

水与灾害

2009年3月

联合国秘书长水与卫生顾问委员会
水与灾害高层专家组

预防与行动：把死亡和破坏降到最低

面向可持续发展

提升恢复能力

引言

经联合国秘书长水与卫生顾问委员会（UNSGAB）倡议，水与灾害高层专家组（HELP）于 2007 年成立，其创始主席为现任韩国总理、韩国水论坛前主席韩升洙博士。水与灾害高层专家组由从事灾害预防、灾害处理以及国际事务的 21 名专家组成（详见第 6 页），并由世界水理事会、联合国国际减灾战略组织及日本水论坛协助主持。

为了编写行动计划报告，水与灾害高层专家组先后召开 5 次国际会议（东京、首尔、马赛、新奥尔良、伊斯坦布尔）。所有参与者都满怀希望建设一个更安全的世界，在行动计划报告中倾注了努力与心血。

内 容

UNSGAB 主席致辞	1
创始主席致辞	2
行动计划	3
专家组成员.....	6
附件 1：行动计划清单.....	7
附件 2：术语表.....	10

联合国秘书长水与卫生顾问委员会主席致辞

我很高兴为联合国秘书长水与卫生顾问委员会（UNSGAB）水与灾害高层专家组（HELP）推出的行动计划致辞。

水与灾害高层专家组（HELP）是由来自于联合国系统、有关国家和国际组织以及民间组织中致力于水利事业的高级专家组成。HELP 的成立源自于联合国秘书长水与卫生顾问委员会（UNSGAB）的《桥本行动计划》，我为此感到自豪。

韩国总理韩升洙先生是 HELP 的创始主席，他同时也是 UNSGAB 的成员。他对水利事业的贡献不断激励着专家组的工作。

水是生命的源泉，但是它同时也会造成灾害，危害人类生命财产安全。洪水风险区人口的增长以及气候变化问题不断加剧了水灾害的发生。我们有足够理由担忧这一不断增加的危险已经制约了人类的可持续发展。

我们必须与所有相关者一起，采取有效行动，从而保卫一个安全、可持续的世界，减少生命和资源的损失。我，作为 UNSGAB 的主席，保证我们的委员会将会与 HELP 紧密合作，共同推进和实现此次行动计划提出的目标。

威廉姆·亚历山大·奥兰治
荷兰王储
联合国秘书长水与卫生顾问委员会主席

创始主席致辞

水是生命。不可否认，水是人类文明的重要组成部分，人类的生存离不开基本的饮水安全与环境卫生。

水同时也威胁着人类的生命。不断发生的重大气候灾害不管从频率上还是程度上都加剧了水灾的发生。生命被无情的带走，社会和经济也在承受着灾害带来的破坏。

意识到水问题的严重性和紧迫性，联合国秘书长水与卫生顾问委员会一直在努力提高全球对水资源问题的认识，寻求共识，促进全球合作，鼓励实施可靠的并可持续的水资源管理实践。继《桥本行动计划》之后，为了更深入地执行减灾的具体计划，于 2007 年 9 月成立了 **UNSGAB** 水与灾害高层专家组。作为高层专家组的创始主席，我很荣幸出席在东京的成立大会。

2008 年 2 月我出任韩国总理，虽然很遗憾因担任政府公职不得不辞去主席一职，但我个人仍然对高层专家组各位尊敬的委员所做的卓越工作感到由衷的欣赏。毫无疑问，高层专家组所做的努力，已经取得了非常有意义的成效，最终完成了预防、准备和处理水灾害的具体行动方案。

毋庸置疑，我们前面的道路仍然会存在很多困难和阻力。然而，我们要记住，世界问题包括水问题，不可能靠一个国家或者一个政府的力量来解决。我们所面临的日益严重的水资源问题，只有当地球上的每一个居民都意识到了它的严重性，都努力尝试与它抗争的时候，才可能得到真正的解决。

我们必须立刻行动起来。我邀请您一起加入这一崇高的集体，采取行动计划中的切实可行的措施，来拯救我们的星球，我们的家园。作为这个星球的一员，我们有着共同的使命，为了全人类的利益，共同解决这一难题。

韩升洙
联合国秘书长水与卫生顾问委员会
水与灾害高层专家组
创始主席

大韩民国 总理

行动计划

自然灾害虽然不可避免，但死亡和灾害带来的高额损失却并非如此。不明智的人类活动可以引起并加速与水有关的灾害产生的影响。在我们的南半球和北半球，由东到西，伴随着气候变化和人类活动，这些水灾害的威胁正日益加剧。然而，通过预防、准备与规划，可以降低灾害和其产生的破坏。国际社会已承诺实行协调一致的灾害预防及应对的原则，目前我们需要为实现这些原则而进行具体而重大的变革。

为落实 2005 年世界减灾大会上通过的《2005-2015 年兵库行动框架》下相关协议，我们水与灾害高层专家组提出六项紧急呼吁。作为专家组，我们保证将继续与这些国家的政府和机构一起强化如下信息：我们必须现在就采取这些步骤以减轻人类的痛苦，并提高全球社会应对灾害的恢复能力。我们将关注各国的响应，并向国际社会通报。

六项紧急呼吁¹

1 灾害发生前的争取和动员

1.1 各国政府的首要责任是在灾害发生前降低灾害发生的风险，但政府无法单独做到这一点（1，32）。有针对性地具体信息和事件必须深入到社会各个层面中展开（37）。

1.2 因此，我们呼吁召开一次联合国经济及社会理事会（16）特别会议，使国际商会通知其成员，为地方政府协会准备材料及培训课程，并为学校的

¹ 请根据括号内注释的号码查阅附件 1 中所列出的具体行动建议。

学生安排灾害风险及防灾演练（5）。我们将要求 2012 年世界水论坛、国际水周、世界水日都采纳这一主题。区域机构必须投入资源进行分析并实施支持计划，且召开定期的跨国评估会议（9，10，13）。我们呼吁各国部长及议会就其防灾水平展开辩论（12，14，38），呼吁各商业组织评估各自承担的任务（22）。每个部门在发挥各自作用时，即使职责再小，其防灾工作都是面向全世界的。

2 优先建立预报、通报、预警及撤离系统

早期预警系统必须警示到人。为了实现这一目标，各国政府和流域组织必须建立全面的防洪风险评估。采用最佳可用技术的预警系统应连接运行中的地面响应群组 and 移动电话网络（2，11，35）。系统必须由国际组织、地方政府协会、技术供应商、区域银行及区域性的国际组织共同支持（33）。最佳实践的数据集和手册对早期预警系统来说是非常必要的（19）。

3 将减少灾害风险和适应气候变化纳入发展规划

我们要求各国政府审查其本国经济增长计划，以及相关的减贫战略文件（26）。工程协会应为提高建筑物的耐水性能制定指导方针并开展实践（40）。捐赠者必须在经济合作与发展组织/发展援助委员会报告制度（28）提出的提高抗灾能力方面增加投入（20）。

主要国家、区域及国际性的水文与气候研究机构之间应组建网络体系，用于促进在降低灾害风险方面的最佳科技知识的传播（30）。下一届联合国气候变化框架公约缔约方大会，以及其他气候变化会议应该把降低灾害风险作为一项关键要素加入到气候应对政策中去（17，18），同时八国集团和经济合作与发展组织应发起实现该目标（27）的南北对话。世界气象组织应认真考虑建立具备防灾能力的区域气候中心（7）。捐赠者应当同意将紧急救助中多余的资金用于灾后的恢复建设及早期重建（21）。

4 提高灾害应对能力

地区组织可以协助设计和进行国家层面的演习这一重要任务，并评估其有效性（6）。保险和再保险公司，私营部门和民间社会在提高应对灾害过程中是重要的伙伴（22, 39）。必须对应对灾害能力的有效性进行评估（30）。同时需要制定防灾预防指南（30）及其相对应的成本效益（3, 25）。我们需要为所有灾害应对参与者制定一个行动守则（24）。国际组织和各国政府应定期举行关于国家防灾状况的会议（8）。

5 发生灾害/罢工冲突时，快速提供安全饮用水和厕所用水

必须建立和加强水、卫生、以及人类卫生设施的国家协调委员会（4, 15）。民间组织、军队、水和卫生部门必须联合起来商定共同计划。对现行手册应进行评估（23）。

6 跨领域特别倡议

6.1 我们呼吁各国政府宣布水文气候数据作为公共物品在各个层面共享（区域，国家和地方），用以协助减少灾害风险，并寻求联合国大会认可（34）。

6.2 我们号召三角洲国家设立一个大三角洲国家网络去共同解决伴随着气候变化发生的海平面上升所带来的负面影响（36）。

6.3 国家和国际水文机构必须采取措施，满足气候变化对分析和数据的要求，以便通过结构性和非结构性措施减缓灾害风险（29）。

专家组成员

创始主席	
韩升洙	大韩民国 总理
主席	
Sálvano Briceno	联合国国际减灾战略组织主任
Loïc Fauchon	世界水理事会主席
Hideaki Oda	日本水论坛
成员	
Babagana Ahmadu	非洲联盟农村经济与农业部前主任/世界粮食农业组织驻冈比亚代表
Pascal Berteaud	法国生态与可持续发展部水资源司前司长
Max Campos Ortiz	中美洲一体化体系水力资源地区委员会执行秘书长
Margaret Catley-Carlson	全球水伙伴组织赞助人
Rae-kwon Chung	韩国外交与外贸部气候变化大使 前联合国亚太经济与社会理事会环境与可持续发展司司长
Mochamad Basoeki Hadimoeljono	印度尼西亚公共事务部 监察主任
Ramaswamy. R. Iyer	名誉研究教授，印度政策研究中心
Michel Jarraud	世界气象组织秘书长
刘 恒	中国南京水利科学研究院副院长
Koïchiro Matsuura	联合国教科文组织总干事
Abel Mejia	世界银行水利设施部 部门经理
Paul Sherlock	联合国水、卫生设施与医疗卫生组织机构间委员会协调员 联合国儿童基金会水与环境危机高级顾问
Quamrul Islam Siddique (deceased 2008)	孟加拉国水伙伴主席
竹内邦良	联合国教科文组织国际水灾害和风险管理中心主任
Robert L Van Antwerp	美国陆军工程师兵团总指挥
Koos Wieriks	荷兰水资源管理委员会秘书/奥兰治王储私人顾问
Alan Werritty	英国邓迪大学 联合国教科文组织水法、水政策和水科学中心 自然地理教授 研究主任
In-Hee Won	韩国国土、运输和海洋事物部前副部长
常任观察员	
Eric Rasmussen	主席和首席执行官 美国应对危机、疾病、灾害的创新支持组织(InSTEDD)
Robert Mardini	国际红十字委员会 水与居住主管
Hiroaki Taniguchi	日本国土交通省工程事务副部长

附件 1: 行动计划清单

地方及国家层面行动		我们的行动	UI ²
1.	各国政府应在发展规划中，整合灾害可能性评估和风险减缓机制，促进经济增长。	提请联合国秘书长邀请成员国履行所建议的行动	1
2.	各国政府应以人为本尽快开发可与通信系统如手机联网的预警系统和综合洪水风险图。	要求世界气象组织和联合国教科文组织（经国际洪水计划）协助各国政府履行所建议的行动，并邀请国际金融机构对所建议行动的开展提供支持。	2
3.	各国政府和重点研究机构应核实并交流减灾措施的社会经济成本、效益。	确定并要求有意向的国家政府和重点研究机构进行所建议的研究。	4
4.	各国政府应建立或加强国家协调委员会在受灾期间和灾后的水利、卫生等方面的紧急应对工作。联合国水、卫生设施与医疗卫生组织，世界水理事会，国际水协会应确定并促进有利于灾后快速评估的专家数据库等最先进工具的推广。	邀请联合国水、卫生设施与医疗卫生组织评估各国协调委员会的效率并做出相关评价。若该成员国尚未建立协调委员会，将邀请成员国建立。邀请联合国水、卫生设施与医疗卫生组织，世界水理事会，国际水协会领导询问所建议的行动。	5
5.	地方政府和协会应设计能力开发计划，为易受灾社区宣传水灾风险意识，对青年开展教育培训。	通过地方政府组织，如世界城市和地方政府联合组织、地方环境行动国际理事会、城市间人类居住管理合作区域网络敦促各成员实现所建议的行动。	1

区域层面行动		我们的行动	UI
6.	区域联合国组织应会同成员国安排在邻国建立机制相互分享信息和经验，预防灾害发生，在必要时调配人力和紧急物品。	提请联合国秘书长要求区域组织促进成员国所建议行动的实施。	4
7.	区域气候中心应给国家水与气候机构提供相应成果以便早期预警、气候预测、风险评估和气候变化情景分析	邀请世界气象组织负责加强区域气候中心的建立。	3
8.	世界银行驻各所在国办事处，联合国驻各所在国协调员、各国政府应举行定期会议就灾害预防和减少风险进行磋商。	提请世界银行主席和联合国秘书长询问各办事处和协调员举行所建议的会议。	4
9.	联合国区域性组织和各区域开发银行应合作承办研讨会以增强公众的水险意识。	提请联合国各区域型组织和区域开发银行组织所建议的研讨会。	1
10.	区域开发银行应举办区域研讨会，讨论有效的灾害规划对经济增长的贡献。各银行应建议将灾害预防写进开发规划中。	提请区域开发银行邀请相关水灾规划部门举行所建议的研讨会。	1
11.	各国际流域组织应开发各跨境流域的预警系统，并从国际金融组织获得执行活动的资金支持。	邀请国际金融组织和流域机构网络帮助当地流域机构制定所建议的规划。	2

² 紧迫任务

12.	区域组织应号召建立部长级水灾网络组织。	联络区域性组织，如亚太经社会、拉丁美洲和加勒比经济委员会，号召建立所建议的网络组织。	1
13.	区域组织领导应认识到现有灾害保险的不足。这可以通过区域性会议实现，会上各保险公司可以报告不同险种的利益、可能性以及经验。	联络区域性组织，如南部非洲发展共同体、东盟、联合国内区域性机构实现所建议的活动。	1
14.	区域网络组织应举办以灾害防止为主题的区域性水峰会。	联络区域性网络组织实现所建议的行动。	1
15.	紧急救援机构应举办区域性研讨会，促进对紧急反应、重建和开发计划之间差距的理解。	邀请联合国水、卫生设施与医疗卫生组织，国际红十字会，灾后早日重建机构，紧急援助和社区保健中心，以及世界银行举办区域性研讨会。	5

全球层面行动		我们的行动	UI
16.	联合国经社会应在将来更大程度致力于灾害管理。	联络联合国经社会领导以实现所建议的行动。	1
17.	联合国气候变化公约组织应致力于灾害可能性评价以及减小风险工作以适应气候变化影响，并敦促成员国增进灾害风险减缓在国家适应性计划中的作用。	建议在联合国气候变化框架公约下，成员国通过有关会议和谈判实现所建议的行动。	3
18.	联合国政府间气候变化专业委员会和世界气候会议应在 2009 年及以后议程中，针对水及灾害为主题给出专门建议。	分别提请联合国政府间气候变化专业委员会和世界气候会议以水及灾害作为极端事件管理报告的主题。	3
19.	世界气象组织、全球水伙伴、联合国教科文组织应在实践基础上建立预警反应数据库，会同非政府组织和当地管理机构积极开展以社区为基础的洪水风险管理。	请求世界气象组织、全球水伙伴、联合国教科文组织建立所建议的数据库。	2
20.	联合国区域组织和区域开发银行应举办研讨会商讨国际金融机构如何帮助增进对气候变化的适应能力。	联络联合国区域组织和区域开发银行举办所建议的研讨会。	3
21.	联合国人道主义事务协调办公室应建立一种机制使未使用的紧急动员资金可以用于灾后重建工作。	提请联合国秘书长建议联合国人道主义事务协调办公室建立所建议的机制。	3
22.	世界经济论坛、联合国全球契约组织、联合国，以及国际商业协会应举办研讨会鼓励商业部门参与灾害减缓和预防等意识提升活动。	游说世界经济论坛、联合国全球契约组织、联合国、以及国际商业协会举办所建议的研讨会。	1
23.	现已发行的水及卫生手册应重新评价和修订，以作为数据交流的依据。有缺漏之处应在新版手册中完善。	邀请联合国水、卫生设施与医疗卫生组织以及世界水理事会履行此项任务。	5
24.	所有参与灾后服务的机构都应遵守并遵循行为守则。	请求世界水理事会、联合国水、卫生设施与医疗卫生组织以及国际红十字会检查现版行为守则，并预备新版本。	4
25.	世界银行应研究评估降低水灾风险的结构性和非结构性措施的相关优势。	请求世界银行进行所建议的研究。	4
26.	世界银行应要求各国在减缓贫困战略报告中，增加灾害可能性评估，以及风险降低和管理内容。	联络世界银行要求各国履行该建议的行动。	3

27.	八国集团和经合组织应通过南北对话，强调降低灾害是适应气候变化的一部分。	联络八国集团和经合组织召开所建议的对话。	3
28.	联合国经合组织、发展合作局应不再把减低灾害作为唯一的人道主义任务。这会增加援助方在降低灾害预防方面的投资。	请求联合国经合组织、发展合作局实现所建议的行动。	3
29.	国家和国际水文机构必须采取措施，满足气候变化对分析和数据的要求，以便通过结构性和非结构性措施减缓灾害风险。	呼吁重点国际水文和水利研究机构实现所建议的行动。	6
30.	国际洪水计划和国际水文水利研究机构应检查灾害预防措施效率和效益，为当地执行机构开发灾害预防指南。	请求国际洪水计划和国际水文水利研究机构开展所建议的研究。	4
31.	国际商会应敦促私营部门参与灾害可能性评估，并将减灾纳入他们的管理政策。	邀请国际商会履行所建议的行动。	1
32.	当地政府应敦促各成员将灾害可能性评估和减灾纳入地方经济发展计划和政策。	联络当地政府组织，如世界城市和地方政府联合组织、地方环境行动国际理事会、地方政府促进可持续发展委员会敦促其成员履行所建议的行动。	1
33.	当地政府组织如世界城市和地方政府联合组织、地方环境行动国际理事会、城市间人类居住管理合作区域网络应协助建立国际网络组织推动防洪减灾的开展。	联络当地政府组织，如世界城市和地方政府联合组织、地方环境行动国际理事会、城市间人类居住管理合作区域网络协助建立所建议的网络。	2
34.	各国政府应声明水与气候数据作为公共物品可被区域、国家、地方各级政府所共享。	请求联合国大会发表声明批准这一动议。	6
35.	各国政府应就早期预警系统的现状，包括系统覆盖的区域地图报告给联合国和国际减灾战略机构。	联络联合国和国际减灾战略机构实行所建议的行动。	2
36.	三角洲国家应号召建立大三角洲国家组织共同应对由气候变化引起的海平面上升的负面影响。	确定并联络核心成员国，呼吁建立所建议的组织。	6
37.	联合国应会同其他国家发表声明，设立以水与减灾为主题的“国际年”。	呼吁各国领导人建立以水与减灾为主题的“国际年”。	1
38.	议会间组织和协会，如国际议会联盟和 Globe 应要求各国议会设立以经济增长和水灾害为主题的纪念日。	联络议会间组织和协会，如国际议会联盟、 Globe 实施所建议的行动。	1
39.	再保险公司、各国政府、国际金融机构应建立水灾预防的融资机制。	邀请再保险公司、各国政府、国际金融机构建立所建议的机制。	4
40.	国际专业性工程协会应开发防水建筑物的指导性标准。	国际专业性工程协会应开发防水建筑物的指导性标准。	3

附件 2：术语表

名词术语³

顺应

在自然界及人类社会中为应对实际或者预期的气候变化及影响而采取的减轻危害并创造有利的气候条件的调整措施。

能力建设

人类、组织和社会为实现社会经济目标而不断开展系统的刺激并挖掘潜力的过程，包括加强知识学习、技术提高、体制建设以及机构发展。

气候变化

(1) 联合国政府间气候变化专业委员会(IPCC)将气候变化定义为：气候平均状态统计学意义上的巨大改变或者持续较长一段时间（典型的为 10 年或更长）的气候变动。气候变化的原因可能是自然的内部进程，或是外部强迫，或者是人为地持续对大气组成成分和土地利用的改变。

(2) 《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 将“气候变化”定义为：经过相当一段时间的观察，在自然气候变化之外，由人类活动直接或间接地改变全球大气组成成分所导致的气候改变。

灾害

给人类社会及人类赖以生存的环境造成人员、物质、经济和环境损失及影响的具有严重破坏性的事物，其破坏程度远远超过了人类社会和自然环境自身所能承受的能力。

灾害风险

在未来某些特定的时间内发生在人类社会及其生存环境中，并造成生命、健康、生计、财产以及公共设施损失的灾害事件的可能性。

减灾预警

通过采取系统科学的防范措施分析掌握引发灾害的客观因素的减灾预警的理论和实践活动,包括远离可能发生灾害的区域，减少人身财产损失，科学利用土地和环境资源，加强对灾害事件的防范准备。

早期预警系统

向面临灾害威胁的个人、团体和组织及时发布并提供有效的预警信息，使其有所防范，并采取适当的措施，在最短时间内减少可能的灾害及损失。

危害

可能造成人员伤亡或其他影响健康状况、财产损失、生存环境破坏、社会经济动乱以及自然环境破坏等方面的危险现象、物质、人类活动或条件。

自然危害

可能造成人员伤亡或其他影响健康状况、财产损失、生存环境破坏、社会经济动乱以及自然环境破坏的自然过程及现象。

救灾

为应对可能发生的、紧迫的以及当前正在发生的灾害及由此造成的影响，政府、专业救援组织、团体及个人应具备相关的专业救援知识和能力，确保在最快的时间内对灾害事件作出反应，并有效地参与紧急救援和灾后重建。

预防

全面彻底地避免由危害、灾害造成的不利影响。

重建

恢复并适当改善灾区公用设施，生存环境以及居住条件，也包括减少灾害风险因素。

恢复能力

体制、团体及社会及时有效地应对、缓解、适应灾害造成的影响并从中恢复的能力，包括保护和恢复重要基础公共设施。

反应

为挽救生命，减轻健康危害，确保公共安全以及满足灾区人民基本生活保障，在灾害发生后及其持续期间，第一时间提供紧急救援和社会援助。

³ 除“水灾”的定义外，其它名词术语的解释源于联合国减灾战略委员会《减灾名词术语》(2009)

风险

发生灾害事件的可能性以及由此造成的一系列负面结果。

风险评估

通过对可能发生的灾害事件的分析以及对人类赖以生存的财产、公共设施、生计和环境的目前状况和可能因受灾对人类造成的危害的评估，由此判定风险性质和程度的方法。

风险控制

为最大限度的减轻潜在的危害和损失而进行风险控制的科学系统的方法和实践。

结构化措施和非结构化措施

结构化措施：任何为减轻或避免灾害事件可能造成的影响的实体建筑，以及任何为抗灾和复原而应用于建筑结构或体系中的工程技术。

非结构化措施：任何利用知识、实践及协议等为降低风险和影响的不涉及物理建筑的措施，尤指颁布政策和法律法规，提高公共意识，加强教育培训。

可持续发展

既满足当代人的需求，又不对后代人满足其需求的能力构成危害。

水灾

包括洪水、干旱、过度开采地下水，河流湖泊及湿地污染，水资源生态系统的破坏，塌方，泥石流，风暴大潮和海啸。

缩略语

ASEAN	东南亚国家联盟
CITYNET	城市间人类居住管理合作区域网络
CSR	企业社会责任
DAC	经合组织发展援助委员会
ECHO	紧急援助和社区保健中心
ECLAC	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
ESCAP	联合国亚洲及太平洋地区经济和社会理事会
GWP	全球水伙伴
ICLE	地方环境行动国际理事会
ICRC	国际红十字委员会
IPCC	联合国政府间气候变化专业委员会
IPU	国际议会联盟
IWA	国际水协会
OCHA	联合国人道主义事务协调办公室
OECD	经济合作与发展组织
SADC	南部非洲发展共同体
UCLG	世界城市和地方政府联合组织
UNESCO	联合国教科文组织
UNFCCC	联合国气候变化框架公约
UNGA	联合国大会
UNICEF	联合国儿童基金会
UN/ISDR	联合国减灾国际战略委员会
UNSGAB	联合国秘书长水与卫生顾问委员会
WASH	水、卫生设施和医疗卫生组织
WMO	世界气象组织
WWC	世界水理事会