



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.206/PC(II)/3
8 September 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

《建立一个更安全的世界的横滨战略
和行动计划》审查报告草稿

秘书处的说明

本文件根据联合国大会第 A/RES/56/195 号决议(第 18 段)和第 A/RES/57/256 号决议(第 4、第 5 和第 7 段)编写，这两项决议提议对《建立更为安全的世界的横滨战略和行动计划》进行审查，并向减少灾害问题世界会议(减灾会议)报告审查结论。

本报告草稿得益于 2005 年 5 月 4 日至 5 日举行的联合国减少自然灾害机构间工作组第九届会议提出的看法，还得益于出席 2004 年 5 月 6 日至 7 日举行的减灾会议筹备委员会第一届会议的各国政府、国际组织和非政府组织代表提出的看法。区域磋商和主题磋商、伙伴组织以及 80 多个国家提供的评估减灾现况的资料等提供了补充见解。

现将本报告草稿提交筹备委员会审评。应说明的是，一份概述各国提供的减灾现况资料的信息文件对本报告内容作了补充。会议秘书处打算通过为不同读者提供不同产品的方式传播这次审查的结果。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 27	3
A. 背景.....	1 - 3	3
B. 方法和参考文件	4 - 12	4
C. 减少危害、脆弱性和风险：承诺的基础.....	13 - 27	5
二、成绩和依然存在的挑战--减灾信念仍有待实现	28 - 128	8
A. 治理：机构和政策框架	32 - 48	8
(一) 基本政策.....	32 - 33	8
(二) 将减灾纳入发展进程	34 - 39	9
(三) 资源需求.....	40 - 41	10
(四) 国家论坛.....	42 - 45	10
(五) 伙伴关系、公众参与和当地社区	46 - 48	11
B. 风险确定、评估、监测及预警	49 - 56	11
(一) 国家一级的风险评估	49 - 52	11
(二) 数据的使用和方法要求	53 - 55	12
(三) 正在出现的风险.....	56 - 60	13
(四) 预警.....	61 - 65	13
C. 知识管理和教育	66 - 88	14
(一) 信息管理和交流.....	66 - 69	14
(二) 教育和培训	70 - 77	15
(三) 研究.....	78 - 82	17
(四) 公众意识.....	83 - 88	17
D. 减少基本风险因素	89 - 121	19
(一) 环境和自然资源管理	92 - 97	19
(二) 社会和经济做法	98 - 107	20
(三) 土地使用、规划及其他技术措施	108 - 113	22
(四) 先进技术.....	114 - 121	23
E. 做好有效应对和善后的准备.....	122 - 128	24
三、对今后提出的建议.....	129 - 135	25

附 件

逐步发展《横滨战略》的各项原则，以便建立新的减灾政策框架..... 28

一、导 言

A.. 背 景

1. 联合国大会第五十七届会议要求审查《建立一个更安全的世界的横滨战略和行动计划：防灾、备灾和减轻自然灾害的指导方针及其行动计划》(A/RES/57/256)。经秘书长提议，由国际减少灾害战略(国际减灾战略)秘书处在与利害相关方协商的情况下，对《横滨战略》进行这一审查(简称“横滨审查”)。会员国在第五十八届会议上重申了这一请求(A/RES/58/214)，决定在 2005 年 1 月 18 日至 22 日于日本兵库县神户市举行的减少灾害问题世界会议(减灾会议)上完成对《横滨战略》的审查。

2. “横滨审查”是一项分析工作，它反映人们目前的意识以及成绩、缺陷和制约因素，并提出 1994 年至今全球减少灾害风险¹方面的结论。这项工作的结论将有助于一项具体的 2005-2015 年减少灾害风险行动方案的制定，该方案将由减灾会议提出。

3. 人们对减灾重要性的理解和接受程度正在逐步提高，这是因为这个问题在可持续发展全球承诺中得到了体现，此种承诺在 2002 年 9 月举行的可持续发展世

¹ “减少灾害风险”这一最新短语在本文件中始终是指由一些要素组成的概念框架，这些要素有可能在可持续发展这一大的框架内尽可能减少整个社会的脆弱性和灾害风险，以避免(防止)或限制(减轻和防备)危害造成的不利影响。相关的“灾害风险管理”一词是指利用行政决定、运作技能和政策执行能力、战略以及社会和社区的应对能力来减轻自然危害及有关的环境和技术灾害所造成影响的有系统的进程。这包含各种形式的活动，包括在减少灾害风险方面采取的结构性和非结构性措施。(Living With Risk , Vol. II,Annex 2, Terminology: Basic terms of disaster risk reduction, ISDR, 2004)。

界首脑会议通过的《约翰内斯堡执行计划》中得到了最明确的表达。2005-2015 年这一时期结束时，正值可持续发展委员会在其第五个周期(2014-2015)内对灾害管理和脆弱性进行审查之时，这项审查是可持续发展世界首脑会议后续行动的一部分。2015 年还是千年发展目标预定实现的日期，成功的减灾与这些目标的实现密切相关。

B. 方法和参考文件

4. 本次审查考虑到了“国际减少自然灾害十年”(“国际减灾十年”)以及自 2000 年起国际减灾战略提供的文件。各国政府、从事灾害和风险管理工作或与可持续发展各个方面相关的机构和个人的经验和看法对这些基本资料作了补充。

5. 国际减灾十年方案论坛的结论和有利于减少自然灾害的科学技术小组论坛的审议结果以及《“国际减灾十年”科学和技术委员会的最后报告》(分别见 1999 年 7 月 A/54/132 号文件和 A/54/132/Add.1 号文件)列出了许多初步成绩，并提出了今后须关注的领域。这些文件加强了《横滨战略》各项原则的重要性，甚至扩充了这些原则，尤其是在强调需要关注正在出现的风险以及进一步利用多个学科之间的关系方面。

6. 发起国际减灾战略的第 A/RES/54/219 号决议所载的建议进一步证明会员国打算进一步改善联合国系统内外落实减灾承诺方面的部门间协作和协调。为了协调减灾战略和方案并确保与社会经济发展和人道主义领域内的活动发生协同作用，设立了机构间减少灾害工作组(机构间减灾工作组)。

7. 《国际减灾战略行动框架》(2001 年)进一步明确了落实的优先领域：(一) 提高公众意识，使其清楚了解风险、脆弱性和减灾；(二) 推动政府主管机构致力于减灾；(三) 促进多个学科和不同部门之间建立伙伴关系和网络联系；(四) 让科学界更加了解发生自然灾害的原因以及自然危害及有关的技术和环境灾害对社会的影响；(五) 开展国际合作，以减少厄尔尼诺和其他气候变异现象造成的影响；(六) 加强预警系统能力。

8. 自 2001 年以来，国际减灾战略秘书处一直在收集有关旨在减少世界各地灾害风险的政策、技术和提高意识活动的资料。这项工作得到了许多组织的参与，记录了这些组织在人道主义、环境、技术及发展工作等领域取得的成绩。联合国出版

的题为《生活在风险中：减灾行动全球评论》(2004年)的两卷本资料读物和指南广泛收录了相关资料。

9. 全球发展议程提供了与减灾相关的补充经验。国际减灾战略秘书处汇编了表明减灾与 25 个国际发展议程有关联的资料，这些资料载于减灾机构间工作组题为《1994-2003 年与国际政策倡议的减少风险行动相关的资料摘录》的信息文件中(2004年5月4日至5日)。

10. 开发署的出版物《减少灾害风险：发展面临的挑战》(2004年)指出这些关系至为重要。环境署——全球资源信息数据库和国际减灾战略秘书处等机构为该出版物的汇编提供了投入。相关的全球灾害风险指数考虑到了一些可有助于衡量各国对于某些自然危害的相对脆弱性的指标，这些指标仍在不断改进之中。

11. 伙伴组织在国际减灾战略的支持下，在 2003 年和 2004 年组织了 50 多次区域和主题磋商，为“横滨审查”提供了经验和见解。来自 100 多个国家和区域组织的人员参与了减灾会议的区域或分区域筹备工作。有 80 多个国家应国际减灾战略秘书处的请求，在 2004 年 8 月间提供了有关减灾现况的重要资料。

12. 参加“加强各国和社区的抗灾能力”公开电子对话的 107 个国家的 730 名代表交流了专业人士的补充看法。这次对话由国际减灾战略秘书处在开发署支持下于 2004 年 7 月举办，提供了 70 多个良好做法实例。

C. 减少危害、脆弱性和风险：承诺的基础

13. 《横滨声明》和《横滨原则》放在一起来看，体现了《建立一个更安全的世界的战略和行动计划》的实质：除非减灾成为各国国家发展规划和方案的一部分，否则社会 and 经济发展方面的进展仍将因灾害的重复发生而消退。

14. 自《横滨战略》通过以来，世界各地已发生大约 7,100 起自然因素引起的灾害。这些灾害致使 30 多万人死亡，并造成 8000 多亿美元的损失。² 联合国主管

² 慕尼黑再保险公司的 NatCat 数据库，2004 年 4 月为国际减灾战略秘书处编制。

人道主义事务副秘书长说，“1991年以来，平均来看，每年受‘自然’灾害影响的人大大超过2亿，这一数目是每年受冲突影响的人数(平均为3000万)的7倍。³

15. 1994年以来，三分之二有记录的灾害为水灾和暴风雨(雪)灾害。这些灾害包括特别是发生在整个亚洲、欧洲、非洲和美洲区域的几场百年一遇的水灾；创纪录的降雨现象，以及前所未有的暴风雨(雪)灾害等。米奇飓风的肆虐使得中美洲各国十多年的发展收益化为乌有。因而，这场灾害促使人们在政策上转而采用更注重预防的做法。在历史上，澳大利亚、加拿大、蒙古及西欧部分地区曾发生过最严重的暴风雪灾害，美国则在1998年和2003年遭遇了两次损失最为惨重的龙卷风灾害。

16. 这一时期还出现了极为严重的，长时间干旱天气，有时伴随着非洲、欧洲、中美洲及北美洲部分地区创纪录的高温。这些自然条件和气候条件再加上人类行为，促使四大洲发生了前所未有的、无法控制的林野火灾。

17. 这一时期，发生了一次过去一个世纪中最为剧烈的以周期性气候变异为特点的厄尔尼诺现象，这一现象发生在1997-1998年间。随着1998年、2002年和2003年成为有气象记录以来最为炎热的年份，政界、经济界、科学界对全球变暖现象更为关注。政府间气候变化专门委员会指出，“……区域性气候变化已经影响到水文系统以及陆地和海洋生态系统”，“与天气造成的损害和这些区域变异相关的社会经济代价的上升，显示人类社会越来越容易受气候变化影响”。这又会使人类健康面临更大的威胁，而收入较低的人口和热带及亚热带国家的居民尤其会如此。

18. 小岛屿和低地沿海地区的居民特别有可能因上述灾害造成的严重的社会经济后果而受害。据估计，在所有得到记录的自然灾害中，约有四分之三灾害与水文气象效应有关。因此，依然令人非常关注的是，根据有关模型的预测，气候变异程度和某些极端现象将会增加，该模型显示“……温室气体聚集的增加使得极端现象的频率、强度和持续时间发生变化”。

19. 虽然地质灾害仅占有记录的灾害事件的大约15%，但此类灾害造成的死亡人数却在这十年中因灾害而死亡的30万人中占到1/3。1995年日本发生的地震是这

³ 联合国主管人道主义事务副秘书长兼联合国减少灾害机构间工作组主席扬·埃格兰先生在2003年11月5日至6日于日内瓦举行的减灾机构间工作组第八届会议上作的介绍性发言。

一时期造成损失最大的一次灾害，这次地震造成 1000 亿美元的损失，有 5000 多人死亡。1999-2004 年，土耳其、中国、印度、洪都拉斯、意大利、阿尔及利亚、伊朗和摩洛哥相继发生极具破坏力和造成许多人死亡的地震。这些地震发生后，公众表现出强烈不满情绪，认为这许多人的死亡本来是可以避免的。

20. 严重的泥石流或山崩同样证明了水文气象、地震和环境危害造成的严重后果。这些灾害又造成委内瑞拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、多米尼加共和国、意大利、斯里兰卡、中国等国的 4 万人死亡。

21. 这些异常危害的威力固然强大，但其破坏力无疑由于受灾社区的脆弱性未能得到恰当处理而变得强大得多。这些危害本身暴露出人类在体制结构方面的局限性。人们还越来越清楚地认识到，发展本身也会增加灾害风险。

22. 虽然在容易遭受自然危害的人当中只有 11%居住在人类发展程度较低的国家，但这一比例的人口却在有记录的死亡总人数中占到 53%以上。⁴ 开发署所作的分析指出，脆弱性和危害都取决于人类活动。要减少自然灾害的次数和影响，就必须处理好导致危害和人类脆弱性增加从而预示着灾害即将发生的发展挑战。

23. 由于人口集中、社会排斥和贫困等诸多因素，再加上实际设施的脆弱性，城市化的快速进行可使灾害风险成形。这一点可以在下列因素所造成的后果中看出：不恰当的土地使用，对城市基础设施保护不力；转移或分散风险的机会有限；建筑法规的执行不力；以及建筑施工活动不按标准进行。

24. 在农村，由于贫困、资源减少以及往往与增长和全球压力相关的主要影响力所造成的经济和社会压力不断上升等状况，人类的生计面临着越来越大的威胁。这些状况会加剧脆弱性并引发危险。但是，尽管处理有害状况的知识、政策以及技术能力已经为人们熟知并且可加以利用，人们至今仍在容忍其中的每一种状况的存在。

25. 随着发生灾害的可能性有了明显增加，政府官员和公众已经更加普遍地认识到脆弱性状况。同时，越来越多的证据表明，人们对贫困、可持续的环境做法、自然资源管理与人口遭受传统灾害和新型灾害的相对风险之间的关系有了更好的了解。

⁴ 《减少灾害风险》，同前，pp.10 和 88-89。

26. 艾滋病毒/艾滋病造成的严重社会和经济影响及其对国家发展带来的灾难性后果证明，将减少风险等同于只是减少狭义界定的“自然”危害是徒劳无益的。全球最近发生的其他传播迅速、造成巨大损失的疾病，如萨斯、牛脑炎、禽流感和埃博拉病毒等，突出表明这些疾病必然会对灾害和风险管理产生国际影响。从发展角度来看，这些疾病有可能造成严重的社会和经济后果，威胁到个人生计。

27. 脆弱性的增加与社会面临的自然、技术、环境和生物威胁之间的这些固有关系具有相互关联性质。这些关系也对可持续发展产生着重大影响。因此，现正逐步设法采用侧重地方各级的完全综合的区域性做法来处理这些关系。尤其对于小岛屿发展中国家、最不发达国家和其他高度脆弱社会或群体，现在急需采取这种做法。

二、成绩和依然存在的挑战——减灾信念仍有待实现

28. 过去十年中，减灾概念从范围和精细程度来看都有了发展。但人们公认，《横滨战略》各项原则的重要性现在变得更加突出。《横滨战略》设想采取的让多个部门和多个利害关系方参与的做法，对于通过加强国家特别是地方的能力而创造一种预防气氛并从而减小物质、社会、经济和环境等方面的脆弱性和危害影响来说，依然至关重要。

29. 有证据表明，政府和公众对减灾问题的认识有了提高，因为灾害有可能在政治、经济和环境等方面都造成后果，这就意味着需要采取更加切实有效的手段处理防备现存的和正在出现的风险问题。一些评论者更加尖锐地指出，除了普遍确认和认可这些重要性以外，还需要作出明显更大的实际承诺。

30. 为了逐步采用更为普遍的做法，目前已越来越多地使用人们通常熟悉的减灾术语以及公认的政策框架和执行机制。过去两年中，作出了相当大的机构间努力，包括减灾机构间工作组的参与以及利用各国的经验建立一个新的框架，以指导人们对有效减灾形成更为一致的认识，并监测人们对有效减灾的新的期望。2003年举行了一次公开电子对话，使人们对这一问题有了更加明确的认识。

31. 下文的意见与一项战略性减灾政策框架的主题相关，这些主题可为最后建议中也提及的今后的行动计划的制定提供指导。

A. 治理：机构和政策框架

(一) 基本政策

32. 过去十年间，有证据显示政府和公众日益清楚地认识到，处理灾害，光靠应对一起重大的、破坏性事件是不够的。政府提交的几乎所有资料都提到了某种与灾害管理相关的国家政策或立法，少数资料甚至还明确提及了减少风险战略方案，或者表示这一问题已被纳入国家规划目标中。

33. 许多专业学科的专家和国际发展界现在更多地注重脆弱性和潜在风险后果的预测。在国际组织内，由于重视这一问题，因此作出了更加明确的组织安排，作出此种安排的组织有：粮农组织、开发署、环境署、教科文组织、儿童基金会、联合国人道协调厅、粮食署、卫生组织、气象组织、国际红十字会和红新月会联合会等。

(二) 将减灾纳入发展进程

34. 现在有许多减灾方面的好做法实例，这些例子来自公共卫生、环境和自然资源管理、温饱型农业、基础设施保护或区域规划等个别部门。执行国家综合政策的例子较少。

35. 澳大利亚、玻利维亚、中国、埃塞俄比亚、印度、伊朗、墨西哥、蒙古、莫桑比克、南非、瑞士、越南等国在过去十年中开展的活动提供了重要的见解。这些国家注重评估灾害风险对国家发展目标构成的当前威胁，因而表明在审查灾害管理长期政策方面的一致性有了提高。

36. 另一些国家，包括哥伦比亚、哥斯达黎加、捷克共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、肯尼亚、马其顿、罗马尼亚、俄罗斯、乌干达等国，目前正在对先前的政策进行修订，以便采取更为全面、更具战略性的方针来处理减灾问题。

37. 区域协调战略也颇具成效，促成了政策意识和业务能力的提高。太平洋岛国之间、整个亚洲国家之间、中美洲和加勒比国家、安第斯国家之间以及非洲国家之间最近商定的长期承诺，尤其表明了这一点。

38. 在许多上述国家中，都从根本上重新拟订了综合方案，而不只是修改先前的结构。它们往往与能够吸引公众关注的广泛的国家发展政策或政治目标挂钩。重

要的是，这些工作的规划和落实都以一段较长的时间为期，从而反映出对预期益处的预见。同时，往往还加大倡导的力度，作出有针对性的承诺，从而培养出能力，可以为拟议的变革提供支持。

39. 一种包括社区对话在内的涵盖面较广的法律程序得到了采用，目的是吸引更多的注意力，壮大支持这项工作的队伍，并为划定作用和职责奠定坚实的法律基础。这些事务得到政府最高层的参与，但具体落实靠的是区域、地方各级履行职责。成功的方案有赖于有系统地编集数据资料、宣传和提高意识以及各部门之间的交流。

(三) 资源需求

40. 资源方面的限制常常被视为阻碍发起或落实富有远见的减灾方案的因素。令人感到无奈的是，尽管发出了许多呼吁，要求将减灾纳入国家规划主流，但发展预算中为实现相关目标拨给的专项资源极为有限，不论此类资源是通过国家资金机制筹供，还是通过国际资金机制筹供。对于鼓励明确拨出发展资金用于减灾活动的举措，需要作为一个原则问题和优先事项加以鼓励。

41. 由于大部分减灾资源仍然只用于解决注明日期或受到限制的人道主义需求，因此，南非就减灾现况发表的国家看法使人受到鼓舞，这一看法以令人信服的方式表达了可能正在变化的观点：

“按照政治领导人在通过可持续发展世界首脑会议《约翰内斯堡执行方案》之时作出的承诺，将减少风险内容纳入所有三级的各个政府部门执行的各项发展方案中，将是一种保护发展收益的无比重要的投资手段。国家预算以及双边和多边发展援助可以提供经费，用于执行发展方案；不将减少风险的内容纳入各项发展方案以便保护方案使其免受灾害引起的损失，从而确保方案的可持续性，是毫无道理的”。

(四) 国家论坛

42. 得到提倡的做法是建立国家委员会或类似的各种得到官方承认的有多学科、多部门及多个利害相关方参与的国家减灾论坛，或者不断向此种委员会或国家论坛提供支持。此种委员会或论坛被认为是推进国家减灾承诺的重要机制。

43. 1990年代，一些国家委员会基本上徒有其名，主要属于技术性质，或者偶尔开展一些活动。但现在，出于国家的特殊需要，一些规模较大的国家论坛或机构重新得到承认。一些国家，如中国、伊朗、日本、新西兰、瑞士等，将先前的国家委员会设置在基本政府机构内，以确保将减少风险工作纳入所有相关的政府职责中。

44. 各国提供的资料提到了国际倡导活动在集中一国现有的但往往分散的能力和机构资源方面发挥的促进作用。最近，一些国家已着手利用这一推动因素，将相关的技术工作和政府工作集中于国家论坛，这些国家有：阿尔及利亚、亚美尼亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、德国、肯尼亚、尼加拉瓜、俄罗斯联邦、乌干达。

45. 由于拥有资源和健全的现有国家论坛的实际数目仍然非常有限，各国普遍指出，建立恰当运行、能够真正发挥作用的论坛需要强有力的领导和资源，而且还需要作出极大的努力。在许多国家，各部之间就此进行切实有效的协调以及扩大公民社会的参与等，仍然并非易事。

(五) 伙伴关系、公众参与和当地社区

46. 除了国家官方机构的作用以外，广泛的公众参与以及利用各种伙伴关系所具有的公认的重要性，在过去十年间大大提高。鉴于需求的程度以及所需资源的多样性，有必要建立涵盖公共利益和私人利益的伙伴关系。同时，建立和维持当地社区内的能力的需要尚未得到满足这一问题，受到了进一步关注。

47. 在哥伦比亚、土耳其和印度分别于1994年、1999年和2001年发生地震之后，与当地社区一同开展工作的政府和非政府行为者之间建立了新型的联系和伙伴关系，此种伙伴关系证明了上述协作的重要性和可行性。

48. 有必要采用比以往积极得多的做法对群众进行宣传，提高群众的积极性，并且使群众全面参与本地社区的减灾工作，这一点必须作为减灾的优先事项加以提及。实际上，如何加强国家、市及地方主管机构之间的伙伴关系，并且加强社会公营和私营部门之间的伙伴关系，依然是需要更加有系统地和更加认真地予以处理的问题，处理这一问题是为了在今后几年中实现更大的有效性。

B. 风险确定、评估、监测及预警

(一) 国家一级的风险评估

49. 风险评估常常基本上被当作一项技术活动，主要侧重于以往发生危害的情况、公众受危害影响的可能性以及危害造成的后果等。但是，随着新型风险对全球环境中相互关联的利益构成威胁，并且随着各社会的复杂程度的逐步提高，这方面现在正在发生变化。

50. 已经有相当多的证据表明，人们正在逐步意识到脆弱性的社会和经济方面，这一点在人们力求在当地社区各级开展评估工作的情况下表现得尤为突出。属于全球基本价值观的公平、公众参与、善政及透明度等可持续发展原则，正受到人们的进一步关注。

51. 一些国家表示，需要从考虑得更加周全的角度看待风险评估。如果仅仅与技术机构合作，则对各项结果加以综合或纳入国家综合性分析和决策进程的程度就会欠明显。同时，令人感到遗憾的是，由于所认为的人力、技术和物质资源的限制，现有的能力无法充分行使这些得到扩充的职能。

52. 灾害是在具体的局部地区发生的，因此，风险评估工作需要进一步顾及当地的条件和敏感性。实践证明，风险评估可以发现潜在的相关利益，找出社区内可调动的资源，因而此种评估还能起到积极的鼓动作用。风险评估还能发现或综合现有的但先前未被考虑的信息，从而成为有力的提高公众意识的手段。

(二) 数据的使用和方法要求

53. 本次审查的结论强调，由于风险状况在变化，因此需要不断更新数据和相关分析工具。此种更新需要被视为一个持续不断的过程——在这一过程中进行前瞻性研究，同时进行回顾性研究，总结经验教训——这一过程应当纳入共同做法主流，从而设法创造一种减灾气氛。

54. 人们现在普遍认识到，在维持与危害的发生和灾害的后果相关的国家数据集方面，共同做法仍有不足或者缺乏。各国提供的文件资料以及国际机构的看法都表明了这一点。普遍存在的情况是：各国国内现有的资料不完整、陈旧过时、较为零星或不成系统，而且往往分散在不同的部门或机构。

55. 现在急需提高数据收集和分析方法、指标及资料编制的标准化程度，由某个国际组织牵头开展相关工作，可在这方面起到很大作用。另外，还需要在各国国内更为广泛地公布关于灾害风险和影响的具有权威性而且有系统和不偏不倚的资料，尤其有必要在真正有需求的地方社区各级公布此类资料。

(三) 正在出现的风险

56. 过去十年中，国际上和许多国家内部进一步重视正在出现的风险，关注的重点是潜在危害和脆弱性状况的变化，正如联合国关于自然灾害和脆弱性的决议(A/RES/58/215)最近强调的那样。人口密度的加大和城市风险的增加已经再三得到强调，此外，气候变化造成的环境风险在增加，它还对社会经济构成严重威胁。

57. 减灾机构间工作组成员经常提出，人们对城市风险的后果及相关的现代化综合基础设施面临的危险越来越关切。其他的国内一级的评论者和发展问题专家则注意到了经济发展的某些全球方面造成的威胁，强调有必要进一步注重自然危害与技术风险等人为因素引起的危害之间的相互作用问题。

58. 一些国家报告说，一种越来越清楚的认识是：人们未能对日益复杂的社会中飞速进行的技术变革保持高度的风险意识和高度的行动准备能力。因此，一些国家反映说，目前正在逐渐出现这样一种趋势：有必要考虑到与预先规划和事件后的行动相关的各类风险确定和管理，不论风险与自然紧急情况、人为因素引起的紧急情况相关，还是与技术紧急情况相关。

59. 之所以提出上述观点，是因为相关机构有必要在行动上规划和应对各类灾害源造成的影响。有人指出，此种理由尤其适用于那些缺乏所需的资源因而难以维持专门的机构来处理不同类型的紧急情况的小国或较贫穷的国家。在另一些国家，确保“人类安全”的概念正在受到关注，这一概念被作为一项明确的标准，用来确定和监测新型风险，不论这些风险的最初来源如何。

60. 动态的灾害评估和灾害风险管理方法，需要随着与生存和生计地点的脆弱居民最为相关的全球风险的变化而发展。如果联系可持续发展的期望——例如为实现千年发展目标而表达的那些期望——加以考虑，这种注重地域的做法就与国家规划和承诺尤为相关。

(四) 预 警

61. 预警被广泛视为减少灾害风险的一个关键组成部分，而且它已经表明，如果预警措施得到落实，数千人的生命就能得到挽救，2001年古巴遭遇米歇尔飓风时的情况就是如此。几乎所有国家都设有专门的水文和气象部门，这些部门对危害进行监测，并且向公众发出灾害警报。随着通信技术的改进，科学界对于天气现象、气候及其他地球物理状况的认识逐步加深，这方面的模型预测能力得到提高，从而使观测和预报技术得到持续发展，由于此种发展，预警的技术基础自1994年以来逐步得到壮大。

62. 除了天气和气候现象与水文气象危害频率和严重性增加之间的关系以外，由于脆弱性的迅速增大，对气候变化的适应也构成了一项重大挑战。基于所涉变化的递增性质，提高预警系统能力的作用将在减灾战略中占据更为重要的位置。

63. 但是，一些限制着现有预警系统的有效性的根本问题依然存在。1998年和2003年，分别在德国波茨坦和德国波恩举行了两次国际会议。一些决策者、技术专家和专业人士出席了这两次会议，与会者就如何提高预警工作的有效性进行了参与式对话。与会者的经验突出表明，有必要更加广泛地将预警纳入公共政策。与会者还进一步表示，需要使预警工作与经济政策、环境管理、社会和社区发展更有效地联系在一起。

64. 一些结论表明，预警系统的社会组成部分和政策制定未能跟上检测、监测和预报危害的技术能力的步伐。同时，由于易受危害程度和脆弱性的提高，并由于环境退化以及对风险的看法发生改变，对预警系统的要求正在增加。需要作出进一步努力，确保面临风险的人们收到易于理解的警告，知道如何作出反应，并确保当地有足够的力量这样做，这对发展中国家来说特别重要。

65. 可以作出努力，改进预警系统并确保其具有更大的有效性，例如可以为提高能力提供支持以及增强决策者、专业技术人员与公众的联系等。现在有良好的机会可以通过采取更加有力的基于政策、以人为本的做法在全球一级处理预警问题。从相当大的程度上说，可以通过加强对现有国家水文和气象部门的公共投资以及提高这些部门的减灾专业能力来做到这一点。

C. 知识管理和教育

(一) 信息管理和交流

66. 在减灾目标的实现方面取得的多数进展都应当归功于有越来越多的用户掌握了并且广泛交换大量与危害、人类脆弱性和风险管理相关的数据、公共或私人机构信息以及专业经验。任何其他行动的作用都没有像提供有用信息和有系统地传播这些信息那样，在为开展“横滨审查”工作而审查的资料中被再三提及，并被视为对于减灾工作的成功至关重要。

67. 许多组织现在致力于开展数据交换所活动，这些活动向决策者和专业人员提供倡导所需的信息或旨在提高公众意识的与灾害风险相关的信息。专业上获认可的信息中心越来越多，这是过去十年中取得的一项主要成绩。这些信息中心为有关减灾的信息的收集、综合及广泛传播提供了便利。

68. 这些信息中心在推动建立跨越单个部门或专业学科的组织关系和业务网络方面发挥着重要作用。这些中心的信息来自将近数千个与减灾相关的专题信息源和信息提供者。

69. 许多评论者强调，需要建立减灾全球信息或数据交换所能力，他们尤其鼓励联合国国际减灾战略发挥此种作用。交流经验和良好做法实例，传播参考资料，使用标准化的术语或概念，提供专业组织查询和联络便利，提供关于即将举行的活动、可能的培训机会及供资机会的信息等等，都被视为实际推动减灾工作的重要手段。

(二) 教育和培训

70. 过去十年中，人们明显地越来越注重与灾害和风险问题相关的教育、培训及研究，在这方面取得了很大的成绩，这证明了教育对建立一种稳固的减灾环境的重要性。人们现在普遍认识到，教师有着很大的影响力，学习和教育设施所具有的社会价值在世界各地的地方社区受到高度重视。随着自身技能的逐步积累，儿童被视为有效的宣传员，这使得整个进程具有更大的可持续性。但是，必须指出，在许多国家，将减灾纳入课程的工作进展缓慢，成效不一，原因是培训教员和编制教材所需资源缺乏问题仍未得到解决。

71. 社区参与建造安全校舍的做法正通过当地教育和展示活动得到推动。美洲的“半球教育计划”、尼泊尔的“加德满都谷地地震风险管理方案”以及联合国区域发展中心在印度、印度尼西亚、尼泊尔、乌兹别克斯坦等国执行的“防震安全行动”等项目所体现出的良好做法，可对学校起到保护作用。同时，由于学校受到重视，它们能够成为有助于社区广泛致力于开展减灾工作的资源中心。 72. 在更高等的教育和职业或专业培训领域，需要作出更大努力，将风险管理要素纳入其他与环境、自然资源和可持续发展相关的科目。即将启动的由教科文组织协调的“联合国教育推动可持续发展十年”(2005—2015年)，使人们对于在此种更加广泛的全球经验交流中给予更大的关注和投入更多的资源寄予相当大的希望。

73. 许多获得承认的灾害和风险管理培训机构现在仍然是区域一级和国际一级向国家和当地工作提供支持的协调中心。现在有 100 多个通过学术部门提供的不同的危害研究和风险问题教育和培训方案，不过这些方案主要集中在美洲和亚洲。

74. 为了研究不断变化的专业环境中的培训要求，开发署在人道协调厅支持下管理的联合国机构间灾害管理训练方案在 2004 年开展了一项审查工作，目的是联系目前的趋势和今后的挑战以及向联合国国别灾害管理小组提出的要求，评估该方案的战略重点、目的和效益。

75. 许多评论者都指出，能力建设是实现减灾目标的另一个关键要素。这些评论者往往重视需要自下而上地开展能力建设这一问题，即：先从最脆弱的社区开始，然后逐步在各省和全国范围进行。红新月和红十字运动提供了一个良好的例子，该运动注重社区减灾能力建设，具体做法是提倡将脆弱性和能力评估作为当地发展活动的主要组成部分。另一些评论者强调，当地经验和传统知识非常重要。

76. 然而，尽管的确出现了上述趋势，但同时也存在着社区培训活动只是停留在口头上的情况。地方各级的利害相关方之间需要进行更为坦率的对话，以确定更为长期的目标。具体而言，有必要确定实际上需要做什么、在哪些方面做、由谁来做，并确定据以有效提供最为恰当的培训的手段。为孟加拉国农村社区执行的受到重视的“旋风灾害防备方案”表明，不那么正规的办法可能更为适合并且能够得到长期采用。

77. 各国提供的许多资料都反映，由于财力、物力和人力资源有限，在执行可行的能力建设方案方面遇到的困难长期无法解决，不过少数评论者表示正在积极寻

求新的做法。需要进一步重视探索让私营部门、非政府组织、学术研究机构、远程教育及媒体在这方面参与和发挥作用的可行性。

(三) 研究

78. 危害和灾害风险研究在过去十年中有了很大扩展，这些研究往往由专业研究机构进行。在欧洲，引人注意的是，与欧盟委员会的总司联合研究中心的危害和风险管理相关工作相关的研究预算和产出正在增加。

79. 灾害社会学和人的其他方面受到特别重视，所涉研究侧重脆弱性在调节人们遭受风险影响的程度方面的相关性。“有意识的行为造成了灾害”(Mileti, 1999年)是一个在全国范围内开展协调研究工作的典型例子，具有许多专业学科背景的250多人参与了这项工作。该项研究工作所需的经费由美国一些主要的政府机构共同提供，其目的在于对灾害问题思维作一次全国性综合评估，并激发人们就国家政策和今后的研究议程开展广泛对话。

80. 在国际上，各国目前急于要论证减灾可以带来的益处和需付出的相关代价，同时想要确定有用的标准，以支持对减少风险的投资。在这方面，2004年，ProVention集团正在进行一项重要的评估性研究，课题是：《衡量减灾：评估自然危害风险和减灾带来的净益处的方法》。

81. 对灾害造成的财政影响作进一步经济分析以及用资料证明减灾的代价收益假设，是决策者现在急切寻求的。决策者对最近出版的世界银行灾害风险管理系列出版物《了解自然灾害的经济和财政影响》(Benson and Clay, 2004年)以及减少风险方面其他一些成功的案例研究，有着不断的需求。这些出版物和研究报告对决策起着支持作用。

82. 与脆弱性的人的方面相关的研究的当前趋势需要保持下去，这些方面包括性别和心理问题、风险意识以及促使公众更广泛地参与风险管理的手段等。应当推动能够促使将脆弱性参数纳入发展活动主流的应用研究，这样就能够获取更多的数据来进行更好的脆弱性评估。

(四) 公众意识

83. 公众意识是成功减灾的一个关键要素，以下事实可以确认这一点：在 2000 年制定国际减灾战略时，提高公众意识被定为该战略的四项主要目标之一。过去十年的经验表明，公众意识已经变得甚至比过去更加重要，因为目前正越来越多地鼓励脆弱人口参与并承担更多的责任进行自我保护。

84. 1986 年以来，一年一度的联合国筱川减灾奖仍是世界上对减灾工作的最高奖励，奖金为 5 万美元。它表彰所做的工作有助于形成创新性减灾做法的杰出专家或组织，是国际减灾战略在国际上提高减灾意识的主要手段。

85. 国家主管机构在影响公众舆论以及将减灾受到的关注体现在国家规划和发展目标中这两方面发挥着至关重要的作用。许多国家现在都纪念“国际减灾日”或举行本国专门的纪念日活动，目的是提高国民对危害或以往灾害的意识。不过，现在需要制定更具战略性和长期性以及资源更为充足的宣传战略，以便提出明确的概念，并且更为一致地表达减灾工作的实际可行性。

86. 通过采取参与式做法，能够提高公众对风险问题和社区现有实力的认识，但是公众不应当完全依赖政府行动。为提高意识，可以做大量工作，这些工作可通过学校、社区组织进行；还可以通过当地社区开展其他活动，例如专门针对妇女和女童的活动以及其他社会文化活动等。教育人员和从业人员认为，有必要以更具想象力的方式传递信息，传递工作应当面向本地，并且更多地使用本地语言。将减灾专题纳入各级其他形式的文化活动的做法引起了人们相当大的兴趣。

87. 在日本神户，减少灾害和人类革新协会是一个富有新意的博物馆和公共教育设施，该机构利用多媒体手段并以富有想象力的展示方式向人们再现 1995 年发生的那场极具摧毁性的地震情景。在拉丁美洲和加勒比国家，旨在提高人们的危害意识的广播剧和以幽默方式并借助当地故事情节向人们展示的当地风险管理活动，受到人们的欢迎。附有一种称为“危险地带”的富有想象力的棋盘游戏的一套宣传资料，在整个拉丁美洲、加勒比地区以及其他一些国家散发，并且被译成好几种当地语言。

88. 在信息大量存在、全球通信十分便捷这一背景下，一项依然存在的挑战是：如何注重明确、相关的减灾信息并且高效率地将这些信息传递给相关对象。与媒体广泛报道紧急抗灾救灾或灾后恢复情况相比较，如何使公众广泛关注当地易受灾害

影响状况、居民及其生计的脆弱性以及旨在减少风险的努力，依然是一项艰巨的任务。在更有效地开展宣传和倡导运动从而使人们清楚了解与风险相关的问题方面，媒体总的来说仍然是一种远未得到充分利用的资源。

D. 减少基本风险因素

89. 最近几年，出现了一种通过以个别部门为基础的方案处理风险因素的积极趋势，同时在发展的框架下进一步注重脆弱性意识。一个重要动态是将减灾纳入了教育、公共卫生、供水、农业、林业、环境及实际规划等领域持续进行的活动。

90. 许多实例都集中在单一的部，或者缺乏多部门视野，但是参加安第斯开发公司的国家所采取的协调做法却提供了一个特别良好、全面的例子。在 1997-1998 年严重的厄尔尼诺现象发生后制定的安第斯预防和减少风险区域方案的基础上，一些处理减少脆弱性和灾害的部门性做法在各部之间得到协调，全体参加国也提出了共同的目标。

91. 上述经验只是其中的一个例子，它说明，目前有许多已知的技巧、能力和办法得到广泛的采用，这些技巧、能力和办法有可能降低人们的受灾风险。但是，在许多地方，此种知识仍然没有得到经常、充分的利用以减少灾害。旨在巩固或交流相关技术以及应用现有机构能力或资源的进一步努力——特别是同发展中国家和处于特殊情况的国家一道作出此种努力——需要得到鼓励和支持。

(一) 环境和自然资源管理

92. 环境问题和自然资源管理与风险程度和发展做法有着密切联系，因而在利用现有资源和既定做法改善减灾状况方面有着巨大潜力。旨在杜绝风险的审慎的森林、植被、土壤、水以及土地管理对于有效减灾的作用，正在变得更加明显。

93. 广泛实行的环境影响评估被认为能够为危害和灾害风险影响评估中相关活动的构思和进行提供经济依据和可利用的技术。太平洋岛国目前正在开发一种环境脆弱性指数，目的是了解自然系统的脆弱性特点，从而使决策者能够有一个更加知情的基础，据以指导他们开展降低脆弱性并逐步建立稳固抗灾能力的努力。大韩民国将一些明显遭受威胁的环境确定为潜在风险区域，以便从发展和自然资源的角度对这些区域进行仔细监测。

94. 《拉姆萨尔公约》倡导维持和恢复湿地，越南国家红十字会和孟加拉国的非政府组织设法重新种植潮区红树，这证明利用自然资源减少灾害风险能够带来益处。洪都拉斯广泛采用传统耕作做法，此种做法注重植被和土地使用，以便改进土地稳固状况，减少水的流失并延缓土地退化。

95. 上述情况证明，从多方面利用并支持各种非正规经济部门和生计，就有可能产生附加经济价值。对减少风险环境行动的经济评估和“绿色会计”相关方法作的进一步研究证明，一些先前没有得到利用的资源可用于灾害风险管理，这些资源具有包括可调动当地社区群众的积极性在内的发展回报附加价值。

96. 从总体来看，现在有相当大的机会可以利用，以便逐步加强灾害风险管理与环境组织之间的关系，并使这些组织形成更为积极、全面的兴趣，为此，尤其应当注重让国际自然保护联盟、世界大自然基金以及国际可持续发展学会等非政府组织参与工作。

97. 还应当使灾害风险管理与包括《拉姆萨尔公约》、《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》以及《联合国气候变化框架公约》在内的多项国际公约之间发挥更大的协同作用和争取更多的资源机会。

(二) 社会 and 经济发展做法

98. 在经济发达国家，一般都有能够通过社会 and 经济发展实现减灾并且为较脆弱或贫困人口提供额外保护的机制。在许多情况下，教育、卫生、社会福利等社会部门形成的积极性、支持机制和能力，都有助于减灾意识更广泛地渗入各个社区。

99. 在发展中国家，也出现了一些长期为减灾工作提供部门支持的重要事例。在拉丁美洲和加勒比区域，美洲国家组织和泛美卫生组织多年来一直设法在加强公众参与的情况下开展保护学校、卫生设施和当地供水系统的社区行动。在尼泊尔，国家地震技术学会同学校一道开展了类似工作。在菲律宾，多年来，社会福利和发展部与民防局和基层非政府组织密切合作，以拓宽社区支持的社会层面，并开展当地减灾能力建设。

100. 相形之下，将风险更广泛地散布于整个社会的机制或体制化的社会保障方案，在多数发展中国家或者特别贫困的国家并不是那么常见。往往由于经济或商

业原因，作物保险或住房保险或其他保护生产性资产和关键基础设施的机制可广泛利用的程度不太高。

101. 有些机构采取了社会和经济行动，以便通过基层贷款计划和微型投资方案来促进发展。孟加拉国格拉米银行在这些行动方面取得了相当大的成功，另外，这些行动还通过 Trickle Up 这一非政府组织在世界各地支持的项目而得到开展。实行明确鼓励减少贫困人口的灾害风险的微型融资或借贷方案的机会比较少。

102. 有的国家为转移社会保障的基本要素并以节约的方式转移风险，作出了一些努力，例如，在印度古吉拉特邦发生地震之后，执行了一些善后方案。在孟加拉国，执行了一些探索性的公司社会责任和社区保险方案。这些经验表明，有必要确保基层参与此种方案的设计、规划、执行及管理各个阶段的活动，但同时也表明，要做到这一点并非易事。

103. 通常，这些极为脆弱的情况低于经济上可行的阈值或一般商业阈值。所以，减少风险的社会和经济措施的确定、制订和试验不仅对私人投资是一种挑战，而且对发展做法来说也是一种挑战。

104. 在宏观经济层面，表明各机构越来越多地致力于和投资于减灾的证据要多得多。在国际金融机构中，世界银行灾害管理股在提倡进行减灾投资方面发挥了重要作用，此种投资最初被作为灾后复兴贷款的一个组成部分。世行灾害管理股在结成私营部门、保险与投资界之间的倡导联系并从而建立 ProVention 集团方面发挥了至关重要的作用，该集团现由红十字会和红新月会国际联合会主持。

105. 在中美洲国家遭受米奇飓风破坏之后，美洲开发银行自 2000 年以来一直将减灾作为其促进发展的贷款战略的核心要素之一。加勒比开发银行已经着手采取同样做法，在开展了两年内部研究之后，亚洲开发银行于 2004 年宣布了一项刚修订过的政策，该政策旨在通过其贷款政策进一步促进减灾。目前，非洲开发银行正与非洲联盟、非洲发展新伙伴关系及联合国国际减灾战略一道，为非洲国家制定将减灾纳入发展战略主流的指导方针。

106. 保险业在设法支持旨在减少风险的措施方面总是非常积极、活跃。保险业提供了相当多的信息和明确的宣传资料，这些信息和资料载有具说服力的统计材料和精辟的趋势分析。与那些同处理地震、环境风险特别相关及最近与气候风险特

别相关的其他公司风险评估和金融投资行业一样，保险业目前仍然是一个具有相当金融和政策影响力的倡导者。

107. 尽管常常表示关注并且在政策上广泛支持进一步致力于减灾，但政府和保险公司尚未解决的难题是：如何使可行的风险转移机制适用于未上保险或享受极低保险待遇而且往往属于少量财产所有者的人，这些人无法享受到在较富裕的国家不足为奇的保护措施。

(三) 土地使用、规划及其他技术措施

108. 土地使用规划已被证明是一项重要的减灾手段。土地使用规划涉及风险评估、环境管理、从事生产性生计以及实现发展，往往在城市面貌和农村景观之间发挥着至关重要的联系作用，农村地区的自然资源正面临着增长和发展带来的最大威胁。古巴提供了一个很好的例子：该国有系统地开展了土地使用规划工作。

109. 然而，存在着另一些强大的经济势力，这些势力很容易凭借短期收益和开发利用的吸引力而压倒长期保护的观点。另外，土地的价值和用途仍然是一个在几乎所有社会都容易引发激烈的社会、法律和政治争论的问题，这一问题往往充满强烈的文化和历史含义，给法定要求的落实构成重大障碍。城市和农业环境的迅速且往往不加控制的扩展以及对经济机会的期望的上升等，使得土地使用和规划措施对减灾的有效性受到削弱。

110. 要发挥出可持续管理做法的巨大潜力，就必须努力确保让尽可能多的利害相关方参与其事。这要求风险管理、环境、投资及发展等部门联合起来，为实现共同目标而努力。而此种努力能否成功，与这些部门对它们共同的直接地域或社区状况的看法密切相关。

111. 类似的条件也适用于其他与减少基本风险因素相关的技术或机构措施。人们现在知道，有大量知识和许多技能能够最大程度地减少灾害风险，这些知识和技能可以用来确定风险极大的区域、加固建筑物、保护基础设施和制定建筑标准。

112. 现在出现了一些公营部门和私营部门的利害相关方大力参与一些方案的积极实例，这些方案有：城市预防地震灾害诊断风险评估工具(防震评估)、世界地

震安全计划、大城市防震倡议以及地质危害国际等。亚洲防灾中心的亚洲城市减灾方案以及联合国区域发展中心的的活动都设法将技术眼光与社区减灾方面内在的社会和经济要求联系在一起。

113. 大多数国家的工程技术人员、科学工作者或其他技术专家都开展了积极合作，广泛交流、研究乃至修订建筑规章和抗灾建筑措施。但是，这些规章和措施的日常落实或现行标准的日常执行，从程度上看还存在着很大的缺陷。经验证明，使一系列技术措施切实有效地发挥作用，与其说是一项技术性挑战，不如说是一项体制上和管理上的挑战。

(四) 先进技术

114. 近年来，随着技术的发展、成本的降低以及当地获取和使用技术状况的改善，先进技术对于减灾的价值得到普遍承认，而且先进技术也正在越来越多地用于减灾。与遥感、地理信息系统、空间观测、信息和通信技术等相关的方法已经证明非常有用，特别是在确定风险、制图、监测、大规模区域或局部地区评估以及预警活动等方面。

115. 随着许多先进技术在环境管理领域得到广泛应用，并设法开发标准化程度更高的数据集，它们显示出环境和灾害风险管理专业人员之间今后有可能建立协同作用并分享资源。由于这些精密工具已经变得比较负担得起，而且许多国家的技术能力有了提高，这些工具在当地正变得越来越有用。

116. 各国提供的有关先进技术的资料显示，此类技术已经在灾害状况制图和风险管理活动领域得到广泛应用。有些国家也表示，由于缺乏技术能力或数据资料不足，它们无法更加有效地利用这些技术。许多国家都认识到，需要尽量减少重叠，确保一致性，并提倡各部之间进行公开的信息交流，同时为对有效减灾至关重要的跨学科应用提供便利。

117. 由于在当地各级减少灾害风险应当是一项主要目标，因此精密的监测技术必须超出仅仅报告以往的事件和监测可能的危害这一范围。地球观测和相关的遥感技术应用需要让当地社区掌握相关数据资料，以便落实土地管理做法或传递有效的预警信息。

118. 其他一些将空间和电信技术应用于减灾的行动正在得到完善，目的是确定全球战略伙伴关系。联合国外层空间事务司、和平利用外层空间委员会灾害管理行动小组以及欧洲航天局全球环境安全监测方案等，正在这方面与国家空间机构开展密切合作。

119. 2004年4月，出席在东京举行的第二次地球观测首脑会议的国家通过了一项旨在全面、协调、持续地进行地球观测的十年(2005—2015)执行计划，并发起建立了全球地球观测系统。这项行动的主要目的是减少自然灾害和人为因素引起的灾害所造成的人员和财产损失，并改进对天气事件和气候变动和变化的认识、评估和预测。

120. 尽管人们现在已经广泛认清了技术对于改进减灾工作的潜在价值，但是由于这些技术要求严格的支持系统而且需要持续投入资源和技术能力，因此它们所具有的理论上的机会往往无法很容易地在机构一级得到利用。

121. 技术先进的国家和组织现在有必要将这些资源更广泛地应用于发展中国家和受灾害影响最大的社区，同时还有必要为持续的人力和技术需求提供支持，从而能够以经济、可持续的方式切实利用这些机会。

E. 做好有效应对和善后的准备

122. 政府内部的现有在灾害管理和平民保护职能已经证明是灾害风险管理的重要组成部分。这一点在必须依靠专门技能、公众动员和宣传的备灾活动和应急规划领域尤其明显。人们现在逐步认识到有必要扩大作用和机会，具体做法是修改组织安排，以便逐步让当地社区更加广泛地参与提高风险意识、查明受危害地区、优先保护要害技术设施活动以及与从先前的灾害中吸取经验教训相关的精神活动。

123. 作为负责全面处理俄罗斯联邦境内的紧急情况的国家主管机构，紧急事务处理委员会提供了一个改进组织安排以便更加重视与灾害风险管理相关的职责的实例。其他一些实例来自澳大利亚、智利、哥伦比亚、古巴、法国、新西兰等国，这些实例表明：灾害管理机构通过在风险意识、风险确定和风险管理等领域加大大众传播力度以及进一步参与这些领域的工作，使先前开展的活动的范围有了扩大。

124. 为了利用所需的各种提高意识和管理的的能力来切实有效地应付现有的灾害风险，参与本次审查的评论者强调，有必要制定恰当的立法和机构安排，以便使

灾害和风险管理部门的所有当事方以更为集中、更加协调一致的方式共同进行规划和采取应对行动。

125. 需要进行共同和联合规划并且更广泛地交流各自的良好做法，以便使危害分析和风险管理活动与管理者的知识和经验相联系。从更大的范围来看，其他政府机构、当地政府主管机构、主要基础设施以及至关重要的公用事业管理者、工商界、非政府组织以及公众本身的支持作用，都应当作为要素纳入一个更具参与性的、更为审慎的进程。

126. 紧急情况管理界提出的一种越来越强烈的看法是：有必要在较大程度上增加对备灾、防灾和减轻灾害影响行动的投资。这与政府和国际组织通常为紧急救灾和善后行动投入的资源过少形成鲜明对照，此种投入往往较为仓促、具有重复性，而且缺乏其他发展开支的使用所需的那种监督。

127. 部分针对灾害造成的损失和给发展造成的后果逐步上升这一情况，英国国际开发部和泪水基金会这一非政府组织最近委托专门机构开展了研究，目的是找出在更为均衡地兼顾紧急救济经费和发展资金的筹供方面被认为受到限制和约束的原因，同时在这两种情形中都注重灾害管理的相关性。一些评论者⁵指出，灾害发生之后，很容易通过发出人道主义呼吁为救灾和抗灾行动获取国际资金，这会使资金被转用，并且会阻碍减少风险和实现长期发展目标的进程。

128. 一种极不经济的奇怪现象是：多数紧急救灾和善后经费都只有在重要的社会和经济资产丧失之后才能得到使用，而为了尽量降低此种主要基础设施丧失的可能性而投入的资源要少得多。现在急需采用更多行之有效的激励手段和阻止手段，使相互补充的职责、行动作用和资源需求合理化，从而满足灾害和风险管理的各方面的需求。为此，有必要更为一致地理解并明确所涉方面各自会给社会带来什么代价和益处。

⁵ 《莫桑比克和 2000 年的大洪水》,(Christie & Hanlon, 2001 年).

三、为今后提出的建议

129. 下列“横滨审查”的综合建议对长期切实致力于减灾至关重要。所附表格叙述了逐步发展《横滨战略》的各项以争取在今后建立一个新的减灾政策框架的情况。

130. 治理：体制和政策框架

- 确保一项依法制定的减灾战略，该战略被充分纳入国家发展规划和目标。
- 维持一个得到正式承认、有多个部门参与并配备相当资源的国家减灾论坛。
- 将基于伙伴关系的明确作用、职责、机会和资源建立在当地社区利益的基础上，同时确保必要的公众参与。

131. 风险确定、评估、监测和预警

- 制定标准并维持有关危害发生次数和相关灾害后果的综合性全国统计记录。
- 评估全国范围的状况，并在最恰当的管辖层面进行所需的风险评估。
- 明确最有可能遭受威胁的当地社区存在的各种尚未达到的预警系统要求。

132. 知识管理和教育

- 将减灾这一主题纳入各级教育课程，并侧重于学校和其他受到高度重视的机构。
- 发展和支持广泛传播和利用减灾信息和经验的机构能力。
- 制定涉及多方面的、持续的宣传战略，对此种战略的管理依靠公营和私营部门的专业资源和能力。

133. 减少基本的风险因素

- 建立减灾与环境、自然资源、气候变化以及其他相关的地球物理学方面的关注领域、能力和承诺的联系。
- 将社会 and 经济发展原则及做法与技术能力相结合，以便减少社会最为关键的基础设施和人口中最脆弱的阶层的风险。

- 查明并运用资金手段和相关投资手段，以分担、转移或尽量减少风险，特别是在最脆弱人口和当地社区中这样做。

134. 做好有效应对和善后的准备

- 扩大与整个灾害和风险管理需求和职责相关的公开对话、正式做法和专业参与。
- 从机构、发展和应急预算中为灾害和风险管理拨出资源，以实现更高的保护目标。
- 针对现有的和新出现的风险，评估所有灾害和风险管理政策、业务能力和必要需求的适合性。

135. 关键执行措施

- 确保把利用各个区域/分区域的政治、技术、教育和信息机构作为特别有效、持续的措施，以帮助制定、协调和支持国家的减灾战略。
- 注重旨在向当地社区提供更为广泛的知识 and 多种应对能力的努力。
- 注重提高人们的认识，逐步培养人们积极参与的态度和执行能力，并在这方面投入资源。

附件

逐步发展《横滨战略》的各项原则，以便建立新的减灾政策框架

《横滨原则》	政策框架—主题领域 (基于今后的良好做法和落实办法)
<p>原则 3. 减少灾害风险应被看成是国家、区域、双边、多边和国际各级发展政策和规划的组成部分。</p> <p>原则 6. 从当地社区经国家政府到区域和国际各级的参与，对减灾的成效至关重要。</p> <p>原则 10. 各国对于保护其人民、基础设施和其他国家资产免受自然灾害的冲击负有首要责任。</p>	<p>主题 1: 治理: 减灾的体制和政策框架</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 社会经济政策, 有效利用资源 ● 环境政策 ● 减少风险和可持续发展 ● 国家政策、体制发展和立法 ● 地方主管机构和城市减少风险政策 ● 伙伴关系、社区行动和参与 ● 透明度和问责 ● 科学和技术政策
<p>原则 1. 风险评估是采取减少灾害风险的政策和措施的必要步骤。</p> <p>原则 5. 早期灾害警报及使用电信和广播服务切实有效地传播警报, 是减少灾害风险成功的关键因素。</p> <p>原则 6. 从当地社区经国家政府到区域和国际各级的参与, 对减灾的成效至关重要。</p>	<p>主题 2: 风险确定、评估、监测和预警</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 危害和脆弱性评估 ● 数据收集和信思使用 ● 灾害影响评估 ● 预报和预警 ● 气候和环境风险评估 ● 城市风险 ● 干旱
<p>原则 4. 发展和加强减少灾害风险的能力是一个重要优先领域。</p> <p>原则 6. 从当地社区经国家政府到区域和国际的参与, 对减少灾害风险的成效至关重要。</p> <p>原则 7. 对全社区进行教育和培训对于能够减小目标群体的脆弱性的恰当的发展模式的设计和应用至关重要。</p>	<p>主题 3: 知识和教育</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 信息管理 ● 可持续发展教育 ● 大学一级的减少灾害风险教育 ● 培训 ● 研究议程 ● 提高公众意识的手段
<p>原则 8. 国际社会需要分享必要的减少灾害风险技术, 这是技术合作的一个组成部分。</p> <p>原则 9. 环境保护是与扶贫相一致的可持续发展的组成部分, 是减轻灾害风险所不可或缺的。</p>	<p>主题 4: 减少基本风险因素</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 土地使用规划 ● 环境、自然资源管理 ● 资金手段; 保险、微额融资—安全网 ● 提高建筑的安全性, 基础设施保护 ● 先进技术
<p>原则 2: 减少灾害风险对于减少救灾需要至关重要。</p>	<p>主题 5: 做好有效应对和善后的准备</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 从救济到发展

<u>《横滨原则》</u>	<u>政策框架—主题领域</u> <u>(基于今后的良好做法和落实办法)</u>
<p>原则 8. 国际社会需要分享必要的减少灾害风险技术，这是技术合作的一个组成部分。</p> <p>原则 10. 国际社会应显示坚强的政治决心，考虑到发展中国家特别是最不发达国家的需要，为减少灾害风险调动充分的资源和有效利用现有的财政资源以及科学和技术资源。</p>	<p>执行机制（与主题 1 相关）：</p> <ul style="list-style-type: none">● 区域体制框架● 伙伴关系、社区行动和参与

-- -- -- -- --