



## 第六十五届会议

### 议程项目 20(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

在海地、智利和中国发生的地震已明显地提醒人们，城市地区灾害的风险日益严峻。世界各地社区更频繁发生的较小灾害，都证明地方一级应付灾害风险的能力越发脆弱和不足。

《2005-2015 年兵库行动框架》中期审查工作正在顺利进行，并将于 2011 年初结束。初步调查结果表明，《兵库行动框架》已证明在指导全球减少灾害风险的努力中发挥作用。不过，正如 2009 年《全球减轻灾害风险评估报告》所指出，这也表明，减少风险仍然没有纳入发展部门、规划部和金融机构的“业务流程”。若要在 2015 年实现《兵库框架》的目标，就必须加强政治决心，2010 年的中期审查与千年发展目标的审查正巧重合，因此，有机会加强这两个议程之间的联系。

按照大会第 63/215 号、第 63/217 号和第 64/200 号决议的规定，本报告综述《国际减少灾害战略》的实施进展情况。它也讨论灾害和灾害风险的趋势，以及通过《国际减少灾害战略》开展的协调和指导的情况。《兵库行动框架》的实施情况和减少厄尔尼诺现象影响的国际合作情况详见附件。



## 目录

	页次
一. 灾难和灾难风险的趋势 .....	3
二. 执行《兵库行动框架》的挑战与机遇 .....	5
三. 通过战略系统开展的协调和指导 .....	7
四. 结论和建议 .....	11
附件	
一. 关于《兵库行动框架》执行进展情况的具体资料 .....	13
二. 减少易受严重气候灾害的情况 .....	23
三. 国际合作减少厄尔尼诺现象的影响 .....	25

## 一. 灾难和灾难风险的趋势

1. 在报告所述的 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 期间，有记录表明，自然灾害引起的灾难共有 394 次，受害人数超过 2.03 亿人，夺走了 238 000 人的生命，并造成 779 亿美元的经济损失。<sup>1</sup> 与上一个报告所述期间相比，灾害死亡人数增加了十四倍，其中大部分是与 1 月 12 日海地地震有关，该地震造成 222 570 人死亡。尽管灾害总数没有明显增加，但与上一份报告相比，受害人数超过两百倍，这突出表明，灾害风险集中在某些地区，使越来越多的人和财产遭受自然灾害之害。<sup>2</sup>

2. 自 1900 年以来，海地地震是第二个最致命的地震。2 月 27 日在智利的地震造成 300 亿美元的损失，是在同一期间损失第三大的地震。<sup>1</sup> 尽管这次地震比海地地震震级更高，但只造成 562 人死亡。智利政府采取和执行的减少风险的措施，使得成千上万人的生命得救。

3. 水文气象灾害占灾害总数的 82%。这个数字与暴风雨、洪水、山崩和干旱相关的风险越来越大的十年趋势是一致的，这类风险在本报告所述期间占 78%。风暴和洪水在亚洲造成的死亡人数超过 5 500 人，受灾人数超过 1.18 亿人。2009 年太平洋台风季节特别活跃：2009 年 7 月至 10 月，菲律宾有 5 百万人连续遭受强台风影响，其中很多人多次遭受影响，损失达 8.83 亿美元。<sup>1</sup> 巴西连续两年遭受水灾影响，受灾人数达 68 万人，造成 5 000 万美元的损失。许多西非国家也广泛遭受洪水影响，包括贝宁、布基纳法索、塞内加尔和多哥。5 100 万亚洲人遭受旱灾影响，非洲遭受旱灾人数比亚洲多出 1 560 万人。

4. 发展中国家对重大和经常性震荡的承受能力较差。自然灾害在发展中国家造成的死亡人数多于发达国家。如果用一个国家的财富来衡量，与灾害有关的经济损失，对贫穷国家来说相对要大得多。<sup>2</sup> 灾害影响破坏脆弱的生计、国家的经济增长和实现千年发展目标的进展。例如，海地地震使得大约 1 300 名教师和 38 000 名学生遇难，损坏或摧毁了 4 000 多所学校。<sup>3</sup> 这种损失对海地社会和经济的恢复及增长能力的影响，可能在今后几十年都能感受到。海地的主要医院和其他保健设施也遭到破坏或毁坏，并因此无法继续向受灾社区提供服务。

5. 灾害也袭击发达国家和经济转型国家。在欧洲，洪水和暴风雨造成的经济损失最大。2009 年 11 月的水灾，使得大不列颠及北爱尔兰联合王国的经济损失达 4 亿多美元。在葡萄牙马德拉的洪水造成 35 人死亡，13.5 亿美元以上的经济损

<sup>1</sup> 灾害传染病学研究中心国际灾害数据库，2010 年。

<sup>2</sup> 《2009 年减轻灾害风险全球评估报告》，联合国，2009 年。

<sup>3</sup> J. Bakody, “全国返校的呼吁为海地儿童带来希望”，儿童基金会，2010 年 4 月 5 日。

失。2010年2月和3月期间袭击北欧的Xynthia冬季暴风雪，在法国造成50多人死亡，经济损失至少在20亿到40亿美元之间。<sup>4</sup>今年5月，灾难性的水灾在匈牙利造成了4.3亿美元的损失，在波兰损失至少达36亿美元，使这次水灾成为该国历史上最严重洪水灾害之一。

6. 2010年4月14日，冰岛埃亚菲亚德拉冰盖火山开始爆发，喷出的火山灰导致欧洲空域暂时关闭七天，迫使10多万个航班取消，影响约1000万名旅客，使欧洲的商业损失达到33亿美元。<sup>5</sup>这些代价很高的影响突出表明需要对火山风险进行评估，制订国际和区域的应急计划，以控制和尽量减少未来火山爆发的影响。

7. 在风险、人口和经济资产集中的城市地区，灾害风险是日益严重的问题。本报告所述期间发生的规模最大、损失最惨重的灾害，均影响城市地区。4月14日袭击中国青海省农村地区的地震，震级相当于海地地震，但只有2187人死亡。<sup>6</sup>这还不到海地灾难死亡人数的1%。计划不周的城市环境、城市管理薄弱和快速增长的城市人口，均增加风险，并使得贫穷转化为灾害风险。海地只是这一现象的最新例证。在过去十年中，发展中国家的城市人口已上升77%，达到近26亿人。<sup>7</sup>发展中国家城市贫民窟居民的人数在同一时期增加了6000多万。<sup>8</sup>这种快速增长的特点往往是大型城市周边地区出现非正规和非法的土地使用格局，缺乏基础设施和基本服务，以及环境退化等。<sup>8</sup>这些数字突出表明，应减轻灾害风险，保护关键的基础设施，特别是学校、卫生设施和住房。

8. 无计划的迅速城市化，加上生态系统退化，使得社区更易于遭受洪水、山体滑坡、风暴潮和地震的危害。由于气候变化原因，极端天气情况将会更多，也将更厉害。<sup>9</sup>气候灾害将加剧本已严重的环境问题，以及因治理和发展的失败造成的生活状况。这些气候变化的负面影响已成为现实，并在未来有可能增加，南方低收入和中等收入国家的城市风险特别大。

<sup>4</sup> “AIR公司估计Xynthia冬季暴风雪的保险损失达20亿到42亿之间”，claimjournal.com, 2010年4月27日。

<sup>5</sup> “火山灰云：欧盟允许政府支助航空公司”，欧罗巴-欧盟新闻，2010年4月27日。

<sup>6</sup> 儿童基金会形势报告(中国)，2010年4月23日。

<sup>7</sup> 联合国经济和社会事务部人口司，《世界城市化前景：2009年修订本》，2009年。

<sup>8</sup> 联合国人类住区规划署，《2010/2011年世界城市状况报告——人人共享的城市：弥补城市鸿沟》，2010年。

<sup>9</sup> 《2007年气候变化：物理科学基础》，政府间气候变化专门委员会第四份评估报告第一工作组提供的文件(剑桥大学出版社，联合王国剑桥和纽约)。

## 二. 执行《兵库行动框架》的挑战与机遇

### A. 《兵库行动框架》中期审查的最新情况

9. 根据大会 A/64/200 号决议的规定，联合国国际减灾战略秘书处一直在与会员国、民间社会和其他相关利益攸关者协调进行广泛的协商进程，以开展《2005-2015 兵库行动框架》的中期审查：加强国家和社区的抗灾能力。2009 年 6 月 16 日至 19 日在日内瓦举行的第二次全球减少灾害风险平台会议强调了这次审查的重要性。通过在各区域举行的一系列高层讲习班、四次在线辩论、与主要决策者一对一的访谈，深入研究和全面查阅文献，审查正设法分析评估《兵库行动框架》通过之后第一个五年的执行情况。2008 年启用的“兵库行动框架监测”是一个在线工具，可以让各国定期提交关于执行《兵库框架》的进展报告。通过这个工具，正在收集各国取得的进展情况。该审查将在 2015 年之前不断为执行工作提供资料，并提供有关 2015 年后减少灾害风险的国际合作的初步思考。

10. 初步结果表明，普遍的意见认为，《兵库行动框架》已证明对指导全球减少灾害风险的努力是有用的，并认识到，《兵库行动框架》特别有助于提高认识，并能支持确定国际、区域和国家的政策和立法。这些讲习班得出的一致意见是，国家一级需建立更强大和更明确的减少灾害风险的治理机制。另一个常见的意见是，联合国系统各机构、基金和方案在各区域和各部门执行《兵库行动框架》的工作不均衡。因此，正在对联合国的工作进行更透彻的分析，作为中期审查的一部分，其结果将反映在审查报告中。

11. 现有资料表明，对执行《兵库行动框架》采取行动的五个优先事项的重视大于三个更广泛的战略目标。这一点将得到进一步探讨，以确定可采取哪些具体措施，在未来五年内对执行《兵库框架》采取更全面的方法。《2009 年全球评估报告》还强调的另一个重要意见是，减少风险仍然没有纳入发展部门、规划部及金融机构的“业务流程”。有迹象表明，减少灾害风险得到更多的投资，但大部分资金仍是用于应急准备，而非真正的减少灾害风险活动。中期审查报告将在 2011 年初发表，将在 2011 年 5 月第三次全球平台会议上讨论该报告的结果。

### B. 监测《兵库行动框架》的进展情况和《减轻灾害风险全球评估报告》

12. 根据《兵库行动框架》系统监测各国的进展情况，现已成为 100 多个国家政府每两年参加的一次活动。由国际减灾战略秘书处协调并经过网上工具“兵库行动框架监测”收到的大量进度报告表明，越来越多的国家承诺执行该框架。另外，一些国家利用报告进程作为其国家减少灾害风险的投资规划的基础，也反映了这种承诺。

13. 国际减灾战略秘书处继续在编写《全球减少灾害风险评估报告》时利用该战略更广泛的系统。该报告已成为分析危害风险和脆弱性趋势，以及减少灾害风险

进展情况的全球最主要资料来源。每月从防灾网站下载《2009 年全球减少灾害报告》有关章节的次数在所有四种语言中均超过 12 000 次。

14. 《全球减少灾害报告》2011 年版将向国际社会和各国政府提供经改进的数据和世界各地灾害风险的分析，并向各国政府提供战略政策和相关指导，说明如何根据《兵库框架》加快取得进展，同时保护现有发展成果，确保对千年发展目标的投资。

### C. 目前的挑战、机会和需进一步采取行动的领域

15. 执行《兵库行动框架》的主要挑战是帮助弱势社群。虽然在全球、区域和国家政策层面已取得很大进展，地方一级尚未感受到这些进展的好处。在提供资源方面情况尤为如此，尽管在控制和减少风险方面的动力和能力往往较强大，但重点大多放在国家一级，而帮助弱势群体的资源和能力有限。

16. 因此，《兵库行动框架》往往是以自上而下的方式执行，这反映出政府和国际组织的标准作业程序往往是根深蒂固的。有许多主动行动和行为体一直采取自下而上的方法，尤其是许多非政府组织、社区组织以及红十字会和红新月会，它们都在支持加强社区的安全和抗灾能力。然而，这些组织以及它们所代表的弱势群体参与对话和规划的机会，以及获得资金的机会仍然有限。

17. 总的来说，需要进一步加强将减少风险作为一个问责问题。虽然许多国家政府和非政府组织仍然将重点放在灾害管理，减少灾害风险需要直接与发展计划和问责制框架挂钩，使得政府承担责任和做出政治承诺。

18. 随着各国加紧在 2015 年实现千年发展目标，预计将增加发展投资，包括建设医院和学校的投资。如果不通过对注重风险的办法进行投资，这种投资有可能使得数百万人处在风险中，例如，在地震中，倒塌学校是儿童的头号杀手，另外，保健设施受破坏，会使医务人员和病人丧生，而且无法向幸存者提供救命的医疗服务。在不同发展部门提高抗御自然灾害的能力，可加速实现千年发展目标。

19. 减少灾害风险的投资仍是另一个重大挑战。必须进一步开发与发展和适应气候变化有关的筹资，以便使得经济和社会具有可持续能力和防灾能力。对建立防灾能力采取减少灾害风险的办法，能为适应气候变化提供具体的机会——在适应气候变化的筹资手段中可以更清楚地认识到这些机会。一些国家已在这方面取得重大进展，如印度、秘鲁、马尔代夫和塞内加尔等。

20. 2009 年全球平台会议呼吁建立更多关于促进减少灾害风险的投资基准，进一步推动各国政府寻求发展有利于政策的环境。除了现有将人道主义援助的 10%用于减少灾害风险的目标之外，关于将国家发展预算(国内和国际投资)的 1%，以及重建和恢复方面筹资的 10%用于减少灾害风险的呼吁，也证明有促进作用。

21. 这方面的例子包括欧洲联盟、美利坚合众国和芬兰。欧洲联盟为发展中国家和为其会员国通过了两项减少灾害风险战略之后，不久将公布关于前一项战略的实施计划。美国政府通过其外国灾害援助办公室，已制订一项利用现有减少灾害风险活动的策略。

22. 芬兰政府在其自然灾害和气候变化评估报告中，已从扶贫角度检讨芬兰的一系列发展合作政策、方案和项目。报告的建议正在实施，以补充以前关于减少林业和水务部门灾害风险的准则。该报告还认为，减少灾害风险的努力能为社区带来适应气候变化方面的好处。

### 三. 通过战略系统开展的协调和指导

23. 《国际减灾战略》的主要目标是支持全系统协调，调动资源，宣传和开发制定政策的战略资料。世界减灾运动、《全球评估报告》、气候变化和减少风险的宣传，以及减少风险的指导，作为共同国家评估和联合国发展援助框架(共同国家评估 / 联发援框架)的一部分，均证明是各级加强协调和一致的有效手段。

#### A. 加强全球、区域和国家一级的协调

24. 在建立并进一步发展国际减灾战略的机制，以支持世界各地执行减少灾害风险的措施方面已取得进展。在全球一级，两年举行一次的减少灾害风险全球平台会议已成为关键的利益攸关方机制，以监督和指导各级实施减少灾害风险。

25. 在 2007 年和 2009 年举行的减少灾害风险全球平台会议见证了管理灾害风险和减少脆弱性的政治意愿大量增加。它们还表明各国和当地社区在减少灾害风险和脆弱性方面具有丰富的知识和经验，并产生了相当多的政策和方案的想法，在主席的总结和会议记录中均有记载。许多国际减灾战略系统的合作伙伴都强调，需要在全平台会议的闭会期间采取后续行动，以确保所产生的势头能化为具体行动。显然，需要建立适当的多边利益攸关方机制。

26. 2009 年会议与会者指出，全球平台会议已进一步加强其作为主要的全球减灾论坛的作用，使利益攸关者之间能够进行经验交流，并为执行《兵库行动框架》提供战略和一致的指导，从而加速全世界减少灾害风险的势头。此外，国家政府、民间社会组织以及科学界和学术界的许多工作者表示，赞赏全球平台会议主席的总结，作为制定政策、战略的优先次序和行动的有用文件。

27. 第三次全球平台会议将于 2011 年 5 月 8 日至 13 日在日内瓦举行。这次会议在加强全球和国家各级的合作方面将具有特别重大意义，因为它将讨论《兵库行动框架》中期审查的结果和第二次《全球评估报告》。鉴于人们对未来 5 年执行《兵库行动框架》抱有很高的期望，需要加强政治决心。

28. 联合国与世界银行的伙伴关系是将减灾风险作为综合发展优先事项的一个有效平台，能汇集范围广泛的利益攸关者，包括发达国家、新兴经济体、发展中国家、联合国机构、多边金融机构、私营部门和民间社会等。自 2006 年建立全球减灾和灾后恢复基金以来，国际减灾战略和世界银行密切携手合作。这是国际减灾战略系统建立的一个长期全球伙伴关系，以便通过一个在 2015 年扭转灾害损失趋势的协调方案来执行《兵库行动框架》。

29. 全球减灾和灾后恢复基金提供积极主动的上游援助，以便将减少灾害风险纳入全球一级战略进程的主流，包括世界银行贷款工具和一些共同战略。全球基金还积极参与国家发展战略的准备阶段，并重视灾害风险对经济增长和减贫的影响。这项纳入主流的活动已产生重大影响，减少灾害风险正日益成为国家援助战略和减贫战略文件的重要支柱。全球基金为建立一个总的多捐助者信托基金提供了基础，以便有效协调捐助者和持续的筹资。在 2007-2010 年期间，全球基金捐助者为减少灾害风险的活动承诺捐款累计 2.4 亿美元以上。

30. 在区域一级，在不断扩大的捐助基础的支持下，减少灾害风险已纳入到许多区域组织、利益攸关方和决策者的议程。由于国际减灾战略系统合作伙伴的共同努力，已在各区域建立了区域平台和区域部长级会议，作为交换信息和推广执行工具的主要论坛。加强交流和合作促进制定各种区域战略和行动方案，以及在亚洲、非洲和阿拉伯地区深入的风险评估。

31. 减灾战略秘书处和开发计划署与联合国发展业务协调办公室及其他合作伙伴协作，提供专门知识和援助，来促进使减少灾害风险纳入共同国家评估/联合国发展援助框架的主流，因此，增强了联合国驻地协调员的意识和承诺。联合国国家工作队、世界银行和在全球和区域一级的其他联合国伙伴机构的代表得到了培训，成为能够向国家办事处提供资源的人。

32. 此外，联合国驻地协调员需要促进和支持减少灾害风险努力的责任也包括在他们的职权范围内。联合国驻地协调员 2008 年和 2009 年年度报告的合并报告表明，联合国国家工作队如何促进减少灾害风险，作为保护发展成果、减少贫困和适应气候变化的一种富有成本效益手段。

33. 动员特定利益攸关方团体或“变革者”，大大增加了减少灾难风险在发展领域的政治重要性。所有区域均在国家一级对减少灾难风险进行政治动员。国际减灾战略秘书处对 62 个国家 130 位议员开展的宣传工作，增强了在政治上对减少灾害风险的支持。

34. 为了有效地支持该战略的合作伙伴和机制，包括全球平台和区域平台，国际减灾战略秘书处在我的特别代表领导下，已开始一个加强努力的重大进程。要求进行外部评价工作，2010 年年初，在日内瓦与战略合作伙伴讨论了这项工作的结



果。此外，要求开展内部监督事务厅(监督厅)的审计，并在 2009 年 12 月进行，最后报告在 2010 年 7 月印发。

35. 监督厅的审计确认，需要进一步加强国际减灾战略秘书处的体制基础，及其在联合国秘书处内部和更广泛的联合国系统中的地位，以便使该秘书处能够履行其法定职责——“作为联合国系统内减灾协调中心的职能，并确保联合国系统和各区域组织的减灾活动与社会经济及人道主义领域的活动相互协同”。与政府内部许多利益攸关方、非政府组织和科学界，以及监督厅的审计报告的意见一致，外部评价确认，特别代表新确定的职能有助于促进减少灾害风险和执行《兵库行动框架》。

36. 我认识到，减少灾害风险不仅是一个人道主义问题，而且是联合国发展和环境工作的中心问题，并认识到，国际减灾战略秘书处需要有效地与联合国系统内的所有利益攸关方保持联系，因此，我打算积极支持 2011 年举行的全球平台会议，以便加强《兵库行动框架》中期审查的势头。

## B. 倡导更安全的城市、学院和医院

37. 考虑到灾害风险与城市化快速发展之间的联系，以及需要加快地方领导和能力，战略秘书处协调题为“让城市具有防灾能力：“我的城市正作好准备”的 2010 年至 2011 年世界减灾运动。正如 2009 年 8 月在大韩民国仁川市主办的高级别全球会议上商定，该运动的目标是针对市长、市议会和地方政府协会，并赋予他们权能。支持地方当局提高对减少城市风险办法的认识；加强将减少风险纳入市政发展预算的政治承诺；并促进参与性城市发展规划。国际减灾战略秘书处协调提高认识的活动，并通过在地方政府之间建立技术合作机会和交流良好做法，来动员合作伙伴和政治承诺。2010 年 5 月开始在全球和各区域开展该运动，包括城市“注册”仪式和学习活动。到 2010 年 7 月为止，已有 60 个城市签署，包括太子港、墨西哥城、新德里、科伦坡和基多(见 [www.unisdr.org/campaign](http://www.unisdr.org/campaign))。

38. 2010 年 4 月在马尼拉开始“一百万所安全学校和医院”的在线认捐活动。这项主动行动旨在通过个人、社区和政府的宣传和行动，改善学校和医院的安全。该项主动行动是在亚洲首先开始的，它已扩展到全球领域，截至 2010 年 7 月，已有 20 多个合作伙伴赞助，并且已有 570 项对 66 575 所安全学校和保健设施认捐的记录(<http://www.safe-schools-hospitals.net>)。

39. 题为“医院免于灾害”的 2008 年至 2009 年世界减灾运动继续发挥影响力，例如，世界卫生组织东南亚卫生部长通过了《关于保护卫生设施免受自然灾害的加德满都宣言》，以及一些区域在许多设施中实施了经修订的医院安全指标。建立了一个由世界卫生组织领导的减少灾害风险和健康的专题平台，以建立一个促进更安全医院的全球伙伴关系，它通过了有时间限制的建议，以改建最关键和最

脆弱的卫生设施，并在 2015 年之前制定全面的政策和方案。这一举措将继续作为让城市具有防灾能力运动的组成部分。

### C. 加强战略的供资安排

40. 设立联合国减少灾害信托基金，是为了能够向战略秘书处提供资金。我在 2008 年报告 (A/63/351) 中指出，信托基金使得向战略秘书处和战略系统合作伙伴的某些活动提供资金成为可能。然而，由于这一收入具有短期、预算外和自愿性质，因此尚未向战略秘书处提供足够、稳定和可预测资金，以使之能够为执行《兵库行动框架》持续履行管理和支助职能，其中包括在政府间和机构间协助、资源调动与倡导、知识管理和报告方面。

41. 战略秘书处捐助方的回应以及对扩大信托基金的支持参差不齐。由于开展专用资源调动工作，捐助方数量扩大，其中包括巴西、荷兰、西班牙和美国国际开发署——国外救灾处提供的首次捐助。然而，在总共 24 个捐助方中，2008-2009 年的 15 个最大捐助方 (瑞典、联合王国、世界银行、欧洲联盟委员会、德国、挪威、澳大利亚、日本、瑞士、西班牙、卢森堡、荷兰、丹麦、芬兰、加拿大) 仍然占总收入的 97%。秘书处成功地扩大了对战略区域方案编制的支助，并着手与私营部门接触，以期在今后取得成果。

42. 总体创收存在挑战，尤其是在 2009 年。已查明三个问题：缺乏供资或供资减少；可预测性；预设条件。一些捐助方把全球金融危机造成的总体经济下滑作为在 2009 年提供资源时采取较保守做法的原因。

43. 经济合作组织发展援助委员会 (经合组织/发援会) 秘书处 2010 年 6 月年会上作出重要决定，将战略秘书处包括在其附件二符合官方发展援助资格的组织的名单中。这就是说，捐助方现可在向战略秘书处核心职能提供支助时进行非专用资金捐助，并将此作为官方发展援助投资列报。这还为进一步讨论官方发展援助范围内减少灾害的专门报告关系铺平道路，从而十分有助于更好地了解国际投资流动。

44. 战略秘书处为解决缺乏可预测性问题作出很大努力，加强了其管理做法，审查了其资金筹措方法。同时，外部评价和审计显示，应进一步加强某些关键和核心工作领域，以确保切实有效地执行赋予战略秘书处的任务，其中主要是：发展合作伙伴关系；沟通；政策拟定和对减少灾害全球平台这一主要全球论坛的支助，以及根据《兵库行动框架》的要求编写主要报告；知识管理；资源调动；区域协调和支助；以及管理。在这方面，监督厅的审计报告建议管理层考虑按照经常预算拨款，以提供基本核心支助。这将大大有助于获得额外资金。

## 四. 结论和建议

45. 在世界各地，正在为减少灾害风险加速采取行动。在过去 12 个月里，积极参与《兵库行动框架》执行工作的新的行为体和利益攸关方集团的数量显著增加，例如议员和城市网络。在该框架的若干优先领域取得一些良好进展，但由于脆弱性迅速增加，给国家和地方一级的执行工作带来更多挑战。

46. 最脆弱和最贫穷的社区依然是执行《兵库行动框架》的一项主要挑战。2009 年全球平台着重指出，参与性、基层进程往往没有得到中央或地方政府的充分支持，所产生的方法、知识和工具也未被充分纳入政策和执行工作的主流。迫切需要建立法律框架等各种体制，以维持减少灾害风险的行动。

47. 全球平台认识到，发展中国家应对灾害风险的所需资源同实际提供的资源之间存在巨大落差。为把减少灾害风险纳入人道主义和发展供资政策的主流，提出了各种具体目标。这一呼吁已经成为一些国家政府的促动因素。然而，若要到 2015 年实现《兵库框架》的目标，仍然需要作出更大努力。

48. 2010 年是《国际减少灾害战略》十周年，也是《2005-2015 年兵库行动框架》的中点。正在进行的中期审查的初步结果显示，在建立一个更具抗灾能力的世界方面，《兵库行动框架》已成为指导全球工作的有益框架。同时，初步成果显示各区域和各部门的进展并不均衡。全球平台第三届会议将讨论中期审查，这将为处理战略性和根本性问题提供一个重要机会，以加快《兵库行动框架》的执行工作。

49. 提出建议如下：

**(a) 在区域、国家和地方各级，加速系统执行《兵库行动框架》的战略目标**

50. 我敦促会员国加强本国减少灾害风险能力，把减少灾害纳入发展议程，积极参与战略系统、中期审查进程和定于 2011 年 5 月举行的减少灾害风险全球平台第三次会议，以此加速执行《兵库行动框架》。

51. 联合国系统将尽一切努力，把减少灾害作为主流全面纳入其所有方案和活动，以确保促进实现《兵库行动框架》以及千年发展目标。

**(b) 通过减少灾害风险和适应气候变化，在今天为更加安全的明天投资，确保实现千年发展目标**

52. 拟定更加综合的减少灾害风险框架，增加各发展部门抗御自然灾害的能力，可以产生倍增效应，加速实现千年发展目标。为此，我鼓励会员国确保为实现千年发展目标扩大行动的计划考虑到灾害风险。我呼吁会员国从国家预算划拨更大数额的专用资金，用于减少灾害风险，适应气候变化，维护发展；采取必要行动，

在 2015 年千年发展目标和《兵库行动框架》到期之前，将灾害造成的生命损失减半。

53. 我建议会员国根据 2009 年减少灾害风险全球平台的建议，制定投资基准，例如将人道主义救济和重建资金的 10%、国家发展资金的 1%和国家适应气候变化资金的 30%用于减少灾害风险的理念。还鼓励会员国同经合组织/发援会一道，为官方发展援助投资拟定明确的减少灾害风险投资和报告准则。

**(c) 支持具有复原力城市倡议**

54. 我强烈敦促会员国加入“2010-2011 年让城市具有抗灾能力：我的城市正作好准备”全球倡议，以提高城市和城镇地区的抗灾能力，特别是通过提高公民和地方政府对减少风险选项的认识，鼓动地方政府作出政治承诺和提供支助，以将减少风险内容纳入城市发展规划和重大基础设施(例如学校和医院)投资中。

**(d) 加强战略供资安排**

55. 鉴于为支持《兵库行动框架》执行工作以及战略秘书处的支助活动而日益需要加强国际合作，我呼吁会员国和战略利益攸关方增加对联合国减少灾害信托基金的财政捐助，确保为执行《兵库行动框架》提供充分、灵活的支助。

56. 考虑到大会第 64/200 号决议的要求以及监督厅报告所载的建议，以及为了稳定秘书处的财政基础及其为减少灾害风险调动伙伴关系的能力，我认为我们已经到了这样一个阶段，即可能需要考虑支持从分摊预算拨款，为秘书处的核心和经常性活动提供资金。我期待着会员国审议这一事项。

## 附件一

### 关于《兵库行动框架》执行进展情况的具体资料

1. 各国政府按照《兵库行动框架》定期提交进展报告。最近一个报告周期于 2010 年 7 月中开始，并将在 2011 年 5 月举行的减少灾害风险全球平台第三次会议前提出结果。以下各节概述了合作伙伴根据《兵库框架》五个优先领域向战略秘书处报告的成绩。

#### A. 国家一级的行动

##### 优先事项 1

确保使减少灾害风险成为在执行上具有坚实体制基础的国家 and 地方优先事项

2. 在国家一级，一些国家的协调工作取得改善，建立了新的国家和双边伙伴关系。各位部长在本国建立处理减少灾害风险问题的国家机制，并定期举行区域会议。

3. 在本报告所述期间，阿富汗、多民族玻利维亚国、克罗地亚、刚果民主共和国、埃及、芬兰、危地马拉、毛里塔尼亚、墨西哥、摩纳哥和波兰设立减少灾害风险国家平台。目前，共有 61 个国家已设立此类多边利益攸关方协调机制。

4. 若干国家在拟定国家减少灾害风险政策、战略和立法框架方面取得进展。马尔代夫、尼泊尔、菲律宾和越南完成参与性进程，拟定了国家减少灾害风险计划。塔吉克斯坦批准并通过了今后五年国家减少灾害管理战略和行动计划。汤加和密克罗尼西亚联邦已着手拟定国家减少灾害风险行动计划。纳米比亚已制定灾害风险管理新法案。塞尔维亚议会通过改善减少灾害系统的新法。冈比亚、加纳和多哥修订了本国的减少灾害风险政策，增加了适应气候变化内容。塞内加尔由内政部牵头拟定了国家减少灾害风险方案。

5. 多米尼加共和国、洪都拉斯、危地马拉、马里和墨西哥修订了本国的体制和立法框架，把重心从应灾转移到减少风险。菲律宾的一个多边利益攸关方网络起草了同适应气候变化挂钩的减少灾害风险综合立法，该立法在 2010 年 5 月由国会通过。

6. 印度尼西亚在制定 2010-2013 年减少灾害风险国家行动计划方面取得进展。地震发生后，海地设立隶属规划和对外合作部的一个减少脆弱性单位，以将减少灾害风险纳入国家发展议程的主流。纽埃已将减少灾害风险纳入指导国家发展的 2009-2013 年新的国家战略计划。

7. 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、黑山、塞尔维亚和土耳其举办减少灾害风险国家政策对话，以探讨在立法、

机构协调、规划、早期预警和风险评估中执行《兵库框架》。科索沃已作出同样努力。<sup>10</sup>

## 优先事项 2

### 查明、评估和监测灾害风险和加强早期预警

8. 巴基斯坦在高风险地区建成干旱、海啸和传染性疾病的早期预警系统。在 66 个地区开办灾害风险管理和防震建筑培训课程。在格鲁吉亚，科学家和学术机构进行了透彻的国家风险评估，以此作为国家减少灾害风险战略的依据。

9. 在多民族玻利维亚国的拉巴斯建立洪水和滑坡早期预警系统；美洲国家组织对中美洲早期预警网络进行协调。危地马拉正在对洪水易发城市进行脆弱性和风险勘测，以指导城市规划，加强备灾。

10. 在吉布提，由于采取新的风险评估综合办法，从而能够为评价和通报风险拟定多能有效的手段，从而使决策者认识到自然灾害造成的潜在损失。在城市一级，这一工作有助于量化与气候变化有关的风险，改善土地使用规划，纳入风险管理。

11. 在达喀尔的风险评估中，全球减灾和灾后恢复基金已成为可持续减少灾害风险工作的关键组成部分。该国政府城市发展机构与全球减灾和灾后恢复基金共同开展评估，把最先进的自然灾害和气候变化风险空间研究同对城市灾害风险管理体制框架的分析相结合。根据这一分析，行动计划查明了甚至在人口迅速增长情况下降低达喀尔脆弱性的途径。

12. 在加强减灾能力倡议和东南欧备灾防灾倡议支持下，克罗地亚和波斯尼亚和黑塞哥维那举办讲习班，介绍如何建立减少灾害风险的有效国家平台。在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和亚美尼亚举办了类似讲习班。

## 优先事项 3

### 利用知识、创新和教育在各级创建安全和抗灾文化

13. 在越南，500 多名来自农业、教育和卫生部门的政府工作人员接受早期预警、备灾和恢复培训。将同其他发展机构合作，在省和地区两级采取同样的破坏和损失评估方法。同样，在老挝人民民主共和国，政府工作人员接受破坏和损失评估方法培训。在印度尼西亚，通过培训培训师模块向国家灾害管理机构提供支助。与其他方案一道，这些努力加强了恢复规划和灾后需求评估能力。

14. 在厄瓜多尔，参与性进程和积极宣传战略旨在加强城市政府、学术界、社区组织和私营部门的当地减少灾害能力。在中非共和国，在首都向社区保健工作者提供排水系统维护、固体废物管理、保健和个人卫生和防洪培训。

15. 在马尔代夫、塔吉克斯坦和坦桑尼亚联合共和国、编写教师指南和学生用书，将减少灾害风险纳入教育的主流。在中亚，40 所大学已将减少灾害风险作为选修

<sup>10</sup> 在安全理事会第 1244 (1999) 号决议范围内。

课程。若干国家还在联合国儿童基金会(儿基会)和战略秘书处鼓励下,将减少灾害风险纳入学校课程和安全方案。

#### **优先事项 4**

##### **减少潜在风险因素**

16. 马达加斯加对公共基础设施的气旋防护进行更新换代,并在国家立法中规定新的标准。根据新法规,如果发生建筑失误,建筑方和审批方均可能承担责任,并可依照刑法要求他们赔偿损失。这种新规定消除了许多发展中国家灾害风险管理框架的主要薄弱环节,因为这些国家存在有法不依问题。

17. 在全球基金支助下,越南评估了气候变化对三个沿海城市排水基础设施的影响。这项评估工作包括在基础设施使用寿命期限内的预期变化,这将改善该系统应付更加频繁风暴、降雨量增加和海平面上升的能力。

18. 也门正在通过评估洪水和滑坡造成的主要风险,加强萨那的长期发展战略。萨那市政府决定将灾害风险管理作为城市长期发展战略的核心支柱,以促进可持续发展。

19. 阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国和秘鲁正在审议本国在土地使用规划和公共投资系统中的减少灾害风险工具。全球基金关于危地马拉土地分区计划的研究将对负责确定哪些市区较为安全的决策进程产生影响。

20. 伊朗伊斯兰共和国拟定一项计划,以采取改善医院防灾能力的措施。印度正在实施一项 3.5 亿美元的国家减少气旋灾害项目,以保障沿海 5 000 多万民众的生命和生计。在塔吉克斯坦,为了抵御灾害影响,正在对 16 家医院进行改造,并正在修复初级医疗设施。在阿曼、苏丹及拉丁美洲和加勒比也进行了保健设施评估。2009 年 12 月,乌兹别克斯坦确定一项国家方案,将对 9 600 所学校进行实体抗震脆弱性评估,随后将根据需要进行改造和重建。

21. 世界粮食计划署(粮食署)在埃塞俄比亚修建大坝,通过建设梯田恢复土地,开展植树造林,以此向地方当局提供支助。这一举措有助于将干旱土地变成生产性资产,社区的家庭粮食保障已提高 50%。

22. 红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)及各国分会对社区减少灾害风险投资 6 300 多万美元,其中包括备灾、粮食保障、生计和适应气候变化。超过 113 个国家的 1 350 万受影响民众获得支助,从而能够生活在更具抗灾能力的社区。

#### **优先事项 5**

##### **在各级为有效救灾加强备灾工作**

23. 人道主义事务协调厅(人道协调厅)在 50 多个国家参与加强应急计划的备灾措施。在厄瓜多尔和多米尼加共和国开展机构间演习,以通过灾前恢复规划加强政府能力。2009 至 2010 年,在尼泊尔进行三次大型地震模拟演习。

24. 埃塞俄比亚拟定生计、早期评估和保护指标，从而根据供水平衡和作物生长数据，提出可以启动早期保护措施的客观和可衡量标准。在墨西哥、莫桑比克和尼泊尔，联合国人类住区规划署(人居署)和全球风险识别方案支助地方当局确定应急规划和减少灾害风险中存在的风险。

25. 在世界卫生组织(世卫组织)以及安全医院和医院备灾、大规模人员伤亡管理和灾害需求评估合作伙伴的支助下，国家机构进行了建设国家保健应急管理能力的培训。

## B. 区域一级的行动

26. 在非洲、美洲、东南欧、中东、北非以及亚洲和太平洋，加强区域和次区域政府间组织减少灾害风险能力方面开展的长期接触，大大增强了次区域合作伙伴的能力。

27. 针对粮食保障问题，红十字与红新月联会使其社区安全和具有抗灾能力全球框架与由区域主导的针对性减少灾害风险框架进行协调，例如在东南亚、美洲和非洲，并认识到各区域中心在把全球政策与地方行动挂钩方面发挥必要的促进作用。

28. **非洲：**第二届非洲减少灾害风险部长级会议于 2010 年 4 月在内罗毕举行，各国部长通过经延长的《执行非洲减少灾害风险区域战略行动纲领》。会议宣言要求全体成员国：(a) 报告减少灾害风险拨款的相对增长情况；(b) 鼓励为建立非洲灾害风险基金采取步骤；(c) 加强各区域经济委员会的作用；(d) 认识到社区活动更具重要性。

29. 非洲联盟委员会、肯尼亚政府和战略秘书处与全球基金合作，举办了部长级会议和会前的专家会议。

30. 在上述减少灾害风险部长级会议之后，举行了第一次非洲主管气象事务部长会议。各国部长在会议宣言中承诺，将加强国家气象部门，向其提供充分的体制框架和资源，并全力促进加大减少灾害影响工作的力度。

31. 非洲灾害研究中心在南非举办减少灾害影响和适应气候变化课程，注重在可持续发展背景下为减少灾害影响和适应气候变化采取多部门做法。

32. 2009 年 11 月，西非国家经济共同体(西非经共体)成员国减少灾害影响问题协调人在塞内加尔接受风险评估培训。在培训结束时建议：加强西部非洲风险评估和风险确定能力；加强西非经共体作为加速执行《非洲减少灾害风险区域战略》协调机构的作用。2010 年 6 月，西非经共体在阿克拉举办减少灾害风险和适应气候变化相结合问题区域讲习班。

33. **阿拉伯国家：**与区域政府间组织、尤其是与阿拉伯国家联盟及其专门机构开展了合作，使其成员国承诺将减少灾害风险纳入区域有关气候变化、环境和灾害



管理协调机制的政策。阿拉伯国家环境部长理事会正制定一项阿拉伯国家减少灾害风险战略。阿拉伯抗灾城市网络已经建立，由区域专家组成，其作用是将区域观点通报全球运动，并加强知识交流和查明良好做法。

34. 战略秘书处、全球基金和联合国开发计划署(开发署)合作培训阿尔及利亚、埃及、约旦、摩洛哥、阿拉伯叙利亚共和国以及也门的官员，制作关于灾害损失的资料库，以建立风险管理信息系统的机构能力。这将使人们能够就减少风险以及气候变化的适应问题做出明智的决策。

35. 2009年11月，战略秘书处、全球基金、开发署和叙利亚地方行政部在大马士革举办了关于减少城市风险的区域讲习班，讨论了减少城市风险方面的区域优先事项和挑战。成果包括成立了减少城市风险区域工作队。

36. **亚洲及太平洋：**战略系统在亚洲的合作伙伴进行了种种努力，使该区域政界对减少灾害风险作出更实质性的承诺。该战略的亚洲合作伙伴机制进一步发展了重要行动方之间的协作，例如亚洲备灾中心、亚洲减灾中心、亚太经合组织、南亚区域合作联盟和太平洋岛屿应用地球科学委员会。

37. 东南亚国家联盟各成员国批准了(东盟)《关于灾害管理和紧急反应的协定》，从而大大促进了区域合作，该《协定》已于2009年12月生效，它是该区域重要的灾害管理框架，载有灾害风险的确定、监测和预警，防灾和减灾、备灾和应灾，复原、技术合作和研究等方面的规定以及协调机制。

38. 东南亚区域各国，包括柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、菲律宾和越南在世界气象组织(气象组织)、世界银行和战略秘书处的支助下，评估了在减少灾害风险方面的国家能力。

39. 2009年9月，在曼谷举行了国际减少灾害战略——亚洲及太平洋经济社会委员会关于“沿海和气候灾害：印度洋和东南亚的优先事项”的会议，审查区域在以下方面的共同优先事项，如环境和减少灾害风险社区，以及现有的各种双边和多边筹资机制。会议查明了未来几年技术援助优先事项。

40. 在欧洲共同体资助下，战略秘书处协调了题为“在印度洋区域建立海啸抗灾能力”的方案，为执行伙伴和各国政府举办了一期审查讲习班，这标志着该方案业已完成。各合作伙伴确定了该方案的后续行动以及国家优先事项。

41. 南太平洋应用地球科学委员会、太平洋共同体秘书处、战略秘书处和世界银行签署了一项四方协定，从而加强了太平洋的区域合作。关于太平洋区域减少灾害风险合作的协定将指导四个伙伴之间在2015年之前的区域合作，以便加快努力将减少灾害风险与适应气候变化纳入发展进程。

42. **美洲：**在哥伦比亚政府和美洲国家组织的合作下，举办了第二次西半球国家减少灾害风险机制和网络会议。这次活动的题目是“圣马尔塔会议：从理论到实践”，会议介绍了 100 多种良好做法，显示出各合作伙伴正在将理论付诸实践。
43. 《中美洲概率风险评估》提供了全面的工具，以便用于 6 个国家的国家级机构进行风险分析和管理以及采取能力建设主动行动。在中美洲一体化体系内，正在制定一个更加协调的举措，以便应对环境、减少灾害风险、气候变化和发展等方面的问题。
44. 在中美洲和加勒比区域，气象组织在中美洲防止自然灾害协调中心、中美洲灾害应急管理局、开发署、战略秘书处、世界银行、红十字国际委员会和粮食计划署等机构的支持下，在哥斯达黎加组织了一次多种灾害早期预警系统培训班。根据加勒比区域现有能力和伙伴关系，将为该区域制定类似的区域合作方案。
45. 2009 年 7 月，根据南方共同市场关于人道主义援助问题的总统声明，在亚松森召开了一次特别会议，讨论减少自然灾害风险、民防、公民保护、人道主义援助问题，会上成立了新的南方共同市场政府间联盟。
46. 在加勒比区域，灾害综合管理战略已经出台，其中包括体制改革，例如 2009 年 9 月 1 日，将原有的加勒比应急反应机构过渡为新成立的加勒比灾害应急管理局。
47. **欧洲和中亚：**2009 年 11 月，在欧洲委员会、欧洲联盟委员会和战略秘书处的支助下，在伦敦成立了欧洲减少灾害风险论坛。该论坛目前由瑞典和前南斯拉夫的马其顿共和国担任共同主席。
48. 通过开展宣传努力，促使欧洲联盟和欧洲联盟委员会更多参与了减少灾害风险的工作。除其他外，欧洲联盟委员会通过了两份促进减少灾害风险的文件：一份涉及欧洲区域，另一份涉及支持发展中国家。后者根据《兵库行动框架》，纳入整个欧洲共同体减少灾害风险的战略。欧洲共同体现正把减少灾害风险纳入为东南欧申请加入欧洲共同体候选国制定的部门计划。在这方面，开发署、气象组织和其他合作伙伴在欧洲区域正在执行为数 300 万欧元的 2008-2013 年减少灾害风险方案。
49. 根据东南欧各国有关协调跨界减少灾害风险行动的需求，战略秘书处和世界银行协助东南欧备灾防灾倡议以网络为基础的管理信息系统，以便利东南欧各国分享知识和信息。
50. 气象组织与防治荒漠化公约秘书处合作，促进成立了东南欧干旱管理中心，涵盖阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、希腊、匈牙利、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、斯洛文尼亚和土耳其。

51. 在东南欧和中亚，战略秘书处与儿童基金会合作，评估了学校的减灾教育现状。

52. 在中亚的伊朗伊斯兰共和国和高加索，教育部门内部制定了减少灾害风险举措，也制定了有关减贫战略、发展规划、备灾和应对能力的举措。2009 年在中亚和高加索地区进行了风险评估，包括评估减少灾害风险经费筹措、风险转移以及水文气象服务的现状和条件。

53. 在哈萨克斯坦阿拉木图，成立了中亚救灾和减少风险协调中心，以帮助该区域各国政府共同应对跨界危害。

## C. 国际一级的行动

### 优先事项 1

#### 确保减少灾害风险成为国家和地方的优先事项

54. 世界银行通过全球基金，继续积极促进把减少灾害风险作为国家援助战略、减贫战略文件、世界银行借贷机制和几项共同战略的战略支柱之一。有 48 个国家把灾害风险看作是对执行战略的挑战，有 11 个国家确认减少灾害风险是战略支柱之一，在 26 个国家，减少灾害风险被视为贯穿各领域的问题。

55. 通过南方各国政府与研究机构开展的合作，全球基金南南合作计划促进了创新举措。为在厄瓜多尔、尼泊尔和菲律宾 3 个易受灾害侵扰的城市建立合作伙伴关系，颁发了第一笔赠款，以便交流对灾害敏感的土地使用规划和应急管理机制方面的知识和良好做法。2010 年，将第二笔赠款颁发给政府间发展管理局，用于促进东非国家之间建立伙伴关系，以加强备灾和气候监测的机构安排。

56. 红十字会与红新月会国际联合会在全球各地扩大其抗灾能力方案规划。为了确保国家一级优先次序和适当的针对性，重点努力加强问责制和影响，并通过诸如成本效益分析等工具，提高成本效益。

### 优先事项 2

#### 查明、评估和监测灾害风险并加强预警

57. 在一些区域，努力支持更多投资于卓有成效的早期预警系统。东盟与全球基金、战略秘书处、气象组织和东南亚各国气象部门合作，制定了关于减轻灾害风险和应变倡议，作为早期预警、减少风险和筹资，包括风险保险等方面投资优先次序的基础。在中亚，一项水文气象研究正处于完成阶段，这将用以指导该地区新的投资。

58. 环境署提出了一个“风险和脆弱性评估方法项目”，制定基于证据的工具，该工具考虑到环境和气候因素，以协助公共投资方面作出有效决策。该项目体现了生态系统服务对于减轻危害和促进生计所具有的价值，这一点通常被发展规划

者忽视。该项目在牙买加进行了试点测试，提供了量化信息，说明了珊瑚礁和海草对于保护沿海免遭风暴潮袭击和海平面上升威胁的作用。世卫组织在其地中海降低健康风险中心成立了脆弱性和风险分析制图股，以支持区域和各国风险评估和能力发展。

59. 教科文组织加强了国际和区域有关减轻地震风险知识共享和能力建设的网络。国际地震风险信息平台在地中海和亚洲区域举办了几期减少地震风险的讲习班。教科文组织在全球对地观测分布式系统政府间对地观测小组的协助下，举办了一次关于减轻地质灾害影响的专门讲习班。教科文组织正领导全球对地观测分布式系统开发一套地质灾害实践办法；目前还主持 10 个国际研究和能力建设项目，以加强基于科学的决策进程。

60. 联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署和国际农业发展基金之间的伙伴关系得到了恢复，进而加快了执行《兵库框架》目标的情况。合作的例子是，粮食计划署和农发基金制定的气候风险管理工具，对于成功执行项目发挥了重要作用。

### 优先事项 3

#### 利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾意识

61. 防灾网已成为全球防灾减灾信息共享枢纽，拥有超过 56 万个独立用户和来自 1 600 多个来源的 7 500 份重要文件。内容包括 2009 年修订版的《联合国国际减少灾害战略减少灾害风险术语》。

62. 儿童基金会/拯救儿童联盟牵头的教育小组继续促进减少灾害风险的工作。虽然已开始就指导准则、工具和良好做法开展工作，但该小组继续寻求制定各项战略，以便把人道主义行动与教育部门有关减少灾害风险的计划更好地结合在一起。

### 优先事项 4

#### 减少潜在的风险因素

63. 环境和减少自然灾害合作伙伴是战略体系中的全球专题平台，<sup>11</sup> 其重点是进行政策宣传和建立能力，以提高人们对生态系统在减少灾害风险方面作用的认识。这一平台把环境科学和发展部门联系在一起，从而依据科学知识和科学做法，制定更有效的减少风险战略。国际自然资源保护联盟、全球基金和战略秘书处正共同宣传保护生态多样性和保护区事宜，以此作为各地社区减少灾害风险的手段。

<sup>11</sup> 合作伙伴：联合国环境规划署、联合国大学、自然保护联盟、Proact 网络、战略秘书处、开发署、亚洲备灾中心、世界野生动植物基金会、全球大火监测中心和斯德哥尔摩环境研究所。

64. 环境署正在制定 2010-2011 年减少灾害风险战略。这一战略组合包括全球和各国宣传策略、具有环境热点的易受伤害国家采取以实地为基础的干预措施。该组合力求提高各国体制能力，以便通过改善环境管理，来减少灾害风险。在亚太地区，环境署、战略秘书处和亚洲备灾中心为印度、印度尼西亚和斯里兰卡国家沿海地区的主管提供了培训，介绍如何将减少风险纳入这些国家沿海地区的管理。

65. 在本报告所述期间，粮食计划署正积极执行的项目共有 188 个；其中 45% 覆盖 53 个国家，开展了有关气候变化或减少风险的活动，总预算估计为 6.41 亿美元。活动包括农业、土地管理、水利、林业、基础设施恢复和建设以及能力建设。

66. 随着各国力求在 2015 年之前实现千年发展目标，预计将增加医院和学校的建设。为确保建筑达到抗灾更高标准，编制了学校建筑安全指导手册，并翻译成中文、巴哈萨印尼文和印地文，供在地方一级散播。

67. 全球减灾和灾后恢复基金支持灾害频发国家制定创新型共同集资解决方案。在太平洋岛屿区域，正建立区域风险集资基金，这是由几个具有国际金融市场金融能力的岛国的紧急储备基金合并而成的。战略秘书处、世界银行和东南欧区域合作理事会成立了东南欧区域和中欧区域灾害风险保险基金，由这些国家自己所有，但由私营部门管理，以便通过区域集资，对灾难性事件进行理赔。

## 优先事项 5

### 加强所有各级备灾有效应对措施

68. 人道主义组织继续按照《兵库行动框架》优先事项 5 开展其备灾工作。在机构间常设委员会范围内，对其成员机构备灾方面可发挥的作用进行了类似调查，正根据这次调查的结果、差距、分析和建议采取行动。该项调查强调必须在建立各国和各地方当局备灾能力方面进行投资，并强调以综合方式建立能力十分重要，而且这与各国发展目标和减少多重灾害风险计划特别有关。

69. 人道协调厅一直积极与各合作伙伴进行接触，特别是在备灾方面执行《兵库行动框架》。其中包括支助区域和国家合作伙伴开展培训，把备灾措施纳入紧急计划和应对计划等领域的主流。此外，人道协调厅还支助一些区域组织，例如西非国家经济共同体区域防灾计划。

70. 机构间常设委员会早期恢复工作组成员就灾后需要评估和多部门复原框架，编制了一系列专题和程序性指导准则。

71. 国际复原平台机制协助制订了灾后需要在线评估机制工具，由世界银行、联合国和欧洲联盟委员会协调，可应各国政府的要求而激活。此一新的在线工具，统一了灾害前后评估进程，有利于所有合作伙伴的包容性参与。国际复原平台正

在最后确定关于复原做法的指导说明，以便利并告知那些受灾害影响的国家如何才能“建设得更好”。

72. 通过执行“全球保健综合措施”并制定指南、工具和培训方案，加强了世卫组织和卫生合作伙伴的备灾应灾能力。

## 附件二

### 减少易受严重气候灾害的情况

1. 为执行大会第 63/217 号决议，国际减少灾害战略系统合作伙伴一直在国际、区域和国家层面，加强适应气候变化和灾害管理战略的协调。在国际层面，战略秘书处使来自 10 个发展中国家(阿根廷、哥伦比亚、库克群岛、加纳、墨西哥、菲律宾、秘鲁、萨摩亚、苏丹和越南)参与其中，协助这些国家的代表团参加气候变化谈判，并以此作为联合国气候变化框架公约缔约方正在开展的宣传工作的一部分。战略秘书处还出版了一份题为“通过减少灾害风险，适应气候变化：各国的做法和经验”的简介，这份简介说明了各国和各地方政府在纳入减少灾害风险、应变计划和方案所开展的努力。
2. 为来自非洲、拉丁美洲和欧洲的国会议员组织了 4 次协商会议，会议讨论了减少风险和应对气候变化问题。会议的成果包括，由哥斯达黎加立法会议倡议，召开了拉丁美洲有关气候变化和减少灾害风险的第一次议员会议，并在非洲发起了“黑绿结合，准备担纲”的运动。在哥本哈根举行框架公约缔约国第 15 届会议高级别部分期间，举办了一次议员国际圆桌会议，会上通过了议员承诺宣言。与议员的合作也促使各国议会联盟通过了一项决议，其中各国议会联盟敦促各国制定能确保减少灾害风险和应对气候变化之间产生协同作用的立法。
3. 战略秘书处及其合作伙伴通过气候变化框架公约关于影响、脆弱性和适应气候变化的内罗毕工作方案，分享了有关减少风险战略和方法的知识。最近协作的重点是，推动区域应变中心巩固和加强现有的减少灾害风险网络和中心。
4. 政府间气候变化专门委员会减少灾害风险、气候变化科学和应变能力著名专家正在编写题为“从管理极端气候和灾害，到推动气候变化应变能力”的特别报告，报告将于 2011 年完成。这项协作进程正加强各学科概念框架，并查明有助于应变的现有减灾做法。
5. 第三次世界气候会议设立了一个全球气候服务框架，以改善气候信息和服务的质量，特别针对最易受气候变异和变化不利影响的方面。高级别工作队正努力将该框架转换成一个行动系统，以便提出执行计划，供各国在 2011 年 5 月召开世界气象组织(气象组织)第 3 次大会时通过。
6. 即使还没有就气候变化达成协定，各国及各地方政府和市长也采取了协作行动，协调减少灾害风险并适应气候变化。由国际地方环境倡议理事会、地方政府促进可持续发展以及气候变化全球市长理事会协助，并根据 2010 年抗灾城市大会市长应变论坛的框架，2010 年 5 月，在德国波恩启动了“让城市具有抗灾能力”的全球运动。市长应变论坛通过的《波恩宣言》承诺，在各地采取气候应变行动，并开展这项运动。

7. 世界气象组织成立的区域气候中心将制作区域气候产品，其中包括长期预报。这将加强气象组织成员在特定区域的能力，为各国用户提供更好的气象服务。北京气候中心和东京气候中心已被指定为区域气候中心，欧洲正实施一项试验阶段网络项目，非洲则已开始执行成立区域气候中心的计划。



## 附件三

### 国际合作减少厄尔尼诺现象的影响

1. 为执行大会第 63/215 号决议，在厄瓜多尔瓜亚基尔的国际厄尔尼诺现象研究中心已发展成为安第斯区域、南美洲西海岸和全球气候服务和与气候有关的减少灾害风险的资料中心。其主要贡献是在气候研究领域，在世界气象组织(气象组织)的协调下，以收集数据来支持应用研究，促进定期提供厄尔尼诺/拉尼娜的最新情况。
2. 厄尔尼诺研究中心研发了一些工具，包括为南美洲西部海岸(厄尔尼诺南方涛动敏感国家)研发了新的气候数据库，并为农业部门风险管理研发了区域气候信息系统。该系统拥有 150 多名训练有素的专家，其任务包括改善各国在气候统计和动力统计预报方面的能力、气候对农业造成风险的制图能力、能力建设，并进行气候信息的散播。此外，还为该区域 560 位社区领袖提供了气候影响、风险管理、预警系统和应变战略的一揽子培训。
3. 世界气象组织设立了一个编制厄尔尼诺/拉尼娜现象最新数据的共识机制，该中心、许多其他气候中心、气候专家和组织均为该机制作出贡献。这一举措受到了世界范围的好评，对于改善术语和更新季节信息发挥了巨大作用。这一举措可扩展到长期预报等其他方面，并正考虑用于全球季节气候更新通报。
4. 在气象组织与其他一些伙伴机构合作的支持下，区域气候展望论坛从业务的角度将各国、各区域和国际气候专家聚集一堂。他们根据各国气象和水文部门、各区域机构、区域气候中心和全球气候预报战略提供的投入，制定区域气候展望。通过与决策者和从业人员的互动，该论坛评估了展望对最相关的部门可能带来的影响。论坛定期在非洲、南美洲、中美洲、亚洲、太平洋岛屿、加勒比和东南欧举行会议。