

经济及社会理事会

Distr.: General
5 February 1999
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第七届会议

1999 年 4 月 19 日至 30 日

《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行进展情况

秘书长的报告

增编

小岛屿发展中国家自然灾害和环境灾害的管理*

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-3	2
二. 小岛屿发展中国家和自然灾害	7	2
三. 减少小岛屿发展中国家灾害的展望	8-11	2
四. 结论和今年的建议	12-22	3

* 本报告是国际减少自然灾害十年(减灾十年)秘书处按照可持续发展机构间委员会的安排编写的。报告更新了 E/CN.17/1996/20/Add.1 号文件,是联合国各机构、有关政府机构及一些其他机构与个人之间进行协商和交流资料的结果。

一、导言

1. 在国际减少自然灾害十年(减灾十年)的最后阶段以及后期活动中,特别强调应制定政策以减少自然灾害对世界上最易受害社区和地区的影响。总的来说,小岛屿发展中国家地理位置比较偏僻,国内市场狭小,环境脆弱,资源也比较有限。这些特点加在一起使小岛屿发展中国家特别易受伤害。

2. 由于小岛屿发展中国家极易受伤害,减少自然灾害应成为可持续发展计划中必不可少的一部分。“乔治”飓风和“米奇”飓风对社会和经济造成了灾难性影响,近年来发生的最猛烈厄尔尼诺现象和拉尼尼亚现象所产生的气候多变影响,在在均突出说明了有必要采取长期的综合性防灾和减灾政策。一些国家的国民产值以百万美元计,而所受损失则有十亿美元计,这一无可置疑的理由说明有必要紧急减少风险。小岛屿发展中国家面积狭小,这意味着在发生自然灾害的同时,如果还有其他环境、社会和经济的变化过程,如气候变化、臭氧消耗、海平面上升、淡水匮乏、砍伐森林、由于贸易自由化和全球化造成的经济边缘化以及日益贫穷等等,就会使风险加剧。

3. 本增编提供了评估今后需要和制定小岛屿发展中国家减灾政策的依据。

二、小岛屿发展中国家和自然灾害

4. 小岛屿发展中国家遭受到几乎所有种类的自然灾害。与气象有关的灾害,特别是与其相关的降雨、洪涝、暴风、山崩以及沿海风暴潮对农业、旅游业和渔业造成严重的潜在威胁,而这三者又往往构成这些国家的主要产业,在国内总产值中占相当大的比重。小岛屿发展中国家还特别受到热带风暴的影响,在过去十年,尽管在头几年期间,加勒比地区的热带风暴有所减弱,但热带风暴的强度和发生次数都有增加。自 1988 年以来,加勒比地区遭受了几场飓风,特别是吉尔伯特、雨果、安德鲁、乔治和米奇这五场飓风,造成了重大损失。太平洋地区的小岛屿发展中国家和地区,尤其是法属波利尼西亚、斐济、库克群岛、汤加和萨摩亚也遭到同样的命运。灾害对社会、对包括公路、供水、电力、电信以及污水处理网在内的基础设施造成严重影响,使农业和旅游业等经济部门受到严重挫折。在圣基茨和尼维斯,这个居住着不到 45 000 人的小岛上,“乔治”飓风造成的损失估计共达 4.5 亿美元。

5. 近年来,南太平洋的斐济群岛遭受了五场旋风,包括 1997 年 2 月的“加文”旋风。有 25 人死亡,估计

经济损失超过 1 800 万美元。在 1997 年 9 月至 1998 年 8 月厄尔尼诺南方涛动肆虐之时,斐济遭受了一场非常严重的旱灾。这些自然灾害接踵而来,对民众,尤其对农村供水、旅游业和制糖业造成毁灭性影响,使后两者的收入锐减。

6. 由于厄尔尼诺和拉尼尼亚现象的效应,太平洋和加勒比地区的许多小岛屿国家均增加了洪涝和旱灾的极端气象现象。在古巴,雨季的降雨量只达平常的 50%至 70%,而旱季的降雨量则大大高于平均数,有时在很短的时间内大雨滂沱。估计对住房、农作物、牛畜、养蜂业和渔业造成损失共达 1.01 亿美元。与此同时,巴布亚新几内亚遭受旱灾,受灾群众有 50 多万人。1998 年 7 月 17 日,该国发生 7 级地震,引起高达 7 至 10 米高的三次海啸。2 000 多人溺死,住房和农作物被毁。

7. 加勒比地区蒙特塞拉特的 Soufriere 火山爆发使该岛每况愈下,人口从 1995 年的 12 000 人减少至 1998 年的不到 5 000 人。由于基础设施被破坏,机场关闭,使得旅游业和整个经济陷于全面停顿。这些实例不仅突出说明了小岛屿发展中国家易受自然灾害和环境灾害的影响,而且突出说明了这些造成影响的灾害的范围之广。小岛屿发展中国家之所以易受灾是由于它们地处对气候多变性特别敏感的地区,或者说它们所处地区是地震和火山多发区,例如潜没板块地区或大洋中脊地区。

三、减少小岛屿发展中国家灾害的展望

8. 由于厄尔尼诺南方涛动造成的效应、“乔治”和“米奇”飓风所造成的灾难性后果、自然灾害给小岛屿发展中国家日益加重的费用负担以及对其脆弱经济日甚一日的影 响,使人们有足够的理由开展国家、区域和全球三级协商,以讨论加强防灾备灾的措施和政策的必要性从而立即减少自然灾害造成的影响。鉴于自然灾害影响到经济以及环境,对紧急状况作出反应的实际费用、经济损失额以及复原和重建的费用通常比估计要高得多,小岛屿发展中国家情况尤为如此。由于自然灾害的影响遍及全岛,对其经济造成的负面影响要延续多年。

9. 自然灾害并非无法避免。它们是自然危害、某些国家的易受害性及人类活动三者共同作用的结果。而人类活动对气候和环境的影响使这些国家更易受到自然灾害的侵害。如果人类的影响能加剧自然灾害的发生,那么人类行为的改变也可改变或至少减少自然灾害的发生。为了保护生命、财产和环境

的安全,避免或减轻自然灾害的影响是有可能的,也极其必要。

10. 避灾/防灾的知识和技术已经具备。全球范围对预防避风险的理解力已有提高。减灾十年已包含关于避灾/防灾的全球概念。对小岛屿发展中国家极为重要的是,在国家和区域两级实现向降低风险文化的过渡。降低风险计划不应成为一个机械的进程,即从自然灾害到应急回应,再到补救措施,而应是一系列综合政策的组成部分,以期实现社会和经济稳定并降低风险。降低风险、灾害管理以及应急回应三者应成为一项综合框架的一部分,其中应明确界定各项防灾战略:这对于二十一世纪极为重要。

11. 在执行减灾政策时,必须特别注意以下各领域:

(a) **气候多变性**。提高小岛屿发展中国家在气象预报和相关区域与全球预警系统的科技水平,有助于预报热带风暴及其可能经过的路线,也有助于各国采取预防措施。必须提升这些技术的水平,并强调作出中长期气候预报,包括对厄尔尼诺现象的研究。通讯技术的改善加上日益电脑化有助于人们随时获得关于自然现象的知识和信息。正在进行研究以更好地理解这些现象,这些研究应有助于做好有效的准备以减少地震、洪涝、海啸和大浪造成的危险;

(b) **经济脆弱程度、对经济的影响及其评估**。小岛屿发展中国家比其他发展中国家更易受到外部影响的侵害。上文第二节所提到的所有自然灾害对小岛屿发展中国家的经济产生相当大的影响,造成生命财产的损失并破坏了环境。小岛屿发展中国家面积小,加上地处偏僻,这意味着就每一地区单位遭受损失和人均费用而言,一场自然灾害对岛屿经济的影响比其他地区的影响要大。事实表明同样发生类似强度的灾害对地理面积较小国家的经济造成的损害比大国要严重,而后者经济只有较小的部分受到影响。自然灾害对小岛屿发展中国家经济造成的危害大小与可预测程度有关:即一场自然灾害影响的大小取决于该国经济专门化的程度。自 1988 年以来加勒比地区投保的损失额已超过 2 000 万美元。由于赔偿额不断上涨,保险公司不是从加勒比和太平洋地区撤出,就是大幅度提高了承保热带风暴造成损失的保险费。人们普遍认为,必须制定综合办法以评估自然灾害对小岛屿发展中国家经济造成的损失。为此,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)制定了一项纲要,其中可对一个国家各部门和各地区经济的影响加以比较,从而使国际社会和各国制定减灾计划的人士查明优先领域;

(c) **全面环境影响**。在对自然灾害的影响进行评估时,往往忽视评估其对环境造成的破坏,包括使自然资源退化的问题。这一忽略引起小岛屿发展中国家的特别关切,因为这些国家的经济往往高度依赖于自然环境。小岛屿发展中国家的生态系统和环境基础设施——饮水、环境卫生和灌溉系统——又往往极易受到干扰。过去三年发生的自然灾害使原始森林、淡水资源、暴雨排水系统、渔业和防洪堤遭到巨大破坏。由于过度开采和海平面上升造成的双重影响,使一些小岛屿发展中国家的沿海生态环境的脆弱程度加剧。

四、结论和今后的建议

12. 作为小岛屿发展中国家可持续发展全球会议在预防自然灾害和环境灾害领域的后续行动,减灾十年的后期活动,也就是在 1999 年举行的最后一次方案论坛将包括专门讨论小岛屿发展中国家问题的会议,并将向国际社会提出一系列建议。

13. 如上文第三节所述,根据小岛屿发展中国家具体的需要提出的建议将包括了促进可持续发展的具体而全面的政策,其中特别强调减灾的方面。建议将包括一些有创造性的内容,例如建立公营和私营部门之间的伙伴关系,从而使中小型和国际私营公司与所有各级决策人之间建立联系。事实证明这一作法在许多区域是成功的,而且具成本效益,尤其是这种作法包括对保险公司的具体要求。这些建议将是对二十一世纪减灾战略的投入。

14. 下文概述的方案是区域框架针对问题的合作框架的模式,可使人们深入了解什么是未来的区域或国际减灾方案。由于小岛屿发展中国家面积狭小,加勒比、太平洋、地中海、大西洋和印度洋的小岛屿发展中国家必须建立区域机构或加强现有机构,并积极参与国际机构,因为单个小岛屿发展中国家很难建立起执行减灾方案所必要的技能、专门知识和信息系统。缺乏有关信息,就很难说服决策者和政治领导人必须把减灾纳入国家发展计划之中。

15. 南太平洋减灾方案自 1994 年开始已开展了三年半的活动,其中一些活动开展至 1998 年 6 月。南太平洋减灾方案的目的是每个国家加强执行其本国的灾害管理方案,使社区更大范围的参与并在各种角色之间建立伙伴关系,这些角色包括政府、非政府组织、私营部门、区域和国际组织以及捐助界。该方案以过去的成就为基础,并开展新的活动。南太平洋减灾方案开展的一些活动是:

(a) **社区减灾**。南太平洋各社区尚未从灾害管理最近取得的成就中充分获益。为每个国家制定全面的社区减灾战略,查明向社区一级提供灾害管理服务的需要和优先事项是一项重要步骤,有助于确保广大利益攸关者以联合行动加以参与,并发挥每一利益攸关者群体的相对优势。将在选定的国家举办讲习班制定这一战略;

(b) **灾害管理培训**。最近几年各国规划和进行灾害管理培训的官员的能力大有提高。然而,为了保持长期可持续性,仍有必要解决一些差距,例如编制区域一级开发技能的新的辅助性培训材料,进一步加强太平洋岛国把区域培训材料运用在本国的能力以及建立协调灾害管理培训支助的区域性机制;

(c) **减灾**。高度优先事项仍然是必须从政策和规划的高度评估自然灾害,因为自然灾害对国家发展努力形成威胁。

16. 加勒比国家联盟是由加勒比各岛国及领土、中美洲、墨西哥、哥伦比亚和委内瑞拉等国组成的政府间机构。由外交部长理事会领导这一联盟。1997年,成立了自然灾害问题特别小组,隶属保护和养护环境及加勒比海特别委员会。1998年12月在部长理事会第四次会议期间,核准了两项与灾害和环境有关的项目,以提交给1999年4月或5月在圣多明各举行的下届总统首脑会议。这两个项目涉及加勒比环境战略和推动机制以及有关自然灾害管理的区域合作协定。

17. 该战略概列了将在自然灾害领域开展的以下方案和活动,也是加勒比国家联盟关切的部分事项:查明区域优先事项;查明各国的脆弱部门;建立有关区域和国家减灾项目的区域和国家数据库;成立和加强存有防灾、减灾、备灾以及研究和回应措施数据库的区域及国家中心;建立有关灾害管理现有立法的数据库;收集、选择与核准防灾和减灾多国项目,以提交加勒比国家联盟特别基金当局;以及促进传播信息和新闻方案并开展教育以提高对防灾的认识。

18. 根据大会关于国际合作减少厄尔尼诺现象影响的第52/200号决议第10段,1998年11月9日至13日在厄瓜多尔瓜亚基尔举行了题为“厄尔尼诺:评价与预测”的国际研讨会。研讨会是以秘书长关于国际合作减轻厄尔尼诺现象的影响的报告(A/53/487)为依据,该报告就今后的行动提出各项建议,以预防将来的厄尔尼诺现象带来的影响。这次政府间专家会议是国际社会首次举办的有关科技方面全面回顾研究的论坛。会议包括对厄尔尼诺现象在全球活动的描述;全面审视了包括南太平洋和加勒比在内的各区域

受厄尔尼诺现象的影响而出现的气候异常情况及其造成的社会经济影响;目前的气候可预测性的情况;以及将这种预测运用到决策之中的能力。会议还确立科学、技术和实际作业三者之间的协同作用,特别是如何解决容易受灾社区的关切事项。会议通过关于经济、环境、发展和社会事项四个讨论小组取得了上述成果。会议还使大家有机会与有关人士分享信息,并理解受灾民众的关切。

19. 由于小岛屿发展中国家的地理位置及其脆弱性,联合国的这一现行战略与这些国家特别有关。鉴于厄尔尼诺南方涛动现象会反复出现(每2至3年出现一些小规模活动,每7至11年则出现大规模活动),并与南太平洋和加勒比地区的人员伤亡及经济资源的毁灭有着直接联系,因此小岛屿发展中国家有必要积极参与区域和国家机构以及各国减灾十年委员会的活动,并积极参加1999年9月在利马举行的第二次政府间专家会议。

20. 1998年9月在德国波茨坦举行了减少自然灾害预警系统国际会议。会议发表了《波茨坦宣言》,其中提出了有关减灾和防止生命财产损失的建议。小岛屿发展中国家往往由于无法预测自然灾害和及时有效地发出发生自然灾害的警报,而使生命财产受到损失。由于接下来的重点是救济和恢复,因而削弱了这些国家把足够的财政资源用于社会和经济可持续发展方面的能力。

21. 《波茨坦宣言》强调预警是最切实有效的防灾措施。宣言强调预警具有多学科和多部门的特点。尽管预警依据了科学和技术,但也必须针对满足人民的需要和适合他们的环境和资源。虽然小岛屿发展中国家都具有易受灾的特点,但其社会、文化和政治情况则各有不同。因此,在审议小岛屿发展中国家预警系统的问题时所面临的艰难挑战是,如何设计出既考虑到区域的需要和技术能力又尊重各国的主权和自主权的机制。极有必要对有效的预警系统进行经济和政治上的投资,尽管费用高昂,但应特别考虑到往往由于预报不足而造成人员伤亡和经济损失的情况。虽然单个小岛屿发展中国家没有建立本国预警系统的财政资源,但每个小岛屿发展中国家必须具备向易受灾的公民预报即将来临的自然危害和环境危害的能力。

22. 大会第53/1 B号决议呼吁各国际金融机构、联合国各机关和机构进行有效合作,协助受“乔治”飓风影响的国家政府查明其中、长期需要,并以此作为调集复原和重建所需资源的基础。据此并根据减灾十年纲领的框架,有必要考虑采取机构间办法,即在有

关联合国组织、特别是联合国开发计划署和世界卫生组织区域办事处的支助下,为安提瓜和巴布达、古巴、多米尼加共和国、海地、圣基茨和尼维斯及其他小岛屿发展中国家制定长期的可持续发展和减灾战略。联合国关于厄尔尼诺现象机构间工作队的工作证明这一多部门和跨学科战略是行之有效的。
