联合国 A/57/578

大会

Distr.: General
29 October 2002
Chinese
Original: English

第五十七届会议

议程项目 21(a)

加强联合国人道主义和救灾援助，
包括特别经济援助的协调：
加强联合国紧急人道主义援助的协调

自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作

秘书长的报告*

摘要

本报告着重阐述了联合国系统正在进行的一些自然灾害管理工作。报告提供了一些实例，说明联合国与国家和区域伙伴合作正在开展的一些工作，旨在帮助推动加强自然灾害救灾和灾后处理能力的可行战略。

报告强调，过去十年期间，自然灾害持续增加，又着重指出，在规划和执行灾后活动时，必须统筹处理减灾的各个方面，从而消除自然灾害的未来风险。报告又强调，必须开展减少脆弱性的活动，使之成为确保从救济向发展成功过渡的关键内容。报告还确认，联合国和国际社会需要加强合作，更好地认识减灾与可持续发展规划的联系。

一. 导言

1. 本报告是依照 2001 年 12 月 14 日大会第 56/103 号决议提交的，同时应参阅秘书长关于加强联合国紧急人道主义援助的协调的报告（A/57/77－E/2002/63）、国际减少灾害战略的执行情况的报告（A/57/190）以及关于国际合作减少厄尔尼

* 本文件因需从各方取得资料而迟交。

诺现象的影响的报告（A/57/189）。

2. 过去十年，自然灾害的发生及其影响均呈上升趋势，令人极为不安，其深层原因尚未消除。统计数字显示，20 世纪最后十年，风暴、地震和旱灾发生次数确实增加。人类活动导致气候变化，造成自然灾害发生次数的增加。由于城市化扩大，环境管理和土地使用规划不够、贫困以及未能把减灾列入发展规划，全世界许多国家的社区越来越面临自然灾害的危险。这种情况对许多国家特别危险，那里的社会面对自然灾害危险的脆弱性基本上不采取对策，这也对可持续发展构成重大威胁，特别是对最贫穷的社区。

3. 秘书长关于《国际减少灾害战略》执行情况的报告（A/57/190）阐述了全球范围实施减灾工作的成就和挑战。决策者对《国际减少灾害战略》倡导的减灾原则与可持续的、长期发展规划之间的密切联系缺乏了解，这是需要排除的一大障碍。在灾后恢复阶段，把减少脆弱性措施纳入发展规划框架至关重要。这将有助于长期减少自然灾害造成的损害和生命损失。

二. 自然灾害救助

4. 联合国系统在组织和加强自然灾害救助能力方面已取得显著进展。本报告所述期间，紧急救济协调员继续履行其重要职能，按照 1991 年 12 月 19 日大会第 46/182 号决议附件的规定，动员和协调自然灾害后的国际援助。这项工作的总体目标是确保国际援助既迅捷又有效。在这方面，人道协调厅继续评价和完善其多年制订并提供国际社会使用的救灾工具。这些工具包括联合国灾害评估和协调工作队(救灾协调)、军事和民防股、人道协调厅发挥秘书处作用的国际搜索救援咨询小组、区域救灾咨询顾问、布林迪西联合国人道主义应急补给站和救济网，网址为：http://www.reliefweb.int.

5. 人道协调厅在印度和南非开设了办事处，扩大了区域救灾咨询顾问网络。作为改善协调的实际步骤，联合国开发计划署（开发计划署）和人道协调厅拟订了一份谅解函，确定了开发计划署区域减灾顾问与人道协调厅救灾顾问合作的关键领域。

6. 本报告所述期间，联合国灾害评估和协调工作队特派团继续支持自然灾害的救助。在阿富汗、玻利维亚、刚果民主共和国、吉布提、尼日利亚、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其等七个国家和巴勒斯坦被占领土派出了特派团。在拉丁美洲和加勒比、欧洲和太平洋地区，包括 29 个发展中国家，举行了救灾协调区域工作队进修课程。世界卫生组织的泛美卫生组织和中美洲防灾协调中心共同主办了联合国支持中美洲人道主义援助协调大型讲习班。作为国际搜索救援咨询小组的秘书处，人道协调厅外地协调支助科帮助亚太地区的搜索和救援小组组织了一次模拟演习，参与者包括九个国家和五个国际组织。

三. 减少和减轻自然灾害

7. 重视救灾能力，必须同样重视减少风险。现实情况仍然是，面对自然危害的脆弱性增加了，严重限制了减少贫困和环境保护等千年发展目标（见大会第 55/2 号决议）的实现。比较贫穷的社会和整个国际社会不得不面对第二种风险和危害，即不受制约的发展活动造成的风险和危害。这些往往对环境造成破坏，对其预期的发展效益产生负面影响。信息很清楚：地方、国家和国际各级的发展规划必须包括风险分析和减少风险措施。联合国系统面临的一个挑战是帮助和倡导拟订一项重点突出、连贯一致的自然灾害战略，一项考虑到救灾和减灾因素的战略。

8. 采取减少脆弱性措施，在从救济阶段向发展阶段过渡方面十分重要，因为此时作出的决定将影响有关国家的发展进程。未能把减少脆弱性纳入灾后发展阶段，肯定会为将来脆弱性加重埋下祸根。一个社区面对相同或相似的自然危害时，这种情况又会造成广泛的破坏和生命损失。开发计划署看到，过去一年，许多方案国家的发展效益因自然灾害而受损。除了大规模灾害，例如伊朗伊斯兰共和国的洪水、古巴和牙买加的“米歇尔”飓风和塞内加尔的水灾，较小规模的灾害也在影响着发展中国家，无形而无情地侵蚀着发展效益。

9. 开发计划署根据加强备灾、减灾和防灾国家能力的任务，在 2001 年成立预防危机和复原局之后，继续加倍努力，在大约 60 个方案国家加强减灾能力。这些方案包括在牙买加和尼加拉瓜建立当地减灾能力，在危地马拉和洪都拉斯加强预警能力，在海地成立新的国家风险和灾害管理系统。其他行动包括，在加勒比英语国家加强国家救灾办公室，为南部非洲发展共同体的南部非洲成员国家拟订区域灾害管理战略，在蒂萨河流域（匈牙利、罗马尼亚和乌克兰）减少洪灾危险，在伊朗伊斯兰共和国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦解决旱灾危险，在阿尔巴尼亚和东帝汶建立灾害管理能力。目前正在尼泊尔和苏丹设计新的减灾能力建设方案。

10. 开发计划署的一些国家办事处还在吸取经验教训。开发计划署同国家政府合作，正在拟订减少脆弱性和灾害风险的大型方案。例如，在古吉拉特和奥里萨邦灾后复原成功经验基础上，印度政府和开发计划署商定把降低灾害风险和脆弱性作为 2003-2007 年国家合作框架四个核心领域之一，并设计了一个 2000 万美元的多年方案，目的是大幅度降低印度 50 个最易受灾县的灾害风险，其他高风险国家也可以这样做。

11. 这个过程中的经验教训可以运用到其他国家，帮助尽量降低未来灾害的影响。例如，依照大会建议，更多利用减灾空间应用软件和数据进行分析，能够让情况类似的社区分享。这些分析可以很容易地纳入数据库，供将来查阅。联合国外层空间事务处、地球观测卫星委员会和国际减少灾害战略机构间秘书处正同其他伙伴合作，利用卫星技术，特别是地球观测技术，设计一个全球灾害管理方案。

12. 为支持联合国系统和国际社会的灾害管理工作，灾害管理能力中央登记册在继续扩大。目前，该登记册有 8 个目录，包含现有灾害管理资源和能力的数据，范围从灾害管理专家登记册、应急储存和救灾物品清单，到国家和国际组织提供的一系列应急服务。根据大会第 56/103 号决议第 20 段的要求，正在编制先进救灾技术目录。为加强减灾工作，国际减少灾害战略编制了《面对风险－减灾全球概览》这一文件的初步版本，汇编了有关减少灾害风险主动行动的资料，供灾害管理者使用。

四. 支持区域灾害管理的努力

13. 大会第 56/103 号决议重申，减少灾害是可持续发展战略不可分割的组成部分，必须在所有易受伤害国家和社区的发展计划中加以考虑。这一论述，对灾后初期尤其重要。灾后复原和发展计划为提高认识，进行风险和脆弱性评估调查，以及在前瞻性发展政策中纳入减少风险措施，提供了宝贵机会。有关政府和主管国际组织和方案都应该抓住机会，在现有规划工具和方案拟订框架中纳入减少风险标准。

14. 为了完成能力建设任务，开发计划署继续加强与一系列国家、区域和国际组织的合作。开发计划署古巴办事处认识到，在管理和减少灾害风险的工作与适应气候变化和不确定性的工作之间，有必要加强协同作用，遂于 2001 年同加勒比地区其他国家办事处启动了加勒比地区风险管理网络，从而集合了国家、区域和国际利益有关者，以求改善协调并更有效地利用现有资源，以利于小岛屿发展中国家。由于全球气候变化，这些国家本已严重的灾害风险将会明显加重。2002 年 6 月在哈瓦那举行的开发计划署专家组会议要求对风险管理采取统筹办法，其基础是加强国家能力，以对付现有的和未来的风险，对付突发的和长期影响的气候现象。

15. 在中亚和西南亚，开发计划署于 2001 年启动了一个分区域行动。伊朗伊斯兰共和国主办了一次国际讨论会，来自阿富汗、印度、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的政府代表和联合国机构代表出席了讨论会，论证并推动该区域管理和降低旱灾风险的创新办法。在中美洲，开发计划署与中美洲预防自然灾害中心(中美洲防灾中心)合作，论证了当地减灾能力建设和改进国家立法和行政制度的成功作法。

16. 在减少风险教育领域，开发计划署管理的灾害管理训练方案继续为联合国系统和会员国提供服务，特别是为容易受灾的发展中国家。举行机构间评估和特别讲习班之后，拟订了 2002-2004 年中美洲综合计划，并开始在萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马筹备国家讲习班。灾害管理训练方案同南部非洲发展共同体合作，为南部非洲拟订了 2002-2005 年计划，正在借助机构间支助执行。在格鲁吉亚和尼泊尔举办了国家讲习班，在阿尔巴尼亚、亚美尼亚、保加利亚、罗马

尼亚和巴尔干国家，以及印度尼西亚、巴布亚新几内亚和东帝汶，开始为将来的行动进行机构间方案拟订。该方案还启动了降低灾害风险培训方案和现有国际资源数据库。

17. 在联合国系统范围内，开发计划署也在加强和进一步明确同人道协调厅和国际减少灾害战略秘书处的合作领域，以确保对减灾问题采取全系统协调一致的作法。2002 年，开发计划署开始部署五个高级区域救灾咨询顾问，以便支持非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比、欧洲、独立国家联合体和阿拉伯国家的国家能力建设和分区域能力建设工作。他们将同人道协调厅区域救灾顾问和国际减少灾害战略秘书处派驻外地人员密切合作，确保联合国系统采取协调办法，与国家和区域伙伴合作。

五. 支助灾后复原努力

18. 为了避免脆弱性不受控制地上升，特别是在经常遭受灾害的发展中国家，救济阶段之后，必须立即开始另一个灾后恢复阶段。在这个阶段，对于复原、发展和脆弱性管理的长期考虑应该决定专门战略和计划的设计。如大会第 56/103 号决议第 3 段所建议，这个阶段必须包括减轻未来灾害影响的立法和其他适当措施，应该包括符合《国际减灾战略》原则的减灾措施。

19. 如果有效地抓住机会，灾后复原就能打破不可持续发展和灾害风险的恶性循环，为消除灾害发生的直接和间接原因以及触发因素，为可持续复原打下基础。2000 年以来，开发计划署率先采取灾后复原办法，包括灾后立即为当地一级复原工作提供支持，使减少风险和脆弱性因素纳入所有复原活动。这样，早期的复原努力能够大大推动向较可持续的发展过渡。这种处理灾后复原的方法有可能弥合紧急救济和可持续复原之间的缺口，打破可能导致不可持续发展、贫困、社会矛盾上升和环境危害的恶性循环。

20. 2001 年发生了萨尔瓦多、古吉拉特（印度）和秘鲁大地震、伊朗伊斯兰共和国山洪暴发、古巴“米歇尔”飓风、戈马火山爆发、塞内加尔水灾、玻利维亚雹灾和阿富汗和格鲁吉亚地震，其后，开发计划署制定了灾后复原战略和框架。在大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部支持下，这些战略和框架使开发计划署能够进一步完善方法，拟定制度和机制，获得可预测的连贯一致的结果。这包括顺利地衔接联合国救灾援助协调(救灾协调)工作队和开发计划署复原工作队以及创建复原专家名册的工作。

21. 为支持国际减少灾害战略机构间工作队，开发计划署主持了风险、脆弱性和灾害影响评估工作组，在拟订风险和脆弱性指标和指数方面加强了国际合作，并拟订和执行改善灾害影响数据一致性、准确性和覆盖面的建议。工作组还同国际减少灾害战略机构间工作队合作，连接气候数据库和灾害数据库，改善有关气候风险的资料。

22. 开发计划署在对其任务至关重要的领域制订政策，为灾害风险管理的支助政策框架作出了贡献。2001 年 5 月在布鲁塞尔举行的第三次联合国最不发达国家问题会议，开发计划署提出了最不发达国家的灾害简介，促使国际社会注意灾害对国家和家庭经济以及长期贫穷的影响。开发计划署同环境规划署全球资源信息数据库和纽约哥伦比亚大学国际气候预测研究所合作，已经开发出灾害、风险和脆弱性全球指数原型，并将列入《世界脆弱性报告》。

六. 结论和建议

23. 大灾是大难，但同时也创造了机会，消除累积的风险，从而提供了复原和重建的可能。为充分利用这种机会，决策者需要确保把减少脆弱性的内容适当纳入发展规划的主流，以帮助减轻未来灾害的影响。纳入减少脆弱性措施也是一个重要因素，将帮助和支持从救济向发展的过渡。应该特别注意确保发展的实践不会加重社会内部的不平等，使穷人的土地在洪水或泥石流等自然灾害发生时面临更大的风险，使贫穷的陷阱牢不可破。

24. 国际组织在从救济向发展过渡方面的作用也很重要。有关组织和方案正努力确保在其现有规划工具中反映减少风险的标准，确保国家和地方政府在减少灾害风险以及救灾和复原的能力方面获得支持。然而，还需要采取更多的行动，加强并进一步澄清各组织内部和彼此之间的合作领域，确保形成整个系统范围内协调一致的灾害管理办法。

25. 大会似可：

(a) 鼓励会员国和联合国系统加强努力，有效利用灾后的情况，把减少脆弱性的措施纳入复原规划，从而进一步减少风险，为可持续发展奠定基础；

(b) 加强会员国与联合国系统的合作，使决策者更好地理解减灾原则与长期发展规划之间的重要联系；

(c) 支持在地方、国家和国际各级发展规划中纳入风险分析和降低风险措施方面的努力；

(d) 重申加强减轻灾害影响的立法和其他适当措施至关重要；

(e) 加强国际减少灾害战略审查减灾行动的工作，鼓励联合国继续努力，论证国家、区域和国际减灾能力建设的成功办法，可能时列入《灾害管理能力中央登记册》；

(f) 支持联合国系统努力编制救灾先进技术目录。