

# 国际减灾教育进展<sup>\*</sup>

王景秀, 刘 兰, 温家洪

(上海师范大学 地理系, 上海 200234)

**摘 要:** 减灾教育是防灾减灾的重要途径和组成部分, 联合国教科文组织提出“防灾减灾始于学校”, 利用知识和教育培养抗灾意识。通过对国际重要会议的决议及联合国历次减灾大会进展报告中有关国际减灾教育的主要内容进行梳理, 总结了历年来国际减灾意识培训的进展轨迹, 分析了减灾意识教育的发展趋势。

**关键词:** 国际减灾; 灾害教育; 学校教育

**中图分类号:** X4; G72      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-811X(2011)02-0120-05

## 0 引言

随着近代社会的发展, 自然灾害已与人口膨胀、资源短缺、环境恶化一起成为威胁人类生存的四大问题, 自然灾害正呈逐年上升趋势, 对人们生命财产的威胁与日俱增。自然灾害作为危害人类可持续发展的重要因素, 正激起人们越来越多的关注<sup>[1]</sup>。

通过齐心协力的国际行动来减少自然灾害造成的生命损失、财产损害以及社会和经济动乱, 始终是国际减灾行动所遵循的核心目标。从1980年代末倡导的“减灾十年”, 1990年代的《建立更安全世界的横滨战略和行动计划》、千年宣言到2005年的《兵庫行动框架》, 减灾行动始终在国际框架下努力展开, 不断总结经验教训, 在新的基础上制定下一步可以让国际社会遵循的策略, 为各国减灾提供一个可以共同交流和相互借鉴的国际平台。目前国际上对于减灾抗灾方面有了很大的进展, 具体行动方面主要涉及到体制政策、预警、意识、减少风险、备灾等等。《兵庫行动框架》中五项行动重点之一便是“利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾意识”, 这一提议在全球各区域得到不同的进展。通过对国际重要会议的决议以及历次减灾大会进展报告中有关国际减灾教育的主要内容进行梳理, 总结了历年来国际减灾意识培训的进展轨迹、世界范围内学校灾害教育的

现状, 分析了防灾减灾意识教育的发展趋势。

## 1 国际减灾教育进展

### 1.1 20世纪末国际灾害教育进展

人们很早就意识到灾害教育与培训在减灾防灾工作中的重要作用, 不少国际组织与国家早在20世纪中叶就开展了这方面的工作。自1980年代, 各国学者已开始探讨21世纪人类面临的问题, 其中灾害问题是各国政府和科学家普遍关注的问题, 它影响着社会的可持续发展, 进而灾害教育也与此提上议事日程。特别是1990年代, 国际减灾十年更加强调了灾害教育的重要意义。

1987年12月11日联合国大会决议中指定1990年代为一个“十年”, 1989年12月44/236决议宣布国际减灾十年于1990年1月1日开始<sup>[2]</sup>, 会议通过《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》, 标志着人类在努力减轻自然灾害损失方面达成了共识, 其宗旨是通过国际上的一致努力, 将世界上各种自然灾害造成的损失, 特别是发展中国家因自然灾害造成的损失减轻到最低程度。纲领中明确目的及具体目标、国家一级须采取的政策措施、联合国系统将采取的行动、“十年”期间的组织安排以及审查安排。其中“弥补知识空白点、传播技术资料和教育培训”是五项具体目标之一。“国家一级须采取的政策措施”提到, 酌情采取措施使公众进一步认识到遭受破坏的可能性和备灾、

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2010-09-28

基金项目: 国家自然科学基金重点项目(40730526); 上海市科委“创新行动计划”(08240514000); 上海市重点学科建设项目(S03406)

作者简介: 王景秀(1982-), 女, 山东临沂人, 硕士研究生, 自然地理专业。E-mail: wfxgod@163.com

防灾、救灾和短时期休养生息活动的重要性,通过教育、训练和其他办法,加强社区的备灾能力<sup>[3]</sup>。人们更加意识到教育是防灾减灾的有效途径,减灾教育在全球学校和社区得到不同程度的展开。

1994 年在日本横滨举行的减少自然灾害世界会议,制定了《行动计划》,对于灾害教育与培训都做了详细的规划<sup>[2,4]</sup>。并且在加勒比地区以及日本等国家开展得比较顺利。

厄瓜多尔自 1980 年代就开展学校灾害教育,1990 年代迅速发展,对于 14~18 岁的少年注重灾害防御和应对教育,中学最后一年要接受 200 h 的相关课程学习,培训包括授课老师和学生在特定的灾害情境下该如何做。加勒比地区在 1990 年代开展了加勒比地区减灾计划,并于 1999 年完成,对人员进行培训,用以保护学校免受飓风及其他灾害。美国重视灾害基础理论研究,利用法律、法规来管理减灾工作,强调提高人们的防灾意识,将减灾工作同经济发展、社会进步联系在一起。日本在防灾减灾的宣传教育及灾害应急指挥系统建设方面具有先进水平。在京都建有市民防灾教育中心,中心的最大特色是采用给参观者以亲身体验和感觉为主的教育培训方式,教育手段多样化、生动有趣。自从 1995 年阪神大地震发生以后,日本更加重视在学校开展防灾教育,文部省(现文部科学省)号召各地中小学都要开展防灾教育,并组织编写防灾教材,分发给各个学校。阪神地区的 9 个地方政府自 1995 年阪神大地震发生以来每年都进行联合防灾训练。澳大利亚地理教育工作者为贯彻国际减灾十年的意图,地理教师协会编写了教材,还编印了“全球重大自然灾害记录”、“澳大利亚自然灾害分布图”等资料。

但是并非所有国家和地区都获得了这么多的成功。能够很好地在学校开展灾害教育或者编著学校材料的国家和地区所占比例较少,世界范围内的灾害教育开展情况差异很大,减灾大会上很多国家的参会代表,包括红十字会与红新月会国际联合会以及非政府组织的代表,已经非常不满于毫无转变的减灾形势,学者们也非常痛惜减灾十年期间,大量积累下来的科学和工程知识中只有很少的一部分得到应用。承诺与计划并没有得到充分的实施,对于教育机构,承诺是要在学校课程引入灾害知识,但在试点学校进行实施却是另一回事,而且不能确保教材能够广泛地、普遍地、创新性地应用。计划和示范性项目是有的,

但是这需要资金和政策的支持才能够完成。所以上世纪学校灾害教育具有世界范围内差异性大、实施不到位等特点。

## 1.2 近期国际灾害教育进展

2002 年 12 月,联合国第 57 届大会通过了第 254 号决议,将 2005-2014 年确定为“可持续发展教育十年”(英文缩写 DESD)。指定联合国教科文组织领导“可持续发展教育十年”活动的开展并组织制定“联合国教育促进可持续发展十年(2005-2014)国际实施计划”。联合国可持续发展教育十年(2005-2014),目标是把可持续发展的理念应用到学习的各方面,鼓励创新行动以建设更加可持续发展的和公正的社会。教科文组织的领导角色以及成员国的任务已经非常明确,主要包括:改善基础教育质量,调整现有教育规划,提升公众意识,提供演练。主要的理念是在不同国家情况下使教育更加适应人力可持续发展,同时也是扩展教育的发展机遇。可持续发展十年计划体现出,这种目标的实现需要教育体系的重新定位和实际演练的投资。

由于减灾大会的众多国家代表及专家学者意识到大量的灾害知识没有得到很好的利用<sup>[5]</sup>,国际会议中形成的行动纲领没有充分实施,所以,世界减灾大会更注重具体行动的倡导<sup>[6]</sup>。2005 年 1 月 18-22 日在日本神户召开的联合国世界减灾大会上,《兵庫行动框架》的形成体现了世界减灾大会更加侧重于实际行动<sup>[7]</sup>,《兵庫行动框架》包括五个优先行动重点,优先行动的内容是:利用知识、创新和教育在各级构建一种安全和抗灾意识,其中指标之二是教育与培训;此次大会上,教科文组织通过其在知识管理和教育领域牵头机构的作用,寻求进一步推动通过学习来预防灾害和减少灾害,教科文组织提出通过学习,我们能够一而且是必须一努力减少自然灾害带来的悲剧性影响<sup>[8]</sup>。联合国教科文组织与减灾战略(ISDR)期望能动员全世界的学校,包括学生及老师,一起构思 2006-2007 预防自然灾害教育的主题——“与自然灾害竞赛:减灾工作始于学校!”。这一活动的目的是促进校舍的加固,并将减灾知识纳入学校课程。教育领域在提高减灾意识方面有着许多优势,教师有着很大的影响力,儿童被视为有效的宣传目标<sup>[9]</sup>。世界各地的当地社区,高度重视相关研究,以及基于基础设施建设和保护<sup>[9]</sup>。学校防灾减灾教育,随着自身技能和能力的逐步积累从而为确保持续性奠定基础。

通过把减少灾害风险纳入学校课程及制作和传播教育材料等措施,在提高公众认识方面取得了一定进展<sup>[10]</sup>。不少国家正在把减少灾害风险纳入不同级别的学校课程,在印度,国家教育政策包含了灾害管理方面的内容,而且,这些内容已被转化为国家和非政府组织支持的专门方案,使教师、学生和社区做好准备,在地震、火灾和爆炸等情况下,把生命和财产损失减至最低水平;在哈萨克斯坦,紧急情况部和联合国开发计划署已尝试把减少灾害风险纳入小学课程;在俄罗斯联邦,民防、紧急情况和消除自然灾害后果事务部每年都发放民防和救灾技能方面的电子版教材,并对 9 000 名教师进行相关培训。在非洲,把减少灾害风险纳入学校课程方面很多国家已取得很大进展,拉丁美洲高风险国家的政府继续主张必须把减少灾害风险纳入学校课程,开展的活动包括编制材料、由教育部做出政治承诺及制定战略保证能够成功地调集各种资源<sup>[11]</sup>。

作为“减少灾害风险自学校开始”运动的一部分,联合国减灾战略秘书处与一些专家和组织合作,制作了一个以少年儿童为对象的名为“终止灾害”的网上教育游戏,配合减少灾害风险学习过程。这个游戏在 2007 年 3 月推出<sup>[11]</sup>,2007 年晚些时候以联合国 6 种正式语言提供。在国际减少灾害风险日,近 60 个国家组织了各种活动,包括讨论会、讲习班、培训、绘画比赛、模拟演习、戏剧和演唱。

教科文组织主办的知识与教育平台的宗旨是

将减少风险文化纳入教育方案并提倡教育设施安全<sup>[12]</sup>。该平台开发了网上教育和减少灾害风险图书馆。各会员国表示需要取用现有减少灾害风险教育资料。这一举措正是为了满足这种需要。该平台收集来自各会员国的相关教育工具。联合国儿童基金会加入了平台临时组织委员会,并在最近关于减少灾害风险和教育的咨询讨论会上重申其对减灾教育的坚定承诺。

与 20 世纪相比,近期灾害教育的进展有了很大的进步,并且注重实际行动<sup>[13]</sup>。但是,将具体的灾害风险问题纳入课程的工作真正实施方面进展缓慢,同时灾害意识不能迅速提升总结下来还有以下几类因素:教育工作者和培训人员能力不足;相关教师得不到足够的支持;一些学校本身就处在危险中,没有能力来防御一系列的灾害风险;贫穷城市和农村地区的困难急需关注;缺乏方法和工具,以及很少进行经验交流。尽管一些国家报告称已经有系统的政策和制度保证,但是缺乏关于如何将减灾应用到课程、教材和培训当中的策略与方针。2005 年 ISDR 报告显示 82 个国家报告中有 33 个国家称已经在中小学实施灾害教育科目(表 1)<sup>[10]</sup>,那些没有将减灾纳入到学校课程的国家,大多是缺乏教材,尤其是用地方语言编写的材料,这是主要的障碍。现有的教材有些只是重视地球科学知识,呈现灾害知识的讲解,有的只侧重与防备和演练,却很少将两者结合,对于地方教材的研究就更少了,对于学校和社区所面临的灾害研究不够。

表 1 在小学或者中学实施灾害教育的国家

亚洲和太平洋地区	拉丁美洲和加勒比地区	非洲	经济合作与发展组织国	中欧东欧及独联体国家	其他联合国成员国
孟加拉国	玻利维亚	阿尔及利亚	法国	捷克共和国	摩纳哥
伊朗	维尔京群岛	肯尼亚	希腊	匈牙利	
印度	哥伦比亚	马达加斯加岛	日本	立陶宛	
蒙古	哥斯达黎加	毛里求斯	新西兰	马其顿	
菲律宾	萨尔瓦多共和国	塞内加尔	葡萄牙	罗马尼亚	
汤加王国	蒙特色拉群岛	乌干达	瑞典	俄国	
土耳其			美国		

灾害教育的实施与发展同时也存在以下阻碍因素,人才的外流和浪费,另外很多国家只重视传统科学的发展,类似于这些不能及时看到成效和利益的课题发展受阻,即便是一些科研机构对灾害进行了深入的研究并积累了大量专业知识,但是实际应用方面存在问题,所以需要缩小科研和教育实施之间的鸿沟,目前已经有众多国家表示将学术研究与政策以及实际应用相联系(表

2)<sup>[10]</sup>。

在国际减灾行动的影响下,我国对减灾防灾的宣传、教育也越来越重视,在中学开设了《自然灾害与防治》课程。前期的灾害教育研究主要注重意识启蒙,呼吁社会各界开展灾害教育,意识到灾害教育是时代所需,提倡通过发展灾害教育来提高全民族的灾害意识和有关技能知识水平。之后,越来越多学者开始探讨灾害教育的作用。近

期学者更加关注学科教育在灾害教育中的作用, 如何在学科教育中实施灾害教育, 以及灾害教育资源开发等。同时, 灾害教育的研究越来越深入,

在减灾防灾意愿、灾前的感知及临灾响应等方面均有定性和定量研究<sup>[14-17]</sup>, 使得灾害教育的研究有了明显的进步。

表 2 将学术研究与政策或实际应用相联系的国家

阿拉伯国家	亚洲和太平洋地区	拉丁美洲和加勒比地区	非洲	经合组织国	中东欧与独联体
阿尔及利亚	蒙古	玻利维亚	肯尼亚	法国	捷克共和国
约旦	孟加拉国	维尔京群岛	阿尔及利亚	希腊	匈牙利
摩洛哥	新几内亚岛	哥伦比亚	加纳	日本	立陶宛
	南韩	哥斯达黎加	毛里求斯	新西兰	马其顿
	印度	萨尔瓦多	塞内加尔	葡萄牙	罗马尼亚
	伊朗	蒙特德拉特	乌干达	瑞典	俄罗斯
	土耳其	厄瓜多尔	南非	美国	阿尔巴尼亚
	巴基斯坦	海地	科特迪瓦	澳大利亚	斯洛伐克
	菲律宾	巴西		加拿大	斯洛文尼亚
		尼加拉瓜		芬兰	
		墨西哥		瑞士	
		委内瑞拉		德国	
		圣卢西亚			

汶川及玉树地震灾害以后, 人们再一次意识到灾害教育的重要意义。2008 年汶川地震, 桑枣中学奇迹般的事迹鼓舞了所有的人们<sup>[18]</sup>, 再次证实防灾胜于救灾。众多学校纷纷组织加强灾害意识教育, 进行实际演练, 以及开展逃生讲座, 随着网络教学越来越受欢迎, 众多老师引导学生利用网络资源, 通过模拟情景、开展游戏的方式, 学习自然灾害知识以及主要的逃生技能。

## 2 结语

国际社会自 1989 年确定减灾十年以来, 在培养安全和抗灾意识方面取得了众多进展, 基于“减灾十年”基础之上, 在《兵库行动框架》的引导下, 近年来国际减灾在这一方面的成绩更加突出。在各个大洲、国家依据不同背景采取适合本区域的措施, 不断创新和引进有用的方法开展活动来加强宣传和培训, 提高安全和抗灾意识。尽管从国际角度已经取得了很多成就, 但是并不代表每一个国家和每一个地方都达到了这一水平, 甚至说在一些区域这一领域没有什么进展, 这需要充分发挥国际平台, 各区域及相互交流方案、方法, 又要不断创新、探索适合本区域的措施, 需要针对目前面临的挑战加大减灾教育的力度。

同时也应该意识到, 加强灾害意识不一定能起到减灾作用, 例如, 贫困农村与城市的家庭能力方面正面临诸多的生活和环境因素制约, 有些

风险不仅仅依靠提高意识就能减弱, 这便是目前的挑战。所以, 减灾教育和提升灾害意识必须与可持续发展相结合, 纳入发展计划。

我们应该意识到, 国家和地方主管机构的作用至关重要, 可以影响舆论, 在国家规划和发展目标中反映对这个问题的关注。许多国家现在都纪念“国际减灾日”或举行类似的纪念日或宣传日活动。不过, 现在需要制定更具战略性和长期性以及资源更为充足的宣传战略, 以便提出明确的概念, 并且更为一致地表达减少灾害风险工作的实际可行性。

为提高防灾减灾意识, 大量工作可以通过学校、地方组织以及在共同利益基础上将成员团结在一起的社区网络进行。将减灾专题纳入大众文化活动的做法可以引起人们相当大的兴趣。教育人员和从业人员认为, 有必要以更具想象力的方式传递信息, 传递工作应当面向本地, 并且更多地使用本地语言。

基于以上分析, 减灾意识教育培训具有以下发展趋势:

(1) 灾害教育全民化 普通民众也应该知道防灾减灾的措施, 因此中小学就应开展防灾减灾教育, 定期组织民众参与演习。

(2) 教育内容适应可持续发展需求 防灾减灾教育本身就是可持续发展的重要课题, 灾害教育是防灾减灾目标实现的重要途径, 防灾减灾教育应纳入可持续发展教育的体系之下。

(3)参与性不断加强 防灾教育不是仅仅使人们掌握灾害知识,而是教会人们如何做才能达到防灾减灾的目标,因此随着减灾教育的不断展开,参与性会越来越强。

(4)加强国际间信息交流与合作 灾害无国界,具有全球性,通过国际信息交流与合作可以加强教育培训的发展。全人类需要共同携手面对灾害,促进资源、人才、经验、技术的共享。

(5)加强人才培养 加强灾害教育人才的培养和教师培训研究,提高教师的自然灾害教育素养。

(6)设立专门的灾害教育研究中心 同灾害研究中心一样,防灾减灾教育越来越受重视,防灾减灾教育也应有专门的研究中心,笔者认为这类教育研究中心应该会在各个国家和地区设立。

## 参考文献:

- [1] 于萍,王静爱.《自然灾害与防治》问卷调查分析[J].新乡教育学院学报,2006,19(3):95-96.
- [2] CONF. International decade for natural disaster reduction report of the secretary-general of the conference [EB/OL]. (1994-03-02) [2010-08-01]. [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?)
- [3] 联合国大会. 国际减少自然灾害十年[EB/OL]. (1989-12-22) [2010-08-01]. <http://www.un.org/Chinese>.
- [4] 联合国大会. 49/22 号决议国际减少灾害十年[EB/OL]. (1994-12-02) [2010-08-01]. <http://www.un.org/zh/documents>.
- [5] 经济及社会理事会. 2001/35 国际减少灾害战略[EB/OL]. (2001-07-26) [2010-08-01]. <http://www.un.org/zh/documents>.
- [6] General Assembly. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction[EB/OL]. (2004-08-11) [2010-0801]. <http://www.un.org/zh/documents/>.
- [7] Conference. Report of the World Conference on Disaster Reduction [EB/OL]. (2004-08-11) [2010-08-01]. [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?)
- [8] Conference. Review of the Yokohama strategy and plan of action for a Safer World [EB/OL]. (2004-12-20) [2010-08-01]. <http://www.un.org>.
- [9] General Assembly. Implementation of the international strategy for disaster reduction [EB/OL]. (2005-08-01) [2010-08-01]. <http://www.un.org>.
- [10] Wisner B. Let our children teach us! A review of the role of education and knowledge in disaster risk [EB/OL]. (2007-07-01) [2020-09-12]. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=609>.
- [11] General Assembly. Implementation of the International Strategy for Disaster Reduction [EB/OL]. (2007-09-05) [2010-08-01]. <http://www.un.org>.
- [12] General Assembly. Towards a culture of prevention: disaster risk reduction begins at school [EB/OL]. (2007-08-01) [2010-08-01]. <http://www.un.org>.
- [13] General Assembly. Global assessment report on disaster risk reduction [EB/OL]. (2009-11-21) [2010-09-10]. <http://www.un.org>.
- [14] 王若嘉,苏桂武,张书维,等. 云南普洱地区中学生认知与响应地震灾害特点的初步研究——以2007 年洱614 级地震灾害为例[J]. 灾害学,2009,24(1):133-138.
- [15] 伊衍雨,苏筠,叶琳. 公众灾害风险可接受性与避灾意愿的初探[J]. 灾害学,2009,24(4):118-124.
- [16] 杨洁,李睿,王静爱. 汶川8.0 级地震灾后响应研究——以灾后学生响应为例[J]. 灾害学,2009,24(4):125-129.
- [17] 文彦君,周旗,桑蓉. 城市中学生地震灾害感知研究——以陕西省宝鸡市石油中学为例[J]. 灾害学,2010,25(4):78-83.
- [18] 何永年. 期盼防震减灾科普教育新的跨越[J]. 防灾博览,2010,6(5):8-15.

## Progress of Education in International Disaster Reduction

Wang Jingxiu, Liu Lan and Wen Jiahong

(Department of Geography, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

**Abstract:** Disaster reduction education is an important approach and key component of disaster prevention and mitigation. UNESCO proposed that disaster prevention and mitigation should start from schools, and disaster resistance consciousness need to be cultivated by knowledge and education. Based on study of related main content of education in international disaster reduction of resolution strategies of important international conferences and progress reports on disaster reduction of all previous UN disaster reduction congresses, the progress tracks of international disaster-reduction-awareness trainings over the years are summarized and trends in educational development of disaster-reduction-awareness education are analyzed.

**Key words:** international disaster; disaster education; school education