



土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程* 项目3

落实常设论坛的建议

关于以更加包容各方的方式让土著人民参与减少灾害风险进程的研究报告

秘书处的说明

根据土著问题常设论坛第十届会议的一项决定(见 E/2011/43 和 Corr. 1, 第 97 段), 论坛成员帕马涅·哈斯特赫开展了一项关于扩大土著人民参与减少灾害风险进程的研究, 特别是通过尊重有丧失之虞的土著人民语言和文化习俗。现谨向论坛第十二届会议提交这份研究报告。论坛成员米尔纳·坎宁安是研究报告的共同作者。

* E/C.19/2013/1。



关于以更加包容各方的方式让土著人民参与减少灾害风险进程的研究报告¹

摘要

强加给土著人民的发展模式给他们的社区造成严重破坏，这些社区现在处于风险之中。虽然常常看到土著领导人士就如何利用一个社区的资产和活力所带来的机遇开展规划和预测，然而，我们并不那么经常看到他们认真考虑潜在的风险。

本研究旨在激发讨论和发挥催化作用，以便创造机会，让世界各国的土著人民和土著社区彼此分享减少灾害风险的经验和知识。这项研究还可以发挥引发辩论、提出问题和找出解决方案的作用，从而减少生命和财产损失，在受灾社区中恢复环境、社会、文化和精神平衡。此外，这项研究将着重说明当前的工作，尽管这些工作在当初设计时可能没有考虑到土著人民，但对于土著社区领导人士可能是有益的，特别是考虑到在他们正在寻找减少风险机会，规划制定适当的应对战略，以减轻对环境、经济、社会、文化和精神产生的不良影响。

这些研究的另一个目的是，在 2013 年减少灾害风险全球平台第四届会议、2014 年联合国世界土著人民会议和 2015 年第三届减少灾害风险世界大会的规划和成果文件中考虑到土著人民自己提出的问题。

¹ 作者感谢下述人士为起草本报告提供了宝贵协助：公共服务传播中心的 John C.Scott, Daniel Cabello Llamas 和 Patricia Bittner，以及土著人民自治和发展中心的 Dennis Mairena。

一. 引言

1. 最近,在美利坚合众国华盛顿州西雅图市邀请两个城市美国土著人的焦点小组就应对甲型H1N1 流感病毒的公共卫生做法提供反馈意见。应答者表示,他们对于问题的严重性和所提供疫苗的安全性发出的公共卫生讯息感到迷惑。由于缺乏明确、权威性的讯息,对政府官员由来已久的不信任加剧,因此两个焦点小组的参与者对所提供建议是否正确表示质疑。有来自不同来源的大量讯息,每一条讯息都要求把自己的意见看作是正确,这加剧了混乱情况,让一些人不愿接种疫苗。² 这种有限的评估让人们对于早期预警讯息的重要性及其对于土著人民和土著社区的价值提出质疑,而这一点在发生真正危机(包括灾害和公共卫生突发事件)期间是必须不能忽视的。

2. 土著人民居住在世界上约 90 个国家,据估计有 3.7 亿人之众,³ 他们面临政治和经济力量的系统性歧视和排斥,在社会上最贫穷的文盲阶层中所占比例过高。土著人民往往丧失了祖先留下的土地,被剥夺了赖以生存的实体和文化资源,而这又进一步削弱了他们应对自然灾害和人为灾害的能力。

3. 然而,识字和语言资源尽管十分重要,但这仅仅是在土著人民社区开展减少风险活动的一个方面。在备灾、减灾、预防灾害和长期减少风险目标方面,社区领导人士和灾害管理人员可以有机会利用当地经过时间考验的做法——这些做法都是土著人民从与环境的密切接触、他们的文化信仰和社区积累的常识获得的,并将这些观点纳入到规划工作中。理想做法是,这种沟通工作是通过协同受人尊敬的社区领导人士,开展参与性能力评估和横向规划的方式进行的,而不是一种自上而下的强加过程。各社区必须参与提出各自减少灾害风险战略。⁴ 重要的是,要尊重受影响社区的文化,因为如果没有民众亲自参与,确保由他们继续主导商定战略,就无法制定切实有效的手段,来成功地进行减少灾害风险规划。⁵

4. 了解各社区、特别是土著社区内部的不同文化信仰和生活方式,是社区领导人士和灾害问题专业人员取得成功的关键因素,因为各个社区是透过自身的历史背景来过滤主流社会的讯息的。

5. 然而,对土著社区的评估决不能局限于努力了解人们是如何看待和应对外部信息和做法的,还必须评价和利用当地的能力、资源和知识。例如,2004 年发生

² R. Forquera, Seattle Indian Health Board, personal communication, 2010 年 10 月 12 日。

³ http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/SOWIP_web.pdf, 2012 年 6 月 12 日查阅。

⁴ 减少灾害风险是一种减少灾害风险的理念和实践,其方式是通过系统努力,分析和管理灾害的成因,例如通过减少遭受灾害的可能性、降低人和财产的脆弱性、明智地管理土地和环境、以及改善对不利事件的防备。

⁵ Instituto de Investigación y Desarrollo, Centro para la Autonomía y Desarrollo de los pueblos Indígenas, CADPI, Cambio climático:medidas de adaptación en comunidades de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua, 2010 年 2 月。

印度洋海啸期间，印度尼西亚锡默卢岛的土著居民在这场灾害中幸免于难，尽管他们距离震中只有 40 公里。在印度尼西亚其他地方共有 20 多万人死亡，而这个社区的 78 000 名成员中只有 7 人丧生。⁶

6. 地震发生后仅 10 分钟，10 米高的巨浪袭击该岛。在这种情况下，即使是有 15 分钟反应时间的高科技预警系统也毫无用处，⁷ 但代代相传的知识——即当水牛跑上山时，海啸就要来了——发挥了作用。⁸ 在另一种情况下，印度西孟加拉邦达莫德尔河的居民利用刻在树上的标记以及观察到蚂蚁把蚁卵转移到高处看作是防洪警报。⁹

7. 几千年来，土著人民与自然环境建立起密切关系，当地的能力、做法、知识和传统帮助土著人民应对灾害，在高风险地区过上兴旺生活。然而，在许多情况下，社会政治或经济变化致使这些做法丧失，结果加剧了这些民众的脆弱性，而这一问题随着气候变化的加剧而变得更加严重。显然，需要研究和记载降低风险和减缓风险的传统做法，以确定如何将其纳入或再次纳入当地社区以及国家规划，促进土著组织和土著社区的代际对话。通过对能力和脆弱性进行参与性评估、制定使当地知识同科学方法相结合的政策进程，土著人民可以利用自己的传统知识制定综合战略，将这些战略制度化，乃至推广到情况类似的其他地方。

二. 背景

8. 灾害对人口和生态系统产生不同影响，这一影响取决于不可持续的发展做法、生态退化、贫穷以及气候变化和极端气候条件等因素。自然灾害和人为灾害带来的风险近年来有所增加，对生命和发展工作构成威胁。减少灾害风险涉及到确认、评估和减少这种事件产生的后果。

9. 数千年来，世界各地的土著人民为了准备、应付和克服各种灾害，一直在利用来源于自己社区的传统知识、方法和做法，并通过几代人形成的非正规手段加以维持和传播。

10. 反观关于减少灾害风险的正规资料，例如计划、脆弱性分布图、乃至立法和法律，这些资料通常由国家或国家以下一级组织机构编写，而且其中许多资料由

⁶ Baumwoll, Jennifer, “The value of indigenous knowledge for disaster risk reduction: A unique assessment tool for reducing community vulnerability to natural disasters”, 2008 年 3 月，维也纳威伯斯特大学。

⁷ McAdoo, Brian G., et al, “Smong:How an oral history saved thousands on Indonesi’s Simeulue Island during the December 2004 and March 2005 tsunamis”, Earthquake Spectra(2006)。

⁸ 见 Villagran de León, Juan Carlos; Bogardi, Janos; Dannemann, Stefanie; and Basher, Reid, “Early Warning Systems in the Context of Disaster Risk Management”, Bonn, United Nations University, Institute for Environment and Human Security, 2006 年。

⁹ 见 Schware, R., “Flood information systems: Needs and improvements in Eastern India”, Environmental Management, Vol.8, Issue 1。

非土著决策人员主导，土著人民往往没有充足的机会来参与设计、执行、监测和评估进程。《联合国土著人民权利宣言》第 19 条规定：“各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关的土著人民协商和合作，事先征得他们的自由知情同意。”这一规定提供了一个机会，可以借此确保土著人民参与制定减少灾害风险方案和政策。

11. 近年来，自然灾害领域的人道主义努力把侧重点更多地放在备灾而不是救济上。在了解和认识灾害多发的发展中国家所面临的更大脆弱性以及自然灾害对生计造成的越来越大的影响方面，情况就是如此。¹⁰ 尽管取得了技术进步以及加大了对灾害管理的投资力度，灾害数量继续上升。¹¹ 其原因不仅在于政策和实践明显脱节，还在于人们的社会、经济、文化、政治和环境背景发生了变化。¹² 数千年来，许多社会经历、适应和应对了一系列不断发生的自然灾害，并实现了蓬勃发展，然而，如果把西方模式强加给这些社会，就可能导土著知识的丧失。¹³ 这可能是造成这些社会脆弱性加剧的最重要因素之一。

12. 直到最近，非土著政策决策者在很大程度上忽略或摒弃了大量土著知识，这些人的导向和侧重点往往放在建立在西方科学技术基础之上的减少灾害风险办法和应急对策。

国际背景

13. 2005 年在世界大厦减灾会议上通过的《2005-2015 年兵库行动框架》成为国家政策制定者和国际组织开展减少自然灾害所造成损失工作的指导。该《框架》内容全面，论述了国家、区域组织和国际组织的作用，呼吁民间社会、学术界、志愿者组织和私营部门通过协同努力促进减少灾害，其中包括通过权力下放和提供资源，促进地方一级的行动。因此，该《框架》为当地土著政府和机构提供了机遇。

14. 《兵库行动框架》旨在促进采取行动，从而实质性地减少灾害带来的损失，包括生命损失以及对社区和国家造成的社会、经济和环境资产损失。有五个行动优先事项：

¹⁰ 见 Dekens, J., *Local Knowledge for Disaster Preparedness: a Literature Review*, Kathmandu, International Centre for Integrated Mountain Development, 2007 年。

¹¹ 见 Shaw, Rajib; Sharma, Anshu; Takeuchi, Yukiko; Uy, Noralene, *Indigenous Knowledge and Disaster Risk Reduction*, policy note, Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University, 2009 年。

¹² 见 Mercer, J., Kelman, I., Suchet-Pearson, S., and Lloyd, K., “Integrating indigenous and scientific knowledge bases for disaster risk reduction in Papua New Guinea”, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 2009, m.91, No.2。

¹³ 见 Campbell, J.R., “Traditional disaster reduction in Pacific Island Communities”, *GNS Science Report 2006/038*。

(a) 确保将减少灾害风险工作列为国家和地方的优先事项，并为此奠定坚实的体制基础；

(b) 确定、评估和监测灾害风险并加强预警；

(c) 利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾意识；

(d) 减少内在风险因素；

(e) 在各级为有效反应加强备灾。

15. 联合国减少灾害风险办公室是联合国系统内协调减少灾害风险工作的协调机构，以确保各种减少灾害风险活动发挥协同增效作用。该办公室牵头开展机构间国别和专题讨论，促进制定联合国访问工具，例如减少灾害指导方针。

16. 减少灾害风险全球平台第一届会议于 2007 年举行，此后，该办公室每两年一次举办这一活动。全球平台是交流信息、讨论最新动态和知识、以及开展部门间伙伴关系建设的论坛，其目的是通过改善利益攸关方之间的沟通和协调，更好地开展减少灾害风险工作。该论坛提供了一种机遇，让政府代表、非政府组织、科学家、从业人员和联合国组织借此分享经验，为执行《兵库行动框架》拟定战略指导和建议。该《框架》的执行期限在 2015 年到期，因此，定于 2013 年 5 月举行的全球平台第四届会议提供了一个独特的机会，可以借此重点讨论有关土著人民和减少灾害风险的问题。目前正在开展一系列在线对话(见 www.preventionweb.net/posthfa/dialogue)，广大利益攸关方参与了为制定 2015 年后减少灾害风险框架开展的协商进程。

17. 直到最近，全世界对土著人民作关键问题的重视一直十分有限，其中包括在《兵库行动框架》内所作的努力。重要的是，要利用当前势头，确保土著人民及其社区有机会利用从联合国减少灾害风险办公室和其他方面所开展工作中获得的最佳做法和经验教训，并确保国际社会分享和承认土著人民社区的经验和宝贵知识。

三. 了解灾害风险

18. 世界许多地方的人口每天面临灾害的威胁。灾害风险因地理区域和某个地区或人口容易遭受的自然灾害而异，例如地震、洪水、龙卷风、台风、飓风、火山爆发、干旱、霜冻、冰雹和大雪，所有这一切长期以来都是世界各国关注的问题。在灾害风险中具有关键作用的某些因素已经为地方当局所熟知，并被当作减少风险措施的对象。但关于其他因素的知识仍然正在形成，并已成为更多研究和宣传工作的课题。

19. 联合国减少灾害风险办公室在其 2009 年《全球减少灾害风险评估报告》中提到以下三个主要因素，它们单独并共同地推动减少灾害风险工作，尤其是在贫穷社区。

A. 脆弱的生计

20. 许多农村居民的生计仍然依赖于农业和自然资源，他们在获得土地、劳动力、化肥、灌溉设施、基础设施、金融服务等生活必需品方面往往受到严重限制。

21. 灾害损失波及到贫穷农村地区的许多民众，在这些地方，土地分配和土地保有的传统模式往往歧视他们。很多时候，他们可能只获得边缘和贫瘠的土地，而这些土地不仅容易发生洪涝，而且降雨不稳定或很少。在许多情况下，由于历史和经济等各种原因，土著社区经常被迁移到这些地区。

22. 农村生计依赖于农业和其他自然资源，稍有气候变化就会影响，因此对气候变化特别敏感，这可能会导致进一步降低农业生产力。基础设施(包括住房、学校和其他公共建筑)不足往往是农村生活的现实情况，而这些设施很容易在灾害中受损。例如，在 2005 年克什米尔地震中，有 329 579 栋住房因重土墙倒塌被毁，而在 2008 年袭击缅甸龙卷风中，由于枝条和涂抹以及茅草屋顶的房子不能提供保护，造成 14 万人死亡。

B. 生态系统退化

23. 保护生态系统及其所提供的资源，对于地球的生存必不可少。令人担忧的是，在生态系统的有限供应正在减少之时，生态系统资源的开采不断增加。人们为了增加某些商品的产出改变了生态系统，但这种开发已导致人们的行为不受监管，例如，为了农业目的砍伐森林以及为了修建养虾池而破坏红树林。生态系统商品的经销虽然有利于特定商业利益，但成本通常由城市贫民和农村家庭和土著社区承担，而且后者对决策的投入很少，从商业活动中得不到什么好处。

24. 以秘鲁为例，据称自 1980 年代以来，由于沿着安第斯山脉东麓向农业边界开辟新的公路，该地区山体滑坡的数量明显增加。

25. 必须特别注意气候变化及其对灾害风险产生的更大影响。联合国减少灾害风险办公室提出一份简报，介绍了通过切实有效地减少灾害风险的方式加强适应气候变化能力的情况，其中指出，气候变化导致平均温度、海平面、降水时间和降水量等变量逐渐发生变化。气候变化还导致更频繁、更严重和更不可预测的灾害，例如龙卷风、洪水和热浪等人们所说的“极端天气”。¹⁴ 在这方面，一种切实有效的适应气候变化战略应该能做到：(a) 让发展适应平均气温、海平面和降水方面的逐步变化；(b) 减少和管理与更频繁、更严重和更不可预测的极端天气有关的风险。由于被排除在主流研究及其提出的“最佳做法”之外，土著社区所面临的问题更加严重。即使这些社区没有造成气候变化，却不得不应付气候变化产生的后果。

¹⁴ 见 Parry, M.L., Canziani, O.F., Palutikof, J.P., van der Linden, P.J., and Hanson, C.E., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007 年。

C. 无规划发展

26. 全世界正在经历着历史上最大的城市增长浪潮。截至 2008 年，城镇居民首次超过世界人口的半数。到 2030 年，这一数字将上升至近 50 亿人，城市增长集中在非洲和亚洲。虽然特大城市已引起公众关注，但是大多数新的增长将发生在大城市，而这些大城市拥有更少的资源来应对这种大规模的变化。

27. 根据 2009 年联合国减少灾害风险办公室《全球减少灾害风险评估报告》，非正规城市住区的穷人每天面临着更大风险。在发达国家的城市，5 岁以下儿童死亡率通常低于每 1 000 名活产婴儿中 10 例，但发展中国家的死亡率往往要高得多。以内罗毕为例，就整个城市而言，2002 年 5 岁以下儿童死亡率为每 1 000 名活产婴儿中 61.5 人，但非正规住区约为每 1 000 名活产婴儿中 100 人。

28. 到 2050 年，地球上城市地区居民人口的百分比估计将达到 80%。世界各地的许多土著人民紧随其后。以美国为例，在 2000 年，在自认为美国土著人或阿拉斯加土著人的人口中，就有将近 67% 的人单独或另一种族的人共同居住在城市。1970 年在该人群中首次发现这种城市化趋势，此后，生活在城市的土著人民的比例稳步增长。²

29. 来自非洲、亚洲和拉丁美洲的证据表明，非正式定居点的居民越来越多地遭受与天气有关的灾害带来的风险。城市化本身往往在暴风雨期间增加水流的强度，导致严重洪涝，而建筑标准不健全和对基础设施的投资不足(例如在下水道维护方面)加剧了这一问题。事实上，许多洪涝既要归咎于缺乏或没有排水系统，也要归咎于降雨强度本身。像其他量入为出的群体一样，随着越来越多的个人和家庭迁移到城市寻找工作，并且往往在本已脆弱的社区落脚，土著社区经历了更多的艰难困苦。

D. 土著人民可以期望从参与减少灾害风险得到什么？

30. 执行切实有效的减少灾害风险战略，可以使社区居民更健康，接受更好的教育，增强经济能力，成为更可靠的贸易伙伴，在应对气候变化的后果方面逐步增强抗灾能力。

31. 那些积极主动地寻求减少灾害风险并将此作为可持续发展工作一部分的社区能够在发生灾害时拯救生命和保护财产，死亡和严重受伤的人数也会大幅减少。他们还可以得益于：¹⁵

- (a) 发展成果得到保护，将更少的资源转用于应灾和灾后恢复；
- (b) 积极的公民参与和地方民主；

¹⁵ 见联合国减少灾害风险办公室“提高城市抗灾能力”活动。

- (c) 由于灾害损失预期将会减少，增加对住房及其他物业的投资；
- (d) 增加基础设施投资，包括改造、翻新和更新；
- (e) 经济增长和就业；
- (f) 生态系统实现平衡，从而促进供应和文化生态系统服务，例如淡水和娱乐等；
- (g) 总体改善健康和福祉；
- (h) 改善教育，加强学校安全。

E. 不重视减少灾害风险带来的风险

32. 只要发生一次灾害事件就可以造成严重的生命和生计损失。它可以摧毁可能需要花费多年时间和大量资金建成的社会和经济基础设施，而且社区的活力却有赖于此。单一事件还可以严重破坏社区的命脉，即提供食品配送、供水、医疗保健、交通运输、废物处理以及本地和与世界各地的通信的系统。随着时间的推移，灾害风险可能随着一个国家降低脆弱性和加强防范风险能力的情况而出现消长。因此，持续地监测和评估现有计划和政策是非常重要的。

33. 对于土著社区领导人士而言，减少灾害风险可以是一次建功立业的机会，因为这是一个改善社会、文化和经济条件，扩大社区繁荣，加强社区安全的契机。

F. 减少灾害风险与可持续发展

34. 减少灾害风险是可持续发展和增强社区抵御灾害的一个组成部分。联合国减少灾害风险办公室印发了一本手册，¹⁶ 其中指出了协助地方政府领导人实现抗灾能力的社会和环境因素：

- (a) 社会因素：
 - (一) 保证人人获得基本服务，并提供灾后安全网；
 - (二) 为所有战略活动和住房分配安全土地；
 - (三) 鼓励利益攸关方参与所有阶段，加强社会联盟和网络；
- (b) 环境因素：
 - (一) 保护、恢复和增强生态系统、分水岭、不稳固斜坡和沿海地区；
 - (二) 开展以生态系统为基础的风险管理；
 - (三) 承诺减少污染，改善废物管理和减少温室气体排放。

¹⁶ 见联合国减少灾害风险办公室，《如何提高城市的复原能力：地方政府领导人手册》，2012年，日内瓦。

35. 针对这些因素编写一份政策说明，¹¹ 将此作为 2008 年 7 月在日本京都大学举办的土著知识讲习班的一部分，以提出将土著知识纳入减少灾害风险主流的步骤。这份说明建议分七步走：

- (a) 建立一个咨询小组；
- (b) 开展系统的记录和研究，以制定指导方针，构建经过认证的可运用知识结构——土著知识做法数据库是必不可少的；
- (c) 纳入正规和非正规教育；
- (d) 从事政策宣传；
- (e) 促进建立一种跨越技术-法律、社会经济和文化的制度，并将其贯穿于不同工作领域的环境；
- (f) 确定适当的变革推动者(即当地领导人士、立法者和行政管理人员)；
- (g) 就性别、城市风险、适应气候变化、粮食安全等问题建立特别重点领域。

36. 在将土著知识纳入减少灾害风险进程的主流的过程中，必须考虑到文化方面以及传统土著政府等土著人民组织的作用。

G. 建立抗灾能力的 10 个要素

37. 为了帮助当地政府领导人采取措施，减少遭受的灾害风险，联合国减少灾害风险办公室已制定了一份包括 10 个要点的清单。¹⁷ 这 10 个要点符合《2005-2015 年兵库行动框架》提出的五个优先事项，土著人民可以利用其中大多数建议(见每个要点之后用黑体字标明的建议)——即使不是所有建议——来改善其抗灾能力。联合国减少灾害风险办公室提出的 10 个要点是：

- (a) 在公民团体和民间社会参与的基础上，建立组织和协调，了解和减少灾害风险。确保各部门认清各自在减少灾害风险和备灾方面的作用。**在建立联盟和促进协调时尊重土著人民的机构和组织；**
- (b) 为减少灾害风险制定预算，为自有住房者、低收入家庭、社区、工商企业和公共部门提供奖励措施，以期减少他们所面临的风险进行投资。**为土著社区和个人制定符合文化习俗的奖励措施和集体奖励措施；**
- (c) 保持最新的灾害和脆弱性数据，编写风险评估，并将此作为城市开发计划和决策的依据。确保将这些资料和城市抗灾能力计划随时提供给公众并与其开展充分讨论。**按性别和族裔分列数据。确保用不同语言编写计划，并使用传统通信手段加以传播。在风险评估中列入非传统和文化关切；**

¹⁷ 联合国减少灾害风险办公室，“建立城市灾后复原能力的 10 个要素”(http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/toolkit/essentials)。

(d) 投资于并维护关键基础设施，以降低泄洪等方面的风险，在必要时作出调整，以应对气候变化。**考虑到土著人民用于降低风险的传统基础设施措施；**

(e) 评估所有学校和卫生设施的安全性，并根据需要将其升级换代；

(f) 运用和执行切合实际、适应风险的建筑法规和土地利用规划原则。为低收入公民确定安全用地，在可行的情况下将非正规住区升级换代。**考虑到土著人民使用土地的做法；**

(g) 确保在学校和当地社区开展关于减少灾害风险的教育方案和培训。**考虑到当地语言。让土著领导人士参与。充分利用当地土著机构；**

(h) 保护生态系统和自然缓冲区，以减轻洪水、风暴潮和所在城市可能遭受的其他灾害。在减少灾害良好做法的基础上更进一步，以此适应气候变化。**适应气候变化的计划和措施应利用传统知识的来源；**

(i) 在城市建立早期预警系统和应急管理能力和定期举行公众备灾演习。**预警系统应纳入传统做法；**

(j) 在发生任何灾害后，确保将幸存者的需求置于重建工作的中心，向幸存者和他们的社区组织提供支持，以制定和协助执行应对措施，包括重建家园和恢复生计。**考虑到传统精神治疗体系、传统医疗做法和类似的传统知识。**

38. 鉴于土著人民寻求加强抗灾能力，必须考虑到现有的人力资源，在实施这些步骤时采取文化间做法，确保土著人民参与整个进程。

四. 利用土著知识减少灾害风险

A. 什么是土著知识？

39. 知识不是一个静止不变的概念。人们通过经验、与环境的互动，以及通过正规和非正规的教育不断地创造、淘汰和完善知识。土著知识包含对土著社会与自然之间的关系的认识，这种认识经过时间考验，证明是可持续的，并可成功地限制危害影响。这种知识往往在土著社区内部吸收，并已成为其文化的一部分，尽管这一点有时对于外界甚至是社区本身并非显而易见。¹⁰ 这或许是政策制定者在通过参与过程而将这种做法纳入减少灾害风险努力主流方面所面临的一部分挑战。

40. 明确区分本地和外部知识可能很难。通过与外部来源接触学到的做法如果融入文化并经过时间检验，则实际上成为土著做法。事实上，土著知识的两个最重要的因素是，它来源于社区与独特的自然环境之间的关系，以及它同处于特殊地点的历史延续性(经过几代人发展)的关系。正如 2008 年关于土著知识的研究报告中指出的那样，“在发展土著知识的过程都是由社区单独完成的，无论在这一过程中是否纳入外部知识。一个社区保持与其环境之间的独特关系并了解这种环境，懂得如何使任何知识或经验适应其特定的环境。”⁶

41. 主流灾害管理机构往往有意地忽视土著知识，许多成功的本地做法则由于西方的影响而消失。若干作者认为，灾害发生后依赖外国短期人道主义援助，导致放弃如储存防饥荒食品等应对做法。这有时削弱了政府和当地社区利用自身资源和实施或维持积极的减少灾害风险战略的能力。此外，殖民主义和全球化引起的社会、政治、经济和文化变化，导致这方面土著知识的丧失以及脆弱性的加重。在一些小岛屿发展中国家，如在巴布亚新几内亚和瓦努阿图，从自给农作改为种植经济作物，导致广泛的土地侵蚀，并因此加剧了洪水和滑坡造成的破坏。在这种情况下，土地可能被清理，以便建立更大的种植园，而先前得到土著法律保护的起稳定作用的植被则被重新考虑。¹² 此外，更广泛地接受正规教育和接触其他模式、标准和价值观，会导致传统沟通网络的崩溃，包括削弱长者在社会中的重要作用，因此，他们的知识也随着他们过世而不复存在。

42. 然而，土著知识对减少灾害风险的价值不仅日益得到主流学术界和研究机构的承认，而且在具体政策中得到承认，例如，世界知识产权组织于 2000 年设立了政府间遗传资源、传统知识和民间传说知识产权委员会。

B. 现代科学与土著知识相结合

43. 必须建立现代科学和土著知识之间的平衡，以减少这种社区所面对的风险和脆弱性。显然应该利用现有科学和技术工具，但必须仔细说明其用途，必须承认和重视本地已有的能力和资源，必须避免在文化上强加于人的行为。

44. 土著知识与这种知识对减少灾害风险努力的贡献之间的关系，是立足于土著人民与他们所处环境的密切接触；土著社区已经学会了如何解释海、雨、风、云、植被和野生动物的迹象来预测危险。例如，用于农业规划的传统气象预报方法中包括对日、月、星、动物和昆虫的观测。

45. 在经常性灾害方面的直接经验让土著人民及其社区了解到了此类灾害的持续时间、地点、发生时间、频率、强度和可预测性。某一种危害的开始和可能的行踪，如水流速度或雨量，都是从经验中学到的，并代代相传。这种本地的、经验的预警系统，在拯救生命和财产方面常常功不可没。

46. 要成功地将土著知识纳入减少灾害风险的政策，就必须承认这一套做法与现代科学方法的兼容性以及这种组合的优势。亚太地区许多传统的社会中已将这种知识兼收并蓄。例如，在 2002 年 12 月发生所罗门群岛气旋期间，在无线电预警系统通信有限的情况下，口头传播和当地应对战略起到辅助作用。¹⁸ 同一个系统还被生活在尼加拉瓜加勒比海沿的 Miskitu 土著社区使用。

¹⁸ Anderson-Berry, L., Iroi, C., and Rangi, A., "The Environmental and Societal Impacts of Cyclone Zoe and the Effectiveness of the Tropical Cyclone Warning Systems in Tikopia and Anuta", 为灾害研究中心编写的报告，詹姆斯库克大学，澳大利亚凯恩斯，2003 年。

47. 土著人民的传统知识和做法以前被低估和忽视，现在被认为是对保护生物多样性、文化习俗和精神修行的重要和必要贡献。然而，这种知识面临被削弱、遗失或被盗用的严重威胁，这一因素促成脆弱性加剧，其表现是，近几十年来的自然灾害所造成的损失越来越大。⁵ 土著问题常设论坛为此列举了几个原因：¹⁹

(a) 由于被剥夺或被迫离开传统的土地和圣地，土著人民与其环境之间的关系遭到削弱。在被迫迁移和在新的环境中重新安置后，土著人民发现必须使其传统知识和做法适应新的而且往往是困难的环境；

(b) 传统知识有时可能会因语言的消亡而遗失。由于承载土著人民积累的传统知识的语言往往没有文字，这种知识经口头传给其他群体和后代人，因此，一旦语言消亡就很难挽回；

(c) 贫穷是对传统知识的另一种威胁。通常的情况是，当人们处于贫穷中时，保护就不是最高优先事项，他们将从环境中予取予求其生存所需要的任何东西；

(d) 以生物剽窃为形式的盗用土著知识行为。作为通常居住在生物多样性最高地区的土著社区，它们面对来自意图使其生物知识私有化和商业化的生物多样性勘探者和公司方面的越来越大的压力。

C. 关于土著知识可转用的概念

48. 上述土著知识讲习班的政策说明强调，土著知识可转用于减少灾害风险的方案。该政策说明确认了可将土著做法转用于所有生活环境相似社区的以下五个专题组：山区生态系统、沿海地区、流域管理、水资源管理和住房。¹¹ 其中每个实践领域都含有可以转用于地理和气候环境相同的其他地点的主要特点和知识原理。

49. 例如，超文本减灾数据库倡议是日本政府作为实施《2005-2015 年兵庫行动框架》的一部分而提出的综合减灾措施的组成部分（见 <http://drh.edm.bosai.go.jp/>）。这一倡议立足亚洲地区，其目标是传播减灾技术和知识。该倡议将可转用土著知识的概念界定为：原生于特定区域、但有可能被应用到其他地区，而且可靠性经过时间考验的传统减灾方法。该倡议还建立了一套用于确定可转用土著知识的标准：

- (a) 可被用户所理解；
- (b) 可以实施(可用、可行)；
- (c) 源于社区内，以当地需求为本，应针对特定文化和背景(环境与经济)；
- (d) 提供灵活、可由当地改造实施的核心知识；

¹⁹ 见联合国《全世界土著人民状况》，纽约，2009年。

- (e) 利用当地的知识和技能以及基于当地生态环境的材料；
- (f) 证明已经过时间考验并可用于救灾；
- (g) 在其他社区或各代人中可以应用(或已被应用)。

D. 迄今已有哪些作为？

50. 自 2007 年以来，已经出现了一些关于在减少灾害风险工作中应用土著知识专题的出版物，其中几篇来自亚太地区。为了说明土著知识的价值，把很多注意力集中于土著知识的文字记载和传播，包括通过日本政府提出的超文本减灾数据库以及在《土著知识和减少灾害风险：亚太地区的良好做法和经验教训》(联合国减少灾害问题办公室与京都大学和欧洲联盟的合作出版物)。

51. 2007 年和 2008 年，在新德里举行了可转用土著知识会议，其间初步讨论了共享案例和制定行动议程的问题。2008 年，在北京和京都举办了讲习班，分专题讨论了土著知识和其他问题。此外，在 2008 年还于马来西亚举行了第三届亚洲减少灾害风险部长级会议，其间举办了关于土著知识的会外活动。最近在 2012 年，在印度尼西亚日惹举行的第五届亚洲减少灾害风险部长级会议上，各利益攸关方参与了目前正在全球范围内进行的关于将减少灾害风险纳入 2015 年后发展议程的磋商。

52. 这些变化已经在国家一级慢慢渗透，并开始出现结果。虽然例子仍然不多，但一些国家的政府已承认土著知识对减少灾害风险的重要性，并将其纳入行动战略和行动框架。在联合国开发计划署的支持下，已经成功地开展了几个社区项目，包括 2011 年完成的尼泊尔社区灾害管理项目。所有这些行动都旨在加强社区和地区一级利益攸关方的能力。在备灾和减灾工作中，特别注意将现代科学知识和土著知识相结合。

53. 在尼加拉瓜北大西洋自治区，地区当局、大学和地方组织在 2007 年“费利克斯”飓风袭击了生活在沿海的大部分 Miskitu 土著社区后，进行了适应措施研究。这项研究弄清了传统知识、精神修行和减少风险措施之间的关系。

54. 社区举措还有其他有趣例子，包括对泰国素林群岛海上游牧民族莫肯人的敏锐观察和知识传承的利用，以及与越南和印尼的非政府组织合作开展的项目。

五. 机会：行动

55. 许多社区掌握着足够的资源，可采取行动尽量减少可能出现的风险。在许多现有的社会结构中，目标一旦清楚且具备了领导能力(鉴于保护自己及家人、朋友和邻居是每个人的责任)，公众的知识和经验、本地的能力和技能往足以应对灾害。以下是认真应对风险的社区的例子：达卡是一个有 1 400 万人的城市，那

里的积极减缓灾害方案正帮助减少地震、气旋和洪水的风险；瑞典的卡尔斯塔德制定了行动、技术和规划措施，用以应付洪水的威胁并尽量减少损失；阿拉伯叙利亚共和国的阿勒颇对那些风险最高地区进行风险评估并按强度加以分类。此外，阿勒颇还建立了机构资源和减少风险参与者能力的数据库，并不断加以更新。这类模式如果缩放到适当规模，并以符合文化习俗的方式针对土著社区的情况作出调整，就会起到作用。

56. 本地公民和居民在应对危机和紧急情况方面发挥主要作用。他们负责提供服务并维护基础设施(如卫生、教育、运输和水)，这些服务和设施必须可抵御灾害。必须找到和制定使社区及其居民能够了解其面临的风险并采取措施减少这些风险的战略，以拯救生命和财产。

57. 目前迫切需要开展一场运动，让世界上有志于减少风险的土著社区领导人与非土著社区领导人开展对话，以了解各种风险——即土著人民所面对的特有风险以及与世界各地弱势群体所共同面对的风险。对话的理想结果是，制定切实有效到战略，减少灾害和其他公众健康事件造成的风险，包括排除普遍实施战略所面对的挑战的办法。

六. 结论

58. 目前迫切需要加强各国政府、机构和土著人民之间的对话，以讨论土著知识的识别、价值并将其纳入所有减少灾害风险的项目和方案的问题。就上文关于当地和外来两类土著知识的讨论而言，必须在调整项目和方案以适应特定社区需求时均予考虑。同样，决策权必须始终掌握在土著人民手中，并特别注意本地权力关系的挑战、社区中某些成员可能遭到排斥的情况，并避免强加文化的行为。必须优先考虑配合当地合作伙伴，并通过他们开展工作。此外，由于商业化的危险始终存在，必须注意在土著知识的转移过程中避免出现剥削行为的任何可能。

59. 使用土著知识减少灾害风险至关重要，因为它代表了自力更生和可持续性。各个社会力量的基础是其依靠自己的能力和资源实现繁荣昌盛的能力。《国际减少灾害战略》申明，自然灾害并不存在，只存在自然危害。当危害袭击毫无准备的社会时，灾害就发生了。抗灾的最好方法莫过于防止其发生。干预措施产生依赖思想，而这一情况又造成脆弱性。土著知识不仅有潜力、也有能力应对灾难，其几千年来的存在就是证明。

尊重后代

60. 北美洲易洛魁国的宪法被称为“伟大的具有约束力的法律”。其中有一段呼吁为后代人着想，我们或可将其解释为采取减少风险行动的号召：

“你们在联盟委员会中的所有审议中，在所有立法努力中，在所有官方行为中，应忘记自身利益。当先辈们责备你们的任何失误或错误时，不要把

他们的警告忘于脑后，而应该回归公正和正确的“大法”。关心和倾听全体人民的福祉，不仅要始终关注当代人，而且要关注后代人，甚至那些尚未出世的人——未来国家的仍未诞生者。”

61. 易洛魁族关于在决策时要考虑到七代人的概念，已成为许多北美土著社区的共同主题，一些对该概念的解释说，它包括前七代人以及后七代人。通过遵守这一准则，我们可以尊重我们祖先的知识，应用这种知识以及我们在自己所处的时代中学到的知识，使后代人的未来更加安全。

七. 建议

前进的道路：承诺和行动²⁰

62. 建议国际社会特别是在 2013 年全球减少灾害风险平台第四届会议和 2015 年第三届世界减灾会议上：

(a) 倡导国际和国家实体与地方政府协调提供资源，以此加强自主性和能力；

(b) 倡导区域机构和各国政府让土著人民及其社区参与制定减少灾害风险的政策，既确保对主流策略进行文化调整，以更好地帮助弱势社区，又确保利用这些社区的知识和做法以增强其能力；

(c) 促进在区域和国家一级系统地研究和记录减少灾害风险的土著知识和做法，研究使成功做法适用类似情况的可能性；

(d) 努力投资于减少灾害风险，以建立复原力。

63. 建议国家政策制定者：

(a) 懂得并保证将民间社会视为地方政府的一部分而不是以外部分，确保通过参与性进程在地方一级进行减少灾害风险规划；

(b) 赋予民间社会所有成员权力，并保证让他们主导关于提高对灾害风险认识的需求，并着力投资于减少灾害风险，以建立复原力；

(c) 设立一个专门工作组，负责对成功的土著做法和知识进行系统的研究和记录，以建立一个经过验证的可应用知识结构；

(d) 将识别和使用成功的减少灾害风险的土著知识和做法(包括非正规传播手段)纳入正式的国家减少灾害风险政策和教育计划；

²⁰ 上述一些信息摘自或改编于《纳亚里特成果文件》，墨西哥，2011 年 3 月；《市长应变论坛波恩宣言》“10 个行动要点”，2010 年 5 月；城市和地方政府联合组织-非洲的摘要，马拉喀什，2009 年 12 月。

64. 建议土著社区领袖：

(a) 在地方一级的发展和抗灾中发挥领导作用，并与所有利益攸关方(本地和国家)合作；

(b) 配合市议会、市政府和其他方面推动增加预算，以评估、利用和加强地方政府的复原能力；

(c) 确保在社区的参与下开展对社区能力和脆弱性的自我评估，以查明新的或经常性危害，确定源自本地和(或)外部、在过去/现在用于应对危害的减少灾害风险的成功做法；

(d) 通过这一进程，制定利用当地知识和更适合地土著人民的综合战略，并制定更适宜土著人民的当地问题、能力和资源的主流战略；

(e) 与国家和国际机构、平台和框架开展对话，以分享知识，学习越来越多的减少灾害风险的成功做法。