



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.9
21 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会
第五届会议
1997年4月7日至25日

联合国环境与发展会议以来所取得的全面进展

秘书长的报告

增编

统筹规划和管理陆地资源的方法*
(《21世纪议程》第10章)

目录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、关键目标	1 - 3	2
二、成功事例	4 - 17	2
三、有希望的变化	18 - 19	6
四、未满足的期望	20 - 22	7
五、新的优先事项	23 - 27	8

* 本报告是粮食及农业组织(粮农组织)作为《21世纪议程》第10章的主管机构按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。它是联合国各机构、国际及国家科学组织、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间协商和交流信息的结果。

一、关键目标

1. 本报告审查实施《21世纪议程》第10章(统筹规划和管理陆地资源的方法)¹所定各项目标取得的进展情况,并考虑到可持续发展委员会1995年第三届会议就这个主题所作出的各项决定。《21世纪议程》第10章的主要目标是促进统筹规划和管理陆地资源的方法。若要实现该目标,则需同时进行与管理有关的活动,数据和资料系统的支助以及国际及区域协调和合作。由于该章涉及可持续发展决策中的一个重要跨部门的方面,它与《21世纪议程》的许多其他章节密切相关,尤其是在第二和第四部分中的各章。

2. 具体地说,第10章的目标实施的时限如下:

(a) 至迟在1996年审查和拟订支持土地的最佳使用和陆地资源的可持续管理的政策(“土地”和“陆地资源”这两个词在此处应被理解为具有泛指意义,它们可包括水、植物、动物和其它与陆地有关的自然资源);

(b) 至迟在2000年改善和加强土地及陆地资源的规划、管理和评价制度;

(c) 至迟在1998年加强土地及陆地资源的机构和协调机制;

(d) 至迟在1996年建立有关机制,以便所有有关方面能积极参与。

3. 上述目标中的第一项在这四项目标中最为重要,因为它将发挥关键的综合作用,确保所有投入和活动能结合在一起。当今在发达国家和发展中国家里,最为不足之处是在生产和养护方面没有统筹管理陆地资源的办法。该现象的直接原因似乎基本上总是体制性的,因为在收集和利用资料、谈判和决策、提供服务和实施等方面,人类体制的发展和演变一直严重落后于人口增长、技术和经济及社会需求。

二、成功事例

A. 制定政策和方法

4. 许多国家已制定或正在制定国家环境政策。然而,这些政策不能只停留在

政策阶段,而必须转变成可供实施的切实方案。粮食及农业组织(粮农组织)和联合国环境规划署(环境规划署)根据一项共同项目向该领域提供援助,已制定一项全盘的结构性的框架,使利害攸关者、资料和体制与生产和养护的奖励因素结合起来。起点是知道生产将会随着消除限制因素和提供奖励因素的程度而增加,而且使用者将在对其有利情况下养护资源。其次,如果通过利害攸关者的谈判加以管理,而且所有利害攸关者均能获得充分资料,作为谈判和决策基础,资源的使用将最具有效力。要做到这一点,需要建立适当的体制框架和资料系统。在这方面,需要特别注意目前处于不利地位的利害攸关群体,它们仍无法平等进行谈判。

5. 大家知道,使用大体相同的基本资源问题的决定和谈判是在社会和体制的各个级别进行,包括从农庄一级到全球一级;而且,在分配、需求和目标方面,谈判和决策结构必须横向和纵向互相综合。“土地利用规划”一词已往主要是指对自然资源的空间规划,而且仅指规划而已,经常是在一个自上而下的情况进行。这种规划在许多方面已经不再适合,或不足以说明包罗万象和全盘的框架,这种框架综合了土地(及其相关资源)管理过程的各个方面,以便能在最大程度上实现可持续生产,并满足人类的所有其它需求,如住房和保护生物多样性。

6. 根据粮农组织/环境规划署的共同方案,1995年举行了两次专家协商会。上述原则得到充分讨论,并体现在切实的提议中。目前正在编写三份介绍这项方法的出版物。新方法正在得到讨论,并开始被一些国家采用。它将在今后几次讲习班和专题会议中得到进一步完善和宣传。尽管这些原则可能要到若干年后才能普遍被了解,并得到修改和广泛应用,但是,这方面有充分的理由能感到乐观。

B. 规划、管理和评价制度

7. 关于土地使用的决定牵涉到在陆地资源和土地使用之间找到最佳平衡。直到现在,尚未有任何切实和国际商定的制度能确切界定土地覆盖范围、土地使用、或生产的制度。这严重限制了制定一套全球性的详细统计数据,从而使得监测土地

使用和土地覆盖范围的变化遭到困难。缺乏能说明和界定土地使用和土地覆盖范围的概念性框架,在确定可行的替代办法或改进目前土地使用和生产的制度方面,一直是最严重的限制因素之一。三年前,粮农组织和环境规划署与国家机构合作,开始为界定和分类制定一项合乎逻辑和切实的制度。该工作的成果预定将在1996年年底公布。根据这项主动行动编制的软件包已经发行。

8. 然而,尽管在定义和概念方面存在这些困难问题,已开发了若干陆地资源资料系统,尤其是关于森林资源资料系统。另外,发达国家和发展中国家在建立地理资料系统时,越来越多地与载有陆地资源资料和社会及经济资料的资料库连接起来,有时甚至是在村庄一级。今后数年该领域很可能取得迅速进展,不过,那些能获得更多财政和技术资源的国家则能获得更多进展。目前有两个方面正促进该进程,各种比例的专题地图迅速数据化和将各种主题与具体的机构资料库联系在一起。同时,公众是否能获得这些资料的问题有时受到政府条例和希望出售资料的商业企业的限制。

9. 有关资料的问题,需要明确了解三个重要方面。首先能使各阶层的利害攸关者作出合理决定的资料,不仅只包括土壤、气候和其他实质性数据的资料,而且也必须包括关于潜在市场、各种替代作物、生产系统、法律和条例、能否获得投入及其价格以及若干其他因素的资料。其次,这些资料必须定期提供给所有利害攸关者包括基层一级。这需要对开发适当资料传播系统采取富有创意的思维方式。第三,在提供资料的同时,必须给予适当教育和训练,以便了解如何使用和分析这些资料,并了解如何在更为平等的基础上与其他阶层的利害攸关者,如商业利益等进行谈判。

10. 各国政府必须意识到,它们本身无法承担在各级提供一系列必要资料的整个任务。该任务在很大程度上必须由私营部门组织,如商业电台和电视台、报纸和利害攸关者的协会加以承担。目前资料网络和互联网的联系在全世界迅速扩展,使得人们能够积极和有目的地向各阶层利害攸关者传播合乎逻辑的决策和谈判所需的

资料和数据,包括那些迄今为止尚未获得这些资料和数据者。

11. 需强调这项一般领域中的训练和教育需求。这包括训练使用和解读资料,以及如何操作资料系统的训练。越来越多的电脑软件包能用来在各级监测和分析陆地资源及土地使用的情况,并绘制这方面的地图。另外,能够越来越多地获得遥感资料,作为绘制专题地图、土地使用情况地图和环境监测的投入及原材料。

C. 机构和协调机制

12. 陆地资源规划和管理的构想及执行是复杂的任务,需要国家各部委连同区域及地方当局和私营部门参与。许多现有的机构安排没有提供条件,促使公共和私营部门采取联合行动,或加强公民的参与及土地管理的透明度。

13. 在这项一般领域中,尤其是关于政府机构的结构方面仍需要取得更多进展。首要步骤应该是建立更多的横向联系,这将促进交换资料,并有助于确保采取一项更为统筹的办法。

D. 人民的参与

14. 人们随着时间的推移越来越多人同意,与土地使用和管理的所有有关方面需要参与,尤其是在地方一级的社区和人民。在发展中国家,各国政府、非政府组织和发展机构正在积累一系列有用的经验,并正开始收集和分析这些经验,以了解哪类结构最能够长期代表利害攸关者的利益,并了解如何能以最佳方式建立这些结构。在一些发展中国家,政府资源的不足导致中央一级责任下放,使得各社区能更多地控制如何管理其地方资源的问题。总的来说,在过去几年里,已建立大量活跃于土地(及其相关资源)管理领域的各种地方组织。

15. 目前正在实施越来越多切实的方案,以便让当地人民参与资源管理,或实际上让他们负责该进程(而非只是在政府制订和实施方案时提供“协商”的机会)。一些较为成功和具有原创性的办法大部分但不完全出现在发展中国家里,这些办法目

前正得到适当调整和改善,并运用到各种情况。自联合国环境与发展会议(环发会议)召开以来,已提出,合并或大量扩大国家一级的方案,鼓励地方一级更多参与土地使用的规划和资源的管理,尤其是森林资源。这些方案包括加拿大模范森林方案、印度联合森林管理方案、尼泊尔社区森林方案和澳大利亚土地护理方案。

16. 世界银行在非洲的经验表明,陆地资源应尽可能在最低一级加以管理,采用以需求为基础的办法,并让利害攸关者,尤其是妇女参与决策。世界银行还表明,土地应被视为社会和经济的资源。许多其他组织在非洲大陆和世界其他地区也得出相同结论。

17. 在若干国家里,最近几年已作出更多的努力,提供各种途径使人民能就涉及使用公有土地的计划发表意见,或让他们参与管理私有土地的使用。此外,在过去五年里,世界各地非政府组织的数量和实力均迅速扩大,其中许多非政府组织提供了在国家甚至国际一级反映地方利益的办法。

三、有希望的变化

18. 在《21世纪议程》第10章中,环发会议与会者同意促进对陆地资源管理采取统筹办法的重要性。自1992年以来,各国越发认识到需采取行动履行该承诺,仅在过去数月里,30多个国家政府已请求粮农组织提供该领域的援助。国家当局也正采取更开放的态度,讨论和审议土地管理的更加彻底和根本的备选方案,这可能需要改变经常会成为有效行动主要障碍的现有体制结构。与有关政府进行更多对话,能提供理想的机会,进一步制订和试验上述由粮农组织和环境规划署提议的陆地资源管理各方面统筹办法,并吸引各捐助者、发展机构和接受国参与建立合作伙伴关系的对话。

19. 许多国家在下放权力和将决策分散给能促进当地人民参与的各级方面取得切实和重大进展。这使得这一级的政府机构负担更多的责任,而且开始对提供服务采取面向需求的办法。也有迹象表明,政府与非政府组织在发展和陆地资源管理方

面建立更多的合作伙伴关系,并且相互更加了解各自的优势和弱点。

四、未满足的期望

20. 人们已大量认识到统筹规划和管理陆地资源的重要性,而且,令人感到鼓舞的是,人们对粮农组织和环境规划署根据现有知识和以往经验共同制定的提案所产生的兴趣正迅速扩大。然而,可以预料,需要几年才能够在全世界传播和实施陆地资源规划的不同方法,因为该方法涉及到重大机构改革。因此,国际社会应在方案的必要时限方面采取现实的态度。此外,广泛采用该办法的进展将会受到缺乏充分资源的影响。自环发会议以来所出现的严峻经济形势已意味着,在过去这段时间里现有专业和金融资源实际上已急剧下降,而不是正在增加,以反映该专题会议后续行动所需的更多努力。这种经济形势也已影响联合国各有关组织发展机构间的联系,以便对这项工作采取更加合理的统筹办法。

21. 如上所述,尽管在能获得充分财政和技术资源的那些国家里,与土地有关的资料系统已得到迅速发展,但许多发展中国家的资料系统仍受到严重限制,因为无法得到基本的自然资源数据和资料;市场基础设施尚未开发;而且缺乏机构能力。此外,在最近几年里,发展中国家本身以及捐助国都不进行基本资源地图的绘制。现在土地使用者以及各国政府在决策时均需这类资料,但在许多情况下却得不到。基本资源地图绘制和为收集资料提供设备及训练,包括绘制地图和开发系统等,都属于捐助者能作出非常积极贡献的领域。

22. 此外,对各国来说,需要更为完整的资料以及对若干重要概念的界定,以便准确监测自然系统的状况,并制定和应用土地使用和管理系统,这些系统在世界各种不同自然、社会及经济状况下均是可持续和适当的。有两个领域尚未达成任何国际协定:

(a) 世界的生态区及其组成部分,以便作为监测环境变化和制定广泛的管理准则及政策的基础;

(b) 环境状况指标,该指标不同于可持续发展性指标,但却是指某个环境单位在退化或生产性状况方面的现状(或“健康状况”)。

五、新的优先事项

23. 人口的增加幅度和不可持续地使用资源,已造成国际社会正面临的最为严重社会及环境问题。全球人口增长率似乎在近几年已趋稳定,但这些压力仍在扩大,尤其在非洲和亚洲许多地区,这些地区在未来半个世纪中很可能将具有最大的粮食生产需求。这就需要制定和实施更为有效的资源管理系统,作为世界所面临的新的最为重要的优先事项。

24. 随着粮农组织/环境规划署共同倡议的最初构想阶段已接近完成,现在越发需要资源来支持通过专题会议和讲习班传播及讨论拟订的统筹办法,并支持迅速扩大的实地执行方案。尽管人们认识到,捐助者有其自身的财政限制,但仍希望它们将认识到,与分散的办法相比,统筹的办法具有潜力,并将就正在制定的方法论问题进行对话,以便能够评估其潜力。

25. 第10章对于《21世纪议程》第二部分的所有14章具有特别的相互关连性,而且《21世纪议程》超过一半以上的章节提到或强调需以某种方式进行土地使用规划。其他章节,如28、38、39和40章与第10章具有特别的相互关连性。就第40章来说,有很多地方存在重叠情况,而且特别需要目前正缺乏的统筹办法。

26. 发展中国家继续出现的迅速都市化现象,正使得城市及其周围地区甚至农村的土地使用情况出现大量变化。规划功能和服务的提供无法满足都市人口增长的需要,表现在棚户区和贫民窟的扩展;污染、供水和废料处理方面的问题;以及一系列各种社会和经济问题。现在越来越需要将城市的需要与周围农村或曾经是农村地区的需要结合在一起;评估城市周围地区对迅速都市化的情况所出现的变化;制定各种战略,满足食品、能源及各种物资方面的集中需求;确保城市发展能以无害环境方式进行;而且要让所有有关方面参与城市开展项目。

27. 另外一个新的优先事项是需要制定和不断更新处理自然灾害影响的计划。这种自然灾害的出现经常产生于当地人口过于集中所造成的影响,这些人所进行的诸如砍伐森林等活动造成塌方或洪水。其他方面的原因可能涉及对全球系统和环境造成的较为长期的影响。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8和堪误表),第1号决议,附件二。
