



大会

Distr.: General
10 September 2008
Chinese
Original: English

第六十三届会议

临时议程* 项目 52(c)

可持续发展：国际减少灾害战略

国际减少灾害战略执行情况

秘书长的报告**

摘要

近来在亚洲发生的重大灾害表明，还需要开展更多的工作，在减少灾害风险方面投入资源并系统地开展减灾行动。《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》通过后已过去了三年多的时间。尽管在各方面取得了进展，但世界还没有走上实现《兵库行动框架》争取到 2015 年时大幅减少灾害损失这一成果的轨道。因此急需大力加紧努力并提供更多的资源。

本报告按大会第 62/192 号、61/199 号和 61/200 号决议的要求，概述了执行《国际减少灾害战略》的进展情况。本报告还述及灾害和灾害风险的趋势以及通过《国际减少灾害战略》系统促进协调、指导和筹资工作。附件概述了《兵库行动框架》执行工作以及国际合作减轻厄尔尼诺现象影响的详情。

* A/63/150 和 Corr. 1。

** 因技术原因，本报告延迟提交。



一. 灾害和灾害风险的趋势

1. 2007 年 7 月至 2008 年 6 月共计发生 364 起自然灾害,受灾者达 21 200 万人,其中 240 000 人丧生,经济损失超过 770 亿美元。¹ 本报告所涉期间丧生者人数为上次报告所述期间的 13 倍,经济损失超过两倍,尽管这两次灾害的受灾人数大致相同。马达加斯加接连五次的气旋以及菲律宾的台风等多起灾害事件,使已经受灾的民众在遭受每次新的灾害时苦难深重。“纳尔吉斯”气旋致使缅甸 140 000 人丧生或失踪,中国四川地震造成 87 000 余人死亡,这些都是最惨重的灾害。每一起灾害都突显出减少灾害风险的重要性,尤其是切实有效以人为本的预警系统和抗震建筑的重要性。

2. 近年来,与水文气象危害尤其是洪水和风暴相关的灾害数目不断增加。2000-2007 年期间,发生灾害的次数平均每年增加 8.4%,每年造成的损失超过 800 亿美元,为历来最严重的灾害损失。² 这些趋势表明了一个日渐严峻的问题:与气候风险相关的脆弱性日见严重,最贫穷国家尤其如此,因此会员国必须紧急重视这一问题。

3. 孟加拉国的经验表明,包括备灾的减少灾害风险行动可以在灾害侵袭时拯救生命并挽回生计。“锡德”气旋在世界人口最密集的低地地区肆虐,致使 3 400 人丧生,1 000 人失踪,数百万人无法谋生。这些灾害虽然十分惨重,但它们造成的损失远远低于 1970 年和 1991 年两次类似的气旋,1970 年的气旋造成 300 000 人死亡,1991 年的气旋致使 138 000 人丧生。分析表明,这种结果要直接归功于各国政府在国际伙伴支助下作出的努力。2007 年“戈努”气旋成灾期间,伊朗伊斯兰共和国是采取减少灾害风险行动拯救生命的又一个实例。

4. 环境退化依然是加深易受自然灾害的脆弱性的主要因素之一。联合国粮食及农业组织(粮农组织)进行的全球评估研究表明,1980 年以来,全球的红树林已消失了 20%。³ 这种消失以亚洲为最严重,该区域有 190 万公顷红树林被毁,因为在林地建造了新的养虾和养鱼场、旅游设施和其他项目,这些项目旨在支助不断增长的沿海地区人口,从而使沿海地区更易遭受风暴和气旋之害。全世界 52 亿公顷农用于地约有 70%已经退化并有荒漠化的危险。全世界荒漠化速度最高的是撒哈拉以南非洲,该地区农产量正在以每年近 1%的速度下降。⁴ 迄今,减少干旱

¹ 见自然灾害和人为灾害数据库:国际灾难数据库,国外救灾处/灾害传染病学研究中心,2008 年 7 月。

² 灾害传染病学研究中心,2008 年。

³ 粮农组织:《1980-2005 年世界红树林》,森林文件第 153 号(罗马,2007 年)。

⁴ 粮农组织:《2007 年世界森林状况》(罗马,2007 年)。

风险和禁止砍伐森林的努力虽然取得了一些局部性成功，但未能制止全球森林迅速减少的现象。

5. 2008 年，世界人口有一半以上即约 33 亿人将生活在城市地区。估计到 2030 年，这一数目将增加到近 50 亿人。城市人口这种空前的增长速度在非洲和亚洲尤为显著，这两个洲的城市人口在 2000 至 2030 年期间将增加一倍。⁵ 人口高度密集、谋生手段不足、难以获得基本服务以及其他方面的社会脆弱性，都是人民遭受灾害的严重风险因素。此外，规划不良的特大城市和其他城市，往往都位于易受地震、洪水、山崩和其他技术性灾害侵袭的高风险地带。

6. 灾害统计资料、环境持续退化、气候变化以及无规划的城市发展，这些因素加在一起，表明了必须刻不容缓地加紧执行《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》。⁶

7. 《巴厘气候变化框架公约行动计划》⁷ 现在载有减少灾害风险的具体条款，要求加强行动执行减少灾害风险战略，以减轻灾害对发展中国家的影响，还载有风险管理战略的条款，包括保险等风险转移机制。这些专题将是在定于 2008 年 12 月 1 日至 12 日在波兰波兹南举行的缔约方第十四届会议期间举办的正式讲习班的主题。2008 年 6 月在柏林举行的气候变化问题谈判期间，各与会方建议按照《关于影响、脆弱性和气候变化适应的内罗毕工作方案》，将减少灾害风险战略以及《兵库行动框架》纳入国家政策和方案。

二. 降低遭受严重气候灾害侵袭的脆弱性

8. 按照大会第 61/200 号决议，《战略》秘书处已促成《气候变化框架公约》、世界银行、联合国开发计划署(开发署)、各区域组织和各国政府参与若干讲习班和高级别政策论坛，使决策者进一步了解将现有的减少风险框架与适应气候和减贫工作挂钩。这方面的倡导工作包括与议员进行高级别政策对话，并与欧洲议会以及全球立法者促进平衡环境组织合作。阿拉伯国家联盟通过了减少灾害风险政策，作为《阿拉伯区域气候变化框架行动计划》适应气候变化行动的关键部分。2007 年 11 月在坎帕拉举行的英联邦国家政府首脑会议通过了《维多利亚湖气候变化行动计划》，倡导提供更多的财政支助，用以适应气候变化和改善灾害管理。该《行动计划》的基础是非洲供水部长理事会先前提出的建议，其中将《兵库行动框架》视为优先事项，使之成为对气候变化必须采取的紧急行动的组成部分。开发署制定了使千年发展目标免受气候变化影响的方案拟定框架，并开始在亚美

⁵ 人口基金：《2007 年世界人口状况》(纽约。2007 年)。

⁶ A/CONF.206/6 和 Corr.1, 第一章，决议 2。

⁷ 由 2007 年 12 月 3 日至 15 日在巴厘举行的缔约方第十三届会议通过 (FCCC/CP/2007/6/Add.1, discussion 1/CP.13)。

尼亚、厄瓜多尔、印度尼西亚和莫桑比克四国实施气候风险管理技术支助试点项目，目的是建设这些国家分析气候变化相关风险和确定风险管理办法的能力。

9. 按照大会关于国际合作减轻厄尔尼诺现象的影响的第 61/199 号决议，世界气象组织(气象组织)、厄瓜多尔和西班牙两国政府以及《国际减少灾害战略》秘书处协助加强设在瓜亚基尔的国际研究中心，并加强该中心在南美洲西部区域的作用。(见附件二)

三. 执行《兵库行动框架》的进展情况⁸

A. 国家一级的进展

10. 国家政府、议会、非政府组织及其他利益攸关方作出了更多承诺，从而在世界许多地区减少灾害风险工作中取得了一些有限但良好的进展。表明这种情况的是若干国家采用了指导政策的文书并颁布了减少灾害风险的立法，另一些国家已经将减少灾害风险的工作纳入国家发展计划或减贫战略。

11. 目前有 45 个国家建立了多方利益攸关者减少灾害风险国家平台，另有至少十个国家正处于建立此种平台的后期阶段。共有 120 个国家的政府为执行、后续和监测《兵库行动框架》进展情况设立了正式协调中心。

12. 尽管出现了这种积极趋势，但财政和人力资源往往十分匮乏。这依然是对许多国家的挑战，使它们难以维持与多方利益攸关者进行协调的机制，或难以在适当法律支助下在战略和机构协调范围外为减少灾害风险措施进行切实的投资。

B. 区域一级的进展

13. 若干区域组织通过了决议并调整了战略，据以支助执行《兵库行动框架》。《战略》秘书处加强了在区域的存在，据以进一步发展区域伙伴关系，支助区域和国家使减少灾害风险主流化的努力和活动平台，并编制针对区域的信息和知识材料。《战略》秘书处与世界银行的伙伴关系已促进加强了区域组织在减少灾害风险方面的合作。

C. 国际一级的进展

14. 《战略》秘书处依然在促进并推动若干合作伙伴协调一致地参与减少灾害风险的行动。联合国专门机构和方案正在继续增强它们对执行《兵库行动框架》的承诺。开发署《2008-2011 年战略计划》敦促开发署继续依据《兵库行动框架》扩大对方案国家的支助范围。世界粮食计划署(粮食计划署)《战略计划(2008-2011 年)》包括了减少灾害风险行动，将之作为一项关键目标。开发署理事会认可了一项新的中期战略(2010-2013 年)。该战略确认，灾害和冲突是该组

⁸ 补充资料见附件一。

织从现在起直到 2003 年期间的 6 项核心优先事项之一。此外，减少灾害风险的工作将被纳入所有优先领域，而且将被视为开发署适应气候变化工作的一项中心内容。2007 年 11 日，第三十届红十字和红新月国际会议通过了宣言，决心将环境退化和适应气候变化问题纳入减少灾害风险和灾害管理政策及计划。红十字和红新月运动正在审查其促进社区减少灾害风险的长期发展方针。

15. 全球减灾和复原融资机制是世界银行和《战略》间的伙伴关系机制，此种机制已促进世界银行本身进一步致力于将减少灾害风险纳入减贫战略和适应气候变化行动的主流，同时向国家方案及恢复评估和行动提供技术援助和原始资金。

16. 联合国各关键协调机制已采取减少灾害风险行动，包括在《战略》秘书处、联合国系统行政首长协调理事会、联合国发展集团及机构间常设委员会协调下，与适应气候变化行动挂钩。

D. 《战略》系统提供协调与指导

17. 已经指出，《战略》的各级利益攸关方在支助执行《兵庫行动框架》中发挥关键作用。在 2007 年 6 月于日内瓦举行的减少灾害风险全球平台第一届会议后加强了《战略》系统，据以向区域、国家和地方行动者提供进一步协调的支助和指导。2009 年 6 月将举行《全球平台》第二届会议，开始对预期将在 2010 年前对《兵庫行动框架》的执行情况进行中期审查。

18. 由《战略》系统核心合作伙伴实施的《战略》系统联合工作方案，是促进和加强国际协作和行动的协调努力。⁹ 与ProVention联合会等其他利益攸关方网络及专题平台的协作，对《兵庫行动框架》的执行工作提供了更多的支助。此外，我打算任命一名新的主管减少灾害风险助理秘书长。

19. 《兵庫行动框架》规定的一项重要活动是报告减少灾害风险的进展情况和监测这方面的趋势。《战略》已与各伙伴合作建立全球、区域和国家的报告制度，规定每两年编写一份全面的评估报告，提交减少灾害风险全球平台各届会议。这项工作获得开发署和世界银行大力支持，成为《战略》的核心职能之一。2009 年 5 月将开始编写第二份报告。所有区域都进行了基线评估，各国政府正在编写国家报告。《战略》合作伙伴正在技术和研究机构指导下更新全球灾害风险因素并深入进行个案研究。

20. 《国际减少灾害战略》各区域办事处在为区域和国家的减少灾害风险进程提供支助方面发挥至关重要的作用。《战略》秘书处加强了它在非洲、美洲以及亚洲和太平洋的存在，包括在亚的斯亚贝巴、南非约翰内斯堡和日本神户新设了机

⁹ 粮农组织、红十字会与红新月会国际联合会、国际劳工组织(劳工组织)、人道主义事务协调厅、开发署、环境署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、儿童基金会、粮食计划署、世界卫生组织(世卫组织)、气象组织和世界银行。

构。在日内瓦和开罗新设了区域办事处。现已为这些区域的工作调拨了《战略》秘书处近半的资源。

21. 教科文组织于 2008 年 1 月举办了国际减少灾害战略科学和技术委员会第一次会议。会议专门审查了确保正在开展的《战略》系统进程具有健全科学基础的事项，包括减少灾害风险全球平台第二届会议的筹备工作。

22. 应《兵库行动框架》的要求，《战略》秘书处为国家当局编制了一套通用指标和《兵库行动框架》监测手段以及在线报告工具，据以衡量实现减少灾害风险目标的进展情况，这些材料可见于 www.unisdr.org。

23. 《战略》秘书处 2007 年创建了减少灾害风险综合公开网门“防灾网”(www.preventionweb.net)。“防灾网”的目的是支助国家行动者增长知识和提高采取行动的能力。该网门还与现有的相关信息来源连接，提供协作途径、传播实用信息，包括标准和指导准则、取得的经验教训和获得专门知识的途径、网络系统以及减少灾害风险资料虚拟图书馆等工具。该网门提供分类电子邮件和在线工作场所等在线通信手段。

E. 为减少灾害风险投资。

24. 为了在 2015 年前实现《兵库行动框架》的目标和目的，必须大幅增加对世界各地减少灾害风险行动的投资。尽管已取得了一些进展，但可用于减少灾害风险的资源远远少于所需资源，难以确保增强国家和区域的抗灾能力。

25. 联合国和世界银行已开始联合评估减少灾害风险所涉经济问题，据以建立更健全的证据库，用以提高对减少灾害风险的认识并增强这方面的政治承诺，并为投资和干预选项制定指导准则。预计在 2009 年将取得成果。

26. 包括澳大利亚、丹麦、德国、挪威、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国等若干捐助国正在改善将减少灾害风险纳入其发展和人道主义筹资方案。孟加拉国、伊朗伊斯兰共和国和南非等发展中国家也正在为减少灾害风险大量投资，这些行动已有助于降低灾害造成的伤亡程度。尽管出现了这些积极动态，但为执行《战略》的资源分配工作进展缓慢而且数量不足，因此更多的国家需要获得援助和指导来应对这种挑战。

27. 按大会决议要求，向联合国减灾信托基金提供的自愿捐助¹⁰有所稳步增加。但为了顺利执行各项活动，必须大幅增加并及时提供经费，满足对《战略》秘书处日趋增多的要求，确保充分支助诸如《战略》系统联合工作方案所载的《兵库行动框架》后续行动。由于扩大了《战略》系统工作方案和秘书处 2008-2009 两

¹⁰ 除了世界银行和欧洲联盟委员会外，过去一年还有下列会员国向信托基金提供了捐助：澳大利亚、加拿大、塞浦路斯、丹麦、芬兰、法国、德国、印度、意大利、日本、卢森堡、墨西哥、挪威、菲律宾、瑞典、瑞士和联合王国。

年期工作计划的工作范围，需要在 2008 年和 2009 年分别获得 4 200 万和 4 860 万美元的经费。虽然在 2008 年年中已经为秘书处两年期工作计划认捐了 40% 的承付款项，但捐助国对该系统联合方案的承付款项迄今少之甚少。应鼓励会员国尽早在本财政年度提供多年期非专用捐款，最好是在本日历年前两个季度提供此种捐款。

28. 大会第 69/192 号决议强调了减灾的重要性。大会还注意到其后对《战略》秘书处日趋增加的要求，同时指出必须审议资助秘书处的现有方法，以稳定秘书处的财政基础，并请秘书长为此目的提出提议。

29. 本报告以及以往各次报告指出，减少灾害风险的重要性日益明显，联合国支助各国减轻人民易受灾害影响程度的重要性也是如此。今后的挑战正在急剧加剧。为了利用和大力加强国际合作努力减轻社区的脆弱性并支助执行《兵库行动框架》，《战略》秘书处履行政府间和机构间设施、资源调集和宣传、知识管理指导和报告等领域的管理和关键支助职能。一些显著的成果包括建立了减少灾害风险全球平台，建立了区域和国家平台，与世界银行以及红十字/红新月运动结成了战略伙伴关系，以及在联合国系统各关键机构间进行联合工作方案规划。

30. 尽管联合国减少灾害风险工作的必要性很明显而且发挥了中心作用，但本组织现有的工作方案没有充分反映这些活动。其实，《战略》秘书处的经费完全是通过联合国减灾信托基金自愿预算外捐助提供的。这些捐助在过去几年期间有所增加。但在 2007 年，信托基金得到的所有捐款 80% 以上由五个捐助国捐助，其中很大部分是专用款项，因此使用这些经费的灵活性甚小。提供的经费突然或意外减少，可严重损害秘书处支助整个会员国大家庭的活动。因此，《战略》秘书处一直在积极争取采用不同的筹资方法，包括临时借调各机构和会员国的资源。虽然这些替代手段增强了秘书处支助具体举措的能力，但未能确保在支助关键职能方面实现最低的稳定性和可预见性。

31. 总体而言，目前向《战略》秘书处提供的经费未能确保适度的财政稳定和可预见性，因此危及了秘书处的关键职能。虽然信托基金应该依然是《战略》及伙伴关系活动的主要筹资机制，但至关重要的是必须确保稳定和可预见的资源流动，用以支助秘书处基本履行其关键职能。因此，会员国不妨审查是否应修订大会第 54/219 号决议，使之包括各项摊款。

四. 结论和建议

32. 由于发展方针不健全、急速的城市化、环境资产退化、弱势群体尤其是穷人数众多，灾害在造成人身丧亡、财产损失和生计丧失方面的影响正在不断加剧。此外，气候变化正在造成更频繁和更严重的极端恶劣气候事件。虽然许多国家已减少了灾害造成的死亡人数，但还必须开展更多工作，为减少灾害风险的措施投

入资源，并切实执行这些措施。因难以应对自然灾害而造成的灾害，妨碍了在实现将贫穷人数减半和其他千年发展目标方面取得进展。

33. 在减少灾害风险全球平台第一届会议后已加强了《战略》系统，以便通过区域办事处和专题伙伴关系和机构间伙伴关系向国家和地方行动者提供更好的支助。一些国家正在建立或加强减少灾害风险国家平台和其他国家机制。但有 147 国还没有建立国家平台，另有 66 国没有《兵库行动框架》正式协调中心。

34. 在政策一级，在推广减少灾害风险知识、经验以及作为现有和已证明有效的适应气候变化措施的机制方面已取得良好进展，尤其是通过《巴厘行动计划》取得了良好进展。不过，除了为数不多的几个实例外，这种进展还没有在国家一级变成具体有效的行动。

35. 尽管国家政府和其他利益攸关方作出了更多承诺，但各国政府依然没有走上实现《兵库行动框架》规定目标的轨道。认识、承诺和资源不足依然是主要障碍。虽然人们日益认识到对减少灾害风险进行投资的效益，但各级可用于减少灾害风险的财政资源依然不足。现在必须大力加紧努力并提供更多的资源。

36. 虽然已按大会决议增加了对联合国减灾信托基金的自愿捐助，但由于日益要求秘书处确保充分支助和后续《兵库行动框架》，必须大幅增加资助量并保证及时收到资助。在这方面，目前对秘书处提供的资助没有确保达到必要的稳定和可预见的程度。

37. 此外，要切实执行《兵库行动框架》，就必须增加向联合国减灾信托基金的捐助，在 2009 年前弥合目前达 7 000 万美元的空缺，以支助参与国际减少灾害战略系统联合工作方案各机构的工作。

38. 基于上述意见，现提出以下建议：

(a) 通过《战略》系统机制加速实施《兵库行动框架》

39. 为了更有效执行《兵库行动框架》，至关重要是会员国必须通过现有的《战略》系统机制(包括定于 2009 年 6 月 15 至 19 日在日内瓦举行的国家和区域平台以及减少灾害风险全球平台第二届会议)加强合作。根据现有国家平台的良好经验，极力促请会员国建立并加强减少灾害风险国家协调机制。

(b) 确保发挥适应气候变化与减少灾害风险之间的协同作用

40. 我认识到，减少灾害风险的工作在保护发展效益免受气候变化威胁方面发挥着关键作用。因此我鼓励会员国使负责实施气候变化政策和减少灾害风险工作的政府实体相互密切联系，确保气候变化和减少灾害风险两者的议程协调一致。这项工作可包括所有相关实体(包括负责处理气候变化工作的实体)参与多方利益

攸关者活动平台。此外还鼓励会员国开展基线评估，了解各国减少灾害风险和开展相关适应工作的现状，并依据《兵库行动框架》制定国家适应计划。

(c) 为减少灾害风险进行投资

41. 我鼓励会员国确保采取有效措施减少灾害风险，尤其是提供适当资源，减少穷人和处境最不利者的风险。为此，会员国应考虑为国家和地方两级多年减灾方案确定公共开支指标。我鼓励各国政府、捐助方和资助机构大幅增加对减灾风险行动的投资，使之成为所有促进人道主义行动、经济和社会发展及环境保护包括实现千年发展目标各项方案必不可少的内容，据以加强协调这些投资并追踪其动向。

(d) 加强《战略》投资安排

42. 考虑到《战略》秘书处的责任大幅加大，也考虑到必须得到相对可预见和稳定的财政资源，我吁请会员国和《战略》利益攸关方增加对联合国减灾信托基金的财政捐助，确保充分支助执行《兵库行动框架》，包括支助《战略》系统联合工作方案。

43. 为了稳定《战略》秘书处及各关键职能部门的财政基础并更易于对之进行预测，我提请会员国注意大会第 54/219 号决议的筹资条款，会员国不妨审查这些条款，使之包括分摊捐款。

附件一

《兵库行动框架》执行进展情况补充资料¹¹

1. 以下资料是按《兵库行动框架》所提的五个行动优先事项并根据国家、区域和国际的执行情况编写的。

A. 国家一级的行动

优先事项 1

确保使减少灾害风险成为具有坚实体制基础的国家 and 地方优先事项

2. 本报告所述期间，佛得角、意大利、哈萨克斯坦、莱索托、塞内加尔、南非、斯里兰卡和瑞典建立了国家平台，巴拿马和塔吉克斯坦加强了现有的平台，瑞士的国家平台已有十年的历史。多米尼加共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国采取了建立国家平台的步骤。马尔代夫、黑山、尼泊尔和泰国最近已经为《兵库行动框架》建立了协调中心。

3. 阿富汗、不丹、柬埔寨、印度尼西亚、尼泊尔、菲律宾、塔吉克斯坦、泰国和瓦努阿图等国已制定了减少灾害风险国家战略和行动计划。亚洲区域包括印度尼西亚等若干国家通过了新法令，使减灾工作成为政策框架的组成部分。马尔代夫政府目前正在最后制定国家灾害管理法。菲律宾和东帝汶等国也正在开展此种行动。印度、巴基斯坦和斯里兰卡等最近通过减灾新法令的国家已采取行动，加强它们的全国灾害管理主管机构。

4. 菲律宾举行了将减灾工作纳入地方治理工作主流的全国会议，协助改善国家和地方之间的协调，并为地方一级减灾工作提供更多的发展经费。伊朗伊斯兰共和国平衡了减灾预算拨款，目前已为防灾和备灾拨出 25% 的预算款项，并正在分别为救灾和重建拨出 20% 和 55% 的预算款项。印度有 150 多名民间社会领导人发起组建了全国减灾联盟，作为社区主导的减灾倡议平台。塞内加尔减少灾害风险国家平台于 2008 年创办了全国减灾议员网。

5. 包括法国、德国和瑞士的欧洲平台网络积极地为欧洲联盟气候变化蓝皮书提供资料，确保与减灾工作挂钩。横向协作已成为国家平台间交流信息和经验的有力手段。德国、意大利、挪威和瑞士促进了欧洲和发展中国家平台间的交流和培训工作，从而支持两者“相互挂钩”。马达加斯加和塞内加尔国家平台发起建立南南减灾伙伴关系。

¹¹ 这是对本报告第三节所作的补充。

6. 开发署支助各国政府作出并加强减灾和恢复的机构和立法安排，并通过其全球主流化倡议及国家和区域能力建设方案，将减灾工作纳入发展进程。开发署向 13 个高风险国家派驻了国家减灾顾问，并计划于 2009 年再向另 12 个国家派驻此种顾问。这些顾问提供制定国家减灾战略技术支助，并协助开发署国家办事处、联合国系统各机构以及在有些情况下协助世界银行国家办事处制定多年能力建设方案。

7. 世界银行全球减灾和复原融资机制将其技术援助对象扩大到 54 个国家，并开展各种活动，促进重视灾害问题的发展规划以及灾难风险保险联营业务；协助各国制定基于市场的农作物保险战略，并评估自然灾害对经济和金融造成的影响；编制风险图集，并实施减少风险战略，包括气候模式和风险管理。由于认识到南南伙伴关系在实现减贫目标和千年发展目标中的关键作用，已经于 2008 年 5 月启动一项南南合作方案。

优先事项 2

查明、评估和监测灾害风险和加强预警

8. 风险评估是减少灾害风险的起点，许多基于社区、地方、国家和区域的努力已证明了这一点。若干国家¹²已根据全球风险识别方案开始设立灾害损失观察机构。该方案还正在若干国家¹³开展工作，建设它们分析灾害风险的能力。

9. 中美洲风险概率评估¹⁴是一种风险模式平台和风险图集，用以协助国家当局作出依据更足的投资决定。尼加拉瓜是第一个采用这种模式的国家。

10. 在制定以人为本的预警系统方面依然存在许多空白和障碍。在印度洋区域，毛里求斯、塞舌尔和斯里兰卡政府举办了国家协商会议，商讨确定加强海啸预警系统的国家优先事项。

优先事项 3

利用知识、创新和教育在各级创建安全和提高抗灾能力文化

11. 如果人民充分了解降低易受灾害程度的可行措施，就可以减轻灾害影响。范围广泛的行为者已举办了众多的会议和培训讲习班，并为不同的对象出版了培训材料。一些国家将减灾内容纳入学校方案以及电视、广播和互联网等媒体活动。

¹² 哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、印度、伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫、墨西哥、莫桑比克、尼泊尔、巴拿马、斯里兰卡和泰国。

¹³ 智利、马尔代夫、墨西哥、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、秘鲁和斯里兰卡。

¹⁴ 这项评估得到世界银行和《战略》秘书处的支助。

12. 尼加拉瓜已开始实施将减灾纳入学校活动项目。尼泊尔训练学生担任“减灾大使”。印度有一项方案协助约 10 万名学生和 2 500 名教师制定学校灾害管理计划。孟加拉国为课堂培训和自学编制了关于气候和洪水风险管理的创新电子学习材料。塔吉克斯坦将减灾问题纳入初等和中等学校课程。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦将这一专题纳入主要技术大学的正式课程。

13. 伊朗伊斯兰共和国在过去五年拨出 40 亿美元改善 25 万所学校的教室，并拨出同等的款项建造新的安全的学校建筑物。这些成绩是伊朗伊斯兰共和国教育部以及设在伊朗伊斯兰共和国的国际地震工程和地震学研究所作出努力的结果。塔吉克斯坦和乌兹别克为中学校长举办了地震安全问题讲习班。

14. 在中美洲，哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜和巴拿马举办了全国推广知识展览会，提高公众对现有减灾手段和取得的经验教训的认识。世界各国在国家与地方两级举办了纪念 10 月 10 日国际减灾日的宣传活动。

优先事项 4

减少内在风险因素

15. 在减少与不断变化的社会、经济和环境条件以气候变化相关的内在风险因素方面取得了有限的进展。

16. 中亚推广了更高的建造安全标准。地震学和地震工程专家组采用低成本传统知识，编制了农村地区安全建筑指导手册，以哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦当地语文印发，并通过各大学出版和发行题为“地震与安全建筑战略”和“洪水、泥石流、山崩与安全建筑”的手册。

17. 马拉维和莫桑比克国家当局和国际发展合作伙伴开始实施将减灾纳入国家发展计划的方案。

18. 为了将减灾纳入易受灾害影响经济部门的工作主流，联合国粮食及农业组织(粮农组织)致力于支助有关职能部门、服务推广部门、市政当局和农民组织，为农业和食品部门确认和执行更好和更协调的减灾办法。

优先事项 5

在各级为有效救灾加强备灾工作

19. 哥伦比亚、洪都拉斯、印度、墨西哥、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和乌拉圭等许多国家提高了备灾能力，包括制定应急计划、举行社区备灾工作和举行演习。在人道主义事务协调厅支助下，科摩罗、马达加斯加、马尔代夫、斯里兰卡、泰国和坦桑尼亚联合共和国增强了国家海啸预警并加强与当地社区共享信息。在泰国，开发署支助举办了若干培训活动，加强国家灾害情报中心应对

媒体宣传的能力，提高警报的准确性和可信度，并发布提高公众认识的信息。该中心举行了题为“2007 年安达曼海波涛”的全国海啸演习。

20. 巴基斯坦国家灾害管理局¹⁵正在编写在易受灾害侵袭的各县进行的灾害风险和恢复基线研究报告，并制定评估县级灾后生计运作程序，据以协助指导在今后因自然因素造成灾害后如何立即采取救灾行动。

B. 区域一级的行动

21. **非洲**：2004 年在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟首脑会议上，非洲各国首脑要求制定非洲减少灾害风险区域战略。该战略已成为非洲国家作出承诺的基础。非洲联盟协助西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体在世界银行和《战略》协助下，采用更具前瞻性的减灾方针。

22. 在达喀尔举行的撒哈拉以南非洲问题讲习班使各国国家平台和财政部长聚集一堂，评估它们在将减灾工作纳入国家减贫战略方面的作用，并学习灾后评估方法。¹⁶ 加纳、马达加斯加、尼日利亚和塞内加尔已将减少灾害风险的方针纳入减贫战略。

23. **西亚和北非**：阿拉伯国家联盟阿拉伯科学、技术和海运院主办了《战略》秘书处设在开罗新设的区域办事处，为其提供了捐助，并推动在该区域减少灾害风险。《战略》各合作伙伴在开罗举办了数次区域讲习班，商定对中心评估、信息共享、社区减少风险及适应气候变化等事项采取行动和进行合作。《战略》的关键文献和标准已译成阿拉伯文和俄文。

24. 阿拉伯国家联盟讨论了与《战略》之间的工作协定，以便将减灾问题纳入其中，使之成为它们政治和技术会议的部分内容。伊斯兰会议组织在两年一度的合作大会上商定与《战略》进行最高级别合作，推动提高对《兵库行动框架》的认识，并在国家、区域和全球各级促进成员国的能力建设。

25. 中亚国家于 2007 年 11 月商定开展工作，通过设立区域备灾中心加强区域备灾合作。

26. 2007 年 9 月在伊朗伊斯兰共和国马什哈德开设了区域中心，作为经济合作组织的专门机构，目的是促进成员国合作进行有效的风险管理，尤其是在气象学、气候学和水文学等领域进行此种管理。

27. **亚洲和太平洋**：在该区域，《战略》秘书处促进举办了一系列协商，协助确认各种挑战，并探讨是否可能加强现有区域支助机制和协调工作。协商的最终成果是制定了《亚洲区域纲要》，2007 年 11 月在德里举行的第二届减少灾害风险亚

¹⁵ 联合国系统(粮农组织、国际劳工组织和其他机构)提供了支助。

¹⁶ 由非洲联盟、联合国/国际减少灾害战略和世界银行与塞内加尔及开发署协作举办。

洲国家部长会议正式通过了这一《纲要》，同时通过了《德里减少灾害风险宣言》。该《宣言》责成各国政府加快执行《兵库行动框架》，包括定期审查、监测、报告以及与千年发展目标挂钩的行动计划和机制。

28. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成员国重申决心按照 2008 年 5 月通过的题为“执行《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》”的决议，致力于减少灾害风险。¹⁷

29. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与《战略》秘书处协作支助实施一项举措，将减少风险问题纳入学校课程，并推广学校安全准则。《战略》秘书处与儿童基金会和教科文组织在曼谷联合举办了题为“学校教育减少灾害风险”的区域讲习班，目的是促进全区域各国的执行人员、课程编制人员及决策者就备灾教育开展对话，并通过了《曼谷行动议程》。讲习班后，中国、印度、印度尼西亚、日本、菲律宾、斯里兰卡、泰国和瓦努阿图等 8 个国家研究所商定进行一次情况研究，研究的对象是与将减少风险问题纳入学校课程及教师培训相关的政策、方案、课程及学校的活动和材料。

30. **美洲：**里约集团在第二十届里约集团国家首脑会议上强调必须支持《战略》系统在该区域的各项举措，并呼吁各国更积极参与工作，推进各国的活动平台，交流支助减少灾害风险的良好做法和政策。

31. 2007 年 11 月在海地举行了“减少大加勒比灾害风险、减轻灾害影响并从自然灾害中恢复”的高级别会议，结果是加强了政治承诺，并通过了《减少灾害风险区域行动计划》。会议评估了区域执行《兵库行动框架》的进展情况，促进建立了国家平台，使减少灾害风险、性别问题和适应气候变化主流化，并制定了政策框架，其重点是小岛屿发展中国家间的合作。

32. 2008 年 5 月，中美洲和多米尼加共和国教育部长以及其他国家当局批准了《减少灾害风险教育区域战略框架》，据以规约全中美洲和多米尼加共和国教育部门的工作。

33. 现已与中美洲国家防灾协调中心、安第斯防灾救灾委员会、加勒比紧急救灾机构以及加勒比国家联盟等次区域实体合作，开始制定 2009 年年中减少灾害风险区域纲要，美洲国家组织在这方面发挥了重大作用。

34. **欧洲：**欧洲委员会正在通过《欧洲和地中海主要灾害协定》建立减少灾害风险区域平台。造成这些重大灾害的因素是在东欧、地中海南部和西欧之间的自然灾害或技术性灾害，平台的工作重点是共享良好做法，支助国家评估和开展减轻脆弱性的活动。欧洲委员会将与《战略》秘书处共同支助国家平台监测和报告《兵

¹⁷ 见《经济及社会理事会正式记录，2008 年，补编第 19 号》(E/2008/39)，第四章，第 64/2 号决议。

库行动框架》执行进展情况。2008 年 4 月，欧洲国家平台和其他协调中心第二届会议商定进一步合作，并支助建立该区域各国平台和进展报告制度。

35. 东南欧备灾和防灾倡议致力于成为在《兵库行动框架》风险评估、预警和减轻灾害影响方面有力的培训工具。《战略》秘书处和世界银行与联合国、欧洲联盟委员会、该区域双边机构和国家政府合作，制定了《东南欧洲减轻灾害风险和适应纲领》，据以降低该区域易受水文气象和其他灾害之害的脆弱性。

36. 此外，欧洲联盟和欧洲联盟委员会开始按照《兵库行动框架》采取了一系列举措，制定协调一致的新减灾政策。欧洲联盟委员会通过了“西巴尔干国家：强化欧洲观点”的文书，该文书将改善与水文气象灾害相关的区域协调机制。

37. 在教育和学校安全方面，欧洲委员会与塞浦路斯政府合作，将于 2008 年 11 月 25 日至 28 日在日内瓦举办减少学校灾害风险的欧洲和地中海讲习班，据以筹备教科文组织/国际教育局第四十八届国际教育会议。

C. 国际一级的行动

优先项目 1

确保使减少灾害风险成为具有坚实体制基础的国家 and 地方优先事项

38. 现已设立联合国发展集团-国际减少灾害战略工作队，负责在国家一级将减灾纳入联合国方案规划进程。工作队的总体目标是加强和改善在国家一级支助会员国执行减灾战略和《兵库行动框架》。工作队目前正在最后制定将减灾纳入国家共同评估及联合国发展援助框架进程的准则。工作队还将为联合国国家工作队汇编一套方法、工具和资源基础资料，据以支助在国家一级执行战略和政策。

39. 开发署支助《战略》的若干专题平台，例如：通过《全球风险识别方案》查明风险，通过减灾倡议开展能力建设，以及通过《国际灾后恢复纲要》开展灾后恢复工作。这项恢复纲要由国际劳工组织主持实施，纲要秘书处由兵库县亚洲减灾中心和《战略》秘书处主办设在日本神户。

40. 红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）于 2007 年 10 月创建了减少灾害风险全球联盟，以加强国际联合会的努力，减少国际红十字会和红新月会在其中工作的最弱势社区遭受的灾害风险。

41. 《战略》秘书处加大了促进性别平等主流化的力度。主流化的重点有三个层面：宣传性别平等在实现《兵库行动框架》首要目标时的重要性和必要性；教育和动员男子和妇女在减灾工作中促进性别平等；为与减灾相关的对性别问题有敏感认识的政策和方案提供指导并采用更好的做法。《战略》秘书处举办了多方利益攸关者专家会议，促进政策指导，并为与性别平等和减灾相关的能力建设制定培训单元。

优先项目 2

查明、评估和监测灾害风险和加强预警

42. 按照预警系统全球调查(见 A/62/340)的结论和建议,世界气象组织(气象组织)和《战略》系统若干合作伙伴与国际减少灾害战略促进预警平台合作建立伙伴关系,加强在预警系统开展国际合作,包括采用联合举措,并促进采用更系统的办法加强预警系统。气象组织国家级评估调查涉及 140 个国家。该调查表明,90%的参与国要求为监测和绘制水文地理以及气候相关风险图提供指导和标准方法,据以在国家至地方各级建立预警系统。为了应对这种要求,气象组织开办了几个项目,通过区域合作制定监测和绘图准则,并加强针对山洪爆发、沙尘暴和干旱等具体灾害预警系统的能力。气象组织正在与世界银行、红十字与红新月联会及若干区域机构合作,同国家气象和水文事务机构以及平民保护和灾害风险管理机构共同改善国家和地方预警系统。

43. 联合国外层空间事务处(外空处)新建了联合国灾害管理和应急天基信息平台,其目的是支助普及利用用于预警系统的卫星技术以及与减灾相关的其他天基信息。在创办讲习班期间,专家讨论的专题是确定用户需要,开展横向合作,制定知识网门框架和能力建设框架。

44. 2006 年 7 月完成了印度洋海啸先期警报系统,其后该系统得到了加强,并正在为扩大覆盖面作出区域安排。这项工作的重点是改进数据共享政策,确保国家当局向社区通报实时信息。2008 年 4 月印度洋海啸警报和减灾系统政府间协调组第五届会议期间,协调组对澳大利亚、印度和印度尼西亚的提议表示欢迎,这些国家表示愿意作为区域海啸观察服务提供者提供服务,在 2011 年前取代设在夏威夷的太平洋海啸警报中心和日本气象局提供的临时服务。教科文组织政府间海洋学委员会(海委会)协调各海啸警报系统的活动,包括灾害评估、警报系统培训、紧急救灾和备灾。该委员会为东北大西洋和地中海以及加勒比区域设立了政府间协调组,并促使海啸警报界成为一体化全球观测战略的积极合作伙伴。国际减少灾害战略促进预警平台与教科文组织及印度洋联合会合作,支助 11 个印度洋国家填补了在建立海啸预警系统国家能力方面的空缺。气象组织于 2008 年 1 月对太平洋和邻近海洋沿岸国的全球电信系统进行了升级。夏威夷太平洋海啸警报中心和日本气象局提供临时海啸观察和咨询服务,所有的国家都能在它们发出海啸观察信息和警告后两分钟内收到这些信息和警告。

45. 教科文组织正在继续加强有关减少地震风险的知识共享和能力建设的国际和区域网络系统。现已与日本国土交通省合作,建立了地震和海啸问题国际平台,包括一个减少地震灾害研究和培训平台。地中海和亚洲区域已建立了减少地震风险网络系统。同样,国际滑坡协会为将在《战略》主持下于 2008 年 11 月 18 至 21 日在东京举办世界滑坡论坛铺平了道路。

优先事项 3

利用知识、创新和教育在各级创建安全和提高抗灾能力文化

46. 《战略》秘书处与许多伙伴合作，建立了有关减灾专门知识、研究资源和技术的一些数据库(www.preventionweb.net)，并公布和传播了有关性别、气候变化和减贫的良好减灾做法的信息。(可在 www.unisdr.org 查阅)。

47. 教科文组织主导的国际减少灾害战略知识和教育平台支助了“减灾始于学校(2006-2007 年)”世界运动，为加强减灾和确保学校安全创造全球性的动力。世界各地许多利益攸关方赞同开展这项运动，这体现出已开始作出有系统的努力，来实现学校安全和进行“认识风险”的教育。该平台汇编了可通过英特网共享的教育材料目录。欧洲委员会以四种语文编制了网页链接资料馆的材料。现已启动由儿童基金会及援助行动社等其他机构主导与各国教育部共同实施的针对具体国家的项目。

48. 开展中的题为“医院免遭灾害”的 2008-2009 年世界减灾运动获得世界卫生组织和世界银行的支助。该运动的目标是提高保健设施的结构抗灾能力，确保保健设施在灾后继续运作，使保健工作者进一步作好准备，并对他们进行备灾计划培训。这些计划在突发自然灾害时将维持保健系统的运作，从而更好地保护病人、保健工作者以及公众的生命安全。

49. 已通过人道主义事务协调厅、开发署和《战略》秘书处共同努力，将联合国灾害管理训练方案重新设计成为减少风险能力建设倡议。这一倡议支助在阿尔及利亚、莫桑比克和乌干达以及东南欧区域一级开展培训，并支助对联合国驻地协调员/人道主义协调员以及联合国其他高级官员进行培训。

50. 劳工组织国际培训中心与《战略》及《国际灾后恢复纲要》合作，制定了地方级可持续发展培训和减灾课程计划及恢复方案，目前正在拉丁美洲和加勒比积极实施。

优先事项 4

减少内在风险因素

51. 《战略》秘书处正在与环境署、世界保护联盟以及各区域伙伴共同努力，加强国家利用减灾工具和服务的能力。这些努力的依据是题为“环境与脆弱性——新出现的观点”的一份议题文件，该文件是在与国际减少灾害战略环境和灾害问题工作组协商后编写的，目的是调整环境政策和减灾办法。

52. 气象组织正在与世界银行、世界粮食计划署和再保险部门密切合作，促进提供气象、水文和气候信息，据以支助发展金融风险转让市场，查明这些市场需求，并建立机制，通过国家气象和水文事务机构促进提供这些信息。

53. 2008 年 6 月 3 日至 5 日在罗马粮农组织举行了题为“气候变化和生物能源的挑战”的世界粮食保障问题高级别会议，强调了与气候变化、粮食保障和生态平衡间的相互作用相关的风险的复杂性。

优先项目 5

在各级为有效救灾加强备灾工作

54. 机构间常设委员会在工作级会议以及 2008 年各次主要会议期间召开了关于包括气候变化的人道主义行动和挑战的会议，强调《兵庫行动框架》的执行工作是适应气候变化的手段。委员会认可了经订正的适用于联合国国家工作队的人道主义援助机构间应急规划准则。

55. 在人道主义事务协调厅协调下制定了《为有效救灾进行备灾的准则和指标综合方案》，¹⁸ 据以协助政府和地方当局加强备灾能力。该综合方案已开始在乌干达、秘鲁和尼加拉瓜实施。应安哥拉和赞比亚政府请求，人道协调厅和开发署举办了灾害管理讲习班，讨论加强国家和县级能力的问题。

56. 为了进一步理解灾害对生计的影响，粮农组织和劳工组织制定了生计评估配套办法，玻利维亚、印度尼西亚、巴基斯坦、菲律宾和所罗门群岛等国已试验采用这种配套办法。粮农组织制定了农业灾害快速评估常规方法，其内容包括评估模式、历来灾害事件状况和农业系统数据库以及地理信息系统，用以评估灾害严重程度在不同地域分布状况以及紧接在灾后农业生产力和产值受影响的不同地域分布状况。

¹⁸ 由国际减少灾害战略秘书处和联合国人道主义事务协调厅出版(2008 年，日内瓦)。

附件二

国际合作减少厄尔尼诺现象的影响

1. 按照大会关于国际合作减少厄尔尼诺现象的影响的第 52/200 号决议, 1998 年《瓜亚基尔宣言》要求“立即采取行动, 评估设立厄尔尼诺/南方涛动国际研究中心的可行性”。大会也通过了第 53/185 号、第 54/220 号、第 55/197 号、第 56/194 号、第 59/232 号和第 61/199 号等相关决议。
2. 过去五年期间, 设在瓜亚基尔的厄尔尼诺现象国际研究中心巩固了它在南美洲西部区域的作用, 尤其是在查明和监测厄尔尼诺现象方面的作用, 从而提供了信息资料和工具, 并建立了有 16 000 个联络点的广泛的传播网络。
3. 该中心收集若干国际中心以及国家气象和水文事务机构提供的气象和海洋信息, 据以监测气候和相关灾害。此种信息被用于区域季节性预报和每两周一次在网上发布公告。此种信息还被用于绘制农业风险图, 进行海面状况分析和预报, 并提供与健康相关的数字气候信息。
4. 世界气象组织(气象组织)正在继续推动编写关于厄尔尼诺/南方涛动的共识报告, 其内容是使全世界所有主要的气候问题中心参与工作, 并鼓励各区域气候展望论坛分析预计会对厄尔尼诺/南方涛动和其他气候系统以及各利益攸关方产生的影响。气象组织在世界银行援助下开始在东南欧启动这些论坛, 并在 2008 年举办了第一次此种讲习班。
5. 在南美洲, 厄尔尼诺现象国际研究中心(www.ciifen-int.org)促成了跟踪观察气候变化情况以及 2007 年后期出现的厄尔尼诺和拉尼娜现象的工作, 同时提供中期预报的准确信息并预计会对所有利益攸关者产生哪些影响。但是, 对与厄尔尼诺/南方涛动相关的气候多变和季节性变化以及气候变化产生的影响, 在南美洲西部区域或其他区域都依然无法妥善应对。目前正在美洲开发银行支助下为应对此种缺陷在安第斯各国制订多式和多层面农业风险管理气候信息系统。这一系统将在 2008 年年底前开始运作。该系统的目标是为决策者、规划机构和最终用户建立一种区域系统。