



联合国

ICCD/COP(17)/CST/2



防治荒漠化公约

Distr.: General
13 May 2026
Chinese
Original: English

缔约方会议
科学和技术委员会
第十七届会议
2026 年 8 月 17 日至 21 日，蒙古乌兰巴托
临时议程项目 3(c)
科学与政策的联系以及分享知识
关于支持里约三公约和《仙台减少灾害风险
框架》下干旱和旱灾规划和适应工作的技术
指南补编的综合报告

关于支持里约三公约和《仙台减少灾害风险框架》下干旱和旱灾规划和适应工作的技术指南补编的综合报告

秘书处的说明

概要

缔约方会议在第 16/COP.16 号决定中，要求编写支持干旱适应和抗旱规划工作的国家适应计划技术指南补编。决定中还呼吁与《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》及联合国减少灾害风险办公室秘书处进行更密切的合作，将干旱和旱灾风险和影响的评估和应对工作纳入相关的合作框架和举措。作为回应，秘书处与联合国大学环境与人类安全研究所以及其他里约公约和《仙台减少灾害风险框架》的秘书处合作，编写了题为“干旱和旱灾适应工作规划：促进里约三公约和《仙台框架》协同效应的指南”的技术指南补编。该指南以这些公约和框架下的现有技术指南和国家规划进程为基础。

本文件综述了指南的背景、理论依据、结构、主要结论和建议，着重介绍了指南中关于将干旱和旱灾规划和适应工作纳入国家规划工具的实操内容，并总结了合作伙伴根据第 16/COP.16 号决定就干旱和旱灾监测、影响评估、知识共享和能力建设开展的相关工作。



目录

	页次
一. 背景.....	3
二. 证据基础和理论依据.....	3
A. 干旱和旱灾是相互关联但有所区别的挑战.....	4
B. 采取里约三公约和《仙台框架》协同方法的理论依据.....	5
C. 补充技术指南的范围和结构.....	5
D. 用于编写指南的方法.....	6
E. 根据第 16/COP.16 号决定正在进行的干旱和旱灾监测工作.....	7
F. 根据第 16/COP.16 号决定就基于科学的标准、指南、知识共享和 能力建设开展的工作.....	8
三. 结论和建议.....	8
A. 关于系统性干旱和旱灾风险的结论 1.....	9
B. 关于规划工具作为协同效应杠杆的结论 2.....	9
C. 关于协同适应工作的核心组成部分的结论 3.....	9
D. 关于协调行动以实现协同效应的结论 4.....	9
附件	
一. 分步指南的结构.....	11
二. 调整统一里约三公约和《仙台减少灾害风险框架》的主要政策工具.....	12

一. 背景

1. 缔约方会议在第 16/COP.16 号决定中，请科学和技术委员会主席团在秘书处的支持下，结合各国国情、需要和优先事项，探讨如何编写支持干旱适应和抗旱规划工作的国家适应计划技术指南补编，同时就如何将相关工作纳入《联合国防治荒漠化公约》在全球和国家两级的活动提出建议。

2. 《气候变化框架公约》的国家适应计划进程有助于缔约方制订和执行《气候变化框架公约》国家适应计划，以确定中、长期适应需求，并制订和执行实现这些需求的战略和方案。在《气候变化框架公约》缔约方会议第十七届会议上，缔约方通过了国家适应计划进程的初步指南和原则。¹ 在作为《巴黎协定》缔约方会议第五届会议的《公约》缔约方会议第二十八届会议上，缔约方要求最不发达国家专家组更新国家适应计划进程技术指南。² 《气候变化框架公约》确立国家适应计划进程是为了帮助最不发达国家和其他发展中国家开展适应规划。

3. 缔约方在第 16/COP.16 号决定中又请秘书处与联合国减少灾害风险办公室、《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》秘书处合作，在考虑到缔约方国情、需要和优先事项的情况下，酌情将干旱和旱灾风险和影响的评估和应对工作纳入相关的合作框架和举措，以期：

(a) 利用并最大限度发挥相关多边协定、目标和具体目标之间的协同作用；

(b) 鼓励采取全面协调的土地行动；

(c) 尽量以定量方式确保评估和监测工作的一致性；以及

(d) 降低交易成本。

4. 作为对第 16/COP.16 号决定的回应，秘书处与联合国大学环境与人类安全研究所以及上述框架和举措的秘书处合作，编写了一份国家适应计划技术指南补编。国家适应计划技术指南新补编题为“干旱和旱灾适应工作规划：促进里约三公约和《仙台框架》协同效应的指南”。³

5. 本文件概述了补编中的主要背景、理论依据、主旨和结论，以支持缔约方考虑如何将干旱和旱灾规划和适应工作更有效地纳入相关国家规划工具和进程。

二. 证据基础和理论依据

6. 干旱和旱灾适应规划的补充技术指南旨在以里约三公约和《仙台框架》下国家政策工具的现有技术指南为基础，包括国家抗旱计划和《防治荒漠化公约》土地退化零增长目标设定方案的技术指南、《气候变化框架公约》下更新的国家适

¹ 见《联合国气候变化框架公约》第 5/CP.17 号决定，https://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/national_adaptation_plans/application/pdf/decision_5_cp_17.pdf。

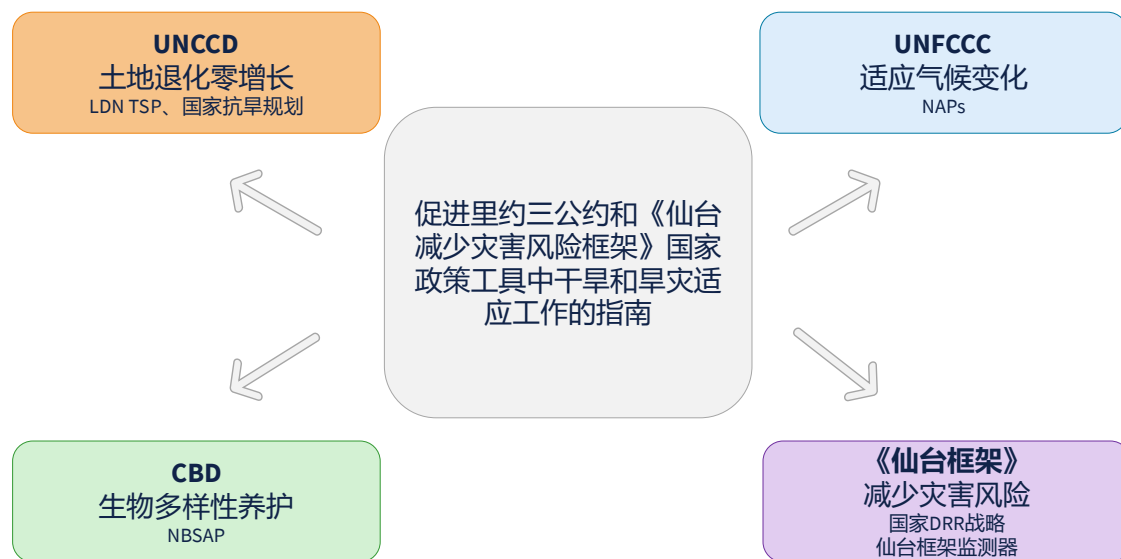
² 见作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议第 2/CMA.5 号决定，“全球适应目标”，https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_16a01E.pdf#page=22。

³ 见 <https://www.unccd.int/resources/manuals-and-guides/planning-aridity-and-drought-adaptation-guide-promoting-synergies>。

应计划技术指南、《生物多样性公约》下的国家生物多样性战略和行动计划技术指南，以及国家减少和管理灾害风险战略和仙台框架监测系统。指南旨在协助政策制定者以及为执行工作提供支持的技术和金融合作伙伴，以及寻求在制定陆地干预措施方面实现协同效应的项目开发商(见图 1)。

图

补充技术指南借鉴了里约三公约和《仙台减少灾害风险框架》下的国家政策工具现有技术指南。



缩写：UNCCD(《联合国防治荒漠化公约》)、LDN TSP (土地退化零增长目标设定方案)、UNFCCC(《联合国气候变化框架公约》)、NAP(国家适应计划)、DRR(减少灾害风险计划)、CBD(《生物多样性公约》)、NBSAP(国家生物多样性战略和行动计划)。

A. 干旱和旱灾是相互关联但有所区别的挑战

7. 干旱和旱灾是有所区别但相互关联的现象，对生态系统、经济和社会有着重大影响。干旱是一个地区长期缺水的持久特征，而旱灾是降水量异常低的短暂时期。然而，它们的影响经常相互重叠，并且可能在跨部门、时间和空间的尺度上相互强化。

8. 对过往和当前影响的观察以及对未来的预测表明，干旱和旱灾对土地系统的影响远远超出了土地退化和荒漠化的影响。水资源供应减少和土壤干燥也会导致生态系统恶化、生物多样性丧失和野火、沙尘暴等危害加剧，而由此产生的土地退化可能会加剧恶性的气候循环反馈。

9. 干旱和旱灾还导致全球数百万人的水和粮食不安全状况恶化，并影响多个领域，包括水系、农业、能源和生态系统。干旱和旱灾的系统性和相互关联性凸显出有必要采取适应方法，以解决土地、气候、生物多样性和灾害风险之间的关联作用。

B. 采取里约三公约和《仙台框架》协同方法的理论依据

10. 应对干旱和旱灾风险和影响等相互关联的挑战需要在多个层面开展合作和协调行动。可以通过利用相关多边协定和国际框架(特别是《防治荒漠化公约》、《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《仙台减少灾害风险框架》)各项目标和具体目标之间的协同效应来实现这一点。

11. 通过这些框架以更系统的综合方式应对干旱和旱灾可以帮助应对其多方面性,同时有助于可持续土地管理、生物多样性养护、气候减缓和适应以及减少灾害风险。如此可以提高干旱和旱灾适应工作的效力,并为在实现里约三公约和《仙台框架》的多重目标方面取得进展提供支持。

12. 如国家适应计划技术指南的新补编所述,干旱和旱灾适应工作方面协同效应的法律和政策基础已经到位。其中主要有:

(a) 《防治荒漠化公约》第2条和第4条规定了减轻干旱影响是《公约》目标的一部分,反映了《防治荒漠化公约》与其他公约的关系;

(b) 《气候变化框架公约》第四条第1款(e)项要求国家缔约方合作适应气候变化,特别强调受旱灾和沙漠化影响地区的恢复和保护;

(c) 《巴黎协定》第七条第一款确立了全球适应目标,旨在提高适应力,加强韧性,降低易受气候变化影响的脆弱性,第二款认识到适应是为保护人民、生计和生态系统而采取的气候变化长期全球应对措施促进因素;

(d) 《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》,重点是通过目标2恢复退化的生态系统,并通过目标8建立复原力并最大限度地减少气候变化对生物多样性的影响;以及

(e) 《仙台框架》第30段(g)项,重点是促进将灾害风险评估、制图和管理纳入所有易遭受旱灾地区的工作主流。

13. 国家适应计划技术指南的新补编采用了为国家适应计划技术指南编写补充材料的既定做法,就选定问题提供深入支持。正如第16/COP.16号决定和ICCD/COP(16)/CST/3号文件(该文件促成了一份关于促进土地退化零增长和气候变化适应之间协同效应的国家适应计划补编⁴)所反映的那样,合作编写的侧重于实现协同效应的补充技术指南可以帮助弥合公约/框架的特定目标和适应规划进程之间的差距。这反过来又可以支持国家层面更加一致和有效的执行工作,使土地干预措施能够实现多重效益做出贡献。

C. 补充技术指南的范围和结构

14. 国家适应计划技术指南的新补编旨在提供一份实操文件,用于将干旱适应和抗旱规划纳入里约三公约和《仙台框架》下的国家规划工具和进程。其主要目标受众包括来自负责土地、气候、生物多样性和灾害风险管理规划的政策制定者和技术专家,包括《防治荒漠化公约》、《气候变化框架公约》和《生物多

⁴ 见 <https://www.unccd.int/resources/publications/promoting-synergies-between-land-degradation-neutrality-and-climate-change>。

样性公约》的国家协调中心、《仙台框架》国家协调中心以及参与制定或更新相关国家规划工具的其他利益相关方。

15. 指南的章节内容包括：背景和任务，产出和目标受众，干旱和旱灾与土地退化和荒漠化、气候变化、生物多样性丧失和灾害风险之间的联系，里约三公约和《仙台框架》的目标和技术指南的比较，以及分步说明。

16. 指南遵循规划周期的逻辑顺序分为七个组成部分(见下表 1)，从背景介绍和确定有利条件，到风险评估和措施的制定和融资，再到实施和迭代监测和报告。这一结构旨在为缔约方提供一个适合各国国情的实用、逐步的框架，同时与里约三公约和《仙台框架》保持一致。本文件附件 1 中列出的具体行动要点进一步阐述了每个组成部分。这些组成部分是通过对里约三公约和《仙台框架》的政策工具和执行指南进行调整统一而得出的。

表 1

干旱和旱灾适应工作技术指南的组成内容

组成部分 A—背景介绍

组成部分 B—确定干旱和旱灾适应工作的有利条件

组成部分 C—评估干旱和旱灾风险

组成部分 D—制定干旱和旱灾适应措施

组成部分 E—干旱和旱灾适应工作的供资

组成部分 F—实施适应行动

组成部分 G—监测和报告适应进展

D. 用于编写指南的方法

17. 国家适应计划技术指南的新补编以里约三公约和《仙台框架》下国家规划工具的技术指南为基础，包括《防治荒漠化公约》土地退化零增长目标设定技术指南、⁵《气候变化框架公约》国家适应计划技术指南、⁶《生物多样性公约》制定和更新国家生物多样性战略和行动计划的技术指南，^{7 8}以及联合国减少灾害风险办公室⁹国家减少灾害风险战略指南。¹⁰其他相关技术指南包括《防治荒漠化公

⁵ 见“土地退化零增长目标设定——技术指南”，可查阅 <https://www.unccd.int/resources/publications/ldn-target-setting-technical-guide>。

⁶ 见《国家适应计划技术指南：经过更新的国家适应计划制订和执行进程技术指南》，可查阅 <https://napcentral.org/nap-guidelines>。

⁷ 见国家生物多样性战略和行动计划能力建设模块，可查阅 <https://www.cbd.int/nbsap/training>。

⁸ 见《修订或更新国家生物多样性战略和行动计划以符合昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架的指南》(《生物多样性公约》第 15/6 号决定，附件 1)，可查阅 [https://www.cbd.int/doc/nbsap/Annex%201%20\(NBSAP%20guidance\).pdf](https://www.cbd.int/doc/nbsap/Annex%201%20(NBSAP%20guidance).pdf)。

⁹ 联合国减少灾害风险办公室担任《仙台减少灾害风险框架》的保管人、协调员和监测机构。

¹⁰ 参见“化言语为行动——制定国家减少灾害风险战略”，可查阅：<https://www.undrr.org/developing-national-disaster-risk-reduction-strategies>。

约》干旱抗御、适应和管理政策框架¹¹ 和专门为国家抗旱规划提供参考的《防治荒漠化公约》国家抗旱规划指南，¹² 以及《防治荒漠化公约》科学与政策联系平台关于干旱趋势、影响预测和适应的报告。¹³ 新编写的补充指南整合了上述所有内容，以便利查明协同效应的工作并利用它们实现所有三项里约公约和《仙台框架》的目标。

18. 为了支持整合这写流程，对所有技术指南中提出的步骤进行了系统性比较，以确定主要的相似之处和差异。类似的步骤被归纳为七个组成部分，构成这份指南的骨架，其中每一个组成部分都可转化为更详细的行动要点供各国参考。

19. 在比较了里约三公约和《仙台框架》下的国家规划工具技术指南之后，对指南的所有组成部分进行了文献回顾。回顾涵盖了同行评审文献和灰色文献，使用了专门的搜索词以及额外的交叉引用和滚雪球方法。为了编写该指南，总共评估了 100 多份出版物，包括同行评审论文、研究和政策报告、技术指南、官方文件和决定、最佳实践和工具包。

20. 指南还借鉴了与《防治荒漠化公约》、《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和联合国减少灾害风险办公室秘书处代表以及各研究组织、发展机构和非政府组织代表进行的半结构化主要响应者访谈。这些访谈有助于加强与现有国家规划流程的一致性以及指南实际相关性的编写过程。

21. 在编写指南的过程中还查找和准备了一些案例研究，所选择的案例提供了涵盖不同地理环境的经验教训、成功故事或最佳实践例子，并通过多目标导向的规划和执行干旱和旱灾适应工作来利用协同效应。

22. 之后采用定性内容分析和三角互证相结合的方法对文献回顾、访谈和案例研究的结果进行了分析，以确保所归纳和传达的是与指南用户最相关的信息，以协助在国家层面将干旱和旱灾规划和适应工作纳入与执行所有三项里约公约和《仙台框架》相关的所有国家规划工具框架。

E. 根据第 16/COP.16 号决定正在进行的干旱和旱灾监测工作

23. 作为对第 16/COP.16 号决定第 1 段的回应，世界气象组织和全球水伙伴组织推进了通过综合干旱管理方案将干旱信息纳入国家、区域和全球各级的旱灾监测和早期预警活动的工作。这项工作旨在加强预测、监测和评估工作，支持更强有力的干旱评估，纳入关于长期干旱趋势和水资源供应的结构性变化的考虑，促进数据共享和协作，并改善对缺水和干旱状况的及时反应。

24. 所报告的活动包括不断增加的后备项目，主要由适应基金支持，总资金请求超过 2 亿美元，覆盖 30 多个国家，其中一些国家正在获得《防治荒漠化公约》全球机制的筹备支持。这些活动包括加强旱灾预测和监测，加强国家和区域旱灾

¹¹ 见“干旱抗御、适应和管理政策框架：辅助技术指南”，可查阅 <https://www.unccd.int/resources/manuals-and-guides/drought-resilience-adaptation-and-management-policy-framework>。

¹² 见国家抗旱计划模板指南，可查阅 <https://www.unccd.int/resources/publications/model-national-drought-plan>。

¹³ 见“全球土地干旱威胁：区域和全球干旱趋势和未来预测”，可查阅 <https://www.unccd.int/resources/reports/global-threat-drying-lands-regional-and-global-aridity-trends-and-future>。

监测，支持考虑到干旱加剧长期趋势的风险评估，以及改善预警信息的传播，包括在社区一级的传播。综合干旱管理方案还与世界气象组织干旱问题专家组共同开发了全球干旱万花筒原型，将区域干旱监测器集成为一个统一的全球产品，随后还有益纳入国家干旱监测器。

F. 根据第 16/COP.16 号决定就基于科学的标准、指南、知识共享和能力建设开展的工作

25. 作为对第 16/COP.16 号决定第 2 段的响应，综合干旱管理方案及其合作伙伴推动了评估旱灾和干旱加剧对社会经济和环境之影响的基于科学的标准和指南的制定。所报告的产出包括干旱影响监测基线评估、干旱影响监测指南、干旱管理机构协调指南、性别平等主流化的其他工具以及干旱管理的法律和监管框架。这些材料旨在为更加一致的影响评估和分析提供支撑，并加强适应规划和执行的基础。此外，综合干旱管理方案与《防治荒漠化公约》秘书处共同开发了一系列关于干旱监测和预警、风险和影响分析以及风险减缓、防备和应对的在线课程。

26. 作为对第 16/COP.16 号决定第 5 段的回应，世界水土保持方法和技术纵览组织一直在确定切实考虑到干旱趋势、预测和影响的可持续土地和水资源管理最佳做法，以支持知识共享和采用成功的综合方法。世界水土保持方法和技术纵览组织还鼓励提交新的做法，并加入资料说明这些做法与建设干旱和旱灾抵御能力的相关性。鼓励《防治荒漠化公约》干旱管理学习和实践社区考虑这些发展，将干旱和旱灾问题纳入现有的可持续土地和水管理解决方案。

27. 在资源允许的情况下，世界水土保持方法和技术纵览组织计划在这项工作的基础上再接再厉，包括通过对全球可持续土地管理数据库中现有做法进行系统审查和标记，将抗旱能力纳入新提交做法的审查进程，并由此形成一份做法汇编，实现更广泛的知识共享并纳入与世界气象组织合作计划的《防治荒漠化公约》干旱问题平台。

28. 这些活动共同作用，促进了知识共享和能力建设，为采用更具包容性和参与性的方法来评估干旱和旱灾影响提供了支持，并提供了与本文件所概述的补充技术指南相关的实用投入，特别是指南关于风险评估以及监测和报告适应进展的组成部分。有关这些发展的更多信息可查阅 [ICCD/COP\(17\)/CST/3](#) 号文件(通过世界水土保持方法和技术纵览组织进行的知识共享)，[ICCD/CRIC\(24\)/3](#) 号文件(能力建设)以及 [ICCD/COP\(17\)/11](#) 号文件(学习和实践社区)。

三. 结论和建议

29. 关于干旱和旱灾适应工作的指南证实，干旱和旱灾会在土地、气候、生物多样性和灾害领域引发相互关联的系统性风险，加剧水和粮食不安全，并在地方、国家、区域和全球层面影响多个部门。其影响源于水资源供应量减少和土壤干燥，加剧了土地退化和荒漠化，导致生态系统和生物多样性恶化，并增加了野火、沙尘暴等复合性危害的爆发频率和严重程度。

30. 在审议了关于支持里约三公约和《仙台框架》干旱和旱灾适应规划的补充技术指南的综合报告后，科学和技术委员会不妨审议下列结论，以便向缔约方会议提出建议。

A. 关于系统性干旱和旱灾风险的结论 1

31. 干旱和旱灾会减少水资源供应，导致土地和生态系统退化，增加野火和沙尘暴等危害的爆发频率和严重程度，并强化恶性气候反馈，由此加剧人、生态系统和经济面临的风险。这些风险跨越水、农业、能源和健康等领域，并与社会脆弱性和风险相互作用，导致一些连锁和复合影响，有损于韧性和可持续发展，特别是在已经受到影响和资源有限的地区。

B. 关于规划工具作为协同效应杠杆的结论 2

32. 里约三公约和《仙台框架》下的国家规划工具，包括土地退化国家目标设定方案、国家适应计划、国家生物多样性战略和行动计划以及减少灾害风险战略，为整合干旱和旱灾适应工作以及利用各框架目标和具体目标之间的协同效应提供了重要切入点。

33. 这些工具通常遵循相似的步骤，例如确定有利条件、评估风险、制定与全球目标一致的具体目标、确定措施并提供资金以及监测和报告。将干旱和旱灾问题系统纳入这些共同步骤可以提高适应工作的效力，并有效利用现有的规划周期和协调机制。

C. 关于协同适应工作的核心组成部分的结论 3

34. 干旱和旱灾适应工作的有效性和协同性取决于国家规划工具共有的一套核心组成部分，即：加强有利条件，包容性和全面的风险评估，制定与全球目标相一致的国家具体目标，选择和优先考虑强有力的适应做法以及协调一致的监测、评价、学习和报告，以及得到充足和可获得的资金的支持。

35. 在实践中，这意味着需要改进机构和治理安排以克服各自为政的决策，投资于科学和数据以支持能够捕捉到危害、风险、脆弱性和应对措施的多层次风险评估框架，优先考虑可带来多重效益的可持续土地管理、基于自然的解决方案和综合土地利用规划，并调动和精简资金，包括创新资金机制，维持积极主动的减轻风险和长期适应努力。

D. 关于协调行动以实现协同效应的结论 4

36. 实现指南中确定的潜在协同效应需要在国家和全球层面采取协调一致的行动，包括加强国家层面各部委、部门和利益相关方之间的合作、数据共享和资金机制，以及在国际层面上在里约三公约和《仙台框架》之间实现更紧密协调的技术指南、能力建设、财政支持和监测工作。

37. 在各国内部，在这些框架下在国家规划工具和流程之间架桥引线需要有意识地开展协调工作，以避免碎片化或相互冲突的干预措施并降低交易成本。在全球层面，秘书处和伙伴机构可以通过围绕干旱和旱灾以及其他跨领域挑战的共同目标调整指南、支持和监测系统来增加贡献。

38. 缔约方就缔约方会议将要审议的决定草案进行磋商时不妨考虑这些结论，决定草案的依据是 [ICCD/COP\(17\)/CST/8](#) 号文件所载谈判案文草案，根据第

22/COP.16 号和第 36/COP.16 号决定，该文件载有为缔约方编写的请科学和技术委员会第十七届会议审议的全部决定草案。

附件一

分步指南的结构

1. 组成部分 A—背景介绍
 - o 介绍适应干旱和旱灾适应工作的理论依据及其与国家规划、里约三公约和《仙台减少灾害风险框架》的相关性。
2. 组成部分 B—确定干旱和旱灾适应工作的有利条件
 - o 行动要点 1: 了解机构框架和监管框架
 - o 行动要点 2: 建立计划制定机制
 - o 行动要点 3: 确保政府和利益相关方的参与
3. 组成部分 C—评估干旱和旱灾风险
 - o 行动要点 1: 确定干旱和旱灾的原因和影响
 - o 行动要点 2: 评估干旱和旱灾风险，包括脆弱性和潜在(未来)影响
4. 组成部分 D—制定干旱和旱灾适应措施
 - o 行动要点 1: 根据全球目标和框架确定具体目标
 - o 行动要点 2: 定义、评估合适的适应行动并确定优先顺序
5. 组成部分 E—干旱和旱灾适应工作的供资
 - o 行动要点 1: 估算干旱和旱灾适应工作的成本
 - o 行动要点 2: 确定和获取资金来源，包括创新融资工具
6. 组成部分 F—实施适应行动
 - o 行动要点 1: 将干旱和旱灾问题纳入政策、方案和活动的主流
 - o 行动要点 2: 实施适应行动
 - o 行动要点 3: 传播计划及其既定目标
7. 组成部分 G—监测和报告适应进展
 - o 行动要点 1: 收集数据以评估已实施的行动
 - o 行动要点 2: 根据国家和国际程序提交报告
 - o 行动要点 3: 评估计划，为未来的更新提供参考

附件二

调整统一里约三公约和《仙台减少灾害风险框架》的主要政策工具

[English Only]

Figure

The components that emerge when the main policy instruments and implementation guidelines of the Rio conventions and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction are aligned

