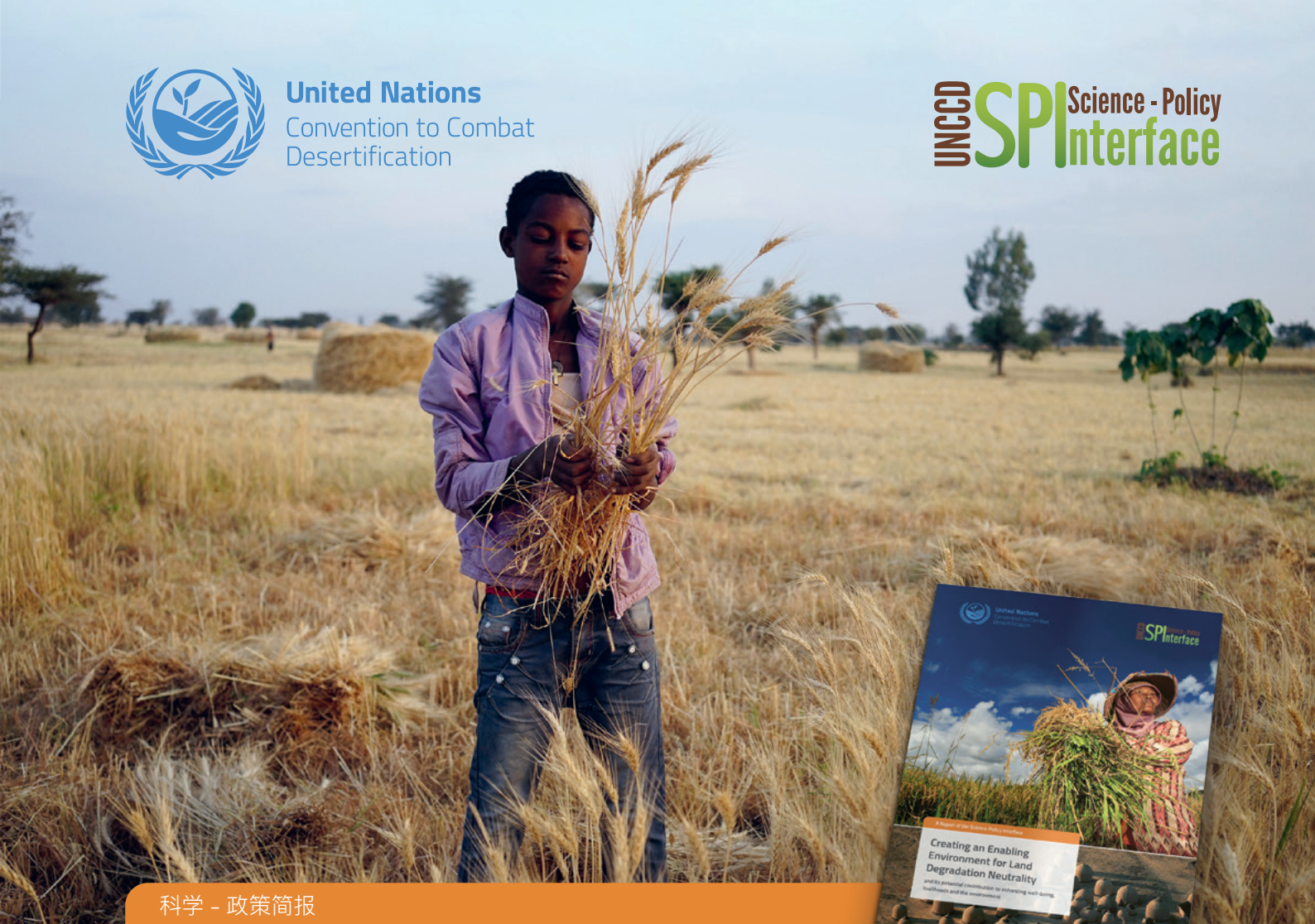




United Nations
Convention to Combat
Desertification

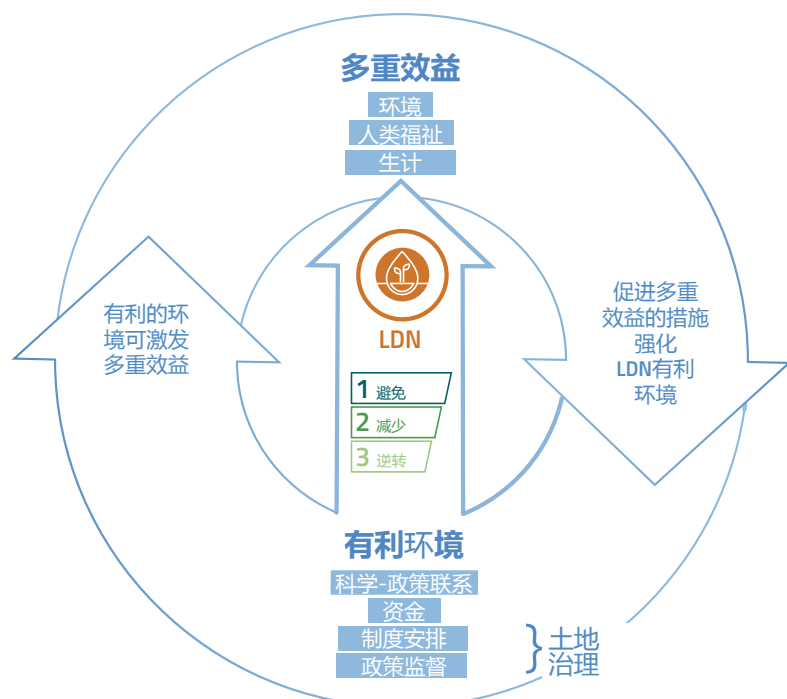
UNCCD **SP** Science - Policy
Interface



科学 - 政策简报



为土地退化零增长创造有利环境



挑战：土地退化零增长需要有利的环境

避免、减少和扭转土地退化既是一项政策挑战，也是一项技术挑战。政策制定者可能会提出如下问题：如何最好地支持采用可持续土地管理；如何组织相关机构实现规模成效；如何制定土地利用规划或确定和消除实施土地退化零增长的制约因素。

有利环境的概念回答了这些问题。有利环境的定义是有助于推进土地退化零增长进展的制度、政策、监管和资金环境。

图1：
土地退化零增长 (LDN)、有利环境和实现多重效益之间联系的概念框架。

应从四个维度考虑有关土地退化零增长有利环境：

1. 科学与政策的联系：鉴于土地退化问题的复杂性和多面性，开展政策制定者、科学家和实践者之间的持续对话非常重要；
2. 资金：保障资金投入和并使其主流化；
3. 制度：应对与土地退化零增长主流化相关的挑战，包括组织各自为政的职责机构，提高效率并消除与土地权属和土地获取有关的制约因素；
4. 政策和监管：制定有效且受到广泛支持的土地法规。

对争议的贡献：土地退化零增长有利环境的良好实践

简而言之，本科学政策简报为政策制定者提供指导，支持各国为土地退化零增长规划和实施创造有利环境的工作。

基于响应层次（避免>减少>扭转）设计的土地退化零增长措施可以增强环境、社会和经济多重效益（图1）。这些多重效益强化了有利环境，而同时，有利环境也可以带来多重效益。上述有利环境的四个维度至关重要，土地治理得到了特别关注。

有效的土地治理¹是创造有利环境的关键的切入点（图2）。为了避免、减少和扭转土地退化，土地权属的不同行为主体开展的土地管理实践需要向可持续性转变。这需要包容和负责的土地治理，以确保制定有效的法律法规，使改善土地权属保障的可能性最大化，以促进可持续性，同时提高改善生计和福祉的协同效益。

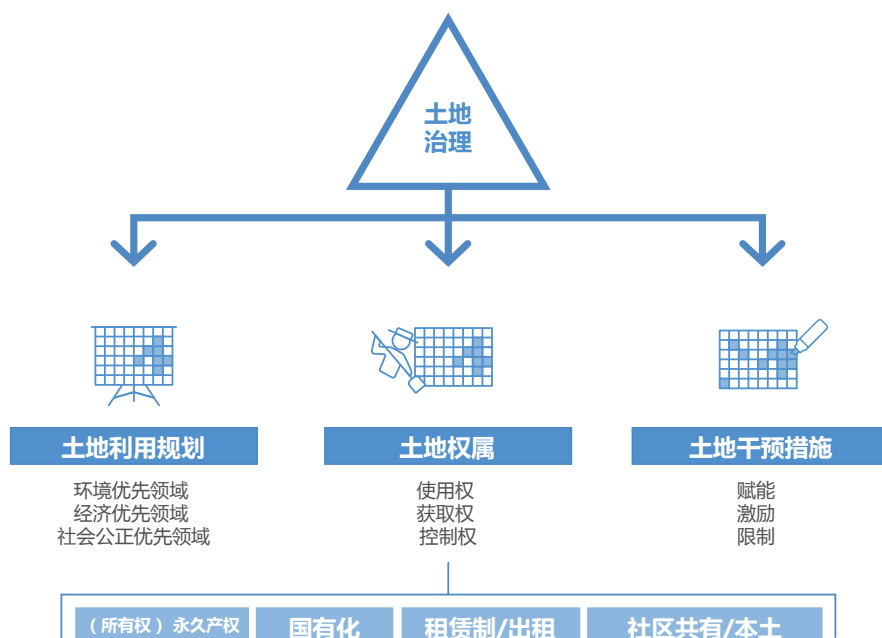
方框1：

土地退化零增长利益相关方对其它土地相关目标的协同作用抱有很高的期望，但这些协同作用取决于具体情况。基于科学的方法土地利用规划过程提供信息，有助于采取针对性干预措施并避免发生潜在冲突。

图2：

随着土地利用规划、土地权属以及基于土地的干预措施等问题汇聚在一起，实现土地退化零增长向土地治理提出了一项重大挑战。

综合土地利用规划是平衡环境、经济和社会优先领域的一种方式，而土地退化零增长影响并促进所有这些优先领域。土地权属的组织方式及其获得保障的程度对土地退化零增长具有根本性的影响。基于土地的干预措施需要针对具体情况，以实现、激励或限制土地管理者的行动。



¹ 土地治理是就获取和使用土地做出决策的过程、是实施此类决策以及调解土地利益冲突的方式。

还需要综合土地利用规划来提升可持续土地管理行动，并形成各部门协调一致的全国性土地退化零增长战略。

方框2：

新的行为主体、新的合作伙伴： 新威胁还是新机遇？

过去几十年来，土地治理安排发生了变化。土地使用者在全球价值链中的整合程度不断提高，放大了私营参与者在土地治理中所发挥的作用。这些参与者既包括那些参与大规模土地收购、农业规模扩大和商业化的、远程控制土地所有权以及合约式农业的土地使用者，也包括农业合作社。

公司实体借助采用农业培训、行为准则、生态认证、圆桌会议和其他工具，在实现可持续的土地治理方面正在发挥日益重要的作用。科学证据初步表明，通过与全球价值链中的参与者建立合作伙伴关系，可以大规模地促进可持续土地管理进程。尽管新的土地治理机制带来了这些新的机会，但因其高度集约、农业模式的扩展往往不可持续，也可能会威胁到土地退化零增长目标的实现。

需要采取进一步行动，向造成环境和社会损害的企业问责。行为主体和消费者参与规范的可持续性标准和以土地退化零增长为目标的综合土地利用规划，是推动退化的全球农业供应链向基于土地的可持续价值链转变的关键。

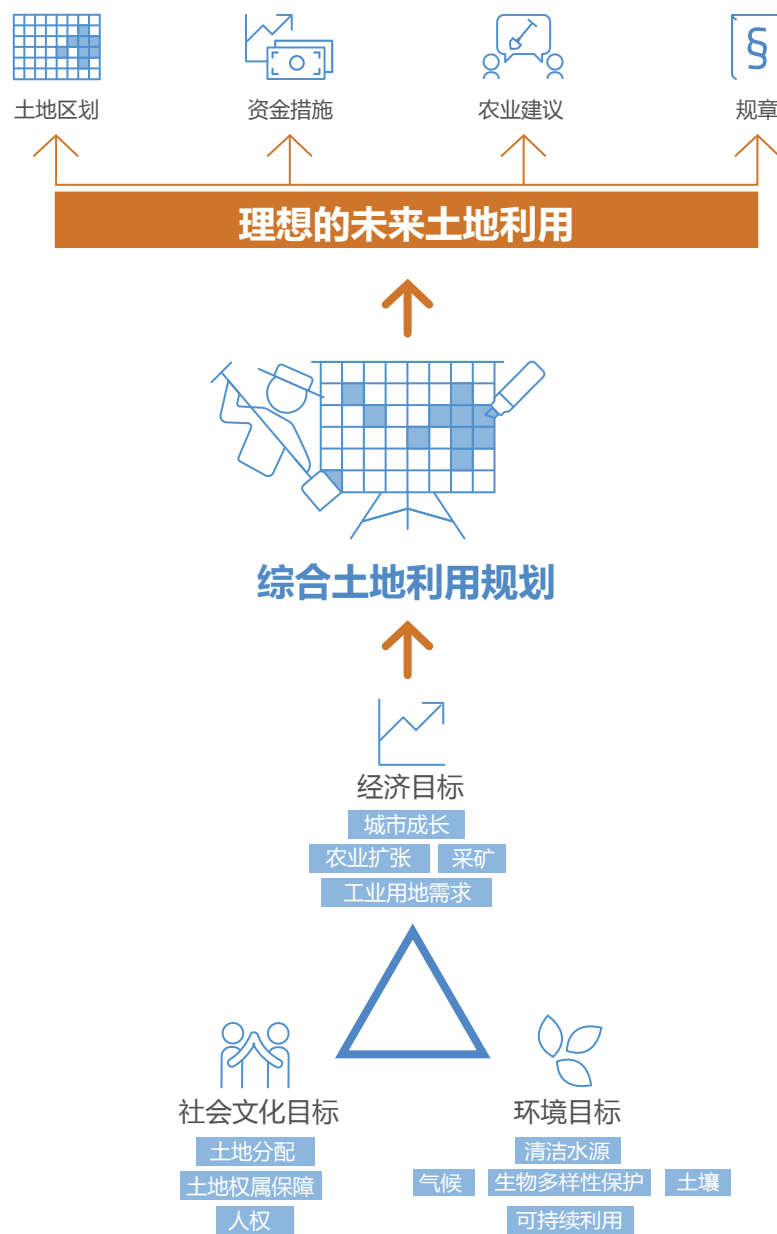


图3：

综合土地利用规划作为一项平衡三组优先领域的方法

关键信息

为土地退化零增长创造有利环境需要关注四个维度：

有利环境的科学与政策联系维度

- 各国正在采用土地退化零增长三个全球指标²；然而设定指标基线和追踪进展的国家能力差距依然存在，尤其是在土地生产力动态变化和土壤有机碳（SOC）方面。

在大多数情况下，国家数据系统具备充分的数据支持开展土地利用规划决策。

有利环境的资金投入维度

- 利益相关方对国家预算支持土地退化零增长的期待，与相对缺乏此类预算之间并不匹配。
- 只有少数几个致力于土地退化零增长的国家为此目的评估了资金需求或保障了资金供给。
- 应探索与其他可持续发展目标的协同效益，以有效地利用国家（及以下）预算和区域筹资机会，以及发展援助赠款和贷款。

制度：土地权属保障、负责任的土地治理和可持续土地管理

- 长期国家愿景和承诺对实现土地退化零增长至关重要。需要明确解决土地退化零增长目标的主流化、加强政府机构之间的纵向协调以及竞争性开发优先事项保持一致等问题。
- 有效的土地退化零增长举措应考虑土地治理在特定背景下的组织方式。这意味着要了解：a) 利益相关方对土地的不同利益诉求，b) 多重且往往各自为政的相关机构，c) 立法框架，d) 权力下放的程度，e) 传统土地治理的重要性，以及；f) 各种土地管理制度（包括不同形式的定居农业、畜牧业和依赖森林的农村居民对自然资源的管理）。

- 土地权属保障是包容和负责任土地治理的支柱，对实现土地退化零增长至关重要，因为：a) 它让土地管理者成为可持续发展的有效推动者；b) 缺乏土地权属保障可能导致土地管理实践恶化；c) 许多可以避免、减少或扭转土地退化的土地干预措施，例如生态系统服务付费，在土地权属无保障的情况下无法发挥作用。
- 各国解决土地权属问题进展或能力仍然有限。重要的是，土地权属保障与纯粹且脱离具体当地情况的土地所有权不同：解决土地权属无保障的问题，应该确定和解决无保障的根源问题。

有利环境的政策和监管维度

综合土地利用规划(ILUP)是土地治理的重要组成部分（图2），对实现土地退化零增长至关重要。由于土地退化零增长不仅仅是采用可持续土地管理措施，因此需要综合土地利用规划来实施响应层次结构。在许多国家，需要加强或培养土地管理部门提高土地综合利用规划的能力。

- 通过与其它基于土地的目标的权衡和协同，可以提高土地利用规划过程中实施土地退化零增长的效率。综合土地利用规划可以在一个政治过程中协调土地退化零增长和其他目标，从而创造一个理想的未来土地利用愿景（图3）。
- 在现有的综合土地利用规划工具范围内，政府主要选择农业咨询服务和财政激励措施，这些措施既可以嵌入到广泛的农业政策中，也可以采取生态系统付费的形式。
- 农业咨询/推广服务可以为土地使用者提供实施土地退化零增长的必要信息。当缺乏信息是采用可持续土地管理的唯一限制因素时，这一措施可能是有效的。长期性的参与可能对实现目标是必要的，但在其他情况下，量身定制的按需建议也可能更为适合。
- 虽然土地区划或特定土地管理条例的使用范围相对较小，但对于实现零增长目标很重要。更多地使用此类工具来可能正是实现土地退化零增长目标和明确解决多目标之间的平衡问题的需要。

除了针对小农户的可持续土地管理(SLM)和土地退化零增长干预措施外，需要更好地考虑土地治理中新的私营主体（方框2）的作用和应采取的措施，这方面的空白还没有填补。

² 为了估算退化土地占总土地面积的比例（SDG指标15.3.1），荒漠化公约缔约方大会通过了以下三个次级指标：土地覆盖、土地生产力和土壤有机碳趋势。

政策制定者现在可以做些什么来支持有利的土地退化零增长环境？

(1) 确保将土地退化零增长目标纳入国家战略和《防治荒漠化公约》国家行动计划，以提高土地退化零增长在国家政策议程中的地位。

具体措施包括：

1. 将横向和多利益相关方协调机制制度化，以支持土地退化零增长主流化，并在土地退化零增长目标设定方案之外实施；
2. 加强和/或制定支持土地退化零增长实施和执行的垂直整合机制，以更好地协调与土地退化零增长相关的自上而下和自下而上的行动。

(2) 与技术和资金合作伙伴合作评估和能力发展需求。

具体措施包括：

1. 考虑到各级预算措施的费用。在可能的情况下，还利用现有或计划的投资，追求实现土地退化零增长。应核算包括短期、中期和长期融资需求，包括运营、监测和执行费用；
2. 根据国家数据的可用性和当地的专业知识，投资于土地退化零增长监测的能力建设。

(3) 考虑土地权属和土地利用规划条件，以创造有利的政策和监管环境。

具体措施包括：

1. 将土地权属保障纳入实现土地退化零增长的国家战略中。在土地权属无保障的地方，评估无保障的根源并将恰当地处理这些根源作为第一步；
2. 通过评估土地相关的各种利益、多重且往往各自为政的相关机构、立法框架、习惯性土地治理制度以及各种土地管理类型，确保土地退化零增长干预措施适应环境；
3. 加强国家能力和多利益相关方的参与，以有效实施综合土地利用规划，并将土地退化零增长响应层次应用于实施避免、减少和/或扭转土地退化的措施。

(4) 考虑土地治理中的私营主体。

具体措施包括：

1. 考虑到涉及私人土地治理的主体，如大规模土地收购、合约式农民和农业企业，其在土地治理方面发挥越来越重要的作用，对实现土地退化零增长至关重要；
2. 调整土地退化零增长的实施，以适应农业和林业部门价值链的全球化。私人 and 公共参与者相互补充的混合土地治理可以促进大规模的进步。

(5) 从事旨在提高对土地退化零增长的认识和理解的科学政策方面的工作。

具体措施包括：

1. 支持研究和开发举措，以开发新的对环境敏感的土地治理机制，能够处理可能出现平衡取舍的同时避免、减少和扭转土地退化；
2. 建立改进土地退化零增长评估和监测的国家能力，包括全球和国家指标、效益和权衡，以支持综合土地利用规划。

(6) 在土地退化零增长背景下，实现环境、社会和经济效益。

具体措施包括：

1. 综合并应用现有的科学工具和方法，帮助建立国家和国家以下各级的能力，以评估环境、经济和社会效益；
2. 尽早与当地社区和受影响的利益相关方接触，以确保有效地确定、讨论和优先考虑福祉和生计需求与结果，以及潜在的惠益和取舍。

方框3：

需要了解的信息：综合土地利用规划以及包容和负责的土地治理是土地退化零增长的关键推动因素；实现土地退化零增长需要一个有利环境，促进环境、社会和经济的多重效益。



肯尼亚塔纳赫流域茶园
© Georgina Smith/CIAT



印度尼西亚日惹妇女参加社区会议讨论乡村重建
© Nugroho Nurdikiawan Sunjaya/世界银行



阿曼苏丹王国马赛梯田
© Yann Arthus-Bertrand/美好地球基金会

为土地退化零增长 (LDN) 创造有利环境，需要综合土地利用规划、包容性和对环境无害的土地获取和治理、对当前制度进行重大改革、财政支持以及政策制定者、实践者和科学界之间的持续对话。

防治荒漠化公约-科学与政策联系平台相关出版物

- P. H. Verburg, G. Metternicht, C. Allen, N. Debonne, M. Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, Z. Karim, A. Pilon, O. Raja, M. Sánchez Santivañez and A. Senyaz. 2019. Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Well-being, Livelihoods and the Environment. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- J. L. Chotte, E. Aynekulu, A. Cowie, E. Campbell, P. Vlek, R. Lal, M. Kapović-Solomon, G. von Maltitz, G. Kust, N. Barger, R. Vargas and S. Gastrow. 2019. Realising the Carbon Benefits of Sustainable Land Management Practices: Guidelines for Estimation of Soil Organic Carbon in the Context of Land Degradation Neutrality Planning and Monitoring. A report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn Germany.
- A. Reichhuber, N. Gerber, A. Mirzabaev, M. Svoboda, A. López Santos, V. Graw, R. Stefanski, J. Davies, A. Vuković, M. A. Fernández García, C. Fiati and X. Jia. 2019. The Land-Drought Nexus: Enhancing the Role of Land-Based Interventions in Drought Mitigation and Risk Management. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- B. J. Orr, A. L. Cowie, V. M. Castillo Sanchez, P. Chasek, N. D. Crossman, A. Erlewein, G. Louwagie, M. Maron, G. I. Metternicht, S. Minelli, A. E. Tengberg, S. Walter and S. Welton. 2017. Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.
- M. J. Sanz, J. de Vente, J.-L. Chotte, M. Bernoux, G. Kust, I. Ruiz, M. Almagro, J.-A. Alloza, R. Vallejo, V. Castillo, A. Hebel, and M. Akhtar-Schuster. 2017. Sustainable Land Management contribution to successful land-based climate change adaptation and mitigation. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany

如何引用此简介：

UNCCD/Science-Policy Interface (2019). Shaping an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality. Science-Policy Brief No: 5. September 2019. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn, Germany.

978-92-95117-75-4 (纸质版)

978-92-95117-76-1 (电子版)

请在这里下载相应的SPI技术报告和补充材料：



United Nations
Convention to Combat
Desertification

Platz der Vereinten Nationen 1, 53113 Bonn, Germany
Postal Address: PO Box 260129, 53153 Bonn, Germany
Tel. +49 (0) 228 815 2800 — Fax: +49 (0) 228 815 2898/99
E-mail: secretariat@unccd.int — Website: www.unccd.int

UNCCD SPI Science - Policy
Interface

防治荒漠化公约科学与政策联系平台报告 (SPI) 的使命
是为了促进科学家和政策制定者之间的双向对话，
从而确保传播以科学为基础、
与政策相关的信息、知识和建议。