



联合国

ICCD/CRIC(13)/8



防治荒漠化公约

Distr.: General
9 January 2015
Chinese
Original: English

《公约》执行情况审评委员会
第十三届会议
2015年3月25日至27日，波恩
临时议程项目4
联系2015年后可持续发展框架
制订、修订和执行行动方案

联系2015年后可持续发展框架制订、修订和执行行动方案

秘书处的说明

概要

本报告是秘书处和全球机制联合编制的，目的是响应关于加强和增进行动方案与“执行《公约》十年战略规划和框架(2008-2018年)”(战略)的协调及执行进程的第2/COP.11号决定中的有关规定。

它响应《公约》执行情况审评委员会的要求：(a) 就综合融资战略/综合投资框架进程及其与国家行动方案协调进程的关系问题商定一项明确的谅解；(b) 就如何将综合融资战略/综合投资框架融入国家行动方案进程中的方式问题提供咨询意见；(c) 参照可持续土地管理总体目标商讨一项国家行动方案协调进程的计划。

GE.15-00257 (C) 220115 260115



* 1 5 0 0 2 5 7 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 制订、修订和执行行动方案的情况.....	4-7	3
三. 对国家行动方案进程的支持.....	8-17	4
A. 财政支持.....	8-10	4
B. 技术支持.....	11-12	4
C. 综合投资框架.....	13-17	5
四. 参照可持续土地管理总体目标的国家规划文书.....	18-37	6
A. 一项计划的原理和基本内容.....	18-24	6
B. 筹集资源和能力的备选办法.....	25-37	8
五. 结论和建议.....	38	10

一. 引言

1. 关于加强和增进行动方案与“加强执行《公约》十年战略规划和框架(2008-2018年)”(战略)的协调及执行进程的第 2/COP.11 号决定请《公约》执行情况审评委员会(审评委)第十三届会议就综合融资战略/综合投资框架及其与国家行动方案协调进程的关系问题商定一项明确的谅解,确保所有利害关系方都有相同的认识,此外还就如何将综合融资战略/综合投资框架融入国家行动方案协调进程中的方式问题提供咨询意见。
2. 该决定请审评委第十三届会议参照可持续土地管理总体目标商讨一项国家行动方案协调进程的计划,还请秘书处和全球机制提出在国家一级落实该计划所需的资源和能力的各种筹集方法。
3. 本报告是秘书处和全球机制响应第 2/COP.11 号决定中的有关规定而联合编制的,并概要介绍制订、修订和执行行动方案的进程以及它从《公约》的机构和全球环境基金(全环基金)获得的技术和财政支持。最后,着眼于 2015 年后可持续发展框架及其筹资办法的一项计划的内容被提交给委员会审议,并在这方面采纳它想采纳的任何建议。

二. 制订、修订和执行行动方案的情况

4. 受影响的国家缔约方在 2014 年就 2013 年底的报告工作提交的报告说,三分之二的国家修订了国家行动方案并与“战略”的五个业务目标相挂钩。¹在上述方案中,11 个国家行动方案正式通过,其余的国家行动方案被纳入国家环境和发展政策和规划。
5. 现在,完成了国家行动方案制定进程的国家虽然是 2011 年底的三倍,但“到 2014 年 80%受影响国家缔约方使国家行动方案实现挂钩”的全球指标似乎仍然远没有达到。但是,82%的受影响国获得了全环基金为帮助本两年期的活动而提供的资金,并在该进程中取得了进展(见下文第三章)。尚未完成挂钩的大多数国家(64%)表示它们计划在 2015 年底以前这样做。因此,根据这一信息,这项活动行可能即将完成,全球指标将实现,尽管比预期的晚了一年。
6. 当前行动方案的制订、修订和执行工作也对国家规划的预期效力产生影响:绝大多数已挂钩的国家行动方案(80%)中包括了根据知识查明荒漠化/土地退化和干旱的生物物理和社会经济动因及其与气候变化和生物多样性的互动。同样,大多数已挂钩的国家行动方案(90%)处理了可持续土地管理的障碍问题。

¹ 关于 2014 年报告活动,包括区域和次区域层面的活动的结果的更多情况,请见 ICCD/CRIC (13)/3 号文件。

7. 国家行动方案实现了挂钩的国家中有 70% 备有各种数据和资料，以便就《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》(气候公约)报告进程当前所列的进展指标提交报告。²

三. 对国家行动方案进程的支持

A. 财政支持

8. 自 2012 年以来，全环基金一直在提供首次资金，以便在它的土地退化中心领域下帮助支持国家行动方案的报告和制订/修订方面的国家活动。通过三种供资方式(直接获得、通过全环基金执行机构获得以及伞型项目)发放了金额达 150,000 美元的财政捐款。

9. 在 144 个全环基金合格国中，有 133 个受影响国家缔约方在全环基金信托基金第五次充资(全环基金-5)结束之前成功地获得了这些资源(2014 年 6 月)。其中 89% 通过联合国环境规划署(环境署)正在执行的三个伞型项目申请对辅助活动供资，³其余的大多通过全环基金执行机构提出申请。据估计，约 22,000,000 美元投资于报告和挂钩进程，其中 7,500,000 美元来自全环基金-5 的储备资源。

10. 秘书处和全球机制为这一进程提供便利，与环境署和其他执行机构合作，就供资机会和方式提供鼓励和信息，并应合格缔约方的要求就他们如何获得这些资金的问题提供指导和援助。

B. 技术支持

11. 根据审评委第十一届会议最后报告的建议和第 2/COP.11 号决定，秘书处和全球机制继续向国家行动方案进程提供技术支持，包括通过能力建设、提高认识以及改善加强在进程的有效工具等方式。正在采取的行动可概括如下：

(a) 公布指南和其他参考材料。秘书处正在全面审查与国家行动方案进程有关的所有技术和培训材料，以予以更新并创制更多的培训材料；

(b) 采取能力建设措施。在审查所涉时期，秘书处与全球机制合作，主旨并举办了一系列关于制订、修订和执行行动方案的次区域讲习班。举办这些活动的目的是，在实际的组织、协调和完成国家行动方案的拟定和综合投资框架/综合融资战略进程方面提供培训。同样，秘书处也参加了联合讲习班的组织工作，讲习班着重于在拟定和执行国家行动方案、国家适应行动方案和生物多样性行动

² 目前，进展指标中包括某些物种的丰富性和分布趋势以及地上和地下碳储存趋势。

³ 见 www.thegef.org/gef/project_detail?projID=4829、www.thegef.org/gef/project_detail?projID=5136、www.thegef.org/gef/project_detail?projID=5898。

计划方面的协同作用。此外，秘书处就涉及国家行动方案进程的专题已编制并正在编制新的电子学习课程；⁴

(c) 应受影响国家缔约方的要求，就自我评估和审查修订的国家行动方案提供援助。秘书处和全球机制拟定了一个规程，可以据此核对制订完成的国家行动方案。这项规程以国家行动方案指南和缔约方会议有关决定(包括第 2/COP.11 号决定)的规定为基础，最近已经在一些缔约方试用；

(d) 提高认识。关于制订国家方案/计划处理可持续土地管理的认识问题是在秘书处通信战略中框架内予以处理的。除了《荒漠化公约》的网站和出版技术资料以外，还经常举行各种特别活动，如防治荒漠化世界日等等，以提高认识；⁵

(e) 特立尼达和多巴哥在国家行动方案进程内试验设定目标。在大韩民国的支持下，⁶ 秘书处为一个试验项目提供便利，以协助愿意采取土地退化抑制法的国家进行国家行动方案的拟定、挂钩和执行工作。该项目结束时，一组有代表性的受影响国家缔约方将会利用《荒漠化公约》进程确立的执行框架以及监测和评估机制，使土地退化抑制目标转变为国家自愿目标。加勒比次区域也在通过特立尼达和多巴哥的支持规划类似的项目。

12. 特别是在上述土地退化抑制项目方面，所有区域执行附件中有 17 个受影响国家缔约方⁷表示对该倡议有兴趣，并正在与秘书处缔结执行协议。参加国将审查秘书处就缔约方会议第十一届会议通过的六个进展指标所汇编的数据，用可以在国家和次国家层面获得的数据来补充这种信息，并评估他们国内受影响地区土地退化的程度和趋势。根据这项评估，参加国将确定实现土地退化抑制的现实目标，并将这些目标纳入自己的国家行动方案，然后予以监测。每一个国家将确定一个地区或场所，以便在当地开始深入观察。这项活动也能够检验下文第四章所述的评估活动(参照可持续土地管理总体目标的国家规划文书)。

C. 综合投资框架

13. 缔约方会议通过第 2/COP.11 号决定请审评委第十三届会议：(a) 就综合融资战略/综合投资框架进程及其与国家行动方案挂钩进程的关系商定一项明确的

⁴ 专题包括国家联络点在以下方面的作用：(a) 国家行动方案拟定进程；(b) 国家行动方案进程和可持续发展目标；(c) 为支持国家行动方案进程获得全环基金资源；(d) 国家行动方案进程和土地退化抑制问题。

⁵ 秘书处为 2014 年防治荒漠化世界日举办了一次特别的全球活动，题为“不受气候变化影响的土地”，它围绕行动方案进程。

⁶ 根据《昌原倡议》。

⁷ 阿尔及利亚、亚美尼亚、白俄罗斯、不丹、乍得、智利、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、格林纳达、印度尼西亚、意大利、缅甸、纳米比亚、尼加拉瓜、巴拿马、塞内加尔和土耳其。

谅解；(b) 就将综合融资战略/综合投资框架纳入国家行动方案挂钩进程的方式问题提供咨询意见。

14. 国家行动方案挂钩进程应该在“战略”的范围内查明国家一级政策和方案差距。综合投资框架的目的是筹集资金，并根据国家的优先事项为可持续土地管理创造一种扶持环境。

15. 此外，综合投资框架：

(a) 描述优先投资活动，将这些活动与当前的融资来源和执行实体相匹配，并带有指示性投资分配；

(b) 能确定可持续土地管理投资与融资工具之间的协同作用；

(c) 促进国家一级捐助方投资活动的协调和挂钩。

16. 综合投资框架有政府界定，并得到发展伙伴和其他有关利害相关方的支持。这是政府、发展伙伴、可能还有非政府组织和私营部门之间的一个协议，目的是集合各种来源的投资，以执行可持续土地管理方案，包括国家行动方案。它旨在促进国家和地方一级的公共开支、私营部门投资(包括来自农民和社区的的投资)以及国际发展伙伴的资金等来源对可持续土地管理的投资。综合投资框架不应与国家发展进程并行，而应作为国家总体资源分配的一部分。它应包含国家总体发展规划和预算下各项进程中的可持续土地管理专用预算项目。综合投资框架应该编写成一份概要文件，列出优先干预措施、预期结果/产出/活动、主导责任、所需资金、可用资金来源(预算内和预算外的来源，包括发展伙伴提供的资金)及资金提供机制。

17. 若有可能，制定可持续土地管理投资方案应以现有(国家或部门)进程及框架为基础。例如，一国在林业或农村发展方面已有全面的部门方案，则更为有效的做法可能是将可持续土地管理的原则纳入这一方案使之成为主流，而不是专门设立一个可持续土地管理的框架。

四. 参照可持续土地管理总体目标的国家规划文书

A. 一项计划的原理和基本情况

18. 要求受影响国采取一些行动，以提高国家规划文书和内部政策的效力，包括：(a) 修订防治荒漠化的国家行动方案，使之与“战略”的业务目标相挂钩；(b) 将防治荒漠化、土地退化和干旱纳入国家发展政策的主流；(c) 确保国家行动方案科学地查明并处理土地退化的动因(与社会经济环境的其他主要威胁一起：气候变化和生物多样性丧失；(d) 将国家行动方案纳入综合投资框架，以确保其有效执行。

19. 除了上述措施以外，缔约方会议还决定确立一种持续监测和评估法，以测量这种文书对土地退化进程的影响。该框架有以下方面组成：(a) 进展指标；(b) 可以纳入各种指标的一个概念框架；(c) 国家/地方层面的指标查询和管理机制；在这方面，缔约方会议进一步鼓励受影响国家缔约方采用缔约方会议通过的进展指标确定目标，同时考虑区域和国家的具体情况。

20. 根据执行情况业绩审评和评估制度以及缔约方会议其它有关决定，受影响国家缔约方应该利用获得认可的来源的现有数据，在 2016 年就进展指标提交报告，以便对 2017 年缔约方会议第十三届会议可用的进展指标进行首次基线评估。使用现有数据集还将能够评估荒漠化趋势。

21. 另一个重要内容是国家行动方案可能确立的目标与基于缔约方会议决定的进展指标的评估之间的关系。第十一届缔约方会议请受影响国家缔约方，既使国家行动方案挂钩进程尚未完成，都要制订进展指标的国家自愿目标，以测量完成国家行动方案规定的优先事项方面的进展情况。第 22/COP.11 号决定(关于如何最好地测量“战略”的战略目标 1、2 和 3 所取得的进展)鼓励受影响国家缔约方利用该决定所附的六个进展指标来确定目标，同时考虑区域和国家的具体情况。

22. 最后，缔约方会议请审评委第十三届会议讨论一个关于参照可持续土地管理总体目标的国家规划文书的计划。⁸ 在这方面，大会将在 2015 年底前通过“可持续发展目标”，包括可持续发展目标 15 及其目标 15.3，目前的案文是：“到 2020 年，防治荒漠化、恢复退化的土地和土壤，包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地，并努力建立一个不再出现土地退化的世界”。

23. 考虑以上情况，关于国家行动方案挂钩进程的计划可纳入以下内容，并根据所示的时间范围予以执行：

(a) 受影响国家缔约方完成尚未挂钩的国家行动计划的修订，包括确定综合投资框架(在 2015 年底前)；

(b) 秘书处根据现有数据向受影响国家缔约方提供关于进展指标的国家估计，并为这些指标规定一个基线(2016 年)；

(c) 受影响国家缔约方修订秘书处提供的国家估计，并在国家行动方案中为土地退化抑制设定国家自愿目标(2016-2017 年)；

(d) 发达国家缔约方、政府间组织和全环基金为扶持活动提供额外的技术和财政支持，以利于根据进展指标的评估和设定目标(2016-2017 年)；

(e) 缔约方在第十三届缔约方会议上达成一个协议，各国据此通过自己的国家自愿目标，以实现土地退化抑制，并就国家行动方案的执行情况以及在实现这项目标方面取得的进展向缔约方会议提交定期报告(2017 年)；

⁸ 第 2/COP.11 号决定。

(f) 受影响国家缔约方就进展指标,对执行《公约》的进展开展的全球评估,以及在国家、区域和全球层面实现土地退化抑制目标的趋势和可能性等问题提交报告(2020年)。

24. 上述内容可以在第十三届审评委会议上讨论,以便在筹备审评委第十四届会议和缔约方会议第十二届会议时继续进行磋商,届时,缔约方可以就一项计划以及执行该计划需要筹集的资源问题作出一项决定。

B. 筹集资源和能力的备选办法

25. 缔约方通过第 2/COP.11 号决定请秘书处和全球机制提出筹集资源和能力的各种备选办法,这种资源和能力是国家一级实现参照可持续土地管理总体目标的国家行动方案挂钩进程计划所必需的。

26. 全球融资环境在变化,土地退化具有跨部门性,这都需要对可持续土地管理的供资采取全面的方案规划办法。目前正在开展的若干进程和全球层面不断变化的趋势很可能会影响并增加国家层面执行《防治荒漠化公约》的潜在融资办法,主要是在气候变化方面,但也涉及其他部门。最近在这方面出现的有些最重要的供资方法在下文概述。较全面的信息来源是“融资信息资料袋”,⁹这是全球机制持有的一个现有供资来源和机制的网上目录。

1. 土地退化抑制投资基金

27. 全球机制正在带头拟定一个多利益相关方的融资工具,专门用于公共和私营部门对土地复原的混合投资,以支持向土地退化抑制的过渡(土地退化抑制投资基金)。具体而言,该基金将提供财政手段,以支持所有土地使用部门的可持续发展土地管理业务模式,具体围绕的是大规模土地复原和恢复项目。

28. 由于世界人口和全球需求不断增加,对生产性土地的压力日增,因此,全世界退化土地的恢复已成为可持续发展方程的一个不可避免的部分。据估计,全世界二十多亿公顷的土地有机会恢复。该基金将结合一些监管和基于市场的奖励措施开展工作,这将创造可望吸引投资的机会,使退化的土地重新建立生产能力。

29. 对土地恢复的投资的多样性组合以及基金支持的综合景观管理项目,预期能汇集各种收入来源,吸引广大的机构投资者,影响投资者和金融中介。投资回报的例子有:土地升值、以可持续方式生产的货物和服务的销售收入、生态系统服务和保护计划的收费和付款、在自愿和有监管的市场上交易公共货物的现金流入、社会和环境回报(如食品、水和能源保障、气候变化抗御能力、生物多样性的维护、性别平等、文化价值观)。

⁹ <http://global-mechanism.org/our-services/finance-info-kit>。

2. 绿色气候基金

30. 对今后潜在的《防治荒漠化公约》融资所至关重要的，还有建立绿色气候基金，该基金不久将投入营运。绿色气候基金建立于 2011 年，是气转委资金机制的一个经营实体，经授权支助特别容易受到气候变化不利影响的发展中国家缔约方。发达国家缔约方承诺实现 2020 年前每年联合筹资一千亿美元的目标，以满足发展中国家的需求。当前，认捐的至今约有 50% 专门拨给适应方面的工作。按预期，专用于适应的新的多边供资中有很大一部分将通过绿色气候基金流动。最近，绿色气候基金收到了 102 亿美元的认捐，将通过赠款、贷款、股权和担保等方式从 2015 年开始拨付。

31. 在这方面，对气候变化适应和抵御力采取基于土地的方法，既是必要的，也是不可避免的。千年发展目标和目前正在谈判中的 2015 年后发展议程能够帮助推动基于土地的行动。关于土地资源的可持续管理问题，里约三公约的共同战略目标为在国家执行和报告进程中利用协同作用、提高效益和避免重复提供了一个独特的机会。使用通用指标和/或监测和评价框架，里约三公约及其资金机制(如全环基金)将能够更好的评估和比较土地管理政策和做法在达到它们的共同目标方面的效力。

3. 其他气候融资备选办法

32. 受影响国家缔约方常常很少认识到有气候变化基金的存在，并有资格利用这些基金。据报告的其他挑战是：申请/批准程序复杂而严格，引起重重困难；对进一步增加可持续土地管理融资的其他办法了解不够。为可持续土地管理做法获得气候变化融资，常常意味着国家要能够：(a) 确定并针对有关的供资渠道和机制；(b) 达到合格标准；(c) 找出必要的论点和佐证数据，以明确表示可持续土地管理与气候变化之间的关系；(d) 与有关利益相关方(如全环基金的执行机构)在国家和区域一级建立伙伴关系。

33. 因此，全球机制将增加努力，建立国家一级获得气候变化融资的能力，构建生态系统和基于土地的适应措施方面的知识。实际上，这意味着支持受影响国家缔约方设计能改善土地资源的状况和生产力的各种项目，同时提供重要的缓解或固碳方面的共同效益。全球体制在这方面的工作已经在九个国家开始，通过落实最近完成的来自欧盟委员会的赠款，该赠款的标题是“将气候变化融资纳入可持续土地管理投资战略”。

4. 全球环境基金信托基金

34. 关于全环基金信托基金第六次充资的谈判结束时，四年内获得认捐总计 44.3 亿美元，其中 4.31 亿美元拨给土地退化重点领域(2014 年 7 月至 2018 年 6 月)。土地退化重点领域的拨款中有规定向符合全环基金资格的国家的扶持活动供资达 1,000 万美元，大多数用于进展指标的报告和设定目标。全环基金和《防

治荒漠化公约》的秘书处正在就资源使用的优先问题进行磋商，这必须要考虑缔约方会议的指导。

35. 全环基金第六次充资也在实行“综合办法实验”，它围绕环境退化的一些根本动因，并专门着重于粮食保障、可持续城市和消除全球商品供应链的砍伐森林，以争取应对环境挑战。全环基金另外的一些重点领域将包括使私营部门参与，开展性别主流化的工作，与民间组织协作等。

36. 全球机制将协助受影响国家缔约方探讨全环基金第六次充资的以下机会：
(a) 从常规的全环基金重点领域和“综合方法实验”中筹集资源，特别是在粮食保障方面，并将土地作为基本内容；(b) 与新获认证的执行机构(如美利坚合众国世界野生生物基金会、国际养护组织等)结成伙伴关系，以便在国家一级开展土地退化重点领域的活动；(c) 与各国和伙伴开展合作，拟定创新的多重点建议，解决额外性和工具的问题。

5. 20 x 20 倡议

37. 20 x 20 倡议发起于秘鲁利马《气候公约》第 20 届缔约方会议期间举行的第二次全球景观论坛，它是一项区域行动，能够为恢复退化的土地增加资金流量。它的目标大胆，要在 2020 年前在拉丁美洲和加勒比恢复 2,000 万公顷退化的土地，这将促成“波恩挑战”在 2020 年前全球总共恢复 1.5 亿公顷的土地。这一倡议是《防治荒漠化公约》通过以来该区域处理土地退化问题的最重要努力之一。与土地退化抑制试验项目的协同作用问题也在探讨中。这是有若干有影响力的投资者以及多边和双边供资者参加的一种公私伙伴关系，他们表示愿意投资，总额达 3.65 亿美元。其他的融资工具，如部分风险担保等，也将予以部署，目前正在设计中。

五. 结论和建议

38. 以下是缔约方在第十三届审评委会议上可以审议的初步建议，目的是就一些决定草案尽早开始磋商，这些决定草案将转交第十二届缔约方会议审议：

(a) 请《防治荒漠化公约》和全环基金的秘书处继续就全环基金第六次充资扶持活动的目标和备选办法进行磋商，以便在 2016 年的报告活动中纳入技术和财政支持，特别是在土地退化抑制目标的进展情况报告和国家目标设定领域；

(b) 请受影响国家缔约方继续就国家行动方案与土地退化抑制目标挂钩的全球计划进行磋商，以便在第十二届缔约方会议上通过这样一个计划；

(c) 请《防治荒漠化公约》和全球机制的秘书处为这种磋商提供便利，包括在第十二届缔约方会议的空隙时间或者紧接这届会议举办具体的会议；

(d) 请全球机制继续：(一) 支持受影响国家缔约方为执行《防治荒漠化公约》确定国家层面的综合投资框架，以便能够充分利用现有的和新的筹资机会；

(二) 探讨尽可能广泛地使广大投资者参与的问题，以便提升所有土地使用部门的可持续土地管理；(三) 奖励对退化的土地进行土地复原和恢复以及对气候变化和适应目标采取景观办法。
