

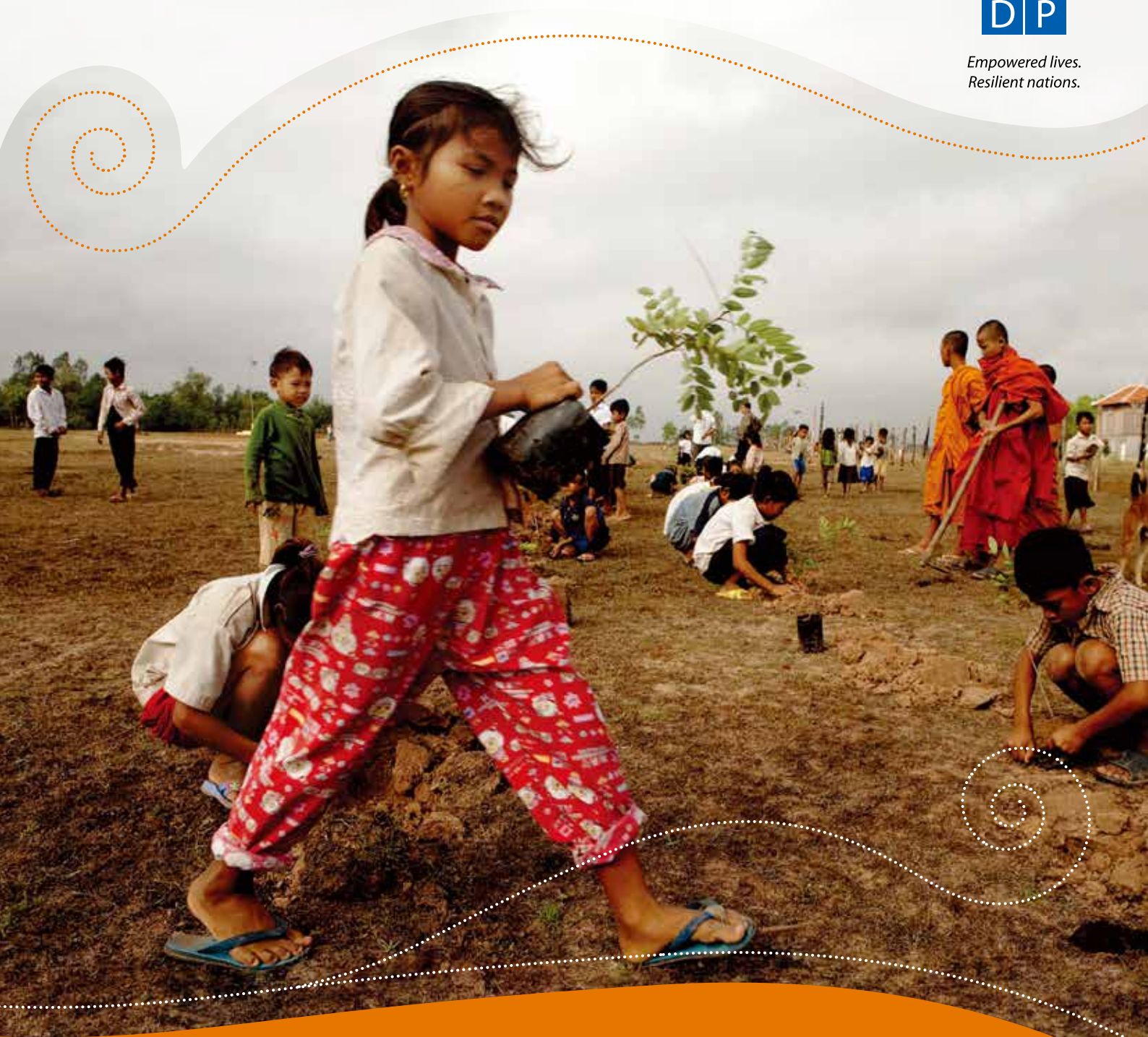


International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

www.ifrc.org Saving lives, changing minds.



Empowered lives.
Resilient nations.



多效的降险减灾法律法规： 多国报告

摘要

版权说明 © 联合国开发计划署及红十字会与红新月会国际联合会版权，2014 年 6 月

瑞士政府为本报告的发布提供了财务支持，特此鸣谢。

免责声明：本报告中出现的观点不代表联合国开发计划署、红十字会与红新月会国际联合会或其成员的任何政策。

引用：联合国开发计划署以及红十字会与红新月会国际联合会，有效的降险减灾法律法规：多国报告（纽约，2014）。

作者：Mary Picard

编辑：Barbara Hall

设计与规划：Cartoonbase

印制：Premier Supplies 公司

封面照片：“绿色日”，六岁的 Van Lyna 在柬埔寨东南部的波萝勉省种了一棵小树。版权所有 © 联合国开发计划署 柬埔寨 / 摄影师 Arantxa Cedillo

封底照片：人们在达赫拉的井边取水 版权所有 © 联合国 照片 / 摄影师 Evan Schneider



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies
www.ifrc.org Saving lives, changing minds.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

有效的降险减灾法律规程：

多国报告

摘要

致谢

本报告是在红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）以及联合国开发计划署（UNDP）的共同倡议下完成的。

本报告的第一作者是 Mary Picard，她也是国别研究方法的创始人。本报告就是基于该方法而形成的。本项目由联合国开发计划署的代表 Agelika Planitz 以及红十字会与红新月会国际联合会的代表 David Fisher 提供技术指导。本报告的发表工作是由 Alice Guinan 整合完成的，此外 Alice 还提供了书面文稿以及编辑支持。

许多个人以及组织都为本报告做出了贡献。红十字会与红新月会国际联合会以及联合国开发计划署由衷地向澳大利亚、加拿大、丹麦、芬兰、瑞士以及英国的政府和国家红十字会致谢，此外，欧盟委员会人道主义援助署（ECHO）也提供了大力支持，在此一并表示感谢。

研究协助： Laurence Brunet Baldwin, Lucia Cipullo, Luca Corredig, Nadia Khoury, Lauren Konopacz, Kristina Nechayeva, Caroline Renold, Maren Schulte, Christina Vasala 为本项研究提供了协助，特此致谢。

项目协调： 本项目中的国家研究有赖于来自联合国开发计划署危机预防与恢复事务处、红十字会与红新月会国际联合会灾害法项目办公室以及红十字会与红新月会国际联合会国家代表团的各位同事的鼎力支持，同时还有赖于联合国开发计划署和红十字会与红新月会国际联合会在项目所在国的国家办事处的大力支持。在此谨代表联合国开发计划署向 Cecilia Aipira, Manal Aziza, Geraldine Becci, Girma Bekele, Aliou Dia, Armen Grigoryan, Lucenanda Guerrero, Daniar Ibragimov, Mukash Kaldarov, Xavier Moya, Martha Mwandangi, Mkwetu Mwentota, Zubair Murshed, Nelson Zakaapi 表示感谢；代表红十字会与红新月会国际联合会向 Sanne Boswijk, Lucia Cipullo, Isabelle Granger, Tessa Kelly, Sheu Jean Lee, Ida Marstein, Maria Mart í nez, Elyse Mosquini 表示感谢。

国家案例研究： 特别感谢许多国家的政府及其他利益相关者们，感谢他们投入时间、参与访谈和小组讨论，同时还要感谢那些负责国家案例研究的顾问们：Ilham Rasheed Al Abyadh, A.A. Alybaev, Maria Clara Attridge, Felipe de Jesús Colorado Gonz á lez, Ngo Cong Chinh, Karen da Costa, Carine R.I. Delvaux Marchese, Valeria Gonz á lez Rangel, Salman Humayun, Tracy Humby, M ó nica Leonardo, Elizabeth McNaughton, A.S. Momukulov, Mary Picard, Ewan Powrie, Aliko Santiago, C. Alexandra Lopes Severino, Magda Stepanyan, Nadja Th ü rbeck, Henk Tukker。

法律文案调查： 本项目的合作方尤为感谢下列无偿提供十分重要的法律文案调查的律所和个人：CMS Cameron McKenna LLC 律师事务所（乌克兰），White and Case Attorneys 律师事务所（北京），White and Case Attorneys 律师事务所（香港），Bridget Arimond, Paola Camacho Sanchez, Kevin Chin, Carine R.I. Delvaux Marchese, Michael Eburn, Chinwe Ezeigbo, Hui-Chi Goh, Mischa Hill, Willa Huang, Elizabeth Gibson, Federico Jachetti, Rimi Jain, Yasuyuki Kato, Dung Ngoc Luu, C. Alexandra Lopes Severino, Alice McSherry, Kanika Malik, Georgina Padgham, Ellen Policinski, Fabien Pommelet, Georg Potyka, Ewan Powrie, Vasiliki Saranti, Lipika Sharma, Ngo Trang, Daniela Ubidia, Salma Waheedi。

审稿人： 本报告受益于同行评审小组成员的意见反馈，评审小组的下列成员们为之投入了大量的时间：Yasemin Aysan, Samuel Doe, Michael Eburn, Julio Icaza Gallard, Vishaka Hidellage, Daniel Kull, Allan Lavell, Ida Marstein, Shri PK Mishra, Mostafa Mohaghegh, Marja Naarendorp, Simon O’ Connor, Garry de la Pomerai, Monica Sanders, Marco Toscano Rivalta, Fine Tuitupou-Arnold。

目录

1. 引言	1
2. 背景	3
• 环境	3
• 方法论	5
3. 调查结果概述	7
• 专门的灾难风险管理法	7
• 建筑、规划和环境法	11
• 支持降低灾难风险的法律交叉领域	13
4. 总结和建议	15
• 对于灾难风险管理法的建议	16
• 对建筑、规划和环境法的建议	18
• 对于支持降低灾难风险的法律交叉领域的建议	20



首字母缩写词及缩略语

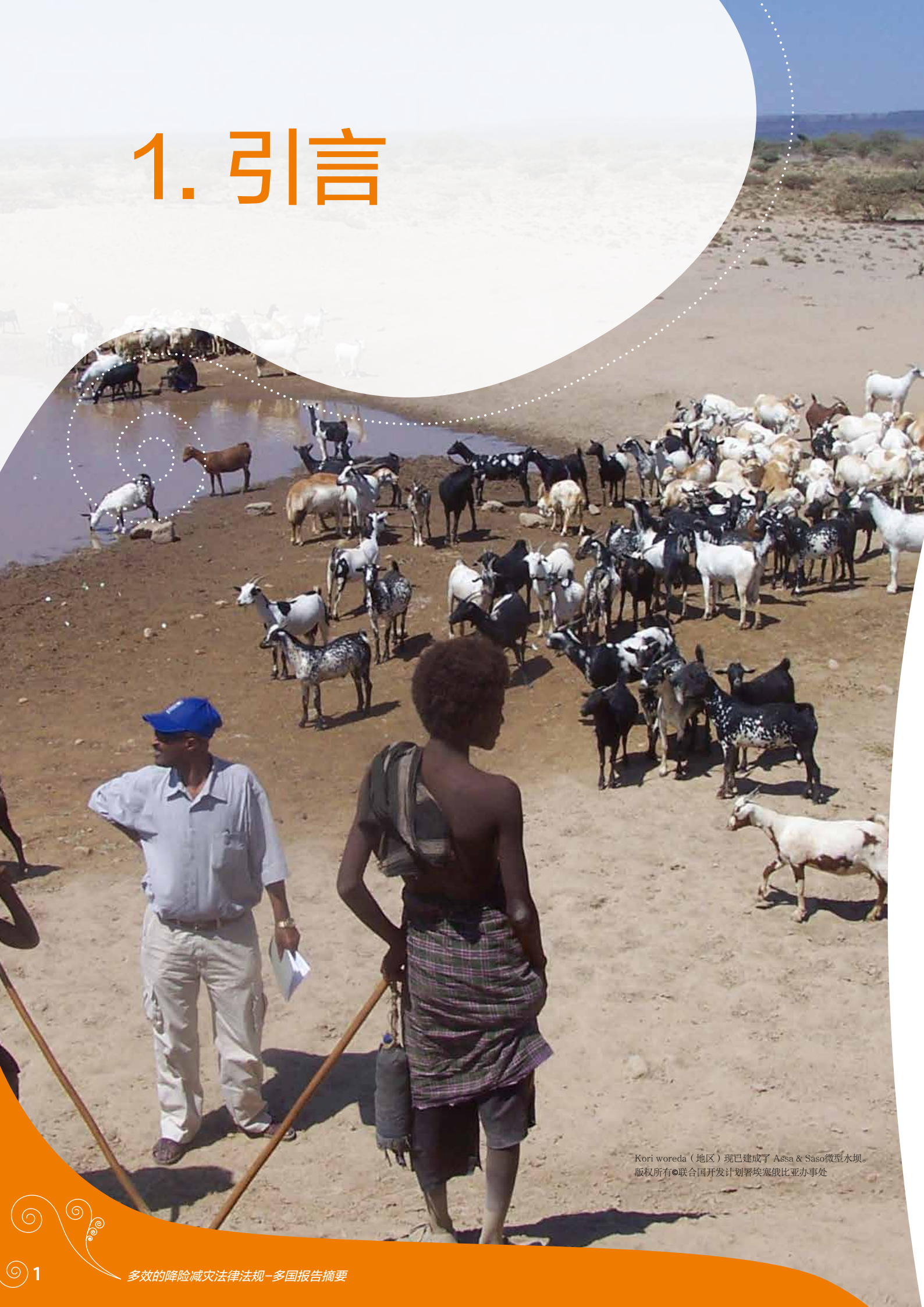
CCA	.....	气候变化适应
DRM	.....	灾难风险管理
DRR	.....	降险减灾
EIA	.....	环境影响评估
EWS	.....	早期预警系统
HFA	.....	兵库 行动框架
IFRC	.....	红十字会与红新月会国际联合会
UNDP	.....	联合国开发计划署
UNISDR	.....	联合国国际减灾战略办公室



奥什和贾拉拉巴德市居民正在改良城市基础设施，该项目是联合国开发计划署应地方当局请求而启动的“市政工程”项目。版权所有 © 联合国开发计划署



1. 引言



Kori woreda (地区) 现已建成了 Assa & Saso 微型水坝。
版权所有 © 联合国开发计划署埃塞俄比亚办事处



在过去的 20 年里，由于自然灾害而引发的灾难已经影响到了 44 亿人口，夺走了 130 万条生命，并导致了 2 万亿美元的经济损失。¹ 这些灾难不仅带来了死亡和破坏，它们还往往发生在贫困地区和边缘地带。灾难已经成为全球可持续发展的主要威胁，然而灾难也是可以预防的。

时至今日，有一个事实已经广受认可，那就是个人、社区和国家的举措和决定可以在很大程度上决定一场自然灾害会不会演变成灾难。从最广义上来说，为减少自然灾害对人类的影响而做出的选择可以被称为降险减灾（DRR）举措。² 大家普遍认同，无论是对政府本身还是其他方面而言，法律框架是让政府可以做出这种选择的关键工具。2005 年，168 个联合国成员国通过《2005-2015 年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》（HFA）时就已经承认了这一点，并一直持续至今，影响着各个国家以及其他的利益攸关方对该行动框架的后续协议的探讨。

然而，一些降险减灾专家和积极分子表达了对法律途径的怀疑和失望，他们辩称，许多为降低灾难风险而制定的新的法律和政策都没有起到预期的作用，并特地援引了社区层面上的实施不到位的情况作为例证。无数与《2005-2015 年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》的实施有关的报告都指出了社区层面上的降险减灾进展缓慢，并且存在立法角色的明确信息和分析缺失的情况。

有鉴于此，红十字会与红新月会国际联合会（IFRC）以及联合国开发计划署（UNDP）合作进行了一项多国调查，对 31 个国家的降险减灾法规作了系统的评估。本报告的目的是为立法者、公共行政人员以及降险减灾和发展领域实践者和倡导者们提供支持，帮助他们按照本国需要，准备并实施有效的灾难风险管理

（DRM）法律框架，同时吸收借鉴其他国家的先例和经验。该报告有以下四个目标：

- 介绍不同的国家以及不同法律体系下的降险减灾法规案例，作为可供灾难风险管理实践者和立法者们参考的资源；
- 明确有哪些因素支持或阻碍将降险减灾作为灾难风险管理法律及特定领域法律实施的重点；
- 为致力于修订或起草灾难风险管理法律及特定领域法律的立法者、实践者和政策制定者们提供建议；
- 提供一个分析框架，通过该框架在国家层面上评估不同的灾难风险管理法律和特定行业的法律能否为降险减灾提供有效支持。

该报告对不同国家的法律做了调查，主要是为了检查这些法律如何解决《2005-2015 年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》中的相关问题，以及各个当事国和国际红十字会与红新月运动在 2011 年的一项国际会议决议中提出的问题。³ 本总结报告是对多国报告的主要调查结果和建议、各个国家案例分析以及法律文案调查的摘要。

本报告发现，为服务于面向全社会的方法，降险减灾的法律框架应该包含制度规定，配置专用资源、促进社区、公民社会和弱势群体的参与，并且建立相关人员的责任和问责制度。有效的框架可以推动降险减灾在相关领域的主流化过程，可以在可用资源及国家和地方政府的能力范围内持续发展，并且适应于国家的整体法律和制度结构。

1 联合国国际减灾署，1992年里约热内卢地球高峰会议后的灾难影响。（2012）。

2 本报告中使用的一切术语请登陆 www.unisdr.org/we/inform/terminology 查阅降险减灾多国报告和联合国国际减灾署术语库。

3 决议 7，第 31 届红十字会与红新月会国际联合会，2011 年 11 月，召集了日内瓦公约的所有缔约国、红十字会和红新月会国际联合会、国际红十字委员会（ICRC）以及 189 个国家级红十字会与红新月会协会。

2. 背景

环境

《2005-2015年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》是本报告立论的重要依据之一。兵库行动框架第一优先行动，即“确保降险减灾成为国家及地区优先事物与较强的体制执行基础”，强调了法律和体制框架对灾难风险管理的重要性。不过，法律与体制的保障对于实施其他四个优先行动也是十分重要的。

在《2005-2015年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》于2005年实施以来，许多国家制定并颁布了大量的新法规，旨在强化降险减灾的重要地位。然而，到2011年的第三届全球降险减灾论坛举办之时，仍存在许多不足之处，尤其在各项法规对社区的影响力方面。调查发现，在积极参与降险减灾这一领域，各社区没有获得充足的信息、做出足够的努力、或得到充分的资源。此外，关于防止危险行为——尤其是在建筑和土地使用方面——的条例常常执行不力。

2011年11月，在第31届红十字会与红新月会国际联合会大会上，与会国谈及了这一问题。大会的第七项决议鼓励各国在各自国家的红十字会与红新月会（国家级联合会）、红十

字会与红新月会国际联合会、联合国开发计划署以及其他相关合作方的支持下对现有的立法框架进行回顾，审查红十字会与红新月会国际联合会向大会提交的报告中指出的关键缺口领域、并评估本国是否已经充分做到了以下几点：⁴

- 将降险减灾作为社区级行动的优先行动；
- 推进社区级别的灾难风险评估；
- 授权社区获取有关降险减灾的信息；
- 让社区、国家级红会、其他民间协会组织和私营部门可以参与社区级别的降险减灾活动；
- 为社区级别的降险减灾活动分配资金；
- 确保发展规划中包含成本效益分析以及在灾害概况、表现及脆弱性方面的地区差异性；
- 确保完全实施了建筑法规、土地使用规定及其他法律诱因；
- 有力推进社区级别降险减灾结果负责制。

《2005-2015年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》以及该项2011年决议共同构成了多国报告的国家研究框架，尤其强调了民间协会和社区参与的价值，突出了建筑法规和土地使用规划对于减少潜在风险的重要性，并将问责制和法律责任视为降险减灾的潜在法律诱因。

4 红十字会与红新月会国际联合会，法律和降险减灾：第31届红十字会与红新月会国际联合会背景报告，（2011）。



方法论

本报告总结了对 31 个国家组成的样本组的调查结果。研究采取文案调查与案例分析相结合的方式，其中对 14 个国家进行在立法和执法两方面的综合案例分析（见图一）。这些文案调查和案例分析可登录 www.drr-law.org 查阅。样本国家的选取反映了地理区域代表性、风险的多样性、和不同的收入及人类发展水平。

图一：
文案调查和
案例分析概况¹

北美

美国 (联邦, 伊利诺伊州, 路易斯安那州)

欧洲和 中亚

奥地利
意大利
吉尔吉斯斯坦
乌克兰

亚太地区

澳大利亚 (联邦, 维多利亚州)
中国 (中华人民共和国, 香港特别行政区)
印度 (联邦, 奥利萨邦, 旁遮普省)
日本
尼泊尔
新西兰
菲律宾
瓦努阿图
越南

拉丁美洲和 加勒比海地区

巴西
多米尼亚共和国
厄瓜多尔
危地马拉
墨西哥
尼加拉瓜
圣卢西亚
乌拉圭

撒哈拉以南非洲

安哥拉
科尼亚
埃塞俄比亚
马达加斯加
纳米比亚
尼日利亚
南非

中东地区和北非

阿尔及利亚
伊拉克

注：

¹粗体字显示的国家进行了案例研究

²SAR= 特别行政区

国别研究侧重于那些对减少主要由自然灾害引发的风险以及影响到包括妇女、被社会所排斥的群体、老人、残疾人、儿童以及最贫困的人口在内的最弱势的群体的风险起到支持作用的法律框架。国别研究的出发点在于与降险减灾有关的立法架构往往涉及多个行业的法律和法规，它们构成了一整套法律法规，超越了任何专门的灾难风险管理法律以及针对某一特定灾害的法律或安全领域的法规。在上述范围内，国家研究的重点包括：

- 那些使国家及地方灾难风险管理体系生效的法规；
- 一组与发展规划有关的特定行业的法规，包括建筑法，土地使用法，非正式定居点法，以及环境管理法。

本研究系统地调查了与执行降险减灾至关重要的十个方面的主题。这些主题的选取是依据《2005-2015年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》优先行动的主要方面、以及第31届红十字会与红新月会国际联合会大会第七项决议选定的，具体如下：⁵

- 降险减灾在灾难风险管理法以及已有的体制结构和职责和义务，包括资源配置和地方机构中的优先级别；
- 降险减灾在与灾害有关的法规（如火灾、洪水或地震）中融合程度；
- 灾难风险管理法中有关早期预警系统（EWS）的规定；
- 立法架构中的有关社区参与、学校教育以及公众的降险减灾意识方面的法规；
- 在立法架构中有关降险减灾在城市环境中的陈述，包括建筑条例、土地使用规划、土地所有制以及非正式定居点；
- 在立法架构中有关降险减灾在农村环境中的专门论述，包括农业方面，并涵盖缓慢发生的灾难、环境管理以及气候变化的影响；
- 法律架构中与降险减灾有关的权利、问责、职责和法律责任；
- 法律架构中有关风险分摊以及保险的规定；
- 在灾难风险管理法律中有关社区和民间组织的参与的规定，包括国家红会在人道主义援助方面作为政府的辅助力量；
- 明确弱势群体的特定降险减灾需求。

⁵ 第31届红十字会与红新月会国际联合会，2011年11月，召集了日内瓦公约的所有缔约国、红十字会和红新月会国际联合会、国际红十字委员会（ICRC）以及189个国家级红十字会与红新月会协会。

3. 调查结果概述

灾难风险管理法规

如何在灾难风险管理法规中确定降灾减灾的有限顺序

灾难风险管理法规旨在确立一个国家的灾难风险管理体系中各要素的优先顺序、体制规范以及其他方面的事情。各国的灾难风险管理法规随国情不同而有所差异，而且在国家灾难风险管理政策和规划、地方政府责任、资源配置、社区和公民社会的参与、早期预警系统、以及教育和公众意识方面所包含的程度也有所不同。在一些国家中，上述方面是专门的灾难风险管理法律的构成部分之一，但是在其他一些国家中，上述问题包含在单独的或者是伴随的法律中，也是整个法律框架的构成部分之一。

本报告的分析发现，尽管在一些国家（如阿尔及利亚、日本、墨西哥、纳米比亚、新西兰、菲律宾和越南）中，降险减灾属于高度优先处理的事务，且很好地融入了灾难风险管理法律中，但是对于其他许多国家而言，灾难风险管理水平的提升在其法律框架和执法方面的地位仍然有着很大的改良空间。然而，我们还注意到，在不同的国家环境中，灾难风险管理法律和制度在引领全社会参与的降险减灾方面也存在差异，因此，那些自然灾害较少或者是灾难风险管理能力较强的国家可能不需要对实施灾难风险管理法律中的降险减灾给予太多引导。尽管对于许多正在提高降险减灾有效性的国家而言，

在灾难风险管理法律中制定关于降险减灾的详细规定是十分重要的一步，但是这并不是唯一的方法。根据灾难风险级别以及国家和地方的管理水平，也可以通过行业法律及地方政府的责任来对灾难风险进行有效管理。

在对立法进行变动的过程中，一些国家由于政治不稳定性、收入水平和合规文化等方面的因素，面临着比其他国家严峻得多的挑战。灾难风险管理法律的演变也可能是在灾难的发生、国家和次级政治和法律改革进程、国际行为体等因素的驱动下产生的。因此，显然，立法的形式和改革的过程需要适应于各个国家的具体环境。

图二中的灾难风险管理法律的分类研究是基于灾难风险管理法律及其在某一特定国家的立法架构中所起到的作用而得出的。该研究考虑到了各国目前的灾难风险水平，包括自然灾害的表现以及行业和地方政府的灾难风险管理能力。



图二：
灾难风险管理法规的类型

一群女性村民正在准备将丘陵地带筑成梯田，以便于水土保持和灌溉。版权所有 © 联合国照片 / Penangini Toure

第一类：
备灾及应急响应法规

虽然也包括即时备灾、早期预警以及恢复等，但侧重于对自然灾害事件的应急响应。具体案例包括：伊拉克（1978），马达加斯加（2003），和尼泊尔（1982）。

第二类：
广义的灾难风险管理法规

涵盖多灾种的灾难风险管理的全过程，包括防灾、备灾、减灾、救灾与灾后恢复重建。虽然包括一些降险减灾的要素，但一般不包括跨行业的降险减灾机制，也不会对有关领域如降险减灾资源来源、风险评估、早期预警，或者是特定的降险减灾教育机制进行立法。具体案例包括：巴西（2010），尼加拉瓜（2000）和尼日利亚（1999）。

第三类：
降险减灾优先法规

与广义的灾难风险管理法律所涵盖的主题相同，但是此类法律明确指明降险减灾以优先顺序，为实施全社会参与的降险减灾创造有利的条件。此类法规还明确了地方的体制结构和 / 或职责，它们通常还涵盖若干除了关键的灾难风险管理环节之外的相关领域。具体案例包括：墨西哥（2012），纳米比亚（2012）以及菲律宾（2010）。

第四类：
降险减灾优先法规
(总则)

明确了降险减灾的优先顺序，但是没有有关主题的全面的详细的说明，因为有关这些主题的说明已包括在其他的法律中，如特别灾害法、自然资源管理法、房屋与建筑法以及地方治理法规等。具体案例包括：日本（1961）和新西兰（2002）。

制定一部适合各国国情的灾难风险管理法律是一大挑战，它既要解决最为重要的降险减灾这一首要任务，又要确保其所建立起来的灾难风险管理体系的持续性。还有一个重要方面，即该法律必须与本国的整体法律和制度框架相一致，并且能够对已有的灾难风险管理能力起到补充作用，尤其是对于地方的管理能力而言。

降险减灾政策和灾难风险管理法律框架的关系

对样本国家的调查结果表明，降险减灾更倾向于在政策、规划和策略方面处于优先地位，而非享有法律框架内的优先地位。不过，法律 and 政策的交互作用，尽管很复杂，却常常是成功实施的关键所在。几乎没有国家能够脱离特定的法律框架而处理好向降险减灾进行根本性改革的过程，因为灾难风险管理法对于树立降险减灾的优先地位以及执行机构的指令而言是必不可少的。即便是在具备成功的降险减灾体制的国家，如果这一体制仅仅是建立在政策的基础上的，那么这些国家最终也要将关键的部分纳入法律规定。然而，样本国家也会使用政策程序来推进新的法律改革。因此，政策既可以推进法律改革过程的进程，也是对执法过程进行指导的关键工具。

灾难风险管理法律分散式实施的制度框架

在大多数样本国家中，灾难风险管理法都设立了一个单一的机构（如国家灾难管理处或民防办公室），作为建立全社会降险减灾途径的中心聚焦点，并在全国范围内起到领导作用、树立政策导向。然而，调查发现，这些机构往往需要加强自身与其他领域以及利益相关者们的协调，尤其是在发展规划和适应气候变化方面。

大多数样本国家都已经建立了特定的灾难风险管理机构或者是在其立法和制度框架内做出了指令，涉及从全国到地方的不同层级。一些国家在地方建立了执行机构（如危地马拉和纳米比亚），其他一些国家（如南非和阿尔及利亚）则通过省级或地方的灾难风险管理咨询委员会来对综合管理功能进行补充，还有一些国家主要利用已有的地方政府机构来进行（如伊拉克和意大利）。无论如何，能够支持降险减灾的有效的地方制度结构的关键都在于有着明确的法令和授权，同时有专门的资源和能力，这一点也可以通过降险减灾培训和教育来提高。

灾难风险管理法律中的降险减灾筹资

在许多样本国家中，从国家到地方层面上的降险减灾筹资都是阻碍实施过程的一大难题。这一问题不只是一个灾难风险管理整体资源缺乏的问题。降险减灾几乎不会脱离于对灾难风险管理的整体支持，因此降险减灾往往会让步于应急响应和恢复等紧急事件。这种相互结合的财务支持方法可以让灾难风险管理和降险减灾的途径高度融合起来，如果两者属于分立的账户，则不太可能做到这一点。

为广义的灾难风险管理以及 / 或者降险减灾而设立的专门资金常常不仅用于每年的经常性支出，还被用作未来的储备金，以及承担长期的降险减灾项目。显然，灾难风险管理和降险减灾需要有一个可持续的资金基础，而在这一点上，有些国家需要外部捐赠人的支持。此类外部资源应该被视为对通过各级政府收入进行的常规筹资的补充，而非替代资金。将一定比例的专用资金分配出来，专门用于降险减灾，或者是常规的灾难风险管理活动的模式是一种较为保险的方法，能够确保让降险减灾活动成为全社会途径的一部分。然而，一些国家的经验表明，在有这样的资源流的情况下，需要为降险减灾指定专门的资源。

灾难风险管理法律中的公民社会和社区的参与

一些灾难风险管理法律对公民社会和社区参与咨询或执行机构的工作做出了专门的规定，通常将国家红会作为一个特定的辅助机构，在人道主义方面为一些公共机构提供支持（如尼加拉瓜）。其他的一些灾难风险管理法律中对非政府的利益相关方作了更广泛的义务规定，而没有具体说明。对案例分析样本国的研究表明，这类规定并不总是易于执行，而且参与度常常比法律规定的要低。然而，此类规定在很多国家都存在，表明公民社会组织是降险减灾战略的一个主要组成部分已经成为一个重要的共识。具体来说，这种做法承认了社区有权参与自身的风险管理工作。总体而言，如果在灾难风险管理法律中作出更明确的角色界定，那么社区和公民社会在各级灾难风险管理系统的参与程度会大大提高。

灾难风险管理法对女性和弱势群体的涵盖

分析发现了许多可以解决女性和弱势群体参与灾难风险管理的法律规定的方法。大部分经过评审的灾难风险管理法确实对这一点作出了一些规定，但是往往都是概括性的指导陈述，而没有具体的实施机制。这些法律往往强调了这些群体需求的重要性，而没有具体保障措施，确保这些群体在灾难风险管理体系中的代表性。

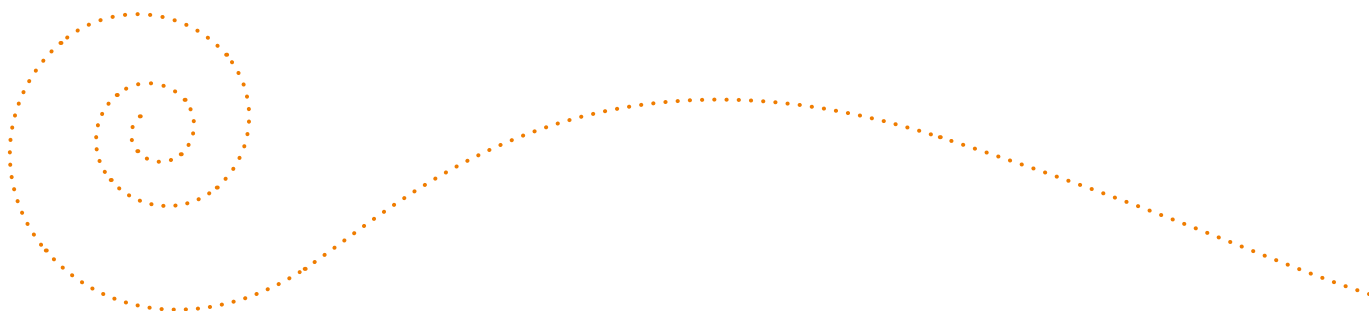
灾难风险管理法律框架中的早期预警和风险评估

在样本国家中，早期预警系统以多种方式得到开发：多数早期预警系统是根据特定灾害设计开发的（如埃塞俄比亚和澳大利亚）；一些预警系统是由法律规范的（如危地马拉、多米尼亚共和国和意大利），还有一些是由政策进行管理的（如尼泊尔、尼加拉瓜和圣卢西亚）。由于许多预警系统是根据特定的重大灾害而设计的，因此并不是所有的风险被包括的规范中。一些灾难风险管理法律包含有关风险评估的专门规定。风险评估是有效的早期预警系统的一种必不可少的基础。虽然少数国家通过立法实现了各类早期预警系统与风险评估的高度集成，但是大多数国家还没有在法律框架中，明确规定利益攸关方的角色和责任，特别是包括作为灾害风险信息提供者 and 接受者于一体的社区。即便是在那些已经通过法律来支持国

家和地方的早期预警系统的国家，在所有易受灾害影响的地区建立能够及时向社区提供一切相关灾害信息的系统也是很困难的。缺乏资源以及能力的不足一直以来是利益相关方们解释为什么缺乏涉及地方的完善的早期预警系统的理由。

灾难风险管理法律框架下的降险减灾教育和公众意识

超过半数的样本国家都已制定了相应的法律规定，要求公共机构开展关于降险减灾的社区教育，但是其中有许多规定的表述十分宽泛，没有具体的落实指导。在一些样本国家，法律还会要求在学校开设降险减灾课程或者进行校内防灾演习等。许多这样的规定都只是灾难风险管理法中的包含在目标条款里的简单陈述，还有一些此类条款包含在教育法中，或者是两种法律中都有，而教育法中的规定会有更具体的实施机制。一些法律还规定要设立以专业人员为培训对象的特别的培训设施或课程，并将此作为一项建设国家降险减灾和灾难风险管理能力的长期战略（如墨西哥和菲律宾）。在《2005-2015年兵库行动框架：建设国家和社区的抗灾能力》中，降险减灾教育被认为是一个全社会参与方法的一个基本组成部分。显然，在制定专门的有关学校降险减灾教育和公众意识的法律规定还存在很大的上升余地。



建筑法，规划法和环境法

本报告还分析一些相关行业法规，包括那些对发展和定居地规划作出规范的法规，即建筑标准、土地使用规定以及环境管理和气候变化法规。这些法规是灾难风险治理的重要支柱，因为它们强调了城市和农村地区的潜在脆弱性问题，特别是它们在遏制发展过程中产生的新风险方面发挥着主要作用。

建筑和工程建设法律中的降险减灾

大多数样本国家都制定了涵盖全国领域的、在法律上可执行的建筑法规和标准，无论是国家级法律还是联邦国家中的州级法律。然而，有的国家只有一些局部性的标准或指针，这表明在覆盖面和相关性方面还存在一些差距。有趣的是，只有少数几部法律专门提到了降险减灾条款，而且它们鲜少与灾难风险管理法律或体制度安排联系起来。建筑规范的落实通常是当地政府的职责。“合规文化”的缺失与该层级政府的能力和资源不足两者被认为是许多低收入及中等收入国家所面临的两大挑战。因此，许多情况下，为提升降险减灾的水平，开展房屋安全教育以及对大型违规开发项目进行法律惩戒变得十分必要。一些国家为了提升合规水平，开设了针对砖瓦匠和施工人员的培训项目。

土地使用规定中的降险减灾

大多数样本国家都有规范发展规划和土地使用规划的国家级或州级法律。有些最为强势的法律将土地使用规划和建筑标准融合在一起，还有一些法律进一步把这些领域跟灾难风险管理系统联系起来（如印度）。在联邦国家中，土地使用规划法通常是州政府的责任，但是几乎在所有的样本国家中，都是由地方政府承担主要的执行责任。在低收入国家和中等收入国家中，实施降险减灾所面临的主要挑战主要来自于缺少明晰的降险减灾说明以及不足的地方政府能力。

非正式定居点管理规定中的降险减灾

尤其是对于低收入和中等收入国家而言，城市的非正式定居点是执行建筑和规划法规所面临的巨大挑战，因为根据定义，这些非正式定居点不在常规的监管体系之内。然而，在许多国家，它们都是人口增长的中心，从而增加了城市风险和脆弱性。由于样本国家中几乎没有建立专门的针对非正式定居点的公共安全或降险减灾的法律框架，常常因为没有相应法律依据而无法判定某些行为违法。在一些已制定了与非正式定居点的安全有关法律的样本国家中，从长远而言非正式定居点的逐步正常化看起来最可能有效（例如巴西）。然而，如果重新安置是必须的，那么法律框架对规范社区咨询以及居民的程序和实体权利以避免垄断和滥用，将起到重要的保护作用（例如肯尼亚和纳米比亚的情况）。

环境管理法中的降险减灾

所有的样本国家都有环境管理法，但是除一个国家之外，其他样本国家还制定了法规要求对重大发展项目进行环境影响评估（EIA）。然而，只有少数几个国家制定了与自然灾害风险有关的特别标准，对社区参与环境影响评估过程中进行立法的国家就更少了。在多数情况下，环境法的执行完全分离于房屋和空间规划法规以及灾难风险管理法的执行，因此在这些行业法执行中，行业之间的协调程度很低，即便它们都在降险减灾中发挥着作用。灾难风险管理体系的跨行业协调机制，以及让降险减灾原则回归环境法律和制度的主流可以在很大程度上提高此类法律中的降险减灾作用。

适应气候变化法律中的降险减灾

降险减灾和气候变化适应（CCA）有着共同的目标，即是降低社区对极端水文气象事件的脆弱性。因此，对于集政策、规划和实施于一体的途径的需求也日益增长。在样本国家中，





2009年，在肯尼亚内罗毕新建成的安置棚户区居民的居民楼。版权所有
© 联合国人居署 / Julius Mwelu

只有九个国家（阿尔及利亚、巴西、多米尼亚共和国、日本、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、新西兰、菲律宾和乌拉圭）有特定的管理气候变化适应（而非减轻）的法律框架。有15个国家有专门的气候变化适应制度框架，通常都是建立在一个国家的灾难风险管理政策的基础之上。少数几个国家还制定了集降险减灾、气候变化适应和发展规划于一体的连贯的法律（例如阿尔及利亚、墨西哥和乌拉圭），然而这些方法仍然属于例外情况，而非具体规则。

自然资源管理法中的降险减灾

对于森林火灾和旱涝灾害风险的管理固然与自然资源管理密不可分，由于森林的退化，水土流失加剧了灾难风险。调查发现，在样本

国家中，与森林管理有关的法律往往独立于灾难风险管理法。这些法律通常对引起森林火灾的情况给予了严厉的惩治，但是在中低收入国家，这些法律的实施情况往往不太理想。对于大部分经常发生洪涝灾害的样本国家而言，洪灾属于国家灾难风险管理法律和体系管理下的风险之一，尽管这些法律的关注重点往往是短期的减灾举措和洪水警报。尽管各国对旱灾给予了大量的关注，尤其是在非洲，但是只有少数法律中包含与旱灾有关的专门规定。在灾难风险管理法中，旱灾通常包含在“灾难”的多重危害的定义中，法律中往往不会专门作出应对此类慢性灾难的监管措施。

支持降低灾难风险的法律交叉领域

支持降险减灾的宪法权利和人权

与降险减灾有关的权利可能有很多，包括生存权、人身安全权、法律面前人人平等的权利（非歧视原则）、以及享有安全、有益健康的环境的权利、发展权、财产权、对食物、住房、生计、健康和信息获取的权利。在样本国家中，这些重要的权利中有许多都包含在国家宪法和人权法中，还有一些国家的灾难风险管理法中也有所涉及。例如，厄瓜多尔的宪法中规定了保护公民免受“自然或人为灾难的不利影响”的权利；埃塞俄比亚的宪法中规定政府应该“采取措施避免任何自然或人为的灾难”；阿尔及利亚的灾难风险管理法中规定了参与原则以及公民对于自身灾害易损性和降低风险的方法的知情权。⁶ 目前面临的挑战仍然是将这些权利融入政府的降险减灾职责中去，同时明确如果降险减灾不利，那么受影响的人群是否仍然能够享有这些权利。

降险减灾的法律问责、职责和法律责任

在大多数样本国家的灾难风险管理法中，公众报告和议会监督机制都不是主要特征，也没有公民或行政程序对疏于降险减灾职守的政府官员或个人进行问责的规定。然而，也有一些值得注意的例外情况（如中国和吉尔吉斯斯坦）。在若干样本国家（如阿尔及利亚、奥地利、日本和肯尼亚）中，在普通法中，存在适用于

民事甚至刑事惩治的法规。然而，根据报道，鲜有启用这些措施的情况发生。因此，可以通过更好地发挥法律责任这一工具，来增强降低风险的问责制，但是同时要谨慎使用（尤其是关于刑事法律责任），避免损害志愿主义和参与意愿。

关于灾难保险和其他风险分摊机制的法律框架

在许多样本国家中，灾难保险的法律框架都不是灾难风险管理的重要方面，但有几个国家已经宣布有意建立国家保险制度。例如，墨西哥已经为各州制定和推行了强制灾难保险制度，有几个低收入国家已经开始探索其他风险分摊途径，包括直接的公共补贴以及农业保险制度（如越南和中国）。

惯例法和降险减灾

在不同的国家会存在认可程度各异的各种形式的惯例法，包括传统法、部落法和固有法，这种情况大都存在于后殖民主义国家，在这些国家中运行着双重或多重的法律体系。在降险减灾方面，惯例法通常在农村地区使用得最多，用于规范土地所有和使用权、水资源和地方治理等事宜（如马达加斯加、南非和新西兰）。

⁶ 厄瓜多尔宪法（厄瓜多尔，2008），第389条；埃塞俄比亚宪法（埃塞俄比亚，1994），第89（3）条；2004年12月25日第04-20号法律，可持续发展框架中的灾难预防和管理（阿尔及利亚，2004），第八条

**IN AN
EMERGENCY
THIS POSTER
COULD SAVE
YOUR LIFE**





4. 总结和建议

有效的灾难风险管理法律框架不是独立的，而是由行业法与地方政府的法令组成的、高度整合的法律体系的一部分。由于发展本身可能是造成灾难风险的关键因素，因此需要一个跨行业的本地化方法，从而使风险在其产生的第一地方得到管理。

调查发现，在法律实施过程中还存在着实质性的挑战。这就引发了关于如何在各个国家的资源和能力范围内通过降险减灾的法律框架来建立一种可持续的方法的问题。由于明显的资源全面短缺，一些国家，尤其是在地方政府层面上，无法满足灾难风险管理需求。因此，

发展以更广泛的公民社会和社区的参与为核心的全社会降险减灾方法就变得十分重要。

本报告提出了 17 条在灾难风险管理法、行业法和其他跨领域的法律中与降险减灾有关的建议。其中大部分建议旨在帮助法律制定者和管理者们制定及修订降险减灾的法律框架。此外，作为该领域的首次大规模综合性研究，本报告还明确指出一些本研究未尽之处但需要进一步研究的主题领域。

对于灾难风险管理法的建议

第一条——降险减灾在灾难风险管理法中的优先化

样本国家的案例表明，灾难风险管理法律中赋予降险减灾的优先化取决于诸多因素，主要包括一个国家主要风险以及治理环境、对降险减灾的理解水平、以及灾难风险管理需求和不足。因此，本报告建议，立法者和管理者们在对本国的环境和灾难风险管理需求、以及执法的能力和可利用的资源做出全面分析的基础上，根据他们希望制定的灾难风险管理法的类型来作出决策。这样的分析应该对于是否有必要制定一部专门针对防灾和抗灾的法律（第一类灾难风险管理法）或者是广义的灾难风险管理法（第二类灾难风险管理法）、或者是降险减灾优先法（第三类和第四类灾难风险管理法）起到指导作用。如果达成了降险减灾应当是灾难风险管理法的主焦点这一共识，那么本报告特此提供以下建议：

- 在法律目标及其建立的制度规定中赋予降险减灾以充分的优先权；
- 重视能够帮助增进管理者、执行者和公众对降险减灾的认识的全社会方法；
- 授权一个中心机构，有能力领导全国的降险减灾工作；
- 通过建立跨领域协调机制，尤其是管理国家和地方的发展规划的机构来确保灾难风险管理法可以为其他规范灾难风险的法律提供保障，支持将降险减灾纳入发展的主流；
- 建立对灾难风险管理法的实施情况进行审查的机制，通过对立法架构进行“持续改进”的方式来确保其能够满足新增的降险减灾需求。

第二条——降险减灾政策和灾难风险管理法律框架之间的关系

国家案例表明，目前，相对于大多数法律框架而言，降险减灾的优先地位在政策、规划

和战略中表现得更为明显。此外，这还表明，灾难风险管理政策和法律可以相互产生积极影响，在降险减灾方面取得进步。因此，本报告建议立法者和管理者们战略性地使用立法和政策工具，将其作为更加有效地实施降险减灾的重要支柱，具体来说就是通过利用政策来制定计划中的法律改革的政治议程，并且落实专门的新制定或者修订过的灾难风险管理法的执行机制。

第三条——灾难风险管理法分散执行的制度框架

在样本国家中存在一个明显的趋势，那就是将更多的降险减灾责任放置在次国家级别的层面上，包括通过立法委任来实现。无论这些责任是否融入了已有的地方政府职能中，或者是被分配给了国家级灾难风险管理机构下属的次国家级灾难风险管理体系中，地方政府和次级管理机构往往报告称其资源不足、并且/或者缺乏执行这些任务的技术和能力。本报告建议立法者和管理者们在建立或审查灾难风险管理的制度体系时，应该确保这些体系在政府的可利用资源范围内可以长期可持续发展下去。应该为它们配置资源，并且通过培训等方法增强实力，以担负起降险减灾在地方层面的法律责任。在社区和公民社会的参与越来越多的情况下，对地方机构有效履行降险减灾责任的方式进行审查也是大有裨益的。

第四条——灾难风险管理法中的降险减灾的筹资

鉴于还有其他一些优先事务会与降险减灾争夺资源，样本国家的情况表明，面对一些紧急的响应和恢复需求时，往往很难保障降险减灾的资金。尤其是在贫困国家中，灾难风险管理资源的整体来源都是一个问题。本报告建议，在法律允许的范围内，引入特定的降险减灾资源流，作为灾难风险管理预算中的“积极措施”。这一点可以通过建立国家及/或地方降险减灾法定基金来实现，资金来源可以包括多种筹资渠道，如私营部门和外部捐赠者。还可以通过从灾难风险管理预算中，由国家或地方批准专用资源，或者是让地方政府和社区可以直接使用联邦的降险减灾基金。鉴于目前国家范围内的降险减灾筹资情况信息有限，仍然需要在建设法律和政策框架内的有效的全国资源配置机制方面做出进一步努力，如果专门从事制定和实施灾难风险管理筹资事务的国家级别的合作方能够参与进来，将会有力推动这方面的进展。

第五条——灾难风险管理法规定的公民社会和社区的参与

样本国家的案例表明，即便法律对降险减灾的参与情况作出了规定，也并不总是易于执行的。为了强化在社区层面执行的降险减灾，本报告建议法律制定者们考虑在灾难风险管理法中包含更多完整、具体的规定，授权公民社会组织 and 社区在全国和地方灾难风险管理机构和过程中有特定的参与份额。这一点对于建立一个能够更好地适应自然灾害风险需求的灾难风险管理系统而言，是十分重要的，这样一个系统也可以考虑到当地的知识水平，支持社区就其面临的风险做出明智的选择，并在影响他们生活的方面做出正确的决定。

第六条——将女性和弱势群体纳入灾难风险管理法

将女性和最弱势群体更多地纳入降险减灾的规划和实施是一项可以使他们免遭灾难的不均衡影响的有效措施。尽管有几个样本国家通过法律授权了女性和弱势群体可以正式参与降险减灾，但是多数情况下，此类法律规定仅仅定留在可望而不可求的表述层次。因此，本报告建议，应该通过法律明确规定，让女性和弱势群体可以参与国家和地方灾难风险管理机制和过程。由于本研究无法获取足够的有关将女性和弱势群体纳入降险减灾法律的执行情况的数据，因此，与这些群体参与降险减灾需求评估、规划、执行和体制建设等有关的法律规定和实践有待进一步的深入的研究。

第七条——灾难风险管理法中的早期预警和风险评估

在大多数样本国家中，对法律框架在多灾种早期预警系统的开发中的支撑作用并没有得到足够的探索。因此本报告建议法律制定者们应该考虑明确政府与技术部门在综合国家风险评估与各层级的反映式的多灾种早期预警系统建设中的作用和责任，并规范将社区纳入自下而上的信息采集体系中。

第八条——灾难风险管理法中的降险减灾教育及公众意识

在若干样本国家中，资源和能力上的不足是执行有关降险减灾教育和公众意识的法规的主要难题。在建立一个降险减灾的全社会方法中，这方面问题的解决是个关键。为此，本报告建议，在灾难风险管理法中应该对社区的意识以及实施机制方面作出专门的规范，同时考虑在灾难风险管理法和教育法中包含与儿童教育和成人教育有关的法规。

有关针对建筑法、规划法和环境法的建议

第九条——建筑标准和土地使用规定中的降险减灾条款

尽管许多样本国家都有法律上可强制执行的建筑标准和土地使用规划法，但是很少有国家在这些法规中专门考虑到降险减灾问题，并且这些法规很少与现有的灾难风险管理法律或体制联系在一起。一般而言，地方政府负责实施这些法律。然而在许多中低收入国家中，实施与遵守这些法规的主要挑战在于地方政府缺乏应有的能力和资源。因此，本报告建议立法者和管理者们应该实施如下措施：

- 审查关于建筑、建设项目和空间规划的法律以确保这些法律涵盖整个国家领域，根据最新自然灾害标准得到定期的更新，并且给予学校、医院和其他公共建筑物以及有聚集人数众多的大规模商业开发项目等适当的优先权；
- 加强建筑、建设项目和空间规划之间以及在灾难风险管理法下各降险减灾项目之间的跨行业协调；
- 促进建筑环境中的安全规范使之成为降险减灾的全社会方法的关键支柱之一，从而降低潜在的风险与预防由于建设和城市开发造成的新的自然灾害风险；
- 增强地方政府与机构的技术能力和资源以确保与建筑标准和空间规划有关的法规得到实施；
- 采用法律手段以惩戒那些导致不安全建筑的违规行为与其他可能增加风险水平的开发项目，并将此类惩戒手段引入到其他目前仍然空白的领域。

第十条——与非正式定居点有关的降险减灾法规

只有极少数几个样本国家制定了全面的有关非正式定居点的公共安全问题的法律规定。由于这些非正式定居点的居民面对着被驱逐、房屋被拆毁的不安全状况，他们几乎没有意愿采取任何长期的降险减灾措施。因此，本报告建议那些在高风险地区中有非正式定居点问题的国家，审核其法律和政策框架，以确定如何更有效地落实这些法规，从而降低城市非正式定居点的灾难风险。为此，需要对相关问题进行分析，它们包括居民的权益、政府保护公众的责任、在地方政府的治理架构下非正式定居点的逐步规范化选项、社区和公民社会的参与、以及预计的人口流动和增长等。此外，本报告还建议对城市非正式定居点的降险减灾开展进一步的跨领域研究。

第十一条——环境管理和影响评估法规中的降险减灾条款

将环境影响评估作为一种降险减灾工具的可能性需要进一步探索。然而，本报告建议立法者与管理者们应该从“降险减灾的视角”来审核环境管理的立法和政策机制。这样可以确保这些法规能够为环境管理提供一个旨在保障人民及其财产和生计安全的、与自然灾害风险管理有关的国家级（或州级）框架。在理想状态下，这个框架也适用于由气候变化导致的新风险。此外，这些环境管理法规还应该将一些特定的自然灾害风险指标纳入新的主要建设项目或其他开发项目的环境影响评价之中，并且强化社区和公民社会组织在环境影响评估的过程中的发言权。

第十二条——降险减灾和气候变化适应法

立法将降险减灾、气候变化适应和发展规划融为一体可以创造较好的风险治理条件。然而，在大多数样本国家中，气候变化适应项目是由环境部门管理的，在很大程度上与灾难风险管理体系以及地方土地规划体制相分离。本报告建议在环境和灾难风险管理法中包含跨气候适应、降险减灾和发展领域协调的规定，从而以实现政策、规划以及项目之间的更加系统化的整合。

第十三条——自然资源管理法中的降险减灾条款

在水资源管理、旱涝风险及森林和土地管理相关领域中，将降险减灾引入自然资源管理法是十分可行的。这些领域各自独立，本报告对这些领域的涉及尚有未尽之处。因此，如果能对在自然资源管理的法律框架中促进旱涝和野火灾害的降险减灾的可能性进行进一步的调查研究，将会十分有用的。此外，本报告还建议建立一个跨行业的联系，并将社区和利益攸关方的参与以一种更为综合的方法纳入自然资源管理法中。



对支持降险减灾的法律交叉领域的建议

第十四条——支持降险减灾的宪法权利和人权

对人权与降险减灾关系的理解可以成为倡议，特别是为最贫困、最弱勢的群体发出呼声的重要途径。本报告仅可以涉及到该主题中的一部分。对于人权是否可以以及如何推动并促进降险减灾与灾损补偿是以后研究的一个焦点。为此，需要进一步分析此种方法对强化政府的降险减灾责任的可能作用。

第十五条——降险减灾的法律问责、职责和法律责任

根据本报告有关降险减灾的报告、问责、职责和法律责任的初步调查结果，显然需要对这些机制在灾难风险管理法和行业法中的适用性做出进一步的研究。为此，需要进行更详细的更广泛的实践调查，包括利益攸关方对于支持或反对这些促进有效的降险减灾机制的政策讨论的观点，并基于以下四大问题：

- 关于透明化报告和议会监管的法律规定；
- 关于如何使用行政惩治措施，包括政府的内部流程与行政法庭；
- 关于政府官员和机构在发展规划和降低潜在风险方面的法律责任；
- 关于个人与私有部门在遵守房屋和建筑安全规范方面的法律责任。

第十六条——灾难保险及其他风险分摊机制的法律框架

本报告的调查结果表明需要对有关促进灾难保险和其他风险分摊金融机制的法律框架作进一步分析。该项分析最好是与保险和灾难损失成本分摊的关键利益攸关方合作进行，而且集中在这些法律框架如何为降险减灾提供最佳支持。

第十七条——惯例法和降险减灾

本报告建议，需要对惯例法对降险减灾的影响作出进一步研究。本报告的编写经验表明，要更加详细地考察惯例法在特定社区的降险减灾中的作用，最有效的方法是要密切地与地方和社区合作进行跨领域的研究。研究的目标应该集中于惯例法应该如何支持地方政府与社区的开展降险减灾工作，包括女性、被排斥的社会群体和弱势群体的需求，以及如何将以传统方式组织起来的社区更好地与国家地区降险减灾系统连接起来。



International Federation
of Red Cross and Red Crescent Societies

www.ifrc.org Saving lives, changing minds.

红十字会与红新月会
国际联合会

Chemin des Crêts 17
Petit-Saconnex
日内瓦
瑞士
电话：+41 22 730 42 22



*Empowered lives.
Resilient nations.*

联合国开发计划署

One United Nations Plaza
New York
NY 10017
美国
电话：+1 212 906 5000