



缔约国会议
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

在《公约》下采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用

秘书处的说明

摘要

缔约方会议第 22/COP.14 号决定请秘书处(a) 应缔约方的请求，支持缔约方执行该决定第 1 段所述行动；(b) 支持有关区域和国际合作和倡议，促进可持续土地管理在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中可发挥的积极作用；(c) 加强与联合国其他机构和计划(规划)署、区域和国际组织以及利益攸关方的跨部门合作，分享关于荒漠化/土地退化和干旱与移民之间联系的信息。

本报告介绍了秘书处和全球机制根据第 22/COP.14 号决定所载要求采取的行动，最后提出了结论和建议，供缔约方会议第十五届会议审议。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-3	3
二. 在执行第 22/COP.14 号决定方面取得的进展	4-22	3
A. 对缔约方的支持.....	4-10	3
B. 区域和国际合作和倡议.....	11-14	5
C. 跨部门合作共享信息.....	15-22	5
三. 结论和建议.....	23-27	7

一. 背景

1. 《公约》是在可持续发展背景下明确处理移民和流离失所问题的首项多边环境协定。《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)序言部分承认：“荒漠化和干旱经由与贫困、健康和营养不良、缺乏粮食保障以及由移民、流离失所者和人口动态所引起的重大社会问题的相互关系而影响到可持续发展”。
2. 《公约》是《安全、有序和正常移民全球契约》所依据的国际文书之一。《全球契约》于2018年12月通过，同月经联合国大会核可，确认荒漠化/土地退化和干旱是迫使人们离开原籍国的部分驱动因素/结构性因素。签署《全球契约》的国家在运作方面作出承诺：(a) 制定适应和复原战略以应对突发和缓发自然灾害，包括荒漠化、土地退化和干旱，同时考虑到对移民问题的潜在影响，并确认应在来源国优先开展适应工作；(b) 协调和拟定次区域和区域办法和机制，通过促进可持续成果，提高复原力和自力更生的能力，消除受突发和缓发自然灾害影响者的脆弱性。
3. 第22/COP.14号决定请秘书处应缔约方的请求，支持缔约方促进为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用，并加强旨在实施好几项关键行动的国际合作。

二. 在执行第22/COP.14号决定方面取得的进展

A. 对缔约方的支持

4. 第22/COP.14号决定请秘书处在具备资源的情况下，应缔约方的请求支持缔约方执行与以下方面有关的行动：
 - (a) 促进退化土地的恢复，以此改变关于受荒漠化、土地退化和干旱影响的社区的叙事，并使《防治荒漠化公约》的执行能够侧重于为年轻人带来希望的新机会和解决办法；
 - (b) 审查发展政策，包括土地使用政策和农业做法，以期促进大规模生态恢复；
 - (c) 酌情在不同国家背景下促进可再生能源的使用，包括通过伙伴关系，以此作为促进土地恢复和农村企业发展的手段，同时考虑到所有相关的可持续发展目标；
 - (d) 为本地产品创造可持续的价值链，减少农业收获前和收获后的损失，并投资于清洁农村工业，以促进农村地区中小企业的发展；
 - (e) 鼓励私营部门对土地恢复、保护和改善以及生计发展进行负责任和可持续的投资，并探索如何发展商业案例，包括考虑用公共资金促进私人投资的增加。
5. 在2014年签署的谅解备忘录的基础上，秘书处和国际移民组织(移民组织)继续开展有组织的丰富的合作，其行动战略迄今侧重于三个合作领域：(一) 理解和分析荒漠化/土地退化和干旱这一移民驱动因素；(二) 提高对土地与移民关系的认识，并确保国际政策进程充分认识到其重要性；(三) 制定政策和做法，将

可持续土地管理与安全、正常和有序的移民联系起来。即将进行的区域研究在将政策转化为行动方面特别有价值。

6. 秘书处和全球机制一直支持撒哈拉和萨赫勒绿色长城倡议，该倡议的目标是通过在 11 个国家(布基纳法索、乍得、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、苏丹)建设多样的绿色和生产性景观，恢复 1 亿公顷退化土地，固存 2.5 亿吨碳，并在农村地区创造 1,000 万个绿色就业机会。在绿色长城泛非机构的指导下，继 2021 年 1 月举行“一个地球峰会”之后，设想了五个行动支柱：(1) 投资中小型农场，加强价值链、当地市场和出口组织；(2) 土地恢复和生态系统的可持续管理；(3) 抵御气候变化的基础设施和获取可再生能源；(4) 有利于有效治理、可持续性、稳定和安全的经济和体制框架；以及(5) 能力建设。

7. 2021 年 1 月 11 日，在法国的赞助下举行了“一个地球峰会”，之后，全球机制应邀协调执行绿色长城倡议的“加速器机制”。全球机制的作用是监测金融和技术投资以及正在实施的项目的影响；分享专长、知识、反馈和良好做法；将各方行动者联系起来，扩大成功倡议的规模；并促进私营部门、民间社会和研究/创新机构的参与。支柱 4(如上所述)直接涉及以下两方面：(一) 需要为社区就地发展创造积极的扶持环境，并为解决与荒漠化/土地退化和干旱相关的移民驱动因素提供机会，包括吸引青年到农村企业的激励措施；(二) 需要与《荒漠化公约》其他区域分享经验教训。

8. 应中亚国家(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)的请求，秘书处在俄罗斯联邦的资助下，委托专家开展一项研究，以提供该区域荒漠化/土地退化和干旱在推动向外移民方面的作用的证据，特别是评估国家和区域一级土地使用做法对移民的影响，包括在新冠肺炎疫情的背景下。参与国与国际移民组织维也纳办事处和俄罗斯科学院国家地理研究所合作，讨论并批准了研究范围。2021 年 7 月，举行了启动会议，以开始国内磋商进程，并确定收集和分析数据和信息及传播研究成果的伙伴关系。

9. 中亚研究项目的具体目的是评估通过促进可持续农业做法和提高农村青年和返回这些国家的移民的技能来创造新工作的前景。它还将展示基于土地的绿色增长和可持续价值链如何通过创造就业机会、替代收入和抑制大规模外移和土地放弃，为农村人口建立社会安全网。研究结果还将被考虑用来(一) 设计促进性别平等的转型项目和方案，以实现土地退化零增长；(二) 向各国政府，包括国家以下一级的政府通报在移民易发地区创造绿色农村就业机会的潜在机会；(三) 促进技术转让和联合能力建设。该研究的初步结果预计将在缔约方会议第十五届会议上提交。

10. 根据请求，针对西巴尔干的另一项研究开发了一个理论模型，以利用汇款和国外侨民对该地区土地恢复/可持续土地管理进行投资。秘书处与国际移民组织驻奥地利维也纳区域办事处合作，向国际移民组织在东南欧、东欧和中亚的办事处提供支持，支持调查荒漠化/土地退化和干旱与移民之间的关系以及移民社群在资助土地恢复活动方面的潜在作用。它还将设计一个融资机制，包括商业模式、客户参与计划和预期经济/财务回报，包括对货币和非货币激励措施以及所需的其他补充财务资源进行分析。

B. 区域和国际合作和倡议

11. 第 22/COP.14 号决定还要求秘书处支持《公约》范围内的区域和国际合作和倡议，这些倡议旨在促进可持续土地管理在处理作为造成移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用；秘书处和全球机制在这方面发展了若干伙伴关系，最突出的是与国际农业发展基金(农发基金)合作，为可持续性、稳定和安全倡议(3S 倡议)提供支持。

3S 倡议和国际农业发展基金

12. 3S 倡议的实施责任和治理监督已被纳入农发基金新的农村复原力方案下的多边结构。这些结构为 3S 倡议的业务实施和信托安排提供了坚实的体制基础，包括通过农发基金小农农业适应方案信托基金。3S 计划的潜在资助者将会发现这些实施和监督安排是可信和令人放心的。此刻的基本任务是根据商定的战略发起筹资。

13. 作为为 3S 倡议筹集新资源的努力的一部分，秘书处和农发基金汇款融资机制正在探索开发一种模式的可能性，以利用汇款和侨民投资促进西非的 3S 倡议国家的土地恢复/可持续土地管理。编写了一份概念说明，以解决土地恢复/可持续土地管理的创新融资模式；分析对促进这类投资的激励措施和其他有利因素；评估地理范围，重点是 3S 倡议国家，包括冈比亚、加纳、马里、尼日利亚、塞内加尔和索马里；以及确定在现有项目中或通过建立试点项目来测试该模式的运作方式。

14. 在与绿色气候基金进行初步讨论后，秘书处和农发基金同意在农发基金“小农农业强化适应方案”(ASAP+)的框架内，共同制定一份概念说明和供资提案，以支持 3S 倡议中的三个国家，作为更广泛的全球覆盖范围的一部分。该提案将寻求引导气候融资，以满足 ASAP+和 3S 倡议的重叠目标，特别是减少农村移民和失业的气候变化驱动因素。秘书处正在分担提案编制费用，包括以下内容：体制安排、执行结构、投资标准、最佳做法、私营部门的杠杆作用、气候基本原理、金融和经济分析、性别行动计划、青年就业、利益攸关方磋商、编辑和格式化、气候影响分析和建模，以及环境和社会保障。

C. 跨部门合作共享信息

15. 第 22/COP.14 号决定请秘书处加强与联合国其他机构和计划(规划)署、区域和国际组织以及利益攸关方的跨部门合作，分享关于荒漠化/土地退化和干旱与移民之间联系的信息。

16. 秘书处参加了关于荒漠化/土地退化和干旱与移民的会议，以便在《公约》范围内从政策走向行动。在过去的两年中，城乡社区与推动城乡移民因素的关系、气候与安全、绿色工作与生计等专题都产生了特别的回响。

1. 城乡联系

17. 前几届缔约方会议已经讨论了城乡联系问题。在缔约方大会第十三届会议上，与市长们的互动对话得出的主要结论是：“城市的规划、融资、开发、建设、治理和管理方式对可持续性和复原力有着直接影响，其影响远远超出了城市

的界限。”在缔约方大会第十四届会议上，国际地方环境倡议理事会(地方可持续发展协会)举办的“地方和区域政府日”为题为“农村和城市社区——共荣共衰”的高级别部长级圆桌会议做出了贡献。这次圆桌会议的主要信息包括：(一)农村和城市社区需要成为合作伙伴，而不是竞争对手；(二)土地使用规划应与生态系统保护和恢复一起考虑；(三)需要加强联系，促进公共和私营部门之间的合作，将可持续的供应链和价值链结合在一起。第十四届缔约方会议通过的《新德里宣言》鼓励地方政府采纳综合土地使用管理，加强土地治理以恢复自然资源基础，使城市得以持续发展，同时考虑到《新城市议程》，包括降低土地消耗和土壤封闭率，以及减少生物多样性和生态系统的损失。

18. 随后，与人居署政策、立法和治理科建立了强有力的工作关系。该科负责出版《城乡联系：推进土地综合开发的指导原则和行动框架》，这将支持缔约方修订国家和国家以下各级的农村、城市和土地政策框架。正在考虑的未来工作可能侧重于编写一份政策简报和一份技术指南，以加强城乡联系和土地退化零增长的执行和监测方法之间的协同作用。

19. 按照这一思路，与联合国环境规划署(环境署)合作启动了一个试点项目，在“昌原倡议”的绿化旱地伙伴关系框架内，展示与土地退化零增长和可持续土地管理有关的城乡联系概念。该试点项目提出将在埃塞俄比亚城市干旱地区和近郊区(四个地点)实施城乡统筹办法，重点是采取农林业干预措施，将土地使用规划和可持续价值链(如咖啡)结合起来。它旨在促进应对多重发展挑战，包括农村生计、农村人口外流、粮食安全、获得能源和生态系统保护等。试点项目的成果和经验教训将为完善城乡联系概念和制定政策选项提供投入，促进可持续农业和农村发展以及可持续资源管理，同时通过综合土地利用规划方法促进实现土地退化零增长。ICCD/CRIC(20)/5号文件提出了绿化旱地伙伴关系的总体办法。

2. 气候与安全

20. 气候风险、移民和不安全加剧仍然是政治议程上的优先事项，土地恢复和恢复陆地生态系统的努力被视为稳定易受气候影响社区的关键措施。秘书处应邀为气候安全机制做出贡献，气候安全机制是设在联合国政治和建设和平事务部内的促进气候与安全的协调机制，由联合国开发计划署和联合国环境规划署提供投入。这一机构间机构的任务是，综合联合国各专门机构和外部专家的意见，向安全理事会和联合国其他机构提供气候风险评估。气候安全机制团队创建了一个在线实践社区，为项目开发和活动组织交流想法和联系方式。秘书处为这项工作做出了贡献，介绍了荒漠化、土地退化和干旱对脆弱地区移民问题和不稳定的影响，并提供了从3S倡议中获得的经验教训。干旱问题工具箱、业绩审评和执行情况评估系统以及土地退化零增长目标设定报告也被认为是为气候安全风险评估框架收集数据的潜在来源。

21. 德国智库阿德菲研究所与秘书处合作，于2019年11月举行了关于北非和萨赫勒地区气候变化和安全风险的区域对话。该活动是在德国联邦外交部支持的气候外交倡议框架内召开的，摩洛哥政府和3S倡议也为组织这次活动做出了贡献。编写了一份关于北非和萨赫勒的气候脆弱性风险简报，作为该活动的背景说明，并在气候外交网络中广泛传播。自那时以来，阿德菲研究所一直支持《荒漠化公约》的宣传工作，邀请秘书处介绍3S倡议以及在许多关于土地、气候及安全的活动中开展的其他活动。

22. 总部位于荷兰的克林根达尔国际关系研究院专注于气候安全，并倡导在年度全球安全会议上提出的主题。秘书处一直与该研究院密切合作，特别是在安全相关活动和出版物方面，包括在 2021 年柏林气候安全会议期间组织的在线圆桌会议。

三. 结论和建议

23. 自缔约方会议第十四届会议以来，在解决荒漠化/土地退化和干旱这一造成移民的驱动因素方面发挥积极作用的措施种类和范围都增加和扩大了。各国越来越认识到气候和环境变化与人口流动之间的联系，这表明了采取人口流动措施以加强《公约》执行的潜力。例如，对待土地恢复议程的一个大胆新方法包括了促进可持续农业及其相关价值链，同时提供可再生能源等内容，这种新方法为稳定农村社区、加强城乡联系和解决移民压力提供了有希望的行动途径。

24. 鉴于大多数移民是为了寻找更好的就业机会而移民的，因此，为农村地区设计劳动密集型的方案促进可持续土地管理和生态系统恢复具有巨大潜力。为了长期解决受荒漠化/土地退化和干旱影响的农村地区的外移问题，应优先考虑通过一系列土地恢复活动而创造有意义的生计机会的行动，这些活动还会加强土地保有、综合土地使用规划和国土治理，并加强用于可持续发展的绿色和蓝色基础设施。

25. 有利于加强城乡共生联系的政策干预如果以弱势群体为目标，包括农村和脆弱地区的妇女、农村青年、难民和境内流离失所者，并为他们提供可行的农场内外就业机会，将会产生最大影响。获得可再生能源、水和交通基础设施以及更可持续的区域粮食供应链是提供有意义的就业和释放偏远农村社区发展潜力的一些切入点。

26. 值得强调的是，政策干预可以而且必须有利于青年。青年最有可能面临移民压力，但青年对恢复工作至关重要，在向更具复原力和可持续性的粮食系统的公正过渡中也至关重要。粮食系统是世界上最大的年轻人雇主，特别是在全球南方。这些青年中有三分之二生活在世界上一些农业生态生产力最高的地区。通过为土地恢复活动中的参与和就业提供激励、培训和能力建设，投资于青年人力资本，这是解决荒漠化/土地退化和干旱问题以及为所有人改造粮食系统的关键。支持青年农民获得和控制土地资源并享有平等继承权和长期保有保障的举措将是重要的一步。

27. 这些结论和建议已被纳入供缔约方审议的决定草案的内容，载于 ICCD/COP (15)/21 号文件。