

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

减少灾害风险委员会

**第八届会议**2023年7月25日至27日，曼谷和线上  
临时议程\* 项目3**亚洲及太平洋《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》中期审查揭示的趋势、包括其卫生层面工作的实施情况****建设抵御级联风险包括灾害、气候变化和卫生危机的能力****秘书处的说明****摘要**

在过去的两年里，自然灾害和生物灾害交织，鲜明地揭示了亚太区域级联风险的危险。亚洲及太平洋经济社会委员会第78/1号决议、《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》以及落实《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》卫生事项的《曼谷原则》，都强调了全面加强气候与减少灾害风险工作整合的途径。

本文件中分析了《仙台框架》中期审查揭示的趋势，重点是其卫生方面的内容。本文件以这次审查为依据，力求促进广泛的跨学科知识交流。文件还审查了亚洲及太平洋促进卫生与减少灾害风险整合的次区域和区域举措。

请减少灾害风险委员会讨论中期审查在全球和区域两级揭示的趋势，就制定战略提供进一步指导，并进一步制定2023-2030年期间建设灾害、气候和卫生复原力的政策工具包和指南。

\* ESCAP/CDR(8)/1/Rev.1。

## 一. 《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概述

1. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》在转变灾害管理方法方面发挥了重要作用。新的全面风险管理方法不再仅仅关注灾害管理，而是包括理解和管理灾害风险，并将这些观点融入社会、经济和环境系统内的政策规划进程和行动中。

2. 尽管在减少灾害影响方面取得了一些进展，但关于《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的报告<sup>1</sup> 显示，各国在到 2030 年实现《仙台框架》四个优先事项方面未能取得如期进展。下文讨论了报告中确定的挑战和提出的建议。

### A. 理解灾害风险

3. 在报告中，优先领域 1 被确定为理解灾害风险。鉴于风险模型和评估数量的增加，与 2015 年相比，人们对风险有了更好的理解。尽管如此，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。缺乏此类数据限制了应对风险系统性质的能力。因此，需要通过加强各系统之间的互操作性以及吸收地方、传统和土著知识，反馈和专家意见等方式，强化各类数据生态系统。此外，新技术和新兴技术为克服数据差距提供了机会，但缺乏解读大量科学数据和编制风险信息的能力，阻碍了风险指引型决策和政策采纳。

4. 编制高质量的灾害风险数据被确定为优先事项。报告还指出，随着计算能力、数据可用性和人工智能使用方面的进步，另一个优先事项是数据和风险信息在各个领域和数据系统之间的流通和互操作性，特别是在跨界风险方面。报告还建议将风险评估的重点从单一灾害转移到更好地了解社区的脆弱性和风险敞口上。

### B. 加强灾害风险治理，管理灾害风险

5. 被确定为优先领域 2 的挑战是，加强灾害风险治理，管理灾害风险。虽然大多数发达国家表示拥有国家减少灾害风险战略，但只有 61% 的最不发达国家制定了此类战略。更重要的是，在大多数国家，国家战略在地方一级的执行面临严重差距。由于减少灾害风险、气候变化、发展和宏观经济部门之间缺乏协调，差距持续扩大。

6. 报告指出，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。报告指出，成员国必须确保此类机制认识到风险的系统性质，并得到反映风险指引型决策和投资方面共同责任的立法和监管框架的支持。

---

<sup>1</sup> A/77/640。

## C. 投资于减少灾害风险，提高抗灾能力

7. 优先领域 3 是投资于减少灾害风险，提高抗灾能力。审查强调了对减少灾害风险的投资和降低投资风险的努力仍然不足。更具体地说，审查指出，与气候有关的灾害影响在过去 20 年中翻了一番。发展中国家每年需要约 700 亿美元用于适应；然而，缺乏资金是建设长期复原力的一个重大障碍。此外，公共部门的减少灾害风险预算拨款和支出明显低于其他国家优先发展领域。在许多国家，减少灾害风险在国家预算中所占比例不到 1%。

8. 建议利用财政和市场措施及其他激励手段，适当考虑灾害风险。此外，审查还指出，现有的合作机制，例如区域合作机制，可用于确定为抗灾能力供资的良好做法和常用方法。

## D. 加强备灾以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”

9. 优先领域 4 是：加强备灾以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”。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，而不是投资于更好地重建、加快发展和加强总体复原力的机会。正如报告所强调的，多灾种预警系统的覆盖仍然不足；在全球一级，只有 32% 的小岛屿发展中国家和 59% 的内陆发展中国家表示拥有预警系统。此外，据报告，几乎在所有国家，边缘化群体（例如：妇女和女童、残疾人、农村地区人民和老年人）往往被排除在早期预警和灾后恢复之外。

10. 报告建议成员国继续调动资源、技术和能力，以实施多灾种预警系统并扩大其覆盖范围，同时在实施多灾害早期警报系统的所有四个阶段制定指导战略和治理安排，满足妇女、残疾人、以及当地、传统和土著知识持有者的需求。

11. 在这些结论和建议的基础上，本文件下一节将重点讨论与《仙台框架》卫生层面工作有关的趋势、为进一步建设亚太区域应对灾害-卫生-气候关联影响的能力而采取的行动，以及在这方面取得的进展。

## 二. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》执行情况中期审查中揭示的、建设抵御灾害-卫生-气候风险复原力的趋势

12. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行在许多方面都是一个出乎意料的事件，令全世界措手不及，并将级联危害的性质以及自然危害和生物危害的交叉点推到了最前沿。此外，在大流行期间，气候变化相关疾病导致身体不适和死亡的风险继续增加。特别是对于媒介传播疾病，如疟疾和登革热，温度升高可以缩短病毒在蚊子体内的外潜伏期，促进疾病的传播。在 1990 年至 2020 年期间，每年发生登革热病例的平均数量从 20 万增加到 50 多万。在同一时期，随着水文气象事件的增加，南亚和东南亚以及东南亚的年均登革热病例增长尤其迅速。

13. 气候变化相关灾害带来的多层面和级联影响对人类和生态系统的健康和福祉以及粮食、水和卫生系统产生了负面影响。《2015-2030 年仙台减少灾害

风险框架》执行情况中期审查报告<sup>2</sup> 强调，应对这些影响的行动不足。该报告还强调了这一领域未来行动的若干趋势。

14. 与 2005 年至 2014 年的基准十年相比，2012 年至 2021 年的十年中，受灾害相关疾病或伤害影响的年均人数从每 10 万人 1 147 人，增加到每 10 万人 2 066 人。此外，虽然这一大流行病使全球认识到迫切需要采取多灾害风险减少办法，包括针对生物灾害和自然灾害的交叉点，但制定和执行多部门减少灾害风险战略需要进一步的努力。

15. 虽然这一流行病使人们更加认识到跨学科、部门间和多尺度协调的重要性，但减少风险机构和各部门职能部委之间以及各项政策之间仍然长期缺乏协调，这妨碍了风险指引型决策。

16. 不过，改善合作与协调的努力已在进行中。例如，有若干区域机制在亚洲及太平洋的灾害管理和应急反应方面发挥作用，包括东盟灾害管理和应急反应协定；东盟灾害管理人道主义援助协调中心；亚洲防灾中心；亚洲减灾中心；亚洲灾害预防伙伴关系；湄公河委员会。同样，在太平洋小岛屿发展中国家，已经推出了几项旨在改善备灾和抗灾能力的举措。例如，联合国资本发展基金的太平洋保险和气候适应方案支持小额保险计划，以帮助太平洋人民在财务上更好地应对灾害和气候变化。由欧洲联盟供资的太平洋地区适应气候变化和恢复力建设项目正在太平洋各岛国开展灾害风险融资和气候变化方面的私营部门摸底和能力建设工作。

17. 减少灾害风险的投资不足以支付气候相关灾害日益增加的成本。随着与气候有关的灾害造成的经济成本继续上升，国家内部和国家之间的不平等现象加剧。灾后投资也可能忽视风险，从而引发持续损失和不平等的恶性循环。最后，数据限制和缺乏将风险与金融投资联系起来的互操作性，仍然是这一领域的挑战。

18. 尽管仍然存在挑战，但《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》执行情况中期审查报告指出了亚太区域取得良好进展的若干实例，并着重指出了一些国家在将减少灾害风险纳入其他关键部门的法律框架方面取得的进展，其中包括医疗保健部门。例如，泰国已授权各府在国家以下一级为其管辖区制定灾害风险管理计划。在大韩民国，灾害影响评估系统被用来识别与各种发展项目有关的灾害风险因素，包括与卫生基础设施有关的因素。<sup>3</sup> 此外，各国越来越多地实施适应性社会保障，以应对与系统性风险和级联灾害有关的多重脆弱性。

### 三. 促进减少灾害风险与卫生相结合的行动和进展

19. 《2021 年亚太灾害报告：在风险更大的世界中加强抗灾能力 - 管理生物危害及其他自然危害的系统性风险》中指出，在大流行病的高峰期，亚太各国不得不应对一系列常规的自然灾害，包括气旋、台风、风暴潮、洪水、干

<sup>2</sup> 联合国减少灾害风险办公室(日内瓦, 2023)。

<sup>3</sup> 大韩民国行政安全部, 《仙台框架》执行情况中期审查: 2022 年大韩民国自愿国家报告(世宗市, 2022 年)。

旱、热浪、冰川湖溃决、蝗虫群、地震和火山爆发。其中许多灾害是水文气象灾害，进一步增加了疟疾、登革热和其他媒介传播疾病等其他疾病的风险。在所有这些灾难中，许多既定的预防、应对和恢复措施都因为封锁、旅行限制和其他针对 COVID-19 的遏制措施而中断。与此同时，自然灾害也阻碍了大流行病的应对工作，由于人们经常在应急帐篷中不得不挤在一起，促进了病毒的传播。生物灾害和其他自然灾害的叠加增加了脆弱性的潜在驱动因素，包括贫穷、不平等和无规划的快速城市化，所有这些都破坏了数百万人的生活前景。

20. 减少灾害风险委员会第七届会议认识到系统性减少风险办法的重要性，建议扩大区域和次区域合作战略，将灾害(包括与气候有关的灾害)和相关卫生观点结合起来。委员会还建议进一步开展能力建设活动，利用创新技术工具管理和减轻级联风险。它进一步建议就《仙台框架》卫生层面工作的落实提供技术咨询和能力建设支持。<sup>4</sup> 自 2021 年以来，亚洲及太平洋经济社会委员会通过其分析工作、合作机制和伙伴关系，支持各国在区域和次区域实施有关政策一致性、适应气候变化和有韧性基础设施系统的全球框架。

#### **A. 扩大切合目的的分析工作，以支持成员和准成员获取关于灾害-卫生-气候联系的可采取行动的风险信息**

21. 首先需要风险知识和信息，以解决在风险知情发展方面存在的差距。在 2022 年编写的五份次区域灾害报告<sup>5</sup> 中，亚太经社会捕捉到自然灾害和生物灾害交汇之下的次区域特征，并为每个次区域提出了有针对性的政策一致性和适应措施。

22. 关于南亚和西南亚的报告指出，灾害给脆弱人口和卫生系统带来多重压力，扰乱了卫生服务，使该次区域卫生条件差的设施中的人们面临更大的风险。例如，在孟加拉国，80%的医院位于高风险热点地区，为最弱势群体提供服务，这一数字代表了该次区域的最高水平，其次是尼泊尔和斯里兰卡。因此，在南亚和西南亚，最优先的适应重点被确定为加强预警系统和使新基础设施具有复原力。

23. 在关于东南亚的报告中，确定了几个洪水和洪水相关疾病，包括登革热、疟疾和其他病媒传染疾病的热点地区。在中度气候变化设想情况和最坏气候变化设想情况下，印度尼西亚、菲律宾和泰国都在出现新的热点。因此，东南亚适应气候变化的首要优先事项被确定为保护红树林、提高水资源管理的复原力和加强预警系统。

24. 关于东亚和东北亚的报告指出，在大多数国家，热浪的影响非常严重，并将随着气候变化而继续加剧。热浪或许是对人类健康影响最大的灾害。在最糟糕的设想情况下，中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本和大韩民国 90% 以上的人口将受到热浪的影响；在蒙古和俄罗斯联邦，热浪将影响 60% 以上的人口。因此，在东亚和东北亚，最重要的适应优先事项是使新的基础设施能

<sup>4</sup> ESCAP/CDR/2021/3，第 1 段。

<sup>5</sup> 参见 [www.unescap.org/knowledge-products-series/asia-pacific-disaster-report](http://www.unescap.org/knowledge-products-series/asia-pacific-disaster-report)。

够抵御气候变暖，以保护经济资产和发展收益。此外，加强该次区域的预警系统将进一步保护最后一英里的人，即那些生活在偏远地区或由于社会经济状况而难以触达到的人。

25. 关于北亚和中亚的报告指出，在气候变化情景下，热浪和沙尘暴将对人口健康构成重大威胁。此外，与干旱有关的营养不良和疾病的发生率可能会上升，因为该区域受干旱影响的人数预计将增加至六倍，从现有假设情况下的 4.8% 增加到最糟糕气候变化设想情况下的 28.6%。因此，在北亚和中亚，提高水资源管理的复原力和改善旱地农业是最重要的适应优先事项。

26. 关于太平洋的报告指出，该次区域的小岛屿发展中国家越来越容易受到洪水和相关疾病带来的额外风险的影响，这些疾病直接影响到人类健康，并造成高昂的经济和社会代价。随着气候变化，以前未受洪水影响的国家将成为洪水风险的热点地区。在最坏气候变化设想情况下，太平洋小岛屿发展中国家遭受洪水和相关疾病影响的人数将从刚刚超过 20 万人增加到 250 万人以上。此外，根据政府间气候变化专门委员会和共享社会经济路径的最新气候变化模型，太平洋小岛屿发展中国家将面临热带气旋年度风速增加及其相关健康危害。如果气温上升 1.5 摄氏度，美属萨摩亚、法属波利尼西亚、新喀里多尼亚、纽埃、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加和瓦努阿图可能会出现年度风速加剧的情况。太平洋小岛屿发展中国家近 8.3% 的人口将受到预计将大幅增加的地面风的影响，对人类健康造成重大损害。在太平洋小岛屿发展中国家，建立具有复原力的水资源管理程序和加强预警系统是适应工作的主要优先事项。

27. 此外，在《2022 年太平洋展望：加速气候行动》<sup>6</sup> 中，对影响人们健康的自然灾害、气候变化和生物危害之间的复杂关系进行了分析。文件根据典型浓度路径和共享社会经济路径分析所提供的未来情景，强调了该次区域的气候和生物危害风险热点。其中包括洪水和相关生物危害等极端事件的发生率增加。文件进一步指出，对适应措施的投资，包括加强预警系统和在灾害和卫生部门应用前沿技术，可以产生有益的连锁效应。由于建设抵御自然灾害的能力是太平洋次区域的一个首要目标，因此在这方面仍有加强合作的余地。

28. 2021 年，亚太抗灾能力网络的风险和抗灾能力门户网站上线。该门户网站包括一个符合目的的数据生态系统，其中包含可访问和可操作的风险信息，特别是为了应对风险的系统性质。创建该平台的目的是确保各国能够分析关于灾害和气候变化的大量科学信息以及健康、社会和经济数据，以用于监测与气候、灾害和健康有关的可持续发展目标具体目标，即具体目标 1.5、2.4、3.d、4.7、6.6、9.1、11.5、13.1、14.2 和 15.3；支持进一步实施《仙台框架》的优先事项 1；并支持决策者作出涵盖多个部门的有效风险知情决策。

29. 2022 年，区域知识库得到加强，减少灾害风险和复原力相关的政策一致性得到提高。该门户网站的综合风险分析被用于充实亚太可持续发展论坛

---

<sup>6</sup> ST/ESCAP/3062。

2022 年次区域磋商期间关于监测可持续发展目标 6、7、9 和 11 实现情况的讨论。该门户的综合分析已被纳入不丹 2022 年国家共同分析框架的主流，并用于为巴基斯坦国家适应进程第一次磋商提供信息。分析将在国家以下一级进一步缩小规模，以支持巴基斯坦国家灾害管理局预测气候和自然灾害。在亚美尼亚，环境部的政策制定者使用并展示了门户网站的分析结果，将其作为北亚和中亚次区域预测和风险信息的一个用户友好的数字来源。最后，在包括国家以下一级决策支持系统在内的门户分析的基础上，老挝人民民主共和国请求提供一个定制的支持工具，以加快执行与灾害和气候有关的可持续发展目标。

## B. 加强合作和伙伴关系，以加快发展并强化对灾害-卫生-气候关联风险的总体复原力

30. 亚太区域的一些现有机制一直倡导将减少气候、灾害和卫生风险的工作结合起来。具体而言，2022 年在澳大利亚布里斯班举行的亚洲及太平洋减少灾害风险部长级会议包括了一次焦点会议，探讨旨在实施《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《突发卫生事件和灾害风险管理框架》卫生事项的《曼谷原则》如何支持卫生系统的复原力。会议重点讨论了一些良好做法，涉及如何通过多种灾害的灾害风险管理战略、卫生部门适应气候变化和加强卫生系统，在减少健康风险和最大限度地减少灾害和气候变化对健康影响方面取得进展。

31. 根据亚太减少灾害风险部长级会议共同主席的发言，能够承受跨界卫生紧急情况和其他危机挑战的有复原力的卫生系统，对于社区和个人的福祉和复原力至关重要。共同主席呼吁“各国政府和利益攸关方应用《曼谷原则》，并分享所确定的经验教训”。<sup>7</sup>

32. 亚太经社会和联合国减少灾害风险办公室正通过建设复原力专题联盟，与合作伙伴一道，推动各国在亚洲及太平洋减少灾害风险部长级会议上呼吁采取的行动。作为加强将突发卫生事件纳入整个亚洲及太平洋减少灾害风险工作的共同牵头机构，经社会和联合国减少灾害风险办公室与包括联合国人口基金和联合国项目事务署在内的合作伙伴一道，正在联合开发指导工具，以支持实施《仙台框架》的卫生事项，特别是为此注意到《曼谷原则》和其他促进整合卫生策略的区域和次区域框架。这些指导工具将在 2024 年举行的全球减少灾害风险平台第八届会议期间与成员国和专家分享，随后将举行 2024 年亚太减少灾害风险部长级会议。

33. 一个重要的指导工具实例——创新数字故事板——将于 2023 年进行开发，并纳入风险和抗灾能力门户网站。该工具将突出强调对气候、灾害和卫生关联风险拥有复原力的三个关键要素，即更深入地了解灾害-卫生-气候风险局面所固有的风险动态；实施《仙台框架》卫生事项和《曼谷原则》的途径；以及建设卫生基础设施的复原力，以减轻灾害-卫生-气候风险局面产生的影响。最后，亚太经社会在亚太抗灾能力网络下加强了伙伴关系，以便向

<sup>7</sup> 参见 [https://apmcdrr.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Co-chairs%E2%80%99%20Statement\\_APMCDRR%202022\\_0.pdf](https://apmcdrr.undrr.org/sites/default/files/inline-files/Co-chairs%E2%80%99%20Statement_APMCDRR%202022_0.pdf)。

成员国提供全面的数据和政策分析。具体而言，风险和抗灾能力门户网站的各种产品已被纳入非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统的区域抗灾能力数据和分析服务门户网站以及世界银行，并作为主流内容被纳入亚太知识管理中心、洪水复原力门户网站、《联合国气候变化框架公约》、亚太气候变化适应网络《APAN 适应摘要》，以及联合国减少灾害风险办公室的预防网络。经社会加强了与全球环境战略研究所的伙伴关系，并将利用该门户网站和日本国立环境研究所的亚太气候变化适应信息平台，在短期、中期和长期向本区域、次区域和面临风险的国家提供无缝的气候和灾害数据流和政策分析。

#### 四. 立足当前趋势，展望未来

34. 2022年是一个转折点。《巴黎协定》下的全球评估将在2023年11月30日至12月12日《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十八届会议期间进行，秘书长将于2023年9月召开气候雄心峰会，现在正是抓住这一势头，推进灾害和气候复原力全面议程的时候。

35. 需要建立更广泛的伙伴关系，采取综合和变革性的气候行动办法，将抵御所有冲击和灾害的能力置于公正和可持续发展的中心。随着2019冠状病毒病成为地方性流行病，从这一大流行病中吸取的经验教训应纳入“思考复原力”办法的主流，该办法应消除现有的孤岛，并以系统和全面的方式开展工作，覆盖生活在最后一英里的人们，正如秘书处关于到2027年在亚洲及太平洋实现全民预警的区域战略的说明<sup>8</sup>中所概述的那样。

36. 具体而言，根据《2023-2027年全民预警执行行动计划》<sup>9</sup>以及《仙台框架》中期审查的建议，可努力将卫生和灾害融入多灾种预警系统，并将卫生事项纳入预警系统的四大支柱：风险知识；监测和警报传播；通信；应对。多灾种预警系统覆盖率低至中等的国家，因灾死亡率几乎是预警系统覆盖率较高至全覆盖的国家的八倍。虽然亚洲及太平洋略高于50%的国家报称其提供的气候服务处于平均水平，但有很多国家仍然只能提供基本的气候服务，或者根本没有提供任何服务。要降低本区域的死亡率，就应填补预警系统方面的缺口。加强多灾种预警系统也应包括弥补现有系统中的差距，以满足下列群体的需要：妇女；残疾人；老年人，这一群体的妇女比例高于一般人口；以及任何其他被确定为易受灾害和健康相关问题影响的群体。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> ESCAP/CDR(8)/4。

<sup>9</sup> 世界气象组织，“全民预警倡议扩大到实地行动”，新闻稿，2023年3月21日。可查阅[https://public.wmo.int/en/media/press-release/early-warnings-all-initiative-scaled-action-ground#:~:text=The%20Early%20Warnings%20For%20All%20Initiative%20\(EW4All\)%20was%20formally%20launched,by%20the%20end%20of%202027.](https://public.wmo.int/en/media/press-release/early-warnings-all-initiative-scaled-action-ground#:~:text=The%20Early%20Warnings%20For%20All%20Initiative%20(EW4All)%20was%20formally%20launched,by%20the%20end%20of%202027.)

<sup>10</sup> 见 ESCAP/79/11。



## 五. 供委员会审议的议题

37. 考虑到《仙台框架》中期审查中确定的差距，特别是在政策一致性以及扩大合作的需求和机会方面，减少灾害风险委员会不妨采取以下行动：

(a) 就委员会和秘书处今后的工作提供指导，同时考虑到《仙台框架》执行情况中期审查中出现的新趋势；

(b) 建议各成员和准成员在 2023-2030 年期间继续制定战略，并进一步制定关于建设灾害、气候和卫生韧性的政策工具包和指南；

(c) 鼓励成员和准成员、国际组织以及私营部门、政策智库、基金会和学术界的利益攸关方，以区域协调的方式支持战略制定。

---