



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
22 February 2008  
Chinese  
Original: English

## 可持续发展委员会

### 第十六届会议

2008年5月5日至16日

临时议程\* 项目3

2008-2009年执行周期的一组专题——审查会议

## 主要群体提交的讨论文件

### 秘书处的说明

增编

## 国际地方环境倡议理事会提交的资料\*\*

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	2
二. 农业 .....	6-9	2
三. 土地与农村发展 .....	10-15	4
四. 干旱 .....	16-19	6
五. 荒漠化 .....	20-25	8
六. 非洲 .....	26-45	9

\* E/CN.17/2008/1。

\*\* 本文件由环境倡议理事会-地方政府争取可持续发展协会编写。文件中所述观点和意见不一定代表联合国的观点和意见。



## 一. 引言

1. 地方政府是执行《21 世纪议程》和实现千年发展目标的关键利益攸关方。在农业、土地、干旱、农村发展和荒漠化等专题问题处理可持续发展的方式肯定对它们产生直接影响。非洲地方当局在有关这些专题问题方面特别脆弱。
2. 地方当局自身不仅因农业、土地管理、干旱和荒漠化问题受到影响，而且也由于其规模和人口而对这些问题产生直接影响。
3. 城市地区对城市本身以及世界各地的资源使用及资源流动的性质和程度有着深刻影响。城市化形式以及居住区的稠密程度决定了城区人口在运输和建筑部门对能源的需求。考虑到城市临近淡水水体、肥沃的农业土壤以及敏感的沿海地区，城区土地使用习惯对全球淡水资源、生物多样性和粮食供应模式有着重大影响。城市人口不可持续的用地习惯不仅会对城市周边的郊区，而且会对遥远的区域和大洲的景观造成影响。
4. 现在，全球人口的一半以上生活在城市里，预计到 2030 年，全球总人口的 60% 将生活在城市社区。的确，我们正在进入 1 000 万和更多人口的超大城市时代。目前有 20 个超大城市，其人口显然超过了一些国家的人口。
5. 本文从地方当局的角度评价各专题问题的进展情况，展示最佳做法，查明阻碍取得成功的一些制约因素和障碍，并提出有效执行所需的一些条件。

## 二. 农业

### A. 对进展情况的评价

6. 城市农业对养活不断增加的人口很重要。联合国粮食及农业组织估计，多达三分之二的城市住户在为种植目的而预留的土地或在闲置的土地和其他地方从事城市食品生产活动。
7. 在城市环境中从事农业活动的好处是可以提供新鲜食品，在某些情况下可以提供就业，并且可以在高楼林立的环境中保持绿色空间，并减少了运输和储藏所消耗的能量。随着城市中心的扩大，这一点变得更加重要，具有讽刺意味的是，城市中心的扩大是通过侵占宝贵的农田而实现的。

#### 1. 塞内加尔达喀尔：屋顶农业

达喀尔的人口每年平均增长 120 000 人，导致对城市服务的需求增长，对食品的需求增加。因此，城市农业变得更加重要，现在估计，城市农业提供了达喀尔消费的蔬菜的 60%。

在达喀尔，平坦的混凝土屋顶形成了一道名副其实的城市风景线，这些屋顶正在被改造成屋顶菜园。住户们正在种植这些菜园，以满足自身的营养需求，也通过在当地市场销售农产品补贴收入。

网址：[www.fao.org/NEWS/2002/020102-e.htm](http://www.fao.org/NEWS/2002/020102-e.htm)

## 2. 阿根廷罗萨里奥：城市农业方案

经济危机不断加深，造成当地 60% 的人口生活在贫困线以下，为了应对这场危机，启动了一个城市农业方案。

该方案通过建立社区菜园，不仅向低收入家庭提供食物，而且也增加了收入来源，特别是妇女的收入来源，从而提供了一个可持续的粮食生产手段。还制定了生产计划，通过共同社会网络框架向施食处和学校提供新鲜农产品。

城市农业现已成为当地政府的一项公共政策。

## B. 制约和障碍

8. 当地政府面临下列挑战：

(a) 农业食品生产通常被推定是为农村问题，因此，与住房、交通、安全和基础设施等其他城市问题相比，这不被当作优先问题；

(b) 在发达国家城市，由于住户的能源消费模式，城市食品生产在实践中可能不如其他替代性做法有可持续性，尽管在改变做法努力实现可持续性方面存在着很大的空间；

(c) 在发展中国家，城市农业经常被推断为贫穷居民进行的谋生活动，但有证据显示，它正越来越多地成为中高收入住户的一项活动，他们为商业目的进行种植。结果，处境较为不利的人无法获得土地。

## C. 有效执行所需的条件

9. 城市农业的有效执行需要下列条件：

(a) 城市农业需要纳入城市规划和发展之中；

(b) 除其他问题外，需要对城市农业在减少贫穷和提供适当营养方面的重要作用予以宣传和承认。

### 三. 土地与农村发展

#### A. 对进展情况的评价

10. 对土地使用的管理直接影响到资源的使用，不仅影响到土地，而且还影响到水、能源和空气质量。水通常经过土壤的过滤，重新注入蓄水层，向河流、溪流以及湖泊提供地下水。水会通过铺设的路面流出而受到污染。因此，无计划杂乱的发展会产生促成干旱的条件。

11. 此外，无计划杂乱的发展造成的影响超出了交通和建筑的能源使用问题。基础设施费用，如提供社会服务、包括教育的费用，比紧凑密集的发展的费用要高得多。无计划杂乱的发展对穷人、残疾人、青年人和老年人有着深刻的影响，例如，他们必须在这种地区安家，但他们没有交通工具。

12. 一个解决办法是建立更高的密度。建立稠密、混合使用的住区会节省绿色空间，提高能源和交通效率，同时减少基础设施和提供服务的费用。通常，密集化方案是以绿色空间为代价的，会减少用于娱乐目的的空间，从而增加城市的热岛效应。城市化给更多人带来了城市生活方式；这种生活方式需要消耗更多的资源，增加了对自然环境的压力。

13. 另一个办法是划定城市扩展的界线，促进有效使用界线内的土地、公共设施和服务。缺乏扩展机遇可以促成城市中心实现积极、慎重的发展。

#### 地方实例

##### 3. 美利坚合众国俄勒冈州波特兰：城市扩展界线

波特兰城市扩展界线是 1979 年设定的法律界线，目的是保护农场和林地被城市侵占。管制的重点过去是、而且今后仍然是保护农场和农场耕作的经济活力。

城市扩展界线是从这一农村角度发展而来，并定期受到审查，以确保有 20 年的可建土地供应量。截至 1999 年，在波特兰大都市的部分地区，郊区的开发已经达到这一边界线，今后郊区要扩展，就要延展边界线，或者提高开发的密度。因此，尽管这一界线不是完全没有灵活性的，在大多数地点，这一界线一直是固定的。

##### 4. 约旦大安曼市：高密度混合用途开发

大安曼市为高密度混合用途开发制定了一个临时扩展战略，该战略将为该城市的长期可持续性提供框架。

该政策补充了阿曼全面规划远景，其远景是努力建设一个符合可持续发展原则的城市，这些原则是绿色、可居住性和社会性，最重要的是，保持该城市的文化和遗产。扩展战略政策的要素包括：

- (a) 查明市内适于高密度混合用途开发的地区；
- (b) 执行现代化的发展准则和分区控制，鼓励新的高密度混合用途开发；
- (c) 公共和私营部门以及民间社会参与高密度混合用途开发设计的途径；
- (d) 投资者和社区公平分摊基础设施费用的新框架。

网址：[www.ammancity.gov.jo/english/master/ml.asp](http://www.ammancity.gov.jo/english/master/ml.asp)

#### 5. 美利坚合众国弗吉尼亚州夏洛茨维尔：养护开发

美利坚合众国许多开发商在仍在运营的农场上建造房屋出售，在农场上或紧靠农场的地方建立社区，并且放牧牲畜，提供当地食物。这些项目采用了一种养护开发的方式，是力求使扩展与养护保持平衡的一种潮流，最近这些年，地方政府已经将此接受为保持空间或农村特色的一种办法。

Bundoran 农场的开发商买下了现有的养牛场和苹果园，留出约 1 000 英亩用于农业。这些房屋的拥有者同意在收成不好的年份补贴农场，但也能在收成好的年份赚取收入。该社区离主要城市夏洛茨维尔仅 20 分钟车程，有 2 300 英亩土地、骑马小径、两个池塘和 100 多头牛。

网址：[www.bundoranfarm.com](http://www.bundoranfarm.com)

## B. 制约和障碍

14. 当地政府面临下列挑战：

- (a) 土地使用政策不力；
- (b) 开发商的影响力很大；
- (c) 在发展中国家，缺乏处理城市移徙问题的有效城区投资、规划和管理。

## C. 有效执行所需条件

15. 土地和农村发展领域的有效执行所需条件如下：

- (a) 支持农村居民日益流向更大社区所产生对基础设施的需求；
- (b) 基于可持续发展原则的城市规划。

## 四. 干旱

### A. 对进展情况的评价

16. 尽管干旱是一种自然的、经常发生的气候现象，但由于全球气候不稳定，干旱的持续时间和严重程度正在全球范围内增加。在城市地区，干旱不仅仅是气候变化的破坏性影响之一，而且也是由于浪费性的水基础设施和缺乏水需求管理做法造成的。

17. 当干旱发生时，它会产生许多深远影响。这些影响经常划分为经济、环境和社会等类别。经济影响包括城市农业失去收入以及电力费用上涨。环境影响包括土壤流失和地下水位的下降。社会影响包括健康问题和潜在冲突。

#### 地方实例

##### 6. 印度拉波利雅村：雨水收集

印度西北部的这一村庄是大片干旱和贫瘠土地里的一块真正的绿洲，空气里弥漫着仅 72 公里之外的塔尔沙漠吹袭而来的沙子。

拉波利雅村已经适应水源匮乏的条件，它通过传统的雨水收集系统实现对水需求的自给自足。该村采用各种简单技术来利用各个沿自然分水岭的水流通道。村民们重建了破损的大堤，在社区池塘里储存水，并维修或修建水泥砖石结构的蓄水箱以及每一个渗漏水库（建来储藏雨水的水库，这些水逐渐渗漏到附近的井中）。这些办法均可以通过简单的沟渠和导水管将水导向农田和牧场。

为了防止浪费和确保始终节约用水，村领导求助于当地知识和该区域已经遗忘的风俗和习惯，让村民们认识节水的必要性。在每个小水箱和井修建了供奉印度教神的神殿和小寺庙，以培养一种对保护、养护自然资源和恢复其活力的必要性的认识。

网址：[www.indiatogether.org/agriculture/articles/rjndrght.htm](http://www.indiatogether.org/agriculture/articles/rjndrght.htm)

##### 7. 美利坚合众国得克萨斯州弗里斯科：园林设计法令

弗里斯科有着一项意义深远的园林设计法令，该法令是广泛研究和规划努力的结果。根据新的立法修建和维护园林比以前减少用水达 50%。

园林设计法令的要素包括：

(a) 允许种植得克萨斯州北部土生土长的或已适应当地气候的植物品种；

(b) 在灌木丛和大树周围要有三英寸厚的覆盖物；

(c) 规定安装蒸发蒸腾作用控制器（这些控制器仅在需要水时打开灌溉系统并根据季节调整相关用水量）；

(d) 要求房屋建筑商种植的植物可以在 3 级用水限制下存活，即每周浇一次水；

(e) 根据园林地带的用水量来确定对主要是商业区的开发项目的用水津贴。

网址：[www.ci.frisco.tx.us](http://www.ci.frisco.tx.us)

#### 8. 澳大利亚霍恩斯比郡：水开发控制计划

行政理事会帮助社区执行《可持续水开发控制计划》和《最佳做法手册》来减少用水量。

自从 1999 年以来，该计划对 9 500 多项开发申请、包括多单元住宅和新房屋产生了实际影响。因此，这些住宅安装了双用水量抽水马桶，低流量淋浴头、自来水水流量控制器以及节水型洗碗机和洗衣机。水开发控制计划还推广节水型花园和灌溉系统。

安装节水设备每年为该社区节约用水约 980 000 千升，并激发在社区开展有关节约水资源必要性的教育。

网址：[www.hornsby.nsw.gov.au](http://www.hornsby.nsw.gov.au)

## B. 制约和障碍

18. 地方当局经常通过灾害和紧急情况管理措施来应对干旱，而不是采用有效监测和为干旱作准备的办法。

## C. 有效执行所需条件

19. 关于干旱方面，有效执行所需条件如下：

(a) 需要制定和执行干旱监测做法和政策，包括预警系统；

(b) 需要改善供水服务和基础设施，预防渗漏和浪费；

(c) 需要建立和加强水需求管理，包括自愿限制和强制性节水；

(d) 需要制定当地干旱计划。该计划将包括减少干旱影响的减灾措施，并在必要时建立定量供水计划；

- (e) 土地使用计划必须限制无计划的乱开发，以保护地下含水层和地下水位；
- (f) 需要提倡耐旱型园林设计，即一种用水较少的住宅和商业园林设计；
- (g) 需要采用传统的收集雨水办法，在有雨水时集水，并改善土壤湿度管理。

## 五. 荒漠化

### A. 对进展情况的评价

20. 荒漠化影响着 70% 的所有旱地，相当于 36 亿公顷土地，约占世界陆地面积的四分之一。几乎世界上每 6 个人中就有 1 个人受到影响，即差不多 9 亿人受到影响。
21. 每年，农村地区的荒漠化造成发展中国家数以百万计的农村居民迁往城市地区，因为他们的土地不能再养活他们。国际农业发展基金表示，如果不采取任何行动来消除荒漠化的根本原因，到 2009 年底以前就会有大约 3 000 万农村居民被迫离开家园。他们大多将前往城市棚户区，对住房、供水、废物清理和处理、保健和教育等服务产生巨大压力。
22. 荒漠化的影响，即土地退化和缺水，日益造成饥荒、疾病和冲突。
23. 发达国家地方当局也是造成这一问题的因素，因为发达国家的消费模式和生活方式通过全球经济对这些旱地区域提出了许多要求。

### 地方实例

#### 9. 印度马赫布卜纳格尔：可持续农业做法

因为农业是马赫布卜纳格尔的重要生计，该社区不得不采用可持续的农业做法，以有效利用不断萎缩的水资源。已经成功建立适应和应对战略，以应对干旱状况。

妇女团体成功建立了小型创收项目，包括集水计划，并种植树木来保护土壤。已经建立种子银行来保存可抵抗气候变化的传统土著种子，粮食银行在需要时提供粮食保障。

这些行动取得了显著成果；该区每年流往大城镇的人员下降了 40%。

#### 10. 中国沈阳：荒漠化战略

中国北方的旱地蒙古大沙漠正在迅速侵蚀沈阳；该市与沙漠的距离已由 2000 年的 100 公里缩短为 48 公里。



在中国国家防治沙漠化行动方案的支助下，沈阳和中国其他城市正在建立绿色防护林带，并有针对性地种树，种植防风林来保护农田，建立绿色长廊，在大片沙地上重新种植植被，重新夺回沙化土地。

该市已经建立面积达 2 300 平方公里的防风固沙生态功能保护区。2000 年至 2005 年期间种植了 1 900 万棵树，增加了树木覆盖面积。

社会参与是另一个重要因素，这涉及动员农民和牧民提出建议，并动员公民，特别是妇女和儿童，参加诸如植树等防治沙漠化活动。

网址：[www.shenyang.gov.cn](http://www.shenyang.gov.cn)

## B. 制约和障碍

24. 地方当局面临下列挑战：

(a) 缺乏基础设施，无法应对由于荒漠化造成的向城市移徙人数增加的现象，这种情况大都发生在发展中国家；

(b) 缺乏有效的用水需求管理和节水计划。

## C. 有效执行所需条件

25. 有效执行防治荒漠化项目所需条件如下：

(a) 《联合国防治荒漠化公约》呼吁采取一种自下而上的参与性办法，确定、执行、监测和评价防治荒漠化和减少干旱影响项目。因此，需要就干旱管理问题征求地方当局的意见；

(b) 地方当局必须拟定和执行与水有关的减少干旱和适应干旱战略，其中包括水基础设施改进和节水努力；

(c) 地方当局需要保护自然资源，并有效管理其生态系统；

(d) 发展中国家的地方当局必须通过提供基本的基础设施和服务来更好地管理越来越多的环境难民涌入的情况；

(e) 地方当局呼吁国家政府在其环境政策中适当考虑到土地退化现象(1999 年在德国波恩举行的世界城市与荒漠化问题市长论坛)。

# 六. 非洲

## A. 导言

26. 尽管贫穷仍然是目前非洲大陆所面临的最大的挑战，但非洲特别易受害于可持续发展委员会第十六届会议每一个专题问题的影响；

27. 在非洲大陆许多地方，农业仍然是维持生存性质的，灌溉高度依赖降雨（96%以上）。结果，农业极易受到气候变化、季节转换以及降雨模式变化的影响。农业产量和粮食生产不断下降，城市人口迅速扩展和增长，结果，粮食保障越来越多地严重受到威胁。其他许多复杂化因素包括入侵物种的传播，这也与气候变化密切相关。在寻求长期和可持续的解决办法时，必须注意这些因素的关联及其严重影响。

28. 非洲正在迅速城市化。但是，超过一半以上的城区人口的用水、住房和环境卫生等人的基本需求没有得到满足。在有基础设施的地方，通常也面临严重压力。

29. 由于用水需求增加，非洲缺水现象正日益增加。到 2025 年以前，预计大约 4.8 亿非洲人将面临缺水或随之而产生的压力，可能会造成与水有关的冲突增加。非洲的 50 个河流流域几乎都是跨越国界的。

30. 非洲是受荒漠化影响最严重的大陆。该大陆的三分之二是旱地，由于气候变化造成的极端天气事件，旱地面积每年在迅速增加。

31. 非洲的可持续性依赖于强有力的经济增长、减缓贫穷和环境意识及保护。但是，为了实现可持续发展的三大支柱，这些支柱同时必须伴有良好的政治治理和有效的城市管理以及服务交付。

## B. 农业

### 1. 对进展情况的评价

32. 非洲的粮食无保障是由于全球贸易制度、贫穷、人口增长、迅速城市化、入侵物种的传播和气候变化造成的。

33. 非洲的城市粮食保障问题往往由于下列被视为更紧迫的城市问题而受到忽略，如失业、基础设施日益衰败、大规模移徙造成的住房短缺和服务提供不足。

34. 城市农业能够改善城市穷人的粮食供应。

### 地方实例

#### 11. 乌干达基瓦图利教区瓦比杜库

执行瓦比杜库近郊农业项目的目的是提高粮食作物和畜牧生产单位的效率，以作为收入来源和粮食保障来源，并促进保持现有的花园和建立新的花园。

这一项目的益处一直是确保贫民区粮食保障、改善营养、通过腐烂做法处理废物、改良土壤肥力以及查明和开发粮食产品和花卉的可持续市场。

总而言之，这一项目还改进了生计，使家庭更健康，创造了繁荣的商业，并建成进步的社区。

网址：[www.cityfarmer.org/wabiduku.html](http://www.cityfarmer.org/wabiduku.html)

## 2. 制约和障碍

35. 非洲城市地方当局面临下列挑战：

- (a) 城市农业在被接受为一种合理的土地使用做法方面进展缓慢；
- (b) 对城市农业在公共保健、两性平等问题和减少贫穷方面所起的重要作用了解很少。

## 3. 有效执行所需条件

36. 有效执行所需条件如下：

- (a) 支持(或允许)组成城市农民协会或合作社；
- (b) 正式承认城市农业在社会中的作用；
- (c) 建立(或允许建立)当地农产品市场；
- (d) 允许空地被用作农业目的；
- (e) 将城市农业纳入城市规划和开发中。
- (f) 已经建立的次区域饥荒预警系统必须向城市中心提供关于粮食供应、市场价格和备灾情况的及时信息；
- (g) 城市规划者必须设计能容纳城市农业的住宅区；
- (h) 非洲各级政府需要在建设和保留非洲农业能力方面进行合作。

## C. 土地和农村发展

### 1. 对进展情况的评价

37. 非洲正在以每年 5% 的速度迅速城市化。非洲是城市化最快的大陆；现在非洲 40% 的人口生活在城市里。

38. 非洲的城市人口以惊人的速度增长，这一增长对供应充足饮水带来了巨大压力。对水资源污染的增加威胁到水生态系统脆弱的平衡。

39. 由于气候变化，非洲沿海区域的发展特别令人担忧。非洲 25% 以上的人口生活在海岸线 100 公里之内，预测表明，面临沿海洪灾风险的人将由 1990 年的 100 万增至 2080 年的 7 000 万。开普敦（南非）、马普托（莫桑比克）和达累斯萨拉姆（坦桑尼亚联合共和国）等城市中心和港口将受到不利影响。

## 地方实例

### 12. 开罗

通过将 1% 的居民迁入配有所有服务和舒适设施的计划住区，实现曼施·纳赛尔（Manshiet Nasser）非正规住区的升级和恢复，从而改进 500 000 多人的居住环境。

这些住区完全配备了完整的供水和环境卫生管道网络、道路网络、空地、职业培训和保健中心、图书馆、学校、电话服务网络、环境友好型手工艺作坊。此外，向居民提供优惠贷款，其中 90% 必须在 40 年内偿还，让居民有一种拥有感。

这一项目的基础是参与性的社会经济调查以及在规划和管理进程中同当地居民的透明对话机制。

## 2. 制约和障碍

40. 非洲的地方当局缺乏处理向城市移徙问题的有效城市投资、规划和管理。

## 3. 有效执行所需条件

41. 有效执行所需条件如下：

(a) 地方当局需要参与公共-私营伙伴关系，将小规模社区投资列为优先事项；私营部门创新和投资可提供具有成本效益的战略；

(b) 地方当局需要满足越来越多的农村居民涌入较大社区对基础设施的需求。

## D. 干旱

### 1. 对进展情况的评价

42. 非洲的干旱是气候变化直接造成的，同时也是非洲各国迅速城市化的结果。例如，诸如达喀尔、约翰内斯堡和内罗毕等城市已经过度开发当地资源，被迫从 200 至 600 公里之外往城里运水。阿比让、亚的斯亚贝巴和卢萨卡等城市实际上从地下含水层提取太多的水，这些城市为取水打的井越来越深。

43. 水资源的稀少也引发养牛者之间越来越多的冲突，他们通常远行数百公里来到竞争对手社区的土地上，为其牲畜寻找草地。

## 地方实例

### 13. 肯尼亚锡永吉罗伊(Siongiroi)

锡永吉罗伊社区被划为拥有经历严重干旱的半干旱生态系统，干旱使该社区丧失了牲畜和玉米收成，迫使社区成员走很远的去取水。

该社区与“水位和肯尼亚农村水开发”组织合作，执行了几个保障水方案，在短时间和长时间降雨中收集雨水。这些项目包括建筑和修复大堤、勘测和钻井眼以及浅水井、修筑供社区使用的集水池。

## 2. 制约和障碍

44. 非洲地方发展当局没有有效的干旱监测和旱灾备灾措施或缺少干旱监测和备灾措施，结果造成干旱被当作灾害管理来处理。

## 3. 有效执行所需条件

45. 有效执行所需条件如下：

- (a) 地方当局需要改进水污染和环境卫生做法；
- (b) 地方当局需要通过消除渗漏和阻止非法接水来改进供水服务情况；
- (c) 地方当局需要支持和促进传统的集水和蓄水方法。