



联合国

ICCD/COP(14)/19



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)

在国家、次区域和区域层面有效执行《公约》

政策框架和各个专题问题的后续行动

在《公约》下采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用

秘书处的说明

概要

第 28/COP.13 号决定请秘书处：(a) 应请求，支持缔约方促进为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用；(b) 委托就同一主题开展一项研究；(c) 支持旨在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题的区域和国际合作和倡议；(d) 加强与联合国其他机构和方案、区域和国际组织以及利害关系方的跨部门合作，以分享关于荒漠化、土地退化和干旱与移民之间的联系的信息。本文件概述了秘书处开展的活动，并列举了在吸取经验教训的基础上提出的建议。

GE.19-10521 (C) 080719 080719



\* 1 9 1 0 5 2 1 \*

请回收



## 目录

	段次	页次
一. 背景 .....	1-3	3
二. 在执行第 28/COP.13 号决定方面取得的进展 .....	4-7	3
A. 对缔约方的支持.....	4-7	3
B. 研究 .....	8-11	4
C. 区域和国际合作与倡议.....	12-14	5
D. 跨部门合作.....	15-22	5
三. 结论和建议.....	23-29	7
附件		
国际移民组织“关于为执行《公约》所采取的措施可在处 理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干 旱问题过程中发挥的积极作用”的研究概要 .....	1-3	9

## 一. 背景

1. 《公约》序言部分承认：“荒漠化和干旱与贫困、健康和营养不良、缺乏粮食保障以及由移民、流离失所者和人口动态所引起的重大社会问题的相互关系而影响可持续发展”。《公约》是在环境变化背景下明确处理移民和流离失所问题的首项政府间环境协定。

2. 第 28/COP.13 号决定请秘书处：应请求，支持缔约方促进为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用，并加强旨在实施这些行动的国际合作。本文件概述了秘书处为响应该决定所提出的各项请求而开展的活动。

3. 2018 年 12 月通过了《安全、有序和正常移民全球契约》。在《移民问题全球契约》中，各国再次认识到荒漠化、土地退化和干旱是迫使人们离开原籍国的驱动因素/结构性因素之一。通过的案文中还提到《联合国防治荒漠化公约》（《防治荒漠化公约》）是该契约所依据的国际文书之一。投票支持《全球契约》的 152 个国家承诺创造经济、社会和环境条件，使人民能够在自己的国家过上和平、生产性和可持续的生活，并实现其个人愿望，同时确保他们不会因绝望和环境日益恶化而被迫以非正常移民方式到别处谋生。他们还承诺：

(a) 制定适应和复原战略以应对突发和缓发自然灾害，包括荒漠化、土地退化和干旱，同时考虑到对移民问题的潜在影响，并确认应在来源国优先开展适应工作；

(b) 协调和拟定次区域和区域办法和机制，通过促进可持续成果，提高复原力和自力更生的能力，消除受突发和缓发自然灾害影响者的脆弱性。

## 二. 在执行第 28/COP.13 号决定方面取得的进展

### A. 对缔约方的支持

4. 一些非洲国家请秘书处支持编制项目概念说明，以表明在“可持续性、稳定性和安全性(3S)倡议”框架内恢复退化土地可在稳定社区和减少非正常移民方面发挥重要作用。3S 倡议是由摩洛哥和塞内加尔发起的一项由国家主导的倡议，目的是将“非洲的声音”纳入关于非洲大陆移民和不稳定的驱动因素的辩论。

5. “3S 倡议”旨在将退化土地转变为创造包容性就业和创收机会的地区。其目标是通过恢复 1,000 万公顷退化土地，为弱势群体创造 200 万个就业机会。有 14 个国家加入了该倡议：贝宁、布基纳法索、中非共和国、乍得、冈比亚共和国、加纳、马里、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、赞比亚和津巴布韦。该倡议向所有得到联合国承认、并正式表示有兴趣参与的非洲国家开放。

6. 已请求秘书处支持编制 3S 概念说明的国家有：布基纳法索、中非共和国、加纳、马里、卢旺达、冈比亚共和国和赞比亚。已编写的项目概念说明有：

(a) 布基纳法索的生态村项目；

(b) 赤道区森林热点地区的土地恢复和为脆弱群体创造就业机会；

- (c) 加纳萨凡纳北部地区的土地恢复促进粮食和就业机会；
  - (d) 恢复退化的土地，以在马里的大豆和辣木磨坊创造就业机会，生产油料和面粉；
  - (e) 冈比亚青年和回国移民小型绿色企业孵化器；
  - (f) 恢复和可持续管理小天然林和灌木地，以建立应对气候变化的复原力，并改善卢旺达东部地方社区的生活；
  - (g) 在赞比亚种植一百万棵树。
7. 尽管国情明显不同，但这些项目有许多共同之处。它们都有以下活动：
- (a) 恢复退化的土地，提高生产力，并帮助避免土地进一步退化；
  - (b) 创造以土地为基础的就业机会，为弱势群体，即农村失业青年、回国移民和生活在土地退化热点地区的妇女恢复/复原土地；
  - (c) 减少由土地退化引起的移民/青年激进化的驱动因素，让移民(回国移民和国内移民)和弱势青年重新融入生产和恢复活动；
  - (d) 强化当地产品(例如可持续生产的林产品和农产品)的价值链，或增加该类产品的价值；
  - (e) 确保需要复原或恢复的土地的使用和保有权利。

## B. 研究

8. 在欧洲联盟委员会和土耳其通过安卡拉倡议的共同资助下，国际移民组织(移民组织)委托编写了“关于为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用的研究报告”(摘要载于附件一，报告全文可在《防治荒漠化公约》网站上查阅)。

9. 研究报告分为两部分。第一部分回顾了有关移民与荒漠化、土地退化和干旱之间的复杂相互关系的文献。研究报告的这一部分解释了现有的移民动态由环境退化或危害所改变或加剧，而非由其单独造成。这项研究强调，荒漠化、土地退化和干旱对人口流动的结果和影响取决于所面临的风险和先前存在的脆弱性，使人们能够更广泛地了解这些复杂的相互关系。研究报告的这一部分认定，干旱和土地退化等环境因素可导致未来移民动态发生重大变化。例如，与 2000-2015 年相比，平均预测显示，40 年来，由干旱引起的非洲移民增加了约 2,200 万，南美洲增加了 1,200 万，亚洲增加了 1,000 万。

10. 与移民组织进行的研究的第二部分，也是主要的实质性部分，总结了从秘书处最近发出的供稿呼吁中收集的良好做法和吸取的经验教训，从而说明了土地复原/恢复和可持续土地管理对移民问题的积极贡献。《防治荒漠化公约》发出的供稿呼吁收集了《防治荒漠化公约》缔约方、联合国机构和其他国际组织、民间社会组织和研究人员的良好做法范例。为了确保所分析的良好做法的范围地域平衡、方法多样化，这项研究依靠从同行审查的文献和其他已公布的报告中得出的良好做法。

11. 研究报告的第三部分包括关于如何通过在全世界各地不同国情下推广良好做法来加强和进一步发展良好做法，从而最有效地执行《公约》的政策建议。研究报告最后指出了在研究和政策方面仍然存在的空白，并就前进方向提出了建议。

## C. 区域和国际合作与倡议

12. 在支持区域和国际合作与倡议方面，秘书处特别积极参与非洲的 3S 倡议(如上文 A 节所述)，并担任该倡议的秘书处。土耳其、欧洲联盟委员会和意大利为该倡议的运作提供了财政支助。3S 倡议提供了一个独特的平台，用于：(a) 确定创造新的绿色就业机会和价值链的实际途径，使农村地区的弱势群体重新融入社会；(b) 在向青年、妇女、回国移民和流离失所者提供土地使用/保有权的地点，开展由国家驱动的试点项目，作为对土地恢复和农村基础设施投资的先决条件；(c) 展示非洲在抗击与土地退化有关的移民驱动因素方面的参与。

13. 秘书处迄今已作出重大努力，支持该倡议建立和维持一个向国家元首或政府首脑提供咨询的高级官员(夏尔巴人)网络。这种高级别的参与使成员能够：(a) 更好地协调所涉不同部门(环境、就业、社会保障等)的投入；(b) 与参与多边进程的外交使团和(或)主要捐助方互动；(c) 与决策者直接接触。各国的高级别参与也体现，各国国家元首和政府首脑在联合国大会上作了发言，部长们出席了 3S 活动。

14. 秘书处还协助该倡议制定了支持治理的框架和战略文件、开发 3S 项目的准则、国家路线图和实施计划。

## D. 跨部门合作

### 1. 与国际移民组织的合作

15. 2014 年以来，秘书处和移民组织通过一项谅解备忘录，在土地与移民的联系方面建立了结构性合作。随着我们正在创造政治势头，以将这些问题纳入全球政策议程，这一伙伴关系旨在增进对与人员流动和土地退化之间的相互联系有关的挑战和机遇的了解。移民组织与《防治荒漠化公约》的行动战略侧重于三个关键的合作领域：(a) 气候变化适应行动；(b) 土地权与安全；(c) 可持续发展。

16. 在过去两年中，移民组织和《防治荒漠化公约》在实现为伙伴关系确定的目标方面取得了重要进展。虽然由土地退化导致的移民问题已逐渐得到国际社会的承认，但《防治荒漠化公约》和移民组织再次承诺就解决移民问题的环境根源的重要性发出联合信息。这些努力有助于《移民问题全球契约》确认，荒漠化、土地退化和干旱是迫使人们离开原籍国的不利驱动因素和结构性因素之一。在关于移民问题的区域对话(即“拉巴特进程分析报告”(2018 年 10 月)和“瓦莱塔联合行动计划”(2018 年 11 月，亚的斯亚贝巴)的结论)中，欧盟-非洲移民问题对话还呼吁增加投资，解决与气候变化和土地退化相关的移民问题的根源。

17. 移民组织还参与执行 3S 倡议。移民组织驻尼日尔办事处正在阿加德兹实施第一个示范项目，该项目恢复了 200 公顷土地，为失业青年、前偷渡者和回国移

民创造绿色就业机会。500 名移民在移民组织的中转区等待返回原籍国时接受了可持续土地管理方面的培训。本项研究参考了从这一项目吸取的经验教训。<sup>1</sup>

## 2. 与国际劳工组织的合作

18. 鉴于为处理荒漠化、土地退化和干旱驱动的移民问题创造基于土地的绿色就业机会的重要性日益增加，秘书处和国际劳工组织(劳工组织)编写了一份关于推广综合办法应对环境挑战、体面工作和劳工移民的谅解备忘录。在谅解备忘录中，秘书处和劳工组织承诺在共同商定的领域，包括政策、宣传、通信、项目开发和资源调动领域开展合作，以支持采用综合办法推进可持续性，为遏制荒漠化作出贡献，并支持体面工作机会，把重点放在与移民趋势的联系。

19. 劳工组织还为缔约方会议第十三届会议(第十三届缔约方会议)要求进行的移民问题研究提供了技术投入，并为包括体面劳动机会方面内容的出版物提供材料，以处理与土地退化有关的移民和不稳定的驱动因素。

## 3. 地中海联盟

20. 地中海联盟对执行第 28/COP13 号决定甚感兴趣。地中海联盟在探讨是否有可能推广土地恢复倡议用于解决农村向城市移民的问题时，聘请了一名顾问，从地中海区域挑选案例研究，以协助移民组织进行关于为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用的研究，从而促进实现《公约》的目标。

## 4. 气候安全机制

21. 《防治荒漠化公约》作为 3S 倡议的秘书处，应邀为气候安全机制作出贡献，气候安全机制是一个设在联合国政治和建设和平事务部(政治建和部)内的促进气候与安全的试点协调机制，由联合国开发计划署和联合国环境规划署提供工作人员。这一机构间机构的任务是，综合联合国各专门机构和外部专家的意见，向安全理事会和联合国其他机构提供气候风险评估。《防治荒漠化公约》为其工作作出了贡献，介绍了荒漠化、土地退化和干旱对脆弱地区移民问题和不稳定的影响，并为 3S 倡议提供了投入。干旱问题工具箱、业绩审评和执行情况评估系统以及土地退化零增长目标设定报告也被认为是为气候安全风险评估框架收集数据的潜在来源。

## 5. 多边银行和发展基金

22. 非洲开发银行、国际农业发展基金和欧洲投资银行答复了 3S 倡议共同主席的请求，即任命一名协调人，就落实该倡议的技术和财政支助提供咨询意见。秘书处和这三个金融机构正在 3S 指导委员会的框架内以及在国家层面开展合作，以确定联合行动，为农村失业青年、潜在移民和回国移民创造就业机会。

<sup>1</sup> 移民组织的研究概要载于本文件附件。

### 三. 结论和建议

23. 从第十三届缔约方会议以来所做的工作中可以吸取一些经验教训。在《公约》下所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用。正如 3S 倡议所表明的那样，目睹环境变化与人口流动相互联系的各国愿意加快《公约》的执行工作。然而，证据表明，对农村发展和自然资源基础的管理采取一切照旧的做法是行不通的。事实上，随着人口的迅速增长，这种做法将变得不那么有效。在恢复土地方面采取大胆的新办法，同时促进可持续农业及其相关价值链，再加上使用可再生能源的途径，为采取行动提供了富有希望的途径。

24. 鉴于大多数移民是为了寻找更好的就业机会而移民的，因此，设计高劳动密集型的方案以促进可持续土地管理和生态系统恢复的潜力巨大。为使这种方案行之有效并具有长期可持续性，应优先采取行动，通过土地恢复创造就业机会，同时也加强土地使用和保有权。

25. 没有保障的土地权和保有权造成了土地进一步的退化，大大减少了农村发展的可能性，加剧了农村地区的不稳定。为解决来自受荒漠化、土地退化和干旱影响的农村地区的困境移民问题而采取的政策干预措施，如果也能加强土地保有权安排，便利包括妇女、农村青年、难民和境内流离失所者在内的农村及脆弱地区的弱势群体的土地使用途径，就会产生最大影响。

26. 尽管以农业为基础的经济体的城市化速度日益加快，但人口预测也表明，今后几十年劳动力总数会有显著增长，将有更多的农村劳动力进入市场。在这方面，以农村为基础的活动当然需要创造更多的就业机会绝对数量，以帮助不让任何人掉队。然而，重要的是不仅要考虑绝对数量，而且还要考虑就业质量。从本质上讲，这意味着，工作是否能产生高于最低生活水平的收入。可行的农业和非农业就业机会必须是生产性的、体面的和符合人们的愿望的。在这方面，可再生能源是一种有用的手段和选项，因为需要它来释放偏远农村地区的潜力。农村可再生能源还直接和间接提供了创造非农业就业的前景。迅速部署小型电网和其他社区可再生解决方案不仅可为家庭发电，而且还可为当地工业发电，例如为农业改造发电。

27. 人们普遍认为，目前对农村地区青年的潜力和前景的叙事大多是悲观的，这往往导致拒绝和绝望，而不是促成坚决的行动。绝望和认定缺乏机会迫使年轻人离开其原籍社区，加剧了荒漠化、土地退化和干旱问题，因为最优秀和最聪明的人抛弃了农村地区。根据研究报告提供的证据和从 3S 倡议、其他举措和良好做法中吸取的经验教训，受影响缔约方和捐助缔约方应全面解决作为移民驱动因素的土地退化和缺乏基于土地的农村发展机会等问题。

28. 为使在《公约》下采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥积极作用，可以在农村地区青年和妇女的希望和梦想基础上，对工作和未来机会作出新的叙事。总有一天，年轻人将继承和管理他们的社区。在《公约》范围内恢复经济、社会和环境资本可以创造一种积极的、动态的新的叙事，使社区能够稳定、繁荣。

29. 为此，缔约方和其他利益攸关方不妨考虑：

(a) 促进退化土地的恢复，以此改变关于受荒漠化、土地退化和干旱影响的社区的叙事，并使《防治荒漠化公约》的执行能够侧重于为年轻人带来希望的新机会和解决办法；

(b) 审查发展政策，包括土地使用政策和农业做法，以期促进大规模生态恢复；

(c) 评估如何与获得可再生能源(如并网和离网的太阳能和风能)的工作相结合并建立协同作用，以促进土地的恢复和农村企业的发展；

(d) 通过以下途径促进农村地区中小企业的发展：为本地产品创造价值链，减少农业收获前和收获后的损失，并投资于清洁农村工业；

(e) 鼓励私营部门投资，探讨如何开发商业案例，用公共资金消除某些投资风险；

(f) 加入和支持非洲的 3S 倡议，并在其他区域推广该模式，以便通过恢复退化土地和便利土地使用和保有权，为农村地区的弱势群体创造就业机会作出贡献；

(g) 组织一次关于荒漠化和移民问题的会议，落实第二次阿尔梅里亚会议的建议，以便从政策走向行动。



## 附件

### 国际移民组织“关于为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的积极作用”的研究概要

1. 《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)的目的是,通过维持和恢复土地和土壤生产力以及减轻和适应干旱的影响,改善生活在旱地的人民的生活条件。作为2018-2030年期间战略目标的一部分,《防治荒漠化公约》缔约方意在改善这种生活条件,以大幅减少荒漠化和土地退化造成的移民现象。正是在这一背景下,“关于为执行《公约》所采取的措施可在处理作为导致移民的驱动因素之一的荒漠化、土地退化和干旱问题过程中发挥的作用”问题的本项研究委托国际移民组织(移民组织)与斯德哥尔摩环境研究所合作进行。报告第一部分回顾了移民现象与荒漠化、土地退化和干旱之间存在的复杂的相互关系的证据。对证据的回顾突出说明,荒漠化、土地退化和干旱的具体影响和结果不仅取决于地理上的风险,更关键的是取决于先前存在的脆弱性,由此显示了在这种背景下的人口流动所具有的复杂性。即使在受同样环境威胁影响的当地人口中,他们的脆弱性和移民的可能性也受到其社会经济地位(拥有较多原始资源的人能够在当地和(或)通过移民适应)、人口特征(年龄、性别等)以及现行移民、环境和资源管理政策的影响。虽然移民一直是应对荒漠化、土地退化和干旱的一项重要适应战略,但困境移民可能会进一步加剧社会经济和环境脆弱性。在这方面,重要的是不仅应通过解决其根本原因的干预措施来避免困境移民,而且还应增强其抵御荒漠化、土地退化和干旱的适应潜力。

2. 研究报告第二部分汇编了来自世界各地的有关良好做法和经验教训的证据,以消除荒漠化、土地退化和干旱作为困境移民的驱动因素,并增强其适应潜力。为了做到这一点,研究报告利用了《防治荒漠化公约》发出的供稿呼吁和对已公布证据的审阅。土地复原可显著减少困境迁移;能适应的有尊严的移民也有助于土地复原。对最佳做法的审阅表明,虽然有助于解决困境移民问题的可持续土地管理和土地复原战略在不同地区极为不同,但最成功的战略都有以下特点:(a)通过参与性办法保护和恢复脆弱的生态系统;(b)创造丰富和有尊严的生计和就业机会;(c)解决先前存在的脆弱性和不平等。最能同时实现这些目标的干预措施是,努力确保处境最脆弱者的土地权和使用自然资源机会的措施;采用性别视角并向最边缘化群体赋权的措施;支持地方知识的措施,以及有助于加强地方机构能力的措施。实例表明,具备以下条件时,防治荒漠化、土地退化和干旱背景下移民的适应潜力得到增强:(a)移民是以安全、有序和正常方式进行的;(b)目的地地区准备好接受更多的人口流入,可以向移民提供有尊严的就业机会,并向其提供适当的社会保护和融入措施;(c)支持移民在目的地采用可持续土地管理;(d)通过社会经济汇款和对原籍地区的投资,加强和维持移民与留守人员之间的联系。

3. 报告第三部分侧重于就如何最好地执行《防治荒漠化公约》提出政策建议,以便警示、处理和尽量减少荒漠化、土地退化和干旱对移民的不利影响,反之亦然。在国际和政府间层面,加强处理环境保护、农业、移民和劳工问题的各大国际政府间组织之间的合作将是关键。在这方面,研究报告建议进一步加强《防治

荒漠化公约》、《联合国气候变化框架公约》和移民组织之间的合作，特别是在合作执行《移民问题全球契约》、《防治荒漠化公约》和《巴黎协定》方面。鉴于迫切需要加强包括妇女、农村青年、难民和国内流离失所者在内的弱势群体的土地权和使用自然资源的机会，研究报告建议《防治荒漠化公约》与粮食及农业组织开展合作，以支持执行《土地保有权负责任治理自愿准则》，该准则是这方面的关键。此外，应支持《防治荒漠化公约》与国际劳工组织和妇女署之间的合作，这也是为了确保在减少能将危害转为灾害的脆弱性过程中将性别平等和社会平等考量置于首要和核心地位。在区域层面，鉴于荒漠化、土地退化和干旱背景下的大多数移民将是在国家内部或区域间的，《防治荒漠化公约》应通过以下做法支持区域间倡议和支持国家之间的双边合作：扩大现有的几大由国家主导的倡议，如 3S 倡议，其目的是通过恢复退化土地和便利在其他国家和地区的土地使用和保有权来创造就业机会，并与拉巴特进程、西非国家经济共同体(西非经共体)和政府间发展管理局等其他区域倡议建立联系。此外，鉴于畜牧业是旱地生计的重要组成部分，西非经共体发起的“国际畜牧季移证书”等措施可推广到非洲之角等其他区域。在国家层面，环境部、农业部和劳动部在执行影响到这三个部门中任何一个部门的政策时，务必以合作和贯穿各领域的方式开展工作，同时避免在这三个部门之间进行任何可能的取舍权衡。在这方面，环境和农业政策需要与创造有尊严的就业机会密切配合，反之亦然。此外，为了利用在荒漠化、土地退化和干旱背景下移民的适应能力，劳工移民政策需要赋予移民权力，使他们能够最大限度地发挥其人力、社会和经济能力，并确保原籍社区成为移民投资的安全场所。在研究和证据方面，有必要通过以下做法加强收集和传播关于荒漠化、土地退化和干旱与移民之间联系的知识：鼓励纵向研究和比较研究，促进和便利多方利害关系方共同制定知识的方法，使当地研究人员参与研究和实施的所有阶段，并促进关于最佳做法的进一步知识共享。

---