



防治荒漠化公约

Distr.: General
15 November 2010
Chinese
Original: English

科学和技术委员会

第二次特别会议

2011年2月16日至18日，波恩

临时议程项目7(b)和(c)

与衡量《战略》的战略目标1、2和3相关的

影响指标的制定和执行问题

在完善战略目标1、2和3的整套影响指标方面取得的进展
如何在一个长期框架范围内进一步增强与全球环境基金的合作，
以支持在衡量《战略》的战略目标1、2和3的
执行情况方面取得进展

在完善战略目标1、2和3的整套影响指标方面取得的 进展报告

秘书处的说明

概要

缔约方会议在第17/COP.9号决定中，决定暂时接受该决定所附的影响指标集，以协助在国家 and 全球两级衡量根据国家行动方案在执行推进《公约》执行的十年战略规划和框架(2008-2018年)(“战略”)的战略目标1、2和3方面的进展情况。缔约方会议请秘书处在科学和技术委员会(科技委)主席团的指导下并利用迭接进程，制定一些提案，以完善该影响指标集和相关方法，并请科技委各届会议审查这种迭接进程的现状，并建议最低限度的影响指标集，供缔约方会议第十一届会议审议。

本文件报告在完善该影响指标集方面取得的进展。对该影响指标集的适用性、准确性和成本效益进行了科学同行审查(见ICCD/CST(S-2)/INF.1号文件)。还启动了一项试点性影响跟踪活动，以检验指标是否适用，评价有效使用指标所需要的数据的有效性和可得性。本文件还探讨如何在较长期的时间范围内进一步

精简与全球环境基金(环境基金)的合作，以支持在衡量执行“战略”的战略目标 1、2 和 3 方面取得进展。

科技委不妨审查迭接进程现状，向缔约方会议提出该进程下一步的工作建议。科技委也不妨向缔约方会议提出行动建议，以精简与环境基金的合作。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-15	4
二. 完善影响指标集的迭接进程	16-26	5
三. 与全球环境基金合作，支持在衡量“战略”的 战略目标 1、2 和 3 的执行方面取得进展.....	27-47	8
四. 结论性意见	48-50	12

一. 引言

1. 缔约方会议在第 3/COP.8 号决定中请科学和技术委员会(科技委)根据其第九届会议的审议情况和结果,通过《公约》执行情况审评委员会(审评委),就如何最好地衡量实现执行“推进《公约》执行的十年战略规划和框架”(2008-2018年)(“战略”)的战略目标 1、2 和 3 的进展情况,向缔约方会议第九届会议提供咨询意见。
2. 在 2008-2009 两年期,科技委努力完成这项工作。作为第一步,科技委第一次特别会议提出并讨论了一份框架文件¹。会上,科技委就选定指标应采取的具体措施和开展的活动提出了建议²。
3. 因此,科技委制订并实施了一个磋商进程,以便选定影响指标。该进程包括:深入审评各种文献,与受影响缔约方就现行影响指标进行全球磋商;与五个区域附件中的所有行为方就方法、基线和能力建设需求进行磋商;就联合国各机构和政府间组织的数据可得状况开展研究。该进程的结论已汇总为一份综合文件³,并在缔约方会议第九届会议上提交,该文件载有建议的一个 11 项影响指标的集、关于这些指标对《荒漠化公约》适用性的简短讨论以及关于指标使用的建议。
4. 在第 17/COP.9 号决定中,缔约方会议决定暂时接受建议的一个 11 项影响指标的集,以协助在国家 and 全球两级衡量根据国家行动方案在执行“战略”的战略目标 1、2 和 3 方面的进展情况。
5. 选定了以下影响指标的一个子集,作为受影响国家从 2012 年开始的最低报告要求:
 - (a) 受影响地区生活在贫困线以上的人口比例;
 - (b) 土地覆被状况。
6. 其余影响指标虽然建议采用,但认为受影响国可自行选择是否列入报告。
7. 缔约方会议在该决定中请科技委在秘书处的支持下,继续制定收集数据和基线的方法以及有效使用商定的影响指标集的方法,并编写一份词汇表,以便阐明编制影响指标集时采用的术语和定义,供缔约方会议第十届会议审议。
8. 缔约方会议还请科技委在秘书处的支持下,提供一份完成工作的实施计划,以进一步协助各国;并在国家一级为试验性影响指标跟踪工作提供协助,特别是向选择于 2012 年就完整的影响指标集作出报告的国家提供援助。

¹ ICCD/CST(S-1)/4/Add.3 号文件。

² ICCD/CST(S-1)/5/Add.1 号文件,第 4 段。

³ ICCD/COP(9)/CST/4 号文件。

9. 缔约方会议还请秘书处在科技委主席团的指导下并利用迭接进程，制定一些完善影响指标集和相关方法的提案，从缔约方会议第十一届会议开始，供缔约方会议今后各届会议审议，同时考虑到：

- (a) 受影响国家运用和审查影响指标的情况；
- (b) 对影响指标的相关性、准确性和成本效益进行科学同行审查；
- (c) 与相关的方案、项目和机构，包括那些与其他里约公约有关的组织可能的协作关系；
- (d) 《荒漠化公约》各种科学会议所作的相关贡献。

10. 缔约方会议还请科技委各届会议审查这种迭接进程的现状，并提出最低限度影响指标集，供缔约方会议第十一届会议审议。

11. 缔约方会议还请科技委提供资料，说明执行影响指标集并便利缔约方获得和使用这些指标所需要的数据和资料的现有来源。

12. 缔约方会议还请秘书处和全球机制作为其联合工作方案的一部分，并与相关的国际和/或多边组织合作，将这些影响指标列入其协助受影响国家缔约方的全面能力建设举措，按照第 17/COP.9 号决定通报信息，并寻求双边捐助方、有关国际组织和金融机构，特别是全球环境基金(环境基金)的援助。

13. 最后，缔约方会议还请科技委在科技委第二届特别会议的议程上列入一个项目，讨论如何在较长的时间范围内进一步增强与环境基金的合作，以便支持在衡量执行“战略”的战略目标 1、2 和 3 方面取得进展。

14. 本文件报告在完善影响指标集方面的进展情况，并探讨与环境基金进行合作和协同的可能领域。

15. 就影响指标的一个子集所做工作的进展报告载于 ICCD/CST(S-2)/7 号文件。

二. 完善影响指标集的迭接进程

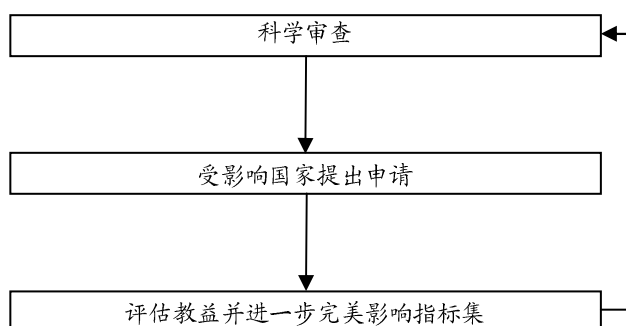
16. 秘书处在科技委主席团的指导下，设计了一个为完善影响指标集制订迭接进程的路线图。该路线图系依照缔约方会议在第 17/COP.9 号决定第 4 段中提供的指导制订，并以联合国可持续发展委员会(可持续发展委员会)为完善可持续发展指标所采取的进程⁴作为参考。和可持续发展委员会在可持续发展指标进程中一样，《荒漠化公约》用于完善影响指标集的迭接进程(下称迭接进程)应当涉及各种行为者(缔约方、科学家、专门机构等等)，并包括一个学习循环过程，从

⁴ László Pintér, Peter Hardi, Peter Bartelmus: *Sustainable Development Indicators: Proposals for a Way Forward*. Discussion Paper.IISD, International Institute for Sustainable Development, 2005.<http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?pno=769>

而渐进地对指标进行审查和调整。由于两项进程之间的相似性，可持续发展委员会的可持续发展指标进程被视为设计迭接进程的最佳参考。

17. 图 1 以示意图的形式说明该进程的迭接性。对影响指标集的相关性、准确性和成本效益进行科学审查是为了完善概念框架、指标和相关方法的挑选标准。在科学审查之后，受影响国家应当采用这些指标，以测试其是否适用，并评价有效使用指标所需要的数据的有效性和可得性。然后可以根据对采用指标过程中所得教益的评估，对影响指标集进行进一步严格审订。因此，在进程的任何一个循环期，都将根据不断发展的科学、用户需要以及因执行《公约》而产生的具体目标，来进一步完善该影响指标集。

图 1
迭接进程示意图

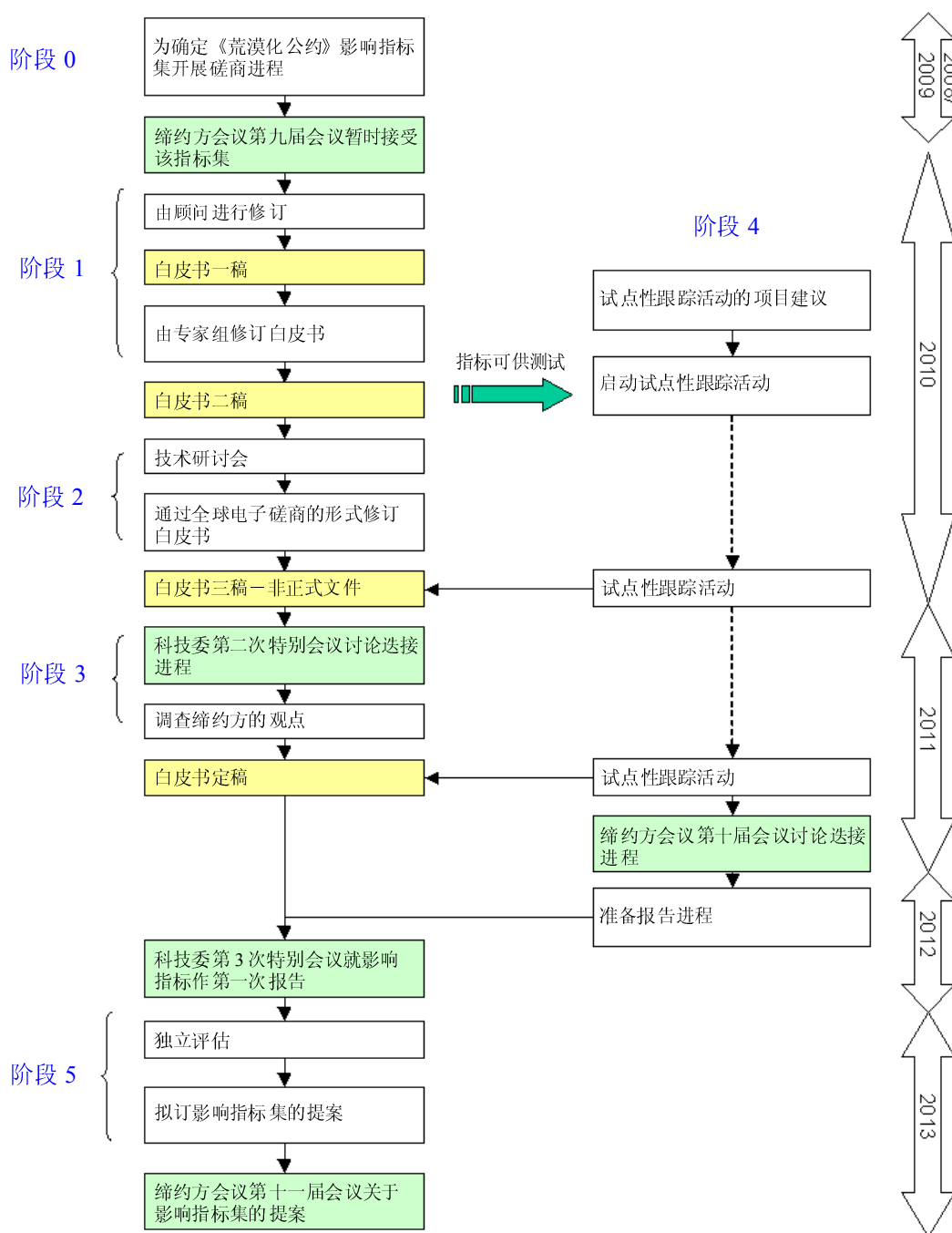


18. 在 2010-2013 年第一个循环期，迭接进程可分 5 个阶段进行，见下图 2。

19. 2008-2009 两年期为阶段 0。本阶段包括一项协商进程，以查明该 11 个影响指标的集。本进程的结论汇编入一份综合文件⁵，提交给缔约方会议第九届会议。

⁵ ICCD/COP(9)/CST/4 号文件。

图 2
 选接进程示意图 — 第一个循环期(2010-2013)



20. 科学同行审查为选接进程的第一和第二阶段，按《荒漠化公约》第一次科学会议采取的模式举办。由一名顾问修订该影响指标集，拟订完善建议，提出一份白皮书，总结研究工作的主要结论。为确保依照科学考虑撰写白皮书，选定一

组专家对一稿进行初步审查。在第二阶段与具有制订和实施影响指标经验的科学家、专家、管理人员和从业人员举行技术研讨会。此外，通过全球电子磋商对白皮书进行审评，以确保科学界切实参与进来。

21. 依照第 17/COP.9 号决定，审查的主要考虑因素为影响指标的相关性、准确性和成本效益。审查重点还包括：选定指标与“战略”的战略目标 1、2 和 3 是否协调一致；用于挑选指标的框架和标准是否适宜；在不同尺度上指标是否适用。科学审查进程的主要结论载于 ICCD/CST(S-2)/INF.1 号文件。

22. 继科技委第二次特别会议之后，在第三阶段，将通过适当的协商机制，使缔约方有机会就建议的影响指标的可行性表达看法。然后考虑到缔约方的观点对白皮书作进一步审订。

23. 第四阶段是在国家级开展试点性影响指标跟踪活动。这一阶段与第一、二和三阶段并行启动，以便科学审查和试点活动之间进行交流：通过学习循环，从测试进程中获得的教益可为科学讨论提供来源，从而使指标集得到进一步完善。试点活动的目标包括：测试数据的可得性；找出收集和分析数据使用的方法；考虑如何协调和合并不同的方法，从国家层面走向全球层面；确定需要解决的能力空白；找出用于成功汇编、审定和报告指标的在国家一级业已存在和/或需要作出的体制安排。

24. 选接进程和试点性影响指标跟踪活动的情况将在 2011 年科技委第十届会议上作进一步讨论。

25. 按照第 17/COP.9 号决定，受影响国家缔约方在 2012 年将须就由以下 2 项组成的影响指标子集作出首次报告：受影响地区生活在贫困线以上的人口比例；土地覆被状况。受影响国家缔约方还可在自愿基础上报告该指标集中的其他影响指标以及额外的影响指标，条件是这些指标符合衡量在“战略”的战略目标 1、2 和 3 范围内所开展活动的影晌的基本逻辑。

26. 2013 年将组织对报告经验进行独立评估(第五阶段)。评估将为各国和专家们提供一个机会，以分享从实施指标中获得的教益。将以独立审查的结论为基础，对影响指标作进一步修订，并建议缔约方会议在第十一届会议上审议。

三. 与全球环境基金合作，支持在衡量“战略”的战略目标 1、2 和 3 的执行方面取得进展

27. 环境基金大会 2002 年 10 月批准确定土地退化重点领域，环境基金理事会于 2003 年 5 月予以实施，加上正式指定环境基金作为《荒漠化公约》的资金机制，随后缔约方会议还与环境基金达成谅解备忘录(第 6/COP.7 号决定)，这些都极大地推动了环境基金对可持续土地管理项目的投资。

28. 土地退化重点领域的目标是“推动遏制和扭转当前全球土地退化的趋势，特别是荒漠化和毁林的趋势。实现这一目标的途径包括促进和支持有效政策、法

律和监管框架、有效的机构、知识分享和监测机制以及有利于可持续土地管理⁶、能够产生全球环境效益同时支持地方和全国社会和经济发展的良好做法。”⁷

29. 土地退化重点领域直接支持执行《荒漠化公约》。环境基金第五个补充资金周期(环境基金第五个充资期)和“战略”均指出了遏制和扭转土地退化的长期目标，以荒漠化为重点。事实上，“战略”是围绕以下远景构建的：“今后的目标，是建立全球伙伴关系，以便扭转和预防荒漠化/土地退化，缓解受影响地区的干旱影响，从而为减贫和环境可持续性提供支持。”⁸

30. 两项战略在目标上的一致性进一步加强了共同的愿望。

31. 四项目标将有助于实现土地退化重点领域的目标，并推动制订环境基金第五个充资期资金组合：

- (a) 保持或增加农业生态系统服务向维持地方社区生计的流入；
- (b) 使森林生态系统服务持续流入干旱、半干旱和亚湿润地区，包括维持依赖森林人口的生计；
- (c) 减少广阔地貌上竞争性土地利用对自然资源的压力；
- (d) 提高在可持续土地管理中采用适用性管理工具的能力。

32. 同样，四项战略目标将指导《荒漠化公约》所有利害关系方和伙伴在 2008-2018 年期间的行动，以实现上述远景：

- (a) 改善受影响人口的生活条件；
- (b) 改善受影响生态系统的条件；
- (c) 通过有效执行《荒漠化公约》，产生全球效益；
- (d) 通过在国家与国际行为者之间建立有效的伙伴关系，为支持执行《公约》筹集资源。

33. 《荒漠化公约》和环境基金都有三项目标着重于防治土地退化的实质内容。《荒漠化公约》的第四项战略目标以筹集资源和伙伴关系为重点，将环境基金的作用定位于资金机制。另一方面，环境基金第五个充资期的土地退化战略的第四个目标强化了防治土地退化中对于可持续和适应性管理的要求。

⁶ 定义见《可持续土地管理：挑战、机遇和利弊权衡》，国际复兴开发银行/世界银行，2006年，华盛顿特区。可持续土地管理是一个以知识为基础的进程，推动融合土地、水、生物多样性及环境管理(包括外部因素投入和产出)，在维持生态系统服务和生计的同时满足不断增加的粮食和纤维需求。

⁷ 环境基金秘书处：环境基金第五个充资期土地退化问题战略。2010年10月，华盛顿特区，网址如下：<www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/GEF5-LD-Strategy.pdf>.

⁸ 第3/COP.8号决定，附件，第8段。

34. 两项战略的前三个目标对实质性协同领域作出了最佳界定。《荒漠化公约》的战略目标强调为受影响人口、受影响地区和全球环境取得长期利益。环境基金第五个充资期战略针对可持续农业的主要障碍，这些障碍可能与政策、法律和监管环境、人力和机构能力、农业土地管理相关知识和技术的获得和转让等因素有关。该战略也强调通过促进扶持环境、获得技术和最佳做法，并伴之以实地的大规模采用，来消除可持续森林管理的障碍。此外，它处理在更广地貌上竞争性土地利用对自然资源的压力；这第三个目标强调可持续土地管理的跨部门协调和多重融合，从而强化了目标 1 和目标 2。

35. 虽然环境基金第 5 个充资期将资助环境基金四年的业务和活动(从 2010 年 7 月 1 日到 2014 年 6 月 30 日)，但土地退化重点领域的设计显然是为加强可持续土地管理一体化方针的长期效益。环境基金增量融资使各国能够在利用环境基金资源的同时，强化《荒漠化公约》战略目标的长期落实。

36. 评估环境基金投资的影响，包括对土地退化重点领域的投资的影响，在环境基金日程上具有高度优先地位。在环境基金第五个充资期，环境基金将继续加强基于成果的管理，包括加强自身收集和报告组合级指标的能力——成果和产出。同时，《荒漠化公约》进程正在逐步走向通过与“战略”的战略目标有关的指标进行影响评估。这为合作、协调和配合提供了充足的空间。

37. 对环境基金投资的组合级监测是以每个重点领域基于结果的管理框架中列出的指标和目标为基础。如上所述，土地退化重点领域的总体目标是“推动遏制和扭转当前全球土地退化的趋势，特别是荒漠化和毁林的趋势”。环境基金在该重点领域工作的长期影响将是“支持人的生计，维持农业生态系统和森林地貌的生产力”。相关指标是：

(a) 土地生产力的变化(以绿色程度的测度为代替指标——净初级生产力，归一化差异植被指数——根据雨水利用效率加以修正)；

(b) 农业地区生计的改善(农民收入)；

(c) 可持续土地管理的投资值(由不同来源获得的资金；项目联合融资)。

38. 环境基金的前两项指标与选定的作为受影响国家 2012 年起最低报告要求的《荒漠化公约》影响指标的一个子集(见 ICCD/CST(S-2)/7 号文件)相符：

(a) 受影响地区生活在贫困线以上的人口比例；

(b) 土地覆被状况，也被衡量来作为净初级生产力和雨水利用效率的趋势，通过归一化差异植被指数长期系列数据获得。

39. 将环境基金与《荒漠化公约》各自的影响指标集进行某种程度的统一，会对两机构有利，也对将被要求使用或报告选定影响指标的缔约方有利。例如，在目标重叠的情况下，有些环境基金项目层面的影响指标可达到国家层面。这就是说，如果将环境基金项目层面的一些指标加以集中，用于组合级监测或国家层面

监测，或用于《荒漠化公约》国家缔约方在执行系统业绩审查和评估下作影响指标报告(例如农村地区生计的改善)，也会是有益的。

40. 环境基金通过科学和技术咨询小组(科技咨询小组)参与完善《荒漠化》影响指标集的迭接进程非常重要。环境基金的参与也符合第 17/COP.9 号决定中第 4 段(c)分段的要求，其中请秘书处科技委主席团的指导下并利用迭接进程，完善影响指标集和相关方法，同时考虑到与相关的方案、项目和机构，包括那些与其他里约公约有关组织可能的协作关系。

41. 为保证环境基金科技咨询小组有效参与完善《荒漠化公约》影响指标集的工作，采取了以下步骤：

(a) 邀请环境基金科技咨询小组参加 2010 年 6 月 11 日召开的关于影响指标子集的方法和数据要求的会议。会议的目的是为参加的机构和/或机关提供一个机会，以交流有关影响指标国际动态的信息，并分享在实施指标方面的经验；

(b) 环境基金科技咨询小组对 2009 年 9 月编写的关于《荒漠化公约》影响指标集的报告作了非正式审议，以此为基础，2010 年 8 月启动了对影响指标集的相关性、准确性和成本效益的科学同行审查，作为迭接进程的一部分。

42. 设想环境基金科技咨询小组将进一步参与关于完善《荒漠化公约》影响指标集的技术研讨会(见以上第 20 段)。此外也认识到有必要与环境基金以及其他的伙伴探讨如何为国家一级的试点性影响跟踪活动提供协助，在科技委第二次特别会议之前参与机构间已进行了协商。

43. 用于完善《荒漠化公约》影响指标集的方法学工作有助于实现对荒漠化和土地退化确立可靠评估和定期监测的长期目标。要实现这一长期目标，需要在国家层面发展专门的能力。

44. 作为为加强《公约》下国家报告而制订综合能力发展方案的一项联合努力，《荒漠化公约》秘书处、全球机制、环境基金秘书处和联合国环境规划署(环境署)全球环境设施协调司制订了一个全面的项目，以协助各缔约方履行在执行系统业绩审查和评估系统下新的报告义务。报告和审查工作第一阶段(2010-2011 年)的最后将依据业绩指标、执行《公约》的资金流入以及可持续土地管理技术包括适应的最佳做法对执行进行首次审查。

45. 在接下来的两年期，除了保持和进一步坚持上述进程外，还需要额外和更具实质性的介入，处理影响指标报告以及业绩、资金流和最佳做法报告，从而结束执行系统业绩审查和评估的第一个审查周期。这方面需回顾，缔约方会议：

(a) 在第 10/COP.9 号决定中欢迎环境署、环境基金和《荒漠化公约》秘书处联合采取举措，参加有关监测和执行“战略”的长期能力建设倡议；

(b) 在第 17/COP.9 号决定中请《荒漠化公约》秘书处和全球机制将影响指标列入其协助受影响国家缔约方的综合能力建设举措，并寻求援助，特别是环境基金的援助。

46. 关于《荒漠化公约》下报告包括依影响指标报告的能力建设全球方案可与国家层面的活动挂钩，以确保各区域和各时间段内活动的一致和统一。同时，符合资格的国家缔约方可从环境基金第五个充资期获得支持，以实施关于报告的扶持活动，这将对全球层面的能力开发方案形成互补。

47. 设想在《荒漠化公约》秘书处和环境基金秘书处为期一天的务虚会后将出台一份联合行动计划作为其成果。这份联合行动计划将包括一套加强《荒漠化公约》秘书处与环境基金秘书处协作的建议，以推进执行《公约》和“战略”以及环境基金土地退化重点领域。

四. 结论性意见

48. 科技委在第二次特别会议上不妨审查为制订完善影响指标集所设计的路线图，并向缔约方会议提出在 2010-2013 年第一个循环期和其后各循环期进一步实施的建议。

49. 科技委不妨注意到 ICCD/CST(S-2)/INF.1 号文件所载科学同行审查的结论，并就受影响国家在 2012 年报告中自行选择列入影响指标的问题提供进一步指导。

50. 考虑到在科技委第二次特别会议之前举行的关于影响指标以及报告进程的协商结果，科技委不妨向缔约方会议提出一系列行动建议，以便在一个更长期的框架下改进与环境基金的合作，支持在衡量“战略”的战略 1、2 和 3 的执行方面取得进展。