



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
2 March 2001  
Chinese  
Original: English

## 可持续发展委员会作为可持续发展问题 世界首脑会议筹备委员会

### 组织会议

2001年4月30日至5月2日

## 可持续山岳发展\*

### 秘书长的报告

## 目录

	段次	页次
导言 .....	1-5	3
一. 成就 .....	6-13	3
A. 开创全球认识 .....	7-9	4
B. 建立网络 .....	10-11	4
C. 差距和制约 .....	12-13	5
二. 未来趋势和挑战 .....	14-21	6
A. 经济和生计机会 .....	14	6
B. 确保当地参与 .....	15	6

\* 本报告是联合国粮食及农业组织作为《21世纪议程》第13章任务主管机构编写的，联合国其他机构和国际组织提供了意见。报告简述实际情况，旨在向可持续发展委员会说明主题领域的关键事态发展。

C. 冲突.....	16	6
D. 政策和法律.....	17	6
E. 自然灾害和风险.....	18	7
F. 高地-低地相互影响.....	19	7
G. 研究.....	20	7
H. 文化和传统.....	21	7
三. 结论.....	22	7

## 导言

1. 过去 10 年来，山岳成为人们日趋关注的焦点。这在很大程度上是因为《21 世纪议程》<sup>1</sup> 对山岳的承认以及执行其题为“管理脆弱的生态系统：可持续发展的山区发展”的第 13 章的努力。这段时期在提高对山岳生态系统和山地人的全球重要性的认识和理解方面，并在通过全世界许多山区采取一致和持续行动来处理人的发展和环境关切方面，取得了重大成果。作为世界越来越多人口的水塔，全球生物多样性的重点，高度文化多样性的特殊地方，日趋城市化世界的娱乐地区，以及全球环境和气候变化的最敏感指标，山岳的全球重要性日益得到承认。

2. 然而，总的来说，世界多数山区的经济发展水平仍然低得无法接受。赤贫、孤立、文化侵蚀、武装冲突、自然灾害和许多其他威胁及障碍，继续困扰许多生活在这些脆弱生态体系中的人。这些体系的生活条件往往是严峻困苦的。在较发达的区域中，不适当地发展矿业、户外娱乐、运输基础设施、郊区化和空气污染的损害，对水、动物、植物及山地人产生了严重的消极影响。另一方面，存在着改善生计和经济条件的真正机会，应予以更充分的利用。第 13 章所界定的各项目标要求在今后几年里采取更协调一致和持续的行动，以取得真正和持久的进展。

3. 本报告描述山岳发展和养护已取得进展的主要领域，审议这些进展中存在的主要差距和受到的制约，并确定今后需要更加集中注意的方面。报告不打算进行全面审查，仅涉及迄今为止被视为第 13 章经验最重要或最典型的特定方面。

4. 自 1992 年以来，一直在不同级别上并通过各种机制和机构环境执行第 13 章。全球和区域各级开展了许多活动，但更重要的是，世界各地的山岳国家和当地社区发起了更多活动。各国政府，在国家一级而且日益在权力已下放的各级，更多地注意解决山岳问题。非政府组织在从提高认识活动到当地发展倡议的各项努力中发挥了带头作用。越来越多地开展活动以支持可持续山区发展，这些活动尽管基本上仍然不够，但表明山岳问题正在从讨论和辩论转向实地具体行动。

5. 山岳问题分属几个方案领域，所有领域都有不同程度的进步。主要领域包括：农村发展和粮食安全、养护生物多样性、淡水、森林、旅游业、气候变化、减灾、文化和传统知识及研究。秘书长以往提交可持续发展委员会的报告较详细地汇报了所有这些组别所取得的进展，这里就不再进一步详述。

## 一. 成就

6. 在评价执行第 13 章所取得的进展时，有必要回顾 1992 年联合国环境与发展会议最初确定的对实现可持续山岳发展至关重要的主要领域。这些领域包括：(a) 支持山地人扭转退化趋势的努力；(b) 在各大陆开创对山岳发展重要性的认识，并建立有效的支持山岳发展的社区；及(c) 建立处理可持续山岳发展问题的国家、

区域和国际机构网络。十年以后，这些领域可作为审查已取得的进展的重要依据。与后面两个领域相比，第一个领域的进展较少，下文描述后面两个领域的一些主要成就。

## A. 开创全球认识

7. 提高对山岳在全球环境中发挥的作用以及山地人提供的货物和服务的重要性的认识，是持续不断的过程。这方面取得了重大进展。各国政府在环发会议上决定另辟一章讨论山岳问题，这本身就是把山岳状况和可见度及相关问题提高到更高层次的公众辩论的重要步骤。1994年至1996年期间，政府间组织和非政府组织就第13章举行了一系列协商。<sup>2</sup>这些协商有助于提高对山岳问题的政治注意，特别是在区域和国家各级。强大的支持山岳发展的社区以及环发会议以来拟订的具有优先次序的行动议程，已导致各方作出许多协调努力，达成很多协议和取得很好的效果。

8. 显然，大会在1998年决定宣布2002年为国际山岳年给提高对山岳认识和理解带来了最重要的机会。<sup>3</sup>在目前的执行第13章期间庆祝国际山岳年，为山岳倡议提供了新动力，并为改进政策、财政机制、机构安排和受山岳影响的其他方面带来了更大的机会。秘书长关于山岳年筹备情况的报告(A/55/218)已提交给大会第五十五届会议；大会2000年12月20日通过了第55/189号决议，除其他外，要求加紧支持和作出贡献，使山岳年获得成功。

9. 许多国家为庆祝山岳年动员并发起了国家方案，尤其是设立国家委员会来开展活动。这些工作常常涉及政府、非政府组织、私营部门组织和其他方面发展密切伙伴关系与合作。<sup>4</sup>为了提供有关山岳年的更多资料，联合国粮食及农业组织(粮农组织)设立了网址 [www.mountains2002.org](http://www.mountains2002.org)。山岳年庆祝活动预计产生的最主要的实际结果是，世界许多国家确定长期的国家山岳战略和综合山岳方案。

## B. 建立网络

10. 开发专门涉及山岳问题的新信息交流网络，也极大促进了对执行可持续山岳发展的认识和理解并增强这方面的能力。1995年设立的山岳论坛，在推动提高对重要山岳问题的认识及促进相互支持地方一级的行动方面，超过了其他任何机制。其方式是提供各种服务，包括电子会议、议题单、在线图书馆和文件中心、会员联络信息以及与山岳有关的重大活动的最新日历。山岳论坛还在支持国际山岳年庆祝活动中发挥了重要作用。其他区域性和主题性山岳网络，在这段时期也有所发展，并对执行第13章作出了贡献。这些网络包括在国际自然及自然资源保护联盟-世界保护联盟主持下的山岳保护区管理员和研究员(来自67个国家)全球网络，以及区域一级的安第斯山协会和非洲山岳协会。

11. 环境与发展会议以后，在第13章下开展的机构间协作与合作一直很密切，尤其是通过机构间山区问题小组。这个非正式特设小组包括联合国和其他组织的

参加者，粮农组织是该组的协调员。该组是提供有关第 13 章执行情况的咨询意见的主要机构性机制，并一直努力促进非政府组织、政府间组织和政府之间的创新性新伙伴关系。该组还在就庆祝山岳年筹备工作提供咨询意见方面发挥了关键作用。

### C. 差距和制约

12. 虽然，如上所述，第 13 章执行工作的几个方面取得了显著进展，但各国内主动采取的具体山岳行动的数目，尤其是当地社区一级的数目，仍不足以完成任务。在设立山区实地方案并为其提供充分资金方面，除非在处理以下问题上进一步作出重大努力，否则执行第 13 章所产生的全面影响的潜力不可能发挥出来：

- **机构制约**，特别是在国家一级，妨碍拟订可持续山岳发展的全面和综合办法。多数山区发展活动仍以部门为基础。然而，影响山区的具体事项和问题通常是相互关联和复杂的，应采取考虑到部门间联系及关系的长期解决办法；

- **缺少专门针对山岳的信息和统计**，以协助规划者更好地理解山区特性。在每个国家内收集的数据很少区分高地和低地；报告地区通常有这两种地势。这往往限制拨给山区的资金数额，因为没有什么统计数字证明这样的事实，即山岳在贫穷、粮食安全、收入机会、基础设施发展等方面较差，而这种较差的情况更容易说明有必要进行更多的投资。即使有分类数据，也很少从贫穷及易受伤害群体的地域分布角度予以分析。拟订专门针对山岳的标准和指标方面存在着相关的差距。这些标准和指标可能是监测进展和评价不同过程及影响(人口动态、资源管理、贫穷等等)对可持续山区发展的影响的重要工具；

- **可持续山区发展的投资量**，过去 10 年来，在国内公共开支和官方发展援助两方面都不够。山区得到的资金，大部分是通过更传统的办法提供的。这些办法，除其他外，包括将山区纳入国家发展主动行动，并如上所述，往往从部门的角度处理问题。此外，高地和低地区域的不平等问题持续存在，没有适当计算来自山岳的货物和服务的实际成本。由于山岳日趋城市化，北方和南方山区内的不平等现象也越来越严重。几个为山岳养护与发展供资的创新机制，如债换自然保护和向流域服务付款，已得到确认并经过试行，但仍有待广泛应用。私营部门对山岳的投资，除了用于开采目的以外，也一直极为有限。

13. 努力支持山地人扭转退化的趋势，仍是执行第 13 章的最大挑战，因为这将涉及把想法变为国家、当地和社区各级的具体行动，而且须要承诺提供远远超过迄今为止可获得的资源。这方面有所进步，但行动的速度和广度远远跟不上有效和适当地应付各项挑战的需要。有一些值得注意的例子，如墨西哥 1997 年开始实施一项可持续山岳方案。该方案涉及各级所有有关利益者的参与、培训和能力建设，以及试点活动。1996 年，中国也在 30 个省的 114 个县发起了为期三年的综

合山岳发展的重大全国示范项目。西非富塔贾隆地区也正在努力进行综合高地发展和资源管理，以保护对该区域许多人的生计至关重要的供水。然而，急需更多的行动、援助与合作，以开展将给山地人的社区和家庭带来有意义变化的可持续山岳发展。这方面要求每个人在今后十年中加倍努力并作出承诺。

## **二. 未来趋势和挑战**

### **A. 经济和生计机会**

14. 人们根据实地的实际经验日益认识到，山岳发展的可持续办法，尤其是十分注重养护目标的办法，应特别注意改善山地人的经济和生计机会。多数处理自然资源管理和环境问题而不关心山区人口经济和财政需要的主动行动，最多只能取得有限的成绩。例如，高地发展项目若将创收活动与养护努力相结合，往往会增加人们对这类活动的兴趣、动力和拥有权，否则与当地社区既无直接关系，对其也没有什么好处。更加注意发展山区当地货物和服务企业及相关市场，已日益成为可持续山岳发展全面办法的重要内容。

### **B. 确保当地参与**

15. 另一个重大挑战是，保证使当地观点、需要和问题公正和有效地纳入所规划和制定的山岳发展方案中。许多山区居民常常因远离政治中心而丧失政治权利的事实说明，应该有赋予权利的战略，以确保他们参与而且积极参加规划和执行山岳发展方案。拟订国家山区战略也应采纳当地观点，才能有效。确保地方群体享有可持续生计作为满足其基本需要的手段尤为重要。预计 2002 年国际山岳年庆祝活动将产生许多国家山岳战略和方案。

### **C. 冲突**

16. 许多山区人力发展的主要障碍之一，仍是冲突和战争。由于各种十分复杂问题，山区过多成为社会冲突、种族纷争和战争爆发的地方。这些问题包括贫穷、种族紧张局势、争夺稀少的资源，特别是水，甚至因为山区偏僻以至成为武装对立集团的庇护所。为推动养护和可持续发展的倡议而作出的努力常常受阻于这些现实。如果世界山区的发展和养护努力以及确保山地人基本人权的工作要获得持久的成功，解决冲突必须是今后几年的最高优先事项。跨界和平公园在这方面带来很大希望。

### **D. 政策和法律**

17. 迄今为止，很少国家制定了直接处理山区和山地人特殊情况及问题的全面国家山岳立法和政策。在今后几年中，为了加强支持进行中的山岳倡议，并促进拟订新的倡议，应在国家和权力下放的各级拟定法律和政策的新框架。这种框架要行之有效，就应至少承认当地产权，按全部成本计算山岳货物和服务的价格，适当保护脆弱的生态系统和圣地，并通过知识产权保护传统知识。



## E. 自然灾害和风险

18. 近年来，全世界许多山区发生了破坏性的自然灾害。严重洪水、山崩、雪崩和火山爆发造成了重大的生命损失和极大的困难，常常带来严重的经济干扰，特别是对于较穷国家来说，情况更是如此。在提高关于山岳灾害的知识，查明和监测处于危险的住户和社区，以及改进风险管理，尤其是减灾，并改进防灾措施以减轻灾害对社会的影响的方面，今后还会面临各种重大的挑战。

## F. 高地-低地相互影响

19. 山区是一种开放体系，与其四周地区有密切互动关系。大家对高地/低地联系的重要性与复杂性的认识已日益提高。这种互动是多方面的，不仅涉及生态考虑，还涉及经济、社会和政治考虑。最近几年，特别是对这种联系的生态层面取得了重要经验，但其他方面较少获得重视。必须进行相当大的努力，增加有关这些联系的知识 and 经验，包括进一步研究高地-低地贸易、山岳社区提供的管理服务及公平分享他人开采的收益等问题。这些做法应最终导致山地人更有保障的权利和机会。还应在不同地域范围对流域管理团体给予更好的支持，以及拟订出综合的流域管理政策。

## G. 研究

20. 开发和加强有关生态及山岳生态系统可持续发展的知识，是第 13 章的一个主要的行动方案领域。鉴于山岳十分复杂，其许多部门相互联系，应更好地理解山岳生态系统中的各种进程和互动，以加强对资源管理和人力发展的关切的决策。虽然应增加总的山岳研究投资额，但已经有机会调整各部门目前的研究，使之更明确地处理山区的问题。这可导致进行中研究的价值大大增加，而不一定需要大量新的财政投资。

## H. 文化和传统

21. 文化和传统极其多样化是全世界公认的山岳资产，也是塑造多种山岳景观及其提供的货物和服务的重要因素。保护文化特性，同时支持经济增长和更现代的生活方式，尤其是在山地人与山外人接触更多的时候这样做，是可持续山岳发展倡议的重大挑战。文化多样性和传统生活方式还提供经济增长的机会，特别是通过旅游业提供这种机会，因为这种多样性和生活方式是许多人想游览山岳的主要原因。然而，应对开发山区旅游业所提供的巨大经济潜力采取平衡和谨慎的办法，以避免在环境和人这两方面产生消极影响。<sup>5</sup>

## 三. 结论

22. 自联合国环境与发展会议以来，第 13 章执行工作的几个方面取得了重大进展。世界北方和南方的许多山区日益应用既照顾人的发展需要又处理环境问题的平衡办法。人们仍十分有理由对可持续山岳发展的行动速度以及对其作出的总的

政治和财政承诺表示关切；但许多领域已经采取有效行动，因此有理由希望，改善山岳生计和环境条件所面对的持续挑战是可以应付的。特别是，强大且富有献身精神的支持山岳发展的社区通过创新性和合作性很强的机制发展起来，它们聚集了来自各种部门的人和机构，对付山区面临的许多问题。应支持和加强这种合作，以确保进一步持续的行动和承诺。

#### 注

- <sup>1</sup> 《联合国环境与发展会议的报告，1992年6月3日至14日，里约热内卢》，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1，附件二。
- <sup>2</sup> 最引人注目的协商包括，在亚洲（1994年）、拉丁美洲（1995年）、欧洲（1996年）和非洲（1996年）举行的区域政府间协商。此外，非政府组织在全球一级（1994年，秘鲁利马）和区域（1996年，欧洲）进行了协商。
- <sup>3</sup> 1998年11月10日大会第53/24号决议。这一努力是吉尔吉斯斯坦在1996年发起的。
- <sup>4</sup> 对作为山岳年牵头机构的联合国粮食及农业组织（粮农组织）总干事向180个国家发出的问题单，许多国家政府提供了有关其山岳状况和开展可持续发展活动的重要资料。
- <sup>5</sup> 在这方面应提及2002年被宣布为国际生态旅游年（见大会第53/200号决议）。



