



## 第六十四届会议

临时议程\* 项目 55(c)

可持续发展：国际减少灾害战略

## 国际减少灾害战略执行情况

## 秘书长的报告

## 摘要

本报告按大会第 63/216 号决议的要求，概述了执行《国际减少灾害战略》的进展情况。尽管在执行《兵库行动框架》的一些方面取得了良好的进展，例如体制能力和备灾的改善，但仍需加快执行工作才能落实《行动框架》的所有目标。近期发表的《全球减轻灾害风险评估报告》所载新信息表明，面临风险可能性的增加超过了目前减少脆弱性的能力。

当前迫切需要对全面的执行作更多投入和解决各项致灾驱动因素：农村的贫困和脆弱性，无计划的城市增长以及日益恶化的生态系统。2009 年 6 月举行的减少灾害风险全球论坛第二届会议呼吁采取行动对减少灾害风险和适应气候变化加以整合，并加强社区一级的行动。会议还讨论了在扩大行动规模和增加对减少灾害风险投入方面的若干具体目标和新倡议。

\* A/64/150。



## 目录

	页次
一. 灾害和灾害风险的趋势 .....	3
二. 执行《兵库行动框架》取得的进展 .....	4
A. 国家一级的行动 .....	4
B. 区域一级的行动 .....	4
C. 国际一级的行动 .....	4
D. 通过《战略》系统的进行协调和给予指导 .....	5
E. 对减少灾害风险的投入 .....	7
三. 结论和建议 .....	8
附件	
关于执行《兵库行动框架》取得的进展的其他信息 .....	10

## 一. 灾害和灾害风险的趋势

1. 就全球而言，诸多危险正在造成越来越多的灾害风险，而经济损失的危险也大大超过了死亡率的危险。造成这种趋势的主要驱动因素是灾害发生的频率越来越快。随着国家的发展以及经济条件和治理的改善，脆弱性有所减轻，但还没有快到能够抵消灾害发生频率加快的影响的程度。

2. 在2008年6月至2009年6月的报告所述期间，发生了343起与自然灾害有关的灾难，影响超过4 200万人，造成14 000多人丧生，经济损失总额达574亿美元。亚洲的灾害发生率最高(36%)，非洲的人口死亡率最高(60%)，美洲的经济损失最大(88%)。<sup>1</sup>

3. 与洪水、风暴和旱灾等水文气象危害相关的灾害在各类自然灾害造成的损害中占了80%以上。亚洲的发生率最高(37%)，死亡人数最多(51%)而美洲遭受的经济损失的程度最严重(88%)。<sup>2</sup>旱灾影响到撒南非洲9个国家的1 450万人。雨季暴雨给印度、尼泊尔和巴基斯坦带来水灾，受灾者达到50多万人。2008年大西洋飓风季节非常活跃，共发生16次热带暴雨，其中5次为高强度的飓风。古巴先后遭受4次热带飓风袭击，致使50多万房屋受损或完全被摧毁。海地有80多万人受灾，估计损失达9亿美元，占国内生产总值的15%。“艾克”飓风估计给美利坚合众国造成300亿美元的经济损失。

4. 2009年5月在麦纳麦发表的《全球减轻灾害风险评估报告》第一版<sup>3</sup>有力的证据说明，灾害既是贫困的根源，也是贫困的结果，同时说明了气候变化的影响加剧了灾害风险。报告指出了风险模式的3个主要的驱动因素，即：城市和地方治理存在缺陷，农村地区的生计存在脆弱性，以及生态系统恶化。

5. 报告强调，灾害风险越来越城市化。报告预测，到2010年，全世界73%的城市人口以及大多数大城市都在发展中国家。全世界大约10亿人生活在城市的非正规住区，这一数字每年还在以大约2 500万人的速度增加。

6. 大约75%的农村人口生活在国际贫困线以下，包括撒南非洲的2.68亿人口。城市贫困与土地分配不公、无法获得改良种子、灌溉技术使用不当、经济缺少多样性，市场欠发达以及贸易壁垒。

7. 全球性生态系统恶化以及生态系统提供的很多服务的丧失，使得城乡贫困社区不断加剧的脆弱性更加雪上加霜。例如，毁掉红树林建造养虾场，增加了与暴

<sup>1</sup> 自然灾害和人为灾害数据库国际灾难数据库，灾害传染病学研究中心，2009年。

<sup>2</sup> 同上。

<sup>3</sup> 2009年《联合国全球减轻灾害风险评估报告》：不断变化气候下的风险和贫困。

雨肆虐相关的风险，而将湿地的水排干的做法增加了水灾的风险，毁林增加了水灾和滑坡的风险。

8. 此外，气候变化增加了危害的数量和破坏了复原的基础，进一步使灾害影响对发展中国家的穷人社区越来越不利，因此使灾害风险分布不均的情况开始加剧。

## 二. 执行《兵库行动框架》的进展情况

### A. 国家一级行动

9. 88个国家就执行《兵库行动框架》取得的进展提出了全面报告。这些报告提交给了《兵库行动框架》监测员，并在《全球减轻灾害风险评估报告》中作了归纳。目前，总共120个国家政府已任命负责《兵库行动框架》的执行、后续行动和监测取得的进展的官方联络点。

10. 总的来说，在通过加强能力、组织系统和立法来解决备灾和具体应对上的不足方面以及诸如加强预警制度等其他方面，各国都取得了良好的进展。因此，一些低收入国家，例如孟加拉国和古巴，都在降低热带旋风和水灾的死亡风险方面取得长足的进步。尽管古巴2008年连续遭遇4次热带旋风，但据报只有4人死亡。

11. 相比之下，在将减少灾害风险纳入经济、城市、环境和基础设施的规划和发展方面却少有进展。因此，全球经济损失风险增长的速度继续快于死亡风险。遇灾风险的增加超出了很多国家政府目前降低脆弱性的能力。

12. 取得的进展与国家收入水平息息相关。同缺乏必要的技术、人力、体制和财政能力的低收入国家相比，高收入国家在采纳抗灾建筑标准和环境规划条例方面取得的进展更大些。包括高收入国家在内的很多国家仍然缺乏解决灾害风险的整体政策和战略框架。

### B. 区域一级的行动

13. 区域性平台、网络和伙伴关系等合作机制积极促进采取更多的行动，因此区域一级取得了进展。几个区域组织还发展了相关的战略和伙伴关系。

14. 目前，《战略》秘书处通过其非洲、美洲、亚太、欧洲和西亚以及北美的区域办事处提交了资料。重点是动员和协调对于区域和国家减少灾害风险进程的支助，包括通过与政府间组织建立牢固的区域联盟、区域政策对话、基准信息和执行工具以及同联合国机构和世界银行的密切合作。

### C. 国际一级的行动

15. 《战略》秘书处促进并推动众多合作伙伴协调地参与减少灾害风险的行动。联合国非洲集团最后确定并向联合国各国家工作队散发了关于减少灾害风险的准则。联合国开发计划署在50个高风险国家开展了增强减少灾害风险和复原能

力的工作。世界银行与《战略》建立的伙伴关系——全球减灾和复原融资机制，通过其《国家协助战略》支持将减少灾害风险纳入主流。

16. 为国家和地方政府、社区及城市当局编制了关于预警、风险和脆弱性评估及教育的各种工具、指导、培训和良好做法资料汇编。世界上的一些议员网络开始倡导对减少灾害风险进行投资，使之成为适应气候变化的一种工具。

17. 各环境、发展和人道主义合作伙伴之间已着手扩大活动的规模和增强相互间的协同增效。《战略》秘书处还继续积极促进减少灾害风险的工作，将之作为一项适应政策，并就此问题与联合国气候变化框架公约建立密切的工作关系。2008年9月，我在纽约召集过一次“面对不断变化的气候，减少灾害风险”的部长级会议以进一步推动这一议程。

#### D. 通过《战略》系统提供协调与指导

18. 《战略》的各级利益攸关方在支持执行《兵库行动框架》中发挥关键作用。为了进一步加强《战略》制度，特别是确保这一制度在减少灾害风险中的全系统的高层次领导和协调作用，我任命了玛加丽塔·瓦尔斯特伦女士为主管减少灾害风险事务的助理秘书长和负责执行《兵库行动框架》的特别代表。瓦尔斯特伦女士已于今年1月就任。

19. 在全球气候变化越来越令人不安以及灾害风险越来越多的背景下，6月16日至19日，在日内瓦召开了减少灾害风险全球平台第二届会议。152个国家政府和联合国系统、国际金融机构、区域机构和科学及学术界的137个组织和机构1688名与会者出席会议，说明了对这一平台作用的认识。包括几位国家元首或政府首脑在内的高级别代表直率而明确地强调指出，减少风险对于管理灾害的影响、包括因气候变化影响而产生的灾害的影响和避免社会经济福利受到影响而言至关重要。

20. 2007年全球平台第一届会议以来，减少灾害风险的政治意愿和实际经验都大大提高。第二届会议特别强调了吸取的经验教训以及应该制订协调和健全的指导以便全面落实各项减少灾害风险的措施。主席的总结<sup>4</sup>强调了5个主要的领域。

21. 压倒性的意见是，必须迫切采取行动统一减少灾害风险和适应气候变化这两方面的框架，并使之同减贫和可持续发展的更广范畴联系起来，而减少灾害风险必须成为气候变化交易的一个具体部分。我希望能于2009年12月在哥本哈根举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第十五届会议上达成这一交易。

22. 在社区和地方各级减少灾害风险和促进妇女作为行动动力的作用，被认为至关重要，同时也需要中央或地方政府作为政策主流的一部分给予全面的支持。这种协作和伙伴关系应反映中央和地方政府与民间社会行为者之间的相互依赖。

<sup>4</sup> 主席总结及其他会议文件已公布于：[www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)。

23. 认识到需要立即加快《兵库行动框架》的执行，使之从单独的行动和试点项目变成全面的执行，全球平台认为确定具体领域的目标至关重要。例如，建议在 2011 年开展对现有教育和保健设施的国家评估，到 2015 年所有灾害频仍国家都制订并执行更安全学校和医院的具体行动计划。在国家风险评估、城市灾后恢复计划、预警系统、饮水危险以及建筑法规的执法方面提出了其他目标的建议。

24. 全球平台查明，在解决发展中国家的灾害风险所需资源与实际可动用资源之间存在着巨大的差异，并敦促大力加强行动和增加国家预算及国际来源提供的资金。在将相当于 10% 的人道主义急救和恢复开支以及至少 1% 的全部国家发展资金和发展援助资金用于减灾措施问题上，获得了巨大的支持。需要了解更多关于对减少灾害风险投资的具体措施和模式的效益和费用的明确信息。

25. 全球平台确认《战略》系统在支持各国政府和民间社会组织方面的重要作用，同时认为，规划进行的对《兵库行动框架》的中期审查，需要各国政府的所有权、民间社会的密切参与、加强各区域进行合作的能力以及《战略》秘书处及其伙伴的支持。全球平台还强调，利用为衡量《兵库行动框架》的进展而制定的现有成套基准和准则，将会有助于中期审查。很多与会者对于以实际的方式进行中期审查感兴趣，并愿意给予支持。《战略》秘书处正在努力拟定中期审查的时间表，并将定期向会员国通报这一进程今后的步骤。

26. 在本报告所述期间，《战略》秘书处为审查执行《兵库行动框架》所取得进展的国家进程提供了指导和支助，采取的办法有：报告框架和各种区域和国家培训班，以及“兵库行动框架监测系统”，这一系统系以兵库框架的目标和优先事项及《战略》关于通用指标的指导性出版物为基础。各指定国家当局和《框架》联络点可通过网上 ([www.preventionweb.net](http://www.preventionweb.net)) 查阅兵库行动框架监测系统。

27. 截至 2009 年 6 月，103 个国家正在提交报告，88 份国家报告已通过网上提交。对现有信息的分析已列入 2009 年《全球减轻灾害风险评估报告》，并已提交给减少灾害风险全球平台第二届会议。为 2008 年 12 月举行的第三届亚洲部长级减少灾害风险问题会议编制了区域综合报告。美洲、阿拉伯区域、欧洲和非洲开展了类似工作，并向全球平台提交了区域报告。联合国各机构、世界银行、各会员国、区域政府间和技术机构、民间社会和《战略》的其他伙伴就《全球评估报告》所作协同努力，清楚说明《战略》多方利益攸关者制度在指导和支持落实减少灾害风险方面带来的益处。

28. 与此同时，全球民间社会组织减灾网络对执行《兵库行动框架》取得的进展的地方观点进行了广泛的多个国家和多个合作伙伴的审查。该网络报告中认为，在国家方案范畴内所作努力迄今对地方一级的脆弱性所产生的影响很小，地方社区的更深入的参与对于克服这一缺陷而言至关重要。

29. “防灾网”建立了大容量可查阅信息储存库和传播实用信息、包括标准和准则、取得的经验教训和获得专门知识的途径的虚拟中心机制。2008年，“防灾网”在12项内容收藏下发表了超过4 500篇文章，全球不同读者达到22 000多人。还与全球减灾和复原融资机制和其他合作伙伴建立了联合国土著问题常设论坛区域信息系统。

30. 作为第一份关于赞成联合国各组织和世界银行的兵库框架优先事项的各种任务、方案和服务的全面汇编，印制了2009年联合国《减少灾害风险指南》。该指南已公布于“防灾网”，并将定期予以更新。

## E. 为减少灾害风险投资

31. 大会在第63/216号决议中呼吁国际社会有系统地在减少灾害风险方面进行投资，以期实现该战略的各项目标和为联合国减灾信托基金提供充足的捐款。<sup>5</sup>

32. 2008日历年，信托基金收到大约760万美元支持减灾战略合作伙伴、包括全球减少灾害风险评估报告的共同成果的捐款。2009年，《战略》的各主要合作伙伴将对联合工作方案和信托基金的支助进行一次审查，以便加强减灾战略合作伙伴的协作行动，并从战略上更加符合《兵库行动框架》的要求。

33. 《战略》秘书处的资源筹集努力为增加对信托基金的自愿捐助作出了贡献。2008年的总收入达到2 890万美元。虽然捐助方队伍在逐步扩大，但仍然是由少数核心捐助方<sup>6</sup>在继续满足秘书处大多数的资源需求，2008年，5个最大的捐助方的捐款额占年度收入的66%(2007年占77%)。捐助方数目由18个增加到22个，较突出的是新增的来自澳大利亚和西班牙的捐款以及来自海湾地区的第一个捐助方巴林。

34. 全球减灾和复原融资机制继续朝着支持全球减少灾害风险的主要合作机制发展。2007-2008年期间，各捐助方向世界银行管理的融资机制的第二和第三轨所作认捐超过了9 000万美元。

35. 开发署在50多个高风险国家开展减灾和恢复的工作。2008年，减少灾害风险开支升至1.4亿美元，其中90%以上直接进入国家方案。

36. 在本报告所述期间，在建立国际对减灾投资的有力政策环境方面出现了几个积极的发展。澳大利亚最近发起了载于“澳大利亚援助方案减少灾害风险政策”的一项政策。2009年2月，欧洲联盟委员会一揽子发布了两则新的通讯，一是欧盟发展部长2009年5月在布鲁塞尔通过的“欧盟支持发展中国家减灾战略”，一是“预防自然和人为灾害社区做法”。

<sup>5</sup> 通过这一由联合国减灾战略管理机制，可将资金投入到了秘书处和《战略》合作伙伴的活动中。

<sup>6</sup> 按捐助多少依次为：世界银行、欧洲联盟委员会、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国、挪威、澳大利亚、西班牙、日本、德国和丹麦。

37. 此外，2009年4月，欧洲联盟委员会提出了关于“适应气候变化：实现一个欧洲的行动框架”的白皮书，白皮书认为减灾是成功的适应努力的一个必不可少的部分。丹麦着手审查了人道主义援助的战略重点，这些重点包括2008年11月在哥本哈根举行的主题为“将气候变化谈判同减少灾害风险联系起来”的多个伙伴政策论坛。

38. 如上所述(见第20-25段)，全球平台第二届会议讨论了对减少灾害风险的投资，同时强调了制定投资基准的益处，例如，从国家预算中拨出一部分用于减少灾害风险措施，或拿出某一比例的人道主义资金(10%)、发展资金(1%)和气候变化适应资金(30%)用于减灾工作。

39. 我在2008年的报告(A/63/351)中指出，必须确保有稳定和可预测的财政基础保证减灾战略秘书处能够履行执行《兵库行动框架》的关键支助职能。大会在第63/216号决议中强调了减少灾害风险以及嗣后增加《战略》秘书处的责任的重要性，并要求我向大会第六十四届会议提出报告。就此，我谨报告，正在进行内部的协商，我将向大会第六十五届会议提出报告。

### 三. 结论和建议

40. 虽然最近减少灾害风险在某些方面取得了良好的进展，但很显然，要实现对这一领域的有系统的投资，还需要做很多努力。灾害影响了减贫和其他千年发展目标的实现。必须更迫切地解决灾害风险的驱动因素：农村贫困和脆弱性、无计划和管理不善的城市增长以及日益恶化的生态系统。减少灾害风险很可能带来适应努力、减少灾害风险和减贫方面的三赢局面。

41. 容易遭受风险的国家高度重视减少灾害风险，准备迅速着手实施各项政策和战略以解决其风险。需要迅速加强国家和区域的平台，以便迅速协调此种行动，国际社会需要帮助更好获得所需资源、援助和专门知识。必须让所有人能较容易地获得减少灾害风险的知识，特别是最脆弱和贫困社区，加强它们的安全和复原能力。

42. 需要迅速加快《兵库行动框架》的执行，使之从单独的行动和试点项目变为各国全面落实各项特定目标和具体行动。减少灾害风险全球平台第二届会议就特定目标提出了建议，例如，在2011年之前对现有教育和保健设施的安全性进行一次国家评估。需要考虑开支的目标，并由主管当局予以确定。

43. 国际和区域性指导和协调机制已迅速建立起来，但需要进一步的发展以满足未来的需要。这一《战略》系统的各项基本内容减少灾害风险全球平台、《战略》秘书处以及国家和区域平台，尤其得到了越来越大的承认和支持，被认为是各国政府和民间社会的主要工具。《战略》秘书处为监测执行《兵库框架》所取得进展而建立的新制度运作良好，它与全球评估报告一道，为指导减少灾害风险的政



策和行动提供了重要的信息。2009 和 2010 年期间的中期审查将为解决 2015 年及其后有关执行《兵库行动框架》的战略性和根本性的事项提供一次重要的机会。

44. 提出了以下的各项建议。

#### 在国家和地方以及加快有系统地执行《兵库行动框架》

45. 根据加快执行《兵库行动框架》的必要性，我鼓励会员国加强对《战略》系统的参与，包括国家和区域平台、专题性技术平台、中期审查进程以及将于 2011 年举行的减少灾害风险全球平台第三届会议。

46. 因此，我强烈敦促会员国进一步制定和加强各种执行机制，特别是减少灾害风险国家机制、国家和地方风险评估、成绩指标、监测和审查进程以及社区一级的支助。

#### 通过减少灾害风险确保适应气候变化

47. 我欢迎有越来越多的国家呼吁利用减少灾害风险推动适应气候变化的工作，并强烈支持将这些战略纳入气候变化政策。我鼓励会员国在各部门的国家计划和战略中将减少灾害风险同适应政策联系起来，特别是在土地用途和住房规划、重要的基础设施发展、自然资源的管理、保健和教育等方面。

#### 今天就为一个更安全的明天投资

48. 我呼吁会员国从国家预算中拨出更多资金用于减少灾害风险，并采取必要行动到 2015 年、《兵库框架》的期限结束时将死于灾害的人数减少一半。我建议会员国考虑投资基准，例如为减少灾害风险措施从人道主义救济和重建基金中拨款 10%、从国家发展基金中拨款 1% 以及从国家气候变化适应基金拨款 30% 的概念。

#### 支持安全学校和医院倡议

49. 我强烈鼓励会员国加入确保学校和医院安全的全球倡议，特别是投资于行动，在 2011 年之前对现有教育和保健设施的安全进行一次国家评估，并在 2015 年之前制定并执行更安全学校和医院的具体行动计划。

50. 我邀请会员国积极纪念国际减少灾害风险日，同时建议从 2010 年起，将 10 月 13 日定为纪念这一专题的固定日期。

#### 加强《战略》的筹资安排

51. 鉴于日益需要加强国际合作努力以支持《兵库行动框架》的执行工作以及嗣后《战略》秘书处的支助活动，我呼吁会员国和《战略》的各利益攸关方增加对联合国减灾信托基金的财政捐助，以确保《兵库行动框架》的执行工作获得充分支助。

## 附件

### 《兵库行动框架》执行进展情况补充资料\*

#### A. 国家一级的行动

##### 优先事项 1

**确保使减少灾害风险成为国家和地方优先事项，同时为执行工作建立坚实的组织基础**

1. 根据《全球减少灾害风险评估报告》所载资料，《兵库行动框架》规定的 5 项优先事项中的优先事项 1 取得了重大进展，特别是制定政策和立法以及在加强减少灾害风险多部门体制系统和平台方面。

2. 巴林设立了国家灾害管理委员会；厄瓜多尔将减灾管理列入了新宪法和国家发展计划，并建立了新的风险管理技术秘书处。多米尼加共和国 2008 年成立的国家防灾和减灾技术委员会为国家一级减灾活动提供了咨询意见和协调。在瓦努阿图，国家行动计划责成财政和经济管理部为各部司分配用于减少灾害风险的部委预算。哥伦比亚和伊朗伊斯兰共和国将减少灾害风险纳入了国家预算。牙买加的国家减灾委员会的主席由总理担任，国家减灾计划为一些政府机构、私营部门和非政府组织的参加规定了全面的框架。美利坚合众国就本国的“减灾战略面临的重大挑战”规定了针对具体危险的执行计划，以确定今后行动和开支的优先顺序和给予指导。莱索托和纳米比亚制定了国家政策并已提交议会批准。斯里兰卡成立了国家灾害管理协调委员会，并正在制定灾害管理中心整体计划。

3. 在本报告所述期间，阿根廷、多米尼加共和国、萨尔瓦多、印度尼西亚、牙买加、秘鲁和前南斯拉夫的马其顿共和国建立了减少灾害风险国家平台。只有 50 个国家建立了这种多利益攸关方协调机制。在开曼群岛，商会在国家减灾计划的防灾、减灾、应对和恢复工作中扮演角色。肯尼亚建立了协调国家平台和 5 个多利益攸关方委员会的秘书处，多哥加强了国家平台这一协调机制。

4. 红十字会与红新月会国际联合会同 80 多个国家协会合作，编制了“社区安全和恢复框架”，为国家红十字会和红新月会设计和执行多部门社区方案提供了基础。至少 130 个国家红十字会和红新月会报告称它们执行了社区减少灾害风险方案，包括教育和提高认识活动。

\* 这是对本报告第二节所作的补充。

## 优先事项 2

### 查明、评估和监测灾害风险和加强预警

5. 这一领域取得了持续的进展，尽管各国都承认这方面还需要更集中的努力。各国必须在汇编全面的风险评估方面为减少灾害风险带来启发，将预警与备灾和反应的策划联系起来，并利用国家性信息为地方性行动提供信息。

6. 澳大利亚和新西兰制订了全面、统一和多种危害的风险评估做法。瑞士争取到 2011 年编制完成覆盖全国的危险区图和评估，并确保危险区图和评估将用于土地用途规划和建筑管制的进程。菲律宾通过危险区图的绘制推动了社区一级的风险评估。塔吉克斯坦地震检测网的建立说明很多国家在改进危险监测方面取得了进展。

7. 东南欧 7 个国家<sup>a</sup>正在有系统地发展以下方面的能力：(a) 减少灾害风险战略、政策、立法和体制能力，(b) 国家气象和水文事务支持减灾管理的能力建设，以及(c) 建立世界气象组织(气象组织)、国际减少灾害战略、联合国开发计划署(开发署)和世界银行支持下的金融风险转让机制。这一模式正在扩展到中亚和高加索其他 7 个国家。在国家机构的伙伴关系的支助下，哥斯达黎加、萨尔瓦多和尼加拉瓜开展了多种危险预警制度，而中国通过与国际、国家和城市组织之间的协作，为大城市上海发展了多种危险预警制度。

8. 哥斯达黎加的研究机构与国家紧急救助委员会一道开展了灾害的风险评估。牙买加将危险数据用于确定为脆弱社区排队的办法。美利坚合众国制定了多种危险损失评价方案“Hazards US - Multi-Hazard(HAZUS-MH)”。开曼群岛政府委托进行的危险脆弱性评估和全国生活条件评估，为造成风暴潮和海平面升高的因素以及低收入人口的脆弱性提供了宝贵的数据。

9. 非洲几个国家进行了具体部门和危险的灾害风险评估。莫桑比克国家灾害管理局在全球风险识别方案的支持下，建立了国家灾害损失观察站和国家风险信息制度。与此同时，国家风险图集正在编制之中，马普托的评估地震风险的简化工具也在研制中。

10. 孟加拉国、老挝人民民主共和国和斯里兰卡在利用技术和当地能力建立旋风和水灾等常发性危险的有效预警制度方面取得了进展。很多国家和次区域改善了同邻国在减少跨界风险、包括共有水域的洪灾、海啸预警制度、蝗虫灾害和危害健康的风险方面的合作。

11. 斯里兰卡的一项合作方案将致力于解决现有预警制度的最后一些差距。马达加斯加建立了海啸预警方面的国家协调中心。毛里求斯加强了气象局在观察、发现、预报和发布各种自然危害方面的预警能力。

<sup>a</sup> 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山、摩尔多瓦共和国、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国。

12. 坦桑尼亚联合共和国正在建立沿海社区在洪灾预警和备灾活动方面的能力。在玻利维亚多民族国，拉巴斯市政府正在实施水灾和滑坡预警制度，包括水文气象实时监测系统。

### 优先事项 3

#### 利用知识、创新和教育在各级创建安全和提高抗灾能力文化

13. 在与优先事项相关的大多数领域，全球性平均进展率都很差，特别是在编制和应用多风险评估研究办法和工具、将减少灾害风险的概念和做法列入学校课程和教育材料以及制定全国提高认识战略促进抗灾文化等方面。很多国家报告称，有必要在这些方面做更多和更好的工作。

14. 在教育部门，法国、美利坚合众国和乌兹别克斯坦等一些国家正在试行一项法律行动，强制规定应将减少灾害风险作为全国教育议程和课程的一部分。安哥拉和布隆迪的教育部推动将减少灾害风险纳入教育之中。在布基纳法索，小学一级已采用环境教育，高等教育部分采纳了减少灾害风险。塔吉克斯坦和马达加斯加编制了减少灾害风险的学校教材，莫桑比克着手对小学教师和儿童进行如何应付灾害的培训。加纳印制了包括“传单”在内的创新性材料，印度尼西亚则编制了社区脆弱性自我评估袋。

15. 哥斯达黎加的环境教育方案包括减少灾害风险，全国大学校长委员会通过社区拓展方案、研究和教课促进减少灾害风险。厄瓜多尔正在开展教育改革努力，并建议将风险管理列入各级教育的强制性课程。

16. 由南非开普敦大学牵头，非洲 10 所大学之间的伙伴关系实施了“佩里·佩里大学”能力建设项目。联合国大学环境和人类安全研究所协助布拉柴维尔市和刚果当局建立了风险管理研究所。

17. 最后，全世界开展了无数安全学校举措，包括：印度确保山区学校地震安全的项目；哥伦比亚在波哥大采取的减少政府所办学校结构弱点的城市行动；尼泊尔培训学生和泥瓦匠成为学校地震安全“大使”的项目；以及日本促进改造所有 1981 年之前建造的校舍的工作。厄瓜多尔农村地区教师接受了处理每一地区具体面临的危害的学校安全课程。

### 优先事项 4

#### 减少基本风险因素

18. 在基本风险因素方面取得进展，对大多数国家来说仍是一项挑战。而在以能够最终减少损害和经济损失风险的方式解决诸如城市和地方治理不善、农村脆弱的生计和生态系统恶化等基本风险因素方面，很多国家都遇到了困难。与此同时，很多国家的减少灾害风险的治理安排无法帮助将风险因素纳入发展。总的来说，减少灾害风险体制和立法安排同发展部门的联系都非常薄弱。

19. 美洲和亚洲一些国家已将环境和气候变化定为国家的优先事项，并制定了相关的立法、政策和组织框架。哥斯达黎加规划和经济政策部将灾害风险评估纳入了国家投资项目提案的表格。几个非洲国家正在执行各种措施保护主要的产业，使之免遭灾害风险。这些措施包括马达加斯加农业部门、坦桑尼亚联合共和国禽部门以及加纳的各机构的应急计划。莫桑比克采取措施，在遇到水灾时保护运输和通讯基础设施并确保能源供应的连续性。旅游业部门还处于将减少灾害风险纳入发展计划的初期阶段，例如毛里求斯和塞舌尔采取的具体的公共卫生行动。

20. 包括斐济、阿曼和菲律宾的几个国家根据世界减灾运动的“能在灾害中保障安全的医院”启动了方案。斐济对主要医院和保健设施开展检查，以评估发生紧急情况时结构的抗灾能力和服务的连续运作能力。拉丁美洲和加勒比继续实施医院安全指数，其他区域的国家作了调整后也实施了这一指数。该指数是快速评估保健设施的结构性、非结构性和功能性安全的一种工具。

### 优先事项 5

#### 在各级为有效救灾加强备灾工作

21. 在加强应对灾害的能力方面取得了显著进展，这种能力常常与上述预警活动密切相关。各国、特别是亚洲和美洲各国都报告在加强管理灾害风险的能力方面取得了整体的进展。很多非洲国家颁布了应急计划，而佛得角、马达加斯加、毛里求斯和莫桑比克都很好地证明了它们的计划包括了行政的各个层次。加纳建立了网页，通过高频无线电将各个地区联系起来。肯尼亚成立了国家救灾行动中心。多哥利用联合国的群集办法推动部门领导的参与。

22. 中等收入国家越来越多地采用保险以及巨灾汇集金和债券等新机制，取代政府和国际资金来源的传统救济和重建融资。墨西哥发行了巨灾债券，作为发生重大地震时进行应对和恢复的筹资机制，加勒比国家和土耳其制定了灾害汇集金机制。加勒比巨灾风险保险基金在 2007 年 11 月发生地震后向圣卢西亚和多米尼克支付赔偿金，2008 年发生飓风“艾克”后向特克斯和凯科斯群岛支付了赔偿金。东南欧洲正着手实施类似的机制。包括印度、马拉维、墨西哥、尼加拉瓜和秘鲁的几个国家实施了天气衍生现象保险计划以保护农业免受气候相关危害的影响。

## B. 区域一级的行动

23. 《全球评估报告》指出，主要代表高收入和包括一些中上收入国家的欧洲报告说，它们在所有领域都取得了好于所有其他区域的进展。大多数为低收入国家的非洲取得了类似其他发展地区的进展，但优先领域 2 和 3 不在此列。由于存在像澳大利亚和新西兰这样的高收入国家，太平洋区域在优先领域 1、3 和 4 方面取得了好于欧洲以外的所有其他区域的进展。美洲取得了好于亚洲的进展，但优先领域 2 和 4 不在此列。

24. **非洲**：由于加强了同非洲联盟委员会和区域经济共同体的协调与合作，并加强了与其他区域组织的协商，加快了非洲区域减少灾害风险战略和行动纲领的执行工作。
25. 西部非洲国家经济共同体批准并开始与《战略》秘书处以及世界银行和《战略》之间的全球减灾和复原融资机制合作执行减少灾害风险政策和战略。同样，中部非洲国家经济共同体在欧洲联盟的支助下，致力于本区域内加强能力。
26. 气象组织和南非正在制订南部非洲发展共同体的严重天气预报和风暴潮指导区域能力建设项目。项目的目的是将技术能力同决策进程联系起来，该项目正在莫桑比克、纳米比亚和南非与终端对终端多种危害预警系统一道进行初步的实施。
27. 包括非洲联盟、开发署干旱监测中心、联合国非洲经济委员会、世界银行和《战略》秘书处的几个合作伙伴正在合作加强减少干旱风险区域网络，同时确保将减少干旱风险战略和工具纳入国家适应和发展进程。2008年9月召开了第三届非洲干旱适应论坛。肯尼亚和乌干达都举办了国家研讨会，因而最后确定了对减少干旱风险政策和计划的分析。吉布提、厄立特里亚和索马里正在进行分析中。
28. **西亚和北非**：区域组织将重点放在加强和建立决策者对于减少灾害风险的政治承诺和参与。阿拉伯国家联盟率先在气候变化、环境和灾害管理的区域政策中促进减少灾害风险。阿拉伯联盟对减少灾害风险取得的进展进行了第一次区域评估，并于2009年5月在沙特阿拉伯吉达举办了一次区域研讨会，在沙特阿拉伯气象和环境局局长的主持下讨论报告和今后的共同行动。
29. 阿拉伯国家主管环境事务部长理事会于2008年12月举行的第二十届会议重申将致力于减少灾害风险和建立减灾国家平台。2009年5月举行的部长级特别会议呼吁到2010年第一季度制定一项“减少灾害风险阿拉伯战略”和建立一个减少灾害风险区域平台。
30. 技术能力建设和知识管理努力包括：建立危害和风险区域数据库和启动由阿拉伯科学、技术和海事运输学院管理的区域减少灾害风险、培训和研究中心，以及将减少灾害风险术语翻译成阿拉伯文。
31. 同经济合作组织秘书处一道，为各国家当局和其他区域合作伙伴组织了一次关于《兵库框架》执行和报告工作的区域培训班。因此，减少灾害风险在中亚和经济合作组织地区嗣后的各种活动中占据了显著位置，反映了当局的政治承诺的加强。
32. 同阿拉伯发展与环境网络一道，发起了与民间社会的战略伙伴关系，目的是加强社区一级减少灾害风险的工作和试行各项重要的举措。阿拉伯环境与发展网络的成员来自18个国家的非政府组织。

33. **欧洲**：区域活动将重点放在扩大本区域现有的知识和推动各合作伙伴之间的协作，例如，通过利用区域会议交流经验和建立与联合国各机构和《战略》系统合作伙伴、特别是世界银行的牢固的伙伴关系。这些包括：欧洲国家平台和《兵库框架》联络点会议、一次主题为“争取建立对自然风险的新的治理”的国际研讨会、几次专题工作组会议以及《战略》同欧洲委员会在《欧洲和地中海主要灾害协定》内建立起来的支持在欧洲/地中海区执行《兵库框架》的伙伴关系。

34. 在索非亚举行的减少灾害风险问题区域部长级会议决定制定灾害风险管理两年工作计划和建立《东南欧洲减轻灾害风险和适应方案》，借以降低本区域面对水文气象和其他灾害的脆弱性。会议还决定请本区域各国总理为建立中欧巨大风险灾害保险机制提供资金。作为这一倡议的一部分，气象组织和开发署正在一道努力，根据欧洲联盟的标准和政策，加强各国在收集和分析水文气象数据和降低对于自然灾害的脆弱性的能力。

35. **亚洲和太平洋**：第三届亚洲减少灾害风险部长级会议 2008 年 12 月在吉隆坡举行，会议吸引了众多高层次的利益攸关方。会议发起了吉隆坡减少灾害风险公私伙伴关系倡议，该倡议促进企业社会责任和有利的财政政策，并帮助发展巨大风险保险市场。

36. 太平洋岛屿国家建立了太平洋灾害风险管理平台以改善区域合作和交流，例如通过主办包括灾害管理人员的区域小组会议和太平洋灾害风险管理伙伴关系网络。

37. 减灾战略亚洲伙伴关系继续促进在减少灾害风险方面的区域联网、协调、协作和资源调动。在 2008 年 8 月举行的亚洲-太平洋经济合作组织(亚太经合组织)工作队的第二次会议上，亚太经合组织国家认可了秘鲁提出的“2009-2015 年亚太地区减少灾害风险和应急准备和应急战略”的倡议。这一战略是集中关注亚太经合组织区域的减少灾害风险和应急准备的重要一步。

38. 东南亚国家联盟灾害管理委员会正式核准东南亚国家联盟参加减灾战略亚洲伙伴关系，同时认为《兵库框架》是其开展工作的指导原则。《战略》还支持亚太区域协调机制的环境和灾害管理专题工作组拟定题为“东南亚国家联盟适应气候变化和减少灾害风险，同联合国建立伙伴关系的挑战和机遇”的文件。

39. 南亚区域合作联盟和《战略》秘书处已签署谅解备忘录，正式确定就减少灾害风险进行合作，亚洲及太平洋经济社会委员会、亚洲减灾中心和亚洲防灾中心启动了联合国工作规划进程。这些行动加强了执行《兵库框架》的能力。

40. **美洲**：美洲区域的一个重要成就是建立了美洲国家组织领导下的区域平台。这一平台得到了加拿大国际开发署和世界银行的支助，于 2009 年 3 月在巴拿马发起。

41. 将减少灾害风险纳入广泛的发展议程，得到了中美洲预防自然灾害协调中心、安第斯防灾援助委员会、加勒比紧急救灾机构和加勒比国家联盟等区域组织的支持。通过签署几项区域和次区域协定及行动计划，加强了对《兵库行动框架》的政治承诺，例如，中美洲和多米尼加共和国各国教育部长和当局 2009 年 5 月在巴拿马通过了《教育和减少灾害风险战略框架》。

42. 美洲国家组织秘书处正在建立洪水预警系统区域平台，这一平台将把国家应急系统同地方政府及地方社区联系起来，并建立了专家队伍和社区倡导者和领袖网络。加勒比海啸预警系统预计将于 2010 年开始启用，该系统配备了作为教科文组织政府间海洋学委员会全球项目的一部分为加勒比区域建立的地震仪网络。

43. 气象组织与各合作伙伴间进行的区域协作，在中美洲 3 个国家执行了中美洲山洪爆发指导系统和终端对终端预警系统等能力建设项目。

## C. 国际一级的行动

### 优先项目 1

#### 确保使减少灾害风险成为国家和地方优先事项，同时为执行工作建立坚实的组织基础

44. 在《战略》秘书处支助下，由开发署和联合国环境规划署(环境署)担任共同主席的联合国发展集团将减少灾害风险纳入主流问题工作队，最后确定并印发了联合国国家工作队关于将减少灾害风险纳入共同国家评估/联合国发展援助框架进程主流的准则。开发署在特定的联合国国家工作队中领导了核查工作，检查指导说明的使用情况并收集反馈。2009 年及嗣后，联合国系统职员学院将在联发援框架的培训单元中包括减少灾害风险这一部分。

45. 联合国驻地协调员在促进减少灾害风险政策方面具有重要的作用，这一责任目前反映在驻地协调员的标准工作说明中。减少灾害风险已列入最近在拉丁美洲和加勒比以及在非洲举办的驻地协调员培训班。因此，很多驻地协调员当前在减少灾害风险方面都在发挥更加积极主动的作用。

46. 全球减灾和复原融资机制通过其国家援助战略、制订减贫战略文件等国家发展战略，支持将减少灾害风险纳入主流。但是，将计划变为实际仍然是一项挑战。对 67 项全面和暂定减贫战略文件的审查发现，只有 19%用了一整章或节谈及减少风险问题，75%提及减少风险与恢复之间的关系，而 25%则根本未提及风险。辅助的活动包括：促进对建立发生重大灾害后的抗灾能力到恢复及重建的全球性支助，以及发起南南合作方案推动发展中国家的领导和交流知识和经验。

47. 城市和地方政府联合会、ProVention 联合会、地震和大城市倡议、CITYNET、促进可持续性地方政府组织以及美洲和亚洲各种专题性平台共同合作，为地方政府制订了各种工具和指导。各区域之间还讨论了《地方兵库行动框架》的基本内



容。2009年8月，将在大韩民国仁川市举行有关利益攸关方参加的会议，为发展2010-2011年城市风险和更安全城市问题全球运动提供意见。

48. 增进政治意愿和问责制以及鼓励将投资于减少灾害风险作为适应气候变化的手段的倡议，规模在迅速扩大，目前，全世界66个国家的116名议员和几个议员网络参加了这一倡议，从而导致几个国家的议员提出倡导举措，采取步骤拟定新立法和行动计划，2008年10月举行的一次议员协商会议通过了“关于减少灾害风险和适应气候变化的马尼拉议员行动呼吁”。

## 优先项目 2

### 查明、评估和监测灾害风险和加强预警

49. 在气象组织的协调下，通过多机构的协作制订了关于预警系统的新指导和良好做法资料，其中包括了关于4个实例的文件，即(a)孟加拉国旋风备灾方案；(b)古巴热带旋风预警系统；(c)法国预警系统；以及(d)上海多种危害应急准备方案以及一项题为“多种危害预警系统的能力建设，重点是体制的协作与协调”的准则。

50. 《全球评估报告》的风险最新情况的编制，根据的是世界银行的“热点”项目、开发署全球风险识别方案、环境署和其他方面编制的现有成套数据，同时也产生关于风险的新数据集，从而进一步描绘了全球危害和全球风险分布方面的情况。项目的合作伙伴——开发署、世界银行、环境署/全球资源信息数据库-欧洲、挪威勘察设计院、哥伦比亚大学和减灾战略——为旋风、洪水、地震、塌方和海啸等5种类型的危害编制了完善的危害模式化办法。

51. 《战略》秘书处与《战略》合作伙伴和减灾战略科学和技术委员会协商后，编制了经修订的“减少灾害风险术语”。该术语已经以联合国所有正式语文印发。

52. 由设在开发署的全球风险识别方案制订了全面的风险评估成套服务，其内容包括关于执行国家风险评估的准则、城市风险评估和国家灾害观察站。这一方案还支持4个国家的国家风险评估、30多个国家的城市风险评估以及30多个国家的国家灾害观察站。

53. 海啸预警系统在继续发展，包括作为全面海啸减灾方案的一部分在海啸危害风险评估开展的补充活动、应急准备和应急行动。目前，通过教科文组织政府间海洋学委员会的协调，以下地区成立了海啸预警系统政府间协调组：(a)太平洋，(b)印度洋，(c)东北部大西洋、地中海和相连海域，以及(d)加勒比和临近地区。建立了灾害管理和备灾国际工作队，以便就备灾行动、教育、提高认识活动和其他事项交流经验和信息。

54. 2008年4月，印度洋海啸警报和减灾系统政府间协调组欢迎印度、澳大利亚和印度尼西亚提出担当区域海啸观察服务提供者，到2011年取代由夏威夷太平洋海啸警报中心和日本气象厅提供的临时性服务。其他进展包括在改进数据共享

政策、实时数据的传输以及国家当局由上至下向受危害社区的沟通方面改善了区域性的安排。

55. 由外层空间事务处实施的联合国灾害管理和应急天基信息平台“联合国天基信息平台”向阿富汗、布吉纳法索、加纳和纳米比亚提供了技术咨询支助。此外，还建立了网络门户提供信息和关于减少灾害风险的天基信息的指导，并帮助支持实践社区联网，包括“天基信息平台”。很多机构在全球对地观测分布式系统内开展合作，以改进利用卫星观察系统监测自然危害和减轻其影响的效果。

56. 联合国大学正在制订不同灾害的脆弱性评估办法，重点是水灾和沿海灾害，以便在 5 个国家遭灾地区应用这一办法。

### 优先事项 3

#### 利用知识、创新和教育在各级创建安全和提高抗灾能力文化

57. 减少灾害风险的教育和知识专题组平台组织了一次关于减少灾害风险的政策对话，作为在教科文组织在日内瓦举行的国家教育大会上对包容性教育的一项重要贡献。教科文组织和《战略》在波恩举行的教育促进可持续发展世界大会上宣传了减少灾害风险在可持续发展方面的作用。

58. 减少灾害风险全球平台着重说明了迫切需要各级落实减少灾害风险教育和学校安全。减少灾害风险教育金色图书馆的材料和准则为这一领域提供了指导。通过儿童基金会的以儿童为中心的减少灾害风险战略，强调了儿童作为改革推动者的参与。《战略》系统的一些合作伙伴正在着手解决遭遇灾害的残疾人的需要。

59. 人道协调厅、《战略》和开发署的联合方案“减灾能力倡议”向莫桑比克和乌干达政府提供了能力建设咨询和支助服务，同时为东南欧的一项能力建设项目的的设计提供了支助。编制了几种参与培训材料，还对培训联合国工作人员、包括驻地协调员和人道主义协调员进行了培训。

### 优先事项 4

#### 减少基本风险因素

60. 2008-2009 年世界减灾运动将重点放在确保能在灾害中保障医院的安全。世界卫生组织、世界银行和《战略》同各合作伙伴一道，通过加强对结构和非结构安全以及保健设施的功能的认识，促进在所有区域开展运动。世界银行正在编制指导说明，说明如何将减少灾害风险关切纳入世界银行关于新基础设施、包括建筑安全标准的项目。

61. 各主要环境组织大幅扩大了活动的规模。国际自然及自然资源保护联盟为减少灾害风险编制了关于生态系统管理的指导和培训材料。世界自然基金会散发了题为“大自然的安全”的报告，说明保护区在减少灾害风险方面的作用。2008 年 10 月，经合组织印发的《战略环境评估和减少灾害风险指南》的说明，得到

了发展援助委员会的环境和开发公司网络的认可。环境署通过“红树林未来计划”，为沿海地区的管理人员提供了减少灾害风险和气候变化适应的培训。

62. 《战略》秘书处继续将减少灾害风险作为一项适应政策加以宣传，并继续同《联合国气候变化框架公约》的缔约方和秘书处建立密切的工作关系。在本报告所述期间，在气候变化所涉人道主义问题方面加强了同机构间常设委员会的合作。《战略》秘书处还向包括内罗毕工作方案在内的《公约》进程提供了信息和收到的资料。

63. 2009年4月，根据挪威和《战略》秘书处的提议，政府间气候变化专门委员会决定编制一份关于管理极端情况危险的特别报告以推动气候变化适应。特别报告将提供关于气候相关灾害风险的事实资料的权威性依据和减少及管理风险的办法。

64. 根据中等收入国家的要求，世界银行制订了“因巨灾递延提款备选办法”。这些国家曾要求建立一种金融工具以满足发生天灾造成的灾害后的紧急资金需要。这一备选办法将让各国财政部长能够在减少灾害风险方面发挥积极主动的作用，在灾害发生后提供紧急流动资金。

65. 哥伦比亚在2009年全球平台的届会上倡导将至少30%的国家适应基金用于国家一级的减少灾害风险措施的概念。这一概念系基于哥伦比亚过去通过投资于减少灾害风险减少适应费用的经验。

#### **优先项目 5**

##### **在各级为有效救灾加强备灾工作**

66. 机构间常设委员会备灾和应急规划问题工作分组通过“早期预警-早期行动季度报告”，为加强备灾进行风险分析作出了贡献。该报告的目的是促进加强备灾和早期人道主义应对措施，同时特别重视潜在的新危机和现有紧急情况的变化。

67. 机构间常设委员会气候变化问题非正式工作队开展了关于气候变化对人道主义的影响的机构间协商进程，评估气候变化对人道主义活动的潜在影响，在一些区域和国家协商过程中讨论了人道主义行为者在减少灾害风险方面的作用。得出的结论确认，有必要加强《兵库行动框架》这一共同的框架，根据这一框架，所有实践社区都能协调统一地一道进行努力。

68. 人道主义事务协调厅编制了一套加强备灾工作的指导和指标材料。一些国际组织正在将《国内便利和管理国际救灾和初期恢复援助工作导则》纳入法律发展举措的主流。至少110个国家的红十字会和红新月会协会在国家紧急计划中发挥着准备工作的积极作用。