



联合国



Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/2
2 February 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

经济及社会理事会

可持续发展委员会

第三届会议

1995年4月11日至28日

审查部门分组第二阶段：土地、荒
漠化、森林和生物多样性

统筹规划和管理陆地资源的方法

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 2	3
一、概览	3 - 23	4
A. 目标	3 - 7	4
B. 土地与人民	8 - 15	5
C. 土地利用规划和土地资源管理的合理办法	16 - 23	8
二、审查第10章目标的执行进展情况	24 - 100	10
A. 通盘的评价	24 - 29	10
B. 重大的问题和挑战	30 - 33	12
C. 发达国家	34 - 43	13

95-02416 (c) 150295 150295 160295

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 发展中国家	44 - 55	15
E. 转型期经济国家	56 - 62	18
F. 主要群体和非政府组织	63 - 71	19
G. 资金和技术能力	72 - 82	21
H. 体制结构	83 - 85	23
I. 国际合作方面的最近发展和经验	86 -100	24
三、结论和建议	101 -108	28

导 言

1. 本文件报告自1992年6月联合国环境与发展会议召开以来,《21世纪议程》¹第10章(统筹规划和管理陆地资源的方法)所定各项目标的实施情况,并提出一系列行动建议。本报告由《21世纪议程》第10章的任务管理单位--联合国粮食及农业组织(粮农组织)根据可持续发展机构间委员会第四届会议商定的安排,与联合国秘书处协商后编写。这是19个联合国机构的指定联络中心、政府官员和一些个别机构和人士相互协商和交换资料的成果。这些成果和结论的摘要已于1994年11月提交粮农组织理事会第107次会议,并得到理事会支持。由于与土地有关的问题太多,在这篇简短的报告中只能对比较相关的项目略作报告。

2. 第10章的总目标是“便利把土地分配给那些可提供最多可持续利益的用途,促进陆地资源的可持续的统筹管理”。这样做时,应该考虑到各项环境、社会和经济问题,并应具体提到个人和土著人民和妇女等某些类别群体的权利。世界土地大多已经划定,并作了某些利用,因此这项工作的目标在于使土地的利用获得最大效益,而同时又可长期维持其可持续性,并保护极其重要的自然生态系统和生物多样性的价值。它的直接目标如下:

“(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;

(b) 至迟在2000年改善和加强土地和陆地资源的规划、管理和评价制度;

(c) 至迟在1998年加强土地和陆地资源的机构和协调机制;

(d) 至迟在1996年建立有关机制,以利于所有有关方面特别是当地社区和人民积极参与土地使用和管理的决策。”

一、概览

A. 目标

3. 在一般意义上土地可界定为紧贴地表上下的生物圈的一切象征,包括近地表的气候,土壤及岩层,地表水文(包括浅湖、河、湿地、沼泽),近地表地层及相连的地下水和水文储藏,植物与动物群,人类居住的型态和过去与现在人类活动造成的具体后果。

4. 土地,特别是生产性高的土地,面积有限,人类对土地的需要也多式多样。因此,以最佳和最公平的途径满足各种需要而分配土地的方式必须要考虑到所有土地与所有需要间的关系。人需要土地用作生产粮食、纤维、燃料和木材,居住、休闲、娱乐、开掘矿产、取水、以及生态方面的广泛用途。土地的使用影响到生活的各个方面,特别是生活和健康标准与社会和政治稳定。各种形式的环境退化,包括滥伐森林、风蚀与水蚀、土地酸化和碱化、过度牧放、污染、动植物品种的灭绝、荒漠化和甚至气候变化和与此有关的海平面升高,在一定意义上都是由于人类不能确保可持续的土地管理的结果。

5. 虽然《21世纪议程》的其他各章提到土地需要和土地利用的规划是从个人的角度来看待土地资源和人类的活动的关系,而第10章中“土地分配”和“土地管理”则是在一个总体框架内看待所有这些各别需要和它们的相互关系。在此意义上,其任务是在所有各级促进土地资源和土地利用,作到能可持续地最充分地满足人类需要和人类权利。在增加生产和提高生活标准的需要与保护环境的需要之间必须取得平衡。必须突出以下主要层面的规划和管理:全球、区域、国家、省或地区、地方、市镇,以及家庭或农村的各个层面。

6. 这方面的工作必须包含农村和都市土地。城乡之间存在相互的联系。前者从农村地区吸纳其过剩人口提供市场和服务,后者提供粮食、原料、休闲娱乐、城市也是污染的来源,是某些自然资源的大量使用者。城市周围地区经常处于巨大的

压力之下,这些地区必须生产粮食和建筑材料,并提供娱乐地区,各种事物的基础结构的必要空间,同时要吸纳更多的人口、工业和处理污染及其他人造和工业形成的废料。城市及其相关的基础结构通常是在移居的土地上选择农业潜力较大的肥沃平原或谷地开始发展起来的,而农业则以消失而告终。

7. 第10章的活动方案是为土地资源分配和管理在每一级建立一个总体的概念和组织框架。这个框架应由若干模式或程序构成,首先要有一份土地(和水)资源的清单,一份土地按不同用途的分类单,查明各项需要,结合土地保管者拟订备选行动计划,并付诸执行。每一阶段再进一步细分,行动计划必须包括所有有关的社会、经济和具体因素,包括土地使用权问题,性别问题及其他。第10章内容中包含由国家或地方政府组织为社区总体利益而实施的具体规划,和由个人土地使用者对土地资源的勘探和管理。两种情况下都必须经由所有有关各方进行谈判后才能作出决定。因此,必须查明与调和不同的土地使用者、社区和政府的目标、其短期需要如粮食生产、与长期要求如保护土地生产能力,生物多样性和全球系统。

B. 土地与人民

8. 在世界人口较少之时,用来生产的土地并不缺乏,环境问题也极少而且限于局部地方。在这些条件下,“土地使用规划”通常不构成重大的国家问题或全球问题,却在社区或部落一级,土地资源管理通常由于地方人口稠密而有高度发展。然而如今人类的人口增加速度加快,过去50年内增多两倍,今日的人口已约达56亿。同时,平均而言由于优选作物品种、增加利用灌溉、矿物肥料、增加收割密度、扩大垦殖面积等原因,粮食生产较人口增加得更快。因而全世界的生活标准也得到一般地提升。

9. 为了得到这些成果,人类在环境方面付出了高昂代价。由于土壤退化的各种形式难以评估和绘出地图并综合各项结果,因此很难就全世界土地退化的程度提供可靠数据。然而,全球土壤退化评估研究²已指出,可耕地总面积中16%最近已受

到人为的土壤退化的破坏。北非、中东、中亚和世界其他部分地方的土壤和自然植物已日渐退化和失去生产能力,大部分是由于过去数千年人类活动造成的。直到本世纪前二十五年,传统的土地利用和生产体系,包括开垦梯田和各种形式的放牧控制,限制了土地退化的步伐。然而,由于现在放弃了许多最有效率的传统或劳力密集的保护措施,而机械化的广泛推行,造成开垦转移到土地斜坡之上或之下。再加上灌溉面积大量地增大,使过去五十年来土壤退化的步伐明显加剧,在许多地方已达到比率惊人的程度。许多作物生产已机械化的地方和新开垦耕作的陡峭地区其土壤退化均在迅速持续中。许多人口稠密的发展中国家内,土壤退化影响到大面积土地,同时还有长期的过度放牧与滥伐森林。热带森林以每年1 540万公顷的速度被摧毁。此一现象反过来又加速了植物、动物和微生物生境的毁灭。据估计今后25年将有一百万种以上的植物和动物物种归于消灭。许多温带气候的国家和地区,包括发达国家在内,水已变成稀有资源,许多水源现在已受到永久污染。

10. 环境恶化,特别是在城市,对人类健康发生了严重影响,其严重程度还只是刚开始被认识到。对生产资源的压力也造成贫穷、饥荒,在许多地方已成为长年不断的社会性和政治性不稳定与迁移的根本原因。这种迁移主要是在发展中国家内部从农村涌进城市,但是也有国家间持续的高水平的迁移,还有日增的区域间迁移,特别是从发展中国家的贫穷、人口增长迅速的区域向发达国家区域的迁移。难民、寻求庇护者和流离失所者的人数最近几年大量增多,也成为列入考虑的一项因素(从1985年到1993年不到十年间,难民人数从850万人倍增到1 900万人)。

11. 粮食增产的平均数字掩盖了某些国家内的人口较其他国家增长远为迅速的事实。在1988-1993年期间,99个国家内的人平均粮食生产实际下降,其中三分之一是在次撒哈勒非洲。1988/90年期间,估计20%的发展中世界的人口是常年处于营养不良状态。在许多人口稠密的国家,人平均土地现在只达0.5到0.1公顷。

12. 当前人类人口的增长为每年8 500万人以上。预期到下一世纪中,人口数字还要加倍。这些增多的人口中90%以上会在发展中国家。粮农组织的研究,标题是

“农业：走向2010年”，除提供了许多资料外，显示发展中国家的人均所有可耕地从1980年代到2010年³ 预期下降将近一半，即从0.65到约0.4公顷。在同一时期，人类移居所需的土地占土地总面积预期将从2.8%增至4%。而休闲游乐所需土地似也将大量增加。1990年估计森林面积占土地总面积的37%。对森林产品的需求估计将会从1990年的2.38亿吨增至2010年的4.4亿吨，而对现有森林土地的压力还会持续下去。某些已遭滥伐森林的土地可能还要再用作树木种植，而其他的地方将用作开垦耕作，但通常要付出环境恶化的代价。在别一方面，对增加保护地区的范围的需求或将因环境意识日益高涨而有所提高。大多数人口增加都是在较贫穷国家与资源贫乏的地方，也是通常自然条件是最不利的地方。目前，除非能采取大有效率的土地资源管理办法，否则其可能的前景将会是：贫穷、饥荒、社会不稳、战争激增，从资源贫乏环境向较优环境的迁移大增，剩余的自然环境几乎全毁，世界气候因之巨变，造成大规模社会动乱和政治不安。这种情况的发生并非还在遥远的未来。它们已经开始发生了。而今后五十或六十年内，除非采取适当行动其进程将会不断加紧恶化。

13. 在许多工业化国家中，土地使用规划的问题有不同的性质。其问题为土地单位面积过度高产，同时在农田和出口方面又保持有一系列津贴奖励，或将农业土地转变为自然保留休闲游乐设施。

14. 转型期国家也有某些相同的问题，同时还加上从公有制转换成私有制引起的组织问题。

15. 人与土地间问题的长远关系体现在社会土地所有权制度的体制上。这些制度经由规章和惯例确定由何人取得若干土地作何种运用。在现有土地所有权制度上由于存在有取得土地的不公平规章、土地丧失，或不顾社会利益的使用规章的问题，就往往会形成严重的生态破坏。丧失土地的农民，由于一无所有，而侵入森林保留区，非法伐木者不理睬规章条例，土地权利不稳的农民在土地保护方面只肯投下最少的投资，这些都是最常见的例子。

C. 土地利用规划和土地资源管理的合理办法

16. 过去土地利用规划总是意味着一种从上到下的做法,通过这种作法,一套“规划人员”告诉一般的人他们应该应该如何作,发展方案包括政府而不是人民的目标。在规划进程中不包括所有利益攸关者,产生了三项主要后果:

(a) 发展方案失败,因为这些方案没有正视土地使用者的真正目标和需要,因此,他们不热心参与并很少维持方案造成的改良,因而很少或没有长期的影响;

(b) 由于缺少关于实际的障碍、社会和体制环境以及适当管理结构资料,方案设计不适当;

(c) 不能利用最直接有关者的热忱、知识、管理能力、社区价值和资源;

17. 在家庭或企业一级,土地是用以满足需要(例如粮食、金钱、和安全)的一种资源。土地使用者通过增加对土地的投资提高产出和提高投入和管理水平对奖励作出迅速响应,使他们能够增加这些利益的水平。这方面的先决条件是土地使用者使用权必须有保障,以便使用于增加生产力的努力得到保护。土地所有权和土地使用权有很多不同的方式,其中有很多与数世纪以来农村社会发展有关。作为成功土地资源规划的先决条件必须考虑到这些不同方式的优点和缺点并与国家需要、法律、优先事项和产权因素作出比较,售价必须使劳工和投入得到充分的报酬,(换言之必须奖励生产),必须提供关于改良作物品种、疾病防治等的资料以及提供物质基本建设及市场。当正确的条件建立后,生产会增加并将实行节约。建立正确的条件涉及很多的社会和法律经济因素,而这些条件又涉及一系列不同的学科和机构。

18. 简单地说,初级土地使用者的目标是尽量扩大无论是那一种的实际产出。只要国家目标一般是要提高生活水准,国家的目标就与这项目标吻合;可是国家目标也包括较广的目标,涉及环境和水、土壤、野生动植和森林等自然资源的养护。因此,各国政府的任务和目标创造条件和提供促进并鼓励生产的服务,可是,还通过政策和法律文书为社区的利益分配和控制资源的使用。这里再次牵涉到不同的学科

和机构,而国民经济很多其他部门触及或影响土地部门。

19. 土地资源规划综合框架的职司是:(a) 确定并阐明一套鼓励并使土地使用者能够持续利用的条件;(b) 为实现这项目标建立并维持必要的自然、信息、经济和法律环境;(c) 在国家一级发展必要的结构,确定和支助不断变化的土地使用选择、保护环境、作出关于土地使用的决定和提供资源。

20. 可以把最佳的土地使用所使用的全面综合作法简单地说成是一项包括一片确定的土地及人口的业务方案,这项方案有系统地确定人类和环境需要、确定变化和改进的潜力和选择、列举并评价所有有关的自然、社会、经济和政策因素,并与所有利益攸关者协商拟定一系列所需要的行动以便能够进行和促进商定的变革。

21. 可持续使用土地规划的综合框架的基本成分需要:

(a) 消除障碍和提供奖励,保证合理的土地使用受到鼓励并有利可图;土地使用者合法拥有其土地;法律和征税制度不会对增加的和持续的土地使用造成妨碍,提供充分的市场和物质基本建设;纠正特别对于妇女的不利和不平等情况;

(b) 人民参与并得到授权以包括确定目前并动员和放手人民群众和社区参与土地资源规划和管理的方法例子;确定导致群体和社区成功管理的因素和组织结构;宣传并鼓励联合管理制度;建立当地、地区、国家和国际一级的决策论坛之间适当的纵向联系;

(c) 发展信息和管理系统保证收集决策和监测所需要的数据;建立适当的储存和传播系统;向所有类型的使用者免费或以合理的费用并通过适当的方式提供资料;确定、调查和为将来充分维持因其环境特点、自然资源和历史和而具有重要意义的地区;

(d) 调整机构和机构之间的关系,以便使机构职者明确和不重复;所有有关学科适当协助通盘的方案设计和执行;与有关社区共同进行发展;与负责所有与土地为基础的活动,包括工业、加工、销售、银行业基本建设发展等的团体建立所需的联系和通讯关系,不但保证土地资源部门的必要投入和支助,还保证为废料的安全吸收

作出充分的规定。

22. 没有土地和水的综合使用,可持续发展是不可能的。水是人类活动和所有生态系统必要因素。人类消费、生物质的产生和工业生产需要水流过大地和经过大地和大气层,用于和重新用于很多目的。在数量和质量上,水是最重要的,人类活动影响到这两个因素,也影响到因水的侵蚀、洪水、水涝和盐化所引起的破坏程度。任何的土地使用计划必须包括用水。

23. 由于气候和土壤资源方面的差别以及有效的生产制度,发达国家的粮食生产潜力往往超过他们人口的消费需要。经济成长率高的其他国家能够局部通过增加其粮食进口来增加人均粮食消费。在这方面处境最差的国家是遭受战争、政治动荡和经济停滞不长的国家。因此,在宏观一级,另一项目标是创造有利于经济增长的和平与稳定的条件。

二、审查第10章目标的执行进展情况

A. 通盘的评价

24. 由于第10章确定的指标日期,通盘的进展各有不同。日益了解到商定的土地资源分配和管理以及这些活动对于发展进程发挥中心作用的重要性。在发展政府政策与土地使用者决策之间的关系、拟定一项综合作法、确定主要障碍、向所有有关者提供相关资料和发展他们能够参与发展进程的手段上已作出了一些进展。为了鼓励公众参与决策,一些国家采取了措施,使政府资料更容易得到和通过了立法规定中央政府和地方当局在作出影响土地与环境的政策决定(例如新西兰的沿海政策声明)和在拟定地区发展方面,与公众协商。自从环发会议以后,很多国家通过设立新的环境部或土地使用规划部门或通过旨在提供一个业务方案框架的政策,开始解决作为一个整体的有关土地的问题。这些主动措施的一些例子是可持续发展国家系统(哥斯达黎加)、国家领土管理方案(布基纳法索)和绿化计划(纳米比亚)。

25. 在国际一级,各国政府通过了《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的

国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》。各机构之间又作出努力拟定一项战略规划框架,在国际一级使逐步减少的预算取得最佳的成果。

26. 组织、机构、个人和一些大学(有些是在粮农组织的环境与可持续发展和土地使用规划部间工作组的主持下)一直在研究政策、社会和经济环境与土地使用之间的关系,粮农组织又发行了几项出版物,《1993年粮食及农业状况》、⁶《到2010年的农业》⁴和《土地使用规划准则》,⁸并与其他专门机构和组织发表了关于该题目的某一方面或其他方面的出版物和研究。

27. 在规划、管理和评价程序领域,过去两年来在概念发展、数据基和其他以电子计算机为基础的系统的开发和决策所需要的信息产品方面取得了技术进展。一些例子是粮农组织正在发展的土壤数据基和国际土壤参考和资料中心;粮农组织和国际航天调查和地球科学研究所发展的土地使用分析概念和数据基;联合国环境规划署(环境规划署)、粮农组织、联合国人类住区(生境)中心、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)发展国际土地使用和土地复盖分类的联合行动;粮农组织进一步发展更确切的决策支助系统,以及扩大使用遥感测绘和监测土地的各方面,包括订于1997年完成的粮农组织非洲复盖项目和地圈-生物圈方案-数据资料系统世界土地复盖图。由于在这一批领域的专家之间发展更密切的接触,电子邮件等系统正在发挥重大作用。然而,尽管正在制定方法,仍然只是在实用的基础上开始引进,在发展中国家特别是如此。

28. 关于在地方一级,为社区和人民的参与建立机制方面,应指出很多非政府组织和特别利益群体的活动,因为决策进程越来越认可、咨询和借助这些活动。少数这些发展中国家的自助群体获得非政府的支助,可是必须对这方面与法定程序作出区分,这些程序目的是保证授权与环境因素改变有利益关系或可能受其影响的每一个人参与讨论与决策进程。这方面的一些例子是巴西的密克罗巴西亚斯方案、澳大利亚的土地管理方案、经合发组织发展援助会提倡的初级环境保护方案、联合王国国家河川管理局综合集水管理作法、在亚洲实行的以农民为中心的农业资源管理方

案(粮农组织、开发计划署和工发组织)、在西非几个治理盘尼斯虫病目前正在执行的村庄土地管理作法⁷和布基纳法索的社区管理区⁸又可以提一提联合国人类住区(生境)中心为应用于市区和农村而拟订的视觉规划系统。

29. 在社区一级,地方商定的分配安排可能是保护自然资源的最有效方法。当地将土地拨给农业、牧业和林业的活动常常对资源提供最佳的保护。地方协议常常比国家政策更可能减少毁林,因为当地社区可从剩余的林地中获益,所以有保护这些林地的必要。通过地方协议保留某些地区作畜牧用,例如伊朗把牧地分配给游牧部落,可预防侵占不宜长期种植的土壤并为牲口保留空间。当地管理和分配稀有的水资源也可以同样有效;这种作法的一个例子是尼日尔的凯塔河谷发展项目。

B. 重大的问题和挑战

30. 无论是在发展中国家还是在工业国家,世界贸易及其对农产品价格影响对可持续开发土地的奖励、对原料的开发率、环境退化均引起重大的冲击。减少污染和环境退化是所有国家、特别是住区和工业区邻近的问题。所有国家又必须确定和养护重要的环境和生物物种多样性地区。很多的环境问题不只影响一个国家,举例说,大河上游集水区的管理、沿海区的保护、鸟类和陆栖动物的移栖路线和毁林等影响全球系统。

31. 在国家、区域和全球一级,仍然缺乏关于土地资源的充分详细的资料。国际农业研究协商小组研究所需要关于气候、土壤和土地使用的数字化资料、以支持将改良的作物品种向适当的地区推广和发展适合边缘地区的作物品种。按1:500万比例在1987年发表的世界土壤图除非以国家机构收集的详细资料加以补充,不然对于地区一级或农村一级的发展工作来说太小。对于社会、经济资料也是这样;快速农村评价方法提供了机会至少为可持续土地资源发展收集一些社会和经济资料,可是并没有有计划地应用这些资料。

32. 通过发展中国家和工业化国家的技术援助方案和通过国家机构本身,发展中

国家的机构暂时有了一定的加强。除了非正式地通过发展个人联系以外,根本还没有解决部门和学科与机构之间缺少协调或合作这个主要问题。很多国家职责重复的问题很严重。

33. 农村居民、特别是妇女对农业政策和方案的规划、拟定和执行的参与仍然微不足道。

C. 发达国家

34. 许多发达国家的部分地区人口密度是世界最高的,而生活标准和住户数目正在迅速增加。这导致城市地区及与之有关的基础结构大幅度扩张,对土地和水、能源和其他自然资源施加越来越大压力。农业在若干方面影响环境--在可耕种的土地上施加大量肥田料、灭草剂和杀虫药;由于畜牧业密集,一些水源有过于丰富的养料,特别是氮和磷肥;湿地排水;和丘陵地区由于扩大作物生产而出现土壤侵蚀。此外,土地过去和现在的工业使用遗留下来的污染很多是毒性很高的。所有这些因素使物种数目减少了,损害或消灭畜牧地区和干扰迁徙形态,和改变自然环境。因此,现在需要迅速鉴定和保护对维持自然植物和动物种群和独特生态系统有关键的环境重要性的领域。

35. 自从环发会议以来,发达国家越来越高涨的实施持续发展政策意愿鼓励其中一些国家设立多标准的知识基信息系统,和更新在1960和1970年代完成的土地资源调查并使之数字化,以便用来建立计算机化数据库和地理信息系统。目前遥感也被用来建立数字化植被信息,并且可以用来编制许多发达国家的土地使用数据库和地图。在裁减给予使用无法持续的农业耕作法者的津贴方面,和在给予采取较佳耕作法的土地使用者提供技术和财政援助方面取得了若干进展。例如,1992年匈牙利通过一项法律容许裁减采取可持续技术的农民的土地税50%。同时也取消了对矿物肥田料和杀虫药的价格津贴。

36. 土地评价技术仍然相当简陋和非定量的,冲突解决和决策也是如此。最常

见的办法是由上至下进行分区,并以细则和津贴来管制或影响每一分区的土地使用。这些可能限制土地所有者或使用者的管理权利,以及他或她拥有的土地利益,因而限制进行长期管理的积极性。一些发达国家现行的征税制度也可能不鼓励作长期性改进。人们仍然不大了解政府政策和土地使用之间的功能性关系,现有和根深蒂固的体制办法不适合对自然资源和环境规划采取整体办法。许多发达国家对目前正在由几个研究所和机构开发的土地管理规划工具感兴趣,但尚未有把其应用扩大到一切层面的方案。⁹

37. 某些国家已经制定出生态分区制度,这些制度被应用于作为鉴定受威胁生态系统和不同级别的生态模拟办法,范围从区域和国家到个别自然生境。其他国家则设立生态监测系统,但目前尚未制定容许在监测结果基础上采取综合和逻辑性行动的程序和体制结构。

38. 一些发达国家已经成功编制供在当地一级进行协商管理和组织实施团体的模式,它们有时建立在集水区的基础,有时则建立在生物系统或生物群落系统一级上。

39. 若干国家已经制定国家土地使用政策和计划,例如日本综合国家发展计划包括一个国家土地使用计划,这个计划本身包括个别县的土地使用总计划。就个别方案而言,也许可以提到欧洲共同体制定的掉荒方案,美国的“草皮破坏者”、“沼泽地破坏者”和农庄法令,澳大利亚的土地照料,和荷兰的生态基础结构规划。

1. 关键问题

40. 在发达国家里,环保需要是个重要问题——特别是保护关键的生境和生物多样性中心,连同前工业场址的污染控制和复原。重要问题包括由于工业污染而造成的土壤广泛酸化和由于高抽取率而导致地下水位下降和河流流量减少。

41. 也需要促请注意人口的再分布问题。这适用于农村地区人口减少和也适用于越来越大量的吸收移民潮流,这是因为发展中国家在使粮食生产和生活标准的提

高超过人口增长速率方面遭遇到困难,它们人口的很大一部分仍然直接依靠农业。

42. 无法持续的消费形态和各种废物(包括一些有毒物品)的处理越来越成为这些国家的重要问题。

43. 由于人口密度日益增加,以及并行的日益欣赏自然和环境,关注继承价值,和与某类土地使用有关的健康危险,出现需要普遍引进土地使用盟约的概念,这个概念体现土地使用者对社区的责任和为未来世代保管好土地(见下面第三节建议7)。

D. 发展中国家

44. 发展中国家在下列方面差异很大:信息的供应和应用,制定涉及当地社区参与决策的程序,和体制的发展。几个国家在下列方面取得了进展:收集土地使用信息和以数字形式加以储存或为综合和持续的土地资源管理制定必要的程序或体制框架。

45. 若干亚洲和一些拉丁美洲国家已经进行了国家土地资源和土地使用调查,包括气候条件、土壤、土地形式、牧场、林地和森林资源等的调查,并且制定了土地评价制度。它们也采取步骤去开发能够拟定综合计划和政策的体制结构并且同土地使用者合作予以执行。例如,在哥伦比亚,各市政府通过市府技术援助股在农村发展方面发挥决定性作用;智利一些市政府同国家农村和森林开发机构达成协议,执行教育、推广和投资方案。拉丁美洲这些和其他国家也把重要的功能转移给土地使用者协会、合作社、和其他非政府组织。一些国家也编制了国家《21世纪议程》方案,给土地使用规划予以重大的优先。

46. 这些国家中有一些拥有足够的熟练技术人员,虽然它们在开发土地使用规划系统方面面对一些预算限制。最需要的是同类似国家、技术工作会议和区域性机构交流信息,以便利参与方案业务的工作人员进行国际接触。一组这类国家联合采取行动的例子是,《亚马逊合作条约》8个缔约国的特别环境委员会在1994年开展生态经济分区方案,其中巴西发挥领导作用,粮农组织则以支助者身份参加。玻利维亚

最近在所有土地所有者充分参与下,为其亚马逊区域部分制定一个示范性详细分区计划。现在它把这个办法扩展到该国的其他生态区。

47. 若干在非洲、拉丁美洲、中东和别处的其他国家过去曾经完成不同类型的土地资源调查,拥有可以用于进行基本土地开发的地图。在许多这些国家里,已经开始建立把原来的调查数据以数字形式转录的方法。

48. 另一个极端是一些国家,它们没有关于其自然资源的量化信息,其居民从事糊口农业,辅以在别处从事受薪职业的家庭成员汇款接济。在这些国家里,由于人口扩张而土地使用技术没有改变,地貌退化非常严重。砍伐森林、过度畜牧、风和水的侵蚀普遍出现;贫穷是大部分人民的生活准则;这些国家定期出现粮食短缺、频繁的社会不稳定和武装冲突。它们最需要技术和财政援助。

49. 许多发展中国家继续从多边和双边来源获得关于自然资源评估和开发的技术援助。初期的援助旨在从事资源地图绘测,较近期则致力于土地评价和土地使用规划。技术援助方案通常是短期和范围狭窄的,涉及一个或最多为一个狭隘系列的学科。它们的成功机会受到项目控制以外的因素所限制,诸如不灵便、不公平、或不稳固的保有制度,经济因素或官僚结构。这些年来取得了一些进展,例如从项目办法转变为方案办法,和养护方案的更整体化设计。缺乏成功的一个基本原因一直是无法把“发展”本身作为一个学科来开发,采用结合自然资源使用的物质、社会、经济和政策方面的整体和综合办法。这是现在需要处理的弱点。

50. 在建立政府政策和土地使用者决策之间关系方面一直进展不大。很少国家有有效的土地资源开发和养护体制结构,而在一些发展中国家里没有支持合法土地保有权的有效体制基础。在这方面,坦桑尼亚联合共和国最近在Dodoma区域采取了一项极佳的倡议,通过当地村民同政府测量人员之间的互动过程就乡村和甚至地段的界限达成协议。肯尼亚Machakos地区土地管理和西非以乡村为基础的土地管理也是令人鼓舞的迹象。

51. 土地保有改革对实现《21世纪议程》目标有非常积极的作用。例如,中国

已经给那些愿意在山边土地种植树木人予以长期稳固的租约。在近代中国农村里杆木的销售非常有弹性,那些能够生产杆木的人往往在每公顷上获得比谷物农民更多的收入。因此,中国千年来首次出现种植树木超过砍伐的情况。此外,从与中央计划模式有关的社会财产模式转变为基于私人财产的模式已经大大减少对化学肥料、杀虫药的过分依赖,和大大减少由于不良耕种作业而造成的水污染。构想良好的土地保有改革足以成为刺激土地使用者选择可持续作业方法的有力工具,因为它能够提高土地保有安全性以及同时增加收入。

1. 关键问题

52. 在许多发展中国家里,在农村和城市范围内最重要的问题是需要给土地占用户和使用者提供明确的土地所有权凭证。但是虽然必须提供安稳的占有和使用,为了社区的直接利益和养护环境的较广泛利益,始终需要对土地的如何使用作出某些限制。

53. 许多发展中国家的土地规划制度和程序不发达和比较低效力。这个领域往往严重缺乏有训练和有经验的工作人员,设备采购受到预算的严重限制。往往有许多机构参与其事,责任重叠。有效程序和决策过程有时受到相当严重的官僚主义制约。过去,许多这些国家有有效的传统土地资源管理制度。大多数由于建立新形式政府和由于一些制度不符合现代生活标准和期望而不再被使用。今后也许可以利用在一些国家里仍然存在的传统,在当地一级进行联合讨论和决策。

54. 往往很难为收集用于农村或城市土地资源开发或为支付开发必要的技术工具和体制改善找到资金来源,部分地由于它们不被认为能够立刻产生影响。直到现在,土地使用规划没有被发展成为乡村和住户一级的决策工具,因此推广服务往往大都无效。诸如地理信息系统等现代工具原则上将会使数据处理得更快、更便宜、更透明和更客观。这种情况一旦被理解后,可能更容易获得资助。过去两年里,在数字化地图和报告中的现有资料,和其后为规划而进行数据处理方面取得一些进展。一

些国家需要外来资助“拯救行动”，以便保存过去已收集但正在消失或毁坏的宝贵数据。

55. 需要促使公众认识和刺激公众辩论自然生态系统的重要性，以及人类持续的活动和因此而造成的地貌改变威胁到许多动物和植物的生存，枯竭水源和一切形式的环境退化和污染的重要性。

E. 转型期经济国家

56. 这些国家目前正在把大型的国有企业转移到各种方式的私有制、其中包括合伙关系、合作社和私人企业。这一项重大任务牵涉到产权和有时候赔偿、土地测量和立法的问题。在多数情况下，后两项活动远远地落在后面，因此可能引起严重问题。

57. 很多这些国家发生环境退化和污染的严重问题，这些问题有时候影响到全球系统。也将需要很多时间和资金来纠正没有计算企业一级所有费用的作法。经常有基本的资源数据以及必要的技能，可是，这些是很分散的；在目前专门的工作人员和机构常常没有干劲和松散。有基本的组织结构，但与新的多数土地使用者相互作用所需的结构除外。

58. 日益了解到环境退化问题，有更持续的土地和水资源规划所需的大部分资料以及必要的技能。例子之一是匈牙利新的土壤资料和监测系统。这个系统复盖1 400个观测点、即农地1 000个、森林200个、受到环境退化影响地区200个。

1. 关键问题

59. 几个这些国家在粮食生产和生活水准方面有迫切的问题并缺少执行旨在养护和改进资源项目的资金。也有官僚问题，职责重复问题和单一部门作法产生的问题。

60. 迫切需要更新地籍图和土地登记制度以及解决产权、土地改革和土地所有

权的可靠性等问题。目前的过渡时期为开明的土地使用规划将土地资源与最适当的使用配合提供了一线机会。

61. 一个特别的问题是必须净化和恢复以前由军事控制的并已退化或受到有毒物质污染的工业地点的土地。

62. 需要两种援助。一种是用于方案和设备的资金。另一种是提供一个结构让这些国家与其他国家及国际组织执行和交换资料。干练的专业工作人员常常需要了解需要采取什么行动和优先事项是什么,但是受到官僚和在很多情况下害怕负责的低级官员的妨碍。如果能够证明建议得到国际核准,常常可以减少问题。

F. 主要群体和非政府组织

63. 很难根据《21世纪议程》的规定按主要群体查明进展情况,这点也许是因为除了根据《阿马逊合作条约》为生态/经济分区所包括土著群体进行的以外,很少土地发展或自然资源管理方案是专门面向妇女、儿童或青年、土著人民或工人的。

64. 在规划和管理自然资源方面向土著人民和部族给予日益增加的责任。此举促进了国家政府对发展方案的执行,加速其为权力下放和执行环发会议建议、特别是与第10章有关的建议取得的进展。

65. 非政府组织可以分成代表诸如农民和规划人员的群体利益的组织(例子之一是绿色规划人员国际联系网)以及主要在社区一级和主要在发展中国家提供技术援助的组织。非政府组织在农村、分水岭或地区一级向土地使用者提供宝贵的援助。这些组织往往代表个人或当地社区的利益,而且经常没有了解到这些利益常常与整个国家的利益,因此与政府的利益有正当的差别。

66. 国际科学界密切参与方法拟定和环境监测的方面,只要在该领域作出进展,土地使用者、商业界和地方当局一定获益。

1. 关键问题

67. 由于农村地区人口流失的趋势,很多国家的农村社区受到影响。这种情况

常常造成文化丧失、服务和基本建设标准降低和不能维持土地的生产力。后者的一些例子是保证耕地的可持续性的梯田或排水系统受到忽视,湿地或森林等管理系统瓦解。劳工组织提请注意土地使用管理惯例所涉的社会问题,包括一套“可持续生计”的概念。

68. 在很多国家,妇女历来是环境资源的管理人员。这种作用常常因男子的工作向外地赚取现金的活动转移和随着更多的男子从农村地区迁徙到市区而加强。在某些地区,女农民种植多数的粮食。妇女常常是粮食、燃料和其他产品的管理者 and 收获者。对环境资源基的威胁-农地和牧地的退化、毁林和薪材日益缺乏、荒漠化的推进-所有这些都造成已经贫穷的妇女的赤贫化。除此之外,还有结构调整的不利后果,因为穷人常常受到最严重的影响;发展规划人员对妇女“视而不见”以及社会对妇女的很多方式的歧视等。有些发展项目忽略确定男女两性差别的作用,进一步损害妇女地位。妇女必须获得可持续农业方法和技术方面的培训。特别重要的是要注意到妇女在拥有土地、继承土地或利用土地获取信贷的能力方面常常处于不利地位。

69. 《21世纪议程》要求必须考虑到妇女的经济作用;必须向男女提供关于土地使用规划管理决策所需的资料;提高当地管理能力、特别是妇女的能力。自环发会议以后,在提供这种权利和服务方面获得的进展使人失望。粮农组织亚洲及太平洋区域办事处组织的、1994年2月举行的关于东南亚农村妇女、人口与环境问题专家非正式圆桌会议是可以采取什么行动的一个例子。

70. 必须进一步发展政府与非政府组织之间的合伙关系,这种关系可以互相取长补短。自环发会议以后,已出现了一些积极的非政府组织联系网。这些联系网为非政府组织社区与国际组织之间提供了可能的联络中心。一些联合国机构具有与非政府组织合作的牢固传统。粮农组织和农发基金拟定了一些成为非政府组织资金来源的合作方案。

71. 通过使各种教育机构参与发展各级的可持续土地管理作法和有关

环境的问题建立更广泛的了解,可以取得更大的成绩。

G. 资金和技术能力

1. 资金

72. 对于促进较高的可持续生产证明成功的具体财政和政策措施包括下列:

(a) 支助发展社区一级的土地使用规划和管理计划;

(b) 发掘当地群体如果得到许可和鼓励规划和管理及本身资源的巨大潜力。这些计划对政府的费用较低,因为其中只包括支助、提供资料、制定能够保证管理制度真正民主的程序。迅速发展这种作法的障碍是政府方面缺少明确的政策决定鼓励这些计划以及社区在取得发展信贷方面有困难。如何解决该问题的一个成功例子是孟加拉国的格拉梅因银行和斯里兰卡及玻利维亚的农民农业信贷小组,后者是在粮农组织的植物营养管理方案的支助下设立的。这些计划的成分包括:明确和公布的政府政策,邀请群体提出建议,机构支助提供资料和供应信贷;

(c) 税务结构目的在于鼓励对土地资源的长期改进进行投资并奖励购买退化土地并加以改进的投资者。这方面的一个例子是新西兰的一项新税制;根据这项税制,生产一造树苗的费用是在植树的那年、而不是在收成时从全部收入中扣减。还可以为每种土地确定理想的土地使用并为鼓励其采用提供税务优待。目前可以通过卫星监测土地使用,巴西、加拿大和欧洲共同体集团等国家目前正在发展这种制度;

(d) 以对土地的合法所有权需求为根据的、财政上自我维持的制度。已证明如果地籍服务带来土地的合法所有权,土地使用者愿意偿付这些服务。

73. 在财政领域的其他政策选择包括:

(a) 调整全球环境设施,使其包括与实行和维持可持续土地使用直接有关的广泛活动,同时避免土地退化及其对全球和当地气候系统的影响;

(b) 继续世界银行开始的调查,看看可否为提高土地生产力和土壤肥力直接投资。从生产、有利性(因而减少农村人口流失)和可持续性来看,这点会产生有利的

效果。

74. 认为可持续使用的土地使用规划和管理成功的关键取决于一项综合的作法,这项作法以土地使用者的合伙关系为基础。这方面需要政府在各种不同领域的充分支助,不够发达的国家政府将继续需要捐助者的技术和财政援助。这种援助不应象过去那样是任意和毫无协调的,应当与每一国家的土地资源和管理发展计划为根据。

2. 技术能力

75. 《21世纪议程》第10章强调了加强技术能力的需要。敦促各国政府为教育和培训促进专心一致的努力和转让支助和持续规划和管理进程各方面的技巧和技术。¹⁰

76. 技术的有关方面为:

- (a) 测量、确定和分析土地资源和生态系统;
- (b) 确定可持续的土地使用选择;
- (c) 改进生产和管理系统;
- (d) 测绘和登记保有地;
- (e) 提供资料的方法和谈判纲领(社会技术);
- (f) 环境和土地使用监测;
- (g) 传播决策和管理的资料。

77. 就所有的国家而言,在全球、国家、社区或个别家庭一级为拟定确定目标的土地使用规划机制作出的进展较小。在搜集必要的自然数据方面作出了一些进展,在搜集必要的社会和经济数据方面则作出较小的进展。应用于各级别的实用的多重标准分析程序开始用来支助决策。

78. 社区一级的资源管理有一些模式,尽管对于动员当地社区的需要进行了大量讨论,可是关于如何做到这点的实际证明仍然较少。粮农组织最近出版的《土地

使用规划准则》⁶ 提供这方面的咨询意见。

79. 电算机的到来和电算机化的数据储存是土地资源规划领域革命化。储存、取得、分析、评价和综合关于土壤、地形、气候、水资源、土地使用、人口、费用、社会因素等必须考虑到的大量分散的数据到目前已实际可行而经济上行得通。多年来已能够累积各层的专题资料,考虑到作物的生态需要,模拟生产制度的后果和预测产出水平和环境影响。粮农组织的农业生态分区方法¹¹ 是在大陆、国家和地区一级应用的一个例子;举例说,中国和肯尼亚在地区一级应用。《土地评价纲要》¹² 可应用到农产一级,确定土地单位、将这些单位与可能到使用搭配、以确定和计算使用选择,并根据生产成本、销售价格、市场、资源和最重要的是目标及需要协助挑选最佳的选择搭配。

80. 发展了标准的数据基结构并已有一段时间用于土壤和地形数据、气候数据、水资源数据、作物环境要求数据、土地使用资料和其他数据种类。电算机硬件和软件比以前便宜得多,电算机的知识水平迅速增加。

81. 遥感技术目前以较低的代价提供越来越详细的迅速、经常调查和监测大片面积的手段。将来将越来越经常地使用手提式全球定位制度提供所有类型的数据提供的确切地理位置。

82. 可是,虽然有了技术系统方法,可是尚未充分联系整体的社会和经济方面,而且在所有领域缺乏项目或地区方案所需的详细资料。通过地理信息系统说明空间上不同的社会和经济方面、同时具有逐步体现变化的内在能力,这种情况尚处于初期阶段。通过拟定“决策纲领”在国家、地区和社区一级有计划地动员所有利益相关者参与实际或可能的土地资源规划及管理的安排仍然很少见。

H. 体制结构

83. 在许多情况下,技术上对可持续发展和环境保护问题的答案已是众所周知,但是人类尚未能发展出社会和经济方式来加以应用。就土地而言更是如此,土地是

大部分粮食生产的基础,但是已被用作许多其他用途;同时,土地也是世界大部分人类生活的以及大量珍贵的生态系统的直接基础。

84. 现有体制结构大体上是部门为主的。环境、规划和土地各部门,地方政府、农业、林业、保健和贸易各部门以及其他部门,均处理影响到土地如何使用的问题。责任重复的现象非常普遍。现有机构往往很成功地抵制改变。虽然许多环保机构和环境部门已经成立,但是在许多国家仍然缺乏有效合作。由于体制结构不可能在可见的将来发生重大的变化,唯一实际的办法是以一种跨学科和机构间工作组的形式建立一套联系系统。所有各级都需要这种论坛。

85. 此外,也必须提及各机构需要建立能力。世界各地的机构均需要重新调整和研订综合战略。在发展中国家和经济处于过渡阶段的国家,均需要提供具有技术和专业训练的工作人员。学校和大学需要把一部分课程专门用于探讨土地资源问题。

I. 国际合作方面的最近发展和经验

1. 政府间过程

86. 目前一般日益认识到需要采取行动。有些国家倡办诸如可持续农业与环境问题会议(1991年)和世界沿岸会议(1993年)等。全球小岛屿发展中国家会议也高度优先讨论土地利用规划问题。沿岸地区综合规划的指导准则已经草拟完毕。荷兰政府正计划于1995年2月主办一次国际讲习班,研讨土地资源的综合规划和管理问题。但是这种努力迄今未经协调,没有在相互增强的全球框架内进行。资源和努力的紊乱和浪费的危险也存在,甚至看法和技术程序上冲突的危险也在增加。鉴于需要把土地资源资料的收集、分类、储存和处理标准化,所以避免发生这种现象变得特别重要。

87. 目前没有特别针对土地利用规划的国际协议或方案。已经有若干涉及有关问题的协议,如《在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的国

际公约》(其中强调对编写和执行国家荒漠化行动计划采取跨学科和参与性办法),以及数项河盆条约,如《亚马逊合作条约》、政府间干旱和发展管理局关于尼罗河盆地和湄公河盆地委员会协议等。

2. 联合国系统各组织

88. 诸如粮农组织、人类住区中心(生境中心)、世界银行、在一定程度上农发基金和环境规划署等机构,在所有各级从全球到农场到自治市都在致力于各方面的土地资源规划和管理。本报告只能提及很少一部分这类的活动。

89. 粮农组织开始协同其他联合国机构发展适于普遍应用的土地覆盖和土地利用分类系统,并且导致在相关领域的合作。一个绘制非洲大陆的土地覆盖和土地利用情况的重要项目,最近已经开始执行(AFRICOVER)。过去两年来,粮农组织还将其土地保护与恢复的特别行动纲领扩大。水和可持续农业发展特别行动纲领日益注意土地与水之间的联系。农业生态分区制已经在孟加拉国、中国、肯尼亚、加勒比以及在其他地区实行。粮农组织综合植物营养方案正在根据在农场一级对土壤、水和植物养分所采取的综合办法重新调整。通过其经常方案和外地项目,粮农组织执行许多直接支持第10章内目标的倡导性措施。此外,还积极通过部门间土地利用工作组拟订一套跨学科办法。粮农组织土地正规化工作队已经在许多国家包括若干东欧国家参加土地合并和土地登记活动。

90. 人类住区中心(生境中心)的一个重要任务是提供人类住区所需的土地。各种方案强调诸如下列一类的关键问题:不同土地用途之间的竞争;取得土地、提供水、卫生和能源;保护住区之内及共四周的土地资源。机构间合作的一个例子是开发计划署/生境中心/世界银行都市管理方案。另一个例子是可持续城市方案。在地方一级,支持拟订空间规划和土地登记方案;在社区一级优先将土地所有制正规化和编制土地清册以及加强土地登记服务。

91. 贸发会议的活动是基于下列前提进行的:最重要的条件之一是支持向农村

社区提供足够的经济刺激的政策,以便采行可持续管理的做法。

92. 国家土地利用政策、土地所有制和土地规划过程的拟订和执行是1992年以来世界银行为发展中国家编制的国家环境行动计划之下的关键活动,其中许多已经在非洲、拉丁美洲和中东完成,世界银行还编制国别发展战略文件,为各国界定主要的环境和自然资源管理问题以及世界银行处理这些问题的战略。

93. 世界粮食计划署(粮食计划署)通过其以工代赈的方案,进行大量支持绿化、灌溉和排水发展。保护和基础设施发展的项目。粮食计划署正在着手支持社区规划和管理土地资源的倡导性措施。例如在印度几个邦里,粮食计划署利用通过林业项目赚取的资金,支持部落社区有计划地开发其土地。当地的非政府组织协助这些社区明确其需要,并管理新的林业或农业资产。

94. 世界卫生组织已经提请注意引起疾病的媒介和土地利用之间的关系,例如盘尾丝虫病和河谷开发,以及在灌区控制疟疾和血吸虫病。卫生组织/粮农组织/环境计划署关于媒介控制环境管理联合专家小组就是机构间合作在这方面的一个很好的例子。卫生组织目前正在协助若干国家在国家一级,可能时在都市一级,加强保健部门在地理资料系统领域的的能力。

95. 卫生组织在国际一级协调国家气象和水文服务的工作,卫生组织,已经确立一定程度的标准化,其方式是收集和分析气候和水文数据和资料。卫生组织的水文和水资源方案,对淡水资源的资料起类似的作用。

96. 劳工组织关于1990年代土著和部落人民的一些目标包括促进各级政府和其他政党推行一种政纲,以便对土著和部落人民的主要问题和希望形成共识,并协力分析相关的环境问题,确定和执行解决办法,其中包括土地所有制保证,以及土著和部落人民参加使用、管理和保护与其土地有关的自然资源的权利。这项工作成为劳工组织促进批准和执行一项土著和部落人民公约努力的一部分。在玻利维亚和秘鲁,劳工组织正在一项“加强前合作社农村组织”的项目下,管理法律教育部门,这包括培训土著地方当局了解其在劳工组织的规范性框架之下关于土地利用规划和管理

权利和义务,以及如何改进执法的方式。

97. 环境规划署公布一系列关于综合可持续管理土地资源的指导准则文件。环境规划署协助编写全球评价土地退化情况报告。它促进发展和应用土壤和地形数字数据基,同时同粮农组织和国际土壤科学社一道执行若干关于国家土壤政策的项目。

98. 1994年10月亚洲及太平洋经济社会委员会第二届会议审议秘书处编写的一份关于土地利用规划以促进可持续发展的文件,其中讨论该地区内有关这个问题的方案所涉的问题并就此提供资料。拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)同环境规划署合作,进行一项研究工作,研究如何执行旨在处理关键生产部门如农业和林业中无害环境和可持续发展问题的经济与政策文书。目前还没有关于多区域经济委员会特别涉及第10章执行情况的活动的进一步资源,可以提供给任务管理人。

99. 联合国系统各组织认为有必要开展广泛交流经验和资料的活动。各种机构关于土地资源发展与管理的活动之间显然有重复的现象,所以可以从合理化和密切合作中得到很多好处。这可以通过由任务管理人倡导的联合办法,拟订合作性方案以及加强使用联合工作组来实现。

3. 联合国系统以外的组织

100. 由于认为全球系统受到威胁而感到关切,若干非政府组织、或半政府组织最近纷纷成立,其中许多是在国际科学联盟理事会或第三世界科学院的主持之下,其中包括国际陆界生物圈方案一组方案。其中之一是提议的通过全球陆地观测系统监测自然和管理的生态系统中的变化,这个系统也是由粮农组织、环境规划署、教科文组织和气象组织支持,并将补充已经达成的监测气候和海洋的类似安排。国际陆界生物圈各方案积极开展活动,并且在体制上得到有力支持,但它们是以科学为重点而非以人为重点。不过,这些方案已经开始同国际社会科学理事会的全球变化方案人文组合作。此外,还应提及国际保护自然联盟、世界资源研究所以及国际环境与

发展研究所的活动。

三、结论和建议

1. 主要结论

101. 对土地使用方面发展出更多的生产性和可持续性的方式所遭遇的最大限制可能在于目前在土地资源配合人对土地的需要方面的采取支离破碎和各部门各行其是的方式。目前,一般而言,关系到土地使用的问题都由各个不同的组织负责,但其中却没有一个组织能采取全面的观点或发展出一套涵盖所有因素的方式。例如,农业推广部门可能竭力说服或协助农民增加生产,然而粮价过低却不能刺激他们的增产兴趣;土地保护部门可能会对土地使用者毫无道理地忽视有益的保护措施而感到痛心,却不知土地所有权制度可能对必要的投资根本没有提供任何安全保障;放牧或森林管理计划没有提供参与者充分的奖励,本地人民可能未从野生动物管理方案见到任何益处而将野生动物视为应加消灭的危险害虫。

102. 有必要对政策与土地使用间的关系作更明确的审查。对于政策、经济和社会条件方面与土地使用及其对具体、社会、和经济环境的影响方面这两者间关系尚未澄清到足以达到期望的效果的程度。

103. 在发展工具及必要技术以支持更有生产性、可持续的土地使用方面虽已取得进步,但在创造能力以使所有各国经常地应用这些工具方面的进展却太少,而且仍有必要发展手段,以取得规划和监测土地使用的必要资料。

104. 土地使用决策中需要有土地保管者的参与是得到普遍认识的,但从现有的实例来看,如何作到尚需更广泛的实施。

105. 必须特别注意到土地使用者开采土地资源、创造生产与收入的目标及活动,同社区保护自然资源 and 环境的长远目标,这两者间的差距应如何弥合的问题。必须创造经济及法律条件,鼓励和报偿可持续的土地使用。在这方面已经被单独提出作为最常见的抑制作用的,就是不适当的土地所有权制度。各国应当审查其土地所

有权制度、支撑此一制度的法律和行政组织,以决定其是否对可持续的土地使用有阻碍作用。当土地所有权变成了土地管理不良的形成因素时,便应着手改革,使其能对长远的生产力投资发挥奖励作用,并加强保障进行这种投资的土地保管者的所有权。积极的土地所有权改革可以成为可持续发展的有力政策工具。它还可以成为加强地方参与的手段,使其接受作为可持续的社区资源基地的责任。

106. 还需要注意传统知识及土地管理系统同应用科学与技术这两者间的联系发展。

2. 行动建议

107. 《21世纪议程》第10章规定了拟订和执行一套土地使用综合方式的全盘行动计划。1994年10月10日和11日在罗马举行的一次关于第10章的机构间会议,强调必须与所有机构与土地保管人合作拟订一个全面规范框架,以处理日益增多因土地资源引起的相冲突的要求(如森林、农业、人类移居、自然保护、生物多样性等)而同时要避免土地的退化。

108. 可持续发展委员会提出以下各项主要建议以供审议和批准:

建议1. 国际一级优先工作应放在拟订全面和综合的框架,切合社会与经济条件,以便利土地资源与以下需要的最佳配合:生产、持续能力、保护生物多样性、加上必要的技术和基础支助,这一框架应能依照各地方的需要和条件作适当的修订,以适用于一切国家。

建议2. 各国应拟订国家土地使用规划方案,包含方案目标的说明,历时数年的执行时间表,方案的目的在于消除限制和提供奖励,加强人民的参与和授权,发展资料和管理系统,并修订彼此具有适当联系的体制。

建议3. 各国政府、机构、联合国系统各组织应首先在关键领域内合作,在情况与机会最适宜于综合方式的时候合作。这些领域和情况包括:

(a) 在生态系统或生态区域已遭人类活动的危害的重要地区确立稳定的土地使用制度。这些地区包括已开垦与森林地之间、牧场与森林地之间以及雨水作物与牧

地之间的边缘地带;

(b) 在一些消除了对人畜健康有害的害虫,如河盲症或孑孓蝇之后,开放作为密集移居和农业生产的区域内适用的规划和发展综合办法;

(c) 解决城市附近地区和大城市的土地和水使用的冲突,诸如固体和液体废物的处理及重新使用,粮食生产、适当的住房、运输及其他设施的问题;

(d) 通过共同训练以综合方式从事能力建设、区域讲习班和提供咨询,以促进部门间对话。

建议4. 各国政府、机构和联合国机构应合作发展:

(a) 基本但重要工具,如土地覆盖和土地使用的分类,编绘生态--经济区图和生活区图,建立和/或扩大结构和方案,如AFRICOVER,监测和评价土地使用与环境可持续发展能力指示数值,共用和交流知识成果库、向这类监测工作提供协助和训练;

(b) 地图和统计,以显示目前土地如何使用,以及哪些地区的使用是不能持续的;

(c) 关于土地资源及其利用的地理资料系统作为土地使用规划和决策的工具。

建议5. 应举行下列各种定期会议和讲习班以交流土地资源规划与管理方面的知识经验:

(a) 在各个国家内的各级会议;

(b) 在区域一级相同自然资源和社会经济状况的国家间的会议;

(c) 全球一级会议,由有关国际组织举行,以支持各国的需要。

建议6. 个别国家或国家集团应建立区域行动框架,在其中的国家和自愿捐助机构合作,共同发展和执行改进的土地使用政策与方案。

建议7. 国家政府和国际社会经协商后应在1995年底拟出一份《善用土地盟约》的初次草稿,其中说明所有土地使用者的一般权利和义务,土地使用者与其近邻及其他社区成员的关系,土地使用者与动物、植物,和它们土地的生态的关系,以及与作为他们子孙后代土地的受托者的关系。《公约》随后可通过作为政策文件,最

终可以成为土地权状及租佃合约的附加文件。

建议8. 应查明各项资源以支持一个工作组的活动。工作组应于1995年中拟出一份详细的方案,以达成第10章的各项目标。这项方案可提供各国采用,并应建议各项安排以监测并利于执行。

注

¹ 审查和评价联合国妇女十年成就:平等、发展与和平世界会议的报告,内罗毕,1985年7月15日至26日(联合国出版物,出售品编号E.85.IV.10),第一章,A节。

² R.O.Oldeman,R.Hakkeling和W.G.Sombroek,《人为土地退化状况世界图》,(内罗毕,环境规划署,1992)环境规划署资助,国际土壤参考及资料中心执行。

³ (罗马,粮农组织,1993)

⁴ A.F.McCalla “到2025年的农业和粮食需要:我们关切的理由”约翰·克劳福爵士纪念讲座提交国际农业研究协商小组,华盛顿哥伦比亚特区,1994年10月。

⁵ 罗马,1994年。

⁶ 罗马,1992年。

⁷ “河盲控制区的移居和发展”,世界银行技术文件第192号(华盛顿哥伦比亚特区)

⁸ 《世界发展报告,1992年》中“发展与环境”(华盛顿哥伦比亚特区,世界银行,1992年)

⁹ L.Fresco等人《土地的未来:调动和结合知识探求土地使用的供选方式》(Chichester,John Wiley,1994年)

¹⁰ 参见E/CN.16/1995/4。

¹¹ “农业--生态区项目”,世界土壤资源报告,第48号(罗马,粮农组织,1979年)。

¹² “土地评价纲要”,《土壤公报》,第32号(1976年)。

- - - - -