



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(7)/2
19 August 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

《公约》执行情况审评委员会

第七届会议

2008年11月3日至14日，伊斯坦布尔

临时议程项目 3(b)(一)

推进执行《公约》的十年战略规划和框架

审议《公约》各机构的工作计划

秘书处的多年期工作计划以及秘书处与全球机制的联合工作方案

推进执行《公约》的十年战略规划和框架

秘书处的说明

概 要

在2007年9月举行的《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)缔约方会议第八届会议上，缔约方通过了推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)(《战略》)。该《战略》处理《公约》在战略和业务层面上的关键挑战，并为《荒漠化公约》的所有利害关系方提供了重振活力的共同点。

各缔约方负有执行《战略》的主要责任，而《荒漠化公约》的机构和附属机构则被要求修改其运作，优化其作用和参与，同缔约方的任务配合，共同推进《战略》。为此，两个附属机构(即：科学和技术委员会及《公约》执行情况审评委员会)以及秘书处和全球机制，分别设法为落实《战略》分担工作而制订了面向成果的多年期工作计划，并辅以两年期工作方案。此外，秘书处和全球机制还被要求制订两年期联合工作方案。

本文件介绍这些工作计划和方案的主要特点，并附有对缔约方提出的关于采取进一步行动推进执行《战略》的建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背景.....	1 - 7	3
二、十年战略规划和框架.....	8 - 13	4
三 《公约》各机构对《战略》的贡献.....	14 - 33	5
A. 科学和技术委员会.....	16 - 17	5
B. 《公约》执行情况审评委员会.....	18 - 19	6
C. 全球机制.....	20 - 24	7
D. 秘书处.....	25 - 30	8
E. 全球机制/秘书处协调.....	31 - 33	9
四、方法和文件.....	34 - 41	9
A. 基于成果的管理方针.....	34 - 35	9
B. 结构、格式和术语.....	36 - 39	10
C. 先后顺序.....	40 - 41	10
五、结论.....	42 - 45	11

一、背景

1. 作为里约首脑会议的成果制订的《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)是治理荒漠化/土地退化和干旱 (DLDD)的独特规范性框架。鉴于它能够在新出现的全球气候变化、抵御自然灾害和粮食安全的背景之下处理关注的事项，目前的战略意义更为重大。

2. 虽然它对于旱地的相关性特别受到确认，它的特点往往表现在受到严重威胁的生态系统和贫穷方面，但《荒漠化公约》越来越将自己定位为一种工具，能够实现可持续的土地管理和不断提供生态系统服务，作出持久的全球性贡献。

3. 《荒漠化公约》生效已有十年，《公约》自最初谈判以来的运作背景已经发生重大的演变。自里约首脑会议以来的政策环境已经改变，这是由于可持续发展问题世界首脑会议取得了一些成果、《千年发展目标》获得通过、对非洲和最不发达国家的支持可望增加、为缓解和适应气候变化作出了更迫切的承诺，并且在面临一再出现的粮食紧急危机的情形下有必要恢复对于农村发展的投资。

4. 《公约》面临着不断变化的机遇和制约因素。2008年5月在波恩就《荒漠化公约》举行的高层政策对话确认，《公约》必须发挥其作用，一方面加固土壤肥力和粮食生产力之间的关系，另一方面加固可持续的土地管理与在壤固碳之间的关系。此外，在食品价格暴涨之外，还有一些重大因素更为鲜明地揭示贫困与荒漠化/土壤退化和干旱之间的综合影响，这些因素包括极端天气事件、由于越来越多的环境移民流量和由于缺乏天然资源所引起的越来越多的冲突。

5. 科学环境已经受益于政府间气候变化专门委员会(气专委)和千年生态系统评估的工作，有助于更好地了解涉及旱地土地退化及其对人类和生态系统福祉之影响的生物物理和社会经济的趋势。千年生态评估的荒漠化问题分析强调：荒漠化可能是影响穷人生计的最具威胁性的生态系统变化。

6. 融资环境在过去十年中不断变化，全球环境基金(环境基金)成为《公约》的资金机制，官方发展援助经过一段时间的停滞不前以后，其流动量再度增加。在过去30年分配给农村发展部门和农业部门的官方发展援助持续下降以后，现也设想为这些部门提供更有力的支持。捐助方已经根据《巴黎宣言》的要求，以《减贫战略文件》和其他由国家牵头的发展规划手段为基础，重新调整了它们的融资策略的重点，向国家驱动的优先事项提供支持。最后，在历届八国集团承诺增加支助，

特别是为非洲增加支助的同时，各种新型供资手段已经出现，其中包括全球公共产品和生态服务付款，以及碳融资。总之，由于在天然资源稀缺的情形下，治理荒漠化/土地退化和干旱的工作在经济上越来越重要，私营部门可望作为一个利害关系方大大扩大对《荒漠化公约》进程的捐助。

7. 在这个背景之下，2007年9月《荒漠化公约》缔约方会议第八届会议在马德里通过的《荒漠化公约》2008-2018年十年战略规划和框架(《战略》)在战略和业务层面上应对了《公约》的关键挑战，为《荒漠化公约》所有利害关系方提供了一个重振活力的共同点。

二、十年战略规划和框架

8. 该《战略》是一个广泛进程的最终成果，其渊源可以追溯到2003年在哈瓦那举行的《荒漠化公约》缔约方会议第六届会议。其中提出的《公约》的愿景是：“今后的目标，是建立全球伙伴关系，以便扭转和预防荒漠化/土地退化，缓解受影响地区的干旱影响，从而为减贫和环境可持续性提供支持。”

9. 它还进一步指出：《荒漠化公约》的任务是“提供全球框架，以便通过利用先进的科学和技术、提高公众意识、制订标准、倡导及资源筹集，支持制定和执行防止、控制和扭转荒漠化/土地退化及缓解干旱影响的国家和区域政策、方案和措施，从而推动减贫”。

10. 按照这个总方向，《战略》含有下列四项战略目标，从而更加坚实地弥合降低脆弱性与提供全球性利益之间的差距：

- (a) 改善受影响人口的生活条件；
- (b) 改善受影响生态系统的状况；
- (c) 通过切实执行《荒漠化公约》在全球产生益处；
- (d) 通过建立国内和国际行为者之间切实有效的伙伴关系筹措资源，以支持《公约》的执行。

11. 这些战略目标将指导《荒漠化公约》所有利害关系方和伙伴在2008至2018年期间的行动。

12. 为了支持战略目标的实现，《战略》还含有五项业务目标，在中短期(3-5年)内指导《荒漠化公约》所有利害关系方的行动。这些目标集中于：

- (a) 倡导、提高认识和教育；
- (b) 政策框架；
- (c) 科学、技术和知识；
- (d) 能力建设；
- (e) 供资和技术转让。

13. 作为本文件增编提交的文件，着眼于把这些目标纳入《公约》各机构，其秘书处和全球机制各自的战略和方案框架。

三、《公约》各机构对《战略》的贡献

14. 虽然各缔约方负有实施《战略》的主要责任，但《荒漠化公约》的机构和附属机构调整了它们的运作，参与战略规划工作，以期优化其作用、贡献和参与，同缔约方的任务配合，共同推进《战略》。

15. 在这方面，两个附属机构，即：科学和技术委员会(科技委)以及《公约》执行情况审评委员会(审评委)，以及秘书处和全球机制，各自被要求将它们对《战略》贡献列入业务活动，编制面向成果的多年期(4年)工作计划，辅以两年期工作方案。另外，秘书处和全球机制被要求编制两年期联合工作方案。现将这些工作计划和方案的主要特点介绍如下。

A. 科学和技术委员会

16. 《战略》设想《荒漠化公约》要成为“荒漠化/土地退化和缓解干旱影响方面的科学和技术知识的全球权威机构”。为实现这一目标，科技委侧重于在未来十年着眼于根据《战略》关于科学、技术和知识的业务目标 3 之下要产生的成果。

- (a) 受影响国家的生物物理和社会经济趋势国内监测和脆弱性评估得到支持；
- (b) 基于有关生物物理和社会经济趋势的现有最可靠数据的基准得到确定，相关的科学方法逐步得到统一；
- (c) 有关生物物理和社会经济因素及其在受影响地区之相互作用的知识增加，从而能够更好地进行决策；

- (d) 有关受影响地区适应气候变化、减缓干旱状况及恢复退化土地之间相互作用的知识增加，从而能够开发有助于决策的工具；
- (e) 切实有效的知识共享系统包括传统知识共享系统，在全球、区域、分区域和国家四级得到建立，以便为决策者和终端用户提供支持，具体做法包括找出并交流最佳做法和成功事例；
- (f) 与荒漠化/土地退化和干旱问题有关的科学技术网络和机构参与支持《荒漠化公约》的执行。

17. 科技委将在实现这些成果方面发挥主导作用，同时在全面、客观、公开和透明的基础上，发展其评估、提供咨询意见和支助执行的能力。将在秘书处的支持下，寻求吸收越来越多的机构和卓越专家参与研究荒漠化/土地退化/土壤的问题，并提出健全的面向政策的科学建议，供缔约方会议在决策时参考。在第九届缔约方会议期间，科技委将在得到由主席团确定的一个企业集团的帮助下共同组织下届年会，采取以科学会议为主的形式，适当考虑到关于在生物物理和社会经济方面对荒漠化和土地退化进行监测和评估的优先主题，以支持土地和水管理方面的决策。

B. 《公约》执行情况审评委员会

18. 将在 2009 年秋季第九届缔约方会议上审议审评委新的职权范围，并可能予以通过。在此之前，审评委的工作将专注于制订所需的工具和方法，最主要是制订报告指南，以利根据各区域随着时间推移产生的可以比较的资料，监测《公约》执行情况和《战略》的有效性。有助于对《荒漠化公约》执行情况进行更佳审评的预期成就、产出及相关活动，载于审评委两年期工作方案，而第一个以面向战略的多年期工作计划和下一个两年期工作方案将在第四个报告周期开始前及时提交，以供第九届缔约方会议审议。

19. 审评委在本两年期内主要成果领域界定为：“由缔约方监测和评价《公约》的影响和《战略》的有效性”。将创造更多的产出，使审评委有能力和方法，推动对《公约》和《战略》执行情况的全面监测进程、衡量进展情况并支持改善，以及有系统地记录和传播最佳做法。

C. 全球机制

20. 在《战略》方面，全球机制负有的主要责任是帮助实现业务目标 5：供资和技术转让。因此，全球机制的预期成就和产出将促进这一目标。

21. 2008 年至 2011 年期间，全球机制将继续逐步转为专门就财务问题向联络中心机构提供特别服务——包括加强公共预算分配、输送发展合作援助、将创新性来源纳入业务活动和筹措私人投资。鉴于有了新的政策、资源分配的方式和手段、国家发展优先事项的比重不断提高并由此驱动外部支助朝向发展中国家的国内预算过程、出现了取得发展合作融资的途经，以及取得国际一级纵向特定私人资金和特定公共资金的途经，例如为气候变化、粮食安全、农业创立的途经，以及通过各种基金会形成的途经，全球机制着眼于将自己定位为使国家缔约方能够获得这些资金来源的一个创新实体。

22. 在未来四年，依照其任务规定，全球机制将提供一系列的金融咨询服务，配套纳入国家一级的方案和/或分区域举措，以利增加用于可持续土地管理的资金流量。这些措施包括：提高能力和关于发展融资策略的知识交流、南南合作、支持使资金纳入国家规划和预算框架的主流以便引起资源调动、协助国家行动方案间的合作、与关键发展伙伴形成调动资源的伙伴关系，进行多边和双边的投资组合分析、从事数据收集和资金流量分析、探索新型和创新性的资金来源和机制、利用并实施基于市场的机制。

23. 全球机制支持国家缔约方的主要手段是综合融资策略，它指导缔约方为实施《荒漠化公约》建立一个投资框架。综合融资策略的目标是筹措混合融资，包括从本国、外部和创新性的来源筹措资金，以便实施当地实际可持续的土地管理项目和方案，并且按照《战略》的要求，实施有助于促进扶持性的政策、立法、体制和影响资金筹措的奖励办法。

24. 全球机制在实现“业务目标 1：倡导，提高认识和教育”以及“业务目标 2：政策框架”方面也有辅助的作用。全球机制促进这些业务目标的主要办法是：倡导增加对可持续土地管理的筹资、将《荒漠化公约》纳入发展合作框架的主流、探索与克服有关资金瓶颈有关的治理问题，以及按照其任务和缔约方会议的决定建立伙伴关系。

D. 秘书处

25. 为了提高对缔约方所提供之指导的反应能力，秘书处在第八届缔约方会议以后，进行了一个关于自身审评和结构调整的全面过程。这一进程已导致秘书处订正其工作的优先构架。最重要的是，它将向缔约方会议及其附属机构提供最佳的实质性服务，并提升其分析和知识中介的职能。这将鼓励建立联盟关系和在全系统进行合作，以便在各个层级加强政治支持。这将进一步便利缔约方会议处理新出现的问题，以支持可持续的土地管理和缔约方会议对这些问题的回应。

26. 支持加强《荒漠化公约》进程的科学基础是秘书处未来几年工作的主要方面，重点是协助科技委展现其科学和技术上的特长和制定标准。将制订一个商定的关于荒漠化和土地退化的基准和监测方法，包括实施《战略》的影响指标。秘书处还将设法在各个层级进一步动员科学界为《荒漠化公约》进程作出贡献，包括：可能设立一个土地和土壤问题国际专门委员会。

27. 秘书处将以便利反馈回路以衡量进展的方式，为审评委提供服务，并且利用吸取的经验教训，特别是支持国家报告的编写和为审评委分析这些报告。它已修订其政策倡导和提高认识的职能，以期更好地就新出现的全球性挑战作出反应，同时，继续为《公约》的各项独特区域执行附件结构提供服务。促进各个层面的协商进程和合作将确保实施《战略》的一致性和互补性。

28. 秘书处将在未来数年内协调制订一套全面的沟通策略，特别强调基于陆地的生态系统和土壤生产力在确保粮食生产、适应和减缓气候变化和缓解农村贫困方面的重要性。各种国际论坛上高品质的实质性投入和能见度、针对性的倡导和新的提高认识的工具将成为秘书处在这方面的手段。

29. 秘书处也将为了增加实质性和财务的支持，设法在与有关组织和机构、各国政府和私营部门之间、以及它们彼此之间建立和加强伙伴关系，以便在各种政策和方案方面推进土地和土壤的问题。

30. 秘书处将与全球机制合作，协助发展区域之间的协商、协调与合作，以支持《战略》的实施。秘书处也将努力协助各国，使它们的行动方案符合《战略》，使秘书处成为最佳做法和成功事例的信息交换所。

E. 全球机制/秘书处的协调

31. 秘书处和全球机制已按照《战略》编写了一份联合工作方案，以期确保提供服务的一致性和互补性，并且加强从总部到国家一级的协调与合作。

32. 自从 2007 年 10 月以来，全球机制和秘书处的管理层已经举行了数次会议，讨论了合作的方针和主要特点。这些管理层级的磋商为全球机制和秘书处出于为支持和协调联合工作方案的编写考虑而于 2007 年 11 月成立的联合工作组提供了依据和指导，该联合工作组的职权范围还包括为加强两个实体之间的合作文化而开发工具和机制。

33. 2008-2009 联合工作方案草稿已经在 2008 年 6 月完成。这是全球机制和秘书处各自工作方案的有机组成部分。它的重点是：进行支持缔约方推进战略的实施的联合活动，包括如何就双方都在致力达成的业务目标进行合作，以及缔约方会议已经要求全球机制和秘书处联合进行的任务，如制订新的报告准则和审议区域协调的机制，并改善全球机制和秘书处之间的合作。

四、方法和文件

A. 基于成果的管理方针

34. 根据第 3/COP.8 号决定，按照基于成果的管理方针编制了多年期工作计划和两年期工作方案。这种方针旨在改善方案和管理的有效性与问责，是以取得成果为导向。它使用取得成果作为规划、管理和报告的依据，采取定期监测、报告，反馈和调整的方法，对照规划的成果、与实际的成就进行比较和分析，从而支持连续的投放和质量的改进。

35. 《荒漠化公约》进程，包括所涉缔约方、附属机构和《公约》机构，在《战略》中制订了未来十年的重点。在此基础上，按照各自的任务，为附属机构和《公约》机构确定了预期的成果。这些预期成果订有一些指标，以便衡量业绩，并且更详细说明所要进行之工作内容的产出和工作配套。

B. 结构、格式和术语

36. 附属机构和《公约》机构的多年期工作计划和两年期工作方案是按照其任务，围绕着《战略》中所规定的五个业务目标和每一项目标下各自的成果领域编制的。例如，按照第 3/COP.8 号决定，科技委的工作计划和方案把重点放在业务目标 3 和相关领域的成果，而秘书处的工作计划和方案则在一定程度上包含所有这些。

37. 多年期(2008-2011 年)工作计划订出了为期四年的预期成果，再加上相关的绩效指标。这些预期成果是有关《公约》机关/机构将要注重的战略成果，是它必须作出的贡献，虽然要取得成绩，也必然需要其他利害关系方积极参与。绩效指标提供据以测量每一项成就之水平的工具，往往也显示了有关机关/机构的具体参与的情况。

38. 多年期工作计划附有两年期(2008-2009 年)工作方案。这些工作方案包含着预期的成绩开展的业务方面。它们是多年期工作计划所列每项预期成绩的主要产出，从而提供作为通向成就的积木块制作出来的具体交付的资料。工作方案还包括“工作包”，它代表在制作产出方面所进行的活动性质和范围。此外，在每一成果领域下面显示风险/假设的对照情况，这是对于交付预期的成绩至关重要的方面。

39. 第 3/COP.8 号决定要求各附属机构和《公约》机构提供编列出费用的两年期工作方案，为贯彻落实工作方案的一般成本估计载于这些文件中。考虑到 2008 年至 2009 年是一个过渡期，并且将在 2009 年向第九届缔约方会议提交按照基于成果的预算办法编制的首批预算要求，因此只向审评委第七届会议提交资金需要的意向。与此相关的理解是，审评委的重点将是就方法和拟议战略方向提供指导，而不是考虑相关的预算问题。

C. 先后顺序

40. 注重成果的管理需要使用一个滚动规划模型，以便能够从活动中不断学习，并于需要时及时调整。对于《荒漠化公约》进程来说，按照缔约方在第 3/COP.8 号决定中的要求，这就意味着要在每届缔约方会议中审议多年期(四年)工作计划。因此，缔约方将在第九届缔约方会议审议 2010 年至 2013 年工作计划，在第十届缔约方会议审议 2012 年至 2015 年工作计划，依此类推。

41. 多年期工作计划订有编列出费用的两年期工作方案，与预算周期相符。实际上，这些文件将载列预算的内容。在第九届缔约方会议上，两年期工作方案将涵盖 2010-2011 年，在第十届缔约方会议上，则将涵盖 2012-2013 年，依此类推。相应地，缔约方将在第九届缔约方会议审评 2008-2009 年业绩报告的执行情况，并在第十届缔约方会议审评 2010 年至 2011 年业绩报告的执行情况。这些业绩报告会比较两年期工作方案执行状况与预算资料的状况。

五、结 论

42. 本文件中所介绍的工作计划和方案就是《公约》各机关和机构对实施《战略》的贡献。因此，所呈现的是一个全面的框架，列明这些机关和机构可在多大程度上采取便利行动，以比较统一的方式帮助缔约方履行实施《战略》的主要责任。

43. 缔约方不妨研究本文件、增编和载有科技委多年期工作计划和两年期工作方案的文件中所列的资料。在此基础上，它们不妨针对工作计划和方案草案的方向和优先事项，把反馈意见提供给两个附属机构的主席团、全球机制和秘书处。

44. 实际上，有一种意见提出，缔约方在审评这些文件时，可能侧重于每个机关和机构广义的战略方向，而不要细纠个别的产出、工作包或成本估计，同时考虑到 2008-2009 两年期是试行成果管理制的过渡期，迈向成果管理制将通过基于成果编制预算的办法在第九届缔约方会议终了时完成。但是，审评委第七届会议从原则上支持一些次级方案/产出领域的补充资金需求，将有助于编制向第九届缔约方会议提交的 2010 至 2011 年方案预算。秘书处和全球机制将根据所作的评论，审评预期成绩的建议和由此产生的工作方案的细节。

45. 缔约方在提供政策指导的时候，不妨考虑下列活动，并建议缔约方会议：

- (a) 确认专题重点领域，如土地和水的管理，以便按照战略的策略目标的意图实现预期的长期影响；
- (b) 就文件中所载的方法和建议的战略方针提供指导，包括在未来介绍工作方案和预算草案和业绩报告；

- (c) 确定国家/分区域/区域/全球一级的和影响指标与这些专题领域内执行情况的关系，以期达成治理荒漠化/土地退化和干旱的量化目标；
- (d) 提议选择国家和国际行动者之间的合作伙伴和扶持框架，以便获得为了落实《战略》所需要的财政、技术和技术资源。

-- -- -- -- --