

经济及社会理事会

Distr.: General
12 January 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第七届会议

1999年4月19日至30日

《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行进展情况

秘书长的报告

增编

小岛屿发展中国家的土地资源*

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-2	2
二. 土地资源问题.....	3-9	2
三. 为解决问题采取的行动.....	10-23	3
A. 信息系统、综合土地规划和管理.....	10-13	3
B. 耕种制度和土壤管理.....	14-15	4
C. 林业.....	16-17	4
D. 水资源.....	18	5
E. 自然地区的保护和沿海的管理.....	19	5
F. 参与性研究和发展.....	20	5
G. 自然灾害.....	21-22	5
H. 实际规划和发展.....	23	5
四. 结论和关于未来行动的建议.....	24-28	5
A. 国家和地方各级.....	24	5
B. 区域一级.....	25-26	6
C. 国际一级.....	27-28	6

* 本报告是联合国粮食及农业组织根据可持续发展机构间委员会商定的安排编制的。本报告是E/CN.17/1998/7/Add.4号文件的精简新版,并是联合国各机构、有关政府机构和一系列其他机构和个人之间进行协商和信息交流的结果。

一. 引言

1. 小岛屿国家由于具有显著的地理、生物、社会、文化和经济特征而有很大的差别,但是它们也具有许多共同的不利情况,从而限制了它们开发和养护环境的努力,这些不利情况包括:有限的自然资源和农业发展和粮食安全方面的有限前景;容易受到诸如飓风、火山爆发、地震和恶劣气候的自然灾害影响;脆弱的生态系统,物种有高度地方性和失去生物多样性的可能性很大(包括农业生物多样性);因为全球气候改变所带来的海平面上升而存在着长期受害的危险;传统的农业出口商品的前景日益下落;容易受到引进的虫害、土壤腐蚀和污染的损害;人口压力;不当的旅游发展;由于缺乏机会而很难保留熟练的人力资源;极度依赖外部经济因素并容易受到这些因素的影响;运输和通讯成本高。许多这些不利情况妨碍了土地资源可持续管理的实现,其中若干情况已经在秘书长关于《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行情况报告的其它部分作了直接的探讨(参看 E/C.17/1999/6 和增编)。

2. 由于它们这些完全外接的资源,从而人的层面(人口、人口统计因素、土地的拥有、生计等)与土地资源的生物物理方面(土壤类别、地形、气候变化)之间的相互作用对于可持续发展具有中心重要性。除此之外,较好地理解各部门与农业、林业、水产养殖业、养护自然、保护沿海、渔业、旅游业、工业、矿业和人力资源等的土地使用情况之间的相互作用对于适当的决策是必要的。必须解决各方面对土地资源的竞相需求,还必须制订和通过更有效和可持续的使用这些资源的方法。在《行动纲领》第 30 段中,各国政府认识到小岛屿发展中国家环境管理的许多方面直接依赖或受影响于土地资源的规划和使用,这同这些国家沿海区的管理和保护也有密切关系。对小岛屿发展中国家来说,土地资源、包括内陆和沿海地区的土地资源的综合规划和管理机制极为紧急和重要。

二. 土地资源问题

3. 对很多小岛屿发展中国家来说,人类住区、农业、商业、工业和旅游业的发展历来就造成对有限土地资源的竞争使用。随着人类需求和人口扩增速率越来越快,在土地资源的分配和适当使用方面的冲突就继续增加,对固定的土地面积和自然资源产生了更大的压力。

4. 影响土地资源管理的因素是多方面的,从而和我们的相互关系也是多方面的:对有限土地面积的高度人口压力,以及可供移民用的边地或保留区有限;由于不能持续的商用伐木或者转变成农业或放牧使用而造成森林流失;土壤的侵蚀,尤其是山坡地,土壤的肥力下降以及随带的下游土壤退化;失去生物多样性,包括农业生物多样性;农业地区的强化,尤其是沿海低地;旅游业对脆弱沿海地区的影响;以及对海洋资源的加强使用。小岛屿发展中国家也高度容易受到自然灾害和环境灾害的影响,包括因为气候条件所引起的海平面上升所带来的各种改变。

5. 由于对现金收入的增加需求导致了现金出口作物的增加生产以及不当的旅游发展。对农业来说,这意味着增加种植面积和更机械化的生产系统。最近,由于畜牧业生产的加强,尤其是依靠精饲料喂养的高投入生产链,已使得一些小岛屿发展中国家的土地压力进一步增大。不可持续的农业行为导致:森林丧失;种植形式改变,从而导致整个地区生物多样性的丧失;土壤肥力丧失;农业化学品对土壤、淡水和沿海下游资源的污染。

6. 此外,土地拥有权及其他政策问题严重地影响土地管理,而多方面的社会经济因素,包括贸易和外部市场的影响,传统习俗和文化作为,以及各种人口统计因素也严重地影响了土地管理。由于在自然条件和人文条件方面的多样性,所以小岛屿发展中国家一般来说没有共通的土地拥有权问题。一些主要的例外是:由于土地/资源的稀少而使得取得土地/资源的机会有限,从而带来各种争端;熟练的人力资源的外流影响了地籍册、土地登记册和记录的定期维持;运输和通讯基础设施不良限制了土地拥有权立法的实施。许多小岛屿发展中国家为了缓解土地/资源稀少问题所采取的一种共同的拥有权行动便是关于将海洋领土边界扩充到从前 3 海里界限以外的趋势。

7. 可持续地管理土地资源的国家决策和能力也会因为各种外界因素以及过去所奉行的不适当的发展战略的各种影响而受到限制,包括国家和外国公司谈判开采自然资源权利方面的不平等情况,以及由捐助者提供资金的一些设计欠佳的项目完全是出于经济方面的考虑。其结果是,例如,许多太平洋的小岛屿发展中国家力图从事新的工业发展,将目标放在农业、林业和旅游业的出口增长上面,而没有适当地考虑到社会和环境的代价。由于这些发展努力而使得土地资源遭受压力,并且发生了很大的以及有时候灾难性的土地退化和资源耗

竭情况,所以已经开始将社区的注意力集中在必须对这些剩余资源实施可持续的管理。

8. 各种因果关系和土地资源问题并不局限于各种生物物理特征和限制因素,而仅仅针对探讨这些特征和因素也是不能解决这些因果关系和问题的。由于各种问题很复杂,所以必须采取一种综合和参与性的作法,需要多学科、部门间和多机构的努力。小岛屿发展中国家很少拥有广大而稳定的专业知识干部,造成了少数人要作很多任务。为此理由,在执行可持续的土地使用备选办法和宣传各项政策决定方面,能否获得关于土地资源和使用这些资源的适当工具、指导方针和技术的信息就是头等重要的事。在制订这些小岛屿发展中国家关于土地资源的政策方面,需要关于最优的资源使用情况、各部门间的互为消长以及能否取得有利环境的技术等的信息。

9. 多种利益攸关者,包括国际机构、各国政府、国际、国家和地方的非政府组织及社区,为解决《巴巴多斯宣言》所确定的关键问题作出了努力。各区域在这些不同的利益攸关者的支持下所作的努力成功地协调了共同的需求、战略和信息流通。以下列出努力解决这些问题的有限数目例子。

三. 为解决问题采取的行动

A. 信息系统、综合土地规划和管理

10. 世界银行、美洲开发银行、加勒比开发银行、美国国际开发署(美援署)、加拿大国际开发署和联合国粮食及农业组织(粮农组织)已经为一些小岛屿发展中国家的项目提供了资金,用来制订各种政策手段、环境影响评估、在资源调查和评估的若干方面的指导方针和立法草案、土地使用的规划和管理、体制的加强、集水区和保护区的管理。联合国秘书处经济和社会事务部和联合国人类住区中心(生境)在联合国开发计划署(开发计划署)的资金筹措下协助了加勒比的小岛屿发展中国家发展和扩充各种以计算机为基础的地理信息系统。已经对区域的培训需求进行了评估并制订了援助方案。1995年在巴巴多斯举行的部长级会议的成果之一是设立了一个由巴巴多斯、牙买加、圣文森特和格林纳丁斯、东加勒比国家组织和生境组成的工作队,开发一个调和统一的区域数据库。此外,很多国家在生境/开发计划署的支持和协助下,在国家一级采取了加强体制和能力建设的措施,其中包括技术合作方案的各种倡

议、研究金和在职培训。东加勒比国家组织正在要求各国政府注意岛屿系统管理的概念。这一做法确认必须通盘考虑使用岛屿资源。岛屿系统管理力求消除部门界限,设立一个多部门多学科机制,将公营和私营部门、非政府组织和社区组织的一种伙伴安排同决策进程联系在一起。

11. 粮农组织根据成功的经验以及其他机构发展的现行方法,正在推动以更好的方法管理土地资源。这一改良的方法强调将土地使用的实质、社会经济和体制的各个方面予以综合,并强调所有利益攸关者都必须参与决策。尽管这个方法并非具体针对小岛屿发展中国家而制订的,但对其却是非常适合的。粮农组织为实施这个方法已经制订了框架和准则,包括下列标题的文件:“我们的土地我们的将来:关于土地使用规划和管理的新方法”(1996年);“为21世纪关于自然资源管理的土地、结构和体制准则商定一个可持续的将来”(1997年);以及“我们土地的未来:面对挑战,关于可持续管理土地资源的综合规划准则”(1998年)。

12. 在格林纳达已经完成一些与小岛屿发展中国家有关的具体项目,以协助决策人员和土地使用者可持续地规划和管理该国的土地资源。这些活动的一个关键组成部分是建立一个全国性计算机土地信息系统,以提高各项发展方案的规划和执行的成效以及响应多种机构的需求。这个系统包括一个综合地理信息数据库。在格林纳达举办了加勒比国家土地使用规划、管理和信息系统讲习班,导致了农业生态区的划分和制订土地使用规划准则。在特立尼达和多巴哥、圣卢西亚和伯利兹也作出了同样的努力。东加勒比国家组织的出口发展和农业多样化股已经要求粮农组织协助为东加勒比国家组织制订一个土地使用规划和农业生产划区机制。向斐济、汤加和瓦努阿图等国从事确定土地使用的性质和类别的机构分发了信息和公司软件。

13. 在南太平洋的小岛屿发展中国家内,配合在国家环境管理战略框架范围内所确定的实施资源管理综合方法的优先事项,而正在继续散发有关信息和取得关于规划可持续使用土地资源的新方法的回馈意见。为这个分区域已经汇集了一项“土地资源信息系统”清单,以评估主题数据涵盖情况的彻底程度和评估这些数据是否足够用于土地资源的规划。在斐济,正在拟订一个项目,以便为一个“土地资源规划和管理综合方法”拟订一项战略和决策支助系统。已经收到所罗门群岛和萨摩亚关于类似援助的报告,后者正在等待批准一项新的

土地使用政策。正在遵循东南亚所使用的准则和方法来制订一个项目,以便对这个分区域从事一项关于土地退化程度及其对各岛屿国家人民和粮食安全的影响的综合评估。在一份题为“小岛屿国家与可持续发展:战略问题和经验”的文件内,国际环境与发展研究所根据该研究所、世界银行和世界养护联盟的经验,记载了一种岛屿发展的战略作法。

B. 耕种制度和土壤管理

14. 人们认为对发展采取耕种制度办法可能很有益处,有助于提高规划和分析能力,以公平和可持续的方式找出、制订和落实为农业部门人口提高生产力——因而提高其福利——的方法。其结果是,粮农组织目前正在与萨摩亚的南太平洋大学农业推广和推广培训研究所一道举办关于耕种制度办法的培训班,以及编制具体针对区域情况的培训和推广材料。南太平洋共有七个国家参加这一项目:库克群岛、斐济、巴布亚新几内亚、汤加、所罗门群岛、瓦努阿图和萨摩亚。产出包括以下标题的文件:“简介南太平洋耕种制度发展情况”和“南太平洋可持续农业发展的耕种制度办法”。关于把耕种制度办法制度化而列入国家方案,扩大人们对这一办法的进一步认识,培训推广人员掌握这一方法等的各种建议,都是这些成功方案的成果。

15. 在保护和加强脆弱的岛屿环境这一更广义的框架内,开展了可持续的土地和土壤保护方案。在牙买加制订了一项土壤流失控制方案。在萨摩亚,已经完成了“世界养护技术概览”倡议的制订工作。在巴巴多斯,制订了一项发展计划,用于苏格兰区十分稀少及容易流失的可耕地的稳定和保护,还用于这一地区农业的一般性复原。已从事了努力,在当地土壤保护部门培训和提高人力资源的能力。这项工作导致了一个题为“拉丁美洲和加勒比有效保护土地管理和控制荒漠化新纲领”的政策。在亚洲及太平洋化肥咨询发展信息网络的赞助下,在萨摩亚召开了一次太平洋岛屿无害环境施肥问题分区域研讨会。不久将开始从事关于在选定国家(斐济、萨摩亚、汤加)内汇编关于土壤和植物养份的现有信息的工作,以便在制订国家土壤肥力管理战略以前编制关于综合植物养份系统的资料档案,尤其是为这一分区域的低岛屿和环礁国家。许多太平洋岛屿采纳了一项题为“亚洲及太平洋养护土地行动纲领”的政策。这项政策的协作者包括国际土壤研究和管理委员会(土壤研管会)、太平洋土地网络和欧洲联盟支助的太平洋区域农业方案。通过这个太平洋土地网络,有关土

地坡度较大和土地强化的问题正在斐济、巴布亚新几内亚、瓦努阿图和萨摩亚加以处理中。这项工作正力求评估土地退化问题的程度;并根据现行的制度和地方技术知识来发展用于可持续农业的为人们所接受的技术。

C. 林业

16. 在包括联合国系统内从事可持续林业工作的机构、基金和方案在内的捐助界的支助和参与下,已经在国家和区域各级制订了若干倡议。粮农组织在开发计划署协助下,于1997年9月在巴巴多斯召开了一次区域会议,讨论支助加勒比小岛屿发展中国家制订国家林业政策的战略。由于这次会议,目前正在粮农组织的技术支助下,为若干加勒比小岛屿发展中国家制订这项政策。此外,开发计划署的森林能力建设方案目前正支助制订全国林业行动计划的倡议。开发计划署的21世纪能力管理委员会最近核可了牙买加的一个项目。向在萨摩亚的项目一样,集水区管理和养护管理和养护教育项目将养护耕种制度和农林业的作法结合在一起,解决上游和下游之间的相互关系问题。提供了财政支助和技术咨询服务来支持太平洋农林业工作组的工作,记录当地有关这些体系方面的大量本土知识和技术知识和经验。1997年在斐济召开的一次区域参与讲习班上编写的一份农林业信息工具手册是要供推广人员使用,并将作为粮农组织、土壤研管会、儿童基金会和60名国家资源人士等其他方面的共同努力成果加以出版。

17. 太平洋岛屿森林和树木支助方案是一个三年期方案,目前正在协助22个太平洋岛屿国家和领土加强国家和社区的能力,在健全和可持续的基础上使用、管理、养护和开发其森林和树木资源。这个方案的重点将是支助国家和社会的倡议,创造就业机会和提高人民的可持续生计。这个方案将向国家和地方经济提供技术、培训及其他方面的支助。库克群岛、斐济、汤加和萨摩亚已要求粮农组织协助一个区域集水区管理项目。斐济政府还要求粮农组织协助从事一项关于将森林和森林产品的收获、加工和推销交回到资源拥有者和政府身上的审查工作。粮农组织正在通过欧洲联盟出资的一个关于加勒比林业政策的区域项目而协助分析28个加勒比国家和领土的林业政策,以及查明关于加强体制和加强林业政策分析能力的机会。

D. 水资源

18. 粮农组织在斐济的活动涉及沉积控制、减轻洪水的影响、改善河流和集水区管理。在斐济的主要河流中挖清淤泥,这改善了排水不良和使用不足的土地,并导致为中央区的 6 300 公顷土地制订了一个农业发展方案。随后的一个项目查明了雷瓦河侵蚀和沉积过多的主要原因,拟订了详细的方案,其中包括法律工作,洪水控制、河流规章和农用土地可持续发展方面的恰当土地管理工作。还有一个项目是通过减轻洪泛的风险,改善主要河流的排水能力,扩大可耕地,以此增加粮食产量。1997 年 2 月开展了一项水资源评价工作,为巴布亚新几内亚的粮农组织粮食安全特别方案的雨水灌溉农田引进了小规模、低成本的补充灌溉和水控制计划而提供各种技术选择方案。这是一项多学科项目,也对各种社会经济限制因素进行分析。在这个区域的其他地方(萨摩亚、索罗门群岛),配合与粮农组织粮食安全特别方案的扩充活动有关的新项目编制工作,而计划了援助来查明各种水控制组成部分。

E. 自然地区的保护和沿海地区的管理

19. 一些小岛屿发展中国家正在开始拟订各种创新方案来拯救其森林和珊瑚礁。这些方案意味着岛国人民仍能将其森林和珊瑚礁作为一种来源,从中获得粮食、鱼类、可再生木材产品、并持续收获森林中树木以外的大量植物品种。圣基茨和尼维斯和阿卢巴已经计划扩大保护区。1998 年,粮农组织发表了一份题为“关于沿海地区综合管理和农业、林业和渔业的准则”的文件,很大程度上适用于小岛屿发展中国家。该文件包括一节说明沿海地区综合管理的问题,各种立场角度、政策和规划进程,以及关于将农业、林业和渔业综合纳入沿海区管理和解决争端的更具体的咨询意见。

F. 参与性研究和发展

20. 一个由美援署支助的方案聚集了大学、国家方案署、非政府组织和农民。这个两年期方案给佛得角国家农业研究系统带来了改变,包括以下方面:成立一个长期研究规划的体制框架;设立一个参与性监测和评价方案;维持和提升经过高度培训的合格研究员;建立机构间协作和实施学科间研究;同农民和推广服务部门建立和保持联系;在农村从事实地研究。

G. 自然灾害

21. 在使用土地资源时,一项重要的考虑是找出具体地域遭受自然灾害影响的情况。牙买加灾害防备办事处率先在加勒比地区绘制了自然灾害图。美洲国家组织在美援署的财政支助下,在东加勒比国家组织各国内对泥石流灾害进行分析,并与加勒比气象研究所合作,分析沿海风暴海浪灾害现象。牙买加政府最近通过了新的土地使用规划指导原则,要求制订特殊的地区划定条例。加勒比自然灾害应急机构与粮农组织一道,正同东加勒比各国合作,制订国家和区域飓风灾害防备计划细节,以及与农业、林业和渔业有关的减轻灾害影响的战略。其中的组成部分包括审查环境情况用于这一部门的信息管理、部门性飓风防备情况和减轻自然灾害的行动计划、以及公共教育和宣传等。

22. 粮农组织的实地咨询服务和支助协助了汤加在 1997 年 3 月的 Hina 飓风后获得各种紧急援助(肥料和种子),该飓风严重地破坏了住户的粮食供应。另外,还向巴哈马提供援助以便从 Lili 飓风(1997-1998 年)的灾害中恢复过来,向多米尼加共和国提供援助应付埃尔尼诺的影响(1998 年),以及向塞舌尔提供援助缓解洪灾(1998 年)。考虑到太平洋分区域会遭受热带飓风和旱灾及其对粮食供应的影响,所以正在以预算外筹资方法编制一个分区域项目来协助成员国拟订关于作物评估和汇报的标准方法和作法。到目前为此,斐济、巴布亚新几内亚和汤加已经表示了支持这个建议。

H. 实际规划和发展

23. 在联合国生境中心/开发计划署、美洲国家组织和加勒比减轻灾害项目的支助下,在国家和区域各级开展了若干倡议。向实际规划部门提供了技术援助用来编写各种实际发展计划,以及通过培训人员和提供地理信息的设备来加强机构能力。这些倡议包括编写建筑法规和准则、规划和基础设施标准、实际规划立法、国家实际发展计划、以及住房和土地管理政策等。

四、结论和关于未来行动的建议

A. 国家和地方各级

24. 更好地解决土地资源问题的关键领域包括:更好地理解土地使用目标和各种土地使用备选方法;各部之间必须进行机构协作和协调;必须实行土地争端解决制度;

必须以技术作为土地使用决策的依据;必须针对解决关于土地管理的公众教育。在可持续土地管理方面要求作到:

(a) 信息。大体而言,这意味着解除各种限制、提供物质刺激和发展改良的技术;创造各种体制安排来网罗所有的利益攸关者参与管理和决策;通过各种团体网络的活动建立有效率和有成效的土地资源管理;创建人人可以使用到的信息系统;为决策提供信息和技术支助;

(b) 协作。在体制上,有必要采取部门间的做法来针对解决土地资源的各种复杂问题。这将意味着采取一种综合规划进程,提高不同政府机构、大学、非政府组织、社区集团及其他方面的协作,来最优地利用每一方面的比较优势;

(c) 综合作法。已经制订了许多工具、办法、技术和准则,可供小岛屿发展中国家用来解决土地资源问题。各种工具办法以及能力建设活动均应该鼓励一种参与性的作法。这方面应该促使所有利益攸关者参与规划、设计和实施各种实践和政策来解决土地资源问题,并充当一种分享意见想法的讲坛。这些方面包括:关于土地规模和管理各种作法,谈判和争端的管理,信息和决定的支助系统,岛屿系统的管理,以及耕种制度的作法。应该就这些工具、作法和准则的使用和体制化进行培训;

(d) 环境认识。应该使人们认识到目前情况下这些资源的有限性和脆弱性来大力促进养护自然资源;促进多样化;力图重振传统态度和价值系统和在资源使用方面使用以社区为基础的作法;要让社区充分负责资源的管理工作。

B. 区域一级

专门知识和通讯

25. 应该加强有关的区域机构和促进交流技术、专门知识和概念。必须建立机制,增强业已建立的通讯网络,并发展仍然需要的网络。认识到自然资源管理工作的复杂性和多样性,以及各国为提供所需的多学科专业人员所面临的困难和财政负担,所以或可考虑在某个现有的区域组织范围内建立适当的区域机制。这种机制可以向小岛屿政府提供资源管理服务,提供在国家一级非常难以形成的技能和经验,并便利转让和分享技术信息和研究成果。

协调

26. 应该鼓励区域机构、大学及其他有关方案或倡议就旨在对土地资源的规划和管理建立一种综合作法的各种措施进行有效的协调。

C. 国际一级

促成和协调

27. 国际机构必须更好地协调援助小岛屿发展中国家的努力。他们应该协助加强和支助区域性网络。各机构应该促成通过和实施适当的自然资源综合规划进程,作为确保可持续使用自然资源的手段。

技术援助

28. 应该提供以下技术援助:

(a) 各有关机构应该支助关于土地资源方面有效决策的信息系统,并支持各种使区域和国家各级的用户和决策者参与发展信息系统的网络,以确保小岛屿发展中国家能够获得数据和信息;

(b) 建立各种系统,用于监测土地和水资源,以及编制关于小岛屿发展中国家内土地和水资源的状况的定期报告,供小岛屿发展中国家用于预测研究和决策。这些报告应该重点突出土地和水资源方面的各种趋势;

(c) 按需要评估和修订国家立法,实行适当的培训,并加强数据库的开发和应用用于综合土地使用的规划和管理。