



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(3)/6
8 September 1999

CHINESE

Original: ENGLISH/FRENCH/
SPANISH

缔约方会议

第三届会议

1999年11月15日至26日，累西腓

临时议程项目6(b)

常设秘书处运作安排

秘书处的中期战略

秘书处在落实《公约》和方案建议方面的战略重点

秘书处的说明

应缔约方会议第7/COP.2号决定中的请求，秘书处现提交一份关于秘书处中期战略的文件和缔约方最近所交材料¹的一份概要，供缔约方会议审议。

¹ 材料照录，《防治荒漠化公约》秘书处未进行正式编辑。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背 景.....	1 - 6	4
二、秘书处的战略重点(2000-2001年).....	7 - 14	5
A. 任务说明.....	7 - 11	5
B. 战略涵盖的内容.....	12 - 14	6
三、秘书处的拟议活动方案所涉的主要领域.....	15 - 21	6
A. 提供核心秘书处服务.....	16	7
B. 促进《公约》的落实工作，包括支持参与发 展.....	17	7
C. 与其他可持续发展专题公约秘书处进行合作.....	18	7
D. 增进认识并促进传播和交流信息.....	19 - 21	8
四、秘书处活动方案概述.....	22 - 34	8
A. 向缔约方会议及其附属机构提供机构、法律和 后勤支持.....	23	8
B. 联络和对外关系.....	24	9
C. 评估在落实《公约》方面取得的进展.....	25	9
D. 促进《公约》的落实工作，包括支持参与发展.....	26 - 30	9
E. 促进传播和交流信息.....	31 - 34	10
五、结 论.....	35 - 38	11
 <u>附 件</u>		
一、提供材料的缔约方和区域集团.....		13
二、所提供的材料.....		14

一、背景

1. 考虑到荒漠化所涉的地理范围以及受影响国家和人口的数目，在全球范围内努力对付荒漠化、扭转荒漠化趋势以及减弱干旱、半干旱和亚湿润干旱地区旱灾的影响具有十分重大的意义。这是国际社会根除贫困、为可持续的发展创造有利条件并使生物圈摆脱面前威胁的核心战略。已获联合国多数会员国和观察员国批准的《联合国防治荒漠化公约》表明，各国普遍决心实行新的战略，作出机构安排，建立共同行动与合作机制。这说明各签署国和缔约国均决心应付这项挑战。

2. 这项《公约》与其他有关国际法律文书一样，力求医治地球上的创伤。另外，它也是一份富有新意的文书，提出应围绕各国、尤其是受影响的发展中国家的可持续发展来处理这一范围明确的问题。它鼓励进一步协调根据其规定开展的活动与根据其他国际协定开展的活动。《公约》表明，国际社会不仅决心再次推动在国际上协调努力，提高生活在干旱、半干旱和亚湿润干旱地区人们的生活质量，而且还决心综合处理可持续发展问题。

3. 《公约》并不是发起防治荒漠化和减轻干旱影响的一项单独方案，其目的其实是向决策者和一切有关机构和人士提供一个适当的工具，以协助受影响的发展中国家实行全面的发展规划战略。从这点来看，《公约》既能改善环境，又能促进发展。

4. 建立秘书处的战略框架是想将秘书处的活动正规化，并向缔约方以及一切有关机构和人士提供秘书处根据《公约》的规定在主要活动领域开展工作的情况。

5. 考虑到现已开始执行《公约》的规定，似乎有必要在缔约方指导下，根据《公约》的规定，促进订立基本政策，并根据这些政策提供秘书处的活动情况。

6. 《公约》为所有有关机构规定了具体作用和义务，其中秘书处占有显要地位。即将制订的战略的主要目的是协助受影响的发展中国家缔约方执行《公约》。但应指出的是，秘书处既无授权、又无业务能力来满足每项请求。秘书处的作用只是，向各缔约方提供信息，使其能相互协作，以便根据《公约》成功开展活动，并推动《公约》的执行工作。

二、秘书处的战略重点(2000-2001年)

A. 任务说明

7. 《防治荒漠化和旱灾公约》于1996年12月26日生效，随着这项《公约》的问世，签署方和缔约方首次接受了远远超出这类《公约》一般对象专题范围的一项国际法概念。国际社会认识到了荒漠化问题以及干旱后果在全球造成的影响及其社会、经济、政治后果，为此颁布了有关法律条款，明确规定了在自然资源领域中与发展和综合行动有关的全球义务。因此，荒漠化主题不复是具体的环境问题，它已成为向导和指南，有助于各国在对解决《公约》所涉问题有所影响的不同领域中采取更有条理和更协调一致的行动。

8. 从这点来看，《公约》是对1977年在内罗毕举行的首次联合国荒漠化问题会议以来各项措施、方案和决议的重大补充。这些措施、方案和决议努力正视此种严重威胁的挑战，但成果并不均匀或并不尽如人意。《公约》中的许多条款涉及综合方案、方法、特定措施和全面措施，如果落实这些规定，即可有效对付荒漠化和促进减弱旱灾影响，但《公约》仍无准确定位，尚不知有关机构和人士应如何看待它，是否会把它当作防治荒漠化和旱灾后果的切实手段。这一目标只能指望逐步达到，主要是通过采取实际行动，辅之以高度应变的能力。另外，主要合作伙伴应充分参与并支持受影响的发展中国家缔约方的努力。

9. 的确，秘书处是《公约》机制的中心要素。考虑到荒漠化只是缔约方必须面临的重大问题之一，看来必须设有根据《公约》的规定和缔约方会议的决定可行使关键职能的秘书处，这些关键职能包括为各缔约方服务，并应有关请求协助受影响的发展中国家缔约方努力根据《公约》开展具体活动。此外，秘书处应继续努力发挥《公约》的相对优势，并促进通过协商加强伙伴关系。努力与包括联合国各专门机构、发展中国家和国际组织在内的各有关方面联手合作将有助于巩固《公约》秘书处多年来发挥的作用。

10. 应强调指出的是，要想行使上述职能，不仅应考虑到秘书处在满足服务需求方面现有的实际资源，还应考虑到受影响的发展中国家缔约方的需求。

11. 考虑以上各点，秘书处将继续努力协助恢复干旱、半干旱和亚湿润干旱地

区的农业生态平衡，采取必要步骤加强各级执行《公约》的能力，支持就参与进程进行协商，并协助作出合作伙伴安排。

B. 战略涵盖的内容

12. 秘书处的一项重要工作是，继续协助各缔约方采取措施以确保有效落实《公约》。在此方面，可协助落实《公约》的联合国各专门机构以及其他国际合作伙伴的作用极为重要。

13. 秘书处今后一些年的战略主要是促进实现《公约》的各项目标，尤其是通过下述措施实现这些目标：

- 作出有效安排，为缔约方会议及其附属机构各届会议提供高质量的服务和文件；
- 确保与其他有关公约的联系，并力求与其他有关国际机构秘书处协同行动，以获最大收益；
- 提高公众的认识；
- 协助制定适当的参与方法；
- 确保促进与公共实体和私人实体的合作；
- 促进加强根据《公约》在干旱、半干旱和亚湿润干旱地区为根除贫困而作的努力；
- 继续增强妇女以及包括非政府组织在内的其他主要群体的作用；
- 根据《公约》的规定和缔约方会议的决定，继续应邀援助受影响的发展中国家缔约方。

14. 这是一项规模庞大的任务，秘书处要想完成这项任务，就须在缔约方会议的协助下，根据一项中、长期的明确目标，逐步采取行动。预计将努力确保有效增强秘书处的“倡导”和“协同”作用。

三、秘书处的拟议行动方案所涉的主要领域

15. 自从《公约》获得通过和正式生效后，秘书处各缔约方的指导下开展了多项活动。在谈判会议期间和缔约方会议的头两届会议上，向各缔约方持续报告了这

些活动情况。秘书处根据拟议方案开展的活动主要是继续根据《公约》努力履行其职能。这些活动领域有：

- (a) 提供核心秘书处服务；
- (b) 促进《公约》的落实工作，其中包括支持人们参与发展；
- (c) 与其他可持续发展专题公约的秘书处进行合作；
- (d) 提高认识，促进信息传播和交流。

A. 提供核心秘书处服务

16. 根据《公约》的规定，秘书处在这方面采取了行动，其主要目的是，向缔约方会议及其附属机构提供在职能上应由秘书处提供的服务，如提供机构、法律和后勤服务，协助缔约方会议及其附属机构顺利运转。另外，秘书处还应履行联络和对外关系以及行政和预算职能。应缔约方会议的请求，秘书处还将继续向科学和技术委员会提供服务，举办该委员会的定期会议和临时会议，应委员会的请求开展研究项目，并在休会期间促进该委员会的工作。

B. 促进《公约》的落实工作，包括支持参与发展

17. 根据《公约》和各区域执行附件的规定，将在这方面采取行动，敦促《公约》各缔约方在各级拟订行动方案。秘书处将继续协助开展协商工作，以便达成合作伙伴协议，并促进国际主要合作伙伴作出承诺。秘书处还将审议在落实《公约》过程中采取的行动并评估所取得的进展。秘书处为此将与能参与《公约》执行工作的现有专门机构密切合作。因此，它预计将与其他国际机构和组织作出更多的机构安排，以全力协助受影响的发展中国家缔约方努力落实《公约》。

C. 与其他可持续发展专题公约秘书处进行合作

18. 根据《公约》的有关规定和缔约方会议的决定，秘书处将继续与其他公约秘书处以及诸如联合国开发计划署、联合国教育、科学、文化组织、联合国环境计划署和全球环境基金等国际组织进行合作。已与《生物多样性公约》和《Ramsar公约》秘书处订立了合作安排。另外，正与《联合国气候变化框架公约》、教科文组织、环境计划署和全球环境基金订立类似安排。促进与这些机构合作的原因很多，其中的一个原因是，秘书处与这些机构在实现可持续发展目标上渐趋一致。围绕

《防治荒漠化公约》开展的合作将有助于各级更有效地实施各项行动方案。将努力开展各项有关活动，尤其是建立能力、交流信息、建立网络、开展研究与发展以及转让、调整和开发技术等。

D. 增进认识并促进传播和交流信息

19. 秘书处建议继续唤起有关机构和人士以及世界舆论对在亟须防治荒漠化和减轻旱灾后果方面挑战的认识。新闻机构大谈特谈世界经济全球化现象，但一般公众却仍普遍不了解环境退化的长期风险会造成什么样的问题。秘书处在这方面的主要目标是，唤醒对全世界荒漠化和旱灾后果风险的集体意识。将针对有关主要机构和人士以及一般公众开展这项活动。拨给防治荒漠化和旱灾后果工作的资金很有限，大力证明“环境紧急状态”根本未获重视。

20. 根据《公约》的规定和缔约方会议的指导，秘书处负责监督及时和有效落实《公约》。秘书处的任务是继续宣传《公约》案文，以提请公众重视《公约》的挑战。

21. 秘书处将重视传播迄今为止采取的行动情况。秘书处应特别针对政府机构中的决策者以及民间社会和一般公众开展工作。应更努力地将《公约》专题引入政治、法律、教育、研究、科学和伦理领域。缔约方会议需确保向秘书处提供足够的资源，使其能充分开展这些工作，从而促进有效落实《公约》。

四、秘书处活动方案概述

22. 根据《公约》的规定和缔约方会议的决定，多数活动得由缔约方自己开展，秘书处只能促进所建议的多数活动。

A. 向缔约方会议及其附属机构提供机构、 法律和后勤支持

23. 为缔约方会议及其附属机构提供机构协助和后勤协助是秘书处的一项基本任务，如在会前和会后编写报告，实行《公约》实施状况的监督和评估制度等。另外，还将协助科技委员会与有关研究机构接触，并促进该委员会与国际科学界建立联系。秘书处还将继续为解决《公约》落实工作引起的各项问题提供法律服务。

B. 联络和对外关系

24. 秘书处是促进采取必要措施以协调防治荒漠化努力的适当机构。防治荒漠化是干旱、半干旱和亚湿润干旱地区几乎一切发展方案的一项具体内容。秘书处将在以前在此方面开展的工作基础上，继续与介入《公约》有关活动的现有机构密切协作，以履行其职能。对外关系职能还包括关于拟议的工作方案的其他章节所述的信息、联络和磋商服务。

C. 评估在落实《公约》方面取得的进展

25. 评估在落实《公约》方面取得的进展也是秘书处的一项基本职能。在这方面，秘书处的任务是收集并分析反映《公约》进展情况的资料，以满足各有关机构和人士对荒漠化趋势可靠资料的需求。秘书处将协助并支持有效评估实现《公约》目标的进度。但须指出的是，这项活动需获缔约方会议的充分支持，并需各专门机构参与。

D. 促进《公约》的执行工作，包括支持参与发展

(a) 协助提高国家行动方案和《公约》所建议的方式的连贯性

26. 秘书处将在其他机构的协作下负责增强缔约方拟订的各项国家行动方案的连贯性。秘书处在此方面的主要作用是，应邀协助举办专题研讨会和讲习班，促进努力解决法律和规章制度问题，推动参与当地发展试验项目，并协助国家协调机构履行《公约》规定的义务。可通过多种形式支持这项工作，如协助编写国家报告，协助建立能力，以及协助拟订与全国行动方案工作有关的具体项目等。

(b) 鼓励举行各类协商会议

27. 秘书处将继续强调需要支持各国、尤其是受影响的发展中国家缔约方充分落实《公约》。秘书处必须重申的是，秘书处为订立合作伙伴协议以及通过汇集主要各方的力量开展防治荒漠化活动提供了独特的机会。因此，关键是，秘书处必须与

国际农业发展基金会和全球机制一道，进一步探讨如何根据具体安排来促进《公约》的执行工作。秘书处还将发展并加强与包括联合国粮食及农业组织、开发计划署、环境计划署、教科文组织、世界银行、世界气象组织、各区域开发银行以及其他投资机构在内的其他合作伙伴的合作关系。

(c) 作出具体贡献，协助拟订区域和次区域行动方案

28. 秘书处将继续应邀围绕《公约》促进开展有关活动，协助区域组织和次区域组织。可采用以下形式予以协助：促进举办会议、专题研讨会和讲习班；促进调动可协助确定重点事项的专家；拟订具体项目；以及监督和评估各项行动方案等。

(d) 支持区域间措施

29. 秘书处将继续支持区域间合作措施。它已开始通过举办协商会议和促进各区域间的合作来开展这项工作。目前，有关缔约方采取了重大步骤，增强了亚洲与非洲、非洲与拉丁美洲和加勒比地区以及中亚、高加索和东欧之间的合作关系。

(e) 支持人们参与发展

30. 秘书处的一项活动是，加强与非政府组织的合作。需要发展这一合作关系。调动非政府组织的办法是，促进人们了解处理环境问题的现有机构网络。

E. 促进传播和交流信息

(a) 提高各方和公共舆论的认识

31. 提高各方以及一般公共舆论的认识是《公约》执行工作的一项基本内容。应向一般公众阐述荒漠化风险和旱灾后果。还应说服一般公众协助制造舆论并主动给予协助。要想提高这方面的认识，就必须实行多种多样、连贯一致的宣传政策，例如可以制作针对一般公众的宣传材料，传播供教师用的教材，发动新闻机构造势，以及与新闻机构持续不断交流等。

(b) 制作宣传材料

32. 秘书处将继续努力制作宣传材料，尤其是制作每季度一期的新闻简报、向报界发布新闻、制作载有评估和研究结果的出版物、广播和电视节目、大众宣传品（《公约》的系列宣传品和张贴画等）。

(c) 设立一资料部门

33. 资料部门将包括一内部图书馆，人们可通过互联网查阅参考资料。另外，还将建立与《公约》所涉问题有关的主要数据库连通的一套计算机化系统。应指出的是，秘书处已收到了许多资料，汇集了一批一般性参考材料。

(d) 建立一套信息和通讯系统

34. 秘书处利用互联网技术开发了一套信息和通讯系统。已在各地区、尤其在拉丁美洲和加勒比地区建立了电子网络。可以通过设计具体方案，协助国家联络点以及其他有关参与者获得适当设备，并培训如何使用这些设备，以扩大这些电子网络。向缔约方提供的宣传“产品”可包括涉及秘书处、缔约方会议及其附属机构活动情况的具体数据库、各区域为落实《公约》所开展活动情况的交互式信息系统（区域电子论坛、国家信息网络等）以及各区域为落实根据《防治荒漠化公约》制定的行动方案开展合作的各机构网络。

五、结 论

35. 执行 2000-2001 两年度拟议方案将会加强秘书处自《公约》通过以来所开展的活动。秘书处开展活动的目的是推动落实《公约》，并在缔约方会议指导下促进拟订并执行各项行动方案。秘书处一直是应缔约方的请求开展秘书处职权范围内活动的。

36. 这项方案旨在概述在各缔约国、尤其是受影响的发展中国家缔约方落实《公约》方面秘书处今后一些年的作用和预计开展的具体活动。

37. 须指出的是，预计开展的活动要想奏效，秘书处就须继续获得联合国各专门机构、有关国际组织和各非政府组织的合作和适当协助。各缔约方可定期评估秘书处为支持《公约》执行工作所作的努力。

38. 缔约方会议不妨审议今后两年的拟议方案，并围绕本文所述的活动领域指导秘书处的工作。

附件一

提供材料的缔约方和区域集团

文件编号 *	缔约国/区域集团	页次
1.	阿根廷	14 - 15
2.	加拿大	16 - 19
3.	库克群岛	20
4.	斐济	21
5.	意大利	22 - 23
6.	日本	24 - 25
7.	瑞士	26 - 28
8.	土耳其	29
9.	乌兹别克斯坦	30
10.	德国代表欧洲共同体	31 - 35
11.	77国集团和中国	36 - 43

* 共收到了 11 份材料。这些材料附列于后。

附件二

所提供的材料

第一号文件

阿 根 廷

对《联合国防治荒漠化公约》秘书处中期战略的建议

考虑到该份文件阐述了《防治荒漠化公约》秘书处在防治荒漠化各个方面的职能，文件结构应直接反映秘书处在履行职能上的重点。

我们认为必须高度重视秘书处的协调和开会职能，这项职能是不可或缺的。因此，第一个支柱(即向缔约方会议及其附属机构“提供核心秘书处服务”)以及所建议的有关活动至为重要。

考虑到《公约》规定次区域和区域行动方案是“防治荒漠化和减轻旱灾后果战略的核心内容”(第三部分第一节第9条)，并考虑到这类方案属于国家、次区域和区域联络点的职权范围，我们建议在秘书处战略方案提案中，将第四个支柱(“加强国家在中心点的能力，用以指导执行《公约》的进程”)以及相关活动升为第二支柱。

在项目D“加强国家中心点能力的活动领域”中，我们建议应修订第42段(d)小段关于“发展信息系统”的提法，增添培训一词。经修订后，该小段的措词是：“发展信息和培训系统，以适应国家人事需要”。将由国家协调中心开展第42段(a)、(b)和(c)小段所述的各项活动。

因此，秘书处对各区域中心的具体协助行动是，提倡下放权力，加强国家中心，使国家中心能负责开展项目C.2(“提倡来自基层的方法学、经验和主动行动，以便实际启动参与进程和‘地方发展’的方法”)所建议的活动。秘书处的任务是协助、而不是执行该项活动。应由国家协调中心负责选择和制订有关方法。

关于项目E(“科技性服务的活动领域”)，考虑到已有相关委员会负责开展科技领域的具体活动，秘书处的作用只是支持和辅助该委员会的活动，分项3(“在秘书处设立科学核心小组并促进该小组开展活动”)的规定没有什么道理，也没有什么必要。

另外，我们建议将项目 E.4(“对具体研究领域开拓知识作出贡献，并支持区域或次区域及专题研究方案”)中第 48 段和第 49 段并入项目 E.1(“建立对科技委员会的支持”)，因为这方面的实质性活动是由科技委员会负责开展的。

项目 F(“传播知识和交流信息的活动领域”)分项 1(“向行动者及一般舆论展开宣传”)建议设立一新闻办公室，以提高一般公众的认识，进而促进落实《公约》。从职能上来看，虽然文中提到将设于某个非洲国家，但不知道这是秘书处为实现其作为“服务于《公约》缔约方的文献中心”这一基本目标而设立的秘书处办公室呢？还是一个独立的中心？

如果是秘书处的办公室，应更全面考虑在秘书处总部以外的某一国家设置新闻办公室的建议。如果是独立中心，则建议该办公室应在已实行国家行动计划的某一国家中开展活动，这样，通过开展新的活动，该办公室将能进一步促进执行和加强行动计划，并促进该国落实《公约》。

总之，根据以上初步分析，我们建议秘书处的首要目标是开展促进性和辅助性活动，通过国家协调中心加强国家、次区域和区域行动方案，鼓励各级提高参与水平，以此推动《公约》的落实工作。为了实现这项首要目标，我们建议秘书处应重视协调和开会这项无法下放分散的基本职能，这对确保整个系统的高效运作极为关键。

第二号文件

加拿大

《防治荒漠化公约》

秘书处的中期战略(ICCD/COP(2)/6)

导 言

秘书处在协调谈判和通过《公约》方面以及最近在促进联合国各会员国批准并落实这项《公约》方面发挥了关键作用。《公约》的落实工作现已开始，全球机制也已运转起来，在这一背景下，秘书处欲确定中期战略，以更好地指导其行动。《防治荒漠化公约》第二届缔约方会议审议了秘书处的中期战略(ICCD/COP(2)/6)，代表们就秘书处的作用和职能进行了辩论。发展中国家总的来说支持秘书处提出的战略，而包括加拿大在内的经合发组织成员国则有些保留，因为这项战略授予秘书处的作用从某些方面来看超越了《公约》为其规定的作用，这可能会造成重复，带来高昂的费用。考虑到这一点，缔约方会议决定在第三届会议上继续审查这项战略，并请各缔约方在 1999 年 4 月 30 日之前发表书面评议。

加拿大的立场:

1. 第 9 段列出了秘书处战略的三个主要概念，即“成为参照和查询中心”，“提高有关方面和舆论对荒漠化问题的认识”以及“成为在全球、区域和国家范围内协同合作的动力”。我们承认秘书处可围绕这三个概念发挥作用，但其首要作用是协助缔约方会议及其附属机构开展工作。秘书处文件在任务说明(第二章(A)节第 8 段)中承认秘书处的作用是协助性的，它并不是一个执行机构。但从这项战略的几方面内容来看，这项战略显然是要秘书处成为执行机构，这逾越了《公约》、尤其是第 23 条(秘书处的职能)以及附件一(第 18 条)、附件二(第 8 条)、附件三(第 7 条)规定的职权范围。

2. 这项战略大谈特谈秘书处可起的作用，而未充分考虑到其他机构(如全球机制、科学和技术委员会、联合国各机构和其他政府间组织)所起的作用以及缔约方自己

可发挥的直接作用。如果实行这项战略，秘书处肯定会与其他机构的工作重叠，并实际上成为新的执行机构。

3. 当然，根据《公约》第 23 条第(2)款(g)项，各缔约方可在《公约》规定的职能之外赋予秘书处其他职能。但在刚刚开始执行《公约》时，秘书处原则上最好还是履行《公约》规定的各项职能，即：

- (a) 首要职能：协助有关机构(缔约方会议、科技委员会和各特设小组)开展工作；
- (b) 应邀协助受影响的国家汇集材料和编写报告(第 23 条第(2)款(c)项)，并在其他机构合作下促进提供技术援助，协助编写报告(第 26 条第(7)款)和报告概要；
- (c) 与其他有关机构(开发计划署、环境计划署等)协调活动：秘书处可发挥联络作用，协助缔约方会议确保不重复其他机构所作的努力，了解并向缔约方会议通报负责执行防治荒漠化方案的其他机构(如环境计划署、开发计划署、国际农业发展基金会、萨赫勒抗旱常委会、世界银行以及各区域开发银行等)开展的活动情况；
- (d) 秘书处当然还可以象该份文件所建议的那样，在宣传《公约》方面发挥某种作用(如提高认识)。

4. 第 9 段(A)小段称，秘书处将成为服务于缔约国的科技分析中心。虽然秘书处可在促进交流科技信息方面发挥作用，但科技分析职能得由科技委员会或其他专门性机构行使。

5. 关于活动方案的六个支柱：

- (a) 第一个支柱(第 20 段和第 26-28 段)：第一个支柱是“向缔约方会议及附属机构提供秘书处服务”，这是秘书处的主要职能。这类服务包括提供体制、法律、后勤协助，开展对外关系，监督进展状况，行使行政职能和管理预算等。其他支柱下所述的某些任务也可归入这一类。“实行《公约》后续工作和执行情况评估工作的一项长期制度”的提法令人感到不安。秘书处不具备自己进行这一评估工作的技术专长。这类工作最好由具备技术专长、可以开展后续和评估工作的专门机构(如开发计划署和环境计划署等)来做。秘书处可发挥的作用是，汇集并传播

(如通过互联网)各国拟订并实施国家行动计划情况。如第 29 段所建议的那样，秘书处将根据通报和审查执行工作程序第 16 和第 17 条的规定编写缔约方执行工作报告概要。而行使这些职能，并不需要象第 29 段所建议的那样，“在专业方面强化秘书处”。秘书处应象第 27 段所建议的那样，在防治荒漠化工作中协调各有关方面的行动。

- (b) 第二个支柱(第 21、第 34 和第 35 段): 秘书处在这方面起的是协助作用，而不是执行机构的作用。第 34 段的内容相当空泛，其中称“必须在制定国家行动方案中提供支持”，在下文中还称要提高能力和加强培训，而这本应是由执行机构开展的工作。项目草案应由受荒漠化影响的国家或区域机构直接向融资机构提出。

第 31 段所建议的作用与第一个支柱中“联络和对外关系”职能有关。第 32 段提出的秘书处作用与全球机制的职权范围有抵触。

- (c) 第三个支柱: 通过开展实地工作鼓励民间社会以及其他有关方面的参与极为重要，但这是开发计划署那样的机构以及缔约方自己的工作范围。秘书处不应实地开展工作，因为那将会与开发计划署和其他国际组织以及缔约方的工作重叠。关于第 37 和第 38 段中提到的与非政府组织的合作作用，应将其归入第 31 段(第 1 支柱)所建议的“联络和对外关系”职能。
- (d) 第四个支柱(第 23、第 41 和第 44 段): 加强能力固然很好，但仍应由开发计划署以及其他执行机构与发达国家一道负责从事这项工作。
- (e) 第五个支柱(第 24 和第 44 至第 49 段): 秘书处在此方面的作用是支持科技委员会的工作。秘书处实际上应建立由国家和国际有关机构构成的一信息网络(如通过互联网等)，以传播科技信息以及《公约》的总体执行情况。不应将此作用与科技委员会向缔约方提供专业建议的作用混淆起来。考虑到这一点，不需设置长期多学科科技顾问职位。
- (f) 第六个支柱: 交流信息是一项适当、必要的作用。但履行这项职能并不需要设立臃肿、昂贵的内部结构(如新闻办公室、复杂的信息和通讯系统等)。这项职能的范围仍待缔约方确定。

6. 促进妇女参与应是这项战略的组成部分，尤其是在通讯(第六个支柱)和对外关系(第一个支柱)等战略中。

7. 另外，加拿大同意在第四届缔约方会议上评估方案活动成果，然后作出结论。缔约方会议还应审议进展衡量指标。

8. 应修订第 48 段的案文，以反映就科技委员会的职权范围作出的决定。

9. 应删除或修订第 61 段，以便与《公约》的前言、目标和宗旨更为吻合。该段称“现在，自然将规律已强加于政治：在生态问题上，主权势必演变为全球性”，并称“从长远来说，应考虑制裁措施以惩罚对环境的破坏，或严判损及生物圈平衡的行为。今后，无疑将继续斟酌国际环境保护的司法问题”。这样的说法背离了《公约》的精神。《公约》号召更好地协调努力、增强能力、创造有利于采取行动的环境等，而并未规定秘书处有监督和警察职能。

《防治荒漠化公约》

中期战略

外交和移民部愿就秘书处的中心战略作如下评论。

作为《公约》缔约国，我们感到文中的某些用语过于冗长，一句话有好几层意思，而这几层意思本可用几个简单明了的句子逐一表达。我们希望文字简明扼要，这样，有关缔约方中并非天天处理荒漠化问题的人士(如政府部长)可以拿起这份战略文件，不费太多精力就能读懂。例如：

- 在第 12 段中，请定义“经验式地界定”这几个字。
- 第 22 段最后一句称“... ..在国家、区域和地方一级... ..符合此方向的各种措施付诸实践”。为与战略一致，我们建议提及国家一级，而删去地方一级的提法。
- 在第 20 段第 4 句中，我们建议删去“轴心”一词，添上“... ..秘书处将提供关键支持，协助建立互动网络... ..”。
- 在第 27 段中，请定义“subsidiarities”一词。
- 在英文第 27 段最后一句中“... .. the Intergovernmental Authority on Development(IGAD)”与“national organizations”之间漏掉了联接词“and”。
- 请说明英文第 45 段中“pole”的意思。有没有其他词能代替“pole”这个字？

第 4 号文件

斐 济

《防治荒漠化公约》缔约方就秘书处
中期战略提出的书面来文

斐济政府认可秘书处编写的中期战略并相信它将为执行《公约》方案提案奠定宝贵基础。

第 5 号文件

意大利

常设秘书处中期战略

缔约方第二届会议决定依据 ICCD/COP(2)/6 号文件和秘书处 1999 年 4 月 30 日之前收到的建议或意见重新审查该文件。为此我们提出下列考虑因素和建议。

第 6 号文件必须受到赞扬，它为考虑秘书处将来在执行《公约》进程中的作用作了真诚和具体的努力。然而，它似乎以秘书处在《公约》诞生的初期阶段拟定的活动为起点，而那时全球机制和科技委员会均未诞生或没有开始发挥职能。这样做的后果是第 6 号文件似乎在若干方面过于雄心勃勃或很可能造成不必要的重复或重叠。例如：

第 7 段称秘书处为《公约》创立的机制的中心要素，而对于缔约方来说，执行《公约》仅仅是边缘作用。这样一种说法显然超出它可能想要表示的含义，即秘书处是《公约》创立的机制的一个非常重要机构，以使缔约方更好执行《公约》，充分考虑它们的指示。因此第 7 段应该相应重新表述。应该说第 8 条属同样情况，应予修改以避免它造成下列印象：该条所建议的是赋予秘书处不符合《公约》第 23 条规定的主要目标的授权。

第 12 段只能保留第一句话，而第 13 段只有最后一句如果适当重新措词尚可接受。第 15 段关于秘书处应当成为战略要素“倡导者”的断言需要改变为它应该是“加强意识的要素”。

第 6 号文件规定的六个支柱的第五个似乎与科技委员会的职责领域相重，实际上第 24 段正确提到科技委员会在所有这些问题中起带头作用属于其职责范围。

第 30 段关于秘书处“不愿”成为官僚机构的断言显然难以令人苟同，因为它与《公约》第 23 条阐明的主要思想有矛盾。该条明确而具体说明了秘书处需要从事的任务。若干地理附件确实也给秘书处规定了其他更积极的作用，但应该从不同和附属角度来设想这些作用。否则将无法理解为什么第 23 条如此确切地表明具体任务和仅在该清单的最后提到“其他”可能的任务。如果接受第 6 号文件的提议将彻底改变《公约》为秘书处预想的任务的“哲理”。

第 47 段所载提案有成立一个新的机构的威胁，那将造成与现有机构不必要的重复，而同时它又可能成为引起复杂因素和造成更多开支的可能根源。

最后，第 59 段至第 62 段似乎多余并在某种程度上过分受到“哲理”和方法特点考虑因素的左右，即尽可能具体和明确将它们列入战略案文，因为它必须界定根本的，上文已经提到的《公约》第 23 条第 2(a)至(f)项要求秘书处履行的任务的确切范围。

日本对《防治荒漠化公约》秘书处中期战略的评论

日本外交部，1999 年 4 月

1. 依据秘书处本身应该履行向《公约》缔约方提供综合支助的职能的概念，秘书处拟定并提交第二届缔约方会议的中期战略建议扩大秘书处的作用，以包括(1) 成为参照中心和科技分析中心；(2) 积极开展宣传，提高公众的更大意识和(3) 成为争取合作行动(协同行动)的动力，以确保在国家、区域和全球各级执行《公约》。中期战略在每一个这些领域提出了具体行动计划。

2. 然而，正如中期战略(ICCD/COP(2)/6, 第 8 段)所示，秘书处的授权没有把它变成一个执行机构。此外，根据《公约》的规定，上述职能交给了科技委员会和全球机制或作为《公约》缔约方的义务。结果，秘书处不需要成为所有这些事务的关键机构。鉴于上述职能已经根据《公约》按刚刚阐述的方式分派，中期战略将秘书处确定为一个全面执行机构，这首先是不适当的。此外，秘书处将重复其他机构职责的任何计划应予以避免。

3. 下列基本点对于编制中期战略至关重要。

一、正如《公约》第 23 条第 2 款明确规定的，首要优先应确保《公约》秘书处适当履行其基本职责。例如，鉴于在事先分发秘书处有关《公约》缔约方第二届会议文件时的耽误，秘书处履行第 23 条第 2(a)款规定的基本职责的情况可被视为欠妥。在这样的情况下，给秘书处已承担的义务加码将是不明智的。

二、《公约》秘书处应该澄清对《公约》建立的科技委员会、全球机制和其他机构的任务分配。此外，正如《公约》第 23 条第 2(d)款所指出的，秘书处应该与其他有关国际机构和各公约秘书处协调其活动。为了在向上述机构分配任务中有效利用现有有限资源和尽量产生最大结果，秘书处应(1) 尽最大可能，利用已经正在进行与防治荒漠化努力有关活动的组织的知识和经验和(2) 为了避免重复这些组织的活动，查明参与防治荒漠化努力的各种机构、弄清它们取得的结果和进行战略调查，确定那些机构可以参加和它们如何可根据《公约》的执行规定分担任务。

4. 关于中期战略的制定问题，ICCD/COP(2)/6 号文件不适宜作讨论的基础，理由在上文第二节已阐明。下文是对第 6 号文件的具体意见。

一、第 11(a)段提到“退化地区”一词，其中将包含除了《公约》第 1 条(a)和(h)项规定的地区以外的退化土地。这里的措词应该改为“干旱、半干旱和亚湿润干旱地区”。

二、关于第 34 段，在承认确保全球机制有效运作和避免重复努力的重要性的同时，全球机制和《公约》秘书处各自的职能应该加以更明确规定。

三、第 39 段讨论了《公约》秘书处参加监测特定试点项目、直接促进某些革新项目和其他此类活动。然而，这将会导致增加秘书处的工作量，因此必须仔细审查秘书处用进行这种项目的方式来直接参与的必要性。

四、第 47 段建议在秘书处总部建立一个科学核心小组，目的是为科技委员会“服务”。然而，科技问题是科技委员会的责任(如《公约》第 24 段所规定的)，并鉴于第 23 条第 2(a)款要求秘书处提供的服务被理解为主要是实际事务，如分发文件等，那么在秘书处建立这样一个小组的必要性应予以仔细审查。

五、第 50 段建议《公约》秘书处计划成立新闻办公室来提高公众意识。虽然我们认为传播秘书处拥有的与执行《公约》有关的资料是值得的，但为此目的另外成立一个新闻办公室的必要性应予以仔细考虑，特别是考虑到秘书处可通过互联网有效传播资料。

六、第 52 段提到《公约》秘书处建立一个参照中心的计划。然而，尽可能充分地利用现有设施和资源更明智。(如果按下文意见 7 的建议通过互联网提供资料，那么就没有必要建立这样的中心)。此外，鉴于第 52 段和第 53 段涉及到信息系统，这两段讨论的关注应予共同研究，以努力最有效利用现有资源。

七、第 53 段提到《公约》秘书处已开始建立利用互联网的信息和通讯系统。为了保证充分利用该系统，应该考虑提供更多的资料，包括与编写行动方案和执行状况的资料以及行动方案本身的细节。

5. 日本愿就预算问题提出告诫。根据财务条例，《公约》秘书处的预算必须由《公约》缔约方会议每两年讨论一次和通过。中期战略包含的秘书处活动预算将不会自动获得批准。

《防治荒漠化公约》

瑞士对秘书处 ICCD/COP(2)/6 号文件，“秘书处中期战略”的评论

根据第 7/COP.2 号决定，瑞士提出下列意见和建议。

对《防治荒漠化公约》秘书处战略采取的办法的一般意见

在《防治荒漠化公约》案文中，决定秘书处职能的主要是第 23 条；行政意义上“服务”类型的其他职责由其他条款临时规定(第 9 条；第 22 条第 4、第 5 和第 7 款；第 30 条)。附件给秘书处指定了另一更为实质性职能：应受影响国家缔约方的要求，常设秘书处可为召集协调会议提供便利(非洲附件第 18 条、亚洲附件第 8 条和拉丁美洲附件第 7 条)。

《防治荒漠化公约》第 23 条所列职能与其他里约公约给各秘书处指定的职能几乎如出一辙，如《生物多样性公约》(第 24 条)和《联合国气候变化框架公约》(第 8 条)。这些公约也为行政意义上的其他服务职能作临时规定，这与《防治荒漠化公约》所规定的相类似。

与《生物多样性公约》和《气候变化公约》一样，《防治荒漠化公约》(第 23 条(g)项)规定秘书处应履行缔约方会议决定的任何其他秘书处职能。这里没有规定如何修改秘书处职能的法律程序，即是通过决定还是通过修正案。《生物多样性公约》和《气候变化公约》的做法是根据个案和通过决定机制赋予秘书处额外职能。此外，这些职能在随后的缔约方会议的决定中加以正式阐明。总之，《生物多样性公约》和《气候变化公约》采取循序渐进的办法，由此秘书处应缔约方会议的要求在一文件中提出一项基本工作，最终它负责额外职能，帮助执行这项工作；然后如果缔约方会议断定必须做这项工作，就批准该提案并酌情赋予秘书处或《公约》的另一机构额外职能。

显然，秘书处的职能将会不断演变；《防治荒漠化公约》的案文规定——《生物多样性公约》和《气候变化公约》也如此——缔约方会议可指定除通过法律文书时

规定之外的其他职能。正如《防治荒漠化公约》的两个姐妹公约开创的先例所示，这种逐步演变具有下列显著优点：

1. 缔约方知道它们在朝哪个方向走：里约公约案文需要阐明对缔约方规定的义务内容和体制安排(建立了何种遵守机制？哪个机构做什么？)。循序渐进让办法让缔约方根据外部环境的发展更好地跟踪法律文书中一切未肯定之事的演变。
2. 《公约》规定的义务内容和体制结构同时发生演变：在决定必须由谁来做之前必须首先决定做什么，以免缔约方在没有充分意识到的情况下，通过规定职能的办法实际上发展/修改它们的义务内容(从而发展和修改《公约》)。
3. 循序渐进办法使之有可能更确切地决定哪一机构最适宜履行某一职能。从而体制框架被明确界定的机会更大：这样可避免重复和漏洞。
4. 缔约方在财政方面有更大控制权：根据《生物多样性公约》和《气候变化公约》，缔约方在决定给秘书处指定某一补充职能时有时可能必须确定是否必须由缔约方给予额外资金(通过预算或自愿捐款)。

《防治荒漠化公约》秘书处在“中期战略”中提出的办法不能带来同样的优点，因它提出的分派职能和活动领域的框架远远超过了《公约》的规定。

在第 7/COP.2 号决定中，缔约方会议请秘书处拟定一份新文件，其草案中必须考虑下列原则：

- 缔约方会议是《公约》的最高机构；
- 秘书处的职能由《公约》规定：它们涉及到“服务”职能，即非执行职能中，除非另有明文规定；
- 缔约方会议可以给秘书处指定其他职能：通过一项决定或如果这些新职能意味着对《公约》的修改，则通过对《防治荒漠化公约》的修正案。如果是修正案，则有何时批准之虞；
- 执行《防治荒漠化公约》是缔约方的责任；
- 如果缔约方会议请秘书处进行一项分析或研究，后者必须提出一份文件佐证其提案，即秘书处不得仅作出一项判断，而要拿出有证据的事实。因此，在决定缔约方需要一服务机构之前，秘书处必须予以证明；

同时，在提议新职能供审议时，秘书处必须证明这些新职能在实施《防治荒漠化公约》或缔约方会议的一项决定中不仅是必要的，而且符合其内容(有可靠的法律基础)；目前的体制结构存在缺陷或职能重迭的现象，这必须予以消除；秘书处是履行这些新职能的最佳机构。

基于这些原则和循序渐进办法，秘书处可提出一项中期战略，以《防治荒漠化公约》或每一缔约方会议通过的决定为基础，其中缔约方会议也可能必须就所涉财务影响作出决定。例如，秘书处可提出落实第 23.2(c)条的战略提案，其中它可建议缔约方会议如何应要求实现“便利”援助的任务；同样办法也将适用于区域附件规定的应要求“便利”召集协商进程的任务。显然，秘书处在这两种情况中的职能需要加以澄清。

1999年4月30日，伯尔尼

第 8 号文件

土 耳 其

作为《防治荒漠化公约》的缔约方，土耳其对 ICCD/COP(2)/L.39 号文件的意见如下：

第一届缔约方会议第 10 号决定建议讨论是否有必要建立额外程序或体制机制，以便帮助有系统地审查《公约》的执行情况。在第一届缔约方会议坦桑尼亚联合共和国代表 77 国集团和中国建议(A/AC.241/L.41)成立一个委员会，称为“审查《公约》执行情况委员会”，以便观察和评价《公约》的执行情况。印度尼西亚代表 77 国集团和中国在第二届缔约方会议重申了该建议(ICCD/COP(2)/L.9)。

成立第一届和第二届缔约方会议期间获得支持的有关委员会的决定获得批准。然而，更为恰当的是确定因此而指定的该委员会和秘书处的职能以绝对避免重复。

土耳其对涉及秘书处中期战略的 ICCD/COP(2)/38 和 ICCD/COP(2)/6 号文件的意见如下：

土耳其审查了有关文件并基本上认为它们是恰当的。此外，秘书处应该致力于解决特别是发展中国家的财务和战略困难，因为它们正在编制国家行动计划和区域方案。

此外，秘书处在为附件四，其中也包括土耳其，编制区域方案中的作用应予以增加。

秘书处也应该帮助缔约方作为防治荒漠化的必要法律安排并应该与这些国家的投资和执行组织合作。

第 9 号文件

乌兹别克斯坦共和国

乌兹别克斯坦共和国
部长内阁
水文气象学主管部门
(Glavgidromet)

考虑到第 T/COP.2 号决定和关于“秘书处中期战略”的材料(ICCD/COP(2)/6), 乌兹别克斯坦共和国 Glavgidromet 支持秘书处活动的战略方针, 即对《防治荒漠化公约》的执行和关于其方案的建议。

Glavgidromet 同意秘书处 1999-2000 年战略方针、行动方案的六个支柱、《公约》秘书处行动方案大纲, 也同意《公约》执行领域的目标和秘书处在实现行动纲领中的作用。

Glavgidromet 认为, 通过中期战略将为防治荒漠化和干旱作出贡献。

第 10 号文件

欧洲共同体

德国代表欧洲共同体及其成员国提出的来文

1. 1994 年 10 月签署《联合国防治荒漠化公约》显然体现了国际社会的决心，赋予国际协调努力新的动力，改善生活在干旱、半干旱和亚湿润干旱地区并依赖受到退化威胁的自然资源的人民的生活质量。

2. 为了尽可能有效地实现这一目标，《公约》除了其他外对具体作用和义务作了界定并根据《公约》将分配给所有有关行为者。

3. 秘书处是这一框架的一个主要因素。《公约》单列一条，专门阐述常设秘书处的责任(第 23 条)。根据该条，秘书处的首要职能是向缔约方会议提供服务并代表缔约方与其他相关国际机构和公约互相作用。第 23 条叙述的七项职能中的六项与“传统”公约秘书处职能大同小异。只有缔约方会议作为最高权威有权向常设秘书处指派额外任务(第 23 条，第 2 款(g)项)。然而，只有当缔约方会议就该问题作出正式具体决定方可界定和执行此种额外任务。

4. 超过这种与缔约方会议有关的秘书处职能的范围的唯一条款是第 23 条，第 2 款(c)项。这项规定授权常设秘书处“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”。这项规定应该结合《公约》的非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区等区域附件来理解。根据这些附件的有关条款，² 受影响国家缔约方可根据《公约》第 23 条请秘书处提供便利，在国家、次区域和区域一级召集协商会议。这些条款规定了三个附件所指缔约方可委托秘书处从事任务的详细清单，即(a) 就组织有效协商/协调活动提供咨询意见，吸取其他此类安排的经验；(b) 向有关双边和多边机构提供信息，介绍协商/协调会议或进程并鼓励它们积极参与；和(c) 提供与建立或改善协商安排/协调进程可能有关的其他信息。

² 非洲附件第 18 条第 4 款；亚洲附件第 8 条第 3 款；拉丁美洲和加勒比地区附件第 7 条第 2 款。

5. ICCD/COP(2)/6 号文件确实明确提到一些典型的秘书处职能,将其作为第一个支柱,提供核心服务,对此欧洲共同体及其成员国表示欢迎。例如,第 26 段强调为组织缔约方会议提供体制和后勤支援是秘书处的一项根本任务。此外,第 28 段强调秘书处必须保证与参与《公约》进程的主要机构以及主要非政府组织的正常接触。第 29 段是这方面的另一个事例,它叙述了秘书处在评价执行《公约》进展情况中的作用。欧共体重申它深信秘书处的确是便利和支持有效评价实现《公约》目标进展情况的适当机构,这一信念得到第 11/COP.1 号决定的支持。

6. 有效而及时履行这些职能是对秘书处的一项真正挑战。欧共体希望表示它赞赏秘书处为履行这一重要职责进行的一切努力并敦促它继续这些积极努力。欧共体认为,秘书处为筹备有待缔约方会议进行的《公约》执行情况审查发挥了重要作用。第 11/COP.1 号决定委托秘书处汇编和综合分析工作提交的报告,提交有关执行进展的资料,在第三届常会之后并且在随后每届缔约方会议常会之后,秘书处拟订一份报告,总结审查进程。此外,秘书处必须在各领域履行为科技委员会服务的重要任务。欧共体确认秘书处过去所从事的工作并支持秘书处继续努力有效发挥这一职能,主要通过下列途径实现:组织定期会议,包括主席团会议(第 15/COP.1 号决定第 9 段)以及科技委员会即将召开的特设小组会议,办法是与现有研究机构建立联系,它们拥有科技委员会进行有效工作所需要的有关资料;和促进科技委员会与国际科学界的联系。

7. 然而,除了秘书处的这些核心职能外,欧共体认为 ICCD/COP(2)/6 号文件概述的大部分其余领域超越了《公约》专门为秘书处规定的一整套职能范围。附件 1 更详细叙述了欧共体的这一评价。

8. 随着《公约》的成熟和逐步进入执行阶段,欧共体希望为确定秘书处的作用作出贡献。所有审议活动必须考虑《公约》指定给其他行为者的职能,特别是给缔约方本身、《公约》机构(包括全球机制)、现有国家、分区域、国际、政府间、科学界和非政府组织、信息系统、交流中心以及双边和多边金融机制等的职能。

9. 欧共体可以支持将由秘书处进行的下列形式的干预:

- (a) 秘书处可发挥倡导者的职能,促进对《公约》所载战略和革新内容的意识。鉴于《防治荒漠化公约》仍然没有被有关国家(例如负责国际发展合作的各部)和国际机构或进程充分确认为制定发展规划和国际合

作的重要工具，秘书处可根据第 23 条第 2 款(g)项负责目标明确的对外宣传、提供信息和提高意识的活动。这样做将有助于克服有效执行《公约》的明显障碍，如《防治荒漠化公约》进程和有关国家发展(例如部门政策)等关键问题的决策与国际发展合作两者之间常常缺乏联系。在实际中这可意味着秘书处努力及时与已经建立的多边协调机制(如开发署圆桌会议或世界银行协商小组)联络，确保充分注意涉及到《防治荒漠化公约》各个方面的问题。这也将有助于确保《防治荒漠化公约》给其他环境公约提供的战略因素、创新办法以及办法框架纳入各种协调和协商进程。

- (b) 秘书处可发挥促进作用，便利《防治荒漠化公约》进程为关键行为者之间交换有关信息(“信息中介”)。对这一责任的分配必须仔细权衡，充分考虑其他组织和机构正在进行的活动，以保证秘书处处于能起到增值作用的地位、例如，这可意味着着重联网和指导需要进入有关资料来源的行为者建立“巧妙的联系”。

10. 欧共体建议第三届缔约方会议就该项目达成协议，以秘书处在固定期间在上述职能领域开展具体活动的切实计划为基础。欧共体将欢迎其他缔约方就这一建议发表意见。

附件 1

欧洲共同体及其成员国对 ICCD/COP(2)/6 号文件的进一步审议

欧共同体认为 ICCD/COP(2)/6 号文件概述的秘书处采取行动的多数提议领域超越了《公约》给秘书处指定的一整套职能。

1. 例如，仍然在秘书处核心服务的标题下(第一支柱)，ICCD/COP(2)/6 号文件提议为机构间协调建立一种制度，作为中期战略，它由各机关和机构组成。文件建议《防治荒漠化公约》秘书处充担这一新机制内的促动因素。在第二个支柱下，秘书处在规划《防治荒漠化公约》执行进程中的促进作用，文件建议秘书处在协商进程中发挥中介作用，除了其他外组织和规划协商会议，争取达成伙伴关系协议(参考第 21 段和第 34 段)。此外，秘书处打算发挥积极作用，保证国家方案与《公约》建议的办法之间联贯一致(参考第 33 段)。

2. 欧共同体深信，首先没有必要在国际一级为有关组织的协调创立新的“超级机构”。其次，《公约》无论是精神还是文字均没有指定秘书处在国家一级发挥协调职能。相反，《公约》意识到各国主权及其它们自己的能力，有意将协调和开展协商进程的任务指定给受影响的国家缔约方并考虑到其他现有双边和多边发展机构在该领域已取得大量经验，也酌情将这些任务指定给这些机构(请参考非洲附件第 18 条第 1 和第 3 款；亚洲附件第 8 条第 1 和第 2 款；拉丁美洲和加勒比地区附件第 7 条第 1 款)。《公约》明确强调在这些进程中，秘书处可应要求发挥支持作用，即便利发起协商进程和协调会议(请参考非洲附件第 18 条第 4 款；亚洲附件第 8 条第 3 款；拉丁美洲和加勒比地区附件第 7 条第 2 款)。为此目的，秘书处除了其他外应就组织有效协商和协调工作提供咨询意见。然而，设想秘书处在组织和规划这些协商会议中发挥积极作用，这显然不符合《公约》的规定。

3. 这一评价也适用于 ICCD/COP(2)/6 号文件第三、第四和第五支柱。

4. 关于第三支柱，支持民间组织参与发展，这不容置疑。各级，特别是地方一级的所有利益相关者全面参与是《公约》根本准则和目标之一。然而，关于在该领域取得进展的问题，《公约》明确提到缔约方而不是秘书处。缔约方除了其他外应鼓励非政府组织作为民间组织的主要倡导者支持拟订、执行和跟踪国家行动方案(请

参考第 9 条第 3 款)。后者也应着重各种办法，提高当地居民和社区的参与，包括赋予它们更多的管理责任(例如请参考非洲附件第 8 条第 2 款(c)项)。

5. 就第四支柱而言，促进国家协调中心领导地位的能力建设，ICCD/COP(2)/6 号文件建议秘书处参与制定具体培训方案和战略，开发人力，处理《公约》的任务和义务。此外，文件建议秘书处积极动员财务资源，支持这些培训战略的落实。

6. 欧共同体认为该提案与《公约》的规定不一致。首先，《公约》要缔约方而不是秘书处采取必要活动措施，促进能力建设，例如通过当地人民在各级的充分参与或加强国家一级在防治荒漠化和干旱领域的培训和研究能力(请参考第 19 条第 1 款(a)和(b)项)。其次，欧共同体希望回顾第 24/COP.1 号决定，其中缔约方授权全球机制为动员财务资源提供便利。欧共同体认为，这项授权也提到便利财产资源调动，支持落实某种类型的能力建设努力(请参考 ICCD/COP(2)/6 号文件第 41 至第 43 段)。

7. 在第五支柱即建立适当机制，提供用户期盼的科学和技术下文件提议秘书处建立一个网络，其中包括处理荒漠化问题的有关科技中心(请参考第 46 段)。欧共同体怀疑这可被真正视为秘书处进行干预的一个领域。提出这些关注的理由是《公约》要缔约方承诺，首先充分利用有关的现有国家、分区域、区域和国际信息系统和交流中心，传播有关可获得的技术的信息(第 18 条，第 1 款(a)项)。

8. 对于在秘书处总部成立一个科学核心小组的主张，欧共同体也持保留意见。《公约》坚决承诺充分利用现有体制和专门知识，尤其是为了避免重复。欧共同体认为现有足够的科学专门知识(例如通过撒哈拉和萨赫勒观测所、农业研究协商组和开发计划署等)可供秘书处现成地加以利用，履行向科学和技术委员会提供服务的公认作用。

9. 欧共同体对第六支柱(在传播知识和交流信息中起提供便利的作用)内关于在秘书处建立一个参照中心的建议(请参考第 52 段)持保留意见，理由与上文相同。

第 11 号文件

77 国集团和中国

背 景

1. 《联合国防治荒漠化公约》缔约方会议第二届会议于 1998 年 11 月 30 日至 12 月 11 日在塞内加尔达喀尔举行。会议通过了关于“秘书处中期战略”的第 7/COP.2 号决定。关于该决定执行部分第 2 段，缔约方会议“请执行秘书根据缔约方会议第二届会议期间提出的看法和建议，并根据缔约方最迟于 1999 年 4 月 30 日提交的书面材料，编写一份关于秘书处中期战略的新文件，并将该文件和一份汇编提交缔约方会议审议”。

2. 依照第 7/COP.2 号决定，77 国集团和中国想提交书面资料，为关于《防治荒漠化公约》秘书处的中期战略的新文件的编写出力。

导 言

1. 本文件为《防治荒漠化公约》秘书处执行《公约》条款和缔约方会议决定，包括其附属机构建议等，提供一个战略框架。

2. 这一战略框架的目的，在于便利规划常设秘书处的活动。具体而言，这一战略框架将为秘书处制订和执行某项行动方案提供指南。该战略框架还将作为缔约方和所有关心秘书处活动者的信息源。

3. 最后，这一战略框架应当长期有效，但行动方案却应当随时更新。

4. 常设秘书处制订这项战略的必要性基于五个主要设想：

- 临时秘书处已经完成所担负的任务，即帮助筹备《公约》的适用，并催促各国批准《公约》，
- 秘书处必须依照规定，在缔约方会议的领导下推动《公约》的执行，
- 努力防治荒漠化并减轻干旱造成的影响，已成为受影响的发展中国家的发展方案一个基本方面，
- 建立协同关系，以便处理荒漠化、土地退化、干旱等问题，同时设法为有关各方主动参与创造积极条件，提供奖励措施。

CONTEXT

5. 世界各国努力防治荒漠化和土地退化，扭转荒漠化和土地退化进程，减轻干旱、半干旱和干燥的半湿润地区的旱情，有着重大意义，这是因为荒漠化和土地退化涉及的地理范围广，而且有许多国家、许多人口受其影响。因而，防治荒漠化是国际社会实行的消除贫困，为可持续发展创造有利条件，并使生物圈免受所面临的威胁的战略的核心。《防治荒漠化公约》现已得到多数联合国会员国批准，该公约证明，各国都力争将缔约方和所有行动者对付这一挑战的决心变为有利于共同采取行动并开展合作的新的战略、体制安排及恰当的机构。

6. 《公约》的目标是防治荒漠化和土地退化，减轻干旱对有关国家造成的影响。要实现这些目标，就需要在国际合作与伙伴关系安排的支持下，采用与《21世纪议程》相一致的综合办法，在各级采取切实有效的行动，以期消除受影响地区的贫困，实现这些地区的可持续发展作出贡献。

7. 《防治荒漠化公约》将通过国家行动方案得到执行，这类方案有助于：

(一) 预防措施的采取；

(二) 气候学、气象学及水文学能力的提高；

(三) 能力建设和机构的加强；

(四) 受影响地区群众的切实参与；

(五) 为在各级执行《公约》调动和提供资源；

(六) 定期审查/评估所采取的行动。《公约》还将通过次区域行动方案和区域行动方案得到执行，这两类方案的基本特点与国家行动方案相同。

8. 这项公约和其他国际文书一样，力争消除这一星球遭受的痛苦。但该公约也是一项新型的文书，因为它为自己规定了重新确定受影响国家可持续发展方面的一个已明确限定的问题的位置这一任务。《公约》鼓励进一步协调在它主持下和其他国际协定之下开展的活动，并指出国际社会趋于力争以综合方式处理环境和发展问题。

9. 《公约》的主旨在于强调，不应将《公约》视为发起一项单独的防治荒漠化和减轻干旱影响的方案，而应将为实现这一目标所作的努力视为国家总体发展计划的一项内容。就是说，这项公约既是一项环境承诺，也是一项发展承诺。从这一

意义上讲，秘书处将提出并执行的中期战略，应视为一种将其活动纳入主流，加强并改进所有有关行为者和伙伴防治荒漠化、减轻干旱影响的行动的努力。

任务说明/秘书处的作用

10. 《防治荒漠化公约》于1996年12月26日生效。通过这项公约，缔约方和签署国认识到，荒漠化和干旱属于全球性问题，因为这些问题影响到世界所有地区，还认识到，国际社会需要采取联合行动，防治荒漠化和/或减轻干旱的影响，并减轻荒漠化造成的社会、经济和政治影响，因此，颁布了法律条款，这些条款明确提及了与发展和一体化行动有关的总义务和具体义务。在这方面，《公约》载有许多条款，这些条款提及使各国能够切实有效地防治荒漠化，并进一步努力减轻干旱影响的综合途径、方法以及具体的全球措施。

11. 然而，《公约》尚未找到真正的特性，即找到能据以使有关行动者将其视为防治荒漠化和减轻干旱影响的一项切实有效的文书的方式。秘书处是《公约》建立的主要机构之一。的确，依照《公约》规定，秘书处应当行使提供服务、便利和支持等项职能。显然，从为秘书处规定的任务来看，它不属于一个业务机构。

12. 和其他公约秘书处一样，这一秘书处的任务是为缔约方会议提供服务，安排会议，编制文件，与其他有关机构协调，汇编并传送资料。

13. 常设秘书处还应当为磋商提供便利，在得到请求时协助受影响的发展中国家缔约方，尤其是非洲的缔约方按照《公约》规定汇编和通报有关信息，并召集旨在缔结伙伴关系协定的磋商。

14. 此外，常设秘书处应当为采取恰当措施和开展有关活动提供支持，这些措施和活动有助于将《公约》有关条款考虑在内，调动《公约》的多数比较优势，并确保可持续地动员国际社会承担起防治荒漠化和减轻干旱的影响这项艰巨任务。缔约方，尤其是发展中国家缔约方，可以请秘书处提供信息和咨询。

15. 有必要强调的是，上述职能要得到切实行使，就必须既考虑到秘书处在满足服务、便利和支持需求方面可利用的实际资源，又考虑到最近的经验突出表明的对缔约方需求的看法。

战略的内容

16. 秘书处的《公约》执行战略有两项主要内容：

- 第一项内容基于这一前提，即通过切实有效地执行《公约》，受影响的缔约国，尤其是发展中国家，就能够充分发挥促进可持续发展方面的潜力。这方面的潜力包括消除贫困，宣传教育，倡导妇女和其他主要群体的作用，非政府组织和公民社会其他群体的参与，以及为服务提供支持等。
- 第二项内容基于这一点，即受影响的发展中国家可请求秘书处提供信息或咨询。

17. 在界定可据以安排中期行动方案的各项活动的战略时，有三个主要设想。这三个设想是：“咨询作用”设想、“倡导作用”设想、“协同作用”设想。按照这三个设想，秘书处应当：

- (a) 发挥为缔约方提供咨询的作用，使缔约方知道如何获取科学和技术数据和分析结果；并行使资料交换所的职能，
- (b) 提倡对行为者和公共进行宣传教育，使其认识到，在实现可持续发展方面，各国面临着防治荒漠化和减轻干旱的影响这项艰巨任务；
- (c) 推动在合作领域发挥协同作用，尤其是在国际和区域两级执行《公约》方面。

18. 上述三个设想将使秘书处能够对其行动方案的执行情况进行评估。在此基础上，将能够制定这项作用和这些职能是否的确与新一阶段的《公约》执行工作相一致。这一务实做法必须得到采用，而且，随着《公约》缔约方的看法的演变，可对所有初步设想加以重新评估。

目 标

19. 这项战略的总目标是推动和促进《公约》的切实执行，尤其是在发展中国家的切实执行，从而使与防治荒漠化和减轻干旱影响有关的扶持活动和计划能够大为有助于受影响的缔约国的可持续发展。

20. 本着这种精神，秘书处应当采取以下行动：

- (a) 促进各方建立联系和伙伴关系，以推动《公约》的切实执行；
- (b) 在经政府请求，并且不偏离《公约》的战略重点这一前提下，促进缔约方、科学界、政府间机构以及参与恢复干旱、半干旱、干燥半湿润地区或土地退化地区的农业——生态平衡的非政府组织的行动的开发，
- (c) 帮助采取必要步骤，加强执行《公约》的能力；
- (d) 提倡采用鼓励参与的做法，采用合作机制，以便最大限度地执行具体措施，防治荒漠化和干旱、半干旱及干燥半湿润土地的退化，并减轻干旱造成的影响；
- (e) 建立网络联系机制，以便利在缔约方会议闭会期间，秘书处和参与《公约》执行的其他政府组织及非官方组织，包括大学在内，进行定期对话；
- (f) 在缔约方会议的指导下，推动确立一个后续行动和《公约》执行情况评估的重复进行的进程，并且不断提高自身的工作效率和有效性。

21. 这项战略的实施，各地区或各国将有所不同，但共同的基本特点将是采用综合途径来执行《公约》。秘书处采用的这一途径应当符合以下标准：

- 延续性。这一战略以临时秘书处的经验为基础，尤其基于那些使秘书处的职能和作用得到增强的经验，
- 经费上的可行性。计划开展的活动应量力而行，不超出预算限度；
- 进一步注重有效性和效率。这项战略所含的内容有助于改进秘书处的工作。

行动领域

22. 本战略在考虑秘书处的行动和活动时，在《公约》执行方面提出五个主要行动领域。这五大行动领域也可理解为五类活动。因而，这几类活动构成本战略三个主要设想的实际基础。这五个行动领域或五类活动如下：

- (a) 第一个领域：“提供主要的秘书处服务”；
- (b) 第二个领域：“便利《荒漠化公约》执行工作的规划，包括支持注重参与的发展和公民社会的参与”；

- (c) 第三个领域：“建立国家协调中心领导框架”；
- (d) 第四个领域：“开发用户驱动科学和技术知识库”；
- (e) 第五个领域：“便利信息和知识的传播以及信息的交流”。

第一个领域：提供主要的秘书处服务

23. 依照《公约》有关规定，这一标题之下开展的行动，主要是为了向缔约方会议和有关机构提供按职能规定由秘书处负责提供的服务。此类服务包括缔约方会议及其附属机构，尤其是科学和技术委员会的顺利运转所需的机构、法律及后勤支持。还包括联络和对外关系职能以及行政和预算职能。最后，这类服务还涉及协调的政治方面。在这方面，考虑到《公约》关于可持续发展的规定非常笼统，秘书处似宜在与其他与环境和可持续发展有关的公约的互动网络中发挥提供咨询的作用。

第二个领域：便利《荒漠化公约》执行工作的规划，包括支持注重参与的发展和公民社会的参与

24. 依照《公约》有关规定，并根据区域附件有关条款的规定，这一领域开展的行动，将旨在鼓励《公约》缔约方自己拟订行动方案。秘书处将努力便利磋商活动的进行，以使这些方案能得到国际合作机构和伙伴关系协定的支持。在这一领域内，秘书处将评估已采取的行动方面发挥咨询机构的作用，并将评估这项行动对《公约》执行的影响。此外，这一领域所采取的行动，将以各种方式有助于向《公约》缔约方决定的政策和战略提供支持，以便扩大注重参与的做法的范围，并使公民社会进一步参与可持续发展进程。秘书处可以多种方式便利支持为此目的采取措施。

第三个领域：建立国家协调中心领导框架

25. 《公约》的执行不论是就抓住新机遇而言，还是就管理新的责任而言，都对受影响的发展中国家构成了极大挑战。对所有受影响的国家来说，议程上的第一个项目是拟订国家行动方案，以及制订明确所需援助的性质和程度的战略。在这方面，结合国家协调中心的设立，目的是保持《公约》的拟订工作提供的势头，并使所有与执行有关的行为者都意识到，有必要按照《公约》规定继续采用新的战略。

国家协调中心需要开展宣传活动，这些活动将发起并推动各级的对话，动员各学科的科学工作者、国营和私营部门伙伴乃至整个社会支持采用新的做法。这将提供一个良好机会，引起主要群体和行为者的关注。国家协调中心必须长期坚持开展宣传、倡导活动，使有关团体和学科进行参与。为此，秘书处应当便利国家协调中心相互接触并建立联系，并为培训和教育支持提供便利。实际上，这一领域开展的行动将使秘书处能够帮助国家协调中心开展工作，不论是以传播信息的方式，还是以支持编制和更新国家行动方案以及提交缔约方会议的报告的方式。

第四个领域：开发用户驱动科学和技术知识库

26. 《公约》的切实执行必须依靠恰当的科学数据和适当的技术。受影响的发展中国家目前缺乏恰当的科学数据和适当的技术。这是执行方面最关键的问题之一。这一领域开展的行动，将旨在建立一个持久、灵活的机制，以便利协调与科学和技术有关的问题。为此，应当利用现有结构并使其结成网络，以期建立一个系统，便利行为者、合作伙伴、研究者乃至整个社会在荒漠化、土地退化和干旱问题等研究活动的管理上，以及在此类研究成果的应用方面进行相互交流。换言之，这项行动将需要建立一个交互式通信网络，因而使用户能够据以连接拥有努力防治荒漠化和土地退化并减轻干旱影响领域的专门知识的科学和技术机构。科学和技术委员会将在这方面发挥主要作用。

第五个领域：便利信息和知识的传播以及信息的交流

27. 各级决策机构如果不能恰当利用信息和信息技术，那么，《公约》缔约方，尤其是受影响的缔约国中的发展中国家，以及研究人员等，仍将只能依靠临时办法来努力防治荒漠化和土地退化，减轻干旱影响。因此，秘书处应当把加强《公约》执行信息开发作为一项高度优先事项，这意味着关注各国在执行方面开展的活动，便利人们了解有关技术，包括向缔约方、行为者、合作伙伴、农民、科学工作者、社区及决策者传播知识和信息。目标主要是使人们共同意识到荒漠化、土地退化及干旱可能给世界各地造成危害。这项行动将基于秘书处采用的多样化的通信战略。

28. 最后，五个行动领域的第一方面都必须将监测和评估包括在内。这样做能确保所作的努力产生最大效果，而且，在必要时，可决定是否需采取纠正措施。这五个行动领域属于一份《公约》秘书处在制订行动方案时需考虑的活动的“核动清单”。这份清单并不意味着一个项目到另一个项目的线性递进，确切地说，常设秘书处可将这些行动领域作为据以制订并执行其行动计划的指南。

-- -- -- -- --