



《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5

根据《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进度报告

根据《公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工
作组的进度报告

政府间工作组的报告

概要

缺乏防旱基本体系造成的灾难性后果对社会评估和充分准备、应对可避免风险的能力提出挑战。不必要的破坏性影响层出不穷，突显出必须采取更协调一致的全球政策和行动。

本进度报告概述了第二届政府间工作组(工作组)成立(2022年11月)以来头八个月取得的进展。主要成就有：

(a) 拟审议一套八(8)项《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)规定的全面和加速干旱风险管理政策选项，这些备选办法是在全球、区域和国家各级的48项初步建议中浓缩出来的，并将根据工作组的职权范围进一步加以阐述和评估/论证；以及

(b) 新制订出一个评价/论证工具(草案)，将SWOT(优势、劣势、机会、威胁)分析与反映社会生态效益、经济效率、平等、可接受性和兼容性的关键标准和引导性问题结合起来(与《防治荒漠化公约》和其他干旱问题框架对标)。

目前总共举行了三次为期数天的小组会议，借此拟定了多份工作文件，并向《公约》执行情况审评委员会提交了这份报告，这是政府间工作组向《防治荒漠化公约》缔约方会议第十六届会议提交报告的关键一步。



下一步将是首先在内部阐述选定的备选办法，然后在可能的外部支助下对其进行评价，以提出结论和建议，供缔约方在即将召开的第十六届缔约方会议上审议。

请各方就本进度报告提供反馈意见。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-13	4
二. 备选办法的确定和选择.....	14-20	6
A. 延续第一届政府间工作组(2019-22年)的工作.....	14	6
B. 政府间工作组成员提出的意见.....	15-16	7
C. 选择待评价的备选办法.....	17	8
D. 供进一步审议的备选政策.....	18-20	8
三. 评价方法.....	21-26	10
四. 前进道路.....	27-28	12
附件		
提出的备选办法清单.....		13

图表清单

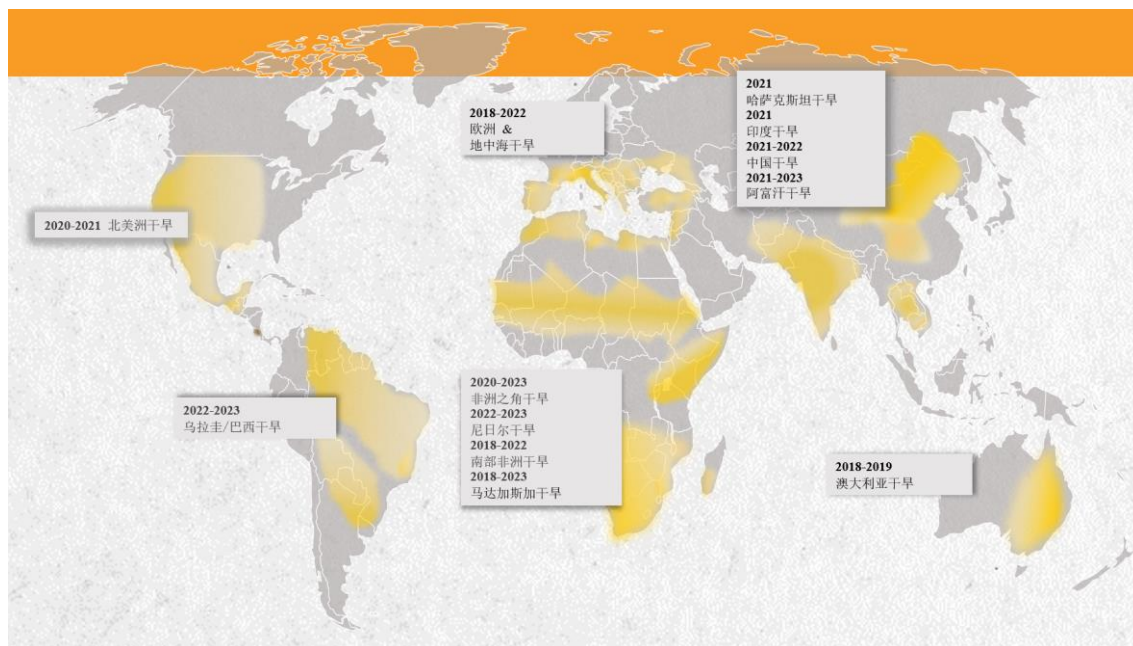
1. 全球近期旱情热点.....	4
2. 全球干旱问题谈判、倡议和政策的重要里程碑.....	5
3. 八个考虑的备选办法.....	9
4. 备选办法拟定矩阵.....	9
5. 包含标准和 SWOT 分析的评价计划概况.....	11
6. 标准、子类和主要问题概览.....	11

一. 导言

1. 干旱对我们各国社会评估和充分准备应对内在风险的能力提出了根本性问题。与其他任何危害相比，要应对层出不穷的干旱影响，或许更需要更协调一致的全球政策和行动。
2. 虽然我们知道完全消除干旱风险在物理上不可能，在经济上也不可行，但我们也知道，有可能防止这种灾害变成夺走人的生命、造成巨大经济损失的灾害。各个部门都需要迅速实施转型变革，以避免系统性崩溃。
3. 人类应该避免过度开发地球、清除植被覆盖、常年耕种和过度放牧以致土壤暴露、大规模过度用水，从而避免干旱风险的升级。如此巨大的地貌变化再加上温室气体排放到大气中，将造成地球气候系统的极大改变，并导致全球变暖(见图 1)。我们必须停止推动土壤肥力降低、生物多样性减少的进程，停止威胁整个地球的粮食安全和生计。
4. 《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)是关于荒漠化和干旱的唯一具有法律约束力的国际协定，是一个全球政策机制，我们能够借此有效地处理目前的任务。我们必须找到与问题规模相匹配的解决方案，这个问题在本质上是全球性的，但绝不是自然形成的。
5. 联合国大会(联大)72/22 号决议促请“公约缔约方加强并支持制定备旱政策，内容包括预警系统、脆弱性和风险评估以及干旱风险减缓措施”。《防治荒漠化公约》缔约方大会通过了第 7/COP.13 号决定，将减轻干旱的影响作为一项战略目标列入《防治荒漠化公约 2018-2030 年战略框架》。

图 1

全球近期旱情热点(资料来源：紧急事件数据库、欧洲旱情观测站、国家地理和防灾网)



6. 第 29/COP.13 号决定的目的是执行一项旨在加强备灾和减少脆弱性和风险的抗旱倡议。具体而言，该决定请缔约方建立一个全面的系统：(一) 分析干旱风险；(二) 监测即将发生的干旱的地点和强度；(三) 向当局、媒体和脆弱社区发出警报；(四) 对干旱警报作出反应。

7. 随后的第 23/COP.14 号决定设立了干旱问题政府间工作组，其任务是制定有效的政策和措施，在《公约》框架内处理干旱问题。该决定还确认了落实干旱倡议方面的进展，该倡议为缔约方制定防旱、区域宣传和能力建设计划提供了支持。

8. 随后，第 23/COP.15 号决定同意在 2022-2024 年三年期内设立一个新的工作组(见图 2)，其任务是根据《公约》确定和评估有效管理干旱的所有备选办法，包括支持从被动干旱管理向主动干旱管理转变，其职权范围如下：

(a) 审查和分析第一届政府间工作组编写的所有报告，以及其他有关文件和缔约方会议有关干旱问题的决定；

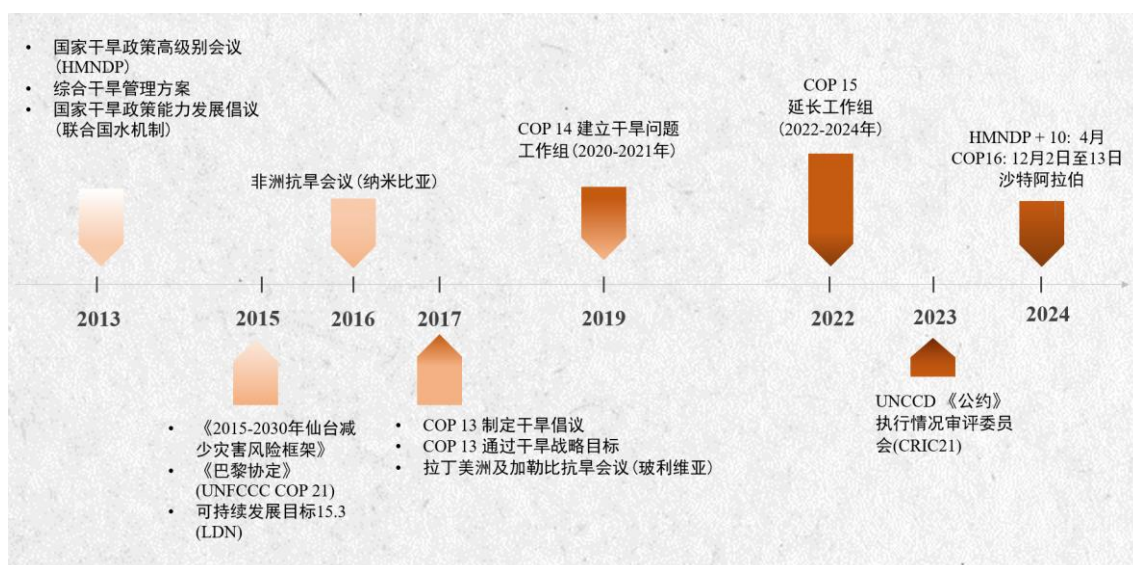
(b) 确定和评估所有备选办法，包括全球政策文书和区域政策框架等，并酌情将其与国家计划挂钩，以便根据《公约》有效管理干旱，包括支持从被动式干旱管理转向主动式干旱管理；

(c) 为每项政策备选办法论证理由说明并概述可能的要素、进程、体制安排和需建立的机制。

9. 缔约方会议的决定还请干旱问题政府间工作组编写一份最后报告，包括其结论，供缔约方会议第十六届会议审议。

图 2

全球干旱问题谈判、倡议和政策的重要里程碑



缩略语：COP: 缔约方会议，IWG: 政府间工作组，LDN: 土地退化零增长，SDG: 可持续发展目标，UNFCCC: 《联合国气候变化框架公约》。

10. 政府间工作组由附件国代表、国际组织、独立专家和民间社会组织组成。它包括 27 名成员，每个区域集团提名三名代表。其中包括五个区域执行附件、欧洲联盟及其成员国以及日美加澳新集团(日本、美国、瑞士、加拿大、澳大利亚、挪威和新西兰)。此外，政府间工作组还包括民间社会组织的两名代表(作为观察员)、从事干旱工作的国际组织的两名代表和两名独立专家。秘书处与缔约方会议主席团协商，提名了这些新增成员，而民间社会组织观察员则由民间社会组织小组提名。

11. 政府间工作组在德国波恩举行了一次启动活动(2022年11月)进行初步磋商,工作组最终请秘书处帮助收集和编写一份全面的备选办法清单,并制定一份可用于评估各种政策备选办法/工具的评价计划草案。根据第23/COP.15号决定规定的工作组的议事规则, Miriam Medal 女士介绍了工作组共同主席的作用,并宣布开始提名共同主席。Alfred Prospere 先生(圣卢西亚)被智利提名为共同主席之一。Michael Brüntrup 先生(德国)被比利时提名为另一名共同主席。两人由所有与会成员选举产生并接受了选举结果。

12. 工作组在亚美尼亚埃里温举行的第二次会议(2023年3月)期间,讨论了所有备选办法,列出了分类短名单,并对评价计划草案作了进一步调整,随后在西班牙马德里举行了第三次会议(2023年6月),会后编写了《公约》执行情况审评委员会(审评委)的这份报告。第三次会议由西班牙政府主办,重点是进一步缩减备选办法清单,最后确定评价计划草案,并就工作组向审评委第二十一届会议提交的报告内容达成一致意见。

13. 下面两节概述了确定和选择政策选项的情况(第二节)以及新制定的评价方法草案(第三节)。报告的最后部分(第四节)规划了下一步向2024年在沙特阿拉伯利雅得举行的缔约方会议第十六届会议(2024年12月)提交报告的路径。

二. 备选办法的确定和选择

A. 延续第一届政府间工作组(2019-22年)的工作

14. 在2022年11月举行的政府间工作组第一次会议期间,秘书处的任务是从所有成员提交的材料以及从《公约》和联合国环境规划署(环境署)出版的其他正式文件,特别是前一届政府间工作组的出版物中收集备选办法。此外,会议还从《全球评估报告》和联合国减少灾害风险办公室风险知识、监测和能力发展处处长 Loretta Hieber Girardet 女士在会议期间的主旨发言中汲取了灵感。

主要文件清单：

- 防治荒漠化公约(2019年)“干旱工具评估报告”。德国波恩。¹
- 防治荒漠化公约(2019年)“《联合国防治荒漠化公约》下的干旱问题补充安排”。德国波恩。²
- 防治荒漠化公约(2021年)“政府间工作组报告：筹资”。德国波恩。³
- 防治荒漠化公约(2022年)“干旱问题政府间工作组基础文件(2022-2024年)”。⁴
- 防治荒漠化公约(2022年)“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”。⁵
- 联合国减灾办(2021年)“全球评估报告——干旱特别报告”。⁶
- 环境署(2020年)“《联合国防治荒漠化公约》规定的解决干旱问题的法律和体制备选办法”。环境署法律司编写的情况说明。⁷
- King, C.、Salman, M.、Tsegai, D.和 Naqvi, M. (2022年)“应对干旱风险的政策、执行和伙伴关系的有效筹资情况速览”。罗马，联合国粮食及农业组织。⁸

B. 政府间工作组成员提出的意见

15. 现任工作组提交的所有意见编制了一份共有 48 个备选办法的清单(见附件)。这些备选办法按三个规模——全球、区域和国家——以及四个主要专题块分类：监测和预警系统、脆弱性和影响评估、资源和激励、政策和治理。对备选办法的第一次盘点并非穷尽所有可能，而是作为第一次基础性概览，可进一步扩大，以了解各种规模的多种有效干旱管理政策备选办法。

16. 此外，工作组向秘书处提出了一项请求，要求编写一份评价计划初稿，可用于评价每一项备选政策的各种利弊。有关这一点的更多信息请参见第三节。

¹ <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2019-07/Drought%20tools%20assessment%20report%20final%2020%20June%202019.pdf>.

² https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-08/ICCD_COP%2814%29_INF.3-1914121E.pdf.

³ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-09/IWG%20task%20group%20report%203%20Drought%20finance%20.pdf>.

⁴ www.unccd.int/sites/default/files/2022-02/IWG-FOUNDATION%20DOCUMENT.pdf.

⁵ https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-03/ICCD_COP%2815%29_20-2202073E.pdf.

⁶ <https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021>.

⁷ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-02/UNEP%20report.pdf>.

⁸ <https://www.fao.org/3/cb9971en/cb9971en.pdf>.

C. 选择待评价的备选办法

17. 随后，埃里温会议期间决定缩减备选办法的数量，将那些不符合备选办法标准和(或)完全包含在更全面的备选办法中的内容进行分类。通过迅速而非结论性的方式，总共剩下 26 个备选办法，分为四个新的类别，即：(a) 资金；(b) 技术；(c) 具有法律约束力的备选办法；(d) 不具法律约束力的备选办法。

D. 供进一步审议的备选政策

18. 紧接着，四个主要类别中每个分别添加了两个具体的备选办法。下图 3 概述了归类为四个主要类别的八个备选方案。这是在西班牙马德里举行的政府间工作组第三次会议的核心成果之一。

19. 工作组成员同意进一步审议下列备选办法：

(a) 资金：

- (一) 建立新的抗旱能力**资金机制**(根据附件中的提议 7)；
- (二) 加强**现有的资金机制**，例如全球环境基金/全球机制(根据附件中的提议 24、26、29 和 32)；

(b) 技术：

- (一) 确定抗旱能力的**全球目标**，并定期监测和报告这一目标(根据附件中的提议 1、2、3 和 27)；
- (二) 制定一项积极主动的干旱管理**全球工作方案**，目的是加强和促进各级有效落实应对干旱的措施，同时加强备旱、社区和生态系统的抗旱能力，并采取整体综合的办法(根据附件中的提议 23 和 28)；

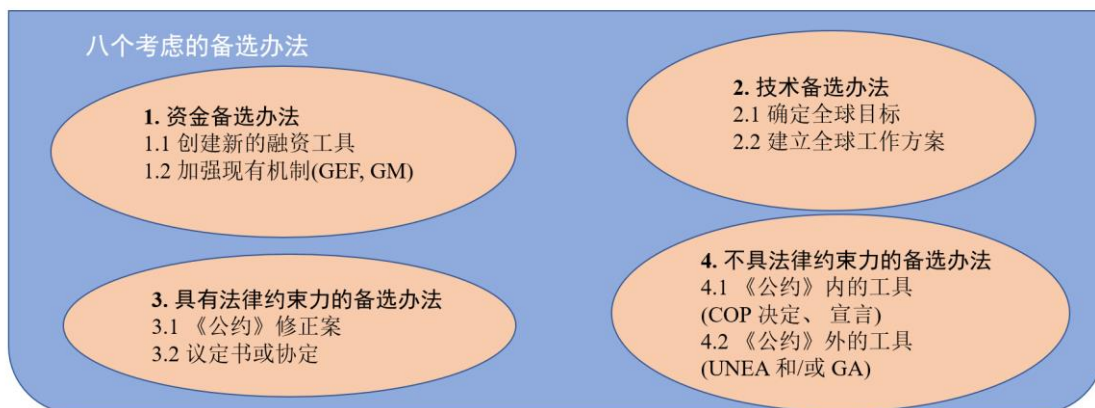
(c) 具有法律约束力的备选办法：

- (一) 通过一项具有法律约束力的《公约》**修正案**(根据附件中的提议 12)；
- (二) 通过《公约》主持下的一项**议定书**(根据附件中的提议 14)；

(d) 不具法律约束力的备选办法：

- (一) 通过一项《公约》之下的决定、政治宣言或其他类型的不具法律约束力的文书(根据附件中的提议 15 和 17)；
- (二) 通过一项《公约》之外的决定、决议或其他类型的不具法律约束力的文书，例如联合国大会/联合国环境大会等的文书(根据附件中的提议 19 和 21)。

图 3
八个考虑的备选办法



缩略语: COP: 缔约方会议, GA: 联合国大会, GEF: 全球环境基金, GM: 全球机制, UNEA: 联合国环境大会。

20. 下一步, 将按照工作组的职权范围更准确地说明和评价这八项综合备选政策: 论证、要素、流程、体制安排和评价。因此, 选定的办法将包括: 对各自的内容块(称为要素)进行精确清点; 列出待创建和实施的必要步骤, 放在一个称为流程的部分; 必要或可能的体制安排; 根据政府间工作组和秘书处共同制定的标准, 对它们的利弊和论证进行评价(见图 4)。

图 4
备选办法拟定矩阵

	1. 资金备选办法 1.1 创建新的融资工具 1.2 加强现有机制 (GEF, GM)	2. 技术备选办法 2.1 确定全球目标 2.2 建立全球工作方案	3. 具有法律约束力的备选办法 3.1 《公约》修正案 3.2 议定书或协定	4. 不具法律约束力的备选办法 4.1 《公约》外的文书 (UNEA/GA) 4.2 《公约》内的文书
定义				
要素				
流程				
体制安排				
机制				
评价/论证				

缩略语: GA: 联合国大会, GEF: 全球环境基金, GM: 全球机制, UNEA: 联合国环境大会。

三. 评价方法

21. 政府间工作组的职权范围并没有规定评价备选办法的特定方法。确定适当方法所面临的挑战是，备选办法在水平、涵盖的主题、深度、范围和类型方面有很大的不同。最初提出的备选办法尤其如此，而选定作进一步评价的合并备选办法也是如此。在大多数情况下，也不清楚它们最终会以什么形式出现。例如，资金备选办法将提供多少资金，具有约束力和不具约束力的备选办法将是什么样子、由谁签署，或者全球目标和备选工作方案将包含什么内容？某些意外情况是可以预料到的，但许多情况仍将是猜测，无法准确界定。

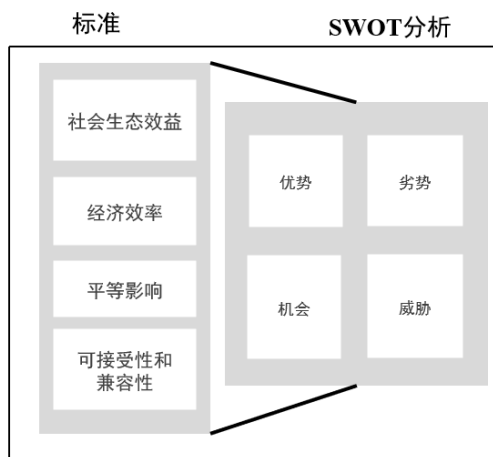
22. 政府间工作组在这样的背景挑战下讨论、改进并最终通过了以下方法。从现在到评价结束，它可能会进一步微调。工作组从仔细审查现有的评价办法开始。在政府间工作组第二次会议上，查阅了一大批文献(但远远算不上全面)，包括同行评议和非同行评议的出版物，以及蓝皮书等以前的工作组报告。⁹ 有人提议将现有的、经实践证明有效的政策评价工具——管理工具定性筛选(QSMT)专门发展成一个新的干旱政策评价计划(DPES)。该工具包括五个广泛标准(例如社会生态效益、经济效率、平等影响等)下的若干问题和子问题，并对每个问题进行具体评估(即高、中、低)。通过对照预先确定的标准评价一系列政策工具，QSMT方法让人们了解哪些知识和假设可以被证实或推翻，并确定信息差距、政策考量以及各种政策工具的优缺点。

23. 最初，用埃里温确定的四个类别中的几个试点办法对这种方法进行了测试。鉴于所有备选办法都面临上述挑战，存在很大的不确定性，再加上定义中缺乏具体细节，而且某些答案必然带有主观性，因此作出了如下一些修改：一) 增加并修改了某些标准；二) 放弃对个别标准(因此对所有备选办法)进行量化或排序的尝试；三) 通过SWOT(优势、劣势、机会、威胁)分析来扩展该计划。图5概述了备选政策的潜在评价计划。

24. SWOT分析将构成备选办法评价的基础。这一体系分析了各备选办法的内部优势和劣势，可以由缔约方会议决定并最终由各成员落实，并明确了可能通过外部因素影响落实和影响的外部机会和威胁。

⁹ <https://www.unccd.int/resources/reports/blue-paper-drought-risks-resilience-and-restoration>.

图 5
包含标准和 SWOT 分析的评价计划概况



25. 为了使用相同的标准评价所有备选办法的优势、劣势、机会和威胁，将对照 QSMT 的四个调整后的标准进行 SWOT 分析：社会生态效益、经济效率、平等影响、可接受性和兼容性及其子类。政府间工作组还通过了相关子类的主要问题。这些主要问题将指导 SWOT 分析。可以在图 6 中找到每个标准的详细说明。

图 6
标准、子类和主要问题概览

标准	子类	主要问题
1. 社会生态效益 备选办法/工具在多大程度上符合政策目标？	影响程度	该备选办法达到政策目标的能力有多大？
	速度	该备选办法达到最大能力的速度有多快？
	灵活性	该备选办法是否灵活？
	管辖全面性和政治承诺	该备选办法是否全面、目标远大，能够激活政治承诺？
2. 经济效率 在达到预期的有效性水平时，使用备选办法是否可以产生大于成本的收益，或者相反？	成本	该备选办法可能产生怎样的增量成本？该备选办法的可负担性如何？
	收益	该备选办法可能带来哪些增量收益？
	灵活性	该备选办法是否允许目标部门/地区或利益攸关方群体在决策方面的灵活性？
3. 平等影响	分布	按社区或群体、国家/区域或部门衡量的结果如何？
	性别平等和年龄	该备选办法是否对性别平等和年龄因素敏感？

该备选办法是否会导致社会群体、部门和地区之间的成本和收益分配不公？	社会和就业	该备选办法是否会导致收益成本的变化，或者某个社会群体的就业人数超过其他群体？
	生态	备选办法是否造成生态系统功能和生态系统恢复能力出现积极变化？
4. 可接受性和兼容性 该备选办法是否会得到政治支持和公众支持，它是否与其他司法管辖区现有的或拟议的措施相一致？	利益攸关方的可接受性	公众、社区、利益相关者和政府的预期买入是什么？
	司法管辖的兼容性	该备选计划是否符合宪法规定的司法管辖权、既定的司法责任和全球环境目标/政策？

26. 为了最大限度地利用已开发的评价工具，有必要“充实各备选办法”，即更准确、更详细地拟订备选办法，尽可能接近最后说明(法律文本、宣言文本、资金工具、全球目标或工作方案)。这就要求必须对现有的和合格的知识来源做深入分析。

四. 前进道路

27. 下一步，必须进一步阐述、讨论和严格评价剩下的八个备选办法，以便能够提出建议。政府间工作组成立了特设工作组，负责这些步骤的工作，这些工作组将在审评委第二十一届会议报告定稿之后、会议本身召开之前开始工作。特设工作组对政府间工作组所有成员开放。虽然已决定在第一轮拟订过程中限制外部支助，但如果认为必要和/或有用，政府间工作组可得到外部专家的支助。这可能涉及收集数据、编写更详细的备选办法简介、提出潜在的变化理论模型和研究“姊妹”公约(《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》)的经验。如有可能，必须确定并更新可靠的科学来源材料，帮助了解当前关于干旱风险管理的领先知识，以便提出知情建议，供缔约方会议第十六届会议作出实施有效抗旱政策的决定。

28. 请所有缔约方提出对本进度报告的反馈意见。

附件

提出的备选办法清单

1. **定期监测**干旱风险、暴露程度以及对土地、水生态系统、人和经济的影响——不仅要观测即将发生的灾害，而且要提出预警，说明有必要在全球范围内采取积极措施和进行影响评估。
2. **加强监测** 3 级干旱指标。缔约方会议请《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)缔约方定期监测并向缔约方会议报告 3 级抗旱力指标。应特别重视在《防治荒漠化公约》指导下制定的国家干旱管理计划的执行及其影响。缔约方会议第十七届会议将根据科学与政策联系平台的建议和第一轮监测 1 级和 2 级指标期间的经验，选择具体指标。
3. 更好地协调和利用世界气象组织、世界粮食计划署等全球机构，以便共享和统一关于干旱风险的数据和信息，目的是将行动与不行动以及将减轻干旱与应对灾害的成本加以对比评估。
4. **技术转让**。干旱与气候变化、土地过度利用和土地系统过度生产有关。如不采用新的土壤管理技术、新的粮食生产技术等，就不可能遏制土地退化。生态农业是应对干旱的一种选择。这就需要进行北南、南北、南南技术转让。
5. 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。
6. 必须向缔约方提供制订抗旱融资战略的技术援助。抗旱融资需要采用贯穿各领域的办法，利用若干相关的融资类型。作为支持缔约方制订国家抗旱行动计划的一部分，《防治荒漠化公约》全球机制应考虑提供技术援助，特别是抗旱融资方面的援助。
7. 必须建立一个促进抗旱金融创新的催化基金。金融科技不断出现新的发展，对发展中国家的信贷、储蓄和保险服务产生了深远影响。由《防治荒漠化公约》全球机制管理的一个规模适中的挑战基金可以为缔约方提供资源，以确定和试点其他部门的金融科技创新成果，推广其他国家已经检验过的有前景的抗旱金融创新手段。
8. 发达国家需要提供足够的融资机制。应该为易受影响的国家提供种子资金，以实施抗旱行动。脆弱国家和目标社区必须有机会利用这些资金。
9. 必须确定绿色恢复方案能够支持干旱管理的方法。备灾和减轻旱灾有机会被纳入绿色恢复方案。为扩大向各国抗旱委员会提供的资金水平，《防治荒漠化公约》全球机制应审查已规划的绿色恢复方案，以确定如何将抗旱活动包括在内。应特别重视土地和汇水区的恢复，以及气候适应背景下的干旱管理。
10. **具有法律约束力的资金机制**。作为《公约》修正案、新附件或议定书/协定的一部分，必须修改现有的资金机制(如全球机制)或建立一个新的机制(如多边抗旱基金)。

11. **不具法律约束力的资金机制。**作为缔约方会议决定、政治宣言或全球框架的一部分，必须修改现有的资金机制(如全球机制)或建立一个新的机制(如自愿捐款的形式或一个多边抗旱基金)。

12. **通过一项具有法律约束力的《公约》修正案。**《防治荒漠化公约》第二十二條规定缔约方会议可根据第三十條通过对《公约》的修正案，该條规定：“1. 任何缔约方均可对本公约提出修正。2. 对本《公约》的修正应在缔约方会议的常会上通过。任何修正草案的案文均应由常设秘书处在提议通过修正案的会议召开前至少六个月交送各缔约方。常设秘书处还应将修正草案通报本《公约》签署方。”第三十條还规定，修正案应以协商一致方式或以三分之二多数通过。根据第三十條，对修正案的批准书、接受书、核准书或加入书应交存于保存人。星号指的是法律模式和/或政策框架，而不是最初意义上的工作组职权范围内的备选办法。为了提高可读性和全面性，本工作文件中融入了对两者的区分。

13. **通过一项具有法律约束力的《公约》附件。**《防治荒漠化公约》第三十一條规定，“本《公约》的任何附加附件及对任一附件的任何修正均应按照第三十條规定的修正程序提出和通过”，但通过附加区域执行附件或对任何区域执行附件的修正时除外。因此，《防治荒漠化公约》缔约方会议可利用同样的修正案程序，通过一项处理干旱问题的《公约》附件。另见《联合国气候变化框架公约》第十六條和《生物多样性公约》第30條。

14. **通过一项《公约》主持下的具有法律约束力的议定书或协定。**议定书被视为公约的补充协定，旨在加强公约的落实。议定书虽然与母协定有联系，但可以更详细地关注该协定的特定方面。议定书仅对批准或加入议定书的缔约方具有约束力，并将在商定数目的缔约方批准或加入议定书后生效。议定书有自身的治理结构，在该治理结构下，缔约方将与《公约》下的治理结构分开召开会议。

15. **通过(不具法律约束力的)决定。**多边环境协定的缔约方会议可以通过与执行有关的决定。除非条约另有规定，否则缔约方会议的决定既可对缔约方具有约束力，也可对缔约方不具约束力。决定通常仅限于公约的执行问题，不能处理该公约授权范围之外出现的问题。因此，缔约方如果希望处理不同的主题事项或阐述公约的规定，往往选择订立单独的议定书或协定。缔约方有权决定哪些问题属于公约的任务范围。《京都议定书》和《巴黎协定》的理事机构也可通过执行方面的决定。

16. **通过一项不具法律约束力的文书。**虽然该文书确实载有监测和报告的规定，并促进双边和多边合作，但根据国际法，它不是一项对缔约国产生约束性义务的条约。参与国仅签署了该文书，其中不含条约中关于国家通过接受、核准、加入或生效等方法表示同意接受约束的典型标准规定。不具法律约束力的文书不需要任何程序即可通过。

17. **通过一项不具法律约束力的政治宣言或决定。**《防治荒漠化公约》缔约方会议可谈判并通过一项政治宣言，该宣言将以《公约》缔约方会议决定的形式获得通过。《防治荒漠化公约》缔约方会议高级别会议已通过若干宣言，其中多项宣言的重点是《公约》的执行情况。缔约方会议的决定欢迎或注意到这些声明，并将其作为缔约方会议报告或决定的附件。政治宣言产生了能见度，因为它们往往是国家元首、政府首脑和部长通过的。它们立足长远，通常包含涉及总体政策关切的广泛规定，而不是具体领域或新的执行领域。

18. **不具法律约束力的全球性框架。**联合国政府间机构应通过一个全球性框架来处理《公约》下的实质性事项。这一框架不仅应用于在理事机构采纳该框架的地方执行《公约》，而且也用于其他条约机构和进程。理事机构应决定以这一框架为基础，给缔约方施加具体义务。框架的既定目的是鼓励各国政府和民间社会采取行动，以实现全球框架的愿景、使命、目标和具体目标中规定的成果，框架主要在国家一级执行。然而，通过该框架的缔约方会议决定预计可能包含缔约方在报告、审评和执行手段方面的义务。

19. **通过联合国环境大会(环境大会)发起《防治荒漠化公约》以外的法律文书。**会员国应通过环境大会通过一项决议，在环境大会下启动法律文书的政府间谈判。因此，联合国环境规划署(环境署)理事会曾经通过的决定启动了《关于汞的水俣公约》、《生物多样性公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的政府间谈判。

20. **通过联合国大会发起《防治荒漠化公约》以外的法律文书。**会员国应寻求大会授权，并让大会通过一项决议，启动谈判一项法律文书的进程。因此，就《联合国气候变化框架公约》而言，大会通过了1990年12月21日第45/212号决议，其中设立了一个政府间谈判委员会，由环境署和世界气象组织支持谈判一项公约。大会还通过1992年12月22日第47/188号决议决定了一个类似的进程，以拟订一项防治荒漠化的国际公约，即《防治荒漠化公约》，只不过秘书处是一个特设秘书处，由联合国系统内的工作人员组成。

21. **发出更新和重申的全球承诺，**采用更加具体的措辞、目标、时间框架、程序和国家责任，以改善积极主动的干旱管理和减少干旱影响。

22. **继续向发展伙伴宣传干旱问题。**鉴于干旱对经济和社会造成的巨大影响，这一支持水平极为不足。《防治荒漠化公约》应继续利用其全球平台，强调需要增加资源，以便在这一重大挑战成为危机之前加以应对。

23. **制订抗旱工作方案，**以期加强和促进各级有效执行应对干旱的措施，加强备灾、社区和生态系统的抗旱能力，并采取全面和综合的办法。

24. **缔约方会议指导全球环境基金(全环基金)(缔约方会议关于与全环基金协作的决定)。**缔约方会议请全环基金(在第九次充资方案编制的过程中)在资源允许的情况下加强努力，使《防治荒漠化公约》缔约方能够根据综合干旱管理原则执行国家抗旱计划。为此，它应将全环基金第八次充资第三个具体目标(“解决荒漠化、土地退化和干旱问题，特别是旱地”)承诺的资源项下的活动的重点放在全环基金下一周期的土地退化重点领域(将更名为“土地退化和干旱重点领域”)中，作为积极干旱管理强化办法的一部分，以倡导大力增加资源分配和充分实现互补专题活动的协同潜力，并在生态系统恢复综合方案中加强/纳入积极干旱管理办法，或酌情(在全环基金第九次充资中)创建一个新的综合方案，协同处理积极预防干旱和管理干旱的问题，同时考虑到与旱灾起因和后果有关的主要生物多样性和气候挑战。

25. **交叉合规规则和任务。**缔约方会议请缔约方制订并实施治理机制，以便允许、支持和确保它们考虑到干旱问题并促进抗旱能力。在资源允许的情况下，将授权《防治荒漠化公约》拟订指导方针，提供能力建设，协助执行，并评估这一机制的效力和效率。

26. **缔约方会议指导全球机制。**缔约方会议请全球机制在资源允许的情况下，在第 23/COP.14 号决定第 5 段要求的报告(将抗旱资金战略纳入国家抗旱行动计划和政策)的基础上，加大努力支持《防治荒漠化公约》缔约方执行国家抗旱计划，特别是与资金有关的关键任务，向易受旱灾影响的国家提供技术知识和援助。更具体地说，缔约方请全球机制为发展国家能力提供指导，确定减轻干旱风险和建设抗旱能力活动相对于现有活动的资金需求和机遇，包括与私营部门缔结伙伴关系。

27. **定义全球目标。**缔约方会议请《防治荒漠化公约》缔约方共同确定抗旱能力的全球目标，定期监测并向缔约方会议报告这一目标。应特别重视在《防治荒漠化公约》指导下制定的国家干旱管理计划的执行情况及其影响。具体的指标将在缔约方会议第十七届会议上根据科学—政策联系平台的建议以及 1 级和 2 级指标第一轮监测经验选定。

28. 《防治荒漠化公约》缔约方根据干旱综合管理原则执行国家抗旱计划，将资源集中用于积极干旱管理强化办法。

29. **缔约方会议指导全球机制。**缔约方会议欢迎全球机制旨在支持受影响国家进行以荒漠化、土地退化和干旱为重点的项目设计的各种举措，例如基于土地的变革性解决方案项目筹备伙伴关系，力求加快编制可供投资的基于土地的解决方案。缔约方会议还请全球机制扩大这一伙伴关系，在易受影响国家开展有助于更积极主动地管理干旱的项目：

(a) 欢迎全球机制支持南部非洲发展共同体缔约方制订绿色长城实施战略，赞赏该战略拟议的第一支柱(“人人有水”)侧重于干旱和缺水问题，体现出这一特殊问题的迫切需要。正如联合国减少灾害风险办公室全球干旱评估报告所强调，该战略正确地将干旱事件确定为南部非洲最常见、代价最高和最致命的自然灾害，需要给予特别关注和采取大胆行动；

(b) 请全球机制在资源允许的情况下加大努力，进一步支持《防治荒漠化公约》缔约方执行缔约方提交的国家抗旱计划，特别是通过能力建设、项目提案起草方面的知识共享以及对利益攸关方(包括青年和妇女)的培训，提高缔约方获得资金的能力；

(c) 请全球机制进一步协助各国拟订和完善旨在加强全球、区域和国家层面积极干旱管理的筹资建议，以便与捐助方和私营部门接触，帮助共同设计国家、多国和区域项目，解决与干旱有关的问题(即预警系统)，并利用创新和混合筹资机会；

(d) 鼓励全球机制与适应基金、绿色气候基金、全球环境基金和其他相关资金来源进行接触，以确定机会，将积极干旱管理考量纳入其后备项目中，与现有和新出现的供资流实现协同增效；

(e) 请全球机制评估干旱倡议取得的产出和成果及其遇到的限制，并请全球机制与有关国家和主要发展伙伴磋商，讨论如何确定这一倡议具有现实意义并加以推进(即确定如何看待干旱倡议并提出可能的前进方向)。

30. **区域预警系统与国家和跨界系统密切联系，**特别是在几个国家共有水体或跨界的区域。实施区域/次区域合作、知识交流和能力加强方案，以改进评估和监测，并更积极主动地发出早期警报/采取行动。

31. 更好地利用次区域论坛建设**评估能力**和与区域经济合作的联系，以便作出决策和采取联合行动，包括跨界资源管理和风险管理。
32. 确定使用保险产品、债券、小额信贷和抗旱基金等传统和创新融资工具所产生的**经济回报**。鼓励在区域范围内充分提供和使用这类工具。
33. 根据区域需要调整《防治荒漠化公约》的**干旱工具箱**，并通过测试干预措施的有效性和促进知识交流和能力建设进一步取得进展。应提出更多的良好做法案例研究，以协助设计区域/国家抗旱政策。
34. 加强区域层面的能力建设、网络、**能力发展**并交流与全球层面机构有关的现有知识。
35. **定期监测**干旱风险、暴露程度以及对土地、水、生态系统、社区和经济的影响(不仅是气象影响)，并改进其利用，以促使决策者作出决定。必须让当地社区、民间社会和其他利益攸关方参与信息共享和落实工作。
36. 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及国民经济**核算**，以鼓励决策者考虑到干旱风险。
37. **更新干旱抗御、适应和管理政策框架**及国家行动计划制订准则将是各国制订抗旱行动计划和政策的关键资源。有了抗旱行动收益与不采取行动的成本评估的指南，就有机会将各种资源纳入国家抗旱委员会的综合工具中。
38. 为私营行为者和开发银行展示**商业案例和去风险**，以确保国家对备旱进行足够的投资(例如国家抗旱基金、政府支持的保险计划以及利用区域和/或全球抗旱应急基金)。更详细地了解积极抗旱管理的商业案例将有助于《防治荒漠化公约》与发展伙伴进行全球宣传。越来越多的证据表明，在干旱演变成危机之前加以解决会带来投资回报。然而，在这一领域有机会做更多的工作。明确和量化投资于有利抗旱能力的资产可产生哪些共同效益，有助于证明投资于积极干旱管理是一项良好的业务。
39. **生计多样化方案**可以帮助弱势群体成功地建立抗旱能力。资产建设、非农就业、迁徙、人口流动和家庭汇款等有效战略取决于具体情况，应由弱势群体自己决定(有或无外部援助)。外部支助中如有财务支助，弱势群体可通过地方管理的资金，如循环基金、储蓄合作社或地方适应基金等获取这些资金，也可以获得信贷。
40. 承认干旱是一个**水管理**相关的问题。使用自然危害和灾害文献，并从经过实践检验的例子中学习。利用发展文献，将全球科学与地方决策联系起来，以减少水损失并提高水生产率，包括将水重新用于灌溉或工业目的。加快良好做法，以提高作物生产力，阻止供水网络和绿色基础设施的渗漏，特别是采取自然保水措施。
41. 将**水素养**作为学校和高等教育以及新闻工作教育设施的一项义务教育内容，因为有效的水文系统对正常运作的生态和社会系统，包括个人的福祉至关重要。
42. 解决**过度消费**问题。这需要改变某些国家的过度消费状况，需要改变国家政策。
43. 有效执行防治荒漠化的**植树造林**目标，引进补充地下水系统的技术。停止全球森林砍伐并采用减少木材使用的新技术。

44. 建立**各级治理**之间的联系，以管理干旱；将干旱管理纳入规划、预算分配和筹资系统；就增加水管理投资提供指导；实施监测系统，以及可从这一层面推动和管理的任何其他行动。

45. 在流域和集水区层面的治理系统因**跨界行政安排**和监管体制先例不足而面临挑战的地方，往往需要对机构建设和合作进行更多投资，以确保在受旱灾影响最严重的区域提供足够的支持，以解决这些监测和治理问题。

46. 各国可以牵头对受干旱影响地区的地方政府进行**定期调查**。这将使地方当局能够列出有哪些本地方案、协会和基金，以支持生计多样化和资产建设。

47. **国家行动计划、抗旱政策和法律**。许多国家缺乏应对干旱的最新政策和法律。应该鼓励制订国家抗旱法律和政策。各国都应制订国家行动计划，在特定的时限内予以实施。

48. **传统知识和社区参与**。地方社区通常拥有应对干旱风险的传统系统，这些系统可以扩大和复制。应在社区参与的协助下找到并推广这些制度。
