



01

向第二届减少灾害风险全球平台大会提交的进展报告概要

本文件着重阐述在应对2007年6月第一届减少灾害风险全球平台大会主席报告中¹指出的不足和挑战方面取得的主要进展，说明根据主席报告的承诺而采取的后续行动取得的重大进展或结果。本文件以ISDR系统合作伙伴的意见为基础。

执行《兵库行动框架》取得的全面进展：支持国家的努力

1. 共有120个国家政府指定了《2005-2015年兵库行动框架：提高国家和社区抗灾力》（HFA）的执行、后续行动和跟踪进展的官方联络点。有50个国家建立了由众多利益相关方组成的**国家减少灾害风险（DRR）平台**，第一届减少灾害风险全球平台大会时只有39个国家。但是各地进展情况不相同，而且高度依赖非系统性的外部支持，主要是ISDR系统合作伙伴的支持。在系统整合气候变化适应计划方面还有很长的路要走。**2008年5月UNISDR发布了一个帮助制定国别进展报告的全球工具，即兵库行动框架监督者（HFA Monitor），伙伴机构和国家政府用来监控和报告进展情况。2009年2月为止，近100个国家启动了报告程序，有62份国家报告被完成并在线提交，这对提升公众信息和报告HFA执行情况的水平极为有利。**
2. 这些报告中关于国家进展情况自我评估的结果表明，迄今为止HFA执行成果喜忧参半。很多国家在提高能力建设、建立立法和机制系统以及早期预警系统方面取得了进展。但是，在将DRR融入社会、经济、城市、环境和基础设施领域的主流规划方面几乎没有进展。结果是，全球经济损失风险持续高速增长，速度超过死亡风险的速度。在HFA五个优先行动领域取得进展的程度与国家的收入水平紧密相关。高收入国家在采纳抵抗致灾因子的建筑标准和环境规划制度方面取得了进步较大，相比之下，很多低收入国家缺乏全面实现DRR这些重要方面所需的必要的技术、人力资源、制度和资金。

¹ 主席报告，第一届减少灾害风险全球平台大会，日内瓦，2007年6月5-7日，ISDR/GP/2007/6。
www.preventionweb.net/globalplatform

3. 报告反映的关于HFA不同优先领域进展的具体情况表明：

- 提交报告的62个国家中，有16个国家正在就减少灾害风险机制化开展立法工作，并提升国家灾害管理的活动。
- 大约45%的国家在国家和地方层面投入减少灾害风险的专项资金。
- 42%的国家表明，愿意为提高地方政府和社区的能力而投入更多的努力和资金。
- 大约50%确认机制建设取得了进展，在开展国家和地方风险评估方面取得了进步，在主要领域完善了关于致灾因子和脆弱性方面的信息。
- 25%以上的报告表明在建立所有重大灾害早期预警系统并覆盖社区方面取得了实质性成果。
- 超过20%的国家报告把减少风险和重建的观念和实践纳入学校课程、教材、对国家和地方活动者开展的相关培训方面取得了实质性成果。
- 超过25%（大约20个国家）报告在实施有效的全国公众意识战略、培养防灾文化并覆盖城市和乡村社区方面取得了实质性进步。
- 仅有6%的国家显示，在把减少风险纳入制订国家和地方政策或框架以及发展计划，包括经济和行业政策方面取得一些进展。
- 接近40%的国家在国家和地方层面的备灾取得了实质性成果。

4. 具有里程碑意义的《全球减少灾害风险评估报告：气候变化中的风险和贫穷》

（GAR）第一版于2009年5月17日在巴林发布。它提供强有力证据表明灾害既是贫穷的起因也是贫穷的后果，而气候变化正在加重灾害。它也提供了综合证据表明灾害风险发生的地点、原因和方式，指出如何应对这些风险和成本。这是第一份全球报告，对发展中国家低强度广布型风险作了具体评估，对灾害频发国家执行HFA的进展情况作了综合评估。

5. 自第一届全球平台大会以来，全球民间社会减灾网络对其成员构成和需求制定了一份详细清单，准备了题为《来自一线的观点》的HFA执行进展评估报告，指出了38个国家在执行HFA优先行动领域取得的成果，涉及400个民间社会机构。该评估的初步结果将提交给2009年6月召开的第二届全球平台大会。

6. 一个由来自66个国家的116名议员组成的小组参与DRR工作，开始倡导与气候变化相联系。他们的倡议活动包括向G8+集团吹风，与欧盟对话，为非洲议员制定行动计划，为各国议会联盟第120届大会起草决议，给国家和地区提供咨询。

7. 为响应第一届全球平台大会（2007）关于把减少灾害风险更好地纳入发展和减贫框架的呼吁，联合国秘书长表达的联合国发展部门的承诺，反映在他向政策委员会和发展计划高级别委员会提出的建议之中。为履行承诺，联合国发展小组（UNDG）完成了联合国驻国家团队和政府就如何将减少灾害风险纳入共同国家评估（CCA）和**联合国发展援助框架（UNDAF）**指南。对亚洲67个联合国发展援助框架评估结果显示，其中65%将灾害风险作为目标或结果之一，15%认可减贫与减少灾害风险之间的关系。

8. 基于同样的目的，由主要捐款方、发展中国家、UNISDR 和世界银行组成的一个伙伴组织，即全球促进减灾与灾后重建机构（GFDRR），已努力将减少灾害风险纳入发展，在气候变化中提高可持续发展的能力。这些活动包括对 67 份**减贫战略文件（PRS）**进行全面和临时评估，结果表明：
- 19%用了整章或整节讨论灾害风险问题；
 - 75%提到了灾害风险和贫困的关系；
 - 25%根本没有提到灾害风险。

GFDRR 支持通过其国家援助战略把减少灾害风险纳入主流，系统地形成诸如 PRS 的国家发展战略。但是，将计划付诸实施仍然是一个挑战。此外，自 2007 年第一届全球平台大会以来，GFDRR 推动全球支持在重大灾害的恢复和重建中提高抗灾能力，并且发起了一项南南合作计划，通过在南半球国家政府、组织和网络之间交流信息和经验，提升发展中国家的领导作用。UNISDR 正在实施 GFDRR 的全球和地区计划，在地区组织中进一步提高领导能力。

9. 联合国开发署（UNDP）是 ISDR 系统的另一个重要伙伴。一个由全职的 UNDP 地区和国家减灾顾问组成的网络为高风险国家提供减灾和重建服务，协调非洲、阿拉伯国家、亚洲、欧洲/独联体、拉美和加勒比地区的其它 ISDR 系统的合作伙伴。
10. **ISDR 系统的防灾网（PreventionWeb）网站**已经发展成一个可获取的重要的信息库，是促进合作，传播包括标准和指南、经验教训等实用信息，获得专家、网络和工具的系统。它包括一个关于减少灾害风险的虚拟图书馆和在线交流工具，比如电子邮件组、许多专题小组和利益相关方的网络工作空间。通过与欧洲国家平台之间的“配对”建立的网络促进了信息共享，通过培训和南南伙伴关系得到了发展。
11. 私营部门参与 DRR 仍没有大的发展。世界银行、UNISDR 和世界经济论坛合作举办的全球研讨会产生了非洲和印度的一些初步项目提议。2008 年 12 月召开的第三届减少灾害风险亚洲部长级会议评估了公私合作伙伴的现状，发布了《公私联合减少灾害风险吉隆坡倡议》。该倡议提倡企业社会责任和制定支持性财政政策，以及促进灾害风险保险市场的发展。

计划的焦点

12. 基于已知的承诺，很多活动已经开展，系统地将减少灾害风险与适应气候变化政策相结合。联合国秘书长在 UNISDR 的支持下，于 2008 年 9 月召集了一个关于适应气候变化减少灾害风险的部长级会议，作为一个将“兵库”和“京都”相互联系的平台，引导在波兹南召开的气候变化谈判的第 14 次缔约方大会。秘书长将**气候变化确定为其任期内重要的优先事项**，并在联合国秘书处内设立了一个**气候变化高级别团队**为其提供建议。
13. 在评估期间，UNISDR 向《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）提交了数份 ISDR 的建议和立场。这些贡献在 UNFCCC 巴厘行动计划中得到明确认可，而巴厘行动计划

为筹备哥本哈根会议气候变化新协议提供指导。UNFCCC《关于气候变化的影响、脆弱性和适应的内罗毕工作方案》将与气候有关的致灾因子与行业和国家层面的计划一起确定为其核心行动领域之一。UNISDR与UNFCCC于2009年3月在古巴共同举办了专题研讨会。很多联合国机构积极参与讨论风险相关的问题。特别是机构间常设委员会——与UNDP、UNEP、WMO和世界银行一起——协调努力，讨论减少灾害风险的人道主义问题、正在进行的全球气候变化谈判以及他们各自计划中的气候变化问题。

14. 受2007年全球平台大会的委托，UNISDR向**政府间**气候变化专门委员会（**IPCC**）提议准备坚实的科学依据，帮助各国政府降低日益增长的灾害风险，支持UNFCCC的决策和实用的适应气候变化政策。这一建议得到了挪威政府的积极支持，2009年3月挪威主办了关于界定范围的研讨会。**IPCC**随后决定准备一份“关于管理极端情况和灾害风险、促进气候变化适应”的特别报告。该报告将于2011年年中完成，用案例说明，将关注减少灾害风险和管理政策与实践、效率和成本等问题。
15. **OECD**关于战略环境评估（**SEA**）和减少灾害风险指南的出版，为在不同区域应用评估提供了一个框架。一系列说明文件已经出台，将**SEA**与当前重大挑战如气候变化、生态系统服务和冲突后的重建等问题联系起来。**ISDR**环境和减少灾害风险伙伴关系已经建立，促进全球层面的**DRR**、环境和可持续发展领域的专业网络的发展，并实施综合的减少灾害风险、生态系统管理和民生政策、计划和项目。关于这些问题已制定了工作计划，纳入**ISDR**联合工作计划中。
16. 为了应对2007年全球平台大会确认的不断增加的城市风险，已制定了数份行动计划。**GAR**指出，良好的城市和地方治理是减少城市风险的关键所在。在地区层面，2008年1月成立了亚洲地区减少城市风险工作组，制定了城市政府**HFA**指南草案、一系列亚洲减少城市风险的计划和分析报告，以及一份关于15座城市的《城市概况》出版物。在拉美地区也建立了类似的工作组。**WB-GFDRR**和**UNISDR**出版了《抵御气候变化的城市：东亚城市减少气候变化影响的脆弱性和加强灾害风险管理》，是城市规划者的实用工具。地方政府代表与**UNISDR**会晤，确定建立地方政府同盟的要素，该同盟将有助于设计和指导“2010-2011年更安全的城市和城市风险”全球运动的开展。该运动将于2009年8月在韩国仁川市主办的会议上得到进一步发展。城市地方政府联盟（**UCLG**）与市长一道，掀起了政治势头，对减少风险方面投入作为适应气候变化的手段。
17. 2007年全球平台大会承诺扩大社区行动的规模。国际红十字会和红新月会联合会发起成立了**全球减灾联盟**，扩展国家红十字会和红新月会在一些最脆弱的社区所开展工作。目前有20个国家红十字会和红新月会正在计划实施联盟的试点项目。**ProVention Consortium**机构的伙伴已与数个基层组织一起创立了**DRR**地方平台。世界上许多社区一直在使用代代相传的**土著知识**来管理灾害风险。一份关于亚洲和太平洋地区经验的报告已经出版，以便更广泛地分享经验教训。地方社区和地方政府充分参与减少风险仍然是一个需要应对的挑战。
18. **教育**是有效减少灾害风险的中心，但是仍然没有一个明确的机构发挥强有力的领导作用来促进这项工作。**UNESCO**和**UNICEF**都参与了工作，但是仍然需要做出明确承诺，领导减少灾害风险教育和知识专题平台。该平台专注于宣传教育，包括通过将灾害教

育纳入教育政策和创新的教育计划，鼓励儿童成为DRR的行动者。2008年11月在日内瓦举办的国际教育大会期间，该平台组织了一次DRR的专题讨论，对大会包容性教育作出了必要的贡献，教育部长和高级别的国家代表展示了他们的成就。在波恩举办的可持续发展世界教育大会上，UNESCO和UNISDR还组织了一个关于可持续发展中DRR教育的专题研讨会（2009年3月）。

19. 2008-2009年题为“灾害中医院的安全”世界减灾运动，由WHO和世界银行于2008年1月在达沃斯世界经济论坛上发起，随后在世界各地展开。该运动涉及到众多利益相关方，推动了地区框架的制订、医院的安全评估、指南和工具、2009年世界卫生日的宣传活动，旨在促使医疗设施更加安全，在卫生领域促进对DRR的了解。在WHO承诺的领导下，该项运动仍在进行之中。
20. 2008年出版了一份关于适应气候变化的DRR相关的性别问题经验教训的评估报告，提供了让基层妇女有能力领导和参与DRR活动的实用工具。它阐明了妇女在自然资源管理、适应气候变化和DRR方面经验的重要的关系，以及如何把这些经验整合起来使整个社区变得强大和可持续。性别和减少灾害风险北京会议（2009年4月）聚集了来自43个国家、联合国机构和民间社会的高级别代表，与会者通过了《性别敏感的减少灾害风险全球行动北京日程表》和2015年前可完成的九项计划，呼吁制订全面的发展政策和作为跨领域问题执行DRR性别相关的计划。这是多层次合作和双赢的选择，以实现和维护性别平等。
21. 为响应2007年全球平台大会提出的关于以坚实的科学与技术数据为依据扩大行动的呼吁，可以报告两项重要成果：
 - 第一，准备全球评估报告和更新风险信息涉及到众多专门的国际研究机构、地区和国际组织，他们提供了坚实的证据基础，支撑风险分析和相关文件，为分析潜在风险因子和阐明乡村和城市环境中风险—贫困关系提供了新的依据（见第3段）。
 - 第二，成立了ISDR科学和技术委员会（STC）。该委员会为第二届全球平台大会准备了一份报告，指出利用科学和技术知识是DRR不可或缺的基础，并就如何更有效地收集和使用科学技术信息的关键问题和优先事项提出了建议。STC还建立了一个次级委员会就国际早期预警项目开展合作。
22. 世界银行和联合国已经对**减灾经济学进行联合研究**，为提高减灾意识和对DRR的政治承诺提供一个更坚实的依据，为选择投资和干预提供指南。该项研究将于2009年年底完成。

ISDR 系统的发展

23. 作为2007年全球平台大会建议的后续行动的组成部分，UNISDR受委托调查利益相关方对ISDR定位的看法。调查表明，UNISDR秘书处最有价值之处在于高层宣传推广和召集、动员以及帮助制定政策的能力。ISDR系统伙伴在机构间小组工作层制定了一项**联合工作计划**，根据HFA的优先领域推动国际和国家的减灾努力，特别强调让更多的

发展利益相关方参与。但是，为执行联合计划调动资源仍然是一项长期的、持续的挑战，而且发展行动者通过上述联合国发展小组和世界银行等途径已经参与其中。合作伙伴们的承诺取得了许多成果。由包括国际红十字/红新月会在内的六个主要国际组织的负责人或代表组成的 ISDR 管理监督委员会，为在联合国系统内提高减少灾害风险的重要性做出了贡献。在 ISDR 系统内加强连贯性、更密切监督联合成果方面仍有改进的余地。

24. 为响应 HFA 的呼吁并且增进对减少灾害风险的了解和应用，UNISDR 在评估期间开发了两个新的 ISDR 系统产品：
 - 一份更新的（2009 版）《术语：减少灾害风险基本术语》，经过在各种国际场合、地区讨论以及国家场合中与专家和从业者广泛磋商后得以定稿。随后被译成西班牙语、法语、阿拉伯语、俄语和中文，被专家采纳。HFA 要求 ISDR “更新并广泛传播与减少灾害风险有关的国际标准术语，至少使用联合国所有的官方语言，供制定计划、机制发展、运行、研究、培训课程和公共信息计划中使用”。
 - 一本减少灾害风险机构名录。这是第一个综合汇编，描述了与 HFA 相关的联合国机构和世界银行承担的使命、计划和服务项目。该名录也可在 PreventionWeb 网站上获取，并将定期更新。将来的版本将包括地区组织和其他伙伴的详细信息。HFA 鼓励所有组织将灾害风险的考虑系统性地纳入其战略、计划、宣传、预算和内部组织中并参与 ISDR 的行动。它强调要加强联合国系统帮助易发生灾害的发展中国家制定减少灾害风险行动计划，并通过技术援助和能力建设支持国家自己的努力。

25. 最鼓舞人心的进展是在地区层面，诸如地区平台、网络和会议等合作机制——通过现有的地区政府间机构——在履行承诺方面发挥了积极作用：
 - 在美洲地区，在美洲国家组织积极赞助下设立了一个 DRR 地区平台以及很多次地区机构，比如中美洲防御自然灾害协调中心、安第斯灾害预防和响应委员会、加勒比灾害应急机构以及加勒比国家联盟。
 - 在亚洲和太平洋地区，地区机制和合作得到加强，2007 年 11 月在德里举办的第二次亚洲减少灾害风险部长级会议上成立了亚洲地区平台。第三次部长级会议在吉隆坡（2008 年 12 月）举行，得到了 ISDR 亚洲伙伴关系（IAP）的支持。SOPAC 在 2009 年 5 月召开了太平洋地区平台会议。
 - 非洲联盟联合举办了第二次 DRR 非洲平台会议，非洲国家评估取得的进展并更新了 2004 年通过的《非洲 DRR 战略》的地区工作计划。
 - 在欧洲，欧洲理事会通过《欧洲和地中海地区重大灾害协定》推动成立了 DRR 欧洲地区平台。该平台专注于应对由自然或技术致灾因子引发的重大灾害、分享经验、支持国家评估和开展降低脆弱性的活动。
 - 阿拉伯国家联盟于评估期间在吉达召开了第一次地区平台会议，阿拉伯科学院创立了一个 DRR 研究与培训中心。

26. 对 DRR 投资尚未做出清晰的界定，需要做大量工作揭示和跟踪实际投资情况，尤其是在长期发展投资和国家预算领域。因此，UNISDR 已就该项重要议题启动了磋商。有迹象表明对更多的 DRR 投资的承诺在增加，但是融资工具实际增长的速度缓慢。一些

捐助者采用了将人道主义开支的 10% 用于 DRR 的基准线。在发展合作方面，2008 年奥斯陆政策论坛试图确定“良好的减灾捐助原则”。

27. GFDRR（见第 7 段）是由主要捐助者、发展中国家、UNISDR 和世界银行组成的伙伴关系，旨在将减少灾害风险纳入发展主流，提高气候变化中可持续发展的能力。2007-08 年 GFDRR 的捐款承诺总额超过 9 千万美元。预计 2009-10 年度 GFDRR 资金数额将增长两倍——重点用于低收入高风险国家。
 28. 自 1998 年以来，UNDP 驻各国办公室与高风险国家一起致力于建立一个全球减灾和灾后重建组合项目，在 50 多个高风险国家长期进行。2007 年减少灾害风险支出攀升至 1.4 亿美元，其中 90% 多直接用于国家计划。
 29. 向支持 UNISDR 秘书处的联合国减灾信托基金的自愿捐款，在 2007-2008 年度达到了 4990 万美元，其中包括 GFDRR 的捐款，捐款优先用于地区。UNISDR 尚未得到联合国常规资金的支持，尽管这方面的努力还在继续。成员国批准设立了一个联合国减少灾害风险助理秘书长的职位，Margareta Wahlström 获得任命，于 2009 年 1 月起正式就职。
-