

# 联合国防治荒漠化公约20年

## Twenty years of the United Nations Convention to Combat Desertification

文、图 / 夏堃堡

《联合国防治荒漠化公约》是一个保护全球土地资源的多边环境协议，核心是各国政府、地方公众和民间组织合作制定国家和次区域/区域的行动方案，以及通过这些方案实现履约。20年来，履约工作取得了一定的成绩，但由于发展中国家资金、技术和能力的短缺，以及管理机制等方面存在的问题，履约工作困难重重，全球土地资源仍在继续丧失，荒漠化仍在继续发展。



全球有四分之一的土地受到荒漠化威胁，超过2亿500万人遭受着荒漠化的直接影响，同时，由于耕地和牧场变得贫瘠，使得100多个国家超过10亿人的生计处于危险境地。为此，在联合国主持下，开始了缔结一项防治荒漠化法律文书的谈判，于1994年6月17日在法国巴黎外交大会通过了

《联合国关于在发生严重干旱/或荒漠化的国家（特别是非洲）防治荒漠化公约》（简称《联合国防治荒漠化公约》，本文以下简称《公约》）。《公约》于1996年12月26日生效。这是发展中国家推动下缔结的一个保护全球土地资源的多边环境协议，是1992年联合国环发大会《21世纪议程》框架

《公约》执行秘书卢克·葛那卡嘉（左二）、纳米比亚副总理马柯·哈乌斯库（左三）和第11次缔约方大会主席、纳米比亚环境与旅游部长乌赫库娅·海伦加（左四）等在第11次缔约方大会主席台上

下的三个称为“里约公约”的重要多边环境协议之一。《公约》现有195个缔约方，秘书处设在德国波恩，由联合国管理。中国于1994年10月14日签署该公约，并于1997年2月18日交存批准书。《公约》于1997年5月9日对中国生效。

## 公约主要内容

《公约》的目标是在发生严重干旱/或荒漠化的国家，特别是非洲防治荒漠化和缓解干旱影响，在各级采取有效措施，并在符合《21世纪议程》精神的基础上建立国际合作和伙伴关系，协助受影响地区实现可持续发展。实现这一目标必须执行一项长期的综合战略，同时在所影响地区重点提高土地生产率，恢复、保护并以可持续的方式管理土地和水资源，从而改善特别是社区一级的生活条件。

《公约》认识到荒漠化的物理、生物和社会经济方面，认识到改变技术转让的方向使其向需求推动方向转变的重要性，以及认识到地方公众参与防治荒漠化的重要性。它的核心是各国政府与捐助国、地方公众和民间组织合作制定国家和次区域/区域的行动方案，以及通过这些行动方案来履行公约。这些行动方案是为了在国家一级解决荒漠化和干旱的根本原因，并寻找出预防和改变荒漠化的措施。国家方案还要有次区域或区域的方案加以补充，特别是在涉及跨境资源，譬如湖泊和河流的时候。《公约》还有五个关于非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比海地区、北地中海地区和中东欧地区的区域实施行动方案的附件。

《公约》的最高决策机构是缔约方大会。全球环境基金是公约的资金机制。缔约方大会下有一个辅助机构，叫“全球机制”（Global Mechanism）。“全球机制”是《公约》建立的一个为了帮助缔约方大会促进实施公约有关活动和方案进

行集资的机制。缔约方大会下还有两个附属机构：科学技术委员会和履约审查委员会。科学技术委员会为缔约方大会提供科学技术方面的建议和信息，履约审查委员会负责审查履约情况，并提出进一步履约的建议。

## 缔约方大会

缔约方大会是《公约》的最高决策机构，从1997年至2001年，每年举行一次会议，从2001年来，缔约方大会每两年开一次会议。缔约方大会负责审议各缔约方递交的关于如何实施在《公约》下作出的承诺的报告，然后在这些报告的基础上作出决定。它也有权对《公约》做出修改或者通过新的附件。

到2014年，《公约》共召开了12次缔约方大会。下面对最后4次大会的情况作一介绍。

《公约》第8次缔约方大会于2007年9月3日至14日在西班牙首都马德里议会大厦召开。会议开始时进展顺利，各国纷纷表示支持新起草的实施该公约的《实施公约10年战略计划和框架》（2008-2018）（简称《10年战略计划》）。

大会通过了29项决定，其中5项是与审议公约执行情况委员会有关，8项与科学技术委员会有关。代表们对通过的《10年战略计划》特别重视，因为该决定使他们看到了将重点放在实施《公约》上的希望。关于国家报告和科学技术委员会等决定是对《公约》的实施机制的改革，也将进一步推动《公约》的实施。

9月14日，是会议的最后一天，首先通过了一系列决定，但关于秘书处预算的决定一直达不成协议。会议开到第二天清晨，由于日本的反对，这项决定最后没有得到通过。在无可奈何的情况下，主席宣布，大会决定当年联大期间在纽约召开一次《公约》缔约方特别会议，讨论这个决

定。

同年11月26日在纽约联合国总部召开了《荒漠化公约》第1次缔约方特别会议，并通过了如下决定：《荒漠化公约》秘书处2008-2009年两年预算以欧元计算增长4%，其中2.8%的增长将由各成员国按比例分担，而第8次缔约方大会的主办国西班牙以自愿捐款方式承担其余的1.2%。这个决定可以勉强维持《公约》秘书处的运转，但扣除物价上涨等因素，批准的经费用来发工资后已所剩无几，很难有效地组织实施《公约》的活动。《公约》的实施将继续面临许多的困难。

《公约》第9次缔约方大会于2009年9月21日至10月2日在阿根廷布宜诺斯艾利斯举行。这是2007年通过《实施公约10年战略计划和框架》后的首次缔约方大会。

这次大会在下列问题上进行了讨论并通过了相关决定：审议公约执行情况委员会、科学技术委员会、“全球机制”和秘书处四年工作计划和两年工作方案；“全球机制”和秘书处；联合国联合调查处（Joint Inspection Unit）对“全球机制”的评估；科学技术委员会的运转；地区协调机制的安排；通讯战略，以及方案和预算。

这次会议取得了一些积极的成果，包括通过了方案和预算的决定，使《公约》的预算略有增加；决定制订用于确定全球土地退化程度的影响指标(impact indicators)和评估防治荒漠化活动开展程度的绩效指标(performance indicators)；决定审议公约执行情况委员会成为缔约方大会的一个长期附属机构；决定建立区域协调机制（regional coordination mechanism）。在“全球机制”问题上，缔约方大会没有取得一致意见。

《公约》第10次缔约方大会于2011年10月10日至21日在韩国昌原举行。会议



## F 热点关注 ocusing Issues

通过了40项决定，其中一项是决定将“全球机制”的管辖权由国际农业发展基金移交给《公约》秘书处，从而解决了一个长期存在影响《公约》执行的问题。大会还通过了要求《公约》执行秘书积极筹备和参加2012年召开的联合国可持续发展大会。通过的关于预算的决定将秘书处的预算保持在原有的水平。

《公约》第11次缔约方大会于2013年9月16日至27日在纳米比亚温得和克举行。大会通过了41项决定。大会决定建立一个科学政策工作组（Science Policy Interface, SPI）。工作组由科技委员会主席团成员和15名来自不同区域相关领域的科学家组成，目的是对与荒漠化、土地退化和干旱有关的会议或网络产生的信息进行分析，并提出科学结论和建议；大会通过了关于科学知识交流网站（Scientific Knowledge Brokering Portal, SKBP）的决定。网站目的是促进在荒漠化、土地退化和干旱领域科学知识的管理，包括传统知识、最佳实用技术和成功经验。决定要求秘书处与其他组织加强合作，做好这个网站。代表们希望，通过上述两项措施使《公约》成为全球在荒漠化、土地退化和干旱方面科学知识的权威。

大会决定将“全球机制”搬到波恩，和《公约》秘书处在一起办公，由秘书处管理，同时在罗马保留一个联络办公室。关于预算，大会决定保持零增长。

### 履约状况

20年来，《公约》在艰难中前进。许多缔约国建立了履行《公约》的国家机构，制订了有关法律法规。按照《公约》的要求，许多国家制订了国家行动方案，非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比海地区、北地中海地区和中东欧地区还制订了区域行动方案。在这些国家和次区域/区域行动方案的框架下，开展了一些合作活动，



例如在全球和地区范围内举行了一些讨论会和经验交流会，在一定程度上推动了全球荒漠化的治理。

但是，《公约》的履行一直存在着严重的困难。

### 资金问题

《公约》的实施，资金一直是最大的障碍。《公约》规定，发达国家缔约方应向发展中国家缔约方提供实质性资金资源和其他形式的资助，缔约方大会决定全球环境基金是《公约》的资金机制。由于荒漠化主要发生在发展中国家，荒漠化本身是一个国家和地区问题，发达国家对此一直没有像对气候变化等其他全球环境问题那么重视，也不愿意拿出足够的资金来帮助发展中国家。历年来，全球环境基金提供给它的活动和方案的资金一直较少。这个公约一直被称为三个“里约公约”中

的穷妹妹。此外，在每次缔约方大会上，预算，包括中期和长期的预算，也是争论的焦点。日本等国家一直反对给《公约》秘书处增加预算，发展中国家一直支持增加预算。在每次缔约方大会上，关于预算的决定总是最难通过的。第8次缔约方大会最后一天的会议开到第二天早晨，关于预算的决定还是没有通过。其他缔约方大会也往往要开到第二天上午，最后达成预算零增长或略有增加的妥协决定。即使是后者，增加的水平还往往不足以抵消物价上涨、欧元美元兑换率变化以及秘书处和“全球机制”职员工资增加造成的预算增加。所以，多年来《公约》的实施困难重重，进展缓慢。《公约》秘书处有限的一点经费，只能用作行政开支，很难还有经费用来支持发展中国家开展实质性的履约活动。





在第10次缔约方大会上，国际可持续发展研究院(IISD)报告组成员与联合国助理秘书长、《公约》执行秘书卢克·葛那卡嘉(中)合影

域建立了区域协调处，成员编制分属秘书处和“全球机制”。这是一个积极的进展。虽然机构是有了，但经费没有增加，《公约》在地区一级的实施还会有很多困难。

荒漠化不但破坏土地资源，使其丧失生产力，使那里的人民失去生计，而且加剧全球气候变暖，破坏生物多样性，是一个重大的全球环境问题。由于资金短缺等原因，《防治荒漠化公约》履约困难重重，荒漠化治理成效甚微，全球土地资源仍在继续丧失，荒漠化仍在继续发展。

根据联合国组织的“2005年生态系统评估”，全球4%的碳排放是由于干旱地区的荒漠化造成的，恢复退化的土地可以提高土壤封存碳的能力，有利于减缓全球气候变化。因此，《防治荒漠化公约》正在努力加强与气候变化法律文书之间的合作和协调，譬如通过清洁发展机制开展活动，取得需要的资金。

最重要的是要提高各国的政治意愿，开展广泛合作，将战略和计划变成行动，按照共同但有区别的责任的原则，发达国家向发展中国家提供充足的资金，以及相关的技术和能力。只有这样，《防治荒漠化公约》的履约才会有重大的突破，全球土地资源进一步退化的趋势才有可能遏制。**作者简介：**现任环境保护部科技委员会委员，曾任国家环保局国际合作司司长、联合国环境署能力建设部主任、环境署驻华代表等职。

### “全球机制”

“全球机制”是帮助缔约方大会促进实施公约有关活动和方案进行集资的机制。长期以来，“全球机制”和《公约》秘书处存在着很大的矛盾。“全球机制”单独集资，单独开展活动，与秘书处有很多重复。两机构的矛盾影响了《公约》的履行。发展中国家一直主张将“全球机制”并入秘书处，以提高《公约》的效率和效益，但遭到发达国家的反对。在多次缔约方大会上，双方在这个问题上一直争论不休，没有达成协议。第10次缔约方大会在这个问题上有了突破。大会决定将“全球机制”的管辖权由国际农业发展基金移交给《公约》秘书处，第11次缔约方大会又决定将“全球机制”办公室搬到波恩，与公约秘书处一起办公，并由公约秘书处管理。这个多年未决的问题总算得到

了解决。

### 区域协调机制

关于在区域一级是否要建立机构的问题，也一直是缔约方大会争论的一个焦点。长期以来，在地区没有正式《公约》的派出机构，只在一些地区设有一个区域协调员，有的还有一二个项目官员。由于人手少，资金缺乏，很难发挥大的作用。在历次《公约》缔约方大会上，发展中国家主张在各区域设立地区办事处，而发达国家因为担心增加预算而反对。在第9次缔约方大会上，双方达成妥协，决定在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比海地区、北地中海地区和中东欧地区建立区域协调机制(The regional coordination mechanisms)，由秘书处和“全球机制”分别派员组成，负责所在区域《公约》实施的协调。根据这个决定，在各区