



《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3
根据《公约》解决干旱问题的有效政策和
执行措施政府间工作组的临时报告

根据《公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工作组的临时报告

政府间工作组的报告

概要

政府间工作组正在评估防旱和抗旱方面的现有框架，包括伙伴关系，并正在审议根据《公约》解决干旱问题的政策、宣传和执行措施的备选方案。

70 多个国际组织、利益攸关方和《荒漠化公约》缔约方向政府间工作组提交了电子材料，涉及：(a) 根据《公约》解决干旱问题的政策、执行和机构协调框架及执行措施；(b) 防旱、抗旱和恢复方面的障碍、挑战、机遇和执行措施。

本临时报告总结了截至 2020 年 10 月 20 日在确认工作组成员、设计并启动对提交材料和其他相关材料的审查和审议方面取得的初步进展。本报告所述分析、结论和建议不代表政府间工作组的最终意见，最终意见将在提交缔约方会议第十五届会议的报告中提出。

线上举行了三次全体小组会议、四次协调委员会会议、多次任务组会议以及团队写作和审查活动。

《公约》执行情况审评委员会将讨论的重要问题如下，政府间工作组可受益于缔约方的投入和指导：

- 关于总体方向和正在讨论的备选方案的任何初步意见；
- 关于需要进一步审议的主题的指导意见，以便更好地充实备选方案和下一步措施，从而便利缔约方会议第十五届会议做出决定；
- 在秘书处的推动和支持下，鼓励或促进缔约方和其他机构采取后续行动和对政府间工作组提供进一步投入。



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	3
二. 综合干旱管理的全球背景.....	9-17	5
三. 政府间工作组的设立和工作安排.....	18-27	7
四. 加强抗旱政策和治理.....	28-45	9
A. 政策和治理任务组的工作范围和重点.....	28-30	9
B. 机构协调框架与更广泛的整体和综合办法.....	31-33	9
C. 在审查当前政策、执行和伙伴关系方面取得的进展.....	34-38	10
D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、 宣传和执行措施的备选方案.....	39-42	10
E. 政策和治理任务组的下一步工作.....	43-45	11
五. 着眼于资源和激励措施.....	46-66	11
A. 资源和激励措施任务组的工作范围和重点.....	46-50	11
B. 实现整体和综合办法的机构协调框架.....	51-54	13
C. 在审查当前政策和执行方面取得的进展.....	55-57	14
D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、 宣传和执行措施的备选方案.....	58-61	14
E. 资源和激励措施任务组的下一步工作.....	62-66	15
六. 脆弱性和评估问题.....	67-83	15
A. 脆弱性和评估任务组的工作范围和重点.....	67-70	15
B. 机构协调框架以及整体和综合办法.....	71-73	16
C. 在审查当前政策和执行、包括伙伴关系方面取得的进展.....	74-76	16
D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、 宣传和执行措施的备选方案.....	77-80	17
E. 脆弱性和评估任务组的下一步工作.....	81-83	18
七. 加强干旱监测和预警系统.....	84-98	18
A. 监测和预警任务组的工作范围和重点.....	84-87	18
B. 机构协调框架以及整体和综合办法.....	88-90	19
C. 在审查当前政策、执行和伙伴关系方面取得的进展.....	91-92	20
D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、 宣传和执行措施的备选方案.....	93-95	20
E. 监测和预警任务组的下一步工作.....	96-98	21
八. 向缔约方会议第十五届会议报告的准备工作.....	99-102	21

一. 导言

1. 有效防旱和综合干旱管理是当代最大的经济、人道主义和生态挑战。关于《荒漠化公约》，联合国大会第 72/220 号促请“公约缔约方加强并支持制定备旱政策，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”。缔约方会议通过了第 7/COP.13 号决定，将减缓干旱影响作为一项战略目标纳入《荒漠化公约》2018-2030 年战略框架(见以下插文)。

插文 1

《荒漠化公约》干旱问题战略目标

战略目标 3: 减缓、适应和管理干旱的影响，以加强易受影响的人口和生态系统的抗御力

预期效果 3.1: 降低生态系统对干旱的易受影响程度，包括通过可持续土地管理和水管理做法。

预期效果 3.2: 增强社区对干旱的抗御力。

2. 在第 29/COP.13 号决定中，缔约方还商定执行一项干旱问题倡议，重点是防旱以及降低脆弱性和风险。

3. 第 23/COP.14 号决定设立了根据《公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工作组。缔约方在该决定中还表示赞赏通过执行干旱问题倡议取得的进展，该倡议为缔约方制定防旱、区域宣传和能力建设计划提供了支持。插文 2 就做出这一决定的时间线提供了补充信息。

4. 根据第 23/COP.14 号决定，政府间工作组的职权范围是：在减少灾害风险以及加强社区和生态系统复原力的更广泛的整体和综合办法背景下，评估和审查关于防旱和抗旱的现有政策、执行和机构协调框架，包括伙伴关系，并审议各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案。请政府间工作组向缔约方提交其结论和建议，供缔约方会议第十五届会议审议。

5. 第 23/COP.14 号决定还指出，政府间工作组将分析缔约方、国际组织和利益攸关方就以下问题提交的材料：(a) 根据《公约》应对干旱问题的政策、执行和机构协调框架及执行措施；(b) 障碍、挑战、机遇和执行措施，以及防旱、抗旱和恢复。《荒漠化公约》秘书处就这些问题进行了一次问卷调查，收到了 70 多份材料，为政府间工作组的当前工作提供了参考。虽然公布的提交窗口已经关闭，但缔约方和其他伙伴仍在继续向秘书处提交材料，所有材料都将考虑在内。

6. 请政府间工作组编写一份临时报告，供缔约方在《公约》执行情况审评委员会(审评委)第十九届会议上审议，这便是本文件的目的。具体而言，本报告介绍了政府间工作组的设立和正在审议的问题。政府间工作组正在审查和完善今后几个月可能审议的备选方案。审议这些及其他备选办法后得出的实质性结论和建议不属于本临时报告的范畴，但将向缔约方会议第十五届会议报告。

7. 图 1 说明了政府间工作组采用的方法和工作组的现状。政府间工作组将立足于四个任务组的工作，研究各任务组负责的问题之间的协同作用和联系，并细化行动的优先事项。这可以帮助政府间工作组发现不足，就直接或与其他方面合作/协作提高《荒漠化公约》的有效性提出额外的备选方案。在评估和审查的基础

上，政府间工作组必须考虑并向缔约方会议第十五届会议全面报告各级适当政策、宣传和执行措施的备选方案。

插文 2

建立根据《公约》解决干旱问题的有效政策和执行措施政府间工作组之前的大事件

2013 年:

- 国家抗旱政策高级别会议(日内瓦)
- 综合干旱管理方案(世界气象组织和全球水事伙伴关系)
- 关于国家干旱管理政策的能力建设倡议

2015 年:

- 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(第三次联合国减少灾害风险大会)
- 《巴黎协定》(《联合国气候变化框架公约》，缔约方会议第二十一届会议)
- 可持续发展目标 15.3(努力建立一个不再出现土地退化的世界)

2016 年:

- 非洲抗旱会议(纳米比亚温得和克)

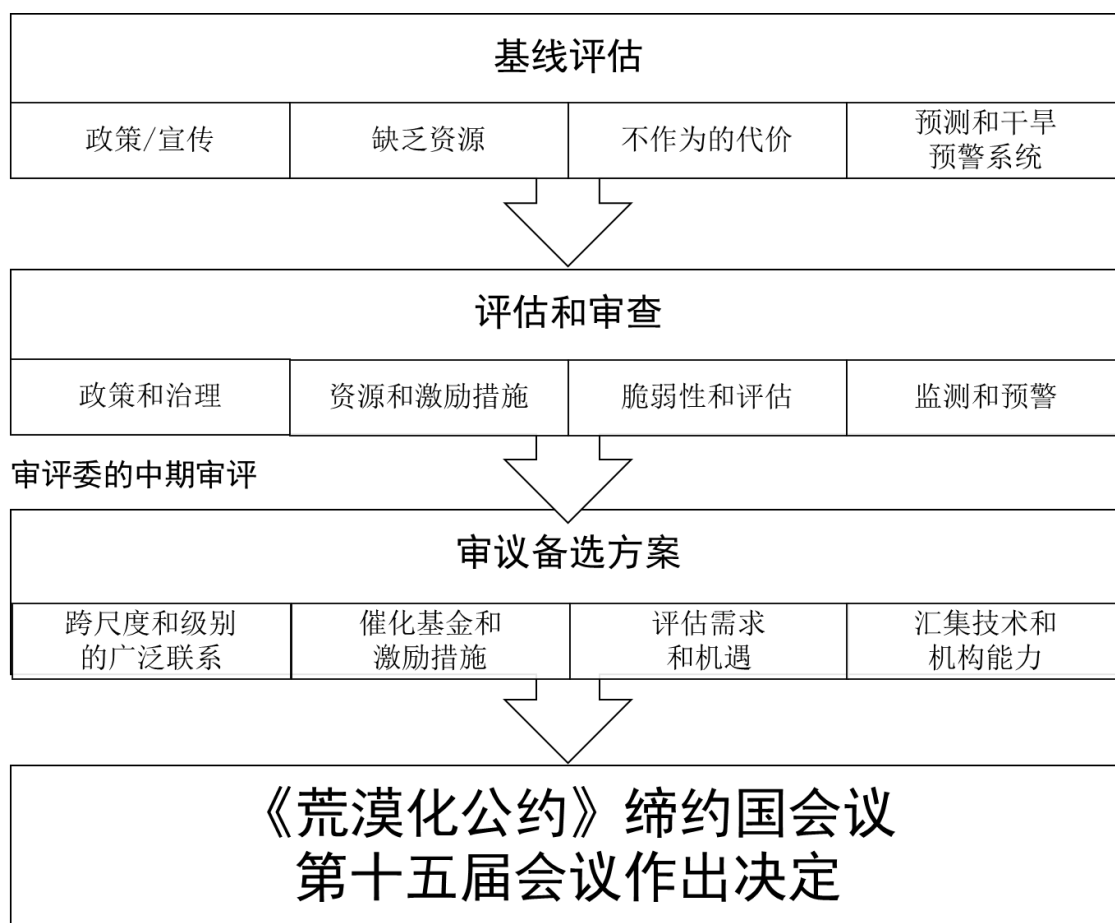
2017 年:

- 《荒漠化公约》缔约方会议第十三届会议确定了干旱问题倡议和干旱问题战略目标
- 拉丁美洲和加勒比抗旱会议(多民族玻利维亚国圣克鲁斯—德拉谢拉)

2019 年:

- 缔约方会议第十四届会议设立政府间工作组

图 1
干旱问题政府间工作组：现状和未来



8. 本报告下一节描述了政府间工作组对综合干旱管理进行评估的背景。第三节解释政府间工作组是如何设立和运作的。第四至第七节简要介绍了四个任务组取得的初步进展。第八节概述政府间工作组为完成工作方案并向缔约方会议第十五届会议报告将采取的行动。

二. 综合干旱管理的全球背景

9. 政府间工作组的职责要求它在减少灾害风险以及加强社区和生态系统复原力的更广泛的整体和综合办法背景下开展工作。其工作也起到了先导作用，促使全球承诺加快实现可持续发展目标和实现《巴黎协定》，包括减缓和适应气候变化的国家自主贡献(特别是内罗毕工作方案)。在政府间工作组开展工作的同时，联合国减少灾害风险办公室(减灾办)正在编写一份干旱问题特别报告。

10. 在所有这些进程和政府间工作组的工作中，存在着许多相互联系(人与人之间、机构之间以及新兴科学之间)。此外，“一体化卫生”全球议程与保护生物多样性和生态系统全球议程之间正在建立更多联系。

11. 除长期威胁外，国际社会还面临着广泛和不断增加的短期危机和紧急状况。在灾害风险管理领域，干旱风险可以说是人们最了解也可能最容易控制的灾害之一，例如社区可通过有效的政策和伙伴关系管理其生态系统和资源需求。即便如

此，设计、采用和实施适应不断变化的当地条件的减缓战略仍然是世界各地面临的挑战。知识共享可以为加速解决问题和推广解决方法发挥重要作用。

12. 干旱虽是一种自然现象，但与更大的缺水挑战有关，在缺水问题上，人类行动可以决定干旱暴露程度和脆弱性。随着决策和执行的改进，干旱风险的这些方面可能很容易预防和扭转。减轻干旱风险的某些方面可能比其他更广泛的气候变化风险更容易改变。人类社会和决策者可以选择通过有效执行抗旱政策和伙伴关系来减缓、中和、减轻日益增加的干旱风险和影响。例如，计划在受干旱影响地区实现土地退化零增长可以增强抵御干旱的能力。有了有效的政策、执行和伙伴关系，降低脆弱性和干旱暴露程度不需要几十年时间。

13. 政府间工作组的工作得益于对气候变化相关影响的认识不断加深。干旱暴露程度和脆弱性明显缓慢加深，有时被误认为只是全球气候变化威胁的另一个方面。这是因为干旱与气候有关，干旱风险有时会被气候变化放大。然而，干旱是一种独立和自发的现象，它先于气候变化存在并与其共存。干旱风险与全球气候变化风险有着根本的不同。干旱暴露程度和脆弱性以及干旱风险的加深在很大程度上是人类在当地的行动直接造成的，其影响方式和时间尺度不同于气候变化的其他方面。

14. 第 29/COP.13 号决定发起了干旱问题倡议及随后关于干旱政策的工作，倡导使用基于三大支柱的综合干旱管理框架。这一框架引导人们从被动应对干旱(侧重危机应对)转变为主动应对，强调降低(或消除)干旱风险，例如通过可持续土地管理和水管理做法。¹ 具体而言，第 29/COP.13 号决定请缔约方采取积极的综合干旱管理方针，制定国家抗旱政策，此类政策应基于三个主要支柱：

- (a) 实施全面的干旱监测和预警系统；
- (b) 针对易受干旱影响的部门、人口和地区，完成脆弱性和影响评估；
- (c) 推行防旱和风险减缓措施。

政府间工作组将从这个角度审视综合干旱管理。

15. 干旱的发生(或威胁)可能阻止或逆转可持续发展方面的进展，特别是对最脆弱的群体而言。灾难本身及其触发的危机管理方法可能造成持久的损害。例如，危机管理方法可能扰乱政府、当局和地方社区实现可持续发展的土地使用规划和相关进程。

16. 另一方面，紧急情况下的扰乱以及风险减缓措施也可以加强现有的伙伴关系和机构。找到克服障碍和威胁的新方法可以创造新的机遇。在世界许多地方，负责抵御干旱的社区机构和伙伴关系同时也是应对其他新威胁的机构和伙伴关系。通过积极和成功地应对危机，例如当前的大流行病和全球气候危机叙事，出现了许多积极的变化。精心构建的危机叙事的积极力量可以动员社区，促成行动，克服不作为，以应对全球存在的威胁。

¹ 见<https://catalogue.unccd.int/1211_03EP_UNCCD_SPI_2019_Report_2.pdf>以及 2013 年国家抗旱政策高级别会议以来发布的其他文件。

17. 政府间工作组的总结和评估必须承认并庆祝国际社会已经取得的成功。工作组提出的建议应通过尽力增强社会所有成员、特别是青年的集体赋权意识、普遍的社会责任感、福祉和团结，坚定社区做出更多共同努力的决心。

三. 政府间工作组的设立和工作安排

18. 第 23/COP.14 号决定明确指出，政府间工作组将由来自每个区域执行附件的最多三名缔约方代表组成，由各自区域集团基于各国政府的提名进行提名；秘书处将与缔约方会议主席团协商，最多增加 15 名专家。一旦任命，被提名为区域代表或专家的个人拥有与政府间工作组成员同等的权利和责任。在任命了 15 名区域代表(外加 3 名候补代表)和 15 名专家成员后，政府间工作组于 2020 年 3 月 26 日通过视频会议举行了第一次会议。² COVID-19 大流行导致原计划在布鲁塞尔举行的为期三天的面对面研讨会无法进行，还可能导致其他面对面的活动无法举行。

19. 在第一次会议上，政府间工作组成员确认选举瑞典的 Gunilla Björklund 博士担任主席，特立尼达和多巴哥的 Gaius Eudoxie 博士担任副主席。成员们还审阅了 70 多份提交材料汇编和秘书处编写的一份概略文件，其中介绍了政府间工作组工作的大量历史背景。³

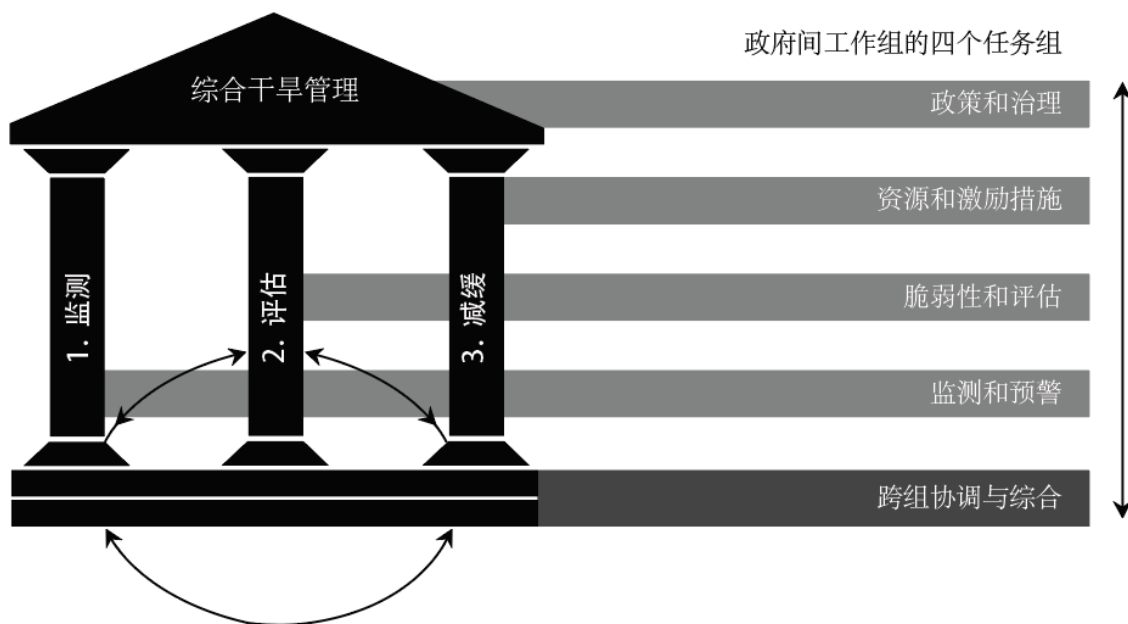
20. 政府间工作组随后的虚拟会议(2020 年 4 月 28 日)设立了四个任务组，每个任务组侧重一个具体专题。政府间工作组的每名成员被分配到一个任务组，每个任务组指定牵头人和共同牵头人。还设立了一个协调委员会，由政府间工作组主席和副主席以及八名牵头人和共同牵头人组成。为促进任务组之间的积极沟通与合作，邀请政府间工作组所有成员在可能的情况下，参加协调委员会和所有四个任务组的会议。

21. 政府间工作组设计工作方案和设立四个任务组时，遵照了综合干旱管理的“三大支柱”方针(见图 2)。这阐明了一些关系，即成功的干旱管理作为总目标，得到政策和执行的三大支柱的支持，包括：减缓、防旱和抗旱措施(支柱 3)。这些措施的设计应结合对影响、脆弱性和风险的评估(支柱 2)。这些评估反过来应从监测受影响社区和生态系统相关影响的系统中获取信息(支柱 1)。这四个专门任务组的设立使政府间工作组能够在干旱管理和减少灾害风险的整体和综合办法的背景下开展工作。

² 政府间工作组 30 名成员和 3 名候补成员名单见：<https://www.unccd.int/sites/default/files/inline-files/30%20IWG%20members%20for%20drought_final%203003%20-%20UPDATED%201.pdf>。

³ <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2020-10/Assessment%20on%20the%20Submissions%20of%20Drought-%20Policy%2C%20Implementation%20Frameworks%20and%20Tools.pdf>>。

图 2
政府间工作组的工作方案与基于三大支柱的综合干旱管理框架的对应关系⁴



22. 第一个任务组的重点是加强根据《公约》有效应对干旱的机构和治理。该任务组(下称政策和治理任务组)由 Skumsa Ntshanga 女士牵头，Michael Brünrup 博士共同牵头，从政策和机构角度研究减缓风险和干旱应对问题。

23. 政府间工作组强调的防旱和减缓风险的第二个关键方面是，需要更多和更有效地部署国内和国际财政资源，同时就减缓风险和应对干旱采取经济激励措施。关于经济工具和融资工具的任务组(下称资源和激励措施任务组)由 Luca Perez 先生牵头，Roger Pulwarty 博士共同牵头。

24. 政策和执行方案的有效设计应基于需求评估。关于干旱影响、脆弱性和风险评估的任务组(下称脆弱性和评估任务组)由 Sara-Jade Govia 女士牵头，Abduvokhid Zakhadullaev 先生共同牵头。

25. 干旱监测和预警系统任务组(下称监测和预警任务组)由 Mark Svoboda 博士牵头，Robert Stefanski 先生共同牵头。

26. 本临时报告由政府间工作组编写，撰稿小组由工作组成员 Caroline King-Okumu 博士和 Ted Horbulyk 博士牵头。秘书处在整个过程中提供了宝贵的建议和支持。在政府间工作组第三次虚拟会议(2020 年 10 月 5 日)上，工作组成员审查了这份临时报告的草稿，随后批准在修改后提交。

27. 本临时报告接下来的四节依次介绍了每个任务组的工作方法和初步进展，涵盖潜在的政策改革等广泛问题(政策和治理任务组)和干旱监测等具体问题(监测和预警任务组)。

⁴ 政府间工作组改编自<<http://www.droughtmanagement.info/pillars>>。

四. 加强抗旱政策和治理

A. 政策和治理任务组的工作范围和重点

28. 该任务组的总体目标是审查并提议政策、主张、法律改革和其他改革，特别侧重机构和治理。其工作还可以包括沟通、公众宣传、教育、能力建设和国际合作等问题。该小组正在审议缔约方面面临的挑战，即如何将不同级别——从全球到《公约》针对的社区和生态系统——的政策和执行措施联系起来。⁵ 相关问题包括：社区内包容性治理的推广、《荒漠化公约》性别倡导框架的有效运作以及青年的融入。

29. 不同级别(即地方、省、国家、区域和全球)之间的联系以及各级政府内部(例如跨部委)的联系对于有效的政策、执行和机构协调也至关重要。这是因为采取减缓干旱风险或消除冲突的行动有时需要国内做出政治上棘手的决定。在这些情况下，更高级别的兴趣和姿态可以为(更靠近需要采取行动的地区的)决策者提供可能需要的额外监督和“推动力”，以便为实现共同利益采取必要的预防行动。

30. 该任务组还负责审议加强全球机构伙伴关系的备选方案，以减轻《公约》提到的干旱风险。缔约方会议第十四届会议审议了各种改革方案，例如除额外的技术、政策和融资工具外，还包括缔约方的额外承诺、协议或声明。⁶

B. 机构协调框架与更广泛的整体和综合办法

31. 政府间工作组关于《荒漠化公约》措施的工作是在当前讨论整个联合国改革和发展筹资的大背景下进行的。在纵观全局并着眼于多种灾害的背景下，人道主义机构在应对干旱和减轻灾害风险的社区抗旱计划中发挥关键作用。通过紧跟这些讨论，以及考虑它们应该如何为下一步的思考提供信息，可以获得许多宝贵的见解。政府间工作组可以制定办法，使国际社会能够以最有效的方式走到一起，应对共同挑战。

32. 政府间工作组的工作与环境公约、特别是与其他里约公约的工作和进程，也有着重要的相互联系。政府间工作组的评估与《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》下更广泛的全球评估同时进行。对于开展综合干旱管理的国家而言，可能与内罗毕工作方案⁷ (由《气候公约》和一个大约 360 个伙伴组成的小组实施)以及损失和损害问题华沙国际机制产生相当大的协同作用。其他里约公约提出并探讨了各种机构措施，使其缔约方为了共同的议程团结起来。其中包括在拟订议定书、建立政府间小组和其他高级别进程方面的经验。

33. 与《荒漠化公约》关于干旱的工作同时进行并相互关联的其他进程和框架包括可持续发展目标，其中确定了具体目标，数据的机构保管方以及自愿国别评估和能力建设进程。减灾办的工作是另一个重要的政策框架，与《荒漠化公约》在

⁵ 强调社区的战略目标见本报告引言部分[战略目标 3]。

⁶ <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-08/ICCD_COP%2814%29_INF.3-1914121E.pdf>.

⁷ <<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/nairobi-work-programme-on-impacts-vulnerability-and-adaptation-to-climate-change>>.

减缓干旱风险方面的工作部分重叠，并提供补充。减灾办《全球减轻灾害风险评估报告》(2021年，编写中)中关于干旱问题的专门章节还旨在盘点各国政府和其他利益攸关方在实现《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》和《2030年可持续发展议程》的成果、目标和具体目标方面取得的进展。⁸

C. 在审查当前政策、执行和伙伴关系方面取得的进展

34. 利益攸关方和缔约方提交的材料介绍了地方、省、国家、区域和全球之间的一些联系，以及当前政策框架中发现的每一级政府内部的联系。提交材料还介绍了一些外部支持和伙伴关系。大多数提交材料没有直接评论国际政策和伙伴关系如何有助于加强这些框架。

35. 除了这些提交材料之外，《荒漠化公约》网站还公布了26个国家的抗旱计划，⁹更多计划正在制定中或尚未公布。

36. 简要审阅国家提交的文件和抗旱计划后发现，其中许多介绍了国内为指导有效的政策、执行和伙伴关系而开展的治理和政策进程。材料中经常提到社区和生态系统一级的机构，有些还概述了接触并纳入这些机构的政策和执行进程。材料显示，有时会考虑促进性别平等的方法，但不太关注对青年的纳入和动员。

37. 初步审阅后发现了国家层面的一些问题，如部门间和部际协调机制不足、数据不足、干旱预警系统宣传方面的挑战，以及三支柱方法的适用存在不一致。从国际层面来看，机构间协调，包括联合国各机构间的协调存在局限性。

38. 审阅国家提交材料和抗旱计划后发现，关于国际和区域层面的政策、执行和伙伴关系的信息较少。鉴于该任务组的工作范围和目标，这是迄今收集的材料中的一个重大空白。

D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案

39. 任务组讨论了一系列加强全球对于干旱问题的政治承诺的工具。一些成员希望提议一项关于土地和干旱的具有法律约束力的文书，可以既包括发达国家，也包括发展中国家。这需要在减少可能与土地管理和水管理直接相关的风险和脆弱性的基础上，更明确地界定减少干旱风险的共同目标。政府间工作组的一些成员表示对这一问题感兴趣，而其他成员则表示了重大关切，尚未就这一问题的相对重要性达成共识。

40. 秘书处征求了联合国环境规划署(环境署)法律司关于法律和其他机构备选方案的意见，政府间工作组不妨结合其他多边环境协定的做法，审议这些备选方案。法律司提供了一份情况说明，有助于政府间工作组目前关于具有法律约束力和不具有法律约束力的备选方案的工作，以及关于在《荒漠化公约》框架之外谈判一项文书的可能性的工作。情况说明还审查了条约或公约议定书下的金融机制以及根据不具约束力的法律文书建立的“金融安排”。

⁸ <https://www.preventionweb.net/files/72909_gar2022conceptfinal.pdf>.

⁹ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>>.

41. 区域和次区域一级的重要备选方案包括加强协调、能力建设、知识发展和技术转让网络，包括交流信息和最佳做法。一些区域可以选择建立区域一级的抗旱合作中心，另一些区域则需要更好地了解现有区域和次区域中心的运作情况。

42. 可通过执行国际上采纳的现有治理准则加强抗旱规划。这可以增加社区、地方当局、政府部门、部委和其他利益攸关方在各级的参与，特别是在地方一级的参与(例如《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》)。还可以通过包容性的防旱规划进程以及为社区提供充足的资金和任务授权，在地方一级规划、讨论、(与更高层)合并和执行计划，来加强治理。通常，特别是在地方一级，会出现脱节的情况，以至于资金、任务授权和程序或它们的必要配置不够明确，不能为需要的社区所用。

E. 政策和治理任务组的下一步工作

43. 进一步审阅收到的提交材料，并开展适当的案例研究来阐释评估工作，可能有助于澄清关键问题。

44. 该小组正在考虑改革各种机构(从地方到全球)的可能性，并将进一步完善和展开这项工作。这需要考虑在国际一级加强承诺的余地以及建立共识可能需要采取的步骤。可能需要进一步考虑具体投入、活动或成果的量化目标，以及设定这些目标将如何使现状发生实质性变化。通过案例研究，反思取得的进展和通过其他全球进程遇到并克服的障碍，可以为这些问题提供一些思路。考虑这些例子时可以包括《荒漠化公约》的特殊优势和差异化方法，侧重基于土地的问题、社区一级行为方的支持以及受影响最大的缔约方、社区和生态系统当下关注的问题。

45. 政策和治理任务组今后工作的重要内容是进一步审议与上述更广泛的外部进程的相互联系，并加强与其他任务组的协调。

五. 着眼于资源和激励措施

A. 资源和激励措施任务组的工作范围和重点

46. 该任务组的总体目标是审查和讨论综合干旱管理的风险减缓和应对措施，特别侧重经济工具和融资机制。这包括发挥创新融资机制和激励措施的作用，它们可以影响所有相关利益攸关方的风险行为。

47. 该小组讨论了加大抗旱投资的必要性，投资应侧重(一) 减少干旱风险、暴露程度和脆弱性，以减轻损失；(二) 降低经济不确定性，刺激经济活动；以及(三) 实现共同利益(例如，实现抗御力的三重红利)。¹⁰

48. 虽然大量经验和文献表明，投资减缓行动以减少干旱风险和建设抗御力有很大好处，但投资决策往往仍然倾向于应对和危机管理，而不是预防。为扩大投资规模，需要：(一) 防灾和抗灾能力投资(而不是人道主义应急)的商业论证；(二) 更好地评估行动的成本与不行动的代价(即评估减缓和应对措施的效果，并与可

¹⁰ <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10103.pdf>>.

避免的干旱损害进行比较)；(三) 一套经济和金融工具，不仅为官方发展援助，而且更重要的是为国内(公共和私人)资金流动提供支持。

49. 该小组特别关注推动利益攸关方支持私营部门参与可持续土地管理的经济激励措施(见插文 3)。有效的政策可以激励个人和集体行为，例如通过对土地和水资源(包括土壤、森林、耕地、陆地生物多样性及其他自然、人工和受人类影响的生态系统)进行估值，以及为保护或使用其他生态系统服务建立付费制度。例如，若私人必须为耗尽重要水资源以致他人遭受干旱的风险增加而付出代价，那么就可以鼓励保护资源，并产生资金以补偿能够保护和补充储备的土地管理者。¹¹

插文 3

通过调整经济激励措施提高资金配置的效果

关于金融和经济工具，需要适当的政策组合来：

(a) 鼓励(个人、公司、政府或整个社会)改变行为(例如，为改用耐旱生产系统和经济发展战略提供资金激励措施)；

(b) 弥补受影响人口的损失，以避免恶性循环的贫困陷阱(例如，通过普遍或基于需求的转移支付，促进社会福利和公平、减少痛苦和/或抵消与广泛或持续干旱事件相关的宏观经济收缩)；

(c) 提供金融资本，以便能够进行有益的投资和/或促进商品市场的顺利运作，特别是在金融和信贷市场已经受到限制、没有额外的干旱压力的经济体中。

关于改变行为的激励措施，将通过各种金融和经济激励机制促进以下措施，这些机制可以支持个人、企业和社会的投资，以及它们的协同作用和完整性：

(a) 为农业、林业(或农林业)和畜牧业的酌情管理改善土地和土壤管理，包括安装和使用水坝和导流基础设施；

(b) 改善水(包括土壤水)管理，包括提高用水的经济效率(包括水的定价、水的再利用和水质保护/提高)和干预措施，如联合用水和适当利用太阳能抽取地下水；

(c) 改善作物和牲畜管理，包括作物(和品种)选择、灌溉制度和耕作方法，以及改善作物轮作；

(d) 风险社区开始(完全或部分)利用替代或补充生计和粮食供应；

(e) 在发生例如(预计的)自然灾害时，稳定粮食价格和关键生产投入的市场价格。

展示此类计划可能需要对使用此类工具的实例进行案例研究(例如，埃塞俄比亚的生产安全网方案和加勒比的指数保险)。

50. 该小组关注现有的《荒漠化公约》融资机制和工具以及通过国际方案和双边伙伴关系提供的预期催化融资。与私人资金流相比，它们的总体规模可能仍然较

¹¹ <<https://www.gefio.org/>>, <<https://ieu.greenclimate.fund/>>和<<https://www.adaptation-fund.org/about/evaluation/af-terg-who-we-are/>>。

小，因此有必要考虑如何通过有效的政策和伙伴关系最好地实现对系统性风险的催化作用。这可以包括战略性地利用催化基金来带动特定类型的私人投资，以及从其他来源“挤入”更多资金。¹²

B. 实现整体和综合办法的机构协调框架

51. 除其他实体外，世界经济论坛(在缺水框架内)定期评估干旱风险的程度及其对全球经济的意义。¹³ 如有可能，此类研究可为干旱风险管理提供重要依据，并且更好地显示资金流和风险。除其他实体外，经济合作与发展组织追踪一些相关的发展援助资金流，这些资金目前用于对干旱的人道主义应对和对可持续土地管理投资，包括防旱和抗旱。通过针对国际融资机制的专门评估系统，对其中一些多边和双边资金援助的有效性进行评估。

52. 即使重点放在国际资金流上，国内监测和评估系统也可以发挥重要作用，这些系统能够以考虑当地经济条件和干旱风险各种变化的估计值的方式持续运作。关于《荒漠化公约》对国家抗旱计划已生效的国家的技术支持，缔约方明确表示了在发展有效监测和评估干旱规划的国家能力方面需要援助，这些需求已记录下来。

53. 更广泛的国际发展和气候变化界已经在研究与根据《荒漠化公约》解决干旱问题的有效政策和执行有关的许多投资回报问题。政府间工作组可以评估那些考虑了资金流有效性的进程，特别是在区域或全球一级，包括官方发展援助和私人资金的相对作用。

54. 该任务组可以借鉴审查与干旱风险相关的环境和社会融资的其他全球进程，包括绿色金融和企业社会责任方面的工作。借鉴对象可包括生物多样性经济学达斯古普塔独立审查、¹⁴ 生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台、¹⁵ 生态系统和生物多样性经济学方面的工作；¹⁶ 以及政府间气候变化专门委员会(气专委)的相关工作。¹⁷ 其中大部分工作与评估干旱风险减缓行动直接相关，如第六节所述，评估依据是减缓行动对生态系统服务和人类福祉的影响。

¹² Baietti. 2017. “Crowding-in Private Finance in World Bank Water and Sanitation Operations: A How to Guide for World Bank Task Teams.” World Bank, Washington, DC; 可查阅: <<http://documents1.worldbank.org/curated/fr/169121506073918027/pdf/Crowding-in-Commercial-Finance-in-World-Bank-Water-and-Sanitation-Operations-A-How-to-Guide-for-World-Bank-Task-Teams.pdf>>。

¹³ <<https://www.weforum.org/agenda/2020/07/human-fingerprinting-drought-rainfall-africa-asia-america/>>。

¹⁴ <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/882222/The_Economics_of_Biodiversity_The_Dasgupta_Review_Interim_Report.pdf>。

¹⁵ <<https://doi.org/10.5281/zenodo.3237392>>和<<https://ipbes.net/global-assessment>>。

¹⁶ <<http://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/Ecological%20and%20Economic%20Foundations/TEEB%20Ecological%20and%20Economic%20Foundations%20report/TEEB%20Foundations.pdf>>。

¹⁷ <<https://www.ipcc.ch/srccl/>>。

C. 在审查当前政策和执行方面取得的进展

55. 发达国家向政府间工作组提交了一些关于支持国际伙伴关系应对干旱的材料。这些材料不仅考虑了所提供的资金援助总量，还考虑了援助效果和所支持的实质性技术合作方案。虽然提交的关于区域筹资和合作框架的信息很少，但看来可以进行说明性的案例研究，例如关于政府间发展组织抗旱能力和可持续性倡议在非洲之角的案例研究，或关于在安提瓜和巴布达、澳大利亚和肯尼亚设立的基金的其他国家级案例研究。

56. 迄今为止，多边融资机制和机构尚未直接参与审查。除其他实体外，全球环境基金和世界银行的独立评估办公室可能会编写相关评估报告，提及它们为减少干旱风险提供资金的情况。

57. 关于当前政策和执行，包括与私营部门的伙伴关系，一个缔约方(塞内加尔)在提交材料中强调了其土地零增长规划纳入减缓干旱风险的程度。该小组指出，这包括关注高度相关的价值链和贸易问题。同样，特立尼达和多巴哥征收绿色税，由公司支付，存放在针对环境项目的绿色基金中。特立尼达和多巴哥将修订农业激励措施，纳入用水效率。

D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案

58. 杰出的备选方案侧重于利用运作更好的融资机制和商业论证，为受影响国家的综合干旱管理释放更有效的国家预算拨款。在初步讨论中，有人表示，这样的备选方案还可以鼓励发达国家提高其国家预算编制的水平和针对性，通过国际合作加强全球机构，并加快干旱管理方面的技术交流。备选办法可包括在社区和区域一级以及在国家和全球一级设立防旱基金。这些步骤将需要为这类行动建立适当的商业论证，承认不同干旱地区的预期成本和回报存在很大差异(见第六节)。

59. 刺激经济的行动展现了开明的经济发展规划能够在多大程度上改变对私营部门的激励。侧重为综合干旱管理采取各种保险和承保措施的额外去风险措施可以鼓励在干旱易发区增加对干旱储备金以及可持续土地管理和水管理的投资。这可能需要各国政府与保险公司、银行和私营金融机构或其他商业水用户团体和/或相关的能源用户和公用事业公司合作。

60. 气候和环境融资的其他领域也面临的一个共同挑战是，如何从查明具体需求和机会到设计“银行可担保”项目，供私人供资者为综合干旱管理投资。创建银行可担保项目的投资管道可能需要通过技术咨询服务提供能力建设，并可能依赖创新的融资机制，可能包括混合融资和各种形式的保险和再保险。

61. 鉴于该小组的关注点是私营部门的参与和减缓干旱风险的激励措施，经济工具是该小组要探讨的一套重要工具。这包括单独或与监管创新相结合，设计和使用各种形式的市场、产权和保险产品，例如为生态系统服务付费和多部门水定价制度。建立这些系统是一项技术挑战，尤其是在需要资源监控系统的领域。有鉴于此，可能需要向地方和国家政府提供技术支持，设计有效的系统和机制，并确保有足够的技术能力来监测它们对自然资源的影响(另见第六和第七节)。

E. 资源和激励措施任务组的下一步工作

62. 任务组确定了有待详细阐述的案例研究(尚未确定)的范围,重点放在全球、国家和国家以下各级的供资模式和机制上。问题涉及政府如何激励社区和私营部门行为方实施综合干旱管理并对干旱风险减缓和应对措施进行管理和规范。今后几个月中,该小组将继续围绕这些问题提出想法和方针。

63. 该小组将审议关于当前经济工具和融资机制有效性的现有证据,(作为评估的一部分)进一步审视当前差距。可在秘书处和融资机构的支持下,审查世界银行和全球基金(如全球环境基金和绿色气候基金)提供的相关信息。一些机构可考虑让私营部门参与的备选方案。例如,全球环境基金已经在探索一项私营部门参与战略草案,世界经济论坛最近编写了《新自然经济》系列报告。¹⁸

64. 援助和发展援助的有效性通常取决于整个社会经济收益的增加与成本增加的对比。这些比较通常采用一套更广泛的衡量标准,而不是衡量减轻干旱风险的私人投资的预期利润率。对社会收益/损失的定量估计必须使用对未来发生干旱事件的概率预测。气候变化和减少灾害风险社区已经在努力生成有效估计。他们还面临收集基线数据和构建有效的反事实情景的实际要求,将对照反事实情景衡量具体干预措施引起的变化。¹⁹

65. 第 23/COP.14 号决定呼吁设立政府间工作组,并请全球机制采取相关行动。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,例如但不限于保险产品、债券和小额融资,并提供相关信息和指导,以便利缔约方获得这些工具。政府间工作组将与全球机制协调开展这一工作。

66. 该任务组将与脆弱性和评估任务组合作,讨论更大和更有效的经济和融资措施的商业论证。这有助于将重点放在各国广泛的评估工作如何能够服务于目标明确的经济措施,促进为综合干旱管理行动有效筹资。

六. 脆弱性和评估问题

A. 脆弱性和评估任务组的工作范围和重点

67. 该任务组的总体目标是审查如何利用对干旱影响、脆弱性和风险的评估向人们宣传有效的政策、执行和伙伴关系方案。可以开展前瞻性需求评估,指引行动方向。还可以对采取政策和执行行动(或不行动)后影响、脆弱性和风险的变化,进行回顾性评估。从既定基线开始反复进行评估,可显示哪些因素在减缓干旱风险方面产生了积极影响,哪些因素没有产生积极影响,从而阐明具体政策和金融战略的有效性。这可以加深对如何实现更大改进的理解。

¹⁸ <<https://www.weforum.org/reports/new-nature-economy-report-series>>.

¹⁹ 见以下讨论:
<http://iedafrique.org/IMG/pdf/wp_evaluation_economique_des_benefices_tirees_des_investissements.pdf>, <<https://www.alnap.org/help-library/the-economics-of-resilience-to-drought-in-ethiopia-kenya-and-somalia>>, <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6850620/>>和 <https://www.ifad.org/documents/38714170/40321165/economics_advantage.pdf/bb2525f4-0c2f-4ea6-9201-e1e14c0e8725>。

68. 每个国家在评估干旱风险、影响和脆弱性时都有自己特定的背景和方法。

《荒漠化公约》通过其抗旱工具箱、²⁰ 科学与政策联系平台以及科学和技术委员会，提供一般性指导和最佳做法来帮助各国进行评估。^{21 22} 这些指导和技术支持力求帮助和鼓励各国评估造成干旱影响、脆弱性和风险的各种因素，还提供了提高评估包容性的工具和方法。

69. 在下一个报告周期，《荒漠化公约》提议根据其关于干旱的战略目标收集一套全球影响指标。这些评估将以有效的监测为基础。《荒漠化公约》通过其干旱问题倡议提供物质支持，推动以包容的方式设计国家评估和规划进程。

70. 高级别评估应当把对影响、脆弱性和风险的全面理解转化为全球一级一致的、面向决策的干旱风险评估。该任务组可以通过评估当前的政策、执行和伙伴关系，朝着这一目标迈出第一步。特别是，任务组可以审查这些做法能够在多大程度上为各级决策提供信息，也可以审议提高这些做法效力的其他备选方案。

B. 机构协调框架以及整体和综合办法

71. 评估干旱脆弱性正成为受干旱影响地区的全球、国家和地方发展规划的重要组成部分。气专委定期评估脆弱性和各种气候变化相关灾害的影响，包括对干旱发生及严重程度的影响。

72. 减灾办和世界经济论坛也定期开展相关评估。灾后需求评估为设计救灾和恢复方案提供指导。还有一些干旱和其他灾害风险的全球清单(公认不完整)，如紧急事件数据库。这些有助于查明脆弱性和风险评估中应考虑潜在影响。私营部门也就风险评估开展了相关工作，包括世界经济论坛的《全球风险报告》，以及承担或转移相关金融风险的保险公司和其他私营部门融资机构的工作。

73. 在国家一级，缔约方迄今在《荒漠化公约》网站上公布的 26 个国家的抗旱计划²³ 都系统地列出了抗旱计划与国家以下各级其他政策框架和评估进程之间的关系，包括与适应和减缓气候变化的国家计划和方案的联系，以及与相关区域和国际倡议、机构和进程的联系。

C. 在审查当前政策和执行、包括伙伴关系方面取得的进展

74. 迄今为止，博茨瓦纳、塞内加尔、苏丹和美利坚合众国的《荒漠化公约》联络点已自愿向政府间工作组提供了干旱脆弱性评估的信息。任务组在联合国粮食及农业组织(粮农组织)的支持下，从阿富汗和乌兹别克斯坦收集了更多信息。此外，该小组在已发表的文献中找到了更多相关案例研究。^{24 25} 然而，值得注意的

²⁰ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/solutions/risk-assessment/2414>>.

²¹ <<https://www.unccd.int/publications/drought-impact-and-vulnerability-assessment-rapid-review-practices-and-policy>>.

²² <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2019-09/190906%20UNCCD%20drought%20resilience%20technical%20guideline%20EN.pdf>>.

²³ <<https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>>.

²⁴ <<https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2019.100062>>.

²⁵ <<https://doi.org/10.1007/s10113-016-1043-y>>.

是，从各国迄今向政府间工作组提交的材料来看，对脆弱社区和生态系统进行常规评估的相对较少。这可能是由于政府间工作组尚未具体向缔约方提出这一点。

75. 任务组确定有必要更详细地审查国家抗旱计划，并审议其他国家计划和提出评估方法的项目文件。科学与政策联系平台综合土地利用规划工作组正在制定一个框架，将基于土地的自然资本账户与土地退化零增长报告相关联。

76. 抗旱工具箱包括最近对于旱影响和脆弱性评估做法和政策建议的快速审查，²⁶ 其中介绍了巴西、哥伦比亚、埃塞俄比亚、印度、肯尼亚和墨西哥的案例研究。还包括对许多其他国家文献的审查。也可以进一步发展这些案例研究。政府间工作组确定了可添加到工具箱中的其他方法指南和实例，包括城市土地研究所出版的一份实用指南²⁷ 和提供了其他见解的美国气候抗御工具包。²⁸ 关于干旱影响、脆弱性和风险评估如何能够更有效地指导经济决策，可以提供更多见解。

D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案

77. 可提议一个高级别评估进程，供《荒漠化公约》使用，或加强其他机构(例如气专委、减灾办和世界经济论坛)的工作。目标是确保更有效地梳理并考虑与土地、生态系统和边缘化社区有关的风险减缓机会。在考虑干旱的经济方面以及设计评估进程时，应特别关注依赖干旱、半干旱和高度缺水土地生态系统的边缘化社区(包括特大城市和人口稠密的城市地区)。这可能意味着要重新制定评估的整体范围和目标。

78. 如果要开展一次高级别全球经济评估，以支持根据《荒漠化公约》进行机构建设和改善经济及融资措施的建议，那么这种经济评估应建立在国家一级影响、脆弱性和风险评估的基础上，并提供反馈，指导和加强国家一级的评估。区域经济共同体有望在这一进程中发挥关键作用。

79. 显然需要进一步考虑土地与气候的相互作用，以及土地退化在加深干旱暴露程度、脆弱性和风险方面的系统性影响(反之亦然)。一个关键问题是如何将土地使用管理的变化转化为干旱风险、暴露程度、脆弱性和影响、包括经济影响的变化。在确定了易受干旱影响的资产后，可以确定调整幅度和相关减缓行动。最初的关注点是抗旱政策和执行情况变化导致的资产价值的逐步变化。

80. 对土地与气候相互作用和土地退化的评估可能需要协同努力，以增加对干旱影响、暴露程度和脆弱性的盘点和梳理。对干旱影响、脆弱性和风险的经济评估可以借鉴土地退化经济学倡议、联合国环境经济-核算体系和世界银行财富核算和生态系统服务估值伙伴关系的工作。这些工作应促进与第五节强调的生态系统和生物多样性经济学的明显协同作用。关键步骤将包括：(一) 通过应用和审查

²⁶ <<https://www.unccd.int/publications/drought-impact-and-vulnerability-assessment-rapid-review-practices-and-policy>>.

²⁷ <<https://uli.org/wp-content/uploads/ULI-Documents/ULI-A-Guide-for-Assessing-Climate-Change-Risk-final.pdf>>.

²⁸ <<https://toolkit.climate.gov/steps-to-resilience/assess-vulnerability-risks>>.

在地方一级加强评估方法的验证；以及(二) 为全球评估进程提供反馈。目的是将这些进程和方法与国家经济发展规划和财政制度相结合，使之能够自我维持。

E. 脆弱性和评估任务组的下一步工作

81. 政府间工作组将对联络点的信息和经验进行调查，在审评委研讨会期间和区域磋商之前与联络点一起探讨。目的是除政府间工作组审查的信息(涉及利用干旱影响、脆弱性和风险评估为政策和执行提供参考并说明其有效性)之外，提供更多信息。任务组将了解干旱影响、脆弱性和风险评估在国家自主贡献中的使用情况、向气候基金提出的建议，以及根据干旱问题倡议制定的抗旱计划。其他机构与《荒漠化公约》在土地退化零增长方面的工作尚有加强联系的空间。所有这些步骤都可以阐明国家和国家以下各级的相关思路、政策框架、进程和工具。

82. 秘书处将向政府间工作组提供额外支持，以调查区域一级的现有安排，包括区域会议以及现有或拟议的区域方案和中心。秘书处还将继续与区域经济共同体及其他相关机构接触。这些努力将为工作组对国家和国家以下各级政策、执行和伙伴关系的持续审查提供补充。

83. 为了更好地审议备选方案，该任务组将进一步研究并细化一个备选方案，即建立高调的定期进程，在全球评估框架内将对干旱影响、脆弱性和风险的地方评估联系起来。这需要确定是否可能存在有理有据的支持，证明应提议或优先考虑对干旱风险的高级别经济评估，这种评估也可将社区和生态系统一级的利益和投入纳入全球概念方法。如采取这种方式，可能需要确定可在缔约方会议第十五届会议上商定的具体渐进步骤。

七. 加强干旱监测和预警系统

A. 监测和预警任务组的工作范围和重点

84. 该任务组的总体目标是审查和讨论干旱监测和预警系统的备选方案，同时考虑到具体地方和区域背景下的干旱智慧型土地管理。²⁹

85. 从被动应对干旱转为主动应对，增加了对干旱监测和干旱预警系统等行动进行投资的机会。主动的干旱智慧型土地管理可以减轻干旱对生态系统和社区的影响，使暂时的缺水不至于升级为人道主义或生态灾难。然而，现有的大多数干旱预警系统必须更好地适应实现和监测干旱智慧型土地管理这一目标。干旱预警系统旨在根据国家抗旱政策和计划触发对干旱的早期应对。需要进一步调整现有的干旱预警系统，以便通过干旱智慧型土地管理开展和评估防旱工作。

86. 在根据《荒漠化公约》进行了投资以改善可持续土地管理的地方，受影响的资源使用者在当地看到了效果。可惜，往往没有监测系统层面的影响和进程，而且信息没有有效地传递给决策者。因此，必须更好地利用监测系统，以判断根据《荒漠化公约》对干旱智慧型土地管理进行预防性投资的需求和机会。这些系统应支持本报告其他章节所述综合干旱管理的所有其他方面。目的是改进国家对风

²⁹ <https://catalogue.unccd.int/1211_03EP_UNCCD_SPI_2019_Report_2.pdf>.

险和脆弱性的评估，为制订减缓政策和融资对策提供信息，使决策者能够追踪其长期投资的有效性。

87. 该小组的工作基于其成员对一些发达国家运行多年的相对复杂的监测系统的理解和接触。该小组成员还敏锐地意识到，移动应用程序等新技术具有巨大潜力，可以彻底改变干旱监测系统和更广泛的自然资源监测的性质。这些技术在受干旱影响的发展中国家的一些地区尤为普遍。因此，国际社会完全有可能通过协调一致的集体努力，在不久的将来大大改进当前的自然资源和干旱监测系统。在实现包容性绿色经济增长和复苏以及在实现可持续发展目标方面不让任何人掉队的过程中，必须抓住这一机遇。

B. 机构协调框架以及整体和综合办法

88. 每个国家都需要开发和使用自己的干旱监测系统、指标和指数。在缔约方会议第十四届会议上，缔约方商定³⁰ 建立一个全球监测系统，缔约方将通过该系统每四年报告一次战略目标 3 的进展情况。根据科学与政策联系平台的建议，监测框架将包括以下三个级别的共同指标和指数：

(a) 第 1 级：简单干旱危害指标——侧重气候/气象；

(b) 第 2 级：简单干旱暴露指标——例如受干旱影响的人口；

(c) 第 3 级：综合干旱脆弱性指标——可能是造成社区和生态系统易受干旱影响的物理、社会、经济和环境因素的综合指数。

89. 从战略上协调这些系统并将其纳入现有的相关全球监测框架仍然是一项重要任务。全球气候服务框架是协调全球气候监测系统的关键。世界气象组织也正在开发一个全球多种灾害警报系统。³¹ 包括饥荒预警系统网络和萨赫勒国家间抗旱常设委员会在内的区域平台也在收集和分析关于干旱灾害和实地影响的相关信息。可与《荒漠化公约》和可持续发展目标 15 下建立的土地退化零增长报告系统以及地球观测组的土地退化零增长进程进行协调。审评委和科技委正在创建一个平台(Trends.Earth)和针对缔约方的一套良好做法指南。亚太抗灾能力网络是一个干旱监测和预警的区域平台。其预期交付成果之一是预测粮食、水、能源和卫生等关键部门受到的社会经济影响。这些例子表明，正在逐步向其他基本监测和建模框架看齐，如涉及全球水文监测、生态监测系统以及经济监测和核算系统，包括联合国环境-经济核算体系。

90. 综合干旱管理方案³² 汇集了众多伙伴机构，就使用指标和系统监测干旱灾害、风险、脆弱性和影响提供信息和建议。这是为了通过国家干旱管理政策和计划减轻干旱的影响。该方案的目标是使各国能够更好地管理干旱风险。可在网上或通过服务台和干旱管理文库获得关于三大支柱的资料。³³ 这与抗旱工具箱以及环境署—丹麦水利研究所伙伴关系——水与环境中心——在全球环境基金支持下

³⁰ <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-08/ICCD_COP%2814%29_CST_7-1910576E.pdf>.

³¹ <<https://www.wmo.int/gmas/>>.

³² <<https://www.droughtmanagement.info/>>.

³³ <<https://www.droughtmanagement.info/find/library/>>.

建立的数据门户相连。这些互联网资源还链接到粮农组织作为若干相关可持续发展目标(2和6)的监管方、世界银行作为可持续发展目标1的监管方以及全球减灾和灾后恢复基金运营的其他在线数据门户³⁴和国家驱动的监测系统。

C. 在审查当前政策、执行和伙伴关系方面取得的进展

91. 初步审阅政府间工作组收到的材料发现，似乎仍需开展大量的能力建设的工作，以便从监测触发应急救济行动转变为促进可持续发展成果的更高级的预防行动。

92. 目前为止的讨论都在提倡认真监测干旱的强度、地域范围和对生态系统和社区的影响。此外，还可以更加关注所有相关的协调和沟通挑战。重要问题包括如何最好地满足部门、流域和地方一级的需求。这些问题中有许多是气候变化界经常提出的。然而，《荒漠化公约》牵头的干旱监测方法以土地为导向，应该能为这些问题带来独特的视角，并有望促进更加基于地面的干旱预警系统。这些可以提供更实用的答案和切入点，促进各级更好地参与。

D. 初步讨论各级根据《公约》有效应对干旱的适当政策、宣传和执行措施的备选方案

93. 加强监测是关键。逐步调整和加强全球系统似乎有很大的潜在收益，这些系统监测土地和生态系统管理在减轻干旱对生态系统和社区影响方面的系统效应。³⁵同样重要的是，要了解土地与气候的相互作用，并加强水文、生态和经济建模系统，从而能够更好地降尺度显现和利用全球气候信息(如《气候公约》所倡导的那样)。更好的工具和相关监测系统可以将气象预报转化为水文、生态、经济和社会干旱影响和风险情景，对土地使用者和决策者更有实际意义。

94. 资源方面存在明显的不平衡，用于气象监测的资源相对较多，用于监测土地和生态系统的资源相对较少，后者用于评估通过干旱智慧型土地管理防备干旱风险的情况。在最不发达国家尤其如此。《荒漠化公约》之下的政策、宣传和执行措施可以加快建立必要的地面监测系统，监测干旱的水文、生态和社会经济方面。这不仅需要对技术能力和基础设施进行投资，还需要通过相关的社区机构对治理、利益攸关方的参与和国内沟通进程进行投资。

95. 许多国内投资必须来自利益攸关方和受影响国家。国际社会可以提供客观的便利、技术支持和额外资源，以及召集力和促进成功的平台。因此，该小组重申并强调，正如缔约方在第十四届缔约方会议上商定的，知识交流、技术转让和能力建设，无论是面对面还是线上的，都有大量需求和机会。这符合《公约》诞生以来历届会议上达成的关于技术转让和能力建设的协议，也符合要求发达国家加大支持的相关呼吁。为了加快具体行动，受影响缔约方可以提出更详细的需求，并争取发达国家就提供必要的技术支持和交流方案做出更具体的承诺。

³⁴ <<http://www.fao.org/land-water/water/drought/drought-toolbox/en/>>.

³⁵ 《荒漠化公约》作为一项以土地为重点的公约，理应这样做。它还需要监控实现其自身战略目标的进展。

E. 监测和预警任务组的下一步工作

96. 该任务组将在今后几个月继续对这些现有系统进行详细评估，并准备全面汇报其结论。汇报将是全球性的，可以包括受干旱影响地区的发展中国家和发达国家的案例研究。该小组还将继续直接与科学与政策联系平台干旱问题工作组合作，后者在科技委的指导下为缔约方制订技术指南，包括关于使用指标的指南。

97. 到目前为止，任务组讨论中出现的问题包括：

(a) 需要改善干旱数据的收集和监测，特别是关于影响的数据；

(b) 需要确保监测在一系列空间尺度上为决策者提供信息(包括结合当地知识和经验)；

(c) 需要确保干旱预警系统产品和信息在各种尺度上对决策者和政策制定者、自然资源管理者、媒体和公众都是有用和可用的；

(d) 需要宣传干旱预警系统并强调该系统是综合干旱管理三大支柱的组成部分；

(e) 需要对生态干旱做出解释；

(f) 需要应对在更精细的时间尺度上监测干旱影响的挑战，将考虑到快速发生或“突发”的干旱，还需进一步强调需要有效的监测工具以及加强亚季节至季节尺度上的预测能力；

(g) 需要确保更好的沟通和协调(包括针对非互联网用户)。

98. 该任务组将继续仔细审议《荒漠化公约》商定可在缔约方会议第十五届会议后采取的行动的备选方案，以监测干旱的强度、地域范围和对生态系统(包括其水文功能和社区)的影响。任务组将报告讨论和分析的结果，确定现有的最佳方案，并提议针对具体情况措施。还将考虑案例研究中吸取的经验教训。

八. 向缔约方会议第十五届会议报告的准备工作

99. 政府间工作组将继续通过其任务组和整个工作组的定期会议(虚拟或面对面)开展工作。政府间工作组提议，如果 COVID-19 的限制放松，将在 2021 年初紧接着审评委的会议举行一次所有成员的面对面研讨会。秘书处随时视需要提供缔约方的额外投入、见解和指导。

100. 政府间工作组正在考虑作为其当前工作计划的一部分，启动区域和其他线上磋商，将在秘书处的协助下实施。这些磋商可以围绕综合干旱管理给缔约方和其他利害关系方带来的挑战和机遇，以及政府间工作组可提交缔约方会议第十五届会议审议的备选方案的排序，收集更广泛的反馈。政府间工作组还将考虑举办线上研讨会或讲习班，探讨其任务组工作的具体方面，以期让各级专家和利益攸关方参与进来。

101. 政府间工作组将继续在减少灾害风险以及加强社区和生态系统复原力的更广泛的整体和综合办法背景下开展工作。这已经涉及与平行进程的协调，包括非洲抗风险能力机构、粮农组织、联合国开发计划署、减灾办、联合国欧洲经济委员会、环境署、《气候公约》和许多其他机构的平行进程。也非常欢迎就

政府间工作组的进一步外联和协调工作提出具体建议，并欢迎有关各方直接和随时向政府间工作组提出意见。

102. 审评委将讨论的重要问题如下，政府间工作组可受益于缔约方的投入和指导：

(a) 关于总体方向和正在讨论的备选方案的任何初步意见；

(b) 关于需要进一步审议的主题的指导意见，以便更好地充实备选方案和下一步措施，从而便利缔约方会议第十五届会议做出决定；

(c) 在秘书处的推动和支持下，鼓励或促进缔约方和其他机构采取后续行动和对政府间工作组提供进一步投入。
