



统计委员会

第五十届会议

2019年3月5日至8日

临时议程* 项目 3(m)

供讨论和决定的项目：灾害统计

灾害统计

秘书长的报告**

摘要

经济和社会事务部统计司作为统计委员会秘书处，按照经济及社会理事会第2018/227号决定和以往惯例，协同亚洲及太平洋经济社会委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会及联合国减少灾害风险办公室编写了本报告。考虑到《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》的重要性，本报告讨论了灾害统计，并强调与危险事件和灾害有关的统计数据日益重要，并受到越来越多的关注。人们日益关注新出现的这一重要统计领域，有必要就此事项建立共同立场，本报告讨论和阐明了这一点。本报告详细阐述了对灾害统计的数据需求和需要越来越多，并总结了在全球范围内所开展活动的现状，其中重点关注发展中国家面临的制约因素。本报告总结了活跃在危险事件和灾害相关统计领域的主要国际和区域组织所开展的工作，并且表明，在委员会的职权范围内，已经就这个专题作了重要补充，并开展协调与合作。在这方面，本报告还探讨了如何继续建立和强化共同的统计框架以及多种学科和专门知识领域的专家网络。请统计委员会就本报告发表意见并讨论下一步行动。

* E/CN.3/2019/1。

** 协同亚洲及太平洋经济社会委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会和联合国减少灾害风险办公室编写。



一. 引言

1. 灾害会扰乱国民经济，影响人民生活，给人民、社区和国家造成重大的直接和间接影响，使他们蒙受巨大损失，灾害仍然是人类面临的最为严峻的全球发展挑战之一。各会员国负有保护其公民、社区和城市免遭灾害所致社会、经济和环境影响的主要责任。

2. 人们公认，极端天气、地震、海啸和其他危险事件总会发生。然而，如果所涉社区或社会无法应对这些事件带来的影响和后果，那么它们将会很快升级为灾害。随后，社会运作会遭到严重扰乱，使人员、物质、经济和环境遭受损失。因此，必须重点关注减少和管理风险；确保危险事件不会升级为灾害。¹社区和国家处理灾害所致影响的水平取决于事件的强度、所造成的影响和在一段时间内的严重程度，以及受影响的社区和区域的备灾水平和抗灾水平。

3. 许多灾害在发生时往往没有预兆或鲜有预兆，而它们造成的影响却是即时和复杂的，贯穿各个领域，往往是动态的和非选择性的，而且在当今世界，灾害发生得更加频繁，强度也比过去更大。灾害可能来源于自然发生的物理现象，主要是地球物理或气象现象，也可能由源于人类活动的因素或人为因素导致，包括工业爆炸、恐怖主义、石油泄漏以及生物和人道主义危机。

4. 极端天气、地震、洪水和野火等突然或突发事件大多是地方性的，但对于人民、建筑和基础设施来说具有破坏性。这些事件能够非常迅速地损害备灾工作、抗灾能力以及受影响社区内外的社会福祉。海平面上升、气温升高、森林退化、生物多样性丧失和荒漠化等缓慢发生的灾害往往覆盖广阔的地理区域，并持续很长时间。因此，很难衡量、量化和适应这类事件。由于气候变化的复合效应，灾害、特别是与极端天气事件有关的灾害造成的影响成为人们日益关切的问题。

5. 由于灾害的直接破坏性，而且相应依赖社区的备灾和抗灾能力，灾害能够快速摧毁抗灾能力、资源和可用资本较低的发展中国家好不容易取得的进展。发达国家的备灾工作更加充分，能够处理灾害造成的影响及其后果。在发展中国家，社区的备灾工作不太充分，最贫穷者受灾害的影响更为严重，这是因为他们没有资源来重建家园以及满足其他基本需要，使得他们很难在中到长期时间内从灾害中复原。因此，较为脆弱的环境中存在的某些特定因素往往会使危险事件迅速转变为灾害。

6. 在大会于2015年6月3日通过的《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》的引领下²，所有全球发展议程(例如，《2030年可持续发展议程》、关于气候变化的《巴黎协定》、《小岛屿发展中国家快速行动方式》(《萨摩亚途径》)、《新城市议程》等)均强调灾害对社会、经济和环境的影响，以及给人民、经济体和国家，特

¹ 危害指的是可能造成人员伤亡或其他健康影响、财产损失、社会和经济混乱或环境退化的一种过程、现象或人类活动。灾害指的是由于危险事件与暴露性和脆弱性相互作用而导致一个社区或社会的运作所受到的任何规模的严重扰乱，使人员、物质、经济和环境遭受损失和影响。见 www.unisdr.org/we/inform/terminology。

² 见第 69/283 号决议。

别是发展中国家和脆弱的社会部门造成的不利影响。《仙台框架》为各国提供了若干机制，以便在可持续发展和消除贫穷的背景下，以新的紧迫感解决减少灾害风险和建设抗灾能力问题，并酌情将减少灾害风险和建设抗灾能力纳入国家、区域和地方政策、计划和方案。《2030 年议程》明确呼吁所有国家从实质上增强其能力，以便采纳和执行综合政策和计划，推动包容、资源效率、减缓和适应气候变化及抗灾能力，并根据《仙台框架》在各级制定和执行全面的减少和管理灾害风险政策和计划。

7. 统计界的基本原则之一是他们有义务提供有关各国的经济、人口、社会和环境情况的相关数据，使其公民享受获得公共信息的权利。为履行这一义务，需要通过官方统计探索利用新数据源和技术来满足全社会在增强产品和提高工作效率方面的期望。这一义务在《2030 年议程》的背景下更加明显，因为该议程明文要求统计界满足新的数据需求，以监测和报告各国在实现可持续发展目标、其具体目标和后续的全球指标方面所取得的进展。

8. 现在需要增进对减少灾害风险的理解，包括加强抗灾能力和备灾工作，以及需要更完善的数据和统计衡量来了解和评估当前和今后的风险。过去，灾害数据需求主要是在特定基础上提出的，其中包括在紧急情况发生后的响应和复原阶段收集信息。然而，人们逐渐认识到，对危险事件和灾害数据的收集、分析和信息管理采取全面办法非常重要，可有助于实现短期和长期发展目标，并且有助于查明和减少灾害风险。减少灾害风险需要作出知情决策、社区参与和调动伙伴关系，并且需要公开交流和传播按性别、年龄和残疾状况等因素分列的数据。此类数据可从多个层面记录人民、社区及其资产所受到的影响、效果和复原情况。

9. 统计委员会在其第四十九届会议上，考虑到《仙台框架》的重要性，在其第 49/113 号决定中欢迎各方加强对灾害相关统计的关注，并且决定，根据在这一新兴领域开展的现有工作，将这一主题作为独立项目纳入第五十届会议的议程。本报告讨论了各方对灾害相关统计越来越多的关注，包括与危险事件和灾害相关的统计数据，详细阐述了日益增加的数据需求和需要，并总结了在全世界范围内所开展活动的现状，其中重点关注发展中国家面临的制约因素。本报告总结了活跃在这一新兴统计领域内的主要国际和区域组织所开展的工作，并且表明，在委员会的职权范围内，已经就此主题作出了重要补充，并就此开展协调与合作。在这方面，本报告还探讨了如何继续建立和强化共同的统计框架，以及为涉及多个学科和专门知识领域的专家网络。请统计委员会就该报告发表意见并讨论下一步行动。

二. 对灾害相关统计的需求

10. 自 2005 年起，在《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》的架构内，国际上一致认为需要“制定以国家一级和国家以下各级为尺度的灾害风险和脆弱性指标体系，使决策者能够分析灾害对社会、经济和环境条件的影响，并向决策者、公众以及面临风险的群众传播结果”（A/CONF.206/6，第一章，决议 2）。2015 年，随着大会通过了《仙台框架》，并且同样非常有望将减少灾害风险

纳入可持续发展目标以及《2030年议程》的各项目标和指标，需要采取国际可比较的方法来编制关于减少灾害风险的统计证据在国际上再次受到进一步关注。

11. 《仙台框架》的关注点从早先的减少脆弱性变为减少风险和风险评估，表明政府需要改进防灾和备灾工作。《仙台框架》的目标是“预防产生新的灾害风险和减少现有的灾害风险，为此要采取综合和包容各方的经济、结构、法律、社会、卫生、文化、教育、环境、技术、政治和体制措施，防止和减少对灾患的暴露性和受灾脆弱性，加强应急和复原准备，从而提高抗灾能力。”³执行这些措施需要除关于灾害的业务数据之外的信息；还需要涉及各种灾害、各个时间和地理位置的灾害衡量和统计数据，以及将灾害信息与社会、经济和环境统计数据相整合。

12. 在全球商定的发展政策框架和全球指标监测系统的背景下，各国政府越来越关注灾害相关统计的编制。此项统计工作包括但不限于有关危险事件，灾害的发生及其影响，评估、管理和减少风险，以及灾后影响评估的统计数据，这有赖于对各种来源的人口、社会和经济数据的分析。这些数据的来源包括人口普查、调查、行政登记和其他出于多种目的而使用的官方统计工具。此外，有关人口、企业和基础设施的地理参考统计及其他位置信息也有助于评估受影响的人数，以及紧急响应和复原过程中可能造成的任何其他影响。

13. 不仅每次灾害的发生及其影响很难预测，而且灾害会在社会、经济和环境方面给受影响区域带来重大变化并构成巨大挑战。此外，灾害及其相关风险在国家之间以及随着时间推移的分布是不平均的。为查明真正的趋势而不是极端数值的随机波动或影响，大部分与危险事件和灾害有关的统计分析需要一个连贯的时间序列，并且有赖于清晰明确和结构完善的统计汇编。这种情况使随着时间推移统一相关统计衡量的工作具有极高的价值，尽量使其能够在各国和各区域都可行。

14. 需要有条不紊地记录这些统计数据的收集工作，以便保持与潜在的灾害发生相关特征(例如时间、位置、危险类型)的联系，同时还要保持用户能够获取这些数据，作为跨灾害分析的参照(例如监测一段时间内的指标，或是在预测和最大限度地减少灾害风险的模式中进行指标监测)。因此，灾害统计领域的一项基本挑战就是使统计数据能够以多种格式和分析目的供用户使用，同时通过有条不紊地使用元数据，保持数据汇编的统一和协调。

15. 鉴于这一统计领域对几乎所有国家来说都是一个新的工作，国际上强烈需要技术指南以及分享工具和良好做法。其中包括将商定的概念和定义转化为具体的指示和技术建议，以便编制和传播统计数据。目前，各国在汇编与灾害相关的数据以及确定优先次序和编制统计表方面采取的做法各有不同，因此难以进行比较，或是开展包含多场灾害的时间序列分析。必须将注意力更多地放在统一术语的使用方面，以及编制更多与“地理空间相关”的统计数据和指标，以便在国家一级

³ 大会第 69/283 号决议，附件二，第 17 段。

生成更多量化和综合的证据。在许多情况下，这些数据来自国家统计局之外，各国家统计局往往不参与数据汇编。

16. 地理空间信息已被广泛认为是减少和管理灾害风险的一个重要方面。危机发生时，所有利益攸关方之间的沟通、协调和协作在紧急情况的整个周期对所有决策层级都至关重要。必须知道在哪里应对、用什么应对、如何应对和及时应对。然而，大规模灾害继续给民众、建筑物和基础设施造成破坏性影响。这表明在地理空间信息技术、地球观测数据和统计现状与知情决策之间仍然存在差距。这种情况凸显需要找到解决方案，力求不仅改善高质量和相关信息的可用性和可获取性，而且改善各利益攸关方在灾害风险管理所有阶段的各级决策工作中的协调和沟通。

三. 在灾害相关统计方面正在开展的工作

17. 虽然灾害相关统计这个主题对统计委员会来说相对较新，但统计界在与联合国减少灾害风险办公室和其他国际组织的密切合作中，已经在指导国家统计局利用统计管理、减少、监测和报告灾害风险的工作和相互一致方面取得了进展。这些努力还有助于各会员国和国际组织之间的统计更加协调一致。

18. 这项工作的关键成果包括：一个灾害相关统计框架，该框架为这些统计界定了范畴并提供了基本范围；界定了各国家统计局在编制这些统计数据方面的作用，并为执行工作提供建议；通过《环境统计发展框架》⁴提供与环境统计的关联，并就环经核算体系实验生态系统账户开展工作；考虑到官方统计的优势以及在监测和管理灾害风险时使用官方统计的重要性；以及让各国家统计局参与编写关于监测《仙台框架》执行情况的技术准则。

19. 以下一节概述了活跃在该领域的主要国际和区域组织在关于危险事件和灾害的统计方面正在开展的工作。

A. 统计司开展的关于灾害的统计工作

20. 在环境统计领域，秘书处经济和社会事务部统计司在修订环境统计发展框架专家组的支持下编写了《环境统计发展框架》。⁵统计委员会在其第四十四届会议上，核可将《环境统计发展框架》作为各国加强环境统计方案的基础。《环境统计发展框架》是一个灵活的、综合、全面而服务多种目的的概念性统计框架。《环境统计发展框架》将环境统计归纳为 6 个组成部分，每个部分又可分为若干个次级组成部分和统计主题。在这 6 个组成部分中，关于极端事件和灾害的第四个组成部分所归纳的统计数据涉及极端事件和灾害的发生及其对人类和人类子系统的基础设施的影响。在关于环境保护、管理和参与的第六个组成部分中，有一个次级组成部分侧重于灾害的备灾和管理。

⁴ 《环境统计发展框架》(2013 年《环境统计发展框架》)(联合国出版物，出售品编号 14.XVII.9)。

⁵ 见 https://unstats.un.org/unsd/envstats/fdes/fdes_egm.cshtml。

21. 此外，统计司正在与环境统计专家组合作编制环境统计核心数据手册，其中欧洲经济委员会(欧洲经委会)和亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)积极参与其中。该手册的目标是编制并传播一套方法说明单或元数据，用来收集或汇编《环境统计发展框架》所载环境统计核心数据中的所有环境统计数据。已经完成了几份方法说明单；关于灾害的方法说明单正在进行最后定稿。

22. 关于气候变化统计，统计委员会在其第四十七届会议上指出气候变化与减少灾害之间的联系，并请各方在编制气候变化统计数据 and 指标时考虑到《仙台框架》。作为应委员会的要求编制一套全球气候变化统计数据和指标工作的一部分，深刻考虑到气候变化统计和灾害统计之间的密切联系。

23. 在为支持关于危险事件和灾害的统计而提出的地理空间信息要求方面，由统计司担任全球地理空间信息管理专家委员会的秘书处。为了将地理空间信息及其服务纳入紧急响应和减少灾害风险的工作体制化，专家委员会编制了《地理空间信息和服务促进减少灾害风险战略框架》⁶，以此作为各会员国在开展其国家活动时的指南，从而确保高质量的地理空间信息和服务在紧急情况周期所有阶段的可用性和可获取性，并且触及和调动决策者参与。专家委员会于 2017 年通过了《战略框架》，随后，经济及社会理事会于 2018 年 7 月核可了该框架。

24. 《地理空间信息和服务促进减少灾害风险战略框架》建议根据共同的标准、规程和流程，开发、维护和更新地理空间数据库和信息产品，将其作为灾害风险管理所有阶段每个决策过程中的重要工具。此外，该框架规定，除其他外，每个会员国都应当有能力在灾害风险管理的所有阶段生成、维护和提供高质量的地理空间信息和服务，地理空间数据和信息应当酌情供灾害风险管理界公开获取，并且《战略框架》的执行工作应当鼓励邻国之间实现数据共享、互用适用性及协调统一，以便有效应对跨境灾害。

B. 欧洲经济委员会开展的与危险事件和灾害有关的统计工作

25. 欧洲统计员会议主席团于 2015 年 2 月设立了极端事件和灾害计量工作队⁷，作为 2014 年 10 月进行的一次深入审查的后续行动。工作队的主要目标是阐明官方统计在提供与危险事件和灾害相关的数据方面的作用，并确定向各国家统计局提供的实际步骤，这项工作是与负责灾害管理的国家机构协作进行的，目的是支持灾害管理和减少风险。

26. 从一开始，工作队就与亚洲及太平洋灾害相关统计专家组和联合国减少灾害风险办公室密切合作。

⁶ 见经济及社会理事会第 2018/14 号决议。

⁷ 工作组成员包括亚美尼亚、意大利(主席)、墨西哥、新西兰、摩尔多瓦共和国、南非和土耳其，以及联合国粮食及农业组织、联合研究中心、欧洲航天局、欧盟统计局、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会及其亚洲及太平洋灾害统计专家组、联合国减少灾害风险办公室、世界卫生组织和世界气象组织。此外，地球观测组织也参与了工作队的工作。

27. 工作队为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作出了实质性贡献。该工作组商定了一套指标，用以评估全球在执行《仙台框架》方面所取得的进展，此外还商定了一套相关术语，为向各国家统计局提出建议提供了重要基础。根据工作队的建议，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在其向大会提交的报告中，建议让统计界参与落实《仙台框架》各项指标的后续工作。

28. 工作队提出了若干与危险事件和灾害相关数据的国家案例研究(案例来自亚美尼亚、巴西、爱尔兰、意大利、墨西哥、菲律宾和土耳其)。案例研究表明，各国家统计局在灾害风险管理方面可以发挥的作用包括定期编制和传播关于危险事件和灾害的统计数据，此外，还说明了新的数据来源(如地理空间信息)可如何有助于编制这些统计数据并使其符合目的。某些案例研究还讨论了赋予国家统计系统任务授权的条例，即负责编制这些统计数据，并在紧急情况发生时迅速向受影响的地区提供数据。

29. 工作队的最后报告包括向各国家统计局提出的建议，根据计划将提交欧洲统计员会议 2019 年全体会议以供核可。报告建议各国家统计局在关于危险事件和灾害的统计方面采纳一套核心作用和任务，同时考虑到官方统计的典型优势和各国不同的体制环境。另外，报告还包括一系列针对国家统计系统中的这些统计数据开展能力建设的实际步骤。

C. 亚洲及太平洋经济社会委员会开展的关于灾害的统计工作

30. 2014 年 5 月，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)设立了亚洲及太平洋灾害相关统计专家组，并且组成了一个专门知识网络，构成该网络的成员包括来自亚太区域的国家统计局和国家灾害管理机构，以及从区域和全球角度参与进来的许多相关国际机构。在此之后的四年当中，专家组收集、审查并讨论了各国的现行做法和用户的统计要求，包括用以对《仙台框架》和可持续发展目标进行全球监测等国家和地方层面上与其他政策有关的目的。专家组举行了五次面对面的会议，在几次相关的研讨会和会外活动上收集了反馈意见，并且开展了三轮以编制统计建议为目的的公开在线协商，以期改善来自官方的灾害相关统计的质量包括国际可比性。

31. 虽然专家组是一个拥有区域任务授权的区域专家网络，但其工作方法的核心原则之一是在全球层面上与其他区域的相关倡议开展密切协调并确保与它们保持统一，特别是与欧洲经委会的极端事件和灾害计量工作队进行协调，并与联合国减少灾害风险办公室和其他利益攸关方密切合作，以确保完全符合《仙台框架》的概念、术语和优先事项。参与其中的专家范围广泛，包括灾害管理或官方统计领域的利益攸关方机构、团体和相关倡议，这有助于保证这些统计框架的指导质量，并确保各项建议尽可能地建立在现行的统计标准以及国际商定的减少灾害风险概念和指标之上。

32. 专家组的主要成果是灾害相关统计框架，该框架是一份为国家统计系统设计的技术准则，在多个层面可适用。亚太经社会的统计委员会核可了灾害相关统计

框架的统计内容(2018年5月)。该框架的各项准则具有全球相关性,并且作为一项普遍适用的工具,有助于责任机构建设其编制国际统一的灾害相关统计数据的能力。在编制灾害统计框架的过程中,多个利益攸关方参与其中,并与范围广泛的专家包括国际机构及相关小组(如欧洲经委会极端事件和灾害计量工作队和国际统计分类专家组)进行透明协商。这份技术指南的目的是帮助鼓励编制共同的国家标准化基本范围内的灾害相关统计,这项统计可以与其他国家的相关统计进行比较。

33. 灾害相关统计框架目前被用于设计技术援助,以便帮助亚太区域的国家编制案例研究和统计培训材料。此外,灾害相关统计框架有望作为一种良好的基础模型,供其他区域服务类似目的,但还需要统计委员会进一步审查并加以核可。建议针对灾害相关统计框架开展全球审查并加以核可,以期在更大的程度上实现统一,并且加强整个区域利益攸关方机构的参与,以便编制可用于减少灾害风险政策的官方统计数据。

D. 拉丁美洲和加勒比经济委员会开展的关于灾害的统计工作

34. 长期以来,拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)就在灾害统计和指标领域促进提供技术援助和为各国提供培训,正如《拉加经委会统计年鉴》、拉加经委会统计数据库和各种分析出版物所指出的那样,拉丁美洲和加勒比区域尤其关心气候变化所造成的影响,以及频率和强度都日益增加的极端事件和灾害的发生和影响。已经将能力建设活动纳入拉加经委会与其他区域委员会和统计司(即在环境统计专家组内部)协作开展的环境统计工作方案。自2016年起,拉加经委会统计司便加强了它在此领域向各国提供的服务,并在全球和区域两级积极寻求伙伴关系,以便开展关于气候变化以及灾害统计和指标的区域方案。拉丁美洲和加勒比区域各国、特别是小岛屿发展中国家和中美洲国家对技术援助团和培训的需要持续增加。

35. 2017年11月,拉加经委会美洲统计会议在其于墨西哥阿瓜斯卡连特斯举行的第九届会议上成立了一个工作组⁸。联合国减少灾害风险办公室通过其美洲区域办事处,在拉加经委会统计司的支持下,作为技术秘书处促进该工作组的工作。工作组的主要目标是根据《官方统计基本原则》,整合数据以及编制关于灾害的发生、影响和减少风险等的统计数据 and 指标,并将它们纳入国家统计系统,从而提高灾害统计和指标可比性、准确度、一致性和高质量。工作组以极端事件和灾害计量工作队及亚洲及太平洋灾害相关统计专家组所开展的富有价值的工作为基础,并且考虑到了拉丁美洲和加勒比区域在环境资源、人类接触、极端事件和灾害的发生及其影响和备灾工作方面的特殊性。

36. 拉加经委会在统计方面支持区域工作组开展工作以确定国家利益攸关方,随后从工作组成员开始,在国家一级针对《仙台框架》和可持续发展目标的灾害指标开展彻底的数据可用性评估。2018年6月,工作组在哥伦比亚卡塔赫纳举行的

⁸ 工作组成员包括多民族玻利维亚国、智利、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭和秘鲁,其中巴拉圭和秘鲁为协调国。

第六次美洲减少灾害风险区域平台之后紧接着组织了其第一次面对面会议，八个拉丁美洲和加勒比区域的国家统计局首次出席了会议。2018年11月，拉加经委会与联合国减少灾害风险办公室在作为试点国家的多米尼加共和国联合开展了关于灾害统计的具体评估并派遣技术援助团，使得能够进行机构间评估，其中介绍了数据序列、可供使用的统计数据 and 指标以及报告优先政策和目标所需要的统计数据 and 指标、可持续发展目标和《仙台框架》报告需求。此外，2018年12月，工作组还在巴拿马城进行了面对面会晤，以跟进其工作方案并讨论计划在2019年开展的活动。。

E. 联合国减少灾害风险办公室开展的关于灾害的统计工作

37. 联合国减少灾害风险办公室的任务授权是支持各会员国执行和监测《仙台框架》。

38. 根据《仙台框架》所载的建议，设立了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。大会于2017年2月核可了专家工作组提出的建议。此外，鉴于可持续发展目标1、11和13中包含与减少灾害风险有关的指标，可持续发展目标各项指标机构间专家组承认专家工作组的建议也同样可作为共同指标，并确认联合国减少灾害风险办公室是相关指标的监管机构。统计委员会在其于2017年3月举行的第四十八届会议上核可了这一点。

39. 基于上述情况，为了进一步监测《仙台框架》，由联合国减少灾害风险办公室负责开发一个《仙台框架》在线监测系统，作为所有会员国报告其进展情况的机制。因此，联合国减少灾害风险办公室采取了一套全面的进程，包括以下关键步骤：

(a) 在各会员国中开展了一次全面调查(即《仙台框架》数据准备情况审查)，使各会员国能够对其能力进行自我评估，以便能够根据《仙台框架》的七项全球目标所包含的38项全球指标进行报告；

(b) 在与各会员国和其他伙伴开展协商的基础上提出了《仙台框架》在线监测系统的原型。在此原型的基础上，联合国减少灾害风险办公室与信息通信技术厅位于曼谷的企业应用程序中心合作开发了实际监测系统；

(c) 编写了技术指南说明，并于2018年1月推出，以此作为协助各会员国进行数据汇编以便将其输入监测系统的主要指导工具。在编写技术指南说明的过程中，联合国减少灾害风险办公室与统计司和各区域委员会的统计部门，特别是欧洲经委会和亚太经社会的统计部门密切合作，以支持关于灾害统计的标准制定工作。各国家统计局也在编写技术指南方面作出贡献。

(d) 仙台框架监测系统于2018年3月1日启用。在监测系统中报告的信息已经被提供给2018年高级别政治论坛的《可持续发展目标报告》。为此，联合国减少灾害风险办公室与统计司的可持续发展目标监测股开展了非常密切的合作，以支持可持续发展目标各项指标机构间专家组的工作。因此，所有与《仙台框架》有关的指标在可持续发展目标分类中都被归入第一级或第二级。第二个报告期于

2018 年 10 月截止，而由各会员国提供的数据将构成将在 2019 年 5 月的全球减少灾害风险论坛上发布的 2019 年《全球减轻灾害风险评估报告》的基础。

(e) 为支持各会员国通过《仙台框架》在线监测系统报告，联合国减少灾害风险办公室通过其区域办事处，带领所有区域开展了全面的能力发展实践。区域、次区域和国家各级培训的主要目标受众是国家灾害管理组织、国家统计局和负责数据共享的各个部门的部委，并酌情考虑其他利益攸关方。

(f) 除了根据指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组的建议就上述全球目标和指标进行报告之外，监测系统的第二阶段已经落实，在此阶段，各会员国将有机会拟定由本国自己确定的惯例目标和指标，以便支持其国家减少灾害风险战略的监测工作并根据要求编写国家报告。此外，仙台框架监测系统还将使区域政府间组织能够监测并报告各自区域的执行进展。

灾害损失核算

40. 联合国减少灾害风险办公室已经与各会员国合作了十多年，以推动灾害损失核算。迄今为止，具有灾害损失核算信息的国家已经超过 100 个。具体而言，减灾办通过一个名为 **DesInventar** 的开放源码灾害库存系统，协助会员国系统地记录和分析灾害趋势及其影响。随着用以衡量在实现《仙台框架》的七项目标方面所取得进展的 38 项指标的采纳，减灾办在 2018 年年初改进并重新启用了 **DesInventar**。该系统是一种方法和软件，能够就所有各种规模(时间和空间)的灾害所造成的损失和损坏情况收集详细和统一的数据，并且在捕获灾害信息时记录位置和时间，并能够通过图表、图形和报告分析灾害的损失和损坏情况。该工具有助于各国系统地了解灾害的趋势、模式和影响，并且促进关于减少灾害风险的对话和政策讨论。

全球风险评估框架

41. 2018 年，联合国减少灾害风险办公室召开了全球风险评估框架专家会议。来自全世界各个区域的共计 110 名危险和风险建模领域的杰出专家出席会议，审查公共和私营领域现有的风险模型，查明差距和机会，从而促进合作，推动在《仙台框架》和《2030 年议程》的更广泛范围内进行全球风险评估。根据专家会议的建议，联合国减少灾害风险办公室开始拟定全球风险评估框架，以期在《仙台框架》所涵盖的所有危险和风险范围内提供风险信息，着重各个部门和地域的脆弱性、风险和影响，从而增强对风险的知情决策。全球风险评估框架的设计和制定工作将继续采用同样的方式，即在专家组的指导下，开展广泛协商进程。《框架》将强调 2015 年后在全球风险评估方面发生的变化。由于认识到关于社会和环境脆弱性的数据或信息严重落后，将是扩大工作的一个优先领域，因此，办法上的进化将更精确地反映社会所面临的风险。

42. 全球风险评估框架将于 2019 年 5 月在全球减少灾害风险平台上发布。此外，联合国减少灾害风险办公室还发布了《国家灾害风险评估指南》。该指南是减灾办与 100 多名顶尖专家合作取得的成果，着重《仙台框架》的第一优先行动(了解灾害风险)。这是所有减少灾害风险措施的基础。

商定与气候变化议程一致的共同指标

43. 联合国减少灾害风险办公室还重视确保增进《仙台框架》与《巴黎协定》之间的融合性和协调性。虽然《仙台框架》与《2030年议程》在全球层面已经实现初步一致，已开展的工作意在确保《仙台框架》的监测进程有助于可持续发展问题高级别政治论坛，但仍然需要通过在包括《巴黎协定》在内的更广泛的2015年后议程范围内，采用协调且相辅相成的办法，继续研究和探索关于提供抗灾能力和监测进展的实际问题。

44. 一个重点领域是适应委员会开展的工作，需要查明存在哪些具体的机会，能够加强抗灾能力、降低脆弱性以及促进对适应行动的理解和执行，充分利用《仙台框架》监测进程，更具体地说是利用已经商定的指标，来监测具体适应活动的进展和影响。

45. 联合国减少灾害风险办公室支持适应委员会于2018年7月24至25日在东京举办的“国家适应目标/指标及其与可持续发展目标和《仙台框架》之间关系的专家会议”。适应委员会在其执行委员会第十四次会议上审议了专家会议取得的成果，并将接下来的步骤纳入《2019-2021年工作计划》。

四. 协调与合作

46. 上文各节概述了活跃在关于危险事件和灾害的统计领域内的主要国际和区域组织所开展的工作。虽然在几乎所有国家中，这类统计都是一项相对较新的工作，但在统计委员会的职权范围内，已经就此主题作出了重要补充，并就此开展协调与合作。因此，必须认识到统计界并非从零开始，也不是孤立地开展工作。事实上，本报告证实，对关于危险事件和灾害的统计数据的数据需求、技术指导以及分享工具和良好做法的需求日益增多，表明需要建立共同立场来推动落实这一重要的新兴统计领域的工作。

47. 在这方面，所要求的关键要素已经落实，即继续建设并加强一个共同的统计框架，以及一个涉及多学科和相关专门知识领域的灾害相关统计专家网络。联合国各实体之间继续协作将促使更加重视编制全球统计指南，如本报告上文所述，其目的是向各国提供全球统一的工具，以便在已编制完成的准则的基础上，设立一个共同的关于危险事件和灾害的统计基本范围。

48. 然而，目前还没有确保不同学科和组织就这些种类的统计工作开展长期合作的正式机制。目前，技术专家组内部会在特定情况下开展协调与合作，这些专家组将其自身视为明确的工作机构。现在可能需要正式地在协调与合作方面作出努力，以便制定共同战略，探讨不同做法，携手拟定方法和术语，并以行之有效的方式支持可持续的执行工作。

五. 下一步行动

49. 遵循《仙台框架》的各项全球发展议程呼吁所有国家以新的紧迫感，减少灾害风险和建立危险事件和灾害的抗灾能力，并酌情将减少灾害风险和建设抗灾能力纳入所有各级的国家政策、计划和方案。《仙台框架》将侧重点转向减少和管理风险方面，要求除了关于灾害响应的传统业务数据之外，还需要更详细的数据和信息。现在，迫切需要涉及各种灾害、各个时间和地理位置的灾害衡量和统计数据，还需要将灾害信息与社会、经济和环境统计数据加以整合。

50. 为了满足这些新出现的需要，统计界不妨继续建设并加强一个共同的统计框架，以及一个涉及多学科和相关专门知识领域的灾害相关统计专家网络，尤其包括减少灾害风险方面的专家、统计员和地理空间信息方面的专家。在推进此项工作方法上的进展方面，亚太经社会的灾害相关统计框架所包含的技术准则虽然是针对亚太区域编制的，但提供了一个可以作为良好起点的稳健模式，具备全球相关性，并且作为一项普遍可适用的工具，有助于责任机构建设其编制国际统一的关于危险事件和灾害的统计数据的能力。

51. 通用统计框架作为共同商定的衡量框架，有可能解决在不同的数据来源之间创建一致性的挑战，并且有可能将关于所有类型的危险事件和灾害(不论规模)的统计数据纳入，从而推动形成全国集中并且在国际上一致的关于危险事件和灾害的统计基本范围。统计框架需要具备全面性，但与此同时还需要足够的灵活性，以便捕获和计算范围广泛的各项指标，为其他类型的分析提供便利。这样做将迅速加强国际合作，以期实现这些统计数据在不同国家和不同时间段之间的一致性。

52. 还可以探索建立若干机制，让范围更加广泛的伙伴和利益攸关方网络(包括区域委员会)参与进来，并且重点关注有关危险事件和灾害的统计数字。这将协助各国加强其灾害管理机构、国家统计局和其他相关的官方数据提供者的能力，从而满足循证办法的报告要求，实现《仙台框架》和《2030年议程》的各项目标和具体目标。

53. 考虑到各国家统计局的传统优势和国家灾害风险管理的体制背景，这些国家统计局能够发挥不同的作用。这些作用可分为任何国家统计局都应当发挥的核心作用和履行的核心任务，以及可纳入国家统计局的职能和责任的其他任务，其中某些任务已经落实。核心作用反映了各国家统计局的一般优势，如编制统计和指标的时间序列，提供符合管理灾害风险这一目的的基线信息，以及支持评估灾害的社会、环境和经济影响等。其他任务可能包括牵头开展影响评估、协调地理信息服务以及进行风险评估等。

54. 统计司、欧洲经委会、亚太经社会、拉加经委会和联合国减少灾害风险办公室致力于向各国提供技术援助，以增强它们编制关于危险事件和灾害的统计数据的能力。上述机构可以利用其专门知识和准则来促进这些努力。然而，发展新领域内的统计工作面临资源方面的制约因素，并且有赖于各会员国以及联合国系统的善意和支持。为了在实质上改进关于危险事件和灾害的统计工作，需要捐助方增加捐助，以使各会员国受益，尤其是使其国家统计局和国家伙伴受益。

六. 讨论要点

55. 请统计委员会：

(a) 发表关于本报告的意见并讨论下一步行动，特别是就包括通过设立一个专家网络等在内的办法协调各项倡议发表意见；

(b) 敦促国际统计界扩大其在有关危险事件和灾害的统计方面的能力建设努力；以及

(c) 研究建立正式机制的模式，以便在各专家界、组织和区域之间维持危险事件和灾害相关统计方面的合作和协调。
