



防治荒漠化公约

Distr.: General
11 November 2010
Chinese
Original: English

《公约》执行情况审评委员会

第九届会议

2011年2月21日至25日，波恩

临时议程项目 7(c)

改进信息通报程序以及提交缔约方会议报告的质量和格式

分区域和区域防治荒漠化行动方案的执行情况、

潜在作用和与《战略》接轨的需要

分区域和区域防治荒漠化行动方案的执行情况、潜在作用和与《战略》接轨的需要

秘书处的说明

摘要

第 11/COP.9 号决定规定，报告实体提交的关于分区域和区域行动方案执行情况的信息，将作为审评委执行情况评估工作方案的一部分进行审评。缔约方会议在其第 14/COP.9 号决定中，决定在审评委第九届会议议程中列入对照分区域和区域实体的报告中所载业绩指标评估执行情况。

根据这些规定，需要指定委托报告《公约》在区域和分区域各级执行情况的报告实体。

本报告载有的信息说明了分区域行动方案和区域行动方案的执行情况和潜在作用，以及其与 10 年战略计划和框架接轨以加强《公约》(战略)执行的需要。本文件是由秘书处在机构知识的基础上汇编的，并参考了区域协调股工作人员经与有关分区域和区域组织磋商后提供的投入。文件试图为初步审查分区域行动方案和区域行动方案执行情况，并为《公约》执行情况审评委员会就加强这些工具在执行《公约》和《战略》中的潜在作用的初步建议提供事实依据。

关于分区域和区域执行情况的新的信息见文件 ICCD/CRIC(9)/3-6，其中载有对缔约方和其他报告实体报告中资料的初步分析。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-9	3
二. 关于分区域和区域行动方案的执行和潜在作用的情况报告	10-56	4
A. 非洲	10-24	4
B. 亚洲	25-37	7
C. 拉丁美洲和加勒比地区	38-49	9
D. 北地中海地区	50-52	12
E. 中欧和东欧	53-56	13
三. 关于分区域和区域行动方案的全球研究的结果	57-85	14
A. 调整分区域和区域行动方案的需要	57-60	14
B. 在协调和执行分区域行动方案时的必要变化	61-77	14
C. 在协调和执行区域行动方案时的必要变化	78-85	17
四. 结论和建议	86-89	18
A. 结论	86-88	18
B. 建议	89	19

一. 引言

1. 《联合国防治荒漠化公约》(防治荒漠化公约)支持制定和执行受影响缔约方分区域和区域行动方案，作为实现其目标的必要工具。¹
2. 此外，《公约》的五份《区域执行附件》也是促进区域和分区域合作和将其与防治荒漠化和/或缓解干旱影响的方案和活动相结合的重要框架。
3. 通过 10 年战略计划和框架以加强 2008-2018 年《公约》的执行(《战略》)，导致需要重新审查所有行动方案，因为这是执行《公约》的主要工具之一。该决定促请受影响发展中国家缔约方以及其他受影响国家缔约方在其《区域执行附件》的框架内，将其行动方案和其他与《公约》相关的执行活动与《战略》接轨，并请缔约方在全球机制的援助下，调集国际和国家一级的技术和财政资源，协助这项工作。
4. 在这一方面，《公约》执行情况审评委员会在其第七届会议上建议，² (a) 将国家、分区域和区域行动方案纳入总的发展计划，(b) 执行和监测新的标准化报告准则，(c) 开展一个进程，使分区域或区域缔约方可在国家一级协调现有的资料，以便酌情在即将建立的区域机制下制定分区域行动方案或区域行动方案，(d) 在建立指标制度的同时，协调各行动方案。
5. 此外，第 2/COP.9 号决定请受影响的国家缔约方和其他利益攸关者在协调其行动方案和其他与《公约》有关的执行活动时，作为参考工具，使用协调准则。³
6. 缔约方第九届会议的有关决定⁴ 明确规定了秘书处与全球机制向受影响国家缔约方提供指导和技术援助的相辅相成的任务，以促进分区域和区域各级的协调进程。因此，这两个机制将援助任务整合为两年期工作方案和多年期工作计划，由缔约方会议批准。⁵
7. 第 11/COP.9 号决定要求将报告分区域行动方案和区域行动方案执行情况的各实体提供的资料作为审评会评估执行情况的工作方案的一部分加以审议。缔约方会议第 14/COP.9 号决定也决定在《公约》执行情况审评委员会第九届会议(审评委第九届会议)上列入对照分区域和区域实体报告中所载业绩指标评估执行情况的议程。

¹ 参见《公约》第 4、9 和 11 条。

² 参见文件 ICCD/CRIC(7)/5 中所载审评委员会第七届会议报告。

³ 载于文件 ICCD/COP(9)/2/Add.1。

⁴ 主要是第 2/COP.9 和 3/COP.9 号决定。

⁵ 第 1/COP.9 号决定。

8. 根据这些规定，显然需要审评委给予进一步指导，以决定向审评委提交的分区域和区域报告的内容和方向，并选择报告实体，报告《防治荒漠化公约》在分区域和区域各级的执行情况。

9. 本文件载有关于分区域行动方案和区域行动方案执行情况、潜在作用以及与《战略》接轨的需要的信息，这些信息是由秘书处根据机构知识汇编的，并参考了区域协调股工作人员在必要时经与有关分区域和区域组织磋商提供的投入。本文件试图为初步审评分区域行动方案和区域行动方案执行情况提供事实依据，审评委可据此向缔约方会议提出建议，以加强和实现这些文书在分区域和区域各级执行《公约》和《战略》时的潜在作用。

二. 关于分区域和区域行动方案的执行和潜在作用的情况报告

A. 非洲

10. 《非洲区域执行附件》(《防治荒漠化公约附件一》)概述了基本的和总的行动战略，根据第 4 条，非洲国家缔约方承诺：(a) 把防治荒漠化和/或缓解干旱影响作为根除贫困努力的中心战略，(b) 在防治荒漠化和/或缓解干旱影响的方案和活动中，以基于互利的团结和伙伴关系精神促进区域合作和一体化。

1. 分区域行动方案

西非

11. 西非分区域缔约方 1999 年通过了分区域行动方案，迄今为止，向审评委提交了 3 份报告(最后 1 份是在 2004 年)。该分区域行动方案唯一孤立的方案，很少或没有纳入到分区域可持续发展战略或方案中，其执行因缺乏足够资金和明显的体制能力受到阻碍。分区域协调机构，即西非国家经济共同体和萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会(西非经共体/萨赫勒抗旱常委会)目前正牵头重新协调分区域行动方案与《战略》二者。然而，到目前为止，这项活动没有列入审议有关指标，以参照《战略》的业务目标衡量业绩。重要的是，调查工作显示，很少或没有切实承诺针对目前执行方面的妨碍因素，对分区域行动方案进行协调。

北非

12. 1999 年通过了分区域行动方案。该分区域行动方案与《战略》的接轨目前正在分区域协调机构——阿拉伯马格里布联盟的组织下进行。审查工作除其他外，应促使制定有关指标，支持立足成果的管理方针，并制定财政战略。

中非

13. 中非分区域集团 2007 年在中非国家经济共同体/中非森林委员会(中非经共体/中非森林委)领导下制定分区域行动方案。但尚未开始执行, 迄今为止, 尚未着手与《战略》接轨。

东非

14. 东非分区域缔约方 1999 年通过了分区域行动方案, 最后一次是在 2004 年向审评委提交报告。该分区域的协调中心是政府间发展管理局(发展局), 到目前为止, 尚未采取行动, 将分区域行动方案与《战略》接轨。尚未着手执行。

南部非洲

15. 南部非洲发展共同体(南非发共体)制定了分区域行动方案, 并于 1997 年通过。该分区域缔约方尚未采取行动, 将分区域行动方案与《战略》接轨, 目前尚未着手执行。

16. 在五个非洲分区域, 所有分区域行动方案都是在部级制定和通过的。分区域行动方案的制定主要是通过国家协调中心与国家行动方案联系起来, 这些协调中心是负责制定分区域行动方案的指导委员会的成员。如上所述, 在非洲各分区域, 尚未着手执行工作, 只有西非例外, 有关计划在国家协调中心的支持下部分得到执行。然而, 有迹象表明, 已经开展活动, 事实上推动了落实分区域行动方案, 即使这些活动不是直接认定如此。

表 1

分区域行动方案主要问题概要(非洲)

区域	分区域	分区域 行动方案	已执行	战略 指标	财政 战略	协调	订正 报告
非洲	西非	√	P	×	√	IP	×
	北非	√	×	×	×	IP	×
	中非	√	×	×	×	×	×
	东非	√	×	×	×	×	×
	南部非洲	√	×	×	×	×	×

注: P—部分; IP—进展中

2. 区域行动方案

17. 泛非会议(1997 年, 瓦加杜古)为非洲的区域行动方案进程奠定了基础。1999 年 10 月, 筹备缔约方会议第三届会议的非洲部长级会议通过了一项决议, 批准区域行动方案进程, 设立了六个主题方案网络, 并指定了各自的协调机构。

18. 构成区域方案框架的六个主题方案网络旨在将各机构、组织和其他感兴趣的伙伴汇聚在一起，进行更有效的协商和协调，以制定和整合区域行动方案的执行。这些包括：

- (a) 主题方案网络 1：国际水域、湖泊和水文地理流域的综合管理
- (b) 主题方案网络 2：促进农林业和土壤保护
- (c) 主题方案网络 3：合理使用牧场和促进饲料作物开发
- (d) 主题方案网络 4：生态监测、自然资源测绘、遥感和早期预警系统
- (e) 主题方案网络 5：促进新的和可再生能源和技术
- (f) 主题方案网络 6：促进可持续农业耕作系统

19. 六个非洲主题方案网络自 2000 年至 2004 年正式启动。虽然制定了工作方案，但迄今为止，几乎所有主题方案网络的指定协调机构在其执行中都没有或很少取得进展。⁶

20. 各种因素交织在一起，妨碍了主题方案网络的有效运作，这些因素中包括：协调机构的承诺程度不一，体制能力方面的限制，主题网络效率低下以及资金不足。此外，由于现有资金的性质，唯一正在开展的活动侧重于项目而非方案，这就表明需要反思目前的筹资方式，以整合项目和方案的筹资战略。

21. 主题方案网络的发展早于《战略》，因此，区域行动方案没有已制定好的指标，用来衡量战略目标的进展，或与《战略》的业务指标相适应的注重成果的管理制度。

3. 结论

22. 总的说来，分区域行动方案和区域行动方案没有得到有效运作。在一个例子中，分区域行动方案已然超出制定阶段，但由于参与执行的利益攸关者明显缺乏信心，没有取得重要结果。该区域强烈呼吁秘书处和全球机制在全球和地方各级直接给予更多支持，虽然并没有充分界定此类支持的作用、范围和机制。

23. 应当注意，存在一些与分区域行动方案有关的分区域项目和方案，并正在不同分区域执行，即使并没有提及有关的分区域行动方案。

24. 此外，根据现有数据，包括协调机构的一些数据，分区域行动方案和区域行动方案执行不利的主要原因是缺乏合格的人力资源。影响现状的其他重要因素包括：(a) 由于缺乏具体成果，成员失去兴趣和决心，(b) 缺少明确的目标、战略和工作计划，(c) 缺少明确的决策程序，(d) 缺少在网络成员和其他有关伙伴之间发展战略联盟的能力，(e) 缺少非洲伙伴的广泛参与，有时协调机构往往侧重于其干预领域，(f) 往往侧重于项目方针，而不是制定分区域和区域方案方针

⁶ 主题方案网络 3 的协调机构，即非洲联盟的非洲国家间动物资源局目前正在执行全球环境基金资助的项目，解决在牲畜/野生生物界面上使用自然资源的问题。

和有关战略，(g) 交流不力，(h) 缺乏资源和调动资源的战略，(i) 对网络成员的机构支持不力。

B. 亚洲

25. 亚洲区域执行附件(《防治荒漠化公约》附件二)承认该区域的特殊条件。它呼吁以协调一致的行动方案方式在国家、分区域和区域各级开展活动。此外，在将直接与防治荒漠化有关的活动纳入其他环境和可持续发展战略时应当将这些活动与缓解农村贫穷的努力结合起来。

1. 分区域活动方案

西亚

26. 2001 年，该分区域缔约方批准了分区域行动方案。该方案载有一些目标和指标，以及一些监测和评估要素，包括一系列指标，但这些并未满足《战略》的要求，需要对照业务目标加以审查。需要制定财政战略，即使可以从双边和多边组织那里获得一些资金。应当指出，有关政府迄今尚未提供资金。尽管在制定分区域行动方案时作出了努力，但主要是由于缺乏资金，方案至今尚未得到执行。认识到上述问题，该分区域缔约方目前正在将分区域行动方案与《战略》接轨。

南亚

27. 2004 年，该分区域七个国家缔约方制定了“南亚分区域防治荒漠化和促进可持续土地管理行动框架”。⁷ 分区域行动方案清楚勾勒了目标、执行方法和一整套明确的预期成果。分区域行动方案涵盖了体制建设和行动安排、指标和监测以及筹措资金等问题。然而，该分区域行动方案需要与《战略》保持一致。此外，全面的财政战略仍然有待制定和执行。

中亚

28. 该分区域缔约方多利益攸关方集团批准了《咸海流域防治荒漠化分区域行动方案》。该文件是在通过第 3/COP.8 号决定前制定和通过的，没有与该决定挂钩，也没有一项财政战略。该分区域行动方案尚未得到执行，据认为，资金是完成制定后面临的主要障碍。

东北亚

29. 该分区域缔约方制定了《东北亚分区域防治荒漠化和沙尘暴行动方案》。方案得到了部分执行，自其制定以来，已向审评委提交了三份报告(2007-2009

⁷ 它包括早期预警系统的两个方案领域，涉及土壤退化和干旱(方案领域 1)，以及重点在于可持续农林牧业的综合生态系统管理(方案领域 2)。它还包括三个交叉的方案领域，涉及信息网络、能力建设以及资源调动和伙伴关系建设。

年)。然而，尚未采取任何行动，将其与《战略》接轨。不过，该分区域行动方案有一项财政战略，得到了政府和捐助机构的支持。

东南亚

30. 2003年，该分区域缔约方制定和批准了一项分区域行动方案框架，在2008年进行了审查并获得正式通过，虽然该分区域行动方案详细罗列了一系列指标，以及可能的资金来源，但这一进程仍未完成，仍然需要将该分区域行动方案与《战略》的业务指标相协调。审查工作还应包括制定一项财政战略，因为据认为，缺乏财政战略是该分区域行动方案至今尚未从制定走向执行阶段的主要原因。

南太平洋地区

31. 南太平洋分区域缔约方考虑了制定分区域行动方案的可能性，但尚未着手制定工作。已有分区域行动方案的纲要，为制定协调的分区域行动方案提供了机会。迄今为止，由于缺乏必要的财政资源，该分区域行动方案的进一步制定和随后的执行受到阻碍。

表 2

分区域行动方案主要问题概要(亚洲)

区域	分区域	分区域 行动该方案	已执行	战略 指标	财政 战略	协调	订正 报告
亚洲	西亚	√	×	√	√	×	×
	南亚	√	×	√	√	×	×
	中亚	√	×	√	√	×	×
	东北亚	√	√	√	√	×	×
	东南亚	√	×	√	√	×	×
	南太平洋地区	×	×	×	×	×	×

注：P—部分；IP—进展中

32. 总的说来，整个亚洲，除南太平洋地区外，作为战略文件制定了各分区域行动方案，列入了时限、指标、影响指标以及评估方法，就任何审查和/或协调进程而言，这都是一个巨大进展。在南亚、东北亚和东南亚，国家行动方案与分区域行动方案之间建立了联系，并与科学界联系紧密，但与现有区域方案不发生冲突。将其他分区域可持续发展战略纳入分区域行动方案的问题仍然有待解决。

33. 除东北亚外，其他分区域行动方案都制定了财政战略，但由于缺乏资金，执行工作受到妨碍，这就表明，制定了财政战略并不能自动确保财政支持。

2. 区域行动方案

34. 在区域合作北京部长级会议(1997 年)期间, 讨论了亚洲的区域行动方案草案, 制定了框架文件。以下是该地区优先考虑的六个主题方案网络。

- (a) 主题方案网络 1: 对荒漠化的监测和评估
- (b) 主题方案网络 2: 干旱、半干旱和干旱半湿润地区的农林业和土壤保持
- (c) 主题方案网络 3: 干旱地区的牧场管理, 其中包括固定移动沙丘
- (d) 主题方案网络 4: 干旱、半干旱和干旱半湿润地区的水资源管理
- (e) 主题方案网络 5: 加强干旱影响管理和荒漠化监控的能力
- (f) 主题方案网络 6: 帮助落实当地一体化发展方案行动

35. 执行工作基本上正在进展中, 虽然执行的速率有所不同。

36. 在主题方案网络 1 下绘制了区域和国家各级一系列荒漠化和土壤退化地图。然而, 这些地图的出版和支持资金, 尤其是用于区域地图的地面控制, 尚未得到保证。在主题方案网络 2 下, 2005 年出版了农林业手册。主题方案网络 3 于 2002 年启动, 通过一项目办公室和伊朗政府的其他活动给予了资金支持。此外, 比利时和中国的民间社会组织也参与进来, 为一试点项目和设在伊朗和哈萨克斯坦的实验场地提供了资源。主题方案网络 4 于 2001 年启动。主题方案网络 5 于 2003 年启动。此后, 其执行始终没有取得进展。主题方案网络 6 为地方制定的举措提供了支助网络; 推动与成员国家交流信息和技术支持; 加强了村民的农场和牧场土地管理; 建立和发展了当地和国家机制, 处理土地租用问题; 提供了适当的激励, 促使个人和社区改进土地管理做法; 在当地组织了研讨会, 并向当地民众和社区分发信息包。

3. 结论

37. 主题方案网络成败的关键在于在国家而不是分区域机构一级的协调机构的领导和体制能力。区域行动方案的进展, 与分区域行动方案相比, 据报告并不乐观, 但由于 6 个主题方案网络的东道国以及合作伙伴支持区域行动方案的活动的, 仍然是引人注目的。

C. 拉丁美洲和加勒比地区

38. 拉丁美洲和加勒比地区(拉加地区)的区域执行附件(《联合国荒漠化公约》附件三)明确强调了可持续发展的需要, 不可持续的做法包括过度灌溉和不适当的耕种方式, 法律框架不足, 对土壤、化肥和杀虫剂的不适当使用, 过度放牧和森林滥砍滥伐。这些做法, 加上频繁的干旱和森林火灾, 导致了严重的土壤退化。实际上, 生态系统生产力的急剧下降削弱了整体的经济生产力, 威胁到该地区的生计。

1. 分区域行动方案

中美洲

39. 该分区域缔约方制定了一项分区域行动方案，尚未获得通过。在制定过程中，该分区域行动方案没有与国家行动方案或区域行动方案相联系，尽管面对有利的分区域扶持性环境。只在一定程度上满足了执行分区域行动方案的财政、人力和技术要求。此外，该分区域行动方案当时不包含《战略》的任何要求，目前正在对它进行审查和调整。

加勒比地区

40. 加勒比地区缔约方尚未制定分区域行动方案。然而，针对拉美和加勒比环境部长可持续发展论坛关于促进进一步实施巴巴多斯行动方案的呼吁，为该分区域制定了可持续土地管理合作伙伴计划。该计划的目的是为执行《公约》的协调方针提供一个总的框架，并支持制定和实施分区域行动方案，但这一计划尚未得到充分执行。

南锥体和安第斯(普纳美洲)

41. 普纳美洲分区域包括五个国家(阿根廷、玻利维亚、智利、厄瓜多尔和秘鲁)，拥有安第斯山中、高海拔的生态系统。经与该分区域缔约方广泛协商，制定了与国家行动方案和区域行动方案相联系的分区域行动方案，并得到部分执行。该分区域国家决定建立与大查科分区域行动方案的联系，与全球环境基金和其他金融机构接触以寻求财政支持，并制定各国政府、矿业和土著社区和其他感兴趣的缔约方之间的“条约”，以确定潜在的投资机会，支持在分区域行动方案内确定的优先考虑。该分区域申明它承诺资助分区域行动方案，但协调和执行进程仍然是在该分区域实现《战略》目标的重大障碍。

大查科美洲

42. 1996年，大查科分区域三个国家(阿根廷、玻利维亚和巴拉圭)着手制定一项分区域行动方案，以促进在该区域消除贫穷的行动，保护生态系统，遏制自然资源的严重退化。该分区域各有关当局于2001年在阿根廷举行的一次会议上，批准了行动方案，此后，在分区域行动方案指导下，作出了努力，将可持续土地管理方针纳入体制性合作框架的主流，并加以促进和发展。在美洲国家组织的《美洲民主宪章》的支持下，实施了“建立可持续发展和一体化管理以防止大查科地区社会、经济和环境恶化”的项目，从而创建了实施分区域行动方案的体制和运作机制。

伊斯帕尼奥拉分区域跨国行动方案

43. 多米尼加共和国和海地于2000年展开协商，以创造规划手段，解决阿提勃尼特河共有流域的土地退化和干旱问题。2003年和2004年分两阶段进行了协

商，旨在除其他外，将农林问题纳入海地、多米尼加共和国和古巴之间横向合作的议程，加强在国家、双边和分区域各级的信息交流，促进制定各自的国家行动方案。农林经验不断积累，尤其是在多米尼加共和国。然而，由于自然灾害，过去四年来，该岛屿和海地尤其受到强烈影响，有关举措目前尚未投入运作。

44. 在拉丁美洲和加勒比地区，对分区域行动方案的接受相对缓慢；即使制定和实施了分区域行动方案，有关方针和进展情况也有很大不同。

45. 应当指出，有关分区域行动方案，既没有财政战略，也没有政府供资，主要是通过分区域行动方案内的多边或双边项目资助实施的。落实分区域行动方案面临的主要障碍据认为是财政方面的。鉴于实施速度缓慢，必须采取战略，加速分区域行动方案的有效协调和实施，以加强这一承诺；这些战略不应仅仅囿于提供财政资源。

表 3

分区域行动方案关键问题概要(拉丁美洲和加勒比地区)

区域	分区域	分区域 行动该方案	已实施	战略 指标	财政 战略	协调	订正 报告
拉丁美洲 和加勒比	加勒比	×	×	×	×	×	×
	南锥体和安第斯	√	P	√	×	IP	×
	中美洲	√	×	×	×	×	×
	大查科	√	IP	IP	x	x	x
	伊斯帕尼奥拉		IP	IP	x	x	x

2. 区域行动方案

46. 区域行动方案于 1998 年制定，随后于 2003 年作了评估，审查和修订以加强与国家行动方案和分区域方案的协调。区域行动方案包括六个交叉的主题方案网络：

- (a) 主题方案网络 1：确定和使用荒漠化和干旱基准和指标
- (b) 主题方案网络 2：荒漠化和干旱信息网络
- (c) 主题方案网络 3：在拉丁美洲和加勒比地区的一体化水资源管理和水效率方案
- (d) 主题方案网络 4：促进农林业和消除贫穷
- (e) 主题方案网络 5：最佳做法、传统知识和技术
- (f) 主题方案网络 6：促进持续可再生能源

47. 过去 10 年来，拉加地区在基准和指标问题上建立了某种相对优势。该区域开展了若干行动，设计和开发主题方案网络 1。主题方案网络 2(拉丁美洲和加勒比干旱和荒漠化信息网络)已作为信息网络在该地区通过，其工作方案包括广泛的活动。⁸ 然而，拉丁美洲和加勒比干旱和荒漠化信息网络尚未成为缔约国期待的权力下放的管理工具。存在许多缺陷，包括信息流量偏低，使用语言繁多造成障碍，进入和协调中心的参与程度偏低。由于缺少官方协调人和协调机构，主题方案网络 3 的执行受到妨碍。到目前为止，只发表了一份关于拉加地区水和流域管理的全面的背景文件。主题方案网络 4 于 2004 年启动。然而，到目前为止，始终没有关于协调该方案工作的具体承诺。至于主题方案网络 5,通过拉丁美洲和加勒比干旱和荒漠化信息网络举办了关于最佳做法和传统知识的因特网论坛，目的是推动建立和加强一个网络，作为 2006 年启动主题方案网络的筹备活动。然而，对国家协调中心的区域支持达不到人们的期望，网络仍有待建立。主题方案网络 6 计划于 2006-2007 年开始执行，尽管拟议的东道国作出了努力，尚未能筹集到财政资源。

48. 区域行动方案得到拉加地区执行委员会的行政支持，有国家协调中心的投入，并有一系列其他利益攸关者，包括个人专家、学术界和民间社会组织。执行工作很缓慢，导致了执行情况不良，而且由于缺乏对方案效率的审查和评估制度，情况更趋复杂。虽然筹资是影响执行区域行动方案的一个问题，但就人力、技术和财政资源而言，缔约方应在开发主题方案网络时承担更多责任和发挥更大的领导作用。这在一定程度上是由于人力、技术和财政资源能力有限，同时缺乏政府支持。

3. 结论

49. 该区域行动方案没有制订资金战略，也没有来自政府或捐助机构的资金，同时缺乏支持该方案的明确的管理结构或体制。可预测的财政资源对有效审查、调整和执行区域行动方案，并通过该方案促进《战略》至关重要。

D. 北地中海地区

50. 在区域执行附件中，没有关于北地中海分区域的明确定义(《防治荒漠化公约》附件四)。2001 年，在部一级通过了区域行动方案的工作范围。在随后的一次会议上，五个缔约方表示它们希望继续组成一个集团。⁹ 由于这仅仅涉及附件中的一些缔约国，经决定将这一集团命名为“附件四的分区域”。因此，区域行动方案的工作范围更名为分区域行动方案的工作范围，以强调此事的分区域性。

⁸ 包括：完成荒漠化和土地退化国家概况，设立传统知识论坛以及准备启动主题方案网络 5，关于国家行动方案和其他文件的电子出版物，完成和营运拉丁美洲和加勒比干旱和荒漠化信息网络网站。

⁹ 希腊、意大利、葡萄牙、西班牙和土耳其。

51. 根据该工作范围，确认了七个主题合作领域：

- (a) 荒漠化危害的最敏感领域；
- (b) 进程和缓解工作的共同区域基准和指标；
- (c) 收集、分析和交流技术和科学数据；
- (d) 交流数据和信息；
- (e) 吸收民间社会参与区域行动方案进程；
- (f) 维护北地中海地貌质量的传统知识和做法；
- (g) 与现有其他区域和分区域行动的联系。

52. 尽管确认了上述重要合作领域，但到目前为止，没有采取进一步的具体行动，在附件四的分组各国中制订和执行全面的分区域行动方案。

E. 中东欧

53. 虽然中东欧区域执行附件(《防治荒漠化公约》附件五)承认土地退化/荒漠化和干旱影响到该区域许多地区，尽管有一些独特性，但附件五中没有关于该分区域的明确认定。因此，附件五下不曾设想分区域行动方案。

54. 在区域一级，尚未决定制订一项区域行动方案。不过，缔约方承认建立区域合作机制和方案，以解决影响整个地区的问题，自有其好处，如在干旱的评估和管理方面。在 2003 年区域会议上，中东欧缔约方商定了一系列区域合作的优先考虑主题。这些包括科学合作/网络、技术和培训/能力建设。它们还同意，为在这些领域开展区域合作，可组织一系列技术研讨会和建立下列区域主题网络、区域培训中心和区域资料中心：

- (a) 区域主题网络：受干旱影响的温带造林(罗马尼亚)
- (b) 区域培训中心：Nicola Poushkarev 土壤学研究所(保加利亚)
- (c) 区域培训中心：Zikatar 林业培训中心(亚美尼亚)
- (d) 区域资料中心：土壤保持战略和规划(捷克共和国)¹⁰

55. 为加强区域间合作，附件四和附件五缔约国 2007 年设立了东南欧干旱管理中心(斯洛文尼亚)。此外，2008 年开展了调动财政资源的区域行动，加强在中东欧执行《荒漠化公约》。

¹⁰ 该中心已开始运作。

56. 中东欧缔约方还对建立附件五区域协调机制表明了兴趣。

三. 关于分区域和区域行动方案的全球研究的结果

A. 调整分区域和区域行动方案方向的需要

57. 在第 3/COP.8 号决定中，缔约方承认，实现《战略》目的的一个主要方法是在国家、分区域和区域各级有效执行行动方案；这就需要调整方向，以达成五个业务目标下的成果。

58. 缔约方会议还承认监测《战略》的执行情况，需要有衡量业务目标进展情况的业绩指标，以及衡量战略目标进展情况的影响指标。缔约方会议随即要求受影响国家缔约方修改国家行动方案，使之成为得到生物物理和社会经济基线信息支持的战略文件，同时，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以及相关的部门和投资规划和政策中。

59. 此外，第 3/COP.8 号决定促请受影响国家缔约方将其行动方案和其他与《公约》相关的执行活动与《战略》相协调，除其他外，争取实现五个业务目标下的结果。

60. 总之，与执行《战略》相关的该决定表明将在一系列关键领域按照《战略》调整现有分区域行动方案和区域行动方案的方向，这些领域包括(a) 根据《战略》的业务目标，将行动方案划为战略文件，(b) 根据基线社会经济和生物物理数据，制订衡量行动方案业绩的影响指标，(c) 开发报告工具，便利审查《公约》和《战略》的执行情况。

B. 调整和执行分区域行动方案时的必要变化

61. 调查表明，缔约方是在各种社会经济和政治条件下运作的，实现《战略》在分区域行动方案方面的要求的进度各有不同。在非洲，所有六个分区域都制订了分区域行动方案，但执行进程只在两个分区域展开，协调只在一个分区域展开。在亚洲，六个分区域中，有五个分区域利用战略框架，连同一些影响指标，制订了分区域行动方案。然而，同样多的分区域没有执行行动方案，只有一个分区域开始了与《战略》的协调进程。在拉加地区，大部分分区域行动方案已制订完毕，并得到部分程度的执行。制订了战略目标，协调计划也在进展中。关于附件四和附件五，没有对分区域的明确认定。

62. 虽然承认在 2007 年之前制订了许多分区域行动方案，但目前的审查、调整和协调的状况清楚表明，要想在 2018 年之前实现《战略》的目标，对分区域方案的协调和最终执行方针，需要加以改变。

63. 各分区域始终认为，存在与分区域行动方案的修订、协调和有效执行有关的重大挑战和障碍。除了需要加强政治决心外，需要解决在下列领域的不足：

- (a) 人力资源
- (b) 财政资源
- (c) 体制能力
- (d) 信息交流
- (e) 通讯

64. 这些障碍各自都对准备在下列领域进行的改变产生了一些影响。

1. 体制安排和业务准则

65. 在非洲五个分区域，已有执行分区域行动方案的管理和体制安排。与分区域政府间组织、非政府组织和技术和科学组织合作的国家协调中心指导委员会构成了管理结构的基础，每一分区域都选择了一个协调机构，负责领导执行分区域行动方案。¹¹

66. 同样，在亚洲，指导委员会和/或技术委员会搭建了分区域行动方案的管理和体制框架。指导委员会负有行政、后勤和财政责任，而每个分区域的技术委员会则负责监督和评估方案。不过，除了一个分区域(东北亚)外，在其他所有分区域，这些体制安排都未能促成执行分区域行动方案。

67. 在拉加地区，加勒比分区域创立了体制性执行平台，而旱地土地退化评估项目提供了安第斯和大查科分区域的机构执行框架。如前所述，在北地中海或中东欧，尚未制订分区域行动方案。

68. 调查表明，管理和体制框架基本已经确立，但这些框架并不能有效或充分地推动协调和执行进程，其中的原因包括缺乏支持，或人力和财政资源方面机构能力薄弱。总的说来，结果是整体缺乏协调或与其他有关分区域活动相重叠，在交叉问题上缺乏有效整合，或未能将分区域行动方案纳入国家发展规划主流。应当重新审查协调机构的方式，以加强其实施领导和履行任务的能力。

2. 国家、区域和分区域行动方案之间的互补需要

69. 在非洲，没有建立分区域行动方案与国家行动方案/区域行动方案之间的明确联系，只有西非除外，这虽然是个挑战，但在协调进程中，它也是将分区域行动方案纳入区域行动方案的一次机遇，应成为国家行动方案和分区域行动方案协调的一个部分。在拉加地区和亚洲的各分区域，国家行动方案对分区域行动方案

¹¹ 这些机构为西非的西非国家经济共同体/撒赫勒抗旱委员会、北非的阿马联盟、中部非洲的中非经济与货币共同体/中非林业委员会、东非的东非政府间发展组织和南部非洲的南部非洲发展共同体。

起到了支持作用，虽然在审查分区域行动方案及将其与《战略》整合时，仍然需要进一步的协调。

70. 在非洲地区，区域行动方案仍有待充分执行。在亚洲，只有三个分区域(南亚、东北亚和东南亚)试图将分区域行动方案与国家行动方案相协调。出于若干原因，执行工作仍然是一个挑战，包括缺乏资金、未能将这些规划与国家发展规划相协调，未能将可持续土地管理纳入经济改革进程中，缺乏部间协调，以及需要扶持性的政策和立法和体制条件。

71. 协调进程提供了一次机遇，可借以处理人们对区域行动方案与分区域行动方案之间界线的关注。人们同意，周密考虑和适当执行的区域行动方案和分区域行动方案可以为国家行动方案增效。

72. 就亚洲而言，缺乏行动的原因在于根深蒂固的结构问题(体制性结构，能力有限和缺乏资金)。人们普遍认为，除非消除了一些重大障碍，否则，协调行动方案是没有意义的。

3. 资源调动

73. 所有分区域都认为，资源调动问题是执行分区域行动方案的一个主要障碍。拥有最多成员国的西非分区域制订了财政战略，但至今未能筹集必要资源，从缺乏对分区域行动方案的分区域、双边和多边支持可以看出这一点。其他各分区域没有成文的财政战略。亚洲的资金筹措也有类似情况，尽管除太平洋地区以外，所有分区域都制订了财政战略，但没有哪个分区域成功调动了必要资源，因此导致分区域行动方案不能投入运作。据认为，全球环境基金的资金被亚洲开发银行或世界银行用于更具吸引力的贷款方案。然而，对可持续土地管理类的方案来说，融资条件不具吸引力，期限过短。拉加地区也表示需要融资，中东欧将融资作为重新参与分区域行动方案进程的条件之一。

74. 许多缔约方促请秘书处和全球机制提供财政支持，以促进在分区域一级执行《战略》。

75. 全球机制制订了综合筹资战略概念，以推动执行《防治荒漠化公约》。综合筹资战略的最终目标是创造一个有利环境，以调动内部、外部和创新性资源，为可持续土地管理活动建立投资框架。综合筹资战略是在需要相对迅速调动资金情况下的一个长期过程，其执行需要人力和财政资源，而这些资源，对国家缔约方来说不会总是现成的。

4. 能力开发

76. 目前，大约有 80%的分区域制订了分区域行动方案，半数以上未制订带有具体影响指标的战略文件。不履约水平表明，需要开发有关能力，将这些要素纳入分区域行动方案，作为协调进程需要的援助的一部分。

77. 拉加地区和亚洲在编写战略文件和制订指标方面取得了一些进展。缔约方确认，缺乏高质量人力资源是执行分区域行动方案的潜在障碍。切实报告指标情况对有效衡量执行《战略》的业绩及战略目标的进展至关重要。

C. 在协调和执行区域行动方案时的必要变化

1. 体制安排和业务准则

78. 为构成非洲区域行动方案框架的六个主题方案网络都指定了协调机构。协调机构负责协调每一成员自身在公共和私人部门和有关国际组织中的组织网络的活动。自其设立以来，这些网络的运作未能达到预期程度，在许多情况下，已经不再开展业务。人们关注的是，协调机构倾向于有一个本地焦点，也即侧重于它们所在的分区域，因此限制了充分参与。此外，协调机构内的能力限制，缺乏明确定义的决策程序、缺乏网络伙伴的支持和参与、没有有效的交流渠道以及碰面不频繁，都妨碍了进行更有效的体制协调。同时还缺乏明确的问责制度。

79. 亚洲区域也发展了主题方案网络和协调机构框架，协调和领导执行工作方案。这些安排进展的大体顺利，特别是因为得到了该区域一些政府的大力支持，虽然对南太平洋分区域有一些忧虑。

80. 在拉加地区，缺少乐于承担责任，通过对每一主题方案网络的体制性支持来协调区域行动方案的组织。

81. 有兴趣制订区域行动方案的其他区域可利用机会，从制订了区域行动方案的地区的经验中汲取体制安排方面的教训。一般说来，协调机构和支助网络需要得到特殊重视和支持，同时需要明确其作用，并有清晰的管理和问责机制。

2. 资源调动

82. 缺乏财政资源在各个区域都明显妨碍了落实主题方案网络。在非洲，许多分区域制订了行动计划，但无力超越制订阶段。一个例外是主题方案网络 3 的活动，它得到了全球环境基金的支持。人们关注的是，此类筹资，虽然受害人欢迎，但资金的筹措是基于项目而非方案，这极大妨碍了行动方案的可持续投资，令人深为关注。此外，在整个区域求助非洲开发银行以为项目筹资的途径也很有限。

83. 拉加地区和中东欧也明确申明，需要调动资金，执行区域行动方案。总的来说，国家协调中心很难说服其各自政府相信荒漠化控制的好处及其对本国生产的影响。许多政府正忙于应付卫生、福利和教育方面不断出现的问题，这些都在争夺国家预算拨款，此时此刻，财政和规划部往往将可持续土地管理看作第二件事情。

84. 全球机制尚未明确认定用于直接支持区域行动方案的资金来源，资金筹措问题继续在妨碍协调和执行区域行动方案。

3. 能力发展

85. 在大多数区域，除拉加地区外，目前的区域方案都需要修订为战略文件，适当列入一系列指标。对第 3/COP.8 号决定各项规定的遵守程度表明，需要提供技术支持和能力建设以将这些要素纳入区域行动方案，因为这对支持执行《战略》是至关重要的。

四. 结论和建议

A. 结论

1. 分区域行动方案

86. 对目前分区域行动方案执行和协调状况的审查得出下列看法：

(a) 在区域执行附件一、二和三中所列 15 个分区域中，有 13 个分区域制订了分区域行动方案，履约程度达 92%。这些分区域制订的行动方案，只有 30%得到不同程度的执行，36%开始与《战略》协调；

(b) 在区域执行附件四和五中，没有关于分区域的明确定义。因此，在这些区域没有制订分区域行动方案。

87. 对现有资料的评估得到下列结论：

(a) 许多分区域有能力制订方案，但分区域行动方案的审查、协调和实际执行则面临巨大障碍，包括财政支持有限和不可预测以及体制和人力资源薄弱；

(b) 公认是长期的综合筹资战略方针与支持执行分区域行动方案的资金要求和时间之间互不匹配；

(c) 分区域行动方案的执行获得的财政支持有限，人们自然感到忧虑，这就导致了分区域机构普遍不愿意投入时间和精力，审查和协调现有的行动方案；

(d) 在许多情况下，分区域行动方案的执行是一个单独活动，与现有一些分区域方案直接重叠，很少与现有方案协调，同时缺乏与其他里约公约执行进程的联系机制。这种状况削弱了切实处理交叉主题和更有效利用资源的可能性；

(e) 分区域行动方案的执行现状为促进执行《战略》带来了最巨大风险。不能提供必要的财政和技术支持以及重新启动分区域行动方案最终有可能威胁缔约方充分实现其目标的能力。

2. 区域行动方案

88. 所有区域，除北地中海区域和中东欧外，都制订了区域行动方案，并作为要素列入了主题方案网络。根据现有资料得出了下列结论：

- (a) 大多数主题方案网络已启动，但除少数例外，都没有得到执行；
- (b) 在五个区域中，只有一个区域对区域行动方案进行了协调，这就极大妨碍了促进和实现《战略》的目标；
- (c) 许多协调机构缺乏在整个地区交流、协调和执行主题方案网络活动的资源；
- (d) 目前管理执行主题方案网络的体制框架严重依赖自愿行动以及成员之间的合作，没有明确的协调和问责机制；
- (e) 在一些情况下，区域方案的执行在某种程度上只产生了有限的当地影响，而非区域影响；
- (f) 主题方案网络的筹资倾向于建立在项目而非方案基础上，没有可持续地为区域行动方案业务筹资的机制；
- (g) 对区域行动方案的资助不充分。

B. 建议

89. 建议如下：

- (a) 鼓励没有制订分区域行动方案和/或区域行动方案的受影响国家缔约方在《战略》载明的框架和时限内完成这一进程；
- (b) 在制订和/或执行分区域行动方案时，受影响国家缔约方应考虑到现有的有关分区域方案，以使分区域行动方案与这些方案相协调；
- (c) 缔约方应通过区域协调机制以及现有的执行委员会，进一步与有关分区域组织相协调，以努力促进分区域行动方案和区域行动方案的执行；
- (d) 秘书处应为有关分区域和区域组织制订模板和报告准则，以报告分区域行动方案和区域行动方案的执行情况，这些模板和报告准则应与缔约方的模板和报告准则以及缔约方会议可能希望给出的指示相一致；

(e) 发展伙伴，尤其是全球环境基金应考虑提供充足的和可预测的技术和财政支持，以便在拥有合格的国家缔约方的那些领域执行分区域行动方案，包括支持发展必要的能力；

(f) 秘书处应与全球机制合作，协助制订与分区域行动方案和区域行动方案相关的短期和中期战略；

(g) 全球机制应请求，应建立区域投资平台，以为审查和执行分区域行动方案和区域行动方案输送资金；

(h) 缔约方通过区域协调机制及其现有的执行委员会，应优先考虑落实主题方案网络，以支持科学和技术委员会的工作方案，特别注重监测和评估分区域和区域各级的荒漠化/土壤退化问题。
