



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(5)/3/Add.2
3 September 2001
CHINESE
Original: ENGLISH /
SPANISH

缔约方会议

第五届会议

2001年10月1日至12日，日内瓦

临时议程项目7(c)

《公约》的实施情况

关于如何提高科学和技术委员会效率
和效力的报告综述

秘书处的说明

增 编

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 3	3
二、背 景.....	4 - 8	3
三、来文和建议综述	9 - 36	4
A. 改革的需要	13 - 14	4
B. 规 模.....	15 - 6	5
C. 组成与任务	17 - 18	5
D. 科学和技术委员会各特设小组的代表性和组 成.....	19 - 21	5
E. 拟议的备选办法	22 - 26	6
F. 所涉预算问题	27 - 29	7
G. 工作方案	30 - 36	7
四、结 论.....	37 - 48	8
<u>附 件</u>		
一、关于如何提高科学和技术委员会的效率和效力的区域磋商 会议讨论概要和和与会者名单		10
二、缔约方所提交关于如何提高科技委员会的效率和效力的来 文.....		12

一、导 言

1. 缔约方会议第四届会议的与会者讨论了科学和技术委员会(科技委)的运作问题。缔约方会议忆及《公约》第 24 条和第 15/COP.1 号决定,通过了关于提高科技委效率和效力的第 17/COP.4 号决定。

2. 该项决定鼓励缔约方广泛磋商,探讨如何提高科技委的效率和效力,于 2001 年 5 月 1 日以前将建议事项转送秘书处。秘书处应按要求在 2001 年 9 月以前编制这方面建议的综述并且促进各区域集团之间的密切磋商,每一区域集团应有两名代表参加磋商,并向缔约方会议第五届会议提交报告。各区域集团于 2001 年 8 月 16 至 17 日在瑞士日内瓦举行了磋商。作为这些磋商的结果,一些区域代表建议科技委在第五届缔约方会议上考虑采取附件一所载述的办法。

3. 收到了下列缔约方和区域集团提交的七份来文:巴西、加拿大、智利、捷克共和国、欧洲联盟、77 国集团和中国、以及瑞士。这些来文载于本文件的附件二。

二、背 景

4. 《公约》第 24 条规定科技委的任务是:作为缔约方会议的一个附属机构,针对与防治荒漠化和缓解干旱影响有关的科技事项,向它提供信息和意见。

5. 第 24 条规定:科技委应是多学科的,任由所有缔约方参加,与缔约方会议常会同时召开会议。它应由在有关专门领域内具有专长的政府代表组成。

6. 第 24 条第 3 款规定,为了更加详细地研究问题,缔约方会议在需要时可任命特设工作组,“经由委员会针对与防治荒漠化和缓解干旱影响有关的科技领域现状的具体问题提供信息和意见”。特设工作组由其姓名见于联合国防治荒漠化会议独立专家名册的专家组成,同时必须考虑到多学科方式和广泛地域代表性。

7. 第 24 条第 2 款规定,缔约方应向独立专家名册提名在有关领域内具有专长和经验的个人,同时应考虑到多学科方式和广泛地域代表性。用于鉴别专家以便向独立专家名册提名的标准和程序因缔约方而不同。向独立专家名册提名的人数也因缔约方而不同,因为《公约》没有规定至少或至多可以提名几人。

8. 第 17/COP.1 号决定中议定，特设小组的职权范围和工作方式由缔约方会议根据科学和技术委员会的建议加以核定。任何特设小组的成员不得超过 12 名。原则上，特设小组不得一次超过 3 个。

三、来文和建议综述

9. 按照第 17/COP.4 号决定提交了意见的所有缔约方都承认必须提高科学和技术委员会的效率和效力。具体地说，缔约方提出了下列具体的关切事项：(一)与会者在科技委中的权限，(二)科技委中不以科技问题为重点的讨论的政治性质，(三)科技委的代表缺乏连续性，和(四)科技委的议程中没有充分的时间供对问题进行深入分析和辩论。

10. 有人关切地注意到：科技委的建议没有充分地纳入《公约》的其他程序，包括国家、分区域和区域行动方案，和按主题拟订方案的网络，以及审查联合国防治荒漠化公约实施情况特设工作组等其他有关附属机构。在国家和区域的级别上使科技委更加顺应情况的需要也受到强调。

11. 科技委向缔约方会议提供关于防治荒漠化和缓解干旱影响的可靠技术咨询意见的能力也有了提高。两份来文提到，缔约方未能按照科技委的建议建立和使用基准和指标监察《公约》的实施情况和影响，以此作为科技委缺乏影响力的例证。

12. 此外，据指出，科技委和另一些多边环境协定的科技附属机构缺乏充分联系。

A. 改革的需要

13. 来文固然确认必须提高科技委的作用，但普遍的共识是，科技委应该根据《公约》第 24 条的规定，在目前的任务范围内进行改革。已经收到的来文显示，缔约方不愿意重新谈判《公约》，但愿意为科技委提供不同的机制和手段，使它能够更好地适应缔约方和缔约方会议的需求，并且加强它在实施《公约》方面的作用。

14. 来文指出了到目前为止科技委运作情况不够理想的若干因素。基本上，这些因素涉及科技委的规模、组成和权限、以及代表性。

B. 规 模

15. 来文普遍认为，科技委仍应任由所有缔约方参加。但是，据确认，由于许多参加者的专长类型和程度参差不齐，科技委面临困难，无法进行认真的科学辩论和有效的工作规划。

16. 考虑到上述情况，每一份来文都确认必须设立一个较小型的科学和技术小组，对科技委的工作进行补充和支助，不过，没有就所需代表的确切人数达成共识。若干来文建议的代表人数为 10 至 32 名。

C. 组成和任务

17. 一些缔约方指出，科技委的许多成员基本上是具有一些科学背景的政策顾问，而不是积极从事与治沙和(或)缓解干旱影响有关的特定部门研究的科学家或研究员。基于这个理由，科技委中的代表们历来专注于政策和体制程序问题，而不是“纯粹的”科学和技术问题。

18. 这种情况固然可以视为一种弱点，却也是科技委的一个强项。若干来文历来认为科技委应该增加它作为一个政策研究机构的作用，应该积极收集和分析国家通报中所载述的信息，科技委应该加强它对《公约》实施情况审查工作的促进作用。

D. 科技委特设小组的代表性和组成

19. 有一种共识认为，从独立专家名册中提名某一特设工作组成员，往往更多地考虑地域代表性，其次才考虑专家的科技专长实力。因此，到目前为止，各特设小组在其报告中所作的分析和建议，对《公约》的实施的影响微乎其微。其作用受到怀疑。

20. 也有来文指出，名册甄选专家的办法不够严格，导致科学专长的素质参差不齐。

21. 对于各特设小组是否应该继续根据现有的职权范围运作，没有一致意见。

E. 拟议的备选办法

22. 有一份来文建议科技委设立一个较小型的长期专家工作组，不过没有说明代表的人数。这个工作组应由目前已经列入独立专家名册的代表组成；但是，这份来文认为应该为独立专家名册的制定一套更加严格的甄选办法，独立专家名册的入选资格应该受到同一级别的一些审查机制的制约。该来文指出，各特设小组不应再由科技委设立，但可以根据核心专家小组的建议予以设立。这份来文没有具体提到专家工作组的成员人数是否应根据区域代表性进行分配。

23. 另一份来文提议，“在科技委设立一个工作队，监督和协调其任务范围内的问题，协调各特设小组的工作并筹备缔约方会议”。设立四个特设小组，每一个工作组由五或六人组成，其具体职责如下：(一) 知识，(二) 影响，(三) 缓解，(四) 结果。每一工作组甄选一名协调员，“收集和传播信息”。这个工作队分为四个工作组，大约由 30 名代表组成。各工作组的成员根据地域分配办法接续担任。来文也提到，必须更新或修订独立专家名册，以补充工作队办法。

24. 另一份来文建议设立一个“防治荒漠化和干旱的高级别专家和科学家小组”。专家小组至多由 32 名专家和科学家组成，由联合国系统范围内的五个区域集团分配如下：非洲 8 名、亚洲 7 各、拉丁美洲和加勒比 6 名、西欧和其他国家 6 名、中欧和东欧国家 5 名。据提议，治沙秘书处应与科技委主席团成员和五个区域集团主席密切磋商，从独立专家名册中提名若干代表组成专家小组。这份来文也建议，由民间社会，尤其是非政府组织，至少从每一区域集团甄选一名专家或科学家。专家组应向科技委具报；科技委应负责起草这个专家小组的职权范围，随后由缔约方会议予以审查并通过。专家小组应在缔约方会议以前至少每年召开一次会议。

25. 有两份来文提到需要使科技委更加配合、并且更好地融入国家和区域层级的运作。这些来文中有一份提议在科技委设立一个“长期工作组”，由联合国系统内的五个区域集团组成。在区域会议期间由每一个区域集团选举两个或三个代表；这份来文没有提到代表人选与独立专家名册的任何联系。这个长期工作组

总共应由 10 至 15 名代表组成，并且担任各自区域和科技委之间的对话者和监督者。这份来文中提到需要拟订一份短期至中期的工作计划，由缔约方和其他有关组织作出明确的承诺。

26. 另一份来文提议以外包给外部专门机构的政策研究取代特设小组提供的咨询；但是，同一份来文承认需要由独立科学小组作为科学监督和咨询机构，在缔约方会议以外举行会议。据提议，这个独立科学小组以国际会议的形式进行工作，与缔约方会议和公众分享其成果。这个方案建议科技委缩短议程，在缔约方会议上以一天半的时间完成其工作。

F. 所涉预算问题

27. 有三份来文提到改革科技委执行其现有任务的方式可能涉及的预算问题。设立科技委工作队的依据是假定目前为科技委编列的预算足够进行改革以后的科技委活动。

28. 有一份来文认为，专家组会议所涉经费问题应该体现在《公约》的经常预算中，同时指出，应该寻求志愿捐款，以确保发展中国家的专家能够参加。

29. 有一份来文指出，科技委目前的工作方案由于依靠自愿支助，已经延误，因此建议，为了提高科技委的效率和效力，需要编列核心经费支助。可以列为“行政管理和激励资金，以及通讯和出版预算”。这份来文提议，秘书处应寻思以何种资金促使较小型的长期专家工作组成为“有竞争力和可靠的”科学实体；这份来文还建议重新评估，与缔约方会议同时举行科技委会议所能节省的费用数额。

G. 工作方案

30. 据提议，由于拟议在《公约》范围内对各专业团体的运作进行改革，可能需要重新研讨科技委的工作方案。有人认为，如果设立一个较小型的科学团体，与缔约方会议同时召开会议，便可以缩短科技委的会期。

31. 有一份来文鼓励科技委考虑在可能范围内，采取革新型科学联网方式，以促进科技委的工作方案，例如为此建立一个机构联盟，处理一些特定问题；用

这个方式对参加治沙和缓解干旱影响的现有网络、体制、机构、和机关，实行第一阶段的调查和评估工作。

32. 另一份来文鼓励使用现代通讯手段，尽量减少面对面的会议次数。

33. 也有人指出，必须确保公众能够分享科技委及其专业团体的成果。

34. 两份来文认为科技委必须更加积极地参加《联合国防治荒漠化公约》实施情况的审查工作。有一份认为，实施情况审查过程中产生的科学和技术问题应该馈入科技委的工作方案，反之亦然，“例如使这两个程序互相衔接，包括相继举行会议，或者要求一方指定代表参加另一方的会议”。由于第三份来文指出，科技委已经要求缔约方提供更多的信息，说明科学和技术方面的实施情况，应该将这种信息载入国家通报，科技委“应该探求收集和分析这种信息的更加机会”。

35. 有一份来文建议科技委在其咨询职能的范围内总结专家小组所提供的关于全球荒漠化和干旱情况或状况的“最新的国际科学、工艺、技术、社会经济和其他信息”，并于必要时将其转变为符合缔约方需要的适当形式。科技委应定期编辑和综合这种类型的信息和数据，以及关于科学和技术方面最新发展情况的信息，并且评估其对于《公约》的实施的影响；此外，科技委应“通过缔约方会议向有关国际科学和技术或科技机构提出具体要求”。

36. 在多边环境协定方面，据建议，较小型的“核心”专家小组应与多边环境协定(尤其是气候变化公约和生物多样性公约)各自的附属科学技术密切合作，以便确定联合国工作方案的具体项目。

四、结 论

37. 在认识到需要提高科技委的作用的同时，来文普遍认为，科技委的改革应该在《公约》第 24 条所述的现有任务范围内进行。还普遍认为，科技委仍应任由所有缔约方参加，但是需要设立一个较小型的科技小组来补充和支持科技委的工作。各国来文为直接向科技委负责的这个较小型科学小组拟议了各种各样的名称。

38. 虽然对于代表名额没有达成协商一致意见，许多来文建议将代表人数定为 10 至 32 名。

39. 一项共识认为，较小型科学小组应按照地区分配提名，使用联合国系统公认的区域集团，但对于每一区域集团的代表人数，没有形成共识。

40. 若干来文强调需要修订独立专家名册对专家的鉴别程序，制定更加严格的程序，以确保能够提名国际公认的优秀科学家。来文多半提议从独立专家名册中甄选较小型科学小组的成员。

41. 但是，对于如何从独立专家名册中选择专家所使用的程序，没有普遍一致的看法：有的认为应在区域会议上选择、有的主张由联合国防治荒漠化公约秘书处与科技委主席团和五个区域集团主席磋商后提名，有的认为应由科技委主席团和(或)各区域集团主席提名。

42. 来文都没有就较小型科学小组成员的任期提出建议。除了有一份来文提议在缔约方会议学会以前科学小组至少每年需要召开一次会议以外，都没有提到科学小组应该在什么时候开会和每隔多久开一次会。建立一次较小型科学小组以后，缔约方会议范围内的科技委会议的会期可能受到影响。

43. 来文多半建议由联合国防治荒漠化公约秘书处的核心预算为较小型科学小组的工作编列经费。

44. 对于特设小组是否应该根据现有权限继续运作，没有普遍一致的意见。

45. 来文多半建议较小的科学小组务必使用电邮等革新方法进行通讯和信息交流，从而减少面对面会议的需要。

46. 关于科技委的工作方案，来文多半强调科技委必须更多地参加《公约》的执行工作，包括其审查程序，并且在收集和分析各国通报中所载信息和数据方面发挥更大的作用。

47. 一般也普遍认为，科技委应该加强对缔约方会议的咨询职能，以确保缔约方会议根据现有最新科技资料作出防治荒漠化和缓解干旱影响的决定。

48. 若干来文建议科技委同其他多边环境协定的科技附属机构建立具体联系。

附件一

关于如何提高科学和技术委员会效率和 效力的区域磋商会议的讨论概要和与会者名单

根据第 17/COP.4 号决定，鼓励缔约方举行密切磋商，讨论提高科技委效率和效力的方法，将其建议转送负责编制这方面建议综述的秘书处。并请秘书处在 2001 年 9 月以前促使各区域集团各自推派两名代表举行深入细致的磋商，向第五届缔约方会议提交报告。

各区域集团按照这项决定，于 2001 年 8 月 16 至 17 日在瑞士日内瓦举行了磋商，审议了 ICCD/COP(5)/3/Add.2 号文件。作为这些磋商的结果，一些区域代表建议科技委在第五届缔约方会议上考虑采取下列备选办法：

- (1) 需要根据《公约》的规定和精神提高科技委的效率和效力；
- (2) 应该在现有任务范围内考虑对科技委进行改革；
- (3) 在科技委的指挥下，应该在防治荒漠化和缓解干旱影响的领域内设立（一个高级别专家小组）（一个由各特设工作组全体成员组成的工作队）；
- (4) （专家小组的）（由各特设小组组成的工作队的）工作方案应为多年期性质（， 3 - 5 年）（， 4 - 6 年）；
- (5) （专家小组的）（由各特设小组组成的工作队的）成员人数应限定为（21）（25）名；
- (6) （专家小组的）（由各特设小组组成的工作队的）成员名额应根据（公平）（平等）地域分配办法确定；
- (7) 专家应由科技委主席团与各区域集团和秘书处磋商，从独立专家名册中甄选；专家至迟应（于科技委会议结束后三个月）由第五届缔约方会议主席团选定；应根据履历表和针对工作方案中所载特定问题提交的一份论文，鉴定每一区域所提名的专家的能力；
- (8) （专家小组的）（由各特设小组组成的工作队的）工作方案和职权范围应由科技委（根据主题、与《公约》有关的活动和问题）（使用四项(知识、影响、缓解、结果)考查办法）予以拟订；

- (9) 〔专家小组〕〔由各特设小组组成的工作队〕应以电子手段和举行面对面会议等现有办法进行通讯；
- (10) 〔专家小组〕〔由各特设小组组成的工作队〕至少应每年召开一次会议（会期一周）；
- (11) 科技委的会期应保持不变；
- (12) 〔专家小组〕〔由各特设小组组成的工作队〕活动所涉经费应由经常预算编列；以便保持〔专家小组的〕〔由各特设小组组成的工作队的〕独立性质，应为所有成员支应参加费用，而不论其来自发达国家或发展中国家；只有在考虑到所涉一切经费问题以后才可作出决定；
- (13) 科技委应使用秘书处编写的报告综述和概要在审查国家报告方面发挥作用；
- (14) 需要以较佳方式将科技委的活动纳入国家和区域的活动；
- (15) 科技委的代表必须在科技委活动同各区域集团活动之间，以及在审查国家报告期间，发挥更加积极的联络作用。

与会者名单

Olanrewaju B.Smith 博士(加拿大)
Mebrahtu Iyassu 先生(厄立特里亚)
Rodolfo Martinez Luna 先生(墨西哥)
Marc Gedopt 大使(比利时)
Rogatien Biaou 大使(贝宁)
Dagmar Kubinova 女士(捷克共和国)
Juan Torres Guevara 先生(秘鲁)
Khaled Al-Shara'a 先生(阿拉伯叙利亚共和国)
Hama Arba Diallo 先生(联合国防治荒漠化公约)
Ahmed Cissoko 先生(联合国防治荒漠化公约)
Jan Sheltinga 先生(联合国防治荒漠化公约)

附件二

缔约方针对如何提高科学和技术委员会的效率和效力提交的来文

收到了下列七个缔约方响应第 17/COP.4 号决定提交的来文：巴西、加拿大、捷克共和国、欧洲联盟、77 国集团和中国、以及瑞士。

1. 巴 西

关于提高科学和技术委员会效率和效力的决定，巴西政府建议委员会考虑在社会心理学领域进行研究，评估可能影响干旱地区居民的行为的一些因素，提倡改变习惯和心理状态，以期促进可持续发展。

2. 加拿大

《联合国防治荒漠化公约》第 23 条和后来通过的决定(尤其是第 15/COP.1 号决定)规定科学和技术委员会的任务和格局。科技委的宗旨是向缔约方会议和缔约方提供可在实施《公约》方面供其参考的可靠的科学咨询意见和知识。

有人认为需要进一步改进和合理化科技委的活动，以便更加切实地促进《公约》的实施。作为 2000 年 12 月在德国波恩召开的第四届缔约方会议的结果，缔约方会议通过了第 17/COP.4 号决定，鼓励缔约方探讨提高科技委的效率和效力的方法，于 2001 年 5 月 1 月以前将建议转送秘书处。此外，科技委工作方案、科技委各特设工作组正在进行的活动(第 10/COP.4 至第 16/COP.4 号决定)以及科技委主席团的磋商都体现了进行这种探讨的愿望。

从时机来看，对科技委的工作和格局进行审查是合适的，因为同时将讨论如何为《公约》实施情况的审查工作制定体制措施。此外，缔约方正在审议如何使缔约方会议从一年期活动过渡为两年期活动，以维持《公约》的势头。上述活动齐头并进，不仅可以趁机改进科技委的效力，还可以理顺它对《公约》程序和实施的全部成就的促进工作。

科技委的效力和效率

科技委是否成功地取得成果，磋商的结果是否影响《公约》的程序和实施情况，科技委是否对《公约》程序及其机构提供了可靠的技术咨询意见和有价值的知识，其效力只能通过质量评估予以衡量。因此，审议其工作方案以及科技委、缔约方会议和其他特设机构及公约手段(例如审查全球机制实施情况特设工作组)之间富有作用的交流程序是关键。科技委的效率是很难衡量的。一方面，必须进行成本效益分析，确定资源是否得到良好的使用。此外，也需要考虑到委员会及其机构的成员的参与程序(例如主席团、专家名册、小组)以及其成员在科学和技术方面的胜任程度。效率不仅涉及投入的经费，也涉及为了取得预期的产出在时间和人力资源的智力方面所进行的有效投资。

即使对科技委的效率和效力作一极为简短的分析，也能够从业务活动和职能方面发策一些问题，其中包括：过程的政治化；讨论的概括化和肤浅(包括在科技委自己及其各小组所进行的讨论)；工作方案缺乏重点和过于宽泛；从科学和技术方面对查明的问题进行探讨的进度过于缓慢；没有产生与宣示政策和实施进程有直接关系的实际成果。但是，这些缺点在很大程度上表明了问题的症结所在：只要仔细加以审查，便可以看出这些考验的关键在于科技委和它的另一些机构中涉及规模、代表性和技术组成的一些比较根本的结构问题。

科技委遇到的挑战

规 模

《公约》规定：科技委任由所有缔约方参加。因此形成一个庞大的、通常难以运作的机构。在荒漠化问题政府间谈判委员会进行谈判的时候，有人对这种情况表示关切。当时讨论了有限度参与的构想，但认为不容易办到，为了寻找替代办法，对组成的标准和区域代表性问题进行了辩论。自从生效以后，经验显示：由于规模大，科技委在进行认真的科学辩论和有效的工作规划方面遇到实际的困难。从本质上说，科技委由于规模大，很难找到起码大家都能接受的立场。严重妨碍科技委为《公约》提供优良咨询意见。

费用和会议次数

科技委早期谈判中发生的另一个问题是涉及科学机构规模大小的费用上的考虑因素。虽然一般认识到，全额参加科技委会议的费用相当可观，却也认为，如果作为缔约方会议的并行活动，每年举行一次，是办得到的。科技委的费用将由缔约方会议的通盘预算和供最不发达国家缔约方参加的自愿捐款匀支。一般认为，如果替代办法而组成较专注的科学机构，费用较高，可能需要从核心预算中指拨专款。此外，有人担心，若为了在年度内进行实际科学和技术工作而组成较小型的专家小组，将需要定期举行闭会期间会议，以便向缔约方会议通报情况。因此假定：小型机构将大大增加参加会议的次数和旅行费用。

科技委/缔约方会议并行活动可能节约费用的假定在拟定联合国防治荒漠化公约的政府间谈判委员会第十届会议到第三届缔约方会议期间，可能的确有效，第五届缔约方会议则标志着两年期会议的开始。科技委两年期会议将对科技委在闭会期间的科技工作的连续性和有效管理形成严重的考验。缔约方应该在这个过渡期间重新评估节约费用和损失效率效能的情况。

组成和代表性

科技委、其主席团的组成以及其特设小组的提名程序对科技委的运用效率和效力形成实际的考验。明确地说，其中心点是联合国保证这种性质的机构的区域代表性的习惯，实际上确保了它们的庞大、笨重(而且作为一种副作用，往往高度政治化)。当然，若采取有选择参加的替代办法便需要在透明度、比较有限的学习和传播潜力方面作出牺牲，而且违反其他《公约》程序中所规定的联合国地域分配办法。

在谈判期间审议了组织有选择参与的小型科技委办法，但由于要求充分参加科技委的“费用”和“代表性”论点较为强有力，这个办法没有成功地得到辩护。但由于老是采取“不是 A 便是 B”而不是“A、B 并存”的配置方式，并没有充分进行这项讨论。事实上，如果不用考虑费用问题，则一个小型的、补充性的科学机构会大大有助于确保科技委的效率和效力。

专门知识

从专门知识着眼，可以公平地说：科技委并不是一个科学机构。因为真正的科学辩论目前并不在这个会议地点进行。主要由于与会者的专长水平有限，并且与联合国式磋商的规模、组成以及格局有关。

科技委的代表是政府为了促进国家科技性质的利益所选派的代表。虽然这些代表具有一些科学背景，他们往往是对问题具有通才知识的政策顾问。对于小型代表团来说，这种情况尤其真实，由于缔约方会议和科技委的会议是并行活动，这些代表团是由能够参加两方面活动的通才组成的(这是唯一能够采取的办法，因为替代的办法实际上是两者互相排斥)。因此，许多代表团缺乏在这个讲坛参加实质性科学辩论的专门知识，从而把他们的注意力集中于科技委范围内的政策和体制程序问题。

磋商的类型和格局

科技委在议事规则和协议方面按照与缔约方会议同样的限定因素开展业务活动，使它不得不成为一个程序论坛，使它无法就科学问题参加积极的、实质性的辩论。就所有意图和宗旨来说，科技委实际上是一个在科学上受到启发的政治决策机构。

科技委机制遇到的挑战

由于上列综合限制因素，科技委必须拟订一份专家名册，依靠它和一些科学小组以及各种特设程序，以便进行实质性讨论。但是，这些机制的效率和效力又由于科技委遇到一些挑战而受到限制。

专家名册

目前，科技委依靠一份专家名册延聘所需科学和技术专家。令人感到遗憾的是，拟订专家名册的程序向来不严格。专家名册的提名完全由缔约方裁量，虽然有些缔约方订有本国对候选人的甄选程序而且许多提名都经过检审，结果，根据专家名册延聘的专家，由于其全面水平和质量没有经过核实，难免名不符实。

特设专家小组

各特设小组的任务是经过特别研究以后处理问题，以便向科技委回馈信息。

到目前为止，上述工作组有三个，它们的用处是可以争议的。问题之一是：据以组成这些小组的程序比较注重对代表权的考虑因素，而不那么注重科学和技术上的价值。各个小组值得赞扬之处至多只是就科技委所要求的主题成功地编制报告。但是，由于这些报告提交科技委以后并没有引起任何讨论或辩论，而且极少或根本没有接着采取行动，其用处是值得怀疑的。更加重要的是，这些报告的分析和建议对《公约》的实施并没有任何直接或间接的影响。我们只需看看缔约方在其国家通报中查明和使用基准和指标的情况便能够了解小组/科技委的影响程度了。

专家名册和各小组由于在科学界不出名，其作品没有出版，在缔约方会议范围以外没有人阅读，从根本上说，是具有缺陷的。据认为，参与将导致重大的专业投资，就发达国家的提名情况来看，需要花钱不说，对于吸引高级科学人员参与的专业利益很少或根本没有。

其他特设实质程序

部分由于科技委、专家名册和小组的程序只起到有限作用所致，用以改进科技委工作的另一些办法正在演进。明确地说，科技委的工作方案活动向来委托一些专业协会、小组或顾问(例如对现有网络和联合国环境署牵头的协会的调查和评价)、专门机构(例如意大利机构和技术知识主题)、或专门机构(例如萨赫勒抗旱常设国家间委员会的指标和基准工作)。这种趋势在很大程度上是临时性的，但是这些替代办法所蕴含的灵活性和建立伙伴的办法是令人鼓舞的。上述科学联网方式支持科技委建立和加强了可信的科学知识核心的框架，有利于将知识传播给更多的用户。

令人感到遗憾的是，上述倡议由于具有临时性质，基本上没有经费，或者必须依赖靠不住的自愿供资。科技委不能长久依靠这个方法办事。

对科技委各附属小组和倡议的自愿供资

令人感到遗憾的是，由于科技委遇到上述挑战，产生了明显的经费危险。从一开始，捐助国对于支助科技委的工作就一直持审慎态度。由于上述的各种原因，他们的态度更加犹疑不决了。科技委的工作方案，由于基本上依赖自愿支助，也就延误了。例如，第四届缔约方会议所通过的调查和评价现有网络倡议第二阶段便由于这种怀疑而受害，到目前为止，由于没有得到任何自愿资助，无法开展工作。由于无法取得经费，人们更加怀疑科技委程序的总体可信度，连科技委能否有效拟订今后工作方案，也受到怀疑，这是令人感到遗憾的。

工作方案

科技委为了释疑，也为了办成实事，必须在工作方案中设法发挥影响，对《公约》的实施作出确切的贡献，确实急切联系科技界，带动与多边环境协定有关的其他论坛。

当然，首先必须发挥科技委在《公约》实施情况审查程序中的直接作用。但是，到目前为止，科技委还没有这样做。相反，工作方案中议程项目的确定只是官样文章，都是《公约》案文中明确提到的一些问题和主题(基准和指标、传统知识、预警系统等)。这些主题固然与干旱土地的开展有关，即使就这些主题来说，并不能确知科技委所分担的工作是否增进了了解，是否影响缔约方对这些问题的执行工作，更是不得而知。科技委的未来取决于两个问题：以实际事例展示专题的相关性和促进《公约》中以学习为基础的程序。

专题相关性和以学习为基础的过程

科技委在第四届缔约方会议上，首次有机会探索它应该为未来的工作方案增列哪些专题。遗憾的是，没有就这个项目进行讨论，这是可悲的。我们看到，第16/COP.4号决定鼓励进一步监督现有的科技委方案项目(预警、传统知识和基准与指标)，但增加与“交流信息以及利用信息产生防治荒漠化和减轻干旱影响方面的最佳做法的战略”的拟定有关的新倡议。可悲的是，虽然这个拟议的工作项目是

一个饶有兴味的问题，从战略上说，却似乎与第四届缔约方会议并行的活动--特设工作组对《公约》实施情况的审查工作缺乏联系。

这个特设工作组的会议虽然的确不够完善，却以实际例证显示，如果有合适的人员坐到会议桌来，而且对讨论程序进行合理安排，实质性讨论是办得到的。

《公约》缔约方目前已经从一个由问题驱动的、以学习为基础的程序中得到利益，包括这个程序具有的向科技委提供情报和从科技委获得情报的潜在影响。

与会者注意到科技委主席和副主席载于特设工作组联合主席报告中的杰出分析，在上述讨论中提出了中肯的科学和技术问题。这个过程论证了一些专题的相关性，处理这些专题的需要形成了科技委工作方案中的实际任务。

第五届缔约方会议/科技委所面临的挑战必定是审理特设工作组已经确定的上述科学和技术问题，并且拟订适当的政策方针，确实拟订必要的项目和工作方案、规划战略和切实加以执行，包括拟订回馈程序，保证向受影响国回馈信息，协助它们开展工作。

建 议

- (一) 为了限制科技委开放参加而重新谈判《公约》，很难办到，也不可取。因此，缔约方必须应该设法向科技委提供更多的结构和工具，以更佳方式通报讨论情况，并且指导其决策工作(见下文)。
- (二) 为了提高这个庞大机构的效率和效力，有足够的证据显示，小型机构比较便于为贯彻执行《公约》采取富有创新性和挑战性的办法。
- (三) 应该重新评价关于缔约方会议/科技委的并行活动可以节约费用的假设，闭会期间很可能由于科技委两年期工作方案的实施缺乏效率而受到损失，对科技委的充分参与，运作起来并不方便，缺乏效力，所需代价也应合并计算。缔约方也应该考虑采取以较小型的科技机构补充和支持科技委的办法。
- (四) 按地域分配、全额参与的科技委可以保留，成为科技决策机构，但应该修订它的目标，以便更加适应组成状况，即：向缔约方会议提供以科技为依据的政策咨询。

(五) 若为了一切意图和宗旨使科技委切实成为一个精通科学的政治决策机构，科技委目前的专长水平已经足够。但是，科技委必须获得可行可靠的技术咨询和开展工作的科学能力。

(六) 为了这样做，科技委应该开始探索采取什么机制，在科技委建立一个小型的常设核心专家小组，从中获得科学知识。

据理解，这个方案需要财政支持。据认为，这将采取编列管理和奖励费用以及通讯和出版预算的方式。秘书处应该负责研讨的问题是：这个专业小组若要成为“有竞争力和可靠的”科学实体将需要多少经费。

(七) 这个小组可以由目前被提名列入专家名册的代表组成。但是，这种改革的长期成就将取决于专家名册的更加严格的甄选程序，以确保它在科技专长方面的优势。

(八) 专家的成员资格应该采取由同级人员加以审查的办法，以保证能够作出卓越的贡献。例如，先以书面提交供其他成员审议的论文，再由本人在小组会议上论证。

(九) 上述专题文章可由《公约》科技委在会议录中发表。科技委也应该积极鼓励作者通过其他出版物和有关科学论坛进一步传播其研究成果。

(十) 如果设立了科技委核心小组，科技委就不再建立特设小组，要是核心小组建议设立，还是可以设立。

(十一) 科技委应该在办得到的时候鼓励采取创新性的科学联网方法，以促进工作方案。《公约》的科学核心应该积极鼓励建立协会和其他创新性办法，培养、巩固和发展可靠的关于野地的科学技能和知识。

(十二) 对于《生物多样性公约》和《气候变化公约》等多边环境协定来说，科技委应该积极参与其核心小组，致力于拟定联合工作方案的具体项目。

应该参照缔约方会议及其他附属机构范围内的讨论情况彻底研讨科技委的工作方案。明确地说，应该把《公约》实施情况审查过程中所提出的科技问题馈入科技委的工作方案，反之亦然，要么把两个过程结合起来(包括排定相继举行的会议时间表)，要么要求每一论坛指定代表参加其他论坛的会议。

3. 智 利

据认为，科学和技术委员会是在区域、分区域和国家等级别上拟订和实施《联合国防治荒漠化公约》的主要推动者。

科技委是摘要、汇集和传播各国最新履约措施的机构，对于拟订制止荒漠化的倡议来说，传统技术和优势技术都是不可或缺的。

鉴于上述，智利响应征文要求，提出下列建议：

(a) 查明供科技委审议的优选专题

应该在区域会议上讨论这个事项，让科技委获悉各区域的立场，以便在下届缔约方会议上使这个问题最终获得解决。一些国家在指标和基准、传统技术和具有同样重要性的其他领域的工作在执行方面遇到困难，应该在各区域会议和缔约方会议上分析这种情况。

(b) 工作方案的拟定

优选专题应该联系科技委和各国的最低限度目标加以确定，由有关机构给予技术支持和资助。因此，智利建议根据下列各有关机构所承担的义务拟订短期(第五至第六届缔约方会议)工作方案和中期工作方案：

- 科学和技术委员会
- 分区域方案/项目
- 就特定专题选定的若干国家
- 多边组织为通过的每一倡议提供的金融和/技术支持。

(c) 工作组

本文件认为应该在科技委建立一个有区域代表性的常设工作组，担任各区域和科技委之间的对话者和评估者，这是正确的作法。每一区域小组可由区域会议上推选的两名或三名成员组成。再由各区域小组组成科技委工作小组。

4. 捷克共和国

《联合国防治荒漠化公约》来自中欧和东欧的缔约方在提到关于提高科技委效率和效力的第 17/COP.4 号决定的执行时，主张同《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》和各区域协定等其他多边环境协定密切合作，以协调各主题方案、提倡在多方面具有确定影响的综合项目的概念和实践、并就实际证明上述三个主要《里约公约》之间协同关系的一些共同指标达成共识。

《联合国防治荒漠化公约》来自中欧和东欧的缔约方支持由世界上最佳专家组成的科技委，作为缔约方会议的独立科学附属机构，为缔约方会议的政治决定拟定建议的作用。在各届缔约方会议的间隔期间安排科技委的区域会议，从比较复杂的一些因素方面，反映本公约与其他全球公约有关附属(科学和技术)机构和区域协定的活动之间的联系，使科技委更加靠近区域和国家层级，可能相当有用。

对于受到直接荒漠化的影响没有那么大、但是遇到土壤退化等问题的大多数中欧和东欧国家来说，除其他外，主要任务是：根据可持续发展原则和环境的能力开垦和保持适当面积的可耕地、草原、牧地、森林和水面；采取有选择造林、生物走廊或开垦草原的办法，减少农地的过度耕作。

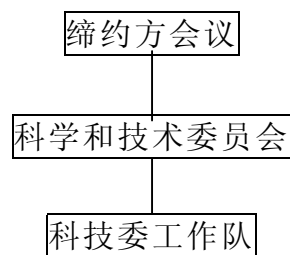
5. 欧洲联盟

根据第 17/COP.4 号决定，已经鼓励缔约方广泛磋商，探讨提高科技委效率和效力的方法，并且建议缔约方于 2001 年 6 月 4 日以前将建议转送秘书处。欧洲联盟想提出下列建议：

- (a) 科技委的改革能够并且应该在科技委目前的任务和职权范围内进行。但是，科技委执行任务的方式需要改变。

因此，科技委的产出必须以特定(主题)报告的形式免费和公开的分发。科技委目前正在要求缔约方就实施《公约》所涉及的科学和技术方面提供更多的信息，将其载入国情通报中。经过改革的科技委应该寻求收集和分析这种信息的更多机会。而且，经过改革的科技委应该进一步改善和加强它《公约》实施情况审查工作的促进作用。

- (b) 科技委应该设立工作队，监督和协调其任务范围内的问题，协调各特设小组的工作，筹备缔约方会议，从而能够对有关主题进行比较深入的科技钻研。这个工作队包括各特设小组的所有人员，也就是由大约 30 名代表组成。应该选举两位联合主席为工作队服务。每一小组应指定一位协调员收集和传播信息。《公约》已经设想到特设小组，由于工作队由各特设小组的成员组成，也就不需要改变科技委的任务和职权范围。



分为四个工作组，分别执行特定任务：

(A) 知识 (B) 影响 (C) 缓解 (D) 结果

- (c) 目前特设小组的工作是面向特定部门和/或问题的。这些小组的工作应该分为四个单元予以改进，例如有关知识(A)、影响(B)、缓解(C)和结果(D)。个别特设小组所选定的成员总体而言必须在四个单元中精通业务。

小组成员的工作可以采取电子手段轻易地切实协调，从而维持一个持续的过程，偶而召开只讨论进展情况的会议。

特设小组应该人数不多(五/六人)，处理特定问题，其结果应由工作队和缔约方会议按照有关情况分四个单元在一份公开报告中予以载述。

成员资格将通过地区代表性延续。成员应展示必要的承诺，以在科学方面以注重实际的态度对工作队作出积极的贡献。根据这一程序，与会者将限定为便于管理的人数。可能也需要根据上述情况更新/修订专家名册。

分四个单元着手的方式

目前的特设小组	(A) 适用的知识	(B) 影 响	(C) 缓 解	(D) 结 果
1. 基准和指标	有关	无关	无关	有关
2. 传统知识	有关	有关	有关	有关
3. 预警系统	有关	有关	无关	有关
4. 土地退化	有关	有关	有关	有关

上列改革科技委的建议将会提高其效率。目前所编列的预算应该足以推行改革科技委的工作。

6. 77 国集团和中国

缔约方会议第四届会议在关于提高科技委员会的效率和效力的第 17/COP.4 号决定执行部分第 1 段中“鼓励缔约方广泛磋商探讨提高科技委员会效率和效力的方法，于 2001 年 5 月 1 日以前将建议转送秘书处，篇幅不应超过五页”。

按照这项决定中的各项规定，缔约方应该提供建议，说明如何提高科技委的效率和效力。在这方面，77 国集团和中国愿意考虑下列问题：

- 科技委的作用和任务；
- 科技委工作状况；
- 提高科技委的效率和效力的目标；
- 改进科技委工作的方法。

科技委的作用和职务

(a) 作 用

根据《联合国防治荒漠化公约》第 24 条的决定，科技委的任务如下：

- 向缔约方会议提供与防治荒漠化和缓解干旱影响有关的科学和技术事项的信息和咨询意见；和
- 确保科技委的决定是以最新的科学知识为根据。

(b) 职 务

科技委的职务包括以下各项：

- 咨询工作；
- 数据和信息工作；
- 研究和审查工作；
- 与技术有关的工作；
- 评价工作。

科技委工作状况

从第一届缔约方会议(1997年)到第四届缔约方会议(2000年)，总的来说，各缔约方似乎不完全满意科技委的工作。有人提出了一些问题和难题。以下是其中最重要的事项：

- 参加科技委会议的人员多半不是在所需有关专长领域具有高度业务能力的专家；
- 委员会内部的讨论常常是政治先行，科学和技术殿后；
- 参加每届会议的代表通常不是同样的人员；
- 为审议每届会议议程所分配的时间太短，不足以进行深入的分析 and 辩论。

在这方面，委员会很难履行其任务，以便切实促进以科学和技术数据和手段实施联合国防治荒漠化《公约》的工作。

提高科技委的效率和效力的目标

提高科技委的效率和效力的目标应为：

- 使在所需有关专业领域比较知名或独立的专家和科学家参加科技委的工作，以利防治荒漠化和(或)缓解干旱的影响；
- 探讨新的科学和技术方法，以供审议科技委的议程项目；
- 对实施《公约》所需要的手段开始进行专门研究；

- 确保科技委的各项决定、研究和其他工作是以最新的科学知识为根据。

改进科技委工作的方法

提高科学和技术委员会的效率和效力的最佳途径是设立一个与委员会并行活动的高级别荒漠化和干旱问题专家和科学家小组。

设立这样一个高级别的荒漠化和干旱问题专家和科学家小组时应该遵守下列原则：

(a) 组 成

该小组应由在国家、分区域、区域或国际各级有关专门领域内知名的专家和科学家组成，成员人数不超过 32 名。应该适当注意确保公平地域分配的需要和受影响国家缔约方的代表性。

五个区域集团的名额分配如下：

非 洲	8 名
亚 洲	7 名
拉丁美洲和加勒比	6 名
西欧和其他国家	6 名
东欧和中欧国家	5 名

(b) 提 名

《公约》秘书处将根据履历表，同科技委主席团和五个区域集团的主席密切磋商，从在有关领域具有专长和经验的独立专家和科学家名册中提名小组的成员。

据建议，至少应从每一区域集团的民间社会，尤其是非政府组织中，选择一名专家或科学家。

(c) 任 务

根据科技委的权限，荒漠化和干旱问题高级别专家和科学家小组将在科学、工艺、技术和其他有关领域内提供有助于促进或帮助充分和切实实施《公约》的必要专门知识。

科技委将拟订该小组的明确的职权范围，提请 2001 年 1 月召开的缔约方会议全体会议予以通过。

(d) 工作安排

该小组在缔约方会议常会以前，应该至少每年召开一次会议。应该鼓励该小组使用更加具有更新性的通讯手段交流信息，尽量减少面对面的会议次数。

小组将向科技委提交其工作报告，供它审议和批准，然后提请缔约方会议全体会议通过。在这方面，科技委在其咨询职务范围内，除其他外，应：

- 总结高级别荒漠化和干旱问题专家和科学家小组所提供的最新的国际科学、工艺、技术、社会经济和其他信息，并于必要时将其转变为符合缔约方需要的适当形式；
- 科技委应定期编辑和综合全球荒漠化和干旱状况和情况高级别专家和科学家小组科学、工艺、技术、和社会经济信息和数据，尽可能收集关于科学和技术方面最新发展情况的信息，评估其对于实施《公约》的影响；并且通过缔约方会议向有关国际和技术或工艺机构提出具体要求。

(e) 经费问题

《公约》的预算中应该编列小组各次会议所需经费。但是，应该为了使发展中国家的专家和科学家能够参加小组的会议而尽力筹措足够的自愿资助/捐款。

结 论

根据为提高科技委效率和效力而举行的会议和磋商的结果和建议，缔约方会议第五届会议应该通过一项决定，设立一个高级别的荒漠化和干旱问题专家和科学小组，以便支持和促进科技委的工作。

高级别专家和科学家小组应该在 2002 年开始工作。为此，应该在缔约方会议第五届会议以后，至迟于 2002 年 3 月，完成专家和科学家的提名。

77 国集团和中国希望，通过设立一个高级别的荒漠化干旱问题专家和科学家小组来改进科技委的工作，将在受影响的发展中国家缔约方对《公约》的实施产生积极的影响。

7. 瑞 士

(a) 更改科技委的职权范围

根据《公约》第 24 条，科技委“...向它(缔约方会议)提供与防治荒漠化和缓解干旱影响有关的科技事项的信息和意见”，“缔约方会议第一届会议应决定该委员会的职权范围”。

科技委讨论了与荒漠化有关的各个重要的战略和技术方面的问题，但是，反响不大。尤其是，各国多半没有着手处理制定和使用基准和指标以便能够监督《公约》实施情况的关键问题。因此，按照科技委目前的职权范围，其影响潜力是可疑的。由于防治荒漠化问题与特定的社会经济问题有关，我们认为，在很高的级别(全球一级)以前，不会涉及遥远感测等技术问题或政策研究一级的问题。第一个问题不见得适合列为科技委的任务，因为对于缔约方国家行动方案的实施助益不大。在政治环境中讨论技术问题意义不大，往往由于国家一级缺乏能力而妨碍实施进度。但是，涉及政策研究的问题可能是对所有国家具有同样的相关性的唯一问题，因而在适于在缔约方会议的这个政治环境中予以处理。因此，瑞士建议按照科技委现有的组成方式调整其方针，例如由每一缔约方任命一位政治代表参加，使它成这政策研究机构，为缔约方在报告期间查明的特定政策问题提供咨询意见，并且在与防治荒漠化有关的各种活动领域提供支助。科技委的议程应该缩

短，在缔约方会议期间以一天或至多一天半的时间完成工作。它不应该再审议与技术工艺有关的问题。

科技委到目前为止的运作方式，例如具有所有缔约方的地区代表性，按照一份议程研讨缔约方会议期间“由侧重科学的会议和讲习会”提出的问题及其解决办法，同时根据政策变革的需要和最佳经验，借鉴每一届缔约方会议得出的结论。

(b) 特设小组的作用

《公约》第 24 条强调缔约方会议“在需要时可任命特设工作组，经由科学和技术委员会针对与防治荒漠化和缓解干旱影响有关的科技领域现状的具体问题，提供信息和意见……”。

按照科技委新的政策职能，各特设小组将显得多余，因为如果确定需要渊博的咨询意见，可将政策研究外包给国际粮食政策研究学会(粮政学会)、国际环境和发展学会(环发学会)、国际农业发展基金(农发基金)等具有相关经验的机构。

(c) 设立独立科学小组

为了从评论性和独立的角度透彻观察《公约》的实施，务必保持某种科学机构。因此，应该应该设立一个在缔约方会议以外的独立小组，作为科学监督和咨询机构。缔约方和地区的代表并不重要，该小组的组成不以缔约方为转移，应该任由在有关方面具有专长的所有科学家参加。该小组应该在缔约方会议以前召开会议，并且采取国际会议的形式，就有待确定的专题进行科学交流。小组应就有关专题向新闻界和缔约方提出报告，并且为出版与全球社会有关的报告和研究成果提供方便。

-- -- -- -- --