



联合国



## 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

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

CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

缔约方会议  
第三届会议  
1999年11月15至26日，累西腓  
临时议程项目 8(a)

### 公约的执行情况

审查受影响的非洲国家缔约方的执行情况报告，  
包括关于参与性进程和关于在拟订和执行  
国家行动纲领中取得的经验和成果的报告

#### 增编

根据非洲缔约国提交的国家报告的情况编写的摘要汇编\*

#### 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. 缔约方会议根据其第 11/COP.1 和 5/COP.2 号决定, 请秘书处根据国家报告所载的资料编写报告, 由缔约方会议第三届会议审议。只要求非洲缔约国向 COP.3 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缔约国提交的国家报告摘要。所涉国家是: 苏丹、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、多哥、突尼斯、乌干达、赞比亚和津巴布韦。秘书处还将在该公约网址 ( [www.unccd.de](http://www.unccd.de) ) 上公布国家报告摘要汇编, 以便广泛宣传。

## 目 录

	<u>页 次</u>
苏丹.....	4
斯威士兰.....	12
坦桑尼亚.....	17
多哥.....	23
突尼斯.....	28
乌干达.....	35
赞比亚.....	42
津巴布韦.....	49

## 苏丹

### 1. 战略和政策

苏丹在防治荒漠化领域里拥有丰富的经验。苏丹防治荒漠化的工作可追溯到本世纪四十年代中期。下面介绍该公约出台之前和之后采取的行动。

#### 该公约出台之前:

在殖民地时代的 1944 年设立土壤保持委员会。委员会的一项主要作用是注意农村地区供水点的合理分布。

1976 年制订了防治沙漠侵蚀方案。

1985 年政府颁布防治荒漠化国家行动纲领。

1992 年政府颁布了十年（1992 年至 2002 年）综合战略。该战略侧重于可持续发展和保护自然资源。

#### 批准《防治荒漠化公约》之后:

#### 在此期间取得的成就如下:

1996 年编写了国家环境计划。政府与一些非政府组织共同颁布的该文件将荒漠化视为国内的主要环境问题。

1996 年政府在喀土穆大学下设一个中心，研究荒漠化和荒漠中耕种的问题。

1998 年国家行动纲领的程序已经执行。目前，在利害攸关者的帮助下，协调中心的工作是拟订方案的细节。

## 2. 执行《防治荒漠化公约》的机构和法律措施

### 2.1 机构措施

在执行《防治荒漠化公约》的准备阶段，国家干旱和荒漠化局得到了欧洲共同体的技术支助，能力得到加强。这种支助专用于培训、购买两部车和地理信息系统装置。

国家干旱和荒漠化局建立了从受影响地区收集到的资料的数据库。这些数据涉及植被、土壤、地表水和地下水、降雨量分布和人口分布。

使用已得到的资料并运用地理信息系统，对受影响地区的荒漠化状态进行了分类。

使用的指标是：地貌学和土壤、降雨量分布、水资源、土地利用和人口分布。下表说明了荒漠化的程度，表(1)描述了荒漠化区域和荒漠化程度：

表（1）：荒漠化程度 “使用地理信息系统”

荒漠化程度		面积 平方公里	占全国总面积的 %
1	荒漠	593 366	23.8
2	非常严重	109 599	4.4
3	严重	72 674	2.4
4	中等	82 822	3.3
5	轻微	96 038	3.9
6	非常轻	305 243	12.2
总计		1 259 743	50

资料来源：国家干旱和荒漠化局档案（1997年）。

批准该公约之后，苏丹颁布了一项部长决定，授权和承认国家干旱和荒漠化局为执行《防治荒漠化公约》的唯一协调中心和协调机构。随后为该局设立了指导委员会，由农业部副部长担任主席。该局的协调员担任指导委员会报告员。

该委员会的成员来自农业和林业部、开发计划署、社会规划部、国际合作和投资部、外交部及环境和自然资源高级理事会。现在正采取法律措施，向已经存在的防治荒漠化协调理事会授权。还为该局设立了技术委员会。其成员来自环境和自然资源高级理事会、非政府组织、开发计划署及荒漠化和荒漠中耕种研究中心。向该技术委员会委派了协调员。他的主要职责是与各州联系，以便根据时间表安排的具体时间举办州级讲习班和专题讲习班及全国论坛。

在联合国支持非洲国家自愿行动方案内，开发计划署派遣一国志愿人员援助该局履行职责。

在执行联合国防治荒漠化、气候变化和生物多样性公约过程中，各方保持了密切联系和协调。这一点体现在向国家干旱和荒漠化局技术委员会委派了气候变化全国协调员、总顾问和信息顾问以便加强战略规划。国家干旱和荒漠化局以同样方式派代表参加气候变化技术委员会。在州一级，吉齐拉、北方和森纳尔三个州首先采取行动并成立了各自的协调理事会。

在自愿工作方面，值得一提的是，1994年参与防治荒漠化工作的和《防治荒漠化公约》缔约方会议认可的所有非政府组织都在非政府组织防治荒漠化国际网（荒漠化国际网）的名下团结起来。荒漠化国际网吸收所有相关的非政府组织和社区组织为成员。该网目前拥有12个成员组织。荒漠化国际网与国家干旱和荒漠化局以及地区、区域和世界组织建立了牢固的联系。它是防治荒漠化的世界非政府组织网络在苏丹的协调中心。它在激励社会、认识和参与防治荒漠化方面提出了严肃的倡议。它的工作目前正由临时指导委员会监督。其办事处临时设在一个成员组织的办公场所内。

荒漠化国际网的工作由苏丹自愿行动理事会管理，由人道主义援助机构监督。该组织于1997年成立了妇女与荒漠化小组。该小组除与世界妇女团体建立联系之外，还与社会规划部妇女活动协调委员会建立了机构间的联系。

## 2.2 法律地位

目前国家干旱和荒漠化局在机构上由土地利用和防治荒漠化厅领导，该厅则属于联邦农业部管辖。目前有一种趋势想将它升级为全国理事会，并在受影响的州设立附属分支机构。最近全国论坛提出两项建议，内容如下：

- 建立一个对总统负责的组织，授权负责包括荒漠化在内的与环境有关的一切工作。
- 建立一个直接对联邦农业和林业部长负责的组织，负责防治荒漠化的工作。

两种选择仍在深入审议之中。

自殖民地时代以来，现有的涉及自然资源利用和保护的立法依然适用。它们定期得到审查和加强。除其他之外，这些立法包括 1986 年《野生生物和国家公园法》和 1989 年《森林政策和法律》。

现在正在采取措施通过保护放牧资源的法律。

## 3. 参与和认识概念

除媒介的宣传和非政府组织出版的一些书刊外，政府提高民众认识的战略集中在以下方面：

- 着重在正规教育中列入环境教育。目前正在努力修改初等和中等教育的课程以便列入环境教育的内容。众所周知，教育是持续的，其影响更有效。目前环境知识是中学证书考试中的选修科目。通过可持续发展支助项目，环境知识已列入加达里夫、瓦迪尼罗、艾赫范德大学工程学、经济学、教育学和农科学的课程中。
- 提高公众认识的运动对有关居民产生了直接影响。这些运动提出了防治荒漠化方案的一项承诺。该领域的工作需要得到交通设施、设备方面的支助，以便目标群体能得到教育。

国家行动纲领的制订程序采取的步骤如下:

第一步:

在州一级举办讲习班。在各个受影响的州中, 30 人参加讲习班, 20 名参与者代表农村社区, 其余的人来自政府、非政府组织和联合国项目。各州参与者提交撰写的三份论文并展开讨论。这三份论文涉及以下有关领域:

- 各州以前防治荒漠化的经验;
- 方案的优先次序;
- 主要利害攸关者的角色分工。

上述研讨得出如下结果:

- 就方案的优先次序取得共识;
- 利害攸关者之间的伙伴关系原则得到加强。

第二步:

在喀土穆举办了这一级的专题讲习班, 讨论一些涉及规划和决策的问题。参与者人数从 50 人到 80 人不等。参与者来自不同背景, 如管理和决策部门、研究所、大学、非政府组织和畜牧者工会。这些论文由农业和林业部、社会规划部、环境和旅游部和喀土穆及苏丹大学科学技术学院、农业研究公司的专家和一些独立专家撰写。共提交了九份论文, 涉及以下主题:

- 筹资机制;
- 国家非政府组织在防治荒漠化中的作用;
- 政府组织构架及其与非政府组织和社区组织工作的一致性;



- 评估和审查干旱和荒漠化研究所的作用;
- 防治荒漠化领域对采纳研究结论的限制;
- 对防治荒漠化引入参与和伙伴关系办法;
- 教育和交流及其在防治荒漠化中的作用;
- 可持续发展的战略规划; 及
- 监测和评估。

这些讲习班集中研究了以下几个问题:

- 设立国家防治荒漠化基金;
- 使用科学办法防治干旱和荒漠化; 及
- 加强所有利害关系者之间的信任和协调。

第三步:

在联邦农业和林业部长阁下主持下, 在喀土穆举办了全国论坛。共有 126 人参加该论坛: 74 名参与者代表受影响各州, 其他 52 名参与者代表联邦一级各机构。会上介绍了五篇论文, 这些论文侧重于:

- 筹资机制;
- 能力建设和人的发展;
- 传统知识;
- 方案优先次序和协调;
- 监测和评估。

显而易见，全国论坛是编制国家行动纲领的规划程序的终点。这一程序被视为唯一能反映在执行《防治荒漠化公约》方面已做了哪些工作。

#### 4. 协商与国际社会的支助

在防治荒漠化方面，苏丹与国际社会长期进行合作。这种合作一直在继续并将继续下去。合作使国家干旱和荒漠化局能够举办该州的讲习班和全国论坛以拟订国家行动纲领。

该局除收到地方政府缴款以支付管理费用和人员工资之外，于 1997 年收到了开发计划署的支助，以编写有助于编制国家行动纲领的国家计划。1997 年晚些时候，该局又收到联合国防治荒漠化和干旱办事处（防治荒旱处）的额外支助，以执行国家行动纲领的程序。

表（2）说明支出项目

资金来源	金额	支出项目	说明
开发计划署	60 000 美元	编制国家行动纲领的项目文件	
防治荒旱处	160 000 美元	州讲习班、专题讲习班和全国论坛	30000 美元用于非政府组织能力建设，10000 美元用于支助研究所

资料来源：国家干旱和荒漠化局档案（1998 年）。

#### 5. 为激发执行防治荒漠化方案采取的措施

没有精确研究和调查以前的措施。各州研究了数量有限的防治荒漠化的试验，但没有分析导致荒漠化的所有因素。正在进行的项目尚未得到评估。这应归咎于缺乏资金。

从执行公约的角度看，各研究所除参与一些咨询工作之外，现阶段尚未参与该程序。此外，当地居民除参与公共林地的实验外，没有参加自然资源管理。

苏丹用本国资源建立了荒漠化和荒漠中耕种研究的学术中心。该中心隶属喀土穆大学。

目前各州政府提出了一年期实验项目提案。预期将由地方社区、各州政府和国际捐助方共同提供资金。

## 6. 政府的财政支助

苏丹政府继续监督、支助并致力于执行《防治荒漠化公约》。参加全国论坛的政治和行政领导人做出承诺，支持防治荒漠化国家方案。仍有一些植树造林、改良和开发牧场项目缺乏资金，需要政府伸出援助之手。

在州一级，州政府为州级讲习班和全国论坛的费用捐款，支付了参与者、促进者和参加讨论者的旅费和食宿费。

至于对执行国家行动纲领的支助，尚有待于设立筹资机制“国家荒漠化基金”。建立该机制的准则将通过政府与开发计划署和防治荒旱处协商制订。但设想的一些财政支助优先次序如下：

- 在自然资源各个领域里进行培训；
- 在所有受影响的州中提供交通和通信手段；
- 对科学和研究机构提供支助；
- 对国家非政府组织提供支助。

## 7. 基准和指数

根据讨论会和讲习班所有的活动、协商和建议，人们就各州优先项目的性质达到共识。与救灾和人道主义机构联系的预警系统的存在，有助于监测环境的异常情况。

目前缺乏监测环境变化所有方面的方法。每年获得的唯一资料涉及气候学、林学、牧地和牧场以及野生生物。能否评估预期变化取决于每年的调查，但这种调查一般不按时且不具备可持续能力。使用地理信息系统，才可利用现有的资料。

在应用防治荒漠化和持久发展的研究成果方面，开发了土壤改良和抗旱作物培育的一揽子技术措施。现在正介绍替代能源方面类似的一揽子措施。但其中的大多数研究成果都需要提供必要支助才能继续研究下去。

防治荒漠化和对付干旱的本土知识提供了补充的预警方法。但主要制约因素是无法及时获得资料和缺乏交流手段。

各州的荒漠化程度已通过地理信息系统加予确定。但实地检查以核实和更新资料仍是基础工作。

有关各州从执行的防治荒漠化项目中获得的经验，还有人建议，利害攸关者，即农村居民，应参与监测和评估过程。

## 斯威士兰

斯威士兰王国深受土地退化和干旱影响。政府及其伙伴在意识到这一问题后通过并执行了一些政策、战略和方案，但其中的大多数不能充分解决问题。早期的战略和方案包括建立中央农村发展委员会，以监督和协调农村地区保护措施的执行，育肥大牧场方案的执行以减轻农村地区过度放牧以及农村发展区域方案的执行。农村发展区域方案旨在通过提供更好的基础设施并促进农场商业化，以提高农村地区的生活水平。大多数方案由于不能解决问题的根源，因而没有成功。这些方案还缺乏受影响地区居民的参与。其他方案，特别是农村发展区域方案，由于需要政府花很多钱而不能维持下去。正是因为土地退化和干旱问题继续存在，以及早期的干预和努力均告失败，政府才分别于 1996 和 1997 年决定签署和批准《防治荒漠化公约》。

### 1. 政策和战略

为实现经济发展和资源的可持续利用，政策和战略一直在制订之中。这些政策和战略将土地资源作为发展的基础，因此土地可持续利用和保护仍处于最优先考虑之列。有一些战略包含范围非常广，如国家发展战略规划了经济和社会发展 25 年远景；斯威士兰环境行动计划属于环境管理的整体国家战略并得到《环境管理法案》和《国家环境政策》的支持；

《经济和社会改革议程》是负责密切监督政府优先考虑的国家方案执行情况的方案。

部门提出的涉及荒漠化和/或减轻干旱问题的倡议和战略，包括已经通过并在执行中和尚处于计划或拟订阶段的倡议和战略。政府已通过的倡议和战略是：可持续生存方案、减轻贫困方案、全国预警单位、水资源保护方案、气候变化项目和家畜开发政策。处于拟订阶段的倡议和战略包括国家灾害管理政策、人口政策、土地政策、环境影响评估条例和程序以及生物多样性行动纲领和战略。

非政府组织早就参与支助土地管理和社区发展的社区项目。它们与政府部门合作执行上述方案或补充政府为可持续土地管理和保护的努力的平行方案。非政府组织的作用总能得到政府的承认和欢迎，并被视作发展的伙伴。

## 2. 机构协调

至于机构协调和管理，由斯威士兰环境管理局全面负责协调涉及环境的政策、方案和活动。该管理局设立了全国指导委员会，以监督和协调《防治荒漠化公约》的执行及其他有关活动。这是由政府部门和包括私人部门在内的公民社会组织的代表组成的多学科机构。各机构或组织能否成为指导委员会的委员取决于该机构或组织与防治土地退化和/或减轻干旱是否有关。要求各组织提名参加该委员会的代表。指导委员会根据环境管理局批准的职权范围工作。该委员会每年拟订一份行动计划，每月开会以指导执行机构的行动内容及方式。该委员会还监测进展情况并监督工作计划的总体执行情况。指导委员会下设秘书处，秘书处也是该公约的协调单位，其办公场所设在农业和合作社部。秘书处所在的土地使用规划处负责协调执行并确保委员会的决定或建议由负责的组织去执行。

委员会的活动还得到为促进该公约的执行而设立的其他机构的支持。这些机构包括：非政府组织《防治荒漠化公约》协调中心、各非政府组织联合设立的执行该公约的特别工作组、环境管理局方案协调员和负责协调区域一级所有环境活动的区域环境委员会。

荒漠化问题全国指导委员会的工作和方案由环境管理局监督、监测和评估。环境管理局方案协调员协助环境管理局协调和评估环境管理局下属不同委员会的方案，包括荒漠化

问题全国指导委员会的方案。此外，要求不同委员会每季度向环境管理局提交报告以便评估。还有一个协调委员会由环境管理局下属各委员会的主席组成，他们开会并确保不同的活动得到协调，不同委员会的工作相互促进。

### 3. 指导委员会开展的活动

荒漠化问题全国指导委员会自成立以来，能够开展一些活动，其中包括：

- 该国已开始把实际采用的本土知识体系编写成书，此项工作还在继续；
- 审查防治土地退化方面过去的经验和活动、政策和战略。此项工作是在国家行动纲领拟订过程中完成的；
- 编写《防治荒漠化公约》涉及该国的资料，并在提高公民认识的运动中使用；
- 就《防治荒漠化公约》和国家行动纲领程序提高公民认识并进行教育。

### 4. 国家行动纲领进程

国家行动纲领进程从提高公民认识开始，其方法是举办全国讲习班、区域讲习班、讨论会和会议。该进程也利用媒介，主要是国家广播电台，其覆盖面广且更便宜。提高认识活动还集中在地方一级，在此一级组织会议和讲习班。防治荒漠化世界日的庆祝活动一直以地方社区提高认识和能力建设为中心内容。除面对大众的宣传之外，还针对特殊群体，如捐助者群体、学术机构、私营部门和妇女与青年，实施提高认识的特别方案。另一项正在执行的方案的目标，是加强地方社区参与国家行动纲领进程，包括参加决策。这是通过对其提出的方案给予推动性支助、执行项目和举办培训讲习班来完成的。该方案在实地一级得到政府和非政府组织官员的支持。

当大多数参与组织从提高认识方案中受益时，时机便成熟了。人们随后决定，应开始国家行动纲领协商进程。社区通过系列讲习班得到有关该进程的培训。要求各社区为国家行动纲领献计献策。随后是区域讲习班，最后是1997年9月10日至12日举行的第一届《防治荒漠化公约》全国论坛。该论坛确定了应由国家行动纲领明确阐述的方案领域的优先次

序。

国家行动纲领由 14 个方案领域组成，其中九项是正在进行的方案。四个新方案领域是：

- 解决酋长管辖地区的争议；
- 提高认识和能力建设；
- 促进地方社区积极参与；
- 研究和技术开发。

不同方案，特别是新方案，将通过编写各方案领域的详细项目文件来执行，还要求政府、私营部门和外部伙伴提供资金。为此已经拟订了一些提案，并为其执行寻求资金来源。

国家行动纲领文件已由指导委员会在国家和国际顾问帮助下明确阐述。该文件目前已送内阁批准，如获通过将成为国家政策文件。希望这一进程将在 1999 年上半年前完成。

## 5. 国家行动纲领进程的筹资问题

为了国家行动纲领的可持续筹资和地方一级行动者获得资金，目前正在设立国家环境基金。文件草案已送总检察长。检察院正起草法案以提交议会。政府已经承诺总额为 100 万美元的款项，一经议会通过便作为该基金的启动资金。就基金设立问题举行了捐助方会议。

该国筹措资金的所有努力由经济计划和发展部负责。该部了解国内所有潜在捐助方及其感兴趣的领域。政府正式通过国家行动纲领之后，资金筹措的综合机制将到位。

外部伙伴对国家行动纲领进程的捐款分为两类。有一些伙伴向国家行动纲领直接捐款，而其他伙伴对国家行动纲领某些内容的执行捐款，不一定需要提及国家行动纲领或《防治荒漠化公约》。

向国家行动纲领进程直接捐款的伙伴是：《防治荒漠化公约》秘书处、丹麦政府、开

发计划署/防治荒旱处和澳大利亚国际开发援助局。

间接资助项目的伙伴包括：欧洲联盟、日本国际援助机构、中国台湾省、DANCED、农发基金、非洲开发银行、国际开发部。

其他特别捐款包括《防治荒漠化公约》秘书处协调中心为出席防治荒漠化公约谈判委员会会议、缔约方会议和区域协商会议提供的资助。南部非洲发展共同体——环境和土地管理协调股资助国家参与者参加地区讲习班和会议。

除资金捐助之外，外部伙伴还向国家行动纲领进程提供技术支持。在此进程中外部伙伴向指导委员会提供了一些顾问。此外，国际组织还承担了对该国的任务，它们对该进程做出了重大贡献。

## 6. 资金需求

尽管认识和教育进程具有持续性，但现在到了执行一些基层的活动的時候了。目前迫切需要一笔 20 万美元的款项，以继续执行支助地方社区项目的方案。在指导委员会根据支持国家行动纲领进程的谅解备忘录对项目提供资金资助之后，有关方面向该委员会提出许多要求。

还迫切需要备足国家环境基金的资本金，该基金有希望在 1999 年底之前到位。估计基本上需要 400 万美元，才算备足该基金的资本金。这笔款项将用于投资，其利息收入用于国家行动纲领方案的执行。

其他资源将用于执行有关能力建设和提高认识的项目提案、研究和技术开发以及对受旱灾影响的社区的替代生计项目的支助。

## 7. 基准和指标

该国已拟订观察和监测该国环境或环境方案影响的机制，但正等待通过。这包括环境状态报告和后中央统计局提供资料的使用情况，中央统计局负责统计在一段时间里的变化。



为了监测国家行动纲领方案的进展和效果，使用了南部非洲发展共同体成员国通过的基准和指标。

## 坦桑尼亚

自 1920 年代后期，坦桑尼亚的土地退化开始引起注意。在该国的某些地区，土地退化使土地的经济效率严重下降，发展到了产生荒漠环境的地步。这种令人惊恐的局面要求各界发起各种防治的倡议。具有讽刺意义的是，尽管提出了这种倡议，但土地退化却永远在升级。坦桑尼亚认识到这些情况带来的危险后，决心与国际社会联合，并分别于 1994 年和 1997 年签署和批准了《防治荒漠化公约》。

### 以前的倡议

消除土地退化影响的工作可追溯到独立前执行的方案 and 战略。即使在独立后仍继续提出各种倡议。

独立之前的倡议包括：

- 1929 年设立水土流失委员会，实施防治水土流失方案；
- 苏库马兰德重新定居计划（1944 - 1958 年）；
- 穆卢和马萨伊兰德放弃放牧和重新定居计划（1945 - 1960 年）。

独立后的战略包括：

- （ a ）在多多马和辛吉达区执行的土壤保持方案；
- （ b ）植树造林运动和农村植树造林方案；
- （ c ）干旱区植树造林项目；
- （ d ）在农业和合作社部设立土壤服务局；

( e ) 作物监测和预警系统;

( f ) 农村发电方案; 及

( g ) 乌贾马村庄方案。

大多数方案均告失败, 原因包括缺乏基金、在规划和执行时缺乏地方社区的参与、没有利用和重视本土技术和知识。这些方案也由各部门执行, 但极少协调, 对问题缺乏综合处理的办法。

目前有一些规划和正在执行的国家方案和部门倡议, 将有助于防治土地退化和减轻干旱。其中大多数战略和方案是在坦桑尼亚决定参加全球防治土地退化的努力后制订的。这些方案和战略包括: 全国环境行动计划、全国气候变化行动纲领(正在拟订)和生物多样性战略和行动计划(正在拟订)。除这些方案之外, 一些政策已经到位或正在拟订, 以支持环境恢复方案的执行。这包括有关环境、水资源、能源、采矿、土地、林业、工业、交通、野生生物、旅游和农业的政策。

### 机构协调

全国协调机构设在副总统办公室。副总统办公室是代表整个政府的环境政策和活动的官方机构。该办公室于1997年5月设立了一些机构以促进该公约的执行。这些机构是:

- 全国指导委员会, 由政府有关部门的司长和专员组成。开发计划署和坦环组织(各环境问题非政府组织的总会)也派代表参加本委员会。该委员会对执行《防治荒漠化公约》提供政策指导;
- 全国技术委员会。这是一个多部门和多学科委员会, 吸收政府不同部门、公共机构、非政府组织和私营部门的成员参与。本委员会提供有关国家行动纲领进程的技术指导;
- 国家行动纲领全国秘书处。本秘书处由六名成员组成, 负责提供技术投入和积极促进国家行动纲领进程;

- 国家协调中心。该中心设在副总统办公室环境处。任命了全国协调员，由其承担协调和领导国家行动纲领秘书处和技术委员会的责任。

各非政府组织在国家行动纲领进程中所做的努力由非政府组织协调中心协调，各非政府组织在其《防治荒漠化公约》会议上选出协调中心。一个非政府组织防治荒漠化协调委员会也已设立，以促进该公约的执行并与积极参与公约活动的地区、区域和国际非政府组织形成网络。

全国协调机构成员由各机构根据受教育水平、专门知识和在社会经济和自然资源管理领域里的经验提名。这些机构是被环境部确定为防治土地退化的重要伙伴。该协调机构的34名成员中有23名成员（68%）是政府官员，11名（32%）来自非政府组织、私营部门和公共机构。妇女成员占10%。

技术委员会和全国秘书处推动该公约的执行。技术委员会每2至3个月举行一次会议，确定应从哪方面采取行动。全国秘书处更经常举行会议，支持国家协调中心执行技术委员会作出的决定。国家协调中心负责对执行机构的日常监督。各委员会都有自己的职权范围，这是为委员会业务拟订年度计划和时间表的依据。全国协调机构没有自己的预算，但能够使用向环境司划拨的资金。开发计划署/防治荒旱处向国家行动纲领的进程提供资金，各种活动的举行由此资金资助。各委员会的工作和活动由全国指导委员会监督和指导，后者基本上是政策指导机构。

### 全国协调机构开展的活动

自全国技术委员会和国家行动纲领全国秘书处成立之日起，在其指导和领导下，该国根据国家行动纲领进程开展了一些活动。这些活动包括：

- 在地方一级开展提高认识运动并与非政府组织和社区协商；
- 审查过去的经验和正在进行的项目及方案；
- 审查现行的法律和政策；

- 审查为协调和统一国家和地方一级的防治荒漠化行动制订的机制;
- 在社区一级执行推动性支助方案;
- 将《防治荒漠化公约》文件译为本国语言;
- 设立全国环境基金荒漠化分基金。

### 国家行动纲领进程

为开始执行国家行动纲领进程，组织了两期讲习班。第一期讲习班由技术委员会成员参与，第二期讲习班为技术委员会和设立全国环境基金荒漠化分基金特别工作组的成员举办。在两期讲习班中，参与者成立了四个地方专家小组。小组的主要任务，是对易受荒漠化影响的区域进行实地访问，目的是使社区和利害攸关者获得信息，使他们知道在执行《防治荒漠化公约》中的机会和作用，最后讨论并收集促进国家行动纲领进程的相关数据。

小组访问了坦桑尼亚大陆地区 20 个区中的 13 个区，即姆万扎、希尼安加、马拉、陈鲁沙、乞力马扎罗、塔波拉、辛吉达、多多马、姆贝亚、伊林加、莫罗戈罗、姆特瓦拉和林迪。他们到了这些区 69 个县中的 18 个县。

为了拟订坦桑尼亚防治荒漠化国家行动纲领，还组织了区域协商讲习班。分别在姆万扎、多多马和伊林加为大湖区、中心区和南方区举办讲习班。出席这些讲习班的参与者包括地方政府代表、在县和区一级负责土地利用相关部门的职能经理。非政府组织和社区组织参加了本组织的全国论坛，由此建立了非政府组织《防治荒漠化公约》协调委员会。

用来向利害攸关者传达信息的机制包括:

- 会议、讨论会和讲习班;
- 向相关目标群体散发会议报告和会议记录;
- 使用电话、传真和电子函件;

- 利用现有信息中心来协调各种机构和组织的活动;
- 散发译为本地(本国)语言的《防治荒漠化公约》资料;

全国协调机构目前正在研究能否设立本组织的信息中心,使之与现有中心联网。

也鼓励国际伙伴参与国家行动纲领进程。向该国派驻代表的所有国际伙伴都应邀出席为《防治荒漠化公约》组织的各种全国论坛,包括设立全国环境基金论坛、第一届国家行动纲领全国论坛及非政府组织和社区组织论坛。

应邀参加的大多数伙伴能够出席论坛并由其技术官员做代表。一些大使和代表团团长参加开幕和/或闭幕会议。

联合国开发计划署(开发计划署)是全国指导委员会和全国秘书处的成员。

开发计划署参加这些委员会为各全国委员会与捐助者和国际伙伴提供了联系。开发计划署应邀在捐助者月会上不断向捐助者介绍国家行动纲领进程的进展。政府利用这些会议,向捐助者介绍取得的进展并报告该进程的财政需要。

该国还通过双边方式联系了几位伙伴,请求他们参与国家行动纲领进程,特别是筹备论坛后的活动。所联系的一些伙伴表示有兴趣支持国家行动纲领的执行,但尚未看到他们做出承诺。取得联系的伙伴包括:农发基金、丹麦国际开发署、瑞典国际开发署、开发计划署、美援署、挪威发展合作机构等。

在编写国家行动纲领文件过程中,国家和国际顾问应邀参加审查过去和现在进行的方案的经验。他们的报告和建议与协商过程产生的报告一并用于编写国家行动纲领的文件。现在进行的一些项目已列入国家行动纲领,因为人们认为这些项目有效且符合该公约的精神。

国家行动纲领进程提出了防治荒漠化和减轻干旱的新方案。这些新方案是:

- 理顺授权地方社区保护和管理其自有资源的跨部门政策;

- 对所有利害关系者执行教育、提高认识和能力建设方案;
- 获得和传播技术, 包括本土知识;
- 遏止人口增长的方案;
- 为《防治荒漠化公约》方案的执行纠正性别歧视;
- 环境信息系统。

必须注意到, 国家行动纲领处于编制阶段, 尚未得到政府的正式通过。第一届国家行动纲领全国论坛将于 1999 年 7 月举行。

#### 对国家行动纲领进程的财务和技术支助

坦桑尼亚政府对向国家行动纲领进程及《防治荒漠化公约》其他相关活动做出了贡献, 表现在向该进程提供人力、提供办公用地、设备和公用设施, 并对国外为《防治荒漠化公约》活动提供的所有物资和设备提供运输和免税。

1997 年坦桑尼亚政府通过开发计划署/防治荒旱处收到丹麦政府提供的 35 万美元的经费支助, 以启动国家行动纲领进程。丹麦还向坦桑尼亚政府提供了 3 万美元的补充款项, 以促进设立全国环境基金荒漠化分基金。1998 年 5 月举办了有关该基金的论坛。开发计划署/防治荒旱处提供了 20 万美元的款项, 以在坦桑尼亚干旱地区执行“农民在水土保持中的革新”的试验项目。澳大利亚政府通过开发计划署/防治荒旱处提供了 1 万美元, 以对地方一级倡议提供促进性支助。其他支助来自《防治荒漠化公约》秘书处和南部非洲发展共同体——环境和土地管理协调股, 这笔钱用于资助参加国际会议和讲习班的人员。

在技术合作方面, 坦桑尼亚受益于开发计划署/防治荒旱处、南部非洲发展共同体——环境和土地管理协调股、《防治荒漠化公约》秘书处和澳大利亚政府提供的专家和投入。

一项特别支助项目是提供联合国国家志愿人员, 以支持国家协调中心和协调机构的努力和倡议。

## 财政和技术合作要求

该国拟订并向一些捐助者提交了一个项目提案，以求支持国家行动纲领的活动。目前迫切需要 23 万美元的款项以维持该进程。

已确定需要 3000 万美元才可以实施全国环境基金荒漠化分基金。

关于技术合作，不久将需要以国际顾问形式提供的支助，以便开始执行国家行动纲领的一些优先方案。

此外，联合国志愿人员方案非常有益，这些方案最好能够继续下去，并在可能的情况下提供几名专家，以加强对非专职协调中心的人力支助。

## 多哥

多哥土地面积为 56,785 平方公里。该国的气候分为两个地带：南部的亚赤道气候和北部的苏丹气候。农业是主要经济活动。1996 年农业占国内总产值 36%，近 75% 青壮年人从事农业生产。

有关自然资源，多哥由于动植物种类多、生态系统好、耕地面积大（占全国 64%）和地表水丰富，具有巨大潜力。

然而，该国由于贫困、愚昧和经济状况不佳，对自然资源形成了日益严重的压力，导致了自然资源管理不合理。其结果包括土壤养份耗尽、收成下降、正常降水和水循环被打乱及干旱期延长。

在这种背景下，多哥于 1994 年 10 月签署并于 1995 年 10 月批准了《防治荒漠化公约》。

本报告介绍了执行该公约所取得的进展，其执行活动是在全国环境行动计划框架内完成的。

## 一. 可持续发展计划和/或政策中阐述的防治荒漠化战略和优先次序

该国独立后通过的发展政策和战略，旨在通过加强农业支撑结构和保护森林资源从而提高农业产量满足食物需要。但在提高农业产量时，未对自然资源采取系统的相应的保护和恢复措施。继续采用传统的耕作方法，导致过度利用土地和森林，使全国遭受了严重的环境退化和荒漠化危险。

自 1980 年代初起，农业、渔业、林业、家畜饲养业、水和能源部门各自制订了战略，通过吸收当地居民参与，推广有利于环境的技术并使他们提高认识、责任和能力。

1998 年 12 月 23 日，政府通过了全国环境政策，解决与防治荒漠化有关的主要问题。该政策是围绕以下几方面制订的：（一）在国家发展计划中列入环境问题；（二）消除或减轻公共和私营部门发展所产生的不利的环境影响；及（三）改善人民的生活条件和生活质量。

这些部门的目标主要依赖交叉性战略，旨在：（一）利用和加强该国的法律、机构和人的能力于合理的环境管理；（二）深化环境方面的宣传、教育、交流和培训活动；及（三）消除贫困并控制人口增长。

该政策规定国家应加强参与：（一）改进环境管理的法律体制和规章制度；（二）促进老百姓能够分享并承担环境管理责任的伙伴关系框架；（三）协调各参与者的行动；及（四）通过鼓励分散合作，支持私营参与者、非政府组织和地方社区。

各部门的战略现已考虑到环境政策的总方向和战略。这些战略主要涉及：（一）通过促进有利于环境的参与性管理伙伴关系框架，加强国家环境管理能力；（二）通过获得知识和培养积极的环境态度，促进全国的环境意识；（三）促进环境研究和掌握技术；（四）在发展规划和管理以及实现可持续利用自然资源的努力中加入环境保护的内容；（五）增强对旨在保护和保持环境的所有活动的协调；（六）对环境管理实行分权，使基层社区及其当选代表得以真正参与。



## 二. 为执行国家行动计划采取的机构措施

起草国家行动纲领的工作正在全国环境行动计划这个更广泛的规划框架内稳步进行。全国环境行动计划协调特别工作组是根据 1997 年 3 月 13 日第 0002/MERF 号令设立的,它是国家行动计划的全国协调机构。该特别工作组得到《防治荒漠化公约》协调中心的支持,与各类主要参与者和全国环境委员会的自然资源和能量小组委员会协同工作。

特别工作组向环境部报告工作,其资金可自主使用。特别工作组的主要任务是:(一)与所有参与发展者,特别基层社区、地方当局、非政府组织和所有各种公共和私营伙伴一起协调活动;(二)促进和确保全国环境行动计划与自然资源和环境保护管理部门的政策和战略之间总体一致。

在拟订国家行动计划过程中,其职能主要是促进和鼓励所有行动者的参与。该特别工作组为此目的:(一)在行动者中推动散发有关该公约的资料;(二)为拟订国家行动计划编写和提议一项行动纲领;(三)寻求执行活动纲领所需的资源;(四)提醒各种行动者注意其积极参与该进程的重要意义并协助他们准备在全国论坛与发表的论文;(五)拟订和监测工作组的调查研究;(六)协调编写国家行动计划的过程。

协调机构包括三名高级职员(一名生物学家、一名律师和一位管理员)和七名助理。其具体业务得到公共和私营部门专家和顾问的支持。该协调机构从性别上看由三名妇女和七名男子组成。

其物资资源包括在全国环境行动计划整体框架内采购的设备:(一)车辆(一辆短轴距越野车和一辆雅马哈 Mate 50 摩托车);(二)数据处理和办公设备(五台微型计算机、一套因特网连接器、一台打字机、三台打印机、一台复印机和一台传真机);(三)其他设备和基础设施(一台发电机、四间办公室、一间会议室、一间车库和一个打字室)。

除国家行动计划协调机构之外,设立一个咨询机构,由公共和私营部门及非政府组织的各类行动者组成。后一组的职能是监测和评价国家行动纲领的进程。

### 三. 在拟订和执行国家行动计划方面的参与和协商

拟订国家行动计划属于全国环境行动计划进程的一部分，拟订工作基于相同的原则：参与性办法和分散管理。参与性过程又是基于区域的地方协商、各类行动者的协商和举办论坛。

在县、省和大区一级，为了评估环境问题和确定环境和防治荒漠化方面的战略选择和优先次序，分散举办了协商会。起草区域环境行动计划时使用了协商结果。

区域协商会的参与者包括来自社会所有各类代表：青年、妇女、教师、神职人员、发展委员会和生产组织成员及政府部门和地方当局工作人员。各类行动者（私人、新闻机构、政府部门、非政府组织、研究和培训机构、地方当局及基层社区）也具体就国家行动计划进程进行协商，以便提出他们在防治荒漠化方面特别关注的问题，这类协商是区域协商会的补充。

最后举办了两次论坛。第一次论坛分析区域协商会和各类行动者协商的结果。第二次论坛将批准和分析国家行动计划文件。

国家行动计划特别工作组此前与各个伙伴举行了非正式会议和协商，目的在于统一全国环境行动计划/国家行动计划进程的行动，这为后来的协商过程打下了基础。

### 四. 依据国家行动纲领采取或设想的措施

过去防治荒漠化因政策和战略未能考虑到对自然资源保护的关心而受到阻碍。

自通过全国环境政策以来，大多数方案将环境这个大问题和荒漠化这个具体问题的关注确定为出发点。

行动的目的是加强管理能力并发展社会部门，并将包括消除贫困的努力。为减轻对木材供应的压力，1999年5月国内天然气价格从8500非洲法郎降至5000非洲法郎。

该国制订了全国环境行动计划。该计划确定了今后15年（1999至2014年）环境管理

行动计划的全部内容。全国环境行动计划文件规定加强环境管理的组织机构和法律体制、建立信息系统和环境监测制度。

在全国环境行动计划进程中纳入国家行动纲领的拟订，这反映在拟订全国环境管理方案中，该方案将包括防治荒漠化的具体活动，主要反映在“促进生态系统和生物多样性的参与性合理管理”及“对地方环境管理倡议的支持”这两个次级方案中。

## 五. 国家预算的拨款；收到的财政支助和技术合作

编写国家行动计划的概算是 366,300 美元。有关国家资源的动用，政府部门、非政府组织、私人机构和专家都将在拟订和执行国家行动计划中发挥重要作用。另外值得一提的是，政府将提供基础设施（会议室、行政设施）和专家。

1999 年投资预算向全国环境行动计划特别工作组拨款 1500 万非洲法郎，支助执行各项公约，包括防治荒漠化公约。

多边来源的投入包括《防治荒漠化公约》秘书处 3 万美元、开发计划署/防治荒旱处 5 万美元，总计 8 万美元。尚未有双边合作方面的支助。

因此，为使国家行动计划进程得以完成，需要再得到 28 万美元。没有财政支助，便无法举行第一届国家行动计划进程论坛。

此外，为支持基层的倡议，执行协商过程确定的实验行动需要 20 万美元。

最后，筹备全国环境管理方案第一阶段需要 40 万美元。

## 六. 审查为衡量防治荒漠化和减轻干旱影响的进展使用的基准和指标

多哥在监测防治荒漠化进展方面没有可靠的资料或指标。这种状况不利于采取有效的后续行动或评估行动。因此地方和区域一级需要掌握涉及生态系统、生物多样性、气候和社会经济状况的变量的荒漠化数据。

该国对于建立数据库及环境信息和监测系统进行了研究。该系统将通过增强提供信息

的伙伴机构的能力来对其支持。该系统在后一阶段将吸收多哥国际开发协会并与现正拟订的国际开发协会/SISEI 西非方案连接。全国环境管理方案第一阶段估计费用为 2.5 亿非洲法郎。

预定多哥国家行动计划进度报告将每三个月提交一次。第一份报告于 1999 年 1 月提交。本文件代替了第二份报告。第三份报告定于七月下旬提交。

## 突尼斯

### 1.1 可持续发展概念

突尼斯对保护自然资源和环境的关注早就比较明确，而且国家经济和社会发展计划也将资源和环境的问题考虑在内。这对该国选择发展形式产生了影响，其发展方向是建立相互支持和共同繁荣的社会，发展在于产生财富，因而要在可持续发展的基础上达到可能最高的增长率。为保护自然资源已经且将做出努力，特别是为防治荒漠化和提高农村地区生活质量做出努力，支持突尼斯作出这一选择。

这方面取得的进展值得注意且令人赞赏，因为进展不只是在机构、法律和行政领域里，而且是在广义的环境管理、保护自然资源和维护自然环境的领域里。例如，自 1956 年独立以来贫困率大幅度下降：1967 至 1990 年贫困率从 33 % 降至 6.7 %。由于执行计划生育政策，人口增长率也显著下降：1991—1996 年为 1.8 % 至 2 %，2001 年将只有 1 %。

在所有采取行动的多重领域里，突尼斯的发展政策是以部门战略为基础的。

### 1.2 发展战略

保护自然资源的主要战略是：

国家水土保持战略（1999—2000 年），主要包括在集水地区综合治理 672000 公顷土地，在产粮地区治理 305000 公顷土地，在 850000 公顷土地上维护和加固现有的水利工程以及修建 1000 个集水塘和 4290 座地下蓄水层补水和溢洪灌溉建筑。工程竣工情况因所涉工程和区域不同而不同；就整个战略所涉工程而言，竣工约达 60 %。

防治沙漠侵蚀的战略把重点放在保护公路基础设施和农田，涉及土地面积达 700 多万公顷，大多数位于该国南部。在过去三十年里（1960、1970 和 1980 年代），对 62 个绿洲、42 个农业区（20 万公顷）、30 个村庄及南部和中部的的主要公路提供了保护。1990 年代的目标是建造 4 千公里人造土丘，增高 8 千公里的土丘，营造植被以固定 24000 公顷已经稳定的土丘及种植 5200 公里防风林；

森林和牧场战略要求在 60 万公顷土地上种植树木，对 220 万公顷进行牧场开发。1990 - 1998 年完成了约 256000 公顷的饲料灌木的种植和开发了 170000 公顷牧地。

在制定这些战略之前种植了约 210000 公顷饲料灌木。

植树造林是该战略的重要内容。计划在 320000 公顷不毛之地上重新植树。1990 - 1998 年重新植树面积超过 136000 多公顷。在过去三十年里共植树 238000 公顷。

除上述战略之外，对开发和管理自然资源制订了战略；其目的是提高农村地区的生活水平并限制目前的自然资源退化进程。确定的项目如下：农业综合发展项目、农村综合开发项目以及由全国社会团结基金筹资的易受损害地带发展项目。

在物质工程的辅助措施和支助方面，突尼斯就防治荒漠化制订了广泛的法律，而且认为如果满足了某些条件，该国能够合理地开采自然资源并为自然保护做出贡献。

### 1.3 为执行《防治荒漠化公约》采取的措施

突尼斯积极参与拟订该公约，1995 年 10 月即批准该文书，成为第一批批准国之一。

突尼斯为防治荒漠化在财政、机构和工程方面做出了不懈努力。防治荒漠化在该国环境和社会经济发展政策中占优先地位。

第八个计划（1992 - 1997 年）每年为防治荒漠化拨款约 1 亿美元。鉴于防治荒漠化对受灾区域的社会和经济发展具有重要意义，在第九个计划（1997 - 2001 年）期间每年拨款为 2 亿美元。因为《防治荒漠化公约》补充了突尼斯的防治荒漠化的经验，所以为执行该公约采取了各种措施：

### 建立荒漠化资料发行系统和监测机制

荒漠化资料发行系统是按照可持续发展的精神在撒赫勒和撒哈拉观察站协助下设计的，资料一旦选定和核实后，该系统将以易于理解和易于获得的方式向各行动者分发。突尼斯还与一些伙伴，包括撒赫勒和撒哈拉观察站和马赛热带农业和粮食作物研究所一起，完成了长期环境监测系统（第八版）的开发。

### 设立全国防治荒漠化委员会

全国防治荒漠化委员会是一个协调机构，由环境和土地利用部长担任主席，由承担防治荒漠化职能的政府机构、专业机构、非政府组织、妇女协会等机构的代表组成。应该指出，该委员会由全国可持续发展委员会领导，后者由总理担任主席。

在确定制订和通过国家行动纲领应采取什么做法以及在计划和批准全国防治荒漠化基金方面，防治荒漠化委员会发挥了积极的作用。

### 设立防治荒漠化地方委员会

在专业机构、非政府组织和当地居民有效参与下，设立了防治荒漠化地方委员会。这些委员会是协调机构，拥有与全国委员会相同的职能；

### 全国防治荒漠化基金

该基金是根据公约第 21 条设计的各种可行办法之一、按照国家专家小组研究报告的思路设立的。该小组的结论由全国防治荒漠化委员会讨论，所提方案之一被选中。研究报告的编写得到开发计划署/防治荒旱处的财政援助，该基金是根据 1997 年 12 月 29 日第 97-88 号《拨款法》第 22 和第 23 条设立的；

### 法律方面

为了巩固现有的法律进步，环境和土地利用部法律司目前正起草一部农村法典。该文件将给予防治荒漠化问题显著地位。

#### 1.4 协商过程与妇女和青年的作用

多年来，提高妇女地位及增强她们在社会和经济生活中的作用，一直是农村发展政策优先考虑的问题。

在农村地区，妇女占家庭农场帮手（义务劳动者）的 64.3 %，但只占农场管理者的 5 %。妇女通过她们对农村环境的直接影响，在保护或破坏自然资源中均起重要作用。在第八个发展计划（1992 年—1997 年）期间，成立了跨部门“妇女与发展”委员会（涉及发展的所有方面）。

对农村地区妇女活动的支助可有多种方式，如促使妇女收入来源多样化，为她们经营的农作物种植、家禽饲养、养蜂、手工业等小项目提供贷款。

青年占总人口的 55 %。动员他们并使他们逐渐参与发展项目，特别是参与有关经济和社会发展的决策，是至关重要的。

通过促进青年参与有关防治荒漠化项目和活动的决策，参与各委员会和工作组，将青年吸引到防治荒漠化进程中来。妇女和青年协会派代表参加了国家和地方防治荒漠化委员会。

#### 1.5 在国家行动纲领框架内采取的措施

国家行动纲领是中央一级（全国可持续发展委员会和全国防治荒漠化委员会）、区域一级（负责区域发展的组织）和地方一级（特别是受荒漠化影响的实验区居民）所有伙伴和行动者一起协商起草的。

国家行动纲领规定的优先行动和措施如下：

- （一）按照农业研究所（该研究所为干旱区的研究与开发做出重大贡献）的模式，在该国中部设立研究中心，研究干旱、半湿润和半干旱地区的具体问题；
- （二）在非政府组织、专业机构和有关居民积极参与下，设立防治荒漠化地方委员会；

- (三) 支持地方推广中心，特别包括培训社区发展工作者和利用参与性办法；
- (四) 设立干旱监测和预警系统及荒漠化监测信息传播系统；
- (五) 定期更新对自然资源的定量和定性评估；
- (六) 颁布牧场法典，以补充自然资源管理法典中所载的现有或将来的法律工具；
- (七) 继续分权，特别是对决策中的地方自治做出安排；
- (八) 设立全国防治荒漠化基金，其条例必须十分灵活，足以保证向受荒漠化和/或干旱影响的区域的基层迅速且有效地提供财政资源；
- (九) 在二十一世纪环境和可持续发展国家行动纲领（21世纪议程）中列入国家行动计划。

#### 国家行动纲领的内容

国家行动纲领包含三项内容：

巩固正在进行的项目和行动，使之与《防治荒漠化公约》的精神更相容，特别是在有关参与性办法的规定，统一工程、生物和社会经济行动以及采取预防性办法及补救办法方面更相容。这一概念曾在拟订《21世纪议程》时讨论过，最后选择了可持续发展战略，同时要求消除贫困和保护环境；

把各种项目扩展到农村综合发展上去；

确定社会、机构和法律支持措施、鼓励措施和补充措施。

为确保符合《防治荒漠化公约》，该国起草区域总规划时特别依靠基层的参与。该国的意图是，国家行动纲领应依靠国家协会和专业团体网络的能力。有关各方需要形成伙伴关系和合作，还需要彼此承认地方社区的长期利益和农民的短期利益。



## 1.6 落实国家行动纲领——费用和财政资源

受荒漠化威胁的面积估计达 1187 万公顷（不包括沙漠地带），开始防治荒漠化的总面积为 275 万公顷，仍需防治的约达 625 万公顷。设想在执行国家行动纲领的二十年里，将根据当地居民的投资和小规模农业发展的优先次序与他们一起草拟参与性发展计划，但这些计划所涉及的土地占需要采取预防或补救行动的土地不到 50 %。但我们希望，随着介入参与性农村发展和防治荒漠化方案改善了一部分居民的收入，其他人将逐渐受到鼓励并执行相似的方案。执行国家行动纲领估计需要 30 亿美元。执行拟议的活动的速度将取决于资金到位的情况和推广人员的热情，但首先取决于农村居民是否拥护该进程。

## 1.7 执行《防治荒漠化公约》的合作成果

### 1. 与双边伙伴的合作

在有效执行该公约，特别是执行有关在非洲采取紧急行动和有关过渡时期的决议范围内，与德国合作确定了一个援助项目。该两年期项目的成果是国家行动纲领。

### 2. 与多边伙伴的合作

在同一范围内，突尼斯得到开发计划署/防治荒漠处的支助，以设立全国防治荒漠化基金。

### 3. 与私营部门的合作

私营部门在提高对该公约的目的和荒漠化问题严重性的认识方面发挥了重要作用。当地农民由于获得了新知识，仅使用少量自有资金便能够采取非常有效的行动。

### 4. 与公民社团的合作

公民社团（阿拉伯投资公司、亚洲金融投资公司、萨南非洲科学理事会等）、非政府组织和其他专业团体（目前约有 7000 个）对执行该公约给予了不懈的支持，它们的做法是组织各种活动以传播有关信息并使各个行动者注意自己的责任。例如，凯鲁万环境保护协

会与欧洲环境局和其他非政府组织协作,于1996年3月28至30日在凯鲁万举行了题为“防治荒漠化伙伴”的该公约框架内的防治荒漠化问题国际讲习班。举办讲习班是为了南北双方的非政府组织之间及非政府组织与其他机构之间形成持久伙伴关系。该讲习班还促成界定和设立伙伴间协商框架以及界定拟订、协调和执行全国行动计划所需的可能的筹资机制。

## 1.8 监测进度的指标体系

举行一系列全国一级的讲习班是为了界定监测《防治荒漠化公约》执行的进度指标,即荒漠化比率指标和防治荒漠化工作影响的指标。此项工作是与防治荒旱处协作完成的。

鉴于防治荒漠化对受灾区的可持续发展具有重要意义,下文提供了评估荒漠化比率和半干旱及干旱区自然资源保护项目的影响中考虑到的指标。

人的发展指标,包括下列内容:

预期寿命

知识水平(成人识字率和平均学习年份)

国内总产值表示的生活水平;

人口指标

人口增长

人口密度

城市化程度

总生育率;

自然资源指标,包括下列内容:

可耕地的百分比（农业面积与总面积的比率）

人均可用农田面积

每年砍伐森林的速度

每年荒漠化的速度

人均可再生水源（立方米/年）

每年淡水消耗量占水资源的百分比

灌溉面积占可耕地面积的比例

人均商业能量消耗量

农药消耗量（吨/千人）

荒漠化速度和防治荒漠化工作的影响的监测系统构成可持续发展网络的一部分，该网络又吸收了荒漠化观察站。为了用户的利益，有关环境的所有新资料均发表在题为“环境状况”的年度报告中。

此外，根据缔约方会议第二届会议的决定，已向农发基金提出要求，以资助突尼斯测试监察《防治荒漠化公约》执行情况的指标。这项测试是与防治干旱处协作并在环境和土地利用部监督下，将由梅德宁干旱区域研究所完成的。

## 乌干达

### 导言

乌干达位于东非，是政府间发展管理局（管理局）的成员，是非洲受荒漠化影响最严重的地区。乌干达土地面积 241000 平方公里，其中 80000 平方公里是干旱地区。人口为 1950 万，其中 90 % 生活在农村地区。妇女占这部分人口的 51 %，占劳动力的 82 %，占粮食生产的 80 %（财政、计划和经济发展部，1997 年）。

乌干达干旱地区的降雨量为 500 至 1000 毫米，该地区通常被称为“牛群走廊”，从该国东北部经过中部延伸到西南部。此外，全国有一些分散的干旱地区。这些地区降雨量不定，经常导致旱季延长，有些地区甚至显露荒漠化的征兆。

乌干达积极参与《联合国防治荒漠化公约》（《防治荒漠化公约》）的谈判，并担任了下列职务：荒漠化问题政府间谈判委员会第二工作组副主席和 1997 年 9 月意大利罗马缔约方会议第一届会议副主席。该国分别于 1994 年 11 月 21 日和 1997 年 6 月 25 日签署和批准了该公约，显示了它执行《防治荒漠化公约》的决心。

### 国家报告的目的

编写国家报告是执行《联合国防治荒漠化公约》（《防治荒漠化公约》）进程的一部分。报告的主要目的是通知该公约其他缔约方有关乌干达为执行《防治荒漠化公约》正在采取的措施的情况。该报告还起到加强《防治荒漠化公约》国家协调中心机构和人员能力的作用，以便在促进可持续发展范畴内协调和执行《防治荒漠化公约》。

### 执行该公约的机构措施

乌干达设立了多部门利害攸关者全国协调机构，作为在国家行动纲领进程中建立职能伙伴关系的出发点。该机构由农业、畜牧业和渔业部为主要部委和全国指导委员会组成，在利害攸关者中有广泛代表性，吸收了相关政府部门和机构、非政府组织代表和外部伙伴。除设立《防治荒漠化公约》国家协调中心之外，1998 年 4 月成立了由各级非政府组织和社区组织组成的全国非政府组织荒漠化问题协调委员会，以加强国家行动纲领进程中非政府组织和社区组织的协调和参与。

全国指导委员会指导政策拟订并就国内执行《防治荒漠化公约》的问题向政府提出建议。全国指导委员会依据一个工作计划开展活动，所拟订的计划是为指导执行一揽子支持项目而设计的，一揽子支持项目则对拟订乌干达的国家行动纲领进程提供最初支持。

为确保地方行动者充分参与、控制国家行动纲领进程的设计和执行并拥有其所有权，在机构方面作出安排，结果是九个县设立了县级防治荒漠化指导委员会。

财政、计划和经济发展部、国家环境管理局和农业、畜牧业和渔业部负责总体监督全国指导委员会的活动。农业、畜牧业和渔业部长必须确保作为主要机构的农业、畜牧业和渔业部履行责任。财政、计划和经济发展部通过援助联络司对全国指导委员会的活动实行监督、监测和评估，而国家环境管理局负责确保全国指导委员会的所有活动都在全国环境行动计划的广泛框架内。

重要的利害攸关者通过向全国指导委员会派代表，参与指导和协调国家行动纲领进程，荒漠化问题县级指导委员会由各利害攸关者团体的代表组成，主要是政府部门、非政府组织、社区组织、私营部门和外部伙伴代表。此外，全国荒漠化问题协调委员会与县级非政府组织论坛密切合作，指导和协调非政府组织和社区组织在执行《防治荒漠化公约》中的活动。在县一级，非政府组织也通过其县级非政府组织论坛联网和交换资料。

#### 支持拟订国家行动纲领进程的参与性进程

1998年，为提高认识并征求关键行动者对国家行动纲领优先领域的意见开展了一系列活动。这些活动包括：

1. 非政府组织讲习班，为参与防治荒漠化的非政府组织拟订协调和联网安排；
2. 有关拟订国家行动纲领进程的县级小组负责人讲习班；
3. 县级和县级以下的利害攸关者提高认识和协商讲习班；
4. 有关国家行动纲领进程中的性别因素讲习班；
5. 议员对《防治荒漠化公约》/国家行动纲领进程加深了解讲习班；
6. 乌干达水土保持学会组织的“乌干达西南部荒山”公开讲座；
7. 第一届乌干达防治荒漠化国家行动纲领进程全国协商论坛；
8. 马凯雷雷大学学术界加深了解讲习班；

9. 种植豆科植物恢复牧地讲习班；及

10. 纪念防治荒漠化世界日。

全国协调机构利用依据《乌干达宪法》设立的地方委员会、妇女和青年委员会，作为动员地方社区和提高各级人员对国家行动纲领进程的认识的手段。

提高对《防治荒漠化公约》及其革新办法的认识活动，包括发起国家行动纲领进程，使众多跨部门利害攸关者参与等等，一直没有中止过。大众传媒在这方面的方案和宣传运动是依据 1998 年 1 月起步的国家行动纲领进程的一揽子支助项目组织的。宣传运动的信息和内容强调了社会和经济问题，土地退化，性别问题以及非政府组织、社区组织、私营部门和受荒漠化影响社区的参与。

有关性别，乌干达政府采取步骤对发展方案中的性别因素提供有利环境，设立了性别、青年和社会发部。《宪法》还设立了村到县一级的地方委员会，并规定妇女在所有级别的各委员会/理事会中占三分之一。此外，《宪法》设立了村到国家一级的妇女和青年专门委员会。国家行动纲领进程利用所有这些组织，使地方社区参与国家行动纲领进程的提认识和提高协商活动。尽管现在环境有利，但妇女参与国家行动纲领进程的水平仍很低，只占 27 %。

## 国家计划和战略

在《防治荒漠化公约》出台之前，该国为解决干旱和荒漠化问题采取了一些步骤。例如，1977 年 9 月，乌干达参加了在内罗毕举行的联合国荒漠化问题会议。1981 年，乌干达接待了防治荒漠化处代表团，该代表团建议乌干达政府开始拟订防治荒漠化全国战略，并在政府内建立协调和执行该战略并将之转化为具体方案和活动的机制。此外，从 1991 至 1994 年，乌干达政府拟订了全国环境行动计划，为解决砍伐森林、水土流失、牧场退化、燃材短缺、失去生物多样性和沼泽地排水问题提供框架。该行动计划提供了政策、机构改革和新投资领域里的实际解决办法和选择，并通过改变居民利用和保护自然资源的方式，促进可持续社会经济发展。

在与防治荒漠化相关的其他社会经济领域里采取的行动包括：消除贫困行动计划；水资源行动计划；全国生物多样性保护战略和行动计划；能量部门管理援助方案；卡拉莫贾项目执行股；饥荒预警和备灾；家畜系统项目；以环境保持促进干旱地区畜牧业发展；卢韦罗三角洲消除贫困与粮食安全；埃尔贡山保护项目。

1993年拟定了消除贫困行动计划，目标是在2017年前消除赤贫。消除贫困行动计划旨在促进互动，提高穷人的生活质量并直接增强目的群体增加收入的潜力。

目前农业和自然资源管理中正执行一些体现《防治荒漠化公约》原则的方案和项目，需要纳入国家行动纲领进程。除其他内容之外，这些方案和项目包括减轻贫困项目、农业部门管理方案、水资源监测和评估项目、森林资源的协作管理、乌干达农村发电的光电实验项目、东非跨国界生物多样性项目和干旱地区畜牧项目。乌干达政府敦促社会经济部门特别是农业的规划和行政部门，利用气候资料和预报。

然而，全国协调机构信息系统的设施仍然不足，其他相关部门的信息库非常薄弱，有时提供的数据不精确。资料交换、散发和转让涉及使用小册子、海报、翻页挂图、电视和电台节目、报纸文章，使用电子媒介和纪录片，传播有关土地退化和扭转这种局面而开展的活动的信息。

### 法律体制和规章制度

有关环境和相关领域的立法，1995年《乌干达宪法》提供了该国制订环境法的坚实基础。近年来颁布了自然资源利用和环境保护及管理领域里的一些法律。这些法律包括1995年第4号《国家环境法规》；1998年《土地法》；1997年《地方政府法》；1998年《环境影响评估条例》；1995年《水资源法规》；及1996年《乌干达野生生物法规》。现行法律还有1964年《森林法》；1974年第5号《禁止烧草法》；1964年《土壤保持法》；1964年《牛群放牧法》第222条；及1964年《城乡规划法》。

### 国家行动纲领的资助、支持和技术合作

乌干达国家行动纲领进程的最初阶段由政府机构、非政府组织和外部伙伴促进。政府

方面提供办公场所并向在国家行动纲领秘书处工作和在全国指导委员会服务的政府官员发放工资，从而为该进程做出贡献。防治荒旱处和开发计划署通过一揽子支助项目为在该国启动国家行动纲领进程提供资金。通过非政府组织，还向一些选定的地方社区倡议提供支助，以提高纳卡松戈拉、卡穆利、姆巴拉拉、科蒂多、莫罗托和帕利萨各县执行国家行动纲领进程的能力。1998年发起了促进农民革新项目，以加强交流并在库米、索罗蒂和卡瓦齐各县采用农民防治荒漠化的革新做法，该项目已取得了巨大成功。但主要由于可得到的资源有限，迄今采取的步骤只涉及少数受影响地区。支持相关活动的其他捐助方包括德国技术合作署、丹麦国际开发署、澳大利亚政府、美援署、粮农组织、《防治荒漠化公约》秘书处和一些国际非政府组织，如世界路德教会联合会、世界展望国际组织、非洲生态新闻、国际自然及自然资源保护联盟和瑞士标准协会。

有关防治荒漠化的技术合作，乌干达从防治荒旱处、《防治荒漠化公约》秘书处、瑞士标准协会、美援署、澳大利亚政府、国际自然及自然资源保护联盟和非洲生态新闻中得到好处，这些组织推动并提供了顾问。但一些优先方案领域仍需技术合作，特别是需要研究水土保持和管理、干旱地区的可持续利用和管理以及开发合适农村发展的技术。

乌干达政府已采取步骤设立乌干达防治荒漠化基金。已经起草了这方面的法案，不久将提交给议会。该法案规定提供赠款和微额信贷以资助社区开展消除干旱、荒漠化和贫困的活动。

已建立了召集国际伙伴和与政府交换意见的机制，但为使国际伙伴更多地参与国家行动纲领进程，这些机制尚需更有效地利用。乌干达在政府间发展管理局（发展局）框架内参加了拟订分区行动纲领的工作。

### **在国家行动纲领框架内计划的措施**

1998年11月18至20日举行的第一届国家行动纲领进程全国论坛决定，消除荒漠化和减轻干旱影响的努力主要侧重于基层社区。此外，还就解决能力建设及短期、中期和长期行动计划的优先方案领域和活动的措施达成协定。这些措施包括：



- 在利害攸关者之间建立信息网并开发荒漠化数据库，以此来加强信息的产生和交流；
- 在全国学校课程中列入荒漠化和干旱学科，继续使高级别决策者、推广人员、非政府组织和地方社区特别是妇女和青年团体加深了解以此来促进培训和提高认识；
- 提供微额信贷赠款并设立乌干达全国防治荒漠化基金，以支持地方社区防治荒漠化的倡议；
- 审查涉及国家行动纲领的政策和战略；
- 向全国指导委员会和县级防治荒漠化指导委员会的活动提供机构支持，加强全国《防治荒漠化公约》协调中心和全国荒漠化问题协调委员会；
- 培训农民和牧民社区提高土壤肥力保持、牧地和土地管理能力，改善土壤管理和保持；
- 发展替代能源；
- 推进植树造林方案；及
- 为防治荒漠化开发合适的技术。

该国还设想了一些措施以提高人民的荒漠化知识水平。这些措施包括：建立主要利害攸关者和受影响地区的信息网；在学校课程中列入荒漠化和干旱学科；继续使相关领域的决策者和推广人员加深了解；收集和宣传本土知识及有关防治荒漠化的技术。

## 结论

在乌干达国家行动纲领进程的最初阶段，咨询了一些利害攸关者并使他们了解《防治荒漠化公约》。他们还需要对需要拟订和执行防治荒漠化和减轻干旱影响的行动纲领加深了解。国家行动纲领协商进程发展到在乌干达举行第一届国家行动纲领全国论坛，论坛期间为短

期、中期和长期行动计划确定了一些优先方案。因此国家行动纲领进程第二阶段将侧重于拟订和执行部门、县和社区一级的优先方案。

乌干达政府认识到，要成功执行《防治荒漠化公约》，防治荒漠化和减轻干旱影响的努力必须主要侧重于基层社区一级。鉴于这一点，国家一级已为设立乌干达全国防治荒漠化基金会采取了重要步骤。预计该基金将为社区一级防治荒漠化和减轻旱灾影响的的活动提供可持续的资金来源。为使该基金可以操作和资本化，呼吁外部伙伴提供支助。

为成功地执行国家行动纲领进程和方案，需要所有利害攸关者参与。应加强利益团体，特别是妇女、牧民和私营部门参与国家行动纲领进程。此外，需要提高外部伙伴的了解和协作，使他们加强对乌干达国家行动纲领进程的支助。

乌干达执行《防治荒漠化公约》的主要行动者之间信息产生和交流方面的弱点需要克服。需要进一步开发荒漠化信息系统，通过研究、分析和散发来加强数据收集，以支持各级的规划过程。欢迎外部伙伴对这一领域的能力建设提供支持。

## 赞比亚

国际社会早就认识到，荒漠化是世界许多国家关注的主要社会经济和环境问题。因此，如何对付荒漠化问题成为在里约热内卢举行的 1992 年联合国环境与发展会议（环发会议）主要关注的问题之一。赞比亚政府和人民同样认识到国内荒漠化和干旱引起的巨大破坏。为解决这一问题，该国已经拟订一些计划和战略，时常对其进行审查，而制订新战略。赞比亚还与国际社会一道，努力为这一问题寻找长期持久的解决办法，为此分别于 1994 和 1996 年签署和批准了《联合国防治荒漠化公约》。结果该国正开展一些活动以执行该公约的规定。其中一些活动是多部门活动而另一些是部门活动。

除执行该公约之外，已经执行和正在执行的一些计划和战略都以某种方式为防治荒漠化和/或减轻干旱做出了贡献，这包括：

- 国家保护战略（1985 年）；

- 赞比亚森林行动计划（1993年）；
- 全国环境行动纲领（1994年）；
- 全国生物多样性战略和行动计划（1997年）；
- 环境支助方案（1997年）；
- 社区自然资源管理（1998年）；
- 农业部门投资政策（1997年）；
- 道路恢复和修建投资方案（1997年）；
- 审查与环境相关的立法；
- 国家减轻贫困方案；
- 气候变化方案；
- 土壤保持和农林方案；
- 农村发电方案；
- 赞比亚环境教育方案。

政府在各捐助伙伴支持下正在执行这些战略。一些全国非政府组织、地方社区和私营部门也参与这些方案的执行。

其中一些计划和战略建议审查机构组织，以便改进环境和自然资源管理。根据全国保护战略的建议，1990年设立了赞比亚环境理事会（环境理事会）。环境理事会负责就环境保护和防治污染问题向政府提出建议，还负责确保遵守拟订的环境条例。此外，1992年设立了环境和自然资源部。该部的任务是提供环境政策框架，监测、评估和协调框架的执行，管理和利用自然资源为当代和后代造福。

## 国家行动纲领的机构协调

环境和自然资源部是赞比亚环境问题的最高机构。为了便利拟订全国防治荒漠化行动纲领进程，环境和自然资源部于 1997 年设立了全国指导委员会。该委员会由环境和自然资源部常务秘书担任主席，负责为执行《防治荒漠化公约》提供政策和技术指导。该委员会具有多学科和多部门性质，由代表不同组织的 17 名高级官员组成。委员会有六名女委员（30%），政府部门与民间组织的比率为 7 比 10。委员会与环境和自然资源部拟订并通过了职权范围。

对于执行该公约的日常活动，该国已设立了一些协调和带头的支助机构。这些机构是：

- 设在环境和自然资源部规划和信息司的国家协调中心；
- 名为“赞比亚妇女联盟”的非政府组织全国协调中心；
- 非政府组织荒漠化问题全国指导委员会；
- 不一定需要设立国家行动纲领进程的县级发展协调委员会，但这类委员会已建立一段时间了。国家行动纲领进程利用这些委员会的存在及其环境小组委员会开展工作。

全国指导委员会定期举行会议，每季度一次，需要时有时更频繁，讨论涉及该公约执行和国家行动纲领进程的各项问题。每年依据资源到位的情况拟订工作计划。指导委员会的业务由政府向环境和自然资源部划拨的预算资助。收到开发计划署/防治荒旱处启动国家行动纲领进程的 10 万美元款项。

为了交流的目的，指导委员会各成员必须向他们所代表的机构和组织汇报。指导委员会成员间的交流主要通过会议，散发会议记录，散发文件及利用电话、传真和电子函件等通信设施。

全国指导委员会能够利用其成员所在的不同机构的一些信息系统和数据库。协调国家行动纲领进程的国家协调中心利用其中一些设施收集和散发资料。

## 全国指导委员会开展的一些活动

指导委员会自 1997 年成立以来，开展了一些与国家行动纲领进程有关的活动。这些活动包括：

- 加强基层一级的机构，以便利国家行动纲领进程的执行；
- 提高认识运动、协商和能力建设；
- 编写宣传材料；
- 编录重要利害关系者名单；
- 非政府组织/社区组织需求的评估。

全国指导委员会正在拟订三个方案，即编写本土知识体系、对两个社区提供试验性推动性支助及设立全国防治荒漠化基金。

## 参与性进程

赞比亚政府已设立了交流机制，能够与地方社区取得联系。交流渠道通过县政府。此外，还设立了通过县环境促进者和地方一级林业及农业推广官员的部门交流机制。提高认识运动和协商过程使用了这两种渠道。提高认识运动传播的信息主要依据是：使目标群体了解环境问题；预期反应；可利用的时间和资源。选择的交流和媒介模式主要依据是：目标群体的地理位置；目标群体的覆盖面和可接触性；所涉费用。

为筹备提高认识运动和协商，将《防治荒漠化公约》一些资料文件译为四种当地语言：汤加语、罗兹语、本巴语和尼扬扎语。资料译文散发给相关社区。

该国非常认真地对待国家行动纲领进程的妇女参与问题。为尽可能使更多的妇女参与，做出了特殊的努力，协商和提高认识讲习班提出了妇女在防治荒漠化中的作用这个议题的文件。赞比亚政府仍在最后修订其性别政策，以授权妇女参与该国的决策过程。

国家行动纲领进程经历了一些阶段，这包括：

- 1994 年举行全国认识日；
- 为专门团体举办讲习班以支持提高认识运动；
- 审查涉及防治荒漠化和减轻干旱影响的现有和/或提议的项目和方案；
- 1998 年四期省级认识和协商讲习班；
- 非政府组织/社区组织全国论坛；
- 1998 年全国论坛。

1998 年 12 月 22 至 23 日在卢萨卡举行了第一届会国论坛。该论坛主要侧重于就国家行动纲领优先问题达成协议，并确定需要立即发起的推动性行动。

由于国家面积大且存在资金问题，目前还不能覆盖所有目标地区。认识运动所及的社区提出一个难题，如何确保认识运动成为整体行动纲领的一部分，而不是孤立的。在这方面，赞比亚提供了后续行动，即利用现有的环境认识和教育方案，如环境支助方案的环境教育和认识方案。完成此项工作是为了保持地方一级运动的势头和兴趣。

### 与发达国家缔约方的协商

赞比亚政府从协商过程开始时便努力使国际伙伴对拟订国家行动纲领感兴趣并参与。政府邀请国际伙伴出席全国和省级讲习班。此外，环境和自然资源部通过国家协调中心发出一些情况简介，并与一些捐助伙伴磋商。开发计划署也是全国指导委员会的观察成员，因此为委员会和各捐助者搭桥。一些合作伙伴对邀请做出积极响应，并承诺一旦国家行动纲领作为国家文件获得通过便给予支持。但让国际伙伴参与并不那么容易。对邀请做出响应的伙伴数量很少。这归咎于捐助社会对《防治荒漠化公约》及其条款的认识程度，归咎于捐助方对其供资和支助有具体的议程。

## 国家行动纲领的方案领域

该国尚未制订行动纲领。协商讲习班和第一届全国论坛提供了有关数据和资料，可用于拟订国家行动纲领文件，进而逐渐形成行动纲领。全国论坛确定的新办法包括：

- 促进部门间的联系；
- 促进县和乡一级的能力建设；
- 授权地方社区扮演自然资源基地监护人的角色并处理包括土地退化在内的环境问题；
- 从政府驱动的办法转向社区领导的倡议。

## 财政支助和要求

由于捐助方资金不能马上提供，赞比亚政府资助了一些活动，以便拟订和执行该国的国家行动纲领进程。尽管确定政府财政捐助的具体数字并不容易，但大多数活动都由地方预算资助。此外，政府正在提供下列资源：

( a ) 人力资源：赞比亚《防治荒漠化公约》的推动和执行工作完全由赞比亚人自己管理，他们是从不同部门抽调的政府雇员。

( b ) 政府还提供办公场所，运输工具和设备，并对为《防治荒漠化公约》活动从国外进口的所有物资和设备给予免税优惠。

为了便利地方行动者获得资金，1998年政府在环境支助方案下设立了实验环境基金，以资助旨在为环境问题找到实际解决办法的社区环境和自然资源管理方案和研究。《防治荒漠化公约》的一些活动考虑由该基金资助。希望吸取实验基金的教训，设立正式的国家环境基金。

已收到为国家行动纲领进程提供的下列财政援助：

( a ) 《防治荒漠化公约》秘书处资助全国认识日 8 千美元;

( b ) 非洲经委会提供了一些援助, 以审查涉及防治荒漠化的现有和/或提议的项目和方案, 评估财政资源对国家行动纲领进程的影响以及拟订筹措资源的框架资助文件;

( c ) 开发计划署/防治荒旱处为推动国家行动纲领进程提供了 10 万美元;

( d ) 《防治荒漠化公约》秘书处支持两位代表参加防治荒漠化公约谈判委员会会议和缔约方会议。此外, 地方参与者得到资助, 以出席区域协商会议和讲习班;

( e ) 南非发展共同体——环境和土地管理协调股也支持国家参与者出席分区讲习班和协商会议。

#### 得到的技术合作

赞比亚得到了一些合作伙伴以专家和投入形式对国家行动纲领进程提供的技术支持, 这些伙伴包括: 开发计划署/防治荒旱处、南非发展共同体——环境和土地管理协调股和《防治荒漠化公约》秘书处。开发计划署/防治荒旱处和南非发展共同体——环境和土地管理协调股通过亲临现场或向国家协调中心传达意见, 不断对国家行动纲领进程提供技术支援和支持。

#### 需要的财政和技术合作

##### 起草国家行动纲领文件

此项活动需要 2 万美元。

这包括支付起草小组的工资、支付为批准该文件以及出版和散发该文件而举行全国论坛的费用。

##### 执行推动性支助方案

现已达成协议, 需要在两个严重退化的县执行实验性推动活动。计划在开展所有认识



运动后要使当地社区做出承诺。这将包括把防治荒漠化本土知识系统编写成文件，并将在这些实验区中使用本土知识。该方案需要 20 万美元。

### 设立全国荒漠化基金

筹建全国荒漠化基金迫切需要财政支助。不久将出台的国家行动纲领和社区实验项目的执行都需要资金，这几项需要 4 万美元。

### 基准和指标

赞比亚环境理事会负责环境监测并对其结论向社会提出警告。目前监测土地退化的机制尚没有到位，也没有制订标准。环境和自然资源部的规划和信息司正努力拟订监测该部管辖的不同方案进展情况的指标，防治荒漠化是该部管辖的一个方案。为评估国家行动纲领进程的进展，本报告使用了南部非洲发展共同体成员国通过的基准和指标。

## 津巴布韦

多种多样的因素对津巴布韦的资源质量和数量产生了不利影响，导致了环境和土地退化。人类活动和贫困发展的顶点是形成一些与土地利用、技术、农作制度和经济对资源需要的巨变相关的环境问题。从津巴布韦殖民时代继承下来的三级土地占有制度将土地分为公地、大规模商品农业区和小规模商品农业区，导致收入悬殊和资源占有权不平衡，小农拥有的土地较少。由于干旱频繁出现，加上人口和家畜过度集中在公地、小规模商品农业区和重新定居区生态边缘化、干旱和脆弱环境中，这些问题更加恶化了。

环境问题也是农村土地退化的中心问题。农村社区过度依赖燃木以满足能量需求导致了大规模砍伐森林，这反过来导致水土流失、土地退化以及河流和水坝淤积引起的水源短缺。农村土地退化致使农村人口向城市迁移，造成了城市贫民环境的问题。津巴布韦城市扩大造成了污染等需要立即注意的环境问题。

还可以从过去几十年国家发展战略的角度理解贫困和土地退化问题。政府、非政府组织、工业界和国际捐助界提出了解决这些问题的一些倡议，但产生的影响极其有限。成效

不佳的主要原因是缺乏所有利害攸关者，特别是受影响地方社区参与的适当协调的规划框架。其次，许多发展规划系统对人类幸福与良好环境之间的复杂关系不甚注意。人们将环境视为独立于人类幸福发展规划方程式之外的单独部门。不能将社会和环境视为两个不同的生态系统；它们之间具有复杂的联系。人类社会是更广大的生态系统的组成部分。因此有必要在营造人类与环境整体发展过程中进行环境管理。社会所有受影响团体有效参与环境和人类幸福发展综合过程，对于该进程拟订的任何行动计划的成功和自我维持能力十分关键。因此预计国家行动纲领进程将把这些松散的目的捆在一起，确保通过促进有效协调/协作、建立伙伴关系和利害攸关者的参与，使方案获得成功。

除上文确定的问题之外，将环境管理的机构和法律安排也被视为妨碍有效执行环境政策的因素。该国有许多机构，至少十八（18）个部对环境管理承担一些责任。这些不同管辖范围的环境立法支离破碎且零散，有时引起政策冲突。该国目前正进行协调工作，以将不同行动者的立法理顺并减少支离破碎的局面。

国家行动纲领需解决的主要问题涉及和/或包括如下几项：

（ a ）土地退化——主要体现为水土加速流失。除其他原因之外，这个问题是自然资源过度利用和管理不当的结果；

（ b ）砍伐森林——是农村地区为满足能量需求对燃木过分依赖的结果；

（ c ）缺水——由于河流和水坝淤泥及早灾频繁造成；

（ d ）缺乏环境政策。如上文所述环境立法未理顺；

（ e ）贫困——主要问题是形成了恶性循环；

（ f ）生物多样性的丧失；

（ g ）空气和水污染。

津巴布韦政府通过一些法规文书、政策、战略和方案，对这些环境问题做出反应。其

中许多倡议涉及各个利害关系者团体公认的环境和自然资源管理的需要。

津巴布韦政府将矿业、环境和旅游部指定为执行国家行动纲领进程的协调中心，并最终设立了全国特别工作组，作为协调和统一国家和地方一级防治土地退化的行动的机制。国家行动纲领进程的组织机构预计将包括国家行动纲领秘书处和全国发展论坛管理组织。自然资源司作为政府执行机构，与全国荒漠化问题特别工作组一起，带头执行国家行动纲领进程，确保所有利害关系者和协作者参与有效执行全国一级的国家行动纲领进程。在省、县一级，省发展委员会和农村县发展委员会在通过县环境行动计划设立的县战略工作组的援助下，在国家行动纲领执行过程中充当先锋。

国家特别工作组和其他利害关系者开展了一些活动，除其他之外，包括编写背景资料、举办全国论坛和提高公众对《防治荒漠化公约》的认识水平。在成立全国特别工作组初期，人们早就认识到需要制订适当阐述的交流战略，但由于缺乏预算支助，这一点尚未实现。但现在已有特别工作组可以依赖的机构交流渠道，如利用国家、省和县一级的网络、协会和全国行政和政治组织。

《防治荒漠化公约》文件明确阐述，需要国际伙伴积极参与国家行动纲领的拟订和执行。各个国际机构，其中包括《防治荒漠化公约》秘书处、防治荒漠化办事处和联合国开发计划署（开发计划署）的支持发挥了重要作用，为国家行动纲领的拟订和执行提供了技术和财政支助。此外，该国还通过双边和多边方案，收到一些国家的支助，例如澳大利亚和丹麦。还从防治荒漠化/开发计划署收到了实质性的财政和技术支助，用以支持筹备国家荒漠化基金和国家行动纲领拟订过程。

在国家行动纲领拟订过程之后，该国对防治荒漠化领域过去的经验开展了切切实实的研讨。此项工作是由防治干旱用澳大利亚支助基金完成的，对于了解该国在干旱和荒漠化领域面临的问题发挥了重要作用。此项研究还特别就可能的技术干预领域的可行方法提出一些建议。在1997年8月4至7日和1998年11月24至26日举行的第一届和第二届全国论坛进行深入审议之后，现在确定了六个优先方案领域。这些领域包括水、能量、减轻贫困（替代生计）、土地恢复、教育（公众认识和能力建设）及环境信息系统。挑选这些方

案领域是在特别工作组完成了深入协商过程后进行的，协商是为了确定涉及防治荒漠化的目前进行的项目/方案及国家行动纲领在进一步加强这些项目/方案方面可发挥的作用。

津巴布韦为国家行动纲领进程确定了各种可能资金来源。这些来源分为两类，即内部（国家）和外部（国际）来源。认识到国家行动纲领进程供资的持续能力取决于地方资源的筹措之后，该国已经确定的可能的国内来源包括但不限于：

政府财政拨款（经常和公共部门投资方案）：

- 非政府组织的财政和技术支助；
- 私营部门的财政和其他支助；
- 公共部门组织，如半官方机构的财政和其他支助；
- 地方当局和市政当局；
- 受益社区对项目的共同捐助；
- 设立国家环境周转基金；
- 投资。

尽管津巴布韦阐述了国家行动纲领进程的可能资金来源，但获得这些来源的资金取决于：

- 拟订银行担保的资金供应项目提案；
- 设计和设立独立于中央政府财政管理系统的实体，资源提供者通过该实体可向项目提供资金；及
- 政府对国家行动纲领进程做出承诺。

由于政府尚未通过国家行动纲领文件，筹措资源的努力主要围绕着为确定国家行动纲

领将优先对待的活动的准备工作，围绕着拟订和确定资助国家行动纲领的一种有效办法。

制订衡量国家行动纲领方案的拟订和执行进度的基准和指标问题一直是全国荒漠化问题特别工作组各种会议讨论的主题。特别工作组一致认为，津巴布韦的国家行动纲领进程将经历三个阶段，即：

第一阶段：侧重于提高认识、建立伙伴关系、建立全国一级的机构框架及确定国家优先次序。

第二阶段：本阶段将侧重于拟订国家行动纲领的活动，为执行阶段做准备。

第三阶段：第三阶段将处理确保国家行动纲领的执行的活动的。这一阶段被视为国家行动纲领文件中阐述的目标和活动的实际执行阶段。

现在仍需要完善为上述各阶段确定的基准和指标。需要更长的时间才能评估其效力，对于仍处于婴儿期的国家行动纲领执行阶段来说尤其如此。

重要的是应指出，津巴布韦政府、非政府组织、私营部门和受影响社区接受了《防治荒漠化公约》中的建立伙伴关系和参与性发展战略原则。这是今后努力的持续能力的重要支撑。接受这一原则是全国特别工作组的广泛认识运动（该工作组举办讲习班和论坛以宣传和教育全国各个社区）的结果。值得注意的一项成就是设立了非政府组织协调机构，具体就《防治荒漠化公约》问题与协调中心联络，特别是但不只包括用本国语言编写通讯、把防治荒漠化和干旱的本土知识编写成文件及促进互访。尽管取得了这些成功，但一个缺点是迄今未对完成的活动的的影响进行系统评估。进行这种评估是精明之举，因为可以提示将来需要干预的领域并纠正过去的错误。例如，为学校提供的信息资料是《防治荒漠化公约》的简化综合，提供了实例和图表说明，便利学生了解荒漠化和干旱问题。但仍需要评估使用该信息资料的范围及对学生的影响。然而，一些协商过程有助于收集资料，使国家行动纲领与其他发展方案更和谐统一。现在需要做的是分析资料并最终将国家行动纲领与正进行的相关方案结合起来。综合开展各种活动将使国家有限的资源得到有效的利用。

自批准《防治荒漠化公约》以来，津巴布韦为执行该公约的规定采取了各种措施，这

些措施分类为机构、技术和财政措施。在由澳大利亚支助基金资助的防治荒旱处支持下，对过去防治荒漠化的经验开展了切切实实的研讨。此项工作对于增强人们了解该国在干旱和荒漠化领域里面临的问题发挥了重要作用。很明显，津巴布韦的优先次序落在六个主要方案领域上，即：

- 水资源的提供；
- 能源的提供；
- 替代生计的提供；
- 教育、公众认识和能力建设；
- 土地恢复地力；
- 国家行动纲领进程的环境信息系统。

挑选这些方案是特别工作组进行广泛协商的结果。协商带来的另一种好处是更加看清了对执行确定的优先问题所涉具体活动可能必须做出哪些机构安排。

迄今为止，津巴布韦拟订了全国荒漠化基金提案文件，包括会计和作业手册。该文件一旦得到津巴布韦政府内阁和议会的赞同，可以设想这将标志着各方开始协同努力，在已达成协商一致的优先方案范围内更有力地开展活动。

-----