



# 土地退化零增长目标设定方案第二阶段 (LDN TSP 2.0) 概念说明

## 1. 任务

2015年9月，国际社会商定了“2030年可持续发展议程”，其中包括17项可持续发展目标(SDG)和169项具体目标。其中可持续发展目标15敦促各国“保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失”。可持续发展目标的具体目标15.3致力于“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”。

2015年10月，《联合国防治荒漠化公约》（《荒漠化公约》）缔约方会议第十二届会议(COP 12)支持可持续发展目标具体目标15.3（其中包括土地退化零增长（“零增长”）概念），作为推动《公约》执行的有力工具。为了使《荒漠化公约》能够“为实现土地退化零增长（“零增长”）作出很大贡献”，缔约方会议决定请缔约方“制订实现自愿‘零增长’具体目标”，并“探讨有关如何将自愿‘零增长’具体目标纳入国家行动方案(NAP)的备选办法，作为关于执行可持续发展目标总体讨论的一部分”（第3/COP.12号决定）。在同一决定中，缔约方会议还请秘书处和相应的《荒漠化公约》机构为制订国家“零增长”具体目标和举措提供指导。

2017年9月，缔约方会议第十三届会议通过以下决定强调了“零增长”具体目标设定和执行进程对《荒漠化公约》的重要性：请缔约方制定自愿目标，按照各自的具体国情和发展优先事项实现“零增长”（第2/COP.13号决定）；并请缔约方确保其“零增长”具体目标和实现这些目标的活动与国家可持续发展目标议程直接挂钩，并建立与国家气候和生物多样性议程的杠杆和协同作用联系（第3/COP.13号决定）；

2019年9月，缔约方会议第十四届会议通过以下决定，就“零增长”具体目标设定和土地利用规划进程对《荒漠化公约》的重要性提供了更多指导：

- (a) 邀请尚未制定目标的缔约方设定“零增长”自愿目标，并采取措施加速实现这些目标（第3/COP.14号决定，第1和第2段），并通过促进综合土地利用规划加强国家一级的协调与合作，为实现“零增长”创造有利环境（第3/COP.14号决定，第2b和2c段）；
- (b) 请秘书处、全球机制和相应的《荒漠化公约》机构进一步制定土地退化零增长目标设定方案，并协助缔约方执行该方案，定期监测其进展情况，并继续促进缔约方之间的协同作用和知识共享（第3/COP.14号决定，第5c和5d段）；
- (c) 明确确认“零增长”目标设定进程为各国提供了机会，可以促进里约公约与其他多边环境协定之间的协同作用，以及多个部门之间的政策一致性，特别是充当国家级实现可持续发展目标的加速器（第12/COP.14号决定）；
- (d) 欢迎并赞赏土地退化零增长目标设定方案在支持国家缔约方为实现“零增长”目标拿出强劲的政治势头方面所做出的成绩，并强调通过促进落实“零增长”来维持这一势头的重要性（第12/COP.14号决定）；



- (e) 敦促缔约方定期审查“零增长”目标的执行进展（第 12/COP.14 号决定，第 1 段）；
- (f) 鼓励缔约方进一步将“零增长”的概念和自愿目标纳入相关的国家政策和规划框架（第 12/COP.14 号决定，第 6.b 段），并鼓励秘书处和全球机制继续努力支持各国将“零增长”自愿目标纳入国家行动方案、有关政策和规划框架（第 12/COP.14 号决定，第 7 段）；
- (g) 还请全球机制和《荒漠化公约》秘书处与全球环境基金和相关国际伙伴合作，继续支持可能仍希望参与“零增长”自愿目标设定进程的国家缔约方设定目标，并继续分享关于这一进程成果的相关知识和经验教训（第 13/COP.14 号决定，第 11a 和 11b 段）；
- (h) 邀请缔约方提高“零增长”在国家政策议程中的地位并将其纳入主流（第 16/COP.14 号决定，第 6 段）；
- (i) 鼓励缔约方考虑土地保有权和土地利用规划，为“零增长”创造有利的政策和监管环境，尤其是通过提高有效实施综合土地利用规划的国家能力，建立零增长框架的全面一体化以同等或更大的利益抵消评定的损失，并针对避免、减少和/或扭转土地退化的措施采用土地退化零增长反应层序（第 16/COP.14 号决定，第 9 和 9.e 段）；
- (j) 邀请致力于解决与“零增长”的有利环境有关的科学—政策问题的缔约方和合作伙伴进一步参与提高对“零增长”的认识和理解，途径包括支持“零增长”研究、能力建设和土地治理制度，并发展以科学为基础的方法，支持土地利用规划，包括情景分析和利弊评估（第 16/COP.14 号决定，第 10.b 和 10.c 段）；
- (k) 请秘书处和全球机制支持各国为能力建设做出的努力，以更好地评估和监测“零增长”、多重效益和支持综合土地利用规划的利弊（第 16/COP.14 号决定，第 11 段）；

最近，2022 年 5 月，缔约方会议第十五届会议通过以下方式提供了关于“零增长”目标设定的更多和更具体的指导：

- (l) 鼓励尚未制定“零增长”自愿目标的缔约方酌情制定目标，并鼓励已经制定目标的缔约方考虑审查和完善这些目标，确保“零增长”目标具体、有时限、政策连贯、量化、空间明确、促进性别平等并被充分纳入规划框架（第 3/COP.15 号决定第 1 段、第 12/COP.15 号决定第 1 段和第 13/COP.15 号决定第 1 段）；
- (m) 请缔约方酌情并在自愿的基础上，进一步将可持续发展目标特别是具体目标 15.3 纳入其国家战略、计划和方案，并将其与其他两项里约公约和其他进程的目标，包括国家发展战略相结合，以提高执行中的透明度、政策连贯性和协同作用（第 3/COP.15 号决定，第 3 段）；
- (n) 请秘书处和全球机制继续促进缔约方之间在设定土地退化零增长目标活动方面的协同作用和知识共享（第 3/COP.15 号决定，第 5e 段）；
- (o) 还邀请缔约方探讨土地退化零增长目标、国家自主贡献、国家生物多样性战略和行动计划以及仙台框架下的国家目标与相关规划、方案编制、报告和监测之间的互补性，以实现《公约》的目标（第 8/COP.15 号决定，第 2 段）；
- (p) 还请秘书处和全球机制支持缔约方审查和优化本国的土地退化零增长自愿目标，划定其位置和范围，以确保这些目标可以量化、空间明确并有时限规定，符



合国家的雄心水平（第 11/COP.15 号决定第 5a 段和第 12/COP.15 号决定第 1 段）；还支持设定和/或优化“零增长”自愿目标的进程，将其与其他公约进程和相关进程相结合，并将这些目标纳入希望参与这一进程的国家缔约方的国家和地方综合土地利用规划框架（第 13/COP.15 号决定，第 6c 段）；

第 16/COP.15 号决定提供了关于综合土地利用规划进程的更多指导。

## 2. 背景和现状

为响应缔约方会议第十二届会议的决定，并根据从一个涉及 14 个国家的试点项目中吸取的经验教训，并在总共 18 个机构、技术和财政伙伴<sup>1</sup>的支持下，《荒漠化公约》秘书处和全球机制于 2015 年 10 月制定了《土地退化零增长目标设定方案》(LDN TSP)<sup>2</sup>，确定国家“零增长”基线、制定国家自愿目标和相关措施，并确定转型项目和方案，目标到 2030 年实现“零增长”。土地退化零增长目标设定方案于 2016 年在一系列区域初始研讨会中正式启动。

2019 年 4 月，国际自然保护联盟将首个“影响力奖”<sup>3</sup>授予在土地退化零增长目标设定方案下开展的工作，作为对该方案为支持各国制定到 2030 年停止土地退化的自愿目标而采取的基于科学的创新型和参与性办法的国际级表彰。

根据 2019 年完成的对土地退化零增长目标设定方案<sup>4</sup>的独立终极评估，该方案向各国提供的支持被评估为：i) 与参与国的需求和项目合作伙伴的优先事项高度相关；ii) 是一个经济且时间高效的流程，通过结构良好、易于复制的流程和集中化运营模式的组合实现快速交付；iii) 大多数项目产出和成果已经实现，成效斐然，参与国的数量大大超过了最初的预测。该评估还就全球机制自那时以来一直在处理的改进领域（特别是知识共享和性别主流化活动）提出了一些建议，同时考虑到管理层对这一最终评估的反应，以及为改进全球机制支持各国工作的业务而提供的持续指导。

荷兰环境评估局（Planbureau voor de Leefomgeving 或 PBL）于 2020 年 11 月进行的全球评估<sup>5</sup>中有一项关键发现表明，通过有效实施《荒漠化公约》国家缔约方在这方面确定的土地退化零增长目标设定方案和“零增长”自愿目标，各国承诺恢复估计总面积超过 4.5 亿公顷的退化土地，此外，《气候公约》下的国家自主贡献(NDC)，恢复约 2.5 亿公顷的土地，以及《生物多样性公约》下的国家生物多样性战略行动计划，恢复约 9000 万公顷的土地。这一成就是对联合国生态系统恢复十年和全球土地恢复议程的实质性贡献。然而，尽管迄今取得了非常重大的进展，但 2022 年发布的《全球土地展望》第二版<sup>6</sup>的调查结果清楚地告诉我们，我们的工作做得更多、更快、更好，才能应对全球土地退化危机。

截至 2023 年 2 月，土地退化零增长目标设定方案共支持了 130 个参与国，其中 107 个国家成功完成了这一自愿进程，101 个国家已经在《荒漠化公约》知识中心<sup>7</sup>发

<sup>1</sup> 法国、德国、卢森堡、大韩民国、西班牙、特立尼达和多巴哥、土耳其、委内瑞拉、欧洲航天局、联合国粮食及农业组织、全球环境基金、国际土壤参考资料和信息中心、国际自然保护联盟、欧洲委员会联合研究中心、土壤问题领导能力研究所、联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界资源研究所。

<sup>2</sup> <https://www.unccd.int/land-and-life/land-degradation-neutrality/projects-programmes/ldn-target-setting>

<sup>3</sup> <https://www.unccd.int/news-stories/stories/ldn-target-setting-project-wins-iucn-impact-award#>

<sup>4</sup> <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2019-04/LDNTSP-EvalReport%20final.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.pbl.nl/en/publications/goals-and-commitments-for-the-restoration-decade>

<sup>6</sup> <https://www.unccd.int/resources/global-land-outlook/glo2>

<sup>7</sup> <https://www.unccd.int/our-work/country-profiles/voluntary-ldn-targets>





表了详细介绍这一进程成果的国家报告，72个国家通过高级别政府承诺正式通过了其“零增长”目标。迄今为止，土地退化零增长目标设定方案仍在继续支持其余国家完成其“零增长”目标设定进程，并确保实现“零增长”的高级别政治承诺。

### 3. 改进的考虑因素

“零增长”目标设定进程是建立基线、设定“零增长”自愿目标和到2030年实现“零增长”预期长期影响的长期迭代进程中的初步且坚实的步骤。尽管迄今取得了非常积极的成果，但在不同层面仍有很大的改进空间。

在对土地退化零增长目标设定方案的独立评价中，为保持当前势头，并为实现“零增长”的国家和全球努力提供最佳支持，提供了一些建议，其中包括：

- 制定更系统的知识管理、学习和推广方法（包括为“零增长”投资建立充分的有利环境，查明实现“零增长”的差距，以及如何为转型项目和方案发展和获得资金）。
- 改善能力建设和发展支助，以满足各国的能力需求。
- 制定关于将性别和共同利益纳入国家“零增长”战略和目标以及相关实施工作的进一步指导。
- 促进里约公约缔约方之间的更紧密协调。

由于需要改进知识管理，合作伙伴也越来越多地要求从不同的主题角度分析国家“零增长”目标，例如，为了决定在波恩挑战、生物多样性目标和国家自主贡献等其他举措下做出的承诺以外的通过全球“零增长”目标设定进程恢复土地的目标总公顷数。如前所述，荷兰环境评估局对有限抽样的国家进行了初步的全球评估，结果十分乐观。这一评估应进行更新和进一步发展（即，与所有《荒漠化公约》国家缔约方进行系统分析，包括关于“零增长”次级目标和措施的信息，并在承诺恢复的面积之外开展专题分析），同时考虑到各国将在2022年国家报告工作期间通过业绩审评和执行情况评估系统报告的“零增长”目标信息，以产生更准确和有价值的的数据，使《荒漠化公约》缔约方和合作伙伴能够利用这些数据在2030年之前实现“零增长”。第20/COP.15号决定（第9段）规定了这方面的具体任务。《荒漠化公约》秘书处已开始与潜在合作伙伴接触，以探讨进一步开展全球承诺评估的备选方案。

在促进里约公约缔约方之间更密切的协调方面，土地和“零增长”目标的跨领域、跨部门性质提供了巨大的潜力，但重要的是要考虑我们如何加强与其他正在进行的相关进程的一致性，并确保同时在政策制定和相关实施工作（例如国家可持续发展目标议程、国家自主贡献更新和国家适应计划，2020年后全球生物多样性框架下修订的国家生物多样性战略和行动计划（NBSAP）、波恩挑战承诺等）的层面实现协同效应。这种一致性对于向里约公约和可持续发展目标提交国家报告工作的目标也很重要。在土地退化零增长目标设定方案的背景下，通过制定“零增长”杠杆计划、国家工作组和相关的国家利益攸关方协商进程，我们看到许多国家在这方面取得了重大进展。然而，我们仍然看到许多国家面临着里约公约中剩余内部各自为政的做法，以及将“零增长”纳入更高级别国家可持续发展战略主流的挑战。在一些国家，在不同进程下作出的国家目标/承诺的互补性与重复性问题仍然不明确。

人们越来越理解土地利用规划在实施“零增长”方面的核心作用，因为它有助于确定最能满足人们需求的土地利用方式，同时为后代保护土壤、水源和生物多样性（《全球土地展望》，《荒漠化公约》，2017年）。为了确保有效性，应将零增长机制纳入现有的土地利用规划进程，以便于考虑土地利用和土地管理决策对陆基自然资

本的可能累积影响及其对实现零增长的影响。该框架应用了一种平衡机制，以保持（或超过）零增长，这种机制是自愿且主动侧重于规划。然而，全球机制进行的一项内部评估表明，只有约 30% 的已设定目标的土地退化零增长目标设定方案参与国将其“零增长”目标和/或相关措施与相关国家和地方土地利用规划政策和框架挂钩。

为了解决这一差距，全球机制与自然保护联盟合作，制定了一个全球环境基金扶持活动项目，名为“将土地退化零增长纳入土地利用规划框架，以加强国家《荒漠化公约》扶持环境”，该项目将由全球机制与土地退化零增长目标设定方案 2.0 的活动直接协调执行。以《荒漠化公约》科学与政策联系平台的新技术和科学指导为基础（见 ICCD/COP(15)/CST/2 号文件<sup>8</sup>），相关工具和平台（即 Trends.Earth 2.0、土地利用规划为土地退化零增长服务、第四代业绩审评和执行情况评估系统、世界水土保持方法和技术纵览组织可持续土地管理数据库和规划工具、粮农组织土地利用规划指南等）和新倡议，如德国国际合作局牵头的综合土地利用规划数据项目（“从数据到行动”倡议、综合土地利用规划情景项目）和地球观测组织“零增长”倡议支持项目等。该扶持活动项目将确定土地利用规划最佳做法，制定实施指南，并支持进一步开发和应用相关工具和平台，以在国家级有效地将“零增长”纳入土地利用规划。该项目还将确定与将性别纳入土地利用规划和土地管理主流有关的全球良好做法，以及相关的培训和能力建设。该项目最近获得全球环境基金的批准，预计将于 2023 年上半年投入运营，活动将在两年内完成。

在能力建设方面，“零增长”目标设定工作还确定了需要在国家级加强支持的领域，包括对“零增长”目标的有效监测。有必要提供专门知识、工具和培训，以提高国家能力，以在获得新数据时对国家退化土地进行定量评估和相应测绘。考虑到“零增长”和可持续发展目标指标 15.3.1 的监测在很大程度上依赖于地球观测和地理空间信息，因此需要就使用现有工具访问、处理、分析和解释地球观测数据以及数据验证技术进行培训。理想情况下，此类培训不仅应针对负责“零增长”实施和向《荒漠化公约》报告的主要实体，还应针对负责可持续发展目标监测/实施的国家统计机构。在这方面，土地退化零增长目标设定方案 2.0 能力建设工作应直接涉及相关专门机构（即粮农组织、国际保护组织、世界水土保持方法和技术纵览组织等），以正在进行的/计划中的《荒漠化公约》能力建设（即 GSP III、第四代业绩审评和执行情况评估系统）为基础，并与相关倡议和平台（即 Trends.Earth 2.0、地球观测组织“零增长”倡议、Tools4LDN 等）协调。

“零增长”目标设定的性质是一个自愿和国家驱动的进程，需要根据不同的国情进行调整，这导致不同的国家设定的“零增长”目标不尽相同，其定义和目标水平也不同。然而，在土地退化零增长目标设定方案 2.0 的支持下，作为推进到 2030 年实现“零增长”的迭代进程的一部分，已经设定了“零增长”自愿目标的国家缔约方可以审查并进一步加强其“零增长”目标，确保这些目标具体、有时限、政策连贯、量化、空间明确、促进性别平等并被充分纳入土地利用规划框架，以改进土地利用决策，进一步推进“零增长”的实施和相关监测活动。

#### 4. 土地退化零增长目标设定方案第二阶段（LDN TSP 2.0）

土地退化零增长目标设定方案第二阶段旨在帮助国家缔约方审查、评估和完善其国家“零增长”目标，更重要的是，从承诺转向行动。通过加强土地治理和土地利用

<sup>8</sup> <https://www.unccd.int/convention/official-documents>

规划，以及目标土地的空间测绘和监测干预措施，以避免、减少和扭转这些特定地点的土地退化，从而实现其目标，并大规模实施“零增长”。

考虑到缔约方会议的任务、土地退化零增长目标设定方案的当前成就水平、其经验教训、已确定的改进领域，以及与《荒漠化公约》和相关合作伙伴倡议下其他相关工作领域的互补性，以下内容包括土地退化零增长目标设定方案 2.0 的关键要素：

**愿景：**到 2030 年实现健康的生产性土地平衡。

**总体目标：**为各国缩小实施差距、实现和满足陆基目标创造有利环境。

### 构成部分 1：国家级决策支持

这一构成部分将侧重于国家级的决策支持，为国家缔约方提供技术援助和相关资源，以改进“零增长”目标（确保目标量化、具体、有时限、政策连贯、空间明确、与土地利用规划挂钩、促进性别平等），并开发工具支持情景规划和利弊分析告知和改进土地利用规划方面的决策（与将通过全球环境基金自然保护联盟“零增长”土地利用规划扶持活动项目开展的活动直接挂钩）。

这些活动将通过以下方式得到支持：提供补充技术指南和能力建设，以改进国家支助；提供专门的技术专门知识，以支持国家进程；评估实施情况和差距；改进陆基实施行动的执行计划。

### 构成部分 2：监测、知识管理和沟通

这一构成部分将侧重于进一步开发关于“零增长”目标的用户友好型数据库，确保与业绩审评和执行情况评估系统保持一致，支持为专题分析生成信息，确保对《荒漠化公约》内部和外部利益攸关方进行有效的监测和评估，并编写相关的知识材料（即，内部和外部“零增长”目标数据库、具体国家的《荒漠化公约》网页中的“零增长”信息、《荒漠化公约》网站中的“零增长”内容、相关新闻报道和社交媒体帖子、按需提供的具体“零增长”简报、“零增长”专题出版物）。

在此背景下，“零增长”目标设定 2.0 将直接促进《荒漠化公约》为提高影响力的关于沟通、提高认识和数据/知识管理的相关工作（即，“零增长”目标跟踪工具、第四代业绩审评和执行情况评估系统、Trends.Earth 2.0、《荒漠化公约》的知识管理，以及与合作伙伴在土地恢复承诺评估、《荒漠化公约》的政策宣传和政治杠杆工作方面的合作、与《生物多样性公约》秘书处和《气候公约》秘书处在陆基目标方面的直接合作等）。

一个完整的参与国日志框架已为土地退化零增长目标设定方案 2.0 制定，进一步详细说明了预期成果、产出、活动和指标，包括所需的时间框架和预算考虑。

## 5. 业务交付和时间表

土地退化零增长目标设定方案 2.0 将确保与前面提到的各种相关且正在进行的项目/倡议进行协调。根据自 2016 年以来在交付土地退化零增长目标设定方案过程中获得的经验以及与《荒漠化公约》秘书处相关单位的内部交流，预计初始阶段将只有 15 个参与国。为此，土地退化零增长目标设定方案 2.0 将遵循与土地退化零增长目标设



定方案自 2016 年以来使用的类似的业务交付方法，由全球机制和《荒漠化公约》秘书处行政服务部为参与国执行国家级活动提供直接支持。

即将大幅增加参与国的数量以及业务量的后续阶段将需要通过可能有兴趣直接支持国家级目标设定方案 2.0 活动的潜在合作伙伴建立替代交付模式。

土地退化零增长目标设定方案 2.0 是在缔约方会议第十五届会议期间，在全球机制报告 (ICCD/CRIC(20)/5<sup>9</sup>) 的背景下，作为全球机制向缔约方会议前能力建设讲习班、区域筹备会议和计划活动（全球环境基金在里约馆的半天活动、全球机制与合作伙伴的活动等）的介绍的一部分宣布的。。方案活动预计将在 2022 年《荒漠化公约》国家报告工作完成后、全球环境基金-自然保护联盟环境影响评估“零增长”土地利用规划项目已投入运作（目前预计将于 2023 年上半年启动）时启动。

土地退化零增长目标设定方案 2.0 将首先以 15 个国家为目标。国家的选择将与全球环境基金-自然保护联盟环境影响评估“零增长”土地利用规划项目共同完成，通过公开征集意向书，明确选择标准，并将于 2023 年上半年启动。计划于 2023 年 10 月 4 - 6 日在撒马尔罕（乌兹别克斯坦）为参与国举办能力建设讲习班（与 CRIC21 背靠背举办）。为期 12 个月的国家进程将持续到 2024 年 10 月，旨在在缔约方会议第十六届会议上展示其关键成果。

<sup>9</sup> [https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-03/ICCD\\_CRIC%2820%29\\_5-2202342E.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-03/ICCD_CRIC%2820%29_5-2202342E.pdf)