

联合国
经济及社会理事会



Distr.
GENERAL



E/CN.17/1996/20/Add.1
29 February 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第四届会议

1996年4月18日至5月3日

《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》实施
情况的进展

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

	<u>段 次</u>	<u>页次</u>
导言	1 - 6	3
A. 背景	1 - 2	3
B. 前景	3 - 6	3
一、活动和政策问题概述	7 - 45	4
A. 小岛屿发展中国家的易受害性	7 - 10	4
B. 目前减灾的进展状况	11 - 27	5
C. 主要政策问题	28 - 45	9
二、结论和建议	46 - 58	15
A. 结论	46 - 53	15
B. 建议和优先采取行动事项	54 - 58	18

导 言

A. 背景

1. 本文件报道在减少自然灾害和环境灾害对小岛屿发展中国家人口和经济的影响方面,对《21世纪议程》的有关建议和《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》的实施进展情况。本报告是联合国系统和国际社会有关实体协调投入的成果。报告对《行动纲领》目前的执行状况提出了简要的最新评估,确认了有关的主要政策问题并提出了一些行动建议。

2. 本文件是在国际减少自然灾害十年(1990—2000年)的范围内,遵照大会通过的加强协调联合国人道主义紧急援助的指导原则¹而编写的。减灾十年秘书处是联合国秘书处人道主义事务部的一个组成部分,它起着自然灾害和环境灾害问题的任务管理者的作用。所以,报告考虑到了在执行1994年5月23日至27日在日本横滨举行的减少自然灾害世界会议的决议和决定方面所取得的进展²,特别提及了那些对小岛屿发展中国家有关的问题。因此,本报告进一步推动了在更广泛基础上评估未来执行《21世纪议程》和《横滨战略和行动计划》之间的协同作用,以支持国际社会为实现可持续发展所作的努力。

B. 前景

3. 1994年,小岛屿发展中国家可持续发展全球会议通过了《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》³。《巴巴多斯宣言》确认小岛屿发展中国家极易遭受自然灾害和环境灾害,并且应付这种灾害和从中复原的能力有限。⁴《行动纲领》第二章概述了一系列使小岛屿发展中国家能抵御自然灾害和环境灾害威胁的行动。

4. 也在1994年,在国际减少自然灾害十年的背景下,于日本横滨举行了减少自然灾害世界会议。会议为十年的中期审查提供了投入,并通过了《横滨战略和行动计划》,并把它作为十年的后五年期执行该计划的指导方针,并作为进入21世纪的一

项全面减少自然灾害战略的基础。大会认可了世界会议的成果及其执行战略的行动计划。

5. 《横滨战略和行动计划》⁵是围绕着十年的这一总目标制订的：即通过国际一致行动特别是在发展中国家采取行动减少由于自然灾害造成的生命损失、财产损失和社会与经济的破坏。它承认，在许多国家，没有减少灾害损失的充分措施就不能实现可持续的经济增长和可持续的发展，并承认，正如《21世纪议程》强调的那样，灾害损失和环境退化之间有着密切联系。它强调联合国系统必须特别注意小岛屿发展中国家在这方面的需求。

6. 在《联合国五十周年纪念宣言》中，大会为了促进经济持续增长、社会发展、保护环境和社会正义，特别在国际社会关于发展合作的承诺的范围内提出了减少自然灾害⁶。发展纲领大会不限成员名额特设工作组已确定必须将减灾作为国家关于可持续发展战略和方案的一个组成部分。它吁请执行《横滨战略和行动计划》并指出需要为发展中国家提供足够的资金和转让技术。

一、活动和政策问题概述

A. 小岛屿发展中国家的易受害性

7. 加勒比和太平洋区域以及其他地区的小岛屿国家极易受毁灭性的自然灾害的影响，因为：(a) 它们的地理面积小，这是灾害影响全国的原因；(b) 它们的位置处于地球危险性最大的一些地区，例如大洋中脊，有强烈的火山活动和地震活动、热带旋风带并直接处于海洋的影响之下；(c) 它们的国民生产总值的很大部分往往依赖农业部门或旅游业的单一或很少的收入来源。有些国家的经济甚至只依靠单一的农作物。有时仅一次大灾难就能严重地减少这些收入来源达几个月或数年之久。对小岛屿国家的经济来说，严重灾害的不利影响，如果是经常发生的话，便会更加严重。

8. 特别是在最不发达的小岛屿国家，这种易受害性的另一个关键因素是它们

恢复发展进程的能力有限。脆弱的生态系统和有限的人力资源,往往使它们不可能制定和执行有意义的减灾方案,也不可能在这方面进行必要的实际易受害性研究。

9. 根据联合国救灾协调专员办事处(救灾专员办事处)1990年1月进行的一次研究,该项研究依据灾害对各国国民生产总值的影响把国家分类,在最易受灾的25个国家中,有13个国家是小岛屿国家。在某些年份中,有的国家损失了国民生产总值的28%至1200%。在1981、1985、1987和1989年这四年中,瓦努阿图遭受旋风袭击,它平均所受的损失多达其国民生产总值的57.7%,并且由于其1970至1990年遭受的重大灾害,它所蒙受的估计损失总额超过了两年的国民生产总值。规模如此巨大的影响可能会导致有关国家的负发展,即相对于发展而言,向后倒退了。尽管从长期看,它们的经济仍可能略有增长,但无疑,减灾可以使这些国家通过有效地减少其对自然灾害的易受害性而保持更高的发展速度。

10. 同样,环境危害也可能对小岛屿国家产生严重影响。特别是陆地来源和过往船舶对海洋生物资源的污染令人关注。关于这方面的更详细的分析,可参阅秘书长关于保护各种海洋,包括闭海和半闭海以及沿海区、并保护、合理利用和开发其生物资源的报告(E/CN.17/1996/3)。作为地球变暖后果的海平面上升,被大多数小岛屿国家视为它们所面临的主要长期环境危险。许多人已发现,气候变化对极端的气象和水文事件的频率和强度是有影响的,尽管这方面的研究仍在继续进行中。

B. 目前减灾的进展状况

11. 在《巴巴多斯行动纲领》和《横滨战略和行动计划》的引导下,加勒比和南太平洋分区域的各小岛屿国家,依据现有的方案和活动,在灾害管理特别是在减少自然灾害方面,已经取得了重要的进展。这主要涉及在国家一级和地方一级加强并建设机构的灾害管理能力,以及促进区域和分区域各自的合作框架及协调其在区域一级和分区域一级的活动。

12. 太平洋区域的各小岛屿国家,在南太平洋减少灾害方案的支助下,在发展其灾害管理能力的领域中十分积极。该方案是由联合国开发计划署(开发计划署)和八个双边捐助国资助的并由人道主义事务部南太平洋方案办事处执行的。其目的是要加强机构能力并开发人力资源,以便减少自然灾害的影响并且从而减少对可持续发展的限制。它在灾害管理这一范围的方方面面,其中包括减灾、备灾和紧急和救济管理方面,为区域合作和交流以及在国家内和区域内进行广泛的支援,提供了一个框架。自1994年5月该方案开始以来,在方案的框架范围内举行过两次区域减灾会议。

13. 根据世界气象组织(气象组织)世界天气监测网方案框架的规定,斐济的那迪热带旋风警报中心已被指定为第五个区域专业气象中心,专门从事热带旋风分析、追踪和预报的活动,从1995年6月起已开始工作。那迪区域专业气象中心就热带旋风探测、监测和预报负有向南太平洋各国的气象服务机构提供咨询服务责任,已采取了一些主动行动来改进其设施和服务。预计这些活动将在本十年底以前大大改进南太平洋区域预报和早期警报的能力。其他一些类似专业的区域专业气象中心(其职责范围以括号表示)设在留尼汪岛(西南印度洋)、迈阿密(加勒比海、北大西洋、墨西哥湾)、东京(西北太平洋)和新德里(北印度洋、阿拉伯海和孟加拉湾)。它们在其责任区域内向各国特别是小岛屿国家的气象服务机构提供服务。

14. 目前正在取得重大进展的第三个方面是电信。通过泛太平洋卫星教育和通讯实验方案为区域电信服务的一颗新卫星的试运行以及一个可持续的发展网络的建立,为太平洋岛屿国家改进其灾前和灾后资料的交换提供了机会。

15. 由于这是一种长期的发展,只能以逐步的方式来执行,所以在把抗灾方针结合到国家发展规划中去的这个方面的进展是不大明显的。国家应急基金的建立还没有成为太平洋岛屿各国的一个优先事项。尽管有些国家有了应急的储备,但一般讲,与在发生灾害情况下的所需资金相比,这些储备是很小的。受到更多重视的是用于支付的应急程序,各国继续依靠外部的,特别是联合国和邻国的救灾支助。

16. 关于太平洋的环境灾害，国际海事组织（海事组织）正在进行关于海事安全的工作，包括发展一些防治污染的中心，对严重溢漏事件给予直接援助，以及为建立区域海事协调网络而继续努力。

17. 1995年9月，在巴布亚新几内亚第二十六次南太平洋论坛上，除图瓦卢和马绍尔群岛以外的所有成员国都签署了《禁止向论坛岛屿国家输入有害和放射性废料并管制有害废料在南太平洋区域内越界移动和管理的威加尼公约》。威加尼公约的签署标志着各国目前正在认真对待由于有害和放射性废料带来的问题。南太平洋区域环境方案作为该公约的秘书处。

18. 自1994年4月以来，加勒比区域小岛屿国家已经历如下几次严重自然灾害：热带风暴“Debby”穿过圣卢西亚（1994年9月），热带风暴“戈登”（Gordon）经过海地和古巴（1994年11月），飓风“路易斯”（Luis）和“马利林”（Marilyn）袭击安提瓜和巴布达、多米尼克、圣基茨和尼维斯和荷属安的列斯（1995年9月），以及蒙特塞拉特仍处于火山爆发的持续威胁之下。加勒比灾害紧急反应机构协调加勒比区域的救灾工作。为了改进备灾，该机构已做出区域合作支助受灾国家的安排。秘书处的人道主义事务部已为后备应急队组织了一次培训班。

19. 许多加勒比小岛屿国家目前正在一些部门进行减灾活动。优先注意旅游、保健、教育、基础设施和农业。这些活动受到加勒比减灾项目的支持，由美洲国家组织（美洲组织）在美国国际开发署资助下执行。重点是放在区域减灾活动和交流方案上。

20. 灾害保险是加勒比区域的一个重要问题。目前正在采取一些主动措施来解决适当提供保险的需求。加勒比减灾项目试图改进国家灾害管理机构和保险公司之间的合作。气象组织和拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）于1995年10月26日和27日在西班牙港组织了一次用于保险业的气象和水文数据讲习班，该班讨论了保险的革新措施，联合国粮食及农业组织（粮农组织）就农业气候损害保险的基

本必要条件提供了咨询。

21. 关于环境威胁，东加勒比国家组织以圣卢西亚为基地，管理一个关于农药和有毒化学品立法的项目，谋求教育公众怎样使用化学品，培训农药的使用者并且对储存和运输进行管制。联合国环境规划署（环境规划署）/人道主义事务部环境股正在发展一个国家联络点的网络，使人们尽可能高效率地通告环境紧急情况并要求援助，从而加强了国际为需要援助的国家提供支助的能力。该网络包括安提瓜和巴布达、巴巴多斯、巴哈马、海地、圣卢西亚、特立尼达和多巴哥。

22. 气象组织于1995年12月11日至15日在西班牙港安排了一次关于公共气象服务和准备飓风灾害的专家会议。会议的中心是要审查目前用来对飓风活动进行季节和年度预测的方法以及这种预测技能的水平。会议的结论认为，季节预测，就加勒比的飓风活动而言已达到一定的技能水平，预期这种技能水平将随着进一步研究而继续提高。使用季节预测必须按十年趋势来观察，这种趋势目前就加勒比海域而言，与1960年以前几十年相比，表明飓风活动处于一段平静时期。会议也讨论了在处理所有与飓风有关的灾害资料中，公众教育和理解这一重要问题。

23. 那次会议上提出了一个与在《国际减少自然灾害十年》期间进行的工作有关的研究报告以减少自然灾害的不利影响，该项工作即设计与执行建筑法典（“加勒比统一建筑法典”）。该项目是在约九年以前在特立尼达和多巴哥制定的，预期将其付诸实施应导致安全而又经济的设计结构。迈阿密区域专业气象中心建议将建筑法典纳入其互连网络的信息目录页上。

24. 加勒比和太平洋区域以外的关于小岛屿国家减灾的新倡议还不够全面。在1994—1995年间举行了连续三次的非洲分区域减少自然灾害讲习班。这些讲习班倡议制订国别方案。所报告的其他活动包括一次气象组织关于印度洋的研讨和培训班和一次由开发计划署/人道主义事务部灾害管理训练方案主办的区域讲习班，计划该讲习班于1996年举行，参加的有毛里求斯、塞舌尔、留尼汪岛、科摩罗和马达加斯

加。人道主义事务部在对佛得角的减灾工作提供了技术支助。

25. 许多其他的国际方案和项目也为小岛屿国家的减灾工作作出了贡献。《国际减少自然灾害十年》为这些活动提供了框架,许多小岛屿国家是十年活动的积极参加者。它们组织了每年减少自然灾害国际日(10月的第三个星期三)的全国性活动,在《减灾十年国际行动框架》范围内促进方案 and 政策的全面发展,并利用减灾十年的资源和物资来加强国内公众的认识和教育活动。

26. 在支助小岛屿国家减灾中国际合作的主要方案领域的范围内,已开展了活动,联合国系统广泛参与了在信息管理和通讯、危害预报和警告以及技术合作领域内的活动。联合国一些机构和组织,其中包括人道主义事务部、气象组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织和联合国人类住区(生境)中心,就支助小岛屿国家减灾的方案提出报告。

27. 关于更加详细的情况,请参阅秘书长关于联合国系统各机构、组织和机关执行《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》所采取的行动的报告(A/50/422)。也请参阅秘书长关于《国际减少自然灾害十年》总情况的报告(A/50/201—E/1995/74),以及关于联合国系统自然灾害的预警能力的报告(A/50/526),这两个报告是向大会第五十届会议提出的。减灾十年秘书处的一个补充出版物提供了自减少自然灾害世界会议以来的全球和区域活动的一个概要情况。

C. 主要政策问题

1. 区域合作

28. 区域合作是成功处理小岛屿国家自然灾害问题的一个重要因素。区域一级发挥着支助的作用,办法是提供一个加强国家减灾能力的框架。区域合作,可就分析危险和评估易受害性不断地进行对话并且确定各国的共同利益和需求,在区域内交流知识和传统的土著技术,制定教育、培训和提高认识的共同方法并且适当时就国际

技术合作制订共同的方法。区域和分区域的合作安排在传统上在处理共同关切的问题,特别是加勒比和太平洋区域的共同关切的问题方面是很有力的。例如,在近几年中,基于这种机制的方案已为减灾提供了重大的支助。

29. 在上述分区域以外的小岛屿国家,在实现减灾的具体进展方面一般不大成功。这部分地可归因于在这些小岛屿国家之间缺乏相当的合作机制,尽管它们面临着减灾的类似的问题和机会。区域间的合作可有利于所有这些小岛屿国家,并且可特别帮助区域联系不大密切的国家。

2. 国家一级的政策支助

30. 成功减灾的一个根本前提是将减灾充分纳入国家的规划。在社会和行政各级上实施必要措施的效力与在最高层次上对减灾的政治承认和支持的程度成正比。这样就可以给予所有有关部门的主要决策者更有力的政策支助。小岛屿国家为减少灾害影响而在国家一级做出决策方面,有三个比其余更显得突出的领域:

(a) 机构建设和人力资源开发;

(b) 执行减灾项目,这些项目有助于把自然和环境灾害的政策纳入国家的发展规划;

(c) 改进关于信息管理和通讯的制度和安排。

31. 其他优先领域,根据当地的情况,包括加强当地的广播安排,建立国家应急基金,并为减灾和备灾利用传统的知识和方法。

3. 小岛屿国家的易受害性指数

32. 对自然灾害的易受害性,在分析小岛屿国家的总体危险并在确定其发展的潜力中,是应予考虑的最重要因素之一。这就需要制定可靠的易受害性的指数,包括对危害和危险的正确估计以及生态、经济和社会数据。小岛屿国家的易受害性指数,将为灾害管理的所有方面,特别是作为国家规划的一部分的减少自然灾害,建立综合

的框架而奠定基础。特别是通过在减灾十年范围内的一项全面而又协调的项目战略，人们已在制定这种综合方法的这类构件，从而正在考虑关于可靠数据收集和分析的可能方法。

4. 保险

33. 保险问题与对小岛屿国家总体易受害性的评估和感受并与灾害经常对整个发展发生的毁灭性影响密切相关。在加勒比，由于连续的严重自然灾害，最近几年获得保险的机会已经减少了。然而，在巴巴多斯会议以后，正在提出一些倡议以改进获得保险的机会并激励承保人之间的合作，以便为小岛屿国家提供适当的解决办法。为了使保险能在减少灾害影响以及减少已觉察到的和真正的灾害危险对小岛屿国家的总体发展潜力和投资水平的影响方面作出最好的贡献，需要更多的研究和试验。在这一进程中应考虑的议案包括：

- (a) 保险中的建筑法典和工程证书的使用；
- (b) 基于多种危险分析和详细险情地图的适当的土地使用；
- (c) 危险测绘图和长期气候预报对获得保险和对保险费结构的影响；
- (d) 部门保险，特别是农业和旅游业保险的机会；
- (e) 作为把发展风险在各国之间进行分散的一种手段，在小岛屿国家之间建立相互保险；
- (f) 非正规经济部门和自给经济部门中的保险赔偿；
- (g) 为了防灾目的，连同保险一起，利用其他金融手段，例如，抵押保险单和住房贷款和补助金。

34. 通过直接保险并通过再保险的承保范围之间的相互依存，加上制定适当国家保险方案的问题，这些作为日益全球化市场的组成部分，取决于国际再保险部门的明确承认和支持，这也是一个重要因素。对全球变暖的忧虑及其从自然灾害看的潜在

影响，导致保险公司和再保险公司日益认识到需要越出传统的保险方案并促进所有层次上的减灾措施以便在未来的岁月中减少日益猛增的保险索赔。（由于最近在环境规划署主持下一些承保人签署了一份“环境承诺声明”，这一点已得到证明。）

5. 国家应急基金

35. 尽管获得保险和有关私营部门的机制有所改进，加之推行了为救灾和恢复而从各国政府直接调拨的办法，但仍然明显需要能足以支援灾害受害者的应急资源。最近加勒比地区的经验表明，由于缺乏国家应急基金，缺乏应急支付的有效程序，放慢了国家主管行政机构及时地提供足够应急援助的能力。这在达到需要国际援助的程度的灾害情况下尤其重要，因为这样就成了从发出呼吁到收到外来救济之间的桥梁。这也同样适用于灾情限于当地一级，但为了作出足够的反应行动仍需要利用本国资源的情况。除了在严重紧急情况下支助救济活动之外，国家应急基金也可组成全国灾害管理战略的一部分，包括防灾、预警和备灾，以及救灾和恢复。

6. 环境、灾害和发展

36. 《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》为在环境脆弱和社会与经济发展的情况下应付自然灾害而提供了一个综合框架。考虑到灾害危险是小岛屿国家发展的一个跨部门的问题，因此可以认为灾害管理已越出了应急救济和抗灾的界限。这种方法在1994年5月的减少自然灾害世界会议中也得到了强调，会议把这种综合方法称为“树立防灾风气”。

37. 从执行目前政策和方案中获得的经验表明，需要对灾害管理作出规定并以更加综合的方式予以应用，并表明这一方法对小岛屿发展中国家将特别适用。减少自然灾害作为国际社会一致努力达到无害的环境管理、保护自然资源和实现可持续发展的一个组成部分，这将是一个长期的过程，并远远地延伸到下一个世纪。制定小岛屿国家易受害性指数并制定将灾害因素结合进总体发展战略中去的各种试验方案，

表明小岛屿国家在制定适合于这项新任务的灾害管理方法中能起到领导的作用。

7. 社会—经济影响的评估

38. 自然灾害对受害国家经济的深远影响,需要比迄今为止所采取的更加系统的办法来解决。上文已经表明,例如,人们承认,在许多易受灾的发展中国家,自然灾害使国民生产总值损失好几个百分点,这对于其中很多国家来说常常是等于负发展。然而,迄今还没有进行关于自然灾害实际影响(直接、间接和次级损害)的任何系统数据的收集工作;但这对明智的国家发展决策却是十分重要的。

39. 在《国际减少自然灾害十年》的框架内,已开始了一次十年的头五年中的灾害损害的世界调查。预期这次调查将不仅产生易受灾国家可据以进行其决策的可靠数量数据,而且也未来灾害损害评估和减灾或防灾措施的成本利得分析产生一种方法。这种努力和其他的努力,包括关于利用金融手段的实际研究,如抵押保险单、住房和企业发展贷款和补助金、以及为减灾目的保险的研究,是为了便于把自然灾害的变量结合进国家发展计划,以便加强可持续发展,特别是易受灾的最不发达国家和小岛屿发展中国家的可持续发展。

8. 人力资源开发

40. 自然灾害和环境灾害也许是对小岛屿发展中国家实现发展目标带来了最大的持续不断的系统威胁。因此,需要有一个减灾的综合方法,要把它作为一个万能变焦距装置,而不是基本上着重于极为明显的当前事件的一种方法。由于灾害在许多国家是特有的,可以把减灾方案视为保护发展的进程。各国人口为了将这种灾害的危险性和易受害性降至最低点所持有的能力和资源,对于把减灾工作有效地结合到发展方案和战略中去,是必不可少的因素。人力资源的最佳利用,对在往往是稀有的能获得的办法的限度内工作,也是必不可少的。

41. 教育及其所有方面,以及科学和职业培训,和一般的及在具体灾害方面的

提高认识,是能力建设和人力资源开发的关键。一些小岛屿国家正在区域、分区域和国家各级进行一些方案。小岛屿国家间的区域间合作可以进一步加强从其他小岛屿国家能力建设方案中吸取经验教训的机会。减灾十年的科学和技术委员会正在着手为改进减少自然灾害的培训制订一个战略,作为执行《横滨战略和行动计划》的一个组成部分。

9. 减灾方面的技术发展

42. 灾害管理的主要趋势是谋求更加一体化和有预见的积极办法。这种趋势是牢固地基于巴巴多斯和横滨确立的国际方针之上的。减灾技术的新发展在很重要的程度上涉及到增加收集、处理、分析和分享大量数据的机会。可对发展趋势更好地进行分析并且与有关灾害和易受害性的资料结合起来。材料使用上的技术进步正在为采用更新的或改革的传统和当地的做法提供新的想法,例如,将改进的施工技术适用于本地的材料。先进的生物学实践正鼓舞着人们更加多样地或广泛地利用自然资源来限制自然灾害破坏当地环境。改进的作物品种也能增加其对危害力量的耐力或抗力。更多地使用再循环技术能更好地维护资源并延缓其灾难性的过度使用或枯竭。

43. 灾害管理和应急工作可在能供更广泛的国际人士使用的更加详细资料的基础上进行,导致人们更集中注意支助方案。通讯和教育实践上的技术进步为小岛屿国家的较小聚居地或散居的人口群体带来了重要的机会。

10. 预警

44. 对自然灾害的有效预警和统一对灾害管理能力的社会认识,被人们视为保护社会资源的必要组成部分。人们普遍认识到,对制定基于社会对灾害有认识的方案作出政治和社会承诺,以及鼓励明智地参与发展当地的能力以保护社会和经济的资产,有助于发展取得成就。大会在认可关于预警观念和实践的审查和分析中承认这个重要性,特别提及对发展中国家和小岛屿国家的重要性,该分析和审查能在减灾方面

为改进国际协调和本国的能力建设提供建议。大会也鼓励所有遭受自然灾害严重影响的国家,例如小岛屿国家,在联合国系统的充分支持下,积极地在国家一级和地方一级,对其预警需求和能力进行经常的审查。⁷为了使有限资源产生最大的效力和最高效率地利用这些资源,必须在它们为保护其人口和资产的国家总体发展目标的范围内做到这一点。

11. 参与方法

45. 任何减灾活动的最终成功完全是由社区和当地各级生命获得拯救以及财产和基础设施的投资得到保护的度决定。这就要求直接受自然灾害或环境灾害的危害的全体人民和社会的积极参与。在大多数小岛屿国家,当地社区执行(例如)土地使用政策。尽管在这方面提倡减灾和促进国家的发展以及承诺充分提供国际技术合作和这种资源,在很大程度上是联合国系统及其会员国的主要责任,但将这种承诺具体转变为实际成就,就需要所有有关部门的充分参与。这需要当地主管机关、本地和国际非政府组织、科学和技术界、私营部门,包括金融机构、保险、服务提供者和工业,以及传播媒介的积极参与。这种参与观念,如同《横滨战略和行动计划》重申的,是减灾十年的一个主要目标。

二、结论和建议

A. 结论

46. 特别是由于《巴巴多斯宣言》和《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》,以及在执行《21世纪议程》和《横滨战略和行动计划》方面,在更好地处理小岛屿国家的灾害问题,特别是太平洋和加勒比区域的小岛屿国家的灾害问题中,已取得了进展。但必须承认,在这个过程中已经确定并提出的许多新活动尚待具体地付诸实施。目前支助小岛屿国家减灾的大多数活动,在两次会议时已经处于制订规划的领

先阶段。

47. 一些国家继续表示这一关切,在小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的后续活动中,仅增加了极少量的资源,因此数量仍不充足。此外,正如减少自然灾害世界会议重申的、并经大会认可的那样,进一步支助减少自然灾害的呼吁⁸ 仍有待转化为提供充足的资源。因此,本章为有效地继续执行《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》第二章概述一些关键的必要条件。

1. 国家减灾方案

48. 机构发展、减灾方案、资料的获得和交换以及教育和培训,都被公认为减少自然灾害方案的优先领域。对这些优先领域,必须通过如《国际减少自然灾害十年》目标中概述的前后一致的国家方案来处理。这一点,还加上为减灾活动提供必要的政策支持,是一项特别优先的需要。对国家方案制定的充分的外部支助,对在区域、分区域和国家各级上的能力建设是同样重要的。

2. 小岛屿国家的分区域、区域和区域间的合作

49. 本报告的调查结论表明,在加勒比和南太平洋,易受灾小岛屿国家之间的分区域和区域合作,在抵御并减少自然灾害和环境灾害影响取得进展中,发挥了积极的作用。从这些经验中也可得出结论说小岛屿国家在区域间基础上的合作甚至可能取得更多的进展。特别是区域间合作将使得迄今基本上依靠自己有限能力和国际双边或多边支助的太平洋和加勒比区域以外的小岛屿国家,能增进其与其他小岛屿国家的相互作用,并利用南南知识和技术转让的潜力。

50. 加强或发展分区域、区域和区域间合作的主要机会在于建立一种减灾培训的区域间机制,特别是通过促进现有研究机构和方案之间的联网并制定科学或技术交流方案来进行。这可能导致扩大开展和执行联合减灾活动的可能性。

3. 开发新的次级方案

51. 在太平洋和加勒比区域执行的减灾方案,如能长期持续下去,将为充分而成功地执行《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》第二章奠定基础。但仍需要考虑补充次级方案以便:(a)支助两个区域以外的小岛屿国家;(b)进一步加强对小岛屿国家具体易受害性和机会的了解;以及(c)如上文表明的,建立合作和交流机制。此外,在为小岛屿国家培养减灾能力的一些主题领域中,还需要有目标地研究并进一步增进知识。

4. 相互依存和联系

52. 如本报告导言中所概述的,防灾、备灾和减灾措施是制订国家规划的一个组成部分。减少自然灾害,作为一个需各方交叉协作的问题,通过无害环境的管理、保护自然资源和实现可持续发展,有助于减轻贫困。执行《21世纪议程》、争取有关《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》的具体进展以及为实现《国际减少自然灾害十年》(1990—2000年)目标的努力,必须密切联系进行。因此,需要与在联合国主持下最近召开的所有专题全球会议,特别是那些与小岛屿发展中国家有关问题的会议的行动计划最密切地协调。

53. 充分认识减少自然灾害和实现可持续发展之间的相互依存和联系是在政策一级和在执行一级上争取全部进展的一个决定性的前提。在这方面,任何把灾害管理限于在特定灾害情势下的行动,并且只由社会专业部门采取行动的观念是有害于在出现自然灾害和环境灾害险情时拯救生命和保护财产的目标。同样,也必须避免在一些决策人和公众中产生错误理解,即把灾害就界定为人为的或政治上诱发的紧急情况。自然灾害和环境灾害对发展中国家和工业化国家均构成严重威胁;自然灾害和环境灾害使人丧生和残废并能严重破坏社会的长期经济稳定和社会稳定。应尽量高度重视抵御这种威胁的观念和措施。

B. 建议和优先采取行动事项

1. 建议

54. 考虑到本报告的调查结论，并认识到继续需要充分和有效地执行《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》第二章，建议可持续发展委员会：

(a) 鼓励小岛屿发展中国家政府，在地方当局、本地和国际的非政府组织、科学和技术界、私营部门，包括金融机构、保险、服务提供者和工业界，以及传播媒介的积极参与下，将有关减少自然灾害和环境灾害的方案和措施，完全纳入有关无害环境管理、保护自然资源和实现可持续发展的国家发展计划、政策和项目之中；

(b) 也鼓励小岛屿发展中国家政府，进一步加强其争取分区域、区域和区域间合作的努力；

(c) 呼吁各国政府，在社会所有有关部门的积极参与下，考虑把减少自然灾害和环境灾害问题充分结合到国际社会为了无害环境管理、保护自然资源和实现可持续发展的努力中去，并支持促进在执行《21世纪议程》、《巴巴多斯行动纲领》和《横滨战略和行动计划》之间的有效协作；

(d) 呼吁会员国支持在减灾十年的范围内为了提高对环境有不利影响的自然灾害和类似灾害的预警能力而进行的努力，包括为收集、分析和分发可靠减灾数据而建立有效的全球和区域机制，并在国际技术合作范围内转让有关的预警技术；

(e) 支持执行《横滨战略和行动计划》，特别是关于改进减灾方面的教育和培训，包括为了能力建设和人力资源开发的目的，在各级建立跨学科的科学和技术联网；

(f) 请各国政府考虑在现有的《减灾十年国际行动框架》⁹内设立一个非正式不限制成员的工作组，其成员包括来自有关的小岛屿发展中国家和在减灾方面所有有关部门，目的是确保小岛屿发展中国家充分参与拟订协调一致的减灾战略而进入21

世纪。¹⁰

2. 优先采取行动事项

55. 再请委员会就国家、区域和国际各级考虑下列段落中列出的一些优先采取行动事项。

(a) 国家一级

56. 在国家一级，应如《国际减少自然灾害十年》目标中概述的那样，在前后一致的国家方案的范围内进行活动。并不是所有小岛屿国家已经有能力来制定这些方案。因此，这本身仍然是一个优先领域，对此充分的外部支助是必需的。这些活动应包括：

- (a) 将有关自然灾害和环境灾害的政策结合到国家发展规划中去；
- (b) 机构发展，包括预警系统和灾害管理的人力资源开发；
- (c) 改进关于信息和通讯的制度和安排；
- (d) 加强当地的广播；
- (e) 建立国家应急基金，以便对灾害受害者提供充足的支助；
- (f) 利用传统的减灾和备灾制度；
- (g) 制定适当的本国保险方案。

(b) 区域一级

57. 在区域一级，应把重点特别放在将有助于与外界较隔离的小岛屿发展中国家加强与其他国家合作的活动。此外，需要巩固和进一步加强太平洋和加勒比区域的合作机制。建议采取下列行动：

- (a) 在减灾方面，加强小岛屿国家之间的区域和区域间合作，包括通过交流方案、联合减灾方案和其他机制的合作；

(b) 通过指定一个关于减灾的区域政策机构来制定和加强在区域一级的合作安排；

(c) 开展减灾、备灾和抗灾的业务工作安排，并巩固现行的减灾方案；

(d) 建立一个减灾培训的区域间机制，特别是通过促进现有研究机构和方案之间的联络来进行；

(e) 如上文指出的，在对区域情况详细分析的基础上对每一区域的需求进行评估，并分析国家一级的需求。

(c) 国际一级

58. 横滨会议和巴巴多斯会议都呼吁为小岛屿国家的减灾调动更多资源。还不清楚这两次会议在调动资源中起了多大的作用，但一些小岛屿发展中国家的感受是，还可以也应该做更多的工作。对国际一级的行动起中心作用的第二个主题领域是获取技术、培训和信息的机会。委员会可考虑以下行动作为在解决小岛屿发展中国家灾害问题中国际行动的优先事项：

(a) 为小岛屿国家在其国家战略的范围内制定国家减灾方案而提供专家支助；

(b) 调动更多资源来应付紧急减灾需求，并为小岛屿国家的自然灾害建设预警能力；

(c) 改进获得灾害和警报信息的办法，以加强小岛屿国家灾害管理的能力；

(d) 为小岛屿国家在减灾，特别是在培训、机构发展和制订减灾方案方面建立区域间合作和交流的机制，提供技术、财政和专家支援；

(e) 制定具体的关于小岛屿国家减灾的国际方案，以提供知识与技术的合作与交流的框架；

(f) 在为小岛屿国家建设减少危险的能力而在以下主题领域中支持有目标的研究并进一步发展知识：

- (一) 作为减灾的预防和缓解工具的保险；
- (二) 作为减灾工具的电信和信息管理；
- (三) 建立国家灾害应急基金和应急行政程序的限制和机会；
- (四) 对发展脆弱性和建立指数和指标的系统分析；
- (五) 评价小岛屿国家获取可靠数据、灾害专门知识和技术手段的限制；
- (六) 审查灾害、发展和环境之间的联系，包括制订一些对有关灾害危险进行系统评审的方法；
- (七) 分析全球气候变化同小岛屿国家自然灾害的特征和发生率的联系。

注

¹ 大会 1991 年 12 月 19 日第 46/182 号决议，附件。

² 见《减少自然灾害世界会议的报告，日本横滨，1994 年 5 月 23 日至 27 日》。

³ 《小岛屿发展中国家可持续发展全球会议报告，布里奇敦，1994 年 4 月 25 日至 5 月 6 日》（A/CONF.167/9 和 Corr.1 和 2）（联合国出版物，出售品编号：E.94.I.18 和更正），第一章，决议 1，附件二。

⁴ 同上，附件一。

⁵ 《减少自然灾害世界会议的报告，……》第一章，决议 1，附件一。

⁶ 大会 1995 年 10 月 24 日第 50/6 号决议。

⁷ 见大会 1995 年 12 月 20 日第 50/117B 号决议。

⁸ 见大会 1994 年 12 月 2 日第 49/22A 号决议和 1995 年 12 月 20 日第 50/117A 号决议。

⁹ 见大会 1989 年 12 月 22 日第 44/236 号决议，附件。

¹⁰ 见大会第 49/22A 号决议和第 50/117A 号决议。