



缔约方会议

第十六届会议

2024 年 12 月 2 日至 13 日，沙特阿拉伯利雅得

临时议程项目 2(c)

《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》：

《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》

中期评估的后续工作

## 《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》中期 评估

### 政府间工作组的报告

#### 概要

缔约方会议第十五届会议(2022 年)启动了对《〈联合国防治荒漠化公约〉(〈防治荒漠化公约〉)2018-2030 年战略框架》的中期评估。评估由监督《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》中期评估进程政府间工作组(中期评估政府间工作组)专门负责监督，并以三份主要文件为基础：对已取得进展的循证独立评估、中期评估政府间工作组向缔约方会议提交的关于中期评估政府间工作组结论和建议的报告，以及缔约方会议关于在 2025-2030 年加强执行《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》的决定。

本文件介绍中期评估政府间工作组向缔约方会议第十六届会议提交的报告。本报告参考了独立评估的结果，并参考了 2023 年 11 月参与性磋商中各缔约方和民间社会组织提出的反馈意见。

独立的干旱问题政府间工作组与中期评估进程同期开展工作，并将向缔约方会议第十六届会议单独提交工作组报告。为避免两个工作组就同一主题提出建议而可能造成重复或混淆，在本文件中，中期评估政府间工作组关于干旱问题的报告将重点参考独立评估的结果。



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-6	3
二. 评估情况.....	7-82	4
A. 大规模多部门开展执行工作是优先事项.....	10-19	4
B. 明确的全球目标将加强承诺并聚焦行动.....	20-26	6
C. 人人都受影响.....	27-30	7
D. 抗旱能力建设需要更进一步.....	31-33	8
E. 妇女经济赋权和平等土地使用权是实现土地退化零增长的捷径.....	34-39	9
F. 有效协同需要具体的国家协调工具和全球合作.....	40-47	9
G. 大规模执行需要切实可行的科学政策指导.....	48-55	11
H. 监测和报告.....	56-62	12
I. 大规模执行工作需要多渠道长期供资.....	63-70	13
J. 民间社会是执行工作的重要伙伴.....	71-75	14
K. 秘书处和全球机制.....	76-82	15
三. 加强《联合国防治荒漠化公约》的执行工作：结论.....	83-84	16

## 一. 导言

1. 缔约方会议第十五届会议(2022 年)启动了对《〈联合国防治荒漠化公约〉(〈防治荒漠化公约〉)2018-2030 年战略框架》的中期评估。评估由监督《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》中期评估进程政府间工作组(中期评估政府间工作组)专门负责监督,工作组主席是来自欧洲联盟的 Daniel Van Assche 先生。评估以三份主要文件为基础:对已取得进展的循证独立评估、中期评估政府间工作组向缔约方会议提交的关于中期评估政府间工作组结论和建议的报告,以及缔约方会议关于在 2025-2030 年加强执行《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》的决定。
2. 中期评估政府间工作组由十五名成员组成(联合国每个区域组提名三名代表),并有七名观察员提供支持:科学与政策联系平台两名成员、三个主要国际组织(联合国粮食及农业组织、全球环境基金和国际自然及自然资源保护联盟)各一名代表以及民间社会两名代表。秘书处为中期评估政府间工作组开展工作以及召开会议提供支持。
3. 2023 年 2 月至 2024 年 6 月期间,中期评估政府间工作组举行了三次面对面会议和三次在线会议。首次会议主要是就独立评估相关准备工作提供指导,该评估由外部顾问团队于 2023 年 4 月至 10 月完成,包括广泛的文件审查以及近 200 人通过在线调查和访谈提供的反馈意见。独立评估的主要结论和建议于 2023 年 11 月《公约》执行情况审评委员会(审评委)第二十一届会议参与性磋商期间进行了审议。审评委会议结束后,中期评估政府间工作组即举行了第二次面对面会议,以进一步审议独立评估和缔约方的反馈意见,以此作为中期评估政府间工作组提交缔约方会议第十六届会议报告的实质性基础。在 2024 年 6 月举行的第三次会议上,中期评估政府间工作组完成了提交缔约方会议第十六届会议的报告。在同次会议上,秘书处还提出了提交缔约方会议第十六届会议报告所附的决定草案。
4. 本文件介绍中期评估政府间工作组提交缔约方会议第十六届会议的报告。报告参考了独立评估的结果,并参考了参与性协商中各缔约方和民间社会组织提出的意见。此外,报告还借鉴了其他两项评估进程的工作成果,即《防治荒漠化公约》性别问题行动计划评估和科学与政策联系平台外部审查。科学和技术委员会主席团在提出《防治荒漠化公约》科学政策指导相关建议方面发挥了积极作用。
5. 缔约方会议第十五届会议设立的单独的干旱问题政府间工作组正在就干旱问题与中期评估进程同期开展工作,并将向缔约方会议第十六届会议独立提交工作组报告。为避免两个工作组因就同一主题提出建议而造成重复或混淆,本中期评估政府间工作组报告中关于干旱问题的部分将重点参考独立评估的结果。
6. 应当指出的是,中期评估政府间工作组成员以个人身份履行职责,不代表所属国家、区域或利益集团。本报告由中期评估政府间工作组作为一个整体提交缔约方会议,报告内容可能不反映中期评估政府间工作组成员在缔约方会议上所代表的国家、区域或集团的立场。

## 二. 评估情况

7. 本次中期评估进程的总体结果表明,《联合国防治荒漠化公约》和《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》适用于土地相关的政策、计划和项目,能够帮助增强协同性,与国际社会和主要伙伴的优先事项高度一致。评估表明,《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》及各项战略目标的实现正在取得进展,《公约》是全球关于土地退化和干旱问题的一个关键的宣传方、决策方和合作方。随着国际社会越来越广泛地认识到保护健康土地和提高抗旱能力的重要性,《防治荒漠化公约》的相关性也在进一步增强。

8. 中期评估认为,虽然取得了进展,但许多领域仍需进一步付出努力,其中一些领域对于可持续地维持迄今取得的成果和进一步取得成就至关重要。《防治荒漠化公约》背景下做出的决定和形成的产品尚未有效转化为实地行动。事实上,最新的《防治荒漠化公约》国家报告表明,更多的土地正在以惊人的速度退化。<sup>1</sup> 相较其他两项里约公约而言,《防治荒漠化公约》获得的政治关注和媒体关注较少,科学政策影响力也较弱。在大多数国家,《防治荒漠化公约》对国家预算编制进程没有影响,许多《公约》协调机构和其他利益相关方缺少从外部捐助方和执行伙伴获得资金的必要能力。《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制规模较小,虽然其辛勤工作得到了认可,但也得承认它们资源有限。

9. 基于上述出发点,本报告提出了十一个关键领域的评估结果。报告还提出了十二项建议以阐述可以采取哪些行动应对已查明的挑战。

### A. 大规模多部门开展执行工作是优先事项

10. 《防治荒漠化公约》成功地在荒漠化、土地退化和干旱方面建立了全球承诺,提高了全球认识。土地退化零增长框架以及相关的概念、方法、目标设定和项目筹备支持,吸引了世界近三分之二的国家参与。合并计算,这些国家的土地退化零增长目标占全球土地恢复承诺的很大一部分。土地退化零增长概念也被全球环境基金等金融机构用于开展土地管理和支持环境可持续性,这个概念正在对各种不同的进程、政策框架以及各个主要方案和项目产生影响。

11. 在国家层面,土地退化零增长目标设定进程加深了人们对土地退化问题的了解,提高了土地/生态系统管理能力,促进了主要利益相关方之间的合作,并加强了国家规划和监测系统。尽管如此,大规模、多部门的执行工作仍然尚未展开。总体而言,即使已经采取行动避免和减少土地退化以及恢复退化土地,国家和地方对土地退化零增长既不了解也不理解。

12. 在许多国家,土地退化零增长的概念和目标需要纳入国家政策和实践才能付诸实施,才能被纳入国家规划和预算编制系统以及各项合作和伙伴关系安排。土地退化零增长目标需要以在 2030 年前取得重大进展为目标,切实转化为恢复、复原和保护退化土地的各个项目和方案。在一些国家,这项对土地退化零增长目标进行完善和整合的工作已经开始通过全球机制的“土地退化零增长目标设定方案 2.0”向前推进。

<sup>1</sup> 《防治荒漠化公约》数据看板。

13. 缔约方会议已经通过了关于土地退化零增长的定义，但在国家层面既没有分阶段的执行进程，也没有可学习、可复制的最佳做法和案例以供实践参考。各缔约方既需要根据具体情况调整土地退化零增长的执行工作，还需要响应总体目标。执行进程需要能够在地方层面取得进展的切实可行的土地退化零增长指导方针，也需要进行宣传，传递易于理解、具有政治吸引力的土地退化零增长信息。土地资源使用相关的政策、方案和投资应该以土地使用综合规划为基础，并以可持续土地和土壤管理、水资源综合管理和气候智能型农业等方法为指导；相关目标应有成本效益分析的支撑。示范和推广以科学为基础、结合国家和区域重点/特点并反映综合管理方法的最佳做法范例将有所帮助。通常，土地退化被视为一个单纯的环境问题，人们对土地退化可能影响的范围缺乏充分了解。实现土地退化零增长需要农民改变习惯做法，企业改善土地原材料采购，城市规划者重新考虑基础设施，而这还只是需要采取的众多措施中的几个例子。

14. 《防治荒漠化公约》可以发挥重要作用，帮助推进土地退化零增长相关的政治决策和保持政治势头，提高对于土地退化零增长行动的全球认可度和动力，并分享最佳做法。《公约》进程还提供了从专题指导、能力建设到资源调动等应对荒漠化、土地退化和干旱问题所必需的各项措施，并促进相关措施的执行。尽管如此，为了在实地产生规模化效果，《防治荒漠化公约》提供的支持和付出的努力需要激发更为广泛的全球运动，以保护和恢复土地并建立抗旱能力。

15. 这种更为广泛的全球运动需包括各种规模的基层倡议和项目/计划。运动需促使各国政府制定法规和激励措施，并推动开展专家教育和培训，从而指导土地的使用和管理。这些措施应支持地方私营部门发现并推广可持续的价值链和附加值，并培养自我组织的能力。这些措施还应影响大型的全球公司，为它们制定标准并引入能够保护健康土地和生态系统的做法。

16. 《防治荒漠化公约》进程可以采取多项措施推动这一转变。例如，《公约》可以为阐明有关土地使用的必要规范和标准提供支持，可以促进土地使用综合规划，以确保在开展土地干预措施时既考虑到土地潜力，也考虑到在平衡对土地资源的竞争性需求时不可避免的权衡。《公约》还可以发挥平台功能，进一步制定、界定和促进使用有可能实现环境和社会经济综合收益的方法和做法，例如基于自然的解决方案、生态系统服务付费计划、生态农业和再生农业。

17. **建议 1: 使《防治荒漠化公约》成为大规模执行工作的有效催化剂。** 缔约方会议第十六届会议可在考虑相关范围、模式和所需时间的情况下启动一个进程，确定并制定《防治荒漠化公约》缔约方可用的各项措施以有效促进大规模执行工作，提高实现土地退化零增长自愿目标的潜力。这些措施可包括激励措施、推广培训活动、能力建设措施、认可成就以及示范和推广最佳做法等。缔约方会议还可请秘书处和全球机制进一步制定、界定和推广使用有可能实现环境和社会经济综合收益的办法和做法，例如基于自然的解决方案、生态系统服务付费计划、生态农业和再生农业，并就有助于实现相关可持续发展目标的可持续土地管理项目开展合作。

18. **建议 2: 进一步完善《防治荒漠化公约》吸收私营部门参与保护土地、恢复土地和建设抗旱能力的方法和工具。** 缔约方会议可请秘书处和全球机制与缔约方和合作伙伴共同制定并完善与应对荒漠化、土地退化和干旱问题有关的最佳做法和指南，例如公司披露标准和关于自然环境的框架等。缔约方会议可请全球机制

进一步制定私营部门参与保护和恢复土地并建设抗旱能力的战略，特别是鼓励私营部门提供支持、资金流和技术转让。<sup>2</sup>

19. **建议 3: 将《防治荒漠化公约》之下的各项决定和指南更好地纳入国家执行工作。** 缔约方会议第十六届会议可(一) 请缔约方和相关利益相关方在国家层面就《防治荒漠化公约》会议的筹备工作和后续行动以及《防治荒漠化公约》进程中讨论的议题加强信息共享和协调；(二) 请秘书处和全球机制制定关于为国家联络点以及科学和技术联络员提供能力支持的措施。缔约方会议还可鼓励有能力的缔约方将土地退化零增长目标纳入国家规划和预算编制系统，并纳入合作和伙伴关系安排。此外，缔约方会议可请秘书处和全球机制将土地退化零增长的概念和方法转变为一个简单、扼要、易于政策制定者和公众理解的具体工具，并进一步为开发应对荒漠化、土地退化和干旱问题的转型项目提供支持。缔约方会议还可请秘书处加强传播战略，以进一步提高对土地退化零增长的认识和理解。

## B. 明确的全球目标将加强承诺并聚焦行动

20. 《防治荒漠化公约》的政治重要性与日俱增。这是因为开展了积极的宣传和沟通工作，强调土地、气候变化和生物多样性之间的相互联系。将土地退化零增长纳入可持续发展目标框架有助于《公约》获得政治动力和决策者的认可，各种已设立的土地和/或干旱问题倡议和伙伴关系为利用多渠道资金提供了机会，也为在全球范围内促进应对荒漠化、土地退化和干旱问题的各项活动提供了机会。

21. 然而，尽管《防治荒漠化公约》和《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030年战略框架》被普遍认为具有现实意义，但《公约》的目标和优先事项尚未在高级别辩论、主要计划和方案和/或国家政策和预算的讨论中占据显著地位，不足以确保各级(从地方到全球)都能采取有效行动以应对荒漠化、土地退化和干旱问题。指导各国行动的往往是(一) 各国认为更适合本国情况、政治上更为重要或指导方针和成果更为明确的其他框架；和/或(二) 有哪些可用的资金和其他资源。

22. 《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030年战略框架》中列出的五个战略目标<sup>3</sup> 为《防治荒漠化公约》建立了一个从改善生态系统到调动资源的广泛架构。这五个战略目标成功地反映了应对荒漠化、土地退化和干旱问题所需的各类措施，但目标措辞模糊笼统，不太利于吸引政府部门和公众的注意，而政府部门和公众对于实现大规模的有效执行至关重要。土地退化零增长这个概念产生了许多成果，但不足以有效宣传和传播应对荒漠化、土地退化和干旱问题对全球产生的重要影响。

<sup>2</sup> 在自愿和双方达成一致的前提下。

<sup>3</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和为土地退化零增长作出贡献

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

战略目标 4: 通过切实执行《防治荒漠化公约》在全球产生环境效益

战略目标 5: 在全球和国家两级建立切实有效的伙伴关系，以便筹措大量额外的资金和非资金资源，支持《公约》的执行工作。

23. 《防治荒漠化公约》应设立一个或多个能够反映应对土地退化和干旱问题相关承诺的全球目标，并设立一个能够激励和敦促缔约方实现既定目标的有效执行、后续行动和监测措施框架。这个(些)全球目标应该能够和《生物多样性公约》(特别是《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》目标)以及《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)的现有目标相互补充，并适用于《防治荒漠化公约》的所有缔约方。这些目标应该为《防治荒漠化公约》设定明确的愿景、创造附加价值并与现有的全球目标互相补充。理想的情况是，《防治荒漠化公约》的目标应该具体、可衡量、明确，与现有目标相一致，同时又允许各国采取不同的执行措施(特别是关于荒漠化、土地退化和干旱的措施)，包括开展实现土地退化零增长的活动。

24. 一个或多个《防治荒漠化公约》全球目标有助于以不同的传播形式传递明确、积极、战略性的信息，不管是《防治荒漠化公约》秘书处的全球宣传活动，还是区域进程，亦或是国家层面与土地问题高级主管部门和各部委/办事处以及与《防治荒漠化公约》执行工作相关事项的合作伙伴开展的交流。这个(些)目标还有助于推进《公约》下的监测和报告工作，以进一步聚焦缔约方取得的具体成就和面临的挑战。

25. 当前的《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030年战略框架》将于2030年到期，缔约方最迟可能将于到期前通过下一个战略方针。如果缔约方决定开始考虑《防治荒漠化公约》的全球目标，这些考虑可以作为制定《防治荒漠化公约》下一个战略的初步措施。

26. **建议 4: 设定一个或一系列《防治荒漠化公约》全球目标。**缔约方会议第十六届会议可决定启动一项进程，以设定一个或多个全球目标，指导和聚焦《防治荒漠化公约》进程，以及指导和聚焦缔约方及其执行伙伴的各项行动。这样一个或一系列目标应明确阐述《防治荒漠化公约》今后几年的愿景，并为推动有效开展执行工作提供一个有政治吸引力和便于沟通的基础。这个(些)目标应当具体、可衡量且清晰明确，以《防治荒漠化公约》的愿景为基础，并与相关现有目标保持一致。这个(些)目标应允许实施不同的执行措施，特别是在荒漠化、土地退化和干旱方面，包括开展实现土地退化零增长的活动，并且应在区域和国家两级应对干旱问题。此外，这个(些)目标还应成为《防治荒漠化公约》下一个战略的主要内容。

### C. 人人都受影响

27. 《防治荒漠化公约》议题的全球性在可持续发展目标之具体目标 15.3 中得到充分反映，该目标呼吁所有联合国会员国“到 2030 年，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，并努力建立一个不再出现土地退化的世界”。对荒漠化、土地退化和干旱全球性原因和后果的认识还体现在人们日益认识到气候变化、生物多样性丧失和土地退化之间相互关联，并认识到荒漠化、土地退化和干旱会在全球范围内对粮食安全和水安全、生产和贸易以及和平与稳定造成影响。

28. 许多自认为在《防治荒漠化公约》之下“未受影响”的国家正在加紧行动，保护健康的土地，减轻干旱的影响。除二十国集团全球土地倡议和国际抗旱能力联盟等多个伙伴关系、合作倡议和进程外，土地恢复和/或减缓干旱还越来越多

地出现在许多通常自认为在《防治荒漠化公约》之下“未受影响”的国家参与的各个政策框架和平台，例如欧洲联盟和世界经济论坛的政策框架和平台。

29. 截至目前，《公约》进程对于将未受影响类别国家的实质性考虑纳入《公约》议程、国家报告和业务活动的关注有限。《防治荒漠化公约》及其提供的工具和服务主要针对发展中国家，目前大多数未受影响的国家今后也不会需要这些服务。尽管如此，所有《防治荒漠化公约》的缔约方如能更全面地了解全球土地状况和干旱问题都将受益匪浅。《公约》进程还可以有效地发挥平台功能，促进全球交流、相互连接和信息共享。就《防治荒漠化公约》而言，消除受影响和未受影响缔约方的差别将丰富《公约》之下所作审议和决定的实质性基础，并深化全世界的政治承诺与合作。

30. **建议 5: 便利未受影响类别的缔约方充分参与《防治荒漠化公约》。** 缔约方会议第十六届会议可请秘书处与未受影响类别的缔约方协商，讨论如何最好地将这些国家在荒漠化、土地退化和干旱方面的国家情况、目标、行动和需求纳入《防治荒漠化公约》进程，鼓励这些国家确定土地退化零增长自愿目标并提交国家报告。例如，这可能包括考虑这些缔约方参与《防治荒漠化公约》国家报告和监测的模式方式，以及考虑它们在《防治荒漠化公约》信息平台分享工作信息的方式方法。缔约方会议还可请秘书处发起缔约方之间的全面讨论，探讨如何最好地重申《防治荒漠化公约》在深化政治承诺与合作，共同应对荒漠化、土地退化和干旱方面的全球作用和重要意义，同时考虑到新的趋势并承认人人都受影响。

#### D. 抗旱能力建设需要更进一步

31. 《防治荒漠化公约》已成为干旱问题的一个主要全球宣传方、决策方和合作方，随着干旱问题日益广泛和严重，《公约》的作用正在进一步加强。《公约》进程提供了一个平台，使各利益相关方可就加强抗旱行动有关的政策、规范框架和办法达成一致。《防治荒漠化公约》关于干旱问题的议程与世界各国的需求和做法相呼应。许多国家认为，《防治荒漠化公约》应将干旱问题作为优先重点，这不仅因为抗旱能力建设是当务之急，也因为干旱问题得到了全球决策者的关注。

32. 参与《防治荒漠化公约》抗旱活动的国家普遍对这些活动给予积极评价，表示这些活动在抗旱规划/减轻干旱影响方面有所改进，各国还加大了对防旱的政治承诺。在挑战方面，主要问题是缺乏对干旱进行有效监测和预警的资源和能力，且相关部门和利益相关方的内部协调和信息共享有限。

33. 鉴于一个专门的政府间工作组将详细讨论《防治荒漠化公约》之下抗旱问题的下一步措施，本报告不就该议题提出建议。尽管如此，中期评估的结果表明，有效加强抗旱能力方面可能的改进措施包括(a) 进一步开展政策宣传、建立伙伴关系和调动资源；(b) 加强国家规划、沟通和协调；(c) 改进数据收集和分析工作，供各国使用和全球考虑，以更好地了解抗旱准备和抗旱能力建设。



## E. 妇女经济赋权和平等土地使用权是实现土地退化零增长的捷径

34. 妇女承担了很大一部分的土地使用活动和农业劳动。妇女具备维护和改善土地健康的能力对土地未来的生产力至关重要。没有妇女的积极参与，土地退化零增长的目标就无法实现。

35. 《防治荒漠化公约》之下推动性别平等工作的进展得到了认可：性别平等问题已被纳入国家土地退化零增长目标框架和抗旱计划，性别问题核心小组积极活跃，秘书处成功地引起了对妇女土地权重要性的关注。参与《防治荒漠化公约》相关性别平等工作的国家报告表示，国家对性别平等的承诺有所增加，对于将性别平等问题纳入国家/地方政策、项目和方案的理解和认识有所提高、能力也有所提升。

36. 尽管如此，妇女在许多国家依然面临重大挑战，难以成为健康土地的有效监护人。性别不平等不利于保障妇女的土地保有权，并严重影响妇女获得可持续土地管理信贷、服务和财政支持的能力。保有权没有保障限制了妇女控制资源、获得技术技能和知识的能力，降低了她们在社区、文化领域、正式网络以及集体决策进程中的影响力。

37. 妇女的作用和权利往往被根深蒂固、难以改变的习俗和法律所定义。然而，能够获得属于自己的资源的妇女有更多的机会管理生活、改善生计，包括对她们所用的土地和其他生产性资产进行投资。妇女往往负责加工和收获后管理工作(提高当地作物质量、包装技术、营销和销售)，对这些进程和妇女的自我组织进行投资可以有效提高她们的创收能力。总体而言，可以通过多种方式提供资源，例如支持妇女协会和合作社、培训妇女成为企业家、激励妇女参与各种计划、项目和方案，以及促进扩大妇女权利的规范、条例和做法。增强妇女的经济权能可以成为迈向土地退化零增长的有效捷径，进一步为女农民提供支持以及在社区层面采取行动提高妇女的地位应该成为《防治荒漠化公约》之下推进性别平等工作的优先事项。

38. 《防治荒漠化公约》进程还可以通过继续完善按性别分列的指标以及通过与其他两项里约公约及执行工作下的类似行动开展合作和联系，进一步推进性别平等。

39. **建议 6: 将妇女经济赋权和平等土地使用权设定为《防治荒漠化公约》之下推进性别平等工作的优先事项。** 缔约方会议第十六届会议可请缔约方、秘书处、全球机制及执行伙伴在各自任务授权范围内，在执行《防治荒漠化公约》性别问题行动计划时优先考虑：(一) 促进增强妇女经济和社会权能的各项措施，包括她们获得应对荒漠化、土地退化和干旱问题能力建设、资金和技术的机会，以及她们在荒漠化、土地退化和干旱问题变革性方案、项目和举措中的作用；(二) 增强体制能力以加强和确保妇女平等享有土地权。缔约方会议还可请秘书处与合作伙伴共同继续制定性别敏感型指标，以支持缔约方收集并报告按性别分列的数据，用于《防治荒漠化公约》之下的监测和报告。

## F. 有效协同需要具体的国家协调工具和全球合作

40. 关于土地退化、气候变化和生物多样性丧失的里约三公约相互关联，这一点日益得到认可，特别是在陆地生态系统恢复和可持续土地管理方面，这是三公约

的主要交叉点。许多气候变化适应项目都纳入了限制或扭转土地退化的干预措施，一些国家自主贡献将土壤有机碳作为一项气候变化减缓目标。《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》包含三个区域环境目标，涉及综合空间规划、土地和生态系统恢复以及保护区和养护措施，具有巨大的协同潜力。

41. 许多国家及国家执行伙伴将《防治荒漠化公约》视为在国家层面执行其他两项公约的工具，甚至在某种程度上，《防治荒漠化公约》的执行速度由气候变化措施和生物多样性措施的进展决定。虽然这种情况证明，执行《防治荒漠化公约》有助于和其他公约产生协同，但也表明《防治荒漠化公约》目标并不享有与《生物多样性公约》和《气候公约》目标类似的地位。《防治荒漠化公约》的成功不应以它对其他两项里约公约的贡献界定。相反，应该指出的是，不解决荒漠化、土地退化和干旱问题，气候变化和生物多样性相关的目标就无法实现。作为土地和干旱问题方面唯一具有法律约束力的政府间条约，《防治荒漠化公约》的规定应予以充分适用并充分释放潜力，因为土地和水是地球上一切生命不可或缺的源泉。

42. 虽然里约三公约的关联性日益得到承认，但这三项公约在很大程度上仍然是独立运作的。三项公约代表不同的利益，有不同的报告工具、文书、供资机制和预算，缔约方也往往将三项公约的工作分开处理。频繁更换三项公约国家联络点对协调工作构成了进一步挑战。

43. 国家和全球两级努力实现协同。《防治荒漠化公约》秘书处应与其他两项里约公约的秘书处合作，支持各国在里约三公约国家联络点内部开展定期联系和协调，并支持各国与其他关键的利益相关方，如全球环境基金和绿色气候基金的联络点开展定期联系和协调。这种联合支持还可以为制定关于国家协调的实用框架提供指导，例如制定里约三公约国家目标和主要行动矩阵。这种实用框架有助于建立协调一致的方法，并有助于在更换国家联络点时保持工作方法的延续性。除实用框架外，还可制定一项涵盖所有三项公约相关行动的综合财务战略。

44. 在里约三公约层面，就科学议题开展合作将有助于查明和执行促进里约三公约的各项行动，例如可以开发一个里约三公约全球数据库、设立更统一的国家报告指标系统、支持各公约下采集的国家数据实现共享，和/或由三项公约的科学和政策平台撰写一份联合报告。

45. 此外，通过各公约缔约方会议所作决定，明确承诺将里约三公约的执行工作挂钩，可以大大加快国家协调进程。相关决定可具体说明三项公约在生态和环境问题上的不同责任和协同作用，并提出具体的合作活动和办法。

46. 里约三公约的秘书处应各自并共同进一步促进三项公约之间的协同，使各国更容易了解里约三公约目标交叉的相关项目和方案案例并学习经验教训。三公约的秘书处还可考虑使各自的信息管理和报告系统实现互操作性，在可行的情况下统一国家报告工具，并积极举办关于协同问题的研讨会和提高认识活动。

47. **建议 7: 加强执行里约三公约方面的国家和全球协同。** 缔约方会议第十六届会议可鼓励缔约方在里约三公约秘书处的支持下，制定一个附有综合财务战略的实用框架，以便就里约三公约执行工作开展国家协调。缔约方会议还可请秘书处（一）为各国在国家联络点办事处和其他关键的利益相关方之间开展国家协调提供支持；（二）与其他两项公约的秘书处积极合作，例如，为加强国家协调提供联合指导，共享优先事项和关键举措相关的重要信息，以加强里约三公约的协

同。缔约方会议可请秘书处加强各公约下的收集数据共享、发布科学与政策联合出版物、使各国更容易了解里约三公约目标交叉的相关项目、试点项目和方案案例并学习经验教训，考虑实现信息管理系统的互操作性，以及增加关于协同问题的研讨会和提高认识活动。

## G. 大规模执行需要切实可行的科学政策指导

48. 《防治荒漠化公约》之下的科学与政策工作，特别是科学与政策联系平台的报告和政策简报以及《全球土地展望》改进了缔约方会议对科学信息的审议，提高了《防治荒漠化公约》各利益相关方以及其他方对《公约》各专题的了解和关注。科学与政策联系平台的土地退化零增长的科学概念框架是一个备受认可的知识资源。

49. 尽管如此，《防治荒漠化公约》的科学与政策产品并没有在国家层面得到广泛应用。《防治荒漠化公约》的一些概念学术性很强，难以在执行中得到实际应用。提供科学研究的信息得到了很大重视，但在把科学发现转化为政策知识或将科学发现实际应用于公众和决策者方面的努力不够。

50. 制定一项持续交流进程可以使科学与政策联系平台注意到国家联络点和科学与技术联络员的需要，如此一来，《防治荒漠化公约》的科学与政策产品就可以更契合各国的信息需求。审评委可发挥平台作用，实现相关信息的共享。扩大科学与政策联系平台成员选拔的专业领域，特别是请更多具有经济学和政治/社会学知识的人士参与，也有助于确保科学政策指导更好地满足各国的信息需求。

51. 《防治荒漠化公约》的科学政策信息和工具需要简化，这样才能有效地用于宣传和交流，针对《防治荒漠化公约》政府间进程惯常参与者之外的受众，例如各类土地使用者群体、决策者和民间社会。各种交流平台和媒体渠道可用于加强国家之间和国家内部的交流。尤其重要的是，要开发科学政策交流工具，供国家层面的科学和技术联络员以及国家联络点使用，并向各部委、部门和机构提供信息，促进国家和地方各级各部门和各办事处开展行动。

52. 科学与政策联系平台尚未对研究议程和讨论产生应有的影响，这可能是因为平台的工作资源有限。科学与政策联系平台的挑战似乎是由平台的总体设置导致的。该平台本质是临时机构，目前批准的运行期是七年(从缔约方会议第十三届会议到第十六届会议)，这似乎使得科学与政策联系平台不如其他连续运行的科学政策机构重要，降低了该平台在科学界的重要性、可信度和吸引力。

53. 另一个重要原因是科学与政策联系平台工作方案的期限设置，即缔约方会议的闭会期间(通常约两年)。实际上，由于每次缔约方会议后，科学与政策联系平台需要几个月的时间来安排与新成员的工作，因此平台执行每个工作方案任务的有效时间约为一年。此外，由于联合国文件的最后期限要求，平台需要在举行缔约方会议前数月完成报告。工作时间短使得科学与政策联系平台失去了许多重要的机会：联系科学机构和科学网络以寻求共同撰写主题报告和听取意见建议，组织更广泛的科学家和从业人员参与磋商、提出意见，以及获取科学和政策合作的资金来源，所有这些活动都需要比科学与政策联系平台现有工作时间更多的时间。

54. 缔约方会议通过决定批准科学与政策联系平台成为连续机构<sup>4</sup>，而不受有时限任务的限制，并修订科学与政策联系平台的工作方案周期，至少可以部分解决上述挑战。延长科学与政策联系平台工作方案的时间并在工作方案中设定里程碑目标可以使平台的最终产品达到更高的目标水平，促进全球、区域和国家级各类科学机构和科学网络参与科学与政策联系平台的任务并做出贡献。在线意见反馈流程和相关背靠背会议和流程的组织也可以更便捷地计划和实施。时间延长还能使科学与政策联系平台提高产品质量、扩大产品覆盖面，并因此获得比目前更广泛资金来源和更大规模的资金。

55. **建议 8: 改革《防治荒漠化公约》科学政策指导方针，以确保更好地宣传和响应各国的需求。** 缔约方会议第十六届会议可决定：（一）更新科学与政策联系平台的任务，以提高《防治荒漠化公约》之下科学政策工作的能见度，确保《防治荒漠化公约》的科学政策指导满足各国的需求；（二）提高对《防治荒漠化公约》科学政策信息、研究成果和相关资源的认可。缔约方会议第十六届会议还可请秘书处进一步宣传科学成果相关信息及其对决策者的实际用途。关于《防治荒漠化公约》科学政策行动的预算分配，应考虑增加资源分配并提高资源的可预测性，以便科学研究成果转化为政策相关信息。

## H. 监测和报告

56. 《防治荒漠化公约》大多数缔约方使用业绩审评和执行情况评估系统在线门户网站提交国家报告。《防治荒漠化公约》秘书处提供了现有来源的默认数据作为报告的基础，以便让面临数据收集挑战的国家也能参与报告工作。在许多国家，编写《防治荒漠化公约》国家报告的工作增加了对荒漠化、土地退化和干旱问题的监测能力，加强了负责数据收集工作的国家各部委和各办公室之间的合作。业绩审评和执行情况评估系统的新功能，特别是看板功能显示的关键数据一目了然，非常有用，受到广泛赞扬。

57. 提交《防治荒漠化公约》国家报告的国家土地面积仅涵盖全球土地面积的一半左右，影响了全球评估的可信度。各国认为，国家报告系统相当复杂，许多国家即使发现默认数据有错误，也不具备就所有指标提供经核实数据的能力和监测系统。一些指标比较笼统，与《防治荒漠化公约》的优先事项没有直接关联，相关数据也不能有效指导缔约方在国家层面做出相关决定。国家报告进程还因向符合条件的国家支付财政补助的拖延而受到影响。

58. 鉴于国家报告进程相当复杂且数据收集工作具有挑战性，各国需要获得进一步的能力建设和支持，以提高国家报告数据的质量和准确性。如果要继续使用默认数据，则应请数据提供方参与培训，学习如何在国家层面使用数据、检查数据和核验数据。此外，还可与数据提供方进一步探讨，以提高数据产品的准确性和代表性，特别是关于区域和次区域的数据。

59. 区域/次区域组织了解本区域的独特挑战和优势，可以更好地为国家报告提供运营和技术支持。此外，一些全球数据工具，如 Trends.Earth 和《防治荒漠化

<sup>4</sup> 这里的“连续机构”意味着，缔约方会议赋予科学与政策联系平台任务但不规定结束日期。这将是此前科学与政策联系平台有关决定的重大改变，此前的决定为科学与政策联系平台的运行时间设定了特定年数。

公约》相关的数据交换进程，如地球观测组土地退化零增长倡议下的数据交换进程，可以成为跨部门合作和能力建设平台，并用于收集关于完善《防治荒漠化公约》报告进程的意见和想法。

60. 虽然目前的国家报告提供了每个战略目标下的趋势信息，但没有就此建立因果关系，也没有分析观察到的变化是归因于哪项为执行《防治荒漠化公约》而采取的行动。在考虑造成土地退化的原因和各国为执行《公约》所作的努力，包括为土地恢复创造有利条件方面，所做努力有限。对于《公约》过去执行情况的经验教训总结不够，限制了使用国家报告的结果指导缔约方会议做出决策和指导各国确定优先事项的水平。需要开展对话，探讨国家报告制度如何能更切合实际，为国家和地方在荒漠化、土地退化和干旱问题做决策时提供信息。

61. 在通过新的战略框架前，应对当前指标和所需数据进行评估，评估其是否切合《防治荒漠化公约》的目标和预期成果，特别注意干旱指标和各国使用国家报告结果的情况。应探讨提供高质量默认数据替代或补充办法，包括加强联合国各机构与里约三公约的协调以共享官方数据，以期确定是否有可能减轻缔约方目前在数据收集和核实方面的压力。这将鼓励更多国家提交国家报告，从而提高全球评估的准确性。

62. **建议 9: 加强《防治荒漠化公约》国家报告的相关性、准确度和覆盖面。** 缔约方会议第十六届会议可请秘书处对《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》下国家执行和战略目标报告所需的现有指标和数据进行一次透彻的参与性分析评估。分析应考虑数据提供情况以及全球、区域和国家各级正在开展的各项举措和进程，如《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》等，并在此基础上探讨是否有必要增加指标。分析还应考虑现有指标和所需数据与《防治荒漠化公约》目标和预期成果的切合度，并特别注意评估干旱情况和各国使用国家报告结果的情况。该分析评估可为制定下一个战略框架和制定任何《公约》之下的全球目标提供参考。缔约方会议还可请秘书处继续寻找可行方案，以缓解缔约方目前在数据收集和核实方面的压力，并进一步提高国家报告能力建设。

## I. 大规模执行工作需要多渠道长期供资

63. 应该指出的是，在为《防治荒漠化公约》执行工作提供资源方面取得了许多积极进展：全球环境基金向土地退化重点领域划拨的资金多年来稳步增加，且利用了全球环境基金其他供资窗口的资金。非洲开发银行、绿色气候基金和世界银行等许多捐助方承诺为非洲主导的撒哈拉绿色长城倡议和各国发起的其他各类项目和倡议提供资金，这表明主要供资者正逐渐认识到应对荒漠化、土地退化和干旱问题的重要性，也表明全球机制对开发银行可担保的“土地退化零增长”项目的支持开始产生效果。

64. 尽管如此，执行工作依然面临着缺乏资源的挑战。土地退化零增长目标以及关于抗旱问题的国家计划和政策工具没有在各国的国内预算中得到很好反映，且只有部分国家在使用相关目标、计划和工具筹集外部资源方面获得了成功。虽然各国知道需要哪些资源以有效开展执行工作以及这些资源在哪里，但许多国家缺乏获得资源的能力。

65. 大规模执行工作要想取得成功，可能需要不同利益相关方采取一系列广泛的行动。同样，资金需求也会有所差异，从为大型实地项目供资，到提供能力建设资源，再到为新的规范、条例和激励措施制定进程提供资源等。这意味着传统的基于项目的资源调动方式要向更全面、战略性的财务规划转型，要考虑到不同的需求类型，并力争在国内预算、外部援助、私人投资和各种创新融资工具中找到合适的资金来源。

66. 就国家资源调动而言，土地退化零增长和减缓干旱相关的计划目标和活动应转化为具体、可衡量的目标以及详细、有计划的行动。实用性的转化有利于将荒漠化、土地退化和干旱问题以及相关行动纳入各部门、各政策、各具体的相关国家进程和各类基金，如国家科学基金。这种实用性的转化还可用于制定各国的国家计划以及与联合国和其他主要伙伴的战略，并为一个协调一致的里约三公约执行工作矩阵提供基础(见第 40 段)。

67. 国家联络点和国家层面的其他主要利益相关方需要进一步的能力建设以获得各种资金来源，如绿色气候基金和区域开发银行的资金，以及全球环境基金不同重点领域的资金。许多金融机构和创新型供资机制已经设立了分拨款项和各类方案用以提供资金开展执行活动，促进实现土地退化零增长并减缓干旱的影响。

68. 全球环境基金及其执行机构需要继续发挥重要作用并进一步扩大作用，《防治荒漠化公约》各联络点、全球环境基金各业务联络点以及国家/区域内的其他金融机构和执行伙伴应当加强协调。

69. 应加强全球机制，以孵化和推进新的大规模、高影响力的倡议和旗舰项目，并协助各国就相关倡议和项目获得区域开发银行和其他主要供资方的资金。确定对一个区域有重要影响力的问题，如某些区域的沙尘暴问题，对于在区域内获得资金至关重要，对于促进区域组织参与资源调动工作也至关重要。缔约方会议可请秘书处和全球机制提高监测和报告机制的透明度，以跟踪资源调动工作的进展情况和大型项目的执行情况。

70. **建议 10:《防治荒漠化公约》在资源调动方面对缔约方的支持应重点强调大规模项目进展和多渠道获得资金。** 缔约方会议第十六届会议可请全球机制进一步重点关注大规模、高影响力、多国参与的旗舰倡议、项目和方案，加大对各国以及地方主管部门、民间社会和私营部门等相关利益相关方的能力建设，帮助他们多渠道获得资金，如绿色气候基金、区域开发银行、全球环境基金不同重点领域、慈善机构、私营部门和创新融资渠道的资金。缔约方会议可鼓励区域组织与全球机制在资源调动方面加强合作，以促进应对荒漠化、土地退化和干旱问题的多国、大规模项目取得进展。缔约方会议可请秘书处和全球机制提高监测和报告机制的透明度，以跟踪资源调动工作的进展情况和大规模项目的执行情况。

## J. 民间社会是执行工作的重要伙伴

71. 民间社会组织在《防治荒漠化公约》中发挥重要作用，既在决策中发表意见，也是执行伙伴。600 多个民间社会组织被认证为缔约方会议的观察员。这些民间社会组织在促进包容性、可持续的自然资源治理、农村发展和环境保护方面发挥重要作用；在推进《防治荒漠化公约》之下的土地保有权和土地治理方面贡献尤为突出。

72. 民间社会组织对《防治荒漠化公约》接受它们积极参与《公约》工作表示感谢，并感谢《公约》提供机会和资金，支持它们建立网络、开展合作和影响会议议程。

73. 然而在许多国家，能够在国家和地方层面参与《防治荒漠化公约》相关提高认识活动和项目执行的民间社会组织数量仍然有限，即使能够参与，这些民间社会组织的资金能力也往往较弱。总体而言，尽管《防治荒漠化公约》的影响力不断上升，但《公约》对于除主要利益相关方以外的议员、青年、科学界、媒体和一般公众的影响力有限，鼓励他们实现更广泛参与的能力有限。《防治荒漠化公约》的沟通工作可进一步针对特定受众(农民、民间社会、私营部门)；目前，这种有针对性的沟通主要集中在青年群体上。此外，还应进一步规划外联活动，让在实地开展活动、有影响力的其他利益相关方群体，特别是地方主管部门/地方政府逐步参与进来。

74. 区域民间社会组织网络应当建立起来，民间社会组织应更多地参与《防治荒漠化公约》不同职能的工作，包括参与正式会议之外的工作(例如区域磋商)。总体而言，应进一步鼓励国家联络点与经认证的民间社会组织开展定期对话，特别是在缔约方会议届会之前。

75. **建议 11: 进一步支持利益相关方和民间社会参与《防治荒漠化公约》进程。** 缔约方会议第十六届会议可请秘书处，包括区域官员，在全球范围内加强有效沟通和外联工作，与在土地和干旱问题方面很活跃、有影响力的不同利益相关方群体接触，以期逐步让这些群体参与《防治荒漠化公约》的执行工作。缔约方会议还可请秘书处便利(一) 经认证的民间社会组织参与《公约》之下的会议和进程，包括参与区域磋商；(二) 提供针对民间社会组织的能力建设。缔约方会议可请缔约方在制定下一份战略框架时纳入民间社会参与的相关规定。缔约方会议可请缔约方和经认证的民间社会组织更密切地开展合作，共同筹备《防治荒漠化公约》的会议和进程。缔约方会议可请缔约方考虑促进相关国家利益相关方之间的伙伴关系和协作，以充分利用它们的集体专长、资源和网络；进一步鼓励多利益相关方的举措和伙伴关系以应对荒漠化、土地退化和干旱问题。

## K. 秘书处和全球机制

76. 对《公约》秘书处和全球机制运行情况 and 成效的中期评估结果表明，这两个实体总体有效；它们专注的主题是“正确的”，工作是有价值的。缔约方积极参与两个实体为支持《公约》执行工作而开展和推动的各项活动。总体而言，尽管秘书处和全球机制的工作人员和预算资源有限，但它们忠于职守，完成了多项任务。

77. 秘书处和全球机制持续分享关于交付成果和相关费用的信息，将提高工作透明度。定期、主动的沟通《防治荒漠化公约》活动相关费用，并在缔约方会议之前和期间回答缔约方关于潜在费用的问询，可以促使缔约方更加支持和认可秘书处的活动。

78. 十多年来，《防治荒漠化公约》相关活动的核心预算一直受名义零增长的限制，但与此同时，《公约》专题的范围却发生了重大变化。由于核心预算没有增长，《防治荒漠化公约》的活动越来越多地由预算外资源供资，这些资源不受缔

约方会议的管理。这不利于资源保持透明，限制了其在《公约》之下的使用。高度依赖预算外资源对由这些资源供资的活动和职位的连续性构成重大风险。这也不是预算问题的长期解决办法，未来不太可能一直持续。

79. 为确保《公约》相关服务的范围和质量保持连续性，《防治荒漠化公约》的经常预算应进一步适应优先事项的不断变化，适应秘书处和全球机制被赋予的任务。秘书处在请求追加预算资源时，应在拟议预算中清楚说明追加预算资源的必要性和用途。对《防治荒漠化公约》向缔约方会议请求的活动所需额外资金进行潜在预算影响评估将能够提高透明度。

80. 《防治荒漠化公约》对各区域的支持功能应得到加强，这样才能传递《防治荒漠化公约》的信息，促进建立网络，并就具有区域重要意义的问题与政府最高层开展明确、战略性的沟通。在组织土地和干旱问题高级别研讨会和部门间会议方面开展区域合作可能会有所帮助；例如，可以在区域层面组织类似气候周的土地周活动。

81. 《防治荒漠化公约》缔约方会议相关决定在国家层面的适用性应进一步提高。缔约方会议相关决定和关于行动的政治宣言应使用更加明确、更有针对性的语言，这可能有助于在国家层面推进《防治荒漠化公约》议程。

82. **建议 12:**《防治荒漠化公约》预算应切合缔约方会议所决定的活动，秘书处应就资源相关事项进行积极主动的沟通。缔约方会议第十六届会议可请秘书处在规划预算时，仔细分析任何差额和潜在节余，并及时、透明地向缔约方通报相关情况。缔约方会议还可请秘书处说明提交缔约方会议审议的决定草案所涉预算问题，以便缔约方有充分的依据确定未来几年执行《公约》而最需要的优先事项和活动。此外，缔约方会议可请秘书处定期向缔约方通报资源使用相关事项以及一切关于资源使用的重大动态。缔约方会议还可请秘书处探讨其他办法，以便最大限度地为缔约方会议授权的活动，特别是区域层面的活动提供资源，并以具有成本效益和实效的方式利用现有资源。

### 三. 加强《联合国防治荒漠化公约》的执行工作：结论

83. 中期评估结果表明，在实现《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》五项战略目标方面取得了很大进展，缔约方继续致力于《公约》的执行工作。未来几年的主要挑战是确保《防治荒漠化公约》的优先事项、方针和资源能够最有效地支持大规模执行工作，以保护健康的土地和土壤、恢复退化土地和缓解干旱在世界各地造成的影响。

84. 缔约方不妨考虑本报告所载的结论和建议，以期在缔约方会议通过一项决定，将报告所载结论和建议转化为具体行动，加强未来几年《公约》和《〈联合国防治荒漠化公约〉2018-2030 年战略框架》的执行工作。