



联合国



# 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(3)/9/Add.1  
7 September 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 11

## 审查为促进和加强与其他有关公约及 有关国际组织和机构的关系而开展的活动

### 与全球环境基金的关系

#### 秘书处的说明

#### 增 编

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 3	3
二、《联合国防治荒漠化公约》秘书处与全球环境基金 秘书处之间的协作.....	4 - 6	3
三、确定《联合国防治荒漠化公约》与全球环境基金之 间关系的体制框架.....	7 - 8	4
四、土地退化与全球环境基金中心领域之间的关系 .....	9 - 18	5

目 录 (续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、全球环境基金支持防治土地退化活动的职责范围 .....	19 - 21	6
六、增进全球环境基金支持防治土地退化活动的行动 .....	22 - 25	7
七、推动全球环境基金与《联合国防治荒漠化公约》 协作的方法 .....	26	8
A. 扶持活动 .....	27 - 28	8
B. 小额补助方案和中型项目 .....	29	9
C. 投资方案 .....	30	9
D. 国别对话和项目制订问题讲习会 .....	31	10
E. 跨界、分区域及区域活动 .....	32	10
F. 有针对性的研究 .....	33 - 34	10
G. 精简有关防治土地退化项目提议的程序 .....	35	11
H. 综合方式 .....	36	11
I. 专家名册和机构清册 .....	37	11
J. 基准和指标 .....	38	11

## 一、导 言

1. 缔约方会议第 14/COP.1 号决定欢迎《联合国防治荒漠化公约》(《公约》)秘书处与全球环境基金(环境基金)秘书处之间的良好合作以及互派代表参加《公约》会议和环境基金会议。缔约方会议第二届会议请环境基金积极支持全球机制的活动(第 18/COP.2 号决定)。全球机制在促进资金筹措以支助实施《公约》方面发挥着重大的作用。此外,1998 年 4 月在印度新德里举行的环境基金第一届大会通过了《新德里声明》。《声明》第 8 段呼吁环境基金与《公约》秘书处协商,设法更好地界定防治土地退化——特别是荒漠化和砍伐森林——与其中心/领域之间的关系,并增强环境基金对防治土地退化活动的支持,因为这些活动与环境基金的中心/领域相关。

2. 为遵从缔约方会议和环境基金大会和理事会的指导方针,《公约》秘书处和环境基金秘书处举行了磋商以增进协作活动。

3. 本报告介绍了《公约》与环境基金之间的关系概况,以及环境基金在双方共同兴注的领域内开展的工作。

## 二、《联合国防治荒漠化公约》秘书处与 全球环境基金秘书处之间的协作

4. 《公约》秘书处与环境基金秘书处一直以互派代表出席对方理事机构会议的方式进行协作。《公约》秘书处请环境基金秘书处派员出席缔约方会议和科技委员会(科技会)的各届会议以及与《公约》有关的其它会议,包括在区域一级举行的会议。环境基金秘书处请《公约》秘书处派员出席环境基金理事会、环境基金大会、科技咨询小组(科技咨询组)和其它有关的会议。双方秘书处以交流文件和报告和以电子手段分享信息的方式就一些共同关心的主要问题互相通报。双方秘书处保持密切联系,以便进行协作。

5. 在举行《公约》缔约方会议或环境基金大会期间,均要举办一些附加活动和/或展览已成为双方秘书处的一项惯例,旨在联络一些共同的利害关系所涉各方。例如,《公约》被邀请于环境基金第一届大会期间组织一项附带活动;为此,《公约》与环境基金及其执行机构协作,于 1999 年 4 月 2 日在新德里举行了“土地退化及其

对全球环境的多方面影响”讲习会。《公约》执行秘书、环境基金的科技咨询组成员、环境基金/联合国开发计划署（计划署）的苏丹土地退化项目的项目管理员及其他人员于新德里大会期间举行了小组讨论，就控制荒漠化和环境基金中心领域等各类问题同与会者进行了切磋并交换了看法。

6. 双方秘书处于1998年7月在华盛顿举行了会议，专门讨论了如何遵照各自理事机构的政策指导开展联合活动。会议提议，双方秘书处之间签署一项合作备忘录，此项备忘录仍在审议之中。会议还提议，联合编撰一份有关土地退化与环境基金中心领域之间关系的研究报告，并将此报告提交《公约》缔约方会议第三届会议。在第二届《公约》缔约方会议期间，环境基金及其执行机构举办了他们有关土地退化问题项目和活动的展览。环境基金秘书处和环境基金科技咨询组还在第二届缔约方会议期间，组织了一些附带活动，以展示环境基金的项目以及在处置全球环境问题方面控制荒漠化和土地退化的重大意义。

### 三、确定《联合国防治荒漠化公约》与全球环境基金之间关系的体制框架

7. 《公约》第20条第2款(b)项阐明“发达国家缔约方……承诺致力于筹集充分、及时和可预测的资金，包括根据建立《全球环境基金文件》的有关规定，促使全球环境基金为与四个中心领域有关的防治荒漠化活动议定的逐步递增费用，拨出新增和追加资金。”

8. 此外，《建立经结构调整的全球环境基金》的文件第2段阐明，环境基金应开展气候变化、生物多样性、国际水体和臭氧层耗竭领域的业务，随后的第3段还规定，“有关土地退化，主要就荒漠化和砍伐森林活动议定的逐步递增费用，因这些活动与四个中心领域相关，应当有资格获得供资。”

#### 四、土地退化与全球环境基金中心领域之间的关系

9. 环境基金秘书处和环境基金科技咨询组，根据环境基金理事会的政策指导，与《公约》秘书处协作，业已开展各类活动并编纂出了一些文件，以期进一步澄清环境基金支持防治荒漠化和控制土地退化活动的体制和模式。

10. 为响应 1996 年 4 月环境基金理事会发出的一项呼吁，环境基金科技咨询组于 1996 年 9 月在塞内加尔达喀尔举行了一次土地退化问题专家小组讲习会，以便更清楚地界定防治土地退化活动的全球性效益。与会者在讲习会上审查了环境基金的作用、使命和业务活动，并分析了土地退化与气候变化、生物多样性与国际水体之间在科学和技术上的交互作用。还列举了一些研究案例，以文件形式载明土地退化对环境和社会经济造成的影响，以及控制土地退化的多方面效益。

11. 达喀尔讲习会确切地提出了一套建议，以澄清用于拟订合格的环境基金防治土地退化项目的模式。例如，讲习会着重指出必须制订出科学的办法来评估增加的费用、从经济和生态角度，权衡治理土地退化和水资源的代价，并制订出明确的项目准则，逐步阐明各地方团体、非政府组织、研究员和各国政府如何提出由环境基金供资的新项目。

12. 1995 年环境基金秘书处印发了一本手册，题为《环境基金有关土地退化活动的框架》。该框架规定了有关防治土地退化活动的业务标准和准则及其合格标准。它还环境基金支持防治土地退化活动奠定了坚实的基础，并着重指出环境基金可发挥出潜力，采取防治土地退化与环境基金中心区域之间接轨的方式，协调地方、国家和全球之间的利益。

13. 在 1996 年举行了达喀尔讲习会后，环境基金秘书处提出了一份论文，题为“科技咨询组土地退化问题讲习会的后续行动”，以供 1997 年 4 月举行的环境基金理事会审议。论文提出了各种将防治土地退化的内容纳入环境基金业务方案的模式。1997 年 2 月达成并公布了基于环境基金业务战略的业务方案，拟解决大部分业务方案，包括专门防治干旱和半干旱生态系统的第 1 业务方案中所载的土地退化问题。

14. 为了协助环境基金秘书处澄清碳整合作用，并在探讨是否有可能制订出这一领域新业务方案的同时，科技咨询组于 1998 年 6 月举行一次有关碳整合问题的献

计献策会。会议探讨并阐述了栽培树木和植被方式的碳整合模式，以期治理退化的土地区域。会议广泛地讨论了由此活动可获得的社会经济以及环境收益。

15. 1999年5月在华盛顿举行的第十三次环境基金理事会会议确认了理事会的要求，请环境基金秘书处与《公约》秘书处磋商，编撰一份界定土地退化与环境基金中心领域之间关系的论文，供1999年12月理事会会议审查。

16. 环境基金科技咨询组为继续调研土地退化与其四个中心领域之间的关系，在考虑到1996年达喀尔讲习会后发展动态的情况下，于1999年6月中旬在意大利波洛尼亚举行了一次与土地退化相互关连的问题讲习会。波洛尼亚讲习会明确地界定了土地退化与气候变化、生物多样性和国际水体的关系。讲习会从考虑到环境基金和其它环境公约新发展动态的角度，审查了相互关连的问题。讲习会赞同1996年达喀尔讲习会就土地退化与环境基金中心领域之间关系得出的一套结论。波洛尼亚讲习会的报告已提交1999年6月至7月在巴黎举行的第三次科技咨询组会议。

17. 环境基金秘书处与《公约》秘书处已商定《公约》/环境基金联合编写土地退化与环境基金中心领域之间关系论文的时间表。根据这一时间表，《公约》/环境基金联合论文将于1999年11月在巴西累西腓举行的第三届缔约方会议期间，由《公约》/环境基金的联合讲习会编写、定稿和提出。论文将在按第三届缔约方会议的成果予以完善充实之后，于1999年12月提交环境基金理事会。

18. 据说，尽管无数研究和来函都清楚地阐明了土地退化与环境基金中心领域之间的关系，但《公约》的利害关系所涉各方仍难以争取到环境基金的资金，用以资助在《公约》进程中发起的一些活动。这除了其它方面外，问题在于必须按环境基金的标准，在荒漠化和土地退化控制活动方面，清楚地界定出“挂钩关系”、“递增的费用”和“全球效益”。

## 五、全球环境基金支持防治土地退化活动的职责范围

19. 环境基金总执行干事兼主席在1998年12月第二届缔约方会议上阐明，环境基金总额为3.5亿美元，追加的联合供资金额则超过基金总额的两倍，均用于治理土地退化问题。他还提及为解决土地退化拟议了总值达1.5亿美元的30多个项目。第二届缔约方会议期间，塞内加尔总统于1998年12月8日主持了题为：“毛里

塔尼亚与塞内加尔在干旱和半干旱的跨界地区共同治理退化土地中实行生物多样性养护”项目的签署仪式。

20. 在第二届缔约方会议期间，环境基金秘书处作为附带活动举办的讲习会介绍了由环境基金供资在苏丹实施“恢复社区牧场的碳螯合作用”项目所取得的实质性成就。环境基金还在第二届缔约方会议期间分发了一份题为“1998年12月：环境基金防治土地退化项目简介”的文件。文件概要介绍了各类防治土地退化项目。

21. 环境基金为支助防治土地退化活动所提供的资金流量，一直是环境基金理事会感到关切的问题。理事会在1999年5月举行的会议上，对提交理事会审议和批准的工作方案中未列入土地退化项目表示失望。因此，理事会促请各执行机构加快编制防治土地退化项目并将项目列入今后的工作方案。在同一次会议上，理事会还请环境基金秘书处与其执行机构和《公约》秘书处协商，为下届理事会编写资料，列明防治土地退化的有关限制因素和挑战问题，及其与可持续发展的关系。会议指出，由于这些活动与环境基金中心区域相关，这份资料应列出环境基金加强支持防治土地退化活动的行动计划和时间表，并指出这项支持具有广泛的地域基础。

## 六、增进全球环境基金支持防治土地退化活动的行动

22. 环境基金各执行机构的行政首长，其中包括世界银行行长、计划署署长和联合国环境署（环境署）执行主任，以及环境基金的总执行干事和主席于1999年3月11日举行了会议，同意着手发起环境基金的一项新行动，题为“为促进非洲可持续发展的土地和水源行动”。这一行动拟议采取综合方式，养护土地、增进土壤沃度并实行水资源管理。环境基金秘书处和科技咨询组继波洛尼亚讲习会之后，于1999年6月17日举办了一次献计献策会，就如何有效地实施上述行动交换了看法。

23. 世界银行一直指导着加强支持防治土地退化活动的进程。为此，世界银行的环境和社会可持续发展网络与世界银行研究所合作于1999年6月15日至16日在华盛顿举行了一次高级别圆桌会议。世界银行行长和副行长以及其它国际组织的首长和高级官员及一些著名专家一起聚会，审查了荒漠化和土地退化问题和世界银行的活动，并探讨了世界银行加强支持这些领域的方式和办法。

24. 《公约》还与计划署进行协作。计划署作为环境基金的一个执行机构发挥着重要的作用。《公约》和计划署于1999年3月在纽约组织了一个微型讲习会，就支持《公约》执行工作的合作框架展开了讨论。计划署同意扩展支持工作，特别是通过其外地办事处促进《公约》在国家一级的执行工作。

25. 环境署和《公约》秘书处还形成了支持《公约》执行进程的合作。环境署密切地关注着《公约》区域附件和区域行动方案的拟订与执行情况。环境署一直在支持《公约》的拉丁美洲和加勒比以及非洲的区域协调单位。这两个区域协调单位分别设在墨西哥的墨西哥城环境署区域办事处和科特迪瓦阿比让非洲开发银行，均得到环境署的支助。目前还考虑按照同样的方式拟议设立一个亚洲的区域协调单位。计划署已同意为设在墨西哥的区域协调单位的活动提供支助。计划署还被要求考虑支助另两个区域协调单位。

## 七、推动全球环境基金与《联合国防治荒漠化公约》协作的方法

26. 虽然环境基金、环境基金执行机构和《公约》已在若干活动上实行合作，为了增进此类协作，有必要进一步研究下列建议。

### A. 扶持活动

27. 《公约》以自下而上和在社区推行的活动方式，促进制订和执行有关荒漠化问题的政策。《公约》由其自愿基金通过《公约》的国别协调中心，向受影响的国家提供资金，在全国开展制订和执行全国行动方案的进程，并编写有关《公约》执行情况的国别报告。这一政策框架奠定的基础，可以成功的方式促进各类实地项目，其中有些是业已赢得捐助国和捐助机构支助的项目。尽管支持国家政策的制订和执行进程，以及能力建设具有无可否认的极大重要性，但迄今为止，《公约》仍在为受影响的国家提供起促进作用的财政和技术援助。

28. 应该考虑促进国家一级活动的协调配合，因为这些活动与环境基金活动正在资助的落实《联合国气候变化问题框架公约》和《生物多样性公约》的扶持活动相关。应该设法从环境基金开展的扶持生物多样性活动中争取资金，以推动与《公



约》相关的国家政策的制订和执行进程。环境基金秘书处和《公约》秘书处都应提供有关这一事项的 necessary 资料，双方秘书处都必须展开进一步的磋商，探讨此类可能性并达成一致意见。各执行机构，特别是计划署，应该起到在国家一级上与各国政府相互切磋的重要作用。

### B. 小额补助方案和中型项目

29. 环境基金的正规项目需经过很长的筹划期和批准期。许多与土地退化和荒漠化有关的问题，均未能按规定的方式在数量上作出充分的测定或形成概念，无法向环境基金提出供资要求。鉴于《公约》推荐的由社区推动和自下而上的方式已在防治荒漠化和土地退化方面获得公认的成效，人们认为，小额补助方案和中型项目极有益于实施一些实验性的项目。在控制土地退化和荒漠化以及恢复已退化的土地方面，这一领域所获得的多方面成效尤其明显。此类项目可包括诸如促进重新造林、重新栽培植被和养护旱地生物多样性的碳整合项目。各执行机构，特别是计划署，必须发挥关键性的作用，向利害关涉方提供必要的资料，并协助他们以符合环境基金规定的方式拟订此类项目或类似项目的提议。小额补助方案带有一笔起促进作用的资金，能够强烈地激励非政府组织和以社区为基础的组织在社区一级发起防治土地退化和荒漠化的小规模项目。这将是一个需要加紧努力并预期可得到更大收益的领域。

### C. 投资方案

30. 一旦利害关涉方采取的控制土地退化和恢复退化土地之行动，达到能够展示全球性收益的程度时，世界银行就会凭借其长期的经验和专家知识采取响应利害关涉方的先期行动，提供项目发展资金，支助研订投资项目，在某些情况下计划署和环境署也会这样做。投资项目虽较复杂，但对土地管理的干预可成为促使长期恢复土壤肥力和生产率的诱因。例如，在一些偏远退化的土地上植树造林或干旱地开创农业林，在经济上是可行的，在有外来资金可调动对这些活动的支持的情况下，更是这样。

#### D. 国别对话和项目制订问题讲习会

31. 应当考虑举办以土地退化问题为焦点的国别对话和项目制订讲习会。如果紧密配合与《公约》有关的各届会议，在国家或区域各级举办这一类的讲习会，可能是具有成本效益的作法。可以参照一些业已实施的或正在计划之中的样板项目，体会如何拟订符合环境基金供资条件的防治土地退化项目。应向利害关涉方说明三个执行机构的作用，协助他们根据拟议项目的性质确定向环境基金寻求援助的适当机构。这类国别对话或项目制订讲习会是在各组织、特别是非政府组织、社区组织和私营部门之间形成伙伴关系，促进自下而上作法的关键。

#### E. 跨界、分区域及区域活动

32. 《公约》的区域执行附件以及拟订区域行动方案的进程，展现了《公约》促进区域合作的特点。亚洲、非洲和拉丁美洲及加勒比已经拟订包含六至七个主题的行动方案，其中包括对荒漠化的监测和评估、农业林和土壤养护与牧场管理。鉴于能够在区域一级上广泛分享多方面的收益，各执行机构将会探讨如何支持上述活动。这些区域方案确实颇有助益，由于荒漠化和土地退化具有跨越边界的影响力，必须采取协调一致的行动。

#### F. 有针对性的研究

33. 有碍环境基金进一步参与防治荒漠化和土地退化活动的限制因素之一是，在防治土地退化，特别是荒漠化领域方面，所掌握的资料有限，研究开发工作做得不够。环境基金通过科技咨询组开展的有针对性调研活动，可发挥主导作用，澄清与防治荒漠化和土地退化以及恢复退化土地有关的一些科技问题。科技咨询组还可通过与全世界科学界建立交流网络，在收集数据和资料方面发挥重大的作用。

34. 若环境基金和《公约》可在其它方面尚无交流中心的情况下，以科技咨询组和科技会为信息交换所或信息交流论坛，交流与防治土地退化和荒漠化有关的科技问题，使利害关涉方从中受益。例如，采用新兴技术，在旱地培养植被和培养能在降水量有限的地区生长的物种。在某种程度上，即便在《公约》和环境基金的现

行结构内也可以交流这类信息，与《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》有关的论坛也采取这种交流的方式。

#### G. 精简有关防治土地退化项目提议的程序

35. 应该从整体角度看待土地退化问题，考虑到社会经济和环境方面的各种情况。在这方面，经常有人提及，逐步递增费用或全球收益之类的概念并不容易运用，因为必须对费用和收益加以量化或加以说明，才能成为符合环境基金资助条件的项目。环境基金和国际环境和发展研究所于1999年3月25日至26日在伦敦举行的有关逐步递增费用问题讲习会，虽在某种程度上对此作出了一些澄清，但必须简化对逐步递增费用的分析程序，不可使问题更加复杂化。

#### H. 综合方式

36. 出于与波洛尼亚讲习会上确切指出的同样原因，必须超越简单的成本效益分析角度来看待防治土地退化项目。指导环境基金业务的关键准则之一是成本收益分析。然而，在评估拟议项目的成本与收益之际，人们应扩大分析的范围，使其包括社会经济和环境方面的另一些问题。分析必须有助于切实防治荒漠化和土地退化、广泛分享多方面收益，并在社区、地方、国家、区域和全球各级通力合作。

#### I. 专家名册和机构清册

37. 科技会保留了一份专家名册，以备查阅环境基金专家名册时进行参照。科技会还通过由环境署领导的一个协会对处理荒漠化问题的现行网络和机构进行调查评估。调查结果虽是临时性的，却有助于科技咨询组发展从事荒漠化防治工作的科学家网络。科技会与科技咨询组不妨设法就此类问题开展相辅相成的活动。

#### J. 基准和指标

38. 科技会一直致力于拟订和审查用于评估荒漠化和《公约》执行情况的基准和指标。当科技咨询组根据环境基金业务活动的通盘情况审议指标问题时，科技会

的工作有时确有助益。《公约》和环境基金可采取由双方秘书处工作人员互派代表交流的方式和有助于加强两个机构间密切协作的其它模式，促进双方科研机构之间的信息交流。

-- -- -- -- --