



可持续发展委员会

第十七届会议

2009年5月4日至15日

临时议程* 项目3

执行周期的专题组

2008-2009年——政策会议

加快执行进展的政策选择和行动：土地

秘书长的报告

摘要

以可持续方式管理土地对地方和全球都有好处。它既可以长期增加农用土地的潜在生产力，又可以养护生态系统，帮助缓解和适应气候变化，防止土地退化。目前有用于可持续管理土地的政策、方案、工具和技术，但需要对其进行修改调整，以便符合可持续发展的原则，包括适当承认文化和体制因素的影响。土地规划和管理程序必须是负责、透明、适应需要、公平、有参与性、协商一致和高效率的，从而为可持续地开发土地资源创造有利条件。实现可持续发展和消除贫穷的一个基本要求是让人民公平获取土地和其他自然资源，保障土地保有权，包括承认传统的土地保有安排。需要让弱势群体拥有权力和享有机会，以便消除贫穷，保障粮食供应。

* E/CN.17/2009/1。



目录

章次	页次
一. 导言	2
二. 可持续地管理和规划土地的政策	2
A. 维持和管理土地资源	4
B. 土地的行政管理和规划政策	10
C. 土地的获取与分配和保有权的保障	12
三. 加强实施框架	14
四. 下一步	17

一. 引言

1. 可持续发展委员会第十六届会议是 2008-2009 年第三个执行周期的审查会议，委员会在会上对《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》和《约翰内斯堡执行计划》¹ 中的“农业、农村发展、土地、荒漠化、干旱和非洲”等议题的有关专题组进行了评估。委员会谈到有关专题组执行工作的各种限制因素和障碍，并谈到新的挑战 and 机会。

2. 第十七届会议是本执行周期的政策会议，委员会将在会上就加快有关专题组执行工作的政策选择和实际措施做出决定。在委员会届会召开前，将召开会议的政府间筹备会议，起草一份谈判文件，供会议审议。

3. 本报告旨在协助政府间筹备会议讨论各项政策选择和实际行动以加快在土地问题上取得进展。它对委员会第十六届会议报告提到的有关挑战和障碍做出了反应。报告通篇阐述了委员会第十七届会议提出的涉及各个领域的问题，包括如何开展执行工作。报告列入了联合国粮食及农业组织、联合国环境规划署(环境署)、国际劳工组织(劳工组织)、国际农业发展基金(农发基金)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、非洲经济委员会(非洲经委会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)和有关重要团体提供的意见。秘书长关于农业、农村发展、荒漠化、干旱和非洲问题的报告也将提交委员会政府间筹备会议，应结合该报告阅读本报告。这两份报告根据需要，互相进行了引用。

二. 可持续地管理和规划土地的政策

4. 土地正在成为一种价值比以往任何时候都要高的资源，因此，要保障人类的安全，就越来越需要以最佳方式使用土地，同时增加获取土地的机会，以便谋求可持续的谋生方式。要改变土地使用方式，就必须采取政策和行动，制订奖励可持续地使用土地的措施，增强土地使用者的权力。有有效的管理土地的政策和机构，土地权利得到保障，是鼓励投资以提高农业生产力和实现可持续农村发展的先决条件。

5. 实现可持续发展首先需要扭转土地退化的趋势。城市化、水土流失和其他情况造成可耕地流失，致使可用于农业生产的土地减少，对土地产生的谋生方式、粮食生产和环境便利产生不利影响。² 缺少土地和水源、气候变化和冲突目前威胁着世界各地数百万人的生活，可以通过对土地进行可持续管理来应对这些挑战。目前大多数国家都存在土地退化现象，穷人尤其受其影响。需要有因地制宜

¹ 见 E/2008/29，第二章。

² 《千年生态系统评估》(华盛顿特区，Island Press)，第 22 章，干地系统。

的政策来消除直接和间接造成土地退化的因素。一个重要方面是在当地的各级建立能力，以推行可持续管理土地的方法。

6. 要实现《联合国生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化框架公约》和《联合国气候变化框架公约》商定的目标和承诺，还需要有统一的土地政策和部门间的协调。

A. 维持和管理土地资源

7. 人们认识到，需要对土地进行综合可持续管理，因为这种方法考虑到对土地产生影响的所有使用方法。可持续地管理土地可以养护生态系统功能，增加土地生产力，提高耕作制度的活力。土地的使用也是决定水资源的数量和质量的一个重要因素。在使用土地过程中，对土壤和水进行综合管理可以大大提高土地的生产力、耕作制度的活力和水资源的供应量。³ 要综合管理土地资源，就需要实行善治、有透明和公平的政策和所有利益攸关者的切实参与。传统知识可协助寻找可持续管理土地的新做法和技术。综合虫害管理、养护性农业和零耕作等相关做法就是这类技术的成功例子。需要进一步认识到，土地提供了生态系统的各种便利，恢复生产力，养护土壤、水和生物多样性，起固氮作用，调节气候，并具有景观和文化价值。

8. 不良土地使用方法产生的一些后果致使农业减产，增加维持产量的成本，增加发生滑坡和野火等罕见现象的可能性。《全球环境展望》⁴ 指出，“表现形式为土壤流失、养分耗竭、缺水、盐分增加和生物周期紊乱的土地退化，是一个持续存在的重大问题”。

9. 已证明旨在推动可持续管理土地的奖励措施，例如支付环境/生态系统提供的便利，有助于可持续管理土地方法的采用。(在肯尼亚试用的)绿色水抵免、⁵ (世界各地缓解气候变化项目规定的)支付碳固存、植树和重新植树造林是制订出的几种为环境便利支付的款项。已经建立了一个由个人组成的国际网络，推动在建立环境/生态系统便利的市场和进行付款方面，建立和提高能力。⁶

10. 成功的经验表明，有了正确的政策，由本地利益攸关者来制订和执行土地管理工作，同时考虑到文化和传统权利，就能实现可持续管理土地。如果把短期经济目标同长期环境目标结合起来，就有可能扭转土地退化趋势。此外，应利用本地的创新和知识来改进土地资源管理措施，并需要在本地进行测试和验证，然后扩大推广或在其他地方推行，哪怕是在相似的生态系统中。

³ 《可持续发展趋势，2008-2009年非洲报告》，联合国出版物，销售品编号E.08.II.A.1。

⁴ 联合国环境规划署，《全球环境展望：环境促进发展》(GEO)4(2007)，第3章。

⁵ 国际土壤参考资料中心，绿色水抵免政策概要，参见http://www.isric.org/isric/webdocs/docs/PolicyBrief_1web.pdf。

⁶ 卡通巴小组(<http://www.katoombagroup.org>)。

11. 人口增长是一个重要因素，因为它使全球人均可用土地减少。世界人口在 2007 至 2050 年间预计会增加 25 亿，从 67 亿增加到 92 亿。大多数增长发生在发展中国家，主要集中在城镇地区。城市住区的面积和人口预计都会增加。根据这些预计，到 2050 年时，农村人口比将比现在减少 6 亿。但是，全球的贫穷主要集中的农村地区，据估计，在不远的将来，贫穷仍将集中的农村。与此同时，联合国人类住区规划署(人居署)的报告《2008/2009 年世界城市状况》指出(见 E/CN.17/2009/4, 第 4 段)，有 10 亿人居住在贫民窟中，并告诫说，如果各国政府不解决城市贫穷危机，将会出现动乱。

12. 城市住区要靠周围农村地区的土地提供粮食和水、处理废物、提供娱乐场所和增加住区，才能维持。为了保持城市和农村的谋生方式和生态系统，需要以可持续的方式来管理城市和近郊区对资源的需求。特别是在小岛屿发展中国家中，可用的土地有限，构成不利于生态系统的挑战。正如秘书长的报告指出的，旅游业尤其给这些国家带来挑战，迫切需要针对旅游业制订和推广可持续的方法(见 E/CN.17/2008/9)。

13. 对脆弱土壤起保护作用的宝贵森林的丧失，使野生动植物失去生境，致使生物多样性减少。森林砍伐也增加温室气体的释放，同时增加发生塌方和洪灾的风险。仍然需要有政治意愿来改进对森林的管理，修订森林政策和立法，加强森林机构。⁷对森林进行管理以进行多种使用，认识养护森林的土壤、水、生物多样性和环境便利的价值，⁸可以恢复森林地区，例如在东亚和太平洋地区(图一)。

⁷ 见附在大会第 6298 号决议后面的关于各类森林的不具有法律约束力的文书。

⁸ E/2007/42 和 Corr. 1。

图一
森林覆盖变化，按地区排列，1990-2000 年和 2000-2005 年



来源：世界发展指标在线数据库，《2008-2009 年可持续发展趋势》，第 23 页。

注：圆圈相当于森林面积，按土地总面积的百分比列出。林区为自然林和造林。

14. 每一种环境和社会经济情况都需要有相应的土地使用方式，因为各种压力超过土地资源的承载能力会削弱生态系统的重要功能。因此农业部门普遍需要进行“生态扫盲”，以避免目前出现的为在短期内提供生产力而滥用生态系统的趋势，因为这样做常常导致农业生产力出现长期下降。需要有针对性地开展研究和掌握知识，以减少对土地资源的压力。可以通过这种研究获得新的重要认识，寻找办法来处理土地退化、干旱、生物多样性丧失、缺水、生物燃料和城市化问题。

15. 土地管理方法应当考虑到生态系统及其提供的便利，做到为增加农业生产开展的活动不对环境产生不利影响。这包括以无害环境的方式有效利用土地、土壤、水和空气，同时从使用土地的活动获取最大收入。在气候发生变化的情况下，要让土地使用制度有长期可持续性，就一定要在国家农业和经济发展计划中列入对生态系统的管理。

方框 1

生态系统和生物多样性的经济意义

欧洲联盟委托进行的题为“生态系统和生物多样性的经济意义”的研究(生态和生物多样性研究)估计, 每年森林损失的价值达 2 至 5 万亿美元, 比 2008 年金融危机估计要损失的数额还要大。据 2008 年公布的该项研究第一部分的报告估计, 仅森林减少造成的损失可占全球国内总产值的 7%。生态和生物多样性研究是通过把森林提供的各种便利(例如提供净水和吸收二氧化碳)的价值加起来, 得出有关数字的。生态和生物多样性报告显示, 土地和海洋生态系统的各种便利的丧失表明生物多样性的丧失对人类健康和福利造成的威胁。本报告提出了一个一般性纲要, 用于评估生物多样性和生态系统便利的损失, 同时确认生物多样性的价值并不都是可以用金钱数额来体现的。研究的第二阶段将把范围扩大到森林以外的各种自然系统, 并将在 2010 年公布结果。

资料来源: <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/>。

16. 土地不仅吸纳碳, 而且也是一个努力适应气候变化影响的重要资源, 例如, 可以通过规划土地用途, 减少发生洪灾和受洪灾影响的机会。因此, 可以通过可持续地管理和规划土地资源, 加强受气候变化影响社区的恢复能力。

17. 地势低洼的沿海地区, 尤其是小岛屿发展中国家, 面临海平面上升的威胁。要制订适当的应对办法, 就必须明确了解气候变化对本地产生的影响。鉴于无法确切知道气候变化将产生哪些影响, 因此需要进一步探讨因地制宜的管理方法, 借鉴各种减少风险的经验教训, 例如不鼓励在易于发生自然灾害的地方建造住区, 鼓励因地制宜的土地使用技术。必须长期采用因地制宜的土地使用制度, 保证谋生手段有足够的活力。由于极端气候现象, 例如干旱和洪涝, 可能会增加, 因此作物保险等风险管理工具可加强农户和弱势农村居民的恢复能力。

18. 通过土壤有机物还原实现土壤固碳不仅有助于缓解气候变化, 而且有助于已经退化土地的恢复。良好的土地使用和管理方法(例如养护性农业)也有助于稳定或增加粮食产量, 以最佳方式使用化肥, 这些方法也是固碳的有效途径。推动土壤固碳和削减温室气体的政策和奖励措施可鼓励小农户、放牧者和商业生产农户采用经过改进的管理方法, 提高生产力, 扭转退化和荒漠化趋势, 缓解和适应气候变化。

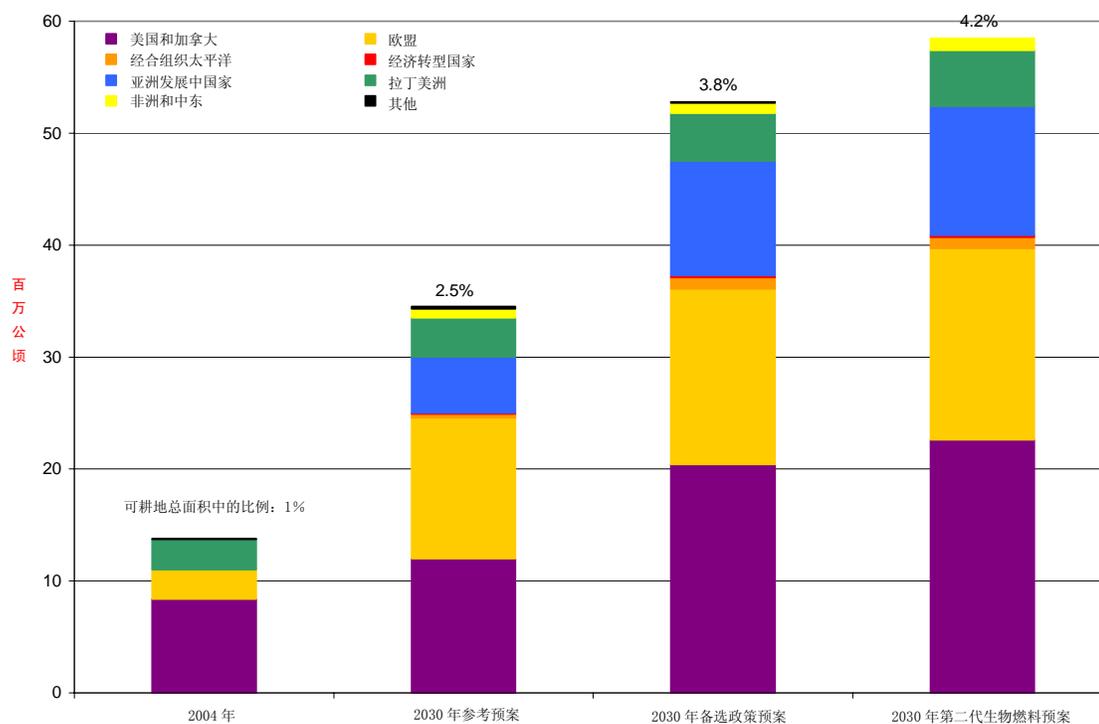
19. 如秘书长关于农业的报告(见E/CN.17/2009/3)和联合国粮食及农业组织的报告《2008年粮食和农业状况》⁹重点指出的, 支持可持续地生产和使用生物燃料的政策要考虑到生产粮食和生产能源作物对生产性用地的竞争, 必须顾及当地

⁹ 参见 <http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.htm>。

情况。在推行其他可再生能源的同时，需要确保生物燃料的生产具有环境可持续性。必须对不同的能源搭配进行认真评估，确保最高效率和最有效地使用各种原料，而不给其他行业带来问题。土地使用政策在涉及分配不同用途的土地时，要避免生产生物燃料用地同生产粮食用地和稀少的森林用地竞争。通过对生产生物燃料对保障粮食供应的影响进行研究，会进一步发现怎样才能持久地满足对粮食和燃料的需求。全球粮食保障危机高级别工作队在其《全面行动纲要》中提出达成一个国际生物燃料共识，以解决这一问题。¹⁰ 还需要认真研究与生产生物燃料有关的土地保有产权问题，本报告在后面对此做了更详细的阐述。

图二

按三种不同政策选择开列的各主要生产国生产生物燃料目前和预计需要的土地



来源：国际能源机构(2006)，《2008-2009年可持续发展趋势》，第22页。

注：其他政策选择包括全球目前正在审议的各种促进生产和使用生物燃料的政策，研发第二代生物燃料假定要大范围采用木质纤维素技术，使全球运输业对生物燃料的需求在2030年达到10%。

¹⁰ 全球粮食保障危机高级别工作队，2008年，《全面行动纲要》，第2.4段，参见 <http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml>。

20. 正如全球粮食保障危机高级别工作队的综合行动框架指出的，土地是消除粮食危机的其他主要因素之一。虽然非常需要在短期内做出提供粮食援助的反应，但是所有办法都必须改进生产制度，更好地利用土地资源。需要有有关小农户获取土地资源和鼓励投资维护土地资源的措施等体制机制，本报告后面的章节和秘书长关于农业的报告(E/CN.17/2009/3)和关于农村发展的报告(E/CN.17/2009/4)将进一步进行阐述。

21. 有开发可持续管理土地技术的成功例子，值得今后进行投资，创造有利条件来进一步推广。粮农组织及其伙伴 2008 年举办了一个技术讲习班，主题是“对可持续的农业集约化进行投资：加强土壤健康的理由”，并由此制订了一个行动纲要，认为有充足证据表明养护性农业在不同的农业生态条件下取得了成功，因此在条件允许时，值得为此投入重大人力和财力。¹¹

22. 养护性农业依循尽量不松动土地、保留残留有机物、作物轮作和套作的原则。这种做法不同于资源密集型传统耕作生产制度。已证实养护性农业可大量节省机械、能耗和碳排放，恢复土壤有机物和生物活性，减少碳排放和水土流失，增加作物的供水量。因此，它可增加作物对干旱的抵抗力，改进含水层的回灌，减少气候变化引起的气候多变产生的影响。采用养护性农业原则的耕作制度降低了生产成本，收成更有保障，降低了歉收(特别是小农户歉收)的风险。在一些地方，由于初期投资成本高，人们不愿意改变固有的生产制度，以及有鼓励不可持续的生产方法的错误政策，养护性农业的广泛推广受到阻碍。

23. 确保土地管理与可持续发展目标一致的措施包括在土地管理和发展规划工作中采用注重生态系统的做法。成功的做法是利用农业-生物多样性、生态系统功能和生态系统活力以及提供生态系统便利之间的相互联系。这方面的例子包括综合治理虫害、复合农林业和上面提到的养护性农业做法。要在为小农户提供援助的同时，提高人们对自然资源与农业生产之间的重要联系的认识。正如秘书长关于农村发展的报告(E/CN.17/2009/4)所指出的，增加农村地区的教育机会，特别是女孩的教育机会，是下一代人可持续地管理土地资源必不可少的一个重要组成部分。

24. 增加获取信息和信息系统的机会可帮助改进许多国家的土地管理和规划工作。更新数据以了解土地退化的范围和土壤的质量会对土地用途的规划和管理，对支持退化土地的恢复工作，产生积极的作用。提高可持续土地管理技术和技能方面的技术能力将有助于以可持续的方式利用土地。因此，需要更多地注意在发展中国家中改进向农民传播新技术和现有技术以及经过调整的可持续农业方法的工作。

¹¹ 粮农组织，“对可持续的农业多样化进行投资：养护性农业的作用，行动纲要”(2008)，参见 http://www.fao.org/ag/ca/doc/proposed_framework.pdf。

方框 2

全球土地工具网

一些利益攸关者，其中包括几个联合国实体，在人居署的协助下，建立了一个全球土地工具网。该网络旨在 (a) 提高全球的认识和了解，增加工具，支持扶贫和推动两性平等的土地管理工作；(b) 提高一些国家的能力，以采用扶贫和推动两性平等的工具进一步保障穷人的土地保有权。

网络提出了五个需要有工具的主题 (a) 土地权利、记录和登记，(b) 土地用途规划，(c) 土地的管理、行政管理和资料，(d) 土地法和执法，(e) 实现土地价值。它旨在制订扶贫和推动两性平等的土地工具；推行现有的举措和增加价值；开展研究、记载和传播工作；根据《援助有效性巴黎宣言》增强全球性；通过全球保障保有权运动进一步保障穷人的保有权；协助实现国际商定的目标和指标。可在该网络的网站上查阅已经制订的各种工具。例如，该网络 2008 年通过开展电子讨论，在制订顾及两性平等因素的土地工具方面取得进展。

资料来源：全球土地工具网(<http://www.gltm.net/>)。

B. 土地的行政管理和规划政策

25. 土地规划需要考虑到实现真正可以持续的土地管理和规划是一项复杂的工作，不能只采用零敲碎打的方法。采用可持续的土地规划方法可以缓解对土地和水的竞争以及森林砍伐和生物多样性的丧失，因为它们是最近粮食价格上涨的部分原因。越来越多的人意识到，需要采用着眼于整体的跨学科的方法来处理土地规划和管理问题。

26. 迫切需要制订国家政策和行动计划，更多地注意到土地使用政策和行政管理，防止水土流失、盐碱化、污染和城市化造成土地退化和农业生产丧失。这些政策和计划还要着眼于减轻塌方、洪灾和水资源枯竭等自然灾害的影响。因此，土地规划政策在适应气候变化方面起重大作用。例如，可以通过分区法律防止在容易受气候变化影响的地点建造住区。土地的使用和规划对于防止淡水和海洋污染也很重要。政策要有针对性，适应有关生态、社会经济和文化情况，同时利用本地的文化价值和知识积累。

27. 土地行政管理的变动要注意到贫穷者，让他们成为决策工作不可缺少的一部分。已经成功地采用了一些起扶贫作用的工具。这些工具包括：

- 土地和水的综合管理，
- 通过支付环境/生态系统提供的便利的方案，扭转砍伐森林的趋势，恢复已经退化的土地，
- 在区域、国家和地方一级加强土地管理和规划的能力。

28. 已证明新方法和新技术有助于记录交易和减少交易成本，例如：

- 土地规划和管理辅助系统的数据在采集时间和地理详细程度方面都有改进，
- 有更好的方法来评估土地不同用途的得失，
- 有更好的机制让土地使用者获益，
- 让社区学习知识和获得技术，例如预警系统、决策辅助系统、鼓励搬迁和建造基础设施的措施。

29. 提高土地规划和行政管理的体制和法律能力的具体政策行动需要有有效的部门间机制，并建立能力在各级开展土地使用规划。尤其需要在土地行政管理工作中预防腐败行为。土地使用规划和行政管理需要考虑到现有耕作和土地分区习俗的利弊。环境评估如果是在有关当局的支持和帮助下严格按照科学方式进行的，政策、方案和项目一级的环境评估方法可以发挥作用，为决策者提供信息，让所有相关利益攸关者参加。土地规划工作要力求保障土地保有权，避免在获取和使用土地问题上出现冲突。由于对土地的需求越来越大，将在本报告下一个章节更详细地阐述保障土地保有权问题。

30. 近年来，碳排放权交易、生物燃料或其他单一作物种植园对土地的需求和外国资本大规模直接投资农业的增长表明，土地的短缺和土地的经济价值都在增加，对土地和获取土地机会的竞争也在增加。这些变化可能产生消极影响，例如传统土地使用者在没有补偿或没有公正补偿的情况下丧失对土地的传统所有权，但也可能提供新的机会，例如创造财富和资源以用于公共投资。土地使用规划正在成为权衡和寻找最佳选择的一个必要条件。需要在考虑到各种利益攸关者和社会、经济和环境利弊和因素同时，评估在各种气候和地理条件下采用这些选择的情况。

31. 在土地使用规划过程中采用让所有相关利益攸关者参与的方式有助于确保妇女、无地劳工和土著人民等重要但力量常常不够大的群体在规划和其后的决策过程中，不会受到忽略。应特别强调增强农村妇女的能力，因为她们是促进农村可持续发展的动力。收集和编列按性别分列的人力、社会和自然资本统计数据，将有助于进一步开展研究，加强目前主要通过传说收集到的证据。

32. 要确定轻重缓急和进行投资还需要建立机制，把有关土地退化指标、趋势和影响的研究结果和因地制宜的补救措施提交给决策机构。要采取这些行动，就需要建立土地使用者和机构的能力，对土地进行可持续的管理。

33. 在工业化国家中，信息技术系统得到越来越多地采用，取代了土地所有权人工书面登记系统。在许多国家中，土地所有权登记时间很长，表明可以这一工作时间可以缩短，进行简化和便于开展，以降低交易费用。

C. 土地的获取与分配和保有权的保障

34. 保障土地保有权和公平获取土地和自然资源是实现可持续发展和消除贫穷的核心。土地保有政策、规章和相关规划工作的一个重要作用是尽可能多地创造机会，形成有利的环境，促进经济增长，特别是使穷人获益。依循善治原则制定政策和建立机构也应有助于消除资源紧缺引起的冲突，减少受自然灾害、气候变化和粮食供应得不到保障的影响的可能性。成功的例子包括多个利益攸关者分散开展工作以增强地方能力，让各使用者群体相互消除冲突。

35. 保有政策要遵守善治原则(透明、公平、负责、守法、参与、谋求共识、有效和高效率)和现有的正式和非正式产权。这些安排要争取：(a) 确保社区或个人有机会享有土地权，同时考虑到土著人民和妇女等弱势群体的权利和需要以及文化和传统权利；(b) 建立透明的土地行政管理系统，以便高效使用土地，对自然资源进行可持续管理；(c) 减少不公平和腐败。

36. 在土地问题上需要采用扶贫的做法。承认传统权利通常是一个扶贫措施。在乌干达、坦桑尼亚联合共和国和莫桑比克，传统权利可以直接进行登记，而无需变成现行的土地保有政策。为了加强扶贫工作，成立了国际土地联合会。这是一个民间社会和政府间组织携手合作以便通过宣传、对话和建立能力确保贫困者有机会公平获得和掌管土地的全球性联盟。该联盟旨在通过增加农村贫困者获得生产性资产的机会，让他们在涉及其生计的问题上直接参与各级的决策，来增强他们的力量。联盟有关上报土地情况的举措支持民间社会、国际组织和各国政府开展协作，更好地监测土地权利问题和评估土地政策。

37. 已经采用了主要依靠市场力量重新分配土地的政策，以实现在提高生产力的同时重新分配土地的目标，但取得的成功有限。根据这些经验教训，正在采用新的重新分配土地方法，根据良好管理土地原则推动小农户经营和发挥土地的潜在生产力。如果养护工作提供可持续的谋生手段，养护土地和生物多样性可对生态系统和经济发展产生非常积极的作用。在执行土地重新分配政策时，必须让所有相关利益攸关者参加才能取得成功。

38. 一个正常运作的住房市场必须有产权登记机构和土地清册，因为它们为政府和私人经纪人提供必要信息以从事经济交易。高效率的登记也是保障保有政策和推动建立住房抵押贷款的一个先决条件。可靠和透明的登记程序是保障私人投资的一个重要因素。与此同时，土地登记是确定地价的依据。在确定地价时，应考虑采用扶贫的方式，奖励对土地进行可持续管理。从地价获得的收入可用于基础设施建设，从而让土地使用者受益。

39. 个人私有产权可能不适用于大面积放牧等传统土地使用方法和社区使用制度。这些土地使用制度通常是在几百年时间内根据其生态系统形成的，现在因人口的不断增加和政策而受到威胁，这些政策未考虑到有关社会、经济、环境、体制和文化因素。要为传统的土地使用方法制订一个纲要，鼓励可持续地使用现有

的土地资源，以此阻止使用过度。哥斯达黎加的支付环境提供的便利方案就是一个鼓励养护环境提供的便利的措施，哥斯达黎加已经建立机制，向使用环境提供的便利(尤其是水)的用户收费。

40. 土地在人的文化特征中也起重要作用。一般的正式登记产权方案需要采取其他方式来确保贫穷农户能获得土地。虽然传统土地权利的渊源和凭证形式与法定的土地权利不同，但同样可以得到保障。需要进一步研究怎样才能从法律上承认传统土地权利。承认传统保有权并将其编入法律，使人们有机会来纠正性别排斥和不同代之间的排斥等消极影响。必须起草公平和人们意见一致的政策以及新的统一法律纲要，列入既保障富人产权又保障穷人产权的各种保有权，承认附属权利和集体权利。

41. 要确保流离失所者能够获得土地而不影响其他土地使用者，就需要有高效率 and 有效的机构。在冲突结束后尤其需要在土地问题上平衡不同利益，公平地分配土地，防止重新发生冲突。土地的分配也是一个防止和消除冲突的重要因素。

42. 非常需要扩大土地清册制度、方便的土地登记和入册程序的涵盖范围，特别是在非洲、亚洲和拉丁美洲。国际上出现了把测绘、土地清册和登记工作集中到一个中央单位进行的趋势。简单、透明和费用低廉的登记程序能有效地降低每个客户的费用。在经济最发达的国家中，登记系统通过采用数码技术不断进行现代化，其复杂性因推行电子政务的进展而大大提高。电子技术可以方便房地产市场的交易，提高土地登记的长期稳定性。但是，由于初期投资额和系统维持能力方面的限制，这些技术的广泛应用，特别是在发展中国家中，受到限制。

43. 地理信息系统的采用使各国政府能够对大量地产进行估值，因而更好地确定房地产业的地产税，这也使得土地估值方法变得更加复杂。但是，在许多国家中，政府拥有大片土地，没有将其用于产量最高和最有效率的用途。

44. 可以减少国家机构的重复，加强公私伙伴关系，在有些国家中，私营部门可以更多地参与管理工作。这些措施可以帮助减少对公共资源和国家预算的压力。与此同时，私营部门可以因管理制度的效率和透明度的提高而获益。

45. 在许多经济转型国家中，政府推动房地产业私有化，取得了一些成功，但是，住房基础设施的修缮常常落在后面。公有住区住房的质量有很大区别，其起因是：(a) 地方政府手中的存房长期以来一直不赢利；(b) 过去一直不赢利的住房突然私有化；(c) 缺乏行政管理和立法。在西欧，这个问题是通过颁布立法，为土地市场各方规定具体义务来解决的。

46. 非正规住区的发展是一个挑战，会继续因经济一体化的扩大而影响到所有国家。必须防止今后非正规住区的形成，这可以通过可持续城市管理和空间规划来实现。消除财富的空间分布不均引起的社会不公也是可持续地应对这一挑战的一个先决条件。从短期来看，现有住区的解决办法通常是颁布法律，让非正规住区合法化并得到改善，还需要认真考虑和评估搬迁计划。

三. 加强实施框架

47. 好的土地行政管理方法通常要求采用综合方式处理土地管理涉及的棘手法律、财务、体制和技术问题。需要考虑对土地用途对社会住房、能源效率或空间规划等范围更大的领域的影响进行评估的结果。除非采用着眼于整体的准则，否则一个棘手问题的解决可能在其他方面造成困难。不同的土地使用和土地开发措施可产生经济、社会和环境的影响，对这些影响进行动态评估有助于加强空间规划政策已经取得的进展。

48. 鉴于最近出现粮食危机，因此公众和决策者必须了解可在哪些环境条件下开展可持续粮食生产。需要从可持续发展的角度讨论当前和今后粮食生产面临的重大挑战，已证明这样做有助于确定采用哪些可持续方法来维持土地资源的生产能力，同时保障粮食供应。在这样做时需要顾及气候和社会经济情况的变化，其中包括人道主义因素和穷人的弱势地位。

方框 3

土地政策举措

土地政策举措是非洲联盟、非洲开发银行和非洲经济委员会等三个泛非组织组成的一个联合体于 2006 年启动的。之所以启动这一举措是因为非洲居民中有 60% 的人主要靠农业和相关活动为生和赚取收入。因此，人们认为土地问题是非洲制订发展政策的一个核心因素。人口增长、移徙和城市化进一步对土地的供给构成挑战。该项举措正在制订关于土地的纲要和准则，提出支持非洲国家实行并利用土地政策改革来减少贫穷、实现和平与稳定以及实现可持续发展目标的主要原则。

49. 如秘书长关于荒漠化的报告(E/CN.17/2009/7)所述，第八届缔约方会议通过的加强联合国防治荒漠化公约执行工作的十年战略计划和框架(2008-2018)再次承诺执行公约(见 ICCD/COP(8)/16/Add.1, 决定 3, 附件)。优先对土地和可持续土地管理进行投资以防止和扭转土地退化和荒漠化趋势，有助于实现千年发展目标。由于土地问题十分重要，因此联合国实体应在联合国系统内外都开展协作，支持对土地退化及其对各方面产生的影响采取有效的应对措施。

50. 有关土地退化、养护生物多样性和气候问题的国家行动计划常常与国家可持续发展战略和减贫战略文件等相关战略不一致。因此这些计划的执行程度有限。全球环境基金认为土地退化、养护生物多样性、气候变化和可持续的土地管理是直接相关的，主张通过非洲土地行动计划的战略投资方案/或撒哈拉以南非洲可持续发展的土地管理举措和中东北非区域投资方案，将其列为一个主要业务方案来处理。有关目标是消除障碍和限制因素，推广可持续的土地管理。

51. 处理土地问题还意味着要对法规情况和管理机构有很好的了解，因为它们在经济发展中起重要的作用。2008年11月，20国小组成员商定加强管理制度，确保“所有金融市场、产品和参与者都接受管理或根据情况接受相应的监督”。¹² 需要视经济发展情况，采取不同措施来建立和推动住房市场。保障产权和订约自由的坚实法律制度和反欺诈反腐败机制是住房市场的一个重要基石。在发展中国家中，需要首先注重提供饮用水、环境卫生和供电等基本服务。较发达的区域正在建立监督银行健全性、保护债权人和建立有效的取消赎权程序的现代化制度。

52. 体制能力薄弱不仅影响到住房行业的透明度，而且可以阻碍私营部门的发展，阻碍经济多样化。要有透明度，就必须有一个独立的司法系统和可靠的公务员制度。透明度也是有公平的政策的一个先决条件，仍然是吸引长期外国直接投资所必需的。还需要促进体制改革，以更好地处理社会住房涉及的财务和技术问题，鼓励采用清楚和有效的土地估值方法，制定小额融资项目来援助穷人。现有的影响住房市场的各种因素表明，金融市场的规章制度不明显然与住房价格出现泡沫有关。

53. 只有在各国了解土地用途的变化，知道土地资源和生态系统的趋势时，才能对土地资源进行规划和管理。现在有各种准则和工具来帮助各国评估土地资源的价值，对这些资源的合理使用进行规划（例如，粮农组织的农业——生态分区、土地估值和土地用途规划准则）。粮农组织正通过干地土地退化情况评估项目，与6个试验国家和机构伙伴一起制定方法和工具，以便在全球、区域和地方一级评估土地退化情况。将在同一项目下建立区域培训能力，以促进各个国家和发展伙伴更广泛地采用这些方法和工具。¹³ 联合国系统的机构、基金、方案和公约也正在同制订方法和工具以便同用遥感技术监测和评估土地资源的研究机构和项目进行合作。相关的例子包括世界农林业中心¹⁴ 的土壤状况遥感项目、Desertlinks¹⁵ 和DESIRE¹⁶ 项目的土地退化指标以及世界水土保持方法和技术概览¹⁷ 开展的监测可持续土地管理方法的影响的工作。这些项目是今后在区域和国家一级开展研究和制定方案所必需的，因为它们提供有关生态系统、土地用途和土地资源的数据和知识。所确立的模式有助于有关适应和缓解气候变化、开发用于生产生物燃料的土地、规划和管理城市的扩展和开发湿地问题的决策，并有助于进一步了解可持续管理集水区和泄洪区问题。

¹² 《金融市场和世界经济问题首脑会议宣言》，第9段，参见 <http://www.whitehouse.gov/news/release/2008/11/20081115-1.html>。

¹³ <http://www.fao.org/nr/lada/>。

¹⁴ <http://www.worldagroforestrycentre.org/sensigsoil/index.html>。

¹⁵ 在欧洲地中海地区防治荒漠化：让利益攸关者了解科学，<http://www.kcl.ac.uk/projects/desertlinks/>。

¹⁶ 土地的荒漠化、缓解和补救，<http://www.desire-project.eu/>。

¹⁷ <http://www.wocat.org/>。

54. 在国家一级，需要在公共部门改革的大框架下逐步进行土地部门机构的体制改革。在这方面，需要加强土地行政管理机构，以便灵活地提供服务，从有支付能力的用户那里收回自己的行政管理和技术费用。土地管理需要下放进行，并为有关区域的国家和地方当局提供能力建设和技术援助。土地领域的各方要有明确界定的作用和职责。

55. 需要筹集资金以支付初期启动费用，小农户通常没有这笔费用来购买可持续管理土地的技术和转用可持续管理土地的方法。在提供经费的同时需要提供技术援助，确保建立能力，以便最有效地使用资金，避免犯过去的错误。提供援助要推动为弱势群体提供获取土地和开展可持续谋生活动的机会。需要加强妇女在有关土地管理和规划以及获取土地机会的决策过程中的作用。总的来说，人们日益认识到，应把更多的官方发展援助用于农业，尤其是用在小农户身上。¹⁸

56. 如前所述，已经采用财政鼓励措施来养护和登记土地资源所提供的便利。如关于支付环境/生态系统提供的便利的图三所示，已经更多地采用新的工具来处理土地退化问题和消除其根源。需要加强这种积极趋势，以便承认对集水区可进行持续管理、养护生物多样性和固碳的价值。

图 3

世界各地支付森林生态系统提供的便利的情况(按有关便利分列)



来源：Landell-Mills and Porrás(2002)，《2008-2009 年可持续发展趋势》，第 24 页。

注：总共按 287 个案例进行分列。

¹⁸ 世界银行，《2008 年世界发展报告：农业促进发展》（华盛顿特区，世界银行，2007 年），参见 <http://econ.worldbank.org/wdr/>。

57. 加快在土地管理的以下领域做出努力仍然是一个优先事项：(a) 土地保有权和土地的行政管理；(b) 土地使用规划；(c) 可持续土地管理，重点是对生态系统采用综合性做法。已证明培养地方和国家机构的能力能推动相互配合，扩大它们影响力。

58. 教育对于掌握、因地制宜地采用和推广知识至关重要。土著知识可大大提高人们的认识以应对今天的挑战。与此同时，最新研究的结果有助于借鉴利用土著知识体系来应对今天的挑战。在社会参与的情况下采用最佳做法是可持续处理土地和水的管理问题、防治荒漠化和减轻干旱影响的关键。

59. 保障水的供应是一个涉及许多方面的问题，保障水供应可满足保障粮食供应、消除贫穷和适应气候变化等基本需求。因此，用水政策与可持续农业和土地管理政策和战略密切相关。需要从“保障水的供应”的角度来重新考虑水在人类生活和谋生过程中同时起到限制作用和促进作用。需要在对用水政策的讨论和人类安全概念的基础上进行这一审议。水资源管理政策应消除在用水方面的障碍和风险，减轻其影响，例如没有足够的机会来获取维生用水，用水的质量差，基本生产活动供水有限，干旱和洪涝产生重大影响。用水政策还应争取最大限度地发挥水的潜力，推动人类取得成就，通过生产粮食和产生能源来进一步增强人类的能力。

60. 人们普遍认为，在燃料和粮食价格上涨的情况下保障数百万人的粮食供应是一个复杂的农业发展问题，这除了有针对性地采用社会保护措施和认真制定贸易政策外，还包括资源的管理。需要有适当的政策来确保以保护生态的方式高效使用自然资源，实现可持续的参与性社会经济发展。可靠的供水是开展粮食生产、增加产量、减少农业风险和稳定农业收入必不可少的。可靠的供水影响到保障粮食供应，但保障粮食供应和保障供水之间的“等号”既不直接，也不明显。外部因素，例如用水者与他们应得的权利之间的关系，在决定水与粮食之间的联系方面起重要作用。在过去十年中，许多国家的农业部门没有得到重视，出现有问题的津贴和税收政策，可持续管理水资源在国家议程中也未得到重视。现在比以前更加迫切需要恢复适当的法律和体制框架，鼓励合理管理水，帮助提高土地的生产力，以便更好地保障粮食供应。

61. 许多区域已开始建立自己的土地政策、保有权和管理工作英才中心，以便提供必要的知识和专长，在 21 世纪执行新的土地政策，建立土地机构来支持经济发展，恢复管理系统。例如，正在讨论建立一个泛非土地政策和土地改革纲要，以便加强在有关政策问题上的能力。

四. 下一步

62. 由于人口和经济的增长、住区和基础设施的扩大、旅游业的发展、生物能源的开发和促进农业发展的努力，对土地的竞争很激烈。这种竞争要求人们采取行

动，处理土地分配、规划和管理涉及的公平和效率问题。为了弥补土地供应的减少，需要努力提高土地的生产力，特别是在小岛屿发展中国家。

63. 要实现可持续发展和减少贫穷，就必须保障土地所有权和提供公平获取土地和自然资源的机会。在这方面，鼓励提供土地权利和长期租赁的政策有可能鼓励人们采用可持续使用土地的做法。在建造导致传统土地所有者搬迁的基础设施时应进行合理的可行性分析，必须在考虑可持续发展标准的同时，考虑到社会和政治因素。

64. 采取有效的土地改革政策可以为消除获取土地机会方面的社会不公正铺平道路，有助于减少农村贫穷，刺激农村经济的增长，减少农村人口向城市的迁移。但是，这些政策改革除了实现其原定目标外，还应有助于保护土地资源，防止它们出现退化。切实在各级让利益攸关者参与政策的制订、行政管理和落实工作将确保政策由地方来掌管，并按预定得到执行。

65. 土地分配或土地管理模式的社会和经济效力有差异。这些差异基本上源于社会的社会经济背景、文化传统和历史上对土地使用和管理问题的看法。这表明需要考虑采用新的创新办法，在和平国家、冲突国家和冲突后国家解决土地问题。要保障保有权以促进可持续的土地管理和规划工作，国家和地方行动者之间和各个部门之间就要开展良好协调和不断相互交换意见。

66. 需要提高正规土地行政管理系统和传统保有权安排的土地管理能力，以避免或减轻管理不健全产生消极后果。这种提高可表现在充分保护土地权利，鼓励对土地管理投资，加强公共土地行政管理部门的技术和体制能力，提高数据质量和改进信息管理系统。在进行政策改革时，必须优先推动采用扶贫做法，积极让社会弱势群体、特别是妇女和土著人民参与并增强他们的能力。现有的证据表明，为了充分挖掘土地资源的潜力，需要增强妇女的能力。

67. 可持续的土地管理对于避免土地退化、恢复已退化土地的生产力、享受重要生态系统提供的便利和保护生物多样性，至关重要。它还有助于缓解和适应气候变化。要适应包括极端气候在内的气候变化，就要采用适当的应对方案，减少风险，提高可能受到影响的人的应对能力。这些应对方案需要包括土地使用制度和机制进行长期调整，确保谋生方式的活力。应鼓励使用本地知识，因为它可以让人们更好地了解已被证明有效的适应方法，有助于建立极端气候的预警系统。与此同时，研究和创新工作(例如采取行动加强生计和建立预警系统)有助于加强减少风险措施，减少生计受极端气候影响的可能性。

68. 现在有高效土地管理和行政管理方面的工具和技术，但需要加以调整和扩大应用范围。许多人类生计和生态系统都可以得益于这些工具和技术，因为它们产生多种效益。例如，土壤固氮在增加土壤氮含量方面有很大的潜力，同时也有益于土壤的生物多样性、土壤的肥力和土壤蓄水能力，因此也有益于提高农业生产

力。但是，需要有强有力的政治意愿和财务资源来支持可持续土地管理做法的推广和落实工作。

69. 支付生态系统提供的便利等政策和行动应鼓励采用均衡的注重生态协调的做法，利用生态系统提供的便利，协助维持生态系统的功能。需要有类似的政策来保障共同资源(例如森林、湿地、湖泊中的水资源、河流流域和海洋)。

70. 应鼓励开展能力建设和技术转让工作，让农村居民按照可持续综合管理土地的方法规范他们的行动。为此，需要有政策和机构来确保以可持续的方式来处理不断增加的对土地和水的争夺，同时支持在农村地区发展有活力的公平的农场和非农业行业。