



## 第七十五届会议

临时议程\* 项目 18(e)

可持续发展：《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》的执行情况

## 联合国荒漠及防治荒漠化十年(2010-2020)执行情况

## 秘书长的报告

## 摘要

大会第 [62/195](#) 号决议宣布 2010-2020 年为联合国荒漠及防治荒漠化十年。在大会第六十九届会议上，秘书长提交报告([A/69/311](#))，介绍了在这十年的前五年里，联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约秘书处与五个合作伙伴开展的行动和特别活动。五个合作伙伴分别为：联合国环境规划署、联合国开发计划署、国际农业发展基金、联合国粮食及农业组织和新闻部(现全球传播部)。

本报告根据第 [69/221](#) 号决议编写，重点介绍联合国荒漠及防治荒漠化十年既定目标的进展。该目标是指在联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约缔约方大会第八届会议通过的促进《公约》执行工作的十年战略计划和框架(2008-2018)内，提高人们对当前土地退化和荒漠化问题的根源和解决办法的认识。报告还着重介绍了各合作伙伴，最后就扩大已有成就和执行联合国生态系统恢复十年(2021-2030)提供了意见和行动建议。

---

\* [A/75/150](#)。



## 一. 导言

1. 本报告根据大会第 69/221 号决议提交，大会在该决议中请秘书长向大会第七十五届会议提交一份关于联合国荒漠及防治荒漠化十年(2010-2020)执行情况的报告。

## 二. 背景

2. 大会深为关切各地特别是非洲荒漠化的恶化情况及其对实现千年发展目标等国际商定发展目标特别是消除贫困的深远影响，并基于 2006 年国际荒漠和荒漠化年在提高人们对荒漠化、土地退化和干旱的认识方面取得的成功，通过第 62/195 号决议，宣布 2010-2020 年为联合国荒漠及防治荒漠化十年。

3. 根据大会第 64/201 号决议，大会指定联合国防治荒漠化公约秘书处为该十年的协调中心，与联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、国际农业发展基金(农发基金)和包括秘书处新闻部(现全球传播部)在内的其他联合国有关机构开展协作。

4. 本报告重点介绍联合国荒漠及防治荒漠化十年既定目标的进展。该目标是指在联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约缔约方大会第八届会议通过的促进《公约》执行工作的十年战略计划和框架(2008-2018)内，提高人们对当前土地退化和荒漠化问题的根源和解决办法的认识。报告还着重介绍了促成上述进展的主要合作伙伴和一些特别活动。

## 三. 公约秘书处及其合作伙伴采取的行动

5. 2010 年 8 月 16 日，联合国荒漠及防治荒漠化十年(2010-2020)在巴西福塔莱萨第二次气候变化、可变性、可持续性与发展国际会议上启动。这一会议是 2012 年联合国可持续发展大会筹备工作的一部分。该十年的启动，促使人们对政府间防治荒漠化和干旱行动以及相关新兴研究和科学倡议投以更多关注和兴趣。

6. 该十年的区域启动活动在各地先后举行：非洲区域(2010 年 8 月 16 日，内罗毕)、亚太区域(2010 年 8 月 12 日，首尔)、北美区域(2010 年 11 月 11 至 12 日，美利坚合众国丹佛)、欧洲区域(2010 年 12 月 16 日，伦敦)。在哈瓦那和亚的斯亚贝巴还举行了该十年和联合国生物多样性十年(2011-2020)特别联合庆祝活动。此外，在缔约方大会届会期间和防治荒漠化和干旱世界日期间，在温得和克、安卡拉和大韩民国昌原举行了特别庆祝活动。受冠状病毒病(COVID-19)大流行影响，原定于 2020 年 6 月 9 日在联合国总部举行的十年闭幕活动推迟到年内晚些时候举行。

7. 这些特别活动和庆祝活动在公约秘书处 2011 年组建的机构间工作队的指导和(或)参与下开展。工作队成员包括来自全球传播部(原新闻部)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、农发基金、开发署、环境署、全球环境基金(全环基金)、国际

自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)、生物多样性公约秘书处、联合国气候变化框架公约秘书处、世界银行非洲土地倡议和世界气象组织(气象组织)的代表。

8. 该十年的宣传运动在目标、主题和活动方面的侧重点各不相同。例如,前五年的专题重点依次为森林(2010年)、生物多样性和旱地(2011年)、绿色经济(2012年)、干旱和缺水情况(2013年)、基于生态系统的适应(2014年)。这些运动通常在每年6月17日防治荒漠化和干旱世界日的筹备阶段举行,以推进协同外联。目标群体包括政策制定者和决策者、倡导者、活动分子、非政府组织。宣传材料包括海报、小册子、专著、政策简报、人物故事、案例研究、电影。活动包括性别日、电影节、音乐节、比赛。

9. 这些活动的相关信息已报告给缔约方大会两年一度的届会,使其能够就公共外联和提高认识活动作出知情决定,并加以指导和监测。

#### 四. 成就和意见

10. 在该十年的前五年,机构间工作队主要立足2005年《千年生态系统评估报告》,从公约秘书处及《公约》缔约方关心的问题着手,重点提高人们对以下八个专题领域的认识:粮食不安全和饥饿、缺水、气候变化、生物多样性丧失、毁林、极端贫困、性别不平等、迫于无奈的环境移民。

11. 在该十年的后五年,机构间工作队开展的宣传运动侧重于在庆祝防治荒漠化和干旱世界日期间加强外联,出版决策者和公众可获得的宣传产品,特别是聚焦妇女和青年的产品,以及提高性别平等意识。事实证明,全球协作开展庆祝活动的办法在充分利用现有资源方面尤为成功。

12. 为了增加对青年的外联活动,公约秘书处一直在与总部位于大不列颠及北爱尔兰联合王国的全球教育慈善组织可持续生活信托基金合作。在关于陆地生物的可持续发展目标15的背景下,该慈善组织以土地退化零增长为主要重点,举办了国际学校征文比赛。秘书处将在2020年继续与该组织合作。此外,自2015年以来,秘书处正在逐步与青年加强互动。

13. 2015年,缔约方大会请秘书处从可持续土地管理项目中选出鼓舞人心的人物故事和证词,以供宣传和传播,从而充分发挥机构间工作队的专长和优势,增强公众对荒漠化、土地退化和干旱防治行动的认识和支持。

14. 工作队为这些提高认识活动提供了财政支助和各种形式的实物支助。在世界银行非洲土地倡议的资助下,工作队出品了五份出版物、一部电影、两则短片,其中的影片在庆祝防治荒漠化和干旱世界日期间免费传播放映,以期提高人们的认识。工作队还制作了100多幅关于非洲和亚洲土地恢复的高质量图片,这些图片出现在许多聚焦荒漠化、土地退化和干旱问题的出版物上,并用于提高认识活动。

15. 公约秘书处与全环基金、农发基金、自然保护联盟、非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)、开发署、世界银行非洲土地倡议合作出版了两本书,目的主要是提高土地使用者的认识。其中一本书着重介绍使用可持续土地管理做法恢复退化土地

的好处。与该书配套的还有短片和一部电影，展示了在家庭层面实现的益处如何增进全球公益。另一本书收录了人物故事，重点宣传可持续土地和水资源管理对人类安全的好处，主要关注适应气候变化、停止被迫移民、消除贫困、创造财富等主题。书中的人物故事由缔约方和实地活动方提交，证词来自机构间工作队开展的项目和活动。上述出版物由合作伙伴通过线上平台分发，或是在重大全球会议期间派发。

16. 为与教育领域的机构、从业人员和政策制定者加强外联，公约秘书处还与联合王国的 Tudor Rose 出版社合作出版了两本书。《活着的土地》是一本介绍全球防治荒漠化行动的全插图本，共 200 页。该书于 2015 年公约缔约方大会第十二届会议期间发布，并在巴黎举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议上分发。《更美好的世界》则是一本聚焦可持续发展目标 15 的行动和承诺的教育出版物，在 2018 年发布后 5 个小时内获 3 000 余次点击量，到 2019 年年底点击量逾 4.8 万次，是截至当时同系列刊物中最成功之作，也是 2019 年下载次数最多的联合国防治荒漠化公约秘书处出版物。该书的 9 000 份纸质本已全部分发完毕。

17. 联合国防治荒漠化公约缔约方大会第十一届会议通过了《关于加强〈联合国防治荒漠化公约〉以实现零土地退化世界的纳米布宣言》，强烈呼吁增强妇女在可持续土地管理中的权能。此后，开发署适应型生态系统和荒漠化问题全球政策中心委托进行了三项关于不平等和包容性增长的研究。机构间工作队邀请两个在性别平等方面具有专门知识的政府间组织支持其在以下四大领域的活动：

- (a) 提高人们对于性别不平等对土地使用和管理不利影响的认识；
- (b) 动员新的合作伙伴支持《公约》增强妇女权能；
- (c) 在关于多边环境协定的其他论坛上分享《公约》的成就；
- (d) 就性别问题向公约秘书处提供技术咨询。

18. 为利用机构间工作队成员的专门知识，公约秘书处按照各成员组织的任务和专注领域，与这些成员结成小型团队或直接建立伙伴关系开展合作。在这十年中，工作队多方面发挥了尤为有效且高效的作用，如通过社交媒体和主流媒体深化公共外联、提供案例研究和人物故事作为宣传素材、支持组织防治荒漠化和干旱世界日全球庆祝活动，以及在《公约》缔约方工作中推进性别平等和保障土地权。

19. 联合国荒漠及防治荒漠化十年的启动，让《公约》得到了更多关注。随着公约秘书处其他工作进展的势头增强，该十年提高认识活动的影响力也有所提升。

20. 例如，在联合国荒漠及防治荒漠化十年运动开始时，公约秘书处开展的活动以十年战略计划中的四个战略目标为指导。2018 年，缔约方大会通过新的战略框架，增加了一项新目标，并针对每项战略目标补充了新的预期成果，这反映了人们对荒漠化、土地退化和干旱问题的根源、影响以及解决办法的认识日益加深。一项预期成果是在决策过程中增强妇女和青年的权能和参与度。这一成果可以追溯到在机构间工作队的支持和领导下发起的提高认识工作和性别问题行动计划。这也为审议土地权问题以及在这方面应采取的行动创造了空间。

21. 该十年期间，在《公约》框架下，其他工作领域也取得了重大进展，主要体现在以下六个方面。

#### A. 与荒漠化、土地退化和干旱问题有关的科学研究进展

22. 这十年期间影响最大的进展，或许是关于荒漠化、土地退化和干旱问题的驱动因素、过程和影响的科学知识体系得到了显著扩充。针对这些挑战制定的解决方案已取得巨大的技术进步，如今这些解决方案在立足科学的同时，兼具向上和向外扩展的潜力，但也许最值得注意的是，科学、政策和实践之间的联系加强，使各国得以采取有效行动。

23. 缔约方大会建立的科学与政策联系平台，以及针对缔约国关心的新问题以更大力度编写和传播的重要信息和科学报告，为促成上述成就发挥了重要作用。这些成果提供了新的、可靠的数据、信息和事实，催生了更有效的宣传产品。

24. 由此产生的最显著影响之一，是土地退化零增长的科学概念框架的制定，<sup>1</sup> 该框架详细阐述了可持续发展目标中关于实现土地退化零增长的具体目标 15.3，为实现这一目标提供了一种切实可行的方法，并于 2017 年得到《公约》缔约国认可。该框架推动《防治荒漠化公约》与《生物多样性公约》、《联合国气候变化框架公约》协同增效，进而促进综合土地利用规划、综合景观管理、智能设计，优化同地并存的粮食、能源和自然干预措施。<sup>2</sup>

25. 知识方面的最新进展提升了全球理解，并凸显了采取行动以减缓和扭转荒漠化和土地退化趋势的重要性，帮助人们更成功地应对气候变化、生物多样性丧失以及眼下人畜共患病等紧迫挑战。

26. 政府间气候变化专门委员会(气专委)2019年发布的特别报告《气候变化与土地》指出，土壤碳固存措施对于实现两项优先度最高的气候变化行动目标至关重要：一是按照《巴黎协定》目标，将全球气温升幅控制在 2 摄氏度以下；二是实现更具雄心的目标，将气温升幅控制在 1.5 摄氏度以下。

27. 可持续发展目标中的具体目标 15.3 提出要实现土地退化零增长，而该报告信心满满地指出，促进土地退化零增长的政策也可以加强粮食安全、人类福祉、气候变化的适应和缓解。<sup>3</sup>

28. 欧盟委员会联合研究中心出版的《世界荒漠化图册》(第三版)，与 2017 年问世的《联合国防治荒漠化公约》旗舰出版物《全球土地展望》(第一版)一样，也产

<sup>1</sup> 见 Barron J. Orr 等人，《土地退化零增长的科学概念框架：科学与政策联系平台报告》(《联合国防治荒漠化公约》，德国波恩，2017 年)。

<sup>2</sup> 见“支持全球应对冠状病毒病(COVID-19)大流行：基于土地促进健康人群和健康星球的解决方案”(《联合国防治荒漠化公约》，德国波恩，2020 年)。

<sup>3</sup> 见《气候变化与土地：气专委关于气候变化、荒漠化、土地退化、可持续土地管理、粮食安全及陆地生态系统温室气体通量的特别报告——决策者摘要》中 B.1.3、B.4.4、C.1.1、C.1.3 的关键信息，Valérie Masson-Delmotte 等编(政府间气候变化专门委员会，2020 年)。

生了很大影响。上文提到的气专委报告和生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台最近发布两份关于土地退化和恢复的报告，均借鉴了《图册》的成果。

29. 这些报告重新审视了土地退化问题，并指出，当预示着全球变化的各种问题(如贫困、粮食不安全、缺水)同时发生时，可能会导致土地变化，从而引发土地资源退化。报告还发现，全球远程耦合和动态变化的人类消费模式推动这些问题相互作用并对地方一级产生影响。这些研究确定了多重证据共同指向的关切领域，指明了潜在问题以待证实，并提出了逆转、阻止或适应这些问题的行动建议。

30. 这些报告为交流和提高认识提供了新的切入点，给出了更具体的数据和事实，并就土地退化问题背后不断变化的驱动因素提出了新的理解。例如，土地退化零增长的科学概念框架为备受欢迎的教育书籍《更美好的世界》提供了背景和框架，<sup>4</sup> 该书重点揭示了土地退化的含义，以及不同地区不同层面的不同行为体如何应用科学概念框架。

## B. 土地退化零增长

31. 可持续发展目标 15 促进陆地生物保护。该目标之下具体目标 15.3 的内容是“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，努力建立一个不再出现土地退化的世界。”实现土地退化零增长意味着各国的土地退化程度不会超过土地恢复程度。<sup>5</sup> 作为可持续发展目标指标 15.3.1 (“已退化土地占土地总面积的比例”)的监管机构，公约秘书处负责监测具体目标 15.3 的实现进展情况。

32. 在 2012 年联合国可持续发展大会召开之前，机构间工作队成员及其他行为体就对荒漠化和土地退化采取行动的和不采取行动的代价开展研究，提高了人们这方面的认识，使会员国认可了制定这一目标的重要性。

33. 2015 年联合国防治荒漠化公约缔约方大会第十二届会议决定将可持续发展目标的指标 15.3.1 纳入《公约》执行工作。努力实现可持续发展目标中的具体目标 15.3，已成为推动《公约》执行的强有力工具。缔约方大会在其第 3/COP.12 号决定中请《公约》缔约方为实现土地退化零增长设定自愿目标。

34. 为响应这一要求，《联合国防治荒漠化公约》全球机制基于试点阶段的经验教训，启动了《土地退化零增长目标设定方案》。共有 123 个国家承诺按照该方案设定本国目标。在包括机构间工作队部分成员在内的多个国际伙伴<sup>6</sup> 的支持下，《公约》帮助各国确定了土地退化零增长的国家基线，并在这方面制定了国

<sup>4</sup> 见 Sean Nicklin, “保护陆地生物：目标 15 简介”，《更美好的世界》第四卷 (Tudor Rose 出版社，2018 年)。

<sup>5</sup> 参考自土地退化零增长的科学概念框架。

<sup>6</sup> 法国、德国、卢森堡、大韩民国、西班牙、特立尼达和多巴哥、土耳其、欧洲航天局、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、全球环境基金(全环基金)、国际土壤参考资料中心、国际自然及自然资源保护联盟、欧盟委员会联合研究中心、土壤问题领导能力研究所、联合国开发计划署、联合国环境规划署(环境署)、世界资源学会。

家目标和相关措施。《公约》还帮助各国确定了潜在的变革性项目和方案，以期到 2030 年实现土地退化零增长。截至本文撰写时，已有 101 个以上的国家确认了土地退化零增长的国家目标，其中 63 个国家已正式采纳这些目标。目前正对 101 个缔约国中的 80 个国家的指定改良土地开展内部评估。评估表明有 4 亿多公顷土地可用于重建和恢复。

35. 机构间工作队在宣传土地退化零增长这一新概念的过程中发挥了重要作用。工作队成员还通过“波恩挑战”和《联合国气候变化框架公约》国家自主贡献等倡议，在《公约》以外的进程中激发恢复土地行动。联合国防治荒漠化公约秘书处对所有这些恢复倡议开展内部评估，校正去除重叠部分后发现，全球范围内有望恢复 7.5 亿至 9 亿公顷退化土地。这是一项重大成就，因为全球退化土地面积已逾 20 亿公顷，而且需要大量土地来满足未来的全球粮食需求。

### C. 促进性别平等

36. 该十年期间，开展了大量宣传活动，使人们更好地认识到在确定荒漠化、土地退化和干旱的原因和解决办法时采取性别回应做法的重要性，并在这方面取得了重大进展。

37. 机构间工作队在缔约方大会各届会议期间组织了一系列性别日活动后，2013 年通过了关于增强妇女权能的温得和克倡议。在纳米比亚政府的领导下，在开发署、自然保护联盟、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和科学与政策联系平台的技术投入下，公约秘书处组织了更多的提高认识活动，并举办了一次关于性别问题的讲习班，以促进利益攸关方在执行《公约》的背景下就这一主题进行交流和知识共享。由公约秘书处和开发署适应型生态系统和荒漠化问题全球政策中心联合委托进行的关于不平等和包容性增长的三项研究，使人们加深了理解，特别是对性别和土地权问题的理解。<sup>7</sup>

38. 随后，《公约》缔约方商讨制定了性别问题行动计划，以支持在落实《〈公约〉2018-2030 年战略框架》的过程中促进性别平等。<sup>8</sup> 因此，性别平等和增强妇女权能被作为贯穿各领域的优先事项纳入《公约》之下的所有工作领域。民间社会组织也关注治理问题，特别是土地权问题。缔约方大会在 2019 年举行的第十四届会议上，与民间社会合作，利用科学与政策联系平台的专门知识，通过了关于负责的土地保有者的第 12/COP.14 号决定，以便在《公约》规定的实地活动范围内加强妇女的土地权。

39. 《公约战略框架》要求所有利益攸关方和合作伙伴考虑促进性别平等的政策和措施的必要性；努力使男性和女性充分有效地参与各级的规划、决策和执行工作；加强对受影响地区的妇女、女童和青年的赋权。

<sup>7</sup> 见三项主题研究，可查阅 [www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/empowerment-of-dryland-women.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/empowerment-of-dryland-women.html)。

<sup>8</sup> 见 [www.unccd.int/sites/default/files/documents/2018-01/GAP%20ENG%20%20low%20res\\_0.pdf](http://www.unccd.int/sites/default/files/documents/2018-01/GAP%20ENG%20%20low%20res_0.pdf)。

40. 性别问题行动计划是根据《公约》开展与性别有关的活动的基础，其主要合作伙伴包括自然保护联盟、开发署适应型生态系统和荒漠化问题全球政策中心、开发署、环境署和妇女署。性别问题行动计划是全球环境基金政策工具中的一个关键分析工具，用于评估一个国家和为资助执行《公约》而提交的伙伴项目的性别回应能力。

41. 在该十年期间，全球环境基金性别伙伴关系开发了一个关于性别与环境的大规模开放式在线课程。截至 2020 年 4 月，已有 11 000 多名参训人员参加了补充性网上性别课程，该课程是与联合国和其他政府间伙伴合作开发的，由联合国训练研究所主办。与机构间工作队的一些成员、全球环境基金和全球环境基金小额赠款计划合作开发了关于性别和土地退化的补充模块，已有 1 900 多人学完该模块并获得证书。<sup>9</sup>

42. 公约秘书处及其合作伙伴支持缔约方工作的优先事项，是增加受益于实施土地退化零增长变革性方案和项目以及抗旱和减轻风险工作的妇女所占比例。机构间工作队成员支持公约秘书处调动联合国系统合作伙伴的专门知识和能力，设立一个性别问题服务台，以支持将性别观点纳入《公约》关于土地退化零增长和干旱问题方案的主流。还举办了性别回应技术讲习班，300 多名参与者接受了培训。

43. 新的合作伙伴也帮助开发了核对表、指导性文件和手册等工具，以支持实地工作。截至 2020 年 7 月，所有新制定和审定的国家抗旱计划都提到了性别问题。<sup>10</sup>

44. 对缔约方大会第十四届会议最后报告的定量分析表明，《公约》的决定中提及性别问题的比例达到了一个新高峰。<sup>11</sup>

45. 与缔约方大会第十三届会议相比，增加了 65.2%(见图 1)。同样的趋势也出现在提及性别的决定的数量上。在第十三届会议上，22%的决定涉及性别问题。在第十四届会议的决定中，42.4%包含性别平等视角，比上届会议增加了 75%(见图 2)。

<sup>9</sup> 数据由全球环境基金小额赠款计划于 2020 年 7 月 14 日提供。

<sup>10</sup> 对所有 19 个国家抗旱计划进行的定量分析。对计划进行了审查，以寻找其中是否纳入了关于性别平等视角的内容，这取决于以下关键词是否出现：性别、妇女和女童。见 <https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>。

<sup>11</sup> 为进行这一定量分析，审查了缔约方大会第十三届和第十四届会议的最后报告，以寻找其中是否纳入了关于性别平等视角的内容，这取决于以下关键词是否出现：性别、妇女、妇女的和女童。文件中至少出现过一个关键词即被视为纳入了性别平等视角。见 ICCD/COP(13)/21/Add.1、ICCD/COP(13)/21 和 ICCD/COP(14)/23/Add.1。



图 1  
缔约方大会最后报告中提及性别问题的次数

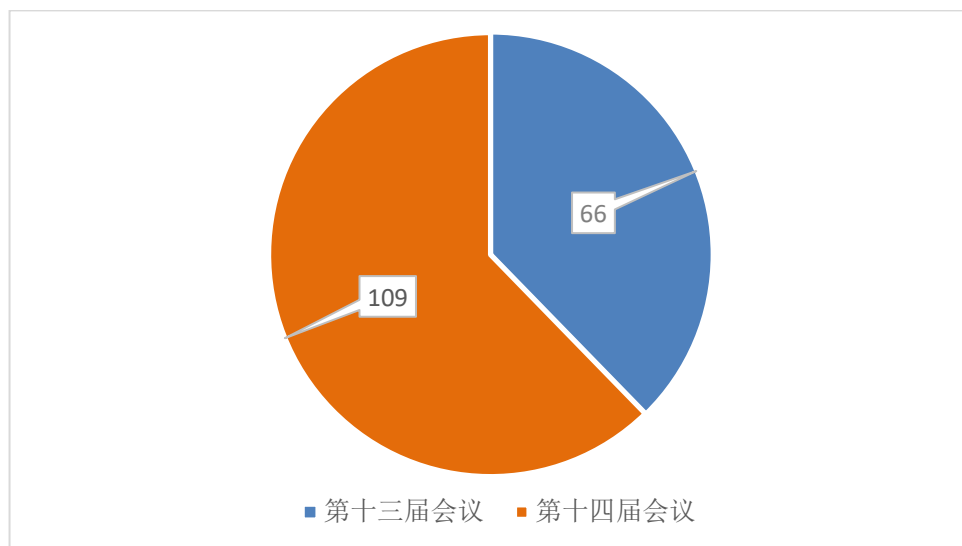
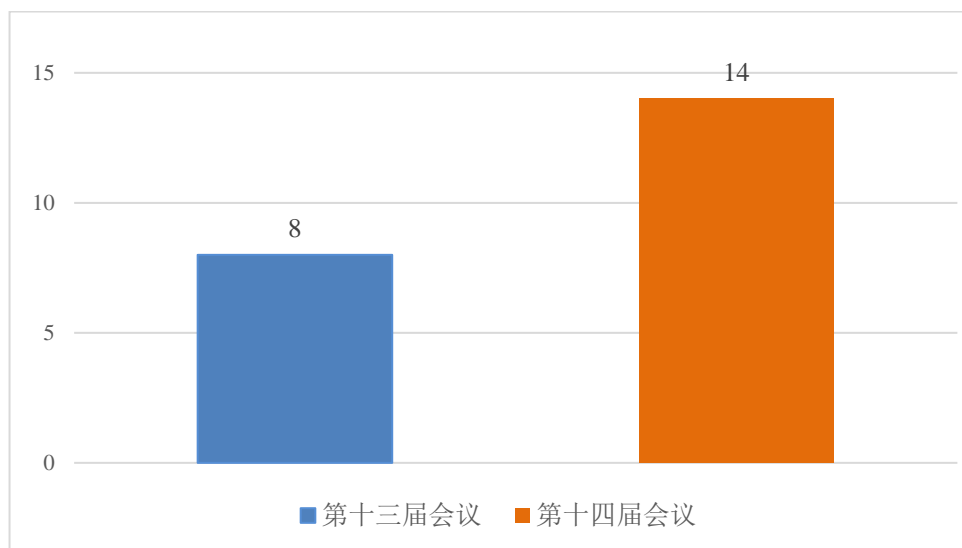


图 2  
提及性别/妇女的决定的数目



46. 机构间工作队及其合作伙伴开展的性别问题方案工作也激励公约秘书处加入“联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划”。

47. 实现性别平等对于公约秘书处的工作取得成功至关重要。然而，性别数据的缺口和趋势数据的缺乏使监测妇女和女童在性别平等方面的进展情况变得困难。如果没有关于性别平等和妇女地位的及时、可靠的信息，就不可能知道妇女和女童是否从为落实《公约》、性别问题行动计划、甚至可持续发展目标所采取的措施中受益。然而，如能将性别问题纳入国家统计战略的主流并优先收集数据，就可以减少性别数据的不足和缺口。

## D. 监测和评估荒漠化、土地退化和干旱

48. 该十年期间，在监测和评估荒漠化、土地退化和干旱方面取得了重大进展。很早的时候，人们就发现缺乏科学合理和切实可行的方法来监测土地退化，是执行《公约》的一个主要制约因素。这在一定程度上是由于缺乏一致的定义、土地退化具有多个层面且高度依赖当地情况、难以确定所选择的代表土地退化的指标以及缺乏数据。

49. 由于通过可持续发展目标，特别是具体目标 15.3 和指标 15.3.1 所产生的势头，这种情况在十年的后半期迅速发生了变化。公约秘书处确定并调动了监测土地退化所需的和可用的技术知识，包括地球观测方法、数据和工具。秘书处还推动各国采用这些工具。因此，在不到三年的时间里，指标 15.3.1 从三级升级为一类，是《2030 年可持续发展议程》所载可持续发展目标和具体目标的全球指标框架中最高级别的分类。<sup>12</sup>

50. 公约秘书处利用其科学与政策联系平台和英联邦科学和工业研究组织的技术知识，制定了一种监测土地退化的方法，该方法现已在国际上得到认可。土地退化零增长的科学概念框架明确了：

(a) 土地退化和荒漠化的三个基本指标；

(b) 估量土地退化所需的优化聚合规则。英联邦科学和工业研究组织还为可持续发展目标的指标 15.3.1 及其三个次级指标制定了相应的好做法指南。<sup>13</sup>

51. 尽管如此，许多国家仍缺乏数据，它们难以获取地球观测数据源，或者无法编制自己的数据集。公约秘书处与相关组织合作，包括与欧洲航天局、欧盟委员会联合研究中心、国际土壤参考资料中心和国际养护组织合作，以促进这些进程。

52. 2019 年 1 月，根据 127 个缔约国提交的国家报告进行了第一次土地退化全球评估。<sup>14</sup> 这一评估具有变革意义。由于许多国家可以确定土地退化状况，因此达成了一项协议，即将 2015 年作为评估实现指标 15.3.1 的进展情况的基线。

53. 这些国家数据以及区域和全球汇总数据已提交统计司，并用于指导政策性决策。正如《2019 年可持续发展目标报告》所指出的，2000 年至 2015 年期间，地球陆地总面积的 20% 已经退化，导致对人类福祉至关重要的服务大量丧失，并直接影响到 10 亿多人的生活。

54. 作为十年的后续行动，必须与地球观测组土地退化零增长倡议等实体合作，继续评估有关土地退化零增长的数据。可以在联合国生态系统恢复十年期间监测这些数据。

<sup>12</sup> 关于“层级划分标准/定义”，可查阅 <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>。

<sup>13</sup> [https://prais.unccd.int/sites/default/files/helper\\_documents/4-GPG\\_15.3.1\\_EN.pdf](https://prais.unccd.int/sites/default/files/helper_documents/4-GPG_15.3.1_EN.pdf)。

<sup>14</sup> [https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-03/ICCD\\_CRIC%2817%29\\_2-1822319E.pdf](https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-03/ICCD_CRIC%2817%29_2-1822319E.pdf)。

## E. 减轻干旱的影响

55. 该十年凸显了政策干预对于减轻干旱对社区和生态系统的影响的重要性。干旱会对水文和社会经济产生影响，进而长期影响农业和其他经济部门。土地退化和荒漠化反过来又加剧了水文和社会经济的脆弱性，增加了未来农业、生态系统和人类遭遇干旱的风险。大会在其第 72/220 号决议中特别促请《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”。

56. 面对气候变化，在该十年的早期，机构间工作队组织了一次关于干旱问题的讨论，但直到在 2013 年与粮农组织和气象组织合作举办国家抗旱政策高级别会议之后，减轻干旱的行动才真正形成势头。

57. 此后，《公约》缔约方将减轻干旱影响作为《〈公约〉2018-2030 年战略框架》的战略目标。在这方面，他们决定优先执行一项抗旱倡议，着力解决现有国际合作和全球抗旱行动的一个重大缺陷，即应对干旱反应太迟。抗旱倡议的重点是：

- (a) 建立备旱系统；
- (b) 为减轻干旱脆弱性和风险开展区域努力；
- (c) 开发工具箱，提高人们和生态系统的抗旱能力；
- (d) 支持各国制定和执行国家干旱管理政策，并建立和加强干旱监测、备灾和预警综合系统。

58. 国家抗旱计划的目的是确保在最易发生旱灾的国家建立备旱系统。至少有 73 个国家表示有兴趣制定和(或)加强其国家抗旱计划。其中，33 个国家已在 2020 年 2 月之前完成了国家抗旱计划。国内专家正在协助制定国家抗旱计划，并帮助在实地开展相关利益攸关方协商、数据收集和分析工作。

59. 为促进这项工作，与合作伙伴共同开发了一个抗旱工具箱，其中包含一系列有效的技术和政策选择。<sup>15</sup>

60. 去年，《公约》缔约方成立了一个政府间工作组，讨论在公约秘书处工作范围内处理干旱问题的有效政策和执行措施。缔约方将在 2021 年缔约方大会届会上审议政府间工作组的调查结果和建议。根据《公约》，正在就如何管理区域干旱开展两个试点项目：一个在南部非洲发展共同体国家，另一个在中亚五个国家。

61. 干旱与气候变化有关，考虑到干旱对未来的预期影响，极有必要让人们更多地了解旱灾对发展的影响以及应对旱灾的政策选择和执行措施。

<sup>15</sup> 粮农组织、全球水事伙伴关系、欧盟联合研究中心、内布拉斯加大学国家干旱缓解中心(美利坚合众国)、环境署-数字卫生倡议伙伴关系和世界气象组织(气象组织)。

## F. 全球防治沙尘暴行动

62. 在该十年的后半期，由于沙尘暴的来源地和去向地出现了新的趋势，沙尘暴问题也得到了更多的关注。在这一问题上取得的进展得益于广泛的合作伙伴，其中包括各国和政府间组织。<sup>16</sup>

63. 至少有 151 个会员国(占《公约》缔约国的 77%)受到沙尘暴的直接影响，其中 45 个(23%)被归类为沙尘暴源区。<sup>17</sup> 沙尘暴通常起源于干旱、半干旱和亚湿润干旱地区，但它们的影响范围经常超出旱地。这是因为沙尘可以远距离传输，引起重大的环境、经济和社会问题，包括健康问题。

64. 从 2015 年开始，公约秘书处的一个工作重点是建设各国应对沙尘暴负面影响的能力并增强其复原力。这一做法以预防性减少灾害风险原则和全面的政策倡导框架为指导。

65. 防治沙尘暴的政策和规划的最终目标是降低社会面对这一经常性灾害的脆弱性。所采取的行动可望增强受影响国家的抗灾能力，并充分利用它们的能力。

66. 然而，和与荒漠化、土地退化和干旱有关的其他问题一样，沙尘暴方面的科学研究有限。2016 年，根据大会第 70/195 号决议，环境署、气象组织和公约秘书处合作出版了《全球沙尘暴评估》。此外，正在与合作伙伴合作编制一份沙尘暴简编，该简编将提供关于评估和解决沙尘暴带来的风险的信息和指导、全球沙尘暴来源底图和相关工具箱。<sup>18</sup>

67. 正在国家和区域两级开展试点项目，测试和验证这些工具、方法和方法框架。

68. 这些努力得益于在大会关于防治沙尘暴的各项决议，特别是第 70/195、71/219、72/225、73/237 和 74/226 号决议指导下持续开展的多项倡议。

69. 在实施倡议的过程中，更好地了解沙尘暴以及有关沙尘暴的最新情况仍然至关重要。要想取得进展，就必须对沙尘暴来源、风险和脆弱性及其对经济和健康的影 响进行评估和查勘。需要这些信息来改进预警系统和减轻风险战略，包括缓解人为源头和发布健康公告。

70. 归根结底，相关的联合国机构和不同利益攸关方之间的协调与合作对于在国家和区域层面实施与沙尘暴有关的计划、政策和倡议至关重要，伙伴关系要确保政策制定者和决策者、政府当局、专家、科学界、私营部门、民间社会组织和当地社区的参与。还需要提高对这一问题的认识，特别是提高来源地和去向地社区的认识。

<sup>16</sup> 这些合作伙伴包括粮农组织、环境署、联合国减少灾害风险办公室、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界卫生组织(世卫组织)和气象组织。

<sup>17</sup> Nick Middleton and Utchang Kang, "Sand and dust storms: impact mitigation", *Sustainability*, 9(6), 1053 (2017)。

<sup>18</sup> 合作伙伴包括粮农组织、环境署、世卫组织、气象组织和其他联合国机构。

## 五. 意见和建议

71. 联合国荒漠及防治荒漠化十年(2010-2020 年)为伙伴关系和协调行动提供了一个重要框架,有助于提高人们对荒漠化、土地退化和干旱的原因和解决办法的认识,并在这方面取得了重大进展。

72. 该十年提高了人们对旱地荒漠化、干旱的影响、干燥林的重要性以及将性别平等观念纳入《公约》执行工作主流等问题的关注程度。这场运动使科学家、政策制定者、环保活动家和民间社会组织参与其中,并通过书籍、图片和电影展示了实地的行动。这一进展大部分可以归因于三个因素。

73. 第一个因素是宣布联合国荒漠及防治荒漠化十年,这提高了荒漠化和干旱问题的可见度,确保人们对这一问题给予持续关注。第二个因素是制定任务并将其与具体机构联系起来,这促使广泛的利益攸关方采取行动支持《公约》。第三个因素是越来越多的证据表明,如果不采取行动防治荒漠化、土地退化和干旱,就会付出沉重的社会、经济和环境代价。

74. 以下是十年期间一些最重要的进展:

(a) 通过了可持续发展目标中关于实现土地退化零增长的具体目标 15.3;

(b) 进一步承诺修复和恢复退化的土地,包括《公约》缔约方在自愿的基础上通过的国家目标;

(c) 制定了评估和监测土地退化的科学方法,并开发了土地管理工具以及修复和恢复退化土地的技术;

(d) 加大了对重大政策问题,特别是抗旱、性别平等、土地权和沙尘暴的行动力度;

(e) 科学在以下方面的作用日益增强:(一) 公约秘书处在制定设计和实施土地退化零增长的方法方面的工作、将性别平等和土地权纳入抗旱倡议和建设国家能力方面的工作;(二) 促进全球认识到良好的土地管理在应对各个层面的社会、经济和环境挑战方面的重要性,包括应对极端贫困、气候变化和生物多样性丧失。

75. 健康的土地对于未来可持续发展的重要性已经变得越来越明显。鉴于全球范围内承诺进行修复和(或)恢复的土地超过 7.5 亿公顷,且必要的评估和监测工具均已到位,我们有机会建设一个更健康、更强韧的未来。这个机会的重要性怎么强调都不为过,但面对气候变化、生物多样性丧失和其他全球威胁,这个机会之窗又是有限的。

76. 从 2021 年开始的联合国生态系统恢复十年将在联合国荒漠及防治荒漠化十年期间取得的进展的基础上再接再厉,促使人们更多地关注和投资有助于经济复苏、可持续生计和长期抗灾能力的现有倡议、项目和方案,如土地退化零增长目标下的倡议、项目和方案。鉴于《公约》计划开展的恢复活动规模庞大,会员国

不妨邀请联合国生态系统恢复十年的国家协调中心与公约秘书处密切合作，加强学习，利用资源，加强协调行动，以提高在实地的效率和影响。

77. 投资于国家统计能力(尤其是在发展中国家)以及时编制高质量的性别统计数据非常重要，这不仅关乎对行动成败的问责，也有助于在干预措施适得其反的情况下，采取纠正措施。会员国不妨鼓励所有利益攸关方，包括相关的联合国实体、性别平等倡导者和其他民间社会团体开展协作，不仅作为数据使用者和制作者，而且作为倡导者，支持在与可持续发展目标中关于土地退化零增长的具体目标 15.3 有关的活动中性别数据的收集、分类和统一。

78. 会员国不妨呼吁国际社会，包括私营部门、基金会、多边机构和基金、会员国以及所有利益攸关方，在联合国生态系统恢复十年结束之前，向制定了土地退化零增长目标和土地恢复目标的国家提供实现这些目标所需的人力、财力及技术资源和能力。

79. 考虑到沙尘暴的多面性，会员国不妨重申，减少沙尘暴的推动因素和影响是国际合作的一个重要领域，并鼓励公约秘书处在其授权和资源范围内，继续为防治沙尘暴提供能力建设，并支持受影响国家采取国家、区域和全球范围的行动。

80. 在 2020 年 6 月 17 日防治荒漠化和干旱世界日之际，秘书长呼吁通过国际行动和团结一致，建立“一个新的自然契约”，并呼吁扩大“为气候行动和造福子孙后代所采取的土地恢复和基于自然的解决办法”。会员国还不妨考虑探讨通过一项新的“自然契约”，该契约的基础是认识到人类的长期抗灾能力和福祉有赖于自然的健康和完整。其目的应该是巩固共同的价值观，借鉴从冠状病毒病 (COVID-19) 大流行中取得的经验教训，以便重建得更好，培育一种与自然健康相处的文化和对子孙后代的责任感。