



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.172/PC/3/Corr.3
3 May 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

减少自然灾害问题世界会议

筹备委员会

1994年3月14日至18日,日内瓦

减少自然灾害问题世界会议

筹备委员会的会议报告

更正

第39页,附件三

附件三改为

附件三

减少自然灾害问题世界会议最后文件

草案纲要,内载行动计划建议

建立一个更安全世界的横滨战略

(自然灾害)防灾、备灾和减灾方针

1994年5月23日至27日在日本横滨召开的减少自然灾害问题世界会议参加国,

认识到全世界由于自然灾害引起的经济和人命损失和代价迅速增加,

回顾大会1989年12月22日第44/236号决议决定在1990年代为避免生命损失和减少自然灾害影响发起广泛的全球行动,

回顾大会在1991年12月19日第46/182号决议中作出前瞻性决定,对灾害管理的所有各个方面及其相互关系采取一体化办法,从而开展朝向全球防灾文化的进程,

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,且《21世纪议程》强调,灾害损失和环境退化之间有密切的联系¹

重申《里约环境和发展宣言》²的相关性,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对环境产生突发的有害影响的紧急情况影响的国家,

强调联合国系统需要特别注意最不发达、内陆和岛屿发展中国家,并回顾在这方面《1990年代支援最不发达国家行动纲领》要求在《国际减少自然灾害十年》的活动中优先注意最不发达国家,

响应大会在1993年12月21日第48/188号决议中的要求:

- (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。

减少自然灾害问题世界会议参加国,

在此《国际减少自然灾害十年》达到中点之际,重新承诺我们将通过国家和国际努力使《减灾十年国际行动纲领》转变为明确的部门间行动计划,

本着新的伙伴精神,建立一个基于共同利益、主权平等和分担挽救人命、保护人民不遭受身体伤害、保护财产、并协助确保进步和稳定责任的更安全的世界,采取行动

虽然普遍认识到每个国家负有主要责任保护其本国人民、基础设施和其他自然资产不受自然灾害的影响,但同时认为在全球相互依存关系日益密切的情况下,国际

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》,第一卷《环发会议通过的决议草案》(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8),决议1,附件二。

² 同上,附件一。

上进行协调性的合作以及有利的国际环境对于这些国家努力是至关重要的，
通过下列原则、战备和行动计划。

一、原 则

(世界会议的执行提要)

解释性说明

从非正式筹备进程来看,为使横滨文件的要旨能吸引并说服政治决策者和社会的私营部门,进而引起关切,促成采取行动的意志,在文件中应当包含一个宣言部分和一套妥善制定的建议和活动(行动计划);横滨文件可整体地加以使用,或可每节单独加以使用。本第一节将是宣言部分,其案文应当基于下列各点。

1. 关于危险的评价是通过适当而成功的减灾政策和措施的一个必要步骤。
2. 防灾和备灾对于减少救灾需要是非常重要的。
3. 防灾、备灾和减灾应被看成是国家、双边、多边和国际一级研制政策和规划的重要方面。
4. 早期警告和有效地发布这种情报是防灾和减灾的关键。
5. 预防措施如有从当地社区经国家政府到国际社会所有各级的参加,成效最大。
6. 脆弱性可以通过实施集中针对对象群体的妥善设计和发展形态,整个社区的适当教育和培训以及技术转让,加以弥补。
7. 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必不可少的一项举动。
8. 各国对于保护其人民、基本结构和其他国家资产免受自然灾害的冲击,要负首要责任。国际社会应显示强有力的必要政治决心,根据发展中国家、特别是最不发达国家的需要,调动充分的资源,利用减少自然灾害领域现有的资源,包括财

务、科学和技术手段在内。

A. 《战略》的基础

解释性说明

本节的主旨应当主要针对政治决策者和公众，即《减灾十年》的基本原则仍然有效，如《减灾十年》的实施要能在十年的后半期取得成功，则须采取紧急、协调一致的行动。因此，这些原则必须参照1989年以来取得的经验再予申明。

1. 自然灾害继续发生，并且规模、复杂性、次数和经济影响继续增加；需要采取紧急行动。
2. 造成自然灾害的现象在多数情况下非人类所能控制。因此，社会必须确认并加强传统的应付这种危险的方法，并探讨新的方法，并且采取行动预防以及减少这类灾害的影响。
3. 最不发达国家、小岛和内陆国家是最易受害的国家，因为它们最不具备减灾能力。
4. 受到沙漠化、干旱和其他种类自然灾害影响的发展中国家也同样容易受害，并且最不具备减灾能力。
5. 所有国家中的贫穷和社会地位不利的群体遭受自然灾害的影响最大，最不具备应付灾害的能力。
6. 灾害对城市和农村的社会、经济、文化和政治生活造成不同形式的扰乱。大型的城市集中点特别脆弱，因为它们的复杂性以及人口和基础设施集中在有限的区域内。
7. 有些消费、生产和发展格局会增加易受自然灾害的可能性，特别是贫穷和社会地位不利的群体。可持续的发展可有助于减少这种易受害性，如果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。

8. 应使易受害发展中国家能够恢复、应用和分享传统方法,减少自然灾害结果,并以接受现代科技知识作为补充和加强。不过,现有的知识和实用技能必须钻研学习,以便今日作出改进、发展和更好的应用。

9. 全球社会稳定越来越脆弱,减少自然灾害会减少这一脆弱性。

10. 在从救灾到恢复、重建和发展到预防的整个灾害管理工作中,必须以减少人命和物质损失的最终目标为基本设想。预防灾害胜于应付灾害。

11. 实现大会各有关决议通过的目的、目标和指标将会大大降低灾害损失。

12. 社区一级最大程度的参与可调动相当大的潜力和应用预防措施方面的传统专门知识。

B. 评价《减灾十年》期中的减灾现况

解释性说明

这一评价应当为“宣言”的读者提供可同原先建议比较的《减灾十年》成果概观,以便为一更新的战略办法(包括《减灾十年》)奠定基础,为第二部分所载的特定行动计划提供理由并使之付诸实施。

1. 对减灾潜力的认识仍然只限于在专业界,尚未成功地使社会各方面,特别是决策者和广大公众了解。

2. 但与此同时,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《减灾十年》的头几年中对减少某些区域的灾害损失也起了积极作用。

3. 另外,在国家一级(国家减灾十年委员会和联络点)和国际一级(减灾十年秘书处、科学和技术委员会、高级特别委员会)也建立了机构,从而为《减灾十年》后半期的加紧防灾和备灾工作奠定了基础。

4. 没有为参与减灾的专业人员和广大公众制订足够的减灾教育和培训方案和建立足够的设施。

5. 没有充分调动传播媒介、工业界、科学界和广大私人部门的潜力。
6. 这些新工作没有系统地纳入多边和双边政策。
7. 应当指出,不是所有的联合国系统的机构都尽全力并按照大会通过第44/236号决议所表示的方式,对《减灾十年》的执行作出了贡献。又应当指出,近几年联合国系统内外再次把重点主要放在对灾况的反应上。这样就减缓了《减灾十年》开始阶段的势头:以在灾害来临之前采取行动为主的共识作基础。
8. 《减灾十年》前五年已取得成果,不过成果不均,方式也不如大会所设想的那样既和谐又有系统。只有这些成果得到承认、巩固和加速,《减灾十年》才能实现指标与目标,从而对培养全球预防性文化作出贡献。
9. 作为灾害综合管理办法一部分的改进对灾害的反应的现有工具并不总是得到充分利用。
10. 需要承认和宣传当地社区在发展活动方面的传统知识、习惯做法和价值观,从而加强其应付自然灾害的能力和自信心。
11. 经验证明,虽然在《减灾十年》原定的任务中未提到,但减灾的重点还应当扩大,使其包括自然灾害和其他灾害,如环境和技术灾害,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、文化和环境产生严重影响。

C. 2000年及其后的战略

解释性说明

第一节A分节中会议拟予申明的广泛原则和对《减灾十年》上半期期间成就和缺陷的评价都要求在重新肯定《减灾十年》目标的基础上重新确定战略并采取改进的和加速的办法。这一战略是第二部分所载行动计划的基础,并将根据下列各点予以拟订。

战略应包括下列组成部分:

1. 发展全球防灾文化。
2. 为每一易受害国家和社区制订包括建立能力、分配和有效利用资源的自立更生政策。
3. 进行防灾、备灾和减灾教育和培训。
4. 在易受灾害社区加深认识，包括促进传播媒介在减灾宣传方面发挥更积极、更建议性的作用。
5. 人民的投入和积极参与是减灾、防灾和备灾所必不可少的，而且也有利于改善危险的管理。
6. 改善危险评估，扩大监测和传播预报和警讯。
7. 制订减少防备和应付自然灾害和包括环境和技术危险在内的其他灾害的综合政策。
8. 搞好在大学和其他科学技术研究机构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内在的因果关系需要通过多学科研究加以探讨。
9. 有效的国家立法和行政行动，并优先重视政治决策一级。
10. 特别是在区域和分区域两级加强现有机制和改善通信技术的利用，以便优先做好减少自然灾害资料的收集和交流工作。
11. 促进遭受相同自然灾害的国家之间的区域和分区域合作，交流情报，联合进行减灾活动，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。
12. 提供现有技术作更广泛应用。
13. 通过提供业务机会吸收私人部门参加。
14. 促进非政府组织，包括本地的非政府组织，特别是那些和环境及有关专业问题有关的非政府组织，参与自然灾害管理。
15. 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》和其他机制协调和评价各种活动。

二、行动计划

解释性说明

本行动计划将作为与战略要点（第一节C分节）有关的一系列具体建议予以提出。所建议的每一行动应当考虑到技术上的和与资源相关的可行性，并应当针对予以确认的需要作出对策。

A. 行动建议

解释性说明

第二节 A分节中的各个建议就结构而言是为了确定基础广大一般所接受的活动，不但为所有有关各级所需且可在各级付诸实施，并由社会一级开始扩大到全球活动。这些建议将得到世界会议的赞同，以便在《减灾十年》结束时为评估具体改进提供一个基础。

按下列各级组成的所有建议应可解答应当做些什么、为何要这样做、应当如何做、应当何时和由谁来做等问题。

1. 社区一级和国家一级的活动

号召所有国家在《减灾十年》剩余的时间中：

1. 制订立法或在最高一级作出决策，正式表现出减少其易受害性的政治意志。这些立法和决策要求在国家和社会各级逐步执行评估和减少灾害计划。
2. 鼓励继续调动本国资源以进行减轻灾害的活动。
3. 制订危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,视情况制定分区域、区域和国际合作项目。

4. 制定详细的以减少灾害为测重点的国家灾害管理计划。
5. 酌情设立或加强“减灾十年”国家委员会。
6. 鼓励采取措施,提高重要基础设施和生命线的抵抗力。
7. 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。
8. 考虑利用非政府组织的支持,以改善当地减少灾害的能力。
9. 将减灾、防灾或抗灾纳入基于危险评估的发展规划中。
10. 查明防灾工作有那些具体方面可以利用从其他国家或从联合国系统可以获得的知识或技术。
11. 努力做好所有灾害的记录工作。
12. 在抗灾计划中将低成本的技术利用起来,包括预测和警报系统。
13. 确立和执行提高公众觉悟的教育和宣传计划,以便使减灾方案得到支持和产生效力。
14. 在提高公众觉悟,开展教育和宣传,以提高对减灾工作能保护生命和财产的认识时,充分调动传播媒介的力量。
15. 确立指标,具体列出到本十年底时有多少明显的(地方性的)灾害前景能合理地得到系统的注意。
16. 努力促使社区真正参与灾害管理方案的各个阶段并具有能动性,充分考虑妇女的积极参与问题,以便促进能力建设,这是增强社区对自然灾害抵御能力的重要前提条件。
17. 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,从而承认,这些传统的解决办法是提高当地社区能动性并使它们能够在所有防灾和减灾方案中自动进行合作的宝贵因素。

2. 区域和分区域一级的活动

考虑到同一区域或分区域的国家在受灾方面有许多共同的方面,它们之间的合作应得到加强,可以采取下列行动:

1. 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,履行下列职能中的一项或多项职能:

(a) 收集和散发文件和资料,提高公众对自然灾害以及减少灾害影响的潜力的认识;

(b) 制定教育培训方案并开展以开发人力资源为目的的技术资料交换活动;

(c) 支持和加强减少自然灾害的各项机制。

2. 鉴于发展中国家特别是最不发达国家最易受到灾害打击,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。

3. 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信联络。

4. 在分区域或区域一级建立或加强用于减少灾害的早期预警机制。

5. 在区域和分区域一级纪念“减少自然灾害国际日”。

6. 在区域内和区域之间订立互助协议并开展联合项目。

7. 在区域讲坛的政治级别,定期审查减少灾害工作所取得的进展。

8. 为执行有关的区域减少自然灾害计划和方案,区域组织应发挥有效的作用。

9. 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,以促进遭受同样风险的国家之间的合作。

10. 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。

11. 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。

12. 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除贫机制和战略结合起来,以实现可持续的发展。

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

需要审议的是:

1. 本着国际合作精神,鼓励所有减少灾害的活动,特别是“国际减少自然灾害十年”所确立的活动。

2. 建议提供预算外资源给《减灾十年》以执行《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,提供志愿捐款。为此目的,请秘书长要保证确实有效地管理按照大会第44/236号决议的方针所设立的《减灾十年信托基金》。

3. 将减少自然灾害工作纳入到发展援助方案中。

4. 发展项目的设计应能够减少而不是增加受灾的可能。

5. 交流有关减灾政策和技术的资料。

6. 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。

7. 提高联合国、政府、非政府和私人部门组织的减灾职能,加强它们之间的合作,包括更有效地利用现有的资源。

8. 为联合国系统内现有的机制提供更广泛的支持,以扩大向面对自然灾害和其他灾害包括环境和技术灾害的国家提供的必要的咨询和实际援助。

9. 应强调减少灾害领域的国际活动需要有充分的协调,为此目的而建立的机制应得到加强。这种协调应尤其重视制定向减灾和灾害评价提供协助的发展项目。

10. 应优先重视警报系统的建立或改善,注重警报的有效散发。

11. 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。

12. 在“减灾十年”结束时举行一次自然灾害审查会议，以期为二十一世纪制定战略。

B. 向会议提出的建议

解释性说明

第二节 B分节应当载录各代表团和其他与会者的具体建议，世界会议将注意这些建议，或许会提议将之编入一份全球参考文件。

三、后续行动

解释性说明

关于近期和远期程序性后续行动的建议和要求。这种行动将确保本文件获得充分和有效的执行所必需的支持。

1. 决定将载有《建立一个更安全世界的横滨宣言》的减少自然灾害问题世界会议的报告，通过经济及社会理事会送交联合国大会第四十九届会议。
2. 请大会考虑通过一项决议，核可世界会议的结果并考虑向所有国家发出呼吁，请它们继续作出努力实现在21世纪有一个更安全的世界这一目标。
3. 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》全球中期审查会议。
4. 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以及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。
5. 请秘书长确保本会议的结果得到尽可能广泛的传播，包括送达有关国际和区域组织。
6. 请“减灾十年”秘书处将本会议的结果送达“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民营部门。