



第六十一届会议

临时议程* 项目 52(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

长期数据表明灾害数量及其对人口的破坏性影响，以及对经济和社会财产的破坏程度大幅度增加。在报告所述期间，在 115 个国家，大约发生了 404 次影响到全国的灾难。

会员国和《国际减少灾害战略》的合作伙伴须根据《兵庫行动框架》的指示，应付这种挑战，并大量加强它们领导、协调、实施和倡导减少灾害危险活动的的能力。这将需要提高各国和地方管理及减少灾害危险的能力，国际和区域组织更系统地提供支持，《国际减少灾害战略》系统得到加强，并制定富有创意的筹资政策。

根据大会第 60/195 号决议的规定，本报告概述该战略和《兵庫行动框架》的执行情况。它也回应关于自然灾害和脆弱性的第 60/196 号决议和关于国际合作减少厄尔尼诺现象的影响的第 59/232 号决议。

* A/61/150。



目录

	段次	页次
一. 灾害和减少灾害风险的趋势	1-3	3
二. 加强努力减少灾害风险，实施《兵库行动框架》	4-73	3
A. 国家一级的行动	7-18	4
B. 区域一级的行动	19-29	6
C. 国际一级的行动	30-58	8
D. 战略秘书处支持《兵库框架》的活动	59-60	13
E. 加强战略系统	61-67	13
F. 投资于减少灾害风险	68-73	15
三. 减少遭受严重气候灾害的脆弱性	74-80	16
四. 结论和建议	81-87	17

一. 灾害和减少灾害风险的趋势

1. 灾害继续不断增加，对人口的破坏性影响和对经济及社会财产的破坏程度也不断加深。位于布鲁塞尔的世界卫生组织（世卫组织）灾难传染病学研究协作中心记录的数据表明，在报告所述期间（2005年6月至2006年5月），发生了影响到全国的404次灾难，平均每天一次，比上一个十年期（1995年至2004年）的平均数高出25%。共有115个国家受影响，93 000人丧生。经济损失比上一个十年平均数高出2.6倍，达到1 730亿美元。水灾的次数大约高出50%、占经济损失的97%。在这些数字背后，家庭成员、生计和财产的损失，市场的破坏和当地价格的上涨，以及对于本地环境和自然资源的破坏，会对受灾社区造成长达多年的问题。城市地区和高风险地区人口压力的扩大，加上环境退化、不安全的使用土地做法、未经规划的安置以及迅猛的都市化，均使得易受灾害影响的程度增加。

2. 正如本报告所述，目前正根据《2005-2015年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》（A/CONF.206/6和Corr.1,第一章,决议1），进一步努力处理这些日益增多和复杂的灾害问题和易受自然灾害影响的问题。这项减少自然灾害风险的十年计划是于2005年1月在日本神户减少灾害世界会议上获得通过，并得到大会第60/195号决议的批准。

3. 人们越来越多地认识到，若要处理复杂的减灾问题，各机构之间必须进行协调和系统合作。作为一个系统，《国际减灾战略》正得到加强，以便确保这种积极主动性和协调一致性。但是，需要有更明确的目标和标杆来指导和监测减少灾害风险的进展情况，而且各级均需要更系统地筹资。

二. 加强努力减少灾害风险，实施《兵库行动框架》

4. 该报告所述期间，为实施《兵库行动框架》采取了重要步骤。在国家一级，政府组织和非政府组织加强它们协调和开展减少灾害活动的的能力，同时，在区域和国际一级，减灾战略利益有关者加强各种策略和机制，促进和协调减灾措施，并为各级行为者提供支助。战略秘书处已支持这些努力，包括通过为实施各项活动和汇报进展情况制定准则。

5. 《兵库框架》呼吁各国、区域和国际组织以及救灾战略系统采取具体行动，确保实施该框架的三个战略目标和五个优先领域。以下章节概述在国家、地区和国际各级取得的主要成就，包括加强潜在战略系统和为减少灾害风险调动资金的进展情况。

6. 一些相互关联的问题已得到审议。民间社会团体需要更系统地参与加快实施《兵库框架》。妇女的需求、所关切的问题以及对减少灾害风险的贡献常常被忽视。各国政府和各组织需要加紧促进将性别问题纳入主流，以及妇女参与减少灾

害风险倡议的决策。需要更加重视处理容易遭受灾害影响的各种因素，如使用土地的做法、未规划的定居以及迅速的都市化。必须加强科学和技术能力，以便了解、记录和解决这些全球普遍存在的问题。

A. 国家一级的行动

7. 国家负有首要责任来保护其公民，管理减少灾害风险的资源。所面临的挑战是，如何建立能够在相当大程度上减少灾害风险的系统能力，包括法律、机构、目标、预算、训练有素的人员、以及民众的意识和参与等。以下国家一级的行动突出表明许多会员国如何加快有效实施《兵库框架》。已有 40 个国家报告说，在《兵库框架》规定的五个优先领域中的一个或几个领域开展具体活动。然而，这些报告也表明，缺少资源（或缺少拨款的意愿）仍然是实施减少灾害风险的障碍。

8. 《兵库框架》呼吁各国“为执行和贯彻本《行动纲领》指定适当的国内协调机制，将情况通报给《国际减少灾害战略》秘书处”。其中包括建立多方利益有关者国家平台，¹ 以便在经济和社会发展的框架中全面处理减少灾害风险的问题，并促进和监测履行国家承诺的情况。

9. 此外，60 多个国家政府通知战略秘书处，它们已经设立了协调中心，实施、贯彻和监测与《兵库框架》有关的进展情况。这些国家是：

(a) 非洲：阿尔及利亚、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、佛得角、科摩罗、刚果、吉布提、加纳、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞舌尔、苏丹、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦；

(b) 美洲：巴巴多斯、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、秘鲁和美利坚合众国；

(c) 亚洲和大洋洲：澳大利亚、阿塞拜疆、柬埔寨、中国、格鲁吉亚、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、约旦、哈萨克斯坦、蒙古、阿曼、巴基斯坦、卡塔尔、斯里兰卡和也门；

(d) 欧洲：波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、捷克共和国、法国、德国、冰岛、马耳他、挪威、俄罗斯联邦、塞尔维亚、瑞士、土耳其和乌克兰。

优先事项 1：减少灾害风险作为具有坚实体制基础的优先事项

10. 大部分提交报告的国家政府对第一优先事项采取行动。乌干达将减少灾害纳入其消除贫穷计划，并将管理灾害风险作为其发展努力的优先事项；吉布提制定

¹ 国家平台成员包括职能部委、各国红十字会和红新月会、非政府组织、私营部门、媒体、学术机构，以及在一些情况下包括捐助者和联合国代表。

一项实现减灾的国家战略；尼日利亚组织一次全国首脑会议，制定管理灾害的全面政策。同样，斯里兰卡制定管理灾害风险的路线图；蒙古即将确定其预防灾害的战略和行动计划；尼泊尔制定一项减少灾害的国家战略和国家综合计划。也门成立了环境保护和减少灾害的国家小组。印度成立国家灾害管理局，评估和减少灾害风险；印度尼西亚从 2004 年海啸中吸取教训，制定一项关于所有灾害的对策、减少风险和复苏的综合灾害管理法；巴基斯坦起草了建立国家灾害管理局的立法。玻利维亚将减少灾害风险包括在其国家发展计划中；古巴在所有其发展倡议中实施一项评估风险的政策；特立尼达和多巴哥正制定一项国家减少灾害风险计划。乌拉圭正支持建立减少风险的体制和立法方面的新安排。

11. 国家平台采取国家宣传和减少灾害风险的政策。例如，肯尼亚的国家平台促进确定国家减少灾害和管理火灾的政策，并开始制定一项国家土地政策。马达加斯加的国家平台有助于加强国家减少灾害能力，以及对这方面情况的了解。该纲要向各区领袖提供培训，使得在最近发生的气旋中人员损失减少。在塞内加尔，新制定的国家平台有助于将减少灾害措施纳入其减少贫穷的战略。

12. 中国制定了一项 2005-2015 年减少灾害国家行动计划，并将其纳入第十一个国家五年发展计划。伊朗伊斯兰共和国正考虑建立一个减少地震风险的区域协作中心。2005 年，日本国家平台促进制定一项减少地震损害战略，旨在今后十年里将估计的人员和社会经济损失减少一半。该平台正促进在全国开展一项运动，使得减少灾害风险成为每个公民的责任。

13. 在阿根廷，联邦规划、公共投资和服务部开始一项为期两年的国家方案，在国家、各省和地方一级将减少灾害风险纳入主流，作为联邦土地使用规划战略的组成部分。在萨尔瓦多，当局制定一项减少灾害风险国家行动计划。

14. 战略秘书处于 2005 年 4 月和 2006 年 3 月在肯尼亚内罗毕举行国家平台区域会议。19 个非洲国家平台与会者讨论了如何与教育部、开发署国家办事处和各国红十字/红新月会加强合作关系的问题。他们同意加强国家平台之间的网络联系，并在将减少灾害风险纳入中小学课程中相互协助。下一次这类会议将在塞内加尔举行。

优先事项 2：灾害评估和预警

15. 中亚国家加强其监测地震灾害的能力；开曼群岛制定一项国家减少灾害政策，并致力于一项风险定量分析项目；巴拿马正制定衡量公共和私营部门以及非政府组织取得进展的指标。泰国在六个沿海区域建立灾害预警系统；马里在其九个区域中的三个开展社区风险分析；马尔代夫确定了最容易遭受海啸威胁的岛屿。非洲十个国家确定沿非洲大陆东岸的一些地点，加强它们的海啸预警和反应系统的能力。

优先事项 3：建立安全和抗灾文化

16. 印度尼西亚和哈萨克斯坦开始在全国学校课程中介绍减少灾害的知识；塞内加尔通过培训让媒体宣传减少灾害风险问题；印度成立灾害资源和灾害知识网络；中国开始一场提高公众意识的运动，重点放在学校、社区和村庄；十个东非国家的教育部正在为学童编写关于海啸及其他灾害的教师手册和课本。在研究生和博士后的研究课题中有许多涉及减少灾害风险，例如牙买加西印度群岛大学开展的这方面研究。

优先事项 4：减少潜在的风险因素

17. 优先事项 4 仍然存在不足之处，但也取得一些进展：印度已为加强建筑安全制定一个培训方案，并通过减少气旋风险的准则；格林纳达和古巴制定了加强建筑安全的方案；老挝人民民主共和国采取行动将减少灾害纳入环境保护和自然资源养护的准则；印度尼西亚（锡默卢岛）在制定当地法规中纳入与海啸有关的社区知识，并促进诸如养护森林和红树林等环保活动。

优先事项 5：加强备灾和反应

18. 与优先事项 5 有关的各种措施得到实施：科摩罗确定了国家应急计划；中国从国家到县城一级均更新了全国的各种系统及应急计划；伊朗伊斯兰共和国建立了省市一级的应急作业和协调中心；塔吉克斯坦正制定一项全国预防紧急状况计划；巴基斯坦认识到义务工作的潜力，在 2005 年地震发生之后，实施一项全国义工计划，加强应对和复原能力。玻利维亚和危地马拉制定了灾后复原框架，其中包括减少灾害风险的各种办法；古巴、多米尼加共和国、海地和牙买加均提出各种加强备灾和反应能力的倡议。所面临的挑战仍然是如何开发备灾和尽早复原能力，并采取减少灾害风险的各种办法。

B. 区域一级的行动

19. 目前正制定区域战略和网络，提供相互支助，并采取更加协调的行动，从部门间政策协调到区域项目合作，详情见下文。现在战略秘书处正促进发展或加强区域网络和平台，作为该战略系统的组成部分，联合国各组织和其他国际及区域组织正在区域一级作出大量努力。下文详细介绍主要区域组织领导的一些主动行动。

非洲

20. 非洲联盟委员会、非洲发展新伙伴关系和各合作伙伴机构正开展区域协商，根据《评估框架》的目标，制定一项《实施非洲减少灾害风险区域战略行动纲领》。2006 年 1 月，这项《行动纲领》得到该区域部长的核准，并得到非洲联盟执行理

事会的通过。该委员会与各区域经济共同体、其他发展合作伙伴和战略秘书处共同采取后续行动，协助确定这些机构在实施该《行动纲要》中的作用和承诺。

21. 根据这些协定，政府间发展管理局与战略秘书处合作，为非洲之角各国当局制定一项培训综合计划。西非国家经济共同体根据与该区域专家的协商，制定一项共同减灾政策和机制。南部非洲发展共同体成立一个特设工作队，在考虑到全球各种新的做法，以及非洲联盟、非洲发展新合作伙伴关系和减灾战略之后，评估和修订实施其灾害管理战略的情况。联合国环境规划署（环境规划署）支持制定一项在布拉柴维尔建立一个中非灾害管理中心能力建设框架。

亚洲

22. 为动员高级别对在亚洲实施《兵库框架》作出承诺，中国政府与战略秘书处共同于 2005 年 9 月在北京举行第二次亚洲减灾大会，来自 42 个亚洲和南太平洋国家，以及 13 个联合国和国际机构的与会者通过了《亚洲减少灾害风险北京行动计划》。该《行动计划》强调继续加强国家减少灾害跨部门平台，并加强实施《兵库框架》的区域合作。亚洲减灾中心在大韩民国举行的题为“实现《兵库框架》战略目标”的亚洲减灾年度大会上，举行了后续讨论会，重点放在采取具体和切实措施的手段和准则。

23. 减灾战略亚洲合作伙伴关系是联合国、区域组织和非政府组织（包括开发署、人道主义事务协调厅、亚太经社会、设在曼谷的亚洲防灾中心和设在神户的亚洲减灾中心）共同努力的结果，该合作伙伴关系在减灾战略区域机构的促进下，正变成是一个区域协作和交流信息平台，支持各国的倡议。

太平洋区域

24. 太平洋岛国政府核准了《2005 年-2015 年马当行动框架》。在今后的三年里，将通过太平洋地区灾害风险管理合作伙伴网络提供的支持，制定各国行动计划，该网络涉及联合国和其他国际组织、政府机构和政府间机构、科学机构和非政府组织。目前正在建立一个区域信息资料库，作为南太平洋应用地球科学委员会、开发署、人道主义事务协调厅和红十字会与红新月会国际联合会的一项联合主动行动。

美洲

25. 在战略秘书处的领导下，通过在人道协调厅组织的现有机构间常设委员会拉丁美洲和加勒比风险、紧急情况和灾害区域特设工作队的框架内建立一个小组，机构间协作已得到加强。初步的成果包括确定对象国建立国家平台，出版主要部门的政策文件，共同参与在墨西哥城举办的第四次世界水论坛，并制定共同的教育战略和每两年举行的运动的战略。

26. 中美洲预防自然灾害协调中心制定了《2006-2015 年中美洲减少灾害区域方案》。该中心的国家委员会正得到改组，并将发挥国家平台作用。该中心与合作伙伴协作，加强了城市管理预防灾害资料的能力。

27. 在美国国际开发署的支持下，东加勒比国家组织秘书处的成员国正在执行一项区域减少灾害方案。欧洲委员会正扩大其对加勒比区域在善政、管理灾害和消除贫穷等领域中的支持。委员会还通过安第斯共同体支持安第斯区域减灾方案，并支持中美洲的减灾方案。

欧洲

28. 根据《欧洲和欧洲地中海主要灾害协定》提出的倡议，并在“通过备灾和防灾使各国社会免遭灾害：政治优先事项”的主题下，欧洲委员会 2006 年部长级会议预期将核准实施《兵库框架》，尤其是教育和预警领域。

29. 经过设在俄罗斯联邦自然和技术原因引起的紧急情况国家间委员会的协调，独立国家联合体在 2001 年至 2006 年期间，开展了国家、区域（在整个独联体范围内）和区域间（欧洲与亚洲）科学及技术研究和方案，应付自然灾害和技术原因引起的灾害。重点放在分析和管理风险，因此分析和协调了国家立法框架。研究结果将纳入新的预警方案。

C. 国际一级的行动

30. 联合国的许多机构、其他国际组织和金融机构扩大参与减灾战略系统，并进一步承诺利用《兵库框架》作为内部协调它们在减少灾害风险方面工作方案优先事项的手段。本报告介绍减灾战略的强化过程，已协助澄清主要国际机构的责任，并为真正实施《兵库框架》更有效地协作。然而，仍然必须克服主要障碍，系统地确定和满足会员国的需求，并采用联合国和其他国际组织的全面技术能力及财政资源。

优先事项 1：减少灾害风险作为具有坚实机构基础的优先事项

31. 世界银行、加勒比开发银行和美洲开发银行在它们环境评估手段和政策准则中均涉及减灾问题。2006 年 6 月，世界银行核准一项新的全球减灾和复原融资机制，支持 86 个高风险国家的能力建设，并加强国际援助灾害复原业务的速度和效率。该机制将促进全球和区域的宣传和交流资料的活动，办法是通过国家之间的协商、信息管理技术和交流良好做法，作为加强减灾战略系统的组成部分。该机制也将在国家规划的各种进程中（例如风险评估报告，区域和国家减少风险行动计划、预警战略和灾害风险筹资倡议等），支持将灾害风险管理纳入中低收入国家减少贫穷和经济增长战略主流的各项活动。在这个新的融资机制的最初阶段，已确定 32 个容易遭受多种灾害风险的国家。

32. 为协助联合国国家小组将减少灾害纳入共同国家评估和联合国发展援助框架，开发署和战略秘书处与机构间小组一道制定了一套准则，该准则获得联合国发展集团的通过，并应用到印度、尼泊尔、斯里兰卡的联合国联合方案规划进程。方案审查小组后来更新了该准则，并将在 2006 年至 2007 年期间提供给采用新的发展援助框架的 30 个国家，而且将继续通过机构间协商加强该准则。

33. 为支持这些努力，开发计划署预防危机和复原局提出了一项将减少灾害风险纳入主流的全球倡议，以支持在国家一级为减少灾害风险纳入主流而制定相关的政策和手段，开发人力资源的能力，并为宣传和交流纳入主流经验提供平台。

34. 联合国机构间灾害管理培训方案与战略秘书处和开发署合作，在 2006 年 2 月组织一次会议，讨论能力开发作为实施《兵库框架》五个优先事项相互关联的内容。该会议制定了一套核心原则，指导框架实施计划的能力开发。目前正编写相关的培训材料。该方案将支持各国努力建设减少灾害的能力。

35. 2005 年，世界卫生大会敦促成员国积极参与采取集体措施，制订全球和区域备灾计划，将减少风险纳入卫生部门，并建立应付与健康有关危机的能力。在 2006 年世界卫生大会上，在易受灾害国家的卫生部将减少灾害方案体制化的目标，包括在一项关于预防紧急情况 and 应付问题的决议中。

优先事项 2：风险评估和预警

36. 开发署和 ProVention 国际联盟采用了一个机构间框架，名为全球风险确定方案，系统评估高风险国家灾害风险和损失，并改进风险证据基础，以便在国家、区域和全球各级优先重视减灾战略。一些其他机构已促进建立一个正规的方案和网络，其中包括世界银行、美洲开发银行、哥伦比亚大学、灾难传染病学研究中心、开发署、人道协调厅、挪威勘察设计研究院、亚洲减灾中心以及拉丁美洲防灾网络等。大约有 10 个至 15 个容易遭受灾害的国家正在制定各种项目。

37. 经秘书长的请求，战略秘书处与世界气象组织(气象组织)和人道协调厅共同主持的一个多方工作组合作，开展一次调查，² 了解目前预警系统中现有的能力和差距。该调查发现，在制订评估风险和产生及传播预测和警告所需知识和技术工具方面已取得相当大的进展。然而，在许多发展中国家，预警系统仍然缺乏基本设备、技术和财政资源。诸如海啸和塌方等灾害的预警系统通常不存在。同样涉及发展中国家和发达国家的一项重要调查结果是，预警系统中最薄弱的环节是传播警告和作出反应的能力。

38. 该调查建议，各国政府建立以人为本的预警系统，包括通过举行预警问题的多方圆桌会议，根据能力调查结果制定国家计划，并确定采用以社区为基础的方

² 见：<http://www.unisdr.org/ppew/info-resources/ewc3/Global-Survey-of-Early-Warning-Systems.pdf>。

针的预警传播战略。它还建议，根据现有能力，建立一个全球综合预警系统，并指出，这种全球预警系统的体制基础要求加强施政、协调和支助的国际和区域机制，包括通过更加明确联合国各机构和其他国际机构在技术、人道主义和发展领域的责任。

39. 作为新的和综合性的《预防和减轻自然灾害方案》的组成部分，气象组织在国家气象和水文单位的支持下，开始进行国家和区域的调查，以便了解目前在监测、发现、预测和预警气象、水文和与气候有关灾害方面的科学技术和网络的能力和差距。

40. 在联合国主持下，2006年3月，德国政府在波恩举办了第三次国际预警问题会议（见 <http://www.ewc3.org>）。该会议成果包括预警良好做法的一览表，以及100多个预警项目汇编，其中汤加预警传播系统获得第一次颁发的慕尼黑 Re 基金会预警奖。减灾战略促进预警平台正促进各种项目，并维持项目资料库（见 <http://www.unisdr.org/ppew/>）。与会者强调当地社区在有效预警方面的作用，而非强调完全将重点放在技术解决办法。他们重申，有效的预警必须成为国家发展框架减灾战略的组成部分。

41. 在该会议期间，战略秘书处和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）政府间海洋学委员会举行了一次关于印度洋海啸预警和反应系统圆桌会议，由美国前总统克林顿和联合国海啸灾后复苏问题特使等参加。该圆桌会议使印度洋区域各国政府、捐助者和技术机构聚集一堂，减灾战略系统合作伙伴集团向受海啸影响国家政府发表一份关于国家行动计划的综合咨询资料袋。³

42. 气象组织对该会议采取后续行动，举行了一次由多学科专家参加的国际研讨会，题为“多种灾害综合灾害风险管理预警系统”。与会者讨论了与预警四个内容有关的差距：(a) 确定风险和将该风险纳入预警；(b) 监测、发现和预测灾害的技术能力；(c) 警告的通讯和传播；和(d) 将警告纳入应急规划和准备过程。在各级均发现机构与学科之间交汇处存在的主要缺陷和建议。

43. 灾难传染病学研究中心维持的灾害资料库（见 <http://www.em-dat.net>）仍然是关于灾害损失最常用的公共资料来源。该中心与一些容易遭受灾害的亚洲国家和东南亚国家联盟秘书处合作，也正在建立面向需求的因特网资料中心，供参与灾害预防、应付、减轻和复员有关的机构和人员使用。

44. 联合国卫星图像项目是联合国训练研究所（训研所）业务卫星应用方案，该方案已制定并试验利用卫星测绘风险和脆弱性的状况。欧洲航天局支持开始试点采

³ 合作伙伴包括教科文组织政府间海洋学委员会、气象组织、人道协调厅、红十字与红新月联合会、开发署、环境署和世界银行。关于印度洋国家海啸预警系统的更多资料，见 A/61/87-E/2006/77；<http://ioc3.unesco.org/indotsunami/> 和 <http://www.unisdr.org/ppew/tsunami/ppew-tsunami.htm>。

取该方案，以协助容易遭受风险影响发展中国家在当地进行规划（见 <http://unosat.web.cern.ch/unosat/>）。

优先事项 3：建设安全和抗灾文化

45. 在减灾战略系统内，2005 年 11 月成立了减少灾害风险知识和教育集群/平台。它由教科文组织召集，由国家和区域机构、民间社会代表和联合国各实体组成。创建它的目的是制订把减少灾害风险教育纳入学校课程、改善校舍安全的倡议蓝图。集群/平台支持该战略的教育运动，编制了教育材料。教科文组织调整其科学、教育方案，以便促进科学、教育和学习，在联合国教育促进可持续发展十年中共同谋求减少灾害风险。

46. 援助行动社代表集群/平台委托进行的审查，题为“让我们的孩子教我们！审查教育和知识在减少灾害风险中的作用”，揭示了从研究和培训到小学和媒体对减少灾害风险处理等专题方面的进展和不足。确立的优先事项包括：(a) 在学校教授灾害和减少风险课；(b) 把学校当作社区减少灾害风险中心；(c) 实际保护学校免受自然灾害。主要限制仍然是教师薪水低，所得支助不够——也是《千年发展目标》所针对的问题。

47. 联合国区域发展中心目前正与国家和区域机构合作，在亚洲太平洋区域促进一项参与式方案，题为“减少学童易遭地震危害的脆弱性”。目前斐济、印度、印度尼西亚和乌兹别克斯坦等地的试验项目取得的经验教训，将通过讲习班传给其他区域。

48. 2006 年和 2007 年“减少灾害风险自学校开始”的减灾战略运动，目的是使高风险国家的政府、社区和个人了解情况，动员他们，以便把减少灾害风险纳入学校课程，建造或改造能抵挡自然灾害的校舍。减灾战略集群/平台的合作伙伴、教科文组织、联合国儿童基金会、红十字会与红新月会国际联合会、援助行动社和欧洲委员会贡献知识和专门技能，并把它们的倡议和该运动联接起来。该运动将在联合国教育促进可持续发展十年的标题下继续开展各项活动。下次减灾战略运动将于 2007 年和 2008 年开展，重点是健康和医院安全，目前正与世界卫生组织、泛美卫生组织及其他合作伙伴协调进行筹备。

49. 日本机构、战略秘书处及其他国际和区域行为者创办一个国际框架与合作机制，以便开发一个互动减灾综合资料库，收集、分析和传播适当可行的技术和工具，以减轻脆弱性，增强灾害风险管理。地震大城市倡议和太平洋防灾中心开发了大城市稳健做法知识库（汇集了 9 个城市的大约 40 种做法）、一个图书馆和一个参考资料来源，附有供大城市风险管理者了解的风险情形（见 www.pdc.org/emi）。

50. 环境署正实施一个项目，在非洲利用本地知识进行保护和灾害管理，促进利用本地知识补充科学知识，以支持保护生物多样性、环境资源管理、预警、应对战略、减贫及传统医学疗法。

优先事项 4：减少潜在的风险因素

51. 第 4 个行动优先事项要求部门大力参与，要求采取有力的发展方式。在环境（由环境署牵头）、粮食安全（由联合国粮食及农业组织（粮农组织）牵头）、健康（由世卫组织牵头）及社区风险和管理（由红十字会与红新月会国际联合会和联合国区域发展中心等组织带头）等领域已经开展了工作。现在需要做出大量努力解决建筑物不牢固、关键设施、城市风险、环境管理做法及社会保护等问题。

52. 洪灾综合管理旨在从洪泛平原获得最大好处，尽量减少生命损失。为扩大对洪灾综合管理的支持，气象组织和教科文组织与其他伙伴合作发起了国际防洪倡议。该倡议促进支持减少水灾的研究、教育、交流及能力建设。

53. 私营部门分担减少灾害风险责任，参与力度不断加大。战略秘书处与世界银行、积极预防联合会、世界经济论坛、阿加汗发展组织及若干个公司合作，正在制定各种机制，以促进公私社区减灾伙伴关系与合作。

54. 《兵库框架》要求把减少风险措施纳入灾后复原和恢复进程，以减少长期灾害风险。海啸评估联盟在 2006 年 7 月的综合报告中指出，尽管高层倡导“重建得更好”，但因为必需立见成效、因为缺乏风险预测分析及地质技术和工程能力不足，重建家园、恢复生活和环境的复原努力没有考虑减少风险。执行机构和政府机构常常不全面了解当地社区的生计和应对战略，包括如何利用志愿人员制度。

55. 减灾战略系统的一个主题平台国际复原平台自 2005 年 5 月在日本神户启动之后，又有许多机构和国家加入了（见 <http://www.recoveryplatform.org>）。根据对国际恢复经验的分析，已编写了一份以证据为基础的研究报告，以便为决策者和复原实施者提供指导。在国际劳工组织都灵中心的支持下，2006 年将在拉丁美洲开始培训和能力发展活动。

56. 机构间常设委员会确定早期复原是人道主义援助情况审查需要注意的九个集群之一。早期恢复集群方法在 2005 年克什米尔地震之后首先在巴基斯坦加以测试，后来 2006 年又在日惹市地震之后加以测试。在巴基斯坦进行的实时评估表明，许多挑战仍然是如何把长期减少风险的观点纳入救生人道主义援助早期阶段。该小组和国际恢复平台在战略系统内密切合作，以便开发合用工具，促进把减少风险纳入复原规划中。

优先事项 5：加强备灾和反应

57. 如果灾害多发地区的当局和社区有充分准备，就可以大大减少灾害影响。人道主义界提出的国际倡议越来越明确地指向了这一挑战。在人道协调厅的领导下，机构间常设委员会委员正在确定通用指标、基准和有关指导材料，以增强、监测和衡量加强遇险社区复原力和处理灾害事件能力的措施的影响。该委员会最

近通过了自然灾害应对准备国内自我评价工具，为促进救灾准备的具体行动指明了重点。这一工具已经广泛分发，目前正在亚美尼亚进行测试。该委员会的准备和应急规划工作小组印发供机构间查阅的季度报告，也开办了一个人道主义预警网站（见 www.hewsweb.org）。

58. 许多组织都在根据《兵库框架》调整自己的准备方案。人道协调厅继续努力提出一种开展救灾准备的整套系统办法。粮农组织的新订紧急情况和危机后管理方案意在促进生计，减少脆弱性，增强自立，使人们摆脱食物援助。粮农组织还与全球火灾监测中心、美国林业局、全球荒地火灾网及其他国际合作伙伴合作，⁴ 包括通过一个针对土地使用决策者、规划者和火灾管理者的没有法律约束力的自愿火灾管理守则，正在制订一项促进荒地防火国际合作的战略。世卫组织将在所有接受其技术援助的发展中国家全面调查健康应急准备情况。联合国志愿人员方案正把减灾志愿服务制度作为关键行动领域列入，曾指派志愿人员支持曼谷和内罗毕的战略外联单位。世界粮食计划署已经增强了准备和技术支助能力。

D. 战略秘书处支持《兵库框架》的活动

59. 为在《兵库框架》内响应具体要求，包括促进拟订有关灾害和减灾的系统材料和指标，战略秘书处经过与战略体系合作伙伴协商，已经采取步骤发展战略体系下列支助能力：(a) 描述和促进各个机构和组织贡献的承诺和倡议汇总表；(b) 国家行为者执行《兵库框架》的关键措施准则草案；(c) 报告和拟订减少灾害风险进度指标的指导；(d) 基于网络的信息交换中心原型，称为“预防网”；(e) 联系国家行为者的区域外联。秘书处也协调加强战略系统的各种活动，以支持《兵库框架》，详情见下文。

60. 秘书处的其他重点包括：把减少灾害风险纳入发展框架和减贫战略主流的指导；教育与减少风险的联系；开发预警系统；气候变化政策与减灾的联系；支持处理《兵库框架》特定优先领域的战略专题平台（如集群和工作组）。⁵

E. 加强战略系统

61. 与战略合作伙伴和国家组织进行的广泛协商，为加强先前提交给大会的战略执行情况报告（A/60/180）中概述的战略体制框架提供了基础。这一进程由担任战略系统主席的主管人道主义事务副秘书长领导，也受要求更加积极和协调地追求千年发展目标的 2005 年世界首脑会议成果的指导。主要目的就是扩大政府和组织参与战略系统的范围，以突出减灾在各组织优先事项和方案中的形象；开展

⁴ 《火灾管理守则草案》已公布在 <http://www.faol.org/forestry/site/35488/en> 网站上，在 2006 年 10 月 31 日之前征求反馈意见。

⁵ 现有战略工作组包括：环境、气候变化和减少灾害风险工作组和减少旱灾风险工作组；专题平台包括促进预警平台、国际复原平台、国际厄尔尼诺现象研究中心、一个全球荒地火灾监测网和一个减少灾害风险知识和教育集群/平台。

更加有力、更加系统和更加协调的国际努力，以支持国家减灾活动。通过协调，提高最高层对减灾的政治认识，开创全球减灾运动，再加上战略体系面向产出、影响重大的工作方案，业已加强的战略系统就能发挥更大作用。

62. 减灾问题机构间工作队在 2005 年 11 月第十二次也是最近一次会议上，设立了一个小型咨询小组。咨询小组 2006 年召开了几次会议，以制订举办全球论坛第一届会议和拟订战略联合工作方案的指导。战略秘书处在曼谷、内罗毕及巴拿马市举办了区域合作伙伴情况介绍，以扩大对战略加强进程的了解，增加对该进程的投入。

63. 主管人道主义事务副秘书长召集了一个咨询小组，名为“预备管理监督委员会”，由联合国发展集团、世界银行、气象组织及红十字会和红新月会国际联合会的高级管理人员组成。它支持主席在全系统领导减少灾害风险，在高层倡导减少灾害风险。它为在主要国际战略合作伙伴之中打下更坚实的支助基础做出贡献，提供有关加强进程的咨询意见，倡导在减灾方面稳健投资。

64. 自我组织的战略支助小组今年数次召开扩大会议，有关国家都可以参与，目的是积极支持副秘书长和战略秘书处实施战略系统加强进程，特别是支持资源调动和与联合国会员国政府互动。瑞士政府目前担任该小组主席。

65. 业已加强的战略系统的一个核心因素就是安排一个承续减灾问题机构间工作队的机构，称为减少灾害风险全球平台。全球平台广泛接纳各种成员，所有会员国，联合国各机构、基金和方案，国际金融机构，红十字和红新月运动，非政府组织，学术机构及活动在减灾领域的私营机构，都可以加入。全球平台将充当全球减灾政策论坛，为执行《兵库框架》提供战略指导，使之一致，在利益有关者中交流经验，为联合国理事机构拟订建议。目前正在筹备全球平台 2007 年年中将召开的第一届会议。全球平台将建立一个方案咨询委员会，准备和监测执行战略体系的联合工作方案。为指导和加强战略的科技基础，还将成立一个科学技术委员会。专题小组和平台将继续支助不同工作领域。

66. 作为加强进程的一部分，战略秘书处修改和调整了结构和工作方案，以便更好地支助实施《兵库框架》。其职能包括服务全球平台及其各个附属实体；协调开发与政策有关的工具；充当知识和最佳做法交流中心；支持区域减灾进程和国家减灾平台；倡导全世界减少风险文化；支持资源调动；担任联合国系统内促进和协调减灾政策与活动的协调中心。

67. 在本报告所涉期间加强战略系统内部互动的一个结果，就是一个战略合作伙伴联合会⁶共同提出了通过联合咨询计划，支持印度洋沿岸国家政府发展海啸预警能力的倡议。10 个成员国已经根据该倡议请求援助。

⁶ 详情，见第 42 段。

F. 投资于减少灾害风险

68. 如本报告所述，目前正形成一种共同意愿，要解决减灾难题，改进国家、区域及全球合作机制。新阶段要求会员国和捐助者采取各种办法，包括通过联合国经常预算拨款，超越以零星和有限的资金对待减少风险长期投资的方式，同时也制订以表现和结果加以衡量的更系统、更协调的工作方案。战略联合工作方案和预算由全球平台 2007 年着手实行，它是战略系统采取的一个重要步骤，目的是争取让各个国际组织朝着这方向采取互补协调行动。

69. 大不列颠及北爱尔兰联合王国在 2005 年担任 8 国集团和欧洲联盟主席期间，承诺把自己提供的大约 10% 的救灾款拨给减灾；这是一种减少灾害风险的创新投资战略，受到了欢迎。本着同样的精神，欧洲共同体人道主义援助办事处除响应克什米尔地震的人道主义紧急呼吁外，也资助增强抗灾能力，利用战略系统促进执行。瑞典在救济非洲之角旱灾紧急呼吁的情况下也是这么做的。其他捐助者目前正在根据这些方针审查自己的援助政策。

70. 国际金融机构政策的重新调整对支持把减灾纳入发展投资很重要。上述世界银行全球减灾恢复基金正投资于战略系统，以制订协调方法。

71. 必需承认减灾是一项发展目标，也是一个发展援助供资对象。战略秘书处目前正与捐助者对话，包括在经济合作与发展组织发展援助委员会的框架内对话，将继续倡导把海外发展援助的基准部分拨给减灾。它将提倡必需与捐助者建立层次分明的多年伙伴关系，以资助战略系统联合工作方案，也将努力矫正目前的情况，即不承认给战略秘书处的捐款是官方发展援助，这令捐助者气馁。

72. 2005 年和 2006 年，支持该秘书处和战略系统的联合国减灾信托基金收到了中国、丹麦、芬兰、法国、德国、意大利、日本、马达加斯加、荷兰、挪威、菲律宾、南非、瑞典、瑞士及联合王国政府的捐款，也收到了欧洲联盟委员会和各个私人捐助者的捐款。战略秘书处已经采取措施，力争建立一个减灾资源跟踪系统，监测全球资金流动，发表全球资金流动报告，与分析需求及捐助政策和惯例分析联系起来。

73. 这些宝贵的捐助已促使取得很大进展。不过，面对政府和机构对服务和援助的需求越来越大，该秘书处的资金仍然无法预测，仍然不足。除了联合国经常预算资源对战略秘书处的承诺外，促进和支持把减少灾害风险纳入发展进程和人道主义进程，以及支持落实《兵库框架》的核心任务，还要求有一个相当有把握的稳定资金基础。

三. 减少遭受严重气候灾害的脆弱性

74. 大会在题为“自然灾害和脆弱性”的第 60/196 号决议中鼓励机构间工作队向联合国相关实体提供有关信息，介绍“减少灾害，包括严重自然灾害以及与极端气候有关的灾害”的备选方案。

75. 恶劣的天气和气候事件是灾害统计资料中的主要灾害，反映出热带风暴、洪灾旱灾等极端事件非常频繁，许多社区长期以来容易遭遇极端天气和气候。气候变暖的影响越来越明显，尤其在冰川后退和极地生态系统变化方面。过去二年里发生了异常极端事件，比如热带气旋的强度和发生地点异常事件。政府间气候变化问题小组 2007 年将提供对这些变化和后果的最新评价。许多国家都在制订战略和措施，以减轻遭受气候多变性和变化的脆弱性，例如在《联合国气候变化框架公约》支持下实施国家适应行动方案，把减少气候风险的措施纳入发展方案和发展援助。此类倡议反映人们越来越清楚地意识到，某种气候变化影响是不可避免的，各国必须吸取减灾经验，减少其脆弱性。

76. 战略秘书处及其合作伙伴在国际上促进实现减灾和适应气候变化趋同目标的努力，包括提供《框架公约》会议减灾进度最新信息，分享知识和工具，促进政府间气候变化问题小组第四次评估报告草案的审查，把气候变化协调中心与国家平台联系起来，为各会员国在全国开展交流提供指导。战略秘书处及其许多合作伙伴是与框架公约科学和技术咨询附属机构的工作有关的组织，已得到正式承认。脆弱性和适应资源小组是捐助机构和战略伙伴成立的非正式小组，目前正在肯尼亚、墨西哥和越南进行研究，以查明可以纳入气候变化适应方案的现行减灾程序和活动。

77. 在过去两年里，1997 年和 1998 年蹂躏许多国家的那种厄尔尼诺现象没有出现大的波动。科学机构继续密切监测厄尔尼诺/拉尼娜现象的发源地太平洋可能导致厄尔尼诺事件或其反面拉尼娜事件的变化迹象。与各个全球预报中心和世界各地其他专家进行协商事宜，由气象组织协调，并定期发布有关厄尔尼诺/拉尼娜的新信息。

78. 历史模式显示，厄尔尼诺现象可能会再次发生，产生重大影响。因此，在厄尔尼诺平息的岁月里，必须坚持和加强切实准备，以便下次重大厄尔尼诺事件最终发生时，各个社会更具有抗力，能够控制应对，减少生命及社会经济财产损失。

79. 大会第 59/232 号决议鼓励加强国际厄尔尼诺现象研究中心，该中心因此要求开展了三种活动：(a) 与各个国际监测中心合作，监测和分析厄尔尼诺现象；(b) 扩大区域和国际对该中心的认同和支持；(c) 为决策者和政府当局开发减轻厄尔尼诺现象影响的工具。该中心在南美洲西部气候展望论坛的框架内制作区域协调每月季节预报，还在气象组织的指导下，与内罗毕政府间发展管理局气候预

测和应用中心及中国气象局北京气候中心合作交流信息。它已与东南太平洋国家的几个国家海洋学机构正式建立伙伴关系。

80. 与安第斯国家气象和水文处合作，该中心拟订了几个项目提案，以改善气候信息和预报服务，提高该区域气候风险管理，包括气候多变性，农业、健康和水利管理领域的灾害、气候信息培训及开发新的信息工具(见 <http://www.ciifen-int.org>)。

四. 结论和建议

81. 近年来，自然灾害造成的破坏越来越严重，这突出表明各会员国和各个国际组织迫切需要采取果断行动，以便大幅度减少灾害造成的生命损失，以及社区和国家的社会、经济及环境财产损失，并执行《兵库行动框架》。必须十分明确轻重缓急，并以强烈的紧迫感发展减少灾害风险的能力和协调努力，以打破贫穷、城市化加速、环境退化和自然灾害之间的恶性循环，保护发展成果和子孙后代。必须更加果断地把减少灾害风险作为国家和地方政府的各项发展战略、政策、方案及投资的一个基本因素纳入。

82. 逐步加强战略系统率领、协调和倡导减灾努力的作用，包括把减灾问题机构间工作队发展成为一个更广泛的减少灾害风险全球平台，充当各级减灾政策指导和协调行动的战略论坛，除了活跃在减灾领域的国际组织、区域组织和非政府组织外，各个会员国也可以参与。

加强减灾战略系统

83. 秘书长请大会核准当前加强战略系统的进程，也请各会员国积极参与减少灾害风险全球平台和其他战略机制。

增强国家和地方的能力

84. 鼓励各会员国和组织发展出国家和地方执行《兵库行动框架》的强大能力，包括国家减灾平台及有效的区域和国际支助机制。鼓励各会员国确立方案和报告制度，以支持其减灾倡议，监测其成果及通过战略系统传阅其报告。

投资于减少灾害风险

85. 秘书长鼓励捐助者和供资机构有条不紊地投资于减少灾害风险，以此作为人道主义援助和发展合作的一个目标组成部分。各国政府还应当考虑设定国家和区域多年期减少灾害风险方案公共支出的目标。

战略筹资安排

86. 秘书长考虑到战略秘书处的责任大大增加，财政资源也必须相当有把握和稳定，所以请大会重新审议该秘书处目前只来自预算外资源的资金，建议把联合国经常预算资源拨一笔给战略秘书处，以反映联合国对减灾的承诺。秘书长也呼吁

各会员国和战略的各个利益有关者增加给联合国减灾信托基金的捐款，以确保充分支持落实《兵库行动框架》。

减少易遭受严重气候灾害的脆弱性

87. 为了当前和今后更好地应对水文气象灾害，秘书长建议各会员国增加气候监测和相关灾害风险管理及减少风险活动投资，把减灾作为其适应气候变化的政策和方案的一部分明确列入。鼓励各会员国和各个组织根据预警系统全面调查的建议，在现有系统的基础上开发一个供各个社区利用的各种灾害全球预警系统，处理在技术和组织方面的有关不足和需要。
