



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(8)/5/Add.1
18 July 2007

CHINESE
Original: FRENCH

缔约方会议
第八届会议
2007年9月3日至14日，马德里
临时议程项目2
贯彻可持续发展问题世界首脑会议成果中
与《公约》相关的内容和可持续发展委员会
第十六届和第十七届会议的筹备工作

贯彻可持续发展问题世界首脑会议成果中与《公约》 相关的内容和可持续发展委员会第十六届和 第十七届会议的筹备工作

秘书处的说明

增 编

内容提要

关于贯彻可持续发展问题世界首脑会议成果，缔约方会议(COP)第 2/COP.7 号决定确认可持续发展委员会(CSD)第十六届和第十七届会议对提高国际社会的认识，并引导国际社会鉴于《公约》将农业、农村发展、土地、干旱与荒漠化置于中心地位而对《公约》的执行给予更坚决的支持具有十分重要的意义。同时，还确认需要就荒漠化公约对这一进程的贡献做出及时仔细的筹备。为此目的，COP 要求执行秘书在 COP 第八届会议议程上列入可持续发展委员会第十六届和第十七届会议筹备工作这一项目，并在特别是吸取《公约》执行情况审评委员会第三届和第五届成果的基础上编写一份背景文件，供 COP 第八届会议讨论。本文件就是应这一要求编写的。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1	3
二、挑 战.....	2 - 33	3
A. 问题说明.....	2 - 9	3
B. 干旱、半干旱和亚湿润干旱国家的自然资本.....	10 - 15	4
C. 气候变化	16 - 23	5
D. 国际贸易	24 - 25	5
E. 人 口.....	26 - 28	6
F. 荒漠化的代价	29 - 33	6
三、建立在成功基础上的现实的目标	34 - 60	7
A. 受荒漠化影响的人口已经制订了有效的解决方 法，干旱地区的发展项目的经济回报率是正数	34 - 39	7
B. 如何实现这些积极的经济、社会和环境回报?	40 - 45	8
C. 对农业和可持续的土壤管理的公共投资	46 - 51	9
D. 必须在国家一级建立宏观便利化框架以确保 荒漠化控制和可持续的土壤管理行动以及 私人投资的成功.....	52 - 60	10
四、可能的对策类型	61 - 104	11
A. 国际行动.....	62 - 74	11
B. 区域行动：区域组织的作用.....	75 - 78	13
C. 国家和地方行动.....	79 - 104	14
五、结论和建议.....	105 - 114	17

一、导 言

1. 可持续发展委员会第十一届会议决定根据多年度方案安排其工作。2008-2009年两年期方案(CSD 16和CSD 17)必须为防治荒漠化、减轻干旱的影响、农村发展和农业成功地确定轻重缓急次序。关于可持续发展问题世界首脑会议的成果,联合国防治荒漠化公约缔约方会议第七届会议确认可持续发展委员会第十六届和第十七届会议十分重要,并要求秘书处就这些问题起草一个政策文件,特别是要参照《公约》执行情况审评委员会第三届和第五届会议的结论。本文件由顾问起草,并不一定代表荒漠化公约的观点。

二、挑 战

A. 问题说明

2. 土地退化,特别是荒漠化影响到20多亿人,三分之一的地球陆地面积以及遍布各大洲的100多个国家。在干旱、半干旱和亚湿润干旱地区,四分之三的草场正在退化。

3. 千年生态系统评估表明,荒漠化是全世界范围因果链的一部分,其影响远远超越了直接受影响地区的边界。因此,这个问题既是局部性的也是全球性的,与环境有多大关系就与发展有多大关系。人类是荒漠化的肇因,也是其受害者。

4. 未来的发展情景表明,荒漠化可能会扩大范围,与此同时,人口与粮食的需求也在增长。后者意味着要以牺牲森林和草原为代价扩大耕地面积。

5. 如果无所作为,那么人类的三分之一的生活水平将会不可忍受地恶化(粮食无保障、健康风险、社会不稳定、贫困加剧、被迫迁移等)。荒漠化可以被看作是当今最重要的环境与发展挑战之一。

6. 未雨绸缪的土地和水管理政策能更好的控制荒漠化及其消极后果。预报和监测技术能帮助实现这一点。

7. 在《公约》被通过时,在被影响的国家燃起了很大的希望。随着时间的推移这一希望已经消退,让位于某种沮丧,特别是在土地上劳作的人们,尽管环境与发展问题的长期存在,或甚至有时加剧,促使国际社会通过了象《治沙公约》这样重要的文书。在受影响的地区人们看到了意志消沉,特别是在农村地区,那里的生产活动(农耕、畜牧和林业)的自然基础正在逐渐恶化。

8. 因此，必须提出新的论据说服国际发展议程更多地重视与荒漠化和土地退化相关的问题。在这方面，有必要强调控制土地退化、适应和减轻气候变化、水处理、实现千年发展目标、国际公平贸易和流离失所的人们这些问题之间的直接联系并对此采取行动。

9. 土地退化问题已经有了相当明确的界定，并且提出了明确的解决办法。现在是采取行动的时候了，否则就会为时太晚。

B. 干旱、半干旱和亚湿润干旱国家的自然资本

10. 世界银行最近的报告“各国的财富在哪里？”支持了千年生态评估的观点，其中显示受土地退化影响的大多数国家都是通过利用所谓“自然资本”的可再生的自然资源而获取其收入的。请特别注意，某些穷国 50% 以上的国内生产总值来自农畜产品，而富国的国内生产总值则来自其他类型的资本。“土壤”资本占这一自然可再生资本的多数。

11. 因此，这一自然资本正在流失，穷国的 GDP 将会下降，人民更加贫穷并陷入所谓的“贫困陷阱”。这意味着随着来自自然资本的收入不断下降并且在没有任何其他收入来源的情况下，农民和牧民就会扩大劳作面积而并不改变其方法。这就会导致进一步土地退化并且降低土壤肥力。

12. 这不仅会导致收入进一步下跌，而且会造成以下一些现象：社会联系削弱、被迫迁移和“人力资本”与“社会资本”的减少，即男男女女及其组织的能力损失，而与此同时，需要集中其所有精力来组织荒漠化的治理。

13. 根据千年生态系统评估，干旱地区的人口(其中至少 90% 生活在发展中国家)从人类福祉和发展指标的角度而言，平均远远落后于世界其他地区。例如，经济合作和发展组织人均 GDP 几乎是干旱地区发展中国家的十倍以上。干旱地区所有发展中国家的平均婴儿死亡率(54/1,000 左右)比非干旱国家(森林、山地、岛屿和沿海地区)多出 23% 以上。

14. 干旱地区人口人类发展低水平和严重贫困程度因干旱程度不同而在世界各个地区各不相同。

15. 干旱地区的人口因为贫困以及远离决策中心而往往在社会和政治上被边缘化。

C. 气候变化

16. 关于非洲，气候变化政府间专题小组的第四份报告预报将再次暴发干旱和水灾，主要河流的平均流量将会减少，以及由于年均降水量减少、径流和土壤湿度下降，荒漠化会扩展。干旱、水灾和其他极端现象的规模和频率不断上升，将会加剧粮食安全和健康的制约因素和威胁。

17. 同样，在亚洲干旱和半干旱地区，由于热肆虐、水紧缺以及径流和水资源减少，土壤生产力会下降。厄尔尼诺现象影响不断增长将会延长干旱的时间，特别是在澳大利亚。

18. 南部欧洲将会受到土壤湿度和径流减少的影响，极端气候现象会增加，这会带来消极后果，特别是水土流失。

19. 在拉丁美洲，水灾和旱灾会变得更加频繁，对生态系统造成破坏。

20. 在北美，在那里大片地区属于干旱地区，也会发生极端气候现象。

21. 在所有地区，土地退化会加剧自然灾害的频率和影响。

22. 在二十一世纪，有可能受到这些气候变化影响的人口的脆弱性因其发展程度和适应能力的不同而不同。最贫穷的人口将是最脆弱的。生态系统的复原能力以及保护生态系统生物多样性要取决于其目前的状态。

23. 所有这些种种原因使人们有理由将土地退化控制与减轻或适应气候变化联系起来。

D. 国际贸易

24. 热带作物在世界市场上的价格下降的幅度越来越大，其不稳定性以及生产要素的成本越来越高，导致生产者的收入减少，其中大部分往往来自干旱或半干旱地区，所耕作的土地严重缺少营养物质。一般而言，生产者从因投机而造成的食品价格的上升中捞不到什么好处。收入的这一下跌，换一种说法就是对保护生产性资本不做投资，往往以破坏林业地区为代价而寻找新的肥沃的土地来补偿，这就会造成土地退化。

25. 干旱地区的国家相对而言是与世隔绝的、脱离世界市场的。他们难以进入世界市场，与此同时，来自发达国家的农产品，特别是受补贴的农产品能够比较容易地到处流通。世界贸易组织(世贸组织)这样的机构应注意到这一点，并采取积极措施力求在国际贸易的范畴内为来自干旱地区的产品增值。

E. 人 口

26. 世界人口的三分之一生活在干旱、半干旱和亚湿润干旱地区，因此必须面对因气候变化而出现的越来越多的灾害的问题。但同时——根据各种联合国的预测——居民的人口将会增加，特别是在非洲。今天，8亿非洲人中有4亿多生活在干旱地区；20年后，得为满足粮食和能源需要而奔忙的人数将会增长到8亿左右。

27. 此外，各个区域至少共有10亿人生活在联合国的每天一美元贫困线以下。对于干旱等事件的传统适应方法现在已经过时，这些人口是最脆弱的，而在20年以后在非洲要养活的人口会翻一番。人们已经提出了要提高平均每公顷和每个工人的生产力的问题。千年生态系统评估的预测表明，荒漠化目前是最大的环境与发展挑战之一。尽管有这一警告以及千年发展目标，似乎有关国家以及国际社会对此并没有予以足够的重视。

28. 从南向北的迁移越来越成为成千上万年轻人对于生产性资源及其生计退化的对策(例如，“要么巴塞罗那，要么死亡”，成千上万西非流离失所的年轻人由于农田退化和生产地区的荒漠化而感到绝望，坐上临时凑合的船只漂洋过海到西班牙)。

F. 荒漠化的代价

29. 不幸的是，土地退化的经济和社会代价被低估，没有任何准确的数字。因此很难衡量。研究报告给出的估计数从占农业GDP的1%到9%不等，取决于农业GDP占整个GDP的比例，其经济代价可能高达占一些国家GDP的几个百分点。

30. 所使用的方法是依据对农业生产损失的估算，或土地恢复等代价的估算。对于10个左右国家的总体结果的衡量，由于没有计入蓄水区退化和生物多样性丧失等“附带”效应，而被低估。

31. 1992 年进行的全球范围的评估表明，草原年损失 230 亿美元，灌溉土地损失 110 亿美元，靠降雨生长的作物损失 80 亿美元，即每年 420 亿美元：2006 年按世界通货膨胀率调整后，达 640 亿美元。此外，因退化达到严重程度或盐碱化等现象，每年还要损失 500 到 700 万公顷的土地。

32. 这些全球性的经济代价不应与社会代价分开，对于后者的估算要难得多。确实，荒漠化会造成社会解体，因为人们要寻求能抵消收入下降的解决办法：为粮食安全而借贷、出售牲畜和物品、对于土地和水等资源的冲突加剧、家庭迁移、临时移民、或整个搬迁到其他耕作区、城市或其他国家。

33. 人们也可以论及环境代价，因为：(1) 退化地区的增加会对进入悬浮状态的悬浮微粒产生影响，这对扰乱气候机制损害人体健康产生作用；(2) 径流增多会对河流的流量和水库的沉淀造成影响；(3) 土壤中生物质和有机物的减少会限制其碳积累能力。因此，荒漠化的年总代价远远超过每年 640 亿美元，而 2005 年官方发展援助总额为 1,000 亿美元左右。

三、建立在成功基础上的现实的目标

A. 受荒漠化影响的人口已经制订了有效的解决方法， 干旱地区的发展项目的经济回报率是正数

34. 在受荒漠化影响几十年的国家，人们制订的治沙土办法使他们能成功地适应干旱条件，并且有时在科学家的支持下，采用了更加综合性的办法。但是为抵消土壤营养物质的缺陷(例如磷)，以及为治理水土流失、收集雨水、建立种植园等而开展大的项目，这就需要外部资源。

35. 土壤肥力确实需要加以恢复。这就需要有矿物肥料，因为特别是在非洲土壤中缺乏磷以及所种植的植物缺乏其生长所需要的氮。世界统计数字表明，在非洲平均每公顷每年的化肥消费量为 10 公斤左右——这是相当不够的——而在亚洲是 60 公斤，欧洲为 200 公斤以上。

36. 此外，还需要增加灌溉面积。在非洲，开垦的土地只有不到 10% 是灌溉的。

37. 有机肥和矿物肥料、扩大灌溉、以及物理和生物的恢复工作，都产生了积极效果，这从西非、印度和中国的“成功例子”中可以看到。对于农村发展和防治

荒漠化的项目的分析表明，为恢复环境尽可能少用化肥所需要的投资每年约 300 至 400 美元/公顷，为期 3 年或 4 年，这能使收成翻一倍，并且有高达 20% 或 30% 的经济回报率。

38. 这就表明，在某种条件下，对可持续的土壤管理投资在经济上是可行的。

39. 除了这一经济回报之外，以下因素也应当加以考虑：

- (a) 社会回报：使人口维持在其环境之中、维持社会结构、满足基本需求、提高生活水平和普遍的福祉；
- (b) 环境回报：遏制生物多样性的丧失、适应气候变化、参与碳积累、减少自然灾害的影响。

B. 如何实现这些积极的经济、社会和环境回报？

40. 必须解决一些基本问题：

- (a) 第一，干旱和半干旱地区的农民和牧民没有资金对其自己的土地进行投资，以恢复和维持土地、提高生产，从而增加收入；
- (b) 第二，我们应当问一下自己，这些地区的人们为了能在全世界范围提供对其所期待的环境服务，是否仅仅是他们才应为生态系统付出代价。

41. 这就提出了这样的问题：谁应当在干旱地区进行投资。

42. 世界自然保护联盟支持这种意见：对环境持续性的投资会带来效果，并且成为促进发展的强大手段。

43. 联合国环境规划署指出，针对性明确的投资(如对于缓慢水土流失的梯田的投资)每投资 1 美元有 3 美元以上的回报。环境署还声称，如果温室气体排放津贴(目前以二氧化碳的量衡量)保持在每吨 3 美元以上，各国会发现将森林作为碳吸收库保存下来要比砍树上算得多。

44. 对于自然保护农耕的投资，特别是植物覆盖下的播种，从经济和社会的角度以及对于碳积累是可行的(巴西、突尼斯、喀麦隆、老挝)。

45. 资金来源是已经知道的：

- (a) 公共资金：政府和地方当局预算；来自官方发展援助、双边和多边贷款或赠款，包括来自世界银行和区域开发银行的资金；来自全球环境

- 基金(环境基金)等机制的补充资金——虽然这些公共资金拨给可持续的土壤管理和荒漠化防治的比例较低(2005年占官方发展援助的5%);
- (b) 私人资金：国家发展和农业信贷银行；来自外国直接投资的资金。但是，银行很少向家庭农户和牧民放贷，因为他们无法提供担保或保证。另一方面，这些机构对于通过为地方加工提供资金而使农产品增值，或使自然资源增值(自然保护区的管理等)有兴趣；
 - (c) 农牧民自己的投资(上文已经说过是不够的)；
 - (d) 利用移民寄回家的钱进行投资。2005年，这类资金达2,000多亿美元，是官方发展援助的一倍以上。这笔钱主要用于移民家庭的食物、医疗、教育和紧急开支。它们可以被用作私人贷款的担保金；
 - (e) 来自小额贷款的资金，虽然一般来说是不够的并被用于其他投资；
 - (f) 非政府组织从私人捐助者或基金会收集的资金；
 - (g) 有待探索的其他来源：清洁发展机制和碳基金。

C. 对农业和可持续的土壤管理的公共投资

46. 2006年期间，进行的分析表明，25年以来，官方发展援助对于农业和可持续的土壤管理的投资一直在下降。

47. 例如，在非洲，1981年对农业和农村发展的投资达19亿美元，或占官方发展援助的22%；1991年，这个数字是17亿7千万美元，或占官方发展援助的13%；而在2001年则为9亿9千万美元，仅占官方发展援助的6%；同期，粮食的援助从9亿美元上升到14亿9千万美元。

48. 2004年，来自世界银行用于农村发展的贷款占多边援助的38%，约为15亿美元，或占援助总额的7%到8%，而在1995年至1997年，这个数字达到24亿2千万美元。

49. 在2002至2006年的4年期间，环境基金为对付土地退化拨出专项资金总额为2亿4千4百万美元。

50. 比较而言，从2000年至2003年，欧洲委员会为同样的问题每年拨出1亿5千6百万欧元，德国83、法国62和联合王国69。

51. 很难得到各国预算拨出的资金的准确数字。例如，根据一项研究估计，中国由于土地退化造成的经济损失为每年直接损失为 100 亿美元，非直接损失为 300 亿美元左右，中国在 10 年期间为可持续的土壤管理拨出 130 亿美元。布基纳法索根据其减贫战略方案和国家行动方案，拨出 1 亿 7 千万美元的专项资金用于可持续的土壤管理。

D. 必须在国家一级建立宏观便利化框架以确保荒漠化控制和可持续的土壤管理行动以及私人投资的成功

52. 《公约》执行情况审评委员会的历届会议都确认，必须通过高质量的体制、法律和经济环境的手段满足一系列的条件，以确保可持续的土壤管理和荒漠化控制行动的进行。

53. 通过经验学到了最有效的参与性的生态发展的做法。通过受影响人口的支持，对其需求和困难的诊断应辅之以所有行为者之间的灵活的做法和良好的协调；这就要包括土壤恢复等方面。

54. 这是一项长期的承诺，旨在确保有关行动不会在外部资源结束后马上停止。这种方案包括开展活动补充农耕活动，以便减少对自然资源的压力并提高收入。

55. 因此，成功的行动必然是那些与人民群众一起开展的行动，这意味着要将民间社会很好地组织起来，特别是要有有效的农民组织和牧民组织。

56. 获得资源的法律依据必须明确：通过确保土地所有权制度保证土地权；通过使用者采用的适当的水管理安排，保证水权；根据既定的规则分享来自自然资源的收入。

57. 私人资金的投资环境必须固定和得到保证：投资法必须生效并不要过于经常的修改。这就意味着有稳定的政府政策来保证私人的举措和寻求涉及公私营部门的措施。

58. 必须通过根据适当程序研究开发出来的技术来提高传统技术并为其提供后盾。

59. 另有一项主要问题也必须解决：市场准入条件不应为来自干旱国家生产者制造难题，而应帮助他们使自己的产品增值；可采用原产地证书或标签的做法来便利来自干旱地区的产品进入世界市场。

60. 为确保可持续的土壤管理和荒漠化控制行动的成功要解决的最后一点是农产品的价格稳定。这包括农业投入的价格稳定(种子、化肥)和设备(播种机、工具)和农产品销售价格的稳定,包括粮食作物(高粱和玉米)和经济作物(棉花)。

四、可能的对策类型

61. 减少社会和生态系统脆弱性的对策可分为以下几类:国际行动,区域行动和国家及地方行动。

A. 国际行动

1. 《公约》的催化作用

62. 在所有参与世界环境与发展管理的国际组织中,有着 191 个缔约国的治沙公约其案文在改进可持续的土壤管理和在干旱、半干旱和亚湿润干旱国家中发挥催化作用方面具有重大优势。

63. 第 4、第 5 和第 6 条明确规定了受荒漠化影响的国家以及发达国家的承诺,并且不仅限于土地退化的物理方面,而是对于荒漠化的控制及其与同贫困做斗争的联系采取了综合做法。

64. COP 的最近几次会议以及《公约》执行情况审评委员会第三届和第五届会议所提出的建议和作出的决定,旨在建立农业和可持续的土壤管理系统,动员更多的公私营资金,保证政府政策的稳定(特别是关于获得资源和土地所有权制度的政策),以及加强民间团体,特别是农民团体。

65. 《公约》计划在 COP 8 上要通过的战略准则毫无疑问会强调有必要将在受影响地区进行可持续的土壤管理与要求采取更加协同的做法来保护生态系统结合起来。这些准则的目的可能是为了:(a) 通过对资源利用的合理投资提高干旱地区人民的生活水平,这也会使他们适应气候变化;(b) 恢复已退化的生态系统,使其得以发挥所有的作用和功能;(c) 确保干旱地区的粮食安全、保护生态多样性和改善碳积累能力;(d) 筹集所需要的资金。

66. 请缔约国为实现《公约》的目标进一步投资，并请秘书处、全球机制和环境基金互相发展更密切的关系。国家行动方案应是国家伙伴关系框架的不可缺少的内容，并且应是从国际金融机构争取资金的基础。

2. 其他国际机构的作用

67. 生物多样性公约包含与治沙公约义务完全相同的义务，特别是要制定国家计划保护生物多样性。它为干旱和半湿润地区提出了一种方案，其中包括要保护生物多样性和进行可持续的开发。通过负责两个公约的有关机构和地方行为者的联合行动正在落实这一方案。

68. 联合国气候变化框架公约旨在减少温室气体排放——对于绝大多数干旱国家，特别是非洲这不适用——但也是为了制定碳积累的措施。可通过在干旱土地上种植新的植被(通过植树造林或在半永久性的植物覆盖下种植适当的作物)来实现这一目标。碳基金和清洁发展机制等措施能为干旱国家提供新的支持。

69. 区域开发银行尚未对可持续的土壤管理和荒漠化控制行动展示有力的支持。

70. 国际农业发展基金(农发基金)注意到农村地区人均农业公共投资在西非为人均 10 美元，东非不到 7 美元，在亚洲国家在 50 美元至 70 美元之间，因此为贫穷国家的农业制定了一项重要的行动计划。这项计划运作的原则是从当地需要出发，支持农民、农民组织和农村金融服务。这完全符合公约案文中规定的义务。

71. 世界银行同农发基金的看法一致，并且它决心要为实现千年发展目标提供帮助，因此计划增加对农业和农村发展的投资，以便扭转现在的趋势。

72. 在非洲，建立了 TerrAfrica 伙伴关系，其目标是帮助撒哈拉南部非洲国家执行可持续的土壤管理战略投资方案这一共同的长期远景计划，并满足这些国家的需要，特别是干旱和半干旱国家的需要。人们希望这一伙伴关系将导致扶贫行动的恢复和重建以及重振生态系统的功能。

73. 环境基金为可持续的土壤管理制定了业务方案 15，主要是为了支持国家行动方案所计划的荒漠化控制活动。但人们希望能有一个更加实质性的框架来支持森林合作伙伴关系协定，以便更好地满足最不发达国家的需要。

74. 联合国粮食及农业组织在引起全世界关注农业和粮食不断变化的形势以及在制定预报和探讨解决办法中发挥了至关重要的作用。

B. 区域行动：区域组织的作用

75. 治沙公约是起草和通过区域和次区域行动方案的基础。自从重大干旱发生以来，特别是在中亚和中美以及在非洲制定了次区域活动。其内容涉及培训、数据的协调统一、数据交换和方法，以及建立共同信息和预警系统。落实这些次区域措施的困难在于要调和次区域机构和国家机构各自的作用。在非洲等某些区域正在进行实质性的努力，建立了非洲发展新伙伴关系等伙伴关系手段。

76. 非洲国家已经制定了若干战略，目标基本上是要通过农业防治土地退化以及对水资源实行综合管理，其中要让受益群众发挥更突出的作用。

77. 已经取得了一系列的成功：

- (a) 从立法和体制的观点来看，起草和通过了地方协议作为权力下放和参与性自然资源管理的一个框架，从而帮助减少了关于这些资源的冲突和对这些资源的压力，并在阿尔及利亚等国设立了国家农业发展基金，为在 120 万公顷土地上的植树造林提供支持，以及帮助 280 万公顷以上的林地的保护和更新换代。
- (b) 活动层面包括努力通过大规模植树造林促进沙丘上沙土固定和保护盆地，这使得在塞内加尔，从达卡到圣路易斯港的漫长海岸线沿线得以发展经济园林和农业，并使相关社区(农场、年青人)通过参与退化土地恢复方案和林业或农业以外的其他创收活动，使社区的技术、组织和财政能力升级。
- (c) 在次区域和区域一级，非洲领导人采取了大胆的举措。特别是这些是非洲发展新伙伴关系的环境方面的内容，优先重视防治荒漠化；非洲农业发展综合方案，旨在提高粮食安全；开发撒哈拉资源的绿色长城，这是萨赫勒和撒哈拉国家共同体的一项举措；非洲经济委员会——非洲联盟——非洲开发银行关于非洲土地所有权政策的倡议，旨在更好地了解土地所有权政策和其他相关问题；以及由撒哈拉和萨赫勒观察所实施的跨界蓄水区共享水资源的管理方案。

78. 一项重要的举措是 TerrAfrica, 由世界银行与其他发展伙伴合作, 会同《公约》和全球机制发起。这是一个伙伴关系平台, 旨在通过将各项措施纳入各国的国家战略推动在撒哈拉南部非洲落实可持续的土壤管理做法。

C. 国家和地方行动

79. 对于《千年发展目标》目标 7 及其与其他目标的联系来说, 重要的是环境部门应反映出自然资源作为一种生产要素对于大多数穷人的重要性。

80. 在塞内加尔这样的国家, “75%的贫困户位于农村地区, 而 60%的农村家庭是贫穷的”。自然资本是最贫穷的人的资产的主要组成部分。因此, 这就足以有理由要求穷国的政府要小心管理好其自然资源。

81. 我们还知道, 自然资源为农业、畜牧业、渔业、林业、能源、旅游业、水等事业提供了宝贵的环境服务。相应的, 自然资源的退化也消极地影响了这些部门的健康和增长。因此, 至关重要的是要尽可能扩大自然资源对于经济中这些不同部门的生长与安全的贡献, 以及对于惠及穷人的增长的贡献。

82. 此外, 所有这些活动实质上都是由政府的意愿所趋动的。国家的措施及其在地方的落实对于荒漠化控制和可持续的土壤管理行动的成功具有根本意义, 因此对于与贫困作斗争具有根本意义。

1. 谁应当投资、投资多少、以及应如何开展行动?

83. 若干“成功的例子”和成本效益分析, 尽管不幸的是数目太有限, 但表明, 恢复的成本, 包括最少量的矿物肥料, 为每年 400 美元/公顷, 为期至少 3 年, 之后才能获得正的经济回报率。

84. 环境基金/全球机制最近的一份报告(L.Berry 著, 2006 年)称, 在同一地区为减少退化而投入的资金要少于退化的代价。该文提出, 上文提到的手段能增加对可持续的土壤管理 10%至 15%的贡献, 持续 10 年, 从而每年减少 100 至 120 亿美元, 这显然已足以扭转土地退化的趋势并为最穷的人口带来收入。

85. 谁应该投资呢? 上文已经阐述了资金的来源: 在最初几年, 受影响国家的农民和牧民由于本身已经生活在贫困线之下, 因此无法投资, 既无能力也无义务为生态系统提供给地球的服务供资。

86. 其他的可能性：国家预算，要照顾到一大堆优先事项(卫生、教育、基础设施、公共安全、基本行政管理等)；私人投资者——储蓄银行、投资银行、开发银行——从未向家庭农户放贷，因为他们没有担保；小额贷款，无法提供充足的资金。剩下的就是使用移民寄回家的钱的一部分，汇款的大部分是用于家庭基本需要(食品、医疗、服装、家庭设备和教育)。

87. 也必须利用官方发展援助的资源，无论是双边还是多边的，也不管是以贷款或是赠款的形式。要动员这一官方发展援助的资金，必须要由国家提出要求：因此要由国家将投资于可持续的土壤管理放在最优先的地位；此外，援助机构往往有它自己的议程，特别是工作方法。人们不能确定官方发展援助手段目前是很合适的，能确保所有的援助能到达荒漠化控制和可持续的土壤管理的真正行为者，即农民和牧民的手中。

2. 投资于农业、荒漠化控制、可持续的 管理和农村发展的备选方案

88. 当讨论对农业、可持续的土壤管理和荒漠化控制的投资问题时，必须要具体说明所包括的是哪些部门，并确定国家和地方的目标和轻重缓急秩序。可持续发展委员会第十六届和第十七届会议的审评和建议应有助于实现以下目标。

89. 第一个目标是恢复和振兴自然资本以便纠正已经严重退化地区的正在进行中的水土流失和退化造成的消极影响；预防土地退化以便在迄今为止实际上逃过这一情况的地区防止今后发生这种风险；恢复目前耕作或放牧的土地，以便提高土地肥力、保墒能力和有机物资含量。

90. 必须要达到这些纠正和预防目标从而满足所有受威胁社会的环境、经济和社会等四项基本需要，以及整个地球的需要：恢复干旱和半干旱生态系统所提供的服务；恢复土地生产功能促进粮食安全，同时要考虑到非洲人口可能会翻一番这样的因素；由于已恢复土地带来的新收入而摆脱贫困，并最后与社会联系退化作斗争，克服由于人口迁徙造成的能力丧失的现象。

91. 这些对基层的投资也符合公约的三大目标：气候变化、荒漠化和生物多样性。

92. 第二个目标是界定能符合生产和环境保护目标的可持续的农业、牧业、畜牧业和农林业系统。有些作者把这些系统称为“双重绿色”革命，因为对恢复措施的投资有助于提高生产，同时将自然资本保持在高水平。因此努力的方向必须是界定能利用补充灌溉、化肥、改良种子、恢复的农耕做法、以及信息和预警系统的更加密集的系统。

93. 这一目标意味着要对作物进行选择。应在国家和次区域一级开展关于如何平衡维持生活的作物(高粮、小米、玉米和其他种类粮食作物)和为农民带来收入的经济作物，例如棉花，之间的平衡问题展开讨论。

94. 第三个目标是对人力和社会资本进行投资：改变作物系统也意味着改变社会组织；创新只有在社会需要它并且能找到新的运作方式时才会发生作用。因此，应对人员培训进行投资(基本教育、环境问题教育、农耕和畜牧)并协助组织农民和牧民团体。

95. 此外，必须使正在进行的权力下放进程取得成功，换言之，使农村小镇和社区能掌握自己的未来，享受真正的财政自主并与银行或从事发展援助的机构打交道，以便使资金能尽可能到达其终端用户，即农民和牧民手中。

96. 第四个目标应当是建立一个有管理的市场经济，使农产品的价格稳定。如我们在第 10 段中所说的，农民和牧民除非能保证以公平和稳定的价格出售其产品，是无法承诺恢复其土地和采用新的农作和畜牧做法的。

97. 目前，市场上谷物的价格在一年内可能会翻一番，并且进口食品的价格可能会低于地方市场上的价格。生产商组织，特别是在非洲，担心 2008 年全面开放市场将对他们不利。

98. 因此有必要提高国家生产商和世贸组织等机构内谈判者的谈判技巧。

99. 从上文可以看到，建立有利的体制和立法环境和确定政府政策，以确保获得资源和投资是实现上述目标的不可缺少的前提。

100. 第五项目标应当是促进农牧以外的活动。促进可持续的农业和农村发展旨在保护自然资源和利用针对部门的政策销售产品，是一种惠及万家的战略的又一个例子。

101. 建议采用积极的歧视做法，帮助妇女或青年人的团体努力开发森林资源(例如阿拉伯树胶或牛油树)，可采用以下手段：可持续的融资、建立加工单位为产

品增值、以及建立运输手段将产品运到市场。采取因地制宜的措施加工产品使其增值是必要的。

102. 还需要考虑开展其他活动使干旱地区受益。一个例子是太阳能，利用别的能源无法与之相比的太阳资源；某些地区的水产养殖设施；或生态旅游以及开发野生动物、绿洲或自然保护区的潜力。

103. 干旱地区是重要的基因库，可用于开发改良品种——例如抗旱的品种——使用常规的基因过程。为实现这一目的，政府政策应控制所使用的过程。

104. 最后，有些人认为，干旱或半干旱空间可专门用于薪炭林或生产生物燃料的植树造林。这样的话，就必须确保资源与粮食独立之间的平衡，因为如果农产品的价格相对于这些未来的生物燃料没有足够的吸引力的话，那么粮食独立性就会受损害。

五、结论和建议

105. 荒漠化正在以足以成为全球性挑战的规模上发生：它影响到 20 亿人口，地球陆地面积的三分之一以及遍布各大洲的 100 多个国家。受影响最严重的主要是最穷的人口，特别是在非洲。然而，这些人口收入的大部分取自于自然资源。有些人已经预见到在被迫移民和对公共秩序的威胁方面所带来的无法估量的后果。如果自然资源继续耗竭，贫困将会加剧，人们适应气候变化的能力会减少，生态系统的功能会受损。

106. 这一退化所造成的代价可高达年国内总产值(GDP)几个百分点。如果人口不断增加并且我们不实行可持续的土壤管理制度的话，这一挑战只会变得更加严峻。但是，人们认识到恢复土地的生产力是有解决办法的。为将这些办法付诸实施就必须要建立有利的体制、法律和经济条件。

107. 由于农民和牧民既在造成也在防治荒漠化，必须向他们提供有利的条件并且应协助其中最穷的，所以应从官方发展援助中优先向其提供贷款。

108. 在全世界范围，官方发展援助专用于可持续的土壤管理和农业投资的比例在过去 25 年中不断下降。

109. 因此建议应扭转这一趋势，首先要改变官方发展援助的分配程序，以便使防治荒漠化主要行为者及其专业团体成为主要的受益者。在这方面，治沙公约能够也必须发挥必要的推动作用。

110. 由于在荒漠化与其他全球环境问题，例如保护生物多样性和适应气候变化等之间的明确联系并越来越得到人们的公认，公约必须成为协同执行所有环境公约以及为农村人口实现千年发展目标的牵头机构。

111. 可持续发展委员会应明确规定支农政策和措施的轻重缓急秩序。由于物理和生物的恢复涉及在田地一级的劳动、灌溉和施肥，很明显这必须由农民自己来做。

112. 可持续发展委员会应当建议大幅度提高官方发展援助中用于投资于可持续的土壤管理的专款比例。

113. 在这方面，官方发展援助的程序必须加以调整，以便确实达到这一水平，做法是：支持成立农牧民的专业团体、村庄和社区团体，使其有能力与主要的国家机关和援助机构打交道，以便使地方经营者能开展这些恢复活动。

114. 因此，可持续发展委员会应帮助制定宏观经济方针，建立有利的体制和法律框架，以及微观经济方针，以便在地方一级确保可持续的开发利用生态系统，预防土地退化，以及恢复已退化的地区的土地和劳动者的生产力。

-- -- -- -- --