



联合国



## 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

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

CHINESE  
Original: ENGLISH/FRENCH

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》的实施情况

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

非洲国家缔约方提交的国别报告所述提要汇编\*

### 秘书处的说明

---

\* 未经《联合国防治荒漠化公约》秘书处正式编辑而转载。

1. 缔约方会议在其第 11/COP.1 和 5/COP.2 号决定中，请秘书处根据国家报告所载资料编写一份报告，供缔约方会议第三届会议审议。仅要求非洲国家缔约方向缔约方会议第三届会议提交报告。

2. 第 11/COP.1 号决定提供了组织和提交国家报告的准则和程序，特别要求提交不超过六页的国家报告摘要。

3. 本文件载有八个非洲国家缔约方提交的国家报告摘要。所涉国家是：摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔和南非。秘书处还将在公约网址（[www.unccd.de](http://www.unccd.de)）上提供国家报告摘要汇编，以便更广泛传播。

## 目 录

	<u>页 次</u>
摩洛哥.....	4
莫桑比克.....	10
纳米比亚.....	14
尼日尔.....	20
尼日利亚.....	26
卢旺达.....	31
塞内加尔.....	33
南非.....	37

## 摩洛哥

### 1. 社会经济领域的国家战略和行动计划

在基础设施和基本社会服务方面，正在进行或预定进行一些重大方案和主动行动。其中包括：

- 全国农村公路修筑方案，总长 11200 公里；
- 农村人口饮用水集中供应方案：涉及 31000 个居住点，受益人口 1100 万人；
- 农村全面电气化方案，2010 年以前向 15 万个家庭供电，即通电率约为 80%；
- 社会优生项目方案，旨在提高基础教育入学率，同时缩小男、女孩入学人数的差异。

### 2. 国家防治荒漠化战略和计划将《防治荒漠化公约》列于优先地位

最近制定了几项计划、战略和方案。其中一些具有明显的部门范围。另外一些（为数较少）则具有横向综合发展的任务，涉及若干行动者。这些计划和方案有：

1. 国家防治荒漠化计划：这项计划是根据 1977 年内罗毕防治荒漠化国际会议的建议于 1986 年制定的。
2. 国家集水盆地管理计划：这项计划于 1990 年开始制订。至 1995 年举行的全国研讨会期间完成并经核准。
3. 全国灌溉方案：全国灌溉方案综合了 1993 至 2000 年期间在灌溉地区国家干预政策的有关内容。这项方案涉及新发展灌溉区 25 万公顷和恢复现有灌溉区 20 万公顷。这项全国灌溉方案使摩洛哥能于 1997 年从 135 万公顷左右的潜在灌溉面积中增加灌溉面积约 1 百万公顷。
4. 布尔地区土壤保持总规划：这项规划的制订，是政府当局新政策的一部分，当局较注意对于长期荒弃的靠雨水灌溉的农业地区的发展要求作出反应。

5. 重新造林总规划：这项规划是按林业发展战略所提出的建议而制定的，于 1997 年完成。
6. 保护区总规划：这项规划于 1994 年制定，旨在查明具有生物和生态学意义的地点并绘制地图，按照国际分类目录对其进行分类，并对这些地点的管理方法提出建议，以保证对它们的保护和正当利用。
7. 牧地发展战略：这一战略是防治荒漠化、保护环境和减轻使最贫困社会阶层处于严重不利地位的公害等选择方案之一。这个战略涉及在设计、执行以及后续行动和评价等各个阶段，彻底重新审议畜牧管理方法。
8. 西里弗地区农业发展项目：该项目在 1965 年启动，并于 1968 年重新调整，旨在促进西里弗地区农村发展和控制威胁该地区的土壤侵蚀危险。
9. 综合发展项目：这些项目是政府农业政策中一项综合的自愿捐助主义者选择方案，它涉及 1970 年底由世界银行促进的一代项目。

从以上这些经验中，可以吸取若干重要的教训，可更好地指导未来的行动。这些教训可以归纳为：缺乏综合和总体设想，部门性方法占了主导地位，协商机制不足，对主要行动者：农民、地方社区、专业组织、非政府组织，等等的动员不力。

里约会议的举行，以及由此产生的国际公约和通过的基本原则，提供了新的势头，其重点在于协商、一体化和参与等概念，并赋予民间社会在发展进程中的中心作用。

### 3. 为实施公约而采取的组织措施

#### 全国协调机构

在组织机构方面，为实现可持续发展和防治荒漠化而成立的各种组织和机构有：

- 一 全国环境保护委员会及其地区性和地方论坛，即地区环境保护委员会和地方环境保护委员会。

- 国家防治荒漠化委员会。
- 全国协调机构构成国家防治荒漠化委员会的核心，集中了参与实施《防治荒漠化公约》活动关系最密切的行动者，特别是：农业部，水利和森林部，装备部，环境部，以及非政府组织代表。
- 公约的联络中心设在农业、农村发展和渔业部。

### 防治荒漠化组织机构

在机构调整与加强和防治荒漠化方面所采取的最重要措施中值得指出的有：

- 1995 年全国环境保护委员会的权力得到修订，并通过建立地区和省级环境保护委员会而得到扩大。
- 1999 年成立了农村发展部际理事会和部际委员会，以进一步推动农村发展进程。
- 1995 年颁布了关于开发利用布尔土地的界区的第 33/94 号法。这项法律确立了地方一级干预（管理—保护—合作关系）的法律框架。
- 关于农业信贷制度及农业劳动者信贷安排的研究和拟议改革，通过发展特定机制，促进振兴那些没有资格获得常规信贷的家庭小型农业经营者。

关于能力建设措施中可特别指出的有：

- 行动 30 能力建设方案，在人口基金协助下由开发计划署作为 21 能力方案的一部分予以支助。
- 摩洛哥/开发计划署合作方案 MOR/97/004（支助环境保护、自然资源管理和推广可再生能源和替代能源）。这项方案（1997/2001）的重点是地方能力建设（主要是布尔开发区）。

#### 4. 国家行动方案纳入经济和社会发展规划

同时编制经济和社会发展规划（1999/2003）与国家行动方案/摩洛哥是幸运的巧合，有利于将实施《防治荒漠化公约》所必须考虑的基本要点综合到社会和经济发展规划中去。

同时，一项关于在北非地区防治荒漠化的次地区方案，已由阿拉伯马格里布联盟确定和监督执行。

#### 5. 连贯一致和实用的法律规章制度

这一法律和制度部分是一项研究的主题，这项研究探讨了现有主要条款，并分析和提出对其修订、协调和重写的建议。

拟议的重写和修改，是由促进对农村发展和保护自然资源进行干预的愿望所指导的，是以国家作用包括在权力下放情况下的国家作用的新概念和加强地方行动者责任的根本原则为基础的。

#### 6. 支持制订和实施行动方案的参与进程：有关行动者有效参与确定国家优先事项

使地方以及全国行动者参与国家行动方案的制订及而后实施的过程，是防治荒漠化公约取得最佳收益的必要先决条件。

在摩洛哥，制定国家行动方案的情况介绍和协商过程，是分两个阶段进行的，它们分别始于1994年（情况介绍、提高认识）和1998年（地方和地区性协商）。

参加分散的讲习班主要由有关的当地居民及其专业机构和代表机构以及地方性非政府组织等等予以确保。

另外，1999年举办了专门为了更广泛动员妇女更多参与防治荒漠化活动的5个提高认识和协商讲习班。组织这些活动的目的是为了促进《防治荒漠化公约》实施进程中的男女平等。

## 7. 协商进程：国际伙伴的有效支持

制定国家行动方案所奉行的运作计划，尤其是预期导致 1999 年夏季举行全国会议核准国家行动方案的这个阶段，是在参与摩洛哥这一进程的主要外来伙伴的合作和协助下确定的。这些伙伴是：德意志联邦共和国（技术合作署）、开发计划署/萨赫勒办事处、训研所以及 OSS。

除参加国家行动方案规划会议之外，这些伙伴按各自的具体职权范围，参加全国和地方各级的各种工作会议以及提高认识和协商讲习班。

## 8. 作为全国行动方案的一部分所采取或计划采取的措施；对以往的经验进行恰如其分的判断

对经验和项目的分析，导致了一次彻底的回顾审查，引起了发展机构在思想上和实践中的重大变化。不容置疑的是，在农业部门所用方法方面，已经取得了长足的进步。新术语所用的关键字样是：恰当利用和保护水土资源以及参与。在这些变化中更加意味深长的是，这种方法的技术性和集中性明显淡化。在次序等级方面，尽管灌溉部门在投资方面享有优先地位，但是应指出的是，其它方面(靠雨水浇灌的农业、森林部门和牧畜管理)正在受到当局的日益重视。

## 9. 防治荒漠化技术方案和功能性综合项目

上述某些计划和方案具有明确界定的部门范围。另外一些(为数较少)则具有综合发展的横向任务，涉及若干行动者。

与 21 世纪议程相联系的可持续发展概念，以及作为实施《防治荒漠化公约》基础的那些概念，日益构成修订和改写各种现有计划及战略的基准和规则。

正在拟订的国家行动方案旨在成为联结和协调这些不同计划与战略的一种纲领。



## 10. 按公约规定的优先领域执行的行动方案

在国家行动方案拟订框架范围内和预期将通过该方案的 1999 年夏季到来之前，在各种现有计划和战略中已经确定和预定应逐步采取的并构成实施国家行动方案基本要素的各项行动，涵盖了以下关注事项：控制资源清单，促进并逐渐普及基于保护的资源管理概念，建立供资机构，使 SCID 可顺利运作，以及鼓励次地区、地区和国际合作。

## 11. 与次地区和地区行动方案建立联系

- 国家行动方案/次地区和地区行动方案一体化：设想这两个方案应相辅相成互为补充，次地区和地区行动方案支助并促进国家行动方案的实施。
- 在科学后续行动和评价方面的合作，正在进行涉及摩洛哥与其它非洲国家的三个项目，它们是：“北非国家绿色防护带”项目、ROSELT 项目和 CAMELEO 项目。

## 12. 地方能力建设措施的效益

关于地方能力建设的最重要结构性措施有：

- 建立地区化和权力下放法规(1997 年 4 月第 7/96 号法)；
- 颁布关于布尔开发界区的第 33/94 号法，
- 修订森林规则和编制森林法典；
- 设立农村发展常设部际理事会和常设部际委员会。

## 13. 国家预算为支持公约实施所拨财政资源，以及所得到和所要求的财政援助和技术合作，并标明需求及其优先次序

关于国内筹资机制和来源，已经进行或即将开始进行几项主动行动，以改革现有机制，使之适当地方发展的需要；这些措施涉及：农村发展基金，公路基金，青年就业基金，公

共设备基金，以及农业信贷设施和向农业劳动者贷款安排的改革，和引导摩洛哥海外侨民向农村地区经济活动和服务投资。

#### 14. 该计划所得到和所要求的资金

国家防治荒漠化委员会及指导委员会的正常履行职能，是有关部委，尤其是农业部和水利森林部(《防治荒漠化公约》联络中心)的责任。

国家行动方案—摩洛哥进程得到了德意志联邦共和国、开发计划署、OSS 和训研所的合作和支助。德意志联邦共和国和开发计划署均提供了财政捐款，前者约 10 万美元，后者 3 万美元。

#### 15. 技术合作

在技术合作领域，就国家行动方案而言，已经感到并表达需要援助的部分是：确定防治荒漠化的全国工作概要和实施 SCID/摩洛哥，设计防治荒漠化工作的指标后续行动与评价系统，以及协助拟订防治荒漠化项目并将其提交全球机构。

前两部分，即建立 SCID 和指标系统，已由训研所和 OSS 的补充援助解决。关于拟议的指标项目正在寻求资金供应，尤其是向农发基金寻求资助。

#### 16. 审查用于衡量和评价所取得进展的基准和指标：后续行动和评价职能机构

数据库由农业部、水利和森林部、装备部、环境部和规划部的主管机构负责制定和更新。

在国家防治荒漠化委员会调动和使用各种数据方面，第四项下提到的两项革新，即 SIDE 和 SCID 系统，是最重要的工作领域。

### 莫桑比克

莫桑比克于 1994 年签署《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)，1996 年 11 月该公约经议批准。

执行《防治荒漠化公约》活动由环境事务协调部协调，该部于 1994 年 11 月成立，其任务是协调、指导和监测莫桑比克国内的环境管理，并鼓励和支持其他部门妥善规划和利用该国的自然资源。环境事务协调部是执行该公约的全国联络中心。

已设立了全国协调机构，由处理与干旱和/或荒漠化有关问题的主要机构代表组成：

- 环境事务协调部(《防治荒漠化公约》联络中心)；
- 全国森林和野生生物管理局(农业和渔业部)
- 全国农业管理局(农业和渔业部)
- 全国水利管理局(公共工程和住房部)
- 全国气象协会(交通运输部)

私人部门和大学院系指定了联系人，临时参加有关《防治荒漠化公约》的活动。

全国协调机构与相关机构协作，协调编制《全国行动计划》和设立全国荒漠化基金。

全国协调机构尚未正规化，目前正在编写一份建议草案，以便成为具有相对自主权的正式机构，直接对常设秘书或环境事务协调部长做出反应。

全国协调机构建立了网络，以环境事务协调部为核心，每月举行会议评估和/或审查活动方案。全国协调机构正在建立关于该国现有的有关干旱和荒漠化事务的所有数据库的目录。

全国协调机构成员将从旨在使他们的活动和/或作用更有效的能力建设深受裨益。能力建设需要这方面援助。

全国协调机构的全国行动计划成员准备前往国内易旱区，以同时在地方社区一级和当局或决策者一级提高认识和收集意见。

全国行动计划进程的目前阶段包括为计划于 1999 年第四季度举行的第一届《防治荒漠

化公约》全国论坛散发资料，并使不同的利害攸关者(决策机构、地方社区、非政府组织等)提高认识。在全国行动计划拟订过程中，只在某一些省份的地方和区县一级组织安排了与地方社区和相关机构(农业、保健、非政府组织等)代表举行会议。会议的主要目标是收集关于以下方面的资料：

- 妇女在自然资源使用和管理方面的作用；
- 当地利害攸关者视为优先事项的项目；
- 关于防治干旱和荒漠化的本地知识。

对于更全面参与进程的制约因素有：

- 全国协调机构成员缺乏能力；
- 缺乏资源(汽车、人力资源、资金、通讯等)；
- 有一些边远地区不易到达；
- 地雷限制了进入某些农村地区；
- 许多农村地区通讯条件很差。

在高层政府一级，正在执行提高认识方案。

拟订全国行动计划的主要制约因素有：

- 缺乏技术能力；
- 缺乏人力和物力；
- 缺乏财力；
- 机构间协调薄弱；

- 全国协调机构不是正规机构。其成员由于在各自工作单位负有其他职责，只能将其 5 % 至 10 % 的时间用于开展全国行动计划的活动；
- 莫桑比克通讯条件等差。

1995 年莫桑比克政府拟订并通过了全国环境管理方案，这是莫桑比克的环境总规划。全国环境管理方案包含莫桑比克环境政策、框架环境法和解决国内环境问题的战略。

全国环境管理方案的总目标是将环境管理视作政府消除贫穷和可持续发展五年计划的一个重要组成部分来处理。

**全国环境管理方案关于《防治荒漠化公约》的主要目标包括：**

- 确保遵守和执行国际公约；
- 建立综合信息系统以分析和监测自然资源状况。

1997 年 10 月议会通过了《框架环境法》。与《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)相关的是，该《框架法》规定设立可持续发展全国委员会，就关于自然资源管理的部门政策和关于涉及环境问题的国际公约建议发表意见。

最近批准的其他政策和法律在拟订全国行动计划时将考虑到的有如下一些。

土地政策(1995 年)和《土地法》(1995 年)，保证农村人口惯有的或传统的获得土地权利。

森林和野生生物政策和战略(1997 年)，旨在改善森林资源的管理和保护，以促进国家和地方的可持续发展、妥善使用土地和保护生物多样性。

根据全国环境管理方案，环境事务协调部草拟了方案支助文件(1996 年)，文件中确定了需要捐助资金的优先活动和管理领域。

1996 年向捐助会议提交了方案支助文件。支助执行全国环境管理方案活动的资金，以

最初于 1996 年草拟的方案支助执行安排的形式由开发计划署管理的若干捐助方提供。

在这一滚动方案中，编写并向开发计划署提交年度工作计划说明每年要开展的活动，是环境事务协调部义不容辞的责任。通过目标 B3：“执行和宣传《防治干旱和荒漠化公约》”，确定了最显著需要提供资金的 1999 年与《防治荒漠化公约》有关的若干活动。

与该公约具体有关的是，目前有若干捐助方对支助莫桑比克的《防治荒漠化公约》活动感兴趣，需要加强协调以免工作重复。芬兰通过其驻莫桑比克大使馆表示它有意成为支助《防治荒漠化公约》活动的主要捐助方。莫桑比克政府还通过国家预算为《防治荒漠化公约》活动提供款项。它还支付全国协调机构成员在所在工作单位的工资。就数量和质量而言，这种支助并未满足有效执行《防治荒漠化公约》有关活动所需。

莫桑比克《保护生物多样性国家战略和行动计划》(目前处于拟订的最后阶段)的总体目标为：保护生物多样性和维护生态系统与进程，并考虑到需要可持续发展和公正、公平地分配由利用生物多样性带来的好处。

正在开展的另一项研究是关于在《联合国气候变化框架公约》范围内莫桑比克对气候变化易受害的脆弱性和适应性。这项研究是在美利坚合众国和开发计划署通过全球环境基金提供的援助下进行的。

全国环境管理方案的总目标是将环境管理视作消除贫富和促进可持续发展的政府五年计划的一个重要组成部分来处理。该方案还将主要为新的环境部解决能力建设问题，该部的任务是协调促进可持续发展的国家政策，并执行全国环境管理方案所拟订的国家目标。

## 纳米比亚

概况：纳米比亚是撒赫勒以南最干旱的国家，因此其气候多变，常年降雨量很低。“旱灾”并不罕见。在 1990 年独立之前，纳米比亚的土地分为商业农田和公地农田，前者集中一切力量改进耕作方法以及防止水土流失和其他形式的土地退化。大多数居民的生活依靠公地农田，那里对耕作方法和防止土地退化几乎不予注意。尽管独立后土地占有情况并未发生巨变，但政府和非政府组织防治荒漠化的工作重点已转移到公地农业区。采取了各种

办法和方案来实行以可持续种植、畜牧和牧地开发为重点的以社区为基础的自然资源管理，但只取得了有限的成功。

纳米比亚自制订其《绿化计划》和参加 1992 年里约联合国环发会议以后，直接参与了防治荒漠活动。1994 年，该国开始了纳米比亚防治荒漠化方案，这是一英有纳米比亚共和国政府、非政府组织和私人部门都参与的方案。以下摘要提供了纳米比亚国家行动进程的概况，既具体适用于荒漠化、又更广泛地适用于自然资源的可持续利用。

政策：环境和旅游部环境事务局拟订了纳米比亚防治荒漠化政策(1994 年)、纳米比亚环境评估政策(1995 年)和《环境管理法草案》(1999 年)。后两项政策即使不专指荒漠化本身，也是指可持续利用自然资源。《防治荒漠化公约》的许多原则都列入了这些政策和法案。

各部拟订了有关自然资源并适用于防治荒漠化的其他相关政策，例如：

全国抗旱政策和战略，1997 年(农业、水利和农村发展部)——在地区范围内拟订和讨论，尚未实施；

全国农业政策，1995 年(农业、水利和农村发展部)——在地区范围内拟订和讨论，部分实施；

供水和卫生部门政策，1992 年(农业、水利和农村发展部)——全面实施；该项政策在国家发展中居重要优先地位；

能源问题白皮书(矿业和能源部)——由新项目拟订和审议。

纳米比亚的许多政策虽由议会拟订并批准，却没有得到执行，因尚未拟订支持执行这些政策的战略，这些政策得不到法律或条例的支持。

迄今纳米比亚拟订的战略或政策极少(如果有的话)具体提到《防治荒漠化公约》，但大多数都提到了土地退化。纳米比亚正在审查环境法律，特别编写了《环境管理法草案》。除了这种对政策、法律和条例的审查以外，环境事务局还作了各种努力，诸如提出环境状况报告。

纳米比亚全国正在开展许多有助于防治荒漠化的活动。这些活动范围包括：保证农村供水连同执行以社区为基础的管理方案，环境教育方案，以社区为基础的自然资源管理方案，农民联合会活动，干旱预警系统，生态旅游开发，以及抗旱救灾方案，其中并无任何一项正式纳入了纳米比亚全国行动计划。然而，有许多活动都是通过全国协调机构成员来表现的。

全国协调机构和全国行动计划：纳米比亚防治荒漠化方案——纳米比亚国家行动方案——指导委员会起了纳米比亚全国协调机构的作用。四个部、大学、两家农民联合会和四个国家一级非政府组织都参与了。1994年全国协调机构开始执行任务，当时环境事务局与非政府组织纳米比亚荒漠研究基金会签订了合同，执行纳米比亚防治荒漠化方案第一阶段。第一阶段包括在全国进行广泛协商和广泛参加1994年7月的全国讲习班。第二阶段主要是环境和旅游部(环境事务局)，农业、水利和农村发展部以及纳米比亚荒漠研究基金会结成合作伙伴关系。许多机构在全国协调机构都有代表，但大多数成员的实际参与仅限于出席季度会议，对此，将在第三阶段予以注意。

第三阶段的某些组成部分将在环境事务局内在国家协调员的指导下执行(1999年7月)，而其他组成部分将公开招标。特别是在第二阶段中确定为重要的组成部分，列为第三阶段招标的重要优先项目。

- 在国家和地方各级建立监测系统，包括纳米比亚荒漠化程度概貌；
- 加强在社区工作的服务提供者；及
- 加强社区组织自身。

在1999年年初战略计划制订中决定，来自全国协调机构和其他地方的专家组成的小组委员会将支持、监测和评价每一组成部分。第二阶段中具体列入目标的一些组成部分在第三阶段将被视为交叉问题，例如支持防治荒漠化的政策、跨部门综合计划。

纳米比亚防治荒漠化方案进程和分阶段摘要	
第1阶段：1994年	广泛协商和全国讲习班
第2阶段：1995—1999年	为执行8项目标建立组织机构；结束时为第3阶段制订规划



第 3 阶段: 1999 — 2003 年	为执行 5 项修订目标建立组织机构
-----------------------	-------------------

能力建设: 能力建设和机构建设特别适用于荒漠化问题, 得到了全国协调机构各伙伴组织的推动。这方面的活动在全国一级, 特别是在纳米比亚防治荒漠化方案提供资金补充情况下在纳米比亚荒漠研究基金会范围内进行, 而在地方一级则通过执行纳米比亚防治荒漠化方案目标 6 和全国协调机构成员的其他可持续的环境项目开展这些活动。与南部非洲发展共同体区域任何其他国家相比, 纳米比亚由于人口少, 具有在被南非作为“第 5 省”统治期间的种族隔离历史, 以致可获得的人力资源有限, 因此能力建设对于纳米比亚来说特别重要。性别问题的认识也受到限制, 需予以进一步注意。

作米纳米比亚荒漠研究基金会机构加强项目的一部分, 在若干社区进行参与性评价, 并提供了在该领域与纳米比亚防治荒漠化方案和托卜工作人员合作的社区所使用的极佳反馈。这些成果已纳入托卜项目及其与纳米比亚防治荒漠化方案在该领域合作的规划中托卜项目纳米比亚防治荒漠化方案的伴随项目, 也由德国技术合作署供资。全国行动计划进程的评价否则只限于德国技术合作署派出的一个正式的评价和支助团。

伙伴和资料交流: 纳米比亚防治荒漠化方案通过各种讲习班, 与南部非洲发展共同体一环境和土地管理协调股合作建立多学科科学技术咨询委员会。纳米比亚防治荒漠化方案间接参与了戈巴贝布培训研究中心, 南部非洲发展共同体一环境和土地管理协调股选择该中心作为该区域以《防治荒漠化公约》名义进行培训、研究、适用技术和联网的中心。然而, 由于缺乏资金, 多学科科学技术咨询委员会尚未履行职能, 而戈巴贝布培训研究中心的转变仍处于初步规划阶段。

全国协调机构通过其各个成员促进各项涉及荒漠化问题方案间的资料交流, 但不直接属纳米比亚防治荒漠化方案管辖。

供水和卫生部门政策将以社区为基础的管理作为其基本原则之一, 这包括社区对自己供水基础设施的所有权和管理。《自然保护法令》的修正案容许建立在以社区为基础的自然资源管理方案下执行的保护机制。由 MRLGH 开始执行的 GRN 权力下放政策, 也当促进

当地居民参与和承担责任。一些个别项目、方案和倡议吸收了提高认识、宣传和教育当地居民加强参与的措施。协调仍然是一个薄弱点。

参与和启发认识：采取了各项措施以确保当地居民和地方当局真正参与有关自然资源的决策，这是纳米比亚防治荒漠化方案和相关的区域提高认识方案的主要重点。这些措施通常与诸如基础设施发展、保护机制形成和类似的重点发展等具体活动相联系，而不属纳米比亚防治荒漠化方案的直接管辖范围之内。例如，农业、水利和农村发展部长最近倡议纳米比亚水利方面的集水量管理系统，该系统应导致区域一级决策者和当地居民的参与，同时多项环境评估也已实现有关方面和受影响方的全面参与。纳米比亚防治荒漠化方案全国协调机构成员有代表参加集水倡议，全国协调机构主席监督环境评估程序。执行所有这些倡议和措施都与纳米比亚防治荒漠化方案本身的影响无关，但是，其中许多倡议和措施在执行中都承认并赞赏《防治荒漠化公约》原则，有的支持得更坚持一些，预期将来可以通知纳米比亚防治荒漠化方案。

在第一和第二阶段期间，纳米比亚荒漠研究基金会制订的、关于促进交流和提高公众认识的战略经全国协调机构通过。提高认识运动是与各伙伴合作以专题方式进行的，利用战略文件作为基础，对各国国际日和类似的重大事件做出反应。信息和内容涉及已确定的各种荒漠化问题，例如灌木侵蚀和批准《防治荒漠化公约》。各种提高认识运动将不同的社会和机构类别定为目标对象。

筹资：根据非洲方案紧急行动，德国技术合作署为纳米比亚北部的地区委员会两年期提高认识方案提供资金。纳米比亚防治荒漠化方案本身除通过第二阶段地区促进者的活动和参与 FIRM 之外，并未实行权力下放。地区提高认识方案在纳米比亚北部人口最多的四个区进行，权力完全下放。地方政府参与确定需要注意的问题，并通过确定培训需要和培训社区代表来协助该方案本身。地区服务提供者也密切参与了该进程。

德国政府通过德国技术合作署成为通过环境事务局/环境和旅游部执行的纳米比亚防治荒漠化方案的主要支助者。德国技术合作署荒漠化顾问在全国协调机构中担任职务，并作为全国协调机构的正式伙伴行事。在执行纳米比亚防治荒漠化方案的五年里，德国技术合

作署提供了约 600 万纳元(约 100 万美元)。一些支助防治荒漠化的其他项目和方案由捐助方通过环境事务局、环境和旅游部和其他政府部门并通过非政府组织供资。政府捐款支助各部使用的工作人员和基础设施。非政府组织除通过纳米比亚防治荒漠化方案收到的资金之外还有独立资金来源。但是，还缺乏为执行其设想的重要组成部分所需的另外供资。

**基准和指标：**在具有不同的土地占有制度和不同的土地使用习惯但气候条件相似的三个地点确立了环境监测的生物物理和社会生态指标。这些指标是连同该地区的社区耕作和家畜饲养等方面一起考虑后得出的，可能证明是可持续的。纳米比亚其他农业生态区还需要对与防治荒漠化特别有关的可持续发展的基准和指标进行基线研究。同样地，需要对防治荒漠化方案进程确立影响指标。

**总成就：**全国行动计划方案的成就摘要如下。

1. 一在不同层次确定和分析与土地退化有关的实际和潜在的关键行动者(对于问题的起因和解决起作用的)是纳米比亚防治荒漠化方案战略方法的一个重要内容。已在国家一级确定了对所述问题(荒漠化)及其解决办法(促进可持续的和公平的利用自然资源)起作用的行动者(及其各自的组织)。特别是，纳米比亚防治荒漠化方案的媒体活动利用了这一资料来确定其提高认识活动的重点。

2. 一第一和第二阶段的目标是利用简讯、广播节目、新闻稿和其他媒体宣传，提高人们对荒化的认识，促进和协调消除这一现象根源的努力。纳米比亚防治荒漠化方案实现了对纳米比亚“荒漠化”现象和症状进行广泛的媒体报导和对一般公众的全面曝光。现在可以得到新闻资料，并能以较低的费用复制。可以预期媒体将继续对土地退化问题进行直接或间接的特别报道。

3. 一纳米比亚防治荒漠化方案第二阶段涉及根据明确界定的政策实行在各级制订综合规划战略。综合规划作为单独目标难以执行，因为它本质上是实现纳米比亚防治荒漠化方案目标的战略，而不是该战略本身的产出。尽管已经编写了初步报告，但尚无任何商定的战略和/或行动计划可供第二阶段执行过程遵循。

4. 一所拟订和执行的经界定为合适的多学科研究方案这一目标从未完全形成制度, 但导致一些研究报告趋于完成。对初步研究结果和应用方法, 特别是以社区为基础的行动研究, 已经成功编制了文件并提交给各种国际会议。

5. 一培训和教育是纳米比亚防治荒漠化方案交叉战略之一, 经拟订为独立的目标: 在各级根据需要提供适当培训和教育。在培训方面, 主要来自纳米比亚的近 100 名学生, 通过纳米比亚防治荒漠化方案获得了专业经验。其中几名学生后来被雇为工作人员, 或以其他方式在环境“领域”就业。此外, 纳米比亚防治荒漠化方案工作人员, 不仅通过特定的针对性培训班, 而且通过普遍参与该方案, 获得了能力建设。

6. 一自然资源使用者和管理者授权以综合的权力下放方式计划和执行可持续管理做法, 是纳米比亚防治荒漠化方案第二阶段的主要目标, 为此设立了两个试验区。已确定了社区行动的某些领域, 但后续行动所需的机构联动, 尚有待确立。建立以社区为基础的生物指标监测系统似乎在两个实验区之一发挥了重大作用, 如果这种活动能够继续进行, 或许有可能成为可持续的。资料交流一直是个问题, 致使指导委员会不能随时充分了解各推广地区开展活动的情况。总的看来, 实际成就有限。

7. 一这项目标意在解决土地退化的间接原因或根本原因, 原提法为: 确定并执行鼓励措施以改变人类活动和支持可持续的自然资源管理。1997 年支助团正确地得出结论为: 影响框架条件以便积极地影响自然资源使用者行为的战略或许是对防治荒漠化产生广泛影响的最实际最重要的干预领域。《政策因素与荒漠化》报告对理解纳米比亚环境退化重要根源之一即政策框架, 作了重要突破。作为直接的有用副产品, 人们可以看到已将其中某些见识纳入新的《抗旱政策和土地法令》。该报告还为综合规划和跨部门协作提供了有益的切入点和支助。

## 尼日尔

### 1. 在可持续发展计划或政策框架内确定的优先事项

尼日尔在公约签署前后制定的各种可持续发展国家计划和方案, 都突出了防治荒漠化政

策和战略及其后果。1984年是一个里程碑年，因为这一年在马拉迪举行了关于防治荒漠化的大讨论。自从独立以来，尼日尔作为一个萨赫勒地区国家，继续面临着在很大程度上与现行环境危机相联系的严重经济和社会发展问题。应记得，尼日尔三分之二以上的国土为沙漠所占据。鉴于这种形势，尼日尔制定并实施了若干关于经济、社会和环境发展的国家计划和战略。

由于防治荒漠化是1987—1991年经济和社会发展计划所确定的主要挑战，国家在环境方面的投资额有三分之二拨给与这种灾害及其后果作斗争。此外，1996年制定的现正在执行中的经济复苏方案，包括防治荒漠化及其后果的重要项目。

国家促进可持续发展环境计划与上述经济复苏方案同时制订，作为与执行尼日尔在里奥全球首脑会议上所作承诺，包括三项后里奥公约有关的政策、准则和战略的真正国家基准文件。这个文件已于1998年4月在一个讲习班上经所有国家行动者和合作伙伴的代表核可并通过。该文件赋予防治荒漠化斗争在尼日尔实现可持续发展进程中的绝对优先地位。防治荒漠化和自然资源管理，国家行动方案是六项促进可持续发展的国家环境计划之一，正在结束其制定过程。参与方法和伙伴关系是制定这两个文件的主要基础。

除上述全国计划和战略外，还制定了和/或正在实施其它强调防治荒漠化的部门计划和战略。这些计划和战略包括关于人口、治理贫穷，保护生物多样性、能源、基础教育、国土管理，等等。

最后，需要指出的是，在里奥结论之前，制定并实施了某些防治荒漠化的环境计划和战略。其中包括森林行动计划，马拉迪承诺，全国防治荒漠化计划，全国防治荒漠化政策和战略，国内能源战略，等等。

## 2. 实施公约所采取的组织措施

根据1996年1月9日第96—004号总理令成立的全国促进可持续发展环境理事会，负责协调执行21世纪议程，包括里约热内卢签署的联合国公约。全国促进可持续发展环境理事会设有一个执行秘书处，下设几个技术委员会，分别负责制订、监测和评价国家促进

可持续发展环境计划优先方案，包括防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案的实施情况。该理事会的成员组成三分之一代表国家机构，三分之二代表民间社会。后者由其本机构同事民主指定。

全国可持续发展环境理事会执行秘书处，作为全国协调机构，是一个没有财政自主权的公共机构，它依靠国家和合作伙伴拨给的资金开展工作。它是由公务员中的资深国家工作人员组成的多学科小组运作的。

全国协调机构和参与该进程的行动者团体和/或他们的代表之间的协商，迄今为止是通过会议、培训班和讲习班进行的。

在运作方面，执行秘书处拥有一系列技术设备和车辆(尽管数量不足)，遵循由全国可持续发展环境理事会通过的一份年度工作计划。对全国协调机构所进行工作的评价、监测和指导，也是由全国可持续发展环境理事会进行的。

在数据和信息管理方面，全国协调机构没有数据库，但设有一个网址，并已与因特网连接。与它合作的某些地方机构也可提供一些数据，不过这些数据很散乱，并且人人都可使用，因为它们不具备任何法律地位。正在进行研究以便解决此问题。

在协调和统一活动的框架内，作为国家促进可持续发展环境计划以及防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案制定进程的一部分，建议采取措施加强现有机构，包括国家机构，非政府组织，协会和私营部门。

最后，在立法和规章制度方面，为了确保民众更多参与总的的环境管理特别是防治荒漠化的斗争，并承担更大的责任正在修订现有法律条文，并起草新的条文，以适应防治荒漠化公约的要求。

### **3. 关于支助制订和实施行动方案的参与进程**

所制订的防治荒漠化战略，已由强制实施方法转向到推行部门性和“技术性”战略，以便更好地迎接挑战。

然而，必须看到，所有这些战略并不都能确保维持行动的连续性或促进公众的参与。不过，自 1990 年起民间社会新行动者的涌现，特别是非政府组织的涌现，大大有助于改变国家及其分支机构的作用。例如，经决定重新分派参与防治荒漠化斗争的每一行动者的作用，同时也出现了一些新的方法。

这些方法以基层社区有效参与设计和执行防治荒漠化的措施，并承担责任为基础，成为在实施防治荒漠化公约范畴内所采取一切行动的起始点。

正是由于推行了这一基于富有成果和活力的伙伴关系的参与战略，得以在全国开展了以防治荒漠化公约、制订并通过国家促进可持续发展环境计划以及防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案为主题的宣传运动。这些运动并非基于任何全国交流和提高认识战略。

全国可持续发展环境理事会执行秘书处及其下属的各个国家和主题委员会所采用的工作方法，最终将培养和加强国家机构、民间社会和民众的能力，以分散、权力下放、参与和负责任的方式，进行制订和通过国家促进可持续发展环境计划以及防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案的进程。

#### 4. 关于支助制订和实施国家行动方案的协商进程以及与发达国家缔约方和其他有关实体的伙伴协定

全国可持续发展环境理事会主持举行的提高认识和情况介绍会，使合作伙伴在很大程度上积极参与了这一进程。参与者确保了从物质上和财政上对设计和制订国家促进可持续发展环境计划以及防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案提供投入。全国可持续发展环境理事会秘书处通过许多会议，确保对这些合作伙伴的参与采取后续行动。

目前，尼日尔尚无任何领头的合作伙伴负责协调统一伙伴们参与实施《防治荒漠化公约》。不过，尼日尔在这一方面的一个主要合作伙伴开发计划署，事实上发挥着非正式领头机构的作用。

目前，在尼日尔从事实施《防治荒漠化公约》工作的国家或合作伙伴之间，并无任何正式的协商框架或角色和任务分配。但是，这些行动者在做出具体决定(尤其是涉及供资问

题)之前,总是彼此进行非正式协商。

5. 在国家行动方案框架内采取或计划采取的措施,尤其是改善经济气氛、保护自然资源、改善组织结构、增加对荒漠化现象的知识、监控和评价旱灾后果

根据通过 1997 和 1998 年进行的地区环境评估以及关于国家促进可持续发展环境计划、实行各种政策和战略,和防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案主题研究所得出的执行所有各种政策和战略的经验教训,并根据国家促进可持续发展环境计划的目标和《防治荒漠化公约》准则,尼日尔正在完成其防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案。在实施防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案方面,考虑到了有关项目诸如: PGRN, PGTF, PASP, 二期能源项目和下塔尔卡河谷项目。

防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案中所确定和包含的 11 个次级方案,围绕着确定干预优先领域的三个战略轴心运行,这三个战略轴心是:

- 自然资源及其开发方式;
- 与自然资源管理有关的风险和制约因素;
- 防治荒漠化/自然资源管理的支助机构。

在上述各项和基层社区所表达的需求的基础上,制订并采取了紧急试点行动。这些行动意在作为动员合作伙伴参与防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案实施进程的战略基础。

只有当加强全国防治荒漠化的能力包括地方一级的能力的行动达到一致时,所有上述设想才能取得成效。所以,国家促进可持续发展环境计划需要有一个相关方案,包含三个组成部分,即:体制支助;环境信息、教育和交流;环境后续行动和环境信息系统。

在地方能力建设方面,实施过程不断遇到无数的问题,尼日尔选定了权力下放这条措施。1996 年 2 月 6 日的第 96 — 05 号法和 1996 年 2 月 6 日关于权力下放的第 96 — 06 号法的通过,毫无疑问,为地方能力建设和发展基层伙伴关系奠定了坚实基础,是促进民众



有效参与和承担责任、并建立可行的不污染环境的生产体系的有力保证。

参与此进程的各行动者之间建立的合作伙伴制，得到了遵守。但是，关于非政府组织，还存在一些缺点，需要予以纠正。

关于防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案，其目的是通过加强现有的教育和培训/信息机构，推广地方的专有技术，进一步形成势头。

在地区和次地区一级，作为萨赫勒抗旱常委会和西非经共体的成员，作为制定次地区行动方案的联络中心，尼日尔已将《防治荒漠化公约》在国家、次地区乃至国际各级关注的问题和目标，更具体的次地区行动方案准则纳入其防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案。

另外，有必要指出的是，通过国家促进可持续发展环境计划和其它方案，尼日尔已经建立了这些联系，主要目标是，确保食品安全、能源安全、可持续经济增长和扶贫。

此外，在合作伙伴方面，也注意到出现了某些困难导致延迟资金释放。不过，总的说来，它们与尼日尔签署的关于实施《防治荒漠化公约》的双边和双边协定，均得到了遵守，正在执行之中。

#### **6. 国家预算为支持公约实施所拨资金，以及所得到和所要求的财政援助和技术合作，并标明需求和优先次序**

为便于地方行动者使用现有的资金来源，尼日尔主要通过组织措施设立了重要的机制。这些包括按法律和法令制定的一些立法和规章制度文书。除了与权力下放有关的以外，还有：1992年8月21日关于农村集市的92-037号法令，关于分散供资系统的立法以及1998年12月29日98/96号法，根据该法第15条的规定，设立了全国环境基金。

除与防治荒漠化相联系的发展措施以外，通过储蓄和贷款项目或仅贷款项目也使地方行动者使用资金更加便利。在上述措施中，有些是继续执行的，另外一些则是短期措施。

目前，地方行动者的资金来源有：国家，地方社区，非政府组织和协会，以及通过双

边和多边合作安排行事的外来合作伙伴。

通过依据 1997 年 11 月 5 日第 93/PM/CNEDD 号法令，建立的国家促进可持续发展环境计划筹资技术委员会，尼日尔正在确定防治荒漠化的新的筹资形式。不过，筹资技术委员会尚未审议完毕。有必要重新审查形势，以便确定该基金的运作方式，以及设立其管理机构。

为了完成国家促进可持续发展环境计划以及防治荒漠化和自然资源管理国家行动方案的制订过程，尼日尔在国家和国际各级调动资源。

尼日尔及其合作伙伴共调动了 12 亿多的非洲金融共同体法郎，仅尼日尔就调动了 5 亿非洲金融共同体法郎(所有项目合计)，即占承付总额的 41.86 %。这表明了尼日尔对防治荒漠化及其后果的充分重视。

在防治荒漠化斗争方面，尼日尔得益于非洲国家及南方国家在发展中国家间技术合作范围内的技术援助，也得益于北方国家和某些区域和国际专业组织的技术援助。

## 7. 审查用于衡量和评价进展的基准和指标

尽管在尼日尔的各个地区和国际性项目及机构下存在着重要的观察和后续安排以及荒漠化信息系统，但是，必须指出的是各行动者能得到的信息仍然非常有限。另外，现有的成果分析协商机构极少。每个组织机构按照自身利益来发展，从不考虑他人的存在和需要。这种状况可能应当部分地归咎于没有一个全国性的荒漠化信息系统。

紧急工作需待全国协调机构去完成，它必须竭尽全力为各行动者提供：基于 COP-2 方法和尼日尔现行经验的全国性指标，确保可靠信息流动的全国系统。

## 尼日利亚

### 背景

尼日利亚位于北纬 4°至 14°、东经 2°2'至 14°30'。该国幅员辽阔，拥有各种不同的气候

变化特征和自然地理单位，代表着各种不同的生态区，如雨林几内亚热带稀树草原、苏丹热带稀树草原和萨赫勒植被。苏丹和萨赫勒热带稀树草原原位于北纬 12°至 14°。这一半干旱区包括苏丹诺 - 萨赫勒地区，因其性质和特征而易受荒漠化过程的影响。该地带最易受人口快速增长和经济活动密集所产生的气候和人口压力之害。因此荒漠化问题急需全面关注，以确保半干旱区继续支持该地区的社会经济。

### **荒漠化程度和严重性**

尼日利亚的荒漠化程度和严重性尚未完全确定，其进展速度也无适当文件记录。但是，据估计该国目前每年因荒漠环境而损失约 351,000 公顷的大片土地，估计这种荒漠环境将以每年约 0.6 公里的速度向南推进。荒漠化影响着北方 10 个州，被视为最迫切的环境问题，约占该国因环境退化而每年损失的估计费用总额 51.10 亿美元的 73%。

### **过去防治荒漠化的全国行动**

1972/73 年萨赫勒旱灾启动了确立植树造林方案、修建灌溉大坝和成立适当的国家机构。这些机构包括河川流域开发局、森林管理、评价和协调股以及防治荒漠化全国协调委员会。

### **国家政策**

尼日利亚政府注意到荒漠化的多部门问题。在这方面，政府制订了一些政策和计划，其范围包括农业、能源等与防治荒漠化相关的一些政策包括国家环境政策和国家农业政策。

### **计划和战略**

除以上这些政策之外，有些计划和战略已到位。这些战略和行动计划包含解决荒漠化问题的内容。其中一些计划和战略包括尼日利亚全国环境行动计划和州环境行动计划。州环境行动计划是通过参与性规划和行动过程为联邦 36 个州每个州和联邦首都区制订的，谋求将社会经济和生态观点融入所有各州及州内所有利害攸关者和利益集团的政策、计划和

方案之中。对于处于荒漠化区的各州来说，州环境行动计划报告优先考虑环境问题，并将荒漠化列为最重要的问题。

其他计划包括全国森林行动计划、全国保护战略、自然资源保护行动计划、全国水资源总规划、全国生物多样性战略和行动计划、《2010 前景设想报告绿化议程》和《尼日利亚国家 21 世纪议程》。

## 法律框架

在《联合国防治荒漠化公约》生效之前，尼日利亚国内与防治荒漠化或相关问题直接或间接有关的某些国家和州法律条例一直有效。在许多情况下，这些法律所载规定针对了荒漠化的起因，诸如砍伐森林、过度开采自然资源、不当的农作技术和焚烧灌木等。这些法律包括《联邦环境保护局法令》、1991 年《第 101 号全国公园法令》、1992 年《第 86 号环境影响评估法令》、1985 年《濒危物种(防止国际动植物贸易和贩运)法令》和 1993 年《第 101 号全国水资源法令》。

在州一级，该国大多数州都制订了森林、农业和野生生物法律、灌木焚烧和保留牧场条例。这几类法律旨在防治早先列举的荒漠化的主要原因。在这些与防治荒漠化相关的法律中最重要的是森林法，其中大部分已过时需要审查。

## 组织机构

甚至在《防治荒漠化公约》出台之前，该国几项涉及荒漠化问题管理的机构安排已经到位。其中一些机构是决策机构，另一些机构则实际参与执行周密审慎的预防和减轻荒漠化威胁的政府政策和项目。联邦环境保护局于 1988 年成立，承担环境保护、生物多样性和自然资源保护的职责，包括与防治荒漠化有关的政策事务，实际上成为尼日利亚《防治荒漠化公约》的全国联络中心。其他与防治荒漠化相关机构包括如下：

- 联邦农业和自然资源部
- 联邦农业和自然资源部森林司

- 为协调和监测森林(二)方案的执行情况而设立的森林管理协调委员会。
- 为管理尼日利亚所有国家公园而设立的国家公园服务处
- 联邦水利资源和农村发展部特别负责全国管理全国水利资源，包括为了获得、贮存和分配水利资源用于灌溉、捕渔和其他农业目的而设立的国家河川流域开发局。
- 干旱区研究中心/能源研究中心

### 双边/多边机构

尼日利亚参与了与防治荒漠化直接或间接有关的一些双边和多边关系。这包括下述机构秘书处：《防治荒漠化公约》、乍得湖流域委员会、NNJC、非洲部长级环境会议、萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会、西亚经委会、美援署和国际开发部。其他组织有世界银行、非洲开发银行、开发计划署、国际自然及自然资源保护联盟、世界野生生物基金和皇家鸟类保护学会。尼日利亚政府还与一些民间社会组织相互作用，诸如尼日利亚环境研究行动小组、尼日利亚保护基金会、热带稀树草原观察组织、农民联合会、妇女协会等。

在州一级承担防治荒漠化职责的主要机构是州农业和自然资源部森林司。其他与防治荒漠化有关的机构包括承担了保护环境和生物多样性保护职责的州环境保护局。易受荒漠化影响的10个州的州环境保护局和州农业和自然资源部是防治荒漠化全国协调委员会的成员。

### 正在采取的措施

尼日利亚为防治荒漠化正执行一些干预措施。这些措施旨在扶贫、保护生物多样性、恢复退化的土地以及促进提高对荒漠化认识活动和环境教育方案。其他措施包括开发环境信息系统、进行调查研究、提高能效和可再生能源技术、加强机构和能力建设等措施。

## 已计划的方案和活动

鉴于该国荒漠化的规模和程度，政府今后的方案将侧重于通过保护易受荒漠化影响地区、恢复受影响地区及使减轻旱灾措施制度化来阻止荒漠化。还设想到 2010 年时，不污染环境的技术，诸如太阳能热水器、太阳能蒸发器、日晒干燥器、光电抽水村庄太阳发电项目和供农村保健中心使用的太阳能电冰箱都将已到位。

## 协商和参与进程

政府认识到需要所有利害攸关者参与拟订防治荒漠化行动方案，乃与相关非政府组织、社区组织、有组织的私人部门和社区领导人、学术和研究机构、分区和多边组织进行协作。总的说来，与下列组织进行了协作：西非经委会、萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会、乍得湖流域委员会、世界银行、开发计划署、联合王国(国际开发部)、美国政府、以及非政府组织，诸如国际自然及自然资源保护联盟、世界野生生物基金、皇家鸟类保护学会、尼日利亚环境研究行动小组和尼日利亚保护基金会等。

## 资金来源

联邦农业和自然资源部及联邦环境保护局是该国负责执行防治荒漠化的主要机构。这两所机构的资金来自：通过联邦财政部援助的年度赠款、生态基金办公室特别赠款以及双边和多边组织以现金或实物提供的剩余资金援助。生态基金是一项特殊基金，由联邦政府为减轻包括荒漠化在内的生态问题所拨出的年度联邦帐户中的 2%构成。

由年度预算拨款供资的主要项目包括干旱区植树造林项目和全国植树运动。

## 国际援助的方案/项目

1970 和 1980 年代，该国萨赫勒地区遭旱灾导致生物进程中中断，供水耗竭、树木生长缓慢、家畜和作物减产。政府采取行动利用洛美基金支助受旱灾影响地区的三个项目。这三个项目包括索科托环境方案、索科托环境方案和东北部干旱地区开发方案。

其他主要多边方案包括世界银行森林(二)项目和哈代贾—恩古鲁湿地保护项目。

## 审查基准和指标

尼日利亚正处于为发展项目，包括防治荒漠化方案和项目，确定基准和指标的进程之中。国家计划委员会负责监测所有项目。该委员会与联邦环境保护局协作监测环境项目。政府其他各机构也参与监测其各自的部门，作为其对国家发展工作所负职责的一部分。

## 结论

本报告载有对该国荒漠化状况、历史趋势和过去所作的全国努力以及为防治迅速蔓延的荒漠环境正在和计划采取的措施等的简要说明。报告还突出了政府无能力向防治荒漠化活动提供充足资金，并强调需要审查和简化旨在控制荒漠环境蔓延的政策和法律。报告最后特别注意到了全国行动计划的关键问题、为监测荒漠化环境制订指标和基准以及执行干预方案方面取得的进展。

## 卢旺达

### 1.1 卢旺达的环境状况

卢旺达位于非洲中部，土地面积 26338 平方公里。它北邻乌干达，东接坦桑尼亚，南连布隆迪，西临刚果民主共和国。人口约为 750 万，大部分是乡村和农业人口。卢旺达面临着人口压力、穷困和文盲等严重问题，这些问题是该国环境显著退化的基本原因，环境退化包括土壤侵蚀，日益加速的滥伐树木，土地肥力下降，由于动、植物的自然生境缩减，一些动、植物物种灭绝。

这些问题在卢旺达几乎始终存在，但最近，自 1990 年 10 月至 1994 年 7 月战争以来，已经达到了顶点，在那场战争里，1 万 5 千公顷以上的森林被毁，3 万 5 千公顷森林受损，80%的牛、90%的小型反刍动物和禽类遭到捕杀食用，更不必提那些在战争中、尤其是在 1994 年 4 月至 7 月的种族灭绝中丧生的人力资源了。

因此，在 1994 年那场种族灭绝和大屠杀之后，卢旺达将能有助于实现可持续发展的那些行动列入其优先事项，对于卢旺达来说，首先必须恢复基本的基础设施，修复在战争中

被毁坏的自然和生物遗产。

卢旺达的环境问题存在于各个敏感领域，包括：

- 在农业方面，由于土地的过度开垦和土壤侵蚀，造成土地肥力低下；
- 在林业部门，由于保护区范围逐渐缩小，对生物多样性造成负面影响；
- 其它能源的利用不足，而家用生活能源在很大程度上依赖于木材和植物残渣；
- 对沼泽地的无秩序开发和管理不当，造成沼泽地的干涸；
- 妇女参与环境保护作用不够；
- 环境问题极少纳入教学大纲。

## I.2 发展战略

在社会经济领域，卢旺达不遗余力地鼓励妇女参与自然资源的合理管理。

在防治荒漠化范围内，卢旺达努力将环境问题纳入其政策。

在保护自然资源方面，我国特别重视最脆弱的领域，制订相应的法律法规。

例如：关于保护区的法律，森林法，水利法，不动产法，关于沼泽地发展法，自然环境规划法，以及正在制定中的环境法。

## I.3 支助制订和实施国家行动方案的参与进程

卢旺达在通过《防治荒漠化公约》之前，就进行防治荒漠化的活动，并从此坚持不懈，这是由于同各地方社区、直接或间接与环境问题有关的各部、以及资助环境项目的外国结成牢固的伙伴关系所致。

在制订国家行动方案进程中，卢旺达打算尽早设立全国协调机构。



#### I.4 在国家行动方案下采取的措施

解决环境问题措施始于 1920 年，那一年设立了保护区，建立了通过防治土壤侵蚀保护土地的措施。

卢旺达继续在土壤保持和恢复生态系统方面作出持续努力。

另外，为实施《防治荒漠化公约》制订国家行动方案是国家环境保护政策的一部分：

此外，在保护自然资源方面的努力，以前常常是由国家引导的；现在，随着采用鼓励参与方法，正在出现新的趋势。

卢旺达尽管人力、物力和财力均受制约，打算从 1999 年 7 月开始制订国家行动方案。

#### I.5 衡量和评价所取得进展的基准和指标

为确保实施《防治荒漠化公约》取得进展和成功，可考虑以下若干指数：

- 公众的觉悟程度；
- 雨水的保存程度；
- 牧场负担过重的程度；
- 重新造林的面积，等等。

### 塞内加尔

1994 年 6 月 14 日，国际社会通过了《联合国防治荒漠化公约》(防治荒漠化公约)，这标志着在实现 1992 年(巴西)里约热内卢召开的联合国环境和发展会议上(环发会议)所作承诺方面的一个突破。

塞内加尔是最先签署并批准《防治荒漠化公约》的国家之一，这表明了最高当局对防治荒漠化的重视。

作为属于半干旱热带气候的萨赫勒地区国家，塞内加尔自七十年代以来，饱受连续干旱的摧残和自然资源匮乏的强大压力。

按 2.7%的人口增长率，塞内加尔的人口估计为 880 万，其中 61%的居民生活在乡村，其余则高度集中在像首都塔卡尔那样的大都市(1997 年人口密度为 3796 人，而全国平均密度只有 45 人)。

而经济增长却与人口增长不相匹配，经济增长由于作为国民经济生产基础的自然资源匮乏而严重受阻。另外，自 1978 年以来实行的结构调整政策，以及最近非州金融共同体法郎的贬值，均未能使城乡居民生活条件的不稳定性得到有效改善。

正是在这样的背景下，作为《防治荒漠化公约》受影响国家缔约方义务的一部分，塞内加尔在过去三年内致力于制订实施该公约的主要文书，即国家行动方案。

国家行动方案的拟订过程，与国家环境行动计划的制订是紧密相连的，后者对于我国来说，提供了使能在经济和社会发展进程中考虑环境问题的总体战略框架。

鉴于荒漠化问题具有横向交叉、跨部门和次地区性质，因此，也寻求与社会经济方面其它现行战略和计划（扶贫、卫生、教育和培训、农业、林业、畜牧业、能源、水电等等）建立联系。同时考虑到国家一级防治荒漠化的以往经验教训。

总的说来，塞内加尔目前拥有一个体制和法律框架，它促进了国家行动方案制订过程中的参与和权力下放方法，应能保证其正确实施的。

在这方面，可以指出体制和法律方面的若干有利因素如下：

- 地区化过程，它授予地方在社区管理自然资源和环境方面的广泛权力。这样，与防治荒漠化有关的几项活动，现由乡镇、乡村社区和地区管理；
- 通过了新的林业法(1998 年 1 月 8 日第 98 — 03 号法和 1998 年 2 月 20 日第 98 — 164 号政令)，允许由地方社区，在由国家代表批准的地方管理计划的基础上对森林资源实行权力下放的分散管理；

- 各类非政府组织行动者已组织起来, 其联合范围大致与行政管理方面权力下放的程度一致;
- 在全国领土范围内各个级别上(行政区, 省, 县), 都设有负责支持生产者的权力下放的技术管理机构;
- 成立了自然资源和环境高级理事会(依据 1993 年 8 月 4 日第 93 — 885 号令), 作为各行动者之间进行协商以及协调关于管理自然资源和环境各项部门性政策的框架。

作为全国协调机构行事的自然资源和环境高级理事会, 是一个部际组织, 设有以下三个机构;

- 部际理事会, 是一个由总理主持的决策机构;
- 常务委员会, 是一个由环境部长主持的监测机构;
- 常设秘书处, 是一个执行机构, 有一个由环境和自然保护部长任命的一位协调员主持的多学科小组。

通过负责协调实施《防治荒漠化公约》的全国联络中心, 该组织负责:

- 组织和领导关于中心主题和自然资源管理工作组;
- 开展与自然资源管理和环境保护有关的各社会经济合作伙伴之间的信息交流和协商;
- 确保国家行动方案与其它规划工作以及与次地区行动方案协调一致。

自 1998 年 1 月起, 自然资源和环境高级理事会常设秘书处设在生态后续中心, 该中心总干事被任命为常设秘书, 从而使全国协调机构能够履行职能, 尤其是成功地完成国家行动方案制订进程。

为落实公约关于在进程各个阶段发展各行动者之间有活力的伙伴关系的主要规定，特成立了一个代表各类行动者(国家机关、培训和研究机构、非政府组织、私营部门、协会、生产者、妇女、青年、媒体专业人员、地方当选官员，等等)的协商研究小组。

由于成立了这个小组，使拟订防治荒漠化国家行动方案的集体指导机制能够在整个过程中通过协商、协调和定期评价进行运作。这种安排也应能促进同样参与性的实施。

迄今为止，各项工作进展顺利，这多亏了各类行动者的承诺努力和国际伙伴的支助，特别是：开发计划署-萨赫勒办事处、美援署、荷兰、法国、德国技术合作署、美洲农业发展会，《防治荒漠化公约》秘书处和萨赫勒抗旱常委会。在塞内加尔，所有这些伙伴都派代表参加环境方面积极行动的利害攸关者的一个非正式小组，由荷兰提供秘书处服务。

这个小组旨在推动国际伙伴之间的信息交流，以确保各方所采取措施协调一致。通过参加常驻秘书处的扩大协商会议，该小组得以定期了解整个过程的进展情况，并在每当有需要的时候，发表自己的意见和提出建议。

在此过程中，由于得不到拟订国家行动方案的专门资金，国家不得不采取了各种战略自然资源和环境高级理事会设在生态后续中心，促进协商，各种形式的体制支助，以使之能顺利完成。同样，在制订阶段，某些发展伙伴最初由全国协调机构提供的资金未能及时全部调动到位。这造成了有了利害攸关者某些延迟。

较原时间表的重申承诺，以及即将通过的经妥善改造适应的国家行动方案的筹资机制，随着国家、非政府行动者和发展伙伴的参与，可望大量调动所需资金。

同样地，目前还决定了采取一些措施，以期：

- 为国际伙伴/全国协调机构/其他行动者之间的非正式协商进程重新赋予活力；
- 加强行动者和全国协调机构的能力；
- 加强体制和法律框架；

- 加强技术合作;
- 尽早建立更加一体化的防治荒漠化筹资机制, 它将吸纳各种来源(国家、地方、行动者、捐助者)的资金投入;
- 加强国家能力和行动者能力, 即关于防治荒漠化进程的观察和后续行动、信息和评价, 国家行动方案进程的后续行动/评价以及在国家行动方案和优先行动方案范围内采取的结构和业务活动的评价。

后续行动在国家行动方案这一早期实施阶段, 正在由德国技术合作署供资的实施国家行动方案支助项目下开展一些活动。

在这一框架内, 1999年2月, 举办了实施国家行动方案的方案制订讲习班, 并于1999年5月, 向6个生态地理区内所确定的地点派遣了优先行动方案起草工作团。某些伙伴已经保证参与对总的国家行动方案和具体的优先行动方案的筹资。

关于现场行动, 应提及以下各项:

- 加强重新造林潜力, 使植树造林年产量从600-700万提高到1200万; 其中大笔捐助来自非政府行动者(将近40%);
- 加强环境教育了, 使环境教育普及到13万学生, 并逐步纳入学校课程;
- 地方官员培训班, 以及在技能转让方面, 尤其是就实施地区林业计划, 与地区理事会合作。
- 加强和开展了关于防治荒漠化的信息、教育和提高认识活动。

同样, 在实施国家行动方案框架内重申了发展伙伴的合作, 这使之有可能启动某些重大项目, 诸如:

- 关于保持塞内加尔河谷生物多样性的塞内加尔-毛里塔尼亚, 所需费用1200万美元由GEF提供, 为期6年;

- 帝沃贝尔(Diourbel)农林项目，农发基金提供费用 1200 万美元，为期 5 年；
- 建立一个全国林业种子中心，由荷兰支助，自 1999 年 1 月起总费用近 10 亿非洲金融共同体法郎。

## 南非

自 1994 年民族团结政府成立以来，制订了许多新战略，其中最重要的两项战略是重建和发展方案以及增长、就业和再分配政策，前者是重建国家的社会经济框架，后者是为了按照重建和发展方案所述目标进行经济重建和结构改革。《防治荒漠化公约》与这两份文件的类似之处是显而易见的：进程民主化，使居民参与所有影响其生活的决策活动以授权他们承担塑造其生活的责任，在经济上有利环境下制订综合方案。这些将成为全国行动纲领的基础，该纲领正在制订之中，将成为执行和监测《防治荒漠化公约》的政策。

拟订这一防治荒漠化框架政策草案时将考虑到许多其他文件。

尽管这些年来正在采取许多防治土地退化的行动，但遗憾的是，关于在《联合国防治荒漠化公约》之前防治土地退化的资料能获得的并不多。然而，最近进行的研究表明，南非 25%以上的土壤已经严重退化。

就为执行该公约所采取的机构措施而言，1995 年南非设立了全国协调机构，即指导委员会。该委员会尽管不是法定机构，但发挥了重要作用，建议、指导和监督全国行动计划进程的活动。

执行《防治荒漠化公约》的《防治荒漠化公约》联络中心由环境事务部承担，由环境事务和旅游部长负责领导。非政府组织联络中心是环境监测小组，是一个总部设在开普敦代表民间社会的政策和宣传组织。

为加强组织机构所采取的其他措施包括设立一个更具代表性的参考小组和各种任务小组，以不同方式协助全国行动纲领进程。

指导委员会的资金由各部按其预算、人力和物力情况提供款项。农业部、水利和森林

部以及环境事务和旅游部有防治荒漠化的预算。环境监测小组雇佣了两名工作人员，管理费由德国技术合作署的供资支付。指导委员会所有成员的实物捐助包括工作人员的工时和办公室基础设施。

指导委员会所有成员都配备有电话、传真、电子函件和因特网联接并能使用复印机。环境事务和旅游部的网址设有荒漠化专栏。目前正计划建立《防治荒漠化公约》的专用网址。

其他关于荒漠化的资料可以从大学、半官方机构诸如人类科学研究委员会、国家植物学研究所和农业研究委员会等获得。最近科学和工业研究委员会为水利和森林部完成了水土保持审计。波切夫斯特鲁姆大学也建有土壤保持技术数据库。

撒哈拉和萨赫勒观察站已与南非联系，以在《防治荒漠化公约》框架内设立荒漠化信息系统。这一进程于 1999 年 5 月末开始。

为调整或加强组织机构所采取的措施包括审查可用于协调和统一防治土地退化行动的现有机制，并将《防治荒漠化公约》置于政府内部何处通知指导委员会。

为加强地方和国家一级现有机构所采取的措施包括土地管理方案，该方案将与《防治荒漠化公约》国家行动纲领方案建立牢固的联系。基层一级的社区项目诸如该方案，使地方一级能有效参与已确定为全国行动纲领一部分的活动。

协调和统一防治荒漠化行动的现有机制包括农业部 MinMec 论坛。部门间农业技术委员会是土地管理工作组由此履行职能的现有论坛。省级土地管理论坛与当地民众建立了联系，并获悉《防治荒漠化公约》进程及其与土地管理的联系情况。水利和森林部设立了处理水利问题的 MinMec。

通过研究现行政策和战略将使全国行动纲领与其他环境战略和规划框架一致，并将与国家、区域内和当地办法建立联系。与次地区和地区行动方案的联系也将主要通过与非洲南部发展共同体的土地和管理部门进行合作来实现，该机构通常起到讲台的作用，可供伙伴在次地区一级进行交流。

除审查与防治荒漠化有关的现有战略、计划和政策之外，还将对环境及相关领域的法律进行分析。这种分析包括宏观经济政策、横向跨部门政策以及与环境、水利、农业和土地有关的法律，以确保连贯一致而实用的法律规章制度将促进发展自然资源管理能力。

根据《防治荒漠化公约》，一系列协商进程将确保地方社区参与。然而这种协商进程尚未实现连贯一致。对活动实行权力下放导致当地居民的能力建设和授权，这是通过某些非政府组织和政府方案来实现的，诸如社区土地管理方案(环境与发展局)、土地管理(农业部)、水利工作(水利和森林部)、土地改革进程项目与环境规划相结合(土地事务部)和综合发展规划(立宪发展部)。但是，这些努力还不全面，也未普遍适用。

就伙伴关系而言，在土地退化领域里与许多利害攸关者建立宝贵的联盟。尽管这些伙伴并没有参与该进程的所有阶段，但他们愿意随时参与，并可通过电子通信和其他方式与他们联系。

国际伙伴提供了捐助资金、支援服务和技术咨询以支持全国行动纲领的最终拟订。下列国际捐助机构为全国行动纲领进程的各种行动捐款：德国技术合作署、挪威政府、环境规划署/联合国苏丹-萨赫勒办事处、国际发展研究中心、荷兰政府和澳大利亚政府。

伙伴国家与指导委员会之间的非正式协商和协调包括通过电子和其他通信手段，交换资料、互访、技术合作和在区域、区域和分区论坛上联网。

相隔不同时间由于不同原因在各级举行会议。

南非也是瓦尔迪维亚集团成员国之一，该集团由南半球七个国家(阿根廷、巴西、乌拉圭、智利、南非、新西兰和澳大利亚)组成，这些国家组织起来解决各种环境问题。南非担任该集团的荒漠化协调员。

对防治荒漠化领域所开展活动的综合和评价包括蒂姆·霍夫曼合伙公司开展的南非土地退化研究。许多技术方案正在全国行动纲领进程范围内进行，指导委员会成员也开始执行几项试验项目。所有这些经验将提供待纳入全国行动纲领的数据和知识。全国行动纲领进程的权力下放和将《防治荒漠化公约》原则列入，将从南非九省之一的北开普省的试验



项目开始。

全国行动纲领进程尚未结束。所提及的审计(南非土地退化)已经终定, 对其他政策的分析即将开始。防治土地退化的实际措施正在进行, 全国行动纲领将努力把所有行动汇集在一份文件中。

-----