



联合国



## 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(7)/5  
5 August 2005  
CHINESE  
Original: ENGLISH

缔约方会议

第七届会议

2005年10月17日至28日，内罗毕

临时议程项目10

根据《公约》第8条和第22条第2款(i)项，审查  
为促进和加强与其他有关公约和有关国际组织  
和机构的关系而开展的活动

### 秘书处的说明

### 内 容 提 要

1. 《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)秘书处为促进和加强各公约之间和与其他有关组织的协同作用而通过的战略继续依靠下列四大支柱：

- (a) 加强体制联系。为此《荒漠化公约》秘书处努力探索途径和方法以便加强与里约另外两公约(《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》))，以及《拉姆萨尔湿地公约》等秘书处缔结的伙伴关系和合作协议。《荒漠化公约》秘书处继续密切关注上述公约缔约方会议及其附属机构的会议；
- (b) 试验各种业务办法，包括能力建设倡议，以此作为与其他里约公约的联合工作方案的一部分。在这方面，已经拟定了将构成今后与《生物多样性公约》合作基础的职权范围草案，以供讨论；

(c) 拟定共同政策和战略。在这方面，已在秘书处行政领导和管理一级设立了一个联合联络组，以促进各秘书处之间的协同合作。该联络组激发了下面(d)项中反映的诸多努力；

(d) 支持由国家推动的举措：在这方面，2000年底发起的一个地方一级的协同办法国家讲习班方案继续得到实施。

2. 此外，在这个议程项目下，帮助制定关于协同作用的项目已成为促进协同作用的一个重要方面。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背景资料.....	1 - 4	4
二、同其他有关公约的协作与加强关系.....	5 - 29	4
A. 《生物多样性公约》.....	5 - 12	4
B. 《联合国气候变化框架公约》.....	13 - 18	6
C. 《荒漠化公约》/《生物多样性公约》/《气候公约》三公约联合联络组.....	19 - 25	7
D. 《移栖物种公约》.....	26 - 28	8
E. 《拉姆萨尔湿地公约》.....	29	9
三、协同问题国家讲习班方案.....	30 - 33	9
A. 背 景.....	30 - 31	9
B. 方案的基本原理和目标.....	32	9
C. 方案中的进展.....	33	10
四、同其他有关国际组织和机构的协作与加强关系.....	34 - 49	10
A. 联合国教育、科学及文化组织.....	34 - 35	10
B. 联合国森林论坛.....	36 - 42	10
C. 商品共同基金.....	43 - 44	12
D. 国际半干旱热带作物研究所.....	45	12
E. 联合国国际减少灾害战略.....	46	12
F. 与其他组织的合作.....	47 - 49	13
五、结论和建议.....	50	13

## 附 件

案文草稿：与森林有关的共同方法：针对低森林覆盖率国家的倡议.....	15
------------------------------------	----

## 一、背景资料

1. 缔约方会议根据其第 12/COP.6 号决定，要求秘书处继续努力促进并加强与其他有关公约的关系，并在缔约方会议第七届会议上报告其活动，而且本报告应包括确定后续行动重点的方式(ICCD/COP(6)/11/Add.1)。

2. 本报告载有这方面的最新发展情况。应当指出的是，报告只涉及秘书处曾积极参与的那些活动。报告还述及了在森林和森林生态系统范畴内开展的其他联合活动，以及推进生物多样性的活动，并特别提到与《生物多样性公约》之间的联合工作方案和针对低森林覆盖率国家的共同方法的进展情况。此外，本文件还报告了在促进与商品共同基金的新合作机会过程中的协同作用情况。

3. 本报告概述了秘书处为促进在受影响国家缔约方的地方一级落实协同作用所开展的具体活动。

4. 第 12/COP.6 号决定鼓励其他有关公约、国际组织和机构，包括全球环境基金(环境基金)为促进其与本秘书处的协作，探索机会以促进协同方法和倡议。这个问题是另外两份单独报告(ICCD/CRIC(4)/2、ICCD/CRIC(4)/5)的主题。

## 二、同其他有关公约的协作与加强关系

### A. 《生物多样性公约》

5. 《生物多样性公约》缔约方会议前几届会议通过了一些决定，旨在推动和便利执行《荒漠化公约》关于恢复退化的土地的方案(可再生能源、水资源综合管理、山区生态系统保护)。

6. 关于旱地和半旱地生物多样性的第 VII/2 号决定请里约三公约的执行秘书彼此合作，确立机制以便通过组织区域协同作用讲习班来促进以协同方式执行三公约，并审查《生物多样性公约》下的行动计划，从而使其与《荒漠化公约》的国家行动方案和《气候公约》的国家适应行动方案协调一致。

7. 《生物多样性公约》缔约方会议第七届会议通过了三项工作方案，目的是要促进和便利可持续地使用和保护生物资源，以支持《荒漠化公约》的各项目标。这些方案注重技术转让和技术合作以及山区和内陆水域生态系统的生物多样性。

8. 《生物多样性公约》秘书处与《荒漠化公约》和《气候公约》秘书处密切合作，并与环境基金秘书处协商，举办了一次“旱地和半旱地及农业生物多样性工作方案执行方面的协同作用问题非洲区域讲习班”（博茨瓦纳，哈博罗内，2004年9月13日至14日）。参加此次讲习班的政府专家明确了各种限制因素和汲取的教训，以便尽可能加强各项公约之间的协同作用。他们讨论了关于将《生物多样性公约》和《荒漠化公约》的协调战略纳入国家发展方案的建议，并编写了项目构想说明，目的是为了在处理国家优先事项的同时尽可能加强与生物多样性有关的各项公约之间的协同作用。

9. 对《荒漠化公约》特别有意义的是，《生物多样性公约》缔约方会议第七届会议通过了《阿格维古自愿性准则》，目的是对拟议在圣地以及当地和土著社区历来占据的土地和水域上进行的开发活动进行文化、环境和社会影响评估。这种评估对于拟定关于保留传统知识的行动计划来说是必须的。

10. 缔约方会议在第12/COP.6号决定中欢迎《荒漠化公约》与《生物多样性公约》关于旱地和半旱地生物多样性的联合工作方案，并邀请缔约方采取必要措施确保有效执行该方案，尤其是在地方一级。因此，两个秘书处根据该决定，在两项公约各自缔约方会议的上届会议期间组织了关于联合工作方案的附带活动。自那时以来两个秘书处之间进行了一些初步讨论并由此确定了一些项目作为2005年联合工作方案的优先事项。

11. 目前已为2005年联合工作方案概括拟定了一项行动计划，两公约的秘书处现正在审查联合工作方案的两项主要活动的职权范围。这两项活动是：

(a) 活动 A1.2—从国家报告、国家生物多样性战略和行动计划、国家适应行动方案和国家行动方案中汇编关于旱地和半旱地生物多样性状况和趋势的资料；和

(b) 活动 A2.1a—拟订标准帮助查明特别有价值和/或受到威胁的土地。

这些职权范围将构成今后合作的基础。

12. 《生物多样性公约》和《荒漠化公约》秘书处与《气候公约》秘书处合作，组织了一次关于森林和森林生态系统的讲习班，这将在本章C节中进一步述及。

## B. 《联合国气候变化框架公约》

13. 《荒漠化公约》和《气候公约》秘书处继续积极开展磋商，以便更好地表明为各自公约的利益可开展联合活动的关键领域。

14. 《气候公约》的附属科学技术咨询机构(科技咨询机构)审议了一份界定范围的文件，该文件由里约三公约的三个秘书处合作编写，确定了三公约下的交叉主题领域和活动。科技咨询机构建议先由联合联络组审议该文件然后再在未来的届会上审议。科技咨询机构还强调必须加强里约三公约国家联络点之间的协调。

15. 应《气候公约》科技咨询机构和附属履行机构(履行机构)要求，并作为对《气候公约》缔约方会议第 5/CP.7 号决定所载任务规定和科技咨询机构在其第十七届会议上所规定任务的响应，《气候公约》秘书处与其他两公约秘书处合作组织了一次讲习班(芬兰，埃斯波，2003 年 7 月)，旨在审查里约三公约之间的协同作用情况。参加者中包括所有三项公约的国家联络点。此次讲习班在信息交流、技术转让、教育和推广、研究和系统观察、能力建设、报告以及气候变化影响和适应等方面明确了一些合作方案。该讲习班还审查了生物多样性与气候变化之间的联系，并在这方面突出了其他方案，如将《生物多样性公约》的生态系统方法用作旨在促进实现里约三公约目标的活动框架。

16. 此外，秘书处提出了与《气候公约》开展协作可能产生效益的一些领域；例如，查明制定国家适应行动方案的进程如何能与国家行动方案的拟订密切合作。它强调国家适应行动方案应以现行计划、行动方案和研究为基础。鉴于许多国家行动方案一直在为各利害关系方提供在公开磋商期间确定优先事项的机会，因此建议在适用的情况下将国家行动方案当作国家适应行动方案内安排适应措施优先次序的基础。对国家适应行动方案进行的一项审议现表明，国家适应行动方案中通常包括一个重要部分，阐述可持续发展、土地退化和干旱方面的国家行动计划与国家行动方案之间的联系和协同作用机会，此外还涵盖国家生物多样性战略和行动计划中的生物多样性保护问题。

17. 应国家缔约方的要求，秘书处继续试验将气候变化问题，特别是在涉及固碳活动的方面，通过植树造林和重新造林计划纳入《荒漠化公约》可持续发展项目的实验性举措。秘书处还已经开始与潜在的捐助方和受惠国进行磋商，以促进这一进程。

18. 此外，《京都议定书》适应基金现已运作这个事实敞开了更广泛的合作机会，因为现在必须要在最脆弱的受影响国，以协同方式制定和执行气候变化适应方案。

C. 《荒漠化公约》/《生物多样性公约》/《气候公约》

三公约联合联络组

19. 这三项公约的执行秘书一起出席了于 2004 年 1 月在德国波恩举行的联合联络组第四次会议。适应、能力建设和技术转让问题被定为这次会议的重点议题。

20. 作为联合联络组会议的结果，一些可以开展的试验性活动预期会获得关注。这些活动包括：

- (a) 促进最有效地使用有限资源并鼓励将生态系统方法作为在三公约各项目标之间实现协同作用的有用框架；
- (b) 在环境基金“试行适应活动业务管理方针”方案下开展的试验性活动提供了重要机会，利用尤其是《生物多样性公约》特设技术专家小组报告中确认的协同作用实例，证明了三公约之间的协同作用；
- (c) 试验性活动以及《荒漠化公约》科学和技术委员会专家小组的工作方案。这些试验性活动，以及关于短期及长期预警系统准则的建议，是一个重要机会，可以提出有效的方法来评价为监测和评估荒漠化和土地退化制定的共同基准和指标系统。

技术转让

21. 与《气候公约》技术转让框架具有类似结构的《生物多样性公约》技术转让工作方案的制定是由联合联络组促进的合作的一个早期成果。

22. 科学和技术委员会专家小组工作方案的拟订以及《荒漠化公约》的《公约》执行情况审评委员会(审评委)第三届会议上的讨论，促使确定了一些对技术转让至关重要的领域，如下：

- (a) 评估针对贫困和土地退化问题的方法；
- (b) 认识到生物物理、社会经济和文化知识与防治荒漠化活动之间的差距；
- (c) 评价监测和评估荒漠化的共同基准和指标；
- (d) 为短期和长期预警系统准则提出建议。

23. 《气候公约》正开始进行关于适应技术的工作。在这个领域，该公约与另两个里约公约之间可能产生的协同作用比在减轻灾害技术方面要大。应进一步探讨这种协同作用的范围。《荒漠化公约》缔约方会议关于低森林覆盖率国家的第12/COP.6号决定请求采取一项共同方法，来促进旨在加强低森林覆盖率国家在防治荒漠化、土地退化和防止毁林方面能力的活动。

#### 森林和森林生态系统

24. 《荒漠化公约》和《生物多样性公约》秘书处与《气候公约》秘书处合作组织了一次关于森林和森林生态系统的讲习班(意大利，维泰博，2004年4月)。据确定，这个领域的协同行动可能特别有效。维泰博讲习班的具体目标直接关系到里约三公约联络点这个目标群体与其他参与者之间的互动。该讲习班鼓励参与者确定方案以便在地方一级执行根据里约各项公约的任务与承诺开展的，涉及到森林和森林生态系统及其使用与保护的具体协同行动。这个讲习班有助于明确与森林有关的部门政策之间，以及与森林打交道的各组织之间的协同进程。讲习班还提供了一个机会，使各联络点、机构以及当前的国际进程与伙伴关系，如联合国森林论坛(联森论坛)和森林合作伙伴关系(森林伙伴关系)之间能交换意见。

25. 目前正在审议就维泰博讲习班开展的一些后续行动。特别是，在美利坚合众国林务局领导下成立了一个联合国国际减少灾害战略传统知识工作组。与森林火灾预防和管理有关的建议协助里约三公约在国际减少灾害战略/荒地火灾网络全球咨询委员会内部进行合作。关于可持续森林管理的维泰博讲习班的建议继续用于支持针对低森林覆盖率国家的共同方法(见前面提到的《荒漠化公约》缔约方会议第12/COP.6号决定)方面的初步工作。

#### D. 《移栖物种公约》

26. 缔约方会议根据其第17/COP.3号决定请秘书处继续采取步骤，执行与其他秘书处和机构签署的谅解备忘录，并与其他机构伙伴拟订类似的谅解备忘录。

27. 根据这项决定，《荒漠化公约》秘书处和《移栖物种公约》秘书处于2003年9月2日签署了一份谅解备忘录，概述它们的合作方式，突出在制定联合倡议方面的关键领域。第12/COP.6号决定对这一进展表示欢迎。



28. 根据这项谅解备忘录中的规定，合作将注重于组织协作性联合活动，还将注重于在国家一级，各公约和协议的联络点之间促进协作。在这方面，区域和国家级的试验项目被确定为实际界定各缔约方之间应建立的合作和互动类型的最佳手段。

#### E. 《拉姆萨尔湿地公约》

29. 秘书处参加了 2004 年 12 月在亚美尼亚埃里温组织的关于《拉姆萨尔湿地公约》执行情况和效力的第五届欧洲区域会议。此次会议的某些结论和建议可能在协同作用方面具有很大潜力。

### 三、协同问题国家讲习班方案

#### A. 背景

30. 第 12/COP.6 号决定强调要特别在国家一级发展和促进里约各公约之间的协同作用，以作为促进执行这些公约的一种手段。该决定补充了国家缔约方多次强调的问题，即必须将环境公约的行动方案与国家可持续发展战略结合在一起，特别是在减贫、科学和教育、农业、林业、能源和供水等领域。

31. 秘书处应一些缔约方的要求，继续为在若干选定发展中国家缔约方组办国家讲习班提供便利，以便促使各利害关系方讨论在落实三项公约方面的合作方式。

#### B. 方案的基本原理和目标

32. 如本议程项目下以前的缔约方会议文件所说明的，这项活动背后的主要原理是，通过现行的有关可持续发展政策之间的联系，将《荒漠化公约》进程纳入国家发展战略。方案还协助三公约秘书处编制和/或更新联合工作计划，以满足各国的期望，特别是在能力建设、信息系统以及合作与援助的各种新办法方面。方案的大致目标如下：

- (a) 加强地方一级目前的协调；
- (b) 促进与关键利害关系方之间的政策对话；和
- (c) 促进地方一级的各种办法在利害关系方之间发生协同作用，协助在各国签署的环境条约所涉问题领域方面查明共同的趋势。

### C. 方案中的进展

33. 自 2000 年末发起协同问题国家讲习班方案以来，已在约 20 个国家缔约方举办了协同问题国家讲习班，以均衡的方式覆盖了受影响国家缔约方。这些讲习班的普遍结果是，受影响国家的行政和业务部门均就协同作用的重要性达成了共识。目前尚需做的是，应由各联合国机构和政府间机构将这些讲习班的结论和建议通过联合方案应用到实践中去。下一章将表明在这个方向上已有了一些行动。

## 四、同其他有关国际组织和机构的协作与加强关系

### A. 联合国教育、科学及文化组织

34. 秘书处参加了“生物多样性：科学和管理”国际会议(巴黎会议)指导委员会。该会议于 2005 年 1 月 24 日至 28 日在巴黎联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)总部举行。此次会议的召开是当前全球努力的一部分，目的是到 2010 年时扭转目前生物多样性的损失率，确保长期保护和可持续利用生物多样性，公正和公平地分享由遗传资源带来的利益，以及审查生物多样性保护与管理方面的公共及私人措施和科学与管理之间的相互作用。

35. 会议之后，指导委员会构成了一个新兴磋商论坛的基础，该论坛旨在促进科学家、地方、国家和国际决策者与公司和非政府组织代表之间开展讨论，并交流意见与经验。目前正在打算开展合作来加强所有与生态系统有关的公约，特别是《生物多样性公约》、《荒漠化公约》、《拉姆萨尔湿地公约》和《移栖物种公约》，确定未来评估工作的优先事项并弥补其中的差距。

### B. 联合国森林论坛(联森论坛)

36. 秘书处作为森林合作伙伴关系的成员，出席了联森论坛第四届会议(瑞士，日内瓦，2004 年 5 月)和联森论坛第五届会议(美利坚合众国，纽约，2005 年 5 月)并促进了关于荒漠化、退化的森林和低森林覆盖率国家的影响的讨论。

## 低森林覆盖率国家

37. 根据第 12/COP.6 号决定，在此介绍全球背景情况和促进与低森林覆盖率国家开展活动的共同方法的主要原则。对界定低森林覆盖率国家这个概念的重要性给予了适当考虑。相互接受和使用术语对于共同方法的成功至关重要。共同方法的拟议行动计划的优先政策项目是，加强低森林覆盖率国家之间的合作与磋商，与多边组织和文书确立伙伴关系，并与捐助界建立联系。为落实这一优先项目，重要的第一步便是将低森林覆盖率国家问题纳入关于森林和其他发展问题的国际审议议程。

38. 共同方法下拟议的行动计划包括六部分，以下述几方面为基础：与德黑兰进程秘书处之间进一步开展磋商；确保国际进程下的数据收集和报告工作；开展生物多样性行动；促进参与进程；便利开展实地项目；以及提供资金。

39. 在这方面，《荒漠化公约》秘书处拟订了一份文件草稿，题为“与森林有关的共同方法：针对低森林覆盖率国家的倡议”，并已分发给德黑兰进程、《生物多样性公约》、《气候公约》和联森论坛的秘书处征求意见。《荒漠化公约》秘书处在得到反馈意见后，修订了这份草稿(载于文件附件)。

## 森林合作伙伴关系(森林伙伴关系)

40. 如已经说过的，秘书处是森林伙伴关系的成员。这是一个由森林问题方面 14 个重要国际组织、机构和公约秘书处建立的具有创新性的伙伴关系。森林伙伴关系于 2001 年 4 月根据联合国经济及社会理事会(经社理事会)的建议成立。其目标是支持联森论坛及其成员国家的工作，并加强在森林问题上的合作与协调。

41. 秘书处已为森林伙伴关系关于可持续森林管理供资来源的原始资料库、森林伙伴关系关于简化森林问题汇报程序的工作队、森林伙伴关系关于森林方面定义的行动以及森林伙伴关系网站(介绍伙伴关系及其活动情况)作了贡献。

42. 《荒漠化公约》秘书处与国际热带木材组织(热带木材组织)之间联合倡议的结果是，两个组织在秘鲁的联络点联合提出要求，并在两个方面一起接受热带木材组织的评估及其为制定项目提供的援助(2005)。这两个方面就是：评估秘鲁森林火灾对生态系统变化的影响；以及确定哪些战略和行动将有助于拟定一个项目提案，从而通过应急计划沿皮乌拉河流域防止和减轻荒漠化并使之回复原状。

### C. 商品共同基金

43. 第 1/COP.6 号决定请秘书处与正在探索措施以扩大旱地产品进入国际市场机会的有关机构建立联系。由于认识到旱地商品发展的重要性,《荒漠化公约》秘书处与商品共同基金于 2005 年 2 月使一项谅解备忘录生效。这项谅解备忘录规定的合作领域包括促进具有共同利益的项目并就这些项目交流信息,还包括就旱地商品发展问题举办联合讲习班,发行出版物和开展研究。

44. 迄今,这项谅解备忘录下的合作促使编制了一份题为“旱地商品图集”的联合出版物,行将出版以支持《2006 国际荒漠年》。这份出版物将旨在提高商品意识,特别强调那些既被作为商品进行交易,又被用作防治荒漠化工具的农作物。此外,秘书处应邀参加了商品共同基金关于撒哈拉以南非洲牛油果油生产项目的指导委员会。这两个实体之间还交换了信息并就制定一个关于发展阿拉伯树胶生产的商品共同基金项目和一个关于在旱地恢复中使用产胶的金合欢树的《荒漠化公约》项目进行了磋商,目的是在两个项目之间建立联系和互补作用。

### D. 国际半干旱热带作物研究所

45. 在继续并扩大与国际农业研究协商小组(农业研究协商组)成员的合作情况下,秘书处于 2004 年 10 月与国际半干旱热带作物研究所(半干旱热带作物研究所)达成了一项谅解备忘录。根据该谅解备忘录,两个实体设法促进具有共同利益的活动和项目;组织联合活动旨在支持受荒漠化影响的国家,特别是农村社区;并促进加强《荒漠化公约》各方案与半干旱热带作物研究所各方案之间的联系。主要合作倡议中包括加强针对工作在防治荒漠化领域的非洲利害关系方的能力建设。

### E. 联合国国际减少灾害战略

46. 遵照维泰博讲习班关于荒地火灾的建议,秘书处已经开始以合作成员身份参加联合国国际减少灾害战略的全球荒地火灾咨询小组。这个咨询小组的目标是评估全球荒地火灾的目前状况,审查区域荒地火灾网络,与联合国粮食及农业组织(粮农组织)林业司、世界气象组织(气象组织)、联森论坛秘书处、联合国国际减少灾害战略秘书处、联合国国际减少灾害战略促进预警纲领、联合国大学以及设在德国弗

赖堡大学的全球荒地火灾监测中心之间的磋商情况。全球荒地火灾咨询小组表示鼓励《荒漠化公约》参与未来建立全球区域火灾网络西非中心点的工作，并鼓励它积极为以社区为基础的火灾管理方面的国内培训提供更多机会。

#### F. 与其他组织的合作

47. 在执行《荒漠化公约》的任务中，秘书处主动与其他组织和研究机构开展合作活动，旨在进一步推动协同作用。

48. 在这方面，在《荒漠化公约》框架内，并与世界气象组织合作，于 2004 年 10 月在罗马尼亚布加勒斯特组织了一次关于巴尔干干旱防备问题技术讲习班。此次讲习班的主要目标是，将国家行动方案执行进程与国家和分区域方面的科学研究和气象监测进程结合起来。会议一致同意有必要成立一个巴尔干分区域干旱管理中心。即将举办的下一次讲习班将建议并讨论中心的职权范围。

49. 此外，秘书处参加了由德国防治荒漠化研究能力网络(沙漠网)组织的一次会议(德国，波恩，2004 年 12 月)并作了介绍。目前沙漠网正在拟定一项科学工作计划，概述重点研究议题。秘书处正在通过提供关于科技委员会专家小组工作方案中所载的重点科学议题的信息来为此出力，以便帮助拟定一项与沙漠网共同开展的合作科学工作计划。

### 五、结论和建议

50. 缔约方会议不妨注意秘书处编写的这份报告，并：

- (a) 重申应继续加强各项多边环境协定之间的体制联系，由此确保执行这些协定任务过程中的协同作用；
- (b) 支持迄今采取的努力并鼓励缔约方支持与《生物多样性公约》共同开展的联合工作方案，因为它能促使成功地汇编关于旱地和半旱地生物多样性状况与趋势的资料，并查明特别有价值和/或受到威胁的土地；
- (c) 鼓励在能力建设方面作出更大努力，包括通过协同问题国家讲习班和环境基金的培训讲习班；

- (d) 认识到固碳、分水岭保护和生物多样性保护正日益成为保护和恢复生态系统的可行办法，同时奖励采取良好土地管理做法的资源管理者和土地所有者，并因此鼓励受影响国家参与这些结合可持续的土地管理而开展的活动；
- (e) 认识到《京都议定书》适应基金开始运转后为推进里约三公约之间的协同作用提供了更多的机会，因为它们现在必须进行合作以便在最脆弱的受影响国家制定气候变化适应方案；而且考虑到前面所述情况，应鼓励大力探索这些机会；
- (f) 注意到针对低森林覆盖率国家的共同方法并就之提出建议，请执行秘书继续与有关机构磋商以便促进联合活动。此外，缔约方会议不妨请国家缔约方和有关组织为这项联合倡议提供必须的资金和技术支持。

## 附 件

### 案 文 草 稿

#### 与森林有关的共同方法：针对低森林覆盖率国家的倡议

1. 这份文件是根据《荒漠化公约》缔约方会议第 12/COP.6 号决定编写的一份关于加强低森林覆盖率国家林业问题的共同方法的讨论文件草稿。文件介绍了全球背景情况以及共同方法的主要原则并为执行得到许多低森林覆盖率国家支持的巴马科决议(马里, 巴马科, 2004 年 1 月)提供了基础。在这份讨论文件中, 对认可“低森林覆盖率国家”这个独特用语, 其定义及概念的重要性给予了应有考虑。目前, 该定义指的是森林覆盖率不到土地总面积 10%。相互接受并使用这一用语对于共同方法的成功至关重要。

2. 共同方法的拟议行动计划的优先政策项目是, 加强低森林覆盖率国家之间的合作与磋商, 同时与多边组织和文书确立伙伴关系, 并与捐助界建立联系。为落实这个优先项目, 重要的第一步是将低森林覆盖率国家问题纳入关于森林和其他发展问题的国际审议议程。

3. 关于行动计划的磋商将考虑《荒漠化公约》国家行动方案、《生物多样性公约》国家生物多样性战略和行动计划以及《气候公约》国家适应行动方案内与林业有关的执行活动。此外, 同样还应考虑联森论坛、森林伙伴关系和粮农组织关于在低森林覆盖率国家恢复退化的森林生态系统和开展与森林有关的活动的建议。

4. 共同方法下拟议的行动计划包括六部分, 以下述几方面为基础: 同针对低森林覆盖率国家的德黑兰进程秘书处之间进一步开展磋商; 确保国际进程下的数据收集和报告工作; 开展旱地生物多样性保护和可持续使用行动; 促进参与进程; 便利开展实地项目; 以及提供资金。

## 一、背 景

5. 根据其于 2003 年 9 月在哈瓦那作出的第 12/COP.6 号决定, 《荒漠化公约》缔约方会议要求该公约执行秘书与联森林论坛以及《气候公约》和《生物多样性公约》的秘书处合作, 促进与低森林覆盖率国家在森林问题上采取共同方法开展活动,

并除其他外，与德黑兰进程秘书处合作，以便增强低森林覆盖率国家防治荒漠化、土地退化和防止毁林的能力。

6. 在上述决定之前，于 1999 年 10 月 4 日至 8 日在伊朗伊斯兰共和国德黑兰举行了一次题为“低森林覆盖率发展中国家的特殊需要和要求以及独特的森林类型问题”国际专家会议，这是一项由政府领导的旨在支持政府间森林问题论坛工作方案的行动。德黑兰会议指出有 70 多个发展中国家被归类为低森林覆盖率国家，涉及生活在有林地区内部和/或周围 7 亿多人口中约 4 亿。粮农组织林业委员会在其 2001 年 3 月第十五届会议上，欢迎建立关于低森林覆盖率国家的德黑兰进程，并要求粮农组织继续支持此进程。联森论坛在其 2001 年 6 月第一届会议关于为执行政府间森林问题小组/政府间森林问题论坛的行动建议制定一项行动计划的讨论中，决定“鼓励采取行动，处理最不发达国家以及低森林覆盖率国家和其他生态系统脆弱国家所特别关注的问题和需要，例如通过德黑兰进程和第三次联合国最不发达国家问题会议的后续行动来处理这些问题”。此外，联森论坛还决定在其多年工作方案中纳入关于“低森林覆盖率国家的复原和养护战略”的议题。

7. 这份讨论文件草稿述及了共同方法、磋商机制以及旨在便利开展实地项目的行动计划的要素。共同方法战略的关键在于要将低森林覆盖率问题纳入国际森林政策审议议程并要强调其中处理共同关注问题，包括荒漠化问题和低森林覆盖率国家关注的具体问题的重要部分，以便在已确定的项目内找到可建立合作性伙伴关系的领域。

## 二、重要参与者之间的磋商

8. 低森林覆盖率国家问题必须被纳入关于森林和其他发展问题，包括防治荒漠化和制定长期方针与战略方面今后国际审议的政治和政策议程。在《荒漠化公约》缔约方会议确定的重要参与者之间建立一种伙伴关系对于制定一项就低森林覆盖率国家问题进行磋商的战略性机构间共同方法十分必要。这个共同方法的重点应是执行国际商定的与低森林覆盖率国家具体需要有关的行动，尤其是行动建议中所载明的行动以及《荒漠化公约》、《生物多样性公约》、《气候公约》和联森论坛以及其他森林伙伴关系成员的理事机构所呼吁的那些行动。伙伴关系应通过《荒漠化公约》所倡导的自下而上的办法设法鼓励当地人民参与，这对于有效制定和实施针



对低森林覆盖率国家的项目至关重要。地方社区由于在实地生活、工作或开展与森林有关的活动，所以在这方面不仅具有利害关系，而且拥有大量的地方知识和专长。共同方法下形成的伙伴关系还应包括粮农组织和森林伙伴关系的其他成员。通过这项共同方法，可以使巴马科决议中由各参与政府、粮农组织、联合国环境规划署(环境署)和德黑兰进程秘书处制定的建议得到落实。

9. 重要的是设立一个所有有关组织的磋商论坛，并建立一种持续的伙伴关系。目的是在现有的共同磋商基础上充分利用资源。本文件确定了低森林覆盖率国家这个用语的标准、战略目标、定义和使用。此外，还为共同方法拟定了一个初步行动计划(见后面第九部分)，融会了关于里约三公约以及联森论坛之间协同作用的初步建议，更具体地说，包括在关于“通过森林和森林生态系统促进协同作用”的维泰博讲习班(由《荒漠化公约》和《生物多样性公约》秘书处与《气候变化公约》秘书处合作于2004年4月5日至7日在意大利维泰博举办)期间提出的建议；在哈博罗内讲习班(2004年9月13日至17日，博茨瓦纳，哈博罗内)期间提出的建议；以及《荒漠化公约》和《生物多样性公约》之间确立的联合工作方案中所促进的那些建议。

### 三、全球背景环境

10. 各种国际论坛一直着重讨论森林丰富国家、其生物多样性及其野生动植物方面的特定问题，而低森林覆盖率国家(其中绝大多数是发展中国家)所关注的问题在关于森林问题的国际对话中迄今未得到充分注意。对低森林覆盖率国家的森林的认识和保护很差，因此在森林保护和保护区管理方面或许需要不同于那些拥有大量林地国家的战略。

11. 在旱地和半旱地确立可持续森林管理合土壤保持的主要限制因素包括：降雨量有限；(重新)植树造林成本高；土地所有者在种植与树木达到最高生产力之前的这些年期间要承担的经济损失。此外，森林管理方面所需的跨学科技术和机构能力在低森林覆盖率国家尚未得到充分开发，而且某些土地占有制和森林资源使用权不容进行可持续的森林管理。

12. 通常，低森林覆盖率国家的森林资源匮乏并由此可能承受比其他地区森林大得多的压力。因此，不太可能只为了保护生物多样性而留出大片地区。在这些国

家，综合的土地使用规划、生态系统方法、森林内可持续的资源使用以及(重新)植树造林以减轻对自然森林的压力都是森林保护规划特别重要的组成部分。

#### 四、共同方法的目标和战略

13. 共同方法的战略目标是德黑兰进程秘书处提供财政和技术援助以便改善低森林覆盖率国家森林管理政策方面的参与式自下而上办法。共同方法下建立的伙伴关系的目标是要促进森林和牧场，包括确保农村人口生计的农林业用区的环境、社会和人文各方面。为实现这一目标，许多低森林覆盖率国家的森林政策和国家森林方案必须考虑更广泛的前景以及可由林业部门来满足的各种社会需要和需求。

14. 共同方法下建立的伙伴关系的重要作用是在各伙伴之间制定和确立磋商程序，以便在低森林覆盖率国家的林业部门内实现可持续能力，并为实现此目标确定手段。共同方法下的磋商是使此成为可能的一个重要先决条件，因为正式磋商程序需要转化为实际行动。为与提出的倡议原则(见后面)保持一致，必须确保不孤立地进行磋商，而是要通过磋商持续不断地帮助建设各组织在协助和报告低森林覆盖率国家的活动方面的能力，以及帮助建设那些在低森林覆盖率国家提供咨询的机构的能力。为确保其可持续性，这些磋商应以正在进行的活动和现有结构如《荒漠化公约》开发的主题方案网络、《生物多样性公约》关于森林生物多样性工作方案、减贫战略以及里约三公约各缔约方制定的国家和/或分区域和/或区域与行动方案等为基础。在适当时，这些磋商还应考虑气专委《关于土地利用、土地利用的变化和林业的良好做法指导意见》。

#### 五、共同方法预期取得的重要结果

15. 在针对低森林覆盖率国家的共同方法下开展的磋商活动和拟议的行动计划预期将进一步把森林活动纳入控制荒漠化领域，并进一步加强里约三公约之间的协同作用和促进联森论坛的对话。这项倡议将有助于加强负责旱地、半旱地和亚湿润偏旱地区自然资源管理的各政府间机构之间的现有联系。

## 六、界定“低森林覆盖率国家”

16. 政府间森林问题论坛在其最初的讨论(1998年)中认定低森林覆盖率国家特别令人关注。之后,1999年发起的德黑兰进程促进制定了适当的相关定义。作为对这些讨论的响应,环境署和国际林业研究组织联合会(林业研究联合会)就界定低森林覆盖率的各种方法作了一项分析,表明最可行的备选办法是按照变数组合对各国进行分类,变数可包括以下比例:

- 森林与土地总面积之比
- 森林和其他林地与土地总面积之比
- 现有林区与原有林区之比
- 实际林区与潜在林区之比
- 人均森林面积

17. 据德黑兰会议(1999)报告,关于“低森林覆盖率国家”的现有定义,特别是粮农组织出于会议目的而暂时使用的那些定义(即森林覆盖的土地面积不足10%的国家,该定义在会上获得通过),不能反映低森林覆盖率国家各种状况和需要,而这些是可以被界定的。这次会议的结论是,一个有效的定义应当既考虑到一国整体的低森林覆盖率情况,又考虑到一国某些地区某些地点的低森林覆盖率状况。

18. 根据共同方法,《生物多样性公约》、《荒漠化公约》、《气候公约》、联森论坛和德黑兰进程秘书处应通过审议诸如附属科学、技术和工艺咨询机构、附属科学和技术咨询机构、科学和技术委员会以及粮农组织等其他国际/区域组织和/或机构作出的贡献,并注意到森林伙伴关系关于协调与森林有关的各项定义的工作,共同探讨通过一项共同定义的可能性。为加速这项工作,《荒漠化公约》根据其国情简介提出了一个定义,作为共同全力提供最实用和信息最丰富定义的一部分。现需要一个能符合共同方法预期结果的关于低森林覆盖率国家的可行定义。

19. 在国际一级,低森林覆盖率国家问题的主要目的是确认有共同问题的国家,以便最有效地寻求解决办法和分享经验。这一用语及其定义的适用应有助于国际决策者和捐助方了解特定的决定和项目是否适合于特定的国家。

20. 对关于低森林覆盖率国家的定义和术语的主要兴趣在于区分造成森林覆盖率低的各种原因——决策者/利害关系方希望能够将有能力或无能力以可持续方式管理其森林资源的国家与那些根本没有任何森林资源可以管理的国家区别开来。这

对于能否供应额外森林产品和服务的方案而言具有重要的政策意义。人口多便会对森林资源有更多的需求并对它们施加更大的压力。

21. 共同方法成功的关键在于相互接受并使用一个“低森林覆盖率国家”定义。关于简化粮农组织使用的那些与森林有关定义的国际讨论目前已审议了关于低森林覆盖率国家的定义及其使用。这项讨论着重于在纯粹按占地面积计算的比率与以人口为基础的比率之间作出选择。《荒漠化公约》秘书处在该公约于 2005 年 5 月提交给审评委第三届会议的国情简介基础上编辑了一套关于非洲区域森林情况的初步数据，这套数据构成了所建议的“低森林覆盖率国家”定义的基础。《荒漠化公约》作为共同方法下的一个主要角色，正在下述基础上提出一个定义：(一) 扩大了的人口比率(森林和其他林地与人口之比)；(二) 所报告的已恢复的土地与退化的土地之比；以及(三) 国内的贫困率。据认为这个定义包含更丰富的信息，特别是在发展问题方面。如果能解决与自然森林覆盖基线有关的难题，那么这种“原有森林基线”将为所建议的定义增添宝贵的信息。

## 七、共同方法下拟议的行动计划

22. 共同方法行动计划的优先事项是加强低森林覆盖率国家之间的合作与磋商，确立与多边组织和文书的伙伴关系，并与捐助界建立联系。为落实这个优先事项，重要的第一步是将低森林覆盖率国家问题纳入关于森林和其他发展问题，包括防治荒漠化问题和为低森林覆盖率国家林业部门制定长期方针与战略问题的国际审议的政治和政策议程。

23. 遵照维泰博讲习班关于通过森林景观管理和土壤保持来发掘协同作用潜力的建议，行动计划方面的磋商将考虑《荒漠化公约》国家行动方案、《生物多样性公约》国家生物多样性战略和行动计划以及《气候公约》国家适应行动方案内与林业有关的执行活动。但是，后者只涉及最不发达国家，而共同方法将关系到所有低森林覆盖率国家。联森论坛、粮农组织和森林伙伴关系关于在低森林覆盖率国家恢复退化的森林生态系统和开展与森林有关活动的建议也同样应得到考虑。

24. 共同方法下拟议的行动计划包括六个部分，以下述几方面为基础：同德黑兰进程秘书处进一步开展磋商；确保国际进程下的数据收集和报告工作；开展生物多样性行动；促进参与进程；便利开展实地项目；以及提供资金。

### A. 与德黑兰进程的关系

25. 共同方法作为一个支持性机制，将积极促使德黑兰进程及其秘书处参与。该秘书处打算为解决森林覆盖率低的发展中国家的具体需要提供一个论坛。期望德黑兰进程秘书处注重行动，取得政治支持和指导，并作为下述活动的中心：

- 协调低森林覆盖率国家的林业问题以及区域和国际组织与潜在捐助方之间的相关工作
- 收集、分析和传播数据与信息
- 交流信息和经验
- 建立能力，特别是在收集即时可靠数据并将之处理成信息和知识方面
- 对不上市的产品和服务进行量化并将它们反映在国民核算中，包括低森林覆盖率国家的树木、森林和林地对粮食安全的贡献
- 以现有程序为基础，为低森林覆盖率国家制定可持续森林管理的标准和指标
- 就影响低森林覆盖率国家的问题开展联合研究项目，特别要制定自然森林、林地、社区林业和参与式林业的管理和恢复模式
- 制定一个关于低森林覆盖率的定义，以便能更准确地确定属于这一类别的国家

### B. 便利开展实地项目

26. 除德黑兰进程下概述的活动(见上面)以外，共同方法将为低森林覆盖率国家政府倡导一些措施，以便应用或制定适当的建议在下述方面开展实地项目：

- 管理和恢复自然森林、林地、树木和牧场资源，同时考虑到生态系统的管理，社区(包括牧人)的需要并让它们有效地参与规划和决策工作
- 认识到非木材森林产品在农村经济中的重要性，有必要为改善其质量和在其加工过程中增加地方价值作出规定，而且还要认识到这些产品在遗传改良和发展方面的潜力
- 发展以木材和非木材森林产品为基础的小规模工业

- 保护干旱、半干旱和亚湿润偏旱地区的自然生态系统和独特的森林类型
- 建立种植园和人工林，要考虑到使物种与地点和目标相符，并在可能时使用当地物种，还要考虑到树木和林地改善城市环境和提供多种产品与服务的潜力
- 制定以木材为基础的可再生能源方案，其中应包括应用技术提高对木材能源的使用效率

### C. 数据收集活动

27. 按照生态领域、生态区域和森林类型在国际上商定的森林分类和关于协调与森林问题有关的定义(粮农组织, 2004年)的讨论, 也适用于低森林覆盖率国家。但是, 由于在很多情况中所剩可进行实际管理的森林不多了, 所以也应收集关于造成森林转变为其他土地类型的原因的数据, 如荒漠化、城市化、过度使用、更新和移徙等。此外, 有必要考虑低森林覆盖率国家脆弱的生态系统(例如, 旱地、山区)和独特的森林类型。在共同方法下, 还应记录并报告国家为恢复这些土地所作的努力。

28. 发展和维持一个载有低森林覆盖率国家森林资源状况和管理方面基本信息的共有数据库是个要考虑的重要问题。应特别注意的是, 在对低森林覆盖率国家和拥有大片低森林覆盖率地区的国家进行国家森林评估时要将森林以外的树木包括在内。就能源、生物多样性、固碳及其对可持续生计的贡献而言, 森林以外的树木是个重要的林木植被来源。

29. 数据收集活动可以《生物多样性公约》-《荒漠化公约》的联合工作方案为基础。该工作方案包括一些能够加强共同方法的活动, 如汇编关于旱地和半旱地生物多样性状况和趋势的资料; 确定包括土著和当地社区的革新、知识和做法在内的最佳管理做法; 开发一个《生物多样性公约》-《荒漠化公约》共同网站; 以及建立信息交流机制。

#### D. 旱地生物多样性保护和可持续使用行动

30. 低森林覆盖率国家的森林规模虽小，但对于全球和国家的生物多样性而言可能意义重大。在经受过大面积伐林的国家，残余的森林部分可能成为曾经分布广泛而今范围大大缩减且容易消亡的物种的“保护岛”。就国家而言，低森林覆盖率国家剩余的自然森林将几乎永远是保护的首要重点，因为它们将具有国内其他地区所没有的生物多样性。希望能够在国家保护区网络内均衡地呈现各种生境。

31. 根据共同方法，并考虑到《生物多样性公约》和《荒漠化公约》之间《荒漠化公约》—《生物多样性公约》联合工作方案下的活动，为磋商建立的伙伴关系将提供援助来：

- 帮助查明需要保护的重点区域、有价值的特定地区、国家和林区
- 明确低森林覆盖率国家中生物多样性方面的共同挑战
- 协助发展国家生物多样性信息管理能力
- 支持制定适当的森林/土地/生态系统管理战略

#### E. 促进参与进程

32. 恢复森林、林地、树木和牧场资源将需要农村社区的积极参与。必须在有关人群，包括地方以及土著社区的切实参与下来制定和实施旨在扭转毁林和森林退化现象的方案。此外，应特别考虑到游牧和季节性换场游牧民族，森林居民以及妇女和年轻人的作用。还应当充分利用与森林有关的传统知识。

33. 共同方法将积极鼓励低森林覆盖率国家制定实地项目，支持并促进非政府组织发挥更大的作用，包括提供援助以便：

- 加强和改善农村社区的组织情况并加强它们的规划和决策能力
- 提供技术信息和培训
- 制定和发展国家森林方案

34. 在许多低森林覆盖率国家中，应重组和/或加强与森林和牧场有关的机构。农村地区的机构能力要支持实施(重新)植树造林政策。

## F. 供资与投资

35. 《荒漠化公约》缔约方会议根据其第 12/COP.6 号决定(第 5 段), 并注意到各参与国在巴科马决议中提出的建议, 请环境基金, 同时吁请审评委、科技委员会和全球机制根据各自授权, 适当考虑低森林覆盖率国家的特殊需要和要求。鼓励低森林覆盖率国家在共同方法的预期磋商基础上, 向里约三公约的现有储备寻求资金以满足共同方法拟议行动计划中确定的需要。鼓励捐助国为此增加其对低森林覆盖率国家的官方发展援助, 并适当考虑避免使供资方面的努力过于分散。

36. 应鼓励低森林覆盖率国家在共同方法各伙伴的支持下, 并在诸如世界银行、粮农组织、环境署、国际农业发展基金(农发基金)和联合国开发计划署(开发署)等其他有关伙伴的援助下, 探索对低森林覆盖率国家林业部门作进一步投资的机会。这方面支持将包括最充分地利用从共同方法伙伴关系未来磋商中产生的, 可能在森林相关地区进行投资的机会。

-- -- -- -- --