



Distr.: General
25 February 2016

Chinese
Original: English



联合国环境规划署
联合国环境大会

联合国环境规划署
联合国环境大会
第二届会议

2016年5月23日至27日, 内罗毕

临时议程*项目 4(k)

国际环境政策和治理问题:

联合国环境规划署与各多边环境协定之间的关系

联合国环境规划署与各多边环境协定之间的关系

执行主任的报告

摘要

本报告根据联合国环境大会第 1/12 号决议第 3 段提交, 概括了执行主任所建立工作组的工作。工作组根据新的联合国全系统和全秘书处相关行政要求以及持续改善联合国环境规划署(环境署)基于结果的交付的愿望, 由执行主任设立, 作为一个协商机制, 就环境署与环境署提供秘书处或履行秘书处职能的各项多边环境协定秘书处之间的磋商所提出的建议、建议的后续行动以及行政安排和方案合作的现状和实效进行联合审查。摘要之后是环境署对改善环境署与各多边环境协定之间在体制框架和问责制、行政和财务框架以及方案合作方面合作的实效进行的分析和提出的建议。该事项的进一步补充信息见 UNEP/EA.2/11/Add.1 号文件。

*UNEP/EA.2/1。

一、 引言

1. 国际环境治理的体制架构包含一个复杂而广泛的网络，其中包括应对环境与环境相关问题的多边体制、多边协定、多边进程和多边协商机制。这些体制、协定、进程和机制应放在可持续发展体制框架的背景下考虑。其中，联合国环境规划署（环境署）按照联大 1998 年 12 月 15 日第 53/187 号决议的授权，作为全球环境领域的牵头机构，负责确定全球环境议程，推动在联合国系统内连贯一致地落实可持续发展环境层面的工作，并在全球环境领域发挥权威倡导者的作用。
2. 促成采取国际行动应对国际社会关切的新生环境问题并支持环境领域的国际合作是环境署的另一项任务。为此，环境署从成立伊始就一直支持各国政府制定和实施多边环境协定的努力，特别是通过蒙得维的亚环境法发展和定期审查方案开展这项工作。环境署还向联合国气候变化框架公约谈判秘书处提供体制支持，并在区域一级支持各国政府在各自区域制定区域环境协定的努力，包括许多区域海洋公约和协议，例如针对地中海的（《巴塞罗那公约》）、针对加勒比海的（《卡特赫纳公约》）、针对东非区域海洋的（《内罗毕公约》）和针对西非和中非区域海洋的（《阿比让公约》）公约。
3. 各多边环境协定是独立的国际法律实体，在法律意义上区别于联合国系统各组织，尽管二者有体制上的联系。多边环境协定由其缔约方通过缔约方大会之类的理事机构予以管辖，并依据这些协定的条款和这些机构的各项决定运作。多边环境协定的政策和财务决定指导协定的实施和相关工作方案，并在所有实质问题上为秘书处提供政策指导。原则上，用于实施协定的资金由相应协定的缔约方提供。自 1970 年代起达成的一些多边环境协定为此作了特别体制安排。每项公约均为实施协定具体规定了相关理事机构和秘书处的关键职能、特权和责任。负责提供秘书处的实体须确保缔约方的决定在所提供资金限度内得到有效落实，确保缔约方的请求得到满足。
4. 环境署执行主任已受委托为多项多边环境协定提供协定条款中规定的、或根据协定相关条款由相应缔约方大会的决定授权的秘书处职能。环境署理事机构(旧称理事会，现改为环境署联合国环境大会)已经批准这些安排，并委托执行主任履行该职能。享有这些安排的多边环境协定列于 UNEP/EA.2/INF/xx 号文件附件一中。尽管环境署受委托向这些公约提供秘书处，但是环境署与各公约有独立的治理结构、决策机构和程序。
5. 各多边环境协定的成员国和缔约方请求分析管理环境署与各协定关系的体制安排，特别是环境署提供秘书处服务的实效。在这方面，环境署与各协定的关系在过去几年已多次引起各协定理事机构和环境署理事机构的关注，包括在 2011 年理事会第二十六届会议上。UNEP/EA.2/11/Add.1 号文件附件二中载有相关决定和决议的名单。
6. 正是在这一背景下，环境署执行主任根据新的联合国全系统和全秘书处相关行政安排，并响应持续改善环境署基于成果的交付的愿望，于 2014 年 2 月建立了工作组。工作组作为一个协商机制，旨在对环境署和由环境署提供秘书处（称为“公约秘书处”）的各项多边环境协定的秘书处在过去磋商中提出的建议、后续行动，以及行政安排和方案合作的现状和实效开展联合审查。

二、工作组就环境署和由环境署提供秘书处或履行秘书处职能的各项多边环境协定之间的行政安排和方案合作的实效开展工作

A. 工作组的建立

7. 工作组包括各公约秘书处和环境署相关办事处的代表，由副执行主任担任主席，养护野生动物移栖物种公约执行秘书任副主席。

8. 工作组的第一项目标是向执行主任提出建议，以改善环境署、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处和各公约秘书处之间行政安排的成本效益、效果和质量。其第二项目标是就加强环境署与各公约秘书处之间方案合作向执行主任提出建议。该组于 2014 年 2 月 3 日开始磋商，其后在 2014 年 7 月至 2015 年 6 月期间开会六次。工作组在首次会议上设立了两个工作小组，一个负责行政安排，另一个负责方案合作，分别由濒危野生动植物种国际贸易公约秘书处和生物多样性公约秘书处的代表担任主席。

9. 工作组及其两个工作小组在讨论中审议了多个相关进程和文件，UNEP/EA.2/11/Add.1 号文件附件三对其进行了回顾。在工作组活动期间，多项多边环境协定召开了缔约方大会届会或缔约方会议，会上根据联合国环境大会第 1/12 号决议说明了工作组工作的最新情况。工作组工作的最新情况还提供给环境署常驻代表委员会。

B. 行政安排工作小组

10. 行政安排工作小组的成员来自环境署、联合国内罗毕办事处以及下列多边环境协定的秘书处：《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《生物多样性公约》、《养护移栖物种公约》、《保护臭氧层维也纳公约》和《关于消耗臭氧物质的蒙特利尔议定书》以及实施蒙特利尔议定书多边基金、各项区域海洋公约和行动计划、《保护和可持续发展喀尔巴阡山脉框架公约》（《喀尔巴阡公约》）和《保护里海海洋环境框架公约》（《德黑兰公约》）。

11. 该工作小组主席编制了报告草案，于 2015 年 6 月 5 日提交任务组主席。在完成必要验证程序后，于 2015 年 8 月 31 日提交了报告最后版本。行政安排工作组应请求审议了工作组职权范围内的以下方面：

(a) 明确环境署、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处和各公约秘书处之间的行政关系；

(b) 确定各公约秘书处要求的行政服务的范围，并说明目前是否提供所有这些服务；

(c) 确定具体服务对应的提供者和必要的供资来源；

(d) 审查环境署、联合国内罗毕办事处和联合国日内瓦办事处目前向各公约秘书处提供的行政服务的质量和成本效益；

(e) 确定新的联合国全系统行政要求，即正式通过《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》）和新的全秘书处的企业资源规划系统（“团结”项目），并确定实施这些要求的备选方案和对各公约秘书处的相关影响；

(f) 制定框架草案，以决定不同的服务提供者通过环境署在向各公约秘书处提供切实高效的行政支持方面的作用和责任，包括环境署业务和企业服务

办公室的作用和责任，环境署各实务司的作用和责任，以及联合国服务提供者（特别是联合国内罗毕办事处和联合国日内瓦办事处）的作用和责任。

C. 方案合作工作小组

12. 方案合作工作小组由生物多样性公约秘书处的一名代表担任主席，其成员来自环境署和下列多边环境协定的秘书处的代表：《濒危野生动植物物种国际贸易公约》、《养护移栖物种公约》、《生物多样性公约》、《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》，以及《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》。在一些情况下，工作小组还拟定与《关于汞的水俣公约》及区域海洋公约和行动计划有关的建议。

13. 该工作小组完成了工作，并于 2015 年 2 月 24 日向工作组主席提交了最后报告。工作小组应请求审议了工作组职权范围内的以下方面：

(a) 确定方案合作的优先领域；

(b) 明确各理事机构的指示，如缔约方大会和环境署理事机构的决定，以及其他战略和规划文件，如中期战略和工作方案等；

(c) 明确并重申具有全球性质的决议和建议，如联合国可持续发展大会的成果和联合国内部监督机构的报告，如联合检查组关于对联合国系统内部环境治理工作的管理审查的报告和内部监督事务厅的相关审计；

(d) 根据环境署和各公约秘书处各自的总体和具体任务拟定框架，以改善二者之间的方案合作，包括确定可能产生更大协同作用、加强方案合作的专题和功能领域。

D. 审议情况和总体建议摘要

14. 环境署和各公约秘书处的关系过去一直是很多磋商的议题。这些磋商主要侧重于行政安排，尽管有些也讨论方案合作。这些磋商还审议了为各公约秘书处提供服务者，如联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处和联合国维也纳办事处的作用和职能，及其与环境署的相互关系。

15. 工作组发现环境署与各公约之间已经在进行大量富有成果的方案合作。这种合作应在各个层面以及很多问题上进一步推动和加强。未来环境署和各公约有可能继续并加强合作、互利共赢的领域包括：及时协调方案事项，包括编制工作方案，支持各国政府和国家一级的技术援助，区域交付，以及通信和外联。鉴于可能产生成本和人手的影响，在未来的联合磋商中应评估在这些领域可开展哪些具有成本效益的行动并决定优先次序。此外，环境署和各公约开展的任何活动必须在其各自的任务和优先事项范围内(范围可随时间变化)进行。环境署和各公约之间的行政关系和方案关系相互独立且不相同，行政关系不对方案关系自动产生影响。

16. 在评估如何改进方案合作方面，工作组还考虑了环境署和各公约不同的任务和作用。环境署与各公约具有不同的法律性质和职能。环境署作为全球环境领域的牵头机构，负责确定全球环境议程，推动在联合国系统内连贯一致地落实可持续发展环境层面的工作，并在全球环境领域发挥权威倡导者的作用。其秘书处由执行主任领导。各多边环境协定是有法律约束力的文书，对可持续发展作出重要贡献，还相互并与联合国系统进行协调与合作。各公约秘书处的作用和职能在相应公约的条款中有规定，在缔约方的决议和决定中也有规定。每个公约秘书处有一名行政首长。环境署或其执行主任在提供公约秘书处方面

的作用在公约条款、缔约方决议和决定以及环境署理事机构的相关决定中亦有规定。各公约秘书处的作用和职能相当不同，但都在协助缔约方实现各自协定中的目标、履行各自协定中的承诺。总体而言，公约秘书处的作用是在相关公约理事机构的领导下召开会议，为缔约方履行承诺的努力提供其他类型的（如技术、政策等）支持，有些公约秘书处还积极监测和协助履约、审查实施情况、提请缔约方注意某些事项，以及评论修正草案、决议草案和决定草案。具体活动可能不同，但总体方案目标一致，虽然有些秘书处的作用随着时间的推移有了显著的发展。

17. 环境署及各联合国其他机构和实体与各公约秘书处作为伙伴进行合作，支持各国履行在多边环境协定中的义务。这些合作伙伴可能都是有关环境的机构，但在很多情况下也可能有截然不同的任务和专长，如处理发展、自然资源或贸易方面的问题。环境署是全球环境基金（全环基金）的执行机构之一，也是蒙特利尔议定书多边基金实施机构之一。为此，环境署协助属于全环基金或多边基金的多边环境协定缔约方履行其条约义务。相比之下，各公约一般不会协助环境署实施工作方案，但可能与环境署有相同的目标和利益，因此会通过在其专长领域的行动协助环境署完成任务。

18. 改善方案合作可采取的最重要的行动之一，是环境署将各公约凡涉及环境署任务的优先事项纳入其工作方案。制定流程确定这些优先事项、推动环境署审议这些优先事项，以将其纳入环境署中期战略和工作方案，将能更好地协调趋同的优先领域。环境署和各公约应当通过秘书处和公开透明的流程，将各自认为相关的优先事项和项目纳入这项讨论，深化协同合作。

19. 就行政安排而言，环境署和各公约秘书处需要定期相互磋商。与相关理事机构达成一致的书面行政安排，以及执行主任和各公约秘书处行政首长之间的授权，有助于明确双方的行政关系。然而，为明确界定环境署、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处、联合国维也纳办事处与各公约之间的行政关系，尤其鉴于改用了“团结”项目，还应开展更多工作。

20. 工作组的报告还指出，虽然多个多边环境协定的秘书处由环境署提供，但各公约秘书处主要对各自的理事机构负责。环境署和各秘书处应携手合作，根据联合国的规章、制度和核心价值观，以及环境署和多边环境协定的问责要求（我们注意到一些公约和环境署签订了书面协定），为所需行政服务的交付作出针对性安排。这种共同努力应包括审查现有服务协定框架的性质和充足性，因为这些框架影响公约秘书处服务各自缔约方的能力。

21. 总体而言，工作组建议，为努力改变组织文化，首先必须改变环境署和公约秘书处在如何互动方面的业务程序。基于近年来取得的重大进步，并鉴于改用“团结”项目产生的行政延迟和交易成本，应建立一个常规化磋商进程，以确保进一步讨论、发展和优先考虑提高行政安排实效、加强方案合作的领域和活动。

22. 工作组建议优先落实其建议中某些具有时效性的项目，并一致认为以下领域亟需关注：

(a) 方案：制定环境署 2018-2021 年中期战略，其中，环境署和各公约秘书处在二者共同的优先事项方面提供投入；为环境署 2018-2019 年工作方案和涉及相关公约秘书处的有关项目提供投入，包括共同优先事项；

(b) 行政：评估和应对“团结”项目的影响，确保切实高效地向公约秘书处提供个性化行政服务，包括使相关缔约方更好地了解“团结”项目将对公

约秘书处的运作和工作造成的任何具体影响；并在最适当的时机，恢复为准备和启动“团结”项目而暂时中止的对管理人员的授权。

23. 此外，工作组注意到在区域和次区域级别加强合作的重要性。最后，工作组强调了撰写本报告富有成效的磋商进程，并为确保建议得到重视和执行，建议维持环境署与各公约秘书处之间的持续磋商机制。这种机制将具有长期性质。该磋商机制可以优先监测已商定建议的实施，包括通过持续评估提高行政安排和方案合作实效的方式。

三、 落实某些关键建议的进展

A. 总体协调

24. 执行主任和各公约秘书处负责人同意恢复多边环境协定管理小组，作为环境署和各公约秘书处之间的适当协调机制。管理小组应定期（每季度）开会讨论，除其他事项外，战略合作和行政事项。小组首次会议于 2015 年 6 月 19 日在维也纳召开。第二次会议于 2015 年 10 月 5 日以电话会议形式召开。

25. 2015 年 7 月 1 日，执行主任在环境署秘书处内委派两名多边环境协定关键协调人：一名在环境法与公约司支持和加强与多边环境协定之间的方案协作；另一名在业务办公室向公约秘书处提供运行和行政支持。两名协调人将支持管理小组的工作和会议，并确保环境署在筹备缔约方大会和会议方面提供综合、适宜和及时的投入。委派方案和行政问题协调人是响应精简流程的倡议，它将加强问责、责任和反应能力，使我们能跟踪进展、瓶颈和挑战。

26. 环境署与各公约秘书处密切磋商，正为多边环境协定理事机构的审议及时拟定报告、准备意见，并参与审议。这应当有助于改善环境署和多边环境协定之间的磋商安排，如区域部长级磋商，有效利用沟通机会并及早发现新生问题。

B. 方案

27. 制定环境署 2018-2021 年中期战略新的草案及相关的 2018-2019 年工作方案期间，环境署相关办事处与各公约秘书处进行了深入磋商，以确保将公约方案的优先事项纳入环境署的方案规划进程。这些优先事项已纳入战略草案和各个次级方案。

28. 2015 年，环境署为加强区域和次区域级别对其与公约秘书处方案合作的支持，建立了新的次区域办事处，现已完全投入运作。2016 年 1 月 1 日起，将设立区域次级方案协调员岗位，其中多数由联合国经常预算出资，以支助区域和各国实现相关多边环境协定的目标。

C. 行政

29. 根据联大第 60/283 号决议，为协调联合国工作方式、提高透明度和加强问责，自 2015 年 6 月 2 日起联合国，包括环境署和各公约秘书处，已开始在新的企业资源规划系统“团结”项目提供的运行框架下工作。

30. 部署“团结”项目以来，环境署面临诸多挑战，尤其是在总部以外的办事处，包括公约秘书处。这些挑战主要在运行层面，包括关于差旅、支付及“团结”项目用户访问数据的工作流程问题。特别是“团结”项目业务情报系统的报告功能尚未完善，环境署用户目前没有完全的权限访问所需数据，以编制各种用于内部决策及与捐助者沟通的报告。

31. “团结”项目的财务功能也出现了问题，这可能导致环境署年度财务报表的编制工作延期至 2016 年 6 月。环境署目前预计财务报告会延迟两个月。环境署一直与联合国秘书处合作查明问题的根源，并正迅速采取补救行动。环境署相信，“团结”项目系统一旦稳定，将使捐助者更深入地了解环境署的运作、精简流程和改善成本效益及服务交付。

四、环境署的分析和建议

A. 体制框架和问责制

1. 分析

32. 公约秘书处的各项职能由各公约的相关条款规定，由缔约方通过缔约方大会的各项决定或公约的其他理事机构进一步确定。多边环境协定是独立的国际法律实体，并非任何联合国机构的附属机构。各协定或公约自主运作，受辖于自身的各项条款，并由各缔约方通过相关理事机构进行管理。

33. 公约秘书处的结构一般由其理事机构批准的预算决定。公约的运作资金，包括用于公约秘书处运作的财政资源，将由公约各缔约方承担。

34. 许多公约中包含具体条款，请求环境署执行主任为其公约提供秘书处或履行秘书处职能；在其他情况下，公约的缔约方大会根据各公约的相关条款，决定指定环境署作为履行秘书处职能的实体。环境署理事机构已同意这些安排，并授权执行主任履行相关秘书处职能；这因此可视为多边环境协定及其各自缔约方大会与环境署理事机构之间形成共识的结果。

35. 虽然各协定对其秘书处的职能作出规定，并由理事机构（如缔约方大会）通过预算确定秘书处的结构，但执行主任最终须向各协定理事机构负责，以确保其秘书处的有效运作，并应作出必要安排，以便在环境署秘书处的体制结构内为协定提供秘书处服务，或履行秘书处职能。为此，执行主任设立了各秘书处作为专门的组织单位，各单位可根据各公约理事机构批准的工作方案和预算自主履行职能，遵守环境署的规章制度，在绩效及履行行政与财政要求方面对环境署执行主任负责，而在方案执行事项上，仍对公约缔约方及其理事机构负责。

36. 各秘书处的行政首长和工作人员均为环境署工作人员，作为供职于环境署秘书处的联合国国际公务员，在履行其职务时应向执行主任负责。工作人员的职能、职等和数量，根据各理事机构批准的预算中所确定的公约秘书处的构成决定。工作人员的任用受辖于环境署适用的联合国相关规章制度。

37. 在联合国，秘书长对执行主任和有关多边环境协定秘书处负责人之间的关系描述如下：

虽然公约秘书处在方案执行工作方面对各自的缔约方大会负责，但由环境规划署主管的这些公约的首席执行官员（分别称为执行秘书、秘书长、首席干事或协调员），要对执行主任负责。他们有足够的自主权来行使公约各自的独立政府间缔约方大会授予执行主任的职能。¹

¹ ST/SGB/2006/13，第 18 节。

2. 建议

38. 总体而言，由于环境署是联合国秘书处的组成部分²，因此任何涉及执行主任为有关多边环境协定提供秘书处或履行秘书处职能的体制安排，均须符合联合国的各项原则、规则和程序，并须符合适用于环境署的联合国行政和财政规章制度。

39. 对于确定执行主任和某特定公约秘书处负责人在提供秘书处服务和履行秘书处职能方面各自的作用和责任，环境署作为被选定提供公约秘书处的实体，发现自身的角色日益模糊。然而，为多边环境协定提供秘书处或履行秘书处职能时，环境署有义务和责任服务公约更广泛的战略和方案利益，而非越来越受某一特定多边环境协定不时产生的一些临时行政挑战所驱使。关于东道机构的任何建议不应基于主观的二元划分，即将环境署承担秘书处的信托责任对立乎其持续关注方案和战略问题的能力；相反，有益的做法是确保将管理或行政可能面临挑战的解决方案纳入一体化服务方案，高效且有效地为相关公约所用。

40. 在执行主任为多边环境协定提供秘书处或履行秘书处职能的作用和责任方面，有关公约秘书处的相关体制安排由多边环境协定当局（即协定缔约方及其理事机构）和环境署当局（即环境署理事机构授权的执行主任）之间达成的一致确定。执行主任和公约秘书处负责人在提供秘书处及履行秘书处职能方面各自的作用和责任，可在此基础上理解，即虽然执行主任全权负责提供公约秘书处或履行秘书处职能，但公约秘书处负责人的具体作用和责任可通过缔约方及其理事机构与环境署执行主任之间达成共识的具体安排确定。

41. 在此背景下，环境署和各公约之间签署了许多谅解备忘录，执行主任已向公约秘书处负责人授权，以明确环境署和缔约方各自的作用，并明确各执行秘书负责管理环境署提供的秘书处。环境署执行主任和各多边环境协定之间现有备忘录的性质和条款内容相当不同，反映在措辞和术语，依据备忘录寻求或给予的授权，以及执行主任和秘书处行政首长的问责、作用和任务的定义和体现方式上。因此，重要的是，应通过共同且协调的框架协定或安排修订这些安排，但同时保留一些灵活性以满足各协定具体的正当要求。

42. 同样，执行主任向公约秘书处负责人授权应考虑采用统一方法。这样，环境署能够建立一项协调的问责框架，在此范围内进行授权并定期予以报告。

B. 行政和财务框架

1. 分析

43. 原则上，由环境署提供秘书处或履行秘书处职能的多边环境协定，其实施资金由各自的缔约方通过自身财政捐助提供。环境署秘书处的财务管理受辖于《联合国财务条例和细则》，以及《联合国环境规划署基金业务一般管理程序》和基金财务细则。某些公约的理事机构已通过具体职权范围和财务细则，其中规定了协定及相关理事机构的财务业务管理，阐明了各缔约方、执行主任和秘书处负责人各自的责任。

44. 由执行主任提供秘书处或履行秘书处职能的多边环境协定，其实施资金存入信托基金。应相关协定理事机构的请求设立此类信托基金，须由环境署理事会批准，且所有此类信托基金均按照《联合国环境规划署基金业务一般管理程

² ST/SGB/1997/5，第3节。

序》第五条设立，并因此须遵守最近一次于 1997 年修订的《环境署基金财务细则》。

45. 在 2006 年 7 月 7 日第 60/283 号决议中，联大决定批准联合国采用《国际公共部门会计准则》。于是，联合国自 2014 年 1 月 1 日起一直适用《国际公共部门会计准则》。所有属于环境署行政责任管辖范围的多边环境协定已纳入财务报表，且与环境署业务的其他方面完全融合，这种做法在适用《国际公共部门会计准则》后一直延续。

46. 环境署执行主任的作用和责任，包括确保提供数项中心和核心职能，以支持各公约秘书处的运作。这些职能可包括以下各项：职员招聘、叙级及甄选；薪金职能及员工福利管理，包括教育补助、医疗保险、回籍假和离职回国；回籍及离职回国方案（向联合国纽约总部支付费用）；会计和金融服务，包括编制报表、发放拨款及分配款、应付账款及应收账款、管理现金流、接收及记录资金和捐款的职能；服务终了和退休后福利管理，包括管理养老基金扣减项目及离职后的健康保险；非消耗性财产资产管理；内部审计职能、调查、检查和外部审计；参与联合国司法系统管理；航运、邮袋、签证和联合国通行证服务；以及接入联合国和环境署内网、互联网和邮件系统的权限。

47. 一般而言，公约秘书处的组成及预算由该协定缔约方通过其理事机构决定，但服务于该秘书处的环境署工作人员，其行政管理遵照适用于环境署的《联合国工作人员细则和条例》。环境署秘书处下属联合国秘书处，其每位工作人员根据《联合国宪章》第 101 条第 1 款规定，均由联合国秘书长依照联合国大会所定章程委派。在此背景下，秘书长发布关于人力资源管理的行政指示和指令。经秘书长授权，执行主任采取必要行动管理环境署秘书处员工，包括服务于公约秘书处的员工。环境署秘书处之内，执行主任可将此权力授予高层管理人员，包括多边环境协定秘书处的负责人。

48. 同样依据第 60/283 号决议，联大决定将综合管理信息系统更换为新一代企业资源规划系统或其他类似系统，“团结”项目将打造更精简的行政程序，使组织运作更高效；将联合国秘书处人力、财力和物力的管理统一和标准化；提高所有行政事务的效率和透明度，加强内部控制；使决策者（管理人员和成员国）更有效地监测和管理资源。2015 年，在联合国总部、联合国内罗毕办事处、联合国日内瓦办事处和环境署部署了“团结”项目，与项目实施有关的新议题、挑战和具体问题正由“团结”项目开发小组协调解决。

2. 建议

49. 在对联合检查组对联合国系统内环境治理的审查报告(JIU/REP/2014/4)的评论中，联合国系统行政首长协调理事会就环境署与多边环境协定之间的关系传达了理事会成员组织的如下意见：

各组织赞赏报告中分析工作的一个重要方面关注到环境署和多边环境协定之间职能关系的复杂问题，并欢迎联合检查组关注“协调多边环境协定与其他组织之间的协同效应”的广泛议题。各组织注意到“管理”章节关注到有关环境署为多边环境协定提供行政服务的问题，同意第 122 段中的声明，即“在环境署与公约之间的关系中，这方面被过于强调”，并认同“方案、筹资和联合国全系统协同增效”构成了环境署与多边环境协定关系中无可置疑的根本优先事项。然而，各组织强调，建议不应基于主观的二元划分，即将环境署为某些多边环境协定提供秘书处的信

托责任对立其持续关注方案和战略问题的能力；相反，有益的做法是确保将管理或行政可能面临挑战的解决方案纳入一体化“服务方案”，高效且有效地为公约所用。

50. 环境署与公约秘书处进一步磋商行政安排与方案合作的实效时，应认真考虑上述观点。

51. 工作组注意到，“团结”项目的全面功能及益处仍有待实现，但工作正朝着正确方向稳步推进。多边环境协定的具体要求，必须在环境署与联合国内罗毕办事处(内罗毕部署小组)的既定协调框架内、通过环境署自身在“团结”项目部署框架内建立快速反应系统予以满足。

52. 与此同时,建议应当继续制定行政和财务安排的常设作业程序,以进一步提升为多边环境协定所提供服务的数量。后续措施应当考虑设立主要业绩指标。

C. 方案合作

1. 分析

53. 环境署通过多种规划工具处理和组织其方案工作，包括环境署中期战略、两年期工作方案及预算。在此框架内，环境署与多边环境协定之间必须寻求更系统、更有组织的方案合作，以便在各自方案活动的领域中加强协同效应。

54. 环境署在中期战略中确定了七个优先方案事项（归属各次级方案）：气候变化、化学品与废品、抵御灾害和冲突、健康富饶的生态系统、环境治理、资源效率及环境审查。环境治理次级方案包括促进环境署与多边环境协定之间的政策一致，以及为实施多边环境协定提供支持。其他次级方案规定了与选定多边环境协定在具体且相关的专题领域的方案协作，如气候变化、生物多样性(生态系统管理)、化学品与废品。最后，环境署各办事处正与有关多边环境协定秘书处在一系列具体问题上密切合作。

55. 环境署方案干事属于环境署对实施多边环境协定、促进协定之间及环境署与这些协定之间方案合作与协同增效的体制支持，是多边环境协定在化学品与废品集群、生物多样性集群领域的指定区域协调人，该岗位已在环境署区域办事处设立。环境署技术、工业和经济司负责的臭氧行动计划的《履约援助方案》是一个联络国家臭氧官员的成功机制，促使他们通过地区和国际合作、经验和信息交流实现《蒙特利尔议定书》的履约目标。环境署还与多项多边环境协定的秘书处密切协作，为多边环境协定协调开发基于互联网的信息共享门户，名为“多边环境协定信息门户网站”³。

56. 此外，环境署向《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》持续提供了实质性法律服务。化学品公约的合作领域包括持久性有机污染物全球监测方案、多氯联苯消除网络和开发和推广替代滴滴涕的产品、方法和战略用于病媒控制的全球联盟。巴塞尔公约、鹿特丹公约和斯德哥尔摩公约秘书处还为环境署化学品处成功进行汞条约磋商、为国际化学品管理战略方针秘书处确定信息交换中心协同效应方法提供了人员支持。这些秘书处与环境署国际环境技术中心在废品相关问题方面也长期合作。

³ 多边环境协定信息门户网站是服务于多边环境协定各缔约方及所有环境保护群体的共用信息系统，它从这些协定的秘书处收集缔约方大会的决定和决议、新闻、事件、多边环境协定会员、国家联络点、国家报告及实施方案。参见 <http://www.informea.org>。

57. 环境署在自身与区域海洋方案的关系方面，推动政策一致、加强合作及协调并提升效率。环境署工作与区域海洋方案的整合，既促进了区域层面政策的有效执行，同时又促进了全球环境政策的整体有效性。区域海洋方案位于环境署总部，根植于环境署结构及其工作方案中，但适用于全球范围。如此，它提供了一致的全球性框架，使不同区域更有效地协调各项活动与全球海洋日程保持一致，从而在保持区域特性的同时能更好地应对全球海洋任务。因此，各异的区域海洋方案构成环境署全球方案的一部分，其总体战略最终由环境署理事机构确定，但区域海洋方案仍依据参与国政府识别和决定的特定区域的需要和重点不断进行调整。

2. 建议

58. 关于环境署与由其提供秘书处或履行秘书处职能的多边环境协定之间的行政安排与方案合作实效，工作组报告称，环境署与各公约之间已有大量卓有成效的方案合作。这种合作应在各个层面以及很多问题上进一步推动和加强。但工作组指出，方案合作并非总是保持一致，依据环境署具体办事处在不同时期对不同多边环境协定所采用的方式而改变。因此，需要加强方案活动的协调一致。

59. 鉴于加强相关多边环境协定与环境署之间协同增效非常重要，此类方案协作应更加稳定和一致；应在未来中期战略和相关工作方案中继续进行并进一步加强。

60. 各多边环境协定的理事机构和环境署联合国环境大会可以通过决定设立模式，促进方案合作及协调。应向下一届环境大会及各多边环境协定的理事机构提出建议供其审议，即寻求进一步推进方案合作和协调，并利用双方方案协同增效。

五、结论

61. 环境署将与各公约秘书处密切合作，持续落实工作组有关环境署与相关多边环境协定之间行政安排和方案合作实效的建议，以便提高协作效率及各多边环境协定的任务执行效率，以加强环境署为落实《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标中环境目标所做的重要贡献。

62. 环境大会不妨注意以下领域的进展，尤其通过执行主任建立的工作组所取得的进展，例如与各项多边环境协定建立有意义且透明的磋商进程，启动多边环境协定管理团队作为协调配合公约秘书处的体制机制，以及努力改善环境署与各公约秘书处之间行政安排和方案合作的实效。

63. 大会还不妨注意到，未来环境署与多边环境协定的任何关系不应基于主观的二元划分，即将环境署承担某些协定秘书处的信托责任对立其持续关注方案和战略问题的能力；相反，有益的做法是共同努力，确保将管理和行政可能面临挑战的解决方案纳入一体化服务方案，高效且有效地为公约所用。

64. 在此背景下，大会不妨鼓励执行主任修订与多项多边环境协定已签署的谅解备忘录，建立标准、协调的框架协定或安排，但同时保留一些灵活性以满足各协定具体的正当要求。同样，在环境署执行主任向公约秘书处负责人授权方面应考虑采用统一方法。这样，环境署能够建立一项协调问责框架，在此框架内进行授权并定期予以报告。

65. 大会也不妨鼓励执行主任进一步加强环境署与多边环境协定秘书处的协作，不仅包括由环境署提供秘书处的多边环境协定，也包括其他多边环境协定，在落实《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标中环境目标的背景下，争取实现环境署与这些协定共同的环境目标。