



第六十七届会议

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

本报告依照大会第 66/199 号决议的要求概述了执行国际减少灾害战略的进展。根据第 65/158 号决议的要求，报告附件介绍了开展国际合作，减轻厄尔尼诺现象影响的最新情况。

虽然 133 个国家的政府报告了执行《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》的进展，但 2011 年有大量人员死亡，经济损失创纪录，表明有必要在 2015 年商定一个《兵库行动框架》后续框架。会员国此前在联合国可持续发展会议上呼吁以新的紧迫感处理这些问题，在把减灾风险和适应气候变化列入整个可持续发展议程问题上，我们正处在有重大突破的关口上。

各期《全球减少灾害风险评估报告》都为投资减少灾害风险提出了一个无懈可击的商业理由，认为这是全球消除贫困的一项重要内容，也是避免反复出现的灾害事件造成无谓损失的一个途径。本报告着重指出，有许多积极因素可以利用，其中包括世界各地越来越多国家创建了国家灾害损失数据库、世界减灾运动“提高城市抗灾能力”主题取得了扎实成绩、人们重新注意跟踪捐助方对减少灾害风险的投资和采用循证方法根据简单需求进行灾害管理投资。

* A/67/150。



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了大量发展机会。在国际社会 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后，有超过 44 亿的人受国际社会上报的灾害的影响，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. 这些数字只是灾害造成的影响的一部分。国际社会并未上报小规模洪水、局部山体滑坡、暴风雨和火灾造成的损失。但这些灾害直接影响到极易受灾害影响的农村社区，以及这些社区依赖的基础设施和其他设施。2010–2011 年雨季仅在哥伦比亚就造成了大约 54 亿美元的损失。在本报告所述期间，澳大利亚、巴西、莫桑比克、纳米比亚、巴布亚新几内亚、斯里兰卡等许多国家的许多地方发生了洪灾，有些洪灾的规模是前所未有的。在巴基斯坦，2011 年急剧的季风雨多次引发洪灾，使 920 多万人受灾。斐济 2012 年 1 月和 4 月两次发生洪灾。菲律宾棉兰老岛北部受“天鹰”热带风暴袭击，发生洪灾和山体滑坡，624 600 人受灾，有 1 495 人死亡，近 40 000 所住房被毁。

3. 2011 年，国际社会上报的干旱影响到世界各地大约近 7 500 万人，¹ 干旱导致农业歉收、粮食无保障及弱势民众出现饥荒。在非洲之角，干旱影响到 1 300 多万人。在萨赫勒地区，在干旱情况因政治不稳定进一步加剧时，发出了预警。

4. 与此同时，2011 年 3 月日本发生的地震和海啸和该年早些时候泰国发生的水灾都表明，重大灾害不仅会给国内生产总值造成直接和间接损失，而且会破坏汽车和电子等行业的全球供应链。在一个全球化的世界中，供应链一环套一环，这意味着一个地区遭受的经济损失会产生全球影响。例如，据估计，泰国的洪灾致使全球工业生产减少 2.5%。2012 年 5 月，意大利艾米利亚-罗马涅大区发生地震和余震，由于该地区集中了很多中小型企业，因此综合经济损失估计超过 60 亿美元。²

5. 各种灾害并非孤立事件，前后各个事件不过是风险正在累积起来的信号。政府间气候变化专门委员会的特别报告³ 着重指出，气候变化造成的一个结果是，二十一世纪全球许多地区发生强降水事件的频率和出现日高温极值的频率会增加，出现低温极值的频率会减少。大多数地区热浪的持续时间很可能会延长，发

¹ 国外救灾处/灾害流行病学研究中心：国际灾害数据库。

² 影响预测，“2012 年五月全球重大灾难回顾”。见 http://thoughtleadership.aonbenfield.com/Documents/201206_if_monthly_cat_recap_may.pdf。

³ Christopher B. Field and others, eds, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* (New York, Cambridge University Press, 2012)。见 <http://ipcc-wg2.gov/SREX>。

生热浪的频率和/或强度很可能会增加。许多海洋盆地热带气旋的平均最大风速会加大。因此，气候变化会使水和农业等天气敏感行业面临更大的风险。

6. 与此同时，政府间气候变化专门委员会特别报告得出了与 2011 年《全球减少灾害风险评估报告》同样的结论，即今后几十年里，人和经济活动受自然灾害影响的可能性增加仍然是灾害风险加大的主要原因。公共和私人投资面临的风险仍然集中在易发生灾害的地区，如冲积平原、暴风雨和海啸多发的海岸线和地震多发的城市。这些投资大多数投在中低收入国家易发生灾害地区。与此同时，未对城市化和环境退化进行充分规划和管理不仅是国家政府和全球私营部门面临的一个隐性赤字，而且最重要的是，也是依赖国家政府和私营部门的人民面临的一个隐性赤字。

二. 实施《兵库行动框架》的挑战和机遇

7. 在过去的一年里，实施《2005-2015 兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》既有严峻的挑战，也有加速执行的新机遇。⁴ 仍面临的重大挑战包括：地方一级灾害风险迅速增加，缺乏准确的灾害损失数据及资源不足，以及无法将减少灾害风险考虑适当列入发展、规划和预算。另一方面，联合国可持续发展大会成果(第 66/288 号决议，附件)和 20 国集团首脑会议认识到减少灾害风险问题，且私营部门和地方政府的潜力尚未得到开发，这是一个在 2015 年前进一步提高国家和社区抗灾能力的新机遇。

8. 通过对 2009-2011 年进展审查的结果和《兵库行动框架》进行比照可以发现，虽然许多国家在备灾、救灾和预警等挽救生命活动方面取得了长足进展，但投资和发展决定还没有适当考虑到灾害风险。尽管有秘鲁等明显的例外情况，但公共规划和投资决定和管理和减少灾害风险的政策和战略大都是分开做出的。同时，许多国家报告称很难在实地落实立法和政策。许多国家的地方政府能力不强，问责机制效率低，这意味着即使各国制定了减少灾害风险的政策、法律和制度体系，但在实地消除积累起来的风险有困难。

9. 在今后几十年里，上万亿美元的新投资将涌向易受灾的低收入和中收入国家。如何投资和在哪里投资将决定今后灾害风险是否会持续增长。虽然国际金融机构支持各国政府建立管理突发事件的风险融资机制，但这还不够。2011 年发生在日本和泰国的灾难突出了隐藏在发展中的风险向外蔓延的影响。全球是否有一个可持续的未来取决于公共和私营部门合作，适当承担所有新投资的风险和管理风险。

⁴ 见《兵库行动框架》中期审查，见 www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf。

10. 我在提交给大会的前一份报告(A/66/301)中,呼吁今后的任何可持续发展框架都要明确列入灾害和气候风险管理。联合国可持续发展大会(里约+20)题为“我们希望的未来”的成果文件(大会第66/288号决议,附件)明确响应了我的号召,并提出了一些重要机遇和政府间进程,让包括防灾在内的减少灾害风险工作切实支持实现可持续发展目标,提高社区抗灾能力。会议成果为讨论2015年后的减少灾害风险框架及制定路线图提供了坚实基础。

11. 与会者强调,有必要继续加强努力,协助小岛屿发展中国家落实《巴巴多斯行动纲领》和《毛里求斯执行战略》。现有和新出现的多个挑战要求持续提供协调支持。消除易受灾的基本原因和提高抗风险能力是实现可持续发展的核心,需要采用全系统的统筹方法。因此,预定2014年举行的小岛屿发展中国家问题第三次国际会议将是一个确保提供必要支持,提高小岛屿发展中国家抗灾能力的重大里程碑。

12. 收集灾害损失数据并系统分析灾害损失是为制定预防政策和方案收集必要证据的基础,因此,对于全面了解灾害造成的经济影响以及财政机制如何才能减轻政府和私人组织的负担至关重要。虽然在过去的一年里在此方面取得了一些进展,但建议仍将推进这一领域工作列为重中之重。各国需要建立记录制度,能够记录当地损失,并能为规划和统计目的在地方和国家层面共享信息。在制订灾害损失记录制度方面,一定程度的标准化可以有助于更好地计算区域一级的损失,协助进一步开展区域合作。共有43个国家说它们有经过更新的国家灾害损失数据库,可用于投资决策,消除潜在风险,加强当地的风险管理及加强伙伴关系和民间社会参与。

13. 尽管有多重挑战,但仍有许多进一步推进各部门减少灾害风险的机会。减灾战略秘书处与一系列行为体和变革推动者接触,确保减少灾害风险和抗灾能力是工商业和地方日常决策的一部分。

14. 在大多数国家中,私营部门投资在总体投资中所占份额很高。公共投资通常只占一个国家国内生产总值的5%至15%,这意味着私营部门投资占了余下的85%至95%。因此,国家经济发展和抗灾能力有赖于私营部门在投资时考虑到灾害风险。减灾战略秘书处加强了与私营部门实体的接触,以便推动进行业务连续性规划,对抗风险基础设施和流程进行投资。因此,现在有一个不断扩大的由关注建立抗风险能力问题的私营部门实体⁵组成的全球网络,以便交流知识和经验,围绕各项举措开展合作。

15. 减灾战略秘书处的宗旨是与公司沟通,说服它们将2011年全球减少灾害风险平台第三届会议上提出的企业减少灾害风险5个要点列入他们的商业战略和运

⁵ 减少灾害风险私营部门伙伴关系有大约40个私营部门伙伴方。

营。主管减少灾害风险问题助理秘书长的私营部门咨询小组和执行《兵库行动框架》特别代表正在与全球的企业接触，致力于支持各国政府和全球领导人宣传和执行以下措施：开展并支持地方和国家政府进行风险评估；与多个伙伴方合作，在规划和制订土地用途时优先注重抗灾能力；确保投资能够抵御极端气候事件和快速城市化带来的新风险，例如生态系统服务和自然资源面临压力和治理挑战等。

16. 现在，一半的人口生活在城区。到 2050 年，预计世界上 70% 的人口将居住在城市地区，其中有三分之二的人居住在低收入和中等收入国家。大部分人口增长出现在容易发生地震，干旱和洪水的地方。但是，城区拥有消除这些风险的必要资源、知识和规模经济。地方行政部门可以在减少灾害风险方面发挥的重大作用在很大程度上仍然被低估，且它们的资金不足。现已将缺乏能力，对问题认识不足，缺少资源列为阻碍城市提高抗灾能力的主要障碍。然而，许多城市的领导人知道在将减少灾害风险列入政治发展和可持续发展议程并列为优先事项的好处。“提高城市抗灾能力”运动通过倡导抗灾活动，提高地方一级对灾害风险的认识，鼓励地方和国家政府承诺将减少灾害风险和适应气候变化列为优先事项，来支持可持续的城市化进程。

17. 建设一个能够抵御灾害的社会需要采用综合方法，包括与私营部门和地方政府合作，持续评估和管理新出现的风险。灾害损失数据库，灾害风险标识和财务跟踪系统可协助各级公共和私人决策者做出有据可依的发展规划和投资选择。

18. 为筹备拟订今后的可持续发展和减少风险框架，进一步促进国际合作，减少灾害风险方面，各国必须审查制订国家预防和减少风险政策和计划的进展，找出差距、挑战以及可能的解决办法。将于 2013 年 5 月 19 日至 23 日在日内瓦举行的全球减少灾害风险平台为各国提供了一个重要平台，以共享经验和对未来的想法，确定如何尽可能利用联合国可持续发展大会成果提供的机会，将减少灾害风险纳入可持续发展。

三. 为加快减少灾害风险提供协调和指导

19. 减灾战略秘书处将继续发展现有机制，如全球、区域和国家减少灾害风险平台的同时，探讨与新利益攸关方接触的创新方法，以便接触社会各界。

A. 加强全球层面的协调

致力制订 2015 年后的减少灾害风险框架

20. 减灾战略秘书处根据大会第 66/199 号决议，开始推动制订 2015 年后的减少灾害风险框架。秘书处将确保通过协商开展工作，借鉴《2005-2015 兵库行动框

架：建立国家和社区的抗灾能力》⁶ 和各期《全球减少灾害风险评估报告》⁷ 及全球和区域减少灾害风险平台以前各次会议提出的意见和建议。减灾战略秘书处在这类意见和其他投入的基础上发布了一份背景文件，⁸ 提出了制订 2015 年后的减少灾害风险框架的要点。

21. 2012 年初进行了一系列初步协商，计划明年进行更多协商，让尽可能多的利益攸关者参加有关讨论和工作。2012 年 7 月 3 日和 4 日在日本东北召开的世界减灾会议部长级会议最近一次会议也为各国讨论未来减少灾害风险框架的要求提供了一次机会。此次会议重点提出了在一个相互关联的世界里管理灾害风险的挑战，以及需要充分增强社区的权能，确保在规划和管理危机时充分利用它们的知识和经验。

22. 制订 2015 年后的减少灾害风险框架工作的一项重大活动是即将召开的全球减少灾害风险平台第四届会议，会议将为评估第一阶段协商情况，进一步确定工作的下一个步骤，提供一个机会。第四届会议的宗旨是维持各行为体不断持久努力的势头，共同承担降低风险、增强社区抗灾能力的责任。筹备工作进展顺利，会前磋商阶段主要注重地方政府和城市、私营部门、议员、学术和科学界。

23. 预计 2015 年后的减少灾害风险框架将于 2015 年初在日本举行的全球减少灾害风险会议上通过。减灾战略秘书处将协助会议的安排工作。我请减灾战略秘书处与会员国及其他利益攸关方就会议的筹备和审议工作进行密切磋商，同时考虑到其他重点关注今后的可持续发展议程、包括可持续发展目标的工作。

联合国系统减少灾害风险

24. 在我的第二个任期开始时，我把预防灾害作为我的五个优先事项之一。我呼吁制定和实施减少灾害风险国家计划，应对日益增加的气候变化、环境退化、城市化和人口增长的挑战，还提出特别注重最不发达国家和最脆弱国家。为了实现这个目标，联合国系统必须在国家一级，在驻地协调员领导下和联合国发展集团的支持支持下，采用“一体行动”原则，通过统一协调参与，利用联合国系统不同成员的强项和相对优势。

25. 我的特别代表和减灾战略秘书处根据第 66/199 号决议，与联合国系统行政首长协调理事会（首协会）和方案问题高级别委员会等联合国协调机构就支持会员国的“一体行动”密切合作，以加快在减少灾害风险方面取得进展。

⁶ 见 www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf。

⁷ 见 www.preventionweb.net/gar。

⁸ 见 www.unisdr.org/we/inform/publications/25129。

26. 应首协会的要求，我的特别代表在 2011 年第一届常会上介绍了情况。在该届会议上，与会者一致承诺通过制订一个共同议程，协调一致地把减少灾害风险列入各项方案和业务，并对减少灾害风险予以最高级别的政治支持。要求减灾战略秘书处主导这项工作。方案问题高级别委员会根据自我评估的结果，决定设立一个有时限的高级别工作组，由我的特别代表提供协助，制定一项战略行动计划，让联合国系统在减少灾害风险领域有最大的连贯性和有效性。联合国系统共有 28 个组织、基金、方案和专门机构，包括世界银行，参加工作组的工作，预计工作组将在 2013 年中交付成果。

27. 自我评估结果显示，90%的调查对象认为减少灾害风险要么是机构优先事项，要么是其方针之一。60%以上的调查对象表示在把减少灾害风险列入其方案方面取得了显著进展。这包括世界粮食计划署执行局批准一项减少和管理灾害风险政策，也包括联合国粮食和农业组织制订的一个关于减少灾害风险以促进粮食和营养保障的框架方案。同样的，世界气象组织根据其 2012-2015 年战略计划，把减少灾害风险作为五个战略优先事项之一。联合国人类住区规划署理事会在 2011 年会议上也为减少、防备、预防和缓解灾害风险提供了明确的方向，以此促进城市的可持续发展。

风险趋势监测工作的进展情况

28. 《兵库行动框架》是一个在全球范围内推动减少灾害风险议程的宝贵工具。两年一度的全球和区域平台是监测全球和区域一级实施框架进展情况的主要机制。在国家一级，到 2011 年时有 133 个国家使用了兵库行动框架国家监测系统——预防网(www.preventionweb.net)上的一个在线工具，以收集采用框架五个优先领域进展情况的信息。在本报告所述期间，提供了一个指导说明，题为“通过 2011-2013 年多利益攸关方参与进程开展兵库行动框架国家监测和审查工作的实用指南”。审查工作是一个自我评估和设定基准的工具，也是各国政府的规划工具。在区域和次区域层面，兵库行动框架区域监测系统是 2010 年推出的一个在线工具，用于进一步了解减少灾害风险的跨界问题，并找出差距和挑战。目前有 11 个政府间组织参与兵库行动框架的次区域进展情况审查。2011 年着手试用地方政府自我评估工具，旨在收集地方或市镇一级的信息。这些工具让所有利益攸关方加入有关工作，确保有一定程度的问责和透明度。他们使各方，从政策制定者到社区领袖，都能跟踪进展和找出差距。

29. 灾害风险信息在指导投资决定和支助舆论方面发挥重要作用。为了增加获取全球风险数据的途径，减灾战略秘书处与各方面合作伙伴协作，编写了《全球减少灾害风险评估报告》。⁷《全球评估报告》现在是一个分析灾害风险和脆弱性趋势以及减少灾害风险进展情况的可靠、全球性资料来源。减灾战略秘书处协助在 30 个国家和地区印发《2011 年全球减少灾害风险评估报告》。

30. 《2013 年全球减少灾害风险评估报告》将根据对私人投资如何增加灾害风险、所产生的灾害如何不仅影响到企业而且影响到企业所在地的经济和社会进行的讨论和分析,把鼓励和不鼓励进行灾害风险管理的因素列入投资决策,特别是在目前有全球政治和经济危机、一连串风险和不定因素的情况下。私人投资和灾害风险之间的关系具有双向性:私人投资可遭受灾害的负面影响,但也可以构成或增加灾害风险。预定 2013 年举行的全球减少灾害风险平台第四届会议将推出《2013 年全球评估报告》。

31. 对预防网进行了独立评价,⁹以评估其效果、影响以及满足现有的和潜在的减少灾害风险利益攸关方对现时不断变化信息的需求的能力。评价发现,预防网已经成为全球减少灾害风险信息的存储库,为广大用户群提供广泛的资源。鉴于每周有 25 000 多名灾害风险专业人士访问该网站,减灾战略秘书处决心为减少灾害风险人士加强这一有全球重要性的知识库。

32. 公私合作伙伴关系在风险监控领域的作用继续得到加强。全球地震模型(www.globalquakemodel.org)是在世界范围内开发和部署地震风险评估工具和资源的共同成就。同样,全球性冲击的金融影响是世界经济论坛的一个多年倡议,重点关注自然灾害产生的经济和人道主义风险,并是一份公私部门利益攸关方可以利用的行动和最佳做法的全球参考资料。

推动建立抗灾能力更强的城市、学校和医院

33. 日本东部发生的地震再次突出表明,是否了解灾害风险可以决定一个人的生死。一般情况下,了解风险和知道该做什么的人更容易在灾难中生存下来。全球、国家和地方领导人必须发挥作用,推动减少灾害风险。在这方面,减灾战略秘书处增加了与一些推动变革的人的接触,如议员、市长、地方和国家领导人以及青年,以便在社会各界推行减少灾害风险文化。教育尤其在青年公民思想成形以及让家庭和社区了解灾害风险方面发挥了重要作用。

34. 每年估计有 1 亿儿童和青少年受灾害影响。大多数国家面临的挑战是通过教育方案让学生了解灾害的原因、性质和影响,同时培养各种能力和技能,使他们能够积极促进预防和减少灾害。在有知识和技能的同时,还必须有一个态度、喜好和价值观的体系,推动青年在其家庭和社区受到威胁时负责任地相应采取行动。¹⁰

⁹ 见 www.preventionweb.net/files/27624_pwevalfinalreportwithannexes.pdf。

¹⁰ David Selby and Fumiyo Kagawa, *Disaster Risk Reduction in School Curricula: Case Studies from Thirty Countries*(Geneva and Paris, United Nations Children's Fund and United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2012)。

35. 减灾战略秘书处通过百万安全学校和医院举措，与社区、民间社会组织、各国政府和私营部门合作，让学校和医院不受灾难影响，这一举措已收到 20 多万个安全承诺。

36. 实施加强医院安全举措的势头继续增加，特别是在阿拉伯国家以及欧洲、拉丁美洲和加勒比地区国家。世界卫生组织启动了修订重要的医院安全评估工具——医院安全指数的工作，来自世界各地的结构性和非结构性安全和灾害防备专家参加了这一工作。

37. 议员在制定国家政策和规范、监督、立法及创造有利的减少灾害风险环境方面发挥的作用很重要。减灾战略秘书处与来自 124 个国家的 900 多名议员接触，增加他们对减少灾害风险的了解和获取信息的渠道，以支持他们在气候变化和千年发展目标方面的工作。在孟加拉国，为了支持政府减少气候风险，所有政党都将减少灾害风险和气候变化列入议程。乌干达 2011 年推出了新的议会网络，支持政府努力减少灾害风险和加强抗灾能力。在区域层面，减少灾害风险和气候变化现在已经提上次区域和区域议会论坛和集会的议事日程。这些论坛和会议包括拉丁美洲议会环境和旅游委员会；非洲、加勒比和太平洋国家集团-欧洲联盟联合会议员大会；欧洲-拉丁美洲议员大会；东非立法大会。减灾战略秘书处与各国议会联盟密切合作，鼓励制订国家立法框架，把减少灾害风险同适应气候变化和减贫联系起来。约 3 000 名议员收到了他们共同编写的题为《减少灾害风险：一个实现千年发展目标的工具》的出版物。

38. 在过去两年中，以“建设具有抗灾能力的城市：我们的城市正在做好准备”为主题的世界减灾运动已经发展成为一个促进外联和城市投入的工具，意义和影响越来越大。85 个国家的 1 050 多个城市和地方政府在活动推出后参加了这项活动。其他许多城市通过使用减灾战略秘书处 2012 年推出的确保城市复原力的十大要点清单、《当地政府自我评估工具》和《地方政府领导手册》，参加了一个由决心加强参与、城市规划、地方治理和减少城市风险的城市、市长和合作伙伴组成的全球网络。城市管理部门和地方利益攸关方可以使用这些实用工具，采用着眼于整体的新办法来消除因城市人口和城市的复杂性不断增加而产生的新风险。

39. 地方政府已经开始磋商 2015 年后减少灾害风险框架。一些国家，包括阿根廷、印度尼西亚、黎巴嫩、菲律宾和瑞典，采取了各种举措，在地方政府一级推行这一全国性运动的技术和政策工具。减灾战略秘书处与合作伙伴和 29 个榜样城市合作，协助地方政府开展城市之间的相互学习和交流，推广社区参与、在认识风险的情况下规划土地用途和更好防备灾害方面的成功经验。世界城市和地方政府联合组织、地方人类住区管理当局区域网和环境倡议理事会——地方政府可持续发展协会都开展这一运动，沿用了培养城市抗灾能力的目标。世界卫生组织通过设在日本神户的世界卫生组织卫生发展中心，开始制订关于城市突发公共卫生事件风险管理的国家和城市指南，加强减灾能力倡议则制定了关于在城市中推

动减少灾害风险的市长和其他地方当局一揽子培训方案。为支持这一运动，世界银行与减灾战略秘书处和世界气象组织推出了《城市与洪水：面向 21 世纪的城市洪险综合管理指南》，并协助发展这一运动的工具。

40. 减灾战略秘书处及其合作伙伴在 2011 年 10 月 13 日国际减灾日请儿童和青少年“进一步努力减少灾害风险”。据估计，每年有 1 亿青年受灾害影响，还有数千人丧生和受伤。青年，如海地的童子军、孟加拉国红新月会青年志愿者和日本的中小學生，也在防备和应对灾害。有充分的证据表明，在得到支持并通过获取信息和技能培训提高能力情况下，青年是减少灾害风险的重要行为者，他们能敏锐地发现社区可在哪些领域中减少风险。80 个国家在国际日举办了 100 多项活动，包括肯尼亚举办了有中小學生参加的“收养一颗树”项目、希腊进行地震模拟和多米尼加共和国举办减少灾害风险展览会。2012 年减灾国际日的主题是“妇女和女孩：(不)可见的抗灾能力”。

B. 加强区域层面的协调

非洲

41. 自 2000 年以来，非洲经济出现强劲增长。虽然在撒哈拉以南非洲国家的外国投资的回报率目前高于任何其他发展中地区，但人的发展的程度在全球最低，易于到灾害影响的程度在增加。干旱、洪水和跨界冲突是灾害风险管理面临的重大挑战。有利的一面是，非洲通过并支持采用《非洲减少灾害风险区域战略》(2006-2015 年)和用于实施这一战略的行动方案，表明它有政治决心。

42. 目前工作的重点是提高政府间发展管理局等区域机构的影响力。虽然捐助方继续资助人道主义干预措施，但常常无法制订基于完善的灾害管理实践的长期解决方案。尽管仍然有障碍，但取得了明显进展。非洲减少灾害风险工作组正积极弥合气候科学家和政策制定者之间的差距，把他们的工作汇集起来，以改善早期预警，为研究灾害风险的人提供更多的天气和气候产品。

43. 2013 年 2 月下旬，在非洲干旱适应论坛举办后马上会举办减少灾害风险区域平台。区域平台将探讨 2011 年第十七次非洲联盟首脑会议通过的《第二次非洲减少灾害风险问题部长级会议宣言》就减少灾害风险和增加对这一区域减灾的投资的金融机制提出的建议。

阿拉伯国家

44. 阿拉伯地区继续发生社会和政治变革浪潮，治理和体制结构以及发展和减少风险议程受到影响。尽管政治优先事项和社会优先事项相互竞争，但 2012 年 3 月在巴格达举行的阿拉伯国家联盟首脑会议通过了《2020 年阿拉伯减少灾害风险战略》，重点表明这一区域对减少灾害风险的政治承诺和认识。现在正重点制订

一个实施《阿拉伯战略》的框架。建设技术能力以及加强知识和信息系统是该地区的主要优先事项。

45. 海湾合作委员会的灾害管理中心正在加强次区域的能力，重点是找出海湾国家在把减少灾害风险纳入主流方面的差距和挑战。

46. 计划在 2012 年年底或 2013 年初举办阿拉伯国家减少灾害风险区域平台。

亚洲和太平洋

47. 随着亚洲各国经济的迅速增长，经济受自然灾害影响的风险也随之增加。该区域的灾害损失达 2 940 亿美元，占全球经济损失的 75%，表明亚洲受灾害影响的风险很大。尽管这种风险不断增加，该区域许多国家在减少易受影响程度方面取得了重大进展。该区域国家和地方一级减少灾害风险的政治承诺都很坚定。

48. 东南亚国家联盟(东盟)-联合国灾害管理战略合作计划是根据大会关于联合国与区域组织开展合作的各项决议制订的，将用于指导东盟-联合国 2011-2015 年在该区域进行灾害管理方面的合作。

49. 2012 年 10 月将在印度尼西亚日惹市举行第五次亚洲减少灾害风险部长级会议。会议旨在加强政治承诺和投资，支持地方在减少灾害风险和建立实际可行的协作机制方面采取行动，在地方一级建立抗灾能力。在次区域一级，太平洋各国和领土将于 2012 年 10 月在新喀里多尼亚的努美阿搭建太平洋灾害风险管理平台，协调区域灾害风险管理和气候变化机制，协助落实区域政策和纲要。

欧洲

50. 金融危机在整个欧洲的延续突出表明灾害预防工作在经济上的好处。由于经济损失风险正在以高于欧洲各国国内总产值平均增长率的速度增加，各国显然打算采取行动，通过更好地了解风险和在各个行业减少风险，加大对灾害预防的投资。

51. 欧洲减少灾害风险论坛第二次年度会议重点审议了适应气候变化、分享知识和加强公民减灾意识问题。会议的一个重大成果是审查了欧洲各国减少灾害风险内容列入适应气候变化计划和政策的情况。欧洲大力参与减少灾害风险和执行《兵库行动框架》的工作，表明它希望就 2015 年后的减少灾害风险框架进行商洽。

52. 2012 年 10 月在克罗地亚杜布罗夫尼克举行的欧洲减少灾害风险论坛第三次年度会议将审查第二次会议成果的执行情况。

美洲

53. 美洲的人口增长率高于全球平均增长率，继续造成不定因素，增加人口受自然灾害影响的机率，造成易受灾害影响的状况。规模中等的城市尤其如此。由于该区域大多数国家收入达到中等水平和收到的官方发展援助在减少，各个行业都在争夺公共资源，为优先投资减少灾害风险并将其作用可持续发展的一个重要方面提供了一个机会。

54. 在美洲，次区域组织发挥了重要作用，积极推动做出政治承诺，通过各种合作机制推进减少灾害风险的工作。这些机制在制订次区域计划方面起了推动作用，对制订新的立法、把减少灾害风险列入国家政策和监测本区域在执行《兵库行动框架》方面的进展产生了影响。

55. 定于 2012 年 10 月在布宜诺斯艾利斯举行的美洲减少灾害风险区域平台第三届会议旨在协助落实在区域平台第二届会议上做出的承诺，处理各国政府和地方社区面临的挑战。

A. 加强国家一级的协调

56. 目前正在审查各国的平台和相关国家协调机制，预期将提出具体建议，进一步加强国家减少灾害风险的协调能力。由于 133 个国家定期采用监测工具来评估进展，因此在国家一级减少灾害风险工作的基础上积累了宝贵的知识。减灾战略秘书处目前正在起草一份综合报告，列入各国就《兵库行动框架》执行情况提交的三期报告。

57. 为了支持国家一级编制方案的工作，联合国发展机关为 40 个联合国国家工作队举办了一系列区域讲习班，探讨如何采用综合办法，把减少灾害风险、环境可持续性和气候变化等内容列入国家方案。提出了一份减少灾害风险专家的名册，让联合国国家工作组知道整个联合国系统有哪些能够协助各国方案编制工作的工作人员。所有 25 个联合国发展援助框架¹¹和一份 2012 年生效的次区域方案文件¹²都在不同程度上列有减少灾害风险的内容，部分表明了这些具有针对性的措施的影响。

58. 联合国开发计划署在 60 个高风险国家开展减少灾害风险和灾后复苏工作。在过去 5 年中，每年平均用在减少灾后风险和复苏上的开支为 1.5 亿美元，其中有 90% 直接用于各国的方案。预计这一数额在今后 5 年中将会翻番。世界银行通

¹¹ 阿尔巴尼亚、孟加拉国、中非共和国、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、圭亚那、洪都拉斯、伊朗伊斯兰共和国、牙买加、吉尔吉斯斯坦、马拉维、毛里塔尼亚、蒙古、摩洛哥、莫桑比克、巴拿马、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、圣多美和普林西比、苏里南、泰国、乌克兰、也门和津巴布韦。

¹² 巴巴多斯和东加勒比国家组织。

过全球减灾和灾后恢复基金对国家一级减少灾后风险的投资从 2007 财政年度的 60 万美元增加到 2012 年的 3 530 万美元。

四. 增加对减少灾后风险的投资

59. 如日内瓦协会最近一份关于保险经济学的研究¹³重点指出的, 2011 年的经济损失是前所未有的, 创下了经济损失至少 1 050 亿美元的新纪录。这是极端灾后事件造成更大损失的趋势的一部分。2011 年 3 月日本发生的灾害表明社会和经济在发生地球物理灾害时是多么脆弱, 近年来, 由于主要注意力放在气候变化上, 不那么注意地球物理灾害。日本东部发生的地震还是第一个致使几个远离灾区的国家改变长期政策的“自然”灾害, 例如, 德国和瑞士将分阶段停用核电厂, 意大利取消了所有修建核电厂的计划。

60. 国家政府和国际社会对减少灾害风险进行投资是保护人民和重要社会设施的一个有效途径。全球有 22 亿人有可能受自然灾害的影响, 经济损失总额达 1 万亿美元, 然而, 2012 年 3 月公布的独立研究¹⁴表明, 在最容易发生灾害国家, 包括其受灾人口占全球受灾总额一半以上和近 80% 的死亡人口的国家中, 官方发展援助总额只有不到百分之一的金额用于减少灾害风险。用于减少灾害风险的官方发展援助资金大部分用在两个国家的重要基础设施项目上。此外, 很多减少灾害风险资金用在业务准备, 而不是建立长期抗灾能力。减灾战略秘书处正与会员国和经济合作与发展组织发展援助委员会合作, 寻找帮助各国政府和国际社会跟踪开支情况的工具, 以便推动加大对减少灾害风险和适应气候变化的投资。

61. 在大韩民国釜山召开的第四届援助实效问题高级别论坛确认减少灾害风险是一个重大发展问题。成果文件表示, 发展战略和方案需要优先建立容易受灾害影响的人和社会, 特别是小岛屿发展中国家等极易受灾害影响的人和社会的抗灾能力, 并指出, 投资建立抗灾能力和减少风险增加了发展工作的价值和可持续性。我欢迎这一承诺, 会员国需要把这一承诺变成行动。联合国系统全力支持各国的努力。

62. 20 国集团 2012 年把灾害风险管理列为重要议程事项是一个重要事态发展。全球减灾和灾后恢复基金协助担任 20 国集团主席的墨西哥向各国政府宣传灾害对财政产生的影响。20 国集团各国领导人在 2012 年 6 月在墨西哥洛斯卡沃斯举

¹³ Christophe Courbage and Walter R. Stahel, eds, “Extreme events and insurance: 2011 annus horribilis”, The Geneva Reports: Risk and Insurance Research, No. 5 (Geneva, The Geneva Association, 2012)。

¹⁴ Jan Kellett and Dan Sparks, “Disaster risk reduction: spending where it should count”, Briefing paper (Wells, Somerset, Global Humanitarian Assistance, 2012)。见 www.globalhumanitarianassistance.org/report/disaster-risk-reduction-spending-where-it-should-count。

行的 20 国集团首脑会议发表的联合声明中确认，灾害风险管理工具和战略具有更好防止灾害、保护居民和资产以及从财务上处理灾害产生的经济影响的价值。他们还确认世界银行、经济合作与发展组织和联合国共同做出的努力。作为 20 国集团灾害风险管理议程产生的第一个成果，墨西哥政府和世界银行印发了题为“改进灾害风险评估以加强财务抗灾能力”的报告，介绍如何减轻灾害的财务影响。

减灾战略秘书处的资金筹供

63. 考虑到需要在千年发展目标及其后续目标以及与联合国可持续发展大会成果相关的工作中宣传和落实减少灾害风险，减灾战略秘书处提出了它的 2025 年战略框架，¹⁵ 以实现它减少灾害风险的重大社会、政治和经济措施在全球得到落实的愿望。该框架确立了减灾战略秘书处的方向，提出了直至 2015 年的成果和目标。减灾战略秘书处基于成果的管理制度将进一步加强它的能力，掌控和发挥其宣传、领导和积累知识工作的影响力，支持国际减少灾害战略。

64. 大会 2011 年批准了我关于在 2012-2013 两年期方案预算中列入一个 D-1 级区域方案和政策科科长职位的建议。该科长将主导减灾战略秘书处区域工作的规划和筹划。我感谢会员国支持这一建议，以此确认联合国非常重视支持各国减少灾害损失。

65. 据减灾战略秘书处估计，2012-2013 两年期预期需要资金 6 490 万美元。由于全球减灾和灾后恢复基金 2013 年底将停止为减灾战略秘书处提供资金，因此迄今为止用于建立秘书处开展区域减少灾害风险合作的能力的资金出现短缺。有关赠款在巩固世界银行和减灾战略秘书处之间的伙伴关系和协助有关减少灾害风险的全球宣传、知识积累和区域协调方面发挥了重大作用。

五. 结论和建议

66. 由于气候的变化和发展方式，风险的性质和状况正在发生变化。人口和经济、社会和文化资产继续集中在易于发生灾害的地区。2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会指出，需要改变不可持续的发展方式，在各级投资减少灾害风险，把减少灾害风险列入今后的可持续发展框架。

67. 由于正在开展制订 2015 年后减少灾害风险框架的工作，因此会员国必须审视它们在管理灾害风险和把减少灾害风险列入发展政策和计划方面的经验教训，在 2013 年全球减少灾害风险平台的会议上分享这些经验教训。为此，必须报告执行全球减少灾害风险平台各届会议的讨论结果和承诺的情况，特别是执行加强学校和医院情况评估与安全、进行多方面风险评估以及筹供减少灾害风险资金相

¹⁵ 见 www.unisdr.org/we/inform/publications/23291。

关承诺，即承诺提供 10%的人道主义救济资金、10%的灾后重建和恢复项目和国家防备和应对计划资金和 1%的全国发展资金和发展援助资金。

68. 2013 年举行的全球减少灾后风险平台第四届会议为会员国和包括私营部门在内的所有利益攸关者提供了一个独特的机会，以分享经验教训，协助起草 2015 年后的减少灾后风险框架的内容。因此，我请各国从各个部门，特别是规划和财务部门以及私营部门、科学界和民间社会，派高级别人员出席会议。

69. 这些评估的结果也将在讨论如何落实联合国可持续发展大会成果、包括确定可持续发展目标过程中具有战略用途。因此，必须在所有相关可持续发展论坛和进程中用统一的方式来阐述如何管理灾后风险，会员国要为此根据积累的经验和方法采用统一的做法。

70. 今后的两年提供了一个重要机会，以商定应对气候变化和不可持续发展方式带来的挑战的可行方法。为执行《兵库行动框架》开展的工作和合作有大量的经验和做法，产生了一些明确的原则。2015 年后减少灾后风险框架的制订工作和第三届世界减灾会议提供了一个把这些经验和知识变成新的风险管理模式的平台。

71. 在这方面，我已经请担任联合国系统减少灾害风险主管机构的减灾战略秘书处与东道国日本合作，主导这一重要活动的筹备工作。

72. 有鉴于此，我建议：

(a) 会员国通过同本国跨部门多方利益攸关方、包括地方行为体协商，收集灾害风险管理、规划发展和投资的经验教训，并在 2013 年全球减少灾害风险平台第四届会议上分享这些经验教训；

(b) 会员国通过上述协商做好准备，在 2013 年全球减少灾害风险平台会议上按全球减少灾害风险平台 2007、2009 和 2011 年各届会议主席的总结所述，介绍它们执行在各届会议上做出的承诺的进展；

(c) 会员国在减灾战略秘书处根据大会第 66/199 号决议提供协助的情况下，积极开展协商工作，以制订 2015 年后减少灾害风险框架；

(d) 会员国建立并进一步发展国家灾害损失数据库、绘制灾害风险图和建立财务跟踪制度，以支持各级政府的决策工作，同时充分利用兵库行动框架监测工具，协助评估在减少灾害风险方面的进展。

73. 我还敦促：

(a) 会员国确保今后框架的制订和有关可持续发展问题的讨论，包括区域一级的制订和讨论，根据合理的减少灾害风险实际考虑，尤其是通过各国拟议评估工作得出实际考虑来进行；

(b) 会员国确保有资源和支持来进一步加强减灾战略秘书处，让秘书处能够应对今后开展可持续发展工作和制订 2015 年后减少灾害风险框架的挑战。

附件

国际社会合作减轻厄尔尼诺影响的最新情况

1. 厄瓜多尔瓜亚基尔的厄尔尼诺现象国际研究中心仍然是安第斯地区-南美洲西海岸-和全球在气候问题和减少气候相关灾害风险问题上的参考资料中心。中心的主要贡献是开展气候研究，包括通过收集数据和协助在世界气象组织协调下定期公布厄尔尼诺最新情况，协助开展应用研究。
2. 中心制订了一些工具，包括有关气候变化的应用研究和高地、沿海地区和海洋保护区和城市易受灾害影响程度的评估。为了支持应用研究工作，中心对研究季节性气象预报、水文预测和极端天气和气候指数的三个区域工作组进行协调。在报告所述期间，为美洲的 250 名专业人员提供了培训，内容为气候分析、气候风险管理、建立海洋模式、水文预测、极端天气分析和气候适应。
3. 协作仍然是中心工作的一个重点。中心已同以下各方建立了工作关系：国际气候与社会研究所、美洲全球变化研究所、非洲气象应用促进发展中心、气象研究所(日本)、洛维拉·依维尔基里大学(西班牙)、欧洲联盟委员会区域气候变化合作方案 EUROCLIMA 和美洲的国家和区域组织。
4. 虽然中心投入运作已经快十年了，但只有两个会员国——厄瓜多尔和西班牙——为其提供了资金。