



《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6

评估根据“战略”协调和执行行动方案的情况

评估根据“战略”协调和执行行动方案的情况

秘书处的说明

概要

缔约方会议在第 2/COP.10 号决定中承认需要加快国家、分区域和区域行动方案与“战略”的协调进程，还请《公约》各机构继续向受影响国家缔约方提供支助，以建设体制能力和技术能力，在可用资源范围内有效协调和执行行动方案。

缔约方还在同一项决定中请《公约》各机构继续为制定、修订和协调分区域和区域行动方案提供相关技术援助，并请执行秘书与全球环境基金协调，通过《公约》执行情况审评委员会(审评委)向缔约方会议第十一届会议报告该决定规定的执行情况。

第 2/COP.10 号决定还忆及缔约方会议对关于评估《公约》执行情况的第 13/COP.10 号决定的审议，特别是进一步分析协调进程和在审评委第十一届会议上审查这一问题的需要。

本文件报告第 2/COP.10 号决定的执行情况和该决定所体现的源自第 13/COP.10 号决定的相关问题，并提出结论和建议供审评委审议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 行动方案与“战略”的协调进程	7-32	4
A. 支助为制定、修订、协调和执行行动方案 建设体制能力和技术能力	7-23	4
B. 国家行动方案协调进程执行缓慢的原因	24	7
C. 评估全球环境基金资助协调国家行动方案的 进展和经验	25-32	9
三. 支助执行《公约》、行动方案和伙伴关系协议	33-55	11
A. 分析为支助行动方案执行进程确立的伙伴 关系协议数目有限的原因	33-39	11
B. 分析受影响国家缔约方在制定和执行综合 投资框架方面的困难	40-46	12
C. 分析大多数与《公约》相关的国家级投资 为何被认为没有促进或确实没有促进国家 行动方案的执行	47-55	12
四. 结论和建议	56-64	13
A. 结论	56-63	13
B. 建议	64	14

一. 引言

1. 《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)第 9 条规定：为履行其义务，受影响国家缔约方应，除其他外，酌情利用分区域(SRAP)和区域行动方案(RAP)，并在其基础上制定和实施国家行动方案(NAP)，将它们作为防治荒漠化、缓解干旱影响的中心内容。

2. 缔约方会议在第 3/COP.8 号决定中通过了 2008 至 2018 年推进执行《公约》的十年战略规划和框架(“战略”)。“战略”承认有一些制约因素妨碍《公约》的有效运作，并规定采用成果管理制促进更有效的执行进程。它还促请受影响国家缔约方通过致力于五个业务目标下的结果和修定执行活动已确保其符合上述结果等途径，使它们的行动方案与“战略”协调一致。

3. 缔约方会议第十届会议审议了《公约》执行情况审评委员会(审评委)第九届会议的报告，¹ 特别是审评委关于国家、分区域和区域行动方案协调进程的建议，通过了第 2/COP.10 号决定，承认需要加快行动方案与“战略”的协调进程。

4. 缔约方会议在同一项决定中请《公约》各机构继续为制定、修订和协调分区域和区域行动方案提供相关技术援助。它还请执行秘书与全球环境基金(环境基金)协调，通过审评委向缔约方会议第十一届会议报告该决定规定的执行情况。

5. 第 2/COP.10 号决定还忆及缔约方会议对关于评估《公约》执行情况的第 13/COP.10 号决定的审议，特别是进一步分析协调进程和在审评委第十一届会议上审查以下问题的需要：

(a) 国家行动方案执行速度缓慢的原因；

(b) 为何达成的伙伴关系协议数目有限，并探讨是否可能提高此类协议的数目；

(c) 缔约方在制订和实施综合投资框架方面遇到的困难；

(d) 为何大多数与《公约》相关的国家级投资被认为没有促进或确实没有促进国家行动方案的执行。

6. 本文件报告第 2/COP.10 号决定的执行情况和该决定所体现的源自第 13/COP.10 号决定的相关问题。文件详细叙述了对行动方案给予的支助，报告自审评委第九届会议以来在协调行动方案与“战略”方面取得的进展，并提出结论和建议供审评委审议。

¹ 见 ICCD/CRIC(9)/16 号文件，第 29 至 40 段和第 116 至 126 段。

二. 行动方案与“战略”的协调进程

A. 支助为制定、修订、协调和执行行动方案建设体制能力和技术能力

7. 审评委第九届会议最后报告和第 2/COP.10 号决定均强调，需要进一步支助体制能力和技术能力建设，增强协调进程的推动力，并吁请《公约》各机构根据各自的任务授权在这方面提供支助。秘书处和全球机制遵照这项任务，与其他伙伴合作，在有限的可用资源内运作，启动了能力建设支助方案。按照《公约》第 11 条和第 3/COP.8 号决定第 45 段，将重点放在协调国家行动方案。同时也在考虑可用资源的情况下，处理分区域行动方案和区域行动方案的协调进程。

8. 最新报告中收集的数据和秘书处通过直接询问受影响国家缔约方获得的资料表明，行动方案协调进程在总体上取得了进展。各项数字表明 11 个国家已经协调了国家行动方案，27 个国家报告取得了良好进展，还有 40 个国家已经或即将启动这一进程。

9. 分区域行动方案和区域行动方案的协调进程依然困难重重，到目前为止还没有协调完毕的分区域行动方案或区域行动方案；个中缘由很多，缺乏适当的协调和资源不足是首要原因。但目前也取得了一些进展，以下第二章 A 节第 2 和第 3 小节对此进行了详述。

1. 支助国家行动方案

10. 在本文件所涉时期(自审评委第九届会议至今)内，秘书处和全球机制确保协调进程受到更多重视，特别关注为支助协调进程建设体制能力和技术能力的问题，为此：

(a) 组织区域和/或分区域能力建设讲习班。这些讲习班的目的在于使国家联络点了解协调的概念基础、法律基础和科学基础及协调方法。2011 年在阿尔及尔(非洲区域)、巴厘(亚太区域)、危地马拉(中美洲区域)、墨西哥城(安第斯和加勒比区域)和波恩(中欧和东欧区域)分别举行了讲习班。阿尔及尔和巴厘的讲习班涵盖了附件一和附件二的所有内容，是在这两个区域启动国家行动方案协调进程的预演。危地马拉和墨西哥城的讲习班重点放在增强制定和协调国家行动方案和分区域行动方案的能力，而中欧和东欧的讲习班以国家行动方案和区域行动方案为重点；

(b) 与一些分区域实体合作并通过它们在其所在分区域的各个国家推进国家行动方案协调进程，这些分区域实体包括：非洲的萨赫勒国家间抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱委)和西非国家经济共同体(西非经共体)、拉丁美洲和加勒比地区的加勒比农村一体化发展网络(加勒比农村发展网)。

11. 2010 年 7 月，环境基金理事会核准向所有符合条件的《公约》国家缔约方拨款 15 万美元，用于支助关于国家报告和协调国家行动方案的扶持型活动。理

事会决定，缔约方可以通过一个环境基金执行机构直接获得这些基金，也可以通过加入联合国环境规划署(环境署)的伞型项目获得这些基金。

12. 秘书处与全球机制、环境基金和环境署合作，支持并促进制订了环境署伞型项目，该项目预见到要为符合条件的受影响国家缔约方的报告工作和国家行动方案协调进程提供支助。由环境署执行的这个项目涉及 52 个受影响国家缔约方。

13. 在伞形项目这一框架的基础之上，秘书处与环境署和环境基金合作制订了中型项目，为另外 20 个受影响国家缔约方的报告工作和国家行动方案协调进程提供体制和技术能力建设方面的支助。所有参与这两个项目的国家缔约方将获得 5 万美元，用于支助本国的报告和国家行动方案协调工作。

14. 对于所有表示希望直接获得或通过一个环境基金执行机构获得环境基金，并为此请求帮助的国家缔约方，秘书处都提供了技术援助。这些援助包括审评缔约方制定的项目，据此向缔约方提供建议，以及与环境基金和环境署合作，确保缔约方尽快获得基金。

15. 秘书处已经按照第 1/COP.10 号决定授予的任务，为 2012 至 2013 两年期的分区域能力建设讲习班做好规划。已经有意识地推迟执行该项目，以便确保在讲习班结束后，各国能够利用上文介绍的环境基金的支助来保持国内的动力。计划到 2013 年秋季至少举行 7 个分区域讲习班，到 2014 年春季再举办 4 个。为了便于确保这些讲习班能够满足有关缔约方查明的能力建设需求，秘书处已经请缔约方提供最新资料，并且据此设计了讲习班的内容。

16. 秘书处和全球机制支持制定额外的技术文件，提供有关协调进程的信息。这些文件有些已经公布在网站上，还有些正在进行调整，以便在即将举行的讲习班上使用，并于晚些时候在网站上公布。计划制定一个协调行动方案基本工具包，在缔约方会议第十一届会议之前提供给受影响国家缔约方。

2. 支助分区域行动方案

17. 考虑到以上第二章 A 节介绍的审评委第九届会议最后报告的建议，2011 年秘书处支助了一系列重点促进协调行动方案与“战略”的分区域讲习班。这些讲习班是按照区域和分区域组织的，部分原因是为了使之能够在所在分区域处理协调分区域行动方案的问题。然而，虽然各缔约方感到满意，但是这些努力本身决不足以确保分区域行动方案的协调。因为时间和资源有限，这些讲习班的内容只停留在协调分区域行动方案的概念基础和法律基础，仅简略提及确保协调的机制。受益于这些讲习班的分区域行动方案包括：西非和中非的分区域行动方案(附件一)、东北亚和东南亚的分区域行动方案(附件二)、安第斯、南锥体(在大查科框架之内)和加勒比的分区域行动方案(附件三)。

18. 由于还没有任何分区域行动方案与“战略”完全达到协调一致，提供技术支助的进程仍在继续。这方面的能力建设存在很多难以克服的挑战，包括以下问题：

- (a) 治理；
- (b) 协调；
- (c) 缺乏专业技术和科学知识；
- (d) 缺乏适当的机构设置。

19. 为了提供更多援助，解决这些能力建设问题，以支助协调分区域行动方案，2013年和2014年秘书处将组织一系列分区域活动。这些讲习班重点放在支助制定和协调国家行动方案和分区域行动方案的能力建设方面，尤其是协调进程的实际组织工作。考虑到大多数分区域已经在制定分区域行动方案，这样做的目的是确保分区域行动方案协调进程得以继续和完成。²

20. 各区域的区域协调股继续通过与当地设立的区域委员会合作和就修订与协调具体的分区域行动方案提供技术援助等手段，为协调分区域行动方案提供技术咨询。

21. 根据国家行动方案的制定和协调状况，分区域行动方案协调进程具有一种自然的滞后性。这符合《公约》第11条和五个附件中的相关条款，这些条款指出分区域行动方案的作用在于补充国家方案和提高国家方案的效率。

3. 支助区域行动方案

22. 如以上第二章A节所述，国家缔约方和秘书处在审评期内将协调国家行动方案作为优先事项。因此，国家行动方案协调进程的进展对于区域行动方案进程的势头产生了必然影响。五个附件的情况都大致如此。

23. 不同于国家行动方案进程，分区域行动方案和区域行动方案进程没有稳定的财政支助。然而，秘书处在审评期内继续支助区域行动方案的制定和协调进程。这方面应该指出的是：

(a) 在非洲，非洲区域委员会正在继续推进工作，目的是审查和最终协调区域行动方案。本阶段关注的主要问题是应对六个主题方案网络的不足。如果要使提供支助的努力真正达到效果，需要应对的主要挑战是缺乏资源和协调不足，还有具有凝聚力的政治意愿、治理和所有权的问题；

(b) 在亚洲，秘书处协助审查和更新区域行动方案。希望有关缔约方在缔约方会议第十一届会议前举行的亚洲区域会议上审议最新版本的(2013至2018年)区域行动方案。亚洲没有区域委员会或者任何得到承认的由各国家缔约方设立的处理区域行动方案问题的区域机构，这种情况使之更加难以为区域行动方案

² ICCD/CRIC(10)/10.

进程提供体制支助和/或技术支助。因此，秘书处设法在这方面协助该区域，因为拥有一个区域协调与合作机制和促进区域协调与合作的机制，对于区域行动方案本身的存在至关重要。此外，秘书处还与该区域的几个缔约方探讨这些缔约方是否可能为这一进程提供物质支助；

(c) 在拉丁美洲和加勒比区域，秘书处做了大量工作，制定一项综合财政战略，为执行区域行动方案提供财政支助。正在通过区域协调股和区域执行委员会开展这些工作，以确保在不远的将来实现这一目标；

(d) 缔约方会议第十届会议前夕举行了讲习班，探讨如何在中欧和东欧协调行动方案，包括区域行动方案。自那时起，任命了一名在波恩的秘书处任职的技术干事，直接与这些缔约方开展工作，而且协助该区域设计和制定协调的国家行动方案这项任务目前也得到了更好的支助。2013 年晚些时候将举行一个讲习班，专门讨论协调该区域行动方案的实际组织工作。2012 年 12 月的一次会议上，该区域在缔约国会议主席团及其附属机构主席团中的代表讨论并商定了制定区域行动方案路线图的要点。根据拟议的计划，2013 年 4 月审评委第十一届会议之前举行的区域会议期间，将成立一个区域行动方案制定工作队。预计将在缔约方会议第十一届会议提出并讨论区域行动方案的初步要点。

B. 国家行动方案协调进程执行缓慢的原因

24. 为做出评估，秘书处参考了最新和以往提交审评委的国家报告，还有秘书处以往提交审评委和缔约方会议的报告，并在关于协调行动方案的区域和分区域讲习班期间及通过关于协调进程的综合调查对有关国家缔约方进行了直接调查。从以上来源和各区域协调股工作人员的报告和意见可以看出，国家行动方案协调进程执行缓慢(见第 8 段)的主要原因如下，不过各国之间有所不同：

(a) 在协调工作方面普遍缺乏远见，缺少明确而连贯的多部门观点和战略；

(b) 某些受影响国家缔约方完全不具备科学基础，而且缺少必要的社会经济信息和技术，使其因担心永远无法正确完成协调进程而不愿开展这项工作；

(c) 许多国家的体制能力和人员能力既短缺又薄弱。这是该进程面临的严峻挑战和长期困扰；

(d) 普遍缺乏政治领导，无法使政府认同控制荒漠化/土地退化工作的价值；

(e) 将国家行动方案理解为一项调动资源的工具，而不是有助于解决在可持续的土地管理和可持续发展方面的结构性政策、体制和能力缺陷的战略框架；

(f) 虽然落实了支助和促进协调进程的管理方法和体制框架，但这些方法和框架往往由于各种原因而运作不良、效果不佳，而且不足以推动这一进程；

(g) 关于协调工作对于执行国家行动方案的益处，许多缔约方仍然心存疑虑、没有把握。由于国内投入的资源或外部伙伴提供的资源有限，它们认为协调的国家行动方案几乎不能为今后执行《公约》提供资金保障。还存在这样的看法：协调工作受到过度重视，而对实际执行工作的重视不够；

(h) 许多国家不明确协调国家行动方案的性质、目的和益处；

(i) 这种不明确性加剧了政治决策者认识水平低和不重视这项工作的状况。因此，这些情况下国家行动方案常常受到忽视，而且一些国家不认为它对于国家发展议程十分重要；

(j) 不明确性还对一些国家将国家行动方案纳入部门规划和政策的主流产生了巨大的消极影响，这些规划和政策对于有效的协调工作至为关键；

(k) 一些缔约方认为，考虑到能力水平和现有财力，国家行动方案协调工作涵盖的问题过宽过深，不切实际；

(l) 没有充分证据说明国家行动方案对减贫、粮食安全和水安全等核心发展关切的影响，难以广泛激发严肃的政治意愿和政策制定者的支持；

(m) 许多国家没有完全理解协同作用在协调国家行动方案中的作用和重要意义。因此，许多缔约方几乎没有真正努力在国家层面实现与其他里约公约的协同作用；

(n) 与《公约》有关的问题涉及大量的国家政策和行为方。许多情况下，这些政策之间几乎没有关联，行为方之间的内部协调也很薄弱。这只能对执行协调进程产生消极影响；

(o) 绝大多数受影响国家缔约方认为资金不足是一项重要因素。《公约》从环境基金获得的资金相对较少，除此之外，它没能成功地筹集到可观而持续的资金专门用于国家执行工作。可以比较一下各国在其他里约公约之下能够获得的资金更为丰厚；

(p) 大多数受影响国家缔约方在“战略”通过后很长时间内没有开始协调国家行动方案，其援引的主要原因是缺少必要的财政资源和其他资源。即使可以获得一些资金，但结果往往不够充足，而且时间上难以预期。这些缔约方关切的是，执行工作的融资难以持久，它们因此认为协调对于执行毫无意义；

(q) 有些国家中，国家行动方案协调进程涉及的唯一机构是国家联络点，但它与其他相关公共机构不存在任何真正的联系，若要实现有效的协调，必须与这些机构进行合作；

(r) 一些受影响国家缔约方的国家联络点是一名负责其他许多事务的人员，工作负担很重，无法关注这个“次要事项”；

(s) 许多国家认为，协调进程是一种独立于其他发展进程的新进程。这便造成这样的看法：该进程与所有其他进程争夺本已拨给其他用途的严重短缺的资源；

(t) 许多国家各级部门对于该进程都严重缺乏了解，使进程无法得到前进所需的知情支持；

(u) 一些捐助国对于支助执行国家行动方案协调进程未表现或几乎未表现任何兴趣，这本身就对一些受影响国家缔约方的态度产生了巨大影响，它们声称在没有支助的情况下无法开展该进程。

C. 评估全球环境基金资助协调国家行动方案的进展和经验

25. 2010年7月，环境基金理事会发布决定(见第11段)，为所有符合条件的国家缔约方提供一笔15万美元的款项，用于土地退化方面的扶持型活动，支助它们提交国家报告与制定和/或协调国家行动方案。这是环境基金首次直接拨款支助在全球协调国家行动方案。

26. 符合条件的国家缔约方在获取上述资金时，可以使用以下三种备选方案：

- (a) 直接获取模式；
- (b) 环境基金执行机构模式；
- (c) 伞型项目模式。

27. 环境基金在本报告编写期间通知秘书处，144个符合条件的缔约方中有93个已经申请获取上述基金——10个通过直接获取，11个通过环境基金执行机构模式；72个通过伞型项目模式。

28. 通过环境署实施的伞型项目模式申请资金的72个缔约方中，52个属于原有的伞型项目，其余20个应属于一个中型项目。

29. 秘书处开展了一项调查：“不能在2012年10月30日前向《防治荒漠化公约》提交国家报告的国家缔约方在2012至2013年报告和审评进程中面临的挑战和制约因素”，其中包括符合环境基金获取条件的国家缔约方；秘书处还分析了迄今这些资金的获取程序。依据上述活动，秘书处就这一资助对国家行动方案协调进程的影响得出以下结论：

(a) 所有受援国家缔约方都欢迎环境基金理事会关于为国家行动方案协调进程提供支助的决定；

(b) 各缔约方还欢迎环境基金组织了广泛的系列讲习班，使它们更好地理解获取环境基金的资金的程序；

(c) 大多数答复表明，这种资助将真正推动国家行动方案协调进程，因为国家联络点和政策制定者现在能够借助一些财政援助；

(d) 一些缔约方指出，环境基金为土地退化重点领域的扶持型活动提供的资金与在另外两项里约公约之下为同一目的提供的资金相差甚远。

(e) 大部分国家仅仅因为另外两项方案过于冗长繁琐而选择通过伞型项目或中型项目获取资金，即便这种方案提供的资金更少。一些缔约方不考虑选择直接获取，因为它们缺乏准备所需项目材料的能力；

(f) 一些受援缔约方抱怨称，即使选择采用伞型项目或中型项目，资金到位的时间也过于漫长。

(g) 即使有 3 个备选方案，而且秘书处和环境基金也积极鼓励，但是一些国家缔约方仍不愿意申请资金。这表明对于利用环境基金存在相当程度的漠然；

(h) 许多国家表示，资金金额不足以完成两次国家报告进程和国家行动方案协调进程；

(i) 其他缔约方指出，获取资金的手续和程序问题过多，使获取过程十分费力而艰苦，而且所获金额抵不上为此花费的精力和时间；

(j) 一些缔约方表示，获取方法不够灵活，称其被迫使用提供的三种方法，否则就得不到任何资金；

(k) 关于通过环境基金执行机构和伞型或中型项目获取资金的方式，一些缔约方表示，环境基金执行机构需要为受援缔约方提供更多方便；

(l) 具体到伞型和中型项目，一些缔约方表示它们不指望能够从执行机构那里获得关于协调国家行动方案的具体支助。它们认为，实际上在这些项目的框架内，环境署支助能力建设的关键问题未得到认真处理；

(m) 一些缔约方在从环境基金转账方面存在困难，因为银行业的内部问题和文牍手续导致它们难以设立所需的国家专用账户。

30. 从以上几点可以得出总体结论：尽管所有做出答复的缔约方都对环境基金支助国家行动方案协调进程表示满意，但是存在诸多需要认真关注的问题，其中包括：

(a) 所提供资助的金额；

(b) 所采用程序的效果；

(c) 已认识到环境署项目对协调国家行动方案将产生的影响有限；

(d) 有些国家严重缺乏利用环境基金的能力；

(e) 许多国家缔约方感到，几乎不可能凭借自身力量完成环境基金的各级文牍手续。

31. 还存在有些国家申请资金时间过迟和有些国家不了解申请程序最新资料的问题。还有些国家的《公约》国家联络点与环境基金驻国内的政治和业务联络点缺少内部协调。

32. 如果要使环境基金对国家行动方案协调进程的支助达到全部预期效果，上述所有问题都是必须即刻应对的严峻问题。通过加强环境基金和有关国家之间的协调与合作，以及使符合条件的缔约方提高其内部能力，上述问题能够也终将得到解决。

三. 支助执行《公约》、行动方案和伙伴关系协议

A. 分析为支助行动方案执行进程确立的伙伴关系协议数目有限的原因

33. 本分析报告的编写采用了第 24 段描述的方法和途径，调查结果表明大多数缔约方没有在国家层面发展伙伴关系以支助行动方案执行进程的战略。有时虽然做出了积极努力，但仍然属于临时性质。

34. 国家行动方案得到的政治支持有限，在吸引外部捐助方资助的国家发展计划中，防治荒漠化、土地退化和干旱很少得到明确表述或被赋予优先地位。发展伙伴指出，更广泛的国家发展计划中明确享有优先地位的问题更易于吸引感兴趣的伙伴和资金。

35. 国家联络点通常不具备所需的渠道，无法对国家发展规划进程进行重大改变或者加强与财政部门及国家规划部门/委员会的接触(目前二者之间接触较少)。因此造成潜在的伙伴和政府官员对于防治土地退化的中长期效益的认识十分有限，从而导致各部委之间合作不足、国家投资和人员不足，使结成伙伴关系的过程变得更为复杂。

36. 在国家一级建立伙伴关系的过程手续过多、复杂而又缺乏包容性。一些缔约方担心发展伙伴关系会增加联络点的工作量。

37. 关于如何确定和组建伙伴关系缺乏共识。在确定可能的伙伴或与之商定结成和长期履行伙伴关系对于防治土地退化的共同利益方面，联络点的能力有限。

38. 要形成更多的伙伴关系安排，必需争取所有各种利害关系方更广泛的支持，以建设一种扶持性环境，而这方面的努力十分有限。尽管“战略”执行期间民间社会组织和科学技术机构对公约进程的参与出现了稳步提高，³ 但是私营部门和民间社会组织在有效伙伴关系方面的潜在作用没有得到充分发挥。民间社会组织和其他基层利害关系方可以更好地参与倡导宣传可持续的土地管理及促进土地使用者的行为转变。

39. 各方强调私营部门的参与，也一致同意这十分关键，但是由于私营部门缺乏动机而公共部门又持谨慎/警惕态度，伙伴关系的组建受到了阻碍。

³ ICCD/CRIC(11)/3。

B. 分析受影响国家缔约方在制定和执行综合投资框架方面的困难

40. 综合融资战略和综合投资框架(IFS/IIF)的最终目标是保障可持续的土地管理获得充足、可预期及可持续的资金。近期目标是提高现有资金来源和工具的利用效率，以及通过创建扶持性的环境来筹集额外的新资源。⁴

41. 一些缔约方不明确综合融资战略/综合投资框架进程会带来什么，以及它如何及为何补充国家行动方案的协调和执行工作。

42. 关于制定国家行动方案、综合融资战略和综合投资框架的次序，存在不确定性。可以看出在国家行动方案协调进程和制定综合融资战略/综合投资框架之间存在效率低下和重复的问题。

43. 缔约方对于制定综合融资战略/综合投资框架所需时间过长感到关切，因为在缔约方努力确定能力和资源时，执行工作陷于停滞。与此同时，现有的投资框架不完全符合协调后的国家行动方案。因此，缔约方关切的是，即使是完备的综合融资战略/综合投资框架也可能妨碍国家行动方案的执行，反之亦然。

44. 令缔约方关切的是，从全球机制的支助和综合融资战略/综合投资框架中得到的财政资源不足。

45. 缔约方指出，全球机制的工作方式出现了发展变化。几个国家联络点感到全球机制应该恢复以往“资金筹集者”的角色，而不是担任“协调者”的角色。

46. 缔约方不明确综合融资战略和综合投资框架对于分区域行动方案和区域行动方案的作用。

C. 分析大多数与《公约》相关的国家级投资为何被认为没有促进或确实没有促进国家行动方案的执行

47. 要成功执行《公约》和国家行动方案，需要将可持续土地管理纳入一系列政策和部门的主流。受影响国家缔约方在国家层面开展了防治荒漠化、土地退化和干旱(DLDD)的重要活动，但是这些活动分散于各种政策和行为者之中，因而不能随便归属于国家行动方案进程。

48. 大多数国家行动方案能够包括荒漠化/土地退化广泛的技术内容和某些战略要素，但是农业、水和森林管理等其他领域能够带来更直接的有形短期效益的方案型方针在国家层面吸引了更多的政治支助。吸引到最多投资的似乎是《公约》对其他部门(农业、气候变化、农村发展)或广泛的国家发展目标的这种促进作用。

⁴ 《防治荒漠化公约》全球机制(2008年)“可持续土地管理综合融资战略”，可参阅<http://www.global-mechanism.org/dynamic/documents/document_file/ifs_eweb.pdf>。

49. 大部分与《公约》相关的投资产生于国家发展规划进程或各部门与发展伙伴的双边讨论，没有明确提及《公约》或国家行动方案。

50. 几乎没有证据表明，对协调后国家行动方案执行工作本身存在广泛支助。

51. 对于大部分缔约方而言，荒漠化/土地退化和干旱与可持续土地管理问题本身不属于国家优先事项，因此对于国家行动方案的政治支持/认识有限；

52. 对《公约》和国家行动方案进程的全球效益缺乏认识，阻碍了双边融资。受影响国家缔约方境内的发展伙伴对国家行动方案和协调进程的认识水平也很低。许多发展伙伴在受影响国家缔约方规定的优先事项之外还有自己的部门优先事项。

53. 缔约方未将《公约》国家行动方案和综合融资战略/综合投资框架的文件看做一项协调投资以解决这样一个多部门问题的适当工具。由此看来，与《公约》相关的投资不能算是促进了国家行动方案的执行，而是促进了其他目标和指标的实现。

54. 里约三公约在促进国家执行的实际协同作用方面没有什么进展，这仍然妨碍伙伴关系的确立，并且导致投资报告期间的混乱、重叠、重复记账或记账不足等问题。促进实现《公约》目标的投资实际上被记入更引人注目、在政治上更加敏感的各项气候变化或生物多样性目标之下。一些缔约方强调，虽然酝酿投资时宣布的目标并非如此，但有些投资的确支助了《公约》的执行，这包括森林管理和粮食安全等领域的投资。

55. 里约三公约中，《防治荒漠化公约》自环境基金获得的资金最少。因此，国家行动方案的投资规模较小。一些国家报告称，在切实执行《公约》和实现国家层面的协同作用方面存在重大困难，部分原因是环境基金为《防治荒漠化公约》提供的资金与其他里约公约相比差距很大，尽管环境基金第五次充资包括几项重要改革，例如按照资源透明分配制度(STAR)为各国单独分配资源。

四. 结论和建议

A. 结论

56. 协调进程已经取得重大进展，但是考虑到第 13/COP.9 号决定附件三规定的 80%的协调指标，进展依然过于缓慢。

57. 潜在伙伴拥有多种投资选择，而且它们似乎大都没有充分认识到国家行动方案的潜力或协调工作的额外价值。

58. 尽管受影响发展中国家缔约方对国家行动方案、分区域行动方案和区域行动方案表现了热情，但是由于投资机会不明和对协调后执行工作缺乏持久的经济支助，它们对于协调工作的目的和作用仍然感到困惑。

59. 大多数国家行动方案能够包含荒漠化/土地退化的技术内容和某些战略要素。综合融资战略能够找出潜在的资金来源。然而，在目前的状态下，无论是国家行动方案还是综合融资战略/综合投资框架都没有独立为各国提供预想中的简化而实际的/财政的支助。

60. 《公约》自环境基金得到的资金相对较少，除此之外，专门用于国家层面执行工作的持续而可观的资金流也很有限。虽然承认国际金融机构和双边合作机构在《防治荒漠化公约》融资方面发挥了重要作用，但是 ICCD/CRIC(11)/11 号和 ICCD/CRIC(11)/12 号文件所载全球机制对于资金流和业务目标 5 的分析表明，常常发现国内资金赶上甚至超过了外部资金。要加速协调进程，协调后得到持久执行资金的可能性十分关键。

61. 需要将国家行动方案更好地纳入发展议程和农业、水和森林管理等重点部门政策领域的主流，这些领域在国家的政治和政策层面得到高度支持而且发展势头强劲。

62. 大多数国家在确定和组建相关伙伴关系方面能力有限。

63. 鼓励接触相关民间社会组织和企业部门伙伴的激励措施十分罕见。

B. 建议

64. 审评委不妨考虑提出以下建议，供缔约方会议第十一届会议审议：

(a) 缔约方会议结合“战略”的中期评价审评行动方案协调进程，并确保据此调整协调进程；

(b) 审评委为国家行动方案进程和综合融资战略/综合投资框架进程及它们之间的关系商定明确无歧义的定义，确保所有利害关系方的理解一致；

(c) 受影响国家缔约方采取参与式方针开展业务规划、找出资源调动的机会、确定技术和人员能力差距等挑战，并采用系统的方针在全球和国家缔约方两个层面上实现里约三公约之间的协同作用；

(d) 伙伴组织，特别是联合国开发计划署(开发署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、世界粮食计划署(粮食署)、国际原子能机构(原子能机构)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界气象组织(气象组织)，通过环境署环境管理小组和联合国系统其他相关伙伴，继续努力在整个联合国系统范围内一致促进执行《防治荒漠化公约》及应对土地挑战，以确保使有限资源达到最大效果并将避免造成土地退化纳入主流；

(e) 发展伙伴和金融机构、特别是环境基金在分区域行动方案和区域行动方案的框架内为项目开发提供专门支助，从而促进方案的执行；

(f) 发展伙伴和金融机构、特别是环境基金在倡导将国家行动方案充分融入国家发展规划进程和创建伙伴关系以促进执行方面，为国家联络点提供能力建设；

(g) 发展伙伴更加重视支助协调和切实执行国家行动方案的重要性和绝对必要性；

(h) 缔约方利用民间社会包括工商界的力量，支助切实执行《公约》；

(i) 缔约方为投资提供更大的激励措施。私营部门可能需要经济刺激和基于市场的激励措施，工商界需要加入现有的机构间协调委员会并支助执行国家行动方案；

(j) 审评委务必根据可持续土地管理总体目标的商定国家行动方案协调进程的长期远景。为了实现上述目标，应该有一项全球规划，用以调动各国实现目标所需的资源和能力；

(k) 全球机制提供更多支助，帮助各国获取环境基金。

(l) 《防治荒漠化公约》秘书处在环境基金第六次充资之前加强宣传并与环境基金秘书处合作，确保环境基金各方更好地了解执行国家行动方案的资金需求，从而通过环境基金为这些需求提供更多资助。