



缔约方会议

第十届会议

2011年10月10日至21日，大韩民国昌原

临时议程项目 8(b)

联合检查组评估全球机制的后续行动

评价全球机制现有和可能的报告、问责和体制安排

执行第 6/COP.9 号决定——评价全球机制

缔约方会议第九届会议主席团的报告

摘要

缔约方会议(缔约方会议)在有关联合检查组关于全球机制(全球机制)评价的报告第 6/COP.9 号决定中，请会议主席团开展并监督对全球机制现有和可能的报告、问责和体制安排的评价，并向缔约方会议第十届会议(缔约方会议第十届会议)提交一份关于评价工作的报告，以供审议和决定。

应此要求，缔约方会议主席团表示希望依靠外部援助来提交完成其任务所必需的关键投入。缔约方会议主席团据此起草了一份顾问服务的职权范围及编写提交给缔约方会议第十届会议报告的路线图。

缔约方会议第九届会议主席团于 2011 年 5 月 23 日至 24 日举行的第五次闭会期间会议上通过了本全球机制评价报告。本报告已提交各缔约方，供其在缔约方会议第十届会议上进行最后审议，本报告仅以原文分发，未作进一步编辑。

本报告应结合附件一内所载文件一并阅读。

联合国防治荒漠化公约

缔约方会议第九届会议主席团的报告

评价全球机制

执行联合国防治荒漠化公约缔约方会议第九届会议第六号决定

目录

	段次	页次
一. 导言	1-11	5
二. 需考虑的核心法律背景	12-22	6
A. 《公约》相关规定	12-16	6
B. 《公约》赋权缔约方会议采取措施以解决执行方面的问题	17	7
C. 缔约方会议与国际农业发展基金(农发基金)间的谅解备忘录	18-19	7
D. 缔约方会议的决定要求全球机制与常设秘书处协调一致共同运作	20-21	7
E. 以往全球机制活动评价中的重要发现	22	8
三. 缔约方会议与农发基金间的谅解备忘录的后果和缺陷	23-39	9
A. 缔约方会议与国际农业发展基金(农发基金)间谅解备忘录的规定	23-25	9
B. 缔约方会议与农发基金间谅解备忘录的后果	26-31	10
C. 农发基金认为谅解备忘录中列明的管理职责与其无关	32	11
D. 谅解备忘录带来的法律问题: 国际法院及劳工组织行政法庭的案件	33-39	11
四. 评价现有的治理、报告、问责及体制安排与关系	40-61	12
A. 缔约方会议要求全球机制与常设秘书处协调一致共同运作的决定的影响(包括促进委员会)	40-42	12
B. 全球机制的业务与国家行动方案(国家行动方案)所需支持的问题	43-46	13
C. 引入成果管理制办法及联合工作方案的效力	47-51	14
D. 缺乏协调而导致的重复工作	52	16
E. 农发基金对全球机制的管理和监督	53-55	16
F. 全球机制就其三大账户向缔约方会议及农发基金/审计的报告	56	17
G. 全球机制的预算报告不一致问题	57	19
H. 全球机制下未经缔约方会议批准的人事任命	58-61	20
五. 最适当的容纳全球机制的机构	62-64	21
六. 替代安排及其解决已确定问题根本原因的潜能	65-73	23

A. 提案 1: 改善现状	66	23
B. 提案 2: 建立程序/体制机制以促进有效执行 《公约》(高级管理小组).....	67-68	23
C. 提案 3: 修订谅解备忘录, 并在不迁移全球机制 的前提下纳入工作人员和账户	69-71	25
D. 提案 4: 终止谅解备忘录, 充分整合全球机制 并将之迁往波恩	72	26
E. 转为荒漠化基金	73	26
七. 缔约方会议第十届会议可能采取的行动.....	74	26
附件		
一. 提交给缔约方会议第十届会议的 INF 文件清单		28
二. 缩略语表		29

一. 引言

1. 缔约方会议第八届会议授权联合国联合检查组(联检组)对全球机制进行评估,会议在第 3/COP.8 号决定第 27 段中请联合检查组对全球机制进行评估并提出建议,提交第九届缔约方会议审议。

2. 联合检查组完成了此项任务,并向缔约方会议第九届会议提交了报告(JIU/REP/2009/4),各缔约方在第 6/COP9 号决定中欢迎检查组的报告。

3. 在关于联合检查组《防治荒漠化公约》全球机制评估报告的后续行动的第 6/COP.9 号决定中,缔约方会议请:

(a) 缔约方会议第九届会议主席团,连同全球机制总裁和执行秘书,考虑到其他感兴趣的有关实体,例如各东道国和国际农业发展基金的意见,开展并监督对全球机制现有和可能的报告、问责和体制安排及其法律和财政影响的评价,包括是否可能确定新的机构/组织来容纳全球机制,同时考虑到联检组对全球机制的评估(JIU/REP/2009/4)中提出的假设以及有必要避免秘书处和全球机制工作重复和重叠;

(b) 还请缔约方会议主席团向缔约方会议第十届会议提交一份关于评价工作的报告,供审议并就全球机制的报告、问责和体制安排问题作出决定。

4. 缔约方会议第九届会议主席团,连同全球机制总裁和执行秘书,考虑到其他感兴趣的有关实体,例如各东道国和国际农业发展基金的意见,依照第 6/COP9 号决定第 9 段(见上文 3(a))中的要求采取了行动,开展并监督了对全球机制的评价。

5. 在评价时,主席团充分考虑到第 6/COP.9 号决定中的其他条款,尤其是:

(a) 强调需要确保《公约》各机构在根据第 3/COP.8 号决定有关规定执行《公约》及其十年战略时,在提供服务方面的问责制、效率、效力、透明度和体制上协调一致

(b) 决定避免各项活动之间的重复和重叠,促进全球机制与秘书处之间的相辅相成,以加强合作与协调,有效使用《公约》资源

(c) 进一步强调需要澄清全球机制根据《公约》第二十一条第 5(d)项向缔约方会议报告的机制

(d) 注意到迫切需要通过明确界定的机构设置解决领导、协调、责任、通讯、报告和管理问题。

6. 作为负责闭会期间工作的程序管理机构,主席团表示希望依靠外部援助来提交完成其任务所需的关键投入,包括专题研究、编写有针对性的报告、起草技术文件等等。主席团还同意通过顾问小组的形式获得这方面的援助。主席团全体成

员经过协商一致，确定了顾问们在编写报告时应采用的办法及主席团审查顾问报告的程序。

7. 主席团还审议并通过了这些顾问的职权范围，并商定了编写提交给缔约方会议第十届会议报告的工作路线图。

8. 应主席团的请求，秘书处筹集了已确定的需求所需的财政资源。

9. 主席团通过公开透明的申请程序选取了两名具有相关资质的顾问，顾问需提交一份草稿，说明其报告的拟议结构。

10. 顾问们在之前商定的结构基础上提交了报告草案的一稿及二稿，供主席团在 2010 年 11 月及 2011 年 2 月举行的闭会期间会议审议。顾问们以主席团在这些会议及其他场合上交流的意见为基础，于 2011 年 2 月提交了最后报告。

11. 缔约方会议第九届会议主席团依照第 COP9/6 号决定规定的任务，通过对评价信息的比较分析编写了本报告。主席团报告以顾问提交的证据为基础，并充分考虑到“感兴趣的相关实体”的意见和贡献以及下文所列的国际法院案件。

二. 需考虑的核心法律背景

A. 《公约》相关规定

12. 重要的是要强调《防治荒漠化公约》并未为《公约》设立一个“资金机制”，而是在第 21(1)条中宣称缔约方会议应促进拥有资金机制并鼓励这种机制尽量为受影响发展中国家缔约方——特别是非洲此类国家——执行《公约》获取资金。

13. 《公约》第 21(4)条规定建立一项全球机制，以增加现有资金机制的效力和效率，并为此目的促进向受影响发展中国家缔约方以赠款和/或减让或其他条件筹集和输送实质性资金资源的行动，包括技术转让。

14. 《公约》明确规定全球机制应在缔约方会议授权和指导下进行工作，并对其负责。缔约方会议应在其第一次常会上确定一个容纳全球机制的组织，目的是“全球机制的行政业务”，缔约方会议和它所确定的组织应就全球机制的方式取得协议，保证该机制除其他外：

(a) 查明和拟定现有可用以执行《公约》的双边和多边合作方案的清单；

(b) 根据要求，向缔约方提供有关筹资和资金援助来源的创新方法以及关于在国家一级改进合作活动之协调的意见；

(c) 向感兴趣的缔约方和有关政府间和非政府组织提供关于现有资金来源和融资形式的信息，以促进它们之间的协调；并

(d) 从缔约方会议第二届常会开始，提出其活动的报告。

15. 还应注意下列源自《公约》案文的体制方面的核心考虑因素：

(a) 《公约》第 22 条规定设立缔约方会议，作为《公约》的最高机构，并授权缔约方会议作出必要的决定，以促进《公约》的有效实施；

(b) 《公约》第 23 条规定设立常设秘书处，并授权其为根据《公约》设立的缔约方会议及其附属机构的会议作出安排，并向它们提供所需要的服务；

(c) 《公约》中有关“机构”的第四部分仅设立了三个机构，即缔约方会议(第 22 条)、常设秘书处(第 23 条)及科学和技术委员会(第 24 条)。《公约》中关于支持措施的第 3 节规定设立全球机制。在过去十年全球机制实践发展的背景下，这可能显示了全球机制与常设秘书处的相对法律能力，如以下各节所述，赋予了全球机制鲜明的公司法人人格。

16. 最后，还应注意缔约方会议《议事规则》第 34(2)条明确规定“常设秘书处的首长应在可得资源范围内作出安排，为缔约方会议及其附属机构提供需要的工作人员和服务。常设秘书处首长应管理和领导此类工作人员和服务，并向缔约方会议及其附属机构的主席和主席团其他成员提供适当的支持和咨询”(第 1/COP.1 号决定)。因此可证明由农发基金总裁任命和管理全球机制的工作人员违反了缔约方会议《议事规则》。

B. 《公约》赋权缔约方会议采取措施以解决执行方面的问题

17. 《公约》第 27 条规定“缔约方会议应审议并通过解决在执行本《公约》时可能出现的问题的程序和机构机制。”因此，缔约方会议完全有权通过一项决定，以解决执行《公约》方面由全球机制相关管理、问责和体制安排引发的问题。

C. 缔约方会议与国际农业发展基金(农发基金)间的谅解备忘录

18. 根据第 24/COP.1 号决定中，缔约方会议选定国际农业发展基金(农发基金)为容纳全球机制的组织，并在第 COP 3/10 号决定中通过了决定附件中的谅解备忘录，从而使其生效。

19. 缔约方会议在第 10/COP.3 号决定中批准的缔约方会议与农发基金关于容纳全球机制的谅解备忘录载有若干条款，规定了全球机制与其容纳机构及《防治荒漠化公约》各机构的关系。正如下文第三节“缔约方会议与国际农业发展基金(农发基金)间的谅解备忘录的规定”中进一步阐述的，这些规定对全球机制的管理、问责和报告挑战甚为重要。

D. 缔约方会议的决定要求全球机制与常设秘书处协调一致共同运作

20. 尽管缔约方会议的连续几项决定均责成全球机制与秘书处紧密合作，这些附属机构尚未建立任何超出联合报告义务最低要求以外的系统性或制度性的关系。联合工作方案(联合工作方案)明确了一些重复的工作领域。尽管如此，协调这些努力的进展仍是临时且有限的，其产出主要集中于程序和满足报告要求上，

而非持续的协商与合作，这造成了长期的重复工作。全球机制还制定了自己的视觉标识和公众形象，具有自己单独的方案重点(综合融资战略)及资源调动工作，这与秘书处和《公约》整体的工作分开来，进一步加剧了这一趋势，不符合《公约》的统一公众形象。

21. 现在全球机制与常设秘书处在体制上一分为二的情况已存在了十多年，这也不符合联合国“一体行动”的方针及其财务细则和条例，后者规定应由授权机构密切监督、审查和领导财务事项，而对《防治荒漠化公约》来说，授权机构应是缔约方会议。

E. 以往全球机制活动评价中的重要发现

22. 因《防治荒漠化公约》理事机构的具体要求或主要供资伙伴的独立倡议——例如世界银行的发展赠款机制，全球机制活动已接受了数次评估。这些评估的重要发现包括：

(a) “在实践中，全球机制已调整了实现其资源筹集任务授权的工作方式；为此，它成为某种专门智库，从事有关环境主题的实质性研究”(联检组，2009年，第10页)“在满足缔约方的需要过程中缺乏协调，已造成秘书处和全球机制各行其是，各自制定大多数工作方案，使其职能逐渐变得五花八门，损害了从职能专门化自然产生的并以互补为基础的“收益递增”。”¹

(b) “全球机制没有实现筹集资金和开辟多种筹资渠道这一首要目标。相反，它选择以需求方为重点，过多地注意“主流化”宣传工作。”²

(c) “为支持资源调动工作，全球机制对阻碍供资潜力(如将《防治荒漠化公约》目标纳入发展政策框架主流)的问题作了处理，尽管这项工作超出全球机制的核心任务范围。”³

(d) “全球机制成功地为行政和规划进程调动了资源，但在调动大量投资融资方面则尚未成功。”(世界银行，203，第7页)

(e) “全球机制从缔约方会议接受了许多有关其任务的定义和指示，其中有些明显相互矛盾。”⁴

(f) “缔约方会议请求全球机制满足受影响发展中国家需求时，多半是鼓励全球机制增加活动，但没有确保有足够资金和资源用于扩大全球机制的活动。”⁵

¹ ICCD/COP(9)/9 JIU, 2009年。

² ICCD/CRIC(2)/5.

³ ICCD/COP(6)/MISC.1 提交给世界银行发展赠款机制的全球机制独立评价最终报告。评价小组于2003年6月26日提交。COP6。

⁴ ICCD/CRIC(2)/5.

⁵ ICCD/CRIC(2)/5.

(g) “尽管缔约方会议已经明确了《公约》案文所规定的全球机制的总体任务，但其随后作出的若干决定则造成全球机制在执行决定时所发挥的作用不明。”⁶

(h) “缔约方会议通过许多详细指示向全球机制发出了混合信号，强调了全球机制充分由“需求驱动”的义务，但同时又要求其设定优先事项。这令其难以设定优先事项或重视对主要资金流的影响。”⁷

(i) “尽管全球机制可以在按要求提供信息时做到完全由“需求驱动”，但其没有能力满足所有有关荒漠化的大型项目的融资需求。”⁸

三. 缔约方会议与农发基金间谅解备忘录的后果和缺陷

A. 缔约方会议与国际农业发展基金(农发基金)间谅解备忘录的规定

23. 根据第 24/COP.1 号决定，缔约方会议选定国际农业发展基金(农发基金)为容纳全球机制的组织，并在第 COP3/10 号决定中通过了附件中的谅解备忘录，从而使其生效。

24. 第 10/COP.3 号决定批准的缔约方会议与农发基金关于容纳全球机制的 1997 年谅解备忘录载有下列条款，规定了全球机制与农发基金、缔约方会议、常设秘书处及其他《公约》机构的关系。这些规定是全球机制管理、问责和报告挑战的核心。

(a) 全球机制在基金内具有单独身份，与此同时它将是基金总裁直接领导下的基金结构的一个组成部分。

(b) 关于根据上文(a)，(b)和(c)⁹ 拨给农发基金的资金，将根据基金的规则和程序，包括适用于管理基金本身补充基金(信托基金)的规则和程序由农发基金领取、存放和支用，并管理上述账户。

(c) 全球机制的总裁(以下称为“总裁”)由开发计划署署长提名并由基金总裁委任。

(d) 全球机制总裁在行使其职责时将直接向农发基金总裁报告。

(e) 负责方式是由机制总裁向基金总裁负责，再由基金总裁向缔约方会议负责。机制总裁将代表基金总裁向缔约方会议提交报告。

⁶ ICCD/COP(6)/MISC.1 提交给世界银行发展赠款机制的全球机制独立评价最终报告。评价小组于 2003 年 6 月 26 日提交。COP6。

⁷ ICCD/COP(6)/MISC.1 提交给世界银行发展赠款机制的全球机制独立评价最终报告。评价小组于 2003 年 6 月 26 日提交。COP6。

⁸ ICCD/COP(6)/MISC.1 提交给世界银行发展赠款机制的全球机制独立评价最终报告。评价小组于 2003 年 6 月 26 日提交。COP6。

⁹ ICCD/COP(2)/4/Add.1 及农发基金执行理事会—第六十六届会议。EB 99/66/INF.10。

(f) 机制总裁将负责制定包括安排工作人员在内的全球机制工作方案和预算。经由基金总裁审查和批准之后提交《公约》执行秘书，再以原文形式提交缔约方会议。

(g) 机制总裁将代表基金总裁向会议每届常会提交全球机制活动报告。此类报告将提交执行秘书，由他分发给缔约方会议”。

25. 上述所有考量因素均明确指出，应在必要时对缔约方会议与农发基金间1997年谅解备忘录进行审议和修订，如其第七节(D)所规定的：“本谅解备忘录可根据会议和基金之间的书面相互同意予以修正。”

B. 缔约方会议与农发基金间谅解备忘录的后果

26. 谅解备忘录中的上述规定产生了以下后果，直接影响了与全球机制相关的管理、报告和问责问题，及第6/COP9号决定中强调的全球机制与缔约方会议、常设秘书处及其他《公约》机构的关系中的制度不和谐问题。

27. 由农发基金任命工作人员违反了《缔约方会议议事规则》

(a) 全球机制的工作人员是由农发基金任命和管理的，他们被认为是农发基金的工作人员，向全球机制总裁汇报，而机制总裁本人也是农发基金的工作人员。

(b) 机制总裁由联合国开发署署长提名并由农发基金总裁委任。这使机制总裁与缔约方会议间无任何联系。

28. 谅解备忘录不符合《公约》的方面

(a) 体制安排规定全球机制是农发基金机构的“一个组成部分”，规定全球机制的所有资金(而非由缔约方会议提供的核心资金)均由农发基金按照其规则和程序进行管理。这赋予了农发基金总裁管理全球机制筹集的资金的专属权限，直接违反了《公约》第21条的规定。

(b) 由农发基金总裁负责管理全球机制的报告和问责活动，这将全球机制置于农发基金的实际管理之下，违反了第21(4)条的明确规定，即“全球机制在缔约方会议授权和指导下进行工作，并对其负责。”

29. 谅解备忘录的其他缺陷

谅解备忘录的其他严重缺陷包括其：

(a) 要求机制总裁直接向农发基金总裁报告。¹⁰

(b) 要求负责方式为机制总裁直接向基金总裁负责，基金总裁直接向缔约方会议负责。

¹⁰ 另见本报告第四节“农发基金对全球机制的管理和监督(包括技术顾问组的问题)”。

(c) 要求全球机制总裁负责制定包括安排工作人员在内的全球机制工作方案和预算，经由基金总裁审查和批准之后提交《公约》执行秘书，再以原文形式提交缔约方会议。

(d) 要求机制总裁代表基金总裁向缔约方会议提交报告。

30. 因此，全球机制在制定和实施由其三个账户中的两个内的预算外或自愿捐款供资的工作方案时，不与任何其他《公约》附属机构进行协商。事实上，在长达十年间，全球机制均未就这两个账户或其各自的利用情况向缔约方会议或《公约》执行情况审评委员会报告，直到缔约方会议第九届会议要求其这么做为止。

31. 此外，上述一分为二的体制结构，即 2009 联合检查组报告中所述的“双重支持结构的两难困境”造成了对《公约》机构任务范围的各种不同诠释。例如，联合检查组及主席团顾问均强调，全球机制有权独立于秘书处以外在(次)区域、国家和地方一级开展行动，而秘书处则只应集中于全球一级。然而这一清晰的解释可能并不为《公约》案文或缔约方会议的决定所支持。全球机制还坚称，为这一目的，其有权在农发基金总裁的指导下依靠所筹集的预算外资源，因此不受缔约方会议的监督和领导。

C. 农发基金认为谅解备忘录中列明的管理职责与其无关

32. 农发基金已于第四次闭会期间会议上告知主席团，其希望彻底修改谅解备忘录，除去谅解备忘录中的矛盾和不一致之处，解除其对全球机制及其工作人员的所有管理职责，对全球机制的行动无须承担责任，并知会主席团，其未来向全球机制提供的任何服务均需收取适当的费用。农发基金当前关于与全球机制关系的立场也是由国际法院正在审理的对劳工组织行政法庭决定提出的上诉案件所造成的。

D. 谅解备忘录带来的法律问题：国际法院及劳工组织行政法庭的案件

33. 2010 年 2 月，国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)作出了一项不利于农发基金的裁决，支持一名被全球机制总裁于 2006 年解职的前全球机制工作人员，他之后获得了至少约 45 万美元的物质损失赔偿。法庭在裁决中称“全球机制的全部行政功能都将并入基金各行政单位”及“机制总裁就全球机制工作人员所作的行政决定在法律上是基金的决定”。

34. 农发基金已就该项决定向国际法院提起上诉，并将于 2011 年开始审理。农发基金在向劳工组织行政法庭及国际法院阐述该案时，重申其不以任何方式对全球机制或其工作人员的行为负责，而仅是向全球机制提供行政支持，包括管理全球机制的三个账户，提供后勤支持及设施，而全球机制则为此服务通过其核心预算支付费用。

35. 如果农发基金的上诉未能胜诉，基金将负责支付全球机制导致的近 50 万美元的物质损失赔偿。在这种情况下，农发基金是否将要求全球机制或缔约方会议补偿该款项，及以何种理由提出此要求，尚不可知。另一方面，如果上诉成功，农发基金将无须对全球机制及其工作人员未来的任何行动承担责任。这种情况下的问题是哪个机构应承担责任。因为全球机制是由《公约》设立的，缔约方会议可能需为全球机制的行动承担责任。这将造成一个很严重的问题，即缔约方会议无法全面监督全球机制的工作人员，因为根据其与农发基金的现行谅解备忘录，他们是农发基金的工作人员，由农发基金总裁管理。

36. 农发基金还请缔约方会议主席团就国际法院的案件提供意见。主席团请联合国法律事务厅(法律事务厅)通过秘书处提供法律建议，结合此建议以及对该事项的进一步考虑，主席团拒绝在该进程后期阶段有任何参与，理由是农发基金或全球机制之前均未告知缔约方会议有关此进程的信息。

37. 看来由缔约方会议管控全球机制及其工作人员的唯一途径是终止或修订与农发基金的谅解备忘录，由执行秘书按照秘书处任命及管理其他《公约》工作人员的同一种方式来任命全球机制的工作人员。

38. 还值得一提的是除了有关严格的工作人员合同安排事项以外，法律事务厅还提出，全球机制没有被赋予缔结具有法律约束力的协定的法人人格，除非由农发基金总裁根据农发基金的规章制度，向机制总裁下放此权力¹¹。在这些条件下，全球机制签署的法律合同协议缺乏必要的管理，由此可产生的责任可能不利于缔约方会议。

39. 上述法律事项的重要性，以及——最重要的是——其对《防治荒漠化公约》进程可能产生的法律及财政上的影响，均体现了应对这些挑战的迫切需要及商定加强《公约》制度连贯性的必要。

四. 评估现有的治理、报告、问责及体制安排与关系*

A. 缔约方会议要求全球机制与常设秘书处协调一致共同运作的决定的影响(包括促进委员会)

40. 缔约方会议第九届会议期间，要求全球机制与秘书处合作履行义务——其中多项义务均涉及报告要求——的决定大幅增加，这可能是受到联合检查组评估报告的影响，以试图弥合两个机构间的差异。然而，大部分要求全球机制与秘书处联合开展活动的缔约方会议决定并未明确规定哪个机构负有保证其实施——因而

¹¹ ICCD/COP(9)/9/Add.2。

* 全球机制质疑表 1 及表 2 中的一些信息，这些信息来自顾问报告：见 ICCD/COP(10)/Inf.6 全球机制总裁的管理层回应。

对缔约方会议负责——的主要责任，因此——如《评价报告》¹²及2009年检查组报告中指出的一增加了问责制方面的复杂性及混乱性。

41. 2008年第3/COP 8号决定中通过的2008至2018年推进执行《公约》的十年战略规划和框架(“战略”)责成执行秘书和全球机制在其各自的任务范围内执行“战略”，以确保在提供服务时相互呼应并相辅相成，加强其协调与合作，并在其以成果管理制为基础的联合工作方案中列入成功合作的指标，尽管其并未就各方在调动资源、筹集资金方面的作用以及与全球环境基金的关系、政策框架、能力建设和区域合作等工作领域作出明确规定。

42. 尽管“战略”及之前多项缔约方会议决定均要求全球机制与常设秘书处进行合作，但显而易见的是，双方并未展开预期的合作，以致全球机制对缔约方会议缺乏充分披露及问责。尽管缔约方会议自第三届会议起已作出了至少22项要求全球机制与秘书处共同执行各种活动及职能的决定，但全球机制与常设秘书处在实现制度性合作及“一体行动”方面几乎未取得任何进展，最主要的原因包括(一)谅解备忘录规定全球机制是“农发基金结构的一个组成部分”，(二)缺乏由缔约方会议领导的程序性或制度性安排以确保合作和联合实施，以及其后对法定要求的诠释——全球机制认为缔约方会议并未明确要求机制就其置于第二及第三个信托基金中的预算外资金的筹集及使用情况向缔约方会议报告。

B. 全球机制的业务与国家行动方案(国家行动方案)所需支持的问题

43. 自《公约》设立全球机制、将其作为核心任务的一部分以促进筹集和输送资源来实施《公约》(第21条第4款)以来，至少11项缔约方会议决定将支持国家行动方案作为全球机制的首要职能。2005年新总裁就任后，全球机制制定了一项新的业务战略，又被称为综合战略和强化方针(综合战略和强化方针)，全球机制在同一年于审评委第四届会议和缔约方会议第七届会议上介绍了该战略，强调了协调国家行动方案(国家行动方案)与规范它的国家发展框架的重要性。该战略将制定综合融资战略作为全球机制资源调动工作的重点，以便更全面地发展“有利于可持续土地管理投资和融资的环境”。

44. 越来越侧重于综合融资战略的方针使全球机制不再向国家行动方案提供支持，而非制定一个工具以便充分地支持和补充国家行动方案的协调进程。造成这一问题的原因还是在于当前的体制安排，这种安排使全球机制独立于其他附属机构之外单独行事。在引入综合战略和强化方针之前，全球机制一直按照《公约》第9条的规定，将其工作集中于从机制第三个账户，即《防治荒漠化公约》特别资金财务账户(《防治荒漠化公约》特别资金财务账户)中划拨小规模赠款用于支持制定国家行动方案。然而，缔约方会议第七届会议批准了全球机制综合战略和强化方针之后，全球机制告知农发基金执行理事会，“缔约方会议希望不再将第三账户内的资金仅用于支付赠款，全球机制应有权直接分发这些资金……但必须

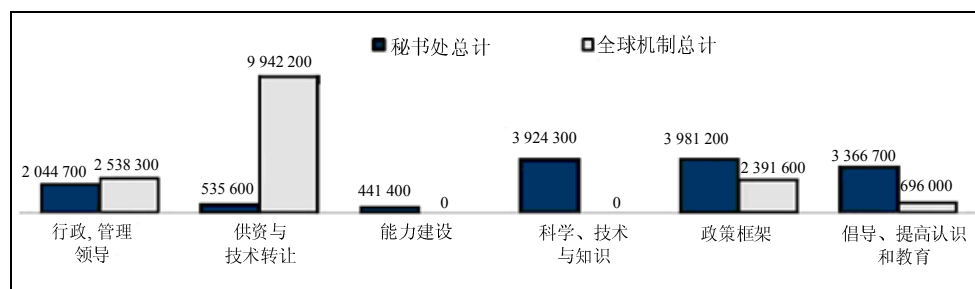
¹² ICCD/COP(10)/Inf.2。

得到向第三账户捐款的各捐助方的同意。”全球机制还请农发基金授权其“按照新的综合战略和强化方针……使用从农发基金处获得的赠款余额……并直接分发第三账户内的资金。”农发基金执行理事会批准了这些请求，但缔约方会议并未明确批准甚至不知道这些请求，这使全球机制在财务上独立于缔约方会议之外，证实其不再向国家行动方案提供资金支持。尽管大量缔约方会议决定要求全球机制与秘书处就国家行动方案展开合作，但全球机制仍独立于缔约方会议、审评委或其他附属机构之外，单独制定了侧重于综合融资战略的新战略方针，并制定了独立于《公约》进程之外的第二个“主流化”工具。

45. 我们还注意到综合融资战略实际上是一个执行工具，包含了一个与缔约国进行互动和筹款的平台的所有构成要素。造成全球机制在国家行动方案协调进程中的作用缺乏清晰性的原因可能在于全球机制对其在资源调动方面作用的理解上的巨大差异。例如，根据第 7/COP.8 号决定，执行秘书和全球机制应向捐助人，特别是全球环境基金(环境基金)，强调为编制国家报告提供财政支持的重要性。然而，除了在国家一级实施综合融资战略以外，2006 年以来全球机制并无任何为国家行动方案进程调动资源的行动或倡议记录。我们还注意到，秘书处发起了与全球环境基金的磋商，以确保可以获得执行新的资源透明分配制度(资源透明分配制度)下的战略的资金，并为《公约》下各项扶持活动提供专用资源，而全球机制并未参与此项工作。

46. 下表显示了全球机制和秘书处按照业务目标同时向几个核心工作领域划拨的资源，其中许多资源并未得到有效的协 1 调。提交缔约方会议第九届会议的报告显示，秘书处和全球机制均向以下几类业务目标划拨了资源：行政领导、管理、政策框架、供资和技术转让、政策框架与倡导、提高认识和教育。

图 1
2010 至 2011 年各业务目标的预算拨款(欧元)



参考：第 9/COP.9 号决定，表 1，第 9/COP.9 号决定，附件一工作方案；COP(9)/5。

C. 引入成果管理制办法及联合工作方案的效力

47. 2005 年联合检查组评估报告中建议使用的成果管理制(成果管理制)及成果预算制(成果预算制)报告标准和原则已被作为 10 年战略的一个目标，并于 2008

年由缔约方会议通过。此外，2009年，缔约方会议第九届会议引入了全球机制与秘书处联合报告要求，包括按照成果管理制原则制定总体工作方案和总体费用概算(两年期和中期)，并要求其制定一份缔约方会议第八届会议期间引入的联合工作方案(联合工作方案)，而不再像过去那样，由各个附属机构分别编写报告。因此，缔约方会议第九届会议上介绍的2010至2011年综合方案及预算首次运用了成果管理制和成果预算制的格式，这需要标准化全球机制和秘书处的报告方式。这一举措有可能增强各《公约》机构间的透明度及投入的细致程度，特别是《公约》供资方面。然而，全球机制和秘书处只需在缔约方会议及审评委会议及闭会期间履行以成果管理制为基础的报告要求，未能提供一个制度化计划，以用于决策、沟通、与国际机构和捐助方的关系、资源调动、能力建设、外联及方案制定和实施的其他重要方面的持续性日常合作。

48. 引入秘书处和全球机制间的联合工作方案(联合工作方案)——同样按照成果管理制/成果预算制原则——也一样需要全球机制与秘书处开展更紧密的——尽管是短期且临时的——合作。然而，联合工作方案代表了显示合作的最低要求，必须被看作是启动协作及报告成果的工具，而非一个能够消除重复的目标。例如，成果管理制方针及引入联合工作方案仍未能使全球机制全面披露预算数据，评价报告中对此进行了更充分的描述。此外，根据审评委第九届会议编写的报告草案，全球机制在2010年一年内，为履行缔约方会议及审评委的报告要求所支出的费用总额估计约为1,756,103美元，包括用于编写联合工作方案及联合提供信息的费用。相比之下，全球机制迄今尚未报告任何与业绩审评及执行体系评估进程有关的支出，尽管可能已同意实物及其他捐款，而用于与国家行动方案直接相关的活动的费用仅有387,877美元。

49. 此外，全球机制和秘书处均被要求在缔约方会议之间向审评委闭会期间会议报告，并在工作中设立了一个信息工作队，以满足这些报告要求。尽管这些努力朝着正确的方面迈进了一步，但仍然是临时性的，经常需要全球机制总裁和执行秘书进行干预，对两个机构的作用及职能未明确界定。因此，尽管引入了成果管理制方针及联合工作方案，除了为满足各项联合报告要求而进行的临时性合作以外，现行的机构设置并不能促使秘书处或全球机制开展持续不断的协作或合作。

50. 联合检查组¹³及评价报告¹⁴中提供的证据均证实全球机制自成立以来，未向缔约方会议充分报告其所有财务状况及人员任命的情况，也未经联合国审计，令人质疑其是否依照《公约》及谅解备忘录的规定向缔约方会议负责。

51. 由于全球机制未就这些及其他问题进行必要的披露，缔约方会议及授权的附属机构无法履行其相应的任务——管理或监督全球机制的活动，也无法监督全球机制在调动财政资源或适当使用这些资源以执行《公约》方面发挥的作用。

¹³ ICCD/COP(9)/9 JIU, 2009.

¹⁴ ICCD/COP(10)/Inf.2.

D. 缺乏协调而导致的重复工作

52. 缔约方会议收到的大量文件——包括独立评价及秘书处与全球机制间的通信——中均载有重复工作和缺乏协调的例证。评估报告的第 II.B.3.e 部分详尽地论述了这一问题，¹⁵ 包括下列领域内工作及资源的重复：

- (a) 倡导、提高认识、沟通及教育、公司形象及《公约》的公众形象(战略业务目标 1)
- (b) 秘书处与全球机制的资源调动工作(业务目标 5)
- (c) 与全球环境基金的合作(业务目标 5)
- (d) 就“业绩审评及执行体系评估”(业绩审评及执行体系评估)项目进行的合作(业务目标 4)
- (e) 区域协调机制(区域协调机制)/区域协调股(区域协调股)
- (f) 人力资源上的重复¹⁶

E. 农发基金对全球机制的管理和监督

53. 谅解备忘录规定了全球机制总裁通过农发基金总裁间接向缔约方会议报告的程序。除了全球机制向缔约方会议报告的各种要求以外，根据谅解备忘录及农发基金内部的管理实践，全球机制还须向农发基金理事会及执行理事会(执行理事会)提交报告，且必须遵守农发基金总裁公告中的各项决定。例如，执行理事会 2006 年的一项决定授权全球机制“直接”发放《防治荒漠化公约》特别资金财务账户(《防治荒漠化公约》特别资金财务账户)里的资金，因而不再要求将这些资金用于制定国家行动计划(国家行动计划)，也不再要求全球机制技术顾问组的投入。全球机制未就该安排获得缔约方会议的批准，甚至未将此安排告知缔约方会议。还应注意的是，甚至谅解备忘录也未授权农发基金执行理事会赋予全球机制这一权利，该权利违反了《公约》规定的全球机制向缔约方会议负责的义务。

54. 然而，自 2005 至 2006 年以来，农发基金理事会、执行理事会及总裁未作出任何有关全球机制管理的内部决定，同时非正式技术顾问组(技术顾问组)及农发基金设立的负责向全球机制提供咨询和指导的全球机制顾问组也被解散。促进委员会¹⁷ 是唯一一个由外部机构组成的、向全球机制的活动提供建议、包括关于使用及分发其三个账户内的资金的建议的机构。根据农发基金理事机构文件及内部磋商，农发基金似乎仅对全球机制的行政事务进行事实上的监督和管理，尽管

¹⁵ ICCD/COP(10)/Inf.2.

¹⁶ 更多信息可见本报告 H 节“全球机制下未经缔约方会议批准的人事任命”及表 2。

¹⁷ 第 25/COP.1 号决定：支持全球机制的体制合作安排。

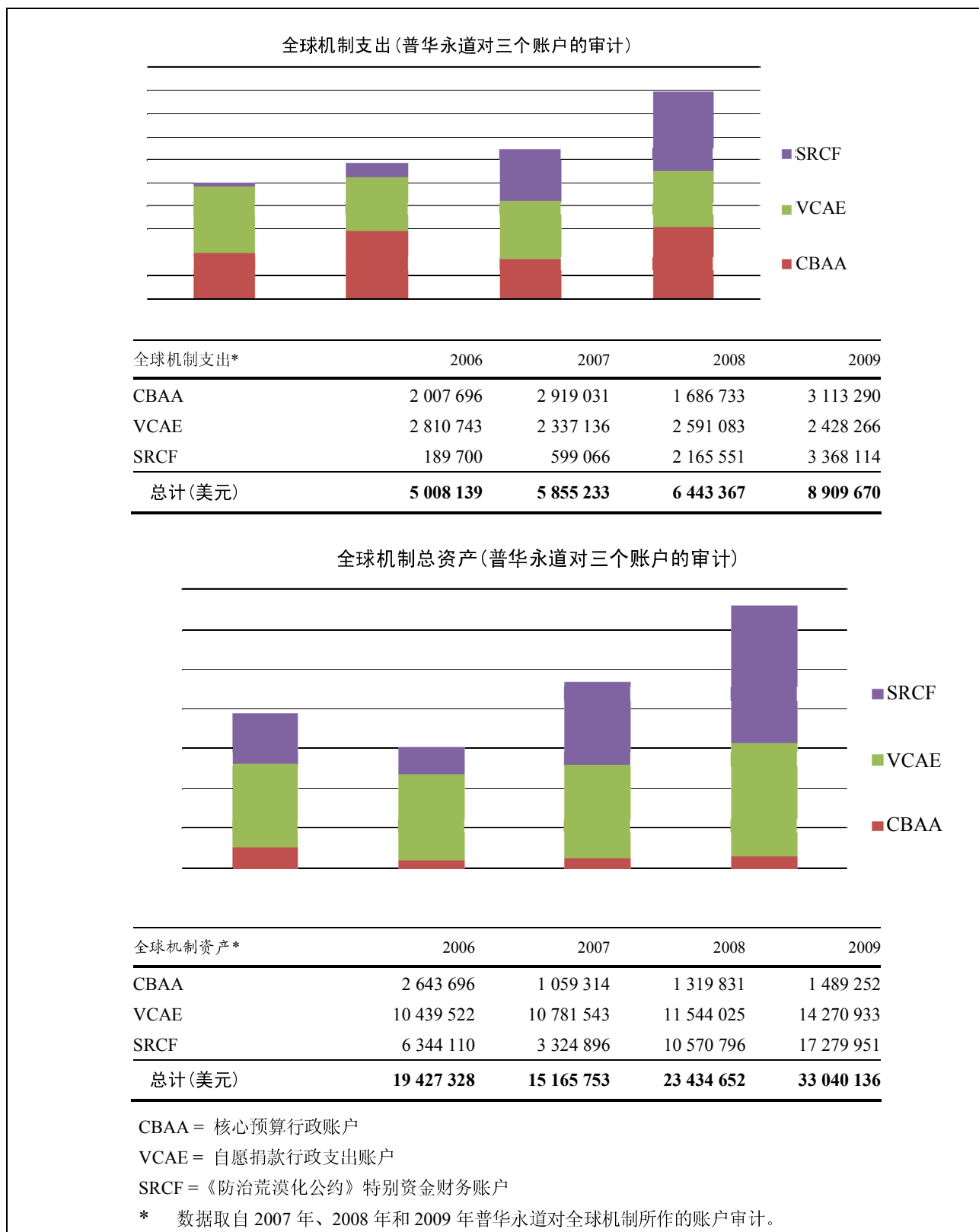
上文所述的谅解备忘录规定全球机制是由基金总裁直接领导的基金机构的一个组成部分。农发基金的高级管理人员已向主席团证实了这一点，他明确指出，农发基金现已不再对全球机制进行积极的监督或管理，而只是提供有关财政监督的咨询服务，以满足外部审计师的要求。

55. 这种情况使联合检查组在其 2009 年报告中得出这样的结论，“根据目前的安排，农发基金不对全球机制行使任何问责、监督和/或协调职能，这些职能是缔约方会议的特权。”然而，正如上文所指出的，全球机制在谅解备忘录所规定的与农发基金的关系框架内行事，继续调动其第二及第三信托基金内的预算外财政资源，并以其认为合适的方式使用这些资金，而不受缔约方会议的领导及监督。令这一情况更糟的是，按照谅解备忘录所规定的机构安排，全球机制的总裁及工作人员是由农发基金总裁任命的，缔约方会议及常设秘书处无权以任何方式干涉其任命与管理。

F. 全球机制就其三大账户向缔约方会议及农发基金/审计的报告

56. 下图 2 列出从普华永道(普华永道)编写的审计报告中获取的全球机制三个账户的数据。根据谅解备忘录的规定(第 10/COP.3 号规定)，全球机制拥有三个账户：核心预算行政账户(核心预算行政账户)。《防治荒漠化公约》特别资金财务账户(《防治荒漠化公约》特别资金财务账户)及自愿捐款行政支出账户(自愿捐款行政支出账户)。全球机制仅向缔约方会议第九届会议详细报告过一次，而且仅就其第一账户(核心预算行政账户)，提交了一份 2007 至 2008 年普华永道审计报告。全球机制似乎未就其于过去十年间筹集的大量财政资源向缔约方会议或审评委作出详细报告，包括第二及第三账户(自愿捐款行政支出账户及《防治荒漠化公约》特别资金财务账户)内资金的使用情况，特别是未就其总资产进行报告。因此，全球机制向缔约方会议详细报告的情况仅占其总资产的 5%到 7%，以及其过去总支出中约 25%到 35%的情况。在与全球机制的会议中证实，全球机制余下的 75%至 65%的预算主要来自与捐助方达成的双边协议，并被全球机制用于有关综合投资框架/综合融资战略方案的业务支出。2011 年向审评委第九届会议提交的报告草案也表明，2010 年全球机制超过 50%的业务支出被用于咨询服务及相关活动(约 390 万美元)，另外 25%被用于满足缔约方会议及审评委的报告要求及与秘书处的合作(估计为 180 万美元)。

图 2
全球机制账户概况



G. 全球机制的预算报告不一致问题

57. 在比较全球机制的预算报告要求时——供缔约方会议、农发基金及普华永道进行年度审计——发现了各种不一致的情况，而全球机制对其三个预算账户内资金的使用情况的报告不够详尽又进一步加剧了这一问题。¹⁸ 下表 1 体现了这一问题，显示了从全球机制的报告中获得的数据。例如，全球机制向审评委、缔约方会议第九届会议和农发基金报告的 2010 至 2011 年预算估计分别为 1,880 万美元、2,210 万美元和 1,690 万美元。但是，我们也注意到，全球机制向缔约方会议及农发基金报告(用于审计)的数额差异由于各种会计标准和审计周期而被复杂化，例如向农发基金及普华永道所作的以美元计算的年度报告及向缔约方会议和审评委所作的以欧元计算的两年期报告。在其向缔约方会议所做的报告中也发现了稍有不一致状况；例如，全球机制在第 9/COP9 号决定中报告 2010 至 2011 年总预算为 15,568,100 欧元，而在其计算成本的两年期工作方案草案中(COP(9)/5/Add.2)详细的支出额则为 14,666,209 欧元，差异达近 1 百万欧元(即 901,891 欧元)。此外，全球机制从未像其他公约机构那样按照联合国系统会计标准接受标准化的联合国审计，这也不符合公约的财务细则。这包括提供综合账户概况、支出及收到的捐款的详细情况的要求，报告所有可能的责任——例如国际法院和劳工组织行政法庭的案件——的要求，以及审计师提供的财务建议，所有这些情况均须公开。我们还注意到，2009 年，联合国内部监督事务厅被委托审计“《防治荒漠化公约》的财务管理情况”，但其并未考虑到全球机制，而是集中于秘书处、科技委和审评委。

表 1

全球机制预算报告(美元)：数据与来源

全球机制预算报告(美元)	2006-2007	2008-2009	2010-2011	总计
向缔约方会议*(报告总额)	11,185,112	20,966,000	22,133,000	54,284,112
向农发基金**(无 2011 年)	无	24,080,596	16,868,989	40,949,585
审计***, 总支出	10,863,372	15,353,037	无	26,216,409
审计***, 总资产	34,593,081	56,474,788	无	91,067,869
其中:				
CORE (向缔约方会议报告*)	3,886,000	5,098,000	无	8,984,000
CBAA (向审计报告**)	4,926,727	4,800,023	无	9,726,750
预算外(缔约方会议*)	7,299,112	15,868,000	无	23,167,112
VCAE+SCRF(审计***)	5,936,645	10,553,014	无	16,489,659

CBAA = 核心预算行政账户(全球机制)

SRCF = 《防治荒漠化公约》特别资金财务账户(全球机制)

VCAE = 自愿捐款行政支出账户(全球机制)

* 第 9/COP9 号决定, COP(9)/5/Add.2, 表 7, 公开文件;

** 提交给农发基金总裁的全球机制内部备忘录, 农发基金发出的内部文件;

*** 全球机制提供的 2006 至 2009 年普华永道对机制所作的账户审计(年度)(未找到/未公开)。

¹⁸ 见 ICCD/COP(10)/Inf.2。

H. 全球机制下未经缔约方会议批准的人事任命

58. 如下表 2 所示，缔约方会议明显缺乏对全球机制预算及业务的监督的另一个例子是由非核心预算账户出资的全球机制工作人员任用问题。目前，全球机制在 2010 至 2011 年两年期或更早时候聘用了多达 10 名 P 级工作人员，他们并未被包括在全球机制 2010 至 2011 两年期预算提案之内，资金来自“预算外资源”或自愿捐款，并未得到缔约方会议的明确批准。这种做法以及全球机制工作人员由农发基金任命和管理的事实似乎都违反了缔约方会议《议事规则》；特别是第 34 条第 2 款：“常设秘书处的首长应在可得资源范围内作出安排，为缔约方会议及其附属机构提供需要的工作人员和服务。常设秘书处首长应管理和领导此类工作人员和服务，并向缔约方会议及其附属机构的主席和主席团其他成员提供适当的支持和咨询”（第 1/COP.1 号决定）。《公约》第 23 条设立了常设秘书处，并赋予其支持缔约方会议及所有公约附属机构会议的职能，正如 ICCD/COP(9)/9/Add.2 文件中所载的法律事务厅建议(附件二第 4 及第 9 段)所述，附属机构也包括全球机制。

表 2

全球机制工作人员岗位(截至 2010 年 9 月)

2010-2011 全球 机制工作人员	全球机制所 要求的*, /**	缔约方会议 批准的***	全球机制 任命的****	未得到缔约 方会议批准
D 级(核心)	2	2	2	0
P 级(核心)	7	7	7	0
P 级(执行理事会)	5	0	10	10
G 级(核心)	5/0**	5	5	0
G 级(执行理事会)	1	0	0	0
总计	20/15**	14	24	10

* COP(9)/5/Add.2, 表 5(从核心预算要求 5 名 G 级工作人员);

** ICCD/COP(9)/5, 第 23 段, 表 3(从核心预算要求 0 名 G 级工作人员);

*** 第 9/COP.9 号决定, 第 5 段, 表 2;

**** 全球机制职权范围。注: 全球机制现有工作人员: 2 D(1 D-2, 1 D-1), 17 P(3 P-5, 4 P-4, 6 P-3, 2 P-2, 2 P-1), 5 G(4 G-5, 1 G-4), 14, 不包括顾问。

59. 《评价报告》中提供的证据显示，全球机制并未充分履行《公约》规定的对缔约方会议及审评委的报告和问责义务，这造成了其他一系列管理上的问题。很明显，由于全球机制未就这些及其他问题作出必要的披露，因此缔约方会议无法履行其管理或监督全球机制各项活动的任务，也无法监督全球机制在调动财政资源上发挥的作用及适当使用这些资源以执行《公约》的情况。这方面的例子包括：

- (a) 未对缔约方会议全面披露预算

- (b) 缺乏针对全体《公约》机构的统一综合的方案及预算
- (c) 未披露账户管理程序及农发基金批准的其他管理决定
- (d) 未经缔约方会议批准或未通知缔约方会议即任命工作人员
- (e) 全球机制在无直接或委派的法律权限的情况下缔结制度协议
- (f) 未向缔约方会议披露劳工组织行政法庭和国际法院案件所引起的法律问题。

60. 秘书处及全球机制向缔约方会议第九届会议提交的预算提案包含更多因素，据此可提高预算问题方面的效率，并改善总体效率。

61. 总之，全球机制目前的报告(及聘用工作人员)做法及强化此种做法的谅解备忘录均违反了：

(a) **全球机制的核心任务**，即“在缔约方会议授权和指导下进行工作，并对其负责”和“向缔约方会议提出其活动的报告”(《公约》，第 21 条第 4 及 5 款)；

(b) **缔约方会议的核心任务**，即“为其活动包括其附属机构的活动核定方案和预算”(《公约》，第 22 条第 2(g)款)；

(c) **《公约》第 22 条**，该条授权缔约方会议“商定并以协商一致的方式通过缔约方会议及其任何附属机构的议事规则和财务细则”(第 2(e)款)；

(d) 缔约方会议第一届会议设定的《防治荒漠化公约》**财务细则**，该细则“应指导缔约方会议及其附属机构和常设秘书处的财务行政”(第 2/COP.1 号决定)；

(e) **缔约方会议《议事规则》**，其中规定“常设秘书处的首长应作出安排，为缔约方会议及其附属机构提供需要的工作人员和服务……常设秘书处首长应管理和领导此类工作人员和服务，并向缔约方会议及其附属机构的主席和主席团其他成员提供适当的支持和咨询”(第 1/COP.1 号决定)。

五. 最适当的容纳全球机制的机构

62. 根据第 6/COP.9 号决定第 9 段的规定，为了应对当前的挑战，本部分针对全球机制的制度安排提出了几个方案。

63. 在确定最适当的容纳全球机制的机构时，应考虑到核心法律及制度问题，以确定其比较优势。因此，这些应建立在现行法律规定的基础之上，并清楚地表明，鉴于其任务及在《防治荒漠化公约》结构中的机构定位，该容纳机构能够有助于系统地解决全球机制在治理、报告和问责等方面的问题。从这个角度看，应考虑以下几点：

(a) 《公约》第 23 条设立了常设秘书处，并赋予其支持缔约方会议及所有公约附属机构——包括全球机制——的会议的职能。此外，缔约方会议《议事规则》第 34.2 条规定，“常设秘书处的首长应在可得资源范围内作出安排，为缔约方会议及其附属机构提供需要的工作人员和服务。常设秘书处首长应管理和领导此类工作人员和服务，并向缔约方会议及其附属机构的主席和主席团其他成员提供适当的支持和咨询”（第 1/COP.1 号决定）；

(b) 常设秘书处单独的法律地位法源自于它是由联合国设立的这一事实（《联合国气候变化框架公约》秘书处及《生物多样性公约》秘书处亦是如此）。（在这方面，见联合国大会第 47/188 号决议，1994 年 12 月 23 日，A/RES/49/234；联合国大会第 241/27 号决议，1994 年 9 月 12 日，A/AC.241/27；另见 ICCD/COP(9)/9/Add.2 附件一和二“联合国法律事务厅的回复”。）联合国法律事务厅的结论是，全球机制没有独立的法律地位，除非农发基金总裁明确赋予其此类地位；

(c) 依照《公约》各项规定，促进“一体行动”政策的全面实施，并与其他公约机构开展密切互动；

(d) 容纳机构应取消双重支持结构，该结构已造成了严重的体制失调、无效率、效力低以及使全球机制脱离缔约方会议的监管和领导，容纳机构还应加强公约机构间的合作与协调（特别是全球机制与常设秘书处）、向缔约方会议负责的单线问责制，并改进报告情况；

(e) 容纳机构应确保统一及整体实施《公约》所带来的管理和机构效率上的规模经济效应，这可能实现长期的节余；

(f) 通过更有效地管理财政和人力资源（整合财政及人力资源管理）来更好地利用规模经济效应；更有效地利用人力资源并节省交易成本（通讯、信息技术、人力资源等）；

(g) 容纳机构应在全球环境基金作为《防治荒漠化公约》的资金机制的新背景下，改进对所筹集的用于实施《公约》的资源的利用；

(h) 容纳机构应在未来加强为《公约》筹措资源，这源自利益攸关方对公约机构团结一致行动的更强信心；；

(i) 容纳机构应尽量减小因公约机构丧失国际信誉及对其的信心而对《公约》造成的损失，这种损失难以被轻易量化；

(j) 提议并未要求修订《公约》，依照《公约》第 27 条通过一项缔约方会议决定即可生效。

64. 根据上述几点及《公约》第 21(6)条的规定，常设秘书处可履行全球机制容纳机构的各项要求。

六. 替代安排及其解决已确定问题根本原因的潜能

65. 根据第 6/COP.9 号决定第 9 段的规定，以下提议均考虑到联合检查组对全球机制的评估中提到的方案，并在其基础上进一步拓展。

A. 提案 1: 改善现状

66. 提案 1 考虑了改善秘书处与全球机制间现状的措施，并未提出任何“程序或机构机制”来解决治理问题。该提案建议的措施包括澄清全球机制在筹措资金方面的作用及任务；将联合工作方案工作队正规化；确保联合工作方案涵盖所有共同工作领域并侧重于成果；整合附属机构的报告要求；并要求实施联合倡导/外联及代表制。这还可能包括为全球机制重新设立一个咨询机构，可能通过审评委以及与农发基金总裁直接沟通来实施，以审查谅解备忘录，去除其中自相矛盾和不一致的内容，下个提案将进一步阐发此问题。然而，本提案被认为是薄弱的，鉴于全球机制坚定地认为依照《公约》及缔约方会议和农发基金间的谅解备忘录，其有权作为一个独立实体行事，因此本提案不太可能会成功。这可能只是再次重复了缔约方会议迄今为止所作的促进秘书处与全球机制间合作的努力，而遗憾的是，该努力似乎并未取得预期的效果。

B. 提案 2: 建立程序/体制机制以促进有效执行《公约》(高级管理小组)

67. 提案 2 亦有提案 1 中介绍的各项措施的支持，但同时引入了程序及机构机制，可由缔约方会议在《公约》第 27 条的框架内审议，该提案要求设立一个高级管理小组(高级管理小组)，成员包括执行秘书(首长)、全球机制总裁和秘书处行政主管(可能的话，副执行秘书)，在各自权限及任务范围内就与执行《公约》有关的基本政策事宜作出集体决策，包括制定方案、预算和调动资源、以及沟通与行政。根据这一安排，秘书处及全球机制将通过执行秘书以统一的方式向缔约方会议报告，而审评委将继续审议收到的报告并提出建议，科学和技术委员会(科技委)将继续就其任务范围内的各事项与执行秘书、秘书处及全球机制进行磋商。为了务求实效，该机构机制还将修改缔约方会议与农发基金间的谅解备忘录或重新谈判，取消全球机制经由农发基金总裁的非直接问责及报告制，以便符合上述新关系。然而，该机制不要求对《公约》作出任何修订。缔约方会议可在第 27 条所赋予的权限范围内通过一项缔约方会议决定来做出必要的安排。根据这一提案，全球机制将继续在位于罗马的农发基金办事处运作。下文的组织结构图显示了由设立与公约机构相关的高级管理小组而构成的机构机制。该图还强调了《公约》所规定的秘书处及全球机制各自的任务，及各项缔约方会议决定所设定的重复工作领域。

68. 本方案中提出的程序及机构机制，即引入一个高级管理小组，是以缔约方会议通过包括以下内容的决定为前提的。该决定应包括：

(a) 按照《公约》第 27 条，在管理层一级设立一个系统性的制度安排，使秘书处与全球机制能够在缔约方会议的指导和领导下，就上述问题作出集体决策，具体方式是设立一个高级管理小组，并授权其以联合国“一体行动”政策为基础，作出团结一致的决策。高级管理小组的主要侧重领域包括编写提交给缔约方会议的政策提案以集体执行整个《公约》(区域工作方案、筹款战略、沟通战略等)，编写整个《公约》的工作方案(四年工作计划)；以及制定整个《公约》的预算(计算成本的两年期工作方案)。

(b) 引入脉络清晰的体制管理制度：在缔约方会议的指导和领导下，高级管理小组将负责作出集体政策决策，而各公约机构则在此框架内开展活动，制定并执行整个《公约》的工作方案。

(c) 联合决策及作用和责任分工：高级管理小组将作出集体决策以确保有效地监督和管理全球机制与秘书处的工作，以便执行整个《公约》。缔约方会议还可能希望指派高级管理小组就基本政策事项进行决策，包括实施、行政与人力资源及预算(包括关于调动和划拨资源的战略决策)等事项，并交由审评委审议，最后由缔约方会议批准。高级管理小组还应在正在进行的工作层面上，努力澄清各缔约方会议决定中规定的全球机制及秘书处的相应作用和责任，侧重于相互重叠的工作领域(如组织结构图中框所示)。然而，在高级管理小组所作的集体政策决定的框架内，全球机制与秘书处将继续有权按照《公约》规定在其各自的任务范围内行事。两个机构均将继续直接对缔约方会议负责，以履行其各自的任务。

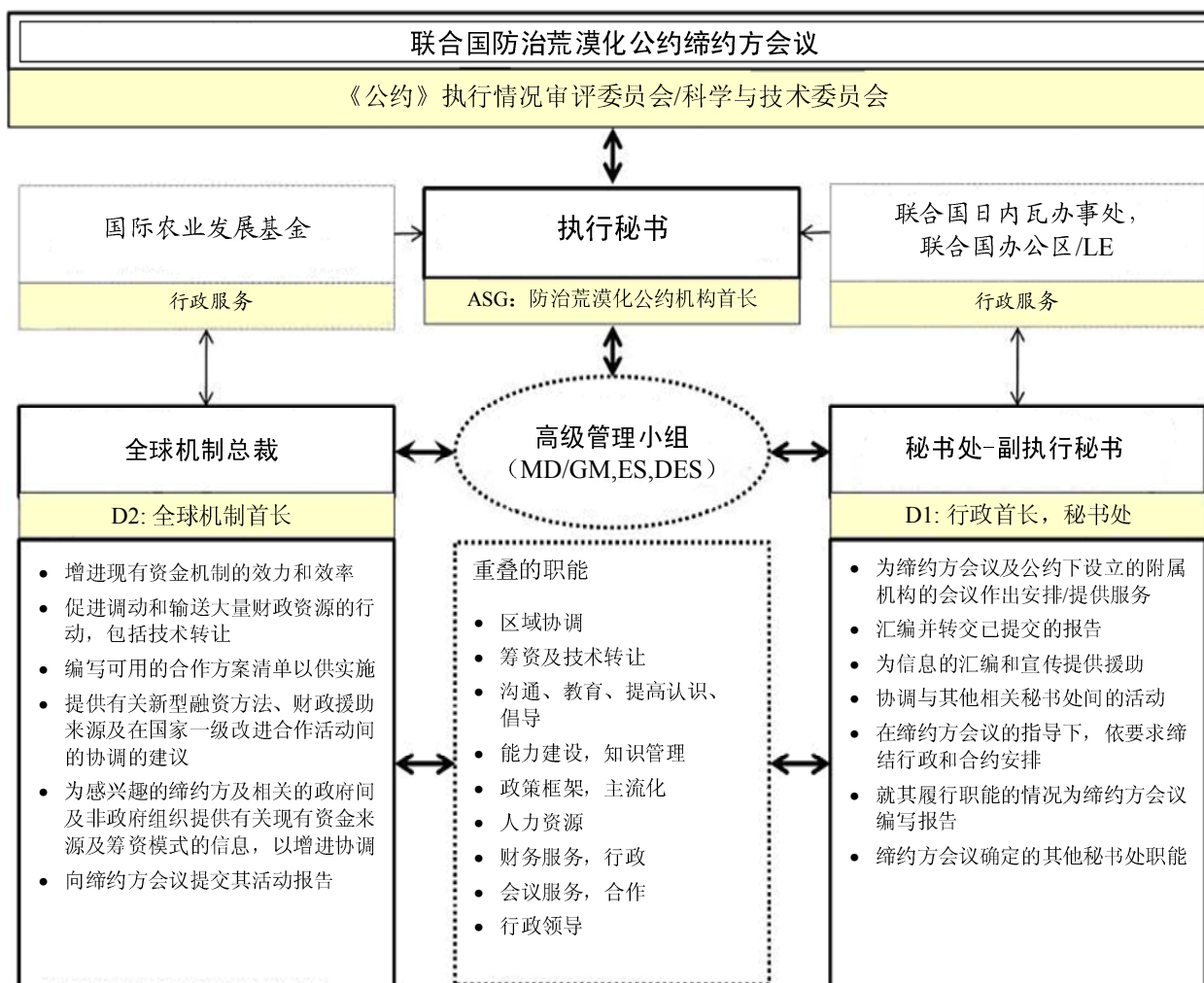
(d) 授权执行秘书在缔约方会议的领导下，直接就有关执行整个《公约》的所有事项进行报告，从而解除了农发基金总裁的这一责任(需要修订谅解备忘录)；

(e) 加强全球机制就其任务内所有事宜直接对缔约方会议负责的制度；例如第 6/COP.9 号决定第 8 段就规定全球机制直接派代表出席所有缔约方会议；

(f) 澄清因秘书处及全球机制的任务所产生的相应职能，特别是有关资源调动、规范职能、能力建设和技术支持、沟通/提高认识的职能；

(g) 允许各机构按照其任务，在集体决策的框架内，在各自的职权范围内充分独立地运作；

(h) 通过缔约方会议/审评委对这一安排进行监督。



C. 提案 3: 修订谅解备忘录, 并在不迁移全球机制的前提下纳入工作人员和账户

69. 提案 3 在呼吁设立高级管理小组的提案 2 的基础上进一步拓展, 还要求将全球机制的人力与财政资源与秘书处的资源合并。这将确保所有工作人员都作为公约工作人员, 而全球机制的账户(如秘书处的账户一样)由联合国日内瓦办事处或另一商定的机构管理。根据该提案, 全球机制将继续留在罗马, 由农发基金作为容纳机构, 其本身则是秘书处的外派办事处。该办法无需修订《公约》。

70. 根据本提案, 农发基金对全球机制的支持将会根据办公室空间、设备和设施的情况相应地受到限制, 因此其不再负有所有其他义务。本提案在解决治理、领导力、重复、问责制、向缔约方会议报告及全球机制和秘书处间缺乏合作与协调等问题上前进了一大步。

71. 上文第 70 段提到的对农发基金所提供服务的调整将需要修订现行的谅解备忘录。然而，应注意到的是，由于最近发生的事件，特别是国际劳工组织行政法庭(劳工组织行政法庭)就解聘一名全球机制工作人员的事项作出的裁决，农发基金要求就谅解备忘录重新进行谈判。在该案中，劳工组织行政法庭的裁决是“总裁就全球机制工作人员所作的行政决定在法律上是基金的决定”。农发基金现正就该裁决向国际法院提出上诉。在此背景下，缔约方会议迟早可能会认真考虑以下安排的附加价值，即将全球机制继续留在罗马、仍由农发基金作为其容纳机构、与秘书处分开并由农发基金向其提供仅限于办公室(在任何情况下缔约方会议均为此支付一定的费用)和管理其三个账户的服务。缔约方会议也应充分考虑农发基金于 2011 年 2 月的会议期间向主席团作出的声明，即如有必要，它计划继续向全球机制提供这些服务，但以能够收回全部费用为条件。

D. 提案 4：终止谅解备忘录，充分整合全球机制并将之迁往波恩

72. 最后，提案 4 寻求通过将全球机制纳入秘书处的机构，从而确保全球机制与秘书处及其他公约附属机构一起充分融入公约框架。该方案不需修订《公约》，因为其将确保全球机制独立的身份与职能。但是其要求全球机制按照缔约方会议订立的时间表，迁往波恩。实际上该提案将终止与农发基金之间现行的谅解备忘录。

E. 转为荒漠化基金

73. 最近全球环境基金(环境基金)被指定为《防治荒漠化公约》的资金机制，因此，就一切实用目的而言，这实际上意味着，至少在战略时间表完成之前，任何对该方案的进一步考虑均是不切实际的。根据为对主要利益攸关方进行评估而进行的问卷调查、个人访谈和邮件往来来看，目前此方案未获任何支持，在不久的将来也不太可能获得支持。此外，将全球机制转为一个基金将需要实质性地重新定义其任务，因此意味着有必要修订《公约》。¹⁹

七. 缔约方会议第十届会议可能采取的行动

74. 鉴于上述情况，缔约方会议不妨：

(a) 作出一项关于执行上文第六节“替代安排及其解决已确定问题根本原因的潜能”中所列提案之一的决定。

¹⁹ ICCD/COP(9)/9 JIU.2009 第 186 至 192 段、第 6/COP.9 号决定(载于 ICCD/COP(9)/18/Add.1)和 ICCD/COP(10)/Inf.2。

(b) 依照缔约方会议与农发基金 1997 年谅解备忘录第七部分(D)款的规定：“本谅解备忘录可根据会议和基金之间的书面相互同意予以修正”，审议并在必要时修订谅解备忘录；

(c) 并作出决定，要求执行秘书分析与全球机制相关的缔约方会议决定，以消除不一致之处和冗余的内容。

附件一

提交给缔约方会议第十届会议的 INF 文件清单

1. 顾问提交缔约方会议第九届会议主席团的关于全球机制评价的报告(ICCD/COP(10)/INF.2)。
2. 国际法院审理的全球机制案(ICCD/COP(10)/INF.3)。
3. 国际农业发展基金关于顾问全球机制评价报告的声明(ICCD/COP(10)/INF.4)。
4. 国际农业发展基金的回应(ICCD/COP(10)/INF.5)。
5. 全球机制管理层的回应(ICCD/COP(10)/INF.6)。
6. 执行秘书关于可用办公室面积和最终费用的报告(ICCD/COP(10)/INF.7)。
7. 2009 年联合检查组报告(CCD/COP(9)/9JIU, 2009)。
8. 法律事务厅的建议(ICCD/COP(9)/9/Add.1,ICCD/COP(9)/9/Add.2, 及 2011 年 2 月 24 日的备忘录, 载于 ICCD/COP(10)/INF.3 附件。

附件二

缩略语表

CBAA	核心预算行政账户
CBD	《生物多样性公约》
COP	缔约方会议
CRIC	《公约》执行情况审评委员会
CSEA	综合战略和强化方针
CST	科学和技术委员会
DG	总干事
EB	执行理事会
GEF	全球环境基金
GM	全球机制
HR	人力资源
ICJ	国际法院
ILO	国际劳工组织
ILOAT	国际劳工组织行政法庭
JWP	联合工作方案
IFAD	国际农业发展基金
JIU	联合检查组
MoU	谅解备忘录
NAP	国家行动方案
RBB	成果预算制
RBM	成果管理制
RCMs	区域协调机制
RCUs	区域协调股
SMT	高级管理小组
SRCF	《防治荒漠化公约》特别资金财务账户
STAR	资源透明分配制度
TAG	技术顾问组
UNCCD	《联合国防治荒漠化公约》
UNDP	联合国开发计划署
UNFCCC	《联合国气候变化框架公约》
UNOG	联合国日内瓦办事处
VCAE	自愿捐款行政支出账户