



经济及社会理事会

Distr.: General
6 April 1998
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第三十八届会议

1998年6月26日(第一期会议)

临时议程*项目 4(e)

方案问题: 评价

对方案和协调委员会第三十五届会议就环境方案评价所作的 建议的执行情况进行的三年期审查

秘书长的说明

1. 秘书长依照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218B 号决议第 5(e)(一)段的规定,谨转交附上的 1998 年 3 月 31 日内部监督事务厅关于对方案件和协调委员会第三十五届会议就环境方案评价所作的建议的执行情况进行的三年期审查的报告。各有关部门、规划署和机构对该报告作了审查。秘书长注意到该报告的调查结果并同意其各项建议。
2. 该报告将对环境和人类住区工作队的报告提供宝贵的资料。我曾要求该工作队提出报告,以帮助我编制供提交大会的关于改革和加强联合国在环境和人类住区领域各项活动的提议。

* E/AC.51/1998/1。

就环境方案评价所作的建议的执行情况进行的三年期审查

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告是根据方案和协调委员会第二十二届会议作出的决定提出的,以供在就深入评价作出各项决定三年后审查各项建议的执行情况。

联合国环境规划署已作出努力以落实委员会的各项建议。进展情况并不一致,特别是规划署需要更加注意(a) 利用联合国系统范围内的现有专门知识、(b) 支助执行各项环境公约和(c) 使非科学界,包括决策者和传播媒介更易取得资料。为处理此种情况已提出各项建议。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	4
二. 调查结果.....	5-33	4
A. 着重联合国环境规划署的作用.....	5-12	4
B. 行动的优先领域.....	13-28	6
1. 环境评估.....	13-18	6
2. 环境管理.....	19-22	7
3. 支助措施.....	23-28	8
C. 行政管理.....	29-33	9
1. 区域活动.....	29	9
2. 对主要团体的支持.....	30	9
3. 方案管理.....	31-33	10
三. 结论和建议.....	34	10

一、导言

1. 方案和协调委员会第三十五届会议审议了内部监督事务厅关于深入评价联合国环境方案的报告(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。委员会大体上同意该报告的主要目标,即重新着重于联合国环境规划署(环境规划署)的各项活动,加强其与联合国系统内外其他组织的伙伴关系,并适当考虑到其作为一个全球环境规划署的作用,因此,核准了该报告内的各项建议。ⁱ

2. 环境规划署理事会第十八届会议 1995 年 5 月 26 日第 18/5 号决定ⁱⁱ 欢迎内部监督事务厅的评价报告以及方案和协调委员会关于该问题的报告内的各项结论,并请环境规划署执行主任对内部监督事务厅报告内各项建议加以考虑和采取适当行动,并适当考虑到委员会的各项结论和建议。1997 年,环境规划署就各项建议的执行情况向理事会提出报告(UNEP/GC.19/INF.3)。

3. 1996 年年底,内部监督事务厅按照深入评价报告内建议 23 的设想,对环境规划署及其秘书处的各项行政措施进行审查(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。1997 年,环境规划署理事会和方案和协调委员会审议了该厅关于该项审查的报告(A/51/810)(见下文第 33 段)。

4. 内部监督事务厅中央评价股为确定委员会各项建议在何种程度上获得执行而进行的此项三年期审查,与过去各次三年期审查一样,是以对有关文件的审查、环境规划署和其他有关组织提交的资料和中央评价股为作出澄清和核实而进行的协商为依据的。

二、调查结果

A. 着重联合国环境规划署的作用

5. 环境规划署成立于 1972 年,以作为联合国系统内环境方面的行动和协调的联络点。环境基金由环境规划署负责管理,它的设立是要协助环境规划署发挥促进性的作用,为各项环境方案提供额外资金。自此以后,联合国系统内外许多组织便制定出各项国际环境方案。应当特别指出的是,1997 年在里约热内卢召开联合国环境与发展会议后,在环境和可持续发展领域里新行动者成倍增加,并日益参与联合国的各项审议、谈判和行动。此外,如秘书长 1997 年 7 月 14 日的报告(A/51/950,第 173 段)所指出,可持续发展委员会已成为一个重要的政策论坛,具有自主的理事机构和秘书处的国际环境公约也越来越多。

6. 在对环发会议进行的后续工作中,环境规划署着手进行一项漫长的工作,重新确定其作为协调者和推动者的作用,并使其行动着重于可持续发展的环境方面。但是,环境规划署在环发会议后的作用慢慢才获普遍了解。除诸如怀疑环境规划署的管理质量等其他因素外,这种缺乏明确性促使对环境基金的捐款没有达到 1989 年环境规划署理事会制定的每年一亿美元的指标,并在 1993 年达到高峰后便从 6,680 万美元降到 1996 年的 4,770 万美元(见下文第 31 段)。

7. 1997 年,为振兴环境规划署,理事会便通过了关于联合国环境规划署的作用和任务的内罗毕宣言。ⁱⁱⁱ 考虑到环境规划署的催化作用和按照联合国环境与发展会议通过的《21 世纪议程》^{iv} 大会 1997 年 6 月 28 日第 S/19 - 2 号决议附件第 123 段核可了关于环境规划署作用的宣言,“使规划署成为环境领域的主要行政管理机构,制订全球环境议程,在联合国系统内促进连贯一致地实施可持续发展的环境措施,并成为全球环境的权威性倡导机构”。1997 年初,内部监督事务厅建议环境规划署“把澄清了的作用转变成今后五年的明确行动计划。该计划应该载列可衡量或至少可观察的目标以及适用于每一方案和业务单位的基本进度指标”(A/51/810,第 138 段)。

建议 1. 环境规划署对新兴的环境问题的促进作用。 环境规划署在其关于新兴的环境问题促进作用方面应更多地利用联合国系统和国际科学界及其他专业界的贡献,以保证通过理事会和其他机构使具有广泛的国际意义的问题得到各国政府适当和充分的审议(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

8. 在 1995 年至 1997 年的审查期间,环境规划署与联合国各机构以及与其他组织和各界缔结了若干伙伴关系和协作协定。在若干领域继续与各机构进行长期合作;例如,环境规划署与粮食及农业组织在安全使用农药和保护遗传资源方面继续进行合作;它们对国际化学品贸易领域的自愿性事先知情的同意程序进行的联合行动导致制订出一项有法律约束力的文书。但是,有若干迹象表明环境规划署的催化作用并未尽可能利用联合国系统所提供的帮助。例如,关于环境评价,全球环境监测系统(监测系统)代表联合国系统监测和评价全球环境的集体努力;这项努力得到监测系统方案活动中心的支助(见 E/AC.51/1995/3 和 Corr.1,第 19 段)。在对本报告的早期草稿作出评论时,环境规划署指出,环境规划署最初设想的监测系统的职务基本上已由目前正

在研制的全球观察系统所取代。应当指出的是,1997年,环境规划署理事会在其1997年2月7日第19/3号决定⁷中对环境规划署关于世界环境状况的报告,《全球环境展望-1》,表示赞赏,并在其关于监测系统的1997年2月7日第19/4号决定中请执行主任在编制全球环境前瞻评估报告时更好地利用监测系统/空气和监测系统/水等项方案和全球资源资料数据库。在另一个方案领域,即化学安全领域,环境规划署在执行联合国环境与发展会议的各项建议方面发挥主要的作用,作为健全管理有毒化学品机构间可持续发展委员会的任务主管机构。1980年,环境规划署与国际劳工组织和世界卫生组织联合创办国际化学品安全方案;继联合国环境与发展会议后,国际化学品安全方案的任务获得加强和扩大。该国际方案的两各主要作用是通过进行健康和环境危险评价的办法建立安全使用化学品的科学基础和加强国家在化学品安全方面的能力。自1996年以来,环境规划署停止对该国际方案提供帮助。环境规划署在就本报告早期草稿作出的评论中说明新的协调机制,即组织间健全管理化学品方案,是实现扩大的国际化学品安全方案的概念的最佳办法,各国政府和政府间也都同意这一看法。

建议 2. 环境规划署在联合国系统内的环境方案协调 (E/AC.51/1995/3 和 Corr. 1):

(a) 在理事会的指导下,环境规划署应与各机构和方案的有关单位,以有助于其他机构承担更大业务和财务责任的方式协调联合国系统内的环境方案;

9. 环境规划署认为,在1995-1997年期间,由于许多机构缺乏资源,导致在一些领域的合作努力有所减少。各机构向中央评价股提出的评论是,环境规划署在协调与它们合作进行的各项方案从而使它们可以承担更大的责任方面未起主要的作用。如环境规划署能对各机构经常活动方案内的环境部分的发展起催化作用,这些机构便重视环境规划署所起的作用。有一个机构在采取新措施和承担较大财政责任方面发挥了有效的作用,它在1998年初指出,自1990年以来,环境规划署为支助该机构的各项努力所提供资金的数额减少了80%以上,而环境规划署对关于重建合作的定期询问也未作出响应。对环境基金的捐助的减少和环境规划署趋向于使用基金的几乎所有资源来资助各项内部项目,导致更有迫切需要确定环境规划署所能起的催化作用。

(b) 环境规划署内部方案一级的协调应是《21世纪议程》每一领域个别方案管理员的责任;他们应与联合国系统的对应人员保持持续的对话,同时不断审查环境状况和联合国环境方案的效力;应更有计划地利用在方案一级影响其他组织的机制,例如地球观察秘书处和人道主义事务部/环境规划署环境紧急情况联合单位;

10. 环境规划署强调其各方案管理人员完全负责其各项方案,而其工作方案是与其他国际组织协商制定的。在1995年至1997年期间,环境规划署着手制定其他方案协调机制。但是,在制定这些机制时,环境规划署主要关心的似乎是其各项活动的内部结合问题;不清楚环境规划署对建议2(b)的真正目的,即加强整个联合国系统的协调,给以多大的注意。虽然它与各机构有过几次密切合作;但是,在大多数情况下,所进行的持续性对话并没有达到该建议所设想的水平;这种对话至少可以避免使环境规划署规划已结合在其他组织的工作方案内的各种活动。

(c) 应根据为贯彻环发会议作出的安排进行政策一级的环境方案协调;必须在临时基础上与联合国系统内外的组织进行必要的额外协商。

11. 直至1992年,各项环境方案是在环境规划署执行主任的主持下,由环境事务指定官员在政策一级上协调的,该官员就方案的执行情况向理事会提出报告。自1993年以来,可持续发展机构间委员会在行政协调委员会(行政协调会)的范围内协调联合国系统执行联合国环境与发展会议各项建议,各个组织被指定为任务主管机构,以便在各具体方案领域里提供领导作用。理事会1995年5月26日第18/14号决定欢迎设立机构间环境协调组,即环境事务指定官员的后续安排,将它作为一个具有灵活性的协商咨询机构,于必要时召开会议,使环境规划署能够有效地执行其协调任务,并强调指出充分考虑到可持续发展机构间委员会的作用、职责和工作。1995年,若干机构不能确定环境协调组可以使行政协调会的现有协调机构增加多少价值。1998年初,环境规划署的一个主要伙伴向中央评价股指出,现有许多机构,不论是正式机构——例如可持续发展机构间委员会、行政协调会小组委员会、地球观察和环境协调组——还是非正式机构,在协调联合国各项与环境有关的活动,而且各机构不容易拨款派人出席只处理协调问题而不讨论具体技术问题的会议。

建议 3. 列入计划的环境规划署活动。执行主任应在其对每一预算项目的摊款调整 20 % 的权力范围内,在每一两年期重新部署环境基金方案资源,以解决其他机构对之没有确定职权、任可的专长或执行能力的新出现的问题。应从其他机构对之已发展了执行专长和能力或已从环境基金以外的其他来源获得额外经费的那些活动中,重新部署用于改拨经费的资源。经费的改拨应与有关机构协商进行(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

12. 环境规划署指出,该期间资源在各个优先领域的分配是确保各新问题获得确认,但是,严重的财政拮据却使资源的部署范围大大减少(UNEP/GC.19/INF.3,第 6 段)。环境规划署在诸如 1995 年通过的保护海洋环境不受陆地活动影响全球行动方案的新活动发挥了重大作用。环境规划署的常设单位,例如海洋和沿岸地区方案,可以处理此方案的重要方面;但是,环境规划署在最近各有关领域,例如淡水问题,采取的行动并不足够。加强环境规划署的行动,例如在淡水问题方面的行动,未必需要建立强大的内部能力,可更有效地利用现有各项机制,例如机构间全球环境监测系统/水方案和行政协调会水资源小组委员会,即以原始经费或费用分摊安排的办法将环境基金的资金划拨给其他组织。

B. 行动的优先领域

1. 环境评估

建议 4. 可依赖的科学评估。环境规划署以召集人的名义,应该通过独立的专家组促进可依赖的科学评估;议定的方案作为这些评估的结果,应该得到政府的指导和支持,就如在化学安全问题政府间论坛的情况那样(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

13. 环境规划署通过其促进可依赖的科学评估的合作机构网执行了建议 4;环境规划署也召集各种专家组,协助本方案评估各种问题。若干全球评估报告都得到理事会和科学界的好评;理事会要求促进与各国政府的协商程序,以编写诸如全球环境展望报告等报告。可依赖的科学评估也可以通过诸如世界气候方案,特别是世界气候影响评估和反应战略方案、气候议程、国际化学品安全方案、全球海洋观测系统、全球气候观测系统和最近成立的(和开始运作之后的)全球陆地观测系统等联合国各种机构间方案,系统地加以实施。

建议 5. 环境规划署内的环境评估。协调环境规划署环境评估次级方案协调员也应该协调有关整个环境规划署的评估活动,并且就评估活动的联合方案编制提出建议,以供执行主任考虑(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

14. 1995 年,环境规划署设立了环境资料和评估司,以协调 1996-1997 两年期工作方案的所有重要评估。1996 年末,环境规划署说明,已有资源只能使该司协调其中的一些评估(UNEP/GC.19/INF.3,第 8 段)。但是,监督厅认为将这些困难归咎于资源欠缺是碍难同意的。1997 年初监督厅报告指出,有相当多的 D-2 职级员额在履行所说的管理和协调职务(A/51/810,第 39 段),已设立的许多协调和管理委员会也到达累赘程度,而且“这个系统似乎不特别切实有效”(同上,第 64 段)。

建议 6. 被取代的环境规划署评估服务的终止。

目前在环境规划署内所设立的专门性数据库和服务,已经被其它机构所提供的服务所取代。例如国际潜在有毒化学品登记内的一些服务,这些数据库和服务就应该终止;在这种情况下,环境规划署就应该把这些要求重新定向,并且提供任何其他所需的最起码援助(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

15. 环境规划署还在查明它有那些专门数据库和服务已被其他机构所提供的服务取代。全球环境展望方案参与查明全球环境报告所需的各种核心全球数据。

建议 7. 取得科学数据的机会。环境规划署应该通过地球观察促进一个在联合国委托的方案内加强提供国家或国际一级的现有环境数据,以便促进打算提供给国家决策者的环境管理工具的提供(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

16. 地球观察是一个协调机制,通过这个机制,联合国系统各组织同各国政府和科学家合作收集数据,作为全面评估环境问题的基础。环境规划署没有利用地球观察作为促进提供让国家决策者使用的环境管理工具的主要机制。环境规划署在执行建议 7 时,反而大大依赖其本身的范围更窄的区域评估合作中心网络及其环境和自然资源信息网。环境信息网是为评估政策协商建立战略网并为其提供服务,同时也为获得目前和未来的区域和全球评估和报告所使用的数据提供方便。环境信息网方案,特别是其能力建设部分的实施是借助于环境规划署的种子基金。

建议 8. 环境资料状况的国家能力。环境规划署应该通过地球观察促进收集境资料状况的国家能力的增长,并且在国家一级利用它进行决策;这类计划应该包括公共参与数据收集工作,并且应该确保科学的有效性和适当的品质管制(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

17. 环境规划署与其他组织合作,出版环境状况资料来源书,以期协助各国政府编写其环境状况报告,并展开各种活动,以协助发展中国家建立环境评估能力。这是努力被视为是长期方案的一部分。

建议 9. 一套共同的指数。为支持可持续发展机构间委员会的工作,环境规划署的发展观察任务管理人应该确保地球观察优先协助各国制订和通过一套共同的可持续发展指数,用于国家和国际一级的决策和环境管理;政府能够在其报告中使用的一套初步的实际综合指数,应该完成以供可持续发展委员会进行 1997 年和《21 世纪议程》概览(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

18. 环境规划署与政策协调和可持续发展部(现在是经社部的一部分)合作执行这项建议。建议 9 所设想的时间表是无法遵守的;1997 年在一些国家开始试验一系列的指标。地球观察没有积极参与执行本建议。

2. 环境管理

建议 10. 促进国际环境协定的协调。环境规划署应该在其任务范围内,促进由于增加了同以下领域的有关国际组织签订的关于环境的国际法律协定的数目所产生的功能:(a)制订国际法,(b)执行各项条约,(c)制订和执行国家法律。要那样做,它应该召开会议提供支助服务,以及参与的组织和政府间机构之间交流信息。环境规划署这类活动的目标应该是要促进共同规划,避免重复,考虑到可持续发展委员会的工作和建议。(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

19. 环境规划署执行了许多有关建议 10 的活动。它在诸如环境法与可持续发展关系及环境损害责任与赔偿等问题方面安排了许多专家会议。它应各国要求向其提供制定国家环境立法方面的协助。关于各项公约,从 1995 年起环境公约秘书处每年召开两次协调会议;会议出席者扩大包括了不属环境规划署和其他国际组织所管的各公约秘书处。但是,1997 年初,监督厅的报告指出,环境规划署的组织结构没有载明其活动与各公

约的关系;各项公约未被当作“环境规划署可以通过它试图影响全球环境议程的战略手段”(A/51/810,第 27 段)。1997 年,大会第十九届特别会议,强调国际和国家各级应对特别是各公约之间的更佳生态联系进行科学评价;查明具有多种利益的方案;提高公众对各公约的认识。这些工作应由环境规划署执行(S-19/2 号决议,附件,第 119 段)。

建议 11. 一个关于国家和国际环境法的全面数据库。委托发展一个关于国家和国际环境法的全面数据库以及相关的使用者服务,应该加以执行,而不重复已经在其他组织有所发展的一些服务。环境规划署和自然保护联盟环境法中心之间的伙伴关系应该予以加强,国际自然及自然资源保护联盟资料库应该用来作为环境法的核心档案系统,环境规划署应该提供给自然保护联盟必要的资助,以便有适当的管理和进一步发展,特别是满足环境规划署的要求。环境规划署应该将其资源集中在发展对于使用者和伙伴的服务上(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

20. 1996 年,环境规划署和自然保护联盟同意合并这两个组织所拥有的环境法信息。预期建立全球数据库的联合项目的工作将于 1998 年底完成,这项工作包括开发共同核心档案系统和试办联合法律信息服务。只有到那时才能审查用户利益。

建议 12. 对公约秘书处的支助服务。环境规划署应该对它所管理的那些公约秘书处提供充分的支助服务。环境规划署应该协助取得更多的资金给各秘书处来执行需要它们专门知识的一些国家项目。环境规划署在执行其管理公约秘书处的职责时,应该确保例如工作方案获得执行,并且是以经济的方式,符合缔约方的决定。为了执行这些任务,环境规划署应该建立一个支助单位,具有所需的行政和实质能力;这个单位也应该同其他的国际环境协定秘书处相联系,以增进《21 世纪议程》关于环境法的任务的执行,并且避免支助服务方面的重复(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

21. 环境规划署继续通过设在日内瓦的环境规划署方案支助股和信息股,向其管理的各环境公约秘书处提供行政支助,并向各公约提供少量的实质性支助,同时也为设在蒙特利尔的《生物多样性公约》秘书处借调一名高级干事。但是,总的说来,所提供的支助没有大幅度改善各秘书处的行政工作。理事会 1997 年 2 月 7

日第 19/9 C 号决定鼓励执行主任和环境规划署负责管理的各公约秘书处开始作出安排,澄清其各自的作用和职责,并确定执行主任借以实施控制或监督的程序,以期提高效益和效力。大会第十九届特别会议强调各公约秘书处的体制安排应提供有效支助和高效服务,并确保它们具有必要的适当自主权(S-19/2 号决议,附件,第 119 段)。1997 年底,环境规划署应理事会第 19/9 C 号决定的要求,审查了这项安排的行政方面。在诸如筹款或用户获得信息的机会等领域如何加强合作的问题并没有加以审查。

建议 13. 向环境法和机构提供经费。分配给环境法和机构次级方案的经费比例应该恢复到 1992-1993 年的水平。应该建立一个代表环境规划署不同部门的工作队,以设计一个能够协调和利用环境规划署内所有的工作和有关环境法和机构的相关经费的方案(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

22. 理事会决定将环境基金资源分配给环境法和体制次级方案的比例从 1992-1993 两年期的 8.5%减至 1994-1995 两年期的 4%。1997 年理事会决定在 1998-1999 两年期将基金资源 5.5%分配给这个次级方案。在 1995-1997 期间,环境规划署筹得更多的资金来支持具体的环境法活动,例如非洲能力建设项目中的环境法和体制方案;但是,资助诸如上文第 20 段所说的环境规划署/自然保护联盟联合法律数据库等项目常常要花好几年。虽然没有成立建议 13 所构想的工作队,而且也没有明确的方案,但是环境规划署内部协调环境法活动似有改进;继这项建议之后将协调工作交给助理执行主任,由他监督环境规划署一些实质单位及其环境法方案。

3. 支助措施

建议 14. 能力建设。关于能力建设,环境规划署应当集中在(a)向其他组织和各国政府提供资料服务,供作可持续发展的策略规划用途;和(b)提供制订国家环境法和机构的技术指导方针和政策咨询意见(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

23. 环境规划署采取若干倡议,支助建议所查明的两个领域的能力建设,诸如上文第 16 段所说的环境信息网方案的能力建设活动。关于环境规划署在能力建设方面的作用,《内罗毕宣言》(参看上文第 7 段)将环境规划署的职责限制于在能力建设关键领域提供政策和咨

询服务。环境规划署因而负有一项新任务,可据以执行建议 14。

建议 15. 对能力建设的需要的评价。对需要的评价的原始来源应当是以作为国家一级环境规划署代表的开发计划署驻地代表。如有需要,环境规划署区域办事处应作为开发计划署驻地代表和环境规划署中央方案的连接环节。环境规划署应向开发计划署驻地代表和诸如世界银行和支助拟订和执行国家计划的联合国专门机构等组织的国别代表,经常提供关于什么是能够组织和提供服务的开发计划署活动的资料(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

24. 1995 年,环境规划署联合国开发计划署(开发计划署)敲定了能力建设合作框架协议,根据这项协定,开发计划署驻地代表可以充当环境规划署的国家一级代表,并成为需要评估的主要来源。环境规划署和开发计划署已在能力建设项目方面成了密切伙伴,以便在非洲和亚洲各国制定环境法和开发有关的人力资源。应当忆及,联合国大多数专门机构都在其职权范围里实施这方面的需要评估;环境规划署/开发计划署框架协议没有但应该将重要任务委派给驻地协调员而不是委派给驻地代表。

建议 16. 环境规划署在环境培训方面的作用。环境规划署不应当培植本身的培训努力,而应当促进由具有举办专业培训方案努力的国际组织组成的核心小组之间进行合作。环境规划署应当向这些组织提供援助,特别是要应执行组织的要求提供专业领域的工作人员的支助。环境规划署应当在培训之后的 6 个月到一年期间,或其他适当的期间,促进必要的后续行动,并从这项经验吸取教训(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

25. 环境规划署没有确立一项战略来促进一组核心国际组织间的合作,以便使自己不必涉及培训活动。环境规划署继续安排培训活动,并支持诸如各区域环境培训网等机制,以传播关于培训机会的信息。但是,即使在联合国系统内,各种缺陷和重复也都没有得到有系统的查明。关于培训结果,参加者的回馈大多数取自培训活动的最后一天,对实际利用的较长期评估也是不足的。总的说来,环境规划署查明培训优先需要、提供现有培训资源清册和评估已举办培训方案的长期成果等行动都还待进一步发展。

建议 17. 环境资料策略。除了各国政府之外,需要由环境规划署提供环境资料满足的主要群体都已列在《21 世纪议程》第 23 至 32 章内。关于继续保持或制作新的资料的决定应当根据: (a) 由需求带动的过程, (b) 没有其他组织具有更好的能力生产和分配这种资料的评价意见, 和 (c) 根据具体案件逐一审查并考虑到在分配者能力, 使用最具成本效益的媒体。这项策略的执行必须同区域办事处密切合作。环境规划署必须通过其区域办事处和核心点, 有系统地监测它所生产或赞助的资料是否到了原定对象群体的手上, 以及成效如何。根据这样监测所得的结果, 当前的资料活动安排和数目应当裁减, 取消最无成效的活动 (E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

26. 环境规划署试图通过其区域办事处和国家联络点监测信息是否传到目标群体以及这项信息的效率如何。总部所进行的评估和调查也用于同样目的; 但是, 环境规划署认为因 1996-1997 年基金资源减少而妨碍了执行。环境规划署国家委员会现有网络已增加利用, 事实证明这个网络在向各国政府、非政府组织、重要团体和一般民众重新传播环境规划署信息材料方面是有效的伙伴。因此, 若干效果较小的活动都予以取消, 包括支持非政府组织的信息媒体和区域青年顾问服务。遵照这项建议, 目前已加强重视将本方案所制作的现有信息材料重新包装以满足应具体要求。出版方案还有待精简。

建议 18. 决策者所用的资料中间人。环境规划署应当把它向政府和商界以及工业界决策者提供资料服务设计为主要是作为资料中间人的身份; 这些服务应当促进取得现有的有质量的资料, 并把资料的形式做成符合具体问题的需要; 这种服务不能主要通过硬拷贝出版物来履行 (E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

27. 环境规划署还没有建立起重要能力, 可作为政府和商业及企业决策者的信息中间人。1994 年, 环境规划署作出决定, 将其总部所有信息服务并成一个信息中心, 以便协调一致地传输信息。通过这次的合并, 预期区域和国家两级各种用户都可以更容易地取用他们所需的那种信息。但是, 经审查之后, 环境规划署管理当局于 1995 年决定, 继续利用现有的结构。应该指出, 1998-1999 两年期工作方案所查明的优先任务的制订工作还是环绕特定群众和环境规划署与之长期合作的科学网,

而非环绕可能不具有技术训练。以最效方式使用科学、技术或统计来源的信息的决策者 (E/CN.17/1995/18, 第 18 段)。

建议 19. 新闻资料。环境规划署应当提供旨在供给记者和媒体代表直接使用的新闻材料, 采用同新闻通讯社相同的定时发送标准和起草与报道方法 (E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

28. 环境规划署还以不同的方式向各种不同的用户提供新闻材料。但是, 大多数的信息产品诸如《我们的地球》杂志或与环境电视托拉斯共同制作的影片被环境规划署向欧盟委员会引为执行建议 19 的证据, 尽管这些产品有其本身的价值, 但与本建议的规定没有多大关系。环境规划署为报界制作的材料的内容, 例如新闻稿等大部分仍涉及环境规划署内部事务, 而非报导有新闻价值的环境问题和消息。虽有少数旨在与媒体界建立合作关系的个别倡议, 但无全面战略。1997 年, 环境规划署拟订了通讯战略, 方便在各级方案规划和执行中编入通讯活动。

C. 行政管理

1. 区域活动

建议 20. 把方案转移到区域办事处。总部的单位, 例如环境和经济以及淡水等单位, 人力资源有限, 其工作方案又需要经常与环境规划署以外的计划署进行接触, 这些单位应当设在经常进行接触的区域办事处。例如生物多样性、干旱土壤生态系统和防止荒漠化等方案, 所需的大部分资料、经验和资助机构都同在一个区域, 因此, 应当与环境规划署办事处同时设在一个区域里 (E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

29. 环境规划署各区域办事处通过把在例如环境法、工业及自然资源等领域的干事外调获得加强, 以便按照环境部长在各自地域所定的优先次序促进区域执行工作。一些区域办事处不容易发挥效率; 理事会要求评价它们的业务 (见下文第 33 段)。此外, 在建议 20 涉及的主要问题方面没有报道取得任何重大进展, 该项建议旨在促进外部组织与环境规划署负责协调全球方案的小单位互相协作。

2. 对主要团体的支持

建议 21. 对主要团体的支持。环境规划署应当制定与非政府组织和代表主要团体争取旨在更广泛

参与环境规划署各项活动和逐步增加由非政府组织执行的项目的其他组织。应当指派负责对环境规划署各方案执行这一战略进行后续行动的协调专员(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

30. 1995 年,理事会 1995 年 5 月 26 日第 18/4 号决定²注意到本建议和《21 世纪议程》所确定非政府组织的关键伙伴作用,请执行主任建立一个政策框架和适当机制以便同非政府组织协作,包括把协调专员的职能交由现任高级工作人员执行。1996 年,国际环境联络中心所收集和分析关于非政府组织的投入用于建立一个与非政府组织协作的政策框架。同一年,在推广方案的基础上,环境规划署开展了设在墨西哥城办事处的全球环境公民方案。该方案除其他外,与议员、宗教团体及专业人员协会建立新的伙伴关系。根据欧盟委员会所得的资料,不知道该方案与环境规划署有非政府组织参加的其他方案如何有效协调。

3. 方案管理

建议 22. 筹资。环境规划署应制订一个环境活动总筹资战略和建立一个机构执行之。机构应向环境规划署的所有单位和联合系统内外的其它组织就筹资机会提供意见,以补充和增加环境基金的影响,环境规划署应继续促进筹资活动,核可那些与其方案活动密切有关的项目(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

31. 环境规划署制订了由一名高级干事协调的筹资战略。资源调动股支助为增加对环境基金的自愿捐助和通过获得其他相对捐助及信托基金补充基金所作的努力;不过,提供更多筹资能力的技术合作中心因裁员而关闭。筹资战略的成绩有好有坏。按照 1997 年报告的数字,1994 至 1995 年,除指定用于项目的少数对应方捐助外,各类方案筹资的绝对数额均降低,这种情况于 1996 年持续下去。《内罗毕宣言》(见前文第 7 段)确定环境规划署筹资稳定、足够和可预测的问题为最优先考虑事项。如《内罗毕宣言》第 5 段所述,未来筹资的成功将取决于各“会员国对本组织的信心”和“在方案执行方面卓有成效,适切和具成本效益”。³

32. 环境规划署的 1996-1997 年环境基金资源调动战略指出“由于在环境领域的筹资方面的竞争,环境规划署必须确定改进筹资积极行动的备选办法和机会。最终目的是保证环境规划署方案的充分执行,并同时使联合国其他机构的方案对环境产生最佳影响”。⁶ 不过,

近年来环境规划署在筹资方面所作的努力大部分是为了保证自己方案得到执行,很少经费可以催化方式用于在其他方促进筹资和活动(见前文第 9 段)。在机构间环境协调组中或其他协调论坛上没有讨论为补充环境基金而共同努力筹资的问题。环境规划署未与其伙伴充分磋商或帮助它们查明其他经费来源,就停止对一些现行方案提供经费。各机构向欧盟委员会表示意见,认为由于缺乏这种共同努力的做法,因此在资源有限情况下,就会维持这样一种情况,即竞相向捐助机构筹措经费和重复各种倡议。

建议 23. 内部监督事务厅研究环境规划署改革的影响。考虑到环境规划署 1993 年和 1994 年进行的重大改革,内部监督事务厅应于 1996 年底进行独立研究,审查这项改革的影响和评价在环境规划署的管理状况(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。

33. 方案和协调委员会第三十七届会议审议了内部监督事务厅的报告(A/52/810)。⁷ 理事会在第十九届会议 1997 年 4 月 4 日第 19/29 B 号决定³中,请常驻代表委员会考虑到监督厅的报告和执行主任关于环境规划署管理和行政支助的报告,向环境规划署第二十届会议就如何使秘书处更有效率、更有效用、更透明提出具体建议。理事会在 1997 年 2 月 7 日第 19/22 号决定³第三节第 6 段中,还请执行主任与监督厅磋商,作为优先事项,评价环境规划署各区域办事处的作用、职能和管理,并在其第二十届会议以前就此提出报告。

三、结论和建议

34. 大体上,环境规划署已执行,或在执行深入评价建议 4、6、9、11、13、15、17 方面已取得重大进展(E/AC.51/1995/3 和 Corr.1)。环境规划署没有适当注意其他建议的要素,特别是(a) 利用联合国系统内的现有专门知识、(b) 支助执行各项环境公约和(c) 使非科学界,包括决策者和传播媒介较易取得资料。

建议 1. 执行方案和协调委员会第三十五届会议关于评价环境方案的建议。环境规划署应执行建议 1 至 3、5、7、8、10、12、14、16 和 18 至 22,适当注意到本报告突出说明的要点。环境规划署应向理事会第二十届会议提出关于这个执行情况的报告。

建议 2. 关于方案和协调委员会第三十七届会议的结论和建议的行动:应向环境规划署高级别部

建议 2. 关于方案和协调委员会第三十七届会议的结论和建议的行动: 应向环境规划署高级别部长和官员委员会提出本报告以及方案和协调委员会的结论和建议,以供审查和采取行动。应向理事会第二十届会议提出关于方案和协调委员会建议的执行情况的报告。

主管内部监督事务副秘书长

卡尔·帕施克(签名)

说明

¹ 《大会第五十届会议正式记录,补编 16 号》(A/52/16),第 246 段。

² 同上,《补编 25 号》(A/50/25),附件。

³ 同上,《第五十二届会议,补编 25 号》(A/50/25),附件,第 19/1 号决议,附件。

⁴ 《联合国环境与发展会议报告,1992 年 6 月 3 至 14 日,里约热内卢,第一卷,会议所通过的各项决议》(联合国出版物,出售品编号 E.93.I.8 和更正),第 1 号决议,附件二。

⁵ 《大会第五十二届会议正式记录,补编 25 号》(A/52/25),附件。

⁶ 环境规划署,秘书处政策声明,1996 年 2 月 10 日。

⁷ 《大会第五十二届会议正式记录,补编 16 号》(A/52/16),第 311 至 315 段。