



联合国



减少自然灾害世界会议

日本横滨
1994年5月23日至27日

Distr.
GENERAL

A/CONF.172/4/Add.1
27 April 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

临时议程* 项目8

减少自然灾害活动

国际减少自然灾害十年会议

秘书长的报告

增 编

各国减少自然灾害活动总结

1. 为“减少自然灾害世界会议”将要举行的讨论和经济及社会理事会对《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》的执行情况进行中期审查,国际减少自然灾害十年秘书处要求“十年”的各国家委员会和/或中心报告在减少自然灾害领域正在进行或已经结束的活动,并对那些活动作出评价。具体而言,请各国表明在实现“十年”三项目标方面取得的进展,和它们在90年代后5年在完全实现那些国际上的计划,那些目标是:

- (a) 国家全面估评自然灾害的危险,并将估评纳入发展计划;
- (b) 在国家 and/或地方上减轻灾害的计划,包括长期的预防和准备,和社会对预防灾害的认识;
- (c) 全球、区域、国家和地方警报系统的联系畅通和警报的广泛传播。

* A/CONF.172/1。

2. 要求报告采取两份单独文件的形式：一份详细的国家报告和一份简要报告。为详细的国家报告规定了指导方针，并要求简要报告以一份完整调查表的形式提出。

3. 世界会议对国家委员会和/或中心起了很大的刺激作用。截至今年4月初，国际减灾十年秘书处已收到92个国家的报告。篇幅从1页到300页不等。

4. 共有135个国家正式参加了“十年”，虽然并非所有国家都就它们国家的减少自然灾害活动提出了报告，但世界会议第一次提供了从全球范围清理减灾活动的机会，包括已实施的和计划中的。

5. 由于已提供的材料不足，本报告的目的不是对具体的国家成绩和方案作出评价。那样做，需研究具体国家的报告。本报告的目的，是提出一个世界各地各国开展减少自然灾害活动的总体情况。

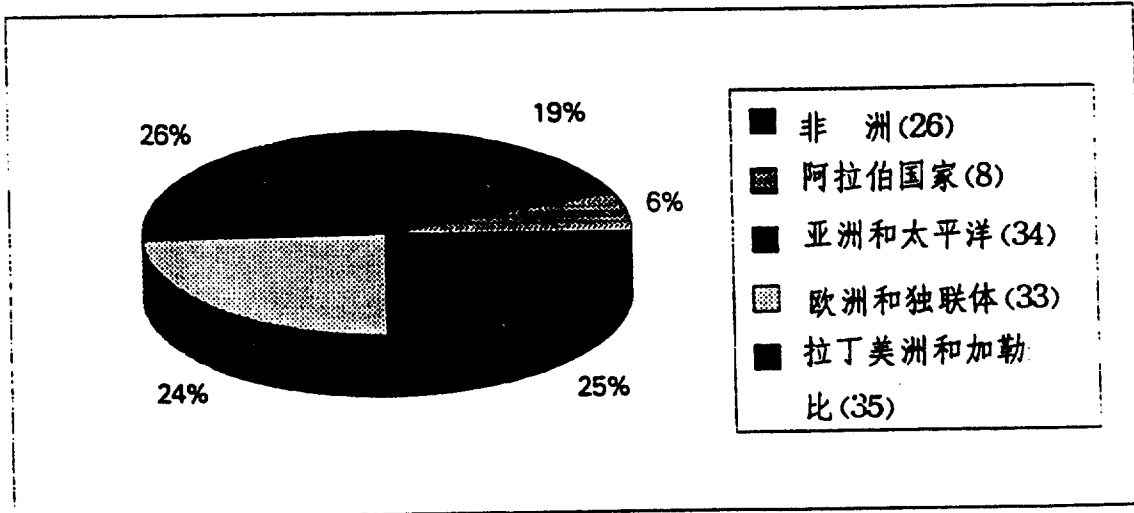
6. 本报告和世界会议期间可查阅的各国报告的全文，为各国的国家委员会——不管是活动的还是不活动的，也不管是工业化国家的、发展中国家的，还是最不发达国家的——为捐助国政府、也为各国际、区域或其他组织，提供了一个特别的资料来源。

国家委员会和/或中心的数量和地区分布

7. 参加减灾十年的国家是135个，其中83个成立了国家委员会，48个指定了中心。4个国家（阿尔巴尼亚、安哥拉、斯洛伐克共和国、尼日尔）正在成立国家委员会。从1992年初以来，有39个新的国家委员会/中心成立。参加“十年”的国家分布情况见以下图1。

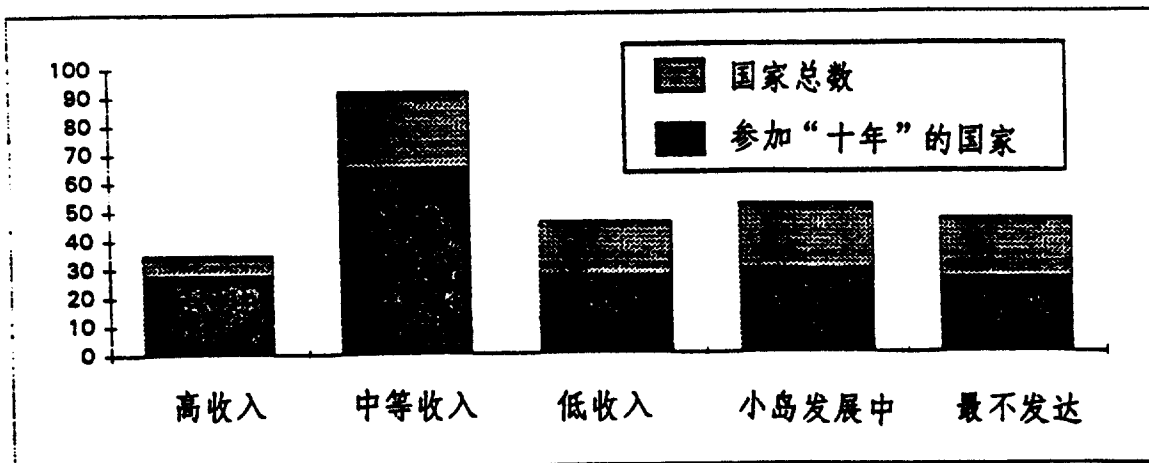
8. 国家委员会和/或中心增加最多的，是在太平洋和独立国家联合体成员国中间。在这两组国家中，都有一个国家牵头，成立了一个减灾十年中与其他国家的协调机构（即独联体的俄罗斯联邦、南太平洋的澳大利亚）。

图 1: 参加国际减少自然灾害十年的国家分布情况



9. 在全世界确定的52个山岛国发展中国家里,有29个参加了减灾十年,被确认为最不发达的47个国家中,有26个参加。此外,参加减灾十年的135个国家中,有28个可被认为是高收入国家,65个中等收入国家,27个低收入国家。根据经济总体情况对国家的分类,见图2。

图 2: 根据综合经济情况,参加减灾十年的国家



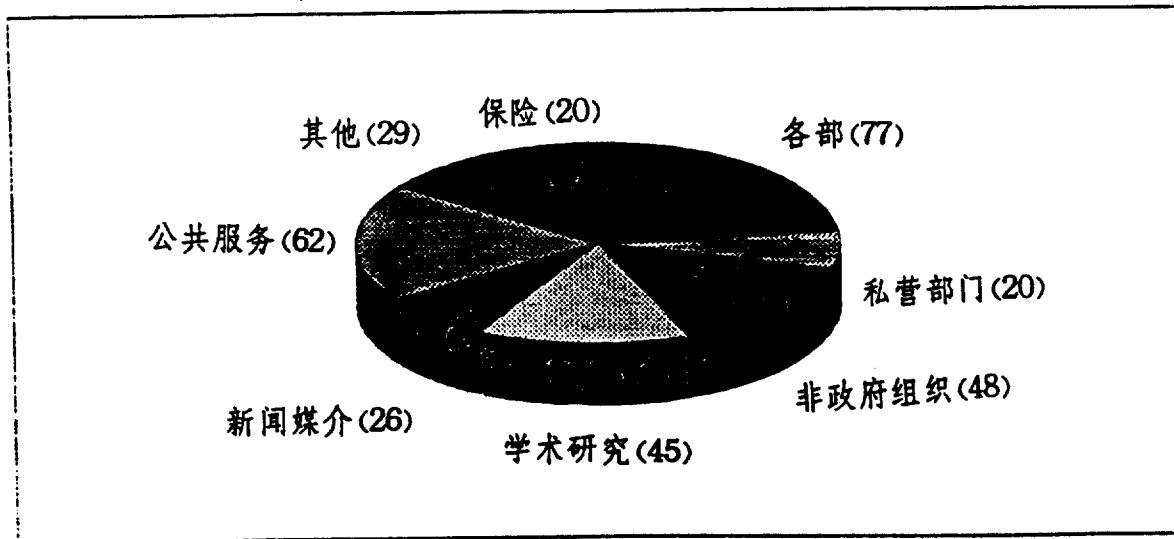
10. 1992年对各国家委员会和/或中心活动的估评显示,有32个国家尚未超出初步认可减灾十年目标的阶段。这32个国家中,已有12个在之后向秘书处提出了国家报告。

国家委员会和中心的组成

11. 最初,根据秘书长提交大会的报告(E/1989/114/Add.1-A/44/322/Add.1)中的建议,经大会在第42/169号决议中批准,国家委员会应由主管各部、政府机关和机构、科学研究单位、非政府组织、新闻媒介和私营部门(特别是保险公司)的代表组成。

12. 在提出报告的国家中,有78份报告提供了它们国家减灾十年机构组成的材料(见图3)。

图 3: 各减灾十年国家委员会和中心的组成



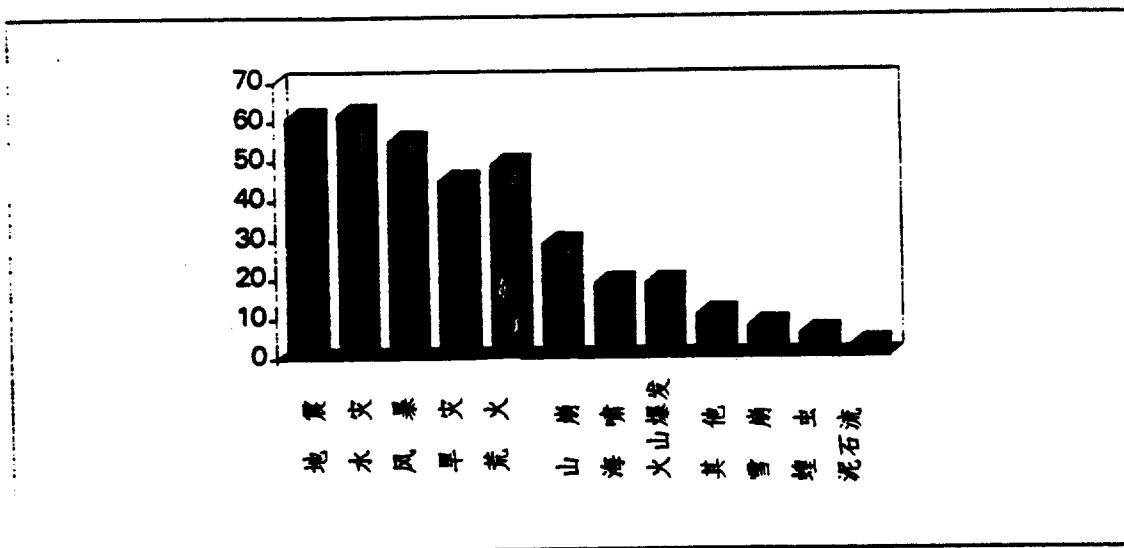
13. 虽然两年前非政府组织、新闻媒介、保险公司和私营部门在各国家委员会中的代表不足,但现在这些部门的参加情况已大为改观。

普遍性灾害

14. 在88份报告中都提供了普遍性自然灾害的资料：水灾(62)、地震(61)和风暴(55)。许多国家还列入了一些技术、环境和其他人为灾害，由于它们不属于减灾十年的范围，在所进行的评价中未给予考虑。

15. 报告表明，近年的普遍性灾害引发了750多起单个的自然灾害，影响到3亿多人口，夺去了16万多人的生命，造成了1,770亿美元的经济损失(见图4)。

图 4: 普遍性灾害



可提供的援助和减灾活动需要的援助

16. 五十七个国家表示可以向其他国家提供援助。可提供的援助种类包括技术设备(47个国家愿意提供)、专门知识(43个国家愿意提供)和财政援助(17个国家愿意提供)。根据正在审查的报告，有58个国家要求得到援助，其中46个国家要求获得专门知识，49个国家要求获得技术设备，43个国家要求获得财政援助。从以下表1可很快了解到援助领域。

表 1: 可提供的或减灾活动需要的主要援助领域

可提供的援助			需要的援助		
专门知识	技术设备	资 金	专门知识	技术设备	资 金
培 训	营救队	一般性	培 训	消防	一般性项目
危险评估	医疗救济		危险评估	医疗救济	救济物品
灾害图绘制	信息系统		灾害图绘制	信息系统	建造库房
监 测	通讯系统		公众意识	紧急通讯	后勤/运输
易受害程度 评估	救灾援助 (一般性)		与灾害有关 的立法	救灾援助	住房/疏散 中心
早期预报	后勤/运输		灾害监测	后勤/运输	滨岸保护
灾害管理	科学数据		灾害管理	救灾库房	信息系统
建筑标准	气象服务		农业措施	信息资料	提高意识方案
社区救灾 准备	水灾预报 系统		水灾控制	卫星跟踪	建筑总部大楼
研究方面的 援助	减少结构 危险措施		新闻政策	早期预报 系统	低成本住房

17. 大多数国家要求获得或主动提供培训。一些国家表示可在危险评估、灾害图绘制和灾害监测方面提供援助；几乎同样数目的国家要求获得这类援助。

18. 转让或要求获得专门知识的目的是改进灾害预防战略，而提供和要求获得技术设备则是为了救灾准备和灾害救济活动。在防备和救济活动中特别重要的是营救队伍和设备、通讯系统、后勤服务和运输。

19. 令人感兴趣的是，可提供的援助和要求获得的援助几乎完全相配。表示提供援助或要求获得援助的国家可到秘书处查阅各国的报告或清单，以便将潜在的援助国和受援国搭配在一起。

已完成或正进行的减灾活动

20. 报告审查中所列的1,300多个项目的费用总计为80多亿美元(见表2)。

表 2: 减少灾害活动

	确定灾害区域	监测、预测和预报	短期保护措施	长期预防措施	土地利用和危险管理	新闻和教育
报告的国家数	68	71	64	56	50	57
项目数	231	175	192	301	80	402
项目的估计费用	16亿美元	2.42亿美元	27亿美元	33亿美元	1.42亿美元	4,200万美元

为实现减少自然灾害国际十年三大目标而采取的步骤

(a) 各国对自然灾害危险的综合评估

21. 危险评估是有效减少自然灾害应采取的首要步骤之一，有60个国家阐述了它们在这一领域的成就和未来的计划。一些欧洲工业化国家认为自己是低危险国

家，不需要具体的危险评估和绘制灾害图。但是，大多数不常发生自然灾害的国家表示，危险评估是必要的，而且在向受灾害威胁的发展中国家提供援助时已有所涉及，从中可获得帮助。

22. 大多数国家报告说，它们在危险评估方面的努力集中于主要的普遍性灾害。只有少数国家进行综合性危险评估，或对以前的评估加以增补。

23. 编制危险评估报告的国家大多绘制了灾害图。然而，在提供观察和统计资料方面存在差距。与会者认为，在特别容易遭受灾害的地区应该增加微型分地带，否则在大比例地图中可能被忽略。

24. 虽然绘制了灾害图，但其中很少评估发生灾害时的损失，或评价灾害再发生的可能。而且，很少有国家在绘制灾害图的同时，结合对人口、社会各部门和处于危险的关键部门的易受害程度，或特大城市的特殊条件进行评估。

25. 一些国家说，保险公司、农业部门或民防机构提供的数据，以及应急准备和气候变化可能影响的资料已经纳入灾害图绘制和危险评估。然而，一般而言，使用者尚未密切参与危险评估，但是显而易见的是，如果参与，不仅会改进所采用的方法，而且可改进数据的收集和质量，增加网络的密度和仪器的更新。

26. 27个国家在它们的报告中说，已将危险评估纳入发展规划。一个工业化国家指出，危险评估的概念最好列入发展中国家的发展计划和对发展中国家的援助。有些国家报告说，对减灾的资金投入随着国家的经济发展在逐步增加。

(b) 国家和当地的减灾计划

27. 共有46个国家在报告中说，它们已制定了减灾计划。这些计划除论述自然、技术、环境和其他灾害的情况外，大多侧重于灾害救济和救灾准备活动，仅稍加提及预防措施。

28. 立法、建筑法规、土地使用和其他条例缺少实施和管理机制，也缺乏鼓励执行的措施。有些国家报告了其国家减灾计划所涉的资金数额，但是它们大多用于缓解灾害影响和灾害救济活动，拨付给减少自然灾害活动的比例很小。

29. 有36个国家报告说，正在执行或规划长期预防灾害活动。这些活动主要涉及结构或实施措施。

30. 39个国家在报告中提到的救灾准备活动集中于主要在国家一级而不是在地方或社区一级建设救灾活动的体制和基础设施能力。在这方面，应该指出，一些国家相互合作，共同建立区域政府间组织，以推动救灾准备。

31. 34个国家在进行或计划进行提高社区意识的活动，包括培训和宣传，设立区域、地方或社区中心，模拟、疏散和演习活动，心理和行为研究，大众媒介的专题节目。有些国家指定了参与这些活动的社会部门，如中小学、大学、非政府组织、保险公司、工会和政党。

(c) 全球、区域、国家和当地警报系统的联系畅通和警报的广泛传播

32. 29个国家报告说，可进入全球警报系统。特别提到了世界气象观察、气象卫星、世界热带旋风中心、全球地震网络及红十字会和红新月会所设数据库提供的服务。许多国家说，因缺乏财政资源和没有充分的技术基础设施而不可能得到此类技术。

33. 41个国家报告说可得到区域服务，它们特别提到诸如太平洋 Tsunami 警报中心(从美利坚合众国操作)等区域警报中心，以及南部非洲开发共同体(SADC)、北欧警报系统(瑞典、丹麦、芬兰和挪威)、非洲遥测和干旱监测区域中心及设在吉布提的政府间干旱和发展管理局，亚洲台风委员会和设在关岛的联合太平洋台风警报中心，美国海军旋风警报和咨询处，旋风预报联合会、特立尼达和多巴哥的全国紧急情况管理机构以及亚洲和太平洋经济社会委员会提供的信息。许多国家还表示与邻国合作，如中美洲预防自然灾害中心。

34. 55个国家列举了国家警报系统，主要是气象学、水文学和地震学监测服务处。其中23个国家有分布广泛的当地监测和信息网络及警报站，并与国家合作机构有着充分的联系。许多国家还报告了利用业余无线电网络。

35. 四十个国家报告说它们作出了安排，向危险中的人口传播警报，有的传播范围达到全国人口的70%至100%。传播警报的效率主要取决于国家新闻媒介的情况，如报纸、无线电和电视及电讯，警报器警报通常用于民防目的。山区、小岛国或乡村地区常常缺乏充分的电讯设施，这些地区确实出现问题。在这些情况下，特别联络点受命负责向本地区人口传播信息。有几份报告提到拖延传送信息问题，许多国家强调需要充分的应急通讯系统。

关于减少自然灾害的国家计划和立法

36. 根据报告中提供的信息，看来76个国家有减少自然灾害的具体计划和立法。然而，大多数计划和立法有关应急和救济：仅有25个国家有专门涉及减少自然灾

害的立法。五十个国家报告说正在将有关减少自然灾害的立法纳入关于救济活动和灾害局势的现行立法。

国家减轻灾害战略总体评价

37. 要求各国家委员会和联络中心评价国家委员会确定的目标是否实现,国家减灾计划是否执行,并就开展的其他减灾十年活动提出报告。

38. 根据收到的报告,大多数国家委员会和中心近年来一直在努力吸引政治注意力和提高公众意识,以确保对减灾活动的支持并进行这些活动。在有些情况下,这一进程因委员会中没有高层次的政治代表或参与,或因委员会的组成和目标过于面向科学而受到阻碍。

39. 许多国家认识到,如果正式设立由各部门代表适当组成的国家委员会,作为政府决策的咨询机构并参与决策过程,则减轻自然灾害问题最终会被纳入国家社会经济计划的制定及其执行之中。人们认为,这将为采取一种从救济措施直到可持续发展的全面办法处理自然灾害问题铺平道路。

40. 27个国家报告说已将灾害管理战略和项目列入了国家计划,这表明政治意识的提高,表明政治领导人和政府接受了减少自然灾害活动的重要性和成本效益。

41. 大多数发展中国家在其报告中表示对减少自然灾害世界会议的结果寄予很大希望,希望它能作为获得更多的国家、国际和双边政治和财政支助的手段。

42. 大多数发展中国家认为,资金短缺、缺乏技术援助和专有知识是迟迟不能在制定全面的减灾计划方面取得进展,迟迟不能改进全面的灾害管理、危险评估和从事减灾工程工作的主要原因。

43. 实现国际减少自然灾害十年的目标要求国际社会所有各组成部分提供双边减灾援助,提前作好准备,以便在灾害袭击之前就减少其威胁。各种组织业已在进行国际合作努力,以减少自然灾害。这些方案包括对易受灾害国家提供援助,帮助发展警报系统,提高减轻灾害的能力和评估其易受自然灾害伤害的能力。虽然这些方案意义重大,十分重要,但它们仅占外国减灾援助的一小部分。

44. 减少自然灾害的影响有益于实现可持续发展的经济发展战略,这一点日益得到决策者以及灾害和发展专家的承认,尽管如此,大多数由外国赞助的发展方案却并未纳入减灾措施。

45. 有些发展中国家提请人们注意它们在争取获得和影响现有国际和双边资源方面面临的困难,这不仅涉及灾后救济,而且还涉及减灾项目支助。因此,需要更

加努力,体现减灾努力方面投资的成本效益,并确保所有活动考虑到易受伤害的概念,将其作为一个与为各发展项目建议的所有其他目标相符的明确目标。因此,需要与全世界不断增加的人道主义和紧急援助努力一道,进一步探索预防和减轻灾害的适当和有效的干涉战略。为了实现国际减少自然灾害十年的目标,在总的减灾和发展援助方案中,必须优先考虑预防、减灾和应急活动。

国际减少自然灾害十年的审查工作

46. 要求各国委员会和联络中心审查为国际减少自然灾害十年而开展的活动和到目前为止取得的成就,就该十年的后五年提出修正和改善的意见。

47. 一些国家认为,在提高人们对在发展中国家进行减灾活动的必要性和有用性的认识方面,减灾十年是非常有用的手段。

48. 减灾十年在2000年前要达到的三个目标已经明确设定;根据各国的报告,缺少的只是实现目标的势头。人们认为,这是因为在相当程度上各国和国际组织尚未确信,要实现这些目标,必须增加减轻灾害活动,增加适当的资金和技术。

49. 大部分发展中国家特别是最不发达国家强调,在国家一级缺乏资源来实施减灾十年的活动。因此,建议为减灾十年设立一个特别基金,以在国际行动框架中为项目提供支助。此外,一些报告提请人们注意,国际组织、金融机构、特别是联合国系统,对于实现减灾十年的各项目标未做出足够的承诺。在灾害发生之后,供资机构可随时准备提供救济援助,但是,有关国家却很难得到对应急能力和减灾活动的支持,尽管支持减灾活动显然会减少对救济的需求,从而意味着援助国政府的节支。

50. 人们认为,应当增加联合国系统各组织和方案在减轻自然灾害方面的作用,增加其他国际组织在减轻自然灾害建设能力方面的作用,或者在联合国系统内应将国际减少自然灾害十年置于更加优先的地位。无论如何,减灾十年各项目标的实现应得到实际的支持并得到资源,以与灾害管理在发展过程中的重要性相匹配。在此方面,还强调需要在从救济到发展这个统一和连续的框架中,制定和采取减少自然灾害的战略,同时得到国际供资机构和国际社会提供的必要支持。

51. 人们认为,减灾方案应当在国家一级制定和实施,但是为此目的,将要求秘书处或其他捐助者提供直接援助。显然,减灾十年的活动被限于科学层面,没有“落实”到地方和国家一级。如果秘书处不能提供直接资助,则应考虑突出易受灾国家的特别减灾需求,以吸引国际资助。在此方面,人们提到继续占优势的技术和

自然科学标准，以此同时，易受灾的基本社会-经济原因以及气候变化与环境退化的影响未得到充分考虑的问题。

52. 一些发展中小岛国强调，它们要求的援助水平不同于易受灾的较大发展中国家。但是，小额的援助可对它们产生巨大影响。它们认为，提供援助的基础应当是自然灾害对发展中小岛国已经很脆弱的经济造成的影响，而不是人口的多少或自然灾害的程度与发生的频率。国际社会应当更多地了解发展中小岛国的特点和易受伤害性以及灾害对其持久发展努力可能造成的影响。

53. 许多国家强调了区域合作的作用。人们认为，为了在减灾方面取得进步，关键是区域一级和类似的易受灾害国家之间共同利用信息、办法和能力并实施联合项目。由于区域组织和各国政府对于减轻自然灾害缺乏足够的承诺，人们认为区域合作只是部分得到实现。因此，必须在邻国之间发展更加有效和可行的合作机制和在工业化国家与发展中国家的相应组织之间发展伙伴关系。

54. 人们要求发展一个后续机制，以执行世界会议的建议。呼吁减灾十年秘书处在对政府高层官员开展政治活动时，更有进取精神，以便使决策者信服。此外，要求秘书处与民防和规划部门更紧密地合作，以将减灾目标与它们的活动结合起来。

55. 如前所述，所审查的大部分国家报告均欢迎国际减轻自然灾害十年的宣布。但是，如果不能有效地支持减灾十年各项目标在国家一级的实现、不能有效地支持各国家委员会和联络中心，减灾十年未来能否成功就令人怀疑。

XX XX XX XX XX