



联合国

ICCD/COP(14)/16



防治荒漠化公约

Distr.: General
24 June 2019
Chinese
Original: English

缔约方会议

第十四届会议

2019年9月2日至13日，印度新德里

临时议程项目3(c)(一)

在国家、分区域和区域层面有效执行《公约》

政策框架和各个专题的后续工作

干旱

政策框架和各个专题的后续工作：干旱

秘书处的说明

概要

缔约方会议在其第29/COP.13号决定中，请秘书处报告干旱倡议和与干旱政策宣传框架有关的各项决定的执行情况，并在第十四届会议上采取后续行动。

本报告审查了秘书处和全球机制根据第29/COP.13号决定在执行干旱倡议和相关活动方面采取的行动，还纳入了参照一项决定采取的行动，该决定有关评估是否需要在《联合国防治荒漠化公约》下就干旱作出任何额外的安排。

GE.19-10485 (C) 260619 010719



* 1 9 1 0 4 8 5 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 背景.....	1-10	3
二. 干旱倡议	11-26	4
A. 支持制定国家干旱计划.....	12-17	4
B. 支持区域努力.....	18-21	5
C. 干旱工具箱.....	22-26	5
三. 政策和伙伴关系.....	27-38	6
A. 干旱脆弱性评估方法综述.....	28-31	6
B. 伙伴关系和协作.....	32-38	7
四. 是否需要额外的干旱问题安排.....	39-58	8
A. 技术方法.....	42-45	8
B. 融资工具.....	46-49	9
C. 法律文书.....	50-58	9
五. 结论和建议.....	59-63	11

一. 背景

1. 第 9/COP.11 号决定敦促秘书处加大政策宣传力度，确保专题倡导性政策框架与《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)的目标和原则和谐统一、相辅相成，并促进性别平等主流化。
2. 第 9/COP.12 号决定请秘书处继续加强促进为国家防旱规划、干旱早期预警、风险和脆弱性评估以及进一步降低干旱风险开展能力建设的伙伴关系。
3. 联合国大会第 72/220 号决议促请“公约缔约方加强并支持制定防旱政策，内容包括预警系统、脆弱性和风险评估以及干旱风险减缓措施”。
4. 第 7/COP.13 号决定把干旱问题列为《防治荒漠化公约》2018-2030 年战略框架的一项新战略目标，将通过国家行动方案和其他手段加以实施。
5. 在第 29/COP.13 号决定中，缔约方会议请秘书处和适当的《防治荒漠化公约》机构和单位，包括科学与政策联系平台，在各自的任务范围内：
 - (a) 执行 2018-2019 两年期干旱倡议，该倡议建议在以下方面采取行动：(一) 防旱系统，(二) 降低干旱脆弱性和风险的区域努力，(三) 提高民众和生态系统抗旱能力的工具箱；和
 - (b) 支持各国制定和实施国家干旱管理政策，以及建立和加强全面的干旱监测、防备和预警系统。
6. 此外，缔约方会议请秘书处和适当的《防治荒漠化公约》机构和单位，包括科学与政策联系平台：
 - (a) 在体制层面发挥主导作用，为此应加强现有的战略伙伴关系，并与各级利益攸关方建立新的防旱战略伙伴关系，包括联合国各机构，特别是世界气象组织(气象组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国环境规划署(环境署)和联合国外层空间事务厅(外空厅)，以及发展伙伴、公共和私营部门、土地使用者和民间社会，以确保一致性、协调性和互补性；
 - (b) 制定和完成技术准则，协助缔约方执行《干旱抗御、适应和管理政策》框架；
 - (c) 酌情协助缔约方利用《干旱抗御、适应和管理政策》框架；
 - (d) 提高对干旱问题的认识，包括通过能力建设，根据降低风险的原则制定国家干旱管理政策；和
 - (e) 促进南北合作、南南合作和三方合作，包括转让发展和改进干旱监测、季节预报、防备旱灾、早期预警和信息传递系统所必需的适当技术和最新方法。
7. 在同一决定中，缔约方会议还请秘书处为下一届缔约方会议编写一份报告，说明是否需要作出进一步的干旱安排，报告载于 ICCD/COP(14)/INF.3 号文件。
8. 本文件审查了在达到缔约方会议第 29/COP.13 号决定的要求方面取得的进展，概述了在干旱倡议框架和《防治荒漠化公约》秘书处和全球机制的其他干旱相关活动范围内取得的成果。本文件还根据在本两年期期间汲取的经验教训，提

出了《防治荒漠化公约》下解决干旱问题的下一步行动计划。文件最后提出了行动建议，供缔约方在缔约方会议第十四届会议上审议。

9. 缔约方不妨注意到，在第 29/COP.13 号决定中，缔约方会议科学与政策联系平台，作为其 2018-2019 两年期工作方案的一部分，向缔约方提供技术指导，以支持采取和实施基于土地的干预措施，促进干旱管理和缓解。科学与政策联系平台采取的相关措施在 ICCD/COP(14)/CST 3 号文件加以介绍，未列入本文件。

10. 除了上述文件外，缔约方可结合 ICCD/COP(14)/CST/7-ICCD/CRIC(18)/4、ICCD/CRIC(18)/7、ICCD/COP(14)/17、ICCD/COP(14)/5 和 ICCD/COP(14)/18 号文件阅读本文件。

二. 干旱倡议

11. 上文第 5 段陈述的关于干旱倡议的行动主要通过三项措施实施：(a) 支持制定国家干旱计划；(b) 支持区域努力；(c) 开发干旱工具箱。此外，启动了关于干旱问题的进一步伙伴关系和协作，并开展了能力建设。以下章节介绍了相关的活动。

A. 支持制定国家干旱计划

12. 第 29/COP.13 号决定请缔约方酌情利用《干旱抗御、适应和管理政策框架》，¹ 提高其加强防旱工作和适当应对干旱的能力。

13. 2017 年 12 月，全球机制与秘书处协作，通过呼吁表达对以下要求的兴趣，邀请各国参与该倡议：(a) 建立有效的气象系统，例如关于气候、水和土壤参数的数据以及社会经济和水文指标，以便能够确定干旱的规模、空间范围和潜在影响；(b) 该国承诺与国家专家充分接触，支持数据的收集，并促进国家利益攸关方协商；(c) 最高级别的政治承诺，促进国家干旱计划的通过、传播和最终使用。共有 44 个国家² 对这一呼吁作出了回应。

14. 此外，全球机制征聘了合格的专家，支持 44 个国家中每一国家制定国家干旱计划，并安排了对计划的专业审查。为确保各国和各区域之间国家干旱计划的一致性和统一性，秘书处编写了支持文件，包括国家干旱计划范本、技术准则和将性别观点纳入防旱工作主流的手册。³

15. 截至 2019 年 4 月，在 44 个国家中，有 30 个国家已经制定了国家干旱计划，其余 14 个国家将在 2019 年底前完成国家干旱计划。

¹ 见 ICCD/COP(13)/19 号文件。

² 非洲：阿尔及利亚、贝宁、布基纳法索、埃及、埃塞俄比亚、加蓬、加纳、几内亚比绍、利比里亚、马达加斯加、马拉维、毛里塔尼亚、摩洛哥、尼日利亚、尼日尔、卢旺达、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、冈比亚、多哥、赞比亚、津巴布韦。亚洲：柬埔寨、伊朗、约旦、科威特、马绍尔群岛、菲律宾、乌兹别克斯坦、越南。拉丁美洲和加勒比：玻利维亚、哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、巴拉圭、委内瑞拉。中欧和东欧：阿塞拜疆、马其顿、摩尔多瓦、塞尔维亚。

³ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2018-06/model%20drought%20plan.pdf>>。

16. 直接回应国家缔约方在《公约》执行情况审评委员会第十七届会议（审评委第十七届会议）上对干旱倡议的积极反馈，以及随后的请求数量，全球机制于 2019 年 3 月再次呼吁各国参与干旱倡议。共有 27 个国家表示有兴趣参与该倡议。

17. 如在缔约方会议第十三届会议上向缔约方所建议，计划干旱倡议对大约 30 个国家制定国家干旱计划提供支持。如上所述，截至 2019 年 6 月 1 日，71 个国家表示有兴趣参与该倡议，其中大多数国家现在都参与了相关活动。意想不到有如此大量的国家对此感兴趣，表明了这一举措的重要性，但也意味着秘书处和全球机制工作量的增加。在这种情况下，秘书处和全球机制可能能够在计划的截止日期 2019 年底之前完成干旱倡议下的大部分活动，但不是全部活动。倘若如此，秘书处建议缔约方会议授权在 2021 年使用分配给该倡议的剩余资金余额。

B. 支持区域努力

18. 如上文第 5 段所述，执行干旱倡议的行动还包括支持降低干旱脆弱性和风险的区域努力。秘书处和全球机制已开始在中亚、南部非洲发展共同体和萨赫勒国家间抗旱常设委员会国家进行试点项目的设计、测试和实施。

19. 秘书处和全球机制与粮农组织和气象组织合作，于 2019 年 1 月在圭亚那乔治敦审评委第十七届会议期间组织了一次干旱问题培训班。更多相关信息见 ICCD/CRIC(18)/8 号文件。

20. 继 2019 年 1 月 25 日至 26 日在圭亚那乔治敦举行的审评委干旱培训会之后，《防治荒漠化公约》中欧和东欧、中亚和蒙古国家缔约方小组⁴请《防治荒漠化公约》(和气象组织)举办区域培训，重点是防旱和适应方面的具体区域需求。

21. 《防治荒漠化公约》与气象组织、粮农组织、全球水伙伴关系和环境署——国际水文十年密切合作，计划举办所要求的关于反映具体区域现实的干旱工具箱区域培训讲习班(见下文)。

C. 干旱工具箱

22. 作为干旱倡议的一部分，缔约方会议第十三届会议还请秘书处开发一个干旱工具箱，以增强民众和生态系统的抗旱能力。

23. 根据这项决定，《防治荒漠化公约》与气象组织、粮农组织、全球水伙伴关系、内布拉斯加大学国家抗旱中心和环境署——国际水文十年密切合作，开发了一个在线干旱工具箱。⁵

24. 在线干旱工具箱收集并聚集了实际的干旱风险缓解措施和政策选择，目的是让干旱利益攸关方能够方便地获得各国可以用来缓解干旱影响的工具、最佳做

⁴ 参加培训会的国家有：亚美尼亚、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、摩尔多瓦、蒙古、黑山、乌克兰、乌兹别克斯坦。

⁵ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox>>.

法、方法、证据和知识。工具箱分为三个模块：(a) 干旱监测和预警；(b) 干旱脆弱性评估；和(c) 减轻干旱风险的措施。工具箱还包括一个决策支助工具，它以交互式在线问答形式实现。工具箱是作为《防治荒漠化公约》知识中心的一部分开发的。

25. 环境署—国际水文十年为参与工具箱开发的《防治荒漠化公约》工作人员举办了培训师上手培训(2018年12月2日至4日，丹麦哥本哈根)。环境署—国际水文十年牵头开发了工具箱的三大支柱之一，重点是干旱监测和预警系统。

26. 此外，工具箱验证技术研讨会于2019年5月2日至4日在土耳其安塔利亚举行。研讨会聚集了15个国家的代表，以测试新的互动平台，这将有助于设计有效的解决方案，减少干旱的影响，并制定国家干旱计划。向代表15个国家⁶的与会者介绍了干旱预警和监测的相关工具、评估干旱脆弱性的方法，以及减少干旱影响的适当措施。

三. 政策和伙伴关系

27. 如第6段所述，执行缔约方会议第十三届会议要求的行动主要是通过(a) 审查干旱脆弱性评估方法；(b) 加强伙伴关系和协作。将在以下章节中介绍这些活动。

A. 干旱脆弱性评估方法综述

28. 根据《干旱抗御、适应和管理政策》框架 (ICCD/COP(13)/19)，评估干旱脆弱性和风险需要(a) 确定干旱对脆弱经济部门的影响，包括对作物和牲畜、生物多样性和生态系统、能源、旅游和健康的影响；(b) 评估干旱之前、期间和之后不久社区面临的物质、社会、经济和环境压力，以确定哪些人和哪些方面面临风险以及原因；(c) 评估提高抗旱能力或易受干旱影响程度以及受干旱影响社区应对能力的条件或情况；(d) 评估干旱情况下潜在损害或损失的程度。

29. 根据 ICCD/CRIC(11)/17 号文件，国家干旱管理政策应促进那些强调制定和执行影响前方案和备灾计划以及旨在减少干旱风险的政策战略。这些政策通过以下途径降低风险：建设和巩固生计的复原力，建立保护生计和人类生命的更及时和适当的应对措施，解决脆弱性的根本原因，以及管理相关的干旱风险而不是侧重每一场具体危机。

30. 基于上述情况，秘书处与气象组织和粮农组织一道委托开展了一项关于干旱脆弱性评估和影响方法的研究。审查确定了三种方法，可结合用于自下而上的脆弱性评估，它们(a) 侧重于民众及其生计，包括最脆弱和边缘化的群体和个人；(b) 捕捉包括农业在内的生态系统服务生产的变化；以及(c) 说明在不断增加的水压力下对流域和次流域水平衡的影响。

⁶ 非洲：阿尔及利亚、布基纳法索、马拉维、尼日利亚、南非。亚洲：柬埔寨、伊拉克、约旦、土耳其(东道主)、乌兹别克斯坦、越南。拉丁美洲和加勒比：厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达。中欧和东欧：摩尔多瓦。

31. 国家评估可以利用通过这些方法产生的结果，以确定干旱对其国家支出和经济的长期和短期影响。区域和国际发展支助可建设机构能力，以减少未加管理的干旱风险和持续脆弱性对区域和全球经济和安全造成的更广泛的不稳定影响。⁷

B. 伙伴关系和协作

32. 干旱倡议的实施正在受益于合作伙伴的支持。例如，粮农组织于 2018 年 4 月在罗马粮农组织总部举办了一次关于执行干旱倡议战略伙伴关系的协商会议。会议成立了干旱倡议工作组，成员包括气象组织、粮农组织、全球水伙伴关系、内布拉斯加大学国家抗旱中心、《防治荒漠化公约》、联合国教育、科学及文化组织 (教科文组织)和环境署——国际水文十年。

33. 东非全球水伙伴关系为埃塞俄比亚和苏丹制定国家干旱计划提供能力建设、案例研究、指导文件和量身定制的分析，从而提供支持。动员了全球水伙伴关系在各国的多利益攸关方平台(国家水伙伴关系)，为各伙伴的协商会议做出贡献。

34. 全球水伙伴关系/气象组织牵头的干旱综合管理方案⁸与全球水伙伴关系的国家水伙伴关系、《防治荒漠化公约》国家协调中心和《防治荒漠化公约》的国家顾问合作，在布基那法索、贝宁和尼日尔举办了多利益攸关方协商。这些会议的目的，是使干旱利益攸关方能够为制定国家干旱计划提供技术贡献，并从国家、区域和全球角度分享技术专长和经验。

35. 干旱综合管理方案中欧和东欧以及东南欧干旱管理中心与马其顿、塞尔维亚和摩尔多瓦的《防治荒漠化公约》国家协调中心和《防治荒漠化公约》干旱倡议顾问开展了协作。

36. 地中海联盟和联合国开发计划署 (开发署) 也支持实施干旱倡议。地中海联盟资助约旦和毛里塔尼亚制定国家干旱计划，开发署则资助伊朗、索马里和摩洛哥制定国家干旱计划。

37. 秘书处在全球农业用水短缺框架内与粮农组织合作。秘书处领导一个“防旱”工作组，成员组织包括气象组织、粮农组织、全球水伙伴关系、教科文组织、国际水管理研究所、国际水青年网络和美国国家抗旱中心。2019 年 3 月 19 日至 22 日，在佛得角普拉亚举行了第一届全球农业用水短缺框架国际论坛。该论坛确定了解决“普拉亚承诺”中阐述的农业用水短缺问题的切实可行的创新解决方案。⁹

38. 此外，秘书处代表《防治荒漠化公约》参加了联合国水机制、干旱综合管理方案和全球农业用水短缺框架指导委员会的各种进程和活动，并为关于干旱和可持续水管理的技术研讨会提供了《防治荒漠化公约》的投入。这一代表和上述伙伴关系不仅提高了对干旱倡议的认识，还为重要的伙伴关系创造了支持制定干旱工具箱和国家干旱规划进程的机会。

⁷ 关于该审查的更多信息，见<<https://www.unccd.int/issues/land-and-drought>>。

⁸ <<http://www.droughtmanagement.info/>>。

⁹ <<http://www.fao.org/land-water/events/ws-forum/praiia-commitment/en/>>。

四. 是否需要额外的干旱问题安排

39. 在缔约方会议第十三届会议上，缔约方就如何加强《防治荒漠化公约》下应对干旱的行动进行了积极的辩论，提出了各种建议，从制定技术指南到探索具有法律约束力的防治干旱议定书的可能性。如本文件前几节所述，缔约方会议决定了在两年期内实施的许多抗旱措施。

40. 缔约方会议还请秘书处编写一份关于是否需要额外的干旱问题安排的报告，供缔约方会议第十四届会议审议。在这样做时，秘书处试图澄清这种额外安排的性质，它们在解决干旱问题的预期贡献方面将意味着什么，以及在《防治荒漠化公约》下建立这些安排所需的措施和资源。这项工作针对许多潜在的额外安排，这些安排可分类为(a) 技术方法，(b) 融资工具和(c) 法律文书。《防治荒漠化公约》下的应对干旱问题被定义为侧重干旱风险管理，特别是减少影响、减轻风险、预防和防备。

41. 《防治荒漠化公约》秘书处为各国编制了一份备选方案菜单，以根据《防治荒漠化公约》应对干旱问题。ICCD/COP(14)/INF.3 号文件阐述了《防治荒漠化公约》为寻求这些选择的范围，汇集了技术、资金和法律方面的考虑。下文解释了该文件中涵盖的选项。

A. 技术方法

42. 恢复、维护和加强干旱缓冲区，包括储存在地表水体、地下蓄水层和土壤中的水储量，并维护水文循环。根据可持续发展目标 6.4.2，所有国家都已承诺每年审查国家水资源的可得性，并提供量化的账户来显示一段时间内的变化。干旱期间，水的储备通常会枯竭。如果干旱后干旱缓冲区没有得到补充，人口将更容易受到随后干旱的影响。

43. 加强干旱缓冲区的实际措施包括可持续的土地和水管理、生态系统恢复、流域管理以及洪涝和干旱综合管理。加强干旱缓冲区的战略措施包括改进现有的监测、评估和管理水资源可得性的系统，包括水文干旱监测和预警系统。一些国家和流域当局已经制定了减少缺水的政策承诺。额外的安排有助于扩大和加强承诺，强化进展跟踪系统，并鼓励知识和能力交流。

44. 通过使经济机会多样化以及持续的雨养作物和牲畜生产，减少经济和家庭对降雨的依赖。在最脆弱的社区，家庭意识到有机会使其收入多样化，不再依赖雨养作物和牲畜生产，并积累资本和资产来缓解受干旱影响的风险。然而，他们可能需要有针对性的支持才能做到这一点。

45. 区域技术中心可以提供分享和加强与环境相关的解决方案的手段，例如流域和集水区管理、提高水生产率、节水技术、减少扩散和点源污染、改善水处理和废水回收利用。提高水生产率和循环利用的战略措施包括改善现有系统，以监测、评估和管理干旱和非干旱期间的水资源开采、回流和质量威胁。提高认识和教育是建设成功的人类技术干预和干旱风险管理能力的关键。

B. 融资工具

46. 有效的干旱风险管理对于提高经济增长、改善粮食安全和减少贫穷至关重要。虽然国家内部和国家之间的风险水平各不相同，但低收入和高度依赖农业的国家特别容易受到干旱相关风险的影响。在这些国家，迫切需要更好地评估风险，了解不同类型风险之间的相互联系，并改进干旱风险管理战略。

47. 为应对干旱风险，已创建并测试了许多融资工具，迄今成功升级试点的结果喜忧参半。需要开展更多的工作，开发适合各国具体需求和条件的应对干旱影响的风险管理工具，并了解管理干旱风险的现有金融工具的范围。

48. 全球机制制定了一份关于融资机制和工具的备选方案清单，各国可以利用它们防旱和减轻风险。上述 ICCD/COP/14/INF.3 号文件介绍了这些备选方案，其中提供了以下信息：

(a) 干旱保险产品，如(一) 个人作物保险，(二) 天气指数保险，(三) 地区产量指数保险；

(b) 与保险相关的债券，如(一) 巨灾债券和(二) 干旱债券；

(c) 官方发展援助支持的债券，以防止干旱。

49. 干旱的发生往往复杂而缓慢，其损害的扩散性质使得全面和准确地确定干旱的代价这一任务极具挑战性。ICCD/COP/14/INF.3 号文件中介绍了某些方法，可以用来估计对干旱不作为的代价，以协助各国为防旱和减轻风险选择适当的融资工具。

C. 法律文书

50. 2018 年，《防治荒漠化公约》评价办公室编写了一份前瞻性评估报告，重点是各种法律文书在《防治荒漠化公约》下解决干旱问题的可行性。这一评估¹⁰涵盖了国际环境合作中常用的八种“硬法律”和“软法律”文书：议定书、修正案和附件、原则、宣言、决定、标准和君子协定。该评估概述了每项文书的主要特征，包括它们的共同定义、有关筹备进程和批准的信息、监测和报告程序，以及机构和预算要求。该评估还提供了在其他国际进程中，主要是在联合国系统内使用每种工具的例子。对于每项法律文书，都考虑到其在《防治荒漠化公约》下处理干旱问题的潜在用途，以通用信息和实例为基础，以及可行时以迄今为止《防治荒漠化公约》下文书的利用情况为基础。

51. 下文简要介绍了对审查的每项法律文书进行评估的要点。缔约方可能注意到，只为一项文书(议定书)提供了关于体制和预算要求的相关可比信息，这些信息可用于可信地表明《防治荒漠化公约》下的类似要求。对于其他文书来说，这些要求多种多样，以至于利用它们来为《防治荒漠化公约》确立合理的指示是没有意义的。

¹⁰ ICCD/COP(14)/INF.3 号文件中载有该评估的摘要，全文见 <https://www.unccd.int/about-us/evaluation-office>。

52. 议定书是一项正式的法律文书，它遵循谈判、批准和国家批准的标准化阶段。其他公约的经验表明，议定书若想成功，要求内容的精确性：明确界定的目标、准确的规则和实施责任的明确分配。就全球干旱风险管理的这类内容进行谈判可能会很有挑战性，也很耗时，可能会持续八到十年。其他公约的经验还表明，议定书要求与其条款相关的报告和审查程序，而且它们还往往涉及额外的机构设施和专门工作人员。以《气候公约》/《京都议定书》和《生物多样性公约》/《卡特赫纳议定书》为参照，干旱问题议定书可以使《防治荒漠化公约》的经常预算每两年期增加约 180 万至 360 万欧元，¹¹ 由决定加入议定书的国家支付。

53. 附件和修正案与《公约》文本具有同等法律地位，它们旨在进一步发展或阐明现有条款的细节。例如，《防治荒漠化公约》的五个区域执行附件具体规定了每个区域的执行条款。附件和修正案的编写和批准遵循标准的正式阶段，但通常比议定书的过程要轻松。在许多公约中，附件和修正案用于精确的程序、科学和行政清单，这些清单无限期有效。同样，《防治荒漠化公约》关于干旱的附件或修正案的理想用途可以是具体说明为实现《防治荒漠化公约》关于干旱的更广泛政治目标而采取的持续(技术)措施。这将意味着缔约方已经商定了如此广泛的政治目标；如果缺少这种商定，缔约方很可能通过不接受而决定置身于附件或修正案之外。

54. 原则¹² 通常涉及至关重要的问题，在这些问题上，各国无论是在国家执行方面还是在政治利益方面，都有很大的分歧，因此很难就详细规则达成一致。原则描述了允许各种解释和实施措施的广泛标准或目标，并可作为制定更具体规则的第一步。在《防治荒漠化公约》下，原则可以为解决干旱问题的各个方面建立普遍制定的规范，将确切措施的定义留给国家或区域一级。原则的制定通常可以通过向更广泛的利益攸关方开放的正式谈判，例如包括感兴趣的国际组织、科学机构和非政府组织。而议定书或附件/修正案的谈判则不行。原则不要求特殊的接受程序；一旦达成一致，它们就有效。可以通过在高级别通过或认可这些原则，来强调对它们的政治承诺。

55. 声明是正式的声明、宣言或意向声明。为了在《防治荒漠化公约》下解决干旱问题，宣言将是一项关于缔约方承诺的政治声明，表达参与国的愿望，随后可转化为缔约方会议或国家或区域一级的具体行动。一个或多个国家可以在《公约》秘书处的支持下起草一份宣言，并在高级别审议和通过。

56. 决定是缔约方的意见或意愿的正式表达，也是它们共同推进《公约》的主要工具。如果缔约方愿意就行动和议题达成一致意见，决定可以涵盖任何类型的行动和议题，而且编写迅速，对于将新的信息和不断演变的模式纳入《防治荒漠化公约》进程特别有用。可以通过提高语言的明确性来提高决定的有效性，从而使

¹¹ 《京都议定书》和《卡特赫纳议定书》的资金占《气候公约》秘书处和《生物多样性公约》秘书处经常预算的 15% 至 30% 不等。若对《防治荒漠化公约》秘书处的经常预算适用相同的百分比(2018-2019 两年期，约为 1,070 万欧元)，导致《防治荒漠化公约》的预算总共增加 180 万至 360 万欧元。

¹² “原则”在国际环境法中有不同的解释。在本文件中，它们被用作一般规范，这些规范经常出现在各种条约的序言部分，规定了执行条约的总体方法或规则，或被用作(新出现的)国际环境法的独立文书。

决定中包含的承诺更加明确，且其实施情况易于监控。自 2013 年以来，《防治荒漠化公约》缔约方会议的几项决定包括了关于干旱问题的请求，这导致了各种各样的行动，从组织间伙伴关系到国家一级的支持。

57. 国际标准是包含技术规范或其他精确标准的书面协议，以确保材料、产品、流程和服务符合其目的。它们可以是强制性的，也可以是自愿的。2017 年，国际标准化组织发布了一项新标准，即 ISO 14055，用于根据对土地退化驱动因素和与当前和以往做法相关的风险的评估，确定防治荒漠化和土地退化的良好做法，供负责土地管理的私营和公共部门组织使用。同样，例如，可以启动减轻干旱影响措施的国际标准。然而，任何负有监测和核查责任的详细技术标准都需要现有国际标准体系的专门知识，《防治荒漠化公约》发挥顾问的作用。

58. 君子协定是两个或两个以上参与者就共同感兴趣的主题自愿合作的安排，如意向声明、联合声明、谅解备忘录或联合新闻稿。它们可能涉及不同类型的参与者，它们在关注一个共同目标的同时，以各种方式开展活动。对于《防治荒漠化公约》进程，可以利用君子协定来补充《公约》的规范性指导和政策方针，作为自愿参与者之间有针对性合作的工具。作为自愿承诺，君子协定不受缔约方会议决定的约束，但可以在《防治荒漠化公约》进程下登记，或者在《防治荒漠化公约》国家报告和审查进程中提出关于其成果和成功做法的信息。

五. 结论和建议

59. 干旱倡议有助于促进联合国各机构和各国之间在干旱防备、缓解和规划活动方面的合作。它增强了全球和区域两级的政治势头。例如：

(a) 在干旱倡议框架内，在《防治荒漠化公约》的机构领导下，粮农组织、气象组织、环境署、国家抗旱中心、教科文组织和全球水伙伴关系设立了干旱问题工作组，以促进干旱倡议的实施；

(b) 在全球农业用水短缺框架的框架内，《荒漠化公约》秘书处正在领导一个干旱问题组织联盟，成员包括教科文组织、国际水管理研究所、水青年网络、粮农组织、气象组织和全球水伙伴关系。

60. 70 多个国家在干旱倡议框架内制定国家干旱计划，并在缔约方会议第十四届会议上启动干旱工具箱并随后加以传播，这将有助于实现《防治荒漠化公约》2018-2030 年战略框架，该框架将缓解、适应和管理干旱影响以增强弱势群体和生态系统的复原力作为《公约》的战略目标。

61. 技术准则、国家干旱计划范本和性别平等主流化文件为协助各国在干旱倡议框架内制定、修改和/或更新国家干旱计划提供了有益的指导。

62. 根据干旱倡议的成果和国家干旱计划中提出的已查明的技术、资金和体制差距，《公约》可以开始在《防治荒漠化公约》下设计创新的备选方案和方法，以帮助各国减轻干旱的影响，并促进实现土地退化零增长。已经确定了一系列选项。

63. 缔约方会议第十四届会议不妨审议：

(a) 通过以下行动在 2020-2021 两年期干旱倡议的基础上更上一层楼：

- (一) 支持参与国最后确定和审定其国家干旱计划；
- (二) 考虑整合额外的工具，进一步升级和扩大干旱工具箱；
- (三) 提高参与国评估干旱影响及其脆弱性的能力；和
- (四) 扩大与气象组织、粮农组织、全球水伙伴关系、环境署和教科文组织等机构以及相关区域平台的协作和伙伴关系，以设计和检验支持各国减轻干旱影响的创新方法；

(b) 鼓励酌情利用在干旱倡议框架内开发的干旱工具箱，以加强抗旱准备；

(c) 通过提供相关信息、水文监测系统、技术援助和能力建设以及促进同行知识共享，使用各种技术方法，如可持续土地和水管理、生态系统恢复和流域管理；

(d) 探索干旱倡议下启动的应对干旱的潜在融资工具，如保险产品和债券，并提供相关信息和指导，以便利缔约方获得这些工具；和

(e) 与科学—政策联系平台和其他相关联合国实体和国际组织合作，制定减轻干旱影响的全球原则或其他补充安排。
