



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

政策框架和各个专题的后续工作：土地保有权

秘书处的说明

概要

在关于土地保有权的第 26/COP.14 号决定中，缔约方会议认识到负责的土地治理是可持续土地管理的一个基本组成部分，并鼓励缔约方在开展防治荒漠化、土地退化和干旱以及实现土地退化零增长的活动中，遵循联合国世界粮食安全委员会认可的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《自愿准则》）。

本报告概述了秘书处根据第 26/COP.14 号决定采取的行动，包括关于如何将《自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长的技术指南摘要。报告还提出了结论和建议，供缔约方在缔约方会议第十五届会议上审议。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-4	3
二. 政策——关于将《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属 负责任治理自愿准则》纳入《防治荒漠化公约》的执行和 土地退化零增长的技术指南	5-25	3
A. 制定技术指南的参与性筹备进程	5-10	3
B. 技术指南摘要	11-25	5
三. 促进提高对负责任的土地治理的认识的备选方案	26-30	8
四. 将土地治理指标纳入《防治荒漠化公约》报告进程的备选方案	31-32	9
五. 结论和建议	33-36	10

一. 背景

1. 承认所有人(包括妇女和男子)的合法保有权, 鼓励良好的土地管理。那些有保障地拥有土地者有能力和动力投资于资源保护做法, 以促进土地的长期健康和生产力, 而不必担心他们的土地可能被不公正地夺取或侵占。改善保有权保障已被证明可以增加土地使用者对农业和土壤保持等可持续土地管理做法的投资, 也可以刺激对土地退化零增长和恢复的大规模投资。没有保有权保障, 就不可能实现“不让任何人掉队”的包容性可持续发展。改善保有权保障可在减贫、粮食安全、增强妇女权能等方面提供多重好处, 避免资源冲突。

2. 缔约方会议第 26/COP.14 号决定指出《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)框架内土地保有权的重要性, 并就这一问题通过了一项具有里程碑意义的决定。迄今为止, 《防治荒漠化公约》是唯一明确解决土地保有权问题的多边协定。该决定还鼓励缔约方在开展防治荒漠化、土地退化和干旱以及实现土地退化零增长的活动, 遵循联合国世界粮食安全委员会认可的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》(《自愿准则》)。

3. 第 26/COP.14 号决定请秘书处:

(a) 与联合国粮食及农业组织(粮农组织)和其他相关伙伴合作, 编制一份技术指南, 说明如何将《自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标, 并考虑到各国国情;

(b) 探讨如何促进所有利益攸关方(特别是包括土著人民和地方社区在内的弱势群体)对负责的土地治理的认识, 以防治荒漠化、土地退化和干旱; 以及

(c) 探讨将现有全球商定的与土地治理有关的可持续发展目标指标纳入《防治荒漠化公约》报告进程的备选方案, 以避免重复报告工作, 并确保在不同的国家背景下实现最广泛的覆盖。

4. 本说明概述了在满足这些要求方面取得的进展, 包括概述了迄今为止在技术指南、提高认识方案以及可持续发展目标指标可能用于《防治荒漠化公约》报告进程方面的工作。本说明最后提出了在《公约》下解决土地保有权问题可能采取的下一步举措, 供缔约方审议。

二. 政策——关于将《国家粮食安全范围内土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》纳入《防治荒漠化公约》的执行和土地退化零增长的技术指南

A. 制定技术指南的参与性筹备进程

5. 第 26/COP.14 号决定要求秘书处并请粮农组织和其他相关伙伴合作编写一份技术指南, 供缔约方会议第十五届会议审议。在缔约方会议第十四届会议之后, 《防治荒漠化公约》与粮农组织开始合作, 制定了一个多利益攸关方进程, 包括与利益攸关方和专家进行一系列协商, 并利用粮农组织和其他合作伙伴一直支持的关于保有权治理和可持续土地管理的大量项目和方案, 编制了来自各地区不同国家的案例研究。由于 COVID-19 大流行, 协商进程随后有了变动, 完全以虚拟形式进行。

6. 秘书处和粮农组织于 2020 年防治荒漠化和干旱日启动了多利益攸关方在线协商进程。随后在同年 7 月、8 月和 11 月又进行了三次在线协商。来自政府、民间社会、学术界、联合国和政府间组织总共超过 205 名代表参加了在线协商，并为技术指南提供了宝贵意见。此外，2021 年底对技术指南草案进行了外部同行审评，参与审评的有技术专家和民间社会代表、性别和保有权专家、《防治荒漠化公约》科学与政策联系平台的成员以及融资机构的代表。

7. 在线协商促进了交流，以确定将土地保有权纳入土地退化零增长所面临的挑战、促进因素和障碍。会上介绍了若干国家的案例研究，用良好做法实例支持讨论。讨论强调必须确保让妇女、土著人民和地方社区、牧民和青年等弱势群体包容性参与土地保有权相关事项，以及需要改进部门整合，需要收集数据和经验教训，以生成关于保有权对实现土地退化零增长的作用的证据。这些交流构成了制定技术指南中的路径的基础，以解决在追求土地退化零增长过程中普遍遇到的土地保有权挑战。

8. 缔约方在《公约》执行情况审评委员会第十九届会议期间讨论了在编写技术指南方面取得的进展。一些缔约方指出，技术指南及其执行需要大量的能力建设、财政支持和技术援助，以用于开展提高认识活动和培训，进行法律审查和制定政策准则，制定社会和环境保障措施，设立有效的多利益攸关方平台，收集相关数据，加强妇女参与解决土地保有权问题，促进国际性和区域性知识交流，并与相关利益攸关方建立伙伴关系。

9. 在同届会议上，缔约方要求技术指南(1) 具有结论性，方法上具有适应性和灵活性，(2) 尊重国家背景和国家立法，(3) 区分国家和非国家行为体的需求和能力，(4) 属于自愿性质，以及(5) 考虑解决保有权保障问题所需资金。一些缔约方强调，技术指南的编写工作应当透明，并向所有缔约方和相关利益攸关方(包括民间社会组织)开放，以便吸取它们的意见，丰富技术指南的内容。为此，秘书处举办了一次互动网络研讨会，介绍技术指南草案，随后于 2021 年 11 月至 12 月开展了协商进程，以接收《防治荒漠化公约》缔约方、民间社会组织小组和观察员就技术指南草案提出的书面意见，并在审议了这些意见之后才将技术指南定稿。¹

10. 最后，为了提高对保有权问题的认识，并为编写技术指南接收进一步意见，《防治荒漠化公约》与粮农组织在多个国际和区域论坛上组织了以下活动，包括在 2021 年 2 月第二次阿拉伯土地会议上举行了关于权属负责任治理的圆桌会议，在 2021 年 10 月世界粮食安全委员会第四十九届会议上举行了关于为土地权融资的会外活动，以及在 2021 年 10 月粮农组织和土地门户关于从执行《自愿准则》中获取知识的网上研讨会上两次介绍了技术指南。粮农组织与《防治荒漠化公约》和弹性粮食系统方案一起组织了关于能力建设和提高认识的系列网络研讨会，内容是关于将权属负责任治理作为实现土地退化零增长以及防治干旱和荒漠化的工具。该系列网络研讨会在 2021 年 9 月至 11 月期间举行，面向 17 个选定的参与弹性粮食系统和欧盟土地治理方案的国家。²

¹ ICCD/CRIC(19)/6 号文件，2021 年 3 月 15 日至 19 日举行的《公约》执行情况审评委员会第十九届会议报告。

² 安哥拉、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、科特迪瓦、斯威士兰、埃塞俄比亚、加纳、几内亚比绍、肯尼亚、马拉维、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚、乌干达。

B. 技术指南摘要

11. 健康和高产的土地在实现可持续发展方面发挥着关键作用，特别是对于土地是其最重要资产的弱势社区而言，这已成为全球共识。土地退化零增长和负责任的土地治理都是 2030 年议程、可持续发展目标及其各自具体目标的关键要素。土地退化零增长是可持续发展目标之具体目标 15.3 的执行要素，该目标是“到 2030 年，防治荒漠化，恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，努力建立一个不再出现土地退化的世界”。超过 125 个国家已承诺在《防治荒漠化公约》目标设定方案下设定自愿的国家土地退化零增长目标。联合国大会第 76/206 号决议指出，落实土地退化零增长目标的措施包括创造一个有利的环境，特别是负责任的土地治理和保有权保障。³ 这些土地退化零增长目标下的承诺合计超过 4.5 亿公顷，占全球恢复承诺的很大一部分，全球恢复承诺估计在 7.65 亿至 10 亿公顷之间。⁴

12. 联合国生态系统恢复十年(2021-2030 年)旨在制止全世界生态系统的退化，并恢复生态系统，以实现全球可持续发展目标。该十年涉及生态系统恢复的广泛定义，包括养护、可持续管理和恢复在内的一系列活动，这与避免、减少和扭转土地退化的土地退化零增长应对行动密切配合。土地退化零增长提供了一个使土地达到平衡的实用框架，从而创造机会，通过在正确的地方、以正确的规模、与正确的人一起做正确的事情，使粮食、水、能源和自然达到平衡。然而，虽然土地退化零增长的核心目标是维持或加强基于土地的自然资本，但以人为本对实现土地退化零增长至关重要，包括需要对土地进行更负责任和更具包容性的治理。

13. 《防治荒漠化公约》科学与政策联系平台进行的一项评估中介绍了土地治理与土地退化零增长之间的联系。⁵ 科学与政策联系平台关于“为土地退化零增长创造有利环境及其对改善福利、生计和环境的潜在贡献”的技术报告借鉴了文献和良好做法，报告认为，土地退化零增长的有利环境包括四个主要方面：(a) 科学与政策的间期，(b) 财政要素，(c) 体制安排，以及(d) 政策和监管要素。后两个方面的一个重要组成部分是土地治理，即就获得和使用土地作出决定所基于的规则、程序和机构，实施和执行这些决定的方式，以及管理相互竞争利益的方式。

14. 土地保有权是土地治理的一个要素。它指的是人们(作为个人或群体)之间在涉及到土地和土地资源方面的关系。土地保有权界定了如何获得使用、控制和转让土地的权利，以及相关责任和限制。换言之，土地保有权制度决定了使用者身份、使用的资源类型、使用时长以及使用条件。《自愿准则》为如何改善保有权治理提供了指导，其总体目标是为所有人实现粮食安全，消除贫困以及实现可持续的社会和经济发展。《自愿准则》以人权为基础，促进对所有合法保有权持有人的尊重和承认，并保障他们的权利不受侵犯。在这种情况下，《自愿准则》强调

³ 大会于 2021 年 12 月 17 日通过的 A/RES/76/206 号决议，《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》的执行情况。

⁴ <<https://www.pbl.nl/en/publications/goals-and-commitments-for-the-restoration-decade>>.

⁵ <<https://www.unccd.int/publications/creating-enabling-environment-land-degradation-neutrality-and-its-potential>>.

需要承认不同的土地保有权制度，包括习惯(土著、地方和非正式制度)以及法定制度(政策和法律)。作为对《自愿准则》原则的补充，该技术指南强调了设计和执行所有土地退化零增长举措的三个关键考虑因素：

- (a) 合法的保有权；
- (b) 协商和参与；
- (c) 促进性别平等的方式。

15. 该技术指南将提交给缔约方会议第十五届会议，其目的是让政策和决策制定者了解合法和有保障的保有权在促进实现土地退化零增长和土地恢复承诺方面的潜力，以及为此可以采取的手段。该指南还旨在服务于参与土地退化零增长举措并受其影响的土地管理者和潜在受益者，他们是第二目标受众。技术指南概述的九条以行动为导向的途径侧重于为土地退化零增长相关国家计划、法律框架、战略和行动方案中常见的土地保有权挑战提供潜在的解决办法。每一条途径都列出了(i) 国家和地方层面可能采取的行动清单；(ii) “更进一步”一节中的参考资料，旨在加深对路径中提出的专题的理解，并进一步提供与实地执行相关的技术建议；以及(iii) 一项案例研究，阐明在各种国家和地方背景下落实这些途径可能出现的潜在机遇和挑战。这些途径以通用和灵活的方式制定，以适应不同的国家和背景。然而，并非所有途径都适用于所有国家，因此请政策和决策制定者在努力实现土地退化零增长和维护《自愿准则》的原则时，考虑那些最适合本国国情的途径。下面简要介绍这九种途径。

16. **途径 1：加强政策和法律框架**——正如《自愿准则》所述和土地退化零增长科学概念框架所强调的，有必要根据土地使用决定和自然资源管理的整体和可持续方法原则，统一政策和法律框架，为部门政策提供指导。将《自愿准则》原则纳入政策和法律框架的另一个关键方面是确保所有合法保有权得到承认、尊重和保障。合法保有权的含义可能因情况而异。

17. **途径 2：建立有针对性的政策协调机制**——部门分割破坏了土地退化零增长举措的可持续性和扩大规模的前景。通过政策调整和协调，可以减小部门优先事项之间的差异。然而，成功的协调不仅限于不同部门之间的合作，还包括国家层面的科学和政策之间的有效接触，多利益攸关方的参与和数据的互操作性，以及捐助方协调。

18. **途径 3：确保妇女的保有权以及获得土地和自然资源的机会**——妇女对农业生产至关重要，并在确保粮食安全方面发挥重大作用，包括在受荒漠化、土地退化和干旱影响严重的地区。然而，妇女往往缺乏保护和恢复土地的动力、机会和能力，而且从这些方面的投资中受益不同。促进性别平等的土地退化零增长举措也有助于实现土地退化零增长，并满足最弱势群体的需求，如小农户、农村社区、土著人民和当地社区以及青年。在土地保有权方面实现性别平等需要进行政策改革，重新设计土地治理体制，改变土地管理办法以及改善沟通。社会规范，包括对性别和保有权保障的看法、态度和价值观可能需要时间来改变，因此必须作出具体努力，将这些方面纳入更广泛的沟通和提高认识的战略中。促进保有权保障中性别平等的政策也可以支持观念和社会规范的积极变化，促进更广泛的包容和经济发展。

19. **途径 4：建立方便、透明的申诉和争端解决机制**——方便、透明的申诉和争端解决机制是确保土地退化零增长举措尊重人权以及合法保有和资源权利的关键。申诉机制和争端解决机制不同，但两者都可以提供获得补救的机会。理想情况下，应提供两种机制。当申诉机制无法解决投诉的时候，就需要争端解决机制来解决。这些机制需要一个被各方视为合法、方便、可预测、透明和公平的法律框架，并符合国际公认的人权。在国家层面，法律框架有助于确保在地方层面建立方便的申诉和争端解决机制，这些机制在地方层面最能发挥效力。

20. **途径 5：设计和实施顾及保有权的、参与性的综合土地利用规划**——综合土地利用规划是土地退化零增长举措的重要有利因素，确保土地利用和管理满足人们当今的需要，同时为未来保障健康和高产的土地资源。顾及保有权的、参与性的综合土地利用规划需要：(i) 改善那些生计可能受到土地使用规划决策影响的个人和社区获得信息的机会(包括必要时能力发展)；(ii) 有切实参与的机会，使可能受影响的个人和社区能够在影响其生计的问题上成为积极的决策者；以及(iii) 保证所有合法保有得到承认、尊重和保障，不受威胁和侵犯。关于科学与政策联系平台制定的关于综合土地利用规划和土地退化零增长的进一步指南，可查阅 ICCD/COP(15)/CST/2 号文件。

21. **途径 6：通过土地管理工具支持土地退化零增长**——土地管理是确定、记录和传播有关土地及其相关资源的所有权、价值和使用情况信息的过程。这个过程有各种支持工具可用，如测量、地籍、登记、划界、空间规划(包括综合土地利用规划)、土地整理和土地储备。技术指南强调，土地整理和土地储备是解决土地细碎化问题的工具实例，土地细碎化可能导致土地退化、土地废弃和土地获取问题。

22. **途径 7：承认并记录公有土地的合法保有**——合法权利持有人以多种方式使用公有土地，主要用于农业、牧场或林业。公有土地可能包括公地和集体管理的土地，包括保护区、湿地和其他重要的生态系统。公有土地上的使用者在很长一段时间后可能拥有对土地的正当权利，但可能没有法律承认的土地权利。如果不关注合法保有，在土地退化零增长举措期间，可能会忽视弱势群体，包括妇女、牧民、采集者以及集体或临时权利持有人。在国家层面上，法律框架必须规定公有土地的划界，并规定系统性程序，以便在合法保有持有人的切实和知情参与下确定、核实和记录所有个人和集体合法保有。

23. **途径 8：承认并记录保有，实现公地的可持续管理**——公地是指由当地社区、土著人民或牧民按照习惯规则集体管理和经营的土地，在某些情况下可能与公有土地重叠。公地对于许多社区实现或维持粮食安全至关重要，并在危机时期充当安全网。据估计，约有 20 亿人直接或间接依赖公地。公地不仅与人们的健康和生计直接息息相关，还与许多社区的文化、遗产和身份有着内在的联系。对公地和管理公地的机构的承认可以改善公地的管理，并支持土地退化零增长举措的实施。

24. **途径 9：分配和加强私人土地的权利和义务**——根据土地所有权的规模、相关的保有类型(所有者或承租者权利)以及行为者类型(自然人或法人)划分，私人土地所有者是一个多样化群体。私人土地所有者实行可持续土地使用和管理的能力各不相同，因此根据这些不同的能力制定办法将提高土地退化零增长举措的效率。土地退化零增长举措还必须考虑那些可能影响土地管理但可能没有直接

保有者的利益攸关方，如价值链行为者(如农业企业、零售商以及根据承包种植计划运营的公司)。邻近土地所有者或社区其他土地所有者的土地使用决定也可能影响私人土地上的可持续土地管理投资(例如梯田、石堤、运河和沟渠)。由于情况的多样性和私人土地所有者的多样性，私人土地上的土地退化零增长举措必须规划国家和地方层面的各种行动。

25. 总之，技术指南介绍了将《自愿准则》纳入《防治荒漠化公约》的执行和土地退化零增长举措中的一系列机会和潜在活动，对各国的增长和繁荣具有更广泛的影响。众所周知，保有者保障鼓励土地管理，促使地方对可持续土地管理做法、土地退化零增长举措和土地恢复进行更多大规模投资。通过切实和知情的参与(特别是弱势群体的参与)改善保有者保障，可以为整个社区的经济、社会和环境健康以及繁荣创造机会。采用技术指南中概述的各种途径的组合，就有机会通过法律和政策、能力建设、提高认识活动和土地管理的效力，来改善负责的土地治理和性别平等。

三. 促进提高对负责的土地治理的认识的备选方案

26. 为提高对负责的土地治理的多重效益及其在解决荒漠化、土地退化和干旱问题方面的重要性的认识，第 26/COP.14 号决定请秘书处“探讨向缔约方会议第十五届会议提交的备选方案，说明如何在其工作范围和任务授权内，促进所有利益攸关方(特别是包括土著人民和地方社区在内的弱势群体)对负责的土地治理的认识，以防治荒漠化、土地退化和干旱”。⁶ 缔约方在审评委第十九届会议上也强调，需要提供适当的技术和财政援助，以提高对负责的土地治理的认识。⁷

27. 有了保有者保障，再加上退化土地的减少，就有了巨大潜力，可促进可持续发展，包括粮食安全、和平与安全、性别平等、有效的气候行动、可持续经济发展以及实现弱势群体的人权。然而，根据不同的背景，国家和社区在改善土地治理和保有者保障方面面临着各种技术、社会和文化挑战，如资源有限或相互竞争的发展优先事项。地方当局及其所服务的社区对现有土地权利缺乏认识，可能使这些挑战更加复杂。

28. 为了改善信息流通，秘书处与专家和机构讨论了如何宣传和提高对土地保有者问题的认识。由秘书处、Landesa、土地门户基金会、国际土地联盟、粮农组织和《防治荒漠化公约》民间组织小组的成员组成了一个工作组，为提高对土地保有者的认识提供备选方案。在缔约方会议第十五届会议上，这些备选方案将作为平行和互补的行动轨道提出，以适应不同级别的不同行为体并由它们实施。这些行动轨道围绕三个目标：(i) 提高所有利益攸关方，特别是弱势群体，包括妇女、青年、土著人民和地方社区对负责土地治理的认识，以防治荒漠化、土地退化和干旱，(ii) 与受荒漠化、土地退化和干旱影响的国家的相关伙伴机构和民间社会组织接触，以建立协同效应，并确定潜在的行动以产生联合影响，以及(iii) 指导秘书处今后的工作，促进对土地保有者问题的认识。

⁶ ICCD/COP(14)/23/Add.1 号文件，2019 年 9 月 2 日至 13 日在印度新德里举行的缔约方会议第十四届会议报告，第二部分：缔约方会议第十四届会议采取的行动。

⁷ ICCD/CRIC(19)/6 号文件，2021 年 3 月 15 日至 19 日举行的《公约》执行情况审评委员会第十九届会议报告。

29. 更具体而言，行动轨道的制定以工作组提出的下列要素为指导：

(a) 确定缔约方、民间社会和《防治荒漠化公约》在努力提高对保有权保障的认识过程中可能遇到的潜在风险、挑战和机遇，并提出克服这些问题的行动建议；

(b) 在公平参与土地治理的背景下，特别关注妇女、青年、土著人民和地方社区以及残疾人的权利(和面临的障碍)，认识到弱势群体的不平等极大地限制了土地退化零增长举措的效力；

(c) 就如何确定各种利益攸关方的激励措施、责任和权利并确保包容性地参与提高认识活动提出指导意见；

(d) 补充和整合现有的《防治荒漠化公约》倡议(如绿色长城倡议)，纳入强有力的信息传递、广泛的参与和提高认识的方法，以加强与保有权保障方案的联系；

(e) 提供案例研究和最佳做法，在制定备选方案时考虑到文化敏感性，方案应适用于广泛的受众，认识到对保有权保障的看法因国家而异，甚至在国家内部各社区之间也不尽相同。

(f) 为所有行为体区分提高认识活动和能力发展活动，澄清两者之间的联系，并就如何从提高认识转向能力发展提出举措。

30. 提高认识的行动轨道还将包括一套关键信息，利益攸关方可以利用这些信息来激励将更有保障的土地保有权纳入到土地退化零增长举措中。这些关键信息将基于以下主题：

(a) 将土地保有权和治理与防治荒漠化、土地退化和干旱以及实现土地退化零增长有关的活动联系起来，包括针对具体情况的例子以及既有项目和方案；

(b) 强调与其他里约公约、相关进程和共同环境目标的协同效应，因为它们与土地保有权和土地退化零增长有关；

(c) 优先考虑与其他主要全球议程的联系，这些议程包含关于土地保有权和土地退化零增长的具体规定，包括人权协定和可持续发展目标；

(d) 强调再生土地管理对经济、社会和环境带来的整体效益，并强调保有权保障对社区和政府的好处，如带来尊严、稳定、繁荣和可持续性；

(e) 阐明那些改善保有权保障的投资是如何成为一项基础性和变革性战略，不仅防治荒漠化、土地退化和干旱，同时推动其他发展和人权成果。

四. 将土地治理指标纳入《防治荒漠化公约》报告进程的备选方案

31. 在第 26/COP.14 号决定中，缔约方还请秘书处与审评委主席团协商，探讨将现有全球商定的与土地治理有关的可持续发展目标指标纳入《防治荒漠化公约》报告进程的备选方案。对此，秘书处委托进行了一项调查，以评估与土地治理有关的可持续发展目标指标数据的可用性，以便将其纳入《防治荒漠化公约》国家报告系统，具体而言包括以下数据：

(a) 1.4.2. 拥有土地保有权利保障的成年人口比例，包括(a) 有法律认可的文件，以及(b) 认为其土地权利有保障，按性别和保有权利类型分列；

(b) 5.a.1.(a) 拥有农业用地所有权或有保障权利的农业总人口比例，按性别分列；以及(b) 农业用地所有者或权利持有人中妇女的比例，按所有权类型分列；

(c) 5.a.2. 有法律框架(包括习惯法)保障妇女平等拥有和/或控制土地权利的国家比例。

32. 调查发现，上述指标的现有数据仍非常有限，目前无法将其纳入《防治荒漠化公约》报告进程以及业绩审评和执行情况评估系统⁴。尽管如此，《防治荒漠化公约》2022 年报告期报告手册确实敦促缔约方报告在制定政策措施将性别平等纳入《防治荒漠化公约》执行工作方面的经验，这可能涉及加强妇女对土地决策的参与，改善妇女的土地权和获得相关资源的机会等。关于报告与性别有关的保有权利组成部分的更详细信息，见 ICCD/COP(15)/17 号文件(关于性别问题的报告)和 ICCD/COP(15)/CST/7-ICCD/CRIC(20)/8 号文件(报告准则)。

五. 结论和建议

33. 迄今为止，《防治荒漠化公约》是唯一明确处理土地保有权利问题的多边协定。关于土地保有权利的第 26/COP.14 号决定的通过具有开创性意义，引起了不同利益攸关方参与《防治荒漠化公约》进程的兴趣，以便在土地退化零增长背景下加强负责任的保有权利治理。后来在多个国际和区域论坛上的讨论明确侧重于在荒漠化、土地退化和干旱背景下改善保有权利保障的方式方法，同时认识到有潜力产生多重效益，如性别平等、土地恢复、气候变化复原力和生物多样性保护。

34. 关于土地保有权利的第 26/COP.14 号决定指导了秘书处在《公约》框架内关于土地保有权利的工作。在编写技术指南、提高认识以及在《防治荒漠化公约》报告进程中可能使用相关指标方面取得了重大进展。秘书处感谢捐助国、国家缔约方和主要伙伴为执行本文件概述的活动提供了资金和技术支持。特别是，《防治荒漠化公约》利益攸关方的实质性贡献在最后确定技术指南并确保其与各个国家和地方背景的相关性方面极其宝贵。

35. 闭会期间努力的成果就是技术指南，为秘书处和全球机制的未来工作奠定了坚实的基础，以便将土地保有权利纳入《公约》的执行、防治荒漠化、土地退化和干旱以及加快实现自愿的国家土地退化零增长目标的进展。这包括能力建设、技术援助和资源调动，主要用于开展提高认识活动和培训，制定政策准则，开展审查和评估，确保社会和环境保障，创建或加强多利益攸关方平台，收集相关数据以及制定和交流案例研究和良好做法。将改善保有权利保障的活动纳入与土地有关的投资决定，极有可能改善生活条件，特别是弱势群体，如妇女、土著人民和地方社区的生活条件。

36. 因此，缔约方会议不妨在第十五届会议上审议 ICCD/COP(15)/21 号文件所载的拟议决定草案。