



联合国



防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/COP(8)/CST/2/Add.1  
11 July 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

缔约方会议  
科学和技术委员会  
第八届会议  
2007年9月4日至6日，马德里

临时议程项目 3(a)  
提高科学和技术委员会的效率和效力  
专家组最后报告

## 科学和技术委员会专家组第五次会议报告

秘书处的说明\*

增 编

监测和评估荒漠化的基准和指标

### 概 要

科学和技术委员会的专家组应缔约方会议的要求，尝试说明在《公约》方面如何能够在国家、分区域或区域层次更好地利用有关基准和指标的大量可得信息。专家组提出了改进报告工作和尤其是国别概况的一种低成本战略，认为，如果采纳这一战略，缔约各方就能充分利用国别概况这种十分有用的工具。这将是为执行《公约》制定较为实用的基准和指标框架而迈出的第一步。

本文着重说明采用注重行动的分析办法理解荒漠化进程如何能够帮助发展一种高效率的系统监测和评估国家行动方案的执行情况。因此，本文可帮助认定与荒漠化动态和趋势指标相关的国家行动方案影响指标。为达到这个目的，本文提出了一种构想、若干具体的目标以及拟订改进的国别概况的具体建议。

\* 本文件迟交是由于在《公约》执行情况审评委员会第五届会议会议之后到缔约方会议第八届会议之前可利用的时间太少。

## 目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 2	3
二、历史过程.....	3 - 6	3
三、《联合国防治荒漠化公约》方法中基准和指标的 特定性.....	7 - 8	4
四、使用的方法.....	9 - 37	5
A. 《区域执行附件一》：非洲.....	10 - 14	5
B. 《区域执行附件二》：亚洲.....	15 - 17	6
C. 《区域执行附件三》：拉丁美洲和加勒比地区.....	18 - 21	6
D. 《区域执行附件四》：北地中海.....	22 - 25	7
E. 《区域执行附件五》：中欧和东欧.....	26 - 27	8
F. 全球评估.....	18 - 37	8
五、是否有关于基准和指标的信息？.....	38 - 41	10
六、目前的执行框架.....	42 - 51	11
A. 国别概况.....	43 - 47	12
B. 《公约》执行情况审评委员会第五届会议的建.....	48 - 49	13
C. 需要有一致性和连贯性.....	50 - 51	13
七、建议的前进道路.....	52 - 71	14
A. 范 围.....	52 - 55	14
B. 概 念.....	56 - 65	15
C. 目 标.....	66 - 67	17
D. 缔约方会议下届会议之前应采取的战略行动.....	68 - 71	18
八、结论和建议.....	72 - 75	19

## 一、导 言

1. 缔约方会议第 17/COP.7 号决定注意到科学和技术委员会(科技委员会)工作组为监测和评估荒漠化协助发展适当的基准和指标系统而开展的工作,请工作组高度重视这项工作,考虑到所有有关的举措。缔约方会议还请工作组特别注意采用参与性和综合性方法处理监测和评估荒漠化的社会经济和生物物理方面的基准和指标系统。本文件为工作组的报告。

2. 报告的目标是,说明在《联合国防治荒漠化公约》的框架内,国家、分区域或区域各个层次如何能够更好地利用有关基准和指标的大量可得信息。专家组提出了改进报告工作和尤其是国别概况的一种低成本战略,认为,如果采纳这一战略,缔约各方就能充分利用国别概况这种十分有用的工具。这将是为执行《公约》制定较为实用的基准和指标框架而迈出的第一步。

## 二、历史过程

3. 《公约》提到了应当制定的若干不同类型指标:衡量《公约》执行进展的基准和指标(第 10 条)和荒漠化、干旱及土地退化的影响指标(第 16 条)。第 16 条强调了综合和协调数据收集和分析工作对于确保系统观测土地退化和受影响地区的重要性。

4. 在 1997 年的政府间谈判委员会第十届会议上的一份报告(A/AC.241/INF.4)提出了监测《荒漠化公约》执行工作的指标,并为制定与报告国家行动方案执行情况有关的影响指标首次提出了一套建议。完成这项工作的是两个特设专门小组,对于界定(ICCD/COP(1)/CST/3/Add.1)和落实(ICCD/COP(2)/CST/3/Add.1)影响指标的方法,它们提出了两者之间的共同内容。

5. 以下表格列有直接提到了基准和指标问题的缔约方会议决定和文件。

6. 值得一提的是,专家小组在分析了各国向《公约》执行情况审评委员会第三届会议和第五届会议提交的报告之后得出的结论是,国家层次使用基准和指标的情况不佳。尽管缔约方会议第一届会议以来这个问题一直被作为重点,尽管缔约方会议多次请缔约各方试行基准和指标并提出进展报告,但是仍然存在这种情况。到

目前为止，所有这方面的举措似乎并没有转化为国家缔约方之间的共识，因此，这个问题仍然放在科技委员会的议程上，有待进一步审议。

表. 缔约方会议直接提到基准和指标的决定和文件

	COP 1	COP 2	COP 3	COP 4	COP 5	COP 6	COP 7
关于基准和指标的决定	22	16	11	11	11	17	17
提到基准和指标的决定				10	3		1、4、8、15、20
文件/报告	ICCD/ COP(1)/ CST/3 ICCD/ COP(1)/ CST/3/ Add.1	ICCD/ COP(2)/ CST/3 ICCD/ COP(2)/ CST/3/ Add.1	ICCD/ COP(3)/5 Add.2	ICCD/ COP(4)/ CST/5	ICCD/ COP(5)/ CST/7	ICCD/ COP(6)/ CST/5	ICCD/ COP(7)/ CST/6

### 三、《联合国防治荒漠化公约》方法中 基准和指标的特定性

7. 国家行动方案是在国家层次执行《公约》的总体战略框架。国家行动方案是在评估了国家缔约方具体情况之后拟订的，界定防治荒漠化工作所要开展的一系列特定活动。在审议与荒漠化过程相关的基准和指标过程中，监测、评估和预警系统被认为是全面了解干旱和荒漠化过程因果要素和时空特性所采用方法的组成部分。从《公约》的指导原则中可以看出，应当把定期评估荒漠化作为执行和不断完善国家行动方案的一个先决条件，以便使国家行动方案有一个可靠和更新的荒漠化进程知识基础。应当借助对荒漠化进程的可靠了解认真监测国家行动方案的作用，以便评估所观测的战略和行动在防治荒漠化方面是否成功。

8. 评估最好建立在认定适当的物理、生物和社会经济指标的基础上。必须利用本地知识和可能由此而来为本地社区理解和采用的基本指标，在所涉国家缔约方的具体国情范围之内拟订出自下而上的办法。

## 四、使用的方法

9. 一般而言，可以把指标看作是用于随时间判断功能的发挥、各种进程和结果的一种尺度。因此，指标的挑选，是与某种观察联系在一起的，但并不是这种观察本身。也就是说，应当考虑处理荒漠化的一种概念方法，用于指导指标的挑选和使用。本着这种认识，指标有自己独立的生命，可按照不同目标用于不同的方法。看来，在过去 30 多年中，即使是在综合汇总不同方法之前，就显然已经使用了各种不同的指标。

### A. 《区域执行附件一》：非洲

10. 若干北非国家大力开展了执行《公约》的活动，制订和使用了荒漠化监测指标。这些指标一般都使用压力—状态—应对—影响模式分类。另外，通常都利用拟订的产品如地图对指标加以说明，这类产品所反映的是地方、国家和分区域各层次所需要提供的产品类型。

11. 有两项个案研究提供了使用统一方法收集和处理数据的良好实例。一些国家和“地中海荒漠化信息系统项目”使用了与“地中海荒漠化和土地利用项目”相同的方法绘制荒漠化敏感性地图。在区域层次，为了对地方观测加以比较，撒哈拉和萨赫勒观察站执行了“长期生态监测观察站网络”方案，以期制定内涵和释义相同的本地指标。这些实例表明了采用标准化和统一的方法对较大范围(分区域和区域)的结果加以比较的实用性。

12. 必须强调分区域一级为了执行国家行动方案和分区域行动方案而统一协调不同方法所作出的努力。非洲南部有一些良好的研究项目，生成了有关指标的可信信息(界定了大约 225 项特有的指标)。由于结果类别差异很大，很难加以深入分析。

13. 不同国家提出的指标存在明显差异。一项指标在另一个国家也得到使用的情况是罕见的。最常见的指标是监测降水量的各个方面和土壤特性。这反映的是，不同国家所认定的与荒漠化关系重大的问题有很大差异，这样也就难以制订“普遍性”的一套荒漠化核心指标。只有在少数事例中有关各国将拟议的指标付诸了实施。

14. 在区域一级，2002年10月在突尼斯的突尼斯市发起了主题方案网络4(TPN 4)“生态监测、自然资源测绘、遥感和预警系统”之下的举措。项目联络点是非洲测绘和遥感组织。

#### B. 《区域执行附件二》：亚洲

15. 得到《区域执行附件二》22个国家支持的亚洲主题方案网络1汇编了亚洲区域监测和评估荒漠化的一套通用基准和指标。因此，首次试行测绘了比例为1:4000000的区域荒漠化地图。事实上，亚洲的许多国家在主题方案网络1之外开展了国家一级的荒漠化监测关键领域的活动。不少国家建立了国家级的监测、观察和信息评估荒漠化的状况和趋势。除了一些地面观测台站之外，还通过卫星图像取得了全国范围的信息，与地面实情核对，开展荒漠化监测<[www.unccd.int/actionprogrammes/asia/regional/tpn1/menu.php](http://www.unccd.int/actionprogrammes/asia/regional/tpn1/menu.php)>。

16. 所获得的信息可实际用于评估荒漠化的方法。除了区域性土地荒漠化评估方法之外，还全面建立起了以土地荒漠化程度为基础的评估系统。研究项目还把工作的重点放在了荒漠化测绘之上。

17. 在不同的分区域可以看到关于环境背景(人口压力、迅速的城市化、自然资源增长)的说明性信息，但不清楚的一点是，不同国家的决策人是如何使用指标的，而指标又是如何用来执行国家行动方案的。有时，指标的选择受到制订具体指标所需要的收集、测量和处理数据的技术和基础设施条件限制。许多指标是遥感指标，因此标示在卫星图像上。

#### C. 《区域执行附件三》：拉丁美洲和加勒比地区

18. 拉丁美洲和加勒比地区有大量关于基准和指标的信息。该区域每个国家都有若干指标清单。收集和处理数据的方法类型不同，目前尚未订出评估荒漠化的独特方法。为了帮助决策，必须建立监测和评估造成荒漠化的种种进程及干旱影响的永久性系统。

19. 这一区域内开展的研究使用了“动因—压力—状态—影响—反应框架”将指标分类。由于难以得到为数较少的社会经济指标，这些指标处理的基本都是生物物理方面。

20. 关于认定和制订的基准和指标的主要工作范围，国家尺度远远多于地方性尺度。但是，从该区域开展实验的范围来看，这是可以理解的。此前已经提到过，该区域首先是组织和巩固国家行动方案，然后才开始缩小工作范围(局部范围)。即使是国家工作范围在该区域占主导地位，有关行为者也尽力制订有关与地方民众一道开展初始行动的参与性指标。与此同时，科学界、政府和非政府各界结成和巩固了工作联盟。在国家行动方案一级没有拟订作用指标的例子。

21. 拉丁美洲和加勒比主题方案网络 1 由阿根廷(<[www.unccd-deselac.org/english/tpn/tpn1.htm](http://www.unccd-deselac.org/english/tpn/tpn1.htm)>)主办，是 2004 年 11 月在危地马拉发起的。美洲银行 2003 年的项目“拉丁美洲评估荒漠化统一方法”提出了一份清单，列有六个国家共同认定和接受的 43 项指标(生物物理和社会经济)。国家联络点核可了这些指标。

#### D. 《区域执行附件四》：北地中海

22. 从全面审评北地中海地区防治荒漠化各国(受影响和非受影响国家)的国家行动方案看，显然，这些国家对于更好地了解荒漠化进程有着强烈的兴趣。有很多指标，但并非总能找到这些指标的量化数据。荒漠风险测绘活动种类繁多。往往没有提出清晰的基准。

23. 必须强调，即使北地中海各国具有良好的研究项目和许多指标，但这些项目和指标对于决策者来说用处不大。指标同需求之间缺乏良好联系。虽然欧洲的项目日趋以需求为驱动，但利害关系方在执行国家级和/或地方级研究项目的过程中对指标与需求的关系未加考虑。事实上，利害关系方参加的往往是在最后阶段对指标加以评价(如 DesertLinks)，可以推断，从科学角度制订的指标不能真正适应用户和土地管理者的需要。

24. 需要填补研究项目与决策过程之间的差距。从北地中海各国的技术发展水平看，与其说这些国家的防治荒漠化是“可持续发展问题”，不如说是个“研究问题”。

25. 与该区域界定适当基准和指标的研究举措并行，另外还有其他一些举措，目标是促进数据的可得性、可用性和流动性，采用通用的监测指标和数据库。在地

中海欧洲地区，数据的可得性、可用性和可比性往往是环境监测的实际瓶颈，选择切实有效的指标时必须对此加以考虑。

#### E. 《区域执行附件五》：中欧和东欧

26. 中欧和东欧区域多数国家看来都有良好的数据库和监测系统，覆盖了植被率、土壤、水土流失、水文学、旱情和空气质量等生物物理方面，其中大部分国家仅对荒漠化的生物物理状况作了综合性和说明性的分析。但是，有些国家制订了国家层次综合性较强的评估和监测系统，纳入了具体用于干旱管理的现有社会经济数据。

27. 这个区域具备了人力资源、专长、数据组、技术、机构和组织，可以迅速发展起适当的和综合性较强的监测和评估系统。

#### F. 全球评估

##### 1. 旱地项目的土地退化评估

28. 旱地退化评估的目标，是评估干旱地带土地退化的成因、状况和影响，以改进地方、国家、分区域和全球的干旱地带可持续发展决策，并满足《公约》行动方案执行者的需求。为实现下列目标建立了第一个开发专项基金：

- (a) 审查并综合与开展干旱地带土地退化评估有关的信息和数据；
- (b) 开展、测试和修改土地退化评估的综合方法和步骤；
- (c) 建立评估土地退化的能力和网络；
- (d) 挑选一些国家进行试点研究，以校正和测试评估土地退化的方法；
- (e) 制定信息沟通、执行伙伴和共同融资的战略； 以及
- (f) 编写全球环境基金项目简报。

29. 旱地退化评估项目在开展工作的第一年里与国家伙伴协作开发了一个指标工具箱，包含一套能够在地方和全球范围上测量并可以外推的最基本的指标。另外还发展了两个试验研究项目，参照标准化差分植被指标数据的长期序列分析，利用遥感技术评估土地退化，其中之一在中国，另一个在肯尼亚。在六个试验国家(阿根廷、中国、古巴、塞内加尔、南非和突尼斯)对掌握的现有数据组开展了审议。



## 2. 《千年生态系统评估》

30. 《千年生态系统评估》对于 10 个主要的全球生态系统的生态系统服务开展了桌面评估，其中之一是旱地。《千年生态系统评估》的这项工作得出的结论是，初级生产力是旱地最重要的支持性生态系统服务，在农业依靠降水的地区与这些生态系统提供的其他主要服务密切相连。同时，由于荒漠化降低干旱地区的生物和经济生产力，《千年生态系统评估》指出，荒漠化造成旱地支持生态系统服务能力的持续削弱。该《评估》最后并没有提出指标本身，但指出，由于初级生产力是依靠降水的农业地区的主要生态系统服务，在这些地区开展的荒漠化《千年生态系统评估》应当立足于长期监测，以便测量初级生产力的持续流失。

31. 荒漠化是一个进程，是包含了从生物物理到社会因素在内一系列因果的复合链条。了解这个现象要求付出重大努力，融汇一个地区的物理、生物和社会构成部分。

32. 在这项工作中，土地退化评估项目、《千年生态系统评估》和环境基金可持续土地管理项目采用了“动因—压力—状态—影响—应对”框架分析，这种方法为分析环境问题提供了一个总体机制。在任何阶段都可以把应对(自然资源管理战略或政策的变化)看作是影响动因、压力以及最终影响自然资源状况和生计的因素。

33. 该框架开展的分析表明，动因向环境施加压力，而压力会诱发环境状态或条件的改变。随后，对社会经济和生物物理特征产生的影响就会引起社会做出反应，制定或修改环境和经济政策和方案以防止、尽量降低或减轻压力和动因。在评估阶段和接下来的制定和执行政策阶段，指标可以成为帮助查明和监测“动因—压力—状态—影响—应对”关系的有力工具。这一框架通过反馈机制为分析环境问题、这一关系当中各个构成部分之间的关系以及补救反应的有效性提供了一个整体上的机制。

34. 用来充实这个分析框架的是综合评估，这个进程的目的是通过多种科学学科处理复合性问题，同时带入地方、区域和/或国家的社会行为者。参与的层次取决于所评估的问题、问题的范围及其与生态系统的互动关系，以及问题发生的时空范围(地方、区域和/或全球)。目标是增强社会对于各种环境互动关系的远见，促成有催化作用的社会环境变革，从而帮助科学与政治之间的沟通。要求决策人从受所作

决定影响的人的利益出发考虑结果，是最终的解决办法。将在对参与进程的各方公开的一个透明进程中从始至终采用这种方法。

35. 综合评估必须为制订政治决定提供必要的科学和技术支持，包括社会、技术和政治管理。对这类信息必须加以恰当调整，以便决策者和参与这一进程的社会行为者能够理解。这一程序的基础是包括受荒漠化影响地区各方行为者，主要是地方社区和决策者在内的参与性规划、方法和综合评估。这一程序在国家一级对于获得指标，确定问题和目标的优先次序，阐明行动和作用假设，确定评估和监测系统的行动非常有效，可用于地方、区域和或国家各级。

36. 经济合作与发展组织(经合组织)、联合国环境规划署(环境署)、美洲开发银行和世界银行行政党在过去的数十年中为了探求经济和环境的融合关系已经制订了多种综合性的方法。这种注重行动的参与性监测和评估程序可以成为坚实前进道路上的基石，符合审评委第五届会议的建议。

37. 分析和评估的这一总体框架可用于监测和评估各种荒漠化进程，并监测和评估执行国家行动方案产生的作用。但是，这些方法并不是相关的唯一因素，其广泛使用不应当限制各国寻找针对性更强的工作方法。这些分析框架经常与当前主要采用的方法中的生态系统方法(如旱地土地退化评估)、生态系统服务方法(如《千年生态系统评估》)、或可持续生计方法相结合。

## 五、是否有关于基准和指标的信息？

38. 各种方案、项目和举措都提供了关于基准和指标可得性及用途的大量证据。到目前为止缔约各方仅就《公约》框架范围内界定和落实基准和指标的方法应有的工作内容达成了一致。但是，在区域一级，已经就制订共同的基准和指标系统迈出了重要的头一步。已经开展了重要的工作，审查现有的荒漠化监测系统(《公约》旱地土地退化评估的“积极交流关于指标和按照《荒漠化公约》展望前景方面的经验”)及界定和测量区域或全球层面的指标(旱地土地退化评估、DesertLink、撒哈拉和萨赫勒观察站、地中海荒漠化信息系统)。

39. 各区域为了确定已实施指标的基线而开展的工作已经产生了若干组通用的指标，能够达到各国的预期。另外，现在已经具备评估和监测荒漠化的所有类型指标，每个国家缔约方可从中选出适合于自己所面临情况的自用基本指标。

40. 在国家层次，如果不能找到监测和评估国家行动方案影响和执行情况的具体方法，就不可能高效率地落实这些方案。因此，许多国家缔约方都以不同的基准和指标为基础发展了荒漠化和/或国家行动方案执行影响的监测和评估系统。不过，这些系统仍然处在发展阶段，其中往往没有包括参与性进程，在把地方层次的多标量方法的数据融入全球层面的问题上，还面临着多种困难。对于这些经验不应予以忽视，而是应当通过交流信息和技术加以提升、丰富和推广，以便使每个国家缔约方能够制订出自己的一套基准和指标用于国家行动方案的执行。必须澄清资源方面的影响，必须加强能力。

41. 因此，值得注意的是，在各国范围内以及在世界各区域和分区域的各国之间，都有一些已经商定的成套指标和相关数据，既可用于监测和评估荒漠化过程，也可用于监测和评估国家行动方案的影响。一些指标还可由国家缔约方在关于《公约》执行情况的报告中使用的。

## 六、目前的执行框架

42. 在 2006-2007 两年期中，缔约方会议将基准和指标问题作为最为紧迫的活动发展了议程的首要位置。第七届缔约方会议的第 1/COP.7 号、第 4/COP.7 号、第 8/COP.7 号、第 15/COP.7 号、第 17/COP.7 号、第 19/COP.7 号和第 20/COP.7 号决定都强调了这项议题宽广的覆盖面。从缔约方会议的各项决定中可以看到的主要问题有：

- (a) 需要进一步拟订国别概况，选用简化、连贯和高效的可计量指标供受影响国家缔约方和发达国家缔约方报告使用；
- (b) 请专家组执行关于基准和指标的工作方案，特别注意采用参与性和综合性办法建立基准和指标系统，以期界定量化的、有时限的和说明了成本的目标。

## A. 国别概况

43. 应当提到，在审评委第三届会议上，国别概况被看作是提供有关《公约》执行情况数据的有用工具，收到了欢迎。从零星分散的信息发展为协调和可靠的统计数据，将有助于加强国家协调机构的评估能力，也有利于审查《公约》进程。

44. 这一工具的目标界定如下：

- (a) 通过参与式方法从生物物理和社会经济参数方面监测和评估土地退化和防治荒漠化状况；
- (b) 确保在对《公约》特别重要的领域中历年所取得结果的可比性；
- (c) 加强为执行《公约》所采取措施的准备状态和实效；
- (d) 促进民间社会参与执行《公约》。

45. 缔约方会议在第 8/COP.7 号决定中设立了一个特设工作组，以便改进尤其是国家层次的信息通报程序，并改进《公约》执行情况报告的质量和格式。按照职权范围，这个特设工作组负责提供：

- (a) 就为受影响国家缔约方的和发达国家缔约方的报告工作选定一些简明、一致、有效的可测量指标提出建议；
- (b) 明确基准和指标在报告工作中的作用；
- (c) 明确国家概况在国家报告中的作用，以及酌情在使用过程中对国家概况加以改进。

46. 另外，缔约方会议请科技委员会推进监测和评估土地退化和荒漠化方面系统与数据和信息的标准化进程，并协助确立生物物理和社会经济指标的标准化格式，以便在编写国别概况时使用。

47. 由于《公约》目前正在努力构建战略远见，更新或改进信息通报程序，改进报告的质量或格式，因此，可核查的客观指标的质量非常重要。目前的问题并不在于缺乏指标，而在于挑选适合于某个国家缔约方的指标。必须在各个层次恰当地校准指标，以便加强国家行动方案的执行和更好地了解荒漠化过程。

## B. 《公约》执行情况审评委员会第五届会议的建议

48. 审评委第五届会议强调，在国家层次，需要有注重结果的指标。审评委还提出了相关的两项要求：

- (a) 进一步辨明贫困的空间分布，结合以地貌单位为重点评估人类对土地系统的影响，必须与地方当局、非政府组织以及各社区的反馈一并考虑，以便执行治理土地退化和荒漠化的补救方法。
- (b) 必须建立起关于评估干旱和荒漠化风险以及确定脆弱性程度的参数和指标综合系统，以便支持旨在减少环境逐步和突然变化的脆弱性的战略框架。这类参数和指标综合系统可以在多种范围上澄清因果关系，有助于区域和当地利害攸关方采取更为知情的地区干预行动。

49. 这两项要求清楚地表明，需要从《荒漠化公约》处理监测和评估问题的老一套方法中走出来，采用综合性和务实性较强的办法。经过改进的国别概况可以通过推广最新的分析框架对这类问题加以考虑，帮助各国做到综合性、注重行动和参与性的监测和评估。

## C. 需要有一致性和连贯性

50. 另外还可以看出，现在显然需要在已经制订出的关于基准和指标的不同尺度和方案之间实现连贯性(见第 1/COP.7 和第 19/COP.7 号决定)。例如，科技委员会目前正在推广的《荒漠化公约》方法学监测工具(包括专家组、报告程序和国别概况问题特设工作组提出的工具)、环境基金科学技术咨询小组和可持续土地管理和/或旱地土地退化指标的制订，都应当相互丰富和充实。

51. 不同方案在方法上的一致性显然对于国家缔约方很有帮助。如果能够提供一个恰当的指标和基准系统，经过改善的国别概况就也可用作国家层次的一种监测和规划系统。但是，国别概况如果成为了国家行动方案/荒漠化/多边环境协定或环境监测的总体国家举措的一部分，就可能更为有用。另外，可以鼓励正在制订《荒漠化公约》之下的国家行动方案和《联合国气候变化框架公约》之下国家应对行动方案的国家，在处理气候变化和荒漠化现象之下的脆弱性问题时制订出协同的办法。

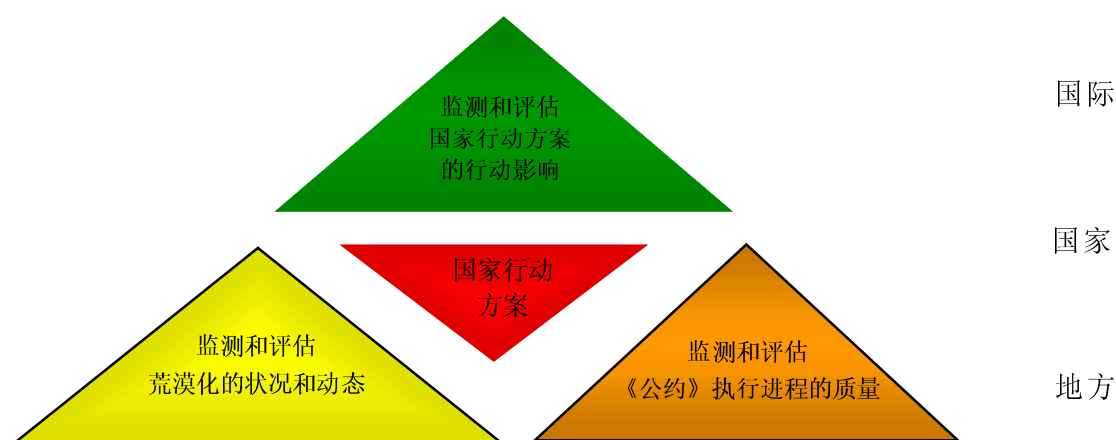
## 七、建议的前进道路

### A. 范 围

52. 从科技委员会过去开展的有关基准和指标的工作看，需要清楚界定必须拟订何种类型的指标。从下图中可以看出三种主要类型的监测和评估：

- (a) 监测和评估《公约》的执行情况，这类指标被称为执行指标，显示《公约》的建议是如何通过的，各国又是如何利用国家行动方案加以执行的。这主要涉及的是评估而不是监测；
- (b) 监测和评估执行国家行动方案的影响，这类指标被称为影响指标，应有利于评估国家行动方案的执行如何改变了实际情况；
- (c) 监测和评估国家一级的荒漠化进程。

图. 《荒漠化公约》国家行动方案：应当监测和评估什么？



资料来源：撒哈拉和萨赫勒观测站 - 德国技术合作局 - 《荒漠化公约》。

53. 值得注意的是，监测和评估执行《公约》的影响意味着跟踪防治荒漠化的努力，对于其中涉及的所有进程进行全面的监测和评估。因此，进程指标和国家行动方案执行影响指标存在着相互间的内在联系。

54. 在综合性评估进程和“动因—压力—状态—影响—应对”框架基础上用注重行动的分析方法处理荒漠化问题，可有助于界定高效率监测和评估国家行动方案执行情况的系统，因此，也就有助于阐明与荒漠化动态和趋向指标相连的国家行动方案影响指标。通过拟订恰当和适用的国别概况积极推动《公约》报告进程的完善，可以作为这种方法的基础。

55. 《公约》执行指标在所有各级的主要问题可能并不是认定指标，而是达成共同的政治协议，为了解荒漠化原因和后果找到一种共同的逻辑框架，这样就可以界定，为了评估《公约》执行进程的质量而应当监测什么。需要酌情协助特设工作组就这个问题开展的工作，把影响指标与执行指标联系在一起，以便使这三种类型的监测和评估之间形成一种连续反复的改进进程。

## B. 概 念

56. 《公约》框架内监测和评估的任何进一步发展都应当考虑到上述背景，并将具体地考虑到缔约方会议和审评委第五届会议通过的决定和建议、现有信息、可用方法(特别是综合评估及“动因—压力—状态—影响—应对”)、监测和评估方法适合国情的必要性以及区域和全球信息一致性的必要性。

57. 在这方面，进一步制订国别概况，将此作为提供关于荒漠化进程和国家行动方案执行影响的第一套共同基准和指标的强有力工具，并作为就这一问题开展进一步工作的激励因素，是十分必要的，尤其是在每个国家缔约方的层次。可以提出的一种国别概况模式分为三个部分：

- (a) 与所有国家缔约方相关的一小组通用和基本指标；
- (b) 考虑到区域范围内商定的评估框架和主题方案网络意见和建议的区域性指标；
- (c) 关于国家具体方法的一个灵活的部分，基础是国家利用共同商定的基本工作原则并汇总地方一级的经验而制订的荒漠化监测和评估框架。

58. 国别概况有利于确保在对《公约》有特定重要性的领域(全球、区域和国家)内随时间取得的结果的可比性，但同时应当具有充分的灵活性，以便每个国家考虑到自己的国情和吸收地方一级的经验，从而发展自己的基准和指标系统。

59. 可以利用多数国家和/或全球层次过去就有的数据库，利用各种地球观测系统选择通用的基本指标马上落实第一部分，如旱情指数、植被率、土地的利用和人口增长率。

60. 第二部分将取决于每个国家对于区域或分区域层次基准和指标监测和评估协定的参与程度。这部分的基础是区域和分区域层次为了认明共同的基准和指标所开展工作取得的结果。将具体而言，拉丁美洲和加勒比地区的主题方案网络 1 和亚洲地区的主题方案网络 4 的结果以及一些分区域项目的工作结果，可立即融入国别概况，供核可了这些框架的国家使用。这项有利于主题方案网络的加强。

61. 第三部分的概念与缔约方会议和审评委的建议一致，所依据的是利用上述综合评估进程的一种较为务实和较为系统的荒漠化现象处理方法。这方面的设想是，利用一系列原因和后果，利用“动因—压力—状态—影响—反应”关系拟订一种有利于查明可加治理的制约和可能的行动的逻辑框架。建立这些逻辑框架的问题定义所引为基础的，是所有利益相关者都参加的一种参与性办法，不仅包括生物物理的直接和间接动因，而且还包括社会经济动因。这些逻辑框架有利于采用“动因—压力—状态—影响—反应”关系界定具体的指标，有利于界定评估模式，并且是注重行动的。应当把受影响地区放在优先位置上。

62. 为了落实这种方法已经制订了一些指南，可加审议(例如撒哈拉和萨赫勒观测站及阿根廷干旱地带研究所的工作)。由于已经有了大部分信息，而且多数经过调整可以加强针对性和务实性，因此这项工作会是低成本的工作。这样做是有益处的，将为各国提供一种工具，使各国能够按《公约》的建议开展工作，在正确了解荒漠化进程和行动影响的基础上进一步制订战略规划。这一工具具有的灵活性最终将有利于适应现有的各种框架和方法。

63. 在第二阶段，这样一种注重行动的方法就能更好地帮助拟订目标。例如，对进程的深入了解有利于认明受影响地区社会、经济和生物物理脆弱性的关键动因。因此，这样就能够建立起具体的优先顺序，采取具体的行动。

64. 同时，进一步拟订国别概况还有利于同关于报告问题的特设工作组一道审议关于《公约》执行情况的指标定义。全面审议 A/AC.241/INF.4 号文件提出的指标，可对界定这些指标的定义大有帮助。



65. 在区域层次，可利用拟订国别概况收集到的数据首先界定区域概况。区域概况将有助于更好地理解主要的进程和应对每个附件的防治荒漠化挑战。主题方案网络可以成为这个层次的一大利益相关者，增进交流信息和技术，汇编数据和起草报告，便利人力资源的交流。

### C. 目 标

66. 按照第 8/COP.7 号决定改进国别概况，可以把启动各国基于对荒漠化进程简明和合理的理解而开展评估作为主要目标。具体的目标可以是：

- (a) 制订一种三步骤国别概况模板：与所有国家缔约方相关的一小组通用基本指标；关于强化主题方案网络作用的区域方法建议；以国家特定和国家认定的框架以及融汇地方层次的经验为基础，提出界定灵活部分的指南建议；
- (b) 增强就基准和指标开展工作的各机构研发的不同工具之间的连贯性和一致性，同时考虑到所有相关的举措，包括主题方案网络、环境基金/可持续土地管理、旱地土地评估和《气候公约》之下的国家应对行动方案；
- (c) 与特设工作组密切协商并按照拟议的国别概况为认定国家行动方案执行指标提供便利；
- (d) 鼓励采用所有利益相关方都参加的参与性和综合性方法，在适当范围内视需要拟订和使用基准和指标。

67. 建议的具体目标和任务如下：

- (a) 短 期：
  - (一) 为缔约方会议第九届会议准备好一份经改进的报告帮助指南；
  - (二) 每个区域执行附件至少有一个国家在缔约方会议第九届会议之前将基准和指标纳入了国别概况。
- (b) 中 期：
  - (一) 以第一阶段的试行国家为基线，有 50% 的受影响国家缔约方在缔约方会议第十届会议之前将基准和指标纳入了国别概况；

- (二) 每个区域执行附件中至少有两个国家于缔约方会议第十届会议之前在报告进程的框架内实现指标的国家层次制度化。
- (c) 长期：
  - (一) 受影响国家缔约方将基准和指标纳入了国家报告，作为报告荒漠化状况和国家行动方案执行影响的正式工具；
  - (二) 受影响国家参照所有利益相关方的需要和主张，用参与性办法将基准和指标制度化；
  - (三) 地方层次的经验产生的影响通过国别报告得到考虑和评估，可以被看作是防治荒漠化过程中获得的教益。

#### D. 缔约方会议下届会议之前应采取的战略行动

68. 为了实现上述目标，可设立一个工作组。这个工作组将与缔约各方一道密切开展工作，考虑报告问题特设工作组和政府间闭会期间工作组的工作结果，同旱地土地退化评估、主题方案网络、环境基金及所有其他有关的利益相关者开展协作。工作组的工作以成果为主，在已有的和已经审议和汇编的知识基础上编拟具体的概况。工作组将起草新的国别概况。将请旱地土地退化评估项目为这一进程提供服务，并按照上述办法为国别概况第一部分提出一套起码的通用指标。

69. 将编写一份说明手册和一个工具包，帮助受影响国家缔约方拟订国别概况。其中将包括拟订第三部分的方法指南，清楚地说明所构想的方法。在国别概况中将列明愿意帮助各国的主要机构和这些机构中联络点的联系详情。

70. 将与自愿贡献的项目协作在试行国家实行这一草稿。将同各国开展磋商确保同国家行动方案、分区域行动方案和区域行动方案的一致性。第一阶段的结果将提交审评委第七届会议。

71. 在第二阶段，将参照在试行国家取得的主要教益和磋商结果修订概况。尤其应当就如何通过使用国别概况制订目标、使用国别概况引起的能力建设需要以及是否可同主题方案网络一道制订一份区域国别概况提出建议。应当努力参照特设工作组和政府间闭会期工作组的工作进一步拟订执行指标。将在缔约方会议第九届会议期间介绍终端产品，并提出结论和建议。

## 八、结论和建议

72. 考虑到科技委员会主席团就这个问题提出的建议，委员会不妨审议如何制订国家报告和国别概况基准和指标使用指南的问题，重点是提出这些指南供科技委员会下届会议审议，以便开展有关这个问题的

73. 另外，科技委员会关于基准和指标的后续工作需要反映出此前采取的举措，并就用于支持国家行动方案的、一个有明确专用预算的综合评估框架谋求协商一致，

74. 在专家组和特设工作组工作的基础上，科技委员会不妨按照科技委员会主席团和专家组的建议，提出有关进一步拟订国别概况的职权范围建议。

75. 科技委员会还不妨建议在区域性和全球性监测荒漠化方法之间保持连贯性，并可强调，需要把国别概况纳入国家行动方案/荒漠化/多边环境协定的一项整体方针和各种环境监测系统。

-- -- -- -- --