



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

根据《联合国防治荒漠化公约》解决干旱问题的有效政策和 执行措施政府间工作组的最后报告

政府间工作组的报告

概要

要求根据《联合国防治荒漠化公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工作组向缔约方提交其结论和建议，供缔约方会议第十五届会议审议。政府间工作组的讨论强调，由于与其他经济、环境、社会和健康相关问题的相互作用，基于土地的干预措施在减缓干旱影响、风险和附带螺旋下行趋势方面的潜力没有得到充分认识。这就需要采取一种整体办法，支持并实现既定全球议程的预期成果，以适应和减缓极端气候变化事件、减少灾害风险以及实现绿色经济复苏，包括为最脆弱的社区和生态系统实现这些预期成果。

本报告中的结论和建议源于2020-2021年政府间工作组对政策的盘点和对备选方案的审查。这些结论和建议是基于以下内容：从缔约方收到的材料，秘书处对各区域经济委员会和其他相关组织的宣传活动所收到的回应，以及工作组之间的一系列在线讨论。所审议的备选方案包括拟议加强《防治荒漠化公约》之下的现行体制安排，以便更好地促成行动和学习，应对干旱造成的日益严重的系统性风险和影响。根据既定的工作模式，进一步阐述关于新协定、议定书或另一项更深入、跨领域系统性行动提案的范围和意义，可能至少还需要一个两年期才能完成。在缔约方会议第十五届会议上，政府间工作组可提出一套建议，包含八个立即采取的步骤，供缔约方起草决定和行动。



目录

	段次	页次
执行摘要	1-6	3
一. 导言	7-15	4
二. 盘点和审查	16-40	7
三. 审议备选方案	41-44	17
四. 主要结论和共识	45-51	17
五. 供缔约方会议第十五届会议作出决定的建议	52	19
附件		
Considerations of Pathways		22

执行摘要

1. 干旱风险的有效转变对于平衡干旱日益增长的影响及其与其他经济、环境和社会问题(包括贫穷以及对人口和生态系统健康的持续威胁)的相互作用至关重要。联合国减少灾害风险办公室(减灾办)关于干旱的特别报告¹ 和政府间气候变化专门委员会(气专委)关于气候变化与土地的特别报告² 都阐明了采取基于土地的干预措施的机会,以减缓干旱风险和对脆弱社区、部门和生态系统的影响。这应该是全球绿色复苏的一个基本要素。³

2. 根据第 23/COP.14 号决定,成立了根据《联合国防治荒漠化公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工作组。工作组的职权范围是盘点和审查关于防旱和抗旱的现有政策、执行措施和体制协调框架,包括伙伴关系。其目标是在减少灾害风险以及加强社区和生态系统复原力的更广泛的整体和综合办法背景下,考虑各层面根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案。请政府间工作组向缔约方提交其结论和建议,供缔约方会议第十五届会议审议,并请秘书处继续向缔约方会议今后届会报告该决定的执行情况。

3. 本综合报告介绍了政府间工作组的工作成果,包括政府间工作组对备选方案的盘点和审查概况。报告基于以下内容:从缔约方收到的材料,秘书处对区域经济委员会和其他相关组织进行的支持性宣传,以及工作组成员讨论的结果和建议。所审议的备选办法包括拟议加强《防治荒漠化公约》下的现行体制安排,以支持全球作出更加协调一致的努力,通过新的协定、议定书或其他更深入、跨领域的系统性行动,应对干旱导致的日益增长的系统性风险和影响。政府间工作组充分一致认为,需要强有力地迅速加强当前体制安排下的措施,却没有就后者达成共识,但建议在缔约方会议第十五届会议之后再讨论。

4. 显然,指导《防治荒漠化公约》干旱工作的新安排至少还需要一个两年期来准备草案形式,而且很可能需要更长的时间来寻求任何具有法律约束力的备选方案。同时,许多缔约方希望看到对现有框架有效性进行更清晰的分析,包括阐明任何差距,以配合任何此类提议。这种对有效性的持续调查需要大量的概念性和实践示范工作,以结合和加强现有的系统,监测干旱风险的影响以及对人、经济体和生态系统的影响,并评估《防治荒漠化公约》之下行动的有效性。

5. 政府间工作组的讨论强调,由于与其他经济、环境、社会和健康相关问题的相互作用,基于土地的干预措施在减缓干旱影响、风险和附带螺旋下行趋势方面的潜力没有得到充分认识。这就需要采取一种整体办法,支持并实现既定全球议程的预期成果,以适应和减缓极端气候变化事件、减少灾害风险以及实现绿色经济复苏,包括为最脆弱的社区和生态系统实现这些预期成果。

6. 政府间工作组的主要结论强调:(i) 在现有安排下不断改进;(ii) 对通过政府间工作组的工作形成的伙伴关系采取一种整体办法,因为工作组将可持续发展

¹ <<https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021#:~:text=The%20GAR%20Special%20Report%20on,and%20ecosystems%20health%20and%20wellbeing>>.

² <<https://www.ipcc.ch/srccl/>>.

³ <<https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communicue/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-communicue>>.

议程相互联系起来，考虑到影响土地和气候条件的持续变化；(iii) 继续讨论是否有必要为《防治荒漠化公约》作出任何潜在的新安排以及这种安排可能采取的形式，以便《防治荒漠化公约》领导其相互关联的全球土地和干旱议程；(iv) 人们日益认识到《防治荒漠化公约》有必要并有机会通过其基础扎实的土地方针来转变干旱风险，作为支持其他全球发展目标和议程以及《防治荒漠化公约》本身取得进展的核心基础。克服因气候和土地利用变化造成的负面干旱影响，必须在各层面开展持续的和适应性的学习过程，包括在全球层面的领导力和良好做法，以便能够从实地了解情况。

一. 导言

7. 干旱风险的有效转变对于平衡干旱日益增长的影响及其与其他经济、环境和社会问题(包括贫穷以及对人口和生态系统健康的持续威胁)的相互作用至关重要。减灾办关于干旱的特别报告⁴ 和气专委关于气候变化与土地的特别报告⁵ 都阐明了采取基于土地的干预措施的机会，以减缓干旱风险和对脆弱社区、部门和生态系统的影响。这应该是全球绿色复苏的一个基本要素。⁶

8. 干旱是一项全球威胁，影响到发达和发展中地区和经济体。几千年来，集体应对干旱问题的措施不断演变，通过减缓对当地人民和资源的影响以及转变经济体，使社会和文明得以繁荣。但是，由于系统性的、往往是新的倍增因素导致局部干旱和退化产生的本可避免的影响在边界内外蔓延，对每个人都形成了更大的冲击。⁷ 关于如何避免和抗击这样的威胁，我们也是有所了解，但还是受到了如此严重的影响，社会不应接受这一点。我们最脆弱的成员遭受着本可避免的干旱影响，这说明全球治理体系存在问题。

9. 在许多情况下，如果不积极解决干旱问题，就无法实现 2030 年可持续发展目标，因为干旱严重威胁到若干可持续发展目标的进展，包括目标 1(贫困)、目标 2(饥饿)、目标 3(健康)、目标 5(性别)、目标 6(水)、目标 9(产业和基础设施)、目标 10(不平等)、目标 11(城市)、目标 12(生产和消费)、目标 13(气候变化)、目标 15(陆地生物)、目标 16(和平、正义和机构)和目标 17(伙伴关系)。

10. 在全球政策层面更加协调一致地优先采用主动积极的办法应对干旱，可以防止本可避免的影响，减少损害，并改变恢复进程。⁸ 这涉及到解决干旱暴露程度和脆弱性的系统性驱动因素、影响和整体风险。这些不仅由气候驱动，还涉及人类因素对彼此和对地球的影响，以及在各个层面相互尊重和管理这些驱动因素所需的集体进程。要面对的许多困难是我们的社会所造成的容易处理的问题，因此

⁴ <<https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021#:~:text=The%20GAR%20Special%20Report%20on,and%20ecosystems%20health%20and%20wellbeing/>>.

⁵ <<https://www.ipcc.ch/srccl/>>.

⁶ <<https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communicue/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-communicue>>.

⁷ <<https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021#:~:text=The%20GAR%20Special%20Report%20on,and%20ecosystems%20health%20and%20wellbeing/>>.

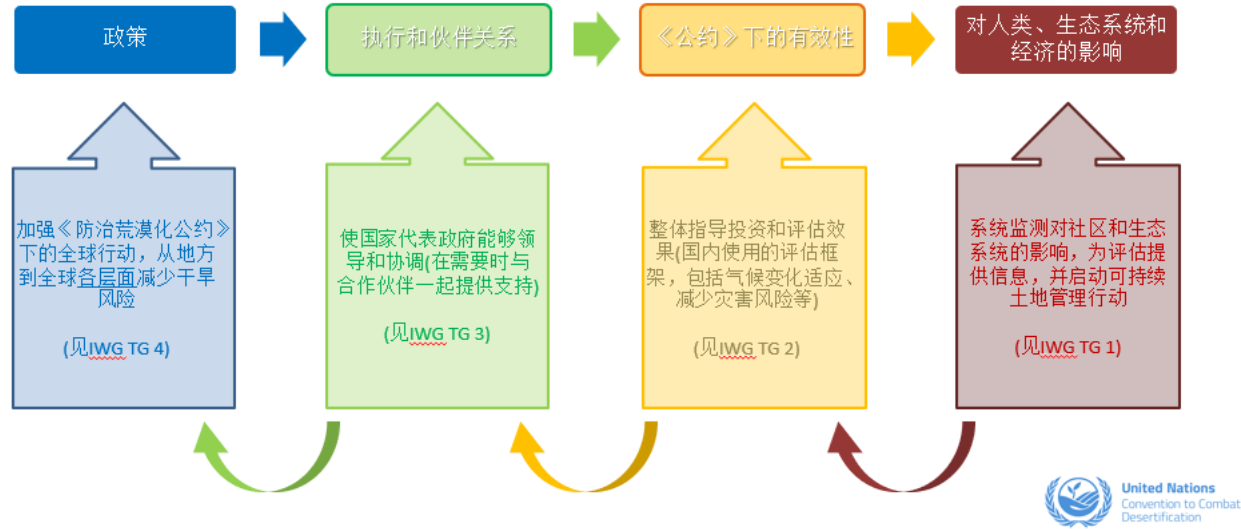
⁸ 参阅综合干旱管理方案支柱 3 知识产品。

我们的社会可以解决和预防这些困难。正是有些环节脱节导致干旱加剧了我们全球系统中其他风险，为此必须重新弥合这些脱节的环节。

11. 我们许多最脆弱的社区在应对干旱风险方面已经取得了很大的成功，因此应该得到更多的赞扬。对于其他仍然暴露于干旱且反复受到影响的群体，需要在上游提前给予额外的关注。通过更积极主动的全球政策办法，可以扩大零碎和局部的成功并更快地填补差距。

12. 第 23/COP.14 号决定设立了根据《防止荒漠化公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工作组。工作组的职权范围是盘点和审查关于防旱和抗旱的现有政策、执行措施和体制协调框架，包括伙伴关系；在减少灾害风险以及加强社区和生态系统复原力的更广泛的整体和综合办法背景下，考虑各层面根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案(图 1)。

图 1
对政府间工作组职权范围、盘点和审查中审议的主要内容和关联的概述



UNCCD: 《联合国防治荒漠化公约》 / IWG: 政府间工作组 / TG: 任务组 / CC: 气候变化 / DRR: 减少灾害风险 / SLM: 可持续土地管理

13. 《防治荒漠化公约》秘书处汇编了缔约方提交的材料以及关于通过国际伙伴关系执行的相关政策和举措的信息，向政府间工作组提供了支持。⁹ 执行秘书和工作人员还向包括区域经济共同体在内的相关区域组织通报了政府间工作组的设立，并请它们合作促进区域协调，以支持政府间工作组的讨论。秘书处还接触了其他多边环境协定，例如《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)和《生物多样性公约》。

14. 政府间工作组对备选方案的盘点和审议最初侧重于综合干旱管理的四个大方面或主题，包括：政策和治理、资源和激励措施、脆弱性和评估以及干旱监测和预警系统(如图 1 所示)。正如向《公约》执行情况审评委员会第十九届会议(审评委第十九届会议)提交的中期报告所详细说明的那样，¹⁰ 这些方面被确定为反映了综合干旱管理的既定三大支柱。¹¹ 在 2021 年 6 月 30 日和 7 月 1 日举行的会议上，政府间工作组讨论了与每个主题有关的结论和建议。分别报告了这些内容。¹² 在完成这一专题组工作之后，2021 年 8 月至 11 月期间政府间工作组又重新关注备选方案的审查。2021 年 12 月，政府间工作组讨论了供缔约方会议第十五届会议审议的可能备选方案、结论和建议，都载于本报告中。

15. 本综合报告介绍了对结论的讨论情况，以及政府间工作组向缔约方提出的建议，供缔约方在缔约方会议第十五届会议上审议。在总结了盘点情况(第二节)和供《防治荒漠化公约》缔约方会议审议的备选方案(第三节)之后，提出了新的结论(第四节)。随后提出了与其他公约和进程采取整体办法的建议(第五节)。关于政府间工作组背景的更多信息、对备选方案的更深入探讨和其他背景信息，请参阅正在编写的随附蓝皮书(将在《防治荒漠化公约》网站的政府间工作组页面上发布)。

二. 盘点和审查

16. 对现有防旱和抗旱政策、执行措施和体制协调框架(包括伙伴关系)的盘点和审查范围包括《公约》缔约方和利益攸关方提交的材料，以及秘书处应工作组成员要求而开展的调查的结果，并对秘书处汇编的政策进行了审查。¹³ 在这个过程中也参考了气专委关于干旱的平行举措、《气候公约》华沙国际机制执行委员

⁹ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-11/stocktaking%20policies%20final-final.pdf>>.

¹⁰ 参阅<https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2021-01/ICCD_CRIC%2819%29_4-2015665E.pdf>.

¹¹ 在中期报告所述的综合干旱管理的 3 个支柱中(见上一参考)，最强调的是以行动为导向的支柱 3，即通过有效的政策执行和伙伴关系减缓、防备和应对干旱风险。设立了两个任务组来处理这一支柱，另各设一个任务组处理综合干旱管理的另外两个支柱(监测和预警以及脆弱性评估)。

¹² <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-07/10th%20IWG%20meeting%20report.pdf>>.

¹³ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-11/stocktaking%20policies%20final-final.pdf>>.

会关于缓发事件(包括土地退化和减灾办)的工作流程以及综合干旱管理方案关于减缓干旱风险、防旱和抗旱以及其他相关专题的知识产品。¹⁴

17. 盘点的目的是为审议根据《公约》更有效地解决干旱问题的备选方案提供信息。这符合《防治荒漠化公约》的总体关切,《公约》使缔约方共同关注到序言中表达的共同认识,即尽管过去已作出了努力,但防治荒漠化和缓解干旱影响方面的进展未达预期效果,需要在可持续发展的框架内在所有各级推行新的更有效的方法。同时还认识到向受影响发展中国家特别是非洲这类国家提供有效手段十分重要,即除其他手段外,提供实质性资金资源,包括新的和额外资金和获得技术的机会,否则它们难以充分履行承诺。还基于这样一种信念,即防治荒漠化和缓解干旱影响战略只有基于完善可靠的系统观测和严密精确的科学知识并不断加以重新评价才能最为有效。

18. 经济合作与发展组织发展援助委员会认为,¹⁵ 有效性是指一项干预措施的目标在多大程度上得以实现,或预期在多大程度上得以实现,同时考虑到这些目标的相对重要性。因此,《防治荒漠化公约》应对干旱问题的政策、执行措施和伙伴关系的有效性可根据其目标(特别是战略目标 3)来确定,《防治荒漠化公约》2018-2030 年战略框架中提出的这个战略目标如下:

- 战略目标 3: 减缓、适应和管理干旱的影响,以加强易受影响的人口和生态系统的抗御力。
- 预期效果 3.1: 降低生态系统对干旱的易受影响程度,包括通过可持续土地管理和水管理做法。
- 预期效果 3.2: 增强社区对干旱的抗御力。

19. 这一目标与通过其他相关全球政策进程实现的减少灾害风险、适应气候变化和更广泛地实现可持续发展的目标明显不同,是对这些目标的补充,并显著促进这些目标的实现。

1. 有效政策方面的差距

20. 迄今为止,政府间工作组的政策盘点主要侧重于根据《防治荒漠化公约》干旱倡议在国家政策层面的重点,汇编和审查国家政策层面的信息。缔约方公布并在《防治荒漠化公约》网站¹⁶上提供的国家干旱计划都审查了现有的干旱预警、防旱和抗旱系统。除此之外,缔约方还在秘书处的支持下确定了《防治荒漠化公约》所有 197 个缔约方现有的及其可用的处理干旱问题的其他相关政策、规划框架和应对做法或系统。¹⁷ 随后,工作组根据缔约方提交的材料中提供的信息和评论作了进一步分析和讨论。已确定的相关政策包括应对与气候变化有关的干旱风险的计划、¹⁸ 减少灾害风险规划、2030 年议程下的可持续发展规划

¹⁴ 见<<https://www.droughtmanagement.info/find/library/>>。

¹⁵ <<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>>, page 20.

¹⁶ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>>。

¹⁷ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-11/stocktaking%20policies%20final-final.pdf>>。

¹⁸ 如国家适应计划、国家自主贡献和其他国家信息通报。

等，其中一些是针对具体部门，例如关于水和农业的计划和政策。其他计划和政策涉及经济发展、移民和安全等更广泛的专题。秘书处计划在抗旱工具箱内提供一个互动平台，使缔约方能够查看和更新关于其相关政策的信息，或参考其他国家正在使用的政策。

21. 关于减少灾害风险的全球和区域框架和行动、姐妹公约和其他全球议程和进程对国家层面应对干旱风险的政策进行了补充。国家以下层面和地方政策论坛应该是国家政策对话和预算分配过程中不可分割的明确组成部分，特别是在有些地区更容易遭受干旱的情况下。目前的一些国家规划框架包括并提到了地方层面的规划，但在大多数情况下，地方层面的规划并没有被汇编成册，也没有提供给政府间工作组(注：小国家可能不需要区分国家和国家以下层面)。因此，由于查找和审查这些资料所需的时间和资源有限，到目前为止，在政府间工作组的审查和盘点中还不能系统地考虑这些问题。¹⁹

22. 政府间工作组盘点和审查了《防治荒漠化公约》自身的全球政策框架和执行情况，也确定了为充分评估其有效性仍需开展的进一步工作。²⁰ 此外，还需要进一步作出重大努力，详细审查其他相关的全球政策框架，特别是关于其执行情况及其对于干旱风险和影响的效力。此外，虽然政府间工作组确定了在次区域层面(例如在加勒比)运作的一些重要框架，但由于能力有限，它无法详细审查这些框架。需要举行区域会议，包括专门的议程、时间分配以及准备充分且得到支持的便利化安排，以系统地汇编和进一步分析所有区域的政策框架，并使缔约方能够参与审查这些框架，可能会在连续几届会议中进行。

2. 执行和伙伴关系方面的差距

23. 政府间工作组简要分析了干旱风险管理的资源和激励措施，并确定了为抗旱准备工作提供资金的挑战，并确定了迫切需要根据国家情况让私营部门(包括小农户)与公共来源和公私伙伴关系一起提供资金。《防治荒漠化公约》的全球机制确定了一系列应对干旱的风险分担创新融资机制，例如但不限于债券、小额信贷和保险产品。所有这些都列入各国政府在制定国家抗旱政策、计划和执行方案时应知悉的供资和融资备选方案。

24. 与私营部门的合作至关重要，因为我们需要私营部门的参与来创造收入和分担风险。而且，私营部门往往已经有明确的动机，即商业理由，用于投资建设抗旱能力以及主动管理干旱的影响和风险。因为对于很多行业而言，干旱会影响它们的三重底线。各国政府和公共部门机构应利用其在该领域的影响力，使私营部门参与进来。最终，要在干旱易发地区创建和维持必要的服务、机构和监测系统

¹⁹ 地方层面的减少灾害风险规划有一些做法标准，地方层面的气候变化适应规划也有一些指导，但目前还没有关于抗旱智能土地管理的标准和指导。可能并不总是需要在所有情况下为每一项举措制定单独的地方层面计划，但可以将对干旱风险的考虑纳入所有这些计划并纳入地方层面的发展规划。一些小岛屿发展中国家可能没有具体的地方/社区层面的计划，而只有一个国家计划，因为它们的工作规模已然很小。

²⁰ 见以下章节，讨论正在开发的用于监测效果的系统，确定有效性需要用到这些系统。

所需的公共投资要实现自我维持，就应创造和维持有效的税收和公共收入基础。²¹ 还应支持获得非财政资源，例如能力建设和技术转让，这可能是有效和可持续利用财政资源所需要的。可以采用变革理论方法来规划和跟踪实现这一目标的步骤，并可以参考已经落实到位的任何国家战略。

25. 政府间工作组没有对支持在《防治荒漠化公约》下或通过其他政策框架实施抗旱行动的资金流进行分析。²² 关于通过适应基金与人道主义响应流入抗旱的资金规模，有不少分析。例如，《2020年世界灾害报告》²³ 比较了2018年的减少灾害风险资金和适应资金的国际流动情况。适应资金多于减少灾害风险资金，但两者相加仍远远少于解决干旱和相关问题所需资金的估计数。

26. 这些评估没有将干旱与其他灾害分开。这些评估也没有充分考虑到对可持续土地和水管理的投资，其中大部分投资来自私营部门和/或通过刺激和确保私营部门的增长来促进未来的此类投资。有时，这种投资旨在减少干旱风险和影响，这是土地管理干预措施所要达到的若干效果之一，涉及灌溉、受保护土壤中的碳固存或植树。通常情况下，进行这些投资的同时会缺乏对系统监测的投资，那么这些投资可能对干旱风险产生不利影响，例如增加灌溉取水量、滥用造林和/或植树造林不适应环境。

27. 政府间工作组讨论了进一步探索**商业案例**，以增加对不同层面积极抗旱措施的投资，包括基于土地的行动。政府间工作组的结论是，讨论筹资问题不仅是为了解筹资本身，而应直接与讨论有效预防和克服干旱风险和影响的筹资需求联系起来。这应包括考虑受影响国家缔约方(特别是最不发达国家)为评估和管理干旱风险和影响而创建有效的系统、公共机构和治理进程所需的资金。

3. 需求评估方面的差距，以便更好地为决策者提供信息

28. 秘书处通过对国家联络点的调查收集了关于脆弱性和影响评估的使用情况以及这些评估揭示的加强抗旱能力的优先需求之性质和切入点的信息，政府间工作组对这些信息进行了分析。这凸显了加强区域、国家和国家以下各层面能力的机会，²⁴ 以便更好地利用全球干旱风险评估。这些能力应使地方和国家能够在备灾规划、投资²⁵ 和行动方面发挥领导作用，并使两个层面的领导力保持一致。还将脆弱性和复原力评估确定为适应气候变化和减少灾害风险规划的一部分。主要的差距涉及人和机构的能力以及在受影响最严重的地区逐步建立这些能力所需

²¹ 在有些国家，可能已经存在这种做法，或者可以相对迅速地确立这种做法，例如，将现有的牧业经济中的非正规因素正规化，以及通过太阳能技术提供的创新绿色经济机会，等等。在某些情况下，由于一系列原因，可能需要一段时间才能实现建立正常运转的经济体这个目标。政府间工作组尚不能对所有背景下的干旱风险经济学进行全面审查。

²² 一份方法说明为《防治荒漠化公约》战略目标5的报告提供了参考，该目标是在全球和国家两级建立切实有效的伙伴关系，以便筹措大量额外资金和非财政资源，支持《公约》的执行。本文件的草稿已发布供同行审评。包含缔约方反馈意见的最终版本可查阅：
<https://www.unccd.int/sites/default/files/inline-files/Methodological_Note_Strategic%20Objective%20clean%20-%20Final.pdf>。

²³ <<https://www.ifrc.org/media/8968>>。

²⁴ 包括地方层面。

²⁵ 意味着分配预算资源等等。

的进程。还必须在其他地区和全球层面建设能力，使全球决策者和机构能够更有效地应对受影响最严重地区的需求。

29. 盘点进一步强调，由于土地和干旱与气候变化和土地退化等多种灾害和进程之间的复杂关系，《防治荒漠化公约》与其他正在进行的脆弱性和新风险评估之间的相互联系和互补性得到了充分的映射和落实。例如，这是对气专委《气候变化与土地问题特别报告》的跟进，该报告确定土地管理是一种具有成本效益的解决办法，可以保护栖息地、生物多样性和碳汇，实现低排放发展途径，并防止或减少适应干旱等极端气候事件的许多不断上升的成本。如果不积极应对，特别是在受影响的国家，这些灾害和进程的组合预计将对农业生产力、生计和粮食安全产生重大的长期负面影响。再加上缺乏生计选择，这些灾害和进程可能导致大规模移民，作为一种适应战略。另一方面，如上所述，正确选择土地和水资源管理选项及其组合对于优化积极影响和避免消极影响(副作用)非常重要。

30. 缔约方将在 2022 年《防治荒漠化公约》报告进程中开始报告战略目标 3 的进展情况，使用第 11/COP.14 号决定中通过的指标和监测框架，并遵循 2021 年 9 月发布的“《防治荒漠化公约》战略目标 3 国家报告良好做法指南”中的指导。²⁶ 这为全球评估干旱风险和可持续土地管理解决方案提供了基础，首先确定了遭受干旱的生态系统和社会。目前已经开启了这重要的第一步，在后续行动中，许多国家仍需要额外的支持，以评估干旱对这些生态系统和社会的影响，以及正在执行的政策和做法如何减缓或加剧这些影响。报告进程应阐明变化理论和影响途径，以便能够进行预期的评估和持续的再评估，以提高有效性。

31. 在第一轮干旱影响报告之后，将落实一些基线信息。第二轮数据收集和报告将在四年后(即 2026 年)进行。届时，通过考虑其他非明确与干旱有关的政策和做法²⁷ 的效果(副作用)，《防治荒漠化公约》应该能够更好地利用完善可靠的系统观测和严密精确的科学知识来盘点其抗旱行动的有效性，正如最初制定《公约》时所预期的那样。在这个过程中，信息不够完善的中期评估已经可以提供亟需的见解和经验，以帮助推动这一进程。

32. 应利用与正在进行的仙台框架下和可持续发展目标下跟踪灾害成本的工作以及《气候公约》下适应成本的互补性。预计基于土地的解决方案将降低这些成本。正在实施的举措提供了有益的方法创新，这些举措涉及生态系统和生物多样性经济学、土地退化经济学以及创建核算自然资本和生态系统服务(包括供水、储存和调节服务)的国家系统。可持续发展目标 6.4.2 提供了一个全球系统和公认的科学方法，用于计算不同经济部门的水需求和生态系统水需求，对照国家监测的流域和集水区层面每年供水情况。

33. 干旱挑战的特殊性以及所涉及的各种其他驱动因素和进程(并非全部由气候影响驱动)需要《防治荒漠化公约》给予更多的关注和领导力，以可持续发展目标和其他指标框架为基础，采取的方式应能逐步建设能力而不造成额外的难以管理的报告负担。目前预测非洲南部、中亚和加勒比等地区干旱风险和影响的次区

²⁶ <<https://www.unccd.int/news-events/unccd-unveils-new-guidance-land-degradation-and-drought-reporting>>.

²⁷ 例如不当奖励、补贴等。

域和区域进程提供了重要论坛，使国家工作组得以聚集进行学习并建设评估能力。

34. 目前正在利用现有相关指标和建设必要评估能力的全球进程包括通过绿色气候基金和适应基金战略成果框架出现的进程。这些进程确定了适用于全球层面的核心指标，用于跟踪适应气候变化方面的成功投资，包括对水的供应以及创造收入维持脆弱生计的影响。在借鉴气候基金工作的同时，《防治荒漠化公约》必须根据关于《公约》工作和目标的更明确、更直接和更即时的框架来审查和考虑任何必要的调整，以整体解决干旱问题，而不是像气候基金特意设计的那样，只关注可归因于气候变化的方面。

4. 监测干旱影响和积极主动办法之有效性方面的差距

35. 政府间工作组确定了当前干旱预警系统的弱点，因为在受影响最严重的地区，这些系统不能有效地在干旱发生之前及早触发主动行动，从而通过备灾和复原力建设的“良性循环”来发挥其应有的作用。这些系统既没有观察到干旱对社区、生态系统和经济体的直接和间接影响，也没有确定与不同干旱灾害类型相关的暴露程度、脆弱性或风险(图 2 和表)。如果不加以改进，这些系统就不能有效地为评估脆弱性以及早期土地和水管理行动的需求提供信息，以减少干旱风险。也不能为评估和改善以渐进方式采取的管理行动的有效性提供信息，而这应该是这些系统能够做到的。

36. 必须承认，按照目前的设想和运行情况，仅靠预警系统不足以满足需求并跟踪需要关注的动态变化。这些动态变化包括水文失衡以及受土地使用和人口变化影响的系统需求，包括干早期和非干早期不断增长和变化的水需求。尽管如此，仍有必要将现有可用的预警系统作为进步的基础和基准，与已建立的国家干旱监测系统合作并逐步改进。

图 2
对目前各层面干旱风险和影响监测系统及行动触发因素的估计盘点差距分析摘要

干旱类型和影响	全球	地区	国家	当地
气象				
农业				
水文				
生态				
经济				
社会经济(考虑不平等)				
机构(计划和能力)				

图例²⁸

	现有的观察系统相对适用/相对有效地为短期行动提供信息，但仍需要不断改进
	挑战仍然存在/部分有效，为不同时间框架内的行动提供信息
	现有系统不适用/在为主动减少干旱风险所需的行动提供信息方面相对无效

37. 在有些国家，面临的问题是缺乏关于受影响人口和生态系统状况的数据。在另一些国家，存在大量数据和当地知识，但没有系统地收集。即使收集了，往往仍有障碍妨碍信息流动和利用信息触发预防行动，包括将可持续土地管理作为减少干旱风险的积极主动办法。在最好的情况下，预警系统引发的早期行动可能包括提前安排 6 至 12 个月粮食和水供应活动。然而，为了通知、触发和监控可持续土地管理，还需要更长的时间框架(1-5-10 年时间范围)。

38. 若干联合国机构被授权支持在受影响国家发展必要的监测能力，以解决这些问题。《防治荒漠化公约》发挥了重要作用，召集这些机构作为观察员参加其进程，包括一些或多或少参与了《防治荒漠化公约》目前关于干旱的科学进程的机构。这有助于持续讨论和调整能力建设。需要做出更多这样的努力，以促进各机构的观察，使之转化为能力建设行动。闭会期间更多地了解缔约方的经验和挑战，并更好地利用政府间工作组探索的调查技术，有助于确保《防治荒漠化公约》处理干旱的科学方法始终面向实际应用。在加强学习和借鉴缔约方的经验之间取得平衡，应确保这一进程对缔约方仍然有用。

²⁸ 颜色编码的分配是相对的，即目前监测天气影响的系统远非完美，但它们相对而言比监测对水供应和其他方面的影响的现有系统更有效，这些其他方面对减缓社区和生态系统与干旱有关的暴露程度、风险和影响尤为关键。

5. 更好地利用现有资源和能力

39. 缔约方已在《防治荒漠化公约》战略中同意加强利用现有资源和能力，以改善对干旱对人口、社区、生态系统和经济体的影响的观察。整个工作组对差距和机会有明确共识，《防治荒漠化公约》缔约方有机会同意并改进预警系统的设计和使用以更好地主动应对干旱风险。一些国家在土地、水和其他自然资源方面拥有丰富的技术经验和监测系统。可以更系统地分享这些成果，并提供给仍然需要改进监测、分析和触发行动系统的其他国家，帮助它们实现更有效的可持续土地和水管理，以缓冲干旱风险(有时有 1-5-10 年的时间框架)，同时采取提前 6 至 12 个月时限的短期行动。闭会期间工作组已将目前对技术指导的需求反馈给科学与政策联系平台，供进一步审议以及采取可能的行动，但须视时间和资源情况而定。

40. 《防治荒漠化公约》可以学习气候变化界的经验，气候变化界首先制定了减少排放和增加碳固存的政治目标，然后又致力于克服相关的方法学挑战。如果缔约方有信心通过一项目标，减少那些接近零水日的社区数量，它们就能够衡量和展示通过可持续土地管理以及增加水、粮食、能源和替代生计的供应在实现这一目标方面取得的进展。这将是一个移动的不确定的目标，需要时间来确定。最初，各国不可避免地会对其社区目前生活状态距离零水日的最低可接受天数有不同的标准。有些国家的一些社区经常处于或非常接近零水日。可以预见，国家战略将提供更多支持，以克服这些地区的干旱风险。有些准则通过《防治荒漠化公约》进程对此进行系统化审议，可能具有建设性。

表

根据政府间工作组的盘点和审查，确定各层面根据《联合国防治荒漠化公约》改进干旱管理的备选方案
基于政府间工作组截至 2021 年 9 月的盘点

主题/层面	G = 全球	R = 区域	N = 国家	L = 当地
T1: 监测和预警系统	定期全球监测干旱风险、暴露程度和对土地、水生态系统、社区和经济体的影响(不仅观察即将发生的灾害，还提醒有必要采取积极措施和进行影响评估)。	与国家预警系统和相关的跨界系统紧密关联的区域预警系统。区域/次区域合作、知识交流和能力加强方案，以改进评估、监测和更积极的早期预警/行动触发。	定期监测干旱风险、暴露程度以及对土地、水、生态系统、社区和经济体的影响(不仅是气象影响——见图 2)，并更好地利用这些信息促使决策者作出决定。	使用有效的观测系统及其各层面的互动并使其制度化，在国家干旱监测系统层面获得系统的观测和知识。
T2: 脆弱性和影响评估	更好地协调和利用世界气象组织和世界粮食计划署等全球机构，分享并协调关于干旱风险的数据和信息，以评估行动与不行动的成本、缓解干旱与救灾的成本；更好地协调和利用世界经济论坛、经济合作与发展组织和二十国集团等跨区域经济论坛，以评估金融风险和能力，包括贸易、健康流动性以及世界经济风险和复苏的其他方面并将它们关联起来。	更好地利用次区域论坛来建设评估能力以及与区域经济合作建立关联，以便作出决定和采取联合行动，包括涉及跨界资源和风险管理。	将干旱脆弱性/对人类和生态系统的影响转化为金融和经济术语和国民经济核算，以鼓励决策者在(部门)决策中考虑到干旱风险。	通过系统地将弱势群体的意见和选择纳入评估、规划和支助，加强国家评估进程，使其对弱势群体的需求和潜力更加敏感(并包容他们)。
T3: 资源和激励措施	有效利用具有催化作用的全球筹资机制，触发行动，纠正造成干旱暴露和脆弱性的直接人为原因，并通过重新定位能力和重建可持续土地管理来转变这些原因。	确定使用传统融资工具和创新融资工具(例如保险产品、债券、小额信贷、抗旱基金)的财务和经济回报；在区域范围内充分提供和使用这些工具。	为私营行为体和开发银行展示商业案例和去风险，以确保国家对防旱进行足够的投资，例如通过国家抗旱基金、政府支持的保险计划、区域和/或全球抗旱应急基金进行投资。	充分激励社区和私营部门行为体投资于减缓干旱风险和应对措施。

主题/层面	G = 全球	R = 区域	N = 国家	L = 当地
T4: 政策和治理	在更新和重申的全球承诺中，措辞、目标、时间框架、程序和国家责任更加具体，以改善积极主动的干旱管理和减少干旱影响。	加强与全球机构关联的现有区域层面能力建设、网络、能力发展和知识交流。	在不同治理规模之间和各级内部创建联系，以管理干旱，将干旱管理纳入规划、预算分配和筹资系统。 此外，制定关于增加水资源管理投资的指导，创建监测系统，并采取可以从这一层面驱动和监管的任何其他行动。	承认并系统地加强利益攸关方、行政部门、基础设施等的地方能力，作为减缓干旱风险的关键。将地方层面的决策问责纳入国家治理体系。

三. 审议备选方案

41. 政府间工作组根据其职权范围，在减少灾害风险以及加强社区和生态系统复原力的更广泛的整体和综合办法背景下，考虑各层面根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案。在缔约方会议第十四届会议上提出了一系列指示性的所需备选方案。²⁹ 政府间工作组向审评委第十九届会议提交的中期报告³⁰ 以及本报告关于目前盘点和审评讨论的前一节(上表)介绍了其中一些备选方案的初步思考。

42. 工作组探索了与不同层面备选方案大体分类有关的四种潜在途径的简易划分(如上表所示：国家—区域—全球层面及其交叉组合)(见附件)。在最后确定其建议过程中，工作组注意到需要进一步澄清和阐述供审议的备选方案，特别是一些政府间工作组成员或《防治荒漠化公约》缔约方提出的关于为《防治荒漠化公约》创建新的体制安排的任何建议，例如缔约方会议的决定、政治宣言、议定书或协定，以补充现有的体制安排。

43. 工作组成员还强调，需要重新回顾对政策、执行措施和机构协调框架的盘点，以便为拟议的强化机构备选方案提供更多理由。成员们建议，在今后的迭代中，可以以差距分析格式提出这一理由。还需要开展大量额外工作，以充分分析汇编的国家政策盘点，并进一步探讨与执行情况和机构协调有关的问题。然后，这种分析应与新的全球政策选择和/或体制主张的发展相关联并为后者提供支持。鉴于此，汇编国家政策盘点是重要的第一步，现已落实。

44. 在政府间工作组对各种备选方案进行了第一轮盘点和审议之后，缔约方现在有了比以前更坚实的基础来审议当前的安排和差距。此外，缔约方将能够通过抗旱工具箱中的在线联系平台更新和补充应对干旱风险和影响的相关政策数据库。

四. 主要结论和共识

45. 在审议了以不同层面途径形式提出的备选方案(见附件)之后，工作组成员认为可以提出三类建议：

(a) 建议审查和提高《防治荒漠化公约》之下各层面现有安排的有效性(基于目前为止的盘点)；

(b) 建议与其他全球政策进程协调，并在相应的多种伙伴关系中加快采取整体办法，以减缓干旱在各层面和多部门的负面影响；

²⁹ 见<https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-07/ICCD_COP%2814%29_16-1910485E.pdf>。

³⁰ 见<https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2021-07/ICCD_CRIC%2819%29_6-2105845E.pdf>。

(c) 建议加强《防治荒漠化公约》的干旱议程，用更多的体制安排(决定、修正案、议定书、协定等)补充《公约》文本和《防治荒漠化公约》2018-2030 年战略框架，³¹ 更一致地阐明根据战略目标 3 应采取的更具体的目标和行动。

46. 前两项相对而言没有争议，并被政府间工作组成员广泛接受。但是对第三项建议有着很多不同的意见。有些人认为，一项关于干旱的议定书或协定可能有助于提高《防治荒漠化公约》在整个联合国系统的影响力，并使更广泛的决策者、从业人员和与干旱挑战有关的其他利害关系方进一步认可《防治荒漠化公约》的工作。根据这种观点，决定或宣言通常不够有力，无法调动《防治荒漠化公约》所需的支持水平，而通过采用这些补充《公约》文本的额外体制安排为其他里约公约提供了这种支持。

47. 另一方面，工作组还表示关切的是，与《防治荒漠化公约》已经详细的规定相比，任何议定书或协定提供的实际附加价值有多少，而且谈判这样一项文书需要大量资源和时间。尽管《防治荒漠化公约》的科学进程正在发生变化，在落实实际学习进程方面仍有大量工作要做，该进程旨在为评估减少干旱风险和影响的有效行动提供便利。有人提出问题，即《防治荒漠化公约》是否必须首先证明有效，然后才能得到与其姐妹公约同等的重视。如果没有这种支持，它将如何建立完善可靠的系统观测和严密精确的科学知识，以便不断重新评估并提高行动的有效性。³²

48. 在未来一年，无论是否有任何额外安排，《防治荒漠化公约》都可以提供指导，使缔约方能够利用新兴的全球机会，改造近似系统，以监测和评估干旱对社区和生态系统的影响。这些系统可以开始评估过去十年中发生的加速干旱风险和影响的情况。这样也有可能预测未来的变化，并对不同政策、执行安排和伙伴关系的有效性进行估计。尽管如此，预期学习曲线必须保持适度增速，与不让任何人掉队的目标保持平衡。无论如何，在《防治荒漠化公约》缔约方关于干旱影响和执行影响的 2022 年基线报告过程中，可能会出现一个令人振奋的建立信任和发现的阶段。

49. 下一节将介绍协商一致的建议。政府间工作组建议审议任何特定协定备选方案的任务不明确，缔约方在最近的缔约方会议上表达了不同意见，这些都阻碍了关于备选方案的讨论，即在《防治荒漠化公约》之下进一步阐明更加一致和有利的全球干旱政策。尽管存在这种困难，但政府间工作组的讨论中其实反复提及有助于这种一致性和力度的一些因素。

50. 以下内容似乎已成为普遍共识：

(a) 第一，干旱应在全球层面重新引起政治关注，并应在所有层面加强行动。政府间工作组的有些成员还支持制定一个应对干旱的新的全球政策框架，该框架可以补充《防治荒漠化公约》下的现有框架，采取一种可能更具包容性的办法，不必分开看待发达国家与受影响国家，也不必将其重点局限于气候最干旱的

³¹ <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2018-08/cop21add1_SF_EN.pdf>.

³² 关于这些问题，从可用的数据和指标中出现了一些改变游戏规则的因素，而这些数据和指标的出现得益于可持续发展目标进程，更一般而言，得益于新出现的遥感、地理信息系统技术、移动技术以及不断出现的对这些技术的创新使用，这种创新使用可以加强治理和透明度，从而实现《防治荒漠化公约》的目标。在某些地区已经开始在一定程度上使用这些技术。

国家，因为所有国家都可能而且确实会经历干旱。政府间工作组其他成员强调必须更好地执行现有框架；

(b) 第二，通过可持续土地和水管理做法等积极措施投资于复原力，积极主动地管理干旱影响，使《防治荒漠化公约》成为业界领袖，有能力为实现其他里约公约和可持续发展目标作出实际贡献；

(c) 第三，《防治荒漠化公约》与其他相关进程和伙伴合作，牵头和召集的整体办法已经成为所有缔约方的首选办法，缔约方都责成政府间工作组采取这一办法。工作组的所有工作和结论都重申了这一点；

(d) 第四，今后可以为《防治荒漠化公约》在全球层面的抗旱工作设定一个全球目标，如《巴黎协定》采用的 1.5 度目标，并由国家决策者转化为国家层面的政治承诺，就像许多国家设定土地退化零增长目标一样。这应贯彻到国家内部和国家之间的集水区层面以及地方层面和供水服务提供者层面的目标制定，并需要私营部门的参与；

(e) 第五，克服因气候和土地利用变化造成的负面干旱影响，必须在各层面开展持续的和适应性的学习过程，包括在全球层面的领导力和良好做法，以便能够从实地了解情况。

51. 显然，为指导《防治荒漠化公约》在干旱方面的工作筹备新的安排，至少还需要一个两年期的时间，才能准备好草案形式供缔约方谈判和商定，而且很可能需要更长的时间来寻求任何具有法律约束力的备选方案。同时，许多缔约方希望看到对现有的、相对较新的政策框架的有效性进行更清晰的分析，包括阐明任何差距，以配合关于新的全球政策工具的任何提议。这种对有效性的持续调查也将需要大量的工作(正在进行中)，以建立和应用指标来监测实现战略目标 3 的进展。因此，在下一个两年期同时继续执行这三类补充性建议(改进现有安排、创建新的伙伴关系和继续讨论新的安排)是可取和可行的。应对气候和土地利用变化造成的负面干旱影响，必须在所有层面进行持续和适应性的学习。

五. 供缔约方会议第十五届会议作出决定的建议

52. 政府间工作组的建议如下：

(a) 所有缔约方应保持现有承诺，作为一个持续的进程，推行协调一致的政策，建立伙伴关系以及逐步加强各层面干旱风险和影响的管理。应加强《防治荒漠化公约》之下缓解干旱影响的现有安排，并根据《公约》文本³³中确立的令人瞩目的全球承诺和雄心，启动额外活动，以应用系统观测、科学知识和持续的重新评估进程，提高国际合作的有效性和协调性，并促进国家计划和优先事项的执行。建议 b 至 g 阐述了关键行动领域。缔约方应建立一个机制，讨论是否需要以及可能需要哪些新的体制安排，³⁴以进一步加强《防治荒漠化公约》在《公约》之下及之外减缓和转变干旱风险的有效性(见建议(h))。《防治荒漠化公约》缔约方应尽可能寻求同时处理其他风险和风险管理系统，创造抗旱能力之外

³³ 见《公约》文本第 4 页的总体序言。

³⁴ 例如，授权的起草委员会、任务组、指导小组、验证和/或审查委员会、专门的审计委员会或评估委员会等。

的共同效益，并避免负面影响。总体而言，《防治荒漠化公约》采用基于土地的解决方案来应对干旱风险和影响，在这方面的积极方针、召集力和领导力发挥着日益增强的作用，也增强了人们的信心，缔约方应对这种作用和信心予以支持；

(b) 缔约方应要求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。这些学习和实践社区应特别让现有的地方社区参与，并在有自下而上的需求时提供协助。学习和实践社区在为《防治荒漠化公约》的全球抗旱任务作出贡献的同时，应鼓励所有层面(尤其是国家以下层面)以及公共、私营和民间领域的利益攸关方(尤其是弱势群体和妇女的代表)参与进来。鼓励学习和实践社区利用并整合《防治荒漠化公约》抗旱工具箱中的工具和活动。《防治荒漠化公约》秘书处应支持在《防治荒漠化公约》机构和进程内向适当的国家、区域和全球审查和政策进程传播在学习和实践社区中学到的经验教训，并支持与其他公约和联合国处理干旱问题的其他进程和公约采取整体办法；

(c) 缔约方应在区域机构的协助下，与相关的利益攸关方一起，建立方便、包容和有效的监测、预警和行动系统，支持抗旱的生态系统、社会和经济体。应考虑采取区域性办法，特别是针对预警系统、跨境贸易、跨境水管理、移民和安全/稳定等问题。区域卓越中心或网络以及学习和实践社区可以提供很大价值，将类似的情况和解决方案重新组合起来。《防治荒漠化公约》秘书处应支持收集区域经验，并进行分析，将其纳入全球审查和政策进程；

(d) 缔约方应支持秘书处和《防治荒漠化公约》适当机构和机关，包括科学与政策联系平台，以提高能力，更好地评估《防治荒漠化公约》应对干旱战略行动的有效性。评估应包括从质量和数量上衡量干旱对生态系统、社会和经济体的影响，衡量人类已经作出或尚未作出的决定所带来的变化，以及行动与不行动的成本和效益。区域卓越中心或网络以及学习和实践社区可以提供宝贵的信息。这些评估应纳入《防治荒漠化公约》当前的其他补充性进程和联合国处理干旱风险的其他进程；

(e) 缔约方应呼吁秘书处、全球机制和《防治荒漠化公约》其他适当机构为发展国家能力提供更多的技术知识和支持，并开展全球评估进程，以审查和确定与已开展的干旱管理活动有关的融资需求和机会。一个包容性的进程应探索综合融资机制，使国家财政以及国家和国际融资界(包括私营和公共)参与进来，以确认投资回报，同时也查明和减少加剧土地退化和干旱风险的不正当激励措施。还应讨论区域和次区域层面现有的金融合作论坛，以实现进一步合作。应特别注意那些能使受干旱影响的当地利益攸关方对其自身的复原力进行有利投资的金融机构，因为它们最清楚什么做法是可行的、有用的，以及哪些做法能产生共同利益和避免损害；³⁵

(f) 缔约方应呼吁《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制与相关多边和双边伙伴一起盘点目前的干旱管理进程和资金水平，以期改进和加强这些进程和资金水平。缔约方还应呼吁其他相关的全球进程，如减少灾害风险、适应气候变化、发展筹资和绿色恢复，以认可和支持《防治荒漠化公约》进程。有些因素对支持(次)区域和国家层面活动的政策和行动的执行有促进或阻碍作用，应该考虑到这些因素。《防治荒漠化公约》应该为所有相关机构和行为体召集一次全球论

³⁵ 一些现有的全球气候基金最近已经开始参与这一观察。

坛，以盘点、评估和审查缓解干旱影响的有效融资。应为各国提供明确的方向，让它们了解可以获得的不同资金流。还应在监测、评估、新出现的经验教训和任何有待解决的问题方面为全球发展界提供明确的方向。这将参考与其他相关融资机制和进程正在进行的协调努力，涉及减少灾害风险、气候融资(包括适应基金)、粮食和水安全、基于生态系统的办法以及 2030 年及以后更广泛的融资议程。为此，《防治荒漠化公约》应向更广泛的国际社会介绍其对投资成果的全球评估(如建议(d)和(e)所述)，并阐明投资的回报情况。这将提供更明确的基础，以便根据气候变化和其他加速因素造成的不断变化的需求讨论更多此类投资；³⁶

(g) 《防治荒漠化公约》应继续加强和增进战略伙伴关系，并在各层面、各部门与不同的公共、私营和民间社会组织创建新的战略伙伴关系。基于综合干旱管理方案、全球农业缺水框架和联合国水机制等现有平台，《防治荒漠化公约》应与其他伙伴(包括减灾办)一起提供一个关于干旱问题的全球协调机制，以促进与国际、区域和国家组织和倡议的多层次和多部门合作。这一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、卓越中心以及民间社会组织。为此，《防治荒漠化公约》应提供战略信息，并展示在减缓和转变干旱风险方面取得的成果。这将通过全球评估(建议(d)、(e)和(f))、区域体制建设(如(c)所述)以及学习和实践社区(如(b)所述)来实现；

(h) 缔约方不妨考虑进一步进程，继续讨论是否可以建立进一步的举措或新的体制安排(例如干旱议定书或政治宣言等)，如果是，应建立哪些进一步的举措或新的体制安排。这些活动可侧重于促进《防治荒漠化公约》、整个联合国系统和两者的缔约方采取更加一致和积极主动的全球办法，在各层面减缓和转变干旱风险和影响。

³⁶ 为了支持《巴黎协定》的全球评估以及全球绿色复苏和联合国恢复十年的其他全球讨论，可能需要这种评估并预期会进行这种评估，但必须注重对土地管理的投资以减轻干旱风险，如果《防治荒漠化公约》能够做到这一点，那么由《防治荒漠化公约》牵头是最理想的情况。

Annex

Consideration of Pathways

[English only]

1. In line with its Terms of Reference (ToRs), the intergovernmental working group (IWG) considered options for appropriate policy, advocacy and implementation measures at all levels to address drought effectively under the Convention, in the context of a wider holistic and integrated approach to disaster risk reduction and enhancing the resilience of communities and ecosystems. An indicative range of required options available was presented at the fourteenth session of the Conference of the Parties (COP 14).³⁷ Initial reflections on some of these options were presented in the Interim Report of the IWG at the nineteenth session of the Committee for the Review of the Implementation of the Convention (CRIC 19)³⁸ and in the ongoing discussion of the stock-take and review (table).

2. A brief overview of each of the identified pathways is presented in the following paragraphs, in line with the findings from the Stock-take (highlighted in the table). Some members of the IWG have expressed the wish to further define and refine the presentation of these through additional work to be carried out before the COP. Any additional contributions may be presented to the COP as an additional IWG publication alongside an intended blue paper to document the background and process of the IWG, and/or a new working group could be convened to take up this task following the COP.

“Business as Usual”: A continuation of present efforts at national, regional and global level in the presence of climate change and increasing pressure on natural resources from various sides (land and water use for agriculture, industry, humans, settlements, etc.) with multiple mutual interferences will increase the systemic and cascading risks from drought, and lead to ever increasing negative impacts, particularly in territories of those Parties with already strong desertification trends, high dependencies on land and water for livelihoods and the economy, strong negative impacts of climate change and low capacities to design and implement drought and related policies.

“Improved national action”: Continued global focus on improving national level policy actions reaffirming the subsidiarity principle approach to reach the affected areas and populations in each country (no change of approach – a COP decision would call on Parties to improve national policies and implementation) and request support, if needed, from other levels to strengthen national drought resilience capacities and implement strong measures through the synergies of cooperation at higher levels.

Continue strengthening policy coordination and implementation through national commitments to existing global policy standards and reporting processes to track implementation. Existing, but mostly weak regional and global partnerships would continue to support these. To some extent, the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) reporting process already offers countries a systematic global protocol for the four-yearly monitoring of national inventory of land areas, resident population numbers, and genders exposed to drought.³⁹ This is complemented by an annual CRIC and a bi-annual decision-making process in the form of the COP.

This can be progressively further enhanced, standardized and methodologically supported to more directly, coherently and uniformly take stock of the status and effects caused by drought and/or management of drought on: reserves of water, pasture, staple foods, contingency

³⁷ See: <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-07/ICCD_COP%2814%29_16-1910485E.pdf>.

³⁸ See: <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2021-07/ICCD_CRIC%2819%29_6-2105845E.pdf>.

³⁹ See: <<https://www.unccd.int/news-events/unccd-unveils-new-guidance-land-degradation-and-drought-reporting>>.

finance and institutional capability within these areas and groups. This should include updated plans in place in each community, watershed, country and region to withstand drought risks, thereby better informing national policy and budgeting and contributing to reducing vulnerability. The available communication channels and rationale for all groups to engage in the four-yearly inventory process could be progressively clarified by practical examples of success.

3. Through the existing Drought Toolbox and Drought Initiative, the UNCCD could continue accelerating support and guidance to Parties to fill gaps identified at the national level and enable (compare table):

- Regular monitoring of drought risks, exposure and impacts on land, water ecosystems, communities and economies (not only meteorological effects – see figure 2) and improved use of monitoring to trigger decisions by policy makers.
- Translation of drought vulnerability/impacts into financial and economic terms and national economic accounting to sensitize decision-makers to take drought risks into account in (sectoral) policy-making.
- Formation of business cases for private actors and development banks to assure sufficient national investments in drought preparedness, alongside continued public support, where needed.
- Governance systems connecting across scales to manage drought, including the integration of drought management into planning budget allocation and financing systems.

“Strengthened global support and improved national action”: A more concerted articulation of policy, target-setting, tracking, learning and funding at the global level enables countries to inspire and support increased national level actions (a COP decision would propose to establish a global target and measurement system for Strategic Objective 3 (SO3), a process for a review of impacts under the Convention and an interface for the holistic global approach to drought together with other conventions and processes to be hosted by the UNCCD) and improved and accelerated funding arrangements at global level.⁴⁰

4. UNCCD could continue accelerating support and guidance to Parties to fill gaps identified at the global level (see table):

- Periodic global monitoring of drought risks, exposure and impacts on land, water ecosystems, communities and economies (both observing impending climate hazards and engaging with the significance of anthropogenic drivers and management decisions) and warnings of needs for proactive early actions through improved sustainable land management.
- Better use of trans-regional economic forums for assessing financial risks and capabilities, including & linking trade, health mobility and other aspects of world economic risk and recovery (e.g. the World Economic Forum, the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Group of Twenty).
- Availability of catalytic global financing mechanisms to trigger the redress of the immediate human causes⁴¹of drought exposure and vulnerability.
- Increased specificity of wording, targets, time frames, processes and country responsibilities in an updated and renewed global commitment to improve drought management and reduce drought impacts (whether in form of COP

⁴⁰ As of COP 13 already positive steps have been taken toward this, which include the significant work of the UNCCD with the Drought Initiative, the IDMP.

⁴¹ All aspects determined by human decisions and/or lack of decisions about issues that are within humans power to determine and regulate e.g. concerning the use of land, water, institutions, laws, economic development strategies, trade, cooperation, conflicts, or others).

decisions, political declarations, agreements, protocols, etc. – to be decided following the articulation of targets and reconfirmation of maximum consensus).

5. To provide leadership for multi-scale and inter-sectoral disaster risk management, an interagency convening process is already provided for under the Convention. Furthermore, the Integrated Drought Management Programme (IDMP) continuously enhances collaborations in support of the UNCCD, among the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the Global Water Partnership (GWP), the World Meteorological Organization (WMO) and other partners working within the framework of the Drought Initiative. Furthermore, within the framework of the Global Framework for Water Scarcity Agriculture, the secretariat to the UNCCD regularly coordinates many agencies, including the United States Drought Management Center at the University of Nebraska, the FAO, WMO, GWP, International Water Management Institute and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, with the wider United Nations Water group, which includes these and other agencies. The Environment Management Group of the United Nations Environment Programme offers an additional coordination forum which could also report any relevant actions on drought to the UNCCD.

6. Possible additional global policy declarations, decisions, agreements, annexes or protocols⁴² to mitigate drought risks and impacts have been under discussion since COP 13 and formally documented at COP 14. However, there is no consensus yet on this and a significant number of Parties have expressed concerns about proposals to establish new legal or funding frameworks. They would prefer to first assess and strengthen the effectiveness of the existing arrangements. To enable consideration and negotiation by the Parties,⁴³ these should be set out in such a way as to sufficiently identify their intended implications for the effective implementation of the Convention at all levels. Any legal or financial implications (should there be any) likely to concern any Parties should also be laid out and clarified before they are agreed and accepted.

7. A decision by the COP could set in motion the preparations needed for this pathway at different levels of ambition and degrees of binding. At a low level, the existing tools could be further strengthened. At a higher level, it would likely require at least one drafting committee process with clear ToRs to prepare such an instrument over a time period of at least one biennium before any draft policy instrument could be ready for review and negotiation amongst the Parties.

8. **“Improved national action and strengthened regional support”**: Countries improve national drought systems and also convene at the regional level to further boost national level and transboundary actions and accelerate learning, building more practical exchanges, processes and institutional capacities with regional partners with whom they already share borders, sometimes rivers systems and sometimes policies, which have similar ecosystems and capacities and more private sector actors able to act across borders (a COP decision would call on Parties, Regional Economic Communities (REC) and partnerships to improve regional-level actions for learning and exchange, including the scheduling of annual intersessional meetings to review progress toward SO3 and report on this to the COP with support from the secretariat).

9. **“Improved national action and strengthened regional support” pathway**: Although it is often assumed that global initiatives (see previous option) include activity at the regional level, in practice this does not always happen. To enable more regional-level

⁴² <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-07/UNEP%20report.pdf>>.

⁴³ In the event that not all Parties would have the desire to commit to a more clearly defined common global protocol for tracking and raising resilience to drought than is already in place in the form of the UNCCD and the existing Sustainable Development Goals, targets and indicators, a voluntary guideline could offer an optional supplement. In the case that all Parties in some regions would desire to adopt and adhere to a more articulated global protocol, but that those in other regions would not, then an amendment to the relevant regional annexes of the Convention could be an option – see the study by UNEP mentioned in previous note.

actions, the COP could call on regional-level bodies and groups; or, regional-level bodies, countries and groups could voluntarily decide to take action.⁴⁴ Specific regional guidelines/recommendations can be tailored to the climate, environment and social characteristics of the regions, whereas global guidance often remains too general. In some cases, regional guidance is for the purpose of information sharing/guidance to then promote action at national level. In others, there are regional level processes, economies and decision-making that require specific attention. These could be significantly accelerated by a specific call from the COP on relevant financing mechanisms or partnerships, including the Global Environment Facility, RECs, transnational river bodies and the countries themselves, to provide support for the acceleration of proactive regional policy, implementation and partnerships through (see table):

- Regional/and sub-regional programmes for knowledge exchange and capacity strengthening to improve assessment, monitoring and more proactive earlier warnings/action triggers. Regional Early Warning Systems to be closely linked to national ones⁴⁵
- Better use of sub-regional forums to build assessment capabilities and connections to regional economic cooperation, including transboundary resource management.
- Identification of financial and economic returns on the use of traditional financing instruments and of innovative financing instruments, such as insurance products, bonds, microfinance, drought funds; sufficient availability and use of such instruments.
- Regional-level capacity building and networks for capacity development and exchange of knowledge are in place and connected with global-level institutions.

10. A decision by the COP could establish a process for regional-level SO3 learning to be convened in each region during intersessional years, and for a report on these sessions to be provided to the COP in future years with support from all regional partners and other partners concerned, and additional facilitation from the regional facilitation staff of the secretariat to the UNCCD, if needed.

11. **“Systematic intensification of coherence and cooperation across all levels”:** A comprehensive strategic approach articulating policy and target-setting at the global level *while also* engaging more regional-level actions integrating all of the above

12. **“Systematic intensification of coherence and cooperation across all levels” pathway:** A simultaneous enhancement of efforts against drought at all levels, from global to national (including strong sub-national), is the best way to account for the strengths and weaknesses of each of these levels, leaving responsibility to the lowest level possible to support local solutions but provide support where the lowest level is overburdened or not suitable (subsidiarity principle). Given the increasing risks and impacts of drought in the most vulnerable areas and the extent to which these are avoidable through a proactive approach, it is desirable to accelerate progress to the greatest extent possible. In the event that all options could be activated simultaneously, this would require and represent the highest level of strategic policy coherence and coordination effort. If agreed and enacted by all Parties and observer institutions, this should then obtain the fastest, deepest and most sustainable results. However, concerted advocacy to mobilize necessary resources, processes and monitoring of implementation for periodic reality checking and course correction will remain essential for all Parties and observers to remain informed and convinced of effects and effectiveness at the ground level.

⁴⁴ The stocktake identified the Partnership Initiative for Sustainable Land Management (PISLM), a sub-regional CBO that promotes SLM projects in the wider Caribbean as an example of a promising sub-regional level initiative.

⁴⁵ Some examples of this are already happening, but more is still needed.

13. Continuous dialogues at all levels would be needed to strengthen the linkages both horizontally and vertically. Continuous gap analyses and network analyses should be activated from the global level to identify and strengthen the weakest links at each level, unlocking, relinking and lubricating the learning curves, and leaving no one behind. The establishment, periodic use and refreshment of a global assessment, including upward and downward linkages, could provide a focus and collective learning process for this purpose. This should be an explicit and integral part of any point of reference for every national policy framework addressing drought risks.

14. IWG members would like to articulate further cross-cutting options that could lead to more vertical and horizontal coordination: ownership-responsibility-accountability, communication, access to information and the meaningful participation of indigenous people and local communities. This should detail how and by whom the options should be implemented (e.g. specific policies, institutions or initiatives for improved drought management). More details could be provided concerning the roles of various United Nations agencies and processes, as well as various types of capacities, coordination and knowledge exchange needs at different levels and across levels.

15. The anticipated effects on drought risks affecting populations and ecosystems could be expected to vary (as in figure 3), depending on the approach and anticipated pathway to be taken.

16. The options were considered and discussed as a series of pathways, including a pathway for strengthened global support. Sketching out these pathways (as in figure 3) raised many questions due to the continuing absence of systems for monitoring and tracking progress towards the SO3. The pathways can only be sketched hypothetically and are not based on any monitoring systems or databases. Tracking these pathways in a more scientific way would require the identification of methods that could be used to define and measure progress so that the effectiveness of the options could be fully evaluated and compared. This lack of data was troubling for some group members, raising concerns that would require time and attention to develop and resolve. Some group members find this figure unhelpful and potentially misleading.

Figure 3
Conceptual sketch illustrating potential pathways, combining options at different levels and their assumed effects which could be systematically monitored and verified subject to the proactive choices to be made by Parties

