



Global Platform  
for Disaster Risk Reduction  
Fourth session, Geneva, Switzerland  
19-23 May 2013



主席总结  
减轻灾害风险全球平台第四次会议  
2013年5月21日-23日，日内瓦

有复原力的人，有复原力的星球

两年一度的平台第四次会议于2013年5月21日-23日在日内瓦召开。此次会议由瑞士主持，汇聚了超过3,500名来自172个国家的与会者，其中有国家和当地政府代表、跨政府组织、红十字组织和红新月会、非政府组织、市长和议员、当地社区代表、原住民、少年儿童、残障人士、公司管理者以及学术界和科学界人士。此次会议基于非洲、美洲、亚太、阿拉伯国家和欧洲召开的地区减灾平台以及民间团体、国家和当地政府以及国家红十字会和红新月会召开的磋商会议与筹备会议。

此次全球平台的一项新元素是由联合国常务副秘书长主持的高层对话会议，这一会议由芬兰前总统塔里娅·哈洛宁阁下（H.E. Tarja Halonen）协调，有34名部长、高级首席执行官（CEO）和各国际组织及科学团体代表出席。

此次会议是迄今规模最大、形式最为多样的一届盛会，它标志着灾害风险减轻的延伸工作已取得成果。新的文化遗产专业人士代表、标准制定机构和审计师代表参与到全球平台中，贡献出他们的观点与知识。各与会者精心准备，为2015年后减灾框架带来了各项具体建议，他们利用此次机会进行集中交流和学习。

此份高层对话报告概述了大胆而且可实现的目标。此次平台适逢2015年后发展议程国际准备中的重要阶段，对于在2015年后的发展中清晰识别灾害风险的呼吁是明确而又强烈。同时，出于为了达成之前阶段定下的经济和其他目标的原因，为实施到2015年截止的兵库行动框架而采取的协调行动必须得以延续。

170多个活动中的动态讨论被总结为以下几点：

**锁定风险的根源：**迄今为止，各国和各组织报告的兵库行动框架4项优先事项中进展最小的是“降低潜在风险因素”。会议全程中，与会者们进一步强调了对于采取具体方法处理风险驱动者的需求，这些风险驱动者包括贫穷、饥饿、疾病、冲突、暴力和不当的卫生服务、教育、基础设施、恶劣的水质和环境卫生、住房、失业、土地退化、位移、强迫迁移和歧视。建议采取的行动包括：全面报告灾害造成的卫生负担和社区发展的后果以及国际卫生条例的系统化应用；改善教育服务和系统，致力于安全的、不间断的教育，以及减少儿童灾难风险契约中确定的其他措施；利用已制定的环境保护机制，例如环境影响和战略性环境评估、为处理环境退化、加强民生并处理灾害风险而采用的受保护区域管理系统和综合性水资源和滨海区域管理系统；利用现有社会保护机制以锁定易受灾家庭。

**联系相辅相成的各议题：**灾害风险的累积和减轻都与可持续发展、环境保护和气候变化以及人口流动等领域紧密联系。重要的是，无论在当地、国家或国际层面，这些领域的政策都应被制定为相辅相成。重点在于采用综合性、跨部门方针减轻灾害风险并强化例如教育、农业和卫生等关键部门的灾害风险减轻。如果不在所有发展方案中明确处理灾害风险问题，发展和复原力将可能无法持久。



Global Platform  
for Disaster Risk Reduction  
Fourth session, Geneva, Switzerland  
19-23 May 2013



恢复与重建成本正逐步上升，这要求我们采取措施降低风险。此外，各政府应采取强势领导以确保灾害风险减轻受到妥善识别并被合并入国际可持续发展议程中。

**评估风险：**2013 年灾害风险减轻全球评估报告发现最近 40 年的全球经济转型导致灾害风险的不断累积。每年的经济损失总值已达到数千亿美元，而且到 2030 年，这一总值预计将翻倍。无数含有多重风险的日常当地活动和长期压力成为了许多社区时刻承受的负担。例如在荒漠化地区 and 小型岛屿发展中国家内的干旱区域以及旱灾易发区域，食品安全、生计以及人民健康就直接处于风险威胁之下。需更全面理解城市灾害风险。技术系统故障风险也产生严重的后果，而这些后果往往被忽视。风险的不断变化性和多面性需要我们采用整体性、可比较的方法进行风险评估，以实现基于科学的决策和发展机遇识别。

**当地层面的领导：**灾害发生在当地层面，因而其解决方案也将在当地层面发掘。这不会减轻国家政府在建立框架和为当地行动创造环境方面的责任。然而，市政府和当局拥有独特的地位，可以领导并为当地合作创造机遇同时也能采取风险预知决策以保护经济与社会发展的可持续潜力。与会者们呼吁了合理的城市发展和空间规划，包括关注非法住居区、移民、住房安全、基础设施和社会服务。为确保所有学校和医院都根据复原力标准进行建造而进行的工作得到了关注，同时被关注的还有是否所有必要的学校医院准备措施都已到位，以及是否注重残障人士的需求。

**社区参与取得成果：**具有文化敏感性且基于包容、参与和赋权原则的方针以被确认为确保持续影响复原力打造的一种途径。妇女是具有复原力的社会的驱动力之一。原住民、迁移人群、青年和儿童群体、老年人、残障人士和大量的志愿团体都展示了其是如何采取行动降低灾害风险的。

尊重当地文化遗产能打造社区复原力。许多打造政府、当选官员、民间团体和社区组织之间合作关系的模式得以被强调，同时许多在国家和当地法律政策中规范化此类模式的前瞻性建议也被提出。必须在规划、决策和政策实施中系统化地、有意义地纳入社区。

**确认私营部门作为执行者和合作者：**控制私人投资打造更强的复原力具有极佳的商业意义。私营部门认识到其需要在预防和减轻灾害风险中发挥重要作用，因为商业不仅仅承受自然灾害侵害，在其推动经济增长过程中，它也常促成了灾害风险的增加。实际上，具有复原力的商业和投资与具有复原力的社会、生态系统和员工健康安全息息相关。私营部门正根据兵库行动框架不断调整其风险减轻工作，同时发展促进复原力的商业工作，作为全面改良风险管理的一部分，私营部门培养公私合作的新机遇。

**强化综合风险管理：**有强有力证据显示赋权于社区和当地政府以鉴别并管理其日常风险，并参与减灾策略、方案和预算的发展为打造复原力提供了可靠的基础。它，以及强化的国家体系和国家及当地层面上的包容性合作机制，都是风险管理的关键性要素。

越来越多的认识表明灾害风险的预防和减轻是一项法律义务，它包括风险评估、早期预警系统的建立和风险信息的使用权。就这一点而言，“在灾害事件中保护人们”相关国际法的不断发展和编纂是关系重大且广受欢迎的。议员们在通过立法强化综合风险管理、监督所代表社区的资源及其调配过程中发挥战略性的作用。

复原力计划的发展和融资被确定为推动“全社会”方针的途径之一。推荐采取投资政策、改善跨部门和跨资金流的减灾财务跟踪、以及在全球援助报告中引入特殊标签，并指出最高审计机构在提供公

共事业支出的合法性、效率性和有效性相关的公正信息方面的作用。

例如建筑条例之类的管理与技术标准应得以定期更新并得到强制执行。必须要有问责制度、利益相关者责任相关有效规定以及参与的机会。最后，风险管理仅能植根于强大的个人责任接纳意愿和对于改变行为的承诺。

在国际层面上，跨界风险管理和合作作为合作的关键领域被反复地提及，包括通过地区性跨政府组织和国际议员网络实现的合作。

**加强科学和技术支持：**各组织越来越多地为风险预知决策寻求系统性的基于证据且利用科学分析和经测试的固有知识的方法。所有相关方都需要使用易懂的、可用的风险信息与科学技术方法。同样地，普通市民在其使用信息和交流技术以及空间技术时也需要进行感受并得到协助。

在实施风险减轻过程，存在未满足的数据、工具、方法和指导需求，同时也缺乏接受过教育和培训的专业人士来执行任务。作为一个相对新的领域，存在着巨大的能力缺口，这些能力缺口必须被快速解决以免阻碍发展。极其需要将灾害风险纳入所有科目。将灾害风险管理整合进包括高等教育课程在内的所有层次的教育中应成为一项优先事项。数据库的广泛开发和应用，包括基于性别和年龄分类数据的国家和当地伤害和损失统计、风险评估方法、行业定制的风险管理和社区早期预警系统都是迫切的需求。

与会者们也呼吁采取行动通过协作方式方法的发展以减少负责实施减灾的科学社区和组织之间的缺口。例如全球气候服务框架之类的行动方案在确保行业相关气候服务的发展及其在支持决策方面的可用性上发挥重要作用。

## 前进的方向

兵库行动框架（HFA）的后续安排正在有条不紊地制定着。为保持一致性，新体系（非正式地称为 HFA2）应建立于兵库行动框架之上，并引入各种必要的创新点以应对未来 20 至 30 年越来越多的风险带来的挑战。与会者们呼吁 HFA2 应作为一项促进综合风险管理的实用性、策略性、动态性和现实性行动计划聚焦于执行，并由一套清晰的原则和解决最贫困和最易受灾人群所需的承诺所支持。人们希望 HFA2 将通过清晰的责任、强有力的合作、可实施的当地行动、合理的财政体系和科学核心作用的明确来确定灾害风险减轻管理的需求。应特别关注风险驱动者的阐明和对于自发组织的社区团体的作用和贡献的确认。此次平台呼吁国际减灾署（UNISDR）立即领导开展工作以制定减灾监控和 HFA2 实施的目标和指标。周期性报告应继续作为执行监控的一部分。自愿性质的同行业互查被推荐为有利于进展的体系。

HFA 2 磋商将通过各种机制继续进行，包括地区减灾平台、国家级对话和跨政府会议和大会，例如 2014 小岛屿发展中国家第三次国际会议。这些将有助于通知 2015 世界减灾大会的准备情况和决定事项。包括社区、民间团体和私营部门在内的国家和当地团队的主动参与将成为获取重大共享成果的前提条件。

该世界会议是基于 HFA 实施中的成熟经验，在此次会议中将通过 HFA2 并与各地区减灾策略及其他相关国际议程协作，考虑为确保 HFA2 实施而采用的体系和形式。该世界会议的包容性的准备以及参与将成为确保其成果能为所有利益相关方共有的关键。也有建议提出增加一个青少年和儿童论坛以及一个国家平台论坛。



日本政府在此次会议上宣布于 2015 年三月在日本仙台举行世界大会。世界大会的成果将建立于 1989 年国际自然灾害减轻十年；横滨战略和 1994 行动计划；1999 国际减灾战略；和 2005-2015 兵库行动框架的基础之上。

最后，联合国将继续在减灾工作中支持各政府和民间团体减灾工作执行者，包括通过联合国减轻灾害风险构筑复原力行动计划提供支持。