



经济及社会理事会

Distr.: General
7 February 2013
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第五十三届会议

实质性会议 2013 年 6 月 3 日至 28 日

临时议程* 项目 3(b)

方案问题：评价

联合国环境规划署方案评价

内部监督事务厅的报告

“环境署在解决广泛的环境问题方面已取得了积极成果，但仍需进一步加强其工作方案的重点并继续加强内部流程和各区域办事处”

摘要

方案和协调委员会在其第五十一届会议上选择联合国环境规划署(环境署)作为评价对象，并在 2013 年 6 月第五十三届会议上进行审议。大会在第 66/8 号决议中认可了这项选择。

内部监督事务厅(监督厅)使用定量和定性方法检查了环境署的相关性、实效、影响力和效率，包括文件审查、访谈、问卷调查、重点小组、实地访问团、直接观察内部会议及政府间论坛和对环境署的各类评价报告进行元分析。

环境署在解决广泛的环境问题方面已取得了积极成果，但仍需进一步加强其工作方案的重点并继续加强内部流程和各区域办事处。通过类似《全球环境展望》报告系列和《迈向绿色经济：通往可持续发展和减贫的道路》报告这样的产品，环境署及时提供了环境挑战方面的科学信息，为改变政策和改善环境作出了贡

* E/AC.51/2013/1。



献。环境署在发展全球环境规范和标准方面一直至关重要，并在建设国家政府的能力方面取得积极成果，虽然这类成果的可持续性并不稳定。

环境署在交付其工作方案时依赖与众多实体的关键伙伴关系。伙伴关系至关重要，能使环境署克服自身规模相对较小、资源有限和在各国的存在稀少等限制因素。在促进在联合国系统内一致落实可持续发展的环境层面方面，环境署取得了一些积极成果，特别是通过振兴环境管理小组。但是，环境署一直面临因联合国各实体角色不清和角色重叠造成的挑战。虽然环境署各区域办事处因获得额外资源和更多授权而得到加强，但环境署仍需对会员国关于加强各办事处的呼吁作出充分反应，因为这种加强尚未达到能充分发挥区域办事处所具有的战略潜力的程度。

环境署为加强规划和管理流程作了大量投资，因而比以前更注重成果。环境署在持续改革，但用于方案重点、组织问责制和资源分配的关键流程一直在拖后腿。环境署改革进程的进一步制度化促成加强了 2014-2017 年中期战略和 2014-2015 年工作方案的重点。

鉴于全球环境继续受到消极趋势和日益严重的风险的威胁，环境署的实效比以往任何时候都更重要。应在国家、区域及全球一级以互补、相互支持和团结的方式履行其规范性使命和业务使命，以增强环境署的实效。环境署处于环境规范性工作和业务工作的交点，因此具有最大的比较优势和潜力，能作出最显著的贡献。

监督厅建议环境署：

- (a) 解决在评价中所确认的与伙伴关系反馈和伙伴关系成本效益有关的伙伴关系差距；
- (b) 拟订关于增强其能力建设职能的战略；
- (c) 进一步加强各区域办事处；
- (d) 为专题优先领域的活动建立明确和透明的财力资源和人力资源分配标准；
- (e) 敲定并执行 2012 年 9 月次级方案协调员职权范围草案。

一. 导言

1. 内部监督事务厅(监督厅)根据 2008 年进行的一次风险评估结果确定联合国环境规划署(环境署)为评价对象。方案和协调委员会选择在 2013 年 6 月第五十三届会议上审查评价结果(见 A/66/16, 第 66 段)。大会在第 66/8 号决议第 6 段中认可了这项选择。

2. 按照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》的规定,评价的目的是要尽可能系统和客观地确定环境署的相关性、实效、影响力和效率(见 ST/SGB/2000/8, 条例 7.1)。

二. 重点和方法

3. 评价的重点是环境署自 2008 年以来的业绩情况,主要的收集数据工作于 2012 年 8 月结束,但为了加强分析工作也考虑到更早一些年的业绩情况。评价内容不包括环境署的监测和评价能力,因为那是监督厅 2011 年检查工作的主题(IED-12-004)。

4. 评价工作采用了下列定量和定性数据收集方法:

(a) 审查相关文件,包括联合国内部文件和公开文件及关于环境署的外部文献资料;

(b) 审查来自综合监测和文件信息系统的监测和报告信息;

(c) 对环境署专业及以上级别所有工作人员作电子问卷调查。问卷调查(以下简称“环境署工作人员调查”)的时间为 2012 年 4 月 16 日至 6 月 1 日。向 461 名工作人员发出问卷,其中有 328 名工作人员作了回复(回复率为 71%);

(d) 对环境署理事会全部 58 个理事国作电子问卷调查。问卷调查(以下简称“理事会调查”)的时间是 2012 年 5 月 16 日至 8 月 6 日。20 个理事国作了回复(回复率为 33%);¹

(e) 与环境署工作人员和管理层建立了 11 个重点小组;

(f) 与环境署工作人员、成员国、伙伴(包括联合国机构)、多边环境协定秘书处代表、科学及私营部门组织的代表,以及与非政府组织代表进行了总共 247 次半结构化面对面访谈或电话访谈。一些访谈是在访问环境署内罗毕总部和访问

¹ 回复率过低限制了从问卷调查结果得出普遍性结论的能力。在本报告中,在解释问卷调查结果时也采用了取自其他来源的类似证据。报告中呈现的这两次问卷调查的结果未把“无意见”回复计算在内。

在曼谷、巴西利亚、日内瓦、纽约、巴拿马市、巴黎和哥伦比亚特区华盛顿的办事处期间进行的；

(g) 直接观察联合国可持续发展大会、环境署的一次工作人员全体会议、环境署的一次高级管理人员务虚会和环境署常驻代表委员会的一次会议；

(h) 对 2008–2011 年期间完成的 62 份环境署项目最终评价报告中的 30 份非随机样本作元分析；²

(i) 审查关于环境署的 21 个外部评审、审计报告和评价报告。

所有分析结果都经来自多方来源的数据作重复核实，以加强评价结果的可靠性。

5. 一个由 3 名国际公认的环境专家组成的外部咨询小组审查了评价工作的工作范围、数据收集工具和报告草稿。

6. 监督厅在开展评价工作过程中向环境署了解过情况并对环境署提供合作和协助表示感谢。本报告附件载有环境署对报告草稿的回复意见。

三. 背景

历史和任务

7. 大会在 1972 年第 2997 (XXVII) 号决议中设立了环境署，规定其职责是促进在环境方面的国际合作，并斟酌情形，建议达到这个目的的政策；订定一般的政策准则，来指导和协调联合国系统内的各项环境方案。环境署的任务因理事会后来作出的决定而发生了演变：

(a) 理事会第 19/1 号决定通过的《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》中宣布环境署是联合国在环境领域的主要机构，是全球环境领导机构，负责制定全球环境议程，促进在联合国系统内统筹落实可持续发展的环境层面的工作，并担当全球环境的权威倡导者；

(b) 理事会在关于国际环境治理的第 SS.VII/1 号决定及其附录（总称为“卡塔赫纳一揽子计划”）中呼吁加强环境署的作用、权威和财政状况；加强环境署的科学基础；改善多边环境协定之间的协调和一致性；以及增进整个联合国系统内的协调与合作，包括通过环境管理小组；

(c) 理事会在第 23/1 号决定第一节通过的《巴厘技术支助和能力建设战略计划》中要求环境署增强技术支助和能力建设的交付工作，以及加强在环境署、多边环境协定秘书处和参与环境能力建设的其他机构之间的合作。

² 样本的选择根据是：(a) 对全环基金出资项目的评价和对非全环基金出资项目的评价之间的平衡；(b) 项目完成日期；(c) 地域代表性；(d) 单国项目与多国项目之间的平衡；以及(e) 环境署次级方案的代表性。

8. 2012 年，联合国可持续发展大会请大会通过一项决议，以建立理事会普遍会员制的方式加强环境署，增强环境署履行在联合国系统内的协调任务的能力，以及授权环境署牵头作出努力，制订联合国全系统环境战略。

9. 按照经理事会第 SS.X/3 号决定核准的环境署 2010–2013 年中期战略 (UNEP/GCSS.X/8)，环境署诠释其任务由 5 个全面、相互关联的领域组成：

- (a) 持续审查世界环境状况；
- (b) 推动和促进国际合作和行动；
- (c) 以扎实的科学和评估依据提供政策咨询和预警信息；
- (d) 促进制订、执行和发展各种规范和标准及发展在各国际环境公约之间的一致性关联；
- (e) 根据各国的需求和优先事项加强技术支助和能力建设。

治理和结构

10. 大会通过理事会对环境署实施管理。常驻代表委员会作为附属机构监测并协助落实理事会的决定。

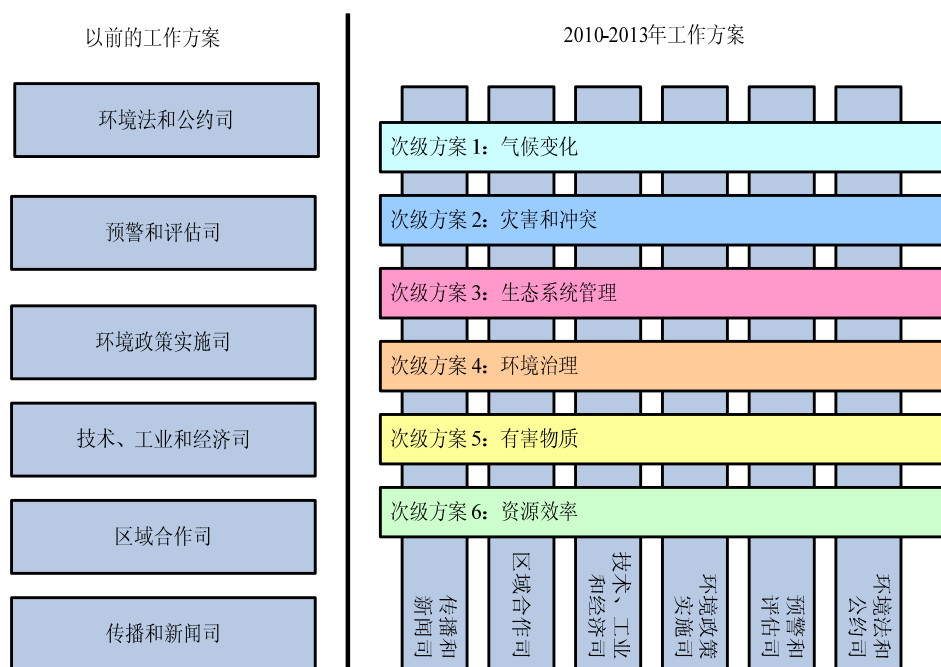
11. 环境署由 6 个司、1 个执行办公室、6 个区域办事处、7 个联络及国家办事处和 5 个科学咨询小组组成。环境署还向 8 个多边环境协定提供秘书处服务。³ 截至 2011 年 12 月 31 日，环境署 (不包括其管理的多边环境协定和公约) 雇用了 834 名工作人员，其中 48 人由联合国经常预算出资、454 人由环境基金出资、155 人由直接支助环境署工作方案的信托基金出资、53 人由对应捐款出资、75 人由全球环境基金 (全环基金) 信托基金出资、49 人由用于支助信托基金的特别账户出资。

组织和管理改革

12. 2006–2007 年期间，环境署经历了组织变革，从而更注重成果和环境署 “一体行动” 问题。值得指出的是，2010–2013 年中期战略取代了按各司的职能线安排工作的做法，代之以涉及 6 个优先专题领域的交叉次级方案，并以矩阵结构的方式加以落实 (见图一)。

³ 《保护臭氧层维也纳公约》和《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》、《养护野生动物移栖物种公约》、《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》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《濒危野生动植物物种国际贸易公约》和执行蒙特利尔议定书多边基金。

图一
环境署矩阵结构



资料来源：取自环境署评价办公室 2011 年对环境署 2010-2013 年工作方案进行的构成评价。

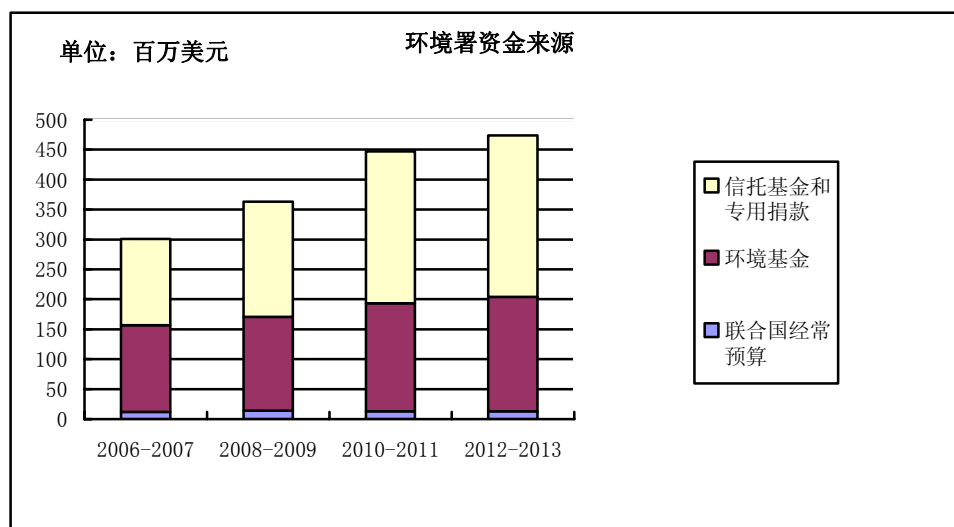
13. 新的结构和中期战略旨在利用各司的专门部门的专门知识，消除重复现象和各自为政的方案及预算编制做法，引入新的注重成果的方案编制做法，并增强与由全环基金出资的环境署工作的一致性。环境署所有各司都围绕这 6 个次级方案开展工作，并由某些司作为一个或多个次级方案的牵头单位。环境署计划在 2014-2017 年中期战略中推出第七个关于环境的次级方案，现正在审查中。

14. 正如 2010-2013 年中期战略所规定的，2009 年通过的战略存在政策将环境署的资源转用于那些应对区域和国家需求的活动。拟定了战略指令，以加强环境署在各区域的存在和伙伴关系，从而增加实地方案交付成果。

预算

15. 如图二所示，环境署 2012-2013 年预计资源总额为 4.74 亿美元，比 3 个两年期增加了 57%。这一增长的主要动力来自于信托基金和专用捐款的扩增(增长率为 88%)。环境基金的增长率为 32%，经常预算则为 8%。

图二
2006-2013 年环境署资金来源



资料来源: UNEP/GC/24/9、UNEP/GC/25/12 和 UNEP/GC/26/13。

16. 此外, 作为全环基金执行机构, 环境署在 2011 财政年度收到了 2.89 亿美元, 执行了 85 全环基金项目,⁴ 比其 2008-2009 年收到的 1.25 亿美元增加了一倍以上(见A/65/5/Add. 6)。

四. 评价结果

A. 持续审查世界环境状况

环境署为及时获得关于关键环境挑战和机会方面的相关科学信息提供了便利

17. 环境署在履行其持续审查世界环境状况并确保新出现的环境问题得到各国政府重视的任务方面富有成效。在履行这一任务过程中, 科学发挥了关键作用。在过去的两个两年期中, 环境署通过了一项科学战略, 设置了首席科学家职位, 以加强其科学政策界面。⁵ 环境署提高了其众多科学评估、监测及预警产出的可信度, 使这些产出更为严谨和有信服力。环境署加强了与包括国际资源小组在内的各科学小组的协作, 并在这个过程中成功建立了生物多样性和生态系统服务政府间论坛。理事会问卷调查的所有回复者都把环境署在持续审查世界环境状况方面的表现评为“富有成效”。

⁴ 环境署对环境署执行的由全环基金资助的项目的年度监测审查(2011 年)。

⁵ 按照环境署 2011-2013 年科学战略的规定, 科学政策界面包括确定具有政策重要性的科学问题、采用科学方法来说明政策挑战、评估并向决策者传播科学知识, 以及召开科学家会议。

18. 使用环境署评估结果的用户高度评价这类评估的实用性、相关性和及时性。特别是提供环境现状科学信息的《全球环境展望》报告被关键利益攸关方视为在环境领域具有高技术质量和独一无二的刊物，是环境署作出的长期贡献。环境署有效利用了协作评估方法来制作其《全球环境展望》产品，最近一期报告汇集了世界各地 600 多名专家的投入。

19. 正如环境署为第三和第四次报告⁶所作调查收到的反馈所揭示的，《全球环境展望》报告直接影响了政府政策的形成。之前的评价结果指出，一些国家政府在其国家环境战略中采用了《全球环境展望》的评估方法和报告格式。⁷随着该系列第五次报告的发布，环境署进一步提高了该报告的实用性，以出版并分发专门及定向出版物的方式来支持设定环境优先事项和决策工作。⁸第五次报告在向决策者提供有关塑料、蓝碳和电子废料等新问题的信息方面发挥了关键作用。

B. 推动和促进国际合作和行动

环境署有效促进和推动了在绿色经济议程方面的国际行动

20. 环境署在世界舞台上成功促进了绿色经济议程，这是环境署在努力推动和促进国际行动方面的一个主要范例。虽然不能把相关原始概念归功于环境署，但却是环境署率先提出把“绿色经济倡议”作为试点项目的。环境署最重要的报告——《迈向绿色经济：通往可持续发展和减贫的道路》吸收了对从可再生能源到可持续农业在内的各部门进行绿色投资所产生影响方面的科研成果，对拟订能推动低碳及节能投资的政策提出了战略性指导。在报告的产生和传播过程中举行了政府间讨论会及专家讨论会并提供了咨询服务，从而帮助提高了绿色经济方法在全球政策对话中的知名度。在理事会调查回复者中有三分之一以上的回复者主动指出，环境署在绿色经济方面的工作是其在 2008 年至 2011 年期间最显著的成就；在问卷调查中，提到最多的就是环境署的这项成就。在环境署的支助下，30 多个机构在 2009 年 6 月举行的世界金融和经济危机及其对发展的影响会议期间发表了关于绿色经济的联合声明。2010 年，理事会在第 SS.XI/9 号决定中通过了《努沙杜瓦宣言》；理事会在该宣言中指出，绿色经济方法是一条通往可持续发展和除贫的道路。该方法后来又成为于 2012 年 6 月举行的联合国可持续发展大会的主题，并在会议成果文件中占据了显著位置。此外，有 87% 的理事会调查回复者把环境署在促进环境领域的国际行动方面的工作评为“富有成效”。

⁶ 环境署，预警和评估司，评价报告(2006 年)。

⁷ 环境署，《全球环境展望：用户特征和影响研究》(2004 年，内罗毕)。

⁸ 其中包括面向地方政府、青年和工商业的出版物，以及一份为决策者编写的概要和一份关于随时跟踪不断变化的环境的出版物。

环境署在促进在联合国系统内统筹落实可持续发展的环境层面方面所取得的进展因联合国各实体的角色不清晰和重叠而受到挑战

21. 环境署在履行其关于促进在联合国系统内统筹落实可持续发展的环境层面任务方面取得了一些积极成果。最值得指出的就是，联合国全系统范围在环境方面的主要协调机构——由环境署牵头的环境管理小组近几年来得到振兴，证据就是，会议参加者的人数不断增多，级别不断提高。利益攸关方对该小组的产出表示赞赏，如该小组的报告——《努力实现平衡和具包容性的绿色经济：联合国全系统视角》（这是联合国机构、布雷顿森林机构和其他政府间机构之间协作的产物）和“绿动联合国”倡议（这是一个争取实现联合国碳平衡的方法）。

22. 此外，环境署在一些机构间机制里发挥了领导作用并为实现这些机制的目标作出了有益贡献。环境署：

(a) 同联合国粮食及农业组织一起是联合国能源机制可再生能源群组的共同牵头机构；

(b) 是联合国海洋机制的副协调机构；

(c) 是联合国水机制的主要成员；

(d) 同联合国开发计划署(开发署)一起是联合国发展集团环境可持续性、气候变化和里约+20 任务组的共同牵头机构。

23. 环境署提高了对联合国国家工作队和联合国发展援助框架的参与度。自 2007 年以来，在环境署的积极参与下完成了 57 个框架。在 2010-2011 年期间，环境署(在世界各地的 139 个联合国国家工作队中)协调组办了 48 个以上的培训班，以解决联合国国家工作队将环境问题适当纳入其工作方面缺乏能力的问题。环境署首次在 27 个国家中试行“国家环境摘要”方法，⁹ 从而使环境署能在联合国系统内在国家一级更有效地将环境问题主流化。

24. 尽管取得了这一进展，但环境署无法全面履行其关于改进机构间一致性和协调的任务。关于联合国国家工作队的参与问题，鉴于框架进程持续时间较长、所涉资源密集，环境署的非驻地状况使环境署在维持最低限度参与水平及在现场支持联合国一致性和协调方面面临着挑战。此外，普遍缺乏对联合国在环境方面的作用 and 责任的共识。环境署工作人员调查回复者中对“环境署与联合国其他实体之间就环境署应扮演何种角色持有共识”这一问题表示不同意的人(47%)远远超过表示同意的人(29%)，持中立立场的人为 24%。

25. 同样，接受访谈和调查的环境署利益攸关方和成员国提供了与联合国系统其他实体重复工作的实例。关于联合国教育、科学及文化组织，这两个组织都认为

⁹ 国家环境摘要有助于把环境问题纳入联合国共同国家评估/国家分析和联合国发展援助框架。

自己被授权在科学和环境方面发挥作用。关于开发署，尽管签订了一个谅解备忘录，但就环境署在国家一级的作用而言仍然存在着不同的看法。应该指出，为应对这一问题，环境署正慢慢在拟订战略存在政策，以确定其国家干预行动的规模、范围、地点和持续时间。正如联合国可持续发展大会成果文件所明定的，对这项任务执行方式的说明将进一步澄清这一问题。

伙伴关系对于环境署克服其体制局限至关重要，并在交付环境署工作方案方面发挥了关键作用

26. 环境署加大了伙伴关系活动的力度。¹⁰ 如表 1 所示，自 2008 年以来，每月伙伴平均数和伙伴关系预算都有所增长，虽然按每个新伙伴计算的平均预算下跌了 19%。由于用于建立伙伴关系协议的费用基本不变，这就意味着，环境署目前伙伴关系的成本效益低于 2008-2010 年。与金额较小的多个实体建立伙伴关系的裨益可能超过处理成本上的相对增加。环境署可进一步探索这种趋势。

表 1

2008 年至 2012 年环境署新建立的伙伴关系

	2008-2010 年	2011 年 10 月至 2012 年 3 月
每月新伙伴平均数	21	70
每月新伙伴平均项目预算	超过 180 万美元	480 万美元
每月每个新伙伴平均预算	86 667 美元	69 885 美元

资料来源：监督厅审计数据。

27. 鉴于环境署规模相对较小、资源有限及派驻各国的机构很少，因此为增强实效，伙伴关系对于环境署至关重要。在多边组织业绩评估网 2011 年对环境署进行的评估中，69% 的利益攸关方在“是否成功征求利益攸关方团体的意见”方面将环境署评为“足够或比足够更好”。同样，在环境署工作人员调查回复者中有一半以上的回复者 (54%) 赞同如下说法：环境署成功地作出伙伴关系安排以期最大限度地发挥其影响和方案效力 (不赞同的人占 26%，持中立立场的人占 20%)。

28. 环境署通过与有外地存在的联合国其他实体建立伙伴关系的方式获得了利用国家办事处和专门部门的专门知识的机会。有国家办事处的伙伴向环境署提供

¹⁰ 按照 2001 年公布的环境署伙伴关系政策和程序的规定，“在联合国内部，伙伴关系普遍被定义为各方之间的自愿协作关系……，伙伴关系中的所有参与者都同意一起努力以实现一个共同目标或承担一项具体任务，同时分担风险、责任、资源和裨益”。“伙伴关系”一词系指“环境署与外部伙伴为实现共同目标而建立的任何联盟、协作或联合”。

了接触当地知识和网络的机会，而环境署本来或许得不到这种机会。同时，环境署则向其伙伴贡献了自己在环境方面的专门知识、接触国家政府及其全球科学网络的机会。非政府组织特别感谢环境署提供资金支持、提供免费获得环境信息的机会、提供类似环境影响评估这样的工具、就环境问题提出指导意见、提供南南合作的机会，以及支持开展教育和提高认识运动。

29. 环境署加大了与联合国其他实体建立伙伴关系的力度。其中最突出的就是环境署提出的“贫穷与环境倡议”，因为这不仅是“一个联合国”试点项目，而且还被利益攸关方称为是联合国各机构积极合作以增强国家在使环境问题成为发展计划主流方面能力的典型实例。¹¹ 其他值得一提的实例包括与联合国教育、科学及文化组织和政府间海洋学委员会一起开展“评估各种评估”工作，这是拟订海洋环境定期全球报告和评估流程的一个主要基础。

30. 但是，接受访谈的伙伴们也挑明了当前环境署伙伴关系模式中存在的挑战和风险。伙伴们指出，项目时限往往过短，从而造成不确定性，特别是对规模较小的伙伴而言更是如此。非政府组织提到环境署伙伴关系流程过于繁琐，需要更好和更经常的双向沟通，以及加快付款系统的工作速度。伙伴们还提出，环境署需在出版物和其他媒体中表彰其伙伴的贡献。虽然环境署在对项目作终期评价时会征求伙伴们的反馈意见，但监督厅注意到，只对价值超过 50 万美元的所有项目作终期评价，并且反馈意见似乎主要集中于具体项目问题，而不是更普遍适用的伙伴关系事项。此外，环境署未系统性地追踪伙伴关系的成本效益情况。

31. 2011 年 10 月，环境署颁布了经修改的伙伴关系政策和程序，以确保在建立伙伴关系时在全环境署范围采用一致性做法。该政策包括用于分析非营利伙伴和营利伙伴的伙伴能力、比较优势和成本效益的尽职调查程序。

C. 提供政策咨询和预警信息

环境署在其 6 个专题次级方案领域的工作促进了环境方面的政策变革和改善

32. 环境署有效指导了区域及国家环境政策的制订工作，为取得积极的环境成果作出了贡献。接受访谈的政府代表、研究机构及民间社会代表指出，环境署的指导意见在制订国家环境政策方面是起了作用的。此外，在理事会调查回复者中有 88% 的回复者把环境署在完善的科学评估基础上就环境问题提供政策咨询的工作评为“富有成效”。表 2 列举了若干典型实例，以说明环境署的报告和项目如何影响了国家及区域政策。环境署的关键利益攸关方在访谈和调查中指出，环境署通过提供咨询和指导意见为取得这些成果作出了贡献。

¹¹ 见 2009 年出版的 Steve bass 和 Yves Renard 给挪威外交部的报告和 2011 年出版的大不列颠及北爱尔兰联合王国政府国际发展部编写的《多边援助审查报告》。

表 2
环境署在决策及环境成果方面所作贡献的典型实例

主题领域	典型项目/报告	政策成果	环境成果
气候变化	统一东南亚国家联盟成员国电器能源效率标准的战略框架项目	东南亚国家联盟 10 个成员国签署了减少空调排放量战略框架	估计每年减少温室气体排放量 340.1 万吨
灾害和冲突	关于奥戈尼兰德的环境评估报告，2011 年	尼日尔三角洲环境清理——烃污染恢复项目 ^a	Nsisioken Ogale 社区可获得总共 10 万升饮用水 ^b 估计为奥戈尼社区提供了改善健康及就业的机会
生态系统管理	关于生态系统和生物多样性经济学的报告，2010 年	巴西、印度、德国和欧洲委员会所作的生态系统和生物多样性研究，为国家进程提供信息	要追踪成果尚为时过早
环境治理	贫穷-环境倡议(同开发署一起)，进行中	17 个国家在国家发展政策中列入了环境可持续性	在 2010 年至 2014 年期间，乌拉圭和乌干达用于除贫、环境及废物管理的国家预算增加了 6 倍
有害物质和危险废物	2003-2011 年中美洲和墨西哥区域 DDT 项目	伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马采用了 DDT 的替代品	在墨西哥和中美洲无害化处理了总共 200 吨 DDT 及其他持久性有机污染物
资源效率及可持续消费和生产	全球绿色新政项目	中国和大韩民国将国内生产总值的 3% 用于发展低排放交通、风能和太阳能	自 2008 年以来 20 国集团为绿色项目分配了总共 4 547 亿美元 ^c

资料来源：2010 年和 2011 年出版的环境署年度报告(除非另有说明)。

^a 环境署，“环境署欢迎尼日尔政府为清理奥戈尼兰德油污开放绿灯”，2012 年 8 月 1 日。可上 www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2692&ArticleID=9241 查阅。

^b 关于环境署在奥戈尼兰德情况的简讯，2011 年 9 月。

^c Edward Barbier, “How is the Global Green New Deal going?”, 《自然》，第 464 卷，第 7 290 号(2010 年 4 月 8 日)，第 832 和第 833 页。

33. 如表 3 所示，环境署的一些倡议，如清洁燃料和清洁车辆伙伴关系和支持《蒙特利尔议定书》的臭氧行动方案，直接影响了为改善环境及人类健康状况而开展的工作。虽然把这些影响直接归功于环境署肯定会受到质疑，但环境署确实发挥了重大作用。例如已有如下说法：“若没有环境署，绝不可能在相同的时段里实现逐步淘汰的目标”¹² 和“环境署信息交流中心发挥了至关重要的协调作用，包

¹² David Todd 和 Hazel Todd, “Outcome and influence evaluation of the UNEP Partnership for Clean Fuels and Vehicles” (2010 年，环境署评价办公室)，第 11 段，被美国环境保护局的文章“Partnership for Clean Fuels and Vehicles: evaluation of the design and implementation of the lead campaign”所引用(2011 年 12 月)，正表 2。

括管理用于相关活动的不多的预算和担任‘诚实的中间人’，同时还作为[伙伴关系中的]一名伙伴参与工作”。¹³

表 3
全球影响措施

倡议	影响
清洁燃料和清洁车辆伙伴关系	- 100 多个国家逐步淘汰了汽油中的铅
	- 每年避免 120 多万人过早死亡
	- 估计每年实现经济效益 24 500 亿美元，或相当于全球国内生产总值的 4%左右
臭氧行动方案(通过《蒙特利尔议定书》)	- 在 1986 年至 2010 年期间，臭氧消耗物资的全球消费量减少了 98%
	- 估计在美利坚合众国生于 1985 年至 2100 年期间的人中，白内障病例将减少 2 200 万例
	- 估计在美国到 2050 年死于皮肤癌的病人将减少 630 万

资料来源：Todd和Todd，“Outcome and influence”；Peter L. Tsai和Thomas H. Hatfield，“Global benefits from the phaseout of leaded fuel”，《环境健康杂志》，第 74 卷，第 5 号(2011 年 12 月)；环境署，“尽管订立了数以百计的国际商定目标，但世界仍然行走在不可持续的轨道上”，2012 年 6 月 6 日，可上 www.unep.org/newscentre/default.aspx?DocumentID=2688&ArticleID=9158 查阅。

注：监督厅未对环境署报告的数据作独立核实。

D. 促进准则和标准的拟订、实施和发展及发展各国际环境公约之间的一致性关联

环境署在发展环境准则和标准方面至关重要，但与多边环境协定之间的协调尚需加强

34. 环境署利用自身在召集会议、谈判和推动国际行动方面的优势为确立国际框架和协定铺平了道路，并帮助促进形成了全球、区域及国家一级的环境准则。在理事会调查回复者中认为环境署在促进拟订、实施和发展环境准则和标准方面“富有成效”的高达 75%，这就是证明。最近的实例包括促进全球对话和谈判进程，从而建立了生物多样性和生态系统服务政府间论坛，以及提供支助，从而促成在 2010 年通过了《生物多样性公约关于获取遗传资源以及公正公平分享利用遗传资源所产生惠益的名古屋议定书》。环境署最受利益攸关方和成员国赞颂的一个成功事例就是环境署发挥促进作用，支持为拟订一项关于消除汞的条约展开谈判，预计该条约将于 2013 年下半年获得通过。环境署还对成员国的优先事项作出回应，通过把与化学品和废物有关的各项公约（《巴塞尔公约》、《鹿特丹公

¹³ 美国环境保护局，“伙伴关系”，第 50 页。

约》和《斯德哥尔摩公约》)集中在一个秘书处之下的做法提高了涉及这些公约的决策协同作用和一致性。环境署还推出了联合国多边环境协定信息门户网站(InforMEA)，把 13 项公约和 18 项协定置于该网站之内以共享信息。

35. 环境署在支持各国政府履行其根据各项多边环境协定所作承诺方面面临更多挑战。虽然环境署在 2010 年设立区域协调中心，以支持公约集群的执行工作并在起草 2014-2017 年中期战略时征求过多边环境协定的意见，但是一些接受访谈的工作人员报告说，请环境署向各项公约提供更多实质性支助的要求未得到满足。成员国指出，环境署应作出更多努力，加强与某些多边环境协定的关系，特别是那些关于生物多样性的公约。接受访谈的多边环境协定秘书处成员呼吁提供更多的筹资帮助、协助联系成员国、提供能力建设和基础设施支助。联合检查组在 2008 年着重指出，环境署与多边环境协定之间缺乏明确分工(见 JIU/REP/2008/3)。监督厅在再次研读该报告及其建议之后确定，无需对这一问题作进一步评估，因为在考虑进一步审议该问题之前应给予时间使那些当时尚在公布过程中的建议得到全面落实。

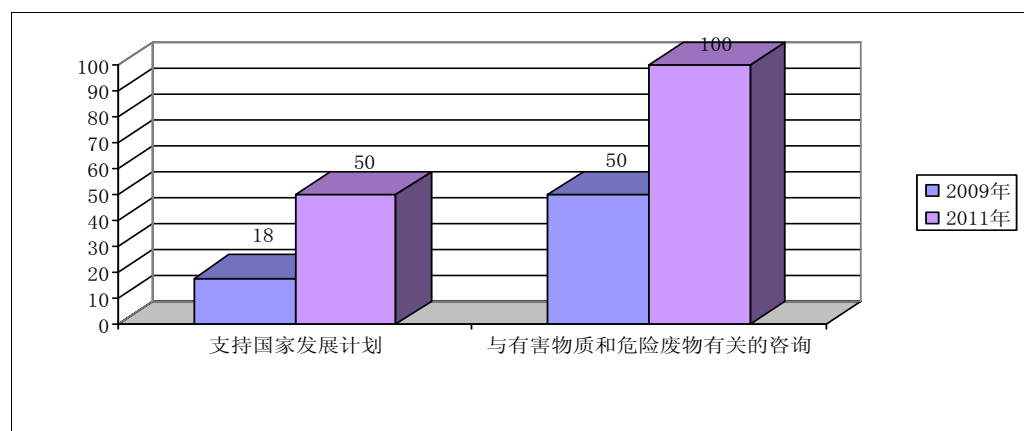
E. 根据国家的需求和优先事项加强技术支持和能力

环境署提供了宝贵的能力发展服务，但在规划和管理这些服务方面战略性不足

36. 虽然环境署自其成立以来一直参与能力建设工作的，但是《2005 年巴厘战略计划》将能力建设和技术支助作为贯穿所有优先事项领域的工作内容而使环境署的任务发生了明确演变。对这一支助的需求有所增长。图三列举了这种增长的若干实例。环境署没有可系统收集伙伴和成员国提出的与《战略计划》相关的要求援助或其他类型咨询和支助次数的中央数据库。因此，环境署无法确定这类服务的程度和类型，从而在履行这项任务时很难作出战略工作规划和资源循证决定。

图三

会员国请环境署提供特定服务的要求



资料来源：环境署 2011 年年度报告。

37. 监督厅对环境署项目评价报告进行的元分析结果揭示，所有项目在其设计和实施中都有能力建设的内容。此外，接受访谈的成员国报告说，它们希望得到更多的技术支助，并着重指出了环境署在建设发展中国家能力以更好地根据《关于环境与发展的里约宣言》提供和管理国家数据方面所失去的机会。¹⁴

38. 但是，根据监督厅的元评价结果，在所建设的国家一级能力的可持续性方面存在正反两面的证据。具体而言，元评价结果着重指出了一些外部因素阻碍实现可持续长期能力的事例，特别是缺乏国家自主权和不利的政治环境。根据环境署管理问题访谈结果，基于长期国家政府关系之上的项目比在外聘咨询师帮助下在较短时限里开展的孤立而雄心勃勃的项目更具有可持续性。¹⁵ 在理事会调查回复者中只有 36% 的回复者认为环境署在根据国家需求提供技术和能力发展支助方面“富有成效”（14% 认为无效，50% 持中立立场）。

F. 交叉问题：区域办事处和内部系统

尽管环境署最近作出了加强区域办事处的努力，但仍然未对成员国关于加强这些办事处的呼吁作出充分回应

39. 环境署已采取一些步骤来加强其区域办事处。首先如表 4 所示，在环境署整体资源自 2006 年以来增长 67% 的情况下，区域办事处同样有所增长。

表 4

环境署区域办事处资源的增长情况

	2006-2007 年	2010-2011 年	增加的百分比
工作人员	197	259	31
非员额资源(以百万美元计)	48	77	62

资料来源：UNEP/GCSS. XII/Add. 1。

40. 此外，2010 年问责制框架澄清了区域办事处的责任，执行主任与每一个区域办事处主任都分别签订了授权协议，以简化在财力、人力和物资资源方面的管理责任。¹⁶ 这些变革赋予区域办事处更多酌处权和方案灵活性。从区域办事处持续改革中出现的另一项有前景的趋势就是作出组织努力，以便更好地利用区域知识来塑造环境署的全球定位和交付工作。区域办事处编写的区域战略已成为关键机

¹⁴ 《里约宣言》原则 10 规定，环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。该原则还规定，各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。

¹⁵ 《里约宣言》原则 10 规定，环境问题最好在所有有关公民在有关一级的参加下加以处理。该原则还规定，各国应广泛地提供信息，从而促进和鼓励公众的了解和参与。

¹⁶ 按照方案问责制框架的规定，环境署执行主任向区域主任授权，由多边组织业绩评估网负责进行问卷调查。

制，通过这一机制，自下而上的区域知识得到传达，使总部战略获得相关信息。¹⁷ 区域合作司一直在更系统性地收集来自区域办事处的信息投入，并利用这类知识使环境署领导层了解各区域最新的政治和环境发展情况。区域办事处还更为密切地参与规划和实施环境署工作方案的工作。

41. 尽管取得了上文述及的那些进展，但是区域办事处尚未充分发挥潜力。值得指出的是，区域办事处与总部之间的协作尚未达到最佳状态，也尚未实现把区域视野纳入环境署工作及把日常知识从实地传达至总部。这是对项目执行工作的一个主要挑战。¹⁸ 总部各司在没有区域办事处参与的情况下在国家一级开展活动。协作不佳的部分原因在于缺乏对环境署区域及全球工作方案和活动的相互了解。

42. 此外，区域办事处的有效性仍然因若干体制因素而受到损害。首先，40 名新来的区域办事处工作人员 (60%) 是由各司指派去各区域工作的外派工作人员。虽然他们向区域主任汇报工作，但在职能、角色和预算管理上一直含混不清，因为他们仍然保留在总部各司的工作人员名单上。由于区域工作人员与各司外派工作人员之间的工作分配不明确，区域工作方案有时被分割成块块，使得区域办事处很难以一致性的方式发挥职能。此外，没有任何标准来确定何时进行全球、区域或国家方案编制，也没有商定哪些问题采用区域方法最有效。环境署报告说，2014–2017 年中期战略澄清了工作方案的哪些部分将以全球或区域方法交付，哪些部分将同时采用这两种方法交付。环境署还提供了负责交付某一特定产出的司及协助交付工作的那些司的单位名称，并与各司及区域办事处进行了分工。项目文件也没有明确说明总部和区域办事处的角色，没有阐明上下级报告线。¹⁹ 虽然自 2012 年以来区域办事处系统性地参加了环境署项目审查委员会，但是区域办事处工作人员报告说，征求他们意见的时候往往为时已晚，而且他们对项目批准流程也不是太了解。在与工作人员和利益攸关方的访谈中也经常提到总部各司之间需要加强协调，以加强区域交付工作。

43. 加强区域办事处的首要理由就是要让环境署的规范性工作和科学工作与各国的优先事项更趋一致和更为贴近。此外，加强区域办事处对于环境署保持持续相关性和业务实效至关重要；大会在 2010 年通过的第 65/162 号决议中重申了这一点，并呼吁提供更多支助以加强环境署所有区域办事处的能力；理事会也重申了这一点，并自 1997 年以来就这方面通过了至少 9 项决定。一些区域办事处出于战略考虑在环保组织高度密集的地区实行同一地点办公。因此，与只从总部开展工作相比，这些办事处能更具成本效益地协调和推动环境行动。作为一个国家办事处数目有限和资源有限的组织，得到加强的环境署区域办事处可以：

¹⁷ 执行主任关于执行 2010–2011 年工作方案的管理安排的说明。

¹⁸ 环境署评价办公室 2011 年对环境署 2010–2011 年工作方案所作的构成评价。

¹⁹ 对环境署项目评价报告的构成评价和监督厅的元分析。

- (a) 提高知名度；
- (b) 增强具有成本效益的方案交付工作；
- (c) 定向筹资；
- (d) 加强伙伴关系外联工作；
- (e) 建设区域技术能力；
- (f) 实现规模经济。

虽然环境署的方案规划更以成果为导向了，但是支助方案执行工作的关键流程却滞后了

44. 环境署在加强方案规划和管理流程以成为一个充分注重成果的实体方面取得了进展。具体而言，环境署：

- (a) 实施了方案信息管理系统，从而把方案产出、成果和预算信息串联成一个单一的报告流程；
- (b) 增强了评价办公室的独立性，改善了评价结果与方案规划之间的联系（根据 2014–2017 年中期战略）；
- (c) 建立了业务和企业服务办公室，并通过质量保证科监测方案执行工作的质量，同时把财务、人力资源、信息技术和资源调动工作集中于一个部门；
- (d) 在 2014–2017 年中期战略的战略成果框架中更为注重成果。

45. 此外，关于内部报告（如评价办公室的构成评价、2011 年 9 月 5 日关于方案管理和执行情况的任务组报告，以及关于区域办事处需求和潜力的审查结果（UNEP/GCSS. XII/9/Add. 1）的任务安排表明，环境署本届领导层重视连续调查工作及其变革管理进程的反思。

46. 但是关于衡量自身成果的问题，根据构成评价结果，2010–2013 年中期战略中产出与预期成绩之间的因果关系在很大程度上是假设的，大多数预期成绩的目标定得太高，很难将之直接归功于环境署的干预措施。在拟订 2014–2017 年中期战略时考虑到了构成评价结果。次级方案的目标变得更为具体了，预期成绩也与环境署的产出更直接挂钩了。

47. 不过环境署的改革仍在进行中，一些关键进程需引起重视。特别是，尚需使方案重点、组织问责制和资源分配标准充分制度化，以支持全面落实环境署以成果为基础的方案重点。

48. 环境署未充分回应理事会会在其第 24/9 和第 25/13 号决定里提出的要求，即更好地排出其业务内容的优先秩序并加以简化。虽然 2010–2013 年中期战略列出

了 6 个专题优先领域，向加强工作方案重点的方向迈出了一大步，但是环境署除了开展与这 6 个专题无直接关系的遗留项目活动外，还经常开展分散、往往互不关联而且物流成本很高的小项目。截至 2011 年底，在 150 个执行中的项目中，有 35 个项目 (23%) 不在这 6 个优先领域的监测范围内；既定的组织目标是，在 2012 年底前进入该监测范围的项目将达到 80-90% (见 UNEP/CPR/118/3)。接受访谈的成员国一致认为环境署的工作是不可或缺和高品质的，但是环境署的宏伟目标往往与其人力及财力资源不相匹配；为做到更有成效，环境署应着眼于减少项目数量，并把承担的项目做得更好。工作人员和利益攸关方还承认，由于对环境署工作的需求不断增长，环境署有可能因为把战线拉得过长而降低了自己的影响力；他们指出，工作方案必须更有重点。环境署改革进程的进一步制度化使 2014-2017 年中期战略和 2014-2015 年工作方案的重点得到了加强。

49. 虽然自推出中期战略以来整个环境署的协调和沟通情况有了显著改善，但在问责制方面仍然缺乏清晰度。构成评价显示，2010-2011 年期间，项目仍然是在各司内部设计的，项目或高级别规划文件中很少指明可提高效率的机会。此外，环境署各司之间及活动之间的相连关系很弱，除了牵头司外，其他单位对组织项目的作用和贡献仍然不明确。根据 2012 年 1 月至 8 月项目审查委员会讨论 6 个项目时的会议记录，这种情况依然存在。在这 6 个项目中，只有 3 个项目涉及 1 个以上的司，委员会确认环境署其他司或区域办事处可能参与了另外 2 个项目的工作。此外，在环境署工作人员调查回复者中有 39% 的回复者不认为环境署的方案管理矩阵方法加强了在方案交付和资源利用方面的管理问责制 (剩余的 25% 持中立立场)。在 2014-2015 年工作方案中，在环境署成果框架的范围内确立了明确的问责制体系。

50. 推出 6 个交叉优先领域的做法产生了一个复杂的由牵头司和管理司组成的工作网，各司的角色和责任仍在演变中。虽然次级方案协调员实际承担了协调任务，但他们缺乏预算权而且接受各司司长领导，因而限制了他们有效影响专题领域方案协调的能力。在他们开展跨部门工作过程中，他们掌握最详细信息的仍然是其所属司正在实施的项目，而不是跨部门项目。他们在关键决策过程中往往被边缘化：他们的级别低于司长，无法直接向执行主任提出方案建议，而且有些人是以兼职的方式承担协调员角色的。2012 年 9 月为这类协调员起草了新的职权范围，以期澄清其角色，但尚未得到充分落实。

51. 此外，虽然方案规划是按照专题领域进行的，跨越各司，但是方案实施和交付工作仍然由各司牵头。自 2008 年以来，为促进环境署的活动内容与工作方案趋于一致，已经精简了负责验证项目概念组合整体重点和概念方法的项目批准小组和负责在技术层面审查项目并建议副执行主任批准项目的项目审查委员会。设立了一个业务办公室，以增强战略规划、方案和项目审查、财务、信息和通信技术以及人力资源之间的一致性。该办公室在监督改善优先事项、工作人员和资金的

全面协调工作方面的实效在下个方案编制周期将更为明显。这些机构如何对领导专题次级方案的司长们实施权威的问题还有待于澄清。工作人员报告说，自采用新结构后，项目的批准流程已越来越严格和复杂了。

52. 本次评价再次确认了监督厅和多边组织业务评估网以前确认过的问题，即在为各项活动分配资金方面缺乏透明标准。²⁰ 这在环境署各单位和分支机构之间造成了看得出的紧张态势。环境署任务组发现，一些司根据其无需交付产出的次级方案而获得了环境基金资源，而另外一些司预期要交付产出但却未获得环境基金资源。环境署报告说，已采取步骤来改进其资源分配流程，包括审查有资金缺口的项目和由次级方案协调员根据事先规定的标准排定项目的优先秩序。任务组发现，由非专用基金出资的许多工作人员从事于与工作方案资源分配不一致的工作。环境署对其活动的成本效益不作系统性评估，虽然普遍了解这一概念。工作人员在列举了一些成功实例(例如与其他国际组织相比环境署的工作更具成本效益和例如整体上具有通过建立伙伴关系而创造性地利用有限资金的认识)的同时，也提供了他们认为可更有效地使用资源的机会的例子。虽然资源调动科通过成功地向捐助方呈现环境署更具一致性的一整套需求而期待使企业一级的筹资活动更具战略性，但是该科缺乏在其他组织一级协调战略筹资活动的授权和能力。环境署有一项综合资源调动政策，规定项目主管有为其活动筹集资金的任务。²¹

五. 结论

53. 环境署在过去 4 年中一直表现强劲。正如自 2008 年以来自愿捐款增长 52% 和环境署在联合国可持续发展大会受到的在加强治理方面的支持所显示的，很明显成员国对于环境署作为联合国在环境领域的主要机构所发挥的作用是赞赏的。尽管环境署的规模相对较小，但却成功地利用自己的专门知识和战略伙伴关系率先做出了重要的环保努力，如绿色经济倡议、保护生物多样性和化学品管理。此外，通过无数小规模倡议，环境署向南方各国政府交付了宝贵的政策咨询和能力发展工作。

54. 鉴于当前全球环境仍受到负面趋势的威胁，环境署的成效比以往任何时候都更为重要。现行国际环境治理框架的特点是体制上的各自为政和对环境问题缺乏整体解决办法，虽然成员国正在努力缩小根据多边环境协定所作承诺和所承担义务与落实工作之间日益扩大的差距。环境署通过利用其优势和内部协同作用可作出更多努力，支持国家政策发展、建设落实多边环境协定的能力和在全球一级推动大规模变革。

²⁰ 见监督厅审计报告(AA2009/220/01)和多边组织业绩评估网报告。

²¹ 这并不意味资源自动专用于项目。

55. 内部改革使环境署迈上了正确的道路，在交付其工作方案方面变得更注重成果，协作性也更强了。但是，环境署需要进一步明确自己的角色，确保占据战略地位，以便在一个非常拥挤的环保舞台充分利用自己的比较优势。环境署可与其关键利益攸关方进一步努力，把重点放在自己能提供最大价值的那些领域。

56. 应在国家、区域和全球一级以互补、相互支持和一致性的方式履行环境署的规范性使命和业务使命，以增强环境署的实效。正是在这个独特的规范性工作与业务工作的交集点上环境署具有作出最大贡献的潜力。

57. 评价结果显示，环境署成效显著，通过发布重要报告、及时提供有科学根据的环境信息、促成国家政策变革及在发展全球环境准则和标准方面发挥关键作用而对环境领域产生了积极影响。环境署有效地使环境问题成为全球辩论的重点主题，并且是国际行动的强力推动者。但是，仍然存在着通过采取改善方案及结构和提高效率的方法取得更大成果的机会。环境署高级领导层应继续坚持走当前的积极改革道路。

六. 建议

58. 监督厅提出以下 5 个重要建议：

建议 1[评价结果 B]

59. 环境署应解决评价结果确认的伙伴关系差距，同时考虑到在伙伴关系政策方面所取得的进展。具体而言，环境署应：

(a) 通过利用标准化反馈机制，定期和系统性地向与其合作开展各种项目工作的所有伙伴征求意见。环境署应分析收到的答复，吸取有关其伙伴关系程序优缺点的经验教训，以期加强这类伙伴关系；

(b) 执行关于伙伴关系成本效益情况的监测机制。

建议 2[评价结果 E]

60. 环境署应拟订一个增强其建设能力职能的战略。具体而言，环境署应：

(a) 发展一个数据库，以追踪其从成员国和其他利益攸关方那里收到的要求提供援助的次数和类型；

(b) 利用该数据库的数据拟订战略计划，用于为以循证决策为基础的建设能力服务编制预算和方案。

建议 3[评价结果 F]

61. 环境署应进一步加强其区域办事处。具体而言，环境署应：

- (a) 向区域办事处主任提供定期会见高级管理小组的机会；
- (b) 在制订项目过程中给予区域办事处更大的发言权；
- (c) 加强区域合作司、区域办事处和各司之间的合作；
- (d) 进一步明确区域办事处的责任和职能，并在财力及人力资源方面作出相应调整；
- (e) 改善区域项目交付方面的司际合作，以向区域办事处提供支持。

建议 4[评价结果 F]

62. 环境署应为专题优先领域的活动确立明确和透明的资源(人力和财力)分配标准。

建议 5[评价结果 F]

63. 环境署应敲定并实施 2012 年 9 月次级方案协调员职权范围草案，并在一年后审查这些职权范围的实施结果及视需要作出调整。

主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2013 年 1 月 30 日

附件

载于 2013 年 1 月 18 日联合国环境规划署办公厅主任给内部监督事务厅的备忘录内联合国环境规划署对联合国环境规划署方案评价的评论意见^a

我很感谢你编写了关于审查联合国环境规划署(环境署)相关性、实效、效率和影响的环境署方案评价订正报告。这份报告很全面，也很透彻，但有几点可能会引起误解，因此环境署想在以下的评论意见中提出来，供你考虑。

1. 摘要指出，“环境署在持续改革，但用于方案重点、组织问责制和资源分配的关键流程却在拖后腿”(第 47 段也有类似的评论)。这种说法是不正确的。在过去的两年期中，环境署与常驻代表委员会及其他利益攸关方一起合作，审查如何以最佳方法来加强其方案重点和组织问责制。提交给理事会 2013 年 2 月届会的 2014-2017 年中期战略和 2014-2015 年工作方案已加强了方案重点。本组织的这些战略规划文件载列了从产出至预期成绩的一整条清晰的、与环境署成果相关的成果链。该计划的目的是使环境署所有工作，不管其资金来源如何，都实现中期战略和工作方案所规定的成果，任何项目都不得置于该成果框架之外。因此，虽然上一个工作方案期间也许真的未能尽可能集中重点，但是环境署改革进程的进一步制度化已促成大力加强了方案重点。

2. 通过在本组织的成果框架中建立明确的问责制体制也使问责制得到了加强。2014-2015 年工作方案中的每一项产出都有一个对此负责的司。对次级方案全面领导、指导和监测的责任由牵头司的司长承担。方案执行情况报告对问责制的每一层级都进行衡量，以显示环境署是否正向交付工作方案/中期战略所规定的产出和预期成果的方向推进。对这种成果交付工作的问责制衡量每 6 个月进行一次，同时由环境署高级管理小组进行审查，并商定将要采取的管理行动。还请注意，环境署早已采取了改善其资源分配流程的步骤。该流程包括对存在资金缺口的项目进行审查，次级方案协调员在每一个次级方案的范围内根据若干标准(包括捐助方的出资优先秩序、对工作方案的增值情况、项目执行情况现状及潜在的影响水平)在其他更专题的优先事项中排定优先秩序。将建议送交业务办公室。对所提交的项目进行审查后，次级方案协调员的建议和该办公室对所提交项目质量的审查结果由该办公室送交执行主任。

3. 第 30 段指出，接受访谈的工作人员和伙伴挑明了环境署现行伙伴关系模式中的挑战和风险；根据工作人员的说法，缺乏对伙伴能力和比较优势的系统性分析；环境署未系统性地追踪伙伴关系的成本效益情况；以及另有人指出，需要制

^a 内部监督厅特此呈上联合国环境规划署就联合国环境规划署方案评价最后报告草稿提出的评论意见全文，这一做法的依据是大会第 64/263 号决议，也是独立审计咨询委员会所建议的。

订一个明确的框架来指导环境署如何与不同的伙伴群体进行互动，特别是私营部门的伙伴。请注意，环境署在 2011 年底修改了伙伴关系政策，并从 2012 年开始执行了新政策。现行政策包括用于分析非营利和营利伙伴的能力、比较优势和成本效益情况的尽职调查程序。报告中的说法适用于以前的情况，但自 2012 年开始执行经修订的政策后这一问题早已得到解决。

4. F 节(第 39 段之前)中的结论指出，尽管环境署最近作出了加强区域办事处的努力，但仍然未对成员国关于加强这些办事处的呼吁作出充分回应。这一结论与接下来的报告内容是矛盾的，因为后面的内容显示区域办事处工作人员增加了 30%，活动资金增加了 60%。后面的内容还显示，已向区域主任下放权力，使他们享有更多酌处权。该文件承认区域办事处在拟订和执行工作方案方面发挥了更有力的作用。第 40 段和第 41 段未考虑到以下情况：环境署以前通过所谓的方案框架(即规划文件)来确定何时以全球、区域或国家方式交付工作，而环境署的方案批准小组则确定最佳的交付范围。自那时以来，通过明确工作方案的哪些部分将以区域、全球方式或同时以这两种方式交付而加强了新的 2014-2017 年期间中期战略。在工作方案中还提供了负责交付某一特定产出的司及协助交付工作的司的单位名称，并与各司和区域办事处进行了分工。此外，请注意第 42 段，自 2012 年以来，区域办事处一直系统性地参与了环境署项目审查委员会的工作。

5. 第 50 段指出，推出 6 个交叉优先领域的做法产生了一个复杂的由牵头司和管理司组成的工作网，各司的角色和责任尚待明确。请注意，早已对此作出了澄清，现在环境署只有下列问责制层级：对司/区域办事处所管项目承担责任的单位(项目管理司)，这些单位往往也是负责交付工作方案中某一产出的单位，以及对次级方案领导工作承担责任的人(牵头司的司长)。

6. 第 50 段指出，没有证据显示他们(次级方案协调员)的投入导致对方案编制和筹款决定作出了更改；次级方案协调员在关键性决策流程中也被边缘化了：他们的级别比司长低，无法直接向执行主任提出方案建议。这是不正确的。因为方案框架是在次级方案协调员的协调下拟订的，不与工作方案中的成果挂钩的项目是不包括在内的，因此影响了筹款决定。此外，请注意，在 2012 年期间，业务办公室制订了新程序，要求协调员在排定各自次级方案中的优先项目时发挥核心作用，以便获得来自企业的资金(例如环境与自然资源包括能源的可持续管理专题方案和联合国发展账户)。已向执行主任呈交了这些建议供作出最后决定。

环境署就具体建议提出的评论意见

建议 1[评价结果 B]

环境署应解决评价结果确认的伙伴关系差距，同时考虑到在伙伴关系政策方面所取得的进展。

环境署赞同这项符合监督厅以前的审计结果的建议，并已开始落实该建议。检查和评价司不妨考虑本报告和监督厅在本评价报告之后发表的关于这一事项

的第二轮审计结果；该审计结果把在环境署秘书处最近采取企业行动之后环境署在管理伙伴关系方面的表现评为“完全令人满意”。

建议 2[评价结果 E]

环境署应拟订一个增强其建设能力职能的战略。

环境署赞同这项建议并提议结合 2014-2017 年中期战略落实这项建议，但取决于是否能获得与该战略相关的资金。

建议 3[评价结果 F]

环境署应进一步加强其区域办事处。

环境署赞同这项符合大会第 67/213 号决议的建议，并指出，在对环境署的 2014/15 年经常预算分配中已要求了所需资源，但需经第五委员会审查和批准。

建议 4[评价结果 F]

环境署应为专题优先领域的活动确立明确和透明的资源(人力和财力)分配标准。

环境署赞同这项建议并正结合 2014/2015 年工作方案的资源规划落实这项建议，该工作方案在很大程度上是以基于产出的预算编制为基础的。但是，环境署要指出，虽然标准是必不可少的并且已经到位，但是联合国的任何资源分配工作都有一个“自上而下”的优先秩序因素在里面，这主要是由成员国决定的，执行主任在某种程度上也能发挥影响。

建议 5[评价结果 F]

环境署应敲定并实施 2012 年 9 月次级方案协调员职权范围草案，并在一年后审查这些职权范围的实施结果及视需要作出调整。

环境署赞同这项建议，并计划在稍后举行的高级管理层会议上加以讨论。