



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.206/PC(II)/4
13 August 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

减少灾害问题世界会议

筹备委员会

第二届会议

2004年10月11日至12日，日内瓦

临时议程项目10

拟定名为《加强国家和社区的抗灾能力：
2005-2015年行动纲领要点》的方案成果文件草案
(2004年8月9日草案本)

秘书处的说明

本文件是根据2004年5月31日的草案(拟定名为“加强国家和社区的抗灾能力，支持可持续发展”)编写的，是减少灾害问题世界会议(减灾会议)拟议方案成果的草案本，而5月31日草案本身则是根据筹备会议第一次会议期间和之后为秘书处的文件所提供投入编撰的，该秘书处文件题为《减少灾害问题世界会议方案成果的拟议要点》(A/CONF.206/PC(I)/4)。

本文件采纳了会员国和其他利益相关方对2004年5月31日草案所提的意见。文件是秘书处在减灾会议筹备工作主席团报告员的指导下编写的。

一、序 言

1. 近些年来，自然灾害数量多、规模大、影响也日益严重，致使很多人丧生，并给世界各地脆弱的社会带来长期的、消极的社会、经济和环境后果。自然灾害影响到千百万人，损害了人类的安全，并阻碍可持续发展的实现。灾害与贫穷纠缠在一起，形成恶性循环。因此更有效地处理并理解致使社会面对自然灾害束手无策的各种社会经济活动具有重要意义。

2. 改变束手无策状况、评估风险并控制灾害的必要性已经在 2002 年《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”)中认识到了，而且“灾害管理和脆弱性”的项目已经列入可持续发展委员会多年工作方案。灾害控制和预防在秘书长关于加强联合国的紧急人道主义援助协调问题年度报告中经常得到讨论。与水灾有关的灾害被认定为实现千年发展目标中需要优先行动的领域。2005 年 1 月，即减灾会议召开前不久在毛里求斯完成的《巴巴多斯行动纲领》审查工作是将这两项后续行动联系起来，并帮助减少灾害对小岛屿发展中国家影响的一次机会。

3. 联合国国际减少灾害战略为各国政府、联合国系统、其他国际组织、区域组织、非政府组织和其他方面继续合作与协调提供了一个途径，而这对于有效应对自然资源的影响是必要的。

4. 1994 年议定的《为世界更安全〈横滨战略〉：预防、准备和减轻自然灾害的指导方针及其行动计划》(“横滨战略”)为减轻自然灾害的影响提供了标志性指南。2005 年 1 月 18 日至 22 日在日本兵库县神户举行的减少灾害问题世界会议是根据大会的决定而召开的，会议除其他目标外，主要是为了完成目前对《横滨战略》实施情况的审查，并确定为实施《约翰内斯堡执行计划》中关于脆弱性、风险评估与灾害管理的有关条款需要采取的具体行动。

5. 出席减少灾害问题世界会议的会员国得出结论认为，尽管自 1994 年以来，在实施《横滨战略》方面取得了很大进展，但灾害的数量和规模总的来说是有增无减，现在仍然迫切需要采取更加系统而一致的行动，在可持续发展的背景下应对灾害危险，同时尤其要重视最不发达国家和小岛与发展中国家的情况。

6. 当社区或社会无法抵御风暴、洪水、干旱、地震、山崩、海啸、火山爆发和野火等自然现象的影响时，灾害就会发生。流行病的影响，尤其是爱滋病毒/爱

滋病流疫，以及冲突，其中特别是非洲的冲突，严重加剧了人们对自然现象的脆弱性。

7. 政府间气候变化专门委员会警告说，地球的气候今后几十年里可能发生变化，起因是人类的活动增加了大气层中温室气体的集中，同时可能使温度升高、海平面上升，引起严重的气候现象，例如干旱和暴雨。灾害危险的可能增加是促使人们减少温室气体排放重要原因，而为减少灾害危险、改进灾害管理作出努力被认为是今后适应气候变化的各项计划中的重要内容。

8. 因此，各会员国决心根据自身的能力、本着共同的和坚定的目标，加强国际减少灾害战略的实施，并将在今后十年里采取具体措施，加强国家和社区的抗灾能力，并争取实现下列主要总体目标：

- 8.1 大幅度减少社区和国家在灾害中的损失，包括生命和社会、经济及环境财产的损失。
- 8.2 将对灾害危险的考虑纳入国家和地方政府的可持续发展政策，并纳入其发展规划和方案中。
- 8.3 加强机构、机制和社区能力，以系统地提高抵抗自然现象和灾害的能力。

二、目标、优先事项和有针对性行动

9. 根据减少灾害问题世界会议上的商讨，尤其是考虑到《横滨战略》的审查结果，并注意在审查报告中阐述的《监督和指导减少灾害行动框架》，会员国决定，上述主要总体目标的实现必须遵循下列目标与优先事项的顺序。

10. 请会员国、各组织和其他相关各方考虑将这些目标与优先事项作为其减灾办法要点，并通过确定和实施有针对性行动来实施其选定的办法，所谓有针对性行动即根据各自的情况和能力，争取在确定的时间范围里取得具体成果的明确任务。

10.1 确保将减少灾害危险作为一个其实施有坚强组织和政策基础的国家优先事项

制定并坚决支持减少危险政策及行政能力的国家，其管理本国灾害危险、实现广泛参与减灾、保证遵守必要的风险管理措施的能力就大得多。

建议采取行动的优先事项为：

- 一、按照大会第 58/215 号决议的要求，建立或加强国家减灾讲坛，以此作为手段，来协调有关灾害危险的政策与行动、保持具有广阔基础的对话，并使人们了解有关部门、公共机构和民间社会的责任。
- 二、按需要通过或修改法规，支持减少灾害工作，包括有助于遵守的规定和机制；制定国家以至地方各级、各部门和机构的执行责任；提倡好的做法。
- 三、支持一体化灾害危险管理体系，在各部门之间以及各级预防、救援、准备、反应、正常化和重建活动之间建立有力的联系和协调机制。
- 四、酌情将灾害危险管理及减少风险的责任下放到国家下面的各级政府和社区，并鼓励和支持地方及包括妇女在内的力量薄弱的社区参与有关决策。
- 五、将危险管理和减少危险问题纳入各级政府的发展政策与规划，包括纳入减贫战略和部门及多部门政策与计划。
- 六、促进采取并实施各种政策和行动，支持《气候变化公约》秘书处减少气候变化的努力，以防止因此引起的长期灾害危险的增长。
- 七、评估灾害危险管理和减灾的能力需求，并制定满足目前和今后的需求的计划。
- 八、在国家和地方计划与预算的相关的部分中安排灾害危险管理和减少灾害的必要优先事项和资源。

10.2 明确、评估和监测灾害危险，并加强早期预警

了解各地面临自然危害及其社会、经济 and 环境的脆弱性以及这些因素在短期和长期内可能发生的变化，是减少灾害影响的出发点。

建议采取行动的优先事项为：

- 一、绘制并经常更新和广泛散发主要自然危险的分布图，包括提供有关各社区及其基础设施的脆弱性的情况。
- 二、分析并报告自然危险和灾害对社会与环境状况的影响，包括公共卫生、居民的流离失所和生计的维持、历史和文化遗产、及环境服务，同时保证这类分析考虑到对男女的不同影响。
- 三、分析并报告可能会增加或减少危险、或减弱或加强政府机构和社区反应能力的长期变化和新出现的问题，例如气候变化、技术发展、新出现的疾病、土地使用的变化、坡地森林砍伐以及社会因素的变化。
- 四、建立记录、总结和提供灾害危险和灾害影响与损失统计资料的国家和地方体系。
- 五、在区域或跨国界危险的评估、监测和预警的方面开展区域合作，包括共同流域洪水防治机构之间的合作。
- 六、支持发展观察、分析和在可能情况下预测自然危险所需要的基础设施和技术能力。
- 七、支持酌情建立国家和区域数据库和义务交换和分发评估、监测和预警所需要的数据。
- 八、建立机构能力，确保将预警系统适当纳入政府的政策和决策，包括紧急情况管理，并保证对这种系统经常进行测试和业绩评估。
- 九、发展以人为重的早期预警系统，预警应当是及时的、对面临危险的人是易于理解的，预警应当考虑到年龄、性别与教育程度等复杂情况，其中还应包括对预警作出何种反应的说明。
- 十、支持加强与危险评估、监测与预警有关的科技能力，例如遥感技术和地理信息技术的应用、危险模拟与预测、通讯工具，包括将科学资料转变为对地方当局和社区的实用行动指南。

10.3 利用知识、创新和教育培养安全和抗灾意识

只有在人们充分知情并具有强烈抗灾意识的情况下，才能减少灾害，这就需要汇集并传播有关知识和信息。

建议采取行动的优先事项为：

- 一、提供简明易懂的有关灾害风险和各種保护办法的资料，包括有关的传统和当地知识，尤其要传播给处于高危险地区的公民，资料的编写应当考虑到性别、年龄、贫困情况和其他文化和社会因素，以便推动并帮助人们采取行动，加强安全，建立抗灾能力。
- 二、通过正式和非正式渠道向青年传播减灾信息，包括视情况在相关课程中进行有关减少灾害危险的教育，并实施以学校为主的地方危险评估和反应方案。
- 三、对负责减少危险和反应以及社会福利的公务员和地方领导人进行危险管理培训。
- 四、通过支持灾害危险管理和减少灾害危险的创新、研究与高等教育，加强知识基础，培养专家骨干，并且加强不同部门和不同地区灾害问题专家与灾害管理人员及计划人员的联络网。
- 五、利用信息和通讯技术更有效地支持灾害危险管理，尤其是为了分享和传播适合于不同类使用者的信息资料目的。
- 六、改进方法和丰富知识，以更好地进行预测性危险评估和减少危险行动的成本效益评估，并将这些工作纳入区域、国家和地方各级的决策过程。
- 七、经常对社会各阶层进行宣传并与他们协商，鼓励媒体参与，以便培养灾害预防意识，并促进社区的积极参与。
- 八、建立便于使用的名录、目录和信息共享系统，以推广良好做法，包括廉价而易于使用的减灾技术，并介绍实行减灾政策、计划和措施的经验。

10.4 减少潜在危险因素

部门发展规划与方案以及在灾害后和冲突后都需要考虑到与社会、经济和环境情况的变化，如人口在高风险地区中的集中，气候变化的影响，森林和湿地的破坏有关的灾害危险。

建议采取行动的优先事项为：

- 一、鼓励对可能导致增加灾害危险的土地使用变化及发展活动，如砍伐森林、破坏湿地和其他生态系统，以及危险地区的城市化的更好规划、管理和控制。
- 二、对制定土地使用政策提供指导，并审查现行政策，使之考虑到灾害危险问题。
- 三、采取资源综合管理办法，其中要考虑到减少灾害危险的问题，包括结构和非结构性措施，如洪灾综合管理。
- 四、将灾害危险评估纳入都市发展与管理计划，特别是面临危险的所有特大城市的计划，包括确定适合人类安全定居的地区。
- 五、将灾害危险评估纳入农村发展与管理计划，特别是纳入山区和沿海冲积平原的计划，包括确定适合人类安全定居的地区。
- 六、将灾害危险作为应当考虑的因素纳入基础设施、工业和其他主要项目的规划核准过程，包括纳入环境影响评估及战略政策评估。
- 七、通过适当的设计、改装和重建，保护并改进重要公共设施，尤其是学校、诊所、医院、水厂和发电厂、通讯和运输命脉、私人住宅和建筑、文化上有重要意义的地产和结构。
- 八、将减灾作为因应气候变化的一种战略来推动，并加强对包括气候多变在内的气候变化的因应和因应能力建设，其方式应包括规划人员、工程人员、管理人员和其他决策者经常地使用环境和气候方面的资料。
- 九、鼓励发展私有部门财务风险分担机制，尤其是要向诸如生活在小岛屿发展中国家的弱势人口和社区提供保险和再保险。
- 十、鼓励私有部门培养灾害预防意识，并参与减灾活动。

- 十一、加强社会安全网络机制的实施，支持受灾害影响的穷人和其他面临风险的人口恢复正常生活。
- 十二、将减少灾害危险活动纳入灾害后和冲突后重建与恢复过程，包括发展减少灾害危险的能力和长期方案的制定。
- 十三、确保使国内流离失所者、返回人员和前战斗人员恢复正常平民生活的方案不致增加有关社区遭受自然危害的危险和受影响程度。

10.5 加强灾害准备、应急规划和社区对减灾的参与

发生灾害时，如果个人和社区有采取行动的准备，并具备有效管理灾害的知识和能力，灾害的影响就可以大为减少。

建议采取行动的优先事项为：

- 一、制定或审查和修订国家灾害准备计划，并加强高风险地区城市和社区的备灾计划。
- 二、将男女作用问题纳入所有灾害管理政策、计划和进程中。
- 三、建立并经常测试和维持预警和反应的必要信息系统，并按照地方需要，经常开展备灾练习，其中包括撤离演习。
- 四、发展协调的区域办法，其中包括区域行动机制和通讯系统，以便为跨国界的灾害作准备并作出反应。
- 五、审查国家和区域灾害管理计划、法律和政策，以保证其协调、便于实行，并在需要时加速对灾害的反应。
- 六、发展和推广防灾及紧急情况管理的良好做法，其中包括模拟撤离高危险地区的更先进办法。
- 七、促进紧急情况管理人员和减少灾害危险人员之间的对话与合作，以便于实行更一致的灾害管理办法。
- 八、鼓励设立国家紧急情况基金，以便支持反应和恢复措施，并将长期减少灾害损失作为一项目标纳入这项工作。
- 九、建立专门机制，例如社区灾害管理机制，以便鼓励社区积极参与灾害危险的管理和减轻危险的活动，并与之就政策和计划进行协商。

- 十、将社区参与危险管理制度化，在必要的政府当局、资源和培训支持下，规定具体的政策、网络、作用和责任。
- 十一、促进社区为建立能抗灾的居住条件采取行动，其中包括建立社区工作队，与地方政府合作，采取小规模减灾和风险管理措施。

三、实施、监测和评价

11. 会员国应当按其现有的能力，并根据其具体情况，在国家和地方各级以强烈的主人翁精神、并在区域和国际层面的合作与协调之下，开展下列工作，以便支持本文件中所制定的目标与优先事项的落实：

- 一、公布并经常更新减少灾害危险国家执行方案及执行进度概况，包括为实现各项目标与优先事项所采取针对性行动的情况，规定明确的成绩指标或成功标志，以及与国家讲坛有关的活动。
- 二、制定监督国家减灾工作进展情况和选定的针对性行动的进展情况的程序。
- 三、酌情将对选定的针对性行动及其进展情况系统地纳入有关可持续发展的现有框架包括国家发展规划框架、减贫战略、国家可持续发展战略、联合国发展援助框架，《联合国气候变化框架公约》国家交流和国家适应行动纲领。
- 四、根据减少灾害问题世界会议的决定采取后续行动，作为联合国大会第57/270B号决议中所述经济、社会和有关领域主要会议和首脑会议后续行动的协调的组成部分。

12. 请对危险管理负有责任的区域组织和机构，尤其是那些经政府授权负责经济一体化或资源管理工作的组织与机构在其现有职责和优先事项范围内执行下列任务：

- 一、对所负责领域的减灾现状进行基本评估，特别重点是对区域支持与协调的需要，以便支持国家和区域实现优先目标的努力。
- 二、促进提出区域方案与建议，包括技术合作建议、能力建设和有效调动资源的方案，以支持国家和区域为实现各项目标与优先任务所作的努力，并支持各国和各组织选定的针对性行动。

- 三、除其他外，尤其要通过发展区域网络的行动、协调和解决问题、交流信息和经验、提供信息产品、培训和其他能力建设措施，支持和鼓励本地区的各国政府和组织。
- 四、建立或加强有关自然灾害管理与减灾工作的专业知识和教育问题的区域专门协作中心。这些中心应当为包括私营部门在内的各种不同的利益相关者开展合作提供机会，也是一种交换灾害控制的信息与知识的手段、一种以有效、一致和协调的方式减轻灾害影响的手段。
- 五、协调并公对本地区各项目标的实现和优先任务进发情况、障碍、支助需求情况的定期区域审查，并根据请求帮助各国编写关于方案及方案进度的定期国家总结。

13. 请各国际组织，包括联合国组织和国际金融机构，在其现有的职责和优先事项范围内开展下列任务：

- 一、为加强各国和社区的抗灾能力和实现减轻贫穷和持续发展，合作制定全球一体化办法。
- 二、将灾害危险及减灾问题纳入各自的人道主义和发展政策及实践，包括重视男女作用和跨部门的办法，明确具体行动和活动以帮助实现各项目标与优先事项，分配各项资源以支持这些活动，并定期评估这些工作的进度和障碍。
- 三、鼓励并参与加强人道主义和发展两个领域中抗灾政策和方案的协调一致。
- 四、提供能力建设和金融及技术援助等具体支援，帮助它们在自己的系列活动范围内实现各项目标、优先任务及选定的针对性行动。
- 五、推动并支持先进知识、数据、方法、法律和财政机制及优秀范例的产生和传播。开展合作，以便提供全球一致的自然危害和灾害数据收集及预测信息，这项工作包括制定标准、维持数据库、自由交换数据，并使用遥感监测技术。
- 六、评估并分析自然灾害对实现千年发展目标的消极影响。在各自方案范围内确立对减少灾害风险方面开支的追踪及报告程序，并在它们的年

度报告中提供有关其责任范围内实现各项目标与优先任务方面的情况。

七、支持并积极参与减灾问题机构间工作组和联合国国际减少灾害战略机构间秘书处所开展的必要后续活动，其中包括参与对活动进展的定期评估。

14. 请救灾问题机构间工作组和联合国国际减少灾害战略机构间秘书处在各自的现有职责范围内，并在国际减少灾害战略的框架内帮助后续活动的实际开展，特别是在有足够资源的条件下开展下列任务：

- 一、根据其各自职责，在联合国系统内，并在其他有关国际和区域实体之间促进协调有效而一致的行动，以支持本文件中制定的各项目标与优先事项的实施，其中包括可持续发展委员会的工作，该委员会的多年工作方案将于 2014-2015 年期间审查有关灾害控制和缺乏抵御能力的问题。
- 二、协调有关自然灾害、灾害影响和减少风险问题的数据库，尤其是有关上述这方面的各项目标与行动的数据库的发展，并公布有关这些数据的定期分析。
- 三、协调各种协商，以便为立法、国家论坛和报告等组织性发展的实施提供指南和政策工具。
- 四、整理、总结和推广优秀范例、工具及技术、方案，和所汲取的教训，以便支持各项目标与优先任务的实施，其方式应包括易于查看的网上信息系统。
- 五、促进国际和区域网络的形成、协调、问题的解决方式以及宣传鼓动，以便支持各项目与优先任务的实施。
- 六、促进发展国际标准术语，以供在研究、培训课程和公共宣传方案中使用。
- 七、发表实现各项目标与优先事项进展情况的定期报告，帮助推进对联合国大会要求举行的联合国会议和首脑会议而开展的协调一致的后续行动和具体落实，并根据要求或酌情向大会和其他联合国机构提交报告和概要。
- 八、与可持续发展委员会秘书处合作保持对自愿合作伙伴关系的登记(详见下一节)。

九、在国家论坛和区域组织的支持下，每两年向联合国大会报告一次第二次早期预警问题国际会议(2003年)，包括其支助机制联合国国际减少灾害战略机构间秘书处促进早期预警论坛所提出方案建议的具体实施。

十、在减少灾害世界会议五周年和十周年之际，协调编写关于全球实现目标与优先事项进展情况的综合咨询报告。

15. 每一国家对自己的经济和社会发展都负有首要责任，国家政策和发展战略所起的作用再强调也不会过分。区域和国际上对于减少灾害工作的支持是促进和发展国家和地方所需知识、能力和意愿的有力手段。请会员国通过适当的双边机构和其他机制执行下列任务：

- 一、支持发展中国家的努力，调动各方资源，包括提供能力建设和金融及技术援助，以便帮助减少灾害危险。
- 二、促进将“承受危险”(即认识、减少和准备抗灾)的概念纳入可持续发展政策，把减少危险作为制定和实施发展项目时应当考虑到的一个重要问题。
- 三、将减少灾害危险确立为人道主义援助方案的指导原则之一。
- 四、在争取减少灾害危险的工作中，通过减灾战略机构间秘书处的机制来加强联合国各组织和其他组织的协调。
- 五、在高级研究、成本收益分析及示范项目方面与其他组织协调，以制定更好危险管理和减少风险的办法。
- 六、以更协调的方式鼓励和支持将预防灾害的活动纳入灾后的重建和恢复方案。
- 七、支持区域机制及组织制定区域计划、政策和做法的能力，以便为交流信息和经验、应对跨国界的灾害危险而建立区域网络。
- 八、在联合国系统内外通过调动适当资源以及会员国和有关国际机构的能力，支持对减灾会议的后续活动，其中包括向减少灾害信托基金提供捐款。

四、伙伴关系机制

16. 请各国、各组织、各区域银行和借贷机构，以及私营部门发起并扩大自愿的、包含多种利益相关方的伙伴关系，以帮助实现所确定的目标、优先事项和后续活动，其形式可以是以下三种伙伴关系中的一种：(a) 保证实现或证明各国和各组织共同采取针对性行动的成就，(b) 共同调动资源和建设能力，(c) 在政策、技术方法和良好做法方面共同创新。

17. 请减灾战略机构间秘书处建立并保持伙伴关系登记制度，登记要符合上述标准，并与大会制定的、尤其包括透明度和责任制必要性的伙伴关系原则相一致；同时帮助促进和宣传伙伴关系的成就。这项工作应当与可持续发展委员会联合进行，后者可作为促进可持续发展的伙伴关系，实施 21 世纪议程及《约翰内斯堡执行计划》的各种伙伴关系的协调中心。请减灾战略机构间秘书处与可持续发展委员会秘书处合作，保证登记中的伙伴关系被纳入可持续发展委员会所经营的伙伴关系数据库，并采用同样的管理标准和报告程序。

-- -- -- -- --