



Distr.: General
1 November 1999
Chinese
Original: English

第五十四届会议

议程项目 100(b)

环境和可持续发展:

国际减少灾害十年

国际减少自然灾害十年:后继安排
秘书长的报告

一. 导言

1. 经济及社会理事会在其 1999 年 7 月 30 日题为“国际减少自然灾害十年: 后继安排”的第 1999/63 号决议中请秘书长就该决议的执行情况向大会第五十四届会议提出报告。
2. 本报告是配合秘书长关于“国际减少自然灾害十年的活动, 1990-2000”(A/54/132-1998/80 和 Add.1) 和关于“国际十年结束后联合国系统减少灾害活动的机构安排的建议”(A/54/136) 的报告。它针对的是经社理事会要求秘书长作出的具体安排。具体而言, 它提出了国际减少灾害战略, 将它作为联合国系统未来在这个领域的活动框架。它还描述了执行经社理事会第 1999/63 号决议应作出的组织安排, 包括建立一个工作组和一个秘书处, 这些将于 2000 年 1 月 1 日安排妥当。
3. 在提出本报告时, 秘秘书长想要强调各个社会越来越容易受到自然灾害的侵袭的事实, 采取预防自然灾害措施的重要性以及减少由于自然灾害造成的可能生命损失的实际措施。在关于联合国工作的报告中, 秘秘书长说必须继续推动国际减少自然灾害十年期间进行的先驱工作, 并且他充分支持新的千年战略, 称之为“21 世纪更安全的世界: 减少风险和灾害”。¹ 正是基于这些考虑, 秘秘书长向大会提出关于减灾十年后继安排的执行情况的报告。

二. 国际减少灾害战略

4. 减少灾害基本上是一个中期至长期的活动。通过科学、技术和社会-经济知识的最佳利用, 它的目的是确保各国政府和民间社会落实一些预防措施和作法, 以保全社会, 抗拒未来的自然和技术灾害的负面影响。它的成功要依靠建立一个预防文化, 可是, 由于它的利益是在遥远的未来而不是触手可及, 所以是一项困难的工作。
5. 当前的一个通盘需要就是通过采纳一项全球战略, 以此来引导所有层次的努力和倡议, 采取一个世界性的减少灾害活动的共同办法。的确, 减灾十年的经验表明, 成功的长期预防战略首先要依靠基层广大的、跨部门的和跨学科的合作。
6. 国际减少灾害战略将是减灾十年方案的后继安排, 其内容已载于“21 世纪更安全的世界: 减少风险和灾害”的文件中。这份文件于 1999 年 7 月在为减灾十年方案举行的论坛中获得减灾十年行动框架伙伴的通过, 论坛的代表来自各国政府、科技界、学术界和联合国系统。经社理事会在其 1999/63 号决议中注意到这项战略。
7. 减灾战略的主要目标包括:(a) 使各社区具有抗拒自然灾害、技术灾害和环境灾害的能力, 减少它们在现代社会对社会和经济造成的综合风险、(b) 把风险预防纳入可持续发展活动中, 从防护灾害进而管理风险。

8. 防灾战略是建筑在由上述目的推演出来四项主要目标上:

- (a) 增加公众对自然灾害、技术灾害和环境灾害对现代社会造成风险的认识;
- (b) 争取政府当局为减少人民、他们的生计、社会和经济基础建设以及环境资源的风险作出承诺;
- (c) 在所有层次增加伙伴关系和扩大减少风险联络网,促进所有阶层的群众参与执行工作,以创造具有抵抗风险力的社区;
- (d) 用某些指标,如国内总产值,来衡量减少灾害造成的经济和社会损失。

9. 上述目标相当广泛,可以作为在所有层面上减少灾害的框架,从地方社区到国家,从区域到国际。会员国和联合国系统内各组织已经在减少灾害领域中制订了战略、政策和现实措施。例如,世界气象组织和世界银行最近签订的一项关于改善在减少灾害领域合作的《谅解备忘录》。同样的,为瑞士政府通过其技术研究所的联邦理事会设立了一个世界风险管理研究所,旨在促进全世界在减少灾害领域的科学的研究和技术。联合国开发计划署已经展开了一项减少灾害活动的业务方案;联合国环境规划署加强了它在环境领域中的减灾活动。联合国教育科学及文化组织于 1999 年 6 月 26 日至 7 月 1 日在匈牙利布达佩斯举行的世界科学会议上以及其他场合重申它对减少灾害的承诺。联合国粮食和农业组织也继续为减少灾害作出承诺,从早期预警、预防、备灾、风险与后果评估、回应与复原等工作,并且正在采取步骤加强它在这些领域的能力。此外,国际科学联合会理事会成立了一个减少灾害小组委员会,并赞同设立一个在超级城市减少灾害的全球项目。

10. 鉴于这许多倡议,让减灾战略一方面作为一项全盘战略,另一方面作为一项共同的努力是至为必要的,以此促进符合成本效益的减灾办法。秘书长相信,根据经社理事会第 1999/63 号决议建立的体制安排应当支持这个目的。因此,从 2000 年 1 月 1 日开始,工作组和秘书处将在主管人道主义事务副秘书长的直接管理之下开始运作,其目的是促进落实国际减少灾害战略的目标。

三. 执行经社理事会第 1999/63 号决议的体制安排

11. 经济及社会理事会在其第 1999/63 号决议中请秘书长:

(a) 于 2000 年 1 月以前建立一个机构间特别工作组,其中具有联合国各有关机构和科技界的代表,包括区域部门的代表,作为联合国内继续协调重视减少自然灾害工作的主要论坛,尤其是确定在这一领域开展各级国际合作的战略,同时确保与其他机构的行动相互补充;

(b) 保留现有的机构间减少自然灾害秘书处的职能,使其作为特别工作组协调工作的突出中心,使机构间特别工作组和机构间秘书处直接受人道主义事务副秘书长的领导,并由预算外资源的一项特别基金为其筹资。

12. 在同一决议中,经社理事会决定,秘书长报告中建议的国际减少自然灾害合作框架应汲取和落实减灾十年目标的各项职能和体制安排的成功经验。

13. 预期大会将十年的后继安排作出的决定,秘书长已经在其提出的 2000-2001 两年期方案概算第 25 款(人道主义援助)下列入了针对自然灾害的活动。次级方案 3(减少自然灾害)中指出,在大会就后继安排的内容和结构作出决定后,预期减灾十年的秘书处将作为联合国系统内各组织间以及同私营部门之间在 21 世纪减少灾害战略执行工作的联络和协调实体。

14. 基于上面第 12 和 13 段的考虑,并且基于国际社会在气候变化、科学的研究、环境、可持续发展等减少灾害领域内的团体的对话,秘书长认为,减灾十年的后继安排在其初期应当具有弹性,随着经验而予调整。因此,这种安排应当在每年结束后会同各个关键的利害攸关者协商下予以审查,并作出必要的调整。

A. 机构间工作组

15. 经社理事会第 1999/63 号决议要求设立一个工作组,作为减灾十年的后继安排的一部分。这个工作组将成为联合国系统内对减少自然灾害继续共同关切的论坛。如秘书长在其关于减灾十年结束后对减灾活动的机构安排的建议的报告(A/54/136)第 20 段建议,工作组的主要功能如下:(a) 作为联合国系统内设计减少自然灾害的战略和政策的主要论坛;(b) 确认减少灾害政策和方案的差距,并且建议补救行动;(c) 确保参与减少灾害的机构之间行动的相辅相成;(d) 向秘书处提供政策指导;(e) 召开关于同减少灾害有关问题的特设专家会议。

16. 工作组的工作将遵循先前提到的减灾战略的指导原则。这需要一个追踪未来灾害趋向的充裕能力,以及

维持执行减灾十年期间同联合国系统内外的伙伴协同合作所取得的进展,这些伙伴为十年的成功作出了贡献。

17. 经社理事会第 1999/63 号决议决定,未来的国际减少自然灾害合作框架应汲取落实减灾十年目标的各项职能和体制安排的成功经验。据此,工作组的组成将适当地考虑到减灾十年国际行动框架(见大会 1989 年 12 月 22 日第 44/236 号决议)中主要组成部分所取得的成果和经验,尽管这些组成部分在十年结束后已不复存在:

(a) 科学和技术委员会,这个委员会除其他外确保在执行十年的过程中充分考虑到科学和技术方面的关切、在发展国际合作活动时有效综合现有的知识和技术以及促进未来的研究需要;

(b) 减灾十年机构间指导委员会,这个委员会为联合国系统内所有有关机构间以及联合国系统外的有关机构间提供了对话论坛,包括区域和政府间与减少灾害有关的机构;

(c) 设在日内瓦的常驻代表团非正式接触小组,这个小组确保在 1994 年世界减少灾害会议之后各国政府与联合国系统在所有减少灾害的主要问题方面的对话都以行动为主。

18. 工作组将同各国的救灾十年论坛密切合作,这些论坛中包括许多来自非政府组织、私营部门和一般民间社会的组织。这些论坛应当斟酌情况继续将国际上协调一致的减少灾害战略纳入国家一级的协调行动中,特别是在赞助和宣传活动方面。许多国家委员会和协调中心的行政当局都已经为支持经社理事会通过的减灾十年的后继安排而确保它们功能的继续。

19. 此外,在十年期间在减少灾害的跨部门办法同其他联合国系统在社会、经济和环境领域的战略之间发展出来的互动关系必须予以保持和进一步发展。这与在社会、经济和环境领域举行的主要联合国会议和首脑会议的后续工作所采取的协调行动互相关联,同时也与它们各自的行动计划互相关联。这也同在人道主义援助、可持续发展、技术合作和环境与气候变化的领域中现有的和设想的协调框架与机制互相关联。因此,必须考虑到和进一步发展同各联合国论坛之间的关系,如可持续发展机构间委员会、气候议程机构间委员会、常设机构间委员会以及行政协调委员会的有关小组委员会。新的论坛,如秘书长在其关于环境和生境报告(A/54/463)中建议的环境管理小组(1999 年 7 月 28 日大会第 53/242 号决议)也必须同减少灾害工作组进行有效联系。改善对灾害的预报能力的机构间努力将继续是

减少灾害的根本组成部分,因此也是工作组工作的关键组成部分。

20. 此外,在建立减少灾害工作组的时候也必须充分考虑到经社理事会关于减少圣婴现象的后果国际合作的 1999 年 7 月 28 日第 1999/46 号决议中的有关段落。该决议第 7 段吁请继续充分实施联合国系统为减少圣婴现象的后果的协调努力,将其作为减灾十年的后继安排的一部分。

21. 上述考虑明白说明建立一个其成员包括减少灾害的所有部门的工作组时所面对的挑战,而这个工作组同时还不能过于庞大而影响其效率和效果。

22. 考虑到上述各方面,秘书长将设立一个减少灾害工作组,由人道主义事务副秘书长担任主席,秘书处主任担任秘书。工作组的成员将于每两年轮换一次,确保工作的持续性以及联合国系统内有关的关键战略部门的继续参与。工作组将由下列单位组成:(a) 8 个联合国系统内组织和实体的代表,由行政协调委员会(行政协调会)任命;(b) 8 个民间社会和非政府组织的代表,由减灾十年的科技委员会于 1999 年结束任务之前作最初任命;(c) 6 名区域实体的代表,由主管人道主义事务部副秘书长同区域集团和政府协商后任命。

23. 在上面列出的成员以外,其他对此有兴趣的组织也可以参加工作组的工作。上面第 19 段中所提到的各联合国论坛代表以及所有向人道主义事务副秘书长表示愿意参加的各国政府的代表也都欢迎参加。减少灾害问题的专家也欢迎以个人身份参加。

24. 减少灾害工作组会视需要安排工作,但是期望在第一阶段每年举行两次会议。还建议工作组会视需要设立处理具体题目的专家小组。为了减少会议的次数,应当尽可能利用电子通讯技术。

B. 机构间秘书处

25. 如秘书长在其 A/54/136 号报告第 21 段中所述,秘书处的主要功能如下:(a) 作为联合国系统内协调减少自然灾害战略和方案的联络中心,并确保减少灾害战略和社会经济与人道主义领域的战略之间的协同作用;(b) 支持机构间工作队制定关于减少自然灾害的政策;(c) 通过宣传活动,促进全世界减少自然灾害的不利影响的文化;(d) 作为传播和交流关于减少灾害战略的信息和知识的国际交流所;(e) 支持国家减少自然灾害委员会的政策和宣传活动。

26. 经社理事会第 1999/63 号决议要求秘书长编制下一个 2000-2001 两年期方案概算时,对维持减少灾害秘

书处的部分应考虑到减灾十年的“功能和组织安排”。秘书长因此准备因循减灾十年的作法,维持一个小型的秘书处,其成员视情况从国际社会中减少灾害专家和其他有关专家中征聘。包括从联合国各组织、各国政府和非政府组织借调,从联合国系统以外的有关实体借调人员也是一个很可取的办法。在这方面,秘书处欢迎在不偿还费用的基础上从联合国系统以内及以外借调人员。秘书处的工作属于机构间性质,基本上与减灾十年的性质相同,也就是实质性、跨学科和跨部门性质,而不是纯粹的体制性安排。

27. 位于哥斯达黎加的拉丁美洲和加勒比减灾十年区域股的成功运作表明的确可以作出符合成本效益的区域安排。秘书长因此希望为新秘书处维持这种区域安排。

28. 基于上述,减灾战略的秘书处作为减灾十年秘书处的继承者将拥有 7 名实质专员的小型员额配备,在人道主义事务副秘书长直接管理下由 1 名主任领导。还将为它提供秘书工作和行政与财务问题方面的支助来源。秘书处的结构将沿着实质问题安排,以便它能够为“21世纪更安全的世界战略:减少灾害和风险”的 4 个主要工作领域提供支助。秘书处的经费将完全来自预算外资源。在上述核心工作人员以外的来源将由秘书处按照第 25 段中所述关键功能在向具体活动提供特别经费的基础上提供。(详细情况可参看附件一)如上面第 14 段所述,减灾战略秘书处将作为一个具有弹性和随时演变的结构运作,其固定型态将在下一个两年期作出调整,并在进行业务一年以后开始审查进程。关于拟议的秘书处的详细资料已载于本报告的附件。

29. 根据理事会的决定,即秘书处的经费将来自捐款,秘书长因此将目前的减灾十年信托基金改名为减少灾害国际战略信托基金并据此修改有关措辞。

C. 其他体制安排

30. 秘书长要提请各会员国注意宣布减灾十年的第 44/236 号决议,在其中大会在其执行部分第 2 段中宣布,联合国应把每年 10 月的第 2 个星期三作为减少自然灾害国际日,每年在全世界举行纪念活动。纪念该日的活动显著地增加了世界各地和各国对减少灾害的认识。过去十年间,90 个以上的国家积极参与了这个纪念活动。由于减灾战略的第一个目标就是促进公众对减少灾害的认识,并鉴于全世界在这一天共同纪念所造成的促进作用,秘书长建议继续维持在每年 10 月第 2 个星期三纪念国际减少灾害日。

31. 联合国驻地协调员积极在国家一级参与和支持深入基层和跨部门的减少灾害办法是减灾十年成功的另一个基本要素。因此,秘书长建议驻地协调员在同减灾战略国家论坛密切联系下积极参与减灾战略的执行工作。如果不存在这种论坛的话,他还要求协调员协助建立这种论坛。

32. 经社理事会在第 1999/63 号决议呼吁各政府保持和加强应有的全国和跨部门减少自然灾害机构,以便充分利用科学技术手段实现可持续发展的目标。的确,每个政府都必须决定它们本国的跨部门机构的形式和结构。基于减灾十年的全国委员会和协调中心在大多数国家取得的成果,秘书长强烈敦促所有政府采取必要步骤来实施这项建议。

四. 结论: 呼吁各会员国支持减少灾害的活动

33. 1999 年,世界各地发生的许多巨大的地震和水灾使我们感到警觉,我们这个时代最紧迫的挑战之一就是灾害的数目和程度的异常增加。每个社区永远都会面对自然灾害。但是,今天的灾害除了自然的力量以外,有许多是人的活动造成的。因此国际社会应当确保采取必要措施,减少人命的损失,痛苦和产业的破坏。今天,越来越大的需要是把重点从灾后复原转移到灾前预防。

34. 本报告所概述的办法以及经社理事会第 1999/63 号决议介绍的或要求的体制安排将会大大有助于建立一个预防自然灾害和技术灾害的文化。但是,除非具备政治意愿和必要的资源来支持所需的措施和政策,减少灾害的方案以及执行它们的体制安排将无法达到所期望的成果。

35. 秘书长因此向所有政府呼吁,特别是那些有能力的政府,请它们增加支持国家、区域和国际三级的减少灾害方案,并在它们的救济活动和预防活动的开支方面取得更加的平衡。执行第 1999/63 号决议的体制安排所能期望各会员国提供的财务支助仅相当于救灾活动可能得到的资源的十分之一,这就可以说明情况了。今年的减少灾害国际日的一个口号是“防范于未然更省钱”。各国政府应当将这个口号铭记于心,增加它们对预防活动提供的资源,包括执行减灾战略的资源。

注

¹ 《大会正式记录,第五十四届会议,补编第 1 号》(A/54/1),第 35 段。

附件一

减少灾害国际战略(减灾战略)

A. 核心员额

(a) 主任办公室

1. 主任	D-2
2. 方案协调和特别倡议的信任特别助理	L-3
3. 秘书	GS(O/L)

其他员额

4. 政策问题高级顾问	L-5
5. 机构间联系高级干事	L-5
6. 认识与安理会问题干事	L-3
7. 公共承诺和政策问题干事	L-3
8. 技术和科学问题干事	L-3
9. 经济和社会问题干事	L-3
10. 登记、邮寄和出版办事员	GS(O/L)
11. 秘书	GS(O/L)
12. 秘书	GS(O/L)

行政员额(由方案支助开支帐户提供经费)

13. 帐目、核对和捐款干事	L-3
14. 行政和财务办事员	GS(O/L)

B. 非核心员额

非核心员额的任用需视具体倡议而定。目前正在为下列活动筹措经费：

- (a) 具体的赞助和宣传活动,包括在非洲以及拉丁美洲和加勒比地区的区域一级的活动;
- (b) 具体的实质性倡议,如早期预警、城市淹水以及加强易于受灾发展中国家的贸易能力。