



《公约》执行情况审评委员会

第二十一届会议

2023年11月13日至17日，乌兹别克斯坦撒马尔罕

临时议程项目7

政策框架和专题：沙尘暴、干旱、土地保有权和性别

政策框架和各个专题的后续工作：沙尘暴、干旱、土地保有权和性别

秘书处的说明

概要

根据缔约方会议第十五届会议所作决定中的要求，本文件概述了秘书处和全球机制在执行与沙尘暴、干旱、土地保有权和性别有关的政策框架和专题问题方面开展的活动，供缔约方在《公约》执行情况审评委员会第二十一届会议(审评委第二十一届会议)上审议。关于干旱问题，审评委第二十一届会议将在一个单独的议程项目下，根据干旱问题政府间工作组的进度报告和科学与政策联系平台的建议，就《公约》之下解决干旱问题的下一步举措提出咨询意见。



目录

	段次	页次
一. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：沙尘暴	1-14	3
A. 引言	1	3
B. 执行活动.....	2-12	3
C. 结论和建议.....	13-14	4
二. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：干旱	15-64	5
A. 引言	15-19	5
B. 抗旱政策.....	20-35	6
C. 提高认识和能力建设.....	36-45	8
D. 伙伴关系和协调.....	46-61	9
E. 抗旱融资.....	62	11
F. 结论和建议.....	63-64	11
三. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：土地保有权	65-78	12
A. 引言	65	12
B. 执行活动.....	66-76	12
C. 结论和建议.....	77-78	14
四. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：性别	79-102	15
A. 引言	79-80	15
B. 执行活动.....	81-100	15
C. 结论和建议.....	101-102	18

一. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：沙尘暴

A. 引言

1. 缔约方会议在第 26/COP.15 号决定中请秘书处和全球机制提交一份关于该决定执行情况的报告。本报告概述了秘书处、全球机制和其他伙伴自缔约方会议第十五届会议以来在执行关于沙尘暴的政策框架和专题问题方面开展的主要活动。

B. 执行活动

1. 宣传、协作和伙伴关系

2. 秘书处为秘书长提交 2022 年 9 月联合国大会第 77 届会议和 2023 年 9 月第 78 届会议的题为“防治沙尘暴”的报告提供了意见。¹ 该报告着重介绍了联合国各实体开展的活动和举措，包括联合国防治荒漠化公约秘书处、联合国防治沙尘暴联盟、会员国和一系列利益攸关方的活动和举措，强调了迄今取得的成就：(一) 跨领域发展；(二) 监测、预测和预警；(三) 减缓影响、应对脆弱性和提升抗御力；以及(四) 来源缓解措施。

3. 联合国大会关于沙尘暴的决议(RES/77/294)宣布 7 月 12 日为国际防治沙尘暴日，每年举行一次纪念活动，并赞扬《防治荒漠化公约》秘书处努力编制全球沙尘暴来源底图和《沙尘暴简编：关于评估和处理风险的信息和指南》。

4. 秘书处继续积极参与通过联合国大会第 A/RES/72/225 号决议² 发起的联合国防治沙尘暴联盟，并为防治沙尘暴的全球对策作出贡献。该联盟于 2019 年在新德里举行的《防治荒漠化公约》缔约方会议第十四届会议上正式启动。该联盟是一个自愿协会，成员超过 15 个，包括联合国实体、政府间组织和附属成员。

5. 联盟创设了五个工作组：(一) 适应和减缓；(二) 预测和预警；(三) 健康和安；(四) 政策和治理；以及(五) 调解和区域合作。《防治荒漠化公约》是关于政策和治理的第四工作组共同牵头方。联盟定期举行会议，以运作这些工作组的工作并协调其活动。在分别于 2022 年 6 月和 2023 年 2 月举行的联盟第七次和第八次会议上，各工作组牵头方分享了取得的进展，并介绍了各自的优先活动。

2. 为缔约方和利益攸关方提供知识共享、能力建设和指导

沙尘暴工具箱

6. 秘书处继续与联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、联合国减少灾害风险办公室、联合国环境规划署、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国西亚经济社会委员会、世界气象组织、世界水土保持方法和技术纵览组织以及外部专家合作开发沙尘暴工具箱。工具箱是一个网络平台，内容基于《沙尘暴简

¹ <https://digitallibrary.un.org/record/3984903?ln=en>.

² <https://digitallibrary.un.org/record/1467245?ln=en>.

编》，将提供相关数据、方法、方针、最佳做法、准则和其他资源，以支持决策者、从业者和利益攸关方减轻沙尘暴的不利影响。

7. 沙尘暴工具箱的主要功能和内容分为五个模块，即：(一) 沙尘暴来源测绘和监测；(二) 沙尘暴来源控制和管理；(三) 观测、监测、预报和预警；(四) 风险和脆弱性评估和测绘；以及(五) 备灾和减缓影响。工具箱旨在为每个模块汇编相关知识、信息和数据以及工具和方法。预计沙尘暴工具箱将于 2023 年 9 月推出，并将继续完善，以确保与其他知识工具协同增效，并提高其有效性和实用性。

自愿政策准则和科学—政策对话

8. 秘书处正在与粮农组织和其他伙伴合作，以《沙尘暴简编》和沙尘暴工具箱中的证据为基础，制定一项自愿政策准则。目的是向沙尘暴来源国和受影响国提供实际指导，以便将沙尘暴管理纳入关键政策领域。已将自愿政策准则的内容提交缔约方会议第十五届会议(ICCD/COP(15)/CRP.2)。

9. 秘书处将与缔约方和相关机构合作，组织一次科学-政策对话，以调动科学知识、专门知识和政治意愿来防治沙尘暴。该对话将提供一个契机，以提高对沙尘暴的认识、共享相关知识并加强应对能力。预计对话的结果将有助于整体落实关于沙尘暴的政策框架和专题问题，包括联合国防治沙尘暴联盟的工作、自愿政策准则和沙尘暴工具箱等。

国家和区域政策、战略和执行

10. 秘书处按照防治沙尘暴政策框架协助制定国家和区域计划和战略，特别侧重于减缓影响，包括人为来源管理。

11. 因此，中亚各国(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)制定了区域防治沙尘暴战略，并确定了该区域的三个关键优先领域：(一) 强化关于沙尘暴的知识；(二) 减轻沙尘暴人为来源的影响；以及(三) 确保区域合作和联合行动。同样，东北亚各国(中国、蒙古、大韩民国和俄罗斯联邦)根据来源测绘和风险/脆弱性评估，正在制定一项区域防治沙尘暴战略。尼日利亚正在与相关机构和利益攸关方合作，最后审定一项关于沙尘暴的国家行动计划。

12. 秘书处和全球机制正在与联合国防治沙尘暴联盟合作，由粮农组织牵头，与联盟其他成员协商，编写一份关于防治沙尘暴的方案概念说明，以加强粮食安全并实现土地退化零增长。该概念说明以粮农组织和《防治荒漠化公约》正在开展的沙尘暴相关活动为基础，旨在加强农业社区的韧性以应对日益加剧的沙尘暴风险和影响，同时减少和/或扭转土地退化，支持社区和政府将预防和适应沙尘暴的活动纳入关于减少和管理多种灾害风险的现有框架中。

C. 结论和建议

13. 缔约方不妨考虑本文件所载建议，以期就提交缔约方会议第十六届会议的决定草案尽早展开磋商。

14. 缔约方会议不妨：

(a) 敦促缔约方充分利用《防治荒漠化公约》网站上提供的《沙尘暴简编》、沙尘暴工具箱和全球沙尘暴来源底图，作为获取信息、知识和能力的入口，以便了解沙尘暴现象并制定解决其来源和影响的办法；

(b) 又敦促缔约方加强区域和跨部门合作，将缓解沙尘暴来源的活动与土地退化零增长目标和其他旨在加强土地恢复和抗旱能力的举措关联起来，解决沙尘暴问题，同时认识到沙尘暴的影响是跨界和多层面的，土地和水资源的不可持续管理可能会加剧这种影响；

(c) 请秘书处和全球机制在其各自的任务范围内并在资源允许的情况下，满足缔约方的需要，特别是在知识共享、能力建设、培训、提高认识和技术支持方面的需要，以便与伙伴合作制定国家和区域战略和行动计划；

(d) 又请秘书处在其任务范围内并在资源允许的情况下，与缔约方和其他利益攸关方协商，继续开发和完善沙尘暴工具箱、全球沙尘暴来源底图和培训材料，确保这些工具和知识产品有用且有效；

(e) 还请全球机制在其任务范围内并在资源允许的情况下，酌情将沙尘暴人为来源缓解措施纳入土地退化零增长目标设定方案以及土地退化零增长变革性项目和方案的持续实施过程中；

(f) 请联合国防治沙尘暴联盟及其成员在其各自任务范围内并在资源允许的情况下，继续促进和协调对沙尘暴的协作应对，确保在各级采取协调一致的行动。

二. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：干旱

A. 引言

15. 干旱是一个紧迫的全球性问题。最近的严重干旱前所未有，对社会各行各业都产生了深远影响。2022 年欧洲遭遇 500 年来最严重干旱，³ 加拿大、澳大利亚、希腊、葡萄牙、西班牙和美国发生了野火，这些灾害摧毁了自然保护区，使城市和农村社区化为废墟。非洲之角六年间反复遭受干旱。

16. 由于人类活动、土地退化和气候变化的影响，自 2000 年以来，发生干旱的频率上升了 29%，每年有 5,500 万人受到影响。⁴ 到 2050 年，估计干旱可能会影响到世界四分之三的人口。⁵ 在未来 80 年内，129 个国家将主要因气候变化而遭受干旱，38 个国家将主要因气候变化与人口增长之间的相互作用而遭受干旱。⁶

³ https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202208_Europe.pdf.

⁴ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-05/Drought%20in%20Numbers.pdf>.

⁵ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-05/Drought%20in%20Numbers.pdf>.

⁶ Smirnov 等人 2016 年提出，可查阅《2021 年干旱特别报告》。

17. 关于干旱的战略目标 3 (2018-2030 年战略框架)⁷ 旨在“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”。强调积极主动的干旱管理方法，优先通过“绿色复苏”进行“预防”和“备灾”。

18. 缔约方会议各项决定支持这一优先事项，缔约方会议指导设立了连续的干旱问题政府间工作组(第 23/COP.15 号和 23/COP.14 号决定)，并于 2017 年通过了全球干旱倡议⁸ (第 29/COP.13 号决定)。

19. 本节以下各部分概述了《防治荒漠化公约》支持缔约方的干旱议程，侧重于秘书处和全球机制开展的活动。内容分为四个部分，代表了《防治荒漠化公约》下解决干旱管理问题的主要方面：抗旱政策、提高认识和能力建设、伙伴关系和协调、抗旱融资，最后是结论和建议。

B. 抗旱政策

20. 综合干旱管理的三大支柱⁹ 是《防治荒漠化公约》背景下干旱政策方针的基础：(一) 加强监测和预警系统；(二) 减少脆弱性；以及(三) 减缓、防旱和抗旱措施。

21. 秘书处和全球机制与各伙伴合作，支持缔约方加强国家防旱和规划工作，从基于危机的应对方针转向基于风险的积极主动的国家抗旱计划，具体做法是提高认识，加强决策者的机构能力，并支持缔约方采取初步措施执行国家抗旱计划。

22. 60 多个国家在抗旱倡议框架内制定了国家抗旱计划，其中 34 个已完成的计划目前已在《防治荒漠化公约》网站上公布。¹⁰

23. 缔约方会议通过了第 9/COP.14 号决定，“请全球环境基金在其任务范围内，协助执行国家抗旱计划的相关内容以及《公约》范围内其他与干旱有关的活动”。

24. 后来，第 23/COP.15 号决定请秘书处和全球机制与合作伙伴和区域机构合作，继续协助缔约方编制和执行促进性别平等的国家抗旱计划或与干旱有关的其他政策工具，并促进干旱政策和战略方面的区域合作，作为支持国家行动的具有成本效益的手段。

25. 随后，秘书处和全球机制以粮农组织为执行机构，一直在开展环境基金项目，为执行《防治荒漠化公约》缔约方会议关于干旱的决定开展扶持活动。

26. 该项目包括四个部分：(一) 支持干旱问题政府间工作组¹¹ 考虑《防治荒漠化公约》下解决干旱问题的有效政策和实施措施；(二) 加强干旱工具箱；(三) 促进国家抗旱计划的实施；以及(四) 开展干旱脆弱性评估和防旱备灾活动以落实减缓措施。

⁷ https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-08/7COP13_0.pdf.

⁸ <https://www.unccd.int/actions/drought-initiative>.

⁹ <https://www.droughtmanagement.info/pillars/>.

¹⁰ <https://www.unccd.int/land-and-life/drought/drought-planning>.

¹¹ IWG 2019-22. <https://www.unccd.int/convention/governance/intergovernmental-working-group-drought>.

27. 该项目目前正在运作，以支持缔约方根据综合干旱管理的减少风险原则，为执行国家抗旱计划迈出第一步。在该项目的框架内，与综合干旱管理方案、世界气象组织、粮农组织和全球水伙伴合作，为基于多标准评估选定的国家举办了一系列区域讲习班。¹² 这些讲习班的目的是加强国家和体制框架，建设能力以实施国家抗旱计划。

28. 区域讲习班包括：(一) 亚洲和欧洲地区，2023 年 5 月 17 日至 19 日在土耳其伊斯坦布尔举行；(二) 拉丁美洲和加勒比地区，2023 年 8 月 1 日至 3 日在哥伦比亚波哥大举行；以及(三) 非洲地区，2023 年 9 月 5 日至 7 日在赞比亚卢萨卡举行。

29. 区域讲习班的总体目标是建设能力以有效规划干旱管理和实施干旱计划。此外，讲习班还促进了同行学习以及干旱管理领域学习和实践社区的发展。讲习班包括以下五场：

(a) 国家抗旱计划全球概览——为综合干旱管理进行规划：着重介绍了全球概况以及对抗旱倡议框架内抗旱计划进行多标准评估¹³ 的结果，包括演示支持规划和执行的综合工具：

(b) 执行国家抗旱计划的活动进展情况——将政策转化为行动以提高韧性：深入介绍了支持执行国家抗旱计划的最新进展，包括监测执行情况的成果框架；

(c) 综合干旱管理的机构设置和协调——审查管理干旱风险的机构责任和职责：提供了加强机构职能和协调的最佳做法和方法，包括盘点国家经验；

(d) 将干旱管理纳入国家框架：结合了先进的方法、证据和最佳做法，使国家抗旱计划符合政策框架，包括盘点国家经验；

(e) 抗旱融资——为综合干旱管理筹资：介绍了新的途径、方式、手段和工具，以提升对抗旱融资的了解，支持更多资金流入，以提高各级抗旱能力。

30. 第 23/COP.15 号决定还同意在 2022-2024 三年期内设立一个新的政府间工作组，负责确定和评估《公约》下有效管理干旱的所有政策和实施方案，包括支持从被动式干旱管理转向主动式干旱管理。

31. 该决定还请秘书处在资源允许的情况下，支持干旱问题政府间工作组的有效运作并为其提供便利。

32. 截至 2023 年 6 月，秘书处为三次为期数天的政府间工作组会议提供了协助，这些会议对编写大量工作文件很有助益，包括 ICCD/CRIC(21)/10 号文件所载的政府间工作组中期报告。

33. 政府间工作组在德国波恩(2022 年 11 月 29 日至 30 日)举行了第一次会议，进行了初步磋商，而后工作组请秘书处帮助收集和编制一份全面的备选方案清单，并制定一份可用于评估各种政策备选方案/工具的评价计划草案。

34. 3 月 14 日至 15 日在亚美尼亚埃里温举行了第二次会议，期间讨论了所有备选方案，列出了入围类别，并进一步微调了评价计划，随后于 6 月 21 日至 23 日

¹² <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-09/cc1276en.pdf>.

¹³ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-09/cc1276en.pdf>.

在西班牙马德里举行了第三次会议，工作组成员确定了将提交审评委第二十一届会议的备选方案以及有待进一步制定的方案，并制定了评价方法。

35. 在其他活动方面，正在规划一个区域项目¹⁴，以支助南亚国家，包括阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡。执行伙伴是亚洲防灾中心。该项目旨在为南亚国家制定一个全区域干旱管理战略框架，以增强抵御干旱事件的能力，展示从被动方式向主动方式的范式转变。该项目还将通过加强预警和监测系统数据共享、干旱风险分析和可行的干旱风险减缓措施，来提高管理干旱的技术和机构能力。这些活动将包括培训课程，讲授如何利用根据《防治荒漠化公约》下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。培训将面向《防治荒漠化公约》国家联络点和其他相关利益攸关方。

C. 提高认识和能力建设

36. 缔约方会议在其第 23/COP.15 号决定(第 3 段)中请秘书处在资源允许的情况下，应请求支持受影响的国家缔约方增强能力，以评估抗旱战略行动的有效性。

37. 缔约方会议的另一决定(第 8 段)还请秘书处进一步更新和强化干旱工具箱的功能，并继续开展相关的能力建设，目的是鼓励、支持和促进学习和实践社区就减少干旱风险和建设抗旱能力问题开展共同学习和协作。

38. 为此，《防治荒漠化公约》通过与世界气象组织、粮农组织、全球水伙伴、欧盟委员会联合研究中心、内布拉斯加大学国家抗旱中心和其他相关伙伴建立的密切合作关系开展了活动，侧重于提高认识、建设能力和分享知识，以确保干旱工具箱的功能和使用。¹⁵

39. 能力建设和提高认识活动分为三个模块，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：(一) 干旱监测和预警；(二) 干旱脆弱性和风险评估；以及(三) 干旱风险减缓措施。

40. 《防治荒漠化公约》秘书处正在《公约》干旱工具箱的框架内推动建立学习和实践社区，以便就减轻干旱风险和建设抗旱能力问题开展共同学习与协作(第 23/COP.15 号决定，第 8 段)。

41. 学习和实践社区的技术开发是在全球水伙伴的合作下进行的，全球水伙伴是《防治荒漠化公约》的核心伙伴，为《防治荒漠化公约》抗旱倡议作出了重大贡献。2023 年 3 月，在纽约举行的联合国水事会议期间，《防治荒漠化公约》签署了一份谅解备忘录。预计将在未来几个月内为拉丁美洲和加勒比地区开发一个试点版学习和实践社区。在缔约方会议第十六届会议之前，在国际抗旱联盟¹⁶的支持下(见第 51-55 段)，学习和实践社区将拓展范围，以涵盖世界其他地区。

¹⁴ 在过去的 2020-22 两年期内实施了两个区域项目：(一) 南部非洲发展共同体和(二) 中亚国家。见 <https://www.unccd.int/resources/publications/drimms-vol-3-drought-risk-management-and-mitigation-strategy-2022-2032>。

¹⁵ <https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox>。

¹⁶ <https://idralliance.global/>。

42. 在干旱工具箱的能力建设方面，与粮农组织、世界气象组织和全球水伙伴共同举办了关于“建设更美好未来倡议”的线上培训讲习班，该讲习班于 2022 年 12 月 12 日至 16 日在突尼斯市的区域线上会议期间举行。

43. 2023 年 2 月 7 日至 10 日，全球农业水资源短缺框架第二届国际论坛¹⁷ 在佛得角普拉亚举行，主题是“提高农业对气候变化的适应能力：行动与合作的机会”。

44. 作为全球农业水资源短缺框架的创始成员，《防治荒漠化公约》秘书处领导该框架的“防旱”工作组，其成员包括粮农组织、世界气象组织、国际水管理研究所、国际自然保护联盟、联合国教育、科学及文化组织、内布拉斯加大学、全球水伙伴和全球水青年网络。

45. 在全球农业水资源短缺框架第二届国际论坛期间，《防治荒漠化公约》效仿最近启动的国际抗旱联盟¹⁸，组织了一次圆桌会议，讨论协调、合作与沟通的必要性(见下文 D 节)。根据国家抗旱政策高级别会议(抗旱能力+10)¹⁹，强调需要从政策转向实践，以推动政治势头，实现行动和思维模式的转变，以增强抗旱能力。

D. 伙伴关系和协调

46. 如上所述，《防治荒漠化公约》与干旱有关的活动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，继续建立新的伙伴关系，以支持缔约方在各级增强抗旱能力。

47. 2013 年 3 月，国家抗旱政策高级别会议²⁰ 首次将采取积极主动的干旱管理办法的必要性列入全球议程。随后，许多国家都制定了国家抗旱政策。

48. 在这一里程碑事件发生十年后，世界大多数地区的干旱影响仍在继续加剧，这归咎于气候变化和其他人为因素，包括毁林、集约化耕作等不良农业做法以及不断增长的水需求。为了盘点自 2013 年国家抗旱政策高级别会议以来取得的成就，更重要的是，为了探索未来十年采取必要行动的备选办法，致力于全球干旱问题的主要组织正在计划于 2024 年举行“抗旱能力+10”会议。²¹

49. 为了这次会议，要求《防治荒漠化公约》秘书处促进全球对加强抗旱能力的高级别认识和承诺，包括参与或共同组织 2013 年国家抗旱政策高级别会议的十年后续行动(第 23/COP.15 号决定，第 7 段)。

¹⁷ 2019 年 3 月 19 日至 21 日，全球农业水资源短缺框架首届国际论坛在佛得角普拉亚举行，主题是“不让任何人掉队”，通过了《普拉亚承诺》，这是迈向果断行动的坚定第一步。见 <https://www.fao.org/wasag/en/>。

¹⁸ <https://idralliance.global/>。

¹⁹ <https://www.droughtmanagement.info/hmndp10/>。

²⁰ 2013 年国家抗旱政策高级别会议是干旱管理的一个分水岭，有助于全世界许多国家将侧重点从危机管理转向积极主动的干旱管理。更多信息，可访问 <https://community.wmo.int/en/meetings/high-level-meeting-national-drought-policy-hmndp>。

²¹ 关于“国家抗旱政策高级别会议+10”的更多信息，请访问：<https://www.droughtmanagement.info/hmndp10/>。

50. 因此,《防治荒漠化公约》正在共同牵头筹备国家抗旱政策高级别会议+10,即整合抗旱实践和知识(抗旱能力+10),以找到应对这一挑战的答案。合作伙伴包括世界气象组织、全球水伙伴、综合干旱管理方案、粮农组织、国际自然保护联盟、教科文组织、世界银行集团、国家海洋和大气管理局、联合国减少灾害风险办公室、国际水管理研究所、内布拉斯加大学、大自然保护协会和其他相关合作伙伴。

51. 已经确定了八个工作流程,为综合干旱管理的下一个十年提供方向。工作流程包括:(一)抗旱能力和全球机制;(二)治理干旱风险以应对区域、国家和地方挑战;(三)监测、评估和预测干旱影响;(四)有必要将干旱政策转化为行动;(五)生态系统和干旱;(六)社会包容、气候公正和干旱;(七)干旱风险融资;以及(八)建立公共、私人、公民社会的伙伴关系以促进综合干旱风险管理。

52. 在《防治荒漠化公约》的推动下,西班牙政府和世界气象组织正在就西班牙在2024年上半年承办会议的可能性进行深入谈判。西班牙是“抗旱能力+10”会议的潜在东道国,又是国际抗旱联盟的发起国之一,这将确保国际抗旱联盟和“抗旱能力+10”会议之间的最大重叠增效。

53. 认识到迫切需要采取更加协调、协同和有效的全球行动,在全球、区域、国家和地方各层面增强抗旱能力,西班牙和塞内加尔政府于2022年11月在埃及沙姆沙伊赫举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议高级别活动期间发起了国际抗旱联盟。

54. 国际抗旱联盟致力于:(一)推动政治势头以实现干旱影响管理方式的转变,这一点至关重要,可减少世界许多地区面临的这一生存威胁,并确保转变行动和思维以增强抗旱能力;(二)为全球平台建立共同框架,将抗旱能力作为多边和国家发展与合作政策的优先事项;(三)促进包括私营部门在内的利益攸关方充分参与,以增强抗旱能力;以及(四)促进各级资金和资源调动,用于提高抗旱能力。

55. 国际抗旱联盟已经在寻求加强与其他平台的合作,包括联合国秘书长和世界气象组织发起的实现预警系统普遍覆盖的倡议,以及旨在通过抗旱合作获得最大效益的区域倡议。

56. 《防治荒漠化公约》秘书处在设立和发起国际抗旱联盟方面发挥了召集作用,并继续支持该联盟的运作。²²

57. 《防治荒漠化公约》还与美国内布拉斯加大学林肯分校的国家干旱缓解中心签署了一项谅解备忘录,目的是(一)加强科学证据和知识产品,证明干旱的多层面影响对社区产生多重后果,包括对健康、粮食、人类安全、和平与安全生态系统、畜牧业、林业、湿地等产生的影响;(二)开发干旱影响收集工具,跟踪干旱影响,帮助决策者确定重点关注领域,以减少下一次面对干旱时的脆弱性。

58. 这包括探索干旱影响报告/状况监测和观察报告(基于公民、科学和媒体的初步区域原型)的全球扩展。将与内布拉斯加大学协作探讨升级干旱工具箱的思

²² 关于国际抗旱联盟和《领导人宣言》的更多信息,以及支持国家和组织的完整列表,可查阅<https://idralliance.global>。

路，在工具箱中填充更多/最新的数据和最佳做法，并推荐综合干旱风险管理的方法，通过这些方法可以密切关注地方和区域范围内的抗旱智能土地管理做法。²³积极主动的抗旱智能土地管理可以缓解干旱对生态系统和社区的影响，以缓解可用水的暂时短缺，并防止其升级为人道主义或生态灾难。

59. 此外，秘书处还与联合国各机构和其他组织、机构及国家缔约方合作，协助编写出版物，并共同组织会议和讲习班，包括 2023 年 8 月在斯德哥尔摩世界水周期间举行的关注抗旱能力的会议，以及 2023 年 5 月在内布拉斯加大学举行的“粮食生产用水”全球会议。秘书处还参加了教科文组织于 2022 年 12 月在巴黎组织的关于立足科学全球水资源评估的公开协商，以评价当前的水资源评估机制，并讨论创新评估机制(包括国家和区域层面)的革新理念，实现以解决方案为导向的可持续和包容性水资源管理和治理。²⁴

60. 秘书处继续在世界气象组织/全球水伙伴领导的综合干旱管理方案²⁵的指导委员会中任职，受益于抗旱行为体和进程的更广泛网络内的伙伴关系，目的是支持缔约方执行国家抗旱计划，丰富干旱工具箱的功能，并提高对根据《防治荒漠化公约》解决干旱问题的认识。

61. 《防治荒漠化公约》是联合国机构间水机制的常任成员，该机制针对水的跨领域性质最大限度地加强全系统协调行动和一致性，目的是为关于土地与水之间联系的政策进程提供信息，协助查明新出现的问题，并制定有效协作对策，以减少灾害风险、应对气候变化和促进《2030 年可持续发展议程》。秘书处是分别由世界气象组织和粮农组织领导的水与气候变化问题专家组和水资源短缺问题专家组的成员。

E. 抗旱融资

62. 第 23/COP.15 号决定(第 12 段)请秘书处和全球机制为国家能力建设提供更多技术知识和支持，并在全球层面审查和确定减少干旱风险和建设抗御能力活动相对于已有活动的融资需求和机遇，包括与私营部门的伙伴关系。

F. 结论和建议

63. 越来越需要有针对性的政策、有效的合作以及增加对防旱、抗旱和恢复措施的投资，特别要关注过去几年遭受旱灾的发展中国家。因此，缔约方不妨在审评委第二十一届会议上考虑本文件所载建议，以期就将提交缔约方会议第十六届会议的决定草案尽早展开磋商。

64. 缔约方会议不妨：

²³ <https://www.unccd.int/land-and-life/drought/drought-smart-land>.

²⁴ <https://udallcenter.arizona.edu/sites/default/files/2023-04/Game%20Changer%20Summary%20Paper.pdf>.

²⁵ <http://www.droughtmanagement.info/>.

(a) 鼓励缔约方优先考虑抗旱能力，实施强化综合办法的国家抗旱政策，并认识到抗旱能力与适应气候变化、可持续发展和减少灾害风险办法之间的相互联系；

(b) 敦促缔约方支持在干旱工具箱框架内发展学习和实践社区，就学习和实践社区的实用性和功能性提供反馈，并向秘书处提交来自实地经验的干旱管理最佳做法和证据；

(c) 请秘书处、全球机制和《防治荒漠化公约》相关机构和组织，包括科学与政策联系平台，支持缔约方进一步执行国家抗旱计划，建设能力以有效规划干旱管理和执行干旱计划，包括将计划与土地退化零增长和国家行动方案相结合；

(d) 又请全球机制继续努力探索解决干旱问题的潜在融资工具，包括保险产品和债券，并提供相关信息和指导，为缔约方利用这些工具提供便利；

(e) 还请秘书处通过干旱管理学习和实践社区、实践培训班和在线研讨会、证据和最佳做法方面的持续发展，包括盘点国家经验，来促进同行学习以及促进能力发展和知识网络的交流；

(f) 请秘书处汇集各国不同来源的干旱监测信息，继续促进干旱管理区域办法和数据共享合作，包括预警和监测系统、脆弱性和影响调查以及各国干旱风险和缓解措施的证据；

(g) 又请秘书处和全球机制继续支持 2024 年国家抗旱政策高级别会议(抗旱能力+10)的筹备工作；

(h) 鼓励发展伙伴和融资机构，特别是全球环境基金，支持国家抗旱计划的执行；

(i) 又鼓励已制定国家抗旱计划的国家缔约方优先落实已确定的行动。

三. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：土地保有权

A. 引言

65. 第 27/COP.15 号决定鼓励缔约方继续按照《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》的原则和第 26/COP.14 号决定概述的建议，将土地保有权保障纳入防治荒漠化、土地退化和干旱以及实现土地退化零增长的活动。该决定承认，需要在政策或方案编制范围内开展进一步的工作，以便将更有保障的土地保有权纳入《公约》的执行工作，如土地退化零目标设定方案以及土地退化零增长变革性项目和方案。

B. 执行活动

1. 以联合国所有语文提供技术指南

66. 《关于将〈保有权治理自愿准则〉纳入〈公约〉的执行和土地退化零增长的技术指南》在缔约方会议第十五届会议上发布，现在联合国六种语文版本都可下

载。²⁶ 鼓励缔约方和其他利益攸关方参考该技术指南，并采取途径中概述的适当措施，在国家计划、法律框架、战略和行动方案的背景下承认、记录和执行合法的土地保有权，以加强《公约》的执行。

2. 提高认识

67. 缔约方认识到提高对负责任和包容性土地治理的认识对于应对土地退化、荒漠化和干旱问题至关重要，这是在缔约方会议第十五届会议上发布的提高认识备选方案文件“土地权对人类和地球至关重要”的关键内容之一。请秘书处开展提高认识行动，酌情与缔约方、民间社会组织、联合国其他组织和其他重要合作伙伴接触，以确保最广泛地触及从全球到地方各级的所有利益攸关方。

68. 2023年2月，《防治荒漠化公约》、粮农组织和其他合作伙伴联合组织了第一系列区域网络研讨会，专门面向粮农组织工作人员和里约各公约国家协调中心，以交流经验和案例，说明区域层面的具体挑战，并展示与可持续发展其他优先事项的潜在协同作用，以帮助确保土地保有权保障成为土地退化零增长和土地恢复倡议在国家层面和项目层面的有效手段和理想结果。

69. 2023年5月，《防治荒漠化公约》、粮农组织和其他合作伙伴联合为所有利益攸关方举办了第二系列区域网络研讨会，重点关注(一) 为何要将个人土地保有权和共同土地权利纳入旨在防治土地退化、气候变化和生物多样性丧失的活动中；以及(二) 各国如何请求支持，以解决土地和生态系统退化的具体挑战，将土地保有权保障纳入国家协商请求程序。共有138个国家的代表参加了这些网络研讨会，近900名参与者来自民间社会组织/非政府组织(39%)、联合国机构(23%)、国家公共当局(20%)、学术界/研究机构(9%)以及合作伙伴和捐助者(8%)。这些系列网络研讨会的视频录制和演示文稿可在《防治荒漠化公约》网站下载。²⁷

3. 支持关于土地保有权的全国协商

70. 鼓励缔约方举办包容性和参与式的国家层面对话，讨论第26/COP.14号决定的执行情况，同时请发达国家缔约方、其他有能力的缔约方、联合国相关实体、国际金融组织和私营部门机构考虑提供资金和技术支持，用于设计和落实土地管理系统，以改进负责任的保有权治理。

71. 《防治荒漠化公约》和粮农组织联合呼吁(2023年5月22日至7月15日开放)邀请各缔约方提交支持国家协商的请求，以实施土地保有权战略和行动计划，制定具体指导并交流经验教训。所有提交材料将由《防治荒漠化公约》、粮农组织以及技术合作伙伴组织审查。预计将在2023年9月之前通知那些被选中可获得支持的国家，预计它们将在2023年底开始进行国家协商。在资源允许的情况下，将与选定国家共同确定对土地保有权问题国家协商的支持。²⁸

²⁶ <https://www.unccd.int/resources/publications/technical-guide-integration-voluntary-guidelines-responsible-governance>.

²⁷ <https://www.unccd.int/events/webinar/unccd-fao-regional-land-tenure-webinars-all-stakeholders>.

²⁸ <https://www.unccd.int/news-stories/notifications/call-requests-support-national-multi-stakeholder-consultations-land>.

72. 全球机制最近启动了土地退化零增长目标设定方案第二阶段(LDN TSP 2.0)，该阶段将主要协助参与国家将土地退化零增长纳入国家/国家以下综合土地利用规划框架中，并改善相关的扶持环境。在这方面，LDN TSP 2.0 的参与国家不妨借助 LDN TSP 2.0 国家层面的活动势头，探索与其土地保有权相关工作的潜在协同作用和互补性。ICCD/CRIC(21)/8 号文件载有更多详情。

73. 为了将土地保有权纳入项目和方案，全球机制正在制定一份保有权清单，就如何在制定变革性项目和方案过程中处理保有权问题向捐助方和项目开发方提供具体指导。正在与相关专家合作制定该清单，并以《关于将<保有权治理自愿准则>纳入土地退化零增长的技术指南》为基础。该清单将在国家和地方两级制定变革性项目和方案过程中进行测试，然后在缔约方会议第十六届会议上最后确定和发布。

4. 加强土地治理的融资机会

74. 缔约方请秘书处和全球机制在防治荒漠化、土地退化和干旱的活动背景下，确定加强土地治理的融资机会，并为土地保有权方面负责任和可持续的公共和私人投资创建商业案例，特别要考虑到土著人民和地方社区、妇女和青年的观点。

75. 在这方面，全球机制创建了商业案例，就为何要投资加强土地保有权保障作为变革性项目和方案的一部分提出了价值主张。该商业案例揭示了更有保障的土地保有权带来的多重好处，以及无保障的土地保有权如何成为实现土地退化零增长目标和其他土地恢复承诺的瓶颈。该商业案例以案例研究、良好做法和实地证据为基础，为公共和私营部门的目标受众量身定制。

76. 如果没有相关的技术和财政支持，不与所有受影响行为体进行包容性协商，就无法加强国家和地方各级的土地治理。全球机制编制了一份供资机构和机制清单，其中包括在项目设计阶段必须考虑的性别平等主流化具体要求以及与保有权相关的优先事项和/或保障措施。将根据负责任和可持续的公共和私人投资商业案例的关键信息，通过公共和私人渠道进一步探索融资机会，并鼓励增加投资。

C. 结论和建议

77. 缔约方不妨在审评委第二十一届会议上考虑本文件所载建议，以期就将提交缔约方会议第十六届会议的决定草案尽早展开磋商。

78. 缔约方会议不妨：

(a) 敦促缔约方投资于防治荒漠化、土地退化和干旱方面加强土地治理的活动和举措；

(b) 又敦促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时遵循《保有权治理自愿准则》中的原则，同时考虑到执行原则；

(c) 还敦促缔约方审查并酌情通过国家土地治理法律和程序，包括有效、及时和负担得起的诉诸司法的机会，以及透明的争端和冲突解决机制，此类机制应承认合法的保有权，包括习惯权利，以支持可持续土地管理和恢复；

(d) 敦促缔约方促进负责任和可持续的公共和私人投资，用于防治荒漠化、土地退化和干旱活动，包括按照《保有权治理自愿准则》尊重环境和社会保障的恢复方案；

(e) 请全球机制提供必要的技术和资金支持，以便将更有保障的土地保有权纳入土地退化零增长项目和方案；

(f) 又请全球机制探索创新的解决办法，包括通过公共和私营部门，为加强土地治理提供资金。

四. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：性别

A. 引言

79. 在第 24/COP.15 号决定中，缔约方重申性别平等以及妇女和女童的增权赋能，尤其是残疾人和穷人或弱势人群的增权赋能，将为切实执行《公约》作出重要贡献，包括为切实执行《〈防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》作出重要贡献，还将为实现《2030 年可持续发展议程》所载目标和具体目标作出重要贡献，包括关于土地退化零增长的具体目标 15.3 在内，

80. 缔约方还认识到，妇女发挥着至关重要的作用，她们以更可持续的方式集体管理土地、减少生物多样性的丧失以及减缓和适应干旱影响，确保妇女的保有权以及妇女获得土地和其他自然资源的机会和权利对于实现关键的可持续发展目标至关重要。缔约方坚定致力于有效执行《性别问题行动计划》，所以必须创造有利环境，特别是在国家层面，以使《公约》的执行能够促进性别平等并具有变革性。

B. 执行活动

1. 国家报告

81. 《防治荒漠化公约》性别问题行动计划建议通过国家报告来记录在执行《防治荒漠化公约》过程中为解决性别平等和妇女赋权所作的努力。第 24/COP.15 号决定请秘书处归纳和分析缔约方作为报告进程的一部分提交的国家报告中所载关于性别问题的信息，供审评委第二十一届会议审议。该决定还鼓励缔约方自愿提交报告，说明性别问题行动计划路线图所载国家层面关键活动的执行情况，并请秘书处定期汇编此类信息，包括监测《公约》范围内的性别均等水平，并报告汇编信息的结论。

82. 国家报告进程监测缔约方会议第十三届会议通过的《防治荒漠化公约》2018-2030 年战略框架(第 7/COP.13 号决定)的执行进展情况。至于性别相关问题，国家报告模板现在包括战略目标 2 的一个性别指标，该指标按性别分列，衡量人口受土地退化影响的趋势。另一组与性别有关的问题被纳入执行框架，为缔约方提供了空间，以便报告以促进性别平等的方式执行《公约》和《性别平等行动计划》相关事项：(一) 财务和非财务资源；(二) 政策和规划；以及(三) 实地行动。

83. 在收到的 117 份国家报告中，有 107 个国家提交了关于执行框架的资料，有 85 个国家报告了在性别平等问题上的做法和/或经验。

84. 在与**财务和非财务资源**有关的专题中，各国强调必须让妇女获得财务和非财务资源并从中受益。

85. 有些国家的战略和办法很成功，它们强调需要有针对性地为妇女提供资金，以支持与土地管理、恢复、气候变化、自然资源管理和/或农村发展有关的方案和项目。

86. 还提到向妇女提供培训和教育以便利她们获得财务资源，确定有利于妇女的配额，激励她们参与决策进程，这些都是可行的战略。例如，据观察，让妇女占 40% 的配额，并在整个项目中采取促进性别平等的办法，可以增加妇女参与度并使利益分配更加公平。

87. 还提到应致力于将性别平等纳入国家政策和法律中，以及发展技术和制度，促进妇女和青年等边缘化群体享有平等和公平，以便利获得资金，并减少歧视和性别差距。

88. 关于**政策和规划**，许多缔约方重申：(一) 保护和促进妇女的土地权；(二) 增加妇女获得生产资源的机会，如土地、自然资源和财务资源；(三) 让妇女参与决策；以及(四) 能力建设是有效执行《防治荒漠化公约》不可或缺的基石。

89. 总共有 15 个国家报告称，妇女的土地权受到国家法律的保护。还发现，促进妇女平等获得土地和自然资源以及平等土地权的政策提高了女农民的生产力和收入，改善了她们的经济地位，减少了贫困。由于妇女的参与度提高，土地管理也变得更加可持续。

90. 性别平等主流化的最重大挑战之一是缺乏性别问题专家，实现社会转型需要很长时间。人们认为机构能力和技术能力很重要，是确保性别关切被纳入荒漠化、土地退化和干旱政策和方案的关键。

91. 特别重要的是，要确保性别平等主流化不局限于简单的人数统计。在这方面，许多国家表示，系统性的性别平等方案更加可取，在提升和改善妇女的收入、领导能力、自尊和生计方面已显示出积极成果。

92. 许多国家就如何实现这一目标分享了经验。这方面的一些重要方法如下：

(a) 从一开始就将妇女的利益和需求纳入方案和项目的规划、执行、监测和评价，包括平等分配资源和分享利益；

(b) 在气候变化、荒漠化、土地退化和干旱以及性别问题的交叉领域开展工作，以更加全面的方式处理性别平等问题；

(c) 建立促进性别平等的土地治理制度，以解决土地获取和资源控制方面基于性别的不平等问题；

(d) 开发生别统计数据和按性别分类的数据库，以促进性别平等的方式协助规划、方案拟订和政策制定；

(e) 事实证明，建立妇女用户团体或委员会、社区动员方案和公共协商，再加上能力建设、培训和包容性治理结构，可以有效提高妇女在土地和自然资源管理方面的参与度。

93. 关于使妇女和青年参与可持续土地管理和土地恢复活动的实地行动和有效战略，许多国家强调了以下重要方法可以实现妇女和青年实地参与：

(a) 提供获得资源的机会：许多国家已实施政策和举措，为妇女和青年提供获得土地、信贷和培训等资源的机会，使他们能够充分参与可持续土地管理活动。再次提到设立具体配额是使妇女和青年参与可持续土地管理活动的一项重要工具；

(b) 让妇女和青年参与可持续土地管理和土地恢复的另一项战略是组织面向妇女和青年的能力建设方案。例如，培训方案涵盖农林业、保护性耕作和牲畜管理以及领导力和创业技能；

(c) 鼓励参与社区和国家层面的决策进程，可提升妇女和青年的参与度。在这方面采用的办法包括社区动员方案、基于社区的可持续土地管理小组、公共协商和包容性治理结构；

(d) 提供财政激励措施，如生态系统服务付费、补贴、基于社区的循环基金以及市场联系，可鼓励妇女和青年参与可持续土地管理活动，并有助于维持他们的参与。

94. 一些国家还提供了吸引妇女和青年参与的特别措施实例。这方面的实例包括促进与男子的工资平等，提供托儿所和工作场所育儿服务，提供日托服务以及面向妇女和青年的特别创收方案，如肥皂制作、蔬菜种植、棕榈油提炼、乳木果油生产、科比油提炼、棕榈酒生产和酒椰棕榈产品制造。还报告称设立了村庄储蓄计划和信贷团体，为村民提供替代生计。

2. 性别问题核心小组

95. 根据第 24/COP.15 号决定所载请求，秘书处正推动在审评委第二十一届会议和缔约方会议第十六届会议期间召开性别问题核心小组会议，以期指导和支持缔约方加强执行《性别问题行动计划》及其路线图。

3. 关于妇女土地权和里约各公约的战略讲习班

96. 联合国大会第 76/206 号决议请《公约》缔约方在法律上承认妇女对土地的平等使用权和所有权，并促进妇女平等获得土地和土地保有权保障。此外，第 24/COP.15 号决定请秘书处继续与相关国际组织，包括其他里约公约、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)和联合国其他实体开展协作和协调，以支持执行《性别问题行动计划》及其路线图，特别是在政策、宣传和研究领域。

97. 针对这一请求，秘书处与 TMG 研究公司和罗伯特·博世基金会合作，于 2023 年 7 月 3 日至 5 日在德国柏林举办了关于妇女土地权和里约各公约的战略讲习班。讲习班的目标是：(一) 将致力于促进和加强妇女土地权利和自然资源获取的主要行为体和机构汇聚一堂；(二) 更好地了解发展中国家的挑战、机遇和能力需求；(三) 确定工作方案中潜在的协同作用，以建立新的伙伴关系并加强合作，从而增强在实地的影响；以及(四) 讨论如何改进在国家/国家以下各级协调和统一在里约各公约和其他进程下作出的性别和土地承诺。

4. 2023 年防治荒漠化和干旱日

98. 大会于 1995 年宣布，每年 6 月 17 日为防治荒漠化和干旱世界日，以提高公众对防治荒漠化、土地退化和干旱的国际努力的认识。今年荒漠化和干旱日的主题是“她的土地，她的权利”，呼吁所有利益攸关方促进妇女的土地权利。2023 年 6 月 16 日在纽约联合国大会举行全球纪念活动，由《防治荒漠化公约》与联合国妇女署、粮农组织、联合国人权办公室和联合国开发计划署联合举办。

99. 主要发言者包括联合国秘书长和副秘书长、联合国大会第七十七届会议主席、冰岛总理和纳米比亚总理、西班牙政府副总统、巴西和美国的高级官员、《防治荒漠化公约》缔约方会议第十五届会议主席和《公约》执行秘书。芬兰第一位女总统、《防治荒漠化公约》土地大使塔里娅·哈洛宁、《防治荒漠化公约》各亲善大使、音乐家巴巴·马尔、因娜·莫迪亚和里基·凯杰以及来自加拿大、乍得和莱索托的土著活动人士和青年活动人士也作了发言。

100. 世界各地 40 个国家举行了其他纪念活动。围绕 2023 年荒漠化和干旱日开展了全球媒体宣传活动，发布的纸质和在线文章超过 1,000 篇，通过社交媒体触及 3 亿多人。《防治荒漠化公约》为期一年的#她的土地#运动在该纪念日达到高潮，该运动旨在宣传妇女和女孩为可持续土地管理作出贡献的成功范例，并动员支持促进世界各地妇女和女孩的土地权。

C. 结论和建议

101. 缔约方不妨在审评委第二十一届会议上考虑本文件所载建议，以期就将提交缔约方会议第十六届会议的决定草案尽早展开磋商。

102. 缔约方会议不妨：

(a) 敦促缔约方承认妇女对土地的平等使用权和所有权，促进妇女平等获得土地和土地保有权保障，并推动采取对性别问题有敏感认识的措施，以防治荒漠化、土地退化和干旱，实现土地退化零增长，同时考虑到国情；

(b) 又敦促缔约方自愿提交关于《性别问题行动计划》路线图所载国家层面关键活动执行情况的报告；

(c) 请秘书处定期汇编此类信息，包括监测整个《公约》范围内的性别均等水平，并就其结论编写一份报告；

(d) 鼓励秘书处在资源允许的情况下，继续组织性别问题核心小组和其他提高认识活动，在全世界推广促进性别平等的土地恢复政策和方案。