



## 第五十八届会议

临时议程\* 项目 96(e)

环境与可持续发展：国际减少灾害战略

## 国际减少灾害战略的执行情况

### 秘书长的报告\*\*

#### 摘要

各种灾害仍在继续破坏和阻碍许多国家的发展，而《国际减少灾害战略》是联合国为解决这些灾害根源而采取的举措的中心环节。该战略的做法得到了越来越多的运用，在指导联合国各机构以及各国政府按照大会第 56/195 号决议和第 57/256 号决议履行义务和采取行动方面发挥着作用。继我关于本报告就去年报告（A/57/190）以来战略的执行情况进行进一步综述，并提供最新资料。该《战略》的执行工作是在减灾问题机构间工作队和该战略机构间秘书处领导下，通过国际上方方面的共同努力得以实现的。今年的重点内容包括，对可持续发展问题世界首脑会议关于风险评估和减灾问题的决定采取后续行动，建立伙伴关系来增强机构之间的协调一致并明确各自的角色，解决极端恶劣天气事件的影响问题，以及解决适应气候变化和减灾之间的协调统一问题。

\* A/58/150。

\*\* 本报告于 2003 年 8 月 12 日提交，在此之前同参与定稿的联合国各机构、基金和方案以及其他组织进行了广泛协商。



然而，在《战略》的执行工作取得进展的同时，自然灾害以及相关环境和技术灾害所造成的损失却增加了。2003年上半年，由于发生地震、洪灾和热浪等灾害，数以千计的人丧失了生命，并造成严重经济破坏。关于灾害的数据资料往往不够准确，也不够完整，因此无法进行精确的分析。不过，据2002年全球摘要报道，共发生了500多次灾害，10 000多人丧生，6亿人受到影响，造成的破坏价值达550亿美元，投保的损失达130亿美元。

可持续发展问题世界首脑会议使人们更清楚地意识到，必须减少风险和脆弱性，才能确保可持续发展，而且发展部门必须向减灾活动注入资金。这是一个新的挑战，因为目前大多数减灾资源来自于人道主义部门，对发展方面的决定及减贫战略的影响甚微。

造成对灾害的脆弱性不断增加的种种问题，主要是发展活动引起的。通过每天在当地和国际两级所做的各种决定，各国所承担的风险不断发生变化，无意之间也变得更为繁重复杂。需要进一步做工作，促进对正在争取实现千年发展目标的脆弱社区的社会保护。

## 目录

	段次	页次
一. 为支持《国际减少灾害战略》而开展的活动 .....	1-52	4
A. 可持续发展问题世界首脑会议的后续活动 .....	5-14	4
B. 审查减灾问题机构间工作队的工作 .....	15-18	6
C. 对通过《横滨战略》以来的减灾倡议及成果进行的全球审查 .....	19-22	7
D. 其他伙伴关系 .....	23-26	8
E. 区域推广 .....	27-39	9
F. 其他活动 .....	40-52	11
二. 极端天气事件和相关自然灾害对易受伤害国家的负面影响 .....	53-58	13
三. 结论和建议 .....	59-64	15

## 一. 为支持《国际减少灾害战略》而开展的活动

1. 根据主要伙伴的展望,《国际减少灾害战略》应当继续发展成为一个更加明显、为人认可且灵活的工具,用于减少自然灾害及相关环境及技术灾害的风险以及对这些灾害的脆弱性。该《战略》在相对较短的时间里,已经做出了重大的贡献,提高了对各种问题的意识,形成了可以获得的信息资料及工具。它日益受到各国政府及主要专家机构的关注和支持。可持续发展问题世界首脑会议成果在可持续发展议程的框架内为《战略》提供了一整套具体的目标。而机构间减灾工作队和该战略机构间秘书处以及其他伙伴将会日益关注可持续发展议程,投入更多力量,以便将减少风险纳入发展政策和进程的主流。目的有两个,一是减少灾害,二是确保发展活动不会增加而是减少灾害风险。这一任务非常艰巨而且时间紧迫。仍需要做很多工作,使各国政府、商界领袖、各社区以及各金融机构进一步认识到,为减少风险和脆弱性作出投资,有着具体的社会和经济效益,并为此作出更多承诺。

2. 工作队和国际减少灾害战略秘书处是《战略》的主要体制性机制,并一直在合并巩固彼此的功能。通过这两个机构,有关国际、区域和民间社会组织正在共同进行活动,并实施有关进程,以达成共同谅解和寻求共同办法,来开展联合活动和项目,引导和监测进展,并定期报告有关成果及需解决的不足之处。在灾害问题上,两者向各国政府及其他机构提供实质性的建议和支助。具体技术文件以及宣传及教育材料已经编写完毕,并更加深入地向位于灾害易发地区的社区散发。尽管《战略》仍处于早期阶段,但是它已经表现出了非常巨大的进一步发展潜能,各国政府和机构可以将其作为一平台,增加投资。

3. 目前正在采取一个举措,特别是同联合国开发计划署(开发计划署)的预防危机和复原局及联合国各国家小组一起,扩大、振兴并加强国家一级的减灾平台。

4. 《战略》支助小组:为了帮助筹集资源和向战略秘书处提供支助,在瑞士政府领导下,并在主管人道主义事务副秘书长的全力支持下,成立了捐助者非正式支助小组。支助小组由上述两者担任主席,成员由最关心这一问题的会员国构成,已经开了三次会。由于这一举措,有更多国家取得对减灾事业发言权,因而也有更多的国家向减灾信托基金捐款。奥地利、塞浦路斯、芬兰、冰岛、意大利和挪威等国政府以及联合国环境规划署(环境规划署)和世界气象组织(气象组织)提供了新的捐款。德国、日本、菲律宾、瑞典、瑞士及大不列颠及北爱尔兰联合王国等国政府也继续给予支助。世界银行也通过项目厅及法语国家机构提供资金支持。不过必须指出,虽然捐助者数量有所增加,但是资金方面仍存在困难。必须进一步促进资金稳定状况,才能使工作队及战略秘书处履行其核心职责,完成其法定任务。

### A. 可持续发展问题世界首脑会议的后续行动

5. 可持续发展问题世界首脑会议及时提醒国际社会,不良发展以及对资源的不合理利用等因素会促发自然灾害。《约翰内斯堡执行计划》中包括各项承诺,其

中涉及减少灾害及脆弱性以及改善预警，这些承诺分别列于经济和社会发展的自然资源基础的保护及管理、非洲、小岛屿发展中国家及执行手段等章节之中。

6. 按照大会 2002 年 12 月 20 日第 57/256 号决议的要求，会员国应当为可持续发展委员会的活动提供支助，以便其采取措施，审查在减少自然灾害对各社区以及发展进程的消极影响方面所取得的进展。委员会第十一届会议通过了灾害管理和脆弱性的主题，并将在其第五个周期（2014-2015 年）中对这些主题进行审查。鉴于这些问题相互交叉，在研究风险管理和脆弱性问题时，也要考虑到委员会的其他各类主题，如水、卫生和人类住区（2004-2005 年）以及干旱和荒漠化（2006-2007 年）。为支持这项工作，工作队把为减少脆弱性而进行的发展规划及适当资源配置确定为今后几年关注的主要领域之一。战略秘书处将继续同联合国经济和社会事务部密切协作，支持委员会就这一课题开展工作。预计，明年战略秘书处同经济和社会事务部，将进行更多的正式协作。

7. 其他组织也大幅度扩大了它们的活动规模和范围，对可持续发展问题世界首脑会议进行后续并支持各会员国采取行动实施《约翰内斯堡执行计划》。在首脑会议上达成的预警及备灾领域的伙伴关系，有些与《战略》有关，这些伙伴关系报告了以下进展情况。

8. 将预警和灾害风险管理纳入可持续发展议程及做法之中的伙伴关系的基础是，在《战略》关于预警问题的框架内，特别是在由环境规划署牵头的工作队预警问题工作组内部继续进行工作。预期第二届预警问题国际会议（2003 年 10 月，波恩）将拟定建议，说明如何制定一个全球方案，把预警纳入公共政策。会员国在第二届减灾问题世界会议上通过行动方案时，可以把这些建议作为主要参照。

9. 综合处理环境紧急事故的预防、准备及应对以促进可持续发展（由人道主义事务协调厅（人道协调厅）和环境规划署牵头）伙伴关系对现有资源加以利用，并在各伙伴和主要利益有关者之间分配各项职责和活动。现在，正在对该伙伴关系执行方面的实际问题进行研究。该伙伴关系得到了环境紧急事故咨询组以及环境规划署地方一级应急意识和准备方案的高级专家咨询小组会议的支持。

10. 建立富有活力的社区的伙伴关系由国际地方环境倡议理事会牵头，该伙伴关系的目的是，将用于《21 世纪议程》地方方案的活力概念付诸实施，特别是增强对自然、工业、社会和经济灾害的应对能力；引进灾害风险管理界所制定的政策、工具和方法；并针对各种脆弱性采用有关的灾害管理实际知识，其中包括环境变化、经济损失、工业事故以及社会暴力等方面。现在正在进行工作，确定选择哪些城市和资源来进行这一执行活动。

11. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）执行局核准了一个《主要行动范围》，专门促进减灾和备灾，作为可持续发展问题世界首脑会议的后续行动。并开展了各项活动，旨在利用过去在减灾方面取得的成绩，提倡跨学科应对自然

灾害的办法、利用科学技术减少自然灾害的影响、以及进行多学科教育及培训，并提高政策制定者、社区领袖及公众的灾害意识。

12. 气象组织第十四届世界气象大会制定了关于自然灾害预防及减灾方案的新的跨领域方案，目的是确保气象组织的有关方案及活动的内部协调，并使气象组织能够为《战略》的执行提供更多的支持。同一次大会还核准了应首脑会议要求而拟订的一个新项目，即减少沿海低地的自然灾害项目。气象组织各方案的新举措已列入气象组织第六个长期计划（2004-2011年）。气象组织还同厄瓜多尔政府及战略秘书处协作，参与了对厄尔尼诺现象的定期监测和加强厄尔尼诺现象国际研究中心的工作，并且主持了工作队气候和灾害问题工作组的工作。另外，它还在筹建气候警戒系统项目及联接洪灾气候和灾害数据库项目。

13. 在洪灾管理领域，以及在亚太经社会气象组织台风委员会和热带气旋小组中，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）都特别积极地支持各成员国对首脑会议进行后续，加强区域合作。

14. 环境规划署进一步制定了紧急事故预防、准备、评估、减轻和应对方面的战略政策。该署分析研究了紧急事故的原因、长期环境影响及其可能对各国政府和国际社会造成的影响，从而促使上届理事会加强了各项任务规定。

## **B. 审查减灾问题机构间工作队的工作**

15. 按照大会 2001 年 12 月 21 日第 56/195 号决议的要求而对减灾问题机构间工作队<sup>1</sup> 活动进行的审查工作，是同各参加组织协商进行的。自 2000 年以来，工作组已召开七次会议。前两次会议确定了优先领域并明确了参加成员<sup>2</sup> 的角色。成立了由气象组织牵头的气候和灾害问题工作组；由环境规划署牵头的预警问题工作组；由开发计划署牵头的脆弱性和影响评估问题工作组；由全球火灾监测中心牵头的野地火灾问题工作组。还成立了一个干旱问题特设讨论小组。其他技术机构和专家机构则通过参加工作小组来同工作队的工作建立联系。此外，工作队在其第三次会议上通过了一个被称为“活文件”的“《战略》执行框架”，该文件有助于明确工作队与战略秘书处及其他伙伴的各自角色。

16. 审查得出的一个结论是，工作队代表着一个至关重要的进程，它使得国际社会能够更好地了解减灾这一长期任务，并找到更加明确的战略方向。工作队的成员结构非常广泛，包括联合国、区域和民间社会组织的代表，这也起到了积极的作用。工作队会议具有开放性和包容性，这就使得一些会员国和其他感兴趣的组织能够参加该机构的工作。工作队似乎正在演变成为由联合国系统内外各机构及实体组成的，以减灾为己任的一个更大网络的中心。

17. 工作队的各种专家协商活动、会议、和活动已经取得了一些具体的成果，并且为国际减灾界注入了新的力量。（有关这方面的详细情况，可参看工作队各次

会议的报告，请在 [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org) 网站上查阅)。2003 年 4 月工作队第七次会议讨论了各工作组的性质及今后的作用问题。会议讨论的另一个问题是，工作队一方面要起到国际讨论论坛的作用，另一方面需要为减灾和发展界制定出具体准则和注重结果的产品，如何在二者之间达到适当平衡？《横滨战略》的审查结果则为今后的工作指明了方向。同时，2004 年过渡工作方案当中包括了以下内容：支持制定减少灾害风险指导和监测框架；城市风险和脆弱性；将减灾纳入可持续发展；将对气候变化的适应同减灾联系起来；以及对非洲的特别关注。

18. 通过这一审查，工作队成员还确定了一些需要解决的缺点和不足，包括需要：

- 扮演一个更具有战略性的角色，并注重制定战略及政策，同时确定减灾政策和方案中的不足之处。
- 提高减灾问题在联合国内部的影响力并争取经常预算的支持；以及必须确保救援和人道主义系统同各发展部门通过可持续发展的办法进行过渡和建立联系。
- 确保各工作组能够通过其开展的工作提出具体建议，以便于将它们研究的各种课题和产品纳入政策制定及统一过程，采取“面向客户”的办法帮助决策并指导减灾，同时关注其他不太紧急但也非常重要的工作领域。这些问题可以通过几个感兴趣的工作队成员组成的特设机制来加以解决。
- 吸纳代表当地当局及专门从事可持续发展工作的组织参加。工作队还需要提高其政治影响力和知名度。

审查得出的一项结论是，工作队尽管活动经费有限，但是仍然做出了积极和实质性的贡献。

### C. 对通过《横滨战略》以来的减灾倡议及成果进行的全球审查

19. 根据大会第 57/256 号决议，工作队和战略秘书处开始对《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针和行动计划》<sup>3</sup> 进行审查，以审查在减灾执行过程中取得的成就，确定差距，并拟定关于未来优先事项的建议，以便指导各会员国的行动。审查活动研究了若干有关进程，如《约翰内斯堡行动计划》；1994 年《关于小岛屿发展中国家可持续发展的巴巴多斯行动纲领》后续行动的十年审查以及筹备；以及启动可持续发展问题教育十年（2005-2014 年）。

20. 审查活动的一个重要进展是拟定了减少灾害风险指导和监测框架草案。这一新框架的目标是，通过一个广泛参与的进程和对现有惯例的利用，来提高对减少灾害风险做法的认识及其效力。其目的是阐明减灾的主要因素及原则，以便指导行动，并确定基准及其他可用来监测举措和评估进展的指标。战略秘书处和开发计划署一起举行了一次广泛参与的网上协商活动，同全世界的专家们进行交流。

工作队将协助这一进程并提供建议，除了 ProVention 联合会之外，工作队的若干成员也直接参与了这一进程。

21. 战略秘书处不久将要求各国和各区域提出报告，汇报在减灾方面取得的进展、成绩及存在的不足。目前正结合伙伴组织召开的会议，开展了一系列区域和专题协商活动。第一个区域协商活动在亚洲举行，由日本政府主办，于 2003 年 1 月在日本兵库县举行。在由南太平洋应用地球科学委员会(南太地科委)主办，于 2003 年 5 月在斐济召开的一次会议上，南太平洋岛屿国家围绕所取得的成就、存在的不足以及今后的要求展开了讨论。欧洲-地中海减灾论坛也将于 2003 年 10 月在马德里举行。其他几个专题和区域协商活动将于 2003 年和 2004 年举行。协商活动到目前为止所取得的成果将刊登于 2003 年出版的《生活在风险中：减少灾害全球评论》当中，2004 年版将作增订。

22. 预期对《横滨战略》的审查以及第二届预警问题国际会议将提出实质性的理由，说明必须重申和加强对减灾的政治承诺，并通过 2005-2015 年期间的扩大方案来动员各国政府和各社区采取进一步行动，这与千年发展目标以及可持续发展委员会的具体目标相吻合。第二次减灾问题世界会议应当讨论并通过这一方案。该会议目前暂定于 2005 年 1 月在日本举行，来自各会员国的技术专家和代表将出席会议。

#### D. 其他伙伴关系

23. 按照大会的要求，使更多伙伴组织改进执行《减灾战略》的方面有所进展。伙伴关系对于战略秘书处至关重要。现已达成几项协定，涉及问题如下：城市风险（同联合国人类住区规划署（人居署）签订）、关于自然灾害与技术灾害相互联系的研究（同欧洲联盟联合研究中心签订）、气候变异和变化的影响（同国际气候预测研究所签订）、通过在国家和区域两级合并关于减灾的多部门纲领，支持公众认识、教育和政策整合，促进国家一级减少灾害风险工作（同中美洲预防自然灾害协调中心(中美洲防灾中心)签订)。目前在与拉丁美洲和加勒比、非洲、亚洲和太平洋的几个其他区域组织达成另外几项协定。

24. 国际地崩联合会和国际地崩方案于 2002 年 11 月设立，以促进就地崩问题开展国际协调。战略秘书处与教科文组织、气象组织、联合国粮食及农业组织（粮农组织）以及加拿大、意大利、日本、挪威和美利坚合众国政府一道参加了筹备工作和联合会指导委员会。选定执行的 25 个项目涉及地崩基础问题研究、地崩危害评估全球数据库、减缓地崩风险、文化和社会层面及能力建设、通讯和信息。

25. 战略秘书处继续同 ProVention 联合会密切协作。后者是一个注重项目的各国政府、国际组织、学术机构、私营部门和民间社会组织的全球联盟，是一个灵活的网络。ProVention 秘书处最近迁址，与设在日内瓦的红十字会与红新月会

国际联合会（红十字与红新月联合会）地点很近，这会进一步加强战略秘书处、开发计划署、人道协调厅和红十字与红新月联合会之间的工作关系。

26. 此外，按照加强联合国系统内协调的努力，开发计划署、人道协调厅和战略秘书处对其与自然灾害有关的活动进行了初步自我评估。除了指明这三个实体协同加强实际工作的具体方面，特别是支持区域和国家能力以外，这项工作已导致加强协作，并对主要作用和职能有了更深刻的理解，即：

- 人道协调厅是国际人道主义援助的协调机构
- 战略秘书处是在国际一级执行《国际减少灾害战略》和减灾政策以及进行宣传的协调机构
- 开发计划署是通过驻地协调员系统，促进国家减灾能力建设以及在国家一级支持人道主义协调的组织。

通过在机构间常设委员会的框架内设立一个自然灾害工作队，这个三方安排预计将进一步演变，将纳入红十字与红新月联合会和机构间常委会等其他重要伙伴。

## E. 区域推广

27. 区域推广是执行《战略》的中心工作，因为采用这种方法可以采用政策整合、宣传和信息共享的方式引入最佳做法，帮助促进和加强现有区域利益有关者之间的减灾合作，开展联合互补并导致增强区域伙伴关系。这方面的进展在非洲最明显。

### 非洲

28. 非洲容易遭受各种自然灾害，特别是大规模的水灾、干旱和随之引起的粮食不安全、热带风暴及火山爆发。这些灾害不仅带来相当大的损失，还加剧该地区的其他长期问题，如贫穷，冲突和艾滋病毒/爱滋病。2002年10月，战略秘书处发起了一项非洲推广方案，在内罗毕的环境规划署接待了一名工作人员。同开发计划署减灾区域顾问和其他区域专家协作，非洲方案正与各种实体密切合作，并积极为与减灾有关的活动作出贡献，在多种层次宣传减灾、环境保护、气候变化、减缓贫穷和可持续发展之间的联系这种工作的对象是区域分区和国家各级决策者和管理人员。减灾工作的势头越来越大，目前正在加紧努力使灾害风险管理与非洲发展新伙伴关系等重要区域框架联系起来。

29. 非洲推广方案还提供咨询。并交流知识和信息，例如通过 [www.unisdrfrfrica.org](http://www.unisdrfrfrica.org) 网站、半年期出版物《非洲减灾》以及对许多区域行动者的直接要求，作出答复。与设在内罗毕的干旱监测中心联合编制了提高公众认识的教育丛书，收到了教师的正面反馈和索取更多资料的请求。

30. 非洲方案促进了将性别关切纳入非洲减灾主流方面的合作与协作。在最近的一次欧洲和非洲妇女专业人员和企业主管会议上，该方案提出了一项反应良好的

建议：与非洲妇女合作开展一项关于以性别观点来看预警做法的联合研究，并共同举行了减灾与可持续发展中的性别观点区域会议。

31. 目前在同开发计划署编制一项发展国家能力和减灾纲要的战略。在吉布提、乌干达和马达加斯加举办了国际减少灾害战略国家纲要讲习班。就减灾宣传、信息管理和政策制定等领域的合作问题同西非国家经济共同体(西非经共体)和南部非洲发展共同体(南共体)进行了初步协商。

### 拉丁美洲和加勒比

32. 在哥斯达黎加与泛美卫生组织合用办事处的减灾战略拉丁美洲推广方案，在2003年期间得到巩固。加强该区域各级更有效执行《战略》的能力，一直是同开发计划署、人道主义协调厅以及中美洲防灾中心、加勒比紧急救灾机构、加勒比国家联盟、安第斯共同体、安第斯开发银行和新设立的安第斯灾害预防和反应中心等分区域伙伴协作的核心内容。

33. 在满足高风险地方社区的需要时，拉丁美洲和加勒比推广工作继续以发展创新认识、教育工具和伙伴关系为重点。还同厄瓜多尔政府和气象组织一道，向2003年1月启动的厄尔尼诺现象国际研究中心提供了区域政策和加强体制方面的支持。

34. 区域灾害信息中心是泛美卫生组织/世界卫生组织(卫生组织)、战略秘书处、哥斯达黎加政府、红十字与红新月联合会、中美洲防灾中心和医生无国界组织提出的举措，去年扩大了活动，目前收藏了14 000多份文件，包括许多全文电子格式的文件。

35. 开发计划署、泛美卫生组织/卫生组织和其他伙伴已支持加勒比紧急救灾机构制订和执行《灾害综合管理项目》。该战略获得了16个参与国的核可和通过。开发计划署现在支持发展加勒比的分区域知识网络倡议，如加勒比风险管理倡议。该倡议的重点是将适应气候变化与减灾相联系。

### 亚洲

36. 一些亚洲实务方案因有关行动者和战略秘书处作出努力而得到加强，以改进体制发展和政策支持活动的协作与协调。伙伴包括设在曼谷的亚洲防灾中心、设在神户的亚洲减灾中心、亚太经社会和开发计划署等。

37. 在中国、印度和欧洲航天局的支持下，亚太经社会启动了一个关于亚洲和太平洋灾害管理能力建设的项目。该项目的重点是使参与国能够增强能力并组织内部资源，将航天技术纳入减少自然灾害，特别是减少水灾和旱灾，并且确保可以获得国际航天倡议的高效率支持。东南亚国家联盟(东盟)已制订一项全面的《区域灾害管理方案》。该方案合并个别东盟成员国的灾害管理活动，并促使它们加强合作。湄公河委员会根据其成员国确定的2002-2008年优先事项，拟订了一项长期《水灾管理方案》。

## 太平洋

38. 目前工作的重点是同澳大利亚和新西兰等其他伙伴协作，支持主要区域组织，特别是南太地科委的活动。这些伙伴具有同太平洋成员国就减灾问题开展区域合作的长期历史。南太地科委对加强该区域成员国评估灾害风险管理和执行《战略》的能力建设作出了贡献，并启动了为期三年的《社区风险方案》，以改进危害评估和风险管理做法，建设更安全的社区。南太地科委、战略秘书处和其他伙伴正在拟定关于一项区域合作项目的提议，并争取在该区域设立一个国际减灾灾害战略前哨机构，以加强减灾努力。

## 欧洲

39. 战略秘书处正在同欧洲伙伴执行一项建立在欧洲和地中海区域现有能力和网络之上的区域推广举措。这项举措将国家纲要、政府、学术界和其他有关部门纳入基础广泛的对话，该区域的主要国际网络也参加对话。应德国政府的邀请，欧洲国家纲要首次会议于 2003 年 1 月在波恩举行。同欧洲联盟委员会和欧洲委员会进行了协商，这两个机构和联合国欧洲经济委员会是未来欧洲区域伙伴关系的核心。欧洲-地中海减灾论坛是一个主要里程碑，预期该论坛将加强整个区域的协作。

## F. 其他活动

40. 联合国各机构和伙伴开展了广泛活动，对执行《战略》作出了实质性贡献。以下是本报告所述期间开展的一些活动。

### 能力建设

41. 开发计划署增强了向世界各国提供减灾援助的能力，四名区域减灾顾问，在五名方案专家协助下，去年为 40 多个国家提供了支助。在阿尔巴尼亚、海地、马达加斯加及其它国家发展了国家能力建设并加强体制，以拟订减少风险战略和国家纲要。去年机构间灾害管理培训方案加强了 17 个国家小组的能力。开发计划署支持了地方减少风险规划；在中美洲和加勒比，受飓风影响国家的 150 个地方减少风险委员会获得了支持。此外，阿尔巴尼亚、马达加斯加、马拉维和越南等国家的 100 多个地方委员会已获益。这些努力大大促进了《战略》使社区具有灾后复原力的目标。

42. 红十字与红新月联合会与其 179 个国家协会发展了自我评估程序，以提供关于全世界减少灾害风险和备灾领域的能力和资源的全球概况，并协助各国家协会对其工作进行更有效的规划并制订基准。60 多个国家协会在发展灾害管理、包括采取主动措施减少风险的能力方面得到了支助。红十字与红新月联合会还发展了风险、脆弱性和能力评估办法，以查明并分析社区内和国家一级与自然灾害有关的

风险。一项重要的调查结果是，这些评估必须同政府当局以及联合国和非政府组织等行动者合作开展，才能产生有效的方案。

43. 设在日本兵庫的联合国区域发展中心办事处在阿富汗启动了一项增强国家和地方政府能力的培训方案，提供更安全建筑做法的技术支持。根据对亚洲几个试点项目的成功做法和经验的分析，正在制订该中心为期三年的“社区灾害管理可持续性”项目，旨在通过社区一级的有效减灾来实现生计安全和可持续性。

### 公众认识、宣传和指南

44. 按照国际淡水年的做法，2003 年世界减灾运动着重注意水在减灾领域中的意义。目的是要改变人们对水气候灾害的看法和态度。除了 10 月 8 日的减少自然灾害国际日以外，该运动扩大到将于 2004 年 3 月举行的世界水日庆祝活动，这次活动是由气象组织和战略秘书处合办的，议题将是“水与灾害”。

45. 红十字与红新月联合会 2002 年版《世界灾害报告》的重点是减少风险，确定挑战和机遇。该报告目前指导许多国家红十字与红新月会协会的活动。开发计划署的《世界弱点报告》将于 2003 年年底发表，它将重点阐述自然灾害风险和脆弱性模式演变的当前趋势，并将宣传减少灾害风险的有关政策和战略。该报告补充战略的主要出版物《生活在风险中》，明年这两份报告将合并。《联合国世界水资源开发报告》第一版是 23 个联合国机构和公约秘书处协作的结果，为联合国定期、全系统地监测和报告以及发展标准化方法和数据奠定基础。

46. 已经编制了几本技术指南和手册，包括拉丁美洲和加勒比经济委员会的《估计灾害的社会经济和环境影响手册》、亚太经社会的《减缓水灾和备灾的参与性规划和管理指南》以及经济及社会事务部、美国海洋大气署、气象组织、亚太经社会 and 战略秘书处联合编制的《减少水灾损失指南》。

### 城市风险

47. 为应对城市风险采取了几项举措。联合国人居中心于 2002 年在加勒比和中美洲区域同地方当局、灾害管理部门和住房部委举行了协商。目前正在拟定一个方案，旨在由社区参与支持城市网络，改进应对灾害风险的能力。2003 年 2 月，与教科文组织一起开始执行一个试验项目，进一步拟订城市风险评估方法并在拉丁美洲和加勒比四个城市应用。该项目采用了《城市预防地震灾害诊断风险评估工具》的经验，并与联合国人居中心和国际地方环境倡议理事会等其他倡议有联系。亚洲防灾中心的亚洲城市灾害减缓方案是一个为期八年的方案，由美国国际开发署和美国国外救灾处提供资金，它在亚洲 14 个城市开展执行减缓风险方案的工作。它还为区域、国家和地方群体提供关于城市减灾和城市减少地震脆弱性的训练班，目的是推广和适用成功的减灾措施。2003 年 1 月，开发计划署在内罗毕主办了一次区域讲习班，讨论城市化地区风险积累的趋势，并拟定一项提高非洲地方和国家政府、非政府组织和国际机构的认识的行动计划。

### 水议程和干旱

48. 2003年3月在京都举办的第三届世界水论坛,为逐渐将风险管理纳入水综合管理,提供了一次机会。技术政策圆桌会议和部长级政策圆桌会讨论了与水有关的灾害和解决办法。战略秘书处与亚洲减灾中心协作主持了“生活在风险中和有效减灾步骤”论坛期间的一次会议。亚太经社会主持了关于“水灾备灾和减少水灾区域合作”的讨论会。已编写了一份报告,阐述保险及其他金融服务在与水和气候有关的风险管理方面可以发挥的作用,气象组织和全球水事伙伴关系在水资源综合管理的方面就水灾管理发起了一项联合项目。

49. 工作队的干旱问题特设讨论组拟订了全球减少干旱风险网概要,来支持区域网络。这项举措将便利交流经验和汲取经验教训,并促进改善现有干旱预警系统之间的关系。亚太经社会和开发计划署目前正在执行区域抗旱网络项目。

50. 至今有188个国家批准的《防治荒漠化公约》有助于协助各国收集、分析和交流有关数据和信息。这些信息对于有系统地观察荒漠化过程和评估干旱的影响极为重要。公约秘书处和战略秘书处讨论了这种活动如何为落实《战略》和干旱网络作出贡献的问题。气象组织正在同美国海洋和大气管理署及国家和区域伙伴协作执行《旱情备灾和减缓方案》,以促进在农场主一级决策中使用气候信息。

### 空间应用和电讯

51. 联合国外层空间事务处开展了减灾空间应用方面的活动。2003年,和平利用外层空间委员会的科学和技术小组委员会确认,减灾战略秘书处对于拟定与减少自然灾害有关的空间方案、特别是对于在报告所述期间举行了两次关于将空间用于自然灾害管理的区域讲习班作出了贡献。亚太经社会同外层空间事务处合作为亚洲举办的讲习班建议采取关于水灾和旱灾的后续活动,并确定了可能的试验项目供执行。另一次讲习班是在罗马为欧洲举办的。

52. 2002年在伊斯坦布尔举行的国际电信联盟(国际电联)世界电信发展会议提出了几项建议,促进将电信资源用于减灾和救灾行动及预警服务。国际电联最近达成了一项共同供资安排,其中一个私营部门实体为采购卫星终端提供资金,而国际电联则为空间运作时间提供资金。该设备将用于减灾和救灾。预期信息社会问题世界首脑会议(2003年12月,日内瓦;2005年11月,突尼斯)将为利用信息技术加强减灾提供一次机会。

## 二. 极端天气事件和相关自然灾害对易受伤害国家的负面影响

53. 本节是根据大会2002年12月20日第57/547号决定的特别要求编写的,其中要求向大会第五十八届会议报告极端天气事件和相关自然灾害对易受伤害国家、特别是发展中国家的负面影响。全球各地极端天气事件造成极大的影响,继续阻碍处境困难的发展中国家取得进展。哥伦比亚大学国际气候预测研究所的摘要<sup>4</sup>指出,仅在2003年6月,斯里兰卡西南地区爆发洪水,导致大约300人死亡,

200 000 人流离失所，造成严重经济破坏；印度季风前的热浪造成 1 000 多人死亡；埃塞俄比亚和肯尼亚西部地区的洪水造成超过 16 万人流离失所；阿根廷的水灾导致肝炎和细螺旋体病例增加。欧洲 8 月份的特大洪灾导致损失近 200 亿美元。蒙古冬季严寒造成的影响相当于该国国民总收入的 15%，密克罗尼西亚联邦热带风暴造成的死亡人数极高，达到十万分之四十。

54. 令人极为关注的是，过去 30 年来与天气有关的灾害造成的影响大幅度增加。1990 年代极端天气事件造成的平均经济损失为 1960 年代的六倍。开发计划署一次专家会议的结论<sup>5</sup> 同样令人关注，这项结论指出，发展中国家受影响极为严重，按单位国内总产值计算，这些国家的损失为富有国家的高五倍左右，有时候超过一年或一年以上辛勤努力所获得并且迫切需要的经济发展。

55. 与天气相关的灾害——例如旱灾、水灾、地崩、暴风雨、火灾，有时还有传染病和虫害——远远超过其他类别的灾害。比较广泛的区域性危害模式是人所皆知的，例如热带飓风区、容易发生旱灾的半干旱地区以及受厄尔尼诺事件影响的地区，但是，除了在一、两个季节之前对厄尔尼诺现象作出预报之外，特别极端事件发生的具体时间、地点和强度基本上没有规律，无法预测，对热带旋风和其他恶劣天气仅在几天之前发出警报。极端的天气和气候事件是气候系统中的自然特点，人类社会必须不断适应。有理由提出一个问题，即灾害影响加剧是否气候变化所致。政府间气候变化问题小组(气候小组)已经警告指出，由于人类活动造成的大气温室气体含量不断增加，今后十年地球的气候十分可能发生变化，因而可能提高温度和海平面，增加极端气候事件的次数(大雨和干旱)。气候小组对历史气候数据的评估表明，在 20 世纪中，全球平均气温和海平面已经上升。然而，这些评估指出，迄今在灾害中起主导作用的气候因素(例如大雨、干旱或风暴度)的变化都很小，或无法确定。若干观察到的变化与过去 30 年中厄尔尼诺事件逐渐强化的趋势相关，但是，应该指出，气候小组的预测表明，在今后 100 年中，厄尔尼诺现象的规模变化不大。虽然从长远来看，气候变化是一种严重威胁，可能已经对在灾害风险造成影响，迄今所观察到天气和气候危害特点的变化不足以解释灾害迅速增加的现象。

56. 同时，减少灾害风险专业人员的共同看法是，社会易受现有危害伤害的程度在上升。人们普遍认识到，许多国家潜在的严重风险负担迅速增加，因为越来越多的人口集中于有害的环境中，承受危害的环境能力已经丧失，人口移徙、城市发展和经济成长给社会和经济造成新的脆弱性。再保险行业的出现也说明，面临风险的已保险资产的密度日益提高。危害事件造成大量风险的现象也不断增强，产生极大的影响。因此，灾害是不可持续性的一种反映形式。

57. 同时，由于若干重要的原因，气候变化仍然与灾害和减少灾害密切相关。首先，从天气参数中可以明显看出的目前趋势——虽然这种趋势规模较小——已经加剧了某些危害事件的影响，在社会和环境压力已经很高的地区尤其是如此。第

二，气候小组的始终预测今后发生灾害的频率和强度可能会增加。发生这些变化的时间和地点很难确定，因此必须做好预防准备工作。应该特别采取步骤加强我们适应目前气候的能力，这种步骤具有成本效益。第三，各国管理目前气候变化和基本气候现象(例如多年干旱)的经验可以为处理预期的长期变化提供宝贵的经验。第四，减少灾害为支持适应气候变化的计划提供了一系列坚实、有意义和无憾的活动。最后，减少排放量的减灾政策和举措(例如改变土地用途)可能会改变与气候有关的风险的性质。

58. 为了解决这些问题，战略秘书处及其伙伴努力促进将减少灾害作为适应气候变化战略中便于执行的重要组成部分。这种做法可以辅助将减灾纳入发展战略的主流。目前正在编写关于该主题的一份多方利益有关者的权威性报告；这项工作作为德国技术合作署和国际气候变化和备灾中心(该中心是荷兰红十字会和红十字会与红新月会国际联合会于2002年合作设立的)举办的联合国气候变化框架公约驻波恩附属机构2003年6月会议的辅助活动而开展的。目前继续开展关于技术事项的工作，例如建立关于灾害、风险、脆弱性和危害的完善的数据库，并且促进减灾专家积极参与定于2007年开展的下一次气候小组评估。

### 三. 结论和建议

59. 虽然全球升温并不是造成目前灾害趋势的主要原因，但是，这两个问题密切相关，必须以综合方式加以处理。管理和减少与气候有关的风险显然已经成为当代的一个核心问题。减少灾害风险是国家一级适应气候变化的不会后悔的好办法。发展、灾害风险管理和气候界之间必须开展相互作用和协调，以便查明并减少目前和今后的气候风险。国际减少灾害战略提供一个合作框架，可供制定各种方法，在地方、国家、区域和国际各级系统地确定、衡量、评估和应对与天气有关的灾害、危害、脆弱性以及这方面的趋势。这包括协调和推动减少灾害，将此作为一项适应气候变化的战略，并且就减少风险的备选办法向气候变化框架公约秘书处、气候小组和联合国其他有关实体提供咨询意见。

60. 会员国和国际组织必须确保发展计划和减少贫穷战略中列有灾害风险评估，将此作为一个组成部分，并增加投资以减少风险和脆弱性，这样，才可能避免丧失发展收益，在最不发达国家和小岛屿发展中国家尤为如此。如果要实现发展目标，国际社会就必须本着团队精神，采用共同方式来处理自然灾害和技术灾害以及日益加剧的艾滋病毒/艾滋病、其他传染病和复杂的紧急情势的威胁。

61. 预期对1994年《横滨战略和行动计划》的审查将表明有必要增加对减少灾害的承诺。人们普遍一致认为，今后几年必须逐步执行比较具体的行动方案，以指导和监测世界各地减少灾害的工作。第二次减少灾害问题世界会议将为会员国和专家机构提供一次机会来讨论和通过一系列原则和2005-2015年的实质性活

动，从而促进实现千年发展目标、《约翰内斯堡执行计划》和其他联合国发展目标。2003年4月，任务组第七届会议欢迎并认可日本关于担任在神户召开这次会议的东道国的建议。鼓励会员国认可召开这次会议的主要目标是查明各项成就和应该解决的不足，并为《战略》今后的工作以及在各级执行减少灾害提出远景和建议。

62. 今年预期，第二次国际早期预警会议将发起一项实质性方案，推动在全球和区域两级就早期预警问题开展对话和合作，这是减少灾害政策的组成部分。这次会议将采取实际步骤更好地将预警纳入政策和管理工作，并推动有关活动、兴趣和专门技能。预期这次国际会议的结果将成为第二次减少灾害问题国际会议发起的行动方案的重要组成部分。鼓励会员国为这项举措提供实质性支助。

63. 工作队的工作应该得到与最近对这些活动所开展审查相符的长期政治支持和资助。应该不断提高减少灾害本身以及《战略》的政治地位，使其更受瞩目。因此，必须进一步提高任务组会议的地位，包括召开会议，成员组织和实体应派最高级别代表参加。同时，任务组组长应该继续确保各工作组作出有明确目标和时间表的特别安排，并确保其活动与任务组的总体任务和目标保持一致。

64. 应该根据大会1999年12月22日第54/219号，第56/195号和第57/256号决议规定，继续加强减灾战略秘书处。减少灾害工作与实现千年发展目标相关。它既是一项人道主义责任，也是一项发展责任，必须将其作为联合国核心职能的组成部分予以考虑。如果战略秘书处要切实满足会员国不断增加的需要，就必须获得比较稳定和可以预测的基本资金。鼓励会员国将《国际减少灾害战略》进程作为可持续发展的主要手段而予以支持，并向减灾信托基金提供足够的资源。

## 注

<sup>1</sup> 设立工作队的目的是：(a) 成为联合国系统内制定减灾战略和政策的主要论坛；(b) 确定减灾政策和方案中的差距，并建议补救行动；(c) 向战略秘书处提出政策指导；(d) 召开特设专家会议讨论与减灾有关的问题。工作组由主管人权事务副秘书长任主席，由战略秘书处主任任秘书。

<sup>2</sup> 目前的成员有：非洲联盟、亚洲防灾中心、亚洲减少灾害中心、灾害流行病学研究中心、欧洲委员会、旱情监测中心、粮农组织、全球火灾监测中心、伊比利亚-美洲民防和民间保护协会、美洲国家组织、国际科学理事会、独联体国家间理事会、红十字会与红新月会国际联合会、国际电信联盟、内罗毕墨尼黑再保险公司、南太平洋应用地球科学委员会、开发计划署、教科文组织、环境规划署、联合国人类住区规划、联合国大学、世界银行、粮食计划署、卫生组织及气象组织。

<sup>3</sup> 1994年横滨第一届减少自然灾害世界会议上通过，自此成为国际减灾的蓝图，并为《国际减少灾害战略》的通过奠定了基础。

<sup>4</sup> 见 <http://iri.columbia.edu/climate/cid/Jun2003/>。

<sup>5</sup> 见 [www.undp.org/erd/disred/docs/Riskadaptationintegrated.doc](http://www.undp.org/erd/disred/docs/Riskadaptationintegrated.doc)。