



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(4)/3
2 August 2005
CHINESE
Original: FRENCH

《公约》执行情况审评委员会
第四届会议
2005年10月18日至21日，内罗毕
临时议程项目2(c)

根据《公约》第22条第2款(a)项和(b)项以及第26条，
审评《公约》的执行情况及其体制安排

审评关于加强履行《公约》义务的报告

秘书处的说明

概 要

1. 关于承诺加强履行《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)(《波恩宣言》)义务的第8/COP.4号决定重申，缔约国承诺加强努力防治土地退化，以期解决若干受干旱和荒漠化影响的发展中国家缔约方特别是在非洲的缔约方的严重状况。
2. 《波恩宣言》确定了其认为在2001-2010年期间作为优先战略行动领域的特定主题和部门领域。
3. 根据第4/COP.6号决定，起草本报告的目的是使缔约方能够就《关于承诺加强履行《公约》义务的宣言》的执行情况作出评断。
4. 本报告根据世界各地有关缔约方提交的报告以及区域、国际和非政府组织的报告中所载的资料，首先阐述在完成国家行动方案中所取得的进展情况。

5. 随后，报告对于特定专题和部门领域的初步评价指出了已确定的主要成就和制约因素。对所收到的报告的分析表明，防治荒漠化现在已被普遍确认为发展的优先事项。

6. 尽管各国报告说在有效履行《波恩宣言》方面遭遇到困难，但是已经为将这一优先事项反映在国家的发展战略中而作出了重大努力，在受影响的发展中国家尤其如此。但是，应当指出，某些战略行动领域还应受到更多的关注。

7. 在《波恩宣言》通过五年之后的今天，我们建议制定指导方针，加强履行工作，并提出具体建议，消除阻碍切实履行优先措施的一些主要制约因素。

8. 为了充分实现《宣言》中提出的目标，在缔约方会议第七届会议讨论结束之时，请缔约方在考虑到相关受影响国家缔约方履行《公约》的进展参差不齐的情况下，确定在所通过的战略行动领域中加强行动的方式，并商定应当遵循的指导方针。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
缩略语清单.....		4
一、背 景.....	1 - 7	5
二、完成国家行动方案的进度.....	8 - 16	6
三、对特定的主题和部门领域的初步评估.....	17 - 79	11
A. 受影响地区土地利用尤其是水、土壤和植被 的可持续管理.....	20 - 32	11
B. 牧场的可持续利用和管理.....	33 - 39	13
C. 发展可持续的农业生产和畜牧方法.....	40 - 48	15
D. 促进开发新的和可再生的能源.....	49 - 56	16
E. 启动重新造林/植树造林方案和加强土壤保 持方案.....	57 - 62	17
F. 为粮食安全和干旱预报发展预警系统.....	63 - 68	18
G. 荒漠化的监测和评估.....	69 - 75	19
H. 意见和结论.....	76 - 79	20
四、为加强履行《公约》义务和为支持这些义务得到 全面有效落实而提出的指导意见.....	80 - 98	20
A. 向受影响的发展中国家缔约方提供大量资 金和其他形式的援助.....	83 - 88	21
B. 推动筹集新的和增加的资金.....	89	22
C. 鼓励向私营部门和其他非政府来源筹集资 金.....	90 - 94	22
D. 便利受影响国家缔约方获得适当的技术、知 识和诀窍.....	95 - 98	23
五、一般性结论和建议.....	99 - 104	24

缩略语清单

CBD	生物多样性公约
CCD	联合国防治荒漠化公约(《荒漠化公约》)
CRIC	《公约》执行情况审评委员会(审评委)
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)
GEF	全球环境基金(环境基金)
GIS	地理信息系统
IFAD	国际农业发展基金(农发基金)
IGAD	政府间发展管理局(发展局)
IUCN	国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)
LADA	干旱地带土地退化评估项目(旱地退化评估)
NAP	国家行动方案
NEPAD	非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)
SADC	南部非洲发展共同体(南非洲发共体)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNEP	联合国环境规划署(环境署)
UNESCO	联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)

一、背景

1. 关于承诺加强履行《公约》所提出的义务的决定(第 8/COP.4 号决定), 又称《波恩宣言》建议了一些采取具体措施, 加强防治土地退化的努力, 以期解决一些受干旱和荒漠化影响的发展中国家缔约方特别是在非洲的缔约方的严重状况。

2. 为了帮助相关的缔约方在这一方面取得进展, 《波恩宣言》为履行《防治荒漠化公约》确定了战略行动领域。这些优先领域是: (一) 受影响地区可持续的土地利用管理, 尤其是水、土壤和植被; (二) 牧场的可持续利用和管理; (三) 发展可持续的农业生产和畜牧方法; (四) 促进开发新的和可再生的能源; (五) 启动发起重新造林/植树造林方案和加强土壤保持方案; (六) 为粮食安全和干旱预报发展预警系统; 和(七)荒漠化的监测和评估。

3. 第 4/COP.6 号决定也请受影响的发展中国家缔约方和《公约》区域执行附件所涵盖的其他缔约方有系统地将《宣言》所确定的各种战略行动领域纳入它们向缔约方会议提交的报告, 以便能更好地评估《公约》在各级的执行状况。

4. 该决定还鼓励受影响的发达国家缔约方和有关国际组织在它们支持受影响发展中国家缔约方和《公约》区域执行附件所涵盖的其他缔约方的努力的战略中进一步考虑到《荒漠化公约》的目的和目标。

5. 该决定请秘书处向缔约方会议第七届会议提交一份有关承诺加强履行《公约》义务的宣言执行情况的临时报告。

6. 按照第 4/COP.6 号决定的要求, 本报告是根据世界各地缔约方提交的报告以及各根据区域、国际和非政府组织的报告编写的。

7. 编写的方式是将所收到的各种报告中收集的资料纳入本报告, 着重指出在不同相关地区内的主要成就、所发现的制约因素和所观察到的主要趋势。这项工作的目的不仅是要审查履行旨在加强实施《公约》所作承诺方面取得进展。报告也构成了一项中期审查, 以便认定不足之处, 并提出一些可供各缔约方在第七届缔约方会议上审查的问题, 以期确定 2006-2010 年期间所需要的指导方针。

二、完成国家行动方案的进度

8. 缔约方会议在通过承诺加强履行《公约》义务的宣言之时，邀请了一些受影响的国家，这些国家通知秘书处，它们有意编写国家行动方案，并有意加速这一过程，以便至迟在 2005 年年底以前完成方案。

9. 现将截至 2005 年 6 月 30 日，各国完成其国家行动方案的情况按区域说明如下：

- (a) 在亚洲，24 个国家已经完成其国家行动方案。其他相关的亚洲国家正处于编写行动方案的各个阶段。至少有四个国家报告说，它们已经完成了内部工作程序，其文件正在接受主管的政府部门审查，并定于在年内核准。该地区其他 16 个受影响国家已开始拟定其国家行动方案，但将于 2005 年年底之后完成工作，这常常是由于缺少财政资源所致。
- (b) 在非洲，30 个各国家已完成其国家行动方案。另 13 个尚未拟定方案的国家也取得了重大进展。这些国家能够在 2005 年年底之前通过其国家行动方案。另有 10 个国家报告说，它们需要更多时间来完成其国家行动方案。
- (c) 在地中海北部地区，11 个受影响的国家里有 4 个已完成其国家行动方案。有一个国家报告说，它将于 2005 年年底核准其国家行动方案。另有两个受影响国家的拟定工作将接近尾声，有可能在 2005 年年底以前完成工作。还有 4 个相关的国家正处于起草阶段，但有可能在最后期限之后才能完成这一过程。
- (d) 在中欧和东欧地区，受影响的相关国家缔约方正处于完成其国家行动方案的不同阶段。4 个国家已经完成。其他国家仍然处于起草这项参考文件的阶段。
- (e) 在拉丁美洲和加勒比地区，17 个国家已完成其国家行动方案，而另有 16 个国家已在编写方案中取得良好进展。在后一组国家里，7 个国家已进入尾声，可望在 2005 年年底完成其国家行动方案。其余 9 个国家需要更多的时间。

完成国家行动方案的进度

截至 2005 年 6 月 30 日

非 洲			
国 家		批准/加入《公约》的日期	国家行动方案完成日期
1.	阿尔及利亚	22/05/1996	12/2003
2.	贝 宁	27/08/1996	11/1999
3.	布基纳法索	26/01/1996	07/1999
4.	佛得角	08/05/1995	03/1998
5.	吉布提	12/06/1997	06/2001
6.	厄立特里亚	14/08/1996	09/2001
7.	埃塞俄比亚	27/06/1997	11/1998
8.	冈比亚	11/06/1996	09/2000
9.	加 纳	27/12/1996	02/2002
10.	肯尼亚	24/06/1997	02/2002
11.	莱索托	12/09/1995	01/1999
12.	马达加斯加	25/06/1997	11/2001
13.	马拉维	13/06/1996	03/2001
14.	马 里	31/10/1995	05/1998
15.	摩洛哥	12/11/1996	06/2001
16.	毛里塔尼亚	07/08/1996	07/2002
17.	莫桑比克	13/03/1997	05/2002
18.	纳米比亚	16/05/1997	07/1994
19.	尼日尔	19/01/1996	09/2000
20.	尼日利亚	08/07/1997	08/2000
21.	塞内加尔	26/07/1995	08/1998
22.	苏 丹	24/11/1995	04/2000
23.	斯威士兰	07/10/1996	07/2000
24.	坦桑尼亚	19/06/1997	08/1999
25.	乍 得	27/09/1996	04/2000
26.	多 哥	04/10/1995	12/2001
27.	突尼斯	11/10/1995	06/1998
28.	乌干达	25/06/1997	10/1999
29.	赞比亚	19/09/1996	02/2002
30.	津巴布韦	23/09/1997	02/1998

亚 洲			
国 家		批准/加入《公约》的日期	国家行动方案完成日期
1.	沙特阿拉伯	25/06/1997	03/2005
2.	中 国	18/02/1997	05/1996
3.	阿拉伯联合酋长国	21/10/1998	12/2003
4.	印 度	17/12/1996	09/2001
5.	印度尼西亚	31/08/1998	11/2002
6.	伊朗伊斯兰共和国	29/04/1997	04/2005
7.	哈萨克斯坦	09/07/1997	01/2002
8.	吉尔吉斯斯坦	19/09/1997	12/2000
9.	黎巴嫩	16/05/1996	06/2003
10.	蒙 古	03/09/1996	07/1996
11.	緬 甸	02/01/1997	10/2004
12.	尼泊尔	15/10/1996	11/2002
13.	乌兹别克斯坦	31/10/1995	08/1999
14.	巴基斯坦	24/02/1997	09/2000
15.	帕 劳	15/06/1999	01/2005
16.	菲律宾	10/02/2000	08/2004
17.	阿拉伯叙利亚共和国	10/06/1997	05/2002
18.	老挝人民民主共和国	20/09/1996	09/1999
19.	斯里兰卡	09/12/1998	11/2002
20.	塔吉克斯坦	16/07/1997	12/2001
21.	泰 国	07/03/2001	03/2004
22.	土库曼斯坦	18/09/1996	08/1997
23.	越 南	25/08/1998	10/2002
24.	也 门	14/01/1997	11/2000

拉丁美洲和加勒比			
国 家		批准/加入《公约》的日期	国家行动方案完成日期
1.	阿根廷	06/01/1997	11/1996
2.	玻利维亚	01/08/1996	11/1996
3.	巴 西	25/06/1997	2004
4.	智 利	11/11/1997	07/1997
5.	哥伦比亚	08/06/1999	02/2005
6.	哥斯达黎加	05/01/1998	05/2004
7.	古 巴	13/03/1997	11/2000
8.	萨尔瓦多	06/09/1995	2003
9.	厄瓜多尔	06/09/1995	11/2003
10.	危地马拉	10/09/1998	11/2001
11.	洪都拉斯	25/06/1997	07/2005
12.	墨西哥	03/04/1995	1997
13.	尼加拉瓜	17/02/1998	11/2001
14.	巴拿马	04/04/1996	01/2005
15.	巴拉圭	15/01/1997	11/2003
16.	秘 鲁	09/11/1995	07/2001
17.	委内瑞拉	29/06/1998	08/2004

欧 洲			
国 家		批准/加入《公约》的日期	国家行动方案完成日期
1.	亚美尼亚	02/07/1997	03/2002
2.	格鲁吉亚	23/07/1999	04/2003
3.	希 腊	05/05/1997	07/2001
4.	意大利	23/06/1997	02/2000
5.	葡萄牙	01/04/1996	06/1999
6.	摩尔多瓦共和国	10/03/1999	04/2000
7.	罗马尼亚	19/08/1998	12/2000
8.	土耳其	31/03/1998	03/2005

10. 从完成国家行动方案的进度方面可以得到的第一个经验教训是，拟订行动方案时应采用的方法是：将促进防治荒漠化的工作纳入协调所有发展政策和战略的大范畴内。

11. 从这一观点看，在拉丁美洲和加勒比地区，大量的努力是用于将国家行动方案适用于已制定了克服贫困规划框架的国家内的减贫战略，例如玻利维亚。在其他情况下，作出的努力在于将国家行动方案融合到目前的环境和社会政策之中。

12. 在亚洲，国家行动方案是协同可持续发展战略一起执行的，这些战略是实现千年发展目标的必要手段。所提到的另一要求是在国家、分区域和区域行动方案之间构架桥梁，从而推动各行动层面上的防治荒漠化措施。

13. 多数地中海北部国家并没有防治荒漠化的具体法律。据此，协调机构在采取综合方式防治土地退化时应依赖现有的法律框架。在这种背景下，欧洲联盟的指示被看作是国家行动方案的灵感源泉。这尤其适用于《水务框架指令》和《共同农业政策》方面。

14. 在中欧和东欧，各国有意将国家行动方案纳入其本国的长期环境保护和经济发展政策之中。该地区的一些国家认为，具有关键意义的是，建立机制，将国家行动方案与农业、林业、水利资源和能源管理、土地使用规划等方面的部门政策联系起来。国家行动方案利用所开展的科学研究和评估工作所得结果，开列了受到土地退化影响地区的环境情况，并确定应采取的优先行动。履行《荒漠化公约》的进程也被看作是一次发展区域和国际合作的机会，尤其是在科学研究、信息交流、技术转让和培训方面的合作。

15. 在非洲，将国家行动方案纳入宏观经济规划是一项重要的问题。人们认识到，有必要促进国家行动方案与消除贫穷战略之间的密切联系，因为后者目前确定了各项发展努力的结构。在一些国家里，协调各部门政策的机制目前的收效还十分有限。此外，防治荒漠化的国家政策指导方针并非始终与地方行动的目标协调一致。而且，这些措施总的看来通常可见度不高。这种对开展常规方案方面的限制和对控制为防治荒漠化而筹集资金方面的限制，造成了无法始终最大限度地利用确实存在的潜力的那种部门性规划进程。

16. 总的看，必须将国家行动方案融入宏观经济政策，才能确保防治荒漠化和土地退化的方案更为有效。各国的报告强调了这一要求，但并非都指出密切国家行

动方案与其他战略发展政策之间联系应使用的手段。

三、对特定的主题和部门领域的初步评估

17. 《波恩宣言》确定了特定的主题和部门领域，认为这是在2001—2010年十年期间的优先战略行动领域。由于世界各地的情况各不相同，以及土地退化和荒漠化的严重程度不同，因此在战略行动领域中取得进展的程度也不一样。每一国家往往根据其对荒漠化/土地退化所造成威胁的看法，而将其努力集中在《波恩宣言》所确定的领域中相当小的一部分之上。

18. 在《宣言》所提到的多数情况下，看来对特定的主题部门投资的选择是依据合理使用现有财政资源的需要、和期待所推行的目标能直接造福受打击最沉重的居民的愿望而作出的。

19. 在评估《宣言》中所作承诺得到实现的程度这项工作中采用参与和反复的方式是值得高度重视的问题。正如提交粮农组织的报告所指出的那样，居民参与这些定期评估具有关键重要意义，因为这样做可以保证其掌握决策进程，并使用所筹集的财政资源，来支持防治荒漠化的行动，从而确保人们的支持和承担义务的决心。

A. 受影响地区土地利用尤其是水、 土壤和植被的可持续管理

20. 在非洲，关于恢复退化土地的现行倡议侧重于重新造林、土壤保持和水资源综合管理。这些措施包括一系列方法，但是不同方法的目标是相同的，就是为自然的生产性资源得以再生而创造条件。

21. 编写国家行动方案将生物物理与社会经济两方面的分析参数相结合，从而使某些国家能够从其对自然资源的知识中获益。这项工作致使人们发现了在不同生态系统中出现的主要问题，并使人们得以衡量问题的严重性，并设想适当的解决办法。

22. 非洲联盟委员会在其报告中指出，就其 2005/2007 年工作方案而言，委员会已决心促进管理共有水源的活动，以便发展农业，保护环境。这些活动将与区域一体化机构合作开展，其中尤其是区域经济共同体(萨赫勒抗旱委、西非国家经济共

同体(西非国经共体)、阿拉伯马格里布联盟(阿马联)、南非洲发同体、注重成果的管理司间咨询组、中非经济与货币共同体(中非经共体)、中非国家经济共同体(中非经共体))。

23. 在地中海北部,已观察到,在许多情况下决策者并不始终认为防治荒漠化是一项国家的优先事项。在一些受到荒漠化影响的国家里,没有提到为保证诸如土地使用等战略行动领域得到兼顾而规划的安排或采取的措施。另一方面,空间规划却得到了特别强调。

24. 在亚洲,由于使用易受侵蚀的土地,在传统的空间管理方式与促进高产量农业的战略之间实现平衡就愈显困难。有些国家推行限制游牧民族生活方式、流动放牧和对某些牧场的利用等政策造成了对农业和定居生活的进一步依赖。这就加大了对自然环境的压力,并增加了土地退化的风险。

25. 另外还注意到,从旱地、半旱地和半湿干地地区可持续人口动态的角度看,所制定的战略必须考虑到土地可以用可持续方式来使用的特征,从而支持居民的生活方式和日常生计。但是,现已表明,在干旱地区,只要能维持土地的最起码肥力,就有可能满足居民的需要。

26. 例如,在亚洲注意到的一项最重要积极变化是,民间社会利益相关者进一步地参与了在农村开展的土地改革和实施的各项活动。在这方面各方参与的情况有所改善对于《公约》被公认为促进可持续发展的适当框架而言,是一种重要的财富。

27. 在中欧和东欧,水土保持工作是在主要侧重于防治土壤侵蚀、土地肥力管理和水资源保护的各项倡议支持下开展的。同时注意到,采用了经济和财政手段来促进自然资源的合理管理。

28. 粮农组织在其报告中指出,退化土地的恢复是一场持久战争,要求设置适当的政治和体制框架,从而保证农民、畜牧业者、林业工人和土地的其他使用者都能参与。粮农组织并指出,干预战略必须以对生态系统的深刻了解为基础,以对于生理物理和社会经济因素之间的相互关系的深刻了解为基础。

29. 履行《公约》的进程必须有助于将居民的切身需要与长期的资源维护和可持续性要求两者协调起来。也就是说,为增加农业和畜牧业产量而制定的措施必须符合保护这些资源的基础。

30. 粮农组织报告说, 该组织目前正在支持林业政策的拟定和实施, 采用管理自然资源的工具¹, 发展区域及国际合作, 并协调相关行动, 以此来促进重新造林活动。其干预战略的基础是: (一) 确立技术参考标准, (二) 与其他伙伴合作制定各项倡议, (三) 开展旨在促进可持续农业体制并保证开发生物能源的方案。

31. 环境署在其报告中将重点放在举行区域培训讲习班之上, 以此帮助各国更好地利用全球环境基金(环境基金)对于可持续土地管理所采取的方法。这些讲习班由来自 130 个国家的 400 名与会者参加(环境基金的业务协调人、环境基金的区域协调员、经认可的非政府组织代表、《荒漠化公约》协调人、区域和分区域组织的代表)。所提供的培训有助于根据环境基金的业务方案 15 编制项目。

32. 国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)在报告中指出, 其努力目标在于促进一种注重生态系统的方法, 以便形成一种能动的土地、水资源和所有生物资源的综合管理方法。对于其生计直接依赖生息所在的生态系统提供的物产和便利的那些当地居民而言, 这种方法考虑到了改进其生活条件的优先事项。从作业观点看, 所开展的活动包括(一) 资源的跨界保护, (二) 主要在西非和中非对自然资源的社区管理。

B. 牧场的可持续利用和管理

33. 在世界一些使用粗放畜牧办法的地方, 由于缺乏使用放牧地的具体法律是一大缺陷, 因此, 为扶植放牧权的逐渐形成创造条件是必不可少的。一些报告指出, 放牧地的使用条件仍然受到各种土地和林业法包含的条款之约束, 这些条款一般倾向于限制畜牧业者使用自然资源。

34. 在一些国家里, 放牧地改革是通过发展机构的大环境变化而实现的。由于对围栏放牧和动物密度的控制进行的试验取得了良莠不齐的结果, 这些土地改革使畜牧业复原的问题再次备受关注。在这方面, 研究人员和民间社会组织, 为包括畜牧业者在内各方公平使用自然资源的办法制定了一项案例。新的畜牧业法提出了重

¹ 在地方上, 已经制定了各种工具, 以便促进同一资源的所有使用者参与决策进程。因此, 目前在实地测试的地方协议有可能使人们更公平地、更普遍地使用自然资源。

要的创新，特别涉及到(一) 维持流动放牧，这是推行粗放畜牧办法所必不可少，(二) 畜牧业者可以为其生产活动的发展而使用具有战略性质的资源。

35. 但是，这些创新不应当掩盖的事实是，畜牧业方面的章程或法规仍然包含了一些模棱两可及不足之处，有可能使畜牧业永久处于边际地位，并加剧使用同一场地的不同人群之间的冲突。在一些非洲国家里，部门放牧法已将管理自然资源的责任转移给游牧社区，但是又不交给他们任何真正的决策权。而且，畜牧业者对于这些改革的支持仍然很有限，因为他们不一定总是了解其中的利害关系。在这种情况下，应当更重视能使畜牧业者做到以下三点的办法：(一) 进一步弄清土地改革的利害关系以及影响；(二) 对其参与眼下持续的权力下放进程的条件提出建议；(三) 对于有关畜牧业发展的问题确定独立的观点；(四) 提升其在预测、谈判、规划、和实施、监测和评估畜牧业政策方面的技能。

36. 在亚洲，许多国家报告说，它们有广袤的牧地，当地社区采用传统的放牧办法，与现代法律相比，更多地依赖土地占有制传统。一些亚洲国家目前正在努力制定一项环境政策，以便加强生态系统的多样性。在一些情况下，所开展的改革取得的成果优劣参半，主要是由于不可持续的放牧方式依然存在。在一些中亚国家，促进高度机械化和工业化的耕作方式之农业政策在牲口密集的地区导致了牧地的过度放牧。

37. 面临这种障碍，多数亚洲国家发起了多种多样的倡议，以便使生产活动多样化、推广小额贷款，并支持提供基本社会服务，尤其是，改进基本基础结构以及采用鼓励牧民缩小其牧群规模的方案，最终目的是提高牧民的生活水平。

38. 在中欧和东欧地区，可持续的管理和牧地的使用被定为重要的活动之一。这样的抉择很有道理，因为牧群的密度大增使过度放牧成为一个严重的问题。

39. 在地中海北部地区，正在开展的一些研究项目提供了有关牧地开发方面的资料。这些项目包括(一) 根据卫星取得的数据对牧地的状况进行评估；(二) 确定土地退化过程中所涉及的地理和社会经济因素；(三) 制定牧地管理方案；(四) 开发土壤维持技术。同时被强调指出的是，该地区许多国家承诺开展合作，并进行有关监测牧群密度和牧地管理的信息交流，以便建立科学网络，取得适当的技术，提升从事防治荒漠化的机构和参与者的知识和技能。

C. 发展可持续的农业生产和畜牧方法

40. 在非洲、拉丁美洲和亚洲国家里，目前有关农业政策指导方针的讨论考虑到家庭式小规模耕作的情况，这种耕作正面临着气候方面的危害，而由于耕作活动有赖于利用的自然资源不一定能够再生，上述危害可能会有严重的影响。

41. 许多报告阐述了在改进耕作技术方面的进展。研究努力目的不仅在于增加耕作制度的产量，而且还在于确保农业的可持续性。

42. 在这方面，灌溉和土壤恢复技术得到了特别关注。有些国家并试图发展园艺和农林业。另一些国家则对改进林产品的产量和质量开展了试验。

43. 教科文组织报告说，该组织的活动侧重于这一特定活动领域的科学、教育和技能的提高。2004年，该组织发起了一个对在北非和亚洲的边际干旱地区实行可持续管理的项目。这一项目通过促进利用以当地知识为基础的技术和做法，并发展土地权拥有者、畜牧业者和其他土地使用者之间的合作关系，支持实用研究、训练和参与国之间的信息交流。

44. 在其他受影响的发展中国家里，占主宰地位的农耕和畜牧体系面临的主要挑战是需要提升和更新小规模生产结构、土地占有制的安全、对自然资源的综合管理以及将粮食安全活动放在优先地位。

45. 在获取生产要素方面引进竞争性环境，加剧了农村的社会分化，并使农业两极化：完全面向市场的竞争性现代农作制度和、和仅能维持生计的小农耕作，农地里多数耕作者都属于后一类。应当关注上述每一种耕作法对半旱地和半湿干地生态系统的影响。经济效益和社会公平是制定政策全过程中的根本因素，这些因素要求顾及生产体制中各种成分的相对重要性。

46. 一些发展中国家指出，粮食生产的不足正加剧了为取得自然资源、尤其是取得现已日益成为稀缺资源的肥沃土地而发生的冲突。为了纠正这种情况，一些国家报告说，它们已加强各项政策，促进面向市场的园林作物培植、农林业，并建立谷物库。这些国家并正力图鼓励农业研究，作为为改进生产体制创造条件的手段。在一些国家里，正开展进一步的放矢的倡议，开发非传统的谷物种类，以及适用于干旱和半干旱地区干旱和特定环境的其他植物种类。

47. 在拉丁美洲和加勒比地区，一些研究和开发活动使人们在运用替代技术和改进当地知识方面取得了经验。但是，这些实验方面的信息如果能加以采用，并能

随时公开提供，就更有价值。为此，应当将重点放在发展国家协调中心之间信息交流的需要之上。在这地区，确实有一些专门研究干旱地区以及对水资源管理的学术机构和研究中心。但是，除了少数例外，这些机构的工作与在国家层面上负责实际生产过程的政府机构却没有联系。

48. 使可持续农业生产体制逐渐地走向适合于生物物理环境的自然条件，是多数受到荒漠化影响的国家再次推动其农业经济中这一关键部门的理想方式。

D. 促进开发新能源和可再生能源

49. 在世界一些地区，由于家庭能源消耗依赖木柴，能源是一个特别具有挑战性的问题。例如，在亚洲许多国家据说木柴占能源供应四分之三以上。

50. 在非洲农村社区，家庭能源消耗也以木柴为基础。但是，许多国家报告表明可再生能源潜力巨大，不过尚须通过最适当的途径来予以开发。

51. 一般说来，在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区受荒漠化影响最严重的国家，能源情况的特征是，用于农村地区经济和家庭需要的现有木材资源与潜在的能源之间存在巨大差距。

52. 可利用的能源少这种情况，特别是在农村地区，不仅阻碍了农村活动的发展而且加重了荒漠化进程。的确，由于依赖木质生物量，所以导致大规模砍伐植被以满足家庭能源需要，这便加速了毁林和土壤退化进程。

53. 关于非洲区域，正在大力促进可再生能源(开发光电效应系统和石油替代品)并改善火炉，所有这一切都有助于削减对木柴燃料的开采。

54. 在拉丁美洲和加勒比地区，某些一体化机构，如拉丁美洲和加勒比经济委员会报告说它们为该区域各国提供支持，以便让它们能够对能源部门作出判断并制定政策指导方针来促进改革。在各国正日益致力于能源部门改革这样一个时刻，政策指导方针问题十分重要。

55. 实际上，可再生能源部门迄今进行的改革不曾达到预期效果。在撒哈拉以南非洲和南亚，与在拉丁美洲和加勒比某些地区一样，最贫困的那部分人口仍然被排除在外，得不到能源服务，依赖生物质的趋势正在日益增强。

56. 某些研究者、专家和民间社会组织目前对这些能源改革的趋向表示担忧。他们担心改革以市场为导向，注重提高效率和减少政府参与，由此妨碍有关政府制定方案来支持更广泛地提供能源。

E. 发动重新造林/植树造林方案和加强土壤保持方案

57. 亚洲国家的努力集中于创造有利的体制和政治环境，并采纳能够顾及到土壤保持方面种种忧虑的森林资源全球综合管理措施。这些国家已成功地在湿地促进了劳动密集型重新造林方案。

58. 在重新造林方面的世界十个领先国家中，五个来自该区域(中国、印度、印度尼西亚、日本和泰国)。在印度尼西亚，努力的重点是恢复退化的自然森林，不仅使政府机构而且使私营公司参与。中国采用了一种补偿制度，奖赏努力植树和努力保护或管理共有森林的农村利害关系方。

59. 据认为，重新造林方案的成功很大程度上取决于对环境政策进行的一项改革，这一改革促使出现了一种有利环境。重新造林/植树造林方面之所以取得了令人信服的成果，因素有若干，特别是建立有助于获得资金的机制；对产品实行有利价格，和使用环保技术。林业政策改革正在推行两种重要的新方法：(一) 拟定森林管理计划²，和(二) 采纳森林认证和标签制度。

60. 在非洲和世界许多其他地区，我们看到对自然资源的管理正在逐渐由集中的行政管理转向基层社区责任制³。这些权力下放政策促使在各种模式基础上将权

² 在管理林区的实验中使用参与办法带来了诸多挑战，其中主要之一是如何使有关的利害关系方参与管理方案。如当前某些区域中正进行的实验所表明，拟定管理计划这项工作的参与性质不够现实，因为这些管理方案是事先确定的。这意味着和大众进行的磋商与计划的方针或要遵守的规则无关，而只涉及到被允许的活动的条件和违反既定规则应受的惩罚。

³ 在自然资源管理做法发生总变革，朝着鼓励当地人民参与的更分散方式发展的过程中，林业项目是个驱动力。由于主要以林业活动，尤其是政府掌控的重新造林方案为重点的干预战略遭到失败，导致采纳了新措施，以对农村环境中的资源的更普遍认识为基础。这个过渡进程使林业项目对自然资源管理问题有了新认识，并考虑到生态系统和生产制度的发展。

限移交给地方自然资源管理机构。这一发展在干旱周期反复出现和对自然资源的需求不断增加以便满足有关人群需要的情况下，突出了获得和控制自然资源问题的重要性。一份报告强调必需要拥有控制自然资源的权利，尤其因为这些资源的市场价值在干旱地区的农村人口眼中很高，他们通常把资源视为其经济活动的焦点。

61. 在这种情况下，将控制资源的权力移交给地方社区应当能够促使开展更广泛的活动来提高各类利害关系方的技能，以便让公民们了解占用自然资源的方式。

62. 在拉丁美洲和加勒比地区，国与国之间在林业管理权力下放政策的导向和范围上有很大差异。但就整个区域来说，权力下放进程在加快步伐，而且地方决策层越来越对自然资源的管理方式具有发言权。

F. 为粮食安全和干旱预报发展预警系统

63. 关于《宣言》的这个主题领域，提交的各份报告简要说明了正在开展的主要行动，取得的进展，遇到的困难和感到的需要。

64. 在非洲，除极少数个别例子，各国几乎没有为建立预警系统作出什么努力。不过区域一级作了些努力，并特别决定在阿马联国家和萨赫勒抗旱常委会成员国建立干旱和荒漠化观测站。就萨赫勒地区国家的具体情况而言，现有警报系统旨在消除与所涉各方采纳的诸多不同措施有关的限制因素。在这方面，专门合作机构正积极促进在各种分析方法与现有手段相结合的基础上建立一个综合系统，以便在区域一级提供一个统一的框架，同时努力适应各个不同分区域的具体特点。

65. 在亚洲，区域网络的建立有助于促进自然资源管理方面的信息交流，目的是加强能力和发展有效的预警系统。多亏这些主题网络，现应能够利用该区域的经验和最佳做法。据认为，必须考虑地方知识并将之与现代信息和通信系统挂钩。

66. 在地中海北部地区，现提供有许多关于农业资源、土地使用和社会经济状况的数据库。它们被暂时用来建立预报干旱期的预警系统。这些数据库目前仍然支离破碎，必须加以合并才能使预警系统更加有效。

67. 在世界多数地区，由于能够使用遥感和地理信息系统，使研究机构得以参与改善数据收集和分析系统。除使用卫星图像和强有力的数据处理技术外，还努力注重扩大警报系统的作用范围，以便考虑到粮食安全方面的担忧。

68. 不论这些成绩如何重要，始终存在限制因素，它们与这样一个事实有关，即各研究机构采用的方法往往不考虑能否传播或转让所获得的知识。许多国家提到有必要大大加强这方面的能力，并使现有科学信息更容易获得。

G. 荒漠化的监测和评估

69. 在非洲，这方面进展始终不大，但据报告，国家行动方案要实现的主要目标之一恰好涉及到确定哪些程序能通过定期评估的基础上不断进行重新调整来将影响自然环境和社会经济环境的变化考虑在内。一些国家的国家行动方案中包括监测和评估部分，旨在查看荒漠化控制活动整体上是否连贯一致，评估这些活动的影响并拟定措施，以便纠正当前政策中的弱点和/或巩固已经取得的成果。其他国家尚未建立专门用于监测荒漠化的系统，而是使用从监测贫困和饥荒得来的数据，以及气象中心或其他研究机构提供的信息。在这类情况中，当要使各个数据收集系统协调一致时，通常会出现问题。

70. 在中欧和东欧地区，多数国家参与了为监测和评估荒漠化制定指标的工作。各国在制定自己的指标时表示要遵守最高的环境监测标准。它们努力调动大学、研究机构以及专门监测和评估土地退化情况的机构中可利用的专门知识。虽然该区域拥有极大量可利用的信息，但尚未能够建立起综合的环境评估框架。

71. 在亚洲，由于各级(国家、分区域和区域)都采取了行动，所以建立起了大型数据库，协调荒漠化监测/评估程序的工作已取得很大进展。目前正在讨论建立一个可用作某种控制盘的基准体系，以便监测防治荒漠化的进展。

72. 在地中海北部地区，若干国家已为监测土地退化建立起自己的数据库。现正努力制作一个合并的地中海数据库。各国或试点地区目前正进行的某些项目在努力绘制关于退化或土地退化风险的脆弱性情况图。此外，还特别努力使社会经济指标更好地融入对荒漠化风险的设想。

73. 在有干旱、半干旱和亚湿润地区的绝大多数区域，监测/评估系统的一个主要弱点是，其目的不总在于最有效地使用现有设备。优先的选择通常是从一个单一的方案出发制定监测/评估设备的运作方法，而且在多数情况中使用不枯竭标准来建立评估系统。

74. 许多受影响的发展中国家承认建立适当的干旱和荒漠化监测和评估系统将有助于面对粮食无保障、干旱反复发生等多重风险以及诸如洪水、森林火灾和山崩等其他灾害。在此,《荒漠化公约》科学和技术委员会以及由粮农组织协调的干旱地带土地退化评估(旱地退化评估)项目似乎可以发挥重要作用,帮助这些国家协调其荒漠化监测和评估方法,与已确立的标准保持一致。

75. 许多国家提交的报告还提到要加强人的能力和机构能力以便克服诸多限制因素,如对自然资源退化现象缺少量化,数据零散,难以获得已有信息,使用不同的术语和尺度,或对拥有信息的机构进行划分等。

H. 意见和结论

76. 提交的各份报告并不总能够详细阐述采取了哪些措施来落实《波恩宣言》确定的战略行动领域。但这些报告确实明确说明了在受影响的发展国家中现已将防治荒漠化,特别是其与减贫目标的关系视为一个优先事项。

77. 所分析的七个主题对于所有受影响国家来说均是优先事项,这些国家确认正努力在国家发展战略中体现这些优先事项。但是,某些领域,如可再生能源和荒漠化监测和评估等,值得在今后的报告中给予更密切的关注。

78. 在这方面,并为了能够对每个战略行动领域进行更透彻的分析,在每届缔约方会议上或许应当只挑选数目有限的行动领域进行审查。这样,有关国家便能够提交更详细的报告。

79. 缔约方会议还必须考虑到在多数区域,区域行动方案已经以网络形式制定了重点主题。这些主题方案涵盖的领域与《波恩宣言》所确定的那些相同。因此,值得结合那些旨在加强履行《公约》义务的方案来审查区域行动方案取得的进展。

四、为加强履行《公约》义务和为支持这些义务得到 全面有效落实而提出的指导意见

80. 2005年6月底,约79个国家完成了其国家行动方案。但在多数情况中,执行阶段才刚刚开始,特别是在落实《波恩宣言》中所确定的战略行动领域方面。

81. 受影响的发展中国家经常提到的主要困难仍然是缺乏财政后盾。从自己的基金中筹集的资源虽然有增加的趋势，但数量仍然有限，而且就打算开展的工作规模而言十分不足。据这些国家报告，它们的一些主要合作伙伴对防治荒漠化问题似乎并不总给予应有的重视。在这种情况下，将土地退化问题——主要是荒漠化和毁林问题——定为环境基金的一个行动领域对在受影响发展中国家唤起希望起了很大作用。不过，这些国家仍强调指出，环境基金第三周期中为土地退化问题提供的资源有限。环境基金第四周期若能划拨大量资源，将是一个重要的讯息，表明国际社会将重申其承诺，要更大力支持为防治荒漠化和土地退化方面的重点项目提供资金。

82. 同样，开发署和世界银行最近的行动表明，它们对与防治荒漠化有关的问题越来越感兴趣，只要这关系到减贫。希望其他发展合作机构能够推行或加强其政策以便采取有力的行动来防治荒漠化。

A. 向受影响的发展中国家缔约方提供
大量资金和其他形式的援助

83. 尽管已向双边和多边合作机构作了许多疏通工作，但据绝大多数受影响的亚洲国家报告，它们在执行《波恩宣言》中所载明的重点活动(这些活动在其各自防治荒漠化方案中也被定为重点)方面仅获得了极有限的资助。

84. 拉丁美洲和加勒比地区在筹集资金支持落实重点行动领域方面也遇到相同的困难。

85. 造成这些困难的部分原因是，许多受影响国家不总是将防治荒漠化和土地退化问题列入要由其合作伙伴给予资助的优先事项。减贫方面的努力往往由于考虑到可利用的资金有限而归结为在诸多紧急因素之间作个选择。鉴于这种情况，许多国家的政治决策者最好还是将防治荒漠化/土地退化问题纳入要在国家、分区域和区域各级采取的紧急行动。当然，如果他们的发展合作伙伴表示愿意为诸如《波恩宣言》中所确定的那些战略行动领域提供资金，他们便会更愿意考虑这一方案。

86. 在非洲，一些国家强调它们愿意提高自然资源和地方发展管理措施(农村信贷、村庄投资基金、减退税款、征收自然资源开采税等等)方面筹资机制的效率。在利害关系方分散的情况下，可以通过加强收集和协调各种捐款方面的现有机制来

更有效地筹集资金。这种办法似乎比建立国家发展基金更有成效，因为各国目前很难让这类机制正常运转。

87. 为促进筹资，必须将防治荒漠化活动尽可能协调和系统地纳入国家战略和与发展伙伴的合作方案。

88. 这个方法还应包括提高对参与防治荒漠化的部门的投资水平。从逻辑上说，促进可在中短期内带来资金的农村活动可以激励国家的私人经营者。

B. 推动筹集新的和增加的资金

89. 既然防治荒漠化是项全球性工作，隶属于某个共同利益集团(非洲、拉丁美洲和加勒比)的一些发展中国家长期以来便呼吁采用新机制，并主要由发达国家提供资金。环境基金内部设立了一个关于防治土地退化的主题领域，可以说是对此呼吁的积极反应。环境基金业务方案 15 的目标是通过行动方案鼓励进行综合的土地使用规划，将满足需要与必须保护生态系统协调地联系起来。为了能够获益于这项业务方案所提供的机会，一些国家正在采取措施促进分区域和多边伙伴关系并发展跨界合作以管理共有资源。与此同时，它们还努力按照环境基金的要求提高自己制定和执行项目的的能力。但是，如上所述，除非目前正讨论的环境基金第四供应周期能划拨充足的资金，否则这些努力将可能只产生有限的影响。

C. 鼓励向私营部门和其他非政府来源筹集资金

90. 要想加强防治荒漠化的努力，就必须扩大行动方案的供资基础，超出传统机制的范畴(公共发展援助、国家预算)。在《波恩宣言》的执行工作于 2005 年底进入新阶段后，各缔约方不妨探讨现有的各种新筹资可能，包括下放合作，私营部门利害关系方的参与，债务换自然保护，以及碳排放交易的发展。

91. 在某些国家，已经为向私营部门寻求资金打下了基础。这尤其是南非的情况，在那里进行了一项研究，旨在确认那些有心促进环境的可持续能力和改善人口生活状况的潜在捐助者，该研究的结果促使建立了向私营公司筹集资金的机制，以便支持执行国家行动方案。

92. 在拉丁美洲也同样，据报告公共机构与设立在该区域的采矿公司建立了联系，以发掘投资可能性从而支持亚美利加纳高原分区域行动方案中确定的优先事项。就尼加拉瓜的具体情况来看，所获得的资金具有促进作用，帮助发起了一项有若干伙伴参与的行动，目的是要为提供环境服务确定具体建议，尤其以碳排放交易为目标。作为秘鲁和厄瓜多尔之间合办项目的一部分，目前正在开展一项类似的行动，目的在于通过碳排放交易筹集资金。

93. 总的说来，筹资方面取得了实际但有限的进展。受影响国家的利害关系方和机构还未能成功地采纳新颖且吸引人的办法来对其干旱、半干旱和亚湿润地区进行中长期投资。

94. 为《荒漠化公约》各项活动提供资金这个问题显然仍是个必要的先决条件，但其本身并不充分。某些国家在农村发展和自然资源管理方面取得的经验表明，战略行动领域的成功落实很大程度上取决于诸如协调机制的效力和强大的组织能力等这样一些因素。

D. 便利受影响国家缔约方获得适当的技术、知识和诀窍

95. 受影响的发展中国家明白使用适当的技术可以极大地影响其防治荒漠化行动。某些受影响发展中国家(巴西、中国和印度)已成功地摆脱了这方面的限制，成为了技术出口国而不再是进口国。它们还加入了那些着手开展重大防治荒漠化行动的国家行列，并取得了非常令人信服的成果。

96. 在非洲，据报告取得了进展，农业技术得到了改善。研究工作不仅旨在加强耕作制度的生产力而且要确保农业的可持续性，同时促进适合半干旱和干旱生态系统的生产制度。在这方面，特别关注灌溉技术和促进合适的农作物及土壤的恢复。一些国家还试图发展园艺和农林业。另一些国家正在尝试提高林业产品的生产力和质量。

97. 地中海北部地区一些国家为种植橄榄树、保护老梯田和修复老灌溉系统制作了一份传统技术清单。各份报告强调有必要将所有拥有自然资源方面信息的机构联网，以便能够利用以符合各类用户需要的形式提供的信息。

98. 在亚洲与在非洲一样，努力的重点是建立与防治荒漠化区域行动方案挂钩的主题网络。在拉丁美洲和加勒比地区，各国也正在努力建立这些网络，为在某些

战略行动领域交流信息和知识作准备。在区域协调股的帮助下采取了行动，目的不只是为了明确防治土地退化的最佳做法和成功实验，而且还要确保传播收集到的信息。

五、一般性结论和建议

99. 缔约方通过《关于承诺加强履行〈公约〉义务的宣言》是希望以此强调防治荒漠化的核心重要性及其与旨在减贫和提供有利环境的重要国际行动之间的密切联系。因此，应将这些战略领域视为直接有助于实现千年发展目标的基本措施。

100. 从《关于承诺加强履行〈公约〉义务的宣言》通过以来已有五年了，其最后期限为 2010 年。目前的初步评估工作考虑了从以前各届缔约方会议及审评委会议所开展的类似活动中汲取的主要教训。明智的做法将是提出建议，消除妨碍有效执行《波恩宣言》的主要制约因素。

101. 从各缔约方、国际组织和联合国收到的报告强调了在执行《波恩宣言》方面取得的大量成绩。尽管如此，仍有许多困难，且存在于各种不同的领域，如确保各决策中心之间彼此一致，协调机构一级的行动，选择发展重点和防治荒漠化方面的挑战，掌握适合干旱、半干旱和亚湿润地区的技术工具，为提供资金创造条件，以及加强实地利害关系方的能力等。

102. 为充分实现《宣言》中规定的目标，有必要确定方法以加强所通过的战略行动领域，并根据《公约》的精神实质和字面意义商定要遵守的准则。

103. 因此，各缔约方必须利用审查有关《关于承诺加强履行〈公约〉义务的宣言》执行情况的临时报告这个机会，尤其要决定是否应当确立中期目标。想达到的目的仍然是以协调一致和无约束的方式调动所有有关或感兴趣的利害关系方，包括受影响国家、分区域组织、区域组织、国际组织和非政府组织，连同私营部门的行为者。

104. 在这方面，请各缔约方在缔约方会议第七届会议讨论期间考虑下述因素：

- (a) 在机构层次上，鼓励有关各国扩大其国家协调机构的权力，以便更有效地满足与国家行动方案执行阶段有关的新要求；
- (b) 《荒漠化公约》进程目前的状况至少突出了三类受影响国家。第一类涉及在 1990 年代末完成其国家行动方案的国家。这些国家中有些需要

- 得到支持以便更新其国家行动方案并落实其重点行动领域。第二类涉及最近完成其国家行动方案的国家。它们也需要大量支持来立即从国家行动方案制定阶段过渡到执行阶段。第三类涉及不能在 2005 年中完成其国家行动方案的受影响国。这个类别也需要来自其主要伙伴的支持，以便使它们能尽快按照《公约》规定的准则完成其国家行动方案；
- (c) 对履行《公约》义务的进展所作的一项分析也表明，许多国家由于可利用的人力和财政资源不多，所以无法定期向缔约方会议发送关于执行《波恩宣言》所取得的进展的全面详细信息。鉴于这种情况，就缔约方会议未来各届会议而言，缔约方不妨从为 2001-2010 十年期通过的那些战略行动领域中挑选数量有限的主题进行审查；
 - (d) 定期监测《公约》规定的义务还必须考虑某些直接影响发展中国家的外部因素。在这方面，国际贸易与环境之间的关系在努力刺激受荒漠化影响的发展中国家农村地区的活动中非常重要；
 - (e) 某些战略行动领域，如发展预警系统或监测和评估荒漠化情况等，值得特别关注，因为它们对于粮食安全和国家级决定的相关性来说很重要。
 - (f) 旨在加强履行《公约》义务的宣言中确定的七个战略行动领域是需要大量财政投资的活动部门。因此，希望目前旨在为防治荒漠化方案筹资的所有行动能对涉及这些战略领域中某个领域的项目给予特别关注；
 - (g) 欢迎环境基金系统各机构为《荒漠化公约》区域主题方案网络提供支助，以支持战略行动领域；
 - (h) 旨在为执行《公约》建立战略支持框架的诸多行动令人非常鼓舞。不过，这些行动背后的发展合作机构应简化资源获取渠道，以《公约》的基本原则(咨询程序、综合措施、参与)为依据，并使这些工具与现有的减贫战略措施协调一致。
 - (i) 同样，国际方面为取消发展中国家债务而宣布的措施提供了讨论机会，可以在无先决条件的情况下，讨论如何重新部署由此释放的资金，以便能有效落实防治荒漠化的重点领域；

- (j) 最后，既然《联合国防治荒漠化公约》被公认为是有助于实现消除贫困目标的工具，那么就应将干旱、半干旱和亚湿润地区自然资源管理方面的投资水平视为一个重要的发展指标。

-- -- -- -- --