



联合国

ICCD/COP(16)/18



防治荒漠化公约

Distr.: General
29 July 2024
Chinese
Original: English

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4

政策框架和各个专题，包括新出现的问题：草原和牧场

在《公约》下采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化/土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用

秘书处的说明

内容提要

缔约方会议在第22/COP.15号决定中请秘书处就该决定的执行进展情况提交一份报告，供缔约方会议第十六届会议审议。

本报告总结了秘书处和全球机制在闭会期间开展的活动和取得的进展。其中就如何提升能力以便加强现行的旨在解决导致移民的驱动因素之一即荒漠化/土地退化和干旱的努力，介绍了有关方法和手段的结论和建议。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-4	3
二. 执行进展情况.....	5-26	3
A. 全球机制.....	5-12	3
B. 秘书处	13-26	5
三. 结论	27-29	7

一. 背景

1. 自缔约方会议第十三届会议以来，缔约方承认，荒漠化/土地退化和干旱所造成的一切形式移民和流离失所现象，包括被迫移民和流离失所在内，均是助长和恶化经济、社会和环境问题的全球性挑战，也是加强城乡联系时需要考虑的因素。此外，缔约方欢迎秘书处与联合国人类住区规划署(人居署)为了编写一份关于城乡联系与土地的技术指南而建立伙伴关系。

2. 第 22/COP.15 号决定请全球机制：

(a) 继续支持为可持续性、稳定和安全倡议调动资源，同时制定其他项目和倡议，优先考虑体面工作，包括绿色工作，以及弱势人群的生计，包括生活在农村地区的人、土著人民和地方社区、妇女和青年以及残疾人；

(b) 评估促进资源调动的可行性并提出建议，以利用海外侨民或新的私人投资来源开展荒漠化/土地退化和干旱项目和方案；

(c) 在资源允许的情况下，继续支持制定新的举措，以可持续方式管理和恢复所有退化的土地，如泥炭地、草原和稀树草原，保护这些受到威胁的生态系统，并确保弱势人群的粮食和淡水安全。

3. 同一项决定请秘书处在资源允许的情况下：

(a) 应请求协助缔约方利用现有框架的原则和指导，通过国土治理制度加强城乡联系；

(b) 继续支持旨在促进可持续土地和水资源管理的区域和国际合作与举措，以此帮助缓解造成移民和流离失所的驱动因素；

(c) 还要继续加强与联合国其他机构和方案、区域和国际组织以及利益攸关方的合作，共享信息，以促进更好地了解城乡联系；

(d) 分享和支持推广在地方和国家以下各级确定的良好做法，这些做法在城乡结合部推行可持续土地管理和土地恢复。

4. 本报告介绍秘书处和全球机制在闭会期间为响应第 22/COP.15 号决定所载要求而开展的活动，其中着重介绍通过促进可持续的国土发展(包括实行多层次的治理和规划机制)和通过就不断变化的城乡互动是如何影响着城市和乡村低收入和弱势人群的生计提高认识来加强以土地为基础的旨在减少被迫移民和流离失所现象的措施实施工作。

二. 执行进展情况

A. 全球机制

5. “可持续、稳定和安全倡议”是一项政府间努力，致力于解决不稳定的根本原因，并积极主动地缓解因自然资源的不当处理和耗尽枯竭而正在出现的威胁——自然资源的不当处理和耗尽枯竭往往会导致混乱。已参与该倡议的国家包括贝宁、布基纳法索、中非共和国、乍得、冈比亚、加纳、马里、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、赞比亚和津巴布韦。

6. 该倡议采取综合办法来解决土地退化、农村失业、土地保有权无保障和资源竞争等相互关联的问题。“可持续、稳定和安全倡议”致力于通过整体着眼应对上述挑战，展现一种大胆且具有创新性的处理方针。为了将该倡议投入实施，全球机制与国际农业发展基金(农发基金)建立了合作伙伴关系。这一合作伙伴关系致力于使依靠侨汇生活的农村家庭及其社区能够建立起适应气候变化的韧性，并改进土地的可持续管理，从而改善生计、粮食安全和水安全以及农村青年的就业情况，并减少因气候变化而产生的刺激移民的因素。

7. 在非洲，移民汇款和侨民投资是农村社区建设适应气候变化的韧性和可持续利用土地从而改善生活机遇和减少移民情况的最佳良机之一。上述资源可以促进农村社区更好地适应气候，增强经济安全，减少刺激移民的因素，并鼓励移民最终回国并重新融入社会。协作的主要关注重点是让依靠汇款生活的家庭和海外投资者均有机会以更有成效、更可持续的方式使用其资源。该合作伙伴关系表现出的是，致力于有步骤、有条理地与会员国和利益攸关方对话。其目的是通过宝贵的反馈意见来完善并加强“可持续、稳定和安全倡议”的工作方法，确保与国家优先要务保持一致，并切实有效地应对当地的挑战。

8. 农发基金和全球机制提出的“可持续、稳定和安全倡议”实施提案旨在利用汇款和侨民投资的潜力，以在非洲农村培养适应气候变化的韧性并促进可持续地利用土地。其中包括四项主要内容：

- 以气候为关注重点对汇款和侨民投资进行市场评估；
- 采用创新方法利用汇款来培养适应气候变化的韧性并促进可持续地利用土地；
- 采用创新方法利用侨民投资来培养适应气候变化的韧性并促进可持续地利用土地；
- 构建知识共享门户网站。

9. 2024年1月举办的利益攸关方咨商活动包含一系列技术问题嘉宾讨论会和关于相关研究和调查的介绍，随后又介绍了“可持续、稳定和安全倡议”的工作方法，并与会员国和相关利益攸关方进行了公开咨商。发言者包括来自全球的公共和私营部门专家和从业人员。他们分享了自己的见解、经验和教训。活动的第二天完全用于与会员国咨商。咨商的主要结论是，随着非洲大陆在气候变化、农村贫困和移民现象所带来的错综复杂的挑战中摸索前行，利用汇款和侨民投资在非洲培养适应气候变化的韧性并促进可持续地利用土地将继续变得越来越重要。

10. 随着气候相关风险加剧，随着农村社区努力应对资源和生计机会日益减少的局面，将越来越需要具有创新性的干预措施，以增强社区的能力，使之在不断变化的环境中适应并蒸蒸日上。农发基金和全球机制在“可持续、稳定和安全倡议”中的致力目标强调的是向协作式、整体化的工作方法转变。这种工作方法承认适应气候变化的韧性、农村的发展以及移民现象之间相互关联，也承认移民在培养身处脆弱环境中的数百万家庭和社区适应气候变化的韧性方面所发挥的经济贡献作用。通过利用汇款人和侨民投资者的资金资源、专门知识和人际网络，非洲已作好准备开辟新的道路来实现农村的可持续发展、改善生计并减少驱动移民的因素，最终为非洲人民创造一个更有韧性、更加繁荣的未来。

11. 咨商活动过程中进行的讨论所提出的主要建议如下：

(a) 投入时间和资源，从移民及其在原籍国的家人那里收集/向移民及其在原籍国的家人提供明确的、以事实为基础的信息，以提高他们对气候变化适应需求和投资机会的认识；

(b) 就过去开展的旨在促进侨民进行绿色的气候适应型投资的努力收集相关数据并进行详细评估，以促进推广成功的方法；

(c) 鼓励投资基金和汇款服务提供商开发绿色金融产品，并建立推广气候智能型解决方案的合作伙伴关系。

12. 农发基金和全球机制将继续与“可持续、稳定和安全倡议”的参与国家接触，以发现实施上述工作方法的机会。

B. 秘书处

13. “城乡联系”是指将各个社区和各种文化联系在一起的人员、货物、信息、资本和服务的流动。上述流动是在跨越社会经济、生物物理和司法管辖边界的以土地为基础的基础设施和网络支持下进行的，但在治理和管理等典型的政治和行政领域内却往往得不到充分的认识，也得不到充分的说明。农村社区从就业机会、资金流动、技术流动、交通连接、电力线和数字联通中受益。本地和区域的粮食系统将农村生产者与为不断增扩的城市提供食物的市场和供应链联系在一起，是上述联系如何发挥作用的一个主要实例。

14. 强大、可持续且有韧性的城乡联系，是一体化的城乡或区域可持续发展方法切实有效的核心所在。城乡联系是连接城市社区和农村社区的生命线，有着改善其生活和生计的巨大潜力。但是，效率低下、影响很大的城乡联系能加剧气候变化、土地退化和生物多样性的丧失，对生计产生不利影响，且为农村地区不平等和不稳定的日益严重推波助澜。土地的退化影响着各社区培养韧性、阻止农村人口向外移民和确保以土地为基础的资产健康的能力。

15. 参与各方欢迎《联合国防治荒漠化公约》秘书处和人居署为就城乡联系与土地编写一份技术指南而建立的合作伙伴关系。作为第一步，《防治荒漠化公约》和人居署作为协助各国实现其土地退化零增长目标的全球努力的组成内容，编写了《城乡联系与土地初级读本》，其中全面概述了该主题及其与《公约》的相关性。该读本确定了对土地的健康和生产力构成独特挑战的土地资源的主要功能性特征：(1) 治理工作呈散沙式；(2) 城市消费需求；(3) 基础设施开发；(4) 城市和城郊的扩张；(5) 农村向城市的迁移；(6) 反馈回路；(7) 远程耦合。

16. 上述初级读本描述了相关行为体、框架以及可用于通过加强城乡联系并使其更具韧性来支持土地退化零增长举措的工具。主要行为体包括帮助塑造城乡联系架构和运转方式的中央政府和州政府、次国家和地方当局、私营部门以及民间社会。该读本确认，多层次的治理框架、国土治理方法和以流动为核心的方法相结合，再加上以人权为本且促进性别平等的战略，可以切实有效地在多种情境中吸引各种不同的城乡联系行为体参与并加强土地退化零增长努力。

17. 该初级读本还着重指出，有若干土地行政和管理工具可用于设计、规划、实施和资助更可持续、更具韧性且能同时解决土地退化驱动因素和土地退化影响的城乡联系：从综合性土地使用规划和综合性景观管理，到公共部门以需求为导向

的政策和土地管理、绿色和蓝色基础设施、土地恢复、以自然为基础的解决方案以及有赖于与私营部门协调和合作的社会性和团结型经济。

18. 该初级读本中所介绍的框架和工具旨在鼓励发展能加强城乡联系并加速朝着实现土地退化零增长目标取得进展的三项要素：(1) 涉及多方参与进程的综合性国土治理方法；(2) 用以设计和管理以流动为本的城乡联系的协调机制和合作伙伴关系；(3) 向社会性和团结型经济过渡。此处介绍编写该初级读本过程中总结的主要结论，以便于参考。

19. 散沙式的土地治理工作，也许是最重大的挑战。所选择的国家政策和治理框架往往决定着战略和方针在实现可持续、公平、一体化的城乡发展方面是否有效。在一些国家，综合性的国土治理(即职能地区)与以流动为核心的治理框架相结合，可在加强城乡联系和实现土地退化零增长方面提供最大的潜力。这有赖于资金和技术上的援助，以建立纵向和横向一体化以及在某一特定职能地区内对土地的使用进行规划和实施所需的行政程序和行政能力。

20. 综合性的土地使用规划和地区规划为帮助协调城市间和区域间的战略和行动计划提供了一套工具。目标是在城乡连续体中平衡相互竞争的土地使用需求并在多个用户、多个部门以及多个管辖区之间分配资源。上述工具可以解决未能将城乡联系所涉及的土地使用和影响方面的更广泛情况纳入考量的其他规划系统的不足之处。

21. 综合性景观管理尤其擅长应对因城市和城郊的扩张、基础设施的开发以及农业的粗放化而在城乡联系方面带来的挑战。上述种种，均会导致农村人口向城市迁移、森林被砍伐、生物多样性丧失、气候变化、水资源短缺、粮食不安全、贫困以及不平等。可以战略性地将景观方面的合作伙伴关系定位于支持履行里约三公约之下的承诺，包括可持续发展目标具体目标 15.3(土地退化零增长)、国家生物多样性战略和行动计划、国家自主贡献以及国家适应计划中所包含的承诺。

22. 加强城市、农村和城郊社区的土地保有权利保障，有赖于负责任且具有包容性的土地治理工作。负责任且具有包容性的土地治理，是防止和减轻城乡联系对土地和自然资源的负面影响的一项关键有利因素。人人享有保有权利保障，不仅能促进在土地管理上长期投资，而且能在防止和管理因城乡联系相关进程和基础设施而产生的冲突方面发挥重要作用。

23. 绿色和蓝色基础设施可为通常由灰色基础设施支持的粮食、水、交通和能源流动提供具有成本效益且对自然有益的补充。以自然为基础的解决方案，可以加强干旱和洪水的缓解、可再生能源的提供、生物多样性的保护以及水和废物的回收利用。为了解决城乡联系对土地的影响，上述解决方案可以包含养护中心、森林和河岸缓冲区、生态连通性特征以及多功能区。

24. 公共采购和以需求为导向的政策，可有助于引导日益增长的城市需求转向以更可持续的方式生产的以土地为基础的商品和更绿色的供应链。经营理由需求驱动的城乡联系，可借助新市场和供应链来鼓励农村地区践行再生式土地管理做法，从而增加生产者的收入并阻止农村人口向外迁移。社会团结以及连接城市消费者和农村生产者的循环经济，有助于就有必要以可持续的方式管理商品和服务的整个生命周期以及有必要减轻城乡联系对土地的影响提高认识。

25. 远程耦合或远距离城乡联系所带来的挑战在一些国家可能非常严重，只能在国际贸易和外国投资领域予以解决。高收入和中等收入国家的城市消费需求可能远距离在发展中国家带来巨大的环境影响。对于土地的退化和土地使用方面的变化与以土地为基础的大宗商品的生产、加工和分销领域的国际贸易和国际投资密切联系在一起的国家而言，这是一项重要的考量因素。

26. 希望这本《城乡联系与土地初级读本》不仅能成为以下行动的基础，而且能成为其动力：(1) 考虑并解决城乡联系对土地的健康及生产力的影响；(2) 将适当的应对措施主流化进土地使用规划、治理和管理决策。该初级读本通过以易于理解的方式概述城乡联系相关挑战和解决方案，着重介绍了很多可有助于加强农村生产者和城市消费者之间的联系治理框架和空间管理工具。最终目标是使城乡联系可持续，减少对环境的破坏，并提高韧性，以便农村社区能更好地获得机会，能更公平地分享互联世界的惠益。

三. 结论

27. 缔约方自第十三届会议以来已经认识到，土地资源的养护、可持续利用以及恢复——即土地退化零增长应对措施层级体系——可以在防止和减少被迫移民和流离失所现象方面发挥重要作用。在以土地为基础的大宗商品和贸易部门建立更为强大、更有韧性的城乡联系，可为政府、企业和社区提供多个切入点，允许所有利益攸关方参与其中并繁荣发展。

28. 散沙式的土地治理，也许是解决城乡不平等方面最重大的挑战。所选择的国家政策和治理框架往往决定着战略和方针在实现可持续、公平和一体化的城乡发展方面是否有效。在一些国家，综合性的国土治理方式(即职能地区)和以流动为核心的治理框架相结合，可在加强城乡联系和实现土地退化零增长方面提供最大的潜力。

29. 加强城乡联系以减少被迫移民现象，有赖于资金和技术上的援助，以在某一特定的职能地区内建立起纵向和横向一体化以及土地使用规划和实施所需的行政程序和行政能力。利用移民汇款和侨民投资，是农村社区面临的一个独特的机遇，可借以建设适应气候变化的韧性并以可持续的方式利用土地，从而减少向外移民现象。上述资源可有助于实现经济安全，有助于减少刺激移民的因素，且有助于鼓励移民最终回国并重新融入社会。