



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(3)/2/Add.1
14 January 2005
CHINESE
Original: FRENCH

《公约》执行情况审评委员会
第三届会议
2005年5月2日至11日，波恩
临时议程项目 3(a)

根据《公约》第 22 条第 2 款(a)项和(b)项和第 26 条
以及第 1/COP.5 号决定第 10 段审查《公约》
及其体制安排的执行情况

审评受影响的非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订和执行
行动方案方面取得经验和结果

受影响的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

内 容 提 要

第三次系列报告的编写过程采用了参与的方法。非洲国家向《防治荒漠化公约》秘书处提交了 48 份有关《公约》执行情况的国家报告，其中尤其论述了参与进程，以及在制订和执行行动方案方面取得的经验和结果。这些报告还包括了大量的文件，它们都是 2002 年第二次审评期间所交报告的更新版。有三个国家是自批准《公约》以来第一次提交报告。

《公约》自通过以来已经过去了整整 10 年。《公约》实施到目前阶段，大多数非洲国家都宣布决心以更饱满的热情投入到防治荒漠化的活动中去。若干非洲国家制定出了规划纲要，准备把防治荒漠化的工作纳入到更加广泛的可持续发展进程之中，并且把它与分权、民主管理、食物保障和减贫问题结合起来加以解决，从而推动把这项工作开展下去。

人们可能一般认为，虽然这一区域的多数国家多年前就已经制定出国家行动方案，但在实际落实这些方案方面却并未取得有意义的进展。显而易见的是，这些国家在调动实施其国家行动方案所需的资金方面遇到了困难。此外，把《防治荒漠化公约》纳入宏观经济计划也构成了一个很大的难题。

为了提高实地活动的影响，基层社区的能力必须得到加强，以便基层社区能够更加清醒地认识到合理管理自然资源中所遇到的挑战。当前，多数正在开展的项目都力争让有关人员既参与活动的设计，又参与活动的实施和评价。这样的选择让人们找到了把根据这些项目开展的活动建立在牢固基础之上的依据。

为了便于调动财力、人力和物力资源，防治荒漠化的活动应该更加和谐和更加系统地纳入到国家战略和与发展伙伴的合作方案中去。该区域各国进一步调动国内经济资源的努力，应该建立在侧重于宣传防治荒漠化面临的挑战这样的活动的基础之上。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 9	4
二、报告和所见趋势的概述.....	10 - 18	5
三、报告所提供信息的综述.....	19 - 84	7
A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参与 与进程.....	19 - 29	7
B. 立法和体制框架或安排.....	30 - 38	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.....	39 - 48	10
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.....	49 - 56	11
E. 恢复退化土地的措施和为减轻干旱影响而 建立预警系统的措施.....	57 - 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 - 84	16
四、吸取的教益.....	85 - 96	17
A. 制订和执行国家行动方案过程中吸取的 教益.....	85 - 91	17
B. 从提交报告制度中吸取的教益.....	92 - 96	18
五、结论和建议.....	97 - 105	18
<u>附 件</u> ：		
提交了报告的非洲受影响国家缔约方名单.....		21

一、导 言

1. 根据《防治荒漠化公约》第 26 条以及缔约方会议的相关决定，尤其是第 11/COP.1 号决定，《公约》各缔约国必须报告其为实施《公约》所采取的措施。《公约》第 22 条第(2)款(a)项和(b)项规定，缔约方会议必须定期审查实施情况，并促进交流各缔约方所采取措施的有关信息。

2. 缔约方会议在第 1/COP.5 号决定中决定设立《公约》执行情况审评委员会(审评委)。截止到缔约方会议第七届会议所审评的主要专题涉及以下方面：

- (一) 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参与进程；
- (二) 立法和体制框架或安排；
- (三) 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；
- (四) 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；
- (五) 恢复退化土地的措施和为减轻干旱影响而建立预警系统的措施；
- (六) 干旱和荒漠化的监测和评估；
- (七) 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。

3. 根据第 9/COP.6 号决定，审评委第三届会议的工作方案必须包括对受到影响的非洲国家缔约方提交的报告开展审评的内容。这些报告在《公约》秘书处提出的框架(2003 年 12 月发转各国的解释性说明和指南(ICCD/CRIC(3)/INF.3))的基础上编写。

4. 根据上述指南，各国的报告围绕七个专题展开叙述，再通过对有助于构成各国概况的生物物理和社会经济指标的数据所作的介绍加以补充。

5. 第三次系列报告的编写过程采用了参与的方法。这一活动在全球环境基金的一个中型项目下得到资助，该项目的标题为：“支持《防治荒漠化公约》非洲缔约方拟定国家报告和国家概况的能力建设”，该项目于 2004 年获得批准，并且得到了世界银行、项目执行机构和有关国家的资助。项目由国际农业发展基金会实施，《防治荒漠化公约》秘书处提供协助。向符合标准的国家拨付用于编写国家报告的项目第一部分的资金的工作于 2004 年 7 月启动，随后逐步与放款方的付款时间表保持一致。

6. 项目第二部分的工作于 2004 年 10 月初启动，这一部分的工作包括举行各种国家研讨会，在国家报告结论的基础上批准与可持续的土地管理有关的优先事项。这些国家研讨会的成果将在定于 2005 年 2 月举行的三个分区域会议上加以介绍。这些分区域会议得出的结论则将在审评委第三届会议上加以介绍。

7. 由于这一时间表的限制，审评委第三届会议最后从 2004 年 10 月延期到 2005 年春。因此，最初定于 2004 年 5 月 31 日提交国家报告的截止时间被推迟到了 2004 年 10 月 31 日。

8. 对非洲受影响国家编写的报告所作的第一次总体审评涵盖了 42 份文件，它们都是于 1999 年提交缔约方会议第三届会议并且向在 2001 年开会的特设工作组做过介绍的文件。非洲受影响国家编写的报告涉及《防治荒漠化公约》的实施情况，对这些报告的第二次综述于 2002 年进行，涵盖了 47 份国家报告。

9. 本综述和初步分析涵盖提交《防治荒漠化公约》秘书处的 48 份报告(附件)。2005 年 1 月 13 日后收到的报告未包括在本综述之中。不过，可以在秘书处的互联网站(<http://www.unccd.int>)上查阅。所收到所有报告的摘要汇编将载于 ICCD/CRIC(3)/2/Add.3 号文件。摘要汇编包括了第二次审评期间所提交报告的大量更新版文件(44 份)。有三个国家是自批准《公约》以来第一次提交报告，一个国家提交了 1999 年第一次报告的更新版。本次综述还考虑到了从以往进程(特设工作组提交缔约方会议第五届会议的报告、审评委第一届会议的报告等等)中吸取的主要教益。

二、报告和所见趋势的概述

10. 《公约》自通过以来已经过去了整整 10 年。《公约》实施到目前阶段，大多数非洲国家都宣布决心以更饱满的热情投入到防治荒漠化的活动中去。若干非洲国家制定出了规划纲要，准备把防治荒漠化的工作纳入到更加广泛的可持续发展进程之中，并且把它与分权、民主管理、食物保障和减贫问题结合起来加以解决，从而推动把这项工作开展下去。

11. 但该区域各国努力所取得的成果与它们所面临的挑战并不一致。诚然，一些荒漠化防治举措已经开始在实地实施，而且有些还产生了一定的结果。然而，在制定国家行动方案方面所作的努力，并未始终有助于给予防治土地退化的努力以新的推动，尽管对有关各方进行了较大规模的动员。

12. 事实上，相对于为提高防治土地退化战略的有效性所需的内部变化而言，为国家行动方案制订过程所确定的目标强调得更多的是《防治荒漠化公约》在预期的外部支持方面所提供的机遇。此外，就把国家行动方案纳入现行机制的方式而言，其确定的依据并不总是一个符合逻辑的框架，这样的框架应当能够明确概述经济发展政策指导方针、赋予国家行动方案的具体目标、优先行动领域和预期的结果之间的联系。

13. 虽然这一区域的多数国家多年前就已经制定出国家行动方案，但在实际落实这些方案方面却并未取得有意义的进展。显而易见的是，这些国家在调动实施其国家行动方案所需的资金方面遇到了困难。在这种情况下，对以可持续的方式管理与土壤赋予关键的作用，激起了人们极大的希望。这个问题涉及到环境基金的援助。

14. 一些国家正致力于制定保护生物多样性和防治土地退化的“协同”战略。在这方面，它们极为重视当地方案拟定办法，因为经过证明，十分适宜的做法是，方案的拟定要围绕多项活动进行，这些活动要为《防治荒漠化公约》和《生物多样性公约》所针对的各个领域之间协同作用的发展带来较大但并不是始终可以觉察的潜力。

15. 把《防治荒漠化公约》纳入宏观经济计划也构成了一个很大的难题。应该记住的是，根据《防治荒漠化公约》的办法，用来支持起草国家行动方案的方法旨在鼓励做出努力，通过把国家行动方案置于行业和跨行业政策协调这一更加广泛的范围内的办法来防治土地退化。把国家行动方案纳入到宏观经济政策的框架范围内，并把它们与扶贫战略联系起来，这不仅已成为目前发展努力的基础，而且也是保障实地的行动更加有效的重要内容。

16. 然而，在许多国家，协调各种行业政策的安排显然尚未发生作用。此外，在国家一级提供的政策指导与地方一级采取的行动的目标之间，仍然不存在任何联系。对各种活动还常常缺乏总体的了解。在实施现行方案和控制已经调动的投资方面存在的这种局限性引起了各部门规划的各行其事，妨碍了对现有潜力的充分利用。

17. 大多数国家第一次在报告后面附上了载有统计数字和图表的国家概况。所要求的资料应该类似于生物物理和社会经济指标，以便对自然资源和生活在受影响地区的人们受荒漠化影响的情况进行衡量。

18. 就荒漠化和干旱的生物物理指标而言，报告中所载的数据很少。大多数报告侧重于叙述土地退化的各种类型以及所涉及的因素(与耕田或住房的扩大相联系的土地清理、过度砍伐林木种类用作燃柴、林火和过度放牧等等)。

三、报告所提供信息的综述

A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参与进程

19. 国家行动方案构成《防治荒漠化公约》建议确立的制度的一个中心内容，其目的在于，在一个总体的多部门框架内分析土地退化的过程，以期制定出多种战略，防止并(或)扭转已经观察到的不利趋势。《公约》的主要条文建议，应该把行动方案的起草和实施过程看作是参与性的和多次反复的过程，要让社会上所有的合作伙伴都参与到自然资源的管理过程中来。

20. 各国以往编写的报告突出强调了呼吁民间团体参与这一办法，其目的是：(一) 利用当地技能；(二) 确保在规划行动时适当考虑到民众的关切事项；以及(三) 发动大家共同努力，从而确定防治土地退化活动各类参与者的作用和责任。

21. 第三次系列报告确认各国对参与办法所给予的重视，在大多数情况下，这种参与办法所依据的是加强各种参与人之间的连续对话、信息交流和知识分享、合作伙伴关系以及各级所作努力的协同效应。

22. 应该强调的是，各国实行这种参与办法的方式不尽相同，它们所设立的组织机构的类型也不相同(村发展委员会、非政府组织联络点、省级发展委员会、民间社会组织协调论坛、农村专业组织综合机构，等等)。

23. 民间社会参与人参与起草和实施国家行动方案的程度，在很大的程度上取决于其组织的性质，及其确保关注事项得到考虑的能力。在这方面，报告反映的牧民、妇女和年轻人等某些群体的参与程度是较低的。相比之下，若干国家认为非政府组织所作的贡献十分重要。这种差距的产生似乎是由于缺乏足够的技能，或者是由于内部机能失调降低了参与的质量。

24. 因此，各国都把非政府组织的能力建设看作是伴随国家行动方案实施的一项重要措施。为此，已经举办了各种研讨会来提高公众拥有的技术诀窍的水平，并增进对行动方案的主人翁意识。

25. 大多数报告都强调通过不同级别(分区域、国家和地方)的论坛、会议和研讨会在公众信息和认识领域所作的努力。这些举措通过媒体尤其是社区广播电台的作用扩大了影响,同时极大地促进了对人民的动员和他们对国家行动方案的挑战和影响的认识。

26. 报告的内容表明,由于非政府组织和各级政府机构开展的宣传活动的结果,地方参与《防治荒漠化公约》进程的程度得到了大幅度的提高。在许多国家,农村生产者设立的组织机构充当了在宣传和培养意识领域开展活动的渠道。

27. 关于既能保障民间团体参与进程的质量,又能保障兼顾合法性标准的代表权的机制问题,报告都没有提供准确的资料。报告也没有表明,政治和经济的决策者是如何设法鼓励建立参与、问责制和辅助性之间的联系机制的。

28. 报告指出,特别由于干旱和半干旱区不被看作是给投资者带来机会的地区,因此,私营部门很少参与。不过,一些国家试图成立私营部门支持中心,促进私人有效参与荒漠化治理活动。有一个国家突出强调了林业和农用工业公司对《防治荒漠化公约》实施进程的参与。

29. 没有几份报告提到科学界的积极参与,但却都认为科学界所作的贡献具有十分重要的意义。为了最大限度地挖掘现有研究工作的潜力,目前正在努力调动研究人员的积极性。报告表明,研究机构之所以较少参与国家行动方案进程,在很大的程度上是由于它们的技术能力和筹措经费的能力有限。

B. 立法和体制框架或安排

30. 为了打破部门规划的传统,按照关于非洲和关于在承担协调、指导和领导职责方面的困难问题的《公约》《区域附件》第9条的规定,在所有国家成立了国家协调机构。但这一事实表明,仅仅成立体制和立法框架并不能保证国家行动方案得到实施。

31. 国家协调机构的任务是确保监督和协调作为起草和实施国家行动方案的一部分开展的活动。这种机构是进行协调的场所,它应该促进有关各方加强合作以及合作伙伴关系的正规化。

32. 国家协调机构可以采取多种形式。在一些国家,国家协调机构被设计成一种部门间多学科机构,因为任何有关干旱和荒漠化的活动都要考虑到广泛多样的领

域。在另外一些国家，国家协调机构是以技术部门为基础组建的，并受托协调荒漠化防治活动。在大多数情况下，国家协调机构成员资格的范围扩大到了民间团体参与者，但很少包括科学界。有一份报告表明，妇女占到了国家协调机构成员的 45%。

33. 一些报告提到了向地方一级下放国家协调机构权力的问题。地方一级设立了各种联络点，其目的在于便于调动当地人的积极性，并在划定临近省份和(或)地区合作领域的基础上促进地区间的融合。

34. 一些尚未作出财务安排让国家协调机构具有常设地位的国家已经决定，把这一机构的任务委托给负责环境的部级部门。这种合并虽然导致环境部在国家行动方案管理中地位的提高，但也带来了一些问题。

35. 所有的报告都重申有必要提高部门间协调机制的效率，但对于朝着这一方向迈进的手段却没有做出明确的说明。具体就国家协调机构来说，报告都强调了赋予它们的任务的范围(对在荒漠化防治领域开展的所有活动进行设计、协调和采取后续行动)与它们可以获得的有限人力、技术和财力资源之间的差距。

36. 该区域几乎所有的国家都在致力于实施权力下放的各项政策。这些政策的目的在于对公共事务实行民主化管理，把各项任务和国家机构的组织与促进地方开展活动的需要结合起来，并在保持转移给当地社区的技能方面建立一种适合发展和有运作空间的框架。在履行任务的过程中，得到分权的社区拟定而且有时实施体现了对土地退化的关注的地方发展规划。

37. 报告没有论述负责自然资源管理的机构在当前权力下放背景下的问责制问题。关于向得到分权的社区转移技能如何由于创设叠加于原有机构之上的新的机构而影响了土地部门的趋势，报告对此也都没有做出说明。

38. 若干国家更新了关于自然资源管理的立法资料(土地法、林业法、农业法、专门针对畜牧业的行业立法，等等)。权力下放进程所产生的势头越来越促使各国放弃以通过旨在包罗万象的国家法典为基础的做法，而倾向于采用在国家一级规定一般准则的纲要法律。这种新的做法要求国家规定最低限度的标准和指导原则，同时给予地方制定考虑到各地区趋势和局限的具体细则的余地。这样就能促使纲要或宪章中规定的准则与地方的实际情况相适应。

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

39. 已经完成编写国家行动方案进程的国家已经积极着手发展伙伴关系，以及寻求援助伙伴提供资金。这样的努力会不会导致更多地考虑到以合作的方式实施《防治荒漠化公约》？报告未对这一问题做出明确的回答，而是强调指出，大多数援助机构偏好它们帮助拟定的项目和方案，而不是赞成对国家行动方案中提倡的举措提供支持的方法。然而，这些项目和方案常常属于自然资源管理领域(农林业、再造林、土壤恢复地力、林业开发、水资源管理、努力防止灌木林火、环境教育，等等)。

40. 此外，若干国家建立了援助伙伴之间的协调机制，以便鼓励在合作制度的范围内对国家行动方案的优先事项进行内部化处理。报告指出，这种机制一般由被指定为“牵头机构”的放款人提供指导，但在大幅度改善把《防治荒漠化公约》纳入合作制度的前景方面尚未取得成功。

41. 几乎半数的报告提到了由全球机制提供支助的问题。从根本上说，这涉及到在调动资金方面提供援助。全球机制还对国家行动方案的拟定过程提供支助，办法是组织公众咨询活动、宣传《公约》，以及对这一领域的经验进行评估，以便吸取教训，进而为今后的活动提供指导。

42. 相比以往各次系列报告，全球环境基金在本次系列报告中显得更加突出。应该记住的是，从2002年10月起，主要由于荒漠化和毁林，土壤退化已经被确定为采取全球环境基金行动的一个领域。这使得可持续的土壤管理成为全球环境基金援助在实现具有全球重要性的环境目标方面的一个重点，同时也促进了国家一级的可持续发展。

43. 作为全球环境基金新业务方案(业务方案15)的一部分，大多数国家都拟定了与可持续土地管理有关的项目和方案。除了向十来个还必须最后制定其国家行动方案的国家提供支助外，全球环境基金还核准了防治土地退化的先行项目。全球环境基金还核准了大规模的项目，用以推动与在土壤管理领域开展工作的各种机构以及与土地使用者建立伙伴关系。

44. 尽管总体势头良好，但由于各种原因(政局不稳定、与援助伙伴的关系危机、国家行动方案拟定进程出现拖延，等等)，一些国家在取得外部资金方面遇到了困难。

45. 另外一些国家强调，它们决心提高与自然资源管理和当地发展有关的筹资活动机制(农业信贷、村级投资基金、部分退税、自然资源开发税，等等)的效率。在这方面，它们正计划建立防治荒漠化国家基金，该基金将使得不仅可以按照国家合作伙伴确定的优先次序拨付所调动的资金，而且可以采用比较简便的筹资程序。若干国家在 2002 年拟定的报告中提到了设立该基金的前景。从本系列报告所载的资料中，尚无法判定从那时以来所取得的进展。

46. 一些国家已经把它们关于支持实施国家行动方案的承诺转变成了编制预算的规定，如承担了国家协调机构的部分业务经费，为在实地防治土地退化的业务活动提供资金，等等。就有关国家来说，未来的挑战是加强对荒漠化防治活动的国内筹资努力，同时考虑到自然资源是挖掘非洲绝大多数国家发展潜力的主要基础。

47. 半数以上的报告提到非洲发展新伙伴关系，并指出，无论何种活动，只要它构成非洲国家和援助伙伴的战略性的基准体系，就必须体现非洲发展新伙伴关系的原理和目标。在实施非洲发展新伙伴关系的过程中，有必要真实地再现国家行动方案，但条件是由此产生的动力应该用于推动制定各种政策，从而促进产生协同效应、减少各种人口群体社会经济方面的脆弱性，并控制与土地退化相联系的环境危险。

48. 一些报告提到必须确定各种原则，允许非洲发展新伙伴关系环境倡议的行动计划与分区域荒漠化防治行动方案之间产生有效的联系。一个国家指出，可以通过实施根据非洲发展新伙伴关系确定的项目来加强各级荒漠化防治倡议之间的互补性。

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

49. 当前，已经在实地发起了数项荒漠化防治试验。这些试验涵盖了比较广泛的行动领域，而且吸收了城乡各地的环境保护活动，以及驾驭生产潜力的各种举措。所涉及的行业有：农业、牲畜饲养、水资源、环境卫生、土地管理、森林保护、能

源，等等。所涉及的活动包括宣传、培养意识、再造林、水土保持、牧场更新、生态旅游和促进可再生能源等领域。

50. 尽管这些活动采用了很多方法(自然资源的社区管理、村级土地管理、自然资源的全面管理，等等)，但正在落实的举措的基础是，与试图保护生产性遗产并防止其退化的各种行动和条件的发展有关的共同关注事项。提高这些活动的影响的先决条件，是协调好在地方一级由被假定属于互补但经证明一般为相互竞争的各种类型的体制机构(国家部门、项目、当地社区、非政府组织、社会专业组织，等等)开展的各项活动。

51. 寻求更大的一致性不仅限于实地活动一级，而且也涉及到国家的政策。把国家行动方案纳入宏观经济政策，是提高防治土地退化方案效率的一个十分重要的内容。数份报告都强调了这一要求，但都没有说明在国家行动方案与其它的部门和跨部门政策之间建立密切联系所采用的方式方法。

52. 一些报告提到国家行动方案使得有可能制定共同的行动纲领，从而鼓励对有关各方进行长期动员。它们强调了国家行动方案与环境行动计划之间存在的联系，因为这些环境行动计划都试图推动防治荒漠化的努力，采用的办法是将其纳入可持续发展这一更加广泛的范畴，并将其与权力下放、公平获得自然资源以及减贫等问题联系起来。

53. 报告中经常提到必须鼓励在国家行动方案与(减贫战略文件界定的)减贫战略之间建立联系。由于这些战略从此以后会构成发展政策的基石，因此，这一点就显得更加重要。为了扭转目前的不利趋势，减贫战略文件确定了侧重于提高自然资本和改善生活环境的目标。减贫战略与荒漠化问题因此关系到共同的行动领域。

54. 尽管存在着这种共同的关注事项，但迄今为止这两种战略之间的联系仍然只是表面上的，实际上尚未呈现出任何具体的形式。减贫战略文件的确纳入了关于环境管理的具体战略指导方针，但它并未明确提出在不同级别的行动中考虑到这些指导方针的机制。

55. 好几份报告都强调，《防治荒漠化公约》和另外两项(关于气候变化和生物多样性的)里约公约之间有着密切的联系，为了确保出现真正的可持续发展的前景，必须以一致的方式实施这些公约。有了这样的认识，人们便有理由强调，采取的防治荒漠化行动对保护生物多样性的和减缓气候变化应当具有同一程度或其他

程度的有利影响。提供信息和培养意识就成为采取一致方式实施这三项公约的出发点。在这一框架范围内正在组织的研讨会和论坛力求促进对环境方面的挑战形成共同的想法，并鼓励在实施这三项公约的战略的契合点问题上达成共识。

56. 由于迄今为止所采取的步骤往往趋向于以一种脱离实际的行动逻辑束缚住规划过程，因而上述会议就显得越发重要。在一些国家，为实施这些里约公约所拟定的战略都是相互脱节的。

E. 恢复退化土地的措施和为减轻干旱影响 而建立预警系统的措施

57. 国家行动方案的拟定促使一些国家着手通过综合不同的观点和分析参数逐步形成关于自然资源的知识。由于采用了这一做法，确定了在各种生态地理区出现的主要问题，而且使得有可能衡量问题的严重程度并提出适当的解决办法。

58. 旨在恢复退化土地的举措的主要着眼点有：自然环境的再生、水资源的管理、提倡可再生能源、加强食物保障和培养意识。

59. 目前正在根据自然资源再生的政策开展各种活动。最重要的活动包括再造林、改良退化土地、保护低地、砍伐防火带和发展林分，以期实现自然资源的可持续管理。

60. 为应对水资源缺乏的问题，几个非洲国家，尤其是位于干旱和半干旱区的国家，制定了保护地下水的战略，因为由于城市化的迅速发展和农耕面积的扩大，人们对地下水产生了大量的需求。

61. 目前正在大力促进可再生和(或)替代能源的发展。在这方面，报告强调发展太阳能和分发改良炉灶，以减轻林木资源承受的压力，因为它们在这一区域较大部分人的主要家用能源来源。

62. 从报告中显然可以看出，由于该区域的发展严重依赖自然资源，因此它受环境危机困扰的程度越来越大。在人口快速增长的情况下，伴随生态系统加速恶化形势的是自然资源承受的压力持续加大。在整个区域，食物的匮乏引起食物无保障形势恶化，以及与获取自然资源尤其是作为重要资源的土地相关的冲突加剧。为了纠正这种状况，各国正在发动实施下列领域的活动：商品蔬菜种植业、农林业、建

立谷物库存和促进非传统农业发展。各国还致力于开展农业研究，以便推动农业走向新的发展阶段。

63. 由于一些国家政局不稳，因此目前正在多个领域采取有较强针对性的举措。这些领域主要涉及恢复由于人口迁移而退化的土地、提高难民和被迫流离失所者的生活标准，以及农民推广革新措施。

64. 由于各种非政府组织发起了以各种领域(节能、林业技术、牧场管理，等等)的信息和培训为中心内容的多项系列举措，人们对环境教育重要性的认识正在增强。目前正在正规和非正规教育部门开展能力建设方面的有意义的试验。

65. 退化土地恢复领域的项目和方案并不总是提供评价其活动影响和确定已恢复土地面积的机制。不足四分之一的报告提供了关于已恢复土地面积的量化信息。一些国家指出，它们没有统计资料，或者可以提供的数据并不可靠。再造林的努力似乎得益于比较系统和定期进行的评价。

66. 除了少数例外，各国均很少致力于建立预警系统。

F. 干旱和荒漠化的监测和评估

67. 国家行动方案的主要目标之一，就是通过在定期评估的基础上进行连续调整的方式，确定把影响自然环境和社会生活方面的变化纳入考虑范围的程序。为此，国家行动方案载有监测和评估的内容，其目的是使得可以从整体上核实荒漠化防治活动的一致性、评估其产生的影响，并制定措施，以纠正当前的趋势和(或)巩固已经取得的成果。这种监测和评估制度还对荒漠化的动态给予重点关注。

68. 所有制定了国家行动方案的国家都应该已经制定了对荒漠化防治方案的实施情况进行监测和评估的制度。然而，实际上，在建立这种制度所取得进展的程度方面存在极大的差异。同样，由于各国的发展所采用的方法以及其发展所处环境的特征存在差异，因此各国得到的结果也不一致。一些国家不存在有效的干旱和荒漠化评估制度，而另外一些国家却通过提高现有的安排已经建立了独立的长期监测和评估机制。

69. 应该指出的是，一些报告并未涉及荒漠化评估和监测问题。一份报告明确指出，土地退化未受到监测或评估的原因是缺乏人力和财力资源。这种限制因素

经常会在报告中提到，而且这似乎也是已经设立的监测和评估系统表现不佳的原因。

70. 采用来进行监测和评估的方法因国家而异。一些国家建立了国家信息系统收集关于一般环境状况的数据，以及关于自然资源的状况的比较具体的数据。另外一些国家尚未建立专门用于进行荒漠化监测的系统。它们处理从监测贫困和饥荒中取得的数据，以及气象中心或其他研究机构提供的信息。在这种情况下，问题一般出现在对活动的协调和统一方面。

71. 只有几份报告提到存在荒漠化信息系统。这些用来支持实施国家行动方案的工具使得可以传递以可检索的格式证实和显示的、所有荒漠化防治活动参与人的选定信息。除传递信息之外，这种系统的作用还包括：(一) 让现有数据变得可以检索；(二) 为荒漠化和环境退化现象的监测提供便利；(三) 评估荒漠化防治项目和方案的影响；以及(四) 预测和衡量与干旱有关的灾害的影响。

72. 有两份报告叙述了在荒漠化信息系统的框架下开展的活动，并且提供了体制和立法安排的详细情况(干旱预防委员会、评估程序手册、环境影响评价法令，等等)。一些国家赞成使用卫星数据和地理信息系统。它们还准备建立一个参比基准，用于监测荒漠化进程、判定所开展的活动的活动的影响，以及评估未来的趋势。

73. 有四份报告强调让当地人参与监测和评估防治土地退化的活动。不过，这些报告没有提供关于当地人如何利用监测机制的细节(为了在方案的结果、自然资源管理选择方案、在实行这些选择方案中的分工等问题上与决策者进行对话，当地人是如何设法利用监测和评估过程中产生的数据的?)

74. 对土地退化的监测有时是根据区域方案或与国际机构合作进行的。根据撒哈拉和萨赫勒观察站的倡议，发起实施了长期环境监测站国家网络，该网络已经能够让 11 个国家的十几个观察站运行，并收集关于自然资源的演化和管理系统有效性的高质量信息。

75. 一些报告提及，对于加强关于荒漠化的形成机制、原因和后果的了解来说，科学界的参与是必不可少的。在技术的层面上，最重要的任务是统一环境监测的方法，以及巩固所取得的知识。

76. 当前，已有一定的可用信息，而且其数量常常十分可观，但许多限制因素仍然阻碍着在综合环境评估框架方面取得进展：自然资源退化现象的量化不理想、

数据分布散乱、现有信息难以检索、术语和衡量标准多种多样、拥有信息的机构条块分割现象严重，等等。

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. 各报告对获取技术涉及的问题所做的强调不尽相同。一些报告很少提及这一问题，而另外一些报告则提供了关于技术问题的相当详细的资料。

78. 该区域一些国家认为，扩大与区域和国际机构的合作联系将为获得技术提供便利。在两份报告中，长期环境监测站网络被描述为适当的合作框架。根据同样的思路，鼓励与北方的重点研发机构和中心建立伙伴关系，被看作是可以促进该区域能力建设的机制(交流经验、实施共同项目、培训，等等)。

79. 一些报告记录了在改进农业技术方面取得的进展。研究工作不仅旨在提高作物系统的生产率，而且还旨在确保农业的可持续发展。在这方面，对灌溉和土壤改良问题给予了特别关注。一些国家还在研究发展园艺和农林业。另外一些国家正在进行提高林产品产量和质量的试验。

80. 在基因研究领域所开展的工作侧重于研究谷物、树木和适应干旱以及干旱和半干旱区特殊条件的其他品种。

81. 在能源部门，报告都强调了在促进可再生能源(发展光电效应系统和石油替代品)和有助于减少木燃料消耗的改良炉灶方面取得的成就。

82. 在水管理方面的试验涉及到研究集水技术、推广盐水淡化厂和建设水坝。

83. 几乎没有报告提到把私营部门纳入技术推广方案。一些国家已经采取具体的措施对此进行补救(减税、取消关税，等等)。

84. 一些报告提到了传统知识的推广，尤其是在药物和药草领域。另外一些报告强调考虑防治土地退化的传统技术。在这方面，应该指出的是，传统知识，更确切地说——为开发资源而把传统技术应用于各种环境，其本身并不足以解决当前的土地退化问题。重要的是通过利用现代科学和技术的成就加强这种知识。

四、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

85. 采取了多种方式组织参与起草和实施国家行动方案的工作。应该强调指出的是，除了以下所述的一种以外，这些程序一般都反对以前采用的、以技术专家为主的方法和集中制的方法为基础的参与形式，因为它们往往把民间团体的参与者限制在边缘地位，向国家机构倾斜。

86. 这种针对民间团体参与者的透明度姿态几乎在所有的报告中都作了强调。这种方法选择的着眼点是确保民间团体参与这一进程的质量这一主要挑战。据认为，在一些国家，确保这种参与的战略仍然意外地遇到了尤其与国家协调机构运作方式有关的限制。此外，国家协调机构并未充分利用科学界的力量。该区域国家提到，在实施科学技术委员会关于预警和在防治土地退化的活动中利用当地知识的建议方面存在缺陷，其中的部分原因就是这一情况造成的。

87. 作为《防治荒漠化公约》实施内容的一部分启动的进程，使得极大地促进了意识的培养和动员有关各方参与荒漠化防治工作。在建立具体体制安排的同时，经常进行旨在改进法律体制的立法改革。

88. 然而，这一重要的进展不能掩盖在实施调动财政资源的战略过程中遇到的困难。发展伙伴似乎不愿意支持国家行动方案中确定的新项目和方案。一些国家为便利国家行动方案筹资而举行的圆桌会议没有产生预期的结果。在这方面，该区域各国面临着双重挑战：它们必须既调动大量的国内资源，又促使发达国家对在受影响国家实施《防治荒漠化公约》的举措提供有效的支持。这样，预计来自于全球环境基金的资金就会对在这两个级别上做出的努力加以补充。

89. 资源调动战略应该载有有关国家和地方能力建设方案的更加明确的规定。这种能力建设可以提高人们对荒漠化问题的关注程度，从而有助于加速国家行动方案的实施进程。

90. 政府机构以及一些基金之间的条块分割现象，对于荒漠化防治工作有直接或间接联系的各项政策和方案之间形成协同效应不会有积极的影响。因此，支持政府机构建设能力的工作应该与审查它们的工作方法和程序的工作同时进行。最重要的是帮助这些机构努力获得用于进行方案规划、战略分析和评价的同样方法工具。

91. 在正在进行权力下放的国家，在由地方和基层社区承担的责任中，应该反映有关各方有效参与国家行动方案后产生的主人翁意识。不过，只有在采取步骤加强其能力的情况下，它们才会适当地发挥作用。为此目的，方案应该考虑到人们文化水平不高的情况。

B. 从提交报告制度中吸取的教益

92. 根据建议的分析矩阵，该区域各国提供了关于地方、国家和分区域三级在实施《防治荒漠化公约》方面取得的进展的信息。所有的国家使用以相同的专题为基础的单一的参照标准便利了对报告进行处理和对取得的结果进行评价。

93. 报告都试图列出促进荒漠化控制的所有举措，但它们都未明确显示由于国家行动方案和其之前的项目的实施促成的具体动态。在大多数情况下，这些项目都没有根据国家行动方案的战略方法进行调整。

94. 大多数国家第一次提供了统计资料(生物物理的和社会经济的指标)，使缔约方会议可以判定荒漠化对自然资源和对生活在受影响地区人民的生活条件产生的影响。

95. 在对概况进行认真阅读之后可以发现，所提供数据的价值具有不均衡性。一般来说，各国对社会经济统计资料的掌握相当不错。一些国家甚至提供了好几年的数据，使得确定趋势和前景成为了可能。另一方面，多数报告未提出土地退化进程的规模或实际取得的成就(更新或开发的面积、建设的建筑物，等等)的量化指标。

96. 一般来讲，国家报告都是叙述有余，分析不足。报告不是按照《防治荒漠化公约》秘书处编写的指南中建议的那样侧重于论述审评期间在国家行动方案的实施方面所取得的进展，而是侧重于叙述已经开展的活动。所提供信息的性质并不总是能够让人对目前的趋势和所涉及的因素做出正确的评价。

五、结论和建议

97. 得到人民真心的支持，并且明确界定方案和项目的所有权，这是国家行动方案的实施取得成功的先决条件。要想使这种参与做到有效，各国还必须更多地依

靠现有的组织机构和机制，而不是寻求做出新的安排。在不存在这样的安排的国家，应该优先考虑建立能够促进和协调行动的机制。

98. 为了扩大实地活动的影响，基层社区的能力应该得到加强，以使它们能够更好地认识到合理管理自然资源中所涉及到的挑战。当前，大多数正在开展的项目都致力于让当地人既参与活动的设计，又参与活动的实施和评价。这样的选择让人们找到了把根据这些项目开展的活动建立在牢固基础之上的依据。

99. 必须对公众开展教育活动，并发动关于干旱和半干旱区资源可持续发展问题的讨论，以促进有关各方进一步提高认识，并确保它们支持为恢复退化土地所做出的努力。为了鼓励非政府组织更多地参与荒漠化防治项目的准备和实施工作，必须加强它们的组织、技术和筹资能力。这种支持将是对改进实地活动做出的一项贡献。随着许多国家正在启动的权力下放进程，地方社区将构成在实施国家行动方案的活动中可以依赖的一类参与者。

100. 该区域一些国家经常面临政局不稳和冲突频仍的局面，这种局面有时还会导致出现严重的结果(人民流离失所、基础设施遭破坏、妇女和儿童的权利受到侵害、自然资源遭受到破坏，等等)。这不仅使得面对冲突的国家所做出的发展努力付诸东流，而且还妨碍了国家行动方案的实施。为了纠正这一状况，该区域应该拟定和实施关于预防、控制和解决冲突的一致有效的战略，并突出非洲文化方面的做法。

101. 各种合作伙伴之间开展合作，不仅是加强荒漠化防治工作所涉及的所有行动的一种有效的手段，而且还能使一切可以利用的技能都得到利用。在以分散努力为特征的背景下，通过加强各种捐助活动现有的收集和协调机制的办法，调动资金的工作可能变得更加有效。由于各国在使这种机制真正发挥作用方面正面临着各种困难，这一前景将比建立此种基金显得更有希望。

102. 为了便于调动财力、人力和物力资源，防治荒漠化的活动应该更加和谐和更加系统地纳入到国家战略和与发展伙伴的合作方案中去。该区域各国进一步调动国内经济资源的努力，应该建立在侧重于宣传防治荒漠化面临的挑战这样的活动的基础之上。这一做法还应该包括提高荒漠化防治所涉部门的投资水平。在这方面，推广在中短期有利可图的项目可以吸引国内经营者参与进来。

103. 非洲发展新伙伴关系和《防治荒漠化公约》都在极力强调土地退化的进程与赤贫之间的相互联系，以及起作用的累积因素和这些因素所产生的后果。正是

这一点才使得能够确定有针对性的战略，以及建立适当机制让有关各方参与实施计划的措施。《防治荒漠化公约》涉及了该区域各国对于经济发展和防治土地退化所表现出来的大多数关注事项。因此，如果所采取的形式是对实行自然资源开发和管理政策的方法进行改进，那么，实施国家行动方案和分区域行动方案，就可以有助于创造出促成非洲发展新伙伴关系获得成功的条件。

104. 国家行动方案和分区域行动方案之间的联系问题构成一项重大挑战。数份报告用大段的篇幅指出，国家行动方案与减贫战略框架之间的联系十分理想。事实上，即使国家行动方案和分区域行动方案都涉及同样的关注事项，在宗旨、目标和实施行动方面，它们也不总是表现出已有的一致性。该区域各国及其合作伙伴必须更多地关注确保这些战略框架在整体上的一致性，并把它们与长远的观点结合起来，从而造就出在减贫和土地退化领域采取预防行动的可能性。

105. 简而言之，报告所载的信息表明，有效执行《公约》的进一步步骤(第1/COP/6号决定)将有助于激励《公约》在非洲的实施进程。

附 件

提交了报告的非洲受影响国家缔约方名单

- | | |
|-------------|---------------|
| 1. 阿尔及利亚 | 25. 莱索托 |
| 2. 贝宁 | 26. 阿拉伯利比亚民众国 |
| 3. 博茨瓦纳 | 27. 马达加斯加 |
| 4. 布基那法索 | 28. 马拉维 |
| 5. 布隆迪 | 29. 马里 |
| 6. 喀麦隆 | 30. 毛里塔尼亚 |
| 7. 佛得角 | 31. 毛里求斯 * |
| 8. 中非共和国 | 32. 摩洛哥 |
| 9. 乍得 | 33. 莫桑比克 |
| 10. 科摩罗 | 34. 纳米比亚 |
| 11. 刚果 | 35. 尼日尔 |
| 12. 科特迪瓦 | 36. 尼日利亚 |
| 13. 刚果民主共和国 | 37. 卢旺达 |
| 14. 吉布提 | 38. 圣多美和普林西比 |
| 15. 埃及 | 39. 塞内加尔 |
| 16. 赤道几内亚 * | 40. 塞舌尔 * |
| 17. 厄立特里亚 | 41. 塞拉利昂 |
| 18. 埃塞俄比亚 | 42. 苏丹 |
| 19. 加蓬 | 43. 斯威士兰 |
| 20. 冈比亚 | 44. 多哥 |
| 21. 加纳 | 45. 突尼斯 |
| 22. 几内亚 | 46. 乌干达 |
| 23. 几内亚比绍 | 47. 坦桑尼亚联合共和国 |
| 24. 肯尼亚 | 48. 津巴布韦 |

-- -- -- -- --

* 第一次提交报告。