



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，包括新出现的专题：草原和牧场

政策框架和各个专题的后续工作：土地保有权

秘书处的说明

概要

缔约方会议在第 27/COP.15 号决定中请秘书处向缔约方第十六届会议提交一份关于该决定相关政策问题的报告。

报告概述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。报告就如何加强能力以强化将土地权保障纳入防治荒漠化、土地退化和干旱以及实现土地退化零增长的活动的执行工作的现有努力提出了结论和建议。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-4	3
二. 执行进展.....	5-46	3
A. 国家磋商.....	5-27	3
B. 土地保有权的融资机会.....	28-30	9
C. 提高对负责任和包容性土地治理的认识.....	31-43	9
D. 土地治理指标和数据.....	44-46	12
三. 结论	47-49	13

一. 背景

1. 缔约方承认，关于土地保有权的第 26/COP.14 号决定是《公约》的一项具有里程碑意义的决定，且需要在政策或方案编制工作范围内开展进一步工作，将土地保有权纳入《公约》的执行工作，包括土地退化零增长目标设定工作和土地退化零增长变革性项目和方案。

2. 所有缔约方日益认识到，负责任和包容性的土地治理以及改善的土地保有权保障是实现土地退化零增长、应对生物多样性丧失、适应气候变化、创建可持续粮食系统和加快实现多项可持续发展目标的重要利好因素。合法的土地保有权可以为权利持有人投资于土地退化零增长和其他土地恢复活动提供重要激励，从而为创新和采用基于当地和传统知识的可持续土地管理做法创造安全空间。土地保有权保障也是促进性别平等和增强妇女经济和社会权能的重要途径。

3. 第 27/COP.15 号决定请秘书处和全球机制在资源允许的情况下，继续努力将土地保有权考虑纳入《公约》和土地退化零增长举措的执行工作，具体而言：

(a) 通过在各区域选定国家进行国家磋商，进一步制定具体指导意见并交流经验教训；

(b) 找到加强土地治理的供资机会，并为对土地保有权进行负责任和可持续公共和私人投资编写企划案，

(c) 开展关于负责任和包容性的土地治理以防治荒漠化、土地退化和干旱的提高认识行动；

(d) 继续探索使用与土地治理有关的现有指标和数据集。

4. 本报告介绍了秘书处和全球机制在闭会期间响应第 27/COP.15 号决定所载要求开展的与土地保有权有关的活动。

二. 执行进展

A. 国家磋商

5. 在第 27/COP.15 号决定中，缔约方强调需要提高政治意愿，加强能力建设，以便通过国家计划、法律框架、战略和行动方案等方式，将土地保有权有效地纳入《公约》的执行工作。缔约方会议请秘书处和合作伙伴，通过在各区域选定国家进行国家磋商，进一步制定具体指导意见并交流经验教训，以就如何将土地保有权纳入实现土地退化零增长的努力，向缔约方提供协助。

6. 认识到保有权保障在防治荒漠化、土地退化和干旱方面的重要性，《联合国防治荒漠化公约》（《防治荒漠化公约》）秘书处和联合国粮食及农业组织（粮农组织）制定了《防治荒漠化公约》—粮农组织土地保有权联合倡议，以协助缔约方将《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》（《保有权治理自愿准则》）纳入土地退化零增长和其他土地恢复举措。为此，《防治荒漠化公约》—粮农组织联合倡议组织和开展的国家磋商以对国家需求和条件的评估为基础，侧重于促进利益攸关方有意义和包容性的参与，以实现第 26/COP.14 号和第 27/COP.15 号决定所载目标，包括：

(a) 召开国家对话并建立一个多利益攸关方平台，以探讨加强土地保有权和土地治理的方法和手段；

(b) 制定和实施国家战略和行动计划，以加强土地保有权保障，特别是针对弱势群体的保障；

(c) 将《保有权治理自愿准则》的原则和实践纳入各项土地退化零增长和土地恢复举措，旨在为社会带来多重裨益，包括加快实现多个可持续发展目标的进展；

(d) 支持在国家以下和地方各级设计和实施土地退化零增长和土地恢复举措，在这些层面上，加强土地保有权保障既可以是扩大可持续土地管理的一种手段，也可以是土地项目和方案的一项成果。

7. 《防治荒漠化公约》一粮农组织联合倡议于 2023 年 2 月组织了面向里约各公约的国家协调中心和粮农组织工作人员的系列区域网络研讨会，并于 2023 年 5 月组织了针对更多利益攸关方的第二场系列网络研讨会，使人们更好地认识到土地权保障的重要性和价值，及其对生物多样性保护、可持续土地管理、生态系统恢复、以及减缓和适应气候变化，同时改善粮食安全和当地生计的贡献。

8. 区域网络研讨会之后，请各国提交全套申请材料，概述其能力需求以及在将土地保有权和相关性别考虑纳入土地退化零增长和其他土地恢复举措方面所需的支持。共收到 33 份申请，并根据一套评价标准进行了评价，包括对挑战和机遇的描述、与现有举措的协同性、提案的技术质量、推动国家协商的能力以及设想的多利益攸关方参与程度。五个国家(哈萨克斯坦、肯尼亚、墨西哥、塞内加尔和斯里兰卡)被选定参加第一阶段的土地保有权国家磋商，相关情况已于 2023 年 12 月通报所有缔约方。

9. 为了提高认识并收集对这一磋商方法的更多意见，《防治荒漠化公约》一粮农组织联合倡议和多个合作伙伴于 2024 年 5 月在世界银行土地大会上组织了一次全体会议，专门讨论将土地权保障纳入可持续土地管理和恢复工作。会议主题为“将土地保有权纳入可持续土地管理：国家多利益攸关方磋商”，会上首先确定了将土地保有权纳入再生土地管理做法的切入点或途径。会议介绍了国家和民间社会代表关于将合法土地权利(特别是妇女和土著人民的合法土地权利)纳入可持续土地管理项目和方案的挑战和经验的反思，以及参与性土地治理和根据具体情况应用《保有权治理自愿准则》的重要性。会议还提供了机会，来讨论国际组织和捐助方如何满足政策一致性的要求，以吸引资金，建设技术和行政能力，改善土地保有权保障。为了筹备会议，出版并分发了题为“保障土地保有权以恢复土地和保护生计”的粮农组织—《防治荒漠化公约》协同作用联合简报。¹

10. 2023 年 12 月至 2024 年 9 月，《防治荒漠化公约》一粮农组织联合倡议开展了第一阶段的国家磋商，磋商由加拿大、欧盟委员会、大韩民国和瑞士资助，预计还将获得额外资源和能力，以便在已提出请求但尚未获得支持的 28 个国家开展磋商。这些国家磋商以包括政府、民间社会、私营部门、金融机构和当地社区参与的多利益攸关方办法为基础展开。磋商提供了一个机会，可借以重振《保有权治理自愿准则》，并将土地保有权考虑纳入国家政策和立法，以防治荒漠化、

¹ <https://www.fao.org/land-water/news-archive/news-detail/en/c/1681633/>.

土地退化和干旱，同时扩大再生农业、可持续土地管理以及恢复项目和方案。下文概述了国家磋商的简要总结和主要成果。

1. 哈萨克斯坦

11. 应哈萨克斯坦政府的请求，土地资源管理委员会(CLRM)于 2023 年 12 月 6 日至 8 日在阿斯塔纳举行了关于将土地保有权保障考虑纳入防治荒漠化、土地退化和干旱的战略和行动计划的国家磋商，以便利用可以为国家磋商的筹备和举行提供支持的哈萨克斯坦正在实施的国家行动方案进程以及粮农组织的两个项目。国家磋商的主要目标有：

(a) 提高与会者对土地保有权问题和实现土地退化零增长目标之间直接联系的认识；

(b) 就有保障的土地保有权在改善自然资源管理做法和农村生计方面的作用交流经验和分享知识；

(c) 与国家 and 地方主管部门及专家讨论土地退化和土地保有权相关数据的提供和使用情况，以恢复自然资本，并通过强化的土地保有权保障提供多种社会效益；

(d) 汇集不同的利益攸关方，提高对可持续土地使用和土地保有权保障问题的认识并加强合作；

(e) 确定可以参与维持磋商所创造发展势头的国家和国际合作伙伴，包括捐助方和专家。

12. 参加国家磋商的约 50 名与会者代表了广泛的利益攸关方，包括土地资源管理委员会、生态和自然资源部林业和野生生物委员会、国有公司哈萨克斯坦 Gharysh Sapary、牲畜和饲料生产研究所、战略规划和改革局国家统计局办公室、哈萨克赛福林农业技术大学、巴甫洛达尔国立大学、哈萨克斯坦农民协会、伊斯兰粮食安全组织、德国国际合作机构和亚洲开发银行。女性代表的人数超过了男性，几位青年代表也出席了会议。

13. 经过两天的发言和小组讨论，国家磋商实现了其主要目标，即汇集不同的利益攸关方，促进就有保障的土地保有权在改善自然资源管理做法方面的作用交流知识和经验，并增进与会者对土地保有权问题与实现土地退化零增长和恢复目标之间的直接联系的认识。

14. 利益攸关方同意需要(一) 建立跨部门协作机制，以加强协同作用；(二) 改善负责土地管理和土地保有权治理的主管部门，包括地方或区域主管部门与科学界之间的知识交流；(三) 在审查、设计和执行土地治理法律时，与利益攸关方协调，以确保土地退化问题得到充分考虑。此外，利益攸关方一致认为有必要(一) 加强土地管理和土地保有权治理活动的监测和评价以及数据收集方面的协同作用；(二) 改善 *priauylnye pastbischa*(定居点/村庄附近的牧场)的土地管理，以解决过度放牧、缺乏有效的牧场管理和不可持续的土地使用变化等问题；(三) 除其他外，通过发展当地社群对牧场的自我组织的土地管理系统，开展土地使用规划。

15. 磋商提出的建议已转达给土地资源管理委员会，并在通过国家行动方案时予以了考虑。建议包括：

(a) 需要在不同层面为不同利益攸关方评估土地保有权和土地退化零增长关联方面的挑战，以支持制定有针对性的解决方案，作为国家磋商后续行动的一部分；

(b) 今后的磋商或对话应由一名来自该国的技术专家主持，该专家应充分了解该国国情，并具备协调技能，能促进讨论，提供可引起与会者共鸣的具体相关实例；

(c) 应向与会者提出具体的指导性问题，并提供本国的实例，作为《防治荒漠化公约》—粮农组织技术指南所提供的路径的补充，以加强对各种路径及其与讨论的相关性的理解。

2. 斯里兰卡

16. 应斯里兰卡政府的请求，关于将土地保有权保障考虑纳入防治荒漠化和土地退化的战略和行动计划的国家磋商于 2024 年 7 月 30 日至 8 月 1 日在科伦坡举行。磋商由《防治荒漠化公约》国家联络点和斯里兰卡环境部召开，得到了土地使用政策规划部、粮农组织驻斯里兰卡和马尔代夫办事处以及自然资源管理中心的支持。国家磋商的主要目标是：

(a) 提高与会者对土地保有权问题和防治土地退化努力之间联系的理解和认识；

(b) 交流项目经验，分享关于土地退化的知识和数据(如驱动因素和影响)，以及土地保有权及其在改善自然资源管理做法和农村生计方面的作用；

(c) 探索提高土地保有权保障的途径和协调机制，特别是提高弱势群体的土地保有权保障，以促进综合土地使用规划和可持续土地使用；

(d) 确定解决土地保有权和可持续土地管理之间关联的现有和潜在举措和政策，包括获得多边、双边和国家供资的机会，以推进有助于可持续发展所有三个层面的保有权考虑。

17. 参与土地行政、管理和规划的 20 多个政府组织参加了国家磋商，包括与农业和种植园、林业和野生动物、测量和统计、采矿和基础设施、灌溉和水资源等有关的部门。除了来自学术界的多名代表之外，下列民间社会的代表也参加了磋商：土地和农业改革运动、人类发展基金会、土地权利人民联盟和公共利益法律基金会。女性代表人数多于男性，比例为 2 比 1。经过三天的发言和小组讨论，国家磋商实现了其主要目标：让各色利益攸关方汇聚一堂；促进交流关于土地保有权在改善自然资源管理实践中的作用的知识和经验；提高与会者对土地保有权问题与实现土地退化零增长、土地恢复和可持续农村发展目标之间联系的认识。

18. 利益攸关方一致认为，在国家一级需要加强政府部门和委员会之间的协调合作，在地区和村庄一级需要进一步下放土地和水管理举措的规划、实施和融资工作。这将通过地方一级的合作土地管理为解决斯里兰卡土地退化的主要动因提供更加直接和有效的机会，这些动因包括：土地使用变化，特别是毁林和湿地转换，非法侵占国有或废弃土地，土壤侵蚀，特别是坡地，以及生物多样性栖息地的丧失。数据透明度、可用性和互操作性被视为土地使用规划取得进展所需的重要利好因素。介绍了一些有可能得到复制和扩大规模的有前途的项目和方案，包

括：良好农业做法认证方案、健康景观项目、Bim Saivya 促进更透明的赋予土地所有权做法，以及为前国有土地提供绝对所有权的 Urumaya 方案。

19. 环境部计划与所有与会者进行后续磋商，以评估讨论情况，并进一步探讨如何进一步阐述和实施拟议的建议。这些建议包括：

(a) 建立一个协调机制(例如国家工作组、政府内部平台)，为政府各部委、部门、委员会和组织之间的交流，特别是分区秘书处之间的交流提供便利，从而促进提高政策一致性，并确定潜在的执行合作领域；

(b) 设立或授权一名分区级官员，负责获取国家数据，开展评估，并提出建议(如土地退化零增长/可持续土地管理准则)，供省和县一级使用(如 InforBhoomi 项目)，以便为村庄土地使用规划委员会提供信息，指导适当规模的再生性土壤和水管理做法，并在平衡粮食安全和生计优先事项的同时改善土地保有保障；

(c) 将土地保有与合作土地管理模式联系起来，并制定监测和评估规程，利用新技术实现可持续集约化，开放市场准入，创造奖励可持续生产和加工的价值，同时最大限度地降低风险(如良好农业做法认证、作物保险)；

(d) 探索长期法律和政策选择(如土地委员会)和短期机会(如健康景观项目)，为现有的土地退化零增长/可持续土地管理项目和方案提供资金，并进行复制和推广，以解决土地保有不平等问题。

3. 肯尼亚

20. 应肯尼亚政府(环境、气候变化和林业部)的请求，在 TMG 研究公司的支持下，于 2024 年 8 月 20 日至 22 日在内罗毕举行了关于将土地保有保障考虑纳入防治荒漠化和土地退化的战略和行动计划的国家对话。国家对话的主要目的是：向相关行为方宣传土地退化零增长概念，以及如何将土地保有问题纳入旨在避免、减少和扭转土地退化的活动中，并共同制定提案，在促进土地恢复工作的同时提高土地保有保障。

21. 共有来自 43 个机构的 56 名与会者参加了国家对话，包括以下机构的代表：土地和自然规划部，农业和畜牧业发展部，水、卫生和灌溉部，东非共同体、干旱和半干旱土地及区域发展部，矿业、蓝色经济和海洋事务部，旅游和野生动物部，国家环境管理局，国家土地委员会，肯尼亚林业研究所，郡长理事会，以及正在开展修复工作的重点郡政府。此外，一些非国家行为方、民间社会组织、社区组织、基层妇女组织参加了对话，包括：全国社区森林协会联盟、土地开发和治理研究所、国际土地联盟、Landesa、肯尼亚保护联盟、Nalala 树木基金会、Entashata 社区组织、Kijabe 环境志愿者组织和 Shibuye 社区卫生工作者。与会者中共有 26 名女性和 33 名男性；年龄在 35 岁以下者有 17 人。

22. 国家对话第一次成功地将广泛的利益攸关方聚集在一起，讨论可持续土地管理和土地恢复背景下的土地保有问题。社区代表和基层声音非常活跃，这有助于就知识、经验、关切和潜在的解决方案进行热烈的交流。鉴于有关政府代表以及负责“土地退化零增长目标设定方案第二阶段”(LDN TSP 2.0)进程的顾问出席并积极参与了对话，交流的许多内容都可以纳入 LDN TSP 2.0 进程。

23. 与会者强调的一些主要问题包括：社区土地权登记缓慢，妇女和青年获得土地权的机会不平等，可加强土地保有权保障和土地恢复举措的现有法律规定执行不力，可加强土地恢复举措的现有空间和土地使用规划执行有限，政府机构和非政府行为方对国家恢复举措下规划的具体干预措施认识有限，对解决土地保有权争议的法院裁决的遵守有限，继承不明确，以及由于对机构的信任有限，即便在有土地保有权记录的情况下，也存在土地保有权没有保障的感觉。

24. 对话还强调指出，小农户在恢复方面面临尤为沉重的负担，拥有大面积土地的人需要为恢复承担更多责任。对话中各方一致认为，现有的立法和监管框架为解决土地保有权和土地退化问题提供了足够的切入点，但这些切入点需要得到落实。对话过程中浮现的其他问题有：(1) 与碳市场相关的恢复项目对当地社区获取、使用和受益于土地的能力可能造成的潜在风险(即创造了争夺土地的途径)；(2) 需要考虑水体和水管理，而这些往往与陆地生态系统退化密切相关；(3) 增加土地的细分正在缩减地块面积，这会阻碍规模性恢复；(4) 需要建立一个多利益攸关方平台，以加强恢复举措内部和多项举措之间的协调。

25. 利益攸关方商定可采取以下后续举措：

(a) 加强现有的《防治荒漠化公约》多利益攸关方论坛，以分享信息和数据，并在执行《公约》方面，包括在土地保有权问题上，进行协同和协调。环境、气候变化和林业部将负责协调和召集该论坛。应对成员进行审查，以确保土地行为方和其他相关利益攸关方都被包括在内，并确保讨论有助于政策制定；

(b) 利用现有的各种多利益攸关方平台，如阿迪核心小组和肯尼亚全国土地联盟，向利益攸关方宣传将土地保有权考虑纳入土地退化零增长工作。第一步可以包括介绍国家对话的结果，并编写建议，以纳入国家土地政策修订工作、LDN TSP 2.0 进程和国家植树倡议路线图；

(c) 联系负责制定郡空间规划、地方发展规划和社区土地使用和管理计划的郡政府、城镇、市政当局和社区，将土地保有权和土地退化零增长考虑纳入这些进程；

(d) 重点关注社区土地的确认、保护和管理的工作，整合处理社区土地登记问题的各个机构的工作；

(e) 让参加国家对话的利益攸关方群体参与制定肯尼亚在利雅得缔约方会议第十六届会议的立场。

4. 墨西哥

26. 墨西哥的国家磋商预计将于 2024 年 9 月 11 日至 12 日举行。墨西哥国家磋商的主要目标有：提高弱势群体对将土地保有权治理纳入土地恢复举措的认识和支持；分析关于土地保有权的国家信息，重点是妇女、青年和土著人民等弱势群体；鼓励在土地退化零增长和土地恢复倡议的背景下制定有效的土地保有权治理战略和行动计划。此外，国家磋商将：提高制定吸引持续供资和额外资源的项目和方案的能力；让民间社会组织和其他机构参与进来，以加强有关土地保有权相关决策的知情社区工作；促进包容性治理结构、机制、流程以及监测和评价。

5. 塞内加尔

27. 塞内加尔的国家磋商预计将于 2024 年 9 月底或 10 月初举行。该国正计划举行地方磋商和一个全国性论坛。国家磋商进程的主要目标有：提高关键利益攸关方对适应、减缓和扭转土地退化的必要性的认识；确保他们有能力游说决策者进行公平、负责和对性别问题有敏感认识的改革；确定并推广良好做法、工具和框架；就可能影响该国实现土地退化零增长目标的战略和政治考虑的成果编写一份说明。

B. 土地保有权的融资机会

28. 第 27/COP.15 号决定请全球机制在开展防治荒漠化、土地退化和干旱活动方面与相关伙伴和供资机构合作，根据《保有治理自愿准则》及社会和环境保障措施，找到加强土地治理的供资机会，并为对土地保有进行负责任和可持续公共和私人投资编写企划案，特别考虑到土著人民和地方社区、妇女和青年的观点，并向缔约方告知这些供资机会。

29. 全球机制启动了 LDN TSP 2.0，该阶段将主要协助 18 个选定国家将土地退化零增长纳入国家/国家以下综合土地利用规划框架中，并改善相关的扶持环境。在这方面，参与 LDN TSP 2.0 的国家不妨借助 LDN TSP 2.0 国家层面的活动势头，探索与其土地保有相关工作的潜在协同作用和互补性。此外，在实施经完善的目标和制定基于土地的转型项目和方案时，各国不妨参考最近制定的清单，为项目制定者将土地保有纳入考虑提供指导。

30. 全球机制编写了一份企划案，就为何要投资加强土地保有保障作为变革性土地项目和方案的一部分提出了价值主张，还编制了一份供资机构和机制清单，其中包括在项目设计阶段必须考虑的性别平等主流化具体要求以及与保有相关的优先事项和/或保障措施。将根据负责任和可持续的公共和私人投资企划案的要旨，通过进一步探索公共和私人渠道的融资机会，并鼓励增加投资。ICCD/CRIC(22)/5 号文件载有更多详情。

C. 提高对负责任和包容性土地治理的认识

31. 第 27/COP.15 号决定请秘书处开展关于负责的土地治理以防治荒漠化、土地退化和干旱的提高认识行动，并与缔约方、民间社会组织、联合国其他组织和其他主要伙伴接触，以便最广泛地接触从全球到地方各级所有利益攸关方，特别是土著人民和地方社区、农村地区居民、妇女、青年和残疾人。下文概述了主要的提高认识行动。

1. 《防治荒漠化公约》—粮农组织联合倡议

32. 2023 年 2 月，《防治荒漠化公约》、粮农组织和其他合作伙伴联合组织了第一次系列区域网络研讨会，专门面向粮农组织工作人员和里约各公约国家协调中心，以交流经验和案例，说明区域层面的具体挑战，并展示与可持续发展其他优先事项的潜在协同作用，以帮助确保土地保有保障成为土地退化零增长和土地恢复倡议在国家层面和项目层面的有效手段和理想结果。

33. 2023年5月,《防治荒漠化公约》、粮农组织和其他合作伙伴联合为所有利益攸关方举办了第二次系列区域网络研讨会,重点关注(一)为何要将个人土地保有和共同土地权利纳入旨在防治土地退化、气候变化和生物多样性丧失的活动中;以及(二)各国如何请求支持,通过国家磋商的请求程序纳入土地保有和保障考虑,解决与土地和生态系统退化有关的具体挑战。共有138个国家的代表参加了这些网络研讨会,近900名参与者来自民间社会组织/非政府组织(39%)、联合国机构(23%)、国家公共当局(20%)、学术界/研究机构(9%)以及合作伙伴和捐助者(8%)。

2. 关于妇女土地权和里约各公约的战略讲习班

34. 秘书处于2023年7月和2024年6月合作组织了两次关于妇女土地权和里约各公约的战略讲习班,两次讲习班都在德国柏林举行。²第一次讲习班于2023年7月3日至5日举行,是与罗伯特·博世基金会和TMG研究公司合作举办的。来自30多个国家的大约60个利益攸关方参加了讲习班,包括国家协调中心、公约秘书处和其他联合国机构以及民间社会组织。讲习班的重点是利用协同作用推进各项里约公约中的妇女土地权利,并确定增强妇女权能和确保平等土地权利的途径。合作发展关于妇女土地权利的变化理论,促进核心小组和公约框架内其他权利持有者群体之间的交叉合作,被认为是加强协同作用的重要后续举措。参加者还强调必须加强基层妇女的参与。

35. 第二次讲习班由TMG研究公司、罗伯特·博世基金会、《防治荒漠化公约》、《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》(《气候变化框架公约》)共同主办,于2024年6月20日至21日举行。主要来自东非和亚洲的约50名与会者,包括来自民间社会和基层妇女组织的代表参加了讲习班,讨论妇女土地权在里约各公约中的作用。这次讲习班的目标是共同确定最初的切入点,以利用协同作用促进妇女的土地权利,并加强基层组织的能动性,包括:

- (a) 在各公约现有供资机制内为基层组织筹集资金的机会之窗;
- (b) 加强国家联络点纵向和横向协调的战略;
- (c) 如何更好地将基层组织的观点纳入国家政策对话,以影响国际谈判;
- (d) 如何实现妇女土地权利的目标与国家计划的统一,以协调执行战略并加强监测和报告;
- (e) 协调各个妇女核心小组的具体想法,使妇女的土地权利问题获得其议程的核心地位,扩大基层的声音,并加强宣传、学习和社会包容。

36. 参与者强调,需要采取长期行动,建立持续参与的空间和沟通渠道,以确保问责制和承诺的后续行动,如制定短期和长期机会路线图,并在2024年三次里约公约缔约方会议之前、期间以及之后协调活动。

² <https://www.tmg-thinktank.com/blog/harnessing-synergies-and-mobilizing-joint-action-a-historic-first-workshop>.

3. 她的土地，她的权利

37. 秘书处与合作伙伴、活动人士和有影响力人士共同发起了#HerLand 运动，³ 宣传妇女和女童在可持续土地管理中发挥领导作用的启发性实例，并动员各方支持保障世界各地妇女和女童的土地权。这场运动的主要目标是：

(a) 提高关于荒漠化、土地退化和干旱对妇女和女童过度影响以及她们在土地问题决策中面临的障碍的认识；

(b) 通过妇女和女童的视角说明荒漠化、土地退化和干旱的影响；

(c) 突出妇女和女童对可持续土地管理和更广泛的可持续发展目标做出贡献的成功实例；

(d) 呼吁采取行动，在荒漠化、土地退化和干旱背景下加强女性在影响她们的问题上的领导力和决策权。

38. 这场运动吸引了《防治荒漠化公约》亲善大使和土地大使以及来自各国政府、国际组织和民间社会的领导人参与其中；根据《防治荒漠化公约》的社交媒体和在线参与监测工具，受众估计达到3亿人。迄今为止，30多名女性领导人，包括现任和前任国家元首和政府首脑、国际组织负责人以及著名的性别平等倡导者和有影响力人士，加入了行动呼吁。⁴

39. 这项运动于2023年3月8日国际妇女节启动。2023年6月17日“荒漠化和干旱日”全球纪念活动的主题是“她的土地，她的权利”，世界各地的妇女领袖因此齐聚联合国大会，以促进土地恢复方面的性别平等。高级别政策制定者、科学家和青年代表讨论了妇女土地权利政策和土地管理方面的领导力。纪念活动由《防治荒漠化公约》、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、粮农组织、联合国人权事务高级专员办事处和联合国开发计划署联合举办。

40. 芬兰前总统塔里娅·哈洛宁牵头开展了支持“她的土地，她的权利”行动呼吁的政治外联和高级别宣传活动，并与世界领导人积极接触，邀请他们加入行动呼吁，促进妇女的土地权利和可持续土地管理。《防治荒漠化公约》亲善大使因娜·莫迪亚发挥了关键作用，她在各种全球活动，包括全球环境基金大会和《气候公约》缔约方会议第二十八届会议中展示和介绍#HerLand 虚拟展览，放大了该运动所传递信息的影响。音乐家里基·凯杰与《防治荒漠化公约》亲善大使和土地大使合作，与因娜·莫迪亚合作创作了一首以妇女的土地权利和环境可持续性为关注重点的歌曲，在《气候公约》缔约方会议第二十八届会议期间在迪拜歌剧院举行的“与气候共鸣音乐会”(Resonance Climate Concert)上演唱。

4. 关于推进性别平等以恢复土地和建设韧性的政策简报

41. 2023年6月，题为“她的土地，她的权利：推进性别平等以恢复土地和建设韧性”的政策简报发布，以强调可增强妇女权能和加快落实建设社区韧性的土地

³ <https://herland.global/>.

⁴ https://www.unccd.int/sites/default/files/inline-files/DDD_Her%20Land%20Call%20to%20Action.pdf.

恢复承诺的促进性别平等的土地保有权方法的关键作用。简报审查了加强妇女和女童的土地权保障如何推动实现更公平和可持续的土地管理。⁵

42. 政策简报概述了土地保有权保障对增强妇女及其家庭和社区权能的重要性，因为土地保有权保障可以增加她们的贡献和获得可持续土地管理和恢复带来的社会、经济和环境惠益的机会。简报强调，支持国家和社区加强妇女的土地权和获得自然资源的机会是将人权与土地退化零增长目标和其他土地恢复项目和方案联系起来的一个具体举措。政策简报中关于加强妇女土地权利的主要建议包括：

- (a) 减少或消除阻碍妇女有意义地参与土地治理决策过程的歧视；
- (b) 支持促进性别平等的法律、司法和行政系统改革；
- (c) 通过提高认识运动让男女共同参与进来，改变性别规范，加强妇女的土地权利；
- (d) 进行性别评估，缩小性别数据差距；
- (e) 确保为促进性别平等的项目和方案提供持续的资金和技术支持。

5. 支持妇女土地运动

43. 《防治荒漠化公约》为由一个国际非政府组织全球指导委员会推动并由 Landesa 领导的支持妇女土地运动提供了支助，该运动旨在缩小全球承诺与地方实践之间的差距。运动通过其涉及地方基层组织、国家民间社会组织和其他非国家行为方的联盟模式，在全球和地方行为方之间建立了连接，增强了基层妇女领导人的权能，并让男性参与倡导性别公正和加强妇女土地权利。⁶

D. 土地治理指标和数据

44. 第 27/COP.15 号决定请秘书处继续探讨与土地治理有关的现有全球指标和数据集，并酌情与相关伙伴和机构接触，试行将可能的指标纳入《防治荒漠化公约》未来报告进程的备选方案。《防治荒漠化公约》2022-2023 年报告期报告手册敦促缔约方报告在制定政策措施将性别平等纳入《防治荒漠化公约》执行工作方面的经验，这可能涉及加强妇女对土地决策的参与，改善妇女的土地权和获得相关资源的机会等。

45. 有三项可持续发展目标指标与土地保有权有关：指标 1.4.2.拥有可靠的土地保有权、(a) 拥有法律承认文件而且(b) 认为其土地权利受到保障者在总成年人口中所占的比例，按性别和保有权类型分列；指标 5.a.1. (a) 农业总人口中对农业用地拥有所有权或有保障权利的人口比例，按性别分列，(b) 农业用地所有人或权利人中妇女所占比例，按土地保有类型分列；指标 5.a.2.包括习惯法在内的国家法律框架保障妇女有权平等享有土地所有权和(或)控制权的国家所占比例。

46. 2024 年，就可持续发展目标指标 1.4.2.而言，33 个国家报告称土地保有权有法律文件，并提供了按性别分列的土地保有权数据，22 个国家报告了认为其权

⁵ <https://www.unccd.int/resources/brief/her-land-her-rights-advancing-gender-equality-restore-land-and-build-resilience>.

⁶ <https://stand4herland.org/>.

利总体受到保障者的比例。然而，除一个国家外，所有提交报告的国家在 2011 年至 2018 年期间只有一个数据点，这限制了对一段时间内进展情况的分析及其对决策的有用性。就可持续发展目标指标 5.a.1.而言，46 个国家提交了 2009 年至 2020 年期间的数据。有三分之一的国家，拥有对农业土地的所有权或有保障权利的妇女和男子的比例不到 50%。在 46 个国家中，有 40 个国家拥有农业用地的妇女较少，拥有农业用地的男子比例至少是妇女的两倍。就可持续发展目标指标 5.a.2.而言，71 个国家提交了报告；其中，只有 30% 的国家拥有有效保护妇女土地权利的法律框架(评分高或非常高)，而 51% 的国家被认为对妇女土地权利保护不力(评分低)。对于所有三项可持续发展目标指标，由于数据不足，目前无法进行全球状况或进展评估。指标 5.a.1.和 5.a.2.的数据提供了良好的起点，但需要更多的补充数据和主要利益攸关方的参与，以有效地为决策提供信息。

三. 结论

47. 自 2019 年缔约方会议作出关于土地保有权的具有里程碑意义的决定以来，土地保有权对于解决荒漠化、土地退化和干旱问题以及实现土地退化零增长的重要性日益得到社会各界的认可。已有 30 多个国家提出了请求，希望在以《关于将〈保有权治理自愿准则〉纳入〈防治荒漠化公约〉的执行和土地退化零增长的技术指南》为基础将土地保有权考虑纳入土地退化零增长举措以及国家政策和计划方面获得支持。

48. 第一阶段，已经在五个国家进行了国家磋商(哈萨克斯坦、肯尼亚、墨西哥、塞内加尔和斯里兰卡)。正在利用从中吸取的经验教训来完善方法，以支持更多国家努力通过国家磋商或对话将土地保有权纳入土地退化零增长工作。在全球机制的支持下，一些国家开始考虑将土地保有权纳入 LDN TSP 2.0 的活动。

49. 全球机制为土地保有权方面责任和可持续的公共和私人投资编写了一份企划案，确定了潜在的资金来源和机制，并编制了一份清单，以加强资源调动并确保将土地保有权纳入各种项目和方案。企划案和保有权清单的实施为增加土地退化零增长以及荒漠化、土地退化和干旱项目和方案中土地保有权的融资机会提供了新机遇。通过各种提高认识活动和宣传运动，已经在全球、区域和国家/地方各级引发了公众对妇女土地权以及土地权保障对增强妇女经济权能的重要性的极大兴趣。