



## 第六十六届会议

临时议程\* 项目 19(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

本报告依照大会第 65/157 号决议的要求概括介绍了《国际减少灾害战略》的进展情况。灾害风险增加的速度超过经济增长速度，从而影响了千年发展目标的进展和实现。对《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的中期审查表明，该框架各项原则指导抗灾能力建设取得进展。但是，国家、国家以下和国际各级风险管理系统和决策进程还需要取得重大进展，包括风险损失核算和综合风险建模，以便为合理规划发展和投资提供支助。

2011 年 5 月举行了第三次全球减少灾害风险平台会议，来自各个部门的抗灾能力建设方面的领导人和专家参加了会议，所涉部门范围之广前所未有。会议讨论为进一步实施《兵库行动框架》提供了指导。与会者认为务必紧急增加对减少灾害风险的投资。日本政府提出担任 2015 年第三次世界减灾会议的东道国。

---

\* A/66/150。



## 目录

	页次
一. 灾害及灾害风险趋势 .....	3
二. 与实施《兵库行动框架》有关的挑战和机遇 .....	4
三. 通过战略系统进行协调和指导 .....	6
A. 加强全球、区域和国家各级协调 .....	6
B. 力主更为安全的城市、学校和医院 .....	9
C. 增加对减少灾害风险的投资 .....	10
四. 结论和建议 .....	11
附件	
关于《兵库行动框架》执行进展情况的具体资料 .....	13

## 一. 灾害及灾害风险趋势

1. 大大小小各种灾害，从 2010 年 7 月巴基斯坦洪灾到贝宁或巴西等国家的洪灾，进一步表明了灾害与贫困之间的密切联系，正如《2011 年全球减少灾害风险评估报告：揭示风险、重新界定发展》所强调的那样。<sup>1</sup> 与此同时，澳大利亚洪灾，新西兰克里斯特彻奇地震，给日本东北部造成巨大破坏的地震、海啸及核灾难无疑再次提醒我们，发达国家及其经济和城市同样面临灾害风险。与气候变化有关的数百起较小规模灾害也给许多国家造成了巨大的损害，显示了风险与发展做法欠佳、经济增长和人口爆炸之间的密切关系。

2. 显然，灾害造成的金融、社会和政治代价越来越大。在全球一级，与天气有关的灾害导致死亡的风险不断下降，而经济损失在所有区域均呈上升趋势。据《2011 年全球评估报告》，自 1990 年以来，东亚和太平洋遭受热带气旋的风险减少了 50%。而就地震和海啸风险而言，在全球一级，无论是生命损失还是经济损失的风险都越来越大。在报告所述期间，发生共计 347 次自然灾害，受影响人数超过 2.55 亿，造成 106 000 人丧生，经济损失超过 3 040 亿美元。<sup>2</sup>

3. 高收入国家经济损失风险的增加速度更快。自从 1980 年以来，高收入国家因热带气旋造成经济损失的风险增加了 262%，而低收入国家为 155%。2010 年，经济合作与发展组织国家因洪灾造成经济损失风险与 1990 年相比增加了 170%，超过国内总产值增长速度。在许多国家，洪灾和热带气旋造成经济损失的风险都超过了国内总产值增长速度，这意味着灾害造成财富损失风险的增长速度超过创造财富的速度。低收入国家承受灾害造成的经济损失能力以及复原能力较低。总的来说，与小岛屿发展中国家等小经济体相比，较大的经济体承受灾害损失的能力更强，因为这些经济体在地理和经济上更为多样化。

4. 旱灾是与社会经济政策选择不当关系最密切的灾害，而且经常与冲突造成的不稳定有关。旱灾依然是隐蔽的风险，尽管旱灾对人类健康、生计和许多经济部门的影响如此之大，而人们对旱灾的了解却十分有限。旱灾给农村人口和牧民带来压力和不安感。各国以及国际一级报告的灾害数据均未如实反映出旱灾的影响。例如，2010 年 7 月至 2011 年 6 月期间，据报告，全球只有 4 人死于旱灾，而受到旱灾影响的人数为 32 482 102 人，超过任何其他灾害的受影响人数。<sup>2</sup> 必须采取的一个关键步骤是，加强地方和国家一级的综合风险管理系统并系统地记录旱灾造成的影响，以便减少旱灾风险，改进早期预警，防止旱灾影响升级为粮食安全危机。

<sup>1</sup> 2011 年全球评估报告由国际减灾战略系统合作伙伴共同编写。见 [www.preventionweb.net/gar](http://www.preventionweb.net/gar)。

<sup>2</sup> EM-DAT：国外救灾处/灾害流行病学研究中心国际灾害数据库。

5. 1970–2010 年期间，世界人口增长了 87%。同期，洪灾易发区河流流域的人口增加了 114%，气旋易发区沿海人口增加了 195%。因此，经济和生产性资产在最易受灾地区，特别是在低收入和中下收入国家，不断积累。为了扭转上述趋势，发展计划和投资选择都必须考虑到风险信息，并通过减少灾害风险框架处理。

6. 正如日本东部大地震和海啸所表明的那样，自然灾害可能造成一系列灾难性后果，不仅核设施而且水电站大坝、工业、桥梁和公路之类基础设施也会遭到破坏。各项新的努力应将上述因素考虑在内，采取有远见的思维和规划方式来制定有关标准、备灾措施、早期预警机制和应对措施。

## 二. 与实施《兵库行动框架》有关的挑战和机遇

7. 《2005–2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》中期审查、<sup>3</sup> “兵库行动框架监测系统”、<sup>4</sup>《2011 年全球评估报告》、全球及各区域平台以及相关协商进程查明了减少风险和脆弱性方面的主要挑战、机遇和优先事项。在全球、国家、地方各级以及公共和私营部门，进行灾害管理的政治意愿日益加强。现在重要的是将这种决心落实到行动上，就“如何操作”提供更明确的指导，促进循证决策、知情的舆论、不同行业间以及全球、国家和地方各级加强合作。

8. 减灾战略秘书处根据大会第 64/200 号决议促进国际、区域以及国家各级利益攸关者共同参与，以推动《兵库行动框架》中期审查。

9. 中期审查强调指出在过去五年中《兵库行动框架》大大推动了减少灾害风险方面的国际及国内政治势头和行动。该框架的各项原则被普遍作为指导。审查指出了尚需进一步努力和合作的重要领域。

10. 中期审查确认减少灾害风险、灾害影响和脆弱性主要取决于得当的发展政策和投资。尽管有一些这方面的好例子，但是风险管理尚未被充分纳入发展规划，原因包括社区和地方政府参与确定国家优先事项的程度有限，且采取整体政府方式的程度也有限。

11. 管理灾害风险及其灾害后果需要跨部门、地方以及国家之间密切合作。尽管在一些部门取得进展，但是由于没有实现系统一体化，尚未取得预期效果。尽管生成了很多这方面的知识，但是没有得到充分利用。公共和私人部门拟订了重要的做法，积累了重要的经验教训可供分享。因此，必须审查现有灾害风险管理系统及其在国家与国际一级的相互联系。在这方面，国家一级多方利益攸关方“国家减少灾害风险平台”是一个重要的模式，有可能为作出知情决策和提高公众认

<sup>3</sup> A/CONF. 206/6 和 Corr. 1，第一章，决议 2，见 [www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-mtr/](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-mtr/)。

<sup>4</sup> [www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/)。

识提供指导。但是，这种模式的潜力没有得到充分利用，有必要进一步审查如何使这种模式最有效地支助国内决策和国际合作。

12. 有效管理灾害方面的问责制需要进一步加强。许多国家通过了相关立法，迈出了重要的一步。与此同时，由于缺少如实记录灾害损失的机制，缺少明确的标准、基线和目标指标，无法指导和衡量进展情况。因此，利用跨部门知识和经验开发各种指南工具至关重要。用于跟踪和了解灾害原因的通用分析工具可支助发展投资和规划以及备灾工作。尽管风险属于地区性，但是减少风险需要国家及国际各级合作。

13. 有证据表明，能否进行有效的风险管理取决于是否建立了高级别政府一级的高级综合权威机构，负责决策、领导政府统筹进程以及确保为减少灾害风险的所有不同方面分配预算，并承担这方面的问责责任。《2011 年全球评估报告》的结论认为，在中央政府一级，灾害风险管理应由一个具有政治权威并负责所有部门政策一致的负有规划监督和财政责任的部委负责。在将责任逐步下放给地方政府的同时，能力和资源也需要下放。只有与易受灾害影响家庭和社区以及他们的组织共同合作，才能有效地进行灾害风险管理。这是实现成本效益、可持续性、公民及社会凝聚力的关键。开展这类伙伴合作的实例越来越多，但是在许多国家这意味着公共行政管理文化的变化。所面临的挑战不是如何促进社区参与的问题，而是促进政府参与社区和地方灾害风险管理的规划和实施。

14. 已经建立了若干生成和分享信息的机制，但是减少灾害风险方面的标准依然不统一，未综合在一起，或者没有涉及如何管理同时或先后发生的多个灾害的问题。备灾工作有必要采取预防多种灾害的方式，将作为自然灾害附带后果的技术灾害考虑在内。

15. 《兵库行动框架》中期审查指出对减少灾害风险的资助依然不足，还需要做更多努力跟踪投资情况，为发展投资创造有利环境并支助地方一级行动。为此，减灾战略秘书处与一些国家和组织共同拟订模式和指南。

16. 据 2011 年全球评估报告，多数国家没有系统地核算灾害给公共资产造成的损失。未核算的损失多由低收入群体承受，从而加重了贫困，影响了实现千年发展目标方面的进展。与此同时，转化为货币的公共资产损失往往在国内总产值或国家预算中占相当大的比例。多数国家未能量化减少灾害风险方面的投资，即使有量化的投资数据，投资规模也很少与损失程度匹配。除非计算出灾害损失的成本，否则很难解释为何在国家预算中增加对灾害风险管理的投资。《2011 年全球评估报告》还得出结论认为，旨在避免造成风险的土地使用规划和加固建筑物措施的成本-效益比率为 4 或更多，而通过迁移或翻修避免风险只是刚刚达到成本效益而已。鉴于公共投资通常占国内总产值的 3%至 15%，将减少灾害风险纳入公共投资规划是一项具有战略意义的决定，可有助大大减少中期风险。哥斯达黎加

和秘鲁等国将灾害风险列入公共投资评估标准。最具成本效益的减少风险投资是那些集中在一个国家的公共建筑和重要设施投资组合中最脆弱的一部分的投资。可通过调整现有社会保障手段，以相对较低的额外成本为数百万人提供保障。例如，智利扩大了社会援助方案的支付范围，为受到 2010 年 2 月地震和海啸影响的家庭提供援助。

17. 灾害风险信息在指导投资决定和支助舆论方面发挥重要作用。获得有关自然灾害和现有减少风险措施的信息将为减少脆弱性提供机会。在灾害发生之后立即获得风险信息，对作出有效的回应来说是至关重要的，可指导救灾和抗灾班子、国家及地方各级政府以及一般公众的紧急行动。一个需要认真的集体思考的复杂问题是，政府、组织和社区在审议极端事件影响的时候，采用什么标准来确定风险的程度和减轻灾害措施的成本。

18. 2010 年 12 月，在坎昆举行了联合国气候变化框架公约缔约国会议。缔约国在会上强调指出务必加强旨在减少与气候变化有关的灾害风险战略，同时酌情考虑到《兵库行动框架》。《坎昆适应框架》对减少灾害风险的关注表明国家在减少灾害风险方面的强有力的自主权，制定和实施国家适应计划方面的现有程序是有影响力的手段，可通过多部门、多个利益攸关方进程扩大减少灾害风险努力的规模。

### 三. 通过战略系统进行协调和指导

19. 要有效地减少灾害风险，就必须建立新型跨部门伙伴关系，包括在地方一级以及公共与私营部门之间。实践证明，全球、区域以及国家各级现有机制在形成减少灾害风险政治势头和空间方面发挥了至关重要的作用。有必要进一步加强这些机制，确保这些机制之间相互关联，并包容不同的利益攸关方，应对新出现的与气候和减少灾害风险有关的各种挑战。

#### A. 加强全球、区域和国家各级协调

##### 全球

20. 2011 年 5 月 8 日至 13 日在日内瓦举行了第三次全球减少灾害风险平台会议。来自 168 个国家政府、25 个政府间组织、65 个非政府组织、国际红十字和红新月协会、地方政府、议会、私人部门、学术机构、民间社会和国际组织的 2 600 名代表与会。考虑到减少灾害风险是联合国及其合作伙伴的发展、环境及人道主义工作的中心，我的副秘书长主持了第三次会议。

21. 在第三次会议上，确认全球平台及其筹备和参与进程是一个全球一级主要论坛，通过这个论坛提供政治指导、促进协调和伙伴关系发展以及跨部门交流减少灾害风险方面的好做法。设在日内瓦的《国际减少灾害战略》支助小组、国际红十字和红新月运动、全球民间社会组织网络、参加“加强城市复原力”活动的合

作伙伴和地方政府、《国际减少灾害战略》私营部门咨询小组、区域组织以及联合国机构和世界银行为筹备第三次会议提供了重要投入。

22. 除了会员国作出承诺声明外，市长们还承诺落实《确保城市复原力的十大要点》；私营部门参与者商定了《企业五大要点》；一组年轻人组织共同推动关于儿童与减少灾害问题的五点章程；关注健康的若干国际组织联合发表声明，呼吁扩大对减少灾害风险来说至关重要的社区保健队伍，还呼吁各国政府和合作伙伴进行投资，加强自身能力。区域组织再次承诺实施在世界部长级会议上商定的区域战略。

23. 《兵库行动框架》有效期为 2005 年至 2015 年。第三次会议上的讨论强调确保进一步实施该框架的重要性，同时在该战略的秘书处作为联合国系统减少灾害风险的联络中心推动下，开展了关于 2015 年以后减少灾害风险框架的讨论。在这方面，日本政府在第三次会议期间主动提出担任第三次世界减少灾害风险会议的东道国，第三次会议将于 2005-2015 年《兵库行动框架》到期之年 2015 年举行。

24. 全球减灾和灾后恢复基金、世界银行和减灾战略秘书处组织了第一次世界重建会议，作为第三次世界减少灾害风险会议的一个组成部分，重建会议确认灾后恢复和重建的协调和筹资方面的挑战。讨论侧重如何拟订一个有效的恢复框架，更可靠的筹资和加深了解的做法，强调将减少风险纳入所有灾后行动。

25. 会员国对减少灾害风险的承诺日益增强，拓宽了促进讨论和行动所需政治空间。2011 年 2 月 9 日，联合国大会主席召集了一次关于减少灾害风险的非正式专题辩论，旨在进一步了解如何通过有效的投资政策和做法以及可持续的城市管理来减少风险和受灾害影响的程度。

26. 兵库行动框架监测系统是很有价值的信息来源，可通过该系统了解实施《兵库行动框架》各项原则的进展情况，交流做法并查明正在出现的战略问题，以便在国家和国际各级加以解决。共计 133 个国家为 2009-2011 年第三个报告周期提供了资料。正在进一步完善上述工具，包括增加了一个地方一级自我评估单元。

## 区域

27. 在报告所述期间，展开了许多区域活动。<sup>5</sup> 减灾战略秘书处为各国政府和区域组织筹备区域部长级会议、区域平台会议和其他会议以及制定行动计划和后续活动提供了实质性咨询意见和支助，对此，利益攸关者表示赞赏。

28. 区域会议确认有必要以权力下放的方式实施地方和社区减少灾害风险战略和方案，为此建立适当的、切合实际的、可预测的筹资机制，加强地方政府和包

<sup>5</sup> 减灾战略秘书处，《统一区域和全球减少灾害风险议程：主要区域政治承诺和减少灾害风险优先事项概述》(2011 年 5 月)。

括志愿者网络在内的各种地方非政府组织的作用。另外，会议讨论和公报都重申《兵库行动框架》的各项规定为减少灾害风险提供了指导原则。

## 国家

29. 在国家一级，国家减少灾害风险平台或者类似的国家协调机制有可能支助国家发展计划和投资方面决策。在第三次全球减少灾害风险平台会议期间，举行了一次国家平台会议，讨论了旨在增强各国行动的各种选择和最佳做法。减灾战略秘书处将为审查目前做法和促进加强多方利益攸关方减少灾害风险能力提供进一步支助。

30. 随着需要和要求越来越明确，联合国驻地协调员越来越多地参与高危国家的减少灾害风险行动。减灾战略秘书处与合作伙伴一道推动将减少灾害风险和适应气候变化目标纳入 30 个联合国发展援助框架。

31. 通过动员利益攸关者团体和“推动变革者”参与，大大拓宽了减少灾害风险的政治组合范围。一些市长、州长和议员与减灾战略秘书处一道呼吁其他市长、州长和议员增强对建立复原能力的承诺和行动。2011 年联合国减少风险笹川奖被授予最佳复原力城市和地方行动，由北温哥华(加拿大)、圣菲(阿根廷)和圣佛朗西斯克(菲律宾)分享该奖，布巴内斯瓦尔(印度)、中美洲预防自然灾害协调中心(中美洲)及地震重建和复原管理局(巴基斯坦)获得绩优证书。

32. 最近，减灾战略秘书处建立了减少灾害风险私营部门咨询小组。该小组起到催化剂的作用，促进包括范围很广的私营部门实体结成全球伙伴关系，通过各种具体行动建立复原能力，例如为国家和地方风险评估提供支助、促进风险筹资方面的社会和环境可持续性、促进数据传播以及充分利用按部门分类的私营部门专门知识和优势，例如，私营部门在城市和沿海之类高风险地区建造复原力强的基础设施和促进可持续的土地使用和发展方面的专门知识和优势。

33. 通过与议员、各国议会联盟和国家议会合作，增强了全球和国家各级对投资于减少灾害风险和适应气候风险措施的政治承诺。另外，减灾战略秘书处还提倡采取考虑到性别平等的减少灾害措施，促进个人和机构合作伙伴的自主权和领导能力。

34. 在我的减少灾害风险问题特别代表的领导下，减灾战略秘书处继续在以下方面发挥主导作用：提供协调和确保上述机制间协同增效作用、影响减灾战略利益攸关方的愿景、知识的生成及分享、促进新的伙伴关系以及倡导建立复原力更强的社区。由于减灾战略秘书处的任务具有跨部门的特点，使其能够与来自发展、环保和救济各个领域的伙伴合作，拟订促进实施《兵库行动框架》的下一步措施。

35. 《兵库行动框架》中期审查和《2011 年全球减少灾害风险评估报告》突显了加强包括联合国系统在内的各级治理机制以确保有效地减少风险的必要性，尤其



突显了联合国系统加强政策和业务一致性的必要性，以便通过联合国驻地协调员和联合国国家工作队更有效地为各国提供支助。我要求我的特别代表向行政首长理事会简要介绍中期审查的结论并就未来行动方案提出建议。方案问题高级别委员会将进一步讨论该事项，以确定整个联合国系统的适宜的行动方案。减灾战略秘书处将继续侧重加强联合国系统内部的协调。

36. 合作伙伴和各国政府在不同场合多次重申减灾战略秘书处在加强联合国系统减少灾害风险方面的重要作用。鉴于中期审查以及大会第 65/157 号决议均对内部监督事务厅关于减灾战略秘书处的治理审计表示赞赏，行政和预算问题咨询委员会同意我关于将减少灾害风险事务特别代表职位的任期延长四年的建议，延至 2015 年年底，以确保中期审查的后续行动，推动实施《兵库行动框架》，协助拟订 2015 年后减少灾害风险框架。另外，我还将考虑采取其他措施以确保减灾战略秘书处高效率、有效地完成任务。

## B. 力主更为安全的城市、学校和医院

37. 如今有一半人口住在城市。到 2050 年，城市化将增至 70%，城市风险将继续增加。2010 年，减灾战略秘书处发起“让城市具有防灾能力：我的城市正作好准备”的世界减灾运动，力求从市长和市委员会着手，加强地方政府在减少灾害风险和建设抗灾能力方面的作用。该运动正在推动制定和实施地方的抗灾战略。截至 2011 年 6 月底，已有 750 多个城市和地方政府在不到一年的时间里参加运动。该运动还会聚了来自世界各地和国内各城市、联合国系统、民间社会和私营部门的许多热情高涨的支持者。这次运动激发了城市与城市之间越来越多的减少灾害风险方面的合作努力和类似举措。

38. 《气候变化问题全球市长理事会波恩宣言》等一些国际宣言和在墨西哥城召开的第三次城市和地方政府联合世界大会提出的建议均呼吁其城市成员和伙伴参加运动，并积极支持和监测其落实情况。

39. 减灾战略秘书处与亚洲地区和全球减灾战略的伙伴一起，发起了百万安全学校和医院的宣誓运动。<sup>6</sup> 到 6 月底，各区域都已发起这一主动行动，有 138 000 所学校和医院承诺保证安全。世界卫生组织(世卫组织)报告了世界各地 42 个以上的国家建设更为安全的医院的进展情况。现已对 630 多个保健设施的安全及其对付紧急的能力进行了评估，并已在印度尼西亚、墨西哥、尼泊尔、阿曼、菲律宾和摩尔多瓦共和国采取了减少薄弱环节和加强备灾能力的措施。

40. 减灾战略秘书处的知识和教育专题平台通过一批核心伙伴，<sup>7</sup> 设计了一个关于学校安全的全球基线研究。全球平台会议在一次专门活动中，讨论了这一研究。

<sup>6</sup> [www.safe-schools-hospitals.net](http://www.safe-schools-hospitals.net)。

<sup>7</sup> 教科文组织、儿童基金会、世界银行、国际计划、拯救儿童联盟、红十字会与红新月会国际联合会、世界展望组织、全球安全学校联盟、防灾 2000、减灾战略秘书处等。

参加那次活动的有教育部和国家灾害管理机构。会议建议将减少灾害风险作为学校课程的一个优先事项，并使每个儿童都有权利实现全球教育的目标。代表们呼吁捐助方进一步有步骤地继续为学校安全进行投资。这次会议使一系列试点弱势国家宣布对学校安全进行评估。

### C. 增加对减少灾害风险的投资

41. 大多数国家报告，根据兵库行动框架监测系统的监测结果，各部门或地方政府用于管理风险能力和灾害风险管理的资源增加得不多。但其中的一部分原因在于记录减少风险的开支这项工作比较复杂，因为财务报告制度不便于量化这类支出(投资是通过各种手段提供的，包括部门预算、环境保护资金、社会巩固和发展资金、补偿资金、民间社会等，在某些国家还通过私营部门提供)。

42. 在第二次全球减少灾害风险平台会议上(2009年)，与会者提出了减少风险方面的投资目标，即国家发展预算的1%，人道主义援助资金的10%，<sup>8</sup> 重建和恢复资金的10%。根据经合组织的官方统计，人道主义援助投资中专门用于防灾备灾的那部分资金已有一定增加(2009年为4.2%)。这是一个指示性数字，因为随着官方发展援助支出的增加(2009年达到1320亿美元以上)，<sup>9</sup> 加上发展界越来越强调抗灾能力，实际数字想必大得多。但是，由于没有一个较为普遍而且明示的减灾预算，因此要形成更准确的概念，需要加大投资力度才行。

43. 国家和社区不论穷富，都无法承受往往在大多可以预防的灾害之后采取昂贵措施的负担。因此，发展界越来越认识到，需要将重点放在抗灾能力上。援助效力对话中越来越经常地讨论的是减少风险和抗灾战略问题。国家和国际社会在设计 and 实施发展方案时，也越来越面向未来以及社区和国家面对的风险，并且制定大量政策，积极推动在拟定可持续发展方案时减少风险。这方面的范例包括澳大利亚的“实际的综合工作——澳大利亚在援助方案中综合减少灾害风险、气候变化和环境因素三方面的考虑”；欧洲联盟委员会2011-2014年欧洲联盟(欧盟)支持发展中国家减少灾害风险的实施计划；大不列颠及北爱尔兰联合王国政府承诺在联合国国际发展部的所有国家方案中，都致力于建设抗灾能力。

44. 定于2011年11月在大韩民国釜山举行的援助实效问题第四次高级别论坛将使发展部长、多边和双边发展机构领导人有机会作出公开和可以衡量的承诺，将抗灾和减少风险作为国内和国际投资战略的核心，使消除贫穷工作具有可持续性和成本效益，并促进持久和平与安全。

45. 联合国-世界银行伙伴关系继续通过全球减灾和灾后恢复基金，将减少灾害风险作为综合发展的优先事项。2007-2011年期间，恢复基金的捐助方共认捐3.04亿美元以上，用于减少灾害风险的活动。

<sup>8</sup> 包括澳大利亚、欧洲联盟委员会人道主义援助办事处(欧盟人道处)、德国和美利坚合众国等一些捐助方声称已经或超额实现这一目标。

<sup>9</sup> 根据欧安组织/发展援助委员会的统计，2010年。

#### 为国际减少灾害战略秘书处供资

46. 大会在审议时要求以更可预测和稳定的方式，为目前由预算外资源供资的减少灾害战略秘书处供资。根据这一要求，并考虑到监督厅关于该秘书处的审计报告，我在 2012-2013 两年期拟议方案预算(见 A/66/6(Sect. 27))中，请设 1 个 D-1 职等的区域方案和政策制订处处长员额。该员额将领导减少灾害战略秘书处的区域工作，为执行大会交给秘书处的任务(即在协调减灾方面充当联合国系统协调中心，并确保联合国系统和各区域组织减灾活动与社会经济和人道主义领域各种活动之间的协同增效)方面发挥重要作用。

## 四. 结论和建议

47. 经与国家、区域和全球各级与各国政府磋商，举行了第三次全球减少灾害风险平台会议。会议确认了<sup>10</sup>在今后五年中携手工作的重要领域和机会，以管理灾害风险，加强《兵库行动框架》的执行工作。

48. 减少灾害风险有助于支持最弱势民众的社会保护政策，并有助于经济增长和生态系统的管理。因此，需将风险管理进一步纳入可持续发展和气候风险管理工作。减少灾害风险与可持续发展两者具有内在联系。在迎接里约+20 可持续发展世界首脑会议之际，对减少灾害风险作出政治和财政承诺必须成为我们憧憬可持续发展的一个核心内容。

49. 在管理灾害风险方面，我们已作出明确的政治承诺。如今必须将这一政治承诺变成实际行动。在国家一级，可以建立风险摸底、登记灾害损失、综合部门知识等重要机制，以更好地寻找灾害原因和制定今后的减灾措施，并确定减灾目标，从而有助于作出发展投资和规划方面的明智决定。

50. 国家的多方利益攸关机制可以在支持明智决策和制定综合宣传战略教育公众从而支持个人选择方面发挥重要作用。过去十年里制定了各种国家平台范本，结果有好有坏。联合国国际减少灾害战略将与国家机制联合开展一项工作，目的是总结国家经验，确保建立一个促进减少灾害风险的可行模式，以有助于优化风险管理。

51. 还需要进一步努力，理清减少灾害风险与适应气候变化之间的密切联系。加强防灾和减少气候风险举措之间的协同作用是减少受灾风险的必要步骤。需要特别注意通过管理气候风险的战略，有重点地采取行动，减少自然灾害。

52. 我们可以从报告所述期间发生的灾害中，汲取以下一些教训：

- 通过宣传、教育和演练，培养抗灾能力。但是，在提高公众认识和提供风险管理资料方面做得很不够。此外，人们对风险的认识会随着时间流

<sup>10</sup> 见第三次全球减少灾害风险平台会议主席的总结(2011 年 5 月 8 日至 13 日，日内瓦)。

逝而变化，因此必须经常重新评估，以确保人们愿意听取预警和接受风险信息，并使决策者能够作出正确的选择。向公众进行教育和提供资料是使他们信任风险管理机制的重要途径。在发生危机时，信任是至关重要的。

- 国家的风险管理系统必须“由政府统管”，全国一盘棋，并且与国际系统接轨。机构协调和知识方面的缺陷会对风险管理构成重大挑战，因为危机管理人和领导人无法正确得知他们必须管理的危机具有的性质和影响。
- 安全方面的信息应该相互参照并集中起来，而且还应配备跨系统和跨利益攸关团体的多风险综合预警机制。
- 地方政府和城市管理人员是第一线的机构应急人员。他们还负责对抗灾和风险有影响的服务和城市发展。下放责任，同时配备能力、资源和联系多方利益攸关者对地方政府有办法采取行动至关重要。

53. 鉴于中期审查的结果、《2011 年全球评估报告》、兵库行动框架监测系统报告、第三次全球减少灾害风险平台会议的审议情况，我提出以下建议：

(a) 今后所有的可持续发展框架都应该明确说明其中包括的灾害和气候风险管理内容。同样，减少贫穷和薄弱环节是有效管理灾害风险的组成部分。

(b) 应该建立并进一步完善国家的灾害损失登记册、灾害风险摸底和财务跟踪系统，以有效支助今后的发展规划和投资选择。

(c) 只有在地方政府和社区充分参与的情况下，才能有效地减少风险。地方政府和社区需要适当的权力和财政能力，并需要参与国家风险管理政策的制定工作。

(d) 可以更好地利用诸如多方利益攸关者国家平台等减少灾害风险国家机制方面的实践和业务模式，以进行宣传、积累知识和开展合作。我鼓励进一步加强这些机制，并在没有的地方将它们建立起来。

(e) 会员国和各组织需要加大对减少灾害风险的财政、能力和技术投资，包括发展私营和公共部门的伙伴关系。

(f) 我鼓励捐助方和发展中国家作出承诺，在其方案中更明确地注重支持地方和社区的抗灾能力，创造性地解决问题，并大胆革新，加强合作，将抗灾作为承诺提高援助效率的一部分。

## 附件

### 关于《兵库行动框架》执行进展情况的具体资料

1. 以下概述各国政府、<sup>a</sup> 联合国机构、世界银行和其他伙伴向减灾战略秘书处报告的与《兵库行动框架》优先领域有关的成就。

#### A. 国家一级的行动

##### 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

2. 世界各地都在这方面取得了进展。有 42 个以上的国家报告在这一优先领域取得显著成效。特别是，48 个国家报告在制定国家政策和法律框架方面进展显著。但是，一些国家也强调指出，这一进展并不一定意味着灾害风险的有效管理，尤其是在地方一级。

3. 国家平台从 61 个增加到 81 个。在报告所述期间建立国家平台的国家有：阿尔及利亚、亚美尼亚、加拿大、冈比亚、吉尔吉斯斯坦、巴拿马、巴拉圭、塞拉利昂和土耳其。<sup>b</sup> 荷兰、挪威和塞尔维亚计划在今后几个月内推出其国家平台。在许多国家，减少灾害风险的机构安排已经从传统和单一机构的“民间保护”结构发展到多部门系统和平台。但是，寻找适当的机构安排，从而将减少灾害风险顺利地纳入发展规划和公共投资工作，依然是一个挑战。

4. 一些国家加强了它们的机构和立法安排：缅甸、尼泊尔和博茨瓦纳将风险管理作为总统和副总统办公厅的最重要机构，而坦桑尼亚联合共和国则将这一责任转交给经济规划部和财政规划部。智利、多米尼加共和国和乌拉圭三国政府在减灾战略秘书处的协调下，由公正的机构间专家对国家机构能力和兵库行动框架的所有优先领域的现状进行了一次审查。智利和乌拉圭根据审查结果制定了新的立法框架。

##### 优先事项 2

##### 查明、评估和监测灾害风险和加强早期预警

5. 全面风险评估方面的进展依然艰难，特别是在地方一级。20 多个国家在全国进行了多危害风险评估，以便指导规划和发展决策。但是，在将评估与国家地方的发展进程相联系方面，许多国家面临重大挑战。遗憾的是，报告在这方面取得重大进展的国家还同时强调国家缺乏评估灾害损失和风险的标准。只有少数国家对学校 and 保健设施进行了风险评估。

<sup>a</sup> 通过兵库行动框架监测系统和 2011 年全球监测报告。

<sup>b</sup> 国家平台的完整清单见以下链接：<http://preventionweb.net/english/hyogo/national/list/>。

6. 欧洲联盟委员会根据多危害和多风险的做法，制定了指导对风险进行摸底和评估的方针。加拿大正在制定一项评估所有危害风险的国家框架。巴巴多斯动用大量资源，对主要的沿海风险进行了一次全面的沿海风险评估。其他一些国家努力将风险评估纳入保健、教育、农业、交通和水管理等各种部门。

7. 在增强预警能力方面，巴林、布基纳法索、莱索托、摩尔多瓦共和国、尼泊尔、塞拉利昂、多哥和也门等一些国家报告取得了某些进展。巴基斯坦政府制定了改善洪水预报能力和风险摸底能力的计划。海地在世界气象组织(气象组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国开发计划署(开发署)的支持下，通过技术援助、能力建设和培训，加强了沿海风险的预警服务。澳大利亚和马达加斯加利用移动电话传播预警消息。芬兰正在发展数字无线网络系统，用户外警报通知其 80%的居民。

### **优先事项 3**

#### **利用知识、创新和教育在各级创建安全和抗灾**

8. 这一优先领域的进展依然有限。确认和进一步发展评估多种风险和分析成本效益的方法与工具依然是一个特别薄弱的领域。只有 19 个国家评定它们在将减少风险纳入学校课程和有关正规培训方面，作出了大量的努力。大多数国家报告，在为城乡脆弱社区制定宣传战略方面存在显著差距。中国是一个值得注意的例外。中国报告在提供风险信息、制定全国的宣传战略和将减少灾害风险纳入学校课程方面取得了全面进展。

9. 非洲一些国家，例如埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国和乌干达，正在开发管理灾害风险资料的中央数据库。巴基斯坦政府进行了一次损害评估，对教师进行了培训，并且为受到洪灾影响的儿童和不识字的妇女提供学习机会。在海地，3 000 多名中学教师接受了以学员为中心的心理社会支助和减少灾害风险培训。缅甸教育部发起努力，通过以女教师为对象的恢复教育方案，减少受灾风险。

### **优先事项 4**

#### **减少潜在风险因素**

10. 这方面的进展更慢。尽管各国报告已经进一步认识到需要在规划和投资工作中考虑减少灾害风险，但只有 22 个国家认为其减少潜在风险因素的进展可谓显著。各国报告了在对付不同发展部门的内在风险方面存在的困难，说明了为什么经济损失和损害继续增加的原因。只有 32 个国家对改造学校和医院等公共基础设施进行了投资。克罗地亚报告，政府受到建筑业的压力，后者甚至要求在灾害易发区降低标准和规范，以减少总体成本。

11. 非洲的一些国家正在建立机制保护环境，并确保可持续发展，许多国家作出重大努力，将减少灾害风险纳入其适应气候变化的国家计划。在乌干达，联合国

粮食及农业组织(粮农组织)和世界粮食计划署(粮食署)支持政府为再三遭到干旱影响没有粮食保障的牧民和农牧民提供生产安全网的主动行动。

12. 厄瓜多尔实施广泛的社会政策,作为其减少灾害风险战略的一部分。马拉维制定并实施了新的社会发展政策,以减少高风险社区的弱势。在孟加拉国,粮食署支持政府和非政府伙伴帮助 30 000 户没有粮食保障的家庭垫高住宅,超过洪水线。

#### **优先事项 5**

##### **在各级为有效救灾加强备灾工作**

13. 这是各国政府几十年来重点关注的领域。该领域包括各级行政机构的备灾和应急计划、准备金和应急机制,以及在出现紧急情况时交流信息的既定程序。有 46 个国家报告在发展政策、技术和机构能力方面取得显著成就。显然,有效管理灾害帮助在全球减少了因天气造成的灾害死亡率。

14. 秘书处人道主义事务协调厅在阿尔巴尼亚、哥伦比亚、克罗地亚、多米尼加共和国、加纳、海地、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、黑山、纳米比亚、阿曼和土耳其等一些国家开展各种活动,加强国家的备灾能力。

15. 埃塞俄比亚政府的天气风险管理框架在世界银行和粮食署的支持下,建立了一个综合性的风险管理系统,支持国家的生产安全网方案。该框架每年筹集 1.60 亿美元的应急资金,援助 800 万粮食没有保障的家庭。

16. 在海地,粮食署支持政府与伙伴缔结备用协定,并将救生物资预先放在灾害发生时可以使用的地方,从而使政府做好防灾准备。这些努力使海地政府、粮食署和各伙伴得以迅速应对飓风托马斯和霍乱的流行。

17. 在西非,人道主义机构结成备灾战略伙伴关系。区域和全球伙伴支持各国在国内开展能力建设活动。在加纳,防备紧急情况和评估应对能力的工作为 2011-2012 年的行动计划奠定了基础。

## **B. 区域一级的行动**

18. 区域和次区域减少灾害风险的多方利益攸关者平台正在逐步体制化,为利益攸关者交流经验、监测进展和采取集体行动以加强兵库行动框架的落实工作提供了区域一级的独特机会。减灾战略秘书处区域办事处与联合国各机构、世界银行和其他伙伴一起,为这些平台提供支持。

### **非洲**

19. 非洲联盟执行理事会在 2011 年 1 月的首脑会议上,通过了关于第二次非洲减少灾害风险部长会议报告的决定,显示出非洲联盟成员国决心继续致力于减少灾害风险。执行理事会赞同报告中的建议,包括整个大陆、次区域和国家执行《减

少灾害风险非洲区域战略扩大行动纲领》(2006–2015)的战略行动领域、主要活动、预期成果和指标。

20. 区域经济共同体得以为成员国提供有效的协调和战略指导,使次区域战略和方案符合《非洲区域战略》和《行动纲领》,并推动其在次区域的落实。如今,西非国家经济共同体、中非国家经济共同体、政府间发展管理局(伊加特)和南部非洲发展共同体已将减少灾害风险作为优先事项纳入工作方案,支持《非洲区域战略》和《减少灾害风险行动纲领》的执行工作。

21. 伊加特和伙伴国家正在全球减灾和灾后恢复基金的财政和技术支持下,建设能力和加强减少灾害风险的机构;加强国家和次区域机构的灾害风险管理能力;建设减少灾害风险以及监测和预测气候的技术能力和机构能力。

### 阿拉伯国家区域

22. 阿拉伯国家认识到目前环境退化、气候变化、迅速而无计划的城市化、严重缺水、人口结构变化和移民趋势对该区域实现可持续发展目标带来的影响。民众流离失所、疾病爆发、流感、粮食无保障、冲突和内乱造成的次级风险对整个区域构成多重挑战,其规模前所未有的。

23. 由于认识到必须减少造成区域灾害趋势的有关风险,阿拉伯国家环境部长理事会在2010年12月通过《2020年阿拉伯减少灾害风险战略》。其后,第二次阿拉伯社会-经济发展首脑会议于2011年1月核可了这一战略。

24. 在国家一级,各国开始建立灾害损失数据库,为决策者提供关于国家和地方风险和薄弱环节的必要信息,强化信息系统并使之系统化。约旦、阿拉伯叙利亚共和国和也门的国家灾害数据库已经完成,吉布提、埃及、黎巴嫩和摩洛哥的数据库正在完成。

### 亚洲及太平洋

25. 第四次亚洲减少灾害风险部长级会议通过的2010年《仁川宣言》和《仁川区域路线图》确认,该地区在2015年之前的主要优先领域是将减少灾害风险和适应气候变化结合起来。会议通过的行动计划为使部长会议决定和路线图变成国家和地方各级的具体行动提供了全面指导。一些民间社会组织和红十字与红新月国际联合会承诺协助配合其各自的政府实施这些活动。

26. 太平洋灾害风险管理平台于2010年建立,其主题是“通过多方利益攸关者加强太平洋灾害风险和灾害管理行动框架的执行工作”。该平台致力于在国家和区域各级促使更好地将灾害风险管理和适应气候变化结合起来,其采取的办法是:更好地协调和发展一体化的筹资方式;加强对太平洋岛国灾害风险管理的投资,并使投资符合国家现有的优先事项;推动将减少灾害风险的工作纳入国家的政策、预算和可以纳入的国家所有部门计划;通过多方利益攸关者,特别是社区、



妇女和青年、政治家和议员以及民间社会和部门专家的参与，交流管理灾害风险的信息和经验。

## 美洲

27. 美洲减少灾害风险区域平台第二届会议于 2011 年 3 月 15 日至 17 日在墨西哥纳亚里特州新瓦雅塔举行。会上发表的《纳亚里特公报》表达了与会者的关切，并明确提议在区域发展议程中包括减少灾害风险和适应气候变化的考虑。

28. 中美洲预防自然灾害协调中心(防灾中心)、安第斯防灾救灾委员会、关于减少社会自然灾害风险、民间防御、民间保护和人道主义援助特别会议、加勒比灾害紧急情况管理机构等次区域机制在促进将减少灾害风险纳入国家政策方面发挥了推动作用。其中的一个突出事例是批准了防灾中心推动的中美洲统筹管理风险政策。该政策将减少灾害风险作为对会员国有约束力的一项政策内容。2011 年，防灾中心荣获笹川奖的表扬。

## 欧洲

29. 一些高级别活动帮助增强了区域和次区域对减少灾害风险的政治承诺，并促使减少灾害风险成为欧洲委员会、欧洲联盟委员会和东南欧区域合作理事会等欧洲机构的核心优先任务。同时，兵库框架的协调中心、国家平台和伙伴还在减少灾害风险欧洲论坛上交流信息、知识和经验，在技术上补充并支持政治进程。

30. 2010 年 9 月，欧洲委员会欧洲和欧洲地中海主要灾害协定第十二次部长会议在圣彼得堡召开。会上通过了 2011-2015 年中期计划，“以改善防灾和备灾工作，促进良好的风险管理，利用知识减少薄弱环节，更好地防备紧急情况”。会上，委员会讨论了气候变化对灾害的频率和程度产生的影响，并讨论了加强社会的适应性和抗灾能力的措施。

31. 2009 年，欧洲议会就欧洲联盟委员会的通讯“预防自然和人为灾害社区做法”通过一项决议，欢迎委员会致力于确保欧洲联盟的政策和方案更好地统筹预防灾害的有关问题。欧洲减少灾害风险论坛将于 2011 年 10 月在斯科普里举行第二次年会。

## 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

32. 在国家、区域和全球一级的议会合作下，减少灾害风险已列入一些全球和区域议会的议程。来自 124 个国家的议员从各国议会联盟和减灾战略秘书处制定的宣传材料“减少灾害风险：实现千年发展目标的手段”中受益。

33. 2010-2011 年期间，全球减灾和灾后恢复基金在这一优先领域为 31 个优先国家中的 13 个国家提供大量帮助。为了支持减少灾害风险方面的机构能力并建立共识，全球基金支助了 123 个现行项目，资金达 5 400 万美元以上，受益的国家有 50 多个，并且还在区域和全球一级提供支助。世界银行-联合国联合出版的题为“自然风险、非自然灾害：有效预防经济学”从经济角度说明投资预防灾害的理由，从而为政治宣传奠定基础。报告强调了交流风险数据以有助于决策的重要性。

## 优先事项 2

### 查明、评估和监测灾害风险并加强预警

34. 查明全球风险方案通过开展各种活动，例如确定灾害风险基线以及在决策过程和发展方案中考虑风险信息，帮助 30 多个国家改善风险信息方面的基础，以利决策。

35. 教科文组织减少地震风险国际平台促进交流信息地震学和地震工程。在这方面，建筑规范全球工作队推进了其行动计划。世界滑坡论坛将于 2011 年 10 月 3 日至 9 日在国际减少灾害战略的主持下，在罗马举行第二次会议。

36. 世界卫生组织(卫生组织)支持阿富汗、哥伦比亚和毛里求斯等会员国评估风险，例如评估能力，为拟订紧急健康风险管理方案奠定基础。东南亚国家开展制定基准的活动，对现有能力进行评估，同时确认能力发展方面的优先事项。

37. 红十字与红新月国际联合会出版了《2010 年世界灾害报告：注重城市风险》。该报告深入探讨了城镇居民人数剧增的情况。

38. 联合国环境规划署(环境署)开发并维持网上技术平台以及洪水、气旋、滑坡、地震、海啸、火灾、风暴潮和干旱等全球风险评估原始数据，以便支持国际减少灾害战略系统为撰写 2011 年《全球减轻灾害风险评估报告》进行的全球风险评估。环境署还创造性地开发了一个名为 RiVAMP 的风险评估工具，使决策者能够作出有助于可持续发展的明智决定。

39. 改善灾害风险的评估和监测是全球减灾和灾后恢复基金支持的 54 个项目的优先事项，投资总额近 2 200 万美元。世界气象组织(气象组织)通过区域气候中心和气候展望论坛，促进发展气候服务，其中包括分析不断变化的危害形态，提供当季及至更为长期的气象预报和展望，以帮助国家减少灾害风险，作出适应气候的计划。气象组织与联合国-国际减少灾害战略伙伴合作，在加勒比、中美洲、东南欧和东南亚帮助区域和国家的能力建设项目，以加强水文气象风险评估和多危害预警系统。此外，气象组织根据记录和综合的 7 个国家的良好做法，出版了题为“多危害预警系统方面的机构伙伴关系”一书。

40. 联合国儿童基金会(儿基会)与伙伴合作，充实关于灾害风险与儿童的实证库。儿基会与伙伴在 7 个国家进行的研究表明，为了确保应对具体的气候风险和

儿童面临的受害危险，需要以“儿童为中心”，制定减少灾害风险和适应气候变化的举措。

### 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

41. 要求支持发展减少灾害风险的能力这方面的需求依然不断增加。由联合国开发计划署、秘书处人道主义事务协调厅和减灾战略秘书处共同发起的减灾能力倡议支持高风险国家建设评估和培训能力。

42. 虽然取得了重大进展，但越来越明显的是，需要依然存在，尤其是要加强有关部门和部委的能力，将性别问题纳入主流，包括加强负责收集和分析统计数据的机构和政府部门的能力，收集和使用按性别分类的数据。题为“在减少灾害风险方面敏感考虑性别问题：政策和实践导则(2009)”出版后，即成为适应气候变化培训班的参考书。迄今已有来自 107 个国家的 1 000 多名参训人员从中获益。

43. 环境署筹资倡议与私人保险公司合作，力求在全球范围将以健全的环境管理为基础的可持续性原则与减少灾害标准相结合。教科文组织尤其通过将减少灾害风险纳入国家的教育战略和规划的方式，促使减少灾害风险成为联合国教育促进可持续发展十年的一个要素。

44. 世界粮食计划署在 25 个以上国家支持政府实施粮食安全监测制度，跟踪粮食安全、营养和市场指标，同时监测自然危害，以提供有助于备灾、预防和应对的有效分析。

45. 据统计，使用 Preventionweb.net 的人数增加，而且该网站备受欢迎。伙伴提交的内容增加了 130%，使用人数增加了 75%。

### 优先事项 4

#### 减少潜在的风险因素

46. 环境和减少灾害风险伙伴关系设计了一个培训课程，以培养国家和地方政府推动和实施环境管理和生态举措的能力，减少灾害风险。

47. 环境署与伙伴一起提供技术援助，使政府能够使用环境管理工具抗灾和规划可持续发展，尤其是在容易遭灾的主要生态区——沿海地区、山区、河流流域和干旱地区。海地、尼泊尔、秘鲁、斯里兰卡和乌干达已经从方案中受益。人居署通过具体的城市方案，支持海地、智利、哥伦比亚、古巴和厄瓜多尔减少城市风险。

48. 开发署通过现行的全球和区域方案，完成了在一些国家进行的气候风险评估。开发署的培训和讲习班推动了国家和地方的能力建设，使其能够评估气候风险、影响和这方面的能力。

49. 2011年1月22日，第六十四届世界卫生大会通过一项决议(WHA64.10)，其中除其它外，敦促会员国加强各种健康危害紧急情况 and 灾害风险管理方案，并制定关于安全医院的方案。东地中海区域和泛美区域也通过了类似的决议。

50. 全球减灾和灾后恢复基金为33个减少灾害风险和资助可持续发展项目提供支助，总共核定1410万美元的费用。例如，恢复基金在非洲联盟委员会的政策指导下，开展了一项研究，探讨以新的方式在非洲资助干旱造成的紧急情况的可行性，着重为整个大陆制定由国家主导的可持续风险管理战略。

#### **优先事项 5**

##### **加强所有各级备灾有效应对措施**

51. 机构间常设委员会(机构间常委会)负责人认识到，做好应对紧急情况的准备是快速有效地进行灾后救济和恢复的根本。机构间常委会备灾工作分组在5个试点国家，着重帮助加强国家做好应对紧急情况准备的能力。加强减灾能力倡议正在支持这些举措，帮助高风险国家在国际系统的共同支持下，特别发展备灾方面的能力。人道协调厅与伙伴合作，采取开发和修改备灾手段、联合规划和领导工作队等若干主动行动，加强区域一级的应急准备工作。

52. 《国际灾后恢复纲要》提供关于基础设施、住所、保健、心理社会、气候变化和适应、环境、性别、治理和生计以及评估灾后需要等方面的说明指导，发挥伙伴们的协同作用，开发灾后恢复工具，并为国家和地方政府提供灾后恢复方面的能力发展服务。