

制订 2015 年后减轻灾害风险框架

导言

1. 《2005–2015 年兵库行动框架：提高国家和社区的抗灾力》（以下简称“《HFA 框架》”）是减轻灾害风险的知识、实践、实施、经验和科学的来源。随着《HFA 框架》期限将至，提出一种方法并展开有关后续框架的讨论，以备 2015 年世界减灾大会审议，这一点至关重要。
2. 《制订 2015 年后减轻灾害风险框架》一文包含背景信息（A 章节）；趋势、进展和挑战概述（B 章节）；以及有关 2015 年后框架形式的讨论（C 章节）。本文还概述了磋商过程、时间表（D 章节），以及 2015 年前的重要活动（参见时间表）。

A. 背景信息

3. 2005 年，世界减灾大会采纳了《2005-2015 年兵库行动框架》，随后，《2005-2015 年兵库行动框架》获得联合国大会（A/RES/60/195）认可。至此，减轻灾害风险达到 1990 年宣布国际减轻自然灾害十年计划（A/RES/42/169）以来的高潮。
4. 1994 年，世界减灾大会通过了《横滨宣言和行动计划：建设一个更加安全的世界》。1999 年，联合国大会第 A/RES/54/219 号决议通过建立国际减灾战略（ISDR）和联合国国际减灾战略（UNISDR）秘书处的提议，以确保该行动计划的实施。
5. 2003 年和 2004 年，联合国国际减灾战略（UNISDR）秘书处对《横滨宣言和行动计划：建设一个更加安全的世界》进行了审查。《横滨宣言和行动计划审查报告》是《HFA 框架》的基础，并于 2005 年 1 月提交至在日本神户市举行的世界减灾大会审议。
6. 作为实施过程的一部分，各方达成一致意见，将对《HFA 框架》进行适当的审查。UNISDR 被要求“就实现[该框架的]目标和优先事项的进展情况定期进行审查”。随后，UNISDR 于 2010-2011 年采用让减轻灾害风险利益相关方广泛参与的方式，对《HFA 框架》进行了中期审查。
7. 联合国大会第 66/199 号决议要求 UNISDR 帮助制订 2015 年后减轻灾害风险框架。¹ 2011 年减轻灾害风险平台第三次会议主席总结报告提出将在 2013 年举办的全球平

¹ 减灾行动可提供一个综合框架，便于利益相关方通过政治、社会、技术和经济与人文途径建设抗灾能力，采取一致、互补的行动。

台会议上讨论 2015 年后框架的首个大纲。2014 年底预计可制订出最终草案，并在 2015 年世界减灾大会上进行审议。

B. 趋势、进展和挑战

灾害风险正在增加

8. 2002 至 2011 年期间，记录的灾害达 4130 起，全球自然灾害造成 1,117,527 人丧生，记录的灾害损失至少达 11950 亿美元。仅 2011 年就发生灾害 302 起，造成 29,782 人丧生；2.06 亿人的生活受到影响，造成损失估计达 3660 亿美元。²
9. 高风险地区的人口和财产增加。过去 30 年，全球居住于易受洪水侵袭流域的人口增长了 114%，居住在易受气旋影响的沿海地区的人口增长了 192%。全球过半数大城市（人口 200 万至 1500 万）目前位于极易受到地震影响的区域内。快速城市化进程将进一步增加灾害风险。³

所有国家都易受灾害的侵袭

10. 尽管发展中国家（特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家）受到的影响相对较严重，而东日本大地震却明确表明，发达国家同样易受到严重灾害的影响。不可持续的发展实践、生态系统退化、贫困以及气候变异和极端气候已经导致自然灾害和人为灾害的风险不断增加，而且这些风险的提升速度已经对生命和发展构成威胁。
11. Maplecroft 新出炉的全球排名计算了未来 30 年 170 个国家面对气候变化影响的脆弱性，该排名结果显示，全球一些最大、增长最快经济体的人口、生态系统和营商环境面临的风险最大。在本次排名中，由于预期增长显著，16 个国家面对未来气候影响的脆弱性被评为“极度危险”。⁴

经济后果

12. 近年来，经济资产和潜在收入遭受自然的致灾因子影响的风险快速提升。在较高收入国家，人们正在努力创造经济资产和工作岗位，但在灾害中损失经济资产和生计的风险也在提升。在灾害中失去经济资产和工作岗位对于低收入和中等收入国家的影响更大。尽管灾害会带来巨大的成本和收入损失，但是通常人们仍然将减轻灾害风险的优先顺序排在财政稳定、失业或通货膨胀问题之后。若将所有成本计算在内，灾害能给所有政府在能源、医疗、住房和教育领域带来重大损失。
13. 拿最近的一些例子来说，根据 2011 年日本增长预期估计，2011 年东日本大地震和海啸造成经济缩水 1%。在亚太地区，造成中国、马来西亚、印度、新加坡和菲律宾经济增长缩水 0.1 至 0.21%，其中包括由于日本进口中断对这些国家的出口增长造成的 0.2 至 0.5% 缩水影响。17. 2011 年泰国洪水不仅造成 400 亿美元损失，估计还造成全球工业减产 2.5%。⁵

² 国际灾害数据库 EM-DAT (CRED)。http://www.emdat.be/

³ 2011 年 UNISDR 全球评估报告：披露风险，重新定义发展。

⁴ 2011 年 Maplecroft 气候变化风险图。

⁵ 2011 年联合国亚洲及太平洋经济社会委员会亚太地区经济和社会调查—维持活力并坚持包容性发展：区域连通性和最不发达国家生产力。

14. 灾害造成的经济损失将继续增加。从 1981 年起，灾害造成的经济损失就一直以高于经合组织国家人均 GDP 增速的速度持续增长。这意味着天气相关灾害造成的财富流失速度现在超过了创造财富的速度。⁶
15. 众多发展中国家和中等收入国家对基础设施和制造业、农业、旅游和服务业的外国直接投资和国内私人投资大幅增加。随经济增长，风险也在迅速累加。需要将减轻灾害风险和减灾措施纳入到新投资之内，否则所面临的灾害风险将继续提升。

记录灾害损失

16. 几乎没有国家系统性地核算灾害损失。更清楚地计算出损失有助于对减轻风险进行更多分析和建模。核算灾害损失将鼓励政府和私人部门切实对他们所应承担的风险负责，并在做出对风险有影响的决策时找出战略平衡点。如果国家公共投资系统能真正说明灾害风险的原因，他们所能减少的损失规模是独立的灾害风险管理所难以企及的。

发展规划中的灾害风险管理

17. 专家普遍认为，需要将灾害风险管理⁷（特别是风险评估）纳入发展规划和消除贫困计划中不可或缺的一部分。致力于减轻面对灾害时的脆弱性和风险的国家需要采用更大胆的措施。该方法需纳入发展机制（如国家公共投资规划系统、社会保障、国家和当地基础设施投资）以降低风险，**增强抗灾的弹性**。
18. 灾害风险管理、适应气候变化和可持续发展之间存在多种多样的实际联系。这些联系并未与国家政府机构、国际发展机构和联合国系统本身的灾害风险管理方法充分结合在一起。这对协调和整合灾害风险管理、以及将其纳入消除贫困和可持续发展政策及计划至关重要。减轻灾害风险并加强抗灾能力越来越被视为新发展范式的一部分，在新发展范式中，人类福祉和公平是核心价值观，人类和自然资产是规划和决策的核心。
19. 建设或加强抗灾能力的概念对此方面有益。此概念意味着，制订统一的工具能为不同方法实现更大的一致性和协调性提供支持。灾害风险管理方法可强化抗灾能力，减少重复劳动、优化可用资源；加强合作联盟的潜力以及不同行业之间的共同协作；为政策制定者和从业者在计划设计、实施和评估方面提供更好的指导。
20. 若在土地使用、城市和空间规划、灾后重建规划中采纳风险管理方法，可将遭受未来灾害侵袭的风险降至最低。然而，最新数据显示，仅 15% 的低收入国家报告表示成功地使用土地使用规划和城市发展来减轻灾害风险。地方的土地使用规划流程分析显示，仅使用了灾害信息，而且这些信息并未用于投资或规划决策。

治理和问责制

⁶ 2011 年 UNISDR 全球评估报告：披露风险，重新定义发展。

⁷ 灾害风险管理是一种可应用于发展规划和计划中，用于降低发展引起的风险和脆弱性的方法。灾害风险管理是减轻灾害风险的一部分，其方法包括风险识别、风险评估、风险处理和风险沟通。

21. 多数政府并未就减轻灾害风险在不同部门之间以及中央和地方政府间制定协调一致的行动计划。有关减轻灾害风险的体制安排、立法和政策倾向于固定，一旦实施，则在灾害响应中，可能不具有权限或能力影响国家发展规划和投资相关决策。人们越来越意识到政府有责任通过多方合作的透明方式，有效开展减轻灾害风险的规划，并实施减轻灾害风险的措施。
22. 国内和国际问责机制的规模和范围并未得到充分挖掘，此类机制的潜力也未充分应用到减轻灾害风险领域。问责措施可以指导政府和公众了解并支持减轻灾害风险政策。问责制文化可改善治理和服务的效用。
23. 国家立法、议会监督、国家审计制度能创造推广监测和问责机制的机会，同时对这一机制的遵守情况进行监督。获取信息（特别是有关灾害风险的信息）也能让社会产生对灾害风险管理的需求。对社区来说可以采取的一大关键问责措施是，对政府应对计划不周、管理不当的城市化、环境退化和贫困所带来风险上的工作力度进行问责。

设定目标

24. 设定目标在促成更有力的问责机制和加速执行计划方面挑战和优势并存。有关目标机制的讨论可以重点讨论能最有效树立目标的领域。比如说，这些领域包括国家风险评估、早期预警系统、水风险管理、灾害风险管理金融投资、易受灾害风险影响的土地使用规划、建筑规范执法，以及市级灾害恢复计划。
25. 将识别并建立目标放在国家或地区层面较为合适。在国家确定目标的基础上，可采用区域性方法实现目标，适当考虑区域灾害具体情况和《HFA 框架》执行的进展情况。这样还可以推动跨境问题合作。

社区层级的当地情况和行动

26. 无论是自然灾害（例如：洪水、地震、山崩）还是人为灾害（例如：冲突、环境和工业事件），社区和当地民众都要对灾害的风险进行评估。因此，理解当地民众面对灾害时的脆弱性和所面临的风险是减少风险和确定可以采取哪些减灾措施的基础。通常，这不仅仅需要有关自然致灾因子方面的知识，还需要了解当地目前的政治和社会经济条件。
27. 让当地政府和社区参与设计和实施灾害风险管理计划是一种获得广泛接受的良好实践方法。但是，该实践方法的应用尚未普及。地方政府未能获得足够的资源来进行灾害风险管理。国家监测系统、损失核算和风险评估中包含的与地方状况有关的地方损失和困难的数据非常有限。
28. 尽管人们已经更多地关注更大规模、更集中规划的适应战略，但是在某些情况下社区在开展他们自身减轻风险工作（也称为“自发性适应”）时几乎没有获取来自中央机构的指导和协调。在这些情况下，为社区行动提供支持是一种适当的方法。
29. 在地方和中央政府以及高风险社区之间合作并联合拥有的基础上进行规划和管理风险的文化仍尚未普遍形成。研究、调查和统一的实践方法证实，社区参与（更普遍

地采用一种广泛参与的风险管理方法)是一种最具成本效益和可持续的减轻风险机制。

有关“如何”减轻灾害风险的指导

30. 目前已经存在有关灾害风险管理及有效良好实践方法的大量信息。在部分地区也存在某些指导,包括旨在就灾害和风险的定义达成最终共识的风险评估;将适应气候变化和灾害风险管理相互整合;在国家和地方层级上开展工作;以及社区在面对危害影响时的脆弱性研究等。目前人们已经强烈呼吁制订并提供更多有关良好实践方法的指导、原则和工具。

《HFA 框架》的实施进展

31. 全球、区域和国家在减轻灾害风险和加强抗灾能力方面的努力正在不断增加。不管是可持续发展的讨论和规划,还是适应气候变化、千年发展目标或更广泛的公私投资战略等方面,目前减轻灾害风险的国际势头正旺。《HFA 框架》一直是加强理解,增加知识,促进制定减轻灾害风险、提升抗灾能力的方法和优先事项的关键。《HFA 框架》已经帮助开启了一条一往直前的改变之路。
32. 事实已经证明,《HFA 框架》能有效地激励和团结减轻灾害风险的利益相关方,包括国家和地方政府、议会论坛、政府间组织、非政府组织、社区组织和从业人士、私营部门、学术和技术机构,以及媒体和国际组织。而且事实还证明,《HFA 框架》在支持区域合作,以及在减轻灾害风险方面达成一致意见上非常重要。
33. 《HFA 框架》已经帮助政府出台了国家级降低灾害风险的法律;设立了提前预警系统;并加强了备灾和灾害响应能力。《HFA 框架》监测报告也显示,在实现《HFA 框架》的目的、目标和优先事项上已经取得了巨大的进展。其中一个例子是,得益于对备灾和预警系统的更好理解和改进,我们已经在减少与水文气象灾害有关的人员丧生数量上取得了可衡量的进展。
34. 《HFA 框架》已经帮助将减轻灾害风险与管理气候相关风险和适应气候变化联系在一起。《政府间气候变化专门委员会有关管理极端事件和灾害风险的报告》(IPCC/SREX)(发布于2011年11月的总结报告)展示了很多应对自然灾害风险的措施,例如良好的土地使用规划、环境保护以及备灾和预警系统,这些都是适应气候变化应该毫不犹豫采取的有效行动。联合国气候变化框架公约的各方也已经将《HFA 框架》确立为适应气候变化工作的一大支柱。
35. 《HFA 框架》正在为2012年6月召开的里约+20联合国可持续发展大会所展开的讨论贡献力量,很多灾害多发国家指出,减轻灾害风险能提供一条在不增加人们面对自然灾害时的脆弱性和风险的前提下通往可持续发展的道路。

C. 2015年后框架的形式

36. 2015年后减轻灾害风险框架应是什么样子?人们已经表达了很多观点和众多意见,包括出台较现有《HFA 框架》更细致版本的框架;某些全面的指导原则;一套规范标准;带有目标制度的框架;带有法律基础的减轻灾害风险工具;或全部采用以上所有观点。还有一种建议是,在后续框架中将减轻灾害风险更多地融入到发展规

划、发展目的和发展目标内，例如千年发展目标和里约+20 可持续发展大会的成果内。

37. 当前的《HFA 框架》已经为进一步减轻灾害风险做出了很大的贡献，但是行动目标和优先事项仍未实现。2015 年后减轻灾害风险框架应该建立在当前的《HFA 框架》基础之上，关注仍需采取进一步行动的要素上。例如，在框架中可以考虑在“优先行动 4：潜在风险因素”方面开展工作或加大工作力度。同时，在 2015 年后框架中还应重点关注“优先行动 1：治理、地方级实施和利益相关方多方参与”。在 2015 年后框架中还应更好地考虑减轻灾害风险中的性别因素。
38. 潜在的价值和原则也是制订国际协议的又一大潜在助力。减轻灾害风险的原则和价值将帮助在实现可持续发展方面开展有意义的合作。
39. 与其他国际交叉领域一样，制订更多标准可以帮助为实施优质的实践方法提供支持，特别是在减轻灾害风险这一复杂领域。我们需要找出减轻灾害风险中需要获得的优质资源和迫切关注的特定领域。
40. 不管 2015 年后框架采用何种形式，都应该提供机会进一步加大减轻灾害风险的努力，而且这些努力要能够通过发展结果来衡量。该框架应该强调在地方和社区层级上进行更广泛的推广，反映出本质性问题，特别要在经济上加大对灾害风险管理的投入。最后，有关制订 2015 年后减轻灾害风险框架的讨论必须广泛，采用协商的形式，让所有利益相关方参与进来。

D. 制订 2015 年后减轻灾害风险框架的流程

41. 制订 2015 年后减轻灾害风险框架是在以下基础上进行的：联合国大会的请求；多项为减轻灾害风险提供指导的决议；中期审查流程收集的很多成果；HFA Monitor 提供的连续国家级报告循环；全球评估报告的分析成果；全球平台的研究成果，以及区域部长级会议、区域和主题性平台的成果。
42. 在讨论制订 2015 年后减轻灾害风险框架的同时，国际社会还将参加 2012 年 6 月举行的里约+20 可持续发展大会，并确立 2015 年后发展日程的路线以及千年发展目标的实现日期。减轻灾害风险将需要全面考虑这些日程以及讨论 2015 年后减轻灾害风险框架的其他主要活动（参见时间表）。
43. 鉴于利益相关方的范围广泛和减轻灾害风险的交叉性质，在此流程中要让所有相关方都参与进来，这一点至关重要。我们将通过以下措施确保实现这一点：运用 www.unisdr.org 专门的互动平台，广泛开展基于互联网的商讨会，并与所有利益相关群体开展开放性对话，包括政府和地方权力部门；国际、区域组织和主题平台；私营部门；科学和技术研究机构；非政府组织、民间团队和社区组织。

时间表

44. 磋商流程需要制订出一份草案，以备在 2015 年世界减灾大会上签署。该流程分为两个阶段。第一阶段将就一般实质性问题展开重点讨论，一直持续至 2013 年 5 月召开的全球平台第四次会议（包括此次会议）。这一阶段期间将找出可供讨论的新兴趋势、挑战和解决方案，找出与其他重要领域之间的联系，例如适应气候变化、可

持续发展和消除贫困，还可以探讨环保和备灾方面的问题。预计在 2013 年全球平台会议上将提交一份来自第一阶段磋商成果的提纲或初步报告。

45. 第二阶段将从全球平台会议一直到 2015 年世界减灾大会。第二阶段将重点确立关键的优先事项以及 2015 年后减轻灾害风险框架所应采取的形式上。2015 年后减轻灾害风险框架的磋商和草案将在 2014 年底前完成，以备 2015 年在日本举行的世界减灾大会上签署。2015 年减轻灾害风险框架还将在 2015 年联合国大会上寻求各国家支持。

顾问团

46. 在完成对《2005–2015 年兵库行动框架：提高国家和社区的抗灾力》（HFA 框架）中期审查后，在减轻灾害风险全球平台第三次会议主席总结报告中对顾问团支持全球平台后续工作以及对制订 2015 年后框架的贡献表示欢迎。
47. 顾问团的目的是就围绕 2015 年后框架的实质性问题以及与流程有关的问题向减轻灾害风险秘书长特别代表提供指导。顾问团并非起草委员会，但是将提供技术意见，并为工作流程的推广和后续工作提供帮助。顾问团成员由秘书长特别代表邀请担任。

磋商会

48. 我们期望所有减轻灾害风险的利益相关方都参与讨论和制订 2015 年减轻灾害风险框架最终草案的准备工作，并贡献各自的力量。随附有主要活动和会议的时间表。UNISDR 将通过日内瓦总部和区域办事处协调与《HFA 框架》有关的整体流程，并帮助收集来自其他利益相关方流程的意见和信息。
49. 在与利益相关方的磋商中将找出一套广泛的战略性问题以及相关子问题，旨在将讨论的重点约束在 2015 年后减轻灾害风险框架的核心实质性范围内。这些问题将在区域和国家级利益相关方会议上进行讨论和解决。UNISDR 及合作伙伴将委托或协调进行深入和专门的分析性研究，并在开展过程中提供有关进展情况的信息。此外，还将组织开展在线磋商会，确保能最广泛地涵盖所有利益相关方。磋商会日程将在 2012 年 3 月前发布在 UNISDR 有关 2015 年后减轻灾害风险框架的专门网站上。

第一阶段（2012 年 3 月至 2013 年 5 月）

50. a) 与不同利益相关方群体进行的区域和次区域级讨论会成果：UNISDR 将通过其区域办事处帮助开展一系列区域磋商会，重点讨论在 2015 年后框架中应该关注的实质性问题。与特定利益相关方群体展开其他磋商会，探寻他们有关 2015 年后减轻灾害风险框架的观点。这些利益相关方包括但不限于：国家；地方政府和行政管理机构；民间团体、科学界、私营部门、联合国和区域组织。

行动部门：UNISDR 秘书处、UNISDR 区域办事处、区域和国家平台

时间：2012 年 3 月至 2013 年 2 月

- b) 深入研究：2012 年第 1 季度将确定有限数量的特定主题研究课题。独立顾问、成员国以及国家研究和学术机构将受邀进行这些研究，旨在获取有关 2015 年后减轻

灾害风险框架有关具体问题的更多分析信息和深入观点。此过程中将关注能帮助找出解决方案以及能为减轻灾害风险从“风险内容”向“减灾方式”战略转变提供支持的研究。

行动部门：UNISDR 秘书处、独立顾问、利益相关方、研究机构。

时间：2012 年 3 月至 2013 年 2 月

c) 在线讨论：为确保区域和利益相关方磋商会发现的特定课题得到全面的探索和讨论，UNISDR 将组织由资深专家主持的在线磋商会，以期让最广泛的相关方参与进来。根据资源的可用性和利益相关方的兴趣，UNISDR 计划在 2013 年 5 月前组织讨论会，并在世界大会召开前再次举行讨论会。

行动部门：UNISDR 秘书处根据利益相关方就讨论话题的建议开展。时间：2012 年 5 月至 2014 年 10 月

第二阶段（从 2013 年 5 月全球平台会议至 2015 年世界大会）

51. a) 分析《2005–2015 年兵库行动框架》的实施情况：UNISDR 将给出一份有关成员国和利益相关方在实施《兵库行动框架》上所取得进展的分析报告。该分析报告将以各国通过 HFA Monitor 提交的报告、各种版本的全球评估报告以及第一阶段磋商会的意见为基础。

行动部门：UNISDR 秘书处与利益相关方磋商进行。时间：2014 年

b) 区域级会议：通过区域平台和部长级会议召开区域级磋商会，探讨 2015 年减轻灾害风险框架的草案。在此阶段，区域级磋商会还可用于确定 2015 年减轻灾害风险框架所应取得成就，并就此达成一致。

c) 在线讨论和提交：UNISDR 将继续通过专门的在线空间主办与 2015 年减轻灾害风险框架有关新兴问题的现场讨论会。UNISDR 将呼吁根据背景文件和初步草案提交相关意见。

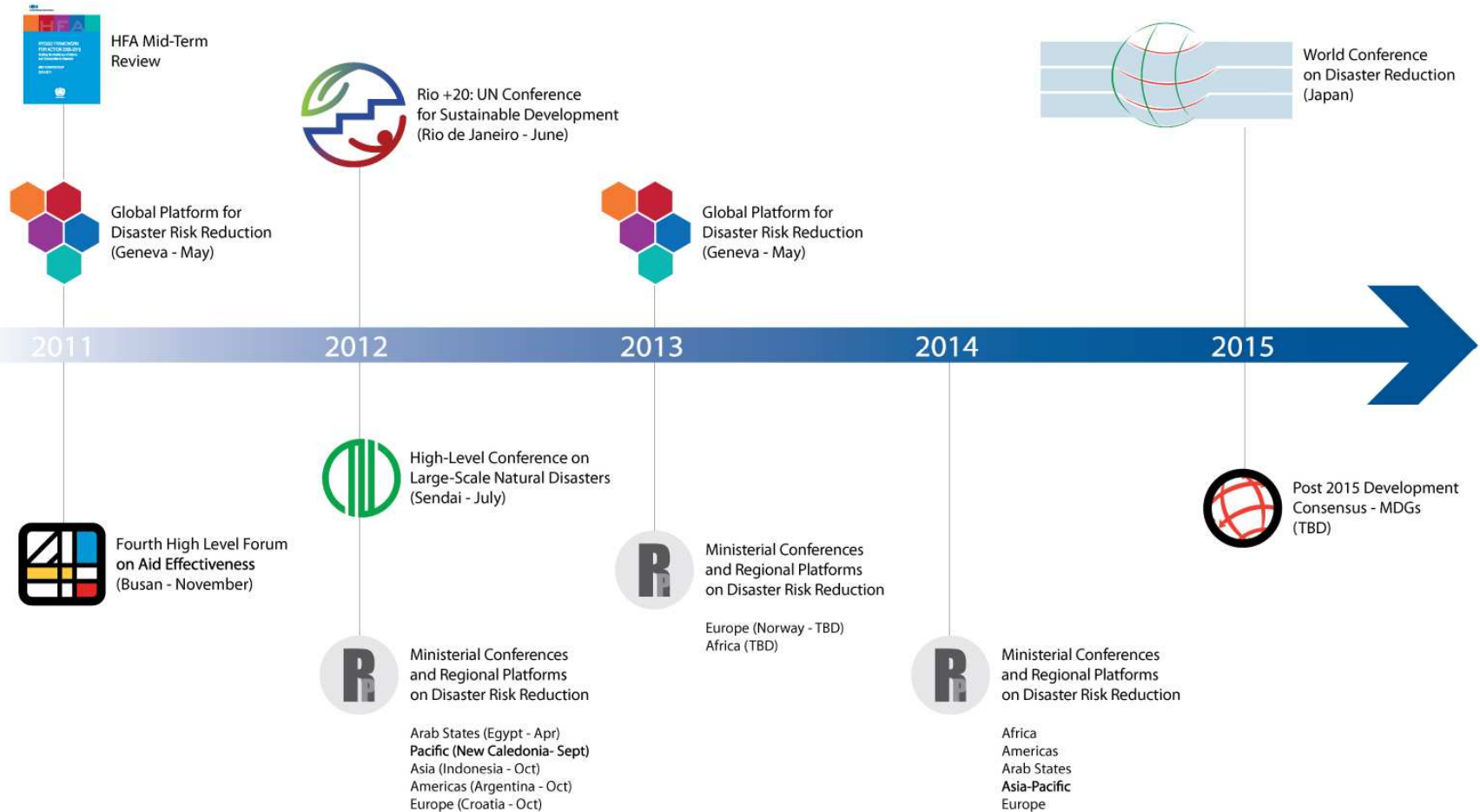
行动部门：UNISDR 秘书处和利益相关方。时间：2013 年 6 月–2014 年



United Nations
International Strategy for Disaster Reduction

2015年后减轻灾害风险框架主要活动时间表

版本：2012年2月16日



Note: These reflect the key milestone events for disaster risk reduction. Other events and consultation meetings will also be part of the process.