



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(9)/2/Add.1
8 September 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

缔约方会议
第九届会议
2009年9月21日至10月2日，布宜诺斯艾利斯

临时议程项目 6(a)
推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)
推进执行《公约》的十年战略规划和框架
(2008-2018年)执行情况报告

推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)

执行秘书关于“战略”执行情况的报告*

增 编

将行动计划与“战略”协调统一

概 要

1. 缔约方会议根据第 3/COP.8 号决定，促请受影响的发展中国家缔约方和其他任何受影响的国家缔约方将其行动方案和其他与《公约》相关的执行活动同“战略”协调统一。此外，在《公约》执行情况审评委员会第七届会议上，缔约方建议加强国家行动方案的配套协调。另请全球机制和秘书处提供联合资金与技术援助，视其各自权责，开展必要活动。

2. 秘书处在对缔约方提出上述要求时，为行动方案的协调配套工作拟订了指导草案，草案是经过包含一系列区域讲习班的讨论、并在机构间会议上进行最后审查的互动进程而拟订的。

3. 本文件所载的准则草案已提交缔约方会议供审议并可能通过，以期在连贯一致的框架内协调地执行行动方案。

* 本文件迟交是为了纳入国家缔约方在 2009 年 6 月至 8 月举行的关于行动方案协调统一问题的次区域研讨会上所作的审议意见。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、背 景.....	1 - 5	3
二、导 言.....	6 - 18	4
A. 如何使用准则.....	6 - 11	4
B. 澄清准则中的关键性术语.....	12 - 15	5
C. 宗旨、目标和预期的结果.....	16 - 18	6
三、准则草案.....	19 - 52	6
A. 提议的方式方法.....	19	6
B. 与业务目标协调统一的关键准则.....	20 - 28	6
C. 修改国家行动计划的准则.....	29 - 38	10
D. 拟订行动计划的准则.....	39 - 52	12
四、结论和建议.....	53	16

附 件

一、《公约》中关于行动方案以及从过去的行动方案拟订及执行过程中汲取的教训方面的一般性条款.....	18
二、准则的拟订.....	22
三、协调统一线路流程图.....	23
四、帮助与五项业务目标协调统一的决策支助手段.....	25
五、帮助确定相关要求的决策支助手段.....	26

一、背景

1. 经由第 3/COP.8 号决定所通过的推进执行《公约》的十年战略规划和框架(“战略”)为行动方案的协调统一提供了法律依据。缔约方会议根据这项决定(第 5 段)保证受影响的发展中国家缔约方和其他任何受影响的国家缔约方在其区域执行附件的框架内,将其行动方案和其他涉及《公约》的执行活动与“战略”协调一致,其方式包括,争取五个业务目标下的结果,并修正其执行活动,以便确保这些活动符合这些结果。

2. 缔约方会议在同一决定(第 45 段)中并认识到缔约方需要将其国家行动方案与“战略”协调一致,决定请接受全球机制援助的缔约方调集国际和国家一级的技术和财政资源,协助各国开展这项协调工作。此外,在《公约》执行情况审评委员会第七届会议上,缔约方建议加强行动方案执行工作的协调,并请全球机制和秘书处为此提供联合资金与技术支助,视其各自权责,开展必要的活动。

3. 不仅如此,“战略”结果 2.2 请受影响国家缔约方修改国家行动方案,将其变成得到生物物理和社会经济基线信息支持的战略文件,并将此种文件纳入综合投资框架;结果 2.3 请受影响国家缔约方将其国家行动方案和可持续土地管理及土地退化问题纳入发展规划和相关的部门与投资规划和政策。

4. 上述缔约方会议的条款又得到《公约》执行情况审评委员会第七届会议具体建议的补充,根据这些建议:(a)强调了需要将国家、次区域和区域行动方案纳入总的发展计划,如减贫战略文件(第 21 段),(b)讨论了执行和监测新的标准化报告准则的问题(第 86 段),(c)根据建议,可以在国家一级协调现有的资源,以便酌情在即将建立的区域机制下制订次区域行动方案或区域行动方案(第 102 段),(d)此外还强调了建立指标制度的同时应当对行动方案进行协调统一(第 109 段)。科学和技术委员会第一届特别会议并建议采用改善的经济和生物物理基线,并采用从类似协调统一经验中汲取的教训。

5. 秘书处正是在这一背景下,拟订了使行动方案与“战略”协调一致的准则的。准则的拟订遵循了五大步骤的进程。第一步中,三名区域顾问(分别来自非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比地区)编写准则草案,而草案的第二个步骤是在一系列次区域研讨会上进行讨论(见附件二)。在第三个步骤中,这一进程的结果得到机构间会议的审查,以便对准则最后定稿,随后提交第九届缔约方会议以供审议。据预计,

第九届缔约方会议之后，受影响的国家缔约方将采用这些准则来执行协调统一工作，并将提供进一步的评论意见，以便进一步改进这一进程。

二、导 言

A. 如何使用准则

6. 以下准则旨在帮助受影响国家遵循第 3/CPO.8 号决定中的相关条款，使其战胜荒漠化的国家、次区域和区域方案与“战略”协调统一。准则的第一节澄清了协调统一和修改的定义，提供了背景资料，阐述了协调统一程序的宗旨、目标和预期结果，而第二节则说明根据每一具体的层面和情况应采用的方式方法以及用于使行动方案协调统一的一般性准则和特定准则。

7. 附件一就以下情况提供简要的背景资料：(a)《公约》关于行动方案进程的各种法律条款，(b)从拟订和执行第一代行动方案中汲取的经验教训，(c)涉及行动方案的各种不同缔约方决定，(d)审查《公约》不断变化的外部环境。准则通过对文献资料的深入仔细审查和分析以及次区域和机构间协商进程来拟订并得到肯定。

8. 希望这些准则既能够得到特定的采用、又能够得到普遍的采用。由于各项行动方案的拟订和执行情况之间有巨大差异，这些准则将行动方案分为四个类别：

- (a) 尚未拟订的行动方案；
- (b) 正在拟订中的行动方案；
- (c) 已经拟订完毕但在执行中面临困难的行动方案；这些方案需要改进，以便遵循“战略”的所有五个业务目标；
- (d) 已经拟订完成并得到有效执行的行动方案；这些方案很妥善正确地反映了“战略”的五个业务目标，因此只需要将其活动与这些业务目标协调统一便可以了。

9. 附件三中的流程图显示了不同种类的行动方案及协调统一线路，线路分为三个阶段：

- (a) 行动方案的拟订和最终定稿(第一和第二类)；
- (b) 修改执行工作有限或已经停止的行动方案(第三类)；
- (c) 将那些目前正得到执行的行动方案与“战略”协调统一(第四类)。

10. 已为每一阶段拟订了具体的准则。对此，附件四提供了决策支助手段，来帮助与五项业务目标的协调统一，而附件五提供的决策支助手段则帮助确定修改方面的要求。

11. 应当指出，为了与业务目标协调统一而制定的核心准则适用于包括次区域和区域行动方案在内的所有类别的行动方案。

B. 澄清准则中的关键性术语

12. 在这些准则中，对行动方案的协调统一和修改两项进程进行了区分。

1. 行动方案的协调统一

13. 根据第 3/COP.8 号决定，协调统一系指行动方案和其他相关的执行活动需符合“战略”五个业务目标之下的各项结果领域。这就是说，所有的行动方案都必须与五个业务目标进行核对，随后每一活动都必须与活动所针对的业务目标相结合。这项工作的结果应当是在总览表格中能列出涉及到五个业务目标的所有目前开展活动，并凸显出重叠和漏洞。如果根据五个业务目标所列出的要求已反映在行动方案中，就没有必要改变所计划的活动。如果要求没有反映在行动计划中，那么缔约方应当设置相关的纠正性措施。(见提议的手段和附件四)。

2. 行动方案的修正

14. 修改行动方案是《公约》中规定的(第九条和第十条)，以便确保方案成为响应不断变化的环境并结合所汲取的经验教训的能动性框架。在“战略”的背景下，修正是结果领域 2.2 和 2.3 的要求，两者要求将行动方案(a)转变成为战略性文件，和(b)被纳入发展规划和相关的部门，与投资规划和政策。

15. 除了上述内容之外，应当指出，协调统一与修改进程应当依据将规划、执行、监测和评估以及报告联系在一起的综合方案周期。在协调统一方面，监测和评估的要求是采用将活动与业务目标相联系的业绩指标，在修改方面，要求是为采用将活动与战略目标联系起来的影响指标提供基线。

C. 宗旨、目标和预期的结果

16. 协调统一和修改是两个关键进程，它们有助于实现在 2008-2018 年战略中阐述的关于《联合国防治荒漠化公约》的新愿景(即“建立全球伙伴关系，以便扭转和预防荒漠化/土地退化，缓解受影响地区的干旱影响，从而为减贫和环境可持续性提供支持”)。其最终目标是改善执行国家、区域和次区域行动方案的条件及模式。

17. 协调统一进程的最直接目标是确定并优先关注行动方案中能导致实现“战略”五个业务目标的那些活动。反过来，修正过程的目标是要确定促进行动计划有效执行并能帮助对业绩和影响进行健全评估的那些关键活动。

18. 这些进程的预期结果是要使协调统一的行动方案：**(a)**得到明确认定，并制定出国家和/或区域发展优先事项，同时纳入国家和相关领域的规划、预算和执行框架，**(b)**制订有关建立为促进可持续土地管理方式和做法的综合投资框架方面的条款。

三、准则草案

A. 提议的方式方法

19. 为行动方案的协调统一和修改所提议的方式方法所依赖的基础是《公约》的主要条款、第 3/COP.8 号决定和缔约方会议的其他相关决定，以及《公约》执行情况审评委第七届会议和科学和技术委员会第一届特别会议的相关建议，此外还有全球环境基金(涉及到国家伙伴关系方案)、全球机制(涉及到综合投资战略)和 TerrAfrica 平台(涉及到国家战略投资框架)所制定的审查关键性可持续地土地管理手段。

B. 与业务目标协调统一的关键准则

20. 正如导言部分中指出的那样，以下核心准则应适用于所有行动方案。属于第一至三类的国家需要进一步推展修改进程，但属于第四类的国家只需要考虑以下提出的核心准则。附件四和五提供了手段，帮助对任何涉及到业务目标及其相关预期结果的任何特定行动方案的关键内容进行相互的核对。这一工作应能得出一项显

现出方案符合目标或存在差距的一览表。以下内容旨在建议能有助于实现业务目标和预期结果的活动，以此弥补漏洞。以下清单应当被用作一种明细表，缔约方可以从中选择适合其特定情况和需要的活动。

21. 业务目标 1(倡导、提高认识和教育)的积极目标在于影响相关的国际、国家和地方程序及行动者，以便适当地解决荒漠化/土地退化和干旱方面的问题。

22. 拟订国家、次区域和区域的宣传和教育的战略从属于业务目标 1,目的在于推进其预期结果的实现。(关于宣传方面的内容请参看《防治荒漠化公约》中关于“土地问题”的综合传播战略)。应考虑的活动可以包括：

- (a) 确定并动员目标群体。为了反映广大的机构和行动者的观点，这一进程必须(在任何适当和可能的情况下)接纳所有相关的中央和地方政府部门和公共机构(农业、牲畜、林业、渔业、环境、经济、金融和贸易、内务和地方行政，科学和技术，教育，等等)，加上土地拥有者和使用许可拥有者或者土地管理者(对私有、社区和政府土地而言)、基于社区的组织、私营部门组织、区域和地方主管当局、研究和学术机构、发展伙伴及新闻媒体。
- (b) 根据目标群体所发出的关键信息的定义；
- (c) 对于将采用的传播方法和方式作出定义；在确定将参与的行动者的作用和责任定义过程中采用大众参与和兼容并蓄的方式；
- (d) 审查现有的传播手段并确定可能的新手段：(一)对社会和政治活动有切身利益的“有感召力的领军人物”(个人或群体)。他/她应当为成功地推展宣传行动起到领导作用并使之受人关注。所针对的主要对象应当是受影响的人群和决策者；(二)传播信息和向大众推介“战略”的媒体(电台、电视台、期刊)。

23. 业务目标 2(政策框架)力求支持推进整治荒漠化/土地退化和减轻干旱影响的解决办法的有利环境。有可能推动实现业务目标 2 下预期结果的优先协调统一活动有：

- (a) 对于根据《波恩宣言》的战略优先领域内当前政策、体制状况和取得的进展评估审查。这项活动可以包括如下内容：

- (一) 分析涉及到可持续土地管理的国家和区域政策和管理框架的范围和限度，对此关注土地使用权问题，综合的水资源管理、受保护地区将畜牧业作为适应气候的做法，等等；
- (二) 分析可持续土地管理体制性土地使用规划的评估；
- (b) 建立或巩固跨领域的体制性机制，旨在
 - (一) 在地方、国家和区域层面上加强协调和合作伙伴平台的构筑；
 - (二) 帮助开展行动方案的主流化及其权力分散活动，以便更好地处理某领域内独特的问题，并利用土地管理和地方发展机会，以便得以更有效地处理特定领域的专门问题，并利用地方政府和地方发展中的机会。
- (c) 对国家和区域法律及可持续土地管理的管制框架开展审查、协调统一、修改和推广工作。

24. 业务目标 3(科学、技术和知识)是：“成为荒漠化/土地退化和缓解干旱影响方面的科学和技术知识的全球权威机构”。能推进业务目标 3 及其相关的预期结果的优先主题和活动是：

- (a) 创造改良的知识管理系统和手段：对现有的知识、知识来源和知识管理机制(政策、战略、活动和基础设施)开展评析性的审查，以期通过提议建立综合并具有完整功能的系统帮助取得世界各地和在区域及国家内部的“沉睡的”信息。这应当能够相当迅速地导致制定共同/协调的手段，以及信息和数据的收集、储存和分析及传播的程序。
- (b) 建立健全地监测演变环境及分析趋势及其对生态系统结构功能影响的基础。这项工作可以通过巧妙地动员地方和区域研究及开发机构，并与之建立伙伴关系来实现。这项中期优先行动的目标是要推动：
 - (一) 理解土地退化和干旱发生的具体地方性/区域性起因、后果和影响；
 - (二) 建立能代表主要生态系统的国家观察场地网络，以便对关键性生物物理和社会经济因素的演变进行持续深入的研究(尤其是评估气候变化和人的活动所产生的影响)；
 - (三) 评估土地退化和干旱对于国家宏观经济和人民生活产生的影响；
 - (四) 建立关于监测和评估环境的区域性合作方案(目标是连接不同的国家观察场地，并在可能的情况下使用空间观察来说明区域状况)；

- (c) 通过提供体制性的和协调的科学支助，加强《里约公约》和其他多边环境协议的国家协调机构和国家协调中心的技术能力。这一点可以通过建立统一的国家或区域科学咨询委员会来做到，委员会的任务是：
 - (一) 发现并帮助各方了解和利用相关的地方和国际知识；
 - (二) 为知情的决策工作提供支持和指导；
 - (三) 便利不同公约之间的协调和一致行动。
- (d) 书面记载整理可持续土地管理方面的最佳做法；这项短期优先行动的具体目标主要侧重在追踪、收集、分析和文字记载，防止和控制土地退化以及预测干旱和处理干旱机制方面的成功经验(包括传统知识)。这应能导致制订适当的手段、知识转让和知识提升的成功。

25. 业务目标 4(能力建设)是：“明确并满足防止和扭转荒漠化/土地退化及缓解干旱影响方面的能力建设需求”。能够推进实现业务目标 4 的优先活动，列举如下：

26. 完成国家能力自我评估之后，任务就是要审查荒退旱各项内容的现状。以下环节可以进一步帮助指导这项活动的执行：

- (a) 核查是否包含能力建设方案(目标规划，研究和咨询服务提供者，中央和地方层面的政府官员)，并核查是否适当关注有必要为金融管理部门及地方政府官员和决策者提供重点训练，介绍土地在经济发展中的作用，以及国家行动方案为何对可持续发展具有关键作用；
- (b) 核查是否提议了以人为本的学习方式(以生态知识扫盲和率领引导为目标)，其特定目的是接触到非政府的利益攸关者和地方发展方案；
- (c) 对国家能力自评和第 1/COP.7 号决定及第 1/COP.8 号决定进行核对审查，以便核对：
 - (一) 土地使用权管理以及涉及到权力下放的体制和人力问题是否得到妥善处理；
 - (二) 是否处理了考虑涉及到国家联络中心和国家协调机构的事务(有关位置，预算支助，人力资源)，以期使之影响决策进程；
 - (三) 是否设置了公、私两方的合作，来支持(所有层面)行动方案的执行；
 - (四) 是否已经为加强跨部门方式的能力，并为促进三项《里约公约》和其他相关文书的协调关系作出了规定。

27. 如果尚未拟订国家能力自评,则应当利用第 1/COP.7 号和第 1/COP.8 号决定所作的指示,开展能力评估。

28. 业务目标 5(供资和技术转让)请缔约方“调动国内、双边和多边资金资源和技术资源并改善其针对性和协调,以增加其效果和效益”;这一点应当通过以下工作来进行:

- (a) 将国家行动方案的规划时间安排与每一国家的总发展规划方案和预算周期(多数情况为 5 年的周期)同步化;
- (b) 财政审断,这一般需要开展一系列相互核查(对供资的障碍会存在于包括政策、法律、体制、知识的取得等等许多方面),以及针对以下各方面的分析:
 - (一) (内部和外部的)来源及(基于市场的、财政的、保险计划的、商业的)文书;
 - (二) 各类障碍;
 - (三) 资金流动的趋势;
 - (四) 供资模式;
 - (五) 导致和/或影响经费动员的因素。
- (c) 制定综合的金融战略框架,其中应当包括所有现有供资来源和模式的最佳组合。

C. 修正国家行动方案的准则

29. 正如在导言中指出的那样,准则将协调统一与修正两种进程作了区分,准则根据行动方案的拟订和执行状况将其分为四种不同类型(见附件三)。本节旨在向属于第 1、2 或 3 类、因而需要修正其行动方案的缔约方提供指导。应当指出,希望所有三个类别都高度优先重视在“战略”结果 2.2 和 2.3 中纳入具体的要求。此外,属于第 1 和第 2 类的国家需要在拟订和/或最终确定其行动方案时参考《公约》第九条和第十条以及其他条款。

1. 结果 2.2 的要求

30. 结果 2.2 要求在得到生物物理和社会经济基线信息支持的情况下将国家行动方案修改为战略文件，并将其纳入综合投资框架。这项结果的目标是改善规划和执行间的关联性，及报告/监督和评估之间的关联性，以及资源分配和资源调动之间的关联性。

31. 由于影响指标和业绩指标是“战略”新的报告准则的一部分(以帮助监测和评估在实现战略和业务目标方面的进展)，对行动方案的修改应当旨在促进新的报告准则的采用。

32. 在这方面，再次强调取得和利用健全的生物物理和社会经济数据来支持建立基线，以及记载在定期报告时间范围(每 2 年或 4 年)里在执行行动方案中的成绩和影响，具有重大意义。在无法提供生物物理和社会经济基线的情况下制定对于监测和数据管理系统应当是修改后行动方案中的高度优先活动。

33. 应当进一步指出，成果 2.2(要求缔约方将其行动方案修改到战略文件之中)得到了《公约》执行情况审评委员会第七届会议所作建议的进一步调整(请参看 ICCD/CRIC(7)/5,第 86 段)，建议说，行动方案应当设定目标，制定基线信息、确定指标和时间框架、明确说明为实现这些具体目标拟议采取活动的范围，并确定指标以衡量实现这些具体目标的进展情况。

34. 在争取实现结果领域 2.2 的方面，建议采用现有的手段，例如全球机制所设置的综合投资框架或者由 TerrAfrica 根据撒哈拉以南地区情况而制定的国家支助手段及其相关的国家可持续土地管理投资框架。

2. 结果 2.3 的要求

35. 结果 2.3 要求受影响国家缔约方将其国家行动方案和可持续土地管理及土地退化问题纳入发展规划和相关的部门与投资规划的政策。应当指出，“纳入”和“主流化”在本文件中是可以相互交换使用的词语。纳入的目标是要确保(a)国家行动方案与国家规划和预算周期同步化，(b)跨部门规划和执行，(c)承认可持续土地管理是在国家规划和预算分配机制中应当考虑的根本内容。

36. 对于修正程序,这一环节要求国家行动方案的计划活动必须针对国家发展规划和相关部门及投资计划的主要内容。此外,还需要一个推动将国家行动方案内容纳入这些规划的战略。

37. 以下是可以在修改行动方案过程中考虑的主题和活动范例:

(a) 确定着重强调将行动方案(尤其是国家行动方案)转变为战略规划文件的优先领域和主题:

(一) 拟订共同的愿景,以此帮助设置长期的目标,制定综合活动规划的机制资源分配,实现结果,对业绩和影响周期的监测和评估,并鼓励跨部门的协调与伙伴关系;

(二) 评估可持续土地管理所受到的局限及其对国民经济和人民生计的贡献;

(三) 加强与其他国家环境规划的协同关系(气候变化,生物多样性,湿地和沿海区域管理,可持续林业管理,综合土地和水管理,粮食安全/主权战略,保护传统的人民生计,等等)。

(b) 拟具有影响和令人信服的信息,以便支持将国家行动方案纳入得到健全的社会经济分析支持的国家发展和投资规划和计划之中,以此记载可持续土地管理对于创造财富、减贫和减少冲突和安全问题的贡献。这项工作应当与关于协调统一问题章节中已经讨论的国家传播战略文件密切联系起来。

38. 十分重要的是,必须强调指出,为确保国家行动方案成功转化为战略文件,并使之纳入发展和投资的政策与规划之中,必须设置有效的研究和开发基础设施,从而取得相关的信息和数据。

D. 拟订行动方案的准则

39. 对于正在拟订之中的国家行动方案,要开展的任务是将当前的程序(如果有草案也应包含)与“战略”条款作比较,随后作出必要的适当调整(尤其是订出一项制定方案的方式),来确保完全的遵守。对于还有待开展的国家行动方案,任务就简单很多,只需完全采纳“战略”的指示。

1. 模式的变化和指示性重点领域

40. 对于文献的审查表明,一般而言,协调统一进程的成功有赖于相关缔约方是否有能力通过考虑在知识和技术、体制、政策和施政、经济和金融以及能力建设等各方面那些有成效的做法、剔除那些无效做法,以此从过去的经历中汲取经验教训。这有赖于缔约方是否有能力认识到并参考在一些涉及发展的领域中所发生的积极的外部变化。

41. 以下审查一些在对于拟订和执行行动方案具有关键意义的领域中所发生的主要概念性变化。每一审查都得出了有关选择符合并响应“战略”的战略性业务目标的优先重点行动领域的具体建议。这些建议已被纳入准则中的相关章节。

42. 确定和选择优先重点领域的设想和假设如下:系统地确定、取得和采用相关的可信的科学技术资料和数据被认为是对于改进行动方案的拟订、执行、监测和评估进程质量具有关键意义的因素。从审查行动方案和“战略”中得到的经验教训显示出有迫切必要改进:

- (a) 监测和评估环境、尤其是其各种生态系统(功能和服务)的“健康”状况的发展;
- (b) 理解土地退化的性质、根源、后果和影响,并理解保护和可持续使用土地资源中的困难和障碍;
- (c) 认识土地资源对“经济发展”和对人民生计的经济、社会和文化贡献;
- (d) 指出土地退化、气候变化和生物多样性流失现象之间的相互关联性,并查明开展协同的更实际和更有希望的机会;
- (e) 记载地方、国家和全球发展及环境目标之间的关联性。

43. 如要有效采用“战略”所推行的“拟订方案方式”,就要求:

- (a) 设置/改进跨部门的规划、方案制定、预算、监测和评估手段,以及适当的业绩和影响指标(应符合“战略”中制定的相关目标),以便帮助将可持续土地管理方式和活动纳入经济发展和减贫议程。
- (b) 改进现有的政策和规定框架并使之合理化,以便创建更有利于对可持续土地管理业务进行投资的环境。
- (c) 制定专门符合受影响国家及其地区的现实和需求的连贯一致的(体制和人的)能力建设战略及方案。

44. 成功的协调统一程序将极大地依赖建立职能健全的知识管理和传播系统，这对于更有效地开展以下行动是必要的：

- (a) (一)深入到多种多样广泛的利益攸关者，(二)建立信任和有效的伙伴关系；
- (b) 使用现有的传统知识和技巧。

2. 关键理念的变化

(a) 知识和技术

45. 过去 20 年里开展了重大的分析工作(主要在全球层面上)，以便能够进一步：

- (a) 评估世界环境的现状；
- (b) 理解关键生态系统的结构，功能和演变；
- (c) 了解当前的趋势所带来的威胁、风险和后果。

46. 从这些进程中产生了一些新的理念(所有理念都以更好地管理自然资源基础为目标)，同时也调整/稍稍修正了旧的理念。下文概述已注意到的一些关键理念的变化。

- (a) 新的研究趋势更着重关注有关荒退旱的多元和相互关联的起因、性质、后果和影响(社会经济、生态、体制)的理解，而不仅仅简单地注视现象。预计，目前开展的新的研究工作将有助于产生必要的优质数据，(一)以便改进行动方案的设置和执行，(二)为综合自然资源管理的规划和决策进程更好地提供相关知识和指导；
- (b) 新的研究联合体也鼓励更平衡的战略和方式，来与土地退化作斗争(进一步侧重土地退化的预防及对生态系统功能和服务的保护)，而不是仅仅注重资源恢复方面的选择。
- (c) 发展方面的做法倾向于远离孤立和临时性的干预工作，而趋向更加按部就班的方式，以此促进长期的规划、协调的跨领域协调、综合的供资计划和优先设定、资源分配和影响评估之间的进一步联系。这种转变导致了一些新的管理理念和手段的形成。综合自然资源管理的理念(这或许是用得最广泛的理念)已被转化为：综合土地和水管理，可持续土地管理，可持续林业管理和综合农林牧系统。目前越来越多地采取成片自然环境或水域作为管理自然资源的单位，就反映了同样的趋势。

47. 核心准则中建议的中心行动主要针对(一)知识管理, (二)发展研究和开发的基础设施, 以便帮助监测对环境的评估并指导决策进程, (三)加强缔约方的协调和执行工作的技术能力。

(b) 政策, 体制和施政

48. 政策和体制方面的发展研究分析和记载了近年里发展模式和方式所涉的范围和局限性。这些研究注意到, 以前(依据中央主导、资源驱动和不透明的管理方式)的发展模式缺乏重要而持久的结果, 据此导致了:

- (a) 对综合自然资源管理逐渐脱离个别部门或分部门的方式, 而趋向跨领域和多种利益攸关者战略伙伴关系:
 - (一) 自然资源的管理由一种对可持续土地管理的共同设想和综合连贯的国家/区域政策和规定框架为约束;
 - (二) 得到一种将可持续土地管理纳入国家和部门发展规划和预算机制之中的连贯有效的方式所提供的支持;
- (b) 脱离不适当、执行不得力和相互冲突的法律和规定框架, 趋向侧重奖励措施的立法推动工作, (一)对自然资源的管理采用大众参与的方式, (二)权力分散的自然资源使用体制和对自然资源财产的地方施政, (三)设置并管理更适应地方需要的土地和生态系统管理方案;
- (c) 脱离目前行动方案推展程序掌握在主导性机构手中的当前这种状况, 趋向由所有关键利益攸关者承担真正跨部门当家做主的方式:
将当家做主的方式由规划层面转向执行层面;
- (d) 强调采用积极接纳妇女和其他社会边缘群体参与的敏感认识到文化和性别特征的方式;
- (e) 强调有必要从体制上落实采用计算机的、综合的和多方参与的规划、方案设置、资源分配、监测和评估及报告系统和手段;
- (f) 强调传播各种影响和对成功经验的系统记载。

49. 建议的重点行动所针对的问题涉及到: (一)创造有利的政策和法律框架, (二)加强跨部门的协调, (三)设置适当的传播策略。

(c) 经济和金融

50. 业已注意到以下的逐步变化：

- (a) 脱离中央集中掌控的不透明的预算管理文化，转向基于透明、可追溯性、责任追究和效率的管理制度；
- (b) 改革妨碍对自然资源管理进行投资的不适当经济政策：
通过采用创新的财政和立法奖励措施来改善投资气氛；
- (c) 采用调动财政资源的政策和战略来应对地方和国际新的供资趋势和需求；
- (d) 采用方案形式的跨部门方式，为对商定的优先事项作长期协调的供资而提供基础；
- (e) 拟订可持续土地管理的综合投资战略：
 - (一) 查明并打破对可持续土地管理的关键性障碍；
 - (二) 更进一步地强调国内资源的调动以及利用新的和创新的供资来源。

51. 随后建议的重点行动所针对的问题涉及到：

- (a) 土地的经济价值以及记录其对经济和人民生计贡献的必要性；
- (b) 综合投资战略。

(d) 能力建设

52. 从拟订和执行行动方案中取得的经验教训发现，能力的缺乏是执行工作取得成功的主要障碍。这些调查结果证实了在几乎所有的发展领域中所开展的类似分析。有必要将暂时的、分散的、以项目为驱动的能力建设工作转向跨部门的、战略性的能力建设方式，区分并响应全系统、机构和个人层面上，以及在所有领域里(科学和技术、政策、社会经济和金融、知识管理、体制发展和施政)方面的能力需求。

四、结论和建议

53. 缔约方会议第九届会议可以审议并通过关于将行动方案与“战略”协调一致的本准则，此外也可以考虑：

- (a) 促请那些尚未行动的国家缔约方尽早地开始将国家行动方案的执行与“战略”协调一致的进程，以期待并确保下一次报告进程能以遵守“战略”五项业务目标的原订结果为基础；
- (b) 请秘书处与相关的次区域、区域和国际组织密切合作，在对行动方案的所有层面审查和协调一致工作中向受影响的国家缔约方提供技术援助；
- (c) 请全球机制根据其任务从经济上援助受影响的国家缔约方，与审查和协调进程一起，设置综合的投资框架，以期鼓励为协调行动方案的执行动员资源；
- (d) 呼吁发达国家缔约方、金融组织和全球环境基金根据受影响国家缔约方的需要为其所有层面的行动方案审查和协调提供必要的金融援助。

附件一

《公约》中关于行动方案以及从过去的行动方案拟订及 执行过程中汲取的教训方面的一般性条款

1. 《公约》中关于国家行动方案、次区域行动方案和区域行动方案的条款载于《公约》第九、十和十一条，并载于其区域执行附件的以下条款中：附件一第 8 至 13 条，附件二第 3 至第 6 条，附件三第 3 至第 5 条，附件四第 3 至第 7、第 8 和第 10 条，附件五第 3 至第 5 条。

2. 这些条款所支持的基本原则要求：(a)参与、协商和结成伙伴关系，(b)以现有相关的已取得成功的国家计划和方案、次区域行动方案和区域行动方案为进一步发展的基础，(c)根据从实地中各项活动所汲取的经验教训以及研究的结果，通过持续的参与性进程来更新行动方案。

3. 《公约》的核心内容为协调拟订和执行行动方案提供关于“优先重点方面和业务准则”的一般性咨询，而区域执行附件则确定应当纳入国家行动方案之中的针对特定区域的目标和措施(详情请参看<www.unccd.int>)。

4. 根据《公约》第二十六条，要求《公约》的每一缔约方就为执行上述条款所采取的措施提出报告。迄今为止已经组织安排了四个报告周期。

一、从行动方案编写和执行进程中得到的经验教训

5. 对于国家行动方案报告周期进行的调查结果表明：

(a) 许多受影响的缔约方完成了其国家行动方案的编写工作，并已经开展了执行进程。其中的一些缔约方更跨进一步，已开始着手修改国家行动方案，以此反映由缔约方会议决定所产生的新的方向，并利用不断演变的全球和区域环境所产生的机会。

(b) 在国家行动方案文件的质量方面以及在文件的编写情况方面，各区域内部及各区域之间存在巨大差异。大多数国家行动方案的编写进程存在各种缺点，其中包括：(一)缺乏愿景，而且缺乏明确阐述的前后连贯的多部门观点和战略，(二)缺乏可信的科学基础，并缺乏社会经济情况资料，(三)机构和人力方面能力的短缺和薄弱，(四)缺乏政治上的

领导作用，无法使政府认同控制荒漠化/土地退化工作的价值，(五)目标和方式的偏离，从而使国家行动方案成为调动资源的文书，而不是帮助解决在土地退化和与贫穷相联系的结构政策、体制和能力方面缺点的战略框架。

- (c) 总的来看，执行和影响方面进展很小，原因是：(一)财政资源短缺，(二)与主要的国家发展规划和预算框架及进程脱节，而且无法将国家行动方案以前的各个项目和举措作为进一步发展的基础并对其开展协调统一，(三)缺乏有效的法律框架，缺乏土地使用许可政策，(四)对于采用那些针对外界不测情况和市场不景气所实行保护的经济政策缺乏奖励措施，(五)地方社区和终端使用者的参与有限而且表面化，(六)各种政府官员和地方主管当局缺乏认识，对于大规模行动的迫切必要性缺乏总体的体察。
- (d) 有一些孤立的和地方规模的成就没有得到充分的记载和交流。私营方面/公共方面的合作被认为可能具有价值，但迄今为止只有在少数国家里取得有限程度的成功。
- (e) 从以上总体概述中得到的主要经验教训是：(一)体制性方面的问题对于国家行动方案的执行取得成功具有关键意义。已完成国家行动方案的正是具有坚固的体制能力的国家。其他的国家正艰难地力图使其国家行动方案最终完稿，或者正艰难地开始执行工作；(二)政治意愿和领导作用也是规划、主流化和执行取得成功的先决条件，因此需要得到加强；(三)非传统的利益攸关者，例如公务员部门的组织、私营部门和研究及开发和学术机构的作用需要得到进一步的关注；(四)地方区域的发展方案取得成功的详情需要得到系统的记载，并纳入国家行动方案进程，以便做到提升和效仿；(五)与姐妹的联合国环境框架和相适应的举措之间的协同作用应当被认为是一项优先问题，并应当得到充分实现。

6. 对于当今的次区域行动方案和区域行动方案的审查表明了类似的趋势，但是在执行方面的进展要小很多。其设置和执行过程中受到的局限是：

- (a) 施政问题。总体而言，有关国家缔约方对于次区域行动方案/区域行动方案进程的当家做主姿态被判定为还不够，而现行的协调机制被认为行之无效。多数情况下，三个层面的规划(国家、次区域和区域)之间的联系没有明确地澄清；
 - (b) 财政和人力资源短缺。在区域行动方案方面注意到，这些方案的多数关键内容(例如专题方案网络)处于“沉睡”状态。对于区域方案的供资在国家和发展伙伴的优先事项中似乎很少受到关注；
 - (c) 管理问题。许多指定的主导性机构缺乏必要的技术和财政运用能力。
7. 从次区域行动方案/区域行动方案进程中得到的关键经验教训是：
- (a) 必须采用增值和从属关系的原则来说明三个层面规划之间的关系和互补效应；
 - (b) 必须加强区域层面专题方案网络形成的方式方法；
 - (c) 必须评头论足地审查主导性执行机构的能力作用。需要为选择新的主导机构确立坚定的标准；
 - (d) 需要进一步关注诸如干旱预测和准备的问题。跨国境的问题(干旱、粮食危机等等)需要分区域的合作，而国家行动方案和次区域行动方案的协调统一进程应当是重新考虑如何最佳处理可能同时影响几个国家的这类问题的一种促进。

二、涉及到行动方案的编写和执行工作的关键性缔约方会议 决定和《公约》执行情况审评委员会的评估

8. 缔约方会议鉴于定期行动方案审查得到的结果，作出了一些决定，旨在向缔约方提供关于改进编写和执行方法的进一步准则。第 8/COP.4 号、第 1/COP.7 号和第 1/COP.8 号决定是这方面的里程碑，因为它们在进一步推展(改进重点领域和内容)及执行行动方案方面提供了新的动力、方向和连贯性。最重要的是，它们肯定了《公约》的主旨，就是“保护受威胁的生态系统，并根除贫穷”。此外，《公约》执行情况审评委员会的一系列报告综合阐述了过去 10 年里取得的成果和相关的指导。

三、《公约》不断变化的环境

9. 在《公约》秘书处内部持续设置和执行行动方案的同时，《公约》的外部环境正发生迅速而持续的变化，影响到知识管理、发展政策和供资的各个领域。外部环境的这种演变加剧了《公约》一再面临的挑战，并引起新的挑战，而首先也为更好地处理土地退化、贫穷和经济发展的关联性提供了一些新的机会。

10. 在知识和技术方面，涉及到世界生态系统(例如“千年生态系统评估”)，土地退化的现状(旱地退化评估)，气候变化威胁的性质和范围(政府间气候变化问题小组的报告)和农业和环境科学之间的关系(关于农业科学和技术促进发展的国际评估)都有助于进一步理解和认识土地退化造成的威胁的规模，并认识到迫切需要对于管理自然资源采取根据方案的、大众参与的、总体性和综合性方式。

11. 在发展政策和供资方面，当前存在的生态、经济、金融和粮食危机对于发展中国家经济产生的综合影响促使国际社会再次作出如下承诺：**(a)**增加其发展援助的数量和效率(蒙特雷、罗马、巴黎和阿克拉)，**(b)**建立更公允的贸易体制，**(c)**以更协调一致和果断的方式来应对所有全球性环境危机。

12. 在政策方面，这一情况导致各国进一步关注农业(粮食危机)，减贫(“千年发展目标”)和环境(气候变化)，并关注趋向于对发展和伙伴关系采取综合方式的必要转换(尤其是在各姐妹的公约之间)。在供资方面，变化着重发生在供资的结构建设和由项目到方案方式的转变，有效的捐助方协调，以及建立新的供资机制(例如对环境服务的支付，碳市场)和趋向综合供资策略的相关转变。

附件二

准则的拟订

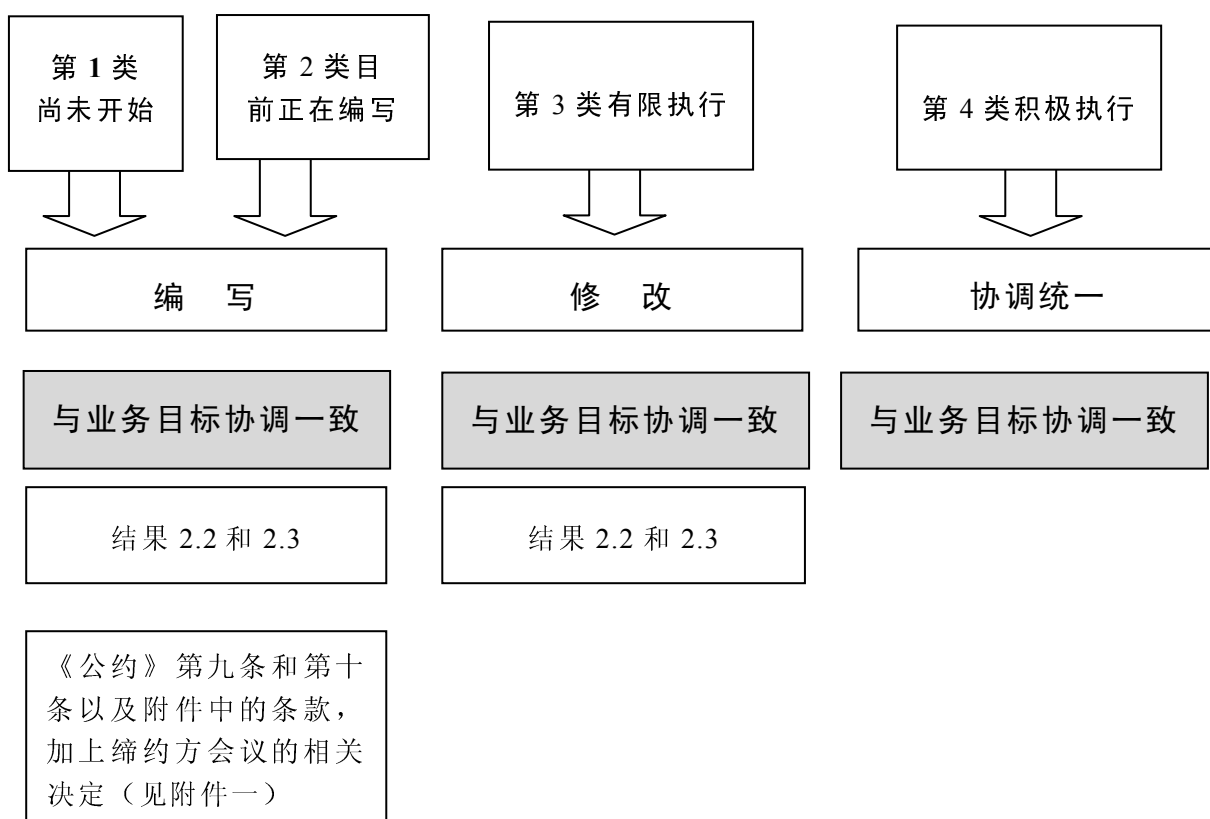
拟订准则的进程已经在一些阶段里进行。首先，三名顾问(一名来自亚洲，一名来自拉丁美洲和加勒比地区，一名来自非洲)拟订了准则草案，在一系列次区域会议上进行讨论(见下表)。讨论结果在一次机构间会议上介绍，然后向在阿根廷举行的第九届缔约方会议提出。协调统一进程将在缔约方会议之后开展，准则将在各国内部执行；这一方面经验的意见将被用来进一步讨论准则。

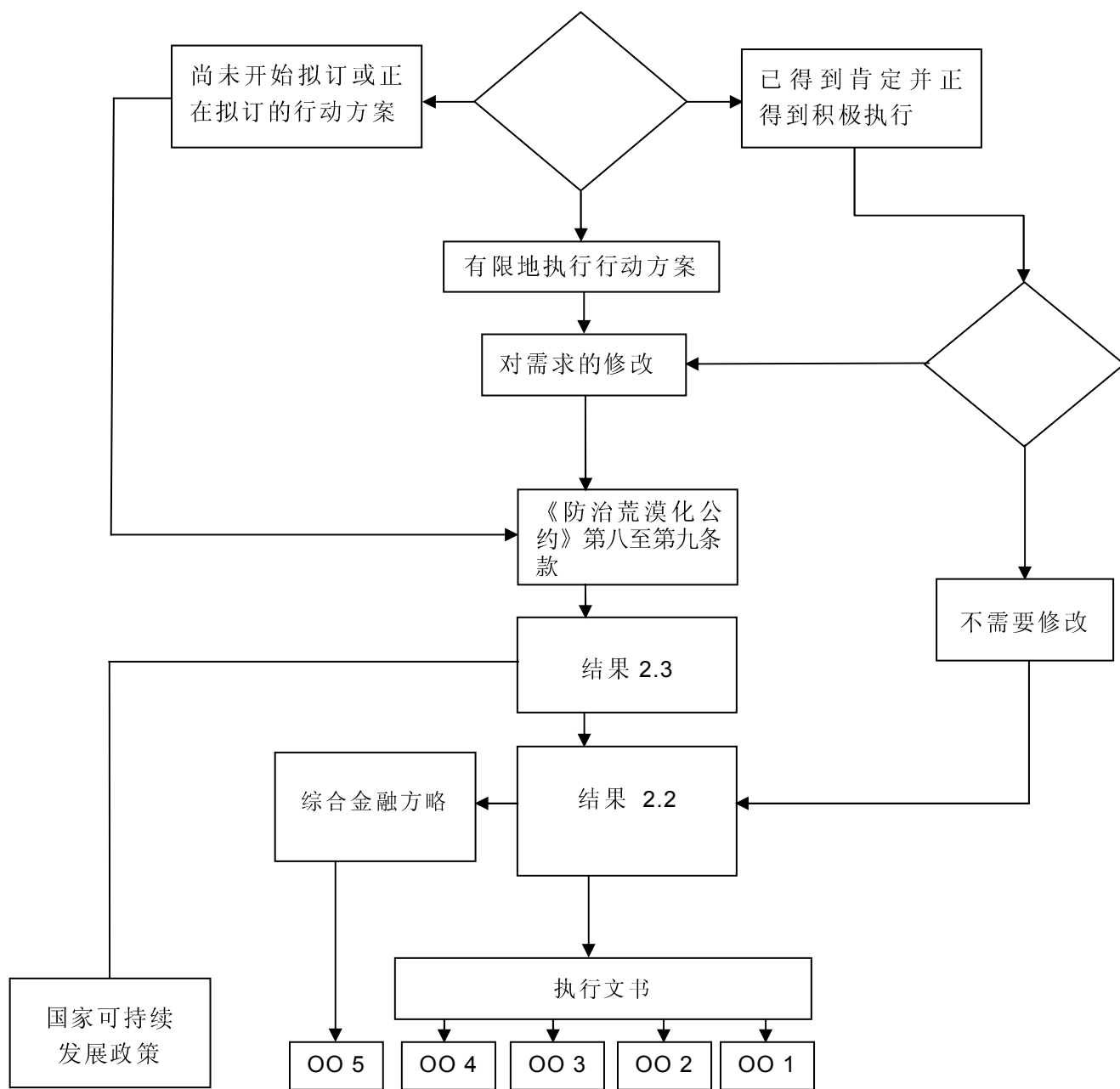
关于拟订准则问题的协商研讨会时间安排		
区域		日期
非洲	东非和南部非洲国家研讨会，在乌干达坎帕拉举行	6月1日至2日
	西非国家研讨会，在瓦加杜古举行(与关于综合投资框架问题的全球机制研讨会紧连着举行)	6月26日至27日
	北非国家研讨会，在突尼斯城举行(与非洲区域会议紧连着举行)	8月1日至2日
拉丁美洲和加勒比地区	拉美加勒比地区加勒比国家研讨会，在牙买加金斯敦举行	6月17日至18日
	拉美和加勒比地区拉美国家研讨会，在蒙得维的亚举行(与拉美加勒比地区会议紧连着举行)	7月6日至7日
中欧和东欧	中欧和东欧国家研讨会，在巴尼亚卢卡举行(波斯尼亚和黑塞哥维那)(与中欧和东欧区域会议紧连着举行)	7月24日
亚洲/太平洋地区	亚洲和太平洋地区国家研讨会，在曼谷举行(与亚洲区域会议紧连着举行)	7月11至12日
机构间会议	联合国机构会议，在突尼斯城举行(与非洲区域会议紧连着举行)	7月31日

附件三

协调统一线路流程图

以下的流程图显示“总体协调统一进程”如何被用来适应四个主要可能发生的情景。总体的协调统一进程被分为三个阶段：(a)编写或最终审定行动方案(第一类和第二类)，(b)对于执行工作有限或已经停止的行动方案进行修改(第三类)和(c)将目前得到执行的行动方案与“战略”进行协调统一(第四类)。





附件四

帮助与五项业务目标协调统一的决策支助手段

1. 以下的决定支助手段旨在指明哪一项活动适用于哪一项业务目标，从而帮助受影响国家将决定方案与五项业务目标协调统一。

2. 第一步是，《行动方案》的活动应当在以下表格的各行开列。第二个步骤是指出(在相应的纵列中)活动对哪项业务目标有贡献，或者没有为实现任何业务目标作出贡献。第三步是，在每一业务目标下的活动应当得到分析，以便确定对实现业务目标是否充分。

	不针对任何业务目标	针对业务目标 1	针对业务目标 2	针对业务目标 3	针对业务目标 4	针对业务目标 5
活动 1						
活动 2						
活动 3						
活动.....						

附件五

帮助确定修改要求的决策支助手段¹

涉及业务目标 2（结果 2.2）的关键问题	
1. 为争取符合要求而开展的审查 - 战略文件	本国家行动方案是否第 3/COP.8 号决定中确定的战略文件？ 如果不是，需要采取何种步骤使之符合要求？
2. 基线 - 社会经济 - 生物物理	是否得到社会经济基线信息的支持？ 是否得到生物物理基线信息的支持？ 是否可以把基线信息纳入综合投资框架？
3. 监测评估	国家是否有荒漠化监测评估系统？系统是否在国家行动方案中考虑？
4. 国家自我监测	是否有需求分析（人力、财政、技术支助）？
5. 国家、区域和次区域行动方案之间的关联性	是否已经联系起来？ 区域合作的优先事项是否已经确定？
6. 国家行动方案的审评进程	评估的频率如何？ 哪些方面参与？ 国家行动方案是否解决地方和国家需求？
7. 指标 - 社会经济 - 生物物理	是否已为每一大类确定了一套指标和基准？是否有关于物理和社会经济因素的数据库和信息？资料来源是什么？是否能将其用作基线？
8. 对象和及时性 - 时间段	是否确定了时间段？供资是否与时间段相联系？ 国家行动方案是否包括对象和时间段？
9. 供资战略 - 资金来源 - 投资的优先项目	国家是否有为执行国家行动方案供资的综合战略？ 国家行动方案是从中央政府，还是从省或州政府取得经费的？ 国家行动方案中是否确定了优先事项？

¹ 这一手段旨在帮助各国评断是否需要修改国家行动方案使之符合第 3/COP.8 号决定。问题 1、2、7、10、11、12 和 14 是“标志问题”，对这些问题的否定答复就表明需要修改国家行动方案。否则便可以开始协调一致的工作(见上述流程图)。

涉及业务目标 2（结果 2.3）的关键问题

<p>10. 纳入国家发展规划</p>	<p>国家行动方案是否已被纳入国家发展战略，并设有预算、目标和时间？</p>
<p>11. 与其它方案的联系：气候变化、粮食安全、水源短缺、保护森林</p>	<p>在国家行动方案背景下是否考虑到其他方案，例如减贫、气候变化、粮食安全、水源短缺、保护森林及其他方面？ 是否存在体制上的关联性？</p>
<p>12. 跨领域合作</p> <ul style="list-style-type: none"> - 重叠 - 任务 	<p>是否设有由来自政府各部代表参加的国家协调委员会？如果有，委员会是否经常开会？ 政府关键部门的任务重叠情况如何？是否有可能通过跨领域协调解决可能的困难？</p>
<p>13. 关键的利益相关者</p> <ul style="list-style-type: none"> - 是否参与了国家行动方案的审查和执行 	<p>政府机构和所有主要团体的代表（包括非政府组织、基于社区的组织、工会、妇女组织、学术界和私营实体）参与了国家行动方案的拟订和执行？ 是否有接纳所有上述行动者的体制性机制，例如国家委员会？</p>
<p>14. 法律和政策框架</p> <ul style="list-style-type: none"> - 有利环境 	<p>是否存在执行国家行动方案的有利环境？如何改进这一环境？</p>
<p>15. 科学技术的作用</p>	<p>科技界参与向荒漠化、土地退化和干旱作斗争的情况如何？ 研究和发展领域是否积极参与了解决土地退化/荒漠化和干旱的问题？</p>
<p>16. 资金来源</p> <ul style="list-style-type: none"> - 预算的分配：对象、方式 	<p>全球基金是否参与资源的调动？ 是否曾得到双边和多边机构的经费？是否曾从国家、省和地方政府得到经费？ 是否经费是经由一个职能部委的预算还是经由专门的资金分配的？</p>