



第七十届会议

临时议程* 项目 20(C)

可持续发展：国际减少灾害战略

国际减少灾害战略的执行情况

秘书长的报告

摘要

按照大会第 68/219 号决议的要求,本报告概述了国际减少灾害战略的执行情况,包括第三次联合国世界减少灾害风险大会的成果。本报告介绍了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》及其对 2015 年后议程执行情况的影响、从《2005-2015 年兵库行动框架:建立国家和社区的抗灾能力》过渡的情况、以及概述了支持有关工作的其它举措。

《仙台框架》力求“大幅减少在生命、生计和卫生方面以及在人员、企业、社区和国家的经济、实物、社会、文化和环境资产等方面的灾害风险和损失。”该框架将重点从管理灾害转移到管理灾害风险,强调提高对灾害风险的认识,加强灾害风险治理,以便更好地管理灾害风险,投资于减少灾害风险,以提高抗灾能力,以及加强备灾,作出有效对策,以便“重建得更好”。各国需要在地方、国家、区域和全球各级各部门内部和彼此之间在所有这四个优先领域采取重点行动。这样,《仙台框架》七个减少灾害损失的全球具体目标就能够对实现新的可持续发展目标作出有力贡献。避免制造新风险和降低风险现有水平,对消除贫穷以及减少气候变化助长的极端天气事件的风险敞口,至关重要。

* A/70/150.



一. 灾害风险现况

1. 在宣布国际减少自然灾害十年二十五年之后，自《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》获大会核可以来，全球灾害风险继续增加，其增速比减灾速度还快。经济损失已达到每年平均 2 500 亿美元到 3 000 亿美元，严重影响到低收入和中等收入国家的稳定经济增长，还侵蚀了弱势群体所取得的发展成果。

2. 尽管过去十年通过执行《兵库行动框架》在全球各地传播减少灾害风险文化方面取得了长足进展，可是由于世界上许多地方的经济损失增长，死亡率仍居高不下，国际社会在这方面已却步不前。2015 年 3 月在纽约发表的《2015 年全球减少灾害风险评估报告：使发展可以持续——灾难风险管理的未来》强调迫切需要解决扩大自然危害以及技术和生物灾害的影响的潜在因素。促使全球风险增加的最大驱动因素是贫穷和不平等、气候变化和气候多变性、无规划的快速城市化、缺乏负责的土地管理、以及人口变化、自然资源不可持续使用、生态系统不断恶化等复杂因素。联合国减少灾害风险办公室及其合作伙伴使用概率建模技术开发的多灾种风险评估只是对地震、洪水、热带气旋和海啸作出估计，年度风险就达 3 600 亿美元左右。

3. 在报告所述期间，由自然危害引发的最致命一次灾害是 2015 年 4 月 25 日和 5 月 12 日在尼泊尔加德满都谷发生的两次地震造成的。其冲击规模显示，在解决潜在风险因素方面，应该可以做得更多。好在尼泊尔减少风险联合会和尼泊尔国家地震技术协会等行为人近年来进行了一些工作，改造了数目不多的学校和保健设施，但与许多易受灾国家一样，它面临的挑战依然是如何扩大工作规模。复原需求达 66 亿美元，相当于该国国内生产总值的 25% 以上。根据早期的估计，在尼泊尔有望实现某些千年发展目标的时候，由于这些灾难，约有 100 万人已陷入贫困境地。那场灾难表明了低收入国家所面临的挑战，尤其是重灾事件所造成的挑战。

4. 西非埃博拉病毒爆发是国际关注的重大突发公共卫生事件，是有记录以来最大和最复杂的埃博拉疫情，其传播之广，感染之密集，已造成严重的健康、社会和经济后果。这反映出必须将《仙台框架》所勾勒的减少灾害风险纳入国家卫生系统，同时必须使卫生工作者有了解灾害风险的能力。埃博拉病毒和其他流行性疾病强调指出，需要加强国家一级的能力，以进行卫生部门的灾害风险管理，执行国际卫生条例和建设有抗灾能力的卫生系统。

5. 2015 年 3 月 14 日在日本仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会的开幕会议清楚说明了小岛屿发展中国家的困境，瓦努阿图总统在会上向与会者简述了 5 级气旋帕姆当天的影响，这次飓风为他星罗棋布的岛屿家园带来了死亡与破坏。从各方面来看，瓦努阿图国家灾害管理办公室和瓦努阿图红十字会在提出

预警和挽救生命方面表现不错，但气旋过后，很多人没有了住房，又由于雨季开始，还容易受到病媒传播疾病的传染。亚洲开发银行报告指出，瓦努阿图的经济在 2014 年增长了 3.6%，但这一数字很可能会在 2015 年气旋帕姆过后缩减。电力网受到广泛的破坏，高达 96% 的作物被摧毁或受到损害。大约 14 000 个家园被毁或受损。许多小岛屿发展中国家担心海平面上升、极端天气事件和气候变化其他特点会提高世界上许多地方的易受灾程度和脆弱性，对于这些国家来说，这是威胁到它们的一个现实。

6. 经常发生小规模灾害是过去一年的特点。城市和农村地区一样，特别是在低收入和中等收入国家，都经常经历破坏发展的小灾难。全球风险建模并没有记录主要与山洪暴发、山体滑坡、城市洪水、风暴、火灾和其他本地事件有关的大量一再发生的小规模灾害的广泛风险；也没有报告国际损失。当广泛的风险变为现实的危害和损失时，它往往是由低收入家庭、社区和小企业吸收的。在过去的十年中，根据全球评估报告，在有数据的 85 个国家和地区的报道中，与广泛风险有关的损失相当于 940 亿美元，不断对住房、学校、保健设施、道路和其他地方基础设施等发展资产造成破坏。

7. 通过改进研究方法，将有可能更清楚地了解全球范围内易受灾程度和对风险脆弱性的变化，以及不断变化的风险水平对发展的影响。现正在继续开发国家灾害损失数据库，到 2015 年年中已有 82 个。

二. 第三次联合国世界减少灾害风险大会

8. 2015 年 3 月 14 日至 18 日在仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会是一系列安排于 2015 年和 2016 年召开的旨在制订 2015 年后发展议程的第一个联合国会议。世界大会的成果即《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》是为了补充和加强第三次发展筹资问题国际会议、通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议、联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一届会议和第三次联合国住房与可持续城市发展会议(“人居三”会议)的。

9. 几个捐助者支持确保由各主要团体和其他民间社会参与者，包括残疾人、私营部门、政府间组织和联合国系统充分参与制订《仙台框架》的过程。在这方面值得强调的是，瑞士作为筹备过程的东道提供了慷慨的支助，而日本是世界大会的东道国。

10. 有超过 6 500 名代表参加了世界大会，包括 25 位国家元首和政府首脑及副总统，以及超过 100 位部长。对于政府间部分，在五个部长级圆桌会议和三个高级别多方利益攸关方伙伴对话中，所有利益攸关方都作出了实质性的贡献。此外，还举行了 34 个多方利益攸关方会议，重点讨论执行《兵库行动框架》的进展情况、新出现的风险、以及对实施《仙台框架》的承诺。在世界大会的正

式会议之外，还举行了 700 多个本地及国际会外活动，作为公共论坛的一部分，有超过 50 000 人参加。

11. 世界大会为包容兼容残疾人的程度树立了新的标准，被认为是迄今为止最无障碍的联合国会议。场地进入毫无障碍，而且通过提供手语翻译、盲文文件和闭路字幕，大会的工作也一样方便残疾人。大会又落实了联合国的“节纸”承诺，所用印刷本只占其他国际会议的一部分。

三. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》

12. 世界大会于 3 月 18 日通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，作为《兵库行动框架》的后续框架，联合国大会已在 2015 年 6 月 3 日第 69/283 号决议予以核可。

13. 《仙台框架》是 2012 年 3 月至 2014 年 7 月间所有利益攸关方的协商以及 2014 年 7 月至世界大会闭幕的政府间谈判的成果。这包括 2013 年全球减少灾害风险平台第四届会议和 2014 年全年各区域减少灾害风险平台及其部长级会议部分的审议结果。

14. 《仙台框架》勾勒出一个广大的、以人为本的减少灾害风险方针，适用于自然或人为危害造成的大小规模灾害，以及相关的环境、技术和生物危害和风险。它的目的是指导各级以及在各部门内部和跨部门对发展中的灾害风险进行多种管理。为实现这个成果，需要强有力的政治领导和承诺。

15. 《仙台框架》主张将重点从管理灾害转向管理风险，并实施防止制造新风险、减少现有风险和加强抗灾能力的可持续发展、经济增长与环境 and 气候变化相关的政策。因此，《仙台框架》可以用来解释其他文书，以确保在其实施工作中考虑到风险并对风险进行管理。

16. 除减少损失外，预期成果将重点放在减少灾害风险之上，在这方面，损失可被视为未顾及风险因而是不可持续的发展的指标。这七个全球具体指标带来了以预期成果衡量进展的可能性，相关的监测提供了如何进一步加强有关政策和跨部门实施机制的反馈信息。这七个具体目标是相互依存、相辅相成的。

17. 《仙台框架》的七个全球具体目标是：

(a) 到 2030 年大幅降低全球灾害死亡率，力求使 2020-2030 十年全球平均每 100 000 人死亡率低于 2005-2015 年水平；

(b) 到 2030 年大幅减少全球受灾人数，力求使 2020-2030 十年全球平均每 100 000 人受灾人数低于 2005-2015 年水平；

(c) 到 2030 年使灾害直接经济损失占全球国内生产总值的比例下降；

(d) 到 2030 年，通过提高抗灾能力等办法，大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及基础服务包括卫生和教育设施的中断；

(e) 到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目；

(f) 到 2030 年，通过提供适当和可持续的支持，补充发展中国家为实施本框架所采取的国家行动，大幅提高对发展中国家的国际合作水平；

(g) 到 2030 年大幅增加人民获得和利用多灾种预警系统以及灾害风险信息 and 评估结果的几率。

18. 根据当地、国家、区域和全球各级的需要安排四个优先行动重点将有助于集中力量，加强合作。《仙台框架》又界定了利益攸关方的共同责任，以及它们能够而且必须在减少灾害风险方面发挥的重要作用，特别是对落实优先行动作出预期的贡献。

19. 《仙台框架》的重点是：需要从易受灾程度、脆弱性和危害特性各个方面更好地了解灾害风险；加强灾害风险治理，包括强化减少灾害风险国家平台；对灾害风险管理实行问责；需要准备“重建得更好”；强烈呼吁在政策制订中加强利用科学和技术；调动对风险敏感的投资，以避免制造新的风险；关键基础设施包括卫生基础设施以及文化遗产和工作场所的抗灾能力；地方当局和社区的作用。

20. 《仙台框架》吁请加强国际合作和全球伙伴关系和顾及风险的捐助者政策与方案，包括增加国际金融机构的财政支持和贷款，并确认全球减少灾害风险平台和区域平台、以及国家平台都是协调各种议程、监测和定期审查执行情况包括各具体目标的落实情况的机制。

21. 这些指导原则对落实四个优先行动非常重要，而其中六个原则特别重要。这些原则规定了国家负有防止和减少灾害风险包括通过合作防止和减少灾害风险的首要责任；中央和地方当局、各部门和利益攸关方之间分担责任；保护个人及其资产，同时促进和保护所有人权，包括发展权；全社会参与；由国家 and 地方各级具有行政和立法性质的所有国家机构参与；协调不同部门和各种议程的政策、计划、做法和机制。

执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》

22. 实施《仙台框架》将以会员国已依照《兵库行动框架》开展的还在进行中的努力为基础。需要从《兵库行动框架》平稳过渡到《仙台框架》，以确保进行中的举措不致中断，同时逐步纳入在仙台商定的新元素。我很高兴地注意到，这已经在所有地区发生，而且速度惊人。世界大会通过了《仙台框架》之后几个月内，在美洲、亚洲和非洲就举行了重大的会议，制订实施《仙台框架》的行动计划。欧洲今年晚些时候将举行会议，讨论了如何加以执行。几个国家已采取主动，将《仙台框架》翻译成本国语文。

23. 在国家一级，各国需要确定实施《仙台框架》的协调中心。在这样做时，各国或许要确保考虑到减少灾害风险贯穿各领域的性质，同时要确保授权协调中心代表所有部门。
24. 由于有了到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目这个商定的具体目标，未来几年需要特别关注灾害风险的评估，确定风险趋势基线，并相应制定战略。考虑到这一点，一些国家已开展摸底调查工作，并展开跨机构讨论，商讨需要做些什么来实施《仙台框架》。
25. 要实施《仙台框架》，需要更好地了解风险。这个框架要求推动开发和传播以科学为基础的方法和工具，以记录和分享灾害损失和相关分类数据和统计资料，并加强灾害风险建模、评估、制图、监测和多灾种预警系统。
26. 《兵库行动框架》监测系统将被更新，以反映《仙台框架》。用来衡量全球具体目标实现情况的指标将由大会 2015 年 6 月设立的指标和术语不限成员名额政府间专家工作负责制订。基线一商定好，对《仙台框架》的监测工作即于 2017 年开始。正在编制全球通信和实务指引，以协助各国和利益攸关方实施《仙台框架》。
27. 在世界大会之前和期间已作出 460 多项自愿承诺。世界大会通过了一项决议，其中欢迎利益攸关方对减少灾害风险作出自愿承诺，并邀请各方进一步作出自愿承诺和创建实施《仙台框架》的伙伴关系，已在进行综合全面的分析、同时建立了一个网上登记册和开发一个报告机制，以支持利益攸关方落实其承诺。

四. 国际合作与伙伴关系

28. 在《仙台框架》，各国家元首和政府首脑确认国际合作和全球伙伴关系，通过加强提供执行手段，在支持发展中国家特别是脆弱的和易受灾的国家管理灾害风险的重要性。
29. 国际合作对世界大会的筹备过程及其成果至关重要。这种支持包括各种机制，如全球减少灾害风险平台以及区域平台和工具，包括《兵库行动框架》监测系统和国家之间的自愿同行审评。
30. 全球减少灾害风险平台下届会议将于 2017 年举行，这将是审查实施《仙台框架》初始步骤的一个重要的机会，包括进行风险评估和界定基线，以及落实利益攸关方的自愿承诺。全球平台的筹备进程将以 2016 年举行的区域平台的审议作为基础。
31. 世界大会邀请大会审议包括审查全球实施《仙台框架》的进展情况，作为联合国各次大型会议和首脑会议统筹协调后续进程的一部分，酌情与经济及社会理事会、可持续发展高级别政治论坛和四年度全面政策审查周期协调一致。关于加强经济及社会理事会和关于可持续发展问题高级别政治论坛工作方法的讨论正在

继续进行，会员国或许会确保减少灾害风险全球平台和区域平台的审议结果及其对《仙台框架》进展情况的审查结果能够充实联合国有关治理机构和机制的议程。

32. 条约机构具有优势，可以支持将灾害风险管理纳入主流。在这方面，消除对妇女歧视委员会正在参与制订有关减少灾害风险和气候变化与性别相关方面和增强妇女权能的一般性建议草案。国际法委员会正在进行的关于发生灾害时的人员保护问题的工作也很重要。

33. 减少灾害风险的内容越来越多出现于有关可持续发展、气候与环境的相关国际框架。一个例子是从小岛屿发展中国家的情况出发考虑到灾害风险的《小岛屿发展中国家加速行动方式途径》，还有是《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》的后续行动。此外，最近多边环境协定的情况发展提供了让环境部门及其专门人才支持实施《仙台框架》的机会，特别是《生物多样性公约》和《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地的公约》，其缔约方最近分别通过决议，促进以生态系统为基础的减少灾害风险办法，以及加强同国家生物多样性行动计划和可持续湿地管理的联系挂钩。在正在谈判的可持续发展目标和具体目标都有减少灾害风险的内容，关键的是，最后成果要仍然具体明确地提到这些内容，以确保《仙台框架》和《2015 年后发展议程》的执行是连贯一致的。

34. 确保其他 2015 年后国际协定和进程在减少灾害风险方面的协调一致和相互促进也是必要的。可以通过几个方法做得这一点，如在未来的国际协议确认《仙台框架》及其成果，推动并优先执行能产生跨协定多重好处的方案和伙伴关系，并对齐各种具体目标、指标以及监测和报告要求。

35. 我欢迎大会设立一个由联合国减少灾害风险办公室支持的不限成员名额政府间专家工作组，在利益攸关方的参与下，制订一套指标，用来衡量实施《仙台框架》七个全球具体目标的进展情况，并更新题为《2009 年减灾战略减少灾害风险术语》的报告。该工作组的预期成果有可能促进落实国际框架的协调一致的做法。

36. 在最近的四年度全面政策审查的基础上，联合国系统将进一步加强其涉及减少灾害风险的规范工作和业务工作之间的联系。这一点尤其重要，因为联合国系统要支持发展中国家带头作出努力，更好地纳入减少灾害风险的内容，并实施《仙台框架》。四年度全面政策审查的下一个周期将使各国能够考虑如何进一步将联合国业务活动用来促进发展，以确保更加强调在可持续发展的情况下管理灾害风险。

37. 在世界大会，联合国系统行政首长协调理事会致力于将减少灾害风险纳入系统的方案和行动。联合国系统再次申明承诺在战略和行动两级优先应对减少灾害风险，也重申随时支持各国实施《仙台框架》。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，现已有驻地协调员负责协调各联合国国家工作队关于减少灾害风险工作。目前，联合国发展援助框架已有 79% 的业务涉及减少灾害风险。

38. 行政首长协调会在 2013 年 4 月核可了《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》后，联合国系统已致力参照《仙台框架》的规定，审查该《行动计划》，制订最低执行标准，在《行动计划》范围内内促进协调一致，支持可持续发展目标和其他相关文书。预计订正《行动计划》将于 2016 年提交行政首长协调会核可。在此审查之前，将向方案问题高级别委员会提交一份自《行动计划》通过以来联合国系统减少灾害风险工作成果的进展报告。

39. 将气候和灾害风险纳入主流也日益成为国际金融机构的优先重点。世界银行已承诺检查国际开发协会所有项目应对气候和灾害风险的办法；在所有新的国家伙伴关系框架中纳入气候和灾害风险因素；并启动灾害风险管理资金共同利益跟踪系统。在 2014 年财政年度，80% 的国家伙伴关系框架都是顾及风险的，世界银行 44% 的项目考虑到气候和灾害风险，灾害风险管理和适应气候变化的共同利益达 590 亿美元。

五. 减少灾害风险的区域合作

40. 区域政府间组织将在《兵库行动框架》到《仙台框架》的过渡中发挥关键作用。在过去十年，区域政府间组织一直在国家一级通过制订战略和机制推动减少灾害风险。现在有机会审查这些战略和机制，以确保它们能促进更高效的规划，加强开发和推广以科学为基础的方法和工具，创建共同信息系统，制订和传播各种文书，如标准、守则和业务指南等等，同时交流良好做法，以及参照《仙台框架》，支持促进合作和能力开发的方案。区域平台为各国提供了领导这一工作、充分利用支持实施《仙台框架》的现有伙伴关系和建立新的伙伴关系的空间。

非洲

41. 在非洲，现已有 32 个国家减少灾害风险平台；有 32 个国家报告了执行《兵库行动框架》优先重点的进展情况；有 73 个城镇参与了“提高城市抗灾能力”运动；15 个国家有国家灾害损失功能数据库，另外 5 个国家正在开发这种数据库。2014 年在阿布贾举行的第五次减少灾害风险非洲区域平台会议的成果声明获得了非洲联盟执行理事会 2015 年 1 月举行的第二十二届常会核可，并反映在 2015 年 2 月 13 日和 14 日在普拉亚举行的非洲部长级气象大会第三次会议、2015 年 3 月 4 日至 6 日在开罗举行的非洲部长级环境会议第十五届会议的成果。阿布贾会议成果声明确认，非洲大多数灾难都与水有关，而且需要努力防止冲突，作为全面努力建立抗灾能力的一部分。其中还确认了气候变化对城市地区的影响，以及需要进行对灾难敏感的物理规划，执行建筑法规和投资于有抗灾能力的城市基础设施，这些都可以用来防止风险的进一步积聚。

42. 在非洲各级，利益攸关方的领导力均已显示出来。肯尼亚议员率先形成减少灾害风险核心小组。非洲青年代表积极推动制订 2015 年后减轻灾害风险框架，

并与非政府组织“和平船”一起，参加了提高对城市抗灾能力和风险敏感旅游业的认识的一项创新举措。好几个国家庆祝了 2014 年国际减灾日，有老年人积极参与，最后在南非进行为期三天的全球性活动，突出了老年人在预防、减轻和减少灾害的贡献。

43. 作为第三次联合国世界减少灾害风险大会的后续行动，2015 年 7 月 21 日至 23 日举行了非洲减少灾害风险工作组第七次会议，其中有一个高级别会议部分。会议在联合国的支持下由非洲联盟委员会主导，东道是喀麦隆政府和中部非洲经济共同体国家秘书处。会议参照《仙台框架》审查了《执行非洲减少灾害风险区域战略延长行动方案》。一系列分区域平台也在计划中。

阿拉伯国家

44. 在阿拉伯国家，有 17 个国家减少灾害风险平台；有 15 个国家报告了执行《兵库行动框架》的优先重点的进展情况；293 个城镇参与了“提高城市抗灾能力”运动；10 个国家有考虑到水资源短缺、干旱和气候变化等特定区域问题的国家灾害损失功能数据库。阿拉伯国家联盟定期提供所需要的立法支持和指引，以推动阿拉伯地区的灾害风险管理议程。

45. 2014 年 9 月，与阿拉伯国家联盟和埃及政府协作，在埃及沙姆沙伊赫举行了第二次阿拉伯减少灾害风险会议。会议最终通过了《沙姆沙伊赫减少灾害风险宣言》，阿拉伯国家环境部长理事会已予以核可。阿拉伯与会者作出了具体区域的自愿承诺。《宣言》呼吁更强有力地重点处理水资源和粮食安全、气候变化和极端天气事件影响的问题，以及建立阿拉伯科学和技术网络。

46. 将与阿拉伯国家联盟协作，在 2015 年 9 月举行一次区域筹备会议，将《仙台框架》的新元素融入 2020 年阿拉伯减少灾害风险战略，以确保阿拉伯实施《仙台框架》的工作得到强大的政治支持。

亚洲及太平洋

47. 在亚洲及太平洋区域，有 17 个国家减少灾害风险平台；40 个国家报告了执行《兵库行动框架》的优先重点进展情况；651 个城镇参与了“提高城市抗灾能力”运动；有 26 个国家灾害损失功能数据库。2015 年 6 月在曼谷举行的亚洲减灾伙伴关系会议讨论了区域实施《仙台框架》的工作。各国政府和利益攸关方同意制订一个实施《仙台框架》的区域路线图和政策指引，编写关于减少灾害风险现况的国家报告，并编制发展部门的简报材料，支持发展政策制定者和从业者的参与。

48. 下一个亚洲减少灾害风险部长级会议将于 2016 年 11 月 14 日至 18 日由印度在新德里主办，将设法加强该会议，使之成为一个区域平台。已定于 2015 年 11 月召开一次部长级会议，讨论亚洲实施《仙台框架》的路线图，这个路线图将于

2016 年提交部长级会议。其重点将是加强政府间组织的作用，同时制订国家和地方两级的执行计划。

49. 6 月 2 日至 4 日举行的 2014 年太平洋灾害风险管理平台会议通过了《太平洋区域具有气候抵御力和抗灾能力的发展战略》。2014 年 9 月 1 日至 4 日在萨摩亚举行的第三次小岛屿发展中国家问题国际会议介绍了这个战略，其中着重强调了减少灾害风险。这个战略预计将于 2015 年 9 月获太平洋区域领导人核可，通过这个战略，将密切联系太平洋区域支持《仙台框架》的实施工作和报告工作。下一个太平洋区域灾害风险减少会议将于 2015 年 10 月在苏瓦举行。与此同时，商业和小型本地酒店都努力通过业务连续性计划，提高它们的抗灾能力。

50. 中亚和南高加索区域各国政府于 2015 年 1 月在比什凯克举行了一次减少灾害风险区域部长级会议，致力于制订、评估和监测区域和国家方案。2016 年 4 月将举办一个部长级论坛，以评估减少灾害风险的基线，并对一个实施《仙台框架》的区域行动计划进行审议。

欧洲

51. 欧洲共有 27 个国家减少灾害风险平台，26 个国家已至少提交一次《兵库行动框架》监测报告。共有 601 个城镇参与了“提高城市抗灾能力”运动。目前，4 个国家有国家灾害损失功能数据库。欧洲理事会分别就传播《仙台框架》有关风险管理的能力、顾及残疾问题的灾害管理、私营部门在发展中的作用和可持续发展目标通过五个不同的结论。所有结论都表明从应对为主转向以预防为主的方法。欧洲议会通过它的减少灾害风险网络，促进了关于可持续发展范围内抗灾能力的讨论。欧洲联盟正式提议采纳联合国减少灾害风险办公室开发的损失与损坏指标和方法，保证与维持国家灾害损失数据库的非欧盟国家兼容一致。

52. 在欧洲减少灾害风险论坛发起的并由欧盟委员会资助的积极同行评审过程的基础上，欧盟委员会制订了一个同行评审方案，2015 年和 2016 年在保加利亚、爱沙尼亚、格鲁吉亚、马耳他、波兰和土耳其就有关灾害风险管理的专题举行了国家同行评审。欧洲理事会的《欧洲和地中海重大灾害协定》与联合国减少灾害风险办公室欧洲区域办事处协作，出台了按照《仙台框架》进行灾害风险管理时顾及残疾人的准则。

53. 通过《仙台框架》后，欧洲正在制订执行该框架的路线图，将由 2015 年 10 月 7 日至 9 日在巴黎举行的欧洲减少灾害风险论坛第六次年度会议通过，该年会将有一次部长级会议。各区域组织正在推动规划《仙台框架》的执行工作。欧洲委员会将举行一次部长级会议，重点是根据《仙台框架》制订一个灾害风险管理四年方案，而欧洲委员会到 2016 年将制订好一个行动计划。

54. 2014 年 10 月 6 日至 8 日在马德里举行的欧洲减少灾害风险论坛第五次年度会议商定举办两年一次的公开论坛，由欧洲委员会主办，以促进推动减少灾害风险

的知识共享；制订共同参与实施《仙台框架》领域的路线图。它同意提名芬兰和土耳其继法国在 2015 年卸任主席后分别担任未来的主席和共同主席；并制订一份就成果文件，重点说明地方提高认识行动、适应气候变化、推行风险治理、减少洪患损失、促进残疾人权利、增加分享知识、经验和良好做法的关键重要作用。

美洲

55. 在美洲，有 23 个国家减少灾害风险平台；32 个国家报告了执行《兵库行动框架》优先重点的进展情况；有 822 个城镇参与了“提高城市抗灾能力”运动；27 个国家有国家灾害损失功能数据库。在美洲区域和国家两级努力执行《兵库行动框架》的基础上，各方代表将于 2016 年举行的美洲减少灾害风险区域平台第五次会议一起审议《仙台框架》所涉的问题，包括对齐国家减少灾害风险的政策、战略和计划。整个美洲区域的政府间组织预计将采取类似行动。

56. 2015 年 6 月 18 和 19 日在萨尔瓦多举行的第三次中美洲综合风险管理政策协商论坛强调了将适应气候变化和减少灾害风险作为实施《仙台框架》一部分的重要性。

57. 在联合国的支持下，该区域建立了拉丁美洲财政部减少灾害风险网络，促进在公共投资规划和支出中更广泛地纳入顾及风险的投资做法。通过该网络，各国提供同行援助，协助中美洲和加勒比地区的经济和财政部开发能力，将灾害风险因素纳入国家公共投资制度。

六. 全球倡议、利益攸关方参与和伙伴关系

全球风险建模和知识

58. 联合国及其伙伴支持 30 个国家实行确保顾及多灾种灾害和气候风险评估的发展规划。各方支持在多明尼加共和国、圭亚那、牙买加、特立尼达和多巴哥、以及英属维尔京群岛设立减少风险管理试点中心，由古巴提供技术支持，是为南南合作的一个例子。在亚洲及太平洋区域，已加强了关键经济部门评估气候风险影响的能力。大韩民国的减少灾害风险全球教育和培训学院已培训了来自 74 个国家的 2 082 名政府官员，教他们如何将减少灾害风险和应对气候变化纳入发展政策。

建设具有抗灾能力的城市：“我们的城市正在作好准备”

59. 迄今为止，建设具有抗灾能力的城市：“我们的城市正在作好准备”运动有 2 550 个参与城市。运动所用的工具，即地方《兵库行动框架》监测系统、“10 要素”和抗灾能力记分卡，为各城镇提供了更好地了解和管理灾害风险的手段。致力于落实运动提倡的建设地方抗灾能力 10 要素的所有城市和地方政的总人口目前已达 7 000 万。现已有 54 个样板城市。这种城对城的学习模式也越来越受到欢迎，认为是市政府官员分享他们的技术经验和教训的一种机制。

议员倡议

60. 目前，有来自 163 个国家的 1 850 名议员参与联合国减少灾害风险办公室的议员倡议。来自非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲的 30 多名立法者是减少灾害风险的支持者，提倡在议会的立法和监督工作中将减少灾害风险纳入主流。2014 年，各国议会联盟第 130 届大会通过了一项决议，其中呼吁议员将减少灾害风险纳入国家规划和预算编制过程。

61. 在第三次联合国世界减少灾害风险大会，议员承诺采取行动，为《仙台框架》争取支持，加强立法框架，并定期审查和更新立法。议员又承诺支持国际法委员会关于提出一项减少灾害风险条约草案的倡议，使减少灾害风险成为国家的义务，并将人民不受灾害影响的权利提升到国际习惯法的层次。

世界各地安全学校倡议

62. 世界各地安全学校倡议是政府主导的在国家一级推动实施学校安全的全球伙伴关系，这个倡议已在世界大会提出并获得核可。之后，土耳其于 2014 年 10 月主办安全学校领袖第一次会议，在会议期间启动了伊斯坦布尔路线图。该倡议旨在支持各国实施安全学习设施、学校灾害管理和将减少灾害风险和抗灾能力纳入教育课程。安全学校领袖第一次会议定于 2015 年 10 月 4 日和 5 日举行，由伊朗伊斯兰共和国主办。成员有联合国减少灾害风险办公室、联合国儿童基金、联合国教育、科学及文化组织、全球减灾和复原融资机制、救助儿童会、国际计划、世界宣明会和红十字会与红新月会国际联合会的教育部门减少灾害风险以及抗灾能力全球联盟支持这项工作。

安全医院倡议

63. 在世界大会上，世界卫生组织推出了综合医院安全框架，是在 79 个国家的成就基础上建立的。这些国家已评估了 4 000 多名医疗卫生设施的安全情况，也实施了具体行动，使医院在紧急情况下也安全而且能够运作。这一框架，结合推出的医院安全指数第二版，预计将发挥至关重要的作用，使各国能够达成《仙台框架》关于减少关键基础设施损坏和基本服务中断的具体目标。

团结建立抗灾能力倡议

64. 团结建立抗灾能力倡议按照联合国减少灾害风险办公室减少灾害风险私营部门伙伴关系提出的五个私营部门愿景，支持将私营部门纳入《仙台框架》，并阐述了保险业作为风险管理、风险承担者和机构投资者的作用。保险业承诺倡议为保险公司提供了一个平台，让它们通过在风险管理、保险产品、投资、支持减少灾害风险的伙伴关系和信息披露框架、气候变化适应和缓解措施、金融普惠、可持续投资、以及问责力和透明度等领域采取具体行动，发挥领导作用。

预警和备灾

65. 《仙台框架》的一个具体目标是“到 2030 年大幅增加人民获得和利用多灾种预警系统以及灾害风险信息 and 评估结果的几率”，这说明了需要有一个国际机制，进一步加强和推广使用多灾种从头至尾的预警系统，作为各国减少其易受灾程度和适应气候变化的努力的一个组成部分。这加强了对全球气候服务框架的需求。有关国家和伙伴正在制订多项国际倡议，将通过我的办公室正在与缔约方会议秘鲁主席和法国主席以及联合国气候变化框架公约秘书处一起执行的《利马-巴黎行动纲领》，于 2015 年 12 月在巴黎举行的联合国气候变化框架公约第二十一届缔约方会议推出。全世界在 2014 年 12 月 24 日都对印度洋海啸灾难 10 周年进行纪念，这次海啸灾难导致 20 多万人丧生，摧毁了亚洲和非洲部分地区的沿海社区。虽然在预警方面已取得显著的进步，不过其后在日本和太平洋区域国家发生的海啸强调需要继续提高公众认识和改进教育。

国际减灾日

66. 作为五年“加大力度”运动的一部分，2014 年国际减灾日的重点是老年人在建设抗灾能力的作用。国际日的口号是“一生抗灾，维护生命！”，提请注意老年人是抗灾能力的积极推动者；这个运动在推特产生了 450 万推文。与国际助老会合作进行了两项关于老龄化和减少灾害风险的调查。调查得出的结论是老年人有能力备灾，需要将他们的能力更多地纳入减少灾害风险的社区计划。2015 年的国际日的重点将是运用传统、土著和地方知识减少灾害风险，并将完成“加大力度”运动，而此前的重点是儿童、妇女和女童、残疾人和老年人。

联合国笹川减灾奖

67. 《仙台框架》呼吁制订提高公众认识和促进教育的有效工具，并特别提到联合国笹川减灾奖。该奖确认减少灾害风险的最佳做法和创新思维。2015 年得奖者的获选原因，是因为作出了“持久和有影响力的个人努力”，包括三十年的教学与研究，对减少灾害风险的政策留下了影响。

顾及灾害风险的投资

68. 自从联合国总部在 2014 年推出《萨赫勒强化复原力倡议》，10 个企业、政府、非政府组织和科学网络已加入作为积极的伙伴，或表示支持。在美洲、亚洲和欧洲发生的一些事件已启动了城市和各国政府、企业和投资者、国际机构和灾害风险管理专家之间的交流，开始在地方、国家和全球各级进行具体的活动。该倡议在减少灾害风险私营部门伙伴关系工作成果的基础上，联合商业、政府、学术界和民间社会的力量，使私人投资和公共投资都对风险有敏感认识。

69. 将灾害风险纳入金融体系和经济决策的努力仍在继续中。通过联合一些会计组织、保险业机构、金融监管机构、信用评级机构和科学界领袖，这一举措的目

的是通过加强金融抗灾能力，保持经济稳定，促进适当监管，优化减少灾害风险的工作。这个举措已在 2014 年联合国气候峰会在和世界大会上提出，并已产生各种承诺，包括保险业承诺将灾害和气候风险因素纳入所有的资产类别，到第二十一届缔约方会议将灾害和对气候敏感的投资翻番，增加至 840 亿美元，到 2020 年增加十倍，增至 4 200 亿美元。

灾后需求评估

70. 欧洲联盟、世界银行和联合国三方伙伴关系在世界大会出台了灾后需求评估方法和灾后复原框架指南。在报告所述期间内，已为佛得角的火山喷发、马拉维和莫桑比克的洪水、尼泊尔的地震、瓦努阿图的热带气旋、以及西非、几内亚、利比里亚和塞拉利昂的埃博拉疫情完成了灾后需求评估，详细提出了列明经费、执行策略和时限的部门和地区复原计划。这些结果为许多政府和多边复原方案提供了信息。

科学和技术咨询小组

71. 世界大会在科学和技术咨询小组的基础上启动了一个实施《仙台框架》的科学和技术伙伴关系，其成员有所有区域的专家和科学家。凡是响应呼吁，承诺实施《仙台框架》的各主要政府或非政府科学和技术机构或组织、联合国、研究中心、网络 and 平台，都可以参加这个伙伴关系。第一个科技合作伙伴关系会议将于 2016 年年初举行。

七. 联合国减少灾害风险办公室经费的筹措

72. 2014-2015 两年期，联合国减少灾害风险办公室确定完成任务所需资源目标为 7 000 万美元，有可能最多增至 8 000 万美元。2014 年 11 月，减灾办更新了所需的经费，反映出 2014-2015 两年期全球所需经费为 8 000 万美元，其中包括筹设减少灾害风险区域平台、主要是举办世界大会及其筹备过程的费用。

73. 在过去 10 年，减灾办的自愿捐款翻了两番有多，捐助者的数目从 19 个增至 28 个。在全球经济危机和援助预算缩减的背景下，这一增长表明减灾办工作的重要性。

74. 为了确保资金更可预测、更稳定和更及时，在 2014-2015 两年期间签署了 11 项多年协定。还继续争取努力增加未指定用途的资金，尽可能是多年供资。

75. 在通过《仙台框架》和需要启动执行工作之后，已继续努力筹集所需的自愿捐助资金。在 2014 年，大会在第 69/219 号决议确认对减灾办的要求日益增多，需要提供更多及时、稳定和可预测的资源，并请秘书长提出选项，以便减灾办能有效地协调《仙台框架》的实施工作。

76. 不过，依靠预算外资源去协调《仙台框架》的执行工作可能是不够的，因为要完全通过自愿捐款募集可预测的、稳定的和及时的资金，挑战依然存在。联合国经常预算提供了一个 D-1 级职位的经费。因此，为了以稳定和可预测的方式加强减灾办的能力，会员国需要考虑在经常方案预算摊款中增加拨给减灾办的资源。

八. 结论和建议

77. 第三次联合国世界减少灾害风险大会及其筹备过程和成果，即《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，代表着今后需要如何应对灾害及其原因的一个转折点。

78. 《仙台框架》开启了一个新的阶段，它的关键信息是：(a) 将主要重点从管理灾害转为管理风险；(b) 需要在地方、国家、区域和全球各级制订并执行部门政策与工具，包括投资政策与工具，其本身将能防止制造新的风险，减少现有风险和加强抗灾能力；(c) 需要在公私部门所有利益攸关方之间和在国际合作建立新的协作模式。

79. 减少灾害风险将不会简单地通过实施《仙台框架》而发生，而是要通过执行所有与可持续发展、增长、环境、气候变化和救灾的所有文书，还要采用《仙台框架》提出的办法，由所有利益攸关方分担责任。虽然减少灾害风险是国家及其所有机构的主要责任，但它需要全社会的参与，需要明确所有利益攸关的责任。除了灾害之外，追究制造风险的责任本身，是《仙台框架》商定的呼吁，也是国际法委员会就发生灾害时的人员保护问题进行中的工作，两者都是朝这一方向作出的重大贡献。

80. 到 2015 年年底，将有新的一套关于减少灾害风险、发展筹资、可持续发展和气候变化的国际政策工具。将需要协调一致地落实执行，这方面将是一项重大的挑战，需要公私部门所有利益攸关方给予善意与合作。正在进行的制订用来衡量未来文书实施进度的指标的工作，是促进这种协调一致的一个机会。

81. 现有减少灾害风险的合作机制，如全球减少灾害风险平台以及区域和国家平台，对于支持协调一致地制订和执行跨部门政策和做法，以及监测灾害风险趋势，至关重要。他们的统筹运作和综合审议将是关键重要的信息来源，联合国各治理机构可据以进行审议和制订政策指引。

82. 《联合国减少灾害风险以提高抗灾能力行动计划》将于修订，以反映联合国系统支持各国和其他利益攸关方实施《仙台框架》的期望，而联合国减少灾害风险办公室将加强实力，以满足这些期望。

83. 鉴于上述各点，兹建议：

(a) 在未来三年内，各国对灾害风险管理做法进行摸底调查，要优先评估灾害风险并制订评估灾害风险趋势的基线；

(b) 在未来五年内，各国优先制订国家和地方减少灾害风险的政策、战略和计划，要由所有利益攸关方参加；

(c) 各国适当考虑参照《仙台框架》所述特点，设立或加强减少灾害风险国家机制，如减少灾害风险国家平台；

(d) 各国积极参与减少灾害风险的指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组；

(e) 各国考虑在用来衡量 2015 年后可持续发展议程和目标、气候变化和其他相关文书进展情况的相关系统中采用灾害风险指标；

(f) 各国在联合国各次大型会议和首脑会议统筹协调后续进程以及经济及社会理事会有关审议，包括在四年度全面政策审查周期和可持续发展高级别政治论坛中，考虑到对《仙台框架》的定期进度审查；

(g) 各国加强国际合作和提供实施手段，支持发展中国家实施《仙台框架》，特别是评估灾害风险和制订评估灾害风险趋势的基线，并在这方面使双边和多边发展援助方案顾及风险；

(h) 各国考虑增加捐助国际减少灾害战略信托基金，并增加经常方案预算摊款，以确保为《仙台框架》的实施提供及时、稳定和可预测的支助。
