

审查《联合国防治荒漠化公约》
(《荒漠化公约》)秘书处的管理、行政和活动

编写者

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

唐光庭

联合检查组

2005年，日内瓦



联合国

审查《联合国防治荒漠化公约》
(《荒漠化公约》)秘书处的管理、行政和活动

编写者

埃文·丰泰内·奥尔蒂斯

唐光庭

联合检查组



联合国，日内瓦 2005 年

根据《联合检查组条例》第 11 条第 2 款，本报告“经各检查专员协商后才成为定稿，以期集思广益，检查所做的建议”。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语.....		iv
一、导 言.....	1 - 3	1
二、政策问题.....	4 - 5	2
三、施政.....	6 - 9	3
四、《荒漠化公约》秘书处的职能和活动.....	10 - 39	4
(a) 绩效评估意见不一致.....	10 - 24	4
(b) 对规定职能和活动的看法不一致.....	25 - 31	10
(c) 战略方向：前进之路.....	32 - 39	13
五、秘书处与全球机制的关系.....	40 - 45	16
六、财务和预算问题.....	46 - 52	18
七、行政和管理方面的其他问题.....	53 - 64	21
(a) 机构联系.....	53 - 56	21
(b) 人力资源管理.....	57 - 59	22
(c) 信息和通信技术.....	60 - 61	23
(d) 共同行政事务.....	62 - 64	24
八、协调与合作.....	65 - 67	25
九、《里约三公约》：一些比较.....	68 - 70	26
 附 件		
一、《里约三公约》秘书处的职能.....		28
二、《里约三公约》之下核心预算资源的获取情况.....		29
三、《里约三公约》秘书处的员额配置情况.....		30
四、《里约三公约》之下非核心预算自愿基金的获取情况.....		31
五、《里约三公约》之下国别报告经费的获取情况.....		32

缩 略 语

CBD	《生物多样性公约》	《生物多样性公约》
COP	缔约方会议	公约缔约方会议
COPSUBLA	实质性支助和法律咨询股	向缔约方会议及其附属机构提供实质性支助和法律咨询股
CRIC	审评委	《公约》执行情况审评委员会
CST	科技委	科学和技术委员会
EDM	行政领导和管理	行政领导和管理
FAO	粮农组织	联合国粮食及农业组织
GEF	环境基金	全球环境基金
GM	全球机制	《荒漠化公约》全球机制
GoE	专家组	专家组
HRM	人力资源管理	人力资源管理
ICT	信通技术	信息和通信技术
IFAD	农发基金	国际农业发展基金
IMIS	综管系统	综合管理信息系统
JIU	联检组	联合检查组
JLG	联合联络小组	联合联络小组
MOU	谅解备忘录	谅解备忘录
NAI	非附件一	非附件一
NAP	国家行动方案	国家行动方案
NGOs	非政府组织	非政府组织
OP15	可持续土地管理业务方案	可持续土地管理业务方案
PMC	房地管理委员会	房地管理委员会
RAP	区域行动方案	区域行动方案
RBM	成果管理制	注重成果的管理(制度)
RCU	区域协调股	区域协调股
SRAP	分区域行动方案	分区域行动方案
TPNs	主题方案网络	主题方案网络
UNCCD	《荒漠化公约》	《联合国防治荒漠化公约》
UNDP	开发署	联合国开发计划署
UNESCO	教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
UNFCCC	《气候公约》	《联合国气候变化框架公约》
UNHQ	联合国总部	联合国总部
UNIDO	工发组织	联合国工业发展组织
UNOG	日内瓦办事处	联合国日内瓦办事处
UNV	志愿人员	联合国志愿人员
WEOG	西欧和其他国家集团	西欧和其他国家集团
WHO	卫生组织	世界卫生组织
WIPO	产权组织	世界知识产权组织

一、导 言

1. 本报告应《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)缔约方会议第六届会议通过的决定编写,该决定规定,将在缔约方会议第七届会议上全面审查《荒漠化公约》秘书处的活动,这项审查将由联合检查组(联检组)负责进行(第23/COP.6号决定)。缔约方会议第六届会议提出了这项审查工作的职权范围准则,第六届会议主席团对准则作了进一步拟定,随后,检查专员在与主席团协商下对准则作了扩充,以便包括管理和行政问题。审查工作职权范围于2004年10月得到确定,共有以下几个大标题:

- 《公约》授权秘书处开展的活动。
- 秘书处作用的发展。
- 《里约三公约》框架内的《荒漠化公约》。
- 秘书处在筹集资源方面的作用。
- 规划、方案和预算编制方面的具体问题。

2. 在编写本报告过程中,检查组采取了参与式做法,在多次发出问卷并进行多次访谈过程中鼓励所有相关单位和人员提出看法。在对有关资料进行初步审评之后,向《荒漠化公约》秘书处发送了一份详细问卷。随后,检查专员同以下机构或组织的人员进行了访谈:《荒漠化公约》、《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)、联合国志愿人员(志愿人员)、国际农业发展基金(农发基金)、《荒漠化公约》全球机制(全球机制)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国开发计划署(开发署)、世界银行、全球环境基金(环境基金)、《生物多样性公约》。还向《公约》缔约方、《荒漠化公约》的联合国伙伴组织发出了问卷,并向《荒漠化公约》秘书处、全球机制及农发基金的高级工作人员单独发出了问卷。在开展这项广泛的征求意见工作之后,获取了大量资料,也获得了许多不同的评价和看法。检查专员的结论和意见构成了本报告最初草稿的基础。随后,检查专员请《荒漠化公约》秘书处对草稿提出意见,然后将报告定稿。

3. 在编写本报告过程中,《荒漠化公约》秘书处和全球机制的工作人员提供了充分合作,对此检查专员愿向他们表示称赞。检查专员还要对接受访谈或以其他方式提供协助的农发基金相关工作人员和其他人员表示称赞。所有有关单位和

人员都愿意交流知识和专门经验，并愿意就这项重要的《公约》的切实执行方面依然存在的许多挑战提出见解，对此检查专员向他们表示谢意。

二、政策问题

4. 在审查过程中，检查专员认为，人们从一开始就对《公约》缺乏共同理解，而且没有从正确、恰当的角度看待《公约》。《公约》是侧重环境还是侧重发展，抑或对两者都有侧重；以及《公约》是涉及局部问题还是全球问题，似乎都不清楚。《公约》的名称也许会使人产生误解，因为根本问题是土地退化问题，其中荒漠化是一个关键因素。由于未能和/或不愿恰当看待《公约》，因此不可避免地造成了一些负面影响，例如：

- 《荒漠化公约》及里约其他两公约在获取资金支助方面存在着明显差别；
- 发达国家缔约方对《荒漠化公约》缺乏明确、稳定的资金承诺；
- 未能将《荒漠化公约》方案和活动纳入发展伙伴之间各自的发展支助行动的主流；
- 受影响国家缔约方没有将《荒漠化公约》定为优先事项，这些缔约方在将《荒漠化公约》目标纳入总体国家发展规划方面成效甚微。

5. 在许多发达国家，《荒漠化公约》事务由合作/外交部主管，但这些部不可能将荒漠化视为一个优先问题。相形之下，《气候公约》和《生物多样性公约》则分别得到环境部和农业部的支持，这些部很可能会大力倡导这两项公约。在发展中国家，《荒漠化公约》面临着又一个不利因素，因为总的来说荒漠化问题归这些国家实力相对较弱的环境部主管。此外，不论是在发达国家还是在发展中国家，被指定为《荒漠化公约》协调人的官员在相关的部或机构中的地位可能不够高，因而无法切实进行《公约》倡导工作。鉴于上述情况，不论在发达国家还是在发展中国家，《荒漠化公约》在获得认可和支持方面存在着困难。

建议 1:

缔约方会议应当(a) 请受影响国家缔约方将其国家行动方案纳入国家发展规划，并在规划中优先考虑这些行动方案；同时(b) 请发达国家缔约方在发展方案/项目中将《荒漠化公约》目标置于重要位置。

建议 2:

缔约方会议似可请所有国家缔约方指定相关部的高级官员主管《荒漠化公约》事务。

建议 3:

缔约方会议应当请执行秘书监测并向缔约方会议各届会议报告上述建议的执行情况。

三、施 政

6. 最高立法机构即缔约方会议直到 2001 年每年举行届会，此后每两年举行一届会议。缔约方会议选举每届会议的主席团(一名主席、九名副主席，以及附属机构即科学和技术委员会(科技委)和《公约》执行情况审评委员会(审评委)主席)，做到每个地域都有至少两个成员作为代表。主席团和其他附属机构主席在缔约方会议闭会期间依然在职，但没有任何立法权限，因此，缔约方会议闭会期间在立法方面似乎出现真空。¹ 目前缺乏在出现紧急情况时向《荒漠化公约》秘书处提供指导意见或指示的任何机制，因而秘书处在缔约方会议闭会期间处理问题方面一直面临着困难。

7. 科学和技术委员会(科技委)理当在就与防治荒漠化和减轻干旱影响有关的科学事项向缔约方会议提供信息和咨询方面发挥重要作用。科技委在缔约方会议届会期间举行会议，这就会引起后勤问题。更为重要的是，科技委审议活动的结果也许无法被缔约方会议的政策决定充分吸收。科技委理当由在相关领域具备能

¹ 《议事规则》第四条关于举行缔约方会议特别会议的规定，无法以及时或经济有效方式填补立法方面这一决策真空。

力的政府代表组成，但目前缺乏确保恰当的专家组成的程序。经验表明，科技委并不总是能够得到它需要的科学人员。

8. 科技委以特设小组方式开展工作，这些小组由专家名册上的专家组成，侧重处理一些关键领域，包括基准和指标、传统知识及预警系统等。认识到有必要振兴科技委，提高其效率和有效性，缔约方会议第五届会议决定设立一个由名册上的 25 名个人组成的专家组(第 17/COP.5 号决定)。该专家组现正以五个分组开展工作，但能否获得足够经费仍不得而知。

9. 《公约》执行情况审评委员会设立于 2002 年，当时，报告和审评工作程序得到修订。该委员会负责审议国家缔约方和观察员提交的报告，研究科技委和全球机制提出的资料和咨询意见，并向缔约方会议提交报告。

建议 4:

缔约方会议似可考虑赋予主席团足够的立法权以增强其权力，从而处理缔约方会议闭会期间出现的任何紧急情况，并且似可相应修订缔约方会议议事规则。

建议 5:

缔约方会议似可(a) 将科技委届会安排在缔约方会议届会之前举行；(b) 请所有国家缔约方指定具备相关专门知识的人员参加科技委，并为此制定一项专门程序。

四、《荒漠化公约》秘书处的职能和活动

(a) 绩效评估意见不一致

10. 《公约》第 23 条第 2 款列出了秘书处的职能，缔约方会议随后通过的决定详细叙述了这些职能。依据本次审查的职权范围，检查专员审查了秘书处在行使规定职能和开展规定活动方面的效率和有效性。为了广泛了解情况，检查专员还向所有国家缔约方发出了问卷，以征求其意见。问卷共收到 46 个答复(发达国家组共有 14 个国家和一个区域集团作出答复；发展中国家组共有 31 个国家作出答

复)。² 这些答复显示,在评估秘书处行使《公约》规定的常规职能情况以及所开展的具体活动情况方面,这两组国家之间以及各组内的国家之间存在着明显差别。

11. 秘书处与联合国日内瓦办事处密切合作,在组织缔约方会议及其附属机构的届会方面提供多项服务。秘书处内相关的股,即向缔约方会议及其附属机构提供实质性支助和法律咨询股,仅配备少量工作人员(三名专业人员和两名一般事务人员)负责提供这些服务,该股得到临时助理人员和外部订约人员的支助。随着缔约方会议工作的扩展,文件量也有了增加,缔约方会议第一届会议与第六届会议相比,处理的文件页数增加了一倍以上。检查专员认为,实质性支助和法律咨询股在高效率地开展着工作。尤其值得称道的,是该股采取的每届会议之后分析后勤和组织工作,总结经验教训以改进程序的做法。

12. 缔约方也对上述服务给予了最高的评价,四分之一以上的答复认为秘书处在这方面的表现优秀,约有 44%的答复认为秘书处的表现很好。多数答复对后勤安排表示称赞,并对秘书处在承担繁重工作情况下表现出的积极性和敬业态度表示称赞。这与检查专员自己作出的评估相一致。不过,一些缔约方对秘书处在为缔约方会议和审评委届会提供服务过程中的作用的某些方面表示关切。一些缔约方提出了具体批评意见,这些意见主要涉及审评委在会期、日程安排及活动重点等方面的效率和经济有效性。还有缔约方认为,秘书处在某些方面(例如第六届缔约方会议所涉预算提案和与区域协调股相关文件的准备;某些联合国细则和条例的适用等)缺乏透明度,并且对秘书处是否公正对待不同区域集团提出疑问。这些问题似乎与其说与实质性支助和法律咨询股相关,不如说应由行政领导和管理层负责。这些属于比较严重的关切,在检查专员看来,似乎表明一些缔约方的信任受到削弱。

13. 秘书处负责汇编、综合和初步分析国家缔约方以及分区域、政府间和联合国组织提交的报告。自审评委设立以来,工作量有所增加,实质性支助和法律咨询股承担起协助区域便利股编写和处理报告的任务。该股负责进行初步分析工作,但该股没有为此配备专门人员,因而只得依靠顾问来进行这项工作。检查专

² 世界银行按收入划分的国家组别:“发达国家组”系由高收入经济体组成;“发展中国家组”系由低、中低及中高收入经济体组成。

员认为，这项分析工作的质量需加以改进，并认为，由顾问负责行使核心职能是不能接受的，这是与联合国相关细则相违背的。³

14. 多数缔约方都对秘书处在汇编上述报告方面开展的活动给予好评，四分之一以上的答复者将这项工作的成绩评为优秀，约有 37%的答复者认为这项工作进行得很好。但是，约有 20%的答复者认为，这些活动的成绩充其量只能是及格。各档评定意见的比例在两个国家组中的分布都较为均匀，但发达国家组提出的评论更多，这表明在意见上有着某些差别。尽管在这一组中，有些缔约方承认，秘书处为了从不同报告格式中获取关键信息作出了努力，并且作了高质量的汇编，但另一些缔约方则认为，应当进行更为严格的分析并且更好地兼顾各种看法。检查专员得出结论认为，有必要在《公约》案文中明确这项作用，一些发达国家缔约方也提出了这一看法。检查专员还对以下建议表示赞同：评估《公约》在国家、分区域和区域三级的执行进展，需要一个明确的基准和指标系统，还需要进行定期评估(外部评估、内部评估和自我评估)。

15. 缔约方须通过秘书处，向缔约方会议提交有关它们为执行《公约》已经采取的措施的报告(第 26 条)。秘书处经请求须便利协助受影响国家缔约方按照《公约》规定汇编和通报信息。“便利协助”似乎是秘书处承担的规定职能中一项最有争议的职能。缔约方的各档评定意见(优秀/很好(35%)；良好(30%)；及格/不及格(35%))的比例在两个国家组中的分布都较为均匀。发展中国家组给出的低等级的评分往往表明这些国家对供资水平不满意，而在发达国家组中，低等级的评分主要源自这一看法：秘书处在开展这项职能之下的活动方面超出了权限，这一问题将在下面一节中加以讨论。

16. 秘书处向受影响国家缔约方提供资金援助、咨询意见和后勤支助，以便帮助其编写国别报告。检查专员认为，在人员配备和可利用资源有限的情况下，秘书处行政领导和管理层及区域便利股仍在尽可能切实有效地完成这些任务。国别报告的质量是一个经常向检查专员提及的问题，对这些报告的抽样所作的审查证明，质量的确参差不齐。然而，国别报告的质量不仅取决于秘书处提供的支助，而且也取决于提交报告政府所作的努力和这些政府获取经费的情况。尽管也

³ 审计委员会最近对《荒漠化公约》使用顾问的问题加以处理(见下文第 59 段和脚注 29)。

许难以完全弄清这方面的责任，但是，现在看来，国别报告的质量与向受影响国家缔约方提供编写报告的经费之间存在着联系，而《荒漠化公约》的经费非常有限。在 1999 年第一轮提交报告活动过程中，非洲国家平均得到大约 11,000 美元的经费，而在 2002 年的那一轮提交报告活动中，就所有区域而言，每份报告所得经费平均只有 5,000 美元多一点(见附件五)。这与《气候公约》形成鲜明对照，该公约的非附件一所列缔约方可从环境基金那里获得高达 405,000 美元的国家信息通报编制经费。⁴ 在与环境基金达成的新的安排之下，《荒漠化公约》的状况是否将有所改善，目前无法确定，因为围绕环境基金是否将为与《荒漠化公约》相关的报告活动和行动方案供资，目前依然存在一些问题。⁵

17. 缔约方对秘书处向国别报告工作提供的支持总的来说给予好评：42%的缔约方将这项活动的成绩评为优秀/很好；35%的缔约方将这项活动成绩评为良好；将这项活动评为及格/不及格的缔约方占 23%。尽管一些非洲国家称赞秘书处改进报告准则并设法为第三批报告活动获取补充资金，但一些国家仍然认为，经费水平无法满足任务所需。一些发达国家认为，对国别报告活动的支持过分地变成了秘书处的核心业务，而且，受影响国家本身没有充分承担起这项责任。

18. 秘书处还向行动方案和区域间活动提供催化支持，包括支持将国家行动方案在发展规划和战略中置于重要位置，支持建立伙伴关系和探索协同效应等。在这四个方面中的每个方面，都为一系列活动提供技术和/或资金支持，秘书处提交审评委第二届会议的报告清楚叙述了相关情况。⁶ 但是，秘书处开展的便利优先事项落实进程的工作，仍然由于能够利用的自愿资金有限而受到约束。值得指出的是，《荒漠化公约》一些信托基金所得捐助情况要比《气候公约》和《生物多样性公约》信托基金差(附件二和附件四)。检查专员极为重视秘书处在与受影响国家缔约方相互作用方面所起的推动作用。检查专员认为，秘书处应当获得更多的自愿资金，从而使其能够更好地为执行《公约》提供支持。

19. 在对问卷的答复中，缔约方对秘书处开展的为拟订和执行行动方案提供支持的活动提出了一些保留意见，发展中国家组强调了资源稀缺这一情况，发达

⁴ http://unfccc.int/national_reports/non-annex_i_natcon/items/2819.php。

⁵ ICCD/CRIC(3)/6,第 45 段。

⁶ ICCD/CRIC(2)/2,第四节。

国家组中的许多国家对秘书处参与执行活动的做法是否正当提出疑问。对相关活动的等级评分总体上欠佳：34%的缔约方将相关活动成绩评为优秀/很好；27%的缔约方将相关活动成绩评为良好；39%的缔约方将相关活动成绩评为及格/不及格。关于秘书处采取支持将荒漠化问题纳入国家发展战略的行动，缔约方就秘书处的恰当职责发表了多种不同意见，但同时也提出了某些共同意见，后者强调：秘书处在主流化方面发挥着重要的倡导作用，这一看法与检查专员自己的想法相吻合。

20. 问卷答复还就秘书处向公民社会提供协助事项提出了一些问题，特别是在非政府组织参加缔约方会议和参与其他活动方面。约有15%的缔约方认为这项工作不能令人满意，而且两个组别中的国家都认为，挑选非政府组织的工作缺乏透明度。不过，检查专员得知，非政府组织的挑选在很大程度上受与会特别基金捐助者附加的条件所左右。检查专员得出结论认为，挑选标准应当在考虑到公民社会及代表公民社会的组织的动态的前提下加以修改，以便继续确保所有区域的非政府组织的均衡参与。

21. 对于秘书处为缔约方会议编写的有关秘书处在《公约》之下职能的行使情况的报告，缔约方的评定意见分为截然不同的两派。几乎半数的答复者将这些报告评为优秀/很好，这些答复者主要为发展中国家组的国家。相形之下，将报告评为不及格的22%的缔约方多数为发达国家。检查专员所作的分析显示，之所以出现这种分歧，至少部分原因在于对职能的不同解释：发展中国家组从多个方面看待职能问题，而发达国家组则主要从财务和预算情况报告的角度来看待这一问题。不过，答复表明，缔约方普遍对预算和财务文件的透明度和及时性持有很大的不满意度，透明度和及时性是秘书处需要立即处理的问题。(下文(c)节将再次讨论这一问题。)

22. 检查专员认为，秘书处正在开展在其常规职能之下要求其开展的所有活动，大多数缔约方也持这种看法。但是，一些缔约方认为，列出一份会议和任务清单，并不能够成为要求秘书处和全球机制执行的联合工作方案。另一些缔约方指出，资源筹集不够充分，但这项工作与其说由秘书处负责不如说应由全球机制主管，这表明一些缔约方在这方面缺乏了解。发达国家组中的一些国家对秘书处的优先事项确定提出疑问，认为过多的能力被用来协助受影响国家缔约方，而牺牲了其他职能的行使。

23. 在对本报告作初步案头审查过程中，检查专员发现，缔约方会议要求秘书处承担的一些任务在他们看来属于附加活动，这些活动包括与环境基金的协作(第 9/COP.4 号决定)，与审评委相关的任务(第 1 和 2/COP.5 号决定)，以及区域协调股行动(第 6/COP.5 号决定)等。检查专员对秘书处在有限资源范围内承担这些附加任务表示称赞。

24. 同样，问卷请缔约方列出根据第 23 条第 2 款(g)项指派给秘书处的任何具体职能。约有 40%的答复者不知道任何此种活动。在余下的答复者中，提及最多的例子是：

- 便利改进科技委的工作并向专家组提供支助；
- 与环境基金有关的活动；
- 便利审评委的工作；
- 区域协调股可行性研究。

缔约方对秘书处开展这些附加活动的绩效所表示的看法，既有好评也有批评意见，尤其是就科技委和环境基金而言。关于环境基金，有些批评意见认为，秘书处至今尚未就谅解备忘录草案达成一致。不过，在便利审评委工作这项活动上，缔约方的看法较为一致，缔约方不仅承认秘书处作了相当多的筹备工作，而且也承认为执行进程编制的材料很有用。

建议 6:

在编制提交缔约方会议的材料特别是方案和预算提案材料时，执行秘书应当密切遵循缔约方会议提出的指导意见，并采用注重成果的计划、方案和预算编制做法，在开展缔约方会议的各项决定要求开展的附加活动方面也不例外。

建议 7:

执行秘书应当确保秘书处在根据《公约》第 23 条第 2 款(c)项与受影响国家缔约方互动过程中侧重发挥促进作用。

建议 8:

请发达国家缔约方确保：**(a)** 依照第 26 条第 7 款向受影响的发展中国家提供足够的技术和资金支持，以便按照《公约》要求汇编和通报信息；**(b)** 向《荒漠化

公约》信托基金提供数额更多的自愿资金，以使这些基金能够更好地为执行《公约》提供支持。

建议 9:

执行秘书应当作为优先事项，提出关于非政府组织参加缔约方会议和参与其他活动的修订程序，包括制订明确的挑选标准和办法，确保不同区域能够均衡参与。

(b) 对规定职能和活动的看法不一致

25. 如前一节所述，缔约方对问卷的答复表明，在秘书处是否完全在其任务范围内行事这一问题上，缔约方的意见不一致。发展中国家组内的多数国家认为，所开展的活动没有超出任务范围，而发达国家组内的许多但绝非所有国家则认为，由于从事了属于业务职能的执行活动，秘书处超出了其任务范围。

26. 和里约其他两公约的情况一样，《荒漠化公约》秘书处的职能规定得非常笼统，这就为解释留下了一定的余地(见附件一)。问卷答复显示，缔约方本身之间对某些职能之下的活动，尤其是要求秘书处与受影响国家缔约方互动的活动的恰当范围问题上，看法相当不一致。这种情况或许源自对秘书处的“便利”作用的不同解释。“便利”(facilitate)一词，从其本意来看，含有“使变得容易或更容易”，“促进”或“帮助推动”的意思。⁷ 所以，从理论上讲，凡是秘书处为促进或便利《荒漠化公约》目标的落实所作的尝试或采取的行动，都没有超出其任务范围。但是，实际上，围绕秘书处的便利作用，不明确性和看法的不一致目前依然存在。

27. 缔约方会议的一些决定对《公约》第 23 条规定的秘书处的职能作了进一步阐述。全面看一下这些决定，可以发现，秘书处职能的范围非但没有得到明确，一些含糊不明之处反而有了增加。缔约方会议第六届会议决定中的一些例子见下文表 1：其中请秘书处“为……提供方便”、“与……联络”、“与……建立联系”以及“支持……”，等等，所有这些都是可作多种不同解释的非常笼统的措辞。

⁷ Webster's New World Dictionary; Concise Oxford Dictionary of Current English.

表 1

第六届缔约方会议一些决定要求《荒漠化公约》
秘书处开展的活动

决定/主标题	案 文 (黑体字用于突出有关部分)	联检组的评论
<p>决定 1</p> <p><u>执行《公约》的进一步步骤</u></p>	<p>在干旱、半干旱和亚湿润干旱区域/国家促进私营部门和经济机会</p> <p>16. 请秘书处与有关机构联络，这些机构正在探讨各种措施，扩大旱地产品进入国际市场的机会；</p> <p><u>监测和评估，包括改进报告进程</u></p> <p>29. 请秘书处在相关机构的支持下，继续促进主题方案网的发展，治沙最佳做法以及特别是更多地支持以下活动：科研机构的联网，向发展中国家的技术转让，在大学的培训，实习和奖学金等，将其纳入分区域行动方案和区域行动方案的制订过程；</p>	<p>“联络”的确切目的</p> <p>缔约方会议请秘书处在拟订分区域行动方案和区域行动方案过程中更多地支持相关活动。“更多地支持”的含义没有具体说明，不过可以包括技术和资金支持以及直接参与培训方案等。</p>
<p>决定 3</p> <p><u>全面审评秘书处的活动及受影响国家缔约方在执行《公约》方面取得的进展</u></p>	<p>6. 还请秘书处在为将科学和技术委员会的活动纳入《公约》的方案文书的工作提供支持，例如纳入国家、分区域和区域的行动方案，并积极同国际科技界建立联系。</p>	<p>为方案活动(国家行动方案、分区域行动方案和区域行动方案)提供支持。“积极同……建立联系”意味着秘书处采取积极行动，这可以包括业务活动。</p>
<p>决定 4</p> <p>《关于承诺加强履行〈公约〉义务的声明》的执行情况</p>	<p>6. 请秘书处为更新关于起草有关《公约》执行状况报告的协助指南的内容提供方便，以使国家缔约方能够在它们的报告中充分纳入有关承诺更好地履行《公约》所规定义务的声明所具体指出的各主题领域，争取报告制度与其他多边环境协定相协调；</p>	<p>“为……提供方便”的具体含义是什么</p>

28. 面对这些笼统的指示，秘书处倾向于在可利用的资源的限度内采取较为积极的做法。检查专员认为这是可以理解的，因为秘书处工作人员专心致力于《公约》，并且全身心投入推动《公约》的执行这项工作。但是，正如前面所提到的，许多发达国家对秘书处在支持国家、分区域和区域三级的行动计划方面开展的活动持有强烈的保留意见。对问卷的答复显示，一个特别有争议的问题，是秘书处对执行活动的支助，即秘书处从事超出一个秘书处的通常工作范围的项目类型活动。不过，相关答复承认，就秘书处在国家行动方案、分区域行动方案和区域行动方案方面的作用而言，目前缺乏明确性。答复中提出的一项建议——检查专员对该建议表示赞同——主张将这些方案活动纳入工作规划，这样，这些活动将由缔约方会议审查并核准，不留下任何解释的余地。然而，应当指出，检查专员在自己进行的审查过程中，并没有发现任何表明秘书处参与项目执行活动的确凿证据。

29. 问卷答复中关于秘书处超越其任务范围的例子，几乎完全由发达国家组提出。列举得最多的事例，是区域协调股的设立，对这一问题的争议已有一段时间。现已在三个区域(非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比)设立了区域协调股，所需经费来自自愿捐助。秘书处在缔约方会议第六届会议上对这一问题的处理引起了一些发达国家的尖锐批评。但是，检查专员指出，区域协调股是应国家缔约方的请求设立的，是区域会议的结果。问卷中提出的其他一些问题，涉及秘书处参与的会议的数目，一些缔约方认为，从资源有限这一角度来看，这一数目过多。另据认为，秘书处在发展中国家举办的一些研讨会本可由其他机构举办。

30. 如上文所指出的，检查专员非常重视秘书处在其与受影响国家缔约方的互动过程中发挥的促进作用。但同时，他们认识到，对严格意义上的促进作用和属于执行方面的业务作用的活动作明确划分，并非易事。

31. 显然，发达国家组和发展中国家组内的国家对于秘书处目前对其恰当作用和职责所作的解释提出的意见，都很有份量。检查专员认为，从某种程度上说，这归因于政治分歧——其中一些分歧在于《公约》的起源——这些分歧只能由缔约方自己加以解决。检查专员认为，只要这些分歧继续存在，《公约》的执行就有可能陷入僵局。如下文所讨论的，现在需要的，是缔约方之间就秘书处在《公约》现阶段的确切作用达成一致。

(c) 战略方向：前进之路

32. 检查专员认为，缔约方之间就秘书处的职能和活动问题存在的分歧，必须在正式战略规划进程框架内迅速得到解决，目前显然缺乏这种规划进程。《公约》(第4条，第1款)强调，需要在各级协调努力，并制订连贯一致的长期战略。尽管关于根据《荒漠化公约》承诺加强履行《公约》义务的《波恩声明》，规定了一个较长时间范围内(2001-2010年)的具体目标(第8/COP.4号决定，附件)，但现在显然有必要在秘书处层面将这些目标变为一个更加完备的长期战略框架。

33. 秘书处已经意识到需要有具体的规划视野。在向第二届缔约方会议提出1999-2000两年期中期战略时，秘书处同时指出需有一个长期设想。⁸然而，缔约方却连商定秘书处的一个中期战略方针都很困难。⁹按照第7/COP.2号决定，秘书处提交了2000-2001两年期修订中期战略，¹⁰缔约方会议第三届会议“注意到”该战略(第2/COP.3号决定)，请秘书处确定优先事项，审查并向缔约方会议第六届会议报告其活动情况。尽管这份提交第六届缔约方会议的报告明确列出了秘书处工作方案的主要活动和方向，¹¹但该报告基本上属于一种事后审评，自第三届缔约方会议以来没有拟订任何中期战略计划。

34. 近年来，联合国组织应会员国提出的提高效率和有效性以及加强资源使用责任的要求，作出了广泛的努力，改革其管理制度，以便使这些制度更加注重成果。多数组织现已建立起注重成果的管理制度(成果管理制)，这些制度包含对规划、方案拟订、预算编制、监测、评估和报告周期及人力资源战略和信息管理战略的广泛的改革。

35. 联检组在最近关于联合国系统注重成果的管理问题的报告中认为，成果管理制的起点，应当是对本组织主要当事方之间明确界定的责任的共同理解，以

⁸ ICCD/COP(2)/6, 第59-62段。

⁹ 见ICCD/COP(3)/6号文件所载缔约方提交的材料汇编。

¹⁰ ICCD/COP(3)/6。

¹¹ ICCD/CRIC(2)/2。

及为本组织制定明确的长期目标。¹² 本组织的方案及其资源必须与长期目标恰当配合，必须建立一项行之有效的绩效监测制度，而且必须将评估结论有系统地反馈到规划和方案编制周期中。这些是联检组确定为各组织据以衡量成果管理制进展的基准的一些关键的成功因素。

36. 2000年，秘书处应第3/COP.3号决定的请求，在考虑到其他相关国际组织的动态和做法前提下，就如何改进预算编制和报告工作提出了一些建议。¹³ 其中一项建议主张《荒漠化公约》转而采用注重成果的预算编制做法，包括拟订一个目标、产出、预期结果和绩效指标框架。然而，第四届缔约方会议没有就这些建议作出决定，缔约方当时似乎缺乏兴趣。检查专员认为，当时丧失了一次将成果管理制用来处理秘书处当时乃至目前仍然有争论的问题的机会。最近，秘书处就注重成果的管理问题与联合国总部和《气候公约》进行了磋商，但目前没有采取进一步行动。

37. 关于监测和评估，秘书处认为，这些职能由缔约方会议在秘书处编写的绩效报告以及审计员提出的报告基础上行使。不过，如前所述，一些缔约方认为，秘书处的报告的透明度有欠缺，尤其是在预算和财务事项方面。在秘书处层面，监测和评估通过管理层会议和其他会议进行，辅之以每月财务管理报告或定期旅行和咨询计划等管理手段。对活动的监测在股和管理层两级进行，但没有在准则中正式规定。赠款使用情况和项目执行结果评估载于受援国提交的报告，这属于自我评估，但秘书处缺乏进行事后或外部评估(还见上文第14段)所需资源。检查专员认为，就转而采用成果管理制而言，《荒漠化公约》的监测、评估和报告活动将需要得到加强，从而使这些活动与规定的基准相一致。

38. 检查专员深信，注重成果的管理制度一旦建立，将会自行对秘书处的活动实行约束，因为这些活动将会在目标、产出和预期结果框架内加以阐明，并将通过绩效指标进行评估。在2008-2009两年期全面采用成果管理制，是应当能够做到的。但正如上文所指出的，现在首先需要的，是缔约方就秘书处在现阶段的具

¹² 《联合国系统注重结果的管理系列报告》，概述；第一部分：在联合国各组织内实行注重结果的管理；第二部分：授予权力和实行问责；第三部分：业绩和合同管理(JIU/REP/2004/5、6、7和8)。

¹³ ICCD/COP(4)/2/Add.2。

体职能和活动达成一致。检查专员认为，需要设立一个由所有相关方面的人员组成的特别工作组，负责为《荒漠化公约》秘书处的工作拟订一个明确的长期战略框架。

39. 特别工作组应当在 2006 年上半年完成工作，此后，执行秘书应当编制一项中期计划。随后，独立专家应当对各单位作职位和职能情况审查，以配合开展需求评估工作，审查达到中期计划规定的预期结果所需的人力和财务资源情况。独立专家应当在三个月内报告需求评估工作情况，执行秘书应当在独立专家的结论基础上编制注重成果的预算提案，该预算提案应当与注重成果的管理基准框架相一致。

建议 10:

缔约方会议应当核准注重成果的管理基准框架(见上文第 35 段和脚注 12)。

建议 11:

缔约方会议应当核准设立一个由《荒漠化公约》主要相关方面人员组成的特别工作组，该工作组将利用注重成果的管理基准框架拟订《荒漠化公约》长期战略框架，列明《荒漠化公约》秘书处的确切职能和活动，并使执行秘书能够起草一项中期计划。

建议 12:

缔约方会议应当请执行秘书聘请一个独立专家实体对各单位作工作量分析，以配合开展需求评估工作，审查达到中期计划规定的预期结果所需的人力和财务资源情况。

建议 13:

缔约方会议应当请执行秘书依照注重成果的管理基准框架，提出基于需求评审结论并与中期计划相联系的注重成果的预算提案。

五、秘书处与全球机制的关系

40. 为了提高现有资金机制的有效性和效率，在《公约》之下设立了一个全球机制，以便推动采取行动，筹集并向受影响发展中国家缔约方提供大量资金(第21条，第4款)。这是一种独特的筹资做法，在很大程度上有别于《气候公约》和《生物多样性公约》采用的做法，因为这两项公约都设想了建立在赠与或减让基础上提供资金的机制(《气候公约》，第11条，第1款；《生物多样性公约》，第21条，第1款)。

41. 目前，环境基金充当《气候公约》和《生物多样性公约》以及《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》执行的资金机制。¹⁴ 2003年5月，环境基金通过了可持续土地管理业务方案(业务方案15)，以便将土地退化(主要是荒漠化和毁林)这一新的重点领域纳入业务活动范围，这使得环境基金的一部分资金能够提供给《荒漠化公约》。但是，初步供资相对需求而言显得不足，因此，全球机制在为《荒漠化公约》执行筹集资源方面的作用依然至关重要。

42. 根据第五届缔约方会议的要求，2003年，对全球机制的政策、业务方式和活动作了一次独立评估。第六届缔约方会议对这次评估作了审议，这届会议还审议了同时由世界银行进行的一次评估。¹⁵ 在进行这种认真的审查之后，提出了一系列结论和建议，检查专员完全赞同这些结论和建议。这两次评估都提出的一项结论是：全球机制对阻碍供资潜力的问题作了处理，这些问题包括将《荒漠化公约》目标纳入发展政策框架主流等，这项工作超出全球机制的核心任务范围。¹⁶ 检查专员注意到，全球机制《2003-2006年业务计划》(也提交给了第六届缔约方会议)包括向拟订行动方案和主流化提供资金支持，这项工作被作为全球机制的三个支柱之一。全球机制目前仍将主流化以及建立伙伴关系和提供催化资源的乘数效应视为其职能的行使所依据的主要战略构想。¹⁷ 全球机制工作人员认为，脱离了

¹⁴ 《关于建立经过结构调整的全球环境基金的文书》，环境基金，2004年5月，第6段。

¹⁵ ICCD/CRIC(2)/5; ICCD/COP(6)/MISC.1。

¹⁶ ICCD/CRIC(2)/5, 第52段; ICCD/COP(6)/MISC.1, p.8。

¹⁷ ICCD/CRIC(3)/6, 第19至23段。

实质性活动，资源筹集就无法进行。不过，检查专员感到关切的是，至少其中一些活动超出了《公约》第 21 条规定的全球机制的任务范围。

43. 2003 年的独立评估发现的另一个令人关切的问题，是全球机制与农发基金即前者的东道组织之间的关系。第 25/COP.1 号决定规定了支持全球机制的协作性机构安排，缔约方会议和农发基金于 1999 年 11 月签署的一份谅解备忘录对这些安排作了进一步规定。¹⁸ 根据这些安排，全球机制的行政和业务预算经费由缔约方会议提供，全球机制在缔约方会议领导下行使职能，并且完全对缔约方会议负责。然而，业务经理却直接对农发基金总裁负责，因而责任系统是由业务经理到农发基金总裁再到缔约方会议。为加强并明确全球机制与农发基金之间的关系，2004 年，设立了一个全球机制咨询小组，该小组成员包括农发基金所有关键部门(资源筹集、通信联络、技术和方案支助、行政等)。¹⁹

44. 农发基金认为：它对于全球机制的作用在于为筹集资源提供支持，确保执行《业务计划》，并提供战略指导意见。但是，在检查专员看来，与其说全球机制是《公约》的一个机构，不如说它是农发基金的一个组成部分。检查专员感到关切的是，农发基金在全球机制的运作方面发挥着主导作用。他们对《荒漠化公约》核心预算方面缺乏明确的责任系统表示关切，该预算既包含秘书处的资源需求也包含全球机制的资源需求。根据目前的安排，全球机制的预算提案先经农发基金总裁审核，然后提交执行秘书，“以便在……制订《公约》概算时予以审议”。²⁰ 执行秘书无权修改全球机制预算提案，但却负责将预算提案提交缔约方会议。在报告方面，全球机制业务经理代表农发基金总裁向缔约方会议提交活动情况报告，而不是提交全面的业绩报告。检查专员认为，这些预算和报告安排需要得到澄清和加强。

45. 从对向缔约方发出的问卷所作的答复中可以看出，资源筹集机制仍是一个令人关注的问题。所提出的一个问题(主要由发达国家缔约方提出)是：有必要更加明确地划分秘书处与全球机制之间的职责，以避免目前存在的活动重叠和重复现象，这种现象造成了这两个实体之间的竞争，致使某些方面责任划分不当，并

¹⁸ ICCD/COP(1)/11/Add.1; ICCD/COP(3)/10。

¹⁹ 农发基金，《总裁公告》，2004 年 1 月 21 日。

²⁰ ICCD/COP(3)/10，第三节 A 部分第(4)段。

使得与外部伙伴的关系缺乏连贯一致性。检查专员还发现，全球机制与秘书处之间在体制上存在抵触，尤其是在资源筹集方面，而缔约方会议的决定有时似乎强化了这种竞争关系。例如，在关于普查和评估现有网络和各类机构的第 14/COP.6 号决定中，缔约方会议“请全球机制和其他筹资机构与秘书处密切合作，为本倡议动员额外的资源”。²¹ 合作意味着“联合开展工作”，因此，很难避免得出全球机制和秘书处将在这方面的资金筹集过程中联合开展工作这一结论。职责的划分应当成为上文建议设立的特别工作组的一项重要工作。

建议 14:

应当请有待按照上文建议 11 设立的特别工作组：

- (一) 明确划分秘书处和全球机制两者之间的职能、职责和活动。
- (二) 审查《农发基金和缔约方会议谅解备忘录》所载全球机制现行管理安排，包括建议酌情安排单独向缔约方会议提交预算和业绩报告。

六、财务和预算问题

46. 发达国家缔约方在《公约》之下承诺提供大量资金和其他形式援助，协助受影响发展中国家特别是非洲国家切实拟订并执行本国防治荒漠化和减轻抗旱影响的长期规划和战略(第 6 条)。这些国家承诺推动筹集充分、及时和可预测的资金，包括从环境基金那里筹集新的、补充资金(第 20 条，第 2 款(b)项)。检查专员认为，迄今为止向《荒漠化公约》提供的资金不能用“大量”来形容，也不能视为“充分、及时和可预测”的资金。

47. 联检组关于联合国系统注重成果的管理的报告强调，资源的可预测性对有效管理和方案规划非常重要。为实现长期目标，“经理人员必须掌握合理的资源可预测性水平以确定其目标，并对在特定财政期间实现这些目标负责”。²² 然而，“由于预算程序的高度政治化，联合国各组织机构的方案规划所需资源的可

²¹ ICCD/COP(6)/11/Add.1。

²² JIU/REP/2004/6, 第 44 段。

预测性水平普遍较低，因而……把资源与成果联系起来的必要性变得更加紧迫”。²³

48. 和联合国系统内许多方案一样，《荒漠化公约》依赖以美元计的无法预测的自愿捐助来为其实质性工作供资。秘书处还须在不一定得到相应的经费的情况下承担缔约方会议要求承担的附加任务，如无法获取自愿资金，它就必须依靠核心预算承担相关费用。检查专员认为，这是无法令人接受的。因此，检查专员建议缔约方会议为其决策进程通过并适用与《联合国大会议事规则》第 153 条²⁴所载相似的程序，此种程序要比《荒漠化公约》本身的第 15 条涵盖面更广。

49. 即便是由以美元计的摊款供资的核心预算的状况也不稳定，因为一个大的捐助者将摊款视为自愿捐助。²⁵ 此外，由于预算以美元计，而相当一部分支出却以欧元计，因此财务状况受币值波动引起的不稳定性的影响。执行秘书 2004-2005 两年期预算提案提议将经费增加 30%，以抵消美元对欧元价值的下降。但第六届缔约方会议最终却仅核准了 5% 的名义增幅，这意味着实际值的急剧下降。秘书处曾就如何处理这一缺口请第六届缔约方会议主席团提出指导意见，但却没有得到任何此种意见。即便在冻结空缺员额和削减旅费和咨询费预算之后，就该两年期的核心预算而言，收入与支出相比仍将有很大的缺口。方案执行受到的影响是无可否认的。

50. 检查专员认为，为了使秘书处和全球机制能够良好运行和高效率运转，向《公约》提供足够、可预测的资金至关重要。所以，有必要采用一种机制，处理币值波动引起的问题。面临这些问题或在寻求解决办法的单位并非只有《荒漠化公约》。有必要考虑的一些办法包括重新计算预算提案经费，以抵消与币值波动或通货膨胀相关的损失(或收益)；开立一个视汇率损益情况作缴入或提取的准备金账户；预购美元；采用两种货币摊款办法，或采用单一货币摊款办法。

²³ 同上，方框 14。

²⁴ 规则第 153 条规定“任何涉及开支的决议，除非附有秘书长编制的支出概算，不得由委员会提请大会通过。秘书长预计需要费用的任何决议，须待行政和预算委员会(第五委员会)有机会说明该提案对联合国概算的影响后，大会才能予以表决。”

²⁵ ICCD/COP(6)/11/Add.1, 第 23/COP.6 号决定附件，脚注 3。

51. 一些设在欧洲的联合国组织通过的预算以欧洲货币计列。例如，产权组织的预算以瑞士法郎计²⁶，工发组织的经常预算以欧元计。不过，在 2002-2003 两年期之前，工发组织实行的做法是：支出组成构成经常预算资源需求的基础，因而它采用两种货币摊款办法(1998-1999 和 2000-2001 两年期，18%以美元计，82%以奥地利先令计)。从 2002-2003 两年期开始，工发组织采用编制欧元预算和单一货币摊款做法。不过，该组织遇到了一些问题，包括仍须以美元支付养恤金和部分薪金，以及需要管理同时以美元和欧元计列的项目周期等。²⁷

52. 《荒漠化公约》核心预算以欧元计的支出包括一般事务人员薪金，多数一般管理费用，用品和设备费用；公用设施管理费及旅费(但每日生活津贴以美元计)。专业人员薪金采用每月工作地点差价调整数加以调整，以考虑到欧元/美元汇率波动。顾问和专家方面的支出以欧元和美元计。因此，尽管相当一部分支出以欧元计，但目前仍有一些美元支出。在两种办法(一种是以两种货币编制预算和摊款，以反映美元和欧元的支出构成；另一种是以欧元编制预算和以单一货币摊款)中，检查专员认为后一种办法更为可取。在这方面，缔约方会议似可聘请一名独立专家，对《荒漠化公约》为尽可能减轻币值波动影响可以采用的所有办法作可行性研究。

建议 15:

缔约方会议应当为其决策进程通过并适用与《联合国大会议事规则》第 153 条所载相似的程序。

建议 16:

缔约方会议应当考虑从 2008-2009 两年期起，采取以欧元编制预算做法并采用单一货币(欧元)摊款办法。

²⁶ 产权组织的情况并非联合国组织的典型情况，因为该组织的预算约有 85%来自私营部门用户支付的费用，余下的 15%来自成员国捐款和出版物销售。

²⁷ 《审查联合国工业发展组织(工发组织)的管理和行政活动》，JIU/REP/2003/1，附件一。

七、行政和管理方面的其他问题

(a) 机构联系

53. 《荒漠化公约》和联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)之间的机构联系看来运转良好。日内瓦办事处向《荒漠化公约》提供行政服务,包括偿还安排和方式,《荒漠化公约》要求采取的行动以及日内瓦办事处的主要绩效指标等,在 2002 年的《谅解备忘录》中加以规定,该备忘录逐年续订。但备忘录 2004 年的续订被推迟,因为与信息技术费用相关的问题仍待解决。

54. 随着综合管理信息系统在波恩投入使用,《荒漠化公约》秘书处开始承担更多原先由日内瓦办事处承担的财务职能和职责,包括方案支助费用管理职责等。不过,行政服务的进一步的转移似乎无法实现低成本高效率,因为将某些部门(如财务处)集中在日内瓦办事处可产生相当大的规模经济效益。至于人事职能,《荒漠化公约》尚未被授予充分的权力(这不同于《气候公约》),因为波恩没有设置人力资源干事职位,第六届缔约方会议没有核可设置此种职位的建议。

55. 行政安排由一项授权文书加以规定,这项文书的形式为联合国主管管理事务副秘书长 1998 年致《荒漠化公约》执行秘书的一个部门间备忘录。尽管该文书涉及临时安排,但至今仍然有效,双方受该文书的约束。《荒漠化公约》和日内瓦办事处都告知检查专员:该文书在采购和财产处置授权方面引起了一些问题,这些问题需要加以解决。

56. 注重成果的管理制度的一项基本要求是,管理者全面负责供其调配的资金和人力资源,同时也对实现相关产出和取得预期成果担负全部责任。检查专员认为,有必要及时审查并酌情修改赋予《荒漠化公约》执行秘书的权力,以期尽量扩大上述职责。应当起草一份全部授权和相关职责详细陈述书——该陈述书最好以单一文件形式提出,以取代应予废止的先前的授权文书。

建议 17:

缔约方会议应当请联合国秘书长以一份全部授权和相关职责详细陈述书的方式,授予《荒漠公约》执行秘书以全部权力,该陈述书将取代应予废止的先前的授权文书。

(b) 人力资源管理

57. 《荒漠化公约》秘书处受联合国工作人员条例和细则的约束，因此，人力资源政策和做法基本上遵循联合国的相关政策和做法。秘书处一些工作人员表示，尽管订有一项人力资源管理战略，但目前缺乏正式阐明人力资源管理问题的战略文件。鉴于秘书处规模较小，而且波恩缺乏一名人力资源专业人员，这也许并不奇怪。但是，考虑到今后将转而采用检查专员建议的注重成果的管理做法，有必要制定一项综合性人力资源管理战略，该战略主要述及秘书处内的授权和责任及绩效管理。

58. 检查专员指出，秘书处专业人员及其以上职等的地域分配和性别比例存在着不平衡，而且秘书处的高级别人员过多。²⁸ 截至 2003 年 6 月 30 日，非洲和西欧及其他国家集团在已填补的专业人员及其以上职等员额中各占 30%。在性别平衡方面，在这一职等已填补员额中，只有 25% 的职位由妇女担任；而在 P-5 及其以上职等，只有 18% 的职位由妇女担任。因此，秘书处远没有达到大会 1997 年 12 月第 52/96 号决议要求达到的男女各占一半的性别比例。在专业人员员额结构方面，43% 的核定员额为 P-5 和 P-5 以上员额，仅 P-5 员额就占 30%。至少从某种程度上说，尤其是就员额结构而言，上述不平衡与秘书处规模较小相关，但是，仍然应当设法在可能情况下纠正这种不平衡状况。

59. 检查专员还注意到外聘审计员就《荒漠化公约》秘书处使用顾问问题得出的结论，并完全赞同外聘审计员就这一问题提出的建议。²⁹

建议 18:

执行秘书应当拟订一项人力资源管理战略，将其作为拟议的注重成果的管理战略的一个重要组成部分。

²⁸ ICCD/COP(6)/2/Add.3, 表 20 和 21。

²⁹ 《审计委员会提交缔约方会议关于《荒漠化公约》2003 年 12 月 31 日终了的两年期财务报表的报告》，第 80 至 97 段(无文号)。

建议 19:

执行秘书应当:

- (一) 审查专业人员及其以上职等的性别平衡问题,并在秘书处出现可能性的情况下,设法逐步达到联合国大会规定的目标。
- (二) 审查专业人员及其以上职等的地域分配情况,并在秘书处出现可能性的情况下,设法实现更加均衡的地域分配。

(c) 信息和通信技术

60. 《荒漠化公约》秘书处得到一个由少量人员组成的信息和通信技术(信通技术)小组的支助,该小组提供包括计算机联网、电子邮件系统、网上服务、会议服务、工作人员培训及服务台等在内的一系列服务。除了提供支持秘书处的行政管理工作的服务以外,信通技术小组还设计和开发各种数据库并提供其他软件(如颇受好评的会议登记系统等),从而为《荒漠化公约》的实质性工作提供支持。然而,由于当前存在的预算上的制约,今后信通技术服务的质量可能受到损害,这种制约限制了设备和技术的更新。目前没有制定计算机设备或软件更换政策,而且随着新产品投放市场,制造商将逐步停止对现有产品的支持。

61. 检查专员在上文建议 10 中建议实行的注重成果的管理制度,需要开发一个涵盖成果管理制的所有方面(包括绩效管理和知识分享)的管理信息系统。秘书处目前采用综合管理信息系统开展会计和财务报告工作,但该系统并没有提供支持成果管理制所需的附加功能。在转而采用成果管理制这一背景下,检查专员认为,需要拟订一项列明需开发的电子应用程序的全面的信通技术战略。由于秘书处从现有资源水平来看缺乏按照设想开发相关系统的能力,因此缔约方应当考虑设立一个信通技术专项基金,该基金最好在核心预算框架内设立。

建议 20:

执行秘书应当拟订一项旨在支持拟议的注重成果的管理战略的全面的信通技术和通信战略,供缔约方会议审议并核准。

建议 21:

在信通技术战略开发和核准之后，缔约方会议似可设立一个信通技术专项基金，该基金最好在核心预算框架内设立。

(d) 共同行政事务

62. 设在波恩的联合国实体之间的共同事务安排，涉及设施管理(建筑物管理、通信、旅行、饮食供应、保险等)；信息技术服务；安全保卫；其他联合国共同事务(东道国问题、语言培训、医疗保险及养恤基金问题等)；共同事务的财务方面；以及采购等。这些共同事务及相关的费用分摊安排，由一项《谅解备忘录》加以规定。据各方反映，共用房地目前由联合国志愿人员之下的共同事务股妥善管理。目前设有一个决策机关即房地管理委员会，该机关由四个主要机构组成，每月举行会议。阅读一下房地管理委员会最近举行的会议记录可以看出，会议进行的对话是坦诚的、积极的。但是，接下来面临的挑战是，波恩的国际机构即将迁往位于前议会区内的一个单一地点的新房地。为处理与搬迁相关事宜，已经单独设立了一个特别工作组，该工作组每月举行会议并向各机构首长报告情况，同时也向房地管理委员会提供反馈意见。所有机构在搬入新房地之后都将面临更高的业务费用，尤其是电费，这些费用与办公室规模、电梯、空调系统等相关。最近，为配合加强整个联合国系统安全保卫状况的工作，在德国作了一次安全状况评估，在这次评估之后，安全保卫费用也将急剧上升。在《荒漠化公约》秘书处已经面临极大的预算制约的情况下，几乎没有可能依靠现有资源来负担这些费用的上升。

63. 鉴于波恩联合国办公区即将启用，共同事务股已经确定了一系列今后可能的共同事务，包括基本标准物品(办公用品和设备)的共同采购；复印机共同管理和传真机维修；物品和资产共同管理；共同(车辆)往返运送服务管理；共同礼宾事务；以及一项机构间法律事务协议等。但是，新房地中的一个公共饮食设施可能难以以赢利方式运转，因为出于安全原因该设施将不对外开放，但已计划进行一项可行性研究。检查专员认为，似乎还有可能在培训、合设旅行事务股和会议服务等领域扩展共同事务。

64. 关于合办事务，《荒漠化公约》和《气候公约》目前共同设立了一个财产普查委员会、一个合同事务委员会，并且共同使用着与日内瓦办事处服务器的一个综合管理信息系统快速链接，也许还可以开展其他联合活动，如培训、面试等。

建议 22:

缔约方会议应当请执行秘书对迁入新房地引起的业务费用的增加做一个概算，并就如何以最佳方式满足这些附加需求提出建议。

建议 23:

执行秘书应当继续与他在波恩的对应人员探索扩展节省费用的共同和合办事务的可能性，并定期向缔约方会议报告进展情况。

八、协调与合作

65. 《公约》规定，秘书处负责与其他相关国际机构和公约的秘书处协调其活动。由于秘书处不是一个执行机构，它需要利用相关联合国组织以及其他政府间和非政府组织的比较优势来开展《公约》的执行进程。秘书处特别重视与其他相关公约尤其是《气候公约》和《生物多样性公约》的关系，同这两项公约设立了一个联合联络小组。2004年，联合联络小组编写了一份关于加强《里约三公约》之间的合作的办法的文件，该文件设法确定一些贯穿各领域的问题以便开展合作。³⁰ 这份文件于2004年12月提交《气候公约》缔约方，但遗憾的是未获核准。

66. 问卷请《荒漠化公约》缔约方评价秘书处开展的协调与合作活动，特别是多边环境协定方面的此种活动，对问卷的答复总的来说对这些活动表示赞许。许多国家对秘书处协助举行的协同作用问题国家研讨会和后续活动给予肯定。答复认为，《荒漠化公约》在推动和落实公约之间的协同作用联系方面起了带头作用。答复提出的一个问题是，受影响国家本身之间，特别是非洲此种国家之间常

³⁰ FCCC/SBSTA/2004/INF.19, 2004年11月2日。

常缺乏协同作用联系。发达国家组的一些国家指出，秘书处积极参与设法建立协同作用联系活动，但是，由于参与国家和地方两级的协同作用联系试验项目的设计和执行，秘书处可能超出了其任务范围。

67. 在《荒漠化公约》秘书处提供给检查专员的主要机构伙伴名单中，列有 21 个联合国伙伴组织。检查专员向这些联合国伙伴组织发送了一个简短的问卷，请其就与《荒漠化公约》的协调与合作问题发表看法。但只有五个机构(粮农组织、农发基金、教科文组织、卫生组织和开发署)对问卷作了完整答复，这说明，《荒漠化公约》只有数目有限的几个联合国主要关系密切的伙伴组织能够与其合作以推进执行进程。进一步合作面临的主要制约因素是缺乏经费。

建议 24:

缔约方会议应当指示执行秘书与联合联络小组合作，加强《里约三公约》执行进程方面的合作，增强协同作用联系，以便逐步采用更为具体的实质性合作形式，并且定期向缔约方会议报告取得的进展情况。

建议 25:

秘书处应当尽一切努力在相关缔约方和各伙伴组织之间发挥促进作用，以加强这两者在执行《公约》方面的合作。为此，秘书处应当拟订一项具体的行动计划，并定期向缔约方会议报告取得的进展。

九、《里约三公约》：一些比较

68. 依据职权范围，检查专员须在任务、资源获取和人员配备状况等方面对《里约三公约》秘书处作一比较。有关这些变量的资料载于附件一至五，这些资料大体上是不释自明的。从附件一中可以看出，根据这三项公约的规定，这三个秘书处负责行使几乎相同的职能，主要不同之处是：《生物多样性公约》没有明确规定应请求协助发展中国家缔约方提供信息。

69. 在核心预算方面，《荒漠化公约》远远落后于其他两项公约，其由摊款供资的 2002-2003 两年期和 2004-2005 两年期核定预算额，相当于《气候公约》同

期预算额的一半，而且也少于《生物多样性公约》的预算额。《荒漠化公约》从东道国那里获得的核心预算捐款，也少于《气候公约》(附件二)。这些差别反映在员额配备表中(附件三)。《荒漠化公约》获取的自愿基金也少于《气候公约》(附件四)，这在国家报告进程所需经费的提供方面表现得尤为突出(附件五)。

70. 检查专员得出结论认为，在资金和人力资源方面，《荒漠化公约》与另外两项姐妹公约相比显得“营养不足”。检查专员强烈地认为，《荒漠化公约》缔约方应当更加重视《公约》秘书处旨在便利《公约》的执行的活动的，并且为这些活动提供及时的政策指导意见和足够的资金支持。

附件一

《里约三公约》秘书处的职能

《荒漠化公约》 (第 23 条, 第 2 款)	《气候公约》 (第八条, 第 2 款)	《生物多样性公约》 (第 24 条, 第 1 款)
(a) 为根据本《公约》设立的缔约方会议及其附属机构的会议作出安排, 并向它们提供所需要的服务。	(a) 安排缔约方会议及依本公约设立的附属机构的各届会议, 并向它们提供所需的服务。	(a) 为第 23 条规定的缔约方会议作出安排并提供服务。
(b) 汇编和转递向其提交的报告。	(b) 汇编和转递向其提交的报告。	(b) 行使任何议定书指派的职能。
(c) 便利应请求向受影响发展中国家缔约方特别是非洲国家提供援助, 帮助它们汇编和提交本《公约》要求的信息。	(c) 便利应要求时协助各缔约方特别是发展中国家缔约方汇编和转递依本公约规定所需的信息。	(c) 编写关于根据本公约行使职能的情况报告, 提交缔约方会议。
(d) 同其他有关国际机构和公约秘书处协调活动。	(d) 编制关于其活动的报告, 并提交给缔约方会议。	(d) 与其他有关国际机构协调, 具体而言, 订立有效行使其职能所需的行政和合同安排。
(e) 在缔约方会议的指导下, 订立有效履行职能所需要的行政和合同安排。	(e) 确保与其他有关国际机构秘书处的必要协调。	(e) 行使缔约方会议可能规定的其他职能。
(f) 编写秘书处根据本《公约》履行其职能的情况报告, 提交缔约方会议。	(f) 在缔约方会议的全面指导下订立为有效履行其职能而可能需要的行政和合同安排。	
(g) 履行缔约方会议决定的任何其他秘书处职能	(g) 行使本公约及其任何议定书所规定的其他职能和缔约方会议可能决定的其他职能。	

附件二

《里约三公约》之下核心预算资源的获取情况

	《荒漠化公约》	《气候公约》	《生物多样性公约》 ¹
预算	千美元		
缔约方会议核准的 2000-2001两年期预算	13,995.7	25,286.0	18,643.9 (2001-2002)
缔约方会议核准的 2002-2003两年期预算 ²	16,234.2	32,837.1	21,956.8 (2003-2004)
缔约方会议核准的 2004-2005两年期预算 ² (执行秘书提出的预算)	17,049.0 (26,060.5)	34,807.3 (42,311.2)	21,416.3 (2005-2006) (28,233.4) (2005-2006)
摊款收入³	千美元		
	核心预算信托基金 (UXA)	核心预算信托基金 (FCA)	核心预算信托基金(BY) ⁴
2000-2001两年期收入	13,104.6	23,524.4	15,361.4
2002-2003两年期收入	15,660.9	27,331.9	17,334.0
自愿捐款收入	千美元		
	德国对核心预算信托基金(UXA)的自愿捐款	德国对核心预算信托基金(FCA)的自愿捐款	
2000-2002两年期收入	976.5	1,389.3	
2002-2003两年期收入	988.0	1,483.8	
2004-2005两年期认捐	1,110.0	1,651.1	

资料来源:

《荒漠化公约》: 第3/COP.3号决定, 第4/COP.4号决定, 第4/COP.5号决定, 第23/COP.6号决定, ICCD/COP(6)/2/Add.1和5; 2002-2003两年期审定财务报表。

《气候公约》: 第20/CP.5号决定; 第38/CP.7号决定; 第16/CP.9号决定;
FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2003/5; FCCC/SBI/2004/12/Add.2。

《生物多样性公约》: 第V/22号决定, UNEP/CBD/COP/5/23; 第VI/29号决定, UNEP/CBD/COP/6/20; 第VII/34号决定, UNEP/CBD/COP/7/21; UNEP/CBD/COP/7/2; 《生物多样性公约》财务报表。

说明:

¹ 《生物多样性公约》的两年预算同期与《荒漠化公约》和《气候公约》不一致。

² 资源需求总额, 即东道国政府提供补充捐款之前的总额。

³ 包括利息收入和杂项收入。

⁴ 自愿捐款。

附件三

《里约三公约》秘书处的员额配置情况

	《荒漠化公约》	《气候公约》	《生物多样性公约》
	2004-2005	2004-2005	2005-2006
(一) 核定核心预算			
ASG	1	1	1
D-2	0	4	0
D-1	2	6	3
P-5	10	8	4
P-4	8	18	16
P-3	5	25	9
P-2	4	9	0
专业人员及其以上职等人员合计	30	71	33
一般事务人员合计	13	39.5	26
总 计	43¹	110.5	59
(二) 由方案支助费供资			
D-1	0	1	
P-5	2	1	
P-4 – P-2	1	8	
专员人员及其以上职等人员合计	3	10	3
一般事务人员合计	10	20	5
总 计	13	30	8²

资料来源:

《荒漠化公约》: ICCD/COP(6)11/Add.1和3。

《气候公约》: FCCC/CP/2003/6/Add.1; FCCC/SBI/2003/5。

《生物多样性公约》: UNEP/CBD/COP/7/10; UNEP/CBD/COP/7/21。

说 明:

¹ 43个员额中, 有五个员额所需经费由方案支助基金提供(1个P-5, 1个P-4和3个GS)。

² 2003-2004。

附件四

《里约三公约》之下非核心预算自愿基金的获取情况¹

	《荒漠化公约》	《气候公约》	《生物多样性公约》
	千美元		
(a) 与会基金	缔约国代表出席《荒漠化公约》缔约方会议届会信托基金(UVA)	参与《气候公约》进程信托基金 (FER)	便利缔约方参与《公约》进程特别自愿信托基金 (BZ)
2000-2001两年期收入	1,429.3	2,995.8	2,199.0
2002-2003两年期收入	1,642.5	2,034.6	1,555.9
(b) 补充活动基金	自愿资助《荒漠化公约》之下活动信托基金(UWA)	补充活动信托基金(FRA)	支持核定活动补充自愿捐款特别自愿信托基金(BE)
2000-2001两年期收入	7,092.3	5,873.3	3,703.6
2002-2003两年期收入	7,116.8	7,371.5	3,445.8
(c) 东道国基金	《荒漠化公约》秘书处举办的《公约》活动信托基金(BMA) (波恩基金)	德国政府特别年度捐款信托基金 (FQA)	
2000-2001两年期收入	923.6	3,286.7	
2002-2003两年期收入	1,034.3	3,661.4	

资料来源:

《荒漠化公约》: ICCD/COP(6)/2/Add.3 和 5; 2002-2003 两年期审定财务报表。

《气候公约》: FCCC/SBI/2002/10/Add.1; FCCC/SBI/2004/12/Add.2。

《生物多样性公约》: 《生物多样性公约》财务报表。

说 明:

¹ 有些基(资)金未列入表中, 如《气候公约》技术合作信托基金(FUA)(2000-2001 两年期伙伴基金捐款 150 万美元, 用于执行《京都议定书》之下的清洁发展机制项目); 《气候公约》提供《京都议定书》的临时拨款(550 万美元); 以及《生物多样性公约》在生物安全问题上支助发展中国家缔约方普通信托基金(2005-2006 两年期经费总额为 226,000 美元)等。

附件五

《里约三公约》之下国别报告经费的获取情况

	年/时期	区域	报告份数	每份报告平均经费 美元
《荒漠化公约》				
初次报告	1999	非洲	42	11,325
	2000	亚洲/中欧和东欧	37	4,173
	2000	拉美和加勒比	30	8,984
	1999-2000	所有区域	109	8,253
第二次报告	2002	非洲	48	6,098
	2002	亚洲	44	4,738
	2002	拉美和加勒比	33	5,485
	2002	北地中海、中欧和东欧	17	3,548
	2002	所有区域	142	5,229
《气候公约》				
初次报告 ¹	截至 2004 年 9 月 24 日	缺	101	310 198
《生物多样性公约》				
第三次报告 ²	缺	所有区域	缺	20,000

资料来源:

《荒漠化公约》: ICCD/COP(3)/5/Add.2 和 4; ICCD/COP(5)/2/Add.4; ICCD/COP(6)/2/Add.4.

《气候公约》: FCCC/SBI/2004/INF.11, 附件一和二。

《生物多样性公约》: UNEP/CBD/COP/7/17 和 Add.3; 《生物多样性公约》秘书处数据。

说明:

¹ 每个非附件一所列缔约方均须在自《公约》对其生效之日起三年内,或在具备资金的情况下,提交初次信息通报(但最不发达国家除外,这些国家可自行斟酌决定提交事宜)。截至 2005 年 5 月 19 日,已收到 124 份初次国家信息通报。第二次国家信息通报提交工作日处在初步阶段:截至 2004 年 10 月,共有 52 个国家各获得 15,000 美元拨款用于进行自我评估活动,共有三个国家提交了第二次国家信息通报。

² 缔约方应在 1998 年 1 月 1 日之前提交初次国别报告(截至 2003 年 9 月 30 日,已收到 133 份初次国别报告),并在 2001 年 5 月 15 日之前提交第二次国别报告(截至 2003 年 10 月 31 日,已收到 104 份第二次国别报告)。《生物多样性公约》告知联检组,根据在第一次和第二次国别报告工作过程中积累的经验,环境基金秘书处和执行机构建议将第三次国别报告的经费水平定为 20,000 美元,这是一个指示性平均数字。

-- -- -- -- --