



大会

Distr.  
GENERAL

A/CONF.172/9/Add.1  
7 October 1994  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

减少自然灾害世界会议的报告

增 编\*

附件一

供采取行动的建议的概要

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导言 .....	1 - 6	3
A. 减灾会议后的后续行动 .....	2 - 5	4
B. 资源战略 .....	6	4
二、方案框架 .....	7 - 11	5
A. 方案发展 .....	7 - 9	5
B. 政策和战略 .....	10 - 11	6

\* 本文件载有1994年5月23日至27日在横浜市举行的减少自然灾害世界会议的报告附件一。完整的报告以后将按照最后的形式作为联合国销售出版物印行。

目录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
三、行动 .....	12 - 27	6
A. 国家一级和当地一级 .....	12 - 19	6
B. 区域一级 .....	20 - 23	8
C. 国际一级 .....	24 - 27	9
四、方案协调 .....	28 - 31	10
A. 《减灾十年》机制 .....	28 - 30	10
B. 活动类别 .....	31	12
五、资源战略 .....	32 - 35	12

## 一、导言

1. 灾害的规模、次数和复杂性不断上升,要求世界社会采取全面而新颖的办法对付灾害。灾害中首当其冲的是脆弱群体,特别是发展中国家的贫穷和处在社会不利地位的群体。减少自然灾害世界会议把制订政策者、科学家和技术人员首次聚集在一起,制订新的、全面性的应付灾害的策略。世界会议注意到:

(a) 减少灾害应纳入可持续的发展政策内。这种行动的关键因素是把防灾、减灾和备灾活动纳入发展计划和活动内;

(b) 各国应负起首要的责任保护人民免受灾害影响。重点应放在建设国家一级和当地一级的能力,对付脆弱群体和社区的灾害。灾害管理工作应把政府、私营部门和非政府组织包括在内;

(c) 需要进行区域性和国际性合作,以建设全球性灾害管理“预防文化”。区域性和国际性机构向各国提供有价值的援助,以建设各国应付灾害的能力。区域性和国际性机制也是讨论、标准化、交流和促进灾害管理概念、办法和工具的一个手段;

(d) 各国应把《建立更安全的世界的横浜战略》看成是采取行动的号召,并利用《国际减少自然灾害十年》作为改革的刺激因素。《减灾十年》的后半段期间,《减灾十年》将作为发展灾害管理的一体化机制和程序的结构与促进因素。它将作救济与发展之间的桥梁。要求在《减灾十年》结尾召开的第二次减少自然灾害世界会议,将向各国和国际社会提供机会,建设21世纪灾害管理的协调一致办法的基础。虽然《减灾十年》只有十年之久,但是有关灾害、发展和环境的问题将持续很长的时间。

## A. 减灾会议后的后续行动

### 国家一级

2. 国家灾害管理和发展当局需要更新,应发展它们辨认国家一级和当地一级的风险与脆弱地位的能力。它们应当让非政府组织和私营部门参加发展促进减灾方案的进程,并应利用《减灾十年》的机制作为支助手段。《减灾十年》后半段期间内,国家委员会应在国家一级和当地一级发挥比较积极的作用,执行减灾方案与项目。

### 区域一级

3. 按照世界会议的建议,应当更加重视区域性合作,以促进国与国间关于灾害管理和可持续发展问题的网络活动。这项工作将指出并支助国家一级、区域一级和国际一级的机关,努力建设区域网络,以支持含有减灾的国别方案的发展。

### 国际一级

4. 联合国和有关机构应当遵照世界会议的建议和结果,发展并修订灾害管理的“部门性”方案优先事项。它们应当特别集中精力,把灾害管理周期的组成因素,包括备灾、救济、重建、复原、减灾、防灾和可持续发展,结合在一起。

5. 上述行动将由《减灾十年》的参加者执行,并将由为《减灾十年》而创造的机制的组成机构给予支持,这种机构有特别高等理事会、科学和技术委员会与秘书处。为此,特别高等理事会和科学和技术委员会的咨询职务将需要合并,秘书处的结构和能力需要加强。

## B. 资源战略

6. 为了执行1995年的方案并建设长期性的人力资源和资金,国家一级、区域一级和国际一级的机构需要采取下列战略:

(a) 人力资源和物资资源: 创造捐助者与受援者间的协定, 以建立一个防灾、减灾和备灾专家和机构网络, 能够应政府和国际机构的要求而从事风险评估、技术咨询、培训、宣传等等工作;

(b) 与灾害管理有关的筹资: 设立程序, 以保证遭受灾害袭击地区内除了紧急救济资金之外, 还有供作重建活动的资金, 并由此引发减灾措施;

(c) 与可持续发展有关的筹资: 研制减灾法律、议定书和筹资机制, 以便把各项措施在每一项目的规划阶段就纳入发展方案内, 并保证实现自力更生和长期的可持续发展。

## 二、方案框架

### A. 方案发展

7. 这份文件摘要说明了明年直到第五十届大会为止的《减灾十年》方案。它是世界会议、全体会议、主要委员会和技术委员会上发言的第一份成果。《减灾十年》秘书处所收到的详细的项目建议, 将合编成为《减灾十年》项目概要, 以后将随时加以增订, 提供给有兴趣的人士。

8. 《横浜战略和行动计划》是对《减灾十年》的一次中期审查, 也为以后的五年提出一些建议。建议指出, 各国就加强他们的灾害管理能力, 应集中精力在减灾领域的宣传、新闻和通讯工作, 而且《减灾十年》应当支持这些行动。这项方案不仅应让各国政府和联合国机构参加, 也要让非政府组织、私营部门和商业部门参加。《减灾十年》加强方案应促进把减灾纳入国家一级和当地一级的可持续发展方案内, 特别是要通过有关的能力建设、机构和法律安排, 以及把筹资机制列为优先事项。

9. 《战略和行动计划》又指出应当制订区域减灾方案, 这可引起国别方案的制订, 并从区域内部的交流经验得到好处。减少脆弱社区的风险应列为优先项目。这方面“基层”组织的作用是很重要的。评价减灾方案的能力应当加强。应当作出

有系统的灾前和灾后评价工作。《减灾十年》将提出机制提案,在明年内促进这些行动。

## B. 政策和战略

10. 减灾会议期间所举行的各次技术会议上议定:(a)《减灾十年》后半期期间,重点应放在小社区、它们的脆弱性的原因和辨认并解决这些原因所需作出的努力;(b)灾害中妇女所承担的不成比例的重担必须承认,并在国家一级和当地一级备灾规划中加以解决;(c)非政府组织、红十字和红新月、和其他以社区为基础的群体需要更充分参加《减灾十年》后半期的活动;和(d)备灾规划必须考虑到冲突对因自然灾害触发的灾难所产生的放大效果。

11. 未来的活动应当把下列各点列为特别的优先项目:(a)所处理的每一灾害类型(或设想情况)都应充份列出先后秩序清清楚楚的活动;(b)从个案研究中有系统的教训;(c)国与国间范围广泛地交流经验;(d)对快速增长中的城市的问题作特别的分析;(e)充分评价灾害的社会和经济后果;(f)对预防措施作出更具成本效益的研究;(g)重视低成本和容易实施矫正措施;和(h)转移技术改进预警系统。为了这些建议的切实实施与执行,减灾政策发展的协调,并根据对“教训”所作有系统的评价,予以加强。危机管理和救济机构应紧急协助利用灾害所带来的机会,开展减灾活动。

## 三、行动

### A. 国家一级和当地一级

12. 主要委员会关于公私部门与志愿组织间相互联系的建议,强调需要加强这些部门的伙伴关系。

### 各国政府和地方政府

13. 各国政府和地方政府的首要责任是保证其公民的安全。他们必须注意一般

参加减少风险工作中的数目很大的国家一级和地方一级政府组织和机关。全国政府和地方政府的基本工作是承认该项潜力,对倡议作出反应,划分责任,有必要时协调各方的努力,并把伙伴关系正式化。政府在其所从事的一切灾害管理工作中,应立下一种典型,作为榜样。这种相互作用在全国政府和地方政府之间最为重要。《减灾十年》将竭尽全力,协助全国政府和地方政府执行这项重要工作。

### 私营部门

14. 私营部门对减少自然灾害问题的注意越来越大。私营公司考虑到严峻的自然事件的后果,开始改变风险管理概念。这也是私营部门对待减少自然灾害冲击的“公共利益”的新态度的结果。世界会议之后,一般的公营部门和特别是联合国系统,有了一次空前的机会开始同工业界就有关灾害问题进行富有成果的合作。私营部门同社会上任何其他部门一样,都是灾害的受害者。但是,同时私营部门往往又是应付自然灾害的最积极的技术和革新来源。基于这项理由,私营公司是技术、专门技能和财政支助的宝贵的来源,必须调动起来。保险、营造、运输、农业和电讯,与减灾特别有关。

### 非政府组织

15. 不仅在政府一级而且在“基层”一级都需要有充裕而又具备资格的人力和机关,以发展地方一级的减灾计划。非政府部门和社区协会能在当地发挥重要作用。容易遭受灾害国家需要发展强有力的非政府组织网络,改善同全国政府的对话,确保在当地一级和基层一级经常进行有系统的交流经验。世界会议期间建立一个非政府组织协调小组是这个方面所迈出的一个重要步伐。

### 机关

16. 需要把全国性和地方性研究与培训机关的能力详细编列名册,并把这些能

力投向全国性和地方性减灾规划和执行。应当促进发展中国家和发达国家间的大学校际方案。

### 媒体

17. 世界会议又强调指出同媒体维持良好接触作为一部分宣传活动的重要性,并着重指出媒体代表和灾害管理专业人员进行合作,以鼓励和方便对减灾活动作较良好的报导。为了解决减灾活动的各方面问题,需要同媒体合作,制作特别的视听节目。以后的两年期间,按照减灾会议的建议,将特别注意保护脆弱社区。

### 研究

18. 需要特别注意大小城市的减灾活动。需要制订国家研究方案以解决预警、备灾、危机管理和灾后重建工作。需要特别注意于现有计划的综合并确定执行他们的障碍。

### 新闻和传播

19. 为了执行《横滨战略和行动计划》,地方一级、国家一级和区域一级的组织和个人之间的资料交流需要改善,特别是要重视设立和方便取得支持发展中国家规划和管理的资料系统以及发展中国家内正在进行中的减灾活动和减灾要求的资料。

#### B. 区域一级

20. 世界会议强调了区域方案的重要性,而国别方案可按照区域方案加以制定。区域组织能够发挥关键性作用,通过促进在区域内树立良好典型,协助各国把减灾活动纳入可持续发展规划内。这方面有些区域委员会已经通过了特别的决议。区域间组织应当支持并调动资源,供作减灾用途。



## 区域中心

21. 区域中心将要加强,以支持当地和国家一级的减灾活动。它们的任务将是支持一个由国家机关所组成的网络,直至全球性方案所能提供的范围以外,并促进这个网络的连结关系。

## 区域性机关和专家网络

22. 发展区域性和次区域性网络,把政治决策者、规划和其他技术与科学专业人员聚集一起,是《减灾十年》保证区域交流战略的重要组成部分。多年来《减灾十年》已发展出取得有关机关和个人能力的科学与技术资料的办法。

## 区域方案发展

23. 区域讲习班是刺激区域方案发展的一项重要机制。1994年和1995年的年尾都举办了这种讲习班。这种区域性倡议将造成在《减灾十年》后半期内供作执行的全面性区域方案和活动。

## C. 国际一级

24. 《减灾十年》秘书处与特别高等理事会和科学和技术委员会一起,都将同联合国系统、非政府组织、科学界、金融机关以及私营部门进行密切合作。重点将放在网络活动、提高认识、培训、研究、出版物、技术转移、备灾和防灾。

## 联合国系统

25. 同各联合国机构间的合作,在《减灾十年》前半段期间内,对各项成果作出了显著的贡献。合作机制将继续发展。同区域性的联合国组织和国家一级组织的

合作,对这项成果也作出了贡献。《减灾十年》机构间指导委员会及其工作组的任务规定和职责,应当按照减灾会议关于建立长期性机制以协调、交流和精简减灾活动的建议,加以扩大。

### 科学界

26. 各门的科学家以及科学联合会或机关对《减灾十年》的发展都做出了重要的辅助作用。科学界所执行的项目都是在《减灾十年》框架内加以推动的。科学研究结果的应用和转让适当的知识与技术是《减灾十年》的优先项目。将优先重视关于减少脆弱社区风险的研究。科学和技术委员会帮助了制定《减灾十年》方案的工作。对于一些说明性项目的促进工作,是全面性方案框架的一个重要的组成部分。这些说明性方案和项目的目标是,向参加易受灾国家减灾工作的人提供良好的典型。

### 金融机关

27. 《减灾十年》将提倡在减灾领域的公私投资。为此目的,将要积极同国际一级、区域一级和国家一级的金融机关进行接触,以便它们把减灾列入其投资计划内。同它们的对话应当集中在纳入减灾的障碍以及如何克服障碍。应当探讨这方面同各机构、非政府组织、公司和科学家间的协调一致办法。在易受灾区域执行发展计划之前,专门制定供作减灾的特别资金,对投资人和脆弱社区都是有利的。减灾的社会和经济成本效益性,应在针对这些机关所做的宣传活动中强调指出。

## 四、方案协调

### A. 《减灾十年》机制

#### 1. 特别高等理事会和科学和技术委员会

28. 虽然《减灾十年国际行动纲领》(大会第44/236号决议)所载各项目的和目

标以及经大会46/149号决议赞同的《减灾十年》的各项指标,仍是《减灾十年》的指导原则,《横滨战备和行动计划》把重点放在根据《减灾十年》过去一半在减少自然灾害领域所取得进展的评价所指出的重要差距。因此,为《减灾十年》所设立的机制(特别高等理事会、科学和技术委员会和秘书处)明显需要调整。特别高等理事会在《减灾十年》前半段期间起到了有价值的作用,促进并辨认行动领域、说明指标和方案,促进国家委员会,建议行动,动员科学界、等等。包括媒体专家在内的专家以及私营部门和非政府组织的代表之间应当维持平衡。特别高等理事会的任务应当按照所建议的加以修改,就是把特别高等理事会和科学和技术委员会的职务合并一起。这个合并以后的组织成员应由各有关方的代表组成,包括捐赠者和受益者以及政治和金融利益团体,特别是在减灾领域积极活动的易受灾国家和捐赠国家,媒体、非政府组织、私营部门和科学界。

## 2. 各国的《减灾十年》委员会

29. 许多各国的《减灾十年》委员会中,有些在有效履行作用中遭到困难。《减灾十年》下半段期间,各国的《减灾十年》委员会应在执行减灾方案和项目上发挥更积极的作用和职能。各国的《减灾十年》委员会应当包括下列各有关部门的代表:公共行政部门、金融部门、科学界、规划人、媒体和私营部门。新的特别高等理事会和科学和技术委员会将需要比较直接地参加对国家委员会的支助工作。各部委员会与联合国灾害管理队之间的密切合作关系,应进一步加以提倡。

## 3. 《减灾十年》秘书处

30. 《减灾十年》秘书处已并入人道主义事务部,将继续协调所有的《减灾十年》伙伴,包括联合国系统、非政府组织和公私营部门的《减灾十年》活动。《减灾十年》秘书处将促进网络的建立,特别是在全球一级和区域一级的网络,领导提倡并提高认识综合管理办法的各项努力,并辨认和促进与减灾有关的研究、技术、备

灾计划、培训、出版物、等等。

## B. 活动类别

31. 方案的框架反映了为执行横滨会议的结果所提的建议,分为四个主要行动类别,简单描述如下;

(a) 宣传:需要有新闻和通讯两方面的专业人员参加,研究世界会议的所涉问题,并发展一项会后新闻战略。它们应当配合《横滨战略和行动计划》,列入各种大小会议和工作会议的议程内。新闻材料包括新闻特写和视听材料,需要提供给报导有关会议和讨论会的媒体。视听材料的制作和使用应当比较积极地促进减灾。正如减灾会议期间圆桌会议上所讨论的,需要支持设立减灾文件中心。

(b) 资料和通讯系统:按世界会议的建议,《减灾十年》也将加强资料系统发展领域的的能力,以及全世界组织和个人之间关于减灾资料的交流。重点应放在改善资料和通讯技术,以及辨认满足需要所需的手段,可以从国际筹资来源、专门技术或其它资源寻找。

(c) 知识和技术:为了执行《横滨战略和行动计划》,《减灾十年》将加强宣传、方法发展、协调和研究与评价的实施能力。重点将放在现有知识和技术的应用。

(d) 管理和协调:为了执行《横滨战略和行动计划》,《减灾十年》将同各国的《减灾十年》委员会密切合作,加强项目发展、管理、监测和协调能力,特别是在区域一级上。同捐助国和受援国的联系关系,减灾领域的机构间协调与合作,同私营部门和非政府组织的合作,都将提高。

## 五、资源战略

32. 减灾方案需要人力、物资和财政资源。国家一级和当地一级的项目规划和执行所需资源最多。国际项目的执行所需资金相对来说较少,但是政策和执行质量

应当改善。

### 人力和物资资源

33. 需要编制区域一级、国家一级和当地一级的减灾人力资源详细目录和开发情况。需要辨认国家组织、科学机关、私营部门和非政府组织内的人力资源。培训方案是减灾领域人力资源发展和辨认所拥有的专门知识的重要机制。应将在新闻和通讯部门等指出方案所需的物资资源。

### 与灾害管理有关的筹资

34. 潜在的资金来源可通过捐赠者会议加以辨认。需要进行彻底的研究,确定其他比较新颖的办法,促进减少未来灾害冲击的成本较低的措施。这项探讨的结果应当促成划分出一定百分比的国际人道主义援助资金,供作减少自然灾害用途。这方面,建议把减少灾害列为灾害情况报告的一个固定不变的部门。

### 与可持续发展有关的筹资

35. 其他资金来源可以从确认减灾活动的长期节省项目找到,例如法律、议定书和筹资机制,以确保减灾措施在每个项目规划阶段就纳入发展方案内。私营部门和商业部门也需要加入。发展中国家内也可以发动并加强国家募款运动,并由传统的捐赠机构给予可能的对应捐款。这方面应当注意正规和非正规保险机关的作用。

-----