



## 亚洲及太平洋经济社会委员会

减少灾害风险委员会

### 第二届会议

2011年6月29-7月1日，曼谷

临时议程项目5

《兵库行动框架》的实施情况

## 把减少灾害风险工作纳入亚洲及太平洋的社会—经济发展政策

### 秘书处的说明

#### 内容提要

本文件讨论了必须把灾害风险概念纳入发展进程主流以应对各种灾害风险挑战的问题；评估了把灾害风险问题纳入发展进程主流的前景和各种制约因素；并讨论了相关的战略和政策选项。文件还说明为何要把社会应对灾害方面的脆弱性列为重要事项并对社会部门投资，并将之作为旨在实现长期包容性发展的恢复和重建努力的一部分。文件中强调了2010年10月25日至28日在大韩民国仁川举行的第四届亚洲减少灾害风险部长级会议的成果，并考虑可以何种方式把减少灾害风险列为优先事项，并将之纳入社会和经济发展规划进程的主流。

委员会不妨研读此项文件，并就今后的战略方向向秘书处提供指导，以期促进把减少灾害风险工作纳入亚洲及太平洋的社会—经济发展政策。

## 目 录

章 节	页 次
一、灾害对包容性可持续发展的影响.....	3
二、在把减少灾害风险成纳入发展规划主流方面的主要问题.....	4
A. 应对社会脆弱性方面的各种问题和挑战.....	4
B. 战略政策框架.....	8
C. 减少灾害风险工作主流化的费用.....	10
D. 为减少灾害风险筹集资金.....	10
E. 在恢复和重建的各种机会中减少灾后风险.....	12
三、为支持减少灾害风险工作主流化而开展的区域合作.....	13
A. 第四届亚洲减少灾害风险部长级会议.....	13
B. 使区域合作具有战略性.....	14
C. 能力建设和共享知识机制.....	15
四、供委员会审议的事项.....	17
表	
亚洲及太平洋部分发展中国家和最不发达国家的破坏、损失和需要评估.....	7
图	
1. 把加强抗灾能力的构成部分纳入个部门发展规划 .....	11
2. 使区域合具有战略性以促进筹资和加强减少灾害风险的能力 .....	15
解说栏	
减少灾害风险主流化的构成部分.....	11

## 一、灾害对包容性可持续发展的影响

1. 亚洲及太平洋区域灾害的数目呈增长趋势，许多民众仍然面临灾害风险。过去几年中，影响到亚太区域极端气候现象增加，例如热带气旋、暴雨和洪灾、持续干旱和野火、以及地震和海啸等。亚太区域国内生产总值只占世界国总数的四分之一，但 1980 年至 2009 年期间，灾害造成的死亡人数竟高达全球总数的 85%、经济损失占全球的 38%。<sup>1</sup>

2. 2010 年，亚洲仍然是受灾害不利影响最严重的大陆。2010 年灾民总人口的 89% 生活在亚洲。亚太区域所报告的各种灾害达 144 起。从对经济的影响来看，中国、巴基斯坦、新西兰和俄罗斯联邦在灾情最严重的 10 个国家之列，绝对损失总额估计为 359 亿美元。<sup>2</sup> 2010 年横扫整个巴基斯坦的历史罕见洪灾使 2000 万人受灾，将近 2000 人丧生。洪水摧毁了该国的基础设施、农田和住房，并带来其他破坏，洪水造成直接和间接损失估计达 97 亿美元。<sup>3</sup>

3. 自 2010 年底开始，各种灾害接踵而至，首先在澳大利亚，然后是新西兰，最后在日本。2010 年 12 月开始的一系列洪灾严重地影响了澳大利亚昆士兰州四分之三的地区。2011 年 2 月 22 日，新西兰发生里 6.3 级地震，克赖斯特彻奇市受到严重破坏。这次地震是以 2010 年 9 月 4 日在坎特伯雷发生里氏 7.1 级地震<sup>4</sup> 开始的新西兰地震活动的一部分。2010 年 3 月 11 日在日本沿海地区发生里氏 9.0 级地震，是该国有史以来最大规模的地震灾害，引起巨大海啸，在日本一些地区海啸高达 20 米，造成了前所未有的破坏和大量生命损失。化学工厂爆炸、无数火灾、受损核反应堆放射性物质泄露等二次灾害都是地震和海啸印发的。虽然这些灾害的经济和社会影响的详细数据尚有待公布，但必须强调，这些国家对此种极端情况已有很好准备。然而，即使在所设想的最佳情况下，它们的经济和社会抗灾能力也难以应对如此规模的灾害冲击。

4. 《2009 年减少灾害风险全球评估报告》<sup>5</sup> 的一个主要结论是，大规模的灾害能摧毁小经济体的经济和社会基础设施，使其经济发展

<sup>1</sup> 《2010 年亚洲及太平洋经济和社会概览》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.F.2）。见网页 [www.unescap.org/survey2010](http://www.unescap.org/survey2010)。

<sup>2</sup> 灾害流行病学研究中心，“灾害数据：全面地看问题” *CRED Crunch*，第 23 号，2011 年 2 月。

<sup>3</sup> 亚洲开发银行和世界银行，“亚行-世界银行把巴基斯坦洪灾造成的破坏评估为 97 亿美元”，新闻稿，2010 年 10 月 14 日，布鲁塞尔。见网页 [www.adb.org/Media/Articles/2010/13363-pakistan-flooding-assesments/ADB-WB-pakistan-assessment.pdf](http://www.adb.org/Media/Articles/2010/13363-pakistan-flooding-assesments/ADB-WB-pakistan-assessment.pdf)。

<sup>4</sup> Malcolm Holland，“克赖斯特彻奇市：定时炸弹”《每日电讯报》（澳大利亚：有线新闻），2011 年 2 月 25 日。见网页 [www.dailytelegraph.com.au/christchurch-the-ticking-timebomb/story-fn6b3v4f-1226011617484](http://www.dailytelegraph.com.au/christchurch-the-ticking-timebomb/story-fn6b3v4f-1226011617484)，2011 年 2 月 25 日读取。

<sup>5</sup> 国际减少灾害战略机构间秘书处，《2009 年全球减少灾害风险评估报告：不断变化气候中的风险与贫困》。见网页 [www.preventionweb.net/gar09/](http://www.preventionweb.net/gar09/)。

进程限于停顿，可达数十年之久。然而对于高收入国家，除了极端情况外，这些灾害的影响则不明显。经济规模小而脆弱的国家的经济损失与资本储备的比例最高，并且其国民储蓄率往往非常低，这种情况限制了这些国家消除灾害影响和开始恢复工作的能力。在按上述变数衡量其经济非常容易遭受各种灾害影响的国家中，小型经济体，特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家占了三分之二。这些国家在那些获益于国际贸易的能力极其有限（例如参与全球出口市场的程度非常低以及出口多样化程度很低）的国家中也占了大约三分之二。

5. 减少灾害风险将有助于各国努力实现千年发展目标。<sup>6</sup> 大会在其 2010 年 9 月举行的关于千年发展目标的高级别全体会议上指出，减少灾害风险和提高抵御各类自然灾害的能力，可以产生倍增效应，加速实现千年发展目标。<sup>7</sup> 亚洲及太平洋的一场灾害，即 2009 年在萨摩亚发生的地震和海啸，阻碍萨摩亚脱离最不发达国家地位而成为中等收入国家。亚太区域尚有待从最近的全球经济危机造成的外来冲击中全面复苏，不断增加的灾害对于这种困难局势来说是面雪上加霜，阻碍了亚太区域实现千年发展目标的努力，侵蚀了来之不易的发展成果，打乱了亚太区域旨在实现包容性可持续发展的前进步伐。因此，亚太区域地区必须确定以何种最佳方式进一步减少灾害对国家和社区的影响。

6. 灾害给人类带来死亡和大量伤害，并对诸如住房、学校和医院等资本资产、其他基础设施和牲畜造成实物破坏。各种灾害对人力资本的影响可产生深远的长期后果，带来社会—经济成长和发展方面的各种问题。对人力资本的影响体现在造成生命损失和教育进程受到干扰（因为校舍遭破坏和入学率下降）以及对公众健康的长期不利影响。亚太区域有 9.5 亿人生活在贫困中，并且尤其在最不发达国家和小岛屿经济体存在着巨大的发展差距，妇女、儿童、老人和残疾人等弱势群体往往特别容易受到自然灾害的冲击，这反映了经济社会和文化方面的不平等扩大。

## 二、在把减少灾害风险成纳入发展规划主流方面的主要问题

### A. 应对社会脆弱性方面的各种问题和挑战

7. 脆弱性是指一个社会或一个地方容易受到灾害伤害的程度，这影响其防范和应对此种危险和灾害以及从灾害中恢复的能力。<sup>8</sup> 社会

<sup>6</sup> 区域灾害管理协商委员会和其他组织，“能抵御灾害的千年发展目标”，2010 年，见网页 [www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=16098](http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=16098)。

<sup>7</sup> 见大会第 65/1 号决议，第 35 段。

<sup>8</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会和国际减少灾害战略机构间秘书处，《保护发展成果：在亚洲及太平洋减少灾害脆弱性和加强抗灾能力：2010 年亚洲及太平洋灾害情况报告》。

脆弱性是指对当地民众受伤害程度产生影响的社会-经济和人口学因素。《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》<sup>9</sup> 的优先事项 4 是关于减少各种内在灾害因素和社会对灾害的脆弱性。在这方面，重点应是指标 4.2，即注重执行相关的社会发展政策和规划，以减轻在这方面面临风险程度最高的人群的脆弱性。

8. 对《兵库行动框架》的中期审查<sup>10</sup> 表明，在把减少风险纳入公共投资规划和城市发展、使主要的社会和经济各部门关注风险问题方面仍然存在着各种困难。各国继续报告，在根据优先事项 4 减少各种内在风险因素的方面取得的进展最小。<sup>11</sup>

9. 从许多方面来看，优先事项 4 都是这个框架下最具挑战性的领域，因为这项工作意味着要在很大程度上改变原来把重点放在应对措施上的做法，而是依靠发生灾害之前的重要工作，即扎实的灾害评估和信息管理系统、明确的减少灾害战略、强有力的机构、了解各种风险和减少风险的备选方案以及执行、实施和评价这些方案的能力。所有的答复都表明作出了应有努力，认识到必须把减少灾害纳入环境规划、土地使用和自然资源管理、人类住区经济学规划和各种主要发展项目等等。在规划各种文件和采取协调一致行动时把灾害和风险信息纳入综合政策，是具有挑战性的任务。在应对各种发展部门内在的风险因素方面面临各种困难，是灾害造成的损失和影响日益增加的原因。2011 年减少灾害风险全球评估报告草稿指出，这种风险将导致贫困和不平等加剧。<sup>12</sup>

10. 关于两性平等问题，各国在这方面仍然表现不佳。虽然各国已认识到两性平等问题，并已将其纳入各自的战略和行动计划及政策指示，但却没有采取什么实际行动。一些答复反映了主要从脆弱性的角度处理两性平等问题，而不是加强妇女和男子在减少风险方面的互补作用。一些国家说，缺乏关于两性平等与灾害影响的分类数据，是设计全面战略这一任务变得困难的因素。关于推动妇女参与减少灾害风险决策的指示在地方一级可能受到抵制，尤其是在多种文化社会中。

11. 研究结果表明，在妇女社会-经济地位较低的国家，妇女死于灾害的可能性大于男子。例如，在斯里兰卡的某一东部沿海地区，2004 年印度洋海啸后女性死亡率是男性的两倍；在缅甸，2009 年“纳尔吉斯”气旋中大多数（61%）的受害者是妇女。在发生灾害后，妇女也更容易遭受性暴力和家庭暴力之害，反映了家庭内部心理压力增大，以及大量的人挤在临时救济营内居住。妇女为户主的贫困家庭遭

<sup>9</sup> A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，决议 2。

<sup>10</sup> 国际减少灾害战略机构间秘书处，《2005-2015 年兵库行动框架：建立国家和社区的抗灾能力》：2010 - 2011 年中期审查，2011 年。见网页 [www.unisdr.org/files/18197\\_midterm.pdf](http://www.unisdr.org/files/18197_midterm.pdf)。

<sup>11</sup> 同上，第 28 页。

<sup>12</sup> 国际减少灾害战略机构间秘书处，《2011 年减少灾害风险全球评估报告：说明灾害风险，重新定义发展》。

受的生命和财产损失可能特别严重，因为这些家庭往往受到社会排斥，而不能获得预警信息和季节天气预报；并难以参加各种培训班。这些家庭获得资金的机会也更有限，而这又影响到住房质量和生计多样化机会。

12. 灾害可能对受灾人口的健康产生不利影响。例如，在尼泊尔，生活在经常受洪灾影响地区的人更有可能消瘦和体重轻。同样，受泥石流影响地区的人口中发育迟缓者的比例较高。<sup>5</sup> 这些地区水污染问题恶化，导致霍乱和痢疾等水传播的疾病增加；并因其破坏作物和农田，加剧了粮食无保障的问题。<sup>13</sup>

13. 关于教育，在尼泊尔，各种灾害使儿童无法到校上课，并且削弱了家庭支付学费和文具等费用的能力，从而对儿童入学率产生重大影响。灾害造成的另一不利影响是，家长不得不让儿童从事赚取收入活动以补充家庭收入。此外，灾害还使更多的（成年）男子外出，儿童就可能需要留在家里帮助干家务和农活。<sup>14</sup> 仅仅 2008 年的尼泊尔科西河洪灾就使大约 23,000 名学生中断学业，包括流离失所学生和流离失所者营地内学校的学生。<sup>15</sup> 在越南，灾害给校舍造成的破坏也影响到学校的质量。发生灾害时必须把学生迁移至邻近地区的学校，造成课堂人数增加，并不得不轮流上课，这样学生就不能全日上课，在校时间减少了一半，或甚至三分之二。这样的情况有时可长达一年或更久。

14. 如下表所示，灾害对社会部门（住房、教育和保健分部门）产生严重影响。然而，所进行的大多数需要评估表明，用于社会部门恢复和重建的投资往往相对较少。上文提及的缅甸“纳尔吉斯”气旋提供了灾害评估特别重视社会部门的一个例子。这次风暴给社会部门造成的破坏和损失占总数的 24.1%，但在需要评估资金中社会部门占了 85.7%。缅甸缺乏社会安全网这一事实反映在“纳尔吉斯”后联合评估中，这是由组成三方核心小组的东南亚国家联盟（东盟）、联合国和缅甸政府共同协调对当时局势作出的多部门评估。

15. 由于作出了这些努力，东盟援助“纳尔吉斯”气旋受害者人道主义特别工作组在其 2010 年 3 月的最后报告中得出结论说，在住房、保健和教育领域取得了重大进展。通过三方核心小组的推动，已建造了 17 000 多个新的家庭住所、修复了的 3 100 个住所、向 3 万个家庭提供用于建造更安全和更牢固住所的材料。在保健部门，向将近 1 万名儿童提供治疗性补充营养餐，恢复了 45 所乡村保健中心，并定期向 850 所农村保健中心提供药品。缅甸的例子表明，在三方核心小组

---

<sup>13</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会和国际减少灾害战略机构间秘书处，《保护发展成果：在亚洲及太平洋减少灾害脆弱性和加强抗灾能力：2010 年亚洲及太平洋灾害情况报告》，第二章。

<sup>14</sup> 同上，第 24 页。

<sup>15</sup> 同上。

的坚定努力下，有可能实现包容性经济和社会复原，为缅甸的长期发展铺平道路。

## 表

## 亚洲及太平洋部分发展中国家和最不发达国家的破坏、损失和需要评估

灾害	部门	破坏和损失评估			需要评估		
		破坏(百万美元)	损失(百万美元)	共计(百万美元)	各部门所占百分比	共计(百万美元)	各部门所占百分比
“锡德”气旋，2007年，孟加拉国	社会部门	904.20	21.00	925.20	55.30	215.30	22.60
	生产部门	25.10	464.00	489.10	29.20	325.00	34.10
	基础设施	222.50	30.90	253.40	15.10	397.00	41.70
	跨部门	6.10	-	6.10	0.40	15.40	1.60
	<b>基础设施</b>	<b>1 157.90</b>	<b>515.90</b>	<b>1 673.80</b>		<b>952.70</b>	
“纳尔吉斯”气旋，2008年，缅甸	社会部门	937.54	30.00	967.70	24.10	859.00	85.70
	生产部门	669.00	2 138.00	2 806.80	69.80	51.00	5.10
	基础设施	132.26	58.00	189.00	4.70	88.00	8.80
	跨部门	15.20	42.00	57.20	1.40	4.00	0.40
	<b>共计</b>	<b>1 754.00</b>	<b>2 268.00</b>	<b>4 021.60</b>		<b>1 002.00</b>	
海啸，2009年，萨摩亚	社会部门	15.78	10.51	26.29	11.20	70.16	19.30
	生产部门	39.45	76.33	115.78	49.50	192.11	52.80
	基础设施	81.68	9.78	91.46	39.10	101.24	27.80
	跨部门	-	0.32	0.32	0.10	0.64	0.20
	<b>共计</b>	<b>136.91</b>	<b>96.94</b>	<b>233.85</b>		<b>364.15</b>	
“凯萨娜”台风，2009年，老挝人民民主共和国	社会部门	10.13	0.74	10.87	18.90	13.64	20.60
	生产部门	19.71	2.36	22.07	38.30	24.39	36.90
	基础设施	21.16	3.47	24.36	42.80	28.10	42.50
	跨部门				-		-
	<b>共计</b>	<b>51.00</b>	<b>6.57</b>	<b>57.30</b>			
“凯萨娜”台风，2009年，柬埔寨	社会部门	39.54	3.35	42.89	33.20	42.91	20.10
	生产部门	1.05	59.00	60.05	46.50	119.05	55.80
	基础设施	14.47	11.47	25.94	20.10	37.40	17.50
	跨部门	0.20	0.10	0.31	0.20	14.16	6.60
	<b>共计</b>	<b>55.26</b>	<b>73.91</b>	<b>129.18</b>		<b>213.52</b>	
地震，2009年，不丹	社会部门	13.50	52.00	65.50	100.00	41.70	95.30
	生产部门						
	基础设施						
	跨部门					2.04	4.70
	<b>共计</b>	<b>13.50</b>	<b>52.00</b>	<b>65.50</b>		<b>43.74</b>	
巴基斯坦洪水，2010年	社会部门	1 357.96	591.04	1,949.00	19.38	2 036.64	25.11
	生产部门	3 882.94	2 115.62	6 000.00	59.67	1 632.00	20.12
	基础设施	1 205.26	819.22	2 025.00	20.14	4 175.65	51.48
	跨部门	48.61	33.35	82.00	0.82	266.65	3.29
	<b>共计</b>	<b>6 494.78</b>	<b>3 559.22</b>	<b>10 056.00</b>		<b>8 110.94</b>	

16. 一些国家的工作是基于明确的社会包容议程，不过各国普遍认识到必须处理风险的社会脆弱性方面的问题。在一些国家，社会政策和框架确认各种灾害对穷人的影响；然而应对脆弱性的措施往往仍然局限于食物援助等传统方案。可通过提供更好的社会安全网，包括作为

恢复和重建进程的一部分对社会部门进行投资，确保面临风险的人们受到保护。

17. 出现了一些令人鼓舞的举措。在菲律宾，国家消除贫穷委员为灾害多发地区的人制订了一项减贫战略，包括从小额贷款和保险方案至大米借贷、廉价食品和丧葬福利等各种措施。孟加拉国报告说，社会安全网方案日益多样化，非政府组织发挥了非常积极的作用。

18. 应对社会脆弱性问题方面的一个难题是相关数据不足。家庭一级数据对于分析洪灾的影响尤其重要，同一个社区内中洪灾中可能使一些人净受益，另一些人净损失。然而，很少有国家、甚至没有任何国家汇编关于此种影响的纵向数据，并且除了关于基础设施实物损坏情况的最初评估外，所掌握的有限的概况信息大多数仍未公布。此外，在衡量一些影响时还存在着可能失实的问题。例如，我们在 2005 年克什米尔地震后看到，在巴基斯坦进行的生计情况调查中，受调查者可能少报其收入，而多报费用，以期获得更多援助。<sup>5</sup>

19. 各国在减少社会脆弱性方面所面临各种挑战，包括缺乏可拨给地方政府用于开展减少灾害风险活动的资金和人力资源不足。

## B. 战略政策框架

20. 认识到灾害与发展之间的密切联系，就必须坚定地致力于把减少灾害风险纳入所有发展活动的主流。仅仅注重经济部门的复原并不能取得包容性增长，而会使最贫穷和最弱势的群体更深地陷入贫困。这凸显必须不仅仅在灾后复原工作中把更多的资源用于社会部门，更重要的是还应在国家长期发展战略中这样做，将其作为此种战略的一个重要组成部分。<sup>8</sup>

21. 旨在促进把减少灾害风险纳入发展进程主流的有利环境包括，建立政策框架、筹集资金、加强机构能力、以及把减少灾害风险列入恢复和重建工作。高风险发展中国家把减少灾害风险纳入发展主流的努力获得了若干重要经验，其中一些概述如下：

(a) *政府的首要作用*：政府对于把减少灾害风险纳入各自国家发展进程主流负有主要责任。各国政府可制定一般性政策准则、拟订各具体部门的相关工具和方法、以及为建立关于主流化的法律和体制框架，从而促进和推动主流化进程；

(b) *一般政策准则*：诸如国家计划委员会和各部委等负责国家发展的规划节点机构是制订关于把减少灾害风险纳入发展进程主流的一般性和具体指导原则的最适当机构，因为这些机构的任务是核准发展计划以及为现有计划和新计划分配资金。这些准则应涵盖各部门正在开展的和新制订的发展计划。应同负责灾害管理工作的国家联络机构，例如国家灾害管理局，协商制定这些准则；



(c) *把减少灾害纳入减贫战略*: 减贫是把减少灾害风险纳入发展进程主流的最佳切入点, 因为亚太区域所有国家都已在执行各种各样的方案来帮助生活在贫困线以下的人, 这些人在灾害中总是受害最大。必须重新审议这些方案, 以便通过建立诸如替代生计技能发展、小额贷款和保险等创新机制, 保护受灾害影响的穷人的利益和减少灾害风险;

(d) *在各主要部门促进把减少灾害风险纳入发展进程主流*: 固然所有部门的工作都应包括减少灾害风险的内容, 但各国政府必须确定要优先注意哪些主要部门。一些主要部门以及其中每一部门的一些指示性活动可包括:

- (i) *农业和生计*: 开发耐旱、耐涝和耐盐碱作物品种; 在灾害多发地区的非农业部门创造后备就业机会; 为各种作物和牲畜提供保险;
- (ii) *教育*: 开展学校安全方案; 包括把灾害风险管理内容列入学校教程; 对学生进行进行模拟演习和急救培训; 以及编制学校一级的灾害风险管理计划;
- (iii) *环境*: 把灾害影响评估纳入环境影响评估; 确保把生态系统作为所有发展活动的一部分, 尤其是在沿海和多山地区等对环境敏感的地区; 并把减少灾害风险纳入气候变化适应方案;
- (iv) *建造住房和保护文化纪念物*: 制订能抵御灾害的土地使用计划和建筑条例; 实施划区和建筑规章; 用适当的建筑条例保护文化纪念物和文化遗产;
- (v) *保健*: 着手实施医院安全措施; 鼓励制订医院应急计划; 提供风险转移和风险保险; 促进社会保险和公共筹资保险计划; 发展创新性小额保险服务和产品;
- (vi) *关键基础设施*: 确保道路、桥梁、能源、水和通信等所有新的关键基础设施项目符合旨在减少灾害的安全标准; 确保尽可能改造所有现有设施项目以减少今后灾害的不利影响;

(e) *灾害影响评估*: 政府应在国家、省和地方各级为所有新的发展项目制定必要的灾害影响评估框架、准则和体制结构;

(f) *治理*: 要实施把减少灾害纳入发展进程主流的指导原则, 就需要对所有各级和各治理部门的主要官员开展能力建设活动。必须采取系统的措施精简治理系统, 以使治理系统高效、可靠、透明以及重视减少灾害风险的各项任务;

(g) 监测和评价：发展相关机制以定期监测和评价关于把减少灾害风险纳入所有发展部门主流的准则的实施情况。

### C. 减少灾害风险工作主流化的费用

22. 对减少灾害风险进行投资能够产生有红利。然而还应从不同的角度全面理解把减少灾害风险列入各项工作的费用和程序。许多发展中国家对发展方式作出调整，使其具备抗灾能力。如果从战略角度把公共投资方案同加强抗灾力的做法结合起来，就能有效地实现减少灾害风险工作主流化。例如，孟加拉国把一项粮食安全方案列入了洪水控制、气旋防范工作和沿海地区管理。<sup>16</sup> 因此，需要制订多部门方案，以便以减缓发展为代价来减少灾害风险和加强适应能力—这被称为“无悔”方式，在很大程度上应根据具体情况而定。

23. 已具体确定和评估了社会、生产、基础设施和各交叉部门加强抗灾能力的组成部分，在制订部门发展规划或灾后恢复和重建投资计划时可将其作为考虑因素（见图 1）。要增加风险抵御能力组成部分，费用就会增加，并且不仅需要资金，还需要展开这些部分工作的知识和机构能力。例如，在柬埔寨，修复“凯萨娜”台风造成的损害的费用估计为 1.31 亿美元，但把满足该国的恢复和重建需要的费用估计数定为 1.91 亿美元。增加的 6000 万美元需用于把减少灾害风险纳入各项工作主流，以便建立有抗灾能力的基础设施以及生产、社会和跨领域部门。<sup>17</sup> 以下方框显示了各部门减少灾害风险工作主流化的情况。必须把方框内所示的促进减少灾害风险主流化的各种构成部分结合起来，而无论其切入点如何。例如，在社会部门下，提高认识运动在灾害多发国家是必要的，以确保具有必要的政治意愿，从而为评估在基础设施部门下建造发电厂的价值拨出预算款。同样，把关于应急工作的方案纳入生产部门下旨在帮助减贫的方案，可与跨领域部门下的工作联系起来，例如减少女户主家庭对灾害的脆弱性。重要的挑战是加强利益攸关方之间的协作，以确保方框内各构成部分成为国家发展规划或灾后重建方案的一部分。

### D. 为减少灾害风险筹集资金

24. 2010 年 10 月 25 日至 28 日在大韩民国仁川举行的第四届亚洲减少灾害风险部长级会议吁请减少灾害风险的各利益攸关方至 2015 年将至少 10% 的人道主义援助和 2% 的发展援助用于减少灾害风险。<sup>18</sup>

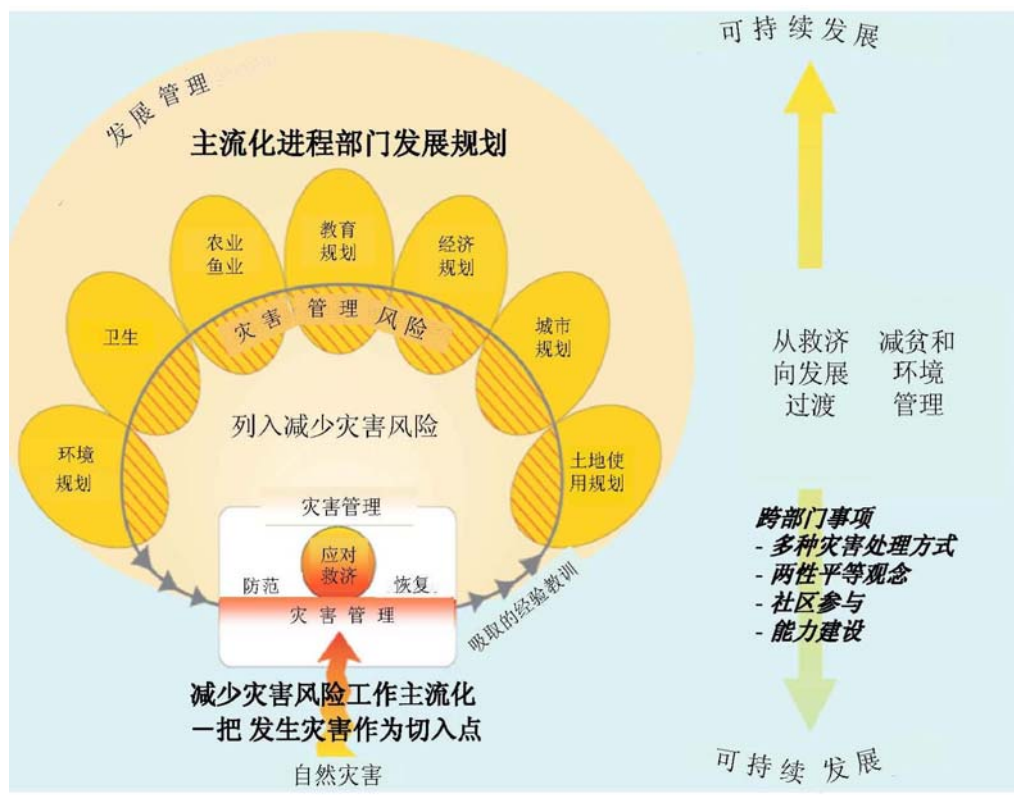
<sup>16</sup> 孟加拉国粮食和灾害管理部，“孟加拉国粮食安全和灾害管理方案”最新版。见 [www.dmic.org.bd/dmin/?q=system/files/FS%26DMP\\_DG\\_DMB\\_paper.pdf](http://www.dmic.org.bd/dmin/?q=system/files/FS%26DMP_DG_DMB_paper.pdf)。

<sup>17</sup> 柬埔寨，《灾害需求情况全面评估：柬埔寨“凯萨娜”台风恢复和重建工作》，2010 年 3 月。

<sup>18</sup> 国际减少灾害战略机构间秘书处，2010 年，见网页 <http://unisdr-apps.net/confluence/download/attachments/9110019/Summary+of+4h+AMCDRR.pdf?version=1>。

图 1

## 把加强抗灾能力的构成部分纳入个部门发展规划



## 解说栏

## 减少灾害风险主流化的构成部分

基础设施部门	生产部门
<ul style="list-style-type: none"> <li>在修建新的公路、桥梁和其他重要的基础设施时进行减少灾害风险评估</li> <li>把灾害意识纳入土地使用规划</li> <li>确保建筑条例中有减少灾害风险的内容，并实施和执行建筑条例</li> <li>在灾害多发地区促进房屋建造方案中更多地使用抗灾能力强的设计，例如可抵御洪灾和抗震</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在高危地区促进多样化赚取收入机会和创造补助收入机会</li> <li>促进有效的作物多样化方案，包括使用抗灾性能强的作物</li> <li>把关于应急、粮食安全、减贫和农村发展的各种方案结合起来</li> </ul>
社会部门	跨领域部门
<ul style="list-style-type: none"> <li>对新学校和新医院推广抗灾能力强的建筑方式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>加强保护那些能有助于减少灾害风险的生态系统的的能力</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 把减少灾害风险内容编入学校课程</li> <li>• 在学校和医院中实施灾害防备计划</li> <li>• 开展公共宣传运动，以改变个人行为和鼓励减少家中风险</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制止会增加灾害风险的各种破坏环境行为，例如砍伐森林</li> <li>• 减少户主家庭对灾害的脆弱性</li> </ul>
---	--

25. 一些政策和方案可有效地把知识和决心变为全面行动来减少灾害造成的各种损失，为这些政策和方案提供资金相当重要。对于何谓对减少灾害风险的有效投资，有着不同的理解。了解减少灾害风险的内容是什么，对于指导确定投资优先次序的进程以及各国政府和国际捐助界的相关决定至关重要。事实上，减少灾害风险看来涉及一系列投资。<sup>19</sup>

(a) 单独的部门减少灾害风险投资包括提高认识、加强应急和预警能力以及防范灾害和改造基础设施；

(b) 旨在减少脆弱性的投资，这种投资可能没有“减少灾害风险投资”的标记，涵盖多方面发展举措、在社会部门和各种跨领域部门以及与千年发展目标有关的各部门进行的投资、各种保险和小额贷款；

(c) 减少灾害风险工作主流化可构成明确的第三类行动。这类行动不一定意味着增加对减少灾害风险的投资，而可能涉及任何发展投资都考虑到减少灾害风险问题，例如对如基础设施和生产部门的投资需能加强抗灾能力。

26. 旨在减少灾害风险的大部分投资须在可持续发展的大环境下进行，使所有部门的投资都注重灾害风险问题。

## E. 在恢复和重建的各种机会中减少灾后风险

27. 对亚太区域的许多发展中国家来说，要减少灾害风险应首先对各种重大灾害的影响作出评估。通过此种评估，能够把减少灾害纳入发展战略以及促进恢复和重建政策的拟定工作。一些灾后措施产生了长期解决办法，例如制定金融工具，以便通以过去所作评估的经济数据为起点来确定其涵盖范围的保险服务和政府赈灾债券，促进建立风险转移机制。

28. 对各种灾害进行灾后经济、社会和环境影响评估以促进恢复和重建，为把减少灾害风险列为各种发展部门的主要工作提供了一个切入点。拉丁美洲和加勒比经济委员会制订的破坏和损失情况评估方法已成功应用于近几年在亚洲及太平洋区域发生的几乎所有重大灾害的灾后评估工作：2001年印度的普杰地震、2005年巴基斯坦穆扎法拉

<sup>19</sup> 详情见“增加对减少灾害风险的投资”，减少灾害风险全球平台第1次高级别专题小组讨论会上介绍的构想说明，2009年6月16日至19日，日内瓦。见网页 [www.preventionweb.net/files/globalplatform/entry\\_bg\\_paper~HLP1conceptnotefinal.pdf](http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/entry_bg_paper~HLP1conceptnotefinal.pdf)。

巴德的克什米尔地震、2007 年孟加拉国的“锡德”气旋、2008 年缅甸的“纳尔吉斯”气旋、2009 年在萨摩亚和其他太平洋岛屿发生的海啸、2009 年袭击几个东南亚国家的“凯萨娜”台风和 2010 年巴基斯坦洪灾。这种方法有助于确定恢复和重建进程中各部门的投资需要，并有助于把各种减少灾害风险措施结合起来，以便通过战略性复原规划更好地重建家园。

29. 例如，三方核心小组的“纳尔吉斯”灾后联合评估高度重视社会部门，以促进恢复。根据对恢复阶段各种需要进行的详尽分析，把一半以上的灾后所需资金，即 10.02 亿美元中的 8.59 亿美元，指定用于社会部门。“纳尔吉斯”灾害社会影响评估报告阐述了各种灾后干预措施，尤其是社会部门的此种措施。<sup>20</sup> 从援助成效、灾害的社会经济影响、对各社区内部和相互间社会关系的影响的角度分析了“纳尔吉斯”对社会问题各方面的影响。这些干预措施目标明确，要使人们的生计和村庄经济能够迅速恢复，从而防止产生深远影响，例如居民迁出伊洛瓦底江三角洲地带村庄和社会结构受到破坏。

### 三、为支持减少灾害风险工作主流化而开展的区域合作

#### A. 第四届亚洲减少灾害风险部长级会议

30. 上文提及的第四届亚洲减少灾害风险部长级会议通过了《2010 年亚洲及太平洋减少灾害风险仁川宣言》。该宣言以及亚太区域路线图和行动计划<sup>21</sup> 强调应：(a) 提高对减少灾害风险和适应气候变化的认识，并开展这方面的能力建设；(b) 汇编和共享关于气候和灾害风险管理的信息、技术、良好做法和吸取的经验教训；(c) 推动将减少灾害风险和适应气候变化工作纳入促进可持续发展的进程。

31. 部长级会议促请亚太区域各国考虑按照其现有政策、战略和行动计划酌情实施《宣言》中的各项建议以便把减少灾害风险和适应气候变化纳入发展主流，在将于 2012 年召开的第五届亚洲减少灾害风险部长级会议上报告其实施这些建议以及先前各项宣言所载建议的情况。《宣言》中呼吁各国际组织和区域机构向亚太区域各国提供技术、业务和方案支助，以便在亚洲及太平洋国家加快执行上述《兵库行动框架》，尤其是关于减少灾害风险的国家行动计划。

32. 亚太经社会为组织第四届亚洲减少灾害风险部长级会议的整个进程提供技术援助，并牵头召开关于把减少灾害风险和适应气候变化纳入可持续发展的技术会议。

<sup>20</sup> 三方核心小组，纳尔吉斯后社会影响监测：2008 年 11 月，2009 年 1 月。见网页 [www.asean.org/CN-SocialImpactMonitoring-November08.pdf](http://www.asean.org/CN-SocialImpactMonitoring-November08.pdf)。

<sup>21</sup> 《关于亚洲及太平洋通过适应气候变化减少灾害风险的仁川区域路线图和行动计划》的详细内容见网页 [www.preventionweb.net/files/16210\\_roadmapfinalversion.pdf](http://www.preventionweb.net/files/16210_roadmapfinalversion.pdf)。

33. 关于促进对减少灾害风险和适应气候变化进行投资，《宣言》呼吁：建立追踪减少灾害风险投资的能力；评估减少灾害风险的财政和经济成本和收益，以推动加大对亚太区域减少灾害领域的投资；促进全面的备灾规划，以减少灾害的影响；加强管理架构，并倡导国际捐助界增加资金支助，用以支持旨在减少灾害风险和落实《兵库行动框架》的区域和国家活动；至 2015 年将至少 10% 的人道主义援助和 2% 的发展援助用于减少灾害风险；以及鼓励发达国家在财政资源、技术转让和能力建设方面，向发展中国家提供支助。

34. 亚太经社会坚定地致力于把减少灾害风险，包括与适应气候变化相关的风险，纳入亚太区域包容性可持续发展框架。在这方面，由亚太经社会管理的一项活动最近已扩大其范围，以涵盖印度洋附近和东南亚部分地区各国对灾害和气候变化的全面防范工作，这是因为这些地区的极端气候现象增加，并且亚太区域仍然需要加强预警系统。这项活动因此改名为亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助者信托基金。

## **B. 使区域合作具有战略性**

35. 《兵库行动框架》展望“把减少灾害风险纳入各级政府的发展政策和计划，包括减贫战略以及多部门政策和计划”。除其他外，《仁川宣言》建议，把减少灾害风险和适应气候变化结合起来，作为可持续发展政策的一部分。

36. 通过共享信息和知识开展区域合作，以促进亚太区域减少灾害风险工作主流化进程，其方法可以是：<sup>22</sup>

(a) 提高认识、收集关于灾害风险的基本数据以及制定规划工具，以通过一系列模拟研究和实际情况研究，监测发展政策同灾害风险程度之间不断变化的关系；

(b) 制定简单的工具和方法，以便把减少灾害风险纳入发展的各具体部门，例如减贫、保健、教育、基础设施发展、农村和城市发展和沿海地区管理；

(c) 制定关于灾害影响评估的标准程序指南，可应用于编制各种项目以确保灾害不会造成进一步灾难；

(d) 编制关于把减少灾害风险纳入发展主流的培训单元，并协助成员国开展培训方案；

(e) 记录和宣传减少灾害风险工作主流化总的方面、以及具体的发展规划和实践部门的各种最佳做法；

---

<sup>22</sup> 南盟灾害管理中心，《把减少灾害风险纳入发展主流》，2008 年 11 月 14 日和 15 日，2008 年，斯里兰卡，科伦坡。见网页：[http://saarc-sdmc.nic.in/DRR\\_p.asp](http://saarc-sdmc.nic.in/DRR_p.asp)。

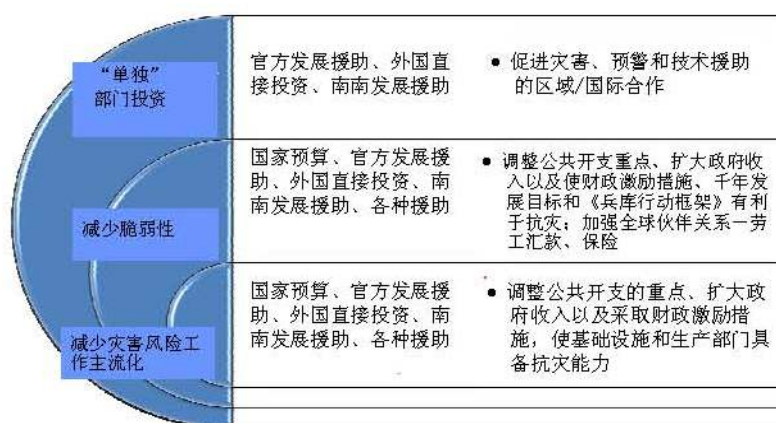
(f) 审查各国在把减少灾害风险纳入发展进程主流方面所取得的进展。

37. 减少灾害风险的筹资和能力建设必须具有战略性，才能使最不发达国家获益（见图 2）。有利于支助减少灾害风险筹资和缩小亚太区域能力方面差距的一些重要进程包括，建立共享数据和信息的预警系统和区域合作机制，以及促使减少灾害风险和发展问题专家参与相关的区域专题小组和平台。在进行旨在减少脆弱性的投资和减少灾害风险主流化的工作时，需通过交流经验和良好做法来强调几个重要方面，即调整公共开支的重点、扩大政府收入以及采取财政激励措施促进具有抗灾能力的发展。这种从多层面对减少灾害风险筹资的战略表明，区域合作能在把减少灾害风险纳入发展主流方面发挥中心作用。

图 2

使区域合具有战略性以促进筹资和加强减少灾害风险的能力

### 通过区域合作加强抗灾能力的多管齐下战略



## C. 能力建设和共享知识机制

38. 《兵库行动框架》执行情况中期审查的一个主要结论强调，缺乏机构能力是阻碍减少灾害风险主流化的一个主要制约因素。共享信息和知识是能力建设的一个重要方面。例如，与气候有关的信息和预报的效益有时候超过其费用的十倍以上。许多高风险发展中国家因为缺少机构能力而无法利用预警系统、天气和相关预报中的技术改进。只需略微增加支出，再加上共享国际数据，就能够产生巨大效益，尤其是就即将发生的灾害向人们发出警报。一些国家（有些是非常穷的国

家) 认识到这样的支出能迅速带来巨大好处。这种好处还惠及周边国家, 从而增进了区域合作。<sup>23</sup>

39. 在处理与减少灾害风险工作主流化相关的各种问题方面面临的挑战涉及加强区域能力。应对这些挑战的关键是开展区域合作、交流信息以及向高风险发展中国家提供技术援助。亚太经社会的战略优势在于它是促进旨在减少灾害风险的区域合作和技术援助的平台。为满足成员国的需要, 亚太经社会关于信息和通信技术与减少灾害风险的次级方案注重把减少灾害风险纳入经济和社会发展进程主流, 并确保把减少风险战略列入发展规划。在这方面, 秘书处开展了以下活动:

(a) 亚洲及太平洋灾害情况报告: 由亚太经社会和联合国国际减少灾害战略机构间秘书处联合发表, 报告其载有区域分析、审查灾害趋势和正在出现的各种问题、分析灾害的社会经济方面问题及其对发展的影响。该报告定期发表, 成为一项分析性研究, 重点是主要从经济和社会视角讨论新出现的与亚太区域相关的各种问题;

(b) 亚洲及太平洋减少灾害风险与发展网关: 一个网络信息交流工具, 以促进交流相关信息和良好做法, 并促进把减少灾害纳入亚太区域发展规划工作的主流;

(c) 促进现有的区域合作机制, 该机制包括台风委员会和热带气旋小组(二者都是在亚太经社会和世界气象组织的主持下于 1968 年设立的) 以及亚洲及太平洋空间应用促进可持续发展区域方案, 以加强机构能力, 并在经济、社会和生态发展中考虑到各方面的经济和社会问题, 从而尽可能减少灾害造成的影响;

(d) 亚洲及太平洋信息和通信技术促进发展培训中心编制了关于灾害风险管理和气候变化问题的新的信通技术培训单元, 作为政府领导人基本信通技术培训教程的一部分;

(e) 加强亚太经社会成员国对社会经济破坏和损失进行评估以及把减少灾害风险原则纳入恢复和重建需要的能力。在发生 2009 年萨摩亚海啸和 2009 年柬埔寨“凯萨娜”台风后, 秘书处表示愿意为各国提供此种技术援助。秘书处与拉丁美洲和加勒比经济委员会合作, 在世界银行全球减灾和灾后恢复基金的支助下, 为各次区域组织了关于破坏和损失评估的培训班, 最初是为太平洋岛屿发展中国家举办的;

(f) 就根据联合国发展援助框架和共同国家评估拟订战略构想问题, 作为一个非驻地机构向某些国家的联合国国家工作队提供关于减少灾害风险以及把减少灾害风险纳入发展规划方面的技术援助。

---

<sup>23</sup> 世界银行和联合国, 《自然灾害, 非自然灾害: 有效防范措施的经济学》(世界银行, 2010 年, 哥伦比亚特区华盛顿)。见网页 [www.gfdrr.org/gfdrr/NHUD-home](http://www.gfdrr.org/gfdrr/NHUD-home)。



#### 四、供委员会审议的事项

40. 鉴于秘书处已为促进区域合作和加强把减少灾害风险纳入发展进程主流的区域能力做出了努力，委员会不妨提供资料说明可在信息和通信技术与减少灾害风险次级方案下处理的亚太区域各国的任何不足之处和具体需要。委员会亦不妨审议各项相关问题和政策，以便就该次级方案的今后方向问题向秘书处提供指导意见。

---