



## 防治荒漠化公约

Distr.: General  
30 September 2011  
Chinese  
Original: English

### 《公约》执行情况审评委员会

#### 第十届会议

2011年10月11日至20日，大韩民国昌原

临时议程项目 2(c)

审评《公约》和推进执行《公约》的十年战略规划和  
框架(2008-2018年)的执行情况

《公约》各机构和附属机构的业绩

### 初步分析《公约》执行情况审评委员会和科学技术委员会 报告中所载的信息\*

#### 秘书处的说明

#### 概要

本文件载有对《公约》执行情况审评委员会(审评委)和科学技术委员会(科技委)的业绩审评的初步分析。分析以为两个附属机构分别编写的计算成本的两年期工作方案(2010-2011年)执行情况报告所载资料为依据，这些报告还提供了资料，说明两个附属机构为执行“推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)”(“战略”)作出的贡献，这些资料分别载于 ICCD/COP(10)/13 和 ICCD/COP(10)/14 号文件。

本报告初步分析了审评委和科技委在实现两年期工作方案所载预期成绩方面取得的进展及其财务业绩。

\* 本文件迟交是为了根据缔约方会议第十届会议其他相关文件的定稿情况纳入资料和数据。

本文件还载有有关改善业绩审评的建议，该审评是缔约方会议第九届会议上通过的执行情况业绩审评和评估制度的固有组成部分。缔约方不妨在审评委第十届会议上采用本文件所载结论，作为对缔约方会议审议下一个两年期工作方案(2012-2013年)的投入，以及对在审评委一级就两个附属机构更新多年期工作计划(2012-2015年)进行审议的投入。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	4
二. 对方案执行情况的监测 .....	5-25	4
A. 一般性审议.....	5	4
B. 对次级方案的初步分析 .....	6-25	5
三. 结论和建议 .....	26-38	8
A. 关于审评方法的结论 .....	26-30	8
B. 关于实质性问题的结论 .....	31-36	9
C. 建议.....	37-38	10

## 一. 引言

1. 缔约方在第 3/COP.8 号决定中通过了“推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018 年)”(“战略”),通过设立 4 项战略目标和 5 项业务目标,为《公约》利害关系方提供执行方面的指导。此外,“战略”设立了执行框架,界定了《公约》机构和附属机构在支持缔约方及其他利害关系方实现上述目标方面的责任。在同一决定中,以及作为管理规划和执行进程的方式,缔约方请科学和技术委员会(科技委)、《公约》执行情况审评委员会(审评委)、秘书处和全球机制依照“战略”并遵循成果管理制原则,各自制定多年期(4 年)工作计划,由计算成本的两年期工作方案加以补充。多年期工作计划针对每届缔约方会议定期更新,以涵盖随后的两个闭会期间,计算成本的两年期工作方案为在每届缔约方会议上开展协商进程以决定《公约》预算提供投入。

2. 为了满足“战略”的要求,缔约方在《联合国防治荒漠化公约》内部制定了一个有关规划、监测和报告的新的方针。这一新的方针委托审评委评估“战略”的执行情况,并对《公约》机构和附属机构的业绩进行审评。业绩审评在与缔约方会议届会同时举行的审评委届会上进行,在审评委第十届会议上,业绩审评首次成为委员会正式工作方案的一部分。

3. 审评委和科技委分别在 ICCD/COP(10)/13 和 ICCD/COP(10)/14 号文件中报告了在上一个两年期间执行计算成本的两年期工作方案的情况。本报告以这些文件为依据,对两个附属机构为实现“战略”的战略和业务目标作出的贡献进行初步分析。

4. 因为这是首次基于成果管理制框架进行业绩审评,所以本报告还请缔约方为今后如何改进业绩审评提供指导。

## 二. 对方案执行情况的监测

### A. 一般性审议

5. 根据“战略”,审评委被赋予审评缔约方和《公约》机构执行战略规划情况的核心作用,通过记录和传播执行《公约》方面的最佳做法,全面推动所有业务目标的实现。据此,审评委通过设立监测系统,审评缔约方和其他报告实体在执行“战略”的过程中提交的资料,对“战略”的所有战略和业务目标给予支持。根据“战略”,科技委对实现业务目标 3 负责,并为实现业务目标 1 提供支持。

## B. 对次级方案的初步分析

### 1. 《公约》执行情况审评委员会的工作方案

#### a. 次级方案 A: “战略”的战略目标

6. 每项战略目标都有预期影响和指标，以便协助衡量缔约方和其他利害关系方为实现“战略”的愿景<sup>1</sup>和目标作出的贡献。需要指出的是，审评委本身并不针对实现战略目标开展活动，其主要工作是审评开展活动的其他实体的资料。

7. 审评委将在第十一届会议上完成执行情况评估，包括对照影响指标进行评估，并向 2013 年举行的缔约方会议第十一届会议提供有针对性的建议。根据第 12/COP.9 号决定，科技委将审评和评估来自缔约方和其他报告实体的科学信息，尤其是关于涉及“战略”中战略目标 1、2 和 3 的影响指标的科学信息，以此帮助审评委的工作。此外，第 13/COP.9 号决定暂时通过了一套影响指标，旨在对这些指标进行完善，并提出改进建议，供缔约方会议第十届和第十一届会议讨论。

8. 基于上述决定，科技委在其第二次特别会议上，根据科学同行审评的成果，就有效使用影响指标的方法和基线提出了建议，并请秘书处继续这方面的工作，重点关注制作模板和指南，以便报告“战略”的影响，并进一步完善有效使用影响指标方面的词汇表和定义。

9. 审评委第九届会议审议了科技委第二次特别会议有关影响指标的投入，并开始审议与战略目标相关的审评程序。审评委第九届会议指出，一些缔约方因缺乏统计调查和国家一级的数据，将会在报告方面遇到困难。缔约方的建议包括：为能力建设措施投资，帮助所有受影响的国家对相关指标进行报告；设立一个地域平衡的特设技术专家咨询组，以推进完善影响指标的工作。科技委和审评委的业绩审评工作需要严肃考虑这一建议，因为这两个机构开展评估的有效性主要取决于通过报告程序收到的信息的数量和质量。

10. 另外也可能审议如何进行审评的问题。虽然业务目标有业绩指标和暂时通过的具体目标，但缔约方迄今为止尚未就战略目标的具体目标作出决定。审评委第九届会议结合相关具体目标审议了对业务目标的分析，这一做法看来是评估“战略”执行情况的一种具有针对性的方式。在战略目标缺乏具体目标的情况下，审评只可能进行趋势分析，缔约方不妨利用对“战略”进行中期评价的机会，为“战略”所载最重要的战略目标制定具体目标，以便使审评委和科技委的工作变得更为有效。

<sup>1</sup> “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。”

b. 次级方案 B: “战略”的业务目标

11. 审评委在 2010-2011 年的工作方案中制定了一项长期的预期成绩——“缔约方评估在实现业务目标……方面取得的进展并决定将采取的下一步步骤”，还制定了一项长期的业绩指标——“缔约方的决定查明业务目标……领域中的下一步步骤和《公约》机构及附属机构的相关工作，并建议审评的内容，同时考虑到涉及业务目标的中期审评中的一节”。这些规定适用于“战略”所有的业务目标(1 至 5)。

12. 需要指出的是，审评委两年期工作方案(2010-2011 年)与四年期工作计划(2010-2013 年)中使用的业绩指标相同。它们超过了本报告评估的报告周期，因此，审评委可能审议的中期评价的资料将在下一次业绩审评中有所体现。

13. 《公约》之下的第四次报告和审评进程是“战略”通过以后的第一次审评，首次采用量化指标和可比数据。缔约方和其他报告实体利用联合国环境规划署/全球环境基金(环境署/环境基金)全球协助项目<sup>2</sup>提供的报告工具和其他设施提交了报告，供审评委第九届会议审议。<sup>3</sup>

14. 审评委根据秘书处规定的业务目标，对缔约方和其他报告实体的报告以及对这些报告的初步分析<sup>4</sup>进行了审评。审评委第九届会议共审议了 16 份正式文件和 16 份资料文件，就这一审评的实质性和方法问题提出了一些具有针对性的建议，载入该会议的报告。<sup>5</sup>

<sup>2</sup> 作为第 12/COP.9 号决定的后续工作，并响应该决定向受影响国家缔约方提供能力建设的要求，联合国环境规划署(环境署)、全球环境基金(环境基金)和《公约》秘书处共同制定了一个旨在促进《荒漠化公约》之下报告和审评进程的项目。项目题为“促成《荒漠化公约》内部在监测与评估方面的范式转变”，也称为 PRAIS 项目，执行该项目旨在通过《公约》执行情况第四次国家报告的能力建设活动，为《荒漠化公约》缔约方提供协助。该项目侧重于：(一) 编制报告工具；(二) 受影响的缔约方建设能力，以便利用商定的业绩指标评估基线和业绩；以及(三) 建立知识管理系统，为评估《荒漠化公约》的执行情况提供资料和后续指导。项目设立了分区域和/或区域参考资料中心，对缔约方评估基线的能力建设活动进行监督，并确保各地区统一进行指标报告。作为项目能力建设活动的一个组成部分，这些参考资料中心还为国家联络点提供培训课程。

<sup>3</sup> 缔约方和民间社会组织等其他报告实体使用了该项目在第四个报告周期提供的新的在线报告工具，采用这种新的方式并参照审评委在第九届会议(2011 年 2 月，德国波恩)期间商定的业绩指标提交报告。需要指出的是，关于业绩指标的报告成果为审评委的审议提供了很好的依据。在 168 个受影响国家缔约方当中，有 89 个缔约方提交了报告(占这类国家总数的 53%)。发达国家缔约方(共 42 个国家)中有 12 个国家提交了报告，占这类国家总数的 28.6%。考虑到民间社会组织提交报告刚刚试行，其报告还在接受审评委第十届会议的审议，因此，符合资格的民间社会组织提交的这 11 份报告标志着民间社会组织开始更深入地参与审评委的审议。

<sup>4</sup> 对受影响国家缔约方和发达国家缔约方、联合国机构和政府间组织以及全球基金的报告所载资料进行的初步分析涉及：(a) “战略”业务目标 1(ICCD/CRIC(9)/3 号文件)；(b) “战略”业务目标 2(ICCD/CRIC(9)/4 号文件)；(c) “战略”业务目标 3(ICCD/CRIC(9)/5 号文件)；(d) “战略”业务目标 4(ICCD/CRIC(9)/6 号文件)；(e) “战略”业务目标 5(ICCD/CRIC(9)/7 号文件)；(f) 执行《公约》的资金流(ICCD/CRIC(9)/8 号文件)。

<sup>5</sup> 载入 ICCD/CRIC(9)/16 号文件。

15. 审评委第九届会议重点关注根据暂时通过的业绩指标和具体目标衡量实现“战略”业务目标的进展，以及对资金流和最佳做法进行分析。从定性向定量分析转变的结果是获得了更多准确信息，这将有利于决策者在各自的区域和国家为防治荒漠化采取必要行动。

16. 尽管缔约方在审评委第九届会议上查明了一些改善在线执行情况业绩审评和评估制度(PRAIS)的方法和手段，作为迭接程序的一部分，但缔约方承认，转向定量报告虽然困难但却值得，尤其是在国家一级。这一点至关重要，因为它似乎表明《公约》新制订的报告工具不仅有助于改善两个附属机构履行其各自任务的方法，还可在国家一级产生积极的附带影响。

17. 因为有了新的报告和审评制度，还能够使审评委为缔约方采取措施提供具体建议，这些建议将作为决定草案，转交缔约方会议第十届会议。<sup>6</sup> 预计审评委将编写 10 份决定草案，供缔约方会议审议，这些决定草案将突出审评委第九届会议在新的监测制度下的实质特性。为审评委第十届会议编写的文件强调，有必要进一步完善一些业绩指标和具体目标，作为“战略”中期评价的一部分，将请缔约方会议就这一问题作出决定。

18. 根据与审评委工作方案直接相关的结果领域 3.1，<sup>7</sup> 科技委 2010-2011 年工作方案中规定了四项具体的预期成绩，涉及科技委对由审评委指导的报告和审评程序的投入(预期成绩 3.1.1； 3.1.2； 3.1.3 以及 3.2.1)。<sup>8</sup>

19. 因为缔约方将于 2012 年才开始使用影响指标，因此将在科技委下一次业绩审评时对预期成绩 3.1.1 和 3.2.1 的情况进行报告。但是，科技委的业绩报告<sup>9</sup> 记录了科技委及其主席团在 2010 年 1 月至 2011 年 5 月期间开展的、与预期成绩 3.1.3 和 3.1.3 相关的筹备活动，包括可能对审评委第九届会议的投入<sup>10</sup> 以及科技委第二次特别会议审议的情况。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> 共提交 25 份正式文件和一份资料文件，供审评委第十届会议审评，包括对第九届会议提出的建议进行审评。

<sup>7</sup> 结果领域 3.1：“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”（“战略”）。

<sup>8</sup> 预期成绩 3.1.1：缔约方对整套次级指标逐步采用协调方法。

预期成绩 3.1.2：缔约方采纳缔约方投入、科学同行审评以及与其他国际报告的指标协调的方式，利用迭接程序，并开展试点影响跟踪工作，以选择一套修订的影响指标。

<sup>9</sup> ICCD/COP(10)/14 号文件，载有科技委计算成本的两年期工作方案(2010-2011 年)执行情况报告。

<sup>10</sup> ICCD/CRIC(9)/15 号文件，载有科技委对“战略”的战略目标 1、2 和 3 的影响指标的投入。

<sup>11</sup> ICCD/CST(S-2)/9 号文件，载有科技委于 2011 年 2 月 16 日至 18 日在波恩举行的第二次特别会议的报告。

### c. 次级方案 C: 对审评委业绩和有效性的评估与监测

20. 在 2010-2011 年工作方案中, 在对审评委的业绩和有效性进行评估和监测方面, 审评委有一项预期成绩——“缔约方评估和监测审评委的绩效和效率并决定就监测工作作出调整”, 还有一项业绩指标——“第十一届缔约方会议决定评估审评委开展的监测工作并查明可能作出的调整”。

21. 根据第 11/COP.9 号决定, 审评委受托在 2013 年之前协助缔约方会议评价“战略”的执行情况, 包括进行中期评价。该决定还要求审评委为缔约方会议开展的“战略”中期评价制定适当的模式、标准和职权范围。

22. 审评委主席团根据第 3/COP.8 号和 14/COP.9 号决定中关于审评委在这方面的具体任务, 为“战略”的中期评价制定了适当的模式、标准和职权范围, 供缔约方会议第十届会议讨论。审评委还将就这一事项编写一份决定草案。

## 2. 科学和技术委员会的工作方案

23. “战略”要求科技委主要负责实现有关科学、技术和知识的业务目标 3——“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”, 并支持实现有关宣传、提高认识和教育业务目标 1——“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”。

24. 与审评委的情况相同, 科技委计算成本的两年期工作方案与四年的多年期工作计划所载预期成绩相同, 其时间范围可能超过了本报告审议的阶段。有关科技委计算成本的两年期工作方案(2010-2011 年)执行情况的报告可在 ICCD/COP(10)/14 号文件中查阅, 其中详细介绍了科技委在 2010 年 1 月至 2011 年 5 月期间的业绩, 包括主要产出。科技委业绩报告的架构包括 6 个成果领域和 10 项预期成绩, 与拟议的 2010-2011 年工作方案的架构相似。

25. 虽然科技委应对实现“战略”的业务目标 1 发挥支持作用, 但科技委的业绩报告没有纳入有关委员会在宣传、提高认识和教育方面开展活动的资料。在这方面, 鉴于《荒漠化公约》科学会议在散发科学信息、促进在全球层面提高认识方面发挥的重要作用, 因此不妨考虑作为一项备选方案, 报告科学会议在这项业务目标方面取得的成绩。

## 三. 结论和建议

### A. 关于审评方法的结论

26. 多年期工作计划为制订计算成本的两年期工作方案, 从而确保前后一致、加强协调和避免重复工作提供了框架。因此, 工作方案所载目标是具体的, 预期



成绩是可行的，符合“战略”的各项战略或业务目标的特性以及根据这些目标开展的工作。

27. 相关缔约方会议决定的条款可能需要针对作为业绩审评依据的文件进行一些调整。虽然第 11/COP.9 号决定规定，审评委应采用成果管理制做法，并根据关于计算成本的两年期工作方案的报告，对《公约》机构和附属机构进行业绩审评，但第 13/COP.9 号决定规定，科技委和审评委将按照预期成绩并对照各自多年期工作计划所载业绩指标报告结果情况。

28. 就缔约方会议第十届会议而言，审评委和科技委已经为秘书处编制了不含业绩指标的下一个两年期综合工作方案。考虑到这一点，缔约方不妨提供咨询意见，即今后的业绩审评是否应根据通过的多年期工作计划进行，采用为《公约》机构和附属机构编写的业绩报告作为参考文件。

29. 执行情况业绩审评和评估制度需要相关的业绩指标，以便根据定量和定性数据进行有效审评。为了审评取得的切实成果，审评委和科技委的多年期工作计划所载业绩指标应具有 SMART 的特点(具体、可计量、可实现、相关和有时限)。如果四年期工作计划中的预期成绩超过了业绩报告审评的时段，则制订业绩指标时应考虑实现指标的中期具体目标。如果没有有关产出水平、一揽子工作或相关活动等其他评估项目，则通过的具体目标将成为可用于衡量业绩的唯一参考。

30. 在缺乏全面的预算以及相应的产出水平(未载入多年期工作计划)的情况下对资金效率进行评估非常困难。缔约方不妨就是否应在附属机构下一次业绩审评时开展这一分析以及在这方面如何安排参考文件提供咨询意见。

## B. 关于实质性问题的结论

31. 两个机构已根据第 3/COP.8 号决定，成功地开展了影响指标方面的合作，该决定规定，科技委应就衡量“战略”的战略目标 1、2 和 3 进展情况的最佳方法，向审评委的讨论提供咨询意见。此外，第 12/COP.9 号决定请科技委审评和评估来自缔约方和其他报告实体的科学信息，尤其是关于涉及“战略”中战略目标 1、2 和 3 的影响指标的科学信息，以此帮助审评委的工作。鉴于缔约方将于 2012 年才开始首次采用影响指标，因此，本报告无法提供最终评估，说明科技委向审评委提供影响指标反馈机制为缔约方的审评提供了多大便利。

32. 审评委的职能之一是提出方法建议，以促进有关防治荒漠化和/或减轻干旱的影响的专门知识和技术转让，并促进共享经验和信息交流。科技委的任务也包括促进专门知识和技术转让，同时调动在荒漠化/土地退化问题方面具备出色专门知识的科学技术专家、网络和机构，以及创造一个知识管理系统，以期更好地调配来自和流向各机构、缔约方和终端用户的科学和技术信息。

33. 为了促进协同增效，避免不必要的重复工作，需要对两个附属机构的作用和责任有明确的了解。在这方面需要指出的是，即将进行的“战略”中期评价将对审评委和科技委之间的内在联系进行评估，以便准备为缔约方会议第十一届会议提供建议。

34. 由于审评委和科技委评估《公约》执行情况的业绩取决于缔约方和其他报告实体提供的资料的数量和质量，因此需要有效的报告机制和报告工具，以及国家使用这些机制和工具的能力。缺乏这一机制可能严重影响两个附属机构在这方面的业绩。

35. 鉴于执行情况业绩审评和评估制度门户网站可用作交流有关最佳做法经验的平台，使审评委能够总结普遍认同的做法，并就应对荒漠化/土地退化和干旱问题提供有关政策措施的咨询意见，因此，两个附属机构必须确保《荒漠化公约》的知识管理系统保持一贯性和获取信息的便捷渠道。

36. 本审评的结论可在后续的方案设计和实施，包括在制订更新的多年期工作计划(2012-2015年)和新的两年期工作方案(2012-2013年)时有所体现。

### C. 建议

37. 审评委不妨审议本报告，并对审评委和科技委 2012-2015 年工作计划的战略方向提供咨询意见。

38. 缔约方不妨根据本文件所作的初步分析，在审评委第十届会议上审议上述结论，并建议缔约方会议第十届会议：

(a) 请审评委和科技委在各自的工作计划和工作方案中进一步完善制定业绩指标；

(b) 请秘书处继续协助两个附属机构编写工作计划和工作方案草案，以确保增加制订这些战略和方案编制工具一致性和连贯性；

(c) 请缔约方在制订多年期工作计划所载影响指标的同时制订中期具体目标，以便对两个机构进行适当的业绩评估；

(d) 呼吁发达国家缔约方和金融机构向审评委经验共享平台和科技委的科学知识管理工具提供进一步技术和资金支持，以便促进这些机构有效地履行职能；

(e) 请科技委和审评委继续参与与建立《荒漠化公约》知识管理系统相关的协调工作，以便保持一致性，提供获得信息的便捷渠道；

(f) 请科技委在执行 2012-2015 年工作计划时，根据“战略”所载科技委的工作方案，加强与宣传、提高认识和教育相关的活动；

(g) 审评第 11/COP.9 号决定附件第 2(b)段，对采用成果管理制办法对《公约》机构和附属机构开展业绩审评的方法提供咨询意见；

(h) 就筹备进一步业绩审评，包括就编写《公约》机构和附属机构业绩报告的初步分析的模式提供咨询意见，供审评委审议。

---