



联合国

ICCD/CRIC(14)/8



防治荒漠化公约

Distr.: General
1 October 2015
Chinese
Original: Arabic/Chinese/English/
French/Russian/Spanish

公约执行情况审评委员会

第十四届会议

土耳其安卡拉，2015年10月13-22日

临时议程项目4(a)

鉴于2015年后发展议程的《联合国防治荒漠化公约》

报告和审查程序

改进信息通报程序以及提交至缔约国大会的报告

质量和格式

鉴于2015年后发展议程：战略目标4改进 《联合国防治荒漠化公约》的监测和评价框架

秘书处说明

摘要

本文件由全球机制(GM)编制，旨在响应有关根据战略目标4(SO 4)改进进程指标的第14/COP.11 号和第16/COP.11 号决策：“旨在通过建立国家和国际行为体之间有效的伙伴关系，调动资源，支持公约的实施”。通过这些决策，缔约国大会(COP)要求 GM 在第十二届会议(COP 12)上向 COP 提议，减少 SO 4 指标数量，简化报告流程并减轻报告负担。

在 COP 第十一届会议的指导下，GM 改进了测量、报告、监督和评估 SO 4 的进程指标。GM 还提出了评估财务进程指标趋势的创新性分析框架。

本文件将提交公约执行情况审评委员会审查，由该委员会转交给 COP 12，以通报关于改进公约实施情况的监测、报告和评价流程的决策。

GE.15-16629 (C) 051015 051015



请回收



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 一套经改进的进程指标以及指标的收集、验证和分析方法.....	4-26	4
A. 提议的一套经改进的进程指标	4-10	4
B. 关于战略目标 4 的数据收集、验证和报告	11-14	5
C. 数据分析和使用	15-26	6
三. 限制因素	27-29	8
四. 结论与建议	30-34	8
附件		
一. 全球数据集的可用性		10
二. 评估土地覆盖/生产力和财务状况趋势的带数字示例的矩阵模板.....		11
三. 土地覆盖/生产力和财务状况趋势的对比分析.....		12

一. 引言

1. 通过其第 22/COP.11 号决策, 缔约国大会(COP)采用了一套经改进的进程指标(含 6 项指标), 用于测量加强公约实施的 10 年战略计划和框架(2008-2018)(简称“战略”)的战略目标(SO)1、2 和 3 的进展。通过这项决策, COP 采用了一种新的进程指标方法, 该方法 (a) 使用随时可用的全球数据; (b) 将全球、国家和地方的报告联系起来; (c) 采用定量和定性信息; 并 (d) 强调利益相关者的参与。¹ 这些进程指标将在第五个报告流程上第一次使用。

2. 在公约执行情况审评委员会(CRIC)的第十五届会议上, 向 CRIC 与会国分发了一份题为“协助缔约国大会定期审查公约执行情况的其他程序或制度机制”的非正式文件, 旨在触发关于《联合国防治荒漠化公约》(UNCCD)的报告、审查和评估方法的进一步讨论。² 此非正式文件以及随后从各缔约国收到的关于其内容的意见审议了进程指标以及其他问题。

3. 基于 COP 就 SO 1-3 的审议意见和第 2 项中所述的反馈, 本文件提议制定一套经改进和简化的进程指标用于战略 SO 4。提议包括对比分析在 SO 4 进程指标与 SO 1-3 进程指标中观察到的趋势, 这其中考虑到资源调动工作的有效性从根本上说是地面上实现的结果和造成的影响的函数。参照以往的 SO 4 报告工作, 检索到的信息包括以下几点:

(a) 根据 2010-2011 年期间缔约国和其他报告实体提交的报告中得出的关于 SO 4 的调查结果, 各国执行公约时解决资源调动问题主要是依靠政策和法律激励措施。尽管如此, 就机制的总数量而言, 所有地区的记录均显示出积极的趋势。对于大多数报告实体和地区而言, 结果表明满意度水平在国际级别安排中最高, 区域级别呈下降趋势, 地方级别达到了最低点。因此可以得出结论, 必须在地方级别有效地实施可持续土地管理(SLM)投资所需的保障环境, 以造福实际的土地和生态系统管理人员;³

(b) 在 2012-2013 年的报告和审查工作中, 缔约国上报了一组采用简化的报告模板和改进的方法和定义的性能指标。受影响的缔约国有机会基于 COP 临时采用的一组影响指标进行报告和提供反馈。⁴

¹ ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7。

² ICCD/CRIC(14)/10。

³ ICCD/CRIC(11)/10。

⁴ ICCD/CRIC(11)/15。

二. 一套经改进的进程指标以及指标的收集、验证和分析方法

A. 提议的一套经改进的进程指标

4. 根据战略，SO 4 “旨在通过建立国家和国际行为体之间有效的伙伴关系，调动资源，支持公约的实施”。其目标在预期的两点影响中得到了阐述：(a) 加大向受影响发展中缔约国以及，在适当的情况下，向中欧和东欧国家提供财政、技术和工艺资源，以实施公约；(b) 提高各级实施 UNCCD 的政策保障环境。

5. 因此，SO 4 涉及对财政资源(公有和私有)进行衡量和对调动资源的保障条件进行评估。本文件的一个基本设想是，公共财政代表了‘保障投资’，从而在土地管理中创造保障条件并吸引私人资本。保障投资被认为是政府为了创建建立国家—私人伙伴关系的保障环境所做的努力。

6. 保障投资代表政府为了创建邀请和鼓励私营部门在资产、土地、森林可持续经营、各项生产活动和保护中投资的保障条件而在资源调动方面所做的努力。保障投资是为了达到吸引和引导民间资本为恢复退化土地资产的价值进行投资的战略目的。

7. 在缺乏权威和全面的全球数据库和可以捕获所有私营部门投资的监测系统的情况下，对公共部门保障投资的分析代表了一个“替代性”指标，用于衡量公众人士在实施 UNCCD 的直接投资方面所作的努力，以及衡量这些投资在建立“良好的”投资环境中以利用私营部门资金的有效性。

8. 此外，还提出了一项衡量实现 SO 4 进程的代用指标：共同融资合作伙伴的数量趋势。捐助者普遍认为共同融资是发展援助的必要前提条件。许多国际捐助者要求所涉及的合作伙​​伴共同出资，包括实物捐助。共同融资是一个非常有效的筹款工具，特别是建立在合作伙伴的比较优势之上的共同融资。从广义上讲，潜在的共同融资合作伙伴可能包括受影响的和发达国家缔约国，尤其是周边国家、部委和各国政府、多边和双边捐助者、研究机构和学术机构、地方当局、国际和地方非政府组织、国际和国家投资人、私营部门(企业和土地使用者)、公益组织、慈善基金和个人。

9. 基于上述假设，这一组新的 SO 4 进程指标在表 1 中提出。

表
根据战略目标 4 提出的进程指标

战略目标(SO) 4 旨在通过建立国家和国际行为体之间有效的伙伴关系，调动资源，支持公约的实施

进程指标 4-1：公共部门融资的趋势和实施公约的保障投资

标准：

SO 4-1 国际双边和多边政府发展援助的趋势

SO 4-2 国内公共资源的趋势

SO 4-3 共同融资合作伙伴数量趋势

10. 根据 SO 4 提出的进程指标和指数应用于建立基线、监测趋势和分析通过国家、次区域和区域级别保障投资调动的资源的有效性。所有战略目标进程指标的报告周期目前为四年，报告周期中将对财务指标的趋势进行系统分析。按照 SO 1-3 衡量的土地覆盖/生产力趋势应结合与资源调动相关的三项指数的趋势进行评估：政府发展援助(ODA)、国内公共资源和共同融资合作伙伴的数量。结论应将其他重要的外部因素，例如严重干旱、金融危机和其他环境、社会和经济变化等可能造成的影响纳入考虑。

B. 关于战略目标 4 的数据收集、验证和报告

11. SO 4 进程指标的数据收集将依靠两个信息来源：

(a) 经济合作与发展组织(OECD)数据库债权人报告系统(CRS)，这是 ODA 信息的最权威来源。数据通过可靠的统计核实验证，涉及一个由发展援助委员会⁵ 和 OECD 秘书处统计通讯员组成的网络。

(b) 受影响的缔约国根据报告模板向 UNCCD 提交的国家报告。

12. 除了通过国内预算分配投入的资源，UNCCD 报告还可以获取未通过 CRS 采集到的南南合作的资金流量信息。这些信息将通过使用统一的财务附件提交的 UNCCD 国家报告收集。⁶

13. 集中提供的数据将用报告模板与缔约国提交的信息一同收集。将收集来自 CRS 信息，以对公约的实施情况进行分析；这些信息不应取代相应的国家统计数据。该方法的主要目的是减少缔约国的报告负担，并使分析信息具有更高的准确性和均匀性。秘书处将与报告缔约国共享集中收集的数据，并期待他们在 (a) 驳回数据；(b) 更换和/或修订国家数据；或 (c) 验证数据方面提供反馈并进行纠正(如有)。

⁵ www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm。

⁶ www.unccd.int/en/programmes/Capacity-building/CBW/Resources/Pages/5RC/ManualUFA.aspx。

14. 根据持续测试阶段的初步结果,预计针对实际报告和审查流程进行的国家估算编制,以及在国家报告和目标设定中对这些数据的审查和使用可能在2018年实现,条件是有关机构协助提供相关数据集及相关方法。

C 数据分析和使用

15. 通过 SO 1-4 的进程指标可以观察到两种趋势,可对它们进行比较和分析。第一种趋势是(1)受土地退化影响导致的陆地生态系统状况的演变。这一趋势可以通过分析 SO 1、2 和 3 的指标观察到。第二种趋势是(2)公共部门投资和通过 SO 4 实施公约的保障条件的演变。两种趋势均可以利用相关矩阵进行评估和分析。

1. 受土地退化影响导致的陆地生态系统状况的趋势。

16. 第 22/COP.11 号决策中,缔约国:(一)采用了 SO 1-3 进程指标,这些指标对受影响区域的生态系统状况和当地居民的生活状况进行监测;并(二)建立了各自的验证流程。2014-2015 年期间,这些指标在 UNCCD 试点土地退化中和项目框架中的 16 个志愿国内进行了测试。⁷ 在 SO 1-3 的 6 项进程指标中,第一个报告周期后,有三个指标使基线得以建立,并允许对土地情况的动态进行监测。这三个指标是:土地覆盖的趋势(SO 2-1);土地生产力和土地功能性的趋势(SO 2-2);和地面上方和下方碳储量的趋势(SO 3-1)。对这三项指标的综观利用及其定性分析可以分析土地条件是否有改善、稳定或恶化。

17. 这些指数的综合评估应该表明四年报告期中,受影响地区状况的改善进程。进程可以采用定性术语来表示,例如:‘土地改善显著’、‘土地改善有限’、‘无变化’、‘土地退化有限’、‘土地退化显著’和‘未知’。这些指标的趋势随后将与 SO 4 的财政指标(参见附录二)趋势进行比较。

2. 公共部门融资的趋势和实施公约的保障条件

18. 这一趋势可以采用根据 SO 4 提出的进程指标进行量化和分析。公共部门的投资来自于两种类型的来源:国内资源和 ODA。

19. 另一项辅助指数是共同融资合作伙伴数量的趋势。该指数表示国际和国内投资者和合作伙伴的数量。它间接地反映了国家的政策和制度框架以及投资环境对外国投资者的吸引力。共同融资合作伙伴数量的趋势可以见证许多流程和风险,包括投资者的偏好、兴趣和优先顺序、以及土地管理环境的转变。关于国际和国内协定和共同融资合作伙伴的数据在 CRS 和 UNCCD 国家报告中与投资数字一同提供。

⁷ 阿尔及利亚、亚美尼亚、白俄罗斯、不丹、乍得、智利、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、格林纳达、印度尼西亚、意大利、缅甸、纳米比亚、巴拿马、塞内加尔和土耳其。

20. 针对某个基线年，SO 4 进程指标的趋势可以采用定量术语来表示，并与各项指标中观察到的趋势(参见下文第 II.C.3 章和附录 II)进行对比。

3. 土地覆盖/生产力和财务趋势的对比分析

21. 财务和土地覆盖/生产力趋势的对比分析可以发现潜在的相关性以及极其高效(或无效)资源调动和建立伙伴关系的努力的证据。分析旨在展示公共投资如何影响环境、生活状况和全球公共利益。可以在不同的范围内进行，包括国家、分区、地区和全球范围内(参见附录二和三)。

22. 分析框架必须将投资与地面结果之间的时间滞差纳入考虑。从提供的观察结果来看，可以得出结论，最小的时间滞差可能长达四年或更久。因此，目前的指标要与四年或更多年前进行的投资进行比较。为了将保障环境与对地面产生的影响之间可能存在的因果联系纳入考虑，引入时间滞差是很重要的。

23. 从给定的基线年起，对比分析必须确定一个或多个报告期期间的边际土地改善和边际资金流量之间的关系。

24. 土地覆盖/生产力和财务趋势的对比分析还必须辅以对其他外部因素和可能对观察到的变化产生影响的变量的分析。这些因素可能包括干旱、经济和金融危机，以及重大的政治、社会和经济变化。可引入分析技巧来检测和解释任何有意义的相关性。这一创新方法将象征着在 UNCCD 实施情况的进程审查和评估中迈出了显著的一步。

25. 对比分析旨在展示公共投资的增量如何能够改善受影响的陆地生态系统状况，反之亦然。分析将从定性判断开始。定性判断可以用百分比表示。例如，在给定的受影响缔约国中，分析可能会显示由于五年前保障投资增加了 10%，受影响的土地生态系统状况相应地取得了显著的改善。

26. 分析方法的结果将为 UNCCD 的财务和土地覆盖/生产力指标增加价值。结果将有助于 (a) 将指标作为一个土地覆盖/生产力和财务因素系统进行联合(而非独立)监控；(b) 进行差距分析并在国际发展援助的链条中找出薄弱点；(c) 将公约行动和国家措施进行优先排序，为战略提供支持；(d) 制定国家和国际资金流量的基线效率、其对比和改善方法；(e) 制定有效的实施战略的措施；(f) 针对有限的发展资源，促进受影响缔约国之间的良性竞争；(g) 完善土地投资的政策和法律环境；(h) 促进可持续土地管理中的公私伙伴关系；并 (i) 从土地覆盖/生产力和财务资源等的角度确定、映射并量化土地退化的消极趋势和风险。

三. 限制因素

27. 当前的提议将准确数据的访问、时间、资源和缔约国及秘书处的分析能力方面的限制因素纳入了考虑。本提议从实际出发，以当前和可预见资源可实现和执行的目标为基础。

28. SO 4 经改进的进程指标会将数据收集限制为来自两个主要来源的公共国际和国内投资：CRS 和 UNCCD 国家报告。如果将来确定了其他可靠和权威来源，如果它们可以进一步改善提议的分析框架，那么有可能会被纳入考虑。

29. 需要注意的是土地覆盖/生产力和财务指标的改变可以通过当前提议范围以外的诸多其他因素进行解释，并可能会歪曲结论。这些因素可能包括自然灾害、金融泡沫和经济衰退以及社会和政治变革。将所有这些外部因素纳入考虑将是一个巨大的挑战。

四. 结论和建议

30. COP 在其第十一届会议上采用了一种新的衡量进程指标的方法。该方法 (a) 可以更广泛地利用可靠的全球数据集；(b) 将全球报告与国家 and 地方监测联系起来；(c) 将定量和定性信息，包括地方的案例研究和情景的说明性指标，均纳入考虑；并 (d) 强调利益相关者的参与(第 22/COP.11 号决策)。

31. SO 1-3 的土地覆盖/生产力进程指标建立了基线并评估了生态系统动态的趋势。财务指标(SO 4)旨在评估土地公共投资的趋势。两种趋势应系统地进行比较和分析，以得出实际结论并提出建议。所提出的方法是一次创新，将增加 UNCCD 报告系统的价值。

32. 该方法基于(SO 1、2 和 3)进程指标和财务(SO 4)进程指标的趋势间对比分析。为了评估财务指标(SO 4)的进展情况，该提议将注入土地投资以外的投资纳入了考虑。同时还将地面上通过土地覆盖/生产力指标(SO 1-3)实现的结果纳入了考虑。除了直接投资，还增加了其他代用指标：从 OECD 和 UNCCD 报告得出的共同融资合作伙伴的数量。在考虑时间滞差的情况下，分析了趋势。时间滞差指土地投资及其对地面产生影响之间的期限。延迟的影响取决于投资类型，大概需要四年或更长时间表现出来。

33. 提议的对比分析的实际影响是多种多样的。分析应建立土地投资的动态和土地质量之间可能存在的关系。比率将在几个领域中使用，并允许：(a) 建立国家、地区和全球投资基线；(b) 在报告周期中监测土地改善/财务比率的动态；(c) 对比不同国家的比率，以估算各国的效率和政策环境；(d) 协助确定优先项目、计划和国家行动计划中的行动；(e) 确定国际捐助者和私营企业的优先投资；(f) 促进国家之间为获得国际发展援助的竞争；并 (g) 提高 SLM 的总体效率。

34. 缔约国可能会在 CRIC 第十四次会议上审议下述建议,以期早日发起关于草案结论的协商,并转交至 COP 的第十二届会议,对下述事项进行审议:

(a) 各缔约国受邀对按照第 5 页所示表格提出的经改进的 SO 4 进程指标进行审批;

(b) 全球机制和秘书处应制订有关 SO 4 财务指标的数据收集模板,并将其与 SO 1、2 和 3 的土地覆盖/生产力指标一同纳入通用报告模板;

(c) 全球机制和秘书处应制定符合当前提议的财务数据分析方法,以对比和监测土地覆盖/生产力和财务指标的趋势;

(d) 全球机制和秘书处应与有关机构合作,向受影响的缔约国提供技术援助,协助按照报告模板进行高质量的 UNCCD 财务数据收集和提交;

(e) 受影响的缔约国应在即将到来的第五个报告周期中及时提供反馈,并在国家报告中向 UNCCD 秘书处提供要求的与 SO 4 财务进程指标相关的信息;

(f) 应邀请全球环境基金和金融机构提供必要的财政援助,用于发展收集和提交与第 34 a.)项中所列的 SO 4 财务进程指标相关的 UNCCD 数据的国家能力。

附录一

全球数据集的可用性

指标和相关标准	全球数据集	分类级别
国际双边和多边财务资源趋势 标准: 资金流量	经济合作与发展组织(OECD)发展援助委员会(DAC)的数据库债权人报告系统(CRS)(www.oecd.org/dac/)	仅限于国家级别的估算国家以下级别的区域分类数据不可用。
国内公共财务资源趋势 标准: 资金流量	受影响缔约国向《联合国防治荒漠化公约》(UNCCD)提交的国家报告。	国家、农村和城市级别的估算区域分类数据可用。
共同融资合作伙伴数量趋势 标准: 共同融资合作伙伴的数量	OECD DAC 的 CRS(www.oecd.org/dac/), UNCCD 报告	数据可以在国家以下级别进行分类。

附录二

评估土地覆盖/生产力和财务状况趋势的带数字示例的矩阵模板

评估土地覆盖/生产力和财务状况趋势的带数字示例的矩阵模板
(单位为百分比)

土地覆盖—生产力/财务状况	土地改善显著	土地改善有限	土地状况无变化	土地退化有限	土地退化显著	不知
国内资源趋势 ↑						
ODA 趋势 ↓						
共同融资合作伙伴数量趋势 ↑						
国内资源趋势 ↓						
ODA 趋势 ↑						
共同融资合作伙伴数量趋势 ↓						

缩写词：ODA = 政府发展援助。

附录三

土地覆盖/生产力和财务状况趋势的对比分析

