



《公约》执行情况审评委员会

第十一届会议

2013年4月15日至19日，波恩

临时议程项目10

促进和加强与其他有关公约以及国际组织和国际机构的关系

拟议制定倡导性政策框架的标准方法和程序草案

秘书处的说明

概要

根据第9/COP.10号决定第11(b)段，本文件载有拟议的标准方法和程序，以确保涉及《联合国防治荒漠公约》(《防治荒漠化公约》)工作的有关荒漠化、土地退化和干旱(DLDD)的全球和专题问题倡导性政策框架的一致性。文件还提出了一种与缔约方开展倡导活动的方法。考虑到倡导性政策框架的合法性、可信度和相关性，本报告叙述了标准方法的各个步骤和为确保执行可能需要的机制及其理由。

本文件侧重阐述了一种协商办法的内容，该办法得到就全球和新出现问题制定关键政策干预措施的专家咨询意见的支持。此种协商进程主要基于缔约方报告的可持续和可观察的做法、地方一级的治理经验以及国家和区域的绩效和影响(包括此种绩效和影响的现在和未来驱动因素的指标)。业务内容来自协商办法，关于就荒漠化、土地退化和干旱问题提供与政策相关的工具及其执行手段的专家咨询意见基于利害关系方驱动的行动，并得到一个由从业人员和用户组成的特设工作组的支持，他们拥有可在具体倡导性政策框架层面复制的必要专门知识。

本文件概述了拟议倡导性政策框架的标准方法和程序，从草拟倡导性政策框架到有关设立上述特设工作组的指导意见；报告还提出了缔约方会议核准倡导性政策框架后开展倡导活动及就其提出报告的方法，包括制订和执行倡导计划。

目录

	段次	页次
一. 背景	1-6	3
二. 拟议倡导性政策框架标准方法和程序	7-18	4
A. 概述	7-9	4
B. 确定可能新出现的问题	10-13	5
C. 草拟倡导性政策框架	14-16	6
D. 开展倡导活动(以执行缔约方会议关于倡 导性政策框架的决定).....	17-18	6
三. 支持详细拟订、执行和遵守标准方法和程序的 机制	19-26	6
A. 特设工作组	19-21	6
B. 协商进程	22-23	7
C. 同行审评进程	24-25	7
D. 倡导性政策框架的标准纲要	26	8
附件		
倡导工作计划		9

一. 背景

1. 缔约方会议第八届会议在第 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”),其中载有指导《防治荒漠化公约》所有利害关系方和伙伴行动的四项战略目标:改善受影响人口的生活条件;改善受影响生态系统的状况;通过切实执行《公约》在全球产生益处;以及通过建立国内和国际行为者之间有效的伙伴关系筹措资源。“战略”的业务目标并不针对特定的政策领域或利害关系方群体,而是涉及广泛的跨部门专题行动领域,例如倡导、科学和能力建设。
2. 缔约方会议第 8/COP.9 号决定第 6 段请秘书处制定处理荒漠化/土地退化和干旱不利影响的专题问题倡导性政策框架,同时铭记性别敏感的办法,并定期向受影响国家和其他关键的利害关系方通报可能有助于实施行动方案的这类程序。缔约方会议还在同一决定第 7 段中请执行秘书在制定倡导性政策框架时,与各缔约方进行广泛磋商,并与秘书处与执行“战略”相关的工作计划保持一致;
3. 缔约方会议在第 9/COP.10 号决定第 11(b)段中请执行秘书制定确保倡导性政策框架一致性的标准方法和程序。此种标准方法程序将作为工具,可用于处理任何未来的倡导性政策框架的结构、目标、职能、措施、程序和内容方面有关的一致性的问题。
4. 缔约方会议还在第 9/COP.10 号决定第 11(e)段中进一步请执行秘书通过《公约》执行情况审评委员会第十一届会议向缔约方会议第十一届会议提交关于这些问题的报告。
5. 倡导性政策框架的目的是为《防治荒漠化公约》秘书处提供工具和方法,通过确定潜在政策干预措施,帮助各国处理关键的政策和关注问题。倡导性政策框架旨在促进国家针对旱地现有挑战的扶持性政策,并使各国能够对这些挑战作出回应。因此,倡导性政策框架为《防治荒漠化公约》秘书处提供了一个框架,与国家决策者开展互动,并倡导在国家一级制定并通过相关政策。
6. 倡导性政策框架不是要提供任何内容或建议任何具体的政策立场。国家政策的具体内容取决于各国,需要由相关各国在所有利害关系方的充分参与下制订,同时考虑到所建议的政策法律影响以及新政策与其他部门政策之间的统一问题。

二. 拟议倡导性政策框架标准方法和程序

A. 概述

7. 通过政策分析工作，¹ 认识到在影响政治进程方面十分重要的三项特征：

(a) **相关性**，可通过所有相关利害关系方在起草文件或建议各个阶段的参与来获得；

(b) **可信度**，可通过强有力的科学关系和/或严格的同行审查制度来赋予；

(c) **合法性**，可通过正式授权赋予。


8. 这三项特征相互加强，其最佳平衡取决于有关内容和各种权衡(例如，关于获得相关性的利害关系方的参与程度可能有助于合法性和/或可信度问题)。预计此种平衡可以下列方式在拟议程序中得到反映：(一) 通过《防治荒漠化公约》正式程序(合法性)，(二) 通过加强科学在《防治荒漠化公约》进程框架内的贡献，(三) 一个强有力的科学-政策接口(可信度)，和 (四) 相关利害关系方就专题政策建议的重要性和有用性定期磋商(相关性)。

9. 关于制订和执行倡导性政策框架的拟议标准方法和程序是以下表 1 所示按三个主要阶段分组的 16 项步骤的接续：

¹ 见 David Cash 和其他人"Salience, Credibility, Legitimacy and Boundaries: Linking Research, Assessment and Decision Making" (哈佛大学研究工作文件系列, 肯尼迪政府学院, 马萨诸塞州, 坎布里奇, 2002 年)。

表 1
倡导性政策框架标准方法和程序概览

主要阶段	步骤编号	Steps
一. 确定新问题	I.1	甄别和监测。起草“新问题简介” ^a
	I.2	利害关系方磋商
	I.3	审评文献
	I.4	缔约方会议关于“新问题”的最后草案
	I.5	提交 n-1 届缔约方会
二. 草拟倡导性政策框架	II.1	设立一个特设工作组
	II.2	背景研究
	II.3	政策起草
	II.4	背景研究的同行审查
	II.5	倡导性政策框架草案 0
	II.6	利害关系方磋商和材料汇编
	II.7	倡导性政策框架最后草案
	II.8	提交 n 届缔约方会议
三. 开展倡导	III.1	执行倡导计划
	III.2	起草执行报告
	III.3	提交 n+1 届缔约方会议

 通过与科学和技术委员会的密切互动开展科学动员

 《防治荒漠化公约》正式程序

^a 来自各种资料来源：国家报告、国家行动计划优先事项、区域/全球有关 DLDD 的国际协定。

B. 确定可能的新问题

10. 缔约方会议第十届会议在第 9/COP.10 号决定第 11(c)段中进一步请执行秘书就新出现的问题和需要倡导性政策框架战略方针提供意见。

11. 作为对第 9/COP.10 号决定第 11(c)段的回应，秘书处不妨通过筛选和监测科学文献、会议、伙伴活动和外联活动(包括《公约》缔约方提交的国家报告)，确定通过倡导性政策框架处理的与《防治荒漠化公约》任务联系密切的一个或数个

问题。应起草一份扼要的简介，说明确定作为缔约方履行《公约》至关重要的问题(步骤 I.1)。

12. 简介草稿将向缔约方和其他可能希望就此种提议相关性向秘书处提交其想法的其他利害关系方通报(步骤 I.2)。在汇编有关反馈和缔约方提出的资料以及审评文献后(步骤 I.3)，秘书处将与《防治荒漠化公约》科学和技术委员会(科技委)密切合作，编写一份报告草稿，载列最新[科学知识]和与执行《防治荒漠化公约》相关的该特定问题的差距分析。

13. 将通过审评委向缔约方会议提交报告草稿(步骤 I.4 和 I.5)，供缔约方决定秘书处是否应当继续草拟倡导性政策框架，如果是，采用哪种提议的模式、方法和缔约方认为相关的指导意见。

C. 草拟倡导性政策框架

14. 在编写决定草案的过程中，应设立一个有时限的独立技术特设工作组(步骤 II.1)。在秘书处的支持下，特设工作组应决定背景研究(步骤 II.2)和起草政策建议(步骤 II.3)所需的结构和模式，并决定是否合并有待同行审查的文件草案(步骤 II.4)。

15. 在这一阶段，倡导性政策框架文件应当起草并提交利害关系方供其审议(步骤 II.5 和 II.6)。

16. 然后，应当通过审评委向缔约方会议提交一份合并的草案，供缔约方审议并决定。(步骤 II.7 和 II.8)。

D. 开展倡导(以执行缔约方会议关于倡导性政策框架的决定)

17. 每一份通过审评委提交缔约方会议的倡导性政策框架文件都应载有一份倡导拟议政策干涉措施的计划，以及预期成就。倡导性政策框架一旦通过，秘书处即应开展倡导行动并在随后一届或数届缔约方会议上报告取得的进展，如相关缔约方会议决定所述。

18. 缔约方或缔约方集团和其他相关利害关系方均应向审评委提交进度报告，说明其努力响应倡导倡议和秘书处的行动，履行其在《公约》之下义务的情况，要考虑到倡导性政策框架所查明的拟议政策备选办法。

三. 支持详细拟订、执行和遵守标准方法和程序的机制

A. 特设工作组

19. 缔约方应设立一个有时限的独立技术特设工作组，该工作组将在秘书处的支持下，确保草拟倡导性政策框架。特设工作组成员应当由缔约方会议主席团从

缔约方提名的候选人中选出。为此，缔约方会议主席团不妨考虑到缔约方或在倡导性政策框架相关领域有资质的非政府组织和科学研究机构有关候选人的提议。在特设工作组成员的挑选中，应当考虑到成员的地域分配以及各种经验和专门知识。此外，缔约方会议主席团应当以使特设工作组性别平衡的方式挑选提议的候选人。特设工作组中应有审评委主席团和科技委主席团的代表。

20. 特设工作组应举行两次会议，一次安排工作，一次审查可能交其审议的倡导性政策框架草稿并定稿。特设工作组在通过审评委向缔约方会议提交其结论之前应与各区域集团磋商。秘书处应当安排特设工作组的会议并为其服务。为了以成本有效的方式安排特设工作组的工作，特设工作组的会议应当尽可能与《防治荒漠化公约》会议同时举行和/或举行虚拟会议。在这些会议之间，特设工作组应在适当情况下通过电子通信系统开展其活动。

21. 关于秘书处的支持，特设工作组应：

- (a) 确保倡导性政策框架的草拟进程；
- (b) 在起草进程要求之时便利与学者和/或决策者的联系(如磋商、确定同行审评者等)；
- (c) 酌情审查、评估、修订和改进提出供审评委审议的任何倡导性政策框架草案；
- (d) 审查或审定提交审评委的最后草案。

B. 磋商程序

22. 在通过审评委提交缔约方会议之前，在具备资金的情况下，倡导性政策框架均须提交缔约方和《防治荒漠公约》其他利害关系方供其评论。文件应当通过《防治荒漠化公约》网站以联合国所有六种语文提供。

23. 秘书处应汇编收到的评论。在综合反馈之后，如果有任何矛盾的评论，特设工作组应提出指导意见。在通过审评委提交缔约方会议之前，特设工作组应核准最后草案。

C. 同行审评进程

24. 所有倡导性政策框架都应包括一个科学背景研究，以支持提议的方向和建议。这种科学工作必须经过同行审评，以极大地增加其可信度。

25. 在特设工作组的监督和科技委的支持下，应确定 3 至 6 名审评员。其评论应提交特设工作组，供进一步改进文件。

D. 倡导性政策框架的标准纲要

26. 以下标准纲要包括概要、序言、五个主要部分和一个附件，其中载有有关模式和方法，供在以下纲要第三节中确定的可能的关键政策干预措施基础上开展倡导工作。纲要应被视为基本模式，可根据需要予以改编和扩大：

概要(秘书处的说明)

一. 序言

- 法律授权
- 倡导性政策框架的目的
- 供采取行动的证据(最新科学知识)

二. 选定专题倡导性政策框架的理由

- 问题陈述
- 目前状况分析
- 现有政策差距的挑战和影响
- 解决现有政策差距的机会

三. 可能的关键政策干预措施

四. 拟议审评和执行进展情况报告

五. 结论

附件：倡导工作计划(见附件)

附件

倡导工作计划

附件载有一份详细的指南，倡导拟议的关键政策干预措施并将其引入现有政策程序。

倡导的模式和方法

秘书处不妨使用现有倡导性政策框架开展倡导主动行动和活动。倡导性政策框架的主要目的是促进审查现有国家政策和/或制定并通过新的国家政策，减少社会对灾害和风险的脆弱程度。倡导性政策框架的首要对象是国家政治决策者，第二对象是发展伙伴/民间社会。本附件叙述了利用现有倡导性政策框架开展倡导的各个方面。

目的：

- 提高《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)缔约方各国关键利害关系方对有关灾害专题问题的意识；
- 制定相关倡导性政策框架并将其纳入相关国家政策领域、计划和文件；和
- 倡导性政策框架投入运作，帮助便利向有利于减少专题领域灾害风险和建设抗御能力的范式转变。

策略：

- 为缔约方提供政策和技术支持；
- 便利政治倡导和外联；
- 与相关组织和倡议建立伙伴关系和结成网络；
- 开发技术产品；
- 建立媒体关系，开展教育和宣传运动和推广技术产品；和
- 调动资源。

方法/活动：

- (a) 在全球和国家层面加强关于专题问题的科学—政策界面。涉及：
 - (一) 与一个科学—政策专家组/专题网络一道工作，继续监测和评估证据；

- (二) 编写技术手册，支持关键利害关系方的教育、能力建设和培训；和
 - (三) 文献记录和向决策者传播供采取行动的新证据，例如关于经济和社会脆弱性；
- (b) 促进将有关专题问题纳入相关政策领域主流。涉及：
- (一) 将相关主题问题纳入其他与《防治荒漠化公约》相关的研讨班、讲习会和会议议程(例如，有关区域会议、综合融资战略、科学会议、气候变化、农业、土地和土壤)；
 - (二) 描绘相关的新问题和参与机会；
 - (三) 积极参与相关主动行动，以影响全球议程、程序和行为者，以有利于专题领域减少灾害风险和建立抗御能力；和
 - (四) 在各个层级召开具体讲习班、研讨会、会议和与关键决策者的政策对话，以促进政策制定和主流化；
- (c) 确保有效应对相关专题领域灾害在《防治荒漠化公约》活动中成为主流。涉及：
- (一) 就相关专题问题高级别会议声明采取后续行动；
 - (二) 在 2013 年防治荒漠化世界日的成果基础上，审评综合传播战略；和；
 - (三) 开展外联、宣传、联络、联合筹资/资源调集和建立伙伴关系活动；
- (d) 建立一个经验和最佳做法网络。涉及：
- (二) 文献记录并与利害关系方和决策者分享所获教益；和；
 - (三) 在审评委/缔约方会议届会期间，促进通过一个实质性专题问题的已有倡导性政策框架常设专题专家组开展全球对话，以促进秘书处的倡导主动行动和活动，方法是政策的制定和执行及其在所有各级的报告详细制定战略和建议，。
- (e) 就缔约方可能愿意考虑的新问题提供资料和咨询意见；在特定专题领域，考虑制定新政策和/或改变、修正和/或更新现有政策，以纳入这些新问题；便利适当援助单个缔约方和/或缔约方集团，以帮助它们执行《公约》。