



第七十七届会议

议程项目 18(c)

可持续发展：减少灾害风险

2023 年 5 月 18 日大会决议

[未经发交主要委员会而通过(A/77/L.70)]

77/289. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》中期审查高级别会议政治宣言

大会

通过本决议附件所载《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》中期审查高级别会议政治宣言。

2023 年 5 月 18 日
第 71 次全体会议

附件

《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》中期审查高级别会议政治宣言

1. 我们，各国国家元首和政府首脑、部长及高级代表，于 2023 年 5 月 18 日和 19 日齐聚联合国，出席《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》¹ 中期审查大会高级别会议，以评估在将减少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、差距和挑战，加快到 2030 年实现《仙台框架》成果和目标及其七个全球具体目标的进程。我们重申致力于全面执行《仙台框架》，包括其指导原则和四项优先行动领域。

¹ 第 69/283 号决议，附件二。



2. 我们回顾,《仙台框架》适用于自然或人为灾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的风险,以及相关环境、技术及生物灾害和风险。
3. 我们重申《仙台框架》呼吁大幅减少在生命、生计和卫生方面以及在人员、企业、社区和国家的经济、实物、社会、文化和环境资产等方面的灾害风险和损失。
4. 我们认识到必须采取更加广泛、更加以人为中心的预防性办法减少灾害风险,这一方法反映《2030年可持续发展议程》,²而且为了切实有效,减少灾害风险的政策和做法必须着眼于防范多种灾害、调动多个部门、具有包容性并方便实施。
5. 虽然我们认识到《仙台框架》的执行正在取得积极成果,但我们对执行步伐既不充足也不均衡深感关切。无法充分获取灾害数据、风险知识、技术和资金,以及通过气候行动等途径对减少灾害风险作出的优先安排和行动不足,继续阻碍着《仙台框架》的执行进展。
6. 我们深表关切的是,灾害越来越频繁、越来越剧烈,次数越来越多,规模越来越大,其破坏也越来越严重,造成大量人员丧生、粮食不安全和饥荒、生物多样性丧失、与水有关的挑战、更多的流离失所、人道主义和发展需求,以及长期不利的经济、社会和环境后果,尤其是影响世界各地处境脆弱的人,并且正在破坏可持续发展、《2030年可持续发展议程》的落实及其可持续发展目标的实现,特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家。
7. 我们又深表关切的是,由于面临灾害风险和易受灾害影响的资产数量和价值越来越大,经济损失正在加剧。
8. 我们认识到,灾害风险日益复杂并系统化,各种灾害可相互触发,在不同部门和地理区域以及地方、国家、区域和全球各级产生连锁复合影响。在这方面,我们进一步认识到,传统的灾害管理办法已经不够,又认识到,需要从管理灾害及其影响转向减少和预防灾害风险。因此,我们重申致力于在可持续发展和消除贫困的背景下,以新的紧迫感努力减少灾害风险,建设抗灾能力。
9. 我们重点指出执行《仙台框架》、《2030年议程》与《巴黎协定》³之间的协同增效作用。
10. 我们重申迫切需要将《仙台框架》作为《2030年可持续发展议程》的内在组成部分加以执行,以便采取以风险为指引的方式实现可持续发展,回顾执行《仙台框架》以及联合国经济、社会和环境领域各次主要会议和首脑会议的其他相关主要政府间成果之间有协同增效作用。在这方面,我们再次承诺促进全球和区域机制及机构相互协作,酌情采用和统一与减少灾害风险有关的文书和工具,如气候变化、生物多样性、可持续发展、消除贫困、环境、农业、卫生、粮食和营养等方面的文书和工具。

² 第 70/1 号决议。

³ 在《联合国气候变化框架公约》下通过,见 FCCC/CP/2015/10/Add.1, 第 1/CP.21 号决定。

11. 我们欢迎在沙姆沙伊赫举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十七届会议和作为巴黎协定缔约方会议的公约缔约方会议第四届会议的成果，包括关于应对气候变化不利影响相关损失和损害、包括着重处理损失和损害的供资安排的决定。⁴

12. 我们欢迎 2023 年 3 月 22 日至 24 日举行联合国 2018-2028“水促进可持续发展”国际行动十年目标执行情况中期全面审查会议，重申有必要进行可持续、灾害风险指引型统筹水资源管理，以成功地防备灾害、减少灾害风险和适应气候变化，重申实现与水有关的目标和具体目标有助于成功执行《仙台框架》。

13. 我们感谢参与中期审查进程包括提交自愿国家报告⁵ 和通过仙台框架监测系统对照七个全球具体目标提交报告的国家、联合国系统实体及利益攸关方，我们表示注意到《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⁶ 以及《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》执行情况中期审查报告。⁷ 我们确认在全球和区域减少灾害风险平台上进行的讨论十分重要，是对中期审查的宝贵投入。

优先领域 1：了解灾害风险

14. 我们欢迎自 2015 年以来在各级了解风险方面取得的进展，包括建立和升级灾害损失数据库，以及许多国家改进了对灾害风险数据的收集、分析和在决策中的运用。

15. 我们表示关切的是，在收集灾害损失和风险数据，包括按收入、性别、年龄和残疾状况分列的数据方面存在不足，阻碍了制定包容性多部门减少灾害风险的政策和战略。

16. 我们强调，需要加强努力，改善所有部门多灾种风险数据的质量和获取途径，包括在所有国家特别是发展中国家的多灾种早期警报系统中使用这些数据，以使政策和投资决定在充分了解和考虑灾害风险的情况下作出。

17. 我们承认，需要进一步评估和应对风险的核心要素，特别是风险形成的驱动因素和脆弱性，并将民众和社区的脆弱性、受影响可能性和复原力更好地纳入现有的灾害数据平台和决策支持机制。

18. 我们强调指出，需要增进对灾害风险的了解和知识，特别是在发展中国家，为此，除其他外，应交流最佳做法和专门知识，以共同商定的减让和优惠条件进行技术转让，开展减少和管理灾害风险的教育和培训方案，并提供获得相关数据和信息的途径。

⁴ 见第 2/CP.27 和第 2/CMA.4 号决定。

⁵ 可查阅 sendaiframework-mtr.undrr.org/2023/mtr-sf-submissions-and-reports。

⁶ A/77/640。

⁷ 可查阅 sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendaiframework-disaster-risk-reduction-2015-2030。

19. 我们认识到，所有国家都需要更加重视加强对新的、正在出现的和未来的灾害风险的认识和了解，包括气候变化、生物多样性丧失、环境退化和无规划快速城市化的影响以及各种技术危害和风险。

20. 我们促请各国加强对灾害风险的了解，同时考虑到本国国情、需求和优先事项，包括通过以下途径：

(a) 加强对灾患、灾害事件及其影响包括损失和损害数据的收集和分析，以及对系统性风险、连锁效应、复合危害和多重风险驱动因素的监测，为此加强对人力和机构能力发展、研究、数字技术开发和创新、新兴技术、地球和气候观测以及地理信息系统的投资，并分享从过去灾害中吸取的经验教训以及多层次多灾种风险评估、风险分析、风险绘图和战略展望方面的良好做法，特别是在发展中国家；

(b) 确保通过能力建设、财政和技术援助，以及按照共同商定的条件向最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家进行技术转让，提供适当、可持续、及时的执行手段，以加强灾害相关数据的收集、分析和传播；

(c) 改进国家机制，以便在各部门、机构和部委之间以及从区域和国际层面在国家之间分享灾害风险数据和分析，并确保灾害风险数据和信息可以获取、可互操作、以易于理解的格式提供，供公共和私营部门在所有部门的决策中使用；

(d) 加强对按收入、性别、年龄和残疾状况分列的数据的收集和解释；

(e) 确保在灾害风险评估、政策、方案和交流中利用传统、本土和地方知识及实践经验补充科学知识，包括为此开展科学界与土著人民之间的对话；

(f) 加大努力，促进防灾、抗灾和负责任的公民文化，促进灾害风险教育，包括为此利用传统、本土和地方知识及实践经验，以及除其他外，提高公众意识，并投资开展学术和专业培训、宣传运动、社交媒体和社区动员。

优先领域 2：加强灾害风险治理，管理灾害风险

21. 我们重申，每个国家都负有预防和减少灾害风险的首要责任，赞扬在加强国家灾害风险治理方面取得的进展，包括自 2015 年以来制定国家减少灾害风险战略的国家大幅增加，区域和次区域减少灾害风险合作机制取得了长足进展。

22. 我们重申让全社会参与减少灾害风险的重要性，并对非国家利益攸关方在地方、国家、区域和全球各级执行《仙台框架》方面发挥的关键作用表示赞赏。

23. 我们重申，尽管地方一级的灾害风险治理取得了进展，但仍有更多工作要做。我们确认需要加强对发展中国家，尤其是最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家地方当局的支持，并加强与地方社区和民间社会组织的接触。

24. 我们表示关切的是，国家和地方机构内部和相互之间的各自为政限制了减少灾害风险、生物多样性养护、可持续发展和经济政策与计划以及气候变化政策与计划包括减缓和适应之间的协调，缺少减少灾害风险的国家法律框架阻碍了《仙台框架》的执行进展。

25. 我们强调指出，需要加强灾害管理系统与卫生风险管理系统之间的协调、一致性和整合，包括在地方一级。

26. 我们促请各国加强灾害风险综合治理，同时考虑到本国国情、需求和优先事项，包括通过以下途径：

(a) 加强国家多灾种风险治理，让所有国家机构都充分参与，包括为此建立或加强国家减少灾害风险平台或类似机制，以加强各部委、机构和部门在各级的协调；查明减少灾害风险的现有政策架构和能力，并根据需要填补缺漏，在各部委和机构之间分配职责；确保各级所有部门都有减少灾害风险的政策和战略；

(b) 支持和扶持所有地方当局制定减少灾害风险战略和建立地方减少灾害风险平台或类似机制，包括为此通过提供财政援助、技术支持和能力发展加强地方当局在多灾种风险治理方面的作用；通过基于社区的灾害风险管理办法促进社区自主；参与“2030 年建设具有抗灾能力的城市”倡议，促进城市之间的交流；

(c) 确保灾害风险治理得到反映减少灾害风险责任的各级法律和监管框架、政策和计划的支持，包括为此提供风险指引型决策和投资，以及必要的土地使用和城市规划条例及建筑法规；

(d) 根据《仙台框架》，在与减少灾害风险有关的所有论坛和进程中，以及在设计和执行减少灾害风险政策、计划和方案，包括促进性别平等和兼顾残疾问题的减少灾害风险政策、计划和方案时，促进妇女、老年人、残疾人、移民、土著人民和地方社区充分、平等、切实、包容的参与和贡献，以及青年、志愿者、学术界、科研实体和网络、企业、专业协会、私营部门融资机构和媒体的作用，并酌情促进儿童参与减少灾害风险；

(e) 与联合国系统相关实体和利益攸关方协作，在国家和国家以下各级酌情将减少灾害风险纳入其他相关政策领域的执行工作，如可持续发展、消除贫困、减缓和适应气候变化、水、生物多样性养护、恢复和可持续管理、荒漠化、土地退化、干旱、野火、林业、农业、粮食安全和营养、卫生包括大流行预防、防范和应对、灾害引起的人员流动、城乡发展、基础设施等领域；

(f) 促进减少灾害风险的政策、战略和行动，以减少灾害发生时流离失所的风险，包括为此通过国际、区域、次区域、跨界和双边合作，解决潜在的灾害风险因素和造成这种流离失所的原因，为应对其不利后果做好准备，并支持持久解决与灾害有关的流离失所问题；

(g) 在所有层级以及减少和管理灾害风险的所有阶段，除减少灾害风险的其他办法外，推广基于自然的解决方案和基于生态系统的解决办法，以恢复、维持和加强生态系统的功能和服务从而防止自然危害，并促进提高生物多样性的复原力，支持可持续生计，建设社区抗灾能力；

(h) 与全球、区域和次区域组织互动协作，加强其在促进合作和以共同商定的条件转让减少灾害风险的知识和技术方面的工作，并促进和鼓励联合国系统各实体与区域和次区域组织加强互动协作和伙伴关系。

优先领域 3：投资于减少灾害风险，提高抗灾能力

27. 我们认识到，虽然全球在与灾害有关的一些融资领域如社会保护、基于预测的融资和包括保险在内的风险转移机制的投资有所增加，但我们感到关切的是，对减少灾害风险的投资和降低投资风险的努力仍然不足；还认识到，与减少灾害风险有关的官方发展援助几乎没有增加。我们承认，解决这一资金缺口将有助于减少灾害风险。

28. 我们强调指出，亟需改进执行手段，加强能力建设、财政资源、数据和技术以及伙伴关系，以协助发展中国家执行《仙台框架》，并在这方面认识到，需要对所有部门减少灾害风险进行可持续、可预测的投资。

29. 我们确认，灾害对许多最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家的债务可持续性造成不利影响，值得进一步关注，确认保持外债可持续性需要事先融资，以便能够系统地减少灾害风险和建设抗灾能力，并在可行的情况下披露灾害风险，以避免加剧债务困扰。

30. 我们深为关切，用于预测、规划、减少和预防灾害风险的公共和私人投资仍然不足，与现有和未来风险的规模不相称。我们重申，投资十分重要，有助于减少灾害风险，保护生命、生计和资产，建设抗灾能力，实现可持续发展和消除贫困，特别是在最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家、非洲国家以及面临特殊挑战的中等收入国家。

31. 我们确认，需要采取综合和包容各方的经济、结构、法律、社会、卫生、文化、教育、环境、技术、政治、财政和体制措施，防止和减少灾害敞口和受灾脆弱性，加强救灾和恢复准备，从而提高抗灾能力。

32. 我们又确认，国际社会，包括国际金融机构、开发银行和私营部门，需要加强努力，扩大减少灾害风险融资工具，以满足发展中国家预防和减少风险及建设抵御当前和未来冲击和灾患能力所需的融资规模。

33. 我们促请各国投资于减少灾害风险，包括通过以下途径：

(a) 查明减少灾害风险公共支出方面的差距，为减少灾害风险分配更多的国内资源，以确保将减少灾害风险纳入所有相关部门和各级政府的公共预算编制、财务规划、支出、投资和采购进程，并确保国家综合筹资框架根据国家的计划和政策均为风险指引型；

(b) 制定全面的国家和地方减少灾害风险筹资战略，全方位利用公共、私人、国内和国际灾前和灾后财政资源；

(c) 鼓励金融当局将减少灾害风险纳入其工作，以鼓励和促进对减少灾害风险和抗灾能力的投资；

(d) 确保基础设施计划符合减少灾害风险战略，促进多灾种灾害风险评估，使之成为所有部门基础设施、住房和不动产投资的一个先决条件，并对关键基础设施进行应力测试；

(e) 与私营部门合作，扩大对减少灾害风险的投资，并与金融机构、信用评级机构和资本市场行为体合作，将减少灾害风险包括多灾种长期风险分析更好地纳入其决策；

(f) 优先安排和加强各级对减少灾害风险的可持续、可预测资金的分配和获取，以及根据共同商定的减让和优惠条件进行的技术转让，以建设具有抗灾能力的卫生、水、农业和粮食系统、文化遗产、交通、能源和数字连通系统；

(g) 加强筹资以采取及早、预见性办法减少灾害影响，包括通过联合国系统和其他有关组织进行；

(h) 将减少灾害风险措施酌情纳入多边和双边发展援助方案和基础设施融资，包括为此进行高质量、可靠、可持续、具有抗灾能力的基础设施投资；扩大切实有效的全球和区域伙伴关系，并进一步加强国际合作，包括发达国家履行各自的官方发展援助承诺，以确保有效的灾害风险管理；

(i) 促进开发创新性手段和工具，例如抗灾债券，为减少灾害风险提供资金，特别是在发展中国家，以建设抵御当前和未来冲击和灾患的能力；

(j) 继续改革国际金融机构，进一步考虑将减少灾害风险纳入其工作，包括通过贷款、债务支持以及可持续发展和气候适应融资流及赠款；

(k) 加强对突发卫生事件的预防、准备、应对和恢复，吸取冠状病毒病(COVID-19)大流行的教训，并实行落实《仙台框架》卫生问题的曼谷原则。

优先领域 4: 加强备灾以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中“重建得更好”

34. 我们欢迎自 2015 年以来在设计和实施多灾种早期警报系统的过程中在提高灾害预防、预测、防备和应对的有效性方面取得的进展，特别是为此加强区域合作机制，以及由联合国及其合作伙伴取得的进展，但我们对重建得更好的原则没有得到系统的应用深感关切。

35. 我们深为关切多灾种早期警报系统在所有国家的覆盖面和可及性仍然不足，强调需要紧急扩大多灾种早期警报系统在各地的覆盖面，特别是在发展中国家，尤其是最不发达国家、小岛屿发展中国家、内陆发展中国家和非洲国家，以及面临特殊挑战的中等收入国家。

36. 我们认识到，需要加大力度，投资于建立、维护和加强以人为本的多灾种、多部门预报和预警系统，确保预警信息得到广泛传播并符合用户的需要，包括社会和文化需要，以便能够及时有效地及早采取行动，重点是帮助受影响社区，在这方面，我们欢迎联合国秘书长关于通过预警系统的普遍覆盖包括全民预警倡议⁸ 保护地球上每一个人的呼吁取得进展。

⁸ 见第 2/CP.27 和第 2/CMA.4 号决定。

37. 我们感到关切的是，由于气候变化的影响以及对灾患的风险敞口和脆弱性增加，受灾害影响的人数和国家数量将增加，大多数国家仍然缺乏有效的灾前准备难以有效应对和在复原、恢复和重建中重建得更好，导致错失建设抗灾能力、减少灾害风险和通过风险指引型恢复及重建在实现可持续发展方面取得进展的良机。

38. 我们敦促继续努力加强包容性和参与度，以确保在设计和实施备灾、救灾和恢复机制时不让任何一个人掉队。

39. 我们促请各国加强包容性备灾工作，以作出有效响应，并在复原、恢复和重建中重建得更好，包括通过以下途径：

(a) 编制、审查和实施国家和地方应灾、恢复和重建计划，以确保这些计划涵盖多个部门、具有包容性，包含重建得更好的条文，解决灾害风险的根本驱动因素，并得到法律框架以及资源和支持的支持，以便有效实施；

(b) 确保将灾害风险管理纳入灾后复原、恢复和重建进程，加强制定和传播基于科学的有针对性的方法和工具，并促进各国之间的合作以分享经验；

(c) 促进进一步发展和投资于有效的地方、国家和区域多灾种早期警报机制以便及早采取行动，并邀请发展伙伴和国际金融机构以及其他相关利益攸关方为实施预警系统提供支持，包括通过全民预警倡议提供支持；

(d) 在地方、国家、区域和全球各级减少灾害风险战略中加强善治和问责，并改善备灾和各国在应灾、恢复和重建方面的协调；

(e) 与国家当局密切协作，以切合、及时、易懂、方便的方式加强各级风险监测、基于影响的预报和预警通信，以更好地做好备灾响应，事先采取行动，并在治理框架和预先安排的融资和支付机制的支持下，将减少灾害风险纳入应急准备；

(f) 加强次区域、区域和全球在跨界风险和灾害方面的合作，特别是在风险监测、信息和数据共享、风险指引型应对、恢复、复原和重建规划等方面；

(g) 确认关切受长期人道主义危机和紧急情况影响的国家是最容易受灾害影响的国家，也是在执行《仙台框架》方面落在最后面的国家，又确认执行《仙台框架》可消除导致脆弱性和灾患敞口的因素，以建设抗灾能力，减少人道主义影响和需求，并在这方面还确认，需要进行多层面的综合风险评估，并促进人道主义援助与发展援助之间的协调一致，这种协调一致有助于加强抗灾能力和气候变化适应，从而对防灾和抗灾能力建设采取更有针对性、更有效的方法；

(h) 改进复苏方案，向所有需要者提供心理社会支持和精神健康服务。

后续落实和评估

40. 我们承诺落实本政治宣言中的行动呼吁，在地方、国家、区域和全球各级推动对可持续发展采取灾害风险指引型办法，加快将减少灾害风险纳入各级政策、方案和投资的进展，同时承认有些行动呼吁需要能力建设以及技术和财政援助，以便发展中国家有效地执行。

41. 我们重申科学、技术和创新在加强抗灾能力建设的效果和效率方面的有效性和跨领域作用，鼓励更多地加以运用，以支持和加速执行《仙台框架》及其四个优先领域。
42. 我们确认，《仙台框架》中期审查的结果和本政治宣言可为联合国经济、社会和环境领域各次主要会议和首脑会议的其他相关主要政府间成果提供投入。
43. 我们期待在 2030 年之前举办全球和区域减少灾害风险论坛，以评估和讨论《仙台框架》包括本政治宣言的执行进展，并提供切实指导。
44. 我们注意到二十国集团减少灾害风险工作组的成立。
45. 我们欣见取得的进展，表示赞赏地注意到小岛屿发展中国家多维脆弱性指数制定问题高级别小组发布的临时报告，期待小组完成工作，并鼓励国际社会考虑将多维脆弱性，包括多维脆弱性指数可能发挥的作用，作为获得优惠融资的标准；
46. 我们将通过加强国家、区域和全球各级的能力建设投资 and 方案，如联合国减少灾害风险办公室全球教育和培训研究所，着力提高发展中国家，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减少灾害风险的能力。
47. 我们确认南北合作辅之以南南和三方合作已证明是减少灾害风险的关键，需要进一步加强这两个领域的合作。
48. 我们注意到联合国系统正在为执行《仙台框架》制定一项性别问题行动计划。
49. 我们促请联合国系统相关实体在各自任务范围内，加强对执行《仙台框架》和本政治宣言所载行动呼吁的支持。我们还呼吁与东道国政府协商，根据国家政策、优先事项和需要，将减少灾害风险纳入共同国家分析及联合国规划和方案拟订文件，包括联合国可持续发展合作框架。
50. 我们促请联合国系统相关实体应要求加强技术支持，以制定减少灾害风险的标准、立法和条例，发展全面风险治理，数据收集、分类和监测，风险分析，去风险化投资，以及便于使用的多灾种早期警报系统。我们鼓励所有现有和新的捐助方考虑提供和增加对联合国减少灾害风险信托基金的自愿捐款。