

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

减少灾害风险委员会

**第五届会议**

2017年10月10日至12日，曼谷

临时议程\* 项目4

**《2030年可持续发展议程》中的减少  
灾害风险和建设抵御灾害能力****《2030年可持续发展议程》中的减少灾害风险和建设抵御灾  
害能力****秘书处的说明****内容提要**

减少灾害风险和建设抵御灾害能力是《2030年可持续发展议程》和《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》中具有相关性的两个重点。这种融合为世界上灾害最多发的亚太区域建设抵御灾害的能力提供了空前的机遇。应对本区域各国的共同风险和脆弱性需要采取步调一致的政策行动，并加强区域合作。

根据即将发表的《2017年亚太灾害报告》的主要调查结果，本文件重点介绍了与减少灾害风险和建设韧性相关的可持续发展目标的实施进展情况。同时还介绍了亚洲及太平洋经济社会委员会在支持协调实施各项区域性发展框架（即亚洲及太平洋实施《2030年可持续发展议程》区域路线图和亚洲实施《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》区域计划）的各种机遇。最后，文件提出了统筹落实亚太抗灾网络的战略，由以下几个支柱构成：(1)区域多种危险预警系统平台；(2)区域减少灾害风险空间应用方案；(3)实现《2030年议程》区域知识和创新中心。

减少灾害风险委员会不妨审议本文件中讨论的问题，包括亚太抗灾网络投入运作问题。

\* E/ESCAP/CDR(5)/L.1。

## 一. 导言

### (一) 灾害对可持续发展的影响

1. 随着亚太区域经济的快速增长，灾害风险超过了抗灾能力。灾害风险最高的国家往往减灾能力也较弱。本区域目前每年因灾经济损失平均为 500 亿美元，预计到 2030 年，年均损失将达 1 600 亿美元。<sup>1</sup> 值得注意的是，经济上付出的代价并非全部。这些评估仅以财产损失为依据，不能反映对生计、消费和未来前景产生的影响。若将福祉方面的损失计算在内，年均估算值可高达 3 500 亿美元。<sup>2</sup>
2. 灾害影响到可持续发展目标的方方面面。即将发布的《2017 年亚太灾害报告》从贫困、粮食缺乏保障、城市化和气候变化的角度对这些影响进行了剖析，重点指出，要实现可持续发展目标，必须考虑灾害风险因素。
3. 建设韧性是 2015 年和 2016 年通过的六个全球性发展框架的共同点，即《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》《2030 年可持续发展议程》《巴黎协定》《人道议程》和《新城市议程》。
4. 《2030 年议程》的执行框架及其与《2015 - 2030 年仙台减少灾害风险框架》之间的联系有助于确保将减少灾害风险纳入各部门可持续发展和气候变化适应行动主流（表 1）。特别是减少灾害风险和建设韧性已成为以下各项可持续发展目标中的具体目标：目标 1（贫穷）、目标 2（饥饿）、目标 11（可持续城市和社区）、目标 13（气候变化行动）。在这方面，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）在编制《2017 年亚太灾害报告》的工作中从减少灾害风险和建设韧性的角度审查了亚太区域执行《2030 年议程》的情况。

表 1

可持续发展目标中有关抵御灾害风险的具体目标

可持续发展目标	抵御灾害风险的具体目标
目标 1：在全世界消除一切形式的贫困	具体目标 1.5：到2030年，增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度
目标 2：消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业	具体目标 2.4：到2030年，确保建立可持续粮食生产体系并执行具有抗灾能力的农作方法，以提高生产力和产量，帮助维护生态系统，加强适应气候变化、极端天气、干旱、洪涝和其他灾害的能力，逐步改善土地和土壤质量

<sup>1</sup> 《2017 年亚太灾害报告》（联合国出版物，即将出版）。

<sup>2</sup> Stephane Hallegatte and others, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters* (Washington, D.C., World Bank, 2016). Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25335>.

目标 3: 确保健康的生活方式, 促进各年龄段人群的福祉	具体目标 3d: 加强各国、特别是发展中国家早期预警、减少风险以及管理国家和全球健康风险的能力
目标 4: 确保包容和公平的优质教育, 让全民终身享有学习机会	具体目标 4a: 建立和改善兼顾儿童、残疾和性别平等的教育设施, 为所有人提供安全、非暴力、包容和有效的学习环境
目标 9: 建造具备抵御灾害能力的基础设施, 促进具有包容性的可持续工业化, 推动创新	具体目标 9: 发展优质、可靠、可持续和有抵御灾害能力的基础设施, 包括区域和跨境基础设施, 以支持经济发展和提升人类福祉, 重点是人人可负担得起并公平利用上述基础设施
目标 11: 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区	具体目标 11.5: 到2030年, 大幅减少包括水灾在内的各种灾害造成的死亡人数和受灾人数, 大幅减少上述灾害造成的与全球国内生产总值有关的直接经济损失, 重点保护穷人和处境脆弱群体
目标 13: 采取紧急行动应对气候变化及其影响	具体目标 13.1: 加强各国抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力
目标 15: 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统, 可持续管理森林, 防治荒漠化, 制止和扭转土地退化, 遏制生物多样性的丧失	具体目标 15.3: 到2030年, 防治荒漠化, 恢复退化的土地和土壤, 包括受荒漠化、干旱和洪涝影响的土地, 努力建立一个不再出现土地退化的世界

## (二) 可持续发展目标 1——消除贫困: 灾害会扩大不平等, 而且对穷人的影响最大

5. 贫困和处境脆弱的人口在灾害中首当其冲, 因灾死亡人数增加五倍。<sup>3</sup> 因此, 灾害不仅使人们无法摆脱贫困, 而且还会使大量弱势群体陷入贫困。在灾害期间, 穷人往往通过消耗家庭资产偶然借贷, 增加家庭劳动力、削减食品消费和减少卫生和教育投资等各种手段设法维持生计, 从长远看, 这样做会导致代际贫困、儿童营养不良和辍学。过去十年, 亚太区域有数百万人脱贫, 主要得益于强劲的经济增长; 然而, 其中很多人只是勉强超过贫困线, 仍然极易再度陷入贫困。据估计, 2015 年尼泊尔廓尔喀地震后, 约有 3% 的受灾人口重新回到贫困线以下。<sup>4</sup> 亚太经社会对其他灾害的分析结果也与此类似, 瓦努阿图因热带气旋“帕姆”导致的再度贫困率为 2.3%, 巴基斯坦在 2010 年的洪灾后有 35.6% 重新陷入贫困 (参见图一)。<sup>5</sup>

6. 据保守估计, 自然灾害每年使大约 2 600 万人陷入贫困。例如, 2013 年台风“海燕”袭击菲律宾时, 有 200 万人陷入贫困。<sup>6</sup> 穷人和其他处境极度脆弱

<sup>3</sup> 亚太经社会, 《2017 年亚太灾害报告》(即将出版), 第一章。

<sup>4</sup> 尼泊尔, 国家规划委员会, 《2015 年尼泊尔地震: 灾后需求评估》(加德满都, 2015 年)。

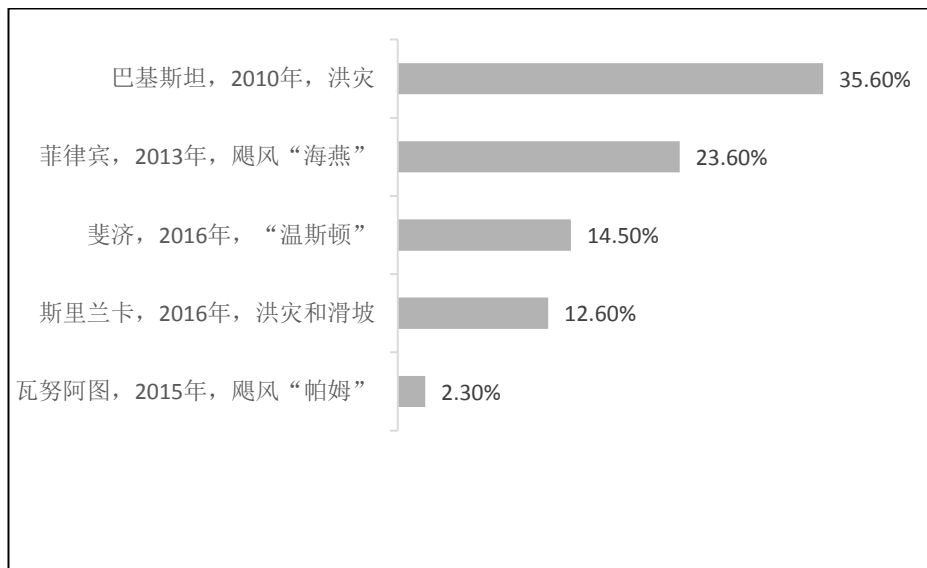
<sup>5</sup> 亚太经社会, 《2017 年亚太灾害报告》(即将出版), 第二章。

<sup>6</sup> Stephane Hallegatte and others, *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters* (Washington, D.C., World Bank, 2017)。

人群（如本区域 350 万难民）的抗灾能力建设应成为实现可持续发展目标工作的重中之重。

图一

### 亚太区域特定灾害导致再度贫困的人口比例估算



资料来源：亚太经社会统计数据库和国别灾后损毁评估。

### (三) 可持续发展目标 2——消除饥饿：灾害导致大面积饥饿和粮食无保障

7. 在农业国家，农业部门吸收了 20% 以上的直接灾害影响，给整个国民经济带来一连串的负面影响。<sup>7</sup> 大规模灾害可导致农业增长的大幅下跌。例如，由于 2010 年的巨大洪灾，巴基斯坦的农业年增长率从前一年的 3.5% 降至 0.2%，全国的国内生产总值从 2.8% 降到 1.6%。<sup>8</sup> 2012-2013 年印度泰米尔纳德邦的旱灾导致农业减产 1%，因此造成工业部门国内生产总值下降 0.52%，服务业部门国内生产总值下降 0.24%。<sup>9</sup>

8. 2015/2016 年的厄尔尼诺现象是过去 50 年来观察到的最强烈的现象之一，引发了亚太区域严重的天气异常，如洪灾频率加快，热带气旋的力度加大，长期

<sup>7</sup> 联合国粮食及农业组织，《灾害对农业和粮食保障的影响》（罗马，2015 年）。可查阅：[www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/346258/](http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/346258/)。

<sup>8</sup> Asian Development Bank, Pakistan, and World Bank, *Pakistan Floods 2010: Preliminary Damage and Needs Assessment* (Islamabad, 2010). Available from [www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/44372-01-pak-oth-02.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/44372-01-pak-oth-02.pdf)。

<sup>9</sup> D.V. S. Sastry and others, “Sectoral linkages and growth prospects: reflections on the Indian economy”, *Economic and Political Weekly*, vol. 38, No. 24 (June 2003). Available from [www.jstor.org/stable/pdf/4413682.pdf?refreqid=excelsior:3d3f4c71141710135652b21ac665d](http://www.jstor.org/stable/pdf/4413682.pdf?refreqid=excelsior:3d3f4c71141710135652b21ac665d)。

干旱导致粮食严重短缺。虽然 2015/2016 年厄尔尼诺现象的长期影响有待充分评估，但在本区域 28 个国家中，农业看来是受影响最严重的部门（图二）。<sup>10</sup>

图二

### 东南亚、南亚和太平洋 2015-2016 年灾害影响严重程度示意图

次区域	国家/领土	厄尔尼诺相关灾害类型造成的影响严重程度 (2015-2016 年数据)		
		洪水和滑坡	干旱	热带气旋
东南亚	柬埔寨			
	印度尼西亚			
	老挝人民民主共和国			
	马来西亚			
	缅甸			
	菲律宾			
	泰国			
	越南			
南亚	阿富汗			
	孟加拉国			
	不丹			
	印度			
	尼泊尔			
	巴基斯坦			
	斯里兰卡			
北太平洋	马绍尔群岛			
	密克罗尼西亚			
	帕劳			
中太平洋	基里巴斯			
	纽埃			
	萨摩亚			
	汤加			
	图瓦卢			
南太平洋	斐济			
	新喀里多尼亚			

<sup>10</sup> 联合国开发计划署等，《加强抵御极端气候事件的能力：亚洲及太平洋 2015-2016 年厄尔尼诺事件的教训》（2017 年）。可查阅：<http://www.unescap.org/resources/enhancing-resilience-extreme-climate-events-lessons-2015-2016-el-ni%C3%B1o-event-asia-and>。

	巴布亚新几内亚			
	所罗门群岛			
	瓦努阿图			

注：按厄尔尼诺相关灾害类型（洪水和滑坡、干旱、热带气旋）进行影响分类。深蓝色：高度影响；浅蓝色：低至中度影响；白色：无影响/无数据。按死亡人数、受灾人数和总体经济损失作影响评估。

资料来源：联合国开发计划署等，“加强抵御极端气候事件的能力：亚洲及太平洋 2015-2016 年厄尔尼诺现象的经验教训”（2017 年）。可查阅：<http://www.unescap.org/resources/enhancing-resilience-extreme-climate-events-lessons-2015-2016-el-ni%C3%B1o-event-asia-and>。

#### （四）可持续发展目标 11——可持续城市和社区：城市住区灾害风险日益增加

9. 亚太区域已崛起成为经济增长引擎的很多城市都位于灾害高风险地区。根据《全球城市风险指数》，风险最高的四个城市均在本区域，即台北、东京、首尔和马尼拉。<sup>11</sup>

10. 亚洲的未来在城市，但是无计划的城市扩张和新城市建设使数百万人和价值数十亿美元的经济资产面临更大的灾害风险。发生一场可能导致数百万人丧生的大地震已成为一种实实在在的风险。<sup>12</sup> 本区域超大型城市都已制定了应对灾害风险的计划，但是中小城镇必须采取紧急行动，因为本区域大约 50%的城市人口生活在这些城镇中。<sup>13</sup>

11. 城市贫民尤其面临着灾害影响（包括气候变化）的巨大风险。由于城市在（减贫所需的）国内生产总值增长中往往占了较高的比例，灾害则使经济增长面临的风险日益增加。以达卡为例，达卡人口超过 1 300 万，是世界上最大的超大型城市之一，而且贫困人口的比例很高。该城市贡献了全国三分之一以上的国内生产总值。<sup>14</sup> 由于达卡是一个不断扩大的城市，有相当一部分区域只比海平面稍高一点，因此风暴潮或大雨等危险天气状况常常会导致大面积洪涝。

12. 尽管亚太区域的城市已经面临着风险，而且未来可能处于气候变化热点之中，但是如果能够展示出如何利用治理、技术和人力有效管理风险，也可能成为

<sup>11</sup> 顾大男等人，“城市层面面临的自然灾害风险和脆弱性：全球概览”，联合国经济和社会事务部人口司技术文件，第 2015/2 号（纽约，经社事务部，2015 年）。可查询：<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-TechnicalPaper-NaturalDisaster.pdf>。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> “Dhaka division home to highest number of poor”，*The Daily Star* (Dhaka)，28 August 2014. Available from [www.thedailystar.net/dhaka-division-home-to-highest-number-of-poor-39031](http://www.thedailystar.net/dhaka-division-home-to-highest-number-of-poor-39031)。

安全和可持续发展的引擎。<sup>15</sup> 印度尼西亚的三个城市——大雅加达、万隆和泗水正在实施“民众传感器”模式，并利用社群媒体对洪灾信息进行实时收集、整理和显示。许多创新技术正在本区域出现，在风险日益增加的背景下给建设更加安全的未来带来了希望。

## (五) 可持续发展目标 1——气候行动：气候变化使灾害风险雪上加霜

13. 对 2030 年的气候预测显示，亚太区域的气温将上升 1.5 至 2.0° C，有可能引发更大的季风变化、厄尔尼诺和拉尼娜事件以及更强、更频繁的热浪。本区域的气候变化“热点”——三角洲、半干旱地区、冰川和以积雪为水源的河流流域——都易受这些事件的影响。<sup>16</sup>

14. 《2017 年亚太灾害报告》重点提出了以下几种趋势：

(1) 到 2030 年，孟加拉国、中国、印度和巴基斯坦因洪灾而遭受的损失将在目前的水平上增加 2 至 3 倍。相对于国内生产总值的损失，受影响最严重的国家将是孟加拉国、印度、缅甸和巴基斯坦。

(2) 在中度和严重气候变化的情形下，甘贾布拉姆普特拉和迈赫纳流域因洪水而遭受的损失预计将增加 2 至 6 倍；梧桐流域为 1.5 至 5 倍；湄公河流域为 1.2 至 2 倍；阿穆尔流域为 1.1 至 1.5 倍。必须指出，这些跨境流域栖息着大量贫困和脆弱人口。

(3) 热带气旋的间隔将缩短，风暴潮和风速将日益增强其潜在破坏力。在西北太平洋流域，热带气旋的生成和移动轨迹可能东移或北移。如不采取适应行动，这些风险导致的破坏和损失将增加 3 倍。

(4) 干旱风险将大幅增加，南亚的干旱地区向西移，而东南亚则出现东移。干旱地区的变化将给风险管理带来难度。

(5) 在不同的气候变化情景下，各国的收入可能大幅下降，而低收入人口损失的收入比例更大。然而，预计严重气候变化情景下到 2030 年遭受的损失中有 40%至 68%可通过采取适应措施来避免，适应措施的经济利益大于成本。<sup>17</sup>

15. 急剧的气候变化及其风险模式表明，历史数据和以往经验不足以作出预测。需要更加重视查明各种潜在的情景，确定风险承受程度，并考虑与气候变化相关的不确定因素。例如，用于在不确定情况下帮助决策的方法都以成本效益分析、事先概率风险评估和情景应用为依据，通常采用几种方法混合的做法。<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Asian Development Bank, *Key Indicators for Asia and the Pacific 2016* (Manila, 2016). Available from [www.adb.org/sites/default/files/publication/204091/ki2016.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/204091/ki2016.pdf).

<sup>16</sup> 亚太经社会，《2017 年亚太灾害报告》（即将出版），第五章。

<sup>17</sup> Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009). Available from [http://media.swissre.com/documents/rethinking\\_shaping\\_climate\\_resilient\\_development\\_en.pdf](http://media.swissre.com/documents/rethinking_shaping_climate_resilient_development_en.pdf).

<sup>18</sup> 同上。

## 二. 全球发展框架中的韧性建设

16. 2015 年和 2016 年通过的全球性发展框架包括六个独立而相互关联的协定：(1)《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》；(2)《2030 年可持续发展议程》；(3)《联合国气候变化框架公约》之下的《巴黎协定》；(4)《人道议程》；(5)《新城市议程》；(6)《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》。建设抗灾韧性是这些框架的一个共同主题。这些框架共同为秘书长“对可持续性、脆弱性和韧性的共同理解”的呼吁提供了一个全面的全球性框架。<sup>19</sup>

17. 《仙台框架》的首要目标就是加强韧性，重申了联合国可持续发展大会作出的承诺：在可持续发展和消除贫困背景下，带着新的紧迫感建设抗灾韧性，并将其纳入各级政策、计划、方案和预算之中。

18. 韧性在整个可持续发展目标中占有突出地位，被视为需要“建设”、“发展”和“加强”的一种素质，既是减少民众受灾风险的工具，也是包容性经济增长和繁荣的基础。该术语也用于包容和安全的城市以及优质和可靠的基础设施方面。减少灾害风险和建设韧性已明确纳入 9 个目标和具体目标。在未来的 15 年中，这些目标和具体目标有望在对建设可持续、有抵御能力的未来至关重要的领域推动采取行动。

---

<sup>19</sup> 参见网址 [www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/WHS%20Commitment%20to%20action%20-%20transcending%20humanitarian-development%20divides\\_0.pdf](http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/WHS%20Commitment%20to%20action%20-%20transcending%20humanitarian-development%20divides_0.pdf)。

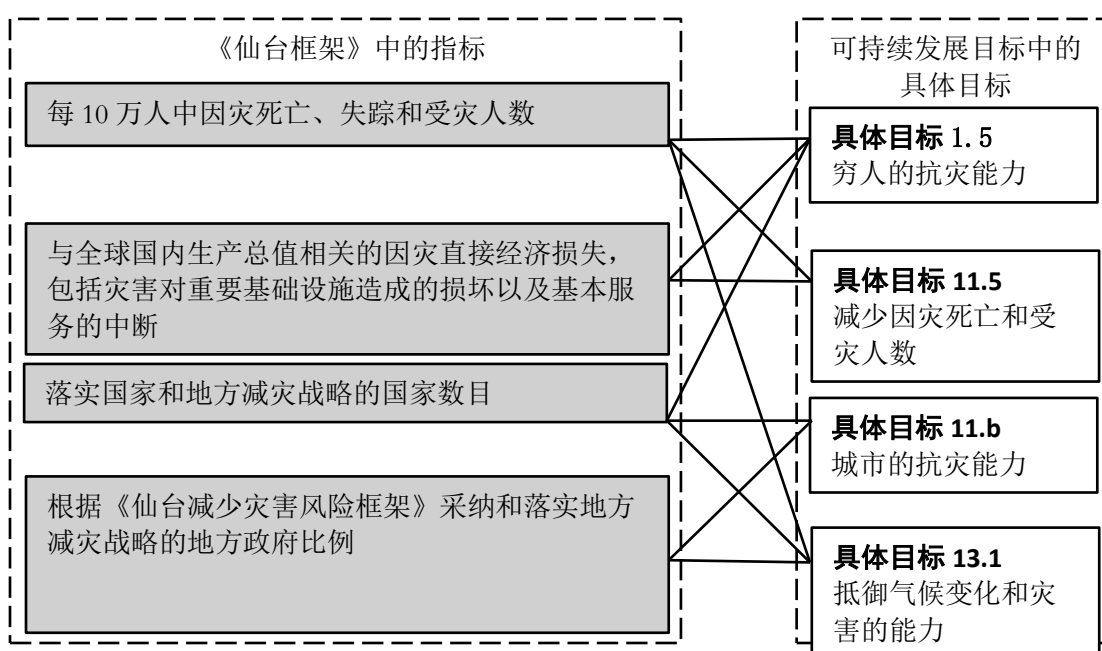


## 文本框 1

**对减少灾害风险和建设韧性工作进行监测**

《仙台框架》和可持续发展目标提出了全球性具体目标以及用于订立衡量目标实现进展情况的指标的机制。各项指标相互呼应。<sup>a</sup> 如下图所示，《仙台框架》指标有助于衡量可持续发展目标中的四项具体目标。<sup>b</sup>

这样做的目的是建立数据报告机制，确保《仙台框架》的指标报告和可持续发展目标的指标报告保持一致，并与次区域和区域层面的数据聚合、数据分析和进展报告保持一致。<sup>c</sup>

**《仙台框架》与可持续发展保持一致**

<sup>a</sup> 见文件 E/CN.3/2016/2/Rev.1。

<sup>b</sup> 见文件 A/71/644。

<sup>c</sup> 见亚太经社会，《2017 年亚太灾害报告》（即将出版）。

19. 还将韧性建设纳入了《巴黎协定》之中，特别是在建设适应能力和减少对气候变化不利影响的脆弱性方面。具体来说，韧性建设被视为减少与气候变化影响相关的损失和损害的工具。

20. 《新城市议程》《人类议程》和《亚的斯亚贝行动议程》等其他主要框架进一步呼应了建设抗灾韧性的重要性。

## （一） 各项框架建设步调一致

21. 在实施各项议程时，步调一致和对韧性的共同认识至关重要。可在各项框架中有关韧性的共同要素基础上实现步调一致。

22. 亚太区域协调机制减少灾害风险和建设抵御灾害能力专题工作组在 2017 年 3 月 29 日至 31 日于曼谷举行的第四届亚太可持续发展问题论坛的一场会边活动中介绍了一份即将发布、为政策制定者编写的关于亚洲及太平洋建设抗灾韧性以落实《2030 年议程》的指导说明，<sup>20</sup> 还介绍了确保各项减灾框架步调一致的若干行动要点（详见文本框 2）。

23. 指导说明中提出的行动要点为本区域各国按照 2015 年和 2016 年通过的各项全球性发展框架制定国家战略行动计划以便加强各部门韧性提供了思路。这些框架都强调了步调一致的必要性。可通过采取若干措施实现一致性：应由负责规划和发展的顶级机构制定计划，以建设各个部门的韧性。用于实施计划的资金需要通过公共、私人 and 捐助方多种来源进行筹集。需要建立强有力的监督系统，以确保能够采集到相关数据，为未来的干预行动提供信息，并向相关全球性协定提供无缝报告（图三）。

文本框 2

### 通过确保各项全球性发展框架步调一致建设韧性行动要点

(1) **可持续发展是所有全球性发展框架的核心。**可持续发展的经典定义得到了普遍认同，即要求平衡可持续发展的三个方面：经济、社会和环境。这些理念贯穿整个可持续发展目标，而且在《仙台框架》《巴黎协定》和《新城市议程》中得到明确重申。甚至《人类议程》也强调，必须消除不具有长期可持续性的做法导致的危机根源。

(2) **抗灾韧性是各项框架中可持续发展议程的核心所在。**<sup>a</sup> 始于《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》、从预防到韧性的模式转变在 2015 年以来制定的各项全球性发展框架中都得到了重申和加强。

(3) **韧性是一个涉及多学科、多部门的横向问题。**《兵库行动框架》首次强调生态系统管理、社会 and 经济发展方式及土地利用规划，将其作为建设韧性的三大关键部门，而《仙台框架》将其扩大至私营部门。《2030 年议程》以及其他各项议程涉及各行各业；因此，任何单一部门或任何一级的单一政府机构都无法独立解决建设韧性的问题；要解决这些问题，必须靠政府的集体努力，也就是通常所称的“政府一体化”做法。

(4) **建设韧性不仅是政府的任务，而且是所有人的事。**各项全球性框架中都强调需要多方利益攸关方参与建设韧性。《仙台框架》的指导原则之一是“全社会参与和伙伴关系”。《巴黎协定》规定建立一项“加速、鼓励和扶持创新”的技术机制。《新城市议程》和《人道议程》也呼吁采用多方利益攸关方参与建设韧性的做法。

<sup>20</sup> 联合国开发计划署等，《加强抵御极端气候事件的能力：亚洲及太平洋 2015-2016 年厄尔尼诺事件的教训》（2017 年）。可查阅：<http://www.unescap.org/resources/enhancing-resilience-extreme-climate-events-lessons-2015-2016-el-ni%C3%B1o-event-asia-and>。

(5) **建设韧性取决于各部门内部和各部门之间强有力的协调机制**，需要国家和地方层面具有行政和立法性质的国家机构充分参与。这是《仙台框架》中的一项指导原则，并在《巴黎协定》和《人道议程》中予以强调。

(6) **通过研究以及科学和技术的创新应用可加强韧性**。《仙台框架》呼吁在灾害风险管理中加强“对创新和技术的利用与支持”以及“长期、多种灾害和以解决方案为驱动的研究与开发”。<sup>b</sup> 可持续发展目标强调，需要在所有相关领域开展科学技术创新，并已将其纳入其中的一些大目标和具体目标之中。<sup>c</sup> 《巴黎协定》第 10 条探讨了“技术开发和转让的长期愿景”，以提高对气候变化的抵御能力。<sup>d</sup>

(7) **通过各个发展部门的规划和投资来建设韧性**。各项全球性发展框架都强调规划和投资对建设韧性的至关重要性。“对减少灾害风险进行投资以建设韧性”是《仙台框架》四项优先行动之一。“通过各种资源、机制和渠道筹集气候行动资金”并由发达国家牵头协助发展中国家是《巴黎协定》的标志之一。<sup>e</sup> 住房和城市发展活动的规划和筹资贯穿整个《新城市议程》，而《人道议程》则呼吁“对人类投资”，在人道主义行动上从临时“供资”转向定期“筹资”。<sup>f</sup> 为《2030 年议程》各个支柱的可持续发展筹资是《亚的斯亚贝巴行动计划》的核心。

(8) **韧性建设要求开发各部门和各级的能力**。《仙台框架》要求在各个方面——科学、技术、金融和行政和各个阶层——穷人、其他弱势群体和妇女以及各个层面——地方、国家、区域和全球开展能力建设。在 17 个可持续发展目标中，有 12 个目标含有能力开发的内容。<sup>g</sup> 《巴黎协定》第 11 条重点提出，要提高那些极易受气候变化不利影响的国家（如小岛屿发展中国家）的能力，从而对气候变化采取有效行动，包括适应和减缓行动。

(9) **通过国际和区域合作可促进和加强韧性**。讨论所涉的六个全球性发展框架都强调，要通过联合国、多边金融机构、南北合作、南南合作和三方合作的既有机制开展此类合作。《仙台框架》中有一项全球性目标，即大力加强与发展中国家的国际合作，以补充其执行该框架的国家行动。17 个可持续发展目标重点强调合作问题。国际合作在《亚的斯亚贝巴行动议程》的内容中占了一半。《新城市议程》强调“加强国际合作和各级政府间的伙伴关系”，而《人道议程》则呼吁建立一个以“团结协作、以人为本”为基础的国际秩序。

(10) **必须对韧性建设取得的进展进行监测**。各项全球性发展议程的重点是实现各项大目标和具体目标。《仙台框架》由 7 个全球性具体目标构成，17 个可持续发展目标包含了 169 个具体目标，《巴黎协议》旨在将全球平均升温控制在工业化前水平之上 2°C 范围内。由于《巴黎协定》是一份具有法律约束力的文件，缔约方大会获授权定期回顾和评估全球和国家层面在实现气候变化抵御能力方面取得的进展。《新城市议程》鼓励开展“自愿、国家主导、开放、包容、多层次、参与式、透明的后续跟踪和审查”。因此，必须建立强有力的机制来监督各个框架的实工作，并对各国政府取得的进展进行衡量。

<sup>a</sup> 《2015 年亚太灾害报告：灾害无国界—建设区域韧性，促进可持续发展》（联合国出版物，出售品编号：E.15.II.F.13）。

<sup>b</sup> 参见大会第 69/283 号决议，附件二，第 25 (g) 和 (i) 段。

<sup>c</sup> 技术开发和转让是七个可持续发展目标中具体目标的组成部分。其中包括具体目标 1.4、

2. a、4. b、5. b、7. a、7. b、9. b 和 14. a。

<sup>d</sup> 参见文件 FCCC/CP/2015/10/Add.1, 附件, 第 10 (1) 和 10 (4) 条。

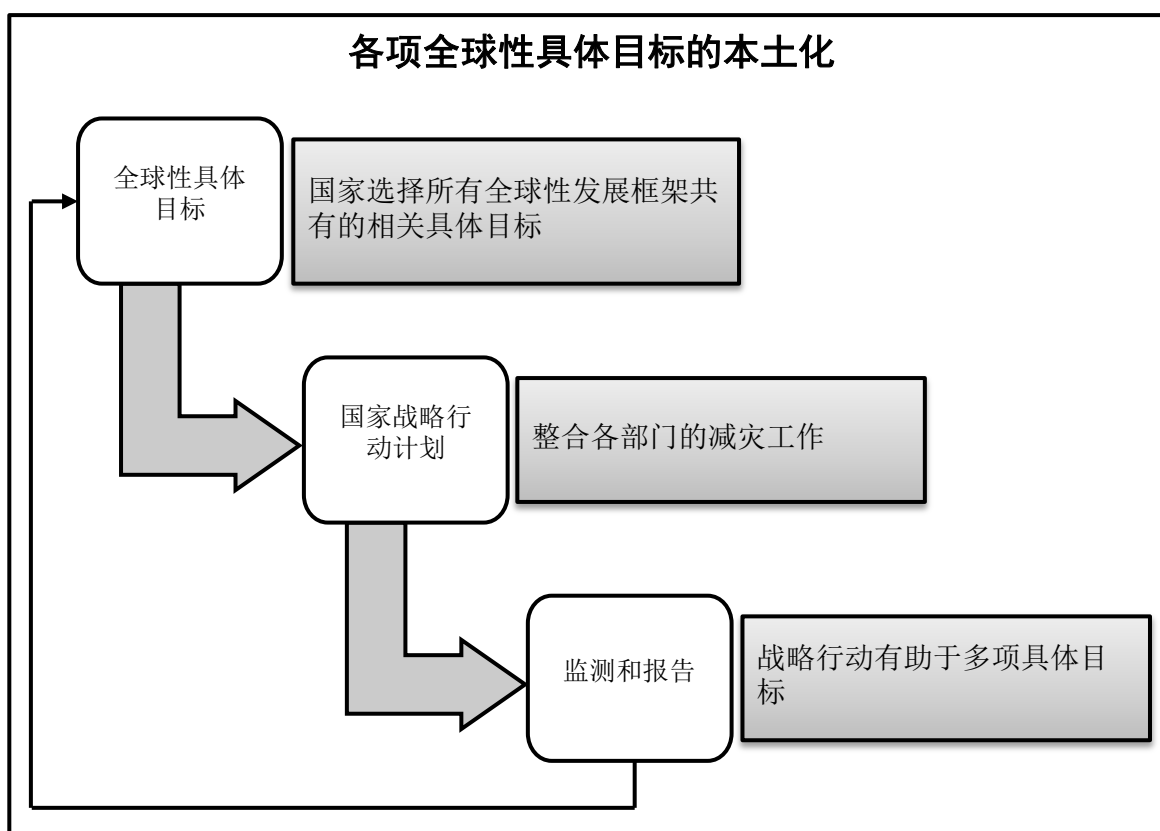
<sup>e</sup> 同上, 第 9 条。

<sup>f</sup> Sandra Aviles, “Finance outcomes, not fragmentation: shift from funding to financing” (New York, Agenda for Humanity, 2017). Available from [www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/AP\\_5D\\_0.pdf](http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/AP_5D_0.pdf).

<sup>g</sup> 其中包括具体目标 2. a、3. d、6. a、8. 10、11. 3、12. a、13. 1、13. 3、14. 6、14. a、15. c、16. a 和 17. 9。

图三

努力在各项全球性发展框架中步调一致建设韧性的分步骤流程



## (二) 亚太区域灾害与冲突并存

24. 秘书长已将防止冲突和危机作为联合国的首要目标, 尤其关注世界上暴力冲突、人道主义危机以及灾害和气候变化影响并存的地区 (见文本框 3)。冲突—人道危机—灾害之间的关系将促使联合国各机构集中力量建设和平, 防止脆弱局势成为全面危机。

## 文本框 3

**秘书长有关预防冲突的愿景**

秘书长在一份关于预防冲突问题的声明中指出，（联合国）正“竭尽所能帮助各国避免爆发严重危害人类并破坏实现和平与发展的机构和能力的危机”，同时指出，《2030 年议程》与持久和平对长期预防至关重要。鉴于气候变化相关灾害日益频繁，破坏力越来越大，为防止社会陷入危机，他提出以下建议：

- 通过投资于包容的可持续发展，包括采取协调一致的气候行动并对大规模移民进行管理，确保社会具有韧性；
- 解决不平等问题，加强机构，并确保发展战略基于风险知情，从而避免因社会结构的破裂而引发危机；
- 加大投资力度，帮助各国建立强大而包容的机构以及具有韧性的社区。

他还指出，发展是预防冲突的关键，有效而广泛地重视预防会带动更多的投资共同努力，以实现可持续发展目标。<sup>a</sup>

<sup>a</sup> 参见秘书长关于防止冲突的愿景（2017 年）。可查阅：[www.un.int/news/sg-updates-reform-agenda](http://www.un.int/news/sg-updates-reform-agenda)。

25. 秘书长已将防止冲突和危机作为联合国的首要目标，尤其关注世界上暴力冲突、人道主义危机以及灾害和气候变化影响并存的地区（见插文 3）。冲突—人道危机—灾害之间的关系将促使联合国各机构集中力量建设和平，防止脆弱局势成为全面危机。<sup>21</sup>

26. 有关预防灾害与建设和平的大多数分析研究是针对非洲和中东开展的。因此，要了解具体涉及亚太区域灾害和冲突的问题，还需开展更多工作。

27. 有证据表明，冲突和脆弱环境会增加受灾风险，并可能削弱政府和地方机构保护社区防灾应灾的能力；而且还可能加剧冲突风险和社会排斥。<sup>22</sup> 最近的一项研究发现，在全球范围内，冲突爆发与灾害（如热浪或干旱）发生的巧合率为 9%。这项分析还显示，在种族严重分裂的国家，大约 23% 的冲突爆发与气候灾害紧密相关。<sup>23</sup> 在亚太区域，干旱和冲突并发令人关切——长期的干旱可导致冲突的持续，尤其对赤贫国家中以农业为生、政治上受排斥的群体。<sup>24</sup> 严重的干旱会威胁当地的粮食保障，使人道状况恶化，往往引发人口大规模流离失所，

<sup>21</sup> Global Facility for Disaster Risk Reduction; Germany, Ministry for Economic Cooperation and Development; and German Agency for International Cooperation, *Disasters, Conflict and Fragility: A Joint Agenda* (2015). Available from [www.giz.de/en/downloads/giz2016-en-Disasters-Conflict-Fragility.pdf](http://www.giz.de/en/downloads/giz2016-en-Disasters-Conflict-Fragility.pdf).

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> Carl-Friedrich Schleussner and others, “Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 113, No. 33 (August 2016). Available from [www.pnas.org/content/113/33/9216.full](http://www.pnas.org/content/113/33/9216.full).

<sup>24</sup> 亚太经社会，《2017 年亚太灾害报告》（即将出版）。

而且可能成为持续冲突的温床。因此，必须加强农业社区的适应能力，尤其在冲突易发地区。<sup>25</sup>

28. 最近对灾害风险管理的一项审查表明，减少灾害风险的方案应“关注冲突”，和平建设应“避免灾害”。换言之，减少灾害风险举措的实施不会引起进一步争端或冲突，而且必须保护社区的凝聚力，防止灾害和对自然资源不可持续的利用造成的破坏。环境管理、冲突管控和减少灾害风险之间应该相互关联。减贫和生计方案也是如此。相比于其他类型的冲突（如权力斗争或种族冲突），这种做法显然更适用于某些类型的冲突（如环境冲突或对自然资源的争议引起的冲突）。<sup>26</sup>

29. 《2017年亚太灾害报告》<sup>27</sup> 分析了本区域灾害预防与和平建设进程方面的各种问题和挑战。但是，鉴于这些问题的复杂性和严重性，需要进一步开展深入的分析研究。如图四所示，有效的减灾干预行动有助于加强韧性并降低冲突的机率；然而，其他因素（如自然资源管理、施政以及种族或其他紧张局势）往往对冲突风险的增减发挥着更大作用。<sup>28</sup>

---

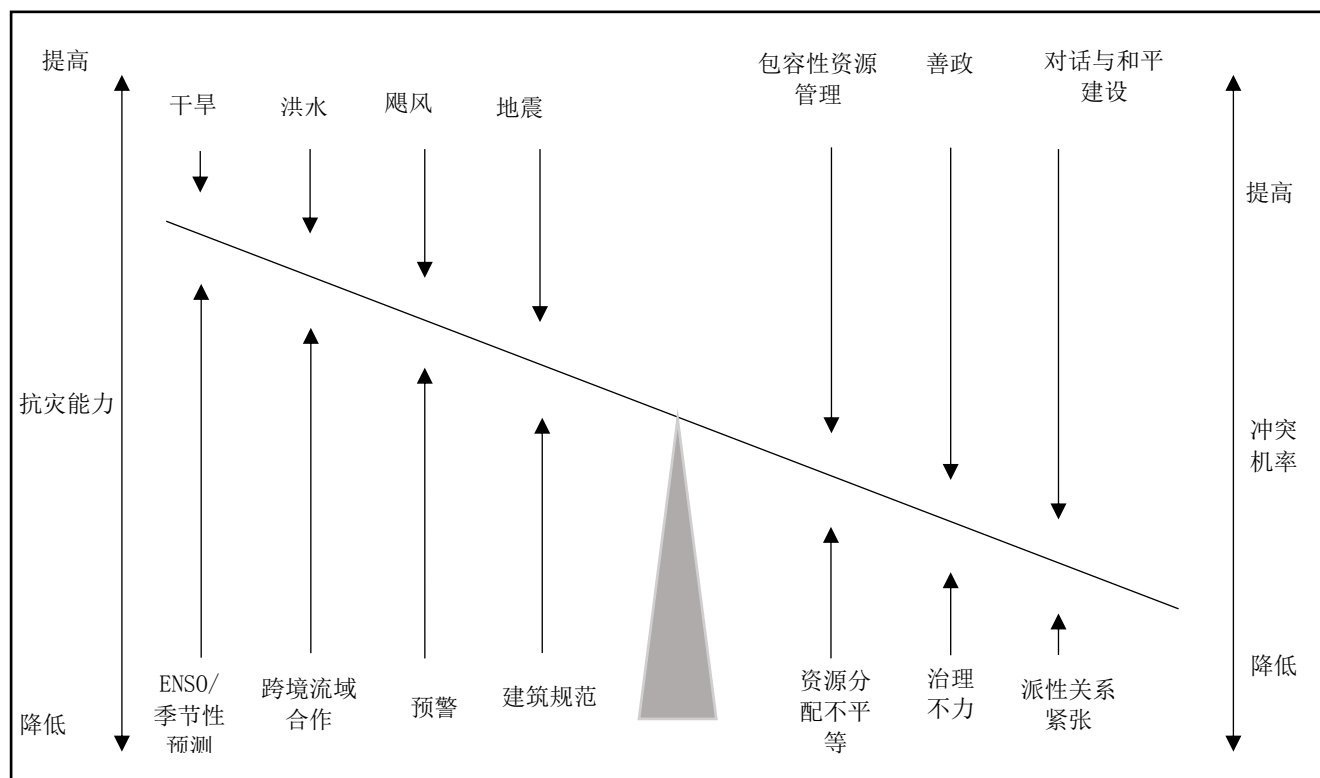
<sup>25</sup> Nina von Uexkul and others, “Civil conflict sensitivity to growing-season drought”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 113, No. 33 (August 2016). Available from [www.pnas.org/content/113/44/12391.full.pdf](http://www.pnas.org/content/113/44/12391.full.pdf).

<sup>26</sup> John Twigg, *Disaster Risk Reduction* (London, Overseas Development Institute, 2015). Available from <http://goodpracticereview.org/wp-content/uploads/2015/10/GPR-9-web-string-1.pdf>.

<sup>27</sup> 亚太经社会，《2017年亚太灾害报告》（即将出版），第六章。

<sup>28</sup> 亚太经社会，《2017年亚太灾害报告》（即将出版），第七章。

图四  
采取有效的减灾干预行动以建设韧性并减少冲突概率



缩写：ENS0, 厄尔尼诺/南方涛动。

资料来源：亚太经社会，《2017年亚太灾害报告》（即将发布）。

### 三. 亚洲及太平洋经济社会委员会在实现《2030年议程》韧性建设工作步调一致方面发挥的作用

30. 本区域很多国家正在制定建设抗灾能力的战略，既要考虑现有和新出现的风险模式以及国家法律、政策、承诺、资源和能力，又要兼顾各项全球性和区域性框架的共同原则。此外，各国还在考虑加强对支持其工作至关重要的区域机制。经社会在其第七十三届会议期间通过了两项重要决议，重点是实现《2030年议程》韧性建设工作步调一致。

31. 首先，在“亚洲及太平洋实施《2030年可持续发展议程》区域路线图”第73/9号决议中，经社会要求，作为亚太区域协调机制召集人，亚太经社会应酌情加强和促进联合国系统在亚太区域的相关组织与其他利益攸关方之间的沟通、合作与协作，以支持成员国、特别是最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家实施可持续发展目标。区域路线图将减少灾害风险和建设韧性定为其实施工作的一个重点专题领域。

32. 其次，在“加强亚洲及太平洋落实《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的区域合作”第 73/7 号决议中，经社会要求亚太经社会根据《仙台框架》以及与减少灾害风险有关的可持续发展目标和具体目标，优先协调对成员国将减少灾害风险纳入其发展战略主流的多学科支持。

33. 还应指出，经社会在其“加强亚洲及太平洋实施《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的区域机制”第 71/12 号决议中要求亚太经社会深化现有的区域合作机制，通过各项商定的区域和次区域战略和机制指导区域层面的行动，以加强灾害风险建模、评估、摸底、监测和多种危险预警系统、尤其是水文气象方面的预警系统。

34. 这些任务确定了秘书处在将减少灾害风险纳入可持续发展各部门主流方面须发挥的作用。在此基础上，下一节中将简要介绍如何以统筹兼顾的方式来安排亚太经社会的工作方案和相关活动，以实现减少灾害风险和建设韧性方面的大目标和具体目标。

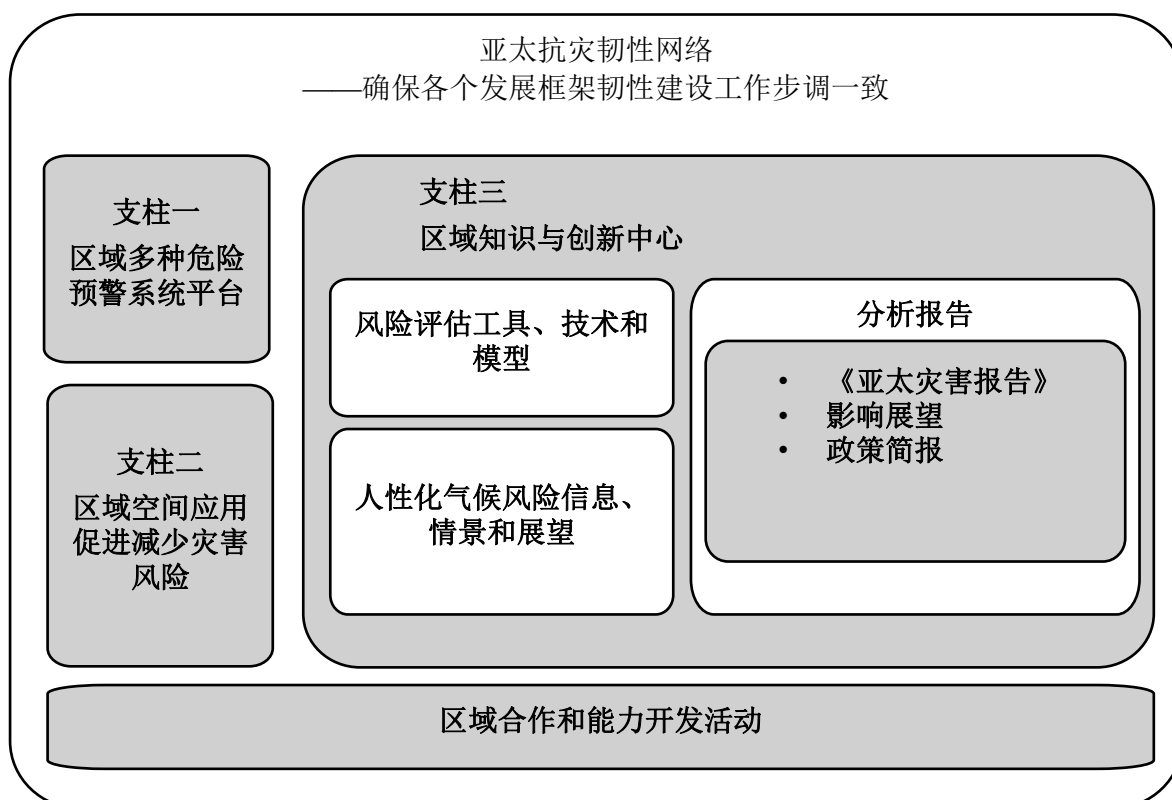
### 亚太抗灾韧性网络

35. 各国在制定建设抗灾韧性战略方面处于不同阶段。计划的制定和实施需要用于所有相关发展部门的指导方针，还需要执行手段，如扶持性技术、资金和能力开发活动。

36. 鉴于这一考量，秘书处提议建立一个亚太抗灾韧性网络，以帮助各国将落实《2030 年议程》中有关减少灾害风险和建设韧性的工作与《仙台框架》下开展的工作进行对接（图五）。

图五

#### 拟议建立的亚太抗灾韧性网络示意图





37. 亚太抗灾韧性网络的目标是通过多种危险预警系统区域平台（见 E/ESCAP/CDR(5)/2）、区域空间应用促进减少灾害风险（见 E/ESCAP/CDR(5)/INF/3）和一个区域知识与创新中心等具有相关性的支柱加强现有的知识和能力。

38. 区域知识与创新中心将成为一个开展分析研究和制定规范的平台，并将以亚太经社会的分析工作为依据：

(1) 分析报告：每两年一期的《亚太灾害报告》在开展循证研究和实践以及深入分析自然灾害对本区域可持续发展的影响方面始终走在前面。先前的各期《亚太灾害报告》为本区域与灾害和发展相关的政策制定提供了证据。即将发布的《报告》为将建设韧性和减少灾害风险纳入实现可持续发展目标 1、2、11 和 13 的工作提供了分析和政策建议。<sup>29</sup> 这份报告旨在成为供成员国使用的知识库，从而使落实《2030 年议程》中有关减少灾害风险的工作步调一致。这份报告还将用于跟踪《仙台框架》和《2030 年议程》中共有的各项大目标和具体目标的区域实施现状和进展情况<sup>30</sup> 以及区域路线图下的合作情况。除了报告具体指标落实情况之外，未来的《亚太灾害报告》还将探讨可持续发展问题高级别政治论坛的年度主题等问题。

(2) 区域指南：有关减灾的各项全球性和区域性框架都强调将减少灾害风险纳入发展计划主流，亚太区域的国家政策和框架都予以重申，但是这一领域取得的进展十分有限。同样，虽然《联合国气候变化框架公约》缔约方大会在几次会议的决定中都强调将适应气候变化纳入发展进程主流，但是进展不大。已有若干国家注意到减灾和气候变化主流化方式方法的相似之处，强调需要将其纳入发展框架。但是，只有个别国家的个别部门开展了有效整合。有些共同的问题和挑战可通过区域指导材料来解决。在这方面，亚太经社会在联合国发展账户第九批预算的支持下，在题为“加强管理灾害风险的知识和能力，在亚太区域建设具有复原力的未来”的项目下开发了一套知识产品（详见文本框 4）。

#### 文本框 4

#### **亚太经社会知识产品确保《2030 年议程》和《仙台框架》步调一致**

1. 为了使各项国际商定议程和框架保持一致，为政策制定者编制了一份题为《亚洲及太平洋建设抗灾韧性以实施全球框架》的指导说明。这个产品是与亚太经社会、联合国开发署和联合国减灾办公室共同主持的亚太区域协调机制减少灾害风险和建设抵御灾害能力专题工作组合作的产物。在 2017 年亚太可持续发展问题论坛期间举办的一次会外活动中向主要政策制定者介绍了这份指导说明。利益攸关方在活动期间提出的意见已纳入这份说明的更新内容中。

<sup>29</sup> 亚太经社会，《2017 年亚太灾害报告》（即将出版）。

<sup>30</sup> Open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. See [www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group/indicators/](http://www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group/indicators/).

2. 为了在如何将减少灾害风险纳入不同发展部门方面向政策制定者和发展工作者提供明确的指导，编制了《将减少灾害风险纳入可持续发展主流：亚太区域指导手册》。根据成员国在亚太经社会和合作伙伴于 2016 年 9 月 13 日至 16 日在新德里举办的将减少灾害风险纳入可持续发展规划主流区域能力开发讲习班上提出的意见，对手册作了更新。来自以下成员国规划部、财政部和灾害管理部的高级官员参加了这次区域讲习班：阿富汗、不丹、柬埔寨、斐济、印度、马尔代夫、缅甸、尼泊尔、萨摩亚和斯里兰卡。

3. 还与非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统合作编写了另一份指导材料：《将减少灾害风险和适应气候变化纳入太平洋次区域农业部门主流》。作为对执行人员的指南，这份手册为加强农业部门对气候监测和灾害风险的了解提供了一种实用工具。这份出版物介绍了亚洲国家气候适应性农业方面的良好做法，可供太平洋次区域借鉴用于将减少灾害风险和适应气候变化纳入农业部门主流。根据这份出版物，亚太经社会和太平洋共同体于 2016 年 8 月举办了一次关于太平洋小岛屿发展中国家建设气候适应性农业的讲习班，成为一个南南合作的论坛，聚集了来自太平洋小岛屿发展中国家和亚洲关注气候变化的农业部门的利益攸关方。

4. 《小岛屿发展中国家灾害管理计划》是专门为小岛屿发展中国家编制的出版物，马尔代夫根据这份出版物制定该国的国家灾害管理计划，支持《马尔代夫灾害管理法》的执行工作。

5. 根据《地震后恢复区域指导手册》，亚太经社会与南亚区域合作联盟（南盟）灾害管理中心和尼泊尔政府国家计划委员会合作，在 2015 年 4 月 26 日尼泊尔大地震后举办了一次关于恢复重建会更好的区域对话。来自各个组织的灾害管理专家参加了对话，分享了各自国家大地震后的经验和最佳做法。通过分享本区域的良好做法和案例研究，这次区域对话的报告为更好地重建提供了指南。

(3) 风险评估工具、技术和模型：《2015 年亚太灾害报告》介绍了几种用于事先和事后风险评估的工具和技术，政府、保险机构和规划人员等主要利益攸关方实际运用这些工具和技术制定关注风险的发展方案。<sup>31</sup> 在实现《2030 年议程》步调一致建设抗灾韧性的具体背景下，《2017 年亚太灾害报告》介绍了一系列用于多种灾害风险评估以及将灾害风险和气候变化考量纳入政策、计划和投资的工具、技术和模型。<sup>32</sup> 这份报告着重指出，为了支持决策，必须进行气候风险评估。

(4) 获取气候信息的人性化工具：由于气候变化方面的深度不定因素及其与极端天气事件和缓发性灾害之间的联系，制定关注风险的政策最有效的策略是对多种时标的气候信息进行无缝整合。信息技术（包括地理空间工具和地球观测卫星的使用）使各国能够很容易获取小规模区域气候信息和多种灾害风险可视化地图。人性化的网基界面正日益满足这一需求，需要推广。例如，气候数据获取和分析系统为南亚生成本土化气候变化预测提供了一个网基系统。

<sup>31</sup> 《2015 年亚太灾害报告：灾害无国界—建设区域韧性，促进可持续发展》（联合国出版物，出售品编号：E. 15. II. F. 13）。

<sup>32</sup> 亚太经社会，《2017 年亚太灾害报告》（即将出版）。

这个系统是由非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统在亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助方信托基金的初步资金支持下开发的，各国能通过该系统利用最新的气候模型获得最先进的气候变化科学信息。秘书处计划利用这个系统以及加强气候变化预测的其他举措支持成员国适应气候变化和减少灾害风险的工作。

(5) 影响展望/政策简报：《2017 年亚太灾害报告》讨论了能够通过区域监测和研究来应对的四种新出现的风险和问题：(一) 通过更好地了解与季风、厄尔尼诺/拉尼娜和热浪相关的气候风险来管理气候薄弱点；(二) 采用多种灾害和跨境手段管理气候变化热点（三角洲、冰川和半干旱地区）的策略；(三) 各级的适应行动和韧性建设应步调一致；(四) 预防灾害与建设和平。秘书处计划继续与合作伙伴（包括区域协调机制减少灾害风险和建设抵御灾害能力专题工作组）合作，针对具体问题定期发布影响展望和政策简报。专题工作组编制了《2014/2015 年厄尔尼诺现象影响展望》、《厄尔尼诺现象风险评估——分步骤流程》和一份有关 2015/2016 年厄尔尼诺现象经验教训的文件，以支持未来开展关注风险的决策进程。文件 E/ESCAP/CDR(5)/INF/2 中对此作了进一步讨论。

#### 四. 供经社会审议的问题

39. 今年是实施具有变革意义的《2030 年议程》15 年期限的第二年。在早期实施阶段，制定实现可持续发展的战略行动计划和路线图至关重要。

40. 亚太区域通过了实施《2030 年议程》的区域路线图。各项全球性发展框架步调一致有助于支持实施路线图和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架亚洲区域执行计划》。

41. 在审议上述问题的同时，委员会不妨：

(1) 指导第 73/7 号决议的执行工作，具体重点是根据《仙台框架》以及与减少灾害风险相关的可持续发展目标和具体目标，“优先协调对成员国将减少灾害风险纳入其发展战略主流的多学科支持”；

(2) 建议采取行动，通过建立亚太抗灾韧性网络，加强秘书处为确保《2030 年议程》在减少灾害风险和建设韧性方面步调一致并与其他全球性发展框架对接而开展的工作。建立这个网络的目的是将秘书处分析研究和制定规范的工作与推动区域合作和建设能力的工作对接，并开启一个有关灾害和冲突并存的国家预防灾害与建设和平的分析研究新领域；

(3) 建议采取行动，加强同侪学习，分享经验、专门知识和培训设施，目的是实现《2030 年议程》和其他全球性发展框架减少灾害风险和建设韧性工作的步调一致。