



经济及社会理事会

Distr.: General
29 March 2001
Chinese
Original: English

可持续发展委员会作为可持续发展问题世界首脑会议的筹备委员会

组织会议

2001年4月30日至5月2日

农业、土地和荒漠化*

秘书长的报告

目录

	段次	页次
导言	1-5	2
一. 影响到农业和土地使用的全球问题	6-11	3
二. 某些成果	12-28	4
A. 可持续管理和土地资源使用	12	4
B. 新农业技术	13-16	4
C. 治理、权力下放和民间社会的作用	17-19	5
D. 用于改进决策的信息和通讯工具	20-22	5
E. 国际协议和机制	23-28	6
三. 进一步审议的问题	29-32	7

* 本报告是联合国粮食及农业组织作为《21世纪议程》第10和第14章以及联合国环境规划署作为《21世纪议程》第12章的任务主管机构编写的，联合国其他机构、国际组织和主要团体提供了意见。报告简述实际情况，旨在向可持续发展委员会说明专题领域的关键事态发展。

导言

1. 本报告突出说明影响到《21 世纪议程》第 10、第 12 和第 14 章分别处理的综合规划和土地资源管理、荒漠化和旱灾、可持续农业和农村发展等专题。¹ 报告简略审查在联合国环境与发展会议以来在这些领域的事态发展和评价为支助上述《21 世纪议程》各章以及相关协定所载的目标采取进一步行动的机会。

2. 虽然自环境与发展会议以来在全球增加粮食生产和在更好地了解及进行自然资源管理方面取得进展，粮食安全、贫穷和土地退化的问题仍然存在。在 1990 年代，世界粮食供应较多，并且价格较低，这似乎减缓过去对亚洲和其他地区的人口增长率和饥荒四起的忧虑。不过，估计在 21 世纪末，世界上将有超过 8.2 亿人仍然营养不良，包括 7.9 亿人住在发展中国家，另外 3 400 万人住在工业化国家和转型期经济国家。²

3. 由于饥饿和贫穷问题息息相关，因此任何一个问题不能单独解决。虽然估计在 1990 年代生活在每天 1 美元的国际贫穷线上的穷人总数略为减少，但这类人数仍有大约 12 亿人。³ 认识到这些问题极为重要，1996 年世界领导人在世界粮食首脑会议上商定在 2015 年以前，将营养不足人口人数降低一半的最低目标。在 2000 年 9 月联合国千年大会上重申此目标，各国政府作出进一步承诺，也在 2015 年以前，将穷人人数量降低一半。⁴

4. 土地资源退化是个全球现象。估计全球土壤退化影响到超过 20 亿人，使超过 10 亿人的生计遭受威胁。约五分二的土地面积是旱地，淡水供应有限，并且其中大部分土地在某种程度上被视为退化。大约 65% 的所有耕地已消失一些生物和自然功能。联合国环境规划署(环境规划署)估计荒漠化(在旱地、半旱地和干半湿润地区发生)使世界付出的代价是大约每年 420 亿美元。⁵ 为解决这些问题和其全球影响，174 个国家批准了《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》，⁶ 该公约也以综合方式处理相关的土地退化问题。

5. 大约 75% 的穷人住在农村地区。尽管城市贫穷日增，估计到 21 世纪大多数穷人会继续住在农村地区。⁷ 因此，致力与长期饥饿和贫穷战斗，特别是在撒南非洲，营养和收入水平在上个十年实际上降低，并在有最多穷人居住的南亚和东亚，必须处理农村地区，特别是农业和土地问题。减轻贫穷和实现粮食安全，同时确保可持续使用和管理土地及其他自然资源是个挑战。可持续农业和农村发展概念的主要目标是以无害环境的方式增加粮食安全，以促进可持续自然资源管理，提出实现此目的的办法。⁸

一. 影响到农业和土地使用的全球问题

6. 在 1986-1988 年至 1996-1998 十年期间, 全球谷物生产和产量有所增长。最大的增长是在发展中国家。不过, 在这段期间全球人均谷物生产停滞不前, 在人口增长率最高的非洲和中东区域, 生产实际上减少。⁹ 全球人口会持续增长直至至少 2050 年, 因此需要在不损害土壤、水源和环境的情况下进一步增加农业生产。根据联合国粮食及农业组织(粮农组织), 全球化进程在 1990 年代加速, 对农业生产和资源使用有根本影响。在许多国家, 当地和全球竞争市场的发展刺激企业改革和创新农业和土地管理办法, 有助于增加世界粮食供应, 增加对消费者需求型态变革和较低实际价格的反应; 但其他国家并未有效调整政策和方案, 以利用新的市场情况。此外, 过去十年, 世界粮食价格降低 10%, 虽然在许多城市市场受到欢迎, 但许多发达国家和发展中国家的小型农业经济遭受损害。

7. 随着贸易壁垒降低, 在非洲、亚洲和拉丁美洲的许多农业生产者面临来自邻国和工业化国家生产者越来越激烈的竞争, 同时设法应付支助服务不断减少和津贴因结构调整和自由化政策而消失的情况。不过, 由于在许多地区运输和销售系统的改进, 加上经济增长和城市化, 增加对通过改革和加工增值的产品的市场需求。显然农村贫民和小农民从全球化获益最少, 新政策和方案所造成的改革和创新主要有利于大型企业, 特别是全球性纵向联合公司。

8. 在粮食系统中从生产者到消费者的纵向联合已加速, 对牲畜分部门的影响最大。在一些地区, 农民集体作出有效反应, 为供应全球市场的农产品的生产和销售创立合作社和作出大规模经营安排。在 1990 年代加剧的另一种趋势是大农业企业的合并。虽然在本期在生物技术工业的投资似乎减少, 但在农业投入、粮食交易、加工、机器和技术方面的业务趋于由较少的全球性公司操纵。这些大私营企业可对农业和土地使用有深远影响。民间社会、地方企业和政府的倡议可发挥必要的平衡作用, 以确保保护小农业使用者的利益。

9. 妥善的自然资源管理例子包括使用可持续农业技术, 例如在不同国家约 6 千万公顷的土地上减少耕作和向亚洲的 670 000 名农民传授综合害虫治理技术。目前在谈判《联合国气候变化框架公约》¹¹ 的《京都议定书》¹⁰ 的框架内确认土地资源作物吸碳系统的价值和在执行《生物多样性公约》¹² 时越来越认识到遗传资源对农业的重要性。

10. 不过, 在土地退化、土壤消失和荒漠化方面持续不断的全球趋势加剧, 对许多低收入国家和处境不利群体造成影响。这使小农民的生活较困难, 改变土地使用系统, 导致资源进一步耗尽的恶性循环。自然灾害和与气候有关的现象, 例如干旱、洪水、塌方、地震和火山爆发对环境和土地资源的压力使特别是最脆弱社区的负担更加沉重。甚至更严重的人为问题, 例如森林砍伐、过度放牧、农业管

理不善、工业污染和城市无计划扩展是土地消失的主要原因。最不幸的是，内乱和战争继续不仅使耕地退化，而且造成粮食匮乏、营养不良、饥荒、国内流离失所和难民情况以及对人类健康构成其他威胁的后果。¹³

11. 紧急需要增加资源、新的解决办法和积极行动来支助农村社区，克服全球挑战和消除贫民、处于社会边缘地位者和处境不利者，特别是妇女、土著人民和小农民所面临限制发展的障碍。自 1992 年里约首脑会议以来，在政府、国际组织、民间社会和私营部门的许多利益有关者形成的新关系构成针对这些挑战寻求共同解决办法的基础。

二. 某些成果

A. 可持续管理和土地资源使用

12. 《21 世纪议程》集中注意规划和管理土地资源综合性办法，这一点已在后来的国际协定和国家决策中反映出来。一些国家已制定关于综合性土地使用规划的国家政策和程序，并对土地管理和土地使用权的改革导致改进土地资源节约、管理措施和粮食安全。许多国家，特别是发展中国家也制订和执行与荒漠化战斗国家和区域行动纲领。

B. 新农业技术

13. 近几十年来，全球采用改进的生产技术，由此增加主要粮食生产和避免发生曾经预测的大规模饥饿。自环境与发展会议以来，谷物总生产量的增长抵销了谷物耕地减少 2% 的损失。不幸的是，许多国家，特别是非洲国家并未同样获得应用技术和粮食增长的益处。不过，除其他成果外，在尼日利亚和加纳最近木薯生产的改良和在各国内迅速采用综合性害虫管理技术表明非洲农民能够掌握良机，有效利用新技术。新解决办法和工具只有经过合并和在特殊情况下使用，才能够促进可持续农业和农村发展。这种选择在公共决策中引起重要的道德、社会、文化、技术及环境问题。

14. 最近的事件表明一些新农业技术的未来利益和危险，标志着新时代的来临，改进植物供人类使用。2000 年，完成一种植物的全面基因安置。在 6 个亚洲国家超过 1 500 万公顷的杂交稻米耕地上，昆虫不育术证明对防治，甚至消灭，除其他外，一些害虫很有效。另一方面，每当报道“疯牛病”（牛海绵状脑病）或基因改变的作物同野种异体受精或长白猪的新事例时，公众对技术进展的意义就更加关切。

15. 随着对健康的关注使消费者的认识有所增加，有机种植的作物和牲畜及特别产品，例如水果、蔬菜及花的市场大幅扩大，为出口联系好的发达国家和一些发展中国家的农民提供新机会。采用新的种植谷物技术，例如在亚洲的稻米，由于商品价格降低，往往并未减轻小农民的贫穷。

16. 总结来说，虽已取得进展，但消除农村贫穷所需的技术一般与赤贫者无缘。在竞争日趋激烈的世界，这种情况使许多发展中国家的农村贫民继续处于社会边缘地位。为解决这些问题，已提出倡议，例如粮农组织的粮食安全特别方案目前在三分之二低收入的缺粮国家执行。国际机构和组织，包括联合国大学和国际农业研究协商小组(农研协商组)越来越使资源使用者参与决策和作为统筹伙伴，以便更有效响应发展中国家的需要和处理脆弱的生态系统。

C. 治理、权力下放和民间社会的作用

17. 自环境与发展会议以来，已普遍接受强调良好治理和在最适当一级与所有有关利益相关者采取集体行动。例如，各国有系统地制订国家行动纲领，通过所有有关利益相关者，包括非政府组织参与的协商过程执行《联合国防治荒漠化公约》。¹⁴ 同样的，已制订关于执行跨国界问题的区域和分区域行动纲领。已证明行政和财政问题是农业生产、自然资源管理和全球性投资的主要障碍。在极端的事例中，无效的治理制度逐步崩溃最终造成不稳定、政治危机和使数以百万计的人口处于由冲突引起的紧急情况。过去十年，民间社会和私营部门组织同各国政府合作越来越直接参与设计、规划、执行和评价影响到土地使用和农业的方案

18. 在全球有越来越多的农民协会、农民合作社。农业工人工会、妇女组织和其他团体参加伞形联合会，在国家和较高一级有更多的代表权和更大的发言权。国际技术和财政支助有助于农村机构的改组和权力下放、地方政府和农民组织的能力建设和加强促进多方利益有关者对话及协作的体制办法。在地方一级，各非政府组织，除其他外所倡议促进可持续农业、土地和自然资源管理和农村发展的战略、办法和行动导致建立家庭规模、专门知识的复杂农业——生态系统。

19. 过去十年，出现积极参与农业研究、推广和社区发展以及防治荒漠化的趋势。国家农业研究系统和全球农业研究论坛的网络提倡促进发展农业研究和技术转让的较广泛伙伴关系。在农研协商组系统的方案，包括国际半干旱热带作物研究所(半热作物所)、国际农林研究中心(农林中心)和国际热带农业研究所(热带农业所)正在使用类似办法，取得成果。这些方案力求提高现行研究和发展努力的效率。它们也日益与地方社区和民间社会充分合作，实现其目标。

D. 用于改进决策的信息和通讯工具

20. 与十年前比较，由于迅速改变的现代信息技术和决策手段的成本逐步降低，现在一般有较多知识和较深刻了解关于土地及水资源、农业和环境问题的资料，并较广泛和较及时传播资料。

21. 环境信息网的例子包括，环境规划署的全球资源信息数据库、地球资源观测系统数据中心，和最近建立的“UNEP.net”一个交互式环境网址。由一些联合国机构和国家空间机构管理的各种卫星观测系统进行迅速数据分析。粮农组织的全球粮食和农业信息和预警系统(粮农信息预警系统)和粮食安全薄弱环节信息和

绘图系统根据脆弱性分析和风险评价，提供关于紧急需要的资料以及长期缺粮和贫穷的性质，说明对农业生产率、可持续性和农村生计的意义。

22. 许多国家由于缺乏关于某些土地、其地点、使用权、目前使用和不存在可靠的土地登记制度和土地管理的协调信息，在执行综合土地使用和农业政策方面的进展有限。关于多种土地相关因素的这些基本知识对制定和谈判土地使用计划和监测其执行情况很重要。通过增加使用地理信息系统，能够进行自然资源和社会经济信息的联合分析，并已证明极为宝贵；不过，必须在国家和省两级努力改进信息的交流和增订。

E. 国际协议和机制

23. 自环境与发展会议以来，已通过许多国际协定和文书，并在国际、区域和国家各级按照各种观点已制定关于管理土地和可持续农业和农村发展行动纲领和项目。

24. 尽管粮食供应大幅增加、并强调紧急需要采取立即行动“为今后世实现粮食安全”，但全球仍有超过 8 亿人营养不良。为响应对这种情况的广泛关切，各国政府 1996 年在罗马举行的世界粮食首脑会议上通过了《关于世界粮食安全的罗马宣言》和《世界粮食首脑会议行动计划》，其目标是到 2015 年将营养不良者的人数降低一半。粮农组织最近的研究表明迄今在达到此目标方面并未取得预期的进展，并且除非采取积极行动和改变政策，否则将不能实现目标。2001 年 11 月将进行首脑会议目标执行情况五年审查，作为粮农组织两年期会议的一部分。¹⁵

25. 各国政府现正修订《植物遗传资源国际公约》，¹⁶ 以便与《生物多样性公约》取得一致，其中包括关于分享利益、取得和确保“农民的权利”的安排。1996 年，粮食和农业遗传资源委员会的成员通过保护和可持续利用粮食和农业遗传资源全球行动计划¹⁷ 和世界促进粮食和农业植物遗传资源状况报告。¹⁸ 目前正在对动物遗传资源作出类似评价。

26. 鼓励国际粮食标准的统一的协定包括粮农组织/卫生组织食品标准法典、消费者、粮食生产者及加工者指南、国家粮食控制机构及国际粮食贸易以及世界贸易组织关于适用卫生和植物检疫措施的协定。¹⁹ 人们严重关切工业和农业对粮食和环境的影响，这一点从执行关于化学品的《事先知情的同意程序》和最近结束的有关持久性有机污染物的谈判可见一斑。

27. 2000 年制定的《国际减少灾害战略》作为《国际减少自然灾害十年》的后续安排，因为需要从防止危害进展到管理危险，办法是把减少危险技术纳入可持续发展。

28. 此外，已建立区域协调机制和财政机制及手段，例如全球环境基金和《防治荒漠化公约》全球机制，以便促进执行与环境与发展会议有关的公约和行动纲领。过去五年，全球环境基金更加重视在气候变化和生物多样性消失时的土地退化问题。

三. 进一步审议的问题

29. 继续出现空前富裕和赤贫及营养不良并存的矛盾。尽管增进技术和知识，但土地资源消失和土地资源退化越来越严重和广泛的情况持续下去。我们对影响到荒漠化和旱灾的机制和因素的了解仍是有限。技术和全球经济规模的直接和间接影响对可持续农业、土地使用和脆弱生态系统有严重后果和有害影响。

30. 显然进一步需要长期资源管理战略，特别是在大多数低收入、缺粮国家，在这些国家粮食匮乏和贫穷是与不可持续地耗取资源有关，造成土地退化和荒漠化；在高收入、粮食安全国家，土地退化是过度使用农业投入的后果，对环境和长期经济持续性有恶劣影响。《21 世纪议程》、《防治荒漠化公约》、《生物多样性公约》、《国际减少灾害战略》、《世界粮食首脑会议行动计划》和主要国际会议所通过的其他公约及决定的执行为土地资源盘存、评价、规划和管理活动可提供新的推动力和机会。

31. 在国家一级进一步审议的问题：

(a) 重新强调农业部门，特别是农村基础设施和体制；

(b) 支助，包括增加财政资源，以充分执行处理土地管理和可持续农业和农村发展的现有国际和国家规章；

(c) 建立协调机制，促进各国政府与民间社会，包括非政府组织、科学界、地方当局和私营部门不断相互交流；

(d) 在各部间更密切协调关于土地使用、综合生态系统管理、可持续农业和农村发展和综合资源管理的政策、战略和分案。

32. 在国际一级进一步审议的问题：

(a) 统一相关国际公约和框架，并加强其区域和国际协调机制；

(b) 审查国际法律文书和机制的执行情况，并必要时进一步协助各国履行其对这些协定的承诺；

(c) 支助发展中国家和其他国家建设其知识、体制和财政能力，改进土地使用和可持续农业和农村发展；

(d) 从着重反应办法转变成以促进可持续发展为目的减少脆弱性和进行保护的长期积极行动。

注

- ¹ 《联合国环境与发展会议的报告，里约热内卢，1992年6月3—14日》，卷一，《会议通过的各项决议》（联合国出版物，出售品编号E.93.1.8和更正），第一号决议，附件二。
- ² 进一步资料，见粮农组织，《2000年粮食和农业状况》（罗马，2000年）和www.fao.org网址供参考的粮农组织统计数据库。还有粮农组织，《2000年世界粮食安全状况》（罗马，2000年）。还见秘书长提交可持续发展委员会第八届会议关于可持续农业和农村发展的报告(E/CN.17/2000/7和增编)。
- ³ 见世界银行，《2000年/2001年世界发展报告：缓解贫穷》（纽约，牛津出版社2000年）序言；细节见：www.worldbank.org/poverty/data/trends/index.htm。
- ⁴ 世界粮食首脑会议(1996年11月13—17日)的报告，第一部分(罗马，粮农组织，1997年)附录，世界粮食首脑会议行动计划，第7段；和《联合国千年宣言》，大会第55/2号决议，第19段。“饥饿”和“营养不良”往往交替用于指食物摄取量不足够连续满足所需食物能量。“粮食安全”指健康和生产性生活所需的粮食；粮食安全往往在家庭一级加以考虑。
- ⁵ 国国际农业发展基金(农发基金)，《干地：行动呼吁》（罗马，1998年12月；）和环境规划署，《2000年全球环境展望》（内罗毕环境规划署，1999年）
- ⁶ 联合国，《条约汇编》，第1954卷，编号33480。
- ⁷ 农发基金，《2001年农村贫穷报告：消除农村贫穷的挑战》（纽约牛津出版社，2001年）。
- ⁸ 还见可持续发展委员会第八届会议通过关于农业的第8/4号决定，见《经济和社会理事会正式报告，2000年，补编第9号》(E/2000/29)，第一章，B节。
- ⁹ 见上文注2所提到的粮农组织和粮农统计；还见开发计划署、环境规划署、世界银行和世界资源学会《世界资源2000—20001年：人和生态系统：不断磨损的生命网》（美京华盛顿，2000年）
- ¹⁰ FCCC/CP/1997/7/add.1，第1/CP.3号决定；附件。
- ¹¹ 联合国，《条约汇编》，第1771卷，编号30822。
- ¹² 见联合国环境规划署；《生物多样性公约》（环境法和机构方案活动中心），1992年6月。
- ¹³ 最近的粮农组织报告估计在33个国家有大约6000万人目前因内乱和/或由气候引起的灾害而面临各种程度的粮食紧急情况。见粮农组织，《粮食作物和匮乏》（罗马，2001年），在<http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/gIEWS/english/fs/fstoc.htm>网址可供参考。
- ¹⁴ 目前，有由缔约国编写超过170个关于执行《联合国防治荒漠化公约》的报告。缔约国第四届会议设立的特设工作组将于2001年3月19日至4月6日举行会议，深入审查和

分析报告，并查明：(a) 在执行公约方面的最佳做法和成功事例；(b) 在执行公约方面的主要困难、障碍和挑战；(c) 所有行动者的参与程度、包括发达国家对执行进程的财政和技术支助和(d) 与关于环境和发展的其他公约的联系和协同作用。

¹⁵ 见《世界粮食安全罗马宣言》(世界粮食首脑会议(1996年11月13—17日)的报告，第一部分(罗马，粮农组织，1997年)附录，第6段。)；和上文注4。

¹⁶ 粮农组织第二十二届会议通过，1983年，罗马，第8/83号决议。约定载在附件。案文在<http://ext.ftp.fao.org/waicent/pub/cgrfa8/res/18-83E.pdf>。可供参考。2001年4月9日查询。

¹⁷ 国际植物遗传资源技术会议的报告》，德国莱比锡，1996年6月17—23日(粮农组织，ITCPGR/96/REP)，附件2。

¹⁸ 罗马，粮农组织，1997年。

¹⁹ 见《体现多边贸易谈判乌拉圭回合各项结果的法律文书》，1994年4月15日在马拉喀什制订(总协定秘书处出版物，出售品编号，总协定，1994—7)。