



联合国



## 防治荒漠化公约

Distr.  
GENERAL

ICCD/CRIC(1)/3/Add.1  
10 June 2002  
CHINESE  
Original: ENGLISH

《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

审查受影响亚洲国家缔约方执行情况的报告，包括  
有关参与进程以及在制定和执行行动方案方面  
取得经验和成果的报告

对受影响亚洲国家缔约方提交的报告中所载信息的  
综合与初步分析，以及在制定和执行亚洲分区域和  
区域行动方案方面所取得的进展

秘书处的说明

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
<b>第一部分</b>		
<b>对受影响亚洲国家缔约方国家报告中所载信息的综合与初步分析</b> .....		
<b>合与初步分析</b> .....	1 - 113	4
一、 导言.....	1 - 7	4
二、 国家报告和正在形成的趋势综述.....	8 - 21	5
三、 对国家报告中所载信息的综合归纳.....	22 - 84	9
A. 将公民社会、非政府组织和社区组织纳入参与进程.....	23 - 34	9
B. 立法和体制框架或安排.....	35 - 43	11
C. 国内和国际资源的调动和协调，包括缔结伙伴协议.....	44 - 49	13
D. 与其他环境公约和酌情与国家发展战略的联系和协同作用.....	50 - 58	15
E. 恢复退化土地的措施和为减轻干旱影响建立早期预警系统的措施.....	59 - 72	17
F. 干旱和荒漠化的监测与评估.....	73 - 80	19
G. 受影响国家缔约方特别是受影响发展中国家缔约方如何获得适当技术、知识和技术诀窍.....	81 - 84	20
四、 汲取的教训.....	85 - 102	21
A. 国家行动方案制定和执行过程中的教训.....	85 - 95	21
B. 报告制度中的教训.....	96 - 102	23
五、 结论和建议.....	103 - 113	24

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
<b>第二部分</b>		
<b>制定和执行亚洲分区域和区域行动方案方面所取得</b>		
<b>的进展</b> .....	114 - 160	26
<b>一、 导言</b> .....	114	26
<b>二、 背景</b> .....	115 - 123	26
<b>三、 对分区域和区域行动方案趋势的综合归纳</b> .....	124 - 132	28
<b>四、 分区域行动方案的进展</b> .....	133 - 144	30
<b>五、 编制和执行区域行动方案</b> .....	145 - 151	33
<b>六、 结论和建议</b> .....	152 - 160	36

附 件

一、 提交国家报告的国家缔约方清单.....	39
二、 行动方案和 国家论坛/研讨会的状况.....	40

## 第一部分

### 对受影响亚洲国家缔约方国家报告中所载 信息的综合与初步分析

#### 一、导 言

1. 《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)已获 179 个缔约方的批准, 加入和/或接受, 其中有 51 个亚洲国家。为了能够对执行《荒漠化公约》的进展作出评估, 要求缔约国按照《公约》第 26 条的规定, 按缔约方会议确定的时间表提交有关其行动的定期报告。这一定期审查进程是由缔约方第四届会议期间的特设工作组会议成功启动的, 尔后在 2001 年 3 月/4 月作了审查。

2. 在可持续发展世界首脑会议的筹备过程中, 亚洲召开了若干次区域和分区域会议, 这些会议承认荒漠化和土地退化是实现亚洲可持续发展的障碍, 并呼吁优先执行《公约》。由 147 个国家元首和政府首脑出席的联合国千年大会在《千年宣言》中表示决心到 2015 年将全球贫困减少 50%并通过在当地、国家和区域一级发展水管理的战略, 停止对水资源无法持续的开采。这两个问题均与亚洲《荒漠化公约》的目标密切相关。为响应这些目标, 亚洲开发银行行长在亚行董事会 2002 年 5 月的第三十五届年会上表示, “发展的亚洲拥有全世界三分之二的贫困人口, 实现根除极端贫困的千年最终发展目标首先取决于亚洲减少贫困”。执行《荒漠化公约》与实现这一目标紧密联系在一起。

3. 在 2001 年 10 月缔约方会议第五届会议上, 缔约方决定(第 1/COP.5 号决定)设立一个《公约》执行情况审查委员会(审委会), 作为缔约方会议的附属机构, 协助缔约方定期审查执行情况。该决定之后, 将在 2002 年 11 月审委会第一届会议上进行包括亚洲国家缔约方在内的第一次审查。要求国家缔约方于 2002 年 4 月 30 日以前提交报告供开展这一审查。

4. 秘书处于 2000 年通过了关于编写第一批国家报告的《帮助指南》, 以贯彻第 1/COP.5 号、第 3/COP.5 号和第 10/COP.5 号决定。新版《帮助指南》和解释性说明(ICCD/CRIC(1)/INF.5)于 2001 年 12 月送交给国家缔约方。请国家缔约方编写国家报告时主要着重第 1/COP.5 号决定第 10 段中所列出的七个关键主题性专题。

5. 作为对秘书处上述任务和通知的响应，已收到了 45 个亚洲受影响发展中国家缔约方的 30 份国家报告。一个缔约方仅提交了报告概要，另一个缔约方提交了一份正在进行和计划进行的项目清单和对每个项目的说明。大多数报告的格式和内容依《帮助指南》和解释性说明做到了标准化。这份文件是秘书处按照第 1/COP.5 号决定第 7 段编写的。文件按照审委会排定的主题优先顺序对这些报告进行了汇编、综合并作出了初步分析。

6. 这份综述文件大体上采用了前一份报告 ICCD/COP(4)/3/Add.1(D)总的构架，其中作出的更新介绍了国家报告按照关键主题领域所载的信息。应当指出，国家采用的报告格式不一定与本文件采用的关键主题领域相吻合。

7. 国家报告和区域趋势综述，洞察了该区域国家缔约方所面临的土地退化、荒漠化和干旱问题。这一节也谈到了关键主题领域中出现的趋势和新的动态。对国家报告中所载信息的综合归纳(第三节)除突显了关键主题领域的优先活动外，还论述了值得提到的防治荒漠化和土地退化以及减少干旱影响的努力。关于所汲取的教训一节涉及到了国家缔约方在编制国家行动方案和报告过程中取得的经验。文件第一部分的结尾处提出了结论和供审委会第一届会议考虑的建议。

## 二、国家报告和正在形成的趋势综述

8. 《公约》迄今为止已获 51 个亚洲国家的批准、加入和/或接受。这一事实突出强调了《公约》作为防治荒漠化和土地退化以及减少干旱影响的一个强有力手段的重要性。许多国家尽管尚未按照国家行动方案制定它们的政策，但已经具备了与《荒漠化公约》目标相符的政策。许多国家实施的国家计划(五年计划和长期计划)基本上属于政策纲领并且越来越多地体现了《荒漠化公约》的目标。这一现象反映出《荒漠化公约》在亚洲国家宏观发展规划中正在开始获得承认，而这正是亚洲国家的发展伙伴们所一再要求的。亚洲国家认为国家行动方案是制定促进《公约》执行的政策指南，许多亚洲国家正在制定国家行动方案。在某些情况下，林业、生物多样性、减贫和农业发展方案也促进了《荒漠化公约》的目标。

9. 所有缔约方均承认荒漠化、土地退化和干旱给其经济造成了巨大损害，威胁到了许多人的生计，减少了粮食安全，加剧了贫困并导致被迫迁离和移徙，缔约方还懂得了要以一种有计划、有组织和先进的方式防治荒漠化和土地退化。

10. 在全球一级，据估计，直接受荒漠化影响的领域其收入损失每年约达 420 亿美元。除了受到影响的领域外，经济和社会所付出的间接代价，包括“环境难民”的大量涌入和国家粮食生产的损失可能要更大。受到荒漠化直接影响的人口超过 2.5 亿。此外，在 100 多个国家中约有 10 亿人口受到威胁，这些人包括全世界最贫困、边缘化最严重和政治上最弱势的民众。大多数这些人口生活在亚洲。

11. 该区域的某些缔约方对经济代价作出了计算。一个受影响大的国家的估计是每年损失 65 亿美元，另一个岛屿国家估计 1998 年为 5,000 万美元。这些估计并未包括所有代价，只能被认为是较低的估计。如果不采取行动，问题可能恶化。在亚洲和太平洋地区，由于基础设施迅速增长而计划却不周，75% 以上的土地可能受到生境破坏和其他种类环境损害的影响。一些缔约方提到土壤损失是一个主要问题，这主要是由毁林、风灾和水的侵蚀造成的。一些国家，包括那些拥有丰富季节性水源的国家，由于时常发生旱灾，农作物生产受到巨大损害。牧场土地的退化给一些国家带来巨大的经济损失。

12. 许多缔约方已经编制或正在编制国家行动方案，它们确定了优先任务并且采取了许多体制和立法措施。缔约方还懂得防治荒漠化和土地退化需要有关政府部委和机构的合作，而且必须纳入国家发展战略。因此，大多数缔约方设立了国家协调机构其中部委和其他利害相关者的代表面很广。许多缔约方还采用了一种参与进程，为利害相关者创造一种主人翁感，而他们的合作恰恰是行动取得成功的关键。一些缔约方引导地方团体参与并赋予它们以执行项目所需要的权力和资源。对于某些缔约方来说，参与规划、决策和执行早就是一种认可的常规行为，而如今所有缔约方均承认具有这种需要。即便是没有采用一种周全的参与进程编制国家行动方案的缔约方，现也采用利害相关者的反馈对国家行动方案加以更新和修改。

13. 大部分缔约方还承认，只有参加者具有认识和获得知识，参与才有意义。因此，提高认识运动已成为许多缔约方参与进程的一个有机组成部分。许多缔约方在公民的广泛参与下纪念世界荒漠化日，世界环境日和世界水日。大多数缔约方利用广播、电视和出版物提高公众认识。一些缔约方认识到以各种群体为目标，包括青年人在内以提高环境意识的重要性。环境教育已成为学校课程的一部分，一些缔约方鼓励学校成立环境先锋队和开展儿童植树。一些缔约方报告

说,《公约》的内容和关于《荒漠化公约》的有关介绍文件以已译成地方语言并提供给当地人口。

14. 许多缔约方认识到需要有协调一致的政策框架而且必需确保防治荒漠化、遏制和扭转土地退化以及减少干旱影响的政策成为其可持续发展战略的一部分。在保护森林和红树属植物以减少侵蚀的同时也协同保护了生境和保持或改善了花卉和植物的生物多样性。为《荒漠化公约》而开展的植树造林还吸收了多余的碳,并促进了《联合国气候变化框架公约》的目标。为了充分利用《生物多样性公约》、《荒漠化公约》和《气候变化公约》的协同作用,缔约方需要具有能力制定相互结合更完善的项目和方案,并得到象全球环境基金这样的机制的供资。从生态和社会经济角度出发,象全球环境基金这样的供资机制以更具前瞻性的方式支持《荒漠化公约》的活动也顺理成章。

15. 缔约方对有关《荒漠化公约》政策所给予的具体优先重视程度取决于它们对主要问题和导致这些问题的主要原因的认识:

- (a) 贫瘠面积的扩大常常是由于风的侵蚀、气候条件和过度放牧造成的,而游牧型的生活方式更加重了这一现象。西亚、中北亚和东北亚的缔约方认为这是一个主要问题,通过各种形式的屏障、植物带、植树造林和沙丘固化优先重视阻止贫瘠土地的扩大。它们还力争减少因过度放牧给牧场造成的压力;
- (b) 土地退化和土地生产力的减损是许多缔约方面临的主要问题。它们常常是由于以下原因造成的:人口压力,因都市化而造成的肥沃土地的丧失,农业投入,例如水、化肥和杀虫剂不适宜和过分的使用,由于侵蚀和错误的农业耕种方法而造成表土的流失。许多面临这些问题的缔约方对人口政策给予了高度优先重视。改善水的管理,减少垃圾,恰当的农业管理,使用有机肥料,病虫害综合管理和流域发展也受到这些缔约方的高度重视;
- (c) 制止砍伐森林是许多缔约方的关心的一个重要问题。它们高度重视植树造林和改善森林的管理。对于共同森林管理和赋予当地社区和家庭在不毛之地和荒地上造林以减少森林压力的做法也给予了高度重视。改善能源效率和促进代用能源也属于一部分缔约方优先考虑的内容;

- (d) 一些缔约方主要关切干旱问题，由于厄尔尼诺向南偏移而加重干旱，太平洋岛屿尤其受害。这些缔约方强调水管理，地下水填补和以储存备用品方式和换工修建救济工程方式抗旱。
- (e) 缺水以及地方性和季节性干旱是普遍问题。缔约方强调需要增加供应，减少需求和提高利用率。

16. 许多缔约方颁布或审议了土地租用法，使用者权益条例，放权给地方机构的规定，关于水土保持的专门法案和法律，水资源管理，环境保护，环境影响评估、森林、农业和灾害管理，都市化和建筑条例，渔业管理、农用化学品和杀虫剂的使用规定、病虫害综合管理法案、安全饮水和卫生政策、健康和人口战略、教育政策和地方政府法规。然而，只有一个缔约方通过了防治荒漠化的综合法律，颁布了土地使用管理和区域划分条例，建立了机构和协调机制并由各政府机构分担责任。

17. 这些例子说明了提交报告的缔约方在规划行动方面的进展。一些缔约方还采取措施防治荒漠化，遏制和扭转土地退化并减少干旱的影响。然而作出的努力与需求仍有很大的距离。虽然大多数缔约方从内部来源筹集了某些资金，但获得充分的资金和未来援助以满足需要似乎是执行方案的主要瓶颈。许多缔约方承认并赞扬国际伙伴提供的资金和技术支持。然而，这种参与并未达到《荒漠化公约》所要求的那种执行伙伴关系的程度。

18. 许多缔约方报告说，有待建立一座与《荒漠化公约》有关的数据库。但许多由政府机构和项目管理的数据库，如果协调好并有效地联接可有助于建立一个全国性的荒漠化信息系统。要制定出衡量进展和成就的基准和指标并监督和评估正在进行的和已完成的项目和方案的影响仍有大量任务有待完成。缔约方需要资金、技术、人力资源和体制能力以开发出本身的系统，随着《荒漠化公约》执行进程取得进展，需求将不断增长。

19. 所有缔约方承认，在防治荒漠化和在更合理地利用自然资源(土地、水、能源)和总的环境保护方面，采用现代化技术和最新的科学成就对于保持长期取得成功极为重要。许多提交报告的缔约方认识到分区域和区域合作以及交流经验和信息的重要性。因此，发展中国家缔约方都认识到技术援助的重要性。主题方案网提供了一种良好的机制，值得不断给予支持。



20. 如同上一次报告一样，几乎所有提交报告的缔约方都提到或找出了它们在执行《公约》的资金、技能和技术方面的需要。对于大多数提交报告的缔约方来说，最迫切的需要是资金、技术援助和能力建设。

21. 对缔约方所提交的报告作出的综合归纳显示出报告程序的作用，并找出了随着缔约方过渡到项目和方案执行的下一阶段而需要作出的改变。

### 三、对国家报告中所载信息的综合归纳

22. 按照第 1/COP.5 号决定，国家缔约方同意按照关键主题专题编排审查委员会的审查进程。因此，国家报告中所载信息的综合归纳正是按关键主题专题编排的。

#### A. 将公民社会、非政府组织和社区组织纳入参与进程

23. 所有缔约方均承认将所有利害相关者纳入国家行动方案的进程可增强主人翁感和方案的持续性。缔约方还认识到，参与可提高认识并产生协商一致。所有这些都是有效执行国家行动方案所必不可少的。因此，继上次报告之后已制定了或正在编制国家行动方案的缔约方将各种利害相关者纳入了这一进程，例如政府各部委和机构的官员、私营部门、非政府组织、地方政府官员、学者、媒体工作者、甚至国际机构和不分男女老幼的民众。其参与方式包括：全国和区域性讲习班、研讨会、公共讲座、部委间的会议，通过调查表获得的反馈，参与式快速评估和向编制国家行动方案的委员会派出代表。一些缔约方在编制国家行动方案方面甚至采用一种自下而上的做法。

24. 大多数缔约方承认，只有参加者知情和具备知识参与进程才有意义。部分缔约方的报告承认，独立后其社会经济剧烈转变，其中包括民主化、权力下放和土地改革，使得《荒漠化公约》的执行进程的结果尤为取决于广大人口，直至基层的认识程度和参与程度。

25. 因此，提高认识运动成为许多缔约方参与进程的一个有机组成部分。为此目的，规定了世界荒漠化日。为了赢得民众的参与，一个缔约方要求成年人每年种三至五棵树。多数缔约方利用广播、电视和出版物提高公众认识。一份报告

提到其传播和宣传说明计划，其中包括出版、文献、网址、参考资料数据库和反馈系统。它还强调了成立网络交流当地、国家和国际一级关于国家行动方案优先问题方面的知识、技术和影响等最关键信息的重要性。一些缔约方认识到以各种群体为目标，其中包括年轻人以提高环境认为的重要性。环境教育已成为学校课程的一部分，一些缔约方鼓励在学校中成立环境突击队还有儿童植树。部分提交报告的缔约方在当地院校、在学士、硕士和博士学位方面，以及在某些培训机构中设置了有关的课题或课程。

26. 一些国家强调了“训练培训人员”以进一步促进参与进程并为之提供便利的重要性。一些报告称，已将《公约》的内容和有关《荒漠化公约》的解释性文件译成地方性语言并提供给了当地人口。

27. 部分东亚分区域国家缔约方提到，《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的奥胡斯公约》的生效是进一步加强参与进程的一个重要因素。

28. 尽管对于某些缔约方来说，参与规划、决策和执行很久以来就属于一种常规做法，而如今所有缔约方均认识到有这种需要。即便是未采用细致的参与进程拟订其国家行动方案的缔约方，如今也利用各种利害相关者的信息反馈对这类方案作出更新补充和修订。

29. 一些缔约方报告说，关心环境和荒漠化问题的非政府组织数量越来越多，并且在促进参与进程方面发挥着日益重要的作用。两个缔约方提到，部分非政府组织公开表明它们的活动着眼于都市问题而不是农村问题。一个缔约方认为，非政府组织今后工作的主要方向应当是发展与《公约》其他缔约方的非政府组织的合作；建立起一种非政府组织全国网络的组织结构；拟订非政府组织国家行动计划并将它们纳入本国的国家行动方案之中；搜集荒漠化进程的信息；参与执行新技术项目；更积极地参与生态教育，其中包括与国家科教部委联合提供资金。然而，大多数非政府组织因财源有限而受到限制，一些非政府组织需要进行能力建设。许多国家报告中反映出的一个令人鼓舞的迹象是这类组织能够深入到基层民众一级。

30. 参与对于执行国家行动方案来说甚至更为重要。防治荒漠化的措施要求在分布广泛的领域作出努力，在许多地方需要地方作出努力。虽然国家行动方案进程赋予人们对大的战略有一种主人翁感，而对地方一级的行动计划具有主人翁

感同样重要。大多数缔约方均理解了这一点，并已采取各种措施确保利害相关者的参与。

31. 缔约方所采取的措施包括：对小区，甚至村一级地方政府机构放权，使之对项目拥有决定权和拥有某些财政自主权。某些缔约方还在这类机构中为妇女保留了席位。对公民参与资源再生和管理给予鼓励，使公民有权使用通过共同森林管理或荒地开发而产生的例如能源、饲料和非木材制品等产品。一个缔约方甚至采用了经济奖励办法：将荒芜土地拍卖给愿意加以改造并植树造林的人家。然而，一个缔约方指出，要做到公民的充分和有效参与，单靠给予项目产品的使用权还不够，也应当由利害相关者参与项目规划。该缔约方感到，如果项目执行当局只对上一级政府负责而不对地方政府负责，参与和合作可能无法取得成功。

32. 一些缔约方认为，采用范围广泛的先进前沿信息和通讯技术(互联网、电子邮件、网站、电脑化数据库和信息网络等)已经并且将继续对《荒漠化公约》有关将公民社会、非政府组织、社区组织和学术界及商界纳入参与进程产生极为有利的影响。

33. 大多数提交报告的国家承认妇女在社会中的重要性。对某些重要政策中的性别问题给予了重视。大多数提交报告的国家采取了许多措施并且制定了方案，以促进并加强妇女在社会中的地位。这些措施和方案由贷款到促进教育、就业和支持妇女组织不等。一个提出报告的缔约方提到，妇女占国家能力建设的20%，其中包括总统在内也是妇女。另一个缔约方承认，由于受教育少妇女的作用极为有限。总的来说，妇女参与的人数，其参与的作用和程度大多数报告中并未明确作出说明。

34. 在许多情况下，对国家能力建设的组成给予了介绍。但利害相关者的作用及其参与决策进程的程度没有加以明确的记录。少数尚未拟定国家行动方案的缔约方表示当它们从事这项工作时会将会使所有利害相关者参与这一进程。为此目的，在召开组织编拟国家行动方案的会议之前，先会拟出一份利害相关者清单。

## **B. 立法和体制框架或安排**

35. 大多数缔约方采取了若干种法律措施并颁布了有利各种项目和方案的法律。一个缔约方通过了防治荒漠化的全面法律并对刑法、土地使用管理和区域划

分条例作出修改，使之与该法律相符合。该缔约方还设立了机构和协调机制，规定各种政府机构发挥不同的作用。许多缔约方颁布了土地租用法和使用者权利条例。部分缔约方还颁布了赋予地方机构以权力的法规。许多缔约国颁布了有关下列方面的专门法案和法律，或对现有的法律或法案作出了修改：水土保持、水资源管理、环境保护、环境影响评估、森林、农业和灾害管理、都市化和建筑条例、渔业管理、农用化学品使用条例、杀虫剂使用条例、病虫害综合管理法案、安全饮水和卫生政策、健康和人口战略、教育政策和地方政府法规。

36. 关于体制问题，大多数报告提供的信息显示，一般来说，批准《公约》之后的几年，又称“组织”时期业已结束。在大多数国家缔约方中，国家能力建设，其中包括跨部门指导委员会已经成立；已定出国家行动计划，将它们纳入国民经济和社会发展及环境保护规划，并与全国、区域间、分区域和地方做法联系在一起。

37. 几乎所有缔约方均成立了国家协调单位并指定了一个国家联络点。国家协调单位通常具有广泛的基础。各种有关的部委，例如农业、水利、环境、林业部门等均派有代表。大多数国家协调单位还有来自研究机构、学术界、私营部门和公民社会组织，其中包括妇女和年轻人的代表。因此，这类国家协调单位可望对不同部委之间的行动和政策作出协调并在国家行动方案项目与例如五年计划之类的发展规划建立联系。

38. 国家联系点通常设在与问题最有关的部委，通常为农业、林业和渔业、水利、农村发展或环境部。大部分国家联络点的资金来源于政府拨款或捐助方提供资金的项目。

39. 在大多数情况下，国家协调单位的人力资源(全部工作人员、管理人员、专业人员的数目、其级别和专业领域)都有详细的记载。在大部分报告中有关国家协调单位的下列方面不够清楚：指定成员的程序；拥有的权力和资源；构成情况以及政府/公民社会和男女之间的比例；成员及其所代表的团体之间的通讯或联网方式；活动的时间表和召开会议的次数。

40. 除了国家协调单位之外，一些缔约方还设立了其他机构。例如，全国灾害管理委员会、全国可持续发展委员会、国家直属机构、地方一级的单位、荒漠化小组、环境保护委员会、技术专家协调机构、土地退化专家委员会等。这类机

构对全国协调单位的工作作出了补充并为它们提供支持。一些国家成立了防治荒漠化的研究和发展机构、培训中心和监测中心。

41. 一些缔约方强调，需要根据自然和社会经济领域(尤其是转型经济国家)出现的变化和发展完善和调整环境保护领域的立法框架。

42. 部分提交报告的缔约方承认，其国家联络点的信息系统能力有限，尚未建立与荒漠化有关的数据库。但许多政府机构和方案管理的数据库与荒漠化密切相关。报告中承认，这些数据库在国家防治荒漠化的工作中是一种宝贵财产，尤其是如果与建立国家荒漠化信息系统相协调并有效连接在一起就更能发挥其作用。部分其他缔约方仍处于发展一种荒漠化数据库的阶段。一个缔约方提到，它主办了一个有关荒漠化及其他有关专题的信息网站，以便为内部和外部的信息交流提供方便。

43. 部分缔约方认为，缺乏国家充分的供资是妨碍进一步改善现有的组织结构和对之加以更好地协调的严重障碍。在这方面一个缔约方指出，由于国家预算限制而造成的“不断裁员”严重影响了在环境保护领域国家治理的质量。

### C. 国内和国际资源的调动和协调，包括缔结伙伴协议

44. 大多数缔约方采用了一种精心设计的协商进程。其中来自政府、公民社会、商业界、工业界、媒体和学术界的各种利害相关者都参加进来。此外，一些缔约方报告说，它们将国际机构和发达国家的伙伴纳入到这一进程中来。然而，这种参与仍未满足执行《荒漠化公约》所需要的伙伴关系要求。

45. 少数缔约方从其内部渠道筹集了某些资金。大多数缔约方强调必要的融资严重短缺。但由于经济持续困难，其中特别是发展中国家和转型经济国家遇到的典型困难，内部资源有限。在若干国家中，国家行动方案是通过政府正常内部预算拨款供资的。若干缔约方还谋求调动国内金融机构和私人公司以补充上述资金。然而，大部分缔约方认为，需要由国际机构、捐助机构和多边机构提供补充资金。许多国家承认《荒漠化公约》进程的作用，并呼吁为《荒漠化公约》进程追加资金。所有缔约方均承认外部融资对于《荒漠化公约》进程的关键作用，敦促发达国家伙伴增加资金和技术援助，以便确保国家行动方案的执行。一个缔约

方认为，应当在即将召开的缔约方会议和可持续发展世界首脑会议上讨论伙伴关系问题。

46. 已注意到，国际组织和机构所提供的具有催化剂作用的援助对于促进《荒漠化公约》的执行大有帮助。它们包括联合国系统内的机构和组织，例如《荒漠化公约》秘书处、《荒漠化公约》的全球机制、联合国开发计划署的防治荒漠化和干旱办事处(防荒漠化处)、联合国环境规划署(环境署)、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国专门机构，包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、世界银行(世行)、世界气象组织(气象组织)和其他多边和区域组织，包括欧洲联盟(欧盟)、全球环境基金、亚行和部分发达国家的伙伴，例如德国技术合作机构，加拿大国际开发署、日本国际合作机构、日本国际林业促进合作中心和韩国国际合作署。在一份或多份报告中提到的这些机构在各种与环境、土地退化和/或荒漠化有关的领域提供了资金和技术援助。许多缔约方承认并且赞赏国际伙伴提供的资金和技术支持。此外，国际非政府组织，例如大自然保护联盟、牛津救灾组织、读卖社和国际工业、精神与文化促进组织也在某些项目中提供了帮助。

47. 在某些情况下，发展中国家专家之间交流思想、经验和技术的互动也被认为极为可取。可以开发出若干种相互有利的共同项目和方案。对这类伙伴关系的范围需要加以进一步探索。一个国家缔约方报告说，它以赠款或贷款方式为其其他发展中国家缔约方提供了财政支持，供其制定方案，包括防治荒漠化方案。

48. 一些国家缔约方报告了与发达国家伙伴举行的会议。此外，许多缔约方举办了关于荒漠化和土地退化问题的区域和国际研讨会和座谈会，并得到了国际伙伴的支持和参加，其目的在于交流经验和筹集外部资金。然而，是否正在采取后续步骤以确保其连续性和具体的成果并不清楚。

49. 一个国家缔约方提到，它为协商工作拨出了专门的预算。部分缔约方表明，一旦国家行动方案最后定稿并确定出恰当的方案和排定优先顺序之后，即必须与各种机构和国际捐助方展开协商，以便筹集急需的资源。为此，为建立受影响国家缔约方与发达国家缔约方之间的伙伴关系而需要的协商进程基本得到承认。一些缔约方感到，总的来说，国际组织和发达国家缔约方在国家行动方案制定方面的支持度和参与度都较低。

#### D. 与其他环境公约和酌情与国家发展战略的联系和协同作用

50. 对于一些国家来说，国家行动方案活动现已成为其发展计划的一部分。因此防治荒漠化、土地退化和减轻干旱的影响已成为这些缔约方总的发展政策和经济政策的一部分。

51. 一个提交报告的国家承认，它不具备协调和统一国家和地方一级防治土地退化行动的机制。另一个国家提到，关于国家联络点主管部委与其他部委和其害相关者之间责任重叠的问题，应当对防治土地退化的地方一级行动作出审查、分析和更好的协调，以便做到高效、一致和互补。正如所提到的，某些提交报告的国家缔约方仍处于拟定国家行动方案的阶段。将对所有有关的方案和行动加以审查、协调和纳入国家行动方案。

52. 大多数缔约方承认，需要有一种协调的政策框架。因此，防治荒漠化的政策是在《21 世纪议程》和可持续发展战略的框架内制定的。所有提交报告的缔约方认为防治荒漠化和土地退化是可持续发展的关键内容。许多缔约方制定了计划和战略，并颁布了立法，促进各种资源的可持续利用和开发，例如水源、土地、森林、海洋资源等等。许多国家还通过了执行《21 世纪议程》的战略并制定了当地《21 世纪议程》的方案。缔约方还认识到防止土地退化和荒漠化比治理要好，而防止需要在其他部门和领域采取行动。它们还认识到需要在规划、制定方案和执行活动方面下放权力，以及在获取资源、享受权利和承担责任方面要保证社会公平。一些缔约方还强调，控制人口以减轻对自然资源的压力是一个极为优先的任务。大多数缔约方认识到《荒漠化公约》与《21 世纪议程》、《生物多样性公约》和首先是减贫愿望相互联系并具有协同作用。

53. 在提交(第一次或第二次或两次)报告的 35 个缔约方中，16 个已经编制了国家行动方案，5 个已将《荒漠化公约》的政策纳入了有关方案，7 个正在拟定国家行动方案，5 个有待拟定国家行动方案，而另外两个缔约方未作说明。相比之下，第一次报告时的相应数目分别为 11 个、1 个、7 个、10 个和 5 个。然而，少数未拟定国家行动方案的国家在其国家环境行动计划中制定了国家优先任务和方案。附件二显示了与上一次报告相比，国家行动方案进程的变化情况。

54. 大多数缔约方承诺防治荒漠化，遏制和扭转土地退化以及减轻干旱影响的政策属于其可持续发展战略和减贫战略的一部分。《防治荒漠化公约》政策的

具体优先顺序取决于这些国家对于主要问题和造成这些问题的主要原因的认识。贫脊地区和风灾侵蚀蔓延为主要问题的国家，优先重视通过建造各种类型的屏障、植物带和植树造林以遏制荒芜地区的扩大。对于许多缔约方来说，土地退化和土地生产力的减损是主要问题。造成这些问题的常常是人口压力，由于都市化而导致良田的丧失、不恰当和过分的农业投入的使用，例如水、化肥和杀虫剂，由于侵蚀和不当的农业种植方法而造成的表土损失。

55. 缔约方高度优先重视改善水的管理，减少垃圾，作出恰当的农业管理，使用有机肥料，采取病虫害综合治理和流域开发。一个缔约方谈到，与管理不善的茶园每公顷土地每年流失 20 吨土壤相比，采用妥善农业种植方法的茶园每年每公顷土地中的土壤流失仅为 330 公斤。制止砍伐森林是许多缔约方主要关心的一个问题。它们优先重视植树造林和改善对森林的管理。为了减少对森林造成的压力，对共同森林管理和赋予当地社区和家庭以绿化不毛之地和荒地的权利给予了优先重视。提高能源效力和促进替代能源的利用也属于一些缔约方的优先任务之一。受干旱和埃尔尼若现象影响的缔约方，强调对水的管理，填充地下水和以储存备用品方式和换工举办救灾工程的方式抗旱。

56. 一些缔约方提到了保护森林和红树属植物以减少侵蚀和保护动植物生境的协同作用。它们支持基于与《生物多样性公约》的联系，通过全球环境基金为防治荒漠化项目供资的要求。

57. 所有缔约方承认，将防治荒漠化和干旱的活动与范围更广的环境保护方案或甚至更广泛的社会经济发展计划结合在一起的重要性。在大多数情况下，这一结合工作是由跨部门相互交叉的国家协调单位进行的，其中各种工业、农业和社会经济部门派出训练有素和经验丰富的工作人员为代表。人们还提到，应作为这一进程的一种整合力开发共同数据库和信息网络。然而，部分缔约方提到，经济方面的困难和资金短缺妨碍了招聘更符合资格的工作人员。

58. 大多数缔约方承认《生物多样性公约》、《荒漠化公约》和《气候变化框架公约》之间的协同作用。然而，为了充分利用这一协同作用，它们需要训练有素的人员。因此，能力建设极为重要。一个缔约方提到，关于协同作用的研讨会很有意义，可促进综合执行有关的政策措施和多方受益的实地项目。



## E. 恢复退化土地的措施和为减轻干旱影响 而建立早期预警系统的措施

59. 鉴于各国的不同情况，可以预料到大多数报告中这一节最长，内容也千差万别。有些报告根本没载有关于这个专题的任何资料，而其他报告提到的措施仍处于开发或计划阶段。

60. 所采取的措施的范围伸延到许多领域，从立法到项目规划，再到设立部门和机构，上文已对体制行动作了概述，因此仅在这里简略提到。

61. 措施不仅涉及直接有关的领域，而且也包含相关的领域。直接有关的领域包括森林管理，土壤和水的保持、牧场管理，山区特别方案、粮食安全、早期预警系统、干旱和其他救灾系统以及跨部门方案。需要许多相关的领域提供支持行动，例如，政策制定、法律文书、体制的加强、科学研究和探索，示范项目、采集民间知识及其应用、技术发展和转让、教育和提高认识运动、能力建设以及搜集和分享数据。一个缔约方计划中的措施包括制图分析退化的自然资源，引用经济机制保护和恢复自然资源(罚款、软贷款、征税优惠制度)。

62. 一些国家推广了制止土壤退化的措施。这些措施包括通过恰到好处的施用减少化肥的使用，鼓励使用有机肥，通过依靠病虫害综合治理减少化学杀虫剂的使用、采用良好的农业耕种制度，最大限度地减少土壤侵蚀、土地开发和平整并鼓励采取恰当的种植方式。缔约方采用不同的办法改良退化的土地。采用了各种体制措施，但植树造林是最为常见的一种措施。一些国家采用了以社区为基础的绿化办法。其他国家则通过转让不毛之地的产权鼓励个人采取主动行动，另外还有其他国家采用公共植树造林计划。

63. 为了遏制风灾的侵蚀，一些缔约方推广在沙漠周边栽种植物和树木作为屏障，在耕地的周围栽种防风林和以植被覆盖易受侵蚀土地。为了制止水的侵蚀(在丘陵地区这是一个严重的问题)，缔约方大力恢复流域面积。

64. 许多缔约方面临的土地退化是由灌溉地区的水涝造成的。它们大力推动灌溉优化，恰当的间作方式和发展排水系统。

65. 缺水是一个严重的普遍问题。许多缔约方认识到需要保存水，收集雨水，甚至由家庭用小饮水罐收集和由社区通过恢复现有的池塘，挖掘新的池塘和增加填补地下水的方式搜集。地下水填补也有助于提高水位，在许多地方由于过

分开采地下水位已下降。部分缔约方还提到恢复老的灌溉系统以增加给水。通过组成水用户协会的方式可以对表层水加以更好地分配，在有些情况下有妇女参加。一些国家制定了关于红树属植物、森林和水域管理和恢复的全面计划。

66. 为了防止砍伐森林和现有森林的退化，许多缔约方现已实施了森林共同管理计划，赋予当地社区或土著人民使用其维持生计所依赖的森林产品的权利。一些缔约方还建立了保留林。一些国家采取了措施，控制砍伐加焚烧式的农垦方法，因为它使森林退化。

67. 为了减少对森林的压力，部分缔约方通过促进发展和有效利用其再生能源而保存能源。例如，一些缔约方推广节能炉灶。部分缔约方还鼓励代用木材。部分缔约方报告说，由于过分放牧而造成牧场退化。它们已采取了措施，通过减少牲畜头数和增加牧场生产力减少对土地的压力。在所有这些措施中，传统知识的作用得到了一些国家的承认。它们采取了措施对从传统知识中获得的可持续使用的技术作出评估并加以传播。

68. 许多缔约方理解了技术和科学知识的作用。防治荒漠化呼唤众多创新措施，而一些缔约方已经开发了这类措施。它们包括沿铁路线的“五带”防沙技术，狭窄防护带、小网格式人造林、退化土地的恢复和在沙漠地区沿高速公路的沙丘固化技术，节水和灌溉技术、沙地种植水稻的塑料薄膜底土技术、农林兼作和在沙土地上种植药材植物。

69. 一些缔约方已制定了长期战略。一个缔约方已将长期战略划为中短期的计划和方案。

70. 许多缔约方制定了救灾计划并最大限度地减少干旱和由例如埃尔尼若现象造成的极端气候条件的影响。一部分缔约方建立了缓冲粮食储备并建立了一旦发生干旱通过创造就业提供救济的机制。一些岛屿国家缔约方面临着干旱的双重惩罚，由于水位下降造成咸水侵入，破坏了土壤并进一步减少了农业产出。这些缔约方认为兴修水利极为重要。

71. 许多缔约方认为信息和早期预警很重要。一些缔约方谈到了需要加强气象部门的作用。面临干旱的缔约方盼望有早期预警系统。自然灾害，例如土地滑坡通过绘出容易滑坡的地区图就可以最大限度地减少它的影响。随后就可以采取

行动，加固这些地点或发出早期警报。一个缔约方还成立了埃尔尼若和拉尼娜气象问题总统直属特别突击队。

72. 不难看出，提交报告的缔约方在计划行动方面已取得了很大的进展。一些缔约方还采取了防止荒漠化，遏制和扭转土地退化以及减轻干旱影响的措施。但努力的程度与所要求的程度仍有距离。从报告中无法判断自上一次报告期以来执行计划的行动达到了何种程度。缺乏资金和外部援助似乎是主要瓶颈。

#### F. 干旱和荒漠化监测与评估

73. 所有提交报告的缔约方均认识到需要监测和评估现行和已完成的项目和方案的影响，并确立衡量进步和成就的基准和指标。然而，大部分报告中有关干旱和荒漠化监测和评估的信息极为有限。

74. 部分提交报告的缔约方承认，它们没有订立影响指标的一种有计划的方法。一些提交报告的缔约方称，它们正在采用如遥感和卫星技术监测和评估土地利用的变化、森林覆盖和荒漠化以及土地退化的程度。

75. 一些缔约方计划以定期的地面调查补充遥感数据，因为遥感数据的解读需要地面核实。有些国家计划对外公开数字数据。有些国家找到了机会利用地方机构和用户群体监督进展情况。

76. 少数缔约方已建成了关于土地利用、森林覆盖和土壤退化的数据库；其中部分国家在报告中提供了有关的统计数字。由于发现缺乏基准信息而妨碍行动计划的拟定，一些缔约方已作出了体制安排，创建配有地理信息系统的数据库。一些提交报告的国家缔约方提到它们有许多有关的数据库和方案，但是，没有作到统一或协调。然而，一些国家报告说，监测和评估荒漠化以及建立这方面的数据库的费用加之缺乏资金和缺乏能力或能力有限，尤其迟滞了这一领域中的进展。大多数国家仍需对有关荒漠化和干旱的数据作出恰当的编辑整理。

77. 一个缔约方计划建立若干个长期监测站，每五年评估一下荒漠化的程度。同时，对项目的进展情况则每年作出监督并设立一套迅速反馈系统。

78. 拥有具体干旱监测和预测计划的缔约方极少。部分缔约方计划扩大气象台站网络并开发作出预警的预测技术。一个缔约方计划每隔一个月和每隔三个月

作出旱情定期预报。它还计划每十天即对草场的情况作出评估，以便提前预见到饲草的稀缺情况。

79. 少数国家列出了打算用以收集数据监测和评估荒漠化和土地退化情况的指标。这些指标包括土地利用和林业面积数据，水库的水位，排入主要河流和水系的情况。地下水位深度、主要水流的悬载物和盐碱水的侵蚀情况。一个国家已经作出了测试指标的试验项目计划。

80. 在这方面仍有许多事情要做。各国要发展它们的系统就需要资金、技术和能力。只有少数国家建立了专家名册，一部分国家采纳了科学和技术委员会提出的建议。

#### G. 受影响国家缔约方，特别是受影响发展中国家缔约方 如何获得适当的技术、知识和技术诀窍

81. 所有缔约方都承认采用现代化技术和最新的科学成就是防治荒漠化和在合理利用自然资源(土地、水、能源)及总的环境保护这一广泛领域长期取得成功的关键所在。所需要的技术包括地理信息系统、遥感、预测、用于影响评估的分析手段和恰当的技术。所有缔约方都寻求技术帮助，许多缔约方已经加入了主题方案网络。

82. 许多缔约方认识到民间知识和经验在耕作制度、可持续性自然资源管理、水的保存等方面的重要性。许多缔约方开发了防治荒漠化的有效技术并愿意与其他缔约方一道分享。许多提交报告的缔约方认识到区域和分区域合作以及交流经验和信息的重要性。因此，发展中国家缔约方都认识到技术援助的重要性。主题方案网络则提供了一种有用的机制。

83. 部分提交报告的缔约方在区域和分区域一级开展了活动，其中包括与其他缔约方交流经验和知识的会议和研讨会。一些缔约方报告说其国内的科技机构参加了防治荒漠化的区域和分区域活动。许多缔约方设立了研究机构。许多地方的研究主要是由国家提供资金的国家科学院和其他机构进行的。

84. 鉴于资金方面的限制，鼓励在培训人员方面开展区域合作可极大地改善获得恰当的技术和知识诀窍的情况。在这方面，一个在防治荒漠化方面具有培训发展中国家专家的广泛经验的国家缔约方报告了它为促进在感兴趣的国家之间交流经验和传播恰当知识所开展的活动。

## 四、汲取的教训

### A. 国家行动方案制定和执行过程中的教训

85. 大多数提交报告的缔约方在公民社会的参与下已经制定或正在制定国家行动方案，并且正在寻求反馈以便对国家行动方案作出修订。部分缔约方在编写国家报告时已经采用了参与进程。

86. 许多提交报告的缔约方承认，国家行动方案与国家有关自然资源的发展计划，特别是国家环境行动计划和国家保护战略具有互补性。一些缔约方将国家行动方案纳入了国家环境行动计划之中。跨部委之间协调的加强是《荒漠化公约》进程的一个积极结果。

87. 在承认《生物多样性公约》、《荒漠化公约》和《气候变化框架公约》的协同作用的同时，需要加强制定和执行国家行动方案的进程。基于跨公约协同作用而制定的方案需要具备特殊的技能和能力，而这些均有待培养。

88. 正如第一次报告时那样，几乎所有提交报告的缔约方都提到或找出了它们在执行《公约》方面的资金、技术、能力建设和数据系统的需要。

89. 资金需要是最紧迫的问题，尤其对于已制定了国家行动方案现正准备加以执行的缔约方来说更是如此。在大多数情况下，协商进程没有象《荒漠化公约》所预见的那样导致伙伴协议的产生。而缺乏这种伙伴关系，执行《荒漠化公约》的进展就会极为缓慢。大多数报告表明，资金短缺是行动受限制的主要障碍。似乎迫切需要在国家一级建立与国际伙伴定期协商，作出伙伴关系安排和审查国家行动方案进展的正式进程。这种交流的目的在于消除瓶颈，就优先措施取得共识并筹措执行进程所需要的外部资金。这样一种协商进程将使《公约》进入操作阶段，促进政策的协商一致，并将加强旱地自然资源的工作纳入方案编制。国家行动方案框架内的监测和评估活动须在一种商定的结构内进行。

90. 技术需要包括加强国家、分区域和区域的科学、技能和技术研究能力，创造一种扶持环境，促进恰当的防治荒漠化、防止土地退化及监视和预测干旱技术的转让、获取、适应和发展。为此目的，应当促进缔约方之间(发展中国家与发达国家缔约方之间和发展中国家缔约方内部)以学术和专业交流计划形式开展的区域和国际合作，以便鼓励分享经验和分享汲取的教训。

91. 能力建设的需要对于仍在制定和已经完成制定国家行动方案的缔约方来说仍十分关键。为编制国家行动方案，缔约方需要分析和科技研究，规划和政策制定，有效协调国家、分区域、区域和国际活动环境和资源管理政策以及立法，促进自然资源、传统和民间知识、技术诀窍、习惯做法与技术的有效协调，制定解决干旱和其他自然或人为灾害，包括森林大火和提高粮食安全的综合应急计划。需要加强现有的学术、科学、技术和研究机构以便有助于实现上述目标。

92. 缔约方还需要基准数据，基准数据的缺乏妨碍了它们编制国家行动方案的努力。为了有效跟踪这一数据，需要定期加以更新。因此，需要加强人、机构和技术监测能力；评估退化的土地、干旱化和荒漠化的进程；数据搜集、分析、管理、报告和传播；更新研究和观察技术，尤其是加强在天气预报和干旱早期预警系统方面的国家气象、气候和水文能力；遥感和地理信息系统以及关于荒漠化与气候变化之间联系的研究。

93. 为了推动区域合作和缔约方之间的交流经验，应成立国家或区域资料交换所，其目的在于在防治荒漠化和适应气候变化方面分享信息和联网。

94. 一些国家推动了社区林业和共同森林管理计划。一个国家从这种计划中汲取的教训是为社区林业发展拨出的土地应伴之以稳妥的土地分类和土地利用规划，执行这一计划应当有基层参与并配有恰当的政策。据报告说，约占 70% 的拨给贫困户的土地因缺少投资来源而未得到利用。此外，为了改善家庭种植园的质量，并且为了提高依靠森林的农民的收入，必须采取下列措施：

- (a) 综合推广造林、畜牧、家畜和家禽养殖；
- (b) 技术基础，例如增加存栏数、品系杂交、病虫害防治、提高生产率；
- (c) 在规划、基层交流、由需求驱动的适应性研究试验和评估方面培训地方推广人员；
- (d) 改进奖励和帮助办法，促进有助于农民之间相互交流技术诀窍和经验的推广网络；和
- (e) 增加政府的财政帮助，促进市场需要的优质作物的种植和具有保持生物多样性价值的当地树种。

95. 缔约方报告了在提高公众认识方面的进展。应当加强公共认识以便扩大各种利害相关者，其中包括妇女在内的参与。

## B. 报告制度中的教训

96. 解释说明和《帮助指南》为亚洲国家缔约方编写国家报告提供了一种共同的格式和基础。总的来说，《帮助指南》的遵守情况令人满意。然而，若干缔约方没有遵守《帮助指南》。这可能是由以下某一种或几种原因造成的：(a) 缔约方无法报告《帮助指南》所要求的信息(例如因缺乏活动而缺少信息)；(b) 在交流信息方面缺乏协调；(c) 国家联络点不太熟悉《荒漠化公约》进程；(d) 缔约方不具备充分的资源或能力；和(e) 时间不够。

97. 缔约方没有始终遵守《帮助指南》建议的结构和小标题。这可能是由于缺少资料造成的。也有证据显示某些缔约方力图对报告作出精减。

98. 除了受到资金和技术方面的限制外，极少数缔约方专门报告了它们在制定、执行和报告国家行动方面所遇到的问题和困难。为了便于评估，也许缩小报告的测重面是有帮助的并且易于查明遇到的问题和困难，从而找出具体或共同的解决办法。

99. 国家缔约方有的在以前的报告中，有的在目前的报告中广泛地涉及到了《帮助指南》中某些内容或小标题。目前的报告比以往的报告更明确地区分了现行和计划中的项目。然而，第一个报告周期和第二个报告周期之间的区分就不那么明确。

100. 报告大体上(部分则非常详细地)描述了国家所作努力的情况。一般来说，它们本来可以提供评估自上一个报告期以来所取得的进展的进一步资料。这可能是由于两个周期之间间隔的时间较短造成的。

101. 为便于评估报告进程中所取得的进展，应当对信息作出恰当的编排。应当按照时间先后介绍活动，说明活动是何时开始的和预计完成的日期等。以时间序列方式编排的统计数据对于评估进展十分有用。因此应当对报告格式和《帮助指南》作出修订。

102. 为了便于对《帮助指南》的格式作出修订，必须收到缔约方对报告格式的反馈意见，以便(a) 改进报告进程，其中包括国家报告的分析内容；和(b) 按照《公约》第 26 条的规定提交信息。

## 五、结论和建议

103. 现在许多缔约方准备行动了，如果因为财力不足而无法开始行动，就有丧失势头的实际危险。

104. 正在编制或打算着手编制国家行动方案的缔约方应能得到某种形式的可预见到的支持。以提供资金和促进能力建设的方式为那些准备行动的缔约方提供支持对于维持和保持这一进程的信誉极为重要。

105. 一些缔约方已将它们的国家行动方案纳入了全国发展计划。而且国家协调单位这一机制促进了部委之间的协调。国家协调单位的作用和职能需要得到加强以便作出有效的协调。许多缔约方将《荒漠化公约》作为一种手段来推动其减贫计划和可持续发展计划。这些是《荒漠化公约》值得称道的成就。

106. 为了管理旱地的生产系统，《生物多样性公约》、《荒漠化公约》和《气候变化困难公约》的协同作用为采用一种综合办法实现所有这三项公约的目标提供了机会。许多国家缔约方需要能力建设以便开发出必要的方案和项目。

107. 尽管许多政府作出了努力，但为了确保执行国家行动方案，在能力建设方面，尤其是在基层一级仍有大量工作有待完成。一些缔约方以加强现有研究机构为目标。包括培训在内的各级能力建设是一个耗费时间的过程，应当对此给以优先重视。这是一个需要外部帮助的领域。

108. 大多数缔约方在国家或当地一级不具备一种即有的伙伴协商机制。应当建立国家或地方一级伙伴之间的协商机制，其中包括交流信息和为各种伙伴分配角色和任务的机制。多边和双边机构的驻在国办事处被认为对于定期召开捐助方会议和促进国家协调单位/国家联络点与国际伙伴之间接触尤为重要。大多数缔约方还建议《荒漠化公约》秘书处密切参与伙伴关系的发展。

109. 一些缔约方审查了其过去的方案以及荒漠化和土地退化的原因和趋势。有几个缔约方报告说它们拥有定期评估现行方案的机制以便改进方案的内容及其落实。在各种项目和方案中内设评估机制是很重要的。

110. 评估和监督需要有指标。虽然有个别缔约方列出了它们打算采用的结果指标，但大多数缔约方还没有这样做。科技委员会提出了关于进程和结果指标的建议，但却很少看到这些建议被采纳的迹象。上述指标将有助于缔约方对进展和其努力的成果作出评估。确定一套方法促进实际采用基准和指标十分关键。



111. 需要对数据和资料加以整理和共享，以便促进规划和评估。需要加强国家的能力。数据库的开发已在结果评估、项目规划和排定优先顺序的范围内做出。在许多国家缔约方中，不同部委有自己的数据，但缺乏一种协调机制。建立这种协调机制具有成本效益。

112. 科学和技术的作用尚未得到充分的认识，因为对科技委员会的建议给予的重视很少。需要广泛传播有关的信息并扩大落实科技委员会建议的推广工作。

113. 就受影响领土的范围和面临危险的人口数目而言，亚洲在《荒漠化公约》执行进程方面是一个重要的地区。当生活在旱地生态系统中的低收入群体的脆弱性因气候变化的加速而有可能恶化时应当充分认识到这一挑战。面对这些危险，所有缔约方均承认《荒漠化公约》对于防治荒漠化，遏制土地退化和最大限度地减少干旱影响，同时减贫和确保可持续发展所具有的重要性。虽然间隔的时间很短，但显然取得了进展。然而受影响的缔约方需要更清楚地了解如何保持势头。对此，《荒漠化公约》的执行必须提供以结果为导向并能产生实际好处的综合方案和项目。现在除非正视筹措资源这一问题，否则是无法办到的。

## 第二部分

### 亚洲在制定和实施分区域和区域行动方案方面取得的进展

#### 一、导言

114. 亚洲国家缔约方一直在坚定地开发和执行一种区域行动方案。西亚已经通过了其本身的分区域行动方案，而中亚则已商定了其本身的分区域行动方案的优先领域。在其它分区域也已经出现了一种分区域合作的形式，但尚未演变成分区域行动方案。亚洲区域行动方案和西亚分区域行动方案在设计和执行方面互有区别，以便促进每个国家对国家行动方案的执行。第二部分着重说明了从 2000 年 5 月到 2002 年 5 月的发展情况，并提出了有关问题，供订于 2002 年 11 月召开的审委会第一届会议审议。

#### 二、背景

115. 在 1996 年 5 月印度新德里召开的第一届区域会议上，亚洲国家缔约方呼吁加强区域合作促进《公约》的执行。1996 年 8 月，亚洲国家缔约方详细拟出了亚洲防治荒漠化和减少干旱影响的区域行动方案(亚洲行动方案)该方案在 1996 年 8 月中国北京举行的区域部长级会议上获得通过。会议决定亚洲行动方案应当由六个主题方案网络组成。在随后召开的区域联络点会议上和区域集团会议上决定了由谁担任主题方案网络的东道国。亚洲主题方案网络及其东道国为：(一) 对荒漠化的监测和评估(TPN1)，东道国中国，1999 年 7 月启动；(二) 干旱、半干旱和干旱半湿润地区的农林业和土壤保持(TPN2)，东道国印度，2000 年 3 月启用；(三) 草原管理和沙丘固化(TPN3)，东道国伊朗，2001 年 5 月启用；(四) 旱地水资源管理(TPN4)，东道国叙利亚，将于 2002 年 7 月启用；(五) 加强防治荒漠化的能力和减少干旱影响(TPN5)，东道国蒙古，意欲于 2002 年 10 月启用；和(六) 地方发展计划(TPN6)，东道国巴基斯坦，拟于 2003 年启用。

116. 西亚国家缔约方在 1998 年 9 月阿曼马斯卡特举行了制定西亚分区域行动方案的国际专家组会议上确定了西亚防治荒漠化和干旱的分区域行动方案(西亚

行动方案)的大纲。在分区域组织的合作下进一步发展了西亚行动方案，该方案在2000年2月阿拉伯联合酋长国迪拜举行的西亚行动方案批准会议上获得通过。西亚行动方案载有两大主题网络(TN)解决(一)农业部门水资源的可持续管理(TN1)和(二)植被的可持续管理(TN2)。找出了各级伙伴组织，对《荒漠化公约》秘书处和全球机制在促进西亚分区域行动方案方面的作用也作了界定。2001年2月/3月在瑞士日内瓦召开了该方案管理委员会会议，审议了西亚分区域行动方案的报告情况，请环境署西亚区域办事处担任西亚分区域行动方案的协调员支持执行进程。

117. 在全球机制的倡议下，2001年6月在摩洛哥拉巴特举行的部长级会议上通过了西亚和北非区域间方案(西亚北非方案)。西亚北非区域方案可望补充西亚行动方案和北非阿拉伯马格里部联盟内的分区域协作。2002年3月在叙利亚阿勒颇国际干旱地区农业研究中心总部就一方案举行的一次捐助方协商会议上，讨论了该方案执行的资金安排。

118. 在中亚，2000年6月在吉尔吉斯斯坦比什凯克举行的部长级会议上决定制定咸海流域防治荒漠化分区域行动方案。为这一目地已作出了各种协商。

119. 2001年4月在哈萨克斯坦阿拉木图召开的国家联络点工作组第二次会议上，在德国政府通过德国技术合作局提供的帮助下，确定了分区域行动方案的五个优先领域。

120. 在东北亚，黄色沙尘暴给该分区域造成灾难性的损害，扰乱了陆地和空中交通，遮避了日光，引发眼疾和呼吸性疾病，破坏了家园，时而给当地人民带来致命性后果。这一灾难的范围以惊人的速度扩大，在过去数年中，该分区域国家与其它伙伴国家和机构一道一再强调需要在国家和分区域一级采取协调行动。在中、日、韩三边环境部长会议上，防治黄色沙尘暴成为合作的一个优先领域。在亚太经社会的主持下，制定的东北亚分区域环境合作方案已将上述专题列为分区域合作的一个优先领域。2001年11月，联合国的一批机构发表了一份联合出版物，题为“全球警报：世界干旱地区刮来的沙尘暴”其目的在于鼓励在这个问题上采取协调一致的行动。

121. 在过去几年的亚洲区域联络点会议上和在缔约方会议上，太平洋岛屿国家表示它们有兴趣在《荒漠化公约》的框架下开展分区域合作活动。太平洋岛屿国家易受气候多变，例如干旱和厄尔尼诺现象的影响。在日本政府的支持下和在

非加太国家集团秘书处、开发计划署和粮农组织分区域办事处的协助下，在萨摩亚阿皮亚召开了太平洋岛屿国家研讨会。南太平洋区域环境方案和太平洋岛屿论坛秘书处为探索分区域合作的可能形式作出了有益的贡献。

122. 在东南亚，各国联络点建议应当着手在分区域以及就促进《荒漠化公约》的执行开展具体合作。根据《公约》第 11 条，东南亚国家拟出了在干旱、易遭旱灾和粮食无保障地区防治土地退化和消除贫困的分区域行动方案(东南亚行动方案)的大纲，大部分东南亚国家现处于通过其国家行动方案的最后阶段，不久将开始执行。建议就审查国家行动方案及其在分区域一级的执行进程召开区域研讨会，同时，在分区域组织和其它伙伴国家和组织的合作下制定东南亚分区域行动方案。

123. 同样，南亚国家表达了兴趣并突出强调了在防治荒漠化，恢复退化土地和减轻干旱影响方面分区域合作的潜在收益。鉴于该分区域普遍贫困，这些国家强调消除贫困与可持续土地管理之间的联系可成为拟议中分区域合作的一个主要着眼点。

### 三、对分区域和区域行动方案趋势的综合归纳

124. 执行《荒漠化公约》的分区域方案总的来说加强了防治荒漠化，恢复退化土地和减轻干旱影响的生态系统措施。西亚分区域行动方案的目地在于改进对在分区域一级十分类同且相互关联的生态系统中的自然资源的管理。在中亚，分区域行动方案使国家加强了对咸海流域共享生态系统的管理。东北亚对沙尘暴的控制产生于恢复中国和蒙古受影响地区退化土地所采用的类似作法。其它分区域也正在采取同样的作法改进对亚洲每一分区域十分典型的生态系统的管理。

125. 分区域合作由于利用了语言相通文化类似的优势而被认为可有效促进邻国之间的协调行动。在分区域内使用同一种语言因交易成本最小化和活动影响最大化而使国家能够以具有成本效益的方式开展分区域合作。

126. 以具体主题为着眼点的主题方案网络设计为可调动防治荒漠化，恢复退化土地和减少干旱影响的整个区域技能，催化公众支持并铸造伙伴关系。主题方案网络可望在国家行动方案和分区域行动方案的执行方面保持联系和创造协同作用。这两种方案即有共同的内容也有其特殊的着眼点。

127. 共同内容包括为每一主题方案网络选定的具体主题调动科技技能。开发和实施遥感和卫星数据收集是 TPN1 下的一个关键专题。有效方式、筛选适宜的植物品种和农林产品的加工和经销同样是 TPN2 的关键内容。

128. 信息共享是主题方案网络内区域合作的一个动力之一。在每一主题方案网络中，已提出了信息网络建议或已作出了决定。其主要目的在于将参加的机构和专家联系在一起。它们还可以与区域内的潜在伙伴建立联系。

129. 能力建设是一个核心主题，而且是区域方案网络的基本目标之一。通过参加主题方案网络活动，参加的专家和机构可望随着开展具体的研究工作和实际活动而建立起各自的能力。

130. 此外，每一主题方案网络有一个侧重点，其目的在于通过激发《荒漠化公约》在亚洲的执行而增加其价值。在 TPN1 下目前正在开展的并且将纳入亚洲荒漠化绘图的荒漠化、土地退化和土地利用变化的制图是改善国家控制荒漠化和加强土地利用国家规划的一项重要内容。在 TPN2 下推动的农林措施可望为当地的利害相关者提供具体的奖励以便通过综合生态系统管理促进土壤保持措施，通过创收机会消除贫困和通过参与和自下而上的土地管理活动而赋予农村农民以权力。TPN3 的目的在于通过在选定参加国建立国际伙伴关系而发展草场管理和沙丘固化的具体实验性项目。

131. 主题方案网络所面临的一个挑战是如何以可持续方式加强和保持网络活动的运转。主题方案网络可望吸收参加国和参加机构的贡献，并且为它们带来好处。它们还应当建立互动和反馈，以便促进知识、技能的传播和技术的转让。主题方案网络关键机构和任务主管以及参加机构的能力建设是一项关键性的任务。

132. 筹集资源和建立伙伴关系是确保主题方案网络成功运转的关键内容。找出与主题方案网络具有共同目标和利益的单位和机构是这一进程中第一步。如果通过一种伙伴进程能够将主题方案网络拟议的工作计划提升到网络可得到志同道合的双边机构、多边组织或机构的项目供资这一级将具有极大的帮助作用。这也正是全球机制为现有主题方案网络提供具有催化性质的支持的目的。

## 四、分区域行动方案的进展

### 1. 西 亚

133. 促进农业部门水资源可持续管理的主题网络 1 目地在于(一) 支持国家的有关政策和战略的制定和执行；(二) 促进以此为目的的体制机制；(三) 开发实验性活动，测试并发展水管理和减轻干旱的创新措施。关于促进可持续性植被管理的主题网络 2，在强调信息交流的同时也是为了实现主题网络 1 的各项目标。阿拉伯干旱地带和旱地研究中心(阿拉伯旱研中心)、阿拉伯农业发展组织(阿拉伯农发组织)、阿拉伯地区和欧洲环境与发展中心(阿欧环发中心)和旱地农研中心在发展西亚分区域行动方案，尤其是该方案的主题网络方面发挥了极大的促进作用。它们可望在其它分区域组织，例如伊斯兰发展银行的合作下为执行提供支持。西亚分区域行动方案要求设立一个管理委员会，由区内的参加国缔约方国家联络点、《荒漠化公约》秘书处、全球机制和开发计划署/治荒抗旱处。它还要求雇用一名区域协调员以促进该方案的执行。

134. 2002 年 2 月/3 月在黎巴嫩卡斯里克举行的西亚联络点会议上对西亚分区域行动方案的执行情况作出了审查。与会者们突出谈到了进一步推动执行方面援助的需要，强调在这方面关键的是能力建设。设在巴林的环境署/西亚区域办事处被指定为分区域协调员，请它与有关的组织建立进一步的伙伴关系以便加强分区域行动方案的执行。

135. 2001 年 3 月在瑞士日内瓦召开了该方案管理委员会会议，其重点放在主题网络方案方面。旱地农研中心将有关主题方案网络 1 的调查表初稿发给了国家联络点和其他伙伴。决定由旱地农研中心在考虑到国家联络点和伙伴的各种意见之后最后确定这一调查表并负责分发定稿。对这份调查表作出的答复将构成建立主题网络 1 数据库的基础。还决定由旱地农研中心和阿拉伯旱研中心负责于 2002 年 2 月 15 日之前拟出关于主题网络具体试验项目的建议初稿。

136. 全球机制协助拟订了西亚北非补充方案。2001 年 6 月在摩洛哥拉巴特召开的部长级会议上通过了西亚北非区域方案。根据全球机制的倡议，2002 年 3 月在旱地农研中心的总部，叙利亚阿勒颇召开了一次关于为西亚北非降雨区拟订区域和持续发展方案的捐助方协商会议。这次会议决定重点放在西亚北非区域方

案的国家一级活动上，并请旱地农研中心作为西亚北非区域方案的临时协调员全面负责协调工作。关于西亚北非区域方案的融资问题，已同意在世界银行的支持下由全球机制提供赠款帮助，以便使旱地农研中心着手开展启动活动。还同意由单个国家向世界银行、石油输出国组织国际发展基金(欧佩克基金)和开发计划署旱地发展中心(以前为开发署/防荒治旱办事处)通过提交项目建议书寻求资金帮助。

## 2. 中 亚

137. 2000年6月在哈萨克斯坦比什凯克举行的部长级会议要求拟订中亚分区域行动方案。会议建议，中亚分区域行动方案应当成为国家可持续发展政策的一个有机组成部分，并且应当与国家行动方案和改善咸海流域生态状况的有关国家政策协调一致起来。

138. 2001年4月在哈萨克斯坦阿拉木图举行的分区域行动方案工作组第二次会议上商定出了五个优先领域。它们是：(一)监测、荒漠化评估和环境影响评估；(二)改进农业用水，防治侵蚀、盐碱化和沼泽的形成；(三)平原和山区的农林业和林业资源管理，水域管理；(五)草场管理；和(六)保护自然和生物多样性，生态旅游业的开发。会议还同意将“建立干旱早期预警系统和减轻干旱”作为一个优先领域列入。

139. 与会者们强调尽快为每个中亚国家制定试验性项目应当与编制中亚分区域行动方案平行进行。他们建议着手拟订以下试验性项目：哈萨克的优先领域是(四)；吉尔吉斯斯坦的优先领域是(三)和(五)；塔吉克斯坦的优先领域是(二)；土库曼斯坦的优先领域是“保护农业生物多样性和保护自然、生态旅游业的开发”；乌兹别克斯坦的优先领域是“建立干旱早期预警系统和减轻干旱”。工作组强调了确保非政府组织充分参加中亚分区域行动方案制定工作的重要性。

## 3. 东 北 亚

140. 中国和蒙古扩大了两国之间的协商和与其他伙伴国家的合作，以便为分区域内的合作活动作出准备。这些活动包括中国和蒙古在由分区域和国际合作配合下的国家活动。2002年5月13日至15日在中国北京召开了一次由各有关方面

参加的会议，讨论了这类活动的可能框架。会议建议应当以下为目的：（一）评估黄色沙尘暴的根源及其对东北亚的影响，以期制定控制土地退化的办法；（二）审查和比较预防和恢复措施的有效性和影响，其中包括使用先进技术和创新制度以及传统知识和做法；（三）通过以社区为基础的创新性试验性示范活动依靠解决土壤侵蚀恢复退化的土地，裸土地和沟状土地；（四）促进解决黄色沙尘暴和荒漠化的其他办法，包括结合采用民间知识和当地习惯做法；（五）建立预测、减轻和控制黄色沙尘暴的人为能力和体制能力，其中包括社区一级的培训和提高公众认识；（六）发展一种分区域机制，加强监测、信息共享和促进试验项目和能力建设；和（七）建立黄色沙尘暴灾害防备、管理和减轻战略。

#### 4. 太平洋岛屿国家

141. 2001年5月在萨摩亚阿皮亚召开的太平洋岛国防治土地退化和减轻干旱影响的研讨会上，与会者们研究了太平洋岛屿国家在促进和持续土地管理和减轻干旱影响方面所共同关心的问题。太平洋岛屿国家突出强调了在执行《荒漠化公约》方面的以下主要挑战：（一）发展水域和水资源管理措施，克服目前在蓄水、灌溉、雨水收集、集水处设施、基础设施和供水以及卫生制度；（二）加强政府、研究机构和农民协会的体制能力，建立地方和国家所有利害相关者的能力；（三）查明和传播适宜和/或有效促进水域和自然资源管理的技术，对传统知识和转让恰当的技术给予应有的重视；（四）扩大岛屿间关于减轻干旱和控制土地退化措施的信息网；和（五）跨界、分区域和区域内的合作，以便协调和提升减轻干旱和防治土地退化的努力。为了对付这一挑战，与会者们通过了主席提出的总结，其中建议详细拟订一项关于预报干旱及其影响的早期预警系统的计划和另一项关于农林业和收集水的计划。这一总结建议就这两项计划建立伙伴关系并筹措资金。

142. 在上述研讨会之后，2001年5月在萨摩亚阿皮亚召开了太平洋岛屿国家关于将防治土地退化和减轻干旱影响的优先活动纳入非加太—欧盟伙伴关系协议的研讨会。与会者们研究了《荒漠化公约》的执行与《非加太—欧盟科托努伙伴协议》的相符性问题。在这方面，它们通过若干项建议并重申打算加强《荒漠化公约》国家联络点与《非加太—欧盟伙伴关系协议》主管官员之间的协调，以



便将防治土地退化和减轻干旱影响的优先措施纳入根据《协议》制定的国家支持战略和国家实行方案。

143. 为东南亚分区域行动方案提出了一份纲要，提出的目标是：(一) 防治土地退化和恢复退化了的土地；(二) 加强抗旱准备和减轻干旱的影响；(三) 改善和恢复流域；(四) 改善社区生活；(五) 提高土生资源的生产率；(六) 促进可持续土地利用的管理；(七)防止和/或控制森林失火和烟雾；(八) 促进当地社区的参与和能力建设。为实现这一目标，建议召开一次分区域研讨会，目的在于：(一)建立各种利害相关者的能力；(二) 审查国家行动计划；(三) 制定东南亚分区域行动方案；(四) 对成功的习惯作法作出评估；(五) 提高对防治土地退化和干旱影响需要的认识和以便防止东南亚的荒漠化；(六) 查明资金需要；(七) 促进与潜在的捐助方建立伙伴关系和向其筹措资金。

144. 南亚国家在提出开展分区域合作的建议时强调了与现有分区域组织合作的重要性，例如南亚区域合作协会和南亚环境合作方案。确实有专门侧重荒漠化、土地退化和干旱问题的方案。它们被认为为发展有关领域的分区域合作活动提供了有益的框架。南亚国家正继续就这个问题进行协商。

## 五、编制和执行区域行动方案

145. 为了促进关于亚洲荒漠化监测和评估区域主题方案网络(TPN1)工作计划的落实，2000年6月在日本东京联合国大学召开了一次 TPN1 研讨会。这次研讨会是由日本政府和联合国大学与日本环境署和农发基金共同发起主办的。在研讨会上，与会国家的专家们介绍了其关于监测和评估荒漠化、土地退化、土地利用的变化、干旱及其在当地，国家和分区域一级的影响方面的工作。为了进一步编写关于亚洲荒漠化监测和评估状况报告和绘制一份亚洲荒漠化地图，研讨会商定促进：(一) 协调集体数据管理；(二) 主题数据的标准化；(三) 实地观察和取样；(四) 发展荒漠化模型；和(五) TPN1 信息网络系统。会议认为能力建设、资源筹措和伙伴关系安排属于跨领域问题。为了在这些领域里取得具体成就，与会者们提出以下建议：(一)联合研究计划；(二) 高级培训；(三) 提高认识活动；(四) 加强研究机构的联网；和(五) 加强有关国际组织、国家和分区域协会和机构的合作。

146. 为了推动 TPN1 的工作，2001 年 11 月在中国北京林学院召开了一次关于基准和指标的工作组会议。与会者们指出，ICCD/COP(1)/CST/3/Add.1 号文件中所列的基准和指标主要用于监督《公约》的执行情况这一目的，并指出，需要进一步发展它们，以便通过绘图或其他方式促进对荒漠化的状况作出客观的评估。与会者们还强调，拟定一套供区域和供全球使用的共同基准和指标十分关键。与会者们审查了各种指标的特征，例如(一) 压力指标——突显影响自然资源状况并可导致荒漠化的自然和人为生物物理现象；(二) 状态指标——侧重于自然资源的状态；(三) 荒漠化影响指标——用于评估荒漠化对人和环境的影响；和(四) 执行指标——用于评估为防治荒漠化而采取的行动和评估它对自然和人的影响。关于绘制荒漠化区域图的技术，建议在区域一级采用 1: 250 万~500 万的比例，在国家一级采用 1: 25 万/50 万的比例，还建议，分类制度应采用四个等级的制度，其中包括第一级：农业气候区；第二级：土地的利用；第三级：退化过程；第四级：退化的严重性。还建议，在稍后的阶段再决定荒漠化图的组成内容和形式，以便使之协调一致。

147. 为了切实执行亚洲干旱、半干旱和干旱半湿润地区的农林业和土壤保持区域主题方案网络(TPN2)，2001 年 12 月在印度海得拉巴国际半干旱热带地区作物研究所举行了第一次 TPN2 研讨会，印度环境和森林部和《荒漠化公约》秘书处在印度焦特布尔中央干旱地带研究所、印度海得拉巴旱地中央研究所和印度农业研究理事会的协作下举办了这次研讨会。德国政府和全球机制是这次研讨会的共同发起单位。与会者们深入讨论了 TPN2 的全面构架，农林方面的区域和国家案例研究以及在干旱和/或土地退化地区土壤保持的做法和技术。他们还审议了这些领域中的政策和研究方面的漏洞、资源筹措和伙伴关系的建立以及 TPN2 信息网络的发展。工作组专门研究的问题是：(一) 农林和土壤保持的多方面好处；(二) 促进参与式做法和加强利害相关者网络；(三) 筹措资源和建立伙伴关系；和(四) 完善和最后完成旱地农林和土壤保持研究的关键领域和内容。研讨会的与会者们就加强旱地和退化土地的农林业和土壤保持活动提出了许多建议。例如，他们建议农林业以奖励为主的土地管理和土壤保持制度为导向，并着眼于：(一) 芳香植物和药用植物；(二) 花卉和水果作物；(三) 农场内收获后的产品加工；和(四)为农民创收的作物。与会者们还建议及早启动称为“TPN2 InfoNet”的 TPN2 信息网络，它

将设在 TPN2 的承办研究所中央干旱地区研究所。与会者们请该网络的东道国，研究所，任务主管，《荒漠化公约》秘书处和全球机制与其他伙伴合作采取步骤确保开展 TPN2 活动所需要的资源。

148. 干旱地区牧场管理，包括沙丘固化区域主题方案网络(TPN3)2001 年 5 月在伊朗伊斯兰共和国亚兹德正式启动，网络成员国、亚洲其他区域主题方案网络任务主管、例如全球机制、粮农组织、阿拉伯旱研中心和国际旱地农研中心等机构和组织以及其他方面的专家和非政府组织出席了这次会议。伊朗森林和牧场组织被指定为 TPN3 的联络机构。会上与会者们商定出了以下内容：(一) 成立 TPN3 秘书处；(二) TPN3 秘书处工作人员的能力建设；(三) 建设网站和国家及区域信息网络；(四) 建立数据库；(五) 在 TPN3 网络下交换数据；(六) 查明每一生态区中的关键领域；(七) 筛选出这类区域内有代表性的样板领域和生物物理和社会经济方面最恰当的范围管理研究和样板领域制度。为了进一步促进 TPN3 的进展，建议于 2001 年底或 2002 年初召开一次研讨会，讨论参加国所面临的牧场和荒漠化问题并商定了恰当统一的分类和收集数据制度以及每个国家所从事的任务。伊朗政府为 TPN3 提供了支持，方式为在未来五年为该项目办事处(称为 TPN3 秘书处)提供 17 万美元的财政帮助。

149. 计划 2002 年 7 月在叙利亚大马士革启动旱地农业水资源管理的亚洲区域主题方案网络(TPN4)。建议由阿拉伯叙利亚共和国灌溉部担任 TPN4 的联络机构并正在作出筹备。《荒漠化公约》秘书处协助灌溉部对亚洲选定国家中的旱地农业水资源管理的国家需要作出评估。对进行中的筹备工作，建议该方案网络的计划活动应当：(一) 巩固本区域内外次要水资源和农业生产中盐咸土壤的管理和可持续利用方面的现有知识；(二) 在研究人员和实际操作人员之间建立联系，以便促进开发和利用创新技术管理水资源和农业生产用盐咸土壤方面的协同作用；(三) 为加强全地区在关键旱地农业水资源和土壤管理方面的政府研究和服务机构的能力建设作出贡献；(四) 设立监督系统评估次要水的利用对土壤的长期作用；(五) 鼓励私营部门参与推广已证明可满足干旱、半干旱和干旱半湿润地区水源保持目标的技术；和(六) 发展用水定价机制和设立用水冲突解决机制。

150. 建议亚洲建立防治荒漠化和减轻干旱影响能力的区域主题方案网络(TPN5)2000 年应在蒙古乌兰巴托启动，目前正在进行必要的筹备。蒙古自然和环

境部作为 TPN5 的东道主已就这个问题与国内的利害相关者和国际伙伴作出了协商。建议在启动会议之前先召开一次筹备性研讨会。建议 TPN5 的目标为：(一) 审查防治荒漠化和减轻干旱影响领域的能力建设活动；(二) 对开发人力资源、体制能力和网络方面的分区域、区域和国际活动作出分析；(三) 讨论拟议中的 TPN5 的框架和优先活动并力争达成协商一致；(四) 为国家利害相关者的能力建设设计一套示范计划；和(五) 审查 TPN5 信息系统的设计(网址)。

151. 巴基斯坦环境、地方政府和农村发展部已同巴基斯坦国家研究所、利害相关者、非政府组织和国际伙伴作出了协商，以便促进亚洲地方发展行动的区域主题方案网络(TPN6)的筹备和 2003 年启动。

## 六、结论和建议

152. 在审查分区域行动方案和区域行动方案的进展方面可得出以下结论和建议。

153. 看来在联网、信息管理和知识传播方面需要开展能力建设。实际上，每一主题方案网络均有动员基层公众参与这一组成部分，例如，TPN1 中的实地取样和土地勘测和 TPN2 中的旱地农林业的试验性实地项目。关键在于如何弥合网络成员与国家和其他实际操作人员和利害相关者之间的差距，以便分享技术和技能并提高活动的有效性。各主题方案网络下的深入基层活动可能是提高公民社会有效参与的关键。网络参加机构的中间环节必须积极传播关于主题方案网络活动的信息并赋予国家利害相关者利用已为网络其他成员国或机构试用过和检验过的技术和技能开展活动的权力。例如，TPN2 建议编写一本关于旱地农林业的手册，供地方和国家利害相关者使用。TPN5 专门设计为鼓励公众参与并赋予国家利害相关者以采取控制荒漠化和减少干旱影响活动的权利。

154. 必须强化支持区域方案网络的体制结构。主题方案网络东道国已指定了网络的东道单位，它们由主题方案网络主管负责，这些东道国在为任务主管配备人员和提供预算方面作出了值得称道的努力。主题方案网络参加国也已经指定了网络联络机构，由它们在网络的每个成员国对共享信息作出协调。部分参加国由政府机构临时担任主题方案网络中的代表，直至找到恰当的国家研究机构为止。

由网络成员国指定恰当的国家主题方案网络联络机构并在全国一级建立网络被认为极为重要。

155. 仍有待确定各主题方案网络下的可预测性网络长期发展手段。关于 TPN3, 东道国已承诺提供具体数额的财政帮助。其中主题方案网络的东道国已拨出资源加强网络东道机构的体制能力。然而, 网络仍缺乏根据网络工作计划所查明活动的作业资金。在某些情况下, 似乎正在形成潜在的伙伴关系, 但筹措资源和发展伙伴关系对于所有主题方案网络来说都是一个关键的挑战。

156. 必须逐渐更充分地开发《气候变化发展公约》、《生物多样性公约》和《荒漠化公约》之间协同发展的潜力。例如保持旱地生物多样化和可持续发展是 TPN2 中的一个内在主题, 但它也是各国执行《生物多样性公约》拟定的保持生物多样性行动计划中的一个核心内容。TPN1 活动也涉及到对气象、陆地和海洋条件的监测, 而它与《气候变化框架公约》所从事的与气候变化有关的工作相关。通过 TPN2 支持的生态系统综合管理由植物和森林覆盖和水源管理的加强而创造的小气候可谓减轻气候变化的影响作出贡献。近年来关于旱地生物多样性和减轻气候变化影响的国际合作方案迅速发展, 主题方案网络的东道机构、联络机构和其他利害相关者需要时常了解这类发展, 以便能够从帮助促进协同执行多边环境公约的扶持方案或计划中受益。主题方案网络研讨会是审查协同作用方面进展的良好机制。

157. 协调更好的主题方案网络工作计划将会为亚洲地区旱地生态系统的管理作出长期贡献。例如, TPN1 打算在荒漠化监测与早期预警系统之间建立联系。这种努力必须得到国家一级恰当体制的合作支持, 以便为 TPN1 的活动提供数据资料。东北亚正在形成的控制黄色沙尘暴分区域合作中的监测内容就是这方面的一个例子。这是根据审委会通过的建议和 TPN1 工作计划研究荒漠化监测与早期预警系统之间联系的一个令人感兴趣的案例研究。TPN2 目的在于通过加强旱地农林业和集水推广恢复退化土地的具体措施。根据 TPN2 计划加强了植物和森林覆盖将有助于提高抗旱能力。根据 TPN3 计划采取的措施将会减少放牧者和牧民的易受侵害性。TPN4 就恢复退化土地的集水而言, 将有助于保持稀少水源和水的再利用。TPN5 下的抗旱重点和 TPN6 下的参与自然资源管理, 目的在于完善缔约方对于区域合作需要的对应结构。

158. 应当更好地将监测和评估手段纳入有针对性措施的恰当分析和筹划之中。这些措施的采用应有助于防治荒漠化、恢复退化的土地，减轻干旱影响和促进土地可持续管理的全面努力。TPN1 可望有助于逐渐改善有利于所有亚洲缔约方的荒漠化监测和评估工作的质量。在国家一级，人力资源开发和体制能力建设是这方面的关键内容。

159. 必须加强主题方案网络与审委会工作之间的联系。技术、知识和专门技术诀窍的内容贯穿于所有主题方案网络。遥感和卫星数据收集就是一个例子。农林业产出的加工技术是另外一个例子。需要扩大对旱地农林业所产生的生物量工业或商业利用的先进技术和技能。虽然传统知识和做法发挥着重要的作用，但在加强旱地农业水资源管理方面先进的工程和技术甚为关键。从长远看，要在这方面取得进展，私营部门的参与极为重要。主题方案网络肯定有助于各种利害关系者分享各自的技能，并创造出有利于全亚洲地区私营部门参与的气氛。

160. 为了对自 1997 年北京召开的亚洲缔约方上一次部长级会议以来亚洲在《荒漠化公约》区域合作方面取得进展作出分析，亚洲缔约方希望在审委会进程中审议进一步发展区域行动方案的其他选择。

附件一

提交国家报告的国家缔约方清单

国家缔约方	批准日期	提交国家报告的日期
1. 孟加拉国	1996年1月26日	2002年5月3日
2. 柬埔寨	1997年8月8日	2002年4月29日
3. 中国	1997年2月18日	2002年4月29日
4. 印度	1996年12月17日	2002年5月2日
5. 印度尼西亚	1998年8月31日	2002年4月30日
6. 约旦	1995年10月21日	2002年4月21日
7. 哈萨克斯坦	1997年7月9日	2002年4月24日
8. 科威特	1997年6月27日	2002年5月6日
9. 吉尔吉斯斯坦	1997年9月19日	2002年4月15日
10. 老挝人民民主共和国	1996年9月20日	2002年5月1日
11. 黎巴嫩	1996年5月16日	2002年5月26日
12. 蒙古	1996年9月3日	2002年4月30日
13. 缅甸	1997年1月2日	2002年4月30日
14. 尼泊尔	1995年10月15日	2002年4月29日
15. 纽埃	1998年8月12日	2002年4月30日
16. 巴基斯坦	1997年2月24日	2002年5月2日
17. 帕劳	1999年6月15日	2002年4月26日
18. 菲律宾	2000年2月10日	2002年4月26日
19. 卡塔尔	1999年9月15日	2002年4月28日
20. 沙特阿拉伯	1997年6月25日	2002年5月6日
21. 斯里兰卡	1998年12月9日	2002年5月3日
22. 阿拉伯叙利亚共和国	1997年6月10日	2002年5月1日
23. 塔吉克斯坦	1997年7月16日	2002年4月15日
24. 泰国*	2001年3月7日	2002年4月24日
25. 土库曼斯坦	1996年9月18日	2002年4月26日
26. 图瓦卢*	1998年9月14日	2002年4月29日
27. 阿拉伯联合酋长国	1998年10月21日	2002年5月13日
28. 乌兹别克斯坦	1995年10月31日	2002年4月26日
29. 越南	1998年8月25日	2002年4月26日
30. 也门	1997年1月14日	2002年5月8日

\* 未提交首次国家报告的国家缔约方。

## 附件二

### 行动方案和国家论坛/研讨会的状况

国家	国家行动方案拟订的状况		已拟订国家行动方案	国家行动方案方面的研讨会	国家协调机构/国家联系点		资金的划拨	表达的需要 <sup>1</sup>
	有待拟订	正在拟订			已设立国家协调机构	已指定国家联络点		
巴 林			√ (1992)		正在建立	√	政府资金	√
孟加拉国		√		√	拟建立	√	政府资金；外部援助	√
柬埔寨	?				?	√	与国际机构协作	√
中 国			√ <sup>2</sup>		√	√	中央、省和地方政府资金；外部援助	√
斐 济 <sup>3</sup>	√					√	间接资金划拨	√
印 度			√		√	√	国家/邦预算；外部援助	√
印度尼西亚		√		√	√	√	?	√
伊朗伊斯兰共和国			√ (2002)		√	√	国家预算；私人部门/地方社区投资	√
约 旦			√ <sup>4</sup> (1987)		√	√	政府资金；外部援助	√
哈萨克斯坦			√ (1997) 2002 (修订)		√	√	国家/地方预算；自然资源用户提供的资金；外部援助	√
科威特		√			√	√	政府年度预算	√
吉尔吉斯斯坦			√ (2002)		√	√	国家预算；外部援助	√
老 挝			与国家优先计划结合在一起		√	√		√
黎巴嫩	√				√	√	有限的资金；外部援助	√



国 家	国家行动方案拟订的状况		已拟订国家行 动方案	国家行动方案 方面的研讨会	国家协调机构/国家联系点		资金的划拨	表达的 需要 <sup>1</sup>
	有待拟订	正在拟订			已设立国家 协调机构	已指定国 家联络点		
蒙 古			√ (1996)		√	√	国家和地方预算；自然 资源使用费所产生的收 入；外部援助	√
緬 甸		正在修订	√绿化方案 (1993)		√	√	国家的努力；与多 边、双边和联合国机 构的协作	√
尼 泊 尔		√		√	√	√	国家预算；外部援助	√
阿 曼			√		√	√	大多来自政府	√
巴 基 斯 坦			√ (2001)		√	√	国家和省的资金；社 区组织筹集的资金； 外部援助	√
帕 劳 <sup>3</sup>	√				拟建立	√	预算尚有待制定	√
巴布亚新几内亚				√				
菲 律 宾	√				√	√	国家出资	
卡 塔 尔	√				拟建立	√	国家年度预算	√
大 韩 民 国	?	?	?		?	√	政府资金	?
沙 特 阿 拉 伯		√			√	√	政府预算；至今为止 没有外部援助	√
新 加 坡 <sup>3</sup>		正在修订	绿化方案 (自 60 年代起)				政府资金	
斯 里 兰 卡		√		√		√	与多边、双边和联合 国机构协作	√

国 家	国家行动方案拟订的状况		已拟订国家行 动方案	国家行动方案 方面的研讨会	国家协调机构/国家联系点		资金的划拨	表达的 需要 <sup>1</sup>
	有待拟订	正在拟订			已设立国家 协调机构	已指定国 家联络点		
阿拉伯叙利亚 共和国		√ <sup>4</sup>	√ (1995)	√	√	√	国家资助；外部援助	√
塔吉克斯坦			√ (2001)		√	√	国家预算；外部援助	√
泰 国			有关政策			√	国家供资	
土库曼斯坦			√ (1996)		√	√	计划调拨一些资金； 外部援助	√
阿拉伯联合 酋长国			√ (1995)		待设立	√	?	√
乌兹别克斯坦			√ (1999)		√	√	国家预算；外部援助	√
越 南	√		纳入国家行动 方案	√	√	√	政府年度财政计划； 非政府组织和国内企 业提供的资金；外部 援助	√
也 门			√ (1990) 最新版(2000)		√	√	政府资金；外部援助	√

注：

表格中的问号表明没有提供任何具体资料。不论是否拟订了国家行动方案，所有提交报告的缔约方目前都拥有处理荒漠化和土地退化问题的环境或部门战略、政策、法律文件和方案。

- 1 财政、技术、或能力建设方面的需要。
- 2 基于同荒漠化作斗争的长期历史，特别是自 1950 年代以来的历史。
- 3 未受到荒漠化的直接影响。
- 4 新的国家行动方案。