



缔约方大会

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4

政策框架和各个专题，包括新出现的专题：草原和牧场

政策框架和各个专题的后续工作：干旱

秘书处的说明

概要

缔约方会议在第23/COP.15号决定中为秘书处和全球机制应对干旱的工作提供了指导，并请秘书处向缔约方会议第十六届会议报告该决定的执行情况。

本文件概述《联合国防治荒漠化公约》（《防治荒漠化公约》）秘书处和全球机制根据该决定采取的行动。这些行动是通过能力建设、建立学习和实践社区以及制定区域干旱管理战略，继续支持缔约方制定和执行干旱倡议。此外，它还纳入了《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制为促进国际抗旱能力联盟开展的某些基本活动的设计、建立和实施而采取的行动。本报告还概述ICCD/COP(16)/20号文件所载干旱问题政府间工作组最后报告的关键焦点领域和发现。

本文件的内容如下：(一) 引言和背景；(二) 国家和区域干旱政策；(三) 知识共享和能力建设；(四) 合作与伙伴关系；(五) 干旱融资；(六) 结论和建议。



目录

	段次	页次
一. 导言和背景.....	1-13	3
二. 国家和区域干旱政策.....	14-34	4
A. 抗旱倡议的后续行动.....	14-17	4
B. 国家抗旱政策高级别会议.....	18-23	5
C. 区域和区域间干旱管理.....	24-27	6
D. 干旱问题政府间工作组.....	28-32	7
E. 性别考虑.....	33-34	8
三. 知识共享和能力建设.....	35-51	8
A. 学习与实践社区.....	35-43	8
B. 全球环境基金项目.....	44-46	10
C. 全球干旱地图集.....	47-48	10
D. 干旱经济学.....	49-51	11
四. 协作和伙伴关系.....	52-66	11
A. 国际抗旱能力联盟.....	55-60	11
B. 与内布拉斯加大学的协作.....	61-62	13
C. 与其他联合国机构的协作.....	63-66	13
五. 干旱融资.....	67-68	14
六. 结论和建议.....	69-76	14

一. 引言和背景

1. 在过去 200 年中，人类引起的全球变暖导致目前的气温比工业化前的水平上升了 1.4°C，因此，包括干旱在内的极端天气事件更加频繁和危险。¹
2. 干旱可以说是与天气有关的灾害中最复杂和最严重的，因为它具有长期、广泛和级联效应。它对农业、公共供水、能源生产、运输、旅游、人类健康、生物多样性和自然生态系统都有影响。
3. 干旱有可能危及数百万人的生计以及各大洲的生态系统。在极端情况下，干旱可能引发饥荒、流离失所和冲突。今天，虽然干旱仅占“自然”灾害的 15%，但与干旱有关的死亡人数却约占全世界极端天气事件造成的死亡总数的 60%。²
4. 根据 101 个国家缔约方在 2022 年《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)报告进程中报告的数据，³ 18.4 亿人遭受干旱，其中 4.7%暴露于严重或极端干旱，85%生活在低收入或中等收入国家。
5. 人的伤亡和基础设施的损坏必定增加，反映各种因素的相互作用：(一) 灾害(特别是干旱、沙尘暴和洪水)恶化；(二) 暴露度增加(在雨养农业、发电或航运路线等系统中)；(三) 韧性低(表现为缓冲能力弱、社会经济不平等、机构能力不足等)。人口持续增长、土地转用和土地退化加速，进一步增加了对干旱的脆弱性。
6. 虽然预计干旱的严重程度、频率、持续时间和空间范围都将增加，但有效应对干旱的办法大多继续侧重于短期反应措施。然而，干旱风险的增加使得长期减缓和积极主动的措施必不可少。战略包括可持续的土地和水管理、水的回收和再利用、向耐旱作物转变以及农村生计多样化。可持续和长期减缓方面另外的重要工具是，保险产品、债券和小额融资等创新性融资计划。
7. “抗旱能力”是《防治荒漠化公约》任务的核心。关于干旱的战略目标(2018-2030 年)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”。在这方面，优先考虑采取积极的防灾备灾办法，以支持绿色复苏。
8. 缔约方会议第十三届会议第 29/COP.13 号决定确认了这一优先安排，为制定国家干旱计划和干旱准备系统提供了指导。它还促进了抗旱、适应和管理政策框架的制定，⁴ 该框架旨在减少干旱风险和提高韧性。
9. 在缔约方会议第十四届会议上，缔约方强调需要加快执行抗旱倡议，通过干旱韧性、适应和管理政策框架，以采取综合和多管齐下的办法减少干旱的风险和

¹ 气候中心 2023 年：地球有记录的最热一年。<https://www.climatecentral.org/climate-matters/2023-earths-hottest-year-on-record>。

² McCann, D. G., Moore, A., & Walker, M. E. (2011). *The water/health nexus in disaster medicine: I. Drought versus flood*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(6), 480-485.

³ <https://data.unccd.int/countries-affected-by-drought>.

⁴ <https://www.unccd.int/resources/manuals-and-guides/drought-resilience-adaptation-and-management-policy-framework>.

影响。干旱韧性、适应和管理政策框架为各国更好地准备和应对干旱确定了务实的行动，并指导国家和国家以下各级干旱政策的设计和执行。

10. 在缔约方会议第十五届会议上，缔约方请秘书处：(一) 继续支持受影响国家缔约方提高采取战略行动应对干旱的能力，并制定和执行政策文书；(二) 促进区域抗旱合作；(三) 在各级、跨部门以及与不同的公共、私营和民间社会组织及其他相关利益攸关方加强现有的伙伴关系并建立新的伙伴关系；(四) 参加或共同组织 2013 年国家干旱政策高级别会议十年后续行动；以及(五) 支持和促进学习和实践社区在干旱的风险减少和韧性方面开展共同学习和合作。

11. 第十五届缔约方会议还决定在 2020-2022 年三年期期间干旱问题政府间工作组预先工作的基础上，在 2022-2024 年三年期期间设立一个新的干旱问题政府间工作组，以确定和评估所有备选方案(包括全球政策工具和区域政策框架)，并在相关的情况下与国家计划酌情挂钩，根据《公约》有效管理干旱，包括支持从反应性干旱管理转向主动性干旱管理(第 23/COP.15 号决定，第 13 段)。

12. 缔约方会议第十五届会议还请科学与政策联系平台作为其 2022-2024 三年期工作方案的目标 2，提供科学证据，说明可能助长旱地和受影响人口的扩大的区域和全球干旱历史趋势和的未来预测，以及减少环境、社会和经济系统风险的适应方针(第 18/COP.15 号决定)。干旱问题政府间工作组的调查结果载于另一份报告(如 ICCD/COP(16)/20 号文件所载)，关于可能助长扩大旱地和受影响人口的全球和区域干旱历史趋势及未来预测的科学与政策联系平台的技术报告载于 ICCD/COP(16)/CST/3 号文件。

13. 本文件提出了支持执行干旱问题倡导性政策框架的进一步行动的内容，同时考虑到全球势头不断增强和《防治荒漠化公约》干旱议程范围更广，重点是《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制开展和提议的活动，包括干旱问题政府间工作组报告和科学与政策联系平台建议的要点。文件的内容如下：(二) 国家和区域干旱政策；(三) 知识共享和能力建设；(四) 合作与伙伴关系；(五) 干旱融资；(六) 结论和建议。

二. 国家和区域干旱政策

A. 抗旱倡议的后续行动

14. 《防治荒漠化公约》支持国家决策，以减缓干旱的影响，可持续地管理和利用土地和生态系统，在各国产生多种效益。了解抗旱能力及可持续土地和水管理决策的更广泛意义，在这些决策可能影响到个别国家或邻国、沿岸国、整个区域甚至全球系统的水资源、粮食生产、生态系统和社会的情况下，可能是有益的。

15. 在缔约方会议第十三届会议上，《防治荒漠化公约》缔约方决定设立干旱倡议⁵(第 29/COP.13 号决定)，重点关注三个行动领域：(一) 建立干旱防备系统，特别是国家发展计划；(二) 在国际和区域两级共同努力，减少干旱脆弱性和风险；(三) 提供一个工具箱，供利益攸关方用来提高人民和生态系统的抗旱能力。

⁵ <https://www.unccd.int/land-and-life/drought/drought-initiative>.

16. 自 2018 年制定干旱倡议以来,《联合国防治荒漠化公约》支持制定基于减少风险原则的综合国家发展计划。由于有 70 多个国家参与制定综合国家发展计划,大力强调风险减缓和准备,并公布/正式通过了 34 个国家干旱计划,⁶ 抗旱倡议取得了巨大成功。这些国家干旱计划是根据干旱抗御、适应和管理政策框架、⁷《防治荒漠化公约》国家干旱计划范本⁸ 和“国家干旱管理政策指南: 干旱综合管理方案行动模板”编制的。⁹ 国家干旱计划对于秘书处和全球机制目前的活动仍然至关重要。

17. 在这一倡议的框架内,秘书处还开发了一个干旱工具箱——一个在线互动平台或“一站式商店”,提供一系列有效的技术和政策选择,以分析风险和各种形式的脆弱性,并确定干旱减缓干预措施的优先次序。

B. 国家抗旱政策高级别会议

18. 2013 年关于“减少社会脆弱性—帮助社会(社区和部门)”主题的国家抗旱政策高级别会议(HMNDP)¹⁰ 被许多人视为“改变了游戏规则”,是干旱管理规划从被动到主动的范式转变的一个重要里程碑。这次会议为解决关键的干旱管理问题提供了切实可行的见解。各国政府和私营部门在《防治荒漠化公约》的战略指导下审议了这些行动。此后, HMNDP 为进一步认识到干旱是一个主要风险因素以及治理在干旱中的积极作用奠定了基础。在这方面,国际、区域和国家各级都取得了重大进展。

19. HMNDP 的建议引起了对全球干旱议程的更多关注。许多联合国机构和倡议都更加重视干旱问题,并开始在国际一级就干旱问题开展工作。因此,现在有各种各样的准则、文书和出版物支持加强干旱治理,¹¹ 其中包括《国家干旱管理政策准则》,它们概述了制定和执行国家干旱政策的十个步骤,¹² 以及综合性干旱管理的三大支柱办法。¹³

20. 在区域一级,2013 年,综合干旱管理方案出台,在加强干旱治理和管理方面开始取得进展。在这一框架内,一些区域方案¹⁴ 在中东欧、西非和非洲之角

⁶ <https://www.unccd.int/land-and-life/drought/drought-planning>.

⁷ <https://www.unccd.int/resources/publications/drought-resilience-adaptation-and-management-policy-dramp-framework>.

⁸ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2021-12/Model%20National%20Drought%20Plan%20Guidelines.pdf>.

⁹ 世界气象组织和全球水伙伴关系(2014 年)国家干旱管理政策指南: 综合干旱管理方案行动模板, https://www.droughtmanagement.info/literature/IDMP_NDMPG_en.pdf。

¹⁰ 国家抗旱政策高级别会议(HMNDP)。 <https://community.wmo.int/en/meetings/high-level-meeting-national-drought-policy-hmndp>。

¹¹ 有关非详尽概述, 见 Harm D. 等人, 2022 年。HELP 气候变化下干旱风险管理指导原则。推动采取行动, 气候韧性。HELP 报告 <https://cms.deltares.nl/assets/common/downloads/HELP-Flagship-Report-on-Drought-1.pdf>。

¹² 世界气象组织/全球水伙伴关系综合干旱管理方案。2014 年。国家干旱管理政策指南——行动模板 https://www.droughtmanagement.info/literature/IDMP_NDMPG_en.pdf。

¹³ 综合干旱管理方案。N.d. 干旱管理的三大支柱 <https://www.droughtmanagement.info/pillars/>。

¹⁴ 综合干旱管理方案。N.d. <https://www.droughtmanagement.info/idmp-activities/>。

确立。¹⁵ 2013 年 HMNDP 的另一个显着成果是建立联合国水机制合作倡议，通过在东欧、拉丁美洲和加勒比、亚太及非洲举办一系列区域干旱管理能力研讨会，支持各国制定国家干旱管理政策。

21. 然而，在大多数区域，特别是发展中国家，干旱对社区、生计、经济和生态系统的总体影响继续加剧。由于气候变化造成的干旱日益频繁和严重，世界许多地区的干旱风险正在迅速增加。弱势民众和受影响生态系统在管理决策中的代表性仍然不足，政治关注和资金往往落后于提高全球抗旱能力所需的水平。

22. 考虑到上述情况，并反思过去 10 多年来取得的进展，《防治荒漠化公约》与世界气象组织、全球水伙伴关系和相关合作伙伴共同举办“抗旱能力+10: 整合抗旱能力的知识和实践”，¹⁶ 这是一次全球会议，将于 2024 年 9 月 30 日至 10 月 2 日在瑞士日内瓦举行。会议将汇集各国、联合国和非联合国机构、民间社会组织和私营部门，审查进展情况和经验教训，加快实地抗旱行动，并探讨和确定一个共同的前进道路，以建设一个更具抗旱能力的世界。

23. 会议的目标包括：(一) 反思自 2013 年以来 10 年干旱风险管理的成功和挑战，以了解如何在下一个十年实现干旱抗御能力；(二) 巩固和联合规划如何提升抗旱能力，以便通过运用系统思维应对未来十年气候变化的加速影响；(三) 与政治领导人合作，提高认识，调动资源，优先处理干旱问题，并增加对建设抗旱能力和实施干旱综合管理的承诺。已经确定了九个工作流程，为下一个十年的干旱综合管理提供方向：(一) 抗旱能力和全球机制；(二) 应对区域、国家和地方挑战的干旱风险治理；(三) 干旱影响监测、评估和预测；(四) 将抗旱政策转化为行动；(五) 生态系统和干旱；(六) 社会包容、气候正义和干旱；(七) 干旱风险融资；(八) 公私民间社会伙伴关系；(九) 干旱与健康。

C. 区域和区域间干旱管理

24. 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以及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. 根据这一决定，为南亚区域合作联盟(南盟)成员国执行了一个区域项目。¹⁷ 亚洲备灾中心是执行伙伴。该项目于 2023 年 10 月开始实施，它通过加强与预警和监测系统有关的数据共享、开展干旱风险评估和采取可行的干旱风险减缓措施，提高干旱管理的技术和机构能力。南亚区域干旱风险管理和减缓战略将在缔约方会议第十六届会议上启动。在南盟秘书处的总体协调和领导下，该战略将为地方、国家和区域各级实施与抗旱能力有关的高效行动的进程提供指导和信息。

26. 该项目涉及该区域广泛的利益攸关方参与，包括国家协调中心、独立专家、民间社会代表、国际和区域组织、政策制定者以及联合国粮食及农业组织(粮农

¹⁵ 综合干旱管理方案。N.d. <https://www.droughtmanagement.info/about/>。

¹⁶ <https://www.droughtmanagement.info/hmndp10/about/conference/>。

¹⁷ 南亚区域合作联盟(南盟)由八个成员国组成：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。

组织)、国际水管理研究所(水管所)、全球水伙伴、国际自然及自然资源保护联盟和亚洲备灾中心等主要合作伙伴。《南亚区域干旱风险管理和减缓战略》确定了该区域的战略目标,强调了以下关键方面:(一)可靠的数据收集;(二)加强干旱监测和预报;(三)传播有效、可信和可靠的预警信息,以便能够及时作好干旱准备和应对;(四)加强干旱影响、脆弱性和风险评估;(五)实施限制干旱不利影响的优先措施;(六)确定干旱管理方面的区域合作机会;(七)执行优先措施,以减轻干旱暴露程度和脆弱性。

27. 在中东欧区域附件的大力支持下,摩尔多瓦共和国于2024年4月主办了一次关于干旱和土地退化零增长的区域间会议,包括中东欧、中亚和地中海北部地区。会议包括一次关于干旱和土地退化零增长的科学实践会议和一次关于干旱的研讨会。对知识和最佳做法的广泛分享,其结果是通过了关于会议成果的《基希讷乌宣言》,¹⁸ 它声明各区域和《防治荒漠化公约》附件之间需要就干旱相关问题加强合作。

D. 干旱问题政府间工作组

28. 2022年缔约方会议第十五届会议决定设立干旱问题政府间工作组2022-2024年三年期的干旱问题政府间工作组,任务是确定和评估根据《公约》积极管理干旱的所有备选方案,包括全球政策文书和区域政策框架,并在相关的情况下与国家计划酌情挂钩(第23/COP.15号决定)。

29. 根据缔约方会议的这项决定(第23/COP.15号决定,第15段),干旱问题政府间工作组由以下27名成员组成:每个区域集团(五个区域执行附件、欧洲联盟及其成员国、日美加澳新国家集团)提名的三名代表;来自民间社会组织的一名代表(担任观察员);两名独立专家;两名国际组织代表。《防治荒漠化公约》秘书处支持干旱问题政府间工作组的工作,并在2022年11月至2024年6月期间为总共六次面对面会议和多种混合和虚拟会议提供了服务。在近两年的时间里,工作组探讨了各种备选方案,并根据不同的计划对这些方案进行了评估。

30. ICCD/COP(16)/20号文件所载的干旱问题政府间工作组的最终成果包含从48个原始选项中派生出来的7个选项。每一备选方案呈现方式有:定义、可能的要素、进程、体制安排和执行机制,以及对优缺点、机会和威胁的评价。工作组编写了一份最后报告,聚焦以下政策选择,按字母顺序排列如下:

(a) **《公约》修正案:** 这一备选办法是指正式修改《防治荒漠化公约》所载的规定,该公约是国际法下具有法律约束力的协定。因此,该修正案也具有法律约束力;

(b) **缔约方会议关于与全球环境基金(环境基金)合作的决定:** 这一备选办法意味着通过一项关于与环境基金合作的缔约方会议决定,而且目标是加强抗旱能力建设的方案相关性及其供资;

¹⁸ https://www.unccd.int/sites/default/files/2024-07/%D0%A1hisinau_Declaration_Moldova_April2024.pdf.

(c) **缔约方会议对全球机制的指导**：这一备选办法意味着通过一项缔约方会议决定，为全球机制提供指导，旨在加强受影响缔约方获得资金和执行国家发展政策和战略的能力，促进更加积极主动的干旱管理；

(d) **抗旱能力全球框架**：这一备选办法是一个总体战略政策工具，将涉及设定一个全球目标、有时限的具体目标和指标；实现这些目标的拟议行动；监测和学习系统；

(e) **政治宣言**：此选项是一个正式的声明，公告，或意向宣告，通常由高级别代表签署。在这种情况下，政治宣言可以是《防治荒漠化公约》缔约方会议高级别会议的成果；

(f) **议定书**：这一备选办法是根据《公约》通过的一项具有法律约束力的文书，为在各级解决干旱问题提供了一个广泛和全面的法律办法。它概述了批准议定书的缔约方的具体承诺，并包括原则、目标和指标以及体制安排的规定；

(g) **关于干旱问题的缔约方会议特别和有雄心的决定**：缔约方会议的决定是《防治荒漠化公约》缔约方会议作出的决议，它们为执行《公约》提供了一个快速和持续的进程。这一备选办法是指缔约方会议作出一项以干旱为重点的决定，包括特别和有雄心的条款。

31. 这些备选办法并不相互排斥，缔约方会议第十六届会议及以后可根据重点、雄心、时间范围和其他因素，以《公约》下更有效管理干旱的总目标为指导，采取各种方式设想各种备选办法的组合。在干旱问题政府间工作组，所有专家一致认为，需要在各级加强行动，增强政治势头，以加强《防治荒漠化公约》之下的干旱管理和治理。

32. 秘书处需要确保额外的人力和财政资源，因为它的人力资源非常有限，而且需要开展工作，以响应干旱问题政府间工作组的建议，并努力启动实施上述任何备选办法的进程。

E. 性别考虑

33. 在所有环境和消除贫困政策中将性别纳入主流的重要性得到了广大全球协定和论坛的承认，这些协定和论坛也适用于《防治荒漠化公约》，包括联合国环境与发展会议(1992年)《21世纪议程》第24章、《2030年可持续发展议程》(2015年)、第三次发展筹资问题国际会议(2015年)亚的斯亚贝巴行动议程和经济及社会理事会(经社理事会)2022年第18号决议(E/RES/2022/18)。

34. 关于秘书处和全球机制在性别响应性干旱管理和适应方面的活动，缔约方不妨参阅 ICCD/COP(16)/17 和 ICCD/CRIC(22)/5 号文件。

三. 知识共享和能力建设

A. 学习与实践社区

35. 抗旱倡议的一个中心原理是干旱工具箱，各国可用来制定和加强国家抗旱计划。该工具箱旨在为利益攸关方提供一个易于使用的治理工具，以支持制定国家

干旱政策计划(基于量身定制的解决方案、案例研究和其他资源),目的是提高人民和生态系统对干旱的韧性。

36. 第 23/COP.15 号决定项目 8 “请秘书处资源允许的情况下,鼓励、支持和便利学习和实践社区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”。

37. 根据这一决定,《防治荒漠化公约》秘书处与全球水伙伴合作,建立了干旱管理学习和实践社区。¹⁹ 干旱管理学习和实践社区的宗旨包括:(一)加强从事干旱和荒漠化管理工作的国家行为者和关键利害关系方的知识和技术能力,包括通过使用《防治荒漠化公约》抗旱工具箱;(二)促进采用、复制和提升综合和包容性干旱管理做法;(三)支持设计和制定综合干旱管理政策和治理框架;以及(四)在从事干旱工作的国家行为者和其他关键利益相关者之间建立信任、合作和共同的认同感。

38. 干旱管理学习和实践社区预计将吸收国家协调中心以及各国和各区域的干旱专家参与,并利用自下而上的方法进行干旱风险管理。在为《防治荒漠化公约》关于干旱的全球任务作出贡献的同时,干旱管理学习和实践社区将通过利用抗旱工具箱的组成部分和功能来加强行动。此外,《防治荒漠化公约》秘书处将支持向适当的国家、区域和全球审查和政策进程以及处理干旱问题的其他联合国公约和进程传播在干旱管理学习和实践社区中吸取的经验教训。

39. 与各国进行了一次“需求评估调查”,以收集意见和反馈,以便建立和发展干旱管理学习和实践社区。100 多个国家调查作出了答复。反馈意见表明,各国认为干旱管理学习和实践社区最宝贵的贡献是支持开发干旱技术知识。因此,干旱管理学习和实践社区的线上平台设立了“资料”功能,以便会员分享有关干旱的技术信息及知识。绝大多数答复还表明,各国希望在线平台提供更多关于提案征集和供资机会的信息。根据这一要求,在线平台有一个“机会”部分,用户可在该部分分享关于干旱的(但不限于)供资机会、赠款、项目提案、竞赛和培训课程的信息。

40. 为(一)亚洲、(二)拉丁美洲和加勒比以及(三)中欧和东欧及北地中海建立了三个区域干旱管理学习和实践社区和一个干旱管理学习和实践社区。非洲干旱管理学习和实践社区将于 2024 年 9 月在非洲部长级环境会议期间展示。

41. 截至 2024 年 8 月,超过 200 名来自政府、国际组织、民间社会组织、学术界和其他部门的用户已注册成为学习和实践社区的在线会员。

42. 每个学习和实践社区都组织了至少一次互动网络研讨会。学习和实践社区将在缔约方会议第十六届会议上正式启动。

43. 鉴于成功和积极的学习和实践社区所产生的工作量,以及学习和实践社区需要更有效地执行、进一步传播和外联,秘书处将需要确保未来的人力资源能力,获得额外的人力和财政资源,以便以可持续的方式主办学习和实践社区。

¹⁹ <https://droughtclp.unccd.int/clp/home>.

B. 全球环境基金项目

44. 第 23/COP.15 号决定第 6 段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，或者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。作为回应，秘书处和全球机制以粮农组织为执行机构，一直在合作执行环境基金项目，重点是执行缔约方会议干旱决定开展扶持活动。

45. 在这一项目的框架内，与包括国际荒漠化管理计划、气象组织、粮农组织和全球水伙伴在内的伙伴合作，举办了三次区域研讨会，重点是国家抗旱计划与国家行动方案的协调。这些国家是根据“国家抗旱计划多标准评估”选定的。²⁰ 2023年5月17日至19日在土耳其伊斯坦布尔举行的亚洲和欧洲研讨会包括五个国家(摩尔多瓦、黑山、菲律宾、塞尔维亚和斯里兰卡)，共有15名与会者。2023年8月1日至3日在哥伦比亚波哥大举行的拉丁美洲和加勒比研讨会汇集了6个国家(哥伦比亚、多米尼加共和国、格林纳达、圭亚那、洪都拉斯和巴拿马)的21名与会者。非洲研讨会于2023年9月5日至7日在赞比亚卢萨卡举行，共有14个国家(阿尔及利亚、贝宁、科特迪瓦、斯威士兰、冈比亚、加纳、利比里亚、马里、尼日利亚、塞拉利昂、索马里、多哥、赞比亚、津巴布韦)和42名与会者。共有25个国家和78名参与者参加。此外，秘书处和粮农组织于2023年10月16日至18日在土耳其伊斯坦布尔举办了一次关于干旱综合管理规划的区域研讨会，特别关注中亚国家。

46. 总体而言，研讨会支持缔约方加强国家和体制框架，并建设了有效规划干旱管理和执行干旱计划的能力。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。向与会者介绍了：(一) 全球抗旱倡议和世界各地的各种国家发展计划，并展示了支持规划和实施的综合工具；(二) 深入了解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；(三) 综合干旱管理的机构设置和协调——审查各机构各自的职责及其在管理干旱风险方面的作用，包括加强机构职能和协调的最佳做法和方法，加上对国家经验的盘点；(四) 在使国家抗旱计划与政策框架相一致的方法和最佳做法方面取得进展，包括盘点国家经验；(五) 综合干旱管理筹资问题，包括增加这种筹资的影响力和支持加强资金流动以增强抗旱能力的新办法、工具和途径。

C. 全球干旱地图集

47. 防治荒漠化公约秘书处与欧洲委员会联合研究中心(EC-JRC)合作，启动了一个项目，在缔约方会议第十六届会议之前为决策者创建一个全球干旱地图集。这项工作由国际环境监测研究基金会中心、欧洲委员会联合研究中心、阿姆斯特丹自由大学和联合国大学环境与人类安全研究所牵头。

48. 全球干旱地图集探讨并介绍了农业和畜牧业、供水、水电、内陆水道和生态系统这五个具有全球意义的部门的广泛干旱影响和风险驱动因素。然后，它综合了风险和连级影响的共同驱动因素，包括它们与土地退化等其他负面影响的联系和促成因素。地图集还介绍了区域和地方案例研究，以强调从过去干旱中吸取的

²⁰ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-09/cc1276en.pdf>.

经验教训，说明影响如何触动世界各地一系列事件和主题的人和部门。最后，地图集涵盖了干旱风险综合管理和适应的办法和解决方案，包括最佳做法成功案例以及应对系统性干旱风险的措施和途径。

D. 干旱经济学

49. 为了更好地了解在干旱风险管理和转型途径中采取行动的好处与不采取行动的代价，使社会能够更好地应对干旱事件，《防治荒漠化公约》正在与包括德国国际合作学会和联合国大学水、环境和健康研究所在内的伙伴合作编写一份关于“抗旱能力经济学”的旗舰出版物。

50. 该报告提供了证据和未来情景，展示了基于自然和可持续土地利用做法的经济理由，以增强土地、不同农业价值链和社区对日益严重的干旱事件的韧性。它还讨论了实现这些干旱智能未来的转型途径的政策和社会框架。

51. 这项研究的主要成果将是一份在缔约方会议第十六届会议上发表的全球报告，其中载有综合的国别案例研究，旨在为《防治荒漠化公约》缔约方的目标制定进程提供信息。报告将强调：(一) 不采取行动的社会和经济与干旱有关的实际代价；(二) 有效的政策和管理措施对基于土地的干旱风险主动管理的成本和效益；(三) 积极主动的干旱风险管理业务案例；以及(四) 通过改变土地使用做法，加强受严重影响地区土壤和土地抗旱能力的途径和最佳做法。

四. 协作和伙伴关系

52. 第 8/COP.14 号决定请秘书处和全球机制继续：(一) 在既有伙伴关系中发挥各自的作用；(二) 根据各自的任务寻求新的伙伴关系，以进一步加强《公约》和《防治荒漠化公约 2018-2030 年战略框架》的执行；(三) 酌情提请缔约方会议注意，以便采取任何必要行动。

53. 第 23/COP.14 号决定特别欢迎粮农组织、全球水伙伴、气象组织、《防治荒漠化公约》秘书处和其他伙伴在抗旱倡议框架内加强干旱方面的合作。²¹ 它进一步强调，必须协调这一领域多个行为者的努力，避免重复，加强协同作用，包括在气象组织/全球水伙伴牵头的综合干旱管理方案、《防治荒漠化公约》牵头的干旱问题政府间工作组、全球农业水资源短缺框架和全球应对粮食危机网络等全球网络以及区域倡议之间的协同作用。

54. 缔约方会议还通过了第 23/COP.15 号决定第 9 段，请秘书处和全球机制在具备资源的情况下，继续在各级、跨部门以及与不同的公共、私营和民间社会组织及其他相关利害关系方连接，加强和增进并构筑新的战略伙伴关系。

A. 国际抗旱能力联盟

55. 认识到采取积极行动的必要性，由塞内加尔和西班牙政府领导的志同道合的国家联盟成立了国际抗旱能力联盟，该联盟于 2022 年 11 月在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十七届会议上启动。该联盟旨在创造政治势头，调动

²¹ <https://www.unccd.int/actions/drought-initiative>.

重要资源，从依赖以公灾害响应转为公平包容地建设抗旱能力。联盟秘书处设在防治荒漠化公约秘书处内，以确保其工作符合并支持《公约》及其缔约方的任务。

56. 国际抗旱能力联盟的活动和倡议围绕四个支柱：

(a) 创造政治势头，使领导人在国家发展与合作政策中优先考虑抗旱能力；

(b) 制定共同的行动框架：国际抗旱能力联盟强调优先投资，以建立抗旱能力，并确定最适合实施这些投资的利益相关者。目标是指导实地行动，承认需要根据不同的情况和规模调整解决办法；

(c) 在各级交流知识、实际解决办法和技术，以便以所需的速度和规模建设抗旱能力，包括通过学习和实践社区；

(d) 利用创新融资机制为抗旱能力调动资源，利用公共和私人投资最大限度地扩大影响。

57. 国际抗旱能力联盟的成员总数已增加到 38 个国家和 30 多个国际组织。国际抗旱能力联盟很重要，因为它设想了一个世界，那里在未雨绸缪地处理干旱问题，从反应性和基于危机的方法转向积极主动和基于风险的干旱准备。

58. 国际抗旱能力联盟发起了一项行动呼吁，以支持基于自然的抗旱解决方案。在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议期间组织了一次国家元首会议。会议强调，需要利用国际抗旱能力联盟不断扩大的成员的集体力量，推动备旱的具体政策、行动和能力建设举措，承认我们对干旱和气候变化的韧性仅仅与我们的土地一样。国际抗旱能力联盟继续倡导对干旱的行动，并动员最高层作出政治承诺。在《气候公约》缔约方会议第二十八届会议上还推出了三个主要出版物：(一)《全球干旱快照》报告；²² (二)《干旱政策简报》的级联和复合影响；²³ (三)《基于自然的干旱能力解决方案简报》。²⁴

59. 在国际抗旱能力联盟的框架内，《防治荒漠化公约》与耶鲁建筑生态系统中心和其他观点相似的机构合作，启动了综合抗旱能力观测站原型的开发工作，将提交缔约方会议第十六届会议。

60. 综合抗旱能力观测站的使命是将数据与科学联系起来，以促进行动，利用创新技术、促进合作，并为知情决策提供可操作的见解和框架。该观测站将评估装备精良的国家如何利用抗旱能力概念应对即将发生的干旱事件，并为决策提供重要见解。这种积极主动的方法将提高社区和生态系统有效应对干旱的能力，与《防治荒漠化公约》的目标保持一致，促进可持续土地管理，并最终为实现可持续发展目标作出贡献。

²² <https://www.unccd.int/sites/default/files/2023-12/Global%20drought%20snapshot%202023.pdf>.

²³ https://www.unccd.int/sites/default/files/2023-12/20231207_The%20cascading%20and%20compounding%20impacts%20of%20drought_DRAFT_V4.pdf.

²⁴ <https://www.unccd.int/resources/brief/nature-based-solutions-drought-resilience>.

B. 与内布拉斯加大学的协作

61. 此外，秘书处正在与设在美国林肯的内布拉斯加大学国家干旱减缓中心合作。国家干旱减缓中心与《防治荒漠化公约》一起，在《气候公约》缔约方会议第二十八届会议上编写了一份政策简报，介绍干旱的多层面影响，对社区造成多重后果，影响到健康、粮食、人的安全、和平与安全、生态系统、畜牧业、林业、湿地等。

62. 为了尽可能有效地收集数据，国家干旱减缓中心和《防治荒漠化公约》正在共同开发一个干旱影响收集工具，跟踪干旱影响，帮助决策者确定在哪些方面集中努力，以减少对下一次干旱事件的脆弱性。

C. 与其他联合国机构的协作

63. 此外，秘书处继续与联合国机构和其他组织、机构和国家缔约方合作，为出版物供稿，并共同组织会议和研讨会，包括 2023 年 8 月和 2024 年 8 月的斯德哥尔摩世界水周，以及 2023 年 5 月在内布拉斯加大学举行的“水换粮食”全球会议。此外，它还参加了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)于 2022 年 12 月在巴黎举办的关于基于科学的世界水资源评估方案的公开磋商，以评估当前的水资源评估机制，并讨论创新评估机制方面新的改变游戏规则的想法(包括在国家 and 区域层面)，以帮助以解决方案为导向、可持续和包容性的水资源管理和治理。

64. 秘书处继续担任世界气象组织/全球水伙伴领导的综合干旱管理方案指导委员会的成员，该委员会将于 2024 年 9 月主办 HMNDP+10 会议，最近一次会议将于 2024 年 6 月 25 日至 26 日在世界气象组织举行。《防治荒漠化公约》还是联合国水机制机构间机制的常设成员，该机制使全系统在水的贯穿性性质方面的协调行动和一致性实现最大化。其目的是为有关土地-水关系的政策进程提供信息，支持确定新出现的问题，并制定有效的合作应对措施，以减少灾害风险、气候变化和《2030 年可持续发展议程》。秘书处也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。

65. 此外，秘书处于 2024 年 5 月 18 日至 25 日在印度尼西亚巴厘岛共同举办了第十届世界水论坛。它协调“减少和管理灾害风险”专题领域，重点是“最佳做法和干旱管理规划包括减缓干旱影响”的次主题。其他协调者包括粮农组织、西班牙和印度尼西亚政府。

66. 干旱管理是一个复杂的问题，需要采取综合办法。可持续干旱管理还涉及管理水需求、减少水消耗、避免过度开采地下水和地表水资源，以及可持续地满足不同用途和生态系统的需求，包括维持最低的环境流量。在这方面，《防治荒漠化公约》与联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)主办的《水公约》建立了富有成果的互利伙伴关系。防治荒漠化公约秘书处与联合国欧洲经济委员会和各合作伙伴共同组织了一次关于“跨界流域干旱”的全球研讨会，于 2024 年 2 月 26 日至 27 日在日内瓦举行。研讨会的成果已在 2024 年 4 月在摩尔多瓦基希讷乌举行的《防治荒漠化公约》干旱和土地退化零增长区域间会议上作了介绍。进一步合作，对于分享最佳做法和能力建设，以及在学习和实践社区框架内，都可能特别有帮助。

五. 干旱融资

67. 全球机制正在努力建立一个公私混合抗旱基金。这将是一个供资工具，用于支持综合减少干旱风险的战略目标，帮助利用财政资源，并为有效和可持续的抗旱措施调动投资。目的是设立一个创造回报的基金，投资于一系列与抗旱有关的项目和/或能够对抗旱能力作出重大积极贡献的公司。该基金将在一个混合结构内利用优惠资本和商业资本。目标是展示双管齐下的投资方法的可行性，能够同时产生影响和财务回报。

68. 此外，全球机制还支持建立一种新的干旱保险模式，通过纳入可持续土地管理技术作为激励行为改变的手段来降低保险费，从而为最脆弱的人口提供服务，使他们更有韧性。拟议的干旱保险模式与国际抗旱能力联盟的创新融资支柱 4 无缝对接，引入了一个参数保险机制，可快速应对气候事件，为受影响社区提供财务稳定性并减少经济损失。

六. 结论和建议

69. 干旱是一个全球关切，随着时间的推移在恶化，影响到全世界各地区和国家。脆弱人口，特别是依赖农业的人口，面临更高的风险，包括粮食不安全和健康问题，预测表明未来越来越严峻。从短期来看，许多国家在防止干旱的最严重影响方面受到阻碍，但它们有能力积极和逐步提高抗旱能力。

70. 《防治荒漠化公约》缔约方认识到，越来越需要有针对性的政策、有效的合作和增加对于旱准备、应对和恢复措施的投资，以便就抗旱能力采取决定性行动。

71. 秘书处与世界气象组织、全球水伙伴和“抗旱能力+10 会议”²⁵ 的十多个国际组织委员会成员合作，将干旱政策宣传提升到最高级别，共同组织 2013 年 HMNDP 的十年后续活动，该活动将于 2024 年 9 月 30 日至 10 月 2 日在日内瓦世界气象组织总部举行。这次会议预计将成为干旱管理的一个分水岭，有助于世界各地许多国家将重点从危机管理转向积极和前瞻性的干旱管理。

72. 为了应对干旱带来的多方面挑战，跨界伙伴关系和协作比以往任何时候都更加紧迫。政府、社区和国际伙伴的协作努力对于增强抗旱能力至关重要。

73. 全球和区域学习和实践社区的建立将为能力建设和知识交流奠定基础，它为干旱风险的减少和韧性开展共同学习、互动和协作。干旱管理学习和实践社区预计将吸收国家协调中心以及各国和各区域的干旱专家参与，并利用自下而上的方法进行干旱风险管理。

74. 防治荒漠化公约秘书处促进了与许多关键伙伴的合作。巩固伙伴关系包括为国际抗旱能力联盟提供便利，参加各种论坛和高级别会议，包括第十届世界水论坛、年度世界水周和联合国水机制半年期会议，以有效支持全球干旱议程，并帮助加强区域和全球各级国家合作的势头。

²⁵ <https://www.droughtmanagement.info/hmndp10/>.

75. 全球机制与秘书处和伙伴合作，继续加强受影响缔约方获得资金和执行 NDP 的能力，为更积极主动的干旱管理作出贡献。现在已有或正在开发许多新的前景和干旱资金的各种选项。

76. 缔约方不妨审议这些结论以及 ICCD/COP(16)/20 号文件所载干旱问题政府间工作组的最后意见，以便根据 ICCD/COP(16)/22 号文件所载的谈判案文草案为缔约方会议编写一项决定草案，该文件载有为缔约方会议第十六届会议审议而编写的所有决定草案。
