



第六十二届会议

临时议程* 项目 56(c)

可持续发展：国际减少灾害战略

国际减少灾害战略的执行情况

秘书长的报告**

摘要

在面对自然灾害时越来越脆弱及气候变化的影响等因素的驱动下，灾害次数持续增多，影响规模不断扩大，威胁到数以百万计的更多人的生活 and 生计，也不利于实现千年发展目标。进一步努力执行《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》的任务日益紧迫。就实现于 2015 年之前大幅削减灾害损失这一目标而言，世界尚未步入正轨。

因此，必须系统地采取决定性行动。这意味着国家和地方政府须做出减少风险的高级别承诺，并以健全的政策、强有力的体制能力和充足的预算加以支持。加速执行《兵库行动框架》的过程中采取了一项重要措施，即于 2007 年 6 月 5 日至 7 日举行了减少灾害风险多方利益有关者全球论坛第一届会议，以此作为主要的全球论坛，推动各级在减少灾害风险领域协同努力。

应大会第 61/198 号决议的要求，本报告概述了国家、区域和国际各级在执行《国际减少灾害战略》和《兵库行动框架》方面取得的进展。报告还介绍了灾害和灾害风险方面的趋势，以及通过《国际减少灾害战略》系统进一步协调、编制准则和提供资源的情况。

* A/62/150。

** 由于技术原因，本报告延迟提交。



一. 灾害和灾害风险方面的趋势

1. 灾害次数持续增多，影响规模不断扩大，给易遭灾害的社区带来严重的破坏，威胁到数以百万计、与日俱增的人民的生活和生计，不利于实现千年发展目标，也使得努力执行《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》¹ 的任务变得更为紧迫。

2. 2006 年 7 月至 2007 年 6 月间，共计发生 366 次灾害，将近 2 亿人受到影响，18 200 多人遇难，造成损失达 300 多亿美元。² 灾害事件包括地震、洪水、塌方、野火、干旱、风暴、流行病和极端气温。就影响力而言，仍以洪水为最：全世界有 1.34 多亿人受影响；死亡人数最多，达 6 729 人；损失最大，为 140 多亿美元。去年，地震和火山爆发的影响位列第二和第三，不过，其程度与洪水相差甚远，分别有将近 390 000 人和 364 000 人受影响。风暴造成 4 179 人死亡，损失将近 140 亿美元，极端气温致使约 4 000 人死亡。

3. 2007 年 6 月 5 日至 7 日，在日内瓦举行了减少灾害风险全球论坛第一届会议，论坛期间，一份审查报告³ 指出，灾害风险之所以改变，主要是因为迅速城市化、不安全的土地利用做法、环境退化、贫穷及公众对减少灾害风险认识不足等内在进程使得各国家和社区越来越容易遭受自然灾害。风险情形大致有两种：第一种，高风险地区发生灾难性灾害的风险，在那里，人们和经济活动都集中在可能会发生大规模气候灾难和地质灾害（如地震和热带气旋）的地区；第二种，广大地区遭受轻微财产损失和生计困扰的风险，在那些地区，人们和经济活动常常要面临各种局部性灾害，如塌方、洪水和干旱。

4. 城市住区正在逐渐成为灾害风险工作的一个重点；许多住区都位于地震带，且正在迅速城市化，这使得脆弱性高度集中。目前，有住在非正规住区的有 10 多亿人，占发展中国家城市人口的 30% 至 70%。依照目前的城市化趋势，在 2030 年前，这一数字会达到 20 亿，其中，大部分城市都位于低洼沿海地区或易发生塌方、火灾、地震或其他灾害的地区。由于人口密度大、获得基础服务的机会不足及其他方面的社会脆弱性，这些住区发生灾害的风险很大。与此同时，城市也推动经济增长、决策、贸易和商业，这使得努力应对灾害风险带来的越来越多的挑战这一任务变得更为紧迫。

¹ A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

² 见紧急灾害数据库：国外救灾处/灾难传染病学研究中心国际灾害数据库，2007 年 7 月，鲁汶天主教大学，布鲁塞尔。

³ “减少灾害风险：2007 年全球审查报告”，协商版（ISDR/GP/2007/3）。见 <http://www.preventionweb.net/globalplatform>。

5. 2007 年发布的政府间气候变化问题小组第四次评估报告⁴得出结论认为，就包括干旱、暴雨、热浪和强劲热带气旋在内的极端天气而言，已经发现了一些长期变化。⁵ 该报告还指出，随着气候变化，气候灾害的模式也在不断改变。此外，该报告还认为，极热天气、热浪和暴雨等现象很可能会变得更加频繁。

6. 预计现在观察和预测到的气候变化会加重灾害损失方面的负担，因为它不仅会使破坏性极端天气现象更加频繁，还会造成缺水后果，增加许多人的内在脆弱性。第四次评估报告⁶得出结论认为，可能会受到严重影响的地区包括北极、撒哈拉以南非洲、小岛屿发展中国家和亚洲的大三角洲。此外，这些地方和其他地区的最贫穷人口可能会遭受最严重的磨难，因为他们已经面临着当前各种风险的挑战，而且最缺乏应变能力。在某些情况下，灾害可能会影响到从未经历过此类灾害的地区。虽然该报告考虑到各种极端现象和气候变化的影响，但是，仍有必要进一步阐释灾害问题。有必要通过一份特别报告，最好是在政府间气候变化问题小组的主持下，更精密地分析和评估灾害发生的现有趋势和前瞻预测所涉问题，以及将《兵库行动框架》用作适应气候变化的手段的情况。这样的报告也将指导各会员国采取可行措施，降低其气候相关灾害风险。

二. 执行《兵库行动框架》的进展

7. 在本报告所述期间，各国的政府和非政府组织都增强了其协调和实施减灾活动的的能力。在区域和国际一级，利益有关者改进了其战略和机制，以推动和协调各项减灾措施，并向各级行为者提供协助。国际减少灾害战略秘书处支持这方面的努力，所采取的方式包括制定《兵库行动框架》执行准则，并通过减少灾害风险全球论坛、区域和国家利益有关者会议及部门论坛和网络，促进信息交流。

8. 《兵库行动框架》呼吁各国、各区域组织、国际组织和战略系统及其秘书处开展具体行动，确保落实其三个战略目标和五个优先领域的工作。第二节概述了国家、区域和国际各级在《兵库行动框架》五个优先领域取得的成果，⁷ 以及通过战略系统在开展协调工作、编制指南和进行投资方面取得的进展。

⁴ 可查阅 <http://www.usgcrp.gov/usgcrp/links/ipcc.htm#4wgl>。

⁵ 政府间气候变化问题小组，《2007 年气候变化：自然科学依据，第一工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的投入》，S. Solomon 等人编辑（大不列颠及北爱尔兰联合王国，剑桥大学出版社，2007 年）。

⁶ 政府间气候变化问题小组，《2007 年气候变化：影响、适应变化和脆弱性，第二工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的投入》，M. L. Parry 等人编辑（大不列颠及北爱尔兰联合王国，剑桥大学出版社，2007 年）。

⁷ A/CONF. 206/6 和 Corr. 1，第一章，决议 2。

A. 国家一级的进展

9. 《兵库行动框架》认定，减少灾害风险国家平台对于协调多方利益有关者在各部门的行动十分重要。目前，38个国家设有国家平台。布隆迪和多哥在报告所述期间设立了平台；法国、德国和瑞士的平台推出了欧洲国家平台网络。

10. 此外，一些国家政府为降低风险制定了指导性政策文书并颁布了相关立法，另外一些国家政府则把减少风险纳入了其国家发展计划。现共有109个国家政府指定了官方协调中心，负责《兵库行动框架》的实施、后续行动和进展监测。在本报告所述期间，以下国家加入了这一行列：

区域	国家
非洲	喀麦隆、中非共和国、乍得、埃及、加蓬、冈比亚、几内亚比绍、莱索托、卢旺达、塞拉利昂、索马里、南非、多哥、突尼斯
拉丁美洲和加勒比	阿根廷、巴哈马、伯利兹、玻利维亚、巴西、萨尔瓦多、多米尼加共和国、格林纳达、危地马拉、洪都拉斯、牙买加、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥
亚洲和太平洋	亚美尼亚、塞浦路斯、印度、大韩民国、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、马来西亚、新西兰、新加坡、塔吉克斯坦、泰国、越南
欧洲	克罗地亚、丹麦、芬兰、希腊、匈牙利、摩尔多瓦、摩纳哥、葡萄牙、罗马尼亚、西班牙

11. 很多国家都在《兵库行动框架》五个优先领域中的一个或多个领域积极实施了各种减少灾害风险措施。人们越来越担心气候变化的影响及其与灾害的联系，这促使各级有更多行为者考虑投资于风险减少工作。

12. 不过，许多活动规模有限，而且是孤立进行的。这方面的工作往往得不到较高一级政府的充分支持，常见原因包括：对该主题的理解有限、不断发生政治变动、缺少稳定的人力资源和专业技术知识以及把减少灾害风险纳入发展方案的财政资源和专门技能不足。有效减少灾害风险的工作仍经常面临这些挑战。

优先事项 1

确保将减少灾害风险工作列为国家和地方的优先事项，并为此奠定坚实的体制基础

13. 拉丁美洲和加勒比地区及亚洲和太平洋部分地区的国家能够在几十年应对灾害风险的经验的基礎上再接再厉，但在许多其他国家，特别是在高风险地区之外，把减少灾害风险纳入政府发展议程是一个新挑战。

14. 减少灾害风险经验少的一些国家通过建立各种机构及制定立法框架、政策和战略，在应对灾害风险方面取得了进展。例如，波斯尼亚和黑塞哥维纳正在制定一部关于在自然灾害和其他灾害中保护和挽救人与财产的法律，减少灾害风险是其中一部分。洪都拉斯起草的新法将确立一个国家制度，协调国家和国内各级的职能，指定各级不同实体在防灾、减少灾害影响、备灾、救灾、早期恢复和重建方面的具体职责。

15. 受 2004 年印度洋海啸或 2005 年克什米尔地震影响的许多国家都在加强其立法和体制安排。斯里兰卡通过了一部新的《灾害管理法》(2005 年第 13 号)，并设立了高级别国家灾害管理委员会。同样，2005 年地震之后，巴基斯坦成立了国家灾害管理委员会和国家灾害管理局，后者是执行、协调和监测机构，负责在国家、省和地区各级减少灾害风险、救灾和恢复工作。此外，巴基斯坦还推出了国家灾害管理框架，并设立了国家灾害管理基金。印度尼西亚议会于 4 月核准了一部综合性灾害管理立法，内容涉及减少灾害风险及分散的灾害管理。

16. 斐济的国家灾害风险管理安排是对 1995 年斐济国家灾害管理计划和 1998 年自然灾害管理法进行审查的成果。这种安排是应对各种灾害的机制，并重申有必要把综合性灾害和风险管理做法纳入发展规划和预算编制过程，以确保把减少灾害风险的措施充分纳入主流。

17. 虽然努力减少灾害风险的国家越来越多，但是，大多数国家仍通过改善灾害应对措施、备灾情况、预警和提高公众认识，把主要注重死亡风险。例如，在中东和北非国家，减少灾害风险是一项新任务，在现行立法中占支配地位的，是以救灾和备灾工作为主要重点的传统平民保护结构。

18. 在拉丁美洲，阿根廷、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国已着手构建各自的国家平台，它们希望于 2007 年底之前完成这方面的工作。萨尔瓦多通过了一部关于民防、预防和减灾的新法律并设立了民防、预防和减灾基金。在加勒比，开曼群岛正在根据《兵库行动框架》制定旨在指导减灾工作的战略框架，并新设了一个专门机构，即开曼群岛灾害管理处。

19. 亚洲地区的非政府组织和公共机构都在越来越多地采用基于社区的灾害管理方法。柬埔寨启动了一项针对洪水和干旱的、基于社区的减少灾害风险战略，以促进和开展基于社区的自力更生行动。

优先事项 2

确定、评估和监测灾害风险并加强预警

20. 风险确定工作为制定减少灾害风险措施提供了重要的基线资料。斯里兰卡已完成建立国家灾害数据库的工作，全面载录灾害的发生和损失情况。一些亚洲国家，如印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫和泰国，正在建立类似的灾害风险数据库。一些国家编制了关于灾害、脆弱性和风险的地图和图集，以

提高公众认识并指导决策工作。例如，萨尔瓦多为利用美洲开发银行推出的方法创立一些风险指数而进行数据汇编和分析的工作已取得了进展，并制定了一套新的灾害风险监测指标。

21. 在俄罗斯联邦，联邦方案正在支持各种科学研究和应用研究，升级地震监测和海啸警报系统，并为人口密度较高的地区开发有效的预测、预警和通信系统。非洲和亚洲各国政府正在通过印度洋海啸警报和减灾系统政府间协调组，协力开发海啸警报系统。印度洋联盟⁸表示准备为制定国家海啸预警系统计划提供技术援助，对此，11个国家政府提交了附有详细拟议预算的正式请求。此后，捐助方听取了关于资金缺口的简要介绍。2007年4月，举行了一次协商会议以讨论执行进程。

22. 观测和警报系统仍然存在许多漏洞。特别是在非洲，获取和维护灾害监测和通信设备仍然是一个主要障碍。在其他国家，在建设区域和国家一级的灾害警报能力及将其与接收和有效利用预警的地方能力相联系方面，仍然存在不足。

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

23. 通过把减少灾害风险纳入学校课程及制作和传播教育材料等措施，在提高公众认识方面取得了进展。亚洲若干国家正在把减少灾害风险纳入不同级别的学校课程。在印度，国家教育政策包含了灾害管理方面的内容，而且，这些内容已被转化为学校中得到国家和非政府组织支持的专门方案，使教师、学生和社区做好准备，在地震、火灾和爆炸等情况下，把生命和财产损失减至最低水平。在哈萨克斯坦，紧急情况部和联合国开发计划署（开发署）已尝试把减少灾害风险纳入小学课程。在俄罗斯联邦，民防、紧急情况和消除自然灾害后果事务部每年都传播民防和救灾技能方面的电子版教材，并对9 000名教师进行相关培训。在非洲，博茨瓦纳、布基纳法索、吉布提、马达加斯加和塞舌尔已在把减少灾害风险纳入学校课程方面取得进展。

24. 拉丁美洲高风险国家的政府继续主张必须把减少灾害风险纳入学校课程；开展的活动包括编制材料、由教育部做出政治承诺及制定成功的通信和资源调集战略。

优先事项 4

减少内在风险因素

25. 少数国家报告了在减少内在风险因素方面取得的进展。一些国家采取了切实的减少风险措施，改造现有建筑或加强建筑规范。坦桑尼亚联合共和国和尼泊尔

⁸ 联合国环境规划署、联合国开发计划署、人道主义事务协调厅、世界气象组织、红十字会与红新月会国际联合会、世界银行和国际减少灾害战略秘书处的伙伴关系。

已把减少灾害工作纳入国家发展战略和减贫战略。只有马尔代夫等少数国家报告了开展减少灾害风险战略性国家规划工作的情况。

26. 为减少内在风险因素而采取的一项重要措施是把风险评估和灾害防护措施纳入发展方案的主流。乌干达已将减少灾害风险纳入其减贫战略的主流。尼日利亚不仅仅把《兵库行动框架》纳入了其国家经济能力发展战略，而且还开始将减少灾害风险纳入其部门年度方案和预算。

27. 越南减轻灾害伙伴关系为关键减灾问题对话提供了便利，在更广泛的发展背景下加深对灾害的理解，并促进各捐助方、非政府组织和政府在各项减灾工作中交流信息，一致行动。这种伙伴关系推动长期减少灾害风险工作，并极大地促进减贫和自然资源的可持续管理，包括对河流流域、湿地和海岸系统的综合管理。

28. 斯里兰卡在联合国环境规划署（环境署）的支持下，通过设立部门间工作队，增强了战略环境评估的能力。2006年，该工作队在职会的支持下，把这些评估纳入了发展规划进程。

29. 阿尔及利亚改进了其建筑规范和规划法，以减少今后的风险；约旦和阿拉伯叙利亚共和国正在审查其各项安排，以应对地震风险。为了减少洪水风险，伊朗伊斯兰共和国正在对大量住房进行翻修，并加固有可能发生地震地区的主要建筑和设施。一些国家对非正规部门建筑工人进行了安全建筑技巧方面的培训。2005年地震之后，巴基斯坦也在本报告所述期间制定了此类方案。不过，有效执行建筑规范和条例仍然是一项挑战。

30. 在欧洲，适应气候变化的问题已开始影响减少灾害风险议程。在法国、德国、挪威和瑞士，减少灾害国家平台和《兵库行动框架》协调中心都参与了适应气候变化影响的国家战略的编制工作。

优先事项 5

在各级为有效反应加强备灾

31. 有效预警是成功备灾的前提，但这项工作必须扎根于地方。孟加拉国、古巴和越南采取的措施表明，全面备灾工作与监测和警报紧急灾害事件的国家能力相结合，能大大减少生命损失。各地区的许多国家都在增强地方一级的备灾能力。在印度，一个名为“解决办法交换所”的网络将使从事各种灾害管理工作、处理各种政策问题、技巧和工具的人员有机会彼此沟通。

B. 区域一级的进展

32. 2007年，非洲联盟提出了非洲减少灾害风险区域战略，目的是使非洲各国政府、各政府间组织、非政府组织和联合国各实体在执行非洲减少灾害战略的过程

中，加速采取协调行动。设有国家平台的 24 个非洲国家中，下列 7 个把减少灾害风险纳入了减贫战略文件：科摩罗、加纳、马里、马达加斯加、尼日利亚、塞内加尔和乌干达。在高度脆弱且国家立法和体制薄弱或不存在的西部非洲和中非非洲，西非国家经济共同体委员会于 2007 年 1 月在国家元首会议上核准了次区域减少灾害风险政策和机制。

33. 在亚洲，立法框架和体制机制正在更加注重减少风险及使减少灾害与更广泛的社会、经济和环境发展相联系。东南亚国家联盟（东盟）在老挝万象签署的《灾害管理和应急反应协定》为大幅减少灾害给各成员国造成的生命和财产损失提供了多种机制。该协定还利用自愿捐款，设立了东盟灾害管理和紧急救济基金。印度的国家灾害管理协会与开发署合作，组织了一次南亚政策对话；八个南亚国家合作制定了一项区域性灾害管理政策，并确定了现有基础设施的缺口。

34. 美洲国家组织设立了美洲减灾网络，以支持在减少灾害风险领域开展的善政相关活动。该网络支持各成员国、各多边和区域组织在其半球内合作执行减少风险方案、项目和战略，包括设立区域平台以支持执行《兵库行动框架》。

35. 在次区域一级，有三个倡议值得一提。中美洲预防自然灾害协调中心经过各方广泛参与的磋商，根据《兵库行动框架》，再次启动了《2006-2015 年区域减少灾害战略》。此外，支持安第斯共同体防灾和减灾的项目⁹对关于预防灾害和救济的政策文件进行了全面汇编和审查，目的是使这些政策文件与安第斯战略的各项目标及《兵库行动框架》设定的优先事项保持一致。此外，该项目还推动把灾害风险分析纳入次区域规划和公共投资进程。在加勒比，加勒比紧急救灾机构正在根据《兵库行动框架》统一五年期加勒比综合灾害管理框架的重新起草工作。

36. 在太平洋，一些太平洋岛屿国家，如库克群岛、马绍尔群岛、巴布亚新几内亚和瓦努阿图，正在根据 2005 年通过的《区域行动纲领》和《兵库行动框架》制定和执行国家行动计划和战略。南太平洋应用地球科学委员会正在《兵库行动框架》的各优先领域，如危害评估、预警系统、信息管理、宣传和公众认识等领域，向 14 个太平洋国家提供协助。¹⁰ 开发署、人道主义事务协调厅、红十字会与红新月会国际联合会和南太平洋应用地球科学委员会正在携手开发太平洋灾害风险管理数据、信息和工具虚拟英才中心。

37. 在筹备减少灾害风险全球平台的过程中，战略秘书处在世界银行和各区域组织的支助下，向区域风险更新和区域进度评估提供了支持。这些报告作为资料文件可从全球平台网站调阅（见 <http://www.preventionweb.net/globalplatform>）。

⁹ 由欧洲联盟资助。

¹⁰ 由欧洲联盟资助。

C. 国际一级的进展

38. 2006年9月，世界银行与国际减灾战略协作，发起了全球减灾和复原融资机制这一重大举措，以提高国家、区域和全球各级减少灾害风险和灾后有效反应能力，特别是中低收入高风险国家在这方面的能力。该机制的目标是促进各捐助方通过协调行动将减少风险纳入风险国家的发展进程，这是对实施《兵庫行动框架》的重要贡献。该机制采用三轨方法，分别协助全球和区域发展能力、国家减少风险和灾后复原。第一轨支助战略的全球和区域进程，调动国家资源，促进防灾、减灾和备灾活动的预先投资，特别是在中低收入国家这样做。第二轨向中低收入国家提供技术援助，以便将减少灾害风险纳入战略规划。第三轨作为备用的复原融资机制，用以协助受灾国家中长期重建发展计划所需的紧急复原措施。

39. 在全球一级，第一轨资源有助于建立减少灾害风险全球信息平台，这个平台包括作为网上交流中心的防灾网站（www.preventionweb.net）。第一轨资源还有助于拟订关于设定风险基准和新风险的全球报告（将于2009年发布）以及关于《兵庫行动框架》实施进展情况的2007年全球报告。

40. 协助实施《兵庫行动框架》各项主题的专题伙伴关系在报告所述期间继续发展。目前，各种主题平台涵盖复原进程、风险评估、预警、野地火灾、环境、气候变化、教育等领域。其他正在形成的伙伴关系和网络包括媒体、非政府组织、一个性别问题团体和一个学术研究组织网络。一项由国际减少灾害战略秘书处协调的举措汇集了包括世界经济论坛在内的各私营行业组织，探索利用公私伙伴关系帮助减少灾害风险。

41. 世界气象组织（气象组织）第十五次会议将减少灾害风险与适应气候变化一同确认为该组织最高优先事项。气象组织将《兵庫行动框架》作为该组织减少风险方案的战略基础，该方案依靠与国际和区域伙伴的强有力合作，在近40个高风险国家执行能力开发项目。气象组织还在制定一项战略，将气候变化和极端气候的最新知识与适应气候和减少灾害风险的战略结合起来。

优先事项 1

确保将减少灾害风险作为国家和地方的优先事项，并为此奠定坚实的体制基础

42. 一些国际战略伙伴对国家和地方各级实施《兵庫行动框架》给予了支持。例如，上述全球减灾和复原融资机制的第二轨向中低收入国家提供技术援助，通过减少贫穷战略及各种行业发展政策等，帮助这些国家将减少灾害风险纳入其政策、规划和方案制定工作，2007年在莫桑比克、马拉维、尼泊尔、尼加拉瓜和越南开始实施。自2008年7月起，第二轨将向另外43个国家提供资源。2006年，开发署在40多个高风险国家实施了减少灾害风险和复原方案，以帮助加强体制。为了支持这些方案，开发署设有一个区域减灾顾问网络，目前正派出13名国家

减灾顾问进驻经评估为特别高风险的国家。为了推广良好做法和吸取国家一级的经验教训，开发署对其协助灾害风险管理机构和立法系统的情况进行了全球审查。在红十字会与红新月会国际联合会主持的支持下，Pro Vention联合会为各发展组织编写和分发了题为“将减少灾害风险纳入主流的手段”的指导说明。

¹¹

优先事项 2

确定、评估和监测灾害风险并加强预警

43. 世界气象组织对国家和区域各级观察、监测、发现和警报与天气、气候和水资源相关的危害的技术能力进行了评估。共有 144 个国家参与了国家一级的调查，结果将于 2007 年第四季度公布。气象组织还发起了一些国家和区域示范项目，在强有力施政和组织合作的基础上加强应对多种灾害的实用预警系统。在全球减灾和复原融资机制的支持下，气象组织正在加强东南欧、撒哈拉以南非洲、西非等区域各国气象和水文部门的能力，包括促进它们参与国家减少风险协调机制。

44. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）政府间海洋学委员会监督建立印度洋、东北大西洋、地中海、加勒比等区域海啸及其他海洋相关危害预警系统的协调工作。在报告所述期间，在减轻地震和海啸风险方面分享知识和建设能力的区域和国家网络有所加强和发展，在地中海和亚洲区域特别如此。通过采用印度洋和欧洲系统实施计划，取得了重大进展。2006 年 7 月建立了最初的印度洋海啸预警系统，最初的欧洲预警系统预计于 2007 年底以前投入运作。加勒比海啸预警系统将与其现有飓风警报系统的基础设施紧密结合。其他战略伙伴，例如环境署，则协助各国制定行动计划并与各国当局合作规划以减少风险为目标的战略性环境评估应用项目，以此帮助加强印度洋海啸预警系统的努力。

45. 一年来，一些减少干旱的举措得到了发展。由于非洲之角的干旱，教科文组织和国际水文方案同意协助撒哈拉以南非洲开发区域一体化干旱管理中心。中国与战略系统合作启动了国际干旱中心。专家组织审定了一份题为“减少干旱风险框架与实践”协助实施《兵库行动框架》的指导文件。为了促进采取行动减少干旱的影响，在现有机制和网络基础上，正在形成伙伴关系和协调合作。

46. 2006 年，环境署、开发署和其它合作伙伴发起了全球风险确定方案，以增进国际举措协调，并共享知识、信息、专长和资源。2006 年 9 月，环境署和开发署主办了马尔代夫海岸侵蚀与灾害风险和脆弱性评估圆桌会议，在此基础上形成了一个评估框架，用以分析环境变化对风险和脆弱性的影响。

¹¹ Charlotte Benson 和 John Twigg（红十字会与红新月会国际联合会 Pro Vention 联合会，2007 年，日内瓦）。可查阅 <http://www.proventionconsortium.org>。

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

47. 国际减少灾害风险运动（2007–2008）的主题是“减少灾害风险自学校开始”。运动的目的是促进加固校舍并将减灾知识纳入学校课程。作为运动的一部分，战略秘书处与一些专家和组织合作，制作了一个以少年儿童为对象的名为“终止灾害”的网上教育游戏，配合减少灾害风险学习过程。这个游戏在 2007 年 3 月推出，2007 年晚些时候将以联合国六种正式语言提供。在国际减少灾害风险日，近 60 个国家¹²组织了各种活动，包括讨论会、讲习班、培训、绘画比赛、模拟演习、戏剧和演唱。

48. 教科文组织主办的知识与教育平台的宗旨是将减少风险文化纳入教育方案并提倡教育设施安全。该平台目前正在开发网上教育和减少灾害风险图书馆。各会员国表示需要取用现有减少灾害风险教育资料。这一举措正是为了满足这种需要。该平台收集来自各会员国的相关教育工具。目前，非洲、阿拉伯国家、亚洲及太平洋、欧洲、拉丁美洲和加勒比等区域的 50 多个国家提供了协助。联合国儿童基金会（儿童基金会）最近加入了平台临时组织委员会¹³并在最近关于减少灾害风险和教育的咨询讨论会上¹⁴重申其对减灾教育的坚定承诺。

49. 位于哥斯达黎加的和平大学在该校环境和平与安全硕士学位课程中纳入了一门减少灾害风险课程。战略秘书处将在世界银行的资助下与该校合作，为其提供技术咨询、人力资源及其他实物援助，帮助设计、编制和评价这门课程。将有 25 名本区域或国际学生修此课程。在亚洲，中东技术大学正与马德拉斯大学和京都大学协作，领头开展类似的活动。

50. 灾害管理训练方案经过调整和重新定向，成为一个以战略为基础的平台，称为“减灾能力举措”。这项举措于 2007 年由联合国开发计划署、人道主义事务协调厅和战略秘书处合作发起，其宗旨是提供一个协助各组织和工作人员进行训练的国际平台。战略秘书处还与国际劳工组织设在都灵的国际培训中心 Delnet 方

¹² 阿根廷、亚美尼亚、孟加拉国、玻利维亚、巴西、文莱、布基纳法索、布隆迪、佛得角、中国、智利、科摩罗、刚果、哥斯达黎加、古巴、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、斐济、加蓬、冈比亚、危地马拉、洪都拉斯、印度、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、日本、哈萨克斯坦、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马里、墨西哥、莫桑比克、尼泊尔、荷兰、尼加拉瓜、尼日利亚、纽埃、巴拿马、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、新加坡、南非、塔吉克斯坦、泰国、土耳其、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉和越南。

¹³ 组织委员会成员包括教科文组织、国际援助行动、亚洲减灾中心、欧洲理事会、红十字会与红新月会国际联合会、Pro Vention 联合会、儿童基金会、国际减灾战略秘书处。

¹⁴ 2007 年 7 月 5 日和 6 日在日内瓦举行。

案协作，在国际复原平台范围内制定地方能力开发方案。为期一年的第一期培训班面向大加勒比区域的西班牙语国家，将于 2007 年年底以前完成。

优先事项 4

减少内在风险因素

51. 在报告所述期间，环境署领导环境与减灾工作组，并在 2006 年 8 月 27 日至 9 月 1 日瑞士达沃斯国际减灾会议以及全球环境平台会议上组织了由环境当局参与的会议。环境署撰写了题为“环境与脆弱性：新的观点”的论文。此外，环境署还与荷兰环境影响评估委员会协作，支持评价城镇规划对环境和灾害风险两方面影响的培训和试验项目。¹⁵ 环境署还协助在布拉柴维尔建立中部非洲区域灾害管理中心。

52. 保护关键设施和生命线是减少内在风险因素的一个重要方面。由世界卫生组织（世卫组织）支持的 2008-2009 年国际减灾宣传将以医院安全为重点。此外，世卫组织采取应对多种危害的方法开展工作，同时处理生物、科技和社会危害。安全医院方案是为期六年的减少风险和应急准备全球中期方案（2008-2013）的主要支柱之一。

53. 在伊朗伊斯兰共和国倡议下，建立了亚洲减少地震风险中心，目的是按照《兵库行动框架》的要求，在现有减少地震风险知识的基础上增加通过更多途径发展能力。

54. 在适应气候变化和减少灾害风险方面，战略伙伴和秘书处与《联合国气候变化框架公约》¹⁶ 秘书处和附属机构协作，建立适应气候变化与《兵库行动框架》之间的联系。以战略为基础的气候变化和减少灾害风险工作组，与媒体开展宣传活动并进行协调行动，帮助增进对减少灾害风险作为一种适应手段的理解，包括编写题为《知词晓意：气候变化和减少灾害风险主要概念一览》的指南。

优先事项 5

在各级为有效反应加强备灾

55. 目前在全球和国家各级加强反应能力的努力，包括集群办法的采用，通过联合国与非联合国行动者之间伙伴系统的加强提高了备灾程度。这些非联合国行动者包括民间社会和私人行业，以及红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联合会）。红十字与红新月联合会进一步拟订了国际灾难应对法规原则项目，其目的是支持政府加强国内规管框架、提高备灾和反应能力。机构间常设理事会正在进行磋商，以找出差距和机会，将减少灾害风险纳入人道主义行动的主流。

¹⁵ 在斯里兰卡 Panadura 乡镇。

¹⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。

56. 2006年，世界粮食计划署（粮食计划署）启动了加强其减少灾害风险能力的进程，目的是建立一个特别注重应急准备和减轻灾害的应对自然灾害的政策指导框架，并制定符合《兵库行动框架》的总体战略。目前正在孟加拉国、海地、肯尼亚、莫桑比克和塔吉克斯坦进行实例研究，以评估粮食计划署的减少灾害风险能力。环境署还修改了有关培训资料，以培养社区对工业设施和环境紧急情况相关风险的意识，并与斯里兰卡和摩洛哥国家和地方当局一起努力进行能力开发。人道主义事务协调厅通过设立应急准备科加强了备灾能力。

57. 环境署正在调整其在备灾和减少风险领域的承诺。环境署将采取各项具体行动，其中包括实施一个由欧盟委员会资助的项目，该项目的宗旨是尽量减少印度和泰国受海啸影响的部分旅游点因自然和人为灾害而遭受的环境损害。

D. 通过战略系统的协调和指导

58. 各级战略利益攸关方对支持《兵库行动框架》的实施和后续行动均有重要作用。这需要持续的高级别承诺，需要国家和地方各级政府的健全政策、有力的体制能力和充足预算的支持，还需要协调一致努力开发信息、工具、能力和协调机制，在各级支持有效和加强的行动。战略提供了以联合国为基础的多方利益攸关方核心机制，以支持这类知情而协调的行动。

59. 一个显著的步骤是减少灾害风险全球平台的建立。该平台作为减灾问题机构间工作队的承续机制，定期开办全球论坛，促进宣传、分享信息、协调行动和监测进展，吸引所有负责实施《兵库行动框架》的利益攸关团体参加。2007年6月5日至7日，全球平台在日内瓦举行了会议，与会者共有1 150人，代表《兵库行动框架》所确定的各利益攸关团体，包括联合国系统各组织和机构、国际金融机构、区域组织、民间社会、私营部门和科学与学术界，以及124个国家政府，其中20个国家派部长级代表与会。

60. 全球平台业已证明是一个有益而独特的论坛，各会员国和其它利益攸关方可藉此增强减少灾害风险意识，分享经验并学习良好做法，评估实施《兵库行动框架》的进展，找出尚存的差距，并确定行动以加速国家和地方各级的实工作。¹⁷ 为重申承诺并提高认识而举行的一次高级别对话会议，审查了都市风险、适应气候变化以及实施减少风险面临的政治和经济挑战等专题事项。对这次会议的投入包括一项对灾害风险和减少风险进展的全球审查，以及一些区域会议提供的资料。全球平台的成果摘要见“主席的总结”（ISDR/GP/2007/6），摘要和其它会议文件可从<http://www.preventionweb.net/globalplatform>调阅。全球平台下届会议定于2009年与《兵库行动框架》中期审查同时举行。

¹⁷ “2007年减少灾害风险：全球审查”（ISDR/GP/2007/3）。见<http://www.preventionweb.net/globalplatform>。

61. 在报告所述期间，由 14 个战略伙伴组织组成的国际减少灾害战略咨商小组继续向主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员提供咨询，协助加强战略系统，制定联合战略规划框架，以便协调一致地支持《兵库行动框架》在各级的实施。
62. 为了补充各会员国和其它利益攸关方的努力，秘书长及其高级官员将进行高级别宣传，并进一步加强联合国系统支持减少灾害风险举措和加速实施《兵库行动框架》的能力。这包括阐述气候变化与减少灾害风险议程和举措之间的协同作用和相互联系，以及联合国发展集团所采取的将减少灾害风险纳入发展进程的行动。
63. 由瑞士召集、对所有会员国开放的一个设在日内瓦的战略支援小组，向战略秘书处提供有关调动资源、加强战略系统和组织减少灾害风险全球平台第一届会议的咨询。在瑞士担任主席三年之后，阿根廷于 2007 年接任主席。
64. 正如在全球平台会议上指出的，很多主要利益攸关方，包括政府、联合国各实体和非政府组织，在支持实施《兵库行动框架》和将减少灾害风险置于更高优先地位方面取得了进展。因此各利益攸关方也更高地要求和期待战略秘书处为其服务；促进伙伴关系；监测《兵库行动框架》实施情况；推动和倡导对减少灾害风险作出承诺，为此调集资源；并在良好做法、方法、能力发展、主流化、制定指数、报告程序和寻找资源等方面提供有关信息和指导。战略秘书处与世界银行合作，通过全球减灾和复原融资机制，通过开发工具、制定准则等途径加强了为系统提供更佳服务的能力，特别是在区域一级提供服务的能力。
65. 为了更好地帮助各区域实施《兵库行动框架》的努力，秘书处在区域一级加强各种活动和工作人员资源。现已请由联合国志愿人员、国家专家和国际专家组合的团队，与伙伴合作一起增进国家和区域各级实施《兵库行动框架》的承诺和行动，包括对非洲联盟委员会和南亚区域合作协会提供协助。在开罗设立了新的西亚和北非办事处，由世界卫生组织和埃及红新月会与联合国系统伙伴、阿拉伯联盟和经济合作组织紧密合作主办。办事处与世界银行和区域组织合作，协助制定区域和次区域战略以及编制风险资料。
66. 战略秘书处制定了具体的准则，并根据所得经验教训开发了相关工具，包括“将言论化为行动：《兵库行动框架》实施指南”。该指南就《兵库行动框架》每一优先领域的主要任务为政府当局和其它组织提供详细的咨询。该指南有助于各国评估其实施情况，找出可能存在的差距，并根据已有的经验和安排确定今后有用的措施。其它成果包括：“减少灾害风险国家平台准则”（UN/ISDR-03-2007-Geneva）；“建设具有灾后复原力的社区：良好做法和经验教训”（由非政府组织减少灾害风险全球网络发表）；（UN/ISDR-06-2007-Geneva）“性别观点——携手减少灾害风险：良好做法和经验教训”（UN/ISDR-09-2007-Geneva）；以及

“领悟前车之鉴，共创更安全的未来：汲取印度洋海啸灾难的经验教训”(UN/ISDR-01-2007-Geneva)。关于秘书处工作的更多资料，请见网站(www.unisdr.org)登载的2006年1月至2007年6月情况说明。

E. 减少灾害风险的投资

67. 自2005年1月世界减灾会议以来，各会员国对实施《兵库行动框架》的承诺继续稳步增强，其它许多伙伴，例如联合国系统、国际金融机构和民间社会，也加大力度支持各国和社区减少灾害风险的努力。然而，迄今为止所取得的进展远远未能达到期望的水平。今后几个两年期的主要挑战是通过更多的减少灾害风险投资，将更深刻的认识和更坚决的承诺转变成各级持续的有力行动。

68. 专家们确认，减少灾害风险的投资，不仅在拯救生命方面、而且在保存家庭生计和社区经济活力方面都带来重要的回报。预计所需资源数量将增加，因此需要在合理的自然灾害风险评估基础上，确保将防灾开发的各个方面纳入基础设施、教育、环境和社会发展及其它方面的部门投资计划和方案。同时，某些领域急需新的资源，例如，需要建立和维持与天气有关的危害和海啸预警系统。

69. 增加所需投资的一个障碍是，对各种减少灾害风险措施的经济社会成本与惠益，没有进行一系列明确、毫不含糊且便于取用的科学研究。另外还缺乏关于目前减少灾害风险投资的可靠数据和资料。这类资料对于增强政策制定者和决策者的能力、提高其积极性至关重要。作为《兵库行动框架》的后续行动，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员将在战略秘书处支持下，利用各方伙伴的长处，在下一个两年期间，发挥领导作用，完成对各种减少灾害风险措施的经济社会成本与惠益的重要评估。

70. 在国际一级，2006年有两项值得注意的举措，可能会对世界范围内的减少灾害风险投资产生重大影响。第一项是全球减灾和复原融资机制，该机制为协助中低收入的高风险国家增加投资、减少和管理灾害风险提供了重要的新途径。第二项举措是制定新的捐助政策，以增加减少灾害风险所需的投资。例如，联合王国委托研究将减灾纳入欧洲联盟发展政策的必要性。包括丹麦、瑞典和瑞士在内的一些国家正在探讨如何将减灾纳入其发展和人道主义资助方案。

71. 第61/198号决议鼓励国际社会向联合国减灾信托基金充分提供自愿财务捐助，应此要求，各捐助国政府也增加了对战略秘书处工作的支持，以确保《兵库行动框架》后续活动得到充分支持。目前，战略秘书处经费全部来自预算外自愿捐款，其中很多是专用捐款。2006-2007两年期迄今为止，17个会员国、¹⁸ 欧洲联盟委员会、世界银行和开发署已经缴付或认捐共计3 000万美元，比2004-2005

¹⁸ 澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、丹麦、芬兰、法国、德国、印度、意大利、日本、卢森堡、挪威、菲律宾、南非、瑞典、瑞士和联合王国。

两年期的经费增加了 10%。但是，多年筹资仍然缺乏，给战略活动的规划带来了挑战。需要有稳定的、可预见的资源流动来支持秘书处和战略系统伙伴的联合活动。在这种情况下，由于面对自然灾害的脆弱性日趋严重，也由于公众对这一挑战日益关注，还由于联合国在减少面对自然灾害的脆弱性问题上的核心工作，各会员国不妨决定是否应该审议第 54/219 号决议中的条款，以及是否应该考虑其它选择，包括通过分摊预算进行筹资。

72. 《兵库行动框架》指出，会员国应“审查该基金当前使用情况及加以扩展的可行性，以便除其他外协助易受灾发展中国家制定减少灾害风险的国家战略”。¹⁹ 第 61/198 号决议重申了这一要求。根据这些要求，并考虑到向信托基金捐资的趋势，战略秘书处进行了以两项独立研究为支柱的审查，其中一项是关于信托基金与其他融资机制、管理方案和施政安排的互补性，另一项是关于融资管理的各个方面。审核结论指出，信托基金是一个适当的工具，可藉此扩大行动，通过资助战略秘书处和战略系统伙伴联合活动方案的工作，确保在全球和区域各级形成有利于实施《兵库行动框架》的稳固环境。²⁰ 审核结论亦指出，随着活动大增，需要相应加强现有管理、规划和财务机制，而信托基金发挥上述作用的基本管理和财务控制机制已经到位。

三. 结论和建议

73. 面对自然灾害的脆弱性日趋严重，这是很多国家和社区面临的严峻现实。大规模丧失生命、生计和经济资产的现象在很多区域持续发生，有增无减。在地震高风险地区，都市的迅速增长导致都市聚居地带更为脆弱，增加了未来发生大规模灾难的可能性。各种气候风险也在增加，例如干旱、极度降雨和热带旋风。近年来，灾害的经济代价迅速增加，严重阻碍实现千年发展目标。

74. 很多会员国报告说，它们积极实行了减少灾害风险的政策。尽管作出了这些努力，就《兵库行动框架》谋求的在 2015 年以前大幅度减少灾害损失的成果而言，世界还没有走上通往这一成果的正轨。而且还需要在全球和国家各级制定明确、适当的目标。诚然，在增加有关减少灾害风险的知识 and 承诺方面取得了很大的进展，但具体措施的执行仍然落后。因此，需要各会员国和捐助方进行更持久、更系统的减灾投资，并需要使用可衡量的指标，找出现有差距，尽力对进展情况实行系统的追踪。

75. 国际合作对于各级处理减少脆弱性的挑战至关重要。战略系统是一个关键机制，有助于加强伙伴关系，更有效地宣传、倡导和协调支持实施《兵库行动框架》

¹⁹ 见 A/CONF. 206/6 和 Corr. 1，第一章，决议 2，第 34(d) 段。

²⁰ 最初的联合工作方案曾在全平台提出；见：http://www.preventionweb.net/globalplatform/first-session/docs/session_docs/ISDR_GP_2007_4.pdf。

的各种努力。减少灾害风险全球平台的建立是一个引人注目的步骤，有利于在分享知识和经验、宣传、监测进展、认识差距、确定挑战等方面更好地协调行动。

76. 根据以上意见，建议采取下列措施：

通过战略系统机制加速实施《兵库行动框架》

77. 秘书长鼓励各会员国充分利用战略系统机制，例如减少灾害风险全球平台，进一步承诺有效实施《兵库行动框架》。秘书长将定期报告《兵库行动框架》的实施进展。

加强国家和地方各级能力

78. 鼓励各会员国将减灾作为其发展政策的核心要素，开发减少灾害的国家平台及类似的协调机制，设定减灾努力的目标、方案和预算，并通过战略系统监测成绩和互通进展报告。同时还鼓励各会员国确保主管减少灾害风险与主管适应气候变化的各机构之间协调一致，使两者从现有工具、做法和经验中相得益彰。

投资于减少灾害风险

79. 秘书长鼓励各政府、捐助方和供资机构大量增加对减少灾害风险的投资，作为所有人道主义行动、经济与社会发展和环境保护方案的一个组成部分，并增强对这些投资的协调和追踪。政府还应该考虑在国家和地方各级就减少灾害风险多年方案设定公共开支目标。

战略资金安排

80. 考虑到战略秘书处的职责大幅度增加，因此需要相应具备可预测的稳定的财政资源，秘书长再次呼吁各会员国和战略利益攸关方增加给联合国减灾信托基金的捐款，以确保充分支持《兵库行动框架》的实施。在采取措施为战略及其活动建立稳定的财政基础时，大会还不妨审查目前向战略秘书处及其活动提供资金的方法，并考虑其他选择办法，包括分摊供款。