



第七十九届会议

临时议程* 项目 18 (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》实施情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会关于减少灾害风险的第 78/152 号决议的要求编写。本报告概述了在实现《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》目标、全球具体目标和优先行动方面取得的进展，并介绍了《框架》中期审查提出的行动呼吁的最新执行情况。本报告用一节的篇幅述及执行联合国行动计划以确保到 2027 年预警系统地球全覆盖(全民预警倡议)的情况。本报告还概述了全球为应对厄尔尼诺现象影响而采取的行动。

* A/79/150。



一. 灾害风险现状

1. 当前，全球风险格局正在迅速变化。气候变化以及相互关联的社会、经济和环境系统的连锁、复合效应正在改变灾害、风险和脆弱性的模式。2023 年是有记录以来气温最高的一年，热浪、洪水、野火等气候相关灾害变得更加频繁和强烈。¹同时存在全球大趋势的叠加影响，包括城市化、人口变化、技术变革、日益严重的不平等和与日俱增的人道主义需求，凸显了风险的系统性及其对各部门的影响。风险扩大以及潜在的反馈循环和临界点，都清楚地提醒人们，迫切需要为减少灾害风险采取协调一致的行动。

2. 会员国向仙台框架监测系统报告的进展显示，全球具体目标的结果各不相同。在将每 10 万人的全球灾害死亡率降低近一半(全球具体目标 A)方面，取得了显著进展，从 2005-2014 十年期的 1.62 降至 2014-2023 十年期的 0.82。制定国家减少灾害风险战略的国家增加了一倍以上，从 2015 年的 57 个增加到 2023 年的 129 个，同时有 108 个国家报告了地方政府制定减少风险战略的情况(全球具体目标 E)。随着 108 个国家报告获得适当的风险信息和评估、监测和预测、行动计划和传播机制(全球具体目标 G)，多种灾害预警系统的全球覆盖面有所扩大。

3. 但是，每 10 万人中受灾害影响的人数(全球具体目标 B)增加了三分之二，从 2005-2014 十年期的 1 187 人增加到 2014-2023 十年期的 2 032 人。灾害造成的经济损失居高不下，如不采取预防措施，预计还会升高。2015-2023 年期间，灾害在全世界造成的损失超过报告国的国内生产总值(GDP)的 0.3%(全球具体目标 C)。2015-2023 年期间，灾害摧毁或损坏的关键基础设施单位和设施的年均数量(全球具体目标 D)为 94 428 个。每年有 160 多万项基本服务，包括教育和卫生服务，受到灾害的干扰。为发展中国家提供的国际合作(全球具体目标 F)仍然有限，各国报告，除其他官方资金流外，各国 2022 年收到 35 亿美元官方发展援助用于支持减少灾害风险行动。2005-2023 年期间，各国报告了近 1 900 项技术转让方案和举措以及 34 000 多个能力发展实例。

4. 各国实施《仙台框架》取得进展，但进展参差不齐。对风险及风险如何影响损失和损害有了更好的理解。但是，风险产生速度超过了减灾努力的速度，系统性风险认识不足限制了减少灾害风险政策、投资和行动的影响，各机构继续各自为政，缺乏相互协调。全球筹资资源用于备灾救灾而不是防灾，使各国陷入救灾、复苏、恢复和重建的循环。

5. 更好地了解当前、新的、正在出现和未来的风险，对于有效治理减轻风险和建设韧性以抵御冲击和灾害、拯救生命和生计至关重要。《仙台框架》中期审查表明，需要加强各级政府、私营部门、科学界、民间社会的领导和承诺，从管理灾害转向管理风险和改变发展轨迹，实现长期可持续性。在战略远见和规划中纳入韧性建设思想，对于实现今世后代的可持续发展至关重要。扩大公共

¹ 世界气象组织(气象组织)，《2023 年全球气候状况》(2024 年，日内瓦)。

和私营部门的投资和适应行动，特别是针对最脆弱群体，并在《2030 年可持续发展议程》中解决韧性不足问题，可以确保社会、环境和经济韧性。

二. 《仙台框架》实施进展

第一级优先事项

了解灾害风险

6. 过去一年，风险了解有所改善，包括通过收集利用灾害风险数据加强了对系统性风险的了解。各国在记录和分享灾害损失数据以及进行风险评估方面取得进展。截至 2024 年 3 月，已有 160 个国家通过仙台框架监测系统报告全球具体目标情况，其中包括莱索托、尼日利亚和塞拉利昂的首次报告；112 个国家还报告建立了国家灾害损失数据库。

7. 在向仙台框架监测系统报告数据方面以及在数据的质量、完整性和及时性方面有了很大改进，但是差距依然存在，特别是在数据分类方面。需要跨部门合作的数据，包括与全球具体目标 F 有关的数据，以及能力有限国家的数据报告，仍然存在重大挑战。随着会员国提升技术能力，发展伙伴的努力已开始聚焦处境特殊国家和没有提交报告或提交报告有限的国家。鉴于对气候相关损失和损害的数据的需求不断增加，联合国减少灾害风险办公室与世界气象组织(气象组织)和联合国开发计划署合作，正在 DesInventar 系统的基础上开发新一代危险事件和灾害损失跟踪系统。升级后的系统将天气观测和危险事件与有关影响、损失损害及其连带影响的信息联系起来，进一步建立对风险的全面了解。

8. 统计人员、减少灾害风险工作者、学术界、私营部门和民间社会加强合作，增进风险了解，使政策和投资决策以数据为驱动、以证据为基础。全球灾害相关统计共同框架得到加强，以提高其作为收集、管理、分析和共享灾害相关数据的全球标准的全面性、包容性和完整性。

9. 按性别、年龄、收入和残疾情况对数据进行的分类不足，仍然阻碍着理解、分析和解决灾害的不同影响，包括制定基于证据、促进性别平等和包容性的减少灾害风险政策和方案。截至 2024 年 3 月，仅有 57 个国家在关于灾害死亡率的具体目标 A 下提供了按性别分列的数据，只有 45 个国家在关于受灾人员的目标 B 下提供了按性别分列的数据。联合国系统正在开展协作，通过跨学科能力建设、提高各国对数据方法的理解、促进更密切的机构协作以及开发跟踪和记录灾害数据的新技术改进数据分类。例如，联合国儿童基金会始终倡导采用年龄分类数据，支持对儿童敏感的灾害评估。

10. 各国加强风险信息分析，并通过在线工具改善气候和风险信息的获取，以整合多种灾害暴露、脆弱性、影响和气候预测数据。因此，各国和区域机构，包括加勒比灾害应急管理机构，正在国家和区域两级执行更好的风险知情政策和方案。

11. 《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议选择联合国减少灾害风险办公室和联合国项目事务署共同主持圣地亚哥网络秘书处，通过在地方、国家、区域和国际各级提供催化性技术援助，避免、减少和处理与气候变化不利影响相关的损失和损害。圣地亚哥网络将在各级提供技术援助，并促进发展中国家内部和之间的知识交流。该网络将以协调和互补方式扩大对气候影响的风险认识。《公约》缔约方为该网络的运作共计捐款 4 070 万美元。在 2024 年 3 月的第一次会议上，网络咨询委员会决定把秘书处设在日内瓦。

12. 通过提供全面的资源，² 媒体拯救生命伙伴关系加强合作，促进有效的危机传播规划，继续提高灾难传播的质量和效率。来自 80 个国家的 2 000 多名记者接受了减少灾害风险和预警系统技术培训。在孟加拉国考克斯巴扎，利用适当技术向罗辛亚难民提供了预警信息。

第二级优先事项

加强灾害风险治理以管理灾害风险

13. 有效、全面的灾害风险治理是协调一致和长期韧性建设的基石。要求采取一致和协调的方法，确保所有部门和级别制定风险知情政策，反映广泛的危害和风险。虽然已有三分之二的国家制定了国家减少灾害风险战略，但在确保有效执行战略和优先重视多部门风险治理方面仍需作出重大改进。

14. 不断变化的灾害风险需要建立强大的法律和监管框架，因此必须通过定期修订进程不断改进政策，加强协调机制。过去一年，一些国家展示了进一步加强治理机制的方法。例如，汤加通过提高相关利益攸关方对新法律的认识，推进执行 2021 年《灾害风险管理法》；智利通过新的立法，处理预警系统和减少地方灾害风险等关键问题；德国修订了减少灾害风险战略，强调与适应气候变化相结合。

15. 政策和计划必须同时管理当前的风险，确定和预测未来的风险，确保及时采取行动。能力发展、知识共享和促进减少灾害风险与适应气候变化举措之间的协同作用，可进一步加强灾害风险的治理和整合，以提高长期韧性。为克服知识和能力差距，联合国系统职员学院与联合国减少灾害风险办公室合作，2023 年 6 月推出了协同减少灾害风险和适应气候变化思想领导课程，截至 2024 年 5 月，已有 7 000 多人报名参加。联合国实体为加强政策一致性作出了一些努力，包括通过联合国开发计划署向 39 个国家提供技术援助，以及利用战略工具将适应气候变化纳入可持续发展的主流。在现有资源和工具的基础上，联合国减少灾害风险办公室和世界气象组织制定了关于应用气候信息进行全面风险管理的技术指南。³

16. 议员制定和修订相关立法，分配执行预算，因此在加强法律框架方面发挥着独特的作用。在关于气候行动和可持续发展的关键对话中，议会代表越来越

² 见 <https://www.preventionweb.net/risk-media-hub>。

³ 联合国减少灾害风险办公室和气象组织(2023 年，日内瓦)。

多地将风险治理、可持续能力发展、筹资和消除投资风险的紧迫性放在首位。例如，2023年9月非洲气候峰会通过的《内罗毕宣言》呼吁加强预警和消除私人资本风险，促进气候适应性发展。

17. 灾害风险治理区域合作取得进展。非洲减少灾害风险工作组通过跟踪非洲联盟《实施〈仙台框架〉行动纲领》(第二阶段, 2021-2025年)的执行情况, 在加强区域合作方面发挥重要作用。在太平洋区域, 各项工作以《太平洋区域韧性发展框架》和《2050年蓝色太平洋大陆战略》为遵循。在美洲和加勒比, 政府间组织⁴共同制定了战略途径, 以建立更强大的伙伴关系, 并就灾害风险统筹管理达成合作协议。在阿拉伯区域, 利益攸关方为《2025-2027年减少灾害风险优先行动计划》作出贡献, 以加快实施《仙台框架》和《阿拉伯减少灾害风险战略》。在欧洲和中亚, 执行《欧洲减少灾害风险论坛: 2021-2030年路线图》取得进展, 正在加快其四个优先领域的行动。

18. 地方一级, 特别是城市地区的风险治理取得进展。到2030年, 预计将有60%的人口居住在城市中心, 因此必须采取行动增强城市韧性, 减少灾害风险, 适应气候变化, 保护公民和地方基础设施资产和系统。在87个国家实施、总人口达5.55亿的“建设韧性城市2030倡议”继续扩大地方风险管理, 提升城市韧性。在一年的时间里, 倡议动员了30个国家政府、11个国家市政协会和超过1725个地方政府进行风险分析并优先考虑抗灾措施。2023年以来, 倡议又指定了10个城市⁵作为抗灾中心, 这些城市在减少灾害风险方面有良好记录, 并致力于支持其他城市, 因此全球抗灾中心总数增加到了28个。

19. 减少灾害风险治理需要全社会成员的充分、平等、有意义和包容性参与。仙台利益攸关方参与机制⁶在111个国家拥有近900名成员, 包括私营部门抗灾社会联盟, 为利益攸关方之间的包容性和有意义参与开辟了一条开放和结构化的途径。《仙台框架》自愿承诺在线平台⁷提供了一个监测进展、分享成就和良好做法、动员全社会参与减少灾害风险的空间。平台有135项自愿承诺, 701个组织共承诺了666项产出, 利益攸关方坚定致力于实施《仙台框架》。

20. 社会经济因素加剧了某些社会群体的灾害风险和影响。为响应中期审查的行动呼吁, 在联合国减少灾害风险办公室、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国人口基金牵头的多方利益攸关方全面协商后, 启动了支持实施《仙台框架》的性别平等行动计划。行动计划有9个关键目标和33项建议行动, 将支持各国政府和利益攸关方减少灾害中性别歧视和不平等的负面影响。

⁴ 中美洲和多米尼加共和国预防自然灾害协调中心、加勒比灾害紧急管理机构、安第斯共同体总秘书处以及南方共同市场综合风险管理部长和高级官员会议。

⁵ 巴西巴卡雷纳和阿雷格里港; 中国诸暨; 波哥大; 基多; 德国波恩; 以色列霍隆; 意大利威尼斯; 波兰弗罗茨瓦夫; 瑞典马尔默。

⁶ 见 www.undrr.org/implementing-sendai-framework/partners-and-stakeholders/stakeholder-engagement-mechanism。

⁷ 见 <https://sendaicommitments.undrr.org/>。

行动计划的目标是，通过增加促进性别平等的减少灾害风险的资源分配和活动，到 2030 年减少灾害风险。联合国实体正在采取紧急行动，加强促进性别平等的发展规划和风险治理。

21. 2023 年残疾人与灾害全球调查⁸ 显示，残疾包容性减少灾害风险进展不大，全球面临持续挑战。具体而言，84%的受访者报告，发生灾害时没有个人备灾计划，而 2013 年这一比例为 71%。迫切需要作出改进，将残疾情况纳入减少灾害风险治理。为支持地方一级的进展，141 个国家和领土的近 1 200 人接受培训，学习如何使用残疾包容附件和城市抗灾能力记分卡，⁹ 10 个国家的 21 个城市正在采取行动，进一步加强残疾包容。

第三级优先事项

投资减少灾害风险以增强灾害风险韧性

22. 投资减少灾害风险不仅可以保护生命、生计和资产，还可以产生额外的经济、社会和环境共同效益，增强韧性。但是，目前投资不足，在灾害风险加速系统化、相互关联和级联的背景下，资金缺口不断扩大。资金主要集中在应急方面，防灾备灾仅占官方发展援助总额的 0.5%。

23. 对各级减少灾害风险投资进行全面的成本效益分析，可以展示成本效益，促进防灾备灾的积极措施，并大大加强宣传力度。例如，斐济在开发署和亚洲开发银行的支持下，评估了灾害的财政影响，并确定了管理灾害公共成本上升的战略行动，如事前风险筹资战略和工具。可以更好地调整官方发展援助，解决多层面脆弱性，同时注意到赠款和优惠融资仍然是脆弱国家调动资源，包括通过混合融资工具减少灾害风险的关键。

24. 要求改革国际金融机构的呼声日益高涨，可以借此更好地将多种危害的长期风险分析纳入决策，并将减少灾害风险措施纳入旨在预防和应对灾害的金融结构和机制，如应急信贷机制。虽然私营部门的认识正在提高，但需要采取进一步的具体行动，进一步参与并激励增加对减少灾害风险的投资，包括通过保险产品和支持中小企业。例如，在农业部门，增加获得风险融资的机会和应对冲击的社会保障机制，可以为极易受灾害影响的农村生计提供支持。

25. 为了调动资本市场，必须建立可信和可行的标准。没有这样的标准，投资者缺乏信心，就难以识别投资机会。气候韧性分类框架¹⁰ 改进了定义和标准，以系统和透明地对气候韧性投资进行分类。同样，“适应和韧性筹资指南”¹¹ 包含了对 100 项有影响力的活动进行投资的实用路线图。制定市场标准的其他指导

⁸ 联合国减少灾害风险办公室，《2023 年残疾人与灾害问题全球调查报告》(2023 年，日内瓦)。

⁹ 联合国减少灾害风险办公室，“在地方减少灾害风险工作中促进残疾人融入”，关于残疾人融入的附件，2024 年 1 月。可查阅 <https://mcr2030.undrr.org/disability-inclusion-scorecard>。

¹⁰ 联合国减少灾害风险办公室，《设计气候韧性分类框架：通过资本市场促进气候韧性投资》(2023 年，日内瓦)。

¹¹ 可查阅 <https://www.undrr.org/publication/guide-adaptation-and-resilience-finance>。

方针可支持各国促进对减少灾害风险和韧性的投资，包括通过韧性债券。联合国减少灾害风险办公室的投资者咨询委员会帮助调动投资，预防灾害和加强社会韧性，而首席韧性干事网络则致力于通过基于系统方法提高各组织的风险韧性。

26. 在关于通过基础设施互联互通建设全球韧性和促进可持续发展的非正式对话中，大会强调了公共机制和激励结构的重要性，可促进对贸易、运输和旅游等领域的韧性基础设施的投资，从而增强对未来危机的韧性，减少不平等，并加快实现可持续发展目标。大会强调了诸如“三海倡议”等区域努力对加强能源安全 and 经济稳定方面的重要意义。为了评估基础设施的韧性，联合国减少灾害风险办公室和抗灾基础设施联盟制定的全球基础设施韧性审查方法正在不丹、智利、加纳、马达加斯加、摩尔多瓦共和国和汤加实施。此外，房地产韧性工具正在支持加强阿拉伯联合酋长国私营部门的业务连续性和资产韧性。

27. 将国内财政资源有效分配给灾害预防和应对，对于保障可持续发展收益至关重要。但是，风险预防所得国家预算不到 1%。通过国家筹资综合框架将减少灾害风险纳入主流，有助于各国政府调动资金并使资金与可持续性的各个层面进行对接，管理风险，并在筹资政策的设计、实施和监测中扩大参与和促进性别平等。超过 85 个国家已在国家一级利用国家筹资综合框架，必须继续利用围绕这一框架日益增长的势头，包括通过可持续发展目标刺激措施。

28. 资源利用效率低下的现象普遍存在，减少灾害风险和适应气候变化依然单独进行。题为“减少灾害风险和适应气候变化预算标签”的设计和分类指南¹²为各国政府提供指导，通过查明资金缺口和优化有限的公共资源，以综合方式量化和跟踪公共开支。风险治理战略还必须辅之以银行愿意担保的项目，以加强国内和国际资源调动，促进风险知情投资。孟加拉国制定了全面的减少灾害风险融资战略，将促进获得贷款和增加风险知情投资。肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔也开始评估现有的减少灾害风险资金流量，并为减少灾害风险行动计划分配预算经费。

29. 预防和预期行动相结合带来的好处已经得到证明，例如，在非洲之角沙漠蝗虫暴发后，投资保证了近 4 200 万人的粮食供应。¹³ 从全球来看，缺乏充足的预先安排的融资。数据系统、方法和技术的改进，加上能力建设，可以加强对更多预期行动的预测。一份新的预期筹资指南¹⁴支持行为者识别和增加可用于在预测灾害之前采取行动的筹资，以减少灾害的影响。

30. 在全球经济政策中，对预防和韧性的投资日益突出。七国集团外交部长在 2024 年 4 月会议上通过的公报中再次承诺，在灾害发生前采取行动，在人道主义、发展与和平支柱方面开展工作，以减少风险，预测和防备灾害，并最大限

¹² 可查阅 <https://www.undrr.org/publication/budget-tagging-disaster-risk-reduction-and-climate-change-adaptation-guide-design-and>。

¹³ 联合国粮食及农业组织，《2023 年灾害对农业和粮食安全的影响：通过韧性投资避免和减少损失》(2023 年，罗马)。

¹⁴ 联合国减少灾害风险办公室，“预期融资：介绍性指南”(2024 年，日内瓦)。

度地减少灾害对社区和基础设施的影响。在印度担任主席期间，二十国集团制定了一份有时限的路线图，¹⁵以促进就减少灾害风险工作组预警系统、韧性基础设施、筹资综合框架、全球灾后恢复系统和基于生态系统方法等五个优先事项采取行动，并得到了联合国实体的支持。此外，巴西在担任主席期间重点关注解决不平等和脆弱性这两个风险的关键驱动因素。主要成果包括提高对手机预警技术的认识、基于社区的方法和韧性基础设施的认识，以及基于自然的解决方案的良好做法汇编。¹⁶2024年，经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛决心确保工业发展政策和投资减少灾害风险并增强韧性。¹⁷可以通过2025年第四次发展筹资问题国际会议，进一步推进减少灾害风险投资的系统方法。

第四级优先事项

加强备灾以作出有效应对并在恢复、复苏和重建中建设得更加美好

31. 灾害风险增加突出表明，必须加强备灾救灾，提前采取行动，确保具备有效救灾和恢复的能力。因此，将减少灾害风险措施纳入规划对于推动优先事项四至关重要。但是，各国在为韧性复苏做好准备方面，包括体制安排和筹资方面继续面临挑战。对于受灾国家，应对灾害和灾后恢复准备不足可能导致错失在复苏过程中建设韧性的机会，灾害损失在灾害发生后迅速加剧，最贫穷和最边缘化的社区受到的影响尤为严重。

32. 需要加强能力建设，增强社区权能，以改进各级的复苏准备。菲律宾的“重建准备”方案加强了地方政府在灾害发生之前更好、更快地从灾害中恢复的能力。方案涵盖灾前灾后活动，如收集基线数据、制定复苏计划、筹资、促进紧急采购和实施、制定传播战略、建立监测和评价机制。正在通过应用不断发展的方法和指导来加强灾后需求评估，包括评估灾害对人的影响、纳入冲突敏感性以及对促进性别平等的复苏和重建的指导。这不仅支持实体重建，而且支持与可持续发展相关的韧性复苏。在开发署和其他伙伴的支持下，七个国家¹⁸根据本国的具体关键部门调整了灾后需求评估和灾后恢复框架指南。在更好重建和解决复苏问题阶段强调的需求和建议，可以减少与未来事件有关的损害和损失。

33. 2014年在日本神户举行的国际复苏论坛汇聚了300多名与会者，他们分享最佳做法，提出可行、可扩展的解决方案，应对各国在灾后复苏和重建方面面临的挑战，如愿望与实施之间的差距、部委之间缺乏协调以及复苏需求更具包容性。为了让社区参与备灾、预期行动、应对、复苏、恢复和重建，需要采取包容性方法。必须通过提高对社区面临灾害风险的认识和培养减少风险的文化，

¹⁵ 可查阅 <https://g20drrwg.preventionweb.net/2024/g20-working-group-areas>。

¹⁶ 可查阅 <https://www.undrr.org/publication/good-practices-increasing-application-nature-based-solutions-and-ecosystem-based>。

¹⁷ 见 E/FFDF/2024/3。

¹⁸ 亚美尼亚、柬埔寨、哥伦比亚、斐济、吉尔吉斯斯坦、巴拿马和斯里兰卡。

加强社区作为第一反应者的能力。为应对日本能登半岛的地震和海啸而启动的协调行动和系统，显示了强烈的复苏意愿。

34. 《全球多种灾害预警系统状况》报告指出了各国在预警系统方面的差距、挑战和瓶颈。¹⁹ 仅 101 个国家报告拥有有效的多种灾害预警系统。在现有的预警系统中，在灾害风险知识、观测和预报、传播和交流以及应急准备方面的进展参差不齐。包容性仍然是一个挑战，需要在灾害发生之前系统地确定边缘化群体和弱势群体的需求，包括制定有针对性的应对计划，以拯救生命和生计。在应对灾害中建立社区预警系统至关重要，这突出表明紧急警报的有效性取决于个人和企业的早期行动。

35. 预先行动的有效性取决于备灾程度，包括是否有相关的议定书、备灾计划、应急计划、反应计划和预先商定的资金，以及是否有足够的业务能力。为更好地将人道主义方案和发展方案联系起来，已经加大努力，确保应对和复苏行动能够实现更好重建。几个联合国实体加强了将减少灾害风险纳入可持续发展方案的工作。在中央应急基金的支持下，多个联合国实体推动了斐济热带气旋预测行动框架，这是一项在登陆前进行筹资和提供支助的举措。在联合国的推动下，亚太、非洲和阿拉伯国家区域正在开展工作，支持通过参与区域和国家协调机制将预防行动与减少灾害风险结合起来。

36. 通过收集基线数据、制定恢复计划、促进紧急采购和实施、制定传播战略及监测和评价机制，地方政府的灾后复苏能力得到加强。马达加斯加、马拉维和莫桑比克遭受“弗雷迪”气旋后的复苏工作突出表明了合作评估和优先支助的重要性，展示了利益攸关方参与和风险知情发展在抗灾规划中的必要性。这些做法提供了可复制的框架，纳入了战略投资、数据驱动方法和建设韧性社区的协作努力的价值。考虑到与气候变化和环境退化有关的风险，包括生物多样性丧失和生态系统衰退的韧性和可持续复苏计划，也可以通过基于自然的解决方案和基于生态系统的方法，支持在复苏、恢复和重建中建设得更加美好。

37. 2023 年 10 月 13 日国际减少自然灾害日和 2023 年 11 月 5 日世界海啸宣传日的主题是“消除不平等，建设韧性未来”，强调高风险群体受到的不成比例的影响。在菲律宾举行的国际妇女减少灾害风险网络领导奖，对亚太区域妇女在减少灾害风险方面的领导作用和工作进行了表彰。#GetToHighGround 运动与社区一起进行海啸防备，包括行走海啸疏散路线，更新标志，提高认识，修订国家和地方海啸计划。在面临海啸风险的地区都开展了活动，主要活动在汤加举行，包括进行学生海啸演习和介绍新的海啸疏散地图。这些全球宣传运动通过各种渠道在社交媒体上的浏览量超过 90 万次。发展应对多种灾害的能力可以帮助各国发现由地震以外的力量引发的海啸。加强海啸预警系统以覆盖所有风险社区，特别是弱势群体，对于生存和尽量减少损害至关重要。

¹⁹ 联合国减少灾害风险办公室和气象组织(2023 年，日内瓦)。

三. 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减少灾害风险情况

38. 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实施《仙台框架》取得进展，包括通过南北合作、南南合作和三方合作。但是，数据、统计和技术能力、灾害风险治理和全面风险管理方面的挑战继续阻碍这些国家取得进展。仙台框架监测系统的数据显示，灾害对不同国家群体造成了不成比例的影响(见表)，在灾害死亡率方面差异尤为严重。在最不发达国家，人均受灾人口仅为全球平均数的 1.3 倍，但死亡率却是 2.5 倍。同样，小岛屿发展中国家报告的人均受灾人数是全球平均数的 0.9 倍，但死亡率却为 1.9 倍。在内陆发展中国家，每年灾害造成的直接经济损失是全球平均水平的 5.8 倍，中等收入国家是全球平均水平的 2.6 倍。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室以及“全民预警倡议”和“气候风险与预警系统倡议”等全球减少灾害风险倡议继续把这些群体作为优先对象。

表
按国家类别分列的灾害影响(年平均数)

国家类别	2014-2023 年与灾害有关的死亡率		2015-2022 年报告直接经济损失占 GDP 的百分比(百分比)		2014-2023 年被毁或受损的关键基础设施单位和设施
	(每 100 000 人)	2014-2023 年受影响人数(每 100 000 人)			
最不发达国家	2.05	2 732	2.39		35 026
内陆发展中国家	2.38	3 022	1.85		32 670
小岛屿发展中国家	1.55	1 859	0.25		412
中等收入国家	0.67	2 065	0.83		76 268
全球平均	0.82	2 032	0.32		94 428

资料来源：《仙台框架》监测系统，2024 年。

39. 自《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》2022 年通过以来，各国、各区域的执行速度参差不齐。复杂和不断变化的风险格局，加上灾害的强度和频率不断增加，继续阻碍进展，突出表明需要增加对适应气候变化和减少灾害风险的投资。最不发达国家实施《仙台框架》面临巨大的能力制约。主要挑战包括缺乏跨部门协调、缺乏数据、财政空间缩小，使其执行发展政策的能力受到限制。除人道主义和冲突局势外，在减少灾害风险方面也出现挑战，特别是在备灾和社会保障方面。驻地协调员和联合国国家工作队继续建设国家能力，倡导在从最不发达国家类别毕业评估时考虑脆弱性和遭受危害的风险，并协助将减少灾害风险纳入平稳过渡战略。

40. 最不发达国家努力管理灾害风险，适应气候相关灾害的影响。联合国减少灾害风险办公室在科摩罗、吉布提、毛里塔尼亚、苏丹和也门，支持发展在国家减少灾害风险战略中应用全面风险管理的能力，并建立国家减少灾害风险平台。虽然只有 20 个最不发达国家报告建立了多种灾害预警系统，但许多国家提

高了对预警系统差距的认识。各国正在采用多方利益攸关方办法制定和执行路线图，确保多种灾害预警系统全面覆盖。传播预警的一个重大挑战是最不发达国家电信网络的局限性。

41. 由于缺乏出海口，地理位置偏远，特别是在运输基础设施、电信网络和贸易路线方面(也可能受到过境国中断的影响)，内陆发展中国家在减少灾害风险方面面临具体挑战。虽然《2014-2024 十年期内陆发展中国家维也纳行动纲领》没有具体关注减少灾害风险和抗灾能力，但在 2023 年召开的三次区域审查会议上，与会者强烈呼吁推进这方面的工作。第三次联合国内陆发展中国家问题会议政府间筹备委员会也强调，这是一个优先事项。特别是，会员国概述了支持能力建设、技术转让、建设韧性基础设施、损失和损害以及多种灾害预警系统的必要性。

42. 联合国系统通过参与制定共同国家分析和联合国可持续发展合作框架，以及加强与驻地协调员和联合国国家工作队的接触，系统支持内陆发展中国家加快实施《仙台框架》。部署在亚美尼亚、哈萨克斯坦、摩尔多瓦共和国和塔吉克斯坦的本国干事，根据各国的需求提供了有针对性的支持，包括预警系统、韧性基础设施和灾害风险分析方面。

43. 小岛屿发展中国家继续加强统计能力，并整合减少灾害风险和适应气候变化战略。对灾害和气候韧性所需投资的机构审查和分析，减少灾害风险和适应气候变化支出的预算标记和跟踪，有助于推动《仙台框架》第一级和第二级优先事项。在小岛屿发展中国家的所有三个区域，各国政府和利益攸关方举办同行交流和培训，以设计、建立和运行应急行动中心，作为收集、分析和分享信息的协调机构，进一步促进对风险治理采取多种灾害办法。

44. 2024 年 5 月通过的《安提瓜和巴布达小岛屿发展中国家议程》，确认减少灾害风险主流化是一个明确的优先事项，并认识到减少灾害风险、韧性建设和投资韧性基础设施的重要性。《议程》欢迎“全民预警倡议”、“气候风险与预警系统倡议”以及建设韧性基础设施的原则，认为这有助于小岛屿发展中国家实现具有韧性的繁荣。由于小岛屿发展中国家因地理位置、面积、地处偏远和经济多样化而继续面临特定的脆弱性，正在进行的小岛屿发展中国家多层脆弱性指数进程为围绕确定和解决具体脆弱性和灾害风险进行讨论提供了平台。

45. 中等收入国家面临高度的经济脆弱性，因此降低了其在灾害情况下的韧性和适应能力。仙台框架监测系统的数据显示，这组国家报告的灾害直接经济损失明显高于全球平均水平。缺乏根据脆弱性、灾害风险和风险状况获得资金的机会，继续阻碍在韧性建设方面取得进展。采用韧性基础设施、减少灾害风险支出预算标签和风险治理能力建设原则，有助于在地方、国家和区域各级扩大减少灾害风险工作。

四. 受冲突、人道主义危机和流离失所影响国家的减少灾害风险情况

46. 由于气候变化，预计流离失所者和冲突风险将会增加，因此必须在人道主义行动中加大减少灾害风险的力度。减少灾害风险可以通过联合风险分析和信息共享、加强风险治理系统以及有效利用财政承诺和机制，促进人道主义、发展和建设和平行动之间的协作互补。虽然在全面理解脆弱性的多种原因驱动因素和长期危机中风险的系统性方面有所改善，但冲突和冲突后地区的韧性建设仍然是一项挑战。

47. 人道主义、发展和建设和平筹资之间的互补性可以提高预先商定筹资的预测能力，并提高应对的质量和及时性。对气候相关灾害预期行动，包括预先安排的资金和准备行动的投资有所增加。鉴于人道主义集合基金目前是预期筹资的主要渠道，必须为各国政府获得预先安排的筹资的找到补充机会。

48. 有关方面继续根据各自的任务加强人道主义方案和发展方案的互补性和一致性。机构间常设委员会正在推动加强对人道主义与发展协作及其与和平行动的联系的理解和执行。²⁰ 联合国减少灾害风险办公室支持对人道主义²¹ 和发展规划中的多层面风险进行分析，在越来越多的人道主义行动²² 和脆弱环境中，包括在人道主义事务协调厅和发展协调办公室的协调下在喀麦隆、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、洪都拉斯、索马里、苏丹和也门，应用核对表来加强人道主义行动中的减少灾害风险工作。在实施人道主义方案周期的国家，风险分析和风险知情方案拟订得到了加强。除其他外，这促成了埃塞俄比亚、尼日利亚、南苏丹、索马里和也门的人道主义需求和应对计划，反映了在具体冲击发生前的预期行动规划以及在可预测的冲击发生前的预期行动规划，并减少了人道主义影响。在海地，努力在共同国家分析以及需求分析和应对战略中扩大人道主义行动中的减少灾害风险。通过一项以莫桑比克和南苏丹为重点的研究，²³ 介绍了在人道主义和危机局势中增加减少灾害风险筹资的情况，并为尼日尔编写了水灾和旱灾风险简介，确定了关键风险，为决策提供信息。还支持乌克兰地方当局通过抗灾能力记分卡评估确定抗灾能力恢复的基线。

49. 促进减少灾害风险政策和战略是减少灾害背景下流离失所风险和通过国际、区域、次区域、跨界和双边合作支持持久解决灾害造成的流离失所问题的关键。

²⁰ 机构间常设委员会，“通过机构间常设委员会全球群组推进人道主义-发展-和平联系法”，2023年12月18日。

²¹ 联合国减少灾害风险办公室，《加强人道主义规划的风险分析：将灾害和气候风险纳入人道主义方案周期》（2023年，日内瓦）。

²² 联合国减少灾害风险办公室，《核对清单 2.0：在人道主义行动中加强减少灾害风险》，2021年。

²³ 联合国减少灾害风险办公室，《为人道主义和危机背景下的减少灾害风险筹资》（2023年，日内瓦）。

秘书长《关于境内流离失所的行动议程》²⁴正在实施，22个联合国实体正在推进31项承诺，实现更好地预防、应对和解决境内流离失所问题的相互关联的目标，15个国家正在开展试点工作。亚太灾害流离失所问题工作组加强了预防、应对和寻找境内流离失所问题持久解决办法的能力。联合国实体继续与各国政府合作，将流离失所问题纳入国家备灾框架和应急规划。国际移民组织正在协助各国按照《关于将人员流动与气候变化联系纳入相关国家气候变化规划进程的技术指南》，²⁵将人员流动纳入气候变化规划。需要与主要伙伴合作，扩大行动规模，提高各国政府理解灾害造成的流离失所和相关风险因素并将其纳入减少灾害风险战略的能力，包括通过提高认识和促进执行联合国减少灾害风险办公室的“化言论为行动”系列指南和挪威难民理事会的流离失所问题清单。²⁶

五. 全联合国系统减少灾害风险工作的协调

50. 在执行《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》的指导下，全联合国系统的协调一致对于推进减少灾害风险、适应气候变化和建设韧性的技术支持至关重要。《行动计划》指标取得进展。例如，在制定或更新国家和(或)地方减少灾害风险战略和计划方面得到支持的国家，从2019年的50个增加到2023年的124个。每个实体都贡献了独特的专门知识。例如，联合国粮食及农业组织支持在60个国家制定相关的减少灾害风险计划和战略，在尼加拉瓜、巴基斯坦和乌干达等国实施农场一级的干预措施，联合国灾害管理和应急响应天基信息平台 and 联合国卫星中心与各国合作，加强利用地理空间信息技术提高抗灾能力。另一个例子是全球火灾管理中心的运行，体现了会员国和几个联合国实体之间的合作，以减少野火对生计、景观和全球气候稳定的不利影响。

51. 2023年，减少灾害风险促进抗灾能力高级领导小组商定了补充建议，²⁷用以指导全联合国系统支持《仙台框架》中期审查。建议的核心是加强风险治理，包括在发展、人道主义及和平行动中制定风险知情方案；支持投资减少灾害风险以增强韧性；推动包容性、对性别和儿童有敏感认识的减少灾害风险和适应气候变化的措施；全面建立多种灾害预警系统。在即将到来的一年，预计各实体将根据政府间成果推进执行工作，并与全系统指导意见的韧性对接，例如2024年7月推出的全联合国系统水和环境卫生战略。

52. 国家一级的减少灾害风险主流化必须继续成为联合国系统努力的核心。2023年制定的所有共同国家分析和签署的所有联合国可持续发展合作框架都纳入了减少灾害风险要素，将减少灾害风险作为可持续发展的先决条件。但是，只有43%的合作框架纳入了与支持各级和各部门的国家减少灾害风险综合战略

²⁴ 可查阅 <https://www.un.org/en/content/action-agenda-on-internal-displacement/>。

²⁵ 可查阅 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM_TEASER_6.pdf。

²⁶ 挪威难民理事会，“在减少灾害风险中解决灾害流离失所问题：清单”，2020年。

²⁷ 可查阅 www.undrr.org/publication/2030-recommendations-united-nations-senior-leadership-group-disaster-risk-reduction。

有关的具体和可衡量的指标。显然需要加强具体产出和指标，确保合作框架为减少灾害风险提供更为协调和更加有效的支持。

53. 通过区域合作平台及其基于问题的联盟，联合国实体和合作伙伴之间支持各国的协调也得到了加强。减少灾害风险目前是几个基于问题的联盟的目标，包括亚太区域的韧性建设联盟、拉丁美洲和加勒比区域的气候变化与韧性联盟以及欧洲和中亚专门的减少灾害风险工作组。这一机构间合作产生了具体的行动建议，例如编写了一份关于美洲和加勒比地区性别与气候变化和减少灾害风险的区域简报。

54. 考虑到数据对于风险指引型决策和应对重大全球挑战的重要性，联合国减少灾害风险办公室 2023-2027 年数据战略和路线图确定了办公室及其合作伙伴和利益攸关方利用数据减少灾害风险和损失的作用和机会。数据战略概述了加强数据的治理、获取、分析和应用的途径，以便采取风险指引型行动，加强整个减少灾害风险数据生态系统，包括利用全系统的协作，利用联合国《秘书长关于支持各地各方采取行动的数据战略：展现洞察力、影响力和诚信精神》框架下现有的同业交流群和方法，并为数据驱动的转型作出贡献。

六. 将《仙台框架》中期审查成果纳入主要政府间进程

55. 2023 年《仙台框架》中期审查评估了执行进展、挑战和良好做法，并评估了将减少灾害风险纳入决策和投资的情况。中期审查强调了背景变化和新出现的问题，确定了应对二十一世纪挑战的风险治理和风险管理方法的革新。会员国重申迫切需要对可持续发展采取风险知情办法，同时认识到与社会、经济和环境领域其他政府间成果的协同增效。因此，《2030 年可持续发展议程》中期审查、《巴黎协定》全球盘点和其他政府间框架中的里程碑，为形成全球政策的一致性提供了机会，借以消除各自为政的做法，充分发挥治理工具、融资框架、协调机制以及监测和评价系统之间的协同作用。因此，这些进程推进了应对自然和人为灾害，包括环境、技术和生物灾害的多灾害和多部门办法。

56. 全面落实《2030 年议程》需要采取果断行动，在政策、方案和投资的各个层面并以更加广泛和更以人为本的预防方式，把灾害风知情方法纳入可持续发展。《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》第一次全球盘点，补充了风险数据和信息在指导决策方面的中心地位；作出了统筹规划；加强了多种灾害预警系统；增加了对韧性生态系统和生物多样性、水、粮食、农业、基础设施和人类住区的投资；扩大了对不同来源的气候筹资的需求和获取，为减少灾害风险提供支持。

57. 过去一年，为协调《仙台框架》以及《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》、《珍惜每一滴水：水行动议程》和《实施〈仙台框架〉卫生方面的曼谷原则》等议程的实施作出了特别努力，从而为加强韧性和协调奠定基础。这些联系有助于推动在生物多样性抗灾能力、可持续和具有韧性的生计、先进的适应措施以及增强对卫生突发事件的抵抗能力和防备方面采取更全面的行动。采用

基于自然的解决方案，应用基于生态系统的方法和能力，在实施多种灾害预警系统的支持下实现早期和预期行动，都有助于提高应对《仙台框架》中概述的各种灾害的能力。

58. 将减少灾害风险纳入新的法律和政策框架的主流，旨在加强一致性和协同作用，特别是在与处境特殊国家、发生灾害时的人员保护、快速技术变革、结束塑料污染和应对海平面上升的影响有关的领域。增进防灾、抗灾和负责任公民的文化是保障今世后代利益的关键。长期和风险知情决策，包括关于缓发事件的决策，帮助各国更好地预测、准备和适应重大冲击，并优先考虑增强韧性的投资。随着技术进步不断带来新的机遇和风险，将减少风险纳入新兴技术、创新和数字化的重要性已经成为《全球数字契约》和其他政府间成果的根本原则。同样，环境管理的整体方法考虑到生态系统和社区对与地球三大危机相关的危害和灾害的抵御能力。

七. 全民预警倡议

59. “全民预警倡议”致力于实现到 2027 年多种灾害预警系统的全覆盖。倡议有助于通过加强韧性和加强全球对灾害和紧急情况准备，实现与《巴黎协定》、《仙台框架》和《2030 年议程》对接的气候正义。倡议聚焦系统的端到端方法，从灾害风险信息到灾害监测和预报、警报传播和通信以及灾害应对能力。倡议由世界气象组织和联合国减少灾害风险办公室与国际电信联盟和红十字会与红新月会国际联合会合作共同领导，并受益于一个专门咨询小组分享的广泛经验。

60. 三十个脆弱国家(主要是小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家)在克服全球差距以快速实施方面取得进展。正在制定一套全面的实施方案，作为所有国家和利益攸关方的参考指南。参考指南根据第一年实施的最佳做法，提供适应现有能力的技术指导。开发了几个工具包和面向指导的文件，²⁸ 用以促进对国家提供的支持。2023 年 12 月推出的仪表盘²⁹ 跟踪进展、资金分配和关键绩效指标，提高透明度和信息可及性。《全球多种灾害预警系统状况报告》详细分析了多种灾害预警系统覆盖的现状，是在全球范围内形成和提高预警能力的基础资源。

61. 国家自主和国家领导是该倡议的核心，借以确保与国家优先事项对接，与利益攸关方协调一致，利用资源包括国内资源，促进长期可持续性伙伴关系。作为初步支持对象的 30 个国家都取得了进展，21 个国家通过多方利益攸关方方法确定了差距，制定了 9 份国家路线图，以扩大和协调行动。马尔代夫总统批准了国家路线图，塔吉克斯坦政府主导了地方一级的协商，太平洋区域协调举办了包容性预警系统和气候服务讲习班，都强调了各国的承诺。倡议还寻求利用

²⁸ 其中包括一本风险知识手册、一份关于脆弱、冲突和暴力环境中的预警系统和早期行动的政策文件以及《包容性预警早期行动：清单和实施指南》(日内瓦，联合国减少灾害风险办公室，2023 年)。

²⁹ 见 <https://wmo.int/site/early-warnings-all/early-warnings-all-dashboard>。

现有的区域机制，包括非洲多种灾害预警和早期行动系统、太平洋天气准备倡议和中亚预警和信息共享系统。此外，联合国环境规划署正在牵头实施环境预警倡议，解决对污染和生态系统退化风险及其对公共健康和经济的威胁的关切，加强减少灾害和环境风险的努力，促进可持续发展。

62. 在本报告所述期间，一个具体重点是在现有供资机制(双边和多边捐助以及私营部门)之间，特别是从处境特殊国家的专门来源调动资源和开展协作。包括多边开发银行、绿色气候基金和系统观测融资机制在内的主要融资机制调集资源，专门用于进一步推动环境预警倡议。环境预警倡议促进了与微软、全球移动通信系统、保险发展论坛和卫星行业伙伴等私营部门的伙伴关系，以部署技术方案和其他解决方案，提高预警系统的效率和效力。

63. 2023 年，环境预警倡议得到了巨大的政治支持，包括非洲气候峰会推出《2023-2027 年非洲多灾害预警行动计划》，二十国集团在 2023 年通过的成果文件中表示认可，气候雄心峰会和联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十八届会议也给予了支持。到 2027 年实现全民预警的目标被认为是阿拉伯联合酋长国气候韧性全球框架下的全球适应目标之一。环境预警倡议在 2023 年得到了广泛的广泛的政治支持，包括在非洲气候峰会上，二十国集团启动了《2023-2027 年非洲多种灾害预警行动计划》，并在 2023 年通过的成果文件中得到承认。在气候雄心首脑会议和联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十八届会议上，到 2027 年全民预警覆盖目标被确认为《全球气候韧性阿联酋框架》下的全球适应目标之一。

八. 采取有效全球行动应对厄尔尼诺现象的影响

64. 厄尔尼诺/南方涛动是全球气候系统中最强烈的年度波动。1950 年代以来，厄尔尼诺现象日益频繁，一些分析表明，这一趋势可能与人类引起的气候变化有关。

65. 2023/24 年厄尔尼诺在 2023 年 11 月至 2024 年 1 月期间达到峰值，是有记录以来五次最强烈的厄尔尼诺事件之一。虽然随后有所减弱，但过渡是渐进的，一些相关的气候和人道主义影响持续存在，可能在 2024 年 6 月至 8 月期间过渡到厄尔尼诺/南方涛动的冷却阶段。虽然全球气温的长期上升与人类活动产生的温室气体水平升高有关，但 2023 年中期从拉尼娜现象转变为厄尔尼诺现象导致了气温的快速上升。2023 年 6 月到 2024 年 5 月，每个月都创造了新的月气温记录。4 月以来，全球平均海面温度也创下新高。在陆地上，2023 年大多数地区经历了热浪，一些地区出现了干旱、暴雨和洪水。2023 年 8 月以来，低水位限制了巴拿马运河的通行，由于作物普遍歉收，南部非洲的粮食不安全状况可能会加剧，直至下一个收获季节。

66. 预警系统对于为极端天气和气候事件的决策提供信息至关重要。在机构间常设委员会主持下成立的厄尔尼诺/南方涛动全球分析小组提供预警咨询，确定面临厄尔尼诺和拉尼娜现象相关人道主义影响风险最大的国家，以支持预先行规划。情况分析是气候风险评估和确定高风险国家的基础。应对厄尔尼诺/拉

尼娜现象的气候危机协调员与联合国系统、非政府组织、红十字会和红新月会、国际金融机构和其他伙伴合作，牵头有效应对气候危机和厄尔尼诺现象在高风险国家造成的人道主义影响。许多国家采取了预防措施，特别是通过预期和早期行动拯救生命和生计，一些合作伙伴启动早期行动计划支持高优先国家。到2024年5月，中央应急基金已拨款6 750万美元，支持受灾最严重国家的早期行动和早期应对。世界粮食计划署针对2023年初厄尔尼诺现象的预测，在孟加拉国、布隆迪、危地马拉、海地、莱索托、马达加斯加、莫桑比克、索马里和津巴布韦启动了预期行动，为2024年可能受影响的地区预先安排了5 300万美元。

67. 大会和经济及社会理事会举行了主题为“2023-2024年厄尔尼诺现象：为人类和地球的安全、可持续性和韧性采取行动”的联合专题活动。会议为解决厄尔尼诺现象的多方面影响提出了重要建议。最重要的建议是，迫切需要建立协调和包容的预警系统，不让任何社区掉队；加强能力建设、数据共享和技术转让，加强减少灾害风险战略；加强备灾和救灾工作，包括及早采取预期行动；促进国际伙伴关系；投资韧性基础设施，减轻社会经济和环境影响。与会者强调将气候韧性纳入农业做法，促进社区参与，特别是妇女和青年的参与，建立可持续生计，并确保灵活和预期供资，弥补灾害风险融资方面的缺口。将传统知识与先进预测相结合的整体方法可以支持对未来气候风险的有效准备。这些措施旨在建立一个强有力的框架，减轻厄尔尼诺的不利影响，确保受影响人口的安全和可持续性。

九. 结论和建议

68. 通过全球协调一致的努力，实施《仙台框架》取得了长足进展。各国政府、联合国系统和利益攸关方作出重大努力，更好地了解风险，塑造预防、减少和管理风险的变革途径。但是，灾害日益频繁和严重，正在抵消可持续发展方面来之不易的进展，威胁社会的集体福祉，这表明需要加快执行步伐。加深对经济、社会、环境、技术和生物风险之间相互联系的了解，并为此扩大行动，需要重新审查传统的风险处理办法。必须优先考虑预防，扩大减少灾害风险和增强韧性的努力，并在各部门和各级进行整合，以保障今世后代的可持续发展成果。人道主义组织的工作对于备灾救灾、拯救生命、保护生计和加强韧性至关重要。

69. 今后六年，应利用时机扩大和加强伙伴关系，促进各级对可持续发展采取灾害风险知情办法。作为《2030年议程》的组成部分，《仙台框架》需要得到更大的政治承诺，以将减少灾害风险充分纳入主流，并确保各级议程、框架和协议的政策一致性。

70. 目前的治理结构不适合减少风险和建设韧性。风险知情决策受到以下方面的阻碍：基于证据的灾害风险治理的存在局限；数据和风险信息获取和应用不足；短期主义；限制一致性和协调性的体制和部门的各自为政；缺乏立法和监管框架。改善风险治理对于全球和国家稳定至关重要，风险的影响并不平衡，

因此加剧了不平等。充分、平等、有意义和包容性的参与，坚持集体责任和社会凝聚力的原则，是建设韧性和促进防灾文化的基石。

71. 面对冲击和压力加大、脆弱性加深、不平等扩大，加强各国的灾害数据系统可以克服关键的数据差距。通过相关分类、脆弱性评估和风险确定，了解不同的影响，可以将数据转化为有意义的行动。利用新的危险事件和灾害损失和破坏跟踪系统将扩大数据的提供和获取，并加强国家和地方两级的协调。圣地亚哥损失和损害问题网络的运作也可促进和便利所需要的技术援助。

72. 减少灾害风险的筹资不足和韧性建设投资不足仍然是实施《仙台框架》的最大障碍之一。应加强公共财政，在各部门和各级设立专项国家资金，制定筹资战略和风险知情预算。减少灾害风险和适应气候变化之间的协调一致，包括通过国家筹资综合框架，可以释放资源并提高资源利用的有效性。对减少灾害风险投资的成本效益进行全面分析将加强推进防灾备灾的证据基础。系统确定增强韧性的投资，与金融机构和私营部门密切合作，扩大投资规模，降低投资风险，可以为韧性建设提供支撑。此外，加强地方政府制定项目和确定提案的能力，可以吸引资源增强韧性的投资。在治理、监管框架和项目交付方面部署创新战略，也可以促进加大韧性基础设施投资。即将举行的第四次发展筹资问题国际会议提供了一个机会，可以借此调整全球资金流动和政策，应对当前在为减少灾害风险筹资方面的挑战，包括规模、获取途径、可预测性和可持续性，并为防灾抗灾能力建设确定未来的路径。

73. 秘书长的“全民预警倡议”在制定国家路线图和部署多种灾害预警系统的组成部分方面取得了进展。在各国实现全民覆盖的过程中，保持政治势头和加快落实至关重要。加强伙伴关系和财政承诺是扩大倡议和确保到 2027 年多种灾害预警系统全覆盖的关键。将于 2024 年 11 月在巴库举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十九届会议以及计划于 2025 年 6 月举行的第一次“全民预警倡议”多方利益攸关方论坛，将评估进展，分享良好做法，加强伙伴关系并建立新的伙伴关系。

74. 最脆弱的国家群体，包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，将从采取风险知情发展中获益最多。《安提瓜和巴布达小岛屿发展中国家议程》、即将出台的新的内陆发展中国家行动纲领、落实中的《支援最不发达国家多哈行动纲领》的减灾相关内容，都支持统筹减少灾害风险、采取气候行动和实现可持续发展。

75. 减少灾害风险提供了一个前瞻性、了解风险和预防性的视角，以便根据各自的任務规定采取相辅相成和协调一致的人道主义、发展及建设和平行动，支持抗灾能力。必须利用各种机会，在风险分析、方案拟订和筹资领域更好地将减少灾害风险与建设和平行动联系起来。在这些领域采取行动将使不同社区继续互相学习，加强成功做法的证据。事实证明，增加预期行动筹资，同时提高预报能力，可以减少灾害的影响，减少生命和经济损失，加快复苏和重建。

76. 厄尔尼诺和拉尼娜现象日益严重和频繁，需要采取全面和协调的全球对策，减轻其对脆弱人口和生态系统的影响。国际合作对于分享良好做法、数据和技术以更好地进行准备和应对至关重要。投资韧性基础设施、预期供资机制和能力建设，对于减少灾害风险和人道主义需求以及促进可持续发展十分必要。创新性金融工具和增加供资，加上科学研究、传统知识和创新性解决办法，能够支持和建设适应能力，保护社区免受厄尔尼诺和拉尼娜事件的影响。

77. 联合国系统正在作出调整，通过执行《联合国关于为促进复原能力减少灾害风险的行动计划》和减少灾害风险以提高复原能力高级领导小组的建议，向会员国提供支持。联合国减少灾害风险办公室在为各国实施和监测《仙台框架》提供技术支持方面发挥着核心作用，以支持对发展采取风险知情办法。《仙台框架》的实施、后续行动和审查，要求增加供资的数量、可预测性和及时性。

78. 2024 年 9 月的未来峰会提供了一个重要机会，可借以重申并加快承诺，更好地预防、准备和管理全球风险，包括加强战略远见和未来素养的能力。世界经济论坛即将发布的《全球减少灾害风险评估报告》和《2024 年全球风险报告》，可以为多边体系系统性风险的根源、驱动因素和相互联系及其应对能力的战略辩论提供信息。未来契约、全球数字契约和关于子孙后代的宣言等，有助于推进风险预防和韧性议程，提供政策指导，以应对继续加剧不平等的相互关联、复杂的风险和灾害，并使多边体系能够应对范围广泛、不断变化的风险，采取措施加强预防和韧性。

79. 将在科威特、黑山、纳米比亚和菲律宾举行的区域合作平台会议、2024 年在圣基茨和尼维斯举行的部长级会议以及 2025 年在瑞士举行的全球减少灾害风险平台第八次会议，将评估《仙台框架》中期审查行动呼吁取得的进展。预计这些会议将提供指导，加强加快实施的承诺，并建立伙伴关系，推进减少灾害风险和韧性议程。

80. 建议：

(a) 会员国加快进展，加强减少灾害风险治理，包括数据分类以及国家、国家以下和地方各级的多部门和机构间协调机制，监督减少灾害风险战略、立法和监管框架的制定、监测、供资和审查；

(b) 会员国、国际金融机构、多边开发银行、公共开发银行和联合国系统更好地将减少灾害风险纳入决策，对灾害相关风险的暴露和管理进行更透明的核算，出台混合筹资、国家或有债务条款、气候债务转换、抗灾债券、影响力投资基金和保险机制；

(c) 会员国考虑扩大获得资金的机会，以便对适应气候变化、减少灾害风险和可持续发展采取更加协调一致的方法，包括通过国家筹资综合框架；

(d) 会员国、合作伙伴和利益攸关方在升级现有基础设施系统和制定未来项目时优先加强韧性，纳入韧性基础设施原则、定期进行压力测试以及投资国家和地方运营维护基础设施系统的能力；

(e) 会员国通过利用现有方案、资金流和伙伴关系并通过“全民预警倡议”调动新的资源和能力，扩大预警系统；

(f) 会员国将防备和减少厄尔尼诺/南方涛动的连带影响纳入国家和地方减少灾害风险多灾战略，包括为此制定基于影响和针对具体部门的预测，并将其与预期和早期行动、战略远见和加强统计监测联系起来；

(g) 会员国、国际金融机构和私营部门考虑扩大对预期办法的供资，包括通过人道主义集合基金以及发展与气候变化融资，并提升预期行动供资的可获得性、可负担性和可用性，特别是在地方一级；

(h) 会员国加强国际合作，包括南北合作、南南合作和三方合作，特别是为最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及面临具体挑战的中等收入国家，以实施《仙台框架》，同时确保双边和多边发展援助方案了解风险，并与国家减少灾害风险战略对接；

(i) 会员国、国际金融机构、私营部门、科学和学术机构、民间社会组织和联合国系统积极参与将于 2025 年 6 月举行的减少灾害风险全球平台会议，所有相关部门应尽可能派出最高级别的代表参加会议；

(j) 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，支持各国管理和减少灾害风险，实施《仙台框架》，并支持落实《框架》中期审查的行动呼吁。