



联合国

ICCD/CRIC(14)/9



防治荒漠化公约

Distr.: General
3 August 2015
Chinese
Original: English

《公约》执行情况审评委员会

第十四届会议

2015 年 10 月 13 日至 22 日，安卡拉

临时议程项目 4(a)

结合 2015 年后发展议程改进《荒漠化公约》的

报告和审评程序

改进信息通报程序和提交缔约方会议的

报告的质量和格式

有关评估执行情况的迭代程序，包括业绩和进展指标、方法和报告程序

秘书处的说明

概要

本文件初步分析了报告实体在 2014 年关于业绩指标的报告活动中提出的反馈意见，作为依缔约方会议第 16/COP.11 号决定开展迭代进程的基础。本文件还讨论了上次报告活动就报告进程的各方面所提供的信息，例如供资、人力资源、知识和各级协调活动等。

鉴于 ICCD/CRIC(14)/10 号文件提议重新修订报告和审评程序，因此要注意：一俟就协助缔约方会议定期审评《公约》执行情况的补充程序和体制机制作出决定，即需对本文件中的建议予以考虑。特别是，关于业绩指标的建议可能需要按缔约方会议第十二届会议通过的新报告要求和程序进行相应的调整。

GE.15-13101 (C) 270815 280815



请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 完善关于战略目标的整套进展指标和相关方法.....	4-11	3
三. 完善整套业绩指标和相关方法.....	12-17	4
四. 完善统一财务附件和相关方法.....	18-24	6
五. 调整报告程序，包括对编制报告的财政支持.....	25-39	7
A. 供资	26-29	7
B. 人力资源	30-31	8
C. 知识	32	8
D. 协调	33-34	8
E. 参与、磋商及核证会议	35-36	8
F. 能力开发	37-39	8
六. 结论和建议	40-47	9
附件		
财政影响		11

一. 引言

1. 迭代程序由第 13/COP.9 号决定确立,旨在定期审评并完善商定的整套业绩和影响指标¹。自首次按执行情况业绩审评和评估制度进行报告以来,报告模板中就有特定位置供缔约方和其他报告实体针对如何改进方法和报告程序的问题提出反馈意见。本报告由秘书处和全球机制编写,参考了:(a)2014 年报告中的信息;(b)缔约方在《公约》执行情况审评委员会第十三届会议(审评委第十三届会议)上提的建议;以及(c)《公约》机构在前三个报告周期中积累的经验。

2. 鉴于 ICCD/CRIC(14)/10 号文件提议重新修订报告和审评程序,因此要注意:一俟就协助缔约方会议定期审评《公约》执行情况的补充程序和体制机制作出决定,即需对本文件中的建议予以考虑。特别是,如缔约方决定不再进行业绩报告,本文件中关于业绩指标的建议可能需要按缔约方会议第十二届会议(第 12 届缔约方会议)通过的新报告要求和程序进行相应的调整。

3. 因此,应在商定 ICCD/CRIC(14)/10 号文件中的建议后,再考虑本文件所载建议,从而确保结合 2015 年后发展议程进行报告所采用的方法连贯一致。

二. 完善关于战略目标的整套进展指标和相关方法

4. 关于《战略》的战略目标 1 至 4 的进展指标已有过一次报告,2013 年委员会第十一届会议(第 11 届审评委会议)审议了缔约方就此提交的信息。

5. 在科学和技术委员会(科技委)的建议和指导下,战略目标 1、2 和 3 的进展指标在持续完善。缔约方会议第十一届会议通过了监测和评价方法,具体包括(a)最少六个“进展指标”;(b)可纳入各种指标的概念框架;(c)国家/地方层面的指标查询和管理机制。

6. 第 11 届缔约方会议还决定,只要求对标准化全球数据集可细分到次国家一级的指标提交报告;它还请秘书处向受影响国家缔约方提供各指标的国家估值,并促请受影响国家缔约方随后用在国内/当地采集/计算的数据来核查或替换国家估值。

7. 根据这一要求,秘书处编写了 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7 号文件,供科技委与《公约》执行情况评审委员会审议。该文件的重点之一是,能否提供全球数据集供缔约方在进行《荒漠化公约》报告时使用与核证。上述文件对实现的途径进行了说明,其中包含供缔约方第十二届会议审议的建议。

8. 在第 13 届审评委会议上,缔约方建议,全球机制调查战略目标 4、业务目标 5 和统一财务附件的数据收集在采用与战略目标 1、2 和 3 同样的要求方面的可能性,也即利用可向缔约方提供做核证之用的全球数据集。在缔约方第十一届会议上,缔

¹ 关于改进信息通报程序以及提交缔约方会议报告的质量和格式的第 13/COP.9 号决定有待提交缔约方会议。此决定要求秘书处和全球机制采用迭代程序来拟订提案并交以后的缔约方会议审议,此项工作以缔约方第十届和第十一届会议为起点,旨在改进整套业绩和影响指标及相关方法。

约方请全球机制减少有关资金流监测的指标量。ICCD/CRIC(14)/8 号文件详细讨论了将此建议与关于今后对战略目标 4 进行报告的建议一并落实的可能性。

9. 应该指出，有关进展指标的具体建议分别载于 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7 号文件和 ICCD/CRIC(14)/8 号文件。

10. 在上届闭会期间会议(2015 年 6 月 11 日至 12 日，德国波恩)上，审评委主席团建议两个附属机构联络小组在缔约方会议第十二届会议期间会晤，以便利于就此事进行联合磋商。

11. 同样，为了按照缔约方会议要求，促进两个附属机构更加密切地合作，审评委主席团又决定，关于今后《公约》下的报告问题，缔约方会议第十二届会议只能发布一项决定，且该决定要以本文件中的建议及 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7、ICCD/CRIC(14)/8 和 ICCD/CRIC(14)/10 号文件中的建议为基础，由审评委和科技委酌情依照各自授权会商起草而成。

三. 完善整套业绩指标和相关方法

12. 在《战略》的生效期内，业绩指标在审评委第九届和第十一届会议(第 9 届审评委会议和第 11 届审评委会议)之后各有一次改进。第二次审评带来了报告模板的大幅简化和技术改善，由于添加了模板离线功能，表格的分享和填录更加便捷，报告门户网站的用户友好性进而提升。

13. 2013 年第 11 届审评委会议之后，报告要求得到简化，由此产生的结果包括：

(a) 业绩指标数减少：根据缔约方就 e-SMART 标准² 所提意见，弃用部分业绩指标。其他指标转由秘书处或全球机制负责根据缔约方提供的信息进行数据汇编。于是，受影响国家缔约方的业绩指标从 14 个减至 11 个，发达国家缔约方的业绩指标则从 10 个减至 8 个；

(b) 各指标所需信息量减少：对国家缔约方及其他报告实体的报告模板按以下情况进行了重新审视：在前两个报告周期提交的报告的完整程度，按照分析框架对信息及其实际应用的分析，以及对信息在第 9 届和第 11 届审评委会议审评过程中的有用性的分析。因此，受影响国家缔约方模板中必填项目的数量减少了 40%；发达国家缔约方模板中必填项目的数量则减少 65%。

14. 在 2014 年报告过程中，缔约方再次对 e-SMART 标准进行评估，此项工作被纳入国家报告。该次评估显示，受影响国家缔约方仍表示向秘书处提供信息有困难

² e-SMART 是一套标准，用于选择战略目标 4 的《防治荒漠化公约》业绩指标和影响指标。e-SMART 是指经济性—具体性—可度量性—可实现性—相关性—时限性。经济性：指标所需数据和信息以合理的成本获得。费用在可负担范围之内且有所值。具体性：指标明确、直接与结果相关。对指标的描述没有含糊不清之处。缔约方对指标有着共同理解。可度量性：指标最好可量化而且客观上可核实。缔约方对度量指标的途径有着共同理解。可实现性：所需数据和信息确实可以收集。相关性：指标必须提供与进程及其利益攸关方相关的信息。时限性：指标设有时间范围，因而可反映变化。指标情况可在规定时间加以报告。

(见下文表 1)。受影响国家缔约方在业绩指标的可度量性方面遇到的难题最多，问题最少的方面是相关性，以及经济性标准，甚至在本周期中也是(见下文表 1)。

15. 对比 2013 年和 2015 年的两组 e-SMART 评价数据，可以发现模板和报告流程虽有改进且组织过相关培训，但受影响国家缔约方在报告业绩指标 CONS-O-1、CONS-O-4 和 CONS-O-18 方面仍有困难。CONS-O-5 和 CONS-O-10 涉及行动方案的协调、制定和执行，就此提出的问题较少(见下文表 1)。

表 1
在业绩指标报告方面存在困难的受影响国家缔约方数量

	经济性	具体性	可度量性	可实现性	相关性	时限性	受影响国家缔约方
CONS-O-1	25	32	87	42	22	29	87
CONS-O-3	16	37	34	23	15	22	69
CONS-O-4	22	39	61	24	18	23	96
CONS-O-5	16	11	10	11	10	18	48
CONS-O-7	12	20	27	28	10	17	61
CONS-O-8	18	27	21	19	13	13	65
CONS-O-10	10	4	14	10	10	10	37
CONS-O-13	17	23	31	21	10	15	66
CONS-O-14	24	19	19	20	14	16	58
CONS-O-16	24	21	23	12	16	17	60
CONS-O-18	35	43	53	31	17	18	92
受影响国家缔约方	63	92	114	81	50	67	***

16. 发达国家缔约方需报告 8 项业绩指标，经常遇到的问题是这些指标的可度量性。CONS-O-1、CONS-O-3 和 CONS-O-7 的问题最大；CONS-O-8 是问题最小的业绩指标(见下文表 2)。

表 2
在业绩指标报告方面存在困难的发达国家缔约方数量

	经济性	具体性	可度量性	可实现性	相关性	时限性	发达国家缔约方
CONS-O-1	3	3	12	3	2	2	16
CONS-O-3	2	2	4	1	1	1	9
CONS-O-4	2	1	4	2	1	2	8
CONS-O-6	1	3	0	1	1	1	8
CONS-O-7	3	1	2	1	3	2	9
CONS-O-8	3	1	2	1	1	1	6
CONS-O-13	2	2	1	2	0	1	6
CONS-O-14	1	2	2	2	2	1	8
发达国家缔约方	4	8	12	7	6	6	***

17. 与进展指标不同,关于业务目标的业绩指标信息十分具体,没有对应的全球数据集,因此,无法从全球数据源提取默认数据,供国家缔约方用以审评与核证,从而减轻其报告负担。

四. 完善统一财务附件和相关方法

18. 在第 13 届审评委员会会议期间,缔约方指出有必要进一步简化资金流和统一财务附件的报告程序,以避免发达国家缔约方、受影响国家缔约方和多边机构重复报告。全球机制受请探讨各种备选办法,为各国提供资金流默认数据以供核查。

19. 资金流报告通过迭代程序周期得到大幅简化和改进。按照第 16/COP.11 号决定,对 2014 年报告程序所需资金流的报告格式作了大规模精简和改善,以前使用的标准财务附件以及项目和方案表合并成为统一财务附件(UFA)。必填项目数量因此减少了 70%。

20. 2014 年报告模板有很大的实质性和结构性改变,这不可避免地对数据分析造成了影响,包括对分析框架、数据导出和不同数据库之间的接口的修改,新老数据集之间的断层。深入改变统一财务附件的实质和结构不仅会进一步产生技术和财务影响,也会进一步削弱趋势分析能力。

21. 在另一方面,统一财务附件数据录入的电子模板可加以改善。例如,为使资金承诺在内部和外部资金来源之间有效地分离,可在报告系统中预置下拉菜单;为便于对比并可视化处理当前与历史数据集,可引入更多数据挖掘功能。这些改进符合审评委在其第十三届会议上提出的建议。

22. 第 14/COP.11 号决定请全球机制根据各报告实体遇到的困难,探索获得诸如基金会、企业、金融行业和民间社会组织等创新资金来源的资金流和投资的可能性,并向缔约方会议第十二届会议递交提案。

23. 然而,迄今为止,尚无全球参考数据库可以捕捉所有资金流,包括受影响国家缔约方的国内资金流和私人资金流。相关双边援助数据最权威的信息源是贷方报告制度(CRS)及有关荒漠化的官方发展援助(ODA)子数据库,后者由经合组织发展援助委员会(发援委)维护。但应注意以下差别:

(a) 捐助方:某些《防治荒漠化公约》发达国家缔约方不是发援委成员(45 个中有 17 个),因而未纳入贷方报告制度;

(b) 受援方:某些《防治荒漠化公约》受影响国家缔约方不在发援委官方发展援助受援方清单中(168 个中有 29 个);6 个发援委官方发展援助受援方不属《防治荒漠化公约》缔约方;

(c) 报告周期:《防治荒漠化公约》与发援委的报告周期并不同步。《防治荒漠化公约》报告覆盖两年时间,贷方报告制度包含的则是年度化数据。更加重要的是,贷方报告制度将发布去年的数据,时间晚了将近一年,因为要进行严格的数据完整性审查与数据源核查(例如 2014 年的最终数据将于 2015 年 12 月公布)。

24. 因此, 由于上述区别, 采用经合组织官方发展援助有关荒漠化的统计不能全面地评估从发达国家缔约方到受影响国家缔约方的所有双边流动。此外, 由于《防治荒漠化公约》与经合组织的报告周期并不同步, 资金流审评只能以两年期中的第一年为基础。然而, 为了最大限度地发掘两套系统的合力, 不妨考虑利用从贷方报告制度中提取的相关数据, 以便既是发达国家缔约方也是发援委成员的国家向《防治荒漠化公约》报告双边援助流动。这符合第 14/COP.11 号决定的要求。

五. 调整报告程序, 包括对编制报告的资金支持

25. 上次报告活动请受影响国家缔约方和发达国家缔约方就若干报告程序问题提出意见, 特别是在以下方面: 用于编制报告的财政资源、参加此项工作的人力资源数量、在数据汇编方面是否具备充分的知识、国内利益攸关方配合或自行实施的协调和信息核证工作, 以及参与和磋商。共计 157 个受影响国家缔约方和 31 个发达国家缔约方提供了此类信息, 但并非所有问题都得到了全体缔约方的答复。

A. 供资

26. 缔约方³投入近 760 万美元用于 2014 年报告活动。平均每个缔约方为国家报告花费 45,709 万美元, 基本相当于上次报告活动中提到的数额⁴。按此趋势可得出结论, 业绩指标和资金流报告所需资金平均为 5 万美元。这恰巧等于全球环境基金(环境基金)在联合国环境署(环境署)伞形项目下为扶持性活动(包括报告和行动方案的协调)划拨的款额。

27. 尽管报告工作得到环境基金的支持, 很多受影响国家缔约方仍称缺乏进行适当监测和报告的资金。63%合格的受影响国家缔约方说它们不能指望充足的财政资源, 而 33%则表示此类活动不存在资金短缺的问题(4%未作答复)。在次区域一级, 2014 年作出报告的次区域机构中有三分之二告知秘书处有充沛资金履行报告义务。

28. 缔约方的具体反馈意见突显出这样一个问题: 财政资源和预算支持不足, 是适当的国家监测系统缺位的原因之一。其他缔约方则强调需要技术转让, 尤其需要对此类监测系统的建立给予技术支持。

29. 除了向缔约方提供财政支持外, 报告率高(收到的报告中有 95%来自受影响国家缔约方)的原因当然是环境署经由环境基金资助的全球支助方案提供的技术援助。《公约》机构也对该方案予以捐助⁵。第 13 届审评委员会会议审议时强调, 需要一个后续方案, 使缔约方能就进展指标的报告承担更多的责任。

³ 有两个国家报告的数据被认为失之偏颇, 因而计算时未予采纳。出于计算之目的, 欧元兑美元汇率定为 1.13。就上述报告程序问题作出答复的报告国数量为 157 个。

⁴ 在上一次报告活动中, 受影响国家缔约方提交了 71 份报告, 投入资金总额为 350 万美元。

⁵ 秘书处和全球机制分别各向全球支助方案提供了 609,640 美元和 372,388 美元的实物捐助。

B. 人力资源

30. 根据上一轮报告中提供的信息，平均每个受影响国家缔约方有 25 人参与国家报告的编制；发达国家缔约方则是 9 人。

31. 一些缔约方称，尽管组织了培训，也提供了技术援助，但仍然缺乏人力和受过培训的员工，技术资源也不够。鉴于下轮报告进程需对进展指标信息进行汇编，因此，要保持现有报告率并保证提供的信息的可靠性，深化培训和能力建设是关键。

C. 知识

32. 在上次报告活动中，绝大多数国家(76%)称它们具备报告所需的科技知识。一些缔约方认为，重要的是掌握数据、信息和数据集，例如关于荒漠化/土地退化和干旱的基线数据，并且保证报告的精确度提升。此外，不少缔约方明确指出，缺乏结构合理的荒漠化/土地退化和干旱监测系统帮助持续监测信息。究其原因，是没有充足的技术设备和资金。

D. 协调

33. 总体而言，在所有提交报告的缔约方中⁶，有 75%对报告过程中相关部委为使报告全面、连贯而做的协调工作表示满意。本次报告活动中的协调程度与上次持平，说明国家一级和若干机构之间的协调被认为是重要且有用的。

34. 一些缔约方提到相关利益攸关方和供资机构缺乏协调；一些则认为重要的是搭建一个能发挥职能的制度框架来协调有关荒漠化/土地退化和干旱的行动。

E. 参与、磋商及核证会议

35. 绝大多数受影响国家缔约方(87%)表示，在报告过程中采用参与式或协商式方法使所有相关利益攸关方都参与。上述国家缔约方中的大多数于 2014 年召开核证会议，以确保在报告过程中纳入利益攸关方的意见，与前几次报告活动相比有显著的增加。这表明国家一级磋商在倍受注意，报告过程中也有了一种问责和透明的意识。

36. 另外值得一提的是，次区域组织的所有报告均由参加的受影响国家缔约方进行了核证。

F. 能力开发

37. 作为全球支助方案的部分内容，就修订的报告要求、方法和工具向缔约方提供了培训和技术援助，以便为 2014 年报告工作做准备。培训最初开展了一系列“师资培训”讲习班，之后为受影响国家缔约方的国家联络点与报告官员组织了七期次

⁶ 两个受影响缔约方/发达国家缔约方在各自报告中表述有别，因而重复计入。

区域讲习班。此外，另为发达国家缔约方举办了一期培训班。共有来自 142 个国家缔约方的 262 位官员参加培训。

38. 除培训外，还通过服务台和几位区域顾问为国家缔约方提供培训和技术援助。这些区域顾问在国家报告的汇编、审核与最终提交方面均有长期向各国提供咨询的经验。

39. 尽管全球支助方案对 2014 年所提交的报告数量和质量均有积极影响，但报告时间安排，特别是截止日期，必须进行两次调整，国家缔约方才得以圆满完成报告工作。前几个报告周期亦是如此，由此可见，国家(包括接受培训、汇编必要信息、检查信息质量、核证并提交国家报告等)所需时间被低估。缔约方不妨考虑将此问题纳入 ICCD/CRIC(14)/10 号文件提出的报告和审评程序精简工作。

六. 结论和建议

40. 通过分析 2014 年缔约方提出的反馈意见，可以看出必填项目和业绩指标大幅减少，但缔约方在业务目标报告上仍有困难。

41. 按照缔约方会议的要求，资金流报告要求也大为简化。在此情况下，深入简化会产生额外的技术和财务影响，并进一步削弱趋势分析能力，因此不建议这样做。在另一方面，可对用于资金数据录入的电子模板进行适当改进，以优化诸如数据挖掘等工作。

42. 由于尚无全球参考数据集可以捕捉所有资金流，包括国内和私有部门资金流，所以只能汇编有关荒漠化的双边援助流方面的部分统计数据，而这种统计数据是用经合组织贷方报告制度收集的。然而，这样做无法全面、及时地评估从《防治荒漠化公约》发达国家缔约方到受影响国家缔约方的所有双边流，因为捐助方和受援方数量有差别，且报告周期不同步。迄今为止，就用以支持《公约》执行的资金流而言，统一财务附件仍是最为全面的数据源。

43. 全球支助方案受环境基金资助、由环境署实施。通过该方案提供服务进行能力开发，对报告进程十分有益。在执行机构和《公约》机构的密切合作下，受影响国家缔约方和发达国家缔约方的报告提交率堪称史无前例。鉴于即将开展的报告工作侧重于进展指标，深化能力建设措施将成为下个两年期圆满完成报告和审评进程的关键考量。

44. 报告可交付成果的时间安排仍是制约因素。缔约方不妨考虑调整报告时间表，以留足时间开发优质的报告工具并汇编所需信息。

45. 关于参加报告的人力资源和履行报告义务的现有知识，缔约方反馈的信息说明许多国家尚未彻底实现《防治荒漠化公约》报告的制度化，主要还是依赖临时和/或外部援助。

46. 综上所述，并结合 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7、ICCD/CRIC(14)/8 和 ICCD/CRIC(14)/10 号文件中的结论和建议，第 12 届缔约方会议可考虑以下建议：

(a) 请秘书处酌情与全球机制磋商，以：

(一) 改善资金数据汇编所用的电子模板，以使资金承诺能够在内部和外部资金来源之间有效地分离，视情况使其他各种数据挖掘功能能够有效分离，并促进当前与历史数据集的对比和可视化处理；

(二) 把贷方报告制度用作参考数据库，以便利于既是经合组织发援委成员也是发达国家缔约方的国家能够就《防治荒漠化公约》报告周期的第一年提交关于双边援助流的报告；

(三) 在《防治荒漠化公约》网站和执行情况业绩审评和评估制度门户网站上发布关于资金流报告的拟议调整以及它们的工具和指南，以便缔约方提出反馈意见；

(b) 请缔约方借助下个两年期的《公约》正式会议，包括附属机构届会和区域执行附件会议，讨论报告工作的方法问题、模板、工具和手册，并就此向秘书处和全球机制提供反馈；

(c) 推迟下次报告活动，直至敲定报告方法且向缔约方提供了修订的报告工具；

(d) 吁请环境基金继续提供支持，以帮助受影响国家缔约方履行《公约》规定的报告义务；

(e) 请缔约方加快确立程序和方法的进程，以便协助联络点持续监测《公约》的执行情况。

47. 本文件的附件载有秘书处和全球机制开展上文第 47(a)段中部分活动所需经费的估算数额，经费出自预算外资源。

附件

财政影响

下表列示依照本文件第 47(a)段中的建议开展活动而要求预算外资源提供的预算，以及其他可能已知的资金来源。下述活动仅在所需经费及时到位的情况下方才开展。

表
活动、成本估算和可能资金来源

活动	成本(欧元)	可能资金来源
秘书处和全球机制改善资金数据汇编所用电子模板， 以使资金承诺能够在内部和外部资金来源之间有效地分离，视情况使其他各种数据挖掘功能能够有效分离，并促进当前与历史数据集的对比和可视化处理	56 000	56,000 欧元出自当前全球支助方案项目预算。 仅当后续全球支助方案得到环境基金资助或其他自愿捐款的情况下，方才进一步加以改善。
全球机制把经合组织/发援委贷方报告制度用作参考数据库，以便利于既是经合组织发援委成员也是发达国家缔约方的国家能够就《防治荒漠化公约》报告周期的第一年提交关于双边援助流的报告。	160 000	仅当后续全球支助方案得到环境基金资助或其他自愿捐款的情况下，方才开展这一活动。
预算外资源总额	216 -	