



联合国



## 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(3)/11  
20 September 1999  
CHINESE  
Original: ENGLISH

缔约方会议

第三届会议

1999年11月15日至26日，累西腓

临时议程项目10(a)

### 全球机制

根据《公约》第22条第2款(d)项，审查全球机制  
有关政策、业务模式和活动的报告，  
并向其提供指导

#### 秘书处的说明

1. 第二届缔约方会议在其第18/COP.2号决定中回顾了关于容纳全球机制的组织，及关于容纳方式的协议和支持全球机制体制合作安排的第24/COP.1和第25/COP.1号决定：

- (a) 请全球机制建立与非政府组织及私营部门保持协商和合作的程序，向缔约方会议第三届会议提交一份报告供审议和采取适当的行动；
- (b) 注意到业务战略初稿，请全球机制业务主任完成业务战略的编制，以确保第24/COP.1号决定所载的所有主要功能都得到充分考虑，包括资金调动及划拨；

(c) 决定在第三届会议上按照《公约》第 21 条第 7 款对全球机制的政策、业务模式和活动进行第一次审查，并在这一审查基础上进行审议和采取适当行动。

2. 本文随附国际农业发展基金（农发基金）总裁有关全球机制的政策、业务模式和活动的报告。<sup>1</sup> 报告包括了与非政府组织以及与私营部门磋商和协作程序的资料。报告还载有对全球机制所采取的行动的评估，以便按公约第 21 条和第 18/COP.2 号决议的要求对全球机制的政策、业务模式和活动进行第一次审查。

3. 有关全球机制业务战略的报告，也将提交缔约方会议供审议。

---

<sup>1</sup> 报告的转载，未经公约秘书的正式编辑。

国际农业发展基金总裁提交第三届缔约方会议的  
关于全球机制的报告

1999年11月，巴西，累西腓

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
1. 导言.....	4
2. 全球机制的活动原则和方式.....	4
3. 国家行动.....	5
4. 区域和分区域行动.....	8
5. 战略行动和扶持性活动.....	11
6. 体制方面.....	14
6.1 开设全球机制办事处.....	14
6.2 促进委员会.....	16
6.3 与促进委员会成员机构的协作.....	17
6.4 业务战略.....	19
7. 资金筹措：捐助国和捐助机构.....	19
8. 与非政府组织的合作.....	20

## 1. 导 言

国际农业发展基金（农发基金）与缔约方会议之间的《谅解备忘录》附件一第三.B条规定，全球机制业务主任代表农发基金总裁向缔约方会议报告。本报告即是为了履行此项义务。报告涵盖了从第二届缔约方会议至1999年8月中旬这一期间的情况。为反映全球机制所采取的原则，报告还提供了全球机制办事处的最新发展情况。报告载有所报告期间开展的一些活动情况，包括一个有关全球机制与非政府组织和私营部门合作情况的章节。因此，第二届缔约方会议（第18/COP.号决定）在这方面的要求作为一个组成部分已包括在本报告中。

报告载有全球机制就本次汇报期间所采取的行动作出的自我评估，从而便于按《防治荒漠化公约》第21条的要求，对全球机制的政策、业务模式和活动进行第一次审查。

## 2. 全球机制的活动原则和方式

全球机制的活动原则和方式是以正在逐渐形成的业务战略为基础的。这项战略将单独向缔约方会议报告。因此，只需说明全球机制的运作和开展业务的第一年利用现有启动资源所遵循的指导原则。全球机制所依据的指导原则载于第25/COP.1号决定，内容如下：

全球机制：

- 将以需求为导向，但会对缔约方的需要和优先事项提前作出反应；
- 不重照复现有机制和设施的工作，但将增加其价值；
- 不垄断，而努力促进多来源、多渠道筹资；
- 针对正在涌现的机会高度灵活地展开业务活动；
- 精简有效，尽可能利用其他机构，包括其东道机构，并利用整个联合国系统的能力和设施，特别是驻地协调员办事处；此外，
- 中立性和普遍性将是全球机制业务活动的原则。

另外，国家、分区域和区域行动计划提供了一个履行《公约》的框架。《公约》还规定，这类计划应与其它制订可持久发展政策的工作密切结合。此外，《公约》还明确指出，荒漠化问题（即由于各种因素，包括气候变异和人类活动等引起的干旱、

半干旱和半旱半湿地区土地的退化)与发展进程本身,特别与乡村发展的所有各方面、与农业发展、与铲除贫困和与可持久的发展均极为密切地相关。不言而喻,这就是为何全球机制不是核心基金,而只是一个中介性机构的主要原因。正是基于这一点,全球机制在第一个业务年度中参与履行公约的方式旨在:

- (1) 应要求协助执行国家行动纲领;
- (2) 应要求协助拟订或实施区域和分区域行动纲领
- (3) 制订与非政府组织合作的模式,促进动员有利害关系者并为进行技术转让和信息管理组建网络;
- (4) 采取战略行动从政策上着手为履行公约和解决荒漠化和土地退化问题全面增加筹资机会。

### 3. 国家行动

全球机制目前在与西非三个国家合作:布基纳法索、马里和塞内加尔。在一些场合,特别是在1999年8月在秘鲁利马举行的拉丁美洲和加勒比区域会议上,还就拉丁美洲和加勒比区域的情况首次进行了讨论。全球机制提供的支援旨在:

- 协助制订一个“局部地区发展方案”框架,作为地方一级实施全国行动方案的手段,与此相结合,协助建立全国防治荒漠化基金,以作为向地方一级提供资金的办法;
- 明确国家行动纲领与正在采取或计划采取的国家行动,例如,由双边和/或多边捐助者支助的发展方案,或世界银行、粮农组织等拟订的土壤增肥行动计划之间的相互关系。

#### 布基纳法索

布基纳法索的国家行动纲领拟订工作已进行了若干年。这项工作得到布基纳法索政府和若干双边和多边捐助者的资助。国际捐助者包括发挥了关键作用的农发基金。国家行动纲领提供了一个框架,在此框架内可进一步地制订现有具体捐助者方案,而新的重大行动可与当地社区和平民社会的行动结合起来。世界银行和粮农组织支助的土壤增肥行动计划即是进行中的各种行动相结合的实例。这项行动正在与国家行动纲领进行协调,并与业已在实地开展的项目结合起来,因此可成为解决村

庄一级土壤增肥问题的一项办法。全球机制将为一个旨在完成这一工作的国家研讨会供资。

全球机制还在协助进行最后确定布基纳法索国家防治荒漠化基金的工作，该基金旨在作为实施地方发展方案的主要供资机构。全球机制建议邀请捐助界和私营部门参与确定基金业务模式的工作，以确保模式能反映这些未来供资者的要求和关注的问题。全球机制将与布基纳法索政府一起积极地响应为使基金资本化提出的初次认捐要求。

## 马 里

业务主任应邀出席了马里政府于1999年5月举行的关于环境筹资问题部门圆桌会议。政府编制了一份具体文件作为圆桌会议的讨论基础以供各捐助方审议。该文件介绍了防治荒漠化的国家环境行动计划和国家行动纲领所列的四个方案领域。这两份文件合二为一，是为了简化政府应付环境和荒漠化挑战的方针。

捐助界普遍派代表出席了圆桌会议，此外，包括法国、德国和开发署在内的一些国家和组织也派代表出席了会议。政府的提案得到积极响应，闭幕式上宣布的认捐款额远远超出预期数额。

全球机制表示愿意与政府和捐助界合作，共同确定专门针对荒漠化问题的行动。因此，全球机制将把国家环境行动计划/国家行动纲领作为起点，但其工作将不只限于圆桌会议提出的四个方案。在本编写报告时，尚未对马里进行后续性访问。因此，全球机制在这一工作中将如何与政府和捐助界相互作用还有待确定。然而，与农发基金主管马里事务的工作人员已经进行了讨论。此外，对将土壤增肥行动计划纳入国家环境行动计划/国家行动纲领这一备选办法也将给以应有的关注。全球机制在促进农发基金、世界银行和国际自然及自然资源保护联盟对计划在尼日尔内三角洲进行的全球环境基金资助项目的讨论方面已经发挥了作用。与世界银行合作的农发基金和国际自然及自然资源保护联盟都向全球环境基金提出了类似的项目提案。具有与小自耕农广泛合作经验的农发基金与具备管理野生自然资源专门知识的国际自然及自然资源保护联盟这两个机构资源的结合将产生巨大潜力。目前政府正在审查这一提案。

## 塞内加尔

塞内加尔是第一批批准《公约》的国家之一，也是第一批制订出国家行动纲领的国家之一。业务主任已对该国进行了访问，就全球机制如何最好地协助该国从长期和细致的计划过程按照公约转入实施阶段的问题进行了讨论。这一规划过程得到了政府、若干双边和多边捐助者的资助。

为了迅速从计划转入行动，政府与若干非政府方面（其中包括非政府组织和其它诸如自耕农协会之类的组织）密切合作，制订了一项优先行动方案。优先行动方案汇合了一些地方社区在各有关非政府方面协助下拟订的行动。其基本指导思想是通过全国防治荒漠化基金为这类行动供资。然而，这样的基金还尚未完全建立起来，因此，政府选择优先行动方案为一临时步骤。全球机制则表示支持创建全国防治荒漠化基金，并积极考虑共同资助优先行动方案的问题。在两个问题上，一旦方案完全编纂就绪并得到核准，全球机制将作为这两项行动的最初捐助者，与政府一致行动。

在塞内加尔与政府进行的部长级（包括环境、规划和财政部长）协商以及与主要捐助者进行的协商的结果之一是一项意向性协议即由政府召开一个捐助会议以表明它将充分致力于国家行动纲领的制订和执行。在此会议前，政府必须确定其对优先行动方案和防治荒漠化基金的捐助额。捐助界知道根据《公约》他们有义务，特别是参照塞内加尔政府赋予计划的优先地位，为落实此计划作出贡献。

在塞内加尔与主管农业、畜牧和水的各部进行了讨论，目的在于探讨是否有可能按全国行动方案协调各部门的行动。在这方面，（已与世界银行和粮农组织讨论过的）土壤增肥行动计划即是一个可行的备选方案。最初由非洲发展银行资助，现在由世界银行资助的畜牧方案，也可提供一项区域办法。显然，与塞内加尔全国行动方案最为相关的是一项有关塞内加尔流域的行动（参见，第4章）。

## 古巴和海地

在拉丁美洲和加勒比区域内，在提供国家一级的支助方面古巴和海地一直被放在优先地位，秘鲁被认为是第三位的优先国家。全球机制将继续增强其业已作出的努力。这些努力包括农发基金通过有粮农组织和《防治荒漠化公约》秘书处参加的

机构间合作协助古巴拟订国家行动纲领。这包括在考托河流域的局部区域发展方案范围内开展一些实验性活动。全球机制正在考虑协助古巴最后确定和实施国家行动纲领和对考托河局部区域发展方案进行技术确认。

在与海地政府合作的范围内，农发基金协助环境部制订了制订海地国家行动纲领要采取的参与方法。全球机制将促进确保国家行动方案的充分一体化，并考虑调拨资金的不同办法，如从乡村发展基金和社区基金调拨，以为制订和实施各项活动提供资金。全球机制还将为制订农发基金和其它捐助者支助的战略和方案作出贡献。

#### 4. 区域和分区域行动

全球机制为在一个区域和两个分区域开展活动提供了支助。全球机制有关区域和分区域行动纲领的目标是：

- 从磋商程序的开始 / 制订阶段就确定分区域行动纲领的方向和内容，并协助拟订和（或）确认分区域纲领；
- 协助分区域行动纲领的中心机构确定分区域行动纲领与有关国家行动纲领的相互关系，并使这种关系发挥作用；
- 鼓励其任务与分区域行动纲领目标有关系的分区域机构，特别是那些已证明有能力或潜力作为共同供资者资助实施分区域行动纲领的组织建立战略联合关系；
- 探索各种办法和机会，使分区域行动纲领与全球环境基金（环境基金）与土地退化有关的四个重点方面的相互关系产生作用；

#### 拉丁美洲

按照农发基金拉丁美洲和加勒比司的一项建议，全球机制正在通过电子网络 FIDAMERICA 协助召开一次有农发基金及非农发基金项目参加的关于土地退化和荒漠化问题的会议；此举的目的是通过电子通信为该区域各国实地工作者相互交流提供便利，而不是为此举行高级别会议。为了确保电子辩论的有效进行，已为此电子论坛设计出了一个调制器。电子辩论的结果将提交给 1999 年 11 月在巴西举行的



第三届缔约方会议。预计会议将表明全球机制如何协助《联合国防治荒漠化公约》的科学和技术委员会，以及如何有效收集和传播传统知识。

1999年8月在秘鲁利马举行了拉丁美洲和加勒比区域会议之后，全球机制表示有意支持一项旨在审查一些选定国家政策框架的行动。目的是要确定和挑选出一些为数有限的阻碍发展和实施《防治荒漠化公约》目标的政策，并力争使这些政策得到修正。墨西哥已在进行这种行动，预期将由此协调在该区域进一步扩展的这种行动。美洲开发银行也有意支持这项行动。若取得成功，这项行动完全有可能在其它一些区域得到推行，并成为全球机制整套战略行动的一个组成部分。

该区域会议把大查科地区和普纳生态系统列为分区域级的优先事项。全球机制是否能为这些行动提供支持，还须加以深入探讨。

## 西 非

1999年5月在洛美举行的西非各国环境部长会议批准了《联合国防治荒漠化公约》西非行动纲领。全球机制为此会议提供了经费。各国首脑不久将通过这项行动纲领。全球机制已开始和萨赫勒地区国家常设抗旱委员会（萨赫勒抗旱委员会）进行讨论，该委员会是负责与执行行动纲领某些具体内容有关的技术问题的主要西非组织。讨论尚处于初步阶段，讨论重点是支持建立区域荒漠化监测系统、开发（塞内加尔和尼日尔）两河流域和其它共用水源，一项包括整个生产系统的畜牧业发展倡议。进一步讨论的重点可能是区域气象预报系统和区域自然资源基础清查。

全球机制就这些行动与西非经济和货币联盟（西非经币联）进行了讨论。无论从技术角度，还是作为共同资助组织，西非经币联均表示极有兴趣参与。至于畜牧部门，这是西非经济的一个关键性部门，西非经货联已经在实施一些项目。萨赫勒抗旱委员会也参与了这一部门的工作。全球机制可发挥的作用将是促进这些行动的协调并支持这些行动的深入开展，从而包括经济的整个生产部门。看来，在这种情况下，全球机制可发挥“牵线搭桥”和“中介”的作用，使区域、国际、技术和金融机构携手合作。

## 西 亚

《公约》秘书处支援了西亚（巴林、埃及、伊朗、约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、叙利亚、阿拉伯联合酋长国和也门）分区域行动纲领的制订工作。全球机制一建立，该区域的代表和秘书处即呼吁全球机制支援制订行动纲领并争取为方案供资。因此，业务主任于1993年3月走访了该区域，并随后为此拟出了一项建议草案。1999年9月，全球机制聘雇了该区域的两名高级顾问对所有各国，以及所涉三个区域和国际机构（阿拉伯干旱地带和干燥地区研究中心、国际干旱地区农业研究中心、阿拉伯区域与欧洲促进环境和经济发展中心）进行了访问。一旦顾问和所有各方完成对纲领内容的充分讨论，案文将按讨论意见进行修改。2000年初将举行一次最后核准行动纲领的会议，届时，将邀请各国和捐助机构的代表出席。

作为其简要任务的一部分，顾问们将与本区域内的阿拉伯发展基金和伊斯兰发展银行等可能的捐助机构联系，以保证这些机构充分参与这一进程并使这些机构有机会表达观点。伊斯兰发展银行已经为制订纲领提供了捐款并为此目的向全球机制拨出了资金以继续支持方案的制订工作。

## 评 估

在与区域、分区域和全国行动纲领携手合作时，全球机制奉行的指导原则始终是为了实现高技术标准并确保公约的原则得到遵从。

此外，全球机制正在积极寻找机会使行动纲领与正在实施的防治荒漠化和土地退化活动相结合，以期让行动纲领和各项辅助性活动尽可能与拟议的活动受益者相关，从而也增强他们提供资金的可能性。

全球机制还力求尽可能在拟订和确定行动的早期阶段，让潜在的捐助者参与，并打算将此点作为其政策之一。其目的还是为了便利于获得资金。这一作法的总目标是利用《公约》的原则，根据这些原则，发展中国家缔约方和各区域必须达到，广泛参与制订和实施行动纲领这一标准。《公约》的发达国家缔约方则有义务在财政上支助实施由此过程所形成的纲领和行动。

## 5. 战略行动和扶持性活动

使全球机制采取战略行动和进行扶持活动有两重目的：一是探索在多大程度上可通过《公约》战略行动筹资新办法获得新的额外资金；二是确定对多个区域均有意义的行动，即从政策上解决荒漠化和土地退化问题的行动(扶持性行动)。为此，拟出了下列四项活动：

### 碳 整 合

这一行动与促进《防治荒漠化公约》与《气候变化问题国际框架公约》的协调一致有关系。《气候变化公约》的目标之一是减少大气中的二氧化碳含量，从而减轻温室效应。可通过两个途径可实现这一目标：一是减少二氧化碳的排放量；二是让生物体吸收大气中已有的二氧化碳。

对发达国家来说，减少排放的费用要比发展中国家通过再造林和改进土地使用办法吸收二氧化碳所需费用高很多倍。因此，有大量资金可用于土地使用办法改进项目。为此，为了能得益于这一潜力，就必须得验证碳一旦被生物体吸收，即留存下来，不会再被排放回大气。鉴于土壤中的有机物与土壤本身的生产率密切相关，而干旱地区的情况尤其如此，全球机制与农发基金、粮农组织和公约秘书处合作，着手对土地方面的碳整合过程进行研究。当然，这个行动要带来经济效益可能需要很长时间，但考虑到其潜力，人们认为，全球机制参与这方面辩论和进程工作还是很重要的。

### 债务免除行动

鉴于全球机制的任务是“探索动员和调拨资金的新办法和鼓励措施，包括债务交换和其它新办法”，全球机制开始研究在新的八大国债务免除行动与履行《防治荒漠化公约》之间建立一种关系的前景和途径。《公约》第 20 条提请注意受影响的发展中国家缔约方，特别是非洲的这类缔约方的债务负担，以及债务负担对《公约》各方面的有害影响。根据 1999 年 6 月科隆会议提出的八大国债务免除行动以及缔约方会议主席的要求，全球机制已着手进行探讨公约如何得益于上述行动的研究。不应把全球机制和科隆行动有关的参与误解为提出会阻碍为扩大和加快免除贫困国家

荒漠化公约》之间建立一种关系的前景和途径。《公约》第 20 条提请注意受影响的发展中国家缔约方，特别是非洲的这类缔约方的债务负担，以及债务负担对《公约》各方面的有害影响。根据 1999 年 6 月科隆会议提出的八大国债务免除行动以及缔约方会议主席的要求，全球机制已着手进行探讨公约如何得益于上述行动的研究。不应把全球机制和科隆行动有关的参与误解为提出会阻碍为扩大和加快免除贫困国家债务所正在进行工作的条件，其目的是研究在新的 8 大国行动与执行《公约》之间建立某种关系的前景和模式。这种关系涉及为更好地管理土地投资，因此，有经济投资和社会投资两方面。所以，为重债穷国采取的行动与实施《防治荒漠化公约》的未来关系，可有下列好处：

- 将用于为重债穷国采取的行动的部分政府资源转拨给扭转或防止耕种地退化的活动，有关国家政府可为环境上可持续的经济增长创造条件。这反过来又可以加强这些国家政府今后在偿债方面履行义务的能力；
- 《防治荒漠化公约》为在与受土地退化影响地区的乡村发展和减少贫困有关的各种活动方面建立伙伴关系提供了广阔基础。有关活动包括自然资源管理、可持续的农业发展，以及保健和教育等社会服务。因此，在债务免除和履行《防治荒漠化公约》之间建立关系可有助于协调主张“环境”和“社会”投资的两派之间显然相互矛盾的利益问题。
- 根据科隆行动，免除债务的范围和速度最终将取决于每一负债国与债权国之间的具体安排。然而，根据《防治荒漠化公约》在分区域、区域和全球各级建立的协商机制和战略框架将成为有益的讲坛；在这些讲坛上可交流通过内外资源相结合以及免除债务所省出资源防治土地退化的经验。

在免除债务的议程下全球机制与其它发展伙伴的对话，除其它外，将特别需要与非政府组织合作，这不仅是因为认识到在免除有关债务的辩论中非政府组织可发挥至关重要的倡导作用，而且因为考虑到《防治荒漠化公约》也非常重视非政府组织对履行《公约》的参与。为此，全球机制与总部设在华盛顿特区的一些非政府组织进行了初步讨论。

如上所说，有关债务免除的谈判最终将是债务国与债权国之间的问题。只有通过这些谈判，才能作出关于如何分配和使用免除债务所腾出资源的最后决定。因此，国际一级的目标必须是为国家一级的谈判作好准备；要实现这一目标，就要确保在谈判所讨论的问题中荒漠化和土地退化问题处于突出地位。

### 以社区为基础的交流和培训方案

这一活动的目的是鼓励在“自然资源的使用者”之间建立就共同关心的问题进系统对话和经验交流的关系，以作为在当地社区、(中央或地方)政府以及捐助者和非政府组织等其它合作伙伴之间建立起伙伴关系的基础。为此，作为与国际非政府组织荒漠化问题网络、《防治荒漠化公约》国家协调中心和专门机构所进行协商的后续行动，正在考虑由全球机制及其合作伙伴为以社区为基础的交流和培训方案提供支助。全球机制将提供(资金或设想方面的)启动资源，以促进制订和执行方案。根据设想，这一方案将是一个建立基层能力的行动，预期会提高地方的吸收能力。因此，它将为进一步利用国内外的捐助资源奠定基础，以协助落实国家行动纲领的目标。方案将以分散方式执行，同时为非政府组织或政府机构所执行项目和方案的相互促进提供一个总体框架。还将规定补上发展方案目前所遗漏的领域。最后，以在现行和未来的知识网络之间达成伙伴协议的方式，为知识管理和为基础广泛的最佳传播作出合作安排。

上述得到全球机制支援的拉丁美洲行动提供了项目之间建立初步联系和分享知识的一个模式。因此，国际非政府组织荒漠化问题网络较适合负责主办一个类似于拉丁美洲所正在确定的网络，从而在以社区为基础的交流和培训方案的范围内加强并扩展这一网络。

### 监测荒漠化

虽然将近三十年来荒漠化一直是一个摆在首要地位的问题，但至今仍没有一个普遍认可的荒漠化和土地退化现象的测量和评估方法。因此，说到底，《公约》的成功落实程度只能以此类计算方法来衡量。因此，很重视促进解决这个根本问题。一个区域和两个分区域(亚洲、西非和北非)已就建立荒漠化监测系统的问题同全球机制进行了接洽，因此，这就现出了一个机会，有可能综合考虑各地的问题，在全球

范围统一设法解决问题。有关这方面的讨论才开始。然而，全球机制期望一些机构参与这一行动，包括《公约》秘书处、粮农组织、撒哈拉和萨赫勒观测所、AGRIMETH(萨赫勒抗旱委员会的一个成员机构)和新成立的亚洲荒漠化监测网络等，这里列举的只是其中一些组织。

## 评 估

几乎占根据其实质就可以看出这些战略行动是长期的。现时还无法按数量或质量评估其最终的影响。因此，评估的问题只能是有关选择是否正确，或是否还有对全球机制更有意义的其它行动。迄今为止所讨论的四个主题都是根据是否对成功落实《公约》具有根本意义确定的。

## 6. 体制方面

### 6.1 开设全球机制办事处

#### 招聘人员

全球机制的 1999 年预算规定招聘三名专业人员和三名一般事务人员。根据预算，两个专业员额要立即招聘，另一个员额计划当年晚些时候招聘。在本报告编写之际，高级方案管理员和信息系统管理员/财务分析员的人选已确定并已决定聘用。信息系统管理员/财务分析员将于 1999 年 9 月 1 日起到职，高级方案管理员预期将于 1999 年 9 月 20 日来全球机制办事处就任。

第三个员额，即方案干事的职位，未与上述两个员额同时公布。然而，将尽力确保这一员额于 1999 年底前得到填补。为了弥补这种情况，计划于 2000 年招聘的一个新专业员额，将与 1999 年剩余时间内招聘的方案干事员额同时公布和确定人选。

至于一般事务人员员额，行政助理员额已于 1999 年 4 月 1 日填补。选定的应聘者自 1988 年 10 月办事处设立以来就一直在这一个职位上工作。第二个空额，即高级方案管理员秘书职位，将在高级方案管理员到职之后公布。同样，一旦上述两个专业人员到职，也将招聘填补第三个一般事务人的员额，即信息系统管理员/财务分析

员和方案干事秘书处的职位。同时，自 1999 年 5 月以来，一直雇用临时文书助理员，协助处理日益增多的工作。

### 全球机制的帐户和财务报告

按缔约方会议和农发基金谅解备忘录规定，全球机制分三个帐户运作。为使这些帐户充分运作，必须对这些帐户的使用目的作出法律解释和精确说明。在与农发基金合作，并在容纳全球机制的机构内专门处置此类问题人员的协助下，业已完成了上述工作。目前农发基金总裁已批准了最后案文。案文的主要内容如下。第一帐户——存放公约各缔约方摊款的核心预算行政帐户和第二帐户——以自愿捐款提供资金的自愿捐款行政开支帐户，旨在用于全球机制办事处的业务开支。第三帐户——《公约》基本资源财务帐户所存的资金将用于支助公约缔约方制订全国行动方案和分区域行动方案和有关行动，以及拟订有可能提供落实《公约》的资金来源的战略行动。

一旦这三个帐户确定，第一帐户和第二帐户的资金将拨给各类行动。农发基金依照其在关于容纳全球机制的文件中所作承诺，为《公约》基本资源财务帐户慷慨地捐助了第一笔 250 万美元款额。在本报告编写之际，拟对如何使用这一帐户资金提出咨询意见的技术咨询组还尚未组建。然而，咨询组将于秋季举行会议，并将在第一次会议上讨论这方面的一些提案。

全球机制 1998 年(第四季度)期间的业务是由瑞典(为自愿捐款行政开支帐户)提供的自愿基金资助的。德国和瑞士 1998 年的自愿捐款已转入 1999 年度。1999 年 6 月由 Price Waterhouse 公司对全球机制 1998 年帐目进行了外部审计。审计情况正发送给各有关国家政府和《防治荒漠化公约》秘书处。此外，1999 年 6 月向秘书处递交了一份第一帐户绩效报告。该报告载列了全球机制直至 1999 年 5 月 31 日的财务往来帐目。在 1999 年 11 月举行的第三届缔约方会议之前，将提交报告修订本。

### 谅解备忘录

依照第 19/COP.2 号决定，1999 年 4 月 28 日至 29 日举行的农发基金执行理事会第六十六届会议审议了载有第二届缔约方会议修订提案的谅解备忘录，并核准了谅解备忘录案文。农发基金于 1999 年 7 月 13 日致函《防治荒漠化公约》秘书处，发回了经修订的谅解备忘录。

## 秘书处与全球机制的合作安排

依照第 18/COP.2 号决定，全球机制与《公约》秘书处必须按谅解备忘录的规定，履行其各自的职责，相互合作，避免重叠和增进履行公约的实效。为使这一要求正式化，秘书处和全球机制一致同意拟定两个实体的合作安排。秘书处责成一名顾问根据上述要求拟订了一项草案。在本报告编写之际，正在对草案作最后定稿，然后，将由秘书处的执行秘书和全球机制的业务主任签字。

本年期间，为公约秘书处与全球机制的合作采取了一些行动。秘书处作为促进委员会的成员，为全球机制拟订业务战略作出了贡献。两个机构合作拟订了西非分区域战略。双方还合作拟定了建立亚洲技术网络的计划。同时，两个机构还协同开展了碳整合和荒漠化监测方面的工作。在非洲发展银行新开设的秘书处联络处也将有助于开展全球机制与该机构的合作。以上只不过是两个机构携手合作的几个实例。

## 6.2 促进委员会

在本报告编写之际，促进委员会举行了第五次会议。华盛顿的世界银行和纽约的开发计划署分别担任了委员会第四和第五次会议的东道主。这些会议上讨论的主要问题是全球机制的业务战略、1999 年的工作方案及其进展情况。第四次会议决定增加促进委员会的成员。因此，计划署和粮农组织应邀成为正式成员，致使促进委员会目前拥有下列成员：农发基金、计划署和世界银行(创建成员)、非洲发展银行和美洲发展银行、《防治荒漠化公约》秘书处、粮农组织、全球环境基金、环规署，以及依照职务理所当然的成员全球机制的业务主任。

亚洲发展银行尚未出席过促进委员会的会议。然而，在对促进委员会作用和其成员职责广泛的通信联络和解释之后，预期今后该银行将会派代表出席。伊斯兰发展银行，虽不愿成为委员会的常任委员，但表示愿意与全球机制合作，并通过全球机制为拟订西非分区域行动纲领的准备性协商提供经费。全球机制业务主任访问了非洲发展银行，并着手发展与该银行环境部和业务处的更密切关系。此外，《公约》秘书处与非洲发展银行之间签署的关系在阿比让该银行总部设立一个联络处的协议也会增进全球机制与银行的交往协作。



会议商定，还应利用促进委员会的各次会议向东道主机构的高级管理员作一些情况简介，目的是提高《防治荒漠化公约》的形象和全球机制执行《公约》的作用。本着这一精神，世界银行于1999年5月26日组织了一次有关荒漠化问题的高级圆桌会议，题为：“干旱地、贫困和发展：争取制订一项世界银行战略”。会议还邀请了大量在制订和实施公约方面发挥着关键性作用的外部资源人员。这些参与者包括谈判会议的主席、本届缔约方会议主席和全球环境基金的总执行干事。圆桌会议由世界银行行长宣布开幕。他承诺在银行业务中将赋予公约、防治荒漠化和土地退化问题更为突出的地位。世界银行提出愿意担任在内罗毕环规署召开的第七届促进委员会会议的东道主，同时利用这此次的机会，让环规署的高级工作人员加入有关公约问题的讨论。

### 6.3 与促进委员会成员机构的合作

全球机制开始与促进委员会的若干成员机构一起确定一些极为有益的合作活动。

#### 粮农组织

与粮农组织的合作目前集中于土壤增肥行动和碳整合两个问题。粮农组织作为促进委员会的新成员和全球机制基本资源财政帐户技术咨询组的可能成员，预期可在全球机制的有关业务方面发挥日益重大的作用。

#### 全球环境基金

环境基金秘书处从一开始就对全球机制作出积极响应。总执行干事曾向全球机制表示其本人的支持，并强调环境基金随时愿意支持有关防治土地退化和荒漠化的活动。全环基金可资助的重点领域，如生物多样性、气候变化、国际水域和臭氧层等必须表现在全环基金支助的项目中，以便与全球机制合作，全球机制的一些行动也必须包含上述部分内容。此外，全环基金只资助增加的开支，因此，还必须为此作好共同供资的安排。有关这方面的机会正在探索之中，但很可能需要一段时间才会产生效果。迄今为止，进展程度最大的是有关在全环基金支助下制订塞内加尔和尼日尔流域两个项目的讨论。显然，全环基金秘书处作为促进委员会的成员，加上

三个执行组织(计划署、环规署、世界银行)成员作为其成员，将有助于开展这方面的合作。

### 农发基金

农发基金数年来一直为各国提供资金和实质性的支助，协助拟订它们的国家行动纲领。农发基金在制订放贷方案时，一直继续提供这类援助。农发基金在布基纳法索、塞内加尔，从某种程度来说，在马里境内正在发展的放贷方案之间的关系，这些国家现在已有了可遵行的国家行动纲领。全球机制正得益于农发基金对这些国家的了解及其经验，随着全球机制进入其它一些国家，农发基金在那里所做的工作也将有助于全球机制。

### 开发署

同样，计划署，特别是防治荒漠化和干旱办事处(联合国萨赫勒办事处)协助许多国家制订了行动纲领。全球机制正在它所涉及的分区域和开发署当地办事处建立工作关系。由此，全球机制将在受益于开发署经验的同时，建立自己的外地业务代理机构。

### 环规署

与环规署的实质性合作虽尚待开展，但预计随着时间的推移其作用将会增加。世界银行、计划署和环规署首席执行官最近发起的非洲土地和水资源管理行动，将会增强环规署以及环规署与全球机制之间的作用。

### 世界银行

世界银行这几年一直与粮农组织和若干其它机构合作开展土壤增肥行动。这个行动在布基纳法索开展的很好，目前已在马里和塞内加尔进行。根据全球机制的建议，土壤增肥行动目前正在并入布基纳法索的国家行动纲领。同时，还有可能与世界银行的各个业务部门进行基础更为广泛的合作，特别是在非洲区域，按照分区域行动方案，开展资源和牧场管理。

## 6.4 业务战略

根据第 18/COP.2 号决定，全球机制的业务战略要反映出全球机制在国家、分区域和区域各级，以及与其它机构的协作中所获得的经验。业务战略已经参照第二届缔约方会议的评论意见作了修订。促进委员会在成员们在第四和第五届会议也提出了很有助益和建设性的评论意见，这些意见也将在今后对战略的修订中加以考虑。修订后的战略将提交给第三届缔约方会议。

### 评 估

招聘工作显然比原先预计的更费时间。因此全球机制办事处于 1999 年着手规划行动的能力已到了极限，所以全球机制计划于该年期间拟订的其它一些行动不得不推迟，直到有了足够的工作人员，被推迟的实例之一是全球机制数据库的建立。此外，由于迄今为止唯一的专业工作人员业务主任一直忙于广泛的事务性走访，挤掉许多本来可用于处理其它方面事务的时间。

至于与农发基金的关系，需要时间与全球机制的这个容纳机构的各个处和服务提供者建立有力的工作关系。农发基金的法律事务、人事和财务处均已收到了恳切的请求，而且它们也竭尽全力给予了协助。巩固内部关系始终是至关重要的基础工作之一，有助于全球机制业务的进一步发展。

促进委员会成员的增加以及上述合作范围的扩大，是非常好的迹象，并表明了如何在不到一年期间全球机制已成功地建立起了有利于其今后发展的战略伙伴关系。至于举行促进委员会会议，经验表明，全球机制最好能支持促进委员会的会议，包括不是其容纳机构主持的会议。这类支助工作包括确定会期、提出议程、分发邀请和文件，以及协助整理会议记录。然而，会议主办机构仍应安排会议的各方面实际事务，保证会场备有所需的设施。与会者仍将负责各自的旅行和住宿安排。这一点体现出作为协调对全球机制支持的机构促进委员会所遵循的原则。

## 7. 资源调动：捐助国和捐助机构

全球机制第一年放在优先地位的是与发展中国家和分区域建立关系，争取确定一个与它们合作的模式，并表明全球机制可如何促进制订行动纲领和有关行动。预

期，履行《公约》的完善办法将有助于与捐界形成有力的关系，从而可为履行《公约》筹措所需的资金。

由于德国、葡萄牙、瑞典和瑞士捐助了有关创建全球机制的自愿捐款，因此可采取这样的办法。农发基金随之作出的慷慨捐助将使这一办法得到贯彻。此外，伊斯兰发展银行通过全球机制拨资，对西非分区域行动纲领的支助，也表明了全球机制希望与其它捐助者以及若干个基金一起采用的运作法。这几个基金均把与减轻贫困和生物多样性问题相关的土地退化列为优先重点。

在此基础上，日益巩固了与促进委员会各机构的合作，因为它们是全球机制最显著的筹资伙伴。在此应指出，除了从农发基金和伊斯兰发展银行获得的捐助外，令人甚感鼓舞的是，在世界银行举行的上述有关干旱地、贫困和发展问题圆桌会议后，农发基金总裁与世界银行行长之间的通信交往表明，世银准备考虑在下一个财政年度中为全球机制的基本资源财务帐户捐资。

除了上述已提及的捐助国和机构外，全球机制还与意大利，即全球机制的东道国建立起了积极的工作关系。

## 8. 与非政府组织的合作

根据第 18/COP.2 号决定 6 段，全球机制必须与非政府组织和私营部门建立经常磋商和合作的关系，并向第三届缔约方会议提交一份报告以供审议并采取适当行动。应此要求，全球机制拟共同资助 1999 年 8 月底在达喀尔举行的国际非政府组织荒漠化问题网络大会。这次大会的目的是让参与履行《公约》的各非政府组织更好地确定国际非政府组织荒漠化问题网络，作为一个松散的网络，或作为一个体制更严密的组织，应如何作出安排和运作，而非政府组织如何促进规划和执行区域、分区域和国家行动纲领。在这方面，有必要在南方与北方非政府组织之间，以及发展中国家的非政府组织与发达国家的非政府组织之间作出区分。这一会议还将达到为国际非政府组织荒漠化问题网络及其第三届缔约方会议的成员作好准备的目标。

以上所讨论的社区交流和培训方案将把非政府支助的项目和当地社区放在优先地位。因此，期望国际非政府组织荒漠化问题网络和非政府组织在这项活动中发挥重大作用。全球机制正在与国际非政府组织荒漠化问题网络讨论为此目的提供资助。

业务主任对一些国家进行了走访，特别是对布基纳法索和塞内加尔了走访，包括与非政府组织界举行了讨论和磋商。所有各方均明确表示认为，这些非国家的政府组织和公民社会在拟订国家行动纲领方面发挥了突出的作用。同时，也普遍认为它们将在落实国家行动纲领方面，继续发挥积极作用。除其它外，全国防治荒漠化基金和当地区域的发展方案概念旨在为非政府组织提供一个获取资金来源的机会，从而可使它们发挥为其本身所确定的作用。

## 评 估

与非政府组织的合作仅仅才开始。最初阶段的目标是确定与全球机制和非政府组织的协作方法。只要方法正确，那就可相对直接地扩大已发起的这类活动。

至于私营部门，由于以上所述的能力限制，发起这些活动的可能性有限。如前所述，预计全球机制与私营部门的第一项联合活动将是建立全国防治荒漠化基金并为其筹资。显然，应当使发达国家的私营部门加入进来，成为履行《公约》的一个行动者。一旦全球机制确立起了其作为执行公约重要促进者的作用之后，这将成为一项必然的步骤。此外，如碳整合活动被证实是解决气候变化和防治荒漠化行之有效的选择办法时，私营部门将成为碳整合活动的主要行动者。

## 总 评 估

综上所述，应强调下列几点：

促进委员会作为支持全球机制的机构已证实是非常有效和有益的工具。除了为全球机制合作的所有各方面问题提供讨论基础和提供投入之外，它还增强了全球机制与促进委员会各个成员机构的合作。

工作人员的招聘过程比原先预期时间长，显然影响了全球机制迄今为止所有其它各方面的工作。这同样也会对第二年形成影响——一直要到那些长期职位得到填补，被聘用者充分熟悉了他们的职责并在其岗位上积累了一些经验为止。

上述情况的一个不足之处是，全球机制只在少数几个区域和国家开展了业务。因此，迄今为止，全球机制业务活动的地理覆盖范围有限。全球机制完全清楚这一欠缺之处。一旦它的能力许可，即准备改变这种状况。在目前情况下，它决定采取有规划性的作法，集中为有限但有针对性的行动提供真正的捐助。

从以上来看，全球机制必须有自己的资源，才能在《公约》发展中国家和发达国家缔约方之间履行其中介人、牵线搭桥和连系作用。这就需要用这些资金来资助每一项撮合工作，以使必须成为规划和实施过程一部分的各组织携手协作，并支持旨在表明履行公约方式的活动。此外，为探讨新的筹资机会，必须开展调查和研究工作，如能在这方面取得成果，将会取得筹集重大数额资金之效。

-- -- -- -- --