



大会
经济及社会理事会

Distr.: General
18 June 1999
Chinese
Original: English

大会

第五十四届会议

暂定项目表* 项目 101(b)

环境与可持续发展:

国际减少自然灾害十年

经济及社会理事会

1999 年实质性会议

1999 年 7 月 5 日至 30 日,日内瓦

临时议程** 项目 13(h)

经济和环境问题:

国际减少自然灾害十年

国际减少自然灾害十年结束后联合国系统
减少灾害活动的机构安排的建议

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 53/185 号决议提交的。连同大会第 44/236 号决议所要求的秘书长关于国际减少自然灾害十年(减灾十年)的报告(A/54/132-E/1990/80 和 Add.1),本报告是打算帮助理事会讨论在联合国系统内减少自然灾害的未来安排。它包括三节: 减灾十年的任务(第 1 节); 十年的成果(第 2 节); 和对于未来的建议(第 3 节)。附件内载有 1998 年 6 月至 1999 年 6 月举行的区域和专题性减灾十年会议清单。本报告提出了一项关于十年结束后在联合国系统内继续进行减少灾害活动的政策制订、宣传和机构间协调的非业务性联络工作的建议。

* A/54/50。

** E/1999/100 和 Add.1。

目录	段次	页次
一. 减灾十年的任务.....	1-4	3
二. 十年的成果.....	5-11	3
三. 对未来的建议.....	12-24	4
附件		
1998年6月至1999年6月举行的减灾十年区域和专题评估会议高清单.....		7

一. 减灾十年的任务

1. 国际减少自然灾害十年(减灾十年)的指定任务是来自大会第 44/236 号决议所通过的国际行动框架内所制订的目的和各项目标。十年最初的战略重点是在于通过对自然灾害的科学了解来减少灾害、对灾害的可能危害的评估、以及通过技术援助和技术转让、教育和训练来减轻和减少损害。

2. 减灾十年的中期审查是由经济及社会理事会 1994 年的实质性会议来进行;大会第 49/22A 号决议核可其结果。根据减少自然灾害世界会议的结果并且由横浜战略及其行动计划(参看 A/Conf.172/9,第一章,附件一)所指导,中期审查介绍了十年下半部的新战略。

3. 因此,减灾十年更加强调社会科学和经济学;着重于制订公共政策,包括减少灾害的立法和国家政策;加强区域和次区域方法,并且从为紧急情况做出准备转移到减少脆弱性和风险。总的来说,做出了更大的努力来促进科学和技术具体应用在减少灾害上。也更加注重使用者社区,那在灾害规划和具体的执行措施之间的联系方面,极为重要。

4. 考虑到全世界灾害在性质、频繁性、强度等方面的变化(参看以下第 2 节),联合国系统在处理减少灾害方面的任务必然要进一步演变。为了把联合国系统支助会员国的减少灾害努力的能力保存到 2000 年以后,应该维持十年所产生的动力。

二. 十年的成果

5. 秘书长关于十年的报告已经详细叙述了十年的成果(A/54/132-1990/80 和 Add.1)。目前提供的关于全世界灾害危险的变化的重大教训的审查和观察,是要支持减灾十年结束之后的未来工作和机构安排的一些建议。

6. 在十年期间,全世界的自然灾害的严重性和频繁性有不断上升的强大趋势,对于建筑环境和居民发生越来越大的影响。尤其是过去 2 年,一连串的大规模自然灾害提醒了世界各地的社区关于自然灾害所造成的威胁。这些灾害大部分在统计上都称作百年事件之一”,并且在受灾的国家和地区都称之为“世纪灾害”(参看方框)。

最近一些重大灾害

在 1997/98 年,同圣婴现象相关的旱灾及其后的大火,造成印度尼西亚的重大社会和经济破坏。同时,非洲的国家也受到水灾和旱灾的严重破坏。阿富汗北部的地震造成大规模的丧生和财产损坏。孟加拉国和中国再一次遭受到极为严重的水灾。乔治和米契飓风蹂躏了中美洲和加勒比脆弱社区。巨大的水灾和山泥倾泄重大地影响到南美太平洋海岸国家的经济和人的健康情况。巴布亚新几内亚的经济几乎受旱灾、霜害和海啸的严重影响而停顿。欧洲遭受到奥得河盆地最严重的水灾,而龙卷风在北美洲的城镇肆虐,造成比过去 20 年的任何事件更多的伤亡。1999 年 2 月,阿尔匹斯地区异常巨大的降雪,造成大规模的雪崩,导致许多人死亡和重大的结构损害。

7. 根据穆尼黑再保险公司的统计,这种重大自然灾害造成的经济损失,从 1960 年以来上升了 9 个系数。去年,1998 年,比较起来特别严重,大约 700 个自然灾害造成的全部损失估计为 930 亿美元。损失的逐渐增加是由于许多因素,往往连同出现的,例如:

(a) 人口和财产继续集中在高风险地区,没有足够的力量去减少风险和脆弱性;

(b) 全球忽略在社会经济规划方面的减少灾害战略、风险评估和监测、及早预警和为灾害做好准备;

(c) 现代工业化社会不断增加易受灾害所伤害的程度,其中一个原因是依赖复杂的基础结构系统;

(d) 自然环境的退化,导致自然现象的发生和增加社区遭受自然灾害的风险之间的负面协同作用;

(e) 越来越多令人信服的全球气候变化证据,包括气候变化的可能加剧,例如圣婴/圣女现象;

(f) 所谓“复合”灾害(自然——技术,自然——环境)出现的次数增加;

(g) 发展中世界大规模贫穷现象的影响以及经济过渡国家可能出现经济崩溃,会增加社区容易受到自然灾害所伤害的程度。

8. 尽管有这些不利趋势,在全球上也有一些相反方向的发展,有助于支持十年的目标和目的,其中包括:

(a) 在许多专业领域越来越认识到必须较广泛地着重于部门间的方法,例如在气候学,连同环境变化、水资源管理、海岸区管理和海面升高等问题来考虑减少灾害;

(b) 越来越了解到在自然灾害发生时人的层面,以及社会经济因素;风险因素和易受灾害所伤害程度之间的关系;

(c) 在发展小型而威力大的电讯和电脑系统方面的重大改进,改善了取得世界大部分地区自然灾害的资料和最新数据的情况;

(d) 在地球观察技术上的投资以及建立海洋、土地和气候的全球监测系统(全球海洋、土地和气候观察系统);

(e) 增加对于全球环境变化研究的关心,特别是气候变化和气候多变性,以及对于全球气候领域的科学了解的重大改善、气候多变性和极端气候的预测、以及预测它们对社会的影响。

9. 因此,十年的目标在国家一级已经越来越获得承认,会员国不断与日俱增地参与国家减灾十年委员会或联络中心(目前有 11 个会员国),以及这些国家大部分在国家灾害计划上的政策逐渐从反应和复原转移到减少和做出准备,可资证明。区域性的减灾十年会议,使得世界 5 个区域中每一个区域的政府和关键的灾害管理组织聚在一起,作为 1998/99 年的最后减灾十年行动计划的一部分,已经证明具有在区域一级的国家之间交流和分享经验和方法的潜力。在减灾十年应用的加强之下,例如整个都市地区防止震灾的风险评估工具倡议,减灾十年着重于提早预警,作为关键的减灾工具以及减灾十年的宣传运动,例如大会第 44/236 号决议第 2 段所规定的每年国际减少灾害日,这种地区性的共同方法有助于对减少灾害作为可持续发展战略的一个整体部分的重大价值的几乎全系统的重新肯定。

10. 减灾十年机构间指导委员会已作为联合国系统内外的减灾十年伙伴机构之间发展减灾活动的一个共同论坛。若千这些机构,例如世界气象组织(气象组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)印度洋委员会、联合国环境规划署(环境规划署)、世界银行和政府间海洋学委员会(海洋学委员会),在它们的方案内确定了一个新的灾害着重面。其他机构,例如联合国开发计划署(开发计划署)、世界卫生组织(卫生组织)、联合国

粮食与农业组织(粮农组织)、联合国工业发展组织(工发组织)以及欧洲理事会,都加强了在十年之前就已经存在的减少灾害努力。其他机构也加强了减少灾害方面的合作,作为对十年的具体贡献,气象组织和教科文组织之间的联合活动,世界卫生组织、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)和红十字会和红新月会国际联合会(红十字与红新月联合会)以及其他组织也是如此。减灾十年科学与技术委员会重大的帮助了政策制订;A/54/132-/1990/80/Add.1 号文件内载有它的最后报告。

11. 1997/98 年,在减灾十年的框架内迅速设立厄尔尼诺现象机构间工作队,提供了各种国际机构之间的部门间合作的一个具体例子。通过 1998—1999 年减灾十年行动计划,及其具体目标和指标活动,减灾十年秘书处促进了政策制订、宣传和机构间协调领域的协同行动,以支持二十一世纪的全面减少灾害战略。在这个行动计划内所安排的减灾十年区域和专题会议(参看附件),证明在区域和国际一级的国家之间交流和分享经验的可能性。随着自然和技术灾害的日益频繁严重,这些趋势近年来已经更加显著。

三. 对未来的建议

12. 十年的最后评价必须考虑到二十一世纪减少灾害的可能变化。一方面,减灾需要的变化将取决于变化中的自然灾害方式,它们未来同技术灾害和政治冲突联系的可能性、以及在社会经济和人口趋势方面的变化。另一方面,新的技术工具及其广泛提供,将有可能改变减少灾害的性质。根据过去十年取得的教训和当前在社会、政治和科学方面的趋势,未来的灾害将具有下列因素的特点。所有这些因素都可能共同发生:

(a) 随着世界某些地区人口压力的增加,更多人民可能生活在或者依赖容易受到灾害伤害的生态系统;

(b) 在可持续经济成长不能赶得上人口增长的情况下,大规模的贫穷现象可能增加,因此容易受到灾害所伤害;

(c) 随着全球环境变化的持续存在,新的自然灾害可能出现,现有灾害的新的合并形式可能造成前所未有的后果;

(d) 在高风险地区不断增加的人口的日益脆弱性,可能引起大规模的人口流动。

13. 但是,同时也可期望:

(a) 不断增加的监测、示范和预测气候变化和全球环境变化特征的能力,可能导致对于范围较大的自然灾害的提早预警制度的相当大的改善;

(b) 更加强大的电信工具,加上较小但威力较强大的电子计算和定位系统,将增进灾害期间和灾后的反应与救济行动的效率,并且能够更好地协调灾害管理。

14. 当自然、技术和人为现象对脆弱的社会经济制度造成影响时,就发生灾害。容易受灾害所伤害是在一个建造的环境中对一项客观危险和人的活动的功能。人的行为模式能够受到影响;因此,能够减少脆弱性。这使得减少灾害不是一个任意选择,而是一个道德的必要。如果社区不需要受苦,他们就不应该受苦。此外,减少灾害有重要的社会经济利益。对于减少灾害的投资不足,导致人道主义援助和自然灾害后的重建需要高得多的费用,并导致富裕和贫穷社区之间的发展差距加大。因此,减少贫穷的成本效益也使它成为一项战略的必要。

15. 减少贫穷提供了一个人道主义援助的战略机会,来制定协同一致的方法,包括预防、准备和反应措施,以及复原和重建,导致较高水平的社区灾害恢复力。减少灾害因此提供一个真正的机会,有效地联系人道主义和可持续发展机构,共同努力来实现社会和经济稳定。

16. 十年期间所取得的教训证明,减少灾害必须超越部门的主流活动。必须在为数庞大的部门战略中予以确认,包括那些在发展规划和技术合作、灾害管理和人道主义援助、保护自然资源、管理人口成长以及缓和气候变化等方面的战略。因此,减少灾害必须由各种行动者在公共和私人部门的多层面加以应用。

17. 在这方面的重要行动者是会员国内的政府官员,他们能够改进减少灾难的决策。1999年3月29日在柏林举行的第二次亚欧外交部长会议,一致同意在促进欧洲联盟和十个亚洲国家之间的国际合作框架内,采取减灾十年的减少灾害方法。人们强调,必须改善国际合作,包括及早预警,以减少圣婴现象的影响。作为另一个例子,非洲决心确保将减少灾害纳入政府的政策,最后达成

了非洲减灾十年——环境规划署会议(1999年5月18日至21日)结束时所通过的关于减少自然灾害的内罗毕宣言,该宣言强调,必须确保在减灾十年于1999年结束之后继续在非洲进行减少灾害活动,以期十年期间所达成的正面结果不会丧失,并且联合国系统应该确保减灾十年秘书处迄今在国际上所进行的宣传和协调工作继续进行。类似的言论可在指导委员会在其最后报告的总结意见中找到。

18. 对于减灾十年的全面评估显示出,减少灾害不是一个具有固定工作方法的稳定概念,而是必须按照变化的挑战和不断增加的技术机会而改变的。为了确保十年的成果不会丧失,必须维持继续审查、评估和改革减少灾害思想的动力、其应用及其政策。十年已经确认,联合国系统提供了一个杰出合适框架,集合了各种利益,成为全体的相互利益。因此,极为重要的是维持一个通过协调而合作的论坛,促进协同作用,而非让有关各方各自为政。

19. 在这方面,减灾十年秘书处在十年结束后提出了一项防止自然灾害活动的未来安排的提议,作为1999年1月25日机构间指导委员会讨论的一个立场文件。该项说明后来向1999年3月的组织委员会/行政协调会提出,建议在2000年1月1日设立一个减少自然灾害机构间秘书处,由一个国际专家组组成,并且由联合国各组织、各国政府和非政府组织予以支持,并由会员国的自愿捐款和其他来源提供经费。该说明也承认需要有一个减少自然灾害政府间工作队,由联合国系统内外的一些代表组成。

20. 工作队将提供一个论坛,以协同一致的方式来体现减少灾害,特别是通过联合国系统内外的秘书处之间的对话和建立共识的方式。它的主要功能将是:

(a) 作为联合国系统内设计减少自然灾害的战略和政策的主要论坛;

(b) 确认减少灾害政策和方案的差距,并且建议补救行动;

(c) 确保参与减少灾害的机构之间行动的相辅相成;

(d) 向秘书处提供政策指导;

(e) 召开关于同减少灾害有关问题的专家会议。

工作队将充分按照联合国系统内可能同减少自然灾害问题相关的所有机构安排,进行工作。

21. 拟议的秘书处将作为工作队的一个实质性秘书处。其任务将包括联合国系统在减少自然灾害领域的活动的宣传、政策制定和协调。其主要功能将是:

(a) 作为联合国系统内协调减少自然灾害战略和方案的联络中心,并确保减少灾害战略和社会经济与人道主义领域的战略之间的协同作用;

(b) 支持机构间工作队制定关于减少自然灾害的政策;

(c) 通过宣传活动,促进全世界减少自然灾害的不利影响的文化;

(d) 作为传播和交流关于减少灾害战略的信息和知识的国际交流所;

(e) 支持国家减少自然灾害委员会的政策和宣传活动。

22. 组织委员会/行政协调会注意到资料文件,为了协助秘书长编制他的建议,通过理事会向大会提出,组织委员会/行政协调会:

(a) 表示感激联合国系统的贡献,特别是减灾十年秘书处在自然灾害、作好准备、减轻和救济领域促进宣传和加强认识方面所作的贡献;

(b) 同意联合国系统各成员必须继续加强合作,进一步加强它们在这方面的能力;

(c) 强调必须精简这些活动,作为可持续发展和国家战略的一个整体部分;

(d) 欢迎减少自然灾害的机构间、多部门和学科间方法,包括作好准备、预防和减轻;

(e) 注意到必须确保联合国系统内和系统外的行动者在认识灾害、预防和作好准备以及反应方面彼此协作;

(f) 也注意到不同的组织之间日益认识到灾害和发展之间的联系以及它们所采取的倡议,包括世界银行的倡议,加强它们参与为自然灾害作出准备、预防和减轻活动的的能力,以及大会交给开发计划署在预防、减轻灾害以及为灾害作出准备行动上的责任;

(g) 强调减灾十年的目标在宣传方面的非业务性质和全面性;

(h) 注意到国际电信联盟(电信联盟)所提供关于如何签署/批准坦佩雷公约的资料,该公约提供在国际人道主义援助方面使用电信的法律框架,注意到最近在季节气候和气候预测方面相当大的进展,包括对于例如圣婴现象的预测,使得脆弱社区能够对自然灾害加强准备。这突出了联合国系统内在准备、预防和减轻自然灾害的科学和技术方面设立一个显著的联络中心的重要性。

23. 组织委员会/行政协调会注意到这种机构间秘书处的制度安排有不同的选择,也注意到根据这些考虑,秘书处将使这些选择成为在通过理事会向大会提出之前,与最直接有关的机构协商的主题。在这方面,组织委员会/行政协调会强调在后续行动上必须有一个机构间方法,并且警告不能让秘书的职务扩散。因此,减灾十年秘书处就此问题同一些机构以及十年工作密切相关的其他有关机构进行一系列协商。

24. 经过仔细审查十年的成就和减少自然灾害领域的未来的挑战,并且仔细考虑了协商过程所表达的意见,秘书处认为未来的安排必须(a) 为自然灾害宣传工作的非业务性机构间性质提供最理想的条件;(b) 促进人道主义援助和可持续发展的机构之间的继续对话,并且促进两者之间的协作和相辅相成;(c) 在联合国的框架内对于减少灾害的目标予以高度重视。秘书长认为,这些条件能够依靠上述第 18-20 段所提出的建立一个减少自然灾害机构间工作队,以及把拟议的机构间秘书处,作为并入协调人道主义事务办事处的一个独特实体,在主管人道主义事务副秘书长的负责之下来实现。机构间秘书处将由预算外资源,通过一个信托基金来筹措经费。

附件

1998年6月至1999年6月举行的减灾十年区域和专题评估会议清单

区域会议

中欧(1998年6月,布拉格)

欧洲(1998年6月,伦敦)

第七次南太平洋区域灾害问题年度会议(1998年7月,汤加,努库阿洛法)

独联体和中欧和东欧国家区域会议(1998年,埃里温)

减灾十年亚太经社会亚洲区域会议(1999年2月,曼谷)

在地中海预防和减少自然灾害(1999年5月,巴伦西亚)

减灾十年——环境规划署非洲区域会议(1999年5月,内罗毕)

拉丁美洲和加勒比半球会议(1999年5月至6月,圣何塞)

专题会议

紧急电信问题政府间会议(1998年6月,芬兰,坦佩雷)

及早预警问题国际会议(1998年9月,德国,波茨坦)

地中海国家道路减少自然灾害国际研讨会(1998年10月,伊斯坦布尔)

第一次圣婴现象政府间专家研讨会(1998年11月,厄瓜多尔,瓜亚基尔)

山区自然灾害问题会议(1999年4月,法国,格勒诺布尔)

预防自然灾害:土地使用规划和可持续发展(1999年6月,巴黎)