

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/CONF.151/PC/100/Add.17
11 December 1991

CHINESE
Original: ENGLISH

联合国环境和发展会议筹备委员会
第四届会议
1992年3月2日至4月3日，纽约
全体会议项目2(c)
第一工作组临时议程项目3(c)

根据大会第44/228号决议并考虑到大会其他有关决议
进行的联合国环境和发展会议筹备工作：

脆弱生态系统的管理：防止沙漠化干旱
(二十一世纪行动议程第二部分，第4章)

会议秘书长的报告

导 言

1. * * (文件 A / Conf.151 / PC / WG.I / CRP.12 / Rev.1, 第 11 段) < 脆弱生态系统由于具有独特的特点和资源, 是重要的生态系统, 其中包括沙漠、半旱地、山区、沼泽地、小岛屿和某些沿海地区。 > * * 本章讨论了沙漠、干旱和半干旱地区的陆地资源问题。山区问题在二十一世纪行动议程有关山区持续发展的一章中加以论述。¹ 有关小岛屿和沿海地区的问题在二十一世纪行动议程关于海洋的一章中作了说明。²

2. * * (A / Conf.151 / PC / 62, 第 5 段) < 沙漠化是人类不利影响造成的干旱、半干旱和次干旱地区的土地退化现象。 > * * 沙漠化影响到大约世界六分之一的人口和 36 亿公顷的土地——占干旱地区总面积的 70%。或世界陆地总面积的四分之一。沙漠化最明显的影响除了造成普遍贫困之外, 就是总面积为 33 亿公顷的放牧地——占潜在人畜负荷能力较低的放牧地的 73%——的退化; 占旱地总面积 47% 的有限雨育耕地的土壤肥力下降和土壤结构退化, 以及占旱地总面积 30% 的人口密集程度高和农业潜力大的灌溉耕地退化。

3. 防止沙漠化的首要优先事项应是对尚未退化或仅略有退化的土地执行预防措施。联合国防沙治沙行动计划已认识到这一点。在防治沙漠化和干旱的行动中, 当地社区、农村组织、各国政府、非政府组织和区域组织的参与是必不可少的。

4. 对文件 A / Conf.151 / PC / WG.I / L.29 的讨论表明了沙漠化问题的国家、区域和全球性质, 以及所涉及的重要发展和环境问题, 这些都需进行调查并立即采取行动。会议对本文件的内容和载于 A / Conf.151 / PC / WG.I / L.36 / Rev.1 决定附件中二十一世纪行动议程的拟议的方案领域达成广泛的一致意见。该决定还要求进一步拟订供筹备委员会第四届会议审议的拟议的方案领域和行动。

5. 本章所包括的方案领域有:

- A. 加强知识库，发展易受沙漠化和干旱影响地区的信息和监测系统，并注意这些系统所涉经济社会问题。
- B. 防止土地退化，加强造林和再造林活动。
- C. 制订和加强易受沙漠化影响地区消除贫困和促进替代生计系统综合方案。
- D. 制订综合防止沙漠化方案并将其纳入国家发展计划和国家环境行动计划。
- E. 制订易受干旱影响地区综合旱灾预防和旱灾救济计划以及设计处理环境难民方案。

方案领域

- A. 加强知识库，发展易受沙漠化和干旱影响地区的信息和监测系统，并注意这些系统所涉经济社会问题。

行动依据

6. 联合国环境规划署（环境规划署）在1977年、1984年和1991年对沙漠化状况和速度进行的全球评估表明对世界干旱地区人为沙漠化的过程及沙漠化与气候变化和经常发生的干旱之间的相互作用的基本认识不足。由于没有世界范围的适当监测系统，严重影响了制订和执行有效的防治沙漠化方案。现有的国际、区域和国家机构（尤其在发展中国家）提供和交流有关信息的能力有限。为了了解沙漠化和干旱过程动态，建立一个基于先进技术并包括全球、区域、国家和地方各级在内的综合协调的信息和监测系统是必要的。制订对付沙漠化和干旱以及改善社会经济状况的适当措施也是重要的。

目标

- 7. 到1996年，确立用于表明沙漠化和土地退化造成的经济社会后果的手

段。

8. 到 2000 年，在地球监察范围内建立受害地区沙漠化土地退化和人类状况的长期监测系统。

9. 到 2000 年，最后完成对受害国家的沙漠化或土地退化状况速度的国家和地方评估。

活动

管理：

10. 各国政府应当：

- a. 通过在国家一级和地方一级增加适当体制和技术资源，为获得地球监察数据库的数据和其他有关沙漠化的信息提供方便。
- b. 以现有国家机构和国际技术援助为基础，促进和支持在适当范围内对沙漠化 / 土地退化状况和速度进行国家和地方评估，以便最后完成这项工作。

数据和信息：

11. 环境规划署和有关国家机构共同组建的一个国际研究小组应：

- a. 对衡量沙漠化和土地退化的经济社会后果的手段进行研究，并把研究成果在国际上应用于对沙漠化和土地退化的评估工作。
- b. 对气候、干旱和沙漠化之间的相互作用进行研究，并在完善沙漠化定义和相应的沙漠化评估方法中利用这一研究的成果。

12. 在国际社会的支持下，各国政府应：

- a. 支持全球土壤退化评估第 2 阶段和 SOTER / 环境规划署 / 粮农组织 / ISRIC 国际土壤科学协会全球土壤退化评估项目，以便对世界陆地资源（特别是土壤）状况有一个可靠而全面的了解。

- b. 对世界植被状况及其退化速度进行研究。
- c. 建立包括自然环境和经济社会参数在内的综合沙漠化数据库组成部分，并将其纳入地球监察。这项工作应以环境规划署、粮农组织、气象组织的现有设施和为此目的而加强的国际、区域和国家机构的其他信息系统为基础。
- d. 加强全球气象和水文网络和监测系统，以确保各国、区域和国际中心的必要基本信息收集和交流。

国际和区域合作及协调：

13. 各国政府和国际社会应加强区域方案和国际合作，如萨赫勒地区国家间常设抗旱委员会、干旱和发展政府间组织、南部非洲发展协调会议和撒哈拉—萨赫勒观测台。

执行手段：

筹资和费用评价：

14. 执行本方案领域所需全部资金每年约为 3.5 亿美元，每年需要国际来源提供的资金平均约为 1.75 亿美元。在国际来源提供的资金中，与加速发展有关的每年平均费用约为 1.65 亿美元，加强国际机构能力的费用约为每年 1, 000 万美元。

科技手段：

15. 与主管沙漠化和干旱问题的国际和区域组织合作，各国政府应：
- a. 利用现有的有关自然资源，如能源、水、土壤、矿物、动植物食物、住房、就业、保健、教育和时间和空间人口分布的资料。

- b. 建立有关环境监测、核算和影响评估的综合信息系统。

人力资源开发:

16. 各国政府应与主管沙漠化和干旱问题的国际和区域组织合作, 培养从事沙漠化和干旱问题监测与评估的人员的技术与专业技能。

提高能力:

17. 各国政府应与主管沙漠化和干旱问题的国际和区域组织合作, 通过提供监测和评估沙漠化的适当人员、设备和资金来加强国家一级和地方一级机构。

B. 防止土地退化和加强造林和再造林活动

行动依据

18. 沙漠化影响到大约 36 亿公顷的土地, 约占世界干旱地区总面积的 70% 或近全球陆地的四分之一。因此, 首要的是对尚未受到或仅受到轻微沙漠化影响的地区进行保护并采取预防措施。这包括 12 亿多公顷的放牧地 (约占放牧地区面积的 27%)、2.4 亿公顷雨育耕地 (约占雨育耕地总面积的 53%) 和 1 亿公顷灌溉耕地 (约占全部灌溉地的 70%)。第二优先事项是执行维持沙漠化程度较轻的干旱地区生产力的纠正措施。这包括大约 12.5 亿公顷放牧地 (约占放牧地总面积的 28%)、1.8 亿公顷雨育耕地 (约占雨育耕地总面积的 40%) 和 3, 500 万公顷灌溉耕地 (约占灌溉地总面积的 23%)。第三优先事项是严重或十分严重沙漠化的干旱地区的人工恢复或自然恢复的保护。这项工作包括 20 亿多公顷放牧地、3, 300 万公顷雨育耕地和 900 万公顷灌溉耕地。

19. 不断增加植被将促进和稳定干旱地区的水文平衡, 并保持土质和土地生

产率。通过采用无害环境、社会可接受的而且经济上可行的土地使用制度，保护尚未退化的土地，实施纠正措施，恢复中等程度和严重退化的干旱地。这将加强土地负荷能力，保持脆弱生态系统中的生物资源。

目标

20. 通过有效保护尚未受到或仅受到轻微沙漠化影响的地区和保持这些地区农业发展的生产力，到 2010 年制止住沙漠化的蔓延。

21. 到 2020 年，恢复中等程度和严重沙漠化的干旱地以用于生产，并保持其农业发展的生产力。

22. 增加受到或易受到沙漠化和干旱影响地区的植被并支持对生物资源的管理。

23. 改善森林资源管理，促进除薪柴外的替代能源。

活动

管理：

24. 在国际社会的支持下，各国政府应：

- a. 通过在今尚未受到但很易受到沙漠化影响或受到轻微沙漠化影响的干旱土地上实施紧急直接预防措施，办法是采取（一）经改进的土地使用政策和办法；（二）环境可接受的、经济上可行的合适农业和畜牧业技术；（三）必要时造林和再造林；（四）改进的水资源管理。
- b. 在受到中等程度沙漠化影响的干旱土地上，除了实施上文（a）所列各项措施之外，还应执行直接纠正措施，以便恢复和保持这些土地的生产力。
- c. 对严重或十分严重沙漠化的干旱土地酌情采取直接恢复或保护措施，以便在生态和经济上可行的地方恢复其生产力，或视情况对其进行有效保护，

以便实现自然恢复。

- d. 在现有灌溉耕地上建立经改进的土地 / 水 / 作物管理系统。稳定雨育耕地，在土地使用中引进经改进的土壤 / 作物管理系统。
- e. 建立以创新的或经过改造的当地技术为基础的经改进的牧场 / 畜牧业管理系统。

数据和信息：

25. 各国政府应在改进当地作法的基础发展土地使用模式，侧重于防止土地退化。这些模式应更好地认识新作法和传统作法与整个生态和社会系统的恢复力之间的相互作用。

国际和区域合作及协调：

26. 有关联合国机构、非政府组织和双边机构应：

- a. 协调它们在受影响国家的防止土地退化、促进再造林、农林业和土地管理系统方面的作用。
- b. 支持区域和分区域技术开发和传播、培训和方案实施方面的活动，以阻止干旱土地退化。

执行手段

筹资和费用评价：

27. 在发展中国家执行本方案领域所需全部资金每年约为 60 亿美元，每年需要国际来源提供的资金平均约为 30 亿美元。在国际来源提供的资金中，用于加速发展的费用每年约为 26 亿美元，用于全球环境问题的费用每年约为 3.7 亿美元，用于加强国际机构能力的数额每年约为 3, 000 万美元。

科技手段:

28. 各国政府和当地社区应:

- a. 把涉及森林、林地、牧场和自然植被的当地知识应用于对沙漠化和干旱的研究活动。
- b. 在可行时方促进有关基于传统方法的水和土地资源的保护、恢复和保存以及土地使用管理方面的综合研究方案。

人力资源开发:

29. 各国政府和当地社区应:

- a. 制订方法，确保土地使用者（无论男女）成为实施经改进的土地使用包括农业林系统和防止土地退化的主角。
- b. 加强易受沙漠化和干旱影响地区的现有推广服务，特别是对农民和牧民进行干旱土地上改进土地和水资源管理方面的培训。

提高能力:

30. 各国政府和当地社区应:

- a. 通过适当的国家立法，制订和采取并引进体制上新的、无害环境的面向发展土地使用政策。
- b. 支持以社区为基础的民众组织，尤其是农民和牧民组织。
- c. 制订和加强易受沙漠化影响地区消除贫困和促进替代生计系统综合方案。

行动依据

31. 目前的生计和资源利用系统无法维持易受沙漠化和干旱影响地区的生活

水平，不断增加的人口使资源基础承受的压力越来越大。贫困是加快土地退化和沙漠化的一个主要因素。许多边际干旱地区的现有主要以自然农业和牲畜为基础的生计系统不适于长期使用。方案领域 A、B、D 和 E 所列各种措施会起作用，但必须辅之以其他社会、政治和经济方面的国家行动，以消除贫困、创造替代生计、调整现行土地占有制度、促进农村地区小型企业以及调整人口政策。

目标

32. 到 2000 年，为受到或易受沙漠化和干旱影响的干旱地区贫困线以下家庭提供维持生活的机会。

33. * * (A / Conf. 151 / PC / WG.I / CRP.12 / Rev.1, 第 14t 段) < 在传统农业不适宜的易受害地区，促进把土地用于其他方面，如发展家庭手工业、畜牧业、野生动物和海洋为基础的创收活动。 > * *

活动

管理：

34. 在国际社会的支持下，各国政府应：

- a. 在国家一级开发、拟订和实施替代生计方案，把个人和家庭机会与社区结合起来。这些方案应以传统职业为基础，应特别在边缘地区实施。
- b. 建立全国性跨部门机制，处理以土地使用和土地所有制所体现的土地占有制给环境和发展造成的后果。应特别注意保护生活在农林地区的妇女和游牧民族的财产权。
- c. 通过使当地居民参与发展基础设施及当地生产和销售能力以促进替代生计系统和消除贫困。

数据和信息:

35. 各国政府应促进与其他农业生态地区交流和分享有关发展替代生计手段的信息。

国际和区域合作与协调:

36. 各国政府和政府间组织应支持由诸如开发计划署、粮农组织、农发基金、粮食计划署、联合国萨赫勒办事处、世界银行等组织和有关非政府组织执行旨在消除贫困和促进替代生计系统的方案和项目。

执行手段

筹资和费用评价:

37. 消除贫困 / 替代生计方案所需的资金是在资源管理和生产制度多样化的方案内与使贫困阶层能得到更多发展机会所需资源一道加以估算的。在这方面, 有关消除贫困和满足基本需要和促进农业和农村持续发展的一章 (在题为通过农业和非农业就业多样化及基础设施开展改进农业生产系统的方案领域项下) 所列明的费用对本方案领域来说也是相关的。

科技手段:

38. 各国政府和私营部门应:

- a. 发展用于持久生计系统的本国当地和生态地区的科学研究和技术能力。
- b. 鼓励使用和发展用于替代生计系统的经改进的本国技术。

人力资源开发:

39. 各国政府和私营部门应建立适当的全国系统，以提供必要的技能来维持象家庭手工业和地方手工业之类的替代生计系统。

提高能力:

40. 各国政府应建立和保持有关机制，以确保把易受沙漠化影响土地上居民消除贫困战略纳入部门和国家发展计划和方案。

D. 制订综合防止沙漠化方案并将其纳入国家发展计划和国家环境行动计划。

行动依据

41. 在一些受沙漠化影响的发展中国家，自然资源基础仍是其发展进程必须依赖的主要资源。与陆地资源相互作用的社会制度使这个问题更为复杂，所以需要对陆地资源的规划和管理采取一种综合办法。防止沙漠化和干旱行动计划也应包括环境和发展方面管理，从而纳入综合国家发展计划和国家环境行动计划的办法。

目标

42. 到 1995 年，加强各国体制能力，以制订适当防止沙漠化方案，并把这些方案纳入国家发展计划和国家环境行动计划，以便有效实施。

43. 到 2000 年，让公众有效地参与国家防止沙漠化方案的制订和执行。

活动

管理:

44. 各国政府应:
- a. 在政府和地方执行机构内建立或加强全国和地方防止沙漠化主管部门, 以及所有受影响的农村社区的地方土地使用者委员会/协会, 以便在从农民/牧民基层一级到政府高层的所有有关方面之间建立有效的合作。
 - b. 拟订国家防止沙漠化行动计划, 并视情况把这些计划1993-1996年列入国家发展计划和国家环境行动计划。
 - c. 实施旨在改善土地使用、适当管理公地、鼓励小农和牧民、妇女参与、鼓励私人向干旱地区开发投资的各项政策。

数据和信息:

45. 各国政府应促进受影响国家间有关国家规划和方案制订的信息交流和合作。

国际和区域合作及协调:

46. 有关联合国机构、世界银行和其他区域银行、非政府组织和双边机构应促进把防止沙漠化方案纳入国家计划和国家环境行动计划。

执行手段

筹资和费用评价:

47. 执行本方案领域所需全部资金每年约为 1.8 亿美元, 每年需要国际来源提供的资金平均约为 9, 000 万美元。在国际来源提供的资金中, 与加快发展有关

的费用每年约为 8,000 万美元,用于加强国际机构能力的费用每年约为 1,000 万美元。

科技手段:

48. 与有关国际和区域组织合作,各国政府应:

- a. 开发和采用合适的、经改良的农业和畜牧业持续发展技术,这些技术从社会和环境方面是可以接受的,经济上是可行的。
- b. 对把环境和发展活动纳入国家发展计划的工作进行应用研究。

人力资源开发:

49. 各国政府应在受影响国家内,通过现有的国家传播媒介设备、教育网络和新成立或加强的推广机构,开展全国范围的重大防止沙漠化宣传/教育运动。这项活动应确保人们了解沙漠化和干旱和国家防止沙漠化行动计划。

提高能力:

50. 各国政府应设立和保持有关机制,以确保在把防止沙漠化方案纳入国家发展计划和国家环境行动计划时,各部和部门机构包括地方机构及有关非政府组织之间的协调。

E. 制订易受干旱影响地区综合旱灾预防和旱灾救济计划以及设计处理环境难民方案

行动依据

51. 在大部分发展中世界,特别在非洲,经常发生次数不同和严重程度不同

的干旱。除了人员死亡——估计 80 年代中期在撒哈拉以南非洲由于干旱有 300 万人死亡——之外，从产量损失、滥用投入和挪用发展资源方面看，与干旱有关的灾害造成的经济代价也是很大的。

52. 预测干旱的预报系统将使干旱预防计划的执行成为可能。农场和流域一级的综合一揽子方案，如替代作物种植战略、水土保持以及促进经流集蓄的技术都可以加强土地对付干旱的能力，并提供基本必需品，从而尽可能地减少环境难民的数量和对紧急干旱救济的需求。同时，对于严重短缺时期来说应急救济安排是必要的。

目标

53. 到 2000 年，为决策人员和土地使用者提供预报信息，使他们能够执行短期和长期干旱预防战略。

54. 制订旱灾救济计划和对付环境难民的办，并把这些计划和办法纳入国家和区域发展规划。

55. 在所有易出现短缺现象的地区，订立救灾应急安排。

活动

管理：

56. 在所有易发生干旱的地区，各国政府应：

- a. 制订应付产量减少时期全国粮食短缺的战略，这些战略应涉及保管与贮存、进口、港口设施、粮食库存、运输和分配等问题。
- b. 加强各国和区域的农业气象与应急作物规划能力——农业气象把天气预报的频率、内容和区域覆盖面与作物规划和农业推广的要求联系起来。
- c. 编制农村项目，为受旱灾影响的家庭提供短期农村就业——失去收入和获

得粮食的权利是造成旱灾时穷困的共同原因，农村工程有助于贫困家庭创造购买食物所需的收入。

- d. 制订食物 / 饲料分配和水供应应急安排。
- e. 建立在短时间内为救灾提供资金的预算机制。
- f. 为最易受损害的家庭设立安全网络。

数据和信息:

57. 受灾害影响的国家政府应:

- a. 进行季节性天气预报的研究，以改进应急规划和救济工作，并使农场能采取预防措施，如选择干旱时的合适品种与耕作方法。
- b. 支持有关减少土壤水分流失的方法、加强土壤吸水能力和易发生干旱地区径流集蓄技术的应用研究。
- c. 加强国家预报系统，特别重视险情图绘制、遥感、农业气象模型编制、综合多科作物预测办法和电脑化粮食供 / 求分析。

国际和区域合作及协调:

58. 与有关政府间组织合作，各国政府应:

- a. 建立粮食储备、后勤支援、用于对旱灾紧急情况迅速作出国际反应的人员和资金方面的后备能力系统。
- b. 支持气象组织的农业水文和气象方案以及非洲气象应用促进发展中心。
- c. 支持粮农组织的建立国家预报系统方案和粮食安全援助计划。
- d. 加强区域方案和有关联合国机构如粮食计划署、联合国救灾协调专员办事处和联合国萨赫勒办事处以及非政府组织旨在减轻干旱和紧急情况影响的活动。

执行手段

筹资和费用评价：

59. 本方案领域需要进行两方面费用评价。第一方面涉及旱灾预防和旱灾救济计划的制订，其总费用每年约为 2 亿美元，每年需要国际社会提供的资金平均约为 1 亿美元。在这一数字中，与加快发展有关的费用每年约为 9, 000 万美元，加强国际机构能力的费用每年约为 1, 000 万美元。第二方面涉及处理环境难民所需要的费用，这些难民是由于诸如干旱、灾害和其他环境原因这些紧急情况而流离失所的。处理这类紧急情况所需的国际资金每年约为 10 亿美元。

科技手段：

60. 各国政府和易发生干旱社区应：

- a. 利用解决饥饿问题的传统办法，将其作为提供救济和发展援助的途径。
- b. 加强和发展各国、区域和地方的干旱预防战略跨学科研究和培训能力。

人力资源开发：

61. 各国政府应：

- a. 促进对决策人员和土地使用者关于有效利用预报系统信息的培训。
- b. 加强评估干旱影响和制订干旱预报方法的研究与国家培训能力。

提高能力：

62. 各国政府应：

- a. 改善和保持有关机制，使它们有足够的人员、设备和经费，以监测干旱参数，在区域、国家和地方各级采取预防措施。
- b. 建立部间联系和协调单位，以进行干旱监测、影响评估和救灾计划管理。

注 释

1. 第二部分，第 6 章，脆弱生态系统的管理：山区的持续发展。
2. 第二部分，第 9 章，方案领域 A 和 G 分别为：“沿海地区、专属经济区和〔海洋生态系统〕的综合管理和持续发展”以及“岛屿的持续发展。”