



大会

Distr.: General
27 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

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

本报告是根据大会关于减少灾害风险的第 75/216 号决议的要求编写的。报告概述在实现《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的目标、全球具体目标和优先行动方面取得的进展，旨在确定可以支持各国克服有效执行挑战的良好做法。报告还概述根据大会第 74/537 B 号决定为应对厄尔尼诺现象的影响而采取的全球对策；初步评估《仙台框架》在 2019 冠状病毒病(COVID-19)的应对和复原方面的应用情况；就《框架》中期审查提供投入供会员国审议。

* A/76/150。



一. 灾害风险现状

1. 导致 2019 冠状病毒病(COVID-19)的传播及其社会经济影响的基本社会、经济和环境风险并不新鲜，但世界各国政府和社区没有为应对风险做好充分准备。大流行病逆转了几十年来人类发展方面的进展，¹ 并对切实享受人权产生了影响。此外，气候危机在 2020 年继续加剧。与 2000 年至 2019 年期间相比，2020 年记录的灾害事件和经济损失数目高于平均水平。² 尽管如此，不以风险为指引的公共政策、私营部门投资和民众日常决策继续在无意之中制造灾害风险。

2. COVID-19 大流行和气候危机显示了系统性风险的复杂性。它们展示了灾害影响如何通过各种系统相互关联和层叠，并挥之不去。它们暴露了人类安全所仰仗的经济、社会、环境和政治系统内根深蒂固的弱点和的不平等。各种系统处于临界点边缘，可能产生灾难性后果。灾害影响导致无数社区在可持续发展道路上滞后，并使人道主义工作量增至前所未有的水平。

3. 向仙台框架监测系统报告的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》7 项全球具体目标的进度数据显示，进展与挑战并存。截至 2021 年 4 月，发生灾害时每 100 000 人中年均死亡和失踪人数(全球具体目标 A)从 2005 年至 2014 年的 1.98 人降至 2011 年至 2020 年的 1.32 人。然而，同期每 100 000 人中受灾害影响的人数(全球具体目标 B)从年均 1 981 人增至 3 145 人。灾害造成的经济损失与全球国内生产总值的比例(全球具体目标 C)依然居高不下，2015 年至 2020 年，因灾害被毁或受损的关键基础设施单位和设施数目(全球具体目标 D)为年均 158 800 个。随着更多国家报告 COVID-19 大流行的影响，这些数字无疑会增加。虽然 120 个国家报称制定了国家和(或)地方减少灾害风险战略(全球具体目标 E)，但只有 56 个捐助国和受援国报告了开展国际合作执行《仙台框架》(全球具体目标 F)的情况。只有 79 个国家报称有机会利用多灾种预警系统，28 个国家报称有机会利用适当的灾害风险信息 and 评估结果(全球具体目标 G)。

4. 如果立即采取行动实施《仙台框架》及其前瞻性、预防性和包容性的减少灾害风险办法，可扭转数十年来的风险势头。《框架》的执行工作继续在所有各级取得成果。然而，执行步伐仍然太慢，无法应对出现的新风险。根据《纪念联合国成立七十五周年宣言》，³ 现在就应采取行动减少风险和提高系统复原力。COVID-19 一揽子复原计划和“重建得更好”承诺、向低碳和具有复原力的经济体过渡以及实现可持续发展目标行动十年都提供了机会，可使发展、气候和环境政策及投资与《仙台框架》各项目标保持一致，防止新的灾害风险并减少现有的灾害风险。

¹ 联合国开发计划署，“2020 年人类发展视角：COVID-19 与人类发展：评估危机，展望复苏”（纽约，2020 年）。

² 灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室，“2020 年：非冠状病毒病灾害年”（布鲁塞尔，2020 年）。

³ 大会第 75/1 号决议。

二. 将《仙台减少灾害风险框架》用于 2019 冠状病毒病(COVID-19)的应对和复原工作

5. 大会在其关于全面协调应对 COVID-19 大流行的第 74/306 号决议中呼吁会员国制定以风险为指引的复原战略。关于减少灾害风险的第 75/216 号决议强调了这一呼吁，大会在该决议中确认，《仙台框架》、包括其“更好得重建”的核心条款为从大流行病中可持续复原提供了相关指导。

6. 从卫生视角对国家减少灾害风险战略进行的审查⁴ 表明，大多数战略对可能导致大流行病的生物危害关注不足。联合国系统正在支持各国政府更新国家减少灾害风险战略并进行涵盖大流行病和流行病风险的多灾种风险评估，同时适用落实《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》卫生问题的曼谷原则。⁵ 同时，为了支持这方面的工作，发布了一份特别增编，提出应在将减少灾害风险和适应气候变化纳入联合国可持续发展合作框架的指导意见中考虑疫情、流行病和大流行病。

7. 联合国系统的若干实体将减少风险纳入了 COVID-19 复原方案，其中包括联合国开发计划署(开发署)全球 COVID-19 方案 2.0。区域委员会和专题联盟提供了一套工具和信息产品，促进将风险和复原力纳入 COVID-19 的应对和复原工作。联合国减少灾害风险办公室和世界卫生组织(世卫组织)正在支持各国向仙台框架监测系统报告大流行病的影响，并建立和加强《框架》和《国际卫生条例(2005)》国家协调中心之间的协作，以便在执行国家卫生安全行动计划和国家减少灾害风险战略时形成协同作用。此外，国际灾后复原平台制定了指导文件，支持各国政府及其发展伙伴采取以风险为指引的方式来开展 COVID-19 复原工作。⁶ 区域减少灾害风险科学和技术咨询小组还制作了若干知识产品并审查了国家 COVID-19 复原计划，通过一揽子复原计划向各国政府提供减少灾害风险及建设复原力的建议。

8. 减灾办与若干联合国实体合作举办了关于将减少灾害风险纳入 COVID-19 应对和复原战略的一系列网播研讨会和在线讲习班。例如，减灾办、城市化区域专题联盟和世卫组织举办了一次对话，来自 9 个不同阿拉伯国家的城市代表和 5 个中亚国家的代表汇聚一堂。这些在线交流为面临类似挑战的各国政府提供了一个机会，可分享最佳做法和经验教训，并思索如何加强能力以更好地预测未来的大流行病风险。

⁴ 拉丁美洲和加勒比经济委员会以及联合国减少灾害风险办公室，“COVID-19 大流行：加勒比地区有机会采取系统办法应对灾害风险”(日内瓦，2021 年)；联合国减少灾害风险办公室，“COVID-19 简报：来自撒哈拉以南非洲的初步证据”(日内瓦，2020 年)；联合国减少灾害风险办公室，“审查亚太地区 COVID-19 灾害风险治理：实现多灾种和多部门减少灾害风险战略”(日内瓦，2020 年)。

⁵ 亚洲及太平洋经济社会委员会第 73/7 号决议。

⁶ 国际灾后复原平台，“从 COVID-19 大流行中复原的实践教训：复原原则”(日本神户，2020 年)。

9. 这些活动显示，制定了包括卫生紧急情况在内的多灾种灾害风险管理战略的国家似乎能够更胸有成竹地应对和减少 COVID-19 大流行风险，同时表明亟需加强能力并制定办法以应对并发危害和管理系统性风险。为实现这一目标，需要加大科技投资，特别是在发展中国家的科技投资，以收集和分析多灾种风险数据，从而预测未来风险及其关联性，并将获得的信息应用于政策和投资决策。大流行病还突显出各国需要制定针对性办法，以减少核心经济部门的风险并建立多灾种复原力。另一个优先事项是必须建立或加强多部门和机构间风险治理机制以及促进地方和国家减少灾害风险政策和方案的一致性。务必将卫生部门纳入此类风险治理机制。

10. COVID-19 大流行暴露了决定民众在危害面前的风险敞口和脆弱性的社会和经济不平等，并表明需要对其相互作用进行更深入的定性分析。妇女和女童、残疾人、少数族裔和其他边缘群体受到了特别严重的影响。如果不制定 COVID-19 复原战略来协同关注减少未来危机导致的脆弱性和风险敞口，边缘群体将进一步落后。因此，必须采取包容各方、基于人权的方法来减少灾害风险。

11. 《仙台框架》为各国政府提供了一个商定的全球蓝图，以减少未来冲击和危害的风险并建设复原力，从而重建得更好。虽然过去 12 个月取得了进展，但各国政府和联合国系统可开展更多工作，系统地将减少灾害风险纳入 COVID-19 应对和复原的方案拟订。需要更强的政治承诺和领导力，确保将《框架》纳入 COVID-19 一揽子复原计划。向前迈出的重要一步将是执行提交各国国家元首和政府首脑审议的联合国 COVID-19 时代及其后发展筹资方案清单所载的减少灾害风险政策方案。这些政策方案包括：为国家减少灾害风险战略提供充足筹资；将减少灾害风险纳入国家规划和筹资进程；将可持续性和风险、包括与气候和环境有关的风险纳入中央银行和金融监管机构有关金融稳定性监测及宏观审慎和微观审慎监督的工作；加强国际系统所有组成部分的战略和活动与《框架》的对接。

三. 执行《仙台减少灾害风险框架》的进展情况

优先事项 1：了解灾害风险

12. 许多部门和所有各级的政策制定者和决策者对灾害风险的认识继续提高。需要关于灾害灭失和损坏的历史数据以及关于未来灾害风险的估计，以了解灾害对可持续发展的影响，监测减少灾害损失和风险的进展并指导所有部门作出以风险为指引的政策和投资决策。

13. 截至 2021 年 7 月，110 个会员国和 5 个非自治领土使用 DesInventar 系统建立了灾害损失数据库。灾害损失数据库是仙台框架监测系统的重要信息源，目前有 153 个国家就《框架》7 个全球具体目标中至少 1 个目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向该系统提交报告。监测和报告区域政府间组织减少灾害风险战略执行情况的新模块已经开发成功，并交付非洲联盟以及中美洲和多米尼加共和国预防自然灾害协调中心(中美洲预防自然灾害协调中心)使用。

14. 为了在 COVID-19 大流行期间保持连续性,关于《仙台框架》监测和灾害损失核算的年度培训员培训课程从为期 4 天的面授课程改为为期 6 周的在线自学课程。在本报告所述期间,还有 6 020 人参加了的减灾办全球教育和培训所举办的灾害损失监测和风险评估网络培训研讨会。联合国粮食及农业组织(粮农组织)开办了关于收集和报告农业部门灾害损坏和灭失分类数据的电子学习课程,并向 19 个国家提供了培训。此外,开发署和减灾办正在合作支持各国根据《框架》开发或更新国家灾害损失数据库。这一伙伴关系促成建立了国家专家和培训员教员人才库,并增加了相关部门关键数据持有人的参与。越来越多的政府和联合国国家工作队现在打算利用仙台框架监测系统的数据,为减少灾害风险和可持续发展政策和方案提供信息并监测执行情况,包括在联合国可持续发展合作框架内采取这一做法。

15. 虽然使用仙台框架监测系统的国家数目继续增加,但只有 68 个国家就所有 7 个全球具体目标提交报告。其余挑战包括所有具体目标在数据输入方面存在差距,以及所有部门提交的数据匮乏。必须与国家统计局互动协作,将向仙台框架监测系统报告的数据纳入国家官方数据并促进所有部门报告和使用这些数据。迄今为止,向监测系统提交报告的国家中有三分之一已向其国家统计局分配监测系统的角色。事实证明,在这方面,国家统计局与国家灾害管理部门建立正式伙伴关系行之有效。

16. 联合国系统的若干实体还支持各国收集灾害风险数据并进行风险评估。为真正了解灾害主要影响之外的系统性风险和层叠效应,需要采用共同的多灾种方法和工具,促进部门间的互通性和风险数据共享。减灾办牵头的全球风险评估框架支持各国不同部门的风险专家集思广益,将系统性风险考虑纳入决策和规划进程。正在哥斯达黎加、斯威士兰和巴基斯坦开展全球风险评估框架的工作,目标是到 2022 年覆盖 15 个国家。改进联合国系统内协作与协调有助于支持多灾种和多部门风险评估办法。灾害相关统计机构间专家组正努力制定灾害相关统计的共同框架。在拉丁美洲和加勒比,一个减少灾害风险和灾害相关可持续发展目标指标工作组正在采取措施,统一各种方法并确定良好做法和工具,从而加强国家一级灾害统计能力。通用术语对灾害数据收集和风险评估的多部门互通性也至关重要。国际科学理事会和减灾办 2020 年出版的《危害定义和分类评估:技术报告》以及世卫组织 2020 年出版的《卫生紧急情况件和灾害风险管理术语汇编》提供了一套通用灾害定义,支持各部门在风险评估和灾害影响监测方面实现一致性。

17. 必须解决灾害损失核算和灾害风险评估领域的若干共同挑战,以便有效利用数据来指导风险指引型决策。其余障碍包括国家能力有限以及用于定期更新数据收集和分析的资源分配不足。必须利用决策者和社区可用的知识产品,更广泛地传播风险数据。各部门以及地方、国家以下和国家行为体之间的协调和数据共享仍面临挑战。需要建立或加强部委间协调机制,对当前活动进行摸底,确定数据差距并明确界定数据收集和风险评估的角色和责任。

18. 灾害损失数据库和风险评估还往往侧重于自然灾害,未列入生物、环境和技术风险及其相互作用。按收入、性别、年龄和残疾分列的数据有限仍是理解和分

析不同影响以及拟订促进性别平等和更具包容性的减少灾害风险方案的重大障碍。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)正在根据妇女抗灾能力方案开发一个知识枢纽,综合开放地提供与性别有关的灾害风险信息。各国政府可开展更多的工作,使用现有的私营部门数据并利用开源地理信息系统,特别关注发展中国家,因为这些国家亟需具有成本效益的多灾种风险评估解决方案。世界粮食计划署(粮食署)创新加速器和粮农组织地球数据收集工具是利用谷歌卫星图像收集灾害损失和风险数据的两个创新实例。

19. 理解灾害风险必须不限于政策制定者,以实现《仙台框架》倡导的全社会方法。将减少灾害风险纳入各级正规和非正规教育是提高公众知识和认识并建设减少风险能力的有效途径。目前活跃在亚太 10 个国家的 U-INSPIRE 联盟正在安排科学、工程和技术领域的年轻专业人员与各国政府和联合国合作,建设能力并开发减少灾害风险的知识产品。提高认识运动对于增进公众对减少灾害风险的理解和参与亦至关重要,需要在国家和地方两级扩大其规模。

优先事项 2: 加强灾害风险治理, 管理灾害风险

20. 国家和地方减少灾害风险战略是灾害风险治理的基石。各国政府作出了巨大努力,力争在 2020 年期限内实现关于大幅增加定有国家和地方减灾战略的国家数目的《仙台框架》全球具体目标 E。2020 年,至少有 10 个联合国实体在 85 个国家支持各国制定或更新国家、地方和部门减少灾害风险战略。⁷

21. 截至 2021 年 4 月,根据减灾办制定的 10 个关键要素自报的国家减少灾害风险战略与《仙台框架》保持一致的平均得分为 0.68,评分尺度为 0 至 1。虽然比 2015 年的 0.41 大幅增加,仍需注意提高上述战略与《框架》对接的质量。这些战略的重点仍是防备和应对,依然缺乏注重预防的风险指引型战略方针。还需要增加措施,减少包括不平等在内的基本风险推动因素,并更注重将减少灾害风险纳入所有部门的主流。各国可从应用减灾办的定性评估方法和工具中受益,这些方法和工具有助于提出建议,以加强战略与《框架》的一致性。

22. 在 COVID-19 大流行期间,地方当局在管理和减少灾害风险方面的重要作用日益明显。截至 2021 年 4 月,91 个国家向仙台框架监测系统报称制定了 49 662 项地方战略。在取得进展的同时,需要更注重制定和实施地方减少灾害风险战略。在 2020 年成功结束的覆盖 4 300 个城市的“建设城市抗灾能力”运动的基础上,2020 年启动了“2030 年建设城市抗灾能力”倡议。它提供了一个评估、规划和实施地方减少风险战略和复原力建设倡议的三级复原力路线图。

23. 各国继续在建立或加强机构间风险治理协调机制方面取得进展。为了最为有效,国家机制或类似国家协调机构应加强灾害风险管理部门与在风险指引型可持续发展领域发挥关键作用的部委和机构之间的联系,这些领域包括发展规划、财政和预算、土地使用、农业、基础设施、气候变化和环境管理。它们应建立体制

⁷ 联合国减少灾害风险办公室,“联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划执行进度报告”(日内瓦,2021 年)。

和政策安排，并就执行、监测和报告减少灾害风险战略确立明确的任务和责任。可利用仙台框架监测系统关于定制国家具体目标和指标的模块，加强监测和报告工作。在许多国家，需要能力发展、资源和政治领导力以确保国家机制定期开会，就国家减少灾害风险战略的制定、实施和监测提供战略指导。可以通过官方法令或法律建立机制，提供必要的政治支持。

24. 最有效的灾害风险治理包含非国家利益攸关方包容和公平的参与。利益攸关方的参与在战略拟订阶段更为常见，但在实施和监测阶段有所减少。根据妇女署最近的研究，只有 26 个国家制定了政策或战略，确保纳入《仙台框架》确定的所有利益攸关方群体。⁸ 妇女和女童的观点对设计和实施减少灾害风险活动至关重要。2020 年，妇女署支持了 500 个妇女组织推动在减少灾害风险政策和战略中采用促进性别平等的办法，减灾办还启动了减少灾害风险妇女国际网络，旨在加强亚太妇女在减少灾害风险领域的领导力。各国可利用对国家灾害风险治理系统的评估，确定这一系统是否适合支持实施多灾种、机构间和多利益攸关方战略。

25. 正在努力正式确立利益攸关方的作用，并利用他们对减少灾害风险的贡献。迄今为止，已有 340 个组织通过仙台框架自愿承诺在线平台发布了 76 项自愿承诺和 300 项具体交付成果，该平台旨在提高对利益攸关方活动的认识并促进将利益攸关方纳入《框架》执行工作。国际劳工组织(劳工组织)正在努力帮助工人组织和雇主组织正式参与国家灾害风险治理。2020 年，劳工组织推出了关于减少灾害风险和适应气候变化的电子学习模块，作为关于劳工组织第 205 号建议的大规模开放式在线课程的一部分。与此同时，在欧洲，奥胡斯中心网络正在利用欧洲经济委员会发布的《关于促进公众有效参与环境事项决策的马斯特里赫特建议》，促进当地社区参与减少灾害风险活动。为了推动全社会办法，灾害风险治理被列为 2020 年国际减少灾害风险日和世界海啸意识日的重点。

26. 缺乏减少灾害风险的法律法规、现有立法的执行力度有限以及减少灾害风险战略与相关监管框架的互通性不足是有效治理灾害风险的瓶颈。在这方面，开发署、减灾办和红十字会与红新月会国际联合会正在支持各国审查和更新减少灾害风险法律框架和国家灾害管理法案。法律框架应超越传统的单独灾害管理法律，确保将减少风险贯穿到所有部门的法规、准则、预算和规划之中。设立议会委员会或网络以审查国家灾害风险管理立法将有助于确保与《仙台框架》对接，并促进将减少风险纳入相关立法。欧洲议会成员最近审查了若干法律文本，以加强对《框架》执行工作的贡献。为支持这项工作，减灾办和各国议会联盟将为议员们发布关于减少灾害风险以实现可持续发展目标的指南。

27. 全球和区域两级的可持续发展和气候变化协定与《仙台框架》之间建立了政策一致性。然而，在实施减少灾害风险和适应气候变化综合办法以支持国家一级可持续发展方面仍存在政策一致性的挑战，同时还面临协调和治理、监测和融资

⁸ 妇女署，《妇女抗灾能力政策跟踪文件》。可查阅 <https://wrd.preventionweb.net/tracker>(2021 年 7 月 1 日访问)。

的相关挑战。⁹ 2020 年，减灾办、联合国气候变化框架公约秘书处和其他伙伴采用“具体目标 E 一致办法”，支持了对 16 个国家的适应气候变化和减少灾害风险政策状况进行摸底。秘书处和减灾办还签署了一项谅解备忘录，以进一步采取综合办法，执行和资助国家减少灾害风险和气候变化适应战略。联合国气候变化框架公约缔约方会议年会上关于减少灾害风险的专门讨论有助于促进气候适应与减少灾害风险的一致性，确保采取风险指引型的气候行动，以避免气候变化适应不良。

28. 可持续发展高级别政治论坛仍是一个重要的政府间论坛，可在将减少灾害风险纳入实现所有可持续发展目标的主流方面提供指导和分享良好做法。该论坛的减少灾害风险年度审议可极大促进对落实《2030 年可持续发展议程》至关重要的风险指引型办法。可进一步利用自愿国别评估报告，建立国家减少灾害风险战略与可持续发展战略的一致性，并促进对可持续发展采取风险指引型办法。2020 年，86% 的国家在自愿国别评估中列入了与灾害有关的信息，40% 的国家列入了与执行《仙台框架》直接相关的信息。

优先事项 3：投资于减少灾害风险以增强复原力

29. 当今灾害对宏观经济的影响不局限于单一部门或地点，可能导致世界上最贫穷国家的国家财富逐步减少。¹⁰ 随着全球金融和经济系统的互联互通，以往孤立的事件正在发展成为具有系统性影响的大规模灾难，难以预测和管理。¹¹ 目前的灾害筹资办法依然与这一现实脱节。它仍然高度关注应急基金、保险和巨灾债券等被动措施，为灾后应对和复原筹资。

30. 在 2021 年经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛的成果文件中，部长们和高级别代表强调，亟需将天平从应对性投资转向预防性投资和减少灾害风险投资。¹² 各国政府可将减少灾害风险纳入所有部门的经济规划、公共投资战略以及预算和支出框架，以扩大相关投资和资源的规模。为推动这一办法，已将减少灾害风险纳入发展筹资问题机构间工作队制定的可持续发展综合国家筹资框架的结构单元。财政部和经济规划部应参与国家减少灾害风险战略的制定及公共预算的风险指引型审查，从而帮助决策者更好地了解筹资缺口以及国家预算与减少灾害风险战略保持一致的必要性。

31. 决策者通常要求提供证据，证明在公共和私人财政中应用减少灾害风险的价值。在非洲，减灾办和合作伙伴支持安哥拉、坦桑尼亚和赞比亚政府评估系统投资于跨部门复原力的多重经济和社会效益。¹³ 对许多发展中国家而言，为风险指

⁹ 联合国减少灾害风险办公室，《减少灾害风险和适应气候变化：撒哈拉以南非洲实现政策一致性的路径》(日内瓦，2020 年)。

¹⁰ 联合国减少灾害风险办公室，“拉丁美洲和加勒比灾害风险区域评估报告”(日内瓦，2021 年)。

¹¹ 发展筹资问题机构间工作队，《2021 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2021 年)。

¹² [E/FFDF/2021/3](#)。

¹³ 联合国减少灾害风险办公室，“减少灾害风险投资的多重效益：在撒哈拉以南非洲减少洪水和干旱风险并建设复原力”(日内瓦，2020 年)。

引型预算编制和投资提供证据基础需要掌握生成或获取灾害数据的能力和资源，包括长期气候预报能力，以便决定支出数额并确定在减少灾害风险和损失方面最有效的措施。

32. 正如发展合作论坛第七次高级别会议摘要¹⁴所述，鉴于日益复杂的风险格局以及所需资源和专门知识的规模，国际发展合作必须更加以风险为指引。为支持这一目标，国家发展合作政策应与国家减少灾害风险战略和气候变化适应计划保持一致。然而，根据该论坛 2020 年调查研究期间对国家发展合作政策的审查，此类政策极少提及减少灾害风险。¹⁵ 需要更多地报告《仙台框架》全球具体目标 F 的情况并使用经济合作与发展组织发展援助委员会制定的减少灾害风险标志，以更深入地了解双边和多边捐助方如何将灾害风险考虑纳入发展援助，包括 COVID-19 复原工作。

33. COVID-19 大流行暴露了民营企业及其供应链在复原力方面的系统性弱点。需要政府立法和标准以及更强有力的激励和准则，以强制要求披露私营部门投资、运营和交易中的灾害风险。立法和标准还应确保投资者和企业定期进行长远风险评估，使投资决策不仅寻求将财务回报风险降至最低，而且力求减少而非制造社会、经济和环境风险。作为对执行《可持续金融行动计划》的贡献，欧盟委员会通过了《欧洲联盟气候分类授权法案》，其中包括减少灾害影响和确保投资防止新风险的活动。此外，促进具有抗灾能力的基础设施联盟启动了加强关键基础设施条例的工作流，制定了具有复原力基础设施的评估记分卡和评级标准，以及对相互关联的基础设施资产进行压力测试的方法。还需要专门的政策框架和创新的金融产品来减少中小企业的灾害风险。¹⁶

34. 保险部门在激励减少风险行为方面可发挥重要作用。减灾办和国际相互合作保险组织联盟最近发布的一份出版物载有一些建议，指导保险业将重点从提供风险转移产品扩大到激励和投资于减少和预防灾害风险。此外，联合国大学环境与人类安全研究所最近的一份报告载有针对小岛屿发展中国家的具体情况、风险和脆弱性定制的保险解决方案建议。另外，2021 年 7 月，8 家世界顶级保险公司和再保险公司成立了由联合国环境规划署(环境署)召集的净零保险联盟。

35. 各国还可采取更多措施，投资于基于生态系统的减少灾害风险办法并获取效益。2021 年发布的《将话语付诸行动》指南载有基于自然的减少灾害风险和适应气候变化解决方案的实践指南。减少灾害风险还被列入国际自然及自然资源保护联盟关于基于自然的解决方案的全球标准，该标准旨在支持用户应用、学习并不断加强和改进基于自然的解决方案的有效性、可持续性和适应性。

36. 虽然优先事项 3 是《仙台框架》的引擎，但减少灾害风险筹资依然期限太短、规模太小并基于项目。风险指引型投资工具和方法尚不完善。国际金融机构和开

¹⁴ E/2021/70。

¹⁵ 经济和社会事务部，“发展合作论坛 2020 年调查研究：在 COVID-19 期间实现有效的发展合作”（纽约，2020 年）。

¹⁶ 联合国减少灾害风险办公室，《减少中小企业的灾害风险并建设复原力》（日内瓦，2021 年）。

发银行以及金融部门亟需注重开发减少灾害风险筹资工具。此类工具可包括减少和预防风险债券、混合筹资工具和集合基金，以及将减少灾害风险纳入企业和机构投资者决策的指导意见和方法。各国央行和信用评级机构亦可根据《框架》调整战略和业务，确保优先考虑减少风险。

优先事项 4：加强备灾以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中重建得更好

37. COVID-19 大流行清楚地提醒我们，大多数国家没有做好准备应对灾害、特别是并生和复杂灾害，亦未准备在复原阶段以降低风险和增强复原力的方式重建得更好。在纪念联合国成立七十五周年宣言中，会员国强调指出需要加强应对各类灾害的准备工作，减少风险并提高系统复原力。备灾是灾害风险管理的重要组成部分，可以拯救生命并减少经济损失。然而，备灾并未解决风险的推动因素，因此并不是终极目标。为了打破灾害、应对、复原和重演的循环，需要在国家决策和能力建设方面取得进展，以便采取多灾种、多部门和长期备灾办法，并将其纳入减少和预防风险的综合办法之中。

38. 2020 年，联合国各实体支持了 151 个国家制定和实施国家备灾框架。鉴于这些框架中只有 13%体现了多灾种办法，¹⁷ 联合国系统应根据《仙台框架》采取更协调一致的统筹备灾办法。应将国家备灾框架与国家减少灾害风险战略对接或结合，确保备灾工作符合减少风险和复原力优先事项以及“重建得更好”战略。

39. 粮农组织、人道主义事务协调厅、开发署和粮食署等若干联合国实体正在支持各国加强前瞻性行动，包括指导及早行动的预警和基于预测的筹资。从这项工作中总结了若干经验教训和良好做法。例如，备灾应以了解系统性风险为指引，使社区和国家能够应对危害和并生灾害的潜在层叠影响，并避免采取消极应对战略。备灾范围还应扩大到与天气有关的危害之外，以纳入环境、技术和生物危害，以及相关的冲突和流离失所风险。因此，需要改进分析工具和前瞻性行动准则，以便对多重风险因素进行综合监测。预警和前瞻性行动还应以本地化脆弱性评估为指引，确保纳入所有群体的需求。还需要为公职人员配备必要的资金、资源和能力，确保灾中和灾后的业务连续性。事后总结和模拟演练是帮助确定备灾差距和建设能力的有效工具。

40. COVID-19 大流行突显政策、能力和筹资渠道的价值，可确保灾后复原和重建努力实现“重建得更好”的目标。新的欧洲联盟适应气候变化战略要求灾后复原资金和工具纳入“重建得更好”的理念。2021 年国际灾后复原论坛为在全球大流行病和自然危害背景下从复合灾难中重建得更好提供了指导。美洲组织成员国议会网出版的“支持 COVID-19 之后时代绿色经济复原指南”介绍了各国议会如何运用《仙台框架》，努力重建得更好。虽然这些文件和努力提供了一些必要的指导，但各国政府可就重建得更好开展更多的工作，准备充分并行之有效。

¹⁷ 联合国减少灾害风险办公室，“联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划执行进度报告”。

41. 有效的备灾和前瞻性行动需要能力和资源，建立远程多灾种预警系统和进行气候预报。各国报告的全球具体目标 G 数据表明，发展中国家需要更多的投资和技术转让，以建设预报和预警能力。到 2020 年底，气候风险与预警系统倡议正为 57 个国家提供支持。联合国减少灾害风险办公室、世界银行集团和世界气象组织(气象组织)正为该倡议开展项目，支持最不发达国家和小岛屿发展中国家加强加勒比、西南印度洋和南太平洋的水文气象和预警服务，包括纳入性别问题及儿童、老年人和残疾人的观点。此外，减灾办和气象组织正在制定一套定制指标，支持各国衡量多灾种预警系统的有效性。

42. 灾害不分国界，区域跨境预警办法至关重要。本报告所述期间，在改善非洲风险和预警信息可得性方面取得了显著进展。非洲联盟委员会、政府间发展组织以及安哥拉、埃塞俄比亚、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚政府正在执行《关于改进非洲跨界风险管理等领域预警和及早行动所需灾害风险信息可得性、可及性和使用的路线图》。政府间发展组织、减灾办、粮食署和瑞典政府还于 2020 年 10 月建立了非洲之角预警伙伴关系，以便及早行动。这一伙伴关系旨在建立一个灾害业务中心，作为政府间发展组织的一部分，用以落实次区域多灾种预警和及早行动系统，并成为支持粮食安全的风险知识和灾害数据中心。

四. 减少最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家的灾害风险

43. 亟需增加国际支助，包括在专用筹资工具、政策和能力发展方面的支助，以帮助最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家减少灾害风险并实现可持续发展目标。第五次联合国最不发达国家问题会议提供了一个机会，可在《仙台框架》及会议预计产生的新的最不发达国家行动纲领执行工作方面建立政策一致性。两个进程间的政策一致性可促进将减少风险纳入最不发达国家的经济和发展政策，包括 COVID-19 复原战略。为筹备该会议而举行的非洲区域审查会议以及该会议的政府间筹备委员会第一次会议的审议和成果突出强调了减少灾害风险。会员国概述了将被列入新行动纲领的减少灾害风险优先事项，包括进一步了解系统性风险并将其用于决策、减少灾害风险筹资及风险指引型公共和私人投资，以及增强科学能力和技术获取。

44. 从最不发达国家类别毕业的大多数国家的经济和环境脆弱性较高，可能会使进展发生逆转。经济及社会理事会关于发展政策委员会第 23 届会议报告的第 2021/11 号决议确认在毕业进程中处理灾害风险的相关性，以及将减少灾害风险纳入即将毕业国家的平稳过渡战略的重要性。联合国系统协调一致的支助对于确保平稳过渡战略和国际支助符合《仙台框架》以及解决毕业进程期间减少风险能力的差距至关重要。可利用最不发达国家技术库来支持这方面的努力；它已与外层空间事务厅合作，加强灾害管理机构利用空间技术减少灾害风险的能力。

45. 正在执行《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》和《内陆发展中国家 2014-2024 年维也纳行动纲领》的中期审查任务，从而促进与《仙台框架》

执行工作的一致性。在《萨摩亚途径》下，相关工作包括审查与灾害有关的供资和支助环境、制定监测制度和探索多层面脆弱性指数。在剩余五年时间加速执行《维也纳行动纲领》路线图包含若干关键的减少灾害风险活动，将其作为联合国系统协调一致支助的一部分，其中包括与国家、地方减少灾害风险战略、多灾种风险评估及具有复原力的基础设施有关的活动。需要更重视中等收入国家在减少灾害风险方面的具体挑战，包括获取资金以投资于减少灾害风险和复原力建设。应该更深入地了解中等收入国家面对相互交织的气候变化影响和 COVID-19 大流行的社会经济影响以及不平等和经济不稳定的多维度脆弱性，从而制定适合此类国家具体需求的减少灾害风险战略和筹资工具。

五. 在受冲突、长期人道主义危机和灾害流离失所影响的国家减少灾害风险

46. 《仙台框架》的重点是解决风险的基本社会、经济和环境推动因素，执行《仙台框架》有助于减少人道主义需求、维持和平并减少灾害流离失所风险。为支持风险指引型人道主义行动，联合国减少灾害风险办公室与人道主义事务协调厅协作发布了一套建议，并附有一份关于在人道主义方案周期进一步减少灾害风险的核对表。¹⁸ 人道主义事务协调厅和环境署还发布了关于使用关联环境评估工具的参考文件，支持将环境风险纳入人道主义行动。

47. 尽管在受冲突影响国家减少灾害风险面临固有挑战，但可以取得进展，特别是在地方一级。受冲突影响国家需要联合国系统提供进一步支助，以进行包括灾害风险在内的多灾种和多层面的风险评估。政治和建设和平事务部、开发署和环境署提出了“气候安全机制”联合倡议，其中制定了一套指南，支持联合国国家工作队、政治和维持和平特派团及区域组织进行风险评估，并制定战略以应对气候压力要素、脆弱性和安全风险的复杂相互作用。

48. 境内流离失所者人权特别报告员在送交大会第七十五届会议的报告中得出结论认为，需要提供进一步的国际支助，以便在气候变化、减少灾害风险、发展、人权保护与和平方面采取联合行动，解决境内流离失所问题。¹⁹ 挪威难民理事会和政府间发展组织在联合国减少灾害风险办公室和灾害流离失所问题平台的支持下，开展了一项政策摸底工作，就如何更好地将灾害所致流离失所纳入减少灾害风险、适应气候变化和发展战略提供解决方案。正与中美洲预防自然灾害协调中心和政府间发展组织协作推出一个电子学习课程，以补充上述工作的成果。

49. 在受长期或反复危机影响的国家，《仙台框架》的执行可能不成体系，并受限于能力、技术、财务和治理等制约因素。需要持续的国际支助和创新办法，以便

¹⁸ 联合国减少灾害风险办公室，“在人道主义行动 2.0 中进一步减少灾害风险：人道主义方案周期建议”（日内瓦，2021 年）。

¹⁹ [A/75/207](#)。

根据受危机影响国家和社区的具体需求和能力，将减少风险纳入人道主义行动、建设和平方案和灾害流离失所持久解决方案。

六. 协调整个联合国系统的减少灾害风险努力

50. 执行关于重新定位联合国发展系统的大会第 72/279 号决议可继续支持将减少灾害风险纳入发展系统的工作。大会通过了关于四年度全面政策审查的第 75/233 号决议，其中明确授权联合国发展系统进一步将减少灾害风险纳入其工作，从而加大了这一支持力度。在粮农组织、开发署和减灾办的支持下，一个机构间任务小组编写了一份关于将减少灾害风险和适应气候变化纳入《联合国可持续发展合作框架》的指导说明。²⁰ 向联合国国家工作队提供了关于这一专题的培训员培训方案。还在制定一套培训教材，以支持国家工作队应用联合国关于帮助建设具有复原力社会的共同指导意见。截至 2020 年 12 月，减少灾害风险和复原力已被纳入 24 个新的联合国可持续发展合作框架的成果框架。

51. 为确保向各国提供必要的支持，必须将减少灾害风险纳入实施《合作框架》所需的国家工作队配置和资产的评估。作为对这一目标的重大贡献，在驻地协调员领导力概述中列入了发现新趋势和多层面风险的能力。此外，开发署和减灾办签署了向各国提供协作式支持的意向声明，促成在全球、区域和国家各级制定联合工作计划。事实证明，区域专题联盟和知识管理中心也有助于汇聚联合国系统的技术知识、资源和数据，向国家工作队提供协调一致和高效的技术指导及风险知识产品。

52. 《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》成果框架正在提供信息，通过查明差距、重复和协作领域，加强整个联合国系统的协调。《行动计划》的执行工作由减少灾害风险提高抗灾能力高级领导小组指导。2020 年，高级领导小组要求联合国减少灾害风险协调中心小组开展一项关于减少灾害风险方面性别平等和妇女领导力状况的研究，并审查联合国系统提供的 COVID-19 复原支助，以确保减少多灾种风险并开展复原力建设。研究和审查报告及其建议已提交领导小组 2021 年会议。

七. 采取有效的全球对策应对厄尔尼诺现象的影响

53. 厄尔尼诺-南方涛动是影响全球气候系统和天气模式的最重要现象之一，具有重大社会和经济影响。2020 年和 2021 年初，厄尔尼诺-南方涛动冷却阶段“拉尼娜”起效。“拉尼娜”状态在 2020 年 10 月至 12 月作为中等强度事件达到顶峰，并持续到 2021 年 5 月。预计到 2021 年 10 月，北半球和南半球的中性状态将占

²⁰ 联合国减少灾害风险办公室，“将减少灾害风险和适应气候变化纳入联合国可持续发展合作框架：关于利用气候和灾害风险管理协助建设具有复原力社会的指导说明”（日内瓦，2020 年）。

主导地位，²¹ 根据“拉尼娜”在第一期后进入第二期的历史趋势，“拉尼娜”状态在 2021 年晚些时候回归的概率为 50%。²²

54. 虽然“拉尼娜”被视为厄尔尼诺-南方涛动的较弱阶段，但对世界各地的气候和天气模式产生了重大影响。2020 年，“拉尼娜”阶段和人类所致气候变化的影响叠加，造成了创纪录的大西洋飓风季节：12 次风暴登陆，导致 430 人死亡，损失超过 470 亿美元。²³ “埃塔飓风”在这些风暴中破坏性最大，在哥伦比亚延伸至美利坚合众国的 10 个国家造成 394 人死亡，710 万人受灾。洪都拉斯和危地马拉首当其冲，受灾人数分别为 460 万和 240 万。²⁴ 在亚太地区，由于“拉尼娜”，澳大利亚经历了高于正常水平的降水量，2020 年 12 月至 2021 年 3 月，“拉尼娜”导致该国东部和北部地区发生洪灾。在印度尼西亚和东帝汶，“拉尼娜”状态也导致 2020 年 12 月至 2021 年 2 月的降雨量高于平均水平，造成洪水和塌方，影响牲畜、渔业以及水稻和玉米种植活动。菲律宾卫生部指出，“拉尼娜”阶段的暴雨增加了洪水和受污染水源所致的疾病传播，如霍乱、急性胃肠炎、登革热和疟疾。相比之下，在非洲，“拉尼娜”造成了干旱状况，特别是 2020 年 10 月至 12 月在“大非洲之角”区域。干旱对粮食安全产生重大影响，因为干旱状态破坏牧场，增加牧场损失，摧毁作物并延误种植活动。²⁵

55. 2020 年和 2021 年，联合国系统遵循机构间常设委员会制定的“标准作业程序：及早行动应对厄尔尼诺/拉尼娜现象”，向受“拉尼娜”影响的国家提供了协调一致的支助。2020 年 7 月，该委员会的厄尔尼诺-南方涛动全球小组召开会议，在预计的“拉尼娜”阶段到来之前确定风险最高的国家，若干联合国实体部署了监测工具以支持前瞻性行动。例如，粮食署在南太平洋实施了流动脆弱性分析和绘图项目，粮农组织采取了一种前瞻性办法，缓解“拉尼娜”在阿富汗造成干旱的潜在影响。粮农组织、人道主义事务协调厅和气象组织在南太平洋、东南亚和东非举办了区域通报会，讨论预报的影响并制定适当的缓解战略。

56. 及早预测厄尔尼诺-南方涛动至关重要，可支持决策者(包括社区一级)采取前瞻性行动，减轻对生计和粮食安全的不利影响。设在厄瓜多尔瓜亚基尔的国际厄尔尼诺研究中心为国家决策者和规划者、农业和加工业、媒体和普通民众及时提供相关综合信息，重点关注东太平洋地区。2020 年 12 月，该中心举办了气候展望年度论坛，评估区域的海洋和大气状态以及气候预报。论坛产生的信息得到广泛传播，并被用来指引各国政府和私营部门，特别是能源、农业和水务部门采取前瞻性行动。

²¹ 气象组织，“厄尔尼诺/拉尼娜南方涛动：现状和展望”。可查阅 <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/el-ni%C3%Blola-ni%C3%B1a-update>(2021 年 7 月 8 日访问)。

²² 国家海洋和大气管理局，“厄尔尼诺/南方涛动诊断性讨论”，2021 年 7 月 8 日。

²³ 国家海洋和大气管理局国家环境信息中心，“2020 年北大西洋飓风季节打破记录”，2020 年 12 月 17 日。

²⁴ 联合国减少灾害风险办公室，“2020 年：非冠状病毒病灾害年”。

²⁵ “粮农组织 2020-2021 年拉尼娜咨询文件”(罗马，2021 年)。

57. 2020 年和 2021 年，厄尔尼诺-南方涛动的环境和经济影响与当前气候和生物多样性危机以及 COVID-19 大流行叠加，进一步加剧了脆弱性。应对包括 COVID-19 大流行在内的多重并生灾害的挑战再次表明，需要将厄尔尼诺-南方涛动纳入多灾种灾害风险评估以及国家和地方减少灾害风险战略。各国还应将其纳入多灾种预警系统以指导备灾，包括更深入地了解社区和关键行业面对厄尔尼诺和“拉尼娜”阶段的脆弱性及风险敞口，据此采取及早或前瞻性行动。

八. 《仙台减少灾害风险框架》的中期审查

58. 大会第 75/216 号决议决定于 2023 年对《仙台框架》执行情况进行中期审查。评估《仙台框架》7 个全球具体目标和 4 项优先行动并审查其指导原则的应用情况，可全面了解实现《框架》预期成果和目标的进展。中期审查可查明经验教训、良好做法、差距和挑战以及会影响成功执行《框架》的新趋势和系统性问题，据此提出建议以加快进展并应对任务期剩余七年中的障碍和制约。

59. 中期审查也是将注意力和资源集中在《仙台框架》所述领域的机会，这些领域目前所受关注有限且进展滞后。本报告和秘书长关于《仙台框架》执行情况的上一次报告已经确定了若干领域。²⁶ 中期审查还应提出建议，帮助执行《框架》最落后的国家应对挑战并提供所需支助，其中包括最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家以及受长期或反复危机影响国家。

60. 实现《仙台框架》各项目标取决于将减少灾害风险纳入所有部门和所有各级的政策、立法、方案、投资和预算决策。中期审查的一个重要组成部分将是评估实现这一整合的进展和挑战以及执行《框架》与执行可持续发展、发展筹资、气候变化和环境领域政府间协定的一致性和协同性。同样，中期审查是一个机会，可评估从 COVID-19 大流行中吸取的风险治理和风险管理的经验教训，以及《框架》在多大程度上指导了复原和恢复。

61. 中期审查的核心应是审查《仙台框架》在区域、国家和地方各级的执行情况。为确保全面审查能够提出切实和循证建议，会员国可在 2021 年底之前启动中期审查流程，并在 2022 年底之前完成这一流程。为实现最佳成效和效率并确保整体政府方法，会员国可利用现有的多部门机构间机制，从而确保与灾害管理机构以外的主要部委和机构进行协商。区域、国家以下和地方当局的观点也至关重要。向框架监测系统报告的数据有助于准确评估各国实现《框架》7 个全球具体目标的进展情况。因此，会员国必须在 2022 年 9 月之前就所有具体目标和指标向监测系统提交报告。

62. 虽然各国对执行《仙台框架》负有总体责任，但参与和包容的国家和地方协商可确保中期审查纳入民间社会利益攸关方的投入和观点。私营部门、学术界和科研机构亦可提供至关重要的见解，并应积极参与这一进程。各国可采取具有成本效益的措施，例如调查及在线协商和对话，以确保纳入所有利益攸关方。

²⁶ A/75/226。

63. 鼓励会员国就本国中期审查结果编制自愿报告。联合国实体亦应为中期审查提供投入，并辅之以专题研究。将于 2022 年 5 月在印度尼西亚举行的全球减少灾害风险平台第七届会议以及将于 2021 年和 2022 年举行的减少灾害风险区域平台为广泛的多利益攸关方评估和专题审查提供了适时的机会。它们的成果可成为中期审查的核心组成部分。在这方面，联合国减少灾害风险办公室将编写一份关于中期审查结果的全面报告和一份综合报告，以记录主要成果和建议。

64. 作为中期审查的高潮，大会主席可召集一次高级别会议，并辅之以互动式专题对话和多利益攸关方圆桌会议，以便会员国分享中期审查结果并审议执行《仙台框架》所需的具体行动和支助措施。应在高级别会议上通过一项简明扼要、注重行动的政府间商定政治宣言，为执行中期审查提出的切实建议提供指导，并重振和提升执行《框架》的政治承诺和雄心，促进将其纳入发展、气候政策和筹资之中。中期审查还可为 2023 年其他关键政府间审议提供投入。

九. 结论和建议

65. 面对全球大流行病和不断升级的气候危机，不可否认，实现可持续发展目标取决于实现《仙台框架》关于预防新的灾害风险和减少现有灾害风险的目标。许多国家在实现关于到 2020 年底制定国家和地方减少灾害风险战略的《仙台框架》全球具体目标 E 方面取得了巨大进展。如本报告所述，需要立即采取行动，解决制约有效执行的能力差距和挑战。地方减少灾害风险战略仍是一个重大差距，与国家和地方战略保持一致的部门战略亦存在差距。除非紧急解决，否则这些差距将对执行《框架》和实现可持续发展目标产生严重影响。

66. 在许多国家，获取风险信息是一个障碍。应扩大适合各国国情的财政支助、能力发展和负担得起的技术，以便各国，特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家生成和获取灾害风险数据和气候预报，并将风险信息用于所有部门的政策和投资决策。加强共享风险数据的国家制度也是一个优先事项。加强学术、技术和研究机构的能力发展以及与这些机构的伙伴关系有助于更好地获取方便用户的灾害风险信息。大流行病还突出表明，需要在所有国家和部门的多灾种风险评估中增强对跨部门脆弱性的了解。

67. 风险治理在涵盖广泛部门和行为体时最为有效，其中包括计划和财政部委、卫生部门以及传统上不参与灾害风险管理的其他行为体。这一办法对于根据迫切需求将减少灾害风险纳入所有部门的政策、战略、法律、法规和预算至关重要。COVID-19 大流行证明了必须建设能力和建立机制，以便在定期监测和迭代学习的基础上，采取灵活和适应性办法进行风险治理。还可进一步让非国家利益攸关方参与用于指导减少灾害风险战略和方案执行和监测的治理机制。促进和保护所有人权的减少灾害风险办法可推动不同利益攸关方参与的制度化，并确保各项战略和方案解决灾害风险的社会和经济推动因素，包括性别不平等和种族歧视。

68. 减少灾害风险筹资和风险指引型投资办法仍不完善，因而是有效执行《仙台框架》的障碍。联合国系统、国际和国家金融机构、开发银行以及金融部门将继

续共同努力，开发用于减少灾害风险的筹资工具。在这方面，可利用 COVID-19 一揽子复原计划和将 50% 气候资金用于适应气候变化的承诺，将其作为增加减少灾害风险筹资的机会。

69. 大会关于四年度全面政策审查的第 75/233 号决议明确授权联合国发展系统进一步将减少灾害风险纳入其工作和业务。所有驻地协调员办公室和联合国国家工作队将继续采取具体行动，推动将减少灾害风险纳入对各国的政策和方案支助，并使其业务与《仙台框架》保持一致。联合国可持续发展集团和区域协作平台亦可在工作中加强减少灾害风险考虑。

70. 如果不采取紧急行动，系统地将减少灾害风险纳入 COVID-19 复原战略、经济模式、发展政策以及所有部门的公共和私人投资决策，大流行病可能只是迫在眉睫的气候危机的序曲。在减少风险方面不作为所造成的人员伤亡和财务成本现在非常明显，各国政府在道德上有义务将减少灾害风险优先视为公共产品。各个系统在全球范围内相互关联，没有任何国家能够单独地有效管理灾害风险。为减少和预防风险而加强多边主义和全球伙伴关系刻不容缓。减少灾害风险对落实实现可持续发展目标行动十年以及联合国气候变化框架公约和生物多样性公约缔约方会议的审议意见至关重要。《仙台框架》中期审查是一个机会，可重申承诺，提升雄心，以确保采取风险指引型发展办法。

71. 建议：

(a) 会员国在 2021 年底前启动国家进程，对《仙台框架》执行情况进行参与式、包容性和多部门中期审查；

(b) 会员国积极参与 2022 年 5 月全球减少灾害风险平台第七届会议，以及将于 2021 年和 2022 年举行的减少灾害风险区域平台，尽可能派出各部门最高级别人员；

(c) 会员国运用《仙台框架》，确保采取注重预防和顾及风险的办法制定 COVID-19 社会经济复原政策、战略和一揽子财务计划；

(d) 会员国加快根据《仙台框架》制定新的和审查现有的国家和地方减少灾害风险战略，促进与气候变化、可持续发展和环境政策、战略和计划的执行和筹资的一致性，确保制定部门减少风险战略并与国家和地方减少灾害风险战略对接，同时在议会和地方理事会等相关机构论坛定期评估、公开报告和讨论国家和地方战略的进展；

(e) 会员国通过财政部、经济规划部和中央银行，增加对减少灾害风险的国内投资，包括对具有复原力基础设施的投资，制定国家减少灾害风险筹资战略，并将减少灾害风险纳入国家可持续发展目标筹资框架、气候适应筹资以及各部门的其他相关预算流程；

(f) 会员国在国家统计局的参与下，更多使用仙台框架监测系统，对照《框架》全球具体目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

所有指标跟踪进展情况，并考虑使用监测系统来跟踪其他相关政府间协定的相关目标和具体目标；

(g) 会员国建立或加强多部门系统，以收集、验证和报告灾害损失分类数据、建立基线、开展和定期更新灾害风险评估并传播灾害风险信息，同时投资于发展科技能力以及建立或加强私营部门伙伴关系，开发具有成本效益的多灾种风险评估工具；

(h) 会员国加强减少灾害风险治理，包括多部门协调机制，并明确界定各部委和机构以及国家、国家以下和地方各级在减少灾害风险方面的作用和责任，同时考虑正式确定非国家利益攸关方的作用；

(i) 会员国考虑将减少灾害风险纳入国家立法并制定减少灾害风险的规章和标准，包括公共和私人投资与交易的风险披露，并确保所有此类规章和标准得到执行；

(j) 会员国考虑将减少灾害风险及其促进实现可持续发展目标的潜力纳入可持续发展高级别政治论坛《2030 年议程》年度后续落实和评估，利用自愿国别评估进程并请减少灾害风险部门评估《2030 年议程》执行工作中减少灾害风险的情况，考虑将减少灾害风险列入联合国气候变化框架公约缔约方会议的年度审议以及生物多样性公约缔约方大会的审议；

(k) 联合国系统与国际金融机构和开发银行合作加强减少灾害风险筹资，包括制定减少灾害风险筹资战略和工具；

(l) 会员国加强提供执行《仙台框架》的手段，包括国际合作、全球伙伴关系以及南北、南南和三方合作，以支持面临具体挑战的最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和中等收入国家，在这方面确保双边和多边发展援助顾及风险并符合国家减少灾害风险战略；

(m) 会员国考虑增加对减少灾害风险信托基金和联合国减少灾害风险办公室的财政捐助，以支持各国努力管理和减少灾害风险并执行《仙台框架》，同时支持《框架》的中期审查。