



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(8)/CST/2/Add.3
10 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

贫困与土地退化的综合评估方法

概 要

本文从两个角度报告专家组制订贫困与土地退化的综合评估方法的工作成果。一个角度是，就一系列活动讨论评估贫困与土地退化的联系的方法。此处报告这种活动之一，即，通过对个案研究进行分析，检验一种基于不同利害关系方和决策者之间互动进程的填补空白的拟议方法。作为验证案例，介绍了整个办法的结构和应用示例。另一个角度是，在《联合国防治荒漠化公约》的框架内具体研讨土地退化问题——处理以可持续方式防治荒漠化方面所涉的土地退化因素。对这些因素的表述方式突出受影响的利害关系方处理这个问题的能力，而不仅仅是生物—地理—物理特性。

本文件概述一种用于大尺度评估相关项目的方法。这种方法利用筛选办法，只用很少几个指标评定相关目标对土地退化问题的成功运用。从发展、生态、经济和社会各领域的指标出发，对拟议方法加以归纳。建议既采用描述型办法，也采用进程指标型办法。

* 本文件迟交是由于在《公约》执行情况审评委员会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。

GE. 07-62187 (C) 250707 300707

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 5	3
二、通过筛查国家行动方案寻找国家一级将贫困与土地退化结合处理的做法.....	6 - 19	4
三、在项目/个案研究一级的贫困与土地退化关注方面的权利型方针.....	20 - 32	10
A. 调研的设计.....	24 - 25	12
B. 将第七届缔约方会议所交任务落实为一项合适的筛查工作.....	26 - 29	13
C. 指 标.....	30	14
D. 项目特征与分析.....	31 - 32	14
四、与荒漠化有关的土地退化指标.....	33 - 49	16
A. 脆弱性、风险与利害关系方.....	36 - 38	16
B. 可持续发展的拟议指标.....	39 - 50	17
五、结论和建议.....	51 - 55	20

附 件

联系矩阵.....	22
-----------	----

一、导 言

1. 缔约方会议第 15/COP.7 号决定请科学和技术委员会(科技委员会)专家组继续开展制订评估土地退化与贫困问题的方法的工作，并在第八届缔约方会议期间向科技委员会提交报告。专家组被要求提出一份文件，以便能够连贯一致地从减贫与土地退化的相互作用吸取经验教训。专家组已在第七届缔约方会议上就这个议题提交了一份中期报告。

2. 本文件的目的是提出一种综合方法，以确定如何通过结合关于贫困与土地退化的各种不同意见，评估贫困与土地退化之间的联系。本报告的目标着眼于尝试各种筛查办法，从而按照重要性排列个案研究的层次，以便进一步理解贫困与土地退化之间的(部分)因果关系。第二章中按照国别作了这种尝试，第三章中按照项目作了这种尝试。这两章揭示相关的方法，说明如何通过运用切合防治荒漠化斗争的办法具体划定贫困与土地退化的情况。第四章概述一种评估个案研究的战略，其中研讨了这些研究与贫困和土地退化二者的关联。为此，首先评估了土地退化的各种不同程度，以找出关键问题，然后具体研讨从社会政治角度采取可能的应对措施的可“可行”途径。

3. 本文件介绍一种对待贫困与土地退化联系的方针。这种方针在按照缔约方会议的建议充分落实的情况下，将能提供一种通过在国家和个案研究层次上对各种活动进行筛选而排出最重要个案的途径。它也将为每一选定的个案或项目提供迅速的评估办法。可以根据利害关系方的需要研讨贫困与土地退化的联系，而利害关系方是指受影响的人民或提出筛选要求的执行政策的机构。本文件提出两种办法：研讨贫困与权利和责任问题；研讨土地退化与应对粮食安全的社会政治能力。这两种办法都需要利害关系方的互动，并且都提出了如何采用拟议方法，确定对一个地方或一个项目具体适用而又与综合评估相关联的事项。两种办法都着眼于利害关系方在研讨会上的互动，以便通过行动将对贫困的注重和对土地退化的注重结合在一起。专家组认为，经常这样做就会有助于吸取经验教训。

4. 专家组被要求制订综合评估贫困与土地退化问题的方法。本文介绍这种方法，但尚需进一步研讨，然后再加以实际运用。专家组已准备好进行这项工作，如果此事由科技委员会讨论后经第八届缔约方会议核准，专家组即可着手进行。这样的程序在科技委员会和《公约》涵盖的科学技术概念范围之内。

5. 所建议的第一步,是评估一个国家的贫困/土地退化相互作用的概况。然后,就要求国家联络点准备五套关于贫困与土地退化问题的信息,以建议的项目形式提出,准备纳入未来的国家行动方案。在对这种信息进行评估之后,下一步是为所要求的综合评估确定一个全面数据库的设计和內容。然后,这种数据构成将纳入项目设计和执行,使每个项目的利害关系方都能研究和评估相同的问题。在这个阶段,进程指标将结合在一起。随后,这种项目层面上的数据将构成可在国家一级开展的连续评估进程的基础,并构成国家行动方案报告进程的一部分。由此将形成交互式的学习过程。

二、通过筛查国家行动方案寻找国家一级将贫困 与土地退化结合处理的做法

6. 这是第一步,目的在于形成一种十分简单的方法,以便通过整理和编排活动的轻重缓急,找出在考虑贫困与土地退化的联系的具体问题时最为相关的活动。首先从国家的角度探讨贫困与土地退化问题,即从总体上研究最新国家行动方案中所表述的关键问题看待各国对《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)的重视程度。本节说明如何表述贫困与土地退化的联系(见附件)。

7. 以下对关键概念的评估是一种简单的內容分析,以 13 个国家为试点对象。其中选择了不同区域的国家。对于亚洲,选定的是柬埔寨、老挝、泰国和越南的 2006 年国家行动方案。对于东非,使用的是埃塞俄比亚、肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国的 2004 年国家行动方案。对于北非,所评估的国家是阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯。对于拉丁美洲和加勒比,选用的是阿根廷、智利和古巴的 2006 年国家行动方案。

8. 国家行动方案中有 12 个关键概念。进行初步选择是有必要的。这种选择应在国家一级或最好在区域一级与利害关系方共同进行。可能会问,为何选定的概念之一是贫困而不是生计?必须考虑到,信息是从项目文件中取得的。就生计而言,这个概念很复杂。各种文本的数据相差甚远,不能将其视为可代表相似的问题,因为这是没有意义的。所选定的各种概念总体上足以反映生计。就贫困而言,也可提出相似的保留意见,但是,从脆弱性和饥饿两个角度可以较好地理解什么是贫穷。并且主要就本次报告而言,这个概念是缔约方会议规定的任务的一部分。当然,本文件还是力求为贫困提出一个统一的、基于经济的定义。

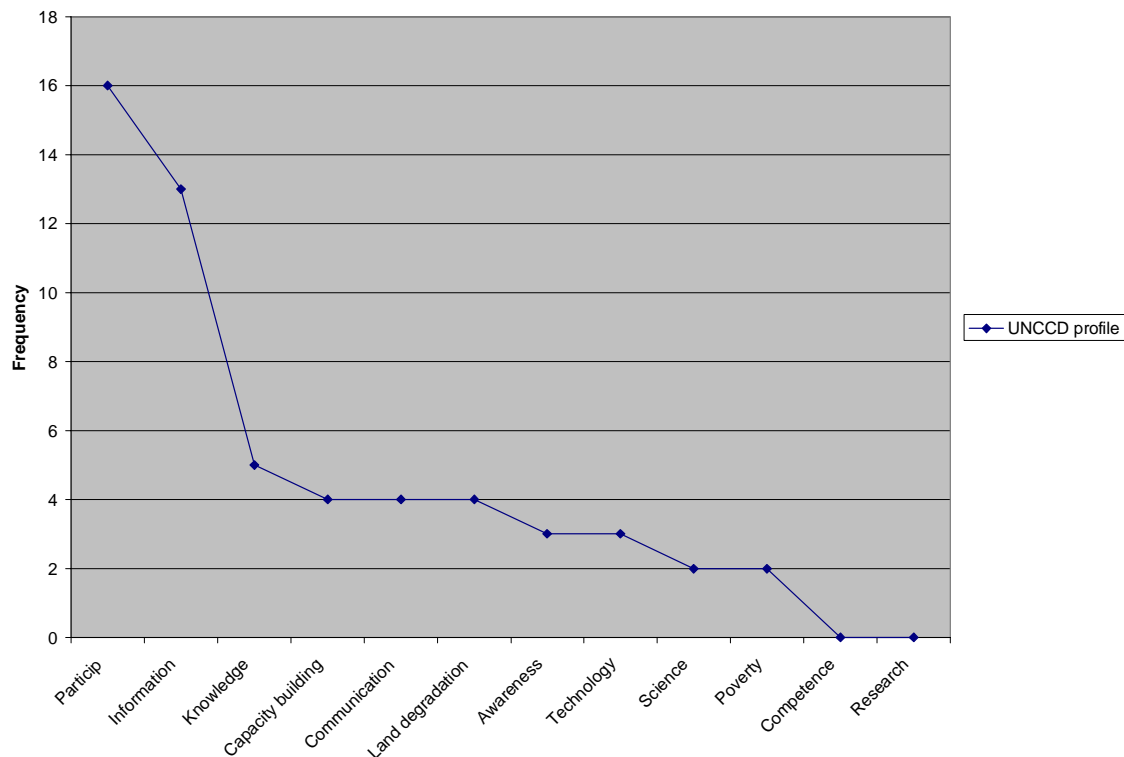
9. 工作组倾向于将贫困视为一个有许多不同因素的议题；其中重要的是社会、政治和环境因素。要以灵活和综合的多机构、多学科办法对待减少贫困，就要考虑这些因素。然而，就本文所指的评估办法而言，并未全面予以运用，而是列出十几个关键概念。对这些概念的出现频率进行了计算，以便予以图示。所选定的概念是：参与、信息、知识、能力建设、通信、土地退化、意识、技术、科学、贫困、职能和研究。

10. 这些概念的编排顺序反映出各项议题在《荒漠化公约》对国家行动方案制订者的建议中出现的频度。最初曾包含性别概念，但因为在国家报告中出现频率很低，故已将其删除。

11. 一个概念的出现频率按材料的页数计算，这样可以对每个集团内的国家直接进行比较。集团之间的比较限于国家概况中的频率。例如，能力建设需要的出现频率在拉丁美洲就高于东南亚。

12. 这样，以下图 2-图 5 显示国家报告中对每一项概念的相对重视程度的特征。图 1 是对每个议题的重视程度。

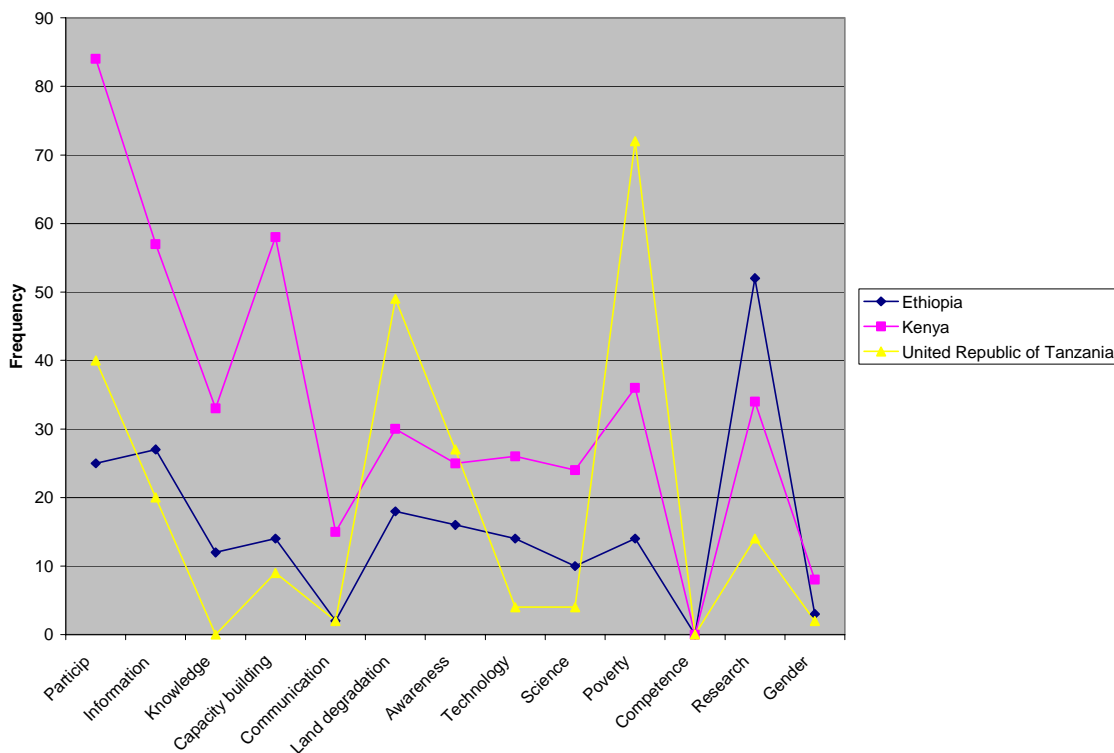
图 1. 对关键问题的强调程度
(Y-轴 = 提及次数)



13. 土地退化和贫困是国家报告中的关键议题，但在目录中的出现频率很低，因为相当强调的似乎是参与。国家报告显示，研究的比重很大。值得重视的是，技术和科学的出现频率似乎不高，而评估工作的一个关键行为方恰恰就是科技委员会。提到性别的很少。柬埔寨和老挝这两个小国使用“标语口号”的情况一般比泰国和越南频繁。

14. 对于东非，使用了三个国家的 2004 年报告：埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国(图 2)。坦桑尼亚的报告全面程度远低于另两个国家，因此其概况的可靠程度也较差。考虑到报告的篇幅，还是可以对从报告中得出的这三个东非国家的概况进行比较。

图 2. 对关键问题的强调程度；东非概貌
(Y-轴 = 相对提及次数；按页数加权计算)



15. 东南亚的情况大致相似(图 3)。有关报告都承认参与非常重要。土地退化和贫困也是关键问题。另外，还强调了研究对于执行《公约》的重要意义。对科学和技术的强调程度不高。能力建设相当重要，而东非高于东南亚。

16. 在北非，阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯的 2006 年国家行动方案则显示为不同的概貌(图 4)。对参与和研究的强调程度很高，其次是信息和能力建设，再次则是土地退化和贫困。

17. 在阿根廷、智利和古巴的国家行动方案中(图 5)，同样也很强调参与和研究(但智利在研究方面并非如此)。信息也很重要。土地退化受到强调，但贫困并非如此。更为重要得多的是技术，而宣传在很大程度上也是如此。

18. 将这些简要的评估结合在一起看，表明科技委员会完全应该通过秘书处要求专家组作为优先主题审议贫困与土地退化问题，因为这方面的国家努力需要科学上的支持。事实上，这些问题在全球对于《公约》的执行人看来是最高优先问题。

图 3. 对关键问题的强调程度；东南亚概貌
(Y-轴 = 相对提及次数；按页数加权计算)

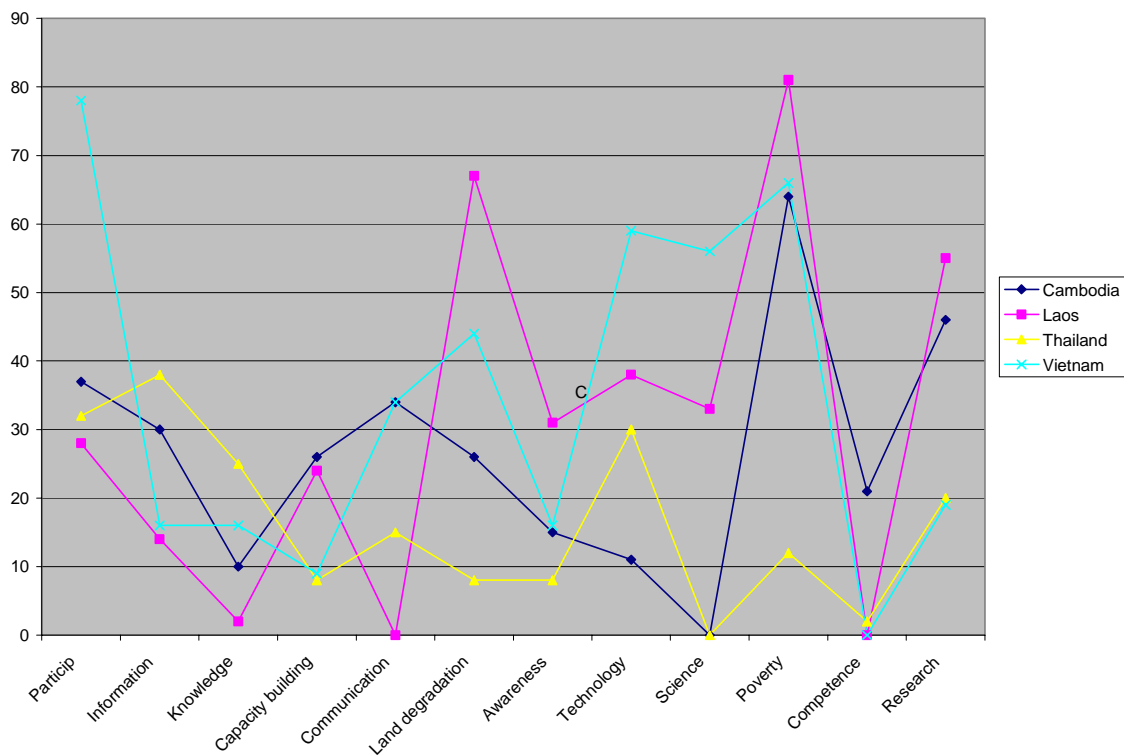


图 4. 对关键问题的强调程度；北非概貌
(Y-轴 = 相对提及次数；按页数加权计算)

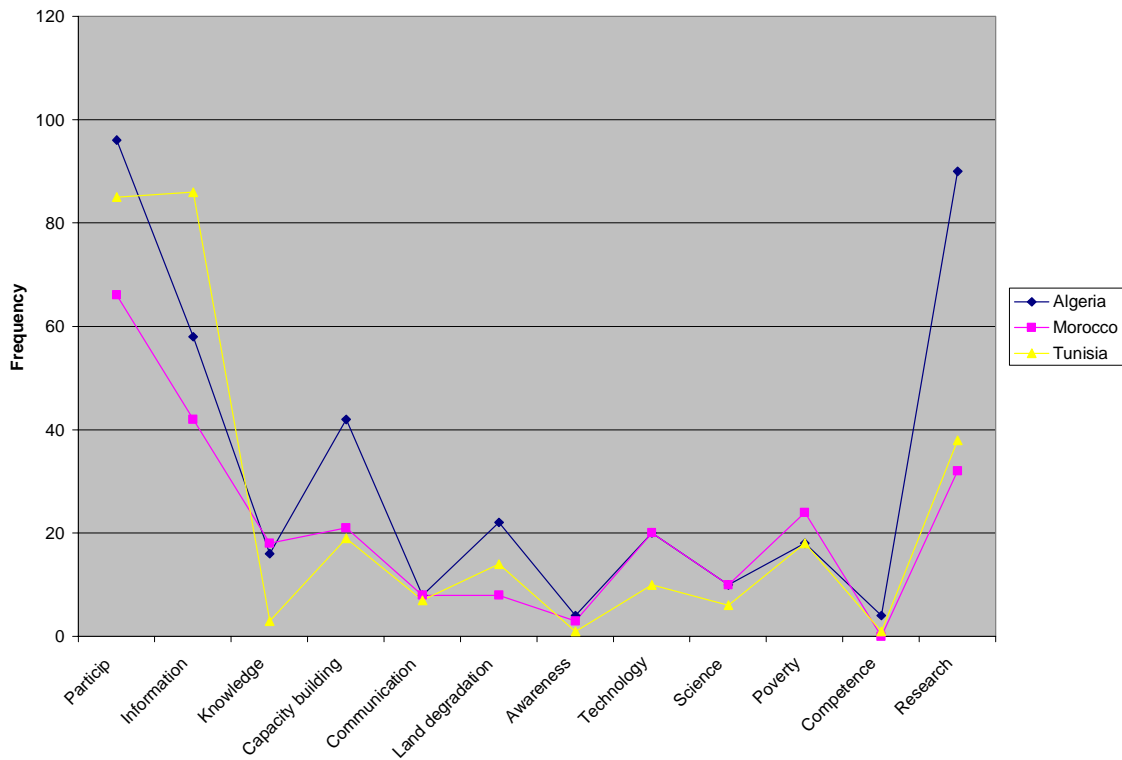
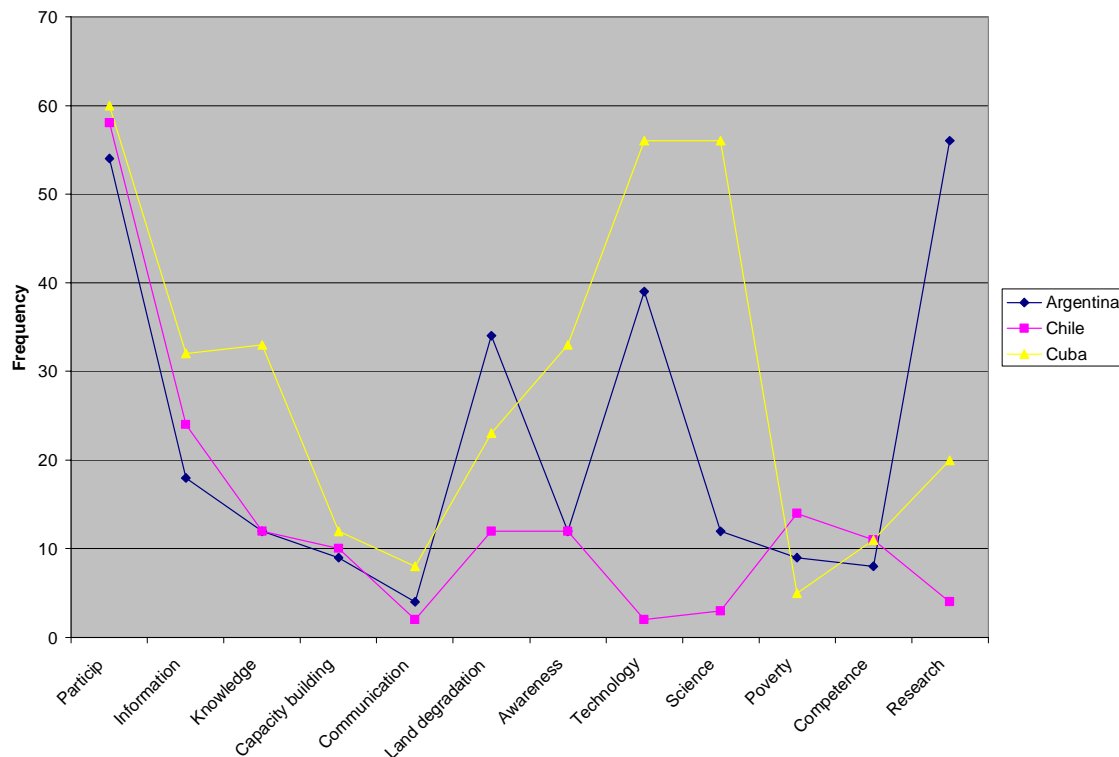


图 5. 对关键问题的强调程度；拉丁美洲和加勒比概貌
(Y-轴 = 相对提及次数；按页数加权计算)



19. 这些只是初步结论，意在提出对于评估以下各节所述具体项目具有重要意义的政策问题和执行问题。这种评估的结果又可以通过将相关研究问题纳入未来经修订的国家行动方案而反馈到国家一级。

三、在项目/个案研究一级的贫困与土地退化关注方面的权利型方针

20. 此处的目的是进一步深入细节，确定在国家框架内排列项目高低层次的方式。提议用一种大致的调研办法确定若干国家项目的特征。这样，可以很快从贫困与土地退化关系方面的经验教训中找出关键项目(见附件)。

21. 为此，设计了一项简单的调研，以收集关于各项目如何处理贫困与土地退化的相互关系的信息。为了能够迅速评估大量选定的项目，最初依据的仅为五项指标。这些是从更广泛的一系列指标推导而得，尽可能相互独立，既要顾及捐助方和

国家战略，也要顾及全球公约的趋向。指标的特殊参照点是贫困状况与关于土地退化的讨论之间的关系。这意味着利害关系方在信息的产生和个案/项目的评估方面的参与都很强。出发点应当是受影响人民的权利和责任。

22. 如今，项目执行中一般都十分强调减贫。国家行动方案中也强调参与型方针。这些都谋求将《荒漠化公约》的执行与发展目标结合起来。这在更高层次上也与实现各项公约的协同作用这一愿景联系在一起。从项目的角度看，需要考虑应对土地退化状况的能力。这就关系到荒漠化的社会政治环境。本章从另一个角度分析这个议题。首先分析的是贫困与受影响人民的需要，然后再将其与土地退化问题联系起来。

23. 出发点源于有关可持续发展的下列关键问题：

- (a) 充分结合部门政策，这需要体现在减贫/(防治)土地退化项目中。例如，《2007 年越南发展报告》：146 中指出，“……推动议程/扶贫/前进的关键步骤是由各不同部委和机构零散提出的。政策的一体化程度不足，造成机会丧失，乃至效率严重低下”。
- (b) 项目执行后的可持续发展能力，对此进行评价，使得与土地退化问题有关的项目被视为依特定情况具体决定——其中，发展行为方从道义上乃至法律上就其援助对人民实现权利的能力的影响承担责任。对所有选定的项目都进行分析，判断其是否超出基于捐助方的资源进行长期战略规划。
- (c) 基于权利的方针，很受重视，例如，通过关注穷人或被边缘化的人，他们需要得到帮助，才能掌握自己的生活，落实自己的权利，履行自己的责任，并实现自己的愿望。贫困的多层面概念所依据的是，将贫困状况理解为权力、保障、安全和机会的缺乏。因此，最为重要的是，在分析各种行为者、责任、资源和权力结构的基础上提出的一种民主和权利观点。在农业改革的设计和执​​行全过程中如果缺乏慎重的关注，重要的利害关系群体就会被忽视。而这些往往就是穷人。这个第三项指标所依据的是项目中如何看待和对待穷人：是视为目前土地退化状况影响之下的“受害者”，还是视为实际或应当行使权利和履行责任的公民。

- (d) 第四个问题贯穿与贫困相关的各种问题。土地退化项目中的法律问题就是一例，其中，落实正义的战略，特别是在支持穷人的法律能力方面，可以“纳入”不同的方案(例如，环境)。在多数情况下，土地权是旱地方面的关键法律关注。将按照如何处理受影响人民的法律问题对项目进行归类。
- (e) 第五个问题是所有各类利害关系方对项目的参与：**Nam Puoi** 村民的主动行动就是一例，这些村民发起了重新定居行动，并参与了设计、执行、监测和管理等所有阶段的决策。他们通过调整计划使自己的观点在各项对策中得到反映。行政领导者认为，自己的作用是提供服务和就具体的技术、资金和行政问题提供建议。通过不断扩大的互动，所有各级行政成了村民在共同获取知识方面的伙伴。许多都提到参与型农村评估或类似的开放型方针。这方面的经验表明，项目规划者将参与型农村评估视为项目核对单上的一个活动事项而不是一种方针。在提到参与型农村评估或类似方针时，这个指标排在第一位，如果互动是贯穿多个利害关系方类别的因素，这个指标就排在第二位。

A. 调研的设计

24. 到目前为止，研究尚在初期阶段。下一步应先涵盖智利、古巴、肯尼亚、摩洛哥和越南各 10 个项目，然后再在成员国全面推开。这一步尚未迈出。如果缔约方会议决定着手实施这项举措，现在就应提出资源请求。本文件提出一种综合方针，当能切实有助于从全球以往的经验中吸取教训。可以从切合时弊的贫困/土地退化的项目中随机选择，也可以从国家行动方案的 10 个最佳项目中选择。在下次进一步调研时，应拟出一个包含大量项目的清单，作为运用指标的对象。其结果应是一个按高低排定的项目清单，其中针对相关关键问题并寻求解决办法的项目应排在最高优先地位。

25. 由此而形成的项目评估可以是一种图式评估，用于两种目的：参照现有政策目标评估质量，以及作为规划工作中搜寻项目实例的工具。后一用途正是缔约方会议所要求的，因为它指出目前各种项目相当零散。前一用途，即评估，在本报告中也有扼要运用，不久的将来可以拟出一个恰当的建议。

B. 将第七届缔约方会议所交任务落实为一项合适的筛查工作

26. 缔约方会议请专家组制订综合评估贫困与土地退化问题的方法。专家组将这项任务安排为八项活动，并为本报告选定了其中之一：“在互动进程的基础上(不同利害关系方和决策者)，为检测建议用于填补差距的方法，对案例研究进行分析”。附件是完整的活动清单。每项活动分别针对：

- (a) 如何表述贫困与土地退化之间的联系(侧重联系)；
- (b) 相关情况下的经验例证；
- (c) 所用的方法；
- (d) 通过对贫困与土地退化问题的评估吸取的教训：侧重两个概念之间的相互关系。

27. 在分析调查结果时还将讨论这个计划。由于目前尚缺乏调查结果，这要推迟到第八届缔约方会议以后。但是，已经拟出了数据形成所需的问卷调查表。调查表的设计着眼于提出每一项目的特征。这样，产出中将包括一项从旱地居民的基本权利得到尊重的情况对若干项目所作的粗略评价。

28. 为反映以上所述“权利型方针”之下的问题，参照缔约方会议的要求研讨下列指标：

- (a) 不同利害关系方状况中如何表述贫困与土地退化之间的联系；
- (b) 从阐述问题角度观察的项目背景环境；
- (c) 在如何通过权利型方针将土地退化与贫困相联系方面的经验教训；
- (d) 用于打造关于减贫与土地退化的必要知识基础的方法；
- (e) 利害关系方的参与。

29. 这样设计目的在于“使指标保持简单通俗”。这样可以系统更新关于规划者如何在土地退化情形中处理贫困问题的数据库。有了这种数据库，就可以分析知识基础和差距，但尚不足以进行详细的项目评估。最初的计划是在对所选定的项目进行的调查中使用五个指标。结果将纳入下一次国家报告，并在随后的报告周期内进行评估。采用了以下的量化指标。这些指标十分简明，以对五个进程的观察为基础。在进行综合评估的第二步中，这种方法对直接用于相关项目。为此建立了一种利害关系方互动进程，其中直接侧重进程指标。所产出的报告内容可纳入国家行动方案报告。

C. 指 标

30. 五个指标为：

1. 与土地退化相关的项目中如何处理贫困问题？通过观察国家政府是否设有相关部委和国内各级相关单位判读贫困问题如何被纳入某个项目。有多个部委的情况打分较高。这个指标所针对的是贫困与土地退化的联系。
2. 如何对待长期规划？评估中要考虑项目设计是否包含项目执行后的影响。这个指标所针对的是处理贫困与土地退化联系的规划方法。
3. 项目文件中对穷人如何表述？打分多少反映参与程度高低。这个指标所针对的是将贫困视角纳入土地退化问题项目的方法。
4. 项目中与土地退化和贫困相关的法律问题是什么？重视穷人合法权益的情况打分较高。这个指标所针对的是旱地管理的权利视角。
5. 利害关系方在项目中的参与程度如何？这个指标所针对的是不同类别利害关系方之间的互动。

D. 项目特征与分析

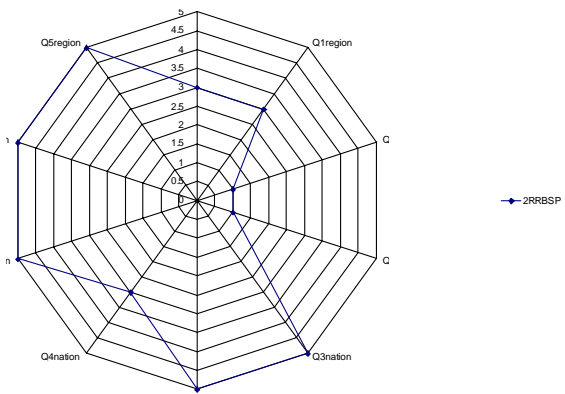
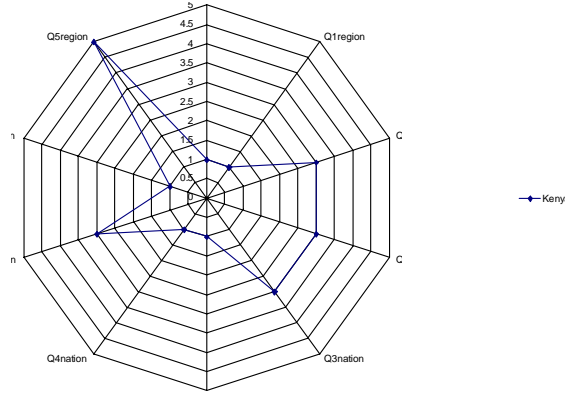
31. 以上所述五个指标是应使用的进程指标。它们分别体现为每个项目的五个具体问题。问卷调查表就是为此拟出的。可填的“分数”为 1 至 5。这个问卷调查表可用于所选定的每个项目，并在国家行动方案关于贫困与土地退化的专门一节中填报。设计和执行是另一个有待提出的单独项目。所收集的信息将纳入一个数据库，以便就贫困与土地退化的相关性筛查个案/项目，以下用两个项目说明基本结构：

	Q1	Q1	Q2	Q2	Q3	Q3	Q4	Q4	Q5	Q5
项目	国家	区域	国家	区域	国家	区域	国家	区域	国家	区域
2RRBSP	3	3	1	1	5	5	3	5	5	5
Kenyan	1	1	3	3	3	1	1	3	1	5

- (a) 利用这种设计，可以搜索不同特征的项目；例如，有的项目是较强的权利特征与可持续性和有效的法律制度相结合。
- (b) 可以根据图 6 所示近期全球环境公约的影响等将项目归类。
- (c) 数据库可用于从以上指标清单中所述的不同方面分析整个一套项目。

32. 缔约方会议规定的任务涉及指标 1。如果对某些政策目标给予高度重视，所设计的办法就会有助于项目规划。在各种特征中进行搜索，就比较容易找到相关的项目。可以直接了解经验教训。如前所述，这种指标办法只是为了进行迅速地筛查。五个进程指标可直接用于初步选定的项目，并通过建立一种利害关系方互动进程加以运用。这个第二步可以得到项目的目标群体连续不断的报告，这种报告可纳入国家行动方案，然后加以进一步评估。

图 6. 项目特征与分析

<i>Cluster of projects</i>	<i>Profile</i>	<i>Analysis</i>
Project title, such as 2RRBSP /for example those with score 15-18/		/Space for summary analysis; this class of projects have the common features.../
Project title, such as KENYAN /for example those with score 10-15/		/Space for summary analysis; this class of projects have the common features.../

四、与荒漠化有关的土地退化指标

33. 本章的侧重点是社会进程，这个进程的核心是利害关系方参与确定和处理减少贫困和土地退化的问题。它从土地退化的观点看待同一项任务；即，可持续发展问题如何影响防治土地退化的政策的制订。此处，减贫取决于防治土地退化的成功。如何组织以下所述所有各种要素，是拟议方法的基础。这些要素都是密切相连的，如涉及多学科和多机构人员队伍，就可能需要为此举办研讨会。本章诠释附件所列关于土地退化评估的经验教训。与之平行的还有一种将贫困与供水和环境卫生联系在一起的处理贫困问题的方针。

34. 已经有人说过，导致土地退化和荒漠化的生物物理、化学、社会经济变化的性质既是世界受影响地区粮食不安全和贫困的根源，也是其后果。主要的土地退化过程可归纳为侵蚀、盐化、物理退化、化学退化、混合退化，以及生物退化。

35. 将提供关于必须按照社会、经济、文化、政治和环境等特定进行选择的指标的信息。其依据是已得到验证的原则：必须将贫困视为一组原因造成的结果，而土地退化则是原因的一种。此处将以按照指标衡量的某个特定社区的应对能力为形式，评估土地退化与贫困的结合程度。第一步将是衡量在粮食不安全方面的脆弱程度。粮食安全界定为一个家庭全体成员、一个地区或一个社会的人口不论年龄与性别都能正常得到粮食的状况。短缺造成无法正常得到活跃和健康生活发展所必需的粮食。这个定义按高低层次排列获得粮食的途径的不同要素。与具备充足粮食相连的除其他外包括自然环境条件、如何加以利用，从而也就包括对环境的保护和改善。购买这些粮食的能力取决于人口和社会生活条件与财富两方面主要社会模式的强度。

A. 脆弱性、风险与利害关系方

36. 脆弱程度将从“参与型推理”模式中获得，作为专业人员与技术人员之间的一种要素。风险烈度一般认为是强度不同的负面或有害的进程，主要以自然现象的后果形式出现，或以对管理不足的环境反应形式出现。

37. 最后，将这些因素结合起来就是应对能力，可理解为一个地区的资源水平加人口应对损害粮食安全和加剧退化状况的各种因素的能力。即：

脆弱程度 = 风险烈度 + 应对能力

38. 使用这部分方法，可以在针对当地利用以“很高、高、中、低”表示的相对风险度求得的一系列数值中，从粮食不安全和战略的角度确定最易受干旱影响的地区。

B. 可持续发展的拟议指标

39. 需要研究与土地退化有关的生态、经济和社会这三个可持续发展因素。第一个因素涉及的是物理、化学和生物方面。包含政治观点的拟议指标的设计，参照了通常用于衡量侵蚀和物理退化(所确定的物理方面指标)、盐化和化学退化(所确定的化学方面的指标)和生物退化(所确定的生物方面的指标)的标准。这些指标再结合社会方面的指标(人口结构于人口动态的一般指数)、经济因素(关于经济活跃人口和土地使用的一般指数)、政治因素(关于发展政策的一般指数)，以及环境观点(关于气温和降水形态变化和人类活动的一般指数)。由此导出 64 项具体指标。

40. 在退化评估系统中，可能需要很多指标。除了是由于需要对应于各种不同的评估信息外，这也有助于决策。以下从三个方面提出如何衡量主要涉及土地退化的各种要素和强烈程度。

1. 应对能力

41. 以上各项中必须添加社会、经济和政治秩序指标。使用“参与型推理”方法，共同运用这些指标可以综合评估土地退化和贫困。应对能力总体上涉及一组指标，关系到主要的自然资源、当前粮食生产能力之下对这些资源的使用、某些基本服务结构，以及其他社会经济因素。可从前述指标中选定一些并将其与土地退化相关联。可按照拟议的空间/时间尺度加以验证。这样将有助于扭转所发现的负面活动作用并降低其烈度。

42. 某些情况下，由于贫困与土地退化密切关联，存在使用相同指标的倾向。应对能力对于任何防治土地退化的措施都至关重要。这就要求确定应对能力指标。现已拟订了 13 种定量指标。这种设计也可用于定性评估。

43. 这样就可以评估整个进程——特定时间/空间尺度上在土地退化和贫困方面的脆弱性，即脆弱风险烈度。毫无疑问，仅使用一种模型是不可能的，因此在构

思中包含所有综合要素。这样，就要分别分析风险和应对能力，其结果可与脆弱度相关联。可以采用不同的方法。然而，专家组认为，必须通过举办有各种不同科学机构专家、决策者、使用者、所有者和利害关系方以及民间团体重要人士参加的研讨会或工作讨论会，确定实际情况。

44. 这种方法将确定，应对能力低的风险程度所涉脆弱度最高，反之亦然。如果风险和应对能力都同样偏高或中等，或应对能力高于风险，就可以认为不那么脆弱。如果风险和应对能力都偏低，以及应对能力低于风险，则脆弱度就偏高。应对能力具有较高的重要性，因为一个地区的发展水平被认为是脆弱度的决定因素之一。

2. 人口密度

45. 在这个层面上，国家行动方案的内容和动态特性开始起决定性的重要作用。此处必须考虑纳入一种能够使负面假设情景实际逆转的战略，而这就是《防治荒漠化公约》的核心。

46. 在运用这种方法中获得的经验至关重要，也就是要更多地了解所涉地区并评估每个研究阶段的分析结果。由此，多学科人员队伍形成并保持一种观点，即认为，在所观察到的不同风险烈度的发生率、强度和空间尺度三要素的结合之外，还要确定当地的脆弱度，尤其是考虑到在各类地区结构所达到的发展水平下，自然资源和人力资源具备程度和利用率一般都很低。不仅要降低可能的自然风险的影响，而且要减少永久性的后果和扭转低应对能力所致隐性和潜在风险的增加，唯一的途径是规划、制订并在每一个空间和时间尺度上运用一体化的专项政策，争取使生产和生活与自然取得平衡的。

47. 在拟议的地方一级着眼于以后逐步扩展的发展，其基础是对潜在破坏性现象的根源和影响的认识。这些关系到能够减少危险和风险对经济以及人口和环境的影响的办法和程序。这是在一国必须得到注意的基本问题，为此要吸收社会的所有驱动力量参与，特别是在国家一级作出政治决定。

48. 提高应对能力和将“热点”转化为“亮点”的重要途径也包含下列关键问题：

- (a) 旱涝风险的及时预防、应急培训以及恢复和重建要形成措施，纳入发展规划进程；
- (b) 预防会破坏生态平衡的森林火灾；

(c) 防范各种类型的外来入侵物种以及具有生物破坏性的虫害和病害，包括人类引起的这类危害。

49. 在考虑提高应对能力方面，需要处理下列问题：

(a) 仅仅主张采用脆弱性成分指标并对其修改，认为这样就能解决各种可能出现的微妙和不同的能力，这种提法过于简单。另一种提法复杂得多，但也现实得多，即，处理(具体指标中所含的)某些比较易于综合的方面，加以可持续和稳定的运用，即便并非十分直接，但也可对所搜寻和需要的结果产生正面的影响；

(b) 如需扭转某些现有的冲突和失衡，则需要特别注意环境状况。

3. 土壤保持和恢复

50. 各种土壤保持和恢复措施，由于其对土地退化和贫困的综合影响，根据具体情况，有的应予提倡，有的应予劝阻：

(a) 土壤肥力较高的地区实行保护措施，不建会阻碍或限制农业使用的新建筑和设施。有些任务是在土质较差、不适于农业的地方确定这样的地区；

(b) 在丘陵地区为制止土壤侵蚀而采用适当的土壤管理技术；

(c) 在排水条件差的地点优先执行地块排水方案；

(d) 在高盐化地区为降低盐度而采用适当的土壤恢复技术；

(e) 避免使用高盐含量水灌溉，尤其是在平原地区，以避免土壤盐含量升高；

(f) 继续建筑大中型水库和微型水库，特别是在干旱风险较高的灌溉地区。这些水库也有助于调节洪水或河流上涨；

(g) 优先建造能够将水势导向农业地区的隧道、涵洞和渠道。应特别注意能够灌溉高干旱风险或高农业价值土壤地区的建筑工程；

(h) 多建农业灌溉系统，特别是某些作物和种植的灌溉系统，优先考虑高干旱风险或高土壤肥力地区；

(i) 将高原山地的现有牧场迁至具有林牧系统和畜牧土壤的平原地区，以发展产量较高的集约型畜牧生产；

- (j) 在目前用于农业和畜牧生产而土壤适合森林发展的地区进行再造林，以增加林地面积和实现更平衡的地域分布，从而改善气候和环境。这也适用于矿业开发地区。

五、结论和建议

51. 在专家组工作和国家行动方案之间与《荒漠化公约》国家联络点形成协同作用，可以将一种贫困和土地退化问题的综合评估方法确定为《公约》之下工作的常规特点之一。本文件提供这种方法的设计。本章作为结尾就如何实现提出建议。

52. 专家组在此按照缔约方会议的要求提出一种系统的方法。专家组还建议为它授予进入下一准备阶段的任务——将方法全面付诸实施。这就要求国家方面、主要是国家联络点的支持，但也要求《公约》之内的机构和与之相连的机构的支持，而与贫困/土地退化的相互作用特别相关的活动都是在这些层面上展开的。需要参与的不仅是这些利害关系方，而且还包括直接受影响的公民、地方非政府组织，以及联合国环境与发展会议(环发会议)(1992年)所具体确定的一系列利害关系方。

53. 重点应是利害关系方参与和权利方针。目的应是运用以上概述的综合方法，既作为在减贫与土地退化应对措施相结合方面寻找最佳做法的机制，又作为建立利害关系方(从受影响的个人，到政策执行者和制订者，以及研究人员等)联合驱动的学习进程的一种途径。在付诸执行之前，项目需要与现有培训活动取得协调。这是为了使之与当地学习进程平行，成为缔约方会议用于监测活动和迅速采取举措的一种工具。

54. 在这个背景下，本文提出下列具体建议：

- (a) 应在工作组内设立一个由两人组成的任务小组，与所有成员国的国家联络点合作，在有些情况下甚至与有关地区合作，落实一个专门的数据库。这个工作小组首先应以本报告介绍的方式评估所有国家行动方案。它还应将各国按照在政策执行方面实行集中方针和实行分散方针情况归类。这种完备的、综合的评估方法是第一步。例如，它使执行新项目的成员能够决定应向哪些国家学习特别适合的经验。
- (b) 该小组应与国家联络点互动，为相关的项目拟出一份全面的清单。可依据各个国家行动方案中建议的项目(每个国家 10 个)。

- (c) 该小组应与国家联络点互动，进行简单扼要的调研，以便确定每个项目的最初概况。这种概况可在国家行动方案中报告。在这个阶段，国家行动方案应包括一个关于贫困和土地退化问题的单独章节。
- (d) 通过综合评估结果，可以排列项目的高低层次。拟议的小组应与每一个参加的成员国的国家联络点合作进行这种排列。结果应形成一种层次分明的数据库，作为对将要上马的项目设计和执行进行迅速评估的参考来源之一。
- (e) 应确定一个具有关键经验的项目的首选名单。在这种项目中将使用调研的进程指标，以便请利害关系方自己进行评估。可以通过一系列着眼于围绕报告工作形成共识的定期研讨会建立一种互动进程。结果将纳入国家行动方案。
- (f) 对贫困与土地退化问题采取这种分步骤的办法，就能够处理《公约》的各项执行工作中的大量信息。由于《公约》对荒漠化的关注也在土地退化问题的范围内，因此，应特别注意项目一级对土地退化的评估。
- (g) 因此，为所有土地退化评估提出一种综合的评估方法，以便在指标设计中纳入注意减贫需要的社会政治考虑。提议由首选名单所列项目的利害关系方将此处概述的办法用于这种项目。拟议的任务小组将牵头设计指标，并负责向利害关系方报告项目情况，以便在适当情况下加以评价和运用。

55. 为了开展拟议的活动，应设立所建议的两人小组，最好设在工作组内，并根据上述建议为其规定职权范围。在为期六个月的第一阶段，可确定国家概况和与国家联络点的活动，并可试用项目一级的问卷调查表。在随后的一年内，可以设计问卷调查表，加以推广运用和报告，包括编制项目首选名单，并且可在这些项目层面上建立利害关系方进程。对于为期 1.5 年、每半年预算额 170,000 欧元的项目，将通过《公约》内专家组与国家联络点之间在国家行动方案设计和报告进程中的协同作用，制定和运用关于贫困和土地退化问题的所要求的综合评估方法。

附 件

联系矩阵

产出和活动	如何表述平关于土地退化之间的联系？ (侧重联系)	适用的经验示例； 着眼于揭示关键现象的少数个案	所用方法	贫困与土地退化评估方面的经验教训；侧重这两个概念之间的相互关系
1 审查有关社会、经济和自然驱动因素及其对土地造成的压力、土地退化对贫困的影响方面的文献	调研各种项目/行动等等，按照调查结果加以整理排序：失败/成功、贫困/土地退化、小/大规模	两个示例：一个以减少土地退化为辅、减贫为主，另一个相反	列出经验办法中所用的各种方法的清单	确定清单中的空白/偏向(在将贫困与土地退化相联系方面未能实现的情况)
2 对已经采用的用于贫困评估的科技手段进行审查	评估科学和技术努力；说明一段时间的趋向	通过选择相关的以往和当前个案研究，评估对贫困的影响	在个案基础上研究项目支助结束后社区一级的长期发展	归纳减贫作用方面对最初目标的偏离并对方法进行评估
3 评估知识差距，把现有的不同级别关于利害关系方的研究系统化，并且将它们的活动与土地利用联系起来	侧重基于科学和经验的系统，确定决策和活动执行所用的信息	关于如何处理贫困/土地退化联系的示例，五个尺度——地方、国家、次区域、区域、全球。解释不同尺度的联系有何不同	分析不同尺度上的利害关系方和科学界如何表述贫困与土地退化的联系	如何将科学落实到社区；评估所用的方法；效率、矛盾、互补性
4 在(不同利害关系方和决策者)互动进程的基础上，为检测建议用于填补差距的方法，对案例研究进行分析	分析个案研究，找出存在差距的原因(如：体制、技术、科学，等等)	将清单合并为有全球机制参与的所有项目总览(不论是否已经运行)	汇集不同尺度使用的不同方法	向专家组和名单上的专家征求意见，确定哪些方法能填补差距
5 为社区一级的利害关系方制订评估标准，列出关于荒漠化和贫困问题的优先事项	使用建立共识的工具(诸如研讨会，以及与利害关系方举行会议)，争取找出贫困和土地退化方面的问题和解决办法	举办和出席体现共识方针的研讨会	为减少贫困与土地退化相结合的综合可持续土地管理制度制订地方社区一级的方针	归纳关于吸收利害关系方参与项目执行的不同阶段的共识

产出和活动	如何表述平关于土地退化之间的联系？ (侧重联系)	适用的经验示例； 着眼于揭示关键现象的少数个案	所用方法	贫困与土地退化评估方面的经验教训；侧重这两个概念之间的相互关系
6 建议如何联络社区一级的利害关系方和当地决策者，提出建立共识战略，理解脆弱性和风险以及确定优先工作和解决办法	在提高意识和能力建设方面编制面向贫困和土地退化问题的项目清单	选择大力强调提高意识和能力建设的相关长期项目并寻找决策权下放的趋势	焦点小组与社区领导人和决策者互动。例如，征询关于项目前推动行动的意见	设计一项经验汇编
7 分析贫困与土地退化之间的相互联系	选择联合国和处理贫困与土地退化问题的其他相关机构	从各种全球公约中寻找个案情况	将全球分析与区域、次区域、国家和地方各级的分析联系起来，以此判读公约在项目层面上的影响程度	寻找将减贫与土地恢复相结合的决策形态
8 在处理贫困与土地退化之间的联系方面，编制一个关于吸取的教益的培训规程/手册	在上述活动基础上设计一份手册，介绍如何在项目与政策执行之间将减贫措施与减少土地退化措施相联系的方法	审查规程/手册	联系研讨会、试点经验、建议的行动，总结手册的拟订情况	规程是一种动态的工具，其中吸收通过 THEMNET 等系统提供的学习进程

-- -- -- -- --