

**第五十九届会议**

临时议程\* 项目 87(c)

**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**

国际减少灾害战略是联合国为减少自然灾害对社区和各国造成的日益严重影响而努力的工作核心。联合国和其他组织日益加紧利用此一战略来协调和指导减少灾害风险的工作并将其纳入发展规划及行动。国际报章以大字标题报导的许多惨重灾祸凸显出本战略的必要性。尽管还没有有系统和准确的统计数字，根据当前全球的估计，2003年录得700次与自然灾害相关的灾害，造成75 000人死亡，2.5亿人受害，经济损失逾650亿美元。据报，2003年12月在伊朗巴姆发生的地震造成26 000人死亡，在中国，2004年开年以来的多次水灾使得4 600万人民受害。2004年5月，多米尼加共和国和海地骤发洪水，使得成千上万处境脆弱的人民受到严重影响。贫穷、环境退化和缺乏准备都是使自然灾害转变成惨重灾祸的重要因素。

根据大会第58/214号决议的要求，本报告是关于战略执行情况的最新概览。本年度的一项重要重点工作是，为将在日本兵库县神户举行的减少灾害问题世界会议（2005年1月18日至22日）进行筹备和不断审查1994年《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害指导方针》及其《行动计划》。本报告还扼要陈述了国际减少灾害战略机构间工作队、战略的机构间秘书处、其区域性推广活动和其他伙伴的活动。应大会第58/215号决议的要求，本报告还列入了关于自然灾害和脆弱性的一节，突出说明减少灾害在作为一项基本政策工具在支助对气候变化作出适应方面所起的作用。报告还回应关于进行国际合作，以减轻厄尔尼诺现象所生影响的大会第57/255号决议。

\* A/59/150。

\*\* 本报告迟交是由于技术上的理由。



## 目录

	段次	页次
一. 为支助国际减少灾害战略而进行的活动 .....	1-58	3
A. 减少灾害问题世界会议的筹备工作 .....	2-9	3
B. 《横滨战略》的审查：区域和专题协商 .....	10-17	5
C. 减少灾害问题机构间工作队 .....	18-19	6
D. 主要伙伴的活动和关系 .....	20-37	7
E. 国际减少灾害战略秘书处 .....	38-53	10
F. 国际减少灾害战略的体制发展 .....	54-58	14
二. 自然灾害和薄弱环节 .....	59-64	15
A. 气候变化和减少灾害风险 .....	60-62	15
B. 国际合作减轻厄尔尼诺现象的影响 .....	63-64	16
三. 结论和建议 .....	65-70	16

## 一. 为支助国际减少灾害战略而进行的活动

1. 国际减少灾害战略促使人们编写了许多实质性报告和编制了方案和战略观点，说明如何减轻自然危害的风险和脆弱性，以之作为可持续发展的先决条件。作为一项国际承诺，建设灾后复原能力强的社区已益形重要。过去的一年里，在《横滨战略》及其《行动计划》<sup>1</sup> 执行情况审查和减少灾害问题世界会议筹备工作的驱动下，减轻灾害问题机构间工作队和减少灾害问题世界会议秘书处日益成为有关减轻灾害风险问题的会议中心和信息的资料交换所，各国政府和专家组织都参与工作。然而，减轻灾害风险仍是一项极其繁重和紧急的任务。战略的两项重要目标是：加强社区和国家的应对机制，以减轻自然危害的影响并确保减轻而非增加灾害风险的进展。本报告讨论了参与工作的主要伙伴在此一领域提出的范围广泛的各种倡议和取得的各种进展。

### A. 减少灾害问题世界会议的筹备工作

2. 大会第五十八届会议决定，于 2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本兵库县神户召开一次减少灾害问题世界会议。大会第 58/214 号决议明确规定，会议应促进专业性讨论并推动经济改革和取得积极成果，会议的目标是：(a) 完成对《横滨战略》及其《行动计划》的审查，以期增订二十一世纪减少灾害的指导框架；(b) 确定具体活动，以确保落实《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）<sup>2</sup> 中关于脆弱性、风险评估和灾害管理的有关规定；(c) 为实现可持续发展而交流促进减灾工作的最佳做法和经验教训，并指出存在的空白和挑战；(d) 提高对减少灾害监测重要性的认识，从而便利和促进这些政策的执行；(e) 向各区域的民众和灾害管理机构提供更多与灾害有关的适当信息并增加这种信息的可靠性。

3. 预料会议在减轻灾害风险方面将具有划时代的意义。会议安排为三个部分，即：政府间部分、关于交流知识的专题部分和公众论坛，它将提供一个独特的机会，促进各级采取战略性的办法来减轻自然危害的风险和脆弱性。预料它将指导和推动各国政府和决策人员重视下一现象：灾害继续增多，仍然是妨碍可持续发展和千年发展目标实现的主要障碍。它还应提供诱因，以便找出切合实际的方法，用来把减轻风险措施纳入减轻贫穷行动。

4. 会议的效益预期将在下列方面：

(a) 加强对实施减轻灾害风险措施的认识、确认和政治背书，和调动地方、国家和国际资源；

(b) 评估良好做法、成就和制约因素；

(c) 在国家、地方、区域和国际各级，提供更加明确的指示和目标；

(d) 采用一整套总体目标、供采取行动的具体优先事项和后续机制，以便指导和促成减轻灾害风险措施的实施；

(e) 鼓励各方确定和推行国家目标，以便着手进行商定的优先行动事项；

(f) 启动具体的伙伴关系，以支助会议结果的执行，并将其同可持续发展委员会的伙伴关系机制挂钩。

5. 2005-2015 年期间减轻灾害风险行动纲领的构成要素（草案标题：“建设国家和社区灾后复原能力以支助可持续发展”）的商定对会议取得成功至为重要。方案草案借重《横滨战略》及其《行动计划》审查所取得的初步结论和最新框架。2005-2015 这段期间结束时恰逢可持续发展委员会在其第五个周期（2014-2015）对灾害处理和脆弱性进行的审查，作为可持续发展问题世界首脑会议后续活动的一部分。

6. 已设立一个政府间筹备委员会来审查和指导会议的筹备工作和按公平地域代表性原则选出的主席团。<sup>3</sup> 委员会第一届会议于 2004 年 5 月 6 日和 7 日在日内瓦举行，这次会议审查了会议筹备工作的程序和组织方面，并讨论了实质性问题。后来，秘书处编制了一份纲领文件草稿，供会员国审查，以便筹备将于 2004 年 10 月 10 日和 11 日在日内瓦举行的筹备委员会第二届会议。

7. 这个进程的其他支助性投入来自战略工作队 2004 年 5 月举行的第九次会议。工作队设立了一个工作组，以便就会议的实质性工作提供具体指导。经筹备委员会认可和在联合国开发计划署的支助下，战略秘书处于 2004 年 6 月 15 日至 7 月 21 日进行了一次联机对话。已有 60 个国家就当前的活动、进展、挑战和就减少灾害的良好做法范例向战略秘书处提交了有系统的本国资料。开发计划署向选定国家提供支助，协助它们编制这些国家投入。

8. 会议的专题会议将围绕五项专题<sup>4</sup>进行，这些专题同《横滨战略》及其《行动计划》审查的主要定论、审查促成的减轻灾害风险最新框架和行动纲领草案的主要构成要素相对应。专题部分将着重良好做法和实施，并将包括一次由各不同区域交流经验和教训的区域会议。此外，三次高级别圆桌会议将着重讨论对实施减轻灾害风险措施极其重要的问题：(a) “灾害风险：下一个发展挑战”，涉及需要作出的实质性政策转变和建立供资机制来应付风险，作为发展的一部分；(b) “学习如何经受风险”，涉及需要着重教育和警觉性，并同联合国教育促进可持续发展十年（2005-2014）挂钩；和(c) “新出现的风险：明天会怎样？”来设法应对与环境、城市和气候变化的风险景况相关、新出现的问题。此外，将组织一个公众论坛，各国政府、民间社会组织、技术和学术机构以及私营部门将在论坛上散发信息和举办展览。

9. 已在战略秘书处内设立了一个会议单位来协调会议的筹备工作。已同日本政府和兵库县建立了密切的联系。日本政府已认捐 250 万美元，以支付会议的费用，

目前正在争取更多资金来支付发展中国家代表团前往参加会议和筹备委员会第二届会议的旅行费用。关于会议筹备活动的信息可查阅：[www.unisdr.org/wcdr](http://www.unisdr.org/wcdr)。

## B. 《横滨战略》的审查：区域和专题协商

10. 应大会第 57/256 号决议的要求而对《横滨战略》及其《行动计划》执行进度进行审查的程序导致了若干活动（已在上文 A 节中加以说明）和成为会议上进行讨论和作出承诺的实质性基础。初步定论显示，《横滨战略》仍然是减轻灾害风险作用重大的指南，而在某些领域，特别是致力将灾害风险的管理纳入各发展部门方面，已取得了重大进展。已有许多良好做法的范例，并吸取或认定了一些教训。然而，审查显示，由于没有有系统地实施和风险因素不断滋长，进展仍遭到严重阻挠。明显可见的是，要建设国家和社区对自然危害的灾后复原能力和保护生命及生计，都需要各国政府采用更加系统的办法和作出更大的承诺。2003 和 2004 年两年内举行的区域会议和专题会议提供了与审查和会议方案结果都有关系的投入。

11. 在亚洲，已在柬埔寨、孟加拉国、菲律宾和中国举行了几次区域会议，由各国政府、亚洲减灾中心、亚洲防灾中心和联合国主办。利用这些会议的定论，2004 年 5 月由 18 个国家和六个国际组织的代表通过的《关于 2005 年减少灾害问题世界会议的北京宣言》阐述了亚洲对区域合作与协作以及把减少灾害纳入发展规划、政策和实施的观点。《宣言》呼吁对减少灾害作出进一步政治承诺和增加资金投入，以及制定一项由具体目标构成，有助于建设灾后复原能力强的社区的行动纲领。

12. 有 30 多个国家派代表参加、2004 年 6 月由非洲联盟（非盟）和非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）秘书处设在南非约翰内斯堡召开，由开发计划署、世界银行和战略秘书处主办的一次非洲区域协商提供了战略指导和具体建议，以便在所有级别将减轻灾害风险纳入可持续发展活动。协商拟订了一项非洲减轻灾害风险区域战略，由 2004 年 7 月举行的非洲部长级环境会议通过，并在 2004 年 7 月在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟大会第三届常会上得到非洲各国元首和政府首脑的支持。大会第 AU/Dec. 38(III) 号决议授权非盟委员会和新伙伴关系秘书处同战略伙伴密切合作，制订一项工作方案，使得会员国能将减少灾害问题纳入国家发展进程。协商强调，对减轻灾害风险作出投资是保证投资与发展在非洲取得成果的保险政策。

13. 南太平洋各国 2004 年 6 月在斐济举行的区域利益有关者协商讲习班上集体为第二届减少灾害问题世界会议拟订了一份《区域立场文件》和一份《太平洋区域减轻灾害风险战略行动计划》。这次讲习班是由南太平洋应用地球科学委员会（南太地科委）主办，并得到澳大利亚和新西兰的支助。该计划为加速执行《横滨战略》及其《行动计划》、《约翰内斯堡执行计划》制订了很容易按情况作出调整的框架，并为下一个十年期间将会出现的区域新挑战制订了政策指导。它也将

协助优化捐助者的援助和从而鼓励采取有系统的办法来着手减少灾害。此外，它还为进一步执行太平洋区域关于脆弱性和灾害风险处理的可持续发展问题首脑会议伙伴倡议提供了基础。

14. 已在或将在拉丁美洲和加勒比进行几次协商。2003年12月，中美洲预防灾害协调中心同开发计划署、战略秘书处、泛美卫生组织、中美洲经济一体化银行和其他组织合作，主办了米奇飓风五年后区域论坛，以便审查1998年在该区域造成惨重损失的米奇飓风来袭后在灾害风险管理方面取得的进展和为会议的筹备进程作出贡献。论坛继五个国家的国家多部门讲习班之后举行，导致提出一些具体建议。参加2004年4月在马那瓜举行的拉丁美洲关于“减轻卫生部门脆弱性：医院和饮水系统”专题的会议和参加2004年5月在西班牙港举行的加勒比关于减轻卫生设施脆弱性的会议的代表和专家们就各该区域卫生设施和用水系统所涉的减少灾害问题提出了建议。

15. 欧洲联盟委员会通过内部协商积极参与会议的筹备阶段。欧洲委员会主要风险协定也于2003年12月在摩洛哥拉巴特和2004年6月在巴黎讨论了会议事宜。

16. 国际红十字会和红新月会在其2003年12月在日内瓦举行的第二十八届国际会议上讨论了减轻灾害风险问题。与会者通过了《人道主义行动议程》，它同审查《横滨战略》和会议方案都有关系。它列有一项承诺，即：通过执行减轻灾害风险措施和改善备灾和应对机制，尽量减少灾害对处境艰困民众的影响。

17. 2003年10月在波恩举行的第二次预警系统国际会议及先前的区域协商提出了重要的结论和建议，已将这些结论和建议转化为关于预警的一项新方案和向世界会议提供的投入（见 [www.ewc2.org](http://www.ewc2.org)）。

### C. 减少灾害问题机构间工作队

18. 按照关于战略执行情况的上份报告（A/58/277）中所载的建议，工作队<sup>5</sup>的工作不断演变，其方案顺应当前的政策要求不断调整，并转向新的工作领域，解决新出现的问题。旨在加强工作队作为制订战略及政策和加强协调的全球机制的作用。工作队通过合作、工作组和制定议程，提供了辩论的论坛，并将协调工作和激发活动。2004年工作方案的优先领域包括：

(a) 关于当前主要政策进程的指导和援助，特别是同会议的筹备相关，包括对方案结果的实质性内容提供投入和协助协调各次专题会议；对《横滨战略》和《行动计划》中所载各项减少灾害措施的执行进展进行全球审查；并将减少灾害问题纳入可持续发展，包括可持续发展问题世界首脑会议的后续活动；

(b) 加强非洲的减轻灾害风险工作，包括建立网络、查明需要和能力建设及制定战略。在非洲联盟和新伙伴关系秘书处的领导下，已成立了新的工作组；

(c) 对气候变化和极端恶劣的天气作出适应调整。新成立的一个工作组，由世界气象组织（气象组织）和开发计划署领导，旨在促进减轻灾害风险，对气候变化作出调整适应；

(d) 关于影响、风险和脆弱性的数据。关于风险、脆弱性和影响评估的工作组由开发计划署主持，已制订了指数和指标、利用标准化的国家一级数据来加强全球数据集和建立一种系统，以便公布独特数字，鉴别特定灾害（见 [www.glide.number.net](http://www.glide.number.net)）；

(e) 城市的风险和脆弱性。由联合国人类住区规划署（人居署）和开发计划署领导，这个领域的工作包括互动式的网上风险分析及脆弱性评估工具汇编，包括一个协助用户找出适当工具的系统（见 <http://hq.unhabitat.org/rdmu/isdr/default.asp>）和向在马德里举行的关于城市风险和脆弱性的筹备会议和将于 2004 年 9 月在巴塞罗那世界城市论坛上举行的关于这项问题的会议提供支助。

19. 工作队还将继续监测由其此前关于厄尔尼诺、早期预警和野火的工作而促成的新倡议、网络和方案。

#### **D. 主要伙伴的活动和关系**

20. 联合国系统各专门机构和方案、区域机构和民间社会组织为战略的执行作出了重大贡献，它们建立合作伙伴关系，支持国家和地方的执行工作，兹将这些伙伴关系扼要说明如下。

##### **施政**

21. 减少灾害若要成功，国家当局和国际发展方面就要承认，在灾害发生之前发现、评估和管理灾害风险的重要性。这要求把从事发展、人道主义和环境工作的成员的努力结合起来（这仍是一项挑战），把减少灾害工作纳入全国规划、包括扶贫工作。采取的步骤包括制定妥当的立法、预算中给予充裕的拨款，指定负责当局，尤其是下放权责，让国家以下各级和地方社区能够参加决策。

22. 开发计划署得到联合国环境规划署（环境规划署）和战略秘书处以及其他方面的投入，在 2004 年初发表了一份重要报告，题为“减轻灾害风险：对发展的挑战”。这份报告根据统计数据分析，力求让全球更好地了解发展与灾害风险之间的关系，其中提出了全球灾害风险指数，测定各国遭受地震、热带旋风和洪水灾害的相对脆弱性，列出了可能增加风险程度的发展因素，包括善政，还列出了应付这些风险的政策选择。开发计划署还发挥重要作用，协助开发适当的手段，把减少灾害纳入发展之中，制定并执行减少灾害战略和能力建设方案。

### 机构间倡议——知识管理

23. 为确保减少灾害工作的持续性，就要优先进行教育，加强人力资本。通过联合国的几项倡议，满足了这项需要。2004 年战略的宣传口号是“了解今天的灾害，防范明天的风险”，反映需要让广大公众更加了解减少风险的选择。

24. 开发计划署得到人道主义事务协调厅的支持，负责管理机构间灾害管理训练方案。2004 年，该方案正在审查方案的战略重点、宗旨和增加值。还将参照目前的趋势和未来的挑战，参照对联合国国家小组应对灾害、灾害风险和减少灾害方面的职能、作用、能力和业绩期待的要求，评估方案的前提和目标。

25. 人道主义协调机构间常设委员会成立了一个自然灾害工作队，由人道协调厅、国际红十字会与红新月会联合会领导。战略秘书处就回应能力、减少灾害风险、以及确定易受灾害国家之间的联系提供了投入。工作队力求改善防灾协调，正在选定的一些易受害国家开办试点项目。

### 社区减少风险和备灾工作

26. 让社区拥有权力，主导灾后复原能力和应付能力的建设，这是有效减少风险的关键。

27. 许多地方政府、基层组织和非政府组织，包括红十字会和红新月会运动，都在倡导社区方式。此外，开发计划署还制定了地方风险管理方案。联合国区域发展中心项目——“社区灾害管理的持久性（2002-2005）”，正在通过当地一级的政策干预，为社区灾害管理编汇最佳做法、建议和战略框架，开展社区活动，建立合作伙伴，传播指导原则和手段。

28. 红十字会与红新月会国际联合会举办了若干机构间项目，如 Sphere 项目和积极预防联合会，加强基础广泛的方式，用以减少灾害风险、备灾和抗灾。联合会积极建立合作伙伴关系、同积极预防联合会、美洲国家组织（美洲组织）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）和世界粮食计划署（粮食计划署）签订协定，强调减少风险战略，倡导防灾文化。联合会 2003 年一期的《世界灾害情况报告》注重援助的道义问题，2004 年的一期将注重建立抗灾社区。

### 科学、风险评估、监测和预警

29. 风险评估和监测仍是减少灾害，发展关键信息管理系统的重大起点。新近出现和出现速度较慢的风险，如旱灾、气候变化、经济和城市增长的变化，越来越重要。因此需要制定以人为本的综合预警战略，及时发布警报，使承受风险者建立防范能力。

30. 世界气象组织制定了一项全面计划，执行跨部门预防和减轻自然灾害方案。气象组织还在协调一项十年国际研究方案，改进具有重大影响的天气活动预报，

并用于决策；还正在开发一个气候警戒系统，协助在灾害管理方面应用季节天气预报。气象组织正在开展若干活动，改善洪水预测；还开展有关工作，减轻洪水带来的社会、经济和环境损失；正同战略秘书处一道协调《世界水资源开发报告》第二版的风险管理一章。

31. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)大会第三十二届会议批准了2004-2005年方案和预算中新的主要行动，旨在鼓励会员国在部门内，在部门之间，并通过有效运用科学知识和专长，尤其是在最不发达国家、超大城市、小岛屿国家和沿海地区的薄弱地区，解决自然危害问题。这些努力注重能力建设机制，支助信息和培训材料和工具的开发、测试和传播。

32. 联合国秘书处外层空间事务处、和平利用外层空间委员会、灾害管理行动小组、人道主义事务协调厅、欧洲空间局及其环境安全全球监测、其他空间机构和地球观察特设小组等机构都正在探讨如何将空间技术和电信技术用于预防灾害，尤其是寻找费用低、效益高的解决办法，协助发展中国家的薄弱社区。联合国项目事务厅、联合国训练研究所、欧洲核研究中心及其他组织，通过 UNOSAT 正在绘制用于灾害管理和减少风险的地图和产品。2004年4月，一些国家在东京举行的第二届地球观测首脑会议上，通过了一项十年执行计划(2005-2015年)，争取实现全面、协调和持续的地球观察。它们创建了“全球地球观察系统”；其中一项主要目标是，减少自然灾害和人类引起的灾害所带来的生命损失和财产损失，更好地了解、评估和预测气象活动及气候变动和变化。2003年12月在日内瓦举行的信息社会世界首脑会议确认信息和通信技术对防范灾害和协助实现发展目标具有重大潜力。

### 减轻基本的风险因素

33. 用于减少灾害风险的环境和自然资源管理技术多半利用不足。金融和社会经济手段、有效的土地使用规划、农业、保健和基础设施部门的规划和执行等手段，也需要加以利用，避免造成更多风险和薄弱环节。灾后的过渡和恢复是开始采用这类减灾措施的重要机会。

34. 环境规划署开展活动，就非洲减灾和环境紧急情况管理开展专家对话，针对预定对象的全国研讨会和通讯及出版物，提高人们对环境恶化、灾害风险和薄弱环节之间重要联系的认识。环境规划署的地方紧急情况认识和防范方案，最近把注重部门的方法转变为综合的地域方法，用来管理技术事故和环境紧急情况造成的风险和灾害。

35. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)本期中期计划(2002-2007年)成立了“部门间行动优先领域”小组，从事防灾、抗灾、备灾、紧急情况后的救灾和恢复工作。粮农组织积极从事减轻灾害风险工作，例如通过推动发展、管理和使用粮食

安全薄弱环节信息系统，和通过致力协助地方机构减轻遭受自然灾害的薄弱程度。全世界大约有 40 个国家在粮农组织的援助下，设立了全国和区域粮食安全预警系统，粮农组织和粮食计划署共同执行有关的粮食安全方案。

36. 世界卫生组织（卫生组织）在灾害管理主流化方面取得了进展，把重点从紧急备灾和应对系统转为确保更安全的保健设施和饮水系统，在如尼泊尔等不同国家和在拉丁美洲和加勒比地区。许多东欧国家重建了全国紧急情况防备、预警和应对系统。按照卫生组织全球国家重点倡议，国家一级的进程仍继续统合人道主义和发展活动。

37. 关于其他伙伴活动的详情，请查询 [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)。

## E. 国际减少灾害战略秘书处

38. 战略秘书处的工作方案以下 4 个重点领域为中心：政策和战略发展；宣传和公众认识、信息管理和传播；推广应用减少灾害风险措施的网络和伙伴关系。拉丁美洲和加勒比、及非洲正积极开展区域拓展方案，最近亚洲和太平洋地区也在开展这些方案。秘书处在工作中同许多其他组织密切合作，同开发计划署、人道协调厅、战略工作队的其他成员建立了特别的伙伴关系。2004-2005 年的优先工作是：

(a) 审查横滨战略，筹备减少灾害问题世界会议，支持在国际关键议程上列入减轻灾害风险问题；

(b) 制定协调统一的政策框架，指导和监测减少灾害风险工作和有关的会议成果文件；

(c) 扩大区域拓展和伙伴关系，尤其是在非洲、亚洲和中亚，包括注重推广国家减灾纲领；

(d) 加强在波恩拟定的方案，以促进预警；

(e) 改善减少灾害风险信息系统和信息交流库，包括经增补的网站 ([www.unisdr.org](http://www.unisdr.org))，利用更多的语文出版宣传产品；

(f) 发展战略的组织机制，在联合国内建立扎实的减少灾害风险体制基础。

### 政策和战略发展

39. 战略秘书处得到战略工作队的协助，为可持续发展委员会目前的水、卫生和人类住区两年期审查周期作出了贡献。因此，这些领域中，都把减少灾害风险作为跨部门问题。秘书处还参加了下列进程：审查《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和筹备将在毛里求斯举行的审查《小岛屿发展中国家可持续发展行动

纲领》执行情况的国际会议。战略秘书处同经济和社会事务部合作，编汇了在国际会议三次区域筹备会议上提出的减少灾害风险建议。下文第二节介绍了秘书处为气候变化政策议程提供的投入。

### 指导和监测减少灾害风险的框架

40. 战略秘书处同开发计划署合作，制定的一个框架，列出了有系统减少灾害风险的关键内容。框架的主要目的是指导和监测国家的政策和工作，同时也可以用于，或是调整后用于各种各样的目的，如研究规划、培训课程或社区活动。框架可在战略网址上查询。

### 国家减少灾害纲领

41. 战略秘书处同开发计划署和区域组织密切合作，正在推动运用推进执行减少灾害风险工作的国家纲领。这包括鼓励国家网络和机构，加强同国家对应方和它们彼此之间的联系，开展对话改善秘书处同国家纲领之间的合作框架。2003年11月以来，科摩罗群岛、哥斯达黎加、厄瓜多尔和俄罗斯联邦制定了国家减少灾害纲领；布隆迪、刚果民主共和国、加纳、肯尼亚和卢旺达也采取了重大步骤。战略网址上的国家战略协调中心名单正在扩大，不久将纳入国家简况作为补充。

### 区域推广

42. 机构间工作队第九届会议和会议筹备委员会第一届会议强调，支持和促进有效的减少灾害风险政策和实践的区域机制十分重要。

### 非洲

43. 2002年，制定了战略非洲推广方案，方案由环境规划署主持。2004年又得到了挪威和德国的支持，得到加强。方案力求推进减少灾害风险工作，将其纳入非洲的可持续发展之中，并加强对减少灾害活动的区域领导和主导权，例如调动非洲联盟委员会、非洲发展新伙伴关系秘书处、非洲开发银行和其他区域机构及国家政府官员和专家参加参与式进程。这促成了非洲减少灾害风险区域战略的拟定（见第12段）。

44. 因为部分得力于这些进展，工作重点正大幅转变，因为灾害已被视为风险管理和发展问题。区域组织和联合国机构正越来越注意制定国家纲领。战略非洲推广方案协助开展活动，编制教材，让人们了解减少灾害同施政、水和环境的联系。为提高妇女的兴趣和参与程度开展了活动，这将导致提出关于在减少灾害工作中纳入性别观点的具体政策建议。人们更多地利用区域网络([www.unisdr africa.org](http://www.unisdr africa.org))，以几种语文印发了一年两期的杂志《非洲减灾——国际减少灾害战略介绍》，还纪念了减少自然灾害国际日，这表明区域内对这一题目更加感兴趣。

## 拉丁美洲和加勒比

45. 主要由瑞典赞助和泛美卫生组织主持的区域推广方案带来许多重大影响，其中之一是，许多新的发展行动者，如规划部，更积极参加减少灾害战略的拟定和执行。例如，安第斯共同体秘书处得到开发计划署和安第斯开发公司的支持，制定了安第斯防灾救灾战略，其中包括农业、能源、水、保健和卫生、土地使用规划等部门工作议程，还包括强调国家、区域和国际行动者发挥协同作用，以及协调轻重缓急，区内各国之间横向合作等进程。战略得到了安第斯防灾援助委员会第四次会议的批准，2004年7月，安第斯总统理事会也予以采纳。战略区域推广方案同加勒比国家联盟一道在加勒比国家联盟成员国（包括更多的加勒比国家）努力推动战略的执行，并在减灾教育领域加紧同教科文组织、联合国儿童基金会（儿童基金会）和美洲组织进行合作。召开了一次拉丁美洲会议，审查减少灾害风险教育领域。还同红十字与红新月联会在宣传、通讯和社区教育方案等领域加强了合作。

46. 同泛美卫生组织、开发计划署和中美洲预防自然灾害中心建立了伙伴关系，加强了基层宣传工作。一个讲解地震和火山爆发情况的无线电教育节目（无线电广播剧），目前正在整个拉丁美洲播放。目前正同加勒比紧急救灾机构、加勒比国家联盟、红十字与红新月联合会和泛美卫生组织合作，为讲英语的加勒比听众制作有关洪水和飓风的新的无线电节目。过去几个月来，战略秘书处、开发计划署和人道主义事务协调厅之间的区域三方合作得到了加强，重点是在秘鲁和厄瓜多尔建立有关厄尔尼诺倡议的编目；制定一个有关的机构间方案，同厄尔尼诺现象国际研究中心和安第斯防灾方案等现有的倡议密切合作加以执行。

## 亚洲

47. 2004年，在柬埔寨召开的第三届亚洲减少灾害会议启动了战略的亚洲伙伴，这反映出人们希望在区域内许多扎实方案间扩大合作，制订一个区域战略推广方案。伙伴包括亚洲防灾中心、亚洲减灾中心、亚洲及太平洋经济社会理事会、开发计划署和战略秘书处。秘书处扩大了在区域内的存在，虽然在日本神户是同人道主义事务协调厅共用人力资源，在塔吉克斯坦杜尚别由一名挪威协调专家同开发计划署和人道协调厅密切协作，负责中亚事务。瑞典和挪威为战略的亚洲伙伴提供了新资金。

48. 此外，2004年，亚洲各国政府提出重大举措，推动减少灾害风险的综合多部门倡议和政策框架。特别值得指出的是印度的减少脆弱环节和可持续发展全国方案，孟加拉国的综合灾害管理方案，中国开办了全国减少灾害中心，越南建立了多机构减轻自然灾害伙伴。分区域的倡议包括东南亚国家联盟（东盟）灾害管理委员会启动了东盟区域灾害管理方案（2004-2010年），湄公河委员会启动了四年期洪涝管理和减灾方案。亚洲防灾中心在南亚和东南亚开展了新的气候预报应用措施，和城市减灾措施；在湄公河三角洲开展了防治洪水规划能力建设新方案。亚

洲减灾中心和其他伙伴正在推广一种全面灾害风险管理方式，提供危害测绘方法等实际工具，协助各国加强评估灾害风险和薄弱环节的能力。亚洲防灾中心在瑞典的协助下，对亚洲的环境退化和灾害风险进行了研究。联合国大学运用减少灾害和薄弱环节的综合方式，开展了一项亚洲太平洋减少洪涝灾害方案。

## 太平洋

49. 南太平洋地区得到澳大利亚和新西兰的支持，通过同南太平洋应用地球科学委员会(南太地科委)建立伙伴关系，正在南太平洋积极推动战略的执行。开展了高级别的宣传活动，让太平洋岛屿政府中的政治和高级官员更广泛地了解整个灾害风险管理和减少风险活动的价值。人们广泛认识到这方面同 2004 年审查《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和将在毛里求斯举行的国际会议的关联。宣传对象中的在校学生、一般公众和决策人员的认识都有所加深，通过社区灾害风险管理和全国执行的灾害管理规划框架，社区和村庄级别的参与也有所增强。成立了太平洋紧急情况管理培训咨询委员会，为经认可的大学灾害风险管理课程提供奖学金。目前正在运用地球科学委员会推广的灾害和风险管理综合区域准则，作为若干太平洋岛屿国家的国家减少风险手段，并通过世界银行萨摩亚和汤加灾害风险管理能力建设项目和基里巴斯的适应气候变化项目，应用这项准则。地球科学委员会同环境规划署合作制定的环境脆弱指数预计将在 2004 年底投入应用。它将作为一项有用的工具，协助政策拟订人员和决策人员。地球科学委员会正积极协调区域内向会议和在毛里求斯召开的国际会议提供的投入。

## 欧洲

50. 欧洲合作伙伴和欧洲国家作为次区域工作和主题工作开展的战略活动仍在继续演变。2004 年 4 月，德国减灾委员会举办了欧洲国家纲领第二次会议，讨论了会议的优先事项，以及国际减少灾害战略同国家纲领之间的合作。中欧预防灾害论坛，由捷克共和国、德国、匈牙利、波兰和斯洛伐克组成，召开了一次会议，会议是由捷克全国减灾委员会举办的，世界气象组织派人参加了会议；会议进一步发展了这些提议和其它提议。欧洲委员会和欧洲理事会都在着手改进它们的减少灾害风险政策和筹备会议。战略秘书处同欧洲委员会联合研究中心签订了一项协定，关于自然灾害同技术危害之间相互联系问题的研究也有所进展。区域内已对如何应对 2002 年夏季的洪水灾害采取若干步骤，包括建立了欧洲洪水警报系统，改善了服务提供者和接收者之间的业务联系，建立了欧洲洪水信息系统。

## 推动早期预警

51. 2003 年 10 月在波恩召开的第二届预警系统国际会议的简要报告，会议文件的光盘汇编都是同德国减灾委员会合作完成的（见 [www.ewc2.org](http://www.ewc2.org)）。在德国政府的支持下，战略秘书处在拟订会议建议的预警纲领方面取得了较大进展。召开了一次特设专家会议，指导建立纲领的活动；还制定了 2004 年工作方案。这项纲

领旨在持续维持有关预警和相关减少风险的对话，鼓励发展更有系统的方法，应用预警系统。计划中的具体任务包括建立纲领的业务能力，拿出初步产品，推进预警并将其纳入关键的国际政策进程，尤其是同会议有关的进程，并且通过建立网络，收集信息和建立伙伴关系，广泛促进对话和创新。

52. 纲领增加了战略秘书处在预警和减少风险领域的资源和努力；还加强了同设在波恩的联合国若干机构之间的联系，主要有联合国气候变化框架公约秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处、联合国志愿人员方案、联合国大学环境与人类安全研究所。

### 传播信息

53. 本年内的重要活动包括，战略网站 ([www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)) 做了大幅度调整。网址的内容和显示都有改善，因而此后的访问次数增加。在瑞士的支持下，着手开发可以上网检索的减少灾害信息有关数据库。2004年7月，发布了战略秘书处主体出版物的订正本：《生活在风险中：减少灾害倡议全球评论》，其选录内容自2003年起便在网上公布。这份有重大内容更新的出版物介绍了地方、国家、区域和国际级别上减少灾害风险工作的趋势、倡议和重大挑战，还介绍了许多相关的实际范例。

## F. 国际减少灾害战略的体制发展

54. 为了更好地支持工作队、各国政府和范围更广的全球减少灾害风险界，战略秘书处在2004年启动了一个成果规划制度，以加强其能力。此外，正在对人道主义事务协调厅、开发计划署和战略秘书处之间的三方安排进行体制内部审查。它还涉及联合国及其各专门机构。审查的目的是提高联合国秘书处的效益，包括协调应对、备灾、减灾和复原，解决灾害和风险管理的的所有问题，以便减少今后发生自然灾害及有关的环境和技术灾难的风险及薄弱环节。

55. 战略秘书处的会员国支助组由瑞士政府主持，主管人道主义事务副秘书长给予充分支持，并积极参加。小组经常开会，就战略的工作方案提供咨询，倡导各方向战略和减少灾害信托基金提供支助和捐助。

56. 2003年12月，战略秘书处印发了一份2004-2005两年期募集资金文件，题为“减轻灾害影响的良好机会。请求资助国际减少灾害战略及其秘书处”。到年中，减少灾害信托基金收到的捐助大约占其估计费用的70%，用于战略工作队和秘书处的基本年度工作方案费用。从2004年初至今，加拿大、塞浦路斯、德国、日本、挪威、菲律宾、南非、瑞典、瑞士、联合王国和美国等国政府提供了捐助。瑞典和联合王国政府提供了多年供资，而联合王国是主要捐助国。2004年，捐助国有所增加，部分原因是筹备会议期间引起的关注。几乎所有供资都来自人道主义部门，也可以满意地指出，在今年，一些小项目的资金已经得到开发机构的落实，这是可喜的趋势，也是未来所需要的。

57. 此外，还得到了实物捐助，如支助翻译 2000 年版《生活在风险中：减少灾害倡议全球评论》，将其翻译成西班牙文（加拿大项目：安第斯共同体地球科学）和中文（中国地震局）。日本和挪威提供了协理专家（2003 年日本向日内瓦提供，2004 年挪威向非洲和亚洲提供）。法语国家国际组织也向秘书处提供了实习人员。瑞士政府向战略秘书处提供了顾问支助，协助组织发展。开发计划署正在同战略秘书处一道共同资助非洲和亚洲的若干区域倡议，并向秘书处提供人力资源，协助各国的会议筹备进程。环境规划署和泛美卫生组织/世界卫生组织向非洲、拉丁美洲和加勒比区域方案提供了实物捐助，世界气象组织在日内瓦给予了办公空间方面的援助。

58. 尽管得到所有这些宝贵的捐助，战略的供资仍无法预测，不稳定，时间短，也不足以满足各国政府和机构就服务和援助提出的越来越多的要求。捐助者数量仍很少，而开发机构都不在其中，特别显眼。核心任务是促进并支持把减少灾害风险工作纳入联合国和国际政策决定范畴内的发展和人道主义努力的主流之中，这需要有相应广泛、长期和稳定的供资基础，包括联合国经常预算拨款。从 2005 年起，这方面就更加重要，这样才能满足会议所引起、预期各国提出的有计划地减少灾害风险的要求。

## 二. 自然灾害和薄弱环节

59. 大约 80% 的灾害损失是由与气候相关的危害所造成，人们关心的是，今后将出现更加恶劣的气候。各国和社区管理目前天气和气候条件的能力，包括有关厄尔尼诺条件的能力，将使其能够把握住今后的气候条件。因此，战略伙伴正在努力塑造减少灾害风险、管理气候危害和适应气候变化等议程之间的协同效益。

### A. 气候变化和减少灾害风险

60. 战略秘书处最近同若干组织，包括开发计划署、国际红十字会和红新月会气候变化和防灾中心、德国技术合作公司等开展合作，大力宣传减少灾害风险，以此实现气候变化调整政策目标。根据大会第 58/215 号决议，联合国气候变化框架公约科学和技术咨询附属机构 2003 年和 2004 年会议发表了一些声明，在公约的正式议程上推动这项工作，在辅助活动中也有所贡献。

61. 此外，秘书处还力主编写一份多方政策协商文件，列出主要政策团体对灾害、气候变化和发展抱有的相互关联的政策关注，提供具体的方向和范例，协助把减少灾害风险纳入调整举措之中，供政策分析人员和实践人员运用。在联合王国的支持下，2004 年完成了对问题范围的初步研究。此后，由主要捐助国、开发银行和联合国机构组成的特设小组、薄弱环节与调整资源小组赞同并采纳了这一概念。预期将由《联合国气候变化框架公约》缔约方第十届会议和会议审议报告草稿。

62. 有关活动包括在政府间气候变化问题小组气候变化评估报告筹备活动中宣扬减少灾害风险关注，编汇一份电子通讯《灾害风险加气候变化信息网》，以此加强减少灾害界和气候变化界之间的联系和信息交流（可在战略网站上查询）。这些活动都是同开发计划署和国际红十字会和红新月会气候变化和防灾中心合作进行的。

## B. 国际合作减轻厄尔尼诺现象的影响

63. 1997/1998 年厄尔尼诺现象大起，带来了重大的全球影响，世界许多地区出现洪水和旱灾，此后的厄尔尼诺活动相对较弱。目前的预报表明，在 2004 年余下的时间内，厄尔尼诺气候条件接近中性。不过，应大会第 52/200 号决议的要求，国际社会仍将继续努力，提高预测和应对今后厄尔尼诺和拉尼娜活动的的能力。目前，即便在出现厄尔尼诺或拉尼娜现象时，也有能力利用季节性气候预报来预测气象反常现象，协助灾害管理（其他信息，[www.wmo.int](http://www.wmo.int) 和 [iri.columbia.edu](http://iri.columbia.edu)）。

64. 2003 年，厄瓜多尔政府和世界气象组织同战略秘书处合作，响应会员国的呼吁（见大会第 56/194 号决议），在厄瓜多尔瓜亚基尔成立了厄尔尼诺现象国际研究中心。该中心成立了一个国际委员会、制定了筹资战略和具体项目，工作取得了进展。为了支持这项工作，安第斯开发银行的安第斯预防和减轻风险区域方案目前正在开展一项组织研究，协助厄尔尼诺现象国际研究中心建立起组织基础，并同研究厄尔尼诺现象的其他倡议和组织建立联系，尤其是在安第斯国家。有关国际研究中心的最新资料可在 [www.ciifen-int.org](http://www.ciifen-int.org) 网址上查询。

## 三. 结论和建议

65. 减少灾害问题世界会议将为会员国和国际组织提供独特的机会，大力推动减少灾害和薄弱环节工作，尤其是把切实可行的减少灾害步骤纳入可持续发展和扶贫战略，纳入人道主义议程。2004 年，会议的筹备工作进展稳妥，已鼓励所有各方积极为会议作出贡献，协助制定一项实质性的国际方案，指导各方行动和投资，并敦促确保发展成果不被抹消，尤其是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。

66. 1994 年《横滨战略》及其《行动计划》的审查，为各国政府和国际组织提供了具体建议，以便在今后十年共同努力，减少自然灾害风险和薄弱环节。具体来说，加强减少灾害体制机制（国家纲领）被认为是灾害频繁地区政府的基本任务。目前有费用不高的简单措施，弥补由灾害造成的人的安全和环境安全方面的不足。不过，需要有政治承诺、适当的拨款、坚实的体制结构，才能执行措施，取得成果，建立地方在管理灾害风险所有阶段的应付能力。

67. 审查小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况的国际会议正好在会议一周之前召开。减少灾害问题列在议程前列，关于减少小岛屿发展中国家易受自然灾害损害的脆弱性的建议，预期将在会议上得到进一步支持。

68. 已敦促会员国和区域组织遵循非洲联盟大会和太平洋论坛的范例，制定减少灾害战略和方案，让所有国家都把减少灾害工作纳入国家发展进程。

69. 后继大会去年提出的要求，在减少灾害问题和适应气候变化之间建立联系方面已取得了可贵的进展。根据战略提出的举措已经说明，战略及其秘书处有能力迅速有效地处理新出现的跨部门问题。尤其应在《联合国气候变化框架公约》和政府间气候变化问题小组进程内开展这些努力。

70. 若要实现《约翰内斯堡执行计划》和千年发展目标，以及有关小岛屿发展中国家、气候变化、水和人类住区的其他有关联合国发展目标，如果要落实会议的指示，那么就需要把减少灾害工作全面纳入人道主义和发展议程，坚定地将其作为联合国的一个核心职能。显然，目前正值此一时机，正应提供必要、稳定的财政基础，让联合国能够充分满足会员国不断增长的需要。减少灾害在实现可持续发展方面十分重要，因此鼓励会员国积极支持把战略作为可持续发展的一项基本手段。秘书长正在审查大会第 58/214 号决议中关于在现有资源内拨出足够的财政行政资源，使战略机构间秘书处能有效运作的要求。与此同时，也将鼓励国际社会向战略信托基金提供必要财政支助，确保秘书处工作得到足够支持。

## 注

<sup>1</sup> A/CONF.172/9，第一章，决议 1，附件一。

<sup>2</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日》（联合国出版物，出售品编号 C.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 2，附件。

<sup>3</sup> 主席团由下列各国的代表组成：厄瓜多尔（主席）；伊朗伊斯兰共和国（报告员）；德国、摩洛哥和俄罗斯联邦（成员）；和日本（当然成员）。

<sup>4</sup> 主题为：(a) “施政：减轻风险的体制和政策框架”；(b) “风险的确定、评估、监测和早期预警”；(c) “知识管理及教育：建设一个复原能力强的社区文化”；(d) “减少根本的风险因素”；和(e) “为有效应对进行准备”。

<sup>5</sup> 成员参看 [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)。