



联合国



减少自然灾害世界会议

日本横浜
1994年5月23日至27日

Distr.
GENERAL

A/CONF.172/4
2 May 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

临时议程* 项目8

减少自然灾害活动

国际减少自然灾害十年

会议秘书长的报告

* A/CONF.172/1。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 5	3
一、国际减少自然灾害十年	6 - 23	4
A. 大会对十年的宣布	6 - 9	4
B. 《国际行动纲领》	10 - 23	4
二、制订和执行方案	24 - 90	6
A. 特别高等理事会与科学技术委员会	25 - 33	7
B. 机构间协调	34 - 36	9
C. 国家委员会和区域促进活动	37 - 63	10
D. 宣传：信息传播、技术和系统	64 - 77	15
E. 灾害的经济方面和私营部门	78 - 83	17
F. 国际示范项目与国际和区域项目	84 - 90	19
三、国际减少自然灾害十年的中期审查	91 - 94	20
四、结 论	95 - 107	21
A. 各项目标	96 - 99	21
B. 将在国家一级采取的政策措施	100 - 102	21
C. 联合国系统采取的行动	103	22
D. 减灾十年的组织工作	104	22
E. 资金方面的问题	105 - 107	23

导 言

1. 自然灾害,世界许多地区都司空见惯,爆发起来不分国界。虽然主要对策--和职责--在于国家或当地当局,但如果国家已尽了一切能力,而仍对自然灾害手足无措,就需要采取国际行动。

2. 国际社会多年来一直在建立对付自然灾害的机制。自然灾害从一开始就被认为是一种突发狂暴的自然现象,使人类陷入混乱,造成死亡和破坏,个人和集体的财产和财富丧失。着重于协助政府在救济协调和重建等若干方面救灾治灾。防止自然灾害引起的流行病蔓延,争取保证按照防灾标准建造学校、房屋和其他建筑。所采取的办法着重于紧急救灾或者在科技和工程方面预防灾害。

3. 1970年,孟加拉湾发生了有史以来最严重的一次自然灾害,狂暴的热带旋风席卷海湾,推波助澜,滚滚涌入孟加拉国,造成25万至50万人死亡。大会要求秘书长建立一个灾害管理的常设机构。大会根据1971年12月17日第2816(XXVI)号决议设立了联合国救灾协调专员办事处,现为人道主义事务部。该决议首次要求采取统一办法管理灾害,从而防灾救灾(或者本文所指的“减少灾害”)正式成了一项联合国方案的补充部分。

4. 1971年来,越来越明显,自然灾害不仅造成生命和财产损失,而且还实际上阻碍发展。灾害频仍,只会使问题更加复杂。突如其来的自然灾害又参入引入恐惧而缓缓形成的灾害,特别是干旱过后饥馑蔓延,病病歪歪的人们被迫来到食品紧急供应站。

5. 光是救灾不能克服自然灾害造成的全部问题。随着知识、认识和技术的发展,灾害管理、资料的收集和传播、国际行动,包括预防、减轻和防备等国际行动的协调,日显其重要性。有效减少灾害,正在成为现实目标。减少灾害的频率和程度,必须成为发展进程的一部分。国际减少自然灾害十年秘书处根据现有灾害资料来源从事的一项研究描述了过去30年来灾害造成的破坏和损失的上升趋势,研究报告载于本报告(A/CONF.172/4/Add.2)。

一、国际减少自然灾害十年

A. 大会对国际减少自然灾害十年的宣布

6. 应一些著名科学家的倡议,大会于1980年代末叶得出结论:需要加强国际努力的协调一致,以减缓并最终防止自然灾害。发起国际减少自然灾害十年的三个主要原因是:随着人口增长和都市化,灾害的损失迅速增加;这种损失阻碍了社会经济的可持久发展,使环境退化更加严重;证明能大大减少这种损失的办法没有得到广泛的采用,特别是在发展中国家没有得到广泛采用。

7. 大会首次通过了关于指定1990年代为国际减少自然灾害十年的决议(第42/169号决议)后,秘书长于1988年建立了一个特设专家组,该专家组拟订了该十年的框架方案,还通过了《东京宣言》。这导致了国际减少自然灾害十年的确立,以便在20世纪末以前显著加强灾害的预防和减轻工作。

8. 秘书长还设立了一个机构间指导委员会,由联合国系统的有关组织组成,以协调该十年的行动。指导委员会的机构间工作组起了重要作用。非政府组织和科学组织的代表参加了机构间工作组的联合国机构。

9. 因此,大会于1989年在第四十四届会议上宣布国际减少自然灾害十年(1989年12月22日第44/236号决议)。该决议的附件批准了《国际十年行动纲领》,该《纲领》规定了成员国须遵循的目的和目标以及需采取的政策措施、联合国系统将采取的行动、十年期间的组织安排、财政安排、审查程序。

B. 《国际行动纲领》

1. 十年的目的和目标

10. 十年的目的是,通过一致行动,特别是在发展中国家采取一致行动,减少由自然灾害造成的生命财产损失和社会经济失调。

11. 十年的目标是:

- (a) 增进各国减轻自然灾害影响的能力;
- (b) 制订利用现有科技知识的适当指导方针;
- (c) 鼓励在科学在工程方面采取努力,填补知识空白;
- (d) 传播现有技术资料和新技术资料;

- (e) 通过技术援助与技术转让、示范项目、宣传和培训等方案来制订、评价、预测、预防和减轻自然灾害的措施。

2. 政策和战略

12. 为实现十年的目的和目标,请有关政府:

- (a) 拟订国家减轻灾害方案,并将其纳入本国发展方案;
- (b) 在十年期间参与国际一致行动,同有关的科技界合作,设立全国委员会;
- (c) 鼓励地方行政当局采取适当步骤,动员公众和私人进行支持;
- (d) 提高公众对风险及其后果的认识;
- (e) 适当注意自然灾害在保健方面的问题;
- (f) 改善早日获得紧急供应的情况;
- (g) 不断将国际国内的所有发展情况通知联合国秘书长。

13. 从一开始就鼓励金融、科技、非政府、国家和国际机构支持并参与十年活动。促请联合国的机关、组织和机构优先重视各方面及各阶段的减少自然灾害活动。着重于制订和执行宣传方案,提高公众对减少灾害的意义的认识。请联合国系统的驻地协调员和外地代表与各国政府密切合作,以实现十年的目的和目标。还考虑到自然灾害往往超越国界,因此请各区域委员会发挥作用。

3. 十年期间的组织安排

14. 关于十年的组织安排问题,秘书长设立了一个高级特别委员会,由人数有限的国际知名人士组成,负责向他提供与十年有关的一般性咨询意见,采取适当行动,提高公众认识,动员支助。

15. 秘书长还设立了一个科学和技术委员会,经与本国政府磋商后选出约25名专家组成。科学和技术委员会的作用是,制订综合方案,供双边和多边合作中加以考虑,同时评估十年的活动,并在提交秘书长的年度报告中提出建议。

16. 秘书长在联合国日内瓦办事处设立了一个小型的十年秘书处,经费由预算外资源支付,负责十年活动的日常协调工作,向高级特别委员会、科学和技术委员会和其他机构提供实务支助。

17. 秘书处的工作方案围绕以《国际行动纲领》为中心的若干议题:

- (a) 区域活动;国际减少自然灾害十年全国委员会;
- (b) 宣传;资料传播;技术和制度;
- (c) 灾害的经济方面;私营部门;
- (d) 国际示范项目和国际减少自然灾害十年的其他项目。

18. 十年秘书处已成为人道主义事务部的一个组成部分,人道主义事务部的前身是联合国救灾协调专员办事处。十年秘书处与人道主义事务部的灾害减轻处合并,以加强减少和减轻灾害方案的拟订。秘书处继续根据《国际行动纲领》行使职责。

19. 大会第44/236号决议建议,为实施十年的活动提供预算外资源,并因此大力鼓励各国政府、国际组织和私营部门自愿捐助。为此,秘书长设立一个国际减少自然灾害十年的信托基金。由于捐助方的承诺和专门机构积极的实务支助,十年秘书处及其活动虽然常常步履不稳,但已有所进展。

20. 最后关于十年的组织问题,经决定,经济及社会理事会在1994年的第二届常会期间将对《国际十年行动纲领》的执行情况作一次中期审查。这次审查将放在世界减少自然灾害会议之后。

4. 十年要实现的指标

21. 经科学和技术委员会建议,大会第46/149号决议核准了十年要实现的指标:

22. 在2000年前,各国应作为其实现可持久发展计划的一部分:

- (a) 对自然灾害作出全面的国家评估,并将这些评估考虑进发展计划;
- (b) 国家和/或地方各级的减轻灾害计划应包括长期防灾、备灾和公众认识等方面;
- (c) 可随时应用全球、区域、国家和地方的警报系统,以及广泛传达灾害警报的能力。

23. 大会还在该决议中首次批准召开一次国际减少自然灾害十年全国委员会代表的世界会议,使范围广泛的与会者聚于一堂,为中期审查十年作出贡献。

二、制订和执行方案

24. 由于各参与减灾十年活动者的资源和能力有所不同,与减灾十年相关的各

项活动所取得的进展也有所不同。世界会议发挥了激励作用,促进了减灾十年的活动。本报告概述了国际行动范围内的方案情况。

A. 特别高等理事会与科学技术委员会

特别高等理事会

25. 秘书长于1991年设立了特别高等理事会,并于该年十月在纽约召开了理事会第一次会议。该理事会由十位知名人士组成。在秘书长主持下,理事会第一次会议通过了《纽约宣言》。

26. 秘书长于1993年1月在纽约召开了理事会第二次会议,会议的目的是审查减灾十年的进展情况并确定减灾十年活动的未来方向。日本政府在会上正式申请于1994年5月23日至27日在日本横滨举办减少自然灾害世界会议。理事会通过了《关于世界会议的12点行动计划》。该行动计划是在减灾十年活动的各关键参与者协商后产生的。它强调必须在政府与包括世界银行这样的供资机构在内的国际组织以及科技界之间建立沟通桥梁。理事会认为,应在世界会议期间举行一次部长级会议,以便在最高政治级别上为减灾十年的后五年调动力量。理事会还强调指出,加强抗灾能力是一项主要目标;它还提请人们注意天灾与人祸之间的关系。它指出,减灾是可持续发展的一项先决条件。

科学技术委员会

27. 科学技术委员会设于1990年,于1991年3月在波恩举行了第一次会议。该委员会由25个国家的25名专家(科学家、记者以及灾害管理人员等)组成。波恩会议确定了减灾十年的目标、方案和基本框架。会议通过了关于促进减灾十年国家委员会和联络点的成立及其工作的若干步骤。该次会议还通过了关于制订国际项目来宣传可在减灾十年期间从事的科技活动的标准,并选定了第一套宣传项目,其中包括若干科学协会和联合国系统建议的训练、研究和推广项目。会议商定应执行一项宣传方案,促进人们对减灾潜力的认识,尤其应在每年十月减少自然灾害国际日(也叫减灾十年日)开展这项活动,但此项方案的资金仍成问题。科学技术委员会支持 Osservatorio Vesuviano 主办减灾十年简报《消除灾害》。首期简报于1991年3月印行。

28. 科学和技术委员会于1991年9月在危地马拉市举行了第二次会议,与此同时,美洲卫生组织也在该地举行了拉丁美洲减灾十年区域会议。科学和技术委员会继续鼓励各国进行努力,并审议了提交联大的第一份报告。委员会在报告中重申了减灾十年的目标和方案,尤其是重申必须加强国家委员会和国别方案。特别高等理事会的十位知名理事在1991年10月于纽约召开的第一次会议上核准了该委员会建议减灾十年秘书处采用的工作方案。联大在1991年12月第46/149号决议中通过了这项工作方案。

29. 科技委员会和拉丁美洲减灾十年区域会议强调自然灾害、环境退化与可持续发展之间的关系(《危地马拉宣言》),促进了1992年6月在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议。科技委员会在其报告中反复强调了这个问题。

30. 科技委员会的委员们随后参加了非洲统一组织于1992年4月在亚的斯亚贝巴召开的关于促进和协调非洲国家减灾行动的会议。该委员会委员们还参加了美洲卫生组织与美洲国家组织于1992年5月在牙买加金斯敦市举行的加勒比地区的类似会议。各国举办的减灾十年会议越来越多,在世界各地由减灾十年项目资助的科技会议也越来越多。科技委员会一直强调指出,在从事这些活动后,各国和各地区应采取切实可行的减灾措施。

31. 于1992年3月在日内瓦举行的科技委员会第三次会议的主要目标是,除了继续努力促进和支持国别活动外,还要为拟于1994年召开的世界会议制订计划,并指导减灾十年秘书处制订关于减灾经济效益的方案。最后这一点越来越重要。委员会认为,需要拿出减灾经济效益的实例,这是说服各国决策者和国家机构在发展计划中列入减灾活动的关键。世界会议不应是纯科技会议,决策者可在会上相互交流看法,并应有部长级官员参加会议。

32. 应印度政府的邀请,科技委员会于1993年2月在新德里举行了第四次会议。委员会委员们在会上与亚太国家的减灾专家交流了经验和看法。在该次会议上,委员会设立了世界会议技术筹备小组。

33. 科技委员会于1993年11月在日内瓦举行了第五次会议。这将会议的重点是,与主要负责组织技术会议和编写区域报告的组织一道,最后确定世界会议方案的实质性内容。

B. 机构间协调

机构间工作组

34. 由联合国秘书长于1988年设立的减灾十年程序委员会机构间工作组继续协调各机构制订的减灾十年行动方案。自该委员会成立以来,机构间工作组共举行了十六次会议。该工作组于1993年和1994年为筹备减少自然灾害世界会议举行了四次会议。如前所述,除联合国各机构参加该工作组外,若干非政府组织和科学机构,如国际红十字和红新月联合会、国际科学联盟理事会、世界工程组织联合会等,也参加了该工作组。这些组织和机构在安排世界会议的科技方案方面担负了重大责任。所有参加该工作组的组织都将在世界会议上通过不同的背景文件报告各自执行的与减灾十年有关的方案情况。世界会议的方案很好地体现了该工作组对减灾十年和世界会议的贡献情况。

减 灾

35. 人道主义事务部在减轻和预防灾害方面的活动分为以下三大类:

- (a) 在全球一级制订关于减轻和预防灾害的战略,并开展宣传活动,通过案例分析、印制手册、举行会议和讲习班以及相关的文宣和培训活动,推广最有效的技术和管理方法;
- (b) 在国家和分区一级协助当局确定最大灾害,制订和执行减灾方案,并建立体制结构来一直负责这类活动;
- (c) 在地方一级与地方当局建立工作联系,指导当局逐步采取减灾措施,处理各类高风险灾害问题。

36. 目前,人道主义事务部在减灾活动中与联合国以及其他组织和捐助者进行了密切协作。人道主义事务部为制订方案和执行项目提供了技术和专业支持。这些活动有:

- (a) 阿根廷:火山和技术风险;
- (b) 孟加拉国:减轻旋风灾害措施;
- (c) 博茨瓦纳:国家减灾计划;
- (d) 哥伦比亚:多部门统一减灾方案;

- (e) 厄瓜多尔:多部门方案;
- (f) 埃及:指导新的国家减灾方案;
- (g) 几内亚:加强灾害管理能力;
- (h) 马拉维:制订减灾项目;
- (i) 尼泊尔:大坝毁坏应急方案;
- (j) 秘鲁:减轻火山。地震和海啸风险;
- (k) 沙特阿拉伯:指导民防工作;
- (l) 南太平洋:防灾;
- (m) 越南:防止水灾行动计划;
- (n) 地中海地区:减轻地震损失合作项目;
- (o) 拉丁美洲:在减灾领域开展分区合作。

C. 国家委员会和区域促进活动

国家委员会

37. 截至1994年4月,已有135个国家宣布正式参加“减少自然灾害国际十年”,其中83个国家建立了国家委员会,48个国家指定了协调中心。还有4个国家目前正在建立国家委员会。

38. 1993年7月,减灾十年秘书处请各国家委员会和协调中心评价其实现“十年”的目标所取得的进展,并表明它们在“十年”后五年的计划。

39. 特别是请它们报告以下情况:

- (a) 国家委员会和协调中心的组成;
- (b) 普遍性灾害、近期发生的自然灾害和灾害造成的人员和经济损失;
- (c) 减少自然灾害需要的援助和可为此提供的援助;
- (d) 近期完成或仍在进行的减轻灾害影响的活动;
- (e) 为实现“十年”的三大目标所采取的步骤;
- (f) 它们减少自然灾害的国家计划和立法。

40. 截止1994年4月,已有92个国家向减灾十年秘书处提交了国家报告。这些报告的摘要将作为本报告补编印发(A/CONF.172/4/Add.1)。

41. 虽然这些国家报告表示在执行“减灾十年国际行动纲领”方面已取得进展,但事实表明发展中国家,特别是最不发达国家实现“十年”的目标仍需要帮助,

特别是在培训、危险评估、灾害图绘制和预报方面。

42. 正如各国家报告所强调的,应越来越多地从双边来源,或通过区域合作和容易发生同样灾害的国家间交流资料及专门技术来汲取援助。此外,发展中国家请各国际组织和援助国政府确保将减少灾害措施列入灾害救济和发展援助之中。

43. “十年”被认为是增加政界和公众对减少自然灾害意义的认识的最重要手段,但报告也指出,“十年”可能过多地侧重于国际和科学方面。许多报告强调需要得到和增加国内的支持,并将这种支持主要集中于一般方面的灾害管理和减少灾害活动。

区域促进活动

44. 近期优先地注意到对区域减灾十年活动的支持。在各地地区筹备减少自然灾害问题世界会议的过程中确实大大增加了对减少自然灾害的政治意识。

(a) 非 洲

45. 在1980年代遭受了使几十万人成为饿殍的严重旱灾和饥荒之后,南部非洲在1992/1993年又发生了干旱,但通过及时的国际行动避免了灾难。在1993年9月召开分区域会议之后,设立了一系列国别方案。减灾十年秘书处通过在非洲地区斡旋和促进工作,积极地支持了这一方案。

46. 非洲已注意到大会关于减灾十年的建议。1994年2月,非洲统一组织部长理事会批准了《非洲对世界会议的共同立场》的建议。部长理事会强调,灾害已严重损害了该地区的经济效绩,在环境退化和贫困循环之外增加了困难。它还承认,现有的灾害救济援助战略没有考虑到较长期的减灾问题,即将减灾与发展相联系。因此,有效的减少灾害战略应纳入中长期发展战略。于是,1994年4月向非洲经济委员会规划和经济部长会议提交了一份背景文件,为非洲减少灾害行动纲领提供了一个框架。非洲区域方案的一个主题是:减少自然灾害是可持续发展的组成部分。

(b) 亚 洲

47. 救灾准备和灾害预防在亚洲许多地区有着长期的传统。日本的方案表明,即使在灾害多发国家,减灾也可取得积极成果。日本在“十年”的一开始,便发挥了

促进和支持减灾十年方案的领导作用。千叶市国际会议(1992年)和爱知县/名古屋市国际会议(1993年)都进一步证实了日本的作用,最后导致世界会议的举行。

48. 亚洲许多国家都有完善的国家减轻自然灾害影响方案,对国际合作和加强其这方面的机构表现出越来越大的兴趣。中国减灾十年国家委员会除其他外,在“十年”范围内制定了大规模的国家减少灾害方案。1993年6月25日和26日在北京举行的减少灾害国际会议产生了值得国际社会给予密切注意的重要报告和建议。

49. 在减灾十年秘书处的要求下,设在曼谷的亚洲救灾准备中心与亚洲及太平洋经济社会委员会和亚洲开发银行合作编写了一份背景文件,叙述了南亚和东南亚执行“减灾十年国际行动纲领”的现状和未来要求。一个由亚洲高级专业人员和区域及国际组织的代表组成的工作组于1994年2月举行会议审查这一问题。

50. 南亚区域合作联盟国家区域会议于1994年3月在新德里举行,以审议该联盟对世界会议的共同立场以及区域减灾方案。

(c) 加勒比地区

51. 加勒比国家所采取的方针是小的岛国的特殊需求决定的,即侧重于台风预报和救灾准备。西印地安大学地震学研究所在加勒比灾害紧急反应署、加勒比共同体、泛美卫生组织和美洲国家组织的支持下,在特立尼达的西班牙港举行一次区域会议。召开这次会议的时间正值“减少自然灾害国际日”(1993年10月)。目的是鼓励该地区的科学界参与世界会议的筹备,强调有必要把减少地震危险列入各国减灾十年委员会议程的较突出位置。在会议的建议中,尤其值得一提的是优先对医院和学校等关键设施的抗灾程度进行分析。泛美卫生组织和美洲国家组织承诺在各自主管的领域增加合作。

(d) 独立国家共同体

52. 独立国家共同体对减灾十年表现出浓厚的兴趣。1993年12月在吉尔吉斯斯坦的比什科克举行了独联体国家会议,鼓励所有与会国都参加“减灾十年”,并报告其国家减灾的活动情况。

53. 国家报告表明,独联体国家在应付各种自然灾害包括技术和环境灾害方面有着大量的知识和丰富的经验,强调将技术和环境灾害列入该地区的减灾十年活动。报告承认独联体面临的自然灾害的频繁和严重程度,以及经济、社会和政治变

化造成的抗灾能力的减弱,强调有必要在培训、机构建设和建立国际联系上进行有效的区域合作。

54. 吉尔吉斯斯坦会议的结果之一是设立由俄罗斯 EMERCOM 主持的独联体国家国家间理事会。所有独联体国家签署了一份建立区域合作的协定。于1994年3月在哈萨克斯坦阿尔马提举行的后续会议最后通过了提交世界会议的独联体国家报告。

(e) 欧洲

55. 几乎所有的欧洲国家都设有完善的公民保护组织,并有许多专门从科技方面特别是从地球科学和工程方面参加减灾活动的科研机构。欧洲理事会设立了在欧洲和地中海地区减少地震危险的“开放的局部协定”。北欧国家历来在救灾准备和灾害管理上密切合作。许多欧洲专家和机构以及一些国家委员会十分活跃。“十年”的创始人之一的比利时 M.Lechat 教授一直担任世界会议科技委员会技术筹备主席。德国和意大利借调专业人员到秘书处工作,为“十年”做出了重大贡献。

56. 1993年9月在欧洲共同体人道主义部的支持下,在布鲁塞尔举行了欧洲联盟各国减灾十年委员会和协调中心的会议,以讨论欧洲联盟各国对“十年”的目的和目标以及对世界会议可分别或协调作出的贡献。会议指出,欧洲联盟各国的活动情况不均衡。会议还指出,各国对“减灾十年”范围的看法不同,有的单纯以国家角度注意减灾问题,有的只关心发展中国家的减灾问题。

57. “减灾十年国际行动纲领”范围内的国际会议包括1993年4月和10月由联合国王国皇家协会组织的两次研讨会,以及在意大利特别是在佩鲁贾举行的会议。德国开发基金会在减灾十年秘书处的要求下,于1994年1月在柏林举行了灾害和发展问题国际会议。会议的报告和建议将在世界会议上分发。

(f) 拉丁美洲

58. 在拉丁美洲,近年来制订了有力的国家和区域减灾方案。国际组织,包括人道主义事务部支持各种减轻灾害影响的项目。泛美卫生组织和美洲国家组织等区域组织也推动组织多学科国家讲习会,以促进所有部门和减灾机构的参与。“减灾十年”还开展了拉丁美洲和加勒比区域活动。为此,在11个国家举行了讲习会。这

一活动的产出是按跨部门方式陈述优先项目。

59. 1993年8月在哥伦比亚举行了安第斯区域会议。1994年2月在萨尔瓦多举行了中美洲研讨会。拉丁美洲为世界会议进行的筹备工作的高潮是1994年3月在哥伦比亚卡塔赫纳举行的美洲国家会议。这次会议是减灾十年委员会、美洲卫生组织、美洲国家组织、红十字会和许多科学及非政府组织共同发起的。

60. 这些会议常常得出的结论之一是,有必要加强发展机构的作用和领导,而不应继续依赖于灾害救济和应付的专门机构,并有必要使立法机构参与这一进程。

(g) 北 美

61. 美利坚合众国和日本是“十年”和发起“十年”的大会决议的最重要的创始人和支持人。美国国家科学院、国际科学基金会和美国政府许多机构及部门都参加了使“十年”付诸实践的所有讨论工作。美国科学院前院长 Frank Press 博士是“十年”奠基人之一。美国地质调查局和联邦应急管理署自减灾十年秘书处成立以来向其借调了资深工作人员。美国政府、科学界和私营部门的代表都积极参加“十年”的所有主要活动。1993年在科罗拉多州博尔德举行的年度国际会议上专门利用几次会议讨论减灾十年和世界会议。加拿大和墨西哥发起了许多减灾十年国家活动。加拿大通过科技委员会主席J.Bruce先生对“减灾十年”做出重要贡献。

(h) 太平洋

62. 1993年8月在瓦努阿图举行了减灾十年国家委员会的区域会议。这次会议是在澳大利亚的慷慨支助举行的。会议承认,该地区的一些国家缺少能够长期积极参与“减灾十年”活动的基础结构和管理安排。积极执行“减灾十年国际行动纲领”的国家应随时帮助那些尚未参加这类活动的国家。在这方面,会议注意到开发计划署/人道主义事务部南太平洋减少灾害方案,提出这一方案为增强南太平洋灾害管理能力提供了可行的手段。

63. 所有与会国都认为它们需要教育和提高意识的协调中心。可通过人道主义事务太平洋方案办事处和澳大利亚减灾十年秘书处的服务开始这项工作。会议同意建立一个由这些实体协调和支助的工作组。人道主义事务部太平洋方案办事处对编写国家报告和南太平洋地区提交世界会议的区域报告提供了协助。该区域报告已获得南太平洋区域环境计划署批准。

D. 宣传：信息传播，技术和系统

宣 传

64. 科学和技术委员会1991年制定的宣传战略为减灾十年的宣传活动奠定了基础。宣传活动主要集中于两个方面：出版和分发减灾十年业务通讯《制止灾害》，及纪念减少自然灾害国际日。

(a) 制止灾害

65. 《制止灾害》业务通讯由意大利政府支助在那不勒斯 Osservatorio 出版，它已成为减灾十年的主要宣传工具。至今为止已出版了十八期《制止灾害》。印刷量逐步从8,000份增加到15,600份。业务通讯目前在192个国家和领土中向国家减灾十年委员会、灾害管理机构、政府间和非政府组织、研究机构和金融机构分发。业务通讯用四种语文印发，目前是减灾十年伙伴之间的一个重要的联系渠道。最近，美国联邦紧急情况管理局宣布每年支助《制止灾害》。包括私营部门在内的各种来源提出进一步捐款。

(b) 减少自然灾害国际日

66. 每年10月第二个星期三为减少自然灾害国际日。1992年和1993年纪念了减灾日，其主题分别为：减少自然灾害和可持续发展(1992年)；以学校和医院为重点(1993年)。两次纪念活动都编写了纪念指导方针，制作了包括出版物和其他声像材料在内的资料包，并将其发给了国家减灾十年委员会以及各区域和国际机构。各国家减灾十年委员会及区域和国际机构安排了各种各样有新意的纪念方案，这表明人们对减灾十年活动的兴趣和参加程度有所提高。

(c) 世界会议的宣传工作

67. 在减灾十年伙伴的参与下，拟订了世界会议宣传方案如下：

(a) 为新闻媒介和新闻界其他伙伴提供成套新闻资料；

- (b) 在横滨举行一次一般展览，科学机构、国家减灾十年委员会、联合国各机构和其他组织将参展；
- (c) 儿童画展，画展前进行全国比赛；
- (d) 与安嫩伯格基金会合作在横滨组织一次圆桌会议，审查新闻媒介、管理人员和科学家在传播减少自然灾害信息方面的作用。

68. 根据科学技术委员会的建议从1994年开始的宣传运动在全世界范围内逐个突出减灾十年的目标。使人们可以查明优先的行动领域，制定共同的战略，根据明确界定的方向动员各种努力和国际参与，将宣传与减灾十年方案中的通讯活动联系起来。

69. 在运动的每一阶段都要求科学界、各国政府、易受伤害社区、新闻媒介及减灾十年的所有其他行动者为每一目标的实现作出其贡献。

(d) 减灾十年伙伴

70. 联合国新闻部在减灾十年宣传活动中发挥主要的作用，新闻部制作了一部录像片，片名为“起来面对自然”，编写了一册关于减灾十年的小册子和一份关于灾害问题的学生传单，并已向国家减灾十年委员会及各区域和国际组织广泛散发。新闻部还与秘书处合作，就有关减灾十年的许多事件组织记者招待会和提供新闻稿。

71. 联合国系统各组织，特别是世界气象组织、世界卫生组织和儿童基金会以及其他区域和国际组织就各自有关减灾十年的活动编写了宣传材料。它们还在编写世界会议成套新闻资料方面密切合作。

72. 许多国家减灾十年委员会开始自己定期出版关于减灾十年的业务通讯，并在每年减少自然灾害国际日之际编写特别出版物和制作其他声像材料。在国家一级，驻地协调员办事处还对作为世界会议宣传运动一部分的各种方案提供支助。

73. 尽管有一些公众对减灾十年活动的兴趣和参与的迹象，但仍有大量工作有待减灾十年所有伙伴去做，以进一步突出业已存在的减灾潜力。

(e) 信息传播，技术和系统

74. 国际减灾十年主办的或与其有关的数次会议审议了有关灾害的信息和通讯系统问题。随后，减灾十年科学技术委员会的一个咨询小组在1993年9月审议了这

些会议查明的需求和提出的建议。该小组认识到传播有关灾害管理技术信息的重要性。人们注意到,存在许多基于实时(或接近实时)通讯和计算机技术的独立或共有的紧急情况管理和应急反应系统。这些系统利用领土或空间的各種联系,主要用于灾害救济。

75. 人道主义事务部正在计划一个国际紧急情况应急和反应信息系统。其目的是确保在出现紧急情况,需要在全世界作出多边决策之时能及时得到大量准确的信息。国际信息系统正在美国政府支助下进行发展。在国际信息系统的设计和实施中应考虑到减灾十年及其伙伴的需求。这将使所有国家、特别是发展中国家能够最大限度地调用已经获得的信息。

76. 信息技术发展十分迅速。有各种不同的系统和网络,还有独立的数据库,必须对其进行评价。其中一种系统--INTERNET 可以成为未来灾害信息分享和交换的基础。它现在已有专门有关灾害信息的一些网络。将 INTERNET 与现有或计划中的(国际紧急情况应急和反应信息系统)信息和通讯系统联结起来可能有助于灾害管理人员更迅速地获取所需信息。

77. 新的网络形式不同于传统的中心化信息管理职能,更加强调信息分享和交流。因此,信息储存在不同地点,通过网络联系加以调集。在减灾十年范围内信息系统打算集中发展的两个主要领域是:

- (a) 界定所有各级灾害管理人员的信息需求;
- (b) 发展通讯要求,以便将减灾数据传输给有可能联结所有国家、包括发展中国家的各个网络,以及未来的“信息高速公路”。

通过界定信息要求,可以建立一个牢固的防灾减灾数据库。它将包括选定各类灾害的危险、易受伤害性和风险(预期损失)评估,评价减灾措施的成本效益,分析灾害管理系统、包括通讯的能力。为了便于获得这一信息,必须确定一种标准数据格式。虽然没有建议减灾十年秘书处收集和集中这些数据,但秘书处应将这些数据的现有情况和存取方法告知潜在的用户。这样将有助于潜在用户(各国政府、地方当局、投资银行、保险公司和国际、政府间及非政府组织)的决策。

E. 灾害的经济方面和私营部门

经济考虑

78. 自然灾害的不利经济影响已成为人们关注的一个主要问题。发展中国家建

筑和土地使用大多缺乏控制，自然灾害造成的资金和生命损失使经济和社会服务陷于瘫痪。在工业化国家资金损失远远大于人的生命损失。由于现代社会及其技术基础设施日益复杂，更换和修复的费用很可能日益成为负担。诸如生产损失等直接损失难以计量，但可以估计其对经济同样具有损害性影响。慕尼黑再保险公司报告说，在三年时期内(1991--1993年)，世界上因灾害造成的损失在410亿至600亿美元之间。虽然这仅仅是估计数字，但上升的趋势却很明显。

79. 再保险方面困难日增，随着投保损失财政支出增加，针对自然灾害的保险能力成比例减少。因此，迫切需要采取补救行动，通过预防措施减少风险并使保险费保持在控制范围内。减灾十年秘书处正在加紧努力，使企业部门卷入减灾活动，促使企业和公共当局合作，在防灾方面采用适当技术。减少自然灾害世界会议的方案反映了这一意愿。

80. 在有可能受到灾害威胁的发展方案中引入减灾政策和措施这一作法的重要性只能加以强调和突出。减灾的费用可参照灾害可能造成的生命、财产、职业和服务方面的损失来衡量。其推论是防灾必须成为可持续发展概念的一部分。这很可能是令人满意地实现减灾十年目标的合乎逻辑的途径。许多工业化国家现在正在以国内产生总值来衡量自然和环境灾害的影响。这是一个令人鼓舞的措施，因为它既注重灾害的原因又注重其影响，而不是仅注重各种征兆，即紧急情况 and 救济。

私营部门

81. 再保险部门目前被视为可在处理自然灾害经济影响问题方面提供重要的经验和指导。一些行业部门被认为可为减灾十年提供宝贵的信息并进行合作。从事电讯、遥感、化学、民事工程、电子和卫星技术的各公司和专业协会处于有利的地位，可部分致力于研究灾害警报和减灾问题。然而，私营部门需要有关这一问题的更多信息。为了克服这种缺乏信息的状况，秘书处正在实施一项扩大的信息战略，设想更直接地接触私营公司。

82. 在外国灾害援助局主持下，于1992年和1993年举办了数次私营部门减灾讲习会。这些讲习会被证明是在公共和私营部门之间建立有用的相互作用关系的适当手段。而且，讲习会表明，灾害已成为那些必须从自己口袋里掏钱承担灾害费用者关注的一个问题。

83. 已查明了一个与私营部门合作的临时框架，技术援助自愿人员的合作在这方面特别有用。技术援助自愿人员在公共--私营部门在减灾问题的相互结合方面有

着丰富的经验。减灾十年秘书处1993年组织的一次会议注意到，应当有系统地提供私营公司感兴趣的灾害信息。看来，私营部门并非总是意识到减灾的潜力或减灾十年在这一领域各项主动倡议的潜力。人们指出，应提请国家减灾十年委员会注意这一点。减灾十年业务通讯《制止灾害》应对私人捐助开放。会议讨论了是否有可能设立一个私营部门咨询机构问题，这将是争取减灾十年与私营部门更有效合作的一个实质性步骤。

F. 国际示范项目与国际和区域项目

84. 科学和技术委员会建议，应设立和促进样板项目，即国际示范项目。这些项目由减灾十年秘书处挑选并由其积极监督。这些样板项目的目的是为减灾管理人员提供实际可行的样板。本报告后附有示范项目清单。

85. 由于提出越来越多的项目，要示批准将其作为示范项目，由于认识到尽可能多的机构和组织参与的重要性，除现有项目外，1993年科技委第4次会议又订出三类项目：

- (a) 国际和区域的减灾十年项目，它们在减灾十年的框架内，有助于实现其一项或数项目标；
- (b) 国家的减灾十年项目，它们在减灾十年的方案框架内，有助于实现其一项或数项目标，并具有特别价值；
- (c) 国家的 减灾十年示范项目， 国家委员会和联络中心不妨指定这些项目，并将其通知秘书处。

为便于指明，在本报告中，这些项目称为减灾十年项目。

86. 为了在全世界加强项目活动，在项目促进问题上对秘书处和科技委提供指导，科技委设立了一个小组委员会，包括七名成员。1993年7月，科技委小组委员会开始按季度审查项目活动。科技委小组委员会进行的四次此种审查提供了可从减灾十年项目中汲取的教训。

87. 目前，有七个国际科学和技术组织、两个区域研究中心、七个联合国机构、三个国家研究所/大学和另外两个机构正在执行33个项目(23个示范项目，10个减灾十年项目)。联合国机构的两个示范项目已经成功完成。

88. 在1990年至1994期间，25个项目举行了71次会议或讲习班，来自154个国家、联合国机构和国际科学和技术组织的约1,000人参加了这些会议或讲习班。来自100个国家的1,000多受训人员参加了四十四四个培训班。这些会议和培训班不仅传

播和交换了有关自然灾害的知识/技术，而且为减少自然灾害提供了原则和样板。

89. 16个项目产生出三十八个出版物、书籍、会议记录或小册子以及一本关于自然灾害的词汇表。这些文件的内容超过4,000页。有些免费提供给发展中国家有此需要的图书馆。此外，还通过减灾十年的项目，研制了12套关于自然险情和工程的计算机软件/数据库系统。

90. 制定世界地震安全计划项目，是为了增加使决策者增加的灾情意识。世界上有6个区域在地震危险评估领域进行合作，其中全球地震危险评估方案是其核心。旋风灾害项目开发了无人飞行器即空中探索器的使用，它被用来监测大气，以安全节省地发出旋风警报。现已有三个关于自然灾害的数据库，从事灾害管理的人员可进入这些数据库。此外，开发计划署的灾害管理培训方案还为开发计划署现场工作人员制定出各种培训教材，其中大部分是紧急管理领域中的教材。

三、国际减少自然灾害十年的中期审查

91. 1989年联大宣布减灾十年(1989年12月22日第44/236号决议)时即设想对减灾十年进行中期审查。1991年联大核可了减灾十年国家委员会世界会议，以对中期审查作出贡献(第46/149号决议)。1992年，科技委设立了技术筹备小组，开始为世界会议进行筹备工作，为此它起草和通过了会议的纲要方案。1993年期间，该小组与减灾十年秘书处和机构间工作组合作，帮助最终完成了会议的方案。

92. 1993年1月，日本政府向秘书长发出1994年5月在日本横滨召开世界会议的邀请。这一邀请被接受，同时筹备工作继续进行，导致1993年12月联大通过第48/188号决议，核准会议为联合国会议，指定减灾十年秘书处为该次会议的秘书处。如决议具体说明的那样，秘书长向所有国家的政府、联合国和其他机构以及向私人部门发出了邀请。

93. 由于通过了第48/188号决议，世界会议的筹备工作进行了重新定向，以保证各国政府的参与。1994年3月在日内瓦举行筹备委员会会议之后，向各国常驻联合国日内瓦办事处代表团发出了一系列简要说明。委员会批准设立包括六个区域代表的筹备委员会主席团以及会议方案和议事规则。

94. 尽管在第48/188号决议之后，只有很少的时间来筹备和组织世界会议，但会员国对到目前为止进行的筹备工作表示同意，从而为会议打下了坚实的基础。经筹备委员会、主席团、各机构和科技委技术筹备小组的密切合作，会议方案的筹备工作已经完成。预计减少自然灾害世界会议在政策发展和执行减少自然灾害的方案

方面均将成为一个里程碑，不仅对于减灾十年的后五年是如此，而且对于以后进入二十一世纪时也是如此。

四、结 论

95. 1994年，经济及社会理事会将审查联大第44/236号决议制定的国际减少自然灾害十年国际行动纲要。以下结论是在与减灾十年各个伙伴进行磋商时产生的。

A. 各项目标

96. 随着每一事件的发生，每年继续有成千上万的人死亡。发展中国家继续是自然和其他灾害的最大受害者。救济和重建的费用对它们的经济构成负担，威胁着它们的可持久发展，并且最终高于预防的费用。在今后一些年中，首先和最大的挑战是在减轻和预防方面使发展中国家与其他国家一样。

97. 在实现减灾十年的目标方面，已经取得了进步。人们进一步了解减轻灾害的益处。资料交换的情况有所改善，在科学界尤其如此，但是技术转让和实际应用科学和技术知识仍然需要大大加强。由于减灾十年国际行动纲要中规定的目标非常广泛，因此，联大第46/149号决议中规定的目标大大有助于将注意力和努力集中起来。

98. 在减灾十年这一大项下建立了若干项目：在未提及减灾十年的情况下，更多的减灾项目正在执行中。如果通过减灾十年的框架更广泛地传播有关这些项目及其成果的资料，就会使方案更有价值。通过研究、培训和技术转让，一个国际机构的网络可大大加强资料和知识的交换。在此方面，减灾十年的《抗灾》简报可为有用的渠道。

99. 因此，尽管1989年宣布减灾十年以来，世界上发生许多变化，但减灾十年的目标一直有效并将继续有效。人们相信，在这方面国际社会应重申减灾十年的行动。

B. 将在国家一级采取的政策措施

100. 国家发展方案在多大程度考虑到减灾工作尚不清楚，但是最近的资料表明，人们日趋将灾害问题作为发展的一部分来处理。减灾或防灾是规划的一部分而

不是紧急管理的一部分。但是，预防的计划往往随着灾害以及在其后而产生。令人悲哀的是，灾害的紧急阶段是使一国或社会有政治意愿，防止未来毁坏和人命损失的最适宜的时刻。使社会在灾害之前即动员起来仍然是艰苦的工作。或许，解决这一问题的答案在于强调减少灾害与可持久发展之间的联系，因为减灾显然是可持久发展的一部分。

101. 在已经建立的135个减灾十年国家委员会或联络中心中，有些积极活动，其他则从未听到过消息。为了产生作用并使国家减灾方案更具有价值，国家委员会应当使政府各部门、科学、传媒、私人部门走到一起，在促进、制定和执行国家方案中起催化作用。但是，国家委员会的资金一直是一个问题，但资金又是有效性的先决条件之一。

102. 在减灾方面，地方一级的行动是成功的关键。除非个人、家庭和社会被动员起来，并被授权采取行动，否则就无成功可言。地方非政府的“基层”组织的作用在支持此种行动方面是十分重要的。非政府组织趋向于把精力集中在救济上，但国际和地方当局的支持可鼓励它们在预防和减轻灾害方面发挥作用。

C. 联合国系统采取的行动

103. 联合国系统对执行减灾十年国际行动纲要的承诺程度颇为不同。有些组织特别是世界气象组织通过了纲要，并为其目标而努力工作。许多其他组织的参加程度则不够。人道主义事务部的减轻灾害的活动没有得到额外的资源。减灾十年的宣传战略已经制定并得到批准，但由于缺乏资源，没有得以执行。在现场，只有很少的驻地协调员对减灾十年表示有兴趣并加以促进。随着我们接近于中期审查和世界会议，联合国系统的兴趣仍然高低不一。

D. 减灾十年的组织工作

104. 组织工作，即特别高级理事会、科技委和秘书处的设立已经完成。理事会已经举行两次会议，通过了两项决议，以作为秘书长的一般性指南。科技委起了重要作用，它在形成减灾十年的方案和技术内容方面也非常重要。在促进和形成世界会议方面，科技委起了主要作用。由于领导经常更换，几乎所有工作人员的任命和借调都是临时性的，秘书处受到了损失。只是在最近由于秘书处并入人道主义事务部并与减轻灾害组合并，才理顺减灾工作的千头万绪，从而支持了减灾十年最重

要的目标即支持发展中国家制定减灾方案。

E. 资金方面的问题

105. 国际减少自然灾害十年完全靠预算外支持开展工作。在头五年中，来自各方的资金使它不致散架，但也仅此而已。与开始的期望相反，通过减灾十年信托基金得到的对减灾十年方案和项目的财政支持一直很少。成果主要来自各国政府、科学界联合国系统的各个组织及其他方面所报告的活动。然而，在帮助易受灾的发展中国家启动基本的减灾方案方面，减灾十年信托基金是一个潜在的有效机构。该基金需要得到定期的缴款。

106. 减灾十年的关键支持性结构是减灾十年秘书处，它一直依靠借调的短期工作人员为生。这阻碍了减灾十年期间的长期方案的制定，更不必说以后的方案了。除非能够为减灾十年得到核心资金，否则就没有实现重大改善的希望。

107. 为减灾制定的资助方案困难重重，不禁使人想起政治上的优先事项：可见的救灾行动要更加有吸引力，即使从长远看，与旨在加强国家能力，使社会没有救灾之需的方案或项目相比，它取得的成就很小。需要进行基本的改变，通过可持续发展方案，从救济援助转向加强国家减灾能力。情况似乎是，除非人们认识到减灾是可持续发展这一概念本身的一部分，否则，减灾十年的各项目标，以及事实上所有的减轻灾害工作注定会长期得不到人们充分的兴趣和政治意愿，从而也将缺少资源。

XX XX XX XX XX