



第七十一届会议

临时议程* 项目 19(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

按照大会第 70/204 号决议的要求，本报告概述《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的执行进展情况。

灾害给经济发展造成巨大损失，保守估计每年达 2 500 至 3 000 亿美元。然而这些数字掩盖了低收入国家所遭受的巨大影响，这些国家每年平均灾害损失相当于社会支出的 22%。由于没有将灾害风险计入经济、社会和环境投资，再加上气候变化，使得这些费用迅速增加。如果不彻底改变方向，灾害将继续抵消发展成果，破坏实现可持续发展目标的努力。

《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》阐明，减少灾害风险意味着改变方向。它提供了一个切实可行的桥梁连接发展团体和人道主义团体，以及集结各国政府和主要利益攸关方包括民间社会和私营部门，致力减少灾害和气候风险。

在《仙台框架》实施的第一年，许多会员国评估和修改了所有各级的计划和办法，以期同《仙台框架》保持一致；建立了许多新的伙伴关系；并开展了广泛工作以设立《仙台框架》全球监测系统，包括建立全球目标的指数和更新术语。

* A/71/150。



减少灾害风险离不开相互协作。目前已作出协调一致的努力，以顺畅连接其他国际商定议程和框架，包括《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》。

根据大会第 69/218 和 70/110 号决议，本报告还介绍了厄尔尼诺/拉尼娜现象的最新情况，并列入了关于应对 2015/16 年度厄尔尼诺现象社会经济和环境影响的章节。

一. 灾害风险现况

1. 灾害会严重阻碍发展。一些人类活动和对风险考虑欠周的发展投资形成的因素继续把灾害风险推向令人无法接受的程度。这些因素包括贫困和不平等现象普遍存在，城市迅速增长却管理不善，环境退化，气候变化和治理框架低估灾害风险。其结果是，灾害继续破坏和摧毁重要资产和生计，破坏多年积起的社会和经济发展。

2. 2015/16 年度的厄尔尼诺现象是过去 50 年最为强劲的厄尔尼诺现象之一，其影响遍及全世界。强烈热带气旋影响太平洋岛屿和东南亚。2015 年 11 月的暴雨造成印度南部严重洪泛。在厄瓜多尔，2015 年 7 月至 2016 年 6 月发生了 200 多次洪水和山体滑坡，均与厄尔尼诺有关。¹ 同时 2015 年又是有案可稽的最热之年。6 月至 9 月的热浪造成非洲、中东和欧洲 7 000 多人死亡，而 2016 年南亚的热浪和干旱很可能影响数百万人。

3. 随着气候变化拉大了极端天气状况的强度、频率和变化程度，这类与天气有关的事件正成为新常态，而远非例外。它们给环境和社会经济造成的后果，包括对健康和粮食安全的重大影响，都已成为事实，而妇女和女童受害往往重得不成比例。

4. 虽然大多数灾害由与天气有关的事件造成，但地球物理灾害的相关风险也带来威胁。2016 年 4 月日本和厄瓜多尔地震，大约有 7 000 处房屋和建筑损毁，² 650 人丧生。此外全球各地爆发严重的传染病，包括霍乱、黄热病，寨卡病毒和拉沙热，突显必须投资于有复原力的卫生系统。据估计，全球每年仅地震、海啸、气旋风和风暴潮造成的损失平均达全球国内生产年度总值(国内总产值)的 1.2% 至 1.7%。再加上气候变化适应投资所需的国内生产总值的 1% 左右，³ 这些费用可能抵消全球国内生产总值每年预计为 3% 左右的增长。⁴ 考虑到气候变化的预期影响，每年的平均损失今后可能大增。⁵ 一些亚洲和拉丁美洲国家 2000 年至 2010 年这 10 年内每年的平均损失已经超过了年均增长率。然而这些数字掩盖了低收入国家所遭受的巨大影响，这些国家每年平均灾害损失相当于社会支出的 22%。

5. 基础设施、城市发展、卫生系统、教育、交通、通信、水、农业、能源和其他重要部门的重大投资仍没有将灾害风险考虑在内。灾害风险积聚，日益阻碍作出为实现可持续发展目标和其他国际商定议程和框架所需的资本投资和社会支出。

¹ 见 www.desinventar.net。

² 见 <http://reliefweb.int/updates>。

³ 斯特恩气候变化经济学评论, 2006 年。

⁴ 见 www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects。

⁵ 印度人类住区研究所。

二. 以综合性办法执行和监测减少灾害风险

6. 国际社会通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，坚实地承诺优先考虑减少灾害风险。在 2015 年达成的具有里程碑意义的所有协定，即《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》，都重申必须减少灾害风险。再加上 2014 年通过的《小岛屿发展中国家快速行动方式》(萨摩亚途径)等有关国际协定，它们提供了一个前所未有的机会，用更加协调一致和综合的全球政策框架来管理灾害风险和加强复原力。

与其他国际商定议程和框架的一致性

7. 管理灾害风险的唯一途径是对造成风险的过程进行管理。因此《仙台框架》提出了灾害风险管理模式，可以适用于所有相关的议程和部门。在《仙台框架》和其他国际协定的执行工作之间达到一致、有效连接和相辅相成，有着若干途径。

8. 2015 年 3 月举行的第三次联合国世界减少灾害风险大会邀请联合国大会考虑将审查《仙台框架》全球执行情况纳入对联合国主要会议和首脑会议的统筹协调后续进程，与经济及社会理事会和可持续发展问题高级别政治论坛保持一致，后者将根据大会第 70/299 号决议，在联合国所有相关会议和进程的后续和审查安排之间作出有效联系。

9. 《仙台框架》将在推动实现《2030 年可持续发展议程》方面发挥重要作用，反之亦然。事实上，17 项可持续发展目标中有 10 项含有与减少灾害风险有关的具体目标。同样，《仙台框架》所有七个全球目标对于实现可持续发展目标也至关重要。目前正在通过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和可持续发展目标各项指标机构间专家组，最后敲定一些有关减少灾害风险的共同核心指标。共同指标可以减少各国的报告负担，同时促进这两个框架的执行和监测工作。通过协调一致的执行工作，这两个框架可以形成公共部门和私营部门的努力，建立伙伴关系，以应对潜在的风险因素，降低今后的风险程度。

10. 为确保发展努力不造成新的风险，《亚的斯亚贝巴行动议程》鼓励在筹集发展资金时考虑气候和灾难恢复能力。会员国通过《行动议程》，承诺制定和实行整体方法，遵从《仙台框架》处理灾害风险管理，途径包括技术支助和创新筹资机制。同样，实现《仙台框架》关于让更多国家拥有减少灾害风险战略以及通过适当和可持续支助加强国际合作的全球目标，也将有助于《行动议程》。

11. 减少灾害风险是应对气候变化工作的重要组成部分。将全球平均气温增幅限制在比工业化前水平高出两摄氏度以下将减少气候变化的风险和影响，同时《巴黎协定》还设立了一个关于适应气候变化的目标，其中考虑到提高适应能力，加强抗灾能力和减少易受风险和气候变化危害的程度。协定签署方认识到，减少灾

害风险的工具能够大幅降低气候变化的不利影响带来的损失和损害。在这方面，《仙台框架》和《巴黎协定》之间在协调工具和指标以及借用执行伙伴和举措方面达成一致，将大大有助于适应气候变化和实现可持续发展。

12. 全球减少灾害风险平台和区域减少灾害风险平台将对支持协调一致地执行和监测《仙台框架》发挥关键作用。全球和区域平台目前正在协调议程和方法，争取在各种国际商定的议程和框架的执行工作中协调一致。高级别政治论坛将讨论具体的可持续发展目标和减少灾害风险对论坛 2017、2018 和 2019 年会议专题作出的贡献，全球和区域平台的成果将为论坛提供实质性投入。

13. 即将来临的四年度全面政策审查将提供一个机会，确保《2030 年议程》在国家层面的所有方面达到一致和协调。它也提供机会在当地进一步协调落实《仙台框架》和可持续发展目标。联合国国家工作队努力按《仙台框架》调整灾害和气候风险活动，大大有助于四年度全面政策审查，确保将减少灾害风险方面的考虑充分纳入联合国在国家一级的工作。

14. 《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》和《仙台框架》都认识到，最不发达国家特别易受灾害和气候变化的影响。会员国于 2016 年 5 月举行了《伊斯坦布尔行动纲领》执行情况高级别全面中期审查，强调必须加强最不发达国家抵御灾害和气候变化的能力。会员国强调《仙台框架》可用以制定和执行最不发达国家减少灾害风险综合战略。

15. 2016 年 5 月世界人道主义峰会所作的承诺有助于落实国际商定的议程和框架。在峰会上，世界各国领导人认识到，支持执行《仙台框架》直接有利于减少人道主义需求和相关的费用。峰会的核心责任是从提供援助转向消除需求，包括通过投资于预防和准备，改善数据收集、风险分析和早期预警方面的做法，并建立多部门伙伴关系以促进抗灾能力和备灾工作，因此检查落实这一核心责任有助于实现《仙台框架》的全球目标。

16. 2016 年 6 月，国际法委员会通过了发生灾害时的人员保护条款草案 (A/CN.4/L.871)。特别是关于减少灾害风险的第 9 条草案对制订减少灾害风险的规范框架作出了关键性贡献。总体来说，条款草案和《仙台框架》彼此高度一致、相辅相成，在职能上相互关联，前者明确规定了减少灾害风险和进行合作的职责，后者明确规定了各国为履行此类职责而需要采取的方式和措施。

通过《仙台框架》监测站衡量进展情况

17. 根据《仙台框架》第 50 段，大会设立了不限成员名额政府间专家工作组，负责拟订衡量《仙台框架》七项全球目标执行进展的指标，并更新题为《2009 UNISDR 减少灾害风险术语》的出版物。共有 107 个会员国提名来自本国不同部委的 250 多名专家。此外，联合国各实体的代表和来自民间社会组织、私营部门

和科技学术机构的参与人士在这一过程中提供技术支持。该工作组将于 2016 年 12 月完成工作，并提交报告供大会审议。

18. 政府间专家工作组一直密切关注可持续发展目标各项指标机构间专家组的工作，而后一专家组成员认识到，《仙台框架》指标和可持续发展目标与灾害风险有关的指标之间需要协调一致。预计政府间专家工作组将拟议一组可持续发展目标 1、11 和 13 下与减少灾害风险有关的指标，而机构间专家组将利用这些指标。

19. 为支持会员国就《仙台框架》全球目标进行自我评估和作出报告，将于 2017 年 5 月召开的全球减少灾害风险平台第五届会议将推出《仙台框架》在线监测站。各国利用国家灾害损失数据库和其他相关的国家数据集进行国家定期自我评估，对照商定的指标作出报告，而监测站将支持各国为此收集数据和建立基准。《仙台框架》监测站将包括用以监测本国制定的目标和指标的备选方案。为了协助各国，正在五个国家试用一组可能的指标，对照国家目标衡量进展情况。

国家和地方减少灾害风险战略

20. 《仙台框架》“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”的全球目标是实现其他目标的前提条件。会员国承诺制定新的减少灾害风险战略和计划并改善这方面的现有战略和计划，明确列出到 2020 年的目标和指标。联合国减少灾害风险办公室提供技术指导，并提供协调支助以及促进联合国系统和其他伙伴采取行动，支持会员国实现这一目标。例如印度在 2016 年 6 月发布了第一份国家灾难管理计划，该计划的依据是《仙台框架》的四个优先行动领域。

21. 为了能够制定具有可衡量目标和指标的国家计划，并对照目标和指标监测进展情况，国家必须制定基准和关键指标，如目前的损失，国家和地方风险概况和现有的能力等等。目前，大约 45% 的会员国拥有国家灾害损失数据库。为建立全球基准，这一差距必须弥补。

22. 需要进一步支持各国制定国家战略和计划的目标；选择衡量进展情况的适当指标；查明和分析挑战和教训；审查数据的可得性以确定基准；争取所有相关部门积极参与，并建立反馈机制；使指标与可持续发展和适应气候变化协调一致；审查国家计划和执行情况。联合国系统、科学技术界、私营部门和民间社会协调行动至关重要。

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”

23. 《仙台框架》促请联合国系统以协调的方式支持减少灾害风险的努力，协调一致地汇集联合国各实体的工作。这反映了会员国更广泛期待获得的支持将最大

限度地提高协同作用和优化财政和其他资源的有效利用。根据大会第 70/204 号决议，本报告考虑到联合国系统支持执行《仙台框架》的需要，纳入了《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》的最新进展情况。

24. 联合国系统行政首长协调理事会要求修订 2013 年《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》，以便与《仙台框架》接轨，并确保与《2030 年议程》和《巴黎协定》在战略和方案上联系起来。随后，由联合国减少灾害风险办公室领导的一个机构间进程，推出了经修订的题为“在了解风险基础上对可持续发展采取综合性办法”的《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》，行政首长协调理事会 2016 年 4 月核可了该计划。

25. 《行动计划》概述了 3 项承诺和 11 项预期成果。这些承诺的目的是加强全系统在了解风险基础上采用综合性办法支持《仙台框架》和其他协定方面协调一致；在联合国系统建设能力，为减少灾害风险向各国提供协调而高质的支助；确保将减少灾害风险的仍然是联合国实体一项战略优先事项。

26. 《行动计划》促请联合国实体在各自战略工作计划中重视减少灾害风险；定期监测和报告进展情况；鼓励各自成员实施《仙台框架》。《行动计划》尤其强调需要向联合国国家工作队提供业务指导和更具体的支持。负责减少灾害风险问题秘书长特别代表职责的一部分便是推动将减少灾害风险纳入可持续发展，特别代表将领导执行工作和促进协调，并将召集联合国领导小组，负责监督该计划的落实，审查进展情况，并确保整个联合国发展系统协调一致。

27. 世界各地的一些联合国国家工作队已经按照《仙台框架》更新了《联合国发展援助框架》。由于认识到灾害和气候复原力是可持续发展不可分割的部分，至少已有 31 个国家将减少灾害风险和建设抗灾能力纳入国家规划文件和发展援助框架。2016 年 5 月发布的经修订的《仙台框架》临时指南确定风险管理为综合方案编制的四个关键推进手段之一。

28. 有几个联合国实体和国际组织认识到，它们在减少灾害风险方面有着重要作用，它们的工作可对实施《仙台框架》贡献良多。以下几个例子表明各种正在进行的减少灾害风险举措。

29. 联合国开发计划署(开发署)战略计划(2014-2017 年)中期审查重申，减少灾害风险和灾后恢复是全球优先事项，减少灾害风险和灾后恢复的年度方案支出约为 2.56 亿美元。随后在开发署的支持下，有 51 个国家在 2015 年制定了减少灾害风险和适应气候变化计划；28 个国家制定了备灾计划；26 个国家加强早期预警系统；13 个国家建立了灾后恢复工作的领导和协调能力。此外，开发署正在领导一个称为“5-10-50”的伙伴关系倡议，按照《仙台框架》提供对风险知情的发展，将重点放在五个关键领域，在 10 年内至少在 50 个国家实施。加强减灾能力倡议

是开发署牵头的一个机构间举措，是通过向各国政府提供协调支助来建设国家减少灾害风险能力的又一例证。

30. 国际移民组织(移民组织)牵头执行《仙台框架》以减少被危机逼离家园者易受灾害的程度，约有 6 800 万美元分配给 20 个国家 62 个正在进行的项目。移民组织与各国政府合作，制订政策以管理极易受灾害影响地区的安置点有计划地重新迁置。支持可能因灾害而流离失所的社区加强备灾和“重建得更好”；将减少灾害风险纳入应急住所建造的主流，为在流离失所者营地生活的人提供持久和安全的解决办法。

31. 为了确保发展援助对风险有所了解，2015 年，世界银行集团筛查了在低收入国家的所有 255 项行动，评估这些行动是否考虑到气候和灾害风险，90 多个国家得到了援助将抗灾能力列入发展优先事项。全球减灾和灾后恢复基金巩固了这种做法，该基金是设在世界银行的一个全球伙伴关系，它提供起始资金和能力支助，促进《仙台框架》的执行工作，并将灾害风险管理纳入国家发展计划。

三. 《仙台框架》的执行进展情况

32. 实施《仙台框架》有赖于各国在《2005-2015 年兵库行动框架》下的不断努力。虽然高效率地执行和监测《仙台框架》的结构正在制定，但在实施的第一年就取得了重要的初步成果。

A. 筹备全球减少灾害风险平台和区域平台

33. 目前正在筹备 2017 年 5 月 22 日至 26 日由墨西哥政府在坎昆主办的全球减少灾害风险平台第五届会议。作为《仙台框架》通过以来的第一次全球平台会议，此次会议将提供机会评估执行进展和分享关于灾害风险知情政策、方案和投资的创新做法和知识，同时提供一个空间建立新的伙伴关系和促进容纳灾害风险管理。

34. 2017 年全球平台将清点《仙台框架》的执行进展，重点特别放在到 2020 年大幅增加拥有减少灾害风险战略的国家数目这一近切目标，以及到 2030 年降低全球灾害死亡率和直接与灾害有关的经济损失的目标。对于在确定基线和风险概况方面，包括在建立或加强灾害损失记录系统方面取得的进展，也将进行审查，同时宣布采取尖端的减少灾害风险措施将有助于推动执行工作。广泛的积极协商对于全球平台取得圆满成功至关重要，因此已经启动了一个会员国和利益攸关方在线协商进程。

35. 全球平台的成果将通过主席摘要和高级别公报发布。由经济及社会理事会主持召开的可持续发展问题高级别政治论坛 2017 年届会要进一步促进《仙台框架》全球目标同可持续发展目标和其他相关国际机构和区域机构之间的融合，全球平台的成果将为此讨论奠定基调。

36. 全球平台将参考 2016 年和 2017 年举行的减少灾害风险区域平台的讨论和成果。区域平台是推动执行《仙台框架》并监测其进展的重要手段。目前正在作出努力，使区域平台与《框架》的目标协调一致，在全球和区域平台之间实现讨论、结果和监测工具标准化。

37. 例如，喀麦隆政府 2015 年 7 月 23 日在雅温得主办的第四次减少灾害风险高级别会议稳固了对在整个非洲协调执行《仙台框架》的政治支持。《雅温得宣言》是本着区域合作和协调的精神通过的，为包括在非洲联盟机构内实施《仙台框架》奠定了坚实的基础，并呼吁参照《仙台框架》审查执行非洲减少灾害风险区域战略展期行动方案(2006-2015)的后继文件。后继文件将提交定于 2016 年 11 月 22 日至 25 日在路易港举行的非洲区域减少灾害风险平台第六届会议，以供达成协议。同样，阿拉伯国家联盟编写了一份实施《仙台框架》区域路线图，以指导将于 2016 年举行的第三次阿拉伯减少灾害风险问题会议的讨论。

38. 第一届中亚和南高加索区域减少灾害风险平台由塔吉克斯坦政府主办，2016 年 7 月 12 日在杜尚别举行。在该次会议上，各国政府在设立一个区域协调机制执行《仙台框架》方面取得了进展。这一区域平台的成果以及将于 2016 年 10 月在苏瓦举行的太平洋灾害风险管理平台的成果，将影响到 2016 年 11 月由印度政府在新德里主办的第六次亚洲减少灾害风险部长级会议有关政策性建议和行动计划的制定。

39. 2015 年 10 月举行的欧洲减少灾害风险论坛第六次年度会议通过了执行《仙台框架》路线图，尤其做到同《框架》的 2020 年目标相符。欧洲减少灾害风险论坛工作组目前正在制订一项路线图优先行动汇总表，其中将指导如何在欧洲各地综合开展减少灾害风险活动。

40. 巴拉圭政府于 2016 年 6 月 8 日和 9 日在亚松森主办了执行《仙台框架》第一次部长和高级官员会议。区域各国政府通过了《亚松森宣言》，并启动了制定美洲执行《仙台框架》行动计划的协商进程，该计划将在加拿大政府 2017 年初主办的美洲减少灾害风险区域平台上通过。

B. 加强区域层面实施《仙台框架》的行动

41. 区域政府间组织在联合国减少灾害风险办公室的支持下，通过交流良好做法，实现区域专有的守则和准则标准化，采用共同的信息和早期预警系统，以及传播经过测试的工具和方法，为减少灾害风险发挥了核心作用。一些区域政府间组织正在按照《仙台框架》和区域减少灾害风险平台的成果调整各自工作，并指导区域层面实施《仙台框架》的协调努力。

非洲

42. 非洲减少灾害风险工作组第八次会议 2016 年 2 月在亚的斯亚贝巴举行，会议制定了一个路线图，并提出了具体建议，指导非洲联盟委员会、区域经济共同体和成员国实施《仙台框架》。此外，东非议会 2016 年 3 月通过了东非减少和管理灾害风险法，以促进跨界合作以及各国落实减少灾害风险。在中部非洲，继中部非洲预防风险、管理灾害和适应气候变化区域战略通过后，中部非洲国家经济共同体设立了减少灾害风险和适应气候变化股。政府间发展管理局(伊加特)气候预测和应用中心为大非洲之角举办了三次气候展望论坛，提供了短期和中期天气预报，便利预警和行动。联合国减少灾害风险办公室向伊加特和东非共同体秘书处不同部门大约 50 名工作人员提供了减少灾害风险培训。最后，南部非洲发展共同体秘书处召开了将适应和减少灾害风险纳入发展主流的第五届非洲领导发展论坛。

阿拉伯国家

43. 遵循《仙台框架》的原则审查阿拉伯国家联盟 2020 年阿拉伯减少灾害风险战略，产生了一个更全面更协调的战略，汇集了两个阿拉伯区域平台的承诺，使之与《仙台框架》目标和优先行动事项相符。随后，阿拉伯国家环境部长理事会认可实施《仙台框架》区域路线图，包括重新启动阿拉伯救灾机制，促进整个区域协调一致的执行和监测工作。

亚洲和太平洋

44. 东南亚国家联盟(东盟)通过了《灾难管理和应急反应协定》2016-2020 年工作方案。该工作方案就风险评估、风险融资和保险，抗灾能力基础设施和基本服务以及能力建设为成员国提供了区域路线图和战略。此外旨在执行东盟-联合国战略伙伴关系的《东盟-联合国 2016-2020 年行动计划》将提交 2016 年 9 月东盟-联合国首脑会议。《行动计划》提供了机会，将减少灾害风险纳入东盟有关和平与安全、经济增长和社会和文化发展的工作。

45. 经济合作组织秘书处正在草拟一项与《仙台框架》保持一致的减少灾害风险区域战略。该战略将加强东盟 10 个成员国之间的合作，将减少灾害风险纳入该区域的经济合作。

46. 在南亚，南亚区域合作联盟正在制定一项新的战略，以促进采取综合性办法处理减少灾害风险和可持续发展，并支持实施《仙台框架》。新成立的灾难管理中心汇集了东盟关于减少灾害风险、环境和沿海生态系统的工作，并为此制定了南亚灾害知识网络，作为灾害风险管理的知识和信息门户。该中心还设计了灾难管理框架、几个专题领域的灾难管理路线图和一套针对区域的学校安全评估工具。

47. 拟议中的太平洋抗灾能力发展框架：应对气候变化和灾害风险管理综合办法旨在加强太平洋岛屿各社区的抗御缓发和突发性自然灾害影响的能力，将减缓和适应气候变化工作融入减少灾害风险的办法和实现可持续发展的活动。该拟议框架将于 2016 年 9 月提交太平洋领导人论坛核可。为了减轻报告负荷，将努力统一太平洋抗灾能力发展框架和《仙台减少灾害风险框架》的报告机制。

欧洲

48. 为了确保欧洲联盟所有政策都有风险知情观念，欧洲联盟委员会制定了执行《仙台框架》行动计划，同时预计欧洲委员会 2016 年 10 月将核可灾害风险管理四年期工作计划。此外，欧洲联盟地区委员会将执行《仙台框架》作为优先事项列入当前工作计划。欧洲联盟委员会研究和创新总司及人道主义援助和平民保护总司将资金需求与《仙台框架》挂钩，大大有助于在欧洲内外推动减少灾害风险。此外，欧洲联盟委员会气候行动总司制定了一项题为“气候和能源市长公约”的新倡议，便利地方当局按照《仙台框架》整合减少灾害风险和适应气候变化工作。

美洲

49. 在美洲，南美洲国家联盟灾难风险管理高级别工作组同意制订南美洲减少灾害风险战略。在次区域层面，中美洲一体化体系将现有的区域和国家政策对照《仙台框架》进行了比较分析。已经编写了一份路线图，指引中美洲灾难风险管理政策和《仙台框架》的协调统一。加勒比共同体加勒比紧急救灾机构将 2014-2024 年加勒比灾难管理全面战略和指标与《仙台框架》相统一。同样，加勒比国家联盟正在将灾害风险考虑纳入区域文书，例如其成员国 2016 年 6 月通过的哈瓦那宣言和行动计划。

C. 国家和地方两级的早期落实情况

50. 迄今为止，有 60 个国家已指定了国家协调中心，专门支持《仙台框架》的落实。此外，有 74 个国家的减少灾害风险平台正在审查和调整工作，使之符合《仙台框架》。阿拉伯地区 5 个国家获得了技术支持和指导，增强减少灾害风险的国家能力和协调机制，并试行监测执行情况的国家指标。在亚洲及太平洋地区，一些国家已调整了国家立法和监管框架，以因地制宜实施《仙台框架》，包括制定灾害风险管理状况报告，以及结成公共与私营伙伴关系共同抗灾。

51. 国家损失和损害数据库有助于进行准确的国家风险承受力评估，也有助于积累风险知识和了解风险，目的是在全面了解本地灾害风险的基础上设计出多灾种灾害风险政策。迄今为止，联合国减少灾害风险办公室与合作伙伴已在 90 个国家支持建立和加强了国家数据库。

52. 为支持各国政府制定和执行全面的减少灾害风险政策，联合国减少灾害风险办公室通过其设在韩国仁川的全球教育和培训学院，就具体实施减少风险政策和

制定实施《仙台框架》的协调一致办法，培训了 1 300 名国家和地方政府官员。该课程的在线版本将于今年推出。

四. 全球倡议、利益攸关方参与和伙伴合作

53. 虽然各国政府在执行《仙台框架》时发挥主导作用，但该框架明确承认了所有相关利益攸关方，包括私营部门、民间社会组织和学术界在设计 and 执行政策、计划和标准方面的重要性。在这方面，联合国减少灾害风险办公室与其他联合国机构和众多合作伙伴一道，向各国政府和广大利益攸关方提供技术指导和支助，把灾害风险整合到各种政策和方案中。以下各段举例说明这方面的一些工作。

议员和地方政府

54. 实现《仙台框架》的宏伟目标，防止出现新的和减少现有的灾害风险，需要各级政治领导层强有力的承诺和参与。议员在这些努力中发挥突出的作用。2015 年，各国议会联盟(议联)在第三次世界减少灾害风险大会上召集议员，商定审查、起草和修订立法，使之与《仙台框架》一致。联合国减少灾害风险办公室为议员提供指导，帮助他们将减少灾害风险纳入国家立法和预算，包括向 2016 年议联中欧和东欧议会可持续发展目标地区研讨会提供技术支持，建立东部非洲减少灾害风险议员平台，建立中部非洲抗灾议员网络，以及女议员组织的宣传工作。

55. 地方当局站在减少风险的最前线。联合国“减少灾害战略，建设具有抗灾能力的城市：我的城市正在做准备”运动于 2010 年启动，通过加强抗灾财政能力、增强基础设施的抗灾能力、促进复原力强的城市发展与设计并加强应急管理能力，动员当地政府和城市官员参与，降低灾害风险，建设抗灾能力强的城市。到 2015 年 12 月已有 3 000 多个城市 and 地方政府加入该运动，2015 年为 48 个国家的地方政府举办了 27 次培训。为支持《仙台框架》和可持续发展目标 11 在地方一级的执行和报告，该运动已制定了新的地方-城市指标，这些指标目前在选定的城市里进行测试。这些工作还支持了世界城市 and 地方政府组织网络的工作，以执行《地方和次国家各级政府仙台宣言：确保加强都市的抗灾能力》，并通过《2030 年议程》和联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)的进程把减少风险灾害纳入地方一级。

私营部门

56. 经济合作与发展组织(经合组织)估计，在今后几十年将新增 50 多万亿美元的基础设施投资。⁶ 如果这种投资不顾及灾害风险，将大大增加未来灾害的代价。在资本投资、供应链和运营中结合并管理灾害风险，是实现《仙台框架》目标的关键。《仙台框架》强调，私营部门在减少灾害风险方面的投资缺乏监管和激励

⁶ 见 www.oecd.org/newsroom/massiveinfrastructureinvestmentneededtomeetfuturedemandsaysoecd.htm。

措施是潜在的风险因素，呼吁企业通过风险分担机制和工具、保险和财务保护等措施把灾害风险纳入管理做法中。

57. 联合国减少灾害风险办公室私营部门抗灾社会联盟于 2015 年 11 月成立，成为 140 多个私营部门伙伴促进和实施《仙台框架》的途径。该联盟和来自教育、能源、信息技术、咨询、保险、物流、房地产、零售、旅游和公用事业等行业的首席执行官、主席和其他高级管理人员以及关键决策者合作，推动分享最佳做法，把减少灾害风险融入企业做法，并在私营部门开展了一系列具有催化作用的减少灾害风险项目。

58. 例如，普华永道模拟高影响力危机和基准抗灾能力的工具，使企业可以在更广泛的公私协作空间评估其危机管理，并查明其危机安排和抗灾安排的强弱之处，哪些方面需要集中和优先采取行动。AECOM 和 IBM 协作推出中小企业抗灾计分卡，是给中小企业提供抗灾培训的又一明证。

59. 在整个保险业，减少灾害风险的势头得到了推动。灾害风险转移和保险是不可或缺的工具，可以减少灾害对公共和私人投资所造成的财务影响，并确保有效的复原和恢复。“可持续保险原则”倡议作为联合国和保险行业之间的一项协作倡议，动员世界各地顶级保险公司通过公私伙伴合作加快落实《仙台框架》。世界银行集团和开发署还倡导通过和私营部门协作的保险发展论坛，开发更具复原力和更了解风险的全球保险市场。

儿童和青年

60. 校的影响巨大，包括造成重大生命损失、直接经济损失并可中断教育数年。“世界各地安全学校倡议”是政府主导的在国家一级推动落实安全学校的全球伙伴关系。该倡议由联合国减少灾害风险办公室协调，与教育部门减少灾害风险和建设抗灾能力全球联盟的关键伙伴协作拟订。该倡议还在其他国家和地区推广落实安全学校的良好做法和成就，帮助查明挑战，并围绕三大支柱提供技术援助和专门知识，支持有关各国政府在国家一级落实学校安全。

61. 2014 年 10 月，土耳其政府主办了安全学校领袖第一次会议，会上制定了支持“世界各地安全学校倡议”的伊斯坦布尔路线图。目前，一些国家政府已赞同该倡议和伊斯坦布尔路线图。安全学校领袖第二次会议 2015 年 10 月由伊朗伊斯兰共和国政府主办。会上通过了一份行动计划，包含执行倡议的详细路线图。该路线图和相关的技术支助一揽子方案向会员国提供了减少灾害风险教育以及学校基础设施安全方面的指导。向该倡议作出政治承诺并加入该倡议的国家已从 16 个增至 32 个。柬埔寨、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔和圣文森特和格林纳丁斯已表示有兴趣从倡议中获得技术支助。

62. 青年是未来的决策者和技术专家，必须让他们参与执行《仙台框架》。目前正在建立一个减少灾害风险青年参与平台，而 2015 年出版的《仙台减少灾害风险框架：为了儿童》将酌情支持儿童参与这些工作，并提高备灾意识。

性别平等和增强妇女权能

63. 《仙台框架》确认必须增强妇女权能，让她们参与制定对性别问题敏感的减少灾害风险政策、计划和方案。妇女和女童受灾害影响极大，为了应对潜在的风险因素，必须解决风险中的性别不平等状况，并提高社区抗灾能力，这不仅要确保妇女的安全和应对，而且还要积极动员妇女在灾害风险管理中成为变革推动者。

残疾人

64. 残疾人受灾害影响极大。《仙台框架》强调，有效减少灾害风险离不开增强权能，以及包容、开放和不受歧视的参与。朝这个方向迈出的大有希望的一步是，2015 年 12 月在残疾和灾害风险管理问题达卡会议上，与会者通过了一项宣言，呼吁在所有灾害风险管理方案中纳入残疾人，并让他们发挥领导作用。此外，该宣言还确认必须把兼顾残疾问题的减少灾害风险管理与《2030 年议程》联系起来，因为包容可以提高整个社会的抗灾能力、保障发展成果和最大程度减少灾害损失。此外，已经向 2010-2020 年欧洲残疾问题战略中期审查提出了建议，使之与《仙台框架》协调一致。

科学和技术

65. 科学和技术在预测灾害、建设抗灾基础设施和准确计算灾害损失方面发挥着重要作用。因此，扩大科学、技术和政策的相互联系是有效减少灾害风险的关键。科学和技术利益攸关方积极参加了世界减少灾害风险大会，包括宣布启动一系列科学技术倡议和承诺，支持执行《仙台框架》。2016 年 1 月，联合国减少灾害风险办公室主办了执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》科学与技术会议。来自大量科学机构和协会的 700 多名科学技术专家和青年科学家出席了这次会议。会议的主要成果是制定了为期 15 年的全面路线图，以确定《仙台框架》内的四个优先行动领域科学和技术工作的预期成果，并制定各种方法来监测进展情况和需求。

66. 这一全球科学与技术的努力成果借鉴并加强了一些区域举措，包括最近建立的阿拉伯区域减少灾害风险科学和技术咨询小组以及亚洲科学、技术与学术咨询小组。后者于 2015 年成立，推动制定以证据为基础并有科学依据的减少灾害风险政策。随后，泰国政府于 2015 年 8 月 23 日和 24 日在曼谷主办了第一次亚洲减少灾害风险科学技术会议。

预警

67. 预警和备灾在防止灾患事件酿成灾害方面发挥重要作用。预警可以挽救生命，减少经济损失，且有助于防止对关键基础设施的损害。2015 年 12 月于巴黎召开

的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十一次会议发起了“气候风险和预警系统”倡议，作为《利马-巴黎行动纲领》的一部分。该倡议旨在大幅度增加天气和气候服务的供应，并增强建立和传播基于影响力的有效的多种灾害预警系统，以保障最不发达国家和小岛屿发展中国家人民的生命、生计和资产。该倡议由世界气象组织(气象组织)、世界银行全球减灾和灾后恢复基金以及联合国减少灾害风险办公室共同执行。此外，国际网络多种灾害早期预警系统在 2016 年初设立，该系统与“气候风险和预警系统”倡议紧密合作，以便就加强多种灾害早期预警系统交流专门知识和良好做法。同样，联合国教育、科学及文化组织于 2015 年 12 月推出了以地震风险为重点的国际地震预警系统平台。

医疗保健

68. 灾害会严重削弱卫生系统，使其无力防止疾病扩散并导致关键部门的服务中断。大幅度减少灾害对关键基础设施(包括医疗保健设施)的损害是《仙台框架》的核心。此外，《仙台框架》扩大了减少灾害风险的范围，除了考虑水文气象和地球物理灾害损害健康的风险和对医疗保健系统的破坏以外，还考虑到减少生物和技术灾害风险。世界卫生组织(世卫组织)、世界动物卫生组织、世界银行、联合国减少灾害风险办公室和合作伙伴正在与各会员国一道加强评估、规划和发展国家能力，进行所有灾害的紧急情况 and 灾害风险管理，重点是应急准备和实施《国际卫生条例》。例如，安全医院倡议促进结构性和非结构性安全，改善应急风险管理，以确保医院和其他保健设施在紧急情况发生时仍能够运作，并提供拯救生命的护理。

69. 为启动执行《仙台框架》内的医疗保健内容，泰国政府与世卫组织和联合国减少灾害风险办公室合作，于 2016 年 3 月 10 日和 11 日主办了执行《仙台框架》保健方面内容的国际会议。会议通过的《曼谷原则》呼吁在灾害和保健风险管理方面进行系统合作、保持连贯一致并相互融合。这些原则涵盖了风险评估、监测和早期预警系统、抗灾能力强的基础设施、协调一致的事件管理和跨界合作的共同需求。在三个受埃博拉影响的国家(几内亚、利比里亚和塞拉利昂)将实施一个试点项目，目的是将卫生问题纳入减少灾害风险国家平台和计划，并确保将医疗保健紧急情况数据和灾害对卫生的影响纳入国家灾害损失数据库。

五. 关于减少灾害风险的全球宣传

70. 每年 10 月 13 日为国际减灾日。2015 年国际减灾日的主题是“掌握防灾减灾知识，保护生命安全”。国际减灾日宣传传统、土著和地方知识及实践经验，将其作为灾害风险管理科学知识的补充，并着重介绍了鼓励地方社区和土著人参与实施《仙台框架》的成功做法。该信息已通过社交媒体传送给 850 多万人，有 250 多个组织参加了推特的在线快闪。在国际减灾日，有八个社区因熟练使用地方、传统和土著知识改进灾害风险管理而被宣布为“减少灾害风险冠军”。国际减灾

日还标志着“迈步”倡议的成功结束。自 2011 年以来，每年“迈步”倡议均突出宣传灾害如何影响不同群体，包括儿童和青年、妇女和女童、残疾人和老年人。2016 年的国际减灾日将启动“仙台七运动——7 年 7 目标”，每年侧重于《仙台框架》七个全球具体目标之一。

世界海啸意识日

71. 根据大会第 70/203 号决议，2016 年 11 月 5 日将成为第一个世界海啸意识日。无论是人口稠密的沿海城市还是偏远的小岛屿，海啸可以让几十年的发展进步化为乌有，并夺走许多生命。为了促成第一个世界海啸意识日并纪念《仙台框架》通过一周年，日本常驻联合国代表团在 2016 年 3 月 29 日主办活动，分享了防备海啸的经验。11 月，世界各地受影响的国家将组织疏散演习和宣传活动来纪念这一天。活动的主要关注点是学校。还将在纽约举行一项特别活动，宣传各国有前途的防范海啸做法。

六. 2015/16 年度厄尔尼诺现象的社会经济和环境的影响

72. 大会第 69/218 号决议要求秘书长在本报告中列入一节，说明该决议的执行情况。大会在该决议中强调了改善预报技能和制订适当政策，以减轻厄尔尼诺现象的影响的重要性。大会还呼吁加强相关体制能力，具体提及在厄瓜多尔瓜亚基尔的厄尔尼诺现象国际研究中心。大会第 70/110 号决议要求秘书长在他的报告中列入一节，阐述 2015/16 年度厄尔尼诺现象的社会经济和环境的影响。根据大会的要求，经济及社会理事会与气象组织和联合国减少灾害风险办公室合作，于 2016 年 5 月 6 日召开了一次特别会议，讨论 2015/16 年度厄尔尼诺现象的社会、经济和环境的影响。讨论的成果载于经社理事会主席题为“减少风险与抓住机会”的声明中。这份声明以及联合国减少灾害风险办公室就 2015/16 年度厄尔尼诺带来的社会经济影响开展的全球审查结果，均为本报告提供了资料。为此目的，秘书长于 2016 年 5 月 20 日任命爱尔兰的玛丽·罗宾逊和肯尼亚的马查里亚·卡茂为他的厄尔尼诺和气候问题特使。两位特使将发挥领导作用，处理这些挑战并提高对危机的认识，以确保在采取较长期办法建设最弱势群体抗灾能力的同时，作出适当的人道主义响应。

厄尔尼诺现象对人民生活 and 生计的影响

73. 2015/16 年度厄尔尼诺现象在高峰时的强度堪比 1982/83 年度和 1997/98 年度，因此是有记载以来的最强之一。赤道太平洋从中部到东部温度升高两摄氏度对全球产生了影响。据估计，2015 年和 2016 年有超过 6 000 万人受到影响。在起草本报告时，对受影响国家和社区的经济总体影响作出估计仍为时过早。然而，已有报告研究此次事件对个人健康、对地方、国家、区域及全球经济和粮食生产的短期和长期重要影响。生计依赖于农业、渔业和畜牧业的人尤其受到影响。并非

所有国家都受到与厄尔尼诺有关的极端事件的同等影响。中等收入和高收入国家受到的经济影响较大，而低收入国家和小岛屿发展中国家受到的相对影响以及人民和生计受到的影响，则更要大得多。

74. 拉丁美洲经济体尤其受到影响。豪雨给拉丁美洲最南部国家造成严重破坏，多达 20 万人被迫撤离家园。该区域的其他国家则面临热浪和干旱，如巴西和委内瑞拉。由蚊子传播的寨卡病毒在高温和积水中快速繁衍，其迅速蔓延可能与厄尔尼诺有关。相反，中美洲经历了几十年来最严重的干旱，导致连续第二年粮食供应不足。由于长期干旱，主要作物失收，超过 350 万人缺乏粮食供应，需要人道主义援助。在加勒比地区，有 360 万人被归为缺乏粮食供应，还有 150 万人被归为严重缺乏粮食供应。这些粮食无保障现象源于农作物产量减少、食物供应减少和市场价格升高。

75. 在东非，截至 2016 年 2 月，有 2 040 万人属于严重缺乏粮食供应和营养不良，仅在埃塞俄比亚就有 1 020 万人。在中部非洲国家，截至 2016 年 3 月，有 55 万人受到极端天气事件影响，家园、粮食供应和基础设施均受到损害。南部非洲国家面临着 35 年来最严重的干旱，依赖农业部门的人尤其脆弱。该区域估计有 3 160 万人缺乏粮食供应，莱索托、马拉维、斯威士兰和津巴布韦因干旱而宣布进入紧急状态。马达加斯加、马拉维、莫桑比克和坦桑尼亚联合共和国有 180 多万人受到洪水影响，其中 28 万人流离失所，600 人死亡，出现了 15 500 例霍乱。

76. 东南亚部分地区和太平洋地区经历了严重的干旱以及几次非常严重的旋风。在太平洋地区，12 个太平洋国家里有 470 万人估计可能受到与厄尔尼诺相关的干旱和降水增加的影响，而强烈热带旋风则登陆了斐济和瓦努阿图。在印度尼西亚，干燥天气造成野火、缺水和随后的作物歉收。2015 年，火灾烧毁了 260 万公顷森林和农业用地。有报告指出了对健康的影响，例如发生率高于正常值的急性呼吸道感染和其他健康影响。

管理有关厄尔尼诺现象的极端事件并降低其风险的政策与计划

77. 通过气象组织的协同努力，若干个区域气候中心建立了起来。这些区域气候中心和气象组织区域协会紧密合作，产生并交付了更多以区域为重点的高分辨率数据和产品以及培训和能力建设。设在瓜亚基尔的厄尔尼诺现象国际研究中心是气象组织指定的区域气候中心。

78. 区域气候中心、区域气候展望论坛以及国家气象和水文服务定期向所有受影响地区发送季节性气候预报。这些季节性预报评估了厄尔尼诺和拉尼娜现象以及其他局地气候驱动因素带来的影响。以国家气象和水文服务部门为主的气候预报团体对区域气候多变问题作出了解释，包括预测温度和降水量的偏离值，以及由此导致自然灾害和其他影响高发的概率。

79. 例如，伊加特气候预测和应用中心举办了气候展望论坛，发布预测，并就关于厄尔尼诺影响和东部非洲国家的备灾机制总结经验教训。在南亚，气象组织、印度气象局、非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统和美国地质调查局综合数据分析中心合作，为 2015 年季风期作出雨量预测。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)与非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统定期编写厄尔尼诺咨询说明。

80. 根据这些预测，各国和各区域组织通过了行动计划，以减少厄尔尼诺潜在的破坏性影响。通过厄尔尼诺行动计划展开的各项活动包括振兴医疗保健服务来抗击黄热病、疟疾和基孔肯亚热，并加固教育设施。社会支助服务和安全网也得到了加强，以减少厄尔尼诺现象造成的经济影响，包括社会现金转移、创收公共工程和家庭福利方案。

81. 面对粮食产量下降和价格上涨，一些国家颁布政策和发起各种活动，帮助农民应对干旱，如分发种子、作物多样化和轮种、农业投入补贴方案、人工降雨和节水以及学校供餐方案。通过在厄尔尼诺发生前调配好资源，国家能够避免大面积粮食短缺，保障粮食储备，稳定主食价格。面对可能发生洪水、山体滑坡和野外火灾的警报，各国还启动了尤其是针对高风险社区的灾害预防措施。采取的行动包括清理河床垃圾，加固现有水库，甚至建造新的坝墙，并改善地方水务管理和土壤保护做法。这些行动挽救了生命，减少了对基础设施可能造成的损害，降低了经济损失。但也有一些国家不得不宣布紧急状态，并发出人道主义呼吁。

82. 各国还采取措施加强监测和监督机制，并改善各级利益攸关方之间的协调。例如，非洲联盟委员会发挥了关键作用，帮助各国管理厄尔尼诺风险，包括领导并协调制订应急和应对计划，并为执行这些计划争取支持和调动资源。伊加特召开了高级别区域协商会议，讨论厄尔尼诺缓解计划和协调资源调动工作。南部非洲发展共同体举办了一次区域会议，会上讨论并商定了缓解计划和区域备灾与应对战略，以解决厄尔尼诺对南部非洲农业及粮食和营养安全的影响。另一个区域减少风险措施的例子是，有 32 个非洲国家正与非洲联盟的专门机构“非洲风险能力”协作，提高本国通过风险分摊和风险转移等筹资机制更好地规划、筹备和应对极端天气事件的能力。

83. 2015/16 年度厄尔尼诺事件的影响凸显了全面了解缓发灾害的重要性。为此，亚太经社会正在牵头制订一个区域方法，以评估厄尔尼诺带来的环境、经济和社会影响，并向决策者通报。

84. 减少今后厄尔尼诺现象影响的建议如下：

(a) 投资于长期工作，提供预警和气候预测，并提高地方及国家的备灾和抗灾能力，以更好地管理极端事件。在这方面，气象组织可继续与相关机构和网络加强合作、交流数据和资料；

(b) 启动经过协调的全面措施，防止厄尔尼诺现象造成经济、社会和环境影
响，包括消除厄尔尼诺对健康的影响，为此应解决粮食供应不足导致急性营养不
良和医疗后果增多、易感染传染病、野火所致呼吸道疾病和热浪所致健康压力增
多以及保健服务中断等问题；

(c) 系统地评价、记录和分享关于灾害损失的信息和公共账户，包括按性别
和年龄分列的数据，以制定应对今后厄尔尼诺事件影响的战略和计划；

(d) 通过协助开展气候观测和监测工作的机构、区域和国家气候中心以及国
家一级气候信息的主要部门和其他最终用户，系统地记录和传播与 2015/16 年度
厄尔尼诺现象有关的经验教训，包括预报的内容、传播的内容、带来的影响和采
取的行动。

七. 结论和建议

85. 执行《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》的第一年已取得重要成果。《仙
台框架》制定了清晰的全球目标并辅之以实际行动措施，明确阐述了灾害风险管
理作为可持续发展的关键组成部分，具有贯穿各领域的性质。因此，《仙台框架》
与《2030 年议程》与《巴黎协定》是连贯一致的。

86. 将灾害风险管理有效地纳入可持续发展政策、做法和投资，需要有一个监测
可持续发展目标的系统，把减少灾害风险纳入其核心指标。为此，需要把审查《仙
台框架》进展的全球和区域减少灾害风险平台纳入到经济及社会理事会和大会主
持召开的高级别政治论坛的审议和政策指导中。

87. 需要开展重要工作，确保执行《仙台框架》，并确保所有民众都能感受到灾
害风险管理带来的好处。为此，减少灾害风险的指标和术语问题不限成员名额政
府间专家工作组需要完成目前正在进行的工作。在该工作组的努力下，大会有望
通过一套切实可适用的指标，以衡量《仙台框架》全球目标的进展情况，并通过
一套术语，支持对灾害风险管理达成统一的认识和做法。这些指标将为一项新的
监测工具，即《仙台框架》监测机制奠定基础，该机制将于 2017 年提交给全球
减少灾害风险平台。

88. 《仙台框架》的第一个里程碑是到 2020 年实现已制定国家和地方减少灾害风
险战略的国家数目大幅提升的目标。实现这个目标离不开持久的关注、奉献和适
当资源。今后四年需要作出协调一致的努力，更好地了解现有灾害风险水平和趋
势，在充分了解当前挑战后制定战略，并确定清晰的优先事项和目标。相关措施
必须包括建立或加强灾害损失记录系统和一个记录分类信息和历史灾害损失的
数据库，并开展危害和脆弱性评估以及灾害风险估算。

89. 通过附有明确战略和目标的国家政策和规范框架，加上公共和私营部门继续协作并承诺将减少灾害风险纳入各自政策、做法和投资，有助于加强问责。在这方面，国际法委员会通过的发生灾害时的人员保护条款草案具有重要意义。

90. 将于 2017 年 5 月在墨西哥举行的全球减少灾害风险平台第五届会议以及各个区域的减少灾害风险平台，为评估《仙台框架》和相关自愿承诺的执行进展情况提供了机会。为了利用全球和区域平台加快执行《仙台框架》，各国和利益攸关方必须通过查明挑战和机遇做好准备，并乐于分享经验。政府最高级别的政治承诺以及地方政府、私营部门、科学界、民间团体和其他利益攸关方的支持不可或缺。

91. 联合国系统需要加大力度，支持各国在《2030 年可持续发展议程》的大背景下执行《仙台框架》。为此，负责减少灾害风险问题秘书长特别代表的职能是宝贵的资产，而最近通过的经修订的《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》也将至关重要，该行动计划题为“在了解风险基础上对可持续发展采取综合性办法”。

92. 若要在 2030 年前实现《仙台框架》的预期成果和七个全球目标，就需要大幅增加对减少灾害风险的投资。虽然取得了一些进展，但目前可动用的资源数量远远不足以确保大幅减少灾害风险和生命与生计损失，以及减少个人、企业、社区和国家的经济、物质、社会和环境资产损失。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》的现有机制，需要加强该机制的作用，并增加供资数量，提高供资的可预测性、及时性和稳定性。

93. 鉴于上述，建议如下：

(a) 各国专家应继续积极参与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的工作，并通过一套切实可适用且易于通报的指标来衡量《仙台框架》全球目标和指标的进展。工作组将在 2016 年 12 月提交这套指标，供大会审议和通过；

(b) 各国应确保按照不限成员名额政府间专家工作组制定的指标和方法，敲定可持续发展目标中与减少灾害风险有关的一套指标，以确保协调一致地执行、收集数据和报告；

(c) 各国和其他利益攸关方应以最高级别参加即将举行的减少灾害风险区域平台和 2017 年全球减少灾害风险平台第五届会议；

(d) 各国应继续努力收集数据和制定基线，包括为此建立或加强灾害损失记录系统以及一个记录分类信息和历史灾害损失的数据库，相关数据至少追溯至 2005 年；

(e) 各国应根据《仙台框架》全球目标(e)，在2020年以前优先考虑制定国家和地方减少灾害风险战略，为此投入专门的精力和资源，并确保将减少灾害风险纳入到国家和地方其他发展战略、计划和方案中；

(f) 各国应顾及可持续发展高级别政治论坛和经济及社会理事会在审议过程中对《仙台框架》进展情况的定期审查；

(g) 各国应加强国际合作和提供执行手段，支持最不发达国家和小岛屿发展中国家执行《仙台框架》，并在这方面让双边和多边发展援助方案了解相关风险；

(h) 各国应考虑增加对联合国减少灾害信托基金的捐款，以便继续支持本报告所述的各会员国的努力。
