



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/5
10 February 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

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

管理脆弱生态系统：可持续山区发展

秘书长的报告

目 录

	段 次	页 次
导言	1 - 4	5
一、概览	5 - 14	6
A. 山区的问题、已知的缺陷和采取行动的机会	5 - 9	6
B. 所面对的困难	10	7
C. 时间的考虑	11	7
D. 发展模式	12 - 14	8
二、审查已达成的进展、主要政策问题和经验	15 - 93	9
A. 国家经验	15 - 29	9
1. 发达国家	15 - 22	9
2. 发展中国家	23 - 27	10
3. 转型经济国家	28 - 29	11

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 主要集团和非政府组织的经验	30 - 46	12
1. 农人	30 - 33	12
2. 妇女、儿童与青年	34 - 40	13
3. 土著人民	41 - 42	14
4. 非政府组织	43 - 46	15
C. 有关财政和技术的事项	47 - 67	16
1. 财政	47 - 56	16
2. 技术	57 - 67	18
D. 国际合作方面最近的发展和经验	68 - 93	20
1. 政府间过程	68 - 70	20
2. 联合国系统各组织	71 - 86	21
3. 联合国系统以外的组织	87 - 93	25
三、 结论和行动建议	94 - 107	27
A. 结论	94 - 101	27
B. 行动建议	102 - 107	28

简 称

农研协商小组 (CGIAR)	国际农业研究协商小组
林研中心 (CIFOR)	国际林业研究中心
土豆中心 (CIP)	CGIAR的国际土豆中心
粟麦改良中心 (CIMMYT)	国际小米和麦子品种改良中心
法国科研中心 (CNRS)	法国科学研究中心
安第斯生态区研发集团 (CONDESAN)	安第斯山生态研究发展集团
粮农组织 (FAO)	联合国粮食及农业组织
环境基金 (GEF)	全球环境基金
机构间持发委会 (IACSD)	机构间可持续发展委员会
ICALPE	国际高山环境中心
ICIMOD	国际山区综合发展中心
农林研中心 (ICRAF)	国际农林研究中心
热带植物研究所 (ICRISAT)	国际半干旱热带植物研究所
IDRC	国际发展研究中心
农发基金	国际农业发展基金
ILCA	非洲国际牲畜中心
劳工组织	国际劳工组织
山区学社 (IMS)	国际山区学社
环保联盟 (IUCN)	国际环保联盟
林研组织联盟 (IUFRO)	国际林业研究组织联盟
MAB	人与生物层方案
非政府组织	非政府组织
TFAP	热带林行动方案
TMI	山区研究所(前伍德兰德山区研究所)

TSS-1

环发会议(UNCED)

开发计划署(UNDP)

环境署(UNEP)

教科文组织(UNESCO)

儿童基金会(UNICEF)

联合国大学(UNU)

WCMC

方案一级的技术支助服务

联合国环境与发展会议

联合国开发计划署

联合国环境规划署

联合国教育、科学及文化组织

联合国儿童基金会

联合国大学

世界环保监测中心

导言

1. 本报告是在1992年6月举行的联合国环境与发展会议后关于其《21世纪议程》第13章(脆弱生态系统的管理:可持续山区发展)¹的执行情况提出的说明,并就一套行动提出建议。本报告是由联合国粮食和农业组织(粮农组织)的《21世纪议程》第十三章工作经理同联合国秘书处协商下根据机构间可持续发展委员会在其第四届会议商定的安排下编制的。参加环发会议的各国政府认识到,山区是水、能源和生物多样化的重要泉源,同时,矿物、林产品和农产品等重要资源也出自山区,并且它还是娱乐的园地。他们承认,山区环境对维护全球生态系统十分重要,大约10%的世界人口靠山区资源谋生,并且有更多的人(大约世界人口的40%)从山区取得资源,特别是水(据估计,世界上80%的水来自山区)。

2. 《21世纪议程》中关于山区的第13章确定了两个行动的方案领域:(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。但是,虽然这两部分各具独特的重要性,本报告将两者一同处理,并特别强调必须采取综合生态办法来进行可持续山区发展。

3. 1994年3月21和22日在罗马就《21世纪议程》第13章举行的特设机构间会议建议设立一个联络网,这个联络网拟订了一套供联合国机构和与可持续山区发展有关的国际非政府组织采取的行动建议。该机构间会议一致同意,需要作出特别努力,提高“山区议程”在国际和各国发展议程中的重要性。所涉各非政府组织已经同意承认环发会议通过的第13章的案文应当被认为是采取行动的根据,并且愿意在同各国政府合作的精神下参与山区发展方案。在得到联合国山区问题机构间工作组的鼓励下,将于1995年2月举行一次全球性的政府间组织/非政府组织的会议,并且还会举行一系列的区域政府间协商会议,包括12月间在亚洲和太平洋地区举行的会议和继续于1995年4月在拉丁美洲和加勒比地区举行会议。在非洲、亚洲和北美洲的协商会议将于1995和1996年举行。

4. 虽然许多重要的、以城市为基础的发展活动也在山区出现,可是本报告的重点主要是放在关于下列方面的新的途径:对自然资源底子的统一管理、在可持续维持生活的基础上使农村山区人口与资源的结合、以及确保山区的无害于环境的可持续发展。

一、概览

A. 山区的问题、已知的缺陷和采取行动的机会

5. 山区的生态和环境对储存水源是极端重要的。这种环境在物理上通常并不稳定(有地震、塌陷、火山爆发和山洪爆发等现象的发生),同时又有丰富的矿藏。就生物方面而言,山区的生态具有以高度分区和存在小气候环境的特点,因此创造了丰富同时又脆弱的生态多样性。山区的人类社区通常表现出独立自足的态度并且对他们所赖以生存的生态具有复杂的了解和利用能力。文化多样性和多姿多采是伴随着生物多样性的,对山本身具有一种崇敬的神圣感和(或)宗教意识时常是山区文化的主要特点。

6. 山区生态的复杂性和多样性使它难以一概而论。普遍了解到,为了山区的可持续发展,必须有一个全面、多学科的办法,并且应当由山区人口的有效参与和出头负责,也认识到必须增加社会各阶层对山区生态及其问题与潜力的了解。同时认识到,山区普遍存在的绝对贫困和相对贫困以及因此造成对山区生态的破坏是动员国际努力来帮助各国制定与执行山区可持续发展的战略的主要原因之一。² 一个优先事项就是发展可以减轻山区贫困的办法,³ 以克服山区人口所面对的困难和减轻他们过渡到可持续的维生方式的困难,并将这套办法试用到其他山区,以查看它的是否能够广泛应用。这种办法应当吸收当地的知识、能力和机会,也就是说对山区而言,具有多方面实验性的办法比一套整齐划一发展模型更容易成功。

7. 对于山区生态的复杂性和所涉社会—经济问题目前普遍缺乏综合处理的体制结构。此外,如果要执行第13章内所涉事项,在改善关于山区的政策和法律以及提

供训练与加强体制能力等各方面都还有所缺乏。在这方面,应当强调的是长期的项目和方案以及对环境后果的长期观察。

8. 应当更加注意传统知识与行为以及它们对生态系统的影响。还需要加强数据收集与研究同研究结果的利用与应用之间的联系。一个经常提出的要求就是以行动为主的资料收集和研究活动,以便将这种活动同具体的实验区互相结合,而在这方面,不同的政府机构与非政府组织必须协调它们的行动。研究工作也应当更能迎合山区人口的需要与期望。一个优先采取行动的领域就是改善资讯系统、加强数据库之间的联网和方便它们的应用。

9. 传统上,为了方便平地人的使用山区的自然资源与人力资源受到剥削。现在山区国家能够在相当程度上将来自山区的资源回馈山区(如水力发电、采矿、林业、旅游业等)。将权力交给山上的社区,包括增加当地人对资源的保护和管理,以便山区人口能够更直接地参与营利活动,是可持续山区发展的战略中必不可少的一步。

B. 所面对的困难

10. 一项主要的困难就是人们不重视山区,不看重它的潜力。这反映在各机构中缺乏山区方案的现实上,并且更反映在国家一级通常极少有专门针对山区问题所设立的部门、方案与法律。通常山区与山区人口是在一般全国性的教育、保健、基础设施建设等方案的“边缘地区”,主要是因为在向遥远的山区提供服务时,人均费用高于全国水平,因此被各机构认为是“不经济”,同时也是因为人们对山区的自然资源的价值缺乏了解。因此,除了各部门内的一些努力之外,还需要在全国和国际两级专门为山区制订全面的方案,或者由山区自己来制订这些些方案。

C. 时间的考虑

11. 山区文化是非常老的文化。各国政府和国际组织的山区方案也有数十年的历史。应当强调的是,作为环发会议的后续工作的一部分,在国际上就山区可持续发

展所进行的协商需要时间。“山区议程”因此需要特别加以强调,这样才能实现它对国家规划、立法与投资方面的要求,并且即使在这种情况下也只能希望这项重要议程的局部实现。因此,必须强调拟订与建立具有弹性的、长期的支助机制,以山区人口本身发挥主要作用和决定日程表。但是,在减轻贫困、自然资源管理和建立能力方面,需要尽快作出显著的成就和提供更大的支助。

D. 发展模式

12. 安第斯山生态区研究发展集团(CONDESAN),一个在安第斯山区进行参与性研究的团体,在山区发展研究方面提出了一套新办法。这个办法是用全面生态系统的眼光来考虑山区的问题,并且能够容纳不同的伙伴,进行合作。在地方一级,这个办法采取了“公开组合”,其中包括一些安第斯山区的政府机构同一个或数个非政府组织,他们在一个非正式的“委员会”的协调下进行合作,而所有参与组织都有代表参加这个委员会。

13. 热带林区行动方案是在1985年诞生的,在经过一系列修改和调整以后仍然存在。到目前为止有90个以上的发展中国家参加(不仅是热带国家)。它发展了一些供共同参与的方案发展和公众辩论的机制,这些机制可以用来制订“山区行动方案”。

14. 除了上面提到的两个例子以外,还有许多正在进行的和最近产生的以社区为基础的自然资源保护与管理的模式。它们包括国家一级的非政府组织和国际非政府组织所拟订的方案,如: King Mahendra 保护资源信托基金(尼泊尔)、Aga Khan 农村支助方案(巴基斯坦)、山区研究所(喜马拉雅山和安第斯山);政府间组织如农林研究中心、粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)、国际山区综合发展中心以及许多国家政府。

二、审查已达成的进展、主要政策问题和经验

A. 国家经验

1. 发达国家

15. 工业化国家在山区方面所面临的经验涉及人口衰减,放弃自然资源管理可持续系统(例如森林和山区牧地),日益加多利用土地于娱乐活动和提供保护免受自然危险。

16. 山区人口衰减--欧洲地区尤其是法国和西班牙--常常是由于低地工业和城市中心经济机会被创造,加以未能在山区制造足够的就业机会和改善谋生机会。在其他地区--包括澳大利亚、加拿大、新西兰和美利坚合众国--牧地管理“现代化”的结果由不再需要或放牧渐不节省的无足轻重的牧场和牧地中退出。

17. 目前人口衰减过程因旅游和娱乐基础设施方面的重要投资而正在扭转。有些山区已变成有吸引力而昂贵的滑雪胜地(美利坚合众国科罗拉多州的阿斯彭;意大利的科蒂纳丹佩佐)或者受欢迎的程度到了需要每天24小时为滑雪者提供人造雪和灯光(如日本)才能满足要求。这样也就需要建造超级公路,旅游,上山吊椅等,并需把山坡改成滑雪通道,从而导致新的环境压力。

18. 由农业转往旅游业以后导致针对自然现象的安全措施。原来的住民碰到暴风雪时会留在屋里,对于雪崩危险增加后的积雪和气象情况等也很熟悉。但大多数山区旅游者需要道路在任何时间都可通行,而且不知道山区迅速变化的气候。为保护来玩的旅游者而作的激流和雪崩控制措施投资比起为保护原来居民所需要的要超过许多倍。

19. 同时也日益难以建立和维持有充分保护作用的稳定森林和牧场植被。工业化国家的许多山区都是十九世纪人工造林或重新造林的。当前这些农场及所余多少带自然性的森林缺少造林补救和过分成熟,过多野生动物控制(这种活动不但大体上不够经济,而且为大众所不欣赏),并有空气污染等新的环境情况和气象改变构成的

威胁。

20. 由于意识到山区森林受到威胁,因此参加斯特拉斯堡欧洲森林保护部长会议(1990)的欧洲国家通过了关于“山区森林管理适应新环境情况”的决议。结果使科学家、从业者、行政人员和立法人员之间在国家以及国际级别就山区森林的保护和管理加强合作,并使某些国家对立法进行了审查,增多了筹资。

21. 但是到目前为止,《21世纪议程》第13章对发达国家的政策和方案没有发生重大的直接影响。但是日本1993年6月已颁布了“山区农业、林业和其他行业基本环境改善法”,意大利则于1994年1月颁布了“山区新法”。目前工业化国家日益了解需要使山地居民住留原处,以确保可持续自然资源管理和生产制度(通过津贴和提供基础设施和服务),保全山地文化和传统,预防并遏止森林起火。

22. 目前尚未出现对国家发展议程的支持。预期为筹备拟议中1997年举办的可持续山区发展问题世界会议而计划的区域性政府讲习会会使各国政府和国家机构注意到特别国家山区议程的需要和潜力。到目前为止《21世纪议程》第13章在国家级别只受到很有限的注意。

2. 发展中国家

23. 两个情况使发展中国家山区人口移向城市的现象与其他地方的城市移居很不相同。首先,发展中国家的弱小经济无法容纳移居者,他们有许多人住进城市周围的贫民区,其次,城市居民密度仍然很高(与容纳能力和保护需要比照),在很多情况还正在增强。

24. 与100多年前已有的欧洲洪流和雪崩控制服务相比,发展中国家负责山区发展的机构属于新起者。此外,它们通常缺少工作人员和适当的长期资金。

25. 这种一般情况也有例外,如哥伦比亚和莱索托的进展。在哥伦比亚,1993年第99号法案设立的区域自治公司在负责环境管理。这些公司绝大多数设在安第斯山脉,为该国山区提供了高度的自主权。在莱索托,高地水利发展计划涉及建造四个主

要堤坝和卖水给南非的水管,是该国--全是山区--最重要的投资和可能持续的收入来源。印度喜马偕尔邦将仅能维持生存的粮食生产经济变为以山区环境内园艺发展机会为基础的市场经济,从而在经济发展方面取得重大进展。

26. 与工业化国家气候温和地区相比,有几个发展中国家在参与性农村发展和高地集水区管理方面取得重大进展。主要原因是热带和亚热带国家的山区有些地方即使高度超过海拔3000米也仍可进行农耕,因此常常人口密集。社区森林、土壤和水保护以及集水地管理方面的参加技术包括根蒂参插和自根向止种植办法新法律,目前由许多方案用于各种情况中。⁴

27. 一般说来,尽管发展中国家山区目前在进行广泛的活动,但可视为“21世纪议程”第13章的后继行动而展开或加强的绝无仅有。另一方面有些倡议尽管并非第13章的直接后继行动,却可能变成迈向综合性“国家山区议程”方面的第一步。越南政府正在为少数民族所住的高地和集水区拟订一个战略。其他国家过去有类似的经验,如埃塞俄比亚(高地复原),摩洛哥(阿齐拉勒省农村发展)和几内亚(富塔贾隆)。但仍须加紧努力,使发展中国家的规划者和决策者认识到山区发展的潜力和山区的特殊需要。

3. 转型经济国家

28. 转型经济国家山区方面的问题往往与工业化国家相同。但是城市移居和对森林管理活动的忽视因高度空气污染、损害机构能力的结构改变和多部门参与规划方面经验有限而进一步恶化。

29. 作为关于欧洲境内保护森林的斯特拉斯堡和赫尔辛基部长会议的后继行动,捷克共和国已就受空气污染损害的集水地森林的保护举行了两次国际会议。1993年基于这两次会议的建议,波兰政府就西苏台德山脉森林面临的环境威胁举办了一次国家会议。已有一提案要求设立一个海西山区退化山地环境恢复中心。

B. 主要集团和非政府组织的经验

1. 农人

30. 山区农民包括土著社区成员和轮垦的生存农耕者。这都是小型家庭农场,中型和大型农庄(森林,果树)和家畜农场及企业。拥有合法土地权的地理巩固山区农耕单位较少。农耕家庭收入的基础一般倒是多种活动,例如家畜,由几个散布的小块田地收成不同谷物,收集森林产品,打猎和打渔,农外就业,家庭小型企业和手工艺及旅游。

31. 由于山区收入来源很多,专门部门推广服务通常还未普及过来,不就是因为处地边远和地点散开,就是因为每一生产线(咖啡,茶,谷物家畜,水果)的生产各单位被认为太小。此外,由于收入和土地使用期限情况一般很不安全,它们通常无法利用正常的信贷计划。此外,山区农耕需要利用非常多样而且复杂的小生境,当地的知识常常胜过推广人员根据广泛低地农耕系统得来的研究和经验所能提供的知识。如果不能针对其具体需要而加强研究(如国际农业研究磋商小组国际马铃薯中心等进行的工作),山区生产系统不大可能因进一步的推广服务而得到裨益。

32. 在克服上述问题方面正取得某些进展,其方式是进行特别高地综合发展方案,涉及集体信贷,农村级别多目的推广人员,森林占用协议和农民协会等。但仍要继续努力才能进一步发扬过去和现有试验计划及示范项目的良好经验,并利用取得的教训。

33. 中央计划经济国家“绿色革命”和农业私有化之后农业生产的急剧增长并未大大嘉惠山区农民。低地农民可享有的农业服务和安全用地期限通常非高地农民所能享有,因为他们的需要不同。绿色革命的技术有很多无法用于高地和缺少改良机会的地区。尽管有些作法——例如厩中养肥牲畜,种植豆科树木和植物屏障防蚀——得到广泛使用,通常需要的是综合性当地解决办法。

2. 妇女、儿童与青年

34. 来自山区的移动工人的数字--摩洛哥阿特拉斯山脉和莱索托马洛蒂山脉几乎每一家庭有一男性成员在别处工作--和某些人口已很稠密的山区(尤其是安第斯山脉和喜马拉雅山脉)的高出生率使妇女成为参与设计和执行山区发展方案的特别重要的集团。

35. 当男性家长不在时,留下来照顾家庭、牲畜和土地的妇女常常缺少必要的权力来作出决定。在其他情况,妇女不能参加家庭以外的会议,或者无法多花时间和精力,因为她们所负责任已经太多。

36. 某些政府和发展机构正开始处理这些问题,方式是确保妇女能在很早阶段就参与方案设计,尽管她们经常不能适当提供额外的初步活动以及费用。另一方面,山区妇女一旦组织起来而且看出她们能获得裨益,就经常很积极地参加发展活动,尽管她们非常繁忙。目前极需加强认识发展工人和专家间的性别问题。

37. 粮农组织/意大利参与性高地保护和发展区域间计划1991年在五个国家(玻利维亚、布隆迪、尼泊尔、巴基斯坦、卢旺达)同时展开工作。在所有情况,国际计划设计小组都由一男一女两个成员组成,可用三个月来与集水地居民在参与性农村评估之后经过磋商设计计划,以确保所有群体都能充分参加。在该方案第一个两年期内,这导致一系列当地倡议,这些倡议在下一个三年期内受到密切监测,并逐渐在演变中集水地多保管人计划中找到其适当地位。这一过程显示完全脱离由政府机构进行传统区域规划以界定常被当地居民视为不重要的行动方案。

38. 但是一般情况仍然未变,山区家庭仍长期因需外出赚钱而分散。年轻人离开山区到别处谋求更好的出路,或从事放牧、开矿或林业等活动,遂长时间背乡离井。少年被迫照管吃草的家畜,取水,燃料和饲料,并照顾弟妹,而不去上学(如果有学校)。结果山区的退学率极高。基本教育方案方面的挑战是采取认识到这些事实

并设计符合当地情况的方案的办法。还未充分设法协助儿童和青年认识其环境的潜力和局限性,并与教师和家长合作采取行动来改善生活。

39. 尽管世界银行在其最近一次年度报告中确定发展中国家农村妇女是有最高潜力的投资对象,为妇女--尤其山区妇女--所作的财务及其他分配仍然完全不够充分。要使山区妇女发挥更大作用,要使她们作出更大贡献和全面参与,困难和障碍很重大。女孩小学毕业后被认为不必继续求学,而且由于责任繁多,她们常常是文盲,有男子在场时受文化限制而不能表示意见。许多山区妇女只说当地土话,这常常并非国语,更不是国际语言。人口和发展问题国际会议有些具体要求妇女权力、平等和公平并消除歧视女婴的决议,这是关于少女和妇女地位的最近的国际协议,⁶⁵ 应该也在山区执行。

40. 山区妇女参与达成可持续发展过程一事尽管非常重要,而且可能省钱,但在很多情况需要与社区间有新的工作方式。土壤保护和社区林业方面的参与性办法日益包括使妇女可表达意见和需求的绘图、舞蹈和演剧。必须进一步发展和大规模利用这种办法才能取得真正的进展。

3. 土著人民

41. 传播媒体曾经广泛报道涉及山地社区的武装冲突和其他问题,并且多少地注意到山地开发和土著人口状况的问题。不过,虽然武装冲突制造较多头条新闻和的确给人带来巨大的苦难,过去四十年对土著山地社区影响最严重的是低地失所者对山区的逐渐入侵。短期休闲的迁移耕种法所造成的灾难性影响往往不是山地人的所为,而是没有土地的低地农民进入山区作棚户,寻求“无人占有的土地”和适用不适合复杂高地领域的低地生产技术的结果。

42. 山区可持续发展在许多地方必须从改变对待土著人民的态度入手,他们的权利应该被确认,也应该确认他们关于山区特殊生活条件和自然资源管理的知识。他们应该被保护不受毒贩、旅游业者和游击队运动的榨取。在许多国家里,这涉及

一些极之敏感的问题。然而,在关于正式赋予土地所有权,给予局部自治、教授当地语言等方面已经取得若干进展。迫切需要的涉及土著山区人民的新发展模式正在出现。

4. 非政府组织

43. 非政府组织,包括国际山区协会(IMS)和在诸如国际综合山区开发中心一类政府间机构里同非政府组织密切接触的人士有助于和有时发挥决定性作用确保环发会议核可的《21世纪议程》包括关于山区的特别一章(第13章)。该章确认国家政府和政府间组织应该:

“(a) 协调区域和国际工作,便利在各专门机构、世界银行、农发基金和其他国际和区域组织、各国政府、研究所和致力于山区发展的非政府组织之间交换信息和经验;

“(b) 鼓励在区域、国家和国际范围内网络化人民的倡议以及从事山区开发工作的国际、区域和当地非政府组织活动,除了支持这些组织交换信息和经验之外。这些机构包括联合国大学(UNU)、山林地研究所(WMI)、国际综合山区开发中心(ICIMOD)、国际山区协会(IMS)、非洲山地协会和安第斯山地协会。”⁶

44. 诸如国际自然及自然资源保护联盟(IUCN)等非政府组织,除了别的以外,支持一系列国家和当地活动,包括拟定国家环境和森林行动计划,设立保护地区和国家公园,保护土著人民和当地用户团体。这项工作是同各国政府和政府间组织,以及国家和当地非政府组织合作进行的。

45. 国家一级非政府组织在山地开发方案中发挥越来越重要的作用。巴基斯坦的Aga Khan农村支助方案,尼泊尔的Mahendra王自然养护信托基金,秘鲁的Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza只不过是其中几个例子而已。

46. 随着人们日益认识和支持非政府组织在山地社区发挥的作用,支持山地社区的当地非政府组织数目已大为增加。当地一级非政府组织之间信息交流的增加已改善了其活动的素质,帮助澄清它们在发展努力中同分散的政府机构之间的伙伴关系。

C. 有关财政和技术的事项

1. 财政

47. 人们几乎仍然全部在特设项目基础上而非在方案基础上资助可持续的山地发展。山地尚未成为特别供资办法的对象,虽然这样的安排将会是完全合理的。山地没有相当于《热带森林纲领》的文书,或设立诸如全球环境设施(环境设施)供资办法的国际公约。许多试图把大型水坝的建筑,水电和灌溉用水的销售同资助综合分水岭养护和开发活动联系起来的努力大都遭到挫折。不过,最近泛美开发银行和世界银行都越来越对分水岭和山区的自然资源养护(森林和水)环境问题感到兴趣。

48. 山区往往非常贫穷,不是因为产区人民不事生产,而是因为他们无法使其产品和服务获得公平的价格。这包括水、森林产品和服务、旅游和休闲、采矿、特别高地作物、水果和畜牧产品(从奶品、乳酪到衣服和地毯)。

49. 山区的一个主要的持续收入来源似乎将会建立在征收水费的新发展的基础上。莱索托正在从事一项大型高地水利计划,将让它能够把水卖给南非。这将是第一宗确认水为一种有价值稀有资源的重要财务安排。大多数现有的水费是仅仅根据需要回收建筑水坝和输送系统的费用而制定的,而水被认为是一种免费和取之不尽的自然资源。

50. 哥伦比亚几年来在对批量水电销售征收4%特别税(现在改为6%)的基础上给分水岭管理和高地农村电气化提供一项供资办法。

51. 在国家一级,需要重新和认真考虑对山区的整个资源和劳务的流动情况,包括水、森林和畜牧产品、劳工和政府服务等流动。新的或订正的水费,森林和采

矿使用费、放牧费和租用费、草药和其他非林木产品的销售、使用国家公园的收费和旅游业者牌照费等都是有利益山地社区的开发行动的可能收入来源,这将转过来让社区能够进行住房、通信、道路、教育和营养方面的投资而不需要等待政府的施舍。

52. 全球环境设施资助的一些方案能够和正在使山区受益。不过目前全球环境设施并非以山区发展作为重点,虽然关于气候变化和生物多样化的各项国际公约对山区是重要的。其他有资格获得全球环境设施资助方面,诸如国际水、土的退化等,往往也关系到山区。全球环境设施或其他供资机构应该进一步考虑资助山区发展方案的有关方面。

53. 关于《21世纪能力》(联合国开发计划署(开发计划署)为加强国家执行开发会议决定而设的特别方案),极其需要建立或加强区域和国家鉴定和拟定可持续山区发展方案的能力。

54. 方案一级的技术支助服务(TSS-1),一个由联合国各专门机构对开发计划署供资的技术支助安排的新筹资办法,是拟定山地开发方案的可能有用办法。在越南的一个关于分水岭管理和少数民族的开发计划署/粮农组织TSS-1项目曾经致力于改善参与性分水岭管理项目的设计。

55. 例如,不管在全球环境设施下进行或作为关于《21世纪能力》的热带森林纲领一部分,确实和迫切需要为山区的可持续发展鉴定和设立特别的供资设施。这项筹资需要不必涉及大量的经费,但应该是长期、可靠和灵活的。正如本报告所说明的,许多国家和国际组织都有山区方案,而事实上已经有大量金钱用于同山区有关的活动。似乎需要的是更有系统的山区投资办法--简言之,涉及山区的各方案应该辅以“山区方案”。

56. 作为一个起点,兹建议设立一个或几个“山区资金设施”,例如小额赠款基金或多援助方信托基金。这将会容许山地发展中国家在“国家山区发展行动方案”下鉴定需要采取的行动,并为这样的方案寻求国际支助。在最近的将来,需要增加国

际供资来在这样的国家方案下设立小规模试验性项目并显著地增加支持在山区的应用和作业性研究、建立国家和国际网络、通信、经验交流等。长期承诺也许可以通过拟定法律上非约束性的山区宪章和通过区域或分区的山区公约来建立。

2. 技术

57. 在热带森林纲领框架,联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的人与生物圈方案(MAB)和粮农组织的非洲土地养护和恢复国际计划下,山区已从筹备和执行国家森林总计划或国家森林行动计划中获益。不过,可能除了森林活动以外,至于一些没有明确地以山区问题为重点的方案,在执行时往往把山区排在后面,因为山区难于进入、缺乏基本信息(土壤调查、社会经济参数),和需要有以缓慢参与进程为基础的当地综合解决办法。

58. 现有关于促进山区可持续发展的适当技术资料来源包括粮农组织、国际综合山区开发中心、国际项目中心和农研小组的其他中心,以及世界养护监测中心(WCMC)的图书馆和数据库。发展中国家可以取得这些现有资料,但资料没有广泛散发。

59. 在大多数发展中国家里,山区道路建筑虽然被确认为主要环境问题,其质量仍然不令人满意。工业化国家和发展中国家的山区道路建筑标准之间的差别超过人们可以从其费用差别中所预期的。建筑不良的山区道路通常需要大得多的保养费,和往往导致生态和甚至文化上的损害,这使情况更为复杂。

60. 山区采矿虽然可能是重要的收入来源,但历史上却产生消极的环境和社会影响。山地社区往往没有设立和管理采矿业务的必要财政和技术能力,而作为劳动者,山区人民要蒙受危险工作环境对健康的不利影响,以及受到世界市场对金属和矿物需求和价格的强烈波动的影响。下面三个方面需要改进:确保越来越大份额的矿区使用费惠益当地居民;增加矿工的社会保险和医疗补助金;减轻采矿作业的环境影响。

61. 除了别的以外,山区的城市发展对水供应、空气污染、污水和废物处理构成特殊的挑战。缺乏空间可能迫使在不适合的场址,或在应该用来作引水渠道或排放洪水的地方进行建筑。这反过来可能增加诸如山泥倾卸、泥流、突发洪水或长期干旱现象的不利影响。

62. 山区的传统灌溉技术被通常不适合山区的现代水坝建筑和大型下游灌溉计划所掩盖。迫切需要重新发现和再适用诸如由印加人开发的安第斯灌溉技术,以及其他区域山区文明开发的同类技术。一般来说,根据小规模适当技术的山区灌溉远比下游炎热气候的大规模灌溉计划更能持续,亚洲季候风气候的洪水灌溉低地可能是例外。

63. 政府山地社区政策的一项主要发展是增加了解以当地控制自然资源管理和资源安全,特别是土地占有权,作为进行环境健全技术和改进土地保养投资的主要鼓励的重要性。不过,还需要做很多事情才能够恢复山区人民失去的信心,这是因为过去全面的国有化,在有限控制下给外人特许权和对从事山边农业的小农采取惩罚性态度的政策使他们失去信心。

64. 山区旅游业仍然远远未能实现对当地山区经济作出可能的贡献。奥地利(Tyrol)和意大利(Trento自治省)和其他山区是积极的例子,旅游业直接影响当地居民的经济,实际上在该地区消灭了贫穷。在其他地区,旅游业产生严重的社会、文化和生态影响。不丹正在设法采取包括限制旅游者数目的各种办法来把旅游业限制在生态和文化的“安全极限”之内。关于一般的发展中国家,值得记住的是,(a)并非所有山区都从旅游业中获益,因此旅游业不能被认为是所有山地社区可用的解决办法,(b)体制和财政办法通常不足以确保当地的参与和控制在其社区的“旅游工业”。

65. 虽然一般来说正确的是,为了使发展实现可持续性,应该重新和仔细观察传统的文化、习惯做法和技能,对山区生态系统和文化尤其如此。山区人民的文化知识包括工程业(建筑房舍、山径、桥、台阶、灌溉渠道、水收获和分布系统);畜牧

业(羊、公羊、骆驼、牦牛、美洲驼及其产品,包括衣服、地毯和乳酪);传统的衣服、舞蹈、歌曲、乐器;当地政府的规则和条例和土地和水的分配;传统医药、草药、森林和草原产品、包括广泛的食物来源(蘑菇、浆果、植物根、叶和块茎)。山区生态系统的可持续发展必须建立在这种知识之上,并且考虑到如下三个方面:传统山区文化积累的丰富性;这种制止的消失速率;和需要应用最新的技术(在通信、山区工程、能源、危险地图绘测和预先警报系统、当地资源管理和当地政府)以便让山地社区实现“跃进”,在尽可能仍然保存完整的传统文化下适用现代技术。

66. 这方面已经取得一些进展。政府和发展机构越来越认识到山区可持续发展的限制因素不仅仅是缺乏“援助”(技术、医药和粮食),而是缺乏“赋予权力”(土地所有权、当地自治、创造收入)。一些政府已经不只恢复土著山地社区的土地所有权,而且也补偿过去造成的损害(例如美国Zuni地区的Pueblo居民)。

67. 近年出现许多涉及国际研究所和当地研究组织之间的新的研究合作。CONDESAN是一个例子。其他包括在东欧利用世界观察研究所志愿人员进行的山区生态研究;由山研所(TMI)在玻利维亚、中国、尼泊尔和秘鲁进行的工作;联合国大学(UNU)和国际山区协会之间的合作和区域性山区协会的设立和加强。在政府间方面,1983年创立的国际综合山区开发中心和最近在印度尼西亚Bogor设立的国际林业研究中心,国际农林业研究理事会的非洲高原方案和特别强调山区的一些国际项目中心(CIP)的方案给支持当地山区研究开展新可能性。

D. 国际合作方面最近的发展和经验

1. 政府间过程

68. 有几个欧洲国家正在订正其森林法和条例,尤其是关于山区森林方面。斯特拉斯堡欧洲森林保护部长级会议(1990年)通过了关于因应新的环境状况调整山区森林的一项决议。在葡萄牙的协调下,作为该项决议的后继行动,在粮农组织欧洲森林委员会关于管理山地分水岭的工作组之内设立了一个常设机构机制。42年前设立

的这一工作组具有综合开发欧洲山区的广泛任务授权,也有成为推动第13章各个方面的区域手段的潜力。

69. 《阿尔卑斯公约》,包括《山地森林议定书》已经商定,现正由奥地利、法国、德国、意大利、列支敦士登、摩纳哥、斯洛文尼亚、瑞士和欧洲联盟批准之中。欧洲委员会正在拟订“欧洲山区宪章”。

70. 如关于《21世纪议程》第13章的第一次特设机构间会议(1994年3月,罗马)所建议的,在1994-1996年期间将举行一系列的区域政府间协商,以作为第13章的后继行动。山区发展中心在1994年12月组织了亚洲脆弱山区可持续发展区域会议。国际马铃薯中心将在1995年4月组织拉丁美洲和加勒比区域会议。非洲区域会议暂定于1995年10月举行。

2. 联合国系统各组织

71. 出席第一次特设机构间会议的机构和组织总体上只有一个共同点:它们在山地地区都有重要的活动,但无山区方案。对包括粮农组织、农发基金、联合国环境规划署(环境规划署)、教科文组织、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界银行在内--联合国大学除外--的联合国各组织和造林组织国际联盟这一非政府组织来说更是如此。以山地为重点的组织均为围绕着山地问题建立起来的组织。它们包括有山区发展中心和国际马铃薯中心及山区协会、山区学院等非政府组织。对山地有很大的兴趣但未出席第一次特设机构间会议的机构有自然保护联盟(从1991年以来办有山地倡议)、国际发展研究中心(发展研究中心)、国际环境学院、各区域开发银行、各区域山地协会、农林研究会和开发计划署。

72. 出席机构间会议的各个机构同意按照可持续发展机构间委员会的呼吁设立一个关于山地的电子邮件网络。这一网络已加以扩大,包含关心第13章后继行动的更为完整的国际组织团体。

73. 按照机构间会议的建议,山区学院于1994年7月22日至26日在美利坚合众国

西弗吉尼亚召开了山区议程非政府组织规划讲习班。

74. 粮农组织已设立了一个环境和可持续发展指导委员会,特别协调粮农组织作为任务经理所负责的环发会议各章和各项活动的后继行动。就第13章而言,已在森林部设立了一个协商中心,并已设立了一个部门间山地小组,除森林部外,共有九个司加入。

75. 作为任务经理,粮农组织的第一个行动是召开关于第13章的特设机构间会议(1994年3月21日至22日,罗马)。会议有13个机构和非政府组织的代表参加。⁷会议议定必须做出特别努力,将脆弱的山地生态系统和“山区议程”移到国际和各国发展议程的更前位。会议也指出并无现有资源或更多的资源拨给第13章所要求的立即行动。因此,会议提议了旨在提高认识和将山区问题移到国际发展议程的更前位的一系列活动。粮农组织作为任务经理,被要求寻求捐助,以便在指导委员会范畴内进行筹备协商以及一系列的区域讲习班,以最后召开定于1995年年底或1996年年初(粮农组织现提议改在1997年)举行的可持续山地发展世界会议。各非政府组织被鼓励在本身之间建立合作机制,以进一步发展第13章和对1995年4月可持续发展委员会第三届会议提出建议。

76. 各政府间组织在山区进行的过去和现行行动如下:

77. 在农研协商组系统内,马铃薯中心已被指定为协调第13章后继行动的机关。CONDESAN是鉴定、促进、执行和监测合作活动、包括训练和信息活动职能的参与研究集团。INFOANDINA是CONDESAN的沟通和信息交流系统,在全世界可通达70 000人。

78. 粮农组织正协助大量山地国家,向它们提供政策咨询、技术援助和训练。这包括人民参与方案在内,特别是妇女的作用方面。已发展出先进的方法学,例如将作物与不同的生态条件搭配以及处理山地地区的大量土壤、气候和植被数据。在与山区高地养护和开发有关的土壤保持和土地重新开发、社区造林和分水岭管理及其他活动方面正发展参与性做法。粮农组织农业服务司与山区发展中心一起在1994年

10月于尼泊尔组织了丘地和山地农作系统的演进国际讲习班：可持续发展所涉政策问题。类似的会议将于1995年与马铃薯中心一起在厄瓜多尔合作举行。作为第13章的任务经理，粮农组织在其森林部设立了一个交流中心，并设立了一个部门间工作组。按照第一次特设机构间会议的建议，粮农组织总干事已要求捐助者支持提议在1997年举行的山地可持续发展世界会议。

79. 联合国人类住区(生境)中心正日益通过水资源管理项目和减少洪患而介入山地问题。它计划出版关于山地的可持续发展与人类住区问题的出版物。

80. 农林研究会正在开展非洲高地生态区域倡议，其总目标为帮助东非和中非人口密集和密耕高地的社区，以减少贫穷和有关的社会和环境问题。约有10个国家和国际机构正在参与这一项目，包括国际小米和小麦改良中心(设于墨西哥)、马铃薯中心(设于秘鲁)、国际半干旱热带作物研究所(设于印度)和非洲国际牲口研究中心(设于埃塞俄比亚)等。

81. 从1985年以来环境规划署特别关切山地问题，通过其安第斯生态系统管理方案和区域山地讲习班进行。环境规划署将具体对第13章方案领域A目标(b)(维持和创建数据基和信息系統以促进山区生态系统的综合管理和环境评价)。作出贡献。它对1994年7月的非政府组织山区议程规划讲习班和山区发展中心在1994年12月组织的亚洲脆弱山区可持续发展区域会议作出了贡献，并将对定于1995年2月举行的政府间和非政府组织会议及其他山区可持续发展会议作出贡献。环境管理准则集刊《山区生态系统的综合管理》现已定稿。

82. 教科文组织通过德国捐助的信托基金对“山区议程”小组的活动做出了贡献。山区可持续发展领域的活动主要是在以下范畴内进行：人与生物圈方案(人与生物圈方案所确认的所有生物圈保留区有40%是在山地)；国际水方方案，这一方案具体涉及山区的水文问题；各种地球科学方案，如国际地质相关方案集中于控制地球环境的地质因素；以及与国际减少自然灾害十年有关的各项方案，这些方案通过遥感和大地信息系统处理容易塌方地区的脆弱特性。在1994年第三季度出版了关于西欧和东

欧(包括前苏联)山区人与生物圈研究的一份综合研究报告。目前正在编写关于热带山区的一份类似综合研究报告。

83. 儿童基金会在许多山地国家派有代表并积极进行活动,特别是因为山区人民是最脆弱的人群,儿童死亡率很高。现正编写“山区儿童与贫穷”的一份研究报告。作为《21世纪议程》的后继行动,儿童基金会执行局在1993年正式采行了在所有儿童基金会援助方案中纳入初级环境保护的一项政策。注意力特别放在山区和其他生态上受到压力的地区及脆弱地区,并作出更大的努力以惠及因资源退化生计严重受到影响的最穷人群。

84. 联合国大学于1978年在“高地—低地互动系统”的名称下展开了山区方案,其后更名为“山区生态和可持续发展系统”。其目标为训练学者、进行学术和应用研究、传播成果和发展国际山区网络。联合国大学作为主要的伙伴,与山区协会、山区发展中心和其他机构一起编写和散发了为筹备环发会议而印发两份主要的山区问题出版物,即《世界山地的现状:全球报告》和《为山区呼吁》。

85. 联合国大学开展的山区研究涉及在喜马拉雅山、泰国、中国西南方、安第斯山、埃塞俄比亚和肯尼亚的广泛实地研究,这一工作包含了关于人为和自然山区危害、人类的影响和人类环境概念等的研究。每一分项目也对东道国培训年轻学者作出了贡献。尤其重要的是对传统环境智慧的一系列挑战及对尊重追求生计农民的本土环境智慧的坚持。特别是这方面已导致更深入了解追求生计农民在山区砍伐森林(特别是在喜马拉雅)与下游平原的灾害(尤其是印度恒河区与孟加拉国)之间的关系。这一工作得到了长系列区域和国际会议和训练方案及联合国大学期刊《山区研究与发展》所出版这些会议的记录及其他方式的支持。因此联合国大学能够与山区协会、山区发展中心和其他机构合作,由瑞士开发公司出资制订“山区议程”,在确保第13章被通过作为《21世纪议程》的一部分方面起到了主要作用。主要的现行活动包括对中亚横断山脉,包括对帕米尔—塔吉克斯坦—喀喇昆仑山—喜马拉雅—西藏高原—横断山脉等的主要研究。这项研究与两个主要的德国方案、法国科学研究国家

中心、山区发展中心、福特基金会和儿童基金会所进行的工作相衔接。

86. 世界银行正提供贷款给各国政府进行大约50个特别是针对山区的项目,其中一些项目使用高度创新的做法。三个主要挑战领域为:确认山区为生态系统;山区生态系统的文化和资金与行动支助。

3. 联合国系统以外的组织

87. 在第一次特设机构间会议上,肯定了非政府组织在对第13章的后继行动中的作用。会议建议非政府组织发起关于“山区议程”的协商进程,向可持续发展问题委员会提出建议。山区研究所回应这项建议,已召开了非政府组织关于山区的议程的讲习班(美利坚合众国西弗吉尼亚,1994年7月22日至26日)该讲习班拟订了1995年2月在利马举行的政府间组织和非政府组织关于对第13章的后继行动的全球会议的详细计划,以便及时向1995年4月举行的可持续发展问题委员会第三次会议提出建议。该讲习班还达成以下的结论:非政府组织将如环发会议所批准的,同各国政府合作执行第13章。

88. 预期继国际非政府组织表示兴趣和作出建设性承诺后,国家和地方非政府组织将直接介入对第13章的后继行动。它们的参与日益重要,因为与第13章有关的决定的执行已从会议室移至外地。

89. 阿尔卑斯环境国际中心是一个独立的国际组织,自1987年以来长期为欧洲,包括东欧和俄罗斯联邦在内的山区环境和其他事项的研究、管理和政策行动,提供科学基础。

90. 山区综合发展国际中心在执行第13章方面有发挥主要作用的潜力。它将重点放在某一区域(欣杜·库沙--喜马拉雅区),但在概念上所采取的方向是全球性的。综合区域发展国际中心活动与《21世纪议程》之间在很大程度上是相吻合的。该中心加速促进在许多对持续的山区发展非常重要的领域的合作。单单是1994年,一共举行了十个讲习班和研讨会,其间来自该中心八国成员国的科学家和发展人员

指认了共同感兴趣的主要问题和个案研究,并且拟订准则和手册以及关于在欣杜·库沙--喜马拉雅区六个国家的农庄研究和示范地点。该中心为庆祝十周年纪念,曾于1993年12月举办了关于山区环境和发展的国际讨论会。

91. 国际山区协会在促进山区事业的“山区议程”小组中以及在《21世纪议程》中载入山区篇章一事中发挥了主要作用。关于山区的讨论中目前的知识和澄清事项有许多是通过国际山区协会、联合国大学、保全天然和自然资源国际联盟、教科文组织和山区综合发展国了中心的伙伴安排发展出来的。《山区研究和发展》和《国际山区网络通讯》的期刊可作为第13章网络的基础。国际山区问题协会会长目前也是国际地理联盟山区地质生态学委员会主席。进行中活动包括介入福特基金会所资助的中国云南社会科学院的一个研究实验项目,以及联合国大学/国际山区协会支持各个区域山区协会的成立和发展:非洲山区协会、东亚/太平洋山区协会和安第斯/拉丁美洲山区协会。

92. 保全天然和自然资源国际联盟参与支持国家和国际山区倡议,包括通过成立国家公园和其他保护区以保护山区。自1991年以来,该联盟的国家公园和保护区委员会(涵盖180名管理人员和研究人员的网络)副主席和一个兼职工作人员,负责山区事务,其活动包括支持在巴基斯坦建立喀喇昆仑国家公园、评价世界几个最杰出的山区公园以载入教科文组织世界遗产一览表。该一览表所载受保护的山区的总数目前已达31个。

93. 山区研究所的科目集中于生态系统养护、山区人民的教育和经济机会以及“圣”山,将文化和自然资源管理作法连系起来。该研究所20年前成立。它的主要成就在以下领域:基线研究和生物数据库;应用技术;人与野生动物的交互作用;山区农业、森林的非木材资源和工艺;培训和能力建立;机构发展;文化研究和保存,包括考古学;崭新的伙伴关系。山区研究所于1994年7月举办了非常成功的非政府组织关于山区议程的规划讲习班,为1995年2月举行的政府间和非政府组织的全球会议奠下基础。

三、结论和行动建议

A. 结论

94. 不仅各国政府和政府间组织,而且国际山区非政府组织也确认《21世纪议程》第13章为“山区议程”的基本行动计划。

95. 粮农组织任务主管于1994年3月召开的关于第13章的特设机构间会议以及山区研究所于1994年7月召开的山区议程规划讲习班产生了很有成效的关于介入可持续山区发展的政府间和非政府间组织的合作网络。协议有必要产生一个政治和经济“山区游说团”,使山区住民能充分表现他们对可持续发展的可能贡献,并且彻底了解山区问题的特殊性,就象发展中小岛屿国家有它的特殊性一样。

96. 因此,“山区议程”包括了发起拟订一系列倡议,特别是通过组织区域协商,导致关于可持续山区发展的重大全球协商,其中包括后继行动计划。需要多捐助者的支助以及东道国和赞助国。

97. 迄今所遭遇的主要困难之一是未能充分认识到山区的特殊性,山区的共同问题是低地所没有的,因此值得予以特别注意。山区生态系统的脆弱性以及山区生态系统的恶化对低地住民的不利影响仍未被充分认识,这一点反映在各机构缺少山区方案,但也许在国家一级更甚,至今仍很少有全面处理山区问题的部会、方案或法律。山区及其住民多半处于各国一般的教育、健康和基础设施方案中“薄弱的一端”,主要是在偏远山区提供这种服务的每个费用超出全国平均数,因此被部门机构视为不合算,而且因为山区住民往往缺乏所需的经济和政治影响力。

98. 应优先注意使山区妇女具有能力、享有公正和平等以及下列服务的改善:妇女的特殊需要、生殖健康和营养;旨在弥合男童与女童之间识字率的现有差距的教育;确保妇女能参加发展和技术转让方案。

99. 在许多地方,可持续的山区发展必须以改变对原住民的态度以及对待他们的方式开始。应承认他们享有土地的权利,也应承认他们对山区特殊生活条件以及自然资源管理的知识,并且应保护他们免受开采业者、贩毒者、旅游业者和从事游击战争者的运动的剥削。此外,应承认儿童和青年在可持续山区发展的作用。他们不仅将继承关于照顾将来环境的责任,而且也能成为对今天举措的积极支持者。采取参与途径,使他们介入制定方案和行动计划的整个进程,最能促进他们的利益。

100. 需要对留向和来自山区的资源和服务的总量,包括水、森林和动植物生产区的产品、劳工和政府服务,重新作一番仔细的研究。对山区住民来说,新的或订正水费、森林和矿产开采特许权、放牧权利和租约、草药和森林其他非木材产品的销售、国家公园的使用费以及旅游业者的执照,都是可能的收入来源,这样就能使山区住民有金钱投资在住房、通讯、公路、教育和营养,而不是接受政府的施舍。在资助山区发展方面,特别引起兴趣的是水的经济价值日益得到承认(关于这一点,参看《21世纪议程》第18章以及世界银行的水资源管理政策文件)。

101. 在可持续的山区发展方面,已取得一些进展。政府和发展机构日益了解到在可持续的山区发展中的现职因素不仅是“援助”的缺乏(技术、医疗、粮食),而且是“使具有能力”的缺乏(土地所有权、地方自治、有收入)。有必要审查第13条与《21世纪议程》其他各章的关系,分析一下在哪个范围内,对山区的关切能与对其他各章的后继行动更好地整合。同样重要的是分析联合国各组织,包括世界银行、国际农业研究协商组各中心、捐助机构,进行中的各个方案,研究一下山区的优先事项如何得到反映。

B. 行动建议

102. 通过有主要的非政府组织介入的广泛参与进程,指认并在认为迫切需要取得进展的五个领域提出主要行动建议:消除贫穷;加强全球资料网络和数据库;加强国别能力;通过筹备和组织关于可持续山区发展的世界会议,提高认识;拟订和谈判

区域或次区域山区公约以及可能制定一个全球山区宪章。

103. 各国政府应审查在环发会议以前会议秘书处所估计的关于执行第13章的活动每年平均费用, 这导致随时可获提供的或更多的资源被指定用于立即行动, 特别是旨在消除贫穷的行动。可回顾已有若干国际、国家和地方组织负有可持续山区发展的任务, 但人手和经费都十分有限, 配合机构任务, 专业知识和过去成绩扎实, 加上充分的资金支助, 在短期和中期, 将有相当大的影响。

104. 应当支助加强《21世纪议程》第13章方案领域A(产生和加强关于生态学和山区生态系统的可持续发展的知识)所概述的全球资料网络和数据库。应为此目的设立一个小型秘书处。拟议的主要机构是联合国大学, 与粮农组织、国际山区协会、山区研究所等合作。该网络将提供非政府组织、区域山区协会、山区问题学者和学术机构彼此之间的联系, 并且应确保不断使决策者及有关大众增加对山区生态系统、流域进程和文化发展进程的了解。数据库将使得能够绘制一些突出山区生态系统的全球和区域作用的图表。将支持区域评估和调查、区域山区数据库和资料系统、区域行动指导方针以及对监测世界各山区的环境和发展的情况。

105. 应当支助如《21世纪议程》第13章方案领域B(促进综合流域发展和任择的谋生机会)所概述的产生国别能力和制定国别山区行动方案。起初, 需要一个提供小笔赠款的山区机构以协助各国制定和发起执行可持续的山区发展方案。应当考虑--将决策和方案制定下放到行政单位一级, 拟议的主要机构是粮农组织、开发计划署、环境规划署、儿童基金会和双边捐助机构。在流域基础上的初级环境照顾可提供一个概念架构, 而热带森林纲领所发展出来的规划和制定方法, 可作为关于由国家推动、多方利害悠关、以进程为重点的参与方法途径的模式。迫切需要对消除贫穷增加资金作为朝向山区可持续发展的第一步骤。

106. 可持续发展问题委员会不妨敦促感兴趣的国家和组织促进旨在提高认识的倡议, 包括组织可持续的山区发展问题世界会议。将需指认东道国、赞助国和赞助机构。提议在1997年初举行这种会议。在筹备会议时, 将组织区域性政府间讲习

班。非政府组织将积极参与这一进程。会议的三个主要目标将是(a)动员一个政治和经济“山区游说团”，以便对各国政府、政策制定者和规划者说明山区对国家和区域发展的可能贡献；(b)介绍将山区发展纳入国家计划和预算所需的财务和规划文件；(c)对山域的特定的人文、社会和技术性质进行审查。

107. 应当支助制订、谈判和执行区域或分区的山区公约以及可能制定一个全球的山区宪章。

注

¹ 《联合国环境和发展会议报告，里约热内卢，1992年6月3至14日》第一卷，《会议通过的各项决议》(联合国出版物，销售品编号E.93.I.8和更正，决议1，附件二。

² 在这方面，应当考虑到两个主要山区国家集团：山区人口和山区是发展的主要内容国家(如尼泊尔、不丹、莱索托、也门和其他)，以及山区人口和山区仅属全国经济社会活动的一部分的国家(如印度、中国、埃塞俄比亚和其他)。

³ 就贫困及环境恶化的影响而言，贫穷山区的儿童和妇女通常是处于最不利地位的和最易受伤害的人口群。统计数字显示，发展中国家的山区通常有最高的婴儿死亡率和孕妇死亡率。

⁴ 东部和南部非洲情况特殊，其他热带山区国家也有程度较小的特殊情况，即高地由于气候有利和土壤肥沃而被较富农人和农耕企业占用。这包括茶和咖啡农场，牛和野生动物农场等。这种地区内发展的长期持续性看来与社会政治方面的关系超过环境因素，因为这些地区并不特别脆弱，土壤侵蚀也可维持在相当范围内。如果政治上可接受的土地拥有方式和就业水平可以维持，则这些高地可能有高产量和赚取收入水平，并在国家经济上发挥重大作用。

⁵ 人口和发展国际会议报告，开罗1994年9月5至13日(A/CONF.171/13和Add.1)，第一章，决议1，附件。

⁶ 《联合国环境和发展报告...》决议1，附件二，第13.8段。

7 到本报告提出时为止,参与山区电子邮件网络和已鉴定的第13章后继行动交流中心的全部机构名单包括:劳工组织、教科文组织、世界银行、气象组织、农发基金、工发组织、贸发会议、开发计划署、环境规划署、儿童基金会、世界粮食计划署、联合国大学、联合国人类住区(生境)中心、联合国秘书处政策协调和可持续发展部、非洲开发银行、山区发展中心、自然保护联盟、林业研究会、山区学院、山区协会、马铃薯中心/农研协商组、农林研究会、发展研究中心和非洲山区协会。此外,有若干大学和各国的非政府组织参加了山区学院在1994年7月召开的非政府组织山区议程讲习班,其中包括:国际环境学院(日内瓦)世界观察研究所、(美国)Pueblo of Zuni总督办公室、(瑞士)伯尔尼大学、(捷克共和国)布拉格Charles大学、(玻利维亚拉巴斯)San Andres大学、(波多黎各圣何塞)地球委员会、中国科学院、东南亚山区协会、(大不列颠及北爱尔兰联合王国)牛津大学、(尼泊尔)King Mahendra自然养护信托基金会和秘鲁自然养护基金会。国际阿尔卑斯环境中心也积极参与欧洲山区环境问题的国际科学合作。

- - - - -