



大 会

Distr.
GENERAL

A/AC.241/INF.4
22 November 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

拟订在发生严重干旱和/荒漠化的国家
特别是在非洲国家防治荒漠化的国际公约
政府间谈判委员会
第十届会议
1997年1月6日至17日，纽约
议程项目2

关于在衡量公约实施进展情况的标准和
指标问题上正在进行的工作的报告

秘书处的说明

一、导言

1. 政府间谈判委员会在其第九届会议上通过的第 9/12 号决定中请临时秘书处：
 - (a) 继续最初按第 8/8 号决定在标准和指标方面进行的工作，并请感兴趣的政府间谈判委员会成员和有关组织在 10 月 15 日以前提出书面的工作意见；
 - (b) 建立非正式的不限成员名额的协商进程；
 - (c) 向委员会第十届会议汇报工作情况，特别是关于实施进展情况的指标的工作情况。
2. 以下各节是(c)分段中要求提交的报告内容。

二、政府间谈判委员会成员和国际组织的书面意见

3. 秘书处收到了政府间谈判委员会的 11 个成员国和 3 个国际组织的书面意见。这些意见和建议概括地谈到有关公约实施进展情况的指标、标准和环境影响指标。这些书面意见可能有互相矛盾和互相重叠之处，在就对某一事项的所有看法进行总结时往往出现这种情况。书面工作意见可以描述如下：

4. 衡量公约实施进展情况的指标

- (a) 应该只选定有限的几个指标。这些指标必须适应公约实施进展问题的需要。应该也能代表审议中的地区，考虑到国家、分区域和区域因素，特别是当地的社会经济情况。各项指标应该简单，可由当事方立即采用。
- (b) 应该规定适合每一区域的指标或供在全世界范围使用的指标的一套起码的数据，或两者兼顾。
- (c) 应该考虑到提议的指标与公约原则之间的一致，为此具体地考虑到公约所采纳的、分散化的“见底”做法。其含义是把重点放在当地指标上。
- (d) 也应该考虑到由于研拟指标所引起的实际费用。大量数据的收集和分析可能需要大量资金、人力和时间。许多国家可能因此而不研拟指标。在可行范围内，或许可用成本效益估计办法在合理基础上向各国分配指标工作的经费。
- (e) 能力建设将在指标工作上--尤其是在培养参与实施公约之当地机构的科学能力上--起到重要作用。
- (f) 关于已采取的措施及其与恢复丰饶干地生态系统工作之联系的现有资料应该是主要的投入因素。
- (g) 拟订的指标应该实际、对各国有用并且能够由各国管理，以便利向缔约方会议提出报告。
- (h) 鉴于所涉问题复杂，科学和技术委员会(科技委)应该深入钻研指标问题。可以设立一个特设小组研究这个重要问题，拟订一份指标清单。

5. 标准

- (a) 标准概念和指标概念有明显的区别。标准用于拟订各种参数之间的相互关系并且订定在地方、国家和区域级别上进行监测的基准。已经有了些关于荒漠化的数据库，但目前通常缺乏可据以在衡量将来趋势上拟订基准的充分数据。
- (b) 基于这个原因，应该设立多学科的试验基址由气候学家、土壤和植物学家以及社会学家进行基准工作。

6. 环境影响指标

- (a) 许多机构，尤其是经济合作和发展组织(经合组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、世界银行和世界气象组织(气象组织)，目前正在从事关于环境影响指标的工作。这项工作包括描述荒漠化范围、严重程度及其社会 - 经济方面的一些指标，这些环境影响指标可用于为公约的实施进展建立指标。

三、非正式小组的结论

7. 秘书处响应谈委会第 9/12 号决定设立的非正式不限成员名额磋商进程的参加者包括来自各国政府、各国际组织和科学界的专家。许多参加者于 11 月 11 - 13 日在日内瓦聚会。

A. 实施进展情况的一套指标和对潜在使用者的分析

8. 日内瓦会议的参加者修订了提交谈委会第九届会议的报告中所载实施进展的一套指标。附件一载列了与会者的最后成果。他们也讨论了实施进度指标的潜在使用者，以及可能接受委托从事各种指标工作的机构或组织。附件二总结了那次讨论的结果。

B. 有关环境影响指标之今后工作的建议

9. 荒漠化标准和指标非正式小组也分析了拟订环境影响指标的下一步措施。

在这方面，他们提出了下列一般性意见：

- (a) 影响指标的拟订应该密切配合可持续发展委员会正在进行的供在国家一级报道《21世纪议程》实施进展情况的指标测试工作。
- (b) 应该把指标视为决策的辅助，而不要把指标本身视为目的。因此，必须把指标的拟订和测试进程看作正确理解决策过程的出发点。

10. 基于上述一般性考虑因素，非正式工作组就将来指标工作的性质提出下列建议：

- (a) 环境影响指标的拟订和使用应该密切联系有关国家行动纲领实施情况的进程指标。就此而论，定性指标和定量指标都应该考虑到，在为定量指标收集数据所需费用和期间可能需要大量支助的情况下，尤其应该两者兼顾。
- (b) 影响指标的拟订应该包括对土地退化状况及其对一国经济和社会结构的相关代价进行初步评估。这项评估可以是定性和/或定量性质的评估。为了了解初步的概况，这项评估有助于在国家行动纲领范围内确定优先工作领域，说明需要筹措资金的理由。将采取互动方式，针对国家行动纲领各接连阶段出现的不同优先需要，进行这项评估。
- (c) 影响指标应该同时探讨生物物理和社会经济事项，突出两者之间的联系。影响的间接措施往往与直接措施一样有用。
- (d) 影响的评估应该日益将重点放在地方一级上的关注事项，应该将调查结果整合到国家一级，供在国家行动纲领范围内进行决策时参考。
- (e) 指标的拟订工作应该包括能力建设组成部分，把重点放在国家一级。

11. 为了进一步推动影响指标的拟订和使用，并且响应谈委会对建立非正式不限成员名额进程以扩展先前工作的要求，非正式小组建议：

- (a) 环境影响指标的拟订和使用应该具有高度优先地位，由科技委着手进行，酌情由特设小组予以协助；

- (b) 应该建立磋商机制，通盘考察正在进行的关于影响指标的工作，查明对采取优先行动的需要认识不足的情况；
- (c) 通盘考察的范围无需包罗无遗，但应该为工作计划的方针提供充分的背景资料；
- (d) 科技委在特设小组的协助下，为执行关于荒漠化指标的工作计划建立如下合作关系：
 - (一) 使用(b)分段中提到的通盘考察结果，确定从事影响指标工作的领导机构，按照主题、规模、资源和机构宗旨分配规定的任务；
 - (二) 协助筹措用于从事影响指标工作的资源；
 - (三) 在国家、国家分区和地方各级促进指标的测试工作，包括评量这些指标在国家行动纲领进程中的使用情况；
 - (四) 为进一步确定供推广使用的几套主要指标测报并评量其结果。

附 件 一

关于监测《防治荒漠化国际公约》实施进程之指标的建议

A. 培养对国家优先次序的认识和确定国家优先次序

	指 标	评价参数	备 注
1.	职务上的国家协调单位	<ul style="list-style-type: none">· 法律地位· 资源· 部门间、机构间和多学科性质· 组成和业务活动方式。	<ul style="list-style-type: none">· 国家协调单位的地位表明其机构能力和国家要求它接受的行动自由，表现在该单位的组建文件、(选择)政府的督导业务、其特征、等等，(人力、财政、物质)资源是国家协调单位行动能力的表征，· 在国家协调单位范围内其部门间和多学科性质应该表现在：它拥有在各种社会经济领域和自然资源管理上受过补充培训和具有经验的高级工作人员，· 最后一个参数应该说明国家协调单位如何使用各种人员，尤其是非政府组织和当地居民的代表参加其工作。

A. 培养对国家优先次序的认识和确定国家优先次序(续)

2.	确定国家优先次序人员的切实参与	<ul style="list-style-type: none">· 各种人员的参与方式,· 参加国家优先次序确定过程(地方论坛、全国论坛)的各种人员的代表,· 资料的性质和范围、教育和通讯行动,· 采纳程度:<ul style="list-style-type: none">- 地方关注事项上达国家一级的程度,- 对地方一级举行的全国磋商结果的采纳程度。	<ul style="list-style-type: none">· 为此需要核查地方人员对国家优先次序确定工作的参与程度: 地方社区、基层社区单位、非政府组织、以及公约特别选定为目标的青年和妇女的参与程度,· 向当地人员提供精确完整的资料, 特别是有关防治荒漠化国际公约和选定的国家任择方案的资料是让他们充分参与决策的必要因素。
3.	国际伙伴的切实支持	<ul style="list-style-type: none">· 发达国家的参与程度,· 国际组织的参与程度,· 提供财政支持的伙伴数目,· 现有资金数额,· 伙伴国家之间确定的行动的切实磋商和协调过程,	<ul style="list-style-type: none">· 国际伙伴作出承诺以后应该参加地方和全国磋商并为这个过程提供财政支助,· 伙伴国家之间的磋商应该通过指定一个带头的国家担任敦促国的方式进行安排。
4.	适足的诊断	<ul style="list-style-type: none">· 对过往所采取行动的综合与评量。	

B. 国家行动纲领拟订

指 标	评价参数	备 注
1. 进行连贯的荒漠化防治工作的机构框架	<ul style="list-style-type: none">· 为调整或加强机构框架所确定和采取的措施，· 为加强现有的机构在地方和国家级别采取的措施。	<ul style="list-style-type: none">· 对于(在地方和国家级别)协调和理顺荒漠化防治工作的现有机制的分析应该适当注意从过往经验中得到的教训，这种分析应该导致重新调整、改造和加强现有机制的措施，尤应确保当地人员的参与，· 第二参数涉及需要在能力建设方面付诸实施的各种短期和中期行动。
2. 国家行动纲领作为国家经济和社会发展计划的一部分	<ul style="list-style-type: none">· 与其它战略框架一致的国家行动纲领，· 国家行动纲领与国家、区域和地方途径的相互关系，· 国家行动纲领与次区域行动纲领的相互关系，· 政府的同意。	<ul style="list-style-type: none">· 应该确实对现有各项计划进行一致的分析。这是为了在国家级别上与各国际伙伴的战略保持一致，· 如何将荒漠化防治公约的各项原则纳入其它环境框架(参与、伙伴关系、规划方式等等)中也是一个重要问题，· 应该确定有哪些关于增效、互补等等的建议存在，· 国家行动纲领应该纳入国家经济及社会发展计划的所有层级上。
3. 连贯和起作用的法律和管理框架	<ul style="list-style-type: none">· 环境法的立法和执行情况分析，· 修订目前规章或制定新法的措施：<ul style="list-style-type: none">- 改善土地和树木，- 分散化，- 自然资源、管理（林业法规、畜牧业法规、水事立法等等）	<ul style="list-style-type: none">· 对环境立法进行分析的结果应该具体表现在让当地居民承担较大责任和在土地使用方面取得更坚实保证的建议，· 应该向所有措施提供支持，为此向基层提供关于国家方针和法律立法和规章内容的资料，以便确切提高当地居民的参与程度。

B. 国家行动纲领的拟订(续)

4.	采取的财政机制	<ul style="list-style-type: none">· 便利当地人员利用现有资金来源的措施，· 拟订筹措国内外资金的新方法和经过改进的方法。	<ul style="list-style-type: none">· 对现有财政机制的修订应该使得当地人员更有机会使用金融手段，· 新的筹资形式可以包括“防治荒漠化国家基金”、或在地方一级筹措资金。在这个框架内，国家应该规定由各种人员参加防治荒漠化活动的筹资和管理的条款和条件。国际伙伴应该从概念上和财政上支持这个进程。
5.	从职能着眼的防治荒漠化协作项目	<ul style="list-style-type: none">· 盘查、修订和统筹国家行动纲领进程中正在进行的项目，· 确定新行动，· 加强主要在地方一级防治荒漠化的国家能力的行动。	<ul style="list-style-type: none">· 应该分析资源管理和防治荒漠化方面正在进行的项目与防治荒漠化国际公约各项原则的关系，如果有必要，则作出相应的调整。应该联系中期计划逐步采取行动，· 应该拟订恰当的培训计划和科技计划。
6.	已建立的监测和评价的职能机制	<ul style="list-style-type: none">· 建立和/或加强国家环境监测和观察能力，· 建立供监测国家行动纲领之影响的机制和标准	<ul style="list-style-type: none">· 受影响国有利用环境资料的国家能力，· 可将对现有系统之间的协调视为可供采取的措施。
7.	审查国家行动纲领和伙伴的承诺	<ul style="list-style-type: none">· 核准和接受参加执行国家行动纲领的人员，· 承诺提供的适足资源，· 通过的伙伴协议。	<ul style="list-style-type: none">· 批准工作可以在全国大会(或论坛)期间进行，· 作了承诺的国际伙伴应该说明他们对已规划方案的立场，· (其形式仍待确定的)伙伴协议也应该有当地人员参与确定。

C. 国家行动纲领的实施

指 标	评价参数	备 注
1. 遵照公约规定的优先领域实施的行动计划	<ul style="list-style-type: none">· 国家资源养护措施，· 改善体制安排的措施，· 增进对荒漠化现象的认识，· 对荒漠化后果的监测和评价措施，· 改善社会和经济环境的措施。	源自每一受影响国所制订行动纲领之内容的各项条款的内容。附件中为非洲规定的第8条是可列入有待采取之措施的内容实例。
2. 与分区域行动计划取得的联系	<ul style="list-style-type: none">· 在国家一级拟订具有分区域特色的或在分区域一级具有影响的计划，· 加强科学网络，· 评价受影响国采取的防治荒漠化行动。	在分区域一级采取的防治荒漠化计划应予纳入国家纲领中，通过权衡科学网络和各国人员之间的关系可以衡量科学网络的作用。
3. 地方能力建设措施的效能	<ul style="list-style-type: none">· 在自然资源管理方面由地方社区承担责任的程度，· 实现分散化的程度，· 人员参与监测评价进程的情况。	需要表明各国对当地人员的授权程度和支持措施（培训、组织等等）。

C. 国家行动纲领的实施(续)

4.	适用的伙伴协议	<ul style="list-style-type: none">· 国内伙伴协议的运作方式,· 措施和协调程序的实行,· 实施国家行动纲领期间的投资,· 涉及的国际伙伴国家的数目,· 全球机制的作用。	<p>需要进行下列评价:</p> <ul style="list-style-type: none">- 国际伙伴通过伙伴协议所作承诺的性质和范围,- 国际伙伴在国家一级之行动的协调程度。
5.	加强科学及技术能力和技术转让	<ul style="list-style-type: none">· 缔订的科学和技术合作安排,· 分配给研究发展和培训的资金百分率· 地方一级的技术摄取率, 加强地方一级的推广服务。	正在实施的协议或新协议应该借鉴防治荒漠化国际公约中关于科技优先事项、国家能力建设、和地方人员之参与等方面的规定。
6.	国家行动纲领的资金筹措	<ul style="list-style-type: none">· 筹措本国资金,· 筹措国外资金,· 全球机制的作用。评价功能的有效使用情况。	
7.	监测和评价国家行动纲领运作情况的规定	<ul style="list-style-type: none">· 国家一级的荒漠化信息系统,· 主要人员使用现有信息的机会,· 对结果进行分析的磋商机制,· 定期编制报告,· 对方案管理之评价的反馈。	<p>这项工作需要核查:</p> <ul style="list-style-type: none">- 收集、分析和处理资料的能力, 制订影响指标,- 国家一级信息网络的功能效率。 <p>无需设置单独的荒漠化信息科室, 而应使用现有的组织。</p>

附 件 二

在防治荒漠化国际公约范围内进行程序监测的使用者或/和手段

使 用 者	监 测 手 段	委 托 给 下 列 组 织 * 的 责 任
缔约方会议	· 供进行环球报道的一套标准化的起码指标	缔约方会议/科学和技术委员会
区域组织	· 一套起码的区域指标	例如非洲国家区域协调组
次区域组织	· 一套起码的次区域指标	政府间抗旱局/萨赫勒抗旱委员会/阿拉伯马格里布联盟/南部非洲发展共同体/阿拉伯旱地研究中心等等
受影响国(发展中国家和发达国家)	· 程序监测指标查询清单 · 为某一国家拟订的一套(程序和影响)指标	防治荒漠化秘书处全国协调机构
地方一级的自然资源使用者	· 参加评价程序	设有规划科室、非政府组织的地方社区

* 这里所提到的组织可能将工作项目分包给专门机构的特设小组或工作组执行。

-- -- -- -- --