



Distr.: General
6 December 2011



联合国环境规划署
理事会

Chinese
Original: English

理事会/全球部长级环境论坛

第十二届特别会议

2012年2月20-22日，内罗毕

临时议程*项目4

正在出现的政策问题：环境与发展

2012 - 2013 两年期工作方案和预算：联合国环境规划署与其为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定之间的责任制度以及财务与行政安排方面的进展报告

执行主任的报告

概要

本报告概括介绍联合国环境规划署自理事会/全球部长级环境论坛第二十六届会议以来，经与各相关利益攸关方磋商后，针对环境署与其为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定之间的责任制度和财务与行政安排方面的有关问题所采取的措施。本报告系依照2011年2月24日第26/9号决定第18段编写。

* UNEP/GCSS.XII/1。

一、 建议理事会采取的行动

1. 理事会不妨考虑按照以下所建议的思路通过一项决定：

理事会，

忆及其 2011 年 2 月 24 日第 26/9 号决定第 18 段。其中，理事会请执行主任经与各相关多边环境协定秘书处、联合国审计委员会、法律事务厅及所有相关机构磋商后，处理联合国环境规划署与它所管理的各多边环境协定之间的责任制度以及财务与行政安排等问题，

已审议 执行主任就理事会第 26/9 号决定第 18 段的执行情况所提交的进展报告，

1. *欢迎* 联合国环境规划署在执行第 26/9 号决定第 18 段方面所取得的进展和采取的行动；

2. *请* 执行主任经与各相关多边环境协定秘书处、联合国审计委员会、法律事务厅及所有相关机构磋商后，继续处理联合国环境规划署与其为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定之间的责任制度以及财务与行政安排等问题，以期进一步加强联合国环境规划署与上述多边环境协定之间的合作与协调；

3. *亦请* 执行主任就本决定执行工作的进展情况向理事会第二十七届会议报告。

二、 背景

2. 理事会/全球部长级环境论坛第二十六届会议上，执行主任递交了一份说明，内容关于联合国环境规划署（环境署）为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定所涉管理与行政权力的分配与演进问题。¹ 该说明进一步介绍了审计委员会围绕各多边环境协定的管辖权与自主权及其对环境署的影响等问题得出的结果。该说明提出了一些旨在明确和加强环境署与此类多边环境协定之间的责任制度的建议。

3. 上述会议期间，各国政府在有关 2012-2013 两年期预算和工作方案以及环境基金和其它预算事项的议程项目 6 之下审议了上述说明之中所含的信息。其讨论尤其侧重于环境署与其为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定之间的责任制度以及财务与行政安排问题。上述说明之中所述及的问题在其论坛之中也曾提出过，包括上述多边环境协定缔约方大会的会议。

4. 本报告旨在概括介绍环境署秘书处执行第 26/9 号决定第 18 段方面所采取的各项措施。环境署秘书处曾就本报告向其为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定秘书处征求意见和建议；已将 2011 年 12 月初之前收到的评论意见纳入本报告。按照上述决定的要求，环境署秘书处还与联合国审计委员会，并酌情与其它相关机构进行了磋商。此外，还将在适当的时候与法律事务厅磋商。

1 UNEP/GC.26/INF/21。

三、 迄今为止在责任制度以及行政与财务安排方面取得的进展

5. 就与联合检查组的一份报告²、执行主任 1999 年一份关于信托基金和对应捐助的管理成本问题的报告³、内部监督事务厅 2003 年一份关于环境署向辖下各公约提供行政服务情况的报告⁴以及执行主任设立的一个负责审查并提出旨在改进环境署辖下各公约秘书处行政管理工作的建议的工作队 2007 年一份报告⁵之中所述及的责任制度有关的各种问题而言，经酌情与各相关多边环境协定秘书处磋商和合作，环境署秘书处：

(a) 已针对各相关多边环境协理事务机构的各项决定开展了一项初步的审查与分析活动，以期确保上述决定完全符合联合国通行的规章条例。环境署秘书处正在酌情与上述协定的秘书处和理事机构磋商，处理这一问题，并在可能情况下采取纠偏步骤和措施；

(b) 为了确保执行主任的总体行政管辖权以及环境署与各多边环境协定秘书处及其工作人员行政作用与职责的分配问题得以明确，同时为了确保高效且有效地提供服务的负责能力得以提高，已将行政与财务事务的管理权授予《濒危野生动植物种国际贸易公约》（《濒危物种公约》）秘书长⁶，《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》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》执行秘书⁷，以及《养护野生动物移栖物种公约》执行秘书⁸；

(c) 已经修订了执行主任与《生物多样性公约》秘书处之间的行政约定。⁹ 经修订的约定于 2010 年 10 月召开的《公约》缔约方大会第十次会议上签署，并在缔约方大会关于《公约》行政管理以及 2011-2012 两年期工作方案预算问题的第 X/45 号决定中获得认可；

(d) 继执行主任与《濒危物种公约》常设委员会之间进行了大量的讨论之后，在《濒危物种公约》秘书处的有力支持下，已经在执行主任与常设委员会之间签订了一份新的谅解备忘录。¹⁰ 该谅解备忘录描述了拟由执行主任向《公约》秘书处提供的秘书处服务，并突出强调了若干问题，如：联合国规章条例的相关性及其对秘书处业务工作的适用性；财政与预算事务；行政支持，包括转移一大部分方案支持成本、秘书处工作人员及相关的雇用程序；以及项目评价和管理工作审查。在拟定该备忘录过程中，按照第 26/9 号决定第 18 段的要求，执行主任与审计委员会分享了草案，以征求后者对其中所采取的方法在建立执行主任与《濒危物种公约》秘书处之间牢固而有效的行政关系方面所具有价值的看法；

(e) 正在与《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》执行秘书就做出和与《濒危物种公约》秘书处之间协定之中所规定的安排相类

2 JIU/REP/2008/3。

3 UNEP/GC.20/26, 1999 年 1 月 19 日。

4 监督厅，参考编号 03-0193。

5 工作队关于环境署辖下各公约秘书处行政安排问题的报告。

6 于 2010 年 10 月 1 日签署。

7 于 2011 年 5 月 30 日签署。

8 于 2011 年 8 月 3 日签署。

9 UNEP/CBD/COP/10/L.48。

10 于 2011 年 9 月 1 日签署。

似的安排的各种选择方案开展讨论。据设想，一旦上述讨论工作已经结束，即可与《生物多样性公约》秘书处达成类似的安排。此外，环境署秘书处正在针对为相对较小或者预算或行政需求相对有限的各公约秘书处做出适当安排的各种选择方案，进行初步的内部研审；

(f) 已重点围绕审计建议的施行问题，以及在《联合国系统会计准则》（环境署现正执行该准则）和《国际公共部门会计准则》（环境署将从于 2014 年结束的会计分期开始，转而执行该准则）之下将多边环境协定的财务报告纳入环境署财务报表的理由问题，于 2011 年 10 月与审计委员会进行了磋商。预计审计委员会将在适当的时候发出磋商之后的致管理层函。就环境署秘书处而言，它已如以下各段所述，着手开展工作。

6. 环境署为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定的运转资金由信托基金掌握。应相关协定理事机构的要求设立此类信托基金，须由环境署理事会批准。此外，正如执行主任关于环境署为之提供秘书处或履行秘书处职能的多边环境协定所涉管理与行政权力的分配与演进问题的说明之中所解释的那样，所有的此类信托基金，和所有的环境署信托基金一样，均按照《环境署基金运作通用管理程序》第五条设立，并因此须遵守环境署的财务细则。

7. 此外，环境署为之提供秘书处或履行秘书处职能的所有多边环境协定的财务报表均纳入环境署的财务报表。这一作法可以追溯到 20 世纪 70 年代早期协定发端之初。审计委员会一贯支持这一作法，直到 2009 年首次提出这一问题。所有的多边环境协定信托基金均是在环境署之下，根据理事会应协定缔约方大会或缔约方会议的要求所通过的决定而设立的。环境署负责按照理事会所批准的那样，根据适用于环境署的联合国各项程序以及环境署环境基金的财务条例与细则，提供基金所涉行政服务。环境署秘书处遵照《联合国系统会计准则》编制其财务报表。尽管《准则》未就多边环境协定财务报表是否应纳入环境署财务报表的问题提供指导，但环境署秘书处认为此举符合上述准则。环境署秘书处就此指出，上述准则¹¹第 9 段规定各组织采用载于其附件的格式——上述格式清楚显示哪些资金可供会员国使用而哪些资金不可供其使用，报告收入、支出以及储备金和资金结余方面的变化。

8. 联合国大会已批准了一项联合国秘书处自于 2014 年结束的会计分期开始，全面采用《国际公共部门会计准则》的计划。该期限亦适用于环境署秘书处。一个设在纽约的执行小组正在与秘书处所有办事处的工作组协作——包括联合国内罗毕办事处、环境署秘书处以及联合国人类住区规划署（人居署）秘书处的一个联合小组，负责制定采用新准则的详细规定。该项工作将涉及将环境署为之提供秘书处或履行秘书处职能的多边环境协定的财务报表纳入环境署财务报表的问题，以及其它联合国方案与基金的类似作法。至于在这一过程中巩固各多边环境协定的问题，环境署秘书处和联合国内罗毕办事处将在于 2014 年采用《国际公共部门会计准则》之前的预备阶段，对该流程进行全面审查。将与联合国秘书处（包括其法律事务厅）以及审计委员会商定一个符合《准则》的会计流程。

9. 环境署秘书处还负责为“执行《蒙特利尔议定书》多边基金”提供财务及其它秘书处服务。该基金秘书处与环境署设于同一地点，其工作人员由环境署秘书处招募，持环境署的任用书入职。“多边基金”第一个会计分期（1990–1991 年）的财务报表被纳入了环境署的财务报表。不过，鉴于“多边

11 《联合国系统会计准则》第八版（见 <http://www.un.org/auditors/panel/docs/UNSAS.pdf>）。

基金”与环境署其它基金相比规模相当之大，且在环境署的财务报表之中意义重大，故与审计委员会商定，自 1992-1993 两年期开始，环境署秘书处不再将“多边基金”报表纳入其财务报表之中，而将其另行呈报。自采用该作法之日起至 2009 年，联合国秘书处和审计委员会未对此提出质疑。

10. 审计委员会的各种审计报告和初步观察意见均指出，有必要更加清楚地界定环境署秘书处与联合国内罗毕办事处在行政和财务事务上的职责分工，包括向各多边环境协定秘书处提供服务方面的行政和财务事务。环境署秘书处和联合国内罗毕办事处已就此采取行动，并创建了一个联合工作队，负责抓紧敲定界定两机构作用与职责分工的服务级协议的各项条款，并在适当的情况下共同落实两家组织所接受的审计建议。各联合工作组目前正在审核和起草最新的标准操作流程。上述进程还在继续进行，但环境署秘书处已采取行动，处理内部监督事务厅直接向它提出的主要建议之一，即在采购方面正式将权力交给联合国内罗毕办事处。

四、 后续措施

11. 在环境署与其为之提供秘书处或履行秘书处职能的各多边环境协定之间的责任制度以及财务与行政安排的明确性等问题上，已经取得了重大进展。环境署秘书处将继续与上述协定的理事机构、审计委员会、法律事务厅，并酌情与其它相关机构合作磋商，努力进一步加强与上述协定之间的关系。

12. 执行主任认为，上文所述在责任制度、行政和财务事务上所取得的明显进展表明了环境署秘书处如何与联合国内罗毕办事处、其它行政与财务服务部门以及各多边环境协定秘书处本身密切合作，配合和支持各公约秘书处在国家、区域和全球各级执行其任务的工作。