

# 减轻灾害风险： 一个实现千年发展目标的工具



各国议会联盟



联合国 联合国国际减灾战略

减轻灾害风险：  
一个实现千年发展目标的工具

“在不同的发展领域减轻灾害风险，提高抵抗自然致灾因子的能力可以取得事半功倍的效果，加快实现千年发展目标。”

潘基文  
联合国秘书长

“频发的地震、洪水和类似的重大灾害不仅夺去人的生命，而且带来长期的社会、经济和环境影响。议员有责任确保国民发展计划是抗灾的。作为民选代表，他们监督政府的行为，在为受灾地区重建和发展调动国家资源方面发挥重要影响。”

迪奥-本·古里拉布  
各国议会联盟主席

## 序

全球议员在完成当今使命、实现千年发展目标中发挥至关重要的作用——即2000年9月联合国千年峰会各国首脑制定的到2015年实现明确的、可衡量的减贫目标。没有一个负责的政治家愿意花数百万建造一些可能会坍塌砸到学生的校舍。没有一位议员愿意看到，脆弱的群体由于缺乏减轻灾害风险的人力和资金而一再被推回到赤贫。

抗灾式的发展是一个国家减贫最有效的投入之一。周而复始，穷人沦落为牺牲品，或者学校、医院、家园或所有生计被洪水、地震或其他自然灾害摧毁。但是，发展成果的逆转和破坏多数是可以避免的。对减轻灾害风险的明智投入可以广泛地保护人民和国家财产免受如此重大损失。

在每一美元投资中多加几美分，新的医疗设施就能够抵御自然致灾因子。当灾害发生时，医疗设施可以在最需要的时候保持工作。新的排水管道在下次洪灾中就不会被摧毁，预防灾后爆发因水而导致的疾病。生计可以在旱灾和洪灾中得到保护，从而孩子们不用被迫辍学帮助家庭生存。

本手册旨在帮助议员们利用减轻灾害风险监督国家实现千年发展目标的进程和投入。以目标为线索，本手册指出了减轻或消除灾害风险所需的优先领域、步骤和活动。当然，本手册也列举了全球一些议会的优良经验。

减轻灾害风险带来益处。议员们有权力和义务在保护发展成果免受灾害破坏中发挥领导作用。

玛格丽特·瓦尔斯特伦

联合国秘书长减轻灾害风险的特别代表

安德斯·约翰松

各国议会联盟秘书长

## 鸣谢

该宣传手册是各国议会联盟（IPU）和联合国国际减灾战略（UNISDR）合作的成果。本手册旨在帮助议员在建设抗灾的国家和社区方面发挥积极的监督职能，从而加快实现千年发展目标的进程。

该宣传手册是在联合国秘书长减轻灾害风险的特别代表顾问阚凤敏博士的具体指导下，以及在项目官员阿娜·柯里斯蒂娜·安格鲁-梭伦的协调下完成的。我们向各国议联秘书处项目主管谢尔盖·柴尔诺科夫，各国议联可持续发展、金融和贸易第二委员会副主席索姆拉·迪奥龙的大力支持表示诚挚的感谢。

该宣传手册还受益于2010年6月在塞内加尔达喀尔召开的西非议员“关于减轻灾害风险：一个实现千年发展目标的工具”磋商会议的深入讨论。出席这次会议的议员们来自布基纳法索、佛得角、象牙海岸、冈比亚、肯尼亚、马里、多哥和塞内加尔。

该手册中文版本初稿是由毕晓嘉完成，审校及终稿由兰梅女士完成。联合国国际减灾战略秘书处和各国议会联盟对她们的支持表示感谢。

该宣传手册是由联合国减轻灾害风险信托基金资助出版。

## 目录

序.....	3
鸣谢.....	4
引言.....	7
千年发展目标1：消除极端贫穷和饥饿.....	13
千年发展目标2：普及初级教育.....	17
千年发展目标3：促进性别平等、提高妇女能力.....	21
千年发展目标4、5、6：降低儿童死亡率、改善产妇保健、防治艾滋病、 疟疾和其他疾病.....	25
千年发展目标7：确保环境的可持续性.....	29
千年发展目标8：建立全球发展伙伴关系.....	33
参考资料.....	36
附录.....	40



# 引言

## 自然致灾因子和灾害的区别是什么？

纯粹的“自然”灾害是不存在的。许多致灾因子都是自然形成的，而且是不可避免的，例如飓风、洪水、干旱和地震。它们是“致灾因子”，但如果没有充分准备，它们会潜在地伤害人类、破坏经济和环境。当致灾因子导致灾难，使社区乃至整个国家没有外援就无法应对时，“灾难”就发生了，正如最近遭受地震袭击的海地。因此，灾害既不是不可避免的，也不是“自然”的。

## 减轻灾害风险是什么？

减轻灾害风险的范围广泛，包括所有旨在减轻灾害风险的措施，可以是政治、科技、社会以及经济的措施。减轻灾害风险的形式多样，有政策指导、立法、备灾、农业建设、保险，乃至游泳培训等等。这些方法能够使全社会了解并为之努力，确保从政府到个人都作出正确决定，以减轻灾害风险及其影响。这样做，就不会让一次即将来临的风暴或洪水从恶劣的天气转变为有待发生的灾难。

每一个人都在减轻灾害风险中扮演一个角色

## 手册简介

这本手册的目的是用主要领域的基准政策和实用方法武装议员们，让减轻灾害风险成为实现千年发展目标的一个工具。它说明灾害是如何让千年发展目标脱离轨道，说明为什么减轻灾害风险对巩固发展成果如此重要。它还指出，为加快实现千年发展目标而应该采取的关键措施，以及议员们如何在本国及地区层面推动制定政策和落实相关政策。



## 为什么减轻灾害风险对可持续发展至关重要？

在发展中国家，85%的人暴露在地震、飓风、洪水和干旱的危险中。灾害造成的巨大损失对实现千年发展目标，尤其是在2015年以前实现减贫一半的首要目标，构成严重威胁。

灾害造成的直接损失从20世纪60年代的755亿美元骤然上升到过去十年中的1万亿美元（慕尼黑再保险，2002年；灾害流行病学研究中心，CRED，2009年）。这些骤然上升的数字还没有包括自然灾害给人和社区造成的长期损失，包括生命、生活以及未来发展付出的代价。

灾害威胁到世界最贫困人口的食物安全。减轻灾害风险对于保障最基本的人权和自由之一，即免于饥饿的权利是至关重要的。除非我们开始利用减轻灾害风险去适应气候变化，负责任地管理增长并阻止环境退化，否则灾害将前所未有地威胁到更多人的生命和生活。

简而言之，尽管存在致灾因子，但减轻灾害风险保护发展投入，帮助社会积累财富。孟加拉、古巴、越南、马达加斯加通过采取早期预警系统、备灾和其他减轻风险的措施，显著降低了热带风暴和洪水等气象灾害的影响（国际减灾战略，2009年）。中国为减少洪水的损失投入了31.5亿美元，避免了约120亿美元的损失（英国国际发展部，2004年）。减轻灾害风险增加了社会的抗灾能力及可持续性；通过保护和改善人们的生计，让世界最脆弱的人群变得更富有、更健康，粮食更安全；通过减少对救灾和重建的需求和依赖性，释放发展的资源。

向减轻灾害风险投资可以产生长期收益，包括在实现千年发展目标上取得进展。

2010年千年发展目标报告

## 提高抗灾能力必须做什么？

### 5 个优先领域

1. 把减轻灾害风险纳入社会经济发展规划和方案，将保护发展的投入。通过在各层面多个利益相关方和多学科之间的合作伙伴关系，向最脆弱的社区转让资金、技术和知识。
2. 把减轻灾害风险作为减贫战略和规划的重要组成部分。通过提高抗灾力来保护并改善贫困及接近贫困人口的生活状况，特别关注脆弱的、被边缘化的少数民族和社区。
3. 通过增强学校、医疗设施、供水和卫生基础设施的抗灾能力，将保障人们获得公共教育、基本保健和急救护理。这也有助于降低婴儿死亡率，改善产妇健康，保护为消除艾滋病、疟疾和肺结核等主要疾病付出的努力。
4. 通过提高妇女减轻灾害风险的能力，加快实现千年发展目标。各国政府要确保妇女积极参与政策和决策过程，特别是社区发展、自然资源管理、旱灾预防、水资源管理和农业方面的决策。
5. 通过遏制快速和计划不善的城市发展减轻灾害风险。城市基础设施和建设必须建立在健全的风险评估的基础上，以免社会经济快速发展的成果突然在灾害中丧失殆尽。

## 议员如何推动变革？

### 5 种推进方式：

- A. 议员是具有独特作用的政治领导人，代表并向国家政府传达民意，反映影响人们日常生活和生计的问题。如果议员们在其选区推动提高抗灾力并进行立法，将使每个人受益无穷。
- B. 议员是强有力的政策监督者。通过对国家预算的监督，可以对国家制定政策和预算施加影响。通过成为议会发展委员会的成员，可以将减轻灾害风险作为可持续发展的一个工具。
- C. 议员是国家立法者，拥有独特的权力。通过制定新的法律或修改现行法律，为提高抗灾能力、减少贫困和实现千年发展目标而营造一个有利的环境。

- D. 议员是天然的活动家。议员具备足够的减轻灾害风险的信息和知识，就可以提出更好的建议，发展活跃于减轻灾害风险和发展领域的专家网络，完善政府在政策、程序、培训和指导方针等方面的知识。
- E. 议员是高层游说者，甚至可以影响国家元首以及与议员合作的国际组织，强化政治承诺，将减轻灾害风险作为发展资金的先决条件。

### 各国议会联盟第122届大会

敦促政府评估其所有重要的公共设施，例如学校和医院，考虑使它们抗震、抗洪和抗风暴的能力，把减轻灾害风险作为减贫和实现千年发展目标计划和项目的一部分，确保给人民带来长期福祉。

该决议在2010年4月1日曼谷召开的各国议会联盟第122届大会上一致通过

## 范例

### 塞内加尔：一个减轻灾害风险的议员网络

在国民议会议长的领导下，塞内加尔的众议员和参议员建立了他们自己的减轻灾害风险志愿网络。他们认识到，减轻灾害风险对实现可持续发展至关重要。网络成员包括250名议员中的80名议员，尽管只有极少的预算，却能够通过战略合作伙伴关系有效地开展宣传。他们发挥议员的技能和高层议长的重要影响。该网络已经：

- 与政府各部门建立了伙伴关系，从地方社会民间团体收集信息，与联合国开发署等国际机构合作。
- 在议会内提高认识，与联合国开发署和民防部合作，围绕议员发挥政府监督职能方面进行培训研讨。
- 制作关于减轻灾害风险与适应气候变化重要性的影像和宣传材料，与环境部以及自然保护联盟密切合作。

### 阿根廷：地方议会的领导作用

门多萨省参议院树立了榜样，通过参与南方共同市场议会联盟和阿根廷国家减灾平台，进行立法并推动减轻灾害风险。它把风险管理与土地规划法相结合，正在审议通过一项风险和应急管理法案，审议适应气候变化和地方风险防范的有关法案。其他省级立法机构，如内乌肯省，正在学习借鉴门多萨省的经验。

- 在地方层面，参议员与商界、工业界、民防部门和地方政府共同努力，减轻当地人口的脆弱性。
- 2010年智利发生的地震促使立法者与有关科研机构、大学更加紧密地合作，来自公共部门的300名地方科学家和专家向立法机构提出了建议。
- 地震后，参议院还提出加强与泛美卫生组织（PAHO）合作的倡议，将欧盟人道主义援助办公室备灾计划（DIPECHO）中的安全医院项目拓展到该地区。

## 菲律宾：地区和国际的带头人

在菲律宾参议院有影响的减轻灾害风险形象大使的鼓舞下，菲律宾议会通过了法律，批准了国际协议，将减轻灾害风险纳入主流：

- 2009年气候变化法案将适应气候变化纳入政府政策，突出减轻灾害风险与适应气候变化之间的结合。它承认，有效地减轻灾害风险将加强适应气候变化的能力。该法案于2009年10月通过，并作为一个立法典范在各国议会联盟中推广。
- 菲律宾2009减轻与管理灾害风险法是一个性别敏感的减轻灾害风险的立法典范。
- 批准东盟灾害管理和应急响应协定（AADMER）。这是一项具有法律约束力的减轻灾害风险的区域协定。随着菲律宾的批准，该协定（AADMER）于2009年12月正式生效。



### 为什么消除贫困需要减轻灾害风险？

当洪水、地震和风暴发生时，穷人受灾害的影响最大，最有可能失去生命和生计。灾害和贫困形成恶性循环。如果一个同样规模的热带气旋袭击日本和菲律宾的话，菲律宾的死亡率将比日本高17倍。但是，日本暴露于热带气旋的人口超过菲律宾的1.4倍。事实上，在暴露于灾害人口数量相等的情况下，低收入国家的死亡风险几乎比经济合作组织国家（OECD）高200倍（国际减灾战略，2009年）。

灾害使粮食短缺，破坏穷人有限的谋生手段。1998年，米奇飓风给洪都拉斯最贫穷的家庭31%的生产资料受损，而较富裕的家庭仅损失了8%（卡特等，2005年）。极度贫困常常迫使穷人生活在灾害易发区，因为他们根本无法满足日常生活的需要，更没有办法来减轻未来灾害的脆弱性。

只有坚持不懈地减轻灾害风险的努力才能打破恶性循环，提高贫困人口的抗灾能力和粮食安全。减少灾害损失还能保护国家财政，保障经济增长、财政稳定和国家的公共服务，把救灾资金省下用于发展中。

### 灾害对贫困人口的打击最大，切断他们的食物和收入来源

- 2010年1月海地地震的损失估计达79亿美元，超过该国2009年国内生产总值的120%（海地，2010年）。
- 马拉维每年由于干旱和水灾造成的农作物损失平均占国内生产总值的1.7%，单是干旱就使马拉维的贫困人口增加1.3%（国际粮食政策研究所，2010年）。
- 纳尔吉斯气旋风暴给缅甸造成的直接损失是该国2008年国内生产总值的2.7%，淹没60多万公顷农田，50%耕畜死亡，摧毁渔船、粮食储备和农具（东盟与联合国，2008年）。
- 联合国粮农组织预测，随着干旱、暴雨和洪水频发，将加剧粮食的不安全性，尤其在南部非洲和南亚地区。政府间气候变化委员会警告，气候变化可能导致全球粮食危机（联合国粮农组织，2008年）。

- 在非洲的脆弱地区，由于缓慢持续的干旱和农村地区欠发展，造成了城市人口的不可持续增长和非正规、不安全工作的增加（联合国国际减灾战略，2008年）。
- 2004年，伊凡飓风摧毁了格林纳达90%的基础设施，造成的经济损失相当于该国国内生产总值的200%（东加勒比国家组织，2004年；拉美经委会，2006年）。
- 从1975至2000年之间，在灾害死亡的所有人数中，94%是低收入或中低收入国家人口。最贫困人口死亡人数占所有灾害死亡人数的68%（国际减灾战略，2008年）。

## 减轻灾害风险促进减贫的范例

马拉维的农民在眼泪基金会、英国国际发展部、基督教授助和其他机构的支持下，获得水源并种植抗旱作物，减轻了干旱影响，使收入来源多元化，增强了粮食安全，减轻了贫困。德国农业行动组织一直与肯尼亚的社区协作，通过创新的岩水收集方法来抵御干旱。如想了解更多减轻灾害风险和减贫的范例，许多与抗旱、水资源和洪水管理相关，请查阅将减轻灾害风险和减贫相结合：经验与教训（国际减灾战略，2008年，[www.unisdr.org/publications](http://www.unisdr.org/publications)）。

## 必须做什么？

### 5 个优先事项

1. 将减轻灾害风险运用到适应气候变化和发展中，保护贫困家庭和社区的生计和食物来源。
2. 支持农民将干旱和洪水风险评估纳入农业和土地规划中，通过更好地利用种植战略、作物品种、收入和资源多样化以及水资源管理，使农业更加抗旱、抗洪。
3. 帮助农民获得保险和为抗灾活动提供公平信贷，如用于水和土壤保持的投资补贴利率，扩大获得小额保险和社会保险的范围，抵御有可能毁坏庄稼和收入来源的灾害，确保男性和女性享有平等的土地和财产权，使妇女能够拥有更多的农业生产资料和家庭收入。

4. 通过健全自然资源管理，让农业成为环境友好型、可持续发展的农业。这要求确保把粮食生产研究的重点放在抗旱、适应气候变化和可持续的土壤和水资源管理上。
5. 支持城市贫民的创收活动，让他们有更多的收入来抵御灾害。

## 议员如何推动变革？

### 5 个优先事项

#### A. 反映地方关切

在国家议会中，为消除贫困和饥饿而给予减轻灾害风险一个平台，特别关注容易受到干旱、洪水和风暴袭击的地区。

#### B. 影响国家的预算、法律和政策

参加国家议会的农业、气候变化和环境委员会，以及对外援助和发展委员会，讨论灾害风险和气候变化的影响，关注减少干旱和洪水风险，以及国家对灾害风险保险的资金支持和对早期预警机制的投入。在已成立的国家平台或减轻灾害风险国家委员会中，跨部门密切合作是非常有效的。

#### C. 成为一名有知识的监督者和顾问

加入减轻灾害风险的议员网络，增进对地方和区域优先领域的了解，倡导制定风险敏感的规划和项目评估指南，在监督国家减贫、确保粮食安全和干旱风险管理方面发挥积极作用。

#### D. 影响国际捐助者

将减轻灾害风险纳入社区减贫和发展计划中，推广好的经验，确保国际发展援助对抗灾式的减贫和粮食安全提供支持。各国的切入点范围很广，例如与捐助者以及联合国国家减贫工作组、联合国发展援助框架（UNDAF）和国家适应行动方案（NAPA）等开展合作。

#### E. 提高认识

通过无线电广播、地方会议、报纸，以及与社区组织和非政府组织建立伙伴关系等方式，提高当地居民对灾害风险和气候变化影响的认识。将减轻灾害风险纳入已建立的减贫、粮食安全，气候变化和发展平台中，例如气候变化缔约方大会、世界粮食安全委员会、东南亚国家联盟和非洲联盟首脑峰会、议员网络和联合国大会等。



## 各国议会联盟第122届大会

敦促各国议会促成强有力的政治意愿，分配预算资金支持制定国家法律框架，确保把减轻灾害风险与适应气候变化、把减轻灾害风险与减贫和社会经济发展相结合，最好地保护那些对地质和气候相关灾害脆弱人群的利益。

该决议在2010年4月1日曼谷召开的各国议会联盟第122届大会上一致通过

### 为什么实现普及初级教育的目标需要减轻灾害风险？

到2015年，让所有学龄儿童入学的目标是“前所未有的世界上最大的发展项目”（世界银行等，2009年）。然而，许多学校的建设标准没有达到一个可接受的保护儿童的水平。大约有10亿0至14岁的儿童生活在高危或非常高危的地震危险区。假使在20个最容易受到地震袭击的国家中实现普及初级教育的目标，除非建设抗震校舍，否则将又有3400万儿童被置于危险之中。（国际减灾战略，2006年）。

### 很多学校处于风险中

- 2010年的海地地震造成了约1300名教师和38000名学生死亡，摧毁或损坏了4000多所校舍（联合国儿童基金会，2010年）。
- 2008年中国四川汶川地震，造成10000多名学生在教室中震亡。据估计，7000间教室被摧毁（宫本，2008年）。
- 2007年Sidr飓风袭击孟加拉，造成496间校舍被毁，2110多所学校遭到破坏。2006年，超级飓风榴莲给菲律宾校舍造成的损失高达2000万美元，其中三个城市90-100%的校舍和两个城市50-60%的校舍被摧毁（世界银行，2009年）。
- 2005年克什米尔大地震造成巴基斯坦至少1.7万名学生死亡，另有5万名学生受重伤，许多人致残，30多万名学生受到影响。另外，上万间校舍被摧毁；在一些地区，80%的学校被摧毁（世界银行，2009年）。

实现普及初级教育的目标成本很高，但灾害中低标准和简陋校舍的坍塌，使得这一成本变得更高。世行千年发展目标2的教育项目中，每年用于学校建设的60亿美元贷款的三分之二，用于由于缺少修缮和建筑质量低劣“而重建被损毁的校舍”。（世界银行等，2009年）。

贫困还使女孩和男孩辍学，在家里、田间、街道甚至工厂干活。灾害使辍学的情况变得更糟，尤其是受干旱和水灾影响的最贫穷的人口。灾害中，家庭和社区大规模流离失所，根本没有学校和基础教育设施，因而中断教育。在某些情况下，学校甚至被作为发生洪水和热带风暴时的临时避难所（学校被关闭）。在最易受灾害袭击的国家，灾害对实现普及初级教育的目标构成了巨大威胁。

被洪水淹没的学校中断孩子们的教育。  
持续干旱往往迫使社区迁徙到没有学校的地方。

《让千年发展目标成为抗灾的目标议员行动计划》  
在2010年6月2日达喀尔召开的西非议员磋商会上通过

## 必须做什么？

### 5 个优先领域

1. 让所有学校在灾害中更安全。通过确保所有新的校舍是抗灾的，对全国范围内现有学校校舍进行风险评估。如果需要，进行加固。严防公共和私营建筑中的腐败，利用保护学校作为一个切入点，将建筑法规能够提升到一个高标准。同样重要的是开展培训，给地方建筑商设立奖励机制，以推动执行抗灾标准。
2. 在所有小学教授减轻灾害风险的知识。将其作为国家课程大纲的一部分，使儿童和教师能够在自然灾害中准确地知道该怎么做，实行自我保护。而且，学生可以起到带头作用，向家庭和社区宣传他们所在地区的灾害风险知识。
3. 确保在高风险地区和学校制定和实施备灾和应急计划，让学生在灾害中得以生存，在灾害后能继续学习。通过执行应急教育机构间网络的基本标准加以实施。

4. 提高最贫困、最脆弱儿童的抗灾能力，调动资源减轻他们的灾害脆弱性。把制定和实施教育方案普及到那些从事劳动的、生活在大街上的、作为家庭主力的，或者是在学校注册但不上学的学龄儿童们。
5. 制定提高抗灾能力的减贫战略和方案。这样，在灾后恢复时期，家长可以送孩子上学，而不是让他们去干活。向减轻灾害风险投入可以增加收入，保护最贫困的、灾害易发社区的粮食安全（“如何做”请参阅千年发展目标1）。

## 学校安全的范例

世界各地政府、学校和非政府组织都正在将减轻灾害风险纳入国家的学校课程中，派学生担任“风险大使”，绘制风险图，教育社区，开展学校备灾的教师培训，为建设和改造安全的学校制定指南。如想了解这些好的经验，请参阅“建立一种预防文化：减轻灾害风险从学校开始——良好做法和经验教训”（国际减灾战略，2006）。

## 议员如何推动变革？

### 5 种推进方式

#### A. 反映地方关切

将学校安全问题带到国家议会的辩论中，以争取每年增加财政拨款，让学校在灾害中更安全。议会辩论中，可以讲述从选区收集到的故事，讲他们的经历和造成学校校舍建筑标准低的原因等。

#### B. 影响国家的预算、法律和政策

引进或推动立法，保障所有新学校按照抗灾标准而建造。对现有的学校进行评估，并根据需要进行加固。议会外援和发展委员会应确保学校的建设资金包含可持续的局部改造和实施抗灾标准的部分。议会教育委员会应推动在小学及以上教育阶段强制开展减轻灾害风险教育，并将此作为一项国策。通过把减轻灾害风险的知识纳入教育系统，是对提高国家和社区抵御灾害和气候变化的长远对策。

**C. 成为一名有知识的监督者和顾问**

熟悉地方和国家关于学校安全和减轻灾害风险教育的优先领域，与专家或与应急教育机构间网络等专业机构结为伙伴关系。在磋商或专题研讨中，用所需的知识和信息武装议员们是有效的，让他们在监督学校建设的国家项目中、在支持研究与开发最经济的加固和改造项目中发挥积极作用。

**D. 影响国际捐助者**

介绍减轻灾害风险的方法和技术，将减轻灾害风险纳入学校课程，确保建设抗灾的学校或对不合标准的校舍进行加固。特别是将增加教育拨款与保证学校基础设施达到抗灾标准联系起来。

**E. 提高认识**

在地方层面，揭露建筑质量低劣、造成人员伤亡的腐败行为。将当地情况报告给国家和国际媒体，突出儿童暴露于灾害脆弱的校舍中的危险性。在更高层面，把减轻灾害风险纳入已建立的全民教育专题平台中，如联合国教科文组织高级别小组。

## 千年发展目标 3

# 促进性别平等、 提高妇女能力

### 为什么促进性别平等需要减轻灾害风险？

灾害对男性和女性造成的影响不同。灾害导致女性在性别平等方面取得的进展发生倒退，因为总体上她们遭受的影响更大。男女两性在财产、教育、知识和权力上的不平等剥夺了妇女在灾害中保护自己、子女以及财产的资源和能力。国家救灾和重建计划通常不考虑以性别为基础的脆弱性和风险，虽然在许多发展中国家，妇女对管理家庭财产负有最大责任。贫困和灾害给女孩教育带来的负面影响多于男孩。旱灾往往迫使贫困和接近贫困家庭的女孩辍学，来帮助家庭维持生计（国际减灾战略等，2009年）。

在最脆弱的社区，通过减轻灾害风险将妇女置于战略性位置，促进可持续发展。在许多地方，她们主要负责食品、水和能源的供应，她们是自然资源的主要管理者、环境知识的监护人。妇女的收入、应急食物、财产和储蓄，往往是男人们正规经济活动收入被灾害切断时的后备来源。

提高妇女减轻灾害风险的能力夯实国家和地方对促进性别平等的投入。为建设抗灾社区而提高妇女的知识和能力，不仅减少发展损失，而且还有利于加快发展进程，特别是在农业、适应气候变化、水资源管理和社区粮食安全等领域（国际减灾战略等，2009年）。

西非妇女在确保家庭粮食安全方面发挥重要作用。灾害增加了她们的压力和工作，以至于她们没有时间考虑家庭需要，迫使女孩辍学在家干活。

《让千年发展目标成为抗灾的目标议员行动计划》  
在2010年6月2日达喀尔召开的西非议员磋商会上通过

## 必须做什么？

### 5 个优先领域

1. 将减轻灾害风险纳入以妇女为重点的发展主流中。妇女的发展措施、政策或立法应包括减轻灾害风险，特别是水资源管理、农业、自然资源管理、减贫、教育和领导能力等方面。
2. 在灾害易发地区，将妇女的需求和关切纳入广泛的社区发展议程中。各国政府应多做工作，促进妇女参与和领导减轻灾害风险工作，在灾害风险评估、灾害管理规划和备灾方面听取妇女和女孩的观点和意见。
3. 让现有的减轻灾害风险政策和方案性别敏感。要更加努力地增强脆弱妇女抵御灾害的能力，鼓励妇女参与国家制定有关抵御灾害和气候变化的决策过程。
4. 确保易受灾害影响的家庭能够负担得起女童的学费。在贫穷的、易受干旱和气候变化影响的农村地区，应重点采取使收入来源多样化、建立抗旱的微型耕作和微型保险等措施，帮助贫困男女能继续优先考虑他们女儿的教育问题（关于“如何做”，请参阅千年发展目标1、千年发展目标2）。
5. 通过以学校为主的社区学习和发展项目，促进女孩参与和领导减轻灾害风险的活动。这应该成为国家课程大纲的一部分。（关于“如何做”，请参阅千年发展目标2）。

## 在减轻灾害风险中促进性别平等的范例

在牙买加，妇女主导的家庭正在学习风险测绘和施工技术，以便在飓风中保护她们的家园。在印度，妇女自助团体教孩子游泳，组织社区备灾。如想了解更多有关妇女在减轻灾害风险中的领导和参与的案例，请参阅“性别视角：共同努力减轻灾害风险”（国际减灾战略，2007年）和“性别视角：把减轻灾害风险纳入适应气候变化中”（国际减灾战略，2008年，[www.unisdr.org/publications](http://www.unisdr.org/publications)）。

## 议员如何推动变革？

### 5 种推进方式

#### A. 反映地方关切

学习当地妇女的经验，包括与社区组织合作。通过交谈和收集经验，更好地了解她们的脆弱性、优势、知识和观点。官方应作出努力，评估妇女在增强抗灾能力方面做出的贡献，推进实施。

#### B. 影响国家预算、法律和政策

制定法律，将性别敏感的减轻灾害风险纳入发展投入和现有的工作中。在议会发展委员会的积极支持下，在与主管性别和教育部门的合作下，符合消除一切对妇女的歧视、国家人权法律和地方政策、北京宣言等国际公约的要求下，国家政策和立法应旨在赋予妇女在减轻灾害风险和社区发展中的领导地位，让女孩参加减轻灾害风险教育。

#### C. 成为一名有知识的监督者和顾问

加入专家网络，如性别和灾害网络，分享经验、获得知识，并与他们进行合作，召开提高政府工作人员和议员能力的研讨会。从2009年联合国开发署、世界自然保护联盟和国际减灾战略共同出版的政策和指导方针入手，将此作为性别与减轻灾害风险结合培训和项目的参考。

#### D. 影响国际捐助者

推动把千年发展目标的筹资、规划和监督与以性别分类的受灾害影响的指标挂钩。利用与千年发展目标有关的减轻灾害风险问题，作为与国际发展援助谈判杠杆，对提高抗灾能力的减贫和教育增加投入。

#### E. 提高认识

宣传当地妇女的作用、责任和推动建设抗灾社区的潜能。通过地方、国家甚至国际媒体宣传反对性别不公和贫困，以及减轻灾害风险缺少性别关切等问题。与关注性别、灾害与发展的组织建立伙伴关系非常有效。只要有可能，就把减轻灾害风险问题纳入已建立的、关注在发展中妇女地位不平等问题的、知名度高的国家和全球论坛中，如联合国经社理事会和联合国妇女地位委员会。





## 千年发展目标 4、5 & 6

# 降低儿童死亡率、改善产妇保健、防治艾滋病、疟疾和其他疾病

### 为什么儿童、孕产妇保健和消除重大疾病需要减轻灾害风险？

为了降低婴儿死亡率，改善孕产妇保健和防治艾滋病、疟疾和其他疾病，必须减轻灾害风险。造成婴儿死亡率的主要原因是由于严重营养不良，缺乏清洁的饮用水、卫生及医疗条件（布莱斯等，2005年），而改善孕产妇保健、降低产妇死亡率的重要条件之一是获得专业的医疗救护（联合国社会与经济事务部，2008年）。抵抗艾滋病、疟疾和其他主要疾病依赖于获得清洁水、卫生设施、健全的公共医疗系统，获得生殖健康教育。

### 医疗基础设施处于危险之中

在灾害中毁坏的医院是最昂贵的投资。单是破坏和损害医疗场所、设备、基础设施就是对发展投资造成非常重大的损失。

2005年克什米尔大地震给卫生部门带来的损失约是巴基斯坦全国卫生预算的60%（国际减灾战略等，2008年）。2009年，Pepeng台风损坏了菲律宾30所医院和100个保健中心（2008年国际减灾战略）。卫生设施、基础保健中心和其他医疗设施是实现可持续的灾后重建以及实现卫生千年发展目标的重要组成部分。

医疗设备和药品供应往往是卫生设施中最昂贵的部分。因此，即使医院建筑矗立，但是设备和药品的损失仍会阻碍实施儿童肺炎免疫计划等疾控工作。

气候变化相关的灾害不仅影响医院、医疗设施或者关键的医疗中心，而且增加疟疾和霍乱等疾病的风险。

《让千年发展目标成为抗灾的目标议员行动计划》  
在2010年6月达喀尔召开的西非议员磋商会上通过

## 专业的公共医疗和孕产妇保健工作者处于危险之中

具备专业技能的医务人员，特别是那些在社区工作的人员，是降低孕产妇死亡率和改善孕产妇保健、生殖保健的关键。然而，达不到抗灾标准的医疗基础设施对医务人员的生命构成威胁。通常，在基础医疗诊所和社区从事儿童和孕产妇保健工作的医务人员，其受保护程度甚至远远低于正规医院。

在2004年印度洋海啸中，亚齐省北部61%的卫生设施受到破坏，约7%的医务工作者丧生。该地区约30%的助产士死亡或失去工作能力，80-90%的孕产妇和新生儿护理依靠助产士，因此造成了严重的公共健康危机。恢复孕产妇保健系统需要大量投入。（城市规划设计集团/霍普金斯大学基层医疗建设组织，IBI/JHPIEGO, 2005年）。

## 供水和卫生设施处于危险之中

如果达不到抗灾标准，现有供水和卫生系统就面临被毁坏的危险。扩建不符合标准的供水和卫生基础设施可能使社区和国家无法实现千年发展目标，因为它们没有抗灾能力，最终将被灾难摧毁。卫生系统依靠关键的基础设施应灾。受缺乏清洁水和卫生设施影响的人数远远超过灾害伊始的受灾人数：

- 在2005年克什米尔地震后，需要避难所的人数约为70万，但由于水和卫生基础设施的损坏，亟需为170万人提供安全的饮水和充足的卫生设施。（世界卫生组织/泛美卫生组织等，2006年）。
- 1998年米奇飓风之后，过分拥挤的卫生服务和有限的饮用水是造成胃肠道疾病爆发的主要原因（世界卫生组织/泛美卫生组织等，2006年）。事实上，在许多发展中国家，洪水和风暴袭击后由于缺乏饮用水而导致的疾病十分常见。

## 营养与食品安全处于危险之中

由于干旱、洪水和风暴对粮食安全造成的影响与日俱增，妇女、儿童和穷人越来越严重地遭受营养不良和疾病威胁，特别是在南部非洲和南亚地区。营养不良是造成53%的五岁以下儿童死亡的主要原因（布莱斯等，2005年）。

妇女比男性更容易遭受营养不良、贫困、移动不便、准备不充分的影响，在自然灾害中她们比男性遭受更多的痛苦甚至死亡。怀孕妇女及幼童行动不便、更加脆弱。一般而言，怀孕妇女和幼童最容易受各种灾害的影响。

## 保护医疗设施是节约成本的有效方法

对于绝大多数新的医疗设施，从开始就把抗震和抵御气候事件的综合预防措施纳入设计中，将会只增加4%的成本预算（世界卫生组织/泛美卫生组织，2003年）。

加固医疗设施的非结构性的部分，在大多数情况下，只占整体成本预算的1%，有时却能保护医院90%的价值（国际减灾战略等，2008年；世界卫生组织和NSET，加德满都，2004年4月）。

## 必须做什么？

### 5 个优先领域

1. 所有新的医院和医疗设施需要具备抗灾能力，必须对现有的医疗设施进行评估，如有必要，进行改造。各国政府应以医院作为起点，杜绝在公共和私人建筑中的腐败现象，将执行建筑法规提升到一个高水平。小规模在基层医疗诊所也必须被包括在内。培训并为当地制造商提供奖励机制，促使其建设符合抗灾标准的建筑，包括加固符合标准的医疗设施，开展风险评估和进行抗灾建筑立法。
2. 对从事孕产妇和在基层以及医院工作的医务人员进行防灾培训和演练。在许多社区，很多孕产妇保健和生殖保健专业人员没有固定诊所，他们几乎没有能力减轻他们面临的灾害风险、保护他们的设备并做应灾准备。
3. 确保供水的安全和抗灾性。各国应根据抗灾标准建设新的供水和卫生基础设施，评估并改造现有的基础设施。这一行动应当随时得到部门备灾和应急计划的支持。将减轻干旱风险与千年发展目标相结合，不断改善清洁的水源，例如保护水井和泉水，有效地储存雨水等，从而帮助最脆弱的农村地区改善供水和卫生设施。（有关“如何做”，请参阅千年发展目标1和7）。
4. 通过减轻干旱风险，解决干旱地区农村的贫困和饥饿问题，重点放在农作物管理、水资源管理和收入多样化等方面。这样，还可以减少农村向城市贫民窟迁移的人口。（更多关于“如何做”，请参阅千年发展目标1和3）。
5. 增加妇女的备灾和减轻灾害风险的能力。通过性别敏感的教育和提高社区领导能力来实现之一目标。（更多关于“如何做”，请参阅千年发展目标2和3）。

## 提高医院安全性的范例

在飓风频发的格林纳达，通过使用“检查顾问”来检查老年公寓的安全性，加固设施。地震多发的尼泊尔正在开展备灾演习。墨西哥使用世界卫生组织/泛美卫生组织提供的“医院安全指数”。巴基斯坦国家地震重建机构确保所有新建医院的建筑达到抗灾标准 关于更多范例，请参阅：<http://safehospitals.info>。

## 议员如何推动变革？

### 5 种推进方式

#### A. 反映地方关切

了解对新生儿死亡、孕产妇保健匮乏、孕妇死亡以及重大疾病最脆弱的人群，促进将减轻灾害风险纳入最贫困社区的医疗、供水和卫生部门的工作中，与社区组织和当地政府进行合作。

#### B. 影响国家预算、法律和政策

推进立法，根据世界卫生组织的指导纲领，确保医院和医疗设施在灾害中安全。议员们要积极参与卫生、发展和灾害管理委员会的工作，监督实施国家灾后应急计划，尤其是预防或迅速控制由于水导致的疾病的蔓延，保护医疗、饮水和卫生等设施。

#### C. 成为一个有知识的监督者和顾问

通过卫生与减轻灾害风险网络（世界卫生组织-泛美卫生组织/联合国国际减灾战略WHO-PAHO/UNISDR）、饮用水与卫生组织（WASH）、性别与灾害网络等获取知识和经验，向议员和政府进行宣传。储备专业知识，议员可以在监督国家医疗、饮水和卫生等设施建设方面发挥积极的作用。

#### D. 影响国际捐助者

在医疗、饮水和卫生设施方面，推行减少风险的方法和技术，并收集来自不同社区的经验，与社区机构、联合国驻国家机构和捐助机构结为伙伴关系。议员应该利用成功的事例，以健康为目标，游说国际发展援助机构，特别是将卫生援助资金与建设符合抗灾标准的医疗、供水和卫生基础设施相挂钩。

#### E. 提高认识

动员地方媒体和国家媒体关注和支持保护医院和其他重要的基础设施（包括老年人护理设施和初级保健诊所）。当医院和医疗设施在灾害中倒塌，卫生系统就无法满足灾后增加的医疗救护和服务的需求，这会对政治领导人造成巨大的负面影响。把减轻灾害风险纳入已建立的、知名的国家和全球论坛，如世界卫生论坛和世界水论坛，关注卫生与发展、儿童死亡率、孕产妇健康以及饮水和卫生设施等问题。

## 千年发展目标 7

## 确保环境的可持续性

### 为什么环境的可持续性需要减轻灾害风险？

#### 生物多样性和环境保护

减轻灾害风险是适应气候变化的重要组成部分。它也是人类发展议程中生物多样性和环境资源管理运动的最好联系纽带。砍伐森林造成山体滑坡，这提醒我们，我们自身的安全高度依赖于对环境保护的认识。维持生物多样性、草原、森林、沿海湿地、珊瑚礁和沙丘，是保护人类居住区免受干旱、荒漠化、山体滑坡、洪水、海平面上升和风暴影响的重要方法。这些自然灾害预计将随全球气候变化而加剧（联合国环境规划署与国际减灾战略，2006年）。

**水：**确保获得清洁水比以往任何时候更需要减轻灾害风险。环境退化和气候变化的相互作用使干旱形势更加严峻。世界经济论坛预测，虽然目前仅有28亿人生活在高度缺水的地区，至2030年这一数字将上升到39亿人。届时，水资源匮乏还会极大地减少世界粮食生产（世界经济论坛，2009年）。世界水发展报告指出，水资源短缺已经在美国加利福尼亚州、中国、澳大利亚、印度和印度尼西亚等地区影响了经济增长（联合国教科文组织，2009年）。减轻灾害风险对确保水资源和农业生产，防止荒漠化和增强抵御干旱能力至关重要（见千年发展目标4至6）。

**贫民窟居住者：**减少贫民窟居民灾害的脆弱性是持续改善其生活条件的重要措施。贫民窟的居民，他们的住房和居住的整体位置最容易受到地震、滑坡、洪水和风暴以及灾后疾病暴发的威胁。对改善生计的投入很容易地被一扫而光。灾害引起的城市移民潮和在灾害中受损的城市基础设施，增加了无法获得基本服务的贫民窟居民的人数（英国国际发展部，2004年）。

在2000年莫桑比克水灾中，70%的死亡发生在城市地区。首都马普托的路易斯卡布拉尔贫民窟被完全摧毁，供水和卫生服务的中断造成了痢疾和霍乱的爆发。这一年，在撒哈拉以南非洲地区，71.8%的城市居民居住在贫民窟（拉明，2009年）。

## 必须做什么？

### 5 个优先领域

1. 利用减轻灾害风险和适应气候变化的论据来促进更好的环境管理。重点应该是巩固和发展抵御洪水、干旱、荒漠化、山体滑坡和风暴的自然缓冲带，在最脆弱和环境退化的地区进行大规模的植树造林和湿地再生。通过在适应气候变化的框架下开展减轻灾害风险的工作，使资金和政策向生物多样性和环境可持续性方向倾斜。
2. 提高农村抗旱能力。抗旱能力的增强需要减少环境退化、更好地管理水资源、引进抗旱作物、改进抗旱耕作方法，在干旱地区设立小型保险。这样将保护生计和环境，并能减少农村向城市贫民窟移民的数量（关于“如何做”，请参看千年发展目标1）。
3. 试点并推广城市贫民窟居民减轻灾害风险的范例。通过当地政府引导的伙伴关系开展市区重建，例如大都市防震倡议：大都市合作伙伴关系等。减轻灾害风险可以被用作知道贫民窟居住者减贫、教育、公共卫生和性别敏感的政策措施的切入点。
4. 将减轻灾害风险纳入城市发展的主流，特别是以土地开发规划、工程建设、饮水和卫生设施为重点。风险敏感的土地使用、城市规划、安全建筑和完善的基础设施将不仅有利于水资源管理，也有利于保护贫民窟居民的生命、财产和生计，从而惠及整个城市。
5. 评估，如有必要，改造供水和污水处理的基础设施，以使其具有抗震、抗滑坡、抗水灾的能力。

### 减少森林退化的范例

马里干旱的萨赫勒地区的妇女，从传统的伐木贸易改为从更技术的、可持续的农业活动中增加收入来源，从而减少了森林退化和荒漠化。减少伐木有助于减少荒漠化，减轻干旱和山体滑坡的危险。该项目获得芬兰政府的支持，并由马里Nyetaa民间中心负责实施。如想了解更多关于减轻灾害风险以适应气候变化和自然资源管理为目的范例，请参阅简报2：通过减轻灾害风险以适应气候变化：国家实践和经验（国际减灾战略，2009年），性别视角：将减轻灾害风险纳入适应气候变化中（国际减灾战略，2008年，[www.unisdr.org / publications](http://www.unisdr.org/publications)）。

## 议员如何推动变革？

### 5 种推进方式

#### A. 反映地方关切

了解在干旱地区、沿海洪水地区选区的经历，特别是那些无人问津的、无官方代表的城市贫民。了解无计划的或计划不周的城市发展对环境造成的影响，及其如何加剧灾害对最贫困人口造成的影响。

#### B. 影响国家预算、政策和法律

游说负责环境、水和气候变化的部门，对农村环境管理进行投资，来预防干旱；对沿海地区恢复投资，预防洪水。推动当地政府、规划和公共事业部门制定风险敏感的规划，实施抗灾的建设标准。

#### C. 成为一名有知识的监督者和顾问

与专家网络和机构结为合作伙伴，分享减轻灾害风险、适应气候变化以及自然环境资源管理方面的知识和经验，例如国际自然保护联盟等，与减轻城市灾害风险的专门机构、大都市地震倡议：大都市项目等机构合作。

#### D. 影响国际捐助者

在适应气候变化谈判中，关注对减轻灾害风险做出承诺。

#### E. 提高认识

有很多公开倡导与千年发展目标7相关的平台，例如：

- 通过减轻灾害风险推进适应气候变化的需要，
- 提倡水权，关注促进发展来缓解干旱影响，实现环境的可持续性，
- 在热带风暴和飓风多发地区，倡导保护和再造红树林和沿海湿地，
- 倡导维护无代表的城市贫民的权益，游说在灾害中保护他们的同等权益，如有必要，增加其选举权或在地方当局的代表性。

我们议员要审查与适应气候变化、环境和灾害相关的法律法规，确保法律相互补充，并采取必要行动使适应气候变化与减轻灾害风险相融合。

《让千年发展目标成为抗灾的目标议员行动计划》  
在2010年6月达喀尔召开的西非议员磋商会上通过





### 为什么建立全球发展伙伴关系需要减轻灾害风险？

为实现千年发展目标需要更多的外援时，对减轻灾害风险投资就变得更有价值。世界银行估计，投资于减轻灾害风险的每1美元，从长远角度看节省了4至7美元。在秘鲁，将减轻灾害风险纳入发展投资带来的成本效益比高达1:37（国际减灾战略，2009年）。

今天，成熟的伙伴关系让政府、非政府组织和私营部门的代表，以及受益人或其他团体的代表汇聚一堂，为在全社会范围内减轻灾害风险共同工作。

不注重减轻灾害风险的发展投资，就像购买没有保险的昂贵物品。浪费援助资金的风险对投资产生负面影响。减轻灾害风险对捐助国和受援国都是增加援助的一个更保险的选择。

成功的国际伙伴关系往往会收益于发展中国家的专家和知识，因为他们解决问题的方法通常更简便易行，成本更低。

### 必须做什么？

#### 5 个优先领域

1. 利用气候变化框架公约制定的适应气候变化的目标，来推动实现国际减灾目标的政治势头。
2. 把直接和多边发展援助资金投向减灾，以使发展投资取得最大效益。
3. 动员建立广泛的伙伴关系，包括发展中国家和发达国家的众多部门，赢得他们对减轻灾害风险积极活动给予政治支持，促进国家发展，建立国际援助伙伴关系。要特别注意能力建设和通过南南合作伙伴关系转让知识。

4. 政府和私营部门向脆弱的国家和社区转让技术，以支持建立最好的早期预警系统，完善抗灾能力的建筑方法，以及其他低成本的创新方案。
5. 推动发达国家和最不发达国家之间就对减轻灾害风险投资的债务减免问题进行对话。

### 各国议会联盟第112届大会

考虑到在推动减灾活动中，国际合作、团结和伙伴关系以及在所有层面进行善治的重要性。

该决议在2005年4月8日马尼拉召开的各国议会联盟第112届大会通过

## 议员如何推动变革？

### 5 种推进方式

#### A. 反映地方关切

确保对实现千年发展目标所需的地方能力建设提供必要的支持。通过现有的区域和全球议员网络和会议，促进南南和南北合作。

#### B. 影响国家预算、政策和法律

通过游说高层政府官员，参与发展中国家和发达国家的议会大会及网络，来影响国家在制定和修改国际条约中关于全球合作方面的立场，例如千年发展目标、可持续发展、气候变化和减轻灾害风险等方面。

#### C. 成为一名有知识的监督者和顾问

积极参与发展问题。全球问题需要全球解决方案，通过与相关组织合作，参与南南和南北议员论坛和网络。

#### D. 影响国际捐助者

倡导或组织发展中国家和发达国家议员之间的对话，与发达国家议员建立持久的网络，在实现千年发展目标的成果免受灾害影响方面取得进展。

### E. 提高认识

促进信息共享，提高议员对减轻灾害风险、发展、气候变化和千年发展目标之间关系的认识，鼓励议员参加国家代表团参与气候变化谈判，宣传通过抗灾和抵御气候变化的方法来实现千年发展目标的必要性。

如果不关注灾害脆弱性、风险和气候变化的影响，我们就不能实现千年发展目标。减轻灾害风险应该是我们战略和规划的一个重要部分，目的是避免在发展进程中增加更多的灾害风险和气候变化的影响。

《让千年发展目标成为抗灾的目标议员行动计划》  
在2010年6月达喀尔召开的西非议员磋商会上通过

## 参考资料

ADPC & UN Millennium Campaign Asia Regional Office, 2007. *Disaster-proofing the Millennium Development Goals – Minimise Disasters: Maximise Development*.

Bryce, Jennifer, Cynthia Boschi-Pinto, Kenji Shibuya, Prof Robert E Black (Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health), WHO Child Health Epidemiology Reference Group, 2005. *WHO estimates of the causes of death in children*, The Lancet, Volume 365, Issue 9465, Pages 1147 – 1152. 26 March 2005.

Carter et al 2005. Carter, M. Little, P. Morgues, T. and Negatu, W. 2005. *Shocks Sensitivity and Resilience: Tracking the Economic Impacts of Environmental Disaster on Assets in Ethiopia and Honduras*. Staff paper No.489. University of Wisconsin.

CRED. *EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database*, <http://www.emdat.be/> - Université Catholique de Louvain-Brussels-Belgium.

CRED, 2007. *Annual Disaster Statistical Review 2006: The numbers and trends*. Geneva.

CRED, 2007a. *2006 Disasters in Numbers*. CRED: Geneva.

CRED, 2008. *Annual Disaster Statistical Review 2007: The numbers and trends*. CRED: Geneva.

CRED, 2008a. *2007 Disasters in Numbers*. CRED: Geneva.

CRED, 2009. *Annual Disaster Statistical Review 2008: The numbers and trends*. CRED: Geneva.

CRED, 2009a. *2008 Disasters in Numbers*. CRED: Geneva.

CRED, 2010. *2009 Disasters in Numbers*. CRED: Geneva.

DFID, 2004. *Disaster risk reduction: A development concern. A scoping study on links between disaster risk reduction, poverty and development*. London.

DFID, 2004a. *Disaster risk reduction: A development concern. Policy briefing note*. London.

DFID, 2006. *Reducing the Risk of Disasters – Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A DFID policy paper*. London.

ECLAC 2006. United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean - *Grenada's Information Society - Country Profile*. November 2006

European Commission, 2009. *EU Strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Brussels.

FAO, 2008. *Climate Change and Food Security: A Framework Document*. Rome. May 2008.

GoUM-ASEAN-UN 2008. The Government of Myanmar, The Association of Southeast Asian nations and the United Nations with the support of the Humanitarian and Development Community. *Post-Nargis Joint Assessment Report 2008*.

Haiti 2010. Action Plan for National Recovery and Development of Haiti, Government of Haiti, March 2010.

IFPRI 2010. International Food Policy Research Institute. Pauw, K., Thurlow, J., Van Seventer, D., *Droughts and Floods in Malawi Assessing the Economy-wide Effects*. Discussion Paper 00962, April 2010.

JHPIEGO, 2005. *'Progress made in rebuilding Indonesia's health care system one year after the tsunami: Johns Hopkins affiliate JHPIEGO re-establishes services to women and families in Aceh'*. Media release. 20 December 2005.

Miyamoto H Kit 2008. *Global Risk Miyamoto Earthquake Field Investigation Report - Lessons Learned. May 2008*.

Multihazard Mitigation Council - U.S. National Institute of Building Sciences (MMC-NIBS), 2005. *'Natural Hazard Mitigation Saves: An Independent Study to Assess the Future Savings from Mitigation Activities'*. Washington DC.

Munich RE 2002. *Topics: annual review, natural catastrophes 2002*, p.15 Munich.

OECS 2004. Organisation of Eastern Caribbean States, *Grenada: Macro-Socio-Economic Assessments of the Damages Caused by Hurricane Ivan, September 2004*.

OECD Programme on Educational Building. 2004. *School Safety and Security: Keeping Schools Safe in Earthquakes*. OECD: Paris.

ProVention Consortium, 2007. *Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organisations*.

Ramin, Brodie, 2009. *Slums, Climate Change and Human Health in Sub-Saharan Africa*. WHO Bulletin, December 2009.

Sumeier-Rieux, Karen and Neville Ash, 2009. *Environmental Guidance Note for Disaster Risk Reduction: Health Ecosystems for Human Security*. IUCN: Washington DC.

Transparency International, 2005. *Global Corruption Report: Corruption in the construction sector*. Berlin.

UNDESA, 2008. *The Millennium Development Goals Report 2008*. New York.

UNDG, 2006. *Integrating Disaster Risk Reduction into CCA and UNDAF*. Draft Guidance Note.

UNDG, 2008. *UN Country Coordination: Contributing to Development Effectiveness. Synthesis of Resident Coordinator Annual Reports 2008*.

UNDP/BCPR, 2004. *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*. Geneva.

UNESCO World Water Assessment Programme, 2009. *The 3rd United Nations World Water Development Report: Water in a Changing World*. Perugia.

UNICEF, 2010. *A nationwide call to return to school brings hope to children in Haiti*, UNICEF, April 2010.

UNISDR, 2006. *Let our Children Teach Us! A Review of the Role of Education and Knowledge in Disaster Risk Reduction*. Wisner, Ben. UNISDR, Geneva.

UNISDR, 2007. *Gender perspective: working together for disaster risk reduction*. Geneva.

UNISDR, 2007a. *Towards a Culture of Prevention: Disaster Risk Reduction Begins at School – Good Practices and Lessons Learned*. Geneva.

UNISDR, 2008. *Gender perspectives: integrating disaster risk reduction into climate change adaptation – Good Practices and Lessons Learned*. Geneva.

UNISDR, 2008a. *Linking disaster risk reduction and poverty reduction: good practices and lessons learned*. Geneva.

UNISDR, 2008b. *Towards national resilience: good practices of national platforms for disaster risk reduction*. Geneva.

UNISDR, 2009. *Global assessment report on disaster risk reduction*. Geneva.

UNISDR, 2009a. *Briefing Note 2: Adaptation to climate change by reducing disaster risks: country practices and lessons.* Geneva.

UNISDR Platform for the Promotion of Early Warning, 2008. *Evaluation and Strengthening of Early Warning Systems in Countries Affected by the 26 December 2004 Tsunami*. UNISDR-PPEW: Bonn.

UNISDR Platform for the Promotion of Early Warning, 2008a. *Private sector activities in disaster risk reduction: good practices and lessons learned*. UNISDR-PPEW: Bonn.

UNISDR, IUCN and UNDP, 2009. *Making disaster risk reduction gender-sensitive: policy and practical guidelines*. Geneva.

UNISDR and NDMC, 2009. *Drought risk reduction framework and practices: contributing to the implementation of the Hyogo Framework for Action*. Geneva.

UNISDR, WHO and World Bank, 2008. *Hospitals Safe from Disaster: Reduce Risk, Protect Health Facilities, Save Lives*. 2008-2009 World Disaster Reduction Campaign Kit. Geneva.

UNISDR, National Assembly of Senegal, Consultative Meeting for West African Parliamentarians on Disaster Risk Reduction: An Instrument for Achieving Millennium Development Goals. *Parliamentarians' Plan of Action for Making Millennium Development Goal Programmes Disaster Resilient*. Dakar. <http://www.preventionweb.net/english/professional/trainings-events/events/v.php?id=14285>

United Nations 2010. *The Millennium Development Goals Report 2010*. New York.

United Nations 2010. *Report of the Secretary-General A/64/665: Keeping the promise - a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals by 2015*. New York

WEF, 2009. *World Economic Forum Water Initiative: Managing Our Future Water Needs for Agriculture, Industry, Human Health and the Environment*.

WHO & NSET, 2004. *Guidelines for Seismic Vulnerability Assessment of Hospitals*. Nepal.

WHO/PAHO, 2003. *Protecting New Health Facilities from Disasters: Guidelines for the Promotion of Disaster Mitigation*. Washington D.C.

WHO/PAHO and AIDIS, 2002. *Emergencies and Disasters in Drinking Water Supply and Sewerage: Guidelines for effective response*.

WHO/PAHO, UNISDR, UNICEF, IFRC, 2006. *The challenge in disaster reduction for the water and sanitation sector: improving quality of life by reducing vulnerabilities*. Washington DC.

World Bank, 2004. *'Natural Disasters: Counting the cost'*. Press release. 2 March 2004. Washington DC. <http://go.worldbank.org/HDVQKE6S00> (accessed 20 March 2010) .

World Bank/GFDRR, UNISDR, INEE, 2009. *The Inter-Agency Network for Education in Emergencies and the Global Facility for Disaster Risk Reduction and Recovery at the World Bank. Guidance Notes on Safer School Construction 2009*.

WSSCC, 2009. *Disaster risk reduction & emergency response for WASH*. WSSCC Reference Note.



# 附录



## 各国议会联盟

议会在国际社会加强团结支持遭受重大灾害的海地和智利人民，以及支持所有易受灾国家开展灾害风险评估、预防和减缓的紧急行动方面发挥的作用

该决议在各国议会联盟第122届大会上一致通过  
(曼谷, 2010年4月1日)

各国议会联盟第122届大会,

认识到越来越多的证据表明, 灾害和气候变化二者都给穷国和最困难的社区造成打击, 以及为适应气候变化而立即减轻灾害风险是实现可持续发展的战略步骤,

考虑到近几个月来毁灭性地震袭击了海地首都太子港以及智利海岸, 使这两个国家遭受了重大损失,

考虑到海地地震造成20多万人丧生, 损失估计高达78亿美元(直接损失43亿美元, 经济损失35亿美元), 相当于2009年海地国内生产总值的120%, 智利地震造成的破坏和损失估计在150亿美元到300亿美元之间, 相当于智利国内生产总值的15%,

考虑到这次灾难的后果是使海地, 这个西半球最贫穷的国家, 还面临严峻的粮食安全问题,

认识到灾害的频率、强度和影响日渐增强, 给人类的生命和生计, 以及实现千年发展目标构成了严重威胁,

考虑到灾害根据脆弱性的不同给每个国家造成影响不同, 但是相信根据当地情况提供救济的同时, 国际人道主义行动必须惠及所有受灾人口,

认识到灾害丧失的人口绝大多数是贫困人口, 像洪水和热带风暴等自然灾害因子再加上暴露的、脆弱的和准备不足的人口或社区, 最终导致了灾难,

强调继续就减缓气候变化问题进行谈判和辩论的同时，国际社会和各国政府迫切需要建立框架和采取措施，帮助贫困国家和社区适应气候变化，

回顾各国议联第112届大会（马尼拉，2005年）一致通过的关于自然灾害的决议提出，各国要进一步加强防灾合作，认识到在2005年世界减灾大会上168个政府批准的《2005年至2015年兵库行动框架》奠定了实施减轻灾害风险的基础，并特别指出将减少风险与现有的气候多变和未来气候变化战略相结合的必要性，

1. 赞赏海地和智利国家当局为应对灾害所作的努力，欢迎对经历毁灭性灾难后的人民给予团结和支持，要求各国政府进一步为此做出努力并继续动员民间社会帮助这些国家，考虑智利和海地当局提出的需求，以及海地整个国家的基础设施几乎被彻底摧毁的更复杂的情况；
2. 重申目前海地政府接受的救灾援助需要后续援助，因为这对国家的长期重建和建立一个自给自足国家是必需的，使它有能力和人民提供更好的生活条件；
3. 呼吁各国政府采取紧急措施和结构性措施，把灾害风险评估作为地震灾后恢复重建规划的组成部分，以便在未来的灾害中保护人民；
4. 敦促各国政府对所有重要的公共设施进行评估，如学校和医院等，以使它们能够抵御地震、洪水和风暴，把减轻灾害风险作为减贫计划和项目的一部分，以实现千年发展目标和确保人民的长远福祉；
5. 还敦促各国政府密切关注灾时对妇女和儿童保护，灾害使他们特别容易受到虐待，包括贩卖人口；
6. 还敦促各国政府进一步协调政府间以及与国际人道主义机构之间的救援、重建和恢复活动，采取具体行动，通过提高公众认识、开展减轻灾害风险教育和培训，增进人民对气候变化影响的认识和应对能力；
7. 还敦促各国议会促成强有力的政治意愿，分配预算资金支持制定国家法律框架，确保把减轻灾害风险与适应气候变化、把减少灾害风险和减贫、社会经济发展相结合，以便最好地保护那些对地质和气候相关灾害脆弱人群的利益。



### 自然灾害：议会在预防、恢复、重建和保护脆弱群体中发挥的作用

该决议在各国议会联盟第113届大会上一致通过  
(日内瓦, 2005年10月19日)

各国议会联盟第113届大会,

深切关注近年来自然灾害不断发生、影响日益严重情况, 造成了世界上众多人丧生, 对社会、经济和环境带来长期不利的影响,

回顾智利圣地亚哥召开的各国议会联盟第108届会议和菲律宾马尼拉召开的第112届大会通过的关于自然灾害的决议,

认识到有必要确保人身安全, 也迫切需要继续开发和利用现有的科学技术知识, 以减少自然灾害的脆弱性, 强调发展中国家能够获得相关技术, 使他们能够有效地应对自然灾害,

深感痛心的是2005年10月8日发生的南亚大地震造成5万多人丧生、数千人受重伤, 财产遭受巨大损失,

还深感痛心的是2005年8月飓风袭击美国和9月台风袭击日本, 2005年10月初飓风肆虐墨西哥和中美洲国家, 造成生命和财产损失,

还感心疼的是非洲地区饥荒和其他自然灾害造成了死亡和破坏,

对失去亲人的家庭、受灾国的人民、议会和政府表示诚挚的慰问,

赞赏受灾国为应对地震所作的努力, 以及国际社会在救灾和搜救中给予的合作,

还赞赏联合国及其专门机构和国际组织向受害者提供人道主义援助方面发挥的作用,

强调备灾和管理, 包括减轻自然灾害的脆弱性, 对实现可持续发展是一个重要因素,

强调2005年1月18日至22日在日本神户召开世界减灾大会通过的《兵庫宣言》和《2005年至2015年行动纲领》对制定国家有效的减灾战略的重要性, 还强调为实现这一目标进行能力建设的重要性,

认识到妇女、儿童和其他弱势群体受自然灾害的影响较为严重, 有必要特别关注灾后减轻他们的痛苦,

强调需要提供心理援助和辅导，消除特别是受灾儿童的心理创伤，利用政府、世界卫生组织、联合国儿童基金会和非政府组织提供的各种支持，

也强调国际社会，包括各国和国际组织的承诺对帮助各国提高灾害管理能力、对恢复和灾后重建都至关重要，

强调需要国际社会继续履行承诺，向南亚地震灾区 and 社区提供救援，帮助其恢复和重建，

表达与灾区人民和社区，尤其是2005年10月8日遭受毁灭性地震袭击的南亚人民和社区紧密团结的决心；

1. 声明需要一个有效的国际减灾战略，以及对提供搜救、救援、恢复和灾后重建所作的承诺和努力；
2. 呼吁各国议会联盟成员和有关国际组织考虑建立国家用来有效应对自然灾害的人力和物质资源数据库；
3. 呼吁各国议会敦促其政府提高能力建设，通过建立早期预警系统，设立疏散中心，采取灾害预防措施，建立迅速、高效的灾害报告机制；
4. 强调需要及时、协调和以灾后恢复和重建为重点的努力，从而减轻受灾人口的痛苦；
5. 强调各国议会在为受灾地区的重建和发展调动国家资源方面可以发挥重要作用；
6. 还强调国际援助是对灾区恢复、重建和发展的国家资源的有效补充；
7. 强调救济、恢复和重建工作应把重点放在对妇女、儿童和其他弱势群体照顾和发展项目上；
8. 赞赏非政府组织在救援和搜救工作，以及在长期的恢复和灾区重建阶段所做的重要贡献；
9. 呼吁各国了解全球各种气候现象和环境保护之间的相互关系，以及为减少因高排放、向空气和水释放有毒物质、砍伐森林和浪费自然资源等对环境造成的影响，各国政府有责任采取行动和制定全球计划；
10. 支持联合国系统禽流感和人流感高级协调员所做的努力，敦促议会发挥作用，确保向人群广泛传播信息、提供指导所需的必要资金；
11. 还呼吁各国认识到制定一个国际框架，来指导人道主义援助符合中立和公正原则，并全面尊重主权、领土完整和国家统一的重要性；
12. 请各国议会联盟所有成员采取紧急行动督促落实本决议所提的建议。

版权

减轻灾害风险：实现千年发展目标的一个工具  
议员宣传手册  
由各国议会联盟和联合国国际减灾战略共同出版  
日内瓦，瑞士，2010 年9月

© 各国议会联盟2010年  
版权所有

ISBN: 978-92-9142-491-7

鼓励广泛传播、复制和使用本文件，但要说明来源。如果出现复制、翻译或引用的情况，要求把副本或引用的部分通过 [thorlund@un.org](mailto:thorlund@un.org) 发送给联合国国际减灾战略。

设计：Ramon Valle

封面：中国四川汶川和都江堰之间的紫平铺大坝紫平铺水库庙子坪断桥 2008  
年四川技术报告，宫本国际  
[www.miyamotointernational.com](http://www.miyamotointernational.com)

各国议会联盟总部

Inter-Parliamentary Union  
Chemin du Pommier 5  
Case Postale 330  
1218 Le Grand Saconnex  
Geneva, Switzerland  
Tel: + 41 22 919 41 50  
Fax: + 41 22 919 41 60  
[postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

联合国国际减灾战略秘书处

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Châteline  
Geneva, Switzerland  
Tel: + 41 22 917 89 08  
Fax: + 41 22 917 89 64  
[isdr@un.org](mailto:isdr@un.org)  
[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

