



亚洲及太平洋经济社会委员会

减少灾害风险委员会

第二届会议

2011年6月29-7月1日，曼谷

临时议程项目6

增强亚洲及太平洋在减少灾害风险方面的
区域合作

亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化 多方捐助者信托基金

秘书处的说明

内容提要

本文件扼要介绍了亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助者信托基金的背景、目标、范围和运作原则；综合概述了由此项基金支持的项目及其所取得的成果；随后还讨论了基金所涵盖的次区域在端到端预警系统方面尚未满足的需求；最后则提出了供委员会审议的若干事项。

目 录

章 次	页 次
一、亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化 多方捐助者信托基金的概况.....	2
A. 背景.....	2
B. 目标和范围.....	2
C. 基金运作方式.....	3
D. 所支持的项目及其目前的财务状况.....	4
二、基金业务所取得的成果.....	7
三、未得到满足的需求与机遇.....	8
四、供委员会审议的事项.....	9

一、亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助者信托基金的概况

A. 背景

1. “印度洋和东南亚海啸预警安排多方捐助者自愿信托基金”系于2005年设立，原本旨在通过多种灾害渠道来支持海啸预警系统。该基金已收到来自泰国(1000万美元)、瑞典(260万美元)、以及土耳其、孟加拉国和尼泊尔政府的捐款。亚太经社会是该基金的管理者。基金的咨询理事会¹负责制定政策和就财务资源的分配作出决定。

2. 2008年间对该基金的一项评价审查²建议扩大其范围，将总的灾害和气候变化的防范工作纳入基金的核心支助领域。提出该建议的背景是近几十年来极端天气事件增加以及预警系统的潜在益处。本区域灾害数量不断增加，主要原因是更多的人生活在灾害多发地区、一家定居点无规划和环境退化。气候变化正在改变灾害风险的特征，其表现形式是与气候相关的风险加大和海平面上升。在减少灾害风险方面进行投资正是适应气候变化的一种方式。

3. 根据关于扩大业务活动范围的建议，该基金的咨询理事会于2009年6月批准了基金的战略计划，³同时两个主要捐助方—瑞典和泰国也在考虑这项建议。创始捐助方泰国政府于2010年11月核准了扩大基金业务活动范围的建议。随着亚太经社会与泰国政府于2011年3月7日签署了相关协议，这项基金的名称经过修订后正式变为：“亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化防范多方捐助者信托基金”。

B. 目标和范围

4. 此项基金的目的是根据印度洋和东南亚国家的需要，确保为建立和加强各级海啸、灾害和气候变化防备能力采取全面和协调的办法来调动资源。基金的主要工作重点是沿海灾害预警，针对诸如海啸、沿海地区洪水、风暴潮和龙卷风等，采取多种灾害综合防范办法。预计基金将有助于缩小各方在能力上的差距，包括通过建立一个综合性的区域预警系统，其中包括与各次区域和区域中心相连并与诸如设于太

¹ 关于基金的进一步资料，请参阅文件 E/ESCAP/CDR/INF/6。

² 《2008年评价审查：最后报告》可查阅网页：www.unescap.org/pmd/tsunami_index.asp。

³ 亚洲及太平洋经济社会委员会，《亚太经社会防备海啸、灾害和气候变化信托基金：战略计划》(ST/ESCAP/2546)(纽约，2009年)。

平洋的基金所涵盖的次区域以外的其他中心相连的协作中心网络。基金的地域范围涵盖了从伊朗到东帝汶的印度洋和东南亚国家。⁴

5. 从总体情况看，基金的总体框架是端到端预警。完整而有效的预警工作包括四个相互关联的要素：风险知识、监测和预警服务、传播和传达、以及反应能力。预警工作可囊括一系列广泛的活动，但须以一个可在操作层面进行检验的明确框架为依托，例如通过开展演练活动等。这是《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》中所确定的五个优先重点之一。⁵ 2010 年 10 月 25 至 28 日在大韩民国仁川举行的第四届亚洲减少灾害风险部长级会议通过了《2010 年亚太减轻灾害风险仁川宣言》⁶ 进一步强调了加强预警信息和系统的必要性，包括为此而采取区域机制等措施。

6. 各方认识到，做出有效的国家预警安排的主要责任在于本区域各有关国家的政府。可根据资金方面的具体情况动用这项基金，用以在各国家中心资金不足的领域弥补国家资源。在此方面，尤其应关注最不发达国家的情况。

C. 基金运作方式

7. 基金运作的指导方针和政策如下：

(a) *以需求为驱动力*：由各国政府和其他组织提出其重点领域的提案，供提交亚太经社会进行多轮竞争性筹资。鼓励提交有关提案的组织根据优先重点领域⁷ 表明其具体需求；

(b) *区域性*：作为在这一领域工作中唯一的联合国亚太基金，此项基金优先考虑区域一级的战略举措。之所以这样做，是为避免资源的使用过于分散。重点举措包括区域资源共享安排、南南合作方法、以及具有区域价值的倡议，例如，制作模型或试点办法等。已考虑对因灾害风险大、脆弱性程度高或能力差距大的国家和国家以下各级的举措给予支持；

(c) *灵活性*：资金可转给政府间或非政府组织、或直接转给各国政府。执行机构需要具备一定的项目设计和实施、以及财务管

⁴ 澳大利亚、孟加拉国、文莱、柬埔寨、中国、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、老挝人民民主共和国、马来西亚、马尔代夫、缅甸、巴基斯坦、菲律宾、新加坡、斯里兰卡、泰国、东帝汶和越南。

⁵ 文件 A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，2 号决议。

⁶ 关于这项《宣言》的案文，见网页：www.preventionweb.net/files/16327_finalincheon_declaration1028.pdf。

⁷ 标题为《印度洋和东南亚海啸预警系统：关于区域未满足需求的报告》的出版物确定了相关的重点领域(联合国出版物，出售品编号 E.09.11.F.14)。

理能力。对于那些未满足这些条件的重点工作领域的提案，基金将帮助确定执行伙伴。鼓励联合国各实体、非政府组织和各国政府共同提交提案；

(d) *协调性*：由基金各主要捐助方和亚太经社会秘书处组成的基金咨询理事会负责编制方案和制定政策。⁸ 联合国各合作伙伴⁹ 作为观察员参加理事会会议，并参加一个机构间工作队——该工作队对基金收到的提案进行技术评价，并根据咨询理事会的要求进行其他实质性审查；

(e) *侧重成果的管理工作*：基金以一套整个基金和单个项目的监测和评估框架为指导行事。定期进行项目监测，以检查产出的交付是否按计划进行、是否符合预期目标、以及可用的财务和人力资源。亚太经社会在年度报告中进行年度自我评估，以确定基金在主要指导原则方面取得的进展，例如，政策标准、捐赠协议、以及未满足的需求等。每隔二、三年进行独立的评价审查。如有关项目工期较长、预算较大——即工期至少两年、金额至少 50 万美元的，就需要由执行组织进行一次中期评估。所有执行伙伴均须在项目结束时委托有关方面进行终期评价，以评估项目是否已达到预期的目标；

(f) *透明性*：向提交提案的组织提供对提案的技术评价。所有与基金有关的重要基金文件都会在基金网站上公示：
http://www.unescap.org/pmd/tsunami_index.asp。

D. 所支持的项目及其目前的财务状况

8. 迄今为止，基金已进行了六轮筹资，共收到来自不同的区域、次区域和国家组织的 70 项提案。其中 16 个项目已获批准，总预算约为 1,130 万美元(见以下列表)。通过这些项目，基金实现了预警安排方案中各层面要素之间的平衡，其中包括监测和预警服务、风险知识、教育和宣传、警报的传播和传达、以及反应能力。

⁸ 基金未用余额达到 20%份额的任何捐助方均可派代表参加咨询理事会。

⁹ 联合国教育、科学及文化组织政府间海洋学委员会、国际减少灾害战略机构间秘书处、人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国环境规划署、以及世界气象组织。

表

基金下各项目获得赠款情况概览

项目编号	名称	执行机构	包括国家	编列款项 (美元)	现况 (截至 2010 年 12 月 31 日)
TTF-01	支持在本区域进行观察和评估海平面异常情况用于印度洋海啸预警的能力建设	亚洲防灾中心	缅甸、菲律宾、越南	247 901	已完成
TTF-02	端到端海啸和其他自然灾害预警用于在印度洋和东南亚的备灾和减灾：第 1 阶段	亚洲防灾中心	孟加拉国、柬埔寨、老挝人民民主共和国、马尔代夫、缅甸、菲律宾、斯里兰卡、泰国、越南	2 358 985	已完成
TTF-03	以社区为基础的灾害分布图绘制教员培训方案	亚洲减灾中心	孟加拉国、印度	79 819	已完成
TTF-04	加强海啸预警和应急对策：制定印度洋和东南亚地区标准操作程序的训练讲习班	联合国科教文组织/政府间海洋学委员会	缅甸、巴基斯坦、菲律宾、越南	444 730	正在进行
TTF-05	加强国家和社区有效预警的传播和反应能力	开发署驻马尔代夫办事处	马尔代夫	91 259	已完成
TTF-06	加强斯里兰卡国家预警传播的能力	斯里亚洲防灾中心害管理中心	斯里兰卡	199 880	已完成 ^a

项目 编号	名称	执行机构	包括国家	编列款项 (美元)	现况(截 至 2010 年 12 月 31 日)
TTF-07	端到端海啸和其他 自然灾害预警用于 在印度洋和东南亚 的备灾和减灾：第 2 阶段	亚洲防灾中心	孟加拉国、 柬埔寨、老 挝、马尔代 夫、缅甸、 菲律宾、斯 里兰卡、泰 国、越南	1 211 766	已完成
TTF-08	努力保持印度洋和 东南亚端到端多种 灾害预警系统	马尔代夫气象 局	孟加拉国、 柬埔寨、中 国、印度、 老挝、马尔 代夫、緬 甸、菲律 宾、斯里兰 卡、泰国、 越南	375 000	正在进行
TTF-09	通过降低发展过程 中的灾害风险促进 地方社区安全	开发署印度尼 西亚办事处	孟加拉国、 印度尼西亚 、马来西 亚、斯里兰 卡、泰国	2 000 000	正在进行
TTF-10	海啸教育及备灾工 具和材料的评估项 目	教科文组织雅 加达办事处	印度尼西 亚、菲律 宾、泰国、 东帝汶	599 896	正在进行
TTF-11	对莫克兰海啸危害 的评估和认识	联合国科教文 组织/政府间海 洋学委员会	伊朗伊斯兰 共和国、巴 基斯坦	220 861	正在进行
TTF-12	亚洲广播联盟预警 广播媒体倡议	亚太广播联盟	柬埔寨、中 国、印度、 马来西亚、 菲律宾、泰 国、越南	351 108	正在进行

项目 编号	名称	执行机构	包括国家	编列款项 (美元)	现况(截 至 2010 年 12 月 31 日)
TTF-13	培养风险知识以强化在受海啸影响的国家开展预警、备灾和减灾工作	开发署亚洲及太平洋局	印度尼西亚、斯里兰卡	344 386	正在进行
TTF-14	加强亚洲以社区为基础的灾害风险管理：变教训为经验	拉克斯泰基金会	印度、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡、泰国、柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、东帝汶、越南	600 000	正在进行
共计				9 125 591	

^a 项目的正式结束日期是 2010 年 12 月 31 日。亚太经社会正在等待审计结果，然后才能正式结账。

注：本表不包括咨询理事会于 2011 年 1 月 19 日批准的两个项目；亚太经社会正在缔结关于这两个项目的供资协议。这些项目侧重于开发可用的管理极端天气事件的预警产品(联合国开发计划署亚太区域中心)并将警报信息产品用于决策工作(世界气象组织的区域统一多重危险预警系统)。

9. 目前拟订方案的余额大约为 100 万元美元。预计暂定于 2011 年 9 月举行的下一次咨询理事会会议将针对下一轮筹资问题作出决定。

二、基金业务取得的成果

10. 由基金予以支持的项目已取得重大成果。此外，国家和区域的项目自主性因素不断增加，包括政府的出资承诺和使项目具有可持续性的其他举措。以下按有效的端到端预警系统的四个组成部分对基金业务所取得的各项成果作了介绍说明：¹⁰

(a) *风险知识*：印度和孟加拉国采用了以社区为基础的灾害分布制图，在社区备灾活动中使用科学绘制的灾害分布图(TTF-03)。马

¹⁰ 国际减少灾害战略机构间秘书处，《建立预警系统：核查清单》，第三届预警问题国际会议的成果：从概念到行动，2006 年 3 月 27-29 日，德国波恩。可查阅网页：www.ewc3.org/upload/downloads/checklist.final_pdf.pdf。

尔代夫和斯里兰卡评估了目标沿海社区受灾的脆弱性并确定了降低风险的重点措施。在模拟演练中，检验了地方一级的警报发布系统(TTF-02)。基金还支持开展了以下各项活动：使用伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦对以往海啸的研究成果以提高人们对莫克兰断层引发的海啸危害的认识(TTF-11)；将印度洋海啸警报和减灾系统政府间协调组的风险评估准则用于印度尼西亚和斯里兰卡的标准作业程序中(TTF-13)。因此，风险知识既包括以社区为基础的本地做法，又包括对以往海啸和模拟海啸为基础的研究工作；

(b) *监测和预警服务*：基金取得的一项显著成果是通过TTF-02、TTF-07和TTF-08项目促进了亚洲和非洲区域统一多重危险预警系统的建立。此项工作的某些部分目前仍在进行之中。作为区域海啸观察信息的一个提供方，¹¹该系统还将提供各种气候灾害的预警信息。该系统是一个资源共享的安排，其中包括在国家一级没有独立的海啸预警能力的国家。孟加拉国、柬埔寨、科摩罗、印度、老挝人民民主共和国、马尔代夫、蒙古、菲律宾、塞舌尔和东帝汶各国政府已就该系统签署了合作协议。这些国家承诺贡献本国的资源来维持和经营该系统的预警中心和其他部门。基金还通过在缅甸、菲律宾和越南安装新的基站支持旨在加强地震和海平面基站区域网络的工作(TTF-01, TTF-02)。该系统通过优化观测系统的分布并减少投资需求实现了与国家系统的优势互补。该系统每年共同节约的金额估计高达数百万美元，现已成为采用多种灾害预警办法的区域预警系统结构，其宗旨之一就是通过联网和数据共享增强那些高风险国家的能力；

(c) *传播和传达*：巴基斯坦、菲律宾和越南开发和强化了海啸警报和反应的标准作业程序(TTF-04)。通过TTF-12项目，基金支持在减少灾害风险和预警链中更有效地使用各种媒体；

(d) *反应能力*：目前正在为印度尼西亚苏门答腊省开发在分散的政府体制下全面预警和减少灾害风险的模型(TTF-09)。在印度尼西亚、菲律宾和泰国现有资料的基础上建立了一个区域库，其中包含提高对海啸的认识的材料和用于培训的材料，例如评估和宣传工具、最佳做法和其他相关事项的信息(TTF-10)。

三、未得到满足的需求与机遇

11. 继2004年海啸发生后，已为开发印度洋预警系统进行了深入细致的工作。这项工作包括：一些国家通过了灾害管理立法，发展了技术监测和预警服务，以及方方面面出台了以社区为基础的举措。在一些国家，虽然此种举措在一定程度上仍不完备，其长期可否持续也令人关注，但它们的确为在下次发生大规模海洋性灾害时采取有效行动奠定了基础。几乎所有国家都有着重要的总体需求，在采取这些举

¹¹ 这项服务是国际危机组织框架涵盖的多个区域海啸观察信息提供方之一，并补充了由某些国家主导的某些中心所提供的相关服务。

措的各方之间加强伙伴关系、并将这些举措纳入政府预算资助的定期测试的整体政府框架。从更广的范围看，国家、区域和国际各级在适应气候变化的政策和体制框架与减少灾害风险的政策和体制框架之间的联系仍然薄弱。

12. 印度洋和东南亚沿海地区灾害预警方面仍有大量尚未满足的需求。与各国政府的磋商以及在 2011 年更新的图表研究为正在进行的战略支持确定了一些重点工作：风险知识、对“末端”概念的支持、标准化信息存储和数据访问能力建设、以及预警预报产品的定制等。

13. 风险知识是一个需要得到更多关注的工作领域。即使从最大范围来看，我们对诸如海啸等特大灾害的风险程度也知之甚少。因此，从一定程度上讲，减少灾害风险和预警的大部分资源都是在灾难发生的几个月后提供的，而且常常都是与受灾地区或刚刚发生的特定类型的灾害挂钩的。

14. 警报的传播和传达以及反应能力，尤其在末端，对亚洲构成了具体的挑战，因为亚洲大陆人口众多；贫富、文化和生活状况差距悬殊；以及许多社区地处偏远。有关的区域基金可在若干方面提供持续的战略支撑，例如，开发从政府到社区层面的端到端的标准作业程序，加强诸如政府、非政府组织和媒体间的伙伴关系，以及传播诸如教育和宣传方案的良好做法。

15. 建立数据收集、存储和分析系统诸方面的瓶颈¹²包括：难以协调、共享信息、难以采取共通数据标准和方法、缺乏获取和维护设备的资源、以及普遍缺乏技术人才等。以诸如洪泛平原绘图的形式等使人们更为方便地获取关于危害和风险的信息，是使各方能够作出明智决策的有效措施，并有可能获得较大效益。¹³

16. 良好的预警产品的益处是巨大的，但有必要为此进行机构能力建设，以便把含有警报信息的产品用于决策过程。基金可使用诸如区域统一多重危险预警系统生产的现有数据，通过节省费用的多国项目，支持针对用户量身定制的减少灾害风险的产品和服务。

四、供委员会审议的事项

17. 随着基金业务范围逐步扩展，把全面备灾和应对气候变化方面的内容纳入其核心支助领域，将进一步加大针对潜在捐助方的工作力度，其方法是，除其他外，收集和演示那些由基金支持的项目所取得的成果、采取措施加大亚太经社会发挥基金管理人作用的能见度、并

¹² 有关详情，请查阅网页：www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/priority2/?pid:224&pil:1。

¹³ 世界银行和联合国，《自然灾害，非自然灾害：有效预防的经济学》（世界银行：华盛顿特区，2010年）。可在线查阅网址：<http://www.gfdr.org/gfdr/NHUD-home>。

增加向基金捐款的国家数目。在有效的端到端预警系统的关键作用范畴内，考虑到亚太经社会可通过基金发挥的作用，委员会不妨提供关于可在基金任务规定和业务范围内予以解决的委员会成员国内部的差距和需求的信息。委员会亦不妨就为基金筹措资源的各种机遇发表意见和看法。
