

性别敏感的减少灾害风险 政策实践指南



全国妇联国际部印制

鸣 谢

联合国国际减灾战略（UNISDR）感谢联合国国际减灾战略系统各利益相关方对出版本书所做的贡献。本书在编写过程中得到了UNISDR的支持，是减少灾害风险性别工作组共同努力的成果。

起草委员会的成员有：Lorena Aguilar (IUCN), Feng Min Kan (UNISDR), Madhavi Ariyabandu (UNISDR), Rowena Hay (Umvoto Africa), Lucita Lazo (CAPWIP) 和Ana Cristina Angulo Thorlund (UNISDR).

做出贡献的人员有：Cheryl Anderson (University of Hawaii), Meenakshi Ahluwalia, Itza Castaneda , Xavier Moya, Rafael Van Dyck (UNDP), Maureen Fordham (University of Northumbria) 和Tracy Raczek (UNIFEM).

我们特别感谢Andrea Quesada Aguilar所作的基础性研究、分析和章节提纲，感谢Adelia Branco对UNISDR收到的国家报告所作的初步审查，感谢Tze Ming Mok对帮助本书成形提供大量的编辑建议和分析性意见。

本书也受益于以下两次国际论坛的深入讨论：2008年在马尼拉由亚太妇女参政中心组织的“第三次全球政界和管理界妇女大会”；2009年在北京由中华全国妇女联合会组织、与UNISDR合作举办的“性别与减灾国际会议”。

本书是在阚凤敏女士的指导和监督下完成的，由Ana Cristina Angulo Thorlund协调，Ramon Valle和Mario Barrantes设计、编排，UNISDR信息管理服务部门Lydie Echernier和Sylvain Ponserre给予了支持。

本书是应2007年第一届减少灾害风险全球平台大会政府要求而准备的。本书也是UNISDR2008-2009两年度工作计划的一部分，得到了联合国减灾信托基金和世界银行全球减灾和重建基金的支持。

序

灾害不歧视，但人歧视。现有的社会经济条件意味着灾害给不同人带来不同后果，最脆弱的人群往往受害最严重。研究表明，灾害加重、加速、加深了性别不平等，使妇女的不利处境变得更糟。同时，世界往往忽视妇女在减少灾害风险方面的潜力，妇女在建设抗灾社区方面的领导能力几乎不受关注。

IUCN, UNDP和UNISDR共同努力，将性别问题纳入跨领域的减少灾害风险中。对IUCN来讲，与气候变化相关的灾害给妇女带来日益严重的影响是主要关切的问题。同时，UNDP在危机预防和灾后重建方面“关于提高妇女能力和促进性别平等的8项议程”中强调，需要在减少灾害风险活动中推动性别平等，支持女性和男性更好地重建。联合出版的本书是UNISDR主导的支持落实《2005-2015年兵库行动框架：建立抗灾的国家和社区》进程中的一项成果。

本书给国家和地方政府进一步落实《兵库行动框架》提供了政策实践指导。性别平等的减灾行动是减少脆弱性、稳定整个社区生活的低成本高收益双赢的选择。它将用来应对气候变化，用综合的方法全面巩固发展成果。我们希望本书有助于扭转缓慢的、不稳定的、远远不能应对紧迫挑战的现状。

Margareta Wahlstrom
玛格丽特·瓦爾斯特隆
联合国减少灾害风险
助理秘书长

Julia Marton-Lefevre
朱利亚·马尔顿-拉斐尔
国际自然同盟总干事

Jordan Ryan
约旦·瑞恩
联合国开发计划署
危机预防与重建司
(BCPR)
助理总干事兼司长

引言

性别主流化是一个最容易被认同的概念，但很少能坚持做好。减少灾害风险亦然。把这两个问题放在一起，努力将性别问题纳入减少灾害风险时，政府和实践者就会发现缺乏政策实践指导。他们知道为什么要做，却往往不知道如何去做。不是因为任务本身艰巨，而是因为没有足够的先例指导和实践知识。

为解决这一问题，UNISDR从2006年开始致力于把性别观念纳入减少灾害风险。本书是广泛磋商的结果，也是对呼吁为把性别观念纳入减少灾害风险提供清晰的政策实践指导的一个回应。

这个进程包括从2002年起对政府报告、对性别和灾害管理或减灾等重要会议的报告作初步回顾，2007年和2008年举办两次专家磋商会议；2007年在第一届减少灾害风险全球平台大会上初次向政府介绍了此问题，继而在2008年10月“第三届政界妇女关于性别、气候变化和减少灾害风险国际大会”上、2009年4月在“性别与减灾国际会议”上，对性别和减少灾害风险作了深入广泛的讨论。

我们的总体目标是，致力于提高女性和男性的抗灾能力，实现可持续发展。本书的具体目标是：

- 增进对减少灾害风险中性别问题和性别需求的了解；
- 提高政府应对减少灾害风险中性别问题的能力；
- 鼓励政府采取措施，将性别观点纳入减少灾害风险的立法、政策和项目，实现可持续发展。

本书包括了性别主流化的政策指南，以及就如何使性别敏感的风险分析机制化、如何建立性别敏感的预警系统、如何利用性别敏感的指标监督进展等的实践指南。本书还概述了目前全球工作有限的进展情况，并提供了参考文献目录。

本指南在编写过程中获得了专家的支持，编者也与一些政府部门进行了磋商。我们衷心希望本书能提供政府所需的、合适的实践指导，有助于带来具体变化，切实将性别主流观点纳入减少灾害风险。

阚凤敏女士
联合国国际减灾战略
特别顾问

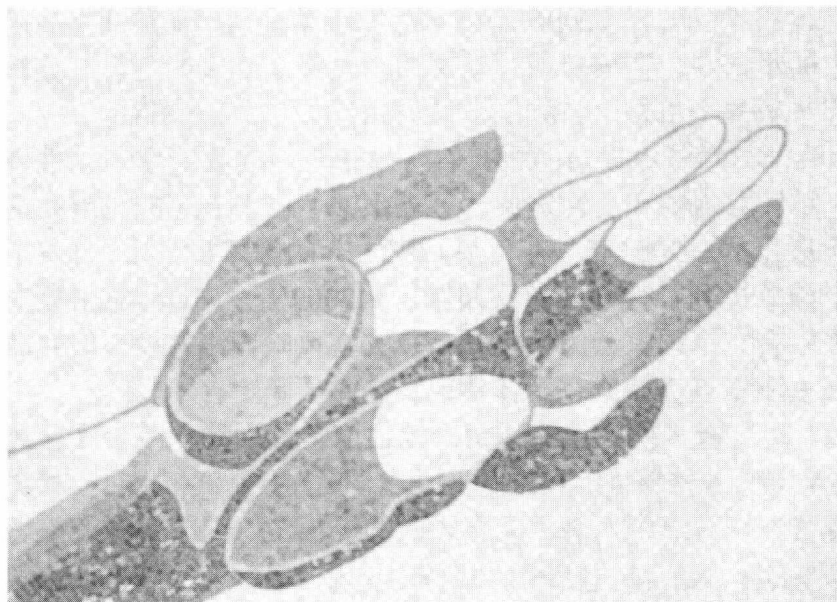
目 录

鸣谢	i
序	ii
引言.....	iii
 第一章：将性别观点纳入减少灾害风险： 进展与挑战.....	 1
1.1 概述.....	1
1.2 全球进展.....	2
1.3 地区进展.....	8
1.4 国家进展.....	11
1.5 结论.....	12
 第二章：性别敏感的减少灾害风险政策指南.....	 15
2.1 背景.....	15
2.2 基本原理.....	16
2.3 政策基础	17
2.4 推荐的方法.....	18
2.5 优先行动领域.....	19
2.6 监督与报告.....	20
 第三章：性别敏感的风险评估.....	 22
3.1 什么是灾害风险评估?.....	22
3.2 为什么要做性别敏感的风险评估?.....	23
3.3 如何开展性别敏感的风险评估?.....	27
A. 明确脆弱性的存在和程度，以及危险暴露的程度： 为什么性别问题重要.....	28
B. 确定以性别为基础的风险管理能力和资源： 妇女是变化的促因.....	31
C. 确定可接受的风险水平：妇女的视角.....	33
D. 性别敏感的风险评估的清单.....	35

第四章：性别敏感的预警系统	41
4.1 什么是预警？	41
4.2 为什么我们需要性别敏感的预警系统？	43
A. 监测和预警服务	43
B. 传播和信息	44
C. 响应能力	45
4.3 我们如何建立一个性别敏感的预警系统？	46
A. 监测和预警服务：发展自然灾害和预警服务	47
B. 传播与信息：传达预警和风险信息	49
C. 响应能力：提高国家和社区的响应能力	50
第四章附录	55
 第五章：减少灾害风险性别敏感的指标	 58
5.1 什么是指标？	59
5.2 指标为什么重要？	59
5.3 什么是性别敏感的指标？	60
5.4 如何建立良好的指标？	61
5.5 在减少灾害风险的活动周期，我们如何使用指标？	65
5.6 减少灾害风险性别敏感指标的一些范例	68
第五章附录	85
 附录	 88
1. 缩写	88
2. 术语	89
3. 性别敏感的减少灾害风险全球行动北京纲领	91
4. 关于性别纳入气候变化和减少灾害风险全球行动马尼拉宣言	95
5. 参考文献目录	99

第一章

将性别观点纳入减少灾害风险：进展与挑战



1.1概述

本概述是一个便捷的参考，了解性别观点纳入减少灾害风险的进展和挑战。收集信息的方法包括从2004年开始对各国提交UNISDR的报告进行回顾；2002年对性别和灾害问题重大事件进行分析；2007年、2008年和2009年与活跃在性别、治理、气候变化、环境、减少灾害风险等领域的专家进行磋商。本概要还受益于2008年在马尼拉、2009年在北京分别举行的关于性别、减少灾害风险和气候变化两个重要国际会议上利益相关方的讨论和专业知识。

近年来，把性别观点纳入减少灾害风险发生了重要变化：从关注妇女向关注性别转变，这一变化的前提是，把减少灾害风险中女性和男性的作用和两性关系放在整个社会经济和文化背景下进行分析。这一变化的最高目标是，灾害管理的战略重点从应急策略向长远的、主动减少灾害风险和脆弱性方向转变，而且性别和减少灾害风险被认为是实现可持续发展的必要因素。

在全球层面，现有情况表明，在减少灾害风险中推动性别平等的主要工作是宣传和提高认识、支持政策变化、将性别观点纳入政府间工作中。

在过去五年中，一些区域的政府间灾害管理和减少灾害风险的政策和战略开始触及此问题。但不幸的是，很少明确地对性别平等作出承诺；甚至此问题被假设隐含在《2005-2015年兵库行动框架：建立抗灾的国家和社区》更大的承诺中。在项目或行动层面，执行是临时的、没有连续性，进展主要靠少数几个机构，特别是非政府组织的努力而取得的。

从各国向UNISDR提交的报告看，越来越多的政府意识到性别问题的重要性，尽管取得的实质性进展还远远不够。过去五年的进展是从非常低的基础上取得的。2004年，在世界减灾大会的国家报告中，118个国家中只有19个国家提到了性别或妇女问题。到2009年，向UNISDR提交的62个国家报告中有51个国家认为性别与减少灾害风险同等重要，但在政策和项目中性别主流观点仍然鲜有具体体现。

最后，尽管有一些政策文件明确提出应把性别纳入减少灾害风险的政治承诺，但除了一些临时活动外，还没有取得实实在在、可持续的成果。此外，在将性别观点纳入减少灾害风险的进程中，调动资源还没有取得实质性进展。

1.2 全球进展

经过几十年被政府间工作边缘化后，性别问题在全球减少灾害风险的议程中缓慢地显现出来。主要原因是全球不断宣传，意识提高，以及联合国开发署提供技术支持，UNISDR与联合国其他机构，如联合国妇女发展基金、联合国妇女地位委员会、地区组织和民间社会的合作。

大事记

2001年

联合国妇女提高妇女地位司与UNISDR合作，在土耳其安卡拉举办了“关于环境管理和自然灾害的减缓：性别问题专家会”。会议集中讨论了妇女风险管理的技能，挑战妇女是受害者的主导观念。专家建议在2002年召开的世界可持续发展峰会（WSSD）上，将性别敏感的环境管理和减少灾害风险问题列入峰会议程。

2002年

安卡拉专家会议提出的建议，被世界可持续发展峰会的议程和《约翰内斯堡行动计划》草案采纳，并获得峰会通过。

联合国妇地会第46届会议关注环境管理和自然灾害减缓问题。会议通过了一系列政策建议，承认妇女在减灾、应灾和恢复重建中的作用。政府呼吁采取行动，提高妇女能力建设，确保她们全面参与。会议还要求收集按性别分类的数据和范例。

2004年

在夏威夷火奴鲁鲁召开了“关于性别平等和减少灾害风险研讨会”。在减少灾害风险取得的成果基础上，与会代表强调，在社区降低风险的工作和政府活动中，仍经常忽视性别敏感的措施和政策，同意制定性别与灾害手册。他们还呼吁在第二届世界减灾大会（WCDRII）和未来的减少灾害风险工作中，要有意识地将性别观点纳入政策和实践中。

2005年

2005年1月，在日本神户召开第二届世界减灾大会（WCDRII）。性别平等和减少灾害风险平台要求所有与会国家在以下五个方面考虑吸收性别观念：

- 将性别观念纳入所有灾害管理的措施中；
- 提高妇女团体和社区组织的能力；
- 确保性别观念纳入宣传、培训和教育中；
- 确保给妇女提供参与科学和技术工作的机会；
- 确保性别观念纳入项目实施、监督和评估中。

联合国妇地会第49届会议通过了与自然灾害相关的决议，敦促政府将性别观念纳入备灾规划的各个阶段，纳入灾后救援工作中。

2006年

2006年在瑞士达沃斯召开的国际减灾大会包括了性别和减少灾害风险的议题。

2007年

在世行全球减灾和重建基金（GFDRR）的组织下以及与瑞典国际发展署（SIDA）和联合国国际减灾战略（UNISDR）的合作下，成立了斯德哥尔摩减灾和重建论坛。论坛承认需要开展长期的、包括性别问题在内的活动，解决潜在的脆弱性和贫困问题，为实现千年发展目标取得持续进展。

加勒比国家协会在海地组织召开了“大加勒比地区自然灾害风险的降低、减轻和重建高级别会议”。会议通过了行动计划，将性别作为一个跨领域问题纳入大加勒比地区减少灾害风险的政策、计划和行动中。

2008年

第三届全球政界和管理界妇女大会以性别、气候变化和减少灾害风险为主题。会议结果通过了“关于性别、气候变化和减少灾害风险全球行动马尼拉宣言”。立法者和决策者出席了本次会议，该会由亚太政界妇女中心组织，与联合国国际减灾战略（UNISDR）、联合国开发计划署（UNDP）、世界自然保护同盟（IUCN）、联合国环境署（UNEP）、性别与气候变化全球联盟（GGCA）、联合国妇女发展基金（UNIFEM）、亚洲开发银行（ADB）、妇女环境与发展组织（WEDO）共同合作举办。

2009年

中国全国妇联与UNISDR合作，与中国民政部和联合国驻华机构在北京主办了“性别与减灾国际会议”。在第三次政界妇女国际会议成果的基础上，共有来自43个国家的200多名代表与会。与会代表回顾了将性别纳入减少灾害风险取得的进展和面临的挑战。代表认为，在当前减少灾害风险和适应气候变化的国家和国际谈判中，性别问题仍被边缘化，性别考虑几乎不作为制定政策和框架的一个基本原则，代表对此表示关切。¹会议达成共识，制定了九项可行的行动计划，作为“关于性别敏感的减少灾害风险全球行动北京议程”的内容。

回顾上述全球层面的大事，可以看出，逐步开展宣传、提高意识有助于增进对减少灾害风险和性别地了解，并作为跨领域问题必须纳入所有发展领域。这些问题不能孤立于社会经济的发展。

¹ 详见附录 2：关于性别敏感的减少灾害风险全球行动北京议程。

联合国的支持

联合国所有机构都已经把关于性别主流化的政策和战略纳入各自的发展和人道主义事务中。由于减少灾害风险贯穿了联合国机构所有的职能领域，从发展到灾后救援和恢复重建，这为把性别纳入减少灾害风险营造了一个可行的环境。

相对于联合国其他机构来讲，联合国开发计划署（UNDP）和联合国国际减灾战略（UNISDR）有明确的减少灾害风险职能。UNDP特别关注在国家层面的能力建设和将减少灾害风险纳入发展和规划；而UNISDR得到授权协调联合国机构和各国政府落实国际减灾战略（ISDR）和《兵庫框架》。

继2005年1月召开的世界减灾大会之后，UNDP和UNISDR加大力度支持政府将性别纳入减少灾害风险。

联合国开发计划署（UNDP）

联合国开发计划署制定了2008-2011年性别平等战略，在“2006-2007年性别行动计划”的基础上，强调以权利为基础的行动，注重行动和机制优先。为特别关注灾害背景下的性别问题，该机构通过了“八点议程（8PA）”：为危机中的女孩和妇女取得切实、积极的成果，其中一点指出“在减少灾害风险中推动性别平等：珍视妇女的知识和经验”。

通过对安理会第1325号、1820号决议倡议，宣传“八点议程”，特别是危机中和危机后性别暴力问题和妇女需求已经受到捐款界、决策者、危机预防和重建部门的认可。

但是，在国家层面推动性别平等、赋予妇女权利方面，联合国开发计划署仍然面临诸多挑战。联合国开发计划署旨在提高国家的能力，如在危机有关的性别分析中，把性别统计纳入灾害风险、影响和需求评估。联合国开发计划署还确保妇女参与所有灾害风险管理的对话。

作为灾害早期恢复工作组的一部分，联合国人口基金（UNFPA）和联合

国开发计划署正在实施一个项目，以提高处于灾害风险和冲突中的国家的性别意识。联合国开发计划署提倡在一些国家将性别敏感的减少灾害风险纳入气候变化的适应的过程中，同时纳入联合国发展援助框架、减贫战略文件和国家政策，并提供技术支持。

联合国国际减灾战略（UNISDR）

在2008年第63届联大会议上，联合国秘书长报告了UNISDR加大力度推进性别主流观点的情况。UNISDR将性别与减少灾害风险相结合的工作主要体现在三个方面：

- 为实现《兵库框架》总体目标，宣传性别平等的重要性和必要性；
- 教育和动员男性和女性在减少灾害风险中促进性别平等；
- 制定性别敏感的减少灾害风险政策实践指导，收集范例。

2007年初，联合国国际减灾战略启动一项倡议，为将性别关切和需求纳入减少灾害风险建立全球合作伙伴关系。该倡议为性别活动家和各利益相关方提供了一个平台：

- 共享性别问题的信息、知识和经验；
- 提高妇女在减少灾害风险中的声音，突出妇女的作用；
- 制定关于性别和减少灾害风险的政策指导。

2006年，联合国国际减灾战略处出版了《从战略到行动》一书，包括政府减少灾害风险政策指南。联合国国际减灾战略还在2007年6月减少灾害风险全球平台大会的政府会议上介绍了性别问题，为政府制定性别和减少灾害风险政策打下了基础。

联合国国际减灾战略还公布了联合国机构、捐款方、非政府组织、各国政府等各利益相关方的经验教训，旨在强调：

- 用包括性别问题在内的方法减少灾害风险，给家庭和社区带来双赢效果；
- 如果给予妇女平等机会的话，在减少灾害风险领域—妇女作为参与者、管理者、决策者、领导者，可以发挥复合型的作用。

2008年，联合国国际减灾战略组织多个利益相关方的专家，研究制定政策指南，开发能力建设的培训模块。

国际议程

2005年世界减灾大会168个国家政府通过的《兵庫框架》是所有国际减少灾害风险政策框架中对性别问题阐述最明确的文件。文件指出“[a]性别意识应该被纳入所有灾害风险管理的政策、计划和决策中，包括风险评估、预警、信息管理、教育和培训”。

2006年在第61届联大会议上，政府承认忽视了妇女对减少灾害风险的需求、关切和贡献，通过了关于在减少灾害风险方面加速推进性别主流意识和妇女参与决策的决议。

在2007年第一届减少灾害风险全球平台大会上，与会者讨论了性别问题。会议报告指出，妇女在建设防灾文化方面发挥着重要作用，特别是在社区层面，但未得到充分认可，因此她们推动减少灾害风险的潜能几乎未得到挖掘。妇女和女孩受灾害影响较大的情况受到了关注。报告敦促国际减灾战略系统伙伴提高意识，采取措施在灾害风险中关注性别因素，在减少灾害风险方面积极推动妇女的领导和参与。

在第三届全球政界和管理界妇女大会上，250名与会代表通过了《关于性别、气候变化和减少灾害风险全球行动马尼拉宣言》。宣言强调指出，气候变化全球协议中缺少性别因素。会议发表12项主要声明，包括女性和男性在社区、国家、地区和国际层面必须平等地参与气候变化、减少灾害风险的决策；政府和国际机构必须执行性别预算，确保划拨充足的资源，提高妇女，特别是最贫困和最弱势的妇女群体，应对气候变化和灾害的能力。

《关于性别敏感的减少灾害风险全球行动北京议程》（2009年）将于2015年开始实施，该议程为各国政府和国际机构开展在地方和国家层面提高性别实效的抗灾能力提供了指导。它呼吁对性别纳入减少灾害风险作出

政治承诺，鼓励政府开展性别敏感的脆弱性评估、风险评估、能力评估和监督。

1.3 地区进展

地区层面增进了对以性别为基础的灾害影响的了解，给应灾管理机构和灾害管理机制施加了压力。在政策和实践方面有进步趋势，尽管进展缓慢且不连贯。在过去五年中，成立了一些主要的政府间减少灾害风险的机制，但减少灾害风险中的性别工作落后于地区减少灾害风险取得的总体进展。

非洲地区

2009年该地区几乎所有的国家报告都提到了妇女或性别问题。非洲制定了《将灾害风险评估纳入发展的地区行动计划和指南》，阐述了性别问题的重要性。但是，在性别工作方面，非洲所有的国家并非处于同一发展阶段。

美洲地区

该地区大多数国家已经建立了性别问题国家机制，但在性别平等的法律和减少灾害风险之间缺乏连贯性。报告包括了性别与减少灾害风险的小型项目，包括技能培训等。

亚太地区

亚洲地区在提供信息、指导和能力建设方面取得了一些进展。例如，南亚灾害缓解网络（Duryog Nivaran）、南亚行动（南亚中级技术发展小组）、山区综合发展国际中心和亚太妇女、法律和发展论坛等机构制定了亚洲灾害管理性别问题指南。

在2007年11月召开的第二届亚洲减少灾害风险部长级会议上，通过了《德里宣言》，作出了具体承诺。宣言建议：“鼓励各国政府作出特别努力，将性别观点纳入减少灾害风险，从而减少妇女的脆弱性，承认妇女在减少灾害风险中能够发挥重要作用”。

许多其他政府间机构与灾害相关的政策和战略文件中都未作出清晰的阐述和承诺。地区对《兵库框架》做出的承诺还包括：2006年南亚灾害管理综合框架地区合作协会(SAARC)，2005年东盟灾害管理和应急协定，以及欧洲和地中海重大灾害协定第11项部长级部分等。

由于他们对《兵库框架》和《千年发展目标》作出了承诺，而上述文件对性别问题有明确承诺，因而他们对性别问题的承诺被认为是隐含其中。但是，这些“隐含”的承诺没有导致地区政策、立法和实践采纳性别观点。

欧洲地区

几十年来欧洲地区积极推动两性平等，通过现有的性别平等的法律、教育、广泛的性别敏感的活动等，欧洲国家通常想当然地认为，性别问题被包含在减少灾害风险中。因此，性别问题尚未专门纳入所有减少灾害风险的计划和活动。法国的减少灾害风险计划成效显著，专门提出减少灾害风险的计划必须惠及男性和女性。在减少灾害风险国家平台中，女性也没有平等的代表性。

捐款方

国际捐款方对性别和减少灾害风险议题的支持仍远远不够。多数捐款只以项目为基础，缺乏可持续性。

联合国

联合国开发计划署在地区层面的工作逐步取得进展。在拉美地区，²一个名为“风险管理与性别平等学习社会”的小组在2007年组织召开了关于风险管理与性别平等第一次地区会议，实施“将性别纳入灾害风险知识管理”的项目，明确、分享、系统化、传播和加强现有的资源和服务。

联合国开发计划署实施“加勒比风险管理倡议”的项目，在加勒比灾害风险管理中突出性别的重要性。项目选择对加勒比地区的五个国家进行调研。预期结果是，在一定程度上让这些国家的风险管理机制有效地采纳

² 关于联合国开发署在拉美地区的活动，请访问网址：

www.americalatinagenera.org/tematica/cvd-leernas.php?Titulo=Tema5m3&vinculos=Desastres

性别观点。

联合国开发计划署在海地、缅甸和秘鲁开展重建项目，帮助妇女提高生活能力。联合国开发计划署还在南亚地区制定了关于性别和减少灾害风险的政策实践指南，翻译成南亚当地语言，提高了能力建设。例如，联合国开发计划署驻印度代表处和印度政府制作了出版物，题为“妇女作为平等伙伴：灾害风险管理项目中的性别问题—范例汇编”。该汇编提供了印度阿萨姆邦、泰米尔纳德邦、奥里萨邦、乌塔邦、古吉拉特邦、德里和马哈拉施特拉邦等地区在减少灾害风险中注重性别平等的范例。另外，联合国开发计划署驻斯里兰卡办公室收集印度洋海啸的经验教训，帮助制定跨领域的、灾后重建综合方案的工具。

2008年，联合国妇女发展基金建立了亚洲性别专题小组，把减少灾害风险做为关注的领域。联合国国际减灾战略作为该小组成员，提供了技术指导。

非政府组织

许多在地区开展灾害管理活动的国际非政府组织和发展机构在他们的战略文件中对性别没有作出鲜明承诺。但另一方面，在其行动中做出了一些关注性别问题的努力。这些努力通常体现在针对妇女的项目中；但是没有证据表明，这些活动有连贯性，或在整个减少灾害风险活动中关注性别关系。这表明在机构的计划和执行层面，缺乏对性别问题的了解。

社区层面的活动

在国家和地区一级开展的活动，特别是国际和地方非政府组织、妇女组织活动，提高了人们对该问题的意识。一些活跃的团体开展的宣传活动在国际和国家层面增进了减少灾害风险中的性别意识。分析性的框架和工具已经开发，研究活动已经开展，一些相关组织的政策已经出台。

一些范例包括：

- 性别和灾害网络共享知识和经验；
- 联合国儿童基金会南亚地区办公室提出教育和灾害性别方面的倡议；
- 联合国开发计划署危机预防和重建局采取具体行动，将性别观点纳入

所有项目，制定性别主流战略，开展以性别为中心的评估，提供知识工具；

- 南亚灾害缓解网络（Duryog Nivaran）和南亚行动机构开展减少灾害风险性别问题研究，制定分析框架；
- 基层妇女组织国际网络，即基层国际姐妹共同行动机构（GROOTS）开展社区活动。

重大灾害促使意识得到提高

过去几十年来，重大灾害时有发生，如印度洋海啸、卡特里纳飓风和喀什米尔地震等，凸显了灾害风险和脆弱性中的性别问题。例如，应灾和重建项目没有采取性别敏感的措施而使妇女处境更加恶劣，因此遭到强烈批评。因此，研究人员、学术界、救灾和重建部门对性别问题更加重视了。

1.4 国家进展

在国家层面，政府正在逐步了解减少灾害风险中的性别问题，但不是积极主动的。

2004年，在118个国家向联合国国际减灾战略提交的报告中，只有19个国家提及了性别问题。报告反映出性别意识薄弱，依赖以应灾为核心的、不包括性别因素的方案。2007年，在第一届减少灾害风险全球平台大会上，联合国国际减灾战略收到的62个国家报告中，只有10个报告提及性别或妇女问题。虽然总体上性别意识有了提高，但多数报告关注灾害管理而不是减少灾害风险中的性别问题。

2009年，根据《兵庫行动框架》监督机制³这一新的报告工具，在向联合国国际减灾战略提交的62个国家报告中，有52个报告指出全面了解减少灾害风险中的性别问题和妇女发挥的重要作用。《兵庫行动框架》监督机制对报告性别工作进展情况提出了更明确的响应范围，凸显对此问题的重视，增进政府的了解。但是，有一点很清楚，除了解外，在将性别纳入政

³ 兵庫行动框架监督机制和审议工具—系统地对现有数据和对国家减少灾害风险措施执行情况的评估/审议标准化。各国于2009年2月以来向联合国国际减灾战略提交的报告，可在防灾网站查询：
<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/reports/?pid:23&pil>