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灾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灾灾害活动的政
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。

99-18136 (c) 120799 120799
目录

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目标。十年初判的战略重点是基于对自然灾害的科学了解及对灾害的可能危害的评估，以及通过技术援助和技术转让、教育培训来减轻和减少灾害。

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浦滨战略及其行动计划(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；着重于制定公共政策，包括减少灾害的立法和国家政策；加强区域和次区域方法，并且认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，那些灾害规划和具体的执行措施之间的联系方面，尤为重要。

4. 考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 篇)，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援会员国的减少灾害努力的能力保持到 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中期教诲的审查和观察，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，连续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区域都称之为“世纪灾害”(参看方框)。

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，没有足够的能力去减少风险和脆弱性；

   (b) 全球经济在社会经济规划方面的风险加大；

   (c) 经济活动的电力取决于自然灾害风险的适当管理；

   (d) 自然环境的退化，导致自然灾害的发生和增加；

   (e) 自然灾害造成的损失已经增长;例如：

   (f) 所谓“复合”灾害(自然——技术——环境)出现的次数增加；

   (g) 发展中世界对大规模人类灾害的影响以及经济过速国家可能出现经济崩溃，会增加事故容易受到自然灾害所造成的程度。

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眼于部门间的方法，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灾；

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

(c) 在发展小型而威力大的电讯和电脑系统方面得到重大改进，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) 在地球观测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中已经越来越获得实现，会员国不断与日本在减少灾害和国家理事会或联络中心(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灾害和做出准备，已呈现在。区域性的减灾十年会议，使得世界5个国家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年最后的减灾十年行动计划的一部分，已证明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，例如集合都市地区防止灾害的风险评估工具倡议，减灾十年着重于提前预警，作为关键的减灾工具以及减灾十年的宣传活动，例如大会第44/236号决议第 2 段所规定的每年国际减灾日，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全系统的新肯定。

10．减灾十年机构向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，若干这些机构，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)的委员会、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查看面。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，作为对十年的参与贡献，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(红十字与红新月会)以及其他组织也是如此。减灾十年科学和技术委员会重大的帮助了政策制定；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，及其具体目标和行动规划，减灾十年秘书处促进了政策制定、宣传和机构间协调领域的协同行动，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，新技术工具及其广泛使用，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) 在可持续经济发展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、示警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报警预警机制的相当大的改善；

(b) 更加强大的应急工具，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，就会发生灾害。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。如果社区不需要危险，他们就不应该危险。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。在制定协同一致的方法，包括预订、准备和反应措施，以及恢复和重建，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合作、灾害管理和人道主义援助、保护自然资源和人口健康以及缓和气候变化等方面的策略。因此，减少灾害必须由多种行动者在公和个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害的决策。1999年3月29日在柏林举行的第二次欧亚外交部长会议，一致同意在促进欧洲联盟和十个国家之间的国际合作框架内，采取减少灾害的减少灾害方法。人们强调，必须改善国际合作，包括及早预警，以减少灾害的影响。作为另外一个例子，非洲决心确保将减少灾害纳入政府的政策，最后达成

18. 对于减少灾害的全面评估显示出，减灾灾害不是一个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长的技术变化而改变的。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维的动力，以及应用及其政策。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，成为全球的相互利益。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3月25日机构间指导委员会讨论的一个立场文件。该项声明后向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。该声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灾灾害，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) 确认减灾灾害政策和方案的差距，并且建议补救行动；

(c) 确保参与减灾灾害的机构之间的行动的相辅相成；
(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式，并且警告不能让秘书的职责受到威胁。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。

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式，并且警告不能让秘书的职责受到威胁。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持续对话，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)

地中海灾害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)