



第三次世界减少灾害风险大会

筹备委员会

第一届会议

2014 年 7 月 14 日至 15 日，日内瓦

临时议程项目 6

2015 年后减少灾害风险框架的考虑要点

2015 年后减少灾害风险框架的要点建议

秘书处的说明*

背景

大会在 2011 年 12 月 22 日第 66/199 号决议中，请国际减少灾害战略秘书处(国际减灾战略秘书处)协助拟订 2015 年后减少灾害风险框架。大会 2012 年 12 月 21 日第 67/209 号决议请国际减灾战略秘书处担任第三次世界减少灾害风险大会秘书处，并与所有相关利益攸关方协商，协调各项筹备活动。在 2013 年 12 月 20 日第 68/211 号决议中，大会决定第三次世界大会应达成一份简明扼要、重点突出、具有前瞻性和注重行动的成果文件。

本文件概述 2015 年后减少灾害风险框架的要点建议，其中参考了 2015 年后减少灾害风险框架协商情况汇编报告(A/CONF.224/PC(I)/5)。本文件旨在为第三次世界减少灾害风险大会筹备过程中的政府间谈判提供支持。

* 本文件由于需要进行内部协商而迟交。



序言

1. 1989 年《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》、1994 年《建立更安全的世界的横滨战略》和 1999 年《国际减少灾害战略》为 2015 年后减少灾害风险框架奠定了基础。
2. 《2005-2015 年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》的通过和执行是促进国家和地方努力减少灾害风险以及通过下述措施加强国际合作方面的一个里程碑：制定区域战略、计划和政策；建立全球和区域减少灾害风险平台；联合国系统通过《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》。
3. 事实证明，各国利用《兵库行动纲领》监测系统开展的两年期自我评估是一个有助于执行和学习的重要工具。评估表明，各区域都在《兵库行动纲领》的所有行动重点方面取得了逐步进展，尤其是在以下方面：加强各国的体制、立法和政策框架；预警、应灾准备、风险评估、教育和研究；以及提高公共认识和增进对灾害风险的共同了解等。除民间社会和科学组织外，地方政府官员、议员和企业也在更加积极地促进《兵库行动纲领》的核心使命。这一点再加上在实现千年发展目标方面取得的进展一起，使死亡风险有所降低，尤其是在洪水、旱灾和热带风暴情况下。
4. 各国报告说，在减少潜在的风险因素和消除造成风险的原因的行动重点 4 方面，取得的进展较小。此外，虽然许多国家报告用于管理灾害风险的公共投资大幅增加，但与《兵库行动纲领》提出的愿景相比，投资水平仍然很低。
5. 灾害风险是灾害、受灾风险和脆弱性综合作用的结果。随着时间的推移，如何左右灾害、受灾风险和脆弱性的变化、如何驾驭所面临的风险以及增强社会和经济复原能力，即承受损失和从中恢复的能力，各国各有自己的方式。
6. 潜在的风险驱动因素，如经济发展不平等、城市和地区发展的规划和管理较差、生态系统监管服务下降、贫困和不平等、治理不力和地方能力薄弱以及气候变化等等，加重了灾害风险和灾害造成的损失程度。与此同时，它们还影响到家庭、社区、企业和公共部门的复原力，并从而影响到灾害损失是否会造成更广泛的短期和长期社会、政治和经济影响。虽然灾害风险是所有国家都面临的一个问题，但在发展中国家，往往风险更大、复原能力更差。
7. 现有资料表明，无论是高收入还是低收入国家，民众和资产受灾害侵害的风险加大，而脆弱性并没有同时下降，这就产生了新的风险，并导致社会经济损失持续增加。与此同时，由于新风险不断产生，再加上现有的风险，因此必须继续努力降低脆弱性。许多政府面临的或有负债和主权风险增加。这尤其给经济规模小而脆弱、财政空间有限的国家，如小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家带来了挑战。

8. 这种恶性循环对民众、社区和国家的安全、安保、福利和期望构成挑战，可通过针对公共和私营部门，旨在防止今后产生进一步的风险、降低现有风险程度并加强社会和经济复原力的综合办法予以扭转。恢复和重建为此提供了重要教训和机会。公共宣传和教育对于创造有利环境十分重要。

9. 统筹兼顾采取这种办法的成本和效益有助于提高经济评估、竞争战略和投资决定的合理性，包括在债务评级、风险分析和增长预测方面。需要在卫生、教育、交通、农业、旅游、城市发展等主要部门作出考虑风险因素的公共和私人投资，同时也要整合应对气候和灾害风险的体制、立法和政策框架及执行机制、能力和工具。

10. 《兵库行动纲领》为处理各部门的受灾风险和脆弱性问题所需采取的重点行动提供了明确指导。希望这些行动能取得预期成果。需要继续坚持不懈地开展工作。但为了尽可能扩大现有努力，应通过制定更多目标，确定一个更有力、更具体的重点，以避免重复和落后。需要更加注重采取包括公共政策在内的相关措施，确保地方行动、机构间的协调、部门政策、金融工具和所有利益攸关方的作用、职责和行动，并加强问责制，评估和监测地方、国家和全球活动的影响。

11. 为此，建议进一步推进和加强《兵库行动纲领》及先前的国际框架和战略，为今后 20 年的国际和国家努力提供指导。

A. 目的和成果

12. 本框架的目的是对地方、国家和国际各级在发展中面临的灾害和气候风险进行管理，加强民众和国家的复原能力。

13. 应继续努力实现《兵库行动纲领》提出的“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”的预期成果。

B. 范围

14. 根据《兵库行动纲领》和《横滨战略》，与地理、气候、天气、环境和技术灾害有关的风险属于本行动框架的范围。国家负有综合管理风险的首要责任。

C. 行动计划

15. 要有效管理灾害风险，各国需制定行动计划，其中应包含三个相辅相成的目标：

(a) 通过采取考虑风险的增长和发展途径，将受灾风险和脆弱性增加的可能性降至最低，防止产生新的风险；

(b) 通过处理和降低受灾风险和脆弱性的行动，包括应灾准备，降低现有风险；

(c) 采取社会和经济措施协助国家和民众承受损失、尽量降低灾害的影响和灾后重建，加强复原能力。

16. 这三个目标是《兵库行动纲领》所载目标的补充，可利用以下 D 和 E 节中的指导原则和措施加以实现。

D. 指导原则

17. 《横滨战略》和《兵库行动纲领》所载的原则仍然具有重大意义，并以下述指导原则作为补充，确保行动计划得到协调一致的执行：

(a) 防止产生新风险和降低现有风险是治理的必要组成部分；

(b) 可持续发展取决于防止产生新风险和降低现有风险的能力；

(c) 防止和降低灾害风险的健全措施以考虑风险因素的决策为基础，这需要有免费提供、可公开查询的基于科学的风险信息，包括关于灾害损失和社会经济影响、危害、受灾风险和脆弱性的信息；

(d) 防止产生新风险和降低现有风险需要全社会的参与、增强权利、切实的平等、包容以及所有利益攸关方不受歧视地参与和承担责任；

(e) 虽然风险的原因和后果可能是国家性的、跨界的或全球性的，但灾害风险具有地方具体特点，管理风险需要地方社区、领导人和行政长官的充分参与和增强各方的权利，并需尊重地方和土著知识；

(f) 防止新的和降低现有的灾害风险是一项旨在保护民众及其生计和财产、同时尊重人权的国际法律义务；

(g) 私人利益攸关方和所有公共机构、包括地方和中央行政和立法部门之间一致和明确的责任分工和协调行动是有效管理灾害风险以及协调监测和审查进展所必不可少的；

(h) 在规划和落实灾害风险管理时，需要充分考虑国家和社区的不同能力。

E. 执行

18. 建议采取以下执行措施：

(a) 系统记录和说明所有灾害损失和影响，定期评估气候不断变化和多变情况下人口及经济和财政资产面临的灾害风险，并为此目的召开国家多利益攸关方风险平台和展望论坛会议；

(b) 确保防止发生新风险、降低现有风险和加强复原能力的国家和地方计划具有明确目标和时限，并制定监测、定期评估和报告进展情况的目标和机制。

此类计划的制定和实施需要所有立法和行政机构、私人利益攸关方的充分参与和明确的监督权限；

(c) 确保协调和酌情进一步制定国家公共政策框架，这些框架通过界定作用和职责：

(一) 指导公共部门处理公有或公共管理或监管的服务和基础设施以及环境中的灾害风险；

(二) 规范家庭、社区、企业和个人的行动，并提供激励，尤其是在地方一级。

(d) 需要制定具体的公共政策，处理灾后恢复、重建和流离失所问题，以及处理城市不规范社区和易受灾农村地区、如旱地和易干旱地区的灾害风险；

(e) 审查包括发展合作方面的现有金融和财政工具，以支持对风险敏感的公共和私人投资；

(f) 与私营部门和专业协会一起，促进制定灾害风险管理质量标准 and 机制，供特定部门遵守和核证，并促进采用现有的相关标准，如《国际卫生条例》；

(g) 鼓励将所有利益攸关方、包括民间社会和私营部门的自愿承诺纳入国家和地方灾害风险管理计划。

F. 公共宣传和教育

19. 开展各级公共宣传和教育，以及针对灾害与发展、气候变化和多变性、灾害风险脆弱性和受灾风险之间相互依存关系的专业教育和培训，是建立防灾文化和执行本框架的基础。

20. 需要采取具体措施：

(a) 指导教育机构将灾害风险管理纳入大、中、小学和职业发展课程以及非正规教育方案；

(b) 与媒体、专业协会和民间社会合作，在国家和地方层面加强公众对灾害风险的认识；

(c) 进一步促进改善预警系统和气候信息的提供，确保民众和社区知道如何根据预警采取行动；

(d) 根据地方、国家和国际计划进度报告等，激发对防止和减少灾害风险的问题展开公共和机构内辩论和研究，包括让议员和其他民选官员这样做。

G. 国际合作、监测、报告和审查

21. 监测对于评估进展情况和采取必要纠正措施十分重要。需要加强《兵库行动纲领》下的监测系统，以更有效地衡量进展情况。
22. 提出了执行本框架和衡量进展情况的全球目标和成果指标。此外还提出了产出指标系列，以支持各国制定和监测国家和地方计划(见附件)。
23. 建议通过高级别政治论坛定期审查行动计划的进展情况，以便在审查 2015 年后可持续发展承诺进展情况时评估和调整执行工作。
24. 各国家集团之间的自愿同行审查是支持国家审查进展情况、相互学习、交流最佳做法和开展合作的十分有益的机制。
25. 全球减少灾害风险平台以及区域减少灾害风险平台和论坛仍将是一个重要的多个利益攸关方机制，有助于就发展与气候各方面的考虑风险的政策、方案和投资建立伙伴关系、定期评估进展情况及交流实践经验和知识。国家平台将在促进制定和监测国家和地方计划方面发挥关键作用。
26. 将振兴大会 1989 年 12 月 22 日第 44/236 号决议设立的科学技术委员会，将它转变为一个国际科学咨询机制，为加强支持本框架执行和监测工作进一步收集实践经验；促进对风险模式和趋势以及灾害风险的原因和造成的社会影响开展科学研究；促进和支持科学贴近决策并在决策中得到应用；并借灾后审查之机开展学习和加强公共政策。
27. 呼吁具有全球和区域性质的政府间组织，包括国际金融机构、联合国系统(通过《联合国减少灾害风险促进复原能力行动计划》)、红十字和红新月运动支持各国和其他利益攸关方执行本框架，包括制定相关部门政策和标准，建立监测机制和加强能力。
28. 国际合作需要通过相关途径，重点加强发展中国家，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的风险管理能力。
29. 国际减灾战略秘书处尤其要通过以下方法，支持本框架的执行：加强《兵库行动纲领》监测系统和编写执行进展情况定期报告；提出以实践为基础的指导意见；通过国家平台或类似途径，支持各国监测风险趋势和模式、灾害损失和影响；进一步加强和举行全球减少灾害风险平台，支持组织区域减少灾害风险平台和论坛；通过宣传举措和传播风险信息、政策和做法，加强防灾文化；协调修订 2009 年《减少灾害风险词汇》；促进科学技术委员会的振兴和转变，并为它提供支持；牵头修订《联合国减少灾害风险促进复原能力行动计划》。

H. 过渡阶段

30. 将继续开展根据《兵库行动纲领》战略重点实施的活动，以保持积极态势，重大的系统转变和影响将需要所有利益攸关方在今后 20 年坚持不懈作为努力。
31. 为跟踪了解的重大进展情况，建议把《兵库行动纲领》监测系统的报告周期从两年改为四年，下一周期为 2015-2018 年。将扩大现有指标系统，以促进对预期成果和目标进展情况的衡量和国家层面的调整。
32. 可根据这一新框架调整现有区域战略、计划和方案。

附件

A 部分

全球目标和指标

建议为前十年制定三个**全球目标**：

- (a) 到 2025 年将灾害死亡率降低一半(或在某一时期内降低一定比例)；
- (b) 到 2025 年将灾害造成的经济损失减少一定比例；
- (c) 到 2025 年将灾害给住房、教育和卫生设施造成的损害减少一定比例。

理由

全球目标以降低灾害损失和影响的程度表示。灾害损失是指不同灾害造成的生命财产和经济损失，是一个已发生的风险指标。这些损失造成的短期到长期的社会和经济影响的大小，取决于家庭、社区、企业和国家的复原能力。减少灾害损失是实现可持续性和增长的替代指标。减少灾害影响是实现复原力和包容性的替代指标。

所有国家都可使用**全球目标**：例如，小岛屿发展中国家灾害死亡率减半，从平均每年 20 人减至 10 人，与巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非(金砖国家)死亡率减半，从平均每年 2,000 人减至 1,000 人，是对等的，尽管造成死亡的绝对人数不同。

可根据国家和全球灾害损失数据库制定的灾害损失和影响**成果指标**，用来衡量**全球目标**的实现情况。虽然并非所有国家都系统记录灾害损失情况，但以**全球目标**作为框架的一部分，将大力推动开展这种记录。

B 部分

支持制定和监测国家计划的指标

为衡量本框架三个目标的实现情况，各国将设定适合本国的目标，实现情况可通过**成果指标**系列加以监测。

目 标	建议的指标系列
防止产生新风险	第一个系列将衡量特别是通过采取预防产生风险的公共政策，在何种程度上对主要的风险驱动因素和复原能力进行了有效处理。这一系列将包括六组指标，涉及经济发展不平衡、贫困和不平等、环境恶化、城市发展规划和管理不善、气候变化和治理不力等。
降低现有风险	第二个指标系列根据主要经济指标，如投资、债务和财政能力等，衡量现有灾害风险程度。这一指标系列将为评估公共政策在减灾方面的有效性提供客观依据。同时，它还使各国政府把握好冒险分寸，并根据财政能力，实现灾害风险管理方面的最佳投资。
加强复原能力	第三个指标系列衡量复原能力。这一系列包括三组指标，分别衡量国家的财政复原力、家庭和社区的社会复原力以及企业复原力。该指标系列提供的信息表明公共政策在加强复原能力方面的效力，以及国家、企业和社区能否尽可能降低短期和长期负面社会经济影响，承受灾害造成的损失并从灾害中恢复过来。