

关于在《2030 年可持续发展议程》的背景下
将减少灾害风险纳入
联合国系统工作的审查

撰 写 人

让·韦斯利·卡佐

联合检查组

2019 年，日内瓦



联 合 国

关于在《2030 年可持续发展议程》的背景下
将减少灾害风险纳入
联合国系统工作的审查

撰 写 人

让·韦斯利·卡佐

联合检查组



联 合 国
2019 年，日内瓦

执行摘要

关于在《2030 年可持续发展议程》的背景下将减少灾害风险纳入联合国系统工作的审查 JIU/REP/2019/3

审查的目标和范围

本报告载有对联合国系统各实体工作的审查，审查重点是机构间协调性和系统一致性，目的是更有效、更高效地执行大会在 2015 年第 69/283 号决议中核可的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。随后，在 2016 年，联合国系统行政首长协调理事会(首协会)在其 2016 年春季会议上核可了经修订的《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》(《联合国减少灾害风险促进抗灾能力行动计划：采取风险指引型综合可持续发展办法》)。减少灾害风险是确保实施《2030 年可持续发展议程》的一项重要战略。此外，《仙台框架》还呼吁整个联合国系统在联合国实体的各自任务范围内，以协调、有效和连贯的方式支持《框架》的实施。

为了对在联合国系统工作中纳入减少灾害风险的现状进行评估，该报告分析了各组织在执行任务的规范性活动或业务活动方面将减少灾害风险纳入机构优先事项的程度。报告还介绍了各组织自我报告的信息，说明它们通过批准《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》来履行承诺的参与程度。审查评估了联检组参与组织在推动实施《联合国行动计划》三项承诺方面的参与程度。这三项承诺分别为：(1) 通过风险指引型综合方法加强全系统的一致性，以支持《仙台框架》和其他协定的实施；(2) 开展联合国系统的能力建设，为各国在减少灾害风险方面提供协调一致的高质量支持；以及(3) 确保减少灾害风险仍然是本系统各组织的战略优先事项。

本次审查了解了联合国系统与区域和国家利益攸关方之间在减少灾害风险方面的现有合作。本报告的提议旨在弥合差距并加强各系统组织之间的协调合作，采取一体行动，以便在《2030 年议程》的背景下有效和高效地实施减少灾害风险战略。

方法

编写报告所采用的方法包括：与参与组织协商，对职权范围进行案头审查和编写；对参与组织的调查表答复中所含数据进行定量和定性分析；以及通过在总部和外地工作地点进行访谈采集信息。在分析中，审查组根据 20 个参与组织在回答问卷和访谈时所提供的数据进行了定量和定性分析。约 16 个联合国秘书处部门、办事处和区域委员会(包括联合国减少灾害风险办公室)对问卷作了单独答复。审查收集的数据时间跨度为 2012 年至 2017 年。为确定与审查范围相关的非联合国利益攸关方，如国际金融机构、区域和国家政府间组织以及负责区域或国家的减少灾害风险工作的技术组织等，审查小组在访问不同地区期间与这些利益攸关方会面，开展了摸底调查工作。

审查结果

联合国系统对减少灾害风险的承诺

收集到的数据和收到的资料表明，联合国系统中的大多数组织正在开展纳入减少灾害风险的工作。仅四个组织表示该问题与其任务无关(见建议概览表)。作为首协会成员，所有联合国实体都应履行对实施《行动计划》所作的承诺。各实体之间的参与程度各不相同，具体取决于该问题与每个组织核心任务的相关性。此外，主要从事国家一级业务活动的组织通过其风险指引型部门方案规划工作投入了大量资源，在人道主义—发展—和平关系中纳入减少灾害风险问题，在发展系统改革背景下支持了联合国的工作。

将减少灾害风险纳入整体战略计划

联合国系统的大多数组织已将减少灾害风险纳入其整体战略计划，因此正在实施相关目标下的活动。然而，用于报告所取得进展的指标因组织而异。报告框架的差异不利于用以衡量《仙台框架》实施进展情况的全系统综合报告。目前正在进行的将具体部门的报告框架与《2030 年议程》的总体报告对接的工作将有助于改进相互关联的发展指标，同时避免对不同框架下的具体部门报告进行双重核算。目前，有 11 个《仙台框架》的报告指标用于报告与可持续发展目标相关的进展情况。加强统一性将有利于全系统的报告框架，符合《仙台框架》、《2030 年议程》以及其他密切相关的全球任务(如气候变化)之间已有的协同作用。

减少灾害风险的跨领域性

分析表明，在很大程度上，减少灾害风险不仅仅是一个专门目标，而且往往是在实现与《2030 年议程》相关的其他目标时产生的副产品，例如关于减贫的目标 1，关于健康的目标 3，关于有抵御灾害能力的住区的目标 11 或关于气候变化的目标 13。风险指引型可持续发展议程要求发展战略不但有助于通过实施不同的全球框架建设抗灾能力，同时也能确保工作的连贯性和一致性，并通过改进全系统的协调性来充分利用互惠优势。

联合国减少灾害风险办公室的作用

联合国减少灾害风险办公室是联合国系统减少灾害风险的协调中心，主要开展协调工作，作为一个规范性实体支持各国在加强体制框架以提高备灾和抗灾能力方面的努力。其秘书处的预算主要依靠自愿捐款，于 2012-2013 年和 2016-2017 年两个两年期间下降了 8%，占本报告所述期间用于减少灾害风险的报告资源总额的 4.7%。该办公室通过发布指导意见和建立“仙台框架监测平台”加强了其支持工作，平台有助于各国报告其在减少灾害风险国家战略中取得的进展。办公室秘书处通过为促进抗灾能力减少灾害风险高级管理小组以及联合国减少灾害风险协调人小组制定并开发了机构间机制和工具，以加强其协调作用的有效性。它们的工作有助于建立起一个注重成果的框架，使联合国各实体能够报告在执行《行动计划》方面取得的进展。若能更多地参与其他协调机制和磋商，例如首协会和正在进行的驻地协调员制度改革，高级管理小组将可发挥更加有效的作用。高级管理小组在确保将减少灾害风险全部纳入新一代《联合国可持续发展合作框架》(已取代联合国发展援助框架)的制订中发挥作用。

外地工作和业务活动中的减少灾害风险工作

联合国系统各组织与区域和国家当局密切协调，积极参与外地工作，支持将减少灾害风险纳入联合国国家工作队(或多国办事处)战略计划。开展旨在提高认识及更好地准备、规划和实施减少脆弱性措施、灾后复原和应急反应的能力建设，以及支持各国建立减少灾害风险体制框架，是联合国系统的核心工作。许多与减少灾害风险有关的活动源自实施其他任务(例如气候变化，健康和卫生)。小组在编制本审查的过程中指出，因为资源被划归至更广泛的部门领域(如人道主义和发展)，所以各组织报告的工作并不总是在资源方面加以说明。

联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织(世卫组织)等组织在执行本职任务中采用风险指引型方法，将减少灾害风险作为其工作中跨领域问题来解决。世卫组织投入大量资源来减少传染病爆发的风险。尽管儿基会确实报告了集中量化数据，但由于大多数情况下减少灾害风险在其部门方案规划中属于跨领域工作，因此监测框架并不始终全面反映这些方面的数据。例如在易发洪水的孟加拉国，虽然提高供水点是减少灾害风险的一项措施，但可能不会被跟踪或编入预算。在许多情况下，减少灾害风险已纳入发展/人道主义政策和实践，而不是一个独立的问题。

大多数在外地开展工作的组织都指出，鉴于通过整合部门方案规划的方式将减少灾害风险纳入其核心工作的程度，使它们无法专门就减少灾害风险的资源编写具体报告。特别是目前正在通过将《2030 年议程》及其可持续发展目标的报告框架与《仙台框架》的目标联系起来，加强对这一具体问题的报告。如上所述，目前有 11 个《仙台框架》的报告指标用于报告可持续发展目标。交付和报告方面的这种趋同性考虑到了联合国全球任务之间的相互联系，与采用人道主义—发展—和平关系的办法解决可持续发展问题的做法相符。

非驻地机构的作用

小组还指出，非驻地机构通过与其他在外地设有办事处的联合国系统组织建立的伙伴关系以及与国家利益攸关方(例如世界气象组织及其国家对口机构、国家气象和水文部门)建立的直接伙伴关系发挥作用。通过系统的、风险指引的部门方案规划，在制定国家发展计划(以及相对应的《联合国可持续发展合作框架》)时纳入减少灾害风险内容是在《2030 年议程》背景下促进实施《仙台框架》的一个重要组成部分，也是正在进行的联合国发展系统改革的一部分。

减少灾害风险相关工作方面的报告资源

作为审查范围的一部分，小组通过调查问卷的答复收集了 2012 年至 2017 年期间减少灾害风险资源分配方面的数据。该期间的汇总数据为 41.2 亿美元。应该认为这一数据低估了减少灾害风险专项资源，因此不应将其视为不同组织参与程度的间接指标。由于减少灾害风险具有跨领域性，因此相关活动不一定在该类别下报告。定性分析表明，通过在整体战略和工作方案以及外地项目活动的实施中纳入减少灾害风险，各组织在业务工作中包含了减少灾害风险内容。另外还通过规范性工作来解决这一问题，例如世界气象组织的工作，该组织建立了一个国家概况数据库，可以跟踪与减少灾害风险有直接和间接联系的具体指标。

关于联合国秘书处，在本报告所述期间(2012-2017 年)，联合国减少灾害风险办公室的资源仅占参与组织报告的已分配资源的 4.7%。尽管《仙台框架》得到通过，并且与《2030 年议程》联系起来，但办公室的资源却没有随之增加。注意到为促进《仙台框架》的实施，联合国减少灾害风险办公室承担的繁重工作量和扩大的任务授权，提高资源预测性和可用性将有助于加强其在减少灾害风险方面的协调工作。

联合国粮食及农业组织、联合国开发计划署、世界粮食计划署、世卫组织和气象组织报告的资源占 2012-2017 年期间报告的减少灾害风险专项资源的 92.4%，约为 38.2 亿美元。虽然资金的数目庞大，但仍然低估了联合国系统各实体分配的资源总额，因为与减少灾害风险有关的活动往往被纳入更宽泛的人道主义-发展-和平关系的领域。减少灾害风险工作贯穿各领域，将其作为一个独立领域进行监测的工作尚未得到充分解决。作为现行联合国发展系统改革的一部分，可努力突出在实现可持续发展目标过程中减少灾害风险方面取得的进展并报告实施《2030 年议程》方面取得的进展，同时考虑所有不同目标之间的部门间联系。增加本系统参与减少灾害风险相关工作的资源，可促进实现《仙台框架》的目标。显然有必要倡导捐助方提供更可预测的资金，以加强对联合国减少灾害风险办公室和支持此类工作的联合国系统其他组织的实施、监测和报告工作的支持。

减少灾害风险的伙伴关系

建立机构间伙伴关系(如加强减灾能力倡议和环境与减少灾害风险伙伴关系)，从联合国系统不同组织的核心任务中获得专门知识以开展减少灾害风险工作，是利用协同作用的一种有效方式，也是实现可持续发展的一种更加成功的综合方法。人道主义事务协调厅主持机构间常设委员会，支持全球应急准备伙伴关系并开发开放使用的数据库以分享人道主义援助数据。可复制和推广这种良好做法的范例来加强《仙台框架》的实施。

对性别敏感的减少灾害风险政策和数据收集

本审查评估了各组织在设想和开展与减少灾害风险有关的工作中将性别观点纳入主流的程度。虽然开展对性别敏感的工作的意愿显而易见，但根据联合国促进性别平等和增强妇女权能署所述，将性别层面纳入工作的意向和实际行动之间尚存在差距。为了在制定减少灾害风险政策中有效地面向妇女和女童，似乎有必要按性别、年龄和残疾情况进行必要的分类，以提高数据数量和质量。这种改进可使人们采取更具体的行动，更加确信妇女和女童能从能力建设受益，并参与制定国家减少灾害风险战略。虽然已经制定了对性别敏感的减少灾害风险准则和工具，但还需提高对它们的宣传。在所有对性别敏感的数据库中建立和共享数据，促进查明性别不平等的差距，将能加强机构间工作对支持实施《仙台框架》和《2030 年议程》的潜在影响。

不让任何人掉队

在加强联合国系统减少灾害风险方面的工作时，还建议优先考虑易受风险影响的国家，特别是最不发达国家，内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及所有国家中的脆弱人口群体。在减少灾害风险方面满足残疾人需求的包容性战略也将有助于确保有抗灾能力的发展，不让任何人掉队。

结论

审查结果表明，联合国系统各组织在开展促进可持续发展的业务活动时，已经将减少灾害风险纳入其整体计划，并采取了风险指引型部门方案规划战略。作为用于实现《2030 年议程》目标的一个固有组成部分，纳入减少灾害风险符合联合国的人道主义—发展—和平关系方法，有助于连贯有效地实施互相关联的、与可持续发展有关的全球任务。

建议

检查专员为加速实施《仙台框架》及其相关行动计划提出了三项建议。建议 1 是针对理事机构，其他两项建议则针对行政首长。报告中以粗体字表示的软性建议(第 25-26、28、38、51、60、67、72、77、79、83-84、87、90、95、98、100、121、162、165-166 及 168 段)对上述建议进行了补充。

建议 1

联合国系统各组织的理事机构应请其组织的秘书处利用《联合国减少灾害风险促进抗灾能力行动计划的成果框架——监测和报告〈联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划〉实施进展的指南》所提供的具体指导，提交一份显示其组织的核心任务与减少灾害风险之间的相互联系图，并相应地报告减少灾害风险方面的进展情况。

建议 2

秘书长在与各组织的行政首长一道领导联合国发展系统改革的同时，应确保将减少灾害风险作为国家小组共同战略计划的一部分系统性地纳入新一代《联合国可持续发展合作框架》之中，以实现风险指引型的发展和规划，划拨供其实施的资源，并建立一个共同报告系统，对照《仙台框架》和《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》中的优先事项衡量进展情况，并向理事机构详细报告业务活动。

建议 3

在外地工作的各组织的行政首长，在为重振驻地协调员制度的持续改革做贡献时，应确保联合国国家工作队计划设立专门能力落实风险指引型发展活动，并确保向总部报告在外地开展的上述活动，包括监测其对落实《仙台框架》所做的贡献，同时考虑到可持续发展目标的报告框架。

目录

	页次
执行摘要.....	iii
缩略语.....	x
一. 导言.....	1
A. 背景.....	1
B. 审查的目标和范围.....	1
C. 方法.....	2
二. 《2030 年议程》的背景下的减少灾害风险.....	4
A. 《仙台框架》：联合国减少灾害风险的全球任务.....	4
B. 《仙台框架》、《2030 年议程》与其他全球任务之间的协同作用.....	5
C. 减少灾害风险的伙伴关系.....	8
D. 可持续发展的风险指引型综合方法.....	9
E. 促进性别平等的减少灾害风险战略.....	14
三. 将减少灾害风险纳入联合国系统工作.....	15
A. 《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》：联合国系统的承诺.....	15
B. 联合国减少灾害风险办公室的作用：联合国系统内 减少灾害风险的协调中心实体.....	20
C. 将减少灾害风险纳入联合国系统各组织的整体战略计划.....	24
D. 减少灾害风险专项资源概览.....	26
四. 外地工作.....	30
A. 导言.....	30
B. 亚洲及太平洋.....	31
C. 非洲.....	35
D. 拉丁美洲和加勒比.....	38
E. 欧洲.....	41
F. 西亚.....	43
五. 结论.....	44
附件	
一. 《仙台框架》优先行动领域和全球目标.....	46
二. 《仙台框架》与性别有关的内容.....	47
三. 将减少灾害风险纳入整体战略计划和相关工作方案的情况.....	48
四. 开发署、粮农组织、粮食署、世卫组织和气象组织 分配给减少灾害风险的资源.....	51
五. 各参与组织应就联检组建议采取的行动概览.....	56

缩略语

加共体	加勒比共同体
首协会	联合国系统行政首长协调理事会
经社部	经济及社会事务部
外勤部	外勤支助部
非洲经委会	非洲经济委员会
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
亚太经社会	亚洲及太平洋经济社会委员会
西亚经社会	西亚经济社会委员会
粮农组织	联合国粮食及农业组织
原子能机构	国际原子能机构
民航组织	国际民用航空组织
劳工组织	国际劳工组织
海事组织	国际海事组织
移民组织	国际移民组织
贸易中心	国际贸易中心
国际电联	国际电信联盟
联检组	联合检查组
人道协调厅	联合国人道主义事务协调厅
经合组织	经济合作与发展组织
东加组织	东加勒比国家组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
非洲顾问办	非洲问题特别顾问办公室
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署
防治荒漠化公约	联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约
贸发会议	联合国贸易和发展会议
开发署	联合国开发计划署
减灾办	联合国减少灾害风险办公室
环境署	联合国环境规划署
教科文组织	联合国教育、科学及文化组织
气候公约	联合国气候变化框架公约
人口基金	联合国人口基金
人居署	联合国人类住区规划署
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
工发组织	联合国工业发展组织
训研所	联合国训练研究所
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室
项目署	联合国项目事务署
外空厅	联合国外层空间事务厅
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
世旅组织	世界旅游组织
万国邮联	万国邮政联盟
粮食署	世界粮食计划署
世卫组织	世界卫生组织
知识产权组织	世界知识产权组织
气象组织	世界气象组织

一. 导言

A. 背景

1. 作为 2018 年工作方案的一部分，联合检查组(联检组)审查了在《2030 年可持续发展议程》背景下将减少灾害风险纳入联合国系统工作的情况。¹ 此项审查由联合国减少灾害风险办公室行政首长于 2015 年提出开展，后推迟至 2018 年。

2. 由于灾害数量增加、种类繁多，严重影响了受灾人群的健康、生命、生计和可持续发展，过去数年来，减少灾害风险战略作为《2030 年议程》的一项核心组成部分，其相关性得到了人们的认可。因此，如本报告第二章所述，抗灾能力建设和预防是减少灾害风险战略的关键方面。

3. 联合国系统与各国合作，通过规范和业务活动加强对备灾、抗灾能力建设和灾后复原的干预。2015 年 6 月 3 日，大会第 69/283 号决议核可了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。《仙台框架》是一项为期 15 年的自愿性非约束性协议，该框架承认，国家对防止和减少灾害风险负有主要责任，但应与包括地方政府和私营部门在内的其他利益攸关方共同承担这一责任。随后，《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》于 2016 年更新，包括联合国系统在减少灾害风险方面作出的承诺和需要实现的成果。联合国系统行政首长协调理事会(首协会)成员承诺实施该《行动计划》，需将减少灾害风险纳入其工作，以便支持实现《仙台框架》向相关国家提供援助的目标。为促进抗灾能力减少灾害风险高级管理小组与首协会之间的密切互动，将有助于在全系统实施《2030 年议程》的工作中进一步统筹纳入灾害风险议程。

B. 审查的目标和范围

4. 审查的目标是分析联合国系统各组织在多大程度上通过其战略计划和视情况开展业务活动将减少灾害风险纳入其机构优先事项之中。审查评估联检组参与组织在以下三大方面推动《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》² 实施工作的参与程度：(1) 通过风险指引型综合途径加强全系统的一致性，以支持《仙台框架》和其他协定；(2) 开展联合国系统的能力建设，为各国在减少灾害风险方面提供协调一致的高质量支持；以及(3) 确保减少灾害风险仍然是本系统各组织的战略优先事项。

5. 本审查还评估了联合国系统各组织为履行其承诺所采取的行动，以及在加强一致性和促进协同增效方面所取得的进展以及报告减少灾害风险的现有框架。本分析旨在查明良好做法、吸取的经验教训以及差距和机遇，以完全依照《联合国行动计划》开展工作。本审查根据调查问卷答复以及在审查编写期间开展的访谈所提供的信息，综合地叙述了全系统的情况，说明联合国各实体在实施减少灾

¹ 见大会第 70/1 号决议。

² 《行动计划》列出了三项承诺和九项成果。见 www.preventionweb.net/publications/view/49076。

害风险工作的现状。这些调查结果激发了旨在推动实施《仙台框架》，从而全面实现《2030 年议程》的一系列建议。

6. 审查将涉及《仙台框架》与《巴黎协定》、《新城市议程》、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》和《国际卫生条例》等其他全球任务之间的协同增效，所有上述全球任务都与实现《2030 年议程》有关。³ 本审查的地域范围覆盖全球；机构覆盖范围包括 28 家联检组参与组织。审查还评估了将减少灾害风险纳入联合国国家工作队工作的情况及其与政府间机构、区域机构和国家机构确定的优先事项之间的衔接关系。

C. 方法

研究的时间框架和机构覆盖情况

7. 编写审查报告所采用的方法包括：与参与组织协商，对职权范围进行案头审查和编写；对参与组织的调查问卷答复中所含数据进行定量和定性分析；以及通过在总部和外地工作地点进行访谈采集信息。走访和访谈于 2018 年 6 月至 11 月期间开展。大约 20 个组织回答了调查问卷。联合国秘书处的 16 个部厅、区域委员会，包括联合国减少灾害风险办公室秘书处都提交了问卷答复。⁴ 收集了 2012 至 2017 年期间的数据。

8. 小组针对参与组织以及其他相关利益攸关方(如布雷顿森林机构、区域开发银行、负责减少灾害风险的区域和国家机构、政府当局以及与气象服务有关的技术组织)举行了会议。小组在亚的斯亚贝巴、曼谷、布里奇敦、日内瓦、河内、纽约和华盛顿等地与参与组织以及联合国系统以外的下列 20 个组织和国家当局召开了会议：国际残疾人联盟、全球环境基金、世界银行、国际复兴开发银行、国际货币基金组织、美洲开发银行、国际货币基金组织加勒比区域技术援助中心、加勒比气象和水文研究所、加勒比出口发展机构、加勒比开发银行、加勒比共同体发展基金、加勒比灾害应急管理局、中央紧急救济组织、巴巴多斯政府、亚洲备灾中心、泰国科学技术部、泰国内政部、越南农业和农村开发部、非洲联盟以及埃塞俄比亚国家灾害风险管理委员会。审查小组根据每个组织的情况编制了针对性访谈指南，并提前分发给相关的利益攸关方。通过与各个不同的组织会面，审查小组了解了联合国系统各实体、执行伙伴和国家利益攸关方所开展的工作。关于第三章中的区域，由于本系统不同组织对所在区域的定义方式不统一，本报告中的区域以联合国定义的区域为准。

概念、数据收集和术语

9. 检查专员希望提请注意与以下方面有关的一些方法问题：(a) 与灾害风险有关的概念和术语；(b) 与资源相关数据的全系统整合和地理分布。首协会方案问题高级别委员会在 2017 年 9 月第 34 次会议上讨论了有关灾害和危害的概念和

³ 关于提及减少灾害风险问题是可持续发展的一大要素的几份密切相关的联检组报告，见关于气候变化问题的 JIU/REP/2015/5，以及与小岛屿发展中国家和萨摩亚途径相关的三项报告 JIU/REP/2015/2、JIU/REP/2016/3 和 JIU/REP/2016/7。

⁴ 见内部监督事务厅，“第 2018/140 号报告：联合国减少灾害风险办公室审计”，2018 年 12 月 18 日。

定义的多样性问题。首协会根据关于与减少灾害风险有关的指标和术语问题不限成员名额政府间专家工作组于 2016 年完成的工作成果(A/71/644)，就统一术语取得一致意见。首协会编制了一份文件探讨了风险、危害和抗灾能力等关键概念。不限成员名额政府间专家工作组在《仙台框架》背景下界定的这些统一的定义和概念为审查提供了概念参照。⁵

10. 向参与组织分发的调查问卷要求其提供有关解决减轻灾害风险问题方面分配的资源的信息，包括在 2012-2017 年期间的活动类型(规范性工作、业务活动和数据收集)、地域覆盖范围，资源的来源和数量。并不是所有组织都对资源问题作出了答复。在许多情况下，它们表示减少灾害风险方面的工作归于其他目标和加以说明。例如，世界卫生组织(世卫组织)表示，生物危害免疫也应视为属于减少灾害风险和建立抗灾能力工作，因为这些方案解决了预防易流行疾病问题，属于减少灾害风险的范围。

11. 鉴于减少灾害风险的跨领域性，并且在资源分配方面也属于更广泛的领域，本审查中提供的财务数据低估了联合国系统各实体为减少灾害风险分配的资源总额，因为所作工作比实际报告的更多。一些组织表示，由于这种跨领域性，它们在减少灾害风险方面所做的大量工作和相关资源未作为减少灾害风险工作予以报告。由于联合国系统正致力于在实现可持续发展的总体任务范围内，将减少灾害风险纳入部门方案规划活动风险指引型办法，因此在单独的减少灾害风险领域里实际所做的工作比报告的工作要多。在这种情况下，查明专门用于减少灾害风险的具体资源非常困难。

12. 小组还想提请注意审查所用的术语的变化：作为联合国发展系统现行改革的一部分，新一代的《联合国发展援助框架》目前被称为《联合国可持续发展合作框架》。

评估问题

13. 为了实现项目的目标并产生预期的影响，调查问卷将减少灾害风险战略定位在《2030 年议程》的范围内，提出了以下问题：

- (a) 减少灾害风险在《2030 年议程》中的相关性是什么？
- (b) 联合国系统各组织如何参与实施《联合国行动计划》和《仙台框架》，并将这些问题纳入其整体计划中？
- (c) 《仙台框架》与可持续发展相关的其他全球任务之间存在什么协同作用？
- (d) 联合国系统工作如何将减少灾害风险纳入其在区域和国家一级的活动(例如联合国可持续发展合作框架、国家工作队和区域委员会)？
- (e) 系统各组织在减少灾害风险方面开展了什么活动？分配了多少资源？
- (f) 联合国系统的工作是否支持促进性别平等的战略？
- (g) 已经制定了哪些机制以确保开展联合国系统工作时的协调性和有效性？

⁵ CEB/2017/6, 附件三, “采取风险和抗灾能力分析框架：关于实现更加积极、协调和有效的联合国行动的提案”，第 17 页。另见 A/71/644。

14. 针对上述问题进行的分析为本报告的调查结果、结论和建议提供了依据。
15. 根据联检组章程第 11(2)条, 本报告经检查专员协商后定稿, 以便利用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。
16. 为便于处理报告并落实报告中的建议和监测落实情况, 附件五所载表格说明了本报告是否已提交至有关组织, 供其采取行动或参考。该表确定了与各组织有关的建议, 具体指出这些建议是否需要该组织的立法或理事机构作出决定, 或者是否可由该组织的行政首长遵照执行。
17. 检查专员谨对所有协助编制本报告的人员表示感谢, 特别是那些参与采访和欣然分享其知识和专门知识的人员。

二. 《2030 年议程》的背景下的减少灾害风险

A. 《仙台框架》：联合国减少灾害风险的全球任务

18. 《仙台框架》于 2015 年获得通过, 这是 20 多年来联合国系统对减少灾害风险问题日益重视的结果。⁶ 在这方面, 大会第 44/236 号决议宣布“国际减少自然灾害十年”将于 1990 年 1 月 1 日开始, 从而启动了此国际十年的工作, 这是一座重要的里程碑。该十年旨在通过协调一致的国际行动特别是在发展中国家采取这种行动, 减少自然灾害造成的生命损失、贫穷和财产损失以及社会和经济破坏。
19. 十年期间取得的进展推动了大会在 1999 年第 54/219 号决议中通过了《国际减少灾害战略》。大会还请秘书长利用自愿捐款设立一个减少自然灾害机构间工作队, 由来自所有有关的联合国实体、民间社会和非政府组织以及社区和区域实体的代表组成, 作为联合国内用于确定各级减少灾害风险事项国际合作战略的主要论坛。大会还要求建立: (a) 一个机构间秘书处(后来成为“联合国减少灾害风险办公室”), 作为联合国系统内负责将减少灾害风险纳入社会经济规划、支持战略实施的一个协调中心; (b) 一个减灾信托基金。⁷ 2004 年海啸发生之后, 会员国通过了《2005-2015 年兵库行动框架: 加强国家和社区的抗灾能力》, 目的是进一步减少灾害风险, 挽救生命和生计, 同时责成联合国减少灾害风险办公室支持各国和利益攸关方实施该框架。
20. 《仙台框架》建立在《兵库框架》的成果的基础之上, 目的是在所有层面减少灾害风险和损失。为支持这一目标, 《仙台框架》设定了 2015-2030 年期间减少灾害风险的四个优先领域和七个目标, 也对各国政府和包括联合国在内的利益攸关方的作用提供了明确指导。这符合大会之前的一些决议以及联合国各主要会议和首协会的成果文件的精神, 这些文件强调了减少灾害风险工作的重要性, 并强调必须将这方面工作纳入联合国系统方案和活动, 以期在各部门内部和跨部门之间减少生物危害、技术危害和自然灾害带来的风险。⁸

⁶ 详细的历史年表见 www.unisdr.org/who-we-are/history。

⁷ 大会第 54/219 号决议。

⁸ 关于联合国减少灾害风险办公室任务的年表, 见 www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports。

21. 《仙台框架》是《兵库框架》的后续文件，以系统性方式看待与风险管理和灾害影响相关的潜在因素。风险降低范式是根据先前的减少灾害风险框架确定的，即《建立更安全的世界的横滨战略：预防、防备和减轻自然灾害的指导方针》和《兵库框架》，重点是降低风险和增强抵御能力。《仙台框架》的通过加强了这种转变，并凸显了一些因素，如纳入生物和技术危害、(在降低风险的基础上)强调风险管理、治理以及更广的部门行动视角，包括 38 处提及健康问题。⁹

22. 《仙台框架》述及自然或人为危害引起的小规模和大规模、频发性和非频发性、突发性和缓发性灾害，以及相关环境、技术及生物危害和风险。其目的是指导各级以及在各部门内部和跨部门对发展中的灾害风险进行多种危险管理。¹⁰

《仙台框架》的首要目标是通过实施综合包容性战略和采取措施减少受灾脆弱性、加强应急和复原准备并提高抗灾能力，预防和减少现有的和新的灾害风险。为了监测实施《仙台框架》方面取得的进展，确定了七个目标、四个优先行动领域以及 13 项指导原则。¹¹ 为了支持实施这一全球减少灾害风险议程(由各国主导)，联合国系统制定了一项《行动计划》和相关工具，以确保开展协调一致的工作，解决减少灾害风险问题。《兵库框架》通过后，首个计划获得批准，并在大会核可《仙台框架》之后得到修订。

23. 关于危害，国际原子能机构(原子能机构)在核和放射性紧急情况的应急准备和响应方面有一个现行方案。原子能机构继续保持国际应急准备和响应框架，该框架以国际法律文书为基础，有助于建立和维护用于核和放射性紧急情况备灾及应对的能力和安排。在这一背景下，原子能机构放射性和核紧急情况机构间委员会继续保持《国际组织辐射应急联合管理计划》，原子能机构为该委员会提供文秘服务。该计划提供了一种协调机制，并明确规定了参与国际组织的作用和能力。该计划就每个组织如何做好核或放射紧急情况的准备安排以及在灾害应对期间如何采取行动的问题做了统一解释。¹²

B. 《仙台框架》、《2030 年议程》与其他全球任务之间的协同作用

24. 2015 年，为取代(2000-2015 年)千年发展目标确定的框架，大会第 70/1 号决议通过了《2030 年议程》。《2030 年议程》是处理阻碍可持续发展的最紧迫问题的路线图，是一项包容性方案，旨在不让任何人掉队，特别是不让最弱势群体掉队。它是一项整体议程，包括 17 个目标和 169 个具体目标，不同目标之间存在较强的联系。实现可持续发展目标意味着在某些情况下需要权衡取舍，在其他情况下则惠及各方。¹³ 总体而言，该议程要求对联合国系统的工作采取综合

⁹ 见世卫组织，《2018 年 100 个核心卫生指标全球参考清单(及与卫生有关的可持续发展目标)》(2018 年，日内瓦)。

¹⁰ 见 www.unisdr.org/files/44983_sendaiframeworkchart.pdf。

¹¹ 见附件一中的《仙台框架》目标和优先行动领域。另可查阅 www.preventionweb.net/sendai-framework/sendai-framework-for-drr/at-a-glance。

¹² 见 www.iaea.org/topics/emergency-preparedness-and-response-epr。

¹³ 见 Gerald G. Singh and others, “A rapid assessment of co-benefits and trade-offs among Sustainable Development Goals”, *Marine Policy*, vol. 93. 可查阅 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X17302026。

办法，同时在实施《2030 年议程》中考虑到协同作用或权衡取舍。实现可持续发展目标需要涵盖五“P”要素，即人(people)、地球(planet)、繁荣(prosperity)、和平(peace)以及实现这些目标所必需的伙伴关系(partnership)。

25. 《仙台框架》是大会在 2015 年通过的一系列全球任务之一。实施《仙台框架》，要么与 2015 年以来通过的其他任务相互关联，要么是实施其他任务的所需条件，例如：《2030 年议程》、《巴黎协定》¹⁴、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》¹⁵、《小岛屿发展中国家快速行动方式(萨摩亚途径)》、¹⁶《人道议程》¹⁷和《新城市议程》。在关于减少灾害风险的最新决议(73/231)中，大会回顾了系统性方法，将减少灾害风险置于其他相关全球任务的核心地位。¹⁸虽然抗灾能力和备灾是可持续发展的一项必要条件，但是《仙台框架》与实现可持续发展目标之间的联系却没有得到足够的重视。检查专员希望本报告将有助于提高认识，激励所有相关的机构利益攸关方，包括国家一级的利益攸关方，采取更果断的行动，加速实施《仙台框架》和减少灾害风险议程。

26. 联合国系统的不同实体与涉及不同任务的职能部委(如教育、农业、环境、城市规划和住区等)的代表合作，籍此与其支持者密切共事。鉴于灾害风险管理具有跨领域性，所有职能部委需要在国家灾害管理局的牵头下协调工作，同时联合国系统各实体也需要彼此协调，以应对建立更具抗灾能力的社会以及增加备灾能力所需的各个方面问题。检查专员认为，联合国系统各组织应相互协调，以最有效和最高效的方式支持国家利益攸关方，确保将减少灾害风险纳入国家发展战略。

27. 下文图 1 显示了根据调查问卷答复总结的自我报告的协同作用的结果。减少灾害风险不仅是实施《仙台框架》及其不同目标的一部分工作，还需借助与其他任务有关的联合国工作，如实施里约三公约(《生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》和《联合国气候变化框架公约》)、《人道议程》和《新城市议程》。这意味着需要通过利用全球任务之间的协同作用来减少灾害风险。这是一个积极的结论，反映了在促进可持续发展方面获得的双赢结果，但也要求明确界定报告框架，以衡量不同任务的进展情况，同时加强问责制。应更多使用共同指标来报告不同的全球任务的履行情况，从而在报告整个联合国系统执行《2030 年议程》及其环境支柱(包括环境公约的作用)的进展情况方面增强问责。¹⁹

28. 检查专员认为，应作出进一步努力，将联合国系统内现有的报告框架连接起来。特别是，注意到里约各公约通过其实施对减少灾害风险和增强抗灾能力所做贡献的重要性，联合国减少灾害风险办公室和联合国环境规划署(环境署)以及各环境公约秘书处可展开更加紧密的合作，以确保建立相互支持的报告系统和信

¹⁴ FCCC/CP/2015/10.Add.1, 附件。

¹⁵ 大会第 69/313 号决议。

¹⁶ 大会第 69/15 号决议。

¹⁷ A/70/709。

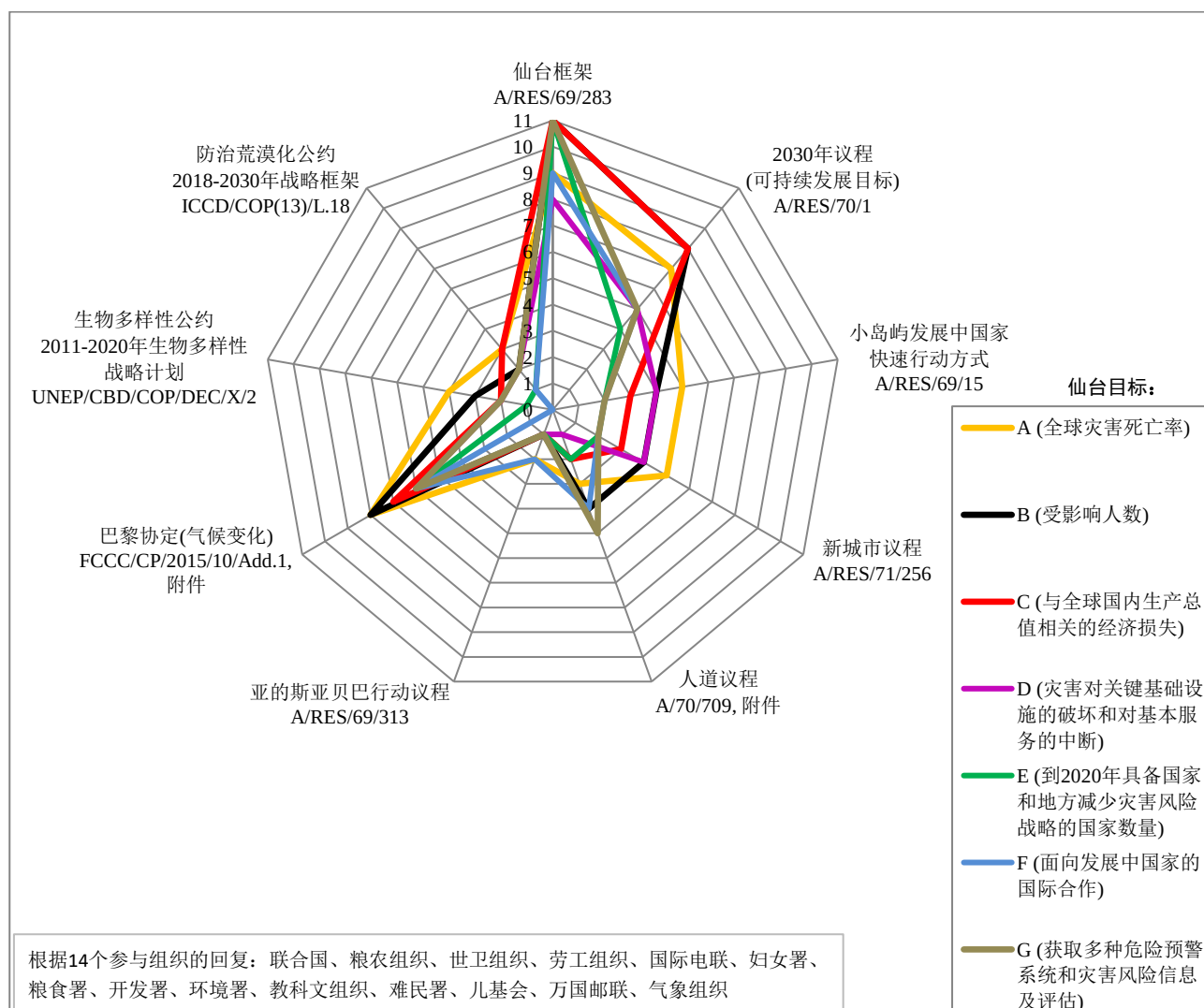
¹⁸ 大会第 73/231 号决议，第 23 段。

¹⁹ 依据里约各公约以及《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《关于汞的水俣公约》所做的工作与减少灾害风险的不同方面是相互联系的。

息共享，从而提高可见度并改进对《仙台框架》目标实施情况的监测。报告机制建立后，可以扩大范围，使其涵盖已确定与减少灾害风险存在联系的其他环境公约。

图一

《仙台框架》、《2030 年议程》和联合国其他全球任务之间的协同作用图



资料来源: 联检组根据问卷答复(2019 年)编撰。

29. 学术界以及国际货币基金组织和世界银行²⁰ 已经探讨了可持续发展目标之间的相互联系，绘制了目标之间存在的权衡和/或共同利益的关系图，倡导采取一种系统方法，在实现《2030 年议程》方面取得进展。其中一些联系将减少灾害风险和气候变化²¹ 与人道主义问题关联起来。本报告中将提及的联合国系统中的气候变化战略是与减少灾害风险明确相关的。首协会于 2017 年核准的《联合国系统应对气候变化行动战略方针》便是如此。其中一个支柱由联合国减少灾害风险办公室领导，应对减少灾害风险问题(CEB/2017/4/Add.1)。

²⁰ 世界银行，《实施 2030 年议程：2017 年更新》(华盛顿特区，2017 年)。

²¹ 关于气候变化方面，见 JIU/REP/2015/5。

30. 减少灾害风险是不同可持续发展目标涉及的一个贯穿各领域的问题。联合国系统的不同实体可积极支持各国建立抗灾能力并减少灾害风险，努力实现具体目标。有鉴于此，正如下节所述，减少灾害风险是以风险指引型方法实现可持续发展的结果。为了减轻国家机构的报告负担，联合国减少灾害风险办公室提供了指导，说明如何统一与减少灾害风险相关的可持续发展目标的指标，这些指标覆盖了“仙台框架监测系统”的 11 项指标。在 2016 年和 2017 年期间，联合国减少灾害风险办公室积极参与并与联合国统计委员会协调，该委员会批准使用《仙台框架》七个指标来衡量可持续发展目标 1(关于消除贫困)、11(关于可持续城市和社区)和 13(关于气候行动)。“仙台框架监测系统”允许对照关键的可持续发展目标(特别是目标 1、11 和 13)的共同指标进行报告。这两个框架的报告之间可以有很大的协同作用。《仙台框架》的监测旨在对可持续发展目标 11 项指标的监测进行补充。2018 年，各国报告的与减少灾害风险有关的指标数据首次纳入了在可持续发展高级别政治论坛上发布的《2017 年可持续发展目标报告》中。“仙台框架监测系统”还为联合国减少灾害风险办公室提供数据，以便每年为《可持续发展目标报告》提供内容。

C. 减少灾害风险的伙伴关系

1. 加强减灾能力倡议

31. 加强减灾能力倡议是一个需求驱动的机构间伙伴关系，支持各国动员和汇集联合国系统内外的专门知识，以寻求减少灾害和气候风险的综合连贯的解决方案。加强减灾能力倡议由联合国开发计划署(开发署)主持，汇集了联合国系统的六个组织作为执行伙伴(包括联合国粮食及农业组织(粮农组织)、开发署、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世卫组织)；七个组织作为技术合作伙伴(全球减灾民间社会组织网络、红十字会与红新月会国际联合会、国际移民组织(移民组织)、人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国项目事务厅(项目厅)和世界气象组织(气象组织))；以及六个咨询伙伴(全球减灾与灾后恢复基金、经济合作与发展组织(经合组织)、海外发展研究所(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、RedR 澳大利亚、联合国训练研究所和联合国减少灾害风险办公室)。

32. 迄今为止，加强减灾能力倡议合作伙伴已经在 30 个国家积极开展减少灾害风险的能力建设。在这些国家中，该倡议发挥了重要作用，支持联合国系统更好地将减少灾害风险纳入《联合国可持续发展合作框架》，启动了减少灾害风险的联合倡议或方案，协助国家当局拟定符合《仙台框架》承诺的有关减少灾害风险的国家战略、框架或行动计划。

33. 加强减灾能力倡议伙伴关系是集知识、经验和资源为一体的独特组合，利用其成员的多样化专业知识，支持各国实施《仙台框架》。伙伴关系的目标是支持根据普遍存在的风险来确定国家一级的关键能力差距，并支持结合连贯一致的机构内干预措施来弥合这些差距。加强减灾能力倡议伙伴关系支持若干国家主导的能力评估，推动了国家减少灾害风险计划和战略的设计与核准。在大多数情况下，这些计划和战略有助于推进政策和机构改革，而加强减灾能力倡议的参与通常正是为了推动此类改革。

34. 这一协调行动不但有为数众多的联合国系统组织参与，还吸引了其他相关的伙伴和利益攸关方参加。这是一个良好做法的范例，应根据关于加强可持续发展实施手段的目标 17，予以加强和进一步鼓励，并提供专门支持以确保可持续性。加强减灾能力倡议伙伴关系提供了一种协调的联合国系统方法，以支持联合国国家工作队和会员国评估、规划和发展减少灾害风险的能力。²²

2. 环境与减少灾害风险伙伴关系

35. 环境与减少灾害风险伙伴关系是这方面的另一伙伴关系，在过去十年中通过可持续管理、保护和恢复生态系统来减轻灾害风险，同时力求实现可持续和有抗灾能力的发展。该伙伴关系于 2008 年正式成立，是由联合国系统各组织、非政府组织和专业机构组成的一个全球联盟，²³ 其秘书处设于日内瓦环境署冲突后及灾害管理处。

36. 该伙伴关系旨在根据《仙台框架》促进和扩大实施基于生态系统的减少灾害风险工作，并确保在全球、国家和地方各级将其纳入发展规划的主流。它提供以技术和科学为依据的专业知识，并在基于生态系统的减少灾害风险方法中采用最佳做法。它以其愿景为指导，即改善生态系统管理，减少灾害风险和适应气候变化，从而建立具有抗灾能力的社区。

3. 全球应急准备伙伴关系

37. 人道协调厅通过各种伙伴关系，例如加强减灾能力倡议和全球应急准备伙伴关系，推动提供支持。后者的目标是帮助各国达到最低限度的备灾水平，以便在当地更好地管理灾害事件，减少对国际援助的需求。²⁴ 此外，人道协调厅政策处在秘书长《围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作：从救济到发展》的年度报告中在规范/政策层面上，随后会员国也在大会第 73/136 号决议中宣传和 supports 努力实现这一目标的重要性。

38. 检查专员认为，应进一步支持和推广这些伙伴关系在实施与减少灾害风险相关的协调活动、利用不同专业领域的协同作用并与国家利益攸关方展开合作方面取得的经验教训。可以具体解决最脆弱国家的专门支助问题，探索向小岛屿发展中国家、最不发达国家、内陆发展中国家和有特殊需要的国家群体提供资源的新方法。在制定建设更具抗灾能力的社区以加强和巩固可持续发展道路的专项计划的过程中，还应优先考虑弱势社区和妇女。

D. 可持续发展的风险指引型综合方法

39. 可持续发展的风险指引型综合方法考虑了与气候变化、流行病和冲突相关的风险。在减少灾害风险方面，风险指引型决策利用灾害风险信息来制订包含减少灾害风险优先事项的发展战略，并创造实施此类决策所需的有利环境。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指出，风险信息涵盖灾

²² 详细信息见 www.cadri.net/en。

²³ 详细信息见 <http://pedrr.org/about-us>。

²⁴ 见 <https://agendaforhumanity.org/initiatives/3840>。

害风险的所有方面，包括与个人、社区、组织和国家及其资产有关的危害、暴露、脆弱性和能力。²⁵ 可持续发展的风险指引型综合方法是《仙台框架》和随后修订《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》的核心。

40. 2015 年通过《2030 年议程》、2016 年通过《人道议程》以及通过其他全球任务，回应了理解人类面临的发展和人道主义挑战的系统性的范式转变。因此，需要联合国系统的不同组织相互密切协调，连贯一致地开展工作，避免重复工作，在其行动中发挥协同优势并利用共同利益，始终如一地解决系统性问题。

41. 根据当前人道主义—发展—和平关系的思想，可持续发展的风险指引型综合方法意味着可能需要根据具体情况，同时实施与减灾、备灾、复原和人道主义援助有关的短期、中期和长期干预措施。在解决从防灾到灾后复原和“重建得更好”的整个灾难周期的新范式内，联合国系统各组织应将风险评估纳入其工作的设计和规划中，以确保以最有效和最高效的方式投入力量，从而通过规范活动和业务活动加强长期的抗灾能力。

42. 人道协调厅主持机构间常设委员会风险、预警和准备工作参考小组应急准备工作流程，旨在提高紧急情况发生后的前四至六周内救生援助的速度和数量。这种方法为联合国国家工作队和/或人道主义国家工作队提供了以下工具：(a) 了解风险并建立风险监测系统；(b) 确定最低备灾水平；(c) 采取额外行动，包括制定应急计划，以确保应对已确定风险的准备工作就绪。截至 2018 年 7 月，已经有 73 个国家采用了该方法，其中根据 2018 年中期的风险管理指数，有 79% 的国家处于高风险或极高风险之中。²⁶

43. 《仙台框架》提到决策中需要风险指引型战略，如框 1 所示。

框 1

《仙台框架》中风险指引型战略的风险覆盖和指导原则

大会第 69/283 号决议， 附件二	《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》 风险覆盖和风险指引型决策
第 15 段	本《框架》将适用于自然或人为危害引起的小规模和大规模、频发性和非频发性、突发性和缓发性灾害，以及相关环境、技术及生物危害和风险。它旨在指导各级以及在各部门内部和跨部门对发展中的灾害风险进行多种危险管理。
第三章 指导原则 第 19(g)段	减少灾害风险需要在开放交流和传播分类数据，包括按性别、年龄和残疾情况分列数据的基础上，并在经传统知识补充且方便获取的最新、综合、基于科学和非敏感性风险信息的基础上，采取多种危险办法，进行包容和风险指引型决策。

²⁵ 大会第 71/276 号决议。

²⁶ <http://www.inform-index.org/>。

第三章 指导原则 第 19(j)段	通过灾害风险指引型公共和私营投资克服潜在灾害风险因素，比主要依赖灾后响应和复原具有更高的成本效益，也有助于可持续发展。
第四章 优先行动领域 第 28(c)段	(c) 积极参与全球减少灾害风险平台、各区域和次区域减少灾害风险平台和专题平台，以便酌情结成伙伴关系，定期评估执行进展，交流与灾害风险指引型政策、方案和投资有关的做法和知识，包括与发展和气候问题有关的做法和知识，并推动将灾害风险管理纳入其他相关部门。区域政府间组织应在区域减少灾害风险平台发挥重要作用。
第五章 利益攸关方角色 第 36(c)段	企业、专业协会和私营部门的金融机构，包括金融监管部门和会计机构及慈善基金会要通过灾害风险指引型投资，特别是对微型和中小企业的此类投资，将灾害风险管理包括企业连续性纳入商业模式与做法。

44. 最近小岛屿发展中国家几乎遭到彻底破坏的事例(如 2017 年多米尼克遭遇飓风玛丽亚后的情况)证明了，无论是对基础设施、卫生和社会系统进行长期投资的决策，还是协调良好的体制战略制定都必须建立在坚实的风险评估的基础上。需将潜在的灾害风险及其影响纳入发展筹资战略，在规划中采取风险指引型决策，提供用以减少和应对与灾害有关的紧急情况的金融手段。小岛屿发展中国家极易受到灾害的影响，因此必须作出特别努力，以确保这些国家在实施《萨摩亚途径》、《2030 年议程》和《仙台框架》时不会掉队，从而推动减少灾害风险并使其发展更具抗灾能力和更可持续。²⁷ 《萨摩亚途径》的中期审查计划于 2019 年 9 月开始进行，预计小岛屿发展中国家的减少灾害风险工作问题将得到相应解决。

45. 在这方面，经合组织理事会于 2017 年 2 月 23 日通过了一项关于灾害风险融资战略的建议，²⁸ 旨在解决与灾害风险财务管理有关的问题，同时认识到采用综合方法解决灾害风险管理的重要性以及通过灾害风险财务管理进行风险评估、风险意识和风险预防的贡献。为确保发展中国家发展道路的可持续性，决策者应制定风险指引型战略，这是《人道议程》的核心概念。注意到如前文所述，减少灾害风险和其他全球任务之间具有协同作用，要按照《仙台框架》的要求在联合国系统的可持续发展工作中纳入减少灾害风险，就需要在其定义中采用系统性风险评估和风险指引型设计。

²⁷ 关于小岛屿发展中国家和《萨摩亚途径》的进一步阐述，见 JIU/REP/2015/2、JIU/REP/2016/3 和 JIU/REP/2016/7。

²⁸ 见 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0436>。

46. 《仙台框架》生效后,《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》得到更新,在其新标题《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》中加入了风险指引型方法。通过风险指引型决策将减少灾害风险纳入可持续发展战略是确保执行《2030 年议程》和其他密切相关的全球任务的一个关键因素。

47. 《仙台框架》的通过加强了减少灾害风险的综合方法,并凸显了一些因素,例如纳入生物和技术危害、(在降低风险的基础之上)强调风险管理、治理以及更广的部门行动视角(如 38 处提及健康问题)。它有助于将强化的风险指引型方法纳入可持续发展之中。它建立在通过实施先前框架所取得的成就的基础上,许多国家在这些框架的指导下,通过开展有效的减少灾害风险活动,降低了紧急情况 and 灾害造成的后果。

48. 为了响应联合国系统为实现可持续发展目标而增强协调的趋势,根据涵盖环境、人道主义和发展目标的关系方法,减少灾害风险工作现在处于人道主义和发展议程的交汇点。²⁹ 机构间常设委员会³⁰ 已经采用了这一方法,制定了一个处理与人道主义行动与发展目标相关的核心要素的框架,这是一种新的工作方法,将气候变化和减少灾害风险纳入考虑。³¹ 大多数利益攸关方在世界人道主义峰会上将加强人道主义与发展的关系确定为最高优先事项,并将其作为解决复杂发展议程的一种系统性方法。

49. 大会在关于“围绕自然灾害领域的人道主义援助开展国际合作:从救济到发展”的第 73/136 号决议中设定了基调,将减少灾害风险工作重新定位为联合国人道主义和发展工作的交汇点。这完全符合《人类议程》中明确定义的内容,即减少风险不仅在拯救生命方面更具成本效益,也是可持续应对自然危害、气候变化及其他气候相关效应所带来日益严重的影响的唯一办法。国际社会必须改变过分强调危机管理和危机应对的做法,转而投资于预防危机和建设社区的抗灾能力(A/70/709,第 151 段)。

50. 采用风险指引型方法实现可持续发展,各组织的工作不仅在影响方面变得更加有效,有助于在各国建立和加强抗灾能力,而且在其资源的利用方面也更加高效。有证据表明,对防灾的投资回报远高于用于复原的资源回报,这在与世界银行和国际货币基金组织的访谈中已得到证实。补救和恢复干预措施是在必要的情况下采取的,此时,行动重点不是由建立抗灾能力的长期愿景推动的。越来越多地规划紧急情况以重新连接周期,提前考虑如何向灾后恢复提供支持,以便为更具抗灾能力的重建工作奠定基础,减少未来事件带来的风险和影响。重点要是改变大部分工作,以便加强预防,并在侧重完成任务时加强预防,从而增强将来的预防能力。人道主义—发展—和平关系纳入了风险指引型方法,将其作为确保抗灾和备灾以及应灾和恢复工作的一种手段,保证整个系统能在完成有关国家方案工作的机构任务时保持一致性和协调性。

²⁹ 见 https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/resilience-building-humanitarian-development-nexus_en。

³⁰ 机构间常设委员会根据大会第 46/182 号决议于 1992 年设立,是机构间协调人道主义援助的主要机制,动员主要联合国和非联合国人道主义伙伴参与加强此类援助。

³¹ 详细图谱见 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/humanitarian-development-nexus_mapping_2017.pdf。

51. 采用风险指引型方法将减少灾害风险纳入发展和人道主义工作的一个例子是，儿基会及其合作伙伴在干旱多发国家投资建立了具有抗灾能力的卫生系统，投资加强了可防洪的水利系统并投资改善教育系统，包括建造符合防震规范的学校，组织儿童进行应急演习并在课程中纳入有关气候变化适应的知识和生活技能等。这些工作尽管不总是被归类为“减少灾害风险”，但确实是为此投入的一种重要和适当的投资。因此，检查专员认为，联合国系统应加强不同报告框架之间的联系，突出各方在减少灾害风险方面作出的努力。各组织需要互相协调，确保在连接与《2030 年议程》相关的不同方面(包括减少灾害风险)的监测和报告框架的过程中，在整合全系统数据时不会出现重复核算。

52. 在联合国的全球任务中，《巴黎协定》的实施得到了高度重视，特别是在政府间气候变化专门委员会最新报告³²的结果公布之后。该报告呼吁采取紧急行动，以实现《协定》制定的目标。在绘制联合国系统各组织根据若干全球协定所作工作的贡献图时(见上文图一)，本审查的结果表明，减少灾害风险活动的主要规范性驱动因素是，在实施《仙台框架》本身之后，实现可持续发展目标以及在应对气候变化的背景下实施适应和减缓战略。虽然各项全球协定一直在推动各方对减少灾害风险作出承诺，但灾害带来的巨大影响和成本使得人们越来越关切和关心防灾和抗灾、减少灾害发生和损失问题，以及制定全面的减少灾害风险政策和方案途径。此外还有其他因素，例如私营部门对保障其投资的关注度与日俱增，以及开展减少灾害风险干预措施带来的重大共同惠益。

53. 作为联合国发展系统现行改革的一部分，秘书长设立了促进人道主义和发展合作联合指导委员会，以促进人道主义—发展—和平行动更加协调一致，以减少需求、风险和脆弱性。³³ 对发展问题采取系统性方法不是一种知识层面的工作，而是一种战略方法，可以利用现有的潜在协同作用，查明用来完成各项紧密联系的任务的实施手段。在实施有关生物多样性、多样化、水或气候变化等可持续发展目标的议程时，采用综合考虑减少灾害风险的风险指引型方法是一种双赢途径，既为提高有效性铺平道路，又对联合国实现战略性协调和提高一致性方面带来了更加可持续的影响。对于具有内在联系的议题，如气候变化和减少灾害风险，其工作成果的评估应当同时进行。《行动计划》成果框架真正将减少灾害风险和适应气候变化结合了起来。

E. 促进性别平等的减少灾害风险战略

54. 《2030 年议程》中“不让任何人掉队”的原则是减少不平等的差距的可持续和包容性发展战略的核心。指导联合国系统支持实施《2030 年议程》³⁴ 的首协会共同原则中有一项关于性别的具体原则：

³² 政府间气候变化专门委员会，《全球变暖 1.5°C：政策制定者摘要》(2018 年，日内瓦)。

³³ 见 www.un.org/jsc/sites/www.un.org/jsc/files/general/12_dec_20_-_jsc_letter_to_rcs-signed_002_0.pdf。

³⁴ 见联合国减少灾害风险办公室，《2030 年可持续发展议程中的减少灾害风险和建立抗灾能力工作》(2015 年)。可查阅 www.unisdr.org/files/46052_disasterriskreductioninthe2030agend.pdf。

原则2. 以人为本，以权利为基础，不让任何人掉队：保护人权和每个人的尊严，加强治理和法治，**促进性别平等并增强妇女和女童权能**，解决不平等问题，不让任何人掉队并首先尽力帮助落在最后面的人，这是联合国系统支持实施《2030 年议程》的工作核心。³⁵

55. 首协会原则具体提到了灾害风险管理，要求将其视为联合国系统工作的一项共同目标，在解决风险、预防和抗灾能力问题方面作出更多努力。《仙台框架》述及风险的性别层面，呼吁制定促进对性别敏感的战略，确保妇女和女童参与增强抗灾能力工作，并作为关键利益攸关方参与制订减少灾害风险国家战略和建立满足妇女和女童需求的服务。³⁶

56. 在减少灾害风险工作中促进性别平等是实现可持续发展的关键，联合国减少灾害风险办公室对此发布了一份 20 点核对表。³⁷ 该表提供了在技术、政治、社会、发展和人道主义的进程中促进减少灾害风险对性别敏感的优先领域。

57. 在 2016 年修订《联合国行动计划》后，联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和人口基金共同发布了一份关于将性别平等纳入《行动计划》的备忘录。³⁸ 该备忘录的目的是协助减少灾害风险协调人小组进一步将性别平等主流化并通过制定基于结果的分析框架增强妇女权能；从更广泛的意义上说，是指导小组以促进性别平等的方式制定和实施干预措施。本审查的结果表明，大多数参与组织确实在其工作中遵循了这些减少灾害风险指导方针。

58. 在报告中使用性别标记还有助于根据《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》，追踪全系统将性别层面纳入减少灾害风险工作的努力。该行动计划旨在加强落实性别平等目标的问责制。解决性别平等和增强妇女权能问题是妇女署的优先事项，包括妇女在减少灾害风险和抗灾能力建设方面的领导力。妇女署通过技术和政策支持、向减少灾害风险机制和进程提供性别方面的专门知识以及实施促进性别平等的减少灾害风险的方案和项目等方式，推动促进性别平等的减少灾害风险和建设抗灾能力工作的开展。

59. 本审查结果表明，联合国系统各组织正在采取促进性别平等的方式开展减少灾害风险的工作。最近的一个例子是世卫组织在指标和可持续发展目标方面的编制工作，其中包括了按性别分列的数据。³⁹ 在亚太地区，一些联合国机构正通过在各国统计机构之间建立数据库、支持统计分析、获取分类数据和协助能力建设等方式展开协作，帮助各国衡量灾害造成的损失和损害情况。

60. 但是，妇女署感到关切的是，目前还没有系统地收集按性别和年龄分列的减少灾害风险数据，这妨碍了面向妇女和女童的有针对性的能力建设活动的发展，也妨碍了查明各组织的工作在哪些方面能够最有效地帮助减少现有不平等差距。需采取更多努力来确保对性别敏感的数据收集开展更好的全系统综合行动，

³⁵ 见 www.unsystem.org/content/ceb-common-principles-on-2030-agenda-sustainable。

³⁶ 关于《仙台框架》中的性别方面内容见附件二。

³⁷ 联合国减少灾害风险办公室，《在减少灾害风险工作中促进性别平等的 20 点核对表》(2011 年)。

³⁸ 妇女署和人口基金，《关于将性别平等纳入联合国减少灾害风险行动计划的备忘录》(2017 年)。

³⁹ 世卫组织，《100 个核心健康指标全球参考清单》。

并确保用于将性别观点纳入减少灾害风险工作主流的原则和工具在全系统得到有效的采用。妇女署报告称，人们未能足够重视建立考虑到妇女和女童的损失和损害的数据库，以推动落实基于按性别和年龄分列的可用数据的促进性别平等的减少灾害风险政策。检查专员认为，联合国系统各组织应收集和分享按性别，以及按年龄和残疾情况分列的数据，并确定需要解决的性别差距，共同努力提高与性别有关的数据质量和数量，以推动实施促进两性平等的减少灾害风险战略。

三. 将减少灾害风险纳入联合国系统工作

A. 《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》：联合国系统的承诺

61. 2012 年 12 月，大会第 67/226 号决议鼓励联合国系统有关组织将减少灾害风险纳入各自的活动，并适当考虑到防灾、备灾和减少灾害风险活动，特别是通过支持国家和地方在这方面的努力。在 2013 年 3 月的会议上，根据方案问题高级别委员会的建议⁴⁰，首协会核可了首个全系统《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》，⁴¹ 并承诺执行和衡量《兵库框架》的进展和影响。《兵库框架》是第一个解释、描述和详细说明了所有不同部门和行动者需要开展哪些工作以减少灾害损害和损失的计划。它是由减少灾害风险的所需的众多合作伙伴(包括政府、国际机构、灾害专家和许多其他各方)制定并商定的，并将它们纳入了一个共同的协调系统。《兵库框架》概述了五个优先行动领域，并提供了实现抗灾能力的指导原则和切实办法。其目标是通过建立国家和社区的抗灾能力，到 2015 年大幅减少灾害损失。各国通过《兵库框架监测系统》报告了实施减少灾害风险措施的进展情况。联合国减少灾害风险办公室促进了将减少灾害风险纳入多个利益攸关方以及国家和地方政府的工作中。

62. 根据《仙台宣言》并鉴于 2015 年 3 月通过《仙台框架》以及 2015 年 9 月通过《2030 年议程》，首协会于 2016 年 3 月核准了《联合国减少灾害风险行动计划》的新版本⁴²，题为：《联合国减少灾害风险的行动计划：采取风险指引型综合可持续发展办法》。方案问题高级别委员会在 2017 年 3 月春季会议核准了该计划，并承诺联合国系统在考虑其他相关任务(如《巴黎协定》)的同时，将为确保实施《仙台框架》和实现《2030 年议程》作出贡献。

63. 《联合国行动计划》是首协会成员组织积极参与的成果，目的是在开展减少灾害风险和加强抵御能力，更好地展开备灾、应灾和复原工作时，加强工作的连贯性和有效性。《行动计划》的修订版是以《仙台框架》中的新层面为基础，并考虑到其与可持续发展目标的联系。《仙台框架》和经修订的《联合国行动计划》与此前的以管理灾害为重心不同，两者明确侧重于管理风险，并将风险管理置于可持续发展的核心。灾害愈益频发，这表明了其发展的可持续性造成的阻碍影响，而发展的可持续性可能因一个事件而中断。因此，管理风险和建立抗灾

⁴⁰ 见 <https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/20130305HLC25.pdf>。

⁴¹ 首协会，《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》(2013 年)。可查阅 www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf。

⁴² 见《方案问题高级别委员会第三十一届会议报告》。

能力是建立可持续发展的关键因素，特别是对于小岛屿发展中国家和最不发达国家等更易受灾害影响的国家而言。⁴³

64. 《联合国行动计划》包括三项承诺和九项预期成果，将通过落实三大部分来实现(见下文框 2)。

框 2

《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》：承诺、成果和实施内容⁴⁴

承诺

承诺 1：通过风险指引型综合方法，加强全系统在支持《仙台框架》和其他协定方面的一致性

成果 1.1：支持实施《仙台框架》以及更广泛的《2030 年可持续发展议程》的联合国系统的政策、准则和机构间倡议均采用风险指引型方法，帮助减少现有的灾害和气候风险，预防未来的灾害和气候风险，并加强抗灾能力

成果 1.2：联合国系统和有关组织支持各国监测《仙台框架》的实施情况，确保与可持续发展目标、《巴黎协定》、《新城市议程》和其他国际框架的监测框架保持一致

承诺 2：提高联合国系统为各国减少灾害风险提供协调、高质量支持的能力

成果 2.1：联合国系统和有关组织加强了自身能力，帮助各国将灾害和气候抵御力纳入国家、部门和地方发展战略和计划，并(或)帮助制定或更新符合《仙台框架》的国家和地方减少灾害风险战略或计划

成果 2.2：联合国系统、有关组织和联合国国家工作队加强了自身能力，有效支持国家和地方社区的预警、应急准备、响应和重建工作

成果 2.3：符合《可持续发展目标》和《仙台框架》分类要求的灾害风险和气候信息为所有的全部或部分《联合国发展援助框架》和其他联合国发展伙伴关系框架提供信息投入

承诺 3：减少灾害风险仍然是联合国各组织的战略优先事项

成果 3.1：联合国各组织将减少灾害风险纳入其整体政策和方案规划

成果 3.2：联合国各组织分配资源，提高对减少灾害风险提高抗灾能力工作的承诺水平，以支持实施《仙台框架》

成果 3.3：联合国系统和相关组织制定一项关于风险指引型可持续发展的宣传和传播战略，从而吸引更多的利益攸关方参与到部门方案中来

成果 3.4：联合国系统和有关组织优先考虑向各国提供用于减少灾害风险的技术援助

⁴³ 对此，联检组在关于小岛屿发展中国家的三份报告(JIU/REP/2015/2、JIU/REP/2016/3 和 JIU/REP/2016/7)中已作出大量说明，此处不再赘述。

⁴⁴ 联合国减少灾害风险办公室表示，2019 年初通过的新成果框架指导和报告模板在成果 1.2 中提及《亚的斯亚贝巴行动议程》。

实施内容

第 1 部分：协调和战略

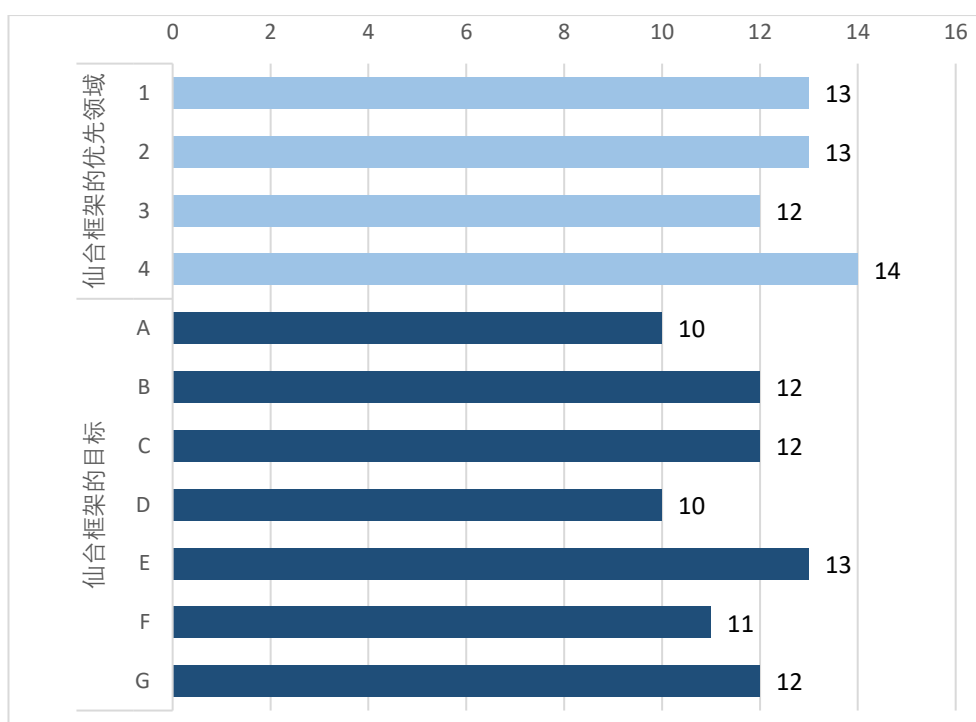
第 2 部分：监测和报告进展情况

第 3 部分：传播、宣传和伙伴关系

65. 下表显示了参与组织参与执行《联合国行动计划》的程度。在访谈期间，特别是在外地访谈中，访谈对象普遍了解《仙台框架》；《联合国行动计划》既不是一个参照点，也没有被视为是各组织活动的指导，更没有被当作是一个为了通过共同计划实现联合国全系统集体参与的团结奋斗的机会。在发给参与组织的 28 份调查问卷中，最多只有 12 个组织表示明确履行了《联合国行动计划》中的不同承诺(承诺 1)。

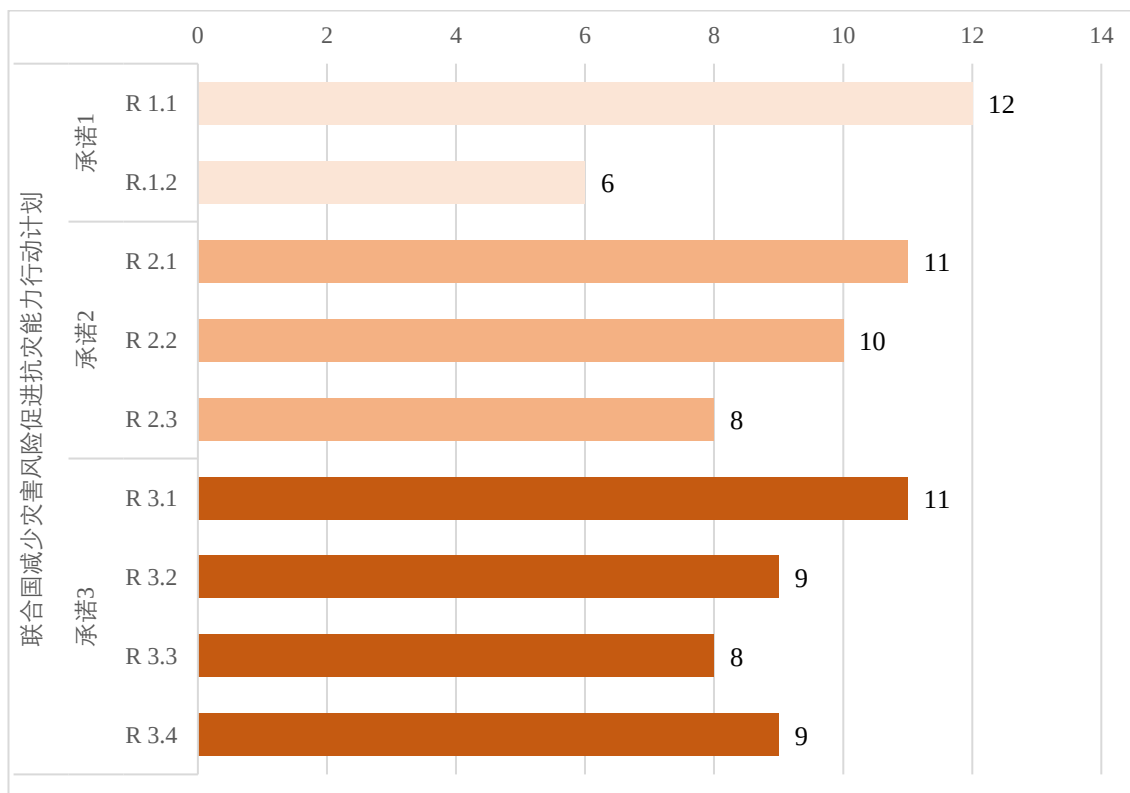
图二.a

按优先事项和目标分列的为《仙台框架》做贡献的参与组织数量



图二.b

按承诺和成果分列的为《联合国行动计划》做贡献的参与组织数量



资料来源：联检组汇编基于以下实体的调查问卷答复：联合国秘书处、粮农组织、劳工组织、国际电联、开发署、环境署、教科文组织、难民署、儿基会、妇女署、万国邮联、粮食计划署、世卫组织和气象组织(2019年)。

66. 第 69/283 号决议第 48(b)段明确指出了联合国系统各组织为执行《仙台框架》作出贡献的责任：

联合国系统各实体，包括各基金(会)和计(规)划署以及专门机构要通过《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》、《联合国发展援助框架》和国家方案，推动资源的最佳使用，并应发展中国家的请求支持它们与《国际卫生条例》(2005 年)等其他相关框架协调执行本框架，包括建立和加强能力，并通过明确和重点突出的方案，在各自授权任务范围内，以均衡、妥善协调和可持续的方式支持实现国家优先目标。

67. 本次审查表明，在实现将减少灾害风险纳入联合国系统工作中的这一集体目标方面，各组织的参与程度参差不齐。各组织可更积极地参与实现其通过加入《联合国行动计划》而作出的承诺。似乎可以更加关注《仙台框架》优先领域 3(投资于减少灾害风险提高抗灾能力)相关方面的工作；为这一优先领域提供额外资源，将有助于促进《仙台框架》的实施，通过加强各国的备灾和抗灾能力，减少损害和损失。检查专员同意，在联合国系统开展协调活动的过程中，正如开发署所建议的，增加获取用以解决减少灾害风险问题的资源的机会，将有助于促进这一领域的工作成果。

68. 根据对调查问卷的答复，综合数据总结如下。表 1.a 概括了收到的答复，2012-2017 年期间共计 41.2 亿美元；表 1.b 列出了联合国减少灾害风险办公室和另外五个组织的数据，占该期间自我报告数据的 92.4%。开发署、粮农组织、粮

食署、气象组织和世卫组织总共汇报了约 38 亿美元。⁴⁵ 这些组织始终将风险指引型方法纳入其工作中，并建立框架和指标，对其活动进行跟踪和报告。

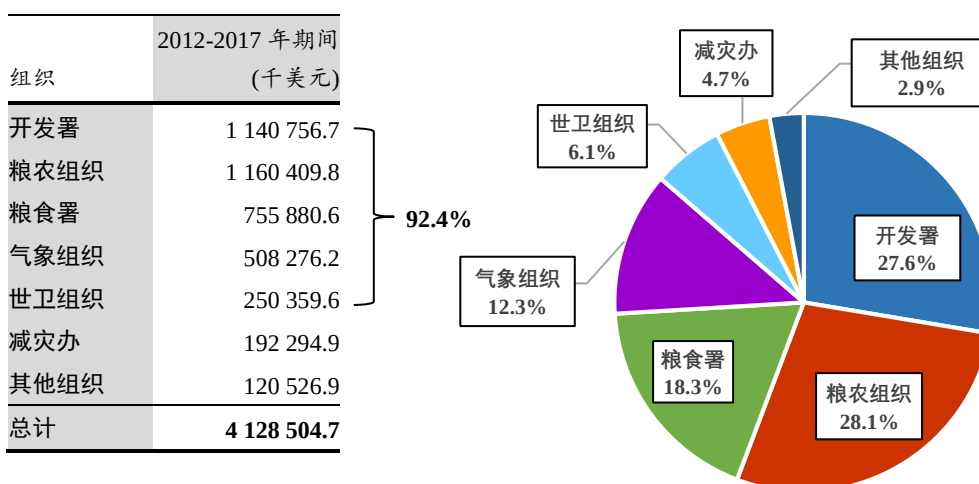
表 1.a — 2012-2017 年联合国系统减少灾害风险专项资源概览(千美元)

组织	2012-2013 年		2014-2015 年		2016-2017 年		期间总计(2012-2017 年)	
	资源	两年期 预算占比	资源	两年期 预算占比	资源	两年期 预算占比	资源	期间占比
减灾办	65 432.4	6.0	66 657.5	5.7	60 205.1	3.2	192 294.9	4.7
区域委员会	10 930.6	1.0	14 256.6	1.2	13 672.6	0.7	38 859.9	0.9
秘书处 (其他部门)	6 302.5	0.6	9 049.8	0.8	12 007.7	0.6	27 360.0	0.7
开发署	153 895.6	14.2	508 386.4	43.5	478 474.6	25.6	1 140 756.7	27.6
环境署	1 371.7	0.1	1 004.6	0.1	1 522.9	0.1	3 899.2	0.1
难民署	1 540.4	0.1	1 540.4	0.1	1 690.4	0.1	4 771.1	0.1
妇女署	4 245.6	0.4	30 598.7	2.6	2 178.0	0.1	37 022.4	0.9
粮农组织	230 351.2	21.2	251 018.2	21.5	274 511.2	14.7	755 880.6	18.3
粮食署	410 695.0	37.8	141 147.8	12.1	608 567.1	32.5	1 160 409.8	28.1
国际电联	3 213.1	0.3	1 110.0	0.1	1 636.0	0.1	5 959.1	0.1
万国邮联	725.0	0.1	861.3	0.1	1 069.0	0.1	2 655.3	0.1
世卫组织	0.0	0.0	0.0	0.0	250 359.6	13.4	250 359.6	6.1
气象组织	198 461.3	18.3	143 618.4	12.3	166 196.5	8.9	508 276.2	12.3
总计	1 087 164.4	100	1 169 249.6	100	1 872 090.9	100	4 128 504.9	100

资料来源：联检组根据问卷答复(2019 年)编撰。对于 2012-2013 两年期，开发署数据仅涵盖 2013 年(2012 年数据未提供)。

表 1.b 和图 1.b

自我报告的 2012-2017 年期间减少灾害风险捐款的抽样份额



资料来源：联检组根据问卷答复(2019 年)编撰。其他参与组织包括各区域委员会、环境署、联合国难民事务高级专员公署(难民署)、妇女署、国际电信联盟(国际电联)和万国邮政联盟(万国邮联)。

69. 如前所述，在 2012-2017 年期间审查中，所报告的与减少灾害风险有关的资源是通过调查问卷收集的全系统的综合数据。鉴于有些高度分散的组织没有提供资源方面的数据，因此相信上述数字低估了减少灾害风险专项实际金额，特别

⁴⁵ 开发署、粮农组织、粮食署，世卫组织和气象组织报告的详细数据见附件四。

是那些因与其他任务有关联而开展的行动。还须指出的是，对于在工作中将减少灾害风险视为人道主义和发展领域中的一个跨领域问题的组织，其资源并没有列于上表。

70. 一个例子是儿基会及其通过以下方式减少灾害风险作的贡献：建设安全的学校和供水点，以及在易受风险的环境中提供因地制宜的健康和营养服务，这些也是对可持续发展的重大贡献和投入。部门方案规划业务活动中纳入减少灾害风险，体现了应量化投资，以便更好地估算联合国系统的工作在减少灾害风险方面所做的实际努力。世卫组织也是如此。该组织在危险地区的疾病预防等方面大力开展工作，专门划拨了 10 亿美元用于技术援助，以加强监测并提高免疫率，阻止脊髓灰质炎在受影响的地区和危险地区传播。在提供关于 2016-2017 两年期减少灾害风险专项资源的详细数据时，该组织并没有将用于实施和监测全球疫苗行动计划(旨在加强服务提供和免疫监测，以实现疫苗十年的目标)的 1.42 亿美元资金的任何部分纳入汇报数据，也未将上述 10 亿美元纳入其中。

71. 一些组织在实施、监测和报告其减少灾害风险活动方面已建立了良好做法，这些活动被确定为主要目标，因此能针对该领域进行具体报告。这些组织符合《联合国行动计划》的成果框架中所设定的要求，该框架为监测和报告实施情况提供了指导。该指导由为促进抗灾能力减少灾害风险协调人小组编写，并由负责减少灾害风险问题秘书长特别代表和高级管理小组批准，作为联合国各机构报告实施减少灾害风险的进展情况的问责制框架。⁴⁶ 该框架将为那些尚未采用报告框架来跟踪减少灾害风险工作进展情况的组织提供了一个监测工具，那些已经拥有此类框架的组织也应在今后的更新中予以考虑。

72. 检查专员认为，联合国系统各组织应整合报告框架之间的各种联系，从而更好地评估在减少灾害风险等跨领域问题上取得的进展，包括资源水平、活动类型和地域分布等。

B. 联合国减少灾害风险办公室的作用：联合国系统内减少灾害风险的协调中心实体

73. 联合国减少灾害风险办公室成立于 1999 年，旨在促进《国际减少灾害战略》的实施。其任务是作为联合国系统内减灾协调中心，确保联合国系统和各区域组织的减灾活动与社会经济及人道主义领域的活动相互协同(大会第 56/195 号决议，第 6 段)。⁴⁷ 《仙台框架》将联合国减少灾害风险办公室的作用定义如下：

特别是联合国减少灾害风险办公室要通过以下行动来支持执行、贯彻和审查本框架：与联合国后续进程一起，准备以适当和及时的方式定期审查进展情况，尤其是全球减少灾害风险平台的进展情况，酌情与其他相关可持续发展和气候变化机制协调，支持制定统一的全球和区域后续行动和指标(大会第 69/283 号决议，第 48(c)段)。

⁴⁶ 成果框架的最新订正版已于 2019 年 5 月在日内瓦召开的全球减少灾害风险平台中提出。

⁴⁷ 联合国减少灾害风险办公室，《联合国减少灾害风险——联合国主要实体的作用、任务和成果》(2013 年，日内瓦)。

74. 不应将本报告视为对联合国减少灾害风险办公室的管理和行政工作的审查；本报告对该办公室作为该问题的协调中心所发挥的协调作用进行探讨，仅仅是因为这有助于全面分析联合国系统各实体有效促进实施《仙台框架》及其《行动计划》的协调状况。2018 年，内部监督事务厅对联合国减少灾害风险办公室进行了审计，旨在评估该办公室的治理、风险管理和控制程序是能够高效且有效地实现其战略目标。审计范围包括：(a) 与联合国组织及外部利益攸关方协调实施《仙台框架》的情况；(b) 方案规划、实施和监测情况；(c) 该办公室的资源，包括财务和人力资源的管理情况。为避免重复和重叠介绍不同监督机构的工作，本报告不探讨该办公室的内部管理和行政问题，这些问题在上述审计报告中已有全面介绍。但作为对联合国系统内协调情况的分析的一部分，本报告将提及该办公室作为减少灾害风险协调中心的作用。该办公室的管理层接受了上述审计提出的所有建议，将于 2019 年 9 月前实施。

75. 该办公室设立了适当的机制，在收集数据、为能力建设提供指导和支持方面与会员国互动，以加强各国围绕减少灾害风险问题的机构治理。2018 年推出的仙台框架监测系统⁴⁸和相关指南有助于加强收集关于实施国家战略以及 2020 年前实现目标 E 的进展方面的数据。仙台框架监测系统在农业和卫生方面的开发和实施分别由粮农组织和世卫组织提供支持。⁴⁹ 各区域平台在促进同一区域的国家之间交流知识和建立网络方面发挥了积极作用。最近，非洲国家和阿拉伯国家聚集一堂，参加了由非洲联盟委员会、阿拉伯国家联盟和联合国减少灾害风险办公室合作于 2018 年 10 月在突尼斯举办的非洲—阿拉伯减少灾害风险平台。该活动发表了《突尼斯宣言》，这项联合声明强调了两个区域的协同作用、共同目标以及合作方式。⁵⁰ 同样，联合国减少灾害风险办公室美洲和加勒比区域办事处与哥伦比亚政府共同组织了第六届减少灾害风险区域平台，参与《美洲区域执行 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架行动计划》的工作。在罗马举行的 2018 年欧洲减少灾害风险论坛以及在乌兰巴托举行的 2018 年亚洲减少灾害风险部长级会议期间，各国政府和利益攸关方也承诺加强实施减少灾害风险战略。例如，《乌兰巴托宣言》(第 14 段)要求各国政府“通过分享信息和参与各级决策进程，在减少灾害风险的所有阶段支持系统性地鼓励儿童和青年参与并与之建立伙伴关系”。⁵¹

76. 作为减少灾害风险的协调中心，联合国减少灾害风险办公室促进与联合国系统其他实体的协调，以确保联合国系统在这方面的工作取得协调一致且有效的进展。检查专员了解到目前已到位的一些协调机制，例如减少灾害风险高级管理小组。该小组由负责减少灾害风险问题秘书长特别代表担任主席，主席每年至少与小组成员(助理秘书长级别)召开一次会议。该高级别小组的职权范围包括：⁵²

⁴⁸ 见 <https://sendaimonitor.unisdr.org>。

⁴⁹ 见附件一，《仙台框架》的目标。

⁵⁰ 《关于加快实施 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架和非洲减少灾害风险区域战略的突尼斯宣言》。载于 www.preventionweb.net/files/57759_finaladopteddrafttunisdeclaration13.pdf。

⁵¹ 见 www.unisdr.org/files/56219_ulaanbaatardeclarationfinal.pdf。

⁵² 联合国减少灾害风险办公室与本小组分享了高级管理小组和协调人小组的职权范围。

(a) 监督落实《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》的战略和政策方面；

(b) 查明并解决与其实施相关的挑战、差距和问题；

(c) 解决与联合国全系统中涉及减少灾害风险政策和方案的问题；

(d) 在政府间进程、联合国主要机构间机制和联合国发展系统内促进减少灾害风险工作的一致性；

(e) 在全球、区域和国家各级传达一致的信息，鼓励减少灾害风险相关政策和做法之间保持一致性，包括注意对性别问题敏感的方法和包容性方法；

(f) 倡导在整个联合国系统内向与减少灾害风险有关的方案规划提供资金并扩大规模。

77. 可以加强高级管理小组的作用，使之成为一个更有效的机构间小组，以确保在整个联合国系统内整合减少灾害风险工作，保证减少灾害风险、人道主义行动、气候变化、疾病预防和抗灾能力建设等之间的各种现有联系均在可持续发展的背景下共同解决。为此，检查专员认为，加强高级管理小组的作用可以使联合国系统受益，此举可以借助联合国系统各组织之间的协调工作以及更频繁地与首协会互动，确保在支持抗灾能力建设方面的工作更加协调一致。

78. 高级管理小组由协调人小组提供支持，其职权范围包括：

(a) 为实现高级管理小组的目标提供支持，为《联合国行动计划》的运作、进展、监测和高级别宣传做贡献；

(b) 倡导并确保将减少风险纳入各自组织的战略规划、监测和评估框架中，以加强其所在部门/主题领域或工作领域中的风险敏感型可持续发展。

79. 协调人小组以亲身出席或视频的方式召开会议，会议均由联合国减少灾害风险办公室召集和主持，该小组的作用对于确保《行动计划》的全面实施和运作至关重要，应利用基于成果的分析框架来监测、衡量和报告所取得的进展。基于在外地工作地点进行的访谈结果，检查专员认为，应通过协调人小组加强宣传和外联工作，以确保国家一级和国家工作队的指导能够从高级管理小组会议期间所做的决定逐级向下传递。

80. 联合国减少灾害风险办公室已确保在关于《联合国可持续发展合作框架》的新的指导意见中适当反映减少灾害风险，该指导意见将减少灾害风险列为应在共同国家评估中处理的一个跨领域问题。开发署也是支持国家工作队将减少灾害风险纳入上述进程的牵头机构之一。目前正在向国家工作队提供技术和咨询支持，以加强内部能力并制定旨在应对国家发展战略中减少灾害风险问题的工具和方法。关于编制《联合国可持续发展合作框架》指导意见指出，共同国家评估应利用现有框架，如灾后需求评估⁵³和机构间常设委员会的风险管理指数⁵⁴等。也应利用国际金融机构和区域和/或国家开发银行开展的风险分析，来界定和实施《联合国可持续发展合作框架》下的减少灾害风险工作。鉴于联合国减少灾害风险办公室只有区域或次区域办事处，而没有国家级办事处，因此该办公室在与

⁵³ 见 www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/pdna.html。

⁵⁴ 见 www.inform-index.org。

各国利益攸关方开展工作往往依赖与该领域的其他组织进行合作，例如联合国各基金(会)和计(规)划署或专门机构(如粮农组织、开发署、儿基会、粮食署和世卫组织)。⁵⁵ 各国家工作队应通过实施国家和地方减少灾害风险战略，支持其国家对应部门促进提高对风险的理解并查明减少此类风险的方法。

81. 由于对交付成果的需求有所增加而资源没有随之提高，根据《仙台框架》和与之相关的《联合国行动计划》赋予联合国减少灾害风险办公室的任务授权，该办公室的作用已经扩大。大会在第 73/231 号决议(第 39 段)中承认：

联合国系统各机构、基金和方案及其他相关机构减少灾害风险工作的重要性，对联合国减少灾害风险办公室的需求大幅增加，需要为支持执行《仙台框架》提供及时、稳定、适足和可预测的必要资源，并在这方面鼓励会员国考虑向联合国减少灾害风险办公室提供或增加自愿捐助。

82. 在 2012-2013 两年期和 2016-2017 两年期之间，该办公室的财政资源减少了 8%(见下文表 2)。⁵⁶

表 2

按两年期分列的联合国减少灾害风险办公室资源(2012-2017 年)
(美元)

	2012-2013 年	2014-2015 年	2016-2017 年	总计 (2012-2017 年)
规范性活动：数据收集、 监测和报告	46 412 013	47 138 189	41 011 167	134 561 369
支持各国的业务活动	19 020 342	19 519 269	19 193 936	57 733 547
总计	65 432 355	66 657 458	60 205 103	192 294 916

资料来源：2019 年 1 月联合国减少灾害风险办公室提供的数据。

83. 考虑到整个 2012-2017 年期间联合国减少灾害风险办公室的资源减少了 8%，而在《仙台框架》通过后各方对办公室的期望有所提高，需要秘书处更多地开展工作来协助各国实现《框架》的各项目标。根据大会第 73/231 号决议，检查专员鼓励通过自愿供资的方式，包括提供不指定用途的捐款以及在可能的情况下提供多年期捐款，利用减少灾害信托基金以提高可用资源的可预测性，从而加强《仙台框架》的实施。

84. 设立信托基金是为了支持联合国减少灾害风险办公室秘书处的资金筹措，该办公室主要通过自愿捐款供资。通过采取风险指引型可持续发展方法为减少灾害风险作出重大贡献的联合国系统各组织(如开发署)可以在现行的联合国发展系统改革的背景下，利用为这些组织提供的专用资源，以此开展活动并加强机构间减少灾害风险协调工作的一致性和协同作用。检查专员认为，应通过伙伴关系、联合国系统所有组织均可使用的自愿信托基金或在目标 17 下任何其他可用手

⁵⁵ 联合国关于帮助建立有抗灾能力的社会的共同指导目前正在制定中。

⁵⁶ 2015 年 3 月在仙台举行了第三次联合国世界减少灾害风险大会后，2014-2015 两年期的财政资源有所增加。

段，制定实现可持续发展目标的具体执行手段，在全系统范围内开展减少灾害风险工作。

C. 将减少灾害风险纳入联合国系统各组织的整体战略计划

85. 各组织在各自战略计划的指导下开展工作，而战略计划源于其核心任务及其与整个联合国系统的整体全球任务的一致性。对问卷的答复以及案头审查结果表明，联合国秘书处和 17 个系统组织已将减少灾害风险问题纳入其整体战略计划。⁵⁷ 联合国秘书处和 15 个系统组织还进一步确定了监测该问题进展的具体指标。⁵⁸

86. 虽然每个组织可以根据其核心任务自行确定自己的整体战略优先事项，但检查专员指出，由于各参与组织都是首协会的成员，因此全系统参与《联合国行动计划》要求所有成员只要其任务与所涉问题有关，就应采取协调一致的行动。各组织应提高其对核心任务与减少灾害风险之间潜在联系的认识，以便以共赢的方式作出贡献。检查专员在编写本审查期间注意到，一些组织答复称，其任务与减少灾害风险无关，因此没有将该问题纳入其整体计划。但其中有的组织参与了《仙台框架》的编制工作，甚至组织了会外活动，世界旅游组织(世旅组织)便是一例。⁵⁹ 值得注意的是，《仙台框架》(第 30(q)段)对旅游业和减少灾害风险的表述如下：“考虑到往往对旅游业这个主要经济驱动部门的严重依赖，因此要推动在整个旅游业采用和整合灾害风险管理方法”。

87. 检查专员认为，减少灾害风险可能不是联合国系统各组织所有任务中的核心优先事项，但应加大努力确定这些任务之间的联系及其在促进减少灾害风险方面的潜在共同效益，同时酌情考虑业已存在的协同作用。这将使那些尚未这样做的组织能把该问题纳入其战略计划和/或工作方案之中，帮助根据《行动计划》的要求将减少灾害风险纳入联合国系统更协调、更连贯的工作中去。应当注意的是，报告减少灾害风险的共同效益时应防止双重核算，以免高估联合国系统在实现可持续发展目标方面的总体进展。在这方面，联合国减少灾害风险办公室制定了一份图谱，将可持续发展目标和仙台框架两者的报告联系起来，这有助于确保对减少灾害风险和 2030 年议程这两项任务进行充分跟踪。

88. 将减少灾害风险纳入各组织战略计划的一个或多个目标之中，是建立可靠框架以报告该问题进展情况的一个先决条件。添加具体指标后，这些框架还有利于系统地跟踪各项活动，从而促进改善监测、报告和评估此类活动的影响。

89. 《联合国行动计划》通过三项承诺促进其成员组织参与；承诺 3 指出，减少灾害风险仍然是联合国系统各组织的一个战略优先事项，根据预期成果(3.1)，这些组织将减少灾害风险作为其整体政策和方案规划的一部分。对问卷的答复显示，以下组织已将减少灾害风险纳入其整体战略计划(表 3)。

⁵⁷ 国际海事组织(海事组织)、世旅组织和世界知识产权组织(知识产权组织)在答复中指出，它们的工作不涉及减少灾害风险问题。

⁵⁸ 更多详细信息见附件三。

⁵⁹ 世旅组织为《仙台框架》的通过提供了支持，并在第三次联合国世界减少灾害风险大会上组织了一场以“建设一个有抗灾能力的旅游部门”为题的正式工作会议。

表 3 — 将减少灾害风险纳入整体战略规划：答复摘要

组织	在整体战略规划中 纳入 减少灾害风险	在工作方案中 纳入 减少灾害风险	包含与 减少灾害风险 有关的战略目标	制定指标以 监测进展
开发署	是	是	是	是
人口基金	是	是	是	是
贸易中心	否	是	否	否
国际电联	是	是	是	是
劳工组织	是	是	是	是
妇女署	是	是	是	是
环境署	是	是	是	是
教科文组织	是	是	是	是
人居署	是	是	是	是
难民署	是	是	是	是
粮食署	是	是	是	是
儿基会	是	是	是	是
粮农组织	是	是	是	是
民航组织	是	否	是	是
项目署	是	否	否	否
世旅组织	否	否	否	否
万国邮联	是	是	否	否
世卫组织	是	是	是	是
知识产权组织	否	否	否	否
气象组织	是	是	是	是
秘书处实体				
减灾办	是	是	是	是
人道协调厅	是	是	是	是
经社部	否	是	否	是
外勤部	否	是	否	否
非洲顾问办	否	否	否	否
外空厅	是	是	否	是
非洲经委会	否	是	是	是
欧洲经委会	是	是	是	是
拉加经委会	否	是	否	否
亚太经社会	是	是	是	是
西亚经社会	是	是	是	是
训研所	否	是	是	是
联合国大学	否	否	是	是
防治荒漠化公约	否	是	是	是
气候公约	否	是	否	否

资料来源：联检组根据问卷答复(2019 年)编撰。关于组织文件的更多细节见附件三。

90. 联合国秘书处和 17 个系统组织已将减少灾害风险纳入其战略性整体计划。它在工作方案、目标和指标中根据成果管理办法逐级落实的程度各不相同。粮农组织、开发署、儿基会、粮食署、世卫组织和气象组织等基金、方案和专门机构制定了问责制框架，使其能够跟踪和监测减少灾害风险专项活动和资源，是良好

做法的典范。⁶⁰ 检查专员认为，所有任务涉及可持续发展的系统组织均应遵循这些良好做法。

91. 为了在联合国系统的工作中系统性地整合和报告减少灾害风险，从而加强问责制，检查专员建议：

建议 1

联合国系统各组织的理事机构应请其组织的秘书处利用《联合国减少灾害风险促进抗灾能力行动计划的成果框架——监测和报告〈联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划〉实施进展的指南》所提供的具体指导，提交一份显示其组织的核心任务与减少灾害风险之间的相互联系图，并相应地报告减少灾害风险方面的进展情况。

D. 减少灾害风险专项资源概览

92. 参与组织被要求提供 2012-2017 年三个两年期减少灾害风险专项资源数据，以便合并成一份全系统资源分配数据报告。正如导言中方法限制一节所示，此处所示合并数据低估了实际数字，原因如下：

(a) 国家一级的监测分散：减少灾害风险具体工作的合并数据被视为其他更广泛领域的一部分，并在发展活动、人道主义活动或健康活动中列报，因此一些组织不对该合并数据进行追踪和报告；

(b) 报告不完整：一些组织在报告与减少灾害风险有关的项目和活动时，没有提供相应的资源分配数据，而其他组织未对这一问题作出回应；

(c) 不以减少灾害风险为主要目标的活动未得到报告，而旨在应对与减少灾害风险密切相关的气候变化的活动往往如此。

93. 具有跨领域性质的活动，如减少毁林或基于生态系统减少灾害风险⁶¹，有助于减少灾害风险，但在其他框架下列报。尽管存在上述限制，但数据为识别一些重要趋势奠定了基础。下文图三概述了对问卷作出答复的联合国系统实体 2012-2017 年期间减少灾害风险专项资源。这些资源总计近 41 亿美元，从 2012 年到 2017 年增加了 72%。

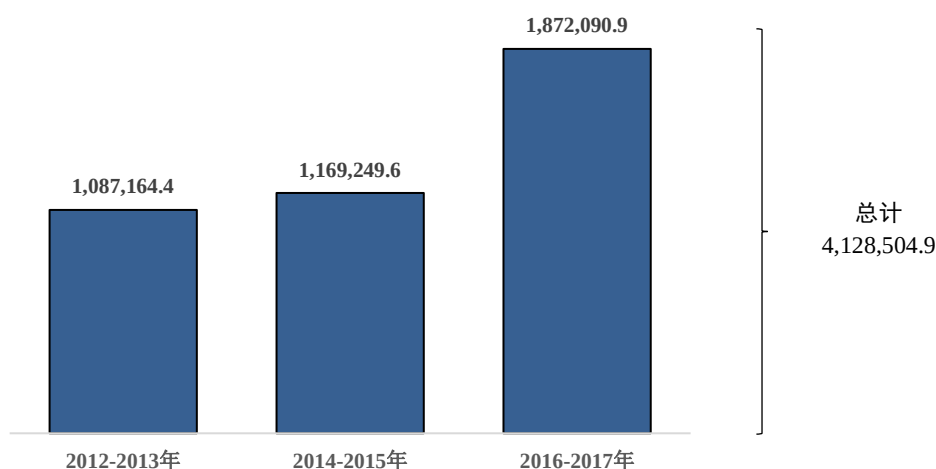
⁶⁰ 关于将减少灾害风险纳入整体战略计划及其后各级的程度的更多详细信息见附件三。

⁶¹ 见 <http://pedrr.org>。

图三

联合国系统实体报告的减少灾害风险专项资源(2012-2017 年)

(千美元)



资料来源：联检组根据(2019 年)各参与组织所提供信息编撰。⁶²

94. 下文图四按供资来源(核心预算和自愿捐款)和活动类型列示了同一时期的资源：(a) 规范性活动；(b) 业务活动；(c) 数据收集和监测活动。图四反映出业务活动普遍作为资源分配重点。业务活动所获资源在此期间增加了一倍以上，其中绝大部分来自于自愿捐款，占同期总额的 84%。

95. 收集到的数据表明，整个联合国系统减少灾害风险专项资源相当可观；但在使用共同报告框架和指标方面并不一致。2012-2017 年期间报告的资源约为 41.2 亿美元(见下文表 4)。检查专员认为，应该连贯一致地报告这一大笔资源，并全面商定其使用方法，从而形成协同增效，促进协调一致。

⁶² 仅部分组织提供了财务数据，而且并不总是能覆盖整个期间。除非另有说明，报告中的所有财务数据包括：秘书处(西亚经济社会委员会(西亚经社会)、亚太经社会、联合国训练研究所(训研所)、外空厅)、粮农组织、国际电联、开发署、环境署、难民署、妇女署、万国邮联、粮食署和气象组织整个期间的财务数据；开发署 2013-2017 年的财务数据；欧洲经济委员会(欧洲经委会)和联合国大学 2014-2017 年的财务数据；以及世卫组织 2016-2017 年的财务数据。已使用不同日期的联合国官方汇率对不同的货币数据进行了换算。

图四

按活动类型和供资来源分列的 2012-2017 年期间减少灾害风险专项资源
(千美元)

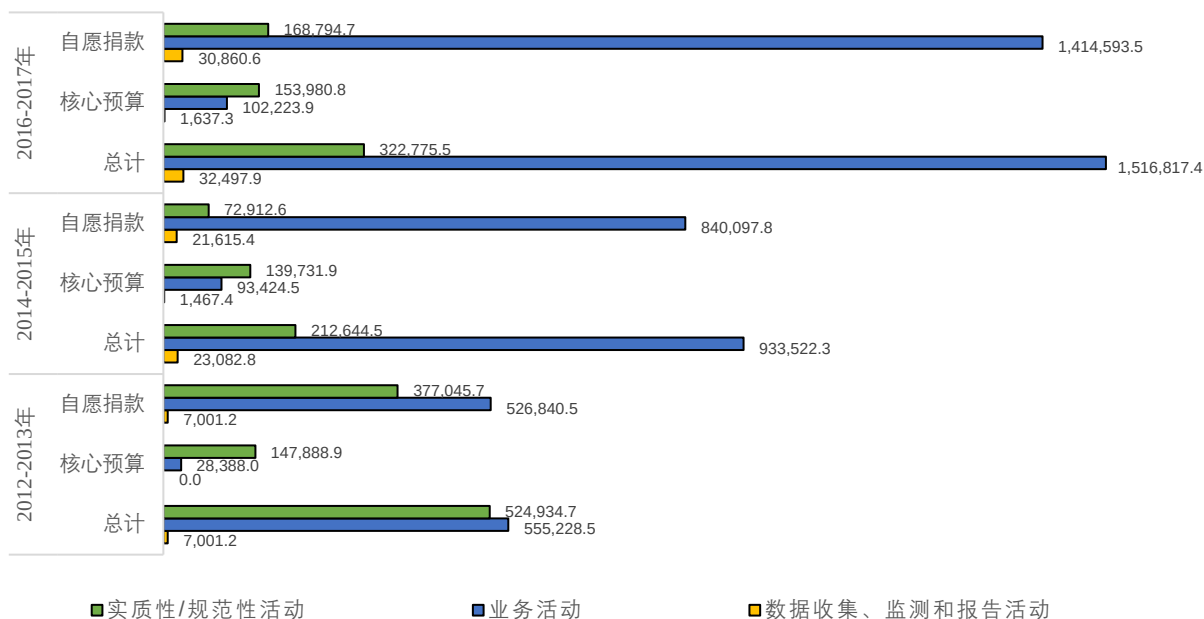


表 4

按联合国系统实体分列的 2012-2017 年期间分配给减少灾害风险的资源
(千美元)

		实质性/规范性活动		业务活动		数据收集、监测和报告活动		总计	
		资源	百分比	资源	百分比	资源	百分比	资源	不同供资来源所占百分比
2012-2013 年	总计	524 934.7	48	555 228.5	51	7 001.2	1	1 087 164.4	100
	核心预算	147 888.9	28	28 388.0	16	0.0	0	176 276.9	16
	自愿捐款	377 045.7	41	526 840.5	58	7 001.2	1	910 887.5	84
2014-2015 年	总计	212 644.5	18	933 522.3	80	23 082.8	2	1 169 249.6	100
	核心预算	139 731.9	60	93 424.5	40	1 467.4	1	234 623.8	20
	自愿捐款	72 912.6	8	840 097.8	90	21 615.4	2	934 625.8	80
2016-2017 年	总计	322 775.5	17	1 516 817.4	81	32 497.9	2	1 872 090.9	100
	核心预算	153 980.8	60	102 223.9	40	1 637.3	1	257 842.1	14
	自愿捐款	168 794.7	10	1 414 593.5	88	30 860.6	2	1 614 248.8	86
整个期间 (2012-2017 年)	总计	1 060 354.7	26	3 005 568.2	73	62 582.0	2	4 128 504.9	100
	核心预算	441 601.6	66	224 036.4	34	3 104.7	0	668 742.8	16
	自愿捐款	618 753.1	18	2 781 531.8	80	59 477.2	2	3 459 762.1	84

图四和表 4 的资料来源：联检组根据问卷答复(2019 年)编撰。

96. 联合国系统参与支持在实施《仙台框架》方面取得进展，体现在《联合国行动计划》中，是通过实施《2030 年议程》的风险指引型方法的承诺和成果来确定的，尤其是通过解决减少灾害风险问题。承诺 3 呼吁各联合国组织仍将减少灾害风险作为战略优先事项，作为该承诺的一部分，要求各组织在其工作中提高减少灾害风险的整合程度，尤其是通过成果 3.2，分配资源，提高对减少灾害风险提高抗灾能力的承诺水平，以支持《仙台框架》的实施。

97. 2012-2017 年期间分配给减少灾害风险的资源数据确认，联合国系统在其工作中纳入了减少灾害风险，73%的资源分配给了业务活动，其余资源基本上都分配给了规范性活动。数据收集和监测专项资源几乎微不足道(2%)。⁶³ 但整个联合国系统并未协调规划地域活动和专题活动以集中开展工作。规划活动缺乏事先协调，妨碍联合国系统的工作产生更大的潜在影响，因为没有采取任何策略来避免在各国开展减少灾害风险工作时出现重复或差距。此外，由于 84%的捐款属于自愿性质(对于审查所涉 2012-2017 年期间而言)，这部分捐款本质上是不可预测的。为加强对联合国系统减少灾害风险工作的规划，在提高核心捐款比例的同时减少对自愿捐款的依赖，有助于更好地规划和协调资源分配，以便提高抗灾能力并加强备灾。

98. 大会在这方面做出的一系列决议呼吁联合国系统各组织或国家当局根据第 73/231 号决议第 40 段在为减少灾害风险工作供资方面做出更多努力。检查专员认为，如果联合国系统各组织分配给减少灾害风险的资源得到了事先协调和规划，以便为联合国系统应作为一个整体解决跨领域问题工作供资，那么资源的投资回报会更高。通过加强协调提高一致性有助于更有效、更高效地利用联合国系统资源，继而产生杠杆作用，而目前这些资源是根据每一个不同实体依据其任务做出的单独决定予以分配的。

99. 在访问联合国系统的多国办事处和国家办事处期间，检查专员发现驻地协调员在以下两方面发挥了重要作用：一是联络国家代表，如负责灾害管理的国家当局的代表，二是协调联合国各实体促进减少灾害风险的工作。检查专员还注意到了最近关于联合国系统发展方面业务活动的决议，以及关于为发展系统全面运转提供必要供资的呼吁，因而强调需要为重振后的驻地协调员制度提供充足且可预测的供资，同时鼓励向其提供自愿捐款。⁶⁴

100. 在协调与减少灾害风险有关的工作方面，在外地工作的人道主义协调员和驻地协调员在促进联合国系统所开展工作的协同增效和实效上发挥了重要作用。因此，联合国发展系统的改革速度及其对驻地协调员制度的角色和职能的最新定义，对于避免减缓外地落实《2030 年议程》的速度，以及落实《仙台框架》等密切相关的全球任务的速度至关重要。检查专员同意，正如大会在第 73/248 号决议中所呼吁的，需要通过供资为重振后的驻地协调员制度提供支持，充分解决减少灾害风险问题，以便通过在全系统范围内协调联合国开展的工作，实施风险指引型可持续发展战略。高级管理小组应与驻地协调员制度开展密切合作，在加强这方面的协调上发挥作用。

⁶³ 根据对问卷答复的分析汇编的数据。

⁶⁴ 大会第 73/248 号决议，第 3-4 段。

四. 外地工作

A. 导言

101. 灾害最终会影响世界各国和世界各地的人们，无论他们身在何处。尽管一些地区和群体更容易受到灾害的影响，但建设具备更强抗灾能力的社会和基础设施是一个共同的可持续发展目标。联合国系统的不同任务涵盖了规范性活动和业务活动。前者有助于建立监管框架，同时提供制度化治理和协调方面的指导，以解决具体问题。后者在各国更接近利益攸关方，有助于增强他们的抗灾能力。在访问外地工作地点期间，审查组按照审查范围，不仅会见了联合国系统各实体派驻各国的代表，还会见了区域、次区域或国家利益攸关方。目的是收集关于各组织在减少灾害风险方面为各国提供充分支持的信息，以及国家一级受访者所提供的信息，以便确定良好做法和需要改进的领域。

102. 审查组访问了以下国家：巴巴多斯、埃塞俄比亚、泰国和越南。虽然样本不具有代表性——原因在于资源限制，但除了访问期间确定的结论和趋势外，还分析了一系列问卷、研究和采访，同时考虑到了所有参与组织及其在将减少灾害风险纳入其工作方面的经验。样本是根据联合国派驻机构的不同模式选取的：区域、次区域和国家一级。收集了各组织及其伙伴关于开展减少灾害风险工作的观点，包括区域和国家利益攸关方。

103. 联合国系统在各国以不同的方式开展工作，包括能力建设、咨询服务和需求评估，以便确定各国提高抗灾能力的关键优先事项。在开展工作的同时，各组织也与国家和区域利益攸关方密切合作，以便与后者的优先事项保持一致，从而确保国家发展计划和战略反映《仙台框架》的范围，即不仅仅包括自然危害，而应包括生物、自然和技术危害。

104. 鉴于各区域面临不同类型的灾害，为应对各区域或国家的特殊情况，活动因所在地的风险状况而各不相同。但所有地点的联合国实体在开展工作时都面临基本上相同的挑战：

- (a) 尊重区域和国家优先事项；
- (b) 加强合作以避免机构之间互相争夺资源；
- (c) 加强与其他利益攸关方合作的协调一致；
- (d) 完善现有的汇报关系和双重机制(单个组织与联合国系统)。

105. 为在减少灾害风险方面取得进展，各区域展示了不同的风险状况和需求。以下各节展示了实地访问的结果，介绍了联合国各机构之间以及联合国各机构与区域和国家利益攸关方之间的合作⁶⁵，有助于评估联合国在将减少灾害风险纳入其为各区域和国家提供的支持方面的参与情况。

⁶⁵ 实地访问覆盖了非洲、亚洲和加勒比。通过调查、采访和案头研究收集了其他联合国区域的信息。

B. 亚洲及太平洋

106. 在曼谷，检查专员会见了包括亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在内的联合国系统实体和国家当局的官员，以了解为减少灾害风险提供的支持。

亚洲及太平洋经济社会委员会

107. 亚太经社会根据《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》开展减少灾害风险工作，重点关注以下四个领域：(a) 逐步形成一体化市场；(b) 发展整个区域在运输、能源和信息通信技术领域实现无缝连通；(c) 加强金融合作；(d) 加强经济和技术合作以应对共同的易受灾性和灾害风险。亚太经社会通过其减少灾害风险委员会启动了亚太抗灾能力网络，以解决加强政策一致性方面的知识和能力差距。其活动有助于实现关于信息通信技术及减少和管理灾害风险的次级方案 5 下的亚太经社会战略框架目标，预期成绩如下：(a) 加强了区域机制，以有效应对减少和管理灾害风险以促进具备抗灾能力的可持续发展方面的挑战和机遇；(b) 强化了关于减少和管理灾害风险以促进具备抗灾能力的可持续发展的循证政策，包括性别平等观念；(c) 提高了会员国减少和管理灾害风险以促进具备抗灾能力的可持续发展的能力。

108. 亚太经社会的工作方案还包括信息通信技术和减少灾害风险司负责的关于减少灾害风险的专门次级方案⁶⁶，该方案得到了减少灾害风险委员会的支持，致力于解决以下问题：

- (a) 关于减少和减轻多种危险灾害风险的政策选项和策略；
- (b) 区域灾害风险管理合作机制，包括空间和其他技术支持系统；
- (c) 灾害风险的多种危险评估、防备、预警和应对。

109. 2017 年，会员国通过了亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图。⁶⁷ 路线图将减少灾害风险和抗灾能力确定为区域合作的重点领域之一。已经向亚太经社会的最高立法机构委员会正式报告了执行路线图的进展情况。⁶⁸ 政府间关于减少灾害风险的规范性工作响应了委员会在其第 71/11、73/7 和 73/9 号决议中提出的请求。⁶⁹ 亚洲及太平洋灾害信息管理发展中心⁷⁰ 这一亚太经社会的附属机构⁷¹ 促成了战略框架的次级方案 5。2013 至 2018 年间，委员会通过了十项关于减少灾害风险的决议。最近的三项决议涉及以下问题：推进与

⁶⁶ 见 www.unescap.org/our-work/ict-disaster-risk-reduction。

⁶⁷ 见亚太经社会，“亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图”（2017 年，曼谷）。可查阅 www.unescap.org/sites/default/files/publications/SDGs-Regional-Roadmap.pdf。

⁶⁸ 见 www.unescap.org/commission/about-the-commission。

⁶⁹ 见 www.unescap.org/commission/73/documents 和 www.unescap.org/commission/71/documents。

⁷⁰ 中心于 2018 年 12 月组织举办的灾害信息管理高级别专家协商会建议提及加强与其他联合国实体的合作，如联合国减少灾害风险办公室、教科文组织和气象组织，以促进实施《仙台框架》。见 https://apdim.unescap.org/docs/APDIM-programme_Recommendations_18-19_December_2018.pdf。

⁷¹ 中心在委员会第 71/11 号决议通过后设立，作为亚太经社会的一个区域机构。

灾害有关的统计工作(第 74/6 号决议); 实施《2030 年议程》的区域路线图(第 73/9 号决议); 加强区域合作以实施《仙台框架》(第 73/7 号决议)。

110. 该区域的联合国实体与东南亚国家联盟(东盟)社区在《东盟—联合国灾害管理联合战略行动计划》的推动下展开合作, 双方密切合作推动实现《东盟灾害管理与应急反应协议》所设定的目标。亚太区域协调机制下的减少灾害风险和建设抗灾能力专题工作组由亚太经社会、开发署和联合国减少灾害风险办公室担任共同主席, 重点关注领域包括减少灾害风险、厄尔尼诺现象的防备、预警和预先行动, 以及灾害数据和统计合作。工作组与东盟携手合作, 就共同商定的优先事项协调联合国的工作和活动, 支持实施《东盟灾害管理与应急反应协议》2016-2020 年工作方案。⁷² 最近已商定, 该机制还将支持该区域加强减灾能力倡议伙伴关系。

将减少灾害风险纳入联合国系统在泰国的其他实体的工作

111. 包括泰国在内的整个区域面临的灾害风险在发展议程上颇受重视。这是曼谷的所有联合国实体促进发展议程工作的优先事项。曼谷的各组织覆盖了减少灾害风险周期从预防到恢复的各个阶段, 包括应急反应。因此, 这是一个符合“下次重建得更好”范式的良好做法范例。⁷³

112. 联合国泰国国家工作队的工作以 2017-2021 年联合国伙伴关系框架为指导。⁷⁴ 该框架与泰国《2017-2021 年国家经济社会发展计划》所设定的包括减少灾害风险在内的国家发展优先事项保持一致。⁷⁵ 该框架的四个成果, 尤其是成果策略 3, 述及了减少灾害风险:

联合国将继续与私营部门合作解决各类问题, 如环境污染、气候变化、工商业与人权、绿色融资、体面工作、可持续消费和生产、卫生系统、教育改革、[减少灾害风险]和抗灾能力建设, 以及人道主义灾难。联合国各机构将为私营部门企业直接提供建议和支持, 使其采用和实施更负责任、更包容、更可持续的商业和投资做法。⁷⁶

⁷² 见 <https://asean.org/asean-socio-cultural/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-cop-to-aadmer/aadmer-work-programme>。

⁷³ 见联合国国际减少灾害战略、亚太区域办事处, 《下次重建得更好》(2010 年, 曼谷)。可查阅 www.unisdr.org/files/14499_buildingbackbetterforthenexttime.pdf。

⁷⁴ 见联合国泰国国家工作队, “2017-2021 年联合国伙伴关系框架”(2017 年, 曼谷)。可查阅 www.un.or.th/wp-content/uploads/2018/05/ENG-UNPAF-2017-2021.pdf。参与的机构、基金(会)和计(规)划署包括: 粮农组织、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、劳工组织、移民组织、国际电联、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、难民署、儿基会、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国减少灾害风险办公室、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国志愿人员组织、妇女署和世卫组织。

⁷⁵ 泰国国家经济社会发展委员会办公室、泰国总理办公室, 《第十二个国家经济社会发展计划(2017-2021 年)》(曼谷), 第 132 页。可查阅 www.nesdb.go.th/nesdb_en/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=4345。

⁷⁶ “泰国联合国伙伴关系框架(2017-2021 年)”, 第 22 页。

113. 2016 年，泰国主办了落实 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架卫生问题国际会议，会上通过了落实 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架卫生问题的《曼谷原则》⁷⁷，处理卫生与减少灾害风险之间的联系。

114. 虽然科学技术部水电和农业信息研究所的代表肯定了与联合国系统的现有合作，但他们认为，联合国减少灾害风险办公室应加大支持力度，共同分享该区域其他国家的经验和传播它们的良好做法，从而促进跨界合作。与此同时，联合国减少灾害风险办公室还可以在南南合作的背景下，尤其是在面临相同跨界风险的邻国之间，分享泰国的经验并推动建立一个知识交流网络。

115. 由于联合国与泰国政府之间的合作，减少灾害风险目标已经切实纳入国家发展议程。泰国已建立起有效落实《仙台框架》的制度化机制，包括建立了国家减少灾害风险协调人网络，以便与全国各地的当地社区建立联系，加强认识提高活动和能力建设活动，最终提高抗灾能力，加强人口对灾害的防备工作，从而减轻灾害影响，更有效地应对紧急情况。建立国家减少灾害风险协调人网络是响应联合国减少灾害风险办公室正式要求所有国家任命《仙台框架》协调人并为其提供相关准则。通过为各职能部委和全国 76 个省份的国家减少灾害风险协调人明确规定职权范围，泰国将减少灾害风险列为优先事项，从而确保在实施《仙台框架》上取得进展(见下文框 3)。⁷⁸

116. 联合国减少灾害风险办公室与亚太经社会在规范性活动和统计方面的合作强化了各国报告《仙台框架》落实情况的能力。通过设计指标和确定数据差距及补救措施，改进了关于《2030 年议程》和《仙台框架》落实情况的报告数据。

框 3

泰国全国范围内整合减少灾害风险战略的机构设置

各职能部委协调人的职权范围

- (1) 向国家灾害管理委员会的各位成员就减少灾害风险相关事项提供咨询；
- (2) 代表所在部委，积极参与与减少灾害风险有关的活动和会议，为与《仙台框架》和《2015 年国家灾害风险管理计划》建立联系提供便利；
- (3) 利用并促进减少灾害风险在部委系统中的主流化，包括政策、计划、工作方案和活动；
- (4) 与部委的国家、地区和地方各级伙伴和利益攸关方就工作规划、实施和相关问题持续进行协商，并提出优先行动事项、路线图和工作协调计划方面的建议(包括预算要求方面的建议)，以便支持《仙台框架》和《2015 年国家灾害风险管理计划》的实施；
- (5) 建立一个支持实施减少灾害风险工作计划的方案内部和之间活动的监测和报告机制；
- (6) 通过部委内协调，为编写《仙台框架》国家进展报告提供支持。

⁷⁷ 见 <https://www.unisdr.org/archive/48213>。

⁷⁸ 职权范围由泰国政府的《仙台框架》协调人提供。

省级协调人的职责范围

因此在包括曼谷市政府在内的全国 76 个省份各设立一名省级减少灾害风险协调人，他们的职责范围如下：

- (1) 向省级/曼谷市政府灾害风险管理委员会就制定和实施与国家灾害风险管理计划和《仙台框架》有关的省级/曼谷市政府灾害风险管理行动计划提供咨询；
- (2) 协调或便利协调灾害风险评估、损失/损害数据收集并在机构体系内分享这类信息；
- (3) 倡导制定和实施区级和市级灾害风险管理计划，包括动员省级灾害风险管理委员会和相关主管部门(包括私营部门和民间社会组织)提供支持；
- (4) 向省级/曼谷市政府发展委员会就将减少灾害风险纳入省级/曼谷市政府发展计划、地方发展计划和省群发展计划提供咨询；
- (5) 倡导在减少灾害风险、可持续发展和应对气候变化之间建立联系。

越南的“一个联合国国家工作队”

117. 联合国越南国家工作队与越南政府签署了一项 2017-2021 年战略计划，界定了该国的优先事项，参与该计划的联合国组织包括：粮农组织、国际劳工组织(劳工组织)、国际贸易中心(贸易中心)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、联合国贸易和发展会议(贸发会议)⁷⁹、开发署、环境署、教科文组织、人口基金、联合国人类住区规划署(人居署)、儿基会、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国志愿人员组织、妇女署和世卫组织。为了采取一体行动，战略计划包括一个共同预算框架，反映各实体实施此类计划所需的估计需求，而且同时考虑到了核心和非核心资源。其目的是为这一五年计划调集最多约 4.23 亿美元的资源。该计划关注四个领域，其中之一是“确保气候复原力和环境可持续性”。其中明确述及了减少灾害风险，通过加强制度、政策和立法以及改善越南自然资源和生态系统的管理等手段，帮助越南加强抵御自然灾害的能力。

118. 2017 年，越南总理设立了越南灾害管理局，考虑到灾害管理的跨领域性质，这一国家机关的任务是与涉及不同工作的所有相关职能部委协调，协调国家灾害战略。农业和农村开发部称，2017 年灾害造成的损害高达 23 亿美元(其中台风达维造成的损害为 10 亿美元)。该国的优先事项是，在从减少、预防和防备灾害风险到灾后恢复和响应的周期中，开展能力建设，加强抗灾能力。

119. 联合国国家工作队设立了联合国减少灾害风险提高抗灾能力联合成果小组。该小组寻求为国家伙伴提供协调一致的支持，并加强风险指引型发展方案拟定和减少灾害风险方面的伙伴关系。这一工作的基础是普遍的、综合的、变革的、以人为本、对性别敏感的方法，旨在弥合人道主义与发展之间的联系，最终提高子孙后代抵御潜在冲击和压力的能力，以及社区应对灾害影响的能力。

120. 联合成果小组的 2017-2018 年工作计划指导联合成果的交付，联合成果与《仙台框架》的优先领域和具体目标联系在一起。该小组的所有参与成员机构促

⁷⁹ 参与战略计划的组织包括非驻地机构，如贸发会议和贸易中心。

成了该工作计划的所有产出，包括资源的具体分配。各组织推动在全国范围内提高认识，加强减少灾害风险工作和自然灾害防备工作，尤其是动员国家当局和地方当局参与，包括面向学校开展外联工作。该小组还协助地方当局编写关于落实《仙台框架》以及实施和监测国家减少灾害风险战略的国家进展报告。

121. 国家当局的代表肯定了与联合成果小组的良好合作，通过开展能力建设活动和认识提高活动，同时支持规范性框架变革，以解决越南的灾害风险管理问题、备灾问题和突发事件，从而提高了国家抗灾能力，加强了减少灾害风险和备灾。地方社区的参与，包括越南红十字会和越南妇女联盟等重要利益攸关方群体的参与，一直是面向所有人并提高下一代人抗灾能力的战略的一部分，其目的是让所有人尤其是最弱势群体做好充分准备。该小组指出，必须使用当地少数民族语言展开工作，以便能够很容易地告诫和接触民众。应开发预警系统和策略，同时考虑到人人能用自己语言使用的技术。检查专员建议联合国系统各组织做出协调一致的贡献，从而扩大这些良好做法，进一步支持各国制定国家战略，尤其是最脆弱国家，如小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家。

C. 非洲

非洲经济委员会

122. 通过访问亚的斯亚贝巴获得了国家和区域层面的信息，这座城市是非洲联盟和非洲经济委员会(非洲经委会)总部所在地。减少灾害风险方面的工作旨在实现《非洲减少灾害风险区域战略》的目标，该战略由非洲各国部长在 2004 年 6 月 26-30 日举办的第十次非洲环境部长会议上通过，并提交非洲联盟大会首脑会议，在 2004 年 7 月 6-8 日于亚的斯亚贝巴举办的非盟大会第三届常会上受到了各国元首的好评。

123. 《执行 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架非洲行动纲领》于 2016 年 11 月获得核准。非洲经委会与非洲联盟密切合作落实《2063 年议程》⁸⁰ 和《2030 年议程》，从而最大限度地利用这两个组织的比较优势、任务和协同增效。⁸¹ 上述行动方案并未将减少灾害风险设为主要目标，但它涵盖了可持续发展和气候变化背景下的下列相关活动：

提高会员国和其他利益攸关方的能力，以实施气候变化适应方法，并将其纳入关键部门和国家发展政策、战略和方案，从而降低脆弱性，加强抵御相关影响的能力。⁸²

⁸⁰ <https://au.int/agenda2063/sdgs>。

⁸¹ 非洲联盟和联合国，“非盟—联合国关于落实《2063 年议程》和《2030 年议程》的框架”（2018 年，亚的斯亚贝巴）。可查阅 https://uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/au-un-implementation-framework-for-a2063-and-a2030_web_en.pdf。

⁸² A/71/6 (Prog.15)，次级方案 3。

124. 开发这些活动旨在增强抗灾能力和适应气候变化的能力。非洲经委会在这方面的的工作由非洲气候政策中心实施⁸³，该中心是支持非洲气候适应和减缓战略的知识、能力建设和项目实施提供者，例如为非洲小岛屿发展中国家开发预警系统，以便管理与天气和气候有关的风险。

125. 非洲经委会与世界银行、非洲联盟委员会和非洲开发银行合作，利用北欧发展基金提供的初始资金，设立了非洲气候适应投资基金，以加强非洲机构和项目开发者在基础设施投资的规划、设计和实施中纳入气候信息和服务的能力，从而强化它们在某些部门——尤其是能源、水、运输和农业部门抵御气候多变性和气候变化的能力。非洲经委会是扩大的非洲减少灾害风险工作组的现行成员⁸⁴，该工作组汇聚了一大批联合国实体⁸⁵以及区域和次区域组织，致力于监测减少灾害风险战略在非洲的有效实施。

126. 非洲联盟代表和灾害风险管理专家对联合国系统与非洲联盟之间的合作表示满意，同时指出，联合国减少灾害风险办公室在提升对减少灾害风险问题的认识和能力建设上发挥了重要作用，以至于非洲联盟在 2017 年成立了一个专门部门，以解决组织内的减少灾害风险问题。他们表示，在非洲，应对灾害是人道主义和发展两个问题的交汇点。备灾和抗灾能力建设是一个促进可持续发展的问题，而灾后恢复行动需采用人道主义手段。作为理解灾害风险管理的范式转变的一部分，非洲联盟将减少灾害风险作为一种固有要素纳入了非洲发展，并将其与水管理、农业、粮食安全并最终与和平联系起来。根据联合国系统各实体的不同任务与它们合作，包括减少灾害风险方面的合作，已纳入联合国—非洲联盟发展框架。

127. 联合国减少灾害风险办公室与非洲联盟之间的互动促成了非洲—阿拉伯减少灾害风险平台的一系列建设性成果，建立该平台的目的是通过一致行动来加强这两个区域在应对灾害和抗灾能力方面的合作。这两个区域面临类似的威胁和挑战。《关于加快实施 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架和非洲减少灾害风险区域战略的突尼斯宣言》阐述了在这两个区域落实《仙台框架》的下一步工作，这些工作将得到各国政府和国际社会的支持，从而增强这两个区域的抗灾能力，使之成为其实现持续发展的推动因素。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也指出必须解决非洲的减少灾害风险问题，以便在落实《2030 年议程》的过程中不让任何人掉队，尤其是大多数位于非洲的最不发达国家。这些国家抵御灾害影响的能力最弱，因此应该做出有针对性的努力，以便从各组织开展的工作中受益，提高抗灾能力并为应对灾害做好充分准备。

⁸³ 见 <https://uneca.org/acpc>。

⁸⁴ 见 https://www.unisdr.org/files/59454_13thawgconceptnoteenglish20july2018.pdf。

⁸⁵ 粮农组织、开发署、环境署、儿基会、联合国减少灾害风险办公室、粮食署和气象组织。

联合国埃塞俄比亚国家工作队的工作

128. 联合国埃塞俄比亚国家工作队⁸⁶代表约 28 个联合国系统组织，以及布雷顿森林机构。⁸⁷ 联合国可持续发展合作框架在其成果 3 中述及减少灾害风险，以加强易受灾地区的抗灾能力和备灾。埃塞俄比亚的联合国机构作为国家工作队的一部分，在以下领域与该国的国家当局合作：政策咨询，为建立规范性框架提供支持，以及开展旨在提高抗灾能力和加强备灾的能力建设活动。该国特有的缓发性灾害(例如频发干旱)使之适合于加强备灾和减轻不可避免危害的影响的项目。人道主义应急行动仍是一项重要工作，但如何制定应急行动的概念正在采用一个循环学习过程，通过该过程，将灾害应对方面的经验教训用于设计更好的备灾措施。

129. 联合国减少灾害风险办公室监测《仙台框架》在埃塞俄比亚的落实情况，并审查数据在该国的可用性，以便报告为衡量《仙台框架》全球目标和确定当前差距而建议的指标。⁸⁸ 检查专员注意到了联合国与埃塞俄比亚主管部门在规范性活动和业务活动方面开展的现有合作的积极影响。联合国减少灾害风险办公室的专门知识有助于持续监测和指导在埃塞俄比亚落实《仙台框架》的情况和报告进展情况。国家工作队中其他组织的工作包括开展旨在提高抗灾能力、加强备灾和支持灾害应急反应的项目。

130. 负责灾害风险教育的政府部门——国家灾害风险管理委员会对联合国系统各实体提供的支持表示欢迎，因为该国正是与这组伙伴合作巩固了减少灾害风险工作。该委员会指出了合作机制需要进一步加以改进的某些领域。其还倡导加强协调，提出联合项目，通过联合募资和实施，召集不同机构参与可能涵盖减少灾害风险不同层面的综合性项目。

131. 埃塞俄比亚必须注意到全国共有 80 多种语言，而且联合国系统各实体应在工作中考虑到这一情况，以确保预警系统的当地最终用户能了解相关准则。此外，联合国应在开展外联工作和宣传能力建设工具和活动时使用当地语言，从而在各社区中普及认识提高活动。

埃塞俄比亚的国家经验

132. 2013 年，埃塞俄比亚通过了国家灾害风险管理政策和战略，从而修正了颁布于 1993 年的国家灾害预防和管理政策。⁸⁹ 开发署为拟订和修订这项关于灾害风险管理的国家政策以及制定《灾害风险管理战略方案和投资框架》提供了基本的上游政策支持。⁹⁰ 国家灾害风险管理政策和战略包含总体指导意见和主要实

⁸⁶ 《共同改造埃塞俄比亚：联合国在埃塞俄比亚》，前言。可查阅 http://et.one.un.org/content/dam/unct/ethiopia/docs/Other%20docs/Ethiopia_UN_book_low%202018.pdf。

⁸⁷ 见 <http://et.one.un.org/content/unct/ethiopia/en/home/un-in-ethiopia/un-country-team.html>。

⁸⁸ 见联合国减少灾害风险办公室，《仙台框架数据准备情况审查——报告——埃塞俄比亚》。可查阅 www.preventionweb.net/files/53085_ethiopiaeth.pdf。

⁸⁹ 见 <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=42435>。

⁹⁰ 见 www.et.undp.org/content/ethiopia/en/home/library/environment_energy/DRM_LR_2013AnnualReport.html。

施战略，包括一个分散化灾害风险管理系统、预警和风险评估、信息管理、能力建设，以及在发展计划中纳入减少灾害风险。

133. 该政策的目标是通过在可持续发展的背景下建立一个全面和协调的灾害风险管理系统，减少灾害风险和灾害造成的潜在损害。这项政策与《战略方案和投资框架》相互补充，后者覆盖从预防到恢复的整个减少灾害风险周期，同时“强调需要一个全面的[灾害风险管理]方法，因为发展行动与人道主义行动是密不可分的”。⁹¹

134. 2018 年，埃塞俄比亚政府和人道主义伙伴启动了埃塞俄比亚人道主义和抗灾能力计划。该计划寻求 16.6 亿美元资金，用于为主要位于埃塞俄比亚南部和东南部的近 800 万人口提供紧急粮食或现金和非粮食援助。⁹²

135. 2018 年 10 月，国家灾害风险管理委员会与世界银行和亚洲防灾中心合作推出了埃塞俄比亚灾害风险管理主流化准则，作为灾害风险管理战略方案和投资框架的一部分。该准则旨在确保参与灾害风险管理的不同部门之间展开有效协调与合作。⁹³ 埃塞俄比亚的联合国实体利用各自的专门知识和任务，推动了该准则的实施。亚的斯亚贝巴也是一些国际和区域智库的所在地，它们在农业、畜牧业、土地管理和粮食安全等领域十分活跃，均在设计创新解决方案和应对灾害方面发挥了重要作用。

D. 拉丁美洲和加勒比

136. 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)的工作涵盖与该区域可持续发展有关的所有领域。其 2018-2019 两年期工作计划包括与减少灾害风险有关的活动，尤其关注加勒比。2015 年，拉加经委会加勒比次区域办事处成立了一个负责可持续发展和灾害问题的新部门。尽管拉加经委会并不监测《仙台框架》的实施进展，但在更大的《2030 年议程》和可持续发展目标的框架内报告相关活动。

137. 拉加经委会在应对灾害方面经验丰富，因为灾害一直是该区域发展的破坏性因素。拉加经委会的工作和方法论在三个版本的《灾害评估手册》⁹⁴ 中作了介绍，该手册的最新版本由拉加经委会与泛美卫生组织合作编写。其方法论以各经济部门提供的信息为基础。自 2015 年以来，拉加经委会利用该方法论在拉丁美洲和加勒比开展了 11 次灾害评估。2017 年，在近年来最具破坏性的一个飓风季节，拉加经委会在若干加勒比国家开展了损害和损失评估，应各国请求，拉加经委会多部门专家访问了安圭拉、巴哈马、英属维尔京群岛、圣马丁以及特克斯和凯科斯群岛，估算出飓风厄玛和飓风玛丽亚造成的损害总计高达 54 亿美元。灾后评估揭示了原先存在的社会、经济和环境脆弱性，为各国政府提供了机会，

⁹¹ 埃塞俄比亚，国家灾害风险管理委员会，《灾害风险管理战略方案和投资框架》，第 31 页。可查阅 www.dppc.gov.et/downloadable/Documentation/DRM%20SPIF%202014%20-%20Final.pdf。

⁹² 见 <http://et.one.un.org/content/unct/ethiopia/en/home/presscenter/news/us-1-66-billion-urgently-needed-to-address-food-and-non-food-need.html>。

⁹³ 见 www.adpc.net/igo/contents/Media/media-news.asp?pid=1435#sthash.xcBekLX3.dpbs。

⁹⁴ 拉加经委会，《风险评估手册》(2014 年，圣地亚哥)，LC/L.3691。

使之改变行动方向，优先关注重建、定居地搬迁和为弱势及边缘化人口提供援助的需求。

138. 加勒比次区域在识别风险和自然灾害方面取得了进展。但仍有必要采取进一步行动，建立部门资产清单，同时重点关注面临灾害风险的基础设施。在这方面，除了开展损害和损失评估外，拉加经委会还提供培训课程，向若干部委的技术工作人员教授如何设定相关部门的资产基线以及如何计算频发灾害造成的损害和损失。自 2015 年以来，已为该区域的公职人员开办了 40 个培训课程。2019 年，拉加经委会设计了一个重点关注损害和损失评估方法及其对《2030 年议程》的重要性的培训课程。

139. 关于出版物，拉加经委会于 2018 年出版的《加勒比展望》⁹⁵ 论述了该区域的主要挑战，提出了需要加以改进的领域，还确认了适应气候变化和灾害风险管理面临的若干障碍。拉加经委会提出，加勒比发展议程需要一个专注于管理风险和增强抗灾能力的战略，其中包括多个层面，例如土地使用规划、建筑规范、安全智能医院、旨在改善气候变化基金及保险的可获得性及使用的金融战略、促进可再生能源和高效运输，以及水和废物管理。此外，加勒比次区域总部的两本出版物分析了该区域在规划流程中纳入灾害风险管理战略的情况。⁹⁶

140. 拉加经委会还致力于在灾害评估和相关出版物中纳入性别考量。2014 年版《灾害评估手册》⁹⁷ 有一章专门论述性别分析。此外，性别问题被视为一个贯穿各领域的问题，已纳入自 2015 年以来的每一次灾害评估。所有灾害评估报告均包含一个有关受灾人口的章节，其中分析并详述灾害事件对弱势人口的影响，同时从分析中得出具体建议。此外，在培训活动中，教导参与者要尽可能收集不同部门按性别分列的数据，以便有一个坚实的基线，便于估算灾害对每一种性别的影响。

141. 在伙伴关系方面，拉加经委会在该区域与加勒比共同体(加共体)和加勒比灾害应急管理局密切合作。加勒比灾害应急管理局在拟订初始损害及需求评估和提供数据收集表方面为国家应急办公室提供支持。通过加勒比灾害应急管理局与拉加经委会联合编写的《2014-2024 年区域全面灾害管理战略和方案拟定框架》，加共体制定了准则，将灾害风险管理战略作为主流纳入国家发展文书。此外，世界银行通过全球减灾和灾后恢复基金参与了拉加经委会的一次灾害评估活动。美洲开发银行和加勒比灾难风险保险基金为若干培训课程和灾害评估活动的组织提供了资金和支持。

联合国系统在加勒比减少灾害风险方面的工作

142. 拉丁美洲和加勒比是世界上一个易受灾区域；该区域国家灾害频发，对位于加勒比和小岛屿的国家的打击最为严重。与气候变化有关的天气事件和频发自

⁹⁵ 可查阅 www.cepal.org/en/publications/43581-caribbean-outlook。

⁹⁶ Omar D. Bello 等人，《把灾害风险管理战略作为主流纳入发展文书：加勒比发展和合作委员会部分成员政策简报》，研究与展望系列，58(圣地亚哥，拉加经委会，2019 年)；Colleen Weekes 和 Omar D. Bello，《把灾害风险管理战略作为主流纳入发展文书(II)：巴巴多斯、圭亚那、圣卢西亚、苏里南、特立尼达和多巴哥政策简报》，研究与展望系列，75(圣地亚哥，拉加经委会，2019 年)。

⁹⁷ 可查阅 www.cepal.org/en/publications/36823-handbook-disaster-assessment。

然灾害严重影响了小岛屿发展中国家。其特点使它们容易受灾，仅一次灾害事件就能逆转它们的发展趋势的进展。增强它们的抗灾能力和灾害风险管理能力是当务之急，而联合国系统在该区域的工作在为加勒比岛屿提供支持方面发挥了重要作用。

143. 巴巴多斯的联合国各实体的工作受自身任务和《2017-2021 年联合国加勒比多国民可持续发展框架》指导。减少灾害风险是这一次区域战略框架第四个重点领域(“可持续和具备抗灾能力的加勒比”)的核心内容。开发署有自己的次区域指导文件——巴巴多斯和东加勒比国家组织次区域国家方案文件(2017-2021 年)，该文件与加共体 2015-2019 年战略优先事项保持一致。以上实体表示，它们与加勒比灾害应急管理局及其区域全面灾害管理战略密切合作，共同开展减少灾害风险工作。

144. 巴巴多斯的所有联合国实体在各自任务的优先事项范围之内，为巴巴多斯解决减少灾害风险问题提供支持。2017 年，飓风玛丽亚给该区域造成了严重破坏，多米尼克以及英属和美属维尔京群岛受灾尤为严重。在泛美卫生组织联合国驻地协调员的领导下，巴巴多斯的联合国各实体与加勒比灾害应急管理局密切合作，立即在灾后恢复方面做出响应。

区域机构

145. 区域全面灾害管理战略由加勒比灾害应急管理局专门为该区域设立，其与联合国减少灾害风险办公室合作，正在推动建立区域、次区域和国家战略框架，从而加强备灾并提高抗灾能力，同时确保灾后恢复更加有效。联合国减少灾害风险办公室与加勒比灾害应急管理局密切合作，为该区域制定和协调减少灾害风险战略。加勒比灾害应急管理局参加了联合国减少灾害风险办公室组织的讲习班和活动，以支持《仙台框架》的实施。加勒比灾害应急管理局还与粮农组织、泛美卫生组织、开发署、儿基会、妇女署和粮食署在能力建设方面开展密切合作。

146. 加勒比开发银行于 1998 年制定了首个灾害风险管理战略，后于 2009 年作出修订。在开展本次审查时，这一战略正在修订中，拟于 2018 年 12 月提交给董事会。该银行向与区域全面灾害管理战略和可持续发展目标所设优先事项相一致的减少灾害风险项目提供财政支持。其为项目提供支持是为了促进减少灾害风险作为主流纳入国家发展规划。为了使国家战略更加行之有效，该银行致力于促进加强备灾的项目，以便为灾后“重建得更好”做好准备。

147. 美洲开发银行巴巴多斯办事处也为项目供资，以加强巴巴多斯的备灾工作并提高其抗灾能力。该银行开发了一个风险管理指数，作为评估投资项目资格的工具，以确保投资用于具备抗灾能力的基础设施。该银行还协助开发设计及规划工具，以提高巴巴多斯的抗灾能力。其方案面临的一大挑战在于缺少高质量数据，因此常常依赖于代用数据和估算。该银行官员表示，巴巴多斯和整个加勒比的数据收集工作仍有改进的余地，联合国各实体可在这一领域贡献能力建设方面的专门知识。该银行与其他捐助方一起参加了国家级会议，参加会议的还有联合国和加勒比灾害应急管理局。该银行还与加勒比开发银行合作。

148. 在访问加勒比气象和水文研究所时，检查专员了解到了该研究所在确保该区域获得气象服务方面发挥的作用，尤其是预警系统能帮助各国获得实时信息，做好准备尽可能减少飓风造成的损失和损害。该研究所的专门知识基本上都是硬

科学，但最近招募了多名社会科学家，以改进沟通和外联工作，从而与气象服务和天气预报的使用者开展更有效的沟通。该研究所与加勒比灾害应急管理局、气象组织区域气候中心和加勒比区域气候能力建设方案在解决该区域的减少灾害风险问题方面密切合作。该研究所还与开发署巴巴多斯办事处合作实施了一个预警系统项目。

E. 欧洲

149. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)通过促进灾害预防和防备，为《联合国行动计划》提供支持。欧洲经委会已将减少灾害风险纳入其战略框架(见 A/71/6(Prog. 17))。欧洲经委会在问卷答复中报告称，2012-2017 年期间分配给减少灾害风险相关项目的资源总计 805,000 美元，其中 93%专门用于规范性活动。欧洲经委会通过提供以下领域的建议、规范和标准以及最佳做法交流活动，促进减少灾害风险和备灾：标准和监管框架；住房和土地管理；环境管理；衡量和统计；以及森林的保护功能。

150. 欧洲经委会在审查所涉期间的主要预算外项目涉及森林火灾管理和一本关于欧洲经委会区域森林和其他植被资源野火和火灾管理状况的白皮书，该项目获得了欧洲经委会减少灾害风险专用资源总额的 38%。欧洲经委会在减少灾害风险方面的主要贡献之一是《工业事故跨界影响公约》(《工业事故公约》)；其协助各国预防、防备和应对技术性灾害，尤其是具有潜在跨界影响的工业事故。该公约利用 2018 年 413,000 美元的预算总额建立了一个规范性框架，供各国制定与工业事故影响有关的灾害风险管理战略。

151. 欧洲经委会通过开展水管理跨界合作方面的工作，在跨界风险的其他领域做出了贡献。《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》(又称“水公约”)致力于解决跨界污染问题(与水有关的灾害风险)和更广泛的与水有关的灾害问题，尤其是洪灾和干旱，其预算为 1,996,000 美元。该公约关于联合监测和评估的第 11 条规定，“沿岸方应制定并实施用于监测包括洪灾和浮冰在内的跨界水体和跨界影响的联合方案”。该公约的水和气候问题工作队编写了一系列指导文件，如与联合国减少灾害风险办公室合作编写的关于与水有关的灾害和减少灾害风险跨界合作的“言出必行”实施准则。⁹⁸ 该公约还协调一系列试点项目和一个用于测试新方法论和分享跨界流域适应气候变化和减少灾害风险相关经验的全球平台。

152. 欧洲经委会是该区域全部 17 个联合国可持续发展合作框架的签署方，通过开展咨询方面的规范性工作，协助加强国家一级的能力。欧洲经委会开展的活动涉及《仙台框架》的四个优先领域和七个全球目标。其积极参与该区域努力实现《仙台框架》具体目标 E，同时通过能力建设活动让所有相关利益攸关方参与进来。

153. 在统计方面，欧洲经委会于 2015 年成立了一个衡量极端事件和灾害工作队，其主要目标是阐明国家统计办公室在衡量此类事件中的作用，继而就此问题提出建议。这一指导确定了国家统计办公室的作用，还催生了一份最相关术语、定义和类别词汇表。

⁹⁸ 《“言出必行”准则：应对与水有关的灾害和跨界合作实施指南》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.E.30)。可查阅 www.unece.org/index.php?id=50093&L=0。

154. 在联合国—水协调机制下，水和气候问题工作队由处理水相关主题的组织 和计(规)划署、欧洲经委会、教科文组织和气象组织担任共同主席。2005 年发起 的国际防洪倡议是为了应对日益增多的与水有关的灾害、死亡和对物资和资产的 大规模损害。欧洲经委会、教科文组织、联合国大学和气象组织是该倡议的成 员，它们正与其他伙伴在该倡议的框架范围内，联手推进洪灾管理综合方法和开 展能力建设活动。欧洲经委会和教科文组织负责有关跨界水管理的可持续发展目 标指标。在世界水周期间，欧洲经委会和教科文组织发布了一份跨界水合作进展 报告。⁹⁹

与欧盟委员会的合作

155. 欧洲经委会的工作也考虑到了欧洲立法所设定的减少灾害风险相关优先事 项，并将其转化成国家框架。欧盟委员会已制定一项《2015-2030 年仙台减少灾 害风险框架行动计划》：《欧洲联盟政策灾害风险指引型方法》。¹⁰⁰ 欧盟委员 会的联合研究中心还成立了灾害风险管理知识中心¹⁰¹。该中心根据《仙台框架》 的具体目标和欧洲联盟行动计划开展工作，涵盖灾害风险管理周期的各个阶段， 包括预防、减少、防备、响应和恢复。

156. 欧洲经委会与联合研究中心合作开展从规范和标准到统计的多个活动，包 括旨在提高该区域抗灾能力和加强备灾的联合讲习班和研究活动。双方还合作改 善数据的质量和可获得性，从而更好地针对该区域的减少灾害风险战略。工业和 化学事故机构间协调小组为其成员组织提供了一个平台，供它们讨论技术危害管 理和减少相关风险方面的合作，以及旨在预防、防备和响应工业事故的相关政策 和能力发展活动。其伙伴组织包括欧洲经委会、劳工组织、红十字会与红新月会 国际联合会、人道协调厅、禁止化学武器组织、环境署、工发组织、联合国减少 灾害风险办公室和世卫组织，还包括作为观察员的经合组织、欧洲联盟及其联合 研究中心和欧洲流程安全中心等伙伴。若干伙伴组织通过这一机构间协调小组， 联合开发了有关人为和技术危害的“言出必行”准则。¹⁰² 该指导以两大成果为 依托，一是《仙台框架》相关指标和术语不限成员名额政府间专家工作组取得的 成果，二是人为危害分类和相关术语工作取得的成果。该机构间协调小组对《联 合国减少灾害风险办公室全球评估报告》做出了贡献，尤其是有关技术危害的章 节。

F. 西亚

157. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)已将减少灾害风险纳入过去两个两年期 的方案计划，包括预期成绩(A/72/6(Sect.22), 第 17 页)。西亚经社会的工作处于

⁹⁹ 欧洲经委会和教科文组织，《2018 年跨界水合作进展：可持续发展目标指标 6.5.2 的全球基线》 (2018 年，巴黎)。可查阅 www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652。

¹⁰⁰ 欧盟委员会，SWD(2016)205 final/2。

¹⁰¹ 见 <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/overview/About-the-DRMKC>。

¹⁰² 联合国减少灾害风险办公室，《“言出必行”准则：应对人为和技术危害实施指南》(日内瓦)。 可查阅 www.unisdr.org/files/54012_manmadetechhazards.pdf。

气候变化和国家灾害两者的交汇点，同时涉及与冲突有关的人为灾害。其工作有助于加强抵御气候变化和自然灾害的能力，同时旨在改进协调一致的应对措施，以促进应对气候变化适应、减缓和减少灾害风险方面的协同增效。西亚经社会与联合国减少灾害风险办公室阿拉伯国家区域办事处合作举办了阿拉伯区域协调应对气候变化和减少灾害风险专家组会议(2017年12月19-20日，贝鲁特)。本次会议为交流国家减少灾害风险战略实施方面的最佳做法提供了一个场所。¹⁰³

158. 西亚经社会协助该区域加强对减少灾害风险和抗灾能力建设的认识，还提供咨询服务，组织开展有关《仙台框架》监测系统国家报告的能力建设讲习班，以及分享经验和良好做法的专家会议，从而传播关于减少灾害风险和可持续发展目标之间相互联系的知识。西亚经社会协调气候变化对阿拉伯区域水资源和社会经济脆弱性的影响评估区域倡议¹⁰⁴，重点关注在阿拉伯国家建立和更新灾害损失数据库。最近的一份出版物——《西亚经社会水发展报告 7：阿拉伯区域气候变化和减少灾害风险》¹⁰⁵分析了部分阿拉伯国家极端气候指数与历史灾害损失数据库之间的联系。西亚经社会与一些阿拉伯气象服务机构合作，其中18个是负责发布季节预报的阿拉伯气候展望论坛的成员。该论坛成立于2017年，由西亚经社会和气象组织通过阿拉伯国家联盟的阿拉伯气象常设委员会给予支持。西亚经社会报告称，2012-2017年期间用于减少灾害风险的资源总计120万美元，其中61.8%分配给了数据收集、监测和报告活动。¹⁰⁶

159. 西亚经社会还致力于强化预警系统，以加强该区域国家的备灾工作，减轻它们受到的损害。在国家一级的交流活动中，尤其是涉及与冲突有关的人为灾害(包括其后续影响)的交流活动中，它与各联合国国家工作队磋商。在利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门，西亚经社会从治理/机构发展角度开展这类国家层面的工作，同时展开多利益攸关方磋商，以此来预防可能会因自然灾害而加剧的冲突和人为灾害。

160. 在该区域，教科文组织正与设在开罗的联合国减少灾害风险办公室阿拉伯国家区域办事处和阿拉伯科学技术咨询小组密切合作，共同开发一个阿拉伯区域自然危害和地质危害图集。该图集的最终目标是支持各国结合可持续发展目标和2030年阿拉伯减少灾害风险战略落实《仙台框架》。该图集包括一个自然危害时间序列数据库和一个工具箱，后者整合了有关社会抗灾能力和备灾情况的各种情景，包括在阿拉伯国家城市和农村地区日益增多的弱势群体。它将成为良好做法的汇聚之地，依据《仙台框架》的七个目标提供减少灾害风险的技巧和准则。

161. 联合国系统的外地工作对于支持各国制定有助于提高抗灾能力和加强备灾的风险指引型战略至关重要。在国家发展战略中将减少灾害风险视为一个贯穿各领域的问题，能为规划和落实旨在降低脆弱性的措施提供便利，有助于增强易受灾国家的抗灾能力。

¹⁰³ 见 www.unescwa.org/events/meeting-responses-climate-change-disaster-risk-reduction。

¹⁰⁴ 见 www.unescwa.org/climate-change-water-resources-arab-region-riccar。

¹⁰⁵ 可查阅 www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/escwa-water-development-report-7-english.pdf。

¹⁰⁶ 联检组问卷答复数据。

162. 检查专员认为，落实以下建议有助于提高联合国在外地开展的减少灾害风险工作的协调一致性。

建议 2

秘书长在与各组织的行政首长一道领导联合国发展系统改革的同时，应确保将减少灾害风险作为国家小组共同战略计划的一部分系统性地纳入新一代《联合国可持续发展合作框架》之中，以实现风险指引型的发展和规划，划拨供其实施的资源，并建立一个共同报告系统，对照《仙台框架》和《联合国减少灾害风险提高抗灾能力行动计划》中的优先事项衡量进展情况，并向理事机构详细报告业务活动。

五. 结论

163. 在《2030 年议程》和《萨摩亚途径》等全球任务的更大背景下，通常将减少灾害风险视为确保各国走上可持续发展道路的必要条件。就《仙台框架》提交报告本身并不是一项目标，但对减少灾害风险提供支持，是根据不同组织的不同任务并通过制定区域和国家减少灾害风险战略来解决的。

164. 位于不同地点的受益国和受益伙伴肯定了与联合国系统合作的效用。在外地工作的各区域委员会和各组织已将减少灾害风险纳入其工作，从而推动了能力建设、抗灾能力建设、备灾和必要时的应急反应，如在发生天气引发的灾害、流行病、技术事件和其他事件时。还注意到，各国家办事处(或多国办事处)已将减少灾害风险纳入其战略计划，这些战略计划是与各国密切合作并按照区域、次区域或国家战略编写的。联合国系统的支持也有助于各区域和各国制定立法框架和减少灾害风险战略。

165. 本次审查确定了外地的良好做法，在外地，联合国系统各组织通过在当地人口中开展能力建设活动和认识提高活动，与国家当局和其他相关利益攸关方合作。“一个联合国国家工作队”的例子揭示了共同规划和与所在国明确沟通渠道的实效，这加强了为不同的专题小组(例如减少灾害风险)制定协调一致战略的效率。检查专员认为，从“联合国一体化”经验中汲取的教训应充分运用到发展系统的重新设计中，同时复制良好做法。

166. 数据收集是仍须应对的挑战之一，同时也是改进有针对性的能力建设活动需要填补的一个空白，因此联合国系统各组织的工作可以针对面临较高风险的地区和人群。在这方面，需要加快风险绘图，包括按性别分列的数据(包括按年龄和残疾情况分列)，以确保联合国发展系统各组织以最高效的方式规划出具有包容性、促进性别平等的全系统对策。检查专员认为，应作出更大努力，以提高按性别、年龄、残疾情况和地理位置分列的风险指引型统计数据的质量和数量。

167. 检查专员注意到了通过加强减灾能力倡议和环境与减少灾害风险伙伴关系等机构间伙伴关系开发的良好做法，可以扩大和强化此等良好做法，以便利用通过伙伴关系形成的不同任务和专门知识之间的协同增效。联合国系统各组织使用专用资源联合开展减少灾害风险工作，还便利整合支持最脆弱国家的工作，如小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆发展中国家。减少灾害风险具有跨领域性质，因此尤其适合通过联合开展实现某些可持续发展目标的活动来解决这一问

题，如与建设具有抗灾能力的住区、适应和减缓气候变化以及卫生有关的可持续发展目标。

168. 本次审查结果还显示，联合国系统各实体已将减少灾害风险纳入其战略计划，其规范性或业务活动则根据与其核心任务所涉问题的相关程度，在不同程度上纳入了减少灾害风险。检查专员认为，各组织之间的协调还有进一步改进的余地；加强各组织工作的联合规划和实施能创造更高的投资回报，还能利用联合国系统作为一个整体所开展工作的预期影响。但针对资源分配、地域平衡情况和目标人群建立一个更好的追踪和报告系统，并特别关注女性和弱势群体，将有助于在实现减少灾害风险相关任务的过程中加强问责、实效和效率，同时不让任何人掉队。

169. 检查专员认为，联合国系统各组织应加强它们之间的机构间协调，以最有效、最高效的方式改善对国家利益攸关方的支持，从而确保将减少灾害风险纳入国家发展战略。落实以下建议并密切配合正在进行的驻地协调员制度改革，有助于更有效地将减少灾害风险纳入联合国系统的外地工作，从而提高监测和报告在可持续发展(包括减少灾害风险)方面所取得进展的透明度。

建议 3

在外地工作的各组织的行政首长，在为重振驻地协调员制度的持续改革做贡献时，应确保联合国国家工作队计划设立专门能力落实风险指引型发展活动，并确保向总部报告在外地开展的上述活动，包括监测其对落实《仙台框架》所做的贡献，同时考虑到可持续发展目标的报告框架。

附件一

《仙台框架》优先行动领域和全球目标

优先行动领域

优先领域 1：了解灾害风险。

优先领域 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险。

优先领域 3：投资于减少灾害风险提高抗灾能力。

优先领域 4：加强备灾以有效应对，并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”。

全球目标

- A. 到 2030 年大幅降低全球灾害死亡率，力求使 2020-2030 十年全球平均每 100,000 人死亡率低于 2005-2015 年水平；
- B. 到 2030 年大幅减少全球受灾人数，力求使 2020-2030 十年全球平均每 100,000 人受灾人数低于 2005-2015 年水平；
- C. 到 2030 年降低灾害直接经济损失与全球国内生产总值的比例；
- D. 到 2030 年，通过提高抗灾能力等办法，大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及对包括卫生和教育设施在内的基本服务的破坏；
- E. 到 2020 年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目；
- F. 到 2030 年，通过提供适当和可持续支持，大力加强与发展中国家的国际合作，以补充它们执行本框架的国家行动；
- G. 到 2030 年大幅增加人民获得和利用多种危险预警系统以及灾害风险信息和评估结果的机会。

附件二

《仙台框架》与性别有关的内容

第 19(d)段：“减少灾害风险需要全社会的参与和伙伴关系。减少灾害风险还需要增强权能以及包容、开放和非歧视的参与，同时特别关注受灾害影响尤为严重的人口，尤其是最贫穷者。**应将性别、年龄、残疾情况和文化视角纳入所有政策和实践，还应增强妇女和青年的领导能力。**为此应特别注意改善公民有组织的自愿工作”。

第 32 段：“灾害风险不断增加，包括人口和资产的暴露程度越来越高，这种情况结合以往灾害的经验教训表明，必须进一步加强备灾响应，事先采取行动，将减少灾害风险纳入应急准备，确保有能力在各级开展有效的应对和恢复工作。**关键是要增强妇女和残疾人的权能，公开引导和推广性别平等和普遍可用的响应、复原、恢复和重建办法。**灾害表明，复原、恢复和重建阶段是实现灾区‘重建得更好’的重要契机，需要在灾前着手筹备，包括将减少灾害风险纳入各项发展措施，使国家和社区具备抗灾能力”。

第 33(b)段：“[为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’]投资于、建立、维护和加强以人为本的多种危险、多部门预报和预警系统、灾害风险和应急通信机制、社会技术以及监测危害的电信系统。通过一个参与性进程建立此类系统。**根据用户需求包括社会和文化需要，特别是性别平等要求作出调整。推广应用简单和成本低廉的预警设备和设施，并拓展自然灾害预警信息的发布渠道**”。

资料来源：《仙台框架》，以粗体字显示的强调是后加的。

附件三

将减少灾害风险纳入整体战略计划和相关工作方案的情况

组 织	是否将减少灾害风险纳入整体战略计划		是否将减少灾害风险纳入工作方案		是否纳入与减少灾害风险有关的整体计划和工作方案	用于监测进展的指标数量
	是/否	文件	是/否	文件		
联合国系统组织						
艾滋病署 ^a	否	2016-2021 年战略——加快终结艾滋病	否		否	-
贸发会议 ^a	否	2018-2019 年战略框架 (A/71/6 (Prog.10))	否		否	-
开发署	是	开发署 2018-2021 年战略计划 (DP/2017/38) (见第 4、12-13 和 16 页)	是	综合成果和资源框架	是	10
人口基金	是	人口基金 2018-2021 年战略计划 (DP/FPA/2017/9) (见第 iv 和 12 页)	是	未提到具体文件	是	2
环境署	是	环境署 2018-2021 年中期战略 (见第 25-28 页)	是	2018-2019 两年期工作方案和预算	是	2
贸易中心	否		是	2020 年拟议方案预算 (A/74/6 (Sect.13))	否	-
人居署 ^a	是	联合国人类住区规划署 2014-2019 年战略计划 (HSP/GC/24/5/Add.2)(见第 6、12 和 24 页)	是	2018-2019 两年期工作方案 (A/71/6 (Prog.12))	是	1
难民署	是	难民署 2017-2021 年战略方向 (见第 18 和 21 页)	是	2020-2021 年规划(UNHCR/AI/2019/1)	是	5
儿基会	是	儿基会 2018-2021 年战略计划 (E/ICEF/2017/17/Rev.1) (见第 3、7、9 和 11-13 页)	是	未提到具体文件	是	3
工发组织 ^a	否	2018-2021 年中期方案框架 (IDB.45/8/Add.2)	否		否	-
项目署	是	项目署 2018-2021 年战略计划 (DP/OPS/2017/5) (见第 16、20 和 26 段)	否		否	-
妇女署	是	妇女署 2018-2021 年战略计划 (见第 5、7、11、13 和 17-18 页)	是		是	5

组 织	是否将减少灾害风险纳入整体战略规划		是否将减少灾害风险纳入工作方案		是否纳入与减少灾害风险有关的整体计划和工作方案	用于监测进展的指标数量
	是/否	文件	是/否	文件		
粮食署	是	粮食署战略规划(2017-2021 年) (见第 8-12、22、26、29-30、33-34 和 36-38 页)	是	粮食署管理计划(2019-2021 年) (见第 82 和 84 页)	是	11
粮农组织	是	总干事 2018-21 年中期计划和 2018-19 年工作方案及预算 (C 2017/3)(见第 2、19、41、51-52、62-66、69-73、89、93-94 和 113 页)	是	“粮农组织提高生计复原力战略工作” (见第 4-9 页)	是	9
民航组织 ^a	是	民航组织 2017-2019 年业务计划(见第 37 和 44-45 页)			是	1
国际电联	是	国际电联 2016-2019 年战略规划(见第 13 和 25 页)	是	未提到具体文件	是	5
劳工组织	是	2017 年就业和体面工作促进和平和复原力建议 (No. 205)	是	就业促进和平和复原力方案	是	1
海事组织 ^b	否	2018-2023 年战略规划	否		否	-
教科文组织	是	2014-2021 年中期战略(37 C/4) (见第 9-10、13、16、18-20、22、24、26-27 和 30 页)	是	2018-2021 年方案和预算(39 C/5)	是	4
近东救济工程处 ^a	否	2016-2021 年中期战略	否		否	-
世旅组织 ^b	否		否		否	
万国邮联	是	增强抗灾能力：邮政部门灾害风险管理指南	是	2017-2020 年实施开发合作政策战略	否	-
世卫组织	是	世卫组织卫生紧急情况方案(A69/30)(见第 4-5 页)	是	第十三个总体工作方案(2019-2023 年)	是	35
知识产权组织 ^b	否		否		否	-
气象组织	是	气象组织 2016-2019 年战略规划(见第 5 和 7-16 页)	是	气象组织 2016-2019 年业务计划	是	4
秘书处实体						
减灾办	是	减灾办 2016-2021 年战略框架	是	减灾办 2016-2019 年工作方案	是	减灾办是 《仙台框架》 的保管人
经社部	否		是	未提到具体文件	否	12
人道协调厅	是	人道协调厅 2018-2021 年战略规划 (见第 7、10、16 和 18 页)	是	未提到具体文件	是	1

组 织	是否将减少灾害风险纳入整体战略计划		是否将减少灾害风险纳入工作方案		是否纳入与减少灾害风险有关 的整体计划 和工作方案	用于监测进展 的指标数量
	是/否	文件	是/否	文件		
外勤部	否		是	“灾害恢复规划技术程序”	否	-
外空厅	是	2018-2019 年战略框架 (A/71/6/Rev.1, Prog.5) (见第 100 页)	是	联合国灾害管理和应急天基信息平台	是	2
非洲经委会	否		是	2018-2019 两年期方案预算 (A/72/6 (Sect.18))	是	2
欧洲经委会	是	2018-2019 年战略框架 (A/71/6 (Prog.17)) (见第 15 页)	是	2018-2019 两年期方案预算 (A/72/6 (Sect 20)) 以及在《工业事故公约》背景下的 2019-2020 年工作计划草案 (ECE/CP.TEIA/2018/7)	是	2
拉加经委会	否		是	2018-2019 两年期工作方案	否	-
亚太经社会	是	2018-2019 年战略框架 (A/71/6 (Prog.16)) (见第 3 和 24-29 页) 以及亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》 区域路线图 (见第 3 和 14-16 页)	是	2018-2019 两年期方案预算 (A/72/6 (Sect.19))	是	5
西亚经社会	是	2018-2019 年战略框架 (A/71/6/Rev.1 (Prog.19)) (见第 461 和 465 页)	是	2018-2019 两年期方案预算 (A/72/6 (Sect.22))	是	4
训研所	否		是	2018-2019 两年期方案预算	是	3
联合国大学	否		否		是	-
《生物多样性公约》	是	2011-2020 年生物多样性战略计划				
《防治荒漠化公约》	否		是	《防治荒漠化公约》2018-2030 年工作方案	是	3
《气候公约》	否		是	未提到具体文件	否	-

资料来源：基于问卷答复和案头审查。

^a 未答复问卷的组织。

^b 报告称未参与减少灾害风险相关活动的组织。

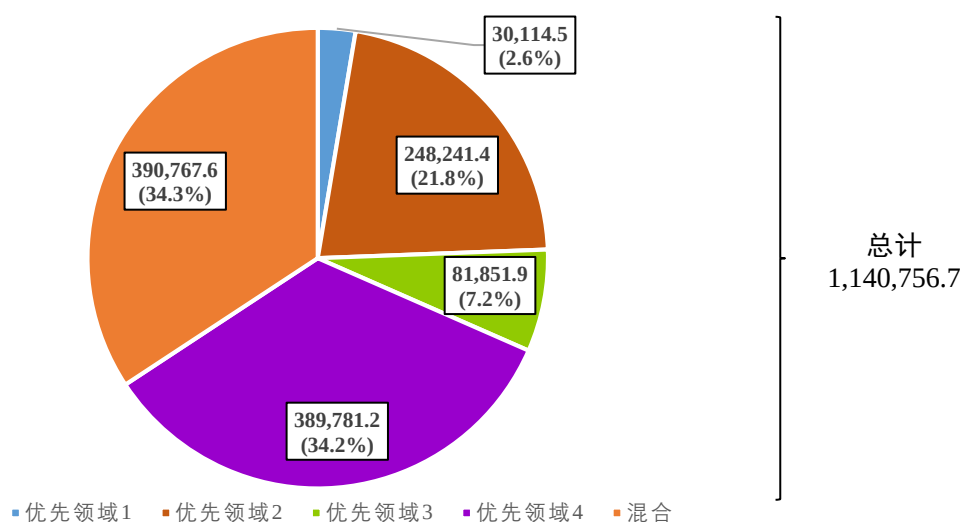
附件四

开发署、粮农组织、粮食署、世卫组织和气象组织分配给减少灾害风险的资源

1. 附件四详细介绍了提供财务数据的组织分配给减少灾害风险的财务资源。这部分资源共占审查所涉期间全部报告资源的 92.4%。应注意的是，开发署并未提供 2012 年的数据。世卫组织仅提供了 2016-2017 两年期数据。
2. 开发署报告称超过 10 亿美元分配给了减少灾害风险。其报告的数据按《仙台框架》优先领域(图一)和区域(图二)分列。优先领域 4(加强备灾以有效应对，并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”)获得的资源最多，而主要区域是亚洲及太平洋。
3. 粮农组织报告的数据按《仙台框架》优先领域和活动类型分列：优先领域 4 和业务活动分别获得了全部减少灾害风险专项资源的 41.8%和 69.9%。
4. 粮食署报告的数据也按优先领域和活动类型分列，但由于历史数据财务报告方面的限制，所提供的数据并未覆盖所有减少灾害风险活动。在所收到的数据中，大部分资源分配给了同一个方案。在审查所涉期间，旨在降低脆弱性和增强抗灾能力的粮食援助换资产倡议获得了约 7.13 亿美元；其在《仙台框架》优先领域 3(投资于减少灾害风险提高抗灾能力)下开展。这一倡议占到了估算资源总额的 97.4%，而且是一项业务活动。
5. 世卫组织报告称 2016-2017 两年期总计 2.5 亿美元，其中 64%分配给了业务活动。
6. 气象组织报告称审查所涉期间总计 5.08 亿美元，其中大部分分配给了规范性活动。

图一

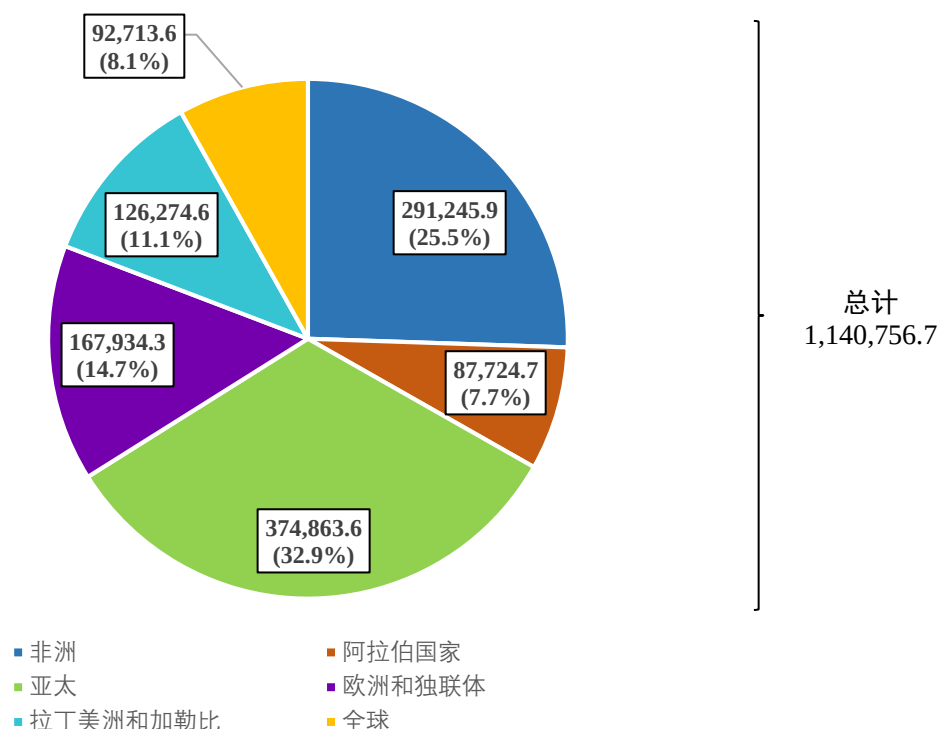
按《仙台框架》优先领域分列的开发署减少灾害风险资源(2013-2017 年)
(千美元)



图二

按区域分列的开发署减少灾害风险资源(2013-2017 年)

(千美元)



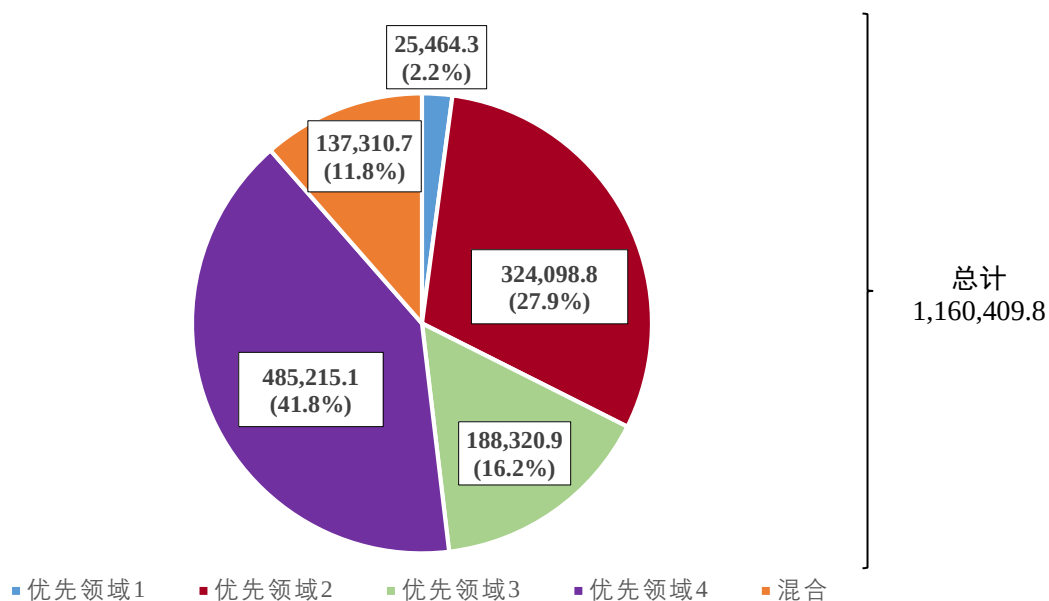
图一和图二的资料来源：联检组根据开发署所提供数据(2019 年)编撰。

注：开发署针对 2012-2013 两年期仅提供 2013 年数据。图一中的“混合”类系指涉及不止一个优先领域的项目的支出情况。

图三

按《仙台框架》优先领域分列的粮农组织减少灾害风险资源(2012-2017 年)

(千美元)

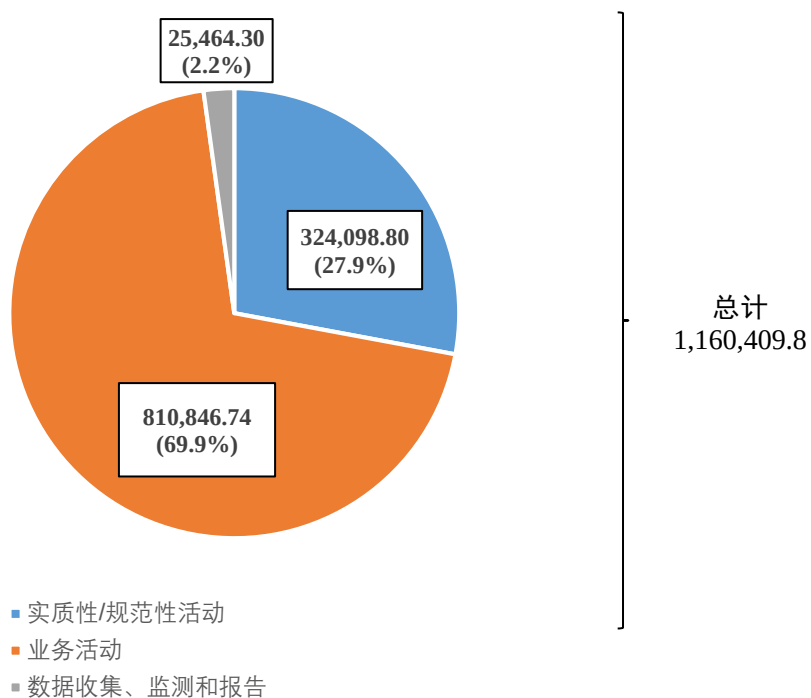


资料来源：联检组根据粮农组织所提供数据(2019 年)编撰。

注：“混合”类系指涉及不止一个优先领域的项目的支出情况。

图四

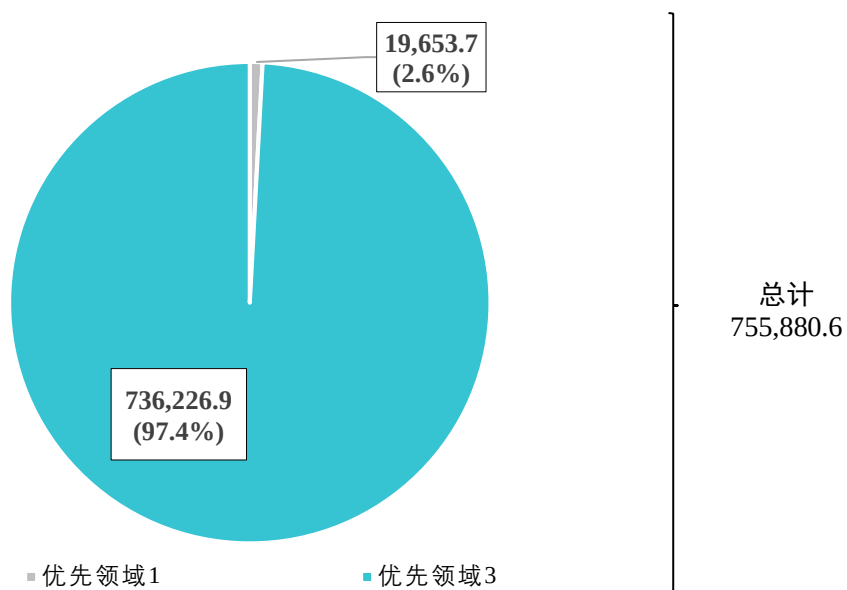
按活动类型分列的粮农组织减少灾害风险资源(2012-2017 年)
(千美元)



资料来源：联检组根据粮农组织所提供数据(2019 年)编撰。

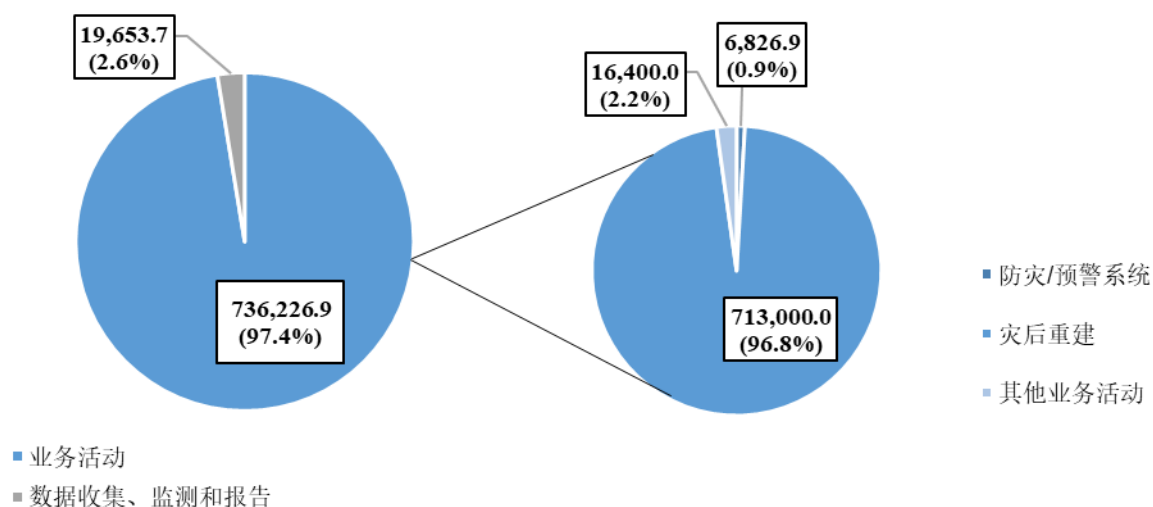
图五

按《仙台框架》优先领域分列的粮食署减少灾害风险资源(2012-2017 年)
(千美元)



资料来源：联检组根据粮食署所提供数据(2019 年)编撰。

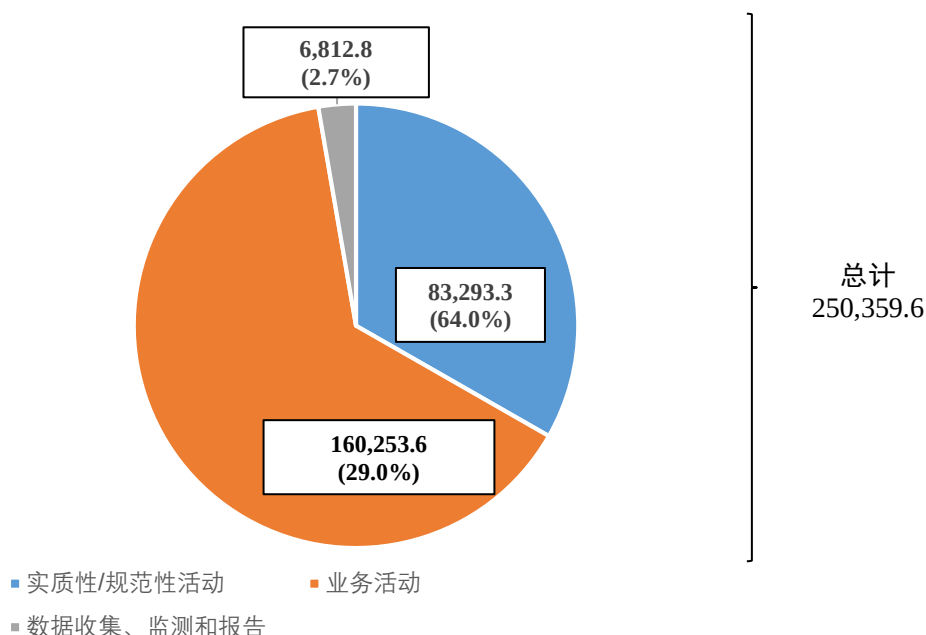
图六
按活动类型分列的粮食署减少灾害风险资源(2012-2017 年)
(千美元)



资料来源：联检组根据粮食署所提供数据(2019 年)编撰。

注：粮食署仅报告了业务活动以及数据收集、监测和报告活动。

图七
按活动类型分列的世卫组织减少灾害风险资源(2016-2017 年)
(千美元)

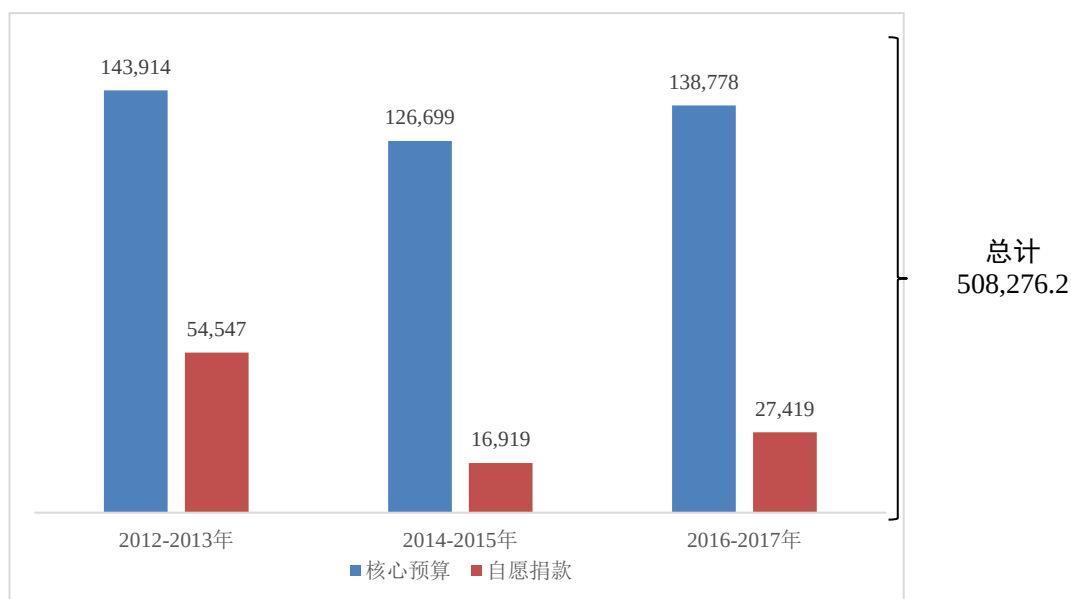


资料来源：联检组根据世卫组织所提供的 2016-2017 两年期数据(2019 年)编撰。

注：世卫组织的数据不包含以下数据：一是用于实施和监测全球疫苗行动计划的 1.42 亿美元的任何部分，这一行动计划旨在加强服务交付和免疫监测，以实现“疫苗十年”设定的目标；二是超过 10 亿美元的技术援助，这部分资金用于加强监控和提高免疫接种率，以阻止脊髓灰质炎在受灾地区和面临风险的地区传播。此外，数据也未涵盖方案领域，在此领域里，估计不到 10%的资源分配给了减少灾害风险。因此，该报告仅载列世卫组织在减少灾害风险方面作出重大努力情况下的产出(占比超过 10%)。许多其他方案致力于促进卫生应急和灾害风险管理，但专门用于解决此类问题的资源仅占其总体方案预算的一小部分，例如有关心理健康的方案。

图八

按资金来源分列的气象组织减少灾害风险资源(2012-2017 年)
(千美元)



资料来源：联检组根据气象组织所提供数据(2019 年)编撰。

注：气象组织实施了一个问责框架，用于追踪与其战略计划和减少灾害风险有关的活动。这一框架还包括落实气象组织国家概况数据库时国家一级的问责制，该数据库用于追踪与减少灾害风险直接和间接相关的具体指数。

附件五

各参与组织应就联检组建议采取的行动概览

		预期影响		联合国及其基金(会)和计(规)划署														专门机构和原子能机构																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																						

图例：L：供立法机构作出决定的建议；E：供行政首长采取行动的建議。

☐：无需本组织采取行动的建議。

预期影响：a：加强透明度和问责制；b：传播良好/最佳做法；c：加强协调与合作；d：增强一致性和协调性；e：加强控制和履约；f：提高效率；g：节省大量资金；h：提高效率；i：其他。

* 如 ST/SGB/2015/3 中所列。