



## 亚洲及太平洋经济社会委员会

## 第七十一届会议

2015年5月25日至29日，曼谷

临时议程\* 项目3(f)

**审查与经社会各下属机构相关的议题，  
包括各区域机构的工作：减少和管理灾害风险****建设抗灾能力：保护可持续发展的成果****秘书处的说明\*\*****内容提要**

在过去45年间，亚太区域发生的自然灾害影响到60亿人，导致200万人死亡，经济损失达1.15万亿美元。作为世界上灾害最为频发的区域，开展抗灾能力建设是亚太区域发展的高度优先事项。

2015年3月18日在日本仙台通过的《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》重申，减少灾害风险对于保护可持续发展的成果非常重要。《仙台框架》明确地认识到区域组织对采取区域办法减少灾害风险所发挥的关键作用。它包括制定区域性战略和机制；交流经验、知识和相互学习的机会；借助区域合作分享科学、技术和创新；利用区域平台加强跨系统、部门和组织的连贯一致。正是在这一背景之下，亚太经社会秘书处将减少灾害风险视作其优先工作之一，并且承诺加大在此领域的工作力度，作为有关实现可持续发展的授权任务的组成部分。

本文件查明了减少灾害风险方面的区域优先事项，并着重强调秘书处在落实这些优先事项方面开展的工作。文件侧重灾害风险管理纳入主流，监测抗灾能力，促进区域多重灾害预警系统，以及为适用创新技术推动开展区域合作。经社会不妨就秘书处如何深入开展减少灾害风险提供指导。

\* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1。

\*\* 本文件在编辑截止日期后才提交，因为需要考虑到2015年3月14日至18日在日本仙台举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会的成果。

## 目 录

	页 次
一. 导言.....	2
二. 从兵库到仙台：新出现的优先事项和挑战.....	4
三. 在可持续发展的背景下建设抗灾能力.....	6
四. 建设抗灾能力的区域优先工作.....	7
A. 将减少灾害风险纳入主流.....	7
B. 监测抗灾能力.....	9
C. 促进区域多重灾害预警系统.....	10
D. 推动区域合作以促进应用创新性技术.....	12
五. 推进减少灾害风险议程.....	14
六. 供经社会审议的问题.....	15
表	
实施《仙台框架》的区域行动.....	5

## 一. 导言

1. 最近通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》重申了区域组织和平台在落实四个优先行动领域方面发挥的重要作用：(a) 了解灾害风险；(b) 加强灾害风险治理以管理灾害风险；(c) 投资于减少灾害风险并提高抗灾能力；和 (d) 加强备灾以有效抗灾，并在恢复、善后和重建中“再建设得更好”。<sup>1</sup>

《仙台框架》明确了区域和全球两级发挥的具体作用，以便与地方和国家两级发挥的作用相辅相成。认识到，区域合作对于支持成员国减少灾害风险，建设抗灾能力，并且最终保护生命和生计非常重要。正是在这一背景下，而且鉴于亚太区域是世界上灾害最为频发的区域，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)秘书处将减少灾害风险作为优先工作之一，并且承诺加大在此领域的工作力度，作为实现可持续发展授权任务的组成部分。

<sup>1</sup> 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。A/Conf.224/CRP.1。可查阅 [www.wcdrr.org/uploads/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030.pdf](http://www.wcdrr.org/uploads/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030.pdf)。

## 2. 自然灾害继续对亚太区域的可持续发展构成威胁：

(a) 按记载，过去 45 年间本区域发生了 5000 多次自然灾害，占全球灾情总数约 43%。灾害影响到 60 亿人口，导致 200 多万人死亡，经济损失高达 1.15 万亿美元(按 2005 年美元汇率计算)。<sup>2</sup>

(b) 洪灾、风暴、地震和海啸造成的遇难人数和经济损失占本区域自然灾害造成损失的 90%以上。<sup>3</sup> 尽管地震和海啸发生的次数不多，但它们是导致人员死亡的主要原因。过去 45 年间洪灾和旱灾导致的受灾人数最多，约为 50 亿人；

(c) 本区域南亚和东南亚发生的自然灾害事件最多、而且遇难人数最多，然而本区域由于自然灾害而蒙受的近 70%的经济损失发生在东亚和东北亚。在东南亚、南亚和西南亚以及北亚和中亚，洪灾导致的经济损失最高；在东亚、东北亚和太平洋次区域，地震和海啸产生的影响是极其严重的；

(d) 最不发达国家和小岛屿发展中国家更易遭受自然灾害的影响。1970 年至 2013 年期间，亚太区域 12 个最不发达国家因灾害造成的总体经济损失高达 260 亿美元。<sup>4</sup> 亚太经社会的研究表明，灾害可对经济增长产生长期影响，对最不发达国家和小岛屿发展中国家更是如此；

(e) 2014 年亚太区域尽管没有发生极端灾难，但是有 119 次灾害事件记录，造成 6050 人死亡，经济损失约为 600 亿美元(按目前的美元汇率计算)。近 8000 万人遭受自然灾害影响。<sup>5</sup> 2014 年间发生了多次风暴、跨境洪灾和山体滑坡。

## 3. 快速的人口增长和城镇化、再加上本区域的快速经济增长，都加剧了人口和财产的受灾风险。过去 45 年间，本区域人口近乎翻番，从 1970 年的 22 亿人增长一倍至 2014 年的 43 亿人。亚太区域近一半人口目前居住在城市，较之 1970 年记载的 25.9%取得明显增长。<sup>6</sup> 快速的人口增长和城镇化通常是以抗灾能力受损为代价的，对于最易受影响人口更是这样。弱势人口通常居住在危险的地方，例如地震断层带和地势低洼的洪泛平原，因为这些地区要么最便宜、要么是在人满为患的城市中仅有的可住地点。久而久之，这就加剧了最为弱势人口的受灾风险。

<sup>2</sup> 亚太经社会。《1970-2014 年亚太区域自然灾害及其影响综述》，亚太经社会技术文件，2015 年 3 月。可查阅：[www.unescap.org/sites/default/files/Technical%20paper-Overview%20of%20natural%20hazards%20and%20their%20impacts\\_final.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Technical%20paper-Overview%20of%20natural%20hazards%20and%20their%20impacts_final.pdf)。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 亚太经社会的计算根据来自国际灾害数据库的数据(于 2015 年 2 月查阅)。

<sup>5</sup> 亚太经社会，《亚太区域发生的灾害：2014 年回顾》。可查阅 [www.unescap.org/resources/disasters-asia-and-pacific-2014-year-review-0](http://www.unescap.org/resources/disasters-asia-and-pacific-2014-year-review-0)。

<sup>6</sup> 亚太经社会在线统计数据库。

## 二. 从兵库到仙台：新出现的优先事项和挑战

4. 《兵库行动框架》同期，亚太区域在过去 10 年间在减少灾害风险方面取得了不尽相同的进展。<sup>7</sup> 政策和法律转变为行动的力度不足，已确定是主要障碍之一。尽管各国设立了减少灾害风险的法律和体制框架，但绝大多数国家未能将其纳入发展政策、规划、方案和项目。减灾预算拨款有所增加，但增加拨款仅限于少数国家。预警、备灾和救灾的体制能力有所增强，但仍有很大的改善空间。许多国家认为“缺乏能力”是阻碍《兵库行动框架》实施的一项主要挑战。

5. 2015 年 3 月 18 日第三次联合国世界减少灾害风险大会通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》强调，亟需解决《兵库行动框架》中的未决事务。其预期成果在于大幅度减少灾害风险和受灾损失(包括生命、生计、健康和财产)。《仙台框架》确定了与以下领域相关的七项目标：减少灾害造成的死亡人数和受灾人数；减少灾害造成的直接经济损失、对关键基础设施的破坏以及对基本服务的干扰；使更多的制定国家和地方减灾战略；加强国际合作；增加利用多重灾害预警系统以及灾害风险信息和评估的机会。在努力实现预期成果和目标方面确定了以下四大优先行动：(a) 了解灾害风险；(b) 加强灾害风险治理，以管理灾害风险；(c) 投资于减少灾害风险，提高抗灾能力；(d) 加强备灾以有效抗灾，并在恢复、善后和重建中“再建设得更好”。

6. 《兵库框架》明确认识到区域组织在促进采取区域办法减少灾害风险的重要性。它包括制定减少灾害风险的区域性战略、指导和机制；交流经验、知识和相互学习的机会；借助区域合作共享科学、技术和专业技术；利用区域平台加强跨系统、部门和组织间的连贯一致(表 1)。

---

<sup>7</sup> 国际减灾办公室“2011-2013 年亚太区域的兵库行动框架”。可查阅 [www.unisdr.org/files/32851\\_hfaregionalsynthesisreportasiapacif.pdf](http://www.unisdr.org/files/32851_hfaregionalsynthesisreportasiapacif.pdf)。

表  
实施《仙台框架》的区域行动

优先行动	选定的区域行动
(a) 了解灾害风险	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 利用科学，技术和媒体最新创新成果以增强：风险信息建模；灾害损失统计；预警系统</li> <li>• 制定和传播本区域多重灾害气候和灾害风险地图</li> <li>• 促进区域和国际技术转让</li> </ul>
(b) 加强风险治理	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 制定区域合作战略和机制，应对共同的跨境风险</li> <li>• 在可持续发展目标中促进跨部门连贯一致地开展减少灾害风险工作</li> <li>• 利用区域平台开展政策制定、部门整合及伙伴关系，并且建立通往次区域平台和全球平台的牢固链接</li> <li>• 尤其鼓励信息交流、相互学习和同侪审评</li> <li>• 促进分担风险的监测和评估</li> </ul>
(c) 投资于减少灾害风险，提高抗灾能力	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 促进各系统、部门和组织间的连贯一致</li> <li>• 设立和促进风险分摊和风险转移机制</li> <li>• 开发旨在满足发展中国家特殊需求的产品和服务</li> <li>• 支持对全球金融机构和区域金融机构进行协调</li> <li>• 加强卫生和农业等关键部门，同时强化社会安全网</li> <li>• 通过减少灾害风险扩大减贫工作</li> <li>• 促进公私营伙伴关系</li> </ul>
(d) 加强备灾以有效抗灾，在恢复、善后和重建方面“再建设得更好”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为准备开展救灾工作，制定和加强协调一致的做法和运作机制</li> <li>• 为灾后恢复制定和传播政策和工具，推动交流信息和最佳做法</li> <li>• 促进设立区域多重灾害预警系统并对其进行投资</li> <li>• 促进旨在强化做法、机制和协议的区域合作，以期加强备灾，包括培训和演习</li> <li>• 支持努力关注于水文气象学问题及水灾相关风险</li> <li>• 设立区域共享恢复机制</li> </ul>

### 三. 在可持续发展的背景下建设抗灾能力

7. 是否能够成功地实施《仙台框架》，在很大程度上取决于政府各级是否能够广泛认识到，减少灾害风险是保护来之不易的可持续发展成果的关键所在。为此，应当将灾害视作一项发展议题。正如许多发展议题那样，减少灾害风险也必须纳入国家发展计划、战略和财政预算(见方框 1)。联合国可持续发展大会的成果文件《我们希望的未来》呼吁，在可持续发展和消除贫穷背景下，以新的紧迫感处理减少灾害风险和建设抗灾能力问题，酌情将其纳入各级政策、计划、方案和预算。它进一步呼吁实施更协调一致、更全面的战略，将减少灾害风险和适应气候变化的考量纳入公共和私人投资以及决策和规划。<sup>8</sup>

#### 方框 1

#### 仙台会议成果

1. **重申减少灾害风险是一项优先事项：** 抗灾能力对于保护可持续发展的成果非常关键。
2. **将灾害视作一项发展议题：** 呼吁将减少灾害风险纳入发展规划和筹资的主流。
3. **强调区域解决方案的必要性：** 灾害并不只在一个国家发生，而且其影响越来越跨越国境。区域合作是非常关键的，尤其对于多重灾害监测、预警系统以及共享科学和技术而言更是这样。
4. **强调连贯一致的必要性：** 充分利用区域委员会的跨学科、政府间平台，将减少灾害风险工作推到各个部门和各级政府。设立区域平台，以便确保将减少灾害风险纳入联合国正规的政策机制。

8. 2014 年 5 月 19 日至 21 日在曼谷举行的亚太可持续发展问题论坛首次会议，旨在巩固关于可持续发展目标的区域性声音。论坛将减少灾害风险作为亚洲及太平洋区域七项可持续发展优先工作之一。论坛一致认为建设抵御自然灾害的能力是本区域一项具有紧迫性的优先工作，以便避免发展成果的逆转。本区域的这一重要信息由秘书处向第三次联合国世界减少灾害风险大会筹备进程传达。

9. 在次区域一级，太平洋小岛屿发展中国家一直率先统筹处理减少灾害风险和适应气候变化的问题，包括为此制定“走向 2015 年后太平洋灾害风险管理和适应气候变化区域综合战略的路线图”。此外，《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)将减少灾害风险视作可持续发展的一个优先领域。<sup>9</sup> 《关于最不发达国家的伊斯坦布尔行动纲领》的八项“优先行动领域”

<sup>8</sup> A/RES/66/288。

<sup>9</sup> A/CONF. 223/10。

中，第六项集中注意多重危机和新出现的挑战，其中包括减少灾害风险问题。亚太经社会开展的研究明确表明，小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家最易遭受自然灾害和其他冲击。<sup>10</sup> 亚太经社会专题研究的成果成为经社会第六十九届会议部长级圆桌会议的讨论基础，而圆桌会议的主题就是建设抵御自然灾害和重大经济危机的能力，在此之后，通过了一项旨在加强区域合作建设抗灾能力以及为 2015 年后减少灾害风险框架形成区域声音的决议。

10. 亚太区域各国已经在各个论坛同声谈到必须建设抗灾能力以实现可持续发展。经社会第 68/5 号决议、第 69/11 号决议、第 69/12 号决议、第 70/2 号决议和第 70/13 号决议强调指出，在加强循证减灾决策、成员国有效抗灾的能力建设、促进区域知识共享以及尤其是通过应用空间技术和地理信息系统加强区域合作方面，秘书处应发挥作用。

#### 四. 建设抗灾能力的区域优先工作

11. 如上所述，《仙台框架》明确概述了区域层面的责任和行动；制定这些责任和行动时考虑到 2015 年后发展议程的背景。在此方面，联合国各区域委员可发挥特别作用，因为它们有能力推动采取多部门和跨学科的抗灾办法，从而将减灾议程纳入更为广泛的发展背景。此外，区域委员会作为联合国区域决策的正规平台可发挥重要作用：推动减灾工作从目前狭隘的部门重点转变为多部门发展框架主流；推动区域交流知识和经验；促进形成强有力的区域呼声。亚太经社会所代表的区域不仅是灾害最为频发的区域，而且日益更多地遭受造成跨国影响的灾害，因此可在开展区域合作和南南合作应对共同风险方面发挥关键性作用。

12. 秘书处通过综合开展规范、分析和能力建设履行其授权任务。这项工作扎根于区域合作机制。自从经社会第七十届会议以来，工作重点一直在于：为灾害风险管理主流化提供多部门、跨学科的政策指导；为监测抗灾能力制定一套核心统计数据集；推动端至端的区域预警系统；尤其通过空间技术应用及地理信息系统建设减灾能力；深化区域合作以促进成员国之间共享知识和技术。下一节介绍在减少灾害风险方面的一系列区域优先事项以及秘书处在落实这些优先事项方面的工作要点。

##### A. 将减少灾害风险纳入主流

13. 管理灾害风险不只是管理灾害事件；它是涵盖评估灾害风险、在现有资源范围内尽可能减少灾害风险，对于那些防不胜防的残余风险做好准备，以及执行救济、早期恢复和长远重建的一种综合抗灾计划。这些活动将减少和管理灾害风险与可持续发展密切地接合起来。灾害与可持续发展之间的联系具有三个不同的方面：灾害侵蚀了发展成果，因此反过来说减少灾害风险是

<sup>10</sup> 亚太经社会，《建设抵御自然灾害和重大经济危机的能力》（联合国出版物，出售品编号：No. E13. II. F. 3）。

保护发展成果的关键；发展不足就会增加灾害风险，因此实现发展是减少灾情影响的关键；无计划、不可持续的发展造成了新的灾害风险。因此，必须将减少灾害风险纳入发展进程。

14. 因此，减灾工作纳入主流需要采取跨学科、多部门的做法，涉及财务和规划部委、相关行业部委和各级政府。为了达到效果，灾害风险应纳入发展计划、减贫战略和气变适应框架。还应当反映在国家预算和长期的投资计划之中。业务层面的主流化做法，意味着要以严格的眼光审视在所有发展部门计划开展的方案和项目活动，不仅是为了减少现有的脆弱性，而且也是确保发展进程中不会造成新的灾害风险。

15. 有效的主流化需要一个总体结构，包括政策框架、法律—体制框架、战略框架和业务框架。首先，国家发展计划(或对应计划)可以在制定期间就列出完整的减灾蓝图，发挥利用以往的成就和经验，并且确定未来的目标。第二，根据这一蓝图，国家灾害管理当局可以与相关行业部委、机构进行协商，制定一套跨所有部门主流化的总体原则。关于在不同发展部门实行主流化的业务框架，可以由分别负责各部门的部委或机构与国家灾害管理当局协商制定。

16. 通过开展分析性工作、提供区域咨询服务和开展能力建设活动，亚太经社会推动以跨学科的方式将减少灾害风险纳入多部门政策规划的主流。作为这项工作的组成部分，它汇集亚太区域的高风险、低能力国家于一堂，交流本区域减灾工作纳入发展规划主流的良好做法，并特别重视关键的发展部门。16个国家的规划部、财政部、国内事务部、交通运输和基础设施部、灾害管理当局和其他相关部委、机构，已启动一项中期能力建设方案，该方案将吸收利用秘书处为加强各部委协调制定促成更为有效的主流化的政策和战略而编制的具体指导和工具包。

17. 秘书处正在努力制定灾前可能性风险评估建模解决办法，并且应用创新技术开发灾后快速评估工具来支持灾后“再建设得更好”的做法。高级官员在减灾工作主流化方面的能力建设将通过区域培训网络支持开展，该网络由中国国家减少灾害风险中心和印度国家灾害管理协会以南南合作的方式合作设立。

18. 自从经社会七十届会议以来，秘书处还根据要求向八个国家提供了区域咨询服务。此外，还提出了范围广泛的咨询服务要求，从综合政策审查、制定灾害管理计划、统筹灾害应急规划、制定国家灾后需求评估指南，到评估信息管理差距以及整合减少灾害风险和气候变化框架。还为中亚和南高加索次区域制定减少灾害风险行动框架提供了区域咨询服务。

19. 秘书处工作还侧重如何促使私营部门参与灾害风险管理。秘书处与合作伙伴出版了《具有复原力的企业促进具有复原力的国家和社区》，其中着重强调公共部门和私营部门对于促进和组建具有风险意识的投资承担的共同责



任。<sup>11</sup> 亚太经社会还通过亚太工商论坛汇集公私营部门主要利益攸关方于一堂，启动关于如何落实这项议程的结构对话。这项工作的早期成果之一是最近亚太经社会工商咨询理事会的包容和可持续贸易与投资特别小组调整工作方向，增加了减灾特别小组。

## B. 监测抗灾能力

20. 尽管自然灾害已对亚太区域的经济增长和社会发展成果产生负面影响，但整个区域仍未按照标准化定义和方法收集并报告最基本的灾害统计，例如按照灾害类型划分的灾情发生以及受灾人数等数据。制定循证式减灾政策对于本区域绝大多数国家而言仍然具有挑战性。在此方面，经社会第 69/12 号决议邀请亚太经社会成员和准成员改善与灾害相关的分列数据的质量和供应，以便有关部门能够更全面地评估灾害的社会经济影响。

21. 本区域汇编、维护和更新灾害数据一直是具有挑战性的工作，在发展中国家更是这样，原因在于：缺乏强有力的基线信息，灾害相关情况错综复杂，以及缺乏明确的标准和定义。缺乏经商定的统计标准也妨碍各国间实现一致和兼容的灾害统计，从而阻碍了区域性分析和合作。

22. 改进灾害统计是更多开展循证式灾害风险管理的必要基础。成员国通过经社会第 70/2 号决议决定，设立一个由统计师和减少灾害风险专家组成的专家组，以努力制定灾害统计基本范围，并且向 2016 年举行的经社会第七十二届会议提出报告。在这项决议中，经社会还邀请成员和准成员通过采取改进灾害统计等措施建设和评估抗灾能力。

23. 亚太经社会亚太灾害统计专家组于 2014 年 10 月设立，由技术顾问以及区域和国际专家组成。第一次会议讨论了制定一套基本范围灾害统计的战略出发点。确定了灾情发生的主要特点，并且以各国关于灾害定义、灾害分类、数据收集和报告的做法作为补充。

24. 2015 年 3 月 17 日举行了专家组第二次会议，作为第三次联合国世界减少灾害风险大会的会外活动，以期使全球领导人加深了解亚太区域努力制定基本范围灾害统计。会外活动上审查了拟议基本范围灾害统计的第一稿意见。为支持上文所述的努力，会外活动上大家认识到，国家统计局与国家灾害管理当局间的密切合作是非常必要的，以便在亚太区域制定标准化的基本范围灾害统计。

25. 区域咨询服务在确保专家组的工作与其他全球性和区域性举措看齐方面发挥了重要作用。这一持续的交流有助于亚太经社会工作在各个论坛处于战略位置，例如灾害流行病学研究中心技术咨询小组，该小组一直在维护紧急事件数据库国际灾害数据库；2015 年后减少灾害风险框架筹备委员会目标和指标问题非正式工作组；以及海外发展研究所的衡量复原力举措。

---

<sup>11</sup> 亚洲防灾中心、亚太经社会和亚太 R3ADY；《为具有复原力的国家和社区建设具有复原力的企业》（2015 年曼谷）。可查阅 [www.unescap.org/resources/resilient-business-resilient-nations-and-communities](http://www.unescap.org/resources/resilient-business-resilient-nations-and-communities)。

### C. 促进区域多重灾害预警系统

26. 多重灾害预警是减少灾害风险和建设抗灾能力有效战略的重要组成部分，并被视为《仙台框架》的七项目标之一。作为区域合作的召集机构，亚太经社会具备在这个领域中推动取得进展的得天独厚条件，包括通过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开展工作。

27. 由于自然灾害通常同时威胁到亚太区域的多个国家，区域、南南和三边预警合作可以发挥很好效果。此外，设立集体系统可产生明显的规模经济效应。根据估计，在信托基金的支持下于 2011 年开始运作的印度洋海啸报警和减灾系统，在今后 100 年间平均每年挽救至少 1000 人的生命。与此同时，研究表明，对发展中国家预警系统开展投资具有的成本效益比例在 4-36 之间，从经济角度而言此项投资非常明智。因此，正如亚太经社会及其伙伴所倡导，预警这一领域需要采取区域做法进行长期投资。

28. 过去 10 年间，亚太区域在加强预警系统方面已取得积极进展。特别是快速扩展了预防海啸风险的观察网络。2004 年印度洋海啸发生时，当时仅有 13 个宽带测震仪和 4 个沿海海平面测量仪为预警传播准实时数据。目前已有 140 多个宽带测震仪和 100 多个海平面测量仪，均通过印度洋海啸报警和减灾系统互换数据。

29. 尽管业已取得进展，但仍然存在明显的差距以及未获得满足的需求。本区域若干国家在开展多重灾害风险和脆弱性评估方面缺乏能力，而其他国家则需要得到帮助制定多重灾害标准化运行程序方面，并且开展有最易受影响的高危社区参与的联合演习和练习以便检验程序运作情况。另一项共同挑战是将预警工具和产品纳入决策进程，从而促进尽早采取行动。

30. 亚太区域非常有必要使预警系统更加“以人为本”，并增加人们获取预警信息的机会，这一点《仙台框架》也认识到(方框 2)。它涉及加强预警信息的沟通和传播，在地方层面建设应对能力，这一步往往被称为预警系统的“最后一哩”。许多国家自 2004 年以来已明显改进其灾害监测和观察系统，但最近发生的灾害表明，改进风险信息并不一定能够引发最为弱势的人群采取所期望的救命行动。因此，应当进行更多投资以确保预警系统实现“端至端”，并且确保高危人口及时收到他们能听懂的警报、并且知道在危机发生时如何采取行动。

## 方框 2

**第三次联合国世界减少灾害风险大会，日本仙台****2015 年 3 月 14 日预警问题工作会议**

预警问题工作会议讨论中强调了以统筹和一体化方式应对作为减少灾害风险和适应气候变化要素的多重灾害预警的重要性。预警应当被视为一种“公共产品”：

- 它获得法律和监管框架以及长期政治承诺的支持；
- 确保财务可持续性，促进预警系统的兼容性和协调一致；
- 将风险和影响信息纳入其中，并采用信息和通信技术以及地球观测最新进展；
- 确保以单一、公认的权威渠道发布预警，以便得到高危人群信任并据此采取行动；
- 确保预警和咨询服务适应特定用户的需求，并且注意性别平等问题。

为此目的，工作会议建议通过新的“关于促进和分享在减少灾害风险和建设抗灾能力多重灾害预警系统和服务方面的最佳做法的多利益攸关方伙伴关系”（亚太经社会为一创始成员国）开展国际和区域合作。会议期间，来自中国、法国、德国和印度的代表对这一新伙伴关系表示支持。

**防范海啸、灾害和气候变化信托基金——继续为未满足的需求提供服务**

31. 2004 年 12 月的印度洋海啸造成毁灭性打击之后，2005 年在泰国政府和瑞典政府的慷慨捐助下设立该信托基金。自创立伊始，信托基金通过推动采取区域性、多重灾害应对办法，一直为加强端至端的预警系统发挥重要作用，在应对沿海灾害方面尤其如此。

32. 2005 年至 2015 年 3 月期间，信托基金获得总计 1410 万美元的捐助，它们来自泰国(1000 万美元)、瑞典、德国、土耳其、日本、菲律宾、孟加拉国和尼泊尔。印度政府另外承诺捐助 100 万美元。信托基金一直支持旨在加强区域合作的若干创新项目，并特别关注于处理高风险、低能力国家在风险评估和预警方面的业务需求。自 2005 年以来，信托基金已核准 26 个项目，直接惠及 19 个国家。截至 2015 年 3 月，信托基金仍在开展 9 个项目。

33. 信托基金是印度洋海啸报警和减灾系统的捐助方之一，尤其支助适用区域性和国家标准运行程序开展海啸预警和应对工作。它还设立非洲-亚洲多种灾害区域综合预警系统做出重要贡献，该预警系统是提供海啸观测服务并协助各国运用水文气象学风险信息做出决策的政府间机构。这一预警系统的产品和服务已证明对于那些国内能力有限的国家尤为有用，其中包括在海啸预测、风险评估、疏散规划、季节性前景、对于极端天气进行监测和预测。

34. 今后，该信托基金的战略是支助进一步强化各个区域机制，包括印度洋海啸报警和减灾系统、区域一体化多种灾害综合预警系统、亚太经社会/世界气象组织台风委员会、世界气象组织/亚太经社会热带气旋问题小组。此外，

根据《仙台框架》所列优先事项，信托基金将优先关注于灾害高危国家的具体需求，尤其强调确保易受影响人群在“最后一哩”及时获得相关预警信息。为了解决预警方面严重的未满足需求，亚太经社会鼓励政府和捐助方为信托基金作出新的捐助，以进一步加强区域合作援助那些服务不足、高危险、低能力国家。

#### **推动区域平台之间的合作**

35. 为了进一步加强在应对水文气象学灾害风险方面的区域合作，亚太经社会一直积极支持将亚太经社会/世界气象组织台风委员会和世界气象组织/亚太经社会热带气旋问题小组聚集在一起。这些政府间平台是在亚太经社会和世界气象组织的主持下设立的，负责促进和协调规划和执行尽量降低台风和热带气旋造成人员伤亡和损害的各种必要措施。

36. 为此，亚太经社会于2015年2月9日至13日在曼谷举办热带气旋问题小组和台风委员会第三次联合会议。举行这种会议需要两家重要的政府间平台(台风委员会与热带气旋问题小组)进行密切合作。这是两家平台18年来第一次举行联合会议。在过去二十年间，这两个平台已获取大量知识、专长和技术进步。联合会议认识到有必要设立协调一致的框架来分享知识和经验，商定设立两个平台间的合作安排，并制定一套商定的优先执行事项。这项安排将推动分享第二代气象卫星数据和产品及先进的建模技能，从而改进预测和预警。它还将推动加强成员国能力的联合性举措，并且在印度和日本的区域专门气象中心以及中国区域培训中心的支持之下设立一个能力发展网络。

#### **D. 推动区域合作以促进应用创新性技术**

37. 必须在合理的科学、技术和创新的基础上实现走向可持续发展的变革性转变，它有助于透彻理解主要的全球性挑战、其复杂性奇迹相互关系。在这方面，已确定科学、技术和创新是可持续发展议程的一个主要执行手段。它在各个层面为处理《仙台框架》下的优先行动事项发挥了不可缺少的作用。

38. 《仙台框架》认识到空间信息和地理信息系统应用在加强计量工具和支持数据的收集、分析和传播方面所发挥的作用。《仙台框架》非常重视通过国际合作促进和加强获取非敏感数据以及地理空间和空间技术及其相关服务。还建议维护和加强原地及遥感地球和气象观测。

39. 空间技术应用及地理信息系统是科学、技术和创新的要素，并定期应用于灾害风险管理。地球观测、卫星电信、卫星气象学和全球导航卫星系统已经在灾害风险管理中发挥重要作用，而空间和地理空间数据在紧急应对和重建时期极为有用。遥感、地理信息系统和相关学科还可用于灾害管理以外的许多领域，以便处理可持续发展的关键性问题，例如农业监测、环境管理、城市规划等。

40. 亚太区域发展中国家在有效利用创新技术、尤其是空间技术和地理信息系统应用方面已取得进展。然而，在空间信息纳入减灾和管灾政策、包括实施战略方面，仍然存在巨大差距。缺乏国家空间数据基础设施、数据政策和

数据共享安排，对于高风险、低能力国家更是这样。进一步获取数据将促使及时、廉价地广泛提供和应用空间信息和产品，用于开展备灾、预警和抗灾。尽管已取得一定的成功，但许多国家仍然需要加强跨相关政府机构的协调，推动开放对话，以便缩小信息差距、解决系统不兼容以及避免重复劳动。

41. 此外，应当在各个部门间开展更多的体制能力建设，以便使得各个行业部委和机构认识到空间信息和产品的益处，并培养足够数量、有能力运用数据为各部门提供服务的专家队伍。在国家、次区域和区域各级交流良好做法、以便汲取其他观点并且赶上最新创新性做法，是这一能力建设进程的重要组成部分。

42. 为了在区域一级应对这些挑战，亚太经社会长期实施空间应用促进可持续发展区域方案并继续推动开展协作努力。经社会关于《2012-2017年亚太应用空间技术和地理信息系统促进减少灾害风险和可持续发展行动计划》的执行情况的第69/11号决议，概述了主要的优先行动领域。成员国为亚太经社会规定了在区域一级主导执行这项决议的任务。

43. 为此目的，亚太经社会注重旨在支持成员国有效利用空间技术和地理信息系统管理灾害风险的三个方案编制领域：(a) 调集本区域有关空间数据和产品的资源支援国家开展抗灾；(b) 各个区域性方案和项目投入运作；(c) 在利用空间和地理信息系统应用方面提供技术援助和机构能力发展。

44. 为调集区域资源支持各国抗灾，亚太经社会继续呼吁其成员国透过“空间应用促进可持续发展区域方案”的网络，为受灾国提供技术援助、准实时卫星图像和其他卫星产品和服务。在该区域方案之下，亚太经社会成员国在调集空间技术能力资源、发生危机和紧急事件时相互支援方面获益匪浅。此外，亚太经社会与联合国其他机构构建伙伴关系并保持国际合作渠道，从而为其成员国提供进一步支持，并且缩小在协调、对应和损害评估方面的差距。为了改进向各国政府提供的信息，亚太经社会还与南亚区域合作联盟合作，利用在空间应用、地理空间建模、导航系统和众包方面取得的进展，制定了一份关于快速评估灾害损坏和损失的手册。手册将为具体部门开展快速损坏评估提供逐步指导，以便更为及时和透明地为恢复和重建工作筹集资金。

45. 透过区域方案和项目投入运行、促使各国受惠于长远的可持续发展，亚太经社会努力在整个区域制定和实施创新和新兴空间应用和地理信息系统样板项目。此类运行方案的一个例子是区域旱情机制，这是“空间应用促进可持续发展区域方案”下的旗舰方案。旱情机制就如何有效利用空间数据和产品监测季节中可能发生旱情的情况、以及设立更好地备灾预警系统，向各国提供体制能力建设。该机制目前获得位于中国和印度的两个区域服务中心的支持，并正在努力创建更为广泛的伙伴关系。眼下已有七个国家请求成为该机制下的试点，它们是阿富汗、柬埔寨、吉尔吉斯斯坦、蒙古、缅甸、尼泊尔和斯里兰卡。

46. 亚太经社会继续根据国家提出的具体技术支助请求，为利用空间技术和地理信息系统应用而提供技术协助和机构能力建设。例如，它努力制定用于获取和分享空间信息的标准化运行程序以便支助东南亚国家联盟(东盟)成员

国。还大力支持成员国投入运行地理参考信息系统门户网站，旨在确保在正确的时间为正确的人提供正确的信息。亚太经社会计划透过目前正在开发的一个全新电子学习平台提供知识和培训资料，在这些领域进一步帮助建设机构能力。此外，它利用自制的宣传资料——内容包括运行指导原则、政策摘要、地理参考信息系统的电子学习平台及其他知识产品——持续开展信息和知识交流。自从经社会第七十届会议以来，针对利用地理参考信息系统门户网站、旱情监测和管理、以及空间应用促进减灾的其他用途而开展种种能力建设活动，使 31 个国家以及约 300 名专家、从业人员和政府官员受益匪浅。此外，亚太经社会通过提供区域咨询服务定期支持技术援助方案。

47. 此外，秘书处正在深化伙伴关系，巩固“空间应用促进可持续发展区域方案”等区域平台，以促使更好地获取、并且更有能力应用空间产品和服务于灾害划区和风险评估、洪灾监测和预警、紧急状况通信、绘制灾情图表影及损害程度评估。正在计划开展灾害绘图用于城市抗灾能力和农作物监测，同时计划增加利用卫星信息开展土地使用管理和灾后恢复工作。

48. 各个机构和成员国可以开展区域合作支持努力增加获取和利用创新技术和应用，包括为此开展相关举措的联网和协调以及实行协同增效以减少重复劳动。通过加强区域合作而增进信息交流和提供支持，必将使本区域发展中国家受益匪浅。

## 五. 推进减少灾害风险议程

49. 如上所述，秘书处将继续透过综合开展规范、分析和能力建设交付其减少灾害风险的授权任务。这项工作将继续坚定地扎根于区域合作机制。秘书处的工作将与《仙台框架》和 2015 年后发展议程相看齐，并进一步努力加强援助成员国开展以下工作：

(a) 开展政策分析和提供技术咨询服务，旨在查明和传播侧重解决办法的服务和产品，从而在减少灾害风险、减贫、风险筹资、公私营伙伴关系、适应气候变化和可持续发展方面推动建立更为密切的政策联系；

(b) 按照第 70/2 号决议强调的内容，制定一套区域商定的灾害统计核心数据集，并且加强成员国报告灾害统计和制定循政减灾政策的能力。

(c) 推动开展多重灾害和跨境风险信息、风险建模及监测工作的交流，包括提供用于灾后损坏和影响的准实时卫星数据和产品，并且通过进行协调和建立伙伴关系协助获得体制能力发展的机遇。

(d) 加强灾害评估和多重灾害“端至端”预警系统方面的区域合作，并具体关注高风险、低能力国家，尤其要发挥利用防范海啸、灾害和气候变化信托基金已交付的项目，并且透过空间和地理信息系统应用方案开展工作。

(e) 通过在联合国减少灾害风险办公室区域平台与区域委员会之间建立正式联系，促进区域范围跨系统、跨部门和跨组织的连贯一致；作为联合

国一体行动提交减少灾害风险委员会的工作产出；并通过区域协调机制及环境与灾害风险管理专题工作组，与各个次区域组织建立更为密切的关系。

## 六. 供经社会审议的问题

50. 成员国不妨就新出现的问题以及提出的挑战交流经验和看法。经社会还不妨鼓励各国将减少灾害风险措施纳入其社会经济发展进程，并且尤其通过亚太经社会提供的区域平台为建设抵御自然灾害的能力加强区域合作。

51. 经社会不妨就上文所述旨在实现灾害风险管理和抗灾能力目标的战略和做法提供指导意见，并且查明认为适于秘书处今后开展工作时应注意的优先事项，同时兼顾《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的区域执行工作以及即将出台的 2015 年后发展议程的可持续发展目标。