



## 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

针对大会第 67/209 号决议的要求，本报告概述了 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间在执行国际减少灾害战略方面取得的进展。每年的经济损失达数千亿美元，预测到 2013 年将加倍。由于投资决定没有考虑到灾害风险，灾害造成的损失已经失控，威胁到亿万人的生命和生计，使得可持续增长和发展的抱负在许多国家，无论是现在还是未来，都成为可望而不可及。

2013 年 5 月举行的减少灾害风险全球平台第四届会议，汇聚了迄今为止最大范围和最多样的利益攸关方，表明对减少灾害风险的兴趣愈来愈大，采取的行动愈来愈多。全球平台为制订《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的后续框架提供了实质性投入，并呼吁各国政府发挥强大的领导作用，确保减少灾害风险问题在 2015 年后发展议程中得到明确承认。

日本政府已提议，2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本宫城县仙台市举行第三次联合国世界减少灾害风险大会，但尚须大会作出正式决定。筹备工作正在进行，包括就制订一项 2015 年后减少灾害风险框架以取代《兵库行动框架》进行协商。协商过程中出现了几个核心要素，包括：借鉴现有框架和宣传指导原则；自下而上、以人为本、侧重地方行动的框架；治理、问责和筹资；一个与 2015 年后发展议程相辅相成的框架。世界减少灾害风险大会的筹备和参与具有包容性，将是确保所有利益攸关方拥有其成果并采取行动的关键所在。

\* A/68/150。



## 一. 灾害及灾害风险趋势

1. 灾害产生的累积影响使人类丧失大量发展机会。自国际社会 1992 年第一次在巴西里约热内卢举行地球问题首脑会议讨论可持续发展问题以来，有超过 44 亿人受国际社会上报的灾害的影响，造成的损失共计 2 万亿美元，约为 25 年来海外发展援助的总和，130 多万人在灾害中丧生。

2. 灾害造成的年经济损失连续三年超过 1 000 亿美元，并在报告所述期间达到约 1 570 亿美元，这在全球还是第一次。由于经济资产风险暴露程度的增加超过了脆弱程度的减少，经济损失的风险正在增加。<sup>1</sup> 飓风“桑迪”在美利坚合众国、加拿大和整个加勒比地区造成的损失超过 650 亿美元。中国西南部地区和东北部地区洪水泛滥导致的全面损失超过 80 亿美元。“桑迪”飓风和 中国水灾造成的人员死亡分别为 210 人和 151 人。<sup>2</sup>

3. 人民生活和健康受到巨大影响。在整个报告所述期间，发生了 302 次国际上报的灾害，死亡人数超过 15 302 人，受灾人数 1.02 亿。<sup>3</sup> 最致命的一次灾害是 2012 年 12 月袭击菲律宾棉兰老岛的台风“宝霞”，造成 1 900 人死亡或失踪，620 万人受灾。在遭受洪灾的许多国家中，巴基斯坦约有 500 万人受灾。2012 年萨赫勒的旱灾影响到 1 800 多万人，包括尼日利亚约有 770 万人受灾。

4. 尽管大灾害引起最大的注意，但严重程度较低但发生频率很高的灾害具有广泛的风险，它们仍然是对发展，尤其是低收入和中等收入国家发展的最大挑战。<sup>4</sup> 投资经济基础有限、灾害造成的年平均损失很高的经济体——如小岛屿发展中国家和最不发达国家——不大可能有能力吸收经常性的灾害损失。例如在牙买加，1991 年至 2011 年的平均损失相当于该国年平均投资的 2.6%。在莫桑比克，每年与灾害有关的经济损失超过国内生产总值的 1%，在大型灾害后，如在 2000 年和 2013 年的洪灾后，损失可达到 20%。经济增长的这一损失加上与灾害有关的恢复支出，继续对发展造成实际的和影响到一代人的冲击。

5. 灾害对自然生态系统的影响是另一个得到关注甚少的领域。遍及澳大利亚、加拿大、俄罗斯联邦、美国和非洲及亚洲部分地区的野火造成自然生态系统的丧失和侵蚀，给社区、企业和环境带来严重后果。2001 年至 2011 年，野火造成的

---

<sup>1</sup> 联合国国际减少灾害战略(减灾战略)(2011 年)《全球减轻灾害风险评估报告：从分担风险到共享价值：企业界减轻灾害风险案例》(瑞士日内瓦，2013 年)。

<sup>2</sup> Munchener Ruckversicherungs-Gesellschaft, Geo Risks Research, NatCatSERVICE, March 2013。

<sup>3</sup> EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database。

<sup>4</sup> 联合国国际减少灾害战略(减灾战略)(2009 年)《全球减轻灾害风险评估报告：气候变化下的风险与贫穷》(瑞士日内瓦，2009 年)。

国际上报的年平均损失估计相对较低，约为 240 亿美元。<sup>3</sup> 但是这一数字没有包括对生态系统服务(包括碳储量、对生物多样性的支持、对水源的保护、土壤侵蚀和土地退化以及气候调节)的影响。

6. 70%至 85%的新投资来自私营部门。目前，机构投资者管理的资产价值超过 80 万亿美元，其中多数对灾害风险的考虑很有限。<sup>1</sup> 今后若干年，将在有灾害风险的地区投资数万亿美元。如果这些投资不考虑到自然灾害和脆弱性(它们现在的做法基本如此)，风险将继续加速。

7. 循证决策对作出减少风险的投资决定仍然至关重要。国家灾害数据库的数目在增加，它们现在提供了更准确的灾害损失和风险情况。目前数据库提供的证据表明，1981 年至 2011 年，40 个低收入和中等收入国家的直接损失总额约为 3 050 亿美元。《2013 年全球评估报告》提供的证据表明，灾害损失的报告一直很保守，如果将较小的灾害包括在内，数字有可能提高 50%。灾害损失增加证明应采取紧急行动，解决灾害背后的驱动因素，并需要可靠和可利用的数据。

## 二. 在减少灾害风险方面的协调和指导

### A. 加强全球层面的协调

8. 在报告所述期间，国际减灾战略秘书处对几项举措进行了协调，包括就 2015 年后减少灾害风险框架开展协商；召开减少灾害风险全球平台第四届会议；协调联合国系统在通过联合国行动计划方面的工作；以及制订其他几个指导领域。

就 2015 年后减少灾害风险框架进行的协商

9. 我的执行兵库行动框架问题特别代表兼主管减少灾害风险问题助理秘书长与日本常驻日内瓦联合国和其他国际组织代表于 2012 年 3 月正式发起协商进程。第一阶段涉及 86 项活动，为向全球平台第四届会议提供情况，其结果已编入综合报告(可参阅 [http://www.unisdr.org/files/32535\\_hfasynthesisreportfinal.pdf](http://www.unisdr.org/files/32535_hfasynthesisreportfinal.pdf))。

减少灾害风险全球平台第四届会议

10. 2013 年 5 月 21 日至 23 日，在日内瓦举行了减少灾害风险全球平台第四届会议。会议由瑞士政府担任主席，汇聚了 3 000 多名与会者。第四届会议是迄今最大也是最多样性的平台，与会者来自 172 个国家的国家和地方政府；政府间组织；红十字会与红新月会国际联合会；非政府组织；市长和议员；地方社区、土著人民、儿童和青年以及残疾人的代表；企业界、学术界和科学界。

11. 全球平台借鉴了在非洲、美洲、亚洲及太平洋地区、阿拉伯国家和欧洲举行的减少灾害风险区域平台会议以及就 2015 年后减少灾害风险框架进行的许多协商和筹备会议奠定的基础。的确，在就 2015 年后减少灾害风险框架进行的协商中，全球平台第四届会议是一个关键的里程碑。

12. 举行了 200 多项活动和会议，包括：与参加者和利益攸关方举行实质性对话和一次高级别部长级对话；由利益攸关方和私营部门、非政府组织、社区和政府代表牵头举行三次主要全体会议；在筹备第三次小岛屿发展中国家问题国际会议的范畴内举办小岛屿发展中国家减少灾害风险高级别活动；并开展关于以下问题的专题活动：应用科学技术的减少灾害风险企业案例、筹资、卫生、妇女、儿童和青年、制订标准、城市规划、文化遗产、干旱和重建。

13. 常务副秘书长和芬兰前总统塔里娅·哈洛宁女士共同主持了全球平台题为“未雨绸缪：通往复原力的道路”的高级别对话。这一对话聚集了 45 名高级别代表，包括 34 位部长、首席执行官和专家。它通过商定的《公报》（可参阅 [http://www.preventionweb.net/files/33281\\_highlevelcommunique.pdf](http://www.preventionweb.net/files/33281_highlevelcommunique.pdf)），呼吁采取紧急行动，处理将灾害风险纳入 2015 年后发展议程的问题，以及减轻和适应气候变化；制订国家商定的灾害风险评估标准；启动全球安全学校和安全卫生结构运动；让私人部门将灾害风险因素纳入风险管理做法；最后，在地方和国家两级鼓励风险管理方面的公私部门协作。

14. 全球平台的侧重点之一，是减少灾害风险的经济意义，它提供了企业案例，并把私营部门作为行为者和伙伴，与其开展互动协作。150 多名企业界代表与会。首席执行官和私营部门的代表聚在一起，参加关于“私营部门促进减少灾害风险”主题的第一次年度大会，目的是分享企业案例和做法，并为关于 2015 年后减少灾害风险框架的全球协商作出贡献。

15. 主席的总结（可参阅 [http://www.preventionweb.net/files/33306\\_finalchairs\\_summaryoffourthsessionof.pdf](http://www.preventionweb.net/files/33306_finalchairs_summaryoffourthsessionof.pdf)）介绍了会议、活动等提出的政策问题和指导。它还强调需要把风险的根源作为目标；将相辅相成的议程连接起来；评估风险；在地方一级提供领导；让社区参与实现结果；确认私营部门是行为者和所需的合作伙伴；加强综合风险管理；加强对询证决策的科学技术支持。

16. 减灾战略秘书处将与合作伙伴和利益攸关方合作，确保对主席的总结和高级别对话的《公报》采取后续行动，包括为 2015 年后减少灾害风险框架制订可能的目标和指标，并在易受灾害地区开展全球安全学校和安全卫生结构运动。

#### 协调联合国系统

17. 我在给大会的前一份报告（A/67/335）中，概述了减少灾害风险在联合国系统工作中的重要性，呼吁协调一致地支持会员国加快在减少灾害风险方面的进展。在减灾战略秘书处的领导和联合国系统 29 个组织、基金、方案和专门机构的参与下，联合国系统行政首长协调理事会（首协会）2013 年 4 月 6 日在马德里举行春季会议，会上核可了《联合国减少灾害风险以提高抗灾能力行动计划》（可参阅 [http://www.preventionweb.net/files/33703\\_actionplanweb14.06cs\[1\].pdf](http://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs[1].pdf)）。

18. 联合国这一《行动计划》符合《兵库行动框架》在所有国家大幅减少灾害损失的愿景，为支持加速减轻风险和建设抗灾能力的工作规定了三项承诺。在方案问题高级别委员会减少灾害风险以提高抗灾能力高级管理小组的支持下，一个高级领导小组将审查在执行《行动计划》方面取得的进展。《行动计划》将有助于执行大会对其联合国发展方面业务活动四年度全面政策审查的指导。2015年后，方案问题高级别委员会将根据2015年后减少灾害风险框架，对《行动计划》进行更新。

19. 在减少灾害风险方面，联合国系统其他经协调的努力包括全球气候服务框架（可参阅 <http://www.gfcs-climate.org/>）。在联合国系统及其合作伙伴的支助下，各国政府正在实施这一框架，以为全世界的用户提供准确和可获取的气候服务，最初的重点是与粮食安全、水管理、减少灾害风险和卫生有关的领域。

#### 国际减灾日

20. 在2012年10月13日国际减灾日，联合国系统突出强调了妇女和女孩的作用以及抗灾能力的无形力量，确认和鼓励妇女在减少灾害风险方面发挥领导作用，并超越仅把妇女和女孩视为受害者的倾向。

21. 2013年国际减灾日的主题将是残疾人（见题为“不太明确的谈话”的概念文件，可参阅 <http://www.unisdr.org/2013/iddr/documents/concept-2page.pdf>），并打算开启并扩大这一主题，以处理残疾人在可能的灾害情况下的需求。围绕国际日开展的活动也将为残疾人提供机会，使其能够为关于2015年后减少灾害风险框架的协商作出贡献。

#### 指导并协调与全球伙伴一起开展的努力

22. 《2013年全球评估报告》提供需要增加与企业界协作互动的证据。投资者在全球管理的资产价值超过80万亿美元，但资产管理人在投资时很少考虑到减少灾害风险。私人投资者选择在哪里投资，未来将在很大程度上决定灾害风险积累的程度，以及如何处理风险背后的驱动因素。人们日益了解投资决定与减少灾害风险之间的关系。各公司正在率先努力通过部门研究和外联，提高私营部门内对减少灾害风险的了解和承诺。若干联合国支持的举措，包括减灾战略秘书处题为“企业减少灾害风险5个要点”的出版物（可参阅 [http://www.preventionweb.net/files/33428\\_334285essentialscasestudies.pdf](http://www.preventionweb.net/files/33428_334285essentialscasestudies.pdf)），正在为增加与私营部门的协作互动提供切入点。

## B. 加强区域一级的协调

23. 减灾战略秘书处继续为在全世界制订和执行区域减少灾害风险战略和行动计划提供支持。主要通过区域平台提供区域协调，为各国的多利益攸关方和利益

攸关方群体提供确定区域优先事项和基本问题的重要机会，以供在制订 2015 年后减少灾害风险框架时考虑。

## 非洲

24. 非洲正在经历经济、社会结构和环境快速转型时期。变化，特别是转型变化，既带来增长，也带来脆弱。建设有抗灾能力的社区是当今非洲面临的挑战。非洲联盟委员会牵头制订了区域减少灾害风险议程，并继续对执行非洲减少灾害风险区域战略及其执行表现出强烈的政治承诺。在次区域一级，五个区域经济共同体已经确定了减少灾害风险的政策和方案。区域经济共同体正在努力确保灾害风险问题列入非洲每一个国家政府的议程，目前非洲已有 38 个国家设立了国家平台或协调机制。今年在灾害风险管理和规范制订方面取得了重大进展，并特别侧重目前东非议会的减少灾害风险和管理法案。

25. 随着各国政府作出愈来愈多的承诺，已经作出几项努力，通过可信的证据获取灾害损失数据，以便在减少灾害风险方面进行更客观的投资。几个国家建立了灾害损失数据库，同时建立了另外两个数据库，将在今后数月启动。

26. 2013 年 2 月 13 日至 15 日在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行了第四次非洲区域平台会议，来自 45 个以上国家的 250 多名代表参加了会议。除了政府和民间社会外，妇女、青年、地方社区和私营部门也有很多代表参加。区域平台审查了在执行《非洲区域战略和行动计划》方面的成就和挑战，并为到 2015 年履行共同承诺提出了措施。建议集中于加强区域和次区域的能力，增加政治承诺和投资，更好地确定风险和预警系统，促进城市风险管理和气候适应风险措施。在机构一级，今年的重点是将气候变化问题纳入减少灾害风险，结果是产生了有益的气候风险报告。

27. 计划在 2014 年第二季度举行第五次非洲区域平台会议。

## 阿拉伯国家

28. 阿拉伯区域许多地方正在发生有力的政治变革，阿拉伯国家也致力于加速减少灾害风险。在这一区域，对《兵库行动框架》的实施进展和差距进行国家评估的国家数目有所增加。各国更定期地就《兵库行动框架》提出报告，并审议它们在将减少灾害风险纳入国家政策和方案方面所面临的挑战。

29. 仍然存在挑战的一个领域是，如何确保将减少灾害风险与日常规划决策相挂钩。在大多数情况下，阿拉伯国家仍在奋力将减少灾害风险纳入发展规划的主流。目前缺乏明确的国家政策框架和立法，这破坏了协调，阻碍了为加强减少灾害风险方面的问责制所作的努力。

30. 尽管存在这些挑战，但显而易见的是，区域、国家和地方各级对减少灾害风险的承诺在提高和加强。来自阿拉伯区域的 250 多名代表出席了 2013 年 3 月 19

日至 21 日在约旦亚喀巴举行的第一届阿拉伯减少灾害风险问题会议。与会者通过了《减少城市灾害风险亚喀巴宣言》，并就 2015 年后减少灾害风险框架确立了共同立场。与地方政府协作拟订的《亚喀巴宣言》提出了若干实际行动和到 2017 年要实现的目标，以确保增强城市的抗灾能力。为了确保与 2105 年后减少灾害风险框架保持一致，将于 2015 年审查《宣言》。

31. 将于 2014 年第二季度举办下一次减少灾害风险阿拉伯区域平台会议。

### 亚洲和太平洋

32. 亚洲和太平洋面临的挑战是管理日益增长的风险和越来越大的脆弱性。随着城市中心的发展以及人口和经济活动扩展至风险日增的灾害多发地区，受灾的风险倍增。此外，较小的经济体、经济结构不太多元化的经济体和高财政赤字的国家，即使面临比较小的灾害，脆弱性也会增加。亚洲和太平洋地区的灾害造成日益严重的经济损失已经影响了发展努力，特别是对于在灾害中首当其冲的小农户、微型企业和贫困户而言。

33. 在应对这些挑战时，亚洲和太平洋国家都非常重视利用现有资源加快实施减少灾害风险，同时努力弥合政策和立法、能力、信息和融资方面的差距。该区域的一个战略发展是多利益攸关方论坛和民间社会网络的数目增加，它们的范围在扩大，并有更多人参与。区域协调有利于提高政治承诺的水平，并促进采取行动应对减少灾害风险的挑战。

34. 来自 72 个国家的 2 500 多名与会者出席了 2012 年 10 月 22 日至 25 日在印度尼西亚日惹举行的第五次亚洲减少灾害风险部长级会议，会议通过了《亚太地区减少灾害风险日惹宣言》。首次以《宣言》附件的形式纳入了利益攸关方承诺。2012 年 9 月 17 日至 21 日在新喀里多尼亚举行了太平洋灾害风险管理平台会议，该会议致力于制定一项区域灾害风险管理和气候变化综合策略，将于 2016 年开始予以实施。

35. 泰国将于 2014 年 6 月 23 日至 26 日在曼谷主办第六次亚洲减少灾害风险部长级会议。

### 欧洲

36. 欧洲国家侧重于制定减少灾害风险的法律和监管框架。若干国家颁布了新的立法以应对减少灾害风险，还有一些国家修订了现行立法，以反映不断变化的风险情况。在欧洲联盟立法的推动下，应对跨境风险方面的合作通过区域倡议不断推进。欧洲联盟委员会通过了关于适应气候变化的欧洲联盟战略，通过加强地方、区域、国家和欧洲联盟各级防范和应对气候变化影响的能力，为建设更加适应气候变化的欧洲作出贡献。

37. 欧洲联盟委员会通过了一份关于自然灾害和人为灾害保险的绿皮书。代表欧洲联盟各区域和城市发出呼声的地区委员会通过了一项关于今后全球可持续发展方针的决议，明确把减少灾害风险作为地方一级实现可持续发展须应对的一个关键领域。这项决议有关对结束贫困以及让世界有一个可持续未来采取全球方针，其中载有关于自然和人为灾害、预防活动和城市抗灾能力的内容。欧洲委员会的地方和地区政权代表大会通过了第 339 号决议，该决议确认承诺按照建设具有抗灾能力城市运动的目标在地方一级减少灾害风险，以提高公民与政府的意识，利用当地政府预算，并将减少灾害风险纳入发展和规划进程。

38. 2012 年 10 月 1 日至 3 日，在克罗地亚杜布罗夫尼克举行了第三次欧洲减少灾害风险论坛会议。这一区域会议汇集了来自 27 个欧洲国家、欧洲联盟委员会和欧洲委员会、东南欧备灾防灾倡议和减灾战略秘书处的专家。区域论坛分析了将减少风险纳入气候变化适应战略对欧洲国家的影响，并为把减少灾害风险方针系统纳入这种战略提出了建议。论坛促进了欧洲国家之间对地方一级解决抗灾能力问题的交流，加强了城市在风险评估、气候变化适应措施和预警方面的能力。

39. 2013 年 3 月，在哈萨克斯坦阿拉木图举行了关于 2015 年后减少灾害风险框架的中亚和南高加索区域协商。约有 60 名代表参加，评估落实《兵库行动框架》的进展情况和确定区域优先事项，包括风险评估、资源、教育活动、数据收集和科学证据。

40. 将于 2013 年 9 月 23 日至 25 日在奥斯陆举行下一次欧洲减少灾害风险论坛会议。

## 美洲

41. 美洲各地的城市化继续带来诸多挑战，因为公私投资和资产高度集中于容易遭受自然灾害、环境退化加速和治理薄弱的地区。这些因素再加上美洲许多地方贫困和不平等情况盛行，加剧了大部分居民的受灾风险和脆弱性。在应对这些挑战时，美洲许多国家都致力于加强减少灾害风险治理框架，并制定新的计划和战略，以推动把减少灾害风险作为国家优先事项。

42. 区域和次区域机制在发展努力内部推动减少灾害风险方面发挥了关键作用。美洲国家组织通过了美洲防灾救灾计划。在中美洲，成立了一个综合管理灾害风险协商论坛，还设立了一个相应基金。在加勒比地区，灾害应急管理局启动了一个进程，在现有战略基础上制定新的综合管理灾害战略。此外，加勒比国家联盟在海地佩蒂翁维尔通过了新的 2013-2014 年行动计划，其中将减少灾害风险作为可持续发展的一个关键要素。

43. 2012 年 11 月在圣地亚哥举行了美洲减少灾害风险区域平台会议，表示承诺要共同努力应对灾害风险。该区域平台的成果《圣地亚哥公报》重申了通过采取大胆、创新的办法实现经济发展、社会和环境可持续性的途径。这些方法可巩固



在减少潜在风险因素方面取得的成果。这包括努力消除贫困和不平等，并促进国家和社区之间获取信息、知识、资源和机会。区域平台还为关于 2015 年后减少灾害风险框架的协商提供了投入。美洲确认，须作出更高层面的政治承诺，以制定明确的、可以量化和验证的减少灾害风险目标，并设立能够对后续行动进行监测的机制。

44. 美洲减少灾害风险区域平台第四届会议将于 2014 年 5 月 27 日至 29 日在厄瓜多尔举行。

### C. 加强国家一级的协调

#### 《兵库行动框架》执行进展

45. 对《兵库行动框架》(可参阅 <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/32916>) 实施情况的审查发现，自 2005 年以来，191 个国家设立了协调中心；146 个国家参加了至少一个周期的《兵库行动框架》审查；121 个国家颁布了制定政策和法律框架的立法；86 个国家设立了正式的减少灾害风险国家协调机构(国家平台)。

46. 自 2005 年以来，许多国家日益从危机管理办法转向积极主动的减少风险和建设抗灾能力办法。各国政府越来越多地对减少灾害风险采取多害齐防的办法，将对各种风险的知识转化为全方位的风险管理并与之相联。在下放减少灾害风险权力、赋予当地社区更多权力和职责方面，情况有所改善，尽管尚未对地方一级的减灾工作产生重大影响。减少潜在的灾害风险因素仍是最具挑战性的领域。自 2007 年开始《兵库行动框架》监测系统周期以来，尚无国家报道在实现所有指标方面取得了综合成就。

47. 在各种收入水平的国家，进展都因人力、技术和财政资源有限而受到制约，这阻碍了从预警系统到教育的各方面实施工作。几乎所有国家都报告难以将气候变化适应措施纳入国家政策，以及难以将减少灾害风险纳入环境问题。

#### 国家减少灾害风险平台

48. 现在确认已建立的 86 个国家平台为支持在国家层面将减少灾害风险制度化的机制。国家平台为利益攸关方提供了推动减少灾害风险的空间。减少灾害风险全球平台第四届会议确认了国家平台的作用，会议呼吁在 2015 年第三次联合国世界减少灾害风险大会上举办一个国家平台论坛。

49. 与此同时，在国家平台的目的、指导、支持和能力方面存在差距。在整个 2012/2013 年度，减灾战略秘书处协助审查了国家平台在减少灾害风险方面的能力，这一工作由厄瓜多尔、德国、印度尼西亚、墨西哥、菲律宾、塞内加尔和瑞典为首，得到了一个由 20 个其他国家平台组成的咨商小组的支持。审查凸显了

国家平台在牵头协调国家减少灾害风险活动中的重要作用。它们包括报告、咨询并确定跨部门联合举措。强调了国家平台拥有多利益攸关方成员的重要性。

50. 加强国家平台和国家对减少灾害风险工作的协调的另一方式是通过同行审议。大不列颠及北爱尔兰联合王国是自愿接受同行审议以评估其《兵库行动框架》实施进展情况的第一个国家。审查由来自芬兰、意大利、瑞典、欧洲联盟委员会、经济合作与发展组织和减灾战略秘书处的成员组成的一个小组实施，被认为非常有益。我鼓励其他国家利用同行审议来评估其国家进展情况。

#### 把减少灾害风险纳入联合国国家方案

51. 在驻地协调员和联合国国家工作队的领导下，通过联合国发展援助框架，继续努力加强联合国对各国的支持，支持它们将减少灾害风险纳入其发展议程。2012年，玻利维亚多民族国、喀麦隆、印度、约旦、摩尔多瓦共和国、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、苏丹和多哥核准了将减少灾害风险考虑因素纳入发展规划的新发展援助框架。联合国发展援助框架在美洲的减少灾害风险参照国数目从3个增至10个：阿根廷、玻利维亚多民族国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、牙买加、墨西哥和秘鲁。自联合国2009年正式批准将灾害风险管理纳入联合国发展援助框架的业务准则后，54个国家制定了这种计划。超过一半的计划纳入了减少灾害风险和适应气候变化。鉴于最近批准了《联合国减少灾害风险以提高抗灾能力行动计划》，预计会取得进一步进展。

52. 新的太平洋区域联合国发展援助框架突出了减少灾害风险的关键要素，在实施这一框架的同时，联合国国家工作队在柬埔寨、印尼、缅甸、巴基斯坦、菲律宾和越南制定了战略行动计划，审查了复原规划方面的国家进展情况，并完善了战略框架。在吉布提、黎巴嫩和毛里塔尼亚，联合国系统加强合作被证明对加强实施减少灾害风险有重要意义。

53. 大会通过联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查，要求在国家一级开展进一步行动，努力纳入减少灾害风险，并就在发展背景下建设和加强地方、国家和区域层面的抗灾能力，为会员国和联合国各组织提供指导。

#### D. 加强地方一级的协调

54. 减灾战略秘书处大力主张将减少灾害风险作为地方一级工作的中心，特别是建设有抗灾能力的城市和促进地方政府采取行动。由于城市化的迅猛发展，城市仍然是减少灾害风险和抗灾议程的核心。

55. 如《2013年全球评估报告》所突出强调的那样，在灾害多发国家以及灾害风险管理能力较弱的地区，城市增长迅速对发展取得的成就以及今后的发展投资造成重大威胁。在城市发展中，投资于减少灾害风险的激励措施有限，再加上投机

性城市发展的短期获利以及往往薄弱或无效的公共监管框架，严重阻碍了建设有抗灾能力的可持续城市。

56. 2010年推出的主题为“建设具有抗灾能力的城市：我的城市正在做好准备”的世界减灾运动，正在对世界各地建设城市抗灾能力提供支持(可参阅<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>)。这一运动现在共有90多个国家的1400多个地方政府签约，它们保证采用建设城市抗灾能力的10个要素，作为指导地方政府优先考虑将减少灾害风险作为可持续城市发展的一个关键决定因素的指南。

57. 2012年，这一运动牵头开发和实施了实用工具和资源，以支持实施10个要素，其中包括为地方政府领导人编写的手册和《兵库行动框架》地方自我评估工具，两者都旨在增强地方政府的能力，以采取具体行动，建设自己的抗灾能力。今年，世界银行发表了“建设城市的抗灾能力：原则、工具和实践”(可参阅[http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/siks/publication/Building\\_Urban\\_Resilience.pdf](http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/siks/publication/Building_Urban_Resilience.pdf))，这一资料旨在向规划者和实践者提供一个切实可行的办法，把复原能力要素纳入城市治理和规划。自2013年起，拥有40多个合作伙伴和参与城市的“建设具有抗灾能力的城市”运动，将继续建设地方的抗灾能力，同时确保将地方优先事项列入今后的2015年后减少灾害风险框架。

### 三. 第三次联合国世界减少灾害风险大会

拟订《兵库行动框架》的后续框架

58. 2015年后减少灾害风险框架将借鉴在实施1989年《国际减少自然灾害十年国际行动框架》、1994年《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针》、1999年《国际减少灾害战略》和《2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的过程中积累起来的知识和做法。

59. 2011年《兵库行动框架》中期审查(可参阅[http://www.unisdr.org/files/18197\\_mtrwv.pdf](http://www.unisdr.org/files/18197_mtrwv.pdf))指出了需要加大努力和给予更多关注的几个领域，特别是在优先事项4减少潜在灾害风险因素方面。全球平台第四届会议发布的题为“落实《兵库行动框架》：2007-2013年报告摘要”的文件(可参阅<http://www.unisdr.org/we/inform/publications/32916>)指出，取得的大多数进展是性质上的，立足于政策、立法和规划，为今后量化衡量所取得的成绩奠定了基础。《兵库行动框架》有助于强调减少风险的性质和影响，这一第一阶段的工作很重要。一个例子是，各国政府承诺设立《兵库行动框架》协调中心和国家平台，并转变观念，从危机管理转为减少风险和保证安全。

60. 迄今就2015年后减少灾害风险框架进行的协商所涉及的几个关键信息包括：

(a) 以现有的《兵库行动框架》为基础，采取必要的创新做法以应对今后 30 年日益增多的风险带来的挑战；通过执行务实、战略性、动态和切合实际的行动计划和监测系统，着重解决风险驱动因素和执行问题；重申地方行动对减少灾害风险至关重要；

(b) 制定一套明确的原则和承诺；确认减少灾害风险是一项法律义务，其中包括进行风险评估、建立预警系统和确保获取风险信息权利；目前国际法委员会就“发生灾害时的人员保护问题”开展的逐渐发展和编纂国际法的工作非常有意义，也令人欢迎；

(c) 通过有力协调、促进地方行动和适当的金融工具，满足管理减少灾害风险和建设抗灾能力的需要；确定如何解决跨界性质的风险。关键要素包括鼓励商业部门、地方社区和国家当局充分参与。一项重要原则是包容性和参与——这是“全社会”参与的基础；

(d) 通过证据、评估、教育和提高公众认识，增进对风险的了解；例如了解发生频率更高的广布型风险所产生的越来越大的影响以及与天气有关的灾害对人造环境和暴露环境的影响；通过分析损失和损坏程度，证明灾害对国民经济的影响；通过教育和提供信息，提高社区的权能；利用科技进步，宣传有关灾害风险信息，以提高社区的抗灾能力；

(e) 利用综合办法的好处，包括就如何将减少灾害风险和适应气候变化纳入可持续发展提供指导。产生有益于 2015 年后发展议程的信息和想法。将风险管理纳入其他全球发展进程，与之相辅相成并在其中得到明确阐述。

61. 协商和制定 2015 年后减少灾害风险框架的下一步工作是深入讨论框架的具体构成部分。正如全球平台所强调的，需要在具体目标和指标方面开展更多工作。应与特定利益攸关方协商并发展伙伴关系，以促进它们对在新的框架内执行、监测和审查各项制度的自主精神和承诺。

62. 最重要的是，必须借鉴各个国家和组织在迄今开展的审查和协商过程中确定的各个领域中的实践经验和良好做法，包括针对最易受伤害群体建设抗灾能力；将气候和灾害风险纳入可持续发展；立足地方一级的行动；提高妇女在建设抗灾能力方面的作用并解决减少灾害风险过程中的性别平等问题；制定激励措施，鼓励私营部门投资建设抗灾能力；调整风险评估并在决策过程中利用风险信息；加强备灾和预警系统；确保在灾后重建过程中考虑到减少风险，并将其作为建设复原力的重要内容；动员卫生、教育、农业、基础设施和水管理等部门。

63. 根据大会第 66/199 号决议，减灾战略秘书处将继续确保就 2015 年后减少灾害风险框架进行广泛和包容性的多利益攸关方协商。区域平台是制定 2015 年后减少灾害风险框架进程中的一个基本步骤，并将整合所有利益攸关方的观点、意

见和投入。预计出席这些论坛的将是高级别政治和行政人员。因此，区域平台将为第三次联合国世界减少灾害风险大会的筹备进程作出非常实质性的政治贡献。

#### 筹备第三次联合国世界减少灾害风险大会

64. 在大会作出决定的情况下，第三次联合国世界减少灾害风险大会将于 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本宫城县仙台市举行。瑞士政府表示愿意赞助和支助在日内瓦举行筹备会议。

65. 根据大会第 67/209 号决议作出的决定，第三次联合国世界减少灾害风险大会将审查《兵库行动框架》的执行情况，并通过 2015 年后减少灾害风险框架。《兵库行动框架》突出强调，减少灾害风险区域框架和机制在加强合作、促进利益攸关方作出承诺以及定期审查执行进展方面，具有重要的战略和实际意义。

66. 在这一背景下，大会不妨考虑此次世界减少灾害风险大会的重点是：

(a) 审查《兵库行动框架》的执行情况；

(b) 审议减少灾害风险区域战略和计划取得的经验和提出的建议以及相关区域协定；

(c) 通过 2015 年后减少灾害风险框架；

(d) 根据利益攸关方对执行 2015 年后减少灾害风险框架的承诺，确定合作模式；

(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。

67. 大会将审议世界减少灾害风险大会及其筹备进程的形式。鉴于多利益攸关方广泛参与关于 2015 年后减少灾害风险框架的协商进程，预计会议的筹备进程将具有包容性。在制定有关认可参会的规则和程序时，可以对参加了全球减少灾害风险平台以往届会以及区域平台和其他减少灾害风险论坛的各个组织给予适当考虑。

68. 人们强烈期望第三次联合国世界减少灾害风险大会举办一个减少灾害风险国家平台全球论坛以及第一次减少灾害风险问题儿童和青年论坛。

#### 2015 年后发展议程和减少灾害风险

69. 现在人们愈发认识到，如果不将减少灾害风险的方针充分纳入公共部门和私营部门的发展规划和投资，发展就不可能持续。每年都有数千所学校、医院和大量道路、运输线路、电力和发电设施以及通信网络等其他重要基础设施被损坏或摧毁，严重影响到经济发展以及社区、城市和国家的福祉。不考虑灾害风险的发展投资将导致积累更多风险。正如《2013 年全球评估报告》所指出，如果发展投资不考虑并处理灾害风险，到 2030 年，全世界的灾害损失会加倍。

70. 随着关于 2015 年后发展议程、2015 年后减少灾害风险框架和气候变化全球协定的讨论继续推进，确保各项议程之间的一致和互补至关重要。通过《兵库行动框架》后续框架，支持和拟订一个新的发展框架，并将减少灾害风险纳入其中，这对可持续发展非常重要。总体目标是减少风险的积累和确保采取强有力的行动，以解决可能破坏各项议程取得进展的风险根源。

71. 遵循联合国可持续发展大会的成果，现在减少灾害风险和建设抗灾能力在为 2015 年后发展议程而开展的各种工作流程中得到承认和体现。令我感到鼓舞的是，会员国和其他利益攸关方对减少灾害风险给予了适当关注。

#### 四. 增加在减少灾害风险方面的投资

72. 有充分理由证明，应该在减少风险和建设抗灾能力方面增加投资。这些预防性措施不仅能挽救生命及减少救灾成本和经济损失，还能支持较长期的可持续发展及保护投资和增长。

73. 虽然很少有国家能量化说明它们在减少灾害风险方面的投资，但根据《全球评估报告》和《兵库行动框架》执行进展报告，有证据表明，各国正在增加其对减少灾害风险的预算拨款。比如，中国致力于到 2015 年将灾害造成的直接经济损失降至国内生产总值的 1.5%。<sup>1</sup> 这是一项国家目标，由《综合防灾减灾规划 (2011-2015 年)》、中央预算定期拨款、地方一级专项补充资金以及在防洪抗旱和减少农业灾害风险等领域的重大投资予以支持。

74. 2012 年 6 月在墨西哥洛斯卡沃斯举行了 20 国集团首脑会议，其主要成果之一是，建议财政部长和中央银行行长制定减少灾害风险的工具和战略，以帮助减轻灾害的影响，保护人民和财产，并控制灾害造成的财政和经济影响。这一建议的一个直接结果是，减灾战略秘书处与经合组织和世界银行协作编制了 20 国集团/经合组织灾害风险评估和风险筹资方法框架(可参阅 <http://www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf>)。该框架帮助财政部和其他政府部门在强化风险评估和风险筹资的基础上，制定更有效的灾害风险管理战略，特别是财政战略。

75. 2012 年，减灾战略秘书处同欧洲联盟委员会发展与合作局发起了一项为期三年的倡议，支持多达 40 个国家对它们的公共投资进行风险防范。第一年在三个区域建立了 13 至 15 个灾害损失数据库，进行了 10 至 12 项国家风险评估，并制作了大量资料以将减少灾害风险纳入公共投资、土地使用规划和适应气候变化工作的主流。这些工具为决策者制定风险知情的投资决策提供了必要的信息和证据。

##### 减灾战略秘书处的供资情况

76. 减少灾害风险和建设抗灾能力是不断扩大的一个工作领域。会员国和其他利益攸关方理解并支持这样的原则，即在防灾、备灾和减少灾害风险规划方面进行投资是值得的。同时，减少风险是一项复杂和艰巨的任务，有许多切入点和构成部分。

77. 我的特别代表所作的工作和战略秘书处在以下各方面开展的核心工作，促进了实现减少灾害风险所需要的领导、协调、证据收集和宣传。这些方面包括监督执行《兵库行动框架》；协商和拟定 2015 年后减少灾害风险框架；在全球、区域、国家和地方各级为利益攸关方和伙伴、包括联合国系统提供指导；编写和出版《减少灾害风险全球评估报告》；以及开展“建设具有抗灾能力的城市”和其他宣传运动。

78. 2012–2013 两年期，减灾战略秘书处确定完成其任务所需要的资源目标为 6 490 万美元。2012 年向联合国减灾信托基金提供的年资金总额为 3 310 万美元。总共 26 个捐助者提供了捐款。这表明捐助者对减灾战略秘书处的战略领导和加强方案交付有信心，尽管许多捐助国的援助预算面临越来越大的财政压力。

79. 减灾战略秘书处正在扩大捐助者基础，并尽可能争取让捐助者提供更多的多年期不指定用途资金。考虑到对减灾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。2012 年，与澳大利亚、芬兰、卢森堡和瑞士政府谈判和执行了多年筹资协定。

80. 联合国经常预算为减灾战略秘书处的 1 个高级职位 (D-1 职等) 提供支持。随着对减少灾害风险的关注和重视程度日益提高，减灾战略秘书处需要具有适当可预测性和稳定性的供资。

## 五. 结论和建议

81. 有证据表明，过去八年来，人员和财产受灾的风险一直在增加。社会进步、健康、福利、就业机会、安全和经济发展方面的损失风险越来越大。增强社区和地方政府查明和管理日常风险的能力是制定战略、方案和预算的一个坚实基础。公共机构和商业实体都需要努力采用一种更加全面的风险管理方法。

82. 仅仅减少现有的灾害风险是不够的。必须采取更加大胆和重点突出的行动，防止风险的进一步积累。这就需要更仔细地研究风险的原因和驱动因素，特别是公共和私人投资的发展规划模式和方式。关键是要加强努力，促进一种公共预防文化，使人们能够公开和自由地获取简单易懂、可用和明确的风险信息，据以在业务活动中采取行动，无论是在公共部门还是私营部门。

83. 未来两年，必须将工作重点继续放在执行《兵库行动框架》和在以下领域取得更多的具体成果：学校、医院和其他重要基础设施的安全；建立灾害损失数据库；传播风险评估资料；提高公众认识；动员企业部门；建立预警机制。2013 年 10 月 13 日国际减灾日将提供一个与残疾人就灾害风险开展交流并提高其认识的契机。

84. 需要进一步开展工作，以便就 2015 年后减少灾害风险框架的各项要素收集更多数据和国家具体经验。国际法委员会的牵头工作对于确定有效的规范框架及

指导和支持减少灾害风险的各项原则是一个至关重要的贡献。努力改进国家协调机制、包括国家平台对落实《兵库行动框架》和今后的减少灾害风险框架也是非常重要的。

85. 减灾战略秘书处将借鉴各国和所有利益攸关方在执行和监测《兵库行动框架》方面的经验，领导一个有所有利益攸关方参与的工作进程，商定 2015 年后减少灾害风险框架的目标和指标。这项工作对目前关于 2015 年后发展议程和可持续发展目标的衡量问题进行的讨论将是一个重要贡献。

86. 2015 年第三次联合国世界减少灾害风险大会是令人期待的一次会议。在关于 2015 年后减少灾害风险框架的协商过程中，所有利益攸关方都表现出合作探索创造性和创新办法以解决面临的共同挑战的善意和决心。由于协商进程的包容性，所有利益攸关方都展现了积极性，表示接受和支持并做出承诺。世界大会需要尽可能具有包容性。定于 2014 年上半年启动的减少灾害风险区域平台将为利益攸关方提供机会，使他们进一步参与和为世界大会造势，并为拟定 2015 年后减少灾害风险框架提供政策见解和知识。

87. 第三次联合国世界减少灾害风险大会将力求使会员国通过得到所有利益攸关方的支持和承诺的 2015 年后减少灾害风险框架，并为 2015 年后发展议程和气候变化议程作出贡献。

88. 《联合国减少灾害风险以提高抗灾能力行动计划》将确保联合国系统为各国提供必要的协调一致的支助，以进一步执行《兵库行动框架》、制定 2015 年后减少灾害风险框架并筹备第三次联合国世界减少灾害风险大会。

89. 对可持续发展、适应和减缓气候变化以及减少灾害风险的愿望和目标不应孤立看待。因此，在 2015 年后减少灾害风险框架中，必须考虑到减少灾害风险和建设抗灾能力，以促进在 2015 年后减少灾害风险框架和 2015 年后发展议程之间实现互补、相辅相成和协调一致。

90. 鉴于上述情况，我建议：

(a) 会员国继续执行《兵库行动框架》，特别是收集有关损失和破坏程度的数据，加强学校和医院的抗灾能力，确保新建的所有重大基础设施都具备抗灾能力；

(b) 会员国和其他相关利益攸关方、包括私营部门和地方社区，做出更有针对性的努力，以便查明和解决风险积累的原因，尤其是在公共部门和私营部门进行新的投资时；

(c) 第三次联合国世界减少灾害风险大会的筹备进程应借鉴减少灾害风险全球平台第四届会议和各区域平台的重要贡献，具有包容性，并使所有利益攸关方都能积极参与、表示接受和支持并做出承诺；



(d) 会员国应开展多利益攸关方全国协商会议，以为即将举行的区域平台和第三次联合国世界减少灾害风险大会作准备，建立和加强国家平台或类似机制以促进协商，并酌情对这一平台或机制进行同侪审议；

(e) 会员国和相关利益攸关方派出高级别代表团，与来自机构、地方政府、私营部门、科学界和民间社会的代表一道参加即将启动的区域平台，以便就 2015 年后减少灾害风险框架交流看法、期望和建议；

(f) 会员国在 2015 年后发展议程和可持续发展目标中处理减少灾害风险问题；

(g) 会员国考虑提供可预测的资源和支持，以进一步加强减灾战略秘书处牵头开展协商进程，以期商定 2015 年后减少灾害风险框架，并支持筹备和组织第三次联合国世界减少灾害风险大会，同时继续支助执行《兵库行动框架》。