



水利水电国际资讯摘要

IWHR International Digest

中国水利水电科学研究院 主编: 孟志敏 责编: 孟圆 刘一帆

2021
16
总307期

联合国减灾办公室

战略框架

2022-2025


SENDAI FRAMEWORK
FOR DISASTER RISK REDUCTION 2015-2030

 **UNDRR**
UN Office for Disaster Risk Reduction

联合国减灾办公室的 变革理论

世界在不断地变化。

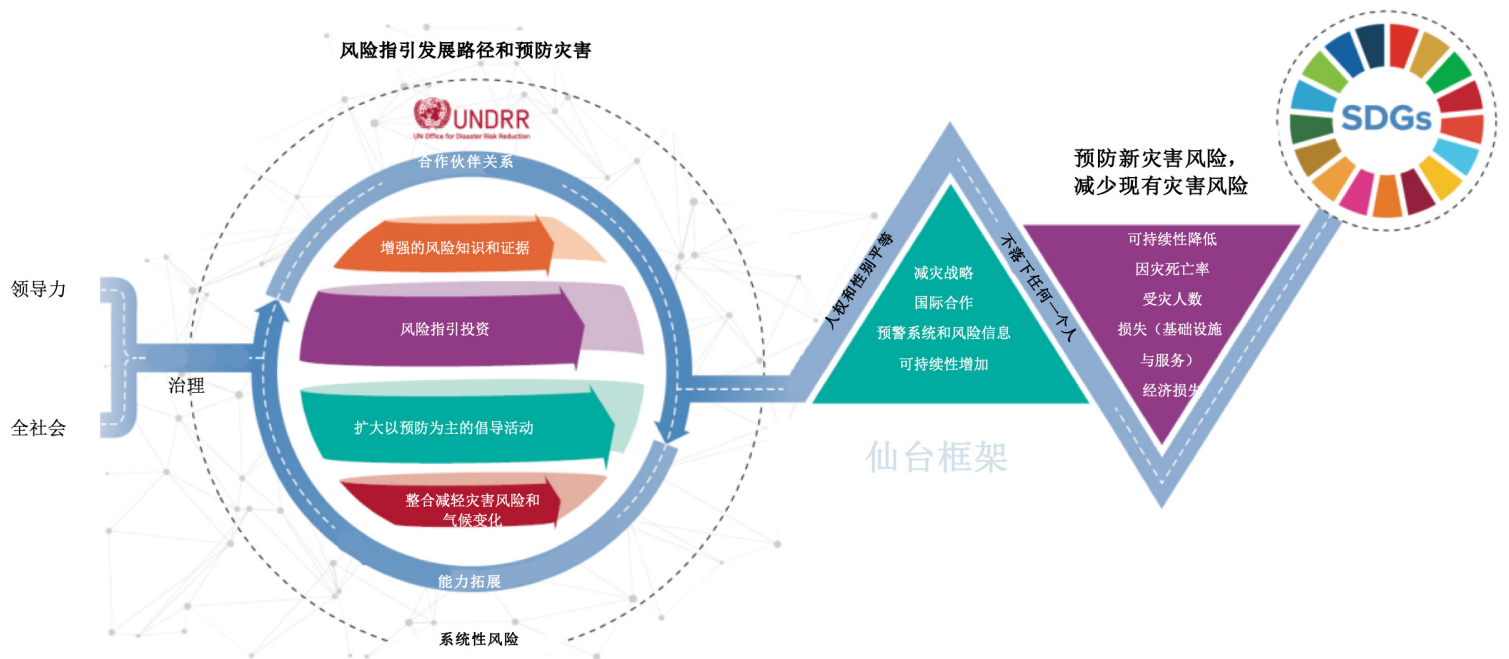
气候变化趋势、生态系统脆弱性、疾病爆发、无序快速城市化、大规模人口迁移和地缘政治不稳定等因素交织重叠,在通信、贸易、金融系统和政治互联互通的推动下,导致世界各地面临的冲击、压力和危机加剧。

新冠大流行让《2015-2030年仙台减轻灾害风险框架》的核心内容再次引起全球关注:当前人类面临的是系统性、相互关联的级联风险。气候变化

日益加剧给各国灾害风险管理带来挑战,不可预知的灾害可能对所有部门产生毁灭性的级联影响,对社会经济和环境造成持续破坏。

我们已陷入难以摆脱的灾害>响应>恢复>重复的恶性循环之中。

受灾最严重的往往是最无辜的人。



毋庸置疑,任何类型的灾害都会造成严重损失:无论是生命安全还是经济价值方面。

遗憾的是,尽管事实已摆在眼前,风险防范仍未引起应有的重视,这导致人道主义行动需求持续加倍增长,破坏发展成果。贫困、不公平和不安全持续推动灾害风险上升,加剧脆弱性,扩大灾害的影响。

按照当前的发展趋势,将无法实现可持续发展目标(SDGs)。随着《2030年可持续发展议程》(简称《2030年议程》)的推进,须加快开展更具针对性的行动来协助各国识别和分析各自面临的广泛风险,采取适当措施减轻目前的风险,同时避免新的风险增加。

我们相信风险是可以减轻的,灾害不一定会造成毁灭性影响。

灾害风险管理的改进和生活水平的不断提高已显著降低自然灾害的因灾死亡率。但要守护这些成果实非易事。

采取行动刻不容缓。未来灾害将更加猛烈、频繁而复杂,远超出目前的抗灾能力。

如果一味遵循“一切照旧”式的传统方法,将无法实现《仙台框架》的目标以及《2030年议程》中相互依存的可持续发展目标。未来几代人将会面临更大的风险,甚至生命健康和生计都会受到毁灭性打击。

加快行动,推动转型。

减少现有风险、预防新风险产生以及抗灾韧性建设需要全社会的广泛参与。每个人在过程中都有机会发挥领导力和治理才能。

国际社会需要卓越的领导者作为引领应对这一规模的挑战。必须始终如一地履行承诺,而不是仅仅在选举期间昙花一现。

长期以来,各国各自为营,吝于分享知识和资源,着重于眼前的短期“修复”,而非采取谋划增强中长期能够增强中长期抗灾能力的国家和地方战略提供资金支持。

彻底转型是必要之举。未来四年,联合国减灾办公室将重点加大为成员国提供的减灾支持力度,加快风险指引发展路径,应对多重复杂风险,以预防灾害,为可持续发展保驾护航。



愿景

联合国减灾办公室的愿景是建设一个人类福祉和地球未来不再受到灾害风险威胁的世界。

使命

我们的使命是为加快全球减灾行动提供领导和支持,以实现包容性可持续发展和《仙台框架》目标。

本战略框架阐述了联合国减灾办公室2022-2025年的目标和活动重点。联合国减灾办公室将重点推动战略框架的四项要素。充分发挥推动者角色,助力《仙台框架》目标的实现。

联合国减灾办公室将工作重点放在以下四个方面：

1. 研究论证风险的有力证据、创新和良好实践，为决策过程提供理据支撑

联合国减灾办公室将支持成员国和其他利益相关方在发展、不稳定和人道主义环境下开展工作，确保关于政策、计划、监管框架和投资的决定具有风险意识，并且基于针对多灾种系统性风险（包括与气候变化相关的风险）的可获取和循证理解。

2. 加快减灾融资，降低投资风险

联合国减灾办公室将与成员国和其他利益相关方一道，推动加快减灾融资，支持开发考虑当前风险的下一代金融产品。减灾署支持各国政府开发风险指引投资战略，充分利用公共和私人融资。

3. 提升沟通和公共宣传力度，强化减轻灾害风险的政治牵引力和承诺

联合国减灾办公室将推进循证宣传倡议，呼吁加强风险防范投资，着重强调减灾倡议的额外益处。这将进一步凸显减轻灾害风险的重要政治意义，动员公民推动变革。联合国减灾办公室将采用互联互通的沟通方法，利用先进的风险知识和信息，通过战略沟通合作伙伴关系实现进一步发展。

4. 整合减灾和气候议程

联合国减灾办公室将借力全球气候紧急状态政策形势，快速跟进行动，推动实施《仙台框架》。加快抗击气候变化，包括推广气候变化适应措施，减轻与气候相关的灾害影响，推动实现全方位风险管理。联合国减灾办公室将加强综合减灾，提升发展和人道主义行动规划在内的气候风险意识，持续改进产出和影响监测。

联合国减灾办公室将通过下文所述的工作方式加速推动工作, 尤其是通过借助联合国系统内部伙伴关系以及加强内外部能力拓展两方面。

联合国减灾办公室将优先建立影响力驱动的战略伙伴关系。在联合国系统内, 联合国减灾办公室将进一步扩大与联合国驻地协调员和国家工作队的合作, 确保减灾是联合国向成员国提供的可持续发展目标综合支持的核心。作为召集人, 联合国减灾办公室还将与私营部门、议会机构、民间团体、国际金融机构、国际学术与科学界等关键利益相关方合作, 利用他们的平台资源优势和专业知识, 提升决策风险意识。

联合国减灾办公室将加大投资力度, 开发以切实需求为导向的方法, 增强成员国和利益相关方能力建设, 包括提高联合国减灾办公室的召集能力, 加强无障碍数字培训平台的应用推广, 确保减灾知识库公开可用。防灾减灾署将培训员工掌握必要专门技术, 增强部门服务能力。

减轻气候风险, 需要每个人的参与。

《仙台框架》绘制了全球减灾和抗灾能力建设的蓝图。该框架下的计划体现了以人为本的理念, 重点关注预防产生新风险、减少现有风险, 减少对灾害的暴露性和受灾脆弱性, 加强应急和恢复准备, 从而提高居民、企业、社区和国家在未来10年的抗灾能力。

灾害对发展的破坏力不容小觑。

为实现《2030年议程》, 完成可持续发展目标, 减少人道主义行动需求, 须采用人权和性别平等驱动的广泛参与方式。减轻风险和加强抗灾能力建设——不丢下任何人。

联合国减灾办公室密切关注行动进展, 提升计划影响力。通过定期规划, 向成员国、联合国系统合作伙伴、合作的利益相关方以及服务的社区进行定期报告来履行相应责任。积极与志同道合的合作伙

伴开展合作。这是实现可持续、包容性发展, 保障人类和地球繁荣昌盛的必由之路。

七项全球目标指导 《仙台框架》实施:

旨在大幅增加:

- 国家和地方减灾战略数量;
- 减轻灾害风险方面的国际合作
- 多灾种预警系统的数量和可及性, 以及获取风险信息 and 评估结果的可获得性

从而大幅降低:

- 因灾死亡率
- 受灾人数
- 直接经济损失
- 重要基础设施损坏和基础服务中断风险;

战略目标与驱动

联合国减灾办公室明确了实现《仙台框架》的任务所对应的四项战略目标 and 一项驱动因素

战略目标 1

各国利用准确有效的风险信息和分析减轻风险并为发展决策提供理据支撑

1.1: 提供有力科学依据、增强创新和良好实践的推广,为跨部门和部门内决策提供理据支撑

1.2: 支持政府和其他利益相关方将气候变化和减轻灾害风险纳入跨部门和部门内战略和政策

1.3: 审核和监测工作应促进《仙台框架》的落实并强化《仙台框架》实施工作的问责制

战略目标 2

加强全球、区域、国家和地方减灾治理

2.1: 通过有效、包容性区域协调和审核机制加快实施《仙台框架》

2.2: 支持政府制定和实施综合、多利益相关方参与、纳入性别平等的风险治理策略

2.3: 支持地方政府制定、实施和资助气候敏感性、包容性多灾种减灾战略

2.4: 拓宽政府、联合国合作伙伴和其他利益相关方的能力,以实现气候敏感性、包容性减灾

战略目标 3

通过利益相关方参与和伙伴关系推动减轻灾害风险投资和行动

3.1 加快减灾融资,确保投资具有风险意识,加强基础设施抗灾能力建设

3.2: 全社会方法促进包容性风险知识和管理,重点关注降低面最高风险群体的受灾脆弱性

3.3: 将加强减轻灾害风险纳入《2030年议程》和政府间的关键政策决策

战略目标 4

通过倡导和知识共享,动员政府和其他利益相关方将减轻灾害风险作为可持续发展的核心

4.1: 各国政府和其他利益相关方意识到风险指引可持续发展的重要性

4.2: 倡导、宣传活动和交流加强联合国减灾办公室作为联合国系统内外部减轻灾害风险整合机构的相关性

4.3: 借助在减轻灾害风险方面的出色领导、学习和知识共享动员行动,提升发展中风险意识。

促进因素

提高组织的工作能力

E1.1: 为有效实施战略框架提供适当、及时、有把握的和灵活的资金支持

E1.2: 高质量、有效、高效运营

E1.3: 提高组织所涉及的工作流程的多样性和包容性,加强性别平等和保障残疾人权利

E1.4: 通过信息技术支持联合国减灾办公室的高效运营

战略目标 1

各国利用准确有效的风险信息和分析减轻风险并为发展决策提供理据支撑

风险知识、数据和分析对于制定风险指引决策,管理当前的复杂、系统性风险至关重要。联合国减灾办公室将与成员国和其他利益相关方在发展、脆弱性和人道主义救助方面开展合作,提高他们在全球、国家、地方、部门和专题层面获得完善的产品、工具,能力发展的机会,积极回应成员国获取更多高质量、更具相关性的风险信息的要求。根据《仙台框架》优先行动事项1,联合国减灾办公室将与联合国系统合作机构一道,将技术和数据为抓手,促进跨部门能力发展。

当前风险形势日益复杂,充斥着不确定性,气候变化和系统性风险威胁着社会、经济和金融体系,深化对威胁、暴露程度和脆弱性的了解对于有效减轻灾害风险和推动实现可持续发展目标至关重要。全面的气候和灾害风险信息,创新,以及增强科学-政策-实践相互作用对于提高公共和私人决策以及韧性投资的风险意识十分关键。

联合国减灾办公室将优先与联合国和人道主义国家工作队合作,提高用于系统性风险评估的数据、工具和分析方法的可用性,改进跨部门社会经济分析方法,提高决策的风险意识。联合国2022年和2025年《减少灾害风险全球评估报告》(GAP)以及2023年《减少灾害风险全球评估报告——特别报告》将持续重点关注系统性风险的理念和实践、趋势、方法和政策指南。

保障通过加强与各国统计数据库的合作,提高成员国获取高质量和分类数据的机会,改进和创新灾害数据与分析工具的可用性。尤其是通过构建更全面的证据基础和完善后的《仙台框架》监测机制来加强风险治理和风险问责制。

战略目标 2

加强全球、区域、国家和地方减灾治理

根据《仙台框架》优先行动事项2,联合国减灾办公室区域办事处将支持成员国和其他利益相关方提高灾害风险治理能力,帮助他们通过明确的愿景、计划、能力建设、指南、以及部门内部和部门间协调,在国家、区域和全球层面采取广泛一致的参与式行动,减轻风险并应对气候紧急情况。

尽管《仙台框架》的主要实施责任由成员国承担,并由各国中央政府和相关国家机构共同承担,联合国减灾办公室将持续支持各国采用《仙台框架》所述的全社会、多元利益相关方方法,协助他们加强风险治理,进而支持成员国履行这一责任。

联合国减灾办公室将携手成员国、联合国系统和利益相关方:

- 支持成员国开发和实施减灾战略,以及落实联合国可持续发展合作框架和《共同国家分析》中与减灾相关的内容。
- 支持对现行减灾战略开展定性评估,并将其与《仙台框架》保持一致。
- 定期组织全球和区域交流平台,评估和讨论《仙台框架》实施进展。
- 交流良好实践、合作和能力发展计划(包括南南合作),以应对共同、跨界灾害风险。
- 鼓励将减轻灾害风险纳入气候行动,包括纳入各国法律框架、法规、公共政策和标准,指导公共和私营部门,以及地方机构实施“2030年建设韧性城市”(MCR2030)倡议。
- 根据《仙台框架》目标(g),为增加多灾种预警系统的可用性和可及性,联合国减灾办公室将继续支持早期预警的完善升级——与现有合作伙伴开展合作,及早采取行动。现有合作伙伴包括 i) 气候风险和预警系统(CREWS)倡议, ii) 风险指引早期行动伙伴关系(REAP), 以及 iii) 世界广播联盟“媒体拯救生命(Media Saving Lives)”倡议。

战略目标 3

通过利益相关方参与和伙伴关系推动减轻灾害风险投资和行动

《仙台框架》呼吁全社会参与,建立全球伙伴关系。鼓励政府、私营部门、议会机构、民间团体、国际金融机构、国际学术和科学界、媒体、青年组织和其他关键利益相关方应积极参与减轻灾害风险。

2022年至2025年,联合国减灾办公室将加快鼓励利益相关方参与,加强基础设施抗灾能力建设,加快减灾融资,降低投资风险,与《2030年议程》保持一致,帮助脆弱社区减轻灾害风险,尤其关注最脆弱群体,保证不丢下任何一个人。

联合国减灾研究办公室将继续加强包括联合国系统在内的以影响为导向的战略伙伴关系。通过加强技术合作,提升联合国进程在全球层面降低风险工作的参与度。

联合国减灾办公室还将与关键利益相关方合作,借助平台和专业能力,增强决策风险意识。

《仙台框架》自愿承诺(Sendai Framework Voluntary Commitment)在线平台将鼓励全社会广泛参与到《仙台框架》实施进程中来,完善利益相关方问责制。

借助联合国减灾办公室为各国和地方政府提供的《仙台框架》实施帮助,以及多元合作伙伴和联合国系统具备的丰富知识,联合国减灾办公室将强化参与政府间政策制定过程,进一步推进将减轻灾害风险纳入政府间政策决策主流,深化《仙台框架》实施与其他与可持续发展和气候行动相关的政府间全球协定的一致性,包括关于发展和气候金融的协定。

战略目标 4

通过宣传推广和促进知识共享,动员政府和其他利益相关方将减轻灾害风险作为可持续发展的核心

新冠肺炎疫情引起全球对风险的高度关注,联合国减灾办公室将推进循证倡导活动,倡导加强风险防范投资。宣传沟通活动将着重强调减灾措施的益处,阐明加强减轻灾害风险投资符合人类和地球的最佳利益。相关活动将清晰传达联合国减灾办公室将如何支持成员国和更广泛利益相关方增进对风险的理解,以及对韧性建设解决方案优先级的选择。

联合国减灾办公室将继续加强知识管理活动和平台,包括PreventionWeb,以促进知识交流以及减轻灾害风险社区的内部合作。“从承诺到行动(Words into Action)”系列指南将支持利益相关方将《仙台框架》的政策目标转化为实践活动,以加强社区层面的抗灾能力建设。

联合国减灾办公室将继续积极梳理和整合来自一系列权威可靠的关于减灾政策分析、研究证据和经验教训的信息,借鉴社区和国际环境的实施经验和创新;继续加大投资,优化数字和社交媒体平台,提供引人注目的、以解决方案为重点的内容,将利益相关方充分联系起来,培养并促成他们成为变革的推动者。

与减轻灾害风险记者协会(DIRAJ)、非洲记者网络和世界广播联盟等媒体合作伙伴合作,支持媒体在减轻灾害风险方面发挥积极作用,确保人人承担应对风险的责任,鼓励全社会广泛参与。

联合国减灾办公室将采用互联互通的内部沟通方法,利用最新的风险知识和信息并通过战略沟通合作伙伴关系实现进一步提升。

促进因素 提高组织工作能力

联合国减灾办公室将持续改进其业务系统、业务流程和工具,确保高效实现战略目标和工作计划。联合国系统整体工作方式的变化(包括通过服务中心和“一个联合国”政策降低事务处理成本)将支持联合国进一步着重关注影响以及稳健、包容的方案规划。

联合国减灾办公室将与发展合作伙伴一道,确保获取充足、可控和灵活的财政资金,以支持实施工作计划。联合国减灾办公室将继续重点关注影响,始终遵循“物有所值”原则。联合国减灾办公室将定期与合作伙伴进行公开、透明沟通。庆祝成果,讨论失误,并从中吸取教训。

联合国减灾办公室将定期与合作伙伴进行公开、透明沟通

联合国减灾办公室也将力求扩大捐助者基础,包括纳入非传统捐助机构。这将包括增加私营部门的投资和使用创新金融机制。

运营风险管理

联合国减灾办公室通过以下三大支柱管理其运营风险,(i)强有力的问责制框架,(ii)每年更新的实体级风险登记簿,以及(iii)稳健的工作计划监测和评估。这三大支柱为工作计划的实施奠定了基础,确保工作与计划目标保持一致,且工作实践遵循联合国条例和规则。

联合国减灾办公室严格监测新冠肺炎疫情危机引发的级联经济影响,以及其为自愿贡献驱动的小规模实体带来的挑战。这一战略框架确保联合国减灾办公室的宏伟计划目标得到灵活组织结构的支持。

重点计划

《减少灾害风险全球评估报告》和相关分析工作

联合国减灾办公室编写《减少灾害风险全球评估报告》(GAP)、《特别报告》、《区域评估报告》和其他知识刊物,提供相关分析,帮助利益相关方理解灾

害风险的各个维度(尤其强调风险的系统性和级联性质),以及各种灾害如何与其他形式的脆弱性相互作用,削弱抗灾能力。《减少灾害风险全球评估报告》和其他知识刊物将激励创新思维和跨部门对话,以支持下一代增强型风险分析方法。联合国减灾办公室每三年发布一份《减少灾害风险全球评估报告》,并不时发布针对新兴专题的补充报告。

“2030年建设韧性城市”推动减灾“本地化”

联合国减灾办公室与合作伙伴共同创建的十年期“2030年建设韧性城市”(MCR2030)倡议将通过以下方式增强全球各个城市的抗灾能力:与全球领先城市韧性合作伙伴和网络建立强有力的伙伴关系;搭建同伴学习和支撑网;将城市与出资机构、专家和技术服务关联起来,提高城市为已确定的韧性建设活动吸引投资的能力。

MCR2030倡议提供了一个清晰的三阶段韧性建设路线图(引入和定向;推进;实施),以支持城市推进韧性建设。各座城市可以使用在线工具,对照韧性建设路线图追踪工作进展,获取私营部门等参与机构的支持,以及获取资源、工具和服务,并与其他数千个城市建立关系网络。

MCR2030将促进包容性、安全、韧性和可持续的城市建设,推动实现可持续发展目标11、《仙台框架》、《新城市议程》和《巴黎协定》。

加强人道主义行动中的减灾行动

完善灾害风险信息,减轻现有风险、预防产生新风险和建设抗灾能力,增强沟通/倡导活动,以及加强减灾、发展和人道主义行动者之间的合作将促进更准确、及时和有效的人道主义行动和融资,保护最脆弱的群体。联合国减灾办公室将积极加强与人道主义行动者的合作伙伴关系,将减灾行动纳入人道主义政策、决策和指南;帮助脆弱国家制定减灾战略;提供技术支持,深化对“人道主义环境下风险”的理解,增强针对人道主义环境下风险防范和管理以及有效融资的倡导和指引。

整合减轻灾害风险议程和气候议程

随着气候危机持续升级,联合国减灾办公室积极开展行动,应对全球气候紧急状态,同时加快实施《仙台框架》。在所有自然灾害中,与气候有关的灾

害占80%以上,因此,加快抗击气候变化对减少与气候有关的灾害影响大有裨益。联合国减灾办公室将在七国集团峰会(G7)、二十国集团峰会(G20)以及联合国气候变化框架公约缔约方大会(UNFCCC COPs)等全球会议上,从政治角度倡导加大投资,减少与气候有关的灾害风险。联合国减灾办公室将加强灾害和气候风险全面管理(包括鼓励使用气候和灾害风险信息为发展和人道主义规划过程提供证据支撑),并改进对结果和影响的监测。

加快减灾融资,降低投资风险

将国家发展计划与国家减灾战略及其相关融资战略保持一致可确保国内资源调动和发展合作支持国家减灾优先事项。

私营部门在减灾融资方面发挥着至关重要的作用,确保投资具有风险意识。完善的融资激励机制可促进长期投资,将减轻灾害风险作为可持续投资与环境、社会和治理报告的关键绩效指标。此外,需要制定更严格的标准和法规,指导公共和私营投资的灾害风险披露,并减轻潜在负面影响。

联合国减灾办公室将与融资和金融业合作伙伴开展密切合作,通过促进战略参与、宣传和提供有证据的指导,支持加速减灾融资,降低投资风险。

联合国减灾办公室倡导提高投资风险意识,平等支持各国政府开发风险指引投资战略,充分利用公共和私人融资。

基础设施抗灾能力建设

基础设施服务中断每年导致公共和私营部门损失数十亿美元。大部分中断都与自然灾害和人为灾害有关。基础设施投资可以创造就业机会,振兴社区,因此是缓解经济危机,复苏经济的重要途径。与此同时,新冠大流行揭示了抗灾能力系统性投资不足所承受的代价。新冠肺炎疫情下,为推动经济复苏,各国加大投资新建基础设施,考虑到大部分复苏资金将用于支持公共投资和关键结构性改革,确保在决定以何种方式,在何种情况下利用这些资源时充分考虑减轻风险和增强抗灾能力至关重要。

为解决日益严重的基础设施损失和服务中断问题,联合国减灾办公室将支持采用基于系统的方法来加强基础设施抗灾能力建设,并促进“重建得更好”倡议的落地。抗灾能力评级、强化监管、增强能力、融资获取渠道、压力测试和加强《仙台框架》目标(d)和可持续发展目标9进展报告等将成为联合国减灾办公室为成员国提供支持的关键领域。

联合国减灾办公室将支持采用基于系统的方法来加强基础设施抗灾能力建设,并促进“重建得更好”倡议的落地

重要里程碑和进展梳理

2022年和2025年全球减轻灾害风险平台大会

全球减轻灾害风险平台得到联合国大会认可,被视作评估和讨论《仙台框架》实施进展、推动共同减轻灾害风险、促进可持续发展和气候变化适应的论坛。全球减轻灾害风险平台第七次大会(GP2022)计划于2022年5月在印尼巴厘岛举行,由印尼政府举办、联合国减灾办公室承办。GP2022将展示国际团结在以下方面的重要意义:应对全球和地区性的根本风险要素、提高灾害风险治理能力、构建更强大的全面风险管理系统,以及重申加快实施《仙台框架》和兑现可持续发展目标承诺的紧迫性。

GP2022的主题是“从风险到韧性:在被新冠肺炎疫情改变的世界中,让可持续发展惠及每个人”。重点关注新冠肺炎疫情如何挑战了对风险和灾害风险治理的传统认知。《仙台框架》即将迎来中期审查,在此之前,GP2022是召集全球利益相关方的最后机会,也将为各方提供一个评估相关进展和挑战的宝贵机会。此外,亦可识别良好做法、加快推进实施《仙台框架》、将减轻灾害风险纳入可持续发展目标的实施过程。

全球减轻灾害风险平台第八次大会(GP2025)将于2025年,即《仙台框架》出台的第10年,在瑞士日内瓦举行。因此,GP2025具有里程碑式的意义,梳理减灾框架在于2030年到期(2015-2030)之前取得的进展。

《仙台框架》中期审查

《仙台框架》中期审查将于2023年进行。2020年联合国大会通过第75/216号决议,认可了《仙台框架》对疫情后可持续复苏的重要意义。受该届大会委任,中期审查将评估在将减轻灾害风险纳入各级政策、方案和投资方面取得的进展;确定良好做法、认识差距和挑战,加快实现《仙台框架》目标的进程。

GP2022将重点关注新冠肺炎疫情如何挑战了对风险和灾害风险治理的传统认知。

不让任何一个人掉队：

将人权、性别平等、残疾人权利纳入减轻灾害风险

减灾应以人为本

根据《仙台框架》指导原则，灾害风险管理的目标是保护人员及其财产、健康、生计和生产资料以及文化和环境资产，同时促进和保护包括发展权在内的人权。基于《消除对妇女一切形式歧视公约》和残疾人权利委员会开展的工作，《仙台框架》和人权条约的实施工作可以实现强大的协同效应，降低脆弱性和风险暴露。

减灾应注重性别差异

了解特定文化和社会的性别规范、角色和关系如何影响人们的生活，对于认识和减轻灾害风险至关重要。妇女、女童、男童、男性和多元性别认同群体在灾害面前具有截然不同的脆弱性，导致他们所受的灾害影响和灾后恢复的方式也各有不同。《仙台框架》认识到将性别视角纳入所有减灾政策和做法的重要性。此外，还应让妇女发挥领导力和推动力，促进灾害预防、响应、恢复、康复和重建实现性别平等和全面普及。

联合国减灾办公室支持促进性别观念转变的减灾工作，不仅甄别并满足妇女、女童、男童、男性和多元性别认同群体的不同需求，还通过将增强妇女抗灾能力置于减灾战略、政策和计划的核心，扭转导致脆弱性的根本原因，以增强妇女的领导能力、促进性别平等。

减灾应包容残疾人

残疾人和残疾人组织在减轻灾害风险规划的各个阶段都发挥着关键作用。《仙台框架》体现了一个包容残疾人、无障碍的、基于人权的可持续发展议程。《仙台框架》还要求将残疾人视角纳入所有减灾政策，在传播按残疾情况分列的数据基础上，作出包容、具有风险意识的决策。

联合国减灾办公室旨在全面遵守《联合国残疾人包容战略》(UNDIS)的要求。出于这一原因，联合国减灾办公室将特别关注各国政府在实现和实施《仙台框架》目标(e)时如何考虑残疾人，以及更广泛的面临最高风险的人群。联合国减灾办公室强调增强领导力，倡导包容残疾人的减灾，强调分类数据的可用性，确保残疾人利益相关方团体能够参与所有由联合国减灾办公室推动的全球和区域议程的制定过程。

附录

1. 利用风险知识和方法开发来评估减灾干预措施的实施进展和效果

背景信息

理解风险对于实现《仙台框架》至关重要，也是实现可持续发展目标的基础。在近期技术进步的推动下，可用于支持风险分析的数据量呈指数上升。但是，数据质量仍然参差不齐，许多数据集较为零散、无法获取或者未经处理，无法供决策者有效使用。提高可用风险数据的可及性和可用性是关键。然而，为解决当前相互关联的系统性风险，我们还必须改进风险分析方法和工具，以揭示气候越来越不稳定的未来面临的关联和新兴风险。为开发下一代风险分析方法，必须推动多学科创新合作，加快学习速度，以增强系统和决策的敏捷性。

预期影响/成果？

- 加强使用可扩展的系统级风险信息，以支持更具韧性的政府规划、私营部门投资、性别平等的和前瞻性减灾行动。

- 联合国减灾办公室搭建包容性平台，汇集国内外专家和从业者，激发创新减灾行动，是联合国内部的“首选”资源。可确定从何处获取关于灾害风险的最佳可用信息，并引领联合国开发下一代风险分析方法，以支持实现可持续发展目标。

- 联合国减灾办公室的分析方法衡量不同背景下的减灾行动、进展和减灾干预措施的效果，为各国政府、联合国系统、私营部门等机构的决策提供理据支撑。

为实现目标需要采取哪些切实行动？

- 在联合国减少灾害风险和抗灾能力高级领导小组下设立联合国风险技术工作组。

- 在发展和人道主义背景下有效推出全球风险评估框架(GRAF)。

- 为各国政府构建一个减灾风险知识学习中心，将风险知识、能力建设和应用数据驱动的风险敏感性决策关联起来。

- 重新配置DesInventar数据库，纳入大量关于风险趋势、灾害损失(与减轻灾害)和有效减灾示例的尖端分析论文。

- 形成具有风险意识的气候韧性转型路径概念，明确强调减轻风险在促进加速有效气候变化适应和减少长期损失和损害方面的作用。

行动的衡量指标可包括：

- 100个国家达到了GRAF所设立的最低数据和报告标准。联合国国家工作队《共同国家评估》、《全球人道主义需求概览》和/或《国家适应计划》等关键的国别和联合国规划文件采用了创新分析研究来为风险分析提供理据支撑。

- 联合国减灾办公室定期提供数据分析和报告工具，以分析和报告关键风险趋势，比较采取行动与无行动的成本。此外，改进了针对灾害和气候变化适应行动的影响评估方法。

关键合作伙伴

- 地球观测组织(GEO)、地球与环境管理(GEM)、Copernicus、美国航空航天局(NASA)等可提供风险、卫星和地理空间信息网络，INFORM、InsuResilience、全球减灾与恢复基金(GFDRR)数据中心等可提供整合风险分析数据服务，学术界，信息技术社区和从事风险和数据分析的民间社会组织。

- 联合国驻地协调员/国家工作队、收集和使用风险相关信息的联合国机构，以及目标国家的相应政府机构。

2. 加大风险防范融资和降低投资风险, 以加强抗灾能力建设

背景信息

与灾害有关的损失不断上升, 而且这一趋势预计只会越来越糟糕。负责为风险防范提供资金支持的政府部门能力有限, 无法调动和提供必要资金。减轻灾害风险被认为具有政治风险——因为要为可能永远不会发生的事件投入成本, 因此并未获得优先重视。但是, 新冠肺炎疫情和气候紧急状态已表明, 如果不改变这一认知, 我们未来遭受的损失将逐渐失控。为应对新冠肺炎疫情造成的经济影响, 全球发达国家预计将削减发展援助, 这意味着资金进一步收紧, 受援国的财政政策也可能日趋紧缩。

当前, 关于灾害风险的大多数投资决策还不够务实。尽管大规模和长期系统性威胁日益严峻, 大多数投资仍视这些风险遥远、有限、不确定, 以及单一项目或资产上的风险难以量化, 进而低估这些风险的影响。继续依据短期风险制定财务决策必将严重阻碍决策者、投资者、企业和项目开发商充分考虑和应对灾害风险。此外, 有必要培养政治决策者的积极认知, 即风险防范融资是可行之举, 并将成功规避灾害。

预期影响/成果?

- 最不发达国家(LDC)、小岛屿发展中国家(SID)、内陆发展中国家(LLDC)和最脆弱国家可以获得充足融资支持风险防范行动。

- 地方、国家和区域公共和私人投资具有风险意识。

- 资金具有高效可用性和可及性, 可促进减轻灾害风险和加强抗灾能力建设。

- 将灾害风险和机会纳入投资决策主流。

为实现目标需要采取哪些切实行动?

加大风险防范投资

- 支持制定专门的国家减灾融资战略。(国家层面)

- 在选定国家试点混合融资方案, 以促进减灾融资。(国家层面)

- 建立一个全球观察站, 量化和追踪流向减轻灾害风险的资金。(区域-全球层面)

- 启动设计针对小岛屿发展中国家、最不发达国家、内陆发展中国家的风险防范/减轻灾害风险债券。(全球层面)

加强财务韧性和确保投资具有风险意识

- 审查各国预算账户中用于减轻和防范风险的融资, 以平衡用于减少和减轻灾害风险的资金流。(国家层面)

- 对各国财政框架进行稳健性测试, 以加强信用评级并构建稳定性。(国家层面)

- 审查各国监管政策(债务、股权、外商直接投资(FDI)政策)和贷款流, 以解决风险定价偏差问题;(国家层面)

- 开发支持风险防范的经济活动分类法。(全球层面)

行动的衡量指标可包括:

- 3%至5%的官方发展援助(ODA)专用于减轻灾害风险。

- 国家/区域基金中用于提升抗灾能力的公共投资显著增加。

- 20份政治声明或政府政策公告, 承诺加大减少灾害风险的资源投入。

- 15项监管变革, 以激励减轻灾害风险投资或清除投资障碍。

关键合作伙伴

- 中央/储备银行, 机构投资者(包括养老基金)和资产管理人。

- 联盟和网络, 包括防灾基础设施联盟(CDRI)、气候复原力投资联盟(CCRI)、联合国责任投资原则组织(PRI)、央行与监管机构绿色金融网络(NGFS)、巴塞尔银行监管委员会和世界银行机构发展基金(IDF)。

- G7、G20、国际会计准则理事会和联合国发展融资机构间工作队。

- 国家监管机构、多边开发银行(MDB)和区域开发银行(包括亚洲基础设施投资银行等专业银行)。

- 保险相关组织和研究机构。

3. 全面推进气候和灾害风险管理

背景信息

气候变化造成广泛影响,加剧风险,如果未得到全面管理或减轻,便会永久性损失和不可逆转的损害。目前,在所有自然灾害中,与气候有关的灾害占比超过80%。随着地球预计升温幅度逼近3°C,极端天气事件将导致许多国家面临难以管控的风险。与气候有关的极端事件愈发频繁,加剧贫困和不平等,并威胁地球的可持续未来。

全面和综合风险管理方法是解决各国当前以及未来将持续面临的各种风险的关键。随着气候变化的影响持续改变各国的灾害风险预测,全面的气候和灾害风险管理势在必行。全面风险管理方法以人类和生态系统面临的风险为核心,充分考虑气候变化和灾害的具体情况,充分认识到风险的复杂性和系统性,并整合各部门和各级风险。

这些工作需要与其他相关过程相互交流、相互促进,包括“里约三公约”——《生物多样性公约》(CBD)、《联合国防治荒漠化公约》(UNCCD)和《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)。《生物多样性公约》2020年后全球生物多样性框架提供了一个宝贵机会,促进在爱知生物多样性目标的框架下,将风险纳入基于生态系统的方法。而《仙台框架》中期审查以及对新冠肺炎疫情后“重建得更好”的持续关注则为促进综合方法提供了机会。

预期影响/成果?

- 发展和人道主义规划过程基于高质量灾害风险数据,以及对气候预测的综合和分散式分析。

各国政府推动减灾和气候变化综合战略、计划和政策,以全面解决风险。

- 适应行动和气候风险管理系统一致应用以风险为中心的方法和概念,以防范、减轻和管理灾害风险和损失。与此同时,将气候变化考量纳入减灾战略、政策和行动。

- 适应融资显著增加,以减轻(尤其是最脆弱环境中)与气候有关的灾害影响。定期要求金融系统和政府规划者考虑和说明未来与气候有关的风险。

为实现目标需要采取哪些切实行动?

- 完善数据生态,为证明气候变化的影响提供科学依据,并提供相关指南和工具,为全面气候变化适应和减轻灾害风险提供理据支撑。这包括加强气候和灾害风险信息,为预警、预期行动以及发展和人道主义规划提供理据支撑。

- 加强参与,确保为各国和地方政府提供规范和技术支持,协助他们将风险考量纳入国家适应计划(NAP)、发展和部门规划过程,以及将气候考量纳入国家和地方减灾战略。

- 增强全面风险管理能力,并通过关于基础设施抗灾能力建设和基于自然的解决方案的专题成果来展示全面风险管理的成效。

- 强化适应和韧性指标,为规划和公共投资提供理据支撑,促进实现国家自主贡献(NDC)目标,以及气候变化适应和减轻灾害风险的协同效益。

- 加强伙伴关系,利用《联合国气候变化框架公约》主导的进程,营造有利环境,将政府间气候变

化专门委员会(IPCC)的调查结果转化为行动和倡导活动。

效果的衡量指标

- 纳入气候变化考量的国家和地方减灾战略数量。
- 纳入风险信息并力求减轻灾害风险的国家自主贡献和国家适应计划数量。
- 利用联合国减灾办公室生成/支持的全面气候和灾害风险信息的联合国系统合作框架和人道主义应对计划的数量。
- 对用于促进气候变化适应和减轻灾害风险的公共支出和预算进行追踪的国家数量。
- 联合国减灾办公室为适应指标提供的技术支持影响《联合国气候变化框架公约》的相关进程。

关键合作伙伴

为扩大在全面气候和灾害风险管理方面的工作,联合国减灾办公室将与来自各个风险领域的战略合作伙伴开展合作。其中包括:

- 《联合国气候变化框架公约》;
- 政府间气候变化专门委员会(IPCC);
- 世界适应科学计划(WASP);
- 风险指引早期行动伙伴关系(REAP)和气候风险和预警系统(CREWS)(以风险为中心的预警系统);
- 全球适应网络(联合国环境规划署);
- 联合国开发计划署(UNDP);
- 环境和减少灾害风险伙伴关系(PEDRR)网络;
- 红十字会与红新月会国际联合会(IFRC)(有助于解决风险管理的“最后一公里”问题);
- 联合国人道主义事务协调厅(OCHA)、联合国世界粮食计划署(WFP)和其他人道主义组织和/或网络;
- START网络。



欢迎关注中国水科院微信公众号
 地址:北京市海淀区复兴路甲一号
 本刊联系方式:中国水科院国际合作处
 联系邮箱: dic@iwhr.com