



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.12
22 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

管理脆弱的生态系统：可持续发展的山区发展*

(《21世纪议程》第13章)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、重要目标	1 - 2	2
二、成就	3 - 9	2
三、可喜的变化	10 - 16	5
四、未实现的期望	17 - 20	7
五、新的优先事项	21 - 31	8

* 本报告是粮农组织作为《21世纪议程》第13章的任务主管机构，按照可持续发展机构间委员会同意的安排编写的。本报告是联合国各机构、国际和国家组织、有关政府机构、国家和国际非政府组织和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

一、重要目标

1. 本报告审查执行《21世纪议程》第13章¹各项目标所取得的进展,考虑到了可持续发展委员会1995年第三届会议就该主题所作的决定。本报告着重审查《21世纪议程》第13章所列的少数重要目标,包括同联合国环境与发展会议(环发会议)后续行动关系最为密切、并被第13章后续行动定为优先关切的那些目标。这些目标涉及方案领域A(创造和加强有关山区生态系统的生态学和可持续发展的知识)和B(促进分水岭的综合开发和可供选择的谋生机会)。这两个领域经常在从综合生态系统的角度研究可持续山区发展的框架内一起加以研究。但本报告审查的重要目标超过了第13章方案领域A和B确定的目标,而包括最近出现的一些新主题。

2. 具体来说,第13章提出的主要目标是:

- (a) 在全球、区域和国家各级提高对可持续山区发展问题重要性的认识;
- (b) 保护自然资源和作出减轻自然灾害的技术和体制安排;
- (c) 加强全球资料网和数据基,供各组织、各国政府和关心山区问题的个人使用;
- (d) 加强改进规划、执行和监测可持续山区发展方案和活动的国家能力;
- (e) 通过促进可持续的创收活动和改进基础结构和社会服务消除贫困,特别保护地方社区和土著人民的生计;
- (f) 制订和谈判区域或分区域山区公约,如可能并制订全球山区宪章。

二、成就

3. 环发会议后,经过五年多对可持续山区发展的研究,第13章提出的问题(常称为“山区议程”)已有所扩大,超出了该章原来的主题,对养护、培育、神圣价值和景观多样性作出了新的强调。对山区的精神内容、山区居民与所居住和耕作土地之间的特殊关系,最近几年有了更多的认识,已成为保存山区环境与文化的重要推动

力量。特别是在非洲,山脉对水资源流动的作用,特别是在连接水与粮食保障这一链条中的作用,最近受到人们的重视。山区在保存生物多样性、经济潜力和保护下游利益等方面的重要性,也日益明显。这导致各国比较愿意通过投资方案,解决国家发展规划中一向被忽略的这一领域的发展和养护的需要。

4. 在加强理解山区议程,更好协调保护脆弱山区生态系统的努力和促进可持续山区发展等方面,都取得了进展。这主要是由于经过政府间组织和非政府组织的协商,对重要的山区问题有了明确的认识,并提出了全球和区域各级的有关建议。区域政府间协商已在亚洲(1994)、拉丁美洲(1995)、欧洲(1996,两次)和非洲(1996)举行,欧洲(1996)还进行了一次区域非政府组织的协商。其他重要会议有1995年2月在利马举行的国际非政府组织关于山区议程的协商会和其他区域、分区域和国家会议,如第二次关于“可持续山区发展:管理脆弱的安第斯生态系统”国际讨论会(玻利维亚,1995);关于“喀喇昆仑—兴都库什—喜马拉雅:变化动态”国际讨论会(巴基斯坦,1995);关于山区农业发展的国际讨论会(中国,1996);Rwenzori山区会议(乌干达,1996);关于“高山地区环境水文学”国际会议(尼泊尔,1996)。此外,1995年在澳大利亚举行了跨界的山区保护区的讲习班,提高了对山区保护区跨界合作重要性的认识。

5. 全球和区域各级的新的体制安排,也使建立和改进交流网的工作取得进展,更好地发挥了资料交换所的职能。部分的原因是1995年建立的山区论坛已成为关心可持续山区发展的各组织和机构的一个网络。山区论坛得到瑞士政府的重要财政资助,其业务结构比较分散,是通过各区域的联络中心协调联网的活动。国际农业研究协商小组的成员、国际土豆中心召集的安第斯生态区可持续发展联合会,被选为拉丁美洲和加勒比的联络中心。国际山区综合发展中心通过亚洲太平洋山区网协调区域一级的联网活动,通过北亚中亚山区网协调分区域的活动。这些组织同山区研究所一起组成山区论坛临时促进委员会,其目标是在全球一级协助建立网络。欧洲和非洲正通过非政府组织的努力建立区域网。山区论坛是美国Case Western Reserve

大学在全球管理英才倡议下,研究的若干开创性伙伴关系与联盟之一。关于山区论坛如何扩大其组织范围的报告将是一项重要的研究成果。新的区域合作的另一个重要实例是安第斯山协会,其主要目标是推动第13章在安第斯的实施。

6. 通过编制可持续山区发展方案的原则和范例,发展土地使用规划和管理工具。它可作为国家和省一级的规划工具,并可补充现有的山区养护和发展指南。还可以补充其他部门的指南和规划工具,(如国家造林行动方案和国家养护战略),并符合《21世纪议程》第10章提出的土地利用规划工具。这项工作将经过实地检验和不断完善后,于2000年以前供一定范围内使用。

7. 一些山区发展方案和项目包括有各种创收活动,并改进基础结构和社会服务,从而使许多国家当地社区和土著居民的生活得到保护和改善。许多发展援助项目发生了重要变化,不仅提供分水岭的管理和保护的传统技术,而且对人力开发和减轻贫困给予了更多的支持。粮农组织/意大利参与性高地养护与发展区域间项目自1991年起在五个国家执行,通过当地利益攸关方的规划努力,既重视创造新的谋生机会,也重视分水岭的管理和自然资源的保护,这种做法很有前途。各捐助机构和发展合作机构已收到山区发展中国家的援助要求,要求改进方案的规划和执行,统筹兼顾当地的发展需要和保护与养护资源。

8. 在保护山区多样性方面已取得进展,许多国家采取行动设立新的保护区,在管理保护区方面开展跨边界的合作,并采取一些新的措施通过山地走廊将山地保护区连在一起,形成大型的生态保护区。此外,更多地注意农民和土著居民对保护生物多样性的贡献,例如在安第斯利用土豆作为主要的粮食作物。由于保护山区多样性问题已引起更多人的注意,它同《生物多样性公约》的联系有所加强。例如,欧洲有关山区的政府间协商对此问题的结论意见,已提交给1996年11月在布宜诺斯艾利斯举行的公约缔约国会议第3次会议并进行了讨论。

9. 通过联合国机构和其他一些组织和机构的合作努力,为可持续山区发展制订标准和指标的工作取得了进展。该项工作的重点是自然资源情况、人类福利和人口

动态。但需要进一步的合作,包括特别是国家一级规划和实践人员的投入,目前制订的指标才能成为实用和有效的指标。第13章所制订的指标经过完善和实地检验后,可成为规划和执行机构监测与评估山区发展方案的成效与可持续能力的基础。

三、可喜的变化

10. 由于公、私部门间加强了合作与协调,出现了一些新型的伙伴关系,政府、非政府组织和政府间组织找到了共同的基础,并开展了建设性的对话。特别是在过去的三年中,已作出协调一致的努力,对优先事项达成一致意见,查明了公、私部门和非政府组织对执行第13章各项目标可以贡献的力量和能力,从而将原来的目标加以扩大。此外,在确定和规划山区发展活动时,更重视吸收当地居民和社区组织的参加。在山区研究和发展机构之间也建立了新的伙伴关系。土豆中心、国际山区综合发展中心、农林研究中心等国际研究机构(特别是通过非洲高原倡议)和联合国大学/国际山区学社联合项目,都具有特定的山区重点或制订了很强的山区研究方案,都是机构间山区网络的积极成员。这有助于加强山区研究和发展机构之间的联系和协作。如国际保护自然联盟—世界保护联盟、国际高山环境中心和国际牲畜研究所更多参与山区的保护和发展,通过规划和执行欧洲和非洲区域政府间协商发展了新的伙伴关系。

11. 因第13章而直接倡议的活动虽然较少,但世界多数区域愿意就可持续山区发展问题进行政府间和非政府协商,这是自环发会议以来的一个重要步骤。这一程序可以更明确地确定各区面临的挑战和可能的应付办法,使政府和其他利害攸关方加强参与和承诺意识,使区域和国家一级的讨论集中于更直接有关的问题。这种协商程序在1994年底方才开始,为期尚短,多数的会议是在1996年举行的。北美各国政府对举行政府间协商的兴趣虽然不大,但目前正在讨论由非政府组织主办一次会议,邀请政府参加。这次区域会议后,在山区发展和保护方案与加强机构安排方面可能在国家和区域一级举行更多活动。除亚洲和拉丁美洲外,1996年协商后正在建立欧

洲和非洲的区域网。按照可持续发展委员会第三届会议的建议,在完成区域协商后,可能举行一次有关可持续山区发展的大型国际会议。一些国家政府已表示对举行这一会议的支持,但须明确限定和及时提出会议的目标,并要针对有关国家和组织目前的执行情况。

12. 在维持和建立数据基和资料系统以便利山区生态系统的综合管理和环境评估方面,至今没有进展。如能作出新的机构安排和提供新的技术,不久的将来可能会有改变。在经常传播有关山区的科学和发展资料方面,联合国大学和山区学社联合出版的《山区研究与发展》季刊,仍是全世界唯一的此类学术出版物。

13. 世界山区技术和农业与保护实践生态知识基的改进工作进展缓慢,但最近有所加快。多数的山区保护和发展方案都有改进生物资源数据基的特定内容。另一方面,经济、社会与文化资料仍相当缺乏。现在比较强调了解和促进土著的与适合当地的技术的重要性。

14. 跨国的合作有所加强。各国现在比较愿意进行跨越山脉边界的合作,特别是为了科学研究,如研究移徙物种的行为,和为了保护环境和共有主要水道的国家的生态/经济。生物圈保留区之间的跨界合作是联合国教科文组织人与生物圈方案中的一个新议题,特别是在中欧和东欧。在共享水资源国家间的合作需要加强,特别是在对水的需求日益增加的许多地区。

15. 加深理解和传播有关山区生态系统的环境风险和自然灾害的资料的工作有所进展。1996年7月在挪威利勒哈梅尔举行的粮农组织/欧洲林业委员会管理山区分水岭工作组第二十届会议,对在欧洲和全球范围减轻山区自然灾害问题给予了特别的注意。1996年6月在德国加米施举行的欧洲专家组会议(INTERPRAEVENT)也深入讨论了这个问题,会议讨论了山区自然资源管理的研究、技术转让、规划和发展方面的合作,也深入讨论了预防高山地区洪水、雪崩和泥石流等自然灾害问题。国际山区综合发展中心在这领域也非常活跃,最近发起了一个喜马拉雅山区风险管理的培训方案。国际林业研究组织联盟(林研组织联盟)自然灾害工作组计划在世界林业大

会(1997年10月13—22日,土耳其安塔利亚)的框架内举行一次会议,审议山区的预防灾害措施。在不久的将来,这一问题将会得到更多的注意,因为1994年世界减少自然灾害会议和上述国际机构所作的新的和持续的努力使人们对这一问题有了更深的认识。

16. 在促使比较成功地执行第13章的各种因素中,最重要的因素是承诺的概念。许多人赞成可持续的发展和保护山区和山区人民,对第13章描述的许多事业深表赞同与支持。研究山区问题的各种利害攸关机构,不论是地方社区、非政府组织、政府或国际组织,对山区和山区文化的重要性和独特性都有共同的认识,并以强烈的奉献精神开展工作。它们的信念和在环发会议以前就形成的伙伴关系,促使在《21世纪议程》中将山区单列一章,和在环发会议以后的整个时期保持密切的合作。

四、未实现的期望

17. 第13章中的一些目标尚未实现,或实施情况进展很少或没有进展。

调查工作

18. 调查山区生态系统各种自然资源及其应用的工作尚未取得很大进展,为增加有关山区生态系统生态学的知识,尚须开展各项活动。在区域一级虽有较大的进展,但要在全球一级取得更深入的了解,将需要比环发会议以来五年更长的时间。

国际一级的体制安排

19. 虽然环发会议后在许多场合都提到这一问题,但仍缺乏国家一级新的体制安排以更全面与综合地处理山区的保护和发展问题。尽管环发会议后国际社会对于改革的需要给予更多的注意(通过第13章的后续行动),但综合处理山区问题的部门、方案或立法的实例仍很少见,这是执行国家山区综合发展计划的一个障碍。

特别注意山地岛国和内陆国

20. 至今很少注意山地岛国和内陆山区国家的特殊需要。岛屿国家面临独特的

情况,特别是水资源问题。需要作出更多努力更好地了解这些国家的技术问题。

五、新的优先事项

21. 对第13章后续行动的协商程序于1996年下半年结束,在全球一级只作一般性讨论的有关可持续山区发展的许多问题,也将在区域一级加以讨论,以便进一步阐述、完善和提出区域的具体行动建议。这一程序可以更突出第13章的具体目标,更好地了解实现这些目标的最好方法。下文叙述环发会议和五年审查期间提出的某些重要目标,实现这些目标的障碍现在看来可以克服。

山区的特别地位

22. 第13章审查程序的一个重要成就是进一步承认山区是特殊的、不同于低地的地区,因此值得特别注意。这一承认是一项关键的因素,促使各国政府、政府间组织和非政府组织最近改变了态度,更加注意山区的保护与发展以及为增加山区的投资动员所需的资源。需要国家一级采取更多行动,包括制订国家山区发展计划作为国家发展计划的一部分。

法律和体制办法

23. 也进一步承认需要新的或加强的法律办法(章程、公约、国家立法等)以保护脆弱的山区生态系统和促进山区可持续和公平的发展。此外,各国政府、政府间组织和非政府组织一致认为,鉴于山区生态系统的复杂性和所引起的社会经济问题,需要更适宜的体制办法以确保采取综合的措施。

发展和保护山区的投资

24. 为使山区议程取得真正的进展,需要更多的山区投资方案,为发展和保护山区的方案动员更多的资源。在一些情况下,可能要制订和资助完全针对山区的方案;

在其他情况,可能需要扩大原来为低地制订的保护和发展方案,使其包括山区的内容。有可喜的迹象表明各国政府比较愿意增加对一向被忽视的山区的投资。此外,双边和多边的捐助者表示愿意按照对山区的重视和重新确定的优先事项,协助山区发展中国家制订和执行山区发展计划和方案。增加对高原地区投资的动力,不仅来自保护下游基础结构和人口的需要,也来自对山区居民经济发展既有利于自己也推动国民经济这一重要性的认识,还来自对保护生物多样性的重要性的进一步认识。

资源流动

25. 同上文第24段有关,还需要明确认识资源进出山区的流动情况,它将导致增加山区社区的收入,更公平地分配开发自然资源的收益和在山区提供的服务。该重要问题已得到更多的注意,表现在1996年山区论坛主办的电子会议,其主题是“资助山区:资助保护和可持续发展的创新机制与很有前途的实例”。由于某些山区资源(如水)更加缺乏,可能对此问题给予更多注意,进行更多的研究以更好了解资源和服务的全面流动情况。

妇女和儿童的情况

26. 赋予山区妇女更多权力,做到公平和平等,是环发会议和第13章后续行动期间的一项重要关切。随着对妇女在山区发展中的作用和需要的逐渐认识和承认,在制订政策、立法和体制改革时可能对这些问题更加注意。儿童基金会同联合国大学、山区学社最近联合编写的出版物《山区生态系统中的儿童、妇女和贫困》²已提请注意山区贫困的原因和修订政策的必要性。

文化完整和生物多样性

27. 山区保存文化完整和保护生物多样性的宝贵作用日益得到承认,这是由于进一步意识到特定的山区文化和在维持山区生态系统中的重要作用,以及动植物种

在山区的特有分布情况。为解决这些日益重要的问题,需要采取更加协调的行动。

监测进展

28. 随着山区议程的推进和山区发展与保护工作的开展,需要衡量进展情况和可持续发展的程度。需要有评估和监测山区发展与保护活动的更大能力。自1995年下半年开始制订一套可持续山区发展的标准和指标。目前正做最后的修改,以便提供可在国家或分区域一级使用的有效工具。

交流经验和资料的收集与传播

29. 需要在山区居民之间和在山区工作的其他资源管理业者之间更直接地交流经验和资料。近几年来,在全世界许多山区保护和发展项目中,邻近山区社区农民团体之间的相互访问,是启发思想和交流知识的一个最有效的手段。应充分利用近几年创立的网络,特别是通过山区论坛的活动和区域政府间组织与非政府组织的协商,推动和加强各级的直接交流。还需要在政策和业务一级为终端用户使用现有资料提供更大的便利。实际上,1996年关于第13章的欧洲政府间协商已将知识和经验的传播列为需要解决的一个优先问题。提出的重要问题包括数据和数据收集的标准化;确保向决策者提供更多科学数据;加强部门间就山区问题的交流;确保对山区问题进行更多跨学科和实用的研究。

粮食保障

30. 粮农组织1996年11月在罗马召开的世界粮食首脑会议强调,粮食保障问题已成为全世界一个最高优先问题。因此,第13章所要求的根除饥饿与营养不良的努力,会同减轻山区贫困的总体目标一起受到更多的注意。在这方面的新倡议应特别强调以可持续的方式加强粮食保障的战略,为此需要有水资源的可持续流动,和在农业和其他生产系统有效的使用水资源。

山区造林

31. 政府间森林小组委员会成立以来,更加关注对森林政策的辩论,从而出现进一步讨论山区造林对预防灾害、保护生物多样性和增加谋生机会等方面重要作用的新机会。最近设立的专门研究这些问题的新机构和论坛包括欧洲山区造林观测站和林研组织联盟造林与山区发展工作队。粮农组织也进一步认识到山区造林的重要性,目前正编写关于山区造林管理的出版物。

注

¹ 见《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和更正),决议一,附件二。

² 纽约,1996年。
