



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.172/12/Add.1
28 April 1994
CHINESE
Original: ENGLISH/FRENCH

临时议程* 项目9(b)

国际减少自然灾害十年的方案和政策
公共部门和私人部门之间的联系环节

从灾害管理到可持续发展：公共部门、
私人部门和自愿组织如何共同工作

增编

发言摘要

防灾备灾在埃及已融入文化

埃及参议院公共服务委员会主席、前任卫生部部长
Mahmoud Mohammed Mahfouz教授的发言摘要

埃及有95%的土地是干旱和不适宜居住的土地，埃及人千百年来一直处于易受各种灾害影响的环境中。自古以来各社区就有防备尼罗河洪水、撒哈拉沙漠干旱、冲突以及其他灾难的传统。灾难被认为“神的行为”。有些古老的传统具有实践意义，另一些古老的传统则是建筑在宿命论、迷信和牺牲祭典之上。

- A/CONF.172/1。

埃及关于灾害的立法以民防构想为基础,这些构想是第二次世界大战和1948年战争之后发展形成的。1979年和平条约签订之后,民防的范围扩大到包括自然灾害。这一立法反映了人们在20世纪不断加强的认识:各国借助技术可以成功地应付灾害。

不过,单有这一立法还不够。1992年10月的地震表明了因缺乏灾前协调而在灾害管理方面造成的弱点。政府各部门之间不存在明确的和经过考验的协调机制;非政府组织和私营企业的职能不明;缺乏全面的机制来协调全国一级和省一级的活动;不具备切实调动社区支持的措施。

此后,埃及参议院于1993年通过了一份报告,题为“与自然灾害和人为灾害作斗争的全国计划”。政府根据世界卫生组织和国际民防组织赞助召开的一次会议(参加者有:政府高级官员、学术界人士和非政府组织)的结果正式通过了一份文件,题为“埃及紧急情况管理全国政策和战略”(1993年11月),并且确定由埃及民防组织全面负责协调埃及的紧急情况防备和应急工作。

在此过程中,埃及人发现紧急情况防备的规划进程与社会--经济规划进程既类似又相关。就一项统一的协调计划达成共识需要耐心,因为全面的计划必须包含卫生、公共工程、社会福利等各个部门的活动。例如,单是卫生部门就需要有一项能纳入全面国家计划的可行的次级计划。卫生部门的这种次级计划必须涵盖下列各类不同伙伴的活动:卫生部;红新月会和其他非政府组织;经营诊所、救护车和其他医疗服务的私营公司;可提供培训和开展应用研究的医科大学。

再举一例:全国规划进程帮助澄清了研究院的作用,因为有些伙伴曾预想研究院既然是埃及的减灾十年全国委员会就会承担全国紧急情况管理协调任务。

最后,虽然已有很强的政治意愿要改进埃及的防灾备灾做法,但协调任务很费时间,需要有耐心。整个进程中需要的某些伙伴丧失势头的危险依然存在。国际一级的呼吁倡导会有助于保持势头。

公共部门和私人部门在防备紧急情况方面的
关于：意大利的经验

意大利内阁国家技术服务厅负责人
Carlo Presenti的发言摘要

研究和技术服务是成功的紧急情况管理的关键。事实上，当初宣布减灾十年就是因为应用研究十分重要。研究人员打破当前的知识障碍以求驾驭被视为“无法控制”的现象。科学研究为各国提供技术工具，以此评估各自领土易受灾害影响的程度和监测灾害管理系统。

为了最佳地利用研究的“增值”，各国需要订立周密的紧急情况管理政策。这种政策的基本应当是利用所有参与伙伴——政府当局、私人部门和自愿机构——的相对优势。这包括研究所、公司和大学的研究能力和技术能力。

每个伙伴的作用和责任应根据技术能力和成本效益来确定，否则就会适得其反。两种最常见的错误是：

- 政府当局倾向于把日常的防灾备灾管理活动交给大学一类的外部伙伴去做。它们这样做是为了省钱。
- 公共部门在灾难管理方面往往持被动态度。私人部门要谋利，所以采取主动出击的态度。它为可能不需要和往往很昂贵的设备/系统进行游说。

意大利发生的情况就是如此，结果是在防灾备灾方面仍然很落后。利用外部研究机构监测和管理防灾备灾工作成效不大。方法不标准，做法很零散，结果也如此。这样提供服务的成本远高于由政府来做。研究人员一般都是资历超过要求，与所需的任务不相称。同时，由于研究人员的精力被转用于日常的监测任务，赶超新形势的创新研究遭到忽视。

服务的薄弱和失误还导致扭曲与私人部门的关系。公司企业在为自己的活动需求支持方面可做得十分活跃，而公共行政管理人员不一定都能对之加以评估。因此政府必须发展自己的规划和控制能力，以求通过公平和透明的程序向各方招标。

关于非政府组织的作用，它们可以很有效地协调政府当局需要的自愿服务。自愿组织还能帮助提请公众注意与灾害有关的问题。

非政府组织和民间自愿组织在减灾方面的作用

Interaction(美利坚合众国)总经理兼行政

总管Julia Taft女士的发言摘要

非政府组织已成为救灾方案的主要执行单位,因此应当纳入防灾减灾的规划和执行进程的一切阶段。

鉴于自然灾害会阻滞或抵销发展方面的进步,发展方面的专业人员和有关减灾的专业人员需要更有效地就减灾方案进行交流,不要各行其事和相互排斥,而情况往往就是如此。

灾害早期预警技术已有长足进步,但政府方面的被动消极态度和缺乏公众意识方案使这些技术得不到利用。非政府组织和私人部门的关键作用者最善于调动群众。同时,这些组织也最善于帮助群众和地方当局了解是否具备防灾和早期预警的科学和技术援助。

虽然高技术早期预警系统很有用,但减灾的最关键要素是借鉴从过去灾害中吸取的教训而进行的应急规划。当前人们都在讨论与发展统一体有关的灾害;但是,发展战略很少承认干旱、洪水和其他灾害复发的可能性。有一个这方面的例外是非洲易遭旱灾的萨赫勒地区,捐助方、非政府组织和受影响国政府已成功地把该地区的救济与发展结合在一起。相反,在亚美尼亚地震中,由于缺乏建筑规范和标准,对已有的也执行不严,从而造成惨重的生命损失,明确揭示出单靠早期预警或应急规划在许多情况下是不够的。因此,针对灾害制度的全面政策可大大减轻灾害的影响,同时在发展方面又可节省巨额资金。

鉴于过去十年来灾害剧增,因此还极需在地方基层和国际两级提高非政府组织防灾救灾工作人员的专业水平。灾害管理是较新的领域,技术学校或大学很少开设这方面的研究课程。因此非政府组织要与捐助国政府以及易受灾国家当局和社区合作,通过培训提高技能,并且应制订救灾领域的标准。着眼于加强地方能力的培训和战略型救济方案有助于为成功的复原及最终的发展奠定基础。

非洲严重紧急情况管理：一种社会责任

非洲社会展望中心(贝宁)主席A. Tevoedire先生
所提交来文的摘要

如果我们了解非洲自然灾害危险分布图,就可以知道没有一个非洲国家幸免这种危险。如果加上现在的复杂的紧急情况和近期内可能会出现的情况,整个状况就变得很严重,而且实际表明了该大陆上人类悲剧的严重程度。

在审查非洲大陆各国发生的一种自然灾害(或另一种)的典型情况时,我们注意到:

- 各国以及特别是遭险的当地社区在和平与发展时期没有采取任何措施来预防所发生的危险,
- 政府当局一旦获悉灾情就往往努力争取动员国际援助,因为它们没有任何以立法为依据的救灾计划,没有有关部门间的安排,也没有应付危机的手段,
- 国际援助的抵达缺乏计划而采用特别方法,但各行为者之间又没有协调,这加剧了现场的混乱和灾害的最初影响,
- 非政府组织在和平时几乎不存在,而在灾害之后相继成立,目标各异,
- 公共部门、国际非政府组织、国际机构和新近进入这一领域的地方非政府组织等所有行为者相互争夺人道主义援助资金,这加剧了混乱,

鉴于这种情况,仅仅由于当今非洲的实际和现实不允许在一个普遍行动中发挥任何谨慎和一致的作用而专门谈论非洲非政府组织的作用,这是不适宜的。

我们希望能在此表达的关注已经超出了自愿的范围,因为这种关注首先涉及到领导人的责任。非洲国家领导人应首先认识到,应付紧急情况是他们的一项主要责任,因此他们应该象对待社会经济发展那样制定和规划应付紧急情况的方法。

整个非洲应制定一种政策和战略,用以减少脆弱性,并使非洲能够首先利用自己的能力,然后以相互补充的方式利用国际援助,迅速作出反应并协调当地行动。

应该在明确界定作用和责任并在就可接受的一种专业技术和经验展开训练和知识普及的基础上,通过公共部门和非政府组织的合作来设想安排作为社会经济发展的一个有机组成部分的应付严重紧急情况的准备工作。

缺乏一致的国家战略和地方非政府组织没有参与应付紧急情况的活动,其中有文化方面的原因。在非洲,普遍的家族制度在缺乏任何社会保险制度的情况必须对

灾民提供支持。

然而,倘若非洲人希望避免灾害造成的悲剧进一步恶化,就必须改变办法,问题取决于:在各个非洲国家里,哪个中央机构负责编纂灾害的资料和评估灾情?必要的人员是否得到训练?

至于非政府组织,应该鼓励它们的建立及平时的参与,并使它们能事先完善其知识和战略,以便使它们能够发挥人们期待它们在危机时发挥的作用。它们在遭险社区中展开活动基础、其活动的灵活性及其流动性构成了一种强有力的手段完全能够特别是把救灾引入社会领域。

非政府组织在新的灾害管理示范方面的作用

社会市场学和发展伙伴关系专家

玛西亚·菲里亚-米兰达女士* (菲律宾)的论文提要

自然灾害在发生时 would 打乱原有的思想方法和社会结构,表现出民族的文化准则。在菲律宾,当火山喷发和热带旋风摧毁家园时,菲律宾人民自然地表现出合作精神。菲律宾人民有着伙伴关系和建立团结的文化基础。正因为如此,非政府组织、政府和企业界之间形成了伙伴关系,为减轻自然灾害的不良后果寻找方法。

菲律宾非政府组织界在东南亚的同界当中实属最为活跃。其成员多达数万个。非政府组织对菲律宾发展的参与是由法律规定并由客观条件决定的。在贫困严重和政府官僚机构可能不起作用的国家,私人社会发展组织学会了批评与实地行动相结合的方法。

菲律宾近年来发生的自然灾害迫使菲律宾的民政界参与救灾。重新安置和康复工作,非政府组织在其中起着先锋作用。企业界的工人也是受灾者,各企业也拿出资源,加快恢复正常。在非政府组织之间和认识到不会有哪个单一的部门完全掌握了所需专长的企业之间,组成了抗灾网络或伙伴关系。

为什么结成伙伴关系呢?用于大量需要的资源是有限的。伙伴关系有助于积少成多,有助于交流知识。伙伴关系将真正的非政府组织从靠不住的非政府商人中鉴别出来,提供了一种正式的机制,使政府和私人团体能够平等发言,减少相互指责。伙伴关系有助于向火山喷发之后需要工作、道路、桥梁和房屋的流离失所的贫困者提供可持久的援助。

现在有人问,在恢复正常方面,救灾伙伴关系究竟有多高的效率。一方面,显然并非所有的非政府组织都能有效地参与救灾工作,例如菲律宾全国红十字会的工作。救灾工作往往超过一周的时间,有时达到六个月以上,非政府组织现在正在寻找与其能力相对应的作用。

* 米兰达女士是管理灾害的社会市场学和发展伙伴关系专家。她为基金会(121个非政府组织)、企业界抗灾网络、美援署、世界银行、开发计划署和其他机构设计和评价发展方案。

菲律宾的灾害经验清楚表明,处于不利地位的社区是自然灾害的主要受害者。救灾不可能自动地使这些人自立。这些人反反复复地受到灾害的影响。除了救灾,还需要有其他的方案。重新安置、康复、筹备、移民和防护。非政府组织不必全挤在救灾的供粮工作周围。完全有余地开展所有这些工作。

贫困和需要持续发展决定着,必需有灾害管理的新定义,将眼界超出目前的简单救灾概念。这就是看到了存在于灾害和发展之间内在关联的一种新的示范。

接受这种新示范有着若干障碍。第一个障碍是在政府、捐助界和非政府组织本身之内。救灾与讨论环境退化和土地规划被分割开来。接受新示范将意味着打破界线,改变捐助准则和制订非政府组织发展方案。

第二,灾害管理伙伴关系没有一定之规。灾害的规模和复杂程度决定,要把各种组织资源和专长独特地结合起来。决不能再把灾害看成一种军事后勤活动。

第三是把灾害管理当成主要是政府工作的态度。这种态度把救灾看作是政治性工作,扩大原有的小错,忽略良好的公共部门工作。民政界和非政府组织表明,它们在工作中是有效的伙伴。

第四是,我们未能接受处于灾害中心的是需要参与规划自己未来的社区人民这样一个事实。以一连串的国家 and 国际大计划为依据的一系列自上而下的决定本身就是另一个灾难,使灾害进一步复杂化。

非政府组织处于一个独有位置,能帮助向新的灾害认识过渡,这种认识使救灾与发展联系在一起。作为公民团体,非政府组织对于处于危险中的社区有什么需要了解的较清楚,作为提供公众服务的私人组织,它们能较好地理解正式的结构和反应。

慕尼黑再保险公司

基哈德·贝尔兹先生(德国)的论文提要

过去几十年来,自然灾害造成的经济和保险损失不断增多,过去7年尤为明显。如果目前的趋势继续下去,本世纪末的年度损失将会增加一倍,接近1,500亿美元,其中三分之一为保险的损失。甚至某些个别的“恶劣”灾害会超出1,000亿美元的标线水平准。

在许多保险市场,以多种保险办法承保自然灾害损失。这一方面要求仔细研究这类灾害,正确地估算保险费,另一方面正确地估算可能的损失。为此,保险人可从世界各地的大量损失数据和分析中汲取经验教训。

保险对公众和产业在防灾和减灾方面的行为有显而易见的影响。正确地运用保险工具特别是自负额能够调动被保险人采取预防性措施。在灾害发生之后,保险业及时提供资助,并在多数情况下有着用于这一目的的有效赔损安排。

在灾害的准备、减轻和救助方面,有着保险业与政府、非政府和科学机构及产业和新闻界可能合作的多种领域。其中包括:

- . 划定灾区;
- . 评估灾害造成的可能损失;
- . 规定或限制土地使用的建议;
- . 促进和使用报警系统;
- . 宣传、教育和调动公众、产业和组织;
- . 分析灾害损失;
- . 汇编有关机构和专家的名单。

私有部门在灾害管理方面的作用

亚太联合碳化公司总裁纳达拉贾恩先生(新加坡)的论文提要

亚太地区各国的经济正在快速增长,但工业事故造成的死亡人数也在增加。虽然这些工业事故本身可自行发生,但有时也可能是自然灾害引起的副产物。

部分上由于这一原因,越来越多的国家意识到了环境保护和可持久的发展。现在正在更多地注意厂矿的安全运行和产品安全问题。未来的大工程将不是更大的水坝和桥梁,而很可能是改善排污工程和安全废物处理。

产业方面已经发现,环境保护主义是经济有效的。以绿色工艺为基础的绿色产品提高了产品质量,保护了环境,对消费者有吸引力。在化学工业中,“负责照料”的产品服务准则要求其成员保证把健康、安全和环境保护作为公司业务的一个组成部分,从产品设计到最终的产品处理始终加以贯彻。

预防和减轻自然灾害需要与这些趋势相挂钩。有些事情是显然的,普遍得到考虑,如工厂不应建在大城市内;可在工厂周围营建“绿带”,不在附近建居住区。根据将工业增长与环境保护挂钩所学到的经验,可进一步开展工作,确保在发展进程中考虑到自然灾害问题。

全世界的产业在保护环境方面增加了义务、努力和成功,许多非政府组织在促使政府做应做的工作方面起了催化作用,但同时许多政府却没有关于灾害和发展的清楚、经济、有效的长期性可持久和一体化的政治。目前缺少标准,经常采取的应付危机办法是“终端控制”和规章。政府专员经常没有必要的培训和意识,不能真正参与公司内的“绿化”工作。缺乏改革现状的政治意愿导致公众的觉悟和教育不够。政治领导并没有促进各界之间的密切伙伴关系。

在兼顾救灾的可持续发展伙伴关系中,产业界可作的很多。它可与政府一起制订标准和长期政策。作为社区的一部分,产业可通过雇员培训、公众教育和演习活动促进预防灾害。产业可与非政府组织一起建立反应能力,共同开展社区教育,建立缓冲储备和其他资源。

用来衡量自然灾害的往往是人类的苦难和财产损失。往往受到忽视的是自然灾害为经济造成了多少问题。因自然灾害发生而附带产生技术灾害的可能也受到了忽视。在这方面可抓住机会调动政府与产业和非政府组织结成伙伴关系,预防和减轻自然灾害。

这种伙伴关系可以成为基础雄厚的全国管理灾害队伍。这样的队伍可帮助完善

政府关于环境、灾害和发展的政策和认识；帮助私有部门参与规划、后勤支助和其他资源工作，保护自身和社区的利益，提高自愿组织建立政治和公众觉悟的效率，为它们提供有组织的论坛参与预防和减灾工作。

XX XX XX XX XX