



联合国



减少自然灾害世界会议

日本横浜
1994年5月23日至27日

Distr.
LIMITED

A/CONF.172/L.2
25 May 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

议程项目11

减灾会议的成果,包括一项减少
自然灾害的行动计划

建立一个更安全的世界的《横浜战略和行动计划》草稿
防灾、备灾和减轻自然灾害的指导方针
由主要委员会的无限名额起草小组的主席提出

减少自然灾害世界会议,

于1994年5月23日至27日在横浜举行了会议,

认识到全世界由于自然灾害造成人和经济的损失迅速增加,

回顾大会1989年12月22日第44/236号决议决定在1990年代发动一项影响深远的旨在拯救人命和减少自然灾害影响的全球行动,

还回顾大会1991年12月19日第46/182号决议作出的前瞻性决定,对灾害管理的各个方面采取一体化办法,并着手培养全球防灾的风气,

确认如果没有减少灾害损失的适当措施,许多国家不可能实现可持续的经济增长和可持续的发展,而且如《21世纪议程》¹所强调的,灾害损失和环境退化之间有着密切的联系,

¹ 《1992年6月3日至14日,里约热内卢、联合国环境与发展会议报告》,第一卷《环发会议通过的决议》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8),决议1,附件二。

重申《里约环境宣言》，² 特别是原则18，其中强调国际社会需要援助受到自然灾害和其他可能影响环境的突发紧急情况所影响的国家，

又重申联合国秘书长通过负责“减灾十年”的秘书处指定由人道主义事务部遵照大会第46/182号决议执行促进和指挥“减灾十年”的各项活动，

强调联合国系统需要特别注意发展中国家中的最不发达国家、内陆国和小岛屿发展中国家，并回顾在这方面第一次小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的结果和《1990年代支援最不发达国家行动纲领》都要求在《国际减少自然灾害十年》的活动中分别优先注意小岛屿发展中国家和最不发达国家。

响应大会1993年12月23日第48/188号决议的要求：

- (a) 审查“减灾十年”在国家、区域和国际各级所取得的成就；
- (b) 拟订未来的行动纲领；
- (c) 交换有关“减灾十年”各方案和政策实施情况的资料；
- (d) 提高对减灾政策重要性的认识。

1. 吁请全世界在此“国际减少自然灾害十年”达到中点之际，鉴于灾害造成人的损失和物质破坏日益增加，和以新的伙伴精神，本着共同利益、主权平等和分担拯救人命保护人和自然资源、生态系统和文化遗产的责任，建立一个更安全的世界，再度重申决心通过国家、区域和国际努力使《减灾十年国际行动纲领》转变为决定性的部门间《行动计划》；

2. 请所有国家捍卫个人免受人身伤害和精神创伤，保护财产并对确保进步和稳定作出贡献，普遍认识到每个国家均主要负责保护其本国人民、基础设施和其他自然资产不受自然灾害影响，同时也承认，在全球相互依存关系日益增加的情况下，协调一致的国际合作和有利的国际环境对于这些国家努力的成功是至关重要的；

3. 通过下列《原则》、《战略》和《行动计划》。

² 同上引，附件一。

一、原 则

1. 危险评价是采取适当而成功的减灾政策和措施的必要步骤。
2. 防灾和备灾对于减少救灾需要是非常重要的。
3. 防灾、备灾应被看成是国家、区域、双边、多边和国际各级研制政策和规划的主要方面。
4. 发展和加强防灾、减少或减轻灾害的能力是“减灾十年”期间要致力从事的最高优先领域,以便给“减灾十年”的后继行动提供一个巩固的基础。
5. 早期灾害警报及其使用包括广播服务的电信手段的切实有效传播是防灾和备灾成功的关键因素。
6. 预防措施如有从当地社区经国家政府到区域和国际社会各级的参与,成效最大。
7. 可以通过针对目标群体采用适当的发展构思和模式,对全社区进行适当的教育和培训来减少脆弱性。
8. 国际社会承认需要分享必要的防灾、减少或减轻灾害的技术;应该免费和作为技术合作的主要部分及时提供这种技术。
9. 把环境保护当作与扶贫相容的可持续发展的组成部分,是预防和减轻自然灾害所必不可缺的。
10. 各国对于保护其人民、基础结构和其他国家资产免受自然灾害的冲击,要负首要责任。国际社会应显示必要的坚强政治决心,考虑到发展中国家、特别是最不发达国家的需要,在减少自然灾害领域调动充分的资源,和有效地利用包括财务、科学和技术手段在内的现有资源。

A. 《战略》的基础

1. 自然灾害继续发生,而且规模、复杂性、频繁程度和经济影响继续增加。

造成灾害的自然现象多数并非人类所能控制,但是,脆弱点却一般都是人类活动造成的。因此,社会必须确认并加强应付这种危险的传统方法,探讨新的方法,并且采取紧急行动预防以及减少这类灾害的影响。目前已具备这种能力。

2. 在这方面,最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆国是最脆弱的国家,因为它们最不具备减轻灾害的能力。受到沙漠化、旱灾和其他种类自然灾害影响的发展中国家也同样脆弱,并且减灾能力不足。

3. 所有国家中的贫穷和社会处境不利群体遭受自然灾害影响最大,最不具备应付灾害的能力。实际上,灾害对城市 and 农村的社会、经济、文化和政治生活造成不同形式的破坏。大型的城市集中点特别脆弱,因为它们的复杂性和人口及基础设施集中在有限的区域内。

4. 有些消费、生产和发展格局会增加易受自然灾害的可能性,特别是贫穷和社会处境不利的群体。但是,如果对可持续的发展加以适当规划和管理,使其能够改善受影响群体和社区的社会和经济条件,可有助于降低这种脆弱性。

5. 应使脆弱的发展中国家能够恢复、应用和分享缓和自然灾害灾情的传统方法,并利用现代科技知识作为补充和加强。它们现在应该学习现有的知识和实用技能,并努力加以改进、发展和更好地应用。

6. 全球社会的稳定性越来越脆弱,减少自然灾害会有助于增强社会稳定。在争取实现有效的灾害管理过程中,从救灾到恢复、重建和发展直至预防工作完全成龙配套,必须成为争取实现减少人和物质的损失这个最终目标的指导思想。

7. 尽管成龙配套,预防灾害胜于应付灾害。实现大会各有关决议通过的“减灾十年”的目的、目标和指标将会大大降低灾害损失。这要求社区一级最大程度的参与,因为这可能相当大地调动潜在和传统的适用预防措施的专门知识。

B. 评价“减灾十年”中途的减灾现况

8. 在“国际减少自然灾害十年”接近中点之际,减灾会议在各国的报告

和技术讨论的基础上,确定了下列的主要成就和失败:

(a) 对减灾工作潜在效益的认识仍然只限于专业界,尚未成功地使社会各方面,特别是决策者和广大公众了解。这是由于对这个问题缺乏重视,承诺不足,和缺乏在各级进行宣传活动的资源。

(b) 但与此同时,在“减灾十年”的头几年中,地方、国家和国际各级的培训、技术应用、研究活动以及区域合作在若干区域里取得减少灾害损失的积极成果;

(c) 同样,根据大会要求创设的组织框架,其中包括国家减灾十年委员会和联络点及国际一级的高级特别委员会、科学和技术委员会和减灾十年秘书处,也为“减灾十年”后半期加强防灾和备灾工作奠定了基础;

(d) 这些减灾领域的新工作没有系统地纳入多边和双边政策;

(e) 没有充分地参与减灾的专业人员和广大公众制订着重减灾方法和手段的教育和培训方案,并建立足够的设施。也没有充分调动传播媒介、工业界、科学界和广大私营部门的潜力;

(f) 必须指出,不是联合国系统的所有实体都尽全力并按照大会通过第44/236号决议的要求,对“减灾十年”的执行作出了贡献。近几年联合国系统内外再次把重点主要放在应付灾情上。这样就减缓了“减灾十年”根据必须在灾害发生之前采取行动的共识开展初期工作的势头;

(g) “减灾十年”前五年已取得若干积极成果,不过成果不均匀,方式也不如大会所设想的那样一致和有系统。只有这些成果得到承认、巩固和加速,“减灾十年”才能实现其指标与目标,从而对全球预防风气的形成作出贡献。尤其是那些能够改善应灾能力的现有工具,作为灾害管理的综合办法的一部分,其潜力并非一贯地获得充分利用;

(h) 亟需确认和宣传当地社区的传统知识、习惯做法和价值观,作为发展活动的一部分,从而加强其应付自然灾害的韧性和自信心;

(i) 经验证明,虽然并非“减灾十年”任务的一部分,但减灾概念还应当扩大,

使其包括自然灾害和其他灾害,包括环境和技术灾害,及其相互关系,这些灾害可能对特别是发展中国家的社会、经济、文化和环境系统产生重要的影响。

C. 2000年及其后的战略

9. 减灾会议在《原则》的通过和评价“减灾十年”前半期取得的成果的基础上制订了以拯救人命和保护财产为中心目标的《减少灾害战略》。《战略》要求加速执行根据下列各点制订的《行动计划》:

- (a) 养成全球防灾风气,以之作为综合减灾办法的主要组成部分;
- (b) 在每一易受害国家和社区采行包括建立能力、分配和有效利用资源的自力更生政策;
- (c) 进行防灾、备灾和减灾教育和培训;
- (d) 为减少和减轻灾害而发展和加强人力资源和材料的能力,和研究与发展机构的能力;
- (e) 鉴定现有的优秀中心和展开联网活动,以便加强防灾、减少和减轻灾害的活动;
- (f) 提高易受灾害社区的认识,包括让传播媒介在减灾方面发挥更积极、更建议性的作用;
- (g) 人民的卷入和积极参与减灾、防灾和备灾,从而改善灾险管理;
- (h) “减灾十年”的后半期应该强调促进以社区为基础的减低脆弱性办法的方案;
- (i) 改善灾险评估,扩大监测面和预报和警报的传播面;
- (j) 采行防灾、备灾和应付自然灾害以及包括环境和技术灾险在内的其他灾害的综合政策;
- (k) 改进在大学、各区域和分区域组织和其他科学技术研究所正在进行的国家和国际灾害研究活动的协调与合作,同时考虑到各种灾害固有的内在因果关系应该

通过多学科研究加以探讨；

(l) 有效的国家立法和行政行动，并优先重视政治决策一级；

(m) 特别是在区域和分区域两级，通过加强现有机制和改善通信技术的使用，来更优先地做好减少自然灾害资料的编纂和交流工作；

(n) 通过交流信息，联合进行减灾活动和采取其他正式或非正式手段，包括建立或加强区域或分区域中心来促进遭受相同自然灾害影响的国家之间进行区域和分区域合作；

(o) 提供现有技术，更广泛地用之于减灾工作；

(p) 通过提供业务机会来使私营部门参加减灾工作；

(q) 促进非政府组织，特别是那些处理环境及有关问题的非政府组织，包括本地的非政府组织，参与自然灾害管理；

(r) 加强联合国系统在减少自然灾害和有关技术灾害造成的损失方面提供援助的能力，包括通过“减灾十年”和其他机制来协调和评价各种活动。

二、行动计划

A. 行动建议

10. 减灾会议根据《原则》和《战略》，并考虑到许多国家提出的国家简要报告及科学和技术来文提供给减灾会议的资料，通过了未来《行动计划》，其中包括下列各项具体行动，以便在社区和国家、分区域和区域各级以及通过双边安排和国际合作在国际一级实施。

1. 社区一级和国家一级的活动

11. 促请所有国家在“减灾十年”剩余的期间内：

(a) 在最高一级制订宣言、立法、政策决定和行动，要求在国家一级和社区一级逐步执行灾害评估和减灾计划，以表现减少其易受害性的政治承诺；

- (b) 鼓励继续调集国内资源,用以开展减灾活动;
- (c) 制订灾险评估方案和应急计划以集中力量做好备灾、应付和减轻灾害影响的工作,并酌情制定分区域、区域和国际合作项目;
- (d) 制定详细减少灾害、附有翔实资料的综合国家灾害管理计划;
- (e) 酌情设立和/或加强“减灾十年”国家委员会或明确指定负责促进和协调减灾行动的机构;
- (f) 采取措施,提高重要基础设施和生命线的抗灾力;
- (g) 充分考虑当地政府在实施安全标准和规则方面的作用,加强各级机构的管理自然灾害的能力;
- (h) 考虑利用非政府组织的支持,以改善当地减少灾害的能力;
- (i) 将减灾、防灾和抗灾工作纳入基于灾险评估的社会经济发展规划工作中;
- (j) 考虑是否可能在其发展计划内列入旨在减少灾害的环境冲击评估计划;
- (k) 清楚鉴定有哪些具体需要开展的防灾工作可以利用从其他国家或从联合国系统,例如通过加强人力资源的培训方案,获得知识或专门技术;
- (l) 努力做好所有灾害的记录工作;
- (m) 在减灾方案中利用低成本高效益的技术,包括预测和警报系统;
- (n) 制订和执行旨在唤起一般群众认识、特别是对决策人和重要团体的认识的教育和宣传方案,以便使减灾方案得到支持和产生效力;
- (o) 调动传播媒介部门的力量,提高群众认识,开展教育和宣传,以提高对减灾工作能拯救生命和保护财产的认识;
- (p) 确立指标,具体列出到“减灾十年”结束时有多少明显的灾害构想前景能合理地得到系统的注意;
- (q) 激起社区真正参与和增强妇女与其他处于不利地位团体的力量,参加灾害管理方案的各个阶段,以便促进能力建设,这是减少社区对自然灾害易受损害性重要

前提条件；

(r) 努力运用当地社区在减灾方面所具有的传统知识、做法和价值，从而确认这些传统的解决机制是宝贵的贡献，足以提高当地社区能力，和使它们能够在所有减灾方案中自发地进行合作。

2. 区域和分区域一级的活动

12. 考虑到同一区域或分区域的国家在的容易遭受灾害性具有许多共同的方面，它们之间的合作应得到加强，可以采取下列行动：

(a) 建立或加强分区域或区域减灾和防灾中心，这些中心与国际组织合作，并且为了提高国家能力，履行一项或多项下列职能：

- (一) 收集和散发文件和资料，提高群众对自然灾害以及减少灾害影响的潜力的认识；
- (二) 制定以开发人力资源为目的的教育和培训方案及技术资料交换活动；
- (三) 支持和加强减少自然灾害机制；

(b) 鉴于发展中国家、特别是最不发达国家易受害性的重要，应提供技术、物质和财政资源，支持有关的分区域或区域中心，从而加强区域和国家减少自然灾害的能力；

(c) 在备灾和建立早期预警系统方面，改善区域内各国有关自然灾害的通讯联络；

(d) 建立和/或加强用于减少灾害的早期预警机制；

(e) 举办“减少自然灾害国际日”；

(f) 订立区域内部和区域之间减灾互助协议和联合项目；

(g) 在区域性政治论坛上定期审查减少灾害工作所取得的进展；

(h) 要求并促使区域组织有能力在执行有关的区域减少自然灾害计划和方案方面发挥有效的作用；

(i) 国际社会应对分区域或区域一级开展的、与减少自然灾害有关的活动和方案给予最高度的重视和特别的支持,以促进遭受同样灾险的国家之间的合作;

(j) 正如大会所决定的那样,应特别重视最不发达国家,支持它们在减少自然灾害领域的活动;

(k) 区域安排在执行时应与减灾的国家方案密切协调,并应对后者起补充作用;

(l) 国际社会应协助发展中国家建立措施,将防灾和减灾工作与国家、分区域和区域各级现有的灭贫机制和战略结合起来,以实现可持续发展。

3. 国际一级的活动,特别是通过双边安排 和多边合作而开展的活动

13. 在全球相互依存的情况下,本着国际合作精神,以下列各种方式鼓励和支持所有减少灾害的活动,特别是“国际减少自然灾害十年”所规定的活动:

(a) 建议提供预算外资源来执行“减灾十年”,因此应极力鼓励各国政府、国际组织和其他来源,包括私营部门,提供自愿捐款。为此目的,敦促秘书长保证确实有效地管理按照大会第44/236号决议的要求所设立的减灾十年信托基金;

(b) 建议捐助国应在其援助方案和预算内,包括增加对减灾十年信托基金的捐款和通过该基金的拨款,提高在双边或多边基础上进行防灾、减灾和备灾工作的优先地位,以便充分支持《横滨战略和行动计划》的执行,特别是在发展中国家境内的执行;

(c) 防灾和减灾应该成为由包括区域发展银行的多边筹资机构供资的发展项目的组成部分;

(d) 采取有效的手段,包括上面第13(b)段所建议的手段,将减少自然灾害工作纳入到发展援助方案中;

(e) 确保在与减少自然灾害有关的研究和科学与技术发展领域进行合作,以便提高发展中国家减少它们这方面易受害性的能力;

(f) 国际减少自然灾害十年信托基金应优先注意的设立和加强容易受灾发展中国家,特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的早期警报系统筹措资金;

(g) 保证发展项目从制订阶段开始就设计有助于减少而不是增加受灾的可能性;

(h) 改进有关减灾政策和技术的资料交流;

(i) 鼓励并支持旨在研制适当的易受害性指示数(指数)的现有工作;

(j) 重申高级特别委员会和科学与技术委员会在推进“减灾十年”的活动,特别是提高对减灾效益的认识方面所具有的作用;

(k) 加强涉及减灾工作的联合国系统各组织和方案、政府间组织、非政府组织和私营部门的活动以及它们之间的合作,包括更有效地利用现有的资源;

(l) 支持各国政府在国家和区域一级通过上面第13(b)段所提到的措施执行《1990年代最不发达国家行动纲领》、《小岛屿发展中国家可持续发展纲领》内与管理自然和环境灾害有关的优先领域;

(m) 为联合国系统内现有的管理和减少灾害机制提供更广泛的支持,以扩大其能力,向遭受自然灾害和其他灾害包括环境和技术灾害的国家提供必要的咨询和实际援助。

(n) 充分支持“减灾十年”活动,包括“减灾十年”秘书处的活动,以便特别保证及时执行《横滨战略和行动计划》。这方面,审议各种方法与手段的建议,以便通过联合国经常预算尽可能保证减灾十年秘书处的职能安全与连续性的时机已经成熟;

(o) 确认需要充分协调国际减灾活动,为此目的需要加强而设立的机制。国际协调应特别关系到制订援助减灾及其评价的发展项目;

(p) 优先设立或改进国家、区域和国际的警报系统,并更有效地散布警报消息;

(q) 国际灾害管理的有效协调,特别是联合国系统从事的协调,对综合减少灾害

办法是非常重要的,因此必须予以加强;

(r) 在“减灾十年”结束时举行一次自然灾害减少工作审查会议,以期为二十一世纪继续开展减少灾害活动制定战略。

B. 向减灾会议提出的建议

三、后续行动

14. 为保证《横滨战略和行动计划》及早得到成功的实施,减灾会议决定:

(a) 通过经济及社会理事会,将载有《建立一个更安全的世界的横滨战略和行动计划:自然灾害防灾、备灾和抗灾方针》的世界会议的报告,转交联合国大会第四十九届会议;

(b) 请大会考虑通过一项决议,赞同《横滨战略》,吁请所有国家继续争取实现“21世纪更为安全的世界”这一目标;

(c) 将世界会议的结果送达由大会第48/171号决议所决定,定于1995年举行的《支援最不发达国家行动纲领》实施情况全球中期审查会议;

(d) 重申在2000年之前大量减少灾害造成的生命损失和物质损坏,酌情在本世纪结束之后继续开展减灾进程的特别重大意义;

(e) 请秘书长确保本次减灾会议的结果得到尽可能广泛的传播,包括向有关国际和区域组织、多边金融机构和区域开发银行转交《横滨战略》;

(f) 又请“减灾十年”秘书处将本次减灾会议的结果送达“减灾十年”各国家委员会和联络点、有关的非政府组织、科学和技术协会以及私营部门,促进审查《横滨战略和行动计划》的执行情况和在2000年之前进一步规划这些机关在区域一级的工作;

(g) 请秘书长根据各国政府、区域和国际组织,包括多边金融机关和区域开发

银行,联合国系统和非政府组织社区所提关于《横滨战略》执行进展情况的资料,向大会提交一份年度报告;

(h) 建议在标题为“环境和可持续发展”的议程项目内列入一个标题为“减少自然灾害世界会议结果的执行情况”的分项目;

(i) 请联合国通过减灾十年秘书处,应各国政府要求提供编撰和制定灾害管理计划和方案的技术援助。
