

Distr: Distr.  
3 November 2023  
Chinese  
原件：英文英文

---

## 公约》执行情况审评委员会 第二十一届会议

乌兹别克斯坦撒马尔罕，2023年11月13-17日

为《防治荒漠化公约》2018-2030年战略框架中期评估开展参与性磋商

### 中期评估：独立评估的主要结论和建议

#### 参与性磋商的背景资料

##### 摘要

《联合国防治荒漠化公约》缔约方大会第7/COP.15号决定启动了《防治荒漠化公约》2018-2030年战略框架的中期评估。中期评估由一个专门的政府间工作组（IWG-MTE）在《荒漠化公约》秘书处的支持下进行监督，评估过程中的第一份主要文件是一份独立评估，该评估对《战略框架》的关键方面和组成部分进行了详细评估，并作为循证背景资料。

独立评估的结论和建议将通过作为审评委正式议程一部分而组织的参与性磋商加以审议。作为这些磋商的背景，独立评估报告的主要信息和建议已归纳到本会议室文件中。

---

\* This document is provided in Chinese as unofficial courtesy translation. The original text is the English version, all language versions might have translation inaccuracies.

## 目录

	<i>段次 页次</i>	
I. 导言 .....	1-4	3
II. 参与性磋商的目的 .....	5-6	3
III. 参与性磋商会议的工作安排 .....	7-8	4
IV. 审议独立评估的主要结论和建议 .....	9-35	4
A. 政治和资金承诺 .....	13-18	5
B. 更大规模的实地行动 .....	19-21	6
C. 里约三公约之间的联系 .....	22-24	7
D. 科学政策最新情况 .....	25-28	7
E. 监测和报告 .....	29-35	8
V. 结论 .....	36-37	9

## I. 引言

1. 《联合国防治荒漠化公约》（《荒漠化公约》）缔约方大会（COP）在第7/COP.15号决定中启动了《荒漠化公约》2018-2030年战略框架中期评估。中期评估的目的是评估在实施《战略框架》和实现其五项战略目标方面取得的进展。它将确定《战略框架》是否按预期运行，其实施是否实现了既定目标，以及是否/如何促进更广泛的全球可持续发展优先事项。评估将向缔约方和其他主要利益相关方通报实施过程中的成功和挑战，并通过参与式进程，为进一步提高《防治荒漠化公约》2018-2030年战略框架剩余期间的绩效提出建议。

2. 中期评估由一个专门的政府间工作组（IWG-MTE）在《荒漠化公约》秘书处的支持下进行监督。为评估进程准备了三份主要文件：

(a) 由外部评估人员编制并由《荒漠化公约》秘书处管理的独立评估，对战略框架的关键方面和组成部分进行详细评估，并作为基于证据的背景资料；

(b) IWG-MTE 向缔约方大会第十六届会议提交的报告，IWG 在该报告中对战略框架的现状进行了解释，并对今后的工作提出了建议；以及

(c) 缔约方会议第十六届会议关于如何在 2025 年至 2030 年的后半期加强执行《防治荒漠化公约》战略框架的最终决定。

3. 独立评估报告已经完成，可在《荒漠化公约》网站 <https://www.unccd.int/convention/governance/strategic-framework-2018-2030/midterm-evaluation> 上查阅。该报告以通过调查和访谈收到的利益相关方反馈为基础，详细分析了《荒漠化公约》进程在战略框架<sup>(1)</sup>的五个战略目标下所采取措施的有效性。评估考虑了《战略框架》与其缔约方和执行伙伴的相关性、《战略框架》与其他相关优先事项和措施的一致性、其监测和报告系统的效率、其成就的可持续性以及其对性别问题的反应能力等事项。独立评估还简要说明了《战略框架》的影响进展情况。

4. 按照其职权范围的要求，独立评估报告根据其调查结果提出了结论和建议。根据第7/COP.15号决定，将在《公约》执行情况审评委员会(审评委)21届会议期间就这些结论和建议进行参与性磋商。

## II. 参与性磋商的目的

5. 关于独立评估结果和建议的参与性磋商将作为审评委正式议程的一部分。这些磋商的目的是听取审评委与会者对外聘顾问的主要评估结果和建议的第一反应。这将使IWG-MTE成员了解独立评估的哪些观点似乎得到了各国的支持，哪些未得到支持，从而帮助他们考虑如何确定提交缔约方会议第十六届会议的报告的方向。对于审评委的与会者来说，磋商是了解中期评估过程中考虑哪些事项并向IWG-MTE提出反馈意见的机会。

6. 独立评估报告是一份篇幅很长的文件，几乎涵盖了《荒漠化公约》涉及的所有议题。为便利参与性磋商，报告的主要信息和建议已归纳到本会议室文件中，作为审评委第二十一届会议正式文件的一部分。

<sup>1</sup>战略目标 1：改善受影响生态系统的状况，防治荒漠化/土地退化，促进可持续土地管理，并为土地退化零增长做出贡献

战略目标 2：改善受影响人口的生活条件

战略目标 3：减轻、适应和管理干旱的影响，以提高以下群体的抗灾能力

战略目标 4：通过有效执行《防治荒漠化公约》产生全球环境效益

战略目标 5：通过在全球和国家层面建立有效的伙伴关系，动员大量额外的资金和非资金资源，支持《公约》的实施。

### III. 参与性磋商会议的工作安排

7. 参与性磋商将作为审评委全体会议的讨论内容，定于11月16日星期四下午举行。没有其他会议同时举行。会议厅的布置将与审评委全体会议相同，并将提供同声传译。

8. 在参与式磋商开始时，区域/利益集团、缔约方和观察员可根据自己的意愿，就中期评价作简短的一般性发言。之后，会议将继续围绕本报告下一节提出的主题进行交流。独立评估的首席顾问将逐一简要介绍每个主题下的评估结果和建议，之后将开放供缔约方发言。

### IV. 审议独立评估的主要结论和建议

9. 独立评估针对《防治荒漠化公约》下的几乎所有工作领域提出了许多调查结果和改进建议。总体而言，评估结果表明，在实现战略框架及其战略目标方面正在取得进展。《防治荒漠化公约》在土地退化零增长方面的工作对有关国家是有益的，在推动全球土地恢复方面具有巨大的潜力和重要的作用。《公约》还被公认为是全球干旱问题宣传、决策与合作的主要参与者之一，随着干旱日益广泛和严重，这一作用也在进一步增强。此外，性别问题作为一个贯穿各领域的主题，日益被纳入《防治荒漠化公约》的所有活动。

10. 关于《公约》秘书处和全球机制，有关其业绩和有效性的调查结果表明，这两个实体总体上是有效的；它们侧重于“正确的”专题，其工作被认为是有价值的。秘书处将土地治理等极为重要的议题纳入《荒漠化公约》辩论的主流，尤其受到赞扬，而全球机制通过基础广泛的伙伴关系，支持将土地退化零增长的目标转化为银行可担保的项目，也受到广泛赞赏。

11. 虽然正在取得进展，但独立评估发现许多领域需要作出更多努力，其中一些领域对于迄今取得的成果的可持续性和进一步取得成就至关重要。中期评估建议和审评委期间的参与性磋商的重点将是加强这些领域的措施。

12. 以下各章介绍了独立评估报告所述五个领域的可能改进，供参与性磋商审议。对于每个领域，还提出了一些指示性问题，目的是便利缔约方考虑在磋商中向何处提供反馈。需要指出的是，与干旱有关的问题在此仅作少量讨论，因为干旱问题政府间工作组将向缔约方会议第十六届会议提交报告，对这些问题作了详细阐述。独立评估报告对这些问题进行了广泛的描述。

#### A. 政治和资金承诺

13. 独立评估报告指出，虽然《荒漠化公约》及其战略框架被普遍认为具有相关性，但各国采取的行动往往以其他框架为指导，这些框架或者更具体/更适合其情况，或者被认为在政治上更重要。《防治荒漠化公约》的地位和认可度被认为低于其他两项里约公约。在大多数国家，《防治荒漠化公约》对国家预算进程的影响不大，总体而言，它的政治和媒体关注度较低，对科学政策的影响也较弱。从主要外部捐助方和执行伙伴那里获得资金非常复杂，许多《防治荒漠化公约》协调中心和其他利益攸关方缺乏这方面所需的能力。

14. 《荒漠化公约》秘书处和全球机制规模较小，虽然它们的辛勤工作得到了承认，但也承认它们的资源有限。用于《荒漠化公约》各项活动的经常预算一直受到名义零增长的限制，这意味着十多年来一直保持在同一水平上，失去了很大的购买力，而《公约》专题的范围却发生了重大变化。评估《防治荒漠化公约》向缔约方会议提出的所有活动额外资金需求请求的潜在预算影响将提高透明度。此外，《防治荒漠化公约》定期、主动地通报与《防治荒漠化公约》活动有关的费用，并在缔约方大会之前和期间答复缔约方就潜在费用提出的询问，可使缔约方更加支持秘书处的活动。由于经常预算缺乏增长，《防治荒漠化公约》的活动越来越多地由预算外资源供资，这些资源不在缔约方大会的管理范围之内，导致《公约》预算的透明度受

到限制。虽然这些预算外资源值得欢迎，但过分依赖这些资源会给其资助的活动和工作人员职位的连续性带来重大风险。

15. 评估认为，政治承诺/能见度和资源的可获得性在许多方面是相互关联的--如果缺少其中一个，另一个也不可能存在。评估提出了以下建议，以加强政治和资金承诺，推动《防治荒漠化公约》及其战略框架的实施：

### 1. 建议 1: 确定一个或多个全球目标

16. LDN 概念可作为国家级计划编制和全球报告（如可持续发展目标监测）的基础。然而，正如许多受访者所说，它并不是说服政治决策者或公众的理想选择。一个明确的量化恢复目标，如《全球生物多样性框架》中的 "30 by 30" 或 G20 倡议中的 "50 by 40"（<sup>2</sup>），将对《防治荒漠化公约》发挥作用，即使它（至少在目前）将是 LDN 的一个总括概念。量化目标或明确的义务作为确保各国更加认真地执行《公约》的工具也很有用。它们可以促使各国政府采取必要的行动，促进需求评估和为执行工作提供资源。

### 2. 建议 2: 缩小受影响者与未受影响者之间的差距

17. 许多在《荒漠化公约》下被称为 "未受影响" 的缔约方正在采取措施保护和恢复其土地和土壤。迄今为止，《公约》进程只有限地注意将五个区域执行附件所属国家以外的实质性考虑纳入其议程和业务活动，尽管这可以大大丰富实质性基础，深化全世界的政治承诺与合作。

### 3. 建议 3: 提高资源调动的有效性

18. 《荒漠化公约》国家联络点和执行《公约》的其他国家级主要利害关系方需要继续得到支持，以加强与其他部门的合作，并加强将计划和目标转化为银行肯担保的项目和方案的能力，以适合国内或国际的大规模融资，包括来自私营部门的融资。为满足这些需求，可进一步开发获取有关各种资金来源及其工作方式的信息的渠道。开发商业案例以展示解决荒漠化/土地退化和干旱问题的经济和社会效益，也将有助于促进私营部门的参与。国际荒漠化和土地退化评估以及 20 国集团倡议等伙伴关系和倡议在将不同国家和组织聚集在一个共同关注的问题上并影响相关资源的调动方面具有巨大潜力。此外，《公约》的经常预算应与秘书处和全球机制的任务相称。

#### 参与性磋商中可以考虑的问题：

- 在国家和全球层面加强《荒漠化公约》的政治承诺和知名度的最重要措施是什么？
- 《联合国防治荒漠化公约》怎样才能最好地支持各国获得大规模的资金和投资来实施公约？

## B. 更大规模的实地行动

19. 独立评估收到了许多意见，认为有必要为《荒漠化公约》找到促进实地行动的有效方法和手段。一些人说，土地退化仍然被看作是一个环境问题，人们对土地退化在农业、基础设施和城市化等方面的关键作用认识不足。这被认为限制了将土地退化零增长和相关目标制度化，使其无法纳入不同的政府政策和法规。人们还认为，《防治荒漠化公约》使用的概念不容易与实地的可持续土地管理活动联系起来，这就要求提供更适合这一目的的信息。为了在更大范围内加强实地行动，独立评估建议采取以下措施：

<sup>2</sup> 全球生物多样性框架目标 2 是要确保 "到 2030 年，至少 30% 的退化陆地.....生态系统区域得到有效恢复"，目标 3 是要确保 "到 2030 年，至少 30% 的陆地.....区域.....通过具有生态代表性、连接良好、管理公平的保护区系统和其他有效的区域保护措施得到有效保护和管理"。20 国集团减少土地退化和加强陆地生境保护全球倡议旨在 "预防、制止和扭转土地退化，到 2040 年将退化土地减少 50%"。

### 1. 建议 4: 改进信息的提供和针对性

20. 土地和干旱的经济方面, 包括土地价值和恢复措施的成本效益分析, 应当更好地纳入《荒漠化公约》进程, 因为它们能够有效地影响政治决策。另一方面, 有必要就可当地应用的具体方法提供指导, 作为实现《防治荒漠化公约》及其战略框架目标的长期解决方案。利用参与科学研究和更广泛的土地问题的现有专家网络, 至少可以部分满足这些信息需求。

### 2. 建议 5: 打造 "修复产业"

21. 为了在实地产生大规模影响, 《防治荒漠化公约》和其他旨在实现相同目标的机构的支持和努力需要促成一个全球 "修复产业"---一个由规范性框架、科学专门知识、有针对性的融资、娴熟的从业人员和坚定的土地使用者组成的集合体---从而能够实现土地退化和恢复。要使《防治荒漠化公约》进程成为这一运动的有效催化剂, 可能需要重新考虑其实质性重点。例如, 这种重新考虑可包括旨在促进鼓励公共部门和私营公司保护和恢复土地的规范或立法的新《防治荒漠化公约》措施, 或通过伙伴关系推进特定主题的专家培训。

#### 参与性磋商中可以考虑的问题:

- 《防治荒漠化公约》支持和加强实地执行工作的最重要措施是什么?
- 《防治荒漠化公约》如何推动大规模行动以支持执行工作? 提高私营部门对土地恢复的关注的最重要因素是什么?

## C. 里约三公约之间的联系

22. 独立评估发现, 人们日益认识到解决土地恢复、适应和减缓气候变化以及保护生物多样性之间的相互联系, 但还需要做出更多努力, 以引起财政部长、农业部长和能源部长等主要决策者的注意。报告指出, 在全球范围内, 无论是贫穷国家还是富裕国家, 在国内规划/实施以及国际合作方面, 都需要提高对实施《里约公约》的协同作用所带来的益处的认识和理解。为加强里约三公约之间的联系, 独立评估建议采取以下措施:

### 1. 建议 6: 承诺共同实施里约三公约

23. 各国将需要制定各种国家协调与合作改进措施, 以促进三项公约在国家一级的协同作用, 公约秘书处应共同或分别以技术援助和指导等手段支持它们的努力。通过所有三项公约下的缔约方大会决定明确承诺联合执行, 可大大加快此类国家进程。

### 2. 建议 7: 加强信息共享

24. 为了进一步促进国家一级的协同作用, 各国可以从将里约三公约的目标联系起来的项目和方案中获得案例研究和经验教训。这可以成为服务于所有公约的共享资料库。

#### 参与性磋商中可以考虑的问题:

- 《防治荒漠化公约》在国家和全球层面加强里约三公约之间联系的最重要措施是什么?

## D. 科学政策最新情况

25. 参加独立评估的许多答复者提到, 需要更有效地利用科学来影响政治决策和指导实地执行工作。这也意味着要加强《荒漠化公约》产品和服务与实地活动的相关性。为更新和提升《荒漠化公约》在科学政策方面的贡献, 提出了以下建议:

### 1. 建议 8: 提高科学政策信息的清晰度

26. 《荒漠化公约》的科学政策信息和工具需要简化, 才能有效地用于针对决策者的宣传和交流。为加强国家之间和国家内部的交流, 可利用各种交流平台和媒体渠道。尤为重要的是开发科学政策传播工具, 供国家层面使用, 为不同部委、部门和机构提供信息, 从而促进国家和地方层面跨部门和机构的行动。

### 2. 建议 9: 扩大实质性范围

27. 可以考虑将经济学等新学科纳入 SPI, 和/或 SPI 的成员可以包括专家从业人员, 就像政府间科学政策平台所做的那样。建立一个由独立科学家组成的机构, 这些科学家不是由缔约方提名, 而是根据他们的优点挑选的, 这可以使其有更大的空间公开解决阻碍执行的问题, 供科技委审议。此外, SPI 的工作可以更好地与审评委和缔约方会议的议程和优先事项保持一致。

### 3. 建议 10: 完善《荒漠化公约》的科学覆盖范围

28. 扩大科学界对《荒漠化公约》进程的参与, 可成为影响政府和从业者承诺的有效手段。这可包括与区域科学网络以及区域和国家两级的其他专家伙伴合作, 从制作和汇编关于具体科学政策专题的信息, 到支持国家报告的数据收集工作。

#### 参与性磋商中可以考虑的问题:

- 进一步提高《荒漠化公约》科学政策工作有效性的最重要措施是什么?

## E. 监测和报告

29. 随着战略框架和五项战略目标执行工作的推进, 需要有衡量产出交付以外成就的工具, 这不仅是为了对捐助方负责, 也是为了向政治决策者展示效益, 从而加强政治势头。这对于《联合国防治荒漠化公约》背景下的土地退化评估结果尤为重要, 但考虑到在《联合国防治荒漠化公约》之外做出的众多土地恢复承诺, 未来几年也至少需要对全球层面的影响进行一些监测。重要的是要确保, 即使《防治荒漠化公约》不在此类监测中发挥核心作用, 它也能获得其他机构提供的信息。

30. 在许多国家, 荒漠化、土地退化和干旱监测系统薄弱, 基线往往没有明确确定, 并且/或者对退化土地的总面积、退化的严重程度以及干旱的影响有不同的估计。目前的报告系统 PRAIS 4 与 PRAIS 3 相比已大幅升级, 特别是在使用地理空间数据提供者的默认数据以及在线处理和存储功能方面。该系统似乎更加方便用户使用, 国家协调中心也对采用该系统表示欢迎。虽然这为编写国家报告提供了便利, 但还可以考虑进一步将数据转换成相关信息, 供国家/地区/地方决策者使用。

31. 目前的国家报告提供了关于每项战略目标下的趋势的信息, 但在建立因果联系或将任何观察到的进展归因于《荒漠化公约》方面所做的努力非常有限。虽然确定《防治荒漠化公约》活动在实地的具体影响总是非常困难, 但使指标与预期影响更加一致肯定会有助于这项工作。为了加强《荒漠化公约》的监测和报告框架, 独立评估提出了以下建议:

### 1. 建议 11: 加强现行报告制度

32. 关于改善生态系统的第一个战略目标的指标侧重于生物物理数据。国家报告进程将受益于其他相关数据, 这些数据也显示了土地退化的经济和社会影响, 特别是对粮食生产和粮食安全的影响。还应系统地监测和报告土地恢复带来的共同利益, 如减少贫困、青年就业和农村收入多样化, 因为这些数据将有助于动员捐助者提供更多支持。这同样适用于良好的土地治理, 包括土地权属决定和积极的性别行动, 缔约方会议认为这些是实现土地退化和干旱目标的必要条件, 但各国的实施进展并不均衡。

33. 这种数据收集和报告可以很好地纳入关于改善生活条件的第二项战略目标, 该战略目标目前有关于贫困趋势、获得安全饮用水和土地退化风险的非常广泛的指标,

但没有显示出与《荒漠化公约》工作的因果联系。还应与其他两项里约公约协商，进一步考虑关于协同作用的第四项战略目标下的指标。

34. 在决定进一步发展 PRAIS 4 报告模式之前，应对该模式及其结果进行深入评估。SPI 应参与这项工作，这项工作应在当前战略框架到期前足够长的时间内完成，以便在设计下一个战略框架的监测和报告机制时加以考虑，同时利用既定机制，如科技委和审评委在缔约方会议上的联合联络小组。

## 2. 建议 12: 修订或补充现行国家报告的措施

35. 提高《战略框架》下的进展监测和影响评估的准确性和实际使用可能涉及各种措施。可以修订或补充目前的指标和衡量标准，以纳入与《荒漠化公约》下开展的工作更直接相关的成果信息。可以采用新的方法来收集和提供信息，以补充国家报告，例如开展定期的跨领域评估或研究，深入关注选定战略目标的特定方面。如果可以请从事有关专题工作的专家伙伴提供支持的话，这不一定会增加《防治荒漠化公约》的工作量。新出现的《荒漠化公约》与粮农组织领导的生态系统恢复监测平台框架的合作就是这种潜在伙伴关系的一个例子。

### 参与性磋商中可以考虑的问题：

- 应如何开展《防治荒漠化公约》下的监测和报告工作？

## V. 结论

36. 缔约方不妨注意到，独立评估报告的建议性质各异：其中一些建议如果缔约方愿意，可以立即采用，而另一些建议则需要更多的努力和时间。审视本报告中的这些长期建议的一个选择是将其视为 2030 年后《联合国防治荒漠化公约》议程的可能里程碑。从这个角度来看，中期评估将有助于启动一个进程，重新考虑并可能修订《公约》下的若干关键要素，并以下一个《联合国防治荒漠化公约》战略框架的形式完成，从 2030 年开始或由缔约方决定的其他年份开始。

37. 根据独立评估报告，重新审议过程可以包括：

- (a) 考虑制定一个或多个总体目标，为《荒漠化公约》确定简单明了的目标；
- (b) 修订或补充为《防治荒漠化公约》目的进行的监测和报告工作（如有需要，还可补充其他工作），更加关注反映《防治荒漠化公约》工作、更易于收集和核实的数据；
- (c) 审议确保在更大范围内实地执行《荒漠化公约》的方式和方法，其中包括将科学与政策和实践联系起来，并推动大规模行动，以支持国家一级的能力和行动；以及
- (d) 考虑采取进一步措施，加强里约三公约的共同实施。