



大会

Distr.: Limited
7 April 2015
Chinese
Original: English

第三次联合国世界减少灾害风险大会

2015 年 3 月 14 日至 18 日，日本仙台

议程项目 11

通过会议的最后成果文件

2015-2030 年仙台减少灾害风险框架

目录

	页次
一. 序言	2
二. 预期成果和目标	5
三. 指导原则	6
四. 优先行动事项	7
优先事项 1: 理解灾害风险	8
优先事项 2: 加强灾害风险治理，管理灾害风险	10
优先事项 3: 投资于减少灾害风险，提高抗灾能力	12
优先事项 4: 加强备灾以作出有效响应，并在恢复、安置和重建中让 “灾区重建得更美好”	14
五. 利益攸关方角色	16
六. 国际合作与全球伙伴关系	18



一. 序言

1. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》是 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本宫城县仙台市举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会通过的，这是各国采取以下行动的一个独特机会：

(a) 通过一个简明扼要、重点突出、具有前瞻性和面向行动的 2015 年后减少灾害风险框架；

(b) 完成对《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》¹ 执行情况的评估和审查；

(c) 审议区域和国家减少灾害风险战略/机构和计划取得的经验和提出的建议，以及执行《兵库行动框架》的相关区域协定；

(d) 根据承诺确定执行 2015 年后减少灾害风险框架的合作方式；

(e) 确定 2015 年后减少灾害风险框架执行情况的定期审查办法。

2. 在世界大会期间，各国还重申承诺在可持续发展和消除贫穷背景下，通过一种新的紧迫感来努力减少灾害风险和建设抗灾能力，² 并酌情将减少灾害风险和建设抗灾能力纳入各级政策、计划、方案和预算，并在相关框架中予以考虑。

《兵库行动框架》：经验教训、查明的差距和未来挑战

3. 如《兵库行动框架》在国家和区域的执行进展报告和其他全球报告所述，自从 2005 年《兵库行动框架》通过以来，各国和其他相关利益攸关方已在地方、国家、区域和全球各级减少灾害风险方面取得进展，使一些灾害³ 的死亡率有所下降。减少灾害风险是对防止未来损失具有高成本效益的投资。有效的灾害风险管理有助于实现可持续发展。各国都加强了本国灾害风险管理能力。旨在减少灾害风险的国际战略咨询、协调和伙伴关系发展机制，如全球减少灾害风险平台和区域减少灾害风险平台以及其他相关国际和区域合作论坛，有助于制订政策和战略，提高知识水平和促进相互学习。总之，《兵库行动框架》是一个重要工具，可用于提高公众和机构的认识，催生政治承诺，并重点关注和推动广大各级利益攸关方采取行动。

¹ A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

² 抗灾能力的定义是：“一个暴露于灾害下的系统、社区或社会通过保护和恢复重要基本结构和功能等办法，及时有效地抵御、吸收、适应灾害影响和灾后复原的能力”，联合国减少灾害风险办公室(减灾办)，“2009 年减灾战略减少灾害风险术语”，2009 年 5 月，日内瓦 (<http://www.unisdr.org/we/inform/terminology>)。

³ 《兵库行动框架》对灾害的定义是：“具有潜在破坏力的、可能造成伤亡、财产损害、社会和经济混乱或环境退化的自然事件、现象或人类活动。灾害可包括可能将来构成威胁、可由自然(地质、水文气象和生物)或人类进程(环境退化和技术危害)等各种起因造成的潜在条件。

4. 但是在这十年期间，灾害不断造成严重损失，使个人、社区以及整个国家的安全和福祉都受到影响。灾害造成 70 多万人丧生、140 多万人受伤和大约 2 300 万人无家可归。总之，有超过 15 亿人受到灾害的各种影响。妇女、儿童和处境脆弱的群体受到的影响过于严重。经济损失总额超过 1.3 万亿美元。此外，2008 至 2012 年有 1.44 亿人灾后流离失所。灾害严重阻碍了实现可持续发展的进程，其中许多灾害都因气候变化而变得更为严重，其频率和强度越来越高。有证据显示，各国民众和资产受灾风险的增长速度高于脆弱性⁴ 下降的速度，从而产生了新的风险，灾害损失也不断增加，在短期、中期和长期内，特别是在地方和社区一级产生重大经济、社会、卫生、文化和环境影响。频发小灾和缓发灾害尤其给社区、家庭和中小型企业造成影响，在全部损失中占有很高的百分比。所有国家(特别是灾害死亡率和经济损失偏高的发展中国家)都面临着在履行财政义务和其他义务方面不断攀升的可能潜在成本和挑战。

5. 当务之急是要预测、规划和减少灾害风险，以便更有效地保护个人、社区和国家及其生计、健康、文化遗产、社会经济资产和生态系统，从而增强其抗灾能力。

6. 需要在各级进一步努力降低暴露程度和脆弱性，从而防止形成新的灾害风险，并追究产生灾害风险的责任。需要采取更执着的行动，重点解决产生灾害风险的潜在因素，如贫穷和不平等现象、气候变化和气候多变性、无序快速城市化和土地管理不善造成的后果以及造成问题复杂化的各种因素，如人口变化、制度安排薄弱、不掌握风险的决策，缺乏对减少灾害风险私人投资的规章和奖励办法、复杂的供应链、获得技术的机会有限、自然资源的不可持续使用、不断恶化的生态系统、大流行病和时疫等。还有必要在国家、区域和全球各级减少灾害战略中继续加强善治，改善备灾和各国在灾害响应、恢复和重建方面的协调，并在强化国际合作模式的支持下，利用灾后恢复和重建让“灾区重建得更美好”。

7. 必须采取更加广泛和更加以人为本的预防方法应对灾害风险。为了切实有效，减少灾害风险实践必须具有多灾种和多部门性、包容性和易用性。各国政府应在制定与执行政策、计划和标准时与相关利益攸关方，包括与妇女、儿童和青年、残疾人、穷人、移民、土著人民、志愿者、业界团体和老年人互动协作，同时肯定他们的领导、管理和协调作用。公共和私营部门、民间社会组织以及学术界和科研机构需要更加密切合作，创造协作机会，企业也需要将灾害风险纳入其管理实践。

8. 国际、区域、次区域和跨边界合作仍举足轻重，可支持各国、国家和地方当局以及社区和企业减少灾害风险的努力。现有机制可能需要不断强化，以提供有效的支持，得到更好的落实。发展中国家尤其是最不发达国家、小岛屿发展中国家

⁴ 《兵库行动框架》对脆弱性的定义是：“由有形、社会、经济和环境因素或过程决定的使社区更易遭受灾害影响的条件”。

家、内陆发展中国家、非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家需要得到特别关注和支持，以便通过双边和多边渠道增加国内资源和容量，确保根据国际承诺采取适当、可持续、及时的执行手段，开展能力建设、财政和技术援助以及技术转让。

9. 总之，《兵库行动框架》为努力减少灾害风险提供了重要指导，推动在实现联合国千年发展目标方面取得进展。不过，其执行情况突出显示，在克服潜在灾害风险因素、制订目标和优先行动事项、⁵ 务必提高各级抗灾能力和确保采取适当执行手段等方面仍存在若干差距。这些差距表明，需要制定面向行动的框架，使各国政府和相关利益攸关方都能以支持和配合的方式予以落实，并帮助查明有待管理的灾害风险，为旨在提高抗灾能力的投资提供指导。

10. 《兵库行动框架》通过十年后的今天，灾害仍在破坏为实现可持续发展所作出的努力。

11. 关于 2015 年后发展议程、发展筹资、气候变化和减少灾害风险的政府间谈判，为国际社会在尊重各自任务情况下增强政策、机构、目标、指标和执行情况计量系统的一致性提供了独特的机会。确保在这些进程之间适当建立可信的联系有助于建设抗灾能力和实现消除贫穷的全球目标。

12. 回顾 2012 年举行的联合国可持续发展大会的成果“我们希望的将来”⁶ 呼吁在可持续发展和消除贫穷的背景下，以新的紧迫感处理减少灾害风险和建设抗灾能力问题，酌情将其纳入各级方案。持发大会还重申《关于环境与发展的里约宣言》⁷ 的各项原则。

13. 强调气候变化是催生灾害风险的因素之一，同时尊重《联合国气候变化框架公约》规定的任务，⁸ 是一个可以在所有相互关联的政府间进程内以有效连贯方式减少灾害风险的机会。

14. 在这一背景下，为了减少灾害风险，需要克服现有的挑战，准备应对今后的挑战，为此应着重开展以下工作：监测、评估和理解灾害风险，并分享这些信息以及风险是如何产生的；加强灾害风险治理和各相关机构和部门的协调，让相关

⁵ 《兵库行动框架》2005-2015 年优先行动事项如下：(1) 确保将减少灾害风险作为国家和地方优先事项，为执行工作奠定坚实基础；(2) 确定、评估和监测灾害风险并加强预警；(3) 利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾文化；(4) 减少潜在风险因素；(5) 在各级加强备灾以作出有效响应。

⁶ 大会第 66/288 号决议，附件。

⁷ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》，第一卷，《环发会议通过的决议》(联合国出版物，出售品编号：C.93.L8 和更正)，决议 1，附件一。

⁸ 根据联合国气候变化框架公约缔约方的职权范围，本框架提及的气候变化问题仍属于《联合国气候变化框架公约》的任务范畴。

利益攸关方充分切实参与适当层面的工作；投资于个人、社区和国家在经济、社会、卫生、文化和教育等方面的抗灾能力建设和环境，并为此提供技术和研究支持；加强多灾种预警系统、备灾、应灾、恢复、安置和重建。为了补充国家行动和能力，需要加强发达国家与发展中国家、国家与国际组织之间的国际合作。

15. 本框架适用于自然或人为灾患以及相关环境、技术和生物危害与风险造成的小规模和大规模、频发和偶发、突发和缓发灾害风险。本框架的目的是指导各级以及在各部門内部和跨部門对发展中的灾害风险进行多灾种管理。

二. 预期成果和目标

16. 虽然在建设抗灾能力和减少损失及损害方面取得了一定的进展，但要大幅度减少灾害风险，仍须坚持不懈，更明确地以人及其健康和生计为重点，并定期采取后续行动。本框架以《兵庫行动框架》为基础，力求在未来 15 年内取得以下成果：

大幅减少在生命、生计和卫生方面以及在人员、企业、社区和国家的经济、实物、社会、文化和环境资产等方面的灾害风险和损失

为取得上述成果，每个国家的各级政治领导层必须坚定地承诺并参与落实和贯彻本框架，并创造必要的有利和有益环境。

17. 为实现预期成果，必须设法实现以下目标：

预防产生新的灾害风险和减少现有的灾害风险，为此要采取综合和包容各方的经济、结构性、法律、社会、卫生、文化、教育、环境、技术、政治和体制措施，防止和减少对灾患的暴露性和受灾脆弱性，加强应急和恢复准备，从而提高抗灾能力

要实现这一目标，必须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、非洲国家和面临特殊挑战的中等收入国家的执行能力和能量，包括根据这些国家的优先目标，动员各方通过国际合作支持提供执行手段。

18. 为支持对实现本框架成果和目标的全球进展情况进行评估，商定了七个全球性具体目标。这些具体目标将在全球一级计量，并着手制订适当的指标加以补充。国家的具体目标和指标有助于实现本框架的成果与目标。这七个全球具体目标是：

(a) 到 2030 年大幅降低全球灾害死亡率，力求使 2020-2030 年全球平均每 100 000 人死亡率低于 2005-2015 年水平；

(b) 到 2030 年大幅减少全球受灾人数，力求使 2020-2030 十年全球平均每 100 000 人受灾人数低于 2005-2015 年水平；⁹

⁹ 受灾人类别将在本次世界大会决定的仙台后工作进程中说明。

(c) 到 2030 年使灾害直接经济损失与全球国内生产总值(国内总产值)的比例下降;

(d) 到 2030 年,通过提高抗灾能力等办法,大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及基础服务包括卫生和教育设施的中断;

(e) 到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目;

(f) 到 2030 年,通过提供适当和可持续支持,补充发展中国家为执行本框架所采取的国家行动,大幅提高对发展中国家的国际合作水平;

(g) 到 2030 年大幅增加人民获得和利用多灾种预警系统以及灾害风险信息和评估结果的机率。

三. 指导原则

19. 借鉴《建立更安全世界的横滨战略:预防、防备和减轻自然灾害的指导方针及其行动计划》¹⁰ 和《兵库行动框架》所载原则,本框架执行工作将遵循下述原则,同时考虑到各国国情,并与国内法和国际义务与承诺保持一致:

(a) 每个国家都负有通过国际、区域、次区域、跨界和双边合作预防和减少灾害风险的首要责任。减少灾害风险是各国共同关心的问题,可以通过开展可持续的国际合作进一步提高发展中国家能够根据各自国情和能力有效加强和执行国家减少灾害风险政策和措施的水平;

(b) 减少灾害风险需要各国中央政府和相关国家当局、部门和利益相关方根据各自国情和治理制度共同承担责任;

(c) 灾害风险管理的目标是保护人员及其财产、健康、生计和生产性资产以及文化和环境资产,同时促进和保护所有人权,包括发展权;

(d) 减少灾害风险需要全社会的参与和伙伴关系。减少灾害风险还需要增强权能以及包容、开放和非歧视的参与,同时特别关注过度受灾人口,尤其是最贫穷者。应将性别、年龄、残疾情况和文化视角纳入所有政策和实践,还应增强妇女和青年的领导能力。为此应特别注意改善公民有组织的自愿工作;

(e) 减少和管理灾害风险取决于各部门内部和所有部门之间以及与相关利益攸关方建立的各级协调机制,还需要所有国家行政和立法机构在国家和地方各级充分参与,明确划分公共和私人利益攸关方的责任,包括企业和学术界的责任,以确保相互拓展、伙伴合作、职责和问责相得益彰并采取后续行动;

¹⁰ A/CONF.172/9, 第一章, 决议 1, 附件一。

(f) 各国和联邦政府的推动、指导和协调作用仍然至关重要，但增强地方当局和地方社区减少灾害风险的权能，包括酌情提供资源，实行奖励和赋予决策责任也十分必要；

(g) 减少灾害风险需要在开放交流和传播分类数据，包括按性别、年龄和残疾情况分列的数据基础上，并在经传统知识补充且方便获取的最新、综合、基于科学和非敏感性风险信息的基础上，采取多灾种办法，进行包容和掌握风险的决策；

(h) 要制订、加强和落实相关政策、计划、做法和机制，就必须力求适当统筹可持续发展与增长、粮食安全、卫生和人身安全、气候变化和气候多变性、环境管理和减少灾害风险等方面的议程。减少灾害风险对于实现可持续发展有着至关重要的意义；

(i) 虽然催生灾害风险的因素可能波及地方、国家、区域和全球，但灾害风险具有地方性和特殊性，必须了解这些特点才能确定减少灾害风险的措施；

(j) 通过掌握灾害风险的公共和私营投资克服潜在灾害风险因素，比主要依赖灾后响应和恢复具有更高的成本效益，也有助于可持续发展；

(k) 在灾后恢复、安置和重建阶段，必须通过让“灾区重建得更美好”以及加强灾害风险方面的公众教育和认识，防止生成灾害风险和减少灾害风险；

(l) 建立切实有效的全球伙伴关系和进一步加强国际合作，包括发达国家履行各自的官方发展援助承诺，对于有效的灾害风险管理至关重要；

(m) 发展中国家特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家以及面临特殊灾害风险挑战的中等收入国家和其他国家需要得到适当、可持续和及时的支持，包括按照这些国家提出的需要和优先目标，由发达国家和伙伴们提供资金、技术转让和能力建设。

四. 优先行动事项

20. 考虑到在执行《兵库行动框架》和谋求实现预期成果和目标方面取得的经验，需要各国在地方、国家、区域和全球各级各部门内部和彼此之间采取重点行动，其四个优先领域如下：

1. 理解灾害风险。
2. 加强灾害风险治理，管理灾害风险。
3. 投资于减少灾害风险，提高抗灾能力。
4. 加强备灾以作出有效响应，并在恢复、安置和重建中让“灾区重建得更美好”。

21. 国家、区域和国际组织及其他相关利益攸关方在着手减少灾害风险时，应顾及上述四个优先领域下分别开列的主要活动，并应根据国家法律法规，同时考虑到自身能力与承载力，酌情加以落实。

22. 在全球相互依存关系日益密切的背景下，需要开展协调一致的国际合作，营造有利的国际环境和制定有效的执行办法，以便在各级激励和促进各方增强减少灾害风险的知识、能力与积极性，对发展中国家尤为如此。

优先事项 1：理解灾害风险

23. 灾害风险管理政策与实践应当建立在对灾害风险所有层面的全面理解基础上，包括脆弱性、能力、人员与资产的暴露程度、灾患特点与环境。可以利用这些知识推动开展灾前风险评估、防灾减灾以及制定和执行适当的备灾和高效应灾措施。

国家和地方各级

24. 为了实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 推动有关数据和实用信息的收集、分析、管理及使用。确保传播这些信息，同时适当考虑到不同类别用户的需求；

(b) 鼓励使用和加强基线，并根据国情定期评估灾害风险、脆弱性、能力、暴露程度、灾患特点及其对生态系统可能产生的具有相关社会 and 空间规模的连带效应；

(c) 使用有关地理空间信息技术，酌情通过适当形式编制和定期更新地方灾害风险信息，包括风险地图，并向决策者、大众和灾患社区传播这种信息；

(d) 系统评价、记录、分享和公开说明灾害损失，并结合具体事件的灾患暴露程度和脆弱性信息，适当理解经济、社会、健康、教育、环境和文化遗产方面的影响；

(e) 酌情免费提供按照灾患暴露程度、脆弱性、风险、灾害和损失情况分类的非敏感性资料，方便各方查阅；

(f) 推动实时获取可靠数据，利用包括地理信息系统在内的空间和实地信息，并使用信息和通信技术创新，改进计量工具以及数据的收集、分析和传播；

(g) 通过分享减少灾害风险方面的经验教训、良好做法、培训与教育，包括利用现有的培训、教育机制和同侪学习办法，增强各级政府官员、民间社会、社区、志愿者和私营部门的知识；

(h) 促进和加强科技界、其他相关利益攸关方和决策者之间的对话与合作，以便在灾害风险管理方面推动科学与政策衔接，促进有效决策；

(i) 确保在开展灾害风险评估时适当利用传统、本土和地方知识及实践经验补充科学知识，确保制定和执行具体部门的政策、战略、计划和方案，并采取跨部门办法，按照地方特点和具体情况加以调整；

(j) 加强技术和科学能力，利用和整合现有知识，并制定和应用各种方法和模型，评估灾害风险、脆弱性和对所有灾害的暴露程度；

(k) 促进投资于创新和技术发展，对灾害风险管理进行长期、多灾种和以解决问题为驱动力的研究，以便减少差距，克服障碍，解决相互依存问题，应对社会、经济、教育和环境挑战和灾害风险；

(l) 推动将包括防灾、减灾、备灾、救灾、恢复和安置等在内的灾害风险知识纳入正规和非正规教育以及各级公民教育、职业教育和培训；

(m) 通过宣传运动、社会媒体和社区动员，同时考虑到特定受众及其需要，促进国家战略建设，以加强减少灾害风险方面的公共教育和认识，包括宣传灾害风险信息 and 知识；

(n) 利用个人、社区、国家和资产脆弱性、能力和暴露程度以及灾害特点等一切层面的风险信息，制定和实施减少灾害风险政策；

(o) 通过社区组织和非政府组织的参与，加强地方居民之间的合作，以传播灾害风险信息。

全球和区域各级

25. 为实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 推动开发和传播以科学为基础的方法和工具，记录和分享灾害损失和相关分类数据和统计资料，并加强灾害风险建模、评估、制图、监测和多灾种预警系统；

(b) 促进对多灾种灾害风险进行全面调查以及开展区域灾害风险评估和制图工作，包括推测气候变化情况；

(c) 通过国际合作包括技术转让，促进和加强获得、分享和使用适当非敏感性数据和信息、通信、地理空间和天基技术及相关服务的机会；继续开展和加强实地和遥感地球和气候观测；并加大利用各类媒体的力度，如社交媒体、传统媒体、大数据和移动电话网络，以支持各国依照本国法律酌情采取措施，顺利交流灾害风险；

(d) 推动与科技界、学术界和私营部门开展伙伴合作，共同努力在国际上建立、传播和分享良好做法；

(e) 支持建立地方、国家、区域和全球用户友好型系统和服务，交流良好做法、成本效益高且易于使用的减少灾害风险技术以及减少灾害风险政策、计划和措施的经验教训等信息；

(f) 借鉴现有举措(如“百万安全学校和医院”倡议、“建设具有抗灾能力的城市：我们的城市正在作好准备！”运动、“联合国笹川减灾奖”和一年一度的联合国国际减灾日)，开展有效的全球和区域运动，以此作为提高公众认识和教育的手段，促进防灾、抗灾以及负责任公民意识的文化，培养对灾害风险的了解，支持相互学习并分享经验；并鼓励公共和私营利益攸关方积极参与这些举措，并在地方、国家，区域和全球各级提出新的举措；

(g) 在减灾战略科学和技术咨询组的支持下，通过各级和所有区域的现有网络和科研机构的协调，加强和进一步动员开展减少灾害风险方面的科技工作，以便加强循证基础，支持落实本框架；促进对灾害风险模式和因果关系的科学研究；充分利用地理空间信息技术传播风险信息；在风险评估、灾害风险建模和数据使用方法和标准方面提供指导；查明研究和技术差距，为减少灾害风险的各个优先研究领域提出建议；推动和支持为决策提供和应用科学技术；协助更新 2009 年《减灾战略减少灾害风险术语》；以灾后审查为契机加强学习和公共政策并传播研究成果；

(h) 鼓励酌情通过谈判特许等办法，提供版权和专利材料；

(i) 加强对创新和技术的利用和支持，以及灾害风险管理方面的长期、多灾种和以解决问题为驱动力的研究和发展；

优先事项 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险

26. 国家、区域和全球各级灾害风险治理对于切实有效地进行灾害风险管理非常重要。需要在部门内部和各部门之间制订明确的构想、计划、职权范围、指南和协调办法，还需要相关利益攸关方的参与。因此有必要加强灾害风险治理，促进防灾、减灾、备灾、响应、恢复和安置，并促进各机制和机构之间的协作和伙伴关系，以推动执行与减少灾害风险和可持续发展有关的文书。

国家和地方各级

27. 为了实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 将减少灾害风险作为部门内部和部门之间的主流工作并加以整合。审查和促进国家和地方法律法规和公共政策框架的一致性，并酌情进一步制订法律法规和政策框架，通过界定角色和责任，指导公共和私营部门开展以下工作：(一) 在公共拥有、管理或规范的服务和设施内减少灾害风险；(二) 推动个人、家庭、社区和企业采取行动并酌情予以奖励；(三) 改进旨在提高灾害风险透明度的相关机制和举措，其中可以包括经济奖励、提高公众认识和培训举措、报告要求以及法律和行政措施；(四) 设立协调和组织机构；

(b) 对各个时标采用和实施国家和地方减少灾害风险战略和计划，规定具体目标、指标和时限，力求防止出现风险，减少现有的风险并加强经济、社会、健康和环境领域的抗灾能力；

(c) 对灾害风险管理的技术、财务和行政能力进行评估，以应对地方和国家一级已查明的风险；

(d) 鼓励建立必要机制和激励措施，确保与行业法律规章中的现行加强安全规定，包括土地使用和城市规划、建筑规范、环境和资源管理以及卫生和安全标准等方面的规定高度合规，必要时加以更新，以确保适当重视灾害风险管理；

(e) 适当发展和加强贯彻、定期评估和向公众报告国家和地方计划进展情况的机制。促进公众对地方和国家减少灾害风险进展报告进行监督，鼓励就此开展机构辩论，包括议员和其他有关官员的辩论；

(f) 通过有关法律框架，在灾害风险管理机构、进程和决策中酌情为社区代表分配明确的角色和任务，并在制定此类法律和规章期间，进行全面的公共协商和社区协商，以支持其执行工作；

(g) 建立和加强由国家和地方各级利益攸关方组成的政府协调论坛，如国家和地方减少灾害风险平台以及为执行《仙台减少灾害风险框架》而指定的国家协调中心。这些机制必须以国家体制框架为坚实基础，明确分派责任和权力，以便除其他外，通过分享和传播非敏感灾害风险信息 and 数据，查明部门和多部门灾害风险，提高对灾害风险的认识和了解，协助和协调编制地方和国家灾害风险报告，协调开展关于减少灾害风险的公共宣传活动，促进和支持地方多部门合作(如地方政府之间的合作)，协助确定和报告国家和地方灾害风险管理计划，以及所有灾害风险管理相关政策。这些责任应该通过法律、法规、标准和程序建立；

(h) 通过监管和财政手段酌情增强地方政府的权能，以便与民间社会、社区、土著人民和移民合作与协调，开展地方一级的灾害风险管理；

(i) 鼓励议员通过制定新的或修订相关立法和编列预算拨款，支持落实减少灾害风险；

(j) 促进在私营部门、民间社会、专业协会、科学组织和联合国的参与下制定质量标准，如灾害风险管理认证和证书；

(k) 在不违反国家法律和法律制度的前提下酌情制定公共政策，力求解决灾害风险区内的人类住区可能面临的预防或异地安置问题。

全球和区域各级

28. 为实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 根据本框架，酌情通过商定的区域和次区域减少灾害风险合作战略和机制，指导区域一级的行动，以推动提高规划效率，建立共同信息系统，并交流合作和能力发展方面的良好做法和方案，特别是处理共同跨界灾害风险；

(b) 促进全球和区域机制和机构相互协作，酌情采用和统一与减少灾害风险有关的文书和工具，如气候变化、生物多样性、可持续发展、消除贫穷、环境、农业、卫生、粮食和营养等方面的文书和工具；

(c) 积极参与全球减少灾害风险平台、各区域和次区域减少灾害风险平台和专题平台，以便酌情结成伙伴关系，定期评估执行进展，交流与掌握灾害风险的政策、方案和投资有关的做法和知识，包括发展和气候问题的做法和知识，并推动将灾害风险管理纳入其他相关部门。区域政府间组织应在区域减少灾害风险平台中发挥重要作用；

(d) 促进跨境合作，落实流域内和海岸线等共享资源生态系统管理办法的执行政策和规划，以增强抗灾能力和减少灾害风险，包括流行病和流离失所风险；

(e) 促进有关国家通过自愿和自发建立同行审查机制等办法开展相互学习，并交流良好经验和信息；

(f) 借鉴《兵库行动框架》监测系统的经验，推动适当加强国际自愿机制，用于监测和评估灾害风险，包括相关数据和信息。这些机制有助于为实现可持续的社会和经济发展，向相关国家政府机构和利益攸关方披露有关灾害风险的非敏感信息。

优先事项 3：投资于减少灾害风险，提高抗灾能力

29. 公共和私营部门通过结构性和非结构性措施投资于预防和减少灾害风险，对于加强个人、社区、国家及其资产在经济、社会、卫生和文化方面的抗灾能力和改善环境必不可少。它们都可成为促进创新、增长和创造就业的驱动因素。这些措施具有成本效益，有助于挽救生命，防止和减少损失，并确保有效的恢复和安置。

国家和地方各级

30. 为实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 分配必要资源，包括各级行政部门酌情提供资金和后勤保障，用于在所有相关部门制定和执行有关减少灾害风险的战略、政策、计划和法律法规；

(b) 促进适当建立公共和私人投资的灾害风险转移和保险、分担风险、保留和财政保护机制，以减轻灾害对政府和社会、城市和农村地区的财政影响；

(c) 酌情加强抗灾能力强的公共和私人投资，为此特别要在重要设施，特别是在学校和医院以及有形基础设施，采取结构性、非结构性和实用的预防和减少灾害风险措施；从一开始就通过适当设计和施工，包括采用通用设计原则和建筑

材料标准化改进建筑质量；改造和重建；培养维护保养文化，并考虑到对经济、社会、结构、技术和环境影响的评估结果；

(d) 保护文化和收藏机构及其他历史遗址、文化遗产和宗教场所，或支持其保护工作；

(e) 通过采取结构性和非结构性措施，提高工作场所抵御灾害风险的能力；

(f) 推动将灾害风险评估纳入土地使用政策的制定和执行工作，包括城市规划、土地退化评估、非正规和非永久性住房，以及利用掌握人口和环境预期变化的指南和跟踪工具；

(g) 通过查明可安全建造人类住区的地区，同时维护有助于减轻风险的生态系统职能等办法，推动将灾害风险评估、制图和管理纳入除其他外山区、河流、海岸泛洪平原区、干地、湿地和所有其他易遭受旱涝灾害地区的农村发展规划和管理；

(h) 鼓励在国家或地方各级酌情修订现有的或制定新的建筑规范、标准，安置与重建做法，以便使之更加符合当地环境，特别是在非正规和边缘人类住区，并采取适当办法提高执行、考察和实施这些规范的能力，以改进抗灾结构；

(i) 加强国家卫生系统的抗灾能力，包括将灾害风险管理纳入初级、二级和三级保健系统，特别是在地方一级；增进卫生工作者理解灾害风险以及在卫生工作中运用和实施减少灾害风险方法的能力；促进和加强灾害医学领域的培训能力；与其他部门协作，在卫生规划和执行世界卫生组织《国际卫生条例》(2005)方面，支持和培训社区卫生团体采取减少灾害风险办法；

(j) 通过社区参与等办法，结合生计改善计划，加强对包容性政策和社会安全网络机制的设计和实施，并提供基本医疗服务，包括孕产妇、新生儿和儿童健康，性健康和生殖健康、食品安全和营养、住房和教育，以消除贫穷，设法持久解决灾后阶段的问题，增强受灾程度过于严重者的权能并向他们提供援助；

(k) 危重病人和慢性病患者有特殊需要，应让他们参与灾前、灾中和灾后风险管理政策和规划的制订工作，包括为其提供各种救生服务；

(l) 鼓励根据国家法律和实际情况，制定应对灾后人员流动问题的政策和方案，以加强受影响人口和收容社区的抗灾能力；

(m) 酌情推动将减少灾害风险考虑因素和措施纳入金融和财政文书；

(n) 加强生态系统的可持续利用和管理，实施包含减少灾害风险内容的综合环境和自然资源管理办法；

(o) 增强企业的抗灾能力以及对整个供应链生计和生产性资产的保护，确保服务连续性，并将灾害风险管理纳入商业模式和实践；

(p) 加强对生计和生产性资产的保护，包括牲畜、役畜、工具和种子；

(q) 考虑到往往对旅游业这个主要经济驱动部门严重依赖，推动在整个旅游业采用灾害风险管理办法，并对这些办法加以整合。

全球和区域各级

31. 为实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 推动与可持续发展和减少灾害风险管理有关的各个系统、部门和组织在其政策、计划、方案和进程中相互协调一致；

(b) 与国际社会、企业、国际金融机构和其他利益相关方的伙伴密切合作，推动制定和加强灾难风险转移和分担机制与文书；

(c) 推动学术、科研实体和网络与私营部门之间的合作，开发有助于减少灾害风险的新产品和服务，尤其是那些能够帮助发展中国家和应对其特殊挑战的产品和服务；

(d) 鼓励全球和区域金融机构彼此合作，以评估和预测灾害的潜在经济和社会影响；

(e) 加强卫生管理部门和其他相关利益相关方之间的合作，以便在卫生、执行《国际卫生条例》(2005)和构建有抗灾能力的卫生系统等方面，加强国家灾害风险管理能力；

(f) 加强和推动在保护牲畜、役畜、工具和种子等生产性资产方面的协作和能力建设；

(g) 推动和支持构建社会安全网络，以此作为与改善生计方案挂钩和结合的减少灾害风险措施，以确保在家庭和社区各级建立具有抵御冲击的抗灾能力；

(h) 加强和扩大旨在通过减少灾害风险消除饥饿和贫穷的国际努力；

(i) 推动和支持相关公共和私营利益攸关方相互合作，以增强企业的抗灾能力。

优先事项 4：加强备灾以作出有效响应，并在恢复、安置和重建中让“灾区重建得更美好”

32. 灾害风险不断增加，包括人口和资产的暴露程度越来越高，这种情况结合以往灾害的经验教训表明，必须进一步加强备灾响应，事先采取行动，将减少灾害风险纳入应急准备，确保有能力在各级开展有效的应对和恢复工作。关键是要增强妇女和残疾人的权能，公开引导和推广性别平等和普遍可用的响应、恢复、安置和重建办法。灾害表明，恢复、安置和重建阶段是实现“灾区重建得更美好”的重要契机，需要在灾前着手筹备，包括将减少灾害风险纳入各项发展措施，使国家和社区具备抗灾能力。

国家和地方各级

33. 为实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 在相关机构的参与下，制订或审查和定期更新备灾和应急政策、计划和方案，同时考虑到气候变化推测及其对灾害风险的影响，酌情协助所有部门和相关利益相关方参与这项工作；

(b) 投资于、建立、维护和加强以人为本的多灾种、多部门预报和预警系统、灾害风险和应急通信机制、社会技术以及监测灾患的电信系统。通过一个参与性进程建立此类系统。根据用户需求包括社会和文化需要，特别是性别平等要求作出调整。推广应用简单和成本低廉的预警设备和设施，并拓展自然灾害预警信息的发布渠道；

(c) 提高新的和现有的关键基础设施的抗灾能力，包括供水、交通和电信基础设施、教育设施、医院和其他卫生设施，确保这些设施在灾中和灾后仍具有安全性、有效性和可用性，以提供救生和基本服务；

(d) 建立社区中心，以提高公众认识并储备用于开展救援和救济活动的必要物资；

(e) 实施公共政策和行动，支持公务人员发挥作用，建立或加强救济援助的协调和供资机制与程序，并规划和筹备灾后恢复和重建工作；

(f) 对现有职工队伍和自愿者进行灾害响应培训，并加强技术和后勤能力，确保更好地应对紧急情况；

(g) 确保行动和规划的连续性，包括灾后阶段的社会和经济恢复和基本服务；

(h) 促进定期开展备灾、救灾和恢复演习，包括疏散演练、培训和建立地区支助系统，以期确保迅速和有效地应对灾害和相关流离失所问题，包括提供适合当地需要的安全住所、基本食品和非食品救济物品；

(i) 考虑到灾后重建的复杂性和高昂成本，促进各级不同机构、多个部门和相关利益攸关方，包括受灾社区和企业，在国家当局的协调下开展合作；

(j) 推动将灾害风险管理纳入灾后恢复和安置进程，促使救济、安置和发展彼此挂钩，利用恢复阶段的机会发展短期、中期和长期减少灾害风险的能力，包括制订各项措施，如土地利用规划、改进结构标准以及分享专家经验、知识、灾后评估结果和经验教训。将灾后重建纳入灾区的经济和社会可持续发展。对灾后流离失所者的临时安置也应如此；

(k) 制定灾后重建准备工作指导方针，如关于土地使用规划和改进结构标准的方针，包括学习《兵庫行动框架》通过十年来的各项恢复和重建方案，并交流经验、知识和教训；

(l) 在灾后重建进程中酌情与有关民众协商，尽可能将公共设施和基础设施迁往风险范围以外的区域；

(m) 加强地方当局疏散易受灾地区居民的能力；

(n) 建立个案登记机制和灾害死亡数据库，以改进发病和死亡预防工作；

(o) 改进恢复方案，向所有需要者提供心理社会支持和精神健康服务；

(p) 根据关于国际救灾和初期恢复援助的国内协调管理准则，酌情审查和加强关于国际合作的国家法律和程序。

全球和区域各级

34. 为实现这一目标，必须采取以下行动：

(a) 酌情建立和加强协调一致的区域方法和行动机制，筹备和确保在超过国家应对能力的情况下作出迅速而有效的灾害响应；

(b) 推动进一步制订和传播各项文书，如标准、规范、业务指南和其他指导文书，支持协调一致的备灾和救灾行动，并协助分享有关政策实践和灾后重建方案的经验教训和最佳做法的信息；

(c) 根据《全球气候服务框架》，适当促进进一步制订和投资于高效和有国家竞争力的区域多灾种预警机制，并协助各国分享和交流信息；

(d) 加强《国际灾后恢复纲要》等国际机制，分享各国和所有相关利益攸关方的经验教训；

(e) 酌情支持联合国相关实体加强和落实水文气象问题全球机制，以便提高人们对与水有关的灾害风险及其对社会的影响的认识和了解，并应各国的请求推进减少灾害风险战略；

(f) 支持区域备灾合作，包括共同举办演习和演练；

(g) 促进制订区域规程，协助共享灾中和灾后救灾能力和资源；

(h) 对现有人员队伍和志愿者进行救灾培训。

五. 利益攸关方角色

35. 虽然国家负有减少灾害风险的总体责任，但减少灾害风险也是政府和各利益攸关方的共同责任。尤其是，非国家利益攸关方作为推动力量，可根据国家政策和法律法规发挥重要作用，向各国提供支持，在地区、国家、区域和全球各级执行本框架。它们需要作出承诺，展示善意并提供知识、经验和资源。

36. 在确定利益攸关方的特殊角色和责任时，各国同时应借鉴现有的相关国际文书，鼓励所有公共或私营利益攸关方采取以下行动：

(a) 民间社会、志愿者、有组织的志愿工作组织和社区组织要与公共机构合作参与，除其他外，在制定和执行减少灾害风险的规范框架，标准和计划方面提供具体知识和务实指导；参与实施地方、国家、区域和全球计划和策略，推动和支持公共意识、预防文化和灾害风险教育；倡导建立具有抗灾能力的社区和进行包容性和全社会灾害风险管理，适当加强各群体之间的协同增效。对此，应该指出：

(一) 妇女及其参与对于有效管理灾害风险以及敏感对待性别问题的减少灾害风险政策、计划和方案的制订、资源配置和执行工作至关重要；需要采取适当的能力建立措施，增强妇女的备灾力量，并增强她们灾后采用替代生计手段的能力；

(二) 儿童和青年是变革的媒介，应按照立法、国家实践和教育课程给他们提供协助减少灾害风险的空间和办法；

(三) 残疾人及其组织对于评估灾害风险和根据特定要求制订和执行计划至关重要，同时特别要考虑到通用设计原则；

(四) 老年人拥有多年积累的知识、技能和智慧，是减少灾害风险的宝贵财富。应让他们参与制订包括预警在内的各项政策、计划和机制；

(五) 土著人民通过其经验和传统知识，为制订和执行包括预警在内的各项政策、计划和机制作出重要贡献；

(六) 移民为社区和社会的抗灾能力作出贡献，他们的知识、技能和能力对制定和实施减少灾害风险办法颇有助益；

(b) 学术、科研实体和网络要注重研究中长期灾害风险因素和情况推测，包括新兴灾害风险；加强对区域、国家和地方应用办法的研究；支持地方社区和地方当局采取行动；并支持减少灾害风险的政策和科学相互衔接；

(c) 企业、专业协会和私营部门的金融机构，包括金融监管部门和会计机构及慈善基金会要通过掌握灾害风险的投资，特别是对微型和中小型企业投资，将灾害风险管理包括企业连续性纳入商业模式与实践；对员工和顾客开展提高认识和培训活动；参与和支持灾害风险管理相关研究、创新和技术发展；分享和传播知识、实践经验和非敏感数据；并在公共部门指导下酌情积极参与纳入灾害风险管理内容的规范框架和技术标准的制订工作；

(d) 媒体要在地方、国家、区域和全球各级发挥积极和包容作用，推动提高公众的认识和理解，与国家当局密切合作，以简单、透明、易于理解和方便获取的方式传播准确和非敏感性灾害风险、灾患和灾害信息，包括小规模灾害信息；

实行减少具体灾害风险的宣传政策；酌情支持预警系统和救生保护措施；根据国家实践促进预防文化，并促使社区大力参与社会各级持续开展的公共教育运动和大众协商。

37. 参考大会 2013 年 12 月 20 日第 68/211 号决议，相关利益攸关方的承诺对于确定合作方式和执行本框架十分重要。这些承诺应十分具体并规定时限，以支持建立地方、国家、区域和全球各级伙伴关系，并支持实施地方和国家减少灾害风险战略和计划。鼓励所有利益攸关方通过联合国减少灾害风险办公室网站，宣传它们支持本框架或国家和地方灾害风险管理计划执行工作的承诺及其履行情况。

六. 国际合作与全球伙伴关系

一般考虑因素

38. 鉴于发展中国家自身能力不同，对它们的支持水平与其能够执行本框架的程度又相互关联，发展中国家需要通过国际合作和全球发展伙伴关系以及持续的国际支持来获得更好的实施手段，包括及时获得适当和可持续的资源，以加强自身减少灾害风险的努力。

39. 减少灾害风险方面的国际合作包括多种不同来源，是支持发展中国家努力减少灾害风险的关键要素。

40. 为克服国家之间的经济差异及其在技术创新和研究能力方面的差距，加强技术转让至关重要，其中涉及在执行本框架过程中促进和协助技能、知识、理念、诀窍和技术从发达国家流入发展中国家的进程。

41. 易受灾发展中国家，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以及非洲国家和面临特殊挑战的中等收入国家应得到特别关注，因为这些国家的脆弱性和风险水平较高，往往大大超过其应对灾害和灾后恢复的能力。由于这种脆弱性，需要紧急加强国际合作，确保在区域和国际各级建立真正和持久的伙伴关系，以支持发展中国家根据本国优先目标和需要执行本框架。其他具有特殊性的易受灾国家，如岛国和海岸线绵长的国家也应得到类似的关注和适当援助。

42. 小岛屿发展中国家因其特有和特殊的脆弱性，受灾情况可能过于严重。灾害的影响有碍它们逐步实现可持续发展，其中一些灾害的强度越来越大并因气候变化而更加严重。鉴于小岛屿发展中国家的特殊情况，迫切需要在减少灾害风险领域落实《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)¹¹ 的成果，以此建设抗灾能力并提供特别支持。

¹¹ 大会第 69/15 号决议，附件。

43. 非洲国家仍面临与灾害和日益增加的风险有关的挑战，包括与提高基础设施、卫生和生计抗灾能力有关的挑战。为应对这些挑战，需要加强国际合作，并向非洲国家提供适当支持，使本框架能够得到落实。

44. 南北合作辅之以南南合作和三方合作确实是减少灾害风险的关键，需要进一步加强这两个领域的合作。伙伴关系具有重要的补充作用，可充分挖掘各国潜力，支持它们在灾害风险管理方面以及在改进个人、社区和国家的社会、卫生和经济福祉方面建设国家能力。

45. 南南合作和三角合作是南北合作的补充，发展中国家倡导南南合作和三角合作的努力不应削弱发达国家进行的南北合作。

46. 国际各方的资助、公私双方以共同商定的减让和优惠条件转让可靠、负担得起的、适当和现代环境无害技术、对发展中国家的能力建设援助以及有利的各级体制和政策环境，都是减少灾害风险的重要手段。

实施办法

47. 为实现这些目标，必须采取以下行动：

(a) 重申发展中国家需要各方通过双边或多边渠道，包括通过加强技术和资金支持以及以共同商定的减让和优惠条件转让技术，为减少灾害风险进一步提供协调、持续和适当的国际支持，尤其是向最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家以及非洲国家和面临特殊挑战的中等收入国家提供支持，协助它们发展和增强本国能力；

(b) 通过现有机制，即双边、区域和多边合作安排，包括联合国和其他有关机构，增强各国尤其是发展中国家获得资金、环境无害技术、科学和包容性创新以及知识和信息共享的机会；

(c) 促进使用和扩大全球技术库和全球系统等专题合作平台，实现专门技能、创新和研究成果共享，并确保获得减少灾害风险方面的技术和信息；

(d) 将减少灾害风险措施酌情纳入各部门内部和部门之间与减贫、可持续发展、自然资源管理、环境、城市发展和适应气候变化有关的多边和双边发展援助方案。

国际组织的支持

48. 为支持执行本框架，必须采取以下行动：

(a) 酌情请联合国和参与减少灾害风险工作的其他国际和区域组织、国际和区域金融机构及捐助机构加强对这方面各项战略的协调；

(b) 联合国系统各实体，包括各基金和方案以及专门机构要通过《联合国减少灾害风险促进抗灾能力行动计划》、《联合国发展援助框架》和国家方案，推动

资源的最佳使用，并应发展中国家的请求支持它们与《国际卫生条例》(2005)等其他相关框架协调执行本框架，包括建立和加强能力，以及制定明确和重点突出的方案，在各自授权任务范围内，以均衡、妥善协调和可持续方式支持实现国家优先目标；

(c) 特别是，联合国国际减少灾害风险办公室要支持执行、贯彻和审查本框架，为此采取以下步骤：与联合国后续进程一起，准备以适当和及时的方式定期审查进展情况，尤其是全球平台的进展情况，酌情与其他相关可持续发展和气候变化机制协调，支持制定统一的全球和区域后续行动和指标，并相应更新现有的兵库行动框架网络监测系统；积极参与可持续发展目标各指标机构间专家组的工作；与各国密切合作并通过动员专家，为执行工作编制循证实用指南；通过支持由专家和技术组织制定标准、开展宣传举措和传播灾害风险信息、政策和实践，以及由附属组织开展减少灾害风险教育和培训，巩固利益攸关方之间的预防文化；通过国家平台或相应机构等渠道，支持各国制定国家计划，并监测灾害风险、损失和影响方面的趋势和规律；举办全球减少灾害风险平台活动，支持与区域组织合作，举办区域减少灾害风险平台活动；牵头开展《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》的修订工作；协助加强国际减灾战略科学和技术咨询组，动员开展关于减少灾害风险的科学和技术工作，并继续为该小组提供服务；与各国密切协调，按照各国商定的术语，牵头更新《联合国国际减灾战略减轻灾害风险术语(2009年版)》出版物并维持利益攸关方承诺登记册；

(d) 世界银行和区域开发银行等国际金融机构要审议本框架的优先事项，为发展中国家统筹减轻灾害风险提供财政支持和贷款；

(e) 其他国际组织和条约机构，包括联合国气候变化框架公约缔约方会议、全球和区域两级国际金融机构以及国际红十字会和红新月运动要根据发展中国家的请求，支持它们与其他相关框架协调执行本框架；

(f) 《联合国全球契约》作为联合国与私营部门和企业互动协作的主要倡议，要进一步开展减少灾害风险工作，促进可持续发展和提高抗灾能力，并宣传这项工作的至关重要性；

(g) 要加强联合国系统协助发展中国家减少灾害风险的整体能力，通过各种融资机制提供适当资源，包括向联合国减灾信托基金提供更多、及时、稳定和可预测的资金，并提高该基金在执行本框架方面的作用；

(h) 各国议会联盟和其他相关区域议员机构和机制要酌情继续支持和倡导减少灾害风险和加强国家法律框架；

(i) 世界城市 and 地方政府联合组织和其他相关地方政府机构要继续支持地方政府为减少灾害风险和执行本框架彼此合作和相互学习。

后续行动

49. 本次世界大会邀请联合国大会第七十届会议考虑可否将《仙台减少灾害风险框架》全球执行进展情况的审查工作列为联合国各次大型会议和首脑会议统筹协调后续进程的一部分，酌情与经济及社会理事会、可持续发展高级别政治论坛和四年度全面政策审查周期协调一致，同时考虑到全球减少灾害风险平台和各区域减少灾害风险平台以及兵库行动框架监测系统所作贡献。

50. 本次世界大会建议联合国大会在第六十九届会议设立一个由会员国提名专家组成的不限成员名额政府间工作组，由联合国减少灾害风险办公室提供支助，并在各利益攸关方的参与下，结合可持续发展目标各指标机构间专家组的工作，为计量本框架全球执行进展制订一套可用指标。会议还建议该政府间工作组至迟于 2016 年 12 月审议减灾战略科学和技术咨询组提出的关于更新《联合国国际减灾战略减轻灾害风险术语(2009 年版)》的建议，将其工作成果提交大会审议和通过。
