



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/46/157 ✓
E/1991/55
24 April 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

UN LIBRARY
MAY 28 1991

大会
第四十六届会议
暂定项目表* 项目78(e)
发展和国际经济合作: 环境

经济及社会理事会
1991年第二届常会
发展和国际经济合作: 环境

《防沙治沙行动计划》
的实施情况
秘书长的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 2	1
二、 评价《防沙治沙行动计划》的施行进展情况.....	3 - 9	1
三、 关于资助对抗沙漠化方案的专家研究报告.....	10 - 15	5
四、 防治沙漠化特别帐户和防治沙漠化协商小组.....	16 - 24	7
A. 特别帐户.....	16 - 17	7
B. 防治沙漠化协商小组.....	18 - 24	8
五、 评价环境署/开发计划署合办事业	25 - 27	10

* A/46/50。

一、导 言

1. 本报告是按照1989年12月19日题为“《防沙行动计划》的实施情况”的大会第44/172A号决议而编制的。该决议请秘书长同联合国环境规划署(环境规划署)执行主任和联合国开发计划署(开发计划署)署长就本决议的各项规定,通过经济及社会理事会向大会第四十六届会议提出一份报告。本报告应同环境规划署按照1977年12月19日第32/172号决议和1985年12月17日第40/209号决议提出的关于《防沙治沙行动计划》的执行情况的报告一并阅读。

2. 大会第四十四届会议深为关切发展中国家的沙漠化问题继续扩大和加剧,通过了第44/172号决议,该决议除了要求采取若干措施外,强调绝对需要在国家相互依存的范围内处理沙漠化问题。在这方面,大会请将于1992年举行的联合国环境和发展会议将防沙治沙列为高度优先事项,并且调动一切必要的手段,包括资金、科学和技术资源,停止和扭转沙漠化过程。本报告审查了环境规划署执行主任和开发计划署署长在执行大会第44/172A号决议所载各项规定的工作,后者有助于1992年环境和发展会议的筹备进程。

二、评价《防沙治沙行动计划》的施行进展情况

3. 大会第32/172号决议核可了1977年8月23日至9月9日在内罗毕举行的联合国沙漠化问题会议所通过的《防沙治沙行动计划》。《行动计划》言明(第9段)“选择1978年至1984年这七年作为执行所需要的立即行动的期间,又作为可对执行进展情况首次作出全面评价的时间”。按照大会第32/172号决议以及其后环境规划署理事会1981年5月26日第9/12A号决定、1983年5月24日第11/1号决定第八节以及1983年12月19日的大会第38/165号决议,环境规划署执行主任向理事会第十二届会议提出了关于1978-1984年行动计划执行进展情况全面评价的报告。² 理事会审议并通过了这个报告,在其1984年5月28日第12/10号决定中授权执行主任连同其自己

的意见提交大会。大会审议了环境规划署理事会的意见，于1984年12月17日通过了第39/168号决议，其中它“深为关切1977年联合国召开沙漠化问题会议以来的七年中，发展中国家尤其是非洲的沙漠化情况继续蔓延并且日趋严重”。大会同一决议赞同应于1992年对《行动计划》执行进展情况再作出一次全面评价。

4. 大会第44/172A号决议请环境规划理事会大力协助于1992年举行的联合国会议对沙漠化问题的讨论工作，除其他外，对《行动计划》执行进展情况作出面评价。执行主任在1978-1984年首次会面评价报告中指出“评价工作发现关于干旱地各部分的沙漠化情况和趋势的资料是不充分的，因此对‘行动计划’之下行动的规划构成主要障碍”³第39/168号决议还要求在1992年对《行动计划》的执行进展情况再作出全面评价。行政协调委员会(行协委会)在回顾这个大会决议时，指出对沙漠化的全球评价和关于沙漠化专题地图的编制工作将是全面评价报告的主要组成部分。行协委会又请环境规划署“继续使用环境问题的指定官员和关于沙漠化的机构间工作组机制，经常对沙漠化评价问题进行审查。”⁴

5. 在进行评价时，环境规划署将与主管机构和那些在评价沙漠化并绘制沙漠化地图的方法方面有专门知识的联合国机构的合作系列为优先事项。为了综合评价方法的意见，环境规划署于1990年2月举行了特设协商会议，这个会议就下列沙漠化的工作定义达成协定：沙漠化是人的不利影响所造成的干旱、半干旱和干燥湿度不够地区的土地恶化。一个由区域和国家研究机构科学家组成的技术咨询组已设立，在1990年5月和11月举行会议并订于1991年5月举行第三个会议。技术咨询组为评价进程、《沙漠化专题地图的世界图集》的内容、结构和设计提供了指导。图集将是全球评价沙漠化情况和趋势的出版媒介。图集载有比例尺为1:1千万的世界地图，绘上沙漠化/土地恶化的有关指标或因素。

6. 《世界图集》的全球和区域部分载有关于干旱、半干旱和干燥湿度不够地区的生物天气和土壤恶化方面的地图。此外，还载有关于植被和人口的资料。全国/

当地部分载有下列各国对沙漠化/土地恶化地图,绘制的方法途径:阿根廷、中国、肯尼亚、马里、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯和苏维埃社会主义共和国联盟。

7. 图集还载有在全球、区域和国家等级关于沙漠化专题指标地图绘制的首次有系统的方法途径。然而,通过编纂更详尽的成套数据,特别是与沙漠化社会经济方面有关的成套数据,仍大有改善的余地。

8. 关于全面评价《行动计划》的执行进展情况,执行主任打算提出一个题为“沙漠化情况与《联合国防沙治沙行动计划》的执行情况”的综合报告。这个报告目前在编制中,将包括以下四个主要部分:

(1) 沙漠化的全球情况

- (a) 根据地图和其他有关数据的情况评价报告;
- (b) 附册:《沙漠化专题地图世界图集》(参看上文第5至7段)

(2) 《联合国防沙治沙行动计划》

- (a) 对《行动计划》的外部评价
- (b) 1978-1991年《行动计划》的执行情况:
 - (一) 《行动计划》的执行工作和环境规划署的行动之间的协调;国家一级
的成功/失败;
 - (二) 联合国系统和国际社会的贡献;
 - (三) 在执行《行动计划》各项建议方面所遇到的限制的分析。

(3) 《订正行动计划》

- (a) 执行《行动计划》的战略原则;
- (b) 行动方针;
- (c) 国际合作的协调:
 - (一) 目标和行动方针;
 - (二) 对其他资源的评价;
 - (三) 财务安排;

(四) 机构安排。

(4) 《行动计划》的融资

沙漠化方案的融资、过去经验和新趋势的摘要(例如资助执行《防沙治沙行动计划》特别帐户)

9. 目前正与各国政府、沙漠化问题机构间工作组的成员、科学机构和主要的非政府组织合作编纂这个报告的上述组成部分。由于这些组成部分本身是几个支助性研究报告的综合,执行主任告知理事会第二届特别会议:他预期报告⁵将于1992年初编妥。

三、 关于资助对抗沙漠化方案的专家研究报告

10. 大会第44/172号决议请秘书长同环规划署执行主任协商,通过筹备委员会向该会议提出一份载有论述下列各点的有关专家研究的报告:(a)关于在经常预算和传统的预算外资源之上,采用新方法为全球等级方案融资的建议;(b)《行动计划》各项目标的执行情况 and 为达成防沙治沙最低限度目标所需的额外资源;(c)以优惠条件从各国政府和其他来源获得贷款;(d)加强和协调在各个国际机构内设立各个基金的活动;(e)防沙治沙的可能技术的转让以及以优惠条件实现转让;(f)减少沙漠化影响,包括以减少外债的办法协助重新造林;(g)非政府组织、基金会和个人为防沙治沙训练和科学研究方案,包括重新造林,筹措资金。

11. 大会第32/172号决议请环境规划署理事会责成“一个由国际筹措经费来资助项目和方案方面的高级专家组成的小组,编制一份关于执行《行动计划》的其他筹款措施和办法的研究报告,并将这份关于其他筹款措施问题的最后报告,提交大会”。大会在审议了秘书长向大会第三十三届会议(1978年)提出的研究报告之后,作为不断地对《行动计划》融资问题谋求解决办法,它其后还要求提供第二(1980年)和第三个(1981年)研究报告。前后三个报告试图对在联合国系统内不时提供讨

论的创新性融资办法的具体建议是否实际可行进行评价。然而来自这些研究报告的建议大会都没有通过,特别是第二个重要报告中关于设立一个独立的财务公司,以优惠条件为防沙治沙方案融资的建议。

12. 可以看出第二个报告在若干方面同大会目前所请求的本研究报告有相似之处:再度强调若干因素,提出应给予更大注意的其他因素,特别是以下项目:

(a) 评价《行动计划》的现有执行情况,“包括评估还需要多少资源才能达到防沙治沙斗争的最低限度目标;

(b) 对防沙治沙的可能技术的研究以及以优惠条件将这种技术转让给发展中国家;

(c) 减少外债对沙漠化的影响,包括以取消外债的办法协助重新造林;

(d) 加强和协调在各个国际机构内设立的基金的活动,以便促进防沙治沙方案;

(e) 非政府组织、基金和个人积极参与筹措防沙治沙训练和科学研究方案,包括重新造林的经费。

13. 环境规划署执行干事举行了两个国际专家会议,以协助起草大会所需要的研究报告。1990年7月,在日内瓦执行主任召开的一个会议上,由各别专题技术专家组成的专家组列出大纲,与大会第44/172A号决议所要求的七个研究领域一一对应。1991年2月21至23日,执行主任在内罗毕环境规划署总部召开的第二次会议上,国际融资高级专家组订正并精心拟订了这些草案。

14. 在研究报告的编制工作中,执行主任把注意力集中在曾经或者将会指引专家组审议大会所要求的专家研究报告的下列一些事项:

(a) 在与环境和发展世界海陆资源有关的国际行动议程(粮食安全和满足世界日增人口的基本需要)上列入防沙治沙(《联合国防沙治沙行动计划》的执行);

(b) 关于执行全世界防沙治沙方案的费用以及支助执行发展中国家国别

方案所需的资金和技术援助；

(c) 有哪些资金来源可供全球环境和发展方案之用，而这些资源中又有多少份额可拨给防沙治沙之用；

(d) 可进一步发展那些现有机制或者可设立那些机制来管理关于筹集为处理全球环境和发展事项，包括与世界干地的事项，所需的资金和技术资源的进程。

结论

15. 专家组在回应大会的请求；努力使研究报告本身能完备，将第44/172号决议所列举的七个专题包括在内。该报告所列举的各项建议探讨了关于筹集资源，以便为处理环境和发展的全球问题的国际方案融资的可能方法和途径的各种构想和建议。防沙治沙方案应得到这些资源的一部分。

四、防治沙漠化特别帐户和防治沙漠化协商小组

A. 特别帐户

16. 防治沙漠化特别帐户是根据大会第32/177号决议和1978年12月15日第33/89号决议设立的。以便资助在实施《行动计划》范围内进行的国别、分区域和区域项目。直到1988年12月31日，澳大利亚、智利、墨西哥、巴拿马、塞拉利昂和苏丹等政府存入该帐户的款项共达166 886美元。加上利息，该帐户现有245 157美元。

17. 环境规划理事会第十五届会议在审议了执行主任的报告⁶之后，建议大会取消为实施《防沙治沙行动计划》筹措资金的联合国特别帐户，⁷因为对该帐户的捐款不多。大会第44/172号决议注意到环境规划理事会报告的有关章节，⁸决定结束为实施《行动计划》筹措资金的特别帐户，并请环境署执行主任为此

采取必要的步骤。执行主任已经采取适当行动，结束该特别帐户，把直到1991年1月31日共有的结余313 854美元用于编制大会第44/172号决议第7段所要求的上面已经报告的专家研究。

B. 防治沙漠化协商小组

18. 防治沙漠化协商小组是根据大会第32/172号决议和第33/89号决议设立的，其具体任务是：(a) 协助环境署执行主任调集资源，以便在实施《行动计划》范围内进行各项活动；(b) 交换关于其参加者的各项防沙治沙政策和方案的资料；(c) 就有关事项向执行主任提供咨询意见，包括指出抑制因素，对各项问题提出可能解决办法，并提出必要的措施，使《行动计划》在区域一级和全世界执行得更好。但是，防治沙漠化协商小组在执行这项任务方面的表现不能令人满意，特别是在协助执行主任调集资源以便实施《行动计划》方面，它已证明是不能胜任。因此，大会1987年12月11日第42/189C号决议请执行主任在理事会1987年6月18日第14/15C号决定要求进行的评价范围内，研究如何提高协商小组履行其任务的效率。其后，在1986年3月在日内瓦举行的协商小组第六届会议上，在1988年2月在日内瓦举行的协商小组问题特设工作组会议上以及在环境署执行主任于1988年11月在日内瓦召开的特别会议上，对协商小组进行了全面的评价。在评价过程中，一些成员主张将协商小组解散，因为设法改组协商小组或重定其方向的努力很可能不会成功。但是，其他成员则坚决认为，协商小组仍然是唯一可以用来协助调集资源以便支持《行动计划》的实施的世界性机制。

19. 环境规划署理事会第十五届会议建议协商小组每两年举行一次届会，审查《防沙治沙行动计划》的现况并交换本领域的科研、国家方案和《行动计划》实施情况的资料，就防沙治沙的进一步行动提出建议。⁹大会注意到理事会的建议，并在第44/172A号决议决定协商小组在1992年召开联合国环境和发展

会议之前每年举行会议,并在此后每两年举行会议。大会并重申第32/172号决议和第39/168号决议所载协商小组的任务,即:协助提高对环境问题的认识,调集额外资源,协助发展中国家为防沙治沙方案提供经费,作为交换关于科学研究和《行动计划》实施情况的资料的论坛。

20. 为了执行大会第44/172A号决议,执行主任和各提案国合作,于1990年12月10日至12日在罗马联合国粮食及农业组织(粮农组织)总部召开了协商小组第七届常会。下列23国政府代表出席了协商小组第七届会议:阿根廷、澳大利亚、巴林、丹麦、法国、加纳、意大利、日本、阿拉伯利比亚民众国、马里、墨西哥、新西兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉和也门。下列12个联合国机关和组织也出席了会议:技术合作促进发展部、联合国环境和发展会议、粮农组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国开发计划署(开发计划署)、环境规划署、联合国教育、科学及文化组织、联合国苏丹-萨赫勒办事处(萨赫勒办事处)、干旱和发展局以及南部非洲发展协调会议。会议工作的主要焦点是协商小组机制的未来,协商小组指出,该小组是全球专门审议沙漠化问题的一个宝贵工具,小组未来的形式应该与它实际的职能一致。协商小组仍然应该作为资料交换和政策咨询的论坛。

21. 协商小组辩论了它在调集资源以便实施《行动计划》方面所起的作用,这本来就是小组的任务。捐助国的代表强调小组作为直接调集资金的一种手段并没有成功,他们不愿意而且不会利用小组来达到这个目的。他们表示,自小组设立以来,已经发展了其他更好的机制和手段来取得这些经费。因此,有人建议,如果小组要从事资源调集的工作,它应该探讨间接的资源调集手段:小组可以找出和讨论创新的资金来源,例如世界银行的全球环境资金、开发计划署和环境署;或就目前正在谈判的公约(例如关于生物多样性的公约)所规定的新的资源安排提出建议。

22. 关于防治沙漠化过程,协商小组建议环境署继续协助拟订国别行动计划并加强发展中国家内的机构,以便帮助它们取得经费,进行防治沙漠化活动。协商小组建议它本身的结构应该精简,成员应该对关心干旱地、半干旱地和半潮湿退化问题或与此问题有关的各国政府、国际组织和区域机构开放;秘书处应该保持规模小而效率高,而且只设在环境署,它建议设立一个非正式的政府机构协调中心网络,以便促进小组参加者之间的效率、反应能力和协调。它还建议诸如热带林业行动计划和国际农业研究协商小组等其他类别的国际机构的程序和经营方法可以为协商小组提供样板,以便它改善今后的业务。

23. 协商小组第七届会议的讨论结果显示:(a)发展中国家的代表都把协商小组视为一个机制,在调集实施防治沙漠化国家计划所需的资源方面提供协助和咨询意见,(b)捐助国的代表都反对小组作为一个协助直接调集所需的财政和技术资源的论坛的想法。这两种非常不同的意见都是过去12年来协商小组历届会议的辩论的特征。为此,小组一直无法履行其任务,为防治沙漠化调集额外资金。

结论

24. 防治沙漠化协商小组第七届会议的讨论趋势表明,必须在以下两者之间作出选择:改变协商小组的任务,使它能发挥有用的资料交换和协调作用;如果不想这样的话,则干脆解散协商小组。如果把小组作为一个论坛,以便审查沙漠化的现况和评价世界在防治沙漠化努力方面的成功与失败,它将成为几个技术会议中的一个,但令人怀疑的是,仅仅保留小组作为一个讨论沙漠化问题的论坛是否划算。如果任务不予这样的改变,大会不妨考虑将协商小组取消。

五、 评价环境署/开发计划署合办事业

25. 大会第44/172B决议请环境署执行主任和开发计划署署长共同加强努

力,支持联合国苏丹-萨赫勒办事处(萨赫勒办事处)。环境署/开发计划署合办事业是大会1978年12月15日第33/88号决议设立的,大会在该决议指定萨赫勒办事处是联合国的一个机构,负责协助苏丹/萨赫勒区域各国实施《防沙治沙行动计划》。环境署执行主任和开发计划署署长1979年1月签订的谅解备忘录仍然是环境署/开发计划署合办事业的根据,按照该备忘录,萨赫勒办事处以环境署的名义协调联合国系统在实施《行动计划》方面的努力。大会1980年12月5日第35/72号决议、1981年12月17日第36/190号决议、1984年12月17日第39/168号决议和1985年12月17日第40/198号决议对原来的大会第33/58号决议进行了修正,以便包括目前受益于环境署/开发计划署合办事业所提供的援助的22个国家。¹⁰

26. 环境署执行主任和开发计划署署长为了遵守大会要求他们加强共同支助的各项决议,于1990年就环境署/开发计划署合办事业(萨赫勒办事处)共同组织了一次评价,使它们能够找出最需要加强的领域。这项评价由独立的顾问进行,评价结果显示合办事业使:筹措的经费大大增加;苏丹-萨赫勒区域22个国家对沙漠化过程和影响的认识有所提高;许多方案和项目得以成功地展开。这项评价建议萨赫勒办事处在国家一级的行动应该继续下去,而且应该加强,以便协助该区域各国政府制定国家行动计划,并把它们纳入促进持续发展的国家计划;建立或加强有关的机构;执行可以重复的综合项目并确保沙漠化的原因而不只是它的症状得到正视,有效地利用现有的财政资源,避免重复活动,协调国际社会在该区域所进行的防治沙漠化活动。

27. 根据评价的结果,开发计划署和环境署已经开始就合办事业的方案方面进行讨论。讨论结果应导致开发计划署/环境署订正谅解备忘录,并加强1992-1993两年期的方案。

注

- ¹ A/CONF.74/36, 第一章。
- ² UNEP/GC.12/9和Corr.1。
- ³ 同上, 第36段。
- ⁴ UNEP/GC.15/8/Add.3, 第24段。
- ⁵ UNEP/GC.SS.II/2, 第36段。
- ⁶ UNEP/GC.15/9/Add.4。
- ⁷ 参看《大会正式记录, 第四十四届会议, 补编第25号》(A/44/25), 附件一, 理事会1989年5月25日第15/23号决定。
- ⁸ 同上, 第六章。
- ⁹ 同上, 附件一, 理事会1989年5月25日第15/23B号决定。
- ¹⁰ 这些国家是: 贝宁、布基纳法索、喀麦隆、佛得角、乍得、吉布提、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、苏丹、塞内加尔、索马里、多哥、坦桑尼亚联合共和国和乌干达。