



《公约》执行情况审评委员会
第十九届会议
2021年3月15日至19日，波恩
临时议程项目2(c)
在国家、次区域和区域层面有效执行《公约》
通报执行干旱倡议和相关执行工作的最新情况

政策框架和各个专题的后续工作：性别平等、干旱倡议和土地保有权

秘书处的说明

概要

本文件概述了秘书处和全球机制在执行关于性别(见第 24/COP.14 号决定)、干旱(见第 23/COP.14 号决定)和土地保有权(见第 26/COP.14 号决定)等问题的政策框架和处理相关专题问题方面开展的活动，提出了结论和进一步建议，供缔约方在《公约》执行情况审评委员会第十九届会议上审议。



目录

| | 段次 | 页次 |
|---|-------|----|
| 一. 背景 | 1-4 | 3 |
| 二. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：性别平等 | 5-40 | 3 |
| A. 引言 | 5-63 | 3 |
| B. 关于性别平等和 2019 冠状病毒病(COVID-19)的一般 性评论..... | 7-12 | 4 |
| C. 实施“性别问题行动计划”——向各国提供支持..... | 13-23 | 5 |
| D. 通过《联合国关于性别平等和增强妇女权能的全系统 行动计划》执行联合国行政首长协调理事会关于性别 平等和增强妇女权能的政策..... | 24-26 | 7 |
| E. 提高关于性别平等和增强妇女权能的认识和能力建设..... | 27-33 | 9 |
| F. 结论 | 34-38 | 11 |
| G. 建议 | 39-40 | 11 |
| 三. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：干旱 | 41-61 | 12 |
| A. 引言 | 41-44 | 12 |
| B. 国家干旱计划..... | 45-48 | 13 |
| C. 干旱工具箱..... | 49-53 | 13 |
| D. 区域干旱项目..... | 54-58 | 14 |
| E. 干旱风险融资..... | 59 | 14 |
| F. 建议 | 60-61 | 14 |
| 四. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：土地保有权 | 62-88 | 15 |
| A. 引言 | 62-66 | 15 |
| B. 政策——编写技术指南..... | 67-77 | 16 |
| C. 报告——与土地治理有关的可持续发展目标指标..... | 78-79 | 17 |
| D. 提高认识..... | 80-86 | 17 |
| E. 建议 | 87-88 | 18 |

一. 背景

1. 本文件概述了秘书处、全球机制和其他伙伴在执行关于性别、干旱和土地保有权等问题的政策框架和处理相关专题问题方面开展的主要活动及提供的支持。
2. 关于性别平等问题，缔约方会议在第 24/COP.14 号决定中请秘书处和全球机制继续支持缔约方的性别主流化工作和“《防治荒漠化公约》性别问题行动计划”(“性别问题行动计划”)的执行工作，包括继续支持建立伙伴关系和提高认识。此外，该决定还请秘书处开发工具和制定准则，供缔约方在“性别问题行动计划”的各专题领域中使用，并增强秘书处和全球机制与性别问题有关的知识 and 能力。决定还请秘书处在所有工作领域加强系统性的性别主流化工作，并支持执行《联合国关于性别平等和增强妇女权能的全系统行动计划》(《联合国全系统行动计划》)。
3. 缔约方会议第 23/COP.14 号决定请秘书处和全球机制在 2020-2021 两年期干旱倡议的基础上再接再厉，并呼吁设立一个政府间工作组，负责研究根据《防治荒漠化公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施。根据第 14/COP.14 号决定，秘书处和全球机制编写了本文件，旨在总结秘书处和全球机制在干旱倡议和其他与干旱有关的活动框架内取得的成果，并提出了建议，供缔约方在《公约》执行情况审评委员会第十九届会议(审评委第十九届会议)上审议。政府间工作组开展的与干旱问题相关的活动在 ICCD/CRIC(19)/4 号文件中介绍，未列入本文件。
4. 在其关于土地保有权的第 26/COP.14 号决定中，缔约方会议注意到，在联合国世界粮食安全委员会主持下、在联合国粮食及农业组织(粮农组织)的技术支持下谈判的《关于在国家粮食安全范围内对土地、渔场及林地保有权进行负责任治理的自愿准则》(《保有权治理自愿准则》)与《公约》的执行具有相关性。该决定认识到负责任的土地治理是可持续土地管理的一个基本组成部分，鼓励缔约方在开展关于防治荒漠化、土地退化和干旱以及实现土地退化零增长的活动时，遵循《保有权治理自愿准则》及其各项原则。因此，该决定请秘书处编写一份技术指南，将《保有权治理自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标，探讨将与土地治理有关的可持续发展目标指标纳入《防治荒漠化公约》报告进程的备选方案，以及促进对负责任的土地治理的认识。

二. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：性别平等

A. 导言

5. “性别问题行动计划”是第 30/COP.13 号决定的成果之一，目的是支持以促进性别平等的方式执行“《防治荒漠化公约》2018-2030 年战略框架”，并加强执行“性别问题倡导政策框架”(见第 9/COP.10 号决定)。自《公约》缔约方会议第十三届会议通过“性别问题行动计划”以来，它一直是秘书处和全球机制开展与性别问题有关活动的支柱。
6. 本文件这一节报告了秘书处和全球机制根据第 24/COP.14 号决定开展的活动。本节还载有结论和建议，供缔约方在《公约》审评委第十九届会议上审议。

B. 关于性别平等和 2019 冠状病毒病(COVID-19)的一般性评论

7. COVID-19 大流行导致整个世界陷入大规模停顿。虽然大多数人的生活和工作都受到了危机的负面影响，但最近的证据表明，总体而言，女性的工作和生计更容易受到 COVID-19 疫情的影响。

8. 据报道，男性的死亡率更高，但是，疫情产生的经济和社会后果对妇女和女童的伤害尤为严重。¹ 妇女和女童受到的影响全面恶化。² 据估计，在疫情爆发的第一个月，全球非正规劳动者平均损失了 60% 的收入；各区域的情况分别如下：撒哈拉以南非洲和拉丁美洲：81%；欧洲和中亚：70%；亚洲和太平洋地区：22%。此外，估计显示，2021 年之前，大约有 4.35 亿妇女和女童每天的生活费不到 1.9 美元；她们当中有 4,700 万人因 COVID-19 而陷入了贫困。³

9. 数百万农村妇女和女童的情况尤其如此，她们在许多方面受到卫生和经济危机不成比例的影响，包括但不限于粮食安全和营养问题、时间贫困、无法使用医疗设施和服务、得不到经济机会，以及遭受基于性别的暴力。⁴

10. 这一证据传递出一个强烈信息，即现有的性别不平等可能会加深，使女性在收入保障和社会保障方面取得的成果付诸东流，进而限制她们养活自己和家庭的能力。⁵

11. 虽然 COVID-19 危机造成了《防治荒漠化公约》活动的一些延误，但秘书处和全球机制不仅将继续支持《防治荒漠化公约》缔约方落实“性别问题行动计划”，而且将使其应对 COVID-19 的措施以人为本，优先考虑妇女、青年和农村贫困人口，因为这些人往往是最脆弱的群体。⁶

12. 在这方面，秘书处和全球机制非常欢迎加拿大为在整个《公约》范围内实现性别变革成果作出的贡献，在危机背景下，这一贡献再及时不过了。⁷

¹ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)(2020 年)“从认识到行动”。COVID-19 之后的性别平等。<<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>>。

² 同上。

³ 同上。

⁴ 粮农组织(2020 年)：COVID-19 的性别影响以及农业、粮食安全和营养等方面的公平政策回应，<<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CA9198EN.pdf>>。

⁵ 联合国妇女署(2020 年)：“从认识到行动”。COVID-19 之后的性别平等。<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>。

⁶ 《防治荒漠化公约》(2020 年)：支持全球应对 COVID-19 疫情：以基于土地的解决办法促进健康人口和健康星球，<https://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2020-06/1498_UNCCD_%20Covid_%20layout-low%20res-1.pdf>。

⁷ <<https://www.unccd.int/news-events/canada-shows-strong-support-unccd-gender-action-plan>>。

C. 实施“性别问题行动计划”——向各国提供支持

13. 自缔约方会议第十四届会议以来，秘书处和全球机制继续支持落实拟议“性别问题行动计划”中的关键内容，以协助缔约方努力提高从执行土地退化零增长战略和减缓干旱风险有关工作中受益的妇女的比例。

1. 土地退化零增长

14. 为支持各国在土地退化零增长方面发展更系统地促进性别平等的途径，全球机制和秘书处与国际自然保护联盟(自然保护联盟)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)建立了伙伴关系，以协助各国设计促进性别平等的土地退化零增长变革项目和方案(LDN TPPs)。具体而言，全球机制支持国家级项目开发者与他们的技术和资金伙伴制定有效和促进性别平等的 LDN TPPs。截至 2020 年 9 月，已提供以下支持和服务：

a. 指导方针和工具：

(a) 2018 年与秘书处合作拟定了土地退化零增长变革性项目和方案清单⁸，清单已经过全球环境基金(环境基金)秘书处和在科学与政策联系平台任职的专家的审查，可在《防治荒漠化公约》网站下载；

(b) 在缔约方会议第十四届会议上推出的“土地退化零增长变革性项目和方案：国别支持业务指导”⁹ 技术指南，其中包括专门针对土地退化零增长的章节。该指南可在《防治荒漠化公约》网站上下载；

(c) 妇女署与自然保护联盟和全球机制合作编写并在缔约方会议第十四届会议上推出的“促进性别平等的土地退化零增长变革项目和方案手册”¹⁰，是一份专门讨论将性别观点纳入 LDN TPPs 的指南。该指南为缔约方提供了关于在设计 LDN TPPs 时结合性别问题和促进性别平等的具体分步骤指导。该指南可在《防治荒漠化公约》网站上下载；

(d) 与自然保护联盟、联合国开发计划署(开发署)和妇女署合作编写并在缔约方会议第十四届会议上发布的“促进性别平等的土地退化零增长干预行动简报”。

b. 研讨会和培训：

15. 组织了三次技术研讨会。一次研讨会在圣卢西亚举行，讨论加勒比次区域土地退化零增长转型项目(2018 年 9 月)，一次在菲律宾举行(2018 年 10 月)，一次在赞比亚举行(2019 年 5 月)。2019 年 7 月举办了两次区域研讨会，一次与非洲开发银行联合在科特迪瓦举行，一次与亚洲森林合作组织合作在泰国举行。研讨会的主要目的是发展国家协调中心、政策制定者、民间社会、私营部门、年轻的绿色

⁸ <<https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/2018-09/LDN%20TPP%20checklist%20final%20draft%20040918.pdf>>.

⁹ <https://catalogue.unccd.int/1224_UNCCD_LDN_TPP_technical_guide_GM.pdf>.

¹⁰ <https://catalogue.unccd.int/1223_Gender_Manual.pdf>.

企业家、妇女、区域组织代表和执行伙伴在设计促进性别平等的 LDN TPPs、帮助以协同方式解决土地退化、生物多样性和气候变化等问题方面的能力。

16. 2019 年 11 月，全球机制还与联合国森林论坛合作，向中部非洲森林委员会成员国提供了关于土地退化零增长和性别问题的在线培训课程。

17. COVID-19 疫情导致原定在巴拿马巴拿马城(原定于 2020 年 4 月)为拉丁美洲和加勒比国家、在土耳其伊兹密尔(原定于 2020 年 5 月)为中东欧国家、在科特迪瓦阿比让(原定于 2020 年 7 月)为非洲国家，以及可能在埃及(2020 年 9 月)为阿拉伯国家举办的四次区域研讨会推迟，目前正在讨论采用混合办法(即尽可能结合在线和实体会议)。

18. 为了不影响研讨会的质量，需要对能力建设研讨会的原有内容进行一些调整，使之适合虚拟形式。实体研讨会的最初计划包括与来自不同时区的发言者，如来自环境基金、绿色气候基金和自然保护联盟等实体的代表进行互动小组讨论，以及为加强培训而进行实地考察。因此，目前的计划是将培训单元分成较短的在线课程，根据区域优先事项加以调整，并在可能的情况下将其与国内实体会议和不在该国的专家的在线辅助相结合。

19. 截至 2020 年 9 月，250 多名与会者/包括民间社会组织和妇女农民团体在内的国家联络点接受了关于如何将性别观点纳入土地退化零增长项目周期的上手培训。此外，根据与自然保护联盟和妇女署合作获得的经验，全球机制的 LDN TPP 团队为提交的土地退化零增长项目提案提供直接支持和咨询，以确保 LDN TPP 项目设计充分考虑性别问题。

c. 对项目筹备/开发的支持：

20. 在加拿大政府 2020 年批准一项赠款后，全球机制将为制定项目提案阶段所需的技术研究提供支持，以确保拟议的项目干预充分纳入性别平等问题。这些研究包括性别差距分析、性别行动计划和技术简报。

2. 干旱

21. 秘书处、全球机制及其合作伙伴根据第 1/COP.13 号决定、第 29/COP.13 号决定和第 23/COP.14 号决定，通过提供与性别和干旱问题有关的技术咨询，支持国家缔约方实施干旱倡议。

22. 在国家层面，全球机制和秘书处积极支持各国政府制定国家干旱计划，就如何将性别问题纳入每个国家干旱计划的主流提供量身定制的支持和建议。具体而言，为协助各国的国家顾问和相关国家利害关系方制定促进性别平等的抗旱计划，编写了一份指导性文件，强调示范抗旱计划中的性别切入点。与此同时，全球机制与“非洲抗风险能力”机构等对口单位建立了以价值为导向的伙伴关系，以进一步加强干旱倡议中的性别平等主流化。

23. 截至 2020 年 9 月，全球机制向 63 个参与国提供了性别平等主流化方面的支持，其中 36 个国家完成了整个进程。¹¹ 此支持包括对国家干旱计划草案进行审查并发表评论，并从性别角度提出改进建议。

D. 通过《联合国关于性别平等和增强妇女权能的全系统行动计划》执行联合国行政首长协调理事会关于性别平等和增强妇女权能的政策¹²

24. 随着《联合国全系统行动计划》¹³ 的推出，秘书处为加强其在性别平等问题上的问责方面迈出了相当大的一步。由妇女署管理的《联合国全系统行动计划》是联合国共同制度中第一个统一的问责框架，其目的是加快和支持在联合国系统各实体的所有职能中加强性别问题主流化和性别平等、增强对妇女赋权的成果。

25. 秘书处于 2019 年 1 月提交了第一份《联合国全系统行动计划》报告(2018 年报告周期)，于 2019 年 12 月提交了第二份报告(2019 年报告周期)。2018 年是对照《联合国全系统行动计划》2.0 报告的第一年，《联合国全系统行动计划》2.0 的框架有所扩充，包括四个新指标和四个强化指标。¹⁴ 因此，2018 年的业绩表现为今后若干年确定了新的基准。2018 年《联合国全系统行动计划》报告周期的结果表明，《防治荒漠化公约》“达到”或“超过”了 41% 的指标要求(17 项指标中的 7 项)。2019 年，《防治荒漠化公约》秘书处达到或超过了 47% 的指标要求(17 项指标中的 8 项)。2019 年超过要求的指标占比提高了 12 个百分点。此外，《防治荒漠化公约》的表现有所改善，2018 年有四项指标的标记为缺失，2019 年仅有一项缺失。

26. 以下二图¹⁵ 详细展示了与 2018 年相比取得的进展。

¹¹ 截至 2020 年 9 月，《防治荒漠化公约》网站上已发布 24 份国家干旱计划，可查阅：<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>。秘书处对所有已公布的国家干旱计划进行了初步评估，得出的结论是，所有的国家干旱计划都显示出纳入了性别观点的有力证据。

¹² CEB/2006/2.

¹³ 由妇女署牵头的《联合国全系统行动计划》是联合国关于性别平等和增强妇女权能的问责框架，旨在指导联合国系统执行联合国全系统性别平等政策。<https://www.unwomen.org/en/docs/2006/12/un-policy-on-gender-equality-and-empowerment-of-women-ceb-2006-2>。

¹⁴ 《联合国全系统行动计划》由 17 项业绩指标组成，具体如下：1. 战略规划与性别问题相关的可持续发展目标成果；2. 报告与性别相关的可持续发展目标的结果；3. 未直接纳入战略计划的与性别相关的可持续发展目标规划成果；4. 评价；5. 核查；6. 政策；7. 领导能力；8. 促进性别平等的绩效管理；9. 财政资源跟踪；10. 财政资源分配；11. 性别架构；12. 妇女平等代表性；13. 组织文化；14. 能力评估；15. 能力建设；16. 知识和交流；17. 连贯性。<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/un-swap/un-swap-2-tn-en.pdf?la=en&vs=2841>。

¹⁵ 妇女署(2020 年)：《防治荒漠化公约》。2019 年《联合国全系统行动计划》2.0 总结、分析和主要认识。

图 1
按指标分列的《联合国全系统行动计划》业绩表现(2018-2019 年)

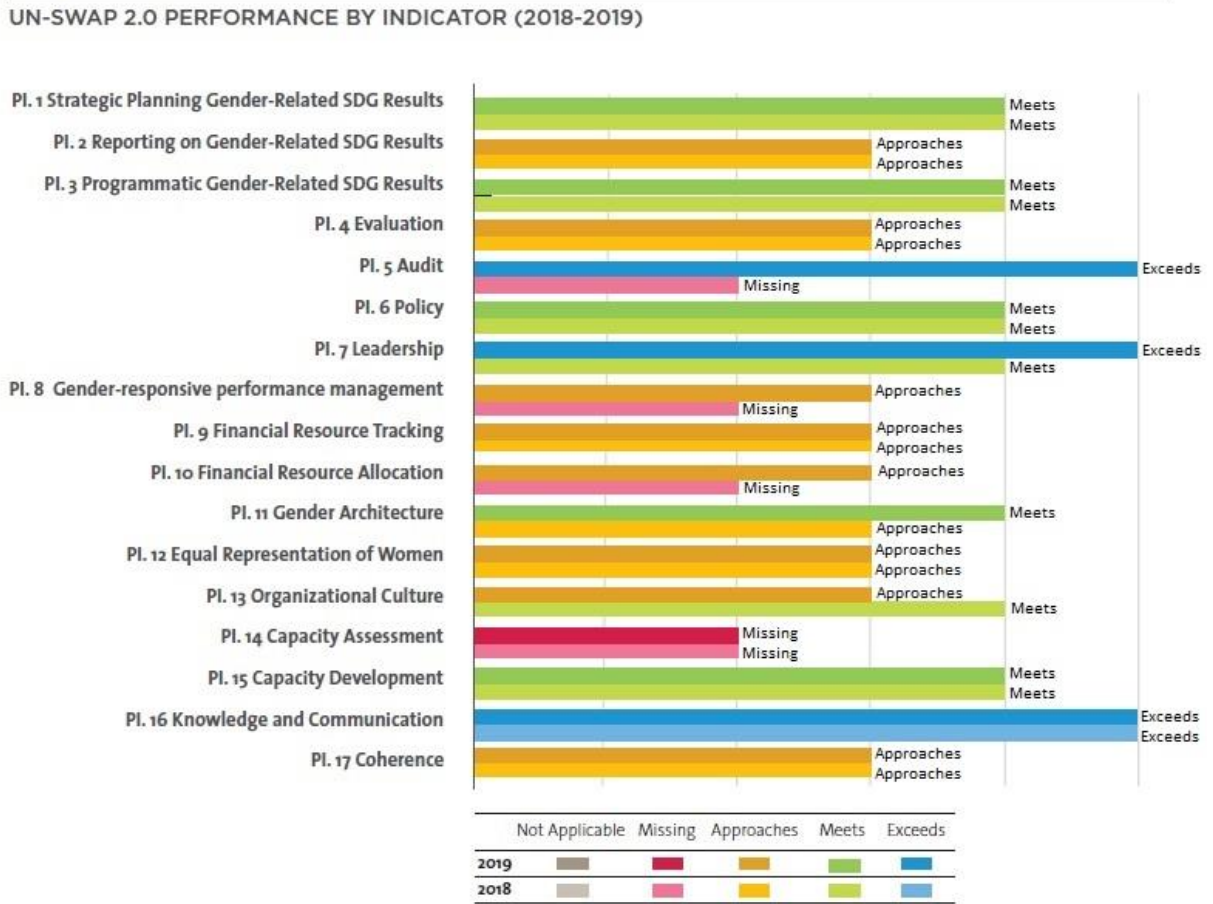
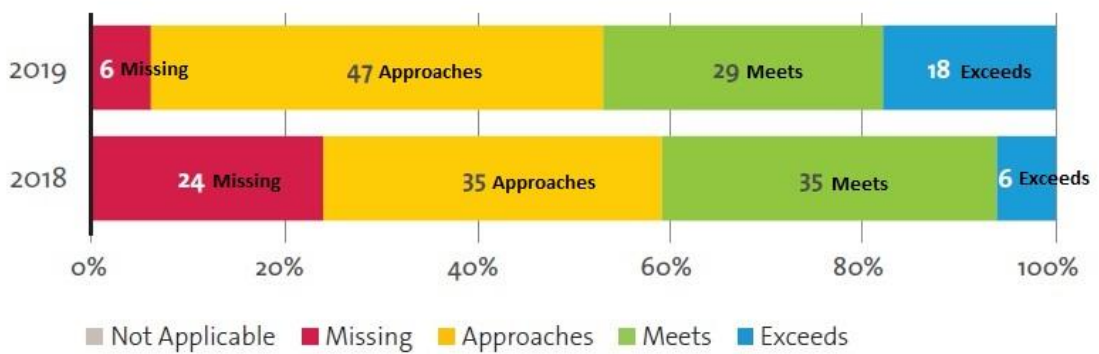


图 2
《防治荒漠化公约》，年度评分比较分析

UNCCD, COMPARATIVE ANALYSIS OF RATINGS BY YEAR



E. 提高关于性别平等和增强妇女权能的认识和能力建设

27. 报告所述期间的所有宣传活动在开展前都对性别平等和增强妇女权能问题进行了审查，作为不可或缺的组成部分。具体而言，《防治荒漠化公约》社交媒体产品和宣传从战略上促进妇女作为可持续土地管理关键合作伙伴的作用，强调妇女平等和安全地获得土地，作为对明智地管理土地的激励，为增强妇女权能奠定基础，并支持经济安全、性别平等和社会正义。

28. 例如，一些年轻妇女积极参加了“成为《防治荒漠化公约》土地英雄”竞赛活动(#UNCCDLandHeroes#)。活动的目标是动员青年人爱护土地，作为气候变化解决方案的一部分。¹⁶ 获奖者是来自墨西哥的两位充满活力的年轻女性，她们因限制人类生产和消费在土地上留下的足迹方面作出的杰出工作而受到表彰。¹⁷

29. 《防治荒漠化公约》推特账户经常讨论与性别问题有关的重要问题，如土地权、粮食安全或性别差距，¹⁸《防治荒漠化公约》图书馆和知识库每天更新，目前包含 400 多个与性别有关的资源。¹⁹

30. 此外，秘书处还与联合国在波恩的其他组织一道，于 2020 年 3 月 8 日庆祝了国际妇女节。实现妇女权利是网上提高认识活动的重点，《防治荒漠化公约》秘书处重点关注妇女的土地权，提供了关于土地和性别问题的视觉材料。²⁰

31. 最后，秘书处与自然保护联盟、开发署适应型生态系统和荒漠化问题全球政策中心，以及经《防治荒漠化公约》认可的非政府组织 Both ENDS 和 Landesa 合作，在缔约方会议第十四届会议上启动了第一次性别问题核心小组会议。²¹ 非正式核心小组会议的总体目标是积极影响与性别平等有关的活动进程，使代表们能够从性别角度看待与《防治荒漠化公约》有关的主题和决策，²² 从而促进缔约方会议决定的设计和内容采取促进性别平等的做法。

32. 性别问题核心小组会议为讨论将在缔约方会议第十四届会议上处理的与性别有关的重要问题提供了空间，上述重要问题包括沙尘暴、干旱、土地保有权、“性别问题行动计划”，以及进一步制定促进性别平等的 LDN TPPs。来自缔约

¹⁶ <<https://www.unccd.int/news-events/become-unccdlandheroes>>.

¹⁷ 《防治荒漠化公约》(2020 年): 来自墨西哥的 Ciencia Mágica 获得“成为《防治荒漠化公约》土地英雄奖”，<<https://www.unccd.int/news-events/ciencia-magica-mexico-receives-unccd-land-heroes-award>>。

¹⁸ 例如，见: <<https://twitter.com/UNCCD/status/1236610614300037120?s=20>>;<<https://twitter.com/UNCCD/status/1236248226375835648?s=20>>;<<https://twitter.com/UNCCD/status/1230538864890126337?s=20>>。

¹⁹ 见<<http://bit.ly/2OdFcVH>> and <<http://bit.ly/2UCkR1w>>。

²⁰ <<https://www.facebook.com/UNCCD/photos/a.147896434084/10158098002054085/?type=3&theater>>。

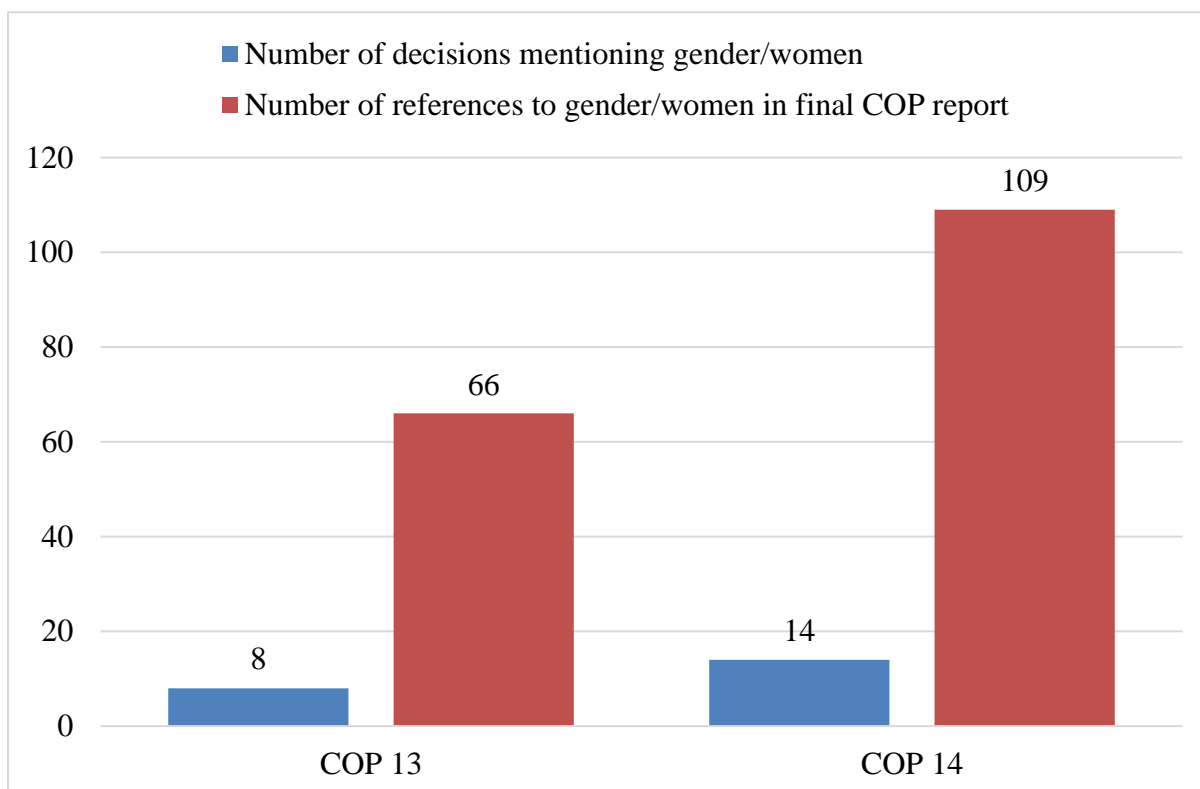
²¹ Both ENDS 和 Landesa 都致力于与土地保有权、性别平等、土地和水资源治理有关的工作。更多信息，见<<https://www.bothends.org/en/>> and <<https://www.landesa.org/>>。

²² “性别视角”是一种看待或分析事务的方式，审视性别对人的机会、社会角色及互动的影响。这一视角使人们能够进行性别分析，并随后将性别观点纳入任何拟议的方案、政策或组织的主流。

方和民间社会组织的约 30 名男性与女性与会者参加了核心小组会议，并积极参与了小组讨论。²³

33. 因此，缔约方会议第十四届会议的结果显示，在性别观点主流化方面出现了积极的趋势，表明代表们对性别平等和增强妇女权能的认识和能力有所提高(见图 3)。²⁴ 缔约方会议第十四届会议报告(见 ICCD/COP(14)/23/Add.1)中提及性别问题和/或妇女的总数比缔约方会议第十三届会议报告(见 ICCD/COP(13)/21/Add.1)增加了 65%。提及性别问题和/或妇女的决定的数量也呈现出同一趋势。在缔约方会议第十三届会议上，有 8 项决定(总共 36 项，占 22%)提及性别问题。在缔约方会议第十四届会议的 33 项决定中，有 14 项决定(42%)包含性别观点，与缔约方会议第十三届会议的决定相比，总共增加了 75%(相对增加了 20%)。

图 3
《防治荒漠化公约》文件中提及性别问题和妇女的情况



²³ 见《防治荒漠化公约》第一次性别问题核心小组会议的概念和总结报告，可查阅：
<<https://www.unccd.int/sites/default/files/inline-files/GENDER%20caucus%20final.pdf>>。

²⁴ 为进行这一定量分析，对缔约方会议第十三届会议和第十四届会议的报告进行了审查，以寻找纳入性别观点的证据，通过是否存在以下关键词决定：性别、妇女、妇女和女童。一个关键词至少出现一次的文档被视为包含性别观点。见 ICCD/COP(13)/21/Add.1 和 ICCD/COP(14)/23/Add.1 号文件。

F. 结论

34. 鉴于 COVID-19 危机，并考虑到缔约方有决心并致力于执行《公约》以促进性别平等和变革，在国家层面创造一个有利的扶持性环境至关重要。这一点重点表明，政府是实现所需变革的关键行为方。

35. 尽管缔约方坚决致力于实现性别平等和增强妇女权能，但经验表明，许多缔约方在采取促进性别平等和变革行动方面需要支持。这是因为，性别分析、性别影响评估、收集按性别分列的数据以及制定促进性别平等的监测和评价指标等与性别有关的工具没有得到系统的应用和执行，这表明性别平等主流化方面存在能力差距。相比之下，只要提供支持——例如在制定促进性别平等的 LDN TPPs 和国家干旱计划方面——就会使性别平等主流化产生更好的结果，并奠定更加实质性的基础，使《公约》的执行注重性别平等和具有变革性。

36. 为了帮助国家缔约方实现其与性别问题有关的目标，秘书处、全球机制和有关《防治荒漠化公约》下设机构，包括科学与政策联系平台，均继续为各国提供了实际的支持，并在审查任何环境和/或社会现象、政策或进程时，系统地将性别问题纳入了其内部工作周期，以确保男女平等受益，不让不平等持续下去。

37. 《联合国全系统行动计划》的报告工作是一个有效工具，可展示秘书处和全球机制在性别平等和增强妇女权能方面建立和加强内部架构和知识方面取得的进展。这是确保执行《公约》促进性别平等的一个重要组成部分，因为它还支持向缔约方提供更好的性别相关服务。因此，它应被视为落实“性别问题行动计划”的重要基石。

38. 最后，事实证明，性别问题核心小组会议是促进代表本着性别平等意识采取行动的一个极好工具，应该继续下去。为继续保持这一积极趋势，鼓励缔约方积极参加计划在缔约方会议第十五届会议上举行的下一次性别问题核心小组会议。

G. 建议

39. 缔约方不妨在审评委第十九届会议上审议本文件所载的提案，以便尽早就提交缔约方会议第十五届会议的决定草案展开磋商。

40. 缔约方不妨：

(a) 大力鼓励各缔约方利用《公约》机构提供的与性别问题有关的指导方针和咨询意见，在国家一级创造有利环境，落实“性别问题行动计划”和执行《公约》促进性别平等；

(b) 请秘书处、全球机制和适当的《防治荒漠化公约》机构和单位，包括科学与政策联系平台，继续向缔约方提供实际支持和咨询意见，以协助它们根据“性别问题行动计划”实现与性别有关的目标；

(c) 又请秘书处和全球机制进一步改善《联合国全系统行动计划》2.0 的业绩表现和《联合国全系统行动计划》2.0 指标的遵守情况；

(d) 进一步请秘书处和全球机制在现有预算范围内，继续每两年组织一次性别问题核心小组会议，最好是在每届缔约方会议开始时举行；并鼓励缔约方和

其他利害关系方充分利用这一投入产出比较高的机会，支持执行《公约》促进性别平等工作；

(e) 请秘书处、全球机制和适当的《防治荒漠化公约》机构和单位，包括科学与政策联系平台，继续依照第 24/COP.14 号决定开展工作；

(f) 还请秘书处和全球机制支持能力建设，以确保在支持执行《公约》的所有活动中实现性别变革和性别平等。

三. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：干旱

A. 引言

41. 干旱是一种复杂而缓慢的自然灾害，可造成重大的经济和生态后果。据估计，全球每年因干旱导致的损失约为 800 亿美元。²⁵ 干旱可能会变得更加频繁、强烈和严重。随着气候的变化，降雨将变得更加反复无常。²⁶

42. 关于提高对干旱的破坏性影响的认识问题，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。

43. 根据第 29/COP.13 号决定的要求，《防治荒漠化公约》还采取了重要步骤，根据《公约》制定和实施一项全球战略(即“干旱倡议”，其重点是防旱系统、减少干旱脆弱性和风险的区域努力以及提高人类和生态系统抗旱能力的工具箱)，旨在增强社区和生态系统的抗旱能力，促进干旱治理方法的范式转变，从被动的、基于危机的方法转向基于风险的主动方法。

44. 自干旱倡议启动以来，全球机制和秘书处向国家缔约方提供了一系列量身定制的支持方案，包括制定国家干旱计划；进一步升级和扩充干旱工具箱；“战略”中期评价闭会期间工作组成员就根据《公约》应对干旱问题的有效政策和执行措施进行磋商提供便利；扩大与有关机构的合作和伙伴关系；以及制定区域项目，包括南部非洲发展共同体(南共体)区域干旱风险管理项目和中亚区域干旱风险管理项目。全球机制还在努力查明解决干旱问题的潜在和创新融资工具，以便为促进缔约方获得这些工具提供相关信息和指导。

²⁵ Carolwicz, M. (1996). Natural hazards need not lead to natural disasters. EOS 77(16): 149-153 in World Meteorological Organization (WMO) and Global Water Partnership (GWP) (2017). Benefits of action and costs of inaction: Drought mitigation and preparedness – a literature review (N. Gerber and A. Mirzabaev). 综合干旱管理方案工作文件 1, 世界气象组织, 瑞士日内瓦; 及 GWP, 瑞典斯德哥尔摩。

²⁶ Spinoni, J., J. Vogt, G. Naumann, P. Barbosa and A. Dosio. 2018. Will drought events become more frequent and severe in Europe? Int.J. Climatol. 38: 1718–1736.; Damania, Richard; Desbureaux, Sébastien; Hyland, Marie; Islam, Asif; Moore, Scott; Rodella, Aude-Sophie; Russ, Jason; Zaveri, Esha. 2017. Uncharted Waters: The New Economics of Water Scarcity and Variability. World Bank, Washington, DC.

B. 国家干旱计划

45. 根据第 29/COP.13 号决定，全球机制支持国家缔约方制定国家干旱计划，以便在国家和国家以下各级有效减轻干旱的风险和影响。此外，秘书处与全球机制合作编制了技术文件和准则(例如，抗旱、适应和管理政策框架和关于将性别问题纳入国家干旱计划主流的技术说明)，以促进编制国家干旱计划的相关国家进程。

46. 国家干旱计划通常表明，干旱的严重程度和频率有增加的趋势。干旱对家庭、农业和工业用淡水资源的影响仍然是一项严峻挑战。对于严重依赖河流流量的国家，干旱导致的降雨量下降、径流和河流流量减少给受影响的人口以及关键的经济部门带来了风险。国家干旱计划通常认识到干旱对不同性别的影响，以及需要采取对性别问题有敏感认识的抗旱方法及政策方法。大多数国家干旱计划指出，除了财政支持外，还需要更强有力的旱情预报、监测和准备，以及改进减轻干旱风险的手段。

47. 全球机制对国家干旱计划的支持包括以下内容：招聘了一名资深国家专家，以支持和协调各国政府制定国家干旱计划，全球机制为每项国家进程提供技术支持。

48. 截至 2020 年 10 月，最初表示有兴趣加入干旱倡议的 73 个国家中，有 64 个正在积极参与制定国家干旱计划。59 个国家已经敲定或正在敲定全面的国家干旱计划草案。41 个国家完成了整个进程，包括国家批准最后的国家干旱计划。全球机制预计，2020 年底之前，大多数积极参与的国家要么已完成整个进程，要么将提交最后文件。所有已完成的、经各国政府批准和授权在网上公布的国家干旱计划均可在《防治荒漠化公约》知识中心网站上查看。²⁷

C. 干旱工具箱

49. 缔约方会议第 23/COP.14 号决定请秘书处和全球机制与区域和次区域利害关系方协作，进一步升级和扩大干旱工具箱，并建设有效利用该工具箱的能力，包括预警和监测系统、影响和脆弱性评估以及减轻干旱风险措施方面的能力。

50. 干旱工具箱是在缔约方会议第十四届会议上启动的。自那以来，已根据缔约方、合作伙伴和其他利害关系方提出的建议，对现有工具数据库进行了补充。在 2020 年 1 月发送给国家协调中心的调查中还增加了关于干旱工具箱之外可用工具的一节。这些信息已汇编为向“战略”中期评价闭会期间工作组提供的资料。在两个合作伙伴(粮农组织和环境署—丹麦水利研究所水与环境中心)的合作下，组织了一些在线研讨会，在资金到位之前，计划在 2021 年开展进一步在线培训。

51. 在能力建设方面，原定在土耳其安塔利亚为非洲国家举办的区域培训研讨会和原定在乌拉圭蒙得维的亚为南美洲国家举办的区域培训研讨会不得不因疫情而取消。

52. 原定于 3 月举行的中亚地区研讨会也取消了，取而代之的是“培训培训师”课程，以便区域合作伙伴能够提供在线课程。

²⁷ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>>.

53. 计划于 2020 年 11 月 23 日至 24 日在网上举办关于南美洲编制国家干旱计划研讨会的首次培训。如果疫情允许旅行，研讨会虚拟部分之后将于 2021 年 4 月 28 日至 29 日在乌拉圭蒙得维的亚举行到场会议。关于土耳其的研讨会，一旦疫情允许旅行，计划在安卡拉或安塔利亚举行实体会议。

D. 区域干旱项目

54. 根据第 29/COP.13 号决定和第 23/COP.14 号决定，秘书处和全球机制根据从国家缔约方收到的请求，在中亚(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)和南部非洲发展共同体(南共体)启动了区域干旱风险管理项目。

55. 这些区域项目旨在制定区域干旱治理的区域战略框架，并通过加强预警和监测系统、查明脆弱性和影响以及减轻干旱风险措施等方面的数据共享，为发展治理干旱的技术和机构能力的长期目标提供指导。

56. 自然保护联盟和中亚区域环境中心分别被选为南部非洲发展共同体(南共体)国家区域干旱风险管理项目和中亚区域干旱风险管理项目的执行机构。

57. 南共体项目于 2020 年 8 月启动，计划持续 18 个月。对该地区的利害关系方分布情况进行了充分评估，包括国家联络点、专家、水资源管理人员和政策制定者的情况。确定了与粮农组织、国际水管理研究所和世界银行等主要合作伙伴的协同增效作用。

58. 中亚项目于 2020 年 1 月启动，预计将持续至 2021 年底。对每个国家的国家干旱治理政策、战略以及其他干旱和气候相关数据收集情况的盘点工作已经完成，同时起草了一项区域干旱风险管理和缓解综合战略，将与区域发展伙伴和《防治荒漠化公约》国家协调中心进行讨论。在编制区域战略的过程中，组织了数次网上区域工作组会议。该区域的干旱风险评估和脆弱性评估工作正在项目框架内进行。

E. 干旱风险融资

59. 第 23/COP.14 号决定请全球机制根据明确确定的附加值，确定应对干旱的潜在和创新的融资工具。根据这一决定，全球机制正在编写一份技术报告，确定应对干旱的潜在的公共和私人融资工具和机制，以便提供相关信息和指导，为缔约方获得这些工具提供便利。这一进程的结果将提交正在进行的“战略”中期评价闭会期间工作组进程，供其成员审议。

F. 建议

60. 缔约方不妨在审评委第十九届会议上审议本文件所载的提案，以便尽早就提交缔约方会议第十五届会议的决定草案展开磋商。

61. 缔约方不妨：

(a) 鼓励各缔约方继续使用干旱工具箱，努力减轻旱灾的影响，并通过向秘书处提交更多来自实地经验的干旱工具，为干旱工具箱的进一步升级作出贡献；

(b) 请秘书处、全球机制和适当的《防治荒漠化公约》机构和单位，包括科学与政策联系平台，支持缔约方执行国家干旱计划，包括在有可用资金的情况下，提供有关干旱工具箱和缔约方会议第十四届会议通过的抗旱、适应和管理政策准则的上手培训和网络研讨会；

(c) 还请秘书处和全球机制确保南部非洲发展共同体(南共体)国家的区域干旱风险管理项目和中亚区域干旱风险管理项目按照各自的计划执行，包括为此在区域的各国之间举行更广泛的磋商，并继续支持其他国家制定类似项目和开展相关能力建设活动；

(d) 鼓励发展伙伴和提供资金的机构，特别是环境基金，支持国家干旱计划的执行；

(e) 还鼓励已制定国家干旱计划的国家缔约方优先执行已确定的行动。

四. 关于政策框架和各个专题的后续工作的报告：土地保有权

A. 引言

62. 拥有土地合法保有权者(所有者、占有者、承租人或使用者)拥有土地的不同形式以及保障程度，是土地保有权与土地退化之间因果关系的要素之一。虽然有各种各样的变量可能推动土地资源向保护、可持续管理或退化发展，但从广义上讲，权属保障的贡献是有保障地拥有土地的人们能够并且有动力投资于资源保护实践，以期实现土地长期健康和具有生产力，而不必担心他们的土地可能被不公正地占用或侵占。²⁸

63. 那些在拥有土地方面没有安全感的人，最终可能会因为不能长期投资而导致土地退化。因此，他们试图在短期内尽可能多地从土地中获利，而没有长期投资于土地的动力。²⁹

64. 大规模、不受控制的土地转用，以及部门之间和利害关系方之间缺乏协调，是负责任的保有权治理与土地退化之间的另外两个重要因果联系。

65. 如果扶持型环境所有方面的问题都能得到解决，则土地保有权保障就可以带来良好的土地管理。执行第 26/COP.14 号决定能够为加快执行《保有权治理自愿准则》提供机会，旨在优化土地的使用，造福所有人，同时确保实现土地退化零增长。

66. 第 26/COP.14 号决定鼓励各国处理《保有权治理自愿准则》所载具体原则，以解决土地保有权问题，并请秘书处执行有关土地保有权的三项主要任务。这些任务的重点是政策、报告和提高认识。

²⁸ 《防治荒漠化公约》(2020 年): 新出现的问题: 土地权属(ICCD/COP(14)/20) <<https://www.unccd.int/official-documentscop-14-new-delhi-india-2019/iccdcop1420>>。

²⁹ 同上。

B. 政策——编写技术指南

67. 缔约方请秘书处与粮农组织和其他伙伴合作编写一份技术指南，说明如何将《保有权治理自愿准则》纳入《公约》的执行和土地退化零增长目标，同时考虑各国的国情，供缔约方会议第十五届会议审议。

68. 经过 2020 年初的筹备磋商，粮农组织和秘书处确定，技术指南的编写应基于一个包容多利害关系方的进程，包括利害关系方和专家进行一系列网上磋商，编写来自各大洲的不同国家的案例研究，并借鉴粮农组织一直支持的关于保有权治理和可持续土地管理的大量项目/方案。技术指南以简明具体的方式面向政策制定者和决策者。

69. 秘书处和粮农组织于 2020 年 6 月 17 日，即 2020 年荒漠化和干旱日，以一次多利害关系方协商的形式启动了这一进程。来自各国政府、民间社会、学术界、联合国和政府间组织的 100 多名代表出席了会议。五个国家³⁰ 首先介绍了取得的认识，提供了在一系列体制、法律和农业生态条件下将土地保有权和治理纳入土地退化零增长的案例研究。

70. 磋商促进了意见交流，旨在查明可确保妇女、土著人民和青年在与土地保有权有关的领域包容性参与的挑战、促进因素和障碍。讨论了克服相关挑战的可能解决办法，所述挑战包括部门之间缺乏整合，以及缺乏可用数据，无法获得关于保有权在实现土地退化零增长方面的作用的证据。

71. 2020 年 7 月 10 日进行了第二次磋商，专门研究亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、摩尔多瓦共和国和多哥的合作机构和机构提交的其他案例研究。此外，会议的目的还包括总结经验教训，并就编写技术指南的附加说明纲要的关键问题达成一致。讨论重点包括：与地方社区共同制定土地治理准则、解决遗弃土地问题的土地保有权保障、出于土地保护目的的土地整合、改善妇女获得土地以促进包容性农业发展的可用机制，以及可供不同利害关系方在《防治荒漠化公约》框架内讨论土地保有权问题的多利害关系方平台。

72. 另一次网上磋商³¹ 于 2020 年 8 月 21 日举行，重点讨论了推动将土地保有权纳入土地退化零增长的因素。经过交流意见，与会者就主要基于抽象原则的推动因素达成了一致。由于技术指南旨在为缔约方提供一个行动工具，并在案例研究和文献审查的基础上进行，所以秘书处和粮农组织开始制定途径，讨论将《保有权治理自愿准则》纳入《公约》的执行和实现土地退化零增长的推动因素、障碍和益处。

73. 下一次网上磋商将于 11 月中旬举行，以批准将土地保有权保障纳入《公约》的执行和实现土地退化零增长目标的更具体、注重行动的途径。

74. 这些途径将讨论在编写技术指南进程初期查明的、将《保有权治理自愿准则》纳入国家设定土地退化零增长目标以及在地方层面的土地退化零增长方案中落实和适用《保有权治理自愿准则》面临的障碍和推动因素。因此，途径将考察

³⁰ 圭亚那、蒙古、塞内加尔、塞拉利昂和突尼斯。

³¹ 本文件载有截至 2020 年 9 月底之前进行的网上磋商活动的信息。

政策配套和不产生负面激励的问题，包括为此分析支持个人选择采纳可持续土地管理(微观层面)的政策、法律和激励措施(宏观层面)。

75. 在编写技术指南过程中，秘书处和其他合作伙伴经与粮农组织协商，计划让一些国家参与，并举办国内磋商，以获得有关途径的适当反馈。将根据地域标准选择国家，同时考虑它们对执行《保有权治理自愿准则》表现出的兴趣和参与情况，以及它们参与土地退化零增长进程的情况。

76. 在组织的网上磋商和开展基础工作期间，参与者强调，有必要将土地保有权纳入与土地投资有关的决策和旨在实现土地退化零增长的项目实施工作的主流。同时，所有各方清楚地发现，促进对性别问题有敏感认识的措施将成为加强所有人平等获得土地和土地保有权保障的关键。

77. 审评委会议将讨论在国家层面磋商的结果以及在编写技术指南方面取得的进展，以期最后确定技术指南并提交缔约方会议第十五届会议审议。

C. 报告——与土地治理有关的可持续发展目标指标

78. 缔约方还请秘书处与审评委主席团协商，探讨将现有全球商定的与土地治理有关的可持续发展目标指标纳入《防治荒漠化公约》报告进程的备选方案。

79. 秘书处正在研究与土地治理有关的可持续发展目标指标的现有数据，将在审评委会议期间向缔约方汇报。是否有关于每项指标的数据，将决定缔约方能否在下一个报告周期提交报告。

D. 提高认识

80. 缔约方请秘书处探讨各种备选方案，以促进提高就防治荒漠化、土地退化和干旱进行负责任的土地治理的认识，特别是提高土著人民和地方社区等弱势群体的认识。

81. 在这方面，秘书处正在与国际土地联盟、土地门户网站和世界粮食安全委员会秘书处合作，通过对性别问题有敏感认识的做法，预先确定一项提高认识战略，以便在缔约方会议第十五届会议上提交给缔约方。

82. 除此之外，还计划与《防治荒漠化公约》能力建设市场共同开发一项具体培训课程，以协助提高目标利害关系方对负责任的土地治理的认识。

83. 在第 26/COP.14 号决定通过后，秘书处参与了多项活动，介绍在《防治荒漠化公约》进程中通过的土地保有权决定的相关内容。

84. 在此背景下，联合国人权理事会在人权事务委员会第 127 届会议期间组织了一次关于人权和气候变化的对话。对话包括关于土地的讨论，提出了气候变化背景下的土地权等重要问题，强调结构性解决办法的必要性，以及与农村妇女、土著人民和工业森林种植园的权利有关的问题。

85. 《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)缔约方会议第 1/CP.25 号决定请附属科学技术咨询机构(科技咨询机构)主席在科技咨询机构第五十二届会议期间组织一次对话，讨论与土地有关的事项和与适应气候变化有关的事项之间的关系。缔约方和观察员向《气候公约》进程提交的材料包括土地权和保有权的内

容，这些内容与《防治荒漠化公约》秘书处的工作相互关联。在与《气候公约》科技咨询机构主席讨论后，秘书处提交了一份文件，重点介绍了《防治荒漠化公约》缔约方在保有权问题上开展的工作，以及上文第 67 段提到的即将定稿的技术指南。《防治荒漠化公约》秘书处同意与《气候公约》科技咨询机构主席密切合作，举办上述对话。

86. 在编写即将出版的《全球土地展望》时，其指导委员会也决定编写一份工作文件，阐述全球行动和地方影响，并研究土地保有权、资源权和土地恢复之间的关系。在同一框架下，联合国环境大会的下次会议将聚焦于“为实现可持续发展加强保护大自然的行动”这一主题，并着眼于大自然的保护和恢复。秘书处将与联合国环境规划署的工作人员合作，编写一份关于土地保有权和土地恢复的文件，该文件将在活动期间提交，并将与联合国生态系统恢复十年联系起来。

E. 建议

87. 缔约方不妨在审评委第十九届会议上审议本文件所载的提案，以便尽早就提交缔约方会议第十五届会议的决定草案展开磋商。

88. 缔约方不妨：

(a) 鼓励各缔约方继续执行关于土地保有权的第 26/COP.14 号决定，特别是在开展应对荒漠化、土地退化和干旱和实现土地退化零增长的活动时遵守《保有权治理自愿准则》；

(b) 请缔约方在缔约方会议第十五届会议上审议关于如何将《保有权治理自愿准则》纳入《公约》的执行及实现土地退化零增长活动的技术指南；

(c) 还请秘书处与粮农组织和其他相关机构合作，支持缔约方实施技术指南，包括提高对指南的认识；

(d) 进一步请全球机制建议环境基金确保将土地保有权纳入与土地投资有关的决策和旨在实现土地退化零增长的项目实施工作的主流。