



## 第三次联合国减少灾害风险世界大会

筹备委员会

第二届会议

2014年11月17日至18日，日内瓦

临时议程项目5

2015年后减少灾害风险框架的考虑要点

### 《兵库行动纲领》下的区域和国家经验

#### 秘书处的说明\*

##### 概要

本文件根据大会第 68/211 号决议编写，以支持第三次联合国减少灾害风险世界大会的筹备进程。文件综述通过区域和国家战略/机构以及减少灾害风险计划及其建议以及执行《2005-2015 年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》相关区域协定而获得的经验。

各国的自愿报告表明在落实《兵库行动纲领》许多行动重点方面取得了进展，但在处理其中一个重点——减少潜在风险因素——方面存在真正挑战，这也有助于说明过去十多年灾害造成高昂经济损失的原因。各区域的经验表明更深入地开展了减少灾害风险工作。《兵库行动纲领》对达成区域协定和区域机构的工作有很大影响，但每个区域在减少灾害风险的努力中，都有自己的具体问题和重点要处理。

\* 本报告由于需要纳入尽可能多的磋商材料而迟交。



## 导言

1. 大会在 2013 年 12 月 20 日第 68/211 号决议中，决定第三次减少灾害风险世界大会的一个目标是审议通过区域和国家战略/机构以及减少灾害风险计划及其建议以及执行《2005-2015 年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》（《兵库行动纲领》）相关区域协定获得的经验。

2. 本概要报告中所载的经验分两部分介绍。第一部分介绍各国关于《兵库行动纲领》执行情况的两年一次的定期报告中所提供的有关国家战略/机构的信息。另外还概述所取得的进展和经验，包括灾害造成的死亡率和经济损失方面的一些数字。第二部分概述在执行《兵库行动纲领》方面获得的区域参与减少灾害风险的地区经验。这些经验是从区域一级的报告、协定和汇编以及与区域政府间组织和实体的访谈中收集到的。第二部分综述了 2005 年以来非洲、阿拉伯国家、美洲、亚洲和太平洋以及欧洲五个区域的区域经验和发展情况。

## 第一部分：国家经验

3. 自《兵库行动纲领》达成以来，各国在 2007-2009 年、2009-2011 年和 2011-2013 年三个报告期报告了进展情况和该纲领执行情况。这些报告广泛深入地介绍了各国实施减少灾害风险政策和活动的国家经验。国家经验的第一部分侧重于总体落实《兵库纲领》五个重点的进展情况，并举出了几个国家的具体实例，以帮助了解一些背景情况。此外还提到灾害造成的死亡率和集体经济损失方面的事实和数字。

### 执行《兵库行动纲领》的经验和进展情况

4. 各区域在《兵库纲领》的所有行动重点方面都逐步取得了进展。具体而言，在以下方面取得了进展：加强国家的体制、立法和政策框架；改善预警系统；升级备灾和应灾活动；加强风险评估、教育和研究；培养公众意识和对灾害风险的共同认识。下文扼要介绍 2007 年至 2013 年三个报告期的执行进展情况。<sup>1</sup>

**行动重点 1：确保减少灾害风险成为国家和地方的优先事项并在落实方面具备牢固的体制基础。**

5. 自第一个报告期以来，各报告国在使减少灾害风险成为国家和地方优先事项方面取得显著进展，尤其是在以下方面取得了重大进展：制定国家政策和法律框架；分散责任和能力；增加对建立国家减少灾害风险平台或协调机构的兴趣。在 2009-2011 年报告期，一些国家强调，取得进展不一定能有效减少风险，这一结

<sup>1</sup> [http://www.unisdr.org/files/32916\\_implementationofthehyogoframeworkfo.pdf](http://www.unisdr.org/files/32916_implementationofthehyogoframeworkfo.pdf)。

论与《兵库行动纲领》中期审查得出的结论一致，<sup>2</sup> 其中指出，在建立体制结构和制定计划方面取得了进展，但提供资源和地方执行方面的进展十分有限。

6. 许多国家现在认识到，必须制定减少灾害风险法律和政策框架。开展了大量建立这类框架的工作。中国建立了防灾减灾法律制度，包括制定防灾减灾国家法律和政策框架、确立中央和地方政府责任以及建立政府领导的防灾、减灾、救灾制度。中国制定了大幅减少自然灾害造成的死亡人数和将灾害造成的直接经济损失限制在国内生产总值 1.5% 以内的国家目标。<sup>3</sup> 巴西指出，在法律和政策框架方面取得了全面成就，批准了一套广泛的准则，并制定了重在防灾的立法。吉布提拟订了国家灾害风险管理政策，将其编撰成法，并通过了执行该法的体制框架。开曼群岛制定了新的灾害风险管理战略框架，并以一个新机构即开曼群岛灾害管理局作为支撑。

7. 各国报告除了应急管理或救灾抗灾外，还有专门用于减少灾害风险的资源，从而表明它们更加重视减少风险。日本在 2009-2011 年第二个报告期报告说，它将 1.2% 的国家预算用于减少灾害风险，并为防灾性的部门发展投资如交通和农业投资拨出 79 亿美元。还为单独的减少灾害风险投资，如风险评估、机构和预警系统拨出 27 亿美元，并将其编入了预算。

8. 若干国家报告说，正在将更多权力下放到地方一级，并在促进社区对减少灾害风险的参与。早在 2009 年，亚洲各国(如菲律宾、斯里兰卡和伊朗伊斯兰共和国等)就提到减少灾害风险方面的分散治理制度。这些分散制度为地方政府和社区参与提供了机会。尼日尔加强了社区预警系统网，使地方选举的官员及其社区在能力建设发挥了作用，并加强了他们在防灾中的作用。伊朗伊斯兰共和国确保将每个地方预算的 2% 用于减少灾害风险。澳大利亚的抗灾政策和方案依赖于将权力下放到地方一级，并为地方提供充足的资源。委内瑞拉 2011 年报告，地方风险管理委员会向所有民众宣传灾害造成的社区风险、威胁和脆弱性，并对他们进行了备灾应灾培训。

9. 各国越来越希望改善和巩固国家减少灾害风险协调机制，包括在形式和功能上具有多利益攸关方性质的国家平台模式。现有和新设立的国家平台旨在让更多的利益攸关方参与减少风险工作。例如，在黑山，有 16 个机构参与制定其紧急情况国家战略，包括大学、具备专门灾害知识的机构和政府官员。少数几个国家的国家平台，如捷克共和国和德国的国家平台主要由非政府组织组成。2009 年，巴林报告设立了国家灾害管理委员会并认识到需要制定国家政策。<sup>4</sup> 阿拉伯国家作出了强有力的减少灾害风险国家承诺。在有些阿拉伯国家，尤其是有多利

<sup>2</sup> [http://www.preventionweb.net/files/18197\\_midterm.pdf](http://www.preventionweb.net/files/18197_midterm.pdf)。

<sup>3</sup> <http://www.unisdr.org/archive/38302>。

<sup>4</sup> 《2009 年全球评估报告》。

益攸关方灾害管理基础的国家(如埃及和突尼斯),建立了正式的国家减灾平台或协调委员会。

10. 这一重点下的新经验是自然灾害引发技术灾害(也称:“NATECH”)的风险。2011年发生的东日本大地震是“NATECH”方面最显著的例子。这种同时发生或接连发生的事件会成为灾难性事件。行政组织、立法和研究机构往往受命处理一种自然灾害或工业事故,但很少同时处理两种情况。这可能使有效的灾害管理工作复杂化。经济损害程度和各种风险的综合意味着需要新的体制安排、知识管理和更多的风险管理政策。减少灾害风险政策的范围正在扩大,并采用了更加全面综合的风险管理办法。

**行动重点2: 确定、评估和监测灾害风险并加强预警。**

11. 这一行动重点的所有指标方面都在稳步取得显著进展。荷兰和斯洛文尼亚尤其报告说,在这一重点的所有指标上取得了全面成就。意大利报告自建立国家预警制度以来,预警有了显著改进。每天向国家民防系统决策者传播由一个中央职能中心和一些地区职能中心汇编的信息。

12. 若干国家报告说,对医院和学校等重要基础设施开展风险评估。塞尔维亚报告通过了《紧急情况法》,要求进行系统合理的风险评估。马来西亚规定风险评估是部门发展规划和制定方案的一个前提条件。在马尔代夫,住房与环境部在国家与地方规划项目中采用马尔代夫气象局开发的高分辨率区域气候模型。乌拉圭的风险评估包括对通过动物和畜产品传入该国的疾病进行监测的监控方案。印度的《灾害管理法》和国家灾害政策强调需要开展灾害风险和脆弱性评估,为此印度编制了脆弱性地图集。在非洲,有9个国家加强了灾害风险信息,所有这些国家目前都有可供公众在线查询的灾害损失数据库。至少还有20个国家有望在将来建立这种数据库。

13. 许多国家报告建立了监测风险、尤其是自然灾害和新出现的健康威胁的作业系统。洪都拉斯购买了国家风险管理系统,须根据地方需要实施和调整该系统;已花时间对工作人员进行了使用培训。联合王国制定了分享信息的“风险通报”战略,以促进应急规划合作。该战略包含一些法律要求,规定紧急救援机构必须与其他应急人员分享信息。

14. 据报告,在建立紧急情况通知系统方面取得了重大成功。中国建立了重大自然灾害监测预警系统,现为地方社区提供预警服务。白俄罗斯通过全国性的警报系统,及时向公众提供有关可能的威胁和紧急情况的信息。马拉维建立了由气候变化和气象服务部监督的预警系统,芬兰则建立了世界上第一个基于“地面集群无线电”标准的全国数字无线网络,即使在极端条件下也可传播高质量的声音、数据和移动图像。

**行动重点 3：利用知识、创新和教育在各级培养安全和抗灾意识。**

15. 一些国家报告在第三个行动重点的所有指标方面均取得了重大或全面的成就，其中报告最多的是成功传播灾害信息。例如，中国建立了灾害信息共享服务体系，并发起了关于防灾减灾的公共运动。

16. 各国报告成功编制并在学校分发了减少灾害风险方面的课程材料。具体来说，上一周期的报告提到对在校儿童、公众和专业人员进行抗灾和安全教育方面的创新。其中一些例子包括澳大利亚的智能手机教育应用软件和新西兰的在线教育工具“有什么计划，斯坦？”。还在提高公众的减少灾害风险意识和促进全国性的减少灾害风险宣传运动方面取得了重要成就。所罗门群岛报告开展了广泛的公共教育运动，尤其是在旋风季节。与全球努力相一致，非洲许多国家做出了与城市、学校和医院有关的宣传努力。埃塞俄比亚、马达加斯加、毛里求斯、莫桑比克、尼日利亚和塞拉利昂将减少灾害风险纳入了学校课程。

17. 关于制定多种风险评估的研究方法和工具，美利坚合众国的公共研究和减灾技术开发增强了国家运输系统对多种灾害的抗灾能力。制定了协助运输部门评估风险、规划应灾、疏散和灾后恢复工作以及进行极端事件方面设计的方法和准则。在纳米比亚，纳米比亚经济政策研究院的工作为减贫和减少灾害风险方面的研究、信息和培训提供了支持。

**行动重点 4：减少潜在的风险因素**

18. 各国在将减少灾害风险纳入公共投资、土地使用规划、基础设施项目、环境管理和社会政策等第四个行动重点下的活动方面，面临更大的挑战。

19. 这些潜在的风险驱动因素，如城市治理差、农村生计脆弱和生态退化等，损害了发展努力，加剧了贫困，使重大灾害风险集中在低收入社区和家庭。在三个报告期中，没有一个在所有指标上取得全面成就的例子，从而表明了这一重点对各国的挑战性。行动重点 4 方面取得的进展最为有限。

20. 许多国家报告难以将减少灾害风险方面的考虑纳入环境相关政策和计划。例如，莫桑比克报告说，由于贫困程度高、资源压力加大，地方社区的生存严重依赖自然资源，导致环境政策完全不可行。

21. 有些国家将公私社会保险方案缺乏资金和管理能力归为在行动重点 4 方面没有取得进展的一个原因。巴拉圭称，虽然国家发展政策对灾害风险管理采取了综合办法，但由于 36%的人口生活在贫困中，19%的人口生活在赤贫中，政府行动效果有限。越南报告缺乏“保险文化”导致国内保险部门能力不够。

22. 低收入国家在落实和执行所规定的减少风险内容方面，面临的挑战尤为严峻。例如，密克罗尼西亚联邦指出，每个岛屿的能力各异，土地使用规划和建筑法规没有得到积极执行。

23. 也有一些成功的国家经验。特立尼达和多巴哥在设计重要的国家级和国家以下级别项目时，采取了跨学科性较强的方法，征集由公私营部门主要机构和利

益攸关方专家组成的技术咨询委员会的意见。巴基斯坦通过“天课”机构，进行了社会经济干预，以降低风险人口的脆弱性。该机构的成立源于穆斯林需将2.5%的财富捐给慈善事业的命令。

#### 行动重点5：在各级为有效反应加强备灾

24. 三分之一以上的国家报告在第五个行动重点的所有指标方面均取得了重大或全面的成就，这在所有行动重点中比例是最高的。取得成功的关键因素之一是让地方政府更多地参与执行备灾计划和旨在增强能力的定期演习。例如，菲律宾2010年《减少和管理灾害风险法》要求每个地方政府机构中有一个减少和管理灾害风险办公室，负责协调预警系统测试和通信链。

25. 中国加强了备灾计划，包括建立应急计划制度、储备救灾物资、增加救灾资金和扩大保险覆盖范围。加纳报告制定了国家灾害管理政策，对国家灾害管理组织进行关于应急操作程序标准的指导。一些国家(如亚美尼亚和土耳其)报告在制定应急计划和研究项目、购买新设备以及对救援救灾队伍成员和公众进行教育和培训时，考虑到以往抗灾的经验。在牙买加，通过发生灾害后各部门提交的报告分享和传播信息以及在应灾准备阶段吸取的经验教训。

26. 有些国家报告为应灾工作建立了应急基金，或这类基金已经存在。例如，在非洲，肯尼亚、马拉维、莫桑比克、塞舌尔、南非和坦桑尼亚报告已有应急基金。美洲(哥伦比亚、哥斯达黎加和萨尔瓦多)、亚洲(伊朗伊斯兰共和国、菲律宾)和太平洋(澳大利亚、新西兰)各国报告有类似的基金。马绍尔群岛报告设立了灾害援助应急基金。在玻利维亚，0.15%的国家预算被拨给应急基金。<sup>5</sup> 应强调指出的是，减少灾害风险需要不断的、具有可持续性并且不只与应急相关的投资。

#### 死亡率

27. 1970年至2009年，全球遭受的热带旋风似乎增加了两倍。正常情况下，风险人口的迅速增加和热带旋风强度的日益加大会造成更多死亡。但根据报告和经改进的损失数据库，尽管人口面临的风险更高、灾害强度更大，全球重大天气灾害造成的死亡风险却有所下降，尤其是风险特别集中的亚洲区域。在世界大部分地区，如今在热带旋风和重大水灾中丧生的风险低于1990年。例如，据估计，1980年至2010年间，东亚和太平洋热带旋风造成的死亡风险降低了50%，尽管受灾风险增加了大约160%。<sup>6</sup>

28. 几十年来，在实现《千年发展目标》方面取得的成就以及备灾和预警方面的投资使死亡率有所下降。交通基础设施和卫生设施的改善、预警和疏散程序的

<sup>5</sup> [http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/documents/GAR\\_Chapter\\_5\\_2009\\_eng.pdf](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/documents/GAR_Chapter_5_2009_eng.pdf)。

<sup>6</sup> 《2012年亚太灾害报告》。



改进以及及时的医疗降低了脆弱性，至少在洪水和热带旋风情况下是如此。例如，过去四十年，孟加拉国遭到了三次严重旋风的袭击：“波拉(1970年)、“高尔基”(1991年)和“锡德尔”(2007年)。“波拉”造成约300,000人死亡，“高尔基”则造成138,000多人死亡。“锡德尔”造成的死亡人数为4,000左右，这在很大程度上归功于制定了旋风庇护所方案。<sup>7</sup>

29. 所有灾害造成的死亡风险仍然集中在国内生产总值(GDP)低的国家，而在风险管理能力薄弱的国家，死亡率仍在上升。总的来说，近几十年，较高收入国家和经济迅速增长国家成功降低了死亡风险。随着经济的发展，灾害和应急管理能力的通常会有所增强。例如，2010年海地地震造成222,517人死亡。相比之下，几个月后在智利发生的地震仅造成486人死亡，而这次地震释放的能量比海地地震高出500倍。此外，2010年的新西兰地震造成约500所建筑损坏，但无人员伤亡。

30. 相反，在经济增长较慢的区域，死亡风险仍然很高。例如，在撒哈拉以南非洲，洪水造成的死亡风险自1980年以来一直增加，因为在受灾风险迅速增加的同时，并没有相应降低脆弱性。

31. 地震造成的死亡风险不同于洪水和热带旋风造成的死亡风险。各种自然灾害的预警系统越来越复杂，地震死亡率却与建筑物倒塌密切相关。在经济增长却没有能力降低其建筑材料脆弱性的地震易发国家中，地震造成的死亡风险也会增加。

#### 经济损失

32. 有些经验表明，灾害往往给经济活动造成巨大、显著和长期的负面影响。经济规模小而脆弱的国家，如许多小岛屿发展中国家和内陆发展中国家的经济发展由于灾害影响而倒退几十年。灾害经济损失占资本储备比例最高的国家均为小岛屿发展中国家(如萨摩亚和圣卢西亚)和内陆发展中国家。

33. 经济最脆弱的国家在受到冲击情况下遭受的经济损失比例最大、经济复原能力也最差，其国家储蓄很少。海地地震造成的损害和损失估计约有80亿美元，相当于GDP的120%，<sup>8</sup> 2010年，间接影响造成实际增长率从3.5%降至-5.1%。<sup>9</sup> 许多这类国家从国际贸易中获益的能力极其有限，对世界出口市场的参与率非常低(不到0.1%)，而且出口不够多样化。小岛屿发展中国家和内陆发展中国家占经济特别易受灾害影响国家的67%。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 《2011年全球评估报告》。

<sup>8</sup> 世界银行。

<sup>9</sup> [http://www.forbes.com/lists/2011/6/best-countries-11\\_Haiti\\_CHI135.html](http://www.forbes.com/lists/2011/6/best-countries-11_Haiti_CHI135.html)。

<sup>10</sup> 《2013年全球评估报告》。

34. 2011 年的东日本大地震造成的直接经济损失大约为 2,060 亿美元，占 2008 年至 2012 年年均固定资本形成总额的近 20%。由于日本经济高度融入世界经济，东日本大地震引起的直接和间接供应中断影响到世界各地。此次灾害导致菲律宾(-24%)、泰国(-20%)和印度尼西亚(-6%)的汽车生产下降。<sup>11</sup>

35. 2011 年泰国洪灾造成的直接经济损失约为 457 亿美元，相当于泰国 2006 年至 2010 年年均固定资本形成总额的 60% 多。2012 年美利坚合众国飓风“桑迪”带来的直接经济损失估计为 500 亿美元。<sup>12</sup> 由于诸多企业同时受创，国家经济会受到严重影响。一些重大灾害，如 2011 年的泰国洪灾、2012 年飓风“桑迪”和 2011 年的东日本大地震，令人注意到灾害对私人部门越来越大的影响。

36. 工商业在减灾中的切身利益不仅源于可能的损失。私人投资在很大程度上决定着风险的高低。在大多数经济体中，私营部门投资占投资总额的 70% 至 85%，包括全球每年 80 万亿美元的机构投资。例如，东亚和太平洋的制造资本价值从 1995 年的 4.6 万亿美元增加到 2005 年的 10 万亿美元，翻了一番还多。<sup>13</sup> 全球有价值 71 万亿美元的资产受到 250 年一遇的地震影响。

37. 全球化刺激了经济增长，也使面临风险的资产大幅增加。监管者和投资者越来越要求企业披露其隐性风险，包括灾害风险。许多企业正在加强其风险管理能力。

38. 根据自愿提交《兵库纲领》执行情况报告的国家所提供的资料，预计将来所有地区与洪灾和热带旋风有关的经济损失风险都会增加。例如，受热带旋风影响的世界 GDP 比例从 1970 年代的 3.6% 增至 2000 年代第一个十年的 4.3%。在这期间，受热带旋风影响的全球 GDP 绝对值增加了两倍，从 5,257 亿美元增至 1.6 万亿美元。<sup>14</sup> 在经济合作与发展组织(经合组织)国家，每年面临受灾风险的 GDP 占全球 GDP 的 53%，2010 年洪灾造成的经济损失风险估计比 1990 年高出 170%。<sup>15</sup>

39. 政府对各种公共资产，如学校、卫生设施、道路和基础设施负责。同时，政府往往是低收入家庭和社区房屋和资产的最后承保人。遗憾的是，许多情况下，公共投资不仅在增加一国的资产，还导致更多风险和债务。根据非洲、亚洲和拉丁美洲 21 个国家的灾害损失报告，46% 的学校、54% 的卫生设施、80% 的道

<sup>11</sup> 《2013 年全球评估报告》。

<sup>12</sup> [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ADSR\\_2012.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ADSR_2012.pdf)。

<sup>13</sup> 《2013 年全球评估报告》。

<sup>14</sup> 《2011 年全球评估报告》，第 31 页。

<sup>15</sup> 《2013 年全球评估报告》。



路和超过 90%的饮水和污水设施及发电设备在经常发生的重大灾害中受到损害或破坏。<sup>16</sup>

40. 保险是家庭和公司加强抗灾能力的主要金融工具之一。<sup>17</sup> 原则上讲, 保险应能大力推动减少灾害风险。如果保险定价反映实际风险, 保险可促进减少风险的投资(如加利福尼亚的地震保险)。区域一级的风险共担也可加强抗灾能力, 如东南欧和高加索灾难风险保险机制, 这是私人保险公司、国家政府和国际组织为扩大保险范围采取的一项合作措施。重大灾害还可改变保险的定价和供应。例如, 2010 年和 2011 年的基督城地震引发了对新西兰保险政策和土地划分条例的审查。<sup>18</sup> 泰国 2011 年的洪灾导致了保险费的变化, 可能会使价格升高、覆盖范围缩小。<sup>19</sup>

41. 与经济脆弱性密切相关的一个问题是社会安全网的存在与否。贫困和负债的家庭很少甚至没有承受作物或牲畜收入损失的额外能力。因此他们抵御哪怕是微小的天气异常或灾害的能力很低, 这些灾害会产生连锁反应, 往往因缺乏经济和社会安全网而加剧贫困和未来的脆弱性。<sup>20</sup> 尽管社会保护工具不是为了应对灾害影响, 但也可加以调整, 使之惠及风险人口, 防止受灾人数在中长期有大幅增加。<sup>21</sup> 例如, 智利将该国社会援助方案的支付范围扩大到受 2010 年 2 月地震影响的住户。另一个例子是肯尼亚的红十字会, 它正在为学校和社区的温室气体基金提供支持。自然灾害安全网的设计和实施是重要考虑因素。<sup>22</sup>

42. 未投保的损失会加大宏观经济的不稳定性。2010 年海地地震造成的直接损失(估计为 80 亿美元, 相当于 GDP 的 126%)导致增长率大幅下降。2010 年新西兰基督城的地震约造成 65 亿美元的直接损失(占 GDP 的 5.3%), 重建、库存调整和政府开支的大量增加对增长率产生了些微的积极影响(约为 0.4%)。其中的一个财政原因是, 新西兰 80%的直接损失都有保险。而海地投保的直接损失不到 1%。<sup>23</sup> 这令人更加注意风险转移机制对于协助减少灾害成本的重要性。

<sup>16</sup> 《2011年全球评估报告》, 第102页。

<sup>17</sup> 《2013年全球评估报告》。

<sup>18</sup> Muir-Wood, 2012。

<sup>19</sup> Aon Benfield 2012a。

<sup>20</sup> 《2009年全球评估报告》。

<sup>21</sup> Siegel, P. and de la Fuente, A. 2010。

<sup>22</sup> 世界银行: “自然灾害: 社会安全网有何作用?”

<sup>23</sup> 国际清算银行第394号工作文件, “彻底的灾害? 关于自然灾害宏观经济成本的新证据”, 2012年。

## 第二部分：区域经验

43. 第二部分概述在执行《兵库纲领》方面获得的区域参与减少灾害风险的经验。这些经验来自区域报告、协定和汇编，以及与区域政府间组织和实体的访谈。本部分综述非洲、阿拉伯国家、美洲、亚洲和太平洋以及欧洲五个区域的区域经验、2005 年以来的主要动态以及减少灾害风险方面不断变化的做法。在本报告中，阿拉伯国家区域是指属于阿拉伯国家联盟成员的 22 个非洲和亚洲国家。根据联合统计司的划分，太平洋次区域与大洋洲区域等同。

### 区域减少灾害风险的经验

44. 每个区域在减少风险方面的经验各不相同，这取决于各区域的具体情况。在亚太区域，2004 年的海啸使加强风险管理办法和尽快正式通过《东南亚国家联盟(东盟)灾害管理和紧急应对协定》的必要性成为焦点。在 2008 年通过《东盟宪章》的背景下编纂区域规范和价值观，进一步加强了减少灾害风险工作。在欧洲，欧洲委员会与欧洲联盟(欧盟)之间长期的区域合作架构促进了减少灾害风险立法的发展，给具体国家带来动力和支持。阿拉伯国家的重点从“应灾”转向“减少灾害风险”，包括制定了《阿拉伯区域减少灾害风险战略》，并于最近通过了执行《阿拉伯战略》的《2012-2020 年行动计划框架》。美洲逐步建立了机构和减少灾害风险框架，如《中美洲综合风险管理政策》。

45. 有许多区域参与促进行动的例子，包括建立促进和确保各国减少灾害风险方法、政策、文书和方案一致性的机构并制定相关文书，例如：

(a) 东盟具有法律约束力的文书，其中要求所有成员国超出《兵库行动纲领》规定的范围；欧盟具有法律约束力的文书，其中确立了最低标准和行动；以及美洲的《中美洲综合风险管理政策》，它为该区域的灾害风险综合管理提供了一个框架。

(b) 将气候变化适应、减少灾害风险和可持续发展联系起来，把这些部门纳入区域文书和机构，如将减少灾害风险和气候变化适应纳入美洲公共投资规划；将减少灾害风险纳入阿拉伯国家区域气候变化框架；制定太平洋具有气候抵御力和抗灾能力的发展战略；在欧洲举行的一次东南欧合作进程部长级会议上审议减少灾害风险和气候变化问题；以及在非洲各次区域举行气候展望论坛，气候学家和发展工作者参加了这些论坛，以便使发展规划对气候更加敏感。

(c) 开展可以了解共同的区域或次区域风险的区域风险评估，这些评估有助于各国认识到其相对脆弱性，并为从灾害损失数据库到风险共担(“太平洋灾难风险评估和融资倡议”就是风险共担的一个例子)的区域举措提供基础。

(d) 促进对话和激发政治承诺，如《兵库纲领》和通过《阿拉伯战略》对它作出的区域解释，这为处理地方问题、包括阿拉伯国家区域的水和干旱问题提供了战略指导和启发，并有助于提高该区域努力的一致性。

## 非洲

46. 非洲区域减少灾害风险战略行动的主要驱动因素是 1999 年至 2001 年的旱灾，这次灾害给若干国家造成了重大经济损失。仅肯尼亚就报告了 3.4 亿美元的损失。<sup>24</sup> 很大程度上受这一事件驱动，2003 年至 2004 年通过非洲发展新伙伴关系，对减少灾害风险的潜力开展了基线研究。研究发现，该区域许多政府在发展规画过程中没有考虑到灾害对经济增长和稳定的潜在影响。研究还发现在机构发展、知识管理、治理、风险确定和应急方面存在具体的减少灾害风险差距，而且几乎没有促进旨在加强结构发展和粮食安全的防灾活动的激励措施。

47. 非洲的减少灾害风险工作相对较新，并主要通过泛非方法演变而来。2003 年设立的非洲减少灾害风险工作组一直在设法引起对该区域减少灾害风险工作的关注。该工作组由非洲联盟委员会担任主席，并由来自非洲开发银行、八个区域经济共同体、联合国国际减少灾害战略(国际减灾战略)、世界银行、民间社会、学术界和其他区域机构代表组成。

48. 同样，2003 年 6 月，非洲联盟大会在非洲环境问题部长级会议第十次会议上通过了《减少灾害风险非洲区域战略》。随后，在 2004 年的一次部长级会议上，部长们通过了《减少灾害风险非洲区域战略》，并呼吁制定该战略的执行方案。2005 年第一次非洲减少灾害风险部长级会议通过了《执行减少灾害风险战略非洲行动方案(2005-2010 年)》。为使该方案与《兵库行动纲领》相一致，2010 年第二次减少灾害风险部长级会议通过了《延长的行动方案》。该区域目前正在落实这一行动计划。每半年举行一次会议的非洲减少灾害风险工作组于 2011 年重组，为非洲联盟成员国提供协调和技术支持。

49. 非洲的区域参与，尤其是部长会议形式的参与使 2004-2005 年以来非洲大陆减少灾害风险的政治地位大幅提高。这反过来引起了对审查减少灾害风险政策、为减少灾害风险调动资源并将其列入领导人议程的重点关注，所有这些都表明了部长级参与对于有效减少灾害风险工作的重要性。

50. 第一次非洲减少灾害风险部长级会议于 2005 年在埃塞俄比亚亚德斯亚贝巴举行，第二次会议于 2010 年在肯尼亚内罗毕举行，第三次会议于 2014 年在尼日利亚阿布贾举行。非洲区域论坛也分别在 2007 年、2009 年、2010 年、2013 年和 2014 年举行了五届会议。这些会议汇集了各个领域的利益攸关方，讨论现有知识、确定执行差距和交流减少灾害风险信息。与此同时，各国关于《兵库纲领》执行工作的自我报告指出了该区域合作和集体减少灾害风险行动取得的成功和存在的不足。所有这些机制迫使各国查明进展方面的差距和需要采取的行动。跨界问题上的资源分享通过区域协定和平台加强了区域合作。

<sup>24</sup> <http://www.irinnews.org/report/84253/africa-disaster-preparedness-woefully-inadequate>。

51. 除了泛非方法外，主要通过区域经济共同体工作的各次区域也很注重减少灾害风险问题。至少有五个区域经济共同体制定了基于《兵库行动纲领》的减少灾害风险政策或战略，它们是中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、西非国家经济共同体(西非经共体)、政府间发展管理局(伊加特)、南部非洲发展共同体(南共体)和东非共同体(东共体)。伊加特侧重于干旱、流行病、冲突和洪水造成的风险，鼓励该区域领导人更全面地了解灾害。在 2009 至 2011 年发生灾难性的干旱后，伊加特成员国通过了“抗御旱灾能力和可持续性倡议”，其目标是结束干旱紧急情况。

52. 另一个例子是，东非共同体正在通过东非立法大会制定减少灾害风险立法。该地区并不总是具备制定和执行减少灾害风险政策的能力，但这些政策的存在表明 2005 年以来改变了方法。西非经共体制定了减少灾害风险政策。南共体设立了减少灾害风险机构，负责协调跨界危害和灾害的区域备灾和应对方案，南共体区域减少灾害风险平台于 2011 年建立。

## 美洲

53. 美洲的减少灾害风险区域合作由来已久。1998 年，飓风“米奇”袭击了中美洲，造成了巨大的人员和经济损失，成为寻找长期和更具可持续性的方法共同处理主要风险驱动因素和建立各国之间促进灾害管理的机构合作机制的出发点。

54. 在促进灾害管理必要性的驱动下，各次区域之间的区域减少灾害风险合作有了(初步)进展，建立了机构，制定了战略。例如，在中美洲，2004 年建立了中美洲防止自然灾害协调中心(中美洲防灾协调中心)，负责支持成员国推进区域减少灾害风险框架的执行。该中心参与制定和执行了《中美洲综合风险管理政策》，其中纳入了《兵库行动纲领》的行动重点，并建立和促进了与成员之间以及成员本身之间的合作机制。

55. 在加勒比，2005 年批准的《兵库行动纲领》促进修订了现有的专门区域文书。2001 年，加勒比紧急救灾机构——现为加勒比灾害应急管理机构——率先与利益攸关方协商，通过了加勒比框架中的《综合灾害管理战略和成果框架》。2007 年，为反映《兵库行动纲领》确定的行动重点，成员国修订并加强了《区域战略和方案拟订框架》，指导加勒比 2007-2012 年的综合灾害管理方案拟订工作。加强的综合灾害管理战略被用作制定 2014-2024 年综合灾害管理战略的基础，该战略最近于 2013 年 12 月获得批准。

56. 为促进南美洲发展与合作建立的政府间机构是处理各国因一再发生的自然灾害而面临的严重问题的保障。在此背景下，安第斯国家共同体决定设立安第斯防灾应灾委员会。该委员会促进了《2005-2010 年安第斯防灾战略》，根据成员国的决定，2007 年对这项战略作了调整，以便与《兵库行动纲领》相一致。

57. 南美洲国家联盟(南美联盟)于 2008 年成立，是一个次区域组织。2010 年智利发生的地震和 2011 年哥伦比亚的严重洪灾成为确定非政府组织以下优先事项

的出发点：设立智利领导的高级别工作组，制定共同的灾害管理战略，并拟订减少灾害风险区域政策。

58. 不同次区域集团的发展为制定 2000 年至 2014 年国家计划和政策提供了支持。许多区域政策都与《兵库行动纲领》的重点相一致，反映了对风险采取的综合方法。因此，在建立区域支持机制的情况下，美洲许多国家转向更加综合的减少灾害风险方法。2011 年以来，至少有 20 个国家拟订和通过了新的综合风险管理框架，并在部门一级(如卫生、金融和规划以及教育)纳入了综合方法。

59. 加勒比灾害应急管理机构和中美洲防灾协调中心因其对减少灾害风险的方案影响而备受瞩目。它们取得的成效可能与其在减少灾害风险方面的组织成熟度有关。其活动实例包括：在加勒比灾害应急管理机构次区域，成员国受益于区域公共产品的发展，如减少灾害风险示范立法。该机构的资源调动帮助了那些否则可能没有资格获得资源的国家。中美洲防灾协调中心编制了考虑减少灾害风险的公路设计手册，以及将减少灾害风险纳入公共投资和国家灾后恢复框架的准则。

60. 在区域政府间组织的努力下，国家元首 2010 年通过了《中美洲综合风险管理政策》。该政策界定了该区域减少灾害风险议程的五个干预领域，并与《兵库纲领》相一致。

61. 除了次区域发展外，还有主要通过美洲国家组织推动的泛美发展，该组织 2012 年核准了《美洲灾害预防和应对及人道主义援助协调计划》。该计划是协调政府防灾、备灾、应灾和减灾努力的管理工具，适用于除古巴以外的整个区域。

62. 美洲国家组织为总秘书处的技术机构颁布了一系列强制性决议，以根据《兵库行动纲领》开展工作并为成员国提供这方面的支持。其他区域实例包括：

(a) 安第斯防灾应灾委员会，它通过执行《安第斯防灾应灾战略》，促进次区域一级及其成员国内的减少灾害风险工作；

(b) 加勒比灾害应急管理机构，该机构在审查了其《综合灾害管理政策》后，确定了 2012-2022 年推动加勒比区域减少灾害风险的目标(这项工作与《兵库行动纲领》相一致)；

(c) 加勒比国家联盟成员国总统批准了《佩蒂翁维尔宣言和行动计划》，其中将把减少灾害风险纳入国家发展计划列为优先事项，并把减少灾害风险定为其主要优先事项之一；

(d) 南美洲国家联盟商定设立一个高级别工作组，制定支持成员国纳入减少灾害风险的工作计划(该高级别工作组目前正在制定减少灾害风险次区域战略)；

(e) 南方共同市场建立了一个机制，即减少社会自然灾害风险、民防、民保和人道主义援助特别会议，负责促进各个领域的联合举措(如人道主义供应综合管理、处理流域和其他跨界问题以及建立减少灾害风险研究机构网络)；

(f) 2009 年设立了美洲区域平台，支持执行《兵库行动纲领》及其后续文件，为确定风险趋势交流信息，以及确定减少灾害风险行动的先后顺序(已举行了四届区域平台会议：2009 年在巴拿马的巴拿马城；2011 年在墨西哥新巴亚尔塔；2012 年在阿根廷联邦区布宜诺斯艾利斯；2014 年在厄瓜多尔的瓜亚基尔。2009 年以来对区域论坛的参与几乎增加了两倍)。

## 阿拉伯国家

63. 阿拉伯区域面临着各种地质灾害和水文气象灾害。灾害对该区域各国和各经济体的影响各异，具体取决于它们的受灾风险和灾害强度。2005 年以前，阿拉伯国家对抗灾救灾活动的参与达到对事件进行管理的程度。2005 年通过《兵库行动纲领》后，对减少灾害风险的兴趣增加——主要是通过阿拉伯国家联盟。该联盟逐渐在减少灾害风险中发挥更大的作用，并开始注重加强区域协调机制和统一区域减少灾害风险方法和工具。该区域最终通过了《2020 年阿拉伯减少灾害风险战略》。<sup>25</sup>

64. 2013 年 5 月，阿拉伯国家举行了第一次阿拉伯减少灾害风险会议。这次会议及其通过的《亚喀巴宣言》被视为里程碑事件，促进了对减少灾害风险的区域支持。减少灾害风险被纳入了阿拉伯气候变化和可持续发展区域框架，并被普遍列入内政部民防机构的议程。阿拉伯国家联盟已批准在阿尔及利亚建立阿拉伯地震示范中心，该中心将于 2014 年运作。最近，海湾合作委员会开始制定减少灾害风险次区域战略。

65. 在系统研究风险原因、脆弱性、灾害、地震和洪水方面取得了进展，但这项工作的范围还不够大。这些活动在很大程度上受到区域决策者更广泛的议程而不是自下而上议程的驱动。2005 年通过《兵库行动纲领》后，该区域科技和学术机构的参与得到加强(如巴勒斯坦的安纳贾赫国立大学将《兵库行动纲领》的行动重点纳入了工程系的本科生课程，并建立了一个城市风险和减少灾害风险科学中心)。阿尔及利亚、埃及和黎巴嫩的科学机构为决策者提供知识和可靠信息支持。

66. 除阿拉伯国家联盟外，诸如联合国西亚经济社会委员会等国际组织和其他组织也启动了减少灾害风险项目、开展了应用研究并制定了能力建设方案，这些方案侧重于预警、干旱和荒漠化、知识管理以及对气候变化影响的风险评估。<sup>26</sup>

67. 2005 年，《兵库行动纲领》和通过《阿拉伯减少灾害风险战略》对其作出的区域解释，为处理地方层面的问题、包括水和干旱问题提供了战略指导和启发，并巩固了其作为参照标准的地位。该区域战略还有助于使该区域的努力更加一致。阿拉伯国家联盟环境部长理事会 2014 年 6 月核可的一项行动计划对该区

<sup>25</sup> [http://www.preventionweb.net/files/18903\\_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf](http://www.preventionweb.net/files/18903_17934asdrfinalenglishjanuary20111.pdf)。

<sup>26</sup> [http://www.preventionweb.net/files/32916\\_implementationofthehyogoframeworkfo.pdf](http://www.preventionweb.net/files/32916_implementationofthehyogoframeworkfo.pdf)。



域战略予以补充。这些动态表明，区域进程可提高认识、促进对话和形成政治支持。而政治支持反过来又使国家一级的减少灾害风险工作更具合法性。

68. 区域参与将在正常情况下不会开展减少灾害风险合作的利益攸关方聚集在一起，包括来自城市、地方当局、媒体、民间社会和学术界的利益攸关方。区域参与还有助于重点关注该区域共同关心的主题，如城市风险和气候变化。今后的区域举措将侧重于粮食安全、水资源管理和私营部门参与。这些优先议题是通过为确定共同主题开展的国家优先事项审查而确定的。

69. 处理区域跨界风险对该区域而言具有挑战性，诸如西非的蝗虫等问题都是在国家基础上处理的。例外情况包括与水 and 移民有关的跨界风险——这些问题在区域对话中变得十分突出。与洪水和地震有关的努力仍然限于国家范围。

70. 一些国家建立了灾害清单和数据库。国家一级建立的灾害损失数据库数量的逐渐增加可归功于区域一级的对话，对话提高了对需要有基线数据来支持减少灾害风险规划的认识。阿拉伯国家联盟重视在努力了解灾害影响的过程中采用协调一致的方法和工具，并考虑到采取减少灾害风险行动方面区域方针的一致性。

### 亚洲—太平洋

71. 亚洲和太平洋区域的各种区域实体采取了许多应对灾害的举措。尽管这些进程已经持续了很多年，但仍有一些因素加快了减少灾害风险行动。

72. 第一个因素是 2004 年的印度洋海啸。此次海啸不仅加强了该区域各国在改善灾害风险管理区域合作方面的领导能力和决心，还启动了关于预警、风险信息、备灾、安全学校和风险融资的具体合作举措。第二个因素是 2005 年在日本神户举行的减少灾害世界大会通过的《兵库行动纲领》。亚太区域的许多次区域以《兵库行动纲领》为基础，制定或改善了其自身的灾害风险管理次区域框架。例如，南亚国家通过了《南亚区域合作联盟(南盟)灾害管理综合框架》。太平洋群岛国家通过了《2005-2015 年太平洋减少灾害风险和灾害管理行动框架》，其内容仿照了《兵库行动纲领》。2005 年 7 月，东盟国家签署了《灾害管理和紧急应对协定》。

73. 导致减少灾害风险方面加速转变的另一重要事件是 2008 年袭击缅甸、造成 130,000 多人死亡的旋风“纳尔吉斯”。此次旋风突出并加大了东盟在灾后活动中的作用，包括担任缅甸政府和发展伙伴之间的主要协调伙伴。它还加强了东盟框架内的一些机制，包括灾后评估、规划、资源调动和技术支持机制。

74. 虽然上述驱动因数都是大型灾害，但区域结构本身也影响到该区域减少灾害风险平台的建立和实施。例如，国家集团通过次区域组织、政府间组织(如东盟、南盟、太平洋共同体秘书处应用地球科学和技术司)或者地理或政治集团，在风险分担、区域领导和该区域国家间合作历史的基础上，将政府间的灾害风险

管理合作制度化。例如，东南亚 2009 年通过了《东盟灾害管理和紧急应对协定》，<sup>27</sup> 这是与《兵库行动纲领》有关的第一项具有法律约束力的文书。随后制定的《东盟灾害管理区域方案》确定了该区域共同处理的优先领域。联合工作取得的早期成功包括通过开展灾害模拟演练进行的成功备灾，并制定了协调方面的标准作业程序。

75. 南亚的减少灾害风险次区域参与始于 1987 年在加德满都举行的第三届南盟首脑会议。印度洋海啸发生后，该次区域通过了关于南亚的《南盟灾害管理综合框架》。2006 年 7 月，南盟环境部长核准了与《兵库行动纲领》相一致的该框架。此前的 2005 年，该区域在印度德里建立了南盟灾害管理中心，协助各国制定政策、战略和灾害管理框架；开展研究、调查和培训方案；以及传播最佳做法信息。该区域随后通过南盟灾害管理中心，制定了灾害管理六个关键领域——从基于社区的减少灾害风险到气候变化适应——的区域路线图，概述了需要地方当局、国家政府和次区域组织完成的短期、中期和长期任务。根据这些路线图，在次区域层面开展了一些项目。

76. 中亚(包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦)尚未全面建立减少灾害风险次区域机制，但通过各种集团，如独立国家共同体、上海合作组织和经济合作组织促进了合作。该区域有着抗灾合作历史，如 1998 年《预防和消除紧急情况合作协定》所反映的那样。目前，重点正向积极主动的减少风险合作转移。

77. 在太平洋次区域，区域参与对于通过《2005-2015 年区域行动框架》、《2006-2015 年太平洋群岛气候变化行动框架》和太平洋具有气候抵御能力和抗灾能力的发展战略将全球框架转为行动十分重要。<sup>28</sup> 该次区域在将气候变化和减少灾害风险问题相结合方面一直处于领先地位。该次区域的各国政府制定了《国家联合行动计划》，缩小了气候变化与减少灾害风险之间的差距。此外，早些时候是从应对角度处理减少灾害风险问题，并且主要靠政府领导，但过去十年，包括私营部门和社区在内的多利益攸关方的参与加大，并且更加注重减少风险。太平洋共同体秘书处和《太平洋区域环境方案》秘书处就减少灾害风险、气候变化和可持续发展三者的融合开展了密切合作。太平洋灾害风险管理平台自 2009 年以来，每年都举行会议，并在 2014 年 6 月举行了第六届会议。鉴于将减少灾害风险与气候变化问题相结合的上述努力，已逐步在向联合举行太平洋减少灾害风险论坛和太平洋气候变化圆桌会议转变。

78. 通过区域灾害风险管理平台做出的泛亚太协作努力使各利益攸关方能够共同支持区域合作。在亚洲举行了六次减少灾害风险部长级会议，相继由中国、印度、马来西亚、大韩民国、印度尼西亚和泰国主办。这些会议通过了北京(2005

<sup>27</sup> 东盟2012年。

<sup>28</sup> 国际减灾战略2014年。

年)、新德里(2007 年)、吉隆坡(2008 年)、仁川(2010 年)、日惹(2012 年)和曼谷(2014 年)政治宣言,表明随着时间的推移,对减少灾害风险的认识有所提高,并说明各国越来越致力于作为一个发展问题来应对灾害。

79. 亚洲减少灾害风险区域会议还推动了多利益攸关方的更大参与和总体上的协调一致。这些部长级会议的规模和参与程度不断增加。最近的一些宣言加强了包容性。因此,2012 年以来的宣言包含各种利益攸关方的承诺。这些宣言的一个成果是该区域逐渐接受将减少灾害风险与气候变化适应相结合,这从对该区域气候变化与减少灾害风险体制和政策格局的一项审查中可以看出。<sup>29</sup>

80. 一年一度的太平洋灾害风险管理平台协助监测和执行次区域计划和战略。<sup>30</sup> 区域协作产生了《太平洋灾害风险管理框架》和“太平洋灾害网”,一个充满活力的、关于将减少灾害风险与气候变化适应相结合的宣传和倡导网站。<sup>31</sup> 到目前为止,14 个太平洋国家中已有 13 个作出了国家承诺。该次区域还在进行风险保险项目试点。

## 欧洲

81. 欧洲的减少灾害风险区域合作是通过政府间组织逐渐演变的。例如,该区域包括欧洲委员会的 47 个成员国,其中 28 个国家也是欧洲联盟的成员国。欧洲委员会、欧盟委员会和东南欧合作进程一直积极开展减少灾害风险活动,并与欧洲减少灾害风险论坛合作,该论坛旨在推动和促进在参加论坛的《兵库行动纲领》国家联络点、国家平台以及区域和次区域伙伴之间交流信息和知识。

82. 1987 年,欧洲委员会部长委员会制定了一项政府间《开放部分协定》——《欧洲和地中海重大灾害协定》——共有 26 个国家参加。该协定的主要目的是“加强和促进成员国之间的多学科合作,以确保在发生重大自然或技术灾害时,进行更好的预防、保护和救灾组织工作,即利用当前的资源和知识,确保对重大灾害的有效和独立管理”。该协定的工作计划反映了欧洲和地中海区域在《兵库行动纲领》范围内的重点减灾行动。

83. 欧洲委员会还颁布了一系列减少灾害风险相关决议,包括一项促请欧洲委员会、市长和地方当局采用“建设具有抗灾能力的城市”的“十大要点”处理城市抗灾能力问题的决议。此外还制定了相关举措,如一项旨在降低脆弱性的残疾人行动计划。

<sup>29</sup> [http://www.preventionweb.net/files/21414\\_21414apregionalmappingdrrccal.pdf](http://www.preventionweb.net/files/21414_21414apregionalmappingdrrccal.pdf).

<sup>30</sup> 国际减灾战略2014年。

<sup>31</sup> <http://www.pacificdisaster.net/pdn2008/>。

84. 2000 年 11 月,《东南欧稳定公约》为 12 个成员国推出了“东南欧备灾防灾倡议”。<sup>32</sup> 该倡议为东南欧国家制定增强减少灾害风险能力的方案和项目提供了一个框架。2005 年以来,东南欧越来越从基于应对的传统方法向注重减少灾害风险和气候变化适应的方法转变。各国将《兵库行动纲领》的各项原则纳入国家发展计划的意愿是这方面的重要因素。该区域还举行了以减少灾害风险为重点的部长级会议。例如,2013 年,外交部长们在东南欧合作进程的一次首脑会议上,审议了减少灾害风险和气候变化适应问题。在针对跨界风险的双边和多边备灾演习方面也取得了进展,“东南欧备灾防灾倡议”组织了多次这方面的演习。

85. 在欧洲联盟内,2005 年《欧洲发展共识》和 2007 年《欧洲人道主义援助共识》承诺欧盟将支持减少灾害风险政策和行动。欧盟理事会 2008 年关于加强欧盟应灾能力的结论请欧盟委员会提出一项支持发展中国家减少灾害风险的战略。

86. 在现有的应灾和备灾合作基础上,2009 年欧盟制定了一项支持发展中国家减少灾害风险的战略。欧洲联盟还开始制定一项跨部门风险管理政策,以促进国家风险评估和规划、各国之间的良好做法交流(包括通过同行审评)、欧洲联盟基金支持下的“防灾”投资以及提高认识活动。防灾融资方面的创新解决办法被列为欧洲联盟议程的重要事项,包括将保险作为一个灾害管理工具和一项促进提高认识及预防和缓解工作的激励措施。

87. 灾害风险预防和管理方面的考虑还被纳入了欧盟一些主要政策和立法(如凝聚力政策、卫生、环境影响评估、气候变化适应、生态系统、农业、粮食和营养安全、水、洪灾风险管理、重大工业事故预防风险融资、核安全、交通与能源、研究与创新)。加强抗灾能力也是欧盟发展和人道主义政策的一个组成部分。

88. 2013 年 12 月,欧洲议会通过了欧盟民防机制立法。该立法被视为欧洲减少灾害风险方面的一个突破,因为它使减少灾害风险方面的考虑在欧盟的法律中得到巩固。该立法着重强调要建立防灾文化,并特别以风险评估、风险管理规划和同行审评为重点。欧洲的例子表明,区域一级具有法律约束力的要求会对成员国产生很大的直接影响。可对这个例子在其他区域的适用性进行审查。

89. 减少灾害风险在很大程度上被纳入欧盟的行动。例如,灾害风险预防和管理方面的考虑被纳入了欧盟政策和立法。<sup>33</sup>

90. 2013 年 4 月,欧盟委员会通过了一项促进在减少灾害风险和气候变化适应之间建立紧密联系的气候变化适应战略。欧盟委员会通过各项举措支持其他区域

<sup>32</sup> 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、马其顿、希腊、摩尔多瓦、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山、斯洛文尼亚和土耳其。

<sup>33</sup> 例子:凝聚力政策、卫生、环境影响评估、气候变化适应、生态系统、农业、粮食和营养安全、水、洪灾风险管理、重大工业事故预防风险融资、核安全、交通与能源、研究与创新。

的程度也值得注意，如 2012 年的“加强巴尔干半岛西部和土耳其抗灾能力”举措。这项举措旨在加强主要是气象和水文灾害方面的区域合作和能力。

91. 欧洲减少灾害风险论坛与欧盟委员会(人道主义援助和民防)和国际减灾战略合作，在经合组织的技术支持下，率先开展了国家间的减少灾害风险同行审评。迄今开展的同行审评(联合王国和芬兰)加速了国家一级进程。

92. 除了正式的政府间进程外，还通过欧洲减少灾害风险论坛在减少灾害风险合作方面取得了进展，该论坛是一个交流信息和知识、协调整个欧洲区域的努力以及宣传采取有效的减少灾害风险行动的论坛。参加该论坛的有 28 个国家、欧洲委员会、欧盟委员会、东南欧备灾防灾倡议和国际减灾战略。

93. 欧洲减少灾害风险论坛以载有良好做法和建议的两种出版物的形式，为制定 2015 年后减少灾害风险框架做出了贡献。该论坛的地方一级执行《兵库行动纲领》工作组提出关于各市交流经验之重要性的建议，例如开展结对活动，将减少灾害风险纳入土地使用和城市规划，以及使用地方政府自我评估工具评估地方在减少灾害风险方面取得的进展。该论坛的治理和问责工作组则重点提出有关同行审评、国家减少灾害风险战略和灾害经济学的建议。

94. 欧洲减少灾害风险论坛提倡制定减少灾害风险举措，并通过一些途径提高了对这一领域成功工作的认识，这些途径包括欧洲“地方变化冠军”奖，该奖项承认个人在建立更安全和复原力更强的社会方面取得的成就。欧洲减少灾害风险论坛还提高了与《兵库行动纲领》监测系统有关的信息的质量。