



第七十三届会议

临时议程\* 项目 20(c)

可持续发展：减少灾害风险

## 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的执行情况

## 秘书长的报告

## 摘要

依照大会第 72/218 号决议的要求，本报告概述了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的执行进展情况。根据大会第 71/227 号决议，本报告还有一节探讨全球应对厄尔尼诺现象影响的有效办法。自 2015 年以来，制定了全球政策架构，旨在指导减少灾害风险、可持续发展和适应气候变化工作的一体化。许多国家已经或正在制订国家和地方减少灾害风险战略，以实现《仙台框架》全球目标(e)，即到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目。

在利用减少灾害风险的益处以实现可持续发展目标方面仍大有可为。需要作出协调努力，支持将减少灾害风险战略与可持续发展和适应气候变化战略结合起来。为将战略转化为行动，需要有针对性的减少灾害风险融资工具以及公共和私营部门更多的风险指引型投资。

联合国系统各实体已将减少灾害风险纳入自身战略框架，并正在根据《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划：采取风险指引型综合可持续发展办法》，共同向会员国提供一揽子综合支助。

---

\* A/73/150。



## 一. 灾害风险现况

1. 如要各国履行《2030年可持续发展议程》中的承诺，不让任何人掉队，减少灾害风险就必须成为可持续发展战略和经济政策的核心。这一宏伟目标得到了《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》的支持，该框架呼吁特别关注受灾害影响特别严重的人，尤其是最贫穷的人。自2015年3月会员国通过《仙台框架》以来，在执行该框架方面取得了重大进展。一种风险指引型方法正在逐步渗透到《2030年议程》的实施中。然而，对于世界上许多最贫穷的国家和最脆弱的社区来说，灾害继续逆转发展成果，削弱复原力，加剧不平等，并削弱经济增长的前景。

2. 使用概率灾害风险模型可估计灾害易发地区资产的价值和脆弱性，以计算一个国家平均每年因灾害造成的损失。这是一国每年必须留出的用于支付未来灾害成本的金额。将年均损失与国内生产总值相比较，显然风险集中在低收入和中等收入国家，特别是小岛屿发展中国家(见下表)。世界银行估计，灾害每年使2600万人陷入贫困。<sup>1</sup> 穷人更容易受到灾害的影响，在遭受袭击时损失更多的资产，享有的安全网有限，得到的机构支助也较少。<sup>1</sup> 妇女、儿童和弱势群体往往受到不成比例的影响(见大会第69/283号决议，附件二)。

### 国内生产总值的年均损失<sup>2</sup>

国家类别	风险暴露值	年均损失		年均损失/国内生产总值	
	百万美元	百万美元	百分比	百分比	
最不发达国家	1 710 610	7 712	4.508		8.491
小岛屿发展中国家	2 250 059	11 840	5.262		17.154
内陆发展中国家	2 034 166	3 346	1.645		4.162
低收入	6 878 049	16 919	2.460		8.064
中下收入	14 337 082	30 352	2.117		6.698
中上收入	60 860 908	67 984	1.117		3.418
高收入	195 550 673	169 650	0.868		3.639

3. 在全球范围内，灾害死亡率在过去12个月中继续呈下降趋势，而灾害经济损失继续上升。<sup>3</sup> 据估计，2017年自然灾害造成的年度经济损失是有记录以来最高的，超过3340亿美元。<sup>4</sup> 大西洋飓风季节在经济损失中占很大比例，在整个加勒比区域造成了2290亿美元的损失，<sup>3</sup> 在一个季节里连续发生了前所未有的

<sup>1</sup> Stephane Hallegatte and others, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters, Climate Change and Development Series* (Washington, D.C., World Bank, 2017)。

<sup>2</sup> 联合国，《全球减轻灾害风险图集评估报告：揭示全球灾害风险》(2017年，日内瓦)。

<sup>3</sup> Catholic University of Louvain, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, “Natural disasters in 2017: lower mortality, higher cost”, *CRED Crunch*, issue No. 50 (March 2018)。

<sup>4</sup> 见 [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (于2018年7月27日查阅)。

六次重大飓风。<sup>5</sup> 2017 年，灾害造成的境内流离失所人数为 1 880 万人，而冲突造成的流离失所人数为 1 180 万人。<sup>6</sup>

4. 然而，灾害风险的完全程度基本上是未知的。直接灾害损失大大高于国际报道的数字。许多国家没有足够的分类资料说明灾害风险目前在何处存在、在何处产生、级联灾害如何相互作用以及气候变化将如何影响灾害风险。《仙台框架》优先事项 1 (从各个方面理解灾害风险)的进展有助于缩小这一差距。

5. 众所周知，可持续发展不可能通过灾害、应对和复原的重复周期来实现。为确保那些最落后的人不被甩在后面，现在就必须采取行动，不仅要减少现有的风险，还要阻止新风险的产生。减少灾害风险的结构性的措施需要辅之以减少经济、社会和环境脆弱性和灾害风险的措施，包括使受影响社区能够抵御频繁发生的小规模灾害影响的抗灾能力建设措施。减少灾害风险应该是所有致力于可持续和包容性发展的行为体、部门和机构的优先事项。

## 二. 实现《仙台减少灾害风险框架》与全球商定的可持续发展议程和框架之间的一致性

6. 减少灾害风险是贯穿各领域的。只有协调一致地执行《2030 年议程》、关于气候变化的《巴黎协定》和其他相关政府间协定，才能实现《仙台框架》的成果。目前正在开展工作，通过共同风险分析、指导综合国家政策的制定和执行以及共同监测来实现这一目标。

### A. 在政府间商定的议程和政策框架内，以协调一致和相辅相成的方式执行《仙台框架》

7. 大会第 72/218 号决议鼓励各国继续根据《仙台框架》的目标(e)，优先考虑到 2020 年制定包容各方的国家和地方减少灾害风险战略并提供支持，促进与现有国家政策和计划包括与适应气候变化的国家计划协同增效。大会还欢迎努力制定统一指标，以根据《仙台框架》、可持续发展目标和其他有关文书作出报告。

8. 大会第 71/222 号决议宣布 2018 年至 2028 年为“水促进可持续发展”国际行动十年。秘书长的十年行动计划促进了与水有关的可持续发展目标、《仙台框架》和《巴黎协定》的一致性。

9. 经济及社会理事会在 2017 年 10 月 24 日举行的一次特别会议上讨论了减少灾害风险筹资问题，会议的主题是“近期飓风的后果：实现顾及风险和有韧性的《2030 年议程》”。在 2018 年 4 月举行的经济及社会理事会发展筹资论坛政府间商定的结论和建议中，会员国认识到，国际系统对灾害的财政反应不足，需要改善减少灾害风险和复原力建设机制。随后，会员国邀请发展筹资问题机构间工作

<sup>5</sup> United States of America, National Oceanic and Atmospheric Administration, “Extremely active 2017 Atlantic hurricane season finally ends”, 30 November 2017.

<sup>6</sup> 关于最近灾害影响的更多信息，见秘书长提交大会第七十三届会议的关于自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作的报告。

队审查开发银行和相关金融机构正在实施的风险管理现有框架和最佳做法，并请工作队在其 2019 年报告中讨论发展筹资中的气候和抗灾能力问题。

10. 《仙台框架》呼吁利用科学和技术作为实施的手段，并支持以证据为基础的减少灾害风险战略。经济及社会理事会 2018 年届会的一体化部分和 2018 年 5 月和 6 月举行的科学、技术和创新促进可持续发展目标多利益攸关方论坛讨论了减少灾害风险的创新技术。讨论的重点是增加在科学和技术方面的投资和能力，以加强预警系统，并与地方、传统和土著知识协同，制定基于证据和包容各方的减少灾害风险战略。最不发达国家技术库的启动可支持这一努力。

11. 地理空间信息的广泛应用是对《仙台框架》实施的重要贡献。经济及社会理事会第 2018/14 号决议核可了《地理空间信息和服务促进减少灾害风险战略框架》，作为会员国确保在减少和管理灾害风险的所有阶段都能获得高质量地理空间信息和服务的指南。在 2018 年 6 月举行的联合国探索与和平利用外层空间会议五十周年高级别会议上(外空会议+50)，与会国核可了一项关于空间作为可持续发展的驱动因素的决议草案，其中重申需要加强协调和支持，通过改善对天基数据和空间基础设施的获取渠道来实现《仙台框架》，并建议大会予以通过。

12. 国际人权条约机构也在其结论性意见和建议中借鉴了《仙台框架》。消除对妇女歧视委员会 2018 年届会核可了关于气候变化背景下减少灾害风险所涉性别相关方面的第 37(2018)号一般性建议。在庆祝国际法委员会成立七十周年期间，哥伦比亚常驻纽约联合国代表团组织了一次会外活动，讨论关于发生灾害时的人员保护的条款草案，其中包括关于减少灾害风险的条款草案。大会第七十三届会议将进一步讨论这些条款草案。

13. 可持续发展问题高级别政治论坛 2018 年会议强调，有必要在执行可持续发展目标过程中更多地考虑减少灾害风险问题。各国在自愿国别评估中表明，灾害如何破坏可持续发展，减少灾害风险可以支持实现可持续发展目标。这反映在高级别政治论坛的部长级宣言中，会员国在宣言中呼吁加大努力，将减少灾害风险纳入国家和地方可持续发展战略和计划。

14. 将在大会主持下召开的 2019 年高级别政治论坛将提供一个重要机会，以评估在《2030 年议程》的实施过程中，风险指引型方法在多大程度上得到了体现，并强调哪些领域需要给予更多关注。必须利用 2019 年高级别政治论坛，确保减少灾害风险、气候变化和可持续发展之间的联系牢固地植根于可持续发展目标的实施和评估之中。由于自愿国别评估将为这些讨论提供信息，《仙台框架》国家协调中心必须尽早参与国家评估进程。2019 年全球减少灾害风险平台的审议情况和成果以及《2019 年全球减轻灾害风险评估报告》也将为 2019 年高级别政治论坛提供重要投入，该平台将由瑞士政府主办，由联合国减少灾害风险办公室于 2019 年 5 月 13 日至 17 日在日内瓦召集和组织。

## B. 促进协调一致地制定和监测减少灾害风险、适应气候变化和可持续发展政策和战略

15. 为了将国际议程之间的一致性转化为综合政策、战略和方案，许多国家需要在数据收集、共同风险分析和跨灾害和部门联合监测的共同办法方面提供技术和能力发展支持。联合国系统可以利用和合并其在这些领域的现有能力，向各国提供更有效的集体支助，以制定和监测多部门、了解风险和注重预防的可持续发展战略。

### 监测《仙台框架》

16. 减少灾害风险的指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组请联合国减少灾害风险办公室支持会员国通过在线监测系统衡量《仙台框架》的执行进展情况。2017年12月，《仙台框架》监测进程在德国波恩启动，同时举办了关于结合可持续发展目标监测《仙台框架》目标的研讨会。《仙台框架》监测系统于2018年3月启动，同时提供了关于收集和分析分类数据的技术指导。它提供了一个在线平台，供会员国报告《仙台框架》的七项全球目标和38项指标以及可持续发展目标1、11和13的减少灾害风险具体目标的进展情况，以及定制国家指标的备选方案。

17. 《仙台框架》监测系统还用于指导了解风险的决策，并相应地为预防工作分配资源。截至2018年7月，有47个国家正在通过该监测系统进行报告。该监测系统的系统与秘书处经济和社会事务部共享，为可持续发展问题高级别政治论坛的审议工作提供信息。请各国至迟于2018年10月1日上传2015-2017年期间所有全球目标的数据，为2019年若干政府间协定的全球评估提供信息，包括《2030年议程》、《巴黎协定》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）。需要加快努力，增加通过监测系统报告的国家数目，以便在2019年之前对进展情况提供强有力的全球概览。

### 国家气候变化适应战略

18. 到2020年制定国家气候变化适应战略和国家减少灾害风险战略，为最大限度地发挥协同增效作用和共享数据集和风险评估提供了机会。为此，联合国气候变化框架公约秘书处制定了关于将气候变化与可持续发展目标和《仙台框架》相结合的指南。框架公约下的最不发达国家专家组正在推进这项工作，以确保国家气候变化适应计划和国家减少灾害风险战略之间的一致性。适应委员会目前正在技术专家一级探索《仙台框架》指标和监测进程如何支持《巴黎协定》下适应目标和指标的定义。

### 综合风险评估

19. 《仙台框架》、《新城市议程》、《巴黎协定》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030年议程》之间的相互联系表明，人们日益认识到社会、环境和经济风险之间的联系。因此，需要采取综合、兼顾多危害、跨部门的方法评估风险，并更深入地了解社会和环境脆弱性。

20. 联合国减少灾害风险办公室目前正在与全球风险评估专家协商制定一个全球风险评估框架，该框架将提供开放源码的在线门户，使跨部门和各危害的风险评估结果标准化，并以可互操作的格式显示。全球风险评估框架将根据《仙台框架》涵盖扩大的危害和风险范围，把跨地理区域、部门和规模的风险评估转化为可供决策者使用的关于减少和预防灾害风险战略的及时可行的建议。

21. 风险管理指数由机构间常设委员会牵头，提供关于人道主义危机和灾害的开放源码风险概况。风险概况帮助人道主义和发展行为体就危机应对、恢复、预防和准备做出决策。为了满足风险评估本地化的需要，联合国开发计划署(开发署)和人道主义事务协调厅目前正在国家以下一级试行该指数。除其他外，这些工具的互补应用对于在整个联合国人道主义和发展系统中实施风险评估的共同方法至关重要，有助于采取综合预防办法，并在数据分析和风险评估方面更系统地向各国提供支持。

#### 全球减少灾害风险平台

22. 2019 年全球减少灾害风险平台的筹备工作正在进行中。双年度全球平台是就当前与减少灾害风险有关的问题为决策提供信息并监测和加强《仙台框架》执行工作的主要论坛。2019 年全球平台的主题是“抗灾能力红利：实现可持续和包容各方的社会”，并考虑到《仙台框架》目标(e)的 2020 年截止日期，将讨论制定和实施包容性和一致性的减少灾害风险、可持续发展和适应气候变化战略。会议将侧重于地方行动的重要性以及将灾害和气候风险纳入公共和私人投资及经济规划等问题。来自各部委和利益攸关方的代表可以促进支持跨部门的风险指引型做法的讨论和成果。预计全球平台以及区域减少灾害风险平台的审议和成果将有助于可持续发展问题高级别政治论坛的工作。2019 年全球平台也包括在将于 2019 年举行的秘书长气候峰会的路线图中。

### C. 为减少灾害风险和风险指引型投资提供资金，促进可持续发展

23. 需要量身定制的减少灾害风险筹资工具，以便将国家和地方减少灾害风险战略转化为行动，并为采取风险指引型办法实现可持续发展创造财政空间。在灾害风险融资方面取得了进展，包括实行区域和国家风险转移计划、备用信贷机制和国家或有债务工具等，以保护财政平衡，避免债务困扰，并为复原努力提供资金。应扩大和加强这些机制的覆盖面，以确保它们为减少灾害风险创造激励，并确保这些资金用于激励早期行动和“重建得更好”。

24. 灾害风险融资很少涵盖小规模灾害造成的频繁损失，<sup>7</sup> 这日益削弱了最贫穷家庭和社区的抗灾能力。各国往往将资金从预算支出的其他领域转移，并加深其主权债务。用于复原和重建的资源本来可以用于对可持续发展的投资。

<sup>7</sup> Lydia Poole, “A calculated risk: how donors should engage with risk financing and transfer mechanisms”, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Development Cooperation Working Paper No. 17 (Paris, OECD, 2014)。

25. 在各国为实现可持续发展目标制定综合国家筹资框架和可投资项目渠道时，至关重要，这些框架和项目要了解风险情况，并辅之以减少灾害风险的筹资工具。大多数国家没有专门用于减少灾害风险的预算。<sup>8</sup> 财政、经济和规划部门的更多参与可以增加用于减少灾害风险的国内资源分配，包括将减少灾害风险纳入所有相关部门的预算和财务规划，并使可持续发展战略、筹资框架和基础设施计划与减少灾害风险战略保持一致。

26. 在大多数经济体中，私人投资占资本形成总额的大多数。因此，私营部门的资本投资对可持续发展至关重要。灾害风险很少明确显示，通常只有在发生灾害时才会被发现。不核算灾害风险所产生的隐性或有负债，加上看似具有短期收益潜力的项目的明显相对优势，就会产生误导。对灾害风险评估的开展和披露进行监管，可以让人们了解隐藏的财政负债，以促进私营和公共部门进行更长期的风险指引型投资。

27. 没有哪个国家能够单独减少灾害风险，因此加强执行手段和国际合作，包括南南合作和全球伙伴关系，对于执行《仙台框架》至关重要。2018年1月，经济合作与发展组织发展援助委员会核准了减少灾害风险政策标志。设立减少灾害风险的政策标志可应对在准确跟踪和报告有助于减少灾害风险的供资方面的挑战，并可鼓励将减少灾害风险纳入国家预算以及双边发展合作、基础设施筹资和国际及区域开发银行的支助，从而支持实现《仙台框架》的目标(f)，大大加强与发展中国家的国际合作。2017年11月，拉丁美洲和加勒比经济委员会设立了债务转换工作队，以建立机制，将加勒比国家的外债转换为气候适应投资。此外，2018年6月，拉丁美洲公共投资风险管理和气候变化网络重申承诺支持各国将减少灾害风险和适应气候变化纳入国家公共投资系统。

#### D. 协调整个联合国系统的减少灾害风险努力

28. 为向各国提供更加协调有效的支持，以减少灾害风险，并将综合政策转化为实地方案，联合国系统各实体必须根据《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划：在了解风险基础上对可持续发展采取综合性办法》中所作的承诺，在履行各自任务时采取风险指引型办法。为促进复原能力减少灾害风险高级管理小组强调，有必要评估在实现《仙台框架》目标(e)方面取得的进展和向各国提供的支持，并制定气候变化、减少灾害风险和可持续发展等优先领域的共同诊断和联合指导。

29. 联合国各实体继续将《仙台框架》纳入自身战略计划，以确保各项活动了解风险并有助于减少灾害风险。预防、复原力、应对气候变化和减少受灾害影响的人数是开发署、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)2018-2021年战略计划共同章节的合作领域和共同成果。

<sup>8</sup> The Economist Intelligence Unit, “Towards disaster-risk sensitive investments: the disaster risk-integrated operational risk model” (London, The Economist Intelligence Unit, 2016).

30. 在儿基会战略计划中，这体现在通过分析灾害、冲突和气候变化有关的风险，支持针对未来冲击加以准备、恢复和复原力的方案拟订工作，从而加强了人道主义行动与长期方案拟订工作之间的一致性和联系。在人口基金战略计划中，人道主义干预战略的重点将从应对灾害转向采用将防灾、备灾、救灾和减轻风险结合起来的复原力办法。这得到了减少灾害风险计划的支持，这些计划定期收到按性别和年龄分列的人口数据，并纳入了性和生殖健康及权利以及性别暴力。妇女署战略计划支持开展促进性别平等的风险分析、妇女和妇女组织对灾害风险管理计划做出贡献、促进性别平等的恢复预案以及收集按性别分列的灾害相关数据。在开发署战略计划中，减少灾害风险和复原力是一项综合办法的核心要素，该办法旨在加强国家预防和恢复能力，并应对风险驱动因素以避免危机，并在危机后迅速恢复稳定发展。

31. 过去一年，开发署与联合国其他实体合作，通过在 14 个国家采取主流化、加速和政策支助举措，支持将灾害和气候风险纳入落实可持续发展目标的工作。此外，机构间加强减灾能力倡议伙伴关系继续支持各国查明减少风险方面的关键能力差距，并制定协调一致的干预措施，以利用联合国系统内外的专门知识弥补这些差距。该倡议制定了一个新的方案阶段，以便在减少灾害风险和适应气候变化方面提供综合和联合的能力发展支助。

32. 国际移民组织(移民组织)通过了一项 2017-2020 年期间减少灾害风险和复原力战略工作计划，题为“推进《仙台框架》”。该工作计划以移民组织的相对优势为基础，协助各国推进《仙台框架》中与移民者和移民有关的领域，应对与灾害有关的移民驱动因素，并支持将减少灾害风险的流动性内容纳入机构间战略。

33. 全面禁止核试验条约组织筹备委员会通过了 2018-2021 年期间中期战略，其中强调减少灾害风险是该组织将根据《仙台框架》进一步加强合作的一个领域。

34. 为了建设具有复原力的卫生系统的能力，世界卫生组织(世卫组织)《2019-2023 年第十三个工作总规划》将包括一项针对所有灾患的卫生应急风险管理办法，该办法将《国际卫生条例(2005)》与《仙台框架》的卫生方面和与卫生有关的可持续发展目标相结合。为了实施更加协调和跨部门的服务提供办法，世界气象组织(气象组织)和世卫组织于 2018 年 5 月签署了一项新的框架合作协议，以加强对与极端天气、水、气候和相关环境事件有关的健康风险的认识和管理，包括在空气质量差以及酷热正在成为健康风险的城市地区。2018 年 6 月，气象组织执行理事会决定推动执行气象组织减少灾害风险路线图。

35. 支持各国加强减少灾害风险工作，以消除饥饿，是世界粮食计划署 2017-2021 年战略计划的一项重点。联合国粮食及农业组织(粮农组织)通过其关于提高生计抵御威胁和危机的能力的战略目标，开展减少灾害风险工作。该战略目标支持各国在与农业有关的各个部门规划、实施和监测减少灾害风险工作。粮农组织在减少灾害风险方面的工作以《仙台框架》为基础，同时与《巴黎协定》和可持续发展目标以及世界粮食安全委员会的《长期危机中保障粮食安全和营养行动框架》、一体化卫生办法和保持和平议程相结合。



36. 世界银行集团正在将风险管理作为主流纳入其整个项目组合。经更新的业务风险评估框架要求对所有新项目进行灾害和气候风险筛选，新举措旨在确保基础设施系统的设计、建造和维护能够最大限度地保证复原力。该集团将调动私人资本、提高城市化和基础设施的复原力、建设抵御气候变化的能力以及加强脆弱环境下的灾害风险管理能力确定为优先领域。

37. 预计联合国发展系统的改革将加强联合国国家工作队的能力，以便在减少灾害风险方面向各国提供更加协调和综合的跨部门支持，包括通过有风险意识的联合国发展援助框架以及充分利用整个联合国发展系统的所有相关资产和专门知识。在区域一级改进联合国发展系统将提供机会，加强协调一致的支助，并更有效地利用联合国系统各专门机构和区域实体，从而在提供给各国用于设计和监测国家发展战略的经济和社会分析中进一步加深对灾害风险的认识。执行《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》将有助于联合国有效地向各国提供各种支持，是对执行四年度全面政策审查和联合国发展系统改革的重大贡献。

38. 同时，开发署正在召集联合国系统各实体制定关于复原力的全系统指导意见，使本组织在复原力建设方面的工作更加协调一致。该指导意见将采取多灾患、多风险的视角，涵盖灾害、气候、人道主义行动、卫生、粮食安全、两性不平等、暴力冲突和人权。它将为联合国国家工作队提供指导，以利用复原力作为交付《2030年议程》的综合方案拟订办法，并确保在执行支持跨部门复原力的方案时保持一致。该指导意见还将促进联合国发展系统的改革和综合预防办法。

39. 国际减少灾害战略机构间秘书处完成了一项组织审查和变革管理过程，以重新调整其战略重点和业务流程，确保其在今后几年适合履行任务规定。在不减少工作人员总数的情况下，变革过程减少了用于工作人员费用的预算的总体比例，并加强了秘书处在区域驻地的活动，以提高为执行《仙台框架》向各国所提供支助的效力。变革管理过程符合联合国发展系统和管理流程的改革，并对效率和问责制作出了坚定承诺。

### 三. 在区域和国家两级执行《仙台框架》

40. 在减少灾害风险、气候变化和可持续发展方面的全球政策的基础上，区域和次区域机制制定了支持国家决策和战略制定的针对具体区域的综合政策。国家和地方减少灾害风险战略是对可持续发展采取顾及风险的办法的必要条件。国家仙台框架协调中心参与国家可持续发展协调机制有助于在国家综合方案中反映全球政策的一致性。在建立或加强国家减少灾害风险平台方面取得的进展，也加强了对可持续发展采取顾及风险的办法的指导。需要所有行为者作出更大的承诺，将国家政策和战略转化为立法和条例，并将综合政策转化为方案，特别是在地方一级。

41. 联合国继续向各国提供技术指导，以制定国家和地方减少灾害风险战略，包括建立或开发灾害损失数据库，为根据《仙台框架》制定或更新减少灾害风险战略提供证据基础。截至2018年7月，71个国家和领土/地区已制定或正在制定符合《仙台框架》的减少灾害风险战略。

42. 在本报告所述期间，国际减少灾害战略机构间秘书处对 66 个国家的 975 名国家和地方政府官员及利益攸关方进行了关于制定减少灾害风险战略、了解灾害风险以及协调一致地执行《仙台框架》、《2030 年议程》和《巴黎协定》的培训。其中 40% 参与者是女性。另有 162 名学员接受了在线培训。2017 年 10 月发布了国家灾害风险评估准则，重点是《仙台框架》关于了解灾害风险的第一优先行动。秘书处正在与各国政府、利益攸关方和联合国伙伴密切合作，制定一项将于 2019 年启动的能力发展战略。

## 非洲

43. 2018 年 1 月，非洲联盟执行理事会通过了关于减少灾害风险的共同立场，承诺围绕具有包容性和循证的国家和地方减少灾害风险战略采取行动，包括加强机构能力和调动国内资源。2018 年 3 月，非洲减少灾害风险工作组对此表示赞同，并呼吁加强政治支持、能力和资源，以便在各级将减少灾害风险、适应气候变化和可持续发展结合起来。

44. 中部非洲国家经济共同体在第三次部长级会议以及刚果政府于 2017 年 10 月在布拉柴维尔主办的第一次中部非洲气象学和减少灾害风险联合会议上，审议并批准了执行《仙台框架》的订正优先行动，此前召开了第六次中部非洲减少灾害风险区域平台。该平台为将减少灾害风险跨部门纳入国家立法提供了指导，包括采取举措提高对灾害风险的认识，建立或加强减少灾害风险的多部门国家平台，并在加强法律和监管环境的同时，将减少灾害风险纳入各项公共条例、标准和守则。

45. 南部非洲发展共同体(南共体)于 2018 年 3 月在比勒陀利亚召开了一次区域减少灾害风险会议，由南非政府主办。在成果声明中，南共体成员国承诺对减少灾害风险、气候变化和可持续发展行动进行综合监测和报告。成员国还认识到需要为减少灾害风险提供更多的资金，承诺优先进行有灾害风险和气候变化意识的可持续发展投资，并呼吁成员国大幅度增加用于减少灾害风险的国家预算拨款。

46. 联合国发展集团东南非区域局自助小组制定了关于可持续性和复原力以及风险指引型方案拟订的指导意见，以确保将顾及灾害风险的做法纳入联合国发展援助框架的拟订工作。该指导方针还支持公共和私营部门进行具有复原力的风险指引型投资。联合国-非洲联盟人道主义事务和灾难风险管理专题群组核准了 2017 年和 2018 年工作计划。工作计划概述了有针对性地支持非洲联盟委员会在国家一级执行行动计划，并进一步将减少灾害风险纳入非洲联盟政策机关。

47. 13 个国家<sup>9</sup> 制定了符合《仙台框架》的国家减少灾害风险战略，3 个国家<sup>10</sup> 正在为符合进行调整。此外，在 7 个国家提供了灾害损失跟踪培训，这也是对支持有灾害和气候风险意识投资的多危害概率风险简介的重要贡献。50 个地方政府也得到支助，以监测和审查其在执行《仙台框架》方面的进展。开发署在欧洲联

<sup>9</sup> 安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、佛得角、刚果、马达加斯加、马拉维、马里、莫桑比克、尼日尔和尼日利亚。

<sup>10</sup> 肯尼亚、卢旺达和乌干达。

盟和世界银行支持下开发的国家风险地图集工具也已在卢旺达和乌干达试用，以支持在所有新的公共和私人投资中进行风险指引型发展规划。

## 美洲和加勒比

48. 由哥伦比亚政府主办、与国际减少灾害战略机构间秘书处于 2018 年 6 月 20 日至 22 日在卡塔赫纳联合举办的第六次美洲减少灾害风险区域平台提供了一次机会，借以审查进展情况，并为推进在美洲执行《仙台框架》的区域行动计划提供指导。6 个国家<sup>11</sup> 已根据《仙台框架》最后确定了国家减少灾害风险战略，11 个国家和领土/地区<sup>12</sup> 的战略目前正在制定之中。迄今为止，已有 1 800 个地方政府承诺通过“建设城市复原力”运动加强复原力，其中包括 14 个国家的 50 个城市应用抗灾能力计分卡<sup>13</sup> 评估其应对灾害风险的能力。

49. 第六次区域平台通过的宣言<sup>14</sup> 呼吁各国根据《仙台框架》目标(e)制定和加强减少灾害风险的计划和战略，并认识到必须加强将减少灾害风险纳入所有发展措施的体制框架。成员国强调必须将减少灾害风险纳入所有部门，并将减少灾害风险作为国家和地方两级的公共政策优先事项。这需要加强公私伙伴关系，并承诺投入国内资源。与会者还重申了必须将减少灾害风险纳入国家对可持续发展问题高级别政治论坛的投入。在区域平台期间举行的一次关于加勒比恢复问题的特别会议上得出结论，建设复原力的工作应具有变革性。为此，为最弱势群体提供社会保障、保障基础设施、经济多样化、环境保护和行动上做好准备被强调作为加勒比复原力的五个关键支柱。牙买加将于 2020 年主办该区域平台，成员国决定将该平台改名为美洲和加勒比减少灾害风险区域平台。

50. 加勒比灾害综合管理战略已根据《仙台框架》进行调整，包括使用确保监测和报告保持一致的共同指标。中美洲灾害风险管理政策在 2017 年 12 月在巴拿马举行的中美洲总统首脑会议上获得批准，为各国制定包含相应预算拨款的国家减少灾害风险计划和战略提供了指导。安第斯灾害风险管理战略也已根据《仙台框架》进行调整，目前正在制定一项包含相关指标的行动计划。此外，拉丁美洲和加勒比国家共同体核准了 2018-2030 年拉丁美洲和加勒比农业部门灾害风险管理以及粮食和营养安全的区域战略。

51. 联合国发展集团拉丁美洲和加勒比区域局复原力机构间工作组正在推动采取一种联合办法，在减少灾害风险、可持续发展和适应气候变化方面向各国提供协调一致的支持。该工作组正在支持联合国国家工作队在进行共同国家分析和制

<sup>11</sup> 阿根廷、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国和危地马拉。

<sup>12</sup> 安提瓜和巴布达、巴巴多斯、英属维尔京群岛、智利、厄瓜多尔、圭亚那、洪都拉斯、牙买加、巴拉圭、圣卢西亚以及圣文森特和格林纳丁斯。

<sup>13</sup> 见国际减少灾害战略机构间秘书处，“城市抗灾能力计分卡”。可查阅：<https://www.unisdr.org/we/inform/publications/53349>。

<sup>14</sup> 见 <http://eird.org/pr18/docs/cartagena-declaration.pdf>。

定联合国发展援助框架时采用复原力视角，并指导国家工作队支持各国进行国家风险评估和减少灾害风险能力评估，以制定循证的国家战略。

52. 此外，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)与乌拉圭国家应急系统和拉丁美洲社会科学学会合作，正在开发一个培训单元，以分析和更好地了解乌拉圭、阿根廷和巴西国家和跨境灾害的根源。开发署和人道主义事务协调厅与红十字会与红新月会国际联合会和加勒比紧急救灾机构合作，发起了一项方案，以加强五个加勒比国家在区域、国家和社区各级的综合和协调一致的备灾能力。

### 阿拉伯区域

53. 阿拉伯减少灾害风险协调机制于 2018 年 1 月通过了《2030 年阿拉伯减少灾害风险战略》，并于 2018 年 4 月得到各国国家元首的认可。该战略符合《仙台框架》，并将其与可持续发展目标和阿拉伯气候变化行动计划联系起来。该战略包括 2018-2020 年期间工作方案，强调需要更好地了解灾害风险，以应对该区域的风险驱动因素，并从战略上规划减轻影响的行动，重点是与气候变化有关的干旱和洪水事件日益频繁和严重的情况。该战略还为将减少灾害风险纳入整个发展方案拟订工作提供了指导。

54. 7 个国家<sup>15</sup> 根据《仙台框架》调整了减少灾害风险战略，还有 7 个国家<sup>16</sup> 正在调整中。同时，7 个国家的联合国国家工作队制定了联合国发展援助框架，将减少灾害风险与《仙台框架》的优先事项结合起来，以便更协调地支持各国对可持续发展采取风险指引型做法。

55. 20 个城市参加了“建设城市复原力”运动，使阿拉伯区域承诺的城市总数达到 350 个。此外，还在毛里塔尼亚和突尼斯的 9 个城市举办了讲习班，以根据深入的当地风险评估制定城市复原力行动计划，并建设机构能力，以应对多重灾患以及卫生、粮食、环境和经济不安全。

56. 目前正在筹备非洲-阿拉伯减少灾害风险平台，该平台将于 2018 年 10 月 9 日至 13 日在突尼斯由突尼斯政府主办，并由非洲联盟委员会、阿拉伯国家联盟和国际减少灾害战略机构间秘书处共同举办。这是非洲和阿拉伯区域的会员国第一次在同一区域平台上开会。

### 亚洲及太平洋

57. 2018 年亚洲减少灾害风险部长级会议于 2018 年 7 月 3 日至 6 日在乌兰巴托由蒙古政府主办，与国际减少灾害战略机构间秘书处联合举办，第一次提供机会审查《仙台减少灾害风险框架亚洲区域计划》的执行情况。在国际减少灾害战略亚洲伙伴关系对进展情况进行审查的指导下，取得的关键里程碑包括建立了国家减少灾害风险协调机制，包括国家平台，以及将减少灾害风险纳入中期和长期发

<sup>15</sup> 约旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔尔、苏丹和阿拉伯联合酋长国。

<sup>16</sup> 巴林、科摩罗、埃及、毛里塔尼亚、沙特阿拉伯、索马里和突尼斯。

展计划。截至 2018 年 7 月, 6 个国家<sup>17</sup> 已根据《仙台框架》调整了其减少灾害风险战略。

58. 在乌兰巴托通过的宣言<sup>18</sup> 中, 成员国决心执行亚洲区域计划 2018-2020 年期间的行动计划, 该计划侧重于需要作出更大努力才能实现《仙台框架》的领域。为将减少灾害风险纳入部门计划, 呼吁各国促进国家灾害风险管理当局与各部门部委之间开展更多协作, 包括协作系统地收集、分析和传播关于灾害风险、损失和损害的数据。还强调在促进地方领导规划和执行的预算拨款、立法和政策以及支持地方协调的工具的支持下, 分散减少灾害风险的责任。此外, 鼓励各国确保减少灾害风险战略得到投资框架的支持, 发展新的并加强现有的减少灾害风险筹资机制, 并为私营部门在减少灾害风险方面投资创造有利环境。这包括执行基础设施建设条例, 并将减少灾害风险增列为核准项目的标志。该行动计划还呼吁加强亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和联合国发展集团亚太地区局举办的亚太区域协调机制的作用, 以支持各国执行《仙台框架》。澳大利亚政府将主办接下来的 2020 年亚洲减少灾害风险部长级会议。

59. 在亚洲及太平洋执行《2030 年议程》的亚太经社会 2017 年区域路线图在区域合作中强调减少灾害风险和气候变化。此外, 亚太经社会减少灾害风险委员会于 2017 年 10 月决定在执行多种危险预警系统、空间应用促进可持续发展区域方案和在亚太抗灾能力网络范围内的全球发展框架中知识共享方面更加保持一致。

60. 在次区域一级, 太平洋气候变化圆桌会议和太平洋灾害风险管理平台联席会议由太平洋共同体和太平洋区域环境方案秘书处于 2017 年 10 月在斐济苏瓦举行。成员国讨论了在执行《太平洋韧性发展框架: 应对气候变化和灾害风险管理综合办法》方面的进展。会议强调除其他外, 必须使国家财政和规划机构能够将灾害和气候风险作为主流纳入规划和预算决策进程, 并在各级促进公私伙伴关系。

61. 多国联合国太平洋战略(2018-2022 年)促进了向太平洋岛屿国家和领土提供减少灾害风险方面的协调一致支持。该战略采取了一种跨领域风险治理办法, 通过联合国向太平洋各国和领土/地区提供的支助, 包括通过将风险评估和适应措施纳入各级规划进程, 从而将气候和灾害风险纳入主流。

62. 印度政府和国际减少灾害战略机构间秘书处于 2018 年 1 月联合举办了关于抗灾基础设施的国际讲习班。讲习班讨论了制定不同基础设施类别的风险评估方法和可持续性指标方面的最佳做法; 基础设施开发的标准、设计和规范、运营以及维护; 为抗灾基础设施筹资; 灾后关键基础设施部门的重建与恢复。

63. 在国家一级, 本报告所述期间有 9 个国家在根据《仙台框架》审查并更新国家减少灾害风险战略方面获得了联合国减少灾害风险办公室和联合国伙伴提供的技术支助, 还在《仙台框架》监测方面获得支助。50 个地方当局在使用抗灾能

<sup>17</sup> 澳大利亚、不丹、文莱达鲁萨兰国、蒙古、尼泊尔和越南。

<sup>18</sup> 见 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/56219\\_ulaanbaatardeclarationfinal.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/56219_ulaanbaatardeclarationfinal.pdf)。

力记分卡方面获得支助，该记分卡用于评估当局抗灾能力并指导制定地方行动计划，另有 6 个城市正在制定适应气候变化和减少灾害风险的综合行动计划。

### 欧洲、中亚和南高加索地区

64. 欧洲继续快速推进《仙台框架》执行工作，为此落实了 2017 年在土耳其伊斯坦布尔举行的欧洲减少灾害风险论坛公开论坛的各项成果和建议。例如，欧洲科学和技术咨询组正在推进两项工作流程，即灾害的社会经济影响和数据标准化问题，这两项流程被确定为该区域执行《仙台框架》的优先事项。

65. 减少灾害风险是欧洲联盟的优先事项，也是其现行外交政策的一部分，为此欧盟发布了关于抗灾能力的联合通报。联合通报指出，欧洲联盟应当更为系统地要求进行环境、气候和灾害风险评估，以便为开展顾及风险的发展投资及领土和城市规画查明并优先开展预防性和适应性举措。保加利亚在担任欧洲联盟理事会轮值主席国期间，重点落实《仙台框架》具体目标(e)，并举办了一次工作会议来评估进展情况。会上强调必须将适应气候变化战略和一致性纳入各级政府，必须为制定减少灾害风险战略提供指导和工具。

66. 在将减少灾害风险纳入可持续供资方面，也取得了进展。欧洲联盟委员会的可持续增长供资行动计划载有一系列行动，旨在将可持续问题纳入供资决策，并将灾害问题纳入可持续供资投资决策的环境和社会考量。在 2018 年 2 月 27 日欧洲议会关于减少灾害风险和供资的听证会上，支持将灾害风险纳入财务条例和风险披露标准的呼声很高。

67. 减少灾害风险是 2018 年 3 月欧洲经济委员会可持续发展论坛的主题，涉及多个领域。具体而言，有关可持续发展目标 11(可持续城市)评估工作的讨论强调了可靠数据、包容性参与、减少灾害风险供资对于支持执行《仙台框架》的重要性。下届欧洲减少灾害风险论坛的工作正在稳步推进，论坛将于 2018 年 11 月 21 日至 23 日在意大利罗马举行，有望为探讨上述及其他问题提供更多机会。

68. 中亚和南高加索次区域减少灾害风险平台第二次会议于 2018 年 6 月 26 日和 27 日在埃里温举行，活动由亚美尼亚政府和联合国减少灾害风险办公室共同主办。成员国审查了 2016 年在塔吉克斯坦杜尚别通过的关于减少灾害风险、促进抗灾能力建设的宣言的进展情况的进展情况。随后通过的埃里温宣言<sup>19</sup> 着重指出了该区域在减少灾害风险方面面临的相关挑战，例如高企的经济损失风险、技术危害造成的风险，以及小规模、缓发性、经常性灾害加之风险减少机制覆盖不足对贫困和最弱势群体造成的影响。为此，成员国承诺加强区域合作，促进灾害风险评估和建模本地化，加大对减少灾害风险的投资，并将灾害风险评估作为土地使用、城市规画、基础设施和住房投资的先决条件。

<sup>19</sup> 可查阅 [https://www.preventionweb.net/files/57668\\_finalyerevandeclarationeng26.06.181.pdf](https://www.preventionweb.net/files/57668_finalyerevandeclarationeng26.06.181.pdf)。

69. 《仙台框架》通过以来, 32 个国家开展了国家风险评估, 为指导制定国家减少灾害风险战略提供了数据和信息。截至 2018 年 7 月, 14 个国家<sup>20</sup> 对照《仙台框架》制定了减少灾害风险战略, 4 个国家<sup>21</sup> 正在制定有关战略。在欧洲联盟委员会的支持下, 还开展了城市危害风险脆弱性评估和城市间同行审议等举措, 加强了地方一级的能力建设。联合国系统还支持该区域在减少灾害风险和可持续发展方面作到协调一致, 为此实施了 6 个新的联合国发展援助框架。

#### 四. 加速推进利益攸关方行动和全球减少灾害风险宣传

70. 虽然国家负有减少灾害风险的总体责任, 但减少灾害风险也是政府和各利益攸关方的共同责任。联合国系统应当发挥重要作用, 为实现《仙台框架》和《2030 年议程》所需的伙伴关系规模和多样性提供支持。还可以通过公众宣传和传播, 推动广大公众在减少灾害风险和可持续发展方面发挥作用。

##### A. 伙伴关系

71. 2018 年 2 月, 根据适用可持续发展问题高级别政治论坛主要团体和利益攸关方的利益攸关方参与机制, 联合国减少灾害风险办公室推动成立了“仙台利益攸关方小组”。该利益攸关方小组旨在最大程度发挥伙伴关系的集体影响, 在高级别政治论坛审议工作和成果文件以及其他可持续发展政府间讨论中推动减少灾害风险。

72. 在联合国减少灾害风险办公室的技术支持下, 世界城市数据理事会和国际标准化组织正在制定抗灾型城市 ISO 37123 标准。该标准有助于支持减少灾害风险、建设抗灾能力方面的投资和行动优先事项, 预计将于 2019 年发布。

73. 为支持执行《仙台框架》的科学技术路线图, 联合国减少灾害风险办公室全球科学和技术咨询组扩大了规模, 扩充了资源, 包括建立了科学技术伙伴关系, 并成立了区域科学技术咨询组。重点是开展多学科和跨学科协作, 加强青年在科学技术方面的作用和参与, 弥合科学与政策间的差距。尤其关注减少灾害风险方面的经济考量、数据收集、风险摸底和分析以及土著知识与科学技术的结合问题。

74. 在加拿大、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、秘鲁和美利坚合众国, 启动了新的联合国减少灾害风险办公室私营部门抗灾社会联盟国家网络, 从而进一步在减少灾害风险方面加强了与私营部门的接触。在菲律宾, 菲律宾抗灾社会联盟、菲律宾政府和马尼拉天文台合作成立了国家抗灾理事会, 促进在地方一级、特别是城市地区开展风险敏感型投资。

75. 第二届残疾和灾害风险管理问题国际会议于 2018 年 5 月在孟加拉国达卡召开。《2015 年后达卡宣言》概述了以下内容: 开展具体行动, 加强与地方、国家和区域多利益攸关方平台的互动; 实施政府间举措, 面向残疾人执行《仙台框架》;

<sup>20</sup> 亚美尼亚、保加利亚、塞浦路斯、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、希腊、匈牙利、黑山、荷兰、挪威、塞尔维亚和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

<sup>21</sup> 意大利、葡萄牙、斯洛文尼亚和土耳其。

建立有效机制和准则，作为对《仙台框架》监测系统的投入，为减少灾害风险政策和做法提供依据。

76. 目前，正在开发在线平台，以便各利益攸关方作出支持执行《仙台框架》的自愿承诺。在之前宣布的自愿承诺的基础上，在 2015 年第三次联合国世界减少灾害风险大会会中和会后，该平台为监测进展情况、分享良好做法以及确保自愿承诺符合并推动国家和地方减少灾害风险战略执行工作提供了途径。关于《仙台框架》自愿承诺的综合分析报告将于 2019 年在全球减少灾害风险平台上发布。

77. 国际灾后复原平台是交流“重建得更好”方面经验和教训的国际机制，旨在支持实现《仙台框架》优先领域 4。在 2018 年 1 月日本神户举行的国际灾后复原论坛上，与会者就如何通过“重建得更好”实现抗灾能力分享了以往经验中的创新做法。国际灾后复原平台指导委员会前次会议商定，将审查平台战略框架，以评估进展情况并确定能力需求。

## B. 宣传

78. 继续开展“建设城市抗灾能力”运动，重点减少城市风险，力求实现可持续发展目标 11、《仙台框架》全球具体目标和《新城市议程》目标，迄今已有超过 3 800 个城市和地方政府加入该项运动。该项运动制定了城市抗灾记分卡，供地方政府评估抗灾能力以及监测和审查《仙台框架》执行工作进展情况和面临的挑战。

79. 在日本政府的支持下，2017 年 11 月 5 日在全球各地举行了世界海啸意识日纪念活动，以提高对海啸风险和减少风险办法的认识。这些活动重点关注海啸预警链中的“最后一英里”，旨在确保面临风险的社区及时获得预警并了解需要采取的行动。活动展示了教科文组织政府间海洋学委员会开展的东北大西洋、地中海和相连海域“海浪 17”海啸应灾模拟演练，宣传了在日本冲绳举行的世界海啸意识日高中生峰会，并重点介绍了开发署在亚洲和太平洋地区 18 个国家 81 所学校开展的区域海啸意识方案。

80. 2017 年 10 月 13 日举办的国际减灾日纪念活动继续推进“仙台七运动：七年七目标”，重点聚焦《仙台框架》具体目标(b)，即大幅减少全球受灾人数。全球各地的活动以“家，安全的家”为口号，重点关注家庭和工作场所的安全问题，其中一项社交媒体运动受众多达 2 360 万人。

## 五. 采取有效的全球办法应对厄尔尼诺现象的影响

81. 厄尔尼诺和拉尼娜现象是厄尔尼诺南方涛动的两个阶段，通常每 3 至 7 年发生一次，对全球天气模式造成重大影响。2018 年下半年，厄尔尼诺南方涛动被认为极有可能维持中立水平。<sup>22</sup> 在厄尔尼诺和拉尼娜现象的中立年份，必须为下次发生此类事件作好准备、建设抗灾能力并减少风险。

<sup>22</sup> 世界气象组织，“厄尔尼诺/拉尼娜现象最新报告”，2018 年 3 月。



82. 联合国根据“防止厄尔尼诺南方涛动事件演变成灾害：一份行动蓝图”，向受厄尔尼诺南方涛动影响的国家提供支助。该行动蓝图为协助开展国家主导、注重公平的综合性计划提供了工具，目的是应对厄尔尼诺南方涛动和其他气候灾害，在不危及发展成果的情况下化解风险，并为制定减少风险的气候智能型发展计划提供参考依据。成立了由开发署、粮农组织和气象组织负责人共同主持的机构间工作组委员会，支持落实行动蓝图和该机构间常设委员会 2018 年 3 月发布的厄尔尼诺/拉尼娜事件早期行动机构间标准作业程序。标准作业程序概述了国际系统应当开展的发展和人道主义行动，以便尽早采取行动，减少厄尔尼诺南方涛动事件引起的极端天气和疾病爆发所造成的影响。标准作业程序重点说明了一旦出现灾害预警迹象时的行动主体、时间和方式。

83. 2017 年，开发署非洲区域服务中心与南部非洲区域机构间常设委员会成员合作，协助南部非洲发展委员会开展应灾准备和早期行动，以减少厄尔尼诺南方涛动的影响。这包括审查 2015/16 年厄尔尼诺现象引发的旱灾期间的救灾举措并交流经验教训，加强预报和提供气候服务的能力，协助制定区域和国家应急和协作计划。在开发署、亚太经社会、人道主义事务协调厅、非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统以及亚洲太平洋经济合作论坛气候中心的共同努力下，还记录了 2015/16 年厄尔尼诺事件期间亚洲和太平洋地区的经验教训。随后发布的报告提议采取六步走的办法，加强各机构和国家政府在整个灾害周期内从预报和风险管理到人道主义支助和灾后恢复方面的区域协调和合作。联合国外层空间事务厅正在与粮农组织、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》秘书处、中美洲预防自然灾害协调中心、中美洲农业理事会以及中美洲和加勒比地区各政府机构合作，利用卫星观测，加强对厄尔尼诺现象引发的干旱的早期预警。

84. 2015/16 年的厄尔尼诺事件对许多国家造成了严重破坏。厄尔尼诺事件加之气候变化影响，造成了重大的生命财产损失，阻碍了社区和国家实现可持续发展。这种情况不能一再发生。鉴于事件发生的可预测性，必须建设抗灾能力，减少风险，保护发展成果。

## 六. 结论和建议

85. 灾害造成的日益增加的经济代价以及对社会和人类的持续影响，继续阻碍最弱势群体和最贫困国家走上可持续发展道路。必须采取坚定、持久的行动，减少现有灾害风险，防止生成新的风险，并解决造成全球贫困人口易受灾害影响的社会和经济脆弱性问题。认识到当前灾患、气候变化、经济增长、贫困和不平等现象之间的关系，是确保不让任何一个人掉队的关键所在。

86. 《仙台框架》通过三年以来，取得了积极成果。若干国家已经或正在制定新的国家减少灾害风险战略，或正根据《仙台框架》调整现有战略，这是开展顾及风险的可持续发展的前提。鉴于距离《仙台框架》具体目标(e)的截止日期仅有两年多，必须加快现有行动节奏。还需要更加重视地方减少灾害风险战略的制定和

执行工作。必须将减少灾害风险战略纳入可持续发展战略和适应气候变化计划，以确保对可持续发展采取顾及风险的应对办法。

87. 必须在多个区域加强多灾种数据收集和风险分析，以确保减少灾害风险战略和政策有据可依且因地制宜。还需要开展能力发展和技术支助，以确保对数据进行分列，支持充分包容和促进性别平等的战略。

88. 开展与全球、区域、国家和地方各级利益攸关方的接触，对于实现《仙台框架》各项目标至关重要。需要加大工作力度，确保将所有利益攸关方，包括残疾人、妇女和女童、老年人以及最贫困和最边缘化的群体系统地纳入减少灾害风险战略的制订、执行和监测过程，并确保他们积极参与。

89. 2019年，秘书长将召开一次气候峰会，目标之一是扩大会员国和主要非缔约利益攸关方在适应气候变化和减少灾害风险方面的宏伟目标。会员国还将在2019年大会主持的联合国可持续发展问题高级别政治论坛上评估17项可持续发展目标的进展情况。这将是一次重要契机，有助于评估以顾及风险方式执行目标的程度，并将减少灾害风险确定为下一个四年期目标执行和评估工作的重点。2019年全球减少灾害风险平台将就以下事项提出建议：为指导国家政策制定者而有待加强关注的领域、2019年高级别政治论坛的审议工作和成果文件、《亚的斯亚贝巴行动议程》的审议工作以及《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》的中期审议工作。

90. 全面概述《仙台框架》7个全球具体目标和可持续发展目标减少灾害风险具体目标的进展情况，对于指导2019年高级别政治论坛和全球减少灾害风险平台的讨论工作至关重要。为此，各国必须在2018年10月前通过仙台框架监测系统进行报告，且必须让国家《仙台框架》协调人参与国家可持续发展机制和自愿国别评估进程。

91. 国际社会和各国政府应对减少灾害风险供资问题给予更多关注。国际金融机构、区域开发银行和联合国系统需要携手合作，开发用于减少灾害风险的创新金融工具，并支持各国政府为减少灾害风险调动资源。有必要与国内外私营部门加强互动，为顾及风险的投资和施工做法创造激励条件和监管手段。

92. 必须通过加强国际合作和全球伙伴关系模式，为大规模的减少灾害风险努力提供适当的执行手段。为此，必须进一步发挥南南合作在减少灾害风险方面的潜力。在将顾及风险的办法纳入多边和双边捐助方支助方面取得了进展，应当进一步扩大这一成果。

93. 联合国减少灾害风险办公室及其联合国伙伴在向各国提供技术支助方面发挥核心作用，以协助执行和监测《仙台框架》并支持对可持续发展采取顾及风险的办法。联合国系统必须履行其在《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》中作出的承诺，该行动计划对联合国发展系统改革作出重要贡献，有助于支持各国将综合性的全球和区域政策框架转化为国家一级的多部门方案。联合国减少灾害信托基金是协助执行、跟踪和审查《仙台框架》的机制，该机制需要加强供资数量，提高供资的可预测性和及时性。

94. 兹建议:

(a) 各国在联合国系统和其他利益攸关方的更多技术和能力建设支持下,且在《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》的指导下,继续优先制定 2020 年国家和地方减少灾害风险包容性战略并为之提供资源,继续推动将这些战略协调整合到可持续发展和适应气候变化战略及相关供资框架中;

(b) 各国在联合国系统的协调支持下,继续努力建立或加强灾害损失记录系统并确立基线,作为衡量改进情况的参考点,辅以按收入、性别、年龄和残疾情况分列的数据;

(c) 各国利用仙台框架在线监测系统,跟踪《仙台框架》全球具体目标、可持续发展减少灾害风险具体目标和国家减少自然灾害风险具体目标的进展情况;

(d) 各国将应对和减少厄尔尼诺事件风险的方面纳入涵盖多种灾患的国家和地方减少灾害风险战略;

(e) 各国在 2019 年的可持续发展问题高级别政治论坛筹备进程和审议工作以及其他相关国际审查中考虑到减少灾害风险和《仙台框架》执行情况,包括将国家《仙台框架》协调人纳入自愿国别评估进程,并在未来四年可持续发展目标的后续落实和评估中顾及减少灾害风险;

(f) 各国积极参与即将于 2019 年 5 月举行的全球减少灾害风险平台,尽可能派最高级别的部委代表参会,并积极参与即将举行的区域减少灾害风险平台会议;

(g) 国际金融机构、区域开发银行和联合国系统制定减少灾害风险供资机制,以支持落实国家减少灾害风险战略,鼓励各国调动资源,激励顾及风险的公共和私人投资;

(h) 各国加强国际合作和全球伙伴关系并促进提供执行手段,支持最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及面临特定挑战的中等收入国家执行《仙台框架》,并在这方面确保双边和多边发展援助顾及风险;

(i) 各国考虑增加对联合国减少灾害战略信托基金的捐款,并增加对联合国减少灾害风险办公室的经常预算支助,支持会员国管理和减少灾害风险并执行《仙台框架》;

(j) 私营部门、学术界、民间社会组织和媒体等利益攸关方利用其知识、经验和资源,与国家、国家以下和地方各级政府就执行《仙台框架》开展积极接触,并将减少灾害风险纳入各自政策和方案,从而为实现顾及风险的可持续发展作出贡献。