



联合国



# 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(4)/3/Add.7  
9 November 2000

CHINESE

Original: ENGLISH/FRENCH/  
RUSSIAN

缔约方会议

第四届会议

2000年12月11日至22日，波恩

临时议程项目7(h) \*

## 《公约》的实施情况

### 审查协助缔约方会议定期审查《公约》实施情况的 补充程序或机构机制

#### 秘书处的说明

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 5	3
二、背景资料.....	6 - 11	3
三、提案汇编.....		4
A. 巴西.....		4
B. 加拿大.....		5

\* ICCD/COP(4)/1。

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 加纳.....		9
D. 马达加斯加.....		9
E. 尼日利亚代表 77 国集团和中国.....		10
F. 葡萄牙代表欧洲联盟及其成员国.....		14
G. 沙特阿拉伯.....		16
H. 瑞士.....		16
I. 土耳其.....		18
J. 乌兹别克斯坦.....		19
四、提案摘要.....	12 - 44	19
A. 前言.....	12 - 16	19
B. 国家缔约方提交的书面提案摘要.....	17 - 44	20

## 一、导 言

1. 缔约方会议第 6/COP.3 号决定请缔约方以及其他有关机构和组织，包括非政府组织，在 2000 年 4 月 30 日之前提出是否需要成立审查《公约》实施情况委员会的书面提案。同一决定请秘书处汇编、总结和分发这些提案，以便利缔约方会议在第四届会议审议并作出决定，必要时在第五届会议决定如何进一步发展现有审查制度。

2. 从 2000 年 3 月至 7 月秘书处共收到 10 份提案，这些提案分别由巴西、加拿大、加纳、马达加斯加、尼日利亚代表 77 国集团和中国、葡萄牙代表欧洲联盟及其成员国、沙特阿拉伯、瑞士、土耳其和乌兹别克斯坦提交。本说明将这些提案记录在案并摘录了提案中提及的，与协助缔约方会议定期审查《公约》实施情况有关的补充程序或机构机制。

3. 本文件第二节介绍了有关审查《公约》实施情况问题的背景情况，缔约方会议通过的各项决定和(秘书处)编写的各种有关文件贯穿了实施过程的沿革。

4. 第三节转载了各缔约方和区域集团提出的关于设立《公约》执行情况审查委员会的提案和建议。除了一份俄文本和一份法文本之外，多数书面提案为英文。现将这些提案汇编于此，秘书处尽力确保按原样正确转载案文。

5. 第四节载有提案摘要，并强调各缔约方在与设立《公约》执行情况审查委员会有关的各个方面，意见趋同。关于报告的内容和形式，提案提出了各种不同的处理办法。尽管第 6/COP.3 号决定没有明确请缔约方对同一决定设立的特设工作组作评论，但许多提案也叙述了工作组的职权、任务、构成、产出和与其职能有关的其他方面。

## 二、背景情况

6. 《公约》第 22 条第 2 款(a)项规定，缔约方会议应根据科技知识的发展，参照国家、次区域、区域和国际各级取得的经验，定期审查《公约》的实施和机构安排的运作情况。

7. 《公约》关于提交信息的第 26 条第 1 款规定，每一缔约方应通过常设秘书处向缔约方会议常会提交它为实施《公约》所采取措施的报告。同条第 2 至第 5 款确定了向缔约方会议提交报告的各缔约方的不同义务。

8. 关于审查执行进程的问题，重要的是铭记第 11/COP.1 号决定概述了提交信息和审查信息的程序的具体目标，它们是：(a) 确保有效地评估实现《公约》各项目标的进展并使缔约方会议为促进实现这些目标提出适当的建议；(b) 在缔约方之间交流资料和数据以便最大程度地得益于依《公约》采取的成功措施和主动行动；(c) 确保科学和技术委员会与全球机制均能获得为执行其职责而必需的资料和数据；(d) 确保实施情况资料为公有财产，可供国际社会特别是政府间组织和非政府组织及其他感兴趣的实体查阅。

9. 同一决定还指出，各缔约方提交的报告连同科学和技术委员会及全球机制根据其各自职责提供的咨询意见和资料以及缔约方会议可能要求的其他报告，应构成缔约方会议审查实施情况的基础。

10. 缔约方第二届会议审议了是否需要设立协助缔约方会议定期审查《公约》执行情况的补充程序或机构机制的问题。在其第 10/COP.2 号决定中，缔约方会议决定将印度尼西亚代表 77 国集团和中国提出的决定草案提交第三届会议审议，并请缔约方为审查《公约》实施情况提交材料。秘书处收到了德国政府代表欧洲联盟及其成员国提交的材料(ICCD/COP(3)/17)。

11. 缔约方第三届会议发起了《公约》执行情况的审查并审议了受影响非洲国家缔约方提交的报告以及发达国家缔约方、联合国各机构和组织、国际和非政府组织提交的报告以及德国提供的材料(ICCD/COP(3)/17)。第 6/COP.3 号决定设立了一个特设工作组，在第四届会议上审查和深入分析在第三届会议提交的报告和将在第四届会议提交的报告，以便就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议。

### 三、提案汇编<sup>1</sup>

#### A. 巴 西

巴西政府支持设立《公约》执行情况审查委员会。

巴西认为象《气候变化公约》那样设立一个附属机构将是有益的，可赋予其职权，定期评价履行各项承诺取得的进展，特别是发达国家所作的承诺，因为这关系到促进防治荒漠化和严重干旱的努力。巴西也知道这样一个委员会能发挥作用，加强各缔约方致力于《公约》未来的承诺，因为新机构将构成审议国际社会为执行《公约》而努力的中心。同样，巴西支持在《生物多样性公约》下设立一个类似机构，迄今为止它只有一个机构，即有关技能、技术和科学评价领域的机构。

## B. 加拿大

### 缔约方第四届会议的执行情况审查 关于特设工作组如何运作的提案

为了保证特设工作组在缔约方会议第四届会议以最有效的方式开展关于执行情况的工作，缔约方必须考虑下列四个关键方面：投入、程序、产出和结果。显然，这项活动的目标是为这一实验性会议争取尽可能最令人满意的结果。因此，在期待该进程的成果时我们必须现实：

1. 缔约方达成共识，与第三届会议取得的成果相比，我们在第四届会议设立了更好的审查《公约》执行情况的进程；和

2. 就在第五届会议上进行执行情况第二轮审查继续和改善这一特设进程达成共识，

因此明确界定我们希望在第四届会议结束时取得什么样的产出：

1. 审查所涉区域(包括非洲)的受影响缔约方在一定程度上感到满意，因为该进程对《公约》在它们各自地区的执行情况进行了合理审查；和

2. 一定程度的满意，因为审查进程进行了一些具体讨论和分析，它们载于报告并将为受影响区域的执行进程提供有用的反馈。

为了取得这些结果/产出，该进程需要从特设工作组的结构和职能上作战略设计。要处理的重要问题将包括实质性方面、参加方式以及行政和后勤细节。

## 实质方面

1. (工作组存在的)理由——分析、咨询意见和获得的教益;
2. 期待该进程产生的审查类型(主题、部门等);
3. 包括非政府组织和附属机构在内的其他行为者的贡献。

## 参加方式

1. 限制规模, 提高机构效力;
2. 参加的代表性(按地区、捐助者);
3. 利益攸关者的代表性(非政府组织、多边、附属机构等)。

## 行政

1. 《公约》秘书处在审查中的作用, 特别是在文件汇编、分析和编写等方面;
2. 后勤, 如议程、时间分配和工作安排。

该进程的成功当然将取决于在第四届会议之前提供的投入。虽然该进程已具备了一些具体项目(如国家报告、捐助者报告、自愿报告等), 但其效果的改善将在一定程度上取决于提高这些文件的质量以及各缔约方、秘书处和《公约》附属机构提供额外的筹备和分析投入。

假定上面界定的结果和产出被接受, 下文是加拿大对特设工作组在第四届会议按可变的进程和投入运作的一些假设情况的探讨。

### 1. 实质方面和工作安排

第一, 我们必须将执行情况审查进程设立为一个公开、灵活、交流经验和吸取教益的进程, 而不是一个履约情况评价进程。其目的如《公约》第 22 条所规定, 是为改善执行情况向各缔约方提供咨询意见。因此, 最终结果应该是对执行情况的评价, 包括对吸取的重要教训的概览, 而不是如第三届会议所出现的决定或建议。

执行情况评估的实质一定程度上将取决于选择何种角度进行审查：它应该按地理(区域、次区域、和也许甚至国家一级——如果教益明显)和也许按主题(以《公约》认定的关键主题为基础)以及部门(依据多项国家行动方案认定的干预部门为基础)进行。

次区域代表可事先就其次区域的执行情况编写和提出短小和分析性介绍(摘要)，作为每日工作的开端。这可以包含有关在官方发展援助中的区域和分区域趋势的资料。随后审查可按确定的主题进行并以基准和指标为指导。例如，民间团体(包括妇女)的参与、为创造有利环境颁布或审查政策、财务问题、科技问题(传统知识、预警系统)等。

一个关键的实质因素是非政府组织社区在两个方面的贡献：它们参与评估非政府组织的执行情况和/或它们参与国家执行进程的情况。

特设小组的最终报告应体现其存在的理由和各缔约方确认的实质工作方向。它可由特设小组主席在秘书处协助下起草，如有可能吸收附属机构特别是科技委员会以及非政府组织社区代表提供的投入。

随后，该文件可与被认为进一步改善执行情况审查进程必要的任何程序建议一起提交缔约方会议核准。

## 2. 参加方式

代表机构：为了开展积极讨论和避免代表团能力过于分散，对特设工作组的参与应加以限制。它应该限定每个次区域  $W$  个发展中国家(仅限于提交报告的国家)、 $X$  名提供捐助的发达国家，它应该包括非政府组织社区的  $Y$  名代表以及全球机制和秘书处的一名代表。这将意味着特设工作组每日会议的代表总数最多不超过  $Z$  名。

## 3. 行政问题与后勤

从第三届会议的辩论可明显看出，各缔约方期待进行更深入的审查。这方面的一个首要障碍是专门分配给该进程的时间。

## 天 数:

鉴于第三届会议上提出的报告数目和第四届会议上对所有地区(包括非洲)进行审查的承诺, 议程中应分配给特设工作组至少 4 天时间, 非洲、亚洲、美洲、地中海和其它地区各一天(注意: 受影响发达国家缔约方在这 4 天期间也可应邀提出报告)。对列入官方议程的有代表性非政府组织的活动, 审议(两个半天会议)应在分配给特设工作组的时间以外进行。特设工作组应该得到额外的一天会议时间, 评价审查进程和提出与将来审查有关的建议。这一评价可考虑缔约方根据第 6/COP.3 号决定提供的材料以及第四届会议在审查中取得的经验和获得的有关教益。

## 议程分配:

这 4 天可放在缔约方会议第一周, 与科技委员会会议同时并举。给每个区域(非洲、拉丁美洲和加勒比、亚洲、地中海和其它受影响国家)分配一天时间, 对发达国家报告的审查分散在这 4 天中进行(可努力保证捐助方/地域分配合理)。议程进展情况是关键, 因为及早审查就能把整个第二周的时间留给起草小组起草文件。附加的一天可放在第二周的最后, 以便考虑该起草进程以及审查进程和起草建议。

## 4. 投 入

第四届会议的执行情况审查应主要以审查缔约方提交的报告为基础, 它也应按同样的次区域和主题重点审议非政府组织、政府间组织和《防治荒漠化公约》附属机构提交的报告。秘书处在审查进程中的作用就筹备性分析而言可比过去重要得多。责任可包括:

- 向各缔约方提供要在第四届会议审查的程序草案和请区域集团提前确认指定的参加特设工作组的区域/次区域代表;
- 与这些指定的国家/区域代表联系, 请他们准备提交第四届会议的分析性材料;



- 除了汇编之外，可要求秘书处依据报告作一些初步分析并提出“工作文件大纲”，供特设工作组起草小组使用。该大纲可能已经包含区域/次区域重点框架、确认的主要主题和/或部门问题以及获得的教益的章节，其中载有供审查之用的已经阐明的所获教益初步汇编。

国家报告的投入质量和分析深度是影响第三届会议执行情况审查的一个重大问题。迄今为止秘书处发表了为各区域编写报告的《帮助指南》，包括供发达国家缔约方使用的报告程序摘要。在这第一轮审查中，为大幅度改善报告内容所能做的不多，特设工作组可为它在第五届会议及其以后的将来工作提出它认为必要的此类改善建议。

### C. 加 纳

#### 设立《公约》执行情况审查委员会的提案

我们确认收到关于上述主题的 GGL/90.008/2000 号信件并表示谢忱。

我们转交考虑设立《公约》执行情况审查委员会的下列提案。

1. 与各环境公约发展非正式工作关系和在它们之间实现统一，以便提高用于执行这些公约的资源的利用效率。
2. 《联合国防治荒漠化公约》带头与世界贸易组织、国际货币基金等讨论涉及长期贫困和土地退化问题的不公平贸易安排。
3. 在环境基金内将荒漠化问题作为直接中心领域，而不是将它放在其它中心领域进行间接处理。这样将保证通过环境基金为荒漠化活动直接提供一般资源。

### D. 马达加斯加

关于审查《公约》实施情况的程序的第 6/COP.3 号决定，马达加斯加政府对设立特设工作组，审查和分析在第三届会议和将在第四届会议提出的报告，没有特别反对意见。

## E. 尼日利亚代表 77 国集团和中国

### 审查《防治荒漠化公约》的执行情况

#### 77 国集团和中国关于是否需要设立一个《防治荒漠化公约》 执行情况审查委员会的书面提案和建议

#### 导 言

1. 第一届缔约方会议通过了第 11/COP.1 号决定：“交流资料和审查执行情况的程序”。该决定强调了审查进程，但没有说明如何审查和深入分析各缔约方、所涉组织和有关非政府组织提交的报告。在这方面，缔约方第三届会议通过了关于审查《公约》执行情况的程序的第 6/COP.3 号决定。根据第 6/COP.3 号决定第 3 执行段，缔约方会议“决定设立一个特设工作组，在第四届会议上审查和深入分析在第三届会议提交的报告和将在第四届会议提交的报告，以便就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议”。

2. 在同一决定第 4 执行段中，缔约方会议“忆及，缔约方的报告连同科学和技术委员会及全球机制按照其职权提供的咨询意见和资料以及缔约方会议可能要求的其他报告，应是缔约方会议审查实施情况的基础，因此请科学和技术委员会及全球机制提供咨询意见和资料供第四届会议审查《公约》实施情况时使用”。

3. 除了第 3 和第 4 执行段以外，缔约方会议在第 5 执行段“请缔约方以及其他有关机构和组织，包括非政府组织，在 2000 年 4 月 30 日前就是否需要设立审查《公约》实施情况委员会提出书面提案和建议，这些提案和建议将由秘书处汇编和总结后予以分发，以便进一步发展现有审查制度和便利审议，并在第四届会议，必要时在第五届会议作出决定”。

4. 必须说明，77 国集团和中国自缔约方会议于 1997 年召开第一届会议以来就提议设立“《公约》执行情况审查委员会”，作为缔约方会议的附属机构。在此框架内，1997 年和 1998 年分别通过了第 10/COP.1 号和第 10/COP.2 号决定。该问题仍然在缔约方代表和非国家行为者之间讨论和谈判。77 国集团和中国希望其载于本文件的提案和/或建议将在第四次次会议期间有助于便利各代表团理解设立

《防治荒漠化公约》执行情况审查委员会的必要性和便利缔约方会议关于这方面的工作。

5. 为此，77国集团和中国的提案和/或建议将着重下列专题：

- (a) 审查《防治荒漠化公约》执行情况的定义；
- (b) 确定审查目标；
- (c) 确认是否需要设立《公约》执行情况审查委员会；
- (d) 关于委员会职能的提案；和
- (e) 关于如何就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议的提议。

#### A. 审查执行情况的定义

6. 审查《公约》执行情况是全面监督的关键因素，它有利于注重结果的管理，有助于保证不断学习；作为对缔约方取得的进展进行评价的投入和提供全面与最新材料。

7. 基于这一定义，执行情况审查应该是一种工具，一个能使缔约方会议从事下列活动的手段：

- 在各缔约方和其它行为者之间就执行《公约》取得的进展保持持续不断对话；
- 评价争取预期结果方面取得的进展；确认对行动方案、项目和活动是否需要作任何调整；及
- 帮助从体制上记录执行过程中出现的新难题。

#### B. 确定审查目标

8. 审查目标是：

- 深入分析缔约方以及联合国系统的有关组织、基金和方案和其它政府间和非政府组织提交的报告以便就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议；
- 仔细研究为什么尽管国际社会就荒漠化、干旱和土地退化问题作出大量和有力承诺后，仍缺乏执行行动；

- 查明执行《公约》的障碍和困难，依据吸取的教训提出明确方向建议；对成功因素有一个明确的了解并为将来拟定指南；
- 促进各缔约方与所有其他和有关机构和组织之间交流经验和交换信息；
- 鼓励广泛了解实质问题和新兴问题包括最佳做法；
- 重点放在商定将来的基准和指标方面。制定具体目标和商定如何进行监测可有助于为实现变革创造必要压力；
- 评价受影响发展中国家为实现《公约》目标得到的财务资源和其它支持；及
- 向捐助者和国际社会通报提供给受影响发展中国家用于执行《公约》的资源和其它支持的使用情况。

#### C. 确认是否需要设立《公约》执行情况审查委员会

9. 《公约》大多数缔约方认为有必要建立或设立《公约》执行情况审查委员会，由这个委员会帮助它们达到上述审查目标。因此，77国集团和中国自缔约方会议自1997年第一届会议以来就提议设立一个《公约》执行情况审查委员会，作为缔约方会议的附属机构。

10. 需要设立委员会的理由是：

- 《公约》编纂人疏忽了设立这一不可或缺的缔约方会议附属机构；
- 审查的目标和范围；
- 必需共同确定执行《公约》的主要障碍和困难和确认克服它们的可行战略；
- 《公约》的大多数国家缔约方表达的并得到诸如非政府组织和政府间组织等许多其它行为者支持的愿望。

#### D. 《公约》执行情况审查委员会的职能

11. 委员会应不限成员名额，让《公约》所有缔约方和观察员以及国际、政府间和非政府组织的代表参与。委员会的大小会议应与缔约方会议的常会同时举行，必要时在两届常会闭会期间举行。

12. 委员会应设有一个 5 名成员的主席团：一名主席、三名副主席和一名报告员。主席团成员的选举应遵循指定附属机构主席团成员的现有程序。与科学和技术委员会主席的情况一样，《公约》执行情况审查委员会主席应为缔约方会议主席团成员。

13. 委员会运作费用应由核心预算在题为“缔约方会议及其附属机构实质性支助资源需求”的款下提供。

14. 关于委员会的职能，《公约》秘书处总体上将：

- 为委员会大小会议作后勤安排和提供服务和文件；
- 汇编、要述和分发缔约方和各组织提交的报告；
- 监督任何闭会期间的工作以支持委员会；
- 向委员会提供可能需要的法律咨询意见；
- 协助委员会与其它里约类型公约的类似机构合作或联络。

#### E. 关于如何审查《公约》执行情况的建议

15. 对于如何审查《公约》执行情况的问题有若干办法。相当保守的做法可认为，阅读提交的报告将足以审查《公约》的执行情况。然而，这种不对各国、次区域和区域进行比较分析的做法将使我们对受影响国家做出的努力不会有多少了解。

16. 人们可以认为，审查《公约》执行情况将意味着研究各项战略的实际成功程度或更明确地说，研究在消除认定的障碍方面取得的进展。

17. 因此，审查《公约》执行情况的一种可能备选办法是注重第 11/COP.1 号决定提出的结构或形式的内容，考虑行动方案的拟定程度和其它有关情况，就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议。这种结论和建议应构成拟订将由缔约方会议在该框架内通过的决定的基础。

#### 结 论

18. 审查《公约》执行情况将是缔约方会议常会工作的一项长期不可分割的部分。从 2000 年开始，缔约方会议应能评价受影响发展中国家取得的进展、捐助界提供的支持和《公约》规定中设想的战略的效益。

19. 受影响的发展中国家在任何发展政策和战略中以防治荒漠化和/或减少干旱影响为主流活动，这是可持续发展的重要先决条件，因此，如果不大力强调必须审查在执行《公约》，查明执行障碍和确认克服这些障碍的可行战略方面取得的进展，就不可能进行有意义的审查或前瞻性讨论。

20. 审查《公约》执行情况应作为一项所有缔约方和非国家行为者特别是非政府组织和国际及政府间组织参加的正式、非排他性和透明的活动。总之，各缔约方对于在执行《公约》方面取得进展继续负有主要责任，但它们需要与一般民间团体、非政府组织、尤其是私营部门建立更强有力的联系或伙伴关系。

21. 最后，审查《公约》执行情况应始终被视为一项机会，评价取得的进展、预估新的难题并将它们列入讨论，以便将建议重点放在下列几方面：执行《公约》的进一步步骤、消除贫困，以此作为防治荒漠化和减少干旱影响的中心战略和在受影响的发展中缔约方实现可持续发展。

## F. 葡萄牙代表欧洲联盟及其成员国

### 审查《公约》的执行情况

#### 1. 考虑到：

- (a) 《公约》赋予缔约方会议在其全体委员会、科学和技术委员会和全球机制协助下审查《公约》执行情况的职权；
- (b) 这项任务最初在第三届缔约方会议上进行。会议审查了与非洲有关的各项报告。最终结果显示，41个国家中的有些国家情况有些令人失望甚至沮丧，这些国家参加了国家行动方案、区域和次区域报告和发达国家报告的编制工作；
- (c) 要实现预期目标就必须改善建立在《公约》目前体制框架基础之上的报告程序；
- (d) 根据第6/COP.3号决定，缔约方会议决定设立一个工作组，在第四届会议上审查和深入分析在第三届会议提交的报告和将在第四届会议提交的报告，以便就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议；

- (e) 《公约》的每一附属机构有其自己的职权；迄今为止的经验表明不需要设立任何额外机构。
2. 还考虑到：
- (a) 许多受荒漠化影响的国家与捐助国之间有双边合作的传统；
- (b) 《防治荒漠化公约》应该是使已经建立的双边和多边关系增值的手段。
3. 欧洲联盟及其成员国考虑到：
- (a) 需要充分挖掘《公约》已经设立机构的潜力，即全体委员会、科技委员会和全球机制；
- (b) 便于吸收第三届会议的教训，采取适当的组织措施；
4. 因此认为：
- (a) 出于效率和效果的原因，工作组的规模应该有限；
- (b) 它的组成应以缔约方的区域性代表为基础；它也应该能够利用秘书处、科技委员会、全球机制和非政府组织的专门知识；
- (c) 它还应该不仅考虑国家报告，而且也考虑《公约》第 22 条第 2 款(a)和(b)项，和第 26 条设想的关于执行情况的其他报告；
- (d) 在界定审查执行情况的标准时，工作组应考虑《公约》第 4、第 5 和第 6 条规定的义务以及第 8 条述及的与其他公约的关系；
- (e) 除了双边关系已发挥的作用外，它也应考虑受影响的国家与发达国家捐助方之间的多边关系发挥的作用；
- (f) 特设工作组的职权范围、构成和工作方法应在第四届缔约方会议早些时候正式商定，以便它有足够的时间完成任务；

#### 最后意见：

欧盟热切希望特设工作组在第四届会议及其以后的会议有效工作。因此，我们鼓励所有区域集团在第四届会议之前采取步骤，为特设工作组的工作作好准备。

这不妨包括：

- 各区域集团努力商定它们如何能够派代表参加规模有限的工作组；
- 从提交缔约方会议报告中吸取关键教训；

- 考虑如何加强《公约》的执行。

## G. 沙特阿拉伯

沙特阿拉伯王国农业和水利部认为，成立监督或管制《联合国防治荒漠化公约》执行情况的委员会或机构为时尚早，因为在国家、区域和次区域一级，尚未真正开始执行《公约》。

造成这种情况的原因是因为存在若干障碍和不同的问题，例如许多所涉国家尚未制定如何执行上述《公约》的国家战略和计划。

另一方面，负责为执行《公约》融资的国际机构仍在建立阶段。

出于这些原因，沙特阿拉伯王国农业和水利部建议暂缓成立监测和监督《联合国防治荒漠化公约》执行情况的委员会或机构。

## H. 瑞 士

### 第四届会议对执行情况的审查：关于特设工作组的提案

#### 1. 实质方面和工作安排

第一，我们必须将执行情况审查进程设立为一个公开、灵活、交流经验和吸取教益的进程，而不是一个对履约情况评价的进程。其目的如《公约》第 22 条所规定，是为改善执行情况向各缔约方提供咨询意见。因此，最终结果应该是对执行情况的评价，包括对吸取的重要教训的概览，而不是如第三届会议出现的决定或建议。

执行情况评估的实质一定程度上将取决于选择何种角度进行审查：它应该按地理(区域、次区域、和也许甚至国家一级——如果教益明显)和也许按专题(以《公约》认定的关键主题为基础)以及部门(依据多项国家行动方案认定的干预部门为基础)进行。

审查可按确定的主题进行并以基准和指标为指导。例如，民间团体(包括妇女)的参与、为创造有利环境颁布或审查政策、财务问题、科技问题(传统知识、预警



系统)等。一个关键的实质因素是非政府组织社区在两个方面的贡献：它们参与评估非政府组织的执行情况和/或它们参与国家执行进程。

特设小组的最终报告应体现其存在的理由和各缔约方确认的实质性方向。它可由特设小组主席在秘书处协助下起草，如有可能吸收附属机构特别是科技委员会以及非政府组织社区代表提供的投入。

随后，该文件可与被认为进一步改善执行情况审查进程必要的任何程序建议一起提交缔约方会议核准。

## 2. 参加方式

代表机构：为了开展积极讨论和避免代表团能力过于分散，对特设工作组的参与应加以限制。它应该限定每个次区域  $W$  个发展中国家(仅限于提交报告的国家)、 $X$  个提供捐助的发达国家。它应该包括非政府组织社区的  $Y$  名代表以及全球机制和秘书处的一个代表。

## 3. 行政问题与后勤

天 数：

鉴于第三届会议上提出的报告数目和第四届会议上对所有地区(包括非洲)进行审查的承诺，议程中应分配给特设工作组至少 4 天时间。

对列入官方议程的有代表性的非政府组织的活动，审议(两个半天会议)应在分配给特设工作组的时间以外进行。

特设工作组应该得到额外的一天会议时间，评价审查进程和提出与将来审查有关的建议。这评价可考虑缔约方根据第 6/COP.3 号决定提供的材料以及第四届会议在审查中取得的经验和获得的有关教益。

议程分配：

这 4 天可放在缔约方会议第一周，与科技委员会会议同时并举。给每个区域(非洲、拉丁美洲和加勒比、亚洲、地中海和其它受影响国家)分配一天时间，对发达国家报告的审查分散在这 4 天中进行。

#### 4. 投入

第四届会议的执行情况审查应主要以审查缔约方提交的报告为基础，它也应按同样的次区域和专题重点审议非政府组织、政府间组织和《防治荒漠化公约》附属机构提交的报告。

秘书处在审查进程中的作用就筹备性分析而言可比过去重要得多。责任可包括：

- 向各缔约方提供要在第四届会议审查的程序草案和请区域集团提前确认指定的参加特设工作组的区域/次区域代表；
- 与这些指定的国家/区域代表联系，请他们准备提交第四届会议的分析性材料；
- 除了汇编之外，可要求秘书处依据报告作一些初步分析并提出“工作文件大纲”，供特设工作组起草小组使用。该大纲可能已经包含区域/次区域重点框架、确认的主要主题和/或部门问题以及获得的教益的章节，其中载有供审查之用的已经阐明的所获教益初步汇编。

#### I. 土耳其

为了有效执行第 6/COP.3 和第 8/COP.3 号决定，必须成立这一委员会。

《公约》执行情况审查委员会应开放供《公约》所有缔约方参加，非政府组织在该委员会应具有观察员地位。

委员会应针对《公约》附件设立小组委员会，编写有关《公约》执行情况的审查和评价报告。这些报告应由委员会在缔约方会议提交秘书处。

编写上述报告的另一备选办法是设立一个特设工作组，赋予它所述委员会的责任或各缔约方、非政府组织和国际组织赋予它的任务，编写报告。

为报告进程设想的所有上述意见需要得到完全的认同，为各缔约方的有效参与铺平道路。

## J. 乌兹别克斯坦

乌兹别克斯坦共和国政府支持所涉提案，并认为，审查委员会应包括《公约》所有缔约国的代表。乌兹别克斯坦政府还建议，该委员会的职权包含一条监测跨界荒漠化进程的规定。

## 四、提案摘要

### A. 前言

12. 虽然有些书面提案提出了重要和评价性分析，但多数是描述性的。然而，它们足以构成作出结论的基础，指出缔约方看待审查《公约》执行情况的现行进程的不同倾向。

13. 应该指出，本综述说明有可能没有体现出每个提案的每一点。秘书处打算通过本说明强调，根据各缔约方的意见执行《公约》的现有或将来机构和机制应如何发挥职能和互相协作。为此，秘书处请各缔约方和有关机构详细研究每项提案。

14. 如前所述，各缔约方在其提案中不仅仅对是否需要成立一个《公约》执行情况审查委员会发表了意见，而且也指出了第 6/COP.3 号决定设立的特设工作组应以何种方式运作以加强执行进程。

15. 鉴于秘书处得以综合各缔约方的意见，本节表明，有关《公约》执行情况审查委员会的职权、目标、范围和职能等各方的意见有一定程度的趋同。本节也概述了履行委员会职能所必须的可能体制和程序安排，指出了在哪些方面需要对各体制和程序方面开展进一步讨论。讨论期间可能会出现其他问题，例如在各缔约方和其他有关机构尚未发表任何意见的领域。

16. 所有书面提案都支持加强和改善《公约》执行情况审查进程。因而，各种意见和看法的重点放在该进程的方式和结构方面，以便最好地确保进程的实绩和效率。

## B. 国家缔约方提交的书面提案摘要

### 1. 审查《公约》执行情况的原则

17. 第 3 条规定了实现《公约》目标的指导原则。这些原则主要旨在确保民众和当地社区参与设计和执行下列各种方案的决策：防治荒漠化和干旱、改善区域、次区域和国际一级的合作和协调、更好地了解大自然和珍惜受影响地区的土地和稀有水资源并为其可持久利用而努力，同时充分考虑受影响的发展中国家缔约方特别是它们中的最不发达国家的特殊需要和情况。

18. 总之，各缔约方重申审查执行情况的原则在适用方面应广泛而全面。各缔约方同意申明该审查进程应该作为一个各缔约方和非国家行为者，特别是非政府组织和政府间组织参与的正式、非排他性和透明活动来进行。另有提案表示该进程也应该是一个公开、灵活、交流经验和吸取教训的进程。

19. 各提案中还有一项大体上的共识：执行情况审查进程应以提供便利的安排为基础，通过此种安排向在履行《公约》规定的承诺时碰到困难的任何缔约方提供咨询意见和援助。提案建议，该进程的目标应该是为改善执行情况交流经验和吸取教益，而不一定是建立一个履约制度。

### 2. 设立一个《公约》执行情况审查委员会的理由和必要性

20. 几乎所有提案均承认审查进程的效率至关重要，关系到各缔约方能否评价《公约》执行情况的趋势和进展以及通过交流经验和吸取教益而查明加强执行情况的途径。

21. 第三届会议发起的执行情况审查进程需要进一步改善，这是一项共识。根据多数缔约方的来文，由于分析浮浅和结果质量不佳，初步经验不能令人满意。

22. 因此，有些缔约方认为需要设立一个缔约方会议附属机构。成立一个委员会，赋予它灵活程序，审查执行情况，这样做的直接优点是它将有助于克服有关时间和议程的限制、分析缺乏深度和预期结果等方面的制约因素。该机构在缔约方会议闭会期间可竭尽全力进行审查，及时将审查结果转交缔约方会议审议。

23. 另有提案强调，设立一个额外的常设附属机构可能为时尚早，因为现有机制和机构(全体委员会、科学和技术委员会和全球机制)尚未根据它们自己的职权范围充分挖掘潜力。设立一个特设机构可避免一个正式常设机构的费用和繁文缛节，同时确保类似的结果和产出。有一个缔约方强调，设立一个附属机构也将意味着在现有机构间正式重新分配职责。

24. 总体而言，各方普遍承认需要重新审查处理审查执行情况问题的现有体制机制。至于该机构的性质、构成、职能和会议的规律性，各方意见有些分歧。

### 3. 委员会的职权

25. 如各提案所述，根据《公约》第 22 和第 26 条，缔约方会议始终是《公约》的最高机构。因此，审查《公约》执行情况委员会应该服从缔约方会议的领导和指导。若干提案设想，委员会的作用将是把审查结果和建议提交缔约方会议，由后者决定如何着手处理每一情况。

26. 根据提案之一，委员会的主要任务应该如下：

- (a) 深入分析各缔约方以及联合国系统的有关组织、基金及方案及其他政府间和非政府组织提交的报告以便就执行《公约》的进一步步骤作出结论和提出具体建议；
- (b) 处理因商定的措施执行不佳引起的问题；
- (c) 确认是否需要调整行动方案、项目和活动；
- (d) 帮助从体制上记录执行过程中产生的新难题。

27. 另一项提案也要求：

- (a) 评价受影响发展中国家为实现《公约》目标而得到的财务资源和其他支持；
- (b) 向捐助方和国际社会通报提供给受影响发展中国家执行《公约》的资源和其他支助的使用情况。

28. 委员会也可建议各种办法和手段，改善提供资源的程序和提交缔约方会议的报告质量。

29. 最后，多数提案建议，这个委员会也应处理综合程序和机制的设计，确保充分而有效地付诸执行。

#### 4. 委员会的构成

30. 有些意见倾向于成立一个规模有限的体制机构，以提高效率和效果。因此，其构成应以区域代表为基础，包括非政府界、科学和技术委员会、全球机制和秘书处。但多数提案没有就该问题发表意见。

31. 有些缔约方主张的一种处理办法是，设立一个参加人员有限的机构，以便让它开展积极讨论和避免出现各代表团力不从心的情况。委员会应该由发展中国家缔约方按次区域派遣的代表和提交了报告的缔约方、发达国家缔约方和非政府组织、科学和技术委员会、全球机制和秘书处的代表组成。

32. 另一提案谈到设立一个不限成员名额的常设附属机构，提议委员会开放让《公约》所有缔约方和观察员参加，包括国际、政府间和非政府组织。这种安排与全体委员会现有的审查办法没有大的区别。

#### 5. 进行审查的标准和方法

33. 在界定审查执行情况标准时，若干缔约方作了扼要发言。有些认为标准应考虑到：

- (a) 不仅是国家报告，也应该考虑《公约》第 22 条第 2 款(a)和(b)项和第 26 条设想的关于执行情况的其他报告；
- (b) 与《公约》第 8 条提及的其他公约的关系；
- (c) 除了双边关系发挥的重要作用外，受影响的国家缔约方和发达国家缔约方之间的多边关系发挥的作用。

34. 有些缔约方认为，非政府组织和政府间组织的报告也能为审查和加强执行情况提供巨大帮助。

35. 审查资料的方法将取决于人们期待执行进程采用何种类型的审查。提议的可能处理办法中有按地理(区域、次区域、区域间)和/或主题或部门(以国家行动方案认明的干预部门为基础)进行的办法。

36. 有一项提案说，在界定审查国家报告的方法时，缔约方会议不妨考虑使用执行情况指标。

## 6. 会议频率和期限

37. 若干缔约方认为，委员会的大小会议应与缔约方会议的常会同时举行。由于缔约方会议正式会议的时间有限，其他一些缔约方提议召开会期会议，以便以更有效的方式讨论执行问题。

38. 关于委员会的议程和工作安排，各缔约方同意给予它足够余地，以便进行深入和详细的分析审议。

39. 有些缔约方认为，在缔约方会议的第一星期议程中应给每个地区至少分配一天的时间。此外，应该再给委员会一天时间，让它对审查进程进行评价。尽早审查各份报告将让起草小组在第二星期从事其工作。

## 7. 产 出

40. 有些缔约方认为，审查执行情况的进程旨在向各缔约方提供咨询意见，如《公约》各项规定所述，改善执行情况。因此，委员会的最终结果除了如第三届会议出现的决定或建议之外，应该是对执行情况的不断评估，包括在适当的时候综合吸取的重要教益。

## 8. 所涉财务影响

41. 有一提案提到，成立一个正式的额外附属机构将带来一些财务影响，因为它势必需要一个职司主席团。委员会在闭会期间举行会议也将意味着它本身需要大量额外费用，并有可能给其他附属机构的会议频率带来影响。

42. 有一项提案说，委员会运作的费用应该在核心预算中题为“缔约方会议及其附属机构的实质性支助的资源需求”的款下提供。正如上文已经提到，其他一些缔约方主张设立一个特设机构，它们认为那样可以避免设立一个常设机构的办法造成的一些费用和繁文缛节。

## 9. 秘书处的作用

43. 有些书面提案认为，秘书处将在汇编、要述和分析与审查进程有关的资料方面发挥更重要的作用。

44. 除了第 11/COP.1 号决定界定的任务外，秘书处可根据要求对缔约方提交的报告进行一些初步分析和提出工作文件，用作讨论基础。本文件可为区域/次区域重点、确认重大主题和/或部门问题提供一个框架，并作为有关吸取教益的章节以供评议。

### 注 解

<sup>1</sup> 未经《防治荒漠化公约》秘书处正式编辑而转载。

<sup>2</sup> 如除其他外 ICCD/COP(2)/CST/3 和 Add.1 号文件所述。

-- -- -- -- --