

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

减少灾害风险委员会

第三届会议

2013年11月27-29日，曼谷

临时议程* 项目6

2015年后发展议程与亚洲及太平洋减轻灾害风险工作**与2015年后发展议程有关的减少灾害风险工作，包括涉及最不发达国家和特需国家的问题****秘书处的说明****内容提要**

与2015年后发展议程有关的减少灾害风险(减灾)对话正在全球和区域两级展开，包括亚太经社会成员国在内的主要利益攸关方都参与了对话。迄今为止的讨论显示，减灾问题可以在抗灾能力框架下概括反映。值得关注的是，减灾问题正在作为2015年后发展议程的完整组成部分来讨论。包括亚太经社会在内的联合国区域委员会正在为进行中的全球辩论提供区域投入。亚太地区是世界上灾害最为频发的地区，致灾因子、脆弱性和风险暴露情况复杂，针对该区域的具体情况，相关对话开始在几个论坛进行。本文件载有这些磋商的重要成果，强调减灾问题很可能被纳入消除贫困和可持续发展的大目标和分项目标中。考虑到本地区的具体情况，本文件介绍了一些重要的问题和挑战，以促进包容性对话，使成员国发出区域声音，同时把重点放在2015年后发展议程减灾框架的区域层面。在这方面应特别关注本地区最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，因为这些国家极端脆弱，缺乏抵御灾害的能力。本文件最后着重强调了若干与把减灾纳入消除贫困和可持续发展工作有关的未决事项，包括经社会关于加强区域合作以便在亚太地区进行抗灾能力建设的第69/12号决议中的有关事项，供委员会审议。

* E/ESCAP/CDR(3)/L.1/Rev.1。

目 录

	页 次
一. 导言	2
A. 联合国的活动	3
B. 区域性活动	3
二. 2015 年后发展议程：减少灾害风险框架	5
A. 保持兵库行动框架的势头	6
B. 亚太区域磋商进程	6
三. 减少灾害风险：抗灾能力框架	7
A. 抗灾能力框架：政治支持	7
B. 抗灾能力框架：把范围扩大到多种震荡	8
C. 抗灾能力框架：把减灾纳入发展战略主流	8
四. 特需国家：它们在 2015 年后减灾框架中的位置	8
A. 极端脆弱性	8
B. 不断增加的气候风险	9
C. 脆弱性的长期挑战	9
D. 把问题带到全球舞台	10
五. 减灾的抗灾能力框架：设定大目标和分目标	10
A. 设定独立的减灾大目标还是多部门目标	10
B. 减灾大目标与分目标：新趋势	11
六. 供委员会审议的问题	11
表	
2015 年后发展议程中亚洲及太平洋地区的优先事项和具体关切	4

一. 导言

1. 随着千年发展目标最后期限的临近，制定 2015 年后发展议程的工作正在不同层面展开。2011 年 9 月，在秘书长的要求下，经济和社会事务部（经社部）与联合国开发计划署（开发计划署）为制定发展议程启动了全系统的筹备工作。2012 年 1 月，成立了联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，其中有联合国系统 60 多个实体，包括亚太经社会。2012 年 6 月，该工

工作组发布了 第一份报告，¹ 展现了基于人权、平等与可持续等核心观念的未来远景。报告提出从四个方面重建千年发展目标后的发展框架：(a) 包容性社会发展；(b) 包容性经济发展；(c) 环境可持续性；(d) 和平与安全。

A. 联合国的活动

2. 联合国可持续发展大会发表一项重点突出的政治成果文件，² 为实施可持续发展提出了清楚和实用的措施，包括一套基于千年发展目标的可持续发展目标，与 2015 年后发展议程相契合。与此同时，联合国系统，包括各专门机构、各方案和基金开始作出了多项努力以确定一系列新的活动，即 2015 年后发展议程高级别知名人士小组、联合国可持续发展解决方案网络、联合国全球契约和联合国发展集团，来制定新的全球发展框架。在 2012 年 8 月的一份报告³ 中，秘书长阐述了如何推进 2015 年后发展议程，包括采取措施，保证有关发展议程与联合国可持续发展大会的后续工作协调一致。

3. 2013 年 5 月 30 日，2015 年后发展议程高级别小组发布了一份报告。⁴ 其中，该小组强调了五大转变，即所有人携手共进、以可持续发展为核心、经济转型推动就业与包容性增长、为所有人创造和平及建立有效、开放且负责的公共制度、打造新型的全球合作关系。

4. 在所有这些会议中，减少灾害风险通常都被列为 2015 年后发展议程中的优先领域之一，与气候变化及其他环境优先事项相提并论，并越来越多地与经济社会发展相提并论。

B. 区域性活动

5. 2013 年 6 月，各区域委员会出版了《从区域角度看 2015 年后联合国发展议程》，⁵ 彰显了各区域对全球政策辩论的贡献，包括关于在不同层面政策一致性的议题。其中，各区域委员会概括了制定 2015 年后发展议程的区域视角，确定了优先领域和主要信息。就亚洲和太平洋地区的具体情况而言，区域优先事项以联合国可持续发展大会的成果为基础，集中在四个领域，即经济可持续性、社会可持续性、环境可持续性以及治理与制度。下表显示了亚洲及太平洋地区的优先事项和具体关切领域。

¹ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组《实现我们希望的未来：致秘书长的报告》（纽约，2012 年）。可查询：www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf。

² 《我们希望的未来》，大会第 66/288 号决议，附件。

³ 文号 A/67/257。

⁴ 联合国 2015 年后发展议程高级别知名人士小组，新的全球伙伴关系：消除贫困并通过可持续发展实现经济转型（纽约，2013 年）。可查询：www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf。

⁵ 文号 E/ESCAP/OES/2013/2。

表

2015 年后发展议程中亚洲及太平洋地区的优先事项和具体关切

经济可持续性	社会可持续性	环境可持续性	治理和制度
区域优先事项			
经济增长；减贫；就业；粮食安全，贸易、投资和技术；收入不平等	教育；健康；性别平等和妇女赋权；社会保障	减少灾害风险；生物多样性；城市化	民主与法治；有效的制度；公民安全；全球治理
具体关切			
绝对贫困水平；促进高附加值制造业；促进国内需求	加强与扩大社会保障体系	洪暴灾害起的国内大规模无家可归问题；小岛屿的淹没或海水入侵问题；大城市带来的挑战	政府服务的分散化和下放

资料来源：联合国欧洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会和西亚经济社会委员会，《从区域角度看 2015 年后联合国发展议程》(E/ESCAP/OES/2013/2)。

6. 2013 年 8 月 26 日至 28 日，在各成员国的要求下，亚太经社会组织了一次亚太部长级对话：从《千年发展目标》到 2015 年后联合国发展议程。对话的目的是回顾落实联合国可持续发展大会成果取得的进展以及实现千年发展目标取得的成就，同时以亚太地区突出的问题为重点，制定新的发展议程。此次对话是在高级别小组报告发布之后，首次为讨论 2015 年后发展议程召开本区域部长级会议。⁶ 对话有助于为大会第六十八届会议提供本地区的具体投入，这对于最终确定 2015 年后发展议程十分重要。此外，2013 年 4 月 22 日至 24 日在曼谷举行的联合国可持续发展大会成果亚洲及太平洋区域执行会议讨论了本地区对联合国可持续发展大会产生的全球进程的看法，包括建立一个高级别政治论坛取代联合国可持续发展委员会，以及制定可持续发展目标。

⁶ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，“亚太部长级对话：从千年发展目标到 2015 年后联合国发展议程”，概念说明（曼谷，2013 年）。可查询：http://apmd2013.unescap.org/documents/APMD2013_ConceptNote.pdf。

2015 年后联合国发展议程亚太地区曼谷宣言^a

来自亚洲及太平洋地区的各位部长和高级别代表通过了“曼谷宣言”，作为“亚太部长级对话：从《千年发展目标》到 2015 年后联合国发展议程”的主要成果文件。宣言强调，2015 年后发展议程应当具有“整体性、包容性、公平性、人文性和普遍性”，应当旨在消除贫困、促进可持续发展。宣言建议发展议程“应对一切形式的不平等以及支撑不平等的各种因素”。宣言建议加强全球伙伴关系，进一步落实共同商定的发展目标。宣言建议 2015 年后的联合国发展目标应当以继承千年宣言的精神，并：

(a) 决心推进并采取进一步措施以实现千年发展目标，尤其是消除贫困的目标；

(b) 统筹兼顾可持续发展的经济、社会和环境层面；

(c) 强调包容、平等和可持续发展和经济增长，以便有效应对一切形式的不平等和造成不平等的各种因素；

(d) 在解决最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需求和特别挑战时，结合各国的行动计划和方案，着眼于全球、区域和国家三个层面的可持续发展；

(e) 加强全球伙伴关系，进一步落实在国际上达成一致的发展目标

在宣言中，部长们重申其承诺，缩小在落实关于可持续发展问题的各次主要首脑会议成果方面尚存的差距，应对在《我们希望的未来》文件的行动框架和后续行动中列出的各项行动中新的和新出现的挑战，并把握新的机会，酌情辅之以各种手段以采取此种措施。部长们还鼓励联合国系统，包括联合国各区域委员会、区域和次区域组织，继续促进在可持续发展中统筹兼顾经济、社会和环境层面，并鼓励这些机构各尽所能，支持成员国落实可持续发展。

^a http://apmd2013.unescap.org/documents/APMD2013_Declaration.pdf。

二. 2015 年后发展议程：减少灾害风险框架

7. 联合国可持续发展大会是一次重大的里程碑式的会议，它首次确认减少灾害风险属于可持续发展问题之一，要求作出更大的政治承诺，确保在可持续发展和消除贫困的背景下，以新的紧迫感来减少灾害风险、加强社区和国家的抗灾能力。会议以更加综合与协调的方式，提供了在绿色经济和可持续发展框架下增强抗灾能力的驱动力。会议还引入了几项新的做法，以便把各级降低灾害风险和适应气候变化的努力更好地结合起来，包括将其纳入国家

发展战略和投资活动，并加强地方治理以及强化与公民社会的伙伴关系。现在可以利用绿色经济范式，以便在政治上支持并提供更多资源来加强风险管理能力，包括与灾害损失和风险评估相关的能力。

A. 保持兵库行动框架的势头

8. 联合国大会决定于 2015 年上半年在日本召开第三次世界减少灾害风险大会，⁷ 这次会议将审查《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》⁸ 并将制定减少灾害风险框架(称为《兵库行动框架二》)。联合国减灾办公室被指定为秘书处，协助《兵库行动框架二》的制定工作，并与所有利益攸关方协调筹备活动。

9. 联合国减灾办公室与 2013 年 5 月召开的全球减少灾害风险平台第四届会议一道，发布了一份关于 2015 年后减少灾害风险框架的磋商综述报告。⁹ 报告以三条主线归纳了磋商过程中讨论的各种议题和具体问题。第一条主线被称为当地行动——即其共同目的是通过社区参与和全能地方政府打造领导力。第二条主线是关于综合举措，包括与消除障碍相关的一系列问题，如部门问题和制度安排问题。第三条主线是关于营造有利环境，包括建设抗灾能力的条件和激励机制，如风险知情决定、风险评估和分析、公共宣传、能力发展、治理和问责，以及监测和资源等举措。

B. 亚太区域磋商进程

10. 亚太地区的磋商在各个层面展开，包括涉及 2015 年后发展议程与可持续发展目标的综合性与多部门讨论。磋商中提出以下七项任务：(a) 以《兵库行动框架一》为基础制定新的减少灾害风险框架；(b) 统筹规划减灾、气候变化和可持续发展；(c) 在地方层面采取行动；(d) 把脆弱性转变为抗灾能力；(e) 多利益攸关方参与；(f) 风险治理和问责；以及 (g) 以知识为基础的决策。⁹ 磋商过程中，代表强烈建议《兵库行动框架二》应当包括明确的目标、指标，明确的责任和监测机制，以便加强执行的问责能力，既看减灾干预的产出，又看干预措施的累积影响。还有代表呼吁把新的减灾框架作为一个具有法律约束力的文书、采用联合国公约的形式。代表还强调，需要制定区域性和国家框架，保证《兵库行动框架二》的落实。

11. 目前《兵库行动框架二》第二阶段磋商正在进行，其重点是确定新的全球减灾框架所需的要素、原则、目标、指标、以及落实和监测机制。磋商过程还旨在加强利益攸关方，尤其是国家和地方政府的责任感和承诺。磋商的产出将通报其后的会议，主要是 2013 和 2014 年举办的区域性减灾平台会议，包括亚太经社会减灾委员会第三届会议，2014 年 9 月联合国大会以及

⁷ 文号 A/CONF.206/6 和 Corr.1，第一章，2 号决议。

⁸ 联大决议第 67/209 号，第 10 段。

⁹ 联合国减灾办公室，《综合报告：关于 2015 年后减少灾害风险框架(兵库行动框架二)的磋商》(日内瓦，2013 年)。可查询：www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=32535。

2015年3月召开的第三届世界减少灾害风险会议。在第三届世界减少灾害风险会议上，各国将谈判和通过《兵庫行动框架二》

三. 减少灾害风险：抗灾能力框架

12. 在多利益攸关方磋商中出现的“抗灾能力”概念，是一个较为宽泛的概念、目标和发展议题，它考虑未来已知和未知的可能性以及各种风险的组合。¹⁰ 这包括但不限于在可持续发展考虑中纳入减灾、适应气候变化以及冲突和脆弱性考虑。抗灾能力建设因此被认为是一个转型过程，旨在加强人民、社区、机构和国家针对震荡的预测、管理、变革和恢复的能力。¹¹

A. 抗灾能力框架：政治支持

13. 最近的《2015年后联合国发展议程亚太地区曼谷宣言》强调，2015年后发展议程应当以促进减少灾害风险和备灾能力作为目标之一，还应当支持气候变化适应工作与环境的可持续性。

14. 2013年2月在雅加达召开的减少灾害风险及2015年后发展战略全球专题协商会集中讨论了如何把减灾和抗灾能力纳入2015年后的发展议程，强调减灾对于实现未来一切发展目标的重要意义。¹² 协商会把联合国可持续发展大会成果和全球可持续发展高级别小组作为主要动力，向前推进了一步。协商会主张把减灾纳入国家政策、规划、方案和预算当中；确认需要把减灾作为可持续发展的组成要素来对待，并说明缺乏减灾考虑如何影响2015年后发展议程中的经济、社会和环境抗灾能力。协商会提出把减灾纳入2015年后发展议程的可能选项，包括：

(a) 以抗灾能力为框架，建立一个独立的减灾大目标。这将提供一个机会，借以解决全球可持续发展、减灾、气候变化和冲突等框架之间的衔接问题。

(b) 把减灾纳入其他领域大目标，尤其是减贫、健康、环境、治理、粮食安全、性别平等、教育和水问题的目标。

(c) 推广新的发展思路，把减灾纳入所有发展活动的考虑之中，如在实行任何发展项目之初，强制要求进行减少灾害风险评估；以及利用环境影响评估等现有评估工具。

(d) 制定测量产出、结果和影响的分项目标和指标，以了解死亡人数和经济影响等直接损失的减少情况，以及社会资本和生态系统损失等间接损

¹⁰ 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，《建筑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E.13.II.F.3）。

¹¹ 联合国开发计划署，建设和平支助办事处，联合国减灾办公室和联合国儿童基金，《冲突、暴力和灾难对长期发展的影响》。《全球专题协商：构建2015年后发展议程》（2013年）。可查询：www.worldwewant2015.org/file/285363/download/309358。

¹² 联合国开发计划署，建设和平支助办事处，联合国减灾办公室和联合国儿童基金，《报告：关于减少灾害风险和2015年后发展议程的全球专题协商，2013年2月19日至20日，印度尼西亚雅加达》（2013年）。

失的减少情况。分项目标和指标应当可以在区域、国家和国家以下级别适用。

B. 抗灾能力框架：把范围扩大到多种震荡

15. 2013年5月召开的经社会第69届会议为建设抗御自然灾害和重大经济危机能力提供了宝贵的见解。亚太经社会进行了一项区域性主题研究。该研究是在经社会会议期间发表，会议期间举办了一次部长和高级政府官员参加的高级别政策对话。研究发现，多重震荡，尤其是自然灾害和重大经济危机的发生频率越来越高，并以新的方式结合起来，这就要求在抗灾能力建设方面采取更加全面和系统的做法。过去发生一个事件，其影响可能仅限于当地，可以单独来管理，但现在就可能产生多重的、相互关联的区域性和全球性后果，从而要求建立新的宏观经济框架，重新打造经济、社会和环境系统之间的平衡。研究认为，鉴于本地区各国政府在奋力应对多重与交叉的震荡，就需要新的决策范式。亚太经社会提出了一项新的抗灾能力建设区域性框架，以重新平衡经济、社会和环境体系之间的关系。框架的核心是，政府作为经济社会长期发展的首要规划者，应当优先发挥政府的作用。¹⁰ 鉴于今天很多震荡是跨界性质的，框架中提出以区域合作为基础的跨国反应行动，并强调亚太地区各国政府通过合作，可以找到比各国分别采取行动更加有效的解决方案。框架认为，鉴于震荡极少仅仅影响一个国家，多国合作的方式一定会带来收益。

C. 抗灾能力框架：把减灾纳入发展战略主流

16. 在《2013年5月21日至23日在日内瓦举行的减少灾害风险的全球平台第四届会议主席摘要：坚韧的人民，有复原能力的地球》¹³ 中认为，除非在所有发展方案中明确处理灾害风险问题，否则发展和抗灾能力将难以持续。灾害风险的积累或降低与发展战略、环境保护、气候变化及人口流动等密切交织在一起。在地方、国家和国际层面，这些领域的政策必须相辅相成，而且与各项发展战略适当匹配。会议强调减灾的综合性和多部门性，要求强化教育、农业和卫生等关键领域的减灾工作。在发展战略中制定抗灾能力计划并为之提供资金，被确定为促进“全社会”共同参与的方法之一。会议还建议采取投资适当政策、改善跨部门和跨资金流的减灾财务跟踪、以及在全球援助报告中引入特殊标签。

四. 特需国家：它们在2015年后减灾框架中的位置

A. 极端脆弱性

17. 2013年亚太经社会主题研究强调，最容易受到经济危机和自然灾害影响的国家是特殊需求国家，即最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。例如，研究发现，汤加、所罗门群岛和瓦努阿图等小岛屿发展中国家，经济形式缺乏多样性，人口集中在海拔很低的沿海地区，最容易受到自

¹³ 可查询：www.preventionweb.net/files/33306_finalchairsummaryoffourthsessionof.pdf。

然灾害和重大经济危机的影响。按损失在国内生产总值中所占比例计算，在自然灾害中遭受损失最大的国家是发展中国家，从全球来看占这些国家年度国内生产总值的 2%到 15%。在这些国家中，最脆弱的是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。亚太地区有同样的趋势；这里最脆弱的国家是最不发达国家和小岛屿发展中国家。孟加拉国、不丹、柬埔寨、斐济和巴布亚新几内亚遭受自然灾害的风险最大，因为这些国家风险暴露程度加剧，易遭受破坏。吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古和塔吉克斯坦等内陆发展中国家最容易遭受经济震荡；这些国家相对更加依赖于初级产品，初级产品市场的波动对它们危害最大。亚太地区脆弱性地图在很大程度上与本地区的贫困地图重叠，这显示最脆弱的群体是那些生活在人口稠密的最不发达国家的人民。¹⁰

B. 不断增加的气候风险

18. 2013 年全球气候风险指数旨在分析各国在多大程度上遭受了与气候相关的致损灾害(例如，暴风、洪涝、热浪)。该指数证明，最不发达国家一般比工业化国家受到的影响更大。¹⁴ 尤其是相对而言，最不发达国家和较穷的发展中国家遭受的打击更大。全球气候风险指数的结果突出显示穷国遭受气候风险的脆弱性特别大，尽管从绝对经济损失上讲，富裕国家要大得多。1992 年至 2011 年期间，亚太地区的孟加拉国、朝鲜民主主义人民共和国、缅甸、巴基斯坦、泰国和越南都排在遭受气候灾害风险最大的前 10 个国家当中。关于未来的气候变化，全球气候变化指数可以作为一个警示信号，显示过去的脆弱性。在有些地区，由于气候变化，目前极端气候事件日益频繁或日益严重。在这些地区，脆弱性会进一步升高。

C. 脆弱性的长期挑战

19. 2015 年后发展议程高级别知名人士小组报告⁴ 第 33 页指出，“穷人比任何人都更容易受到土地沙漠化、乱砍滥伐、过度捕捞带来的威胁，或更难以应对洪水、暴风雨和干旱等灾害。自然灾害可能会将他们卷入债务与疾病的恶性循环中，会带来土地的进一步退化，会使他们陷入更深的贫困之中。”同样，联合国可持续发展大会的成果强调，减灾、提高抗灾能力必须在可持续发展与消除贫困的框架下来解决。亚太区域执行会议侧重于针对本地区最不发达国家和小岛屿发展中国家的具体情况来着手解决性别平等问题、冲突局势、自然灾害、与水-粮食-能源纽带相关的粮食不安全问题。此外，亚太经社会在阿富汗、柬埔寨和蒙古提供的区域咨询服务清楚显示了灾害、冲突和脆弱性结合所带来的复杂风险环境。因此，在阿富汗，由于各个层面能力匮乏，即使规模有限的灾害，也会带来严重影响。另一方面，柬埔寨和蒙古面临巨大的气候风险。适应气候变化和减少灾害风险在这种情况下是不可分割的。正在制定的抗灾能力框架涵盖消除贫困、减少灾害风险和适

¹⁴ Sven Harmeling 同 David Eckstein 合著，《2013 全球气候风险指数：端气候事件对谁损害最大？2011 年以及 1992 至 2011 年与天气相关的损失事件》(德国波恩，德国观察，2013 年)。

应气候变化，在满足可持续发展议程需要的同时包括特殊需求国家面临的挑战。

D. 把问题带到全球舞台

20. 小岛屿国家联盟面对气候变化、海平面上升的前景和日益极端的气候事件带来的威胁，早在 1991 年就提出了一项针对海平面上升的保险机制。¹⁵ 随后，该联盟始终积极主张这个问题，并在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第 13 届会议(巴厘岛行动计划)、¹⁶ 缔约方大会第 16 届会议(坎昆适应框架)¹⁷ 和缔约方大会第 17 届会议(落实损失和损害问题工作方案)¹⁸ 上争取承认其所遭受的损失和损害。同样，最不发达国家集团鉴于感受了最主要的损失和损害，积极参与《联合国气候变化框架公约》的工作方案。最不发达国家集团在其提出的损失和损害意见中，表达了对《气候公约》在损失和损害方面作用的观点，提出了涉及现在和将来损失和损害的重大关切和需求。目前，关于损失和损害的工作已经取得较大进展。在定于华沙召开的缔约方大会第 10 届会议上，将讨论该领域所需的国际制度安排。

五. 减灾的抗灾能力框架：设定大目标和分目标

21. 为抗灾能力框架设定大目标和分目标具有相当大的挑战性。¹⁹ 困难在于如何利用相关的指标和分目标，确定减灾与其他发展大目标的相对位置。¹² 在提高了减灾的政治地位的同时有可能导致减灾工作孤立无援。

A. 设定独立的减灾大目标还是多部门目标

22. 关于独立的减灾大目标，即设为“减少灾害死亡人数”，或者“减少灾害造成的经济损失及对贫困水平的影响”，其重点就放到了脆弱性之上，而不是社区的抗灾能力。有更多的人支持另一种表述方法，即“社区抗灾能力”或“加强全球、国家和地方的抗灾能力”，这种说法抓住了抗灾能力的实质，但与会者认为比较难以解释和衡量。

23. 关于在发展中纳入减灾这一大目标，现在已经确认全球可持续发展框架(联合国可持续发展大会)、减灾框架(兵庫行动计划二)和气候变化框架之间存在交集。鉴于气候变化、重大经济危机和城市化伴生的风险，在发展中纳入减灾也被认为具有特别的相关性。人们认识到，抗灾能力框架应当包括制定一个反映不同主题的多维度的风险指数；设计综合性风险评估和影响监测和评价框架；并培养地方利益相关者利用新框架的能力。但是，在这方面的

¹⁵ 见文件 A/AC.237/WG.II/CRP.8。

¹⁶ 文号 FCCC/CP/2007/6/Add.1，第 1/CP.13 号决定。

¹⁷ 文号 FCCC/CP/2010/7/Add.1。

¹⁸ 文号 FCCC/CP/2011/9/Add.2。

¹⁹ Tom Mitchell 著，《把抗灾能力纳入 2015 年后发展目标的选项》(伦敦，海外发展研究所，2012 年)。

后续工作以及设计可以测量的分目标和影响/结果指标，从方法上来讲，是相当复杂和具有挑战性的。

24. 关于把减灾纳入其他领域的大目标，则需要把减灾分目标和指标纳入其他大目标，如气候变化、环境、教育、健康、水问题、性别平等、等等。在这方面，将减灾纳入主流无论从战略角度讲，还是从操作必要性角度讲，都是极其重要的。从战略角度讲，可防止不设定一项独立的减灾大目标；从操作必要性上来讲，是因为减灾的成败高度依赖于能否把减灾工作纳入传统的从事发展的部门，这是落实千年发展目标的过程中吸取的经验教训。

B. 减灾大目标与分目标：新趋势

25. 假定减灾抗灾能力框架成为 2015 年后发展议程中跨部门的主题，下一步就是适当构思并制定投入、结果和影响层面的分目标和指标。鉴于需要把各项分目标和指标与减灾目标和其他领域目标对应起来，就必须找到既能够反映减灾优先事项、又足够宽泛和灵活的选项。以下举例说明：¹²

(a) 减少灾害死亡人数被认为有价值，因为它具有政治上的吸引力且相对容易量化。还可以将其纳入健康、教育和性别平等目标的主流；

(b) 降低直接和间接经济影响被认为有用，因为它对发展要素有吸引力，尤其是在全球经济危机时代。还有必要扩大经济影响指标的范围，使之超越国内生产总值，以涵盖社会资本和生态系统等方面的损失等；

(c) 相关的分目标和指标中需要体现主动和问责性灾害治理。有人建议，各项分目标和各项指标应当包括有意识地把减灾融入到现有的发展规划过程，在国家、国家之下和地方一级给予专门的预算拨款来做到这一点。其他建议纳入的领域包括投资于风险评估；灾害预防、备灾和灾后恢复规划和筹资，其中侧重于减少灾害风险；确保在降低风险过程中社区的参与和私人部门的积极协助；

(d) 通过将运作性框架用于灾害计划可把减灾纳入发展规划中(如应急和备灾计划)。有人认为可以设定一些分目标和指标，要求在国家、国家之下和地方层面的发展规划中考虑减灾问题，以专门预算来支持。

六. 供委员会审议的问题

26. 关于亚洲及太平洋加强区域合作提高灾害抵御能力的第 69/12 号决议使亚太经社会能够为其成员和准成员提供一个平台，用以阐述本地区强有力的声音：赞成在 2015 年后发展议程中充分考虑减灾问题，并强调指出，根据本地区的经验，如果没有减少灾害风险考量和具体措施，就不能实现可持续发展。该决议还请执行秘书推动落实联合国可持续发展大会与本地区减灾工作有关的成果，并与相关联合国实体合作，以鼓励适当地考虑减灾问题，包括在与适应气候变化有关的 2015 年后发展议程的讨论。

27. 亚太经社会已经组织了第一次区域部长级会议来讨论 2015 年后发展议程。²⁰ 亚太经社会作为区域执行机制的主要参与者，一直参与制定可持续发展目标。亚太经社会在成员国的要求下，也在提供能力建设服务和区域咨询服务，帮助各国形成关于 2015 年后发展议程和减灾框架的观点。

28. 秘书处正是在此基础上提交以下未决问题，供委员会审议，以便就 2015 年后发展议程中涉及亚太地区减灾的问题进一步凝聚本区域的观点。

(a) 减灾抗灾能力框架：经社会不妨考虑继续支持制定一个抗灾能力框架，以确保使其与 2015 年后发展议程、可持续发展目标、兵库行动框架二及其他框架中的减灾考虑保持高度一致。有鉴于此，委员会不妨考虑请秘书处制定一个行动计划，以便在不同的区域和全球会议中宣传亚太地区关于在 2015 年后发展议程中对减灾进行战略定位的观点；

(b) 确认抗灾能力框架的区域思路：委员会不妨请秘书处制定一个抗灾能力框架，其中包括亚太地区建设抗灾能力各种思路的意义，有力强调减灾和适应气候变化对实现未来发展目标的重要性。这可能需要通过开展项目，例如，强化抗灾能力的循证决策，进而在政策和技术层面进行辩论。在这方面，委员会还可考虑邀请若干成员国在即将举行的区域和全球谈判中倡导亚太共同立场；

(c) 把减灾工作纳入发展战略主流：委员会不妨重申成员国在国家层面参与制定 2015 年后发展议程的重要性。在这方面，委员会可请成员国考虑制定国家抗灾能力框架，以便在发展战略中，以全面包容性的方式，重新平衡经济、社会和环境体系，着手解决灾害风险的根源问题以及适应气候变化的备选方法；

(d) 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家抗灾能力框架：委员会不妨就抗灾能力框架关于消除贫困、减灾和气候变化的方面提供方向指导，而且要符合本地区最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的国情。在这方面，为了给特殊需求国家提供适当的支持，委员会可考虑请秘书处参与目前正在进行的关于损失和损害问题的审议，包括在缔约方大会第十九届会议上即将进行的关于该事项机构安排的谈判；

(e) 以“一个联合国”的理念制定分目标和指标：委员会不妨就确立减灾抗灾能力框架所需的投入、结果和影响分目标和指标提供指导。这些分目标和指标应当涵盖死亡人数和经济影响等直接损失，也应涵盖区域、国家和地方各级产生的社会资本和生态系统损失等间接损失。在这方面，委员会可鼓励以“一个联合国”的理念，确保各部门、各区域和各国间的协调一致。

²⁰ 见上文第 6 段。