



## 第六十八届会议

临时议程\* 项目 19(c)

可持续发展：国际减少灾害战略

## 国际减少灾害战略的执行情况

### 秘书长的报告\*\*

#### 摘要

按照大会第 68/211 号决议的要求，本报告概述国际减少灾害战略的执行情况。根据大会第 67/208 号决议的要求，报告还包括一个部分，说明为减少厄尔尼诺现象的影响而开展的国际合作(见附件)。灾害造成的经济损失连续第四年突破 1 000 亿美元，这突出表明迫切需要预测中期和长期的风险情形，并确定具体措施，以尽量减少制造未来的风险，降低现有的风险水平，并加强社会、环境和经济等方面的复原力。

过去一年的一个重要焦点是筹备将于 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本仙台举行的第三次世界减少灾害风险大会。多个利益攸关方磋商进程以在非洲、美洲、亚洲、太平洋、中亚和欧洲举办的最后一轮多个利益攸关方区域平台而告终。不限成员名额政府间筹备委员会成立，并于 2014 年 7 月 14 日和 15 日在日内瓦召开了第一次会议。委员会审议了大会筹备工作的程序和组织方面问题，并讨论了 2015 年后减少灾害风险框架的要素。

\* A/69/150。

\*\* 本报告由于技术原因推迟提交。



## 一. 当前和正在发展的灾害风险概述

1. 灾害造成的经济损失连续第四年突破 1 000 亿美元，这突出表明需要尽量减少制造未来的风险，降低现有的风险水平，并加强社会、环境和经济等方面的复原力。随着私人 and 公共投资继续集中于风险敞口地区，这一灾害风险水平的上升趋势在危害敞口增加的驱动下，对世界各地的社区都构成威胁。

2. 风险水平正在因极端的天气和气候现象而进一步加剧。看似无休止的破纪录的事件，包括有史以来登陆的最强烈的热带风暴、极端高温和严寒、一些地区没有雨雪而其它地区则降雨过多等，将继续在中期和长期内产生深远的经济和社会影响，随着全球经济在继续整合市场和供应商，这种影响尤其深远。

3. 在整个本报告所述期间，<sup>1</sup> 有超过 16 300 人死亡，有 1.13 亿人受到大约 358 起国际报道灾害的影响。最致命的一次灾害是台风“海燕”，它摧毁了菲律宾莱特岛、萨马岛和宿务岛的部分地区，并造成 7 354 人死亡或失踪。<sup>2</sup> 风暴在本报告所述期间与自然灾害有关的全球经济损失中占的份额最大(49%)，洪水为第二大(35%)，这是长期趋势的延续。事实上，风暴和洪水共造成 1970 年至 2012 年期间生命损失的 55%，造成这期间经济损失的 86%。<sup>3</sup> 在过去一年里，没有大陆能够幸免于难。欧洲遭遇了一系列造成惨重损失并且极具破坏力的洪水，北美和南美、澳大利亚和南部非洲的部分地区也是如此。尽管与这些事件有关的死亡人数比较少，但数百万人受到影响，私人 and 公共财产及资产遭受损失。

4. 除了极端和突发事件，缓慢形成的灾害和气候变化也继续影响全球经济。干旱对粮食价格和供应的潜在影响日渐突出，美利坚合众国的加利福尼亚州宣布遭遇有史以来最严重的干旱。加利福尼亚州生产将近一半在美国种植的水果、坚果和蔬菜，并且向全球出口大量产品，是潜在的气候和自然灾害可能对全球和国家一级的供应和价格产生影响的许多其他大批量农业产区的代表。

5. 另外，各种风险驱动因素的结合正在加剧损失，对此需要更好地加以理解和解决。发展如果未能评估高敞口地区的风险、环境恶化、气候变化、贫困和不平等、薄弱的治理机制和快速城市化等问题，就是在助长损失，在加剧社会遭受灾害损失的脆弱性和敞口。事实上，台风“海燕”在菲律宾造成的破坏性影响显示出必须解决这些潜在的风险驱动因素，同时加强备灾和应对能力。

<sup>1</sup> 本报告所述期间为 2013 年 7 月 1 日至 2014 年 6 月 30 日。

<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。

<sup>3</sup> 世界气象组织(气象组织)，《1970 年至 2012 年期间天气、气候和水极端现象造成的死亡和经济损失图集》(2014 年)。

6. 在灾害多发地区进行城市化，要求开展有远见的风险评估和规划。在稠密的城市人口面临多重灾害尤其洪水灾害的情况下，必须加强城市的复原力是一个根本问题。最近对 616 个大城市(人口有 17 亿，占世界人口的近 25%，占全球国内生产总值的大约一半)进行风险分析后发现，<sup>4</sup> 洪水风险威胁到的人口比任何其他自然灾害都多。河水泛滥对超过 3.79 亿城镇居民造成威胁，而地震和强风可能影响到的人数分别为 2.83 亿和 1.57 亿。鉴于 60% 预期在 2030 年将实现城市化的地区仍有待建设，因此必须抓住机会，未雨绸缪地塑造和规划明天的城市。

7. 预警和防灾投资已经产生了积极并且令人鼓舞的结果，需要进一步予以加强。印度 Odisha 邦和 Andhra Pradesh 邦的例子显示，一百多万人在旋风“Phailin”来临之前被疏散，各邦和社区对备灾的承诺拯救了生命。2014 年 4 月智利沿海的 8.2 级地震以及随后的余震也突出表明了投资于备灾以及与地震灾害有关的风险缓解措施所带来的好处。强制执行建筑法规所带来的回报是死亡人数非常少，因为建筑物和基础设施都抗住了地震，而在海啸预警后把超过 90 万人从沿海撤离的例子，则显示了投资于提高公众意识和预警所带来的好处。

8. 即便如此，长期的影响和失去机会的代价依然存在，并将继续影响各城市和国家的经济增长。为了解决这些问题，必须在社区一级理解风险并未雨绸缪地加以管理。公共和私营部门采取的循证综合办法必须制度化，以便投资变得更有活力。

9. 自然灾害和技术灾害的共同作用现在越来越受到重视。各国遭遇将会导致复杂、一连串威胁的自然灾害所引发的技术灾害的问题，正日益受到关注。2011 年 3 月在日本发生的地震和海啸破坏了福岛核电站，突出显示了自然灾害和技术灾害之间复杂的相互关系。最近的全球报告已确定 23 个核电站的 74 座反应堆目前面临海啸风险。<sup>5</sup> 同样，在 2014 年的东南欧洪水中，地雷移位或重新显现等不可预见的现象加剧了本来已经成灾的洪水后果。13 000 平方英尺标志清楚的雷区内有近 12 万颗地雷同曾经显示其位置的警示标志分离。

10. 用于评估自然灾害和技术灾害所构成的合并风险(有时称为“自然技术”风险)的方法和工具有限，需要投入资金。在制定用于减少潜在的核、技术、生物、化学或放射性事件风险的综合战略时，鉴于这些事件可能对健康、农业、大环境以及所有人与社区的安全产生广泛影响，必须考虑到几个因素。这些综合战略和计划还必须重点关注在复杂的自然技术灾害事件发生后，恢复和重建的复杂性增加的问题。

---

<sup>4</sup> 瑞士再保险，“关心风险：正受到自然灾害威胁的全球城市排名”（2013 年）。

<sup>5</sup> Joaquin Rodriguez-Vidal, Jose M. Rodriguez-Llanes and Debarati Guha-Sapir, “面临海啸风险的民用核电站”，《自然灾害》，第 63 卷，第 2 号，第 1273-1278 页（2012 年 9 月）。

11. 题为“2014 年的气候变化：影响、适应和脆弱性”的政府间气候变化专门委员会第五次评估报告又一次为国际社会敲响了警钟。虽然没有任何一次灾害事件可以归因于气候变化，但有更多证据表明，气候变化正在影响许多自然和人类系统，并对人类健康、生态系统、基础设施和农业生产构成重大风险。考虑到政府和社区在管理现有的灾害风险水平方面面临巨大困难，该报告的预测发人深省。

12. 灾害造成的总体损失正在以惊人的速度上升，并且正在影响到消除贫困和可持续发展的全球努力。不过，对于减少灾害风险可促进可持续发展的认识，可以主导加紧采取行动的过程。我因此欢迎在整个 2015 年后发展议程中关注灾害风险以及必须加强复原力的问题。这表明人们理解灾害对于国家与社区的人民、经济和稳定具有多么大的毁灭性。

## 二. 构建对风险有敏感认识的 2015 年后议程：挑战和机遇

13. 以往关于国际减少灾害战略执行情况报告、两年期全球评估报告以及世界各国和各城市的自我评估报告曾经指出，所有区域在《兵库行动框架》的五个优先行动领域都取得了相当大的进展。在加强体制和立法安排、预警系统和备灾以及提高公众意识和教育等方面也取得了很大进步。然而，取得进展最少的优先领域 4 涉及到可能造成损失的潜在风险因素。

14. 有证据显示，高收入和低收入国家的人员和资产的风险敞口的增加速度超过了脆弱性下降的速度，从而产生了新的风险，并使社会经济损失稳步上升。许多国家的政府现在面临着或有负债和主权风险水平日益上升的问题。具体而言，这对弱小经济体国家和财政空间受限的国家，诸如小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家构成了挑战。

15. 2015 年是改变这些发展趋势的一个重要机遇。2015 年后减少灾害风险框架的结果将对实现可持续发展目标和气候变化协议产生至关重要的影响，反之亦然。发挥这些政策框架之间的一致性和相互强化作用，对于这些文书相互间的实质性联合以及协调良好的实施和监测机制而言都至关重要。

16. 现在人们普遍认识到，可以在多个层面上建立这种一致性。关于实质性联合，必须确保三项 2015 年后文书中的激励政策不相互矛盾。此外，共同的术语可以直接支持一致性和相互加强作用。在每个框架的愿景起首部分明确提及一致执行的问题，将在激励综合实施方面更进一步。

17. 除非灾害风险得到有效的管理，否则日益增加的灾害损失和影响将毁掉所有可持续发展目标的发展成就。与此同时，不论可持续发展目标是否有助于公共和私营部门做出对风险有敏感认识的投资，都将直接影响潜在的风险驱动因素，从而影响未来的风险和复原力水平。在实践中，为实现两个框架而采取的公共政策

还需要相互支持。此外，共同的衡量标准将简化实施过程，并能够衡量在一个框架内取得的进展如何促进其它框架。

18. 作为一个确定对所有框架都有用的合适减少灾害风险具体目标和指标的具体步骤，联合国开发计划署和国际减少灾害战略秘书处正在亚美尼亚、日本和莫桑比克试行有示范性质的目标和指标。虽然这项工作处于初期阶段，但已经在提供重要的见解，让人们了解具体目标和指标在确保可持续发展目标和 2015 年后减少灾害风险框架有效结合方面能够发挥什么作用，这是确保通过可持续发展减少灾害风险的一个重要部分。

19. 鉴于气候变化是一个越来越至关重要的潜在风险驱动因素，气候变化议程同 2015 年后减少灾害风险框架也有内在的联系。《联合国气候变化框架公约》的各项决定明确提到减少灾害风险和《兵库行动框架》的重要性，其中确立了一致性和相互加强作用的政策基础。设立了强化行动德班平台特设工作组的各项决定还特别述及根据《坎昆适应框架》强化行动的问题，其中呼吁“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》”。

20. 调动政治意愿以便到 2015 年达成一个宏伟的全球性气候问题法律协议，以及促使在当地采取雄心勃勃的行动以减少排放和加强复原力，一直是本报告所述期间的优先事项。联合国系统一直在同私营部门和民间社会一道努力，稳步推进有针对性的对复原力、适应和减少灾害风险以及加强实施伙伴关系的承诺。在筹备 2014 年气候峰会过程中开展了意义深远的工作，以便加快各城市的减少灾害风险行动，提供气候信息服务，把风险因素纳入财务会计制度和决策进程，通过区域风险转移机制和其他手段建设对资助减少风险和适应的支持，特别是对太平洋区域和小岛屿发展中国家的支持。

21. 定于 2015 年达成的三项里程碑式文书中的一致性和相互加强作用，对于更具复原力的国家和社区至关重要。2015 年后减少灾害风险框架、2015 年后发展议程(包括可持续发展目标)和 2015 年后气候变化协议三项文书合起来，预期将为建设当前和未来几代人的复原力提供有力的指导。

### 三. 努力达成 2015 年后减少灾害风险框架

#### 《兵库行动框架》10 年实施情况审查

22. 根据大会第 68/211 号决议，《兵库行动框架》10 年执行情况审查于 2014 年完成。本报告载列了审查进程各个组成部分的调查结果，将为参加第三次世界减少灾害风险大会政府间筹备进程的代表以及制定 2015 年后减少灾害风险框架提供依据。

23. 审查进程包括 2007 年以来各国和政府间组织对实施《兵库行动框架》方面的进展情况持续进行的两年一度的自我评估。<sup>6</sup> 审查进程也借鉴了《兵库行动框架》中期审查进程调查结果；<sup>7</sup> 区域平台和部长级会议的成果和减少灾害风险方面的优先事项；<sup>8</sup> 主席的总结以及全球减少灾害风险平台第一、第二、第三和第四次会议的声明；<sup>9</sup> 地方政府对建设灾后复原力方面的进展情况进行评估的结果；<sup>10</sup> 关于减少灾害风险的全球评估报告；<sup>11</sup> 对《兵库行动框架》的专题审查；<sup>12</sup> 以及 2012 年 3 月至 2014 年 5 月期间同各国政府和非政府组织、区域政府间组织、联合国以及国际组织和团体(其中除其他外包括社区、企业和行业)进行的协商。

24. 进展情况报告的调查结果显示，《兵库行动框架》对于设法更有效地管理灾害风险的各国政府和其他利益攸关方而言仍然是一个有影响力的指导。各国和社区目前更加重视理解和解决风险的问题，以此作为加强复原力的一部分。

25. 随着许多区域的灾害风险日益增加，审查进程显示，把重点放在下列方面对于 2015 年后减少灾害风险框架至关重要：降低现有风险水平；防止产生新的风险；以及在加强问责和更加注重地方一级努力的基础上，加强社会各界的复原力。为了有效解决风险，无论是现有的风险还是避免制造新的风险，所有国家机构，包括行政机构和立法机构，都必须在中央和地方两级积极参与。

26. 《兵库行动框架》启发人们确定并系统化为灾害风险管理提供依据的法律原则和规则。例如，国际法委员会一读通过了一组关于“在发生灾害时保护人员”的条款草案。

### 就 2015 年后减少灾害风险进行的协商

27. 将近两年来，各国政府、非政府组织、区域政府间组织、联合国以及国际组织和团体(其中除其他外包括社区、企业和行业)参与了协商，反思《兵库行动框架》实施近十年来取得的进展和汲取的经验教训，并找出在 2015 年后减少灾害风险框架中需要弥补的差距和需要抓住的机遇。正如关于 2015 年后减少灾害风

<sup>6</sup> 可查阅：[www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/progress/reports)。

<sup>7</sup> 可查阅：[www.preventionweb.net/files/18197\\_midterm.pdf](http://www.preventionweb.net/files/18197_midterm.pdf)。

<sup>8</sup> 可查阅：[www.unisdr.org/files/34665\\_regionalcompendiumreportassembled.pdf](http://www.unisdr.org/files/34665_regionalcompendiumreportassembled.pdf)。

<sup>9</sup> 可查阅：[www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:24&pil:1](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/GP/?pid:24&pil:1)。

<sup>10</sup> 可查阅：[www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/local/?pid:73&pih:2](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/local/?pid:73&pih:2)。

<sup>11</sup> 可查阅：[www.preventionweb.net/english/hyogo/gar](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar)。

<sup>12</sup> 可查阅：[www.preventionweb.net/english/professional/networks/private/hfa-thematic-review](http://www.preventionweb.net/english/professional/networks/private/hfa-thematic-review)。

险框架协商情况的汇编报告中概要指出的，一个共同愿景是出现一个更安全、更有复原力的世界。

28. 关于 2015 年后减少灾害风险框架的协商显示，未来关于减少灾害风险的工作必须借鉴《兵库行动框架》的成功经验。此外，人们已经广泛地认识到，新的框架应弥补现有的差距，诸如处理潜在的因素；通过将灾害风险纳入公共政策来激励风险防范；确保实施进程的一致性，超越机构界线；并促成公私部门的伙伴关系。

29. 2015 年后减少灾害风险框架需要把重点放在作为主要实施者的地方政府和行为体身上，这一点已经得到明确阐述，另外也希望看到新的框架能够反映地方决策者和公民的现实情况。中央、省、区或市三级的职责划分以及加强向地方政府下放责任和资源的进程，在讨论中也占有突出地位。在整个协商过程中，许多方面围绕下列问题发现了共同点：必须加强现有安排，以支持社区参与，改进国家和地方的风险治理，以及提高把法律和政策框架转化为有效的减少风险行动的能力。此外，许多方面表示必须采取有力措施，在粮食和能源安全、性别平等、健康、环境和气候风险等对于可持续发展至关重要的相互关联问题上开展区域合作。

30. 在整个协商过程中，各方面明确要求更多地把减少灾害风险纳入主流，在农业、卫生以及粮食安全和营养等部门尤其要同气候和发展相结合。注重减少人员和资产面临的风险敞口，同时重视预防灾害风险和建设复原力，被视为一个重要的办法。人们还认识到，需要重新思考作为人口变化一个后果的城市化问题，以及气候变化、城市规划和基础设施发展所造成的影响。在实施《兵库行动框架》的过去十年里，人们又重新强调作为可持续发展当务之急的有活力的恢复问题。第二届世界重建大会将于 2014 年 9 月 11 日至 13 日在哥伦比亚特区华盛顿举行，讨论更系统的恢复和重建办法，供人们在 2015 年后减少灾害风险框架内审议。

### 2015 年后减少灾害风险框架定期审查

31. 大会在其第 68/211 号决议中，注意到定期审查《兵库行动框架》的重要性，并要求提出关于 2015 年后减少灾害风险框架的有效定期审查的提议。《兵库行动框架》的执行情况突出了定期审查的机会和差距。具体而言，大不列颠及北爱尔兰联合王国和芬兰进行的第一次同行审议突出表明，国家和城市之间自愿和自发的同行审议很有价值，是一个非常有益的机制，可支持国家和地方努力、审查进展情况、相互学习、交流最佳做法，并确定今后技术合作和信息交流的具体领域。此外，《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》等以往文书属于经济及社会理事会的职权范围，但《兵库框架》没有明文规定由相关的联合国理事机构进行审查，从而事实上限制了会员国通过经济及社会理事会和大会就灾害风险管理和可持续发展等相互增强的问题全面评估进展的机会。因此，提议会员国考虑自愿和自发地进行同行审议，以支持各国执行 2015 年后减少灾害风险框架，并通过经济

及社会理事会、大会及酌情通过可持续发展问题高级别政治论坛，定期审查 2015 年后减少灾害风险框架的执行情况。

### 筹备第三次世界减少灾害风险大会

32. 大会决定第三次世界减少灾害风险大会将于 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本仙台市举行，并同意第三次世界大会将在尽可能高的级别举行，并将包括一个高级别部分。此外，大会决定，第三次世界大会将达成一份简明扼要、重点突出、具有前瞻性和注重行动的成果文件，并将有以下目标：(a) 完成对《兵库行动框架》执行情况的评估和审查；(b) 审议通过区域和国家战略/机构以及减少灾害风险计划及其建议以及执行《兵库行动框架》相关区域协定获得的经验；(c) 通过一个 2015 年后减少灾害风险框架；(d) 确定根据执行 2015 年后减少灾害风险框架的承诺开展合作的方式；(e) 确定定期审查 2015 年后减少灾害风险框架执行情况的方式。

33. 在第六十八届会议上，大会强调必须在筹备工作框架内开展区域协调，以促进广泛参与第三次世界减少灾害风险大会，并在这方面，期待定于 2014 年举办的区域平台和部长级会议。在本报告所述期间，在美洲、亚洲、太平洋、中亚、非洲和欧洲举办了六次多个利益攸关方区域平台。<sup>13</sup> 这些平台作为推动减少灾害风险区域协调的重要会议，为 2015 年后减少灾害风险框架做出了重要的实质性贡献，并为广泛参加第三次世界大会奠定了坚实基础。区域平台的审议过程得出了一些共同的信息，包括：大力强调当地的复原力；向社区提供便于使用的风险信息的重要性；需要确保公共投资对风险问题有敏感认识；以及需要促成充满活力的公私部门伙伴关系。

34. 设立了一个不限成员名额政府间筹备委员会，以审查和指导大会的组织安排和实质筹备，并选举产生了一个具有公平地域代表性的主席团。<sup>14</sup> 委员会在 2014 年 7 月 14 日和 15 日在日内瓦举行的第一届会议上，审查了大会筹备工作的程序和组织方面问题，并讨论了实质性问题。会议迎来了 900 多名参与者，并促成各国、观察员、民间社会和其他主要团体代表就 2015 年后框架的优先事项进行了内容丰富的讨论。委员会授权主席团共同主席根据商定的时间表，于 2014 年 9 月和 10 月举办不限成员名额的非正式协商会议。根据这些协商会议，共同主席将迟于 10 月中旬为定于 2014 年 11 月 17 日和 18 日在日内瓦举行的筹备委员会第二届会议编写一份“预稿”。如有必要，第三届会议将在世界大会之前的最近时间举行。

<sup>13</sup> 第二次阿拉伯减少灾害风险问题大会将于 2014 年 9 月 14 日至 16 日在埃及沙姆沙伊赫举行。

<sup>14</sup> 主席团由来自每个区域的两名代表组成，即：孟加拉国、捷克共和国、厄瓜多尔、埃及、芬兰、牙买加、俄罗斯联邦、南苏丹、瑞士、泰国（成员）；和日本（当然成员）。



35. 在实质性讨论中，许多发言者提到了在过去两年中举行的多个利益攸关方协商的重要性，其中包括全球和区域平台、政府间组织会议、全国对话、利益攸关方论坛和社会网络。在整个会议期间，各国和其他利益攸关方对下列方面表示支持：(a) 普遍同意《兵库行动框架》在全球、区域和国家各级推动减少灾害风险方面发挥了重要作用；(b) 2015年后减少灾害风险框架必须补充和加强《兵库行动框架》；(c) 大力加强把重点放在防止制造新的风险和继续采取稳步行动减少现有风险之上；(d) 把重点放在减少脆弱性和风险敞口之上；(e) 减少灾害风险是一项共同的责任，因此必须让社会全体参与，并促进平等、包容和非歧视性的参与，这是所有利益攸关方的责任；(f) 在公营和私营部门制定更有效的风险管理问责机制；(g) 协助创造2015年后三个关键框架的协同增效作用；(h) 加强国家治理和协调，以管理灾害风险；(i) 让所有国家机构参与，增强地方社区和当局管理灾害风险和帮助制定国家政策和计划的能力；(j) 明确界定公共和私营部门行为体的作用和职责；(k) 加强区域合作并解决跨界风险；(l) 更认真地监测进展情况，以便采取必要的纠正行动；(m) 区域平台作为减少灾害风险国际架构的一个重要支柱的作用。此外，一些与会者呼吁《战略》秘书处和联合国系统采取具体行动，即在新框架下提供风险信息、支持执行和定期审查。

36. 关于2015年后减少灾害风险框架的协商，包括减少灾害风险区域平台和第三次世界减少灾害风险大会筹备委员会第一届会议的成果，确认了联合国系统各实体在支持执行《兵库行动框架》方面的作用，和负责减少灾害风险问题秘书长特别代表在扩大灾害风险管理的政治空间方面的作用。各次协商的参与者还确认了《战略》秘书处在下列方面提供的技术服务和支持：生成证据；增进对灾害风险的了解和理解以及循证政策拟订；动员议员、市长和私营部门等利益攸关方；支持国家与区域平台及全球减少灾害风险平台；加强联合国系统的协调，牵头制定和协调执行《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》。与会者期望，《战略》秘书处将加强服务，以支持执行、监测、报告和审查2015年后减少灾害风险框架。

37. 根据第68/211号决议，已在《战略》秘书处内设立了一个会议单位来协调会议的筹备工作。已同日本政府和仙台市开展了紧密合作。日本政府将主办世界大会并支付一大部分费用。其他捐助方也向筹备进程和大会本身捐款。目前正在争取更多资金来支付发展中国家代表团前往参加大会和筹备委员会第二届会议的旅行费用。关于大会筹备活动的信息可查阅 [www.wcdrr.org](http://www.wcdrr.org)。

#### 四. 减少灾害风险方面的协调和指导

38. 在负责减少灾害风险问题秘书长特别代表领导下，过去几年中减少灾害风险方面的协调和指导得到迅速加强，尤其是在全球和区域两级。减少灾害风险宣传

发挥了重要作用，通过建设具有抗灾能力的城市运动、青年倡议和国际减灾日有关活动动员了地方一级的主要行为体。本节概述本报告所述期间的主要成就。

## A. 支持减少灾害风险的全球行动

39. 作为对大会第 68/211 号决议的回应，欣见《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》对联合国业务发展工作做出重要贡献，在过去 12 个月中在下列方面取得了进展。截至 2014 年 5 月，12 个联合国组织已将减少灾害风险纳入其 2014-2017 年战略计划优先事项，并把减少灾害风险纳入各自的注重成果的监测框架。<sup>15</sup> 这比上一个工作规划周期增加了 70%。此外，世界银行集团已经承诺系统地将灾害和气候风险纳入所有新的国际开发协会国家伙伴关系框架和业务，并在今后三年中扩大在 25 个国家的支持。

40. 在国家一级，世界各地的联合国国家工作队已将灾害风险和气候变化纳入对发展需求和差距的评估，这样，50 个联合国发展援助框架将优先处理减少灾害和气候风险问题。同时，85% 的世界银行集团现行国家援助或伙伴关系战略中纳入了灾害和气候风险分析，而 2011-2012 年期间为 70%，2000 年代中期则为 44%。《战略》秘书处正通过方案问题高级别委员会为促进复原能力减少灾害风险高级管理小组与联合国发展集团共同努力，以兑现行动计划就联合国在各国的发展工作提供指导、能力建设和监测所作的承诺。

41. 因此，作为其正在进行的业务发展工作审查的一部分，联合国系统正在衡量联合国发展援助框架内处理灾害和气候风险的有效性如何，这体现在其四年度全面政策审查中。作为其最近修订的通用职务说明的一部分，驻地协调员现在负责协调各国的减少灾害风险工作，支持国家推出行动计划并定期报告进展情况。

42. 为支持驻地协调员和联合国国家工作队，两个机构间任务小组制定了向驻地协调员办事处和联合国国家工作队减少灾害风险工作提供资源的模式，以及衡量联合国系统行动计划进展情况的一个监测框架和一套指标。此外，经与机构间常设委员会备灾和复原力任务小组合作，常设委员会、联合国发展集团和《战略》秘书处商定了一个促进国际体系参与加强国家和地方两级备灾工作的共同框架。

### 《战略》秘书处的供资情况

43. 2014-2015 两年期，《战略》秘书处确定完成任务所需要的资源目标为 7 000 万美元。在 2012-2013 两年期，收入共计 6 220 万美元，比上一个两年期增加 15%，实现了 2012-2013 两年期 6 490 万美元目标的 96%。共计收到 34 个捐助者的捐款，

<sup>15</sup> 联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国人口基金、联合国人类住区规划署（人居署）、联合国儿童基金会（儿基会）、联合国项目事务厅、世界粮食计划署（粮食署）、气象组织、世界卫生组织、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和世界银行集团。

包括来自私营部门的捐款。这些结果表明，捐助者对战略方向的信心增加，秘书处取得了成果。联合国经常预算为《战略》秘书处的 1 个高级职位(D-1 职等)提供支持。

44. 《战略》秘书处正在努力尽可能争取让捐助者提供更多的多年期资金。考虑到对《战略》秘书处的期望和要求，这一点对确保不间断地交付方案非常重要。在 2012-2013 两年期，《战略》秘书处签署了九项多年期协议。

45. 世界各地的灾害影响越来越大，各国政府和社区对灾害风险管理的承诺和重视迅速增长，导致对《战略》秘书处下列方面的服务和支助的需求增大，期望提高：全球宣传、技术咨询、召开区域和全球会议、建立伙伴关系和为伙伴关系提供服务、加强关于灾害风险趋势的知识基础、提供支助以调动资源减少灾害风险。有鉴于此，《战略》秘书处的财政基础及其为执行 2015 年后减少灾害风险框架提供服务 and 支助的能力需要得到加强并使之更可预测，以便为秘书处的核心经常性活动供资。我期待着会员国审议这一问题并支持自愿为《战略》秘书处供资。

## B. 宣传减少灾害风险的行动

### 投资于减少灾害风险和建设复原力

46. 《战略》秘书处的风险知识工作大力强调，今后所有部门做出投资决定的方式将对于减少风险、建设复原力和未来发展的可持续性发挥决定性作用。

47. 在墨西哥担任主席期间 20 国集团所取得的成就基础上，<sup>16</sup> 《战略》秘书处继续与主要伙伴合作，支持世界各地有效的灾害风险管理。亚太经济合作组织(亚太经合会)的财政部长们在 2013 年 9 月 19 日和 20 日的会议上，欢迎经济合作与发展组织(经合组织)与亚洲开发银行、世界银行集团和《战略》秘书处合作编写的题为“亚太经合会各经济体灾害风险筹资：做法和挑战”<sup>17</sup> 的调查报告。该报告显示，尽管面临重大执行挑战，但改进财政复原力是亚太经合会区域各国正在处理的问题。报告还确定了今后工作的关键优先事项。借鉴各国和国际伙伴的这一经验，世界银行集团目前正在最后敲定第一个业务框架，以帮助各国执行全面的财政保护战略。

48. 在本报告所述期间，《战略秘书处》和经合组织之间的协作也硕果累累。2014 年 5 月 7 日举行的经合组织部长理事会会议通过了一项关于治理重大风险的建

<sup>16</sup> 墨西哥政府/世界银行，20 国集团特别联合出版物，题为“改进灾害风险评估以加强财政复原力”；按照 20 国集团领导人、财政部长和中央银行行长提出的一项任务，20 国集团/经合组织关于灾害风险评估和风险筹资的方法框架。

<sup>17</sup> 可查阅：[www.oecd.org/daf/fin/insurance/disasterriskfinancinginapececonomies.htm](http://www.oecd.org/daf/fin/insurance/disasterriskfinancinginapececonomies.htm)。

议。<sup>18</sup> 2014年3月，向经合组织统计问题工作队提交了一项提议，要求在经合组织发展援助委员会贷方报告制度中设立一个灾害风险管理政策标志。该提议提出理由，主张在经合组织贷方报告制度中设立一个政策标志，以跟踪灾害风险管理纳入发展援助主流的情况，并解释了这一标志能够如何加强发展规划和效力，从而促进复原力的增长。

### 世界减灾运动“建设具有抗灾能力的城市：我们的城市正在作好准备”

49. 预测显示，到2050年，全球70%以上的人口将居住在城市中；城市目前和今后都将是建设复原力的主战场。据估计，到2030年将成为城市的地区中有60%尚待建设，估计今后几十年中将花费97.7万亿美元用于建设活动。<sup>19</sup>

50. 考虑到这一点，2010年启动的世界减灾运动“建设具有复原力的城市：我们的城市正在作好准备”，继续动员地方政府了解本地的风险、更明智地投资、更安全地进行建设，并通过自我评估进行学习。该运动加强了地方一级减少灾害风险的领导能力和政治意愿，应对当地的需求，支持和指导如何采取具体行动减少灾害风险。该运动提高了地方一级减少灾害风险核心问题方面的能力和对这些问题的理解。

51. 该运动目前有106个国家的1981个签署地方政府已承诺执行该运动的“十项基本要素”。该运动的35个专门拥护者和倡导者、42个样板城市和40个伙伴继续倡导加强行动，促进一系列广泛领域的良好做法，这些领域包括：洪水管理、预警、地震重建和在地方一级执行立法。该运动正在通过大学方案，提高新一代已做好准备并且知情的公民对《兵库行动框架》的认识，他们将成为未来的政治、技术和社会领导人。《战略》秘书处已采取步骤，通过其设在仁川的全球教育和培训学院，制定和实施能力建设模块，以帮助各城市政府落实该运动的各组成部分，并将减少灾害风险纳入发展投资主流。

52. 为努力促进伙伴关系并最终加强对城市的影响，9个机构<sup>20</sup>于2014年4月在哥伦比亚麦德林举行的世界城市论坛上宣布了一项新的全球协作，表示它们将共同致力于帮助城市提高复原力。这项协作的目的是促进交流知识和必要的财政资源，以帮助城市更好地从下列破坏中复原：与气候变化有关的破坏、自然危害造成的灾害以及其他系统性冲击和压力，包括快速城市化带来的社会经济挑战。

<sup>18</sup> 可查阅：[www.oecd.org/governance/risk/recommendation-on-governance-of-critical-risks.htm](http://www.oecd.org/governance/risk/recommendation-on-governance-of-critical-risks.htm)。

<sup>19</sup> 联合国减少灾害风险办公室，“从共同风险转化为共同价值：减少灾害风险的商业案例”。《全球减少灾害风险评估报告》(日内瓦，2013年)。

<sup>20</sup> 联合国减少灾害风险办公室、人居署、世界银行集团、全球减灾和灾后恢复基金、美洲开发银行、地方政府争取可持续发展协会、C40城市气候领袖小组、洛克菲勒基金会和100个具有抗灾能力的城市。

## 世界各地的安全学校倡议

53. 各国始终强调学校安全是处理减少灾害风险的优先事项。确保学校安全是一项道义上的当务之急：没有人希望看到儿童因灾害造成的脆弱学校基础设施倒塌而死去。此外，各国政府希望保护对重要基础设施的公共投资。

54. 2009年和2011年全球减少灾害风险平台呼吁到2015年系统地评估所有脆弱学校并制定和实施国家学校安全行动计划，在此之后，2013年全球减少灾害风险平台举办的高级别对话<sup>21</sup> 呼吁就安全学校采取协调行动，并呼吁在第三次世界减少灾害风险大会上宣布全球安全学校方案并做出自愿承诺。

55. 《战略》秘书处一直在与各国政府和全球减少灾害风险和教育部门抗灾能力联盟<sup>22</sup> 成员协调，以在第三次世界减少灾害风险大会上提出一项全世界安全学校倡议。这一倡议由政府主导，并特别注重高风险国家，其核心部分包括：结构安全、把减少灾害风险纳入教学大纲和学校备灾，以及一个强大的全球宣传和社会要求因素，旨在动员全球对学校安全的政治承诺。在编写本报告时，10个国家愿意致力于在世界大会上促进学校安全。

## 动员儿童和青年参加减少灾害风险

56. 学生和青年网络对学校安全的评估是《战略》秘书处启动的宣传和动员工作的一部分。这是对2015年后减少灾害风险框架进行协商的一项内容，并已通过社交媒体得到扩展。儿童和青年正在确定他们的优先事项及其对2015年后减少灾害风险框架的承诺，并将在第三次世界减少灾害风险大会的儿童和青年论坛上宣布。

## 国际减灾日

57. 2013年10月13日纪念国际减灾日时，着重指出了残疾人在减少灾害风险领域中的需求和贡献。围绕国际日开展的宣传工作注重摆脱把残疾人看作脆弱者的观念，而转向将他们看作社区灾害风险管理中的资产或尚未开发利用的资源。

58. 世界各地120个国家纪念了减少灾害国际日，有助于使人们注意到灾害管理中的一大盲点，即大约至少10亿有某种形式残疾的人的需求。残疾人为建设有复原力的社会可作出独特的贡献。在社交媒体上，已向500多万人传递了“残疾并非无能”的信息，从而加强了与残疾人共同、而不是替残疾人作出规划的趋势。

<sup>21</sup> 见全球减少灾害风险平台第四次会议通过的高级别对话公报，日内瓦，2013年。

<sup>22</sup> 全球减少灾害风险和教育部门抗灾能力联盟由教科文组织任主席，包括：儿基会、联合国减少灾害风险办公室、国际计划组织、救助儿童会、世界展望组织、红十字会与红新月会国际联合会、全球学校安全和防灾教育联盟、世界银行集团/全球减灾和灾后恢复基金以及学校安全区域联盟。

59. 在准备纪念国际日过程中,《战略》秘书处发起了有史以来首次关于残疾人在灾害事件中的应对能力的调查。来自 130 个国家的 5 700 多人对调查作了答复。结果显示,世界的各地残疾人表示,很少有人就他们的需求同他们协商。只有 20% 的人报告说,如果突发灾害事件,他们能够毫无困难地立即撤离。如果有足够时间,能够没有困难撤离者的比例则由 20% 上升到 38%。

60. 2014 年国际减灾日将突出老年人的作用及其在建设复原力方面的集体经验和知识。围绕国际日开展的活动也将为老年人提供机会,使他们能够传递关于 2015 年后减少灾害风险框架的观点和优先事项。

### C. 加强区域和国家两级的行动

61. 区域减少灾害风险行动认识到共同面临的风险以及协作与合作可带来的重大益处,因此继续推动在执行《兵库行动框架》方面取得进展。事实证明,各区域平台和机制也是全球减少灾害风险架构中的重要支柱,并为多个利益攸关方关于 2015 年后减少灾害风险框架的协商提供宝贵的空间。

#### 非洲

62. 2014 年 5 月 13 日至 16 日,在阿布贾举行了第五次非洲区域平台和第三次减少灾害风险问题部长级会议,主题是“预防风险:建立复原力”。区域平台的成果(关于 2015 年后减少灾害风险框架的非洲共同立场)和部长级宣言借鉴了在国家和区域两级开展的一系列协商。关于 2015 年后减少灾害风险框架的非洲共同立场侧重于建设非洲机构和社区的复原力。共同立场提出了涉及下列方面的 43 项建议:区域风险因素和体制框架;将减少灾害风险和适应气候变化结合起来;投资于减少灾害风险;和 2015 年后框架的期限。区域平台还就落实框架做出了承诺。部长级宣言通过了一些建议,并表示承诺推动对 2015 年后减少灾害风险框架、可持续发展目标和气候变化协定采取协调和相辅相成的办法。

63. 东部非洲共同体已经认可《2012-2016 年减少和管理灾害风险战略》,并与《战略》秘书处一起召集了非洲议员咨询小组,在东部非洲立法大会上促进减少灾害风险示范立法。埃塞俄比亚通过了经修订的涉及多种灾害的国家灾害风险管理政策和战略。在一些非洲国家,正在进行的将减少灾害风险纳入教育和卫生部门的努力得到进一步加强,一些大学现在设置了灾害风险管理研究生课程。

64. 一些非洲国家的风险信息有所改进,埃塞俄比亚、肯尼亚、塞舌尔和乌干达等国建立了国家灾害损失数据库。布基纳法索、科摩罗、马达加斯加、毛里求斯、尼日尔、多哥、塞内加尔和塞拉利昂正准备启动帮助政府评估灾害损失的数据库;非洲 56 个城市已签字参加建设有复原力的城市运动。

## 阿拉伯国家

65. 理解风险和脆弱性是灾害风险管理取得成功的一个重要起点，一些阿拉伯国家在《战略》秘书处的支持下，继续在报告灾害损失方面取得进展。目前 22 个阿拉伯国家联盟成员国中有 10 个或者已经完成、或者正在完成设立国家灾害损失数据库的工作。这些数据库首次提供高频率、低强度灾害的情况，对阿拉伯国家十分重要。建立这些数据库将增加对脆弱性的理解，将成为决策者的重要工具，并推动在阿拉伯国家联盟 2015-2025 年阿拉伯可持续发展战略框架中纳入减少灾害风险和适应气候变化的内容。<sup>23</sup> 联合国国家工作队正在支持各国开展减少风险努力，并且自 2012 年以来，阿拉伯区域超过 12 个国家已把减少灾害风险纳入各自的发展框架、战略或共同国家评估。

66. 第二次阿拉伯减少灾害风险会议将于 2014 年 9 月 14 日至 16 日在埃及沙姆沙伊赫举行。这次区域会议由埃及政府、阿拉伯国家联盟和《战略》秘书处联合举办。预计会议成果将帮助依据阿拉伯区域的优先事项制定 2015 年后减少灾害风险框架，而其中一项挑战就是解决干旱、荒漠化和气候变化这些相互关联的挑战。重要的是，阿拉伯国家的立场将得益于 2012 年以来与利益攸关方举办的九次区域、国家和地方协商。2013 年 3 月在约旦亚喀巴举行的第一次阿拉伯区域减少灾害风险会议，阐述了阿拉伯区域对 2015 年减少灾害风险框架的初步立场。

## 亚洲和太平洋

67. 《曼谷宣言》是 2014 年 6 月 22 日至 26 日在曼谷举行的第六次亚洲减少灾害风险部长级会议的主要成果文件，宣言呼吁该区域各国政府制定亚太区域执行计划，并根据一套更有力的具体目标和指标帮助加强监测和审查机制，以衡量执行 2015 年后减少灾害风险框架的进展情况以及履行部长级会议上所作承诺的进展情况。《宣言》强调在 2015 年后减少灾害风险框架、可持续发展目标和气候变化协定之间建立一致性，并呼吁所有利益攸关方确保灾害风险评估成为所有发展政策和方案的先决条件，并通过充分和持久的法律、体制和资源分配框架，辅之以更强的问责制，将减少灾害风险纳入所有发展部门。作为协商进程伙伴的 10 个利益攸关方团体已经把自愿承诺声明扩展至 2015 年后减少灾害风险框架的实施和监测。

68. 中亚和南高加索区域于 2014 年 4 月 1 日和 2 日在哈萨克斯坦阿拉木图举行协商。各国政府、发展伙伴、民间社会和各网络参加了协商，并得出结论认为，减少灾害风险就是一种发展，能由此建设一个更安全和更具复原力的地球。这一观点被置于一系列建议的核心位置，而其中包括把减少灾害风险纳入 2015 年后发展议程和气候协定。

<sup>23</sup> 这一提议是在 2014 年 4 月 2 日至 4 日在安曼举行的阿拉伯可持续发展问题高级别论坛上提出的。更多详细资料可查阅：[www.escwa.un.org/information/meetingdetails.asp?referenceNUM=3315e](http://www.escwa.un.org/information/meetingdetails.asp?referenceNUM=3315e)。

69. 2014年6月2日至4日在苏瓦举行了太平洋灾害风险管理平台第六届会议，在题为“前进的道路：太平洋地区的气候和灾害复原力”的成果文件中，太平洋岛屿国家和领土同区域组织和民间社会一道，提出了对2015年后减少灾害风险框架的共同愿景。成果文件确认，预防和减少灾害风险需要所有机构的参与和领导，而且必须做到与广义的发展议程协调一致、相辅相成。

70. 太平洋区域进一步强调了监测和支持实施工作的重要性，还强调了私营部门、非政府组织和民间社会的作用和视角，以及青年、妇女和残疾人的充分和切实参与。太平洋平台支持关于气候和灾害风险的区域行动，朝着在太平洋区域采用气候与灾害复原力发展战略迈出了重要一步，其中设定了三个区域目标以加强风险管理；支持低碳发展；以及加强备灾、应灾和恢复。

## 欧洲

71. 2013年9月23日至25日欧洲减少灾害风险论坛第四次年度会议在奥斯陆举行，会议建议对适应气候变化和减少灾害风险两类行动之间的方案时间框架进行协调，以此提供社会经济数据，并确保区域组织的参与。关于在地方一级执行《兵库行动框架》的问题，会议着重指出了以下工作的现实意义：各城市之间相互交流经验，把减少灾害风险纳入土地利用和城市规划，以及利用《战略》秘书处的地方政府自我评估工具。关于治理和问责制，同侪审查、国家减少灾害风险战略以及灾害经济学等被指定为重点领域。

72. 在意大利担任欧洲联盟理事会轮值主席的背景下，2014年7月8日在意大利米兰举行了欧洲减少灾害风险问题部长级会议，会议扩大后接纳了范围更广的欧洲减少灾害风险论坛成员国。这次有40多个欧洲国家参加的部长级会议取得了以下成果：(a) 通过部长级会议成果；(b) 会议结论；和(c) 一些欧洲国家和区域机构表达的自愿承诺预计将成为世界减少灾害风险大会总体成果的一部分。

73. 40个欧洲国家的代表同意了旨在建设应对灾害的复原力的一系列建议，由此大力推动了为确保对于新的全球减少灾害损失协定的政治承诺而作出的努力。米兰成果文件确认《兵库行动框架》对制定灾害风险管理战略和政策作出了重大贡献。文件载列24项建议，其中包括关于下列方面的建议：交付成果，以及通过在适当层面(全球、国家、区域和地方)设定目标并制定适当的时间框架来衡量进展情况并鼓励实施。所设定的目标需要在政治上为人接受，在实际操作上可行、可衡量、可实现并且注重成果。成果文件要求把安全的学校和医院政策和方案列为地方、国家和区域三级的优先行动事项，还确认妇女是建设复原力的一支力量。

## 美洲

74. 美洲减少灾害风险区域平台第四届会议于2014年5月27日至29日在厄瓜多尔举行。主要的成果文件《瓜亚基尔公报》呼吁2015年后减少灾害风险框架明确界定各级政府和社会的不同行为体在减少灾害风险中的作用和责任。公报还



呼吁社区参与应该放在风险管理的中心位置，并呼吁明确地将地方政府纳入 2015 年后框架。

75. 公报反思了影响 2015 年后发展议程的机会，并强调必须确保涉及以下方面的新举措之间的一致性：发展、风险管理、气候变化、人道主义行动和可持续城市发展。公报还强调必须联合私营部门以及科学和学术组织参与促进和进一步执行减少灾害风险议程。

76. 在本报告所述期间，美洲共开展了 10 次关于 2015 年后减少灾害风险框架的多个利益攸关方协商，其中包括在巴巴多斯、多米尼加共和国、萨尔瓦多、洪都拉斯、巴拉圭和秘鲁 6 个国家举行的协商；在加勒比地区(与加勒比灾害应急管理机构)、中美洲(与中美洲预防自然灾害协调中心)和南美洲(与南美洲国家联盟)举行的 3 次次区域磋商；以及同样与中美洲预防自然灾害协调中心协作在中美洲举行的关于减少灾害风险和适应气候变化的一次专题协商。美洲区域在一些国家政府的参与下，还开展了关于对减少灾害风险的公共投资以及纳入对减少灾害风险有敏感认识的重建进程的重点研究。

77. 加勒比国家联盟的国家元首通过了《佩蒂翁维尔宣言》，并且在宣言中一致认为，解决加勒比国家脆弱性的最好方式是将全面的灾害风险管理纳入各级公共规划，包括采取措施开展区域和国际合作，从而继续进一步促进和加强了区域政府间组织在该区域将减少灾害风险优先定为可持续发展的关键要素。此外，南美洲国家联盟商定设立一个综合灾害风险管理问题高级别工作组，其目的是通过灾害风险估算、预防和减少方面的政策、战略和计划，促进减少灾害风险。

78. 拉丁美洲议会在《战略》秘书处支持下，通过了一项拉丁美洲和加勒比区域预防灾害风险和灾害应对方面的规程，以此作为支持和帮助各国议会就减少灾害风险问题立法的一种工具。

## 五. 结论和建议

79. 在筹备第三次世界减少灾害风险大会过程中，关于 2015 年后减少灾害风险框架的协商促使多个利益攸关方在全球、区域、国家和地方各级踊跃参与。政府、民间社会组织和地方社区、议员、地方政府官员、企业和科学机构就通过执行《兵库行动框架》而取得的进展提出了重要意见，而且为新框架提供了理念和指导。

80. 所有区域的国家都在《兵库行动框架》的所有优先行动领域中取得了逐步的进展，加强了其体制、立法和政策框架，尤其是在预警、备灾应对、风险评估、教育、研究和提高公众认识等方面，并通过增加投资和发展风险转移机制如保险来取得进展。

81. 在发展规划和实施过程中应用风险信息应当是政策框架的一个重要部分，这是规划社会和经济发展的一个关键元素，也是适应气候变化与灾害风险管理之间的重要纽带。

82. 有一项理解是，2015年后减少灾害风险框架、2015年后可持续发展议程和目标以及新的气候变化协定三者必须构成一套指导准则，最终在政策指导、方案和筹资工具以及监测系统等领域采取一致和相辅相成的实际行动。

83. 总体而言，各方对于一份简明扼要、重点突出、具有前瞻性和注重行动的世界大会成果有很高的期望，这一成果应借鉴《兵库行动框架》，并在发现差距的领域以及新的和新近出现灾害风险的领域为实施和后续行动提供指导。采用全球目标和衡量影响的改进后监测系统将有助于促进减少灾害风险的行动及合作。

84. 在必须大力加强防止制造新风险的努力的同时，也必须继续注重减少现有的风险，因为高收入和低收入两种国家灾害敞口的增长速度仍然高于脆弱性的降低速度。这就需要稳步加强国家和地方在风险识别、对风险知情的规划和设计以及预警和备灾等方面的能力。

85. 管理灾害风险需要有包容各方、多方参与、非歧视性的全社会参与以及对当地知识的尊重。需要作出更多努力，使部门政策、方案和机构的任务规定、权力和资源以及财政和金融工具协调一致，以便有效管理灾害风险，尤其是地方一级的风险。公共和私营部门之间紧密并得到信赖的合作，以及更高层次的关于灾害风险的公共及体制审视和辩论，再加上中小学、大学和专业方案以及非正规学习和公共教育中的灾害风险教育，都是必不可少的。国际法委员会就发生灾害时的人员保护问题所开展的工作，对加强灾害风险管理方面的问责制作出了关键贡献。

86. 事实证明，全球减少灾害风险平台和区域减少灾害风险平台是促进合作、知识和经验交流、同行审查和伙伴关系的重要多个利益攸关方活动，预期将在实施新框架过程中发挥核心作用。

87. 期望联合国系统各实体加紧努力，把灾害风险管理纳入其技术合作方案，并根据《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》，支持联合国驻地协调员。

88. 鉴于上述情况，我建议：

(a) 会员国以尽可能高的级别参加第三次世界减少灾害风险大会及其筹备进程；

(b) 会员国考虑包括定期审议2015年后减少灾害风险框架并确保对2015年后可持续发展目标和议程的进展情况有协调的评估；

(c) 会员国考虑在 2015 年后可持续发展议程和目标中纳入灾害风险，包括通过一个充分的制度以衡量进展情况；

(d) 会员国和所有其他利益攸关方继续致力于充分了解各种风险及其驱动因素，并采取必要措施；

(e) 会员国确定并实施以国家为基础的适当机制，推动公共和私营利益攸关方之间的合作，以实现灾害风险的有效及全面的管理；

(f) 会员国在制定和执行国家和地方计划以及管理灾害风险的措施过程中妥善考虑全社会的参与、包容和不歧视原则；

(g) 会员国考虑增加对减灾信托基金的捐款，以确保对实施新的框架提供充分和灵活的支持，并确保《战略》秘书处的财政基础及其满足日益增加的对其服务和支持的需求和期望的能力。

## 附件

### 国际社会合作减轻厄尔尼诺影响的最新情况

1. 预计在 2014 年底或 2015 年初，太平洋东部热带地区将发生厄尔尼诺现象，即海面水域的异常变暖，并由于其对世界各地降雨模式可能产生的作用，这一现象可能产生全球影响。
2. 预警使政府和社区有时间作出应急计划，并做好应对干旱或洪水状况的准备。设在厄瓜多尔瓜亚基尔的厄尔尼诺现象国际研究中心一直在带头做出努力，为决策者提供所需要的信息，以准备和计划应对行动。这种预警使得最有可能遭受厄尔尼诺现象影响的各国政府采取防患于未然的减少风险措施，以期减少这一事件可能对人、经济和环境造成的影响。
3. 厄尔尼诺现象国际研究中心是全球关于厄尔尼诺研究的中心，也是世界气象组织南美洲西部区域气候中心，服务范围覆盖玻利维亚多民族国、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁，工作重点是在支持可能受厄尔尼诺现象影响的国家，所提供的一系列服务中包括一些信息系统，用于支持关于气候变化和生物多样性的公共政策和对河流流域的脆弱性评估，还包括一些有针对性的举措，以支持减少灾害风险和适应气候变化。该中心已经合并其国际气候信息网络，并支持 80 多个国家的用户。
4. 第三次厄尔尼诺/南方涛动现象国际会议定于 2014 年 11 月 12 日至 14 日在厄瓜多尔瓜亚基尔举行，这提供了一个重要的机会，可借此总结厄尔尼诺相关研究的进展，加深对气候与社会之间关系的理解，并分享厄尔尼诺脆弱性评估方法方面的经验。会议将聚集世界各地从事气象学、气候和水文服务的研究、观察和运作工作的科学家和专业人士，以建立新的知识和理解，以期改善对厄尔尼诺现象及其全球影响的预测。
5. 为此，向会员国发出了紧急呼吁，支持有可能受到厄尔尼诺现象影响的国家，并加强该中心为世界各地国家和社区提供的服务。