



《公约》执行情况审评委员会

第二十三届会议

2025年12月1日至5日，巴拿马巴拿马城

临时议程项目 2(a)

在国家、次区域和区域各级有效执行《公约》

关于落实土地退化零增长自愿目标和相关执行工作的最新情况

落实土地退化零增长自愿目标和相关执行工作

全球机制的报告

概要

第 12/COP.14 号决定请秘书处将自愿开展的土地退化零增长目标设定方案的定期盘点情况纳入为公约执行情况审评委员会(审评委)闭会期间会议编写的正式文件中。缔约方在此基础上又在第 13/COP.16 号决定中决定将土地退化零增长自愿目标的落实及相关执行工作的最新情况列入审评委会第二十三届会议议程，供缔约方审议和讨论。

以第 3/COP.15 号、第 11/COP.15 号、第 12/COP.15 号和第 13/COP.15 号决定的授权为基础，第 3/COP.16 号决定邀请缔约方细化土地退化零增长自愿目标，确保这些目标明确具体、有时间限制、政策连贯、可量化、空间明确、促进性别平等，并充分融入规划框架。该决定还要求全球机制和秘书处在土地退化零增长目标设定方案第二阶段(目标设定方案第二阶段)中，除目前 18 个国家之外，支持其他国家自愿设定土地退化零增长目标。这包括与其他公约协调、将目标纳入国家土地利用规划框架、促进关于土地退化零增长实施工作的知识共享。

第 13/COP.15 号决定和第 3/COP.16 号决定请全球机制和秘书处加强伙伴关系，加快开发一个关于可持续土地管理和抗旱的地域平衡的项目准备工作管道。第 3/COP.16 号决定强调，需要重点推进大规模、高影响力、多国参与的旗舰性倡议、项目和方案，并扩大全球机制对各国及相关利益相关方的能力建设，包括地方当局和民间社会，适用情况下也包括私营部门，以帮助他们获得来自多种渠道的资金。



本报告提供了关于土地退化零增长目标设定和落实进展情况的最新信息，并着重介绍了在项目开发方面取得的进展，包括动员资源、寻求创新融资以及与私营部门开展合作的努力。报告概述了成果，指明了挑战，并提出了结论和建议，供缔约方在审评委第二十三届会议上讨论时参考。

目录

	页次
一. 土地退化零增长实施工作演变.....	4
A. 可持续发展目标和《公约》下日趋完善的土地退化零增长框架.....	4
B. 缔约方会议第十六届会议作出的决定.....	5
二. 土地退化零增长目标设定方案第二阶段的实施.....	6
A. 方案启动和国家参与.....	6
B. 结果：进展和关键指标.....	8
C. 性别主流化和社会包容.....	8
D. 综合土地利用规划.....	8
三. 分析：成功因素和实施工作挑战.....	9
A. 关键成功因素和最佳做法.....	9
B. 关键性的实施工作挑战.....	11
四. 与气候变化和生物多样性框架的协同增效.....	13
五. 将目标设定与项目开发和融资衔接起来.....	14
A. 建立一个土地退化零增长从目标到实施的管道.....	14
B. 项目的监测、报告和核查.....	15
六. 为执行公约动员资源.....	16
A. 跟踪资金流动.....	16
B. 资源动员工具箱.....	17
C. 资源动员——项目准备.....	17
D. 全球机制领导的旗舰项目.....	18
七. 结论和建议.....	22
A. 来自土地退化零增长目标设定方案第二阶段实施工作的结论.....	23
B. 战略性建议.....	23
C. 结论以及未来目标设定工作的方向.....	25

一. 土地退化零增长实施工作演变

1. 当各国首次设定土地退化零增长目标时，它们遵循的是基本概念框架，重点关注避免、减少和逆转土地退化。土地退化零增长目标设定方案第二阶段(目标设定方案第二阶段)现在采取认识到土地退化问题复杂性的更全面的方法。虽然目标仍然是力求保持足够的土地资源以支持健康的生态系统，但目标设定方案第二阶段已扩展为包括促进性别平等的综合土地利用规划。这一更广泛的方法考虑了不同的时间框架和地理尺度，并力求与其他重要发展框架产生协同作用，尤其是应对气候变化和生物多样性保护的框架。这一演变为进一步发展多部门参与的方法提供了机会。

A. 可持续发展目标和《公约》下日趋完善的土地退化零增长框架

2. 自第3/COP.12号决定以来，《联合国防治荒漠化公约》(荒漠化公约)的缔约国、荒漠化公约各机构以及一系列机构、技术和资金伙伴通过多种相关途径合作，致力于实现可持续发展目标的具体目标15.3。这些途径包括：利用最佳可用数据开展土地退化零增长目标设定；通过变革性的项目伙伴关系推动土地退化零增长的融资和实施；并不断改进获取数据、健全方法学和技术能力，以便有效开展监测和报告。全世界在自愿设定土地退化零增长目标设定、土地恢复承诺和可持续土地管理方面取得显著的进展，《公约》执行情况审评委员会(审评委)以往的报告中反映了这些进展。

3. 在土地退化零增长方面，截至目前土地退化零增长目标设定方案(目标设定方案)¹已支持总共131个参与国设定自愿的土地退化零增长目标。截至2025年6月30日，已有113个国家在目标设定方案的支持下成功制定并在技术上验证了其自愿土地退化零增长目标和相关措施，107份国别土地退化零增长最后报告已在荒漠化公约网站²上发布。总共有76个国家正式通过了土地退化零增长目标并得到高层批准，其中66个国家已在荒漠化公约网站上发布。

4. 2020年公布的土地恢复承诺首次全球评估³表明，通过这一进程，国家缔约方自愿承诺恢复超过4.5亿公顷的退化土地。根据这次全球评估，除上述自愿承诺外，在《联合国气候变化框架公约》(气候公约)下的国家自主贡献还承诺了另外2.5亿公顷土地，《生物多样性公约》下的国家生物多样性战略与行动计划还承诺了约9,000万公顷土地。2024年开展的最新全球评估⁴显示，各国在土地退化零增长目标下的自愿承诺现已达到近6亿公顷(见图1)。

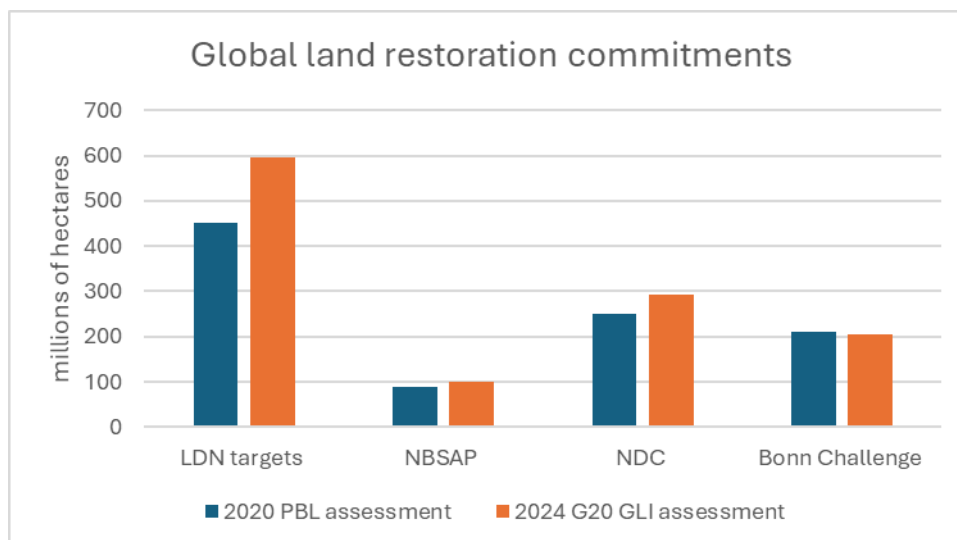
¹ <https://www.unccd.int/land-and-life/land-degradation-neutrality/projects-programmes/ldn-target-setting>.

² <https://www.unccd.int/our-work/country-profiles/voluntary-ldn-targets>.

³ 荷兰环境与空间规划研究所2020年的评估：<https://www.pbl.nl/en/publications/goals-and-commitments-for-the-restoration-decade>.

⁴ 二十国集团全球土地倡议2024年的评估：<https://grih.info/reports/>.

图 1
2020 年和 2024 年评估的全球土地恢复承诺



(LDN: 土地退化零增长; NBSAP: 国家生物多样性战略与行动计划; NDC: 国家自主贡献; PBL: 荷兰环境与空间规划研究所; GLI: 全球土地倡议)

5. 随着各国继续更新国家自主贡献和国家生物多样性战略与行动计划，并在目标设定方案第二阶段框架下强化土地退化零增长目标，预计这些数字还将继续增加。这一集体努力标志着在朝向实现可持续发展目标 15.3 和“联合国生态系统恢复十年”各项目标方面迈出了重要一步，同时也产生了广泛的协同效益，例如改善粮食和用水保障、加强生物多样性保护以及提高气候变化韧性。这些成果不仅有助于实现可持续发展目标 15.3，还推动在其他多个可持续发展目标上取得进展。

B. 缔约方会议第十六届会议作出的决定

6. 荒漠化公约缔约方会议第十六届会议通过了若干决定，以指导自愿的土地退化零增长目标设定方案及相关执行努力。

7. 第 3/COP.16 号决定缔约方优化自愿的土地退化零增长目标，确保这些目标明确具体、有时间限制、政策连贯、可量化、空间明确、促进性别平等，并充分融入规划框架。该决定还邀请发达国家缔约方和其他缔约方、联合国相关实体、国际金融组织和私营部门机构提供大量资金和非资金资源，以加强与逐步展开目标设定方案第二阶段进程、为项目和方案编制提供技术援助以及促进私营部门参与有关的《公约》执行活动。决定中还邀请全球机制加强与区域组织的合作，为开发应对荒漠化、土地退化和干旱以及沙尘暴问题的多国大型项目筹集资源。

8. 此外，第 3/COP.16 号决定请全球机制和秘书处各自在任务范围内，并视资金具备情况，与相关的资金和技术伙伴合作：

(a) 推动培养缔约方在项目开发、方案设计以及获得资金方面的能力；

(b) 通过有效的伙伴关系，支持并逐步展开以下进程：(一) 在参加目标设定方案第二阶段的 18 个试点国家之外，设定和/或完善自愿的土地退化零增长目标；(二) 与其他公约和相关进程共同优化这一进程；(三) 在可能希望参与该进

程的国家缔约方将这些目标纳入国家(次国家)综合土地利用规划框架和国家发展计划；(四) 支持关于土地退化零增长目标设定和落实的相关知识共享；

(c) 帮助国家缔约方培养能力，从而根据本国国情改善与生物多样性进程和气候变化进程的协同作用以及与财政和规划、农业、能源、水、基础设施发展和灾害风险管理等相关部门、政策和计划的部门间协调；

(d) 继续加强伙伴关系，通过伙伴关系模式，扩大具备地域平衡的项目筹备管道，以(一) 推动促进性别平等、大规模、一体化地貌投资方案；以及(二) 研究和扶持更多的地域和专题旗舰倡议，包括和平森林倡议下；

(e) 进一步重点扶持大规模、高影响力、多国参与的旗舰倡议、项目和方案，扩大全球机制对各国和有关利益相关方的能力建设，酌情包括地方主管部门、民间社会和私营部门，帮助它们从多种渠道获得资金(例如，通过绿色气候基金、区域开发银行、全球环境基金的各项重点领域、慈善机构、私营部门和创新融资渠道获得资金)。

9. 最后，在第 13/COP.16 号决定中，缔约方决定将土地退化零增长自愿目标的落实和相关执行工作的最新情况列入审评委第二十三届会议议程，供缔约方审评和讨论。

二. 土地退化零增长目标设定方案第二阶段的实施

10. 本章概述目标设定方案第二阶段的实施方法，并指出复杂性有所增加。本章重点介绍早期进展、国家参与、技术支持以及影响方案设计和执行的各项挑战。

A. 方案启动和国家参与

11. 在国家缔约方于缔约方会议第十五届会议上得到任务授权后，全球机制和荒漠化公约秘书处在战略伙伴⁵ 的合作下，于 2023 年 5 月 12 日正式启动了目标设定方案第二阶段⁶。2023 年 7 月 3 日，荒漠化公约宣布⁷ 选定以下 18 个国家参加目标设定方案第二阶段和环境基金第七个充资期下相关的扶持活动项目“将土地退化零增长纳入土地利用规划框架，以加强国内荒漠化公约扶持环境”：阿根廷、贝宁、中非共和国、格鲁吉亚、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马拉维、纳米比亚、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、摩尔多瓦共和国、圣卢西亚、南非、斯里兰卡、土耳其。

⁵ 昌原倡议、全球环境基金、国际自然保护联盟、加拿大全球事务部、德国联邦经济合作与发展部以及二十国集团全球土地倡议。

⁶ <https://www.unccd.int/news-stories/notifications/call-requests-support-assist-countries-strengthening-ldn-targets>.

⁷ <https://www.unccd.int/news-stories/notifications/18-countries-selected-support-strengthen-ldn-targets-and-integrated-land>.

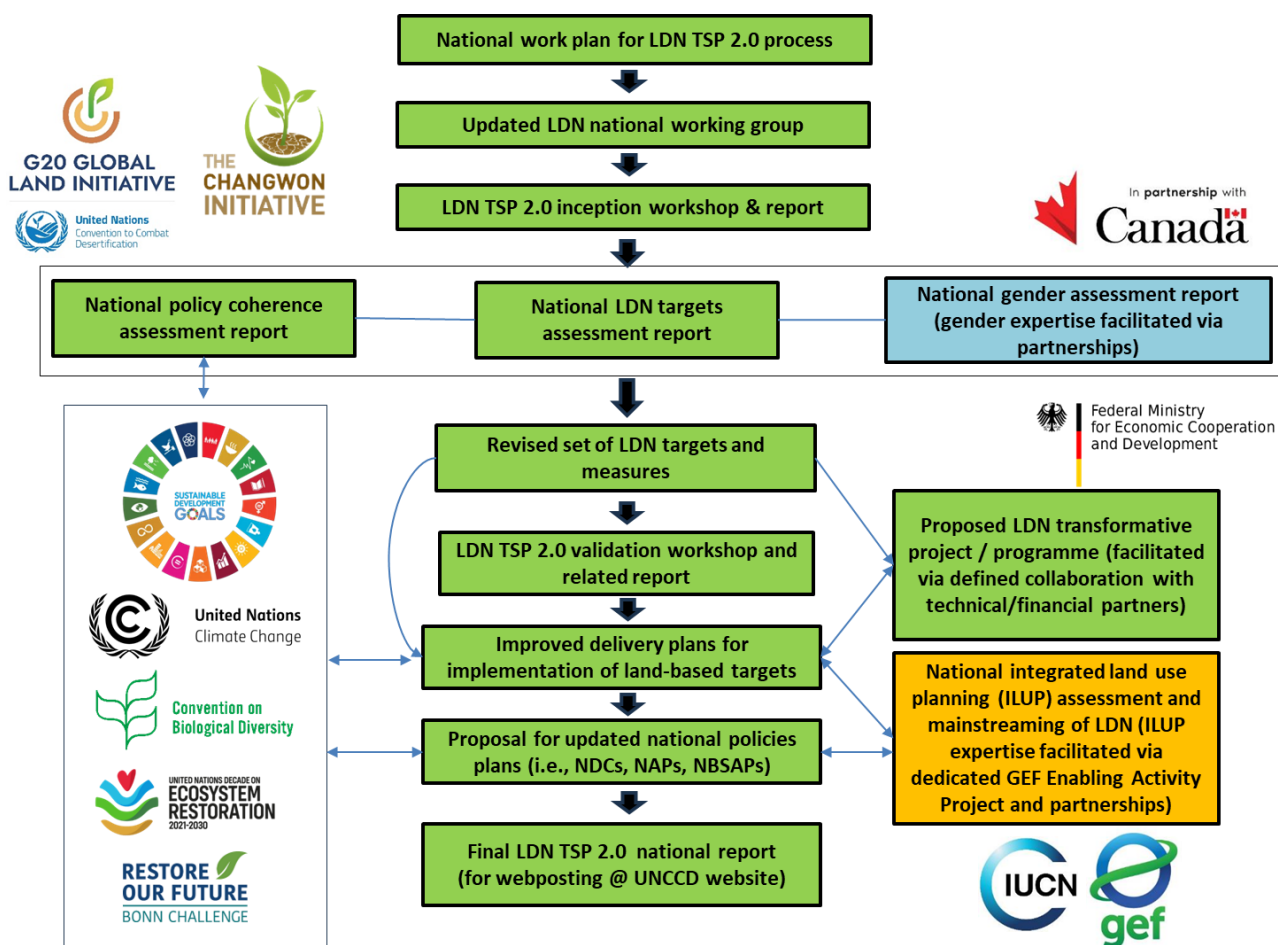
12. 为参加国提供技术指导，包括制定关于加强土地恢复目标的补充指南，并于2024年2月20日至22日在卡塔尔多哈举办了一次专门的能力建设研讨会⁸。

13. 有关国家缔约方在全球机制聘请的大量技术合作机构的协作下，在研讨会结束后立即启动了本国的目标设定方案第二阶段进程⁹。

14. 截至2024年6月，大多数国家已经召开了相关的国家利益相关方磋商，并设计了适合本国情况的进程，它们遵循目标设定方案第二阶段建议提出的国家层面活动，并根据具体国情进行了调整(见图2)。

图 2

通过目标设定方案第二阶段支持的国家层面活动概览



(LDN TSP 2.0: 土地退化零增长目标设定方案第二阶段; NDC: 国家自主贡献; NAP: 国家适应计划; NBSAPs: 国家生物多样性战略与行动计划; GEF: 全球环境基金; ILUP: 综合土地利用规划)

⁸ <https://www.unccd.int/news-stories/stories/new-horizons-land-restoration-18-nations-spearhead-next-phase-ldn-tsp>.

⁹ 联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国粮食及农业组织、联合国森林论坛、国际自然保护联盟、撒哈拉和萨赫勒观察站、高加索区域环境中心。

B. 结果：进展和关键指标

15. 作为目标设定方案第二阶段下知识管理、内部监测和评估的一部分，全球机制开发了一个进度板，用于跟踪总体进展和国家层面的进展。下表显示了根据进度板信息截至 2025 年 6 月 30 日 18 个参加国取得的进展情况：

表 1

根据土地退化零增长目标设定方案第二阶段 18 个参加国取得的进展

活动	已完成的国家的数目	正在进行的国家数目	尚未开始的国家数目
已制定国家工作计划，目标是在 2025 年底前完成各项活动	(18 100)	0	0
已启动国家土地退化零增长工作组，并广泛吸纳利益相关方参与	16 (89%)	2	0
已举行启动研讨会	16 (89%)	1	1
已完成对标里约公约的土地政策的协调性评估	9 (50%)	8	1
已对土地退化零增长目标进行严格评估(具体的、有时间限制的、可量化的和空间明确的目标)	10 (56%)	5	3
已修订和加强土地退化零增长目标	6 (33%)	5	7
已通过正式磋商确认修订后的土地退化零增长目标	6 (33%)	2	10
改进立足土地的执行工作的实施计划(查明资金和执行方面的缺口)	0 (0%)	6	12
纳入国家政策(例如：国家自主贡献、国家生物多样性战略与行动计划)的宣传工作	0 (0%)	3	15
定义能赢利的转型项目	0 (0%)	3	15

16. 随着目标设定方案第二阶段国家层面活动在 2025 年第三和第四季度的继续推进，预计参加国将在合作伙伴机构的协作下于 2025 年底前完成大部分活动，从而及时提交中期成果并为审评委第二十三届会议上的相关讨论提供素材。

C. 性别主流化和社会包容

17. 为加强实现性别平等的有利环境，并根据目标设定方案第一阶段的评估结果以及缔约方会议第十五届会议赋予的任务，全球机制正在确保目标设定方案第二阶段全体 18 个参加国修订后的土地退化零增长目标均具有性别响应性。这项工作得到了加拿大政府一笔拨款的资助。

18. 2024 年，全球机制通过多种途径为各国的土地退化零增长目标性别评估保障性别工作专家支持，其中包括与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)的讨论以及与国家合作机构的合作。通过这种综合方法，全球机制成功与国家机构建立了伙伴关系，以提供所需的专业支持。尽管在确定和落实这些伙伴关系的过程中花费了一定时间，但目前各国已经在通过这些伙伴关系开展国家性别评估，预计 2025 年底前将在全部国家完成。

D. 综合土地利用规划

19. 在本阶段，综合土地利用规划相关工作的落实和时间安排也给全球机制带来了挑战。尽管“将土地退化零增长纳入土地利用规划框架以加强国家的荒漠化公约实施环境”的环境基金第七期扶持活动项目已于 2022 年 6 月获批，但由于多

种原因，活动启动严重延迟，包括项目执行协议谈判和落实的延迟，以及项目协调员的招聘延迟。尽管遭遇这些挫折，项目启动研讨会已于 2025 年 5 月在南非约翰内斯堡举行，且已完成一名综合土地利用规划专家的招聘，以在技术上协调项目活动。预计将于 2026 年在联合国粮食及农业组织(粮农组织)、德国国际合作机构(GIZ)及国家合作伙伴的协作下开展国家层面的实施。

三. 分析：成功因素和实施工作挑战

20. 随着各国在目标设定方案第二阶段的继续推进，关于进展与挑战的经验教训开始涌现。本分析总结了成就与困难，以期为建设性讨论提供参考。理解这些动态对于优化支持战略、推动政策融合和在全球范围扩大土地恢复努力至关重要。鉴于目标设定方案第二阶段的复杂性、内部动态以及全球机制支持的局限性，一个重要的经验教训是必须为每个缔约方提供灵活而量身定制的服务，并在挑战出现时及时加以应对。

A. 关键成功因素和最佳做法

1. 有效的利益相关方参与模式

21. 目标设定方案第二阶段的一个关键成功因素，是延续了第一阶段行之有效的利益相关方参与模式，特别是国家土地退化零增长工作组。这些平台汇集了与土地退化进程有联系的利益相关方和代表，交流信息、指导目标设定并确认成果。所有参加国都已重新启动了国家土地退化零增长工作组，通常是以涉及土地问题或里约三公约议程的现有协调机制为基础。各国通过荒漠化公约补充指南遵循全球机制的指导，审查并扩大了工作组成员，纳入新的利益相关方，重新吸纳关键参与者，并确保均衡代表，特别是性别平等和社会包容。然而，正在进行的评估表明，对大多数国家来说，让私营部门参与仍有很多挑战，这凸显出今后需要更加有针对性的外联工作。

2. 基于数据的决策

22. 虽然缔约方会议第十五届会议规定的目标设定方案第二阶段的范围不包括对初始阶段基线评估的更新，但一个新出现的趋势表明，参与国正在战略性地利用已有的国家土地退化数据集来优化当前流程。这种做法表明，各国认识到在既有数据基础设施投入的基础上加以利用，比从零开始更具价值。

23. 各国的整合战略因国家能力和现有系统而异。约旦、巴拿马和土耳其通过将以前开发的土地退化零增长决策支持系统纳入目标设定方案第二阶段框架，展现了体制学习的成果，表明在方案不同阶段的计划之间实现了有效的知识传递。这一模式说明，已建立了技术基础设施的国家能够取得更大的进程效率。

24. 在目标设定方案第二阶段之外，结合正在进行的目標设定进程，可靠数据系统的重要性也得到了体现。例如，巴哈马正通过地球趋势平台 Trends.Earth 将定制化的高分辨率数据纳入土地退化零增长基线评估计算；巴西最近公布¹⁰了其国家土地退化零增长基线评估的结果，并按生物群落细分计算了可持续发展目标

¹⁰ <https://odsbrasil.gov.br/objetivo15/indicador1531>.

指标 15.3.1。这些案例印证了土地退化零增长目标设定是一种技术上可靠、以数据为基础的政策机制，其中数据系统的健全性与进程的有效性和结果的可靠性直接相关。

3. 政治领导力和远见

25. 在这个国家趋动的自愿框架下，政治领导力成为决定土地退化零增长目标设定成效的首要因素。这一进程需要在各个不同机构和部门之间协调多个利益相关方，带来实施工作挑战，只有通过持续的高层承诺才能克服。

26. 自 2016 年以来，荒漠化公约为这一进程提供支持的经验显示出一个清晰的相关性：无论现有资源或技术援助如何，具有坚实政治领导力的国家始终能够实现更优的进程结果和更高质量的目标。这一发现突出表明，技术能力虽然重要，但无法替代政治意愿这一根本性的成功因素。

27. 在体制协调方面，政治参与尤为关键，因为土地退化零增长进程必须整合国家政府内多项多边环境协定的联络点。强有力的领导能够促进土地退化零增长目标与国家辅助承诺之间的政策一致性和衔接性，包括国家自主贡献下基于土地的内容，气候公约下的国家适应计划以及生物多样性公约下的国家生物多样性战略与行动计划。

28. 巴拿马新提出的“自然承诺”¹¹体现了这种一体化方法，它采用创新性战略框架，旨在最大限度地促进里约三公约之间政策的一致性和操作层面的协同配合。这一模式表明政治领导能够转化为体制机制，从而实现多项公约的协调。

4. 战略伙伴关系

29. 目标设定方案第二阶段的另一项关键成功因素是与不同合作机构开展积极协作并建立有意义的伙伴关系，以支持目标设定方案第二阶段活动在国家层面的落实。

30. 荒漠化公约感谢与下列机构开展的卓有成效的合作及建立的相关伙伴关系安排：粮农组织(正在支持在阿根廷、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、巴拿马、南非和土耳其的活动)、联合国开发计划署(开发署，正在支持在约旦、纳米比亚、尼日利亚、秘鲁和斯里兰卡的活动)、联合国环境规划署(近期参与进来，支持在肯尼亚的活动)、撒哈拉和萨赫勒观测站(正在支持在贝宁和中非共和国的活动)、高加索地区环境中心(正在支持在格鲁吉亚的活动)、国际自然保护联盟(正在支持在巴基斯坦的性别评估活动)。

31. 荒漠化公约在各国没有常驻机构。这些伙伴关系是目标设定方案第二阶段活动得以推进的关键因素，既包括推动有关利益相关方协商进程(如国家启动和验证研讨会、技术会议)，也包括提供直接的技术支持，包括性别评估。这些伙伴关系促进了与里约其他公约国家进程(如更新国家自主贡献和国家生物多样性战略与行动计划进程)的直接联系和进一步的政策整合，因为一些合作机构(尤其是粮农组织和开发署)也在支持同一国家缔约方开展这些进程。值得指出的是，通过这些伙伴关系安排，可以从合作机构获得额外的捐助，包括资金和实物支持，从而增加对国家层面目标设定方案第二阶段进程的支持。

¹¹ <https://unfccc.int/documents/648666>.

5. 在土地退化零增长目标设定方案第二阶段下开展知识交流和扩大支持

32. 重要的是，在目标设定方案第二阶段进程的实施过程中，秘书处正在记录并分享与各国和合作伙伴合作中获得的良好做法和经验教训。在这一背景下，除 2024 年 11 月 15 日举行的首场目标设定方案第二阶段知识交流网络研讨会外，全球机制正计划在 2025 年第三季度和第四季度再举办两场知识分享网络研讨会，并计划在不久的将来发布一份简报以及荒漠化公约关于在目标设定方案第二阶段框架下加强土地恢复承诺和目标的补充指南。这些将成为助力活动扩大和深化的有益资料。

B. 关键性的实施工作挑战

1. 国家层面的技术能力和支持的连续性

33. 国家层面技术专门知识的不足成为目标设定方案第二阶段实施中的一个关键性挑战。虽然全球机制在全部 18 个国家均聘用了国家顾问，但有三份顾问合同因工作或体制原因而被迫终止。全球机制通过吸纳国家合作机构来应对这一情况，虽然保持了工作的延续性，但也造成了暂时性的拖延，并需要对工作计划进行调整。

2. 体制协调和政策连续性的挑战

34. 国家政府内部在体制协调方面存在障碍，采取各自为战的工作方式，特别是在里约三公约的工作方面中，阻碍了目标设定方案第二阶段活动的有效制定和实施。包括选举在内的政府变动、联络点更替和资源减少，也使几个国家的进展受到干扰。诸如空间目标设定方面的地理信息系统专长有限等既有能力缺口进一步加剧了这些挑战。

3. 全球机制和荒漠化公约秘书处内的能力制约因素

35. 专门从事目标设定活动的工作人员数量减少，资源动员任务范围日益多样化，再加上缔约方会议第十六届会议的筹备工作，限制了我们提供持续国别支持的能力。这些制约因素一直延续到了 2025 年，但得益于各国强有力的领导和合作伙伴的积极参与，进程得以保持动力。

4. 资源动员——为设定目标以及其他工作

36. 全球机制继续致力于利用可用的预算外资源，支持各国开展土地退化零增长目标设定工作。这一持续支持包括正在巴哈马、巴西和图瓦卢开展的积极的目标设定进程，还有在马来西亚计划开展的活动，最近还出现了与瑙鲁合作的机会。

37. 尽管土地退化零增长目标设定和审查进程非常重要，是制定国家政策的基础，也是对全球土地恢复议程的重要贡献，目前作出了恢复近 6 亿公顷土地的承诺，但为维持和扩大这项工作而筹集所需资金来源却越来越困难。

38. 除了多样化和创新性的融资方式之外，还需要对国家系统加大投资力度，通过更加灵活的融资方式，使双边捐助方、国际机构和区域行为体持续提供资金并协调提供支持。这些可以包括定制的非对称机制、机会性机制和/或适应本区域

的机制，以便在国家、区域和全球层面动员所需资源。在目标设定以外，还可能涉及在扶持性环境方面采取更具规划型的方法，以确保效率和节省资源。

5. 在扶持性环境方面的规划型方法

39. 规划型方法是一种战略性方法学论，它将多个相关活动、项目或干预措施组织在一个统一框架下，从而比单一、孤立的努力更有效地实现共同目标。在土地退化零增长的背景下，特别是在环境基金“扶持性活动供资”方面，但不局限于这方面，规划型方法意味着将各要素纳入一个大型、协调的框架，而不是由不同机构按照各自的时间线和方法分别主导目标设定、能力建设、监测系统和政策整合等分散、割裂的项目。

40. 目前正在开展若干扶持性活动项目和技术援助努力。这些工作包括：开发土地退化零增长决策支持系统、地球趋势平台(Trends.Earth)、通过目标设定方案开展目标设定、在目标设定方案第二阶段中审查和更新目标及相关的综合土地利用规划工作、干旱管理战略、与国家适应计划的衔接、全球和区域能力建设项目(如全球支持方案)、通过“伞式项目”开展的国家能力建设、开发业绩审评和执行情况评估系统以及其他相关举措。这些努力主要由荒漠化公约的合作机构实施，包括联合国环境规划署(环境署)、粮农组织(粮农组织)、世界水土保持方法和技术纵览组织、保护国际基金会、开发署和国际自然保护联盟。

41. 这一规划型框架将强调使用统一的方法学和标准化平台，包括地球趋势平台(Trends.Earth)、世界水土保持方法和技术纵览组织、业绩审评和执行情况评估系统和决策支持系统，以确保一致和可比的监测、评估、规划和报告过程。通过整合各项活动，可以更高效地利用资源，同时加强土地退化零增长目标设定、综合土地利用规划、干旱管理之间的联系以及与国家和国际政策框架的衔接。这就确保缔约方获得一致的支持，各机构之间协作而非竞争，资源得到更有效的利用，从而实现土地退化零增长这一总体目标。

42. 采取规划型方法还可以识别制约缺口和瓶颈因素，分享经验教训和最佳做法，并在次国家、国家、区域和全球各层面加强协调。改进《荒漠化公约扶持活动和技术援助的协调，还将促进里约三公约之间的协同效应，推动、培育和催化新的伙伴关系、实现技术创新、与当前和未来人工智能的发展相对接，并可能撬动新的融资。

6. 私营部门参与

43. 荒漠化公约的利益相关方已经认识到，通过动员资金、创新和发挥企业领导作用，私营部门的参与对于扩大土地恢复解决方案至关重要。然而，在国家进程中，从目标设定到方案设计，私营部门的参与仍然不足。

44. 为加强私营部门的贡献，全球机制正与立足科学目标网络¹² 和自然相关财务披露工作组密切合作，合作通过“企业护土地倡议”¹³ 进行。这些合作确保企业影响土地的行动符合以科学为基础的衡量、避免、减少和扭转土地退化的方

¹² <https://sciencebasedtargetsnetwork.org/>.

¹³ <https://www.unccd.int/our-work/business4land#:~:text=What%20is%20Business%20for%20Land,t%20and%20drought.>

法学。通过统一报告框架、提供技术指导和能力建设支持，这一伙伴关系帮助企业制定既满足国家目标、也符合全球目标的严格的土地相关目标。通过这种方式，“企业护土地倡议”确保私营部门的贡献不仅符合国家的土地退化零增长目标，也与全球公认的可持续性、自然向好成果和问责标准相一致。

四. 与气候变化和生物多样性框架的协同增效

45. 实现土地退化零增长越来越需要与国家气候承诺和生物多样性承诺实现战略对接。目标设定方案第二阶段落实缔约方会议第十五届和第十六届会议的任务，即通过系统的政策对接机制实现荒漠化公约、气候公约和生物多样性公约进程之间更紧密的整合。这种整合通过协调一致地实施国家自主贡献、国家适应计划和国家生物多样性战略与行动计划，增强政策一致性，提高资源效率，并最大限度地发挥里约三公约的跨部门效益。

46. 这种方法涵盖若干关键的整合领域：

(a) 通过以土地为基础的减缓战略，与《巴黎协定》承诺、国家自主贡献(NDCs)和适应措施保持一致；

(b) 通过生态系统恢复和保护方法，与《全球生物多样性框架》相整合；

(c) 实施综合地貌方法、基于自然的解决方案以及统一的报告制度。

47. 目标设定方案第二阶段的设计纳入了具体的制度切入点，以加强跨公约之间的协调。国家土地退化零增长工作组系统地吸收气候公约和生物多样性公约的联络点，以确保从一开始就与气候和生物多样性进程的直接联系。

48. 政策一致性评估审查各相关框架之间的一致性，包括国家自主贡献、国家适应计划、国家生物多样性战略与行动计划、非洲森林地貌恢复倡议、波恩挑战、淡水挑战承诺以及可持续发展目标战略，以查明在土地相关承诺上的重叠、协同和空白。这些评估通过利益相关方协商进程(其中包括里约三公约的联络点等)为土地退化零增长目标的修订提供信息。

49. 在完成核实程序后，各国制定切实可行的建议，以加强与国家政策的整合。这些建议可包括在国家自主贡献、国家生物多样性战略与行动计划和国家适应计划中明确确认并进一步发展已有的土地退化零增长目标，并通过联合技术会议支持建立各联络点之间的正式沟通机制。

50. 在目标设定方案第二阶段框架下制定的改进执行计划解决融资和执行方面的缺口，同时创造机会，在里约三公约之间协调资源动员和实施战略。这些协调机制在 2025 年 5 月于南非约翰内斯堡举行的环境基金第七充资期“扶持性活动”项目启动研讨会上被突出强调，会上强调了在当前资金紧张环境下实现业务协调一致的紧迫性。

协调一致的实施战略

51. 全球机制通过与联合能力建设方案、国家生物多样性战略与行动计划加速器、国家自主贡献伙伴关系、非洲森林地貌恢复倡议和淡水挑战倡议等重点倡议

建立战略伙伴关系，促进里约三公约各联络点之间的协调，推动在项目设计和融资方面的协同效应。

52. 全球机制支持跨公约交流和能力建设，特别是在规划和监测方面。全球机制的贡献为新一阶段的联合能力建设方案提供了参考，新阶段强调项目准备和融资，以帮助各国从规划过渡到实施。

53. 由明尼苏达大学的学生开发的里约公约协同工具箱测试版可帮助项目开发者和合作伙伴评估和加强三项公约之间的协同效应。该工具箱利用国家自主贡献、国家适应计、国家生物多样性战略与行动计划以及土地退化零增长目标来推动基于自然的解决方案和综合规划。

54. 自 2025 年以来，全球机制通过国家生物多样性战略与行动计划加速器，将各国的请求与资金和技术支持进行匹配，并参与有关协同、监测、融资、政策一致性、性别主流化和资源动员的协调会议。

55. 作为国家自主贡献伙伴关系的一部分，目前正在持续开展对话，目的是在国家自主贡献中使土地退化零增长与可持续土地管理优先事项相统一，加强对气候资金的获取，纳入投资规划，并最大限度地发挥技术和资金的协同效应。

五. 将目标设定与项目开发和融资衔接起来

56. 实现土地退化零增长需要一个将国家承诺与具体行动衔接起来的结构化进程。本章介绍一种综合方法，将目标设定与项目开发以及最终的监测和报告衔接进来。这一方法还注重基于成果的融资和国家报告能力的最新创新。

A. 建立一个土地退化零增长从目标到实施的管道

57. 参加目标设定方案的国家日益采取一种系统性方法，将国家的土地退化零增长目标与转型项目的设计和实施联系起来。在目标设定方案第二阶段，各国必须制定载有融资与实施缺口分析的交付计划，并在与伙伴协调的基础上确定至少一个能赢利的转型项目。

58. 这一从目标到实施的有序项目管道已经取得了显著进展。

59. 截至 2025 年 8 月，多个国家缔约方已参与项目准备伙伴关系，从而在国家、区域和全球层面制订或正在编写 130 多份项目概念说明书。值得注意的是，其中有 24 个项目成功动员了总额 16 亿美元的融资和共同融资。此外，项目准备伙伴关系还在支持四个示范项目，这些项目展示了在技术转让、性别领导力、再生农业和创新融资方面的创新方法。

60. 有效的协调机制承认区域机构、经济委员会、土地退化零增长区域中心和专题网络在帮助各国协调行动、监测进展和共享资源方面发挥的关键作用。基于“绿色长城倡议”或“和平森林倡议”等模式的成功经验，表明集中资源能够创造区域增值，并产生政治推动力。

61. 全球机制正通过“企业护土地倡议”加强项目管道建设，该倡议帮助各国识别具备投资条件的项目，并与私营部门对接，为土地退化零增长的实施释放资金和技术资源。

B. 项目的监测、报告和核查

1. 监测和报告

62. 自 2022 年报告工作以来，第四代业绩审评和执行情况评估系统使国家缔约方可以提交关于土地退化零增长目标和实施行动的空间明确信息，促进基于地图的可视化，以改进监测、报告和决策。目前已有 10 个国家提交了空间明确数据，而参加目标设定方案第二阶段的 18 个国家正在制定空间明确的修订目标。预计在 2026 年的报告工作中，空间明确报告的参与范围将进一步扩大。

63. 在欧盟委员会支持下开发的土地退化零增长目标跟踪工具¹⁴，是首个具备查询功能的数据平台。它作为中央存储库，用于监测 940 个土地退化零增长目标，平均每个国家约有 8 个单独的土地退化零增长目标和子目标(即在国家或次国家层面制定、针对特定指标和/或特定区域)，已由 124 个国家缔约方通过不同进程(土地退化零增长试点项目、土地退化零增长目标设定方案、2018 和 2022 年的业绩审评和执行情况评估系统、目标设定方案第二阶段)正式作出通报。该工具还包括一个用于目标和行动的空间数据浏览器，并为 2026 年的业绩审评和执行情况评估系统预填数据。目前它是一个内部系统，未来计划根据资源情况扩展功能并对公众开放。

2. 决策支持系统和规划工具

64. 荒漠化公约与战略伙伴(包括世界水土保持方法和技术纵览组织、粮农组织和开发署)正通过两大关键举措推动数据驱动的土地退化零增长决策：一是开发土地退化零增长决策支持系统，在早期试点工作的基础上，公开征集希望得到支持的另外 10 个国家，已于 2025 年 6 月 16 日启动；二是在目标设定方案第二阶段和环境基金第 7 充资期扶持性活动项目“将土地退化零增长纳入土地利用规划框架以加强国家东华公约扶持环境”下，通过与保护国际基金会、国际自然保护联盟、粮农组织和德国国际合作机构的伙伴关系，制定新的技术指南，配套土地退化零增长规划工具，将土地退化零增长原则纳入现有的综合土地利用规划框架。

3. 额外的数字基础设施和信息管理

65. 全球机制正与联合国国际计算中心合作建立一个项目跟踪平台，以优化整个组织的项目管理。该数字系统将使全球机制工作人员能够在综合环境中录入、更新和监测项目，包括变革性方案提案和旗舰倡议，这一综合环境将促进数据的连贯性、可及性和战略统一性。该平台将配备交互式仪表盘，以实现动态分析、报告和可视化能力，使用户能够生成分析见解，履行报告义务，并有效向利益相关方通报进展。对现有工具和做法的持续评估是保持该平台具备可扩展性和适应不断变化需求的重要前提。

4. 绿色长城基于成果的融资机制

66. 全球机制为“绿色长城倡议”采取的循证资源动员方法通过基于成果的管理系统运行，它汇总了过去和当前项目的指标值。统一的成果管理框架整合了可持

¹⁴ <https://ldntargets.unccd.int/>.

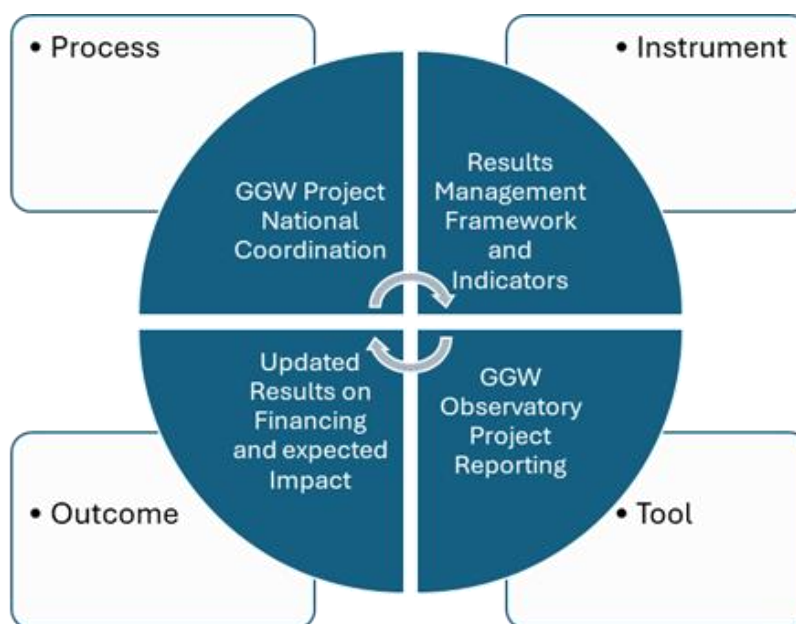
续发展目标、战略伙伴、绿色长城项目和环境标准中的指标，围绕绿色长城倡议加速器的五大支柱逻辑构建。

67. 通过绿色长城观测站管理报告工作，观测站是一个数字平台，使利益相关方能够按照经国家核定的成果管理框架跟踪项目融资和进展。目前，已有九个绿色长城倡议成员国在本国的该倡议项目中主动采用这一监测流程。

68. 组合监测遵循明确的顺序：首先是管理流程，然后采用统一框架作为工具，再通过数字工具实现操作，最后取得可衡量的成果(见图 3)。

图 3

组合监测的顺序



GGW: 绿色长城

六. 为执行公约动员资源

69. 鉴于执行荒漠化公约所需的资金规模极为庞大，根据荒漠化公约资金需求评估，每年估计为 2,780 亿美元¹⁵，因此至关重要的是继续加强各国动员更多且可观的资金来源的能力。

A. 跟踪资金流动

70. 随着 2026 年荒漠化公约报告周期临近，全球机制正按照缔约方会议的授权，加强对战略目标 5(SO5—资源动员)报告工作的支持。相关工作包括优化模板，以更好地跟踪国内资源和资金需求；改进进展指标默认数据的提供和质量；进一步开发用户支持工具，如良好做法指南、手册、术语表和教学视频。

71. 全球机制目前正在执行全球支持方案，通过开发业绩审评和执行情况评估系统 4 在线门户网站、提供来自全球来源的默认数据、通过顾问和服务台提供技术支持、举办能力建设研讨会和开展资金流向评估等方式协助国家缔约方开展国家

¹⁵ <https://www.unccd.int/resources/publications/investing-lands-future-financial-needs-assessment-unccd>.

报告工作。该项目正在进入第四阶段，为即将到来的报告周期提供支持。报告结果将决定未来资源动员努力的结构。例如，2022 年的报告显示，在防治土地退化方面，国内融资呈现出令人鼓舞的趋势。共有 46 个国家针对该指标(SO5-2)作了报告，显示有 93 亿美元定向用于荒漠化、土地退化和干旱相关的活动¹⁶。这是各国首次提供关于国内资金流动的量化信息。然而，还必须通过现有的默认数据并使更多国家参与报告来进一步加强对国内资金流动的跟踪。相关结果将进一步鼓励决策者和利益相关方对土地修复和恢复作出投资，因为增加国内资金可成为弥补融资缺口的重要工具。关键挑战在于所需资金规模极其庞大，而目前可用资金不足。目前地球上高达 40% 的土地已经退化，直接影响到全人类的一半，并威胁到约半数的全球国内生产总值(44 万亿美元)。不采取行动的代价远远超过恢复所需的投资，但这一经济论据尚未有效传达给对的利益相关方(特别是财政部)以动员资源。要为土地恢复做出贡献，需在 2030 年前每天投入 10 亿美元。然而，这一资金缺口因现有资金流向配置不当而进一步加剧。每年有 2.6 万亿美元被用于补贴有害环境的活动，例如，每年有 6,350 亿美元被用于补贴化肥使用，而不是支持农民采取减少土地退化的行动。每年约 7,000 亿美元的化石燃料和农业补贴应当转用于恢复努力。

B. 资源动员工具箱

72. 按照第 3/COP.16 号决定的要求，全球机制目前正在开发一个资源动员工具箱，以便在战略规划、金融工具、项目准备和伙伴关系等不同行动领域加强动员资源的能力。资源动员工具箱旨在帮助各国应对融资缺口，使他们能够找出、设计和实施融资解决方案。该工具箱的构想是为各国和利益相关方提供基本的指南、工具和资源，以制定有效的融资解决方案，弥合资金缺口，预计将在缔约方会议第 17 届会议上推出。

C. 资源动员——项目准备

73. 借助创新伙伴关系和融资模式的支持，资源动员对于扩大行动规模、应对优先事项并帮助各国履行《公约》下的承诺至关重要。缔约方会议第 15 届会议强调全球机制在通过伙伴关系支持项目准备方面的作用，而缔约方特别指出需要促进性别平等、跨部门、大规模地貌解决方案以及不同治理层级之间更有力的协调。全球机制的业务模式促进了广泛利益相关方之间的互动，从而扩大通过协同方法采取土地的解决方案在全球的效果。这一方法帮助决在能力建设、资源动员和政治影响力方面的现有差距，而这些差距历来限制了荒漠化公约为大规模项目筹集资金的能力。该模式大力强调通过伙伴关系和成本分担来实现长期可持续性。

74. 全球机制的平台业务模式通过促进不同利益相关方之间的互动、伙伴关系和资源交换来创造价值。它作为一个协作枢纽，使项目开发、能力建设、融资解决方案、知识共享和解决方案能够发展和扩大。这一方法促进了里约三公约及多个部门之间的协同作用，最终通过协调一致的基于土地的解决方案，在帮助推进荒漠化公约目标的同时促进生物多样性保护和气候韧性。

¹⁶ <https://www.unccd.int/sites/default/files/2023-09/2316264E.pdf>.

75. 然而，资源动员正变得日益复杂。仅靠公共和慈善资源不足以在 2030 年前实现土地退化零增长，而现有的公共资金和官方发展援助也正面临压力。缔约方在筹集资金上面临挑战，有国内各部门间资源竞争的因素，或者甚至日益还有债务负担的因素。国内公共预算拨款可进一步改进，简化和便利以低成本或零成本获取融资，特别是对发展中国家而言。尤为紧迫的是，应系统性地吸纳多边开发银行的参与。

76. 金融创新，包括绿色债券、混合融资、公私伙伴关系，以及把目前荒漠化公约、生物多样性公约和气候公约下各自孤立的国家适应计划统筹起来，是一个立即可行的机遇，可使目标相互统一，并最大限度地获得投资回报。可以采用新的金融工具和中介机制以及扶持性条件来催化私营资本。

D. 全球机制领导的旗舰项目

1. 旱地绿化伙伴关系

77. 旱地绿化伙伴关系由荒漠化公约、环境署和韩国林业厅于 2011 年在缔约方会议第十届会议上发起。该伙伴关系旨在改善社区生计、恢复退化生态系统、保护生物多样性并为可持续土地管理和绿色增长机遇创造有利条件，同时实施基层试点项目，以推动实现土地退化零增长。自 2012 年以来，该伙伴关系已在非洲、亚洲、东欧和拉丁美洲完成了 18 个试点项目。凭借韩国林业厅的资金支持，该伙伴关系正在扩大成功方法的应用，并在各区域复制行之有效的模式。

78. 在进展方面，该伙伴关系于 2024 年为非洲和太平洋岛国区域制定了长期战略(2024-2027 年)。这些战略重点包括：(一) 能力建设、技术援助和融资渠道；(二) 通过试点项目扩大土地恢复和气候韧性解决方案；(三) 区域间协调与知识共享。目前正在开展年度试点项目，使地方行动统一到区域和全球框架中。

79. 埃塞俄比亚的试点项目于 2024 年完成，通过农林复合经营恢复了旱地生态系统并改善了生计。2025 年，在汤加和斐济开展的新项目旨在通过治理入侵物种和支持社区资源管理，恢复岛屿生态系统。

2. 绿色长城加速器和萨赫勒旗舰项目

80. 绿色长城加速器于 2021 年设立，由荒漠化公约托管。它的创立是为解决 2020 年评估报告“绿色长城：实施现状与 2030 年前行之路”中指出的体制和协调工作缺口。

81. 加速器在将资金承诺转化为非洲各旱地的实际成果方面发挥了关键作用。在 2021 年的“一个地球峰会”上，世界银行、非洲开发银行、国际农业发展基金、欧盟委员会、欧洲投资银行、环境基金、绿色气候基金以及法国开发署等头部技术和金融伙伴承诺提供逾 190 亿美元，凸显出设立专门协调机构的必要性。

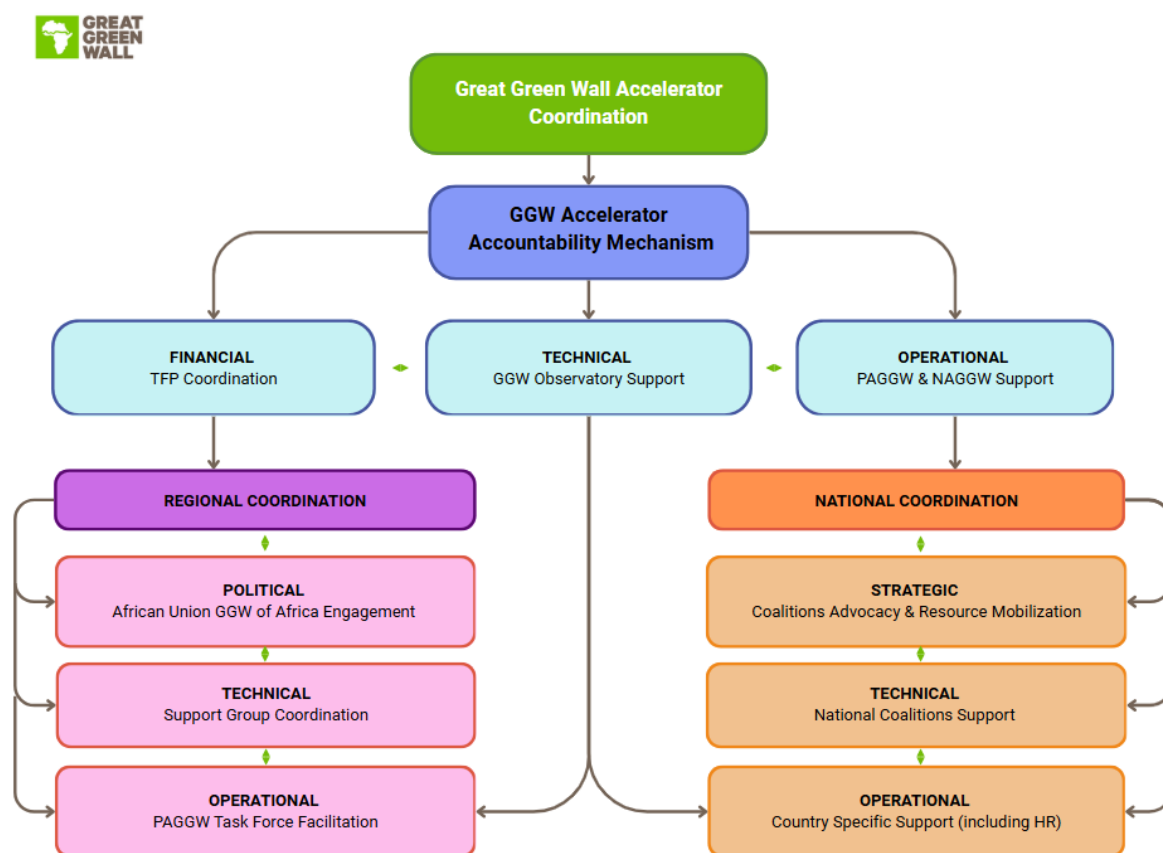
82. 由于没有一个集中的资金机制，绿色长城加速器负责跟踪资金流向和加强项目实施，并提供一个结构化框架，以更好地协调从地方到区域层面的利益相关方行动。在进展方面，2024 年 5 月在布基纳法索瓦加杜古成功启动了绿色长城观测站，奥地利发展署资助的“加强绿色长城倡议协调与实施项目”也已顺利完成。其后续项目《第二阶段：增强绿色长城倡议的可持续性与扩展》已获批 285 万欧元。

元的资金，目前正处于启动阶段。奥地利政府的一名代表在沙特阿拉伯利雅得召开的缔约方会议第十六届会议上赞扬项目取得成功且后续协议得到签署。

83. 此外，关于萨赫勒旗舰项目，意大利环境与能源安全部资助的萨赫勒地貌项目“创造机遇之地：通过萨赫勒的地貌恢复转变生计”已圆满结束，其后续项目“萨赫勒地貌：机遇之地——拓展成功之路”已获批资金1,100万欧元。意大利政府在沙特阿拉伯利雅得召开的缔约方会议第十六届会议期间的一次高级别边会中介绍了萨赫勒地貌后续项目，该项目已于2025年5月在塞内加尔达喀尔正式启动，国别层面的启动计划于2025年7月至9月展开。

图 4

绿色长城加速器协调机制



(GGW: 绿色长城; TFP: 技术和资金合伙; PAGGW: 泛非绿色长城总署; NAGGW: 国家绿色长城署; HR: 人力资源)

84. 为确保透明和有效，绿色长城加速器建立了问责机制，监测从承诺到资金拨付的整个财务进程。投资要对标绿色长城的五大核心支柱保持一致：(一) 价值链；(二) 土地恢复；(三) 可再生能源；(四) 治理；(五) 能力建设，促进专题领域间的协调并增强影响力。两大关键工具为这一以成果为导向的方法提供支持，它们是**统一成果管理框架**和**绿色长城观测站**(在法国和奥地利政府的支持下开发出来)。观测站为在 11 个绿色长城参加国及技术和金融伙伴间的统一报告、数据驱动决策及透明跟踪提供技术支持。

85. 绿色长城加速器与泛非绿色长城总署密切合作，协调区域实施，确保与国家政策一致，并促进跨境合作。为应对领导力方面的挑战，加速器支持总署加强机构绩效、改善协调并动员高层政治和财政支持。

86. 在区域层面，加速器支持实施非洲联盟新的绿色长城新大绿墙战略，即“绿色长城 2.0(2024-2034)”。在沙特阿拉伯利雅得召开的缔约方会议第十六届会议上取得了一个的重要里程碑，萨赫勒倡议和南部非洲倡议从政治上统一到“一体化非洲绿色长城倡议”之下。加速器还协调绿色长城区域支持方案技术小组，汇聚关键伙伴，优化贡献并确定协同效应。泛非绿色长城总署、萨赫勒干旱控制常设跨国委员会、撒哈拉和萨赫勒观测站及荒漠化公约工作组确保多国土地恢复项目的协调监测和战略监督。在国家层面，加速器为绿色长城国家联盟提供支持，以持续协调来自不同利益相关方的国别贡献，便利按照统一框架指标进行报告。

3. 南部非洲绿色长城

87. 南部非洲发展共同体(南共体)全体 16 个国家均承诺通过受萨赫勒绿色长城启发的一个区域性倡议加快多部门转型，即南部非洲绿色长城倡议。南共体这项倡议的目标是在南部非洲地区打造生产性地貌，促进社会包容性区域经济繁荣及环境可持续性。该倡议的预算目标约为 270 亿美元，并计划在 2025 年末举办由南非主办一场投资论坛，为这一绿色转型提供进一步动力。南部非洲绿色长城倡议获得了广泛的机构支持，包括多家联合国机构、非洲联盟、非洲开发银行、非洲联盟发展署及英联邦秘书处，并与南共体秘书处协作。倡议希望借鉴萨赫勒的经验 and 最佳实践，以加强其运营模式和协调框架，将南部非洲绿色长城倡议定位为非洲大陆应对土地退化和建设气候韧性的关键组成部分。南部非洲绿色长城倡议项目管道包括一个以南部非洲最大的流域赞比西水系为重点的项目组合，由非洲开发银行、气候投资基金、世界银行、环境基金及韩国林业厅资助的“旱地绿化伙伴关系”提供资金支持。2025 年启动了由非洲开发银行支持的“南部非洲转型国家性别变革性抗旱项目”，目的是在遭遇严重干旱的三个南部非洲国家——马达加斯加、莫桑比克和津巴布韦——提高妇女和女童的抗旱能力。为巩固和加速南部非洲绿色长城倡议项目管道的发展，将在环境基金的支持下制订一项投资战略，支撑实施工作的不断推进。南部非洲绿色长城倡议还被宣传为南非二十国集团会议主席国遗产倡议，获得进一步政治推动力。

4. 利雅得全球抗旱伙伴关系

88. 在 2024 年 12 月于沙特阿拉伯利雅得召开的缔约方会议第十六届会议上，抗旱能力被确立为一项核心议题，标志着从被动应对向全球主动管理的转变。随着各国考虑建立新的全球应对干旱框架，利雅得全球抗旱伙伴关系开始启动，作为沙特阿拉伯担任缔约方会议第十六届会议主席国的旗舰倡议。

89. 利雅得全球抗旱伙伴关系作为全球性的协调和促进机制，连接易受干旱影响的国家与抗旱资源，同时立足于现有的公共和私人努力。该伙伴关系获得沙特阿拉伯承诺的 1.5 亿美元赠款支持，以及伊斯兰开发银行和石油输出国组织(欧佩克)国际发展基金各承诺 10 亿美元的投资管道资金，直至 2030 年。此外，阿拉伯协调小组承诺在未来几年投入最高 100 亿美元用于荒漠化和干旱活动，显示该倡议得到强有力的政治和机构支持。

90. 在操作层面，利雅得全球抗旱伙伴关系建立在三大相互关联的支柱之上：(一) 准备基金，为各国制定抗旱战略和投资管道提供支持；(二) 投资基金，将资金引入抗旱能力建设项目；(三) 知识平台，实现数据、工具和最佳做法的交流。

91. 该伙伴关系面向世界银行 2024/2025 年所定类别中的 74 个低收入和中低收入国家，其中包括 54 个非洲国家、18 个亚洲国家和 4 个拉丁美洲和加勒比国家。尽管资金池只能用于这些国家，但其他受干旱影响的国家还是可以受益于这一伙伴关系的知识平台、技术支持及平行融资机会。

92. 2025 年 6 月，荒漠化公约在德国举办利雅得全球抗旱伙伴关系创始会议，标志着伙伴关系迈向运作的一个重大步骤。与会者核准了治理框架，包括由荒漠化公约在德国波恩承办伙伴关系秘书处，并由一个技术委员会提供支持，与会者还确认由联合国多伙伴信托基金担任基金托管人，负责以透明和问责的方式管理联合出资。

93. 会议通过了五大治理要素：指导委员会、秘书处、托管人、独立审查机制以及伙伴大会(与荒漠化公约缔约方会议联合举办)。成立了由 12 人组成的指导委员会，非常任成员任期三年，采取主代表一候补代表结构，以增强代表性和确保连续性。在就治理和融资结构达成一致后，创始会议启动了伙伴关系筹备阶段，使之成为在荒漠化公约领导下提升全球抗旱能力的一个主要工具。

5. 和平森林倡议

94. 和平森林倡议在国家 and 区域层面应对脆弱和受冲突影响局势(FCAS)下的荒漠化、土地退化和干旱问题。倡议立足于土地退化零增长原则，专注于就土地和生态系统恢复开展跨境合作，强调环境与安全(包括粮食、水资源和气候安全)的联系，力求通过结合环境与建设和平努力来开辟新的资源动员机遇。和平森林倡议倡导在土地利用规划、可持续土地管理、生物多样性和气候行动中采取纳入一体化和包容性方法，最大限度发挥协同效应。通过协作性解决方案，和平森林倡议促进关于土地、水、土壤和森林可持续管理与恢复的国际合作，促进建设和平与互信，显示出可持续发展目标 15 与 16 之间的联系。

95. 截至 2025 年，全球机制已与政治和建设和平事务部、开发署、粮农组织等机构合作，在 7 个地点启动了和平森林倡议进程，为 37 个国家开展土地和生态系统恢复提供支持，出台了以冲突敏感性和复原力为重点的联合行动计划。2025 年，在中亚、印尼—东帝汶以及波斯尼亚和黑塞哥维那启动了三项试点项目。

96. 通过和平森林倡议，全球机制加强了在国际论坛上对土地、和平与安全的全球宣传工作，如 2025 年慕尼黑安全会议、第四次发展筹资问题国际会议以及 2025 年日内瓦和平周。全球机制强调在和平建设与可持续土地管理领域投资不足的问题，探索新的去风险融资模式，特别是针对脆弱和受冲突影响局势下的土地恢复和气候行动。

97. 目前正在为将于蒙古乌兰巴托举行的缔约方会议第十七届会议制订关于牧场和沙尘暴的倡议。以《全球土地展望》为指导的牧场旗舰倡议将为 2026 年“国际牧场和牧民年”作出贡献。第 29/COP.16 号决定敦促全球机制和秘书处加强公私伙伴关系，开展促进牧场健康和牧民韧性的变革性项目。同时，还要求全球机制和秘书处采取包容性和参与性方法，通过提高认识、能力建设和资源动员，为

各国提供支持。经过广泛的利益相关方磋商，已制定出一套牧场土地退化零增长项目形势分析和筛选工具。

6. 企业护土地和私营部门融资

98. 私营部门在扩大行动以实现土地退化零增长方面发挥着关键作用，不仅体现在采取可持续做法上，也体现在作为资金、创新和技术来源方面。根据第6/COP.15号决定，全球机制制定了“企业护土地倡议”，以系统地吸纳私营行为体参与土地恢复、可持续土地管理和抗旱，从而直接为公约的资源动员和执行工作作出贡献。2024年，全球机制与企业、金融机构以及世界可持续发展工商理事会等全球网络开展了磋商，以塑造“企业护土地”这一合作平台。

99. 倡议为私营投资提供路径，包括与土地密集型行业建立战略伙伴关系、利用混合融资工具、发行绿色债券以及融入生态系统服务市场。它还吸纳中小企业参与，并提供与可持续发展目标指标15.3.1相一致的技术工具和报告系统准入。企业护土地倡议为企业参与提供了明确的切入点和激励措施，同时对齐荒漠化公约正在进行的进程。它强化了吸引私营资本、技术和创新的有利环境，成为弥合土地退化零增长资金缺口并加快执行工作的一个工具。

7. 可持续土地管理相关保险模式

100. 为应对日益严重的气候和干旱风险，全球机制将开始试点有关可持续土地管理的保险模式，以奖励主动的恢复做法。这些工具将保险费优惠与采用土地管理战略挂钩，从而激励小农户建立长期韧性，同时扩大其获得融资保护的机会。非洲、太平洋和拉丁美洲的初步试点项目希望展示将土地利用数据纳入指数保险如何能够降低脆弱性并吸引私人保险公司参与。

8. 荒漠化公约友好型碳模式

101. 全球机制正在制定“荒漠化公约友好型”碳信用标准，将土地恢复、土地退化零增长原则和抗旱韧性等协同效益纳入其中。案例研究表明，碳融资可以在维护环境完整性的同时支持当地生计。同时也在探索韧性信用和生物多样性信用等补充工具。

9. 抗旱韧性投资基金

102. 在卢森堡的支持下，目前正在开发抗旱韧性投资基金，作为一个混合融资平台，以便在“利雅得全球抗旱韧性伙伴关系之外，扩大私营部门在抗旱韧性方面的平行投资。抗旱韧性投资基金希望展示，通过结合优惠资金和商业资金，在抗旱型基础设施、水系统、再生农业和基于自然的解决方案等领域的投资，既能产生可衡量的影响，又能实现市场化回报。抗旱韧性投资基金还将降低投资风险，扩大私营部门在气候适应性发展的参与。该基金将设立技术援助机制，建立中低收入国家可投资项目管道。

七. 结论和建议

103. 审评委第二十三届会议是一次届会之间的会议，因此不产生任何决定草案文本。报告这一节重点提出供缔约方考虑的要点和建议。在通过审评委第二十三

届会议最后报告后将适时编写关于本议程项目的决定草案文本，以提交审评委第二十四届会议。

A. 来自土地退化零增长目标设定方案第二阶段实施工作的结论

1. 经过验证的方法和成功因素

104. 目标设定方案第二阶段正在成功验证新一代目标设定方法，它融合了可持续土地管理的多重维度。第二阶段进程表明，有效落实土地退化零增长依赖于三个关键性的成功因素：政治领导力、战略性利用现有国家数据系统、通过重启国家土地退化零增长工作组实现有意义的参与。作出有力的政治承诺的国家，不论具备的资源多少，往往能取得更好的成果；而能够利用已有技术基础设施和数据系统的国家，则取得更高的进程效率。灵活和定制化的过程虽能奏效，但需要大量的时间和资源投入。

2. 持续存在的实施挑战

105. 尽管取得上述成果，但系统性挑战仍然制约着最佳执行效果。国家层面的技术能力限制、政府内部的机构协调障碍以及资源动员方面的困难，都是重大障碍。在当前的融资环境下，为目标设定和审评进程筹措资源愈发困难，而在大多数参与国中，私营部门的参与仍然存在挑战。

3. 全球进展和效果

106. 土地退化零增长目标设定进程已在全球范围内形成势头，承诺恢复的土地面积接近6亿公顷。这对实现可持续发展目标15.3以及“联合国生态系统恢复十年”的目标是一个重要贡献，同时也助力粮食和水安全、生物多样性保护和气候韧性。

B. 战略性建议

1. 目标设定工作的扩展和体制化

107. 为了更好地支持各国设定和更新土地退化零增长目标的努力，建议：

(a) 未来的土地退化零增长进程采取规划型方法，将多项相关活动整合进统一的框架下，减少重复，提高资源效率。在土地退化零增长领域，我们建议将目标设定进程活动纳入环境基金第九充资期扶持性活动，作为核心要素，围绕其调动和利用更多资源；

(b) 接受复杂性，强化综合土地利用规划组成部分，并向各国提供工具，使其能够将土地退化零增长作为一条规划原则纳入现有的综合土地利用规划框架；

(c) 为目标设定培育多样化资金模式¹⁷，包括双边捐助方规划、各国通过环境基金透明资源分配系统下自有资源分配国内资源，如未能获得额外资金，则在技术指导支持下发展自主主导的国家进程。

2. 增加资源动员和融资创新

108. 可采取以下创新措施加强资源动员：

(a) 扩大创新融资机制，包括抗旱投资基金、可持续土地管理相关保险模式以及荒漠化公约友好型碳信用标准；

(b) 完成《资源动员工具箱》的制定；

(c) 探索在最脆弱地区的更多去风险选项；

(d) 借鉴绿色长城倡议和“利雅得全球抗旱伙伴关系”的做法，实施平行融资模式，利用共同成果框架，将独立供资的项目统一到共同的目标下，而不要资金池架构；

(e) 通过“企业护土地”倡议加强私营部门参与，为企业参与提供明确的切入点和激励，同时对标立足科学的目标。

3. 机构强化和能力发展

109. 提升关键机构的技能和能力的一个有效方法要求做出系统性努力，以：

(a) 投资长期能力建设方案，重点面向财政部、技术专长开发和跨部委协调机制；

(b) 统一数字工具和平台(如地球趋势平台 Trends.Earth、业绩审评和执行情况评估系统 4、决策支持系统)，以降低交易成本并提升各国系统间数据一致性；

(c) 通过定期网络研讨会、情况简报和良好做法文件，加强知识管理与共享，从而支持活动的扩大实施。

4. 深化里约三公约的一体化和履约

110. 可通过采取以下措施来实现里约三公约的联合履约：

¹⁷ 目前正在内部并与资金和技术伙伴讨论关于在 2026 年将目标设定进程第二阶段活动扩大到更多国家的各种办法及相关参与方式，可包括：

- 在全球环境基金第九次增资扶持性活动方面采取更加一体化的规划型方法，明确纳入目标设定进程第二阶段活动，借鉴 2016 年全球环境基金支持的“土地退化零增长目标设定项目的成功经验，这是目标设定进程的一个基础要素，并以此为核心动员和利用了额外资源，将支持范围扩大到 100 多个国家。
- 由有兴趣的双边捐助方进行专项资源规划，借鉴相关倡议在支持土地退化零增长活动方面建立的成功范例，例如大韩民国的“昌原倡议”和土耳其的“安卡拉倡议”，这些倡议提供了稳定而持续的资金支持。
- 各国规划自身获得的环境基金资源，或是通过透明资源分配制度下的自主资源，或通过支持国家报告进程伞形方案下分配的资源。
- 通过分配本国资源开展自主国家进程，利用来自目标设定进程第二阶段的可用技术指南、良好做法和经验教训，并辅以荒漠化公约和/或合作机构提供的实物形式的技术指导。

(a) 系统地将里约公约国家联络点纳入国家土地退化零增长工作组，确保与气候进程和生物多样性进程直接衔接；

(b) 通过对国家自主贡献、国家适应计划、国家生物多样性战略与行动计划以及土地退化零增长目标协调一致地进行评估，使政策框架相统一，以识别协同效益并弥补执行工作差距；

(c) 制定跨三项公约协调一致的资源动员战略，以最大限度提高投资回报并避免资金竞争；

(d) 推进多部门方案和项目，利用土地和水资源与农业、能源、城市发展、绿色基础设施和经济发展等相关部门的纽带关系，加强资源获取和动员，实现协调配合的成果，并强化支持里约三公约一体化目标的融资。

5. 加强监测和问责

111. 这方面将涵盖若干关键改进领域：

(a) 在目前正在根据目标设定方案第二阶段制定空间明确的修订目标的 18 个国家基础上进一步拓展空间明确的报告工作；

(b) 加强土地退化零增长目标跟踪工具，以便公众可以访问，提高进展监测的透明度；

(c) 依照“绿色长城”观测站模式，实施基于成果的管理框架，以系统跟踪资金流向和项目成果。

C. 结论以及未来目标设定工作的方向

112. 这些建议承认，要大规模实现土地退化零增长，需要在多个方面采取协调行动——从技术能力建设到创新融资，从体制强化到私营部门参与。目标设定方案第二阶段的经验为下一阶段实施奠定了坚实基础，但成功有赖于持续的政治承诺、充足的资源动员以及在方法和途径上的不断创新。

113. 目标设定方案第二阶段进程是对一种土地退化零增长目标设定的新的改进方案的概念验证，为参与国和合作伙伴提供了一个专门空间，在一个灵活而适应各国国情的整体方案设计框架下测试新理念、新创新和新方法。18 个参与国和伙伴机构将在审评委第 23 届会议上一场专门全体会议上并通过相关边会介绍和讨论目标设定进程第二阶段的主要成果。

114. 土地退化零增长目标的设定和审查仍然是一个非常重要的政策制定进程，但在当前资金环境下，为这一进程动员来自多边和双边捐助方的资源日益困难。未来的土地退化零增长目标设定和审查工作，需要在国家、区域和全球层面采取多元化、甚至可能是不对称和/或机会性的方式，以动员充足资源支持即将开展的扩展工作。全球机制处设有一份候补名单，列有那些已正式表达参与目标设定进程第二阶段活动意向的国家，以便在扩大实施阶段考虑将来为他们提供支持的可能性。