



生物多样性公约

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/COP/12/28
11 September 2014

Chinese
ORIGINAL: ENGLISH

生物多样性公约缔约方大会
第十二届会议
2014 年 10 月 6 日至 17 日，大韩民国平昌
临时议程*项目 9

执行秘书关于《公约》的行政管理的报告：职能审查

执行秘书的说明

导言

1. 缔约方大会在其第 XI/31 号决定第 25 段请执行秘书与联合国环境规划署（环境规划署）执行主任协商，对秘书处进行一次深入的职能审查，以期更新其结构和《战略计划》中缔约方执行工作这一重点的员额叙级，并在缔约方大会第十二届会议上向缔约方作出报告。在第 XI/31 号决定第 29 段，缔约方邀请执行秘书在遵守《联合国工作人员细则和条例》的情况下，并在现有职位的限度内，考虑到对职等进行定期审查的必要性，包括提高职等和降低职等，同时亦顾及第 25 段所述职能审查所优先关注的是及时地对负责国家报告工作的员额进行审查。
2. 根据该决定，秘书处于 2013 年 4 月根据与环境规划署共同编写并定稿的职权范围开始进行全面的审查。该进程还涉及到寻找自愿供资来源，在这方面，已经收到瑞士政府和环境规划署的供资承诺。在收到供资承诺之后，在秘书处、环境规划署、联合国内罗毕办事处、（内罗毕办事处）、国际民用航空组织（国际民航组织）及联合国多边基金秘书处（多边基金秘书处）网站上发布了关于职能审查的咨询广告。
3. 在进行了竞争和透明筛选后，Universal Management Group（一家拥有在联合国系统内大量经验的管理顾问公司）被选中，负责持续开展职能审查。Universal Management Group 的工作于 2013 年 12 月 15 日实际开始。临时报告于 2014 年 5 月 9 日提交，随后又

* UNEP/CBD/COP/12/1/Rev.1。

于 2014 年 6 月 5 日提交了一份进度报告。该进度报告已经作为 UNEP/CBD/WGRI/5/INF/16/Rev.1 号文件提交审查公约执行情况不限成员名额特设工作组第五次会议。该顾问公司《关于秘书处职能审查的最后报告》已作为资料 UNEP/CBD/COP/12/INF/26 号文件提交缔约方大会。在该报告中，顾问公司建议秘书处的转型工作分为两个阶段进行。正如报告所指出的，第一阶段是在 2014 年 8 月完成报告本身，有关落实建议的拟议过渡阶段预计会在 2015——2016 两年期内完成，该阶段须由缔约方在其第十二届会议上决定。

4. 本说明介绍了本次职能审查进程的背景、概况和现状。第二节总结了秘书处现有结构的背景，包括其历史沿革在内。第三节概括介绍了职能审查进程的细节，包括总体办法、不断扩大的秘书处职责领域、对《2011——2020 年生物多样性战略计划》及爱知目标的影响、优势和优先事项、结构充分性、资源现实、内部规划和管理因素、结论、第一阶段职能审查的建议以及关于秘书处相对优势的建議。第四节提出了一个过渡进程、变革和针对建议行动的执行计划。最后一节建议了一项决定草案的一些要点，以供缔约方大会第十二届会议审议。

二. 背景

5. 秘书处系根据《公约》第 24 条所设，其任务是履行以下主要职能：(a) 安排第 23 条规定的缔约方大会各种会议并为其提供服务；(b) 履行所有议定书赋予它的职能；(c) 编写其在本《公约》之下各项职能的履行情况的报告并将报告提交缔约方大会；(d) 与其他相关国际机构进行协调，特别是做出有效履行其职能可能需要的行政及合同安排；以及(e) 履行缔约方大会可能确定的其他职能。缔约方大会及其附属机构各种会议的各项决定也直接向秘书处提出了很多请求，这些请求对上述基本任务起到了补充作用。因此，从 1994 年至今，秘书处一直在发展变化，以旅行方案和主题职能，支持缔约方发展其优先事项。随着方案活动的不断增加以及雇用所需工作人员为这些方案提供服务，秘书处已经形成一个以方案为基础的结构，该结构需要按照缔约方的当前需求进行更新。

6. 在先前的一项决定中，缔约方大会在其第 VIII/31 号决定第 33 段授权执行秘书审查秘书处内各岗位的职权范围，以期调整人事配备，以应对《公约》面临的新型挑战，确保有效发挥秘书处的职能。通过该项决定的目的是要确保秘书处有能力在新阶段加强执行《公约》。

7. 按照先前的这项决定，缔约方大会在其第 XI/31 号决定第 25 段请执行秘书与环境规划署执行主任协商，对秘书处进行一次深入的职能审查，以期更新其结构和《战略计划》中缔约方执行工作这一重点的员额叙级，并在缔约方大会第十二届会议上向缔约方作出报告。

8. 按照这一决定，秘书处与环境规划署协作，共同制定了以下职权范围以供职能审查；以期：

(a) 根据《生物多样性公约战略计划》和《卡塔赫纳生物安全议定书战略计划》、其工作方案以及缔约方的各项决定，核对秘书处的优先活动；

- (b) 从行政以及从实质角度审议《公约》与其各项议定书之间的联系；
- (c) 查明为缔约方执行其优先事项提供支助以及提供《公约》第 24 条所设想的秘书处核心职能所需的职能；始终关注针对不久的将来所设想的各种需求，特别是针对为缔约方提供所需协同增效支助的战略伙伴关系的需求；并且确定工作人员履行这些职能所需的技能和经验；
- (d) 查明不同活动或方案之间的重复或重叠以及潜在的协同增效：可在核心活动内部，也可在核心活动之间；
- (e) 对照规划成果或自最近五次缔约方大会以来最佳活动实践对所取得的成绩进行评估，包括来自其他适当公约秘书处和组织的相关实例；
- (f) 对迄今已经开展的财务和行政进程进行评估，并对可能需要的补充修改提出建议，以期简化和加强决策和问责，以便向缔约方提供高质量的支助；
- (g) 协助《公约》及其各项议定书按照职能分类和优先事项以及最佳做法编制组织结构；
- (h) 对成本的财务可持续性以及可用资源的适当分配进行评估，以确保秘书处能够为缔约方执行《公约》及其各项议定书提供充分且及时的支助；
- (i) 认识这样一个事实，即为了提供缔约方所需的支助，多年来，秘书处对为满足扩大和管理各种伙伴关系的需求而要履行的职能范围和数量的预期已经增长。

三. 职能审查进程

A. 总体办法

9. 在对秘书处的职能进行初次概述之后，管理顾问们指出，秘书处需要一种更有活力和策略性地履行其职能，从而使之能够满足通过《生物多样性战略计划》及其随之而来的爱知目标本身所带来的新挑战。因此，顾问们采取了将最前沿的方案评估与组织发展方法，同时采取了具有高度参与性的诊断过程。它们涉及到结合各种自我评估技巧，并开展分析，致使审查工作以“买进”和参与该进程为中心。

10. 在谈到秘书处的职能和设计的未来时，管理顾问们强调“形式”（组织结构）必须跟着“职能”（秘书处的特殊相对优势及其作用和职责）走。这些办法使工作人员和管理人员能够携手合作，共同发现秘书处的优势及其面临的挑战。在收集有关秘书处的比较优先和所面临的挑战的数据方面采用了以下技巧：除其他外，还包括成果绘图管理和差距分析工作人员讲习班；制度和组织评估审查、职工调查、联络点调查和外部利益攸关方访谈等。

B. 审查结果

11. 根据利用以上技巧取得的数据，得出了以下审查结果：

(a) 一致认为，在过去十年里，缔约方大会通过增加有关要求秘书处支助的单个决定数量的方式有效拓宽了秘书处的任务；

(b) 《战略计划》及其爱知目标被视为全球在设想整个《公约》及其附随各项议定书方面出现了重大的模式转变，为秘书处加强其对执行的支助作用带来了新的机会；

(c) 有一种明确的认识，即《战略计划》的通过需要建立新形式的伙伴关系；

(d) 目前缺少全秘书处中期规划框架限制了其利用《战略计划》及其爱知目标本身所带来机会的能力；

(e) 内部工作人员调查表明了工作人员作为一个整体支持秘书处更好地阐述其自身愿景的需求的程度；

(f) 采取更现代的报告方式可让秘书处受益，使之能够在报告其成果时更好地证明其在支持整个《公约》及执行《战略计划》及其爱知目标方面所起作用的重要性；

(g) 秘书处当前的结构不能最大限度地利用各种专业资源，特别是由于各单位出现了分散资源的趋势；

(h) 当前在组织结构中设置信息技术和知识管理服务处的做法（尽管是一种特殊情况）已被证实没有达到最优化；

(i) 秘书处当前的组织结构中没有共同的规划中心，因此，限制了秘书处进行集体规划的能力；

(j) 尽管组织结构设计完善，但当前可用的行政、财务和人力资源管理服务不足以满足日益增长的需要；

(k) 对秘书处的需求增长已经导致出现了资源短缺的看法，从而危及整个秘书处的效率；

(l) 秘书处工作人员当前掌握的技能可能足以应对新的挑战，但由于存在一定程度的碎片化现象，故这些技能可能无法得到最佳利用；

(m) 目前无法确定秘书处结构调整可能涉及到的新岗位的性质；

(n) 秘书处在内部规划方面没有标准做法；

(o) 在整个秘书处，当前在内部通信和信息共享方面的做法往往限制了效率和协同增效的机会。

C. 结论

12. 管理顾问们认为，总体来讲，秘书处有能力满足因通过《生物多样性战略计划》及其爱知目标所带来的挑战。工作人员和管理层认识到《战略计划》及其爱知目标的转型性质表明了秘书处作为一个整体已经在整个《战略计划》的剩余期内采取了一种前瞻性和积极做法来阐述其工作性质。管理顾问们指出，在不侵犯缔约方通过缔约方大会行使其基本权力的情况下，正如《公约》联络点明确指出的，秘书处拥有在其具有相对优势的领域向缔约方大会提供咨询以便缔约方大会能够更好地专注和优先重视其工作的专业职责。

13. 管理顾问们提出了以下一般性结论：

(a) 包括联络点和主要利益攸关方在内，外部利益攸关方普遍认为，虽然秘书处的工作非常有价值且很值得赞赏，但加强战略定位将会使其受益；

(b) 通过阐述其相对优势，秘书处将能够更好地支持缔约方执行《战略计划》及其爱知目标；

(c) 制定一个成果框架工具使其能够将《中期行动计划》的要点与秘书处管理的实际现实情况联系起来将会使秘书处从中受益；

(d) 对以其具有相对优势的领域为基础的体系结构的组织设计进行更新将会使秘书处从中受益。

14. 在其总体结论中，管理顾问们指出，从整体上讲，秘书处是一个能够有效发挥其职能作用的组织，在“联合国生物多样性十年”的第二个五年里，它在开展工作的能力方面面临多重挑战。在这些挑战中，有些挑战涉及秘书处的性质，比如，为应对秘书处快速变化的作用和职责而制定一项愿景；而其他挑战则关乎如何最大限度利用现有资源应对新的挑战。

D. 建议

15. 管理顾问们和秘书处的管理团队通过顾问们组织的讲习班认识到，本次职能审查为秘书处回顾其相关性、其可持续性以及其《公约》及其各项议定书的缔约方的贡献和支助的性质提供了一个难得的机会。

16. 在主要涉及战略因素且目的在于转变秘书处职能使之能够在“生物多样性十年”的余下时间里履行其职责的具体建议包括如下：

(a) 查明能够有利于秘书处更好地协助缔约方执行《战略计划》及其爱知目标的秘书处相对优势和方案生态；

(b) 建立一个“中期行动结果框架”，并同时为该框架建立评价和监测机制，以便更好地阐述和评估秘书处对缔约方的支助；

(c) 制定一个新的、以秘书处具有相对优势的领域为其体系架构的组织设计；

(d) 实行内部管理改革，提高总体效率。

E. 相对优势

17. 一般性结论是，秘书处在“联合国生物多样性十年”余下时间里面临的主要挑战直接关系到其工作能否适应为执行《公约》及其各项议定书特别是《生物安全战略计划》和《生物多样性战略计划》及其爱知目标提供全面而有效的支助问题。对秘书处的规划方式、工作进程、工作量性质以及组织结构的分析表明，秘书处不能充分“适合”《战略计划》的需要。相对优势清单能够让缔约方了解秘书处的优势领域，可在支助缔约方总体执行《公约》及其各项议定书方面发挥重要促进作用。

18. 关于秘书处具有相对优势的领域的调查得到了其他数据来源的支持：顾问们对 34 位高级利益攸关方进行的采访、与秘书处管理团队进行的单独和集体深入会谈、举办机密讲习班以及进行比较分析。

19. 在如此广泛的信息来源的基础上，顾问查明以下方面是秘书处具有相对优势或专业特长的主要指标性领域：

(a) 召集缔约方及其他各方举行会议；

(b) 促进主流化；

(c) 支助缔约方及其他各方执行；

(d) 开展监测。

20. 管理顾问们还认识到，秘书处能够通过对生物多样性和生物安全因素相关信息进行情境化研究方式，为外包各种科学和技术信息提供增值作用。另外，鉴于当代发展趋势，顾问们还认识到知识管理和信息服务作为一项主要职能在秘书处内部发挥至关重要的作用。

四. 过渡进程、变革和执行计划

A. 职能审查结论的执行

21. 在其针对变革的建议中，管理顾问们强调，从秘书处的工作性质及其组织设计角度来讲，需要将即将到来的 2014-2016 两年期视为一个过渡期。他们指出，职能审查的时间安排（2014 年 1 月至 8 月）以及该进程一直持续到 2014 年 8 月的参与性质为其向拟于 2014 年 10 月举行的缔约方大会提交审查报告带来了时间上的挑战。

22. 他们指出，通过职能审查对秘书处的工作进行了诊断和分析，从结果来看，秘书处的工作优先次序和重心是外部电子调查和对主要利益攸关方的系列采访的中心。还有一种共识，那就是所有团体均一致认为秘书处的作用是在缔约方及其他利益攸关方单独和集体应对《战略计划》以实现“爱知目标”的工作中进行居间调解、提供支助、推动或为缔约方及其他利益攸关方提供论坛。

23. 建议秘书处制定“中期结果框架”，以便突出秘书处拥有相对优势以及赋予其能力的领域，该框架要能够最大限度支持缔约方和促进它们执行其长期战略任务，实现《生物多样性战略计划》和《生物安全战略计划》的各项目标以及实现“爱知目标”。该中期结果框架的设计不仅应该要加强秘书处的管理和交付能力，而且还应该向缔约方介绍秘书处的相对优势，以便缔约方自己能够认识到如何最佳利用这些优势。管理顾问的最后报告（UNEP/CBD/COP/12/INF/26）中载有一个指标性框架，其中包括秘书处愿景以及对“联合国生物多样性十年”余下时间的任务说明。

B. 执行秘书的行动

24. 自 2012 年以来，执行秘书启动了秘书处内部临时组织变革活动，以便突出其在支持缔约方执行《公约》及其各项议定书方面的作用。始终得到强调的是，在支持缔约方执行《公约》及其各项议定书方面，秘书处只是一个中介机构，其本身并不是一个执行机构。

25. 在拟议的秘书处基本体系结构中，结构设计将形式与职能联系起来，以体现《中期行动计划》内具有相对优势的领域和拟议的《中期结果框架》。秘书处的新组织设计将尽可能使其与主要职能有关的所有具体单独职能和任务成为一体。

26. 基于顾问报告中所载各项结论，执行秘书决定继续采取以下行动：

- (a) 进行内部管理改革，以提高整体效率；
- (b) 制定并执行秘书处中期行动计划以及注重成果的管理框架以监测其执行情况；
- (c) 根据《中期行动计划》完成秘书处结构的更新。

27. 为完成第 XI/31 号决定第 25 和第 29 段所载请求，执行秘书还将与环境规划署执行主任协商，并在遵守《联合国工作人员细则和条例》且依照更新后的秘书处结构的情况下，更新秘书处的员额叙级。

28. 本文附件中载有关于执行这些行动的时间表。

五. 建议的决定草案要点

缔约方大会，

1. 注意到 UNEP/CBD/COP/12/28 号文件中所载执行秘书关于《公约》的行政管理特别是关于职能审查的报告。

2. 请 执行秘书以完成第 XI/31 号决定第 25 和第 29 段所载请求为目的，按照本文附件所载时间表采取 UNEP/CBD/COP/12/28 号文件中第 26 和第 27 段所述行动，并向缔约方大会第十三届会议之前的审查公约执行情况不限成员名额特设工作组的一次会议¹ 提交报告。

¹ 如果设立附属履行机构，则向附属履行机构会议报告。

附件

执行秘书采取各项行动的时间表草案

过渡阶段 2014 – 2016 年：

宗旨：

- 通过一个迭代进程，实施新的管理工具和更新后的组织结构
- 加强其结果重心，确保优化缔约方分配的人力和财政资源

第 1 步：以《生物多样性公约战略计划》及其爱知目标、《生物安全议定书战略计划》、以及缔约方大会第十二届会议、作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会第七次会议和作为名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会第一次会议的决定为基础，规划秘书处的两年期工作

2014 年 11 月- 12 月： 任命负责监督和管理变革工作的牵头管理人（负责转型进程的总体协调）

关于设计《秘书处中期行动计划》以及注重成果的管理框架的管理层讲习班，以监测其对《生物多样性公约战略计划》、《生物安全议定书战略计划》以及缔约方大会第十二届会议、作为卡塔赫纳议定书缔约方会议的缔约方大会第七次会议和作为名古屋议定书缔约方会议的缔约方大会第一次会议各项决定的执行情况

第一个系列关于秘书处工作规划模式转变问题的工作人员—管理层讲习班

管理层能力需求评估

第 2 步：组织设计

2015 年 1 月—3 月 基于《中期行动计划》和《公约》第 24 条的组织设计

工作计划设计（注重成果的框架）

制定内部运作政策

2015 年 4 月－6 月 注重成果的框架和政策的实施

2015 年 7 月－9 月 落实新的全秘书处办法

第 3 步：职能的重新定位和（或）设计

2015 年 10 月－12 月 涉及新办法的职能（员额）重新定位和（或）设计

所有岗位的岗位说明

2016 年 1 月－6 月 与环境规划署/内罗毕办事处合作，按照联合国条例和细则调整各项职能

2016 年 7 月－9 月 编写报告，介绍在逐步发展过程中学到的经验教训以及介绍每个员额以预先应变设计为基础的组织设计，以期加强秘书处在“生物多样性十年余下时间”里的能力

为更新后的秘书处编制预算，并向缔约方大会和作为各议定书缔约方会议的缔约方大会提出报告

第 4 步：缔约方大会和作为各议定书缔约方会议的缔约方大会的决定

2016 年 10 月 审议报告和预算；以及关于缔约方大会和作为各议定书缔约方会议的缔约方大会的秘书处新结构的决定
