



方案和协调委员会

第五十九届会议

组织会议，2019年4月18日

实质性会议，2019年6月3日至28日*

临时议程** 项目 3(b)

方案问题：评价

对联合国环境规划署的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

联合国环境规划署(环境署)的任务规定出自大会第 2997(XXVII)号决议。环境规划署理事机构第 19/1 号决定进一步阐述了环境规划署的任务规定，该决定载有《关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言》；大会随后在其 1997 年第 S-19/2 号决议附件中认可该宣言，并在其 1999 年第 53/242 号决议和 2012 年第 66/288 号和第 67/213 号决议中予以重申。正如大会第 53/187 号决议所强调的，环境规划署是“确立全球环境议程、促进联合国系统内可持续发展的环境方面的协调实施和作为全球环境权威提倡者的首要全球环境机关”。

环境署总部设在内罗毕，设有 6 个区域办事处、5 个次区域办事处和 9 个国家办事处，并担任 15 个多边环境协定的秘书处。

本次评价由内部监督事务厅进行，重点是在支持实现环境署 2014-2018 年期间成果的体制安排和管理办法。评价涵盖以下领域：

相关性：体制安排和管理办法在多大程度上使环境署适合这一目标；

成效：体制安排和管理办法在多大程度上有助于实现战略规划中阐述的环境署成果；

* 实质性会议日期为暂定日期。

** E/AC.51/2019/1。



效率：体制安排和管理办法在多大程度上优化了环境署实现目标成果的能力；

共有问题：环境署的体制安排和管理办法在多大程度上涉及可持续发展目标、性别平等和人权问题。

在任务规定不断变化的情况下，环境署始终保持很高的相关性，并已开始将这些任务规定纳入其战略规划。然而，环境署难以优化其工作方案，没有利用内部优先事项确定机制来优化其工作方案，也没有相应地调整其资源和能力(包括协同环境署担任其秘书处的多边环境协定实现增效)。

环境署为核心工作提供的资金仍然不稳定而且呈下降趋势，但环境署依然进一步突出了全球环境问题的重要性。环境署没有均衡地实施资源调动和伙伴关系战略，这导致成员国提供的灵活供资减少，加剧了内部资源竞争及与联合国其他机构的资源竞争。

环境署的体制安排和管理办法促进了整个组织的协调，包括在最近改革中取得了一些改进及在所需领域制定了各项政策，从而有效完成了一些项目并取得显著成果。然而，由于缺乏问责以及角色和责任不清、变革管理工作没有完成、缺乏对知识管理的支持、成果管理制不平衡以及对政策执行工作的支持不足，这些都成为取得实效的阻碍。

尽管存在上述体制和管理方面的挑战，环境署工作人员仍然以自己的工作为荣并深感受到本组织们的重视。然而，由于内部政治问题以及存在高级管理层的优先事项与本组织其他人员脱节的看法，士气、特别是总部的士气受到影响。

内部监督事务厅检查和评价司提出了两项关键建议和三项重要建议，即环境署应：

- (a) 改革其实施战略计划的方式(关键)；
- (b) 消除其业务和战略计划之间的问责差距(关键)；
- (c) 根据战略规划中阐述的优先事项，制定并充分支持环境署的资源调动和伙伴关系战略；
- (d) 根据其组织文化，有意识地管理变革；
- (e) 加强问责制、成果管理制和学习。

目录

	页次
一. 导言和宗旨	4
二. 背景	4
A. 任务规定、作用和利益攸关方	4
B. 主要工作领域	5
三. 方法	11
四. 评价结果	11
A. 环境署在其任务范围不断变化的情况下仍然保持很高的相关性，环境署已开始将这些任务纳入其战略规划。然而，环境署没有利用确定优先事项的内部机制来执行其战略计划中的所有任务	11
B. 环境署在全球环境问题上的作用有所增强，但其供资模式依然不稳定	18
C. 环境署的体制安排和管理办法促进了协调一致。然而，虽然环境署为有需要的领域制定了相关政策，但缺少问责、作用和责任不明、变革管理工作不完备、对政策执行支持不力都制约了政策效力	22
D. 环境署向各国政府切实提供科学评估、政策咨询和技术能力建设，取得了显著成果。然而，知识管理战略执行不力，成果管理做法参差不齐，妨碍了工作效力	27
E. 尽管面临各项体制和管理挑战，环境署工作人员仍为其工作感到自豪，自觉受到组织重视	32
五. 结论	33
六. 建议	33
附件	
联合国环境规划署管理层的回应	35

一. 引言和宗旨

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据为查明秘书处内部方案评价优先事项所制订的风险评估,确定对联合国环境规划署进行评价。方案和协调委员会选择在2019年6月第五十九届会议上审议对环境署的评价。¹大会第72/9号决议对选定环境署作为评价对象予以认可。
2. 监督厅的总体职权范围载于大会第48/218 B、54/244和59/272号决议以及关于设立监督厅的秘书长公报,²其中授权监督厅发起、实施和报告其认为是履行职责所需的任何行动。监督厅按照《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》条例7.2对这一评价职能作出规定。³
3. 评价的总体目标是利用现有的环境署监测和评价数据,尽可能系统和客观地确定环境署在其目标方面的相关性、成效和效率,重点是在支持实现环境署2014-2018年期间成果方面的体制安排和管理办法。评价范围依据的是在评价工作开始时所编制的一份评价文件中述及的方案一级风险评估。⁴本评价符合联合国评价小组在2005年制定的联合国系统的评价准则和标准。
4. 征求了环境署管理层对报告草稿的意见,并在这份最后报告中予以考虑。环境署管理层的答复载于本报告附件。

二. 背景

A. 任务规定、作用和利益攸关方

5. 1972年12月通过的大会第2997(XXVII)号决议确立了环境署的任务规定。理事会在1997年2月通过的第19/1号决定中扩大了环境署的作用,规定环境署具有“作为全球环境领域的牵头机构负责制定全球环境议程、推动联合国系统内一致落实可持续发展的环境方面和在促进全球环境方面起到权威倡导者的作用”。大会在S-19/2号决议中认可了环境署的这一作用,并在之后通过的第53/242号、第66/288号和第67/213号决议中予以重申。就本评价而言,应该指出的是,环境署与其担任其秘书处的多边环境协定之间的关系需要相辅相成的工作方案。⁵
6. 环境署2014-2017年中期战略⁶和2018-2021年中期战略⁷立足于2012年6月举行的联合国可持续发展大会题为“我们希望的未来”的成果文件和2015年9

¹ A/72/16, 第95段。

² ST/SGB/273。

³ ST/SGB/2018/3。

⁴ IED-18-013(可根据要求提供)。

⁵ UNEP/EA.2/Res.18。

⁶ 见 UNEP/GC.27/9。

⁷ A/71/25, 第2/20号决议。

月大会在第 70/1 号决议中通过的《2030 年可持续发展议程》。在“我们希望的未
来”成果文件中，会员国确认有必要进一步将可持续发展纳入各级的主流，将经
济、社会和环境各方面结合起来，并认识到它们之间的相互联系。⁸ 在联合国秘
书处各实体中，环境署的“保管人”或“共同保管人”责任最多，负责 24 项可持
续发展指标(169 项具体目标中的 96 项)。在可持续发展大会成果文件中，各国政
府承诺加强环境署作为负责环境问题的联合国秘书处实体的作用。⁹

B. 主要工作领域

7. 环境署的战略规划进程包括一项中期战略，其依据是联合国环境大会和联合
国大会的有关决议和决定、多边环境协定的协同作用及国际商定的环境目标。中
期战略是环境署四年期间工作的指导，以期实现与各国政府、合作伙伴和其他利
益攸关方共同规划的可衡量成果，并反映环境署的愿景、目标、优先事项、影响
措施和一个供联合国环境大会审查的机制。2014-2017 年中期战略和 2018-2021 年
中期战略分别于 2013 年 2 月和 2016 年 5 月制定。为期两年的工作方案为每项中
期战略提供了支持，详细介绍了环境署将交付的成果和关键绩效指标。¹⁰ 然后
为实施工作方案制定各种项目。

8. 下文表 1 概述了环境署 2018-2021 年中期战略和战略框架中的七个次级方案。

表 1

环境署的次级方案和目标：2018-2021 年

次级方案	目标
1. 气候变化	各国过渡到低排放经济发展，并加强适应和抵御气候变化的能力
2. 灾害和冲突应对能力	各国预防和减少灾害和冲突对环境的影响，同时进行未来危机应对能力建设
3. 健康和有生产力的生态系统	通过综合办法来管理海洋、淡水和陆地生态系统，使之能够保持和恢复生物多样性、生态系统长期功能及生态系统物品和服务的供应
4. 环境治理	通过连贯性的政策及强有力的法律和体制框架在可持续发展的背景下实现环境目标
5. 化学品、废物和空气质量	健全化学品和废物管理并改善空气质量，使所有人都能享有更健康的环境和更健康的身体
6. 资源效率	在通过包容性绿色经济和贸易以及采用可持续消费和生产模式等多种途径向可持续发展过渡时，各国推动经济增长摆脱不可持续的资源利用和环境影响，同时改善人类福祉

⁸ 大会第 66/288 号决议，附件，第 3 段。

⁹ 同上，第 88 段。

¹⁰ 在本评价期间，环境署通过了三个工作方案(2014-2015 年、2016-2017 年和 2018-2019 年)。

次级方案	目标
7. 环境审查	各国政府和其他利益攸关方能够获得高质量评估以及公开数据和资料，以在环境层面实现可持续发展

资料来源：A/71/6(Prog.11)和 A/72/6(Sect.14)。

治理和结构

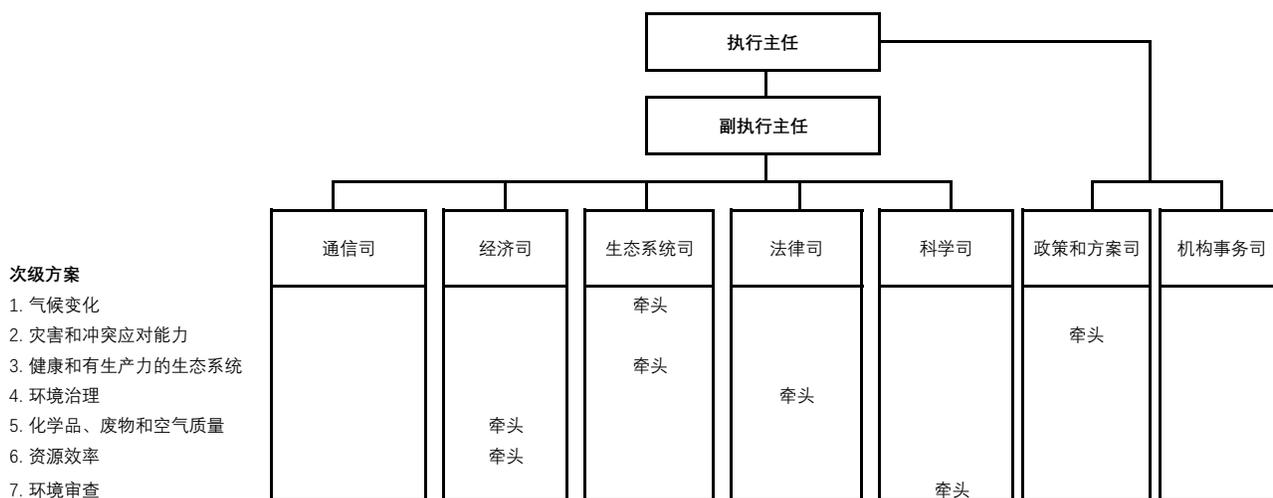
9. 环境署由其执行主任(副秘书长)领导，并由副执行主任(助理秘书长)提供协助，两者为环境署根据其法定任务开展工作提供了愿景和方向，并全面负责资源管理。

10. 总部设在内罗毕的环境署还有一个纽约办事处，由一名助理秘书长领导，担任环境管理小组的秘书处。环境署设有 6 个区域办事处，5 个次区域办事处，37 个国家、联络、公约和项目办事处。环境署担任 15 项多边环境协定的秘书处。

11. 为执行其工作方案，环境规划署采用矩阵结构(见下文图一)，并据此将中期战略中确定的七个相互关联和跨领域的次级方案纳入其各司的架构。

图一

环境署矩阵结构：纳入各司的次级方案



资料来源：监督厅内部调查司汇编。

12. 次级方案得到次级方案协调员的支持，各区域办事处有相应的区域次级方案协调员。从 2017 年开始，次级方案协调员的基本上下级关系发生变化：他们现在向各自司的司长报告工作，并向政策和方案司司长报告工作。区域次级方案协调员向区域主任报告工作。

13. 环境署(包括环境规划署担任其秘书处的 15 项多边环境协定)的结构见下文组织结构图(见下文图二)。截至 2018 年 10 月 31 日，环境署共有 1 188 名工作人员。

17. 各区域办事处向区域部长级论坛提供全部或部分秘书处和技术支持，区域部长级论坛负责提出区域优先事项和需求。下文图三概述了这方面的活动。

图三

环境署提供支持的确定优先事项区域部长级论坛概览

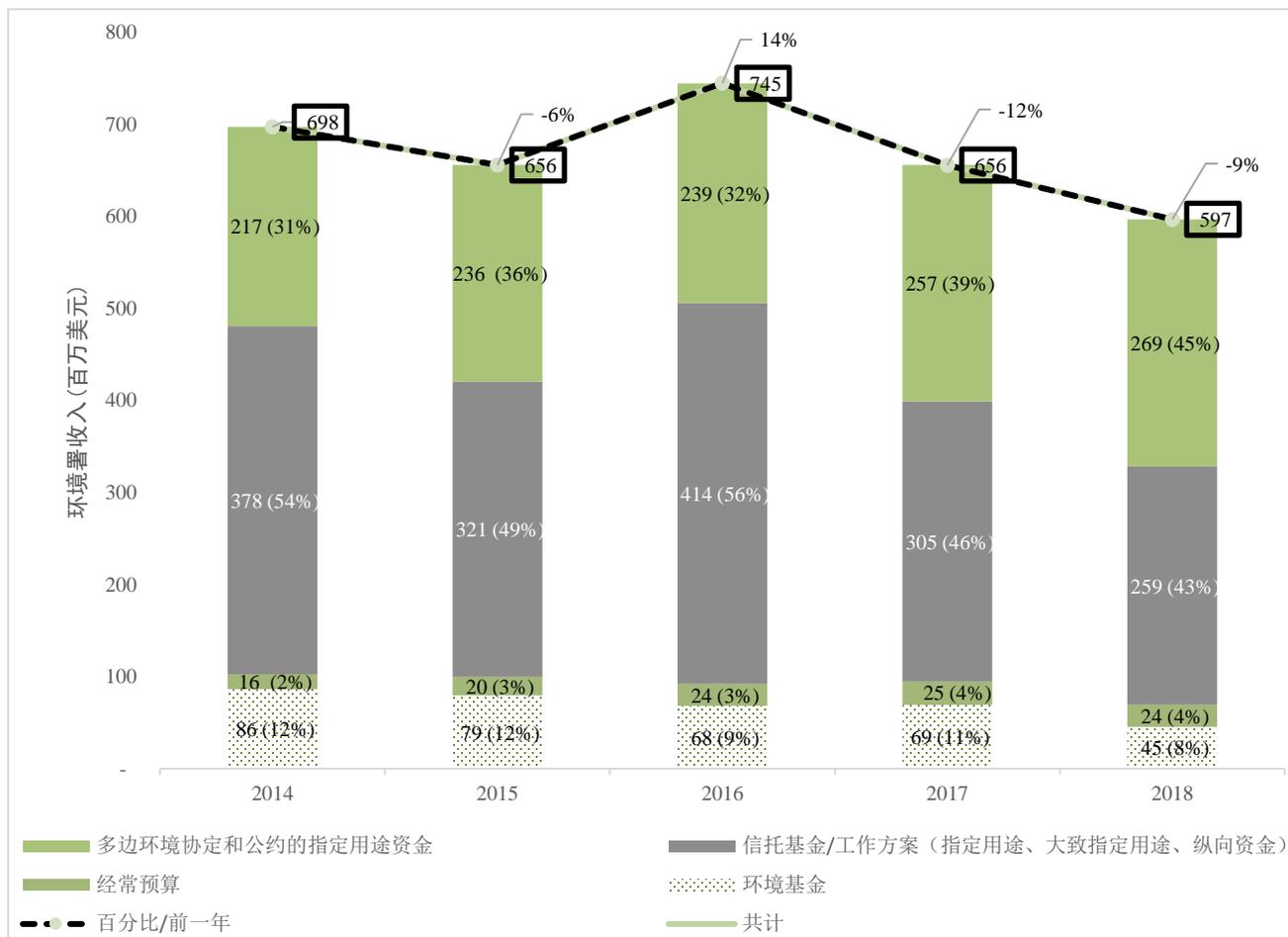


资料来源：监督厅汇编。

资源

18. 环境署收到了以下四类捐款：经常预算(分摊)、环境基金(未指定用途的自愿捐款)、大致指定用途捐款(通常来自挪威和瑞典国际开发合作署)和专用捐款(来自成员国，包括捐助方核准的具体项目的“纵向资金”)。纵向资金将用于扩大环境署的核心活动。多边环境协定收到了专门用于其工作方案的资金，这与环境署的总体预算是分开的。下文图四显示 2014-2018 年期间收到的捐款。

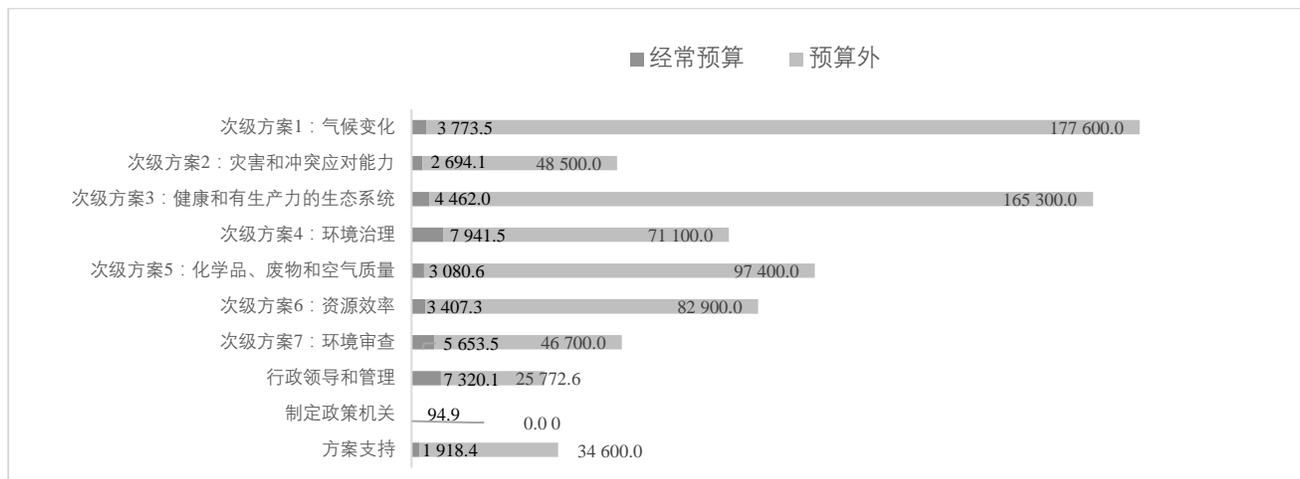
图四
环境署捐款趋势：2014-2018 年



资料来源：监督厅汇编了经审计的财务报表(A/70/5/Add.7、A/71/5/Add.7、A/72/5/Add.7、A/73/5/Add.7)和 2018 年环境署数据 (日期为 2019 年 3 月 13 日)。

19. 下文图五显示了按次级方案和预算来源(预算外和经常预算)分列的 2018-2019 两年期财政资源分配情况。

图五
按次级方案和预算来源分列的环境署财政资源(不包括多边环境协定):
2018-2019 年
(千美元)



资料来源: 监督厅数据汇编(见 A/72/6(Sect.14))。

业务环境

20. 尽管在全球取得进展, 但《2017 年排放差距报告》指出, 《关于气候变化的巴黎协定》签署国目前所作的承诺不足以将全球变暖控制在 2 摄氏度以下, 需要采取前所未有的紧急行动。¹² 2012 年, 秘书长指出需要果断的领导, 并呼吁各国政府通过协作平衡可持续发展的经济、社会和环境方面。¹³ 环境署方案通过《全球环境展望》, 借助于协商和协作进程提供评估, 并通过把现有最佳科学知识转化为决策者提供相关信息, 弥合科学与政策之间的差距。¹⁴ 环境署面临着供资减少问题, 包括对其核心业务预算的供资(见上文图四)。在评价期间, 环境署在两名执行主任的领导下开展工作, 在 2016-2018 年期间高级管理层几乎全部更换, 并进行了重大改组。

范围和宗旨

21. 评价涵盖了环境署 2014-2018 年期间的活动, 并回答了以下总体问题:

(a) 相关性: 总体而言, 环境署的体制安排和管理办法如何适合支持环境署实现目标成果的工作?

(b) 效力: 环境署的体制安排和管理方法在多大程度上有助于实现其中期战略计划中确定的目标成果?

¹² 见环境署, 《2017 年排放差距报告》。

¹³ 环境署, 《全球环境站稳: 我们希望的未来环境》, 2012 年; 见秘书长撰写的前言。

¹⁴ 同上, 第 19 页。

(c) 效率：环境署如何有效地利用其体制安排和管理办法来优化其实现目标成果的能力？

(d) 共有问题：对于影响到其实现成果的体制安排和管理办法的内部和外部因素，环境署如何熟练地驾驭这些因素的？环境署在多大程度上将性别、人权和可持续发展目标等共有问题纳入其体制安排和管理办法？

三. 方法

22. 评价采用混合式方法，主要数据来源如下：

(a) 对监测和方案数据的二级分析：环境署评价办公室进行的评价，包括来自两年期评价综合报告、2014-2018 年期间部分内部和外部评价报告以及环境署监测报告和年度报告的数据；

(b) 关于体制安排和管理办法的关键材料审查：指导方案周期(从规划和预算编制到执行)的文件，包括中期战略、工作方案和行动计划；《环境署方案手册》、项目手册、联合国环境大会、常驻代表委员会和高级管理小组的会议材料、组织结构图和改革建议；

(c) 对以下会议的直接观察：环境管理小组年度会议、各司的会议和区域办事处协调会议；2018 年 10 月常驻代表委员会会议(2018 年 10 月 24 日至 26 日)；

(d) 访谈和焦点小组讨论：对工作人员和管理层(包括多边环境协定)进行 89 次半规范性访谈，并在曼谷、日内瓦、金斯敦、内罗毕、纽约、巴拿马城和巴黎举行了 9 次焦点小组讨论。对包括常驻代表委员会成员、政府合作伙伴代表、联合国机构、主要群体和非政府组织在内的 22 个外部利益攸关方进行了访谈。

(e) 调查：对环境署所有工作人员(包括多边环境协定秘书处的工作人员)进行网上调查，答复率为 42%。

四. 评价结果

相关性

- A. 环境署在其任务范围不断变化的情况下仍然保持很高的相关性，环境署已开始将这些任务纳入其战略规划。然而，环境署没有利用确定优先事项的机制来执行其战略计划中的所有任务

环境署在新的全球环境议程范围内仍然保持很高的相关性，并建立体制机制来满足利益攸关方的需求

23. 在应对全球环境挑战以及执行联合国可持续发展大会和《2030 年议程》提供的政策指示方面，环境署依然保持了很高的相关性，以便在全球环境问题上发挥主导作用。利益攸关方认为，就在联合国内促进可持续发展目标的环境层面而言，

环境署是一个具有公信力、能够胜任的组织。¹⁵ 受访的所有利益攸关方都认为，环境署的知识产品和工具，其中包括《全球环境展望》、¹⁶ 《展望》简报、¹⁷ 《排放差距年度报告》¹⁸ 以及关于科学与政策(例如绿色和循环经济及能源效率)之间相互作用的具体分析和评估，对采取环境政策具有相关性和影响力。他们一致认为，总体业务环境(见上文第 20 段)为环境署提供了一个发挥领导作用的独特“机会之窗”。

24. 对环境署的指示是：(a) 支持联合国环境大会；(b) 担任 24 项可持续发展目标指标的保管人或共同保管人；(c) 在许多领域提供科学与政策对接和考虑环境问题；(d) 支持多边环境协定。此外，2017 年秘书长改革议程要求环境署在振兴联合国驻地协调员制度方面发挥了环境上的关键作用。下文表 2 概述了 2012 年以来的众多全球政策活动和协议，这些活动和协议使环境署在可持续发展系统中发挥更加核心和有利作用的任务更具有相关性。

表 2

对环境署的重要政策指示一览表：2012-2018 年

时间	政策活动	对环境署的指导
2012 年 7 月 27 日	大会第 66/288 号决议——“我们希望的将来”	环境署的任务是作为多学科《可持续发展议程》方面的主要环境机构 环境署的任务是为可持续消费和生产模式十年方案框架提供秘书处，并支持成员国的执行工作
2014 年 6 月 27 日至 2018 年	联合国环境大会决议	会员国通过了 35 项与环境署有关的决议，其中多项决议涉及可持续发展目标和《2030 年议程》
2014 年 9 月 1 日至 4 日	《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》(大会第 69/15 号决议，附件)	请环境规划署向小岛屿发展中国家提供技术和能力建设方面的援助，以执行该决议
2015 年 3 月 18 日	《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》	在监督关于环境(和生态)风险的方案拟订方面，环境署在联合国发挥主导作用
2015 年 6 月 29 日	《国际化学品管理战略方针》的 2020 年目标	环境署是通过提供化学品管理规范、政策和综合方案拟订来支持会员国的联合国牵头机构：这是实现 2020 年化学品健全管理目标的总体指导方针

¹⁵ 环境署，理事会第 19/1 号决定(A/52/25，第三章，第 45 段)。

¹⁶ <https://www.unenvironment.org/global-environment-outlook>。

¹⁷ <https://environmentlive.unep.org/foresight>。

¹⁸ <https://www.unenvironment.org/explore-topics/climate-change/what-we-do/mitigation/emissions-gap-report>。

时间	政策活动	对环境署的指导
2015年7月27日	大会第69/313号决议:《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》	环境署的全球任务是领导与《2030年议程》和可持续发展目标有关的变革性工作方案拟订,具体而言,就是关于气候变化和生物多样性丧失的跨学科工作
2015年9月25日	大会第70/1号决议:《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》	大会在其第70/1号决议中授权环境署担任联合国在可持续发展的环境层面方面的牵头机构:可持续发展目标下169个具体目标中的86个涉及环境可持续性,17个目标中每个目标至少包含一个环境具体目标。在可持续发展问题高级别政治论坛范围内,环境署在监测全球环境目标和相关的可持续发展目标方面发挥核心作用
2015年11月30日至12月11日	根据《联合国气候变化框架公约》通过的《巴黎协定》	环境署是支持各国制定规范、政策和综合气候变化方案的联合国牵头机构
2016年5月23日至24日	世界人道主义峰会	环境署在整个综合风险管理方案拟订周期内向各国提供减少环境和生态灾害风险、预警和恢复支助
2016年10月	《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书基加利修正案》	支持成员国减少强力温室气体、氢氟碳化合物的排放
2016年11月4日	55个国家批准了关于气候变化的《巴黎协定》	环境署支持各国实现《巴黎协定》规定的目标
2016年12月21日	大会第71/231号决议	环境署在能力建设、技术获取、海洋养护以及全球环境影响分析和报告方面的工作再次得到加强
2017年6月9日	大会第71/312号决议:“我们的海洋、我们的未来:行动呼吁”	环境署是联合国授权的海洋监测和方案拟订的共同牵头机构
2017年8月	2013年《关于汞的水俣公约》全权代表会议:条约生效	环境署协助政府间谈判委员会拟订一项具有法律约束力的全球性汞问题文书,并担任临时秘书处

25. 环境署将其中许多政策要求纳入其战略计划,特别是通过中期战略进程。在查阅联合国环境大会文件后确认,在随后的联合国环境大会和常驻代表委员会会议上报告了环境署就各项决议采取的行动,而且随着环境署制定中期战略,已将政策拟订纳入战略规划和确定优先事项的做法。¹⁹ 环境署开始围绕其相对优势更新和执行中期战略,重点是进一步整合其规范框架,加强成果管理制、战略伙伴关系及其区域存在,以更好地满足当地需求。²⁰ 这包括设立尚在审查中的环

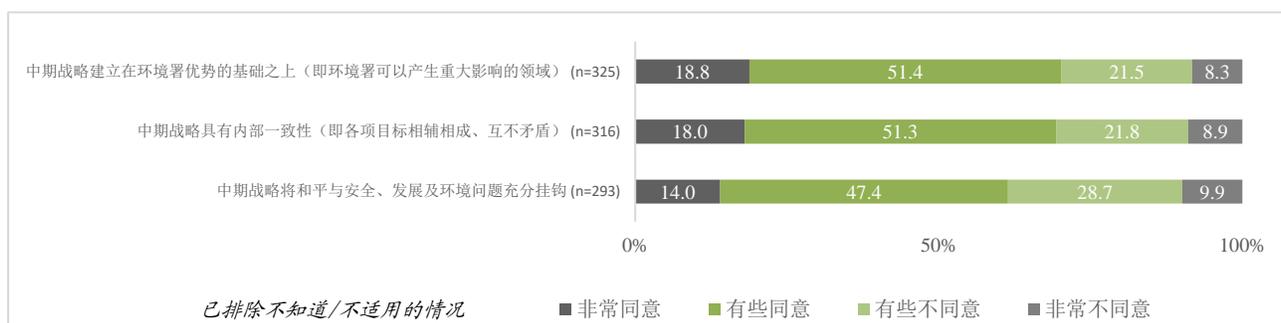
¹⁹ MOPAN 2015-2016 年指出,2014-2017 年多边贸易体制确立了一个长期愿景,提供了明确的战略方向。

²⁰ “环境署 2018-2021 年中期战略”,第 16 页。

境次级方案，加强灾害和冲突、气候变化和生态系统次级方案，支持关于《水保公约》的政府间谈判，并在其中期战略中根据相关可持续发展目标调整次级方案。

26. 环境署工作人员(见下文图六)大都同意，中期战略立足于环境署的优势(69.2%)，并保持了内部的协调一致(69.3%)。

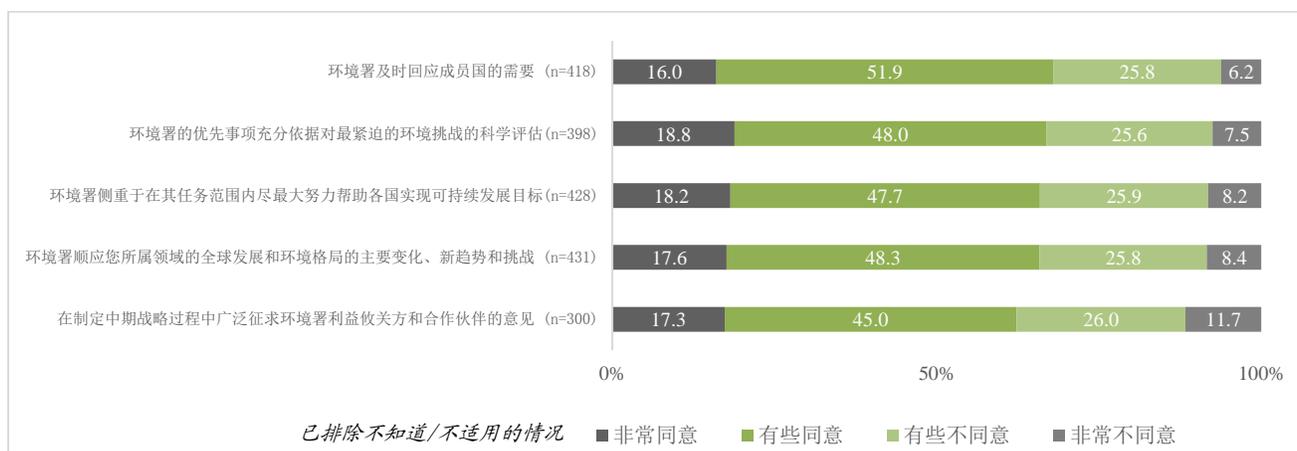
图六
工作人员对 2018-2021 年中期战略的评估



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

27. 除了向联合国环境大会届会提供支助外，环境署还向区域论坛提供支持，以满足利益攸关方需求(见上文图三)。接受访谈的利益攸关方认为，环境署通过这些论坛很好地参与了工作。接受调查的大多数环境署工作人员(见下文图七)一致认为，中期战略是协商性的(62.3%)，环境署及时应对了成员国的需要(67.9%)和各项关键挑战，并在实现可持续发展目标方面向各国提供支持(65.9%)。

图七
关于及时应对利益攸关方需要的环境署工作人员调查



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

尽管在将许多任务纳入其战略计划(中期战略)方面取得进展，但环境署难以通过自下而上的需求评估制定的项目落实自上而下的任务

28. 从主要工作人员访谈以及查阅的文件和评价获得的证据表明，环境署很难将上文表 2 所述机构的协议和决定同全球、区域和地方论坛提出的项目 and 需求充分

联系起来。例如，虽然环境署根据可持续发展目标的主题和目标调整了中期战略，但尚不清楚的是，环境署在评价期间如何在项目中落实环境署对各国实现可持续发展目标的支持。然而，自大会在 2017 年核准可持续发展目标指标框架以来，环境署在其 2020-2021 年工作方案中为每个次级方案确定了目标指标的相关成果基准。

29. 环境署与其利益攸关方进行了良好接触，但没有任何机制能够充分了解利益攸关方的需求、确定利益攸关方需求的轻重缓急、审议新出现的问题以及根据环境署的任务考虑环境署的相对优势，然后将利益攸关方的需求纳入一个连贯一致的业务框架，以落实其工作方案。所有受访的常驻代表委员会和主要群体促进委员会成员，以及一些工作人员、特别是区域办事处和多边环境协定的工作人员，都对中期战略和工作方案问题的协商提出批评，认为这些协商为时已晚，无法以有实质意义的方式确定战略和优先事项。受访工作人员认为，环境署工作方案的拟定主要是一个自上而下的过程，而各种需求是在区域和次区域两级通过自下而上的方式确定的。

30. 对利益攸关方和工作人员的访谈突出表明，人们对战略规划进程是否有能力在中期战略和工作方案范围内把握任务规定并将其落实到项目中表示持续关注；例如：

(a) 环境署的特别举措²¹ 没有平衡地纳入环境署的业务和报告：虽然在工作方案中已经提出，但从访谈和文件中获得的证据表明，这项工作没有得到很好的支持，没有与环境署的其他活动挂钩，也没有向联合国环境大会全面报告结果。

(b) 在环境署工作方案中没有充分考虑到与环境署托管的多边环境协定之间可能实现的协同增效：由于有各自的理事机构，环境署与多边环境协定工作方案之间的协同增效历来没有得到充分利用。接受访谈的工作人员、包括多边环境协定的工作人员表示，虽然中期战略范围很广，但即使更为详细的工作方案也并不总是阐明其成员的需要，也没有对照环境署的成绩审议其业绩。然而，环境署提供的证据表明，就 2020-2021 年工作方案与多边环境协定进行了协商。

(c) 通过环境署旗舰科学产品发现的新问题没有系统地与环境署、常驻代表委员会和高级管理团队的讨论联系起来：接受访谈的利益攸关方和工作人员不清楚的是，如何将环境署的旗舰产品(例如，《全球环境展望》、《展望》简报和《排放差距年度报告》)纳入环境署的优先事项制定进程，包括纳入中期战略范围以外的项目和全球政策优先事项。由于联合国环境大会每两年一次核准工作方案，因此，没有临时机制核准为应对新出现的问题所作的修改。

(d) 环境署工作方案与《2030 年议程》保持一致，但尚未充分落实：在规划工作中逐步将可持续发展目标挂钩并作为参照，包括通过使环境署 2018-2021 年中期战略中的环境署次级方案与具体可持续发展目标相一致，并在 2020-2021 年度工作方案中提出具体指标。然而，接受访谈的工作人员和外部利益攸关方对以

²¹ 例如，见气候与清洁空气联盟对可持续消费和生产模式十年框架的贡献。

往周期提出批评，原因是在这些周期中没有作出深思熟虑的决定，来制定具有环境署具体目标、指标和活动的的项目，支持成员国实现可持续发展目标。

31. 此外，虽然各个项目与环境署的目标大致保持一致，但并未始终遵循对环境署相对优势或项目可持续性的评估。²² 由于战略规划进程与项目选择之间的联系不足，损害了环境署有区别地选择那些能够最大限度地利用其专门知识和满足利益攸关方需求的项目的能力。接受访谈的工作人员和一些外部利益攸关方确认，各个项目并未总是反映出在如何以最佳方式实现环境署目标方面制定了一项协调一致的战略，这影响到可持续性和供资。下文表 3 显示，2014-2017 年期间环境署项目产生影响的可能性和成果的可持续性呈下降趋势。

表 3
2014-2017 年被评价的环境署项目可能或更好的评级

年份	影响的可能性(百分比)	项目成果的总体可持续性(百分比)
2014	65 (n = 17)	37 (n = 19)
2015	36 (n = 28)	32 (n = 25)
2016	38 (n = 39)	49 (n = 39)
2017	43 (n = 37)	29 (n = 35)

资料来源：环境署评价办公室，评价综合报告(2014-2017 年)，2018 年 4 月(图二十三和图二十六)。

缩略语：n 为回答问卷者的数目。

战略规划进程与环境署确定优先事项机制之间的联系薄弱

32. 环境署有几个就优先事项和供资问题作出战略决策的内部机制，但这些机制相互脱节，并没有全面支持中期战略和工作方案的目标。这些机制及其面临的挑战包括：

(a) 高级管理团队和领导委员会：高级管理团队由包括区域办事处主任在内的所有高级主任组成，而领导委员会包括高级管理团队成员和多边环境协定秘书处的负责人。在查阅 2017-2018 两年期会议记录和对与会人员的访谈后发现，很少讨论供资、优先事项的确定以及在为优先事项和决策提供参考的工作方案或绩效审查方面取得的进展等问题。

(b) 项目审查委员会：环境规划署的项目通过项目文件加以阐述，并提交委员会核准。虽然接受调查的工作人员中有 59% 认为委员会是核准项目的适当机构机制，但一些编制项目文件的工作人员对项目文件粗略估计项目资源(内部资源和捐助者提供的资源)的做法表示关切。由于委员会核准的工作与后来完成的工作之间存在这种脱节，因此委员会难以就在资源稀缺情况下确定工作重点作出基于成果的战略管理决定。

²² 环境署，评价综合报告(2014-2017 年)(图十七、图二十和图二十三)。

(c) 预算审查委员会：预算审查委员会建议将非专用资金和大致指定用途资金分配给环境署的具体主题或业务活动。下文表 4 显示了预算审查委员会对 2018 年批款的建议。对委员会治理和会议纪要的审查表明，各项决定并不以环境署交付预期工作成果的战略为指导。对于在项目结果和影响方面所提交的提案，没有对作出拨款决定说明理由。²³ 接受访谈的工作人员熟悉委员会的程序，他们认为，资金可能更容易流向在委员会中有代表的办事处的项目提案，或流向执行主任在环境署确定的优先事项流程之外确立的“倡议/优先事项”。在接受调查而又熟悉委员会情况的工作人员中，有 72% 的人认为在战略分配资源方面缺乏实效。

表 4

预算审查委员会：2018 年向环境署划拨的大致指定用途资金

司/区域办事处	可动用的瑞典国际开发署资金	可动用的挪威资金	申请的 资金	建议的 资金	申请/建议的 资金百分比
执行办公室/首席法律办公室		297 000	297 000	297 000	100
机构服务司/绿色气候基金		361 800	361 800	361 800	100
管理事务办公室/理事机构秘书处(私营部门)		617 960	867 960	617 960	71
通信司	125 000	848 000	1 516 000	973 000	64
经济司	1 160 000	1 760 000	5 700 000	2 920 000	51
生态系统司	1 025 000	1 261 000	3 888 000	2 286 000	59
法律司	480 000	186 000	1 050 000	666 000	63
政策和方案司		2 725 200	2 803 200	2 725 200	97
科学司	100 000	1 632 600	4 073 000	1 732 600	43
非洲办事处	260 000	148 722	570 722	408 722	72
亚洲及太平洋办事处	200 000	866 000	2 450 000	1 066 000	44
欧洲办事处		245 000	421 360	245 000	58
拉丁美洲和加勒比办事处		587 000	1 760 000	587 000	33
北美办事处		212 000	215 000	212 000	99
西亚办事处		294 000	450 000	294 000	65
总计	3 350 000	12 042 282	26 424 042	15 392 282	58

资料来源：环境署，预算审查委员会的决定，2018 年 5 月。

33. 确保环境署战略优先事项为资源分配决定提供参考，是监督厅在 2016 年报告²⁴ 和 2015-2017 年环境署评价²⁵ 中提出的一个长期性问题。

²³ 预算审查委员会会议记录(2018 年 3 月 12 日、3 月 21 日、4 月 3 日和 4 月 16 日)。

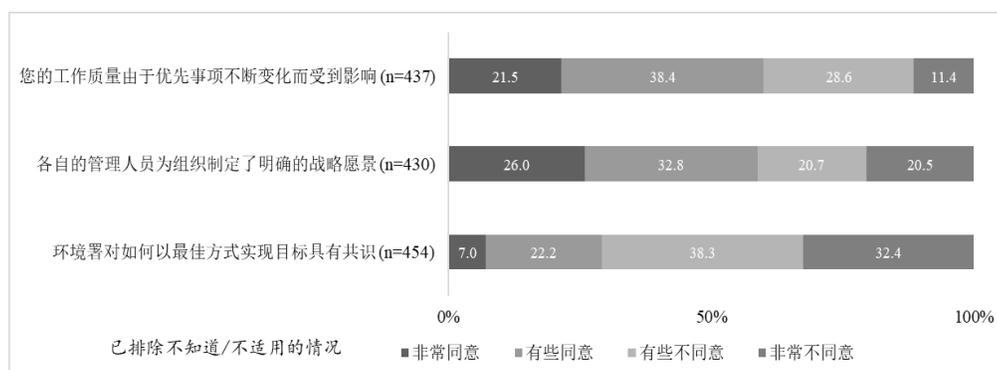
²⁴ E/AC.51/2016/2，建议 4；监督厅表示，环境署在为专题优先领域的活动分配资源方面尚未充分制定明确、透明的标准，也没有考虑到次级方案协调人的建议。

²⁵ 环境署对气候变化次级方案的评价，2015 年。

34. 对外部人员和工作人员的访谈证实，确定优先事项和阐述组织愿景孤立于战略规划和项目选择机制。包括高级别工作人员在内的工作人员感到关切的是，在指导环境署行动计划的协调、运作、供资和执行方面没有一个共同愿景。下文图八中的工作人员调查答复显示，虽然他们自己的管理人员大多制定了明确的战略愿景(58.8%)，但普遍认为缺乏共同愿景(70.7%)，优先事项的不断变化对环境署工作质量产生负面影响(59.9%)。

图八

工作人员对环境署愿景和不断变化的优先事项的评估



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

效率

B. 环境署在全球环境问题上的作用有所增强，但其供资模式依然不稳定

尽管全在全球环境问题上的作用有所增强，但核心资金更加不稳定，因为环境署没有把重点放在执行其资源调动供资模式和战略上，这影响了环境署确定和应对优先事项的能力

35. 在 2012 年举行的联合国可持续发展大会和在 2015 年通过《2030 年议程》之后，预计环境署将从经常预算和自愿捐款中吸引稳定、充足和更多的财政资源，以满足其任务规定的更高要求。²⁶

36. 在 2014-2017 年和 2018-2021 年中期战略文件中，环境署提出一种业务模式，根据这一模式，环境署将通过伙伴关系开展工作，以扩大其覆盖范围并发挥更大的影响力。这意味着通过联合国系统和多边环境协定秘书处，以更具战略性和更协调的方式与合作伙伴合作。²⁷ 然而，环境署没有得到高级管理层对此给予的充分机构关注和承诺，因此难以实施一种可以为承担其领导作用所需的核心工作提供充足资金的业务模式。

²⁶ 大会第 66/288 号决议，附件，第 88(b)段。

²⁷ 2014-17 年中期战略，供资战略。

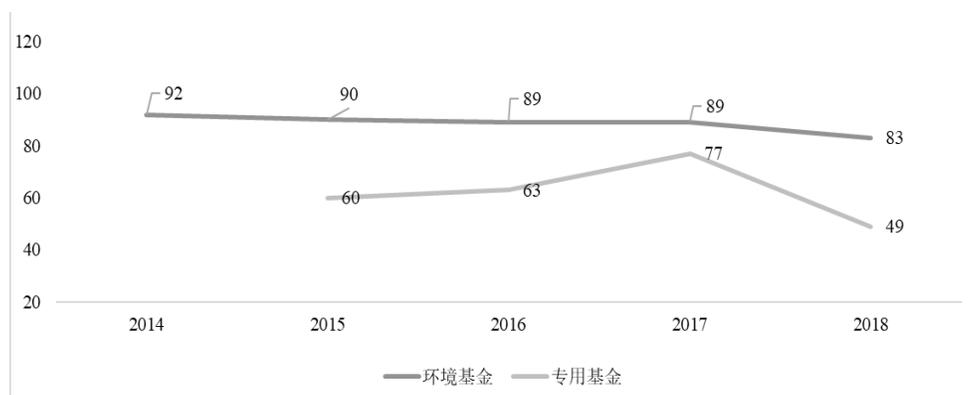
37. 为实施资源调动业务模式,环境署在 2013 年制定了资源调动战略(2017 年 11 月修订),并在 2017 年制定一项伙伴关系政策,作为其《方案手册》的一部分。关于私营部门伙伴关系的指导意见尚未发布。

38. 资源调动战略的目标是,确保拥有用于执行中期战略和 2018-2021 年工作方案的资金,侧重环境署的资源调动活动和工作,并指导工作人员筹资。该战略为各类基金确定了明确的目标和行动,这就需要环境署发展战略伙伴关系(包括与成员国和私营部门),发现新的筹资可能性。²⁸ 接受访谈的工作人员确认,没有对资源调动战略提供实质性支持或承诺,也没有达到 2018 年的执行目标²⁹ (见图五,工作人员对政策支持的评价)。因此,在资源调动战略中为各种捐款类型制定的具体目标未能实现。

39. 尽管联合国环境大会的任务规定具有普遍性,但上文图三显示捐款呈下降趋势。此外,下文图九显示,向环境署基金(包括用途灵活的环境基金和专用基金)捐款的会员国和实体数目大幅减少。

图九

向环境基金和专用基金捐款的国家数目：2014-2018 年



资料来源：www.unenvironment.org/about-un-environment/funding/why-invest-us/your-contributions。

40. 由于无法扩大环境基金,环境署严重依赖专用资金。接受访谈的外部利益攸关方和工作人员一致认为,这在很大程度上妨碍了环境署灵活应对成员国提出的核心活动请求,其中包括与科学、政策专门知识和能力建设支持有关的领域。例如,上文表 1 显示,环境审查次级方案是资金最少、人员编制最少的次级方案之一,在 2018-2019 两年期仅获得 7% 的预算,尽管中期战略表明,通过提供高质量的数据和资料来加强各国政府的能力是一项核心优先事项。接受访谈的工作人员指出,政策分析、环境紧急情况、通信和宣传以及《全球环境展望》等旗舰产品虽然是核心活动,但对捐助方没有吸引力,因此资金不足。

²⁸ 资源调动战略,第 3-7 页。

²⁹ 资源调动战略,第 2 页。

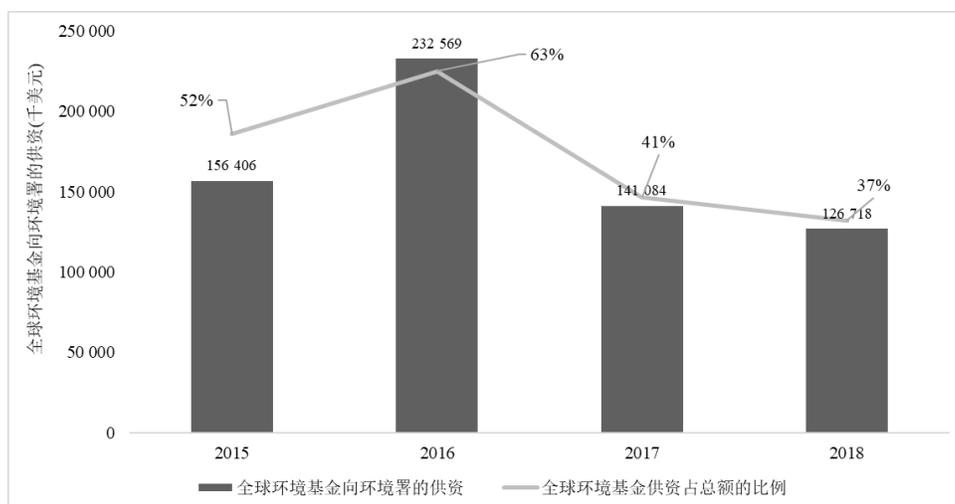
41. 由于资金短缺，环境署为了展示具体成果，把重点转向捐助方的优先事项、利用专用资金以及满足捐助方的要求，但这不一定催化变革和(或)应对与环境署科学和政策专门知识有关的法定需求和优先事项。

42. 同时，环境署的伙伴关系政策要求项目管理人员发现和利用伙伴关系，通过地方机构最大限度地发挥协同作用、调动额外资源以及提高效率，以加强能力建设活动，并增强全球、区域和国家各级成果的可持续性。然而，这项政策存在支持薄弱、不明确和管理不一致等问题(见结果 C)。环境署尚未建立适当的战略伙伴关系，以使这项政策取得成效。内部和外部受访者感到关切的是，由于没有提供足够指导，近年来建立一些令人质疑的伙伴关系。环境署无法提供 2014-2018 年合作伙伴综合名单。

43. 接受访谈的环境署工作人员、包括那些参与全球环境基金项目的工作人员表示，可以更好地利用环境署与各实体的战略伙伴关系来产生更大影响；例如，与全球环境基金和绿色气候基金的伙伴关系需要环境署领导层给予更多关注以及加强工作人员培训，以确保这些伙伴关系符合环境署的任务和工作方案。全球环境基金资助的项目被认为是与全球环境基金的目标保持一致，尽管这些项目与环境署工作方案相联系，但并不总是以最佳方式支持实现环境署的目标。全球环境基金占 2018 年环境署专用资金的 48%，但下文图十显示，与 2016 年相比，此类资金所占比例下降 32%。资金减少的原因可能是对环境相关资金的竞争加剧(见下文图十二)，以及全球环境基金投资组合经理职位空缺和已收到数额中存在外汇短缺。

图十
全球环境基金：对环境署的供资承诺(2014-2018 年)

(千美元)



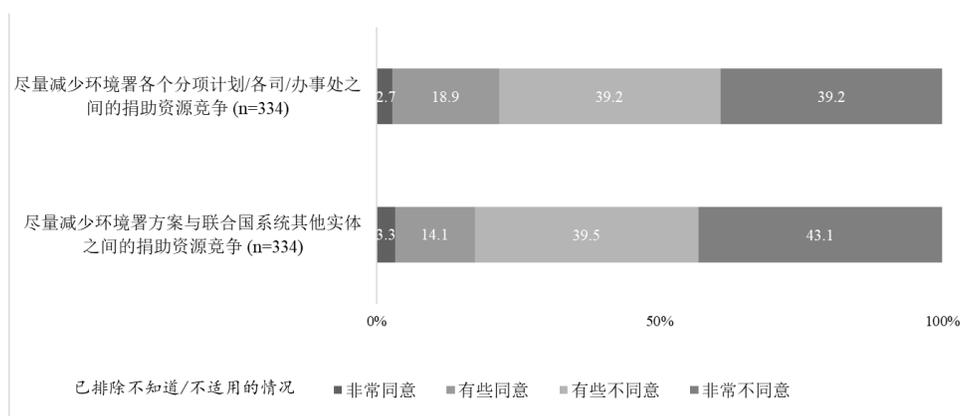
资料来源：www.unenvironment.org/about-un-environment/funding/why-invest-us/your-contributions。

环境署内部以及环境署与其他联合国机构之间存在的资金竞争造成和缺乏效率和协调一致

44. 在解决项目资金短缺问题以及确保获得员额供资所需的资源方面，工作人员感到关切的是，环境署内部存在着激烈的资金竞争，而没有顾及该组织工作的战略定位。方案管理人员表示，他们有自己的筹资办法，但往往没有考虑到整体资源调动战略执行不力这一问题。一些工作人员建议，依赖机构进行筹资将使他们的资源和员额面临风险。工作人员表示，而且常驻代表委员会成员也予以证实，存在寻求同一捐助者对不同项目提供资金的情况，这表明在筹资方面缺乏机构凝聚力、纪律和方向。

45. 对相同资源的竞争可能在该组织内造成了一种相互对立的工作文化，阻碍各司之间就共同负责的结果进行协作。环境署内部以及环境署与联合国其他机构之间的竞争造成效率低下，这在工作人员评估中表现得十分明显，表明该组织没有能力尽量减少各组织单位之间的竞争(78.4%)和与其他联合国机构之间的竞争(82.6%)(见下文图十一)。

图十一
环境署工作人员对资源竞争的评估*



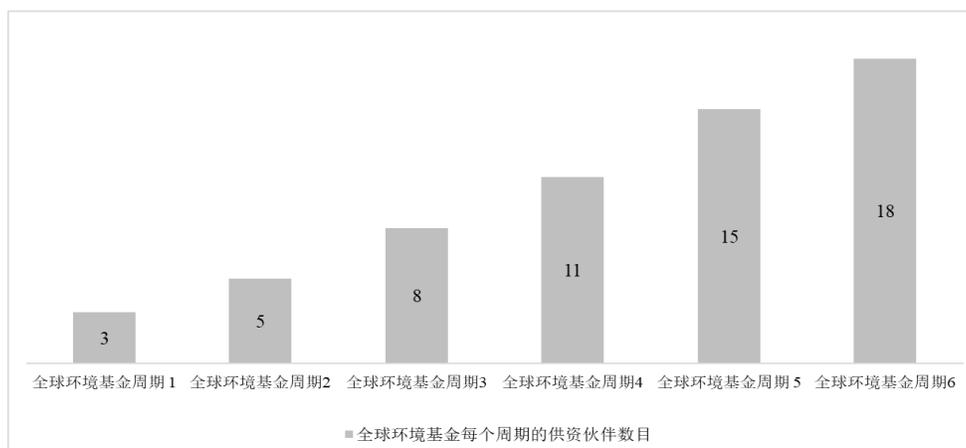
缩略语：n 为回答问卷者的数目。

46. 环境与可持续发展相结合具有重要意义，这使环境署成为联合国可持续性议程所有领域的中心。理想的情况是，这将促进从事环境工作的联合国各机构之间的合作。此类合作有一些突出的例子，其中包括与国际劳工组织、联合国开发计划署(开发署)、联合国工业发展组织(工发组织)和联合国训练研究所建立绿色经济行动伙伴关系；与开发署发出的贫穷与环境倡议；与联合国粮食及农业组织和开发署发出减少毁林和森林退化所致的排放量倡议。然而，由于没有为环境署优先事项或就如何以最佳方式利用环境署相对于拥有国家存在的较大组织所具有的比较优势提出明确的战略，因此产生了资源竞争、协作障碍以及联合国各机构在方案和财务执行方面的主导作用的竞争。

47. 下文图十二显示，全球环境基金中相互竞争的合作伙伴数目有所增加，从该基金第一周期的 3 个增加到第六周期的 18 个：第六周期中有 5 个合作伙伴是相互竞争的联合国机构。³⁰

图十二

全球环境基金供资伙伴数目：第一至第六周期



资料来源：<https://www.thegef.org/projects>。

效率和效力

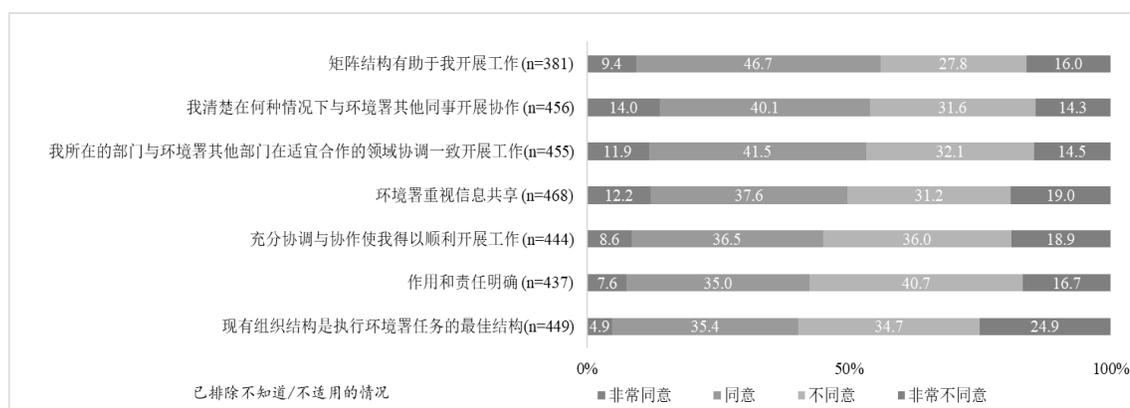
- C. 环境署的体制安排和管理办法促进了协调一致。然而，虽然环境署为有需要的领域制定了相关政策，但缺少问责、作用和责任不明、变革管理工作不完备、对政策执行支持不力都制约了政策效力

矩阵结构促进了协调一致，但在缺少适当变革管理流程的情况下推行改革，无法解决关键职能的问责问题

48. 第 11 段和表 2 所述的矩阵结构是环境署体制安排的一个核心特征。受访工作人员认为，尽管实施上存在难度，但该结构对于环境署实现成果至关重要。工作人员指出，矩阵结构作为一项协作机制，促进了协同增效。各司、次级方案、区域办事处和多边环境协定之间的协作实例包括：拟定亚洲的 SWITCH(可持续的水资源管理改进明天的城市健康状况)方案拟订、减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量联合国合作方案、化学品与健康处同生态系统司、巴塞尔公约秘书处、鹿特丹公约秘书处、水俣公约秘书处、斯德哥尔摩公约秘书处和濒危野生动植物种国际贸易公约秘书处开展内部协调。然而，如下文图十三所示，半数以上接受调查的工作人员(a)认为矩阵结构有助于他们开展工作(56.1%)并且明确他们何时应开展协调(54.1%); (b)积极评估部门间协作水平(53.4%)，但(c)对协作的充分性(45.1%)、(d)作用和责任的明确性(42.6%)以及(e)组织结构的有效性(40.3%)共识较低。

³⁰ 联合国粮食及农业组织、开发署、环境署、工发组织和世界银行集团。

图十三
工作人员对矩阵结构和环境署各部门协调情况的评估



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

49. 在 2016 年对矩阵结构作出调整，但这些调整没有解决环境署评价所查明的各项挑战。在审查组织结构图和政策备忘录并经工作人员访谈确认后，显示存在以下挑战：

(a) 信息共享和协调的业务成本巨大：实施矩阵结构需要大量资源，包括需要为各部门协作进行大量电话和电邮沟通，实施多项流程。

(b) 对涉及多部门的次级方案成果问责不明：2017 年以前，对工作方案供资的问责由各司和区域办事处负责，对次级方案成果的问责由指派给政策和方案司、协助开展贯穿各领域的职能的次级方案协调员负责。2017 年，为了使成果问责与供资挂钩，次级方案协调员的报告职能移交给其所驻各司(见上文第 12 段)。这导致对次级方案协调员所驻司以外的次级方案成果问责不明，且没有解决资源方面的挑战。此外，工作人员多次指出，由于次级方案仍然贯穿各个领域，次级方案协调员报告职能的调整本身就涉及利益冲突。

(c) 尚无单一系统可以全面反映环境署根据矩阵办法开展工作的情况：环境署尚无综合的项目管理数据库，可以反映矩阵结构，明确责任、作用以及与次级方案、各司和区域办事处的联系。因此，工作人员不了解其他司/区域办事处的活动，也不了解其对自身工作的具体影响。在常驻代表委员会会议上，代表们注意到有人提到这项挑战。环境署正在开发一个系统，但时间表尚不明确。

(d) 灾害和冲突次级方案的定位存在利益冲突风险：实务次级方案置于政策和方案司之下，该司主要负责就规划、监测和报告提供指导意见，包括就资源配置提供指导意见。

50. 根据内部报告，环境署在 2017 年还着手改革其他体制安排，旨在“使工作更加贴近服务对象……，将权力下放给区域和次区域办事处……，减少层级……，

简化程序。”³¹ 改革咨询委员会各工作组研究了各项问题，并向执行主任提交了建议。

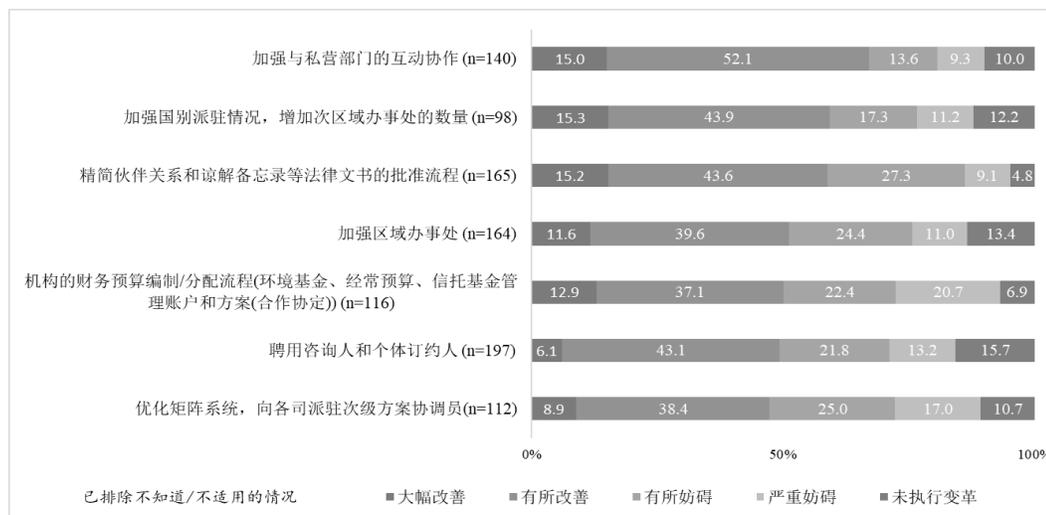
51. 改革包括撤销区域协调办公室，让区域主任加入高级管理小组，并为区域活动提供更多业务经费。这些举措加强了区域办事处和次区域办事处，改善了与驻在国工作和联合国国家工作队的对接，加强了与各国部长的联系。然而，区域办事处/次区域办事处同各实务司的关系依然存在争议。对环境署 2013 年至 2018 年期间的改革、预算文件、备忘录和政策的审查以及环境署开展的评价着重指出了以下有待解决的挑战：

(a) 办事处和各司之间责任不清：负责工作方案的实务司和区域办事处工作人员描述了区域办事处/次区域办事处的作用存在相互竞争情况：(a) 收集情报，培养关系相对于(b) 制定和实施区域供资项目。受访者报告说，这导致工作方案的制定和执行缺乏协调一致，各司与区域办事处协商不足，一些区域办事处无法提供工作方案所需的有关国家需求、政治氛围和文化的数据库。

(b) 区域办事处/次区域办事处的资源配置战略不明：各司和区域办事处在区域项目的资源配置上分工不明。向区域办事处/次区域办事处提供了经费，用于提升互动协作能力，但经费受到限制，致使区域办事处不得不为其活动开展筹资(成果 B)。此外，尚不清楚环境署区域办事处/次区域办事处战略将如何在秘书长的驻地协调员改革背景下发挥作用，是否会将联合国发展援助框架(联发援框架)纳入其中。

52. 一些亲历区域办事处改革的受访工作人员报告，其成果交付能力有所提高，另一些人的看法则没有那么积极(下文图十四)。

图十四
环境署改革对工作人员成果交付能力的影响



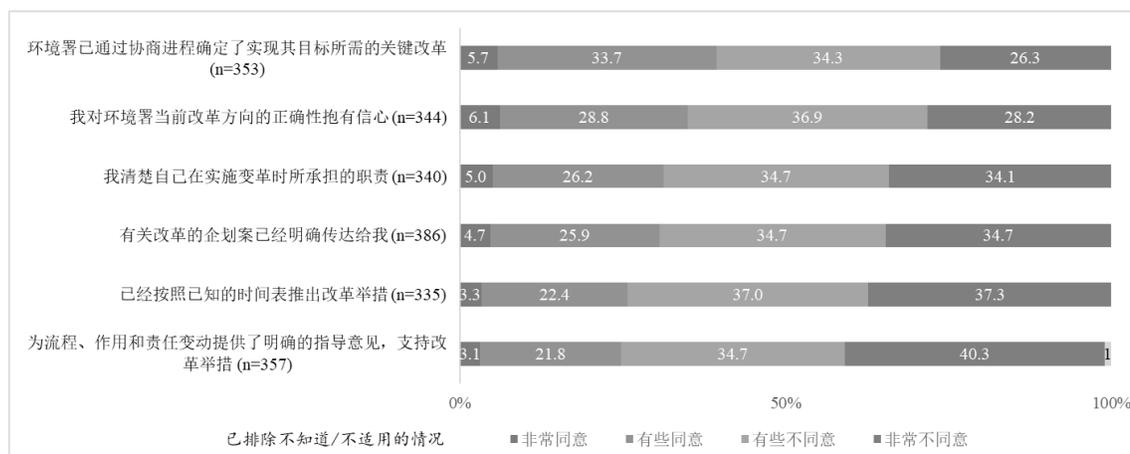
缩略语：n 为回答问卷者的数目。

³¹ 环境署执行主任发出的有关环境署改革的内部邮件(2017 年 9 月 5 日)。

53. 此外，对改革文件的审查、访谈及工作人员调查证实，环境署没有对变革管理给予足够重视。这导致执行工作无序、作用和责任进一步混淆、指导意见不明以及大多数工作人员消极评估环境署变革管理的各个方面(见下文图十五)。

图十五

环境署工作人员对内部改革的变革管理的评估



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

环境署为多数体制安排和工作领域制定了政策，但由于内部控制环境薄弱以及对执行工作的支持不全面，政策效力受到制约

54. 内部控制环境薄弱制约了环境署业务指导政策的效力。工作人员访谈显示，没有就如何实施政策和流程提供适当指导和开展适当沟通。因此，整个组织的政策应用情况参差不齐。在政策支持不到位方面，提及最多的问题是：

(a) 没有提供项目管理方面的培训或指导：由于工作人员没有接受过适当指导和培训，项目的制定、核准和实施缺少一致性。其结果是，项目文件没有为成果管理制和关于组织优先事项的战略讨论提供持续一致的支持。

(b) 伙伴关系政策不明确：伙伴关系政策不明确，特别是没有明确的适用多边环境协定的伙伴关系政策，从而导致执行困难。工作人员表示，新办法，包括使用伙伴关系门户网站，对伙伴关系协定的责任和问责架构不明，增加了官僚负担以及环境署与私营部门的互动协作风险。此外，监督伙伴关系协定的责任由治理事务办公室和可持续发展委员会共同分担，这加剧了混乱情况。

55. 表 5 显示了工作人员对各项政策的效用、适用水平和清晰度的评估情况。

表 5
工作人员与本职工作相关的环境署政策的评估

(百分比)

政策	有助于 本职工作	清晰明确	在所在得到 部门全面执行	在所在部门 得到部分实施
成果管理制	81	74	36	54
问责框架	76	67	41	49
性别平等和人权 保障	73	71	46	43
伙伴关系	73	65	33	54
传播和宣传	73	57	37	55
加强环境署的区域战略存在	73	54	32	58
民间社会和土著人民	70	41	29	52
知识管理	69	63	29	56
人力资源	65	40	22	55
企业风险管理	64	57	37	52
资源调动	54	36	22	51
	53	30	18	57

资料来源：监督厅进行的工作人员调查

56. 环境署在执行联合国秘书处项目管理规则时，其办法缺少平衡，且不太适合环境署项目的交付。工作人员指出，项目无从跟踪，“团结”系统存在缺陷(缺少项目管理工具且用户使用不便)，对秘书处政策和流程解读不一，因此导致资金支出不合时宜，财务报告不准确。行政指出，缺少支持政策的标准作业程序。³² 虽然外部利益攸关方对环境署的协作感到满意，但他们在项目管理方面也注意到了类似的挑战。

57. 环境署的评价多次提到以下关切，即没有明确、一致地适用环境署和秘书处的规则和流程，如表 6 所示。

表 6
接受评价的项目在某些方面的满意度或改善度：2014-2017 年*

年度	效率 (包括行政效率) (百分比)	监督、指导、 技术支持 (百分比)	财务规划 和管理 (百分比)
2017	47(n=38)	72(n=38)	42(n=36)
2016	55(n=39)	55(n=39)	51(n=38)
2015	52(n=30)	76(n=30)	53(n=30)
2014	62(n=20)	89(n=20)	75(n=18)

³² 一些办事处正在制定标准作业程序，但没有与总部或其他办事处开展协调。

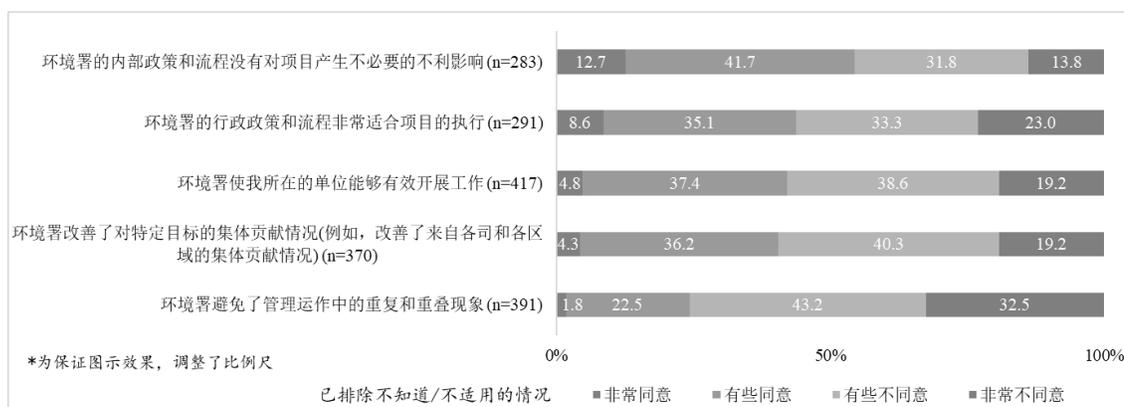
资料来源：环境署评价办公室，评价综合报告(2018年4月)(表30、48和51)

缩略语：n为回答问卷者的数目。

58. 受访工作人员主要对政策和流程的适用情况以及对项目管理造成的相应影响感到不满。图十六显示了工作人员的评估情况。

图十六

环境署工作人员对政策和流程的评估*



缩略语：n为回答问卷者的数目。

效力

- D. 环境署向各国政府切实提供科学评估、政策咨询和技术能力建设, 取得了显著成果。然而, 知识管理战略执行不力, 成果管理做法参差不齐, 妨碍了工作效力

环境署取得了重大成果, 但尚未充分执行任何知识管理战略, 以便在整个组织和向利益攸关方宣传政策、做法和成果, 供其仿效

59. 环境署 2014-2015 和 2016-2017 两年期方案执行情况报告显示, 该组织的目标指标实现率分别为 79%和 65%。这些报告与外部利益攸关方和工作人员的访谈结果相一致, 强调了各国政府和私营部门在环境署的报告、政策支持、数据、工具和分析的影响下所实施的变革。下文表 7 着重列示了部分环境署自报的业绩。

表 7

部分环境署自报的 2016-2017 年业绩实例

次级方案	环境署报告的采取特定行动的国家数目
气候变化	46 个国家执行了基于生态系统的适应措施
	24 个国家转让了先进的可再生能源技术和节能技术
	23 个国家制定、通过或实施了本国减排加战略, 以减少毁林和森林退化造成的排放
灾害和冲突	29 个国家降低了自然灾害、工业事故和冲突的风险

次级方案	环境署报告的采取特定行动的国家数目
	28 个国家评估和应对了自然灾害、工业事故和冲突，并开展了复原工作
生态系统管理	45 个国家将生态系统的健康和生产力因素纳入政策框架 36 个国家推动本国部门利用生态系统办法管理水生系统 28 个全球泥炭地倡议(由环境署发起)成员得到了环境署科学司的支持
环境治理	80 个国家在环境数据、国家工作队培训和项目执行方面获得了支助 12 个贫困与环境倡议成员把贫困-环境目标纳入本国政策规划和预算编制程序
化学品和废物	截至 2016-2017 两年期末，128 个国家签署了《关于汞的水俣公约》，88 个国家批准了该公约 39 国政府处理了水问题，包括履行了多边环境协定规定的义务
资源效率	2011 年以来，42 个国家、19 个县/市和 5 个地区通过和(或)着手执行了可持续消费和生产行动计划或绿色经济路径 在 SWITCH(可持续的水资源管理改进明天的城市健康状况)倡议的支持下，15 个国家制定了可持续消费和生产行动计划 20 个国家通过/启动了可持续公共采购战略
环境审查	“环境实况”在线数据平台为政策制定者提供了 900 多项环境指标 (https://environmentlive.unep.org/) 支持联合国统计司和所有 5 个区域委员会加强国家报告

资料来源：环境署 2016-2017 年方案执行情况报告

60. 环境署还强调性别平等和人权。在性别平等方面，环境署遵循其促进性别平等和环境的政策和战略(2015)，此举受到工作人员的高度评价(见上文表 5)。到 2017 年，环境署实现了《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》15 项指标中的 12 项，³³ 任命了性别平等问题协调人，并在中期战略和项目中纳入性别平等问题。³⁴ 此外，环境署还加大了对人权问题的关注。人权理事会第三十七届会议通过了第 37/8 号决议，以加强人权理事会人权与环境问题特别报告员的任务，并鼓励加强与环境署的协调。有关环境署的高级别报告和机构报告显示，环境署恪守联合国全系统人权原则。虽然环境署 2016 年和 2017 年的年度报告没有提到人权问题，但这一问题被纳入了 2020-2021 年拟议工作方案草稿。

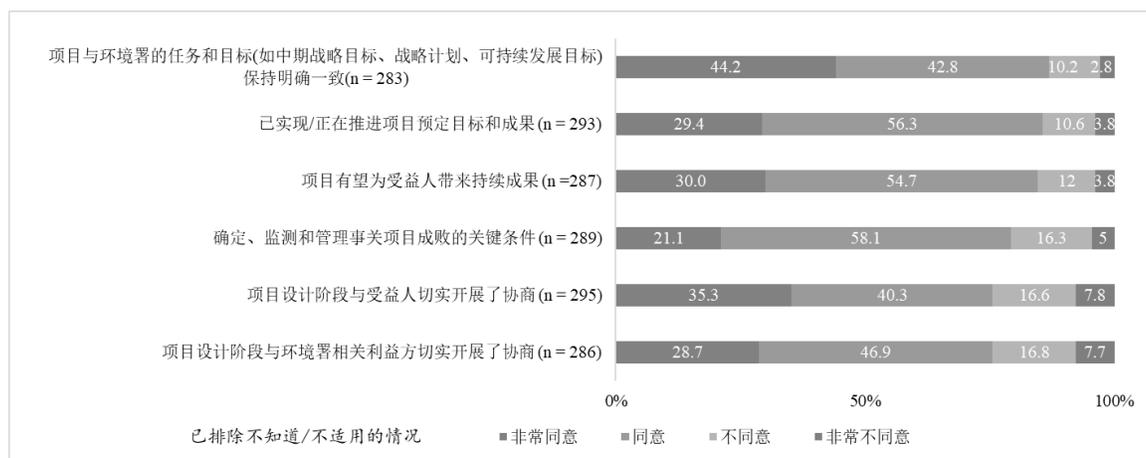
³³ 环境署，评价办公室，2016-2017 年评价综合报告(2018 年 4 月)，第 268 段。(注：没有评估多边环境协定)

³⁴ 同上，第 267 段。

61. 据工作人员和利益攸关方称，环境署向其受益方交付了高质量的产出。受访的环境署工作人员对其交付的项目以及受益方的预期成果给予积极评估(见下文图十七)。

图十七

环境署项目工作人员对本人执行的项目的评估



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

62. 环境署发挥召集作用，与各国政府互动协作，并通过伙伴关系提供技术专长，从而取得成果。环境署利用自身专长，并与联合国主要机构合作伙伴一道为执行项目开展共同治理，提高了多过政府部委协作的效力。这一行之有效的模式的实例包括：实施减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量机制、绿色经济行动伙伴关系、可持续消费和生产十年方案框架和贫困与环境倡议，以及实施特别举措，通过多边环境协定开展能力建设，发挥协同增效，并开展诸如热带景观债券和《关于非洲科学和技术的布拉柴维尔宣言》等协作。环境署的评价显示，在 2014-2017 年期间持续、有力地交付了产出，实现了直接成果(见下文图八)。

表 8

接受评价的环境署项目的满意度或改善度：2014-2017 年

年度	交付成果(百分比)	实现直接成果(百分比)
2017	79(n=38)	94(n=38)
2016	80(n=39)	98(n=40)
2015	77(n=30)	86(n=30)
2014	83(n=18)	90(n=20)

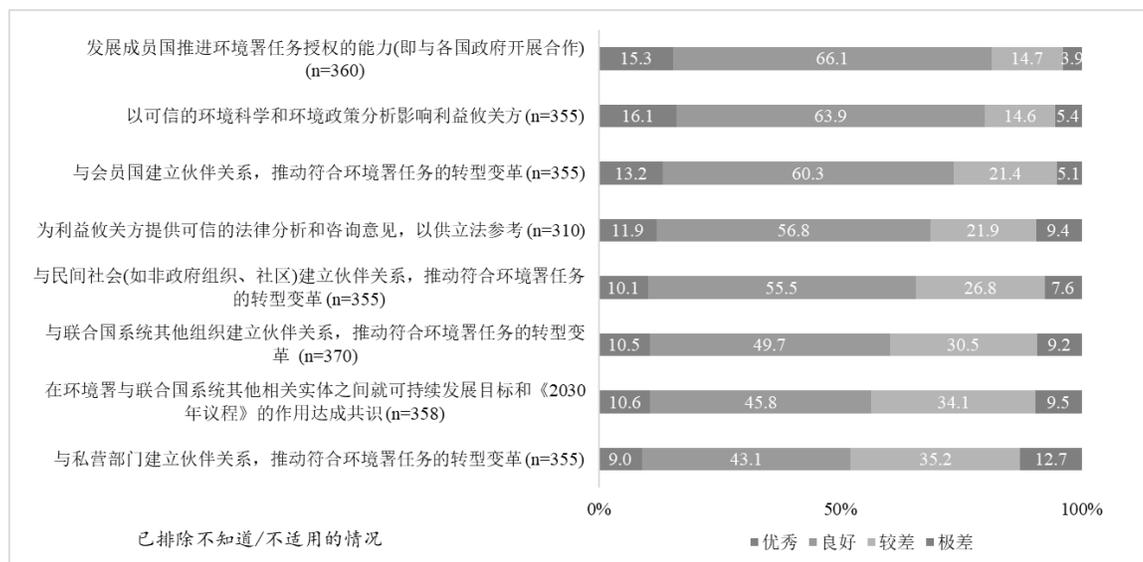
资料来源：环境署评价办公室，评价综合报告(2018 年 4 月)(图十七和二十)

缩略语：n 为回答问卷者的数目。

63. 如图十八所示，大多数工作人员对环境署通过提供支助交付产出的做法给予积极评估。但是，较之与私营部门的合作(52.1%)，与政府的成功合作(81.4%)获得更高的评估。

图十八

环境署：工作人员对与合作伙伴和利益攸关方共同取得的成果的评估



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

64. 大多数外部利益攸关方和工作人员认为环境署有机会利用伙伴关系和自身召集作用扩大影响，并要求加大努力，利用环境署的政策专长，扩大与其他政府和组织共同制定的解决方案。他们请环境署为监测可持续发展目标、制定最佳政策做法和促进南南合作提供更多支持。然而，由于这项工作要求保持相当大的灵活性、开展谈判以及在各国派驻人员，在严格指定用途的项目供资模式下，其资源配置面临诸多挑战。

65. 就整合项目成果而言，并没有一种显而易见的机制用来参考借鉴和传授知识。《环境署方案手册》没有提及知识管理战略或其他适合全组织共享信息的机制。2017 年对次级方案协调员的职能审查显示，该职能缺少系统性，加强战略指导可以对其有所助益。³⁵ 利益攸关方和工作人员确认，尽管执行了大量项目，但没有充分把握机会，从这些项目中汲取经验教训(或正面或反面)(第 30(a)和(b)段)，这一审查结果同样在 2016 年多边组织业绩评估网的评估中得到反映。³⁶

成果管理制在 2016 年之前实现了重大改进；然而，需要不断完善，进一步推动在决策过程中的数据使用、监测和评价

66. 自 2010 年以来，环境署积极推进成果管理做法。从 2010-2013 年中期战略汲取的经验教训已纳入之后的中期战略流程。通过咨询利益攸关方和工作人员对 2018-2021 年中期战略规划流程的意见，各次级方案制定了“变革理论”方法，改进了方法使用情况，并实行了基于指标的报告。在 2016 年，多边组织业绩评估网对环境署成果管理制给予积极的总体评价，但指出了成果预算编制(支

³⁵ 环境署评价办公室，2017 年 1 月。对次级方案协调职能的审查。

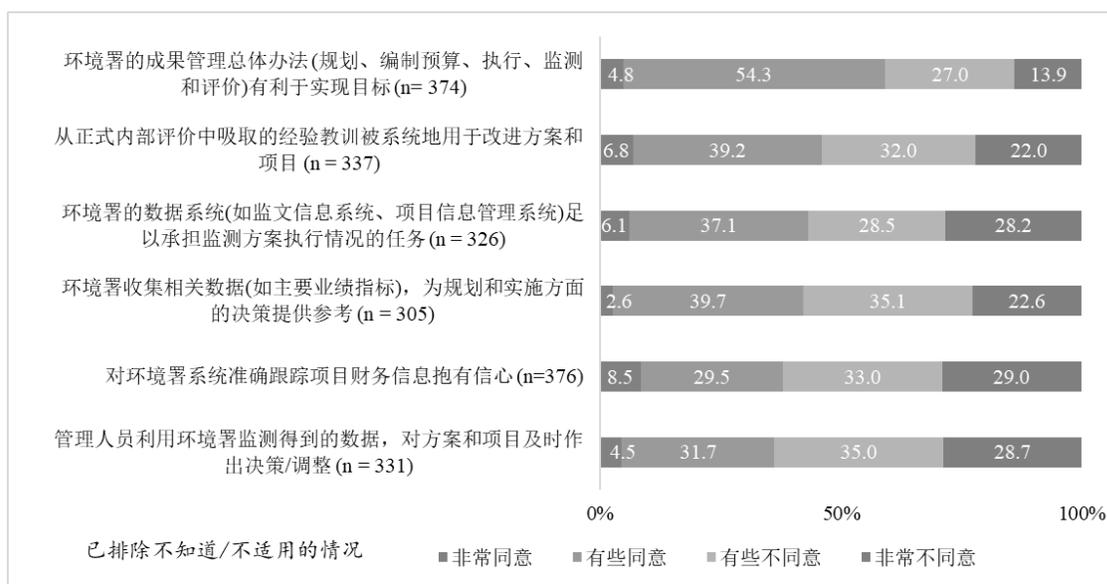
³⁶ 2016 年多边组织业绩评估网的评估，第 88 页。

出与成果挂钩)的应用以及项目成果的监测和报告方面的不足之处。与工作人员的访谈以及 2018 年常驻代表委员会的会议意见证实,环境署工作进度报告并未将活动、成果和经费支出紧密挂钩。部分原因是战略与供资之间存在薄弱环节,以及该组织的机构财务(成果预算编制)与战略规划、监测和报告相脱节。(见结果 A 和 B)

67. 工作人员多次提到,在改进成果管理制方面存在以下挑战:(a) 对有多个捐助方/供资来源的项目设置繁琐的项目报告要求;(b) 对已完成项目的成果评估工作投入不足;(c) 环境署的方案信息管理系统不足以监测项目、汇总成果,原因是战略目标指标和项目指标不匹配。

68. 受访工作人员对环境署的成果管理总体办法的评估(59.1%)高于评价使用情况(46%)、数据系统(43.2%)、精确财务跟踪(38%)和决策循证(36.2%)(见下文图十九)。

图十九
工作人员对环境署成果管理制的评估



缩略语: n 为回答问卷者的数目。

69. 环境署评价办公室根据 2016 年环境署评价政策开展项目评价,包括开展一些全系统或机构层面的评价(见下文表 9)。工作人员认为评价虽有价值,但没有充分用于决策,且工作人员使用方案评价的次数多于项目评价。采取这一做法的原因包括项目评估的时间安排(处于进程后期)以及接受评价的项目规模较小(需要捐助者供资)。环境署的评价人员指出,项目评价耗费时间,对环境署的借鉴价值有限。由于在评价所提建议的影响力或管理行动计划的效力方面没有后续机制,对成果管理制的评价支助收效不大。事实上,环境署的评价早已发现了监督厅本次评价所发现的许多问题。

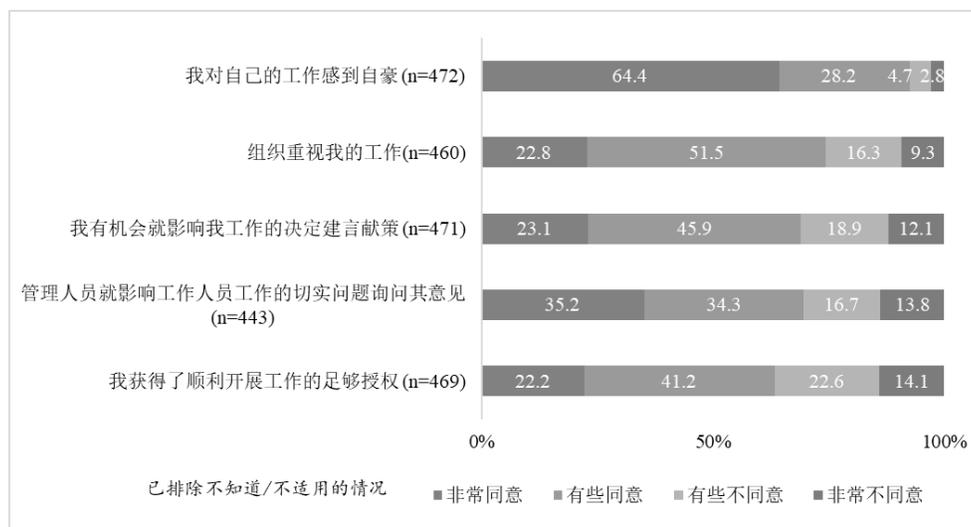
表 9
 监督厅对 2014-2017 年环境署开展的评价的分析

分析级别	评价次数	百分比
项目	95	85
一揽子项目或项目组合	10	9
次级方案	3	3
其他(如特定战略、信托基金、合作协议、中期战略)	4	4
共计	112	100

E. 尽管面临各项体制和管理挑战，环境署工作人员仍为其工作感到自豪，自觉受到组织重视

70. 尽管在体制安排和管理举措方面存在挑战，但受访工作人员(见下文图二十)对自己工作感到自豪(92.6%)，大多数人积极评估工作环境，而且能够交付成果(结果 D)。在会议和访谈中以及在外部利益攸关方与工作人员的互动协作中可以看到这种积极的职场文化。显然，所有受访工作人员显然都勤勤恳恳地为该组织工作。然而，接受访谈的工作人员和一些外部利益攸关方指出，内部政治、特别是环境署总部的内部政治导致近年来士气低落；认为领导层在确定优先事项时与该组织其他部门存在脱节；缺乏共识；信息共享不足(结果 C 和 D)。虽然环境署内部政治的影响在双边环境协定、区域办事处/次区域办事处和总部以外办事处表现得不甚明显，但许多工作人员认为与环境署总部存在脱节。

图二十
 环境署工作人员工作场所文化调查的结果



缩略语：n 为回答问卷者的数目。

五. 结论

71. 鉴于人们普遍认为环境问题作为可持续发展不可分割的一部分居于突出位置，环境署将一系列新任务和新办法纳入自身工作、战略计划、体制安排和管理举措，从而继续保持了该机构的现实意义。然而，依然存在各种差距，而且效果不彰的变革管理做法、对政策执行支持不足、作用和责任不清等问题制约了各项改革工作，而这又成为环境署实现业务效率的障碍。虽然环境署取得了不少成功，但其工作效力受到以下制约：各组织单位缺乏协调一致的战略；供资模式日益制约业务灵活性；知识管理和成果管理做法失衡，必须作出改进，才能改善环境署的问责制和学习情况。

六. 建议

72. 内部监督事务厅内部调查司向环境署提出两项关键建议和三项重要建议，均获环境署接受。

建议 1：关键(结果 A 和 C)

环境署应改革其战略计划实施方式，为此：

(a) 整合和跟踪所有重要任务和全球政策指示，包括(自上而下)整合和跟踪可持续发展目标和新出现的问题，并在该框架内优先考虑环境署的比较优势；

(b) (自下而上)汇总各区域论坛和主要利益攸关方提出的请求，并酌情根据环境署战略确定优先次序，以便制定协调一致的工作方案，并为每个次级方案制定项目实施规划。这一做法应涵盖所有项目，包括环境署对各国的支助(根据联发援框架提供)以及与多边环境协定的协作，并应通过内部优先排序机制来计算费用和确定优先次序，并由高层对照战略计划定期审查进度。

指标：战略规划流程，包括上述所有要素得到加强，中期战略和工作方案投入实施。

建议 2：关键(结果 C)

环境署应解决业务活动和战略计划之间的问责差距，为此：

(a) 厘清次级方案协调员、各司、区域办事处的作用、关系和责任，并加强与多边环境协定的协同作用，改善合作与协调，避免利益冲突和工作人员职能重复；

(b) 修订标准作业程序，支持在整个组织一致、有效地执行环境署和联合国秘书处的行政政策。

指标：根据战略优先事项修订组织设计，修订组织结构图，修订关键职位的职权范围，向有关工作人员传达修订后的标准作业程序。

建议 3：重要(结果 A 和 B)

环境署应制定并充分支持资源调动和伙伴关系战略，同时评估战略计划中提出的优先事项。高级管理层应对这些战略的执行情况负责。

指标：颁布和实施经修订的资源调动和伙伴关系战略并设定具体目标，并为此提出明确的行动计划、提供资源、开展培训以及向高级管理层提交进度报告。环境署能够在该组织以最佳方式为其目标提供资源方面提供指导并支持其核心工作。

建议 4：重要(结果 C 和 E)

环境署应根据自身组织文化确立变革管理进程，以支持改革，例如通过实施一个具有包容性、协商性和参与性的流程，对进度进行透明的审查，并向高级管理层报告。

指标：指派工作人员/单位监督已确立的变革管理进程，为支持变革开展宣传、制定准则和提出实施时间表。

建议 5：重要(结果 C 和 D)

环境署应加强成果管理制、学习和问责，为此：

(a) 收集可靠的项目数据，为实时管理环境署所有项目提供参考，从而改进整个环境署的项目协调、监测和报告工作。这项工作的开展应通过中央数据库进行，并应涵盖项目地点、上下级关系和财务信息，供所有管理人员查阅；

(b) 充分支持和实施知识管理战略，通过向各环境署实体及环境署合作伙伴和利益攸关方提供项目成果信息，推动组织学习；

(c) 通过定期向高级管理层报告建议执行情况并向常驻代表委员会介绍最新情况，在执行评价办公室所提建议方面加强对管理层的问责。

指标：知识管理战略得到执行，项目数据库建成并投入使用；管理人员定期向高级管理层和常驻代表委员会报告本报告所载建议的执行情况。

主管内部监督事务副秘书长

海迪·门多萨(签名)

2019 年 3 月

附件

联合国环境规划署管理层的回应

内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司在本附件中列出了收到的联合国环境规划署(环境署)对其评价报告的评论意见全文。这一做法根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立。

联合国环境规划署执行主任对关于环境署的评价报告的评论意见

联合国环境规划署(环境署)感谢内部监督事务厅(监督厅)提供就上述评价报告发表评论意见的机会。环境署认为这项评价十分重要,感谢监督厅提出详细的评价结果和建议。

环境署仔细阅读了报告,对评价结果和建议表示欢迎,这些评价结果和建议鼓励加强战略规划流程、加强问责制和透明度、实施顺应改革的变革管理以及注重成果。为此,环境署正在制定详细的行动计划,立足于当前已开展的工作,同时成立对高级管理层负责的专责小组,对照建议起草更多行动计划。

环境署同意报告提出的建议,在此谨补充以下意见:

建议 1

随着环境署着手执行 2020-2021 年工作方案并制定下一个中期战略,加强实施战略规划至关重要。环境署同意这项建议,并致力于通过区域论坛推动就这些问题与所有会员国、通过主要利益攸关方以及与主要利益攸关方持续开展对话与协商。

建议 2

问责制对于高效透明的运作至关重要,这包括明确次级方案协调员、各司、区域办事处的作用、关系和问责,以及与多边环境协定开展合作与协调。环境署同意这项建议,并已着手制定问责制框架。

建议 3

鉴于本机构 90% 以上的经费源于自愿供资,为应对这一问题制定明确、具有战略性的战略办法至关重要。环境署同意这项建议,在这方面正在修订资源调动和伙伴关系战略。

建议 4

环境署更加重视秘书长的改革,因此同意这项建议,将启动符合组织文化的变革管理进程,为此实施具有包容性、协商性和参与性的进程,包括在向会员国和高级管理层报告进展情况方面保持透明。

建议 5

环境署同意这项建议，并正在提高对数据和成果的重视程度。这包括审查成果管理办法、流程、培训和系统，包括为推出“团结”项目企业资源规划系统下一阶段做准备。

最后，环境署对监督厅提出这一综合评价报告表示感谢。在反思战略和模式以图进一步改善成果和服务之际，环境署将受益于该报告提出的结果和建议。
