

对《联合国防治荒漠化公约》全球机制的评估

著 者

埃旺·方丹·奥尔蒂斯
塔达诺利·伊诺马塔

联合检查组

2009 年，日内瓦



联 合 国

JIU/REP/2009/4

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

对《联合国防治荒漠化公约》全球机制的评估

著 者

埃旺·方丹·奥尔蒂斯

塔达诺利·伊诺马塔

联合检查组



联 合 国

2009 年，日内瓦

目 录

		<u>页 次</u>
简称表.....		v
<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	
一、 导言	1 - 11	1
二、 《联合国防治荒漠化公约》：全球机制的体制架构	12 - 56	3
A. 历史背景	12 - 17	3
B. 《公约》的作用	18 - 31	3
C. 由《公约》产生的任务授权	32 - 56	6
三、 对全球机制的评估	57 - 93	11
A. 对全球机制活动的评估	60 - 72	11
B. 对全球机制筹集资源情况的监测	73 - 86	14
C. 对全球机制实地工作的评估	87 - 93	17
四、 《荒漠化公约》治理结构内的全球机制和其他 伙伴关系	94 - 130	20
A. 科学和技术委员会	101 - 103	21
B. 《公约》执行情况审评委员会	104 - 105	22
C. 全球机制和常设秘书处	106 - 111	22
D. 全球机制和国际农业发展基金	112 - 119	23
E. 全球机制以及与其他组织构建的伙伴关系	120 - 128	25
F. 从治理结构和伙伴关系中汲取的教益	129 - 130	26
五、 里约各公约：协同性和资源筹集	131 - 147	27
A. 里约各公约之间的协同作用	131 - 133	27
B. 里约各公约的资源筹集机制	134 - 146	28
C. 全球机制在促进里约各公约之间协同一致 方面发挥的作用	147	30

目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
六、促进有效执行《公约》的体制选择及其对全球		
机制的影响.....	148 - 192	30
A. 有效执行《公约》的要素	148 - 158	30
B. 提高《公约》执行工作的协调性与有效性的		
其他设想方案	159 - 192	32

附 件

《联合国防治荒漠化公约》秘书处与全球机制在《公约》中所规定	
的任务授权之比较	40

简称表

CACILM		中亚国家土地管理倡议
CBD		《生物多样性公约》
COP		缔约方会议
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
FAO		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	全球机制(《荒漠化公约》)
ICARDA	旱地农研中心	国际干旱地区农业研究中心
IFAD	农发基金	国际农业发展基金
IFS		综合筹资战略
IGO		政府间组织
JIU	联检组	联合国系统联合检查组
JLG		联合联络小组
JWP		联合工作方案
MDP		多捐款方平台
MEA		《多边环境协定》
MoU		谅解备忘录
NAP		国家行动方案
OIOS	监督厅	联合国内部监督事务厅
OO	业务目标	业务目标(十年战略)
OP15		可持续土地管理业务方案
RBM		成果管理
SLM		可持续土地管理
SRCF		《荒漠化公约》特别资金财务账户
UNCCD	《荒漠化公约》	《联合国防治荒漠化公约》
UNDP	开发计划署	联合国开发计划署
UNEP	环境署	联合国环境规划署
UNFCCC	《气候变化公约》	《联合国气候变化框架公约》
WFP	粮食计划署	世界粮食计划署

一、导 言

1. 根据第 3/COP.8 号决定(第 27 段),《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)第八届缔约方会议要求联合检查组(联检组)对全球机制进行一项评估并向第九届缔约方会议提交。联合国大会第 62/193 号决议和第 63/218 号决议注意到此项请求并期待着评估结果。

2. 因此,联检组从 2009 年 1 月至 7 月进行了审评,题为“对《联合国防治荒漠化公约》全球机制的评估”。

3. 该项评估的目标是:

- (a) 确定并建议一项行动方针,以提高《荒漠化公约》秘书处和全球机制在向缔约方提供服务方面的一致性和互补性;
- (b) 提供进一步的指导方针和建议,以协助《荒漠化公约》秘书处和全球机制拟订并实施一项注重效果的联合工作方案,并参照《荒漠化公约》秘书处和全球机制的现有努力,使该方案具备成功合作指标。
- (c) 就第 3/COP.7 号决定所核准的联检组上一份报告¹中的相关建议采取后续行动并加以修订,同时考虑到“加强《公约》执行工作的十年战略规划和框架(2008-2018 年)(《十年战略》)”的有关规定。

4. 在进行审评时,检查员结合全球机制的体制和工作环境对它作了整体性分析。检查员的结论是,若脱离全球机制的体制环境,或不对照缔约方会议赋予它的任务授权及对任务授权有直接或间接影响的后续决定对其切实工作作出有的放矢的评估,则无法进行可靠的诊断和评估。因而,检查员在对全球机制进行审评时采用的视角是,对如下核心机制和机构的任务授权加以比较分析:秘书处、《公约》附属机构(如,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))以及相关的合作伙伴,例如全球机制促进委员会的成员。因此,检查员决定从审评中推导出一份路线图,包括对现有体制环境进行诊断,以有效执行《十年战略》,该战略是缔约方为《公约》今后的发展及其在国际议程上的更好定位而拟定的。

¹ JIU/REP/2005/5。

5. 一开始即应指出的是，此次评估旨在从全球机制所处的架构中评估，不仅是为了明确其附加价值，而且是为了查明其活动是否符合任务授权或是否在某些情况下意味着与常设秘书处或其他有关方案和组织重复。这种分析方法与编写上一份联检组报告时所采用的方法相类似(见脚注 1)，该报告评估了常设秘书处作为一个更广泛治理架构组成部分的业绩。这种方法符合缔约方会议商定的职权范围，该职权范围请联检组后续跟踪上一份联检组报告的建议、尤其是与进程相关的建议，并且参照《十年战略》的有关规定，评估全球机制的工作和效绩。

6. 根据联检组的内部标准、准则和内部工作程序，在编写本报告时采用的方法学包括初步审评、问卷调查、访谈和深入分析。向《公约》所有缔约方以及执行伙伴和独立专家等其他相关的利益攸关方发出了一份广泛的网络调查。使用了所有这些要素以评估全球机制活动的影响力以及缔约方对如下两方面的满意度：(a) 在实现《荒漠化公约》目标方面的成就 (b) 全球机制对这些成就的具体贡献。

7. 这项调查结果补充了通过访谈和书面材料审评所收集的定性和定量资料。

8. 对如下机构进行了采访：全球机制、《荒漠化公约》常设秘书处以及国际农业发展基金(农发基金)以及不同类别的利益攸关方，即缔约方代表、伙伴组织、促进委员会成员、参与全球机制实地活动的民间社会组织或非政府组织的地方代表以及该问题的独立专家。检查员还征求了姊妹公约(《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》)秘书处的意见，以及《荒漠化公约》的现有金融机制——全球环境基金(环境基金)的意见。采访是在有关组织的总部、联络办事处、实地或通过视频会议进行的。向全球机制和常设秘书处以及采访的其他组织征求了它们对报告草稿的意见，在定稿时考虑了所有恰当的意见。

9. 根据联检组章程第 11.2 条，本报告是在与检查员协商后定稿的，以便以联检组的集体智慧验证报告的结论和建议。

10. 检查员希望强调指出：作为本评估组成部分提出的所有建议，在本报告末尾提出的任何一种不同设想情景下都是有效的。这些建议旨在加强体制架构的总体协调性并促进《公约》机构和附属机构效绩的改善，而不受缔约方会议可能藉此项评估将通过的纲领性政策战略的影响。

11. 检查员希望向所有协助编写本报告的人表示感谢，尤其是向参与访谈并非常愿意分享其知识和专长的人致以谢忱。

二、《联合国防治荒漠化公约》： 全球机制的体制架构

A. 历史背景

12. 《联合国防治荒漠化公约》是不同对象群体之间历经长期谈判过程的产物，这些群体对于荒漠化问题及其全球影响持有相左的见解。

13. 将荒漠化的根本性质界定为环境或发展挑战缺乏共识基础。从一些捐助国所表现出的偏好即可明显看出此种对立：这些捐款国一向通过农村发展和农业方面的既定双边合作方案而非通过多边环境协定处理这一问题。如果将其理解为一个广泛的发展问题的一部分——主要属于地方性质的问题，则应将其作为针对发展、农业、粮食安全以及其他交叉性问题开展的专项临时合作方案的组成部分加以解决。从这样一个角度来看，一项防治荒漠化的公约是多余和不必要的。

14. 自那时以来，虽尚未达成全面共识，却已取得长足进展。但是，较为普遍接受的意见是，预防和缓解战略作为一种防范性方针更为可取。

15. 与旨在防止潜在生态破坏为目标的行动相比，为扭转退化和为缓解所采取的行动更容易加以确定、转化为具体政策并达成一致。该《公约》还列入了(例如在第 10 条第 2 款(c)项中)一项规定，以实现如下目标：使预防发挥关键作用，作为一种预警机制，用以扭转和防止土地退化的双重目标。

16. 与荒漠化问题正相反，在生物多样性和气候变化议题上有着坚定的共识，这与其环境和全球性质有关，这是利用环境基金所不可或缺的条件，该基金一开始便提供给了这些议题却未提供给《荒漠化公约》。

17. 为解决《荒漠化公约》执行工作的资金这一有争议问题，已建立了一个专门机制。全球机制是由一种政治进程中最后时刻产生的妥协产物，它未能充分满足各利益方和区域集团所表达的不同谈判立场。因此，尽管全球机制不是一项基金，但仍列在第 21 条“关于向《公约》提供资助的资金机制问题”之内。

B. 《公约》的作用

18. 《公约》的一个纲领性目标是，激发国际社会对适当和有效解决荒漠化问题的兴趣。因此，该公约的进一步目标是，在《巴黎宣言》和《阿克拉行动议

程》框架内，并且根据其他全球首脑会议的任务授权，例如，《蒙特雷共识》和《发展筹资问题多哈宣言》以及可持续发展问题世界首脑会议及其《约翰内斯堡执行计划》所产生的长期目标，促进荒漠化问题在国际议程中的更佳定位。

1. 概念建构：一个新的出发点

19. 在这方面，十分关键的是，明确界定在执行《公约》方面哪些问题需加以处理，哪些问题超出了其预定范围。荒漠化概念本身缺乏明确的界限以及《公约》究竟需涵盖哪些问题，随后在缔约方中间产生了耗费时间和资源的辩论，使重点明确和协调一致的行动受到损害。

20. 在所有缔约方中应澄清关键概念并达成一致，以便能够改进行动重点，以实现一套明确界定的目标，依照有效的成果管理方法的标准，将其适当转化为可衡量的指标，这是上一份联检组报告中已经建议并得到《十年战略》认可的做法。

21. 缔约方会议应明确构建《荒漠化公约》的预期范畴，包括必要时通过更新修订，并根据《公约》的任务授权以及后来就此议题所作出的相关决定，就关键问题的解释达成一致。

2. 荒漠化问题在国际社会经济与政治议程中的定位

22. 就范畴和关键概念达成共识是一个先决条件，以便为《公约》将荒漠化问题在国际社会经济与政治议程中加以有效定位发挥关键的促进作用铺平道路。

《公约》应在传播知识和提高对于荒漠化问题的跨领域的认知方面发挥关键作用，这一问题在全球一级产生直接和间接影响，与所有缔约方都明确相关，超出了发达国家与发展中国家的传统区分以及《公约》的“两个对象群体”的错误认知。这一棘手问题的核心在于，需凸显荒漠化与下列问题之间的紧密关联性：例如，气候变化、生物多样性、减贫、和平与安全、移民、减灾、粮食危机、公共健康和男女平等。

23. 荒漠化问题的解决需纳入一个有利于所有缔约方的双赢战略框架内，以扭转荒漠化在地方一级的直接影响，从而防止它在全球一级的间接影响所产生的明显倍增效应。荒漠化以直接或间接的方式同样影响到所有缔约方，需采取协调一致的对策，以确保产生远远超出仅仅是荒漠化问题本身的全球利益。从政策角度看，所有缔约方均应视为《公约》第1条所定义的受该问题影响方。

24. 《公约》赋予缔约方会议的主要任务是“……促进其有效实施。”² 这一“促进方”而非“实施方”概念本身，应作为《公约》机构和全球机制的一贯主旨。同样，缔约方会议在如下方面可发挥核心催化作用：荒漠化在全球政治、社会和经济议程中的定位；引入创新办法，为实施工作提供一种全球框架，将其目前的行政和预算问题重心转向发挥实质性的战略作用。

25. 缔约方会议在如下方面可发挥核心催化作用：荒漠化问题在国际政治、社会和经济议程中的战略定位；引入创新办法，为实施工作提供一个促进式全球框架。

26. 从体制角度来看，审评委在支持缔约方会议将工作重点放在荒漠化问题在国际政策议程中的更适宜定位方面可发挥更积极的作用。检查员希望，审评委在按照缔约方会议的要求修订其运作方式时将考虑本评估的内容。

3. 提供关于荒漠化问题的科学依据和预警

27. 改善荒漠化定位所高度依赖的另一个关键因素，与采用牢固的科学基础和依据的方法以支持政策战略有关。除非在有力的科学投入的支持下，否则，任何目标或行动都不能被准确界定为一个协调统一、基于结果的整体战略的组成部分。政策优先事项的确定应基于一种有效的预警系统，这种系统要求有一个资讯通达的方法学、有效的监测系统和提供支持的科学知识以界定有意义的指标。科技委应发挥核心作用，提供最新科学评估并致力于建立有效的预警和感知系统。联检组 2005 年报告已建议改造这一附属机构，在第八届缔约方会议上作出了一项决定，由于此项决定，科技委在运作方面以及在与外部科学网络的联络方面正在发生一些变化，这些变化得到了《荒漠化公约》执行秘书在这方面进行的企业审查进程的支持。

28. 检查员希望，第九届缔约方会议将向科技委提供更多的具体实用指导，以进一步重组该机构并提高其效率。

4. 查明、筹集和分配资源

29. 为向缔约方提供有效支助以执行缔约方会议所确定的政策和行动，就必须查明、筹集和分配资源。

² 第 22 条，第 2 款。

30. 在创建全球机制时，其存在理由主要是帮助确定新的资源，以支持《公约》的目标并发挥筹资机制的中介作用，协助缔约方成功利用这些资源。其作用被界定为“为《荒漠化公约》执行工作增加资源流动，同时提高现有资金机制的效力和效率”³，且避免重复和增加现有机制价值的途径。因此，预期该机制将抓住新出现的机会并着眼于促进多种来源和多种渠道的筹资。

31. 缔约方会议应：

- (a) 明确荒漠化和土地退化的概念，以便与《公约》意指目的和范围相吻合；
- (b) 以荒漠化问题在国际政治、社会和经济议程中的战略定位为重点，并为实施工作提供一个促进式全球框架，特别是通过：
 - (一) 促进具体的行动并定义“实证数据”，使国际社会了解荒漠化问题的原因和后果及其与全球其他核心问题的联系；
 - (二) 提高在这方面的倡导和宣传力度；
 - (三) 加强预警能力，向国家当局和国际社会提供一个可靠的资料库，以有效开展具体的荒漠化防治行动。

由《荒漠化公约》确定的资源筹集机制应与《公约》附属机构密切互动，以避免技术和政策咨询作用的相互重叠并促进互补性。这些机制应侧重于各自特定的融资作用；为此，应发展各自的融资专长并加强作为《公约》现有资金来源信息提供方的关键职能。

C. 由《公约》产生的任务授权

1. 《荒漠化公约》的独特作用

32. 《荒漠化公约》秘书处和全球机制的任务授权应相互补充和相互支持，以便成功地满足《公约》缔约方的需要，无论这些缔约方是否属于受影响方。

33. 因此，围绕《公约》的政策拟订及其后续执行进程不应再常被对立态势所阻碍，具体表现为“受影响”国家与“未受影响”国家这两种对象群体的对立。

³ ICCD/COP(1)/11/Add.1, 第 25/COP.1 号决定附件, 第 76 页。

34. 缔约方应视自身为平等的对象群体，共同面临着一个全球性问题急需采取集体行动；应将不同附属机构之间的合作视为避免浪费日益稀缺资源的一个必不可少的要素，并从战略高度将联合工作方案定义为有效执行《荒漠化公约》的一个必备要素。

2. 双重支持结构的两难困境

35. 检查员所进行的评估表明，随着多年的发展，《荒漠化公约》秘书处和全球机制的各自任务授权的重叠性和重复性日增，而非互补和协同性，这尤其是由下列不同因素造成的：缺乏对各自任务授权界限和分工的界定⁴；缺乏一个单一垂直的指挥系统以加强对各自工作方案定义和实施工作的协调；缺乏正规机制确保一致性和一体化并减少重叠性和重复性。

36. 关于协调工作，目前正在按照《十年战略》的要求，确定一项联合工作方案，但距有效建立在秘书处和全球机制间确实存在的合作与协调的独特潜力基础上的目标甚远。目前形式的联合工作方案未能履行缔约方会议第 3/COP.8 号决定核准的联检组上一份报告提出的建议。

37. 联检组在上一份报告中就呼吁，有必要进行分工并确保对《荒漠化公约》秘书处和全球机制所承担的职能加以有效区分。⁵ 然而，在实际工作中，这两个机构履行类似的职能，且未事先开展相互协商。这两个机构均在地方一级开展活动、提供技术支持工作、并力争筹集资金，以确保实施一些未受核心预算保证的活动。这使缔约方在欲提交技术援助请求时对所应联络的对口机构感到困惑。

38. 评估期间了解到若干协调失灵和相互竞争的实例，这些实例表明，迫切需要确定正规机制以确保协调性和一体化。其中一个事例是，在一份出版物中未经授权使用了“执行秘书”的冠名；另一个是，全球机制未通知秘书处就取消了一次会议，而工作人员已经出差前往与会。过去看似一个人际之间的不信任问题已明显成为一个昭然体制性障碍，即拥有相似职能的两个实体在互不协调的状态下为相同的对象服务。

39. 总的说，本次评估的目的不单单是评估全球机制的活动成功与否，而且是要评估这些活动是否是在其任务授权范围内开展的，是否未超出了指定的干预领

⁴ 见附件。

⁵ JIU/REP/2005/5, 第 14 号建议。

域，与《荒漠化公约》秘书处、《公约》附属机构职权范围内的任务，或属于其他伙伴，例如联合国系统内的组织和促进委员会其他成员的授权任务重复和重叠。

40. 缔约方会议对于中期工作方案的通过，将其作为实现《十年战略》所确立的长期目标的中间步骤，即是在为未来阶段通过一项执行问题议定书铺平道路。可以说，依靠审评委和科技委的各自政策与技术咨询职能，缔约方会议应能在 10 年后确定为准确界定此种议定书所需要的明确行动、工具和指标。这一议定书将成为《公约》的一项补充文书，以便系统处理其任务授权下的问题，同时考虑到国际社会在科学和政策方面的总体辩论，包括与其他多边环境协定、特别是与里约各项公约的协同效应。

41. 虽然《十年战略》已为《公约》执行工作勾画出了一个十年愿景，但并未就《公约》的执行工作确定一项专门议定书。而其他环境公约已为此目的拟订了专门文书，即确定了具体的执行议定书。

42. 检查员认为，缔约方会议可通过此种执行问题议定书，将其作为一个长期目标，并借鉴在实施《十年战略》的 10 年过程中将会汲取的教训。

3. 全球机制相对于《十年战略》而言的任务授权

43. 全球机制的目标和存在理由载于《公约》正文以及较近期的 2007 年《十年战略》正文之中。然而，在界定此种目标时，两文本均停留在政策层面。这些案文未指明具体行动、里程碑、具体目标以及五项 SMART⁶ 指标以衡量全球机制为履行内容较广泛的任务授权所应开展活动的成就和效绩。

44. 《公约》第 21 条第 4 款规定设立全球机制作为《荒漠化公约》的“一个”资金机制；第 21 条第 5 款则更详细地界定了该机制的任务授权。

45. 《十年战略》提供了一个框架，该框架体现了缔约方的长期愿景。因此，它融入了联检组上一份报告中的许多建议，它对于《公约》的当前和未来发展是一份关键文件。此外，它还扩大了全球机制的工作范围，使其包括对中欧和东欧国家的援助。《十年战略》尤其确定了五项业务目标及其相关的预期成果，它规定全球机制为业务目标 5 担任领导角色，并为业务目标 1 和业务目标 2 承担支持角色，详见以下表 1：

⁶ 具体、可计量、可实现、相关、有时限。

表 1

根据《十年战略》秘书处与全球机制之间的责任分工

责任分工	《荒漠化公约》秘书处	全球机制
业务目标 1：倡导、提高认识和教育 积极影响相关的国际、国家和地方进程及行为方，使其适当处理荒漠化/土地退化和干旱相关问题。	<u>领导角色</u>	支持角色
业务目标 2：政策框架 支持创建扶持型环境，以便提倡采用防治荒漠化/土地退化和缓解干旱影响的解决办法。	<u>领导角色</u>	支持角色
业务目标 3：科学、技术和知识 成为荒漠化/土地退化和减轻干旱影响方面的科学技术知识全球权威机构。	<u>领导角色</u>	
业务目标 4：能力建设 确定并满足防止和扭转荒漠化/土地退化及缓解干旱影响方面的能力建设需求。	支持角色	
业务目标 5：供资和技术转让 筹集国内、双边和多边资金资源和技术资源并改善其针对性和协调性，以增强其影响力和有效性。	支持角色	<u>领导角色</u>

46. 《十年战略》无疑为《公约》注入了新的动力，它为未来十年提供了一个愿景，但在界定其业务目标时它亦未能避免在确定各自责任方面现有的灰色区域；在某些情况下，可能甚至增加了不确定性，进一步混淆了全球机制和秘书处的分配任务。

47. 秘书处需在所有业务目标中发挥作用，而全球机制则需在其中三项业务目标中发挥作用。《十年战略》错失一次良机，本可在案文中采用五项 SMART 指标和确定明确的成果管理目标，绘制一个路线图消除不同的执行责任方面的模糊性，进而为更好地界定《公约》不同机构之间的协调性奠定基础。

48. 已就更加注重成果管理的方法进一步开展了工作，并已提交给在伊斯坦布尔举行的审评委第七届会议。即使这一值得赞赏的努力通过使用注重成果管理的方法改善了工作方案，但所建议的指标仍过于笼统，往往是以相对量(有多少人、增加了多少)界定的，没有具体的量化目标，有时甚至是根据其他行为方的绩效界定的，而秘书处或全球机制对它们均无实际影响力。

49. 最后，应提及的是，全球机制根据《公约》第 21 条第 5 款(b)项的规定在订立清单方面所做的努力。土地退化问题融资信息搜索引擎数据库不仅提供全球机制而且也提供其他组织正在使用的相关资料，依据检查员在访谈期间对相关

性所作的评估。进一步更新、改善其方便用户配置和网络化可使这一工具更有助于解决土地退化问题，并帮助解决热点问题，利益攸关方通过在土地退化和可持续土地管理领域开展有效合作，对这些热点进行系统性监测。

50. “土地退化问题融资信息搜索引擎”2002 年版推出了从人道主义事务协调厅获得的旱灾应对活动新清单。应加强全球机制与人道主义事务协调厅之间的合作，以促进有关旱灾潜在影响的灾害预防行动。全球机制可作为人道主义事务协调厅代表秘书长发出的“紧急呼吁”的部分内容发挥作用，在涉及干旱问题方面，贡献其专门知识并共享通过这类呼吁筹集的资源。应就全球机制在这些干预中的作用的局限性界定一个明确战略。

4. 常设秘书处的任务授权

51. 除了为缔约方会议及其附属机构提供服务外，秘书处的任务是，促进在接到请求时向受影响发展中国家缔约方提供援助，尤其是非洲国家缔约方，帮助它们汇编和通报《公约》第 23 条第 2 款(c)项所要求的信息。

52. 为支持受影响缔约方提交资料，以履行《公约》的报告要求，秘书处需确保提供财政支持，以协助这些国家按照缔约方会议的报告标准(数据收集、分析和制图)收集和汇编有关数据。同时，全球机制的任务是，协助各国筹集资源；为此，它也需要依靠在国家一级收集的最新信息。这主要涉及与秘书处最终目标相联系的类似工作，即数据收集和评估国家需要。

53. 因此，尽管全球机制与秘书处的进程周期和明确的最终目标不同，但两者的共同之处在于，在项目周期不同阶段需开展特定类型的活动。倘若全球机制与秘书处之间有更好的协作，本来可以自然导致加强各自的比较优势，从而有效协调资源和共享专门知识，以及加强属于全球机制职责的资源筹集的特长。

54. 秘书处缺乏向《公约》提供充分支持的资源，在资金和技科方面都是如此。例如，其“知识管理、科学和技术股”人手不足，仅有四名工作人员，其中仅两人是由核心预算出资的。

55. 在满足缔约方的需要过程中缺乏协调，已造成秘书处和全球机制各行其是，各自制定大多数工作方案，使其职能逐渐变得五花八门，损害了从职能专门化自然产生的并以互补为基础的“收益递增”。

56. 能力建设活动和提高认识活动未加以明确界定；全球机制正在通过大规模发展“设计综合融资策略以防治荒漠化”倡议推动能力建设活动。此外，甚至未就一揽子培训的内容与秘书处进行任何协商；这意味着，在实践中，向各国传播的信息缺乏任何协调性或一致性。这对《公约》的倡导角色起到了相反作用，因为它给人的感觉是“一个公约，两个脑袋”。

三、对全球机制的评估

57. 全球机制作为在第 21 条下所列的一个《公约》资金机制，可以不同方式加以解释；对一些人而言，它仅仅是一个政治妥协的结果，这导致成立了一个机构，却未配备给它成功完成所赋任务授权的必要手段和具体目标。对其他人而言，则恰恰相反，对全球机制手段和指标的模糊定义构成了一种建设性模糊。

58. 在此不同解释的背景下，检查员认为，客观评估全球机制在实现任务授权方面的效绩，只能在《公约》的全面框架内进行分析，而设立全球机制的目的即是向《公约》提供服务。

59. 在本章和以下各章中提出的建议，专门旨在促进可导致在实现《公约》目标方面取得更好效绩的行动，会通过改善附属机构、全球机制和常设秘书处之间的关系。无论缔约方会议由于本报告的结果可能通过何种政策脚本，这些建议现在有效而且将继续有效。

A. 对全球机制活动的评估

60. 全球机制主要围绕业务目标 5 制定政策战略，尤其是预期成果 5.1：“受影响国家缔约方建立利用国内、双边和多边资源的综合投资框架，以期增强干预行动的有效性和影响力。”

61. 在实践中，全球机制已调整了实现其资源筹集任务授权的工作方式；为此，它成为某种专门智库，从事有关环境主题的实质性研究，这些主题不仅涉及防治荒漠化而且涉及若干跨领域问题，例如气候变化、生物多样性、林业、贸易和可持续发展，等等。对于这一使命，它不仅缺乏既定的任务授权而且也缺乏职能，无法与其他拥有更好手段和能力的机构竞争。

62. 在针对所采取活动的类型分析全球机制的工作概况及其工作人员组成时,可得出结论认为,资金问题本身仅构成它所擅长的专门知识领域内的一部分内容,而不是最重要的内容。事实上,全球机制工作人员的结构清楚地表明,这是一个致力于实质性专题研究的组织。在这方面,应指出的是,全球机制的现有工作人员结构并不反映其核心任务授权的职能。该团队中很大一部分人力致力于核心资源筹集职能,他们就实质性问题提供技术和专家意见,以支持筹资战略。

63. 由于在一个“与世隔绝的环境”中工作,其他合作伙伴的合作未达到所需程度之合作,全球机制给人一种自给自足组织形象,这仅适合于具有广泛资源筹集任务授权的较大机构。倘若它加强了与其他组织的网络联系、信息交流和联合执行,而不是系统性地以知识的内部化为目标,并尽量减少对外部投入的依赖,它为缔约方提供服务的效率及其与《公约》任务授权的一致性本可极大改善。

64. 虽然项目的拟订工作无疑需要实质性资料和技术资料,以将其纳入支持资源筹集的项目文件;亦有收集和协调这一信息的其他途径,例如网络化和伙伴关系。促进委员会的所有成员,尤其是设在罗马的机构,包括农发基金本身,可负责拟订项目的专题内容、收集国家和区域两级的资料,使全球机制更加注重其具体且独特的任务授权,这一授权旨在确定新的资金来源并促进资源筹集的创新办法。

65. 全球机制及其工作人员所肩负实质性工作的性质是毫无疑问的,但问题的关键在于,弄清这类实质性工作是否属于其权责范围,或已扩展到超出《公约》所赋予的任务授权。

66. 拟订综合框架战略是全球机制的一项核心活动,它要求环境评估方面的投入。全球机制的方法应以自身专门知识的影响最大化为目标,确保与合作伙伴的联络与协调,尤其是本着“联合国上下一致”的精神、在与《援助实效问题巴黎宣言》(巴黎宣言)相一致的情况下,确保与促进委员会成员和联合国系统其他组织的联络与协调。检查员认为,全球机制尚未充分探讨其他伙伴已开展的工作——尤其是但不限于联合国环境规划署(环境署)及其国家环境评估。因此,全球机制在资源筹集方面的搭桥能力,缺乏令人信服的科学环境评估基础,不能由内部开发的专门知识所替代。此外,在规划和安排可持续土地管理领域中的工作时,全球机制未能与合作伙伴(例如联合国开发计划署和环境规划署)建立有效的业务工作关系,以利用两者的比较优势。

67. 与其他合作伙伴进行有效的网络联系也需不仅限于临时特定办法，并采用有针对性的长期互动形式，以吸收外部现有的最新专门知识。例如，《气候公约》秘书处报告说，在全球机制的要求下所组织的会议(关于气候变化相关专题的信息交流、相关问题和方法)，本可在促进全球机制的搭桥能力方面有所裨益。

68. 除其内部环境评估专门知识之外，全球机制应更积极地利用其他单位的现有评估能力，例如环境规划署和常设秘书处的评估能力。在与开发署和环境署商定的备忘录框架内，考虑到其政策任务授权，应明确强调秘书处的作用，以最大限度地与环境署开展合作。环境署及其环境基金协调司于 2002 年拟定了一份政策文件，题为“环境署的土地利用管理和土壤保持：加强功能方法”⁷，该文件强调环境署在处理土地利用管理的环境层面，支持《荒漠化公约》的执行工作和通过非洲发展新伙伴关系的环境倡议对非洲提供支持方面的作用。全球机制应注意环境署理事会提出的利用环境署生态系统管理方案的要求。

69. 关于创新筹资办法的关键作用：在私营部门明显注视企业社会责任攻略和通过支持相关事业改善公众舆论形象之时，该领域的资金筹措在全球机制的总体战略中仍显薄弱。《公约》加强其与商业界、私营部门和基金的关系以便找到筹集资源的新渠道确实大有裨益。

70. 人们常常认为，全球机制的目标捐款方与其他现有资金机制相同，这既未增加现有资金机制的实效和效率，亦无助于收集关于潜在创新来源方面的新建议和信息，以补充现有资金。

71. 访谈似乎进一步表明，全球机制的工作方案显然更多由捐款方主导，而非基于合格的缔约方的要求。全球机制的现有需要仅 20%至 30%编入核心预算。它主要依靠利用自愿基金，这些基金往往是根据捐助方案的具体优先事项划拨的，资源是从这些捐款方案中提供的。只有少数几个捐款方愿意提供非指定用途的资金。

72. 由于全球机制缺乏界定明确协调的运作框架的主动性，全球机制的工作方案是由供方主导的，而且资金承诺无法预测、亦无法方案化。尽管一份进度报告预计将提交给第九届缔约方会议，作为全球机制和《荒漠化公约》秘书处目前在实地开展的联合努力的部分内容，但尚未有效落实基于结果的方法。

⁷ UNEP/GC.22/INF/25。

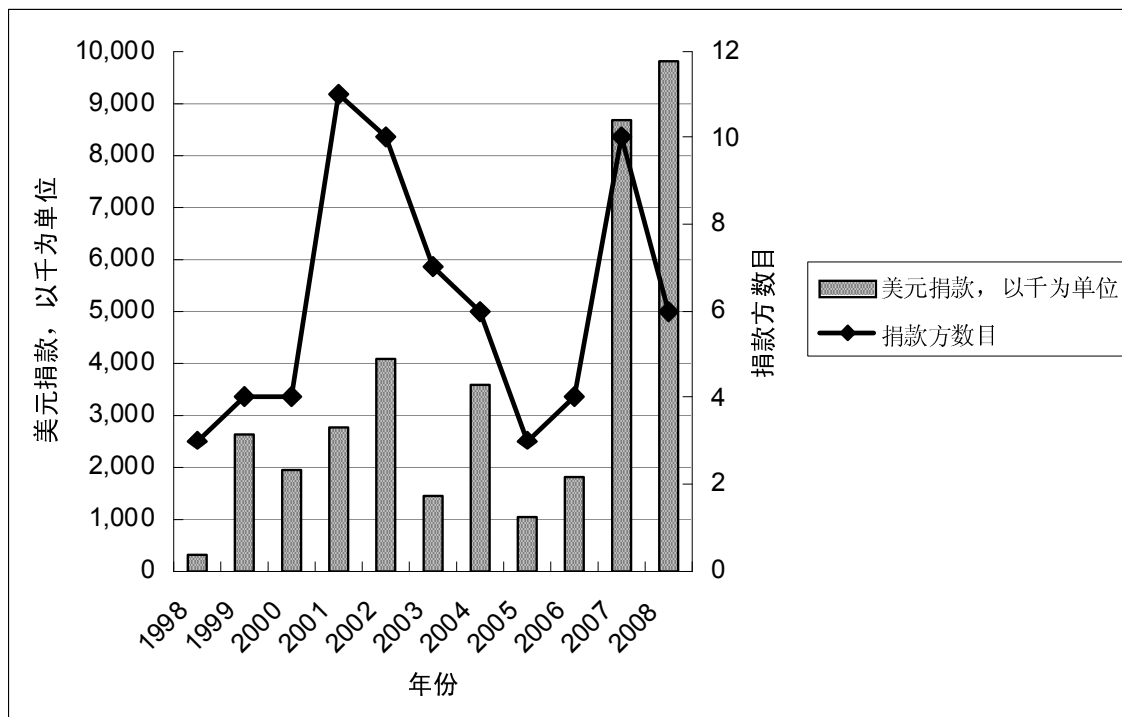
B. 对全球机制筹集资源情况的监测

73. 在评估过程中，检查员分析了全球机制多年来所筹集的全部资源，亦评估了利益攸关方对这些基金的使用和效果的满意度，这些评估基于全球机制活动的捐款方和受益方的反馈意见以及其他伙伴和利益攸关方的反馈意见。

74. 如本报告上文所述，全球机制在 2005 年更换了管理层，并改变了方法，用以开展作为其战略部分内容的活动类型。在所引入的变革方面，它放弃了小额基金和赠款的作法，并且在 2007 年停止了所有剩余的小额赠款。目前管理层以大型项目为目标，这些大型项目以在全世界符合条件的国家系统地开发综合框架战略为基础。

75. 1998 至 2008 年期间，捐款方的捐款额显示，在所提供的基金数额方面出现了明显的变化趋势；这种变化始于 2005 年，相巧合的是，此时管理层发生了变化，并逐步淘汰了小型赠款项目办法直至其完全废除。总体而言，全球机制在 1998-2008 年期间从各种捐款方收到了 3,800 万美元，其中 2,000 多万美元是在 2005 至 2008 年之间收到的。捐款方的数目有所减少，但每个捐款方的平均捐款数额有所增加，如下图所示。

1998-2008 年捐款方向全球机制捐款的变化



76. 虽然全球机制新管理层以活跃的捐款方成功发掘利用了数额更大的捐款，但它未能有效探索已为所有其他政府间组织作为目标的传统捐助界以外的其他资金渠道并将其系统地加以整合。与基金会、私营部门或其他非传统捐款方的联系未由全球机制视为筹资战略的一个核心内容，这些联系仅限于在国家一级开展的临时性专门活动，而且仅限于全球机制已开展如下活动的国家：例如关于综合框架战略的讲习班和研讨会，它邀请有代表性的非政府组织、民间社会组织和私人基金会与政府官员和多边捐款方参加这些讲习班和研讨会。

77. 最近，全球机制首次在一次会议上(2009 年 5 月在布拉格举行)推出了多捐款方平台；当前的和潜在的捐款方参加了这一平台，该平台亦向支持全球机制工作的所有现有和潜在双边及多边捐款方机构开放，以便与捐款方机构就如下问题开展互动：通过定期和结构性对话，扩大用于在国家层级实施《荒漠化公约》的资金规模并确保增加全球机制业务活动经费的可预测性。

78. 可以看出，多捐款方平台的定义所针对的还是捐款方机构，既不包括非传统捐款方、亦不包括私营部门。因此，全球机制似乎在沿袭一种老的筹资战略，而未能纳入其任务授权的一个核心特征，即采用新的资金筹集方法，其中包括企业赞助及接触基金会及其他创新性筹集渠道。

79. 就资金而言，全球机制依靠三种资金类型：

- (a) 核心预算行政账户：全球机制的第一个指定账户由从《公约》的核心预算划拨的、用于缔约方会议支付全球机制的某些行政和业务支出资金组成；
- (b) 自愿捐款行政支出账户：第二个账户是“自愿捐款行政支出账户”，它仅是一个特殊行政账户，该账户有少量资金，用于资助全球机制的一些审计费用和退休人员医疗费用等行政支持费用；
- (c) 《荒漠化公约》特别资金财务账户：第三个账户是由多边和双边捐款方自愿捐助的款项组成。此账户中的资金用于直接支付全球机制在国家和次区域两级所从事的国家干预活动以及为此作出的共同筹资安排。这是多捐款方平台下为所有自愿捐款所确定的账户。到目前为止，对于总体的全球机制工作方案和预算而言，既不存在一个信托基金安排，亦不存在一种补充资金程序。所有自愿捐款都是全球机制与个别捐款方讨论和谈判的。在 2009 年 5 月举行的多捐款方平台第一次会议之后，这种做法可能会改变，但在本评估最后定稿时，没有获悉所设想形式的具体细节。

报告与问责

80. 根据缔约方会议与农发基金之间的谅解备忘录，全球机制通过农发基金向缔约方会议报告其活动。作为所提交报告的部分内容，列入了财务报告，这是代表农发基金主席向缔约方会议常会提交的。在通过《荒漠化公约》执行秘书向缔约方会议提交该报告之前，农发基金主席批准该提案。应指出的是，在全球机制与《荒漠化公约》秘书处之间存在的最初合作安排，为秘书处规定了一种咨询职能：即秘书处参加技术咨询小组，作为一种途径，就《荒漠化公约》财务资金特别账户下的资源划拨问题提供咨询意见。然而，此种咨询结构已不复存在，而且未建立任何其他事先协商进程或结构，以取代与秘书处进行的下列协商：在农发基金主席批准全球机制预算建议前，与秘书处就此进行的协商。

81. 尽管捐款额在这些报告中得到了全面反映，**检查员难以找到关于这些资金最终用途的透明分类信息，尤其是关于《荒漠化公约》财务资金第三特别账户的使用情况。**尽管为获取关于此项目的详细透明信息做出了各种努力，但无法核实自愿捐款的方案支助费用的使用情况。全球机制称，常设秘书处未能就如下情况提供可信的说明：从核心预算中全球机制/农发基金项下划拨的 13%方案支助费用中，它所留用的 5%资金的使用情况。不仅如此，即便全球机制所使用的余下 8%资金的使用情况亦无法证实。这种状况进一步表明了在一个单一进程中一个未合并预算所固有的复杂性和局限性。此外，通过农发基金第三账户流通的资金，缺少管理费用概念。在财务报表中未按管理费用作出报告，在关于这些捐款额的双边谅解备忘录中亦未特别提及该预算项目。

82. 关于资金使用情况评估和向捐款方的报告问题，多捐款方平台依据的是对捐款方采用临时权宜办法和单独报告方法。与每个捐款方的关系都是个性化的，亦无用于报告活动的通用模版，或通用商定业绩指标。

83. 在某些情况下，参加多捐款方平台会议的活跃捐款方代表认识到，他们未界定评估其捐款对于实现《公约》特定目标所具影响力的特定指标或条件。全球机制的以往捐款方一般对已开展的工作和所收到的活动报告感到满意。

84. 非活跃捐款方的其他代表对全球机制所采用的管理意向表达了一些关注，他们发现一种趋势是，由于鼓励对《公约》“不同服务对象”的认知而分裂了缔约方会议的团结。他们认为，这一做法产生相反效果，它造成对《公约》和对不同群体之间相应关系的对立认知。以往《荒漠化公约》秘书处与全球机制之

间缺乏积极的合作，这被归咎为特定的人为因素；然而，考虑到尽管任命了一名新的执行秘书，但确凿的机能障碍仍旧存在，这种论点已站不住脚了。

85. 两个实体在实地业务以及在与缔约方和其他机构互动方面现行的双领导之间的竞争，其根本原因亦存在于两个机构之间缺乏及时信息交流。目前的核心预算文件并不涵盖全球机制的预算外资源；而全球机制不了解《荒漠化公约》补充基金内的现有资源。这种状况表明“一个进程两种预算”的实情。

86. 缔约方会议及其主席团从未对全球机制使用的全部资源进行实际治理和监督。全球机制在 2008 至 2009 两年期从《荒漠化公约》核心预算收到了总额为 580 万美元的结转资金，即平均每年 290 万美元。⁸ 自愿捐款达 930 万美元：从农发基金收到 520 万美元，从其他捐款方收到 410 万美元左右。缔约方会议不对这些预算外捐款行使权力。在过去，全球机制向捐款方提出了一种补充资金程序建议：使用新的成果管理预算过程，以确保捐款方资金的可预见性。然而，在多捐款方平台框架内，捐款方未就未指定用途的一般性捐款达成一致，无法确保留出所需资金支持向所有捐款方提供共同服务。

建议 1:

全球机制和《荒漠化公约》秘书处应向缔约方会议提交一份报告，该报告载有一份全面工作方案以及在其未来两年期内和中期工作方案与计划框架内所涉及的全部估算费用，从而使缔约方会议可对用于《荒漠化公约》机构、全球机制和秘书处全部活动的自愿捐款和核心资源的筹集、分配和使用进行管理和监督。

C. 对全球机制实地工作的评估

87. 检查员进行了一些实地考察，包括作为观察员参加一些区域培训活动，这些活动是由全球机制组织的，以传播其关于综合框架战略的系统方法。

88. 在全球机制内部文件基础上进行的全球机制国家干预一揽子方案的审查工作，确定了如下表 2 所描述的两个项目类别：

⁸ 2009 年财政年度结束后将知道确切数字。

表 2

1999-2009 年全球机制所进行的国家干预

项目种类	非 洲		亚 洲		拉丁美洲和加勒比地区		中东欧		项目总计
	项目数目	%	项目数目	%	项目数目	%	项目数目	%	
融资技术援助	125	54	65	28	42	18	-	-	232
供资 *	36	31	28	24	49	43	2	2	115
合 计	161	46	93	27	91	26	2	1	347

资料来源：基于全球机制内部文件的信息：全球机制国家干预。

* 见表 3 的细目。

表 3

1999-2009 年以直接资助方式进行的全球机制国家干预

区域	项目数目	资金(美元)
非洲	36	4,767,313
亚洲	28	937,388
拉丁美洲和加勒比地区	49	1,715,440
中东欧	2	220,000
合 计	115	7,640,141

89. 就报告为属于资助性的国家干预行动而言，1998 至 2008 年期间捐款总额达 760 万美元，而同期筹集的总资金为 3,800 万美元(根据上文 B 节的图形数据)。

90. 联检组为其工作拟订的职权范围(已向第七届审评委提交)规定，为全球机制及其伙伴之间的成功合作制订量化指标。这可由全球机制可持续土地管理活动所带动的投资额加以衡量。全球机制称，2004 年它杠杆利用了大约 7 亿美元投资，用于《荒漠化公约》的执行工作(见《农发基金 2004 年年度报告》，第 73 页)。经垂询，全球机制向检查员提供了关于通过全球机制干预活动为可持续土地管理筹集的财政资源数据(2008-2009 年)。检查员考察了中亚国家土地管理问题倡议的情况，发现该倡议确实得到了为执行《荒漠化公约》中亚国家次区域行动方案达成的一个全球机制战略伙伴关系协议的支持。为在《荒漠化公约》框架内开始拟订中亚国家防治荒漠化次区域行动方案(2003 年 9 月 3 日在哈瓦那由该次区域

的五个国家通过)⁹，在全球机制的倡议下，2001 年在日内瓦各捐款方签署了一项战略伙伴关系备忘录。中亚国家，以及亚洲开发银行、环境基金、农发基金、粮农组织(联合国粮食及农业组织)、德国技术合作署以及国际干旱地区农业研究中心(农研中心)等多边和双边捐款方，认识到全球机制“牵头”组建了中亚国家《荒漠化公约》执行工作战略伙伴关系，以拟订协调、综合和整体的捐款方应对措施帮助这些国家。全球机制还向这些国家推介了一种进程，这一进程导致“中亚国家土地管理问题倡议”概念的开发。¹⁰ 该协议配有全球机制的 5 万美元初始种子捐款，产生了十年期约 14 亿美元的总资源；就第一阶段计划收到了 1.55 亿美元的认捐，截至 2008 年 3 月 31 日已支出 986 万美元。

91. 在这次评估期间，一个经常出现的问题是，以定量评估全球机制在筹集资源方面的成就为目标。虽然全球机制业务活动双边捐款方的捐款额很易量化，衡量这些活动对资源筹集的影响力并不容易。检查员注意到，无任何现有的系统方法，用以向全球机制的有关搭桥活动划拨和衡量所筹集的资金。检查员认为，应根据成果管理基准尽快拟订此种系统方法，以确立一种可靠的评估框架，用以评估全球机制的成就并增加捐款方捐款有效影响力的透明度。从总体上看，通过培训、利益攸关多方研讨会或为回应《十年战略》所设立的业务目标 1、2 和 5 所采取的任何其它活动，全球机制所主导的活动可促成“中亚国家土地管理问题倡议”等战略伙伴协议。

建议 2:

全球机制应通过汇编由于它所进行的国家和区域干预活动而筹集的金融资源数据和信息，制定量化业绩指标，明确表明认识到它所发挥的带头作用、它对产生议定的国家和区域/分区域可持续土地管理方案和项目倡议的贡献。

⁹ 可检索如下网站: <http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/subregional/2003/srapcd-eng.pdf>.

¹⁰ Asian Development Bank (ADB) document, “Project Development Facility Block B(PDF-B) Proposal to the Global Environment Facility for the Central Asian Countries Initiative for Land Management”, December 2004, pp.3, 17 and 18.

92. 一些国家虽然对有机会参加综合框架战略培训感到欣慰，但对此种倡议的真正附加值表示怀疑，此种倡议常常被视为全球机制对现有方法学的一种新包装和更换品牌。

93. 综合框架战略处于全球机制现有发展战略的中心，其进一步广泛发展是向多捐款方平台所提建议的核心内容，作为执行全球机制在国家一级支助的一个关键工具。这一战略是由全球机制在内部开发的，而没有潜在伙伴在执行方面的重大参与，特别是环境基金或促进委员会成员和驻罗马的联合国机构的参与，这在一定程度上使人对这一战略的合理性、代表性和全系统接受性与支持度产生疑问。

四、《联合国防治荒漠化公约》治理结构内的 全球机制与其他伙伴关系

94. 为秘书处和全球机制定出广泛的授权和分派广泛的职责，而不提供必要的手段或指定明确的关注领域，已无一例外导致任务授权的扩大并已超出已分配的职能，并逐渐演变为职能叠床架屋。

95. 如果全球机制与秘书处之间的合作和协调更加积极、有实效和效率，现有有限资源的使用本可最大限度地有利于缔约方。简单的合作计划，按照专业化、职责分离和增加重点的思路，足以确保此种关键要求。在这方面，倘若全球机制把重点放在确保资金及其搭桥作用之上，从而使常设秘书处可关注其政策任务授权，一个简单而高效运转的情景本可实现。

96. 在实践中，这种状况已导致符合条件的缔约方误认为：可由全球机制或秘书处任何一方提供援助，这仅取决于找的是哪一方，而无明确的职责区分或干预目的区分。此种误解极大造成了逐渐占上风的这种看法：存在一个“双头”公约，在该公约下提供的支助仍是临时性、不稳定和无法预测的，缺乏一个纲领性的实施方案议程。此外，全球机制的活动似乎在信息和与秘书处的协调方面没有充分共享，甚至亦未与开发计划署、环境规划署、世界银行或其他区域银行等执行伙伴、或促进委员会成员以及联合国系统其他有关组织和方案共享。

97. 由最初任务授权所界定的全球机制目标是，确保超出现有机构设置的附加值并避免重复，同时开辟财政资源和技术转让的创新办法。检查员在审议期间评估的这种做法表明，恰恰相反，全球机制渐渐对其职责有了不同解释，其后的执行职责亦有不同，在确定其工作方案和选择有针对性的受影响缔约方上采取了一定程度的自我指导和主动性，而没有足够的监督，远远超出其预期职责。

98. 全球机制与秘书处之间在近 15 年中，在实践中并未得到奉行和加强顺利的合作；这表明，这种合作应从外部引致。这可通过界定新的机构架构加以实现，两机构之间应有明确的界限，由立足结果的工作方案加以强化，其中包括 SMART 业绩指标，借以有效监督《公约》的执行情况。

99. 考虑到在全球机制和《荒漠化公约》秘书处之间活动趋势和协调性日益分化这种情况，为恢复一种工作环境(这种环境有利于协同作用并确保有效实现《公约》目标和最佳利用资源)，检查员认为，有针对性的机构变革有利于缔约方，同时可提供一个新的合作框架。

100. 为此种机构改革的可能情境加以抽象思维，作为全球机制在其机构框架内进行的整体分析的部分内容，本审评简要考察了《公约》附属机构，以评估其目前作用和加强其作用的可能性，作为机构改革拟议情境的部分内容。

A. 科学和技术委员会(科技委)

101. 正如作为联检组建议的后续行动由闭会期间政府间工作组编写的情况分析所表明的，¹¹ 科技委的有效作用，相对于其潜在成就的期望值而言，是很薄弱的，产生了极少可靠的科学成果。科技委代表(他们亦经常出席缔约方会议或审评委等其他会议)的提名程序，使委员会的成员组成偏重政治经历而非技术特长。这显然限制了实质性辩论的内容和范围，未能使该附属机构提供最具领先水平的科学成果。

102. 第八届缔约方会议通过《十年战略》而产生了一个重要拐点，为在第九届缔约方会议上重塑科技委的作用铺平道路，在第八届缔约方会议上作出了重要决定，尤其是第 13/COP.8 号决定，鼓励创建科学联合体与科技委联合开展工作。

103. 第 13/COP.8 号决定以及朝重塑的科技委方向的现有进展，都是朝联检组上一份报告所建议方向迈出的步伐。然而，这方面的努力需进一步突出重点，特别是关于改进会议规划，以确保及时向缔约方会议输送科学成果。目前，会议同时举行的性质并未提供一个有利环境，以便将科技委的意见有效输入缔约方会议的政策拟订进程。

¹¹ 见 ICCD/COP(8)/INF.5, 第 14-15 段。

B. 《公约》执行情况审评委员会

104. 2001 年，根据第 1/COP.5 号决定，建立了《公约》执行情况审评委员会(审评委)。其职权范围旨在通过如下方法确保委员会有效促进《公约》执行情况的改善：分析信息、找出瓶颈、障碍、良好做法和成功经验。

105. 在实践中，未发掘此种任务授权的潜力以最大限度地使《公约》获益，因为审评委在转交报告方面更多的是一个中介性机构，而不是一个为报告进程增加具体价值的机构。基于网络的调查显示，不超过 13%的受访者认为，科技委和审评委回应了与其任务授权相应的期望。检查员认为，审评委的作用应得到重塑和加强，以便在《公约》的总体治理结构中更多地发挥一种政策——战略作用。

建议 3:

缔约方会议应确保制定有效的职权范围，以加强和重塑科技委和审评委的作用，作为根据其各自的任务授权向缔约方会议提供科学和政策评估的机构。

C. 全球机制与常设秘书处

106. 1999 年秘书处与全球机制之间的“合作安排”第 1 条呼吁采取措施，以避免重复并提高贯彻执行《公约》的效能。

107. 关于公众宣传活动的第 6 条也指出，《公约》秘书处对《公约》的公共宣传负主要责任，秘书处和全球机制应按照《公约》和/或嗣后缔约方会议决定的要求，仅限于在各自的具体职能范围内开展宣传活动。

108. 由于两个机构同种类型活动的授权任务之间没有划定界限，结果导致许多常常相左的解释。阅读这些条款可明显看出，如果授权任务和缔约方会议的后续步决定在界定每个职责领域时更为具体和精确，则能够划定适当的界限。

109. 透明度是促进合作和互相交流信息的先决条件，应自然形成。如果与其他合作伙伴签署谅解备忘录，如全球机制与开发计划署和环境署签署备忘录，应该在签字之前告知秘书处，让秘书处了解正在谈判的条件，在谈判条件不属于全球机制既定的授权任务范围时更应如此。检查员发现，常设秘书处甚至没有散发这些协议的副本。

110. 在评估期间，检查员通过常设秘书处征求法律事务厅的法律意见，以明确全球机制在没有《公约》常设秘书处参与的情况下自己签署协议的授权法律依据和授权范围。与农发基金签署的容纳协议承认全球机制的单独身份，但是这是在农发基金——全球机制关系的背景下的界定。全球机制签署的一些谅解备忘录没有总裁的签字，而是由战略方案主任作为代理主管签字，对这一现象也进行了进一步评估。

111. 检查员没有找到全球机制在法律上独立于秘书处的任何证据，因为秘书处是《公约》的指定法定代表机构，尤其代表《公约》和其他与联合国系统相关的伙伴组织签署所有协议。检查员向联合国法律事务厅征求法律意见，以进一步明确该问题以及其他相关问题，如：如果当前的机构设置发生变化，可能对《公约》产生哪些潜在影响等。不幸的是，联检组未及时收到反馈意见，所以无法将其纳入本报告。

D. 全球机制与国际农业发展基金

112. 第 24/COP.1 号决定选定农发基金为接纳全球机制的组织。作为接纳安排的一部分，缔约方会议与农发基金之间的谅解备忘录¹²对报告关系和问责划分作了规定。由全球机制代表农发基金总裁向缔约方会议提交报告的程序导致全球机制和缔约方会议之间为间接报告关系，因为全球机制首先向农发基金负责。

113. 农发基金总裁认为，农发基金和全球机制关系的基础在于两个机构之间的平衡、双赢交流。他还指出，全球机制受益于农发基金提供的行政管理服务和后勤支持，其中包括：农发基金捐助者明确的捐款承诺使其有能力为全球机制的业务提供资金，以便避免延误和/或迟付资金造成的负面影响。农发基金总裁认为，农发基金和全球机制的使命能够产生协同作用，并强调，接纳全球机制应为农发基金的业务增加价值。根据目前的安排，农发基金不对全球机制行使任何问责、监督和/或协调职能，这些职能是缔约方会议的特权。

114. 除了农发基金作为接纳机构的主要作用外，更为复杂的是，为了对其他两个投标组织——世界银行和开发计划署进行补偿，已指定这两个机构为促进委员会的组成机构和甄选全球机制总裁的小组成员。

¹² ICCD/COP(3)/20/Add.1, 第 10/COP.3 号决定。

115. 本次审查期间接受咨询的各方一致认为，缔约方会议时间有限，而大部分却用在有关拟定预算以及随后如何向秘书处和全球机制分配预算的争论上。各方还强调，这一长期体制不协调问题破坏了缔约方会议举行会议的成效，将时间和精力花在预算分配的讨论上结果适得其反，为这一问题找到建设性的解决办法能够使各方受益。该现象已经使相当数量的国家代表失去参加缔约方会议的兴趣，进而导致参与和出席会议的人数减少。调整问责划分和报告关系，是便利整合行政管理和向缔约方会议提交预算报告程序的先决条件。

116. 农发基金和全球机制之间还能进一步发展协同作用，从而使全球机制在调动资源的过程中做出更大贡献。农发基金的一揽子审查表明，其 60%至 70%的项目与干旱和/或土地管理相关。全球机制在农业发展的筹资领域也存在进一步合作空间。可以与其他合作伙伴共同发展这一方式，如：可进行系统性一揽子审查，挑选出与可持续土地管理相关的项目，以及全球机制能够在查明和调动资源方面提供支持的重点领域。

117. 除了行政管理和资金支持以外，农发基金还为全球机制的工作人员提供员工健康保险计划以及特权和豁免安排。农发基金允许为核心预算提供资金的职位提前一年预付工资，从而使全球机制能够应付某些缔约方迟缴分摊会费的情况。办公场所是免费提供的。

118. 关于农发基金和全球机制之间的合作，值得指出的是，全球机制请尤尼斯法拉国际中心¹³对全球机制的战略机遇进行外部评估。但是，这一评估是在缔约方会议授权联检组进行评估之后提出的，从这一角度来看，联检组的评估和结论可能会比这一评估先入为主。据全球机制总裁说，全球机制已要求尤尼斯法拉国际中心暂停评估，以便在评估结束之前就新进展，尤其是与资金补充程序和报告相关的进展作进一步讨论。

119. 联检组为本评估开展的网络调查收到的答复表明，在与全球机制当前的体制安排相关的行政管理事务是否有改进的潜力这一问题上，存在着相当程度的共识。75%以上的受访者认为改进与行政管理和容纳相关的安排至关重要，80%以上的受访者认为应改变全球机制当前的行政管理模式，进而改进报告和问责关系划分。

¹³ 致力于推进可持续发展的非营利组织，总部在加拿大。

建议 4:

缔约方会议应重新审查当前指导全球机制针对《公约》的报告关系和问责划分的安排，消除阻碍开展有效合作的副作用，这些副作用导致该筹资机制与缔约方会议及其治理和监督结构之间越来越疏远。

E. 全球机制以及与其他国际组织之间的合作伙伴关系

120. 已经为全球机制设置了一个咨询理事会，其成员组织被视为执行授权任务的关键合作伙伴。因此，促进委员会¹⁴的成员应作为战略合作伙伴，对制定全球机制的活动发挥关键作用。

121. 通过访谈和网络调查收集的反馈信息部分表明，大部分合作伙伴的一般印象是，全球机制没有充分利用其自身或其他合作伙伴的网络潜力。作为其单独战略的一部分，全球机制只有出于特定需要时才联络这些合作伙伴，这些合作伙伴中几乎没有一个组织认为自身享有参与战略协调的长期合作伙伴的地位。在有些情况下，合作伙伴关系仅仅采取临时特定方式乃致受访组织的官方代表不知道该组织正在与全球机制合作。

122. 检查员还发现，与农业和粮食组织，如与粮农组织和粮食计划署之间的合作潜力没有得到充分利用，这些组织为联合国系统内的组织，总部设在罗马，全球机制本可以与这些机构和方案发展进一步合作伙伴关系，就相互关联的问题制定联合战略，如可持续土地管理，包括与土地相关的灾害和粮食短缺的根源等问题。这样做符合“联合国协调一致履行职能”的精神。

123. 调查的受访者也表达了类似的观点。70%以上的受访者认为，全球机制应本着《巴黎宣言》的精神，在工作中加强合作伙伴关系。

124. 此外，关于支持全球机制的体制合作安排的第 25/COP.1 号决定明确提到与其他组织密切合作，其中明确提到与粮农组织、环境基金、环境署、粮食计划署、开发计划署、世界银行和区域组织进行合作。

¹⁴ 促进委员会的成员包括：亚洲开发银行、非洲开发银行、国际干旱区域农业研究中心、世界银行、开发计划署、粮农组织、粮食计划署、环境基金、《荒漠化公约》秘书处和农发基金。

125. 在评估过程中，检查员对合作安排中提到的不同组织的代表进行了访谈，这些组织也是促进委员会的组成部分。检查员指出，即使已经签署了具体的谅解备忘录，但合作、信息交流和开展联合活动还没有达到现有体制安排预期的程度。

126. 以全球机制、开发计划署和环境署之间签署的备忘录为例，该备忘录旨在“协调三个机构的方案，以实现协同作用，明确联合和互补的活动，减少可能的重复，最大限度地提高分区域以及拥有共同利益国家的资源使用效率”，如果事先与秘书处进行协商，使秘书处作为这一三方倡议的附属机构，也许有可能按照共同国家评估/联合国发展援助框架(共同国家评估/联发援框架)，提供一个在实际中与这些组织进行有效合作的重要框架。

127. 就环境署而言，因为全球机制和环境评估工作人员之间没有合同关系，所以便产生了这样一个正当疑问，即全球机制如何将其搭桥作用作为优先事项并足以使利害关系方和捐助方信服。该问题破坏了全球机制在碳折抵交易领域的绩效，在该领域，通过固碳减少二氧化碳排放的成熟的科学、技术、法律和筹资框架应使全球机制获益。人们不禁要问，像全球机制这样一个小的实体如果不通过与《荒漠化公约》秘书处的合作从而获益于环境署的专门知识，如何制定业务框架？

128. 在区域可持续土地管理合作方面，全球机制未能成为防治荒漠化的主要资金来源，该机制与亚洲和太平洋区域现有的主要倡议之间或者重复联系，或者缺乏联系。全球机制应当利用其他国际组织的办事处，尤其是联合国亚洲及太平洋经济社会委员会举行会议和提供设施的能力，组织讲习班、研讨会，并为投资方案和项目牵线搭桥。

F. 从治理结构和伙伴关系中汲取的教训

129. 《公约》最初规定的授权任务过于宽泛，结果导致相去甚远的解释，后续的决定又进一步扩大了各组织自身职责的灰色区域，因此，关于任务的划分没有一个明确的参考框架。最初签订的协议所包含的潜力没有得到充分利用，全球机制和秘书处之间的谅解备忘录就证明了这一点。

130. 检查员坚持认为，应当明确概念，重新审查对责任和职责范围的界定，以便减少重复、更好地抓住合作的机会，从而基于不同的专长和缔约方会议提供

的明确指导，确保提高工作成效。网络调查 90%以上的受访者认为有必要改进全球机制目前的工作模式，以便更好地界定其工作方案，加强活动的落实。

建议 5:

缔约方会议应为全球机制制定工作方案提供有效指导，以避免与其他组织、或其他附属机构、或《公约》机构的授权任务的交叉重复，从而通过其他兄弟组织的参与，尤其是促进委员会成员的参与，增进合作、协调和效率。

五、里约三公约：协同作用和调动资源

A. 里约三公约之间的协同作用

131. 里约三公约不仅同时诞生，而且处理的问题具有明显的相互关联性，自 1992 年以来科学知识的发展已经揭示了这一点。近 20 年来，曾经在联合国环境和发展会议上临时审议的问题陆续被证明其重要性，进一步强化了如下信念：通过协调活动联合解决问题是一种双赢方式，它不仅能够提高利用资源的效率，还可以加强采取行动的影响效果。

132. 2002 年，里约三公约秘书处设立了联合联络小组，目的是为了推进合作、加强互补性和协同作用。后来，该小组进一步扩大，纳入了《拉姆萨尔湿地公约》。环境署第 17/25 号决定(1993 年)呼吁“促进各环境公约，包括其秘书处职能的协调一致，以期提高各公约实施工作的效率”，联合联络小组体现了该呼吁取得的进展。

133. 虽然该小组仍旧活跃，最近一次会议于 2009 年 5 月在纽约可持续发展委员会第十七届会议(第 9 次会议)上举行，但是，当前的合作程度仍存在进一步改进的空间，尤其是在适应和缓解气候变化领域，以及与生物多样性和荒漠化的关系等方面。网络调查还表明，受访者存在高度共识，他们认为有必要在现有协同作用的基础上，进一步加强合作(70%以上的受访者)。《荒漠化公约》的执行秘书提请注意开展工作的必要性，指出至少应在一些国家开展联合执行国家行动方案和国家适应行动方案的试点工作，这样做符合里约三公约联合行动的精神，也是对缔约方呼吁增加协同作用，尤其是国家一级协同作用的回应。

B. 里约三公约的资源调配机制

134. 环境基金是经指定的体制结构，作为《生物多样性公约》的核心资金机制运作。《生物多样性公约》和环境基金之间的关系以《生物多样性公约》缔约方会议和环境基金理事会在《生物多样性公约》缔约方会议第三届会议上通过的谅解备忘录(第三/8号决定)为指导。

135. 环境基金旨在便利提供资金资源，以执行具有全球性和环境收益的项目。从一开始，它就不是《荒漠化公约》的附属机构，这是因为，对于荒漠化的全球性质存在意见分歧。在目前与环境和荒漠化的发展性质相关的讨论中仍然能够听到这些不同的观点。

136. 2002年10月在北京举行的环境基金第二届大会将土地退化，主要是荒漠化和毁林，作为环境基金的核心领域，以便通过其《可持续土地管理业务方案》(OP15)，支持《荒漠化公约》的执行。虽然将其纳入环境基金时间上的延误，导致《荒漠化公约》的执行进程损失了关键性的宝贵时间，但是，许多国家认为，OP15对解决荒漠化问题作用很有限。

137. 此外，打开“土地问题”这一新的筹资窗口造成 OP15 下资格标准的进一步混淆，因为荒漠化和毁林的主题被混为一谈。如果一开始就明确界定《公约》所包含问题的定义，则不需要扩展对需要解决的潜在问题的解释。

138. 实际上，下文表 4 的数据表明，《荒漠化公约》仍然是里约三公约的“落魄姊妹”。通过环境基金提供给生物多样性和气候变化的资金同期比提供给土地退化的资金多一倍多。

表 4

2005-2008 年环境基金为三公约提供的支持(美元)

核心领域	项目资金额	项目费用	PPG ^a 资金额	PPG 费用
生物多样性	799,592,705	76,333,213	22,115,031	5,000
气候变化	799,145,346	77,381,703	22,761,673	73,887
土地退化	355,915,844	35,361,528	13,601,041	69,000

资料来源：环境基金秘书处，2009年5月。

^a 项目筹备拨款。

139. 从这些数据可明显看出，虽然环境基金是《荒漠化公约》的筹资机制，但它没有为解决土地退化问题的项目提供与生物多样性和气候变化相当的支持。

140. OP15 对土地退化问题是开放的，因此，除荒漠化和旱地以外，还可能纳入毁林和潮湿地区等问题。从表面上看，这一《荒漠化公约》有资格获得资金的筹资窗口划界过宽，结果引燃对《公约》范围和覆盖面的概念争辩。

里约三公约的其他筹资机制

141. 《气候变化公约》主要通过市场机制设立新的筹资机制，以满足《公约》的需要。其中特别是清洁发展机制为实现《气候变化公约》的目标增加了大量可用资源。还设立了其他基金，尤其是适应基金，预计可通过该基金提供大量资源。

142. 另一方面，《生物多样性公约》还没有为获取预算外资金创建特别工具。尽管如此，据该《公约》报告，2008 年，该《公约》获得 1,300 多万美元的自愿捐款，这些资金主要来自双边捐助方。

143. 全球机制和《荒漠化公约》秘书处分别与《气候变化公约》进行了接触，以便探索相互关联问题的潜力，这是因为，土地管理明显对适应产生作用。然而，还没有具体规定这类合作的条件，因全球机制和秘书处的方式未经协调，所以无法促进该进程的发展。

144. 还将与联合国森林论坛开展进一步合作，因为该论坛创立的筹资工具与土地管理问题密切相关。

145. 很明显，不同环境公约之间的协同作用表明，存在进行有效战略设计的潜力，从而能够为执行《荒漠化公约》查明和促进新的资金来源或资源。

146. 最近一次联合联络小组会议讨论了以哪些方式推进联合目标和指标，以便促进联合执行的协调报告。对明显的协同作用领域共同商定的工具加以定义，能够便利落实综合战略，以实现三项不同公约下的目标，同时提高资源管理的有效性和效率。然而，这类促进协调的行动需要得到公约三个理事机构的批准，这些理事机构的成员群体不一定相同。

C. 全球机制对促进里约三公约之间协同作用的影响

147. 为了推进里约三公约在土地退化、气候变化和生物多样性领域的联合方案，可以利用全球机制的比较优势。实际上，《荒漠化公约》第8条规定了与其他公约的关系，即“缔约方应鼓励执行联合方案，特别是在研究、培训、系统观察和信息收集与交流领域，争取使这些活动有助于实现有关协定的目标。”

六、推动有效执行《公约》的体制选择，以及对全球机制的影响

A. 有效执行《公约》的因素

148. 通过本评估，检查员认为，根据缔约方会议的授权任务，为了将全球机制的作用与《公约》的需求协调统一，必须采取行动，推动《公约》的成功执行，行动应以提高透明度、更加明确报告和问责关系划分，以及促进与《公约》其他机构和附属机构的协调与合作为目的。

149. 不同的利害关系方积极评价全球机制开展的活动。但是，也有批评意见认为向缔约方会议寻求咨询指导甚为贫乏。全球机制看似自我制定战略和工作方案，它与一小部分缔约方建立了临时和个别应求关系，造成的印象是同一公约下的不同支持群体分裂成两个势不两立的阵营。这一做法有损于《公约》，也无益于《荒漠化公约》在全球议程上从战略角度作统一自我宣传。

150. 全球机制与《公约》理事机构之间的交流虽然遵守缔约方会议和农发基金理解备忘录规定的报告程序，也利用了缔约方会议提供的授权任务的宽泛定义，但其交流更多地采用事后报告而非事前协调和咨询的方式。从长远看，拟议供缔约方会议审议的《执行议定书》能够提供明确的程序，为执行制定一个明确的框架，并为《公约》不同机构和附属机构规定明确任务。

151. 全球机制的单独身份，以及通过农发基金进行报告这一做法，遂使该机构与缔约方会议的直接关系渐行渐远，进而导致全球机制与《公约》进程的体制隔阂。缔约方会议赋予的授权任务模糊，而全球机制最大限度地拉伸对该授权任务的解释，所获一定程度的独立性和决策权渐变超出了缔约方最初批准行政管理

接纳安排时的原意。这种单独行政管理的身份使全球机制和《公约》其他机构，尤其是和秘书处之间实质性交流和协调的鸿沟进一步扩大。

152. 应通过改进体制治理架设桥梁，其基础结构并非取决于合作的良好意愿，而应措辞明确地分清职能和界定协调程序。该系统还应配有有效的监测和执行措施。调查表明，50%以上的受访者认为，全球机制和秘书处当前架构下的交流程度和工作模式质量“低”或“很低”。

153. 联检组过去的报告曾经提出建议，该建议也获得《战略》的批准，即系统性采纳成果管理制工作方案包含澄清《公约》下不同机构的责任和成果的一项必要工具，还需进一步澄清职能发生重叠的灰色区域。

154. 缔约方会议要求制定联合工作方案，确保常设秘书处和全球机制之间的协调与合作(第 3/COP.8 号决定)，作为确保《战略》有效执行的手段。检查员指出，2008-2009 两年期即将接近尾声，但是该时段的联合工作方案还没有定稿，成为有效规划和协调的工具为时已晚。现在正在努力制定 2010-2011 两年期联合工作方案，但是到目前为止两个机构仍在分别草拟计算费用的方案版，并没有事先制定可供今后推导出各自单独工作方案的联合工作方案。制定 2008-2009 两年联合工作方案和正在审议的下一个工作方案花费了大量时间，此外，在特别设立的任务组内部进行咨询的过程中听到了大量具有分歧的意见，甚至管理层也有意见分歧，这些现象揭示了结构失灵。目前还不清楚两个机构是否将向缔约方会议提供一个整合工具，以协助其全面实施治理，并为《荒漠化公约》机构提供的所有咨询和能力建设援助提供一种管理大方向。如果希望下一个两年期联合工作方案成为纳入互补因素和协调的有效工具，作为有效和前后一致地执行《战略》的基本条件，就必须极大改进该联合工作方案。

155. 此外，常设秘书处和全球机制缺乏共同的筹资战略。全球机制认为，确保为核心预算以及《荒漠化公约》的参与和补充基金提供适当筹资的责任应由《公约》执行秘书承担。在最近一次的审计报告(2009 年 3 月)中，联合国内部监督事务厅(监督厅)建议秘书处制定一项记载详实的筹资战略，确保为这些基金提供资金。

156. 亦获强调的是，秘书处迫切需要与全球机制协商，制定一项共同战略，以便为补充全球机制活动的援助活动提供资源。检查员认为，应制定一项共同筹资战略，以便同时解决受影响缔约方的需要和《公约》机构及附属机构的内部需

要。调查还表明，85%以上的受访者认为，改革行政管理和当前工作模式应将解决资金和预算问题作为优先事项。

157. 在行政管理和使用资源方面，以及与责任和法律身份相关的事项方面，全球机制遵循农发基金的行政管理规则和程序，这一事实对合并联合报告或制定联合工作方案并无裨益。

158. 农发基金总裁指出，农发基金注意到下文第六章 B 节描述的备选设想 1 和 2。然而他强调，如果缔约方会议决定采用“改进现状”设想，就应制定一个具体机制，落实问责制和对全球机制的监督，以及与其他实体，尤其是与常设秘书处的协调。全球机制本身是一个独立机构，农发基金未考虑纳入任何这类额外职能。总裁认为，农发基金总部接纳全球机制与执行任何设想无必然联系，不论是“改进现状”还是“与秘书处合并”的设想，因为不论全球机制的办公场所是否搬迁，都可以实现合并。因此，农发基金本着开放的态度讨论当前的接纳安排，即使需要进行机构合并，全球机制也没有必要搬迁。

B. 促进《公约》执行的协调和有效性的若干设想

1. 体制安排的基本理由

159. 为了向缔约方会议提供协助，检查员讨论了《公约》当前的治理结构有关全球机制及其附加价值的结构性瓶颈，并提出使其更好地行使职能的可能途径，考虑了与《荒漠化公约》其他机构之间的协同作用。在这方面，检查员构想出关于体制安排的三种备选设想，将提交缔约方会议审议。鉴于《公约》以及更为近期提出的《战略》提供的授权任务，对不同备选设想的优点和缺点作了说明。

160. 《战略》制定的愿景仍需要配有关于执行的具体方针，并在《公约》机构和附属机构之间进行说明。还需要制定有效监测和衡量执行进展和效绩的手段。

161. 一些缔约方认为，既然已经设立了环境基金作为《荒漠化公约》的资金机制，取消全球机制对《公约》无害。这些缔约方还指出，反之，这一设想可能有利于解决目前效率低下的问题，并帮助《公约》树立统一的形象。

162. 这一激进的设想虽然明显可以解决工作重复、缺乏协调等诸项关键问题，但是却并无益于全球机制长期以来积累的专门知识及其知识的发展继承，更无助益全球机制近年来为筹措资金重新付出的努力。

163. 因此，虽然缔约方会议也许愿意考虑就这一设想进行辩论，因为该设想代表许多缔约方和其他相关利害关系方的意见，但检查员认为，这一选择意味着放弃利用这一独特机构及其多年来积累的经验。

2. 设想 1：改进现状

164. 不妨回顾，缔约方会议已决定全球机制和农发基金之间的体制安排保持不变。另一方面，缔约方会议表示，希望按照联检组的建议，监测全球机制和缔约方会议之间体制安排的有效性，并增加其价值。¹⁵ 从这一角度出发，下文提出的“改进现状”的选择符合缔约方会议的决定。其优点在于该选择非常简单，不需要进行结构性变革。检查员就现有体制框架下全球机制的管理和治理提出了若干改进建议。但该选择的缺点是无法完全解决全球机制和常设秘书处的“双头”困境。这一困境主要表现为：向缔约方提供的顾问服务、区域和国家级别的援助(支持制定国家行动方案)以及涉及《荒漠化公约》区域协调中心/区域委员会的多国合作框架可能发生重复。此外，必须克服两个机构就干旱和土地退化，以及生物多样性和适应气候变化分别使用相互背离的方式与许多实地筹资机制联系的做法。这一选择的成功要求更为密切的相互联系和沟通，并取决于在考虑各自的资源、能力和比较优势的基础上更好地分配工作。

165. 维持现状并不意味不解决此次评估中发现的严重问题。在当前的体制框架下，应采取严格措施，确保为以下问题找到持久的解决办法：

- (a) 《公约》内部授权任务和活动的重复与交叉；
- (b) 促进互补性、协同作用和成果管理制联合工作方案；
- (c) 促进协调与合作；
- (d) 明确分工的定义；
- (e) 与其他政府间组织，尤其是与执行机构和其他资金机制授权任务的重复与交叉；

¹⁵ ICCD/COP(8)/16/Add.1, 第 3/COP.8 号决定, 附件第 18 段(a)(一)和(二)。

- (f) 促进与其他多边环境协定之间的协同作用，并加强与政府间组织和民间社会组织之间的合作伙伴关系；
- (g) 明确与缔约方会议之间的报告关系(特别强调消除间接报告的必要性)；
- (h) 澄清问责链式关系；
- (i) 保证资金的长期可预测性。

166. 值得指出的是，虽然缔约方会议早已熟悉这些问题，但是采取的应对措施零散，缺乏系统性和综合框架，结果不尽如人意，几乎未产生影响。也许通过明确界定全球机制成果管理制的工作方案和提供服务的范围，进而增进对全球机制的作用和方法的理解是最可行的方式。另一方面，缔约方会议主席团和缔约方会议本身从来没有对全球机制使用的整体资源进行过治理，也没有对《荒漠化公约》下的所有预算外捐款行使权力。基于全球机制和常设秘书处的联合建议，缔约方会议应通过：

- (a) 全球机制干预措施的整体战略规划，考虑常设秘书处提供的规范性咨询服务；
- (b) 一项方案预算和行政管理预算，同时纳入核心资源和预算外资源，包括在实地采取的干预措施。

167. 此外，缔约方会议还应设立一个特别部门，专门审议以上问题，以便更好地为全球机制的运作提供政策指导和管理可预测的资源。

3. 设想 2：常设秘书处与全球机制实现机构合并

168. 在检查员开展研究的过程中，将全球机制和《荒漠化公约》秘书处合并的设想得到了一些缔约方和相关合作伙伴的大力支持，他们认为，这种方式能够使附属机构之间的交流和合作合理化，同时能便利推进合作、协调和制定独特的工作方案；简化和明确报告关系和问责划分；并通过资源的合理使用，避免重复，从而提高效率和有效性。

169. 该合并是作为总体体制设计的一部分提出来的，根据该设计，将保留目前分配给全球机制和《荒漠化公约》秘书处的职能，将明确界定和划分这样一个单一秘书处不同司办之间如何相互支持，从而避免模糊地带。工作的划分将分为三个不同领域，分别处理行政管理和后勤、研究和宣传，以及调配资源问题。这

些司办将成为实质性部门，向科技委和审评委提供技术支持，它们分别在推动科学评估和加强政策咨询方面加强各自的作用。

研究、科学、技术创新和宣传司

170. 研究、科学、技术创新和宣传司将处理关键的科学技术问题，开发预警系统，明确《公约》授权任务的核心优先事项。它还将应科技委的要求，或基于其研究结果，持续更新快速发展的知识基础，以支持科技委的工作。

171. 它将在科技委的指导下工作，不断更新清单、维护数据库和与土地退化和荒漠化问题相关的科学网络，并加强与其他姐妹公约的研究部门之间的合作，以便在制定联合战略时，基于气候变化和生物多样性等不同问题之间的联系，促进协同作用。

172. 它将在科学界和科技委之间进行联络，为今后的科学会议作筹备工作，并与资源调配司沟通，保证为科技委的活动提供资金。

173. 该司从事的研究和技术工作为科技委和审评委的工作提供了补充，形成一种良性互动。它还针对《公约》最为重要的问题提供预警职能。

资源调配司

174. 资源调配司将承担《公约》规定的全球机制核心授权任务，即协助符合资格的受影响缔约方查明、调配和输送资源。它还将承担与《公约》、其秘书处和附属机构行使职能相关的其他职能，以便确保制定一项可预测的筹资战略，从而支持制定有效的、综合的和可预测资金的工作方案。

175. 如果秘书处只有一个单一的资源调配机制，评估中发现的一些问题就会消失，尤其是在寻找为技术援助供资的相关对话方时可消除混乱。该单一机制还有助于加强筹资战略，并改进缔约方会议的预算程序，这是因为，合并建议的做法可消除人们对两个针锋相对机构之间相互竞争的看法，解决两套机制造成的问题。

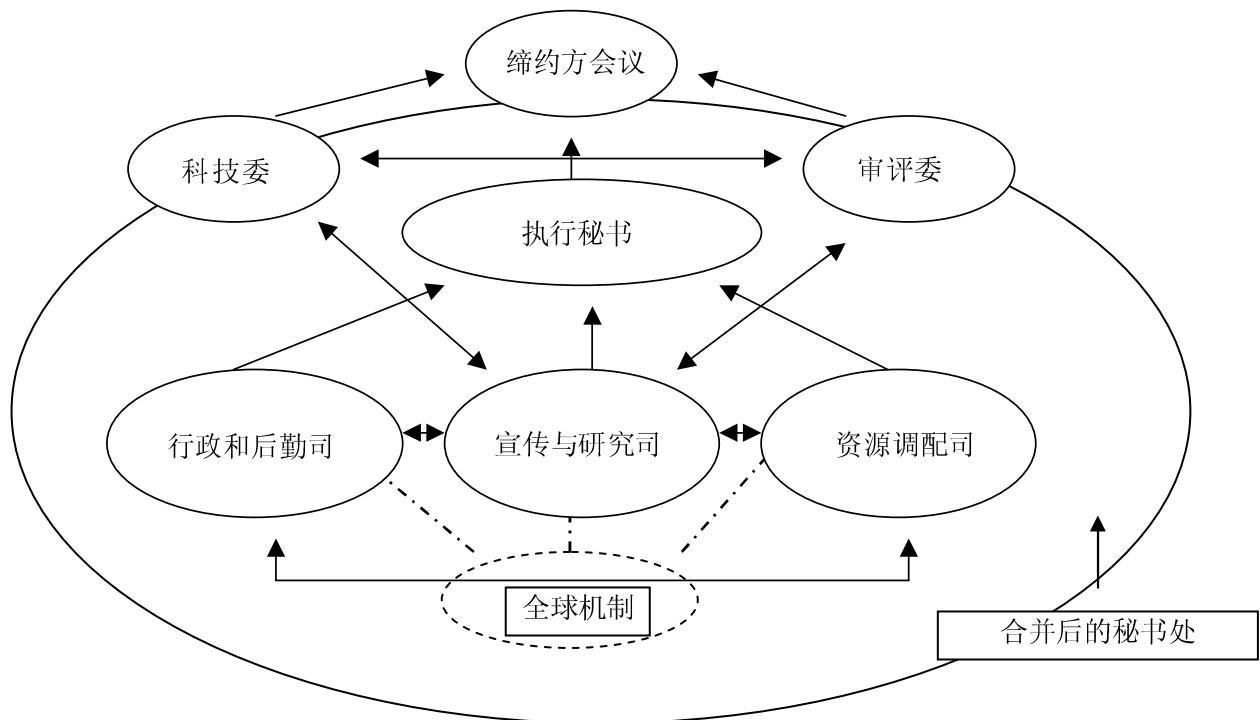
行政和后勤司

176. 行政和后勤司将解决《公约》在行政管理方面的需要，包括按照联合国的一般标准进行会议管理和规划，以及提供后勤支持。

177. 因此，它将确保对秘书处授权任务核心领域的职责进行合理划分，并支持推进向缔约方提供改进的服务。

178. 三个司将通过执行秘书向缔约方会议报告，只有一套问责和报告关系，从而解决了评估发现的核心问题，即：一个《公约》有两个牵头机构。设想的架构如下图所示：

《荒漠化公约》秘书处与全球机制合并(设想 2)



179. 在实际中，机构合并可通过不同模式实现，包括全球机制搬迁或不搬迁的模式。机构改革的模式超过了本评估的范围，因为联检组在评估组织的效绩时不提供微观管理层面的建议。体制连贯性是增强《公约》效绩必须实现的目标，因此必须确保其机构和附属机构之间的有效协调。

180. 在检查员看来，不论是纯粹在组织层面执行合并还是包括搬迁，合并的最终结果都是产生一个统一的秘书处，从而加强为缔约方提供服务的定义和服务质量的内部统一性。

181. 预计合并进程的最终结果能够加强秘书处提供服务的定义和综合服务质量的内部统一性。必须指出，该进程并不是简单地将全球机制移植过来，并重新命名为资源调配司，而是根据秘书处和全球机制工作人员的特长和职能，将他们重新分配到不同的司。该司将执行目前分配给全球机制的职能，不论发生何种形式的合并，那些获得授权的职能都将得到保障，并保留下来。

182. 在当前的架构下，全球机制的工作人员中只有三分之一具体从事与调配资源相关的工作，因此实现合并后可节约资源。将两个行政管理机构和程序合并可以确保提高有效性，因为合并后的机构与缔约方会议之间只有一套报告关系，直接向缔约方会议负责，没有其他的中间环节。

183. 根据这一设想，应该按照当前的程序选拔一名执行秘书和资源调配司的司长，他们最多可连任两届，每届任期三年，两个职位都必须遵循区域轮换的黄金法则。

184. 检查员认为，合并能够解决评估过程中发现的关键问题，因为合并引入了以下方面的变革：

- (a) 明确授权任务，明确界定职责；
- (b) 《公约》只有一个牵头单位；
- (c) 明确上下级报告关系和问责划分；
- (d) 明确的合作与协调框架；
- (e) 为成果管理制统一工作方案提供制度基础；
- (f) 保证为《公约》制定一项连贯、长期和可预测的筹资战略；
- (g) 避免职能重复或交叉，从而节约资源；
- (h) 加强《公约》的科学和政策咨询机构，帮助《公约》在国际舞台上更好地定位。

185. 所有这些因素的确能够解决《公约》在当前状况下的突出问题。然而，仍有待讨论的问题是，《公约》能否同等享有全球机制在当前的体制安排下享有的实质性和行政管理方面的收益。

设想 3：将全球机制转化为荒漠化和土地退化基金

186. 全球机制到底是不是基金这一问题是当初创建该机制的根本，因为它是经过殚精竭虑的谈判达成的最后妥协，谈判的核心问题正是是否应赋予《公约》利用基金的权利。因为这一权利遭到否决，所以出现了全球机制。

187. 自那之后，为支持《公约》的需要而建立基金的观点一直没有完全放弃，仍然有一些缔约方支持该观点。环境基金不能充分满足《公约》的需求这一事实也导致对这一选择的支持。我们应牢记，如果自身缺乏资源，则全球机制长期维持其搭桥作用的能力将受到限制。

188. 正如《战略》所商定，环境基金已经采取措施，加强对《公约》的支持。环境基金与《荒漠化公约》秘书处密切合作，以便加强合作，进一步便利为《荒漠化公约》授权任务的核心问题提供资金。环境基金已经将项目周期从 66 个月缩短至 22 个月，并且正在通过某些方式进一步加快程序，如：倡导方案方式，将中等规模项目的供资限制从 100 万美元提高至 300 万美元等。应缔约方会议的要求，《荒漠化公约》将参加环境基金第五次补充资金技术工作组，从而与《战略》保持协调一致。

189. 尽管环境基金的作用不断发生变化，但是，一些缔约方认为，设立荒漠化基金应与姐妹公约正在设立筹资机制的进程保持密切联系。合作设立联合基金能够发挥姐妹公约之间的协同作用，该选择也符合“一体行动，履行使命”的方针。

190. 该设想的优点在于全球机制有明确的职能和授权任务，符合基金的标准规则，它不仅能够支配其原始资金，而且还可支配能够影响和吸引一揽子中长期投资的大规模资源。

191. 成为基金后，全球机制的作用将发生转换，过去它作为筹资机制发挥中介作用，今后将成为有能力接受和分配资金以支持《公约》需求的资金机制。不论全球机制是否应成为基金，都会返回到早年进行的讨论，但是，还没有迹象表明人们对这一争议事项的立场有所变化。

192. 捐助界目前正在谋求援助和技术援助合理化的架构，此时也许很难为设立新的荒漠化基金的设想进行辩护，特别是该设想有可能与现有基金，如环境基金重复。通过促进合作，可以进一步增强环境基金的支持，当前全球机制的管理层缺乏这方面的支持。如果过去它们之间的合作更为积极，突出相互参与和协商，也许它们各自的成绩能够为缔约方提供较好的结果。

建议 6

请缔约方会议审议上述设想 1 和设想 2 中描述的体制安排，在缔约方会议第九届会议期间就该问题采用持久解决办法。

附 件

《联合国防治荒漠化公约》秘书处的授权任务与
《公约》规定的全球机制授权任务的比较

《荒漠化公约》秘书处 (第 23 条, 第 2 款)	全球机制 (第 21 条, 第 4 款、第 5 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;	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。
(b) 汇编和转送向其提交的报告;	缔约方会议应在其第一次常会上确定一个容纳全球机制的组织。缔约方会议和它所确定的组织应就全球机制的方式取得协议, 保证该机制除其它外:
(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;	(a) 查明和拟订现有可用以执行《公约》的有关双边和多边合作方案的清单;
(d) 同其他有关国际机构和《公约》的秘书处协调活动;	(b) 根据要求, 向缔约方提供有关筹资和资金援助来源的创新方法以及关于在国家一级改进合作活动之协调的意见;
(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;	(c) 向感兴趣的缔约方和有关政府间和非政府组织提供关于现有资金来源和融资形式的信息, 以促进它们之间的协调; 并
(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;	(d) 从缔约方会议第二届常会开始, 提出其活动的报告。
(g) 履行缔约方会议决定的任何其他秘书处职能。	

-- -- -- -- --