



联合国

ICCD



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(2)/7
17 November 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

缔约方会议

第二届会议

1998年11月30日至12月11日，达喀尔

临时议程项目6(h)

促进和加强与其他有关公约的关系

各项里约公约为促进《防治荒漠化公约》 的执行而进行合作和发挥协同作用

秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、本说明的范围.....	1 - 2	3
二、导 言.....	3 - 7	3
三、提出协同作用联合倡议的理由.....	8 - 9	5
四、里约公约所涉问题之间的科学技术联系.....	10 - 19	6
A. 荒漠化与生物多样性.....	11 - 15	6
B. 气候变化、生物多样性与荒漠化.....	16 - 19	8

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
五、机构间为探索里约公约协同作用可开展合作的领域.....	20 - 32	9
六、今后的步骤：按照切实执行里约公约的进程加强 公约之间合作的优先领域和方式.....	33 - 37	13

一、本说明的范围

1. 本文件报告了执行第 13/COP.1 号决定方面的进展，该项决定要求临时秘书处的负责人向缔约方会议第二届会议报告其执行进展情况。本文件还提出了加强在联合国环境和发展会议(里约会议)上签署的或由于该会议的举行而随后签署的公约以及其他与持续发展有关和与防治荒漠化全球努力有关的公约之间的合作方式。¹

2. 导言和第三章简要叙述了进一步探讨《联合国防治荒漠化公约》和其他有关公约特别是《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》以及《拉姆萨尔湿地公约》之间的协同作用的授权和理由。还报告了气候变化框架公约秘书处在这方面开展的具体活动。第四章处理了荒漠化、生物多样性与气候变化之间的科学技术联系。第五章审查了里约公约之间协同作用的主要领域。最后一章叙述了可以采取的进一步行动，以加强各项公约秘书处之间的合作，同时进一步推动各项公约的有效执行。本说明是由气候变化框架公约秘书处编写的，得到了开发计划署/可持续能源和环境司的支持和帮助，作为对开发计划署 1997 年举行的协同作用研讨会后续行动的贡献，以及生物多样性公约和气候变化框架公约秘书处和联合国开发计划署最后进行的磋商的后继行动。

二、导 言

3. 《联合国防治荒漠化公约》第 8 条明确地处理了与其他公约特别是与《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》的关系。第 8 条第 1 款规定：“缔约方应鼓励协调遵照本公约开展的活动，如果他们是其他有关国际协定的缔约方，则也应协调遵照其他有关国际协定，特别是《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》开展的活动，以便争取按每一协定开展的活动都能产生最大成效，同时避免工作重复。缔约方应鼓励执行联合方案，特别是在研究、培训、系统观察和信息收集与交流领域，争取使这些活动有助于实现有关协定的目标。”

¹ 为了方便起见，在本文件里，上文提到的所有公约称为“里约公约”。

4. 缔约方会议在其第 13/COP.1 号决定里，请临时秘书处的负责人“作出一切努力，进一步加强同其他有关公约的合作，尤其是《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》、《拉姆萨尔湿地公约》以及同可持续发展有关的其他公约。”

5. 在《生物多样性公约》缔约方会议第四届大会上，缔约方在第 IV/2 号决定中，指示生物多样性公约秘书处在信息交换方面改进同其他与生物多样性有关的公约和现有的国际信息活动之间的协同作用，并促进其他条约信息管理工作的协调化，并继续与《气候变化框架公约》和《防治荒漠化公约》讨论采用联合和协调的作法的可能性。此外，在第 IV/7 号决定中，缔约方会议还强调，应该与《气候变化框架公约》和《防治荒漠化公约》的协作，以便促进《气候多样性公约》的有效执行。最后，第 IV/15 号决定重申在《气候多样性公约》之下和在与实现公约目标有关的其他公约、进程和机构开展的活动相互支持的重要性，同时应避免不必要的工作重复。

6. 此外，联合国可持续发展委员会第六届会议对促进里约公约之间的协同作用表示兴趣，以便加速这些公约的执行，并确保在国际治理全球环境问题上采取一体化做法。在 1997 年 6 月，联合国大会第十九届特别会议在其“进一步执行《21 世纪议程》方案”中建议，里约会议上签署或者后来签署的以及与可持续发展有关的其他公约的缔约方会议应合作探讨协作的方式和方法问题，以推动这些公约的有效执行。

7. 在这方面，防治荒漠化公约秘书处已经与生物多样性公约秘书处签署了一项协作备忘录，并且目前正在与拉姆萨尔公约秘书处签署一项这样的备忘录，预计将能够在达喀尔举行的防治荒漠化公约第二届缔约方会议上签字。另外与气候变化框架公约秘书处也进行了讨论，预计在 1999 年年初，在气候变化框架公约秘书处搬入波恩之后，能够签署这样的备忘录。另外，由于把协同作用当作优先目标，防治荒漠化公约秘书处还对其他从事类似工作的组织提出的签署协作备忘录的要求作出了积极的反应，例如联合国教育、科学及文化组织、联合国粮食及农业组织、联合国培训和研究所以及全球环境基金会。

三、提出协同作用联合倡议的理由

8. 促进和加强各项里约“可持续发展”公约之间的协同作用的理由除其他外包括下列几点：

- (a) 这些公约都具有事关可持续发展的共同特点，都属于共同进程(联合国环境与发展会议)的一部分，并且与共同的全球战略“21世纪议程”有密切的联系；里约公约还拥有体现在《里约宣言》中的共同的基本原则；这几项公约因此汇集了实现可持续发展的所有目标；
- (b) 三项公约不仅在生态学方面密切相关，而且在社会经济以及体制方面也密切相关；为实现一项公约的目标而提出的好几项政策和措施也可能有助于其他公约的目标的实现；
- (c) 负责实施公约的决策者和政策制定者往往属于同一个政府部门或处理密切相关问题的政府部门；提出实际的协同倡议，突出各公约目标的相互交叉性，有助于它们的讨论，有助于在国家和地方一级找到实现公约和可持续发展目标的更为节省和更为有效的办法；
- (d) 最后，这些公约都有很小的很灵活的秘书处设置，这有可能迅速有效地组织起来，进行一项长期的工作。

9. 在这方面，一项联合的协同倡议，充分利用里约公约之间现有的联系，并以此为基础，并对各自的执行过程作出贡献，这样也有助于逐步发展处理可持续发展有关的各项国际文书的伙伴关系、共同做法和更高的协作。与这样的过程有关的关键问题包括：

- (a) 这项工作必须针对每个具体国家，有明确的最终目标，即协助各国实施可持续发展政策，例如可持续的旱地管理。在有关的政府机构之间必须探讨公约之间的联系。

- (b) 需要在全球一级对联合国系统内和系统外的各组织的努力和参与进行恰当的协调，同时铭记联合国秘书长在 1997 年提出的作为联合国改革工作的一部分的问题管理系统。²
- (c) 需要进一步探讨非洲环境问题部长级会议最近的磋商就《气候变化框架公约》和《京都议定书》所提出的建议³ 即“可以通过采取一些分区域和区域性项目和方案，最大限度利用里约公约之间的协同作用”。

四、里约公约所涉问题之间的科学技术联系⁴

10. 荒漠化影响到大约六分之一的世界人口，全球 70% 的旱地，以及全球陆地总面积的三分之一。荒漠化除造成大规模的贫困以外，最明显的影响，是农用土地因世界各地的各种土地退化过程而每年损失 350 万至 400 万公顷。荒漠化导致人口的被迫迁移，因为他们的生命维持系统出现恶化。荒漠化使世界粮食生产潜力降低，使植被遭破坏，使许多动植物数目减少，并最终导致物种的丧失。此外，荒漠化还会使大气粉尘增加，因而会改变大气中太阳辐射的散射和吸收状况。

A. 荒漠化和生物多样性

11. 荒漠化的两大特征是表土流失和盐化。旱地土壤一般不如非旱地土壤肥沃。此外，旱地的肥力只是集中在稀薄的表土。一旦表土流失，表土以下土壤就会丧失有机物、养份和种子。植被对表土起保护作用，使其免受水、风的侵蚀。造成表土流失的因素是：(a) 各类自然和人类活动过程使天然植被消失；(b) 将牧场变成农田，而农田作物的植被特性要比牧场的植被特性差。一旦出现流失，就很难恢复

² “革新联合国：改革方案” (A/51/950)，1997 年 7 月 14 日，英文第 80 页，第 248 段。

³ 1998 年 10 月 19 日至 23 日在肯尼亚内罗毕举行的非洲环境问题部长级会议关于《气候变化框架公约》及其《京都议定书》以及有关的多边环境协定的磋商。

⁴ 本节参照了开发计划署编写的题为“Synergies in National Implementation of the Rio Agreements”的文件，August 1998, UNDP.

天然植被，即使流失的原因被消除后也很难恢复，这是因为含有肥力成份的表土已经流失。这种不可逆转性就是荒漠化的特征。

12. 植被的减少还使反射率这一土壤表面的反射特性提高。在特定情况下，反射率提高会使局部降水减少，从而加剧荒漠化过程。因此，植被是荒漠化中的一个关键因素。植被的丧失引起荒漠化，而荒漠化则阻碍植被的再生。

生物多样性、植被多样性和荒漠化

13. 牧场上的关键“活有机体”是草场的植物物种。这些植物种类的多样性对维持牲畜饲养至关重要。例如，反刍动物需要由多种搭配恰当的牧草提供均衡的饲料，这些牧草能够维持牲畜常年的需要。第二——尤其就旱地而言——牲畜有好几种，各自喜食不同的草料，而且都在同一草场觅食。因此，草料种类越多，旱地牲畜饲养的利润率就越高。最后，牧场植物种类的物种内的多样性也往往至关重要；一个单一的牧场物种可能有多个变种，各自有不同特性和不同的益处。牧场、植被和牲畜是生态混合体，包含了各种来源的活有机体的多样性。在荒漠化的生态系统中，生物多样性遭到严重破坏，以致于它不再能够维持以牲畜的任意放牧为基础的人类生计。因此，荒漠化使土地的生产潜力降低，导致生物多样性的丧失。

14. 地表植被和地下根茎系统的复杂结构对表土起着保护作用，使其不受风和雨的侵蚀。由于旱地植物种类依赖土壤获取水份和养份，因此，可以想象，旱地生态系统的植物多样性不仅有利于生物多样性的保护，也有利于表土的保护，使其不受侵蚀。此外，由于传统的牲畜饲养依赖植被，而植被转而依赖土壤，因此，也可以设想，传统的旱地牧场管理过去曾经、现在仍将遵循土壤保持原则。因而，一种推测是：牧场的使用给旱地生物多样性造成了损害，引发并加速了表土流失，并最终造成了荒漠化。

旱地开发：灌溉农田的盐化

15. 土壤盐化是由灌溉不当造成的。由于旱地蒸发率高，还由于水资源奇缺，无法用大量的水来沥滤土壤，对旱地灌溉的管理不当可能引起土壤盐化。盐化率依灌溉做法和土地使用情况的不同而不同。土壤盐度可最终达到一个阈值，超出这一

阈值，耕地可能就再也无法继续耕作，只能废弃。土生牧场植被由于耐盐性能较差，因而将牧场变成耕地可能较为困难，此类牧场的植物多样性也许根本无法恢复。

B. 气候变化、生物多样性与荒漠化

气候变化与植被

16. 植被起着碳汇的作用，植物将天然生成的大气温室气体、二氧化碳变成固体有机物，即组成植物器官、躯干、根茎、叶片等的组织。因此，全球生物群——其中植物按质量构成最大的一部分——是一个天然的生物圈“水库”。这一水库如被损坏，其中储存的碳就会释放到大气中，形成二氧化碳，汇的功能的进一步发挥也将受损害。

17. 牧场在转变化耕田之后，农作物的植被可能甚至大于天然植物的植被。但这并不一定意味着碳汇将增加。许多作物都属于一年生植物，几个月之后即被收获供使用。随着此种使用，有机碳被氧化，生成二氧化碳。收获一批作物和下一批作物的播种之间往往有时滞，因而碳汇能力就可能丧失。

18. 生态系统的碳储存能力及其容污功能的密集程度主要由生长的植物量决定。虽然有些种类可以互换，但旱地种类功能上的相互作用的冗余程度尚未得到评估。因此，宜谨慎从事，保持所有生物多样性，以作为维持旱地植物容污能力的一种防范措施。

全球气候变化和区域性荒漠化

19. 荒漠化是与全球碳汇的减少密切相关的。从这一意义上说，荒漠化可造成全球变暖，随之在区域和局部两级造成影响。据预测，2030至2050年，全球气温将上升1至2摄氏度，这将使受荒漠化影响地区出现气候变化。⁵ 例如，这将使中东和亚洲干旱地区蒸发上升，土壤温度降低，土地退化加剧；使非洲的干旱频率增加，并使干旱和半干旱土地更容易荒漠化。因此，在全球气候变化将使区域和局部

⁵ The Regional Impacts of Climate Change.1998.Edited by R.T. Watson, M.C. Zinyowera and R.H. Moss, Cambridge University Press, Cambridge.

地区荒漠化过程加剧的同时，荒漠化的原因和结果转而也会加剧全球气候变化，其方式主要是对植被造成影响。

五、机构间为探索里约公约协同 作用可开展合作的领域

20. 本节论述为探索各项里约公约的协同作用进行机构合作的领域，论述顺序遵从这些领域在《防治荒漠化公约》中出现的顺序。

(a) 科学、系统观察、研究与发展、技术的转让、获得、改造和发展

21. 各秘书处已开始进行初步交流以加强各项公约附属机构之间的联系：《生物多样性公约》附属科学和技术咨询机构(生物公约/科技咨询机构)、《气候变化公约》附属科学和技术咨询机构(气候变化公约/科技咨询机构)和《防治荒漠化公约》科学技术委员会(荒漠化公约/科技委)。另外，联合国环境规划署(环规署)、世界银行以及美国国家航空和航天管理局还为探索各项主要全球环境公约之间的科学和政策联系采取了联合行动。在 1998 年 11 月在布宜诺斯艾利斯举行的第 4 次《气候变化公约》缔约方会议上，环规署宣读了一个报告，题为“将环境问题与人类需要联系起来考虑：战略干预的机会”。此外，《气候变化公约》/科技咨询机构最近(1998 年 9 月 24 日至 25 日)还在罗马举办了一个讲习班，这是和政府间气候变化专门委员会(气专委)举行的一次技术会议背对背进行的，讲习班上讨论了土地使用、土地使用变化和林业问题。另外，世界资源研究所与世界银行、开发署和环规署在编写 2000 年世界资源报告时也将为科学方面的相互联系作出贡献。

22. 在这方面，联合采取网络行动有很大潜力，可借此帮助发展中国家加强科学能力，从而协助它们履行在各项里约公约中所作承诺。另外，这些公约的缔约方可考虑建立三个附属机构的共同/联合工作组以处理共同关心的问题，如技术转让和改造、沿海地区资源退化和综合气候影响评估。

23. 需要特别努力的是，使国家一级的工作组与从事有关问题研究的各种科学和学术团体相结合，以加强它们帮助政府制定政策的能力。

(b) 建立能力，包括全球、区域、分区域、国家和地方各级的工作方法⁶

24. 这里至少应提一下三个正在进行的方案。第一，教科文组织环境和民众教育促进发展方案正在为制定促进教育协同作用的共同办法与《生物多样性公约》、《气候变化公约》和《防治荒漠化公约》秘书处一起工作。第二，3个里约公约秘书处在训研所和开发署/培训 X 方案的协助下为一些选定国家制定了建立能力方案。最后，环规署公约宣传股一直在帮助各公约秘书处进行公众宣传活动。联合国系统内外的许多其他组织也编写了宝贵的宣传资料。在这方面，最好能成立一个收容所有宣传资料的联合资料库以向各国的公约宣传中心系统散发资料。在1997年开发署协同作用讲习班的后续行动范围内，将为确定国家宣传中心建立能力的需要，以及作出适当反应共同工作。

(c) 信息系统：信息交换、联网、信息交流机制

25. 《生物多样化公约》、《气候变化公约》和《防治荒漠化公约》秘书处已开始制定一项探索信息管理协同作用的联合方案，包括协助国家一级的信息管理、一个共同网页、发展共同资料库和与这一领域其他有关程序的联系。这是争取加强三个秘书处及其国家宣传中心之间的信息交流和共同利用的第一步。随后，则可促进协助各国政府和其他有关组织执行公约的伙伴关系以及提高效率和有效性。另外，根据协同作用讲习班的一项建议和随后的协商，开发署和三个秘书处合作建立了一

⁶ 为解决这些问题，一些机构还开展了另外一些活动，但并不总是与《生物多样化公约》、《气候变化公约》和《防治荒漠化公约》秘书处合作进行。一些国际、区域和分区域机构正在进行一些与各项里约公约的协同作用有关的活动：环规署(全球环境基金股、荒漠化问题方案等)、开发署/促进平等、生态和发展团结运动(联合国防治荒漠化和旱灾办事处(荒漠化旱灾办事处)、全球环境基金股、21世纪能力)、世界气象组织(气象组织)(主要是为《防治荒漠化公约》和《气候变化公约》)、粮农组织(主要是为《生物多样化公约》和《防治荒漠化公约》)、教科文组织、世界银行、全球环境基金、各区域经济委员会、区域发展银行、经济合作与发展组织(经合发组织)、国际自然及自然资源保护联盟(自然资源联盟)世界自然野生生物基金(野生生物基金)和另外几个政府间和非政府组织。

个网址，其中包括三项公约的各国宣传中心联合资料库以及有关协同作用过程的其他材料。

(d) 财务机制(全球环境基金和农发基金)

26. 目前正在开展工作，尤其是全球环境基金(环境基金)在开展工作中，以处理三个公约间的联系和可能的协同关系问题，以及环境基金所涉的其他问题，如国际水域和臭氧保护等⁷。其他有关的多边和双边捐助机构(如经合组织和法国世界环境基金等)也有意支持开展类似的工作。预计随着《荒漠化公约》全球机制在农发基金得到设立，该机制将为此类行动提供支持。不过，要便利各有关多边和双边捐助机构进行更密切的合作，以争取提高其资源的投入的有效性和效率，仍需作出更大努力。具体来说，可努力使环境基金与全球机制结成强有力的伙伴关系，以便以最为协调一致的方式处理三个公约的需求，推动旨在切实执行这三项公约的国家一级的活动。

(e) 国家报告和信息通报

27. 联合国经济和社会事务部依据联合国大会特别会议和可持续发展委员会的授权，也在处理简化国家报告公约、《21世纪议程》放行情况手续及相关程序问题。《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》和《荒漠化公约》秘书处已进行初步接触，以拟订一项联合方案，协助一些缔约方在国家一级协调向这三个公约提交报告/通报信息事宜。

28. 在这三个公约之下编制国家报告，需要缔约方作出相当大的努力。现极为必要建立一个机制，据以协调这些努力，使国家能力能够得到最佳利用，并确保国家协调中的长期的能力建设的进行。此外，这一机制可针对国家提出的要求酌情交流和分享知识、专门知识及其他资源，以此向国家协调中心提供协助，从而大大推

⁷ 见“ A Framework of GEF Activities Concerning Land Degradation ”, GEF, Washington, 1996 和 “ Synthèse du Séminaire de Ouagadougou (1-3 juillet 1997) sur le Fonds pour l'Environnement Mondial et la lutte contre la Désertification ”, Secrétariat de l'Etat Français à la Coopération - SOLAGRAL, novembre 1997 .

动这三个秘书处的资源的最为切实、高效的利用。每份报告均应指出其与在其他公约之下提交的报告的相关性和联系。

(f) 原则和程序：术语和定义，解决执行问题的措施，争端解决机制等

29. 环境署和自然及自然资源保护联盟环境法中心已制订了这方面的行动计划。此外，训研所和自然及自然资源保护联盟一道，正在拟订一项关于环境法的适用的国际培训方案。这些行动目的是通过不断加强决策所需的立法基础，在有关学术机构协助下逐步拟定加强可持续发展做法的共同原则、手段及程序。上述机构和三个秘书处需要进行更密切的、方式更为明确的合作，以使这些行动产生更大的效果，并帮助推广它们尽早取得的成果。

(g) 缔约方会议和附属机构：会议时间表的拟订和适当代表的确定、区域集团、主席团、扩大的主席团等

30. 联合国大会第十九届特别会议(1997年6月23日至27日)强调，“鉴于越来越多的决策机构参与包括国际公约在内的可持续发展各个方面，因此现在更需要在政府间一级进行更好的政策协调，也更需要采取持续和更协调的努力来加强这些决策机构秘书处之间的协作。”会议建议“在里约会议上签署的或里约会议之后签署的公约缔约方，以及其他与可持续发展有关的公约缔约方开展合作，探索共同努力推动公约的切实执行的途径和方法。”会议还建议“公约秘书处考虑改进拟订会议时间表工作，顾及国家报告要求，并更好地兼顾缔约方会议的届会和附属机构的届会。……”

31. 鉴于《气候变化公约》和《荒漠化公约》秘书处的体制安排及与联合国秘书处行政上的联系，这两项公约的秘书处将自1999年起，在波恩举行会议时共同制订计划，分享资源，并开展合作。

32. 合作可提高会议的有效性，而且通过以协调一致方式制订会议计划和举行会议，包括酌情连续举行会议，可便利缔约方和观察员参加缔约方和附属机构的工作。

六、今后的步骤：按照切实执行里约公约的进程加强 公约之间合作的优先领域和方式

33. 缔约方会议不妨考虑并同意本文件提出的行动方针，并向《荒漠化公约》秘书处提供指导，说明如何就协同关系问题确定合作优先领域和方式。以下段落提出了今后可采取的步骤方面的建议，供缔约方会议第二届会议审议。这些步骤并不意味着排定任何优先事项顺序，可联合执行，也可单独执行，依《荒漠化公约》缔约方商定结果而定。

34. 缔约方会议不妨鼓励在国家一级制订具体行动计划，以便进一步完善协同关系进程，推动里约公约得到更切实的执行。在前几节所述的行动基础上，可在国家一级在各公约国家协调中心之间采取行动，以期加强协同关系，并就一项协同关系联合行动请缔约方会议提供进一步指导。

35. 缔约方会议还可请秘书处继续同其他有关的公约秘书处以及国际组织对话，以期寻求建立协同关系，并共同向国家协调中心提供协助，帮助编制国家报告和信息通报。

36. 缔约方会议还不妨请秘书处继续进行同其他公约秘书处和开发计划署、环境署及全球环境基金等有关国际组织发起进行的合作。

37. 最后，人们日益一致认为有必要特别重视教育和宣传活动，以支持里约公约的执行。开展一项联合的协调一致行动，与教科文组织和自然及自然资源保护联盟等组织合作，支持开发教育和宣传材料数据库，可为国家协调中心提供成本低、收益高的援助。这将为国家协调中心的可持续发展问题宣传教育工作提供补充，具体而言，为将生物多样性、气候变化和荒漠化意识纳入决策过程提供补充。同样，这项行动还可以把这些主题纳入学校课程设置和教师培训计划。此外它还将有助于满足宣传教育需要，并使公众和有关组织了解有关动态，知道可在国际一级得到哪些资源。