



第五十七届会议

暂定项目表* 项目 89(b)

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

本报告介绍了按照大会第 56/195 号决议的建议执行《国际减少灾害战略》方案的最新情况。报告中还有一节叙述联合国系统各机构和组织的工作情况，表明联合国系统在这个领域进行协调的程度。

结论强调了方案的进展情况令人满意。国际社会强调必须着眼于长期解决自然灾害和有关灾害问题，这激发了《战略》框架的合作精神。目前为制定区域战略而作出的努力正促进各国机构执行《战略》。机构间减灾协调在加强。此外，正在把减少风险和脆弱性的问题纳入其他有关方案领域的主流。《战略》方案还应注意自然灾害同有关的技术和环境危害之间的相互依存关系。

关于制约因素问题，完全依靠自愿捐款的减灾信托基金尚未获得足够的资源，让战略秘书处能够支付其所需的核心经费，或执行其工作计划中的所有倡议。秘书处工作人员没有常设员额也是一个制约因素。

报告中提出了一些建议，以使《战略》方案发挥巨大作用，并有助于促进减灾问题机构间工作队和机构间秘书处的工作。除其他事项外，建议各国增加对信托基金的捐款，秘书处能够依靠其工作人员的常设员额，并大大提高机构间工作队的政治形象和知名度。

* A/57/50/Rev. 1。

** 在同参与最后定稿的联合国机构、基金和方案及其他组织进行广泛协商后，于 2002 年 7 月 10 日提交。

一. 导言¹

1. 2001 年和 2002 年期间受自然灾害及其经济后果影响的人数有所增加。根据墨尼黑再保险公司发表的数字，仅在 2001 年，就有大约 25 000 人在 700 次灾害中丧生。与这些灾害有关的经济损失达 360 亿美元，比前一年（300 亿美元）又有增加。根据目前的趋势，如果不采取有力的减灾措施，到 2050 年，每年可能有 10 万人丧生，灾害造成的损失可能每年平均超过 3 000 亿美元。仍然难以估计灾害对经济活动的间接影响和所造成的长期环境后果。

2. 在这种背景下，大会 2001 年 12 月 21 日第 56/195 号决议确认了国际减灾战略机构间秘书处和减灾问题机构间工作队的职责是作为执行《战略》的体制机制。这项决定强调打算增强联合国系统促进和协调减灾战略、方案和举措的能力。这是国际减少自然灾害十年于 1999 年结束后产生的政治进程自然演变的结果，这个进程导致发动并加强《战略》方案。然而，完全依靠自愿捐款的减灾信托基金没有获得足够的资源，让机构间战略秘书处能够支付其所需的核心经费，或执行其工作计划中的所有倡议。秘书处人员没有常设员额也是一个制约因素。在特别困难的时候，秘书处获得瑞士政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府及时提供的支助。此外，信托基金获得奥地利、德国、冰岛、日本、菲律宾和瑞典政府的捐款。

3. 本报告介绍了关于执行《战略》方案的最新情况以及为执行大会第五十六届会议提出的建议所采取行动的情况。按照秘书长在他关于战略的前一份报告（A/56/68-E/2001/63 和 Corr. 1, 第 75 段）中的建议，本报告着重叙述联合国系统的活动。关于为实现《战略》目标在全世界进行的各种活动的资料将载于 2002 年 8 月发行的题为《生活在风险中：减少灾害全球评论》的出版物内。红十字会与红新月会国际联合会和联合国开发计划署 2002 年出版的报告提供了关于减少风险措施的补充资料。

二. 《国际减少灾害战略》的执行情况

A. 减灾问题机构间工作队

4. 减灾问题机构间工作队在 2000 年成立至 2002 年 4 月期间共举行了五次会议。过去一年中在可持续发展的背景下着重讨论从旱灾至减少灾害等各种问题。其四个工作组获益于战略秘书处执行的新的支助程序，这些程序有利于获得更多的成果和改进协调。2002 年的一个重点领域是制定工作组间相互协调的方式，以避免重复和确保它们的工作符合工作队的任务规定。

5. 由于机构间工作队提供了一个论坛来讨论与减少灾害有关的许多方面问题，它发挥了在各机构间和其他有关实体间促进协调和交流信息的作用。然而，根据该工作队成立后头两年的经验，还可以提高工作队的形象和知名度，使它成为制定减灾政策和战略的适当机制。

6. 工作队由 14 个联合国机构和组织、8 个区域实体和 8 名民间社会和有关专业部门的代表组成。民间社会和有关专业部门的代表每两年更换一次。2002 年，工作队完成了第一次轮换的最初阶段。² 关于大会提出的把选择工作队非常设成员的标准通知大会的要求，应指出工作队制定了以下标准：

(a) 所指定的成员是实体或组织，而不是个人；

(b) 候选的实体和组织应完全能够代表参与减灾的有关公共或民间专业部门的利益，或代表与减灾利害攸关的民间社会重要成员的利益；

(c) 成员实体必须实际参与减灾工作，把它所为其任务的一部分，并具有执行这些任务的足够能力，这些任务应符合《减灾战略》的目的和目标；此外，成员实体应有能力同减灾领域的政府组织和国际组织建立伙伴关系和工作关系；

(d) 在指定候选者时应考虑到地理分布均衡的原则，并应为最易遭受自然灾害袭击的发展中国家参加工作队提供便利；

(e) 在挑选候选人时应考虑到切实做到各类专门知识的均衡(地震、火山、旱灾、旋风、地质危害、水文气象危害)。

B. 减灾战略机构间秘书处

7. 在更新领导人后,战略机构间秘书处一直在加强其作用和业务模式。尤其是,秘书处着重注意为改进减灾问题机构间合作创造有利的环境,并向各有关组织提供关于拟定和执行减灾措施的咨询意见。此外,秘书处发动了一个进程,目的是使《战略》方案的优先事项与《千年宣言》³的目标一致。作为第一步,秘书处根据大会决议延长的任务期限详细拟定其工作计划。在2002至2003年期间的主要目标是:

(a) 巩固《减灾战略》,将其作为各国际组织、专业机构和各国政府采取协调一致行动的框架,以期确保减灾活动成为可持续发展主流战略和方案的一部分,并反映在有关的国际议程和部门计划中;⁴

(b) 确保世界各地日益增多的易受灾害袭击社区了解并切实应用有关的概念和方法。

8. 根据秘书处的机构间性质,同若干联合国机构举行了几次方案会议以便共同制定目标和讨论展开何种联合行动。在这方面,已同联合国开发计划署(开发计划署)的预防危机和复原局及联合国秘书处人道主义事务协调厅(人道协调厅)建立了密切的工作关系。现定期举行三方会议,以制定在防灾、减灾和备灾领域进行合作与协调的基础。这三个伙伴组织在这些领域具有不同然而相互补充的任务。这三个机构还一直参加关于联合国在对付自然灾害方面的作用的讨论。战略秘书处和开发计划署的预防危机和复原局拟定了旨在加强这两个机构之间协作与协调的联合合作框架。

9. 在进行了更多的协商后,同以下机构建立了更密切的合作联系:世界气象组织(气象组织)——其中包括就设立厄尔尼诺现象国际研究中心进行协商(见A/57/189)——联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人类住区中心(联合国人居中心)、世界卫生组

织(卫生组织)、联合国秘书处外层空间事务处(外空处)和经济和社会事务部。

10. 秘书处还注视在诸如可持续发展、环境、气候变化、荒漠化和淡水等与减灾有关的其他领域正在展开的制定政策进程。特别是,可持续发展问题世界首脑会议的筹备进程在整个2001和2002年期间是秘书处议程上的重要事项。秘书处同各种联合国伙伴和民间社会伙伴进行了广泛的协商,包括“与我们的共同未来利害攸关者论坛”进行协商。这些协商有助于把减灾问题列入首脑会议的议程。

11. 秘书处还开始规划对1994年在日本横滨举行的横滨减少自然灾害世界会议通过的《建立更安全的世界的横滨战略:预防、防备和减轻自然灾害的指导方针和行动计划》进行10年审查。⁵这次审查预计将提供一个机会来评估全世界的减灾工作情况,并指出各种差距,确定今后的优先事项和行动方案。

12. 如秘书长先前关于减灾战略的报告(A/56/68和Corr.1)所预期,战略秘书处已展开对全世界减灾举措的定期审查。2002年的全球审查说明了目前人们关心的领域,并提出了在减灾做法方面全球趋势的指标。这份记录将展开一种有条不紊的进程来整理和定期分发关于减灾问题的信息。审查报告还试图促进制定并应用商定的专业标准来反映减少风险方面的全球进展情况。现正在执行一项机构间倡议,以尽可能扩大全球审查报告同红十字与红新月联会及开发计划署的其他报告提出的今后事项之间的协调与协作。

13. 人们普遍要求增加政府代表同战略秘书处之间的互动,针对这种要求,秘书处协助在日内瓦成立了一个常设代表团不限成员名额联系小组。该小组在2002年举行了两次会议,讨论《战略》方案的政策方向问题。联系小组还将讨论向倡议及所需核心经费提供资金的问题。为同样目的,瑞士政府率先召集了一个《战略》支持者小组,其中包括愿意提供咨询意见和对机构间秘书处的财政需要提供支助的各国政府的一个核心小组。

14. 大会要求加强政府间秘书处的区域联络点，并支持国家减灾平台（第 56/195 号决议，第 10 段），秘书处按此加强了在区域一级传播减灾信息、文件和政策准则的努力，同时拟订增加区域活动的建议，包括由同伙伴组织主办区域前哨机构。

15. 在非洲，战略秘书处不断努力巩固伙伴关系，以期在 2002 年发起非洲区域方案，包括在内罗毕设立一个前哨机构。这项倡议包括分区域发展，例如目前在政府间发展局（发展局）分区域的进程，旨在加强非洲之角的灾害管理和减灾体制。非洲其他分区域正在以有关区域组织进行或计划中的进程为基础，开展类似的活动。

16. 在亚洲，战略秘书处与亚洲防灾中心及亚洲减灾中心协作，已成为各种联合倡议、会议和不断交流信息的平台。正在同包括亚洲及太平洋经济社会委员会、环境规划署、人道主义事务协调厅和开发计划署在内的其他伙伴进行讨论，以便在 2003 年拟订协调一致的战略推广方案。

17. 在拉丁美洲和加勒比，战略秘书处在哥斯达黎加的前哨机构与几个伙伴协作，共同举办了各种讲习班和其他会议，包括 2001 年 12 月同美国国际开发署（美援署）国外救灾处、泛美卫生组织和几个区域组织一起举行的减少风险问题半球会议，以落实 2001 年 4 月举行的第三次美洲首脑会议的各项建议。同联合国儿童基金会（儿童基金会）联合制作了一部广播连续剧并编写了一本儿童教育手册。该区域的减灾战略网站已经加强，而且已经发行关于 2001 年 1 月萨尔瓦多地震的经验教训的出版物。⁶

《国际减少灾害战略消息》杂志继续每年出版两期，还与该区域的主要伙伴泛美卫生组织协作，进行或规划了其他几项活动。

18. 国际减少灾害战略秘书处也在逐渐扩大能力，支助愿意设立或加强国家多部门机制的国家，促进并支持减灾倡议。与其他国家中的对应方和国际伙伴交流信息，便利了解进行中的国际辩论，使专门的国家平台从中获益。战略秘书处争取与开发计划署和其他有

关机构合作支持这一进程，这对战略获得成功至关重要。

C. 伙伴机构和组织所采取的支持战略的活动⁷

19. 许多机构和组织开展了大量活动，支持战略的目标和原则，特别是在战略执行框架文件所强调的领域。该框架内的机构间伙伴关系和倡议已明显增加，证实确认减灾作为发展的必要事项的普遍趋势。

20. 2001 年，开发计划署通过其国家办事处、区域局和专门方案，并在预防危机和复原局的技术支助下，加强了 60 多个国家的减灾能力。这些方案包括在中美洲和牙买加建立地方减灾能力，在海地建立新的国家风险和灾害管理系统，在加勒比英语国家加强国家减灾办事处，拟订南部非洲发展共同体（南共体）成员国和东南欧稳定公约区域灾害管理的区域战略，在蒂萨河盆地（匈牙利、罗马尼亚和乌克兰）处理减少水灾风险的问题，并在伊朗伊斯兰共和国、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦对付旱灾风险。作为国家框架的一部分，开发计划署的一些国家办事处正在拟订重大多年方案，其中包括减灾。开发计划署还支持了几项能力建设方案，其中包括阿尔巴尼亚、东帝汶、马达加斯加、马拉维和罗马尼亚。还在为阿富汗、尼泊尔和苏丹拟订方案。开发计划署还对加强国际减灾政策，包括对最不发达国家灾情介绍作出了贡献。

21. 在萨尔瓦多、印度古杰拉特和秘鲁的重大地震、以及伊朗伊斯兰共和国的山洪爆发、古巴的米歇尔飓风、（刚果民主共和国）戈马的火山爆发、塞内加尔的水灾、玻利维亚的雹暴和山洪爆发以及阿富汗和格鲁吉亚的地震之后，开发计划署拟订了灾后复原战略，用复原作为实现减灾目标的机会。

22. 认识到在区域和分区域两级开展文件记载，分享和学习最佳做法的重要性，开发计划署与中美洲经济一体化银行合作，在中亚和西南亚以及中美洲和加勒比发展了减灾知识网络。开发计划署还在编写《世界弱点报告》，其 2002 年的重点是灾害与发展。该报告载有最佳做法个案研究以及与环境规划署全球资源信息数据库和美利坚合众国哥伦比亚大学国际气候

预测研究所协作拟订的全球灾害、风险和脆弱性指数。

23. 开发计划署支持减灾问题机构间工作队，主持关于风险，脆弱性和影响评估的工作组，该工作组促进国际合作，拟订风险和脆弱性指数以及改进灾害影响数据的连贯性、准确性和覆盖面。该工作组与气候和灾害工作组协作，通过把气候和灾害数据库联系起来，改进与气候有关的风险信息。

24. 开发计划署宣传和促进减灾的努力包括与中美洲预防自然灾害中心和西班牙伊美合作署共同举行了一个区域讨论会，并在加勒比举行了两个讨论会。此外，在德黑兰举行了一次关于干旱风险管理的区域讨论会。开发计划署还就可持续发展问题世界首脑会议的筹备工作，与战略秘书处密切合作。

25. 2001年，开发计划署和人口基金执行局认识到减灾和复原是开发计划署的核心业务领域。这反映在以前的应急司变为预防危机和复原局。减灾问题日益进入开发计划署国家方案框架的主流。在这方面，开发计划署正在向非洲、亚洲、欧洲和独联体、拉丁美洲和加勒比派遣五名区域减灾顾问。在联合国系统方面，开发计划署加强并进一步查明与人道主义事务协调厅和战略秘书处协作的领域。

26. 由开发计划署管理的联合国灾害管理训练方案继续向联合国系统和各会员国，特别是易发生灾害的发展中国家提供减少风险教育的服务。继召开机构间评估和专题讲习班之后，拟订了2002-2004年中美洲全面计划，并已开展在萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马举办国家讲习班的筹备工作。灾害管理训练方案与南共体合作，拟订了2002-2001年南部非洲计划，正在机构间支助下完成。在格鲁吉亚和尼泊尔举行了全国讲习班，在阿尔巴尼亚、亚美尼亚和巴尔干地区（与保加利亚和罗马尼亚一起）以及东帝汶、印度尼西亚和巴布亚新几内亚则开展了未来措施的机构间方案规划。训练方案还启动了一个减少灾害风险培训方案和全世界现有资源的数据库。最后，拟订了一项远距离学习机构间方案。

27. 在2000-2015年联合国粮农及农业组织（粮农组织）战略框架中，确定减灾是满足会员国需要的重要战略之一，特别提及消除粮食不安全和农村贫穷。在这方面，粮农组织一直不断地协助拟订和执行防灾方案和备灾计划，以保护农业生产系统。粮农组织还提供技术援助，加强预防和减轻自然灾害的影响的能力。

28. 粮农组织最近改革的紧急业务和恢复司全面负责应急领域方案，以及应急和恢复活动与粮农组织的人道主义政策之间的联系。通过粮农组织的世界农业信息中心，正在设立一个网站，提供概括和深入的减灾信息。⁸ 粮农组织还继续通过全球信息和预警系统，提供关于农业灾害、粮食短缺和不安全的信息，并调动国际上对农业减灾和救济活动的支助。

29. 2001年，粮农组织发表了“关于米切飓风对中美洲粮食安全的中期影响的分析”。粮农组织还与国际热带木材组织合作，举办了森林火灾管理问题国际专家会议，以及关于泰国粮食和农业灾害的备灾、防灾及管理的亚洲-太平洋会议。粮农组织还通过一个利用卫星数据的先进实时环境信息监测系统，提升了提供环境信息业务服务的能力。

30. 环境规划署除了参加机构间工作队的工作，主持关于预警的工作组之外，还开展了几项旨在减少自然灾害以及相关环境和技术灾害的影响的活动。环境规划署正在执行紧急情况的预防、准备、评估、减轻和反应战略框架。在汲取经验教训方面，目前正在开展一个项目，分析紧急情况的起因和长期环境影响以及对各国政府和国际社会可能产生的影响。

31. 在建设能力和加强机构方面，环境规划署与联合国人类住区方案（联合国人居中心）一道，向尼日利亚派遣了一个联合特派团，评估灾害管理机制的状况，并制订综合战略和支助方案。环境规划署和联合国人居中心在减缓、管理和控制南亚洪水的联合项目中不断协作。环境规划署还已协助委内瑞拉政府，在国家与地方两级使山崩脆弱性和风险图合理化。还拟

订了一些项目，包括非洲、拉丁美洲和南太平洋的洪水管理及信息交流网络。

32. 环境规划署的地方一级应急意识和备灾方案有助于提高认识和改进易发生环境紧急情况的社区的备灾工作。该方案处理所有与人为工业活动相关或作为自然灾害后果的环境紧急情况。通过向社区提供信息和拟订全面协调一致的应对方案，地方一级应急意识和备灾方案的目的是保护人民、财产和环境。该方案已经在 30 多个国家展开。通过国家讨论会和讲习班以及国家地方一级应急意识和备灾方案中心执行该方案，提高了地方应急服务的准备程度，以及地方社区对如何应付紧急情况的认识。

33. 关于减灾预警，环境规划署及其伙伴已查明喜马拉雅山地区的几个冰川湖有爆发洪水的很大危险。在这方面，环境规划署正在协助不丹和尼泊尔政府建立能向社区预报洪水的预警系统，并修建水利工程减少风险。环境规划署在另一个领域中提出了一份科学研究报告，讨论美索不达米亚沼泽地干涸问题。基于这项研究，该区域各国政府正在采取行动执行适当的措施。最后，通过环境规划署和人道主义事务协调厅的联合环境股，环境规划署提供了环境专门知识，使联合国系统得以处理具有重大环境影响的三次灾害。⁹

34. 气象组织进行一些与减轻自然灾害有关的方案，直接和通过各个国家气象水文部门和几个区域专业气象中心，积极参加《国际减少灾害战略》的执行。气象组织/环境规划署政府间气候变化问题小组的评估和报告过程，有助于查明极端环境情况的潜在影响。气象组织还对机构间工作队气候和灾害问题工作组负有带头作用，并参加关于预警及和关于风险、脆弱性和评估的工作组。气象组织一直不断为战略秘书处提供支助，包括借调一名资深工作人员。

35. 世界气候观察（气候观察）方案范围内的各项能力建设活动已取得重大进展。此外，在尼亚美的非洲气象应用于发展中心、新加坡的东南亚国家联盟专门气象中心、巴西的全国空间研究所，和在内罗毕与哈拉里的干旱监测中心都在各区域作出了各有重点的

产出。气象组织热带旋风方案提供能力建设支助并在热带旋风多发地区内推动发展热带旋风区域专门气象中心。目前落实这个项目是为了将其扩大到其他的区域。气象组织又指定了八个区域专门监测中心为涵盖全球的环境紧急事故反应提供大气输运模式产品。

36. 世界气候方案就有关气候、气候差异及气候变化等问题提供了权威性的科学意见。方案帮助各国将气候信息和知识应用于国家的可持续发展。方案内的气候信息和预报服务项目旨在帮助各国在诸如备灾、水资源管理和人类健康保护等部门工作中利用过去的气候数据。

37. 气象组织继续大力审查联合国系统内外监测气候有关的紧急状况的各部门系统的工作。在当前的厄尔尼诺现象期间，气象组织跟适合担任协调联合国各机构间进行评估影响的工作。气象组织正通过国家气象部门，以各种手段作出特别的努力，提供从季节到年度间的气候预报。特别是气象组织和战略秘书处已同厄瓜多尔政府就设立一个国际中心研究厄尔尼诺现象的工作进行协作。

38. 气象组织认为，灾害是一个关系到公众健康的大问题并认为减少灾害也是卫生部门的核心任务，因而在减少灾害工作中适用公共健康示范。特别是卫生组织通过下列方式为执行减灾战略作出贡献：拟订各种政策和宣传计划，强调灾害是一个公共健康问题，健康是减少灾害的目标和标尺；编制健康情报作为对部门间和机构间协调工作的关键贡献；支助各成员国与伙伴机构的机构联络中心和结构组织。卫生组织的备灾工作始于 1970 年代的美洲，目前正向其他区域扩展：成功事例包括尼泊尔、孟加拉、湄公河流域的国家，莫桑比克、津巴布韦和非洲角的周边区域；为减少灾害传播公共保健最佳作法是卫生组织作为专门机构的基本责任。卫生组织还与联合王国的国际开发部、难民专员办事处、儿童基金会、红十字运动和“Sphere”项目合作，制作了一个阅读光碟《灾害的健康问题图书馆》载有 250 个文件，和卫生组织紧急情况健康问题图书资料袋，载有 130 项基本指南书籍；动员伙伴关系是卫生组织为减少灾害中的卫生部门

尽管作出贡献的另一方法。除了同卫生部长及其他国家一级伙伴，如红十字运动和儿童基金会的体制伙伴关系外，卫生组织正加紧步伐参与联合国与各国和各区域减灾倡议而进行的评估与动员资源的工作。

39. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）已推动一些活动，目的在促进在科学上增加了解在时间和空间方面灾害的发生和分布。教科文组织积极参与的其他部门是编订教材，提供技术咨询，以便建筑抗危险的学校校舍和保护文化遗产。此外，2002年又发动了一项有关减少灾害的具体学科间方案。教科文组织对减少灾害的科学和技术贡献，继续在该组织在地球科学方面的自然灾害方案下推动，并且建立在其五个政府间和国际科学方案上：国际地质对比方案、国际水文方案、人与生物圈方案、政府间海洋学委员会和社会转型管理方案。教科文组织进行中的其他工作还包括一个关于减少土地崩泻风险的国际方案、一个关于地中海区域内减少地震风险的区域方案和一个中美洲的减少自然灾害的能力建设项目。

40. 联合国人居中心全力推动社会、环境方面的可持续人类住区发展、良好的都市治理和人人有适当居所的工作。联合国人居中心为满足成员国在技术支助、规范和政策工具以及关于防灾、减灾和灾后人类住区重建的实地业务能力方面不断增加的需求，在灾害、冲突缓和和安全科下设立了一个灾害管理方案人居中心与灾害相关的活动尤其集中在住房、基础设施和服务方面的物质部分和管理部分，并优先考虑当地一级的活动，以及通过培训和技术支助以便在良好地方治理的范围内增强地方当局和社区的灾害管理和人类住区管理的能力。人居中心已成为执行减灾战略的积极伙伴，特别是在土地与城市管理、影响评估和能力建设等领域。诸如健全城市治理安全理事会宣传运动和取得土地权，为促进城市地区减少灾害和加强同地方当局的合作提供了重要的机会。世界气候方案又支助建立了东南亚和中美洲与加勒比间的减少脆弱性合作网络以及在南部非洲的培训和能力建设方案。

41. 世界银行认识到，灾害是对贫穷的一项重大威胁，并继续努力减少灾害对发展中国家内扫除贫穷工

作的不良影响。《银行灾害管理资金》自1998年以来积极努力把灾害风险管理结合到银行发展努力之中。资金作为灾害有关问题的一项中心资源，为银行推动有效的灾害风险管理方面的作业、政策指导和研究与学习活动提供了技术支助。近几年来，以灾害预防与减轻灾害为重点的行动数量有所增加；例证包括在洪都拉斯、印度、尼加拉瓜、东加勒比国家组织成员国、墨西哥和土耳其的各种项目。世界银行还透过 Pro Vention 联合放款团与其伙伴密切合作。以其作为一个网络，调节资源，以配合减灾战略的目标，推进减少灾害风险的议程。Pro Vention 联合放款团活动的例证包括有：研究并提出关于灾害在经济、金融方面对长期发展的影响的证据；拟订评估损害和恢复需要的标准；查明灾害风险多发地点以通告减轻灾害中的优先投资事项；探索更好的方式管理灾害的金融影响并推动预防灾害的投资。

42. 联合国秘书处外层空间事务处继续从事利用空间减少灾害方面的活动并配合落实第三次联合国探索与和平利用外层空间会议的各项建议。和平利用外层空间委员会的科学和技术小组委员会将于2003年审查可能的灾害管理全球作业结构。此外，委员会应第三次会议的建议，于2001年设立了一个由中国、加拿大和法国领导的灾害管理行动队。目前有39个国家，11个国际组织和实体，包括国际减少灾害战略秘书处，参加了这个行动队。

43. 外层空间事务处又同减灾战略秘书处地球观测卫星委员会及其他组织合作，推进利用空间工具进行灾害管理的工作。这包括特别是对发展中国家的技术咨询服务，举办讲习班以实现下列目标：提高参与灾害管理的管理人员和决策者对利用空间技术的潜在利益和成本效益的认识；确定管理个别灾害使用者所需的各类信息和通信，并确定应用空间技术可以达到目的的程度；制订行动蓝图，促使在不久的将来进行试验项目，在灾害管理中，结合和试验利用空间工具。继2000年11月举行拉丁美洲和加勒比首届区域讲习班后，外空处计划于2002年再举办两个区域讲习班：一个在非洲区域，一个在亚洲及太平洋区域。两个讲习班都得到减灾战略秘书处的实质支助。

44. 联合国大学（联合国大学）继续进行项目活动，以支持实现国际减少灾害战略的目标。城市脆弱性的社会方面的倡议是为了突出强调、制订和传播分析城市社会脆弱性的方法。灾害信息和技术的活动正与东京大学国际减灾工程中心结成伙伴，继续进行。为加强准备针对下一次厄尔尼诺现象及其他与气候有关的灾害的研究工作，同环境规划署、美国国家大气研究中心、气象组织和减灾战略秘书处共同合作，进行了一个研究项目。作为厄尔尼诺项目的后续行动，联合国大学拟订了一项多学科的气候事务能力建设方案。联合国大学还与日内瓦大学和瑞士联邦洛桑学校合作，提供关于分析和管理的地质风险的国际课程。

45. 联合国项目事务厅（项目厅）与开发计划署、联合国劳工组织（劳工组织）、国际减少灾害战略秘书处和联合国人类住区方案进行协作，在中美洲发生密契飓风后，协助设计和执行了一个称做城镇互助的分散化合作倡议。这项倡议旨在建立一个国际讲坛，以沟通各地方当局向中美洲受灾严重城镇提供所需的技术和财政援助。这项倡议得益于项目厅和联合城镇组织间的伙伴协作。在城镇互助框架内成功发展的具体实例是，项目厅向日内瓦的坎顿同尼加拉瓜境内马塔加尔帕与里奥格朗德河流域内城镇间的合作，给予了支助。

46. 在非洲，项目厅自 2001 年 9 月以来向政府间发展管理局提供支助，执行政府间发展管理局的备灾战略。这个全面性中期方案得到国际减灾战略秘书处及其他伙伴机构的支助，预期还会受益于开发计划署、环境规划署、联合国人居中心、粮农组织和劳工组织的合作。项目厅应开发计划署的预防和危机复原局的要求，还为某些灾害管理方案的执行提供服务，包括在吉布提和苏丹的方案，某些方案源自灾害管理训练方案进行的活动。自 2001 年 10 月，项目厅应训研所的要求执行了一个名为联合国卫星的项目，通过互联网向联合国各机构和非政府组织提供各种卫星影像、影像处理服务、地图及其他地理信息。

47. 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）继续向区域内的发展中国家提供协助，建立减灾能力，

特别是有关可持续发展与推动更强的区域合作抵抗水患方面的灾害。亚太经社会举办的活动中包括 2001 年落实一个旨在加强能力以参与亚洲及太平洋区域内在大河流域内减少水灾及备灾的规划和管理工作的一个区域项目。在这个项目下，对中国、印度、印度尼西亚和越南进行了四项个案研究。在这些国家进行的活动中，2001 年在南京加尔各答、雅加达与河内举行了促进公众认识与参与的全国讨论会。

48. 在区域一级，2001 年在曼谷举行了一次关于亚洲和太平洋区内大河流域减少洪水与备灾的参与性规划和管理工作的讲习班。此外，亚太经社会与气象组织和日本的土地、基本结构与运输部合作，协助台风委员会进行了一次审查工作，以期加强洪水预测和防灾备灾方面的区域合作。作为这次审查的后续，亚太经社会同台风委员会秘书处、气象组织和土地、基本结构与运输部合作，协助举行了若干活动，包括：拟订一项执行方案；举办 2002 年 7 月将在米兰举行的在台风委员会领域内把水患有关系的灾害风险分析与管理工作的结合在发展进程中的一个区域讲习班；动员台风委员会成员执行各项优先活动，特别是关于洪水灌注及其他灾害的风险地图绘制及预测。

49. 联合国区域发展中心进行了关于减少灾害的倡议和研究。2001 年该中心着重于发展中国家社区一级的脆弱性，尤其注意地震，妄图提供负担得起的降低风险工具。特别强调以参与方式落实技术。此外，该中心还促进了学校地震安全倡议。也在发展中国家 21 个都市社区以及印度古吉拉特受地震之害的一些农村社区进行了训练方案。为了传播最佳做法。2001 年 1 月在神户，2001 年 3 月在基多，2002 年 1 月在印度艾哈迈达巴德和 2002 年 1 月与 2 月再度在神户安排了五个国际讲习班。来自公共和私人部门的 100 名以上与会者参加了所有的讲习班。在对社区提供咨询服务和联网方面，已通过学校地震安全倡议和其他的教育、提高认识和脆弱群体的能力建设等项目，向各个社区提供支助，同时强调自助与合作问题。已通过这些活动在社区各部门建立了一些积极网络。

50. 《联合国在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》缔约国已确认必须进一步加强国家行动方案的框架内现有的预警系统,以减轻旱灾的影响并促进可持续发展。这将协助他们减轻可能由于气候变化而恶化的旱灾影响。为此,《公约》秘书处已鼓励《公约》缔约国加强国家能力并在地方、国家、次区域和区域各级制订旱灾应急计划。迄今大约有 50 个国家行动方案已最后确定。科学和技术委员会设立了两个特设专家小组,根据国际减少灾害战略采纳的方法,审查预警问题,同时鼓励《公约》缔约国根据小组的建议,就预警问题进行试验性研究。

51. 国际民防组织(民防组织)已继续走向在灾害管理和民防问题上结合灾害预防的考虑,那是在联合国任务的核心。民防组织的主要资产是国家民防实体网络,它与此网络有直接联系的管道。民防组织已据此进行了一系列倡议,从训练(在 22 个以上的国家提供 1 400 个以上的训练天数)到专门出版物,例如姓名地址录、灾害管理手册和多语文词汇。此外,民防组织还维持了一个网址,作为同其成员国和一般大众加强互动的工具。¹⁰ 2001 年 6 月在日内瓦举行的第 12 次民防问题世界会议编制了一份关于民防作为面临灾害的国际团结工具的实质性报告,于 2002 年 3 月出版。

三. 结论

52. 一般来说,国际减少灾害战略方案的执行正令人满意地进展中。第一,国际社会强调必须发展关于自然灾害和有关灾害的长期观点,以激励减灾战略框架内的伙伴精神。第二,当前建立区域战略和方案的努力正促使国家成员参与减灾战略方案,深化它们对减少灾害的认识。第三,联合国系统内减少灾害方面的机构间协调已有显著改善,使有关各机构和组织获益。值得提到减灾问题机构间工作队在这方面的作用。最后,减少风险和脆弱性的关切目前已纳入方案领域主流,例如可持续发展、荒漠化、健康、教育、气候变化和环境。反过来,减灾战略方案也须以更全

面的方式来对待自然灾害和相关的技术与环境危险,确保不忽视它们的相互依存。

53. 联合国系统减少灾害活动和社会-经济与人道主义领域的活动的协作方面也达成了一些积极成果。一方面,减灾战略方案是对开发计划署在发展中国家实施的方案的理想补充。另一方面,在紧急救济方面,灾害管理各阶段和有关长期发展政策的减少脆弱性的要求之间有明显的联系。这个领域内的工作,特别是在开发计划署、人道主义事务协调厅和减灾战略秘书处联合举行的会议框架内进行。

54. 减灾战略秘书处处理机构间合作的基于伙伴关系的政策,目的是要使联合国系统能够在减少灾害方面发挥充分潜力。在发展社会-经济和人道主义方面积极活动的联合国机构和组织,从减灾战略秘书处作为联合国系统内减少灾害的核心联络机构的功能中获益。尽管如此,并且尽管已将减少灾害列为《千年宣言》的一个目标,仍须进一步增进减少灾害在联合国系统内的知名度。

55. 捐助团体对战略秘书处财务需要缺乏响应,仍是一个严重问题,特别是在比较了托付战略秘书处的职能和国际社会对于减少灾害的不断增长的期望的情况。这个情况是矛盾的,可能破坏战略的执行,尤其是关于实现发展中国家的目标方面。

56. 在不久的将来,两个主要的关切领域将是有关执行可持续发展问题世界首脑会议成果的工作,那应促成建立减少灾害和旨在实现可持续发展的政策与措施之间的联系;以及《横滨战略和行动计划》10 年审查的 2003-2004 年进程。

四. 建议

57. 会员国应继续支助和利用国际减少灾害战略方案,作为制定减少自然灾害和其他有关危害对脆弱社会的影响的政策和措施,并将减少灾害并入其长期规划中。

58. 各国应格外努力,支助减少灾害信托基金以及秘书处管理基金所需经费,以期使信托基金能够支持战

略框架内所进行的工作，并促进特别是在发展中国家的减少灾害多边利害攸关者伙伴关系。

59. 联合国系统各机构和组织以及相关的政府间和非政府组织与实体本身应有战略方案，作为加强协调、协作与合作的有利环境，并应从战略秘书处制订减灾和减少风险的联合倡议、研究和方案方面的作用中获益。

60. 考虑到可持续发展问题世界首脑会议筹备进程中对减少灾害的重视，建议战略秘书处密切注意在世界首脑会议上提出的各项建议，并酌情在执行其所产生的承诺方面发挥作用。

61. 战略秘书处应与有关政府、机构和其他实体合作，开始全面审查《横滨战略和行动计划》。这个审查进程将帮助确认一些差距和执行工具，以便为今后十年拟订行动进程，同时考虑到世界首脑会议的结果。

62. 战略方案应继续发展其区域推广计划，借着制订适当手册和准则，将一些区域战略和国家减灾论坛统合并为一个观点。

63. 战略秘书处应继续在全世界发行减灾倡议的定期审查，作为记录减灾发展及其中趋势的工具。这些审查应以同其他报告，例如开发计划署出版的世界弱点报告和红十字与新红月联合会发行的世界灾害报告逐步协作的方式进行。这些审查长期而言应视为将由战略秘书处及其伙伴设立的减灾问题国际信息交流中心的一个重要组成部分。

64. 战略秘书处应继续按照大会 1999 年 12 月 22 日第 54/219 号决议和第 56/195 号决议的规定，予加加强，并应探讨措施，提供更加稳定而可预见的财务资源。遵照大会建议和秘书长先前的报告内所载建议，应向减灾战略秘书处提供充分能力，以履行其受托付的各项任务，包括为其工作人员设立经常员额以便应付实际业务所需。

65. 应逐步提高减灾问题机构间工作队会议的地位，以提高其政治形象和知名度，包括安排有成员组织和

实体出席最高层会议的高级别会议。同时，减灾问题机构间工作队主席应确保其工作组有特别安排，具有明确规定的目标和时间表，而其活动与工作队的全盘任务和目标相配合。

66. 工作队本身应有来自有关论坛的贡献，收集来自各种成员机构的专门知识，例如：国际减少灾害战略联系小组；民间社会和非政府组织；相关的专业、学术和科学部门；减灾的国家论坛。战略秘书处应促进这种有关论坛的设立，并确保它们同机构间工作队的工作相关联。

67. 应通知大会 2003 年第五十八届会议关于执行战略方案的实施进度，特别是大会第 56/195 号决议第 3 段所决定的机构间工作队活动。

注

¹ 可在网站 www.unisde.org 上获得进一步资料和查阅本报告提及的有关《减灾战略》的文件和出版物。

² 截至 2002 年 6 月，以下实体和组织是工作队成员：联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国人类住区规划、世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织、联合国教育、科学及文化组织、世界卫生组织、国际电信联盟、世界气象组织、世界银行、欧洲委员会、亚洲防灾中心、亚洲减少灾害中心、非洲联盟、美洲国家组织、南太平洋应用地球科学委员会、独联体国家间理事会、伊比利亚民防和民间保护实体协会、红十字会与红新月会国际联合会、国际科学理事会、内罗毕旱情监测中心、墨尼黑再保险公司和全球火灾监测中心。

³ 《宣言》中题为“保护我们的共同环境”的第四节载有与减少灾害有关的一个具体目标，即“加紧合作以减少自然灾害和人为灾害的次数及其影响”，这与《战略》方案直接相关。

⁴ 部门计划包括服务环境、人类住区、农业、保健、教育等领域。

⁵ A/CONF.172/9，决议 1，附件一。

⁶ 更详细的资料，见 www.eird.org。

⁷ 下一节强调联合国系统若干机构最近实施的一些政策和方案措施。它们已将资料提交国际减少灾害战略秘书处。本节未提及在减灾领域中活跃的所有机构和组织，国际减少灾害战略的减灾倡议全球审查载有与联合国系统内外伙伴的倡议有关的更多数据。

⁸ 该网站的重点是灾害预防、减轻和备灾以及紧急情况后的救济和复原。粮农组织将这两个领域确定为“学科间行动的优先领域”。

⁹ 尼日利亚的弹药弃置场的爆炸、玻利维亚的洪水和吉布提的化学剂溢漏。环境规划署也继续进行冲突后环境评估的工作。

¹⁰ www.icdo.org。