

2002年2月



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

粮农组织第 26 届亚洲及太平洋区域会议

2002 年 5 月 13 - 17 日, 尼泊尔 加德满都

亚洲及太平洋山区的可持续发展

目 录

	段 落
I. 简介	1 - 2
II. 山区所面临的问题	3 - 26
III. 山区可持续发展的背景	27 - 32
IV. 解决办法与机遇	33 - 49
V. 作用及进展中的举措	50 - 53
VI. 粮农组织对于山区可持续发展的贡献	54 - 56
VII. 概述及行动建议	57 - 64

I. 简介

1. 亚洲—太平洋区域的山区是水、能源及生物多样性的来源，同时也提供了诸如农林产品、矿物及休养场所这类资源。然而山区的环境是非常脆弱的生态系统，陡峭的山坡及垂直的高度使其易受土壤侵蚀、山崩及损失栖息地和生物多样性的影响。山地也对居住其间的人们形成了重大的挑战。由于恶劣的自然环境、隔绝、向山地社区转让知识与技术的相对落后以及少数民族的边缘化，贫困与山区的居民相伴生。

2. 山区可持续发展(SMD)的主要目标很大程度上也反映了广义的可持续发展的目标。要应付的挑战是不以牺牲环境或破坏普遍的社会或文化价值来维持经济增长。而在山区，实际所固有的制约—经常是将山地社区排除在国家、区域及全球的经济增长之外从而致使他们易遭受剥削及边缘化，又加剧了这种挑战。亚洲—太平洋区域的决策者们面临的挑战是要解决山区的特殊境况，而又能平稳地将山地社区融入现代经济之中。

II. 山区所面临的问题及挑战

3. 好多基本的问题及优先重点可视为山区可持续发展的决定因素。本文件确定并简要探讨了这些问题。

环境问题

山区生态系统的脆弱

4. 山区的生态系统极其脆弱。陡峭的山坡加上严峻的气候条件使其易遭受山崩、严重的养分损失和大规模的土壤侵蚀。此外，海拔高度的快速变化导致了截然不同的山区生活环境，形成很狭窄的区域，易被破坏或毁坏。适合于耕种或其它形式的为了生计的资源开采的地区通常有限，这带来了过度的开发。

支持山区生态系统的多样功能

5. 山区生态系统占全球地貌的五分之一，为全世界十分之一人们的家园，全球一半的人口是从山地分水岭获取淡水。高地在通过从气团获取水分的水循环中发挥着关键性作用。在亚洲的干旱及半干旱地区，90%以上的河流均发源自山地分水岭。它们是水力发电、薪材及木材产品、矿物及矿石的来源以及生物多样性的宝库。山区生态系统也为居住于高地的人们提供了大量的生计。

6. 至关紧要的是山区可持续发展项目继续支持这多样功能。有众多的这方面的开发活动损害了生态系统的实例。例如，采矿剥离了土地的植被，遗留了大面积的矿渣及尾矿，污染了水路。工业性采伐森林和开垦草原及牧场给生物多样性带来了负面的影响并将陡峭的土地暴露于侵蚀。

保护生物多样性

7. 亚洲—太平洋国家的山区生物多样性保护正取得一些进展。已创建了新的保护区并通过开展跨界的合作来加以管理。通过建立一个连接在一起的山脉走廊网络，已采取了一些举措来保护大的生物区。例如，尼泊尔与中国政府（西藏自治区

区)之间已就管理萨加玛塔峰(珠穆朗玛峰)区域建立起了一种跨国界的合作伙伴关系。还正注意吸收平民参与保护及保持山区的生物多样性。正在采用与传统的方法相融合的新的耕作技术以确保可持续的生态系统管理。所有这些正越来越多地与谅解、合作和围绕跨界的山区系统和平进行开发和保护的观念相关联。

经济问题

改善生计的机会

8. 亚洲—太平洋山区很多部分的山地居民属世界最贫穷的人们之列,因此他们在发展方面要付出较多的努力才能使其融入经济发展的主流当中。山区的地形及不易接近注定了经济活动难以达到低地地区的规模及收益力。他们对于外部的经济不够开放,难以在开放的市场中进行竞争。在微观层次,改善山地社区的生计有赖于确定山区产品有竞争优势的市场,及强化人力资本和加强基础设施。首要的需要是以技能和设施来装备高地社区,使得他们能以一种可行的方式提高他们的生活水平。

9. 例如,国际山区综合发展中心(ICIMOD)制定的兴都库什—喜马拉雅山脉(1999-2002)可持续发展区域合作计划的一项主要内容就是减少贫困和维持那些生活在山地的人们的生计。该计划中所提议的活动与遍及亚洲及太平洋山区很多目前正在执行中的旨在提高生活水平的项目内容相近,包括:

- 边远小片耕地的农田水土养分管理及改进有关的技术和管理措施;
- 高价值的商品与企业:多样化和扩展收入及就业机会;
- 扩大收入及就业机会;以及
- 基础设施与服务的平衡发展。

高地/低地相互依赖

10. 认识到山地与低地之间资源的流动对于增加山区人民的经济机会是至关重要的,以确保他们能从资源开发及服务中得到公平的回报。通常资源及商品的外流趋向于大大超过货物及服务的流入。而且出口的主要是会枯竭的商品如开采的矿石及木材,这些很可能是大规模获取的而且给当地土著居民几乎没什么补偿。相反,除对特别的基础设施的投资及行业开发项目以外,进口通常是量小而且主要限于生活消费品。

11. 高地—低地之间的经济联系与相互依存主要源自各自天赋的自然资源方面的差异及由此带来的贸易潜力。这种相互关系受到一系列的基础设施及现有制度方面以及相对的技术与人的能力的影响。一个突出的特征就是山区出口的主要是未加工的低价的货物。这样高地的人们遭遇的是不利的贸易条件,而山地社区就往往享受不到大规模地开发其资源所产生的重大经济利益。因此一般的情形就是低地社区获利最多,而高地社会则首当其冲地要付出环境及社会方面的代价。自然资源的流动如用于灌溉和人类消费的淡水的使用、冲积物及养分的流失以及其它未得补偿的环境方面的服务也都存在这一特性。

投资于山区开发和保护

12. 这类投资通常很缺乏，如有也常常只投向非常特别的资本密集型项目。就净值而言，它们经常未给山地社区及其环境带来什么利益。当地社区常常不能参与计划及实施，补偿所发生的损失或减轻对环境的损害等问题也很少得到重视。

13. 开发高地地区受限于高风险、低的吸收投资能力、缺乏创造投资机会的强力机制以及缺少投资的资本。即使投资会有盈余时，低地存在着更好的机会。这样资本就倾向于流出山区，特别是人的外流。因此一个重大的挑战就是筹措能使当地人民参与并受益的对山区的投资，而且这类投资对环境有益并使之得以持续。

经济开放与全球化

14. 这种趋势将继续极大地影响高地地区。显而易见的是注重短期商业化的以市场为导向的政权所发起的经济改革导致了在很多山区传统文化及社会习俗被边缘化。传统生产机会被抑制而新的前景又未出现加剧了这种破坏作用。

15. 起因于市场所驱动的经济的新的刺激、技术、基础设施及制度上的支持可能促使低地对山区的商品进行集约化生产从而破坏了山地社区从前所享有的相对优势。一个典型的事例就是授与木材砍伐许可证可能妨碍山区人民利用当地的森林来谋生，而发展水电则可能淹没他们的农业用地，在他们的领地建立国家公园、保护储量及旅游胜地会使他们丧失传统的收入来源。

16. 山区可持续发展的一个重大的作用就是使高地的经济与更为广泛的区域及国家的经济体系形成一体化。这部分地要求需认识并相信经济开放将给山区人民创造新的机会。真正的山区可持续发展将有赖于确保山地社区能够从贸易的经济利益中获取公平的份额。

社会-经济问题

难接近及隔绝

17. 高地区域遇到的核心问题之一就是其偏远及艰难的地形。运输成本高形成一种主要的贸易壁垒，而要耗费长时间将易腐烂的商品运至市场则可能妨碍其出口。同样地，难以接近阻碍了安排好的为山地人口提供教育及健康服务的国家或国际的计划。也使他们得不到知识和新的思想，制约了他们与外部世界有效相互影响的能力。因此隔绝成为了造成长久贫困的一个主要因素。

粮食安全

18. 山地社区特别易受营养不足及粮食不安全之影响，以妇女和孩子受害最甚。耕地有限、土质差及恶劣的气候常常是严重地限制了山区的粮食生产。偏远和运输成本高也限制了从其它区域获得生产投入物与食物。

19. 恶劣的生存条件造成多数的这类地区高比例的营养不良及微量营养素缺乏。可用数据表明存在严重的体重不足、发育迟缓和消瘦等问题。食品匮乏，不仅是数量，而且是最佳构成及质量。缺乏全面的健康保健及免疫造成疾病发生率高进而形成长期的健康状况差。山区特别的营养上的问题有：

- 流行与高海拔及饮食差有关的出生重量低，这提高了婴儿死亡率；

- 消耗土壤中的碘的水文过程的合成作用引起的碘缺乏失调带来了一系列的健康方面的失调，包括出生之前及之后的死亡率增加、甲状腺肿和白痴病；
- 难以获得富含维生素的食物及足够的营养教育引发的维生素 A 缺乏。

20. 1996 年罗马的世界粮食首脑会议将粮食安全列为了国际社会的一项最优先考虑的重点。这意味着遵循加强粮食安全与扶贫的总体目标，朝向山区可持续发展的努力将成为世界根除饥饿及营养不良事业的主要部分。

妇女与小孩的状况

21. 山区的妇女及孩子经历着与发展中世界其他部分的人们相似的不幸，尽管又因艰苦的地理条件而加大。山区可持续发展的中心即包括了妇女及少年在提高生活水平和为了更好的生活质量管理资源方面的作用。

22. 对于政府，显著的挑战是要向他们的山地社区真正提供这类健康及教育方面的社会服务。尽管这些服务被视为发展的基石，它们往往还是远低于可接受的水平从而部分地造成了长久的世世代代的贫困循环。

23. 季节性和长期的从高地外出给少年和妇女带来了影响。传统上，很多山区的文化是依靠后者来管理维持生存的农田及家庭，而男人是忙于打猎、做生意及放牧从而离家很长时间。然而，男人为了寻求辅助的收入而不断流向低地和城市中心迫使妇女更长时间地成为户主，但如文化所要求的，她们还是得依靠不在的男人作出主要的经济决定。妇女获得存贷款、农业推广及其它服务均很有限。外流还给孩子们造成了额外的负担一如放牧，这危及了他们受教育的机会。

文化问题

文化的完整性

24. 山地社区设计出了非常适合当地地理条件，同时又能给他们带来一种可持续生计的农业制度及土地使用的结构。长时间以来通过继承这些制度与结构，逐渐形成了独特的高地种族文化。例如中国南部及东南亚的小山部落就由好多单独的实体如阿卡、拉祜、Hmong 和克伦人组成。

25. 更近的，向外部世界的进一步开放提升了这类社区的渴望并促使他们寻求改变。一个重要的挑战即是使他们能够实现更广泛的目标而不损坏他们独特的文化结构。大体上，这包括了一种资源使用、采用新产品方面的革命性变化以及制度化的结构和风险分享安排方面的改革。

案例 1: 保护菲律宾土著居民的权利

1986 年，EDSA 人民权力革命将菲律宾引入了一个关心包括那些流离失所的土著居民的人权的新时代。80 年代后期及 90 年代早期，菲律宾政府运用其行政权力承认个

人、家庭及土著群体提出的合法的祖传领地要求。通过签发*祖传领地要求证书*(CADCs)或*祖传土地要求证书*(CALCs)这类要求得以生效。随后，政府帮助土著群体制定了祖传领地管理计划，这是根据本土的知识、态度、习俗及文化提供了一种土地管理的框架。至 1998 年，至少 200 万公顷—主要在高地地区在 200 多个 CADCs 和 CALCs 的管理之下。1997 年，颁布了土著居民权利法案(IPRA 法)将祖传领地要求转变成了权利。现在最大的挑战是进行能力建设，以使土著居民能从他们的祖传土地上获得经济利益。

山区的冲突

26. 全球多数的冲突发生在还居住着大量世界最为贫穷和营养不良人民的山区。冲突是完成山区可持续发展和确保粮食安全的一个最大障碍。在没有和平的情况下，就没有机会减少贫困，保持足够的粮食供应或考虑可持续发展。1999 年，世界上 27 起较大的武装冲突中的 23 例都发生在山区。很少有亚洲—太平洋国家能避免这类骚乱，而且很多情形下，它们包括高地的种族部落。例如，喜马拉雅的 Siachen 冰河即为世界上持续时间最长的军事冲突之一的发生地点。最近的例子就是阿富汗。其间，好些高地区也发生了有特殊的种族部落参加的其它断断续续的对抗。

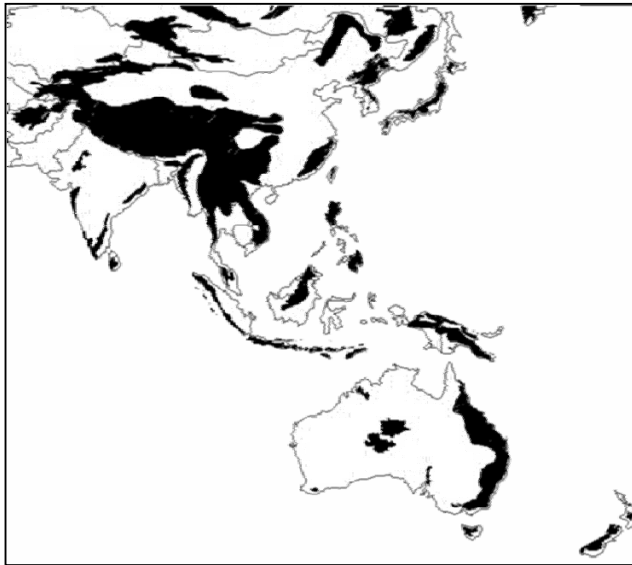
III. 山区可持续发展的背景

亚洲及太平洋的山区

27. 亚洲和太平洋为粮农组织所涉足的最为多山的区域，平均海拔最高，救济的人数为最多。所有高于 7 500 米的山峰均发现在此区域，最高点(珠穆朗玛峰 8 848 米)就在其间。

28. 图 1 显示了亚洲和太平洋的主要山脉。它们包括东起自阿富汗的兴都库什—喜马拉雅山脉、南亚的喀喇昆仑和帕米尔、中国中部的青藏高原、中国西部的天山山脉、蒙古的阿尔泰山脉、中国北部的大兴安岭、朝鲜的长白山、本州岛的日本阿尔卑斯山、中国东部的武夷山和新西兰的南阿尔卑斯山。此外，实际上所有亚洲—太平洋国家还有广阔的高原及高地。

图 1: 亚洲-太平洋区域主要的山脉及高地区



29. 很多南太平洋国家由多山的岛屿组成，迄今几乎没有关注他们的特别要求。他们遇到独特的挑战，特别是淡水供应方面。例如，那些南太平洋国家经历了由山地形态所造成的从东至西降水量的显著差异。需要给予更多的关注以更好地了解这类技术问题及其对这些岛屿的综合开发形成的挑战。

发展议程中的山区可持续发展

30. 虽然山区可持续发展作为一项行动建议提出来已有很多年，但真正得到很多亚洲—太平洋国家在制定政策时给予重视还只是在 90 年代初期，当时此问题成为了联合国环境与发展会议(UNCED)的“管理脆弱的生态系统：山区可持续发展”计划的中心议题。21 世纪议程的第 13 章规定了以下两个主要领域需要采取行动：

- 创建并加强有关生态学及山区生态系统可持续发展的知识；并
- 推动流域综合开发及可供选择的谋生机会。

31. 有关这些目标的活动称之为山地议程。过去的十年中该议程超越了原有的主题，涵括的重点内容更为广泛，有保护、文化、神圣的价值与地形的多样性等。围绕山区的精神性原理及山区人民与其土地之间的特别关系成为了保护他们的环境及文化行动的基本推动力。

32. 宣布 2002 年为国际山地年(IYM)提供了一个显示山区可持续发展重要性的重大机会。接近国际山地年的中途点之时，邀请代表们来回顾为这次机会各国及国际上所作出的努力。总结这些努力并探讨全年的成就多大程度上能与此次国际山地年所呈现的机会相称，是很有益的一件事。本届区域大会就提供了一次机会来展示亚洲和太平洋为国际山地年所作的努力。

IV. 解决办法与机遇

开发适销对路的战略性山区服务及产品

33. 整个亚洲—太平洋区域山地社区的生产机会存在着普遍性。这些很大程度上受制于山区内在的自然限制；及山区经济所具有的竞争性 / 相对优势。开发山区真正有相对优势的产品范围包括：

- (a) 多样化的农产品: 水果、淡季蔬菜、种子、茶、蜂蜜、牛奶、有机农产品、肉、香料、医药植物、羊毛和毛织品属于这个种类。
- (b) 水力发电: 山地地形的险峻使其有益于进行水力发电。需要确保当地的人民能参与并从中受益。
- (c) 旅游业: 旅游业特别是生态旅游为山区的经济发展提供了实质性机会。需要能使当地的社区从运用这种资源中得益。在某些地方，宣布为保护区妨碍了获取从前可利用的资源。例如，在尼泊尔某些艰苦跋涉的地区，大规模旅游业的到来致使当地消费品的价格飞涨，很多当地的人们只能望其项背。将劳动力从传统农业和抗侵蚀结构中转移出来也可能带来挑战。在开发山区的旅游业当中，特别重要的是确保旅游业支持并加强当地的文化与传统而不是加以破坏。
- (d) 非木材的林产品(NWFPs): 很多非木材的林产品为经济发展提供了机遇。然而经验表明，通向这些商机之路对于经济上弱勢的群体却是充满着困难的。商业化一般要求更为集约化生产—经常是通过驯化—以及加工与分配上的合伙关系。土产的茶、咖啡、腰果树和胡椒粉是属于野生林产品，很多已为栽种生产所取代。在这些过程中主要的挑战是维护当地的管理或确保公平的成果。
- (e) 依靠技能的手工艺品: 世界上很多地区的传统手工艺已发展成为以社区为基础的重要的行业。源自喜马拉雅区域的 Pashmina 披肩即是一例，一种社区生产的手工艺品成为了引起全球注意的时尚装饰品。需要注意能带来真正销售潜力的产品应给当地的工匠以最多的回报。
- (f) 提取资源行业: 山区两个最为重要的资源开采行业为采矿和林业。予以适当管控，这些行业可以带来可观的开发潜力。但也有很多例子—虽然当地的社区为此在环境上付出了较大的代价，而这类企业带给他们的经济收益却是少得可怜。在包括巴布亚新几内亚和所罗门群岛的东南亚国家的高地上的森林砍伐活动即反映了这种真实的情况。新喀里多尼亚的镍就是一个采矿的例子。

有效的行销

34. 围绕山区可持续发展的一个重要课题即需要形成一种山区产品整体营销的概念。这不仅是指销售，也包括建立一种完整的行销体系来确定目标市场的需要及意愿，比竞争者更为有力和有效地提供服务及产品，即注重买方而非卖方的需要。与发展援助共同的重点—重点放在刺激生产上相比，这构建了一种合理的和可持续发展的基础—这种系统能不断满足目标市场的需要。

为经济开放和全球化作准备

35. 山区可持续发展的首要关切是使山地社区为将来做好准备，特别是当未来的前景将朝着开放型经济的方向发展时。因此，能够使它们具有从在这一过程创造出来的机会中获益的必要技能和基础设施就十分重要。一般来说，成功的转型往往需

要中央政府及 / 或捐助国的援助。旨在促进经济一体化的计划要求有与该框架相适应的基本社会和教育服务。

36. 若要使山区可持续发展取得实际进展，则需要更为具体的投资计划及调动更多的财力。在某些情况下，这可能需制定专门针对山地发展的项目。各国政府及双 / 多边捐助国已显示出援助发展中多山区域和国家的意愿，国际山地年即旨在进一步加强这一方面的发展力度。

37. 为将山区经济纳入国民经济当中，可采取以下措施：

- 制定扭转贸易方式不利局面的计划；
- 建立能够确保对山区资源和产品进行实际的市场定价的体制；
- 鼓励在山区进行当地加工；
- 改善收获后处理体系，特别是传统作物的储存体系；
- 建设基础设施，加强当地技能并鼓励当地小型企业的发展以减少人口迁移——或通过传授技能提高人口迁移后的收益；及
- 建立适当的共享和补偿机制，以减轻贸易对山区的负面影响。对外部驱动的资源开采所造成的实际成本应进行说明，以便对出现的不公平现象给予足够补偿。

环境保护

38. 山区的发展要求政府制定法规确保其可持续性，而不是保持山区的相对封闭性以掩饰环境的恶化。各国政府在这一方面的作用包括制定法规，为山区环境管理打下基础，包括为解决资源管理问题明确目标、政策和方法。各国政府也可以利用这些机会促使各社区积极参与山区养护计划。例如，可以通过建立政府—社区合作计划、成立社区护林小组，或为山地居民实施环境保护、造福下游社区的措施提供补偿的方式实现这一目标。

39. 尽管各区域为实现世界自然保护联盟提出的对生态系统进行均衡表现及将 10% 的土地转化为保护区的建议已做了大量工作，但对脆弱山区生态系统仍须给予更大的重视。为保证当地人民的生活需要和发展要求，采取新生和创新的养护措施是不可或缺的。

法律、政策与制度机制

40. 在发展过程中，政府与市场之间应互为补充而不是相互替代。后者不一定能够单独保证得到预期的效果，所以，以市场为基础的发展活动必须得到有力的法律和政策支持。在山区可持续发展的问题上，要求政府至少应提供包括足够的教育设施、基础设施、技术转让和扶贫目标的政策和法律框架。

41. 有若干区域性机构和网络专门从事山地开发工作，在国家层次上，具有专门致力于该领域发展的公共机构的国家为数不多。同样，主要针对山地问题的政策和法律也不多见。现有的一些也往往是针对某一具体养护项目而制定的。有些国家取得了更为整体的进展，如中国养护森林和扶贫的政策，尼泊尔建立缓冲区的法规，以及日本的 1965 年《山村发展法案》等。

社区磋商过程

42. 近年来，多数发展措施都立足于这样的原理，即，当结果关系到人们的切身利益和能够自己确定参与的时间安排时，他们的工作最具效率。这扩展到请社区团体参与山地开发活动的甄别和计划。也鼓励能够提高他们能力的农业推广和其他基础服务。这种方式在亚太地区一些国家以社区为基础的土地及森林管理中的作用是显而易见的。以社区为基础的咨询式也是促进和保持粮食安全状况的有效手段。从咨询到提高社区能力，从而实施山区可持续发展活动是一项挑战。

权力下放的潜力

43. 全球和区域性对话都说明需要新的或更有力的法律和制度机制来保护脆弱的山区生态系统和促进可持续平等发展。一些亚太国家正在采取步骤将土地和生态系统管理责任归还给当地山区社区。印度（通过联合森林管理计划）和菲律宾（以社区为基础的森林管理）的森林管理的权力下放工作引人注目。其他形式的权力下放也得到实践。中国和越南计划将土地管理权限下放。在菲律宾，土地管理移交给了地方政府部门，而在泰国，移交给了区一级。迄今为止取得的成功预示着其在山区发展中的作用。但权力下放计划往往表现出中央政府的参与，尽管山区社会的本土行政及土地使用制度可能是更为有效的选择。

信息生成与流动

44. 全球和区域范围内的新的制度安排有助于改善支持山区可持续发展的信息传播网络并为其提供了交换场所。在亚洲，也有一些机构和网络致力于山区可持续发展的某些具体方面。这包括亚洲流域管理网络、国际水资源管理研究院及区域社区林业培训中心等，这些机构都在亚太区域开始实施了广泛的有关山地的活动，特别是科研与教育领域的活动。

45. 在亚洲，为山区生态系统目的建立数据库和信息系统的进展相对较为缓慢。但有若干计划即将收到成效。例如，国际山区综合发展中心正在开发一项名为“山地农业系统信息档案”数据库和信息数据集系统（见案例2）

案例 2：山地农业系统信息档案

山地农业系统信息档案旨在通过开发一项时空数据框架的方式解决区域生态环境下的数据稀缺问题。它将时序数据进行地理参考坐标处理并与地理信息系统进行重叠覆盖比较，以便甄别山地农业资源、资源状况评价、农业系统特性描述和说明，并为可持续发展计划提供帮助。

46. 对《山地议程》的评估及对山区可持续发展的评价都需要正式的监测。为这一目的，可能需要开发山地专用指标作为工具。这一过程要求在区域、国家和分区域层次针对山区人口动态、自然资源存量、经济产出、贫困及其他社会指标进行数据的收集与分析。

跨界合作

47. 近来，为实现山区进步与发展而进行跨国界合作的承诺和意愿呈上升趋势。在亚太区域，由于科研动机、环境养护目的及共有主要国际流域和河流的国家间的生态/经济利益的原因，这种趋势尤其突出。在亚洲，世界主要河流中的四条，印度

河、恒河、雅鲁藏布江、湄公河，发源于喜马拉雅山脉，但都是国际性河流。这些河流是某些世界大型灌溉计划和水电工程的基础，对这些河水的共享常常造成政治紧张局势。需要设计出新的方法，以保证上游及下游社会和经济都能够有足量优质的水可资永续利用。这可以通过国际合作实施上游养护措施来实现，以使下游的灌溉和基础设施发展得以进行，而同时不对上游构成不必要的困难。针对这一问题，2002年2月在印度尼西亚召开了一个有关制定补偿亚洲山区贫困人群环境服务方面机制的研讨会。

48. 全球环境基金是旨在为满足不断提高的全球环境保护，包括生物多样性方面的益处、气候变化、国际水域及臭氧层破坏等，成本而提供新的资金的国际合作机制。由于沙漠化和森林采伐与上述问题相关，所以也成为其涉及的领域。全球环境基金的目标是对全球环境管理中更为综合、更立足于生态系统的方法的实施发挥推动作用。它可能为涉及这些领域的项目提供资金。

其他区域的经验

49. 通讯技术的进步所带来的一个巨大机遇就是能够从其他区域的经验中进行比较和学习。从欧洲和北美向亚洲转移现代技术的两个方面就是旅游业和农业。山地旅游和从西方传入的山地作物（如马铃薯）可以适应亚洲的条件，因此提高了生产率，减少了贫困。从发达区域山地产品的销售领域也能够吸收到经验。

V. 作用及进展中的举措

50. 随着交流与合作的增加，为促进山区可持续发展公共部门与私营部门之间新的伙伴关系不断出现。各国政府、非政府及政府间组织正致力于对话，力求就重点达成共识，甄别公共、私营和非政府部门在落实方面的不同实力和能力。这种合作努力的范例在国际山区综合发展中心、国际农林结合研究理事会和联合国大学/国际山地协会等机构中都能看到。它们都是机构间山地网络及发展山地论坛过程中的积极参与者。山地论坛正是在本区域和全球肇始山区可持续发展目的的合作精神的明证（见案例3）。

案例 3：山地论坛

山地论坛是各机构和个人之间的一个电子网络，目的是在《山地议程》的框架内促进和倡导面向平等和生态可持续性山区发展的全球行动。通过共享信息、相互支持和倡导实现上述目标。山地论坛由世界各地的非政府组织、大学、政府、国际机构以及私营机构或个人组成。山地论坛利用现有网络，成功地进行了大范围的联络和培养全球山地支持者的活动。亚太山地网络是山地论坛的区域节点之一，由地处尼泊尔的国际山区综合发展中心管理。山地论坛的全球秘书处也设在国际山区综合发展中心内，但职能独立。

51. 亚洲太平洋地区最大的专门从事山地开发的机构是国际山区综合发展中心。其职责是促进具有经济和环境可行性的山地生态系统以及改善山地人口的生活水平。其区域成员包括阿富汗、孟加拉国、不丹、中国、印度、缅甸、尼泊尔和巴基斯坦，其活动区域跨越兴都库什—喜马拉雅山脉。

52. 若干多边机构也支持山区可持续发展。粮农组织在山区可持续发展问题上在联合国机构中发挥了带头作用。其他机构包括联合国环境署、联合国开发计划署、

联合国教科文组织、世界自然保护联盟、山地研究院、国际农业研究磋商小组及机构间山地小组的其他成员。

国家及区域磋商过程

53. 在提高对《山地议程》的认识及改善对保护敏感山地生态系统和促进山区可持续发展工作的协调方面取得了一定的进展。政府间磋商对其重要性已具有初步认识，特别是 1994 年在加德满都召开的亚洲脆弱山区可持续发展区域会议。该会议形成了《亚洲山区可持续发展行动纲领》。近期亚太地区的一些计划包括：

- 山区人类住区可持续发展国际研讨会（中国，1997）；
- 山区森林生态系统与土地利用（韩国，1998）；
- 山区环境管理国际研讨会（印度，1998）；
- 山地/高原生产系统中的家畜：下一个千年的研究与开发挑战（尼泊尔，1999）；
- 第二届东南亚大陆山区国际研讨会（泰国，2000）；
- 南亚山区的发展、扶贫与资源可持续管理（尼泊尔，2000）；
- 喜马拉雅地区草地和牧场生产系统可持续发展的适用技术（巴基斯坦，2000）；
- 国际山区儿童会议（印度，2001）；
- 国际山地研究研讨会（尼泊尔，2002 年 3 月）。

各国国际山地年委员会

54. 根据国际年准则，鼓励各国为国际山地年的筹备、庆祝及后续建立国家委员会或其他机制。至 2002 年 2 月 18 日，亚洲及太平洋地区的下列国家已成立了国家委员会：澳大利亚、不丹、印度尼西亚、日本、韩国、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和越南。印度和老挝成立国家委员会或类似机制的工作正在筹备当中。

55. 国家委员会一般是该国专门从事山区可持续发展的首要机构。很多国家委员会都是由各国政府、权力下放部门、非政府组织、科研机构及私营部门的代表组成。其成员包括与山区可持续发展相关的诸多领域，如农业、林业、旅游、能源等，以确保对山区发展和跨学科讨论采取综合性方法。除对 2002 年内的纪念活动进行计划和落实外，一些国家委员会还开始着手制定国家山区可持续发展长期战略，以保证实现山区可持续发展的努力在 2002 年之后仍得到继续。

VI. 粮农组织对于山区可持续发展的贡献

56. 粮农组织林业部被指定为《21 世纪议程》第 13 章内容的任务主管部门。这一角色涵盖的责任有：加强信息交流、促进机构间协作、促成联合活动和计划、制定共同战略及报告《21 世纪议程》的落实情况。总体说来，粮农组织的作用是集思广益，确保山区发展和增长更为有效，同时也要确保有保证知识得到有效实施的机制。粮农组织对这一角色采取的方法具有很强的协作精神，第 13 章机构间特别小组的成立（1994 年）就说明了这一点，该小组由涉及山区发展和养护问题的联合国各机构、双边捐助国、一些国际性非政府组织及科研机构组成。粮农组织在山区可持续发展和流域管理方面的工作还包括：

- 信息生成与传播、制度安排与网络及能力建设；以及
- 实地计划支持、包括对具体实地项目和活动的甄别、制定和实施。

57. 粮农组织的活动已从单纯注重农业开发、山地保护和流域水文发展到应对地方参与计划和决策、人类发展和能力建设、加强交流和信息共享及制度建设和强化需要的更为综合的方式。常规活动包括进行旨在增进对各种生态、经济和社会过程的了解的研究工作以及开发和检验新的方法、技术准则、工具和优良做法。粮农组织实地计划实施了大量促进山区可持续发展的项目。

58. 1998年，粮农组织被指定为国际山地年的主导机构。在履行这一职责的过程中，粮农组织采取了权力下放的方式，与机构间山地小组开展了密切合作。粮农组织在此职责范围内所开展的一些工作包括：协调国际会议、编制工具包和信息材料、维护国际山地年的官方网站以及帮助各国建立纪念国际山地年组织等。粮农组织通过机构间山地小组调动了所有内部专业能力，对山区可持续发展做出了深入的特定贡献。所设立的多边国际山地年信托基金使粮农组织能更好地发挥其作用。

VII. 概述及行动建议

59. 目前山区及其社区面对的问题主要来源于其各种环境特性。首要问题是将山地社区吸收和纳入更广泛的国民经济当中去。但总体说来，他们的前景与开放型经济及全球化的接合并不是轻而易举的。后者要求对各生产要素进行集约利用和规模化经营，但敏感的山地环境往往与此背道而驰。充足的资本、熟练的劳动力、与市场的接近及发展完善的运输和配送体系等其他要素也不具备。亚太区域的山区往往受到与外界隔绝、贫困、发展不足、教育落后及基础设施缺乏等因素的制约。

60. 这些发展挑战需要在宏观和微观两个层次予以解决。各国政府需要创造有利于山地发展的经济气候。同时，为他们开发具有竞争力的产品也需要科研方面的帮助。大会可以建议各国与粮农组织及伙伴机构合作，找到具有竞争力和相对优势的产品和机会并提高生产能力。

61. 围绕旅游业，特别是生态旅游，作为改善山区生计的手段开展了大量探讨。但迄今为止对在山区建立和促进可持续生态旅游仍重视不够。大会可以考虑建议粮农组织、国际山地综合发展中心及其他国际组织增加对与环境养护和生计目标相协调的生态旅游业的科研、开发及促进的支持力度。

62. 本区域多数山区依靠的是大自然所赋予的相对优势。相对来说，没有采取技术措施来提高当地资源的生产力（特别是农业方面），也没有对建立所缺乏的有利贸易条件进行制度性干预。因此贫困现象无法摆脱，人民的生活，包括得到足够食物的能力，遭受涂炭。会议代表可以考虑建议有关各国采取妥善措施克服这些制约因素，建议粮农组织加强其山区社区营养计划。

63. 修建运输和基础服务设施是一种最为方便的援助方式。偏远是最大的劣势，克服这一难题的能力将大大有助于与贫困的斗争。大会可以考虑建议对旨在改善与山区交通联系的国家计划给予重视。

64. 在短期内，可以通过对山地产品的多样化来创造市场机会。在销售手工艺品时可以对文化特色加以利用，可采取品牌和认证等营销策略推销有机食品或类似

的生态环保产品等。对山区产品的增值加工也是具有前途的领域，而对旅游点的适当宣传也能创造市场机会。例如，基础设施的建设及制度支持和安排的建立，如合作销售系统，可以有助于总体经济增长。会议代表可以考虑建议粮农组织及伙伴机构进行特别研究，探求在开放型经济中销售山地产品的最优方法。

65. 在宏观层次上，政策制定者须采取措施减轻全球化对山地经济可能造成的负面影响。首要任务是增进对全球化对山地社会影响的了解。这需要有系统的研究计划，找出影响的类型和情况、减少不利影响的手段并提高认识。具体的研究课题可以包括对市场机会变化的影响（包括山地产品的边缘化）的个案研究、为适应变化而采取的措施、高原/低地联系的不平衡、对养护和环境保护的补偿或转移支付机制、阻碍当地人群使用资源的因素及采取的补偿措施、有关投资和资源流动的问题以及变革对文化、社会结构、妇女和青年的影响等。大会可以考虑建议粮农组织及其伙伴机构实施协调的研究计划，对山区面对开放型经济时的影响进行研究。

66. 政策制定者还需要采取步骤防止外界力量对山地资源进行剥夺，他们可能会造成环境破坏和/或社会结构解体的后果。这种剥夺对于很多最贫穷的亚太山地社区来说是家常便饭。各国政府应在国民经济目标与当地社区的要求和权利之间进行平衡，以确保收入分配更为公平。大会可以考虑建议对向山地社区下放资源管理权限和责任的问题给予更多的重视。