



# 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.11  
22 January 1997  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第五届会议

1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增编

管理脆弱生态系统：防治荒漠化和干旱\*

(《21世纪议程》第12章)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言 .....	1 - 2	3
一、关键性目标 .....	3	3

\* 本报告是环境规划署作为《21世纪议程》第12章的任务主管机构，按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家科学组织、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、所获得的成功 .....	4 - 16	4
A. 国际一级:《联合国关于在发生严重干旱和(或)荒漠化的国家,特别是在非洲防治荒漠化的公约》.....	4 - 11	4
B. 区域一级 .....	12	6
C. 国家一级 .....	13 - 16	6
三、有利的变化 .....	17 - 25	7
四、未达到的期望 .....	26 - 32	8
五、新的优先事项 .....	33 - 39	10

## 导 言

1. 本报告考虑到可持续发展委员会1995年第三届会议就此题目作出的决定,审查了《21世纪议程》第12章<sup>1</sup>(管理脆弱生态系统:防治荒漠化和干旱)的各项目标的执行进展。第12章同第10章(统筹规划和管理陆地资源的方法)、第11章(制止砍伐森林)和第13章(管理脆弱的生态系统:可持续的山区发展)以及同《21世纪议程》第二部分(保存和管理资源以促进发展)的其他各章都密切相关,特别是那些讨论气候、农业、生态多样化和水资源的各章。没有这些部门的共同发展,防治荒漠化和干旱是无法达到的。其实,《21世纪议程》的第一部分(社会和经济方面),其中包括第2至第8章,也是防治荒漠化和干旱的根本。

2. 本报告是可持续发展委员会就第12章所提出的第二次报告。第一次报告是可持续发展委员会在1995年第三届会议上提出的。在审议了秘书长先前提出的报告以及防治荒漠化公约草案,委员会总括了问题的范围,这个范围包括面对着风险的10亿人,特别是妇女和儿童。据估计,土质恶化已经严重地影响到1亿以上的世界上最贫穷人口,他们大部分生活在非洲和亚洲。

### 一、关键性目标

3. 《21世纪议程》第12章包括六个方案领域,每个领域中有三或四个目标,这些目标都是在国际、区域、国家和地方各级防止和扭转土地资源退化的措施和手段。在编写本报告时,曾经邀请了许多在这个领域中进行工作的联合国组织讨论在它们各自的工作方案中所取得的进展、政策执行时的成功因素和碰到的困难,这些资料都在下面各节中作了解释。

## 二、所获得的成功

### A. 国际一级：《联合国关于在发生严重干旱和(或)荒漠化的国家，特别是在非洲防治荒漠化的公约》

4. 在联合国环境与发展会议(环发会议)举行后的一年内,拟订防沙、治沙国际公约政府间谈判委员会(防治荒漠化公约谈判委员会)在内罗毕举行的第一次会议。随后在防治荒漠化公约谈判委员会秘书处的支助下,在几个城市举行了一系列的谈判会议。四份区域附件(拉丁美洲和加勒比地区;非洲;亚洲;地中海北部)都经过谈判纳入公约草案中。这些谈判在环发会议举行后的两年内于1994年6月17日在巴黎的第五届防治荒漠化公约谈判委员会会议上完成。

5. 接着,85个国家和欧洲联盟于1994年10月在巴黎的一个仪式上签署了《公约》。在开放签署的第一年内,有29个国家签署了《公约》,使得总共签署的国家在1996年12月中达到115国。《公约》于1996年9月得到50个国家的批准后于1996年12月26日开始生效。第一届公约缔约方会议将于1997年9月29日至10月10日在罗马举行。

6. 《公约》是建立在1977年联合国荒漠化问题会议所通过的《联合国防沙治沙行动计划》的经验上。该行动计划特别强调非政府组织的参与以及必须在规划和管理方面以社区为基础、由下而上、让所有利害攸关者参与。国家和国际上的承诺也受到强调。认识到改善取得经费的途径,提出了一个建立全球机制的创新建议,以此增加现有金融机制的效果和效率,并以此促进动员资金的行动,以便将大量的财务资源导向受到影响的发展中国家公约缔约国。对于拟议设立的科技委员会的安排细节,包括永久秘书处的地点和行政支助问题以及全球机制的东道国及其职务等问题,都在防治荒漠化公约谈判委员会的会议中进一步讨论,以供第一届公约缔约方会议作出决定。

7. 尽管《公约》的谈判和签署工作进展迅速,可是在《公约》生效之前已经作出进一步努力,以鼓励在防治荒漠化方面采取迅速行动。就在防治荒漠化公约谈判委员会通过《公约》的同时,大会于1994年12月通过了一项关于在非洲采取紧急行动的决议。该决议呼吁在受到荒漠化特别影响的非洲立刻采取措施,并在其他区域采取临时行动。

8. 与环发会议对荒漠化问题开始重视以及《公约》的谈判进程平行发生的是体制方面的变化,这种变化反映出对荒漠化问题的加深了解和积极态度。联合国开发计划署(开发计划署)执行局扩大了联合国萨赫勒办事处防治荒漠化和干旱办事处的职务范围,<sup>2</sup>大会在其第49/234号决议中予以肯定,使得防治荒漠化的行动扩大到全世界。

9. 制定公约的进程促进对其他组织对控制荒漠化所进行的活动从事一次审查,从而对正在进行的工作有了更广泛的认识。审查显示,价值数十亿美元的项目已经付诸执行,而这些项目按理可以视为有助于控制荒漠化,由此说明,防治荒漠化并不是一个狭窄的部门活动,而是需要一个广泛的工作方式,将干旱地带环境管理的许多方面纳入其中,而这种管理占地球地表面的三分之一。许多组织现在认识到这项公约的重要性,因此,正在审查和修订它们有关干旱地的工作方法。在这方面,承担责任的机构,如联合国环境规划署(环境规划署)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、世界气象组织(气象组织)、联合国训练研究所(训研所)和撒哈拉和萨赫勒观测站,也都积极向《公约》提供直接支助,尽管它们的资源都大为削减。

10. 自从环发会议以来,全球环境融资的体制仍然在继续演变,现在土地退化已经被肯定为可以在全球环境融资的四大专注领域中获取经费的事项。把土地退化纳入全球环境融资的生物多样化、国际水道和气候变化方面的战略中是项目支助的一个重要机会,这也加强了这些主要领域之间的交叉连系以及跨部门的行动。

11. 国家和国际两级的非政府组织的参与也在急速增加。有300个以上的非政

府组织已经在谈判委员会登记,其中许多积极参与谈判工作,并且对《公约》的最后案文作出了重要的贡献。非政府组织之间还建立了网络,特别是国际荒漠化问题非政府组织网络(荒漠化国际网),这个网络建立在环境联络中心之内。荒漠化国际网在能力建设和提高认识方面发挥了主要的领导作用。

### B. 区域一级

12. 在区域和次区域两级的活动一直在增加。负责环境的非洲各国部长在同非洲发展银行合作之下,成立了一个区域协调中心,旨在编制一项区域行动方案和协调各非洲次区域组织的工作。

### C. 国家一级

13. 在第12章的呼吁和《公约》的鼓励之下,在制定被称为全国行动方案的防治荒漠化方案方面取得了很大的进展,并且对这些方案与国家发展计划以及环境行动与气候方案之间的相关性也有了更多的了解。大多数非洲的公约缔约国都举办了全国性的实习班,以此发起编制国家行动方案的工作。各政府部门中也设立了荒漠化理事会或委员会,或者扩大了环境部的职权范围,在同各联合国组织和捐助方合作下,执行这些国家行动方案。此外,有些国家,特别是非洲国家,更加注意它们的全国环境行动方案,用这些方案来处理与《公约》有关的问题。

14. 这些国家中有许多已经开始进行方案的初步工作,虽然有些由于缺乏自己的或捐来的经费,无法以最有效的速度进行工作。为了加速这个进程,各联合国组织正在同若干非政府组织建立伙伴关系,为非洲国家建立全国防治荒漠化基金提供支助材料,以及在国家立法和体制安排方面提供援助。

15. 在亚洲和太平洋地区以及拉丁美洲和加勒比地区,受荒漠化影响的发展中国家也举行了荒漠化问题会议,以规划类似的国家行动方案。独立国家联合体的成员国在推动《公约》的执行方面表现的特别积极,并且整个欧洲越来越意识到,荒漠

化也是欧洲的问题。北地中海地区曾经举行了若干次会议,以编制执行《公约》的计划。

16. 草根一级和地方上的非政府组织以及社区的变化比较难以衡量,可是,有证据显示,在各国国内的地方一级的非政府组织之间,包括农民组织在内,协调的活动在增加,并且一些政府也对非政府组织采取合作态度和比较了解后者的工作。有些比较了解国际情况的非政府组织正在敦促它们的政府批准和执行《公约》。

### 三、有利的变化

17. 《公约》通过后,非洲大陆上出现了重大的努力,设法把土地退化和荒漠化问题从非洲社会经济复员的政治议程的边缘推向中央。非洲统一组织(非统组织)外交部长理事会的年会,以及国家和政府首脑的高峰会议,经常提到这个题目。

18. 在1995年3月举行的非洲东南部负责环境问题的各国部长会议上,《公约》及其非洲区域附件引起高度的注意,该会议是为了分析特别影响到非洲的8项环境公约而召开的。各国部长决定,必须为已经拟订的计划和方案提供执行的机制和方法。他们还决定,为非洲区域附件的执行表现出必要的政治意志。

19. 这种承诺不但会促使非洲各国取得良好的进展,并且也可以作为合理争取双边和多边资源的基础。作为这种国家倡议的一部分,非洲各国政府还正在发动它们的人民参与环境的综合管理工作,并且同它们的邻国协调这些活动。

20. 在非洲以外的地区,对这个问题也有了较深的认识。在拉丁美洲和加勒比地区,各国环境部长于1995年11月在哈瓦那举行的会议上以及在亚洲的区域会议上,都提到这个问题。荒漠化对小岛屿发展中国家所构成的威胁也使它们对《公约》表示重视,密克罗尼西亚和海地是最初批准《公约》的50个国家之二。

21. 几个组织,特别是环境规划署、粮农组织和农发基金,再次作出努力,设法找出与评价在可持续旱地管理方面的成功的例子,并予以宣传,目的是推广成功经验,以平衡媒体中对旱地的负面报道。

22. 一个需要注意的基本问题就是更精确地确定荒漠化的性质、范围和社会-经济影响与代价。这需要就适当的土质、地理状况和社会-经济指标方面达成协议,以便能够对所发生的变化进行评估。在这方面的一个良好的发展就是可持续发展委员会制定的可持续发展指标,这导致领域内的一些机构尽快制定土质指标。一些讲习班和出版物中把荒漠化和干旱问题同气候、生物多样化和碳多价螯合作用(环境规划署、气象组织、防治荒漠化谈判委员会和世界银行)联系在一起。

23. 荒漠化和干旱对健康的影响也受到越来越多的关注。对健康的影响曾经是排掉阿拉尔海的水的一个主要理由并且获得详细报道,这也可能在别处发生。对这方面的注意是应当的。

24. 1996年11月在罗马举行的世界粮食首脑会议中反映了一个密切相关并且越来越紧急的关切。干旱地曾经被称为世界的谷仓,是大多数谷类作物的原产地和人民维持生计的主食。虽然粮食总产量仍然足够世界人口的使用,可是,仍然需要预防气候变化和灾害对粮食安全带来的影响,并且粮食的分配情况仍然难以令人满意。大家越来越注意到粮食津贴的全球影响,以及了解到国际贸易协定、干旱地上的粮食生产、珍贵的基因储备库、土知识等与发展之间的关系。对环境经济学也有更多的了解。这些都是有利的发展。

25. 另一项有利的改变就是秘书长于1996年3月发动的非洲特别倡议。这项特别倡议是一个范围很广的、多部门的方案,其中强调许多防治荒漠化的因素,因此,应当有助于为《公约》提供支助。一年为期的提高认识和政治支持运动以及开发计划署带头进行的圆桌会议也应当能够为《公约》取得更多的机会和支持。这可以作为加强大会关于在非洲采取紧急措施以提早执行《公约》的决议的一个手段。对这项决议的反应还算积极,但是,需要更多的经费。

#### 四、未达到的期望

26. 在《防沙治沙行动计划》的整个历史中,受到影响的发展中国家一直存着



未达到的期望,认为捐助者应该为控制荒漠化提供更多的经费;另一方面,捐助者也有未达到的期望,认为受荒漠化影响的国家应当更加重视协同一致的行动,以确保有效地执行计划及其后续工作。

27. 《公约》为这个题目带来了新的动力,同时提高了政治的觉悟水平,可是有些期望仍然落空。在受到影响的国家中,政治承诺显然有所增加,但是极少数的财政部长会把荒漠化问题放在优先地位,而外交部长们或规划者通常也不会把荒漠化问题和执行《公约》的问题放在他们的优先议程中。

28. 就捐助者而言,想要在控制荒漠化方面取得成功的意愿增加了,可是同时在有些国家中可以得到的资源却大为减少。优先次序经过审查,捐助者越来越着重于最贫穷和最有需要的国家,并且寻求更有效的方法向它们提供方案支助。这应当可以导致更现实和恰当的发展方案,以消除贫穷和提供长期粮食安全为评价成败的基本标准。但是,短期而言,这造成了资源的显著减少。

29. 就在《公约》和大会各项决议继续吁请各联合国组织从经常预算的资源中提供支助的时候,联合国和其他多边机构所获得的资源却普遍降低,这是经费短缺另一个方面。如果目前的趋势继续下去,《公约》的执行很可能会受到不利的影

响。

30. 《公约》中的新援助模式涉及一个在所有层次的协商进程,但是这并没有充分实现。对此有些人表示失望。尽管受影响的各国政府作出努力,可持续发展委员会提出建议,可是捐助者并没有积极参与协商进程。

31. 由于缺乏充分支助,以及缺乏实际可用的土地退化指标,导致在这方面缺乏高品质的科学数据,因此,荒漠化的破坏范围以及对人类生活的影响一直没有获得充分认识。这阻碍了在这个领域中注入科研经费和采取行动的意愿。现在荒漠化有了大家同意的定义,这可以有助于改善数据基础。评估荒漠化的经济和社会影响的努力也在加强,虽然在这方面需要更大的努力,特别是在环境经济学方面、贸易和社会经济问题方面。

32. 尽管非政府组织在改善干旱地的环境管理方面发挥了重大的作用,许多小型非政府组织积极支持《公约》的谈判进程,可是令人失望的是,许多较大的国际非政府组织并没有在后续进程中发挥太多的作用。如果这些主要的草根阶层的非政府组织能够参与政策一级的工作,将可为《公约》的执行提供很大的助力。

### 五、新的优先事项

33. 所有受影响和对此表示兴趣的签署国尽早批准《公约》以及尽快在国家与社区两级付诸执行,仍然是一个优先事项。特别是在非洲和在国家一级已经作出了良好的开端,举行了一些会议和编制了一些报告,可是仍然有待优先地把这个开端变成有效行动,并且由所有利害攸关者充分参与。在区域一级还需要改善协调工作以及更有效地发展和执行次区域的行动方案。

34. 在谈判委员会仍然有待解决的一个重要问题就是全球机制的职务和刑事方法。对于全球机制的构想是把它当作执行《公约》的筹资手段,可是对于如何达到这个目标,尽管在谈判委员会的会议上不断讨论,最近一次是第四次会议(1997年1月6日至17日,纽约),仍然还没有解决。

35. 一个长期存在的优先事项在过去没有得到充分讨论,那就是在受影响国家建立执行的能力,这对取得成果是至为必要的。《21世纪议程》第37章突出了这个问题,开发计划署的21世纪能力方案就是为了解决这个问题而制定的。可是,这个问题是如此复杂和困难,尽管不断增加努力,仍然有许多事情待做。

36. 另一个优先事项就是在受影响国家和未受影响国家提高对干旱地环境以及荒漠化问题的重要性的了解。由于评估的方法仍然不够完善,以及一些其他理由,对于干旱地带的退化影响到地球上六分之一的人口的事实仍然没有得到广泛的承认。不过,谈判委员会中的谈判以及《公约》从下而上的做法有助于对问题的更广泛了解以及增加在草根议程的人们的参与。需要更加注意社区一级传统减轻旱灾的措施。

37. 提醒人们,让他们知道全世界土地退化的灾害是一项需要继续努力的、困难而必要的工作。为旱灾和虫灾建立早期警报制度,以及为备灾和灾害管理提供培训是需要继续进行的工作,但是,对于全面防旱计划或研究传统抗旱战略,注意力仍显不足。旱灾救济工作仍然是应变性的,大多数是头痛医头式的,而不是全面的预先规划。环境难民问题引起了较多的注意,可是定义上的困难仍然存在,而这个问题越来越严重地威胁到二千万名人口。

38. 必须认识到,有必要将《公约》的执行工作纳入全国发展计划、政策和方案中,同时又不能分散对荒漠化和旱灾问题的注意力及努力。除非受影响国家的总统、财政和规划部长在他们的议程中把防治荒漠化当作高度优先事项,以及捐助国对外援助的主管人员也把它当作优先事项,不可能在政治层次上取得真实的进展。国际社会和各国都需要更加注意消除贫穷,特别是贫穷的农村妇女,这可以有助于促进易受荒漠化影响的地区的其他谋生方法,但是,这方面有待继续努力。

39. 还应当考虑到偿付债务对方案执行的影响。在非洲地区,偿付债务是成功执行方案的一个主要障碍。显然,这个问题所涉范围超过了《公约》的执行,但是,大家越来越了解到,这是特别在发展方面的基本问题。

#### 注

<sup>1</sup> 参看《联合国环境与发展会议的报告》,第一卷,《环发会议通过的决议》(联合国出售品编号:E.93.I.8和更正),第一号决议,附件二。

<sup>2</sup> 前联合国苏丹-萨赫勒办事处;参看经济及社会理事会第1995/232号决定。