



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(9)/2
23 July 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

缔约方会议

第九届会议

2009年9月21日至10月2日，布宜诺斯艾利斯

临时议程项目 6(a)

推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)

推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)

执行情况报告

推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)

执行秘书关于“战略”执行情况的报告 *

概 要

《公约》缔约方会议(缔约方会议)第八届会议的第 3/COP.8 号决定通过了推进执行《公约》的十年战略规划和框架(以下称“战略”)。本文件载有执行秘书按照上述决定中缔约方的要求向缔约方会议第九届会议提交的关于“战略”执行情况的报告。

根据“战略”，缔约方应率先实现所有目标和成果。缔约方和其他利害关系方的首次报告预计于 2010 至 2011 年的两年期内提交。在这方面，本文件重点介绍《公约》各机构为支持缔约方执行“战略”所采取的步骤。共同审查进程为缔约方执行“战略”提供以下关键领域的支持：制定提交报告和审查制度、传播战略、与区域执行附件有关的协调机制以及行动方案的协调统一等。

* 本文件迟交，是为了向缔约方提供最新收到的资料。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背 景.....	1 - 5	3
二、执行“战略”：导言.....	6 - 9	4
三、审查战略目标取得的成就	10 - 15	5
四、审查业务目标取得的成就	16 - 19	6
五、整体审查进程.....	20 - 28	7
六、具体问题.....	29 - 43	9
A. 区域协调机制.....	29 - 31	9
B. 民间社会组织的参与	32 - 35	9
C. 综合传播战略.....	36 - 39	10
D. 行动方案的协调统一	40 - 43	10
七、结论和建议.....	44 - 45	11

一、背景

1. 《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议(缔约方会议)第 3/COP.8 号决定¹ 通过了推进执行《公约》的十年战略规划和框架(以下称“战略”)。“战略”提出了缔约方的构想,即“今后的目标,是建立全球伙伴关系,以便扭转和预防荒漠化/土地退化,缓解受影响地区的干旱影响,从而为减贫和环境可持续性提供支持。”“战略”确定了四项战略目标,用于指导《荒漠化公约》所有利害关系方及其合作伙伴的行动,以实现上述构想:

- (a) 改善受影响人口的生活条件;
- (b) 改善受影响生态系统的状况;
- (c) 通过切实执行《荒漠化公约》在全球产生益处;
- (d) 通过建立国内和国际行为者之间切实有效的伙伴关系筹措资源,以支持《公约》的执行。

2. “战略”进一步写明,《荒漠化公约》的任务是“提供全球框架,以便通过利用先进的科学和技术、提高公众意识、制订标准、倡导及资源筹集,支持制定和执行防止、控制和扭转荒漠化/土地退化及缓解干旱影响的国家和区域政策、方案和措施,从而推动减贫。”此外,还提出了五项业务目标,用于指导《荒漠化公约》所有利害关系方及合作伙伴的中短期(3 至 5 年)行动,以期支持实现构想和战略目标。业务目标如下:

- (a) 倡导、提高认识和教育:积极影响相关的国际、国家和地方进程和行为者,以便恰当处理荒漠化/土地退化问题和与干旱相关问题;
- (b) 政策框架:支持建立扶持环境,以便提倡采用防治荒漠化/土地退化和缓解干旱影响的解决办法;
- (c) 科学、技术和知识:成为荒漠化/土地退化和缓解干旱影响方面的科学和技术知识的全球权威机构;
- (d) 能力建设:明确并满足防止和扭转荒漠化/土地退化及缓解干旱影响方面的能力建设需求;

¹ 《公约》缔约方会议第八届会议通过的决定载于 ICCD/COP(8)/16/Add.1 号文件。

(e) 供资和技术转让：调动国内、双边和多边资金资源和技术资源并改善其针对性和协调，以增强其效果和有效性。

3. 针对每项业务目标制定了一套结果，即业务目标想要达到的中短期效果。

4. 除制定目标以外，“战略”还载有一个框架，规定了《荒漠化公约》机构、伙伴和利害关系方在实现目标方面的作用和责任。

5. 在第 3/COP.8 号决定中，《公约》缔约方会议还要求执行秘书向缔约方会议第九届会议报告“战略”的执行情况；文件所载就是此处所指的报告。

二、执行“战略”：导言

6. “战略”旨在按照《公约》规定，全面推进《公约》的执行进程，处理人与生态系统之间的相互作用问题。之所以以荒漠化、土地退化和干旱为重点，是因为《公约》各区域执行附件的条件中自然资源稀缺的挑战不同。“战略”作为一个执行框架可以使人明确认识到，不论采取的措施是针对荒漠化、干地生态系统、特殊地理区域的成因还是《公约》的其他方面，这类措施的结果能够使全球受益。

7. 根据“战略”，缔约方应为实现所有目标和成果发挥主导作用。为了监测进展，目前正在制定一项报告和监测的制度，以供缔约方审议，该系统包括战略目标的影响指标以及业务目标的业绩指标。就业务目标而言，预计缔约方和其他利害关系方的首次报告将在 2010 年至 2011 年的两年期内提交。预计关于战略目标的首次报告将在之后的两年期与关于业务目标的资料一起提交，在这方面，本文件重点介绍《公约》各机构为支持缔约方执行“战略”所采取的步骤。

8. 2008 年至 2009 年是第一个两年期，主要特点是为成功执行“战略”奠定基础。这方面的一个重要问题是制定报告和监测制度，纳入《公约》执行情况审评委员会(审评委)新通过的职权范围。另一问题是共同审查(或改革)进程，涉及《公约》各机构转向成果管理制，制定相关的方案和预算，以及重组科学和技术委员会(科技委)的业务活动。此外，还将提出一些源于“战略”并在各方面影响其执行的问题，供缔约方在缔约方会议第九届会议上审议。这些问题包括区域协调机制、民间社会组织参加《荒漠化公约》进程、综合传播战略，以及行动方案与“战略”的协调统一等。

9. 考虑到上述与执行“战略”相关的问题已在向缔约方会议、科技委和审评委提交的其他文件中作了详细介绍，本报告仅提供对这些问题突出方面的概述。本文件的主要目的是提供简要但全面的要点，说明迄今为止取得的进展，从而便利缔约方了解执行“战略”的总体进程，包括在第一个两年期内创造“扶持型环境”的第一个步骤。随着开始具备有关缔约方执行“战略”的信息，这种报告的性质将有所转变，成为更具实质性的记录。

三、审查战略目标取得的成就

10. 2008年至2009年的两年期间采取了一些重要步骤，以制定工具和方法，尤其是确定了影响指标，用于衡量“战略”的四项战略目标取得的进展。在衡量业绩和投资流以及收集和传播最佳做法的建议方面也取得了类似进展。

11. 就影响指标而言，缔约方会议的第3/COP.8号决定请科技委就如何最好地衡量“战略”的战略目标一、二、三取得的进展提供咨询意见。科技委为此进行了磋商，以明确一套最低限度的影响指标，并建议受影响国家缔约方和全球利用这些指标，衡量三项战略目标取得的成就。通过这一进程确定了一套11项最低限度影响指标，认为这些指标可衡量、可靠、具体、可在国家和全球层面适用，且成本效益高。为了便于缔约方使用这些指标，已经编制了关于基线、目标、追踪频率、数据和信息要求以及这类数据的潜在来源，以及缔约方相关能力建设需求的评估等资料。预计第一个报告周期支持使用这些指标的进一步工作将在缔约方会议第九届会议之后进行。

12. 最低限度影响指标不具有排他性；相反，其主要目标要能在一定程度上进行比较措施，并便利共享信息。鼓励有能力的缔约方使用其他指标，只要这些指标符合一项根本原则，即衡量在《荒漠化公约》范围内开展的活动产生的全球收益对受影响人口及其生态系统，以及对整个国际社会产生的影响。关于为战略目标1、2、3制定影响指标的详细资料载于ICCD/COP(9)/CST/4号文件。

13. 关于战略目标4，缔约方在审评委第七届会议上强调，就如何实现这一目标开展政府间交流至关重要，请秘书处与全球机制就这一事项开展行动。两个机构

后来制定了一套影响指标草案，考虑了机构间工作组²关于提交报告的咨询意见以及科技委和审评委主席团提供的指导。

14. 为战略目标 4 所定的拟议影响指标的基础是对这一目标的理解，即，视为体制政策的反映或假设，以及在《荒漠化公约》执行过程中限制资源调动的财政障碍。在这方面，衡量这一目标取得的进展就意味着是否有资料显示已消除结构性障碍，重点在于两个主要组成部分：“调动资源”和“有效的伙伴关系”。关于就战略目标 4 制定影响指标的详细资料载于 ICCD/CRIC(8)/5/Add.7 号文件。

15. 一旦缔约方会议通过影响指标，缔约方就可以从 2012 年起使用这些指标，衡量和报告战略目标取得的进展。就战略目标 4 而言，并考虑到该目标在筹资问题上与业务目标 5 有所重复，因此还将选择一些源自战略目标 4 的指标，用于补充缔约方为每两年进行一次的执行评估提交的资料。这方面取得的成绩能够加强国家环境信息系统监测生态系统和人类福祉的能力。

四、审查业务目标取得的成就

16. 2008 年至 2009 年的两年期间编制了业绩指标草案，用于衡量“战略”的业务目标取得的进展。

17. 缔约方会议第八届会议请缔约方和《公约》区域执行附件框架内的受影响国家缔约方在制定新的提交报告准则的背景下，就执行“战略”制定国家和区域相关指标。在审评委第七届会议上，缔约方商定，应该制定一套有限度的指标，并将其纳入一个简单和有效的体系，用于审查“战略”的执行情况。

18. 按照审评委第七届会议的讨论，将通过审评委第八届会议向缔约方会议第九届会议提出经过整合的一套 18 项业绩指标。这些指标将成为今后审评委评估业务目标执行情况的依据，其中包括《公约》进程中的所有利害关系方。关于衡量业务目标执行情况拟议业绩指标的详细资料载于 ICCD/CRIC(8)/5/Add.1 号文件。

² 根据第 8/COP.8 号决定，建立这一工作组旨在协助《荒漠化公约》秘书处对报告原则和准则进行审查。除了全球机制和秘书处以外，机构间工作组还包括八个组织的代表；还有一名科技委的代表也是该工作组的成员。

19. 为了使所有的报告实体对该进程和执行方法有一个统一的理解，业绩指标还附有指导缔约方使用指标的方法草案，以及说明术语和指标定义的词汇表。关于这些问题的资料载于 ICCD/CRIC(8)/5/Add.2 和 Add.3 号文件。

五、整体审查进程

20. “战略”通过后，缔约方引导《公约》进程转向突出重点和以结果为主导的方针，涉及对《公约》各机构政策方向和职能的审查。缔约方会议的相关决定也对《公约》的预算规划和报告格式产生了影响。

21. 缔约方在第 3/COP.8 号决定中指出，规划和预算周期应包括审评委、科技委、全球机制和秘书处根据成果管理制原则各拟订多年期(4 年)工作计划。这些工作计划应在缔约方会议上进行介绍，由每届缔约方会议通过和更新，以涵盖随后的两个闭会期间。此外，还应为上述《公约》各机构编制按两年期核算费用的工作方案。

22. 2008 年至 2009 年的两年期是《公约》各机构向成果管理制过渡的时期，已经根据缔约方的指导制定了工作规划：作为试点工作，已按照成果管理制方法为审评委、科技委、全球机制和秘书处草拟了 2008 年至 2011 年的多年工作计划，以及 2008 年至 2009 年核算费用的两年期工作方案。这些文件在审评委第七届会议上向缔约方做了介绍，已经按照收到的反馈意见，对方法学方针和实质性方向进行了调整。审评委第七届会议之后还将成果管理制预算方面的内容纳入了规划程序。将按照这一先进的成果管理制方法拟订审评委、科技委、全球机制和秘书处 2010 年至 2013 年的工作计划以及 2010 年至 2011 年相应的核算费用的工作方案，提交缔约方会议第九届会议。还将提交一份全球机制和秘书处的两年期联合工作方案。秘书处、全球机制和科技委，以及联合工作方案的工作计划将由审评委进行审查，以便为缔约方会议采取行动提供建议；科技委也就其工作计划开展相似程序。

23. 工作计划和方案，以及关于相关方法、术语和结构性转变的资料载入以下文件：ICCD/CRIC(8)/2 和 ICCD/CRIC(8)/2/Add.1-4、ICCD/COP(9)/CST/3 和 ICCD/COP(9)/5 以及 ICCD/COP(9)/5/Add.1-4。

24. 除了成果管理制、规划和预算以外，“战略”对重组科技委的业务活动以及审查审评委的职责范围提供了指导意见。

25. 就重组科技委的业务活动而言，缔约方第 13/COP.8 号决定规定，科技委今后每届常会应当由科技委主席团协同对缔约方会议选定的有关主题有资格和专门知识的牵头机构/企业集团，主要以科学和技术会议一类的形式加以安排。

26. 据此，在科技委第九届会议期间将举行《荒漠化公约》第一次科学会议，由选定的企业集团在秘书处的协助和科技委主席团的领导下组织这次会议。根据第 18/COP.8 号决定，大会讨论的主题为“对荒漠化和土地退化开展生物物理以及社会经济监测和评估，以支持土地和水管理方面的决策”。已经确定了这一议题的三个层面：(a) 监测和评估荒漠化/土地退化过程的综合方法和驱动因素；(b) 监测和评估土地恢复和可持续土地管理；以及(c) 经济和社会驱动因素和知识管理对监测和评估荒漠化/土地退化的影响。关于重组科技委业务活动的详细资料载于 ICCD/COP(9)/CST/2 号文件。

27. 根据第 3/COP.8 和第 7/COP.8 号决定，缔约方会议将在第九届会议上审议并视必要情况调整审评委的职权范围。缔约方通过“战略”表明，它们打算继续委托审评委审评《公约》的执行情况，将这一任务纳入以下经调整的审评委职能：

- (a) 确定并传播有关《荒漠化公约》的执行的最佳做法；
- (b) 审评“战略”的执行情况；
- (c) 审评缔约方对《公约》的执行作出的贡献；
- (d) 评估和监测审评委的绩效和有效性。

28. 审评委通过处理向其提供的资料履行这些职能，这些资料包括：(一)缔约方和其他利害关系方提交报告的汇编和综合文件，包括关于最佳做法和所获教益的信息；(二)关于资金流的信息；以及(三)《公约》机构和附属机构的工作计划和业绩报告。审评委将通过闭会期会议拟出决定和提出建议，并在届会期间会议上编制向缔约方会议提交的决定草案。经过审评委第七届会议的讨论，拟议审评委闭会期会议有三个主要任务：集中开展对《公约》机构及其附属机构的业绩审评；通过从其他报告实体收到的资料评估执行情况，包括审评资金流情况；就最佳做法交流信息。第三个任务能够确保加强民间社会组织的参与。关于审评委改革的详细资料载于 ICCD/CRIC(8)/4 号文件。

六、具体问题

A. 区域协调机制

29. 《公约》缔约方会议第 3/COP.8 号决定认识到，区域协调是执行《公约》和“战略”的一项重要组成部分，协调机制必须应付各区域现有的和正在出现的需要、能力和具体问题。在这方面，缔约方呼吁各区域就促进区域协调的机制拟订一项提案，供缔约方会议第九届会议审议。

30. 在同一决定中，缔约方还请执行秘书考虑到全球机制关于其区域安排的意见，审查秘书处内和全球机制内现有的区域协调安排，以求做出改进；拟订以证据为基础的备选方案，根据上述审查和收到的各区域的提案改进区域协调安排；并将这些材料提交缔约方会议第九届会议审议。

31. 据此，秘书处和全球机制共同辅助一项审查区域机制和提出替代方案的进程。它们编制了协助缔约方以连贯的方式编制区域方案的准则，并支持在《公约》每个区域执行附件之下建立区域工作组。获益于顾问服务的各个工作组提出区域协调机制的提案，这些提案在 2009 年 3 月所有工作组参加的联合会议上进行了讨论。基于提交的区域提案和对当前区域协调机制的审查，已经拟订了改善区域协调安排的基于证据的备选方案，载于 ICCD/COP(9)/3 号文件。

B. 民间社会组织的参与

32. 基于联合检查组(联检组)的一项建议³，缔约方在“战略”中要求秘书处修订关于民间社会组织参加《荒漠化公约》会议和进程的程序，包括明确的选择标准和确保各区域与会者平衡机制。此外，缔约方第 3/COP.8 号决定要求在根据缔约方会议的既定议事规则拟定为民间社会组织参加《荒漠化公约》会议和程序提供财政资助的选择标准时考虑到民间社会组织的意见。

33. 根据上述规定，秘书处分发了题为“资助民间社会组织参加《荒漠化公约》会议和活动的资格标准草案”的文件，该文件曾与经过核准的民间社会组织进行广

³ 联检组报告 2005/5，载于 ICCD/COP(7)/4 号文件。

泛磋商。制定这些标准的主要目的在于确保各组织轮流、平等参与；保证选择过程公平、透明；以及通过有针对性的参与，便利对该进程的实质性贡献。

34. 拟议标准的主要特征包括以非洲为重点的区域平衡；周转制度(让所有经核准的组织都能定期参加缔约方会议及其附属机构的会议，同时确保民间社会组织对该进程的投入具有连贯性)；网络相对于独立组织的代表性；经验/专门知识的平衡；以及性别平衡。

35. 关于民间社会组织参加《荒漠化公约》进程修订程序的进一步详细资料载于 ICCD/COP(9)/4/Add.1 号文件。

C. 综合传播战略

36. 在第 3/COP.8 号决定中，缔约方请秘书处协调国际一级的一项综合传播战略的拟订和执行，该战略订有一套核心传播目标和预期结果。

37. 传播战略提出了将参与“战略”呼吁建立的全球伙伴关系的各伙伴的信息和传播需要。解决这些需要的途径将主要是致力于提高认识和教育的宣传活动，提高认识和教育活动则旨在：(一)加强对《荒漠化公约》各机构、附属机构和国家联络点的通讯支助；(二)影响相关进程和行为者，以便恰当处理与荒漠化、土地退化和干旱相关的问题；以及(三)扩展到目前尚未参与或未充分参与的关键目标群体。

38. 传播战略的目的，是在地方、国家和国际级别的政治和经济决定中，给予土地/土壤、可持续土地管理及荒漠化、土地退化和干旱其应得的关注和优先地位，从而支持以最佳方式部署“战略”。传播战略将通过建立必要的信息基础和培养利益攸关方的交流能力，来实现这一点。

39. 关于制定传播战略的进程以及传播战略概要的详细信息载于 ICCD/COP(9)/4/Add.2 号文件，传播战略的全文载于题为“土地事务”的 ICCD/COP(9)/MISC.1 号文件。

D. 行动方案的协调统一

40. 在第 3/COP.8 号决定中，缔约方促请受影响的国家缔约方在其区域执行附件的框架内，将其行动方案和其他与《公约》相关的执行活动与“战略”协调统一，除其他外，争取五个业务目标下的结果。此外，缔约方在审评委第七届会议上建议

促进行动方案执行的协调统一，并请全球机制和秘书处提供联合资金与技术支助，视其各自权责，开展必要的活动。

41. 针对缔约方的上述要求，秘书处草拟了一份路线图，并与全球机制就可能的的方法以及协调统一行动方案的程序展开磋商，以便通过联合工作方案共同解决问题。在路线图框架内，秘书处就起草协调统一行动方案的准则延聘了顾问服务，还组织了讨论协调统一行动方案的分区域研讨会。准则草案旨在为缔约方就该议题的讨论、可能达成的协议以及连贯一致的行动提供基础。

42. 通过关于执行路线图而形成的准则草案将协调统一行动方案的进程描述为一项工作，旨在提高国家、分区域和区域行动方案的质量，并改进执行这些方案的条件和模式，以便实现“战略”提出的构想。协调统一行动方案进程的主要目标是：

- (a) 将关于荒漠化、土地退化和干旱以及可持续土地管理问题的多部门、充分参与和权力下放的规划方式制度化；
- (b) 对行动方案进行修订，将其转化为纳入国家和部门规划的战略文件；
- (c) 创造扶持型科学、政策、立法和投资环境和工具，促进和支持土地资源的可持续管理。

43. 关于协调统一行动方案的准则草案的详细资料载于 ICCD/COP(9)/2/Add.1 号文件。

七、结论和建议

44. 缔约方不妨审查上述资料，并决定今后采取哪些步骤，在预计将于 2013 年对“战略”进行的中期审评之前推动执行工作。

45. 缔约方还不妨就“战略”执行情况未来报告的范围和内容向执行秘书提供咨询意见，以便获得关于已经取得的进展及今后将采取步骤的全面概况。

-- -- -- -- --