



联合国

ICCD/CRIC(14)/4



防治荒漠化公约

Distr.: General
24 July 2015
Chinese
Original: English

《公约》执行情况审评委员会

第十四届会议

2015年10月13日至22日，土耳其安卡拉

临时议程项目2(d)

在国家、次区域和区域层面切实执行《公约》

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


本报告针对关于加强和增进行动方案的协调及执行进程的第2/COP.11号决定的有关规定编写。

本文件的基础是缔约方在《公约》执行情况审评委员会第十三届会议上就行动方案进程提出的各项建议。

本文件更新了关于国家行动方案协调进程的情况，并提供了一些加强该进程的备选方案供缔约方考虑。这些备选方案考虑了联合国大会正在拟定的2015年后发展议程，以及里约+20后续行动政府间工作组的讨论情况，尤其是在制定和执行国家土地退化零增长目标方面。

GE.15-12568 (C) 070915 180915



请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	3
二. 制订、修订和执行行动方案的最新情况	5-7	3
三. 在《公约》范围内制定和执行土地退化零增长目标	8-19	4
四. 土地退化零增长筹资问题	20-29	6
A. 全球环境基金	20-24	6
B. 绿色气候基金	25-26	7
C. 土地退化零增长基金	27-29	7
五. 建议	30	8
附件		
土地退化零增长方针的初步检验成果.....		9

一. 引言

1. 第 2/COP.11 号决定请《公约》执行情况审评委员会第十三届会议(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行动方案协调计划。
2. 审评委第十三届会议根据这项决定, 考虑了计划的依据和基本要素。审评委提出了几项建议, 包括秘书处应利用收到的资料编写一份报告, 确定缔约方在行动方案的协调进程方面面临的主要困难; 秘书处还应提出克服这些困难的可选方案。
3. 本文件回应 ICCD/CRIC(13)/9 号文件所载的缔约方在审评委第十三届会议上提出的建议, 并以政府间工作组的成果为基础, 尤其是以 ICCD/COP(12)/4 号文件所列行动方案进程方面的成果为基础。
4. 因此, 本文件结合联合国大会正在拟定的 2015 年后发展议程, 更新了国家行动方案协调进程的情况, 并提供了一些简化该进程的备选方案供缔约方考虑。

二. 制订、修订和执行行动方案的最新情况

5. 根据秘书处编写本报告时收到的资料:¹ (a) 共有 59 个受影响国家缔约方应已完成国家行动方案协调进程; (b) 另有 48 个国家取得了重大进展, 可能在 2015 年底前完成协调; (c) 27 个国家尚未启动该进程。
6. 下表简要分列出《公约》每个区域执行附件截至 2015 年 6 月 30 日完成协调的国家行动计划估计数, 处于进程的高级阶段并有望在 2015 年 12 月 31 日前完成的国家估计数, 以及各自在受影响国家缔约方总数中的比例。

截至 2015 年 6 月 30 日国家行动方案协调进程的估计状况

区域执行附件	受影响国家 缔约方	完成协调的 NAP 估数	处于协调高级 阶段的 NAP 估数 ^a	截至 6 月 30 日完成 NAP 协调的 国家估计比例	2015 年底前完成 NAP 协调的 国家预期比例
附件一	54	23	26	0.43	0.91
附件二	53	11	12	0.21	0.43
附件三	33	10	8	0.30	0.55
附件四	12	5	2	0.42	0.58
附件五	15	10	0	0.67	0.67
其他受影响国家缔约方	1	0	0	0.00	0.00
总计	168	59	48	0.35	0.64

^a NAP = 代表国家行动方案。

¹ 联合国环境规划署(环境署)在全球环境基金资助的“伞型项目”框架下提供了资料, 并且区域协调股从各受影响国家缔约方收集了资料。

7. 如果当前的估值得到确认，就将有 107 个国家(即受影响国家缔约方的 64%)在年底前完成国家行动方案的修订进程。协调行动方案的进度比预期慢。然而，这项工作应该在 2016 年间完成，届时应通过由可持续发展目标和政府间工作组确定的关于土地退化零增长的量化目标来完成对政策和执行工具的协调。

三. 在《公约》范围内制定和执行土地退化零增长目标

8. 《公约》通过已近 20 年时间，而随着十年战略的通过，它现在正朝着四大战略目标前进。然而，缔约方既未明确全球性的量化目标，也未商定一个具体的时间表。大会预期通过的可持续发展目标及其各项目标对于转变《防治荒漠化公约》的执行模式将是一个独特的机遇。

9. 缔约方会议已经通过第 22/COP.11 号决定请受影响国家缔约方利用该决定通过的进度指标来制定各项目标，² 并要求把指标和报告充分和正式地与国家行动方案的协调努力联系起来。³

10. 通过一项诸如土地退化零增长的全球性目标，并利用商定数据和方法来评估关键的土地退化过程，无可争辩地有利于评估实现国家宏愿和全球目标的进展。

设定土地退化零增长目标的好处

11. 设定土地退化零增长的国家自愿目标并执行实现目标的各项措施，将产生诸多触手可及的巨大好处。制定并执行土地退化零增长目标，突出了受影响国家在正确处理土地退化问题方面作出的政治承诺，并最终为调动资源创造便利。编制和执行土地退化零增长目标还会加强机构和技术能力，强化政策一体化，并为关键利益攸关方提供信息。

汇编数据并明确土地退化的关键过程，提供土地退化零增长目标方面的信息

12. 总体而言，制定土地退化零增长的国家自愿目标，应该参照几个因素的数据和分析，这些因素包括：

- (a) 以进度指标数据集为基础的土地退化基线评估和趋势；
- (b) 明确土地退化的关键过程及其推动力；
- (c) 国家行动方案中明确的防治土地退化的行动计划，以及(或)国家为了解决土地退化问题可以实施的其他任何战略；
- (d) 根据最可能情景做出的土地退化预测；

² 见第 12 段，它鼓励受影响国家缔约方利用本决定所附的进度指标并考虑区域和国家的具体情况来制定各项目标。

³ 见第 11 段：缔约方会议认识到国家/当地的指标收集和报告应该充分和正式地与国家行动方案的挂钩方案联系起来，并重申“战略”的成果 2.2 要求受影响缔约方将它们的国家行动方案修订成战略文件，并以生物物理和社会经济基线资料(作为监测的参照)为佐证，予以列入综合投资框架。

- (e) 预期对减缓气候变化和减少生物多样性损失造成的协同影响；
- (f) 资源需求和资源调动战略。

13. 上述大多数所需的因素已经被纳入结构适当的国家行动方案中。此外，作为土地退化零增长项目的一部分而开展的指标框架检验正在产生首批积极结果。各缔约方可能已经具备了编制土地退化零增长国家目标的充足可用的数据，可能不必收集新的数据或开展新的分析。另外，其他“里约公约”都通用这套选定的核心指标及其衡量标准。⁴

编制土地退化零增长目标的备选方案

14. 土地退化零增长目标可以用预想成果和实现成果的政策措施来概述。政府间工作组已经明确了在国家层面实现土地退化零增长的两个主要管理备选方案：(a) 预防、避免或将土地退化降到最低；(b) 恢复或复原退化的土地。缔约方可根据其条件、可持续发展政策、国家的优先事项和战略，承诺实施具体的可持续土地管理和恢复行动。由于各国在处理土地退化问题时面临的国内情况多种多样，因此可以预见的是土地退化零增长目标会出现巨大差异；不过所有目标都将用业已商定的指标和相关方法制定出来。

15. 这些备选方案已经在秘书处与 14 个国家合作执行的试点项目中得到了检验(进一步情况见附件)。

透明地通报土地退化零增长目标

16. 土地退化零增长目标应该以国家行动方案为基础，⁵ 可通过国家缔约方定期向缔约方会议提交的国家报告来通报。关于土地退化零增长目标的透明信息对于理解缔约方的参与对土地退化零增长全球总体目标造成的单独或总体影响而言必不可少。通报土地退化零增长目标还能把所需措施和资源告知各利益攸关方，从而加强国内的执行工作。

利用国内和国际资源

17. 设定和通报具备量化成果的国家目标还将有助于跟踪实现土地退化零增长的进展，并且最终在获得国内外融资时提供更多的可信度。受影响的发展中国家缔约方可选择强调它们的需求和优先事项，如在融资、技术和能力开发等方面，以帮助它们实现土地退化零增长目标还可以表达在潜在合作伙伴的支持下可以实现的其他宏愿。缔约方还可以根据基线情景(一切照旧)提出有条件的目标。

⁴ 另见 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7。

⁵ 另见政府间工作组报告(ICCD/COP(12)/4 号文件)概括的国家层面政策备选方案：(a) 把土地退化零增长纳入当前的国家行动方案；(b) 把土地退化零增长纳入为了与下一个十年战略相协调而新制定的国家行动方案；或(c) 制定一份补充当前国家行动方案的土地退化零增长执行计划。

强化协同增效潜力

18. 在土地退化零增长的通报中,受影响国家缔约方还可说明实现此类自愿目标会在其他环境和社会经济威胁(尤其是气候变化)方面带来的好处。提出的许多行动和措施就能如下一章概括的那样,利用越来越多的筹资办法,如全球环境基金(环境基金)和绿色气候基金(绿色基金)的多重点领域项目等等,也能利用企业和私营部门提供的新的融资机会。

设定土地退化零增长目标的体制支持

19. 与环境基金秘书处举行了初步协商,根据审评委第十三届会议的建议⁶,这些协商讨论了各种可作出的安排,以在环境基金第六个充资阶段(环境基金-6),通过土地退化重点领域下的扶持活动来支持合格的缔约方。缔约方可回顾,已经在土地退化重点领域下为环境基金-6 提供了 1,500 万美元的资金,作为支持执行《防治荒漠化公约》扶持活动的储备金,也可供合格的缔约国用于制定其土地退化零增长规划。

四. 土地退化零增长筹资问题

A. 全球环境基金

20. 对于全球环境基金信托基金第六次充资(环境基金-6),总共已为土地退化重点领域认捐了 4.31 亿美元,其中 3.46 亿美元已通过资源透明分配系统(透明系统)划拨给了 144 个合格国家,包括《防治荒漠化公约》扶持活动在内的区域和全球储备金将进一步提供 8,500 万美元。

21. 在透明系统下,环境基金-6 让获得(最高 700 万美元的)小额拨款的 49 个国家具有充分的灵活性,使这笔拨款能在不同的重点领域间流转;超过这一门槛的国家拥有 200 万美元的边际调整额度。此外,多重重点领域的方案编制以生产系统的协同效应和权衡为基础,旨在使可持续土地管理和退化土地的复原工作产生多重好处。此外,已经规划了跨领域能力发展方案,目的是创造符合全球环境利益的国家规划和预算进程和行动,从而帮助各国实现和保持全球环境成果。

22. 储备基金还可用于为可持续森林管理的激励机制作出贡献,用于在全球为可持续土地管理的区域和全球倡议的激励机制作出贡献,等等。除国家划拨给可持续森林管理的透明系统资源外,可持续森林管理激励措施还提供 50% 的补充资金。然而,国家要想有资格拿到激励金,必须从至少两个重点领域的国家拨款中投资至少 200 万美元。

⁶ 见 ICCD/CRIC(13)/8 号文件所载审评委第十三届会议报告,尤其是文件第 34 至第 36 段各项建议。

23. 环境基金-6 还实行了“综合办法实验”，它围绕环境退化的一些推动因素，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。

24. 在项目周期方面，环境基金-6 提高了中型项目的上限(200 万美元的环境基金赠款)，可由首席执行官批准。一个重要特征是方案办法的程序简化，即由理事会批准方案框架文件，随后由首席执行官核可方案下的子项目。

B. 绿色气候基金

25. 绿色基金成立于 2011 年，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 1,000 亿美元的目标；目前，认捐资金中约有 50% 已被指定专用于适应行动。绿色基金迄今已从 34 国政府得到 102 亿美元的认捐，其中 8 个是发展中国家。

26. 22 国已经签署了捐款协议或安排，因此，已签署的捐款协议总额折合达 580 亿美元，超过了宣布基金生效所必须的 50% 的门槛。截至 2015 年 5 月，绿色基金已经就位，可以从 2015 年 7 月的会议起就缓解和适应气候变化的项目做出融资决定。在这些会议期间，董事会应就投资框架做出决定，以更好地部署资金。绿色气候基金寻求划拨资源的适应项目包括复原退化的土地、损失的森林和(或)农业土地等。

C. 土地退化零增长基金

27. ICCD/CRIC(13)/8 报告说，全球机制带头开发了“土地退化零增长投资基金”(零增长基金)这一多利益攸关方融资工具。零增长基金将有助于支持向土地退化零增长的经济稳步转型。具体地说，它将扩大许多可行、最新、以土地为基础的商业模式的规模，产生合适的资金回报，同时对实现更广泛的粮食、水和能源安全方面的目标作出贡献。

28. 在与金融专业人士和金融业专家举行的几次会议上，以及其他利益攸关方的有关活动上，都探讨了零增长基金的概念。这些协商显示出投资使改良的土地创造价值的巨大潜力尚未得到发掘。另外，出现了用(公共和私人)混合资本满足土地退化零增长投资需求的新机遇。公共和私人投资者对养护融资的需求都在增大，过去五年通过绿色债券筹集的资本显著增长就表明了这一点。分层次的影响力投资基金等创新投资手段能够提供资本保护和定向回报，因而成功地把公共资金结合起来，从而调动了影响力投资者和机构投资者的私人资金。

29. 在这一背景下，预计零增长基金将利用这些创新，作为私人机构投资者、国际金融机构和捐助方的协调投资平台运作，起到推进，集合并扩大在复原土地上的有效商业模式的作用。具体说来，基金将着眼于：

- (a) 从可持续的生产或利用改良土地中创造收入流；
- (b) 对实现全球和本地粮食和水安全目标作出贡献；
- (c) 固存多者可达 20% 的二氧化碳排放量，以缓解气候变化；
- (d) 提高弱势群体、物种和生态系统对气候变化和其他压力的抵御力。

五. 建议

30. 以下是审评委第十四届会议上可以考虑的建议，以启动关于决定草案的早期磋商，提交缔约方会议第十二届会议审议：

(a) 请《防治荒漠化公约》和环境基金的秘书处继续就开展环境基金-6 的供资扶持活动继续进行协商，以便确保对下次报告活动的技术和财政支持，特别是在零增长目标的进展情况报告和国家目标设定领域的技术和财政支持；

(b) 请秘书处在 2015 年 12 月前编写指南，用以设定要纳入国家行动方案的零增长国家自愿目标；

(c) 请受影响的国家缔约方在 2016 年至 2017 年两年期应提交的国家报告中纳入土地退化零增长国家自愿目标；

(d) 请发达国家缔约方以及技术和金融机构，尤其是环境基金，在设定和执行土地退化零增长国家自愿目标方面向受影响的国家缔约方提供技术和资金支持；

(e) 决定审评委应在科学和技术委员会(科技委)的协助下，在 2018 年至 2019 年两年期闭会期间会议上对土地退化零增长目标开展首次审评；

(f) 请秘书处和全球机制：(一) 在执行国家层面的土地退化零增长方针，包括执行为实现所设目标的行动方面，加强对国家缔约方的技术和资金支持；(二) 与各国际组织、基金以及其他多边和双边捐助方合作，以便为执行国家层面的土地退化零增长方针调动更多资源。

附件

土地退化零增长方针的初步检验成果

一. 土地退化零增长项目

1. 关于土地退化零增长项目，尤其是关于其目的和预期结果，已经向审评委第十三届会议提供了一些初步资料。⁷ 以下各段是对现状的简要报告，更多技术资料可查阅题为“结合 2015 年后发展议程改进《荒漠化公约》监测和评价框架：战略目标 1、2 和 3”的 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7 号文件。

2. 土地退化零增长项目建立在两个主要假设之上：

(a) 联合国大会按目前的案文通过可持续发展目标 15 及其目标 15.3⁸；

(b) 政府间工作组提出的土地退化零增长的定义⁹ 得到缔约方会议第十二届会议通过，并请受影响国家缔约方设定土地退化零增长的国家自愿目标。

3. 目前，项目正在以下方面开展检验：

(a) 缔约方会议通过的指标框架，尤其是用一套进度核心指标来监测土地退化零增长情况；

(b) 根据上述指标制定可能的土地退化零增长国家目标，并将其纳入国家行动方案和其他任何有关的防治土地退化国家战略。

4. 在 2015 年 1 月 14 日至 16 日于德国波恩召开的项目启动会议上，与会各国审查了缔约方第十二届会议决定的进度指标全球数据库中是否有数据可资利用的情况，随后从中选取三项作进一步汇编和分析。

5. 目前与欧盟委员会联合研究中心结成的伙伴关系取得了以下三个主要产出：

(a) 14 个参加国汇编并分享的关于三项核心指标的数据，以便于确认；

(b) 一个方法指南，以协助各国利用指标框架来评估国家和次国家层面土地退化的关键过程，并确定解决这些问题的战略；

(c) 一个促进数据分析和设定土地退化零增长初步目标的规划工具。

⁷ 见 ICCD/CRIC(13)/8。

⁸ “到 2030 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。”

⁹ “[受影响地区的] [干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的]土地退化零增长是这样一种状态，即：支持生态系统各项功能和服务以及提高粮食安全所必需的土地资源，其数量和质量在特定的时空规模和生态系统中保持稳定或增加”。

6. 参加国目前正在从事一个五步方针，¹⁰ 包括审评国家行动方案，从而根据项目提出的方法来确定土地退化零增长的各项目标。
7. 按照一开始的计划，与第 8/COP.11 号决定设立的政府间工作组分享了本项目执行以来取得的成果和吸取的经验，以解决土地退化零增长的科学定义等问题；并提出各种备选方案，如果缔约方要争取实现土地退化零增长，可供它们予以考虑。
8. 项目的一些初步结果也被用于关于可持续发展目标 15 及其目标 15.3 的进展情况衡量指标的提议之中，该提议由秘书处提交给联合国统计活动协调委员会。¹¹

二. 前景

9. 随着当前的土地退化零增长试点项目接近尾声，迄今取得的结果和吸取的经验吸引了许多致力于实现土地退化零增长的利益攸关的巨大注意。有了这样的兴趣，拓展和扩大项目的可能性正在显现出来。几个国家已经表示有兴趣参加将来的土地退化零增长项目，秘书处和全球机制目前也在与各潜在伙伴组织进行协商，以探索支持这项工作的各种可能，包括对环境基金的潜在联合供资提议和/或者捐助方/捐款协议。
10. 例如，特立尼达和多巴哥政府同意捐资支持加勒比区域设定土地退化零增长目标的进程，重点放在六个小岛屿发展中国家上。
11. 扩大土地退化零增长的试点项目将使国家缔约方能够确定受到荒漠化、土地退化和干旱威胁的“热点”地点/地区以及景观复原和相关投资的优先领域，从而进一步强化国家行动方案的执行。这可能要对基线、目标和实现所设目标的优先行动进行界定。这样就能在国家层面与支持退化土地复原的全球和区域相关进程，包括“爱知生物多样性目标”、“波恩挑战”、《纽约森林宣言》、20x20 倡议等进程，建立或加强协同效应。这将在景观复原和执行国家行动方案方面进一步增加各层面和各来源，包括绿色气候基金和私营部门在内的融资。

¹⁰ 更多资料参见 ICCD/COP(12)/CST/3-ICCD/CRIC(14)/7。

¹¹ 同上。