



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(1)/2/Add.1(A)
5 June 2002
CHINESE
Original: FRENCH

《公约》执行情况审查委员会

第一届会议

2002年11月18日至29日

临时议程项目 3(a)

根据《公约》第22条第2款(a)项和(b)项以及第26条
审查《公约》的执行情况

审查非洲受影响国家缔约方执行情况的报告，
包括有关参与进程以及在制订和执行行动方案方面
取得经验和结果的报告

受影响非洲国家缔约方所交报告中的
信息综述与初步分析

秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 7	3
一、报告和所见趋势的概述.....	8 - 15	5
二、报告所提供信息的综合.....	16 - 83	6
A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的 参与进程.....	16 - 26	6
B. 立法和体制框架或安排.....	27 - 36	8
C. 国内和国际两级的资源调动和协调，包括缔 结伙伴关系协议.....	37 - 45	9
D. 与其他环境公约以及适当时与国家发展战略 的联系和协同.....	46 - 58	11
E. 恢复退化的土地的措施和为减轻干旱影响而 建立预警系统的措施.....	59 - 66	13
F. 干旱和荒漠化的监测和评估.....	67 - 76	14
G. 受影响缔约方特别是受影响的发展中国家缔 约方如何获得适当技术、知识和窍门的问题.....	77 - 83	16
三、吸取的教益.....	84 - 101	17
A. 制订和执行国家行动方案过程中吸取的教 益.....	84 - 97	17
B. 从提交报告制度中吸取的教益.....	98 - 101	19
四、结论和建议.....	102 - 113	20
 <u>附 件</u>		
一、提交了报告的国家缔约方名单.....		23
二、已完成国家行动方案的国家名单.....		24

导 言

1. 根据《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)第 26 条,每一缔约方必须向缔约方会议提交关于它为实施《公约》所采取措施的报告。在这方面,受影响国家缔约方说明了自己制订的战略,详述了行动方案,同时提交了涉及方案执行情况的任何有关资料。

2. 为便于审查,缔约方会议第一届会议在第 11/COP.1 号决定中说明了编排和简化按照《公约》第 22 条(a)和(b)项提交的信息通报的指南和程序。

3. 关于设立《公约》执行情况审查委员会及其任务和职能的第 1/COP.5 号决定说明了为协助审查《公约》执行情况而设立的体制机制。

4. 《公约》秘书处于 2001 年 12 月编写了一份指南,以便帮助国家联络点编制第二批国家报告(ICCD/CRIC(1)/INF.4)。这一指南是 1999 年 7 月第一版(ICCD/COP(3)/INF.3)的更新版。指南考虑到了非洲、亚洲和拉丁美洲及加勒比地区国家缔约方提出的意见。

5. 受影响非洲国家缔约方的第一批国家报告的综述文件(ICCD/COP(3)/5/Add.2)已经提交缔约方会议第三届会议。这些报告使得有可能评估在优先领域内采取的各种措施,得出有关结论,特别是关于防治荒漠化国家行动方案的编拟和执行的结论。报告还着重说明了所遇到的困难,尤其涉及到关于在非洲区域一级执行《公约》的附件一第 6 至 9 条。

6. 受影响非洲国家缔约方 1999 年 5 月提供的信息的第一份综述是以在指定日期之前送交秘书处的 39 份国家报告为基础编写的。另有 3 个国家在该日期之后提交了第一份报告,报告在 2001 年提交给了闭会期间特设工作组。因此,第一次审查覆盖了 42 份报告。本份综述和初步分析涉及 2002 年 4 月 30 日之前提交秘书处的 47 份国家报告(见附件一)。有的报告是第一批国家报告的增订版(40 个国家),有的则是新编写的报告(7 个国家)。只有两个国家没有提交 1999 年报告的第二版。第二份综述文件的基础是,第一份综述文件的经验、特设工作组向缔约方会议第五届会议提交的报告(ICCD/COP(4)/AHWG/6)以及编写第二批国家报告的指南所规定的方针。

7. 2001年10月12日的第1/COP.5号决定第10段列出了审查的7个关键专题。题为“报告所提供信息的综述”的第二章内的各个小标题分别为这7个专题的全称。

一、报告和所见趋势的概述

8. 在提交了报告的大多数国家缔约方中，编制和执行防治荒漠化国家行动方案的进程进展顺利。但是，虽然各国自从 1999 年提交第一批国家报告以来有明显进步，但其进度大不相同。在 47 个国家中有 27 个尚未完成编制国家行动方案的阶段(见附件二)。

9. 对于任何防治荒漠化的努力，国家行动方案今后将构成最重要的文件。研究各国过去的经验有助于弄清制订方案所针对的基本情况。将这些方案纳入发展计划和政策的必要性已经得到了广泛承认，但尚未成为所有国家的现实。这些方案被普遍看作是有助于更好地理解制订减贫战略的文件。

10. 通过参与进程，民间社会的各个构成部分被调动了起来，这在所有国家都已经成为不可逆转的特点，在这方面，执行《公约》的进程作出了重大贡献。在多数情况下，随着进程的推进出现了下放自然资源管理权力和有关决策机制的努力。

11. 所有国家都按照自己的国情作出了体制安排，实行了新的立法或行政规定，以便创造一个将为符合执行《公约》的要求的环境。除了在所有国家建立国家协调机构之外，有些报告还提到，为了考虑到《公约》的执行进程，还通过了新的环境立法。

12. 《公约》所有缔约方都通过全面评估过去的经验阐述了荒漠化现象的一般演变和土地退化的范围，以及加以纠正所需要采取的步骤。这方面的经验包括注意到的有形退化(土地、水、森林、等等)的范围；荒漠化的成因、后果和表现；政治、法律和体制机制；所采取的行动和用于干预的方法及战略。

13. 缺乏充分和可预测的资金被普遍认为是一种严重障碍，有可能妨碍国家行动方案执行阶段的启动。目前只有极少数国家启动了行动方案。多数国家目前正在努力建立全国防治荒漠化基金，以便为方案中提出的优先活动提供经费。

14. 多数国家都在等待经费到位，无论是否已有资金承诺，以便设计或加强用以监测和评估干旱影响以及所开展活动的作用的有效系统。另外还希望利用这方面的经费执行科学和技术委员会关于制订和使用防治荒漠化的基准和指标的建议。

15. 多数国家都提请注意其国家行动方案与分区域行动方案之间以及少数情况下与区域行动方案之间密切程度不同的关联。此类关联首先存在于跨界自然资源的管理领域和一些专题方面，如一体化水资源管理、土壤养护、可再生能源和环境信息和教育。

二、报告所提供信息的综合

A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参与进程

16. 按照《公约》(第3条(a)项)所列原则，防治荒漠化国家行动方案的设计和执行应以民众和当地社区的广泛参与为基础。国家报告说明了使用的方法、所涉的参与者、与各方参与者以及组织的协调行动以及用于信息和意识创建的战略。

17. 各国在参与领域采用的办法和取得的结果各不相同。有些国家，尤其是西非国家，利用了权力下放进程中取得的经验。通过这种活动产生的行政安排为推动参与提供了良好的环境。由于《公约》的这一规定，还有一些国家首次取得了国家决策进程中前所未有的经验。

18. 受到触及的有代表民间社会各个方面的广泛行为者，影响面的大小取决于具体国情。其中包括农村生产者、宗教和氏族首领、非政府组织、社区组织及妇女和青年协会。在这一类的行为者中还包括所涉政府各部的技术部门、政治论坛和发展伙伴的代表。一般而言，这些行为者在国家协调机构中都有代表。多数报告说，在与控制荒漠化有关的领域内开展活动的本国非政府组织加入了国际非政府组织荒漠化问题网。

19. 各国的报告说明，为确保所有人切实参与其事而设计了多种形式的合作机制。视国家而定，此种合作分别在地方级、通过全国论坛、按所涉活动部门或按行为者类别开展。有些报告说，这种合作体现了自下而上的多形式办法。75%以上的国家说，在男女平等参与的基础上组织了权力下放的合作。

20. 显然，创建意识和提供信息是目前正在开展活动，继续为非政府参与方参与和致力于制订和执行国家行动方案，加深对于《公约》规定和精神的理解提

供着便利。因此，各国自从通过《公约》以来一直贯彻着创建意识和提供信息的多种战略。

21. 这些战略中还尤其包括组织全国意识日和调动社区专业人员确保广为宣传《公约》的规定。在这方面，报告中提到了几种活动，包括组织政治对话、培训记者、制作无线电和电视节目及在报刊中发表关于荒漠化的文章、制作视听材料(关于荒漠化或干旱的纪录片、戏剧和专题音乐、广告和大量创新节目)、《公约》的多语种简介，等等。

22. 有些报告说，为了确保当地人民在国家和地方两级的荒漠化控制方面有效参与和承担责任而组织了关于社区资源管理战略的能力建设活动。另有一些报告指出，为了保证长期保持取得的成就，需要更大程度地调动青年。有一份报告甚至强调了能力建设对于增强土地所有权的重要性。农民被组织到邻国参观访问，以便推动交流传统知识，促进所有相关者的参与，利用信息网络，开发这些行为者的能力以便设计和实行有利于争取防治荒漠化国家行动方案目标的措施。

23. 在便利国家行动方案实施的新措施框架范围内，多数报告都提到了为下放权力而作出的重大决定。在有些国家，为促进参与而建立了控制荒漠化的地方机制。这种机制有时发挥了反映基层民众意见的功能，在与自然资源管理和可持续发展有关的全部国家活动中发挥了重要作用。各国机制的成员构成不尽相同，但在多数情况下都包括放权的国家机构、非政府组织和当地社区的代表。

24. 多数报告都承认了参与进程的复杂性，但也提到了各类行为者对于环境问题表现出的兴趣。半数以上的报告提到，在关于环境和发展的辩论中以前未曾发挥重要作用的一些行为者现在能够表示意见，强调说明自己的立场和关注。见解的多种多样有助于丰富参与进程，关于荒漠化在日常生活中的后果的不同认识有助于使国家行动方案的内容更为有的放矢。

25. 有些国家认为，尚未调动所有的潜在行为者，与在执行防治荒漠化国家行动方案的过程中可能发挥的作用相比，有些战略群体的参与仍然有限，但从整体看应该承认，通过计划中的各种机构和建立起的协商机制，现在已经为可持续参与进程打下了基础。

26. 有些报告提到，存在着一些制约因素，包括参与能力上的差距，以及在提供信息和创建意识以鼓励人民把国家行动方案看作是农村地区行动战略的一个基本工具方面努力不够。

B. 立法和体制框架或安排

27. 在编制和执行国家行动方案时，受影响国家缔约方利用了多种体制、国家机制和立法及行政工具处理规划、协调、贯彻和监测问题。这些结构中有些是为执行《公约》而建立的，有些则是已有的。

28. 在国家行动方案筹备阶段，所有国家都建立了国家协调机构，指定了国家联络点。但是，各国在体制名称、地位、功能、报告级别和放权程度方面情况各异。多数国家缔约方将协调机构安排在政府某部(环境、农业和农村发展)的领导之下，或将其附属于某个特设或既有机构(环境总局、国家环境署)。

29. 加大国家协调机构的放权程度将有助于调动基层民众参与编制和执行国家行动方案。

30. 国家协调机构往往负责编制、执行、监测和评价国家行动方案。如有些报告所表明，这一机构的作用有时较为明确：提供咨询、表达意见、审查报告、组织规划活动、监测和跟踪活动进展、检查所有有关类别行为者的参与。

31. 国家协调机构有时具有能够影响政治和法律决定(政府各部的改组、建立防治荒漠化基金、建立新的机构、等等)的地位。与此不同的是，极少数报告清楚地表明，国家协调机构纯属技术机构，没有处理法律或政治问题的权限。

32. 对于每个国家协调机构的可用资源和经费水平，很少做数量说明。几乎所有的报告都说，这一机构没有自己的预算。但是，所有报告都提到了为与编制或执行国家行动方案有关的各种活动筹集资金的来源(政府、双边和多边伙伴、等等)。不过，至少有 20%的报告说，资源并不充分。为数极少的报告清楚地说明了国家协调机构可加利用的后勤资源水平(人员、通信和交通工具、等等)。

33. 所有的报告都强调了国家协调机构的多学科和多部门性质。这一机构主要由不同政府部门(环境、农业、水、森林、财政、等等)的代表组成，但也有技术部门、研究机构、大学、合作机构、民间社会、基层社区组织和非政府组织的代表。

34. 关于任命国家协调机构成员的安排，有时提供了详情，机构成员一般都是由所在机构提名，经总统或部长命令任命。机构成员的丰富经验和专业技能得到了一致公认：他们具有丰富的经验，是各自领域的专家。有些报告说，国家协调机构有权在必要时征调具有其他技能的人员，但没有提到使用被列入《公约》秘书处制订的独立专家名册的专家的情况。机构成员的人数在 12 至 25 名之间。在有些情况下，明确提到了机构内男女平等的比例(女性经常占 40%)。

35. 除了国家协调机构，所有报告都提到了或多或少与国家行动方案的编制和执行有关的其他新体制、法律和规章安排。多数报告都提到，通过了关于土地问题的立法，即关于农耕和调整土地使用的法律。有些国家修订了环境立法，以便考虑到编制和执行国家行动方案而产生的要求。

36. 有些报告提到，对于林业、矿业、市政规划、有形建设规划和水的法规做了修订，使之适应于新的环境。这些举措是由统一国内立法的必要性所决定的。

C. 国内和国际两级的资源调动和协调， 包括缔结伙伴关系协议

37. 《公约》确认，建立伙伴关系和开展国际合作对于执行防治荒漠化国家行动方案十分重要。很多报告说明了国家政府、发展伙伴、非政府组织、当地民众等等建立相互之间的伙伴关系对于制订和执行国家、分区域和区域行动方案并为方案筹资的好处。

38. 对于萨赫勒地区各国而言，防治荒漠化的努力始于 1970 年代的严重干旱，这场干旱被定为一场自然灾害。将环境问题纳入国家发展战略是在那一时期开始的，受害最严重的国家为防治荒漠化制订了名称各不相同的国家计划。这些文件成为了不断增强有关环境问题尤其是荒漠化的意识的一个参照框架，但对执行这些文件的热心支持并没有带来实际行动。不执行的原因主要在于缺乏资金，另外也在于没有调动所有行为者和采用了集中型的管理方式。

39. 在完成了国家行动方案的国家，目前正在采取措施研究建立长期伙伴关系的范围，以便为保证执行国家行动方案筹集充分的资金。极少数国家提到，为了调动执行行动方案所需的支持而组织了与国家在国际伙伴的协商。只有 25% 的

报告提到在国家一级建立了与双边和多边伙伴的非正式合作，以便使自然资源管理和环境保护领域的活动以及特别是防治荒漠化的活动保持一致。

40. 在四分之一的国家内，尤其是在萨赫勒各国，伙伴国家之一同意率先协调各种互联的活动为此种合作带来了便利。在多数情况下，这种合作机制为募集双边和多边伙伴对国家行动方案筹备工作提供的各种捐助起了推动作用。与此形成对照的是，半数国家，特别是受影响较轻地区的国家，在动员发展伙伴和激发它们对于编制和执行国家行动方案的兴趣方面遇到了较大困难。

41. 报告表明，通过非正式协调会议向发展伙伴定期通报了防治荒漠化国家行动方案执行过程中取得的进展。在多数国家，为这一进程提供了特别资助，如提供经费支持国家协调机构的运作，或为开展专题研究，建立信息系统，行为者之间提供信息和创建意识，论证国家行动方案提供支持。这种资助的数额从数千美元到 500,000 美元不等。

42. 多数国家在资金上都尽可能做了较大努力，通过预算或其他机制提供发起编制国家行动方案进程的经费。半数以上的国家探讨了建立国家防治荒漠化基金以便迅速和高效地将资金输送到地方一级的可能性。另有一些国家提到已有此类基金，但并未投入运转。报告中经常提到的此种基金的设想，无论形式如何，一般都是以用于国家行动方案的资金有一定程度的独立性和坚持参与管理原则为基础的。

43. 这一方法的初衷是要在本地找到资源，为防治荒漠化的努力供资。报告一般都列举了提供此类资金的下列本国来源：国家预算、私营部门、地方社区、非政府组织、等等。这表明了有关政府部门的承诺。但是，如果没有数量较大的外部捐助，仅凭国内努力无法采取与认定的问题相称的有意义行动，这种情况仍然没有发生变化。非洲各国的迅速贫困化不可能有利于在短期和中期大规模筹集国内资金。

44. 另外，尽管各国宣布了承诺，但不同的报告都反映出，现在主要依靠双边和多边合作为大部分防治荒漠化的活动筹资。这些活动一般都关系到国家行动方案的筹备阶段，即起草文件、提供信息、创建意识、各种研讨会、通过或论证行动方案的论坛、以及自然资源的可持续管理和环境保护项目，也就是水资源的一体化管理、农林业、可再生能源利用、农业、再造林，等等。在筹备阶段，多

数国家都获益于双边和多边伙伴提供的特别支助。最经常表示的希望是，与国家行动方案有关的伙伴关系协议将能帮助筹集执行方案所需的资金。

45. 各国非常希望发展伙伴能够提供执行国家行动方案的支持，它们强调，从事所决定的行动要求筹集大量资金。在得到这些经费之前，许多国家已经着手开展下列领域的活动：自然资源管理、能力建设、制订和实行土地政策、农林业、侵蚀控制、再造林、土壤养护、某些树种研究、地方发展、推广可再生能源、自然资源评估，等等。

D. 与其他环境公约以及适当时与国家发展战略的联系和协同

46. 所有国家都把国家行动方案作为战略性框架计划了广泛活动(在行为者中间建立意识、土地发展、调动水资源、为开发边远地区建立机制、减贫、等等)。

47. 各份报告表示，在 1992 年里约热内卢联合国环境与发展会议之后，各国为环境的可持续管理和控制荒漠化付出了巨大努力，各种行动在该次会议上改进了协调，目标更为明确，许多因素被纳入了考虑之中。多数国家由此而制订了关于可持续发展的国家文件，成为一种战略框架。通过在批准《防治荒漠化公约》之后采取的防治荒漠化步骤以及执行进程的发起，所有乐于更新过去制订但并未执行的方案的国家都制订了具体的计划和方案。

48. 在许多国家，由于存在着部门间的互动关系，有些全国性部门政策涉及到其他部门。例如，新能源政策的制订可与林业政策、土地政策、水资源和环境保护相结合。通过这种办法为主要的经济部门拟订了部门政策，尤其是与环境保护和自然资源的可持续发展有直接关系的各个部门的政策。《公约》鼓励在部门政策之间实现协同，以便更好地落实这一领域内的重大决定，对所作的努力有更积极的认识。

49. 若干受影响国家缔约方采纳了经济和社会发展方案、环境方案和减贫方案。有些国家表示，国家行动方案是其中的一个构成部分。但是，由于半数国家尚未完成国家行动方案，执行尚未开始，这种一体化尚停留在理论上。有些国家把国家行动方案界定为执行《公约》的一种工具；另一些国家尚未制订本国的 21 世纪议程，认为可用国家行动方案替代。

50. 从多数报告中可清楚地看出，国家减贫战略无论是已经完成或正在制订，现在都已成为可持续管理环境领域内的一个战略参照框架。在有些国家，荒漠化控制活动的协调和统一与国家减贫战略实现了结合。这是由各国采取的参与和放权办法所决定的。

51. 在制订国家行动方案之前，大多数国家都曾拟订本国的环境行动计划，但也还有农业发展、林业资源开发和管理、环境问题和减贫努力的培训和宣传的计划或方案。许多报告都说，在执行国家行动方案和早先制订的这些计划和方案之间存在着十分有力的关联。

52. 有些国家通过了区域行动方案、分区域行动方案和在国家行动方案框架内的地方行动方案。这方面，有少数报告还着重说明了为避免重叠、重复和协调方面的问题，增强不同项目之间的一致和协同而实行的战略。有些国家认为，其国家行动方案与其他一些方案之间没有有机的联系，对之未加考虑；另一些国家说，其国家行动方案与区域、分区域和地方行动方案之间实现了真正的一致。

53. 有几份报告说，国家行动方案的作用是推动和促进制订地方发展方案的进程。有些报告表示，所涉国家采用了一种分权结构，因此能够更为方便地保证与农村发展方案之间的一致性。其他一些国家指定了某一机构负责分区域的协调，或者将这一工作交由联络点负责。

54. 各国在制订国家部门政策的同时还着手确定了权力下放的国家政策。在发现早先的政策是按照集中的方式界定和管理的，致使一些方案出现挫折之后，采纳了自然资源管理的新战略，因此也就需要作出下放权力的决定。多数国家现在都把向地方社区转让各种技能和由地方人民自己处理问题作为其环境政策的基础。

55. 所提交的报告并没有系统地说明国家行动方案与其他多边环境公约或国家发展战略之间的协同关系。但是，所有国家都在简要介绍国家战略和政策及方案的同时强调了部门政策与执行各项公约之间保持一致的必要性。谋求国际公约之间的协同，首先就必须努力确保部门性政策的一致。

56. 所提交的国家报告在提到设立负责执行各项国际公约的国家协调机构时，一般都强调了《公约》与其他文书之间的关联和协同。由于《防治荒漠化公约》和《生物多样性公约》都涉及自然资源，对于这两项公约之间的协同范围有

着较普遍的认识。多数国家都已经设立了协调不同公约的国家框架，任务是考虑如何最好地确保这些公约之间的协同，尽管不同的公约继续在其联络点的监督下保持独立的路线。

57. 报告还强调，通过拟订经费请求，各公约的管理当中必然存在着协同关系，因为请求数目极多，不利于获取和利用资金。产生于里约热内卢会议的三大公约中的每一项公约，都倾向于建立起自己与发展伙伴协商的机制，这造成了资金需要的扩散，同时也造成了获得资金方面的困难。

58. 多数报告着重指出了到目前为止有碍于良好环境管理和防治荒漠化努力的制约因素，这些因素也妨碍了协同。其中包括体制机制不足、国家缺乏资源、组织与政策之间缺乏协调、权力集中和各部门自行其事。

E. 恢复退化的土地的措施和为减轻干旱影响而建立预警系统的措施

59. 几乎所有国家都对过去自然资源管理尤其是防治荒漠化的努力取得的经验进行了总体评估研究。这些研究一般都指出了荒漠化的种种表现以及主要由农村人口对自然资源造成的沉重压力。这些研究还使得有可能评价各国为改善环境和改善荒漠化影响下各人口群体的生活条件而作出的努力。

60. 各国开展的评估表明，非洲执行了防治荒漠化和减轻干旱影响的许多项目和方案。这些活动的重点是林业部门、促进可再生和替代性能源、水资源管理、农业发展、恢复土壤肥力、再造林和减贫措施。

61. 关于恢复退化的土地或为减轻干旱影响建立预警系统的问题，报告提到了各国采取的一些措施。其中包括建立处理环境问题的国家、分区域和区域机制，制订防治自然资源退化的方法和战略，为执行控制荒漠化的政策拟订文书。各国政策、立法和体制安排中的改进推动了自然资源的一体化管理，扶持了参与和放权办法。

62. 在有些情况下，参照过去的经验为制订国家、分区域和区域行动方案提供了依据，这类方案基本以具体的控制荒漠化活动为基础。在这一框架内，有些国家报告了为防治荒漠化而组织的技术方案和综合项目。

63. 多数报告都谈到了恢复退化土地的方案或项目，但难以了解这些方案和项目是否属于防治荒漠化国家行动方案的框架之内，或是否在制订国家行动方案时得到了考虑。并非所有报告都一律清楚地说明了项目调整和综合所经过的各个阶段。另外，有少数报告提到，并没有充分报告自然资源管理和荒漠化控制领域内正在执行的项目。不过，有些国家计划开展一次全面普查，然后将正在执行的项目和方案加以调整，或纳入国家行动方案进程，并按照《公约》的目标加以指导。

64. 应当指出，关于在《公约》之下拟订的优先方案，多数国家并没有清楚地具体说明，对于这些方案与控制荒漠化的一体化方案未作区别。但有少数国家按照《公约》的原则制订了发起实地活动的优先行动方案。目前正在执行的、属于国家行动方案框架之内的多数优先项目涉及到各个方面，如加强能力、保护自然资源、信息、通信、增强对荒漠化的了解、监测和评价荒漠化和干旱的影响。

65. 恢复退化土地方面最常见的合作领域包括共有水资源的可持续管理、共有或跨界动植物资源的可持续管理、能源可持续管理、防治影响作物和树木的病虫害、干旱影响的预警和减轻、科技合作、信息、培训、通信和发展本地产品的区域内贸易。

66. 极少数报告提到了预警系统在减轻干旱和荒漠化影响的战略中，尤其是在粮食安全领域具有的作用和地位。只有一份报告提到，作为加强预警系统的一项措施发展或加强了国家气象网。

F. 干旱和荒漠化的监测和评估

67. 在不同的背景下，退化的过程和动态有不同的层次和速度。在萨赫勒地区各国，报告侧重的是降水量下降、风活动的恢复、水侵蚀和自然资源受到的压力。在物理层次上观察到的现象包括树种骤然减少和植被覆盖面继续退化，土壤贫瘠化和农业产量下降，水资源减少，植被向树林地带退缩，生活条件恶化。

68. 关于活动管理指标和测量尺度，报告提供了两类信息：完全没有恰当的测量制度和有这种机制但由于缺乏资源并未投入运转。有些报告还提到建立了跟踪或评价机制以便衡量防治荒漠化和减轻干旱影响取得的进展。首先，应强调，

除了监测机制之外，多数国家都指望在国家行动方案之下为之提供资源，以便建立或加强评价系统。

69. 对于可借以评估自然资源退化程度和改善管理的措施，各国都表示了兴趣。受影响最严重的国家在通过《公约》之前就已经在这方面采取了步骤。国家行动方案使得有可能以查明优先事项和找到可能解决办法为目标估量形势。

70. 除了评估活动之外，还着重提到了评价自然资源退化的其他一些措施，包括在撒哈拉和萨赫勒观测站的提议下发起的长期环境监测站国家网络、国家行动方案监测和评价系统以及主题研究。有些国家表示，其环境信息系统已经投入运转，使它们能够收集更多的信息，确保对荒漠化进行更好的监测和评价。另有一些国家提到了数据库的存在或利用地理信息系统收集有关信息的可能性。地中海荒漠化信息网在支持地中海各国的区域行动方案方面发挥了十分重要的作用。

71. 有数份报告说，干旱和荒漠化造成的资源退化程度是可见的，但没有提供更为确切的信息。有些国家认为，基准和评价指标将更为准确，将在国家行动方案的执行阶段加以巩固。

72. 若干缔约方认为，《公约》有助于加强防治荒漠化努力的伙伴关系，提高自然资源管理的效用和效率。在这方面，各国提到了关于为向议会提交环境状况报告而建立的国家信息收集系统。这些报告中列有农业、林业、渔业、水资源、生物多样性和气候变化的指标。另外还提到了国家森林清单，这种清单每 10 年修订一次，可借以监测林业资源的状况。

73. 有些报告提到了研究工作者和大学在国家行动方案执行过程中参与科学和技术监测的情况。此种活动可帮助开发用于加强监测和评价干旱和荒漠化的科学工具。

74. 有些报告提到，一些大学和研究所正在就荒漠化控制和自然资源动态监测开展多项专题研究。这些研究方案的结果，尤其是与变异现象有关的结果，应纳入在荒漠化控制项目之下开展活动。有一个国家正在采取措施为科学和技术活动创造有利环境。措施的基础是推动开展研究的鼓励措施、建立国家科学和技术信息系统、建立便于机构间交流信息的全国研究系统和网络、以及宣传活动。

75. 一些报告中提到了分区域和区域机构制定基准和指标所取得的进展。

76. 与科学工作者协商的机制和程序包括举办研讨会，参与科学网络、协商委员会和(森林)部门指导委员会(以及农业研究和科学服务年会)。

G. 受影响缔约方特别是受影响的发展中国家缔约方如何获得适当技术、知识和窍门的问题

77. 没有任何一份报告明确提到获得适当技术、知识和窍门的问题。但是，有可能找到关于技术问题的一些信息，尤其是在关于可持续发展计划或政策框架内提出的战略和优先事项以及在国家行动方案下采取或计划采取的措施的章节内，可以找到这方面的信息。

78. 有些报告说，技术转让合作局限于为研究机构或可帮助有效防治荒漠化的技术研究项目供资。多数国家都说，需要开展能力建设，以便利用适合本地条件、对荒漠化有重大影响的技术。

79. 多数国家都说，它们具备有能力利用各种控制荒漠化技术的科学和研究机构。但关于适当技术的研究在多数情况下都缺乏协调。由于缺乏资金和传播机构，到目前为止取得的零星结果远远没有广为宣传。

80. 在能源领域，推广新的和可再生能源以及替代木燃料的使用被认为是任何防治荒漠化和实现可持续发展的战略的关键。有些报告从环境角度列举了推广高效能源技术的少数成功事例。

81. 在农业领域，有些国家报告说采用了使用低成本技术的灌溉系统。灌溉既利用地表水，也利用地下水。有些国家还说，它们在荒漠化控制活动中开发了一些水泵系统的雏形。另一些国家报告说，进口了小规模灌溉的水泵系统。还有一些国家为此修筑了双拱式水堤。

82. 多数报告都很少提到传统知识在国家行动方案的制订或执行过程中的作用和地位。但是，有两份报告提到了为在执行方案的战略中推广、使用和提高传统知识而已经采取的措施。

83. 没有一份报告述及私营部门参与需要借用所认定成熟技术的项目和方案的情况。同样，报告中也没有说明不同情况下适当技术领域内的信息系统状况。

三、吸取的教益

A. 制订和执行国家行动方案过程中吸取的教益

84. 要想以各国家缔约方提交的报告为基础，从制订和执行国家行动方案的过程中找到放之四海而皆准的结论并不容易。这 47 份报告各不相同，每一份都涉及具体的情况。虽然这种类型的活动存在着固有的困难，还是能够找到有共同点的相关教益的。

85. 目前，已经有 27 个非洲国家缔约方完成了国家行动方案，执行阶段应当已经开始。但是，在这些不同的报告中难以区分这两个完全不同的阶段。划分行动方案产生的项目和源于其他行动的项目也很难做到。

86. 在体制方面，所有非洲国家缔约方采取的重要步骤之一是设立了国家协调机构。在多数情况下，这些协调机构置于国家一级，往往隶属负责环境问题的某个政府部门。这种办法尽管在理论上是可行的，但可能并非总是有利于在参与防治荒漠化的各个国家机构或其他部门之间实现应有的协调。由于资源稀缺，尤其是多数非洲国家政府的工作预算不足，这一困难往往会发生恶化。但是，有少数国家采用的办法是，在各个部级机关之上建立一个代表性更强的机构，例如一个部际机关，便利协调和统一国家协调机构的活动。使这一国家机构具有独立性和为之提供适足资金，就能保证国家行动方案的制订和执行取得成功。

87. 虽然多数国家提到了国家协调机构的多学科性质及机构成员的丰富经验，但几乎都没有提到其实效或工作时间表、举行会议的频率或取得的结果。最重要的作用似乎是由各国正式指定的国家联络点所发挥的，这些人往往是国家协调机构的常任秘书。

88. 虽然制订和执行国家行动方案的进程在提交报告的所有非洲国家缔约方都进展相当顺利，但还需要开展大规模努力巩固已经取得的结果，消除和减少查明的困难，应对荒漠化现象在非洲区域构成的重大挑战。

89. 从整体上看，将荒漠化控制纳入可持续发展计划或政策所提出的战略和优先任务的进展缓慢，成果有限，虽然这个问题始终被提及并被视为可持续发展的一大制约。造成这一状况的有数种原因，主要是非洲国家缔约方在体制、技术、科学、人力和财力方面的缺陷，而所制订的计划或政策又是长期性的。

90. 制订和执行国家行动方案的进程在可持续发展计划、政策或战略的相应进程中并没有得到充分承认。国家行动方案中对于清楚界定的可持续发展目标说明不足，尽管多数国家都有提供经济和社会指导的政策、与减贫战略有关的文件或执行其他多边环境协定的战略。看来，与指导发展政策的进程不同，负责经济和金融的政府部门及负责外交事务的政府部门在拟订和执行国家行动方案的进程中并没有发挥中心作用。

91. 但就加强协同而言，国家行动方案往往被看作是经济和社会发展政策指导之下产生的方案的构成部分，与部门性方案处在平行地位。然而，由于半数国家尚未完成国家行动方案，其他一些国家又尚未开始执行，如何实现融合仍然是一个理论问题。有些国家将国家行动方案定为《21世纪议程》或者制订减贫战略的一个基本工具。《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》和《防治荒漠化公约》之间的协同潜力有时也得到了承认，但并没有发挥出来。

92. 应当提到，在有利于执行国家行动方案的新措施框架内，各份报告都表现出倾向于采取措施，大规模下放自然资源管理权。所以，有些国家为促进参与进程建立起了控制荒漠化的地方机制。这种机制有时代表了基层民众的呼声，积极参与了与自然资源管理和实现可持续发展有关的所有国家活动。

93. 制订和执行国家行动方案的进程激发和鼓励了在这些方案和各国参与的现有次区域行动方案之间实现一致的努力。两者之间的关联是通过考虑和融入在次区域一级采纳的专题优先事项而形成的。

94. 参与是一项复杂的活动，有实施难度。因此，参与拟订和执行防治荒漠化国家行动方案的所有方面充分和平等的参与是一种难以实现的理想。但是，从国家行动方案制订过程中可吸取的主要教益之一是，多数国家有史以来第一次迈入了扩大决策基础，把范围甚广、多种多样的行为者群体请进来的进程，这一进程是不可逆转的。虽然国家行动方案的拟订在很多国家进展不足，但已经看到了调动所有相关者的明显趋势。这是参与决策进程的新动态，正在扎根于许多地方，包括民间组织正在兴起的各国。不过，不同类别行为者的参与水平和程度显然有很大差异。可以多数国家内非政府组织对这一进程的贡献看作是有效和重要的，但相比之下，其他各类民间组织，尤其是青年、妇女和农民协会的贡献比较微弱。

95. 制订和逐步执行国家行动方案的进程使得有可能突出强调和具体说明需要在一些优先领域内进行干预的性质。这些领域既包括结构上的行动(体制和司法改革、能力建设、信息系统、伙伴协议、技术转让、区域和分区域合作,等等),也包括通过具体项目在实地采取的具体行动(恢复退化的土壤、再造林、退化自然形态的再生、防治风蚀的努力、改善粮食安全、获得水和能源,等等)。除了这些行动之外,涉及制订和执行行动方案的某些进程还侧重了荒漠化的人为因素。在这方面,重点是改进对于自然资源经济性质的认识,改善人民的生活条件,减贫,鼓励当地人民负起发展进程中的责任,等等。

96. 制订和执行国家行动方案的进程为每个国家提供了一次机会,评估收集、分析、处理和传播有关信息和数据以及拟订影响指标的能力。通过在国家、分区域或区域一级组织的各种研讨会,清点和分析了已有的指标,特别是可用于监测和评价《公约》执行情况的系统、互联网上的信息流通和环境监测系统、预警系统及数据库。还可以看到,出现了以提供预警系统为目的的国家观测站,可通过这种系统触发紧急行动,就短期而言减轻干旱影响,就中期和长期而言增强决策工具的效用,尤其是采用将干旱和荒漠化风险纳入经济政策范围的办法。

97. 凡有可能,多数国家或多或少都通过预算或其他机制为制订和执行国家行动方案在资金方面做了努力。有些国家甚至设立了防治荒漠化的全国基金(另外还有其他名称)以便确保能够较为迅速和有效地向地方一级输送资金。有些国家发起了与发展伙伴之间的建设性对话,以期建立长期伙伴关系,为执行国家行动方案筹集必要的资金。为保证这些交流的连续性和成果,建立协商机制显然是必要的。

B. 从提交报告制度中吸取的教益

98. 通过提交报告,原则上应有可能说明所研究的每项个案的荒漠化真实范围,并评估防治荒漠化和减轻干旱努力的成果。这就要求收集数据,所需资源量远大于目前现有的程度。只要各国的报告不能一律采用方法指南和补充解释说明(ICCD/CRIC(1)/INF.4)建议采用的编排办法,就难以得出可适用于其他个案的合理结论。所以,在执行《公约》的目前阶段,应更多地注重监测和评价系统。

99. 所提交的报告除了形式问题之外，在实质内容和质量方面也可看出存在着很大差异。指南为每一章节提出的问题似乎并没有得到认真考虑。只要认真对待，这些问题首先会使缔约方本身客观地了解《公约》的执行进度，或者至少是客观地了解与制订和执行国家行动方案有关的各个阶段。

100. 这些报告往往是对事物的描述，对于问题性质的真实状况、制约因素的程度和制订和执行国家行动方案进程中取得成就的范围，很少通过分析加以说明。不过，多数报告都以这样或那样的方式提供了与第 1/COP.5 号决定第 10 段所列几乎全部主要专题有关的信息。

101. 有时很难将 1999 年提交的报告与最近提交的报告相比较，因为取得的进展和遇到的困难并没有按时间顺序列举。另外，有些国家没有考虑到参照科学和技术委员会的建议而对指南所作的修改。

四、结论和建议

102. 把 47 个非洲国家缔约方在国家报告中提供的信息综合起来，可以更清楚地看出非洲执行《公约》的实际进展。超越每个国家的具体情况就有可能注意到，非洲各国在制订和执行国家行动方案的进程中付出了巨大努力，国家行动方案对于所有防治荒漠化的行动具有的重要性得到了证实。但是，有些障碍需要尽快消除，包括协调统一自然资源管理规划工具方面的困难、资金(国家预算和发展伙伴提供的支持)和技术转让水平不足、以及在缔结长期伙伴协议方面遇到的种种困难。

103. 没有充分和可靠的资金，被所有缔约方看作是一大障碍，不利于通过认明、制订和执行防治荒漠化的发展项目而正确地发起国家行动方案执行阶段，从而为可持续发展创造条件。这一困难的存在促使各方探索供资方法，在多数情况下，此种机制的运作未能走上正轨。有些国家建立了防治荒漠化的全国基金，目的是为国家行动方案提供部分经费，但看来并没有取得多少实际进展。

104. 为了确保防治荒漠化国家行动方案与国家环境行动计划或一般的自然资源养护和环境保护政策之间建立起可能的最佳关联，正在付出值得称道的努力。另外，几乎所有国家在这方面作出的努力目前都触及到了国家或部门发展政策和国家减贫战略。

105. 虽然很多国家尚远未完成制订或执行国家行动方案的进程，但所有报告都提到了为调动民间社会行为者而采取的切实步骤。然而，不同类别的民间社会行为者的参与水平有很大差异。看来，必须强化和巩固宣传和增强意识活动，使当地民众真正感到此事与自己有关。还应努力加大私有部门的参与，因为私营部门可为执行《公约》的进程出资。

106. 制订和执行国家行动方案的进程为发挥所有的潜在协同作用提供了前所未有的机会。令人遗憾的是，必须承认，协同往往停留在概念上，没有在实践中得到体现。虽然为全面处理国家政策做了明显的努力，但制订和实行政策采用的仍然是部门性的办法。所有国家都建立起了国家协调机构，这应是各个国家级机关和机构的连接点，但并非总能具备确保此种协调所必要的资源和权限。《防治荒漠化公约》与关于生物多样性和气候变化的文书之间确有实现协同的真正余地。但首先必须考虑国家级的协同贯彻。例如，令人感到惊讶的是，报告中没有任何一份提到目前正在发起的适应气候变化国家行动方案。

107. 谋求协同必须与有关资助的一切考虑脱钩，以求避免造成为各公约筹资的机制负担过重，问题过多。协同必须是各国自由采纳的战略的一个构成部分。另外，国家协调机构必须对于协同给予一切应有的重视，因为这是促进可持续发展的关键之一。这些机构必须发起和保持反思的进程。

108. 应当努力在良好管理部门性发展政策的基础上，将环境和荒漠化多边协定的贯彻执行与部门性发展政策的实行相结合，非洲更应该这样做。在草拟经费请求的时候应当强调这种结合。

109. 多数国家都必须鼓励和支持信息系统的建立和管理。这个原则对于帮助当地人民和实地的各种行为者更为透彻地了解问题极其重要，对于便利研究、执行、监测和评价与荒漠化控制有关的发展项目也极为重要。但是，应按照科学和技术委员会的建议，以加强各种活动的协调统一为方向开展这方面的工作，这样将会有利于基准和指标的设计和应用。

110. 我们知道，荒漠化现象的后果在非洲比在世界任何其他地方都更为深远。这是非洲各国发展的障碍，在加重受影响民众的贫困方面起着主要作用。此外，非洲各国还必须尽全力阻挡这一现象。在这方面，国家报告提供的信息必须非常实用，以便帮助开展有意义的行动。因此，非洲国家缔约方的主管部门应当

充分注意解释说明和拟议的指南。或许首先应该试行一种制度，(沿用《气候公约》附件一国家采用的气候信息通报办法)全面审评愿意参加此种活动的非洲国家缔约方的国家报告，这项工作应尽早向第七届缔约方会议提交第三批国家报告的最后日期之前完成。

111. 为了使多数地方民众感到防治荒漠化与自己有关并全面参与这方面的有意义行动，必须加强和巩固就防治这一灾难的努力提供信息和建立意识的各种活动。有实地民众参与的具体的有意义行动必须进入执行阶段。

112. 非洲国家缔约方对于《公约》所说“伙伴关系协议”的真正性质应有明确的认识，这极为重要。此种协议肯定不能仅限于临时性的协调，因为这样并不足以采取与面临的挑战相称的有意义行动。谈判此种协议的基本条件是，非洲国家缔约方提出有执行内容的行动方案，参与这一努力的发展伙伴则愿意筹集所需资金。

113. 现在，已经到了所有非洲国家缔约方更有系统地将荒漠化关注纳入本国预算的时候了。这将有助于向国际舆论表明这个问题所具有的优先地位和防治这一有碍这些国家发展的灾难的决心。像在多数情况下所做的那样提出优先项目和方案的清单，然后等待外部资金是不够的。国家行动方案将会开辟改进一体化方案编制的前景，因为这个问题值得与所有发展部门共同处理。与发达国家缔约方结成伙伴关系执行各项方案，就有可能使眼光超越项目的局限。仅着眼于项目无助于发展的构建，消除不了贫困，而且首先就不可能实际解决荒漠化问题。再造林和恢复退化的土地所需要的不仅是项目，而且还需要参与性的地方发展。有效防治荒漠化的确需要在透明的条件下和首先是在国际互助推动下自由选择的一个进程中，通过与民间社会各个构成部分的协同关系贯彻执行各方面的政策。

附件一

提交了报告的国家缔约方名单

- | | |
|--------------|----------------|
| 1. 阿尔及利亚 | 25. 利比里亚** |
| 2. 安哥拉 | 26. 阿拉伯利比亚民众国 |
| 3. 贝宁 | 27. 马达加斯加 |
| 4. 博茨瓦纳 | 28. 马拉维 |
| 5. 布基那法索 | 29. 马里 |
| 6. 布隆迪* | 30. 毛里塔尼亚 |
| 7. 佛得角 | 31. 摩洛哥 |
| 8. 中非共和国** | 32. 莫桑比克 |
| 9. 乍得 | 33. 纳米比亚 |
| 10. 科摩罗** | 34. 尼日尔 |
| 11. 刚果** | 35. 尼日利亚 |
| 12. 科特迪瓦 | 36. 圣多美和普林西比** |
| 13. 刚果民主共和国* | 37. 塞内加尔 |
| 14. 吉布提 | 38. 塞拉利昂** |
| 15. 埃及 | 39. 南非 |
| 16. 厄立特里亚 | 40. 苏丹 |
| 17. 埃塞俄比亚 | 41. 斯威士兰 |
| 18. 加蓬** | 42. 多哥 |
| 19. 冈比亚 | 43. 突尼斯 |
| 20. 加纳 | 44. 乌干达 |
| 21. 几内亚 | 45. 坦桑尼亚联合共和国 |
| 22. 几内亚比绍* | 46. 赞比亚 |
| 23. 肯尼亚 | 47. 津巴布韦 |
| 24. 莱索托 | |

* 向特设工作组提交了一份报告，但未列入第一份概述。

** 首次提交了一份报告。

附件二

已完成国家行动方案的名单

国 家	批准或加入《公约》 的日期	完成或通过国家 行动方案的日期
贝宁	27/08/1996	11/1999
布基纳法索	26/01/1996	07/1999
佛得角	08/05/1995	03/1998
乍得	27/09/1996	04/2000
吉布提	12/06/1997	06/2001
厄立特里亚	14/08/1996	09/2001
埃塞俄比亚	27/06/1997	11/1998
冈比亚	11/06/1996	09/2000
加纳	27/12/1996	02/2002
肯尼亚	24/06/1997	02/2002
莱索托	12/09/1995	01/1999
马达加斯加	25/06/1997	11/2001
马拉维	13/06/1996	03/2001
马里	31/10/1995	05/1998
摩洛哥	12/11/1996	06/2001
纳米比亚	16/05/1997	07/1994
尼日尔	19/01/1996	09/2000
尼日利亚	08/07/1997	08/2000
塞内加尔	26/07/1995	08/1998
苏丹	24/11/1995	04/2002
斯威士兰	07/10/1996	07/2000
多哥	04/10/1995	12/2001
突尼斯	11/10/1995	06/1998
乌干达	25/06/1997	10/1999
坦桑尼亚联合共和国	19/06/1997	08/1999
赞比亚	19/09/1996	02/2002
津巴布韦	23/09/1997	02/1998