



生物多样性公约

Distr.: General
19 September 2024
Chinese
Original: English

生物多样性公约缔约方大会
第十六届会议
2024 年 10 月 21 日至 11 月
1 日，哥伦比亚卡利
临时议程*项目 7
《公约》的行政管理和信
托基金的预算

作为卡塔赫纳生物安全议定
书缔约方会议的生物多样性
公约缔约方大会
第十一次会议
2024 年 10 月 21 日至 11 月 1
日，哥伦比亚卡利
临时议程*项目 6
《议定书》的行政管理和
信托基金的预算

作为关于获取遗传资源和公正和
公平分享其利用所产生惠益的名
古屋议定书缔约方会议的生物多
样性公约缔约方大会
第五次会议
2024 年 10 月 21 日至 11 月 1
日，哥伦比亚卡利
临时议程*项目 6
《议定书》的行政管理和信托基
金的预算

秘书处职能审查

秘书处的说明

1. 生物多样性公约缔约方大会在第 15/34 号决定第 35 段请执行秘书与联合国环境规划署执行主任协商，对秘书处的结构以及秘书处工作方案的执行情况进行一次外部深入职能审查，同时考虑到成果预算制框架、CBD/COP/15/7/Add.1 号文件所载初步风险评估、内部监督事务厅审计报告提出的建议和发现的风险，以期根据《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》和缔约方注重执行的情势，更新秘书处的结构和员额叙级，提交缔约方大会第十六届会议审议和采取行动。
2. 进行全面职能审查是一项复杂和耗时的工作，需要一个组织的所有工作人员积极参与，组织负责人需要展现坚定领导力和战略远见。因此，秘书处 2023 年为所有工作人员组织了一次务虚会，为编写范围界定报告和启动职能审查提出了宝贵意见。由于任命新执行秘书的过程漫长，在此期间，副秘书长除履行其副职外，还需承担代理执行秘书的职责，而且其他高级管理职位也在征聘之中，再加上整个秘书处人力资源紧张，因此无法在本届会议之前采取行动，启动职能审查。

* 分别为 CBD/COP/16/1、CBD/CP/MOP/11/1 和 CBD/NP/MOP/5/1。

3. 在新执行秘书于 2024 年 7 月上任后，秘书处委托一家咨询公司编写一份范围界定报告，以协助启动职能审查，本届会议之后便可开展职能审查。编写范围界定报告的目的是：

- (a) 审查进行职能审查的背景；
- (b) 就职能审查可能重点分析和评估的领域提出建议；
- (c) 就职能审查的总体方法提供一些提示；
- (d) 就本届会议需要立即注意的秘书处业务所面临重大业务风险提出初步意见。

4. 顾问编写的职能审查范围界定报告以秘书处收到的原样附于本说明之后。

生物多样性公约秘书处职能审查范围界定报告¹

一. 执行摘要

本报告受生物多样性公约秘书处委托编写，目的是协助启动公约缔约方大会第十五届会议授权进行的外部职能审查。

本报告的主要目的是，提出全面功能审查进程的大致范围和可能的要素，为全面功能审查奠定基础。本报告无意预先确定全面审查进程的任何要素或结果。

根据《公约》及其各项《议定书》的演变情况，并且根据秘书处一直以来承担的相应工作，本报告审议秘书处在向缔约方提供高成效和高效率支持方面所面临的障碍和挑战。在这一背景下，本报告提出职能审查可能需要分析和评估的重点领域，并就这一进程的总体方法提出一些提示，包括审查职权范围草案的要素。

根据秘书处进行的企业风险评估初步结果，并且根据内部监督事务厅和联合国审计委员会的意见，本报告还就需要缔约方大会第十六届会议立即关注的秘书处业务所面临关键业务风险提出初步意见。

二. 背景

1. 在 2022年12月举行的第十五届会议上，生物多样性公约缔约方大会（缔约方大会）通过了《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》（《全球生物多样性框架》），并决定该框架“应作为2022-2030年期间《公约》及其议定书执行工作以及各机构和秘书处的一个战略计划，在这方面应利用《框架》，根据其长期目标和行动目标，更好地调整和指导《公约》及其议定书各机构以及秘书处的工作以及秘书处的预算”。² 与此同时，作为卡塔赫纳生物安全议定书缔约方会议的公约缔约方大会第十次会议通过了《卡塔赫纳生物安全议定书》执行计划，作为《2011-2020年战略计划》的后续行动。执行计划“以全球生物多样性框架为支点并补充该《框架》”。³

2. 在这一背景下，缔约方大会在同一届会议上请执行秘书“对秘书处的结构以及秘书处工作方案的执行情况进行一次外部深入职能审查，……以期根据《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》和缔约方注重执行的情势，更新秘书处的结构和员额叙级，提交缔约方大会第十六届会议审议和采取行动”。这一职能审查将与联合国环境规划署执行主任协商进行，“同时考虑到成果预算制框架、

¹ 由 Andreas Engler 和 Cyrie Nikuze Sendashonga（顾问）编写。

² CBD/COP/DEC/15/4, 第 8 段。

³ CBD/CP/MOP/DEC/10/3。

CBD/COP/15/7/Add.1号文件所载初步风险评估、内部监督事务厅审计报告提出的建议和发现的风险”。⁴

3. 缔约方大会第十五届会议之后，2023年2月，时任执行秘书伊丽莎白·马鲁玛·穆雷玛女士离开秘书处，联合国秘书长指定戴维·库珀先生担任代理执行秘书，任期至2024年7月阿斯特丽德·肖梅克女士加入秘书处、担任新任执行秘书为止。

4. 进行全面职能审查是一项复杂而耗时的工作，需要一个组织的所有工作人员积极参与，执行秘书需要展现坚定领导力和战略眼光。由于任命新执行秘书的工作耗时较长，副执行秘书除其副职之外，还需要承担代理执行秘书的职责，同时考虑到整个秘书处的人力资源紧张，因此无法在缔约方大会第十六届会议之前采取行动，启动职能审查。

5. 虽然延迟审查并不是设想或计划之中的事，但可以看出延迟审查有其好处，因为秘书处在缔约方大会第十六届会议之后进行审查时，将已有两年支持实施全球生物多样性框架的经验，这有助于根据全球生物多样性框架的支持要求，评估当前结构以及方案和业务职能的成效和效率。此外，审查工作将能够考虑预期缔约方大会第十六届会议将做出的决定，包括与第8(j)条有关的新工作方案、遗传资源数字序列信息或涉及实施全球生物多样性框架工作科学和技术需求的新工作领域，这些因素可能对《公约》各项工作方案和秘书处需要的支持产生重大影响。因此，在缔约方大会第十六届会议之后进行职能审查将能够充分反映这些新情况。

三. 本报告的宗旨和要素

6. 本报告受秘书处委托编写，目的是协助启动将在缔约方大会第十六届会议之后进行的职能审查，本报告：

- a. 审查进行审查的背景；
- b. 提出可能重点分析和评估的领域；
- c. 就职能审查的总体方法提出一些提示；以及
- d. 就需要缔约方大会第十六届会议立即关注的秘书处业务所面临重大业务风险提出初步意见。

7. 本报告所作评估的基础是对相关文件进行的案头审查，包括秘书处提供的正式文件、补充分析和统计数据，以及秘书处工作人员对一系列旨在帮助了解主要关切和压力点的探究性问题的初步意见。必须指出的是，征求这些意见绝不是为了预先阻止工作人员和外部利益攸关方系统地参与将在缔约方大会第十六届会议之后进行的职能审查。

⁴ CBD/COP/DEC/15/34, 第35段。

四. 职能审查的背景⁵

1) 《公约》的演变和秘书处承担的工作

8. 近年来，生物多样性面临的全球性威胁日益紧迫，各国政府、民间社会和广大民众对生物多样性正以人类历史上前所未有的速度在全球范围内恶化的认识也不断提高。人们认识到阻止生物多样性丧失十分紧迫，通过《全球生物多样性框架》是这种认识的最新表现。

9. 人们日益认识到需要在生物多样性方面采取全球协调行动，具体体现是，《公约》下的工作范围扩大，并且需要其秘书处提供相应支助。随着《公约》日臻完善，其工作方案和秘书处的工作范围也扩大，最显著的是增加了两项补充协定，即《卡塔赫纳生物安全议定书》（2000年1月29日通过，2003年9月11日生效）和《遗传资源获取和惠益分享名古屋议定书》（2010年10月29日通过，2014年10月12日生效）。这两项议定书生效后，还在每个机构下设立了一个履约委员会。此外，还增加了两个新的工作组或附属机构，一个是1998年5月设立生物多样性公约第8(j)条和相关条款问题不限成员名额特设工作组，另一个是2004年2月设立的审查公约执行情况不限成员名额特设工作组，该工作组于2014年10月被执行问题附属机构取代。

10. 《公约》历史上的其他重要里程碑包括在缔约方大会第十届会议上通过了《2011-2020年战略计划和爱知生物多样性目标》。此外，《关于赔偿责任和补救的名古屋-吉隆坡补充议定书》于2010年10月15日获得通过，并于2018年3月5日生效，这是《卡塔赫纳生物安全议定书》的补充议定书。

11. 多年来，《公约》及其议定书下的工作范围不断扩大，这意味着对秘书处的支助需求稳步增加，若干指数体现了这种情况。例如，需要提供服务的会议数量显著增加，现在还包括各种咨询机构的会议，如资源调动问题非正式咨询小组、分享利用遗传资源数字序列信息所产生惠益问题不限成员名额特设工作组和融资报告技术专家组。

12. 就政府间会议而言，⁶ 秘书处在2023年和2024年为九次此类会议提供了服务，而在谈判《全球生物多样性框架》之前的任何特定两年期期间，只为五次此类会议提供了服务。附属机构会议的平均与会人数从《全球生物多样性框架》谈判前的约700人增至2023年的860人和2024年1月至8月的2 300人。秘书处会议事务股⁷提供服务的会议数量从2021年的13次增加到2023年的35次，2024年上半年达到23次。同样，该股处理的文件量也从2021年的144份和2022年的481份增加到2024年上半年的227份。因此，为这些会议提供服务对提供方案支助的工作人员和负责行政管理、会议事务、编辑、翻译、登记和与会者差旅安排的辅助人员造成了越来越大的压力。与此同时，为会议提供服务的工作人员人数数年来没有增加，似乎明显人手不足。⁸

13. 同样，缔约方在《公约》及其各项议定书会议上作出的决定所产生的任务也在稳步增加，包括越来越多地要求开展各类能力建设、合作和伙伴关系活动。2022年

⁵ 本节借鉴了 CBD/COP/15/7/Add.1 中的分析和数据，包括秘书处提供的最新数据以及审计意见。

⁶ 缔约方大会、附属机构和工作组会议，包括缔约方大会第十六届会议。

⁷ 这些统计数据包括需要准备文件的会议。

⁸ 例如，会议事务股仅有三名负责语文服务的工作人员和两名负责会议后勤的工作人员（设在行政科）。

通过的《全球生物多样性框架》大大增加了秘书处支持实施框架和监测框架进展情况的任务，预期缔约方大会第十六届会议将通过的决定可能进一步指出需要秘书处开展更多工作的新任务。

14. 鉴于《公约》及其各项议定书下的工作方案在过去几十年中的演变情况，令人吃惊的是，缔约方的决定产生支助要求，但资源却并没有相应增加。例如，在1996年至2002年期间，核心员额数量翻了一番，从最初的28个增加到56个，而在2004年至2024年这二十年间，由于通过了两项议定书和设立了一个新的常设附属机构，对执行秘书的要求大幅增加，核心员额总体增加了30%（相当于每半年增加约3.5%），从2004年的62个增加到目前的82个。缔约方不愿根据任务规定增加的情况增加核心资源，一个例子是，缔约方大会第十届会议通过了《2011-2020年生物多样性战略计划》，增加了对秘书处的要求。虽然秘书处需要加强其能力，但只批准了4个新增员额，使有供资的核心员额总数从68个增加到72个，这一数字一直保持到缔约方大会第十二届会议，该届会议批准了6个新增员额，缔约方大会第十五届会议又同意增加了4个员额。

15. 提供内部审计服务的联合国机构——内部监督事务厅（监督厅）也注意到任务规定与秘书处可用资源之间的明显不协调。因此，监督厅在2019年指出，向缔约方提交的2019-2020两年期拟议预算要求增加9个员额，以应对缔约方大会第十五届会议将通过的2020年后全球框架所带来的增加工作量，但缔约方并未同意增加员额的提议，然而，缔约方却决定设立2020年后全球生物多样性框架不限成员名额工作组，正如监督厅指出，“这导致秘书处需要筹备大量额外会议，因而增加了现有的工作量。此外，缔约方还削减了顾问预算（这本可以帮助秘书处获得临时支持，以应对额外的工作量）。”⁹

16. 同样，联合国审计委员会在2019年审查了秘书处根据最近一届缔约方大会的决定开展的主要活动，并审查了这些活动的可用资源和额外资金需求，审计委员会指出，“在总共82项活动中，有47项活动没有足够的资源可用以落实……决定提及的所有要求，在这些决定产生的活动中占 57%。审计委员会注意到，生物多样性公约秘书处需要6 539 000美元的额外资源以开展这些活动。这些资源将能够为开展咨询和专家服务、讲习班、会议和对新职位的征聘提供资金”。¹⁰ 在与这一意见有关的建议中，审计委员会指出，总体上需要“调整工作方案和预算报告，以便根据可用资源情况评价秘书处的工作计划，并执行更切合实际的工作计划。”在这方面，秘书处在 CBD/COP/15/7/Add. 1号文件中分析了需要对秘书处任务规定与所需资源进行哪些协调。

17. 虽然在缔约方大会第十五届会议上，缔约方同意在核心预算下在上一个两年期基础上增加4个员额，但秘书处的资源仍然紧张，包括需要根据《公约》第24条提供核心服务、筹备缔约方大会、作为各议定书缔约方会议的缔约方大会、附属机构、特设工作组、咨询委员会和其他专家会议和研讨会并为其提供服务，开展方案工作。应当指出的是，除了可用资源跟不上任务规定的增加情况之外，可能还有一些潜在的结构性问题，导致资源与任务规定不匹配。其中一个潜在的重要因素是，在过去

⁹ 监督厅报告 2019/095，第 65 段。

¹⁰ A/75/5/Add. 7，第 215 和 216 段。

几十年里，任务规定不断积累，而缔约方却没有一个机制，用以审查随着时间的推移，这些任务规定是否仍然具有相关性，并酌情通过较新的任务规定，撤消那些因时过境迁而不需要或已纳入秘书处工作的任务规定。

18. 近年来，一些不可预见的因素，如 COVID-19 全球大流行，导致在线形式的正式会议和相关专家程序的数量和频率迅速增加。虽然大流行病已经消退，但在线形式的会议和进程仍然是一个持续存在的遗留物，这些会议往往不是为了取代现场会议（在许多情况下现场会议仍然是必要的），而是为了补充现场会议。这给实务人员和辅助人员（如行政、会议事务、编辑/翻译和登记人员）造成了额外的压力。

2) 为改进秘书处的规划和运作而作出的努力

19. 缔约方大会第十届会议通过了《2011-2020年生物多样性战略计划》，同时向执行秘书提出了294项要求，这是秘书处历史上提出要求最多的一次。秘书处的职能“扩大，包括下更大力气，通过让越来越多的国际、区域和国家利益攸关方参与进来，推动行动，这些利益攸关方最有能力协助缔约方执行计划。”¹¹

20. 2012年缔约方大会第十一届会议要求对秘书处进行深入职能审查，“以更新其结构和员额叙级，使其符合《战略计划》对缔约方执行工作的要求”。¹² 该审查在2014年至2016年期间进行，除结构调整外，还为改进秘书处活动的规划和监测作出了重要努力。

21. 具体而言，在职能审查过程中，秘书处在2014年缔约方大会第十二届会议之后对两年期工作进行了全面规划。所有工作人员都参与了规划工作，规划工作“根据《2011-2020年生物多样性战略计划》、《2011-2020年卡塔赫纳生物安全议定书战略计划》、缔约方大会第十二届会议、卡塔赫纳议定书缔约方大会第七次会议、名古屋议定书缔约方大会第一次会议的决定以及以往会议的任何持续任务规定，分别确定了（a）缔约方规定的任务；（b）预期成果；（c）工作人员对秘书处总体工作方案的具体贡献”。通过这项工作，确定了“秘书处具有比较优势的领域，以及秘书处在其能力范围内能够以最佳方式支持缔约方并促进其在实现《2011-2020年生物多样性战略计划》、《生物安全战略计划》和实现爱知目标的长期战略任务方面的工作”。¹³

22. 规划工作使用了新建立的2015-2016两年期成果管理框架。采用成果管理框架是为了“使秘书处能够确保全秘书处对缔约方的决定采取一致的综合办法，衡量绩效，保证成果报告透明”。¹⁴它还有助于促进秘书处内部的决策，调整整个组织的工作人员工作规划，促进改进管理、学习、问责，最大限度地利用资源，以帮助提高秘书处的效率。针对监督厅2019年审计意见，秘书处在成果管理框架初步经验的基础上，进一步努力将注重成果的方法纳入其2021-2022两年期工作方案编制和预算编制工作中。

¹¹ CBD/COP/15/7/Add.1, 第 16 段。

¹² UNEP/CBD/COP/DEC/XI/31, 第 25 段。

¹³ UNEP/CBD/COP/13/7/Add.2, 第 9-11 段。

¹⁴ 同上，第 12-13 段。

23. 虽然引入成果管理框架和成果预算编制工具在更有效地规划、编制预算和监测秘书处活动方面具有潜在的多重益处，但也给秘书处带来了挑战，部分原因是资源限制。正如执行秘书在2022年的一次评估中指出，¹⁵ “该框架需要优化和更新[.....]，以确保根据缔约方大会和作为各议定书缔约方会议的缔约方大会的实际决定协调和调整规划”。此外，执行秘书还指出了以下要点：

- a. “这项工作表明，秘书处有效开展工作所需的重要职能资源不足或完全缺失。这些职能包括为监测和评估提供组织支持、项目和方案管理职能以及提供重要的会议服务等；”
- b. “同样明显的是，虽然任务不断增加，但缔约方大会却没有类似的机制，用以确定哪些较久远的任务规定仍然需要执行，或者可以撤消、替换或逐步取消。这导致资源不足的工作流累积，其相关性也没有得到系统的监测；”¹⁶
- c. “最后，这项工作清楚地表明，在通过决定时，往往没有考虑到对整个秘书处的资源影响（反之亦然）。例如，一项决定要求执行秘书就某一具体专题开展一项活动，由某一实务司实施，这可能需要其他司、股和秘书处行政部门提供资源和支助，但在作出决定时却没有考虑到这一点，而且（或者）在作出预算决定时没有充分考虑到经过谈判作出的决定。”

24. 执行秘书当时总结说，“今后，可以利用成果预算制预测对资源的这些影响，并确定其可行性，而不是仅仅提及需要‘在资源允许的情况下’执行决定”，这种做法“导致向执行秘书提出的一些要求没有执行，监督厅和审计委员会在审计过程中也发现了这一情况”。¹⁷

25. 2013 年启动并被部分延续的职能审查其他要素包括：

- a. 在全秘书处试行矩阵工作方法，旨在促进司际合作与协调，预计这种方法将“为缔约方和其他利益攸关方提供更加协调、成效更高和效率更高的服务，同时最大限度地利用秘书处现有的人力和物力资源”，¹⁸ 并更好地提前进行规划和编制预算。取得的成果和经验教训已列入职能审查报告，即将进行的审查应该审查这些成果和经验教训，以评估其在今后将产生的利弊。
- b. 实施企业风险管理框架。秘书处利用该框架，对以下四个类别进行了风险评估：(1) 人力资源；(2) 文件规划、编制和信息管理；(3) 项目和方案管理；(4) 支助事务。评估的详细结果见 CBD/COP/15/7/Add.1号文件，¹⁹ 这些结果是确定主要风险和缓解战略、包括确定请求增加资源的优先次序的有用初步指南。

¹⁵ CBD/COP/15/7/Add.1, 第 46 段。

¹⁶ 秘书处正在开发决策跟踪工具，以便能够有效监测决策。

¹⁷ 同上，第 47 段。

¹⁸ UNEP/CBD/COP/13/7/Add.2, 第 53 段；关于矩阵方法试行阶段的全面介绍，见第 19-55 段。

¹⁹ 第 35-45 段，以及附件四。

- c. 调整组织结构，调整和/或重新设计具体职能。
- 3) 在向缔约方提供高成效和高效率支持方面持续面临的挑战和障碍

26. 虽然过去十年所做的努力使秘书处的运作方式得到了一些改进，但该组织似乎在很长一段时间内一直以“救火”模式运作。尽管COVID-19大流行明显加剧了局势，导致行政职能资金严重短缺等情况，²⁰但秘书处甚至在大流行之前就受到为缔约方提供的临时、不可持续的支持安排的影响。出现的情况是，一个组织似乎陷入了恶性循环：持续缺乏核心方案工作人员以及过度依赖短期项目工作人员、顾问和实习生，以支持秘书处的核心职能，这对秘书处制定更具战略性的支持安排方法的能力产生了负面影响。反过来，缺乏更具战略性的方法使临时支持安排进一步恶化，影响秘书处全面向缔约方提供必要支持的能力，并且越来越令人担忧的是，这影响工作人员的健康和士气。此外，由于缺乏专注于组织战略方向的能力，秘书处也未能从上次职能审查提出和启动的改进中充分受益，因为没有进行高成效的持续变革管理。

27. 由于长期缺乏足够的可持续资源以及在制定综合战略工作方法方面存在差距，以下问题对秘书处业务的成效和效率以及对本组织的健康发展构成了持续的挑战和障碍。

28. 行政、财务和资源调动以及会议事务（文件管理、登记和协助会议参与者）是秘书处的支柱事务。目前秘书处内这些事务的供资、人员配备和组织方式是不可持续的。具体而言：

- a. 仅从方案支助费用中为行政事务提供资金似乎不再反映真正的支持需求。正如联合国审计委员会在2012年底指出，当时，秘书处在过去四年中的方案支助费用一直超支，审计委员会指出，“资金缺口反映了行政司提供的业务活动资金不足，这可能对该司提供的工作的连续性和效率产生影响，特别是考虑到80%以上的员额是通过方案支助费用供资的，而且自2021年12月31日起，征聘工作被冻结”。²¹
- b. 组织政府间会议所必需的职能由“松散组织的工作人员团队”履行，“这些工作人员在正常工作之外根据需要履行这些职责”。²²虽然一般而言，利用整个秘书处的能力应对特定工作领域的高峰工作量是一种有用且适当的工具，但秘书处似乎使用这种方法弥补核心工作人员长期短缺的情况，损害了工作质量和工作人员的健康。鉴于近年来会议支持需求持续增加，依靠秘书处不同部门的“志愿者”来承担这项工作已不再可行。
- c. 支持秘书处成果管理框架的专门方案和项目管理职能（包括全秘书处范围内的方案监测和报告、项目管理和监测、资金管理、捐助方关系等）存在

²⁰ 详情见 CBD/COP/15/7/Add.1，第34段。

²¹ A/77/5/Add.7，第58段。自2023年以来，方案支助收入有所改善，过去几年积累的缺口正在逐渐被消化，冻结的员额得到填补。然而，由于需要支持实施全球生物多样性框架，供资似乎仍不足以管理预期的业务增长。

²² 详情见 CBD/COP/15/7/Add.1，第41-42段。

不足。这一不足导致项目一再延期，资金使用不足，成果报告薄弱，并导致交易成本高和方案支助收入不理想。

- d. 项目筹资工作不集中，导致秘书处各单位/方案以临时方式为执行缔约方大会的各项要求筹集资金，而且往往缺乏协调，导致不同方案领域的供资水平不均衡，整个秘书处的供资状况不佳。
- e. 似乎需要由受过培训的项目经理与秘书处财务股进行集中沟通和合作，这些项目经理了解项目管理，并知道项目数据和信息与联合国秘书处会计系统中的财务数字之间的关系。

29. 在向缔约方提供方案支助方面，秘书处内部风险评估得出的结论是“缺乏核心方案工作人员，过度依赖短期项目工作人员、顾问和实习生，以支持与《公约》及其各项议定书现有工作方案有关的核心职能”。²³根据评估，这个问题涉及广泛的支持领域，影响秘书处所提供支持的质量和可持续性，许多方案只有一名工作人员负责广泛的工作方案，或者工作人员身兼两职，为多个方案提供服务。评估还发现，关于遗传资源数字序列信息、合成生物学等生物技术进步和全球生物安全政策的变化、技术和科学合作以及商业与生物多样性的接口等关键的新兴工作领域，不得不通过由临时资源供资的项目工作人员完成工作。

30. 此外，应当指出，各项议定书（《卡塔赫纳生物安全议定书》及其《关于赔偿责任和补救的补充议定书》以及《关于获取和分享惠益的名古屋议定书》）是法律文书，根据各个理事机构作出的决定，对秘书处有独特的要求。

31. 鉴于一些领域总体上人手短缺，秘书处似乎在一定程度上依赖一般事务人员履行超出其正常职责的方案性职能。这显然是一个令人担忧的迹象，表明情况似乎已变得难以控制。

4) 进一步加强秘书处结构和运作的关键考虑因素

32. 继缔约方大会于 2022 年 12 月通过全球生物多样性框架之后，根据缔约方作出的任务规定，²⁴秘书处于 2023 年对在《公约》下制定的关于全球生物多样性框架行动目标的工作方案进行了快速分析。²⁵在这项工作之后，缔约方要求秘书处对支持实施全球生物多样性框架的现有科学技术工具和指南进行全面审查和分析，包括就调整在《公约》下开展的工作提出建议。秘书处进行了这项审查，并向缔约方提出了其工作结果。²⁶

33. 因此，在方案层面，目前正在努力使《公约》下的工作方案与全球生物多样性框架的长期目标和行动目标保持一致。为了支持这种战略协调，缔约方还将在第十

²³ CBD/COP/15/7/Add.1, 第 39 段。

²⁴ 见第 15/4 号决定, 第 9 段。

²⁵ 这项工作的结果见 CBD/SBSTTA/25/4 和 CBD/SBSTTA/25/INF/1。

²⁶ 见 CBD/SBSTTA/26/3、CBD/SBSTTA/26/INF/15 和 CBD/SBSTTA/26/INF/16。

六届缔约方大会上审议一项多年期工作方案，其中包含一份缔约方大会在 2030 年之前各届会议上需要处理的主要问题清单。²⁷

34. 秘书处工作的成效和效率取决于它是否有能力和人手，支持缔约方确定的执行全球生物多样性框架下商定活动的优先事项，支持其他支持全球生物多样性框架的相关决定。这将要求秘书处业务活动与这些优先事项保持一致，同时考虑到以下因素：

- a. 应该承认，全球各国政府都面临严重的财政限制，资源有限；因此，需要从战略上重点关注秘书处需要优先支持的方面，以产生最大影响。
- b. 秘书处在设定优先事项过程中必须确保秘书处可持续履行《公约》第24条规定的核心职能，并且能够有针对性地支持缔约方实施全球生物多样性框架，重点关注秘书处具有比较优势并能提供其他行为体无法提供的独特服务的领域。
- c. 前面提出的问题可能需要《生物多样性公约》及其各项议定书、其他生物多样性相关公约、相关多边环境协定、联合国系统行为体和其他利益相关方加强各方之间的一致性、互补性和合作，以避免工作重复和效率低下问题。
- d. 秘书处业务活动的成效和效率在很大程度上取决于秘书处活动与总体战略目标的契合程度。这些目标必须在内部明确传达，并通过将高级管理层的指导无缝整合到各司、单位、方案和个人的工作中，将其根植于日常运作中。
- e. 与上一点相关的是，高级管理部门需要监督战略规划工作，包括使用成果管理框架，以便根据秘书处战略规划有效地确定其活动的优先次序，进行相关资源管理，有效监督成果，向缔约方报告。
- f. 组织结构必须符合目的。目前的结构和职能安排似乎并不是支持缔约方规定的工作、包括支持实现全球生物多样性框架长期目标和行动目标的最理想方式。
- g. 加强工作人员能力应包括从战略角度对工作人员进行培训和赋予他们权能，进行有效沟通，开展发展工作，以提高所需的技能、知识和能力。
- h. 最后但同样重要的是，业务活动整体效率取决于各个进程和交易的效率以及这些进程和交易的融合情况。进程需要尽可能精简，并且有能够利用有限资源增加产出的系统和工具支持进程。

五. 建议在职能审查过程中重点分析和评估的领域

35. 综上所述，建议职能审查启动一个进程，使秘书处能够制定战略愿景、使命和目标，同时考虑到其作用，即支持实施全球生物多样性框架和支持缔约方大会第十

²⁷ 见 CBD/COP/DEC/15/33 和 CBD/SBI/4/15。

六届会议将作出的决定和审议的多年期工作计划，以最理想的方式支持实现缔约方的宏大目标。这项活动将为以后关于秘书处职能和结构安排的工作奠定必要基础。

36. 在职能分析方面，审查似乎应该重点确定秘书处的核心职能，首先是《公约》第24条概述的基本职能，并且确定向缔约方提供长期方案支助的关键职能，包括在支持实施全球生物多样性框架方面的关键职能，并符合秘书处的战略愿景和使命。

37. 在这个过程中，有必要根据全球生物多样性框架提供的战略重点，评估历史决定产生的长期任务规定的持续相关性，以期解决可能出现的重叠和冗余，确定精简秘书处工作的可能性。

38. 此外，职能分析应考虑到其他多边环境协定、联合国系统行为体和其他利益攸关方等更广泛全球生物多样性领域行为体的情况，考虑协同增效的关键需求，以期确定加强与这些行为体合作的机会，解决关键差距，避免工作重复，同时评估秘书处维持和加强必要合作所需的资源。

39. 在根据战略愿景确定秘书处的关键和重要职能后，应系统地评估秘书处目前的结构，以确定它在多大程度上能够以最理想方式支持所确定职能下的工作，特别是在支持实施全球生物多样性框架的背景下。评估应考虑跨组织边界灵活使用资源的机会，特别是在下列情况下：这样做似乎是可取的，目的是实现需要跨组织专门知识才能实现的职能目标。在这方面，应该谨慎行事，使将要确立的结构不会造成人为障碍，而是在需要时能够并且鼓励跨越结构边界开展工作，并优化管理单位的规模。在上次职能审查中试行矩阵方法的经验可能提供一些有用线索，了解哪些方法行不通，哪些方法有希望，可以进一步发展。

40. 在确定能够实现职能目标的最佳结构之后，需要对结构下属部门、方案和各个员额的现行职权范围进行更详细的分析。

41. 在研究结构选项和结构司、股、方案和各个员额的职权范围时，建议职能审查特别注意加强秘书处高级管理阶层对战略规划的监督 and 秘书处工作活动的总体协调，以确保：

- a. 战略性地利用成果管理框架及其预算流程，包括监测和通报缔约方所作决定对资源的影响；
- b. 根据秘书处符合全球生物多样性框架要求的战略愿景、使命和目标，有效确定其活动的优先次序，包括有效协调不同行动目标的工作方案；
- c. 妥善协调资源和工作人员管理，为战略优先事项服务；
- d. 有效监督秘书处的活动成果，向缔约方提交相关报告并与利益攸关方进行沟通。

42. 高级管理层进行监督、有效沟通和赋予工作人员权能对于进行有效变革管理也至关重要，这样才能按照商定的方式实施职能审查的结果，才能长期监测变革的成效，并酌情不断做出调整。

43. 鉴于缔约方在运作过程中面临资金限制，而这些限制又影响关于《生物多样性公约》核心预算和补充预算下活动供资的决定，缔约方必须能够确信秘书处可以高

效率地运作。因此，职能审查还应确定需要提高流程效率和成效的工作领域，包括部门内和部门间工作流程、文件管理、决策流程、管理监督和报告、工作人员福利，以及信息技术系统的成效和效率等技术层面。

44. 鉴于行政支持对整个组织运作的重要性，包括对以高成效方式支持组织和开展政府间进程的重要性，有必要根据审计意见，以更可持续的方式为行政支持供资。有明显迹象表明，仅通过方案支助费用提供资金是不可持续的，并可能导致重大业务连续性风险。

45. 根据上文第四节和第五节提出的想法，本文件附件载有即将进行的职能审查职权范围草案，供执行秘书考虑。

六. 职能审查方法的要素

46. 一个组织的职能审查是一个复杂过程。要取得成功，就需要工作人员不仅在审查过程中（例如通过工作人员研讨会、个人访谈、调查等方式），而且重要的是，在长期落实审查结果的过程中（例如通过评估其对秘书处业务和服务交付方式以及工作人员福祉的影响），充分、透明地参与其中，特别是在建议和商定改变结构、流程、职责和报告路线的情况下。

47. 同样重要的是，在考虑职能审查过程中提出的建议和选择可能的替代选项时，高级管理层要致力于开展一个开放和参与性的过程，致力于以透明方式作出决策。职能审查以及此后的实施工作是一场马拉松，而不是短跑；它需要高级管理层以持续和可信的方式作出承诺，这样才能取得成功。

48. 秘书处为《公约》及其各项《议定书》的缔约方提供服务，因此，秘书处的优先事项显然源自缔约方在其决定中体现的优先事项，包括与落实《全球生物多样性框架》和相关决定有关的优先事项。在职能审查过程中，缔约方不妨通过主席团以及酌情通过调查或征求意见等其他方式提供指导，帮助秘书处根据《公约》和各项《议定书》赋予的角色，确定其工作优先事项，并根据CBD/COP/DEC/15/4号决定，将全球生物多样性框架确定为2022-2030年期间《公约》及其各项议定书执行工作以及各机构和秘书处的一个战略计划。

49. 除缔约方之外，寻求《生物多样性公约》各个进程中的多边环境协定、联合国系统主要行为体以及土著人民和当地社区代表和相关利益攸关方等其他利益攸关方的意见也是有益的，了解秘书处在与这些行为体的互动中可以取得的协同效应。这方面的重点必须是寻找合作或协调工作的机会，这将有助于秘书处充分实现其特定角色所赋予的比较优势，同时使其他行为体有发挥其作用的可能性。

50. 环境署高级管理层和相关司局应积极参与，确定需要改进的领域，以减少环境署与秘书处之间的行政交易成本，加强合作，支持实施全球生物多样性框架。

51. 就职能审查中涉及结构问题和内部流程的要素而言，除其他事项外，审查工作不妨考虑以下要素：

- a. 能够促进工作人员赋权、跨组织边界团队合作、流程和系统持续创新，以及有不断发现缺点并寻求改进的能力的既定最佳管理做法；

- b. 在类似组织中已被证明有成效的结构设计范例；
- c. 其他类似组织在有效资源调动、行政和会议事务安排方面的潜在模式，包括与其他组织共享服务的潜在模式，以及有助于提高秘书处工作效率的其他体制方面；
- d. 在会议服务安排方面，联合国的做法、工具、标准和标准作业程序（例如内部文件提交流程或翻译和编辑的生产率）；
- e. 从秘书处上次职能审查中吸取的经验教训。

七. 关于需要立即关注的秘书处当前业务风险的一些意见

52. 根据本报告提出的调查结果，并考虑到秘书处的内部风险评估以及审计意见，一些领域似乎特别容易受到潜在干扰，或可能严重影响秘书处提供的服务质量，需要立即给予关注。这些领域包括：

- a. 会议事务：鉴于面对面会议和在线会议等正式会议和相关专家进程的数量和规模显著增加，秘书处的相关支助服务已不堪重负。这包括文件管理、登记服务以及为会议和与会者提供的后勤支持。
- b. 方案支助：正如风险评估所强调，工作人员人手短缺，过度依赖项目员额支持核心方案职能，包括数字序列信息、对第8j条下工作方案的支持、技术和科学合作、国家生物多样性战略和行动计划、生物多样性与工商界、资源调动和财务报告、可持续利用和可持续野生动植物管理、土著人民和当地社区及传统知识以及沟通支持等职能。在审查这些方案领域增加人手的需求时，应采取一种方法，确保平衡支持缔约方努力实现《公约》三大目标，包括通过其各项议定书实现这三项目标。
- c. 项目和方案规划、实施、监测和评估：这方面的人手短缺，其部分原因是行政服务的供资模式，²⁸ 人手短缺造成活动执行效率低、项目一再延期和资金使用不足的风险，除其他外，这种情况导致成果报告薄弱、交易成本高以及产生的方案支助收入不理想。此外，还迫切需要加强成果管理和预算编制能力，以落实联合国审计意见。

²⁸ 见上文 d 第 28(a)段。

附件

秘书处职能审查职权范围的建议要素草案

建议在缔约方大会第十六届会议之后对生物多样性公约秘书处进行的职能审查包括以下活动：

- 1) 全面审查秘书处职能，以：
 - a. 根据缔约方作出的现有任务规定概述当前的各项职能；
 - b. 根据全球生物多样性框架提供的战略重点，评估历史决定产生的长期任务规定是否仍然具有相关性，以解决可能出现的重叠和冗余，并确定精简秘书处工作的潜力；
 - c. 根据全球生物多样性框架的长期目标和行动目标，并且根据支助性决定，确定对秘书处支持缔约方实施优先事项和多年期工作方案的工作至关重要的核心职能；
 - d. 考虑到其他多边环境协定、联合国系统行为体、土著人民和地方社区以及利益攸关方等更广泛全球生物多样性领域行为体格局，确定加强与这些行为体合作的机会，解决关键差距，避免重复努力。
- 2) 评估秘书处当前的结构和工作方法，并在必要时进行调整，以确保其“适合目的”，并为缔约方开展活动提供最佳支持，同时考虑到最佳组织设计原则和做法，以及在类似组织中已证明行之有效的组织设计和实践范例。
- 3) 确定措施，促使秘书处高级管理层更好地进行监督、有效沟通和赋予工作人员权能，以便进行秘书处活动的战略规划和总体协调，从而确保：战略性地使用成果管理框架；以妥善协调的方式调动和部署资源，并向缔约方报告；有效进行组织发展和对内部进程进行监督。
- 4) 根据职能审查和秘书处活动的战略优先次序，分析组织结构和员额叙级情况。
- 5) 确定在哪些工作领域需要提高秘书处进程和系统的效率和成效，包括提高提供行政服务和支持政府间会议相关工作的效率和成效。
- 6) 根据职能审查确定的关键职能，评估秘书处活动供资的现行安排，包括根据审计意见，评估该组织行政支助和政府间支助的长期供资方式是否可持续。