



经济及社会理事会

Distr.: General
10 January 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(审查会议)的一组主题

主要群体提交的讨论文件

秘书处的说明

增编

非政府组织提供的材料**

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	2
二. 农业.....	4-20	2
三. 土地.....	21-31	6
四. 农村发展.....	32-50	8
五. 旱灾.....	51-63	10
六. 荒漠化.....	64-77	12
七. 饮水和环境卫生.....	78-100	14

* E/CN.17/2008/1。

** 所示观点和意见未必代表联合国的观点和意见。



一. 导言

1. 可持续发展委员会第十六届会议审议的问题密切相关，难以单独处理。例如，关于土地管理（包括农业管理）的决定有助于解决干旱和荒漠化问题，而农业发展模式则要对水源短缺负责，因为农业是水源的最大用户。此外，与土地、干旱和荒漠化有关的问题都息息相关。土地退化和干旱是助长荒漠化的因素，而指定用来解决这些问题的优先办法和战略也与荒漠化相关。

2. 虽然本文件单独讨论这些问题，¹ 但各主题之间存在着共同的线索，因此需要：加强处于社会边缘地位的群体的发言权，并赋予其参与决策进程的权力，以及加强其对土地和水源的控制；开放参与和兼包并容的民主进程；两性公平和平等；基于权利的发展办法，包括人民和国家决定其本身政策的权利，这些政策保护粮食保障、环境质量和生计；政策改革，包括转移到满足穷人要求的以需求驱动的政策；国家和国际政策协调一致以实施可持续发展；加强可持续发展方面的全球合作，包括增加协调一致的投资和供资；捐助方、各国政府、社区和民间社会行为者之间的跨部门协调；以生物多样性和农业生态为基础的管理办法，并考虑到地方知识；采取迫切而具体的行动应付气候变化；权力下放的民主化能源生产；采取行动应付现有不可持续的粮食消费和生产形态。

3. 重要的是，必须着重问题的根源，而不是其征兆。这类根源包括少数人为相对短期的经济利益进行的土地管理以及未能在考虑到经济、环境、道德和社会方面的情况下以民主方式作出决策，这种现象对贯穿第十六届会议的各主题产生连锁反应。同样地，气候变化直接威胁千年发展目标和相关目标的实现，包括长期粮食保障、提供清洁用水和环境卫生、清洁空气和可持续发展。其影响遍及第十六届会议各主题，因此必须采取紧急行动和公平解决办法。

二. 农业

4. 农业涉及土地和水资源的可持续管理，是实现《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）目标的关键因素。支持提高生产力和增加价值的农业做法可创造更可持续的生计，而提高妇女农业生产力和能力以获取公平的工作补偿则会促进两性公平。

¹ 本审查文件由下列机构起草：国际可持续农业伙伴、粮食第一信息和行动网、实际行动、环境联络中心国际组织、干旱地协调小组、淡水行动网和第三世界网。周密的政策是：这份文件草稿要由全球非政府组织网络进行创造性审查和严格分析，这些网络致力于供可持续发展委员会第十六届和第十七届会议审议的专题以改善内容。草稿于 10 月和 11 月在主要全球清单服务器上两度分发并提交较大规模的全球非政府组织界以供评论和投入，每一协商阶段提供了将近 25 份实质性材料。这些材料过半来自大型全球非政府组织网络，代表全球各大洲。第三世界网负责收集、整理和编辑评论和投入，并编写草稿两个版本。最后第三版于 2007 年 12 月初向全球非政府组织界分发。

A. 《约翰内斯堡执行计划》通过以来非政府组织采取的具体行动

5. 非政府组织在处理农业、资源管理和农村发展的国际进程中取得更大的合法性。例如，一个由政府和民间社会组织平等代表组成的管理局掌管农业科学和技术促进发展国际评估。²
6. 非政府组织探讨贯穿各部门（例如环境和能源）的农业发展新办法，促进累积和推广农业知识，并促进利用知识和其他资源。粮食主权成为全球农民运动La Via Campesina提出的总概念。已在区域和全球进行组织方面取得进展，同时强调贫穷国家和工业化国家之间的公平以及促进国际决策协调一致。³ 基于权利的发展办法注重增强人民要求保护和实现其所有权利的力量。
7. 非政府组织率先参加研究、规划和评价工作，以改善和扩大良好做法和通报政策。多方利益攸关者可持续农业和农村发展倡议导致非政府组织与其他主要群体共同努力，并记录社区为实现全球可持续农业和农村发展而作出的努力。⁴
8. 非政府组织资助的研究着重了解和推广粮食生产农业生态办法，并创造和扩大地方或区域基础设施和网络，以便小农为其农作物增值，公平准入市场和获得高于生产成本的补偿。农业生态办法包括有机农业、⁵ 可持续牲畜生产、高值作物多样性生产以及在地方控制下采用高用水效率和高能源效率的替代作物。
9. 畜牧发挥的重要作用往往受到忽视。优先事项之一是记录良好做法和政策选择以处理社会、环境、经济、公共卫生、动物健康和福利等问题。非政府组织促进以人为本的办法。例如，肯尼亚畜牧工作组通过确定可持续生计和景观比例良好做法来应付《约翰内斯堡执行计划》与饥饿、土地、水和农村发展有关的挑战。⁶

B. 制约和障碍

10. 已确定以下制约和障碍：
 - (a) 气候变化和穷人及直接依赖自然资源者的脆弱性加剧；
 - (b) 缺水和对淡水的竞争加剧。如果不提高用水的生产率，如果目前的趋势继续下去，全球用水到 2050 年势将增加 70-90%；
 - (c) 营养不均衡导致死亡区增加并可能因海洋肥沃化一类的举措而恶化；

² <http://www.agassessment.org>.

³ 见 <http://www.foodsovereignty.org/new/>.

⁴ <http://www.fao.org/SARD/en/init/>; <http://www.fao.org/sard/en/init/963/2952/index.html>.

⁵ 见 http://www.ifoam.org/about_ifoam/principles/index.html.

⁶ <http://www.sard-klwg.org/index.html>.

(d) 农业和畜牧业生产工业模式，包括遗传工程，对社会、健康、经济和环境产生有害影响。对促进畜牧业和卫生的地方方案的支助不足，对畜牧业和基于畜牧业的生计的注意也不够；

(e) 城乡移徙及其对农村地区的影响以及迁移到农村地区工业生产制度内的工人条件恶劣；

(f) 关注粮食质量和与日常饮食有关的疾病和肥胖症发病率增加；

(g) 加强企业集中和控制价值链，而不必与生产者和消费者分享利益，并只将农业视为市场货品来处理；

(h) 无法隐藏社会和环境代价以及农业政策对依靠农业的人民生计的有害影响；

(i) 多双边贸易协定，特别是为发展中国家和发达国家内城乡穷人、小规模和家庭式农业部门拟订的贸易协定的负面影响。其中包括世界贸易组织规则禁止国家拟订其本身的农业和粮食政策；

(j) 工业化国家出口补助和以低于生产成本的价格在发展中国家倾销产品的负面影响，损害当地市场；

(k) 为争夺自然资源而爆发战争和冲突；

(l) 艾滋病毒/艾滋病及难以获得治疗；

(m) 无法采用一套消除饥饿的人权框架和战略；

(n) 贫穷以及没有能力为提高产量和资源使用效率进行投资。

C. 优先办法和战略

11. 应该更公平地分享资源和权力。粮食和燃料主权是资源使用方面决策的关键概念。例如，只有在赋予地方社区权力和纳入体制改革才能成功实现农业改革。技术转让涉及共享所有权和控制权，以及多方利益攸关者全面评估其可取性，可以减轻饥饿和贫穷。要共享资源和权力，必须修改政府间体制的现行政策和做法，并抵制企业控制和集中。

12. 必须建设能力、特别是在地方和区域两级。改善获取和提供重要知识和资源的情况必须通过培训、透明度、新的参与式治理机制和伙伴关系来增强地方农村社区人民的能力。特别迫切需要通过农业来发展减轻气候变化和适应气候变化的能力，这包括改善预警系统以监测粮食供应和需求，并协调应急机制。应特别注意发展青年能力，鼓励年轻人参与社会改革。

13. 地方、传统和土著知识应与科学知识相结合。经常就粮食生产拟订社区和因地制宜的办法以因应地方环境和社会文化背景，因而更加可持续。研究工作必须

考虑到地方知识。利用地方产生的技术或地方种子或育种开展的研究和发展而获得的任何财政收益，必须公平补偿当地居民。不应对遗传资源和有关的传统知识进行生物盗窃，包括利用专利来进行盗窃。社区办法，例如转用抗旱作物物种和重新造林，都对适应气候变化作出宝贵贡献。

14. 应加强重视粮食质量、健康和保存传统粮食。全世界慢食运动和反遗传工程运动是对大量生产和大量推销低营养价值和缺乏传统价值粮食的反应。它们确认粮食的重大文化意义和维护健康的传统粮食途径的重要性。这与企业、政府和非政府实体在许多国家提倡转基因生物和破坏粮食主权及粮食保障的做法大相径庭。在消费者和体制层面优先采购公平贸易和地方产品可支持小规模生产者和地方农业景观发挥其多重作用，同时也促进转向文化上更加适合而且更加健康的选择。

15. 应加强重视农业生态办法、促使农业生产多样化和保护农业生物多样性、生物多样性和生态系统服务。利用农业生态办法进行虫害防治、肥沃力管理、能源生产和水管理可以提供可持续生态系统服务。这些必须符合土地所有者和社区的目标，而且往往可以通过综合管理予以协助。⁷ 通过回收利用牲畜粪便来进行农场能源生产和营养供应比起使用合成肥料的集中工业模式更有效，产生消极效应的可能性较低。支付生产者以通过农业来提供生态系统服务和保护生物多样性可改善农村生计，同时也保护公地。

D. 动员采取进一步行动

16. 规划、信息、评估和治理方面的协作十分重要。这包括加强各部门和以往不参与农业做法和政策的利益群体（例如与保健、劳力、妇女有关者）以及地方一级和区域一级的共同治理机制方面，例如粮食政策理事会之间的联系。

17. 必须发展可靠、可信的信息来源。必须要有行之有效的循证办法，并且保证能够广泛采用。这应包括设立一个国际农业技术评估机构，由多方利益攸关者派代表参加，并拟订和使用可持续发展指标。

18. 必须扩大可持续农业、贸易和农村发展的典范模式公平贸易和类似制度确保农民和农工获得公平的价格和工资，并推广环境无害做法和创新价值链，以更公平地分配利益。必须确认成绩和从错误中汲取经验教训，并确定能够补充农业收入的备选企业。

19. 进行宣传以促进增加在农业发展方面的公共投资必须强调基于权利的参与式办法、能力建设、增强地方社区能力以及实现粮食权。在企业做法中推广反垄断措施、加强竞争和提高透明度可以遏制市场日益集中的趋势。

20. 一些农业和资源控制政策损害粮食主权、提供反常诱因以致资源退化或加剧气候变化、促进遗传工程和歧视妇女或其他弱势人民，这些政策必须加以改革。

⁷ 见 http://www.holisticmanagement.org/n7/who_07.html.

三. 土地

A. 制约

21. 土地和自然资源引起的冲突正在增加。超过 30 亿人生活在农村地区，其中许多人被以暴力方式赶出自己的土地，赖以生存的资源也遭到剥夺，这种情况愈演愈烈。大型水坝和其他基础设施项目包括与开采业相关的项目和旅游业等大型发展项目迫使当地居民流离失所，破坏了他们所依赖的社会结构和资源基础。目前的农业燃料热可能加剧迫迁、丧失土地以及土地集中和土地退化等现存问题。土地和自然资源引起的冲突更可能随着气候变化而增多。

22. 国家政策和国际框架条件等综合因素，导致了农民和土著社群陷入经济赤贫境况。土地所有权放松管制和私有化的过程已使土地所有权再度集中；取消了农村公共服务以及支助小型和中型生产者开展生产和市场推销的公共服务；促进资本密集和技术先进的农业出口；将农业贸易和基于国际贸易的粮食保障政策自由化。

B. 障碍

23. 参与土地和自然资源所引发冲突的农村运动领导人，往往要面对政治迫害、骚扰和死亡威胁，有些人甚至被杀害。在许多国家，难以行使集体组织的权利。社会运动领导人常常遭受任意拘禁和杀害。在世界许多农村地区，小本农民无法诉诸司法。即使他们可以这样做，法院程序往往过于缓慢，不能及时伸张正义。农民诉诸司法受到限制，侵犯农民人权的责任人掌握政治权力，这往往导致这些犯罪逃脱惩罚。

24. 今天，大多数武装冲突发生在农村地区。这些冲突往往造成民众和社群离开他们的传统土地、职业和地域。准军事团体和私人保安部队保护有权势者的利益，在武装冲突中利用他们对付平民的情况越来越多。除农民家庭丧失生命和保障外，武装冲突还引起广泛而毁灭性的影响，这使得农村家庭不能获得收入。

C. 优先做法和战略

25. 自然资源应主要用于粮食生产。新的土地改革必须认识到土地、海洋和自然资源在粮食主权背景下的社会环境功能。粮食主权是基于食物权和自决权等人权、土著居民拥有属地的权利，它意味着应制定政策，让农村妇女、农民、土著民族、个体渔民、农工、失业工人、牧民、贱民等受歧视社群和其他农村社区重新分配、公平获得和控制自然资源和生产品资源。这点意味到要制定基于可持续土地管理的农村发展政策、以农民及家庭农业和个体渔业为中心的支农生态战略；制定贸易政策，打击倾销，扶持以畜牧业为基础的生计和农民和土著人民生产以促进当地、区域和国内市场；在医疗保健、教育和基础设施等方面为农村制定相辅相成的公共部门政策。

26. 获得土地是获得充足粮食和住房权利的一部分。必须在人权框架内采取以消除饥饿为目标的土地和农业改革政策，经济、社会和文化权利委员会关于获得充足住房的第4号一般性评论、关于强迫驱逐的第7号一般性评论、关于获得充足食物权利的第12号一般性评论、联合国粮食及农业组织关于支持在其国家粮食安全方面逐步实现获取充足食物的权利的指导原则等文书，为执行处理土地问题的人权做法提供了指南。

27. 土地改革可以制止人口被迫从农村向城市大规模流动。这有助于为所有人提供有尊严的生活；使得地方、区域和国家经济发展更具广泛性和包容性，让大多数人受益；可制止不可持续的密集单一作物种植和工业捕捞做法。不只所谓的“发展中国家”需要土地改革，所谓的北方“发达”国家也需要土地改革。国家在土地改革和粮食生产政策方面必须发挥强有力的作用，保障不同农村社区的权利。

28. 地域概念历来被排斥于土地改革政策之外。假如土地改革的目的只是分配土地，那么任何土地改革都是不可接受的。新的土地改革必须包括农民、无地者、土著民族、农工、渔民、游牧牧民、部落、非洲裔、少数民族、流离失所者等社区的地域《宇宙观》，因为他们生产粮食，与地球（包括海洋）保持一种尊敬与和谐的关系。人人有权保持自己与土地的精神和物质关系；拥有、发展、控制和重建自己的社会架构；在政治和社会层面管理自己的土地和地域，其中包括全部环境、空气、水、海洋、浮冰、植物、动物以及他们历来拥有、占有和（或）利用的其他资源。

29. 实现两性平等是真正的土地改革的必要条件。必须承认妇女在农业和渔业、以及在自然资源的利用和管理方面发挥的根本性作用。妇女应享受全面机会平等以及获得土地与自然资源的权利，以此承认妇女的多样性。以往的歧视现象应得到纠正。重新分配性质的土地改革在执行上应允许妇女获得并管辖土地和自然资源，保障妇女在各级决策机制中的代表性。

D. 动员采取进一步行动

30. 在和平占领土地和土地休耕方面采取直接行动，积极保卫土地、地域、种子、森林、渔场、住房等，对于推动各国政府履行人权承诺，执行行之有效的土地改革政策和方案而言，是必要和合法的。如果没有各种社会运动的动员和全面参与，就不会有真正的土地改革。

31. 粮食主权不仅是愿景，而且是共同斗争的平台，让农村和城市社会运动不断在多元化环境中凝聚团结的力量。必须与社会其他部门建立联盟。例如，如果通过教育建立对人权、两性平等、可持续发展以及伦理行为诸方面的认识，发展青年的能力，青年就可以在社会变革中发挥重要作用。

四. 农村发展

32. 75%的穷人生活的农村，直接或间接依靠农业为生。其中多数人为小本女农民，她们在农业中的主要作用及其在农村发展中的利益通常没有得到承认。近年来，经济全球化已变成从经济发展、市场自由化和出口市场的角度狭隘地理解农业发展。这一定义忽略了重要的社会、政治和文化意蕴和价值观，而这些正是农村生活和农村生计的本质所在，并为结束农村贫穷状况提供了其他选择。

A. 制约和障碍

33. 农村经济基于生存和生产性活动的结合，以移徙和有偿劳动等短期和中期策略作为补充。这些往往是排斥性发展进程的指标，这些进程迫使最弱势者到他处另谋出路，不一定会达到减贫目的。其原因是，农业发展政策靠供应驱动，与治理贫穷、饥饿和贸易政策的相互关联十分有限，缺乏跨部门协调。

34. 穷人及其生计直接依赖于生物多样性和生态系统服务。然而，脆弱的边缘土地出现环境退化，直接威胁到 2.5 亿人的生计，另有 10 亿人的生计堪虞。这进一步威胁了农村社区和增加其脆弱性，从而降低了他们在气候变化方面的适应能力。

35. 土地和水资源管理对于农村发展至关重要。然而，农民缺乏对土地和水资源的控制和利用、确保其获得和控制有关土地和水资源的立法没有在农业和农村发展政策与战略中得到适当体现。在拥有土地方面存在的两性不平衡问题有待解决。在土地改革、土地补偿与再分配的过程十分复杂，执行缓慢，还存在一些通常有利于有权势者的偏见。

36. 对以出口为导向的商品粮生产的支持正在加大。这可以提高某些部门的效率和竞争力，但不一定注重农村穷人的生计和需求。同样，援助侧重于市场发展，却没有解决贫穷问题，这加剧了现有的不平等现象。生产模式专门用于数量有限的出口作物，可能降低粮食生产者应对今后不利条件的复原力，对粮食保障产生负面影响。

37. 农业推广服务、尤其是兽医服务的私营化，未能改善对穷人和边远地区农民的服务。影响力研究显示：农民的支出增加；由于向边远地区提供的服务往往无利可图，服务覆盖范围有限；最小本的农民、主要是妇女无法获得推广服务，因此不能帮助最贫穷的人。

38. 农村基础设施备选方案没有满足迫切需求。人们承认，能源对于克服农村贫穷问题至关重要，但各国政府似乎只优先考虑对供电网的投资。尽管发展中国家可能还有发展和扩大电网的余地，但贫穷和分散的农村社区很少从对传统能源项目的投资中获益。这种说法对于家庭供水和生产供水以及适当的运输形式同样适用。

39. 人们对生物燃料开发协助农村发展，减少温室气体排放的兴趣越来越大。实际上，由农业综合企业发展的生物燃料（又称农业燃料）目前居于优先地位，但缺乏对农业生态环境和社会经济条件的透彻分析。全球的证据显示，利用和控制自然资源产生的主要利益互换可能波及穷人的生计、土地权和用水。目前在温带生产的生物燃料，只能有限地减少温室气体，却以土地作为巨大代价，对粮食价格、生物多样性、水污染等造成影响。热带生产的生物燃料产生不同的净影响力，但若干种生物燃料（例如棕榈油）无可避免地对热带森林造成破坏。必须把生物燃料生产所驱动的用地变化考虑在内。

40. 最近的迹象显示，国家和国际两级对农村发展和农业给予更大关注，包括增加了拨款和投资。通过非洲发展新伙伴关系的非洲农业发展综合方案，一些国家承付 10% 的国家预算用于可持续农业和农村发展。肯尼亚等一些国家已制定侧重于增强社区力量、管理权力下放和有利政策的计划，但还需要具体的执行经费。在另一方面，许多非洲、加勒比和太平洋国家的农村支助战略分配给粮食保障和农村发展的比例却很小。

41. 气候变化加剧了生态系统、生计和基本基础设施的脆弱性。如不及时考虑与气候变化和气候适应有关的因素，当前农村发展倾向于采用的生产系统就会受到严重影响。

42. 国际贸易优先事项主导当地市场和农村发展的方向。由于中国的发展以及欧洲联盟（欧盟）《经济合作伙伴协定》等扩大市场准入的努力，来加工自然资源出口市场不断扩大。这两种趋势将波及农村发展、各国政府推动多种生计的机遇、国家制造能力、以及保护地方和区域市场免遭不公平竞争和更激烈竞争的能力。

43. 农村社区在可持续农村发展的政策拟订和决策进程方面仍然缺乏发言权。

B. 优先做法和战略

44. 如果由社区驱动的发展通过各方参与确定优先事项和作出决策，并开展资源管理，就会加强社会资本，促进农村减贫工作。由需求驱动在农村发展政策和介入也可以促进水、土地、森林和渔业资源的可持续利用，维护生物多样性。

45. 应确保农民控制土地和水资源。埃塞俄比亚等一些国家已采取措施，确保妇女和男子的土地继承权。因此，需要对改善体制、能力和外联工作给予支持。需要增强政治意愿，确保粮农组织食物权准则等国际商定做法得到落实。应以全面、包容的方式管理水资源，以应对用水和需求特别是农业灌溉用水和需求方面引发的互相矛盾。

46. 推广服务应惠及最贫穷的人。边远和干旱地区特别方案（例如肯尼亚的《开发干旱和半干旱土地方案》）以及统筹兼顾非农业备选方案，都是这种服务的良好例证。基于社区的推广工作重估并支持传统知识体系和网络，培训当地的农民对农民推广代理人，这对于最弱势者不失为一种备选办法。

47. 基础设施和能源备选方案必须适当。如果权力下放后的能源系统由地方管理，可以让农村地区受益，应把这一点与电网备选方案一并考虑。同样，迫切需要关于生物物质和家庭能源的具体战略。尽管小规模、由地方控制的生物燃料生产可以作为农村社区的能源备选方案，但较大规模的农业燃料生产项目还需要进行全面、包容各方的风险和影响评估。

48. 农业发展应促进增强适应能力，以降低脆弱性，提高农村社区的复原力。需把国家适应行动计划和气候变化战略纳入农村发展战略主流。在易受影响的国家，应每年分析气候数据，并提供给当地农民，以便作出适当规划，并把气候数据纳入国家政策框架。

49. 必须调整国际贸易优先事项。实际运用粮食主权原则可以向各国提供一系列战略，以便在国际贸易前提下支持扶贫型农村发展。

50. 把参与性市场链分析和参与性技术开发等参与性机制纳入基础设施和市场发展，可向农民提供更多技术选择，促进创新，增强农村穷人和被边缘化者的信心，让他们对进程有发言权。

五. 旱灾

51. 旱灾是气候的一个正常和反复发生的特点。几乎所有地方都发生旱灾，尽管因区域不同而程度各异。因此，给旱灾下定义很难：按照区域的差异、需要以及从学科的角度，定义也各有不同。广而言之，旱灾是指某个地区严重缺水长达数月或经年的状态。一般而言，当某个地区持续以来降雨量比平均水平少了许多，就会发生这种状况。虽然旱灾可持续数年，但短时期的严重旱灾也可对生态系统和当地经济造成重大损害和伤害，对牧区尤为如此。

52. 1991 年到 2000 年期间，旱灾造成 28 万人死亡，并造成价值数以千万计美元的损失。预计到 2025 年，生活在水资源缺乏的国家的人口将增至 10 亿到 24 亿，大约相当于全球预测人口的 13% 至 20%。非洲和西亚部分地区显得尤为脆弱。

53. 为抗旱减灾制定适当战略可大大减少旱灾的影响。经常性或长期旱灾可导致荒漠化。非洲之角经常发生旱灾，造成严重的生态灾难，并引发大规模的粮食短缺。这种现象由于传统牧区体制的削弱而加剧。

A. 旱灾的后果

54. 一些气候模式表明，降雨量的变数可能会增加，说明旱灾将更加频繁和严重。旱灾是否造成紧急状况取决于对特定人群造成的影响。这反过来又取决于这些人的粮食生产及其生计系统的脆弱性，以及他们应付气候变化的准备如何。

55. 对于干地而言，旱灾以及经济发展水平低是一种常见的情况。非洲许多国家的经济仍严重依赖农业和畜牧业。农业/畜牧经济遭受破坏可造成冲击，震荡整

个系统，并影响到市场和价格结构。从中期看，可对国际收支产生不利影响。国民经济有可能被迫进入衰退期，影响到已经很低的发展水平。由此而产生的粮食无保障情况会变得难以处理，如果旱灾接踵而来将使问题更形恶化。因此，在考虑气候多变性，尤其是发展中国家气候多复性的原因和结果之时，必须考虑到旱灾以外的因素。

56. 旱灾是导致粮食无保障的一个重要原因，但其他问题，包括政治气候、国家和区域农业以及农村发展的政策和做法、流域管理状况以及健康和营养问题等都影响到旱灾是否引发危机的问题。

57. 由于必须解决的问题并非缺少粮食，而是粮食权益的问题，换句话说就是缺少能力的问题，例如赚取收入的能力（人们生产或获得现有粮食的能力），因此问题就变得特别复杂。影响能力的因素很多。例如由于艾滋病毒/艾滋病，潜在劳动力的数量和/或质量可能不断恶化。即使有劳动力，也未必分配从事粮食生产，因为就家庭而言，退出农村经济而寻求其他机会可能更具吸引力。这可能是从发达国家进口有补贴的大宗主食而人为压低粮价所造成的。这一进程有选择地让最有能力的人脱离农村经济，尽管这样做，可通过汇款和收入多样化而改善社会安全网。那些较易受干旱影响的人口将受到巨大影响。因此，抗旱减灾战略必须查明最易受伤害的群体，确定其脆弱性的原因，把可以在中、长、短期解决的各种因素区分开来，并将有关行动纳入更广泛的发展议程。

58. 2005 年，亚马孙河流域部分地区经历了百年不遇的最严重旱灾。研究表明，以其目前的形式，这些森林只能经受 3 年的旱灾。这一事实以及森林砍伐对区域气候的影响均表明，雨林正迈向一个“临界点”，一旦到达这一点，雨林将不可逆转地开始消亡，并对全世界气候带来灾难性后果。

59. 旱灾发生期可产生重大环境、经济和社会后果，其中包括牲畜发病和死亡；农作物产量下降；野火；荒漠化；沙尘暴（在旱灾袭击某个遭受荒漠化和水土流失的地区时出现）；罹患营养不良、脱水及相关疾病；由于缺乏灌溉用水造成饥荒；社会动荡不安；大规模移徙，造成国内流离失所和国际难民；为争夺包括水和食品在内的自然资源而引发冲突；由于冷却剂不足降低电力生产以及被蛇咬伤情况增加。

60. 由于脆弱性不同，影响也有所不同。在旱灾发生期，自给农和畜牧社区更有可能移徙他处，因为他们没有替代粮食和饲料来源。因此，自给农和牧民生活的地区更容易遭受旱灾引发的饥荒。旱灾很少（如果有的话）成为饥荒的唯一原因；社会政治因素，如普遍赤贫也起到重要作用。旱灾还降低水质，原因是较少的水流量减少了稀释污染物的过程，导致余留水源被污染。

B. 抗旱减灾战略

61. 减轻旱灾影响的范围，因具体情况和规模而定。旱灾既影响到发展中国家，也影响到发达国家，减灾能力却大有不同。发达国家可针对抗旱减灾系统进行投

资，并拥有强有力的体制框架，可有效提供集体保险以应对旱灾。其大多数人口的生计并不直接依赖于降雨量的多寡或环境的短期状况。此外，城市经济相对富有，允许在必要时对农村人口进行补贴。在发展中国家，这是相当罕见的情况；占很大比例的旱地居民直接依赖于往往退化了的天然资源基础，而且通常缺乏替代作法，也只具备有限的、确保粮食保障的社会安全网。

62. 以下战略可减轻旱灾的影响：

(a) **旱情监测和信息**。持续观测雨量并与目前使用量进行比较，可有助于防止人为制造的旱情。仔细监测湿度，也可以帮助预测发生野火的危险。这一信息必须有效传达给地方民众；

(b) **土地的利用**。精心规划作物轮栽，可有助于尽量减少水土流失，并可使农民在较干旱年份种植不太依赖水的作物；

(c) **养护农业**。可在依赖雨水的地区管理绿色水源；

(d) **雨水收集**。可收集和储存从屋顶流下的或在其他合适的集水区的雨水；

(e) **再生水**。原废水（污水）可经过处理和净化而回用；

(f) **限制用水**。管制水的使用（尤其是户外），在家中安装节水设施。

(g) **人工降雨**。这是一种人工促使降雨的技术。

63. 同样至关重要是执行《联合国防治荒漠化公约》（见下文的第六节）。这是解决土地退化、干旱和荒漠化的主要国际法律文书。

六. 荒漠化

64. 荒漠化是指包括气候变异和人类活动在内的种种因素造成的干旱、半干旱和亚湿润干旱地区的土地退化和旱地的生物或经济生产力减少或丧失。⁸ 荒漠化既是环境问题又是发展问题，直接影响到全世界大约 2.5 亿人。

65. 气候变化对最为弱势的人口的打击最大，其中包括居住在世界最干旱地区的农民、农牧民和牧民。必须强调，要探讨这种情况在影响和脆弱性方面将意味着什么，干地的适应措施对不同部门将意味着什么以及如何建立复原力。有关适应措施的国际体制十分重要，同样其他发展必要条件，例如减少贫穷和减少灾害风险也十分重要。

A. 制约因素

66. 荒漠化并不广为人解。的确，荒漠化一直受到人们的误解，认为沙漠的扩大具有自然或人为的原因，这种现象只发生在沙漠地区。这种理解非常具有局限性，

⁸ 见“生态系统和人类福祉：荒漠化综述：千年生态系统评估报告”，（哥伦比亚特区华盛顿，世界资源学会，2005 年）。

往往突出问题的自然因素，而较少强调人为原因和后果。这种误解也将导致难以衡量荒漠化的严重程度和影响。

67. 可明显看出，各国政府和捐助方对于旱地区的投资不足，因为干旱地区被视为缺乏生物多样性，其居民通常是穷人和被边缘化的人。人们对于干旱地区在国民经济中的贡献也同样了解甚少。此外，荒漠化长久以来被误认为纯粹是个南方的问题。不过，气候变化的后果以及从非洲旱地地区向欧洲国家的移徙增多，迫使北方各国政府认识到荒漠化的后果。有必要提供数据向这些国家政府和捐助方表明荒漠化对于这些国家本身的安全和经济产生的后果。

B. 障碍

68. 气候越来越不稳定，使农村人口在粮食生产、住房和获得饮水等方面的脆弱性更加严重，也使发展活动更具挑战性。收集到的有关旱地地区的数据可能已经过时，新出现的情况需要人们重新审议发展计划和应急计划。因此，气候变化是实施《21 世纪议程》和实现千年发展目标的一个重要障碍。

C. 优先办法和战略

69. 有必要表明旱地在经济、环境、社会、文化和政治方面的价值和重要性。必须获得数据并提供给决策者，以了解旱地在农业和畜牧业生产、旅游业等方面的价值。⁹ 必须充分评价旱地所起到的环境作用，并承认旱地在生物多样性方面的重要性。还必须尊重和充分评价牲畜饲养者的权利以及牧民的作用。

70. 必须认真审议荒漠化对气候变化以及气候变化对旱地造成的后果，并采取行动。必须承认土地退化在致使农民和牧民之间冲突不断增加方面起到一定作用。必须保障获得土地和拥有自然资源的所有权，并确保当地对重要的民生因素的控制权。必须解决旱地民族被边缘化的问题。最后，必须全面审查如果不采取防止旱地退化的行动，将会付出何种代价的问题。¹⁰

71. 加强参与旱地发展项目的所有行动者之间的协作，再加上扩大投资，可以有效防治土地退化问题。第一步措施包括查明各方行动者、规划活动蓝图并追踪为干旱地区和防治荒漠化活动投资资金的流向。应运用《援助实效问题巴黎宣言》向各受影响国家的政府施加压力，包括把荒漠化问题纳入国家发展计划并大幅度增加投资。

72. 鉴于气候日益多变，活动的重点应是加强当地的适应能力，包括运用传统知识，支持牧民适应恶劣环境的生活方式，因为这些方式往往为扭转土地退化状况提供了就地解决办法。其他办法包括促使当地农民种植自然更新的树种；采用综

⁹ 例如，国际自然及自然资源保护联盟正在这样做。

¹⁰ 法国荒漠化问题科学委员会已开始评价不采取行动防治荒漠化造成的经济代价（见 http://www.csf-desertification.org/dossier/dossier2_5.php）。

合作物生产系统（包括种植适宜旱地的作物）；为可持续和公平贸易的旱地产品开辟市场；发展小额信贷计划，特别是针对妇女的小额信贷计划；提高用水效率并为解决获得粮食、土地和水的问题采取基于权利的办法。也必须妥善解决权力下放政策以及土地权利的问题。

73. 《防治荒漠化公约》作为解决土地退化、干旱和荒漠化问题的重要国际法律文书，必须加以落实。该公约现已生效，并获得 190 个国家的批准，为各国政府进行改革提供了机会。

D. 动员起来，进一步行动

74. 荒漠化问题在某种程度上一直被人忽视，并被孤立看待。对旱地活动的投资，例如对水和土地管理、牧民发展举措以及保护草原生态系统等方面的投资一直很少而且不均匀。提高认识和信息工作至关重要，政府和捐助方必须参与解决这个问题。包括农民、牧民和妇女组织在内的民间社会应协调努力，并向地区和国家当局施加足够的政治压力。

75. 一个明显存在的可能性是，由于强烈需要着力解决由于森林和湿地被毁产生了二氧化碳排放量的问题，大量可用资金可能都转向对湿地雨林的土地和生态系统的管理，从而进一步减少用于干旱和半干旱地区旱地管理和开发活动的资金。

76. 就《防治荒漠化公约》而言，可采取更多的行动以执行一项新的十年战略计划。可持续发展委员会第十六和第十七届会议将为民间社会提供一个机会，大家要团结一致，合作开展贯穿《里约公约》各领域的活动。可利用人们对气候变化的关切，加强对防治荒漠化活动的重视和关注，因为在这种现象产生的地区，人民特别易受气候变化的影响。先进技术和最佳做法，例如太阳能发电等等，都是令人感兴趣的领域，涉及旱地地区的发展以及缓解气候变化的问题。

77. 要想更多地参与解决这个问题，就必须改变人们对荒漠化和旱地的理解和观察方法。这一点可以通过宣传成功经验和最佳做法加以实现，特别是那些来自生活和工作在干旱地区的人们的经验和作法。

七. 饮水和环境卫生

A. 进展评价

78. 当前存在一场全球性饮水和环境卫生危机，¹¹ 影响着社会上最弱势的群体，特别是妇女和儿童。《约翰内斯堡执行计划》将满足基本的人类需求的用水列为优先事项，然而，由于对地表水和地下水的过度提取和污染，再加上由于气候变

¹¹ 见联合国开发计划署（开发署），2006 年《人类发展报告：透视贫乏：权力、贫穷与全球水危机》。

化造成的降雨量减少和蒸发量增加，可用水资源继续减少。¹² 就全球而言，现有饮水数量和质量正在恶化。联合国水机制预测，在 2025 年底以前，18 亿人将生活在水资源稀缺的区域，全球三分之二的人口将生活在用水紧张的区域。¹³ 这将影响社会的各个方面，特别是那些涉及占用 80% 的可用水资源的农业的方面。

79. 环境卫生领域的进展非常缓慢。2015 年底以前将没有用上卫生设施的人口减半的国际目标将无法实现；全球范围内 74 个国家在这一方面脱轨，撒哈拉以南非洲至少要到 2076 年才会实现这一目标。

80. 尽管全球在获得饮水方面有进展，但世界卫生组织（世卫组织）和联合国儿童基金会的饮水和环境联合监测方案在 2006 年报告说，这方面的趋势似乎正在恶化，并存在明显的区域差异。撒哈拉以南非洲的普及率最低，估计占人口的 56%。由于人口密度、污染、土地保有制度和复杂的体制框架等原因，向城市地区贫民提供饮水和环境卫生很成问题。

B. 制约和障碍

81. 饮水和环境部门长期受到投资不足和政治忽略之害。投资没有跟上援助的总体增长步伐，该部门对实现千年发展目标，特别是保健和教育领域的目标的重要性没有得到恰当的承认。¹⁴ 例如，在马里，2005-2006 年保健援助预算几乎是饮水援助预算的两倍，¹⁵ 在马拉维，保健预算比饮水部门的预算高 15 倍。而且，捐助方没有将贫穷国家列为优先对象。2005 年，在这一部门接受援助最多的头 10 个国家中，仅两个国家，即孟加拉国和尼日利亚是低收入国家。

82. 需要进一步加强集体的国际责任和协调行动。联合国水机制是迈向更加协调统一的办法的一步。欧盟水事倡议为欧盟内部捐助方协调提供了平台，尽管其影响由于政治意愿较弱而降低。世卫组织的年度全球监测报告是积极的一步，但必须确保这不会仅仅是一次性努力，必须要利用其调查结果推动真正的改变。

83. 发展中国家政府在加速取得进展中可发挥关键作用。通常国家用于饮水和环境方面的公共支出不到国内总产值的 0.5%。¹⁶ 尽管饮水和环境问题开始得到减贫战略的认识，但该问题不一定会在国家预算中得到反映，因为这些国家预算本身也不一定能保证得到有效的支出。

¹² 见联合国环境规划署，2007 年《全球环境展望 4》。

¹³ 同上。

¹⁴ 在儿童死亡率高的国家，腹泻是造成五岁以下儿童死亡的头号杀手，超过任何其他死因——超过肺炎，超过疟疾与艾滋病毒/艾滋病的总和。在尼日利亚，父母们让女儿退学，因为她们不得不在露天解手。在乌干达，94% 的女童报告在月经期间会在学校遇到问题，61% 的报告说月经期间不上学。

¹⁵ 水援助组织，“全球事业”和影响。

¹⁶ 见开发署，同前。

84. 尽管参加贫穷评估的穷人一直将饮水和环境卫生确定为优先事项，但捐助方和各国政府的回应软弱无力。许多国家由于国家同公民之间的社会契约的崩溃或不发达而受到影响，从而造成问责制方面的缺陷，使得腐败滋生。

85. 特别缺乏对环境卫生问题的关注。全球水事伙伴关系在 2000 年估计，发展中国家在环境卫生方面仅支出 10 亿美元，而在饮水方面支出 130 亿美元。¹⁷ 环境卫生由于国家和全球两极缺乏政治意愿而陷入危机。该部门一片混乱——环境卫生责任通常由政府许多部门分管，这些部门不能协调陈述满足环境卫生需求的理由。

86. 妨碍进展的其他障碍包括妨碍评估需求规模的不准确信息、有关采用何种办法方面的混乱以及存在低估所需行为变化的趋势。有人对环境卫生的认识为仅仅限于提供厕所设施方面。应该将资源用来解决关键障碍而不是用于补贴修建厕所。

87. 由于大肆宣扬一些技术，以此作为当前的注重交付的私营部门政策办法的一部分，因此，在选择、数量、充足性、控制和标准等方面的限制进一步阻碍了进展。

88. 没有充分重视执行国家水资源综合管理政策，这方面的执行情况受到一体化方面严重的机构、科学和行为障碍的制约。而且，政客们不大能接受这些政策的技术至上性质。

C. 优先办法和战略

89. 2006 年《人类发展报告》估计，对饮水和环境卫生部门的国际援助需要翻番，捐助方需要对各部门的投资进行重新调整，以便将饮水、环境卫生和个人卫生纳入保健、教育、城市、农村和其他相关发展战略的主流。各国政府应该制定基本服务方面的综合投资战略，其中要认识到保健、教育、饮水和环境卫生之间的相互关联性质。援助要以最需要的国家为对象，捐助方应该同各国政府合作，以确保所有饮水和环境卫生方面的国家计划得到充分的资金。

90. 鉴于该部门的大多数投资是由国际金融机构作出的，应该通过全面贫穷和社会影响评估经常向这些机构通报情况。

91. 必须加强国际协调。诸如联合国水机制、欧盟水事倡议和世卫组织的年度全球监测报告需要适当的经济支助以及明确的交付目标。现有的各种倡议要有效地组成一个网络，以最佳地利用有限资源。制定一项饮水和环境卫生全球行动计划，阐述确保取得进展和由一支全球工作队进行监测的全面战略，值得认真考虑。

92. 国家一级必须要有统一的政策。负责饮水和环境卫生的各部需要牵头拟定投资计划，逐渐实行一种全部门办法。要通过各种努力加强捐助方协调，孟加拉国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国有这方面突出的范例。鉴于逐渐实行行政管理权力

¹⁷ 全球水事伙伴关系行动框架（2000 年）。

下放的趋势以及地方政府在水管理和环境卫生服务方面的作用越来越大，对从地方政府活动中吸取的经验教训要予以内化和强化。¹⁸

93. 穷人需要有机会和机制让他们能够追究其政府和服务提供者的责任。政府和服务提供者必须向他们服务的人民，特别是穷人交代。非政府组织可发挥宝贵作用，通过能力建设、支助公民参与持续的对话、规划、决策和谈判等方式来增强民间社会的能力。

94. 饮水和环境卫生权利是经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见中提出来的，得到人权理事会¹⁹ 的确认，并于 2007 年 8 月得到联合国人权事务高级专员办事处的重申。将饮水和环境卫生权利纳入国家法律，并辅之以具体的可衡量计划，将会建立问责制和政治意愿。那么，获得安全、负担得起的饮水和环境卫生就会成为一种权利，可围绕这一权利动员所有的人，包括妇女、儿童、穷人和边缘化群体。但是，即使在饮水权利得到合法承认的地方，穷人仍然需要诉诸司法的机会，以保护他们不被非法切断用水。

95. 包容性和社会动员将会带来有效的伙伴关系。由传统的注重交付的办法转向一种实行穷人的需求和声音内部化的办法，会带来成功的、可持续的、有针对性而且通常更便宜的由社区驱动的办法的扩大，也会有助于建立问责制和实效。玻利维亚的“你的水”倡议以及肯尼亚基塔莱市议会的工作是此类办法的良好范例。这就要求服务提供者、政府和投资者对工作方法作出较大的改变，但发展中国家有良好范例。

96. 对环境卫生问题必须采取协调的办法。必须扭转忽视环境卫生需求的情况。2004 年，塞内加尔作出了榜样，成为设立预防、公共卫生和环境卫生部来协调这一部门的活动的第一个国家。联合国国际环境卫生年也正在促进形成积极的政治意愿。民间社会可发挥动员作用。在孟加拉国，社区牵头的全面环境卫生运动改变了该国政府的政治意愿，该国政府已经承认饮水和环境卫生权利，并同意为在 2010 年以前实现 100% 的环境卫生的目标提供资金。孟加拉国这方面的覆盖率由 2003 年的 33% 增至 2006 年的 81%，该国正在该区域发挥带头作用。

97. 尽管对实现目标来说新基础设施很重要，但必须要同样重视对修缮和维护现有基础设施进行投资。同样，需要更加广泛地认识到饮水和环境卫生技术可对实现其他发展目标作出的贡献。有着广泛影响的简单技术办法包括在苏丹建设社区拦水沙堤，以作为解决冲突的一种手段；收集雨水来确保粮食保障和增强能力，南非的用水生产粮食运动成功地利用了这一办法；印度和非洲注重男女不同要求的学校厕所，已经对女童的入学率产生了影响；在非洲和拉丁美洲干旱地区开垦

¹⁸ 此类努力包括国际地方环境倡议理事会的水运动、城市和地方政府联合会就饮水和环境卫生开展的工作以及各国地方政府协会开展的工作。

¹⁹ 人权理事会关于人权和获得饮水的第 2/104 号决定。

梯田来改善对稀缺的水资源的利用情况；小型水力发电；更加综合性的倡议，如津巴布韦的 Nyamarimbira 地区的综合水项目。

98. 需要落实水资源综合管理政策。用于规划和执行的路线图可以成为前进的办法。每一个河流流域和集水区需要一个水资源综合管理计划，以增强民间社会和穷人的能力，让他们能够对水治理提供投入，并将需求管理列为优先事项。必须在相互竞争的用户之间建立分配用水的国家标准和原则。需要更加深刻地认识衡量可持续水资源使用情况所用的办法，如水足迹、虚拟水以及对河流的特定水文考虑。

99. 肯尼亚、墨西哥、尼加拉瓜和南非等国最近的水事改革已经认识到河流的环境和社会需求，并采用了管理水资源和吸纳水用户参加管理的新分配和权利制度。其他国家，包括哥斯达黎加、危地马拉和洪都拉斯正在尝试改革其水事法。

D. 未来挑战

100. 已经确定下列新出现的和未来挑战：

(a) **气候变化**。水对适应气候变化来说很关键。我们应该重点关注地下水和地表水的管理，在社区一级开展工作，建立对抗洪灾和旱灾的复原力。对用水紧张的地区来说，收集雨水有潜力，应该纳入国家和区域计划的主流；

(b) **国际水域**。总共有 263 条河流跨越国际边境，但是其中 157 条河流没有国家间的合作协议。《国际水道非航行使用法公约》规定了和平管理国际河流的最低标准，但只有 16 个国家批准了该公约，故尚未生效。没有一套普遍的原则，国际水域的管理和分配就会被河流流域最大经济体主导，各项决定受到既不会使人民受益，也不尊重环境原则的政治势力的驱动。正在对各大洲的大型地下水含水层进行绘测和分析，但是仍然有许多工作要做；

(c) **城市化**。迅速城市化正在给水和环境卫生服务带来相当压力，如果不及时加以解决，将无法实现千年发展目标；

(d) **基础设施项目**。主要水基础设施项目必须符合 2000 年《世界水坝委员会准则》，需要鼓励在所有国家和地区开展多方利益攸关方协商。全球一级正在出现大型的水基础设施项目；

(e) **农业变化**。农品转燃料的增加将会严重影响水资源。