



缔约方会议

第十五届会议

2022年5月9日至20日，科特迪瓦阿比让

临时议程项目4

政策框架和各个专题

政策框架和各个专题的后续工作：干旱

秘书处的说明

概要

缔约方会议在第 23/COP.14 号决定中为秘书处和全球机制应对干旱的工作提供了指导，并请秘书处向缔约方会议第十五届会议报告该决定的执行情况。缔约方会议第十五届会议除讨论上述决定的后续落实以外，还将从不同角度，并利用广泛的背景资料，包括政府间工作组关于干旱问题的报告和科学与政策联系平台的建议，考虑根据《防治荒漠化公约》应对干旱的下一步措施。本文件旨在概述由此产生的《防治荒漠化公约》干旱议程，包括政府间工作组报告和科学与政策联系平台建议的要点，但侧重于介绍《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制开展和建议开展的活动。内容围绕五个相互关联的领域展开：(1) 抗旱政策；(2) 预警、监测和评估；(3) 知识共享和学习；(4) 伙伴关系和协调；(5) 抗旱融资。本文件特别关注与干旱对脆弱的社区、生态系统和经济的影响有关的具体挑战，包括 COVID-19 大流行及其与干旱的相互作用。



目录

	段次	页次
一. 背景.....	1-6	3
二. 抗旱政策.....	7-21	4
三. 预警、监测和评估.....	22-30	6
四. 知识共享和学习.....	31-38	8
五. 伙伴关系和协调.....	39-48	9
六. 抗旱融资.....	49-52	11
七. 结论和建议.....	53-64	12

一. 背景

1. 由于气候变化和其他人为因素，譬如土地和水管理的变化，干旱问题在全球范围不断加剧。因气候变化而加剧的严重、长期的干旱尤其减少了粮食生产和水的可获性，造成经济损失和环境退化，在极端情况下导致人类苦难、流离失所、冲突和生命损失。

2. COVID-19 大流行加剧了干旱的影响，使得已经处于崩溃边缘的经济体就业机会和收入受到限制，并使健康和福祉已经受到损害的群体受到最严重的打击。干旱和大流行病相结合产生的破坏性影响使脆弱社区更加脆弱，连锁反应从地方扩大到全球范围。为在 COVID-19 疫情之后建设更美好的未来，确保为今后的大流行病作好更充分的准备，改善面对其他全球挑战的应对能力，加强抗旱能力是关键先决条件之一。¹

3. 如《联合国防治荒漠化公约》第 2 条² 所述，干旱问题是该公约任务授权的核心。自缔约方会议 2017 年召开第十三届会议以来，《防治荒漠化公约》进程在应对干旱方面的作用有所增加。缔约方会议第十三届会议将干旱事项列为《〈防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》的五项目标之一，就干旱问题通过了一项倡导性政策框架，并批准了干旱倡议，为应对干旱的行动提供高达 180 万欧元的资金。干旱倡议侧重于支持各国制定国家抗旱计划，促进减缓干旱风险的区域努力和创建干旱工具箱，以加强备旱系统。³

4. 2019 年举行的缔约方会议第十四届会议进一步审视了《防治荒漠化公约》在应对干旱方面的作用。会议继续执行干旱倡议，并提供最新的指导，同时强调扩展与相关机构、组织和平台的合作和伙伴关系。会议请全球机制基于明确确定的增加值，确定应对干旱的潜在和创新融资工具，并提供相关信息和指导，以便利缔约方利用这些工具。⁴

5. 此外，缔约方会议第十四届会议设立了政府间工作组，以评估和审查关于防旱和抗旱的现有政策、执行和体制协调框架，包括伙伴关系，并考虑各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施选项。会议还指定科学与政策联系平台提供基于科学的证据，说明评估和监测弱势群体和生态系统抗旱能力的方法，同时考虑到气候变化对干旱风险的影响。⁵

6. 鉴于上述情况，缔约方会议第十五届会议将从不同角度，并利用广泛的背景资料，包括政府间工作组的报告和科学与政策联系平台的建议，⁶ 考虑在《防治荒漠化公约》下应对干旱的下一步措施。本文件旨在概述《防治荒漠化公约》的

¹ 有关 COVID-19 与干旱之间相互联系的更多信息，请参见<https://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2021-10/1767_UNCCD_FAO_Drought_COVID_cb5547en%281%29.pdf>。

² 第 2 条第 1 款：“本《公约》的目标是在发生严重干旱和/或荒漠化的国家，特别是在非洲防治荒漠化和缓解干旱影响，为此要在所有各级采取有效措施，辅之以在符合《21 世纪议程》的综合办法框架内建立的国际合作和伙伴关系安排，以期协助受影响地区实现可持续发展。”

³ 第 29/COP.13 号决定。

⁴ 第 23/COP.14 号决定。

⁵ 第 18/COP.14 和第 23/COP.14 号决定。

⁶ 政府间工作组的报告：ICCD/COP(15)/20。科学与政策联系平台关于干旱问题的建议：ICCD/COP(15)/CST/3。

干旱议程，包括政府间工作组报告和科学与政策联系平台建议的要点，但侧重于介绍《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制开展和建议开展的活动。内容围绕五个相互关联的领域展开，这五个领域代表《防治荒漠化公约》下应对干旱的五个关键层面：(1) 抗旱政策；(2) 预警、监测和评估；(3) 知识共享和学习；(4) 伙伴关系和协调；(5) 抗旱融资。

二. 抗旱政策

7. 2013年3月11日至15日在日内瓦举行的国家抗旱政策高级别会议修改了《防治荒漠化公约》背景下抗旱政策方针的基础。该会议由世界气象组织(气象组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和《防治荒漠化公约》与一些伙伴合作举办。该会议提出的“三大支柱”方针此后成为《防治荒漠化公约》下国家、区域和全球各级抗旱政策工作的指导原则，这三大支柱是：(一) 监测和预警系统；(二) 脆弱性/影响评估；(三) 切实可行的风险减缓措施。

8. 作为干旱倡议的关键组成部分，全球机制与秘书处合作，支持各缔约方编制国家抗旱计划，使这些计划坚定立足于上文所述的国家抗旱政策高级别会议所确立的三大支柱方针。这种支持旨在调整国家层面的干旱管理方针，使之从被动和基于危机的方式转向主动和基于风险的方式。根据《防治荒漠化公约》编制的国家抗旱计划必须与现有的相关国家框架保持一致并纳入其中。来自各区域的73个国家表示有意与秘书处和全球机制合作制定国家抗旱计划，其中60个国家已在干旱倡议框架内最后确定了计划，另有九个国家正在制定和最后确定计划。三十四份已完成的计划目前可在《防治荒漠化公约》网站上查阅。⁷

9. 秘书处2021年委托对已完成的国家抗旱计划进行的初步分析⁸证实，需要在相关部门和利益攸关方之间进行更有效的协调，以处理干旱问题。许多国家报告说，参与干旱管理的机构、部门和利益攸关方之间的协调有限，在政策层面也缺乏协同。《防治荒漠化公约》支持国家抗旱计划的主要目标之一是具体应对这一挑战，要将现有的国家抗旱政策和工具纳入一项综合性计划，并汇聚所有相关部门的主要利益攸关方，但这似乎显然是艰巨而耗时的进程，需要进一步努力和支持。

10. 关于国家抗旱计划的另一个重要方面，即将性别平等有效纳入主流，秘书处2019年底发布了一份指导文件，支持参与抗旱计划制定进程的利益攸关方确定重要措施和条目，确保这些计划对性别问题的敏感度。全球机制与秘书处合作，协助四个国家(玻利维亚、多米尼加共和国、印度和马达加斯加)在国家土地退化零增长自愿目标设定框架内，建立考虑到性别问题的有关减轻干旱影响的基于土地的转型项目。此外，全球机制与“非洲抗风险能力”机构等对口机构建立了以价值为导向的伙伴关系，以进一步加强性别问题主流化。⁹

⁷ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>>.

⁸ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2022-01/Analysis%20of%20National%20Drought%20Plans.pdf>>.

⁹ 更多信息请查阅第 ICCD/CRIC(20)/5 号文件。

11. 秘书处委托进行的一项研究发现，95%的国家抗旱计划确认妇女和儿童特别容易受到干旱影响。研究还指出，妇女在促进旱灾教育、提高认识和减缓旱灾方面发挥重要作用。秘书处和全球机制将继续支持将性别问题纳入国家抗旱计划的主流，并通过协助建立旨在执行这些计划的转型项目，支持将性别视角转化为具体行动。

12. 对《防治荒漠化公约》为制定国家抗旱计划所提供支持的独立评价¹⁰表明，编制这些计划有助于各国查明和确认相关但以往差别迥异的各种政策和活动之间的关联。该评价指出，虽然这些计划的质量和深度各异，但都为国家作好干旱准备提供了以往没有的基础和参考点。评价访问的许多答复者认为，如果有更长的时限和更多的资源来支持与国家利益攸关方进行更广泛、更深入的协商，会有益于国家抗旱规划进程。其中许多答复者还指出，迫切需要调动资源并确保这些计划得到执行。预计《防治荒漠化公约》将在推出国家抗旱计划的下一个关键阶段提供指导和支持。

13. 抗旱政策和治理是政府间工作组的重点领域之一(ICCD/COP(15)/20)，该工作组报告的第一项建议是，各缔约方应保持现有承诺，作为持续的进程，在所有各级推行协调一致的政策，创建伙伴关系并逐步加强落实干旱风险和影响管理。应加强《防治荒漠化公约》下减缓干旱影响的现有安排，并开展额外活动，以便开始应用系统观测、科学知识和持续的重新评价进程，提高国际合作的有效性和协调性，促进国家计划和优先事项的执行。

14. 根据政府间工作组的建议，《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制将继续支持各国制定和执行国家抗旱计划。如本文件下几章所述，秘书处将侧重于推广有效的预警、监测和风险/影响评估办法，同时继续并进一步加强在抗旱政策、知识共享和能力建设方面的协助。全球机制将支持各国发展转型项目以执行国家抗旱政策，并进一步扩大与干旱融资有关的活动。与多个合作伙伴进行密切合作和协调将是《防治荒漠化公约》下各项与干旱相关工作的一个重要层面。

15. 政府间工作组在报告中确认了区域层面协作的作用和潜力，包括监测和预警、能力建设和知识共享方面，并确认了区域机构、网络 and 平台可能提供的支持。秘书处和全球机制已经参与了多国和区域抗旱政策规划活动，因为这些活动可以非常有效地处理备旱、交流经验和共同学习等跨界问题，在执行方面也具有成本效益。这些活动如下：

(a) 秘书处和南美洲南部干旱信息系统于2020年11月共同组织了一次在线培训讲习班，讨论在南美洲南部干旱信息系统成员国(阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭)制定国家抗旱计划和政策。讲习班概述了分步骤制定国家抗旱政策的方法，并帮助所涉国家启动、设计和执行国家备旱计划；

(b) 在秘书处和全球机制的支持下，为中亚国家(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)和南部非洲发展共同体(南共体)成员国实施了两个区域项目。中亚和南共体项目的执行伙伴分别是中亚区域环境中心和国际自然保护联盟。这两个项目的目的都是通过加强与预警和监测系统有关的数据共享、开展干旱风险评估和采取可行的干旱风险减缓措施，提高干旱管理的技术和机构能力。项目中包括培训课程，讲授如何利用根据《防治荒漠化公约》

¹⁰ 更多信息请查阅第 ICCD/COP(15)/11 号文件。

制定的方法框架和工具，在国家 and 区域层面实现协调一致的行动和数据共享。这些培训课程针对《防治荒漠化公约》国家联络点，也有其他相关的利益攸关方参加。

16. 中亚项目促成了一项全面的干旱管理和减缓区域战略，该战略于 2021 年 10 月通过，并随之出台了 2021-2030 年行动计划。该战略由所涉国家制定，并通过与区域发展伙伴进行的两次在线利益攸关方协商得到进一步完善，这些伙伴包括国际生物盐化农业研究中心、粮农组织、气象组织、全球水事伙伴关系、联合国环境规划署(环境署)、联合国减少灾害风险办公室(减灾办)、德国国际合作署、国际合作协会以及来自中亚区域的广泛的国家利益攸关方。

17. 中亚抗旱能力战略基于以下前提：(1) 监测、风险评估和干旱预防能力建设；(2) 减缓干旱，制定处理水短缺的计划和数据传播；(3) 能力建设和提高认识；(4) 区域合作。

18. 南共体项目得到该区域广泛的利益攸关方参与，其中包括国家联络点、独立专家、水事管理者和决策者以及粮农组织、国际水管理研究所、联合国开发计划署(开发署)和世界银行等主要伙伴。南共体项目制定了一项区域抗旱能力战略(2022-2032 年)，为该区域确定了九项战略目标：(一) 强化和可靠的数据收集；(二) 强化干旱监测和预报；(三) 传播有效、可信和可靠的预警信息，以便能够及时作好干旱准备和应对；(四) 加强区域协调；(五) 强化干旱影响评估；(六) 强化干旱脆弱性和风险评估；(七) 实施限制干旱不利影响的优先措施；(八) 执行优先措施，以减轻干旱暴露程度和脆弱性；(九) 创建干旱应对机制。

19. 南共体区域抗旱能力战略旨在支持该区域各国协同努力减缓干旱影响，同时促进可持续发展并优化该区域土地资源的生产力。在南共体秘书处的总体协调和领导下，该战略将为地方、国家和区域各级实施与抗旱能力有关的高效行动的进程提供指导和信息。该战略还将提供为参与性行动筹措资金的平台。在缔约方会议第十五届会议期间，南共体秘书处和合作伙伴将共同启动该区域战略。

20. 秘书处和全球机制将继续促进和支持区域合作，以创建和加强区域平台，用于协调以及交流与干旱指标有关的数据、知识和经验。

21. 政府间工作组在报告中指出，干旱问题值得在全球层面重新给予政治关注，并应在所有各级采取强化行动。政府间工作组讨论了加强对国家行动的全球支持的潜力，这种支持除其他外，可包括在全球层面更加协调一致地制定政策、确定目标、追踪、学习和供资。缔约方会议第十五届会议将进一步审议这一事项。

三. 预警、监测和评估

22. 科学与政策联系平台关于工作方案目标 2 的报告¹¹ 指出，监测和评估生态系统和弱势群体的干旱适应能力，对于了解生态系统和社会能够在多大程度上应对、适应干旱和从干旱中恢复至关重要。监测和评估适应能力有助于将“被动的”抗旱机制转变为“积极主动的”抗旱机制。科学与政策联系平台建议，除其他外，各国应定期评估和监测抗旱能力，并建议秘书处与合作伙伴一道为各国的能力提供支持。

¹¹ 科学与政策联系平台 2020-2021 两年期工作方案目标 2——关于评估和监测弱势群体和生态系统抗旱能力所用方法的证据——产生的政策性建议。ICCD/COP(15)/CST/3。

23. 政府间工作组在报告中还确认，必须创建便利、具有包容性和有效的监测、预警和行动系统，使这些系统为具有抗旱能力的生态系统、社会和经济提供支持。政府间工作组的调查显示，目前的干旱预警系统，特别是监测干旱对土地和生态系统管理的系统性影响的全球系统存在弱点。政府间工作组发现，特别是在受影响最严重的地区，这些系统无法为评估脆弱性以及及早采取土地和水管理行动以减少干旱风险的需要有效地提供信息，也无法为改进干旱管理行动提供支持。尽管如此，政府间工作组建议以现有的预警系统为基础和基准，逐步改进国家干旱监测系统。

24. 秘书处和全球机制正在与能够为发展国家层面干旱监测能力提供支持的若干联合国实体合作。《防治荒漠化公约》用于在全球监测和评估干旱影响的主要工具是《〈防治荒漠化公约〉2018-2030年战略框架》目标3的一套指标，这套指标被用于每四年一次的国家报告。为目标3的指标建议的方法和数据集¹²符合气象组织的准则，并在可行的情况下以现有的公认指数系统为基础。

25. 秘书处和全球机制还与全球环境基金(环境基金)合作开展了一个扶持活动项目，以执行《防治荒漠化公约》缔约方会议就干旱问题所作的决定，执行机构为粮农组织。该项目包括与干旱脆弱性评估和减缓行动准备有关的部分。项目于2021年4月启动，预计完成日期为2023年12月，包括四个部分：

(a) 就“根据《防治荒漠化公约》应对干旱的有效政策和执行措施”为干旱问题政府间工作组提供支持；

(b) 加强干旱工具箱；

(c) 促进国家抗旱计划的实施；

(d) 干旱脆弱性评估和减缓行动准备。

26. 今后几年，秘书处和全球机制将继续与伙伴合作，以支持各国改进干旱预警、监测和评估系统。秘书处和全球机制基于国家抗旱计划背景下不断演变的协调与合作安排，提议启动有时限的“抗旱能力加速器”特别倡议，以建立国家干旱监测，同时特别关注改进干旱预警系统。

27. 通过这项倡议，秘书处和全球机制将与伙伴合作，在少数国家开展试点活动，同时考虑到每个参加国的具体情况：

(a) 为评估干旱脆弱性、监测和预测干旱以及预测水短缺情况的先进系统设定基线；

(b) 通过汇编多种来源提供的数据和分析，并向所有利益攸关方提供国别信息，创建统一的干旱信息汇集点；

(c) 通过加强获取干旱预警信息的途径，增强决策者规划和管理干旱影响的能力；

(d) 建立干旱预警通信，以改善跨部门和地方—国家信息共享。

¹² 《〈防治荒漠化公约〉战略目标3国家报告良好做法指导意见》，2021年发布。
<https://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2021-09/UNCCD_GPG_Strategic-Objective-3_2021.pdf>。

28. 从本质上说，“抗旱能力加速器”的目的是在所涉试点国家启动创建有效、协调的干旱预警系统的工作，同时提供实用知识和经验，《防治荒漠化公约》政府间进程和各缔约方可以利用这些知识和经验，在干旱预警、监测和评估方面采取进一步行动。通过该倡议提供的信息将有助于在已经完成或即将完成国家抗旱计划的国家规划下一步措施。

29. 加强抗旱能力为 COVID-19 疫情后建设美好未来以及确保为今后的大流行病、自然灾害和气候紧急情况作好更充分的准备提供了主要工具。“抗旱能力加速器”将作为《防治荒漠化公约》对全球社会，特别是其中最脆弱成员所作努力的具体贡献，这种努力是为了应对大流行病的影响，并过渡到坚定立足于可持续发展的更强大、更具韧性的经济体。在这方面，秘书处提议利用《防治荒漠化公约》核心预算的节余为该倡议提供资金，大部分节余来自上一个两年期因大流行病而取消的会议和差旅的预算。与“抗旱能力加速器”拟议供资有关的更多信息载于方案和预算文件。¹³

30. 该倡议计划与粮农组织、气象组织和其他相关伙伴合作执行。预计“抗旱能力加速器”的活动将成功吸引更多的合作伙伴和资金，从而在今后几年扩大到远超初始国家数目的水平，这与秘书处先前发起的两项倡议，即土地退化零增长试点项目和干旱倡议情况相似。

四. 知识共享和学习

31. 在 2020-2021 两年期内，《防治荒漠化公约》与干旱有关的知识共享行动侧重于升级和扩展干旱工具箱。¹⁴ 这一工具箱是《防治荒漠化公约》、气象组织、粮农组织、全球水事伙伴关系、欧洲联盟联合研究中心、联合国环境规划署水与环境中心和内布拉斯加大学国家减缓干旱中心密切合作开发的。干旱工具箱收集了大量工具，分为三个模块，目的是使干旱利益攸关方能够方便地利用工具、案例研究和其他资源，以支持国家抗旱计划的制定和执行，这些模块涉及：(1) 干旱监测和预警；(2) 干旱脆弱性和风险评估；(3) 干旱风险减缓措施。

32. 根据缔约方、区域和次区域利益攸关方以及合作伙伴的建议，进一步扩展了干旱工具箱数据库的内容。用于监测、预警和改进风险评估的数据集以及考虑到性别问题的风险减缓工具使干旱工具箱得到加强。开展了一项用户调查，并得到逾 70 个缔约方和区域组织的答复。相关结果被纳入了工具箱平台。¹⁵

33. 秘书处与粮农组织和环境署水与环境中心合作，组织了一系列在线培训课程和网络研讨会，以使利益攸关方熟悉交互式干旱工具箱的功能。这些网络研讨会旨在通过指导参加者使用每个模块下各种可用的工具，促进以协调一致的办法处理积极主动的干旱管理的三大支柱(即工具箱的三个模块)。在各种与干旱有关的讲习班和能力建设活动中，也对干旱工具箱的使用进行了推介。在上述环境基金扶持活动项目的支持下，秘书处与环境署水与环境中心和世界水土保持方法和

¹³ 第 ICCD/COP(15)/5 号文件。

¹⁴ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox>>.

¹⁵ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2020-10/Assessment%20on%20the%20Submissions%20of%20Drought-%20Policy%2C%20Implementation%20Frameworks%20and%20Tools.pdf>>.

技术纵览组织创建了伙伴关系，这是扩展干旱工具箱内容的下一步措施之一。该伙伴关系旨在提高可持续土地管理方面案例研究和最佳做法的可及性，特别是旨在减缓干旱风险的案例研究和最佳做法。

34. 除干旱工具箱外，秘书处还就干旱问题编写和协助编写了各种研究报告、出版物和政策简报，包括题为《展望未来：抗旱能力与 COVID-19》的文件¹⁶，该文件由秘书处领导的备旱工作组编写，是粮农组织领导的农业缺水问题全球框架的一部分。

35. 政府间工作组强调知识和学习的重要性——该工作组的报告指出，为克服气候变化和土地利用变化造成的负面干旱影响，必须在所有各级开展持续和适应性的学习进程，包括在全球层面发挥领导力，并采取促进从实地了解情况的良好做法。政府间工作组建议秘书处鼓励和支持学习和实践社区就干旱风险和影响管理问题开展共同学习和合作，利用干旱工具箱中的工具和活动，并特别强调让当地社区参与。秘书处将支持向适当的国家、区域及全球审查和政策进程传播在学习和实践社区取得的经验。

36. 在上述环境基金的备旱扶持活动项目背景下，秘书处正在与粮农组织合作创建一个干旱风险管理同业交流群，以促进国家和个体用户之间的知识共享。这种合作将直接响应政府间工作组的提案，还将有助于澄清在《防治荒漠化公约》背景下如何使这种学习和实践社区得到最佳利用以及相关的资源需求。考虑到秘书处的人力资源能力非常有限，并考虑到成功、活跃的学习和实践社区所带来的工作量，秘书处需要得到更多的人力和财政资源，才能够以可持续的方式主持学习和实践社区。

37. 秘书处为补充自身回应《公约》进程中产生的需要和缔约方期望的能力，最近制订了能力建设和知识网络交流办法纲要。这些网络以联合国系统其他组织，特别是环境署的类似安排为基础，目的是利用专门机构为《防治荒漠化公约》进程提供的最新专家咨询意见、科学支持和技术合作。建立这种网络将使秘书处和伙伴机构彼此受益，而资金往来有限或者没有资金往来。

38. 作为第一优先事项，秘书处正在考虑建立一个备旱知识交流和能力建设网络。该网络将涉及多种多样的活动，譬如提供或便利获取与干旱监测和预警系统有关的可靠数据、干旱风险评估以及干旱风险减缓战略和执行措施指南。这种网络还可以就具体的干旱专题提供专门知识，并参与/开展共同关心的宣传和提高认识活动。

五. 伙伴关系和协调

39. 《防治荒漠化公约》与干旱有关的所有活动都是与合作伙伴密切协作开展的。秘书处和全球机制以现有合作为基础，创建了新的伙伴关系，以帮助各缔约方在所有各级加强抗旱能力。关于本节的更多资料可参见 ICCD/COP(15)/4。

¹⁶ <https://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2021-10/1767_UNCCD_FAO_Drought_COVID_cb5547en%281%29.pdf>.

40. 在干旱倡议的背景下，气象组织、粮农组织、全球水事伙伴关系、欧洲联盟联合研究中心、环境署水与环境中心、内布拉斯加大学国家减缓干旱中心、开发署、世界银行、国际水管理研究所和地中海联盟为国家抗旱计划和开发干旱工具箱提供了支持。自然保护联盟是南部非洲发展共同体(南共体)国家项目的执行伙伴，而中亚区域经济合作方案是中亚项目的执行伙伴。环境基金的扶持活动项目正在为《防治荒漠化公约》许多与干旱有关的活动提供资金。政府间工作组成员包括粮农组织和气象组织的代表以及几个研究机构的代表。

41. 秘书处与联合国各机构和其他组织、机构和国家缔约方合作，协助编写出版物并共同组织会议和讲习班，其中除其他外，包括 2021 年世界水周期间重点讨论抗旱能力的会议、减灾办干旱专题报告的全球评估报告(2021 年)、¹⁷ 世界银行最新的洪水和干旱报告、联合国灾害管理和紧急救援天基信息平台非洲灾害管理天基解决方案会议，以及联合国减少灾害风险提高抗灾能力高级领导小组、减灾办平台和欧洲干旱观测站/全球干旱观测站的各项任务。2022 年世界水论坛的筹备工作正在进行：秘书处在共同组织与“保护和恢复生态系统和森林，包括消除沿海地区和海洋所受的影响，以及防治荒漠化”这一议题有关的行动小组(会议)，并为关于“通过战略、规划和社会能力建设提高对气候变化、危机和极端水灾的抵御力和适应能力”的会议提供协助。

42. 秘书处与设在波恩的联合国机构和其他组织合作，共同创建了波恩水网络，¹⁸ 该网络旨在加强研究、培训和实践中所需的专门知识，从而在世界各地执行与水有关的可持续发展目标。波恩水网络通过举办讲习班、网络研讨会和组织高级别联合活动，汇集波恩在国际研究、发展政策和培训中从事与水及相关问题工作的著名机构中的专家。

43. 秘书处继续担任气象组织/全球水事伙伴关系领导的综合干旱管理方案指导委员会成员，¹⁹ 在广泛的干旱问题参与者和进程网络中建立了伙伴关系，目的是丰富干旱工具箱的功能，提高对根据《防治荒漠化公约》应对干旱的认识。

《防治荒漠化公约》是联合国水机制这一机构间机制的常任成员，该机制最大限度地推动全系统就具有跨领域性质的水问题开展协调行动并增强一致性，此外，

《防治荒漠化公约》自 2020 年 2 月以来一直是联合国水机制的联合指导小组成员。通过作为联合国水机制的成员，秘书处通报与土地和水之间的联系有关的政策进程，支持查明正在出现的问题，并支持就减少灾害风险、气候变化和总体《2030 年可持续发展议程》制定有效、协作性的对策。秘书处还为联合国水机制的年度《世界水发展报告》提供协助，并参加一年两次的会议。此外，秘书处是世界气象组织领导的水和气候专家组以及粮农组织领导的水短缺问题小组的成员。

44. 全球机制通过一项谅解备忘录，正式确定了与红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)的合作。该伙伴关系将增进对土地、干旱和灾害风险之间关系的理解，特别是在减缓和适应气候变化、减少灾害风险、基于自然的解决方案和粮食安全方面，以减少气候变化的影响，处理流离失所与移民问题之间的关系。

¹⁷ <<https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021>>.

¹⁸ <<http://www.bonnwaternetwork.de/>>.

¹⁹ <<http://www.droughtmanagement.info/>>.

全球机制和红十字与红新月联会将合作执行共同关心的方案和战略优先事项，譬如《防治荒漠化公约》应对干旱的活动、《防治荒漠化公约》土地退化零增长方案、红十字与红新月联合会 2021-2025 年全球计划和“泛非倡议”（“零饥饿”、“基于自然的气候解决方案”、“红会备灾”和“国家社会发展”）。

45. 《防治荒漠化公约》与其他相关进程和伙伴合作，并在其中发挥牵头和召集作用，政府间工作组认可和支持这种整体办法的价值。政府间工作组建议《防治荒漠化公约》在所有各级、各个部门并与不同的公共、私营和民间社会组织继续加强和增进战略伙伴关系，并创建新的战略伙伴关系。

46. 此外，政府间工作组认为，《防治荒漠化公约》与包括减灾办在内的其他合作伙伴应当提供一项干旱问题全球协调机制，将该机制建立在综合干旱管理方案、农业缺水问题全球框架和联合国水机制等现有平台的基础上，以促进与国际、区域和国家组织及倡议的多层次和多部门合作。这项机制将包括相关的联合国组织、发展机构、私营部门、知识中心、地方和区域学习和实践网络、英才中心和民间社会组织。为此，该机制应提供战略信息，并展示通过减缓和转化干旱风险在实地取得的成果。

47. 根据政府间工作组的报告，秘书处和全球机制将继续进一步发展各种组织和利益攸关方的伙伴关系，目的是在所有各级就干旱问题采取协调、有效和具有成本效益的行动。关于全球协调机制，秘书处将继续就加强现有协调与合作平台的潜在目标、具体领域和增值效应与联合国系统的合作伙伴协商。加强协调与合作的一个关键领域是干旱监测和评估，这可能会改善全球和(或)区域层面基于科学和循证的政策指导，以支持备旱和抗旱能力建设。同样，根据科学与政策联系平台关于目标 2 的建议，对于旱预警、监测和评估方面国家能力建设的支持可大大受益于联合国系统各组织以及其他相关伙伴之间的协调行动。

48. 或许应当指出，目前只有一名《防治荒漠化公约》核心预算工作人员全职从事干旱领域的工作。虽然通过顾问服务和自愿捐款提供了临时人员，但存在明显的人力资源缺口，需要采取较长期的解决方案。秘书处正在拟议方案和预算中处理这一事项。²⁰

六. 抗旱融资

49. 政府间工作组评价和审议备选办法时重点关注四个领域，其中之一涉及综合干旱管理的资源和激励措施。作为政府间工作组工作的背景资料，全球机制编写了一份技术报告，确定应对干旱的潜在公共和私人融资工具和机制，以便提供相关的信息和指导，便利缔约方利用这些工具。该报告探讨了各国如何为积极主动的干旱管理办法提供资金，调整现有资金来源管理，同时利用新的资源。该报告确切说明了为抗旱筹措资金的主要障碍，并就抗旱融资的组成部分(基础设施、灾害风险、气候、环境和农业融资)提出了建议，同时概述了主要工具(信贷、贷款、债券、小额信贷、基金和混合融资)。此外，该报告还提出了制定国家干旱融资战略的关键步骤，以及如何将这些战略纳入各国的国家抗旱计划。

²⁰ 第 ICCD/COP(15)/5 号文件。

50. 除上述报告外，全球机制还进行了另外两项非正式评估，涉及以下方面：
(1) 创建全球抗旱能力基金的可行性和备选方案，包括确定可能的基金结构以及运作和筹资模式的备选方案；(2) 发行与土地退化零增长相一致的可持续土地债券的可能性，其中也可包括为抗旱筹措资金。这些评估的结果将在缔约方会议第十五届会议之前公布。

51. 政府间工作组在与抗旱融资有关的建议中呼吁为发展国家能力提供更多的技术知识和支持，并呼吁启动全球评估进程，以参照现有的干旱管理活动，审视和确定干旱管理活动的融资需要和机会。政府间工作组还认为，秘书处和全球机制应当与相关的多边和双边合作伙伴一起评估目前的干旱管理进程和供资水平，以期予以改善和加强。其他相关的全球进程，譬如减少灾害风险、适应气候变化、发展资金和绿色恢复方面的进程，应承认和支持这一《防治荒漠化公约》进程。
《防治荒漠化公约》可能需要召集一个全球论坛，对减缓干旱影响的有效融资进行盘点、评估和审查。

52. 秘书处和全球机制将与合作伙伴合作，继续评估干旱管理的筹资需要，并探讨满足这些需要的措施。

七. 结论和建议

53. 目前的大流行加剧了干旱对脆弱社区、经济和生态系统的影响，与此同时，气候变化和人类的各种决定和活动以及土地和水管理的变化改变了干旱状况。促进缺水地区经济和城市发展的政策可能加剧干旱情况。在极端情况下，干旱还可能催生流离失所、冲突和生态系统退化，特别是在气温上升导致干旱状况扩大的地区。

54. 越来越需要有针对性的政策、有效的合作以及增加对干旱准备、应对和恢复措施的投资，同时需要特别关注过去几年遭受干旱打击的发展中国家。政府和国际机构准备以不让任何一个人掉队的方式应对 COVID-19 疫情后时期，同时建设美好的未来，打造更具抗旱能力的社会和生态系统。除其他外，这将需要采取严格、可付诸行动的具体措施，加强干旱监测和预警系统，并减少经济、社区和生态系统受到的影响和脆弱性。

55. 《防治荒漠化公约》、联合国各机构和其他相关的利益攸关方在干旱倡议框架内取得积极经验和加强合作是令人鼓舞的事态发展。在国家层面，这种经验和合作已将干旱管理办法从“被动”有效地转变为“积极主动”。

56. 国家抗旱计划的制定和执行也促进了应对干旱的综合和包容性行动，而不同部门的政策和方案之间的协调和相互关联仍然是一项挑战。

57. 许多国家需要进一步发展干旱预报、监测、预警和备旱系统这一积极主动的干旱管理必要措施。这是一个至关重要的领域，有待进一步提供支持、开展合作和进行能力建设。

58. 区域合作和经验交流对国家行动大有裨益。在中亚和南共体制定的区域战略可为其他区域的类似举措提供要素。

59. 互动式干旱工具箱使从事干旱工作的利益攸关方能够方便地利用多种工具、案例研究和其他资源。与专家组织合作，进一步升级和扩大干旱工具箱并进行相关的能力建设，能够确保这一工具今后仍然有用并具有吸引力。

60. 根据政府间工作组关于有效知识共享和学习的建议，《防治荒漠化公约》需要采取新的方针。共同组织学习和实践社区提供了一种潜在的解决方案，而从事抗旱能力建设和知识交流的专家和机构网络可以为《防治荒漠化公约》与干旱有关的工作提供更多专门知识和支持。

61. 《防治荒漠化公约》成功促进了与许多关键合作伙伴就干旱问题展开的协调与合作。进一步加强伙伴关系建设、协调和信息披露，能够有效推动全球抗旱行动，并有助于加强各国在区域和全球层面合作的势头。

62. 许多新的抗旱融资机会和选择已经具备或正在发展。全球机制将与秘书处和伙伴合作，力求确保融资机会针对已查明的需要，并确保各国具有获得现有融资工具的必要能力。

63. 今后几年，秘书处将就根据《防治荒漠化公约》应对干旱的重要性继续提高认识和进行政策宣传。秘书处将与伙伴合作，查明在最高级别开展此类宣传的机会，可能的方式是在 2023 年共同组织国家抗旱政策高级别会议的十年后续活动。

64. 缔约方不妨审议这些结论，以期以第 ICCD/COP(15)/21 号文件所载谈判案文草案为基础，为缔约方会议编写一份决定草案；根据第 32/COP.14 号文件(第 5 段)，第 ICCD/COP(15)/21 号文件载有供缔约方在缔约方会议第十五届会议上审议的所有决定草案。
