



联合国



# 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(3)/5/Add.2  
23 August 1999

CHINESE  
Original: ENGLISH

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8(a)

## 《公约》实施情况

审查受影响非洲国家缔约方的实施情况报告，包括关于参与进程的报告和关于在拟订和实施国家行动方案过程中取得的经验和成果的报告

### 增 编

## 国家报告所载资料的综述

### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言 .....	1 - 10	3
二、收到的国家报告 .....	11 - 13	4
三、国家报告所载资料的综述 .....	14 - 88	4
A. 在可持续发展计划和/或政策框架内制定的 战略和优先事项 .....	17 - 25	5

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 为实施《公约》采取的体制措施 .....	26 - 49	7
C. 支持拟订和执行行动方案的参与进程 .....	50 - 59	10
D. 支持拟订和执行国家行动方案的协商进程 以及与发达国家缔约方及其他有关实体的 伙伴协定 .....	60 - 67	12
E. 在国家行动方案框架范围内采取的或计划 采取的措施, 包括改善经济环境、保护自然 资源、改善体制安排、提高对荒漠化认识的 措施和监测与评估干旱影响的措施 .....	68 - 79	14
F. 从国家预算中拨款支持实施的情况以及 已得到的和所需要的财政援助与技术合作, 指明需要并订出优先次序 .....	80 - 86	16
G. 审查用于衡量进展情况的标准和指数, 并对 其进行评估 .....	87 - 88	17
四、取得的教训 .....	89 - 103	18
A. 从国家行动计划制订过程中取得的教训 .....	89 - 99	18
B. 从国家报告进程取得的教训 .....	100 - 103	20
五、建 议 .....	104	21

附 件

一、报告的格式和内容 .....	22
二、已提交国家报告的缔约方国家 .....	23
三、举办国家论坛会议的情况 .....	24
四、国家报告摘要汇编目录 .....	25

## 一、导 言

1. 缔约方会议在第 5/COP.2 号决定中重申了关于通报信息和审查执行情况程序的第 11/COP.1 号决定, 并因此请秘书处根据国家报告所载的信息编写一份综合报告(第 11/COP.1 号决定, 第 17 段), 提交缔约方会议第三届会议(第三届缔约方会议)审议。根据第 5/COP.2 号决定第 1 段, 只有非洲国家缔约方的报告将在第三届缔约方会议上审议。

2. 第 11/COP.1 号决定提供了安排和精简根据《公约》第 26 条通报信息的指南和程序, 以便利缔约方会议根据《公约》第 22 条第 2(a)和第 2(b)款审查执行情况。这些程序的目标包括:

- (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。

3. 第 11/COP.1 号决定第 3 段规定, 每一缔约方应通过常设秘书处向缔约方会议呈交它为实施《公约》所采取措施的报告, 供缔约方会议常会审议。

4. 第 4 段规定, 受影响国家缔约方应说明根据《公约》第 5 段制订的战略及关于其实施情况的任何有关资料。

5. 第 5 条规定, 根据《公约》第 9 至第 15 条实施行动方案的受影响国家缔约方应详细说明这些方案及其实施情况。

6. 第 10 段规定了国家报告的格式和内容, 共分成九章(见附件一)。《荒漠化公约》秘书处与若干联合国机构和非洲分区域组织合作, 根据第 11/COP.1 号决定第 10(a)段的内容编写了《帮助指南》。《帮助指南》旨在为编写国家报告提供一个共同格式、实际建议和支持(见 ICCD/COP(3)/INF.3)。

7. 本说明第二节扼要重述了秘书处在议定期限 1999 年 5 月 31 日前和直到 1999 年 7 月第 1 周收到的国家报告。

8. 第三节所载的资料是国家报告的综述, 根据第 11/COP.1 号决定第 10(a)段规定的并在《帮助指南》中详细阐述的国家报告内容表分成几个小节。

9. 第四节介绍了拟订和执行国家行动方案, 特别是根据非洲区域执行附件第 6 至第 9 条拟订和执行国家行动方案, 取得的教训和遭遇的挑战。主要挑战除其他外有两个问题, 即, 吸引发达国家缔约方缔结执行国家行动方案方面的实质性持久伙伴关系; 在国家和社区一级执行关于生物多样性、气候变化和荒漠化的里约三公约的协合机会。

10. 第五节概述了关于根据《公约》提交国家报告的内容和进程的主要建议。

## 二、收到的国家报告

11. 虽然规定的提交国家报告期限是 1999 年 5 月 31 日, 但有些报告直到 7 月第 1 周才收到。总共收到 39 份报告(占非洲区域的 75%)。18 份报告是法文, 19 份是英文, 2 份是阿拉伯文。本说明是根据国家报告所载的资料编写的。有三份报告是提要或临时性形式, 但没有说明最后报告是否在以后提交。为了确保报告广为可得, 秘书处将把以电子形式提交的报告存放在《公约》的网址上([www.unccd.de](http://www.unccd.de))。

12. 报告格式和内容都按照第 11/COP.1 号决定和《帮助指南》的规定。《帮助指南》规定报告篇幅不得超过 30 页, 所有提交详尽报告的缔约方都遵守这一限制。不过, 报告的内容和风格仍然是各式各样的。

13. 其报告纳入本说明的缔约方名单载于附件二。

## 三、国家报告所载资料的综述

14. 多数报告主要提供实际资料, 但有些报告也提供批评性和评价性分析。不过, 已有足够的资料可就国家一级执行《公约》出现的趋势作出结论。应当指出的是, 综合报告不能够完全反映个别报告丰富的详细资料, 因此请缔约方查阅详细的个别报告。

15. 国家报告摘要载于文件 ICCD/COP(3)/5/Add.2(A)、(B)、(C)、(D)和(E)。

16. 从这些报告可以得出的一个结论是，非洲国家缔约方致力于执行《公约》，并将《公约》视为适当管理自然资源促进可持续发展的工具。《公约》帮助缔约方重订现有政策、战略和行动方案的重点并使为实现可持续发展的环境和自然资源管理活动得到更多的重视。在这方面国家报告表明：

- (a) 非洲国家缔约方确切地参与拟订和执行国家行动方案的进程，并且基本上按照它们的能力拨出资源支持这一进程；
- (b) 多数国家正在大幅改革体制安排和立法措施以便按照非洲区域执行附件第6条的要求将《公约》规定纳入部门性活动；
- (c) 非洲国家缔约方继续要求资金和技术援助以便拟订并在国家一级和当地社区一级执行国家行动方案优先领域的方案和项目；
- (d) 常年旱灾和荒漠化现象对依靠土地满足其大部分需要的千百万非洲人民的生计构成了威胁。报告表明国家土地面积受到土地退化和荒漠化影响的比例很高，甚至在苏丹-萨赫勒和卡拉哈里-纳米布干旱和半干旱区以外的国家情况也是如此。

A. 在可持续发展计划和/或政策框架内  
制定的战略和优先项目

17. 缔约方应通过《帮助指南》提供有关下列事项的资料：与防治荒漠化有关的其他社会和经济领域的现有国家计划和战略，例如国家发展计划和国家环境战略；在《荒漠化公约》之前拟订的防治荒漠化领域的国家计划和战略，包括国家和地方《21世纪行动议程》及国家环保战略。其他有关计划或战略，特别是部门性计划或战略，也应提出报告。

18. 报告提供了与环境管理有关的各种战略和计划，包括防治荒漠化战略和计划的资料。若干国家的宪法有条文规定国家有责任管理所有土地、水和自然资源并确保以平衡、可持续的方式为今世及后代管理这些资源。

19. 在防治荒漠化的现有计划和战略中，国家发展计划是重要的政策文书，因为它们总是列入环境管理规定。报告显示了一个明确的趋势，即在联合国环境与发

展会议(里约地球首脑会议)之后拟订的国家发展战略比以前更直接和有效地处理土地退化问题。

20. 所有报告都表明各国已拟订了环境政策、战略和行动计划来解决与荒漠化和干旱有关的许多问题。国家环保战略、国家环境(管理)政策或国家环境行动计划已经拟订,并且大多数国家已在执行。多数缔约方过去几十年来在国家环保战略和环境行动计划方面积累了不少经验,并且有可能审查、加强和优选这些经验。正在根据这些环保战略和行动计划拟订国家行动方案。

21. 每个国家报告都介绍了许多部门性政策、战略和行动方案,从农业和牲畜发展到水土管理保护、林业、能源、土地、野生物、人口、减贫、灾害管理、教育和旅游等部门。报告并未提到解决难民或地雷问题的任何政策和战略,这两个问题对遭遇内部冲突和跨界冲突的国家的土地退化和土地使用造成影响。

22. 有必要对部门性政策和方案作一些评论:第一,其中一些新政策和战略是在《荒漠化公约》生效之后拟订的,因此可以断定它们是直接的防治荒漠化努力;第二,土地改革和立法是重要的,因为它们稳定了土地使用权和使用机会以及规定了妇女拥有土地的权利,因此加强了可持续土地管理的基础;第三,各种政策在防止和/或扭转土地退化方面是相辅相成的。

23. 多数报告提到了国家和地方《21世纪行动议程》,一些报告提到了国家生物多样性战略和行动计划以及气候变化项目。在多数国家中,协调国家行动方案进程的部,通常是环境部,也处理生物多样性和气候变化问题。不过只有一些报告提到在这三个公约之间协调行动方案的作法。其中一个报告谈到将生物多样性问题融入发展规划的政策时,建议使这一政策更加具体化,考虑到生物多样性在防治荒漠化和减轻干旱影响方面可发挥的作用,并建议制订执行这一政策的详细战略。在国家和社区一级协合执行三个公约的需要再怎么强调也不过分,因为是在地方一级国家行动方案下的地方发展方案能够为实现国家行动方案提供框架。

24. 许多报告提到权力下放是使地方社区能够可持续地管理自然资源所需的战略。多数缔约方说它们正在鼓励政府权力下放的制度。

25. 受到1972/73年严重干旱影响的苏丹-萨赫勒国家继续制订解决荒漠化问题的具体计划和战略,并且受到联合国荒漠化会议(1977年,内罗毕)的鼓舞。少数其他报告也提到该会议,但说它们并未在该会议之后制订有关荒漠化的具体计划或

战略。没有说明原因。其他国家于 1980 年代和 1990 年代开始在部门一级和国家一级的计划和方案中考虑防治荒漠化问题和可持续管理问题。

## B. 为实施《公约》采取的体制措施

26. 关于《荒漠化公约》国家协调机构的设立和运作，报告应当提供有关国家协调机构的法律地位、多部门性和多学科性、其组成和作业方式以及资料和数据情况的信息。

27. 除了三份报告没有明白地确认存在国家协调机构外，所有报告都说已指定一个政府的部或环境机构充当协调执行《荒漠化公约》的联系中心。所有这些国家都设立了一个全国指导委员会或工作队作为决策机构，由来自主要的政府各部、高等教育和研究机构、非政府组织和社区组织、私营部门和捐助界的多部门代表组成。

28. 多数全国指导委员会设在主管环境或农业的部下，少数设在总理或副总统办公室下，大多数是通过行政命令和任命设立的。代表都是受过自然资源管理训练的资深有经验人士。多数报告说，国家协调机构没有独立的法律地位，其权力来自它所属的部。少数报告说正在审查这种情况。一个报告强调说，国家协调机构及其工作是国家之事，来自地方或民间社会的合作伙伴仅限于“其特定权限”。同样地，多数报告说国家协调机构没有财政自主权，其经费来自部内拨款并依赖捐款。多数报告扼要说明了国家行动方案进程所依赖的捐款基金。

29. 国家协调机构的职能和授权通常在设立国家协调机构的职权范围内具体规定，国家行动方案的部门间协调以及国家行动方案的拟订、执行、监测和评价是其特有职权。

30. 国家协调机构内通常有一个国家联系中心负责人，他一般负责一个为技术委员会服务的小型技术秘书处，在一些国家中还有工作队或工作组小组委员会。多数报告说，国家行动方案秘书处和技术秘书处的人力资源和专门知识需要加强才能应付执行国家行动方案日益增加的挑战。一个报告承认他们还未订出将国家联系中心纳入国家环境体制框架的办法，而且国家联系中心由于严重缺乏资金和缺少职权范围，因此不起作用。

31. 国家协调机构成员之间的交流和联网据报告是通过下列方法进行：工作人员会议，他们在会上报告自己组织的活动情况；分发会议记录、讲习会、研讨会、现场参观委员会或国家协调机构支助的项目；在有些情况下进行比较有效的面对面协商。正在发展电子形式的交流和联网，不过多数国家仍然没有完善的设备。

32. 国家协调机构的组成和作业方式在各国的报告中是相似的。成员机构由指导委员会确定，然后它们再任命参加指导委员会的代表。至少有十份报告详细论述了国家协调机构的组成，三份报告只提供了数字。一份报告说，国家协调机构由 25 名成员组成；9 名是女性，其余是男性，其中 11 名来自政府各部门。另一份报告说，女性与男性代表的比例是 3 对 10，政府对民间社会的比例是 7 对 10。另一份报告说，政府代表占 68%，其余来自私营部门、非政府组织和学术机构，妇女占 27%。有些报告说，正在作出努力让更多的妇女代表参与国家协调机构。

33. 关于作业方式，有五个国家的国家协调机构是由一个常设的执行结构向一个有更多部门代表参与的非常设协商结构报告组成。两份报告说，国家协调机构是由一个部内的结构代表，没有提到其他结构。

34. 根据报告，指导委员会和其他国家协调机构机关的成员都接受培训并认识他们在进行和参与国家行动方案进程中的作用，然后他们再使自己的部门和组织认识和了解这些作用。

35. 多数报告说，国家协调机构及其机关按照其职权范围规定的工作计划和其工作方案所订的时间表举行会议。一些国家的国家协调机构有年度工作方案。

36. 报告都说国家协调机构没有自己的预算，这是一个重大限制因素。多数国家协调机构依赖容纳它的部的预算拨款，这些款项用于支付工作人员薪金、办公室面积、设备、旅费和管理费用。报告显示各国的这些预算拨款有很大差别。这些拨款都不足够，但在多数情况下合作伙伴会给予补充，特别是在国家行动方案的筹备阶段。五份报告表示担心他们因为经费不足，无法完成国家行动方案的筹备阶段，特别是协商进程。

37. 尽管有一半报告没有明确报告资料和数据情况，出现的趋势是多数国家协调机构没有自己的信息系统或数据库。不过据报告，各国确实有一些数据库存在于有关机构并且可供国家协调机构成员使用。这些数据库包括国家和次国家一级有关气候、植被、土壤、地质和流域、农业和土地利用、人口和牲口、森林和野生物等



的资料。有些国家已将每个部门的一些干旱和土地退化数据放上互联网，有少数国家正在协助其国家协调机构拟订所有与干旱和荒漠化有关的现有国家数据库清单。只有三个缔约方报告说，它们已制订了荒漠化信息交流系统方案，大多数其余缔约方正在制订环境信息系统方案，环境信息系统可包括荒漠化信息系统。

38. 报告都提到了国家协调机构为支持国家行动方案所交换的资料基本上是关于它们或为它们所做的工作、报告和技术文件的资料。有些国家因为可得的电脑不多，因此内部信息交流很难。多数国家行动方案联系中心办公室可以使用电子邮件和互联网，因此与外部联系比较容易和便宜。

39. 关于体制、立法和管理框架，报告表明正在进行审查以便修改和加强现有条例。有些报告说，由于最近制订了国家宪法或环境法和组织，因此不需要防治荒漠化的体制框架。不过，大多数的报告说，正在做出不同程度的努力审查和分析各种不同(主要是部门性)的法律和机构，以便建议适合协调和统一防治土地退化行动的机制。有些建议的体制和组织措施在多数国家的第一次国家论坛上讨论。建议已提出但尚未执行。一份报告说，“未对协调和统一国家和地方一级防治土地退化行动的机制进行正式审查”，并没有说明理由。

40. 一份报告建议利用环境保护机构现有的权力下放体制结构，因此，没有必要进行审查。另一份报告则国家体制框架完全不足以有效地支持《公约》的执行，迄今由于缺乏经费也不能进行审查。该国也表示担心因为它不是一个分区域组织的成员，因此得不到这方面的支助。

41. 少数报告似乎了解在“非洲紧急行动”提高认识运动范围内的能力和体制建设问题，另一些报告则说，行政改革和权力下放的发展规划做法已使地方社区能够参与防治荒漠化。三份报告说，这个问题是拟议的国家行动方案执行进程的一个优先事项，另一份报告说，一个联系中心的能力建设方案正在执行中。大多数报告没有提供关于这个问题的资料。

42. 有些报告详细描述了构成国家一级的体制框架并与国家协调机构密切合作的机构。

43. 许多报告说，国家行动方案进程与国家经济和社会发展计划和其他战略计划之间有明显的相互关系，其他报告没有提供明确的或直接的资料。它们笼统地说，已经或正在对与防治荒漠化有关的现有计划和战略进行分析，以便确保相辅相成性

和避免工作重复。它们还说，政府很重视《荒漠化公约》的建立伙伴关系和参与发展的原则。两份报告指出，国家行动方案案文承认国家环保战略和国家环境行动计划所载的政策、战略和行动方案可大有助于在有关自然资源领域防治荒漠化和缓解干旱影响。如果这些战略和行动计划中没有防治荒漠化，国家行动方案即纳入额外的政策和战略。

44. 多数国家行动方案已在后期筹备阶段。只有少数国家的国家行动方案已得到政府批准执行。

45. 11个缔约方报告了国家行动方案与分区域行动计划的联系或协调，包括参与分区域行动计划的活动和具体项目，从水资源和河流流域整修到加强加强《荒漠化公约》规定的早期预警系统和加入分区域科学和技术委员会(科技委员会)。它们也与区域行动方案交流，包括参加区域行动方案和专题讲习会。多数缔约方也报告了从分区域组织得到技术支助。

46. 多数缔约方对现有环境和部门性立法进行了分析，并得到类似的结果，即在多数情况下，这类立法是零散的，软弱不起作用。有些缔约方修改了一些立法，大多数缔约方则已建议，有些已制订新的全面环境管理和/或协调法。这是非洲国家缔约方为执行《荒漠化公约》建立坚强的长期性基础作出的重大积极努力。

47. 一个国家说，现有的法律框架仍然是纯理论的，因该国经历经济危机，一直未能对改善总的情况造成任何影响。

48. 非洲国家为建立连贯有效的法律和管理框架作为执行《荒漠化公约》的工具之一作出的努力，表明了它们对扭转土地退化和实现可持续发展的承诺和期望。

49. 一份报告说，一个主要的国家目标是审查和重新制订国家法律以便执行权力真正下放的统治概念。

### C. 支持拟订和执行行动方案的参与进程

50. 许多缔约方已采取若干措施确保地方民众和当局真正有能力并能够参与防治荒漠化。这些措施包括协商讲习会和研讨会、以地方语文编制适合当地使用的信息包、审查和协调部门性和跨部门政策以便考虑到地方民众和当局的愿望、通过

权力下放给人民的政策。还组织了非政府协调委员会来进行联网和建立在各级执行《荒漠化公约》的联系。

51. 一份报告说,根据国家法律建立的一个非政府组织网络对国家协调机构的工作作出了很大的贡献。

52. 报告表明每个国家缔约方都有效地应用各种战略在各级向有关各方作宣传,以便确保它们有意义地参与国家行动方案进程。国家行政和政治结构以及农业推广系统都得到了针对不同级别的防治土地退化宣传材料,不同的国取得了不同程度的效果。不同级别针对各种群体的提高认识运动以及协商讲习会和研讨会;非政府组织/社区组织提高认识论坛和捐助者论坛都已经有组织地举办过。编制并分发了初等、中等和高等教育材料;《荒漠化公约》材料翻译成当地语文,编成供社区一级宣传用的招贴、戏剧和歌曲。

53. 无线电、电视和报刊据报告是向所有有关各方传播信息的机制。无线电广播用当地语言介绍防治土地退化工作是司空见惯之事。

54. 20份报告提到了举行国家论坛来开展或确认防治荒漠化的国家行动方案。另外8个缔约方计划在第三届缔约方会议之前举办一次国家论坛。这是国家行动方案进程中的一大里程碑(见附件三)。

55. 参与进程表现在有关各方的代表参与各种运动、研讨会、国家论坛讲习会、指导委员会和小组委员会以及试验项目上。因此,多数报告承认需要继续宣传和教育以便使各地区、各省和全国的所有民众有效地参与《荒漠化公约》进程。多数缔约方报告了防治荒漠化世界日(6月17日)的庆祝活动。

56. 有些报告强调指出,尽管地方一级采取了很多主动行动,但农村和社区协会仍然无法将它们的实际需要传达给国家一级,无法确保真正参与环境和可持续发展政策。因此这些团体还不是在自我发展环境中防治土地退化和荒漠化的正式伙伴。有些报告还指出,宣传给社区一级带来了很大的期望,如果这些期望不能实现,可能会兴趣尽失。因此有必要通过执行地方项目立即采取后续行动。

57. 各国报告中提供的有关性别政策和性别平衡问题的资料有很大的差别。有很多报告根本没有讨论这些问题,大多数报告则说,妇女参与国家行动方案指导委员会及其机关的比例和参与拟订国家行动方案项目的进程的比例计划要增加。虽然

多数报告说在社区一级妇女参与的比例在多数情况下比男人参与的比例高，但报告没有说明妇女是否有足够的认识和知情能够作出贡献。

58. 少数报告提到了为指导委员会和其他机关进行性别认识训练。若干报告表明，多数政府正在拟订性别政策，有些已经有这种政策。总的情况是在所有国家妇女参与国家行动方案拟订进程的程度仍然低于预期的程度。

59. 一份报告说，虽然 64.3%的农业工人是妇女，但只有 5%的农村领导人是女性。有些报告说，除了妇女，青年参与执行《公约》也被认为是重要的。有一份报告，18 岁以下的年青人占全国人口的 55%。

#### D. 支持拟订和执行国家行动方案的协商进程以及与发达国家缔约方及其他有关实体的伙伴关系协定

60. 报告确认了国际伙伴对国家行动方案进程的各种投入以及正在开始出现的伙伴关系安排。各国政府为确保国际伙伴参与采取的措施在非洲各分区域之间有稍微的不同。西非分区域已完成建立捐助者协商小组或论坛的程序，六国政府从该小组指定一个带头国家充当国家行动方案进程的促进者。两份报告提到捐助者在没有正式或非正式安排下参与。在东非和南非分区域，没有政府指定带头的捐助国家，因为建立捐助者协商论坛的程序还没有开始或仍在讨论中。在这些情况下，经常召集捐助者会议的开发计划署国家办事处一直发挥促进国家协调机构与国际伙伴接触和协商的重要作用。对于北非，马格里布——欧洲(横越地中海)伙伴关系安排被认为是重要的。

61. 多数报告提到的为促进国际伙伴参与而采取的措施包括：邀请它们参加所有国家《荒漠化公约》活动，从“早期的建立意识”研讨会到举行第一次国家论坛之前进行的一切活动，以便利信息交流和向伙伴征求意见和投入；直接与它们的代表协商；为特定原因，例如建立国家荒漠化基金，举行特别捐助国论坛；请属于国家协调机构成员的开发计划署国家办事处充当联系人并向国际伙伴介绍执行国家行动方案进程的进展和问题。若干缔约方报告了举办“捐助者论坛”或“防治荒漠化伙伴研讨会”试图缔结伙伴关系协定，但成败不一。

62. 只有一个缔约方报告了雇用“一个专职人员作为国际捐助机构与政府之间的中间人”。

63. 可以注意到，在西非与国际伙伴的协商进程，萨赫勒国家比非萨赫勒国家的效果好。

64. 许多报告批评了国家伙伴对政府邀请它们参加国家《荒漠化公约》活动的反应。以下报告直接引文说明了各国政府在争取国际伙伴支持执行《荒漠化公约》方面遭遇的困难：

“... ..因此象《荒漠化公约》下的防治荒漠化方案，尽管双方原则上都已接受和批准，但还另外附加了许多条件。这些新的援助附加条件包括如下的通用词语：结构调整、良好管理、权力下放、民主、负责、透明、确定明确的国家发展方案和资源分配优先次序、有责任、可持续性、根除贪污腐败。公平有效地使用资源。

此外，全球经济衰退也常被用作不向受影响缔约方提供传统来源以外的额外新资金的理由。”

所述的报告还说，一个捐助者环境协调委员会被“邀请参加第一次国家论坛，但只有几个捐助者出席”。

65. 另一份报告说，虽然国际伙伴参加了国家论坛和该国进行的其他《荒漠化公约》活动，但指导委员会和联系中心遭遇了某些问题：

“问题一般在于有些伙伴对荒漠化的误解和对《荒漠化公约》的了解。在有些情况下，国际伙伴不熟悉《公约》规定的任务。另一些已经支持本国某些与《荒漠化公约》有关的活动的伙伴则不认为有必要支持国家行动方案进程，而这可能导致工作重复或限制国家行动方案的执行。”

66. 另一个缔约方说，“合作伙伴参与这一进程也并不容易。接受邀请参加会议和讲习会的伙伴数目通常是30%至50%。这可归因于捐助机构对《荒漠化公约》及其规定的认识水平以及捐助者有其提供资金和支助的具体日程”。

67. 一份报告说，虽然该国一直鼓励国际伙伴甚至在国家行动方案拟订阶段前为项目提供资金，但除了一个伙伴外没有任何伙伴对这些要求作出反应。根据另一份报告，其结果是伙伴提供的资金和技术支助不足，而这需要对伙伴关系安排进行审查，因为《公约》进程就要进入国家行动方案执行阶段。

E. 在国家行动方案框架范围内采取的或计划采取的措施，  
包括改善经济环境、保护自然资源、改善体制  
安排、提高对荒漠化认识的措施和  
监测与评估干旱影响的措施

68. 所有报告就这一问题论述的相当充分，但就具体章节介绍的情况则差别很大，大部分报告对一些章节根本没有涉及，而其他报告主要讨论的是现行的方案和项目。然而，综合起来，报告中所载的资料表明了正在出现的趋势。

69. 除个别情况外，报告通过分析和评估以往的经验表明，在有些情况下，目前主要由地方顾问正在对以往同荒漠化作斗争的领域的经验和活动作出评价和研究，以此作为制定国家行动计划的第一步。在协商研讨会中，大部分关键角色，尤其是非政府组织和社区组织参加了评估工作。研究分析提供的资料和建议构成了得到第一届国家论坛会议批准的国家行动计划优先方案领域的一部分。

70. 关于制定同荒漠化作斗争的技术方案和综合项目问题，报告中的资料水平相差很大，一些报告提供了一长串正在不同自然资源部门进行的项目，作为包含《防治荒漠化公约》原则而且正在纳入全国行动计划中的项目清单。一些报告讨论了这项工作是如何进行的和应当如何进行，有几份报告还提到了已经出版发表的关于纳入全国行动计划的自然资源管理方面的评估、各种盘存清单和研究。

71. 一些国家承认，审查和评估不够充分，将进行进一步的研究、审评和评估。

72. 大多数报告讨论了各种新的行动和计划措施，其中从地方一级的能力建设和体制改革到水利资源、农业、农村能源、教育等具体部门项目不等。但是，只有少数报告清楚的表明这些是否是对国家行动计划优先事项清单上已经确认的任务的补充。大多数国家行动计划优先项目是以不同部门中正在进行的方案和项目为基础的，有的正在实施。有十份报告称国家行动计划优先方案正在纳入全国环境行动计划或国家自然保护战略。同样，一些报告称，还将执行一些新的措施和行动，它们要么属于国家行动计划的试行领域，要么属于社区方案。

73. 一些报告提到了通过国家对口单位或参加亚区域行动方案会议的其他代表保持国家行动计划与亚区域行动计划之间和二者与国家之间的协调一致的关系。

此外，科技机构目前主要在亚区域一级参加现有网络的活动，从而使亚区域行动计划与国家行动计划相互补充。

74. 从报告提供的资料看，尚未开展具体的培训和制订科学和技术方案，但作为有待执行的全国行动计划优先方案的一部分，尤其是在地方一级确实提出了加强国家防治荒漠化能力的具体行动和措施。一些报告提到由评估、分析诊断和研究产生的科技资料为全国行动计划的项目奠定了基础。其他报告提到，具有培训自然资源管理和人才开发能力并且正在全面参与国家行动计划工作的国家科学技术机构也参加了落实国家行动计划的培训并加强了这类方案科技方面的工作。一份报告提到：

“... ..尽管拟定了全国行动计划方案，但国内缺乏该领域的技术专长是显而易见的。吸引国际技术投入的需要如何强调都不会过分。政府认为，为了进一步改进国家行动计划的制定和实施工作，非常欢迎国际援助”。

75. 大多数报告并未详细列举具体措施，但提到，鉴于国家行动计划工作只达到了召开第一届国家论坛会议的阶段，因此会议并未产生防治荒漠化和减少干旱影响的综合方案。但每份报告都详细列举了在政府和非政府组织的支持下由当地人口所进行的防治土地退化的其他方案和项目，它们的目的在于提高生产率、创收、脱贫和另辟生计门路。报告用这种方式预示，拟议的国家行动计划方案可改善环境和人们的经济状况。

76. 只有部分报告简要提到了改进监测和评估防治荒漠化影响的措施的体制方面的措施，这些介绍提到了在自然保护战略和国家环境行动计划中正在采用的措施和程序，而且还提到了为全国行动计划提出的措施。

77. 一些报告还十分扼要地提到了已实施的伙伴协议，其中提到了捐助方与政府或地方非政府组织和社区组织为执行自然资源社区项目或全国行动计划试验项目而签署的短期谅解备忘录；一些报告提供了关于全国行动计划支持社区组织落实社区试验项目并签署协议方面的资料。

78. 应当指出的是，报告中提供的大部分资料涉及的是已经制定但尚未执行的措施和行动。有关地方能力建设措施效果的资料就属于一个极为典型的例子；只有三份报告提到非政府组织与当地社区一道积极作出努力，并且已经达到了很高的责

任程度。报告提到了需要在社区一级制定和执行目标明确的培训方案从而解决妨碍某些“处境不利的群体”尤其是妇女积极参加这一活动的不平衡状况。

79. 关于在全国行动计划，尤其是农业发展领域内采取的措施，一份报告提到在水资源评估和保护以及人口参与方面取得了重大进展。这一成功归功于改进和减少了官僚作风、权力下放以及重要的经济角色对国家行动计划工作越来越感兴趣。

#### F. 从国家预算中拨款支持实施的情况以及已得到的和所需要的 财政援助与技术合作，指明需要并订出优先次序

80. 所有报告在这一章中提供的资料极少，但足以看出下列趋势。尽管为确保地方角色直接取得执行全国行动计划范围内项目的外部资金所作甚少，但所有报告均指出，政府总是将资源(尽管有限)拨给负责自然资源管理的部委，以便在社区一级同非政府组织和社区组织落实方案。这类方案虽然未充分纳入全国行动计划工作中，但它们的作用也是防治土地退化和荒漠化。各国政府划拨给这类项目的资金数额相差很大。

81. 由每个缔约方成立的并且希望政府、私营部门和捐助方作出贡献的国家防治荒漠化基金被视为供资的长期形式，它将确保地方角色可直接参与社区防治荒漠化方案的落实工作。基金一向是在所有利益相关者的广泛参加下制定的。

82. 有十八个缔约方目前仍处于设立全国防治荒漠化基金的过程中；三个已经完成了这一工作，只待政府的批准；两个正处于最后阶段；其他缔约方在报告中并未提到这种基金。

83. 一些缔约方谈到，即使该基金充分运作，“传统的”融资和供资手段仍就是国家行动计划的主要资金来源。

84. 关于国家行动计划的融资问题，所有缔约方都报告了相同的趋势：政府对自然资源管理部门和直接对全国防治荒漠化机构的财政拨款仍然是国家行动计划融资的主要来源；在国家行动计划制定阶段，接触了若干伙伴并且提供了资金，尤其是开发署/萨赫勒办事处、荒漠化公约秘书处和双边供资机构。大部分报告引述了由政府在不同时期内提供的资金数额和收到的双边捐助方提供的数额。缔约方抱怨说资金不足，有些国家行动计划的第一期活动仍未完成。只有一个缔约方报告说同全



球机制进行了接触并且仍然等待它的答复。其他报告并未说明未与全球机制接触的理由也未表明什么时候将进行接触。

85. 缔约方国家行动计划方案中包含要求技术合作的计划。所有缔约方通过提供资金协助的同类伙伴和从亚区域组织那里得到技术帮助，而采取的都是提供顾问的形式，他们提供咨询和技术支持、专题文件并在全国家行动计划的制定阶段给予一般性指导。

86. 所有报告表示需要技术支持，现在国家行动计划已经进入了实施阶段，最优先的事项包括需要技术产出的协助，详细制定和执行具体的国家行动计划方案；非政府组织、社区组织和处境不利的群体，尤其是妇女的能力建设，以确保她们有效地执行国家行动计划；以及科学方面的支持。一些报告包含了一份在未来两到五年内执行的优先项目清单，同时列出了需要资金的总的预算数字。一份报告谈到将召开一次圆桌会议确保为国家行动计划内新确定的活动融资。

#### G. 审查用于衡量进展情况的标准和指数，并对其进行评估

87. 扼要说，所有缔约方正在制定衡量进展情况和作出评估的指标，这些指标所基于的是国家环境秘书处或委员会或任何有关的部委为全国自然保护战略或国家环境行动计划正在使用的那些指标。一些报告说，它们使用的是在亚区域一级采用的水准和指标并对制定国家行动计划作出评估，而其他报告则列出了拟议的指标清单，打算随着国家行动计划的实施而采用。若干报告显示，缔约方成立了小组或委员会就实施和影响方面的指标和水准提出建议。发表环境状况报告的缔约方在制定水准和指标方面可在已有可靠资料来源上更进一步。

88. 报告未详细介绍缔约方如何贯彻第 22/COP.1 号和第 16/COP.2 号决定的。前一决定要求各国政府对 A/AC.241/INF.4 号文件确定的并由 ICCD/COP(1)CST/3/Add.1 号文件修改的指标加以试行检验。区域和亚区域组织和专门机构，尤其是在非洲的这些组织和机构需要协助缔约方执行上述决定并且还有必要制定出共同的水准和指标，以便有助于对《防治荒漠化公约》的执行情况作出有益的评估和比较。

在开展这一工作时，缔约方和亚区域组织及专门机构根据第 16/COP.2 号决定第 4 段需得到财政和技术帮助以及有关国家组织的合作。

## 四、取得的教训

### A. 从国家行动计划制定过程中取得的教训

89. 关于《防治荒漠化公约》第五条中所提到的受影响国家缔约方的义务，国别报告显示，非洲国家缔约方已着手为防治土地退化和减少干旱影响的长期斗争奠定基础，其目的在于减轻贫困和实现可持续发展。

90. 所有缔约方“按照它们的情况和能力”每年对全国协调机构或通过自然资源管理的部门方案拨出预算资源。但鉴于土地退化问题和亟待克服的贫困问题即艰巨又庞大，只拨出这一资源是不够的。增加政府对防治荒漠化的预算拨款实为理想和必要，但如果自然资源部门在执行方案方面加以更好的配合和协调，尤其是在捐助方供资的项目上和国家、县区和社区之间加以配合就能“释放”和提供更多的资源。缔约方面临的真正挑战是对于在缔约方一级执行发展计划和三项里约公约制定出有效配合和协作的恰当战略。

91. 正在开展的体制改革和这方面的发展，其中包括权力下放、立法改革和形成一体化的战略框架，为执行《公约》提供了一种有利的环境。面前的挑战是要使这些措施行之有效，缔约方就得建立县区和社区一级的开发理事会或委员会，其中包括所有利益相关者的代表并且具有管理自然资源和执行防治《荒漠化公约》的资源、权力和能力。

92. 大多数国家为防治荒漠化而制定的国家行动计划优先方案基本上是在保护自然资源和环境计划和政策的框架内作出的。然而，对它们的执行情况必须加以协调和监督，以确保它们符合可持续发展的眼前和长期目标，尤其是在社区一级。

93. 大量翔实的文献证明，非洲的贫困既是土地退化和荒漠化的原因又是它的结果，在拟议的国家行动计划方案中已经谈到这一点。虽然各地已经有了生物——物理方面的水准和指标并且可用于防治荒漠化方案影响的监督和评估，但在水准和指标系统中还有待研究制定社会——经济指标，以监视国家行动计划方案对减轻贫困的影响。已经开始执行国家行动计划方案的缔约方应当对这个问题引起注意。

94. 缔约方为了落实《公约》第五条(d)项，在非政府组织的支持下，已经作出了大量努力提高缔约方人口，尤其是妇女和年轻人的认识并为他们的参与提供方便。国家报告中记述了各国在各级所举办的若干种提高认识、熟悉了解和协商讨论方面的讲习班和研讨会。但这些还不够，它们只是一个长期过程的开端，因为在大多数国家只选出了国内受到影响的最优先部分参加熟悉了解和协商讨论进程，而其他地区尚未包括进来。在有些国家中，只是在全国一级召开了非政府组织和社区组织论坛，还有待在县区和当地社区一级举办这种论坛。尽管正在制定全国妇女政策，但男女平等问题在国家协调机构及其各委员会中和在制定具体可实施的国家行动计划方案方面需要缔约方给予更严肃和迫切的注意，在将性别问题纳入《防治荒漠化公约》过程的主流问题时，需要考虑诸多文化、传统和社会——政治方面的挑战。

95. 所有非洲国家缔约方所采取的一项主要体制性措施是成立一个《防治荒漠化公约》全国协调机构，它有一个跨学科的全局指导委员会，在许多情况下它下设若干小组委员会，并设有一名负责全国行动计划的归口单位负责人和秘书处，全部用于在国内和国际一级协调《防治荒漠化公约》的制定和执行并筹集资源。然而，这类全国协调机构的结构属于“新生事物”，需要发展成为常设机构并在技术能力和资源方面给予加强，而这一挑战是需要政府机构、非政府组织、私营部门和国际伙伴研究解决的。

96. 发达国家缔约方在不同程度上对所有非洲国家的《防治荒漠化公约》进程提供了支持，国家报告中提供了所给予的财政和技术支持的情况的资料。但报告中还揭示，非洲国家缔约方认为国际伙伴在《防治荒漠化公约》进程中的参与度比预期的要低，尤其是对照《公约》第六条(b)和(c)项，就更是如此。无论是对于单个非洲国家缔约方来说还是对于他们在亚区域和区域集团一级来说，重新设计吸引捐助伙伴的创造性战略——无论是通过捐助方论坛讨论和在定期基础上交换情况，或制定一个带头捐助方，或将《防治荒漠化公约》的执行计划和方案纳入政府和非政府组织与捐助方的正式谈判中，或是将上述各种方式结合使用——这都是一个巨大的挑战。

97. 就发达国家缔约方来说，以前在国家行动计划制定过程中采用的为具体活动或事项供资的作法已不适于国家行动计划的执行。对于非洲各国和各亚地区来

说，随着在制定伙伴关系安排方面向前迈进，需要捐助界作出结构有条理的响应，以便为长期执行防治荒漠化的方案提供可预见的支持。

98. 虽然存在着使三项里约公约产生协同作用的机会，但只有少数国家报告对正在进行的公约之间的协调合作了解释。《防治荒漠化公约》秘书处所拟定的指导方针和有关公约之间协同作用的任何其他资料应提供给缔约国和亚区域组织，它们应当为国家协调机构和非政府组织如何在执行三项公约过程中，尤其是在县区和社区一级形成协同作用而举办培训班。

99. 虽然在《帮助指南》中提出了建议，但并未要求非洲缔约国报告其国家基本情况，而且没有非洲国家这样做。但，鉴于有明确的方针和充分的资源，缔约方可以而且应当在其制定给缔约方大会的第二次国家报告之前拟出这种国家基本情况介绍，以便于比较和将这些资料广为散发。

#### B. 从国家报告进程取得的教训

100. 第11/COP.1号决定中载有指导方针，《帮助指南》中为拟定国家报告提供了一种共同格式，但在范围和内容的深度以及介绍情况的风格方面仍然各不相同。

101. 这些报告是关于《公约》执行情况的第一次国家报告，它们应当提供最起码的基本资料和数据，作为评估下一轮国家报告取得进展的一个水准。总得来说，报告提供了下列方面的基本情况：国家协调机构的设立和运作；在国家与当地一级所开展第一轮确保利益相关者参加的熟悉了解情况、教育和协商进程；国家行动计划执行方面的优先方案领域；资源筹措和伙伴关系安排；第一届国家论坛的召开；以及制定监测和评估国家行动计划工作的水准和指标的需要。从第一次报告中得出的结论是已经为执行《公约》奠定了基础，需要继续加强，以便在坚实的基础上落实国家行动计划方案。

102. 很明显，由于时间短促(一个半月到两个月)，报告是在极大的压力下完成的，在这一过程中一些有用的资料可能被遗漏。例如，少数报告并未记述导致召开第一届全国论坛的协商和筹备过程，其他报告则未说明是否已经召开或者将要召开第一届全国论坛会议。

103. 缔约方认为《帮助指南》在建议的问题上过细，而且在不同的章节中提出同样的问题，因而可能造成重复报告。

## 五、建 议

104. 兹请缔约方大会：

- (a) 接受提交的第一次国家报告并鼓励尚未提交的缔约方尽早提交它们的第一次国家报告；
- (b) 考虑非洲缔约方所指出的财政和技术方面受到的限制和需要并采取必要行动和措施予以解决；
- (c) 请非洲国家缔约方和其他感兴趣的发展中国家缔约方以及合作伙伴就《帮助指南》提供反馈，作为为改进全世界范围的报告工作即将对《帮助指南》作出的审查的一种投入。

## 附件一

### 报告的格式和内容

(第 11/COP.1 号决定, 第 10 段(a)项)

报告应尽可能简明扼要以便利审查。考虑到行动计划的制订程序以及其他有关情况, 报告的结构应如下:

#### 国家行动计划报告

(一) 目录

(二) 概要(篇幅不得超过六页)

(三) 在可持续发展计划和/或政策框架之内制定的战略和优先事项

(四) 为实施《公约》而采取的体制措施

(五) 支持拟订和实施行动计划的参与进程

(六) 支持拟订和实施国家行动计划的协商进程以及与发达国家缔约方及其他有关实体的伙伴协定

(七) 在国家行动计划框架范围内采取的或计划采取的措施, 包括改善经济环境、保护自然资源、改善体制安排、提高对荒漠化认识的措施和监测和评估干旱影响的措施

(八) 从国家预算中拨款支持实施的情况以及已得到和所需的财政援助与技术合作, 指明所需并就此定出优先次序

(九) 审查用于衡量进展情况的标准和指数, 并对其进行评估

## 附件二

### 已提交国家报告的缔约方国家

- |           |           |
|-----------|-----------|
| 1. 阿尔及利亚  | 21. 马拉维   |
| 2. 安哥拉    | 22. 马里    |
| 3. 贝宁     | 23. 毛里塔尼亚 |
| 4. 博茨瓦纳   | 24. 摩洛哥   |
| 5. 布基纳法索  | 25. 莫桑比克  |
| 6. 喀麦隆    | 26. 纳米比亚  |
| 7. 佛得角    | 27. 尼日尔   |
| 8. 乍得     | 28. 尼日利亚  |
| 9. 科特迪瓦   | 29. 卢旺达   |
| 10. 吉布提   | 30. 塞内加尔  |
| 11. 埃及    | 31. 南非    |
| 12. 厄立特里亚 | 32. 苏丹    |
| 13. 埃塞俄比亚 | 33. 斯威士兰  |
| 14. 冈比亚   | 34. 坦桑尼亚  |
| 15. 加纳    | 35. 多哥    |
| 16. 几内亚   | 36. 突尼斯   |
| 17. 肯尼亚   | 37. 乌干达   |
| 18. 莱索托   | 38. 赞比亚   |
| 19. 利比亚   | 39. 津巴布韦  |
| 20. 马达加斯加 |           |

### 附件三

#### 举办国家论坛会议的情况

<u>国 家</u>	<u>国家论坛会议的 召开日期</u>	<u>国 家</u>	<u>国家论坛会议的 召开日期</u>
阿尔及利亚	X (1999)	马拉维	X (1999)
安哥拉	X	马 里	✓ 1998年5月
贝 宁	✓ 1996年8月	毛里塔尼亚	X
博茨瓦纳	✓ 1997年10月	摩洛哥	X (1999)
布基纳法索	✓ 1997年7月	莫桑比克	X (1999)
	✓ 1999年7月	纳米比亚	✓ 1994年7月
喀麦隆	X	尼日尔	✓ 1998年3月
佛得角	✓ 1995年11月	尼日利亚	X
	✓ 1998年3月	卢旺达	X
乍 得	✓ 1999年2月	塞内加尔	✓ 1997年5月
科特迪瓦	X		✓ 1998年8月
吉布提	X (1999)	南 非	X (1999)
埃 及	X	苏 丹	✓ 1998年10月
厄立特里亚	X (1999)	斯威士兰	✓ 1997年9月
埃塞俄比亚	✓ 1998年11月	坦桑尼亚	X (1999)
冈比亚	✓ 1998年11月	多 哥	✓ 1999年6月
加 纳	X	突尼斯	✓ 1998年6月
几内亚	X	乌干达	✓ 1998年11月
肯尼亚	✓ 1998年10月	赞比亚	✓ 1998年11月
莱索托	1998年3月	津巴布韦	✓ 1997年8月
利比亚	X		✓ 1998年11月
马达加斯加	X		

✓: 已召开国家论坛会议。

X(1999): 计划于1999年12月以前召开国家论坛会议。

X: 不详/未召开。



附件四

国家报告摘要汇编目录

国家	文件编号	页码
1. 阿尔及利亚	ICCD/COP(3)/5/Add.2 (A)	3
2. 安哥拉	“	11
3. 贝宁	“	12
4. 博茨瓦纳	“	13
5. 布基纳法索	“	20
6. 喀麦隆	“	28
7. 佛得角	ICCD/COP(3)/5/Add.2 (B)	3
8. 乍得	“	10
9. 科特迪瓦	“	12
10. 吉布提	“	12
11. 埃及	“	19
12. 厄立特里亚	“	21
13. 埃塞俄比亚	“	24
14. 冈比亚	“	31
15. 加纳	“	33
16. 几内亚	“	34
17. 肯尼亚	ICCD/COP(3)/5/Add.2 (C)	3
18. 莱索托	“	12
19. 利比亚	“	15
20. 马达加斯加	“	23
21. 马拉维	“	26
22. 马里	“	27
23. 毛里塔尼亚	“	32
24. 摩洛哥	ICCD/COP(3)/5/Add.2 (D)	3
25. 莫桑比克	“	9
26. 纳米比亚	“	13
27. 尼日尔	“	18
28. 尼日利亚	“	24
29. 卢旺达	“	29
30. 塞内加尔	“	31
31. 南非	“	35
32. 苏丹	ICCD/COP(3)/5/Add.2 (D)	3
33. 斯威士兰	“	10
34. 坦桑尼亚	“	15
35. 多哥	“	20
36. 突尼斯	“	26
37. 乌干达	“	34
38. 赞比亚	“	40
39. 津巴布韦	“	46