



## 第六十届会议

临时议程\* 项目 54(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

2004年12月26日在印度洋发生的强烈地震和海啸以及世界减灾会议的结果对过去12个月国际减少灾害战略的执行情况产生深远影响。

这次海啸引发了世人记忆中破坏性最大的一次灾害。人们普遍认为，如果该区域设置了海啸预警系统，成千上万人的生命就可得到拯救。

在日本兵库神户举行的世界减灾会议通过了《兵库宣言》和《2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》，在人们对自然危害引发的灾害具有普遍认识方面标志着一个里程碑，表明对执行减灾议程的坚定承诺。国家、国际组织、区域组织和其他利益有关者决心在今后10年力求大幅减少灾害对生命以及国家和社区的社会、经济和环境资产造成的损失。会议表示国际社会迫切需要合力打破贫穷、环境退化和防备不足之间的恶性循环，防止自然危害变成灾害从而破坏来之不易的发展成果。联合国系统很多组织、区域机构、政府和民间社会积极参与减灾战略及其协调和指导减少灾害风险和将减灾战略纳入发展规划和行动的各项机制。

\* A/60/150。



本报告概述了上述战略的执行情况和按照大会第 59/231 号决议的要求对世界减灾会议采取的后续行动；摘要说明了《兵库行动框架》的基本内容；叙述了减灾问题机构间工作队、减灾战略机构间秘书处（减灾战略秘书处）、国家和区域实体和国际组织根据减灾战略采取的后续行动。报告根据大会第 59/233 号决议的要求，列入一个关于由自然危害引发的灾害和脆弱性的章节，着重说明减少灾害风险作为一个基本政策工具的作用，它可有助于减少脆弱性和实现《联合国千年宣言》的各目标。本报告还报告了在印度洋海啸之后推动建立预警系统的情况。

对国际减灾机制的能力和作用进行的若干研究、独立评价和协商表明，为了更好地协助执行《兵库框架》和满足《兵库框架》很多利益有关者的需要，必须大刀阔斧地改革和加强减灾战略系统。本报告概述了为加强这一系统而提出的各项改革。

## 目录

	段次	页次
一. 世界减灾会议：《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的后续行动 .....	1-41	4
A. 导言 .....	1-6	4
B. 《2005-2015 年兵库行动框架》的基本内容 .....	7-13	5
C. 减灾战略系统的后续行动 .....	14-16	6
D. 国际承诺 .....	17-19	7
E. 国家和区域的发展情况和举措 .....	20-41	8
二. 与自然危险相关的灾害和脆弱性：发展方面的挑战 .....	42-47	13
三. 在 2004 年 12 月 26 日海啸之后全球发展预警系统 .....	48-51	14
四. 使国际减灾战略系统有效支助《兵库框架》的执行 .....	52-51	15
五. 结论和建议 .....	58-64	17

## 一. 世界减灾会议

### 《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》 的后续行动

#### A. 引言

1. 大会第 58/214 号决议决定于 2005 年 1 月举行一次世界减灾会议。举行这次会议是为了(a) 完成对实施了 10 年的《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》及其《行动计划》进行的审查，以便更新二十一世纪减灾指导框架；(b) 确定具体行动，以便确保实施《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）在脆弱性、风险评估和灾害管理领域的相关规定；(c) 为进一步减灾分享最佳做法和汲取经验教训；(d) 提高对减灾政策重要性的认识；和(e) 增加与灾害有关的信息的可靠性，使各区域民众和灾害管理机构更容易得到这方面的信息。减灾战略秘书处作为会议秘书处提供服务，协调筹备工作。

2. 大会第 59/231 号决议再次邀请会员国、联合国各机关和专门机构以及其他有关政府间机构和组织，特别是工作队的成员，积极参加世界会议。它还请秘书长就该决议执行情况，特别是会议的成果，向大会第六十届会议提交报告

3. 由日本政府主办的世界减灾会议于 2005 年 1 月 18 日至 22 日在兵库神户举行。就在会议举行的三个星期之前，印度洋区域被一次强烈地震和海啸吞没，引发了世人记忆中破坏性最大的一次灾害。根据布鲁塞尔灾难传染病学研究中心的统计，在 2004 年 5 月至 2005 年 4 月期间，全世界有近 25 万人死于由自然危害引发的灾害，大约 1.57 亿人受到影响，主要是受伤和财产受损，造成的损失估计为 1 020 亿美元。

4. 这次会议吸引了全世界的注意，在减少灾害风险方面显示了前所未有的重要性。来自全世界有关公、私营实体的大约 4 000 人共聚一堂，与会者来自 168 个国家、78 个观察员机构、161 个非政府组织，另有 152 个媒体组织的 562 名记者出席会议。为同公众交流信息提供平台的公共论坛接待了大约 40 000 名参与者，主办了 66 次讲习班。

5. 这次会议在全世界对全面减少灾害风险议程的认识和对议程的执行方面标志着—个里程碑，表明在减少灾害风险领域存在着丰富的知识和实际能力，不过未加综合提供，也没有原本应该做到的有效应用。这次会议还表明在确保联合国系统内各个发展部门、国际金融机构、国家和地方公共行政及私营部门在采取风险评估和抗灾发展做法方面任务艰巨。为此事业提供资金的这一难题往往得不到解决。从受海啸袭击的国家获得的经验也暴露了其他方面的弱点，表明必须加强教育和提高认识方案、提高预警和机构防备能力。

6. 会议在筹备工作和辩论期间，帮助形成了新的政治意愿，决心将语言变成行动，利用可得的人力和技术资源，为全世界受灾国和区域找到解决办法。会议有力表明，印度洋区域的悲剧加强了与会者们的决心，力求达成实际结论和商定一项有着明确定义的行动计划，并在今后可对这方面的承诺和成果进行衡量。这项政治意愿反映在会议成果（见 A/CONF. 206/6）、《兵库宣言》和《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》、《印度洋灾害：减少风险，共创更安全的未来特别会议共同声明》和《对建立更安全的世界横滨战略和行动计划的审查》中。

## B. 《2005-2015 年兵库行动框架》的基本内容

7. 《兵库框架》为争取减少灾害风险提供了一个明确和权威性框架，它是建立在其他相关的多边框架和宣言基础之上的（见 A/CONF. 206/6，第一章，决议 2）。该项《框架》构成了一项协定，是通过国家、专家和合作组织之间详尽深入谈判之后拟订而成的。它表明它们打算在今后 10 年采取综合办法，确定复杂的多学科减少灾害风险措施，将其变成行动。重要的是，它为各利益有关者集团执行《框架》和采取后续行动规定了集体和各自的作用和责任，从而为《横滨战略》概述的各项战略提供了新的动力。

8. 《兵库框架》首先假定今后 10 年将取得的预期成果是，在生命以及社区和国家的社会、经济和环境资产方面大幅度减少灾害损失，呼吁努力实现下列三项战略目标：

(a) 更有效地将灾害风险因素纳入各级的可持续发展政策、规划和方案，同时特别强调防灾、减灾、备灾和降低脆弱性；

(b) 在各级特别是在社区一级发展和加强各种体制、机制和能力，以便系统地推动加强针对危害的抗灾能力；

(c) 将减少风险办法系统地纳入受灾害影响的社区的灾害后重建应急准备、应对和恢复方案的设计和落实活动。

9. 此外，会议为今后的行动通过需要进行一系列重大活动的以下五个优先事项：

(a) 确保减少灾难风险成为国家和地方的优先事项并在落实方面具备牢固的体制基础；

(b) 确定、评估和监测灾难风险并加强预警；

(c) 利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾意识；

(d) 减少潜在的风险因素；

(e) 在各级为有效反应加强备灾。

10. 《兵库框架》强调，国家负有实施和采取后续行动的首要责任，同时应吸引国家公共行政机构、科学界和民间社会的参与。呼吁国家帮助本国人民在减少灾害风险领域培养一种强烈的当家作主的感觉，并支持地方政府能力。重要的是，国家还应设想建立机制，容许从社区一级由下而上地提出减少灾害风险倡议，帮助形成国家一级的减少灾害风险政策和方案。

11. 区域机构和组织的作用包括跨国责任，因为灾害和风险是不受国界束缚的。在这方面，《兵库框架》特意提到必须拟定区域倡议，建立区域机制的减少风险能力。

12. 呼吁国际组织，包括联合国系统各组织和国际金融机构利用联合国发展集团、机构间常设委员会、驻地协调员制度和联合国国家工作队现有的协调机制，将《兵库框架》的各项目标纳入各自的战略。它们应当协助发展中受灾国努力提高机构和技术能力，落实《兵库框架》确定的各项优先事项。

13. 减灾战略系统通过工作队、各项纲领和秘书处同各机构和专家协调，为这一进程提供支助，特别是帮助促进和协调各利益有关者之间的行动。减灾战略系统还在推动宣传、调集资源以及分享信息和报告方面发挥决定性作用。

### C. 减灾战略系统的后续行动

14. 会议之后作为后续进程的第一步，秘书处同减灾战略利益有关者和工作队成员进行了一次广泛协商，并在 2005 年 5 月秘书处第十一届会议上向工作队提交了一套协助实施《兵库框架》的战略指南。工作队修改并通过了这些指南，要求特别提请国家、国家平台和工作队成员的支持者注意这些指导原则，帮助他们确定以下执行政策要素：

(a) 《兵库框架》是减灾战略的基石。今后几年减灾战略系统的任务就是实施《兵库框架》；

(b) 国家和地方实施《兵库框架》是减灾战略系统的基本目标。所有主要行动者（国家和地方政府、民间社会、区域和国际组织）应合力实现这一目标；

(c) 减少灾害风险是可持续发展的一个整体部分，是实现千年发展目标的一个关键的先决条件；

(d) 灾害风险减少也就减少了灾害后采取人道主义紧急措施的必要性；

(e) 因此对减少灾害风险的投资加强了可持续发展，能够更有效地应用人道主义援助能力；

(f) 《兵库框架》呼吁按部就班地采取协调行动。因此必须为地方、国家、区域和全球各级选择主要优先事项和行动。

15. 在实施《兵库框架》方面，国家利益有关者的作用尤其关键。呼吁已建立得到联合国系统协助的协调机制或制度的国家，支持驻地/人道主义协调员和联合国国家工作队，以便帮助紧急制定减少灾害风险措施。为确保持续、有效地落实这些措施，减少灾害风险倡议必须以地方一级的发展需要和倡议为根据。

16. 在通过战略指南之后，呼吁减灾战略系统将重点放在以下各个领域：

(a) 机构承诺：支持国家行动计划和重点，包括国家减少灾害风险纲领；协助制定减灾战略系统的各项承诺总表和倡议，列明责任、资源和行动纲领，使参与组织能够作出集体安排和建立多方利益有关者伙伴关系；促进区域倡议；

(b) 制定规划和方案：确定制订规划和方案的工具，作为减少灾害风险手段纳入共同国家评估、联合国发展援助框架(联发援框架)和减贫战略文件；拟订规划指导工具，供国家和社区两级在公共行政、城市管理、环境、卫生、教育、供水、农业和电信等各自领域采取优先行动；

(c) 提高认识和宣传：拟订提高认识和宣传战略；供具体民众使用和地方使用；每年为减少灾害国际日筹备提高认识运动；提供培训工具，组织机构间讲习班；

(d) 报告进展情况和进行监督：确定经过适当调整的一套基准和一般性指标，以衡量全球、国家和地方各级在实现《兵库框架》的各项目标和重点方面取得的进展情况；将减少灾害风险要素纳入与千年发展目标、可持续发展和气候变化的适应有关的现有联合国和政府间报告规定；如各项承诺和倡议总表式说明所示，为有效提供指导和提出报告而任命牵头机构。

## D. 国际承诺

17. 工作队第十一届会议决定编制一个汇总表，列出支持《兵库框架》的各种承诺和倡议。该汇总表目前正在编制之中，由秘书处协调，可在 2005 年晚期分发。它将确定来自各专门机构、基金和方案、技术网络和区域组织的工作主管，由他们代表各自的国际组织，负责《兵库框架》五个优先领域的后续和支持活动。关于战略承诺和任务分配的详细资料，将由秘书处编理，通过 [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org) 网站加以更新。利益有关者和联合国机构的具体行动，将由秘书处按照五个优先领域整写和分发定期进度报告加以说明。一套适合各国情况的试行基准、准则和一般指标，正在制定之中，这一工作得到国际减少灾害战略秘书处的支助，并有工作队成员和各国专家的参与。

18. 许多联合国机构和方案，以及其他国际和区域组织和机构，开始对《兵库框架》的规定，采取国家和区域的初步后续行动。机构间常设委员会正在审查准备

有效回应中的潜在作用，国际减少灾害战略秘书处和联合国开发计划署（开发计划署）也开始与联合国发展集团办公室制定计划，支持联合国国家工作队。联合国环境规划署（环境规划署）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和世界气象组织（气象组织）等一些组织，已调整其规划程序，重新安排资源的分配，确保其各项活动符合《兵库框架》的要求。具体来说，气象组织执行理事会第五十七届会议核准一个全组织范围的协调框架和一项详细的执行计划，在预防和减轻自然灾害计划的领导下，按照多种危害的方针减灾。气象组织与各重要的机构建立战略伙伴关系，确保从国际至当地各级能更有效的利用国家气象和水文部门发布的警告，进行备灾工作和应对紧急情况。国际电信联盟（国际电联）电信标准化咨询组 2005 年 3 月提出一项行动计划，制定支持备灾和预警方面的电信技术标准。

19. 将使用或在必要时特别制定专题纲领和网络，协助执行《兵库框架》的各个组成部分。其中包括《促进预警纲领》，目前由国际减少灾害战略秘书处执行；《国际复兴纲领》，是由亚洲减灾中心、日本政府、国际劳工组织、国际减少灾害战略秘书处、开发计划署和世界银行最近发起的。由开发计划署执行的该《纲领》的目的是，制定一个机制，将减少风险工作系统地纳入灾后的复兴努力，并吸取过去的教训。联合国人类住区规划署（人居署）和联合国志愿人员方案（志愿人员方案）也拨出时间和资源支持该《纲领》。在一个有关的领域，开发计划署与德国技术合作组织、红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联合会）、Pro Vention 国际联盟、环境规划署、志愿人员方案和世界银行，共同制定全系统灾后需要评估方法，支持国内复兴规划框架。环境规划署正在进行环境影响的灾后评估，以将环境问题纳入复兴和恢复程序的规划工作。其他纲领基本侧重信息分享和知识管理、加强机构、培训和环境风险管理，正在国际减少灾害战略秘书处主持下进行讨论。

## **E. 国家和区域的发展情况和举措**

20. 《兵库框架》在其执行和后续行动中，强调国家方面，由各国承担首要责任，因此必然要求与民间社会、国家和地方当局、国家发展部门、国家灾害管理系统和科学技术支助组织建立牢固的参与和协作关系。《兵库框架》特别要求制定或加强国家减少灾害风险纲领，挂靠在现有的国家系统，审查、协调、指导和支持国家的承诺。

21. 为执行以国家为主的要求，规定了切实的后续行动。在中国、哥斯达黎加、吉尔吉斯斯坦、蒙古、秘鲁、东帝汶、越南和也门等国，已经或计划举办减少灾害风险的国家讲习班，采取多部门方针确定国家执行《兵库框架》的优先事项。国家纲领也促进国家和区域各部门的协调，以提高减少灾害风险的意识。阿根廷、孟加拉国、巴西、乍得、中国、哥斯达黎加、萨尔瓦多、马达加斯加、尼日利亚、巴拿马、秘鲁、塞内加尔、塞舌尔共和国、坦桑尼亚联合共和国和乌干达正在审

查国家减少灾害风险计划，加强或制定国家纲领支持范围更广的国家政策举措，并制定可持续的体制系统应对灾害风险。例如，孟加拉国出版了《2005–2009 年整体计划：行动纲领》，规定的国家远景是“减少人民、特别是穷人对自然灾害、环境灾害和人为灾害影响的脆弱性”。计划限定了目标和重要成果领域，参照各种全球议程和国家投入，包括国际减少灾害战略及其《兵库框架》、千年发展目标、可持续发展问题世界首脑会议、《联合国气候变化框架公约》、减贫战略文件和联合国发展援助框架。世界减灾会议以后，伊朗伊斯兰共和国在国家灾害研究所内设立一个秘书处，帮助执行《兵库框架》。秘书处由有关部委的代表组成，正在编制减少灾害风险的 10 年行动计划。印度设立了国家灾害管理局，加强国家和机构立法系统处理减少灾害风险事宜。

22. 通过多边和双边会议加强各国家纲领之间的互动与协作，这些会议得到国际减少灾害战略秘书处和工作队成员的支持。例如，由国际减少灾害战略秘书处区域股推动，由非洲联盟委员会担任东道，在非洲区域减少灾害风险战略范围内，发起一次非洲国家纲领协调中心论坛。论坛议定定期举行区域会议，交流信息和经验，主要目标是监测和影响各国对《兵库框架》的执行情况。同样，欧洲（捷克共和国、法国、德国、匈牙利、西班牙和瑞典）的国家纲领已制定一个自组联网程序。

## 区域

23. 如世界减灾会议各区域会议期间所重申，各区域的投入可能不同，但区域和次区域组织继续在执行国际减少灾害战略中发挥重要作用。工作队要求秘书处在第十一届会议上，<sup>1</sup> 审查执行《兵库框架》的区域和次区域战略，及加强在各区域推广国际减少灾害战略系统的进展情况，以此帮助增进和加强现有区域利益有关者之间的减灾合作，相互支持它们的活动和促进区域伙伴关系。

24. 印度洋海啸影响遍及整个印度洋四周，其应对措施也具有区域性，这进一步说明在减少灾害风险中区域方针的重要性。在教科文组织政府间海洋学委员会下设立了一个协调机制，<sup>2</sup> 加强区域侦测潜在的海啸和发布警告的能力。各种区域体制<sup>3</sup> 为建立区域海啸预警系统作出贡献。世界减灾会议通过的《共同声明》要求国际减少灾害战略秘书处向大会报告区域的减灾机制（见 A/CONF. 206/6，附件二）。

25. 为在国家和区域一级更好地支持利益有关者，国际减少灾害战略秘书处正与开发计划署、人道主义事务协调厅和各区域组织密切合作，加强其区域的外展能

<sup>1</sup> 机构间减灾工作队第十一届会议，2005 年 5 月 24 至 26 日，日内瓦。

<sup>2</sup> 海委会大会第二十三届会议通过第 XXXIII-12 号决议，设立印度洋海啸警告与减轻系统政府间协调组。

<sup>3</sup> 包括亚太经社会、东盟、亚洲防灾中心、亚洲减灾中心。

力。除非洲（设于内罗比，由环境规划署主持）和拉丁美洲和加勒比（圣何塞和巴拿马，世界卫生组织/泛美卫生组织主持）现有的外展机构外，自 2005 年 5 月也为亚洲设立国际减少灾害战略部门（设于曼谷，由亚太经社会主持），自 2004 年起在中亚设有一名工作人员（设于杜尚别，由开发计划署主持）。这些单位与开发计划署预防危机和复兴局区域减灾顾问和人道主义事务协调厅区域灾害应对顾问密切协作。为支持这项工作，开发计划署将部署国家减少灾害风险顾问，在世界上最易受灾的 20 个国家，协助建立减少灾害风险方面的国家能力。

26. 秘书长过去的报告（A/59/228、A/58/277）概述了为减少灾害风险各区域所做的政治承诺。下文详述许多区域协商会议支持区域执行《兵库框架》的情况。过去对减少灾害风险问题不太积极的区域，现在也采取了各种举措，这特别令人鼓舞。

27. 联合国目前正在审查 2001–2010 十年期支援最不发达国家行动纲领的执行进展，该纲领承认灾害风险问题是今后几年的一个重要的重点问题。同样，审查关于小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况的国际会议的后续行动，包括减少灾害风险问题和《兵库框架》。国际减少灾害战略秘书处的一项重要挑战和优先事项，是促进这些进程的协调一致，确保彼此相辅相成。

## 非洲

28. 非洲各国政府在经常性减灾承诺基础上，对《兵库框架》作出特别积极的回应。非洲联盟委员会和非洲发展新伙伴关系秘书处，在工作队非洲工作组总揽下开展工作，得到国际减少灾害战略秘书处区域股、开发计划署、非洲开发银行和其他伙伴的支持，积极促进国家一级的协商，制定非洲减少灾害风险区域战略。2004 年，该战略得到非洲联盟和非洲部长级环境会议的核准，并得到非洲联盟大会的认可。为加强世界减灾会议后的这一进程，设立了政府间咨询组，<sup>4</sup> 帮助动员作出更高级的政治承诺，将各国的需要和关切与联合国对减少灾害风险的援助挂钩。

29. 次区域一级的承诺级别和进展需要进一步加强。新的发展情况包括西非国家经济共同体（西非经共体）建立了伙伴关系，促进减少灾害风险和制定减少灾害风险的次区域共同政策。

## 亚洲和太平洋

30. 在亚洲，各国政府通过各种机制作出减少灾害风险的更多承诺。东南亚国家联盟（东盟）灾害管理委员会正与各国当局合作，协调各成员国在灾害管理和应急方面的区域合作。委员会提出了一项区域合作协定请各成员国批准。

<sup>4</sup> 非洲咨询组，有肯尼亚、马达加斯加、尼日利亚、塞内加尔和乌干达政府的代表，以及非洲联盟的代表。

31. 太平洋各国在南太平洋应用地球科学委员会的支持下，正在制定该区域执行《兵库框架》的战略。该战略的指导原则是，解决委员会太平洋岛屿区域进度报告（1994-2004 年），及为世界减灾会议编写的太平洋区域立场文件中，所查明的特定差距和挑战。

32. 亚太经社会的 52 个成员国和准成员国，力图将减灾纳入可持续发展之中，特别强调与水有关的灾害，特别是水灾和旱灾。设于曼谷的亚洲防灾中心正通过灾害管理区域合作协商委员会，将减少灾害风险纳入区域各国政府的社会经济发展工作。委员会包括亚洲 24 个国家灾害管理部门的领导人。亚洲减灾中心是设于日本神户的减灾专门组织。包括 23 个成员国和另外 4 个顾问国，亚洲减灾中心联系参加国政府的协调中心，促进情报的交流和培训。下届年会定于 2006 年 3 月在首尔举行，讨论有关减少灾害风险、复兴和风险交流的体制基础，以回应《兵库框架》的要求。

33. 为最大发挥各组织的战略优势，规划和执行有利亚洲社区和国家的具体倡议，由亚洲防灾中心、亚洲减灾中心、开发计划署、人道主义事务协调厅、亚太经社会和国际减少灾害战略秘书处，共同组成不限成员名额的国际减少灾害战略亚洲减灾伙伴关系。

34. 在中亚，国际减少灾害战略秘书处与开发计划署和亚洲减灾中心等若干机构，推动举行协商会议，由各国政府代表、国际组织和捐助机构参加，以加强交流信息与合作。哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，正在制定今后 10 年该区域的国家战略。

35. 中国政府将于 2005 年 9 月在北京主办高级别的亚洲减灾会议，总结进展情况和增加该区域对执行《兵库框架》的承诺。中国表示愿意担任该区域与旱灾有关问题的国际协调中心的东道国。伊朗伊斯兰共和国也计划担任关于地震风险问题的协调中心的东道国。

36. 支持减灾的非政府组织区域网，更加积极地筹备世界减灾会议及其后续行动。亚洲减灾和应灾网（参阅 <http://www.adrrn.net>）于 2002 年成立，支持非政府组织的活动和促进合作。志愿人员方案正在制定一项区域倡议，帮助各国和当地志愿人员资源和非政府组织的能力建设，以加强南亚的社区备灾工作。志愿人员方案还加强区域的南南合作模式，交流具有管理灾害风险专门知识的联合国志愿人员，进行初步的应灾和恢复工作。

#### 拉丁美洲和加勒比

37. 美洲国家组织（美洲组织）在其大会最近一届会议上要求半球安全问题常设理事会和美洲整体发展理事会常设执行委员会成立一个联合咨询机构，努力立即

执行风险管理方面的建议，审查美洲组织现有结构，并提议设立一个单独的美洲委员会以处理灾害管理的各方面问题。该组织将召开一次半球会议，讨论投资减少灾害风险的成本与惠益，并向美洲组织常设理事会提出建议，敦促成员国订立短的时限，来执行《美洲减少脆弱性、管理风险和应对灾害政策的战略计划》，并与战略秘书处、人道主义事务协调厅、红十字会和红新月会国际联合会及其他相关伙伴密切合作。减少自然灾害风险是即将于 2005 年召开的美洲可持续发展问题第一次部长和高级官员三个议程项目之一。

38. 古巴主办了加勒比国家联盟、联合国系统（开发计划署和人道主义事务协调厅）、红十字会和红新月会国际联合会及加勒比紧急救灾机构与战略秘书处合作举办的一次会议。<sup>5</sup> 为了支持《兵库行动框架》，该会议鼓励建立减少灾害风险的跨文化网络，便利英语、西语、荷语和法语国家和领土彼此合作、交流减少灾害风险的经验教训和良好做法，以开发计划署所建立、作为加勒比风险管理倡议的一部分的网络为基础。

39. 其他区域活动对《兵库行动框架》所制定的优先事项也有帮助。为了应付 2004 年 12 月的海啸，中美洲预防自然灾害协调中心为不同部门的代表召开一次会议，讨论执行中美洲海啸预警系统的区域战略，并筹措资源用于订新中美洲区域减灾计划（2006-2015）。泛美卫生组织/世界卫生组织一直协助各国执行《兵库行动框架》中关于确保在 2015 年以前增进医院安全的建议。保障医院安全的实用方针将于 2005 年年底以前提出。若干国家认为实际上可以利用抗灾医院作为减少全面灾害风险的基准范例。安第斯地区各国已经将《兵库行动框架》纳入国家元首于 2004 年 7 月通过的安第斯战略的执行范围。

## 欧洲

40. 有感于 2004 年 12 月的海啸，欧洲联盟委员会向欧洲理事会、欧洲议会、欧洲经济和社会委员会以及区域委员会发出一封公文，<sup>6</sup> 其中确认可供其使用、有助于减少灾害风险、范围广泛的政策和筹资手段。该委员会意识到需要有一个更协调的欧洲办法，认为《兵库行动框架》是合适的起点。

41. 欧洲联盟委员会和非洲-加勒比-太平洋国家（非加太）秘书处设立了一个非加太-欧洲联盟（欧盟）自然灾害基金，以支持非加太国家按照《兵库行动框架》的要求，增强抗灾能力。这项倡议最近得到了欧盟的支持，预料在不久的将来与战略秘书处及其他伙伴合作开展活动。

<sup>5</sup> 加勒比地区风险管理政策、系统和经验国家机构研讨会，2005 年 6 月 1 日至 3 日，古巴哈瓦那。

<sup>6</sup> “加强欧盟在第三国家应付灾害和危机的行动”，2005 年 4 月 20 日，布鲁塞尔。

## 二. 与自然危险相关的灾害和脆弱性：发展方面的挑战

42. 大会第 59/233 号决议要求协助各国减少其对于灾难的脆弱性，这种协助是它们在发展方面的一项根本需要。《兵库行动框架》承认，“降低灾害风险是可持续发展中的一个交叉问题，因此也是实现国际商定的发展目标——包括《千年宣言》（见 A/CONF. 206/6，第一章，决议 2）所载目标——的一个重要因素”。撒哈拉沙漠以南的非洲国家被确定为到 2015 年实现千年发展目标可能性最小的国家。<sup>7</sup> 这些国家也是最容易受自然灾害影响的国家。

43. 要改变发展范式，严肃评估和减少灾害风险，还有许多工作要做。2004 年大西洋飓风季节和 2005 年飓风季节提前来临，给加勒比地区造成了人命和财产的重大损失，当地最脆弱者遭受的打击最重。2005 年中期，轻重程度不同的旱灾影响到奥地利、巴尔干各国、法国、匈牙利、意大利、葡萄牙和西班牙，造成农业的严重损失。2005 年早期，印度尼西亚的多次塌方和一次地震、印度的雪崩、巴基斯坦和埃塞俄比亚的水灾、以及伊朗伊斯兰共和国的一次地震，都留下了破坏的情况，目前，所有的灾害中，有三分之二与气候或天气有关，其数量增长趋势超过其它危险。据世界气象组织报告，2004 年是 1861 年以来第四最热的一年，给世界上某些区域带来了热浪、旱灾，超过平均数目的飓风和致命的台风，另外一些地区则因降水量超过平均而发生重大的水灾和泥石流。根据哥伦比亚大学和世界银行最近的一项研究，位于全球灾难风险热点地区的 85 至 95% 的人口和国内生产总值因气候有关的灾害而处于危险之中。

44. 将减灾措施纳入发展战略，以克服对自然灾害的脆弱性，正在取得一些进展。这方面的努力包括将适应气候变化和减少灾害风险联系起来，并确保千年发展目标的执行工作有助于减少灾害风险。全球倡议支持研订工具和方针，促使将减少灾害风险纳入发展计划框架的主流。这是在支持执行《兵库行动框架》方面跃进的重要一步。开发计划署已经开办一个全球项目支持这些目标，利用国家合作框架、多年资助框架和国家方案作为手段。开发计划署和战略秘书处正与国际劳工组织、卫生组织和联合国发展集团内其他机构一道，为共同国家评估/联合国发展援助方案制定减少灾害风险的方针。若干国家，包括孟加拉国、印度、伊朗伊斯兰共和国、毛里求斯和乌干达，已经将减少灾害风险的措施纳入它们在联合国国家工作队协助下制定的共同国家评估/联合国发展援助框架。Pro Vention 联合会正在制定一套将减少灾害风险纳入主流的工具，处理消除贫困战略纲要的进程、预算支持和国家战略文件。

45. 目前正在努力为《兵库行动框架》的执行工作拟订通用指标，与此同时，战略秘书处正在鼓励讨论千年发展目标的订正指标，用以衡量抗灾能力在下列方面的进展情况：减少贫穷和饥饿，为贫民窟居民提供水、卫生设备、安全以及环境

<sup>7</sup> 见《投资于发展：实现千年发展目标的实际可行计划》（1995 年）。

的可持续性。例如，极为重要的一件事是检测在发生旱灾、水灾或地震的年份，是否失掉通过千年发展目标的努力为贫民窟居民减少贫穷、饥饿和住所无保障等情况所得的成果；也就是说，必须确保发展的成果不因灾害的损失而前功尽弃。抽水提高农业产量，以此减少贫穷和饥饿，这种办法必须与水资源的保护措施平衡兼顾。

### 将适应气候变化与减少灾害风险结合起来

46. 对适应气候变化与减少灾害风险之间的技术和体制联系的讨论方兴未艾。2004年12月在布宜诺斯艾利斯举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第十一届会议认识到了这个问题。一些国家主张减灾人员应该参与公约的科学和技术咨询附属机构。同样，各方也在世界减灾会议上热烈辩论。是否将气候变化列为灾害风险的一个重要因素。《兵庫行动框架》包括下列优先行动：“促进将旨在减少与现有气候变异性和未来气候变化相关的风险的事项纳入减少灾害风险战略和气候变化适应战略内。这将包括明确查明与气候有关的灾害风险、设计减少具体风险的措施，以及规划者、工程人员和其他决策者加强并例行利用气候风险信息”（见 A/CONF.206/6, 第一章, 决议 2）。此外，在调集资源方面，各国同意“将减少灾害风险的措施适当纳入多边和双边发展援助方案的主流，其中包括与减贫、自然资源管理、城市发展和气候变化适应有关的方案”（见 A/CONF.206/6, 第一章, 决议 2）。

47. 工作队建立了气候变化和减少灾害风险工作组，由开发计划署和气象组织共同担任主席，着重促进一项应对气候风险的综合办法。脆弱性和适应资源组是资源利益有关者一个非官方的小组，工作组协助该小组制定一份题为“气候变化中的灾害风险管理”的讨论文件，提交减灾会议，用于促使各发展机构讨论气候风险管理的问题。工作组的其他活动包括与联合国气候变化框架公约的最不发达国家专家组合作，协助最贫穷的发展中国家评估减少灾害的最佳做法，供修改适用于气候变化。在全球环境基金的范围内，开发计划署开办了一项综合管理风险和适应气候变化的方案，作为不断增加的一揽子项目。气象组织已经加强本身协助各国管理与气候相关的风险、改进气候的历史记录、建设能力和进行培训的能力。气象组织的若干部门还帮助扩展区域气候观测论坛的网络，以提高敏感区域和部门预测和管理气候变异和变化的能力。红十字/红新月气候中心第二次气候变化和减少灾难国际工作会议聚集了这两个领域的国家执行人员和专家，以促进合作。

## 三. 在 2004 年 12 月 26 日海啸之后全球发展预警系统

48. 在发展印度洋区域海啸预警系统方面，正在取得良好进展。这是因为人们广泛地认识到，假如在 2004 年 12 月的悲剧发生之前已经建立了这样一个系统，就能保全成千上万人的生命。该区域各国正在努力建立国家海啸警报中心，并已同

意在联合国教科文组织政府间海洋学委员会的领导下加强区域海洋观测系统及交流数据和警报信息的多边机制的原则。现已建立一个临时的海啸咨询系统，气象组织正在采取步骤，提升电讯方面的必要能力。由政府间海洋委员会领导的多机构评估团已经着手确定国家对技术援助的需求。国际减灾战略、政府间海洋委员会和亚洲减灾中心已经为该区域的国家高级行政人员组织了三次海啸情况巡视研究旅行，并为技术人员和电视广播人员举办了联合培训。目前计划进一步的活动，包括技术培训和提高公众意识的活动，以帮助培养社区了解其海啸风险并对警报作出有效反应的能力，并编制所得经验教训和良好做法的资料。

49. 这些活动已经得到一个多伙伴项目的支持，该项目由减灾战略秘书处通过其促进预警平台进行协调，并通过联合国为受影响国家发起的紧急呼吁进行筹资。这个项目为加强该区域的预警系统提供了一个综合框架，承认需要在多重危险、灾害管理能力和减少风险的范围内，发展海啸预警系统。项目捐助者包括欧洲联盟委员会、芬兰、德国、日本、挪威和瑞典。尽管到目前为止正在努力打下必要的基础，但必须承认，还需要加上大量的努力和资源，才能建成一个完整的、以适当技术为基础的预警系统，在公众有效参与的情况下，将其纳入所有危险的灾害管理和反应系统。必须指出，若干其他海洋盆地，如加勒比海盆地和地中海盆地，也有发生海啸的高度风险，需要提高预警能力。

50. 《兵库行动框架》列出一切危险的预警和相关风险评估与备灾方面的具体优先行动。在题为“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”的报告(A/59/2005)中，秘书长提议联合国系统在发展全球综合能力方面发挥领导作用，以建立有系统、以人为中心、涵盖一切危险、包括所有国家和社区的预警系统。为此目的，秘书长请战略秘书处与其他相关组织合作，对预警系统的能力和缺陷协调进行一次全面调查，以确定需要采取哪些优先步骤，来实现这样一种全面能力。这项调查期料将在2006年初分布。

51. 已经发起若干相关的重要倡议，包括联合国各伙伴机构在减灾会议上发起的国际预警方案，以此为手段，激起预警系统方面的合作和进展；建立多边全球对地观测分布式系统的倡议，由气象组织主办，以其数据支持预警和减灾工作；八国集团领导人今年在苏格兰鹰谷发言，坚决支持减少灾害风险，减灾战略，发展预警作为减少灾害风险的手段。在联合国的赞助下，德国正在适时筹开第三次预警问题国际会议，订于2006年3月举行。该会议除其他事项外，寻求促进和展示为脆弱国家建立预警系统的具体项目。

#### **四. 使国际减灾战略系统有效支助《兵库框架》的执行**

52. 若要成功和一贯执行《兵库框架》，则需加强减灾战略系统的能力，为采取行动提供坚实的基础，并明确各利益有关者的作用及责任。需要加强各国政府、

联合国机构、区域机构和民间社会团体的承诺和参与，并系统地跟踪减灾投资情况。最近海啸悲剧的结果也表明，亟需加强这方面的能力。

53. 关于减灾战略机制的运作情况，及其现有的能力和潜力，以及关于联合国系统应付灾害危险问题的能力和增加的价值所进行的一些研究、评估和协商，<sup>8</sup> 为制订有关减灾战略未来职能和发展的新的提议打下了基础。这些建议是基于秘书长的报告（A/54/497；A/54/136-E/1999/89），以及大会第 54/219 号决议和经社理事会第 1999/63 号决议。

54. 拟订加强的系统主要内容如下：

(a) 联合国内部负责减灾战略的总体责任仍在于主管人道主义事务副秘书长，并设有一名常设副主席，代表联合国发展集团同时由一个管理监督委员会加以支助；

(b) 经过扩大和改革的减灾问题机构间工作队（关于目前的成员组成，见 [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)）作为减少灾害危险的一个全球论坛，并就如何执行《兵库框架》提出建议，并致力于支持执行工作。除联合国各机构、区域组织和民间社会团体之外，该工作队的成员也将包括各国政府，并将重新命名为减少灾害危险全球论坛。一个附属的方案咨询委员会将审查和协调该全球论坛及其附属机构的工作方案；

(c) 经强化的减灾战略秘书处将具有下列核心职能：

- 监测《兵库框架》总体执行情况，协助审查各种经验，并编写进度报告。
- 促进全世界减少危险的文化，担任信息和通信资料的“交流中心”，并在广泛的机构间合作和专家网络的配合下进行宣传。
- 向特设工作队的后续机构——管理监督委员会以及区域和专题平台及网络提供便利和服务，鼓励制订和审查政策，并支持成员之间的合作。
- 通过提供资料和政策建议来支持制订国家减少灾害危险的纲领，作为一个协调人向国家和专题方案提供技术专门知识和资源。
- 作为联合国系统内部的协调中心，协调减少灾害危险的政策和战略，鼓励联合国系统的人道主义和经社发展政策及战略之间的协同作用。
- 鼓励调动资源，建议跟踪和汇报系统，管理减灾战略减少灾害信托基金；

<sup>8</sup> 《展望未来：加强联合国在灾难风险管理方面的相关作用和增值的切实步骤》，Randolph Kent 著；2005 年 5 月 24 日至 26 日在日内瓦举行的第十一届机构间减少灾害特设工作队的报告，《对国际减少灾害战略机构间秘书处的外部评价》，Ian Christoplos 以及 Alexandra Galperin 和 Yasmin Aysan 著；以及《关于减灾战略系统未来组织安排的说明》Mukesh Kapila 著。

(d) 减灾战略秘书处仍将作为联合国秘书处内部的一个单独实体，对主管人道主义事务副秘书长负责；

(e) 作为积极的区域网络，加强在区域和分区域一级倡导减少灾害合作，以便支持各国提出的倡议和纲领；

(f) 作为专题平台或专家网络，根据需求和有时限的任务规定，支助《兵库框架》所确定的具体议题；

(g) 由各国指定的减少灾害危险国家平台将作为国家论坛负责协调《兵库框架》的执行，区域和分区域减少灾害平台和网络以及联合国国家工作队将向这些国家平台提供支助。

55. 各国政府打算保留减灾战略支助小组的想法令人欢迎。该支助小组是加强在全球范围减少灾害危险经费筹措和支助的一个渠道。

56. 这些拟订的安排旨在加强管理和问责制。管理监督委员会由主管人道主义事务副秘书长主持，方案咨询委员会将在战略和制订方案方面加强减灾战略的领导能力，尤其是通过强调支持各成员国。所产生的政策和指导框架将能为减灾战略秘书处以及该战略的利益有关者提供更为明确的基础，以便实施《兵库框架》。

57. 2005 年 10 月初将举行的一次减灾战略利益有关者讲习班，将讨论减灾战略系统的组织和管理结构拟订的改革问题，讨论的结果将提交给 2005 年 11 月举行的特设工作队第十二次会议，以便在 2006 年 1 月开始实施。

## 五. 结论和建议

58. 秘书长吁请联合国大会核准减少灾害问题世界会议通过的《兵库宣言》和《2005-2015 年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》，并请各国、民间社会团体、宗教机构和国际组织，包括联合国系统和国际金融机构遵守《兵库框架》第四节规定的关于执行、贯彻和支持的请求。

59. 为了确保国际上协作、协调和监测各级实施减少灾害危险的进展情况，秘书长建议大会核准关于加强减灾战略系统及其管理和秘书处，并加强各机构分配作用和职责以支持《兵库框架》执行的建议。其中包括，设立一个管理监督委员会，向主管人道主义事务副秘书长提供建议和支助，将特设工作队改组成全球减灾平台，并设有一个附属的方案咨询委员会，以及根据第 54 段所述的提议，加强减灾战略秘书处，以便向该系统各级提供服务。

60. 最近在突发灾害以及包括印度洋海啸等灾害的经验突出表明减少灾害危险是至关重要的。《兵库框架》明确强调联合国能发挥关键作用，在实施有效减灾战略方面发挥领导作用并提供支助。因此，必须加强减灾战略秘书处，向其提供有保障和可预测的资金。在这方面，忆及大会第 54/219 号决议表明，减灾战略

应当完全从预算外资源加以支助。在没有经常预算基金确保健全的财政基础情况下，秘书长鼓励会员国承诺向减灾信托基金提供捐款，以充分支持减灾战略秘书处的工作。

61. 根据特设工作队的建议，减灾问题世界会议上发表的《共同声明》、减灾战略秘书处所得到的评价结果及经验，以及与区域组织和其他组织举行的第六次高级别会议的建议，秘书长建议加强区域合作和建立网络的机制，以便支助国家和地方减少灾害危险的努力。

62. 秘书长重申需要开发全球以人为本的预警系统的能力，将所有的危害和有可能遭受风险的所有国家及社区包括在内。这些系统应当利用现有的能力，并应当完全纳入减少灾害和管理灾害的政策和计划。减灾战略系统及其国际预警方案提供了一项手段，能促进各种危险之间以及许多利益有关者之间预警努力进行必要的整合。秘书长鼓励各国政府和各组织继续支持开发海啸预警系统，以及其他必要的预警系统，如印度洋和其他已遭受灾害地区的热带气旋及恶劣气候的预警系统。

63. 可持续减少灾害危险应当成为环境、经济和社会发展的组成部分。因此，减灾战略系统需要高度重视加强与政府间组织和国际金融机构之间的合作关系。此外，减灾战略系统应发展与负责备灾和救灾实体的合作，包括军队和国家救援单位。

64. 随着联合国改革的推进，以便使联合国各基金、方案及专门机构团结一致，在 2015 年之前实现千年发展目标，需要进一步加强政治承诺，将减少风险系统纳入发展计划，扩大会员国及其社区和整个国际社会提供的资源，并进一步适用关于减少灾害的知识。我们必须能够在 2015 年之前报告说，由于我们能够管理和减少自然灾害的危险，受害者和受灾社区的数量大量减少。这在经济上和道德上都是绝对必要的。