



亚洲及太平洋经济社会委员会

减少灾害风险委员会

第三届会议

2013年11月27-29日，曼谷

临时议程* 项目4

将减少灾害风险纳入发展战略主流

建设抗灾能力：将减少灾害风险纳入发展战略主流

秘书处的说明

内容提要

本文件概述在亚洲及太平洋受灾日益频繁和严重的情况下成员国所面临的问题。这些极端事件对发展产生了巨大的破坏性后果，并突显了发展进程的经济、社会和环境因素之间的相互联系，因此需要将全面的解决方案纳入发展战略。本文件审查了将减少灾害风险纳入更广泛的多部门社会经济发展框架的主流所带来的益处和成本，并介绍了关于建设经济、关键部门和供应链、生态系统以及社区的抗灾能力的战略性做法。

请委员会讨论将减少灾害风险纳入一系列国家发展规划和预算编制部门主流的各种良好做法。委员会也不妨探讨一套区域原则，供成员国在开展这样的纳入主流工作时参照，并就秘书处未来的战略方向，向秘书处提供指导。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 自然灾害对亚洲及太平洋包容性发展的影响	3
三. 对减少灾害风险进行投资	4
四. 将减少灾害风险纳入发展战略主流的战略性做法	6

* E/ESCAP/CDR(3)/L.1/Rev.1。

A. 建设经济抗灾能力.....	7
B. 对具有抗灾能力的关键基础设施进行投资.....	8
C. 建设社区的抗灾能力.....	9
D. 保护至关重要的生态系统.....	10
E. 作为纳入主流工作先决条件的数据.....	11
五. 应对共同的风险.....	11
A. 加强跨境抗灾能力.....	11
B. 建设减少灾害风险的公私伙伴关系.....	13
C. 建设具有抗灾能力的供应链.....	13
D. 加强风险监测和预警.....	14
六. 在将减少灾害风险纳入主流方面开展区域合作.....	14
A. 加强建设抗灾能力的区域知识.....	14
B. 建设将减少灾害风险纳入主流的区域能力.....	15
C. 第五届亚洲减少灾害风险部长级会议的成果.....	16
七. 供委员会审议的议题.....	17

一. 导言

1. 世界正在面临一个前所未有的时代，其特征是迅猛的经济增长、城镇化、环境退化，再加上日益增多的极端气象事件。在 1970-2010 年期间，在全球范围，灾害夺走了超过 330 万人的生命，并造成 2.3 万亿美元的损失，在最后的连续三年里，造成的直接经济损失达 1000 亿美元。不适当考虑灾害风险的投资做法将大大地增加未来遭受损失的可能性。¹ 据一项估计，至 2100 年，世界每年将因灾蒙受 1680 亿美元的损失，如考虑到气候变化影响的因素，每年损失将上升到 2360 亿美元。²

2. 在过去十年里，亚洲及太平洋大约有 250 万人受灾，近 80 万人因灾失去生命。亚洲及太平洋是世界上灾害最频发的区域，一个生活在亚洲及太平洋的人，其受到灾害影响的可能性几乎是一个生活在非洲的人的 1 倍，几乎是生活在拉丁美洲和加勒比地区的人的 6 倍，是生活在北美或欧洲的人的 30 倍。这一趋势也体现于本区域受到的经济损失——在 2011 年，亚太区域蒙受的损失占全球灾害损失的 80%，尽管亚太区域只产生世界四分之一的国内生产总值。

¹ 联合国国际减少灾害风险战略，“2013 年全球减少灾害风险评估报告”（日内瓦，2003 年）。

² 世界银行，“灾害风险管理：为所有人缔造一个安全和具有抗灾能力的未来”（华盛顿特区，2011 年）。

3. 迅猛和无控制的城市扩张，加上土地使用规划和管理不善以及环境退化，是造成本区域灾害风险增加的主要因素。预计这一趋势将继续发展，预计至 2030 年亚洲城镇化率将达 55%。³
4. 灾害风险正在因气候变化的影响而进一步恶化，预计气候变化将更频繁地产生极端灾害。加上金融危机等其他冲击，本区域的发展议程势必将面临着严重的多重挑战。
5. 建设抗灾能力是亚洲及太平洋当前最重要的挑战之一。随着社会变得空前复杂，在地方、国家、区域和全球层面密切地相互关联，许多政策制订者认识到需要放弃单独处理单个问题的做法，转而将经济或社会部门作为一个整体来处理。
6. 本文件审查了本区域在多重冲击背景下的减少灾害风险工作的趋势，并着重介绍了与将减少灾害风险纳入发展规划的主流有关的关键议题，提出了建设抗灾能力的战略做法以及未来的工作领域，供委员会审议。

二. 自然灾害对亚洲及太平洋包容性发展的影响

7. 根据《2012 年亚太灾害报告》，亚洲及太平洋国家人员和财产在灾害面前的脆弱性和所面临的风险正在增加。自从 1970 年以来，本区域的损失增加了 16 倍以上，而同期国内生产总值仅增加了 13 倍。⁴
8. 与发达国家相比，低收入国家因灾遭受的破坏相对其经济规模而言更大。最不发达国家和小岛屿发展中国家尤其脆弱。据估计，热带旋风“纳尔吉斯”给缅甸造成的破坏和损失相当于其国内生产总值的 20%。2009 年萨摩亚发生的地震和海啸所造成的损失高达其国内生产总值的 20%，阻碍了萨摩亚从最不发达国家状况中“毕业”，升级为中等收入国家。相对而言，萨摩亚也是 2012 年在世界范围受灾最严重的国家，因为热带旋风“伊万”所造成的损失相当于该国国内生产总值的 19.9%。⁵
9. 因为发生灾害，经济疲软，社会支出就受到威胁。正是穷人和被边缘化的人，尤其是妇女、儿童、老人和残疾人，在灾害面前最脆弱，受灾最严重。因此，必须尽一切努力保护能使最贫困的人和最脆弱的人受益的发展成果。
10. 尽管社会的各阶层都受到灾害的影响，但小企业主和非正规部门、被边缘化的农民和贫困家庭所遭受的损失最大，因为他们往往缺乏减缓突发

³ 联合国经济和社会事务部，“世界城镇化前景：2011 年修订本”（纽约，2012 年）英文版第 10-12 页。

⁴ 联合国减少灾害风险办事处和亚洲及太平洋经济社会委员会，“减少在灾害面前的脆弱性和所面临的风险：2012 年亚太灾害报告”（ST/ESCAP/2639）。

⁵ 美援署，“2012 年的自然灾害”，载于“灾害传染病学研究中心简报”，第 31 期（2013 年 3 月）。见：<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CredCrunch31.pdf>。

生的外部冲击的缓冲手段。中小企业面临的风险尤其大，因为一场灾害就能够吞噬掉企业资本的全部或大部分。据《2012 年亚洲及太平洋灾害报告》，台风“凯萨纳”给老挝人民民主共和国造成了 5800 万美元的损失，其中的 50%的损失由小农承受。这场台风也给菲律宾造成了 43 亿美元的损失，其中 90%的损失是由贫困的城市家庭承受。⁴ 在柬埔寨，这场台风也影响了农业、畜牧业和渔业，而它们是经济中最具生产力的部门，主要支持着小农和被边缘化的农民的生计。⁶ 在巴基斯坦，2010 年大范围的洪灾造成了 97 亿美元的损失，其中 70%的损失由贫困家庭和小农和被边缘化的农民来承担。⁴ 在泰国，贫困的农业劳工和城市贫困区每天挣工资者在 2011 年水灾中受灾最严重；社会保护有限的脆弱人口至少蒙受了 36 亿美元的工资损失。⁷

11. 重叠的大灾和其他冲击可使受影响国家从其的发展轨道上脱轨，通过破坏其社会资本、压缩其财政空间、增加其债务、侵蚀人民的抗灾能力，从而导致其产出的永久性损失。小型经济体往往特别脆弱，因为它们多元化欠缺，并已遭受了更大的经济压力。⁸

12. 亚太经社会的研究表明，灾害可对《千年发展目标》的实现产生不利影响。当一部分的国内生产总值因灾害而损失时，实现《千年发展目标》的进展就会遭受挫折，因为原来为减贫布署的活动就可能被转移到恢复和重建中去。一系列大灾可对受灾国家的经济产生累积的负面影响。例如，在巴基斯坦，占国内生产总值 21%的主要生产性农业和畜牧业，受到了一系列大灾的严重影响，这些灾害包括 2005 年的一次地震、2007 年的一次热带旋风和 2010 年大范围的洪灾以及 2011 年再次发生的大范围的洪灾。由于 70%的人口直接或间接依赖农业，其中许多人生活在贫困线以下，因此这些灾害对根除贫困努力产生了破坏性的影响，而这正是《千年发展目标》与贫困有关的指标的内容。同样，地震和洪灾给学校及其他基础设施造成的破坏也影响了《千年发展目标》与教育有关的指标的实现。⁴

13. 除了自然灾害之外，经济也会受到其他外部冲击的影响，例如全球金融危机、大幅波动和高企的油价和粮食价格、以及经济主要部门的上下波动的业绩等。灾害可对发展努力产生破坏作用，因为原计划用来发展经济和社会的资金不得被挪用，以对受灾人口进行应急救济和支持其生计、进行恢复和重建。⁴

三. 对减少灾害风险进行投资

14. 在毁灭性的印度洋海啸和《2005 - 2015 年兵库行动框架：建设国家和

⁶ 柬埔寨国家灾害管理委员会，“柬埔寨凯萨纳灾后需求评估报告”（金边，2010 年）。见：www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/GFDRR_Cambodia_PDNA_2010_EN.pdf。

⁷ 世界银行、泰国政府和全球减灾和灾后恢复基金，“泰国 2011 年水灾：快速评估，用于抗灾能力的恢复和重建规划”（曼谷，世界银行，2012 年）。

⁸ “建设抵御自然灾害和经济危机的能力”（联合国出版物，销售号：E.13.II.F.3）。

社区的抗灾力》⁹ 获得通过十年后，亚太国家已经在向采用一种更加积极主动的减少灾害风险和备灾模式推进。应对式灾害管理做法——即在灾害发生时才采取应对行动，没有事先对减少灾害风险和备灾进行有效的投资——已经不合时宜。这一框架为将知情的计划纳入减少灾害风险工作提供了动力和势头，方法是将其作为一项优先重点政策并采取相应的体制强化措施。然而，《2012 年亚太灾害报告》指出了在处理根本的风险因素时计划的政策与当地现实行动的实际做法之间的差距。⁴

15. 本区域国家总体上意识到：对减少灾害风险和建设抗灾能力进行投资对于实现可持续发展至关重要，而且应该在制定发展规划和编制国家预算时考虑减少灾害风险。但是只有略有一半的国家有将这两项结合起来的制度，只有三分之一略多的国家报告说已经为减少和预防风险分配了专用资金。¹⁰ 值得注意的是，孟加拉国、印度尼西亚、日本和菲律宾等国家已经采取积极的措施来减少风险。这些步骤减少了灾害带来的人员和经济损失。

16. 要增加和加强对多部门发展方案的投资，尤其是那些明确针对减少风险的投资，仍然有许多工作要做。将减少灾害风险纳入一个国家不同灾害和社会经济事业的主流所需要的资源的程度尚未得到充分的理解。然而，普遍接受的观点是，只有当公共投资与经济关键部门的抗灾能力建设方案从战略上结合起来时，才能有效地将减少灾害风险纳入主流。

17. 在政府力图将预计的发展投资情景的成本效益替代方案与从减少灾害风险纳入主流所得到的预计总体收益作比较时，成本效益分析方法会派上用场。例如天气预报的效益大大超过成本，其平均效益成本比例为 5:1 或 10:1，一些国家所获得的收益更大。¹¹ 这样的成本效益分析有助于政府有更好的理由对综合防洪与热带旋风备灾、沿海地区管理和粮食安全方案进行投资。¹² 也可评估建设抗灾能力组成部分，并将其纳入发展规划的社会、生产性、基础设施和交叉性部门。

18. 减少灾害风险成本效益分析的例子包括：

(a) 在斐济，事前对其纳武阿镇的地方层面的水灾预警系统进行的投资，所花费的每一美元估计能节省 3.7-7.3 美元；

(b) 在越南，一个红树林种植方案使当地的沿海社区受益，推动了一些经济活动，同时建设了环境抗击灾害的能力。从货币值方面来说，这项分析显示其成本效益较高，在生态效益方面每花费一美元，其投资回报高达

⁹ A/CONF.206/6 和更正 1, 第一章, 决议 2。

¹⁰ 联合国减少灾害风险办公室，“从分担风险到共享价值——减少灾害风险业务案例。全球减少灾害风险评估报告”（日内瓦，2013 年）。

¹¹ 世界银行，“欧洲和中亚的天气和气候服务”，工作文件第 151 号（华盛顿特区，2008 年）。

¹² 孟加拉国粮食与灾害管理部，“孟加拉国粮食安全与灾害管理方案”（未注明出版日期）。见 www.dmic.org.bd/dmin/?q=system/files/FS%26DMP_DG_DMB_paper.pdf（2013 年 9 月 2 查阅）。

55 美元；

(c) 要是在热带旋风“锡德”袭击孟加拉国前就建立了先进的天气预报系统，预报的提前期就可延长至 5 天，并可更准确地确定风险地区，从而由于大幅减少了灾害的破坏，而产生相当于这一系统成本大约 25 倍的效益。此外，还可减少了人员生命损失和受灾人口。¹³

19. 亚太经社会支持的区域多种灾害综合预警系统也在次区域层面应对偶发事件方面产生了类似的经济效益。这一项目所提供的证据表明，一个海啸和水文气象灾害监测和预警区域集体系统的成本仅为由单个国家开发的这些系统的成本的 20% 略多一点。¹⁴

20. 成本效益工具要求要对效益进行定量分析，而其中有些效益是不能量化的，因此应被视为更大范围的定性评估的一部分。为创新性努力建立更有力的证据、为系统性投资和效益数据制订标准以及更好地跟踪对减少灾害的投资，将有助于加强成本效益分析，以便改进投资气候，吸引国家政府和国际捐助界的兴趣。

四. 将减少灾害风险纳入发展战略主流的战略做法

21. 本文件已确定：自然灾害会对发展产生严重的影响。亚太经社会的研究进一步表明，亚洲及太平洋国家将日益面对着更频繁、规模更大和相互叠加的自然灾害和其他冲击的风险。这些事件突显了发展进程中的经济、社会和环境因素之间的相互关联，因此需要在发展战略中采取全面的解决方案。各国政府在处理灾害风险时不能将其作为一个孤立的一次性的事件来管理，而应将其作为一个旨在建设抵御冲击能力的统领性战略的一部分，将减少灾害风险纳入发展计划、减贫框架和国家预算的主流。

22. 重要的是，要灌输一种应用灾害风险评估的文化，以此作为各级政府和各部门的分析性和决策框架，以便使灾害风险分析工作能够成为另一个经常使用的决策工具，类似于环境影响评估、成本效益分析和社会影响评估的工具。

23. 规划和财政当局必须逐步地将减少灾害风险措施纳入各级政府和所有相关部委的中长期社会经济发展战略的所有领域的主流。当考虑到一个国家的国情、具体需求和能力时，将目标定为采用一种迭代增量式的减少灾害风险进程，可能更加现实。根据一个国家的国情和所面临的灾害风险，其政府可能需要确定应优先重视将减少灾害风险纳入的关键领域。在每个这样的领域中，需要对投资、体制机制和激励机制方面的行动进行明确的界定。以下章节对其中一些关键的领域和至关重要的干预措施进行讨论。

¹³ Thomas J. Teisberg 和 Rodney F. Weiher 著，“关于减少灾害风险预警系统的经济学评估的背景文件”，提交世界银行集团、全球减少灾害风险基金（2009 年）。见 www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/New%20Folder/Teisberg_EWS.pdf。

¹⁴ A. R. Subbiah 等著，“预警系统的社会经济效益”（2010 年，未出版）。

A. 建设经济抗灾能力

24. 必须将全面的框架纳入一个国家的宏观经济框架。这应包括年度预算和长期公共投资计划。当一个国家在频繁的自然灾害面前比较脆弱时，情况尤其如此。灾害的宏观经济管理有两个层面。第一个层面涉及事前灾害风险管理方面的政策选择。第二个层面涉及事后救灾和重建——将经济恢复到灾前的长期增长路径，使其对经济的破坏降至最少。

25. **事前灾害风险管理**：在理想的情况下，注重对减少灾害风险进行长期投资的事前宏观经济政策框架应拥有四个独特的组成部分：确定风险、减缓风险、准备应对风险和资金保障。第一个组成部分涉及确定相关风险和社会脆弱性。重要的是，要指出，风险具有结构层面和社会层面，必须确定这两个层面。实证研究表明，一个提供了足够社会安全网的社会，与一个没有提供这样的安全网的社会相比，能更好地面对自然灾害。第二个组成部分涉及减缓风险，而减缓风险，除其他外，包括土地管理等法规和体制机制改革；加强建筑规范；投资对现有建筑进行翻新改造；以及在容易发生旱灾的地区投资建造水坝。第三个组成部分涉及风险防范，这包括事先投资于预警系统、应急规划和公众风险防范培训。第四个组成部分涉及资金的准备。这两个独特的层面：自我保险和风险转移。

26. **事后灾害应对**：面对自然灾害，政府可动用储备或寻求新的资金，或者着手制订宏观经济调整方案。一些国家将能够动用储备，或者它们能够从当前的预算中支付相关费用。它们也可以与贷款方设立“应急信贷”额度，使它们在发生灾害时能够借到钱。低收入国家应能够依靠国际捐助方提供的优惠援助或赠款。此外，它们可设想受灾的家庭能够收到在国外工作的亲人的更多的汇款。

27. 原则上，政府也可增加商业借款，但这也许比较困难。即使那些能够进入国际资本市场的国家也会发现外国借款价格昂贵，尤其是在灾后。如果是这样的话，它们可能不得进行调整，修改财政政策，如从已计划安排的项目转移资金，减少自由支配的支出或者对高收入者提高税收。所做的选择将取决于经济的当前状况：如果经济过热，有通胀的风险，其政府可能以灾后重建税的形式对高收入市民征收临时税。

28. **在自然灾害之后的货币政策带来了一种典型的两难境地**：如何利用同一政策来调和两种相互竞争的目标，即，保持价格稳定，同时恢复到灾前的产出和就业水平。一些政策制订者优先重视价格稳定，因而收紧银根，但这会使失业和贫困恶化。事实上，许多经济体在远低于最佳产出水平下运作，所以对通货膨胀的恐惧是没有依据的。

29. 亚太经社会为经社会第六十九届会议编写的专题研究建议，在发生灾害时，最好不要机械地追求审慎的宏观经济稳定。相反，首要目标应该是阻挡冲击蔓延到实体经济、劳工市场，最重要的是，阻挡冲击蔓延到最贫困和最脆弱的人。⁸ 此外，即使在“好日子里”，每个宏观经济变量——增长、通货膨胀、财政赤字、国际收支经常项目赤字或公共债务水平——没有独特的稳定阈值。相反，这些关键变量的各种组合有一系列连续的阈值。因此发

展中国家不应过度机械地解释宏观经济审慎。在保持短期稳定的同时，它们反而应遵循长期经济发展和减贫的目标。这将需要在长期发展与短期宏观稳定之间取得平衡。

30. **在事前支出与事后支出之间达成平衡：**尽管人们对“预防胜于治疗”都很了解，但在实践中，这一做法会面临着许多障碍。一些国家可能不认为减少风险是有效的投资。当灾害影响相对较小，而且很容易应对时，情况确实如此，但也会出现“道德风险”的情形。如果低收入国家认为它们在灾后总是能够得到外部援助，这些国家对防灾的投资就往往会不足。其中最大的障碍之一是难以对防灾的直接实际成本与恢复重建的潜在成本进行比较。在对减少风险进行投资与对恢复和重建进行投资之间达成最佳平衡并非易事。因此，确定减少灾害风险的公共优先事项的工作，会因利益攸关方广泛参与国家规划和预算过程而受益。

31. 灾害风险较高的国家正在更加重视减少灾害风险，以便将事后救灾和重建支出降至最低。例如，日本为减少灾害风险和恢复的四大类工作划拨了预算：科学技术研究；防灾备灾；国土保护；灾后恢复和重建。从 1995 年至 2004 年，日本政府平均每年划拨 500 亿美元的资金——相当于国家预算总资金的 5%，其中 75% 花在减灾备灾。⁸ 菲律宾也高度重视减少灾害风险。从 2009 年至 2011 年，为减少人口与资产风险的项目和方案划拨了共计占政府年度减少灾害风险预算 69% 的资金。其中包括防洪、森林管理、水土保持和流域管理的项目。相比之下，为灾害应对和恢复划拨的资金仅占预算的 27%。印度尼西亚和孟加拉国也出现类似的趋势，这些国家高度重视减少灾害风险。因此有几个亚太国家正在将重点从灾害应对转移到减少灾害风险。

B. 对关键基础设施进行抗灾能力投资

32. 即使设计、建造和维护俱佳的基础设施也不能总是经受得起严重的自然灾害。因此，政府需要查明那些需要提高安全系数的关键基础设施，以便能够更好地抵御未来灾害的不利影响。政府应调查研究具有抗灾能力的关键的基础设施系统，其中不仅包括建筑或物质网络的硬件基础设施，也包括支持性体制机制和相关的政策和法规。

33. 灾害频繁地中断社区电力供应和电信，并大范围地破坏交通运输基础设施、排污和水供应设施。社会基础设施中受破坏最严重的往往是住房、学校和医院。供电、供水、排污、通信和交通运输是至关重要的生命线系统，需要在灾后几个小时内恢复，以便为应急应对行动提供支持。

34. 旨在加强基础设施抗灾能力的事前政策框架应考虑到风险确定和评估、风险减缓、以及后果管理方面的风险管理和基础设施保护。在设计基础设施时，应考虑到潜在灾害和相关风险，以确保这些基础设施能符合减少灾害的安全标准。应尽可能地翻新改造所有现有的关键基础设施，以减少未来灾害的不利影响。应为基础设施制订严格的标准，以便使其能够抵御冲击，同时确保设有备份系统，而且不能产生新的风险。

35. 要整合减少灾害风险措施并使基础设施具有更强的抗灾能力，就需要大

量投资。使关键的基础设施采用更高的设计和维护标准将增加昂贵的结构的可用性和寿命。

36. 除了成为灾后恢复重建努力的资金来源之外，多边开发银行应支持旨在加强基础设施抗灾能力的政府活动。另一个潜在的资金来源是：通过公私营基础设施发展伙伴关系，从私营部门筹集资金。为了应对全球金融危机和经济危机，有几个亚太国家制定了庞大的经济刺激计划和战略，包括对大型基础设施项目进行投资，其中考虑到灾害风险。例如，中国、印度、印度尼西亚、日本、马来西亚、大韩民国、泰国和越南对基础设施领域的投资共计 3.65 亿美元，这相当于一揽子财政刺激方案分配资金总数的 41%。⁸

37. 要发展具有抗灾能力的关键基础设施，将需要许多部门和行政层面之间的协调。由于各种形式的基础设施正日益变得相互依存，一种系统的故障可严重地影响其他系统。在作出这样的努力时，重点不应该仅仅放在有形的基础设施，也应该关注相关的政策、准则和细则。

C. 建设社区的抗灾能力

38. 最容易受灾的人是穷人，当危机袭来时他们没有多少缓冲的空间，穷人更加可能生活在危险的地方，例如，地震断层线、洪泛区或沿海地区。他们已经因社会和经济失衡处于劣势，灾害会使他们陷入贫困和长期困苦有时甚至是几代人的贫困的恶性循环。在穷人中，在灾害面前最脆弱的人是那些“被排斥”的个人——那些没有许多社会纽带和关系的人。其中有老人、少数族裔以及残疾人或艾滋病毒/艾滋病感染者。这些群体没有多少求助网络的渠道和可以求助的支持群体。

39. 为应对灾害，灾民加倍透支他们的经济、社会和自然资源。他们可能被迫采取一些“侵蚀性”的战略，使他们陷入贫困的恶性循环。这些措施包括：出售他们的畜牲或者农业设备，不得不借高利贷，减少食物摄入，放弃医疗治疗，让孩子退学或者过度开采自然资源。所有这些措施可使贫困永久化，并减少其子孙后代的福利。

40. 另一方面，那些较具抗灾能力的群体或者家庭可利用一些“非侵蚀性”战略来作出应对，这些战略不会危及他们未来的生计。他们可能能够提取他们的储蓄，出售非必要性的财产，或者吃价格不高的食物。他们也可寻求更多工作机会，或者在当地工作，或者迁移到附近的一个城市工作。此外，他们可求助其家庭或社会互助网络，以获取食物供应或非正规的贷款，或者进行互惠的劳动交换。

41. 政府需要通过各种手段来支持这些种类的社区抗灾能力。一种重要的方法是加强社会保护系统——包括提供老年人养老金和残疾人补贴、失业补贴、生育和儿童福利以及全民享有基本医疗保健服务。最低基本社会保护系统可提供可依赖的缓冲，在灾害发生之前就应该建立这样的系统。在灾害期间设立的社会安全网需要建立在现有的机制之上，并拥有灵活的筹资系统，以便能够在发生突发冲击时能够扩大规模。

42. 要提高社区抗灾能力和有效地应对灾害，就需要在民众、参与灾害管理的政府和其他行为者之间快速地传播信息。由于出现了各种技术，包括印刷品、无线电、电视、互联网和手机和智能手机，这样的信息交流就成为可能。除了有效的预警系统之外，各社区必须作好准备，应对那些没有预警就发生的山洪暴发或地震等灾害。

43. 地方政府在这些努力中，尤其是在备灾和应对更频发的灾害方面，发挥着关键的作用。它们可支持社区作出应对，让弱势群体参与决策并帮助他们提高抗灾能力。一种可大大地提高地方抗灾能力的方法是有效的权力下放，这可改善关键公共服务的交付工作。然而，只有当地方政府建立了问责制，具有透明度，而且拥有资源方面的能力，如有足够数量的训练有素的工作人员时，权力下放才能有效。如缺乏这些条件，权力下放可导致被当地精英寻租和利用。因此，政府应该支持有利于促进有效的权力下放的努力。

D. 保护至关重要的生态系统

44. 自然生态系统对于减少灾害风险和影响非常重要，因为它们可发挥自然缓冲作用，尤其是减缓风暴和洪水，而且也可以在发生灾害时成为重要的应对机制，对农村穷人尤其如此。沿海湿地和珊瑚礁可保护沿海社区减少风暴和风暴潮的影响，而且森林和湿地可在发洪水时提供储存容量。相反，改变或阻挡天然水道和洪泛区可在发生洪灾时阻断洪水的自然流动，从而增加灾害风险。最后，当考虑旱灾等缓慢发生的灾害的影响时，自然生态系统和资源是至关重要的。

45. 尽管自然系统拥有巨大的吸收能力，但一旦达到一个临界点，它们就会突然崩溃，变成另一种状态，对许多其他部门会带来破坏性的后果。在不断增加的人口和大规模的城市化的背景下，亚洲及太平洋不断增加的消费和生产模式正在威胁着自然生态系统和它们提供的服务。利用自然资源生产货物和服务的需求已超过环境补充这些资源的能力，这一缺口将会产生巨大的经济、社会和环境影响。¹⁵

46. 气候变化的影响很可能使这些压力更加恶化。气候变化很有可能进一步使土地退化，严重地改变自然生态系统，限制水资源和产生更频繁和更具破坏性的自然灾害。各国已经受到了气候变化的影响，几个发展中国家的民众认为，这些影响通过带来更多自然灾害，并造成粮食和燃料等基本家庭必需品的价格的上升，正在影响他们的生活。¹⁶

47. 这些叠加的威胁如果现在不处理，就会严重影响发展，并逆转过去几十年取得的许多发展成果。许多成员国不仅正在努力减少它们的资源消耗和这

¹⁵ 亚洲开发银行和世界自然基金会(2012年)，“亚洲及太平洋生态足迹与自然资本投资”。见 www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/ecological-footprint-asia-pacific.pdf。

¹⁶ BBC 媒体行动，亚洲气候：数据门户网站（伦敦），见：www.bbc.co.uk/mediaaction/climateasiadataportal/dataportal。

些叠加的威胁对环境的影响，而且正在认识到一些变化是不可避免的，并因此正在努力适应这些变化。¹⁷

E. 作为纳入主流工作先决条件的数据

48. 在执行《兵库行动框架》及其过渡到 2015 年后议程方面面临的严峻挑战之一是：使“抗灾能力”更具循证基础。这会限制执行对风险敏感的发展投资计划的能力。如在制订健全的指标方面行动缓慢，将阻碍将政策承诺变为可测量的货币化投资，并随着时间的推移破坏进展和预期收益的监测工作，使减少风险在很大程度上具有随意性、虚化和以过程为取向。

49. 迫切需要系统性的信息管理，以确保循证决策和制订对灾害风险敏感的发展战略，并作出相应的投资。这就需要将减少灾害风险纳入国家统计的主流，以便推动关于风险评估、规划、投资、进展监测和评价的更加频繁和可预测的进程。需要在相关发展领域确立相关指标、可靠的数据和有效的方法，以便能对处理这些基本风险因素的总效益进行核算。

50. 迫切需要在国家和区域层面改善灾害数据，以便促进有利于建设抗灾能力的循证决策。这将包括拥有一套灾害核心数据，以及通过一种共同做法加强各国编制灾害数据的能力。这样的数据需要进行分列，以进行按年龄和按性别分列的分析，帮助政府将干预措施对准社会中最脆弱和被边缘化的阶层。

51. 同时，需要有一套区域的灾害统计核心数据，以便能够汇总各国的相关数据来进行区域分析，或在其他一些情况下，进行跨界风险区分析，例如河流盆地或气候区分析。

52. 亚太经社会在日本东北大学的支持下，于 10 月在日本仙台市举办了一次关于改善灾害数据以建设亚洲及太平洋抗灾能力问题的会议，与会者包括来自许多亚洲国家的国家灾害管理机构和国家统计局以及几个国际组织的代表。这次会议在国家层面取得的进展以及各相关机构启动的相关举措的基础上，核准了一个行动计划，其目的是：制订一套的灾害统计核心数据；制订一个由技术和政策宣传倡导里程碑组成的路线图。在会议上，还建议行动计划的成果应作为实质性投入提交计划于 2014 年 6 月 23 至 26 日在曼谷举行的第六次亚洲减少灾害风险部长级会议，并提交计划于 2015 年 3 月在日本仙台举行的第三届世界减少灾害风险大会。

五. 应对共同的风险

A. 加强跨界抗灾能力

53. 加强区域合作是建设抗灾能力的一个必不可少的组成部分，因为各国日

¹⁷ 文件 E/ESCAP/CDR(3)/2 更详细地讨论了这些议题，并提供了一些例子，说明本区域国家正在采取何种行动来应对这些即将到来的威胁，以及还需要做些什么。

益面临着具有跨界影响的灾害和其他冲击。因此，各国和次区域之间制订相辅相成的战略，以便建设抗灾能力和交流经验教训、实践知识和实际经验，是极其重要的。亚太区域一些应对灾害的区域合作机制如下：

(a) **在区域层面汇集用于有效监测和预警的资源 and 系统。** 预警系统依靠四个相互关联的元素：关于风险的知识；监测和预警服务；传播与通信；应对能力。所有这些元素都同样重要：一个元素失效将导致整个系统的崩溃。这四个元素现在都因技术与通信的进步而受益，这些进步正在使由人驱动的合作形式能够跨越地理边界。分享资源的成本也降低。一项研究的结果认为，如果单个国家独自开发其自己的印度洋海啸警报预警系统，其成本大约为 5000 万美元，此外还有每年 500 万至 1000 万美元的运作费用。而另一方面，一个集体的系统的运作费用不超过 150 万美元。此外，每年再增加 100 万美元的投资，就可将水文气象灾害警报系统纳入相关机制。¹⁴ 区域多种灾害综合预警系统就是这种集体系统的一个例子，这一系统是在亚太经社会印度洋和东南亚国家海啸、灾害和气候备灾多方捐助者信托基金的支持下设立的。

(b) **备灾。** 各国也可携手合作，就灾难来袭时应采取何种措施达成一致意见。例如，东南亚国家联盟(东盟)启动了东盟灾害管理人道主义援助协调中心。这一机制，除其他外，包括为协调成员国之间的救灾和应急响应建立标准操作程序。同样，孟加拉国与授权为南亚区域合作联盟(南盟)八个成员国提供服务的南盟灾害管理中心协作，在制订一个灾害管理行动计划方面取得了巨大进展。太平洋次区域的国家同意在计划于 2013 年 7 月 8 日至 11 日在斐济楠迪举行的一次会议上，制订一项减少灾害风险和适应气候变化区域战略，其核心专题是“加强抗灾能力：太平洋灾害风险管理和适应气候变化区域综合战略”。

(c) **区域分担风险。** 应对灾害、尤其是有跨界影响的灾害的一个有效的做法是开展区域合作，并汇集资源用作应对风险的资金。在加勒比区域经验的基础上，太平洋岛国启动了一个区域保险分担计划试点。

(d) **建设区域合作机制和举措的桥梁。** 亚太经社会可成为一个汇集拥有类似专长和任务的区域合作机制的桥梁。例如，亚太经社会/气象组织台风委员会和气象组织/亚太经社会热带旋风小组正在处理不同次区域的热带旋风问题。

(e) **加强区域举措的协同增效效应。** 亚太经社会可通过在东盟和南盟成员之间以及与南太平洋区域环境方案或南太平洋应用地球科学委员会等其他区域组织之间的区域做法，为分享关于建设抵御自然灾害和经济危机的能力的良好做法和经验教训，提供一个区域平台。由亚太经社会执行秘书担任主席的亚太区域协调机制可给区域举措带来更多的有价值的专长和协同增效效应；

(f) **知识共享。** 亚太经社会可为以下工作提供一个区域平台：

(一) 使“抗灾能力”的概念付诸实践，以便使其能够被纳入发展战略。

- (二) 分享成员国关于应对社会保护、减少灾害风险和适应气候变化之间的相互联系的战略和长期发展和减贫战略；
- (三) 利用秘书处能接触到成员国发展规划当局独特优势，使抗灾能力内容融入发展战略。
- (四) 促进建设抗灾能力公私营伙伴关系，以加强供应链和贸易；
- (五) 为改善灾害数据、风险评估做法、应对准备以及抗灾能力恢复，制订区域参照依据、原则或标准。

B. 建设减少灾害风险的公私营伙伴关系

54. 来自最近的损坏和损失评估的证据表明，当生产资本和资产受到灾害的影响时，一个经济体的制造业往往就会受到重创，并发生严重的中断。这会因维持生产所需的关键的基础设施和其他流程受到破坏而恶化。

55. 鉴于灾害会对私营部门从而对国民经济产生重大影响，因此迫切需要减少灾害风险纳入私营部门的主流。尽管私营部门在减少灾害风险活动中可发挥宝贵的作用，但它们往往过于依赖政府设立的支持性和扶持框架。¹⁸ 政府被期望完全负责为灾害风险管理筹集资金和物资资源，并提供公共支持，以帮助应对灾害影响。这一错误观念阻碍了促进公共和私营部门之间建立健康的伙伴关系的努力。

56. 在刺激私营部门将减少灾害风险纳入其活动的主流的工作中，政府可发挥重要的作用。改善私营部门灾害风险管理的政策框架可包括以下努力：鼓励制订企业连续性计划和税收激励措施，以此作为灾害风险管理战略的一部分，以及推动平价的保险计划，包括微额保险服务和产品，尤其是为中小企业和小规模农民等供应链的弱势群体提供这样的帮助。另一方面，私营部门也应负起责任，以便确保使其投资对灾害风险更敏感。这体现于提高其自身抵御风险的能力以及确保其企业能够帮助减少而不是诱发或加剧对社会的风险。

C. 建设具有抗灾能力的供应链

57. 减少灾害风险也应被纳入供应链的主流，因为现在货物和服务正日益通过复杂的全球生产和配送链来提供。事实上，亚洲及太平洋与日俱增的区域一体化和互联互通给效率产生了增值作用，然而，在供应链的一部分被中断时，这些情况也使各国更容易受到外部冲击。这些中断可由一场自然灾害触发，或者由经济下行或衰退造成的需求突变而引起。在这样的情况下，中小企业以及依赖单一来源的投入或中间产品的企业尤其脆弱。

58. 发展中国家的公司在运营中遇到偶发大灾事件时，往往没有抵御、吸收

¹⁸ 联合国国际减少灾害战略，“制订亚洲减少灾害风险公私营伙伴关系框架和行动计划”（曼谷，2009年）。

和恢复的缓冲空间。需要建设供应链抗灾能力的最佳战略。这些战略可包括：招收熟练工人，以及使用相关设施，以改善风险评估，生产与供应的空间多元化，确保拥有备份系统以及通过保险机制转移风险的能力。

59. 需要在全球价值供应链之锚地，促进强劲的企业连续性管理。应制订一些机制，以便推动跨国公司建设供应链的抗灾能力，为此跨国公司应进行投资，以加强其较小的商业伙伴。

60. 减少灾害风险也应被纳入政府关于建设具有抗灾能力的供应链的政策框架的主流。其中一些主要目标应该是：使政府能够提供更好的风险信息 and 建模系统，并补贴私人保险。

D. 加强风险监测和预警

61. 这一信托基金促进了区域综合预警系统的发展，这一系统由与次区域和区域中心相连的协作中心网络组成。

62. 这一信托基金帮助 16 个成员国改善了预警能力和气候应用。由它支持的区域机制之一是：供海啸警报和应急反应之用的“印度洋海啸预警和减缓系统标准操作程序”，预计在未来 100 年里这将能够每年平均挽回 1000 人生命。它也在海啸风险评估、沿海灾害测绘和标准操作程序制订等领域，向几个成员国提供了支持。¹⁹

63. 区域多种灾害综合预警系统是在信托基金的支持下设立的一个政府间组织，这一组织的有用性在 2012 年 6 月 21 日在印度新德里举行的第一届区域多种灾害综合预警系统部长级会议上得到确认。在这次会议上 21 个国家承诺加强区域灾害预警系统。

六. 在将减少灾害风险纳入主流方面开展区域合作

64. 本部分扼要介绍了亚太区域在减少灾害风险领域的重大区域合作活动和举措，并着重介绍了秘书处自从 2011 年减少灾害风险委员会第二届会议以来为支持成员国而采取的举措。

A. 提高建设抗灾能力的区域认识

65. 为经社会第六十九届会议的专题研究论述了建设抵御自然灾害和重大经济危机的能力问题。这一研究提供了相关经验教训和良好做法，并就保护本区域免受多重冲击的可持续发展战略提出了政策建议。⁸

66. 经社会第六十九届会议通过了第 69/12 号决议“亚洲及太平洋加强区域合作建设抗灾能力”。该决议要求亚太经社会执行秘书做以下工作：推动执行联合国可持续发展大会的成果，因为它们与本区域的减少灾害风险有关；为经社会成员和准成员在联合国 2015 年后发展议程中发出关于充分重视减少

¹⁹ 相关活动的细节见文件 E/ESCAP/CDR(3)/3。

灾害风险的更强有力的区域声音提供平台；加强区域知识共享，特别是加强成员国设计和执行将减少灾害风险纳入所有部门和各级政府的主流战略和政策。

67. 为了向成员国提供更好地将减少灾害风险纳入发展战略的主流政策备选方案，亚太经社会还与联合国减少灾害风险战略合作，出版了《2012年亚太灾害报告》。该报告为应对在整体发展背景下在灾害面前的脆弱性和暴露在灾害面前的风险的双重挑战，提供了聚焦区域的分析和政策建议。⁴

68. 关于减少灾害风险和发展战略之间联系的区域合作和信息和经验共享是必不可少的。在东日本大地震和海啸发生之后，亚太经社会秘书处与日本政府共同举办了亚太政府间分享从大型灾害吸取的经验教训的区域专家组会议。同样，为了应对东南亚的大范围水灾，与水灾和风险管理国际中心合作，在日本空间探索署支持下，于2012年2月20日在曼谷举办了东南亚减少水灾风险论坛，以便交流2011年洪水灾害的信息和经验教训。

69. 秘书处的亚太灾害风险管理与发展网关是一个互动的网络平台，为来自政府部委、民间社会和国际组织的减少灾害风险的专家提供更好地查阅本区域的减少灾害风险政策、计划和项目的途径，并担任区域减灾在线网络。最近增加了关于灾害、脆弱性和风险评估的目录。进一步的加强工作将包括：与亚太的国家地理门户网站建立联系，促进成员国灾害数据库的兼容性以及发展区域减少灾害风险实践社区。

B. 建设将减少灾害风险纳入主流的区域能力

70. 亚太经社会的区域咨询服务继续吸引成员国的相当大的需求。在过去两年里，收到了来自阿富汗、不丹、柬埔寨、印度、伊朗伊斯兰共和国、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、蒙古、缅甸、斯里兰卡、塔吉克斯坦、泰国和东帝汶的具体要求。区域咨询服务在满足成员国在减灾政策和方案领域的能力建设需求方面发挥了有益的作用。

71. 关于提供有助于产生实质性成果的制订标准的解决方案方面，例如，向阿富汗提供的区域咨询服务，导致制订了“阿富汗减少灾害风险战略性国家行动计划：走向和平与稳定发展”。这帮助确定了在多利益攸关方灾害管理信心建设措施伊斯坦布尔进程下的阿富汗的主要项目。亚太经社会向联合国马尔代夫国家工作队提供了技术援助，帮助制订作为“同一个联合国”举措的联合国发展援助框架下的低排放量具有抵御气候变化能力的发展方案。

72. 应马尔代夫政府要求，亚太经社会也正在提供援助，帮助制订其国家灾害管理计划，一旦其灾害管理法由议会批准，这计划将付诸实施。

73. 亚太经社会援助缅甸政府驾驭技术提高预警系统和多重灾害风险评估的效果，使其能够获取卫星图象、产品和服务，以及提供相关能力开发方面的小组培训，使其能够更好地执行“缅甸减少灾害风险行动计划”。在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，亚太经社会促成了对相关主要官员的结构完善和量身定做的小组培训，培训采用了亚太经社会亚洲及太平洋信息通信技术促进发

展培训中心开发的专门的培训单元。这些培训提高了学员利用信通技术减少灾害风险和适应气候变化的能力。不丹、蒙古和斯里兰卡要求亚太经社会援助它们以战略眼光促进其能力建设并获取高端的技术产品和服务。印度要求亚太经社会协助开展分析性研究，研究的内容是处理具体的纳入主流议题，例如建设与水文气象灾害有关的参数保险的能力，以支持风险转移机制。

74. 应伊朗伊斯兰共和国要求，亚太经社会提供了相关区域咨询服务，帮助筹备了德黑兰亚洲及太平洋发展灾害信息管理中心的工作方案。这是经社会第 67/4 号决议的一项后续行动，经社会在决议中决定启动该中心的成立进程。

75. 在泰国政府提出关于对 2011 年的洪灾进行迅速的灾后需求评估的要求之后，亚太经社会与联合国国家工作队和世界银行携手合作，进行了多部门损害、损失和需求评估。评估纳入了关于将减少灾害风险和更好地重建措施纳入所有部门的恢复和重建战略的具体建议。

76. 通过信通技术培训中心提高了政府政策制订者和官员有效利用信通技术促进灾害风险管理的能力。与吉尔吉斯斯坦、马尔代夫和塔吉克斯坦国家伙伴合作举办了利用信通技术促进减少灾害风险“教程单元 9”国家讲习班。与亚太经社会北亚和中亚次区域办事处和中亚研究与教育网合作，在哈萨克斯坦举办了一次教员培训讲习班。为扩大其应用范围，讲义被译成了印尼官方语文和俄文，并将译成中文和越南文。这些资源可通过信通技术培训中心虚拟学院在线检索。

77. 信通技术培训中心还向信通技术与灾害风险管理由伙伴驱动的举措提供支持，例如，2013 年 6 月由印尼通信和信息技术部为政府官员和政策制订者举办的国家培训讲习班。中心为大学和学术机构推出了信通技术促进灾害风险管理新的初级版。将为大学和学术机构举办一系列区域、次区域和国家教员培训和讲习班，以确保该版在本区域的有效推广。

78. 为帮助亚太经社会/气象组织台风委员会的成员增强能力，亚太经社会还举办了一系列讲习班，并计划继续探索该委员会与气象组织/亚太经社会热带旋风小组合作开展工作的机会。目前正在予以支持的一项这类活动是，关于制订多种灾害早期预警系统标准操作程序的一个联合项目。

79. 在中亚，亚太经社会建立了一个分享信息和知识的次区域网络，帮助次区域各国改进灾害风险管理。

80. 2012 年和 2013 年亚太经社会举办的一系列减少水灾风险讲习班使二十二个易受灾害国家受益。

C. 第五届亚洲减少灾害风险部长级会议的成果

81. 第五届亚洲减少灾害风险部长级会议由联合国减灾战略组织、印度尼西亚政府主办，于 2012 年 10 月 22-25 日在印度尼西亚日惹举行。会议通过了《日惹宣言》。亚太经社会为关于将地方层面的减少灾害风险和气候变化适应纳入国家发展规划问题的会议提供了支持。

82. 关于在地区层面开展合作以加强地方在减少灾害风险和加强地方抗灾能力方面的能力建设问题在宣言中得到了体现。²⁰ 部长级会议建议利用现有的区域和次区域资源来开展地方能力建设；通过弥补在地方风险评估和融资方面现有的实际方法和实践之间的差距，促进区域交流和协作以加强地方的抗灾能力；加强和支持灾害信息管理的区域合作机制和中心。

83. 根据经社会第 69/12 号决议“亚洲及太平洋加强区域合作建设抗灾能力”，秘书处与联合国国际减灾战略合作提供实质性支持，以便于 2014 年举办由泰国主办的第六届亚洲减少灾害风险部长级会议。

84. 秘书处与亚洲备灾中心协作，使私营部门参与广泛的协商进程，使私营部门通过与公共部门的有效伙伴关系加强其在建设抗灾能力中的作用。

七. 供委员会审议的议题

85. 委员会不妨请成员国进一步推动将减少灾害风险纳入发展战略的主流，为此制订总体政策和针对具体部门的准则，以及必要的法律框架。应鼓励成员国将减少灾害风险的职责从国家灾害管理当局扩大到制订发展战略的国家政策制订平台，包括国家规划当局和财政部。政府应营造有利的环境，其中要包括部门间对话、政策框架、融资、机构能力建设和将减少灾害风险纳入灾后恢复和重建工作。

86. 为了支持这样一个进程，委员会不妨要求秘书处进一步加强相关区域平台，以便促进区域知识和经验交流，并促进相互合作以及集中资源，以支持成员国将减少灾害风险纳入发展战略的努力。委员会也不妨要求秘书处通过区域咨询服务和能力开发项目，继续加强成员国在这些议题领域的的能力，尤其是有特殊需求的国家的相关能力。

87. 委员会不妨核准秘书处与亚洲备灾中心联手牵头编写减少灾害风险公私营伙伴关系次专题研究报告，以提交第六届亚洲减少灾害风险部长级，并为此请成员国提供合作和支持。

88. 委员会不妨要求秘书处与联合国开发计划署(开发计划署)和其他实体协作，以便对全面抗灾能力的概念进行定义，并使其付诸实践，并探讨编制区域层面的最低标准灾害统计数据，以便促进循证的减少灾害风险政策制订和发展战略的制订工作。这些努力包括通过统一本区域的灾害数据库编制抗灾指数和指标，向成员国提供技术援助，使其能够确定和捕捉对于将减少灾害风险纳入发展主流所必须的信息，以及建立共同标准，以便为区域层面的分析创造条件。

89. 委员会不妨要求秘书处通过出版后续的《亚洲及太平洋灾害报告》，继续开发旨在加强政策制订的区域知识。这一报告应根据联合国可持续发展大会的建议编写。秘书处不妨与联合国国际减灾战略和包括开发计划署和亚行

²⁰ 见 <http://5thamcdrr-indonesia.net/wp-content/uploads/2012/11/00-Yogyakarta-Declaration.pdf>。

在内的其他主要伙伴共同编写这一报告。

90. 委员会不妨讨论将减少灾害风险纳入一系列部门视角、尤其是纳入多部门国家发展战略、规划和预算编制的主流的各种良好做法。委员会也不妨探讨一套区域原则，供成员国在将减少灾害风险纳入发展战略的主流时参考。在此方面，委员会也不妨就相关议题和政策开展讨论，以便就这一次级方案的未来方向向秘书处提供指导。