



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(2)/5
20 June 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

《公约》执行情况审评委员会

第二届会议

2003年8月26日至29日，哈瓦那

临时议程项目3(b)

全球机制

根据《公约》第21条第7款，审评全球机制的政策、
运作方式和活动以及向其提供指导意见的情况

秘书处的说明

《公约》第21条第7款规定，缔约方会议应在其第三届常会上，考虑到第7条的规定，审查按照第4款向其负责的全球机制的政策、运作方式和活动。根据该审查，缔约方会议应考虑和采取适当行动。缔约方会议在第9/COP.3号决定中决定，对全球机制的政策、运作方式和活动的第二次审查将于2003年在缔约方会议第六届会议上进行。应第五届缔约方会议主席的请求，对全球机制进行了独立评价，评价结果见于本文件。

摘 要

《联合国防治荒漠化公约》(《公约》)缔约方会议主席请求对全球机制进行独立评价。评价组继而开始案头审查,编写问询表,进行访谈,分析现有资料。为避免重叠和确保效率,评价组与世界银行发展赠款机制评价组合作,就今后工作交换了意见。本报告系统分析缔约方会议的决定和全球机制的活动文件,评估全球机制运行的环境,审查与全球机制有关机构的作用,提出一系列详细建议。

全球机制活动情况独立评价的主要结论如下:

- (a) 全球机制从缔约方会议接受了许多有关其任务的定义和指示,其中有些明显相互矛盾;
- (b) 全球机制是在官方发展援助停滞不前、发达国家对《公约》缺少明确承诺和发展中国家没有把《公约》放在优先地位的情况下进行工作的;
- (c) 全球机制选择将活动集中于需求方面,既支持编制国家行动方案,将国家行动方案纳入发展中国家缔约方发展战略的主流。同时,它在双边或多边捐助方中间开展的活动不多,在非官方发展援助/非多边资金来源方面几乎没有开展任何活动。全球机制将资源集中于与进程有关的活动,激励或侧重注意发展中国家缔约方的需要,得到许多缔约方的赞许。然而,它没有能够筹集到新的资金来源。

未来的工作

在官方发展援助流动停滞不前的背景下,全球机制应该修改自己的优先事项和运作方式,通过进一步融合加强与国际农业发展基金(农发基金)的关系,通过联合工作方案加强与《公约》秘书处的关系,通过提出重点要求和建立全球网络加强与促进委员会的关系。它还应该重新启动与非政府组织的关系。此外,全球机制必须重视筹资等式的供给一方,促请双边和多边机构履行《公约》承诺,探索私营部门、基金会和非官方发展援助/非多边捐助者的未开发资源,包括新兴起的碳交易资金。

如果将《公约》视为发展公约而不是环境公约,如果全球机制重视开辟多种资金来源,如果全球机制开始将资金调配到实质性活动而非与程序有关的活动,《公约》介入者较明确的认识就将提高全球机制的效率。

全球机制伙伴还可保持它们的支持水平,提高全球机制的相关性和影响。

- (a) 东道机构应该切实地纳入全球机制，履行每年通过支持国家行动方案相关项目为执行《公约》拨款 1 亿美元的承诺；
- (b) 发达国家必须便利《公约》利用全球环境基金的资金；
- (c) 发展中国家必须评估其利用环境机构获得官方发展援助的相关理由；
- (d) 缔约方会议应该重申，《公约》是一个发展工具，符合《新千年宣言》义务、可持续发展问题世界首脑会议的方针和世界银行减贫战略文件的原则；
- (e) 促进委员会成员应制订支持全球机制的系统战略。

目 录

	<u>页 次</u>
一、背景资料.....	5
二、方 法.....	5
三、全球机制在公约框架内的任务.....	6
四、全球机制的运作方式.....	7
五、全球机制面对的筹资环境.....	9
六、全球机制所处的体制框架：伙伴关系和合作.....	11
七、展望未来：回到基本问题——资源筹集.....	14
八、评估《公约》介入者的作用.....	17
九、结论和建议.....	18
 <u>附 件</u> ：	
一、参考文献.....	21
二、与利害关系方磋商情况概要.....	22

一、背景资料

1. 《公约》第 21 条 4 款规定，全球机制是为增加现有资金机制执行《公约》的效力和效率而建立的。它的任务是促进“向受影响发展中国家缔约方以赠款、减让和/或以其他条件筹集和输送实质性资金资源的行动，包括技术转让”。全球机制的职责范围(第 21 条第 5 款)具体说明了它的实际任务。

2. 根据《公约》第 21 条第 7 款，缔约方会议应在其第三届常会上审查全球机制的政策、运作方式和活动。为此，第三届缔约方会议根据农发基金总裁提交的报告，进行了第一次审查(ICCD/COP(3)/11)。报告评估了全球机制在报告所述期间的活动，以便利缔约方会议审议。报告还提出一些建议，包括全球机制业务战略和与主要利害关系方关系的建议。第 9/COP.3 号决定阐述了这些建议，并规定 2003 年第六届缔约方会议再次进行审查。

3. 本独立研究就是在这一背景下进行的，旨在向缔约方通报它进行第二次审查需要了解的全球机制的政策、运作方式和活动。预计缔约方会议将利用可以获得的所有信息进行这次审查，包括农发基金总裁每年提交缔约方会议的年度报告。本报告是在缔约方会议主席的支持下编写的。按照惯例，全球机制应该向第六届会议提交一份活动报告。

二、方 法

4. 在完成这项任务过程中，按照评价职责范围，由 Pierre Marc Johnson 先生(主评价员)、Youba Sokona 先生(评价员)和 Karel Mayrand 先生(顾问)组成的独立评价组，决定与世界银行发展赠款机制评价组相互合作，取长补短。作出这一决定，是为了避免审查进程的重叠，提高数据收集效率，共享数据库，交流全球机制前瞻性活动的分析概念。

5. 根据本研究所适用的职责范围的要求，首先分析了各种文献，将《公约》第 21 条所述全球机制的任务及缔约方会议的有关决定与全球机制的活动和运作方式进行比较。分析的目的是评估全球机制活动的相关性和影响，以及全球机制建议以来运作方式的适合性、可持续性和足够性。

6. 此外，在评价过程中与利害关系方进行了大量磋商，评估全球机制活动的相关性和影响，征集它们对全球机制作用和活动的看法。两个评价组使用的方法都

是向所有《公约》联络点征询意见，向它们发送简明问询表和对有关国家和机构利益相关方进行访谈。选择国家利害关系方时，着意保持区域代表性的平衡。除《公约》联络点外，还征询了各国家利害系统方包括非政府组织的意见。在采访国家利害关系方之前，先发去问询表。

7. 总共向《公约》联络点发出了 141 份简明问询表，收到了 32 份答复；发出了 43 份综合问询表，收到了 20 份答复。进行了 117 次访谈，对象有用户国、双边和多边捐助机构、全球机制工作人员、《公约》秘书处、缔约方会议主席团成员、《公约》执行情况审评委员会(审评委)主席团成员、促进委员会成员和其他利害关系方。磋商摘要见本报告附件。

三、全球机制在公约框架内的任务

8. 《公约》第 21 条所述全球机制的任务、作用和职能，在缔约方会议一系列决定中得到了进一步阐述和澄清。准确地说，《公约》第 21 条第 4 款对全球机制的核心任务作出以下规定：

“为了增加现有资金机制的效力和效率，兹建立一项全球机制以促进向受影响发展中国家缔约方以赠款、减让和/或以其他条件筹集和输送实质性资金资源的行动，包括技术转让。全球机制在缔约方会议授权和指导下进行工作，并对其负责。”

9. 鉴此，第 24/COP.1 号决定明确了全球机制的职能，重申全球机制的任务是促进各种行动，筹集和输送实质性资金，增加现有资金机制的效力和效率。第 24/COP.1 号决定提出了全球机制以下四项核心职能：

- 1) 收集和散发信息；
- 2) 根据请求，提供分析和咨询意见；
- 3) 促进各项有利于合作和协调的行动；
- 4) 促进资金资源的筹集和调配。

10. 被征询的绝大多数利害关系方认为，在四项职能中，第四项职能即筹集和调配资源最为重要，其次是第三项职能和第一项职能。第二项职能在利害关系方的排序中得分最低。

11. 第 25/COP.1 号决定提出了全球机制应予遵循的一系列核心业务原则。第一项原则是全球机制不仅应该以需求为主导，而且应该积极满足缔约方的需要和重点。其他的业务原则要求全球机制：

- 以资金问题为方向(包括技术转让资金)；
- 不重复现有机制和设施，但增进其价值；
- 不垄断，而是争取促进多来源、多渠道筹资方法；
- 针对正在出现的机会高度灵活地展开业务活动；
- 精简有效，依靠其他机构。

12. 《公约》第 21 条和第一届缔约方会议继而作出的决定都认为，全球机制是一个为执行《公约》调配财力资源以提高现有来源效力的中介人/促进人。这些决定要求全球机制在供方(捐助方)与求方(受影响的发展中国家)之间发挥中介作用。一些相关者在调查和访谈中表示，全球机制没有按照缔约方会议的原有设想为自己定位，而是选择了偏重求方。

13. 后来各届缔约方会议的决定和建议将这些职能和原则进一步具体化。它们强调，应该支持受影响的发展中国家的需要，特别是编制和执行作为《公约》重要工具的国家行动方案的需要。

四、全球机制的运作方式

14. 全球机制建立时所面临的，是在获得新的、额外资源方面将面临的挑战之一，也是对有限机构基础的挑战。全球机制 1998 年底启动，随着工作人员不断到位，才逐步开始运行。全球机制的人力资源在 2002 年才全部配齐，共有长期专业人员 15 名，其中 9 名由缔约方会议缴款支付工资。这一近期的逐步体制发展是评估全球机制成立之后所产生作用的一个重要方面。

15. 全球机制成立时，已有 16 个受影响的发展中国家缔约方制定了国家行动方案。此后，又有 47 个公约缔约方完成了国家行动方案，一些缔约方向全球机制提出了援助请求。自 1999 年以来，全球机制收到了近 100 份关于请求协助制订国家行动方案、分区域行动方案和区域行动方案的函文，满足这些请求对这样一个新机构构成了重要挑战。大多数受访者认为，全球机制没有能够及时地应对所有请求，有些受访者怀疑全球机制是否有能力满足这么多需求。

16. 全球机制应对援助需求的努力，最终通过了一项业务战略。按照缔约方会议第 9/COP.3 号决定的要求，向第四届缔约方介绍了这项业务战略。业务战略围绕三个“主轴”即需求、供应、拓展进行组织，打算分别介入三个“主轴”分别，促进供求之间的匹配。

17. 评价全球机制活动所作的分析表明，全球机制将大部分资源投在需求方面。如此决定，是因为在没有充分将国家行动方案纳入国家和部门规划框架之前，它估计大多数受影响发展中国家的政策环境不利于吸引资金投入《公约》项目。按照这一评估结果，全球机制决定将宣传和加强国家行动方案这一政策工具作为其战略的基石。

18. 全球机制活动以三个业务概念为基础：建设伙伴关系、纳入主流和倍增效应。具体而言，是通过以下三类活动实施这些原则和战略：

- 收集和传播信息；
- 支持扶持性活动；
- 提供催化资金。

19. 全球机制致力于履行信息中介人的职责，为此开发了土地退化融资信息搜索引擎。这一搜索引擎是“一个互动的知识管理系统，用于搜索、收集和传播《公约》融资信息。”全球机制还发起一系列扶持性活动，支持国家行动方案的制订，通过纳入主流的活动促进国家行动方案的实施。为此，全球机制编制了《伙伴关系建设和资源筹集统一路线图》。《路线图》是一种支持受影响的发展中国家动员利害关系方、将防治荒漠化纳入国家战略发展框架和制定防治荒漠化优先领域适当融资机制的方法。

20. 路线图办法预计将改进融资环境，有助于受影响发展中国家吸引大量资金。但没有足够证据表明，这一办法在资源筹集方面取得了具体成果。受访的一些利害关系方认为，路线图办法属于资源密集型办法，按全球机制现有人员和资源水平长期而言无法维持。此外，许多受影响的发展中国家利害关系方说，这一办法为它们执行《公约》的努力增添了负担。

21. 全球机制还以从自身预算中提供催化资金的方式介入。这种介入的设想是，催化资金可产生倍增效应，吸引大量投资。全球机制设想，倍增效应可以按实质

性投资来衡量，首先可带动融资环境质量的改善和融资数量的增加。全球机制还利用它的资源支持环境资金可以供资的项目。

22. 得到全球机制支持的受访者对所提供的服务一般表示满意，尽管多数提到，全球机制的介入没有筹集到实质性活动的资源。有些受访者强调，全球机制没有能够及时、一贯地提供服务。多数受访者对与程序事项有关的供资是否相关和影响如何表示怀疑。

23. 利害关系方的普遍看法是，尽管全球机制作出了不懈的努力，但没有找到自己的位置，而是超越原有核心任务扩大自己的服务和活动范围。缺少重点和战略远见表现在全球机制在 1998 年成立五年后尚未制定出自己明晰、简洁的业务计划。

五、全球机制面对的筹资环境

24. 虽然《公约》常被看作是一项环境公约，但从利害关系方交谈中可以看出，发展机构日益认识到《公约》本质上是一项可持续发展公约，即有关土地退化与农村干旱地区贫困之间关系的公约。可持续发展问题世界首脑会议在《执行计划》中称《公约》是消除贫困的战略手段之一。报告要求“提供充足和可预测的资金，执行《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，作为消除贫困的首要工具之一”(A/CONF.199/20)；

25. 除了具有这一环境和贫困重点外，《公约》实质上是一项旨在自下而上号召对贫困干旱社区伸出援助之手的公约。它的几项条款赞成这一看法，提到了与利害关系方磋商和调动它们的积极性，非政府组织积极参与，国家行动方案的制订和实施采取全面参与方针。这些特点使《公约》成为干旱地区与贫困和土地退化做斗争的工具。

防治荒漠化活动资金流入概况

26. 尽管《公约》作为一个保护环境和消除贫困的战略工具有着自己的优势，但过去十年防治荒漠化活动获得的资金数量有减无增。这一停滞不前的局面与官方发展援助的总体趋势大同小异。2002 年，经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会成员报告说，集体承诺的官方发展援助数额为 570 亿美元(经合组织，2003)。以名义价值计算，官方发展援助的流入额过去十年呈停滞状态。

27. 根据发展援助委员会成员提交可持续发展问题世界首脑会议的一份报告，1998-2000年期间18个发展援助委员会成员向2,814个防治荒漠化项目提供资金22亿美元(经合组织，2002)。这些项目主要涉及供水、农业、林业、环保和农村发展。从这一数目可见，流入受荒漠化影响国家的双边官方发展援助资金平均每年为7亿美元。三个国家——德国、荷兰和日本——占承诺额的70%。此外，大部分官方发展援助是在《公约》框架之外流入的。实际上，2,814个防治荒漠化项目中，943个直接针对《公约》问题的项目无一提及国家行动方案。

28. 1996-2001年期间，专用于防治荒漠化活动的资金约有75%是多边金融资金调拨的(经合组织，2000)。这五年，多边金融机构为防治荒漠化活动拨款200多亿美元，占援助总额的22.4%，而同期双边捐助方的拨款只占3.3%。私营部门、非政府组织和私人基金援助防治荒漠化活动的资金仅占1%(经合组织，发展援助委员会，2002)。

29. 捐助界通过对秘书处和全球机制的支持，推动了《公约》的体制建设。它们为行政开支提供了资助，还资助了讲习会、研讨会或外部顾问工作等专门活动。1998年至2002年对全球机制第二账户和第三账户的自愿捐款总额为1,207.1万美元，2002年为410万美元。

30. 尽管《公约》进程不断获得支持，但受荒漠化影响领域实质性活动获得官方发展援助的总体趋势没有变化。实际上，《公约》生效已逾六年，全球机制创立也有五年，但向受影响的发展中国家的防治荒漠化活动提供的资金没有任何增加。此外，许多受访的利害关系方表示关切对国家行动方案执行的支持没有达到预期目标，这些情况阻碍了《公约》的可持续进展。

流向干旱地区的官方发展援助资金有减无增的原因

31. 流向防治荒漠化活动的官方发展援助资金有减无增，可能有几个原因。第一，《公约》没有明确要求新的、另外的资源。它只要求“筹集实质性资金资源，包括赠款和减让贷款，以便支持执行防治荒漠化和缓解干旱影响的方案。”(第20条第2款(a)项)。期望值提高了，但没有落实。

32. 第二，《公约》只是为农村干旱地区发展活动输送援助资金的多种机制之一。经合组织发展援助委员会公布的数据显示，为防治荒漠化活动拨付了一些资金，

但通常是在《公约》框架之外进行的，与国家行动方案没有正式联系。这一结果说明，《公约》在经合组织国家内的主流化宣传尚未完成。可以有把握地说，《公约》已传达到发展机构的政策层，但还没有深入到区域机构或国别办事处。

33. 受影响发展中国家的情况与发达国家的情况类似。事实上，它们与捐助者交流时，在重点项目中鲜有提及荒漠化或国家行动方案，表明多数受影响发展中国家的规划和发展部门对《公约》缺少明确认识。这一发现在与双边和多边捐助机构的磋商中得到了印证。

34. 最后，如果《公约》主要被看成一项环境公约，则减少了其作为发展和减贫工具的吸引力。反之，如果《公约》被视为一项发展公约，由与发展资金无缘的政府环境机构管理又会令当事方遭遇尴尬。这一情况限制了一项重要资金来源的利用，发展资金虽然不是主要用于环境问题，但若更多地引向《公约》框架，可以对干旱地区的发展产生重大影响。

35. 这些因素汇集到一起，阻碍了筹集大量资金用于《公约》的执行。不是，《公约》陷入一种困境。一方面，受影响发展中国家向它提出了许多资助国家行动方案制定或执行的请求，另一方面，《公约》执行可利用的资源很少。此外，尽管多数国家行动方案很有价值，是相关各方大量磋商产生的战略政策文件，但在捐助机构眼中很少或无一可成为合适的融资文件。

36. 事实上，国家行动方案活动还必须在发展中国家一级以及在捐助方一级与其他优先项目竞争资金。因此，全球机制的有限资金来源是处于一个大量人力资源和专门发展机构已拓展并占领的领域。鉴于这一情况和全球机制的业务战略，它的介入在筹集防治荒漠化实质性活动资金方面取得的具体和显著成果十分有限。

六、全球机制所处的体制框架：伙伴关系和合作

37. 全球机制运行于一个复杂的体制环境之中，这一体制环境对合作和协同行动具有重大影响。《公约》创立了一个符合其本意的精干、高效的文书，旨在为实现《公约》目标而促进、培育和实际利用各种手段筹集更多的资金。上述特点是确定全球机制在现有体制结构中的业务作用即定位的中心要素。此外，鉴于它的规模不大和任务性质，全球机制必须加强协同作用和伙伴关系，以便在资源筹集和效率上产生最大影响。

全球机制在农发基金中的地位

38. 《防治荒漠化公约缔约方会议与国际农业发展基金关于全球机制模式和行政业务的谅解备忘录》(ICCD/COP(3)/10)规定,“全球机制在基金内具有单独身份,与此同时它将是基金总裁直接领导下的基金结构的一个组成部分。”全球机制与农发基金之间的有机联系是全球机制的核心特点和重要财富。

39. 《联合国防治荒漠化公约缔约方会议与国际农业发展基金关于全球机制模式和行政业务的谅解备忘录》(ICCD/COP(3)/20/Add.1)还规定,“全球机制将在缔约方会议的授权之下运作并彻底对会议负责”。《谅解备忘录》原则提出了全球机制的报告义务,对此应该加以进一步细化,以便缔约方密切审查和监督全球机制对筹集和调配大量财力资源的影响。基准、时限和指数在这方面可能有用处。

40. 农发基金 1997 年提交第一届缔约方会议的代管全球机制的订正提案中,提议从支持《公约》进程的借款方案中拨款 1 亿美元。它在提案中说,农发基金将从每年对旱地资金援助总额 2 亿 5 千万至 3 亿美元中拨出 1 亿美元,并指定体制能力,与其他捐助方对国家行动方案以及与其有关的项目上投资。这笔 1 亿美元的款额可望从其他资金来源筹集到 1 亿至 1 亿 5 千万美元的资源。”这一提案迄今尚未完全落实。

41. 在成立后的几年间,全球机制认为农发基金是一个合适的、负责任的东道机构。然而,由于方案融合方面的困难,农发基金承诺的资源数量较低。全球机制进一步融入农发基金的结构后,将加强彼此之间的有机联系,增加资金的承诺数额。

全球机制与《公约》秘书处的关系

42. 从《公约》1996 年 12 月生效到全球机制 1998-1999 年开展活动,《公约》秘书处一直负责为受影响发展中国家缔约方编制国家行动方案提供支持。在这方面,它向讲习会、研讨会和国家行动方案编制进程等扶持性活动提供资金和技术援助。秘书处的努力,有助于发起编制国家行动方案的进程,动员受影响的发展中国家执行《公约》

43. 虽然《公约》对秘书处与全球机制的任务作出了明确的规定,但全球机制业务启动后在职责和活动中,特别是在对编制和执行国家行动方案给予资金和技术支持上,与秘书处有某些重叠。有鉴于此,《公约》利害关系方对两个组织的作用

有些混淆，认为彼此协调不够。经过一个时期的调整，这一情况有所变化，秘书处与全球机制之间的业务合作去年大大改善。

促进委员会

44. 促进委员会是为协调全球机制伙伴机构提供的支持而设立的。¹ 具体而言，促进委员会的作用是协助和指导全球机制发展自己的业务和范围，鼓励全球机制的支持机构进行合作，促进彼此间的系统联系(ICCD/COP(1)/11/Add.1)。促进委员会及其成员在支持全球机制履行《公约》第 21 条第 4 款所述任务上集体或单个起着中心作用。然而，受访的利害关系方包括促进委员会成员普遍认为，促进委员会没有充分发挥自己的作用，迄今为止主要持等待观看的态度。

45. 若增加促进委员会的支持力度，需要加强方案融合，也需要成员机构坚定地承诺促进更多的资源流入干旱地区。促进委员会可以在自己的职责范围内，设法加强成员组织之间在防治土地退化活动方面的业务协同和方案融合，以便将《公约》及全球机制的工作纳入从决策机构到实地部门的活动中。全球机制还可与金融机构结成伙伴关系，与环境基金的执行机构密切合作，开发与环境基金“土地退化窗口”有关的行动和项目。

双边捐助方

46. 双边捐助机构是全球机制的重要资金来源。它们通过土地退化活动和直接支持《公约》执行来推动防治荒漠化的斗争。自《公约》生效以来，双边捐助方向全球机制、《公约》秘书处和受影响的发展中国家缔约方提供了一些资金资助与利益相关方的磋商和其他扶持性活动，从而支持国家行动方案和分区域行动方案的制订。因为这一参与，六年中才有 63 份国家行动方案的问世。

47. 然而，经合组织发展援助委员会的数据显示，为实施与《公约》有关项目输送现有双边官方发展援助资源的工作没有达到预期目标，表明《公约》的主流进

¹ 促进委员会由以下机构组成:世界银行、各区域银行、联合国环境规划署(环境署)、联合国开发计划署(开发计划署)、国际农业发展基金(农发基金)、国际干旱地区农业研究中心、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业研究协调组、全球环境基金(环境基金)和《公约》秘书处。

程在多数经合组织发展机构尚未完成。全球机制可与捐助国伙伴进行合作。探讨如果将《公约》目标和战略从决策层传达到业务部门。

48. 还可以加强捐助方之间的合作和协同努力。鉴于官方发展援助资源有减无增，对流入防治土地退化活动的双边官方发展援助资金进行整合，可以增加现有资金的效果。全球机制可以与捐助国伙伴进行合作，强化各种行动，促进受影响的发展中国家缔约方缔结多边伙伴关系协议，以此表明对《公约》的坚定承诺。

七、展望未来，回到基本问题—资源筹集

49. 《公约》生效已愈七年，全球机制创立也近五年，现在可以从为执行《公约》筹集资金的工作中汲取一些教训。实际上，看来最重要的是对那些可能增加《公约》执行资金水平的战略和方针进行前瞻性分析。全球机制如果采取创新和战略性办法，在增加执行资金流动方面可以发挥关键性作用。

重新认知《公约》

1. 一项可持续发展公约

50. 在生效的头几年，《公约》因实质上被看作是一项环境公约而遭遇挫折。可持续发展问题世界首脑会议明确指出，它是一项旨在推动可持续发展的公约，是农村干旱地区通过防治荒漠化与贫困作斗争的重要工具。鉴此，全球机制应该与促进委员会成员和双边捐助机构合作，努力为与《公约》有关的项目争取发展资源。

2. 将重点放在供资方

51. 《公约》正式承认，受影响的发展中国家与贫困和土地退化斗争需要大量资金。《公约》还指出，这一需求主要依靠现有官方发展援助资金来解决。所以，全球机制必须“增加现有资金机制的效力和效率”(第 21 条、第 4 款)，在传统的官方发展援助之外筹集新的、额外的资金。

52. 迄今为止全球机制将重点放在筹资等式的需求一侧，设法改善受影响发展中国的政策环境，为筹集《公约》执行所需要的资金创造条件。为此，它将大部分资源用在所谓的主流化宣传和绘制路线图活动上，借以支持国家行动方案的调整

和提升。这种以程序为主的战略被证明是资源密集、影响有限的战略，无法长久持续下去。全球机制应该调整这一战略和资源的利用，为产生最大的效益而聚焦于供资方面，让受影响发展中国家自行负责将国家行动方案纳入国家规则和发展活动的主流。

3. 从程序到实质性行动

53. 与贫困和土地退化作斗争，需要改进耕作和放牧方式，灌溉、自然资源的使用和土地管理。这也意味着增强社区能力和促进地方发展。在受影响发展中国家开展这些活动势在必行。现在比以往任何时候都更有必要切实有效地向这些国家输送资金。因此，需要将《公约》置于发展领域之中。所有《公约》合作伙伴，包括全球机制、秘书处、促进委员会成员、缔约方会议、审评委、发达国家和受影响的发展中国家缔约方以及非政府组织都有义务参与这项事业。

建设合作伙伴关系

54. 在预期对全球机制重新定义和明确认识《公约》是一项发展工具而不是严格意义上的环境公约后，应该有力推动《公约》的执行。不仅应该立即将现有官方发展援助资源引向防治荒漠化活动，而且应该从非政府组织、私营部门和基金会筹集新的资源。需要在程序活动资金之外，集体努力为《公约》实质性执行活动调动资金。加强和深化全球机制与其他《公约》行为者之间的有效合作伙伴关系在这方面十分关键。

1. 更深入地融入农发基金

55. 全球机制因与东道机制农发基金的关系，处于十分有利的地位。它应该很好利用这种亲密关系，在资源调配和方案制定中与农发基金密切协作。农发基金向全球机制提供机构支持，为这一新机构的建立所作贡献颇多。它应该与全球机制更密切合作，发展有机联系，通过全球机制与它的协同行动，积极协助全球机制筹集资源。在这方面，农发基金应该充分履行每年通过支持与国家行动方案有关项目向《公约》拨款 1 亿美元的承诺。

2. 与秘书处建立更密切的工作关系

56. 作为《公约》创立的两个机构，秘书处和全球机制应该深化和加强彼此在战略管理和业务活动上的工作关系。两个组织可通过制订联合工作方案采取这些步骤，目的是发挥资源和行动的最大效果，避免重复和重叠，在执行国家行动方案和分区域行动方案或部分方案中合作利用各自组织的专门知识、增值或网络。

3. 增加非政府组织的参与

57. 第二届缔约方会议请全球机制“建立与非政府组织及私营部门保持协商和合作的进程”(第18/COP.2号决定)。全球机制通过社区交流和培训方案与非政府组织合作，促进社区共享专门知识。虽然这一举措很有价值，但全球机制还应该邀请非政府组织共同参与筹集和向当地社区输送资源，视它们为关键性合作伙伴。事实上，非政府组织的参与应该超越信息共享，成为全球机制工作的中心内容。促进委员会应该向非政府组织提供某些观察员席位。观察员可为促进委员会带来宝贵的协作知识和经验，提高捐助国对《公约》的意识，促进基金会和私营部门等非官方发展援助资金来源的加入。

4. 在机构内建立合作伙伴的全球网络

58. 可以通过全球机制联系点全球网络和伙伴机构内的联系员，发展全球机制与其伙伴机构之间的拟议新伙伴关系。全球机制这样一个小而精干的组织，为达到高效，必须利用其合作伙伴特别是促进委员会成员和国际非政府组织的资源、专门知识和网络。此外，双边捐助方和机构主管应该在国家一级派驻全球机制联络员。这样做可有助于全球机制的拓展和影响，在全球、区域和国家各级支持《公约》主流化行动。

找到全球机制的位置

59. 全球机制必须发挥中立和有效的筹资和信息中介人作用。为此，它的定位应该是介于捐助方(供方)和受影响的发展中国家(求方)之间。这一微妙的定位可能需

要对现行战略和职员结构进行某些调整。还需要密切与合作伙伴的合作，为全球机制在融资系统中寻找适当的位置。

60. 全球机制作为中介人的总体目标是增加现有资源的价值，减少交易成本，最大限度地实现现有资源的效率和效果。全球机制增加现有资源价值的方法之一，是促进共同融资，吸引私人资本、外国直接投资和私人基金增款等新的资金来源。还应该探讨协同执行各项全球公约，将其看作是特别为环境基金土地退化新“窗口”筹资的战略。全球机制还可支持设立国家防治荒漠化基金、微型贷款或社区发展基金内对社区组织的小额增款。通过支持这些措施，全球机制可以促进《公约》执行资金的筹集。

八、评估《公约》介入者的作用

61. 此次评价全球机制活动和运作方式得出了若干结论。第一，缔约方打算将全球机制建成一个小且灵活的组织，藉以执行《公约》激励现有官方发展援助资金的输送和新的非官方发展援助资金的涌现。回顾过去，全球机制没有完成筹集资金和开辟多种筹资渠道这一首要目标。相反，它选择以需求方为重点，过多地注意“主流化”宣传工作

62. 缺少足够资金流入《公约》执行活动还有其他原因：

- 发达国家缔约方一般只限于为与程序有关的活动捐款；
- 发展中国家没有普遍地将国家行动方案纳入提出官方发展援助资金要求所依据的国家规划战略；
- 缔约方会议请求全球机制满足受影响发展中国家需求时，多半是鼓励全球机制增加活动，但没有确保有足够资金和资源用于扩大全球机制的活动；
- 促进委员会虽不失为一个有用的论坛，但没有切实促进资金流入《公约》执行活动。

63. 这一情况使受影响的发展中国家在项目安排和执行两方面缺少积极性。这种趋势如果不加以扭转，《公约》在解决缔约方确定的全球土地退化特别是旱地问题以及与之相关的严重贫困问题上所起的作用只能是消极或边缘化的。

九、结论和建议

64. 1994 年《公约》在巴黎通过以来积累的经验和知识是进一步执行和贯彻《公约》的基础。若要取得重大进展，需要采取以下步骤：

1) 全球机制应该将资源集中用于与增加资金流入和防治荒漠化直接相关的活动上。它还必须通过网络扩大联系范围，特别是在等式的供应一方。具体而言，全球机制应该：

- (a) 加强合作和方案融合，将双边官方发展援助资金引向与公约有关的实质性行动；
- (b) 加强与促进委员会及其成员的合作，在《公约》框架内安排活动时提高方案融合程度。还应该加强与环境基金执行机构的合作，发展环境基金新的“土地退化窗口”的行动和项目；
- (c) 向受影响发展中国家提供有关筹资问题的信息、咨询和技术支持。它应该针对那些对《公约》具有坚决承诺的中小国家提供催化资金。
- (d) 加强与农发基金的有机联系以便于两个机构的方案融合，向《公约》执行活动输送更多的农发基金资金；
- (e) 通过与秘书处的联合工作方案，以最大限度地发挥资源和行动的效果，避免重复和重叠，在执行国家行动方案和分区域行动方案或部分方案中合作利用各自组织的专门知识、增值或网络；
- (f) 调动新的资金来源，如私人资本、外国直接投资碳交易资金和私人基金的赠款。还应该支持设立国家防治荒漠化基金、微型贷款或社区发展基金内的社区组织小额赠款；
- (g) 发展与非政府组织的密切关系，将其作为筹集和向当地社区调配资源的关键伙伴。

2) 发达国家必须确保将《公约》的存在和目标贯彻到各级国际合作活动中，以系统地履行第 20 条规定的责任。具体而言，它们应该：

- (a) 将经合组织发展援助委员会当作一个论坛，提出《公约》执行的重点任务和协调《公约》执行行动；
- (b) 采取便利于受影响的发展中国家缔约方获得环境基金资金的立场和具体行动；

- (c) 通过《公约》框架向防治土地退化活动输送更多的官方发展援助资金；
- (d) 进一步将《公约》目标和战略从政策一级传达到业务一级；
- (e) 产生更大协同，努力促进对《公约》具有高度承诺的受影响的发展中国家缔结多边伙伴关系协定；
- (f) 在国家一级派驻联络员。

3) 发展中国家必须将国家行动方案的实质性内容切实纳入中心规划进程，特别是根据国家行动方案执行活动为基础向官方发展援助合作伙伴提出资助请求：

- (a) 将国家行动方案的目标和相关活动纳入其发展规划进程；
- (b) 将国家行动方案的目标和相关活动纳入其发展战略文件，包括世界银行的减贫战略文件和其他类似文件；
- (c) 提高国家联络点在国家决策进程中的地位；
- (d) 促进分区域行动方案的制定和执行；
- (e) 定期审查和评估国家行动方案，以提高它们的战略影响；

4) 缔约方会议应该从来源上监测执行《公约》和防治荒漠化活动资金流入情况，具体而言，应该：

- (a) 正式重申《公约》是一项可持续发展公约，具有在干旱、半干旱和半湿润地区减贫和防治土地退化双重目标；
- (b) 鼓励和支持缔约方加强《公约》联系点在发展决策中的作用；
- (c) 鼓励作出具体努力，便于国家行动方案和其他与《公约》有关的活动获得发展资金；
- (d) 促进不断审查和强化国家行动方案，将其当作一项战略规划文书；
- (e) 鼓励采取实质性活动防治荒漠化。

5) 促进委员会成员应该扩大促进委员会的活动领域，协助激励等式的供应一方。具体而言，促进委员会应该：

- (a) 促使通过《公约》框架向防治土地退化活动输送更多的资金；
- (b) 促使成员机构在政策和实地两级作出更大承诺向全球机制调配资源和提供支持；
- (c) 制定支持《公约》的共同行动计划，以改进方案融合和协同行动；
- (d) 在全球、国家和实地各级的成员机构内派驻全球机制联络点和联络员；

(e) 允许非政府组织观察员参加促进委员会的会议。

6) 作为东道机构，农发基金应该加强与全球机制的合作，发展有机关系、方案融合和协同行动，以便对资源筹集产生更大的促进作用。具体而言，应该

(a) 履行每年通过支持与国家行动方案有关的项目向《公约》执行活动拨款 1 亿美元的承诺；

(b) 审查全球机制的运作方式和人员配备安排。

附 件 一

参 考 文 献

经济合作发展组织(经合组织), 2000 年, “针对里约公约的援助—试点研究的初步成果”, 发展援助委员会秘书处向联合国防治荒漠化公约缔约方会议第四届会议(波恩, 2000 年 12 月)提交的报告。

2002 年, 针对里约公约目标的援助(1998-2000 年)”, 发展援助委员会秘书处向可持续发展问题世界首脑会议(约翰内斯堡, 2002 年 8 月)提交的报告。

2003 年, “经合组织发展援助委员会国家开始增加发展援助: 2002 年增加 5%”, [www.oecd.org/FR-document/0, FR-document-notheme-2-no-12-40658-0, 00.html](http://www.oecd.org/FR-document/0,FR-document-notheme-2-no-12-40658-0,00.html), 2003 年 4 月 22 日可以查阅。

附件二

与利害关系方磋商情况概要

世界银行发展赠款机制评价组发出的综合问询表		
	发出件数	答复件数
撒哈拉以南非洲	无	无
亚洲	8	3
北非和中东	22	6
拉丁美洲和加勒比	13	11
合 计	43	20

缔约方会议评价组发出的简明问询表		
	发出件数	答复件数
非洲	48	14
亚洲	40	6
欧洲	28	5
拉丁美洲和加勒比	23	6
北美洲	2	1
合 计	141^a	32

a/ 因地址不准或不详，有些联络点无法联系。

两个评价组所作的访谈	
用户国家和区域利益相关机构	66
全球机制工作人员	7
《公约》秘书处	17
多边捐助机构	13
双边捐助机构	8
执行机构和其他组织	6
合 计	117

与下列国家的联络点或其他利益相关者联系过			
阿根廷	古巴	牙买加	南非
亚美尼亚	捷克共和国	蒙古	斯威士兰
贝宁	萨尔瓦多	摩洛哥	瑞典
玻利维亚	埃塞俄比亚	尼泊尔	阿拉伯叙利亚共和国
巴西	芬兰	尼日尔	突尼斯
布基纳法索	德国	挪威	土库曼斯坦
加拿大	印度	巴基斯坦	乌干达
乍得	伊朗(伊斯兰共和国)	巴拉圭	美利坚合众国
智利	意大利	秘鲁	委内瑞拉

被征询机构		
亚洲开发银行	国际干旱地区农业研究中心	环境署
农发基金	经合组织(发展援助委员会)	开发计划署
粮农组织	南部非洲发展共同体(南发共同体)	气候变化框架公约秘书处
全球机制	《公约》秘书处	世界银行
中美洲环境理事会		

-- -- -- -- --