



《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》执行情况中期审查的主要结果和建议

摘要

本报告概述了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》执行情况中期审查的结果和建议。在审视自 2015 年以来在实现预期成果(大幅减少灾害风险和损失)和目标(预防新的灾害风险和减少现有灾害风险)方面取得的进展和遇到的挑战时,中期审查探讨了将减少风险纳入跨越不同部门、学科、地理位置和规模的决策、投资和行为的各项努力,促使我们重新审视和纠正我们与风险的关系。

审查结论和建议是包容各方、由政府主导和多利益攸关方参与的协商和审查的结果,是符合《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》指导原则的一项“全社会”和“所有国家机构”¹参与的工作。

会员国和非国家利益攸关方对这一进程的诚挚关心和认真参与为本报告的结论和建议提供了信息参考,联合国减少灾害风险办公室对所有这些会员国和非国家利益攸关方表示感谢。特别感谢 75 个开展了国家协商和审查的会员国、25 个联合国系统组织、基金和方案、26 个减灾办利益攸关方参与机制联系方以及作出贡献的许多其他主要群体、组织和个人。²

¹ 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》(大会第 69/283 号决议,附件二),第 19 段。

² 会员国和非国家利益攸关方为中期审查提供的所有资料均可在此查阅: <https://sendaiframework-mtr.undrr.org/mtr-sf-submissions-and-reports>。



一. 回顾性审查

A. 实现优先事项和各项具体目标方面的进展情况

1. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》代表着一种策略转变，从管理灾害转变为了了解和管理所有地理位置和所有规模的社会、经济、政治和环境体系中决定和行动所固有的风险。
2. 越来越多的国家报告了《仙台框架》的执行情况，这表明它们越来越多致力于更细致地了解风险，93%开展中期审查协商的会员国报告了风险信息和管理方面的改进。
3. 虽然在实现《仙台框架》优先事项方面取得了进展，但各国的进展并不一致。最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临的独特挑战继续阻碍着框架成果和目标的实现。
4. 灾害数据和适用风险知识、包括多灾害早期警报系统的全球可及性仍然不足。上涨后的灾害经济成本与减少灾害风险筹资不对等，而且在量化公共和私人投资中的风险指引型预防性筹资方面仍然存在挑战。随着继续从 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行疫情中恢复过来，加上气候变化的影响，需要大幅增加努力，以实现《仙台框架》的预期成果、目标和优先行动。
5. 为了使会员国能够有效报告执行进展情况，2018 年建立了一个在线报告工具和数据门户网站——仙台框架监测系统，以落实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 2016 年提出的建议。截至 2022 年 3 月，155 个国家正在使用监测系统，超过 2018 年的 88 个国家。
6. 虽然在减少灾害影响方面取得了一些进展，但通过仙台框架监测系统提交的国家报告表明，各国尚未走上到 2030 年实现框架预期成果和目标的轨道。

(a) 具体目标 A：到 2030 年大幅降低全球灾害死亡率。2015-2021 年期间的平均年死亡率为 42 833 人。每 100 000 万人中的死亡人数从 2005-2014 年的 1.77 人减少到 2012-2021 年的 0.84 人，这表明灾害期间的年均死亡和失踪人数减少。然而，根据仙台框架监测系统中 37 个国家的报告，COVID-19 大流行疫情抵消了这一减少，2020 年造成 599 239 人死亡，2021 年造成 237 518 人死亡。这些数字很可能被严重低估：世界卫生组织(世卫组织)估计，疫情在 2020 年和 2021 年分别导致 190 万和 350 万人死亡。³

(b) 具体目标 B：大幅减少全球受影响人数。每 100 000 人中受灾害影响的人数从 2005-2014 年的 1 147 人增加到 2012-2021 年的 2 066 人。2015-2021 年期间，年均受灾害影响的人数为 150 214 597 人。

(c) 具体目标 C：降低灾害直接经济损失与全球国内生产总值的比例。2015 年至 2021 年每年超过 3 300 亿美元的平均直接经济损失(约占报告国国内生产总

³ 见 <https://covid19.who.int/>。

值总额的 1%)估计是严重低估。虽然近几十年来地球物理灾害的经济影响保持稳定,但过去十年来气候和天气相关事件造成的年度经济损失大幅上升。

(d) **具体目标 D: 减少灾害对关键基础设施的损坏和基本服务的中断。** 2015 年至 2021 年,因灾害被毁或受损的关键基础设施单位和设施数目平均每年为 142 852 个。2020 年和 2021 年,包括 COVID-19 在内的灾害还中断了 44 个报告国超过 363 184 项基本服务,包括卫生和教育服务。

(e) **具体目标 E: 增加国家和地方减少灾害风险战略。**⁴ 制定国家减少灾害风险战略的国家数目从 2015 年的 55 个增加到 2021 年的 125 个。已制定促进政策一致性和履约性(特别是遵守可持续发展目标和《巴黎协定》)的战略的国家数量已达到 118 个,而 2015 年只有 44 个。共有 99 个国家报告地方政府制定了减少灾害风险战略。

(f) **具体目标 F: 加强国际减少灾害风险合作。**⁵ 在过去十年中,42 个发展中国家报告收到了用于国家减少灾害风险行动的官方发展援助,26 个国家报告提供了海外发展援助支持。⁶ 在 2010 年至 2019 年提供的与减少灾害风险有关的官方发展援助中,4.1%用于防灾和备灾。2005-2020 年期间,有 1 113 个技术转让实例和 2 203 个能力发展实例。

(g) **具体目标 G: 加强预警系统和风险信息的可用性和可及性。**在通过仙台框架监测系统报告的 120 个国家中,有 95 个国家报告建立了多灾害早期警报系统。⁷

7. 《仙台框架》明确认识到,最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临许多资源和能力挑战。这些国家虽然只占报告国总人口的 11.6%,但却占死亡和失踪人数的 25%左右。特需国家也占报告经济损失的 11.3%,尽管它们只占报告国国内生产总值的 2.2%。从 2012 年到 2021 年,在提交报告的最不发达国家和内陆发展中国家中,灾害死亡率为平均每年每 10 万人口中有 1.28 和 2.54 人死亡,小岛屿发展中国家每年每 10 万人口中有多达 13 人死亡,而全球平均每 10 万人口中有 0.84 人死亡。

8. 虽然将 COVID-19 相关数据纳入仙台框架监测系统表明各国正在如何应对框架扩大后的范围(以涵盖生物、环境和技术危害及风险),⁸ 但还需要做更多工作来反映人为和自然危害和风险。

⁴ 联合国减少灾害风险办公室,《具体目标 E 执行情况报告》(2020 年,日内瓦)(可查阅 www.undrr.org/publication/status-report-target-e-implementation-2020)和 2022 年关于具体目标 E 的报告(即将发布)。

⁵ 联合国减少灾害风险办公室,“国际减少灾害风险合作:具体目标 F”(2021 年,日内瓦)(可查阅 www.undrr.org/publication/international-cooperation-disaster-risk-reduction-target-f)。

⁶ 经济及社会理事会和联合国减少灾害风险办公室,“小岛屿发展中国家在仙台减少灾害风险框架执行手段方面的差距、挑战和制约因素”(2022 年)。

⁷ 联合国减少灾害风险办公室和世界气象组织(气象组织),“多灾害早期警报系统的全球状况:具体目标 G”(2022 年,日内瓦)。可查阅 www.undrr.org/publication/global-status-multi-hazard-early-warning-systems-target-g。

⁸ 《仙台框架》,第 15 段。

9. 在国家以下和国家一级的数据收集和分析方面仍然存在差距，很少有国家向仙台框架监测系统报告按性别、年龄和残疾分列的数据。这一挑战不仅限于发展中经济体。对危害和风险以及灾害影响如何影响社区和国家内不同群体进行分类，对于了解需应对的脆弱性和风险至关重要。

10. 尽管如此，《仙台框架》还是促使提高了灾害数据收集和分析的标准和质量。联合国减少灾害风险办公室带头努力让国家统计局将框架监测系统的数据纳入国家统计，并促进所有部门使用灾害数据。为实现这一目标，2020年10月成立了灾害相关统计机构间专家组。定制目标和指标与《仙台框架》的38项全球指标一起制定，并由各国根据本国优先事项加以部署。

11. 通过提供共同的衡量标准和数据，《仙台框架》正在促进：对不同国际框架和机制的进展情况进行相互支持和简化的监测；加强多边议程的一致性；减轻各国的报告负担；以及整合各项议程和趋于一致的执行工作。

B. 《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》执行进展情况

1. 优先领域 1：了解灾害风险

12. 自2015年以来，人们对风险有了更好的了解，但还需要进一步了解评估和应对风险的核心要素，特别是在风险产生的驱动因素以及人们及其所依赖的生态系统的脆弱性。

13. 减少灾害风险数据的收集和利用在全球范围内有所改善，在风险信息和管理方面取得了显著进展。共有110个会员国正在使用DesInventar，⁹收集关于已发生风险(灾害)的人类和社会经济后果的损失和损害数据。

14. 因此，对自然危害的频率和强度以及人员和资产的风险敞口的了解已有改善。但对人为危害和风险的了解却并非如此。

15. 风险模型和风险评估研究的数量有所增加。然而，在对照《仙台框架》目标提交报告的国家中，只有不到一半的国家表示拥有符合目的、可获取和可采取行动的风险信息。西非国家经济共同体(西非经共体)和中非国家经济共同体(中非经共体)国家认识到，数据的缺乏限制了对风险系统性质的了解和应对能力。需要通过加强各系统之间的互操作性以及纳入地方、传统和土著知识、反馈和专家意见等方式，加强数据生态系统，包括分类数据生态系统。

16. 据报告，对长期危机中风险的系统性质的全面了解有所提高，特别是对暴力、冲突和灾害风险之间的相互作用，尤其是长期危机中结构性风险驱动因素与脆弱性相互作用和加剧脆弱性的众多方式。在冲突和冲突后地区，在减少风险方面取得进展仍然具有挑战性。¹⁰

⁹ 可持续发展目标和仙台框架监测系统的灾害损失数据。

¹⁰ 例如，阿拉伯区域发现冲突后和冲突地区在减少灾害风险方面进展最小。

17. 越来越多的有用指数通过将自然灾害相关数据与关于大流行病威胁、长期危机、暴力和武装冲突、经济不安全和其他措施的数据结合起来，促进了对系统性风险的了解。多维脆弱性指数衡量一个国家在冲击面前的脆弱性，以便那些最需要的国家能够确定合适的和针对具体情况的风险信息和管理解决方案。

18. 虽然风险信息及其共享日益被纳入国家决策，但在加强监测、评估和学习过程以及基本的知识管理平台并将其纳入主流方面，还需要改进。这对于更好地评估跨部门和跨规模应对措施的有效性以及对于为支持成功的转移或推广总结经验教训至关重要。

19. 为了更好地了解灾害风险而开展的努力越来越多地涉及司法、社会融合和人权的方面。根据《仙台框架》指导原则，继续努力在国家或国际一级对减少灾害风险采用以权利为基础的办法。公众信任和社会弱势群体的公众参与以及“全社会”办法被认为至关重要。在参与方面，包括在数据收集方面，仍然存在挑战，而关于妇女、老年人、残疾人和儿童的数据差距巨大。如果没有这些数据，“问题就会被忽视，从而无法在政策框架内得到解决”。¹¹ 妇女地位委员会提出了这些关切，并回顾减少灾害风险需要“在公开交流和传播分类数据(包括按性别、年龄和残疾分列的数据)的基础上，作出包容性的、了解风险的决策”。¹² 会员国呼吁建立集中的机构，配备足够的预算和与各利益相关方进行协商的能力，并加强问责制。

20. 新技术和新兴技术为克服数据差距提供了机会。缺乏高质量、可互操作或可获取的数据仍然是有效减少灾害风险的一个障碍。即使有数据可用并存在气象站网络等工具，缺乏解释数据和编制风险信息的能力，也阻碍了风险指引型决策和政策的采纳。需要增加捐助方对能力建设的支持。

21. 现在已有关于处理技术危害的信息和指导，并且一些联合国组织正在支持会员国更好地了解 and 报告人为危害和风险。2020 年，《危害的定义和分类审查》¹³ 与危害信息概述一起发布，后者详细描述了每种危害。

22. 为了满足加深我们对风险系统性质的了解的需要，联合国系统¹⁴ 开发了知识共享平台和专家网络，以交流技术知识和良好做法。风险信息交流平台¹⁵ 等举措加强了我们的了解。

¹¹ 波斯尼亚和黑塞哥维那提交的材料。

¹² E/2022/27-E/CN.6/2022/16，第 56 段。

¹³ 可查阅 www.undrr.org/publication/hazard-definition-and-classification-review-technical-report。

¹⁴ 例如，联合国粮食及农业组织(粮农组织)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国大学。

¹⁵ <https://rix.undrr.org/>。

2. 优先领域 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险

23. 共有 123 个国家报告制定了国家减少灾害风险战略，但地方一级的执行工作面临着严重差距。¹⁶ 最不发达国家进展较小，而且只有 61% 制定了国家减少灾害风险战略。

24. 区域合作和减少灾害风险治理机制取得了相当大的进展，¹⁷ 区域减少灾害风险治理的改善，除其他外，减少了小岛屿发展中国家和最不发达国家执行减少灾害风险战略的障碍。

25. 在地方一级取得的进展有限。只有 99 个国家报告地方政府制定了减少灾害风险战略。许多最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家指出，地方政府和社区几乎完全没有参与减少灾害风险规划。

26. 协调机制方面的改善迹象微乎其微。孤立的减少灾害风险机构和政策继续限制在风险表现为冲击或灾害之前做出综合风险指引型决策。然而，自 COVID-19 大流行爆发以来，人们越来越认识到必须在各国国内实现跨学科、跨部门和多规模协调，以提高减少灾害风险能力，减少重复努力或筹资，并采取缓和或避免被动救灾办法的预防措施。

27. 然而，相当多的国家指出，国家内部的孤立问题继续限制着减少灾害风险的有效性。¹⁸ 虽然一些国家制定了雄心勃勃的计划来加强合作，但如果没有组织结构 and 任务的转变，是看不到什么变化的。

28. 负责减少灾害风险、气候变化和发展的机构之间仍然缺乏协调，更不用说在美洲和加勒比以及非洲所指出的重点宏观经济部门。小岛屿发展中国家确认，减少重复对于缩小减少灾害风险筹资差距至关重要。如果要在 2030 年前实现《仙台框架》，就需要进一步整合所有部门和规模的风险指引型决策和投资。

29. 虽然大多数国家确认必须更新法律框架，以促进执行减少灾害风险计划与风险指引型决策和投资，但由于缺乏财政资源、组织能力或政治意愿，进展主要限于高收入国家。

30. 一些国家指出，协助建立法律框架以支持多部门多规模以及多部门和多规模之间的减少风险战略和政策是一个优先事项。这方面的改进包括通过立法为应对网络安全¹⁹ 等新的和正在出现的风险或气候变化日益加剧的影响提供法律依据。

¹⁶ 见全球减少灾害风险平台 2022 年的讨论。可查阅 https://globalplatform.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Global%20Platform%202022%20Proceedings_DIGITAL_1.pdf。

¹⁷ 例如，《美洲和加勒比执行 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架行动计划》(可查阅 www.undrr.org/publication/regional-action-plan-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-0) 和《阿拉伯减少灾害风险战略》(可查阅 https://www.preventionweb.net/files/59464_asdrrreportinsidefinalforweb.pdf)。

¹⁸ 布基纳法索、尼日尔和土耳其以及西非国家经济共同体(西非经共体)提交的材料。

¹⁹ 美利坚合众国提交的材料。

3. 优先领域 3：投资于减少灾害风险，提高抗灾能力

31. 尽管灾害的直接和间接经济影响增加，但对减少灾害风险的投资和降低投资风险的努力仍然不足。

32. 在过去 20 年间，与气候有关的灾害几乎增加了一倍。发展中国家每年估计需要 700 亿美元用于适应。²⁰ 非洲区域受到的经济影响最大，在报告年份里，其损失相当于其国内生产总值的 12.3%。然而，与减少灾害风险有关的官方发展援助几乎没有增加，2010 年至 2019 年只有 0.5% 专门用于灾前阶段的减少灾害风险，与 1990-2010 年期间的 0.4% 相比，只有微乎其微的改善。²¹ 必须解决这一筹资缺口。

33. 约 90% 的官方发展援助用于恢复，只有 10% 用于防灾。²² 2018 年和 2019 年，与灾害有关的官方发展援助总额中只有 4.1% 用于防灾和备灾，相当于每 100 美元的发展援助中只有 0.5 美元用于预防性行动。²³ 有证据表明，官方发展援助没有针对最有需要的区域和国家。一些受访者将这一资源分配不当的情况归咎于计量不当。对损失的报告不足和低估仍然是共同的挑战。纠正措施将有助于更好地了解筹资缺口，并确保向适当部门提供充足的资源。

34. 国内结构和投资因国际减少灾害风险合作的限制而受到影响。虽然一些国家建立了综合性国家筹资框架和减少灾害风险基金，但减少灾害风险方面的国内投资仍然面临挑战。公共部门的减少灾害风险预算拨款和支出大大低于其他国家优先发展重点。在许多国家，减少灾害风险在其国家预算中所占比例不到 1%。²⁴

35. 一些国家没有正式的减少灾害风险筹资框架，这可能导致过度依赖捐助方的资助并限制支持长期抗灾能力的措施。在评估减少灾害风险拨款在预算中所占的直接和间接比例方面仍然存在挑战。风险和财务数据具有局限性，但缺乏互操作性，因此妨碍了作出知情决策和优先考虑减少灾害风险预算决定。为确保预算审查支持对灾害风险进行全面和财政上可持续的管理，并且确保预算审查不是临时或一次性的工作，应制定具体的标记和追踪系统，并为各实体分配系统分析和审查的任务和责任。²⁵

36. 最不发达国家和小岛屿发展中国家确认技术和人力方面的制约因素是减少灾害风险方面缺少的主要投资之一。虽然注意到通过区域平台和南南合作对技术转让和研究能力进行了一些投资，但最不发达国家和小岛屿发展中国家建议优先考虑并投资于能力建设，降低申请和管理官方发展援助的复杂性。

²⁰ 见联合国减少灾害风险办公室，“国际减少灾害风险合作：具体目标 F”（2021 年）（见脚注 4）。

²¹ 同上。

²² Natalie Donback, “What we can learn from disaster risk reduction efforts in small islands”, Devex, 12 February 2020.

²³ 联合国减少灾害风险办公室，“国际减少灾害风险合作：具体目标 F”（2021 年）。

²⁴ 联合国减少灾害风险办公室，“加快筹资和降低投资风险”，政策简报，2021 年。

²⁵ 联合国减少灾害风险办公室，“非洲减少灾害风险投资：来自 16 次对风险敏感的预算审查的证据”（2020 年）。

37. 在全球范围内投资增加的减少灾害风险筹资领域包括适应性社会保护²⁶ (这有助于应对脆弱性的多维性质和风险的系统性)和基于自然的解决方案(各国日益认为这些解决方案在同时应对气候变化、生物多样性丧失和灾害风险等日益严重的挑战方面具有可扩展性和有效性,²⁷ 并日益成为各国减少灾害风险战略的重要内容)。

38. 此外,为预防性行动筹资的倡议也在增加。其中包括风险指引型早期行动伙伴关系、InsuResilience 全球伙伴关系以及在“大协议”下作出的努力,即通过呼吁加大对预防性融资的投资,进一步解决人道主义筹资缺口。²⁸

39. 虽然私营部门对必须投资于抗灾能力的认识有所提高,²⁹ 但会员国报告说,在参与方面进展甚微。如果不改变政策和法规,要求私营部门将减少灾害风险纳入决策,预计不会有什么进展。

40. 尽管存在《仙台框架》第 36(c)段和《巴黎协定》第 2.1(c)条以及呼吁让资金流与《生物多样性公约》的目标和具体目标保持一致,但金融系统、宏观经济政策以及公共和私人筹资的许多方面都会导致灾害风险的产生。当前的投资非但没有提高社会的抗灾能力,反而往往加剧风险,增加社区、供应链和生态系统的风险敞口和脆弱性。

41. 虽然《仙台框架》预示着向管理风险驱动因素转变,但风险筹资仍然主要依赖应急基金、保险和巨灾债券等反制措施来资助灾后应对和恢复,尽管会员国呼吁将投资重点从救灾转移到防灾和减少灾害风险。³⁰ 在风险的基本驱动因素表现为冲击或灾害之前为解决这些因素而进行投资被视为政府的特权,而不是机构投资者关心的问题。

42. 虽然私营部门在环境、社会和治理因素、可持续性报告和披露标准方面的参与有所改善,但除气候变化外,它与减少灾害风险的联系仍然薄弱。机构投资者在很大程度上仍然无法明确提出一个协调一致、有针对性的减少灾害风险办法。

43. 尽管人们对风险融资和风险转移机制的兴趣日益浓厚,但风险筹资方面有前景的创新成果缺乏规模和渗透力。创新举措包括更多地使用应急筹资机制,例如,

²⁶ 例如,萨赫勒适应性社会保护方案。

²⁷ 例如,澳大利亚政府于 2021 年启动的“通过自然形成气候适应能力”倡议旨在加强印度-太平洋地区抗灾能力的基于自然的解决方案;美国将基于自然的解决方案纳入其关键基础设施工具包。

²⁸ Katie Peters,“在人道主义-发展-和平联系中减少灾害风险方面的积极进展的证据”(日内瓦,2023 年)。

²⁹ 例如,私营部门建设抗灾型社会联盟全球网络现在有 400 多个成员和 29 个网络支持和执行《仙台框架》。

³⁰ 见 [E/FFDF/2022/L.1](#)。

巨灾债券、³¹ 实施灾后立即延期偿付债务条款³² 或“抗灾能力债券”。³³ 2022 年，七国集团发展部长承诺加强全球气候和灾害风险筹资和保险架构，³⁴ 包括支持保险费补贴、为应对气候危机影响提供资本支持和弥合保护差距。

44. 国际和国家发展筹资机构通过直接供资和履约机制增加了投资。虽然重点往往是低碳和零碳发展，但许多国家正在投资于抗灾能力、适应和应对，其中一些国家正在考虑《仙台框架》的优先事项。亚洲开发银行罗列了受益于加强气候和抗灾能力的人数的主要业绩指标，而国际货币基金组织(基金组织)的抗灾能力和可持续性信托基金将协助低收入国家和脆弱的中等收入国家建立抵御外部冲击与长期环境和生物风险的抗灾能力，促进可持续增长。

45. 捐助方和私营部门对风险转移机制进行了大量投资，如保险发展论坛、由脆弱二十国集团领导的可持续保险基金、从保护向防灾和激励风险指引型行为转变的国际相互合作保险组织联盟³⁵ 以及太平洋巨灾风险评估和筹资倡议。然而，许多区域的保险业仍然发展不足，例如，阿拉伯区域保险业占国内生产总值的百分比为 1%，大大低于 3% 的全球平均水平。

46. 在发达国家和发展中国家，保险的可负担性和可用性是一个日益令人关切的问题，因为风险增加到有些风险变得无法投保的地步，导致保险提供者离开这些市场。³⁶ 虽然防止风险产生和减少现有风险的风险指引型投资仍然是优先事项，但需要扩大适当和负担得起的风险转移机制，以弥补保护差距。

4. 优先领域 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

47. 通过减少灾害风险加强抗灾能力，从而能够在发生危机时防止经济、环境和人员损失，是《仙台框架》成果和目标的核心。这使人们更广泛地认识到，需要在减少灾害风险战略中加入经过加强并由风险指引的备灾工作，例如包括应急重建计划、预先核准的合同和充分覆盖弱势人口的财务安排。随后对备灾活动进行了投资，包括培训和装备救灾人员。³⁷

³¹ 例如，世界银行在险资本票据机制为菲律宾政府应对台风“奥黛特”迅速支付了 5 250 万美元；牙买加提交的材料。

³² 格林纳达巴巴多斯提交的材料。

³³ 例如，将基础设施项目融资与巨灾债券挂钩的债券。见 www.refocuspartners.com/projects/。

³⁴ Zoë Scott, “早期行动筹资：跟踪承诺、趋势、挑战和机遇” (风险指引型早期行动伙伴关系, 2022 年)。

³⁵ 见 www.icmif.org/undrr-icmif-report/。

³⁶ 见 Aviva Investors, “Act now: a climate emergency roadmap for the international financial architecture” (2022 年 11 月 15 日)。

³⁷ 冈比亚、利比里亚、马拉维、毛里求斯、多哥和坦桑尼亚联合共和国为应急备灾和救灾制定了强制性预算。

48. 优先领域 4 的进展有限，原因是依然过分强调减少灾害风险反制措施。如果优先考虑速度，就会错失重建得更好以及加快发展和提高灾后抗灾能力的重大机会。

49. 合作的改善提高了应对措施的准备程度和有效性。会员国提到在加强区域合作机制方面取得的重大进展。在美洲和加勒比区域，建立了区域响应机制，³⁸ 以解决小岛屿发展中国家面临的能力制约，包括为此更好地预先部署应急物资，增加技术专门知识，以及获得预防性筹资并减少其重复。

50. 虽然在设计和实施多灾害早期警报系统方面取得了进展，但覆盖面仍然不足。截至 2022 年，只有 95 个国家报告建立了多灾害早期警报系统，全球每三个人中就有一个没有得到充分覆盖。³⁹ 只有 32% 的小岛屿发展中国家、59% 的内陆发展中国家和 41% 的撒哈拉以南非洲区域国家报告拥有多灾害早期警报系统。在几乎所有国家，边缘群体(例如，妇女和女童、残疾人、农村地区人民、土著人民、族裔和语言上的少数群体、移民、流离失所者、性别和性少数群体、青年⁴⁰ 和老年人)往往被排除在早期预警和灾后恢复之外。

51. 捐助者倡议往往成为多灾害早期警报系统的驱动力。例如，为支持 60 个国家改进其预警系统，设立了气候风险与预警系统倡议，以弥补最不发达国家和小岛屿发展中国家在风险指引型预警服务方面的筹资缺口。⁴¹ 全面实施多灾害早期警报系统是会员国的一项核心建议，⁴² 符合秘书长提出的到 2027 年实现的“人人享有预警”倡议。

52. 各区域对备灾的重视程度明显提高；然而，妇女的参与和多样性尚未被视为复原、恢复和重建中公平解决方案的组成部分。在风险管理的所有方面，加强包容性和多样性被认为至关重要，但妇女和女童的技能和能力对备灾和确保社区抗灾能力的促进作用没有得到充分利用。这一点在 COVID-19 应对工作中表现得很明显：在所有国家级 COVID-19 委员会中，女性占比不到四分之一。

53. 社区参与自下而上的共同创造过程在恢复规划中是至关重要的。已为实现兼顾残疾人的灾后恢复作出努力，包括确定原则、数据要求、扶持政策、体制机制和筹资。这些努力被认为对有效、公平和可持续的抗灾能力至关重要。然而，“包容性”救灾机制的建立和实施却一直受到限制。

³⁸ 由加勒比灾害应急管理机构牵头、协调加勒比区域救灾工作的统一办法。

³⁹ 联合国减少灾害风险办公室和世界气象组织，“多灾害早期警报系统的全球状况：具体目标 G”（见脚注 6）。

⁴⁰ 在欧洲和中亚减少灾害风险青年网络中可以看到青年的参与。

⁴¹ 气候风险与预警系统，“2021 年年度报告：在复杂的危机中迎难而上”（2022 年）。

⁴² 阿尔及利亚、奥地利、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、埃塞俄比亚、吉尔吉斯斯坦、毛里求斯、摩洛哥、菲律宾、斯洛文尼亚、苏丹、瑞典、坦桑尼亚联合共和国、泰国、多哥、土耳其、越南提交的材料。

54. 灾后需求评估越来越由风险所指引，并且更加综合。继续制定创建灾后需求评估的方法和指南，包括 COVID-19 恢复需求评估、⁴³ 全球灾后损失快速估计、⁴⁴ 灾害快速评估⁴⁵ 和美利坚合众国联邦紧急事务管理局损失评估业务手册。灾后需求评估是支持物质重建、与长期发展相联系的韧性恢复以及机构专门知识建设的宝贵工具。在估计基础设施损坏和服务中断情况方面仍然存在挑战，因为数据差距经常导致无法估计损失。

55. 联合国系统内部在减少灾害风险方面的协调得到加强。《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》一直指导联合国系统共同努力支持会员国执行《仙台框架》以及《2030 年可持续发展议程》和其他国际协议的相关方面。2016 年修订的《行动计划》已成为帮助联合国各组织确定趋势、差距和机会的有效机制。2017 年成立了联合国减少灾害风险提高抗灾能力高级领导小组，⁴⁶ 为加强机构间合作创造了更大的势头。

二. 前瞻性审查

56. 本前瞻性审查概述了在 2030 年之前加速和扩大《仙台框架》执行工作的关键问题和措施。本前瞻性审查以回顾性审查为基础，结合对环境变化和新出现的问题的评估，并参考会员国和非国家利益攸关方的前瞻性分析，提出了有效减少风险和管理风险的高级别建议。

57. 减少风险是保障人类生存和安全的核心组成部分之一。⁴⁷ 目前常规的危机应对和风险管理已无法应对相互关联的破坏，例如，我们从粮食、卫生或能源系统的脆弱性中所看到的。⁴⁸ 需要采取集体行动来应对我们可能还没有完全预见的风险。⁴⁹ 预测、预防和应对地球面临的风险必须成为每一项决定、政策、投资和预算的一部分，“把重振活力、综合全面的预防活动放在一切工作的首位”。⁵⁰

⁴³ <https://recovery.preventionweb.net/build-back-better/post-disaster-needs-assessments/covid-19-recovery-needs-assessment>。

⁴⁴ 见 www.gfdrr.org/en/publication/methodology-note-global-rapid-post-disaster-damage-estimation-grade-approach。

⁴⁵ 见 www.unescap.org/publications/innovations-disaster-rapid-assessment-framework-early-recovery-asean-countries。

⁴⁶ 见 A/72/259。

⁴⁷ 联合国，“我们的共同议程：秘书长的报告”（2021 年）(A/75/982)。

⁴⁸ 联合国，《2019 年全球可持续发展报告：未来取决于现在——科学促进实现可持续发展》（纽约，2019 年）。

⁴⁹ “我们的共同议程”。

⁵⁰ 同上。

58. 随着不确定性增多和风险日益复杂，再加上灾害影响和损失的增加，人们对实现《2030 年议程》的集体能力的信心似乎正在减弱。⁵¹ 人类不安全问题正在加剧，而灾害是主要驱动因素之一。⁵² 灾害风险因不确定性而增强，因为这些不确定性妨碍我们预测和防备重大冲击的能力。此外，我们面临着超越国家和世代界限的不可持续的风险水平。⁵³

59. 实现《2030 年议程》和其他国际商定框架和协议所需的最大变革要求采取管理各项目标和具体目标之间相互依存关系和相互作用的系统性办法。各国政府需要将优先事项转向政策趋同，克服部门之间相互孤立的现象，制定考虑到系统性相互作用并注重目标与政策之间因果关系的新的综合办法。⁵⁴

60. 全球灾害风险的复杂性使传统治理系统不堪重负，因为这些系统的目的是应对渐进的环境和社会变化，而不是解决非线性过程以及风险驱动因素与突破地球边界、不可逆转的影响之间复杂的相互作用。

A. 供采取行动的建议

61. 传统的减少灾害风险利益攸关方需要重申承诺和努力，并与其他利益攸关方开展新的合作，以纠正方向，并确保到 2030 年全面落实《仙台框架》。

62. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》执行情况中期审查显示，各方致力于落实《仙台框架》指导原则，特别是必须以国家和国家以下各级的“所有国家行政和立法机构”⁵⁵ 为到 2030 年实现《框架》的行动核心，通过发展“全社会的参与和伙伴关系”⁵⁶ 的方式治理和管理风险，以促进减少灾害风险行动的有效性和公平性。

63. 建议的活动涵盖社会所有部门和各级政府，将粮食和能源系统、水安全、贫困、气候变化和冲突等不同领域联系起来，⁵⁷《仙台框架》被视为促进趋同、加强包容和在各社会创造公平结果的机会。

1. 优先领域 1：了解灾害风险

64. 编制高质量的灾害风险数据是减少灾害风险工作者的一个优先事项。会员国必须提高官方风险数据的标准，扩大风险评估的应用。

⁵¹ 联合国开发计划署(开发署)，《2021-2022 年人类发展报告：不确定的时代，不稳定的生活——在变革的世界中塑造我们的未来》(纽约，2022 年)，第 49 页。

⁵² 开发署，《人类世中对人的安全的新威胁：要求我们更加团结一致》(纽约，2022 年)。

⁵³ 开发署，《2021-2022 年人类发展报告》。

⁵⁴ 联合国，《2019 年全球可持续发展报告》。

⁵⁵ 《仙台框架》，第 19(c)段。

⁵⁶ 同上，第 19(d)段。

⁵⁷ 奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、加拿大、利比里亚、摩洛哥、津巴布韦提交的材料；包括科学和技术主要群体在内的非国家利益攸关方提交的材料。

65. 随着计算能力、数据可用性和人工智能使用方面的进步，会员国的一个优先事项是数据和风险信息在各领域和数据系统之间、政府机构内部和之间以及与非国家行为者之间的流通和互操作性，⁵⁸ 包括为此开发数据共享平台和相关的数据共享协议，以及在跨界风险和跨界可比性方面。

66. 这些措施的最终目标是确保风险数据可被找到、可获取、可互操作、可重复使用并纳入各级决策。

67. 需要重点关注灾害风险数据的流通和分析，确定并支持具体的政府实体作为国家和国家以下各级灾害风险数据收集和分析的明确协调中心，并在区域和全球两级进行协调。

68. 需要投资于传统上或通常被授权领导减少灾害风险的实体之外的实体的培训和教育，以涵盖所有部门和领域，包括在关于地方一级数据收集和分析的能力发展方面。

69. 为支持加强互操作性、众包和复杂分析，会员国和利益攸关方应投资于信息技术部门的数据共享基础设施，并确保在各级行政部门更好地进行数字实地数据收集、在线报告、历史记录数字化、损失核算和风险摸底。

70. 会员国必须在国家一级进一步实施和改进灾害损失数据库和灾害风险摸底。这必须涉及将风险敞口和脆弱性数据纳入现有平台和决策支持机制。

71. 对于确保和提高数据质量至关重要，会员国和利益攸关方必须投资和支持能力建设，以便根据《仙台框架》及相关协议和框架进行系统报告。

72. 会员国应加强灾害风险官方统计，包括为此对风险分类、风险数据生成、风险评估方法(包括自然损失)进行标准化并开发评估系统变化及对灾害风险和抗灾能力的影响的工具。统计人员⁵⁹ 和减少灾害风险工作者之间的合作将提高和保持与灾害风险有关的数据收集和分析的质量。让国家统计局将仙台框架监测系统数据纳入国家统计，可促进所有部门报告和使用与灾害风险有关的数据，从而促进“所有国家机构”作出风险指引型决策。

73. 会员国和利益攸关方必须将风险评估的重点从单一危害转移到更好地了解社区的脆弱性和风险敞口上。⁶⁰

74. 会员国必须加强承诺和能力，开发采用多项指标反映灾害风险和灾害影响方面不同经验的分类数据集。⁶¹ 这些数据对于在相互交织的脆弱性背景下了解风险的产生、预防、减轻和影响至关重要。

⁵⁸ 挪威、美国、越南提交的材料。

⁵⁹ 包括灾害相关统计机构间专家组。

⁶⁰ 不丹、布隆迪、柬埔寨、危地马拉、毛里求斯提交的材料。

⁶¹ 不丹、危地马拉、新西兰、特立尼达和多巴哥、越南提交的材料。

75. 在地方一级制定任务、建设能力及随后建立财政和政策问责制将有助于加强分类数据的收集。全面综合的脆弱性监测和评估至关重要。

76. 编制促进妇女、女童⁶² 和残疾人⁶³ 参与和领导的数据和风险评估是一个优先事项。会员国应将性别和残疾问题纳入负责收集和分析灾害风险数据与编制风险信息机构的任务规定。

77. 会员国将确保系统地利用灾害风险数据和信息为决策提供信息。⁶⁴ 必须利用关于多种危害、脆弱性和风险的分析，为高级别多年期社会经济规划⁶⁵ 以及减少灾害风险的规划、预算编制和筹资提供信息。

78. 相关政府机构将来自所有部门的数据、信息和看法纳入风险数据库和/或登记册以及风险评估。⁶⁶ 采用跨部门的数据管理办法，可以编制出整合来自不同学科和领域知识并形成与多个部门相关的见解的、复杂而可靠的灾害风险信息。在这方面，科学和学术伙伴关系很重要，不同部门的政府机构之间的数据标准化和流通也很重要。

79. 会员国必须确保地方和城市治理对风险有充分的了解，并保持国家、区域和全球风险治理实体之间的对话。必须提高灾害风险管理实体的能力，这需要进行财政投资、发展专门知识和利用技术革新。

80. 会员国必须进行全面风险评估，更好地利用新兴技术和情景规划活动，以确定和评估复杂的风险。这包括建立涉及来自多个部门多种规模的行为体的、灵活且适应性强的风险治理机制。

2. 优先领域 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险

81. 建立治理安排，以支持对所有部门、规模和领域的风险进行综合了解和管理，并反映出危害和风险已扩大的范围，是加快《仙台框架》执行工作的关键。这就要求将防止风险产生和减少现有风险的责任制和问责制的中心从单一的集中机构转移到“所有国家机构”和“全社会”作出的协调一致的风险指引型决策和投资。

82. 从根本上说，不再把减少灾害风险作为一个部门，而是作为一项成果。

83. 各国政府需要再次承诺确保在国家和国家以下各级实施多部门、多规模和多利益攸关方的风险管理机制和战略。

84. 会员国必须确保这些机制和办法认识到风险的系统性质(风险的产生、传播和风险成真后的影响)，并得到反映风险指引型决策和投资方面共同责任的立法

⁶² 新西兰以及科学和技术主要群体提交的材料。

⁶³ 柬埔寨、越南提交的材料。

⁶⁴ 菲律宾、美国提交的材料。

⁶⁵ 澳大利亚、埃塞俄比亚、泰国和越南以及地方当局和城市从业人员网络提交的材料。

⁶⁶ 利比里亚、摩洛哥、斯洛文尼亚、瑞士提交的材料。

和监管框架的支持。明确界定并由多个主管部门对预防和减少灾害风险负责的治理安排至关重要。

85. 会员国和非国家行为体必须将减少灾害风险从技术和积累专门知识的专属领域转移到多层面、甚至是领土⁶⁷治理。在更新风险治理框架时，会员国应明确针对并纳入那些主要负责推动风险产生及其预防和减少的部门或领域的负责人。

86. 会员国和利益攸关方应在社会经济和发展规划中推行适应性强且纵向和横向都一体化的风险治理，通过这种风险治理，前瞻性风险减少工作能够处理社会、技术和生态系统转型过程中固有的不确定性和意外情况，并应对脆弱性、风险敞口和关联因素。适应性治理依赖于长期的重复学习、规划、决策、执行和评估，⁶⁸需要一个从全球到国家、从国家到国家以下各级、再自下而上的系统协调过程。

87. 各国政府应结合风险状况摸清和评估风险治理的体制和政策架构，分配应对复杂风险的作用和责任，并预先商定协作的标准作业程序或准则。

88. 各国政府必须建立体制结构，以吸收和调动科学、学术、私营部门、民间社会和地方利益攸关方的专门知识，为这些利益攸关方发声和对风险指引型决策过程施加有意义的影响创造平台和空间。

89. 这种结构和过程必须以妇女、青年和残疾人等边缘人群的参与和需求为中心，确保与动员减少灾害风险利益攸关方的现有和新兴网络进行更为系统的接触。国家减少灾害风险平台被认为是促进广泛参与的关键。

90. 会员国必须确保地方一级的风险治理结构得到满足这些期望所需的授权和资源支持。国家一级当局必须在还没有人力资源、明确战略和行动计划以及财政能力的地方一级建立人力资源、明确战略和行动计划以及财政能力，确保减少灾害风险规划与更广泛的城市和地方规划过程保持一致。

91. 减少灾害风险治理必须包括并应用地方、传统和土著知识。为促进地方、传统和土著知识持有者的参与，应将国家减少灾害风险规章翻译成地方和土著语言，以适当方式分享现有风险知识，并为合作创造体制空间。将当地的见解和成功经验推广到国家和国际层面的机制至关重要，包括建立纳入地方、传统和土著知识观点的立法和监管安排。

92. 会员国和区域(包括政府间)机构必须进一步发展与国家 and 地方减少风险工作相互配合并为之提供支持的区域和全球风险治理结构。这可能包括将现有战略和行动计划与《仙台框架》的危害和风险范围相挂钩。

93. 战略展望活动在国家、区域和全球各级多个战略规划和政策制定中越来越受到重视，会员国应考虑开展这种活动。这些活动探讨不同的可能未来，以确定趋

⁶⁷ 科学和技术主要群体，“仙台框架中期审查”(即将发布)。

⁶⁸ 美国全球变化研究计划，2018年；欧洲环境署，*Perspectives on Transitions to Sustainability*, report No. 25/2017 (Luxembourg, 2018)。可查阅 www.eea.europa.eu/publications/perspectives-on-transitions-to-sustainability/file。

势和新出现的问题、愿景和相关途径，以便作出更好的决定，并趁着当下采取行动，塑造一个理想的未来。⁶⁹ 加强战略展望有助于进行长期思考、采取预见性行动和制定更具前瞻性的政策和方案。⁷⁰

3. 优先领域 3：投资于减少灾害风险，提高抗灾能力

94. 与减少灾害风险的筹资和去风险投资有关的若干领域允许重新设想经济、环境和社会之间的基本关系。金融系统、管理规则及其结构和程序的系统改革势头已经存在——最近体现在沙姆沙伊赫执行计划⁷¹ 和格拉斯哥净零金融联盟上。⁷² 这是将支持减少灾害风险作为一项核心职责的好机会。

95. 会员国必须利用财政和基于市场的措施及其他激励措施，解决影响有效定价和适当考虑灾害风险的市场短期主义和失灵问题。

96. 会员国应重新评估信用评级机构所采取的办法，这些机构在资本市场中发挥着重要作用，它们的评级在许多司法管辖区被用于监管目的。例如，会员国可以要求将信用评级机构的时间范围延长到传统的三年以上，并建立长期评级，以更好地核算风险。国家也不应该因为在灾害发生后寻求债务援助而受到信用评级机构的处罚。⁷³ 相反，信用评级机构可以协助会员国更好地了解减少灾害风险投资可如何提高它们的评级。

97. 金融部门需要更好地说明灾害风险并对其进行准确定价，同时对其风险敞口和灾害相关风险管理也要做到更加透明。为此，会员国可将减少灾害风险纳入中央银行及其他金融和监管当局的任务和决定，以激励对减少风险和抗灾能力的投资。这包括要求商业银行披露风险并将减少灾害风险评估纳入信贷决定，同时降低对投资于预防和减少风险的保险公司的风险资本要求，并审查金融机构的报告义务，以避免对长期金融稳定和金融市场完整性的威胁。

98. 国际合作可以利用现有平台，例如绿色金融网络、⁷⁴ 气候行动财政部长联盟、⁷⁵ 金融稳定委员会⁷⁶ 和会计机构，确定良好做法，并制定共同办法，以修订金融条例，提高抗灾能力。这需要更新其任务和工作方案，以明确考虑气候和环境以外更广泛的风险。

⁶⁹ Angela Wilkinson, 《战略展望入门》(欧盟委员会, 欧洲政治战略中心, 2017 年)。

⁷⁰ “我们的共同议程”。

⁷¹ 可查阅 <https://unfccc.int/documents/624441>。

⁷² www.gfanzero.com/。

⁷³ 联合国, 经济和社会事务部, 政策简报第 131 号, 2022 年 3 月 21 日。

⁷⁴ www.ngfs.net/en。

⁷⁵ www.financeministersforclimate.org/。

⁷⁶ www.fsb.org/。

99. 为了支持布里奇顿倡议，⁷⁷ 会员国应改革基金组织、世界银行和其他发展筹资机构，进一步将减少灾害风险纳入其工作，并为此目的更好地利用其资产负债表，包括通过贷款、债务支持、可持续发展和适应筹资渠道和赠款。

100. 会员国需要与私营部门接触，加强激励措施和机制，以扩大私营部门对减少灾害风险的投资。这可能需要会员国与金融机构合作，更好地将多种灾害的长期风险分析纳入私人投资决策，或承诺建立专门用于减少灾害风险的金融结构，如混合融资、抗灾债券⁷⁸ 或创效投资基金。例如，国际社会可考虑建立担保等机制，以降低为抗灾能力投资而发行债务的国家的借贷成本。

101. 随着减少灾害风险可投资工具的供应增加，大型机构投资者可以利用其资本建设更具抗灾能力的社会。特别是，可以激励保险公司将资本分配给以市场收益率为目的、专门设计的减少灾害风险投资工具。这些保险公司的共同好处是可以预防和减轻其承保业务所承保的风险。

102. 调动私人投资需要改进公司有关灾害风险的披露并修订会计做法，同时借鉴在环境、社会、治理和可持续性报告方面取得的进展，如气候相关财务披露工作队、⁷⁹ 自然相关财务披露工作队⁸⁰ 和国际可持续性标准委员会。⁸¹ 必须了解公司是否正在管理其灾害风险敞口以及它们是否正在通过业务做法、产品和服务积极促进防灾、减灾和抗灾能力。会员国必须确保在新的披露标准中纳入对减少灾害风险的考量。

103. 残余风险仍然存在，因此需要扩大保险机制的采用和获取。会员国应继续投资于保险费补贴，扩大弱势群体获得保险的机会，并探讨监管改革的备选方案，以通过强制性灾害保险实施风险共担。

104. 中期审查坚持在《仙台框架》的后半部分加大对减少灾害风险的公共投资。会员国应确保所有公共投资和采购在决策过程中纳入对灾害风险的考量和灾害风险管理做法。

105. 会员国必须致力于通过所有适当规模的政府机构设立具体部门减少灾害风险预算拨款，并建立支持风险指引型投资的法律结构。⁸² 拨款必须强调从救灾投资向预防和减少风险及建设抗灾能力的转变。

⁷⁷ www.foreign.gov.bb/the-2022-barbados-agenda/。

⁷⁸ 例如，见 www.ebrd.com/news/2019/worlds-first-dedicated-climate-resilience-bond-for-us-700m-is-issued-by-ebrd-.html。

⁷⁹ www.fsb-tcfd.org/。

⁸⁰ <https://tnfd.global/>。

⁸¹ www.ifrs.org/groups/international-sustainability-standards-board/。

⁸² 比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、吉尔吉斯斯坦、泰国提交的材料。

106. 各国政府必须扩大融资渠道，并优先考虑将减少灾害风险与发展 and 气候融资结合起来，这可与综合性国家筹资框架保持一致。需要加强捐助方之间的协调，同时向缺乏能力获得融资、管理资金申请和监测项目的国家提供更多支持。

107. 为查明公共支出中的缺口，会员国应根据合格的最终用途分类法，标记和跟踪与减少灾害风险有关的支出，并更好地了解 and 传达投资于预防和减少风险的成本效益，包括在投资决定中对风险进行准确定价。

108. 各国政府和利益攸关方必须创造可激励动员公共和私人投资建设抗灾型基础设施的知识和监管环境。这就需要利用包括私营机构在内的不同利益攸关方的专门知识和见解，对这种投资的多部门效益进行量化。

4. 优先领域 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

109. 应部署灾害风险管理和恢复工作，以弥合人道主义、发展与和平活动之间的鸿沟。通过将减少灾害风险纳入人道主义活动，干预措施可以超越眼前紧急情况的时限，建立长期的抗灾能力。应审查人道主义背景下减少灾害风险的供资机制，并为不同情况制定资源调动指南。

110. 会员国必须继续调动资源、技术和能力，以实施和扩大多灾害早期警报系统的覆盖范围，同时在实施多灾害早期警报系统的所有四个阶段(风险知识、监测和预报、传播和沟通以及备灾和救灾能力)制定指导战略和治理安排。

111. 需要与社区⁸³ 并跨国界开展更密切的合作，以建立整合地方、传统和土著知识以及关于灾害风险的区域数据的多灾害早期警报系统，同时纳入妇女领导的组织、残疾人以及地方、传统和土著知识持有者的观点，并对其进行投资。

112. 会员国应制定治理安排和方法，以便：将脆弱性数据纳入多灾害早期警报系统，包括关于人类健康、生态系统健康和性别的信息；实现数据共享；在国家一级协调一致地使用现有数据。将多灾害早期警报系统与社会保护联系起来，可以支持各国应对容易遭受自然危害和气候变化影响的脆弱性。

113. 会员国和利益攸关方必须将抗灾能力原则置于发展基础设施系统的核心，⁸⁴ 无论是在升级现有系统方面，还是在将风险评估和数据纳入未来项目方面。这需要：评估现有关键基础设施的抗灾能力、风险敞口和性能(例如，通过压力测试)；将抗灾能力作为基础设施规划和实施的核心价值(例如，以抗灾型基础设施原则为基础)，并投资于国家和地方一级运营和维护基础设施系统的能力。

114. 国家和地方各级灾后恢复计划必须系统地包括“重建得更好”的各项原则，并辅之以要求和指导适用公平和包容弱势群体原则的法律框架。这些框架应通过

⁸³ 加拿大、菲律宾、特立尼达和多巴哥、越南提交的材料。

⁸⁴ 澳大利亚、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、摩洛哥、新西兰、挪威、菲律宾、突尼斯、越南以及国际移民组织(移民组织)环境和减少灾害风险伙伴关系、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、开发署、世界卫生组织(世卫组织)提交的材料。

关于韧性恢复的实用准则加以实施，这些准则由国家一级的不同利益攸关方制定，并参考了对迄今为止在适用“重建得更好”原则时所遇到的局限性的分析。

B. 结论

115. 通过协调一致的全球努力，在执行《仙台框架》方面取得了相当大的进展。各国政府和利益攸关方得以更好地了解他们所面临的风险；有了这一了解，它们就能更好地实现预防、减少或管理这些风险所需的转变。然而，以灾害形式呈现但没有得到处理的风险所产生的社会经济和生态影响往往损害各项努力，并大大抵消了进展。进展虽然明显，但在不同地理范围和收入水平之间仍然不平等。

116. 随着人口的持续增长，以及气候崩溃的后果在社会生态和技术系统中的显现，社会面临着越来越多的挑战。水、能源、粮食、卫生、贸易和金融系统之间存在的相互联系和相互依存关系既显示出脆弱性，也产生了风险，这些风险如果不加以解决，就会表现为从地方波及到全球再从全球波及到地方的冲击，并产生在时间和空间上层叠交错的影响。

117. 水、土壤和能源等自然资源正变得越来越少，土地和海洋生态系统正在迅速退化，生物多样性正在减少，收入和性别不平等正在加剧，世界最脆弱的国家和地区差距更加严重。《仙台框架》通过八年了，但我们还没有达到需要达到的目标，尤其考虑到我们已经慢慢接受气候变化这一生存威胁。

118. 尽管如此，只要我们用知识、勇气和团结来面对共同威胁，我们就有机会。由于灾害风险是一种社会建构——不完整和不可持续的发展过程的一种功能，跨学科且具有前瞻性的减少风险工作可以帮助减少脆弱性、风险敞口和不平等。在力求确定由风险指引、可持续、可再造的前进道路时，中期审查与其他评估和审查工作相结合，开始探讨我们时代一些最具挑战性的问题。2023 年是一个关键的转折点，是国家和非国家利益攸关方纠正方向、实现《仙台框架》预期成果和目标、引导 2030 年及之后形成风险指引型决策、投资和行为的独特机会。

119. 这样的路线修正，不论是转变为从全球到地方的风险治理、问责制和责任制，还是全球金融系统中风险的处理方式，还是重新设置增长指标，使之合乎地球界限和人类福祉而不是财富集中和风险累积，还是改变时间框架——在决策中从短期思维转向长期思维，都极具挑战性。但是，它们对于实现 2015 年或之前达成的任何议程、框架、协定和公约的成果和目标都至关重要。