



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(7)/INF.4
25 August 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

《公约》执行情况审评委员会

第七届会议

2008年11月3日至14日，伊斯坦布尔

2008年5月27日在德国波恩举行的关于《联合国防治荒漠化公约》战略方向的高级别政策对话的结果

秘书处的说明

摘要

缔约方会议第八届会议在第3/COP.8号决定中通过了《联合国防治荒漠化公约》(荒漠化公约)十年战略计划和框架(“战略”),以增强2008-2018年期间执行《公约》的工作。缔约方还请求执行秘书考虑就“战略”开展政策对话,提高相关决策者对“战略”的了解和认同。

在德国国务秘书兼经济合作与发展部长 Karin Kortmann 女士阁下的支持和主持下,高级别政策对话于2008年5月27日在德国波恩荒漠化公约秘书处举行。¹

旨在推动就执行“战略”方面的主要问题进行交流的活动包括:如何建立必要的全球伙伴关系;如何提供相关的全球性体制平台和制定“战略”所必须和产生的改革;以及荒漠化公约各部门和机构可以如何协助实现“战略”的各项目标。

具有代表性数量的荒漠化公约的缔约国和国际机构的部长和其他高级别官员出席了高级别政策对话,以便巩固《公约》战略方向方面的理解。

本文件载有主席的结论。现转交缔约方,供其在《公约》执行情况审评委员会第七届会议之际进一步审议。

¹ 主席谨利用本文件出版的机会就高级别政策对话的结果发表一些意见。“在有幸主持高级别政策对话的同时我还有责任与荒漠化公约秘书处和出席会议的专家一起总结我们的讨论情况并编写协助行动定向的建议。以下案文无法记录与会者所作的几十个重要的发言、论点和呼吁的全部内容。但我非常希望,这些案文将有助于建立争取采取集体行动的势头;因为我们不管是《公约》的缔约方、农民和农村社区、公共或私营部门的决策者,还是普通公民,我们共同采取的下一个步骤将确定防治荒漠化斗争成败与否。”

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 5	3
二、 政策制定.....	6 - 10	4
三、 关于动员起来制定一项前瞻性战略的对话.....	11 - 20	5
A. 荒漠化公约改革议程.....	11 - 16	5
B. 资助“战略”.....	17 - 19	5
C. 增强对土地管理的投资.....	20	6
四、 缔约方关于如何应对新出现挑战的意见。可以采 取哪些行动？.....	21 - 46	7
A. 伙伴关系和分担责任.....	22 - 26	7
B. 倡导.....	27 - 32	7
C. 资金.....	33 - 37	8
D. 知识和科学.....	38 - 44	9
E. 区域一级的执行情况.....	45 - 46	10

一、导 言

1. 展开具有深远意义的环境变革，这一点是不容置疑的。随之产生的生态系统服务²的丧失直接影响到人类福利、发展和安全。我们正在迅速地接近环境倾斜点，而且一个前所未有的自然资源匮乏的时代正在浮现，这是我们的气候的全球性转变、水源减少和粮食短缺所造成的。我们必须面对这种威胁。

2. 上涨的粮食价格如果不加制止，就会妨碍全世界在实现《千年发展目标》方面取得进展。粮食问题就是土地问题。实际上，当今面临着或有可能面临着粮食危机的多数国家也是面临着土地退化问题的国家。另外显而易见的是，气候变化会给干地带来最严重的影响，预计多数地区的降雨量会严重下降，从而威胁到粮食安全。因此按照《联合国防治荒漠化公约》(荒漠化公约)的要求，确保干地的生产率、恢复退化的土地和增强土地保有制度，是全世界现在在防止今后结构性粮食危机和增强我们应对气候变化影响的适应力方面必须采取的必不可少的步骤。

3. 此方面的好处具有深远的影响，因为对可持续土地管理的投资是一种双赢的对策，因为这还意味着土壤和植被中的碳固存，从而推动缓解气候变化。

4. **通向当地行动的桥梁：**我们的《公约》在为稳定的农村发展、农业生产力和粮食安全争取必不可少的条件方面发挥了中心作用。没有《公约》，就不会实现所有这三项目标。只有通过适当地执行荒漠化公约，才能够实现千年发展目标和完成另外两项关于气候变化和保护生物多样性的里约公约的任务。可以毫不夸张地说，荒漠化公约使气候变化适应和缓解的工作下放到地面上来。

5. 《公约》将土地作为一种全球公域加以保护。国际社会有责任为了子孙后代的生存和生计保持这一全球公域。然而仅仅依靠国际行动并不能取得成功。可持续土地管理意味着采取当地行动。我们的挑战是建立连接全球责任和当地行动之间的桥梁。

² 生态系统服务是自然环境的存在和发展给社会带来的好处和舒适：土地、水和空气、其动植物及相关的生态系统。主要分成以下三种：处置服务作为废物和残余的吸收汇、生产服务包括用于产生货物和服务的原材料和能源以及实际空间，而消费服务满足人类的物资和娱乐需要。

二、政策制定

6. **荒漠化的全球背景：**当今全球性挑战包括气候变化的威胁、环境引起的移民、粮食危机、对生物燃料日益上涨的需求、干地上的冲突和贫困。然而通过改进政策、伙伴关系、创新的供资和沟通可以扭转这些趋势，特别是面向地方一级并在地方一级采取这些行动。所有各级的伙伴关系是按需要结成全球联盟以防治荒漠化/土地退化和干旱所必需的基石。敦促受影响国家与国际社会合作在其国家和全球优先事项清单上将土地管理和土壤保护的问题列为首位。

7. **贫困和饥饿：**地方性贫困和饥饿的地域与土地退化的地图相吻合。粮食价格上涨的挑战对于多数弱势群体来说是又一场危机，这加剧了大约十亿世界上最贫困者的无声困境，其中多数人受到荒漠化/土地退化和干旱的影响。受到压力的粮食生产系统助长了被迫移民的“推动”因素，而且危及到取得粮食的人权。在当前可耕地丧失的趋势下，可能难以达到千年发展目标和为日益增长的人口提供食物的粮食生产目标。荒漠化公约十年战略计划和框架(2008-2018)(“战略”)的执行工作必须为土壤肥力和可持续水管理等战略干预领域输送资源，而且还必须与减贫战略和农业政策等国家规划文书联系在一起。

8. **气候变化、土地退化和千年发展目标：**当今气候变化正在迫使人类调整国际合作的重点。通过在可持续土地管理方面进行更多的投资，就可以解决当今的各种问题和目标(特别是千年发展目标关于贫困和饥饿的目标 1 和关于环境的目标 7)，同时有助于减少今后受到气候压力的人口的脆弱性并增强应对能力。改进的土地管理和恢复，作为荒漠化公约国家行动纲领的基石，就可以重新振兴起来。如果把荒漠化公约国家行动纲领与气候变化框架公约国家适应行动纲领强有力地联系起来，就可以特别是在干地建立联接发展和适应举措的必要的桥梁。

9. **生物多样性、森林和土地退化：**土地使用的变化对于生物多样性来说是一种主要的威胁，而对于温室气体排放来说是一种可避免的来源；而持续的土地使用的变化是土地退化造成的。因此必须在 2009 年下一次缔约方会议(缔约方会议第九届会议)上承认，对于可持续土地管理的投资是实现生物多样性目标和森林保护的一个先决条件，同时可推动缓解气候变化。

10. **农村发展：**高级别政策对话的与会者赞同联合国秘书长最近就全球粮食危机表示的意见，而且认为，必须更紧迫和果断地采取行动。不仅必须满足弱势群体

的眼前需要，而且还必须解决助长这场危机的结构性和政策问题，例如贸易、税收政策和土地保有权。

三、关于动员起来制定一项前瞻性战略的对话

A. 荒漠化公约改革议程

11. 在 2007 年 9 月在马德里举行的荒漠化公约缔约方会议第八届会议上，所有缔约方之间就必须应对上述挑战的问题达成了一项协商一致意见。通过“战略”是增强执行《公约》的一个重要动力。与荒漠化公约的改革进程联系在一起，“战略”开拓了振兴执行进程的道路。

12. 波恩高级别政策对话的与会者完全赞成荒漠化公约的改革议程，强调为了充分筹集所有资源以实现《公约》的全球效应，必须同心协力联合起来采取行动。

13. 他们承认，这一改革议程不仅涉及到各国政府，而且还必须让民间社会参与，此外还必须动员私营与公共部门的伙伴关系。

14. 他们预计，通过改组荒漠化公约秘书处和全球机制，通过就预计可通过注重成果的管理可达到的目标达成协商一致意见并通过战略计划和工作方案，就可以向缔约方提供更好的服务。他们赞成通过科学和技术委员会(科技委)制定基准和指标，并期望通过《公约》执行情况审评委员会(审评委)展开的评估和吸取的经验教训产生效益。

15. 会议吁请秘书处加强全球和区域各级的对话和磋商。

16. 为了执行“战略”，受影响国家应该展开国家一级的努力。这些努力必须得到国家规划和投资框架的积极支持，并纳入这种框架。

B. 资助“战略”

17. 在今后关于对气候变化的投资和粮食安全的谈判中，缔约方迫切需要突出可持续土地管理、改进生计和粮食安全及缓解气候变化之间的双赢平衡。

18. 会议邀请全球环境基金(全环基金)进一步简化程序。全环基金秘书处和全环基金理事会成员应该通过为防治土地退化提供坚实的资金来满足“战略”的具体需要。全环基金下的整套方案办法方面的经验，例如非洲土地行动计划，值得我们

的注意。这包括联合制定投资战略，将全环基金与国际资金和国家对应资金结合起来，依靠应对多边影响的多重办法并鼓励系统性协调。

19. 各国政府、民间社会和私营部门应该共同制定基于市场的供资机制的鼓励性制度，以便鼓励恢复已退化的土地。

C. 增强对土地管理的投资

20. 当前的粮食危机和气候变化问题主要影响到农村地区的贫困者。自从1980年代中期起对农业和土地管理投资下降和受到忽视就是其中一部分问题。高级别政策对话的与会者强调：

- (a) 应对荒漠化/土地退化和干旱的措施为减少人们和生态系统的脆弱性提供了一个直接的切入点。
- (b) 必须通过各种最佳做法和新的面向养护的技术，包括通过碳固存和适应办法的缓解措施，来促进可持续农业。“战略”下的科学和政策倡导现在必须积极推动传播成功的创新技术、有利的土地管理和有效的社会实践。
- (c) 市场力量既起到积极的作用，又起到消极的作用。私营部门可以采用必要的技术或产生农场以外的收入，从而减轻对土地的压力，但它也可能助长严重破坏当地粮食生产的贸易模式。
- (d) 广大的干地地区可以为在新技术的协助下生产第二代生物燃料提供场地，从而创造创收的机会。然而鉴于社会经济和环境的风险，必须制定可持续生物燃料生产的准则。
- (e) 必须在执行方面增强荒漠化公约、联合国生物多样性公约(生物多样性公约)和气候变化框架公约之间的协同。荒漠化公约可以建议以增加土地生产力为重点的实际项目，这种重点同时考虑到气候变化问题并解决生物多样性问题。

四、缔约方关于如何应对新出现挑战的意见。 可以采取哪些行动？

21. 以下内容应该为审评委第七届会议的专题讨论和实际性讨论提供方向和动力，同时还有助于制定缔约方会议第九届会议关于“战略”优先应用领域的议程。

A. 伙伴关系和分担责任

22. 执行“战略”是《公约》所有缔约方都应关注的一个问题，因此需要它们的充分承诺。

23. 受影响国家缔约方应该将防治荒漠化/土地退化和干旱的斗争作为优先事项，随后进行治理和政策改革，确保适当的土地保有权并在国家预算中拨款。国家行动纲领应该协调起来，并与国家发展战略和政策保持一致，从而推动与民间社会和私营部门的合作。

24. 发达国家缔约方应该承认，荒漠化/土地退化和干旱在当前的粮食危机、气候缓解和适应以及生物多样性保护的背景下重新具有关联性。会议邀请它们在缔约方会议第九届会议举行之前，按照“战略”战略目标 4 的要求，调拨更多的资金，支持农村发展、农业和粮食安全。

25. 荒漠化公约秘书处和全球机制应提供咨询、支持分享经验并支持倡导和主流化。与会者欢迎秘书处在发起改革进程方面所作的努力和取得的进展，并期待秘书处与全球机制展开更有效的合作。他们赞成全球机制在支持财务战略增强在国家一级执行荒漠化公约工作方面发挥的作用。

26. 所有缔约方应增进私营部门作为执行“战略”的行为者所发挥的作用。

B. 倡 导

27. 必须在达成共识方面采取关键行动，使《公约》重新走上采取具体行动惠及受影响国家并协助产生全球效应的道路。《公约》传递一种重要的信息：土地养护是一种全球公域，而土地是赖以实现全球粮食安全、社会安全与和平、生物多样性和缓解气候变化的一种媒介。必须根据“战略”适当地评估土地养护和恢复的经济价值。如果确定土地作为公益物的参考价值，就可以筹集资金，来协助资助防治荒漠化/土地退化和干旱的各种方案，并阐明《公约》对确保这些重要服务所作的贡献。

28. 会上呼吁就土地退化问题编制一份“严厉报告”。缔约方必须始终恪守其诺言，在 2009 年秋季缔约方会议第九届会议之前商定和具体规定对“战略”的区域性承诺。

29. 缔约方和荒漠化公约各机构应该倡导，在巴厘路线图之后的体制性和供资安排中始终应该明确地承认荒漠化/土地退化和干旱与气候变化适应和缓解之间的相互关联性。它们还应该倡导在全环基金第五轮充资(全环基金 5:2011-2015)下对可持续土地管理采取切实和协同的办法。

30. 在气候变化公约进程的当前巴厘路线图后时期内，荒漠化公约、气候变化框架公约和生物多样性公约秘书处，以及设在罗马的机构(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)和世界粮食计划署(粮食署))，应该就联合执行措施以增加植被和土壤中的碳固存问题展开试验研究。

31. 在全环基金 5 之下，可以增强科学证据，评估和能力建设、长期监测、缩小知识鸿沟和理解各种影响，从而强调对荒漠化公约“战略”的支持。关于这种知识的咨询应该向在地方一级采取行动的国家提供。

32. 会上邀请荒漠化公约秘书处组织一次全球性私营部门倡导论坛并记载当地的经济机会，以便展开一次重要的宣传运动。

C. 资 金

33. 在里约(1992 年)、蒙特雷(2002 年)和格伦伊格尔斯(2005 年)所作的承诺和多边系统对受影响国家的支持的前景在 2012 年《京都议定书》到期时必须重新着眼于农村情况和当时的情况。

34. 防治荒漠化/土地退化和干旱的措施，包括所有各级的行动纲领，将得益于重新投资于农村发展和可持续土地与水使用领域。因此这些措施应该成为确保农业生产和粮食可持续性条件的国家和区域政策的一个组成部分。双边发展伙伴和投资银行必须积极地将可持续土地管理纳入其政策和程序。缔约方会议应该邀请秘书处和全球机制针对这种合作制定并提出一种管理模式。

35. 重新审查国际金融机构当前全部情况将有助于确定荒漠化/土地退化和干旱方面的投资在农业部门方案和农村发展及其对农业生产的贡献背景下的潜力。

36. 当今，气候变化必须被视为国际合作的一个最重要的范例。有关论坛的缔约方必须逐步建立一个国际土地联盟，并倡导防治土地退化的气候资金。“战略”

的一个目标应该是更多地促成政策变革，并协助受影响国家寻求或调整取得现有的、新的或创新的气候资金的机会，例如基于市场的机制或碳资金。因此可以利用各种资源在国家一级执行“战略”，例如世界银行价值 250 亿美元的国际发展协会充资，其中包括作为一个跨部门问题的适应问题。

37. 必须努力抵制荒漠化公约各项问题在全环基金资金内受到边缘化的倾向，因此必须在全环基金和荒漠化公约国家行动纲领之间建立联系。为了推动执行“战略”，缔约方应该为评估《公约》的成效制定指标，包括量化指标。

D. 知识和科学

38. 缔约方强调，没有对荒漠化/土地退化和干旱引起的经济和财政损失以及生态系统服务的相关丧失进行一致的评估，而且忽视了干地作为替代性创收来源的潜力。关于当前粮食价格危机的讨论中没有土地退化的专题，这表明，荒漠化公约行为者必须建立在必要时提供现成的资料、论点和解决办法的能力。

39. 此外，“战略”需要一些得到基于证据的事实和明确的评估方法支撑的量化目标，才能吸引投资。

40. 必须努力更好地理解旨在抗旱的气候变化适应及缓解办法和荒漠化公约背景下的缓解办法这两者之间的现有联系。这包括与干旱风险管理有关的问题。

41. 为了加强关于生计、气候变化和生物多样性的知识基础，应该建立一个关于土地和土壤的政府间小组。作为一种临时办法，气候变化政府间专门委员会(气专委)宜应编写一份关于气候和土地退化的报告。

42. 应该制定一项方法并提交清洁发展机制执行委员会，以便查明土地、农业和固存的关系。除此以外，主要数据提供者和分析人员应该在《公约》经过改革的科技委的领导下共同工作，阐明土地退化的趋势及其对粮食安全、千年发展目标其他相关目标、气候变化和生物多样性丧失的影响。

43. 关于成功与失败的分析 and 关于数据、事实和趋势的科学产出的内容必须更加丰富，才能促成政策选择。特别有必要的是，关于荒漠化/土地退化和干旱的强化的科学资料应该促使手头并非始终拥有关于应对长期环境挑战的必要资料的决策者采取行动。

44. 必须鼓励可以加强“战略”下土地和土壤问题的无害环境和社会经济政策之证据基础的健全科学。

E. 区域一级的执行情况

45. 鉴于《公约》的结构，区域内部的合作将继续成为解决荒漠化/土地退化和干旱问题的一个重要媒介。区域协调机制应该为有效的执行工作铺平道路。

46. 较好的科学对话和区域研究可以调查具体需求和通过在区域一级而不是在全球或国家一级满足这些需要建立真正的相对优势的那些活动。这些问题可以包括分析工作和应用研究更好地分工、管理越境生态系统，例如共同管理水域、利用规模经济的潜力来管理和执行某些方案，以及制定财政战略。

-- -- -- -- --