

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

减少灾害风险委员会

第七届会议2021 年 8 月 25 日至 27 日，曼谷和线上
临时议程* 项目 3 和 4**扩大次区域和区域合作框架以管理级联风险**

综述秘书处和联合国系统在区域一级的工作

扩大合作框架以管理级联风险**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汇发生，鲜明地揭示了本区域级联风险的危险。这些风险热点在 ESCAP/CDR/2021/1 中进行了总结，包括以下：热点类型 1，不断加剧的洪水和干旱伴随疾病反复发作的风险；热点类型 2，不断加剧的热带气旋和台风以及相关的生物危害的风险；热点类型 3，新出现的热浪伴随着疾病的风险；热点类型 4，新出现的气候变化引起多灾种脆弱性并令新的群体面临险境的风险。加强次区域和区域一级的多部门和多学科合作对于管理这些级联风险至关重要。

这种协作需要在全球框架的背景下演变。已经有了若干此类框架。

《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》的重中之重是生物危害、流行病、大流行病、气候相关灾害和公共卫生。落实《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》卫生问题的《曼谷原则》、《国际卫生条例(2005 年)》和《卫生应急和灾害风险管理框架》是全面加强卫生与减少灾害风险一体化的重要全球举措。

本文件旨在促进关于重建得更好的讨论，重点是本区域的卫生、灾害和气候适应能力。为此，铭记《曼谷原则》中的承诺以及其他相关的区域和次区域框架和倡议，本报告载有根据亚洲及太平洋经济社会委员会第 77/1 号决议提出的次区域和区域倡议。

对于这类倡议，提出了一种双轨办法。轨道一概述了基于四个工作流的区域灾害、气候和健康复原力战略的组成部分：(1) 政策一致性，(2) 一体化多灾种预警系统，(3) 气候变化适应，(4) 投资于具有复原力的卫生基础设施。轨道

* ESCAP/CDR/2021/L.1。

二概述了应对各个次区域具体的定制协调的需要的次区域倡议，以协调一致的方式管理系统性级联风险。

请减少灾害风险委员会审议提出的问题，并就扩大区域和次区域合作的拟议优先事项提供进一步指导。

一. 引言

1. 正如《2021 年亚太灾害报告：在风险更大的世界中的复原力——管理生物和其他自然灾害的系统性风险》（见 ESCAP/CDR/2021/1）所显示的那样，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行再加上气候变化这一持续存在的现实，正在重塑和扩大本区域风险景况的轮廓。本区域的级联风险以四个不断加剧和新出现的热点为中心。这些风险热点包括：热点类型 1，不断加剧的洪水和干旱伴随疾病反复发作的风险；热点类型 2，不断加剧的热带气旋和台风以及相关的生物危害的风险；热点类型 3，新出现的热浪伴随着疾病的风险；热点类型 4，新出现的气候变化引起多灾种脆弱性并令新的群体面临险境的风险。这些热点位于特定的次区域内和跨区域间，正在创造一系列独特的复杂风险情景，需要通过扩大区域和次区域的复原力建设举措来加以解决。

2. 本文件旨在促进关于重建得更好的讨论，重点是卫生、灾害和气候适应能力。为此，报告载有关于次区域和区域举措的建议，其中考虑到根据亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)第 77/1 号决议，在落实《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》卫生问题的《曼谷原则》以及其他相关区域和次区域框架和倡议方面所作的承诺。

3. 提出了一种双轨办法。轨道一概述了基于四个工作流的致力于重建得更好的区域灾害、气候和健康复原力战略的组成部分：(a)政策一致性，(b)一体化多灾种预警系统，(c)气候变化适应，(d)投资于具有复原力的卫生基础设施。轨道二概述了应对各个次区域具体的定制协调的需要的次区域倡议，以协调一致的方式管理系统性级联风险。可以在现有国际倡议的背景下演出新的合作倡议。因此，本文件载有对相关国际合作文书的审查，这些可与有关此类新举措要素的提议一并考虑。

二. 审查相关国际框架和倡议

A. 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》中的卫生问题

4. 卫生是《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》中的一个基本要素。《仙台框架》中的七个全球具体目标中有四个与卫生直接相关，重点是降低死亡率、提高人口福祉和预警系统的稳健性，以及促进卫生设施和医院的安全。流行病和大流行病等生物危害与自然危害被一并列为灾害风险管理的重点领域。《仙台框架》还特别强调，通过发展卫生工作者在灾害风险方面的能力和在卫生保健中实施灾害风险办法，将灾害风险管理纳入各级卫生保健中，从而建立有复原力的卫生系统。

5. 《曼谷原则》支持落实《仙台框架》。落实 2015-2030 年仙台减少灾害风险框架卫生问题国际会议通过了《曼谷原则》，为将健康纳入灾害风险管理规划以及将灾害管理纳入保健规划提供了蓝图。《原则》强调，突发卫生事件与自然灾害有许多共同之处，应通过风险评估、监测、预警系统、有复原力的基础设施和跨越国界的协调事件管理来应对。

B. 可持续发展目标具体目标 3. d

6. 可持续发展目标具体目标 3. d 涉及需要加强各国，特别是发展中国家早期预警、减少风险，以及管理国家和全球健康风险的能力。指标 3. d 也是《国际卫生条例(2005)》核心能力指数的 24 项指标之一，该指数衡量卫生应急准备方面的 13 项核心能力。该指数显示，亚洲及太平洋发展中国家在监测、应对、防备和风险通报方面存在严重的的能力差距。

C. 卫生应急和灾害风险管理框架

7. 世界卫生组织(世卫组织)的《卫生应急和灾害风险管理框架》借鉴落实《仙台框架》卫生层面工作和《国际卫生条例(2005)》五年来的经验教训，旨在加强卫生部门内外的能力，以应对各类紧急情况 and 灾害对卫生的影响，并降低未来事件的卫生风险。它与现有的灾害风险管理和卫生应急政策完全一致，并为今后调整这些政策提供了框架。

8. 《曼谷原则》和《卫生应急和灾害风险管理框架》提供了一种共同语言，所有行为体都可以在国家和地方各级卫生和其他部门的方案编制中加以调整和应用。

D. 区域和次区域合作机制

9. 区域机制有助于管理包括生物灾害在内的多层面和多危害的灾害风险的努力。亚太区域的若干机制重点指出，需要开展跨界合作促进卫生复原力。例如，在 2016 年亚洲减少灾害风险部长级会议通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架亚洲区域执行计划》中，呼吁各国促进《仙台框架》在卫生方面的实施工作，包括通过再次强调《曼谷原则》，以确保灾害和卫生风险管理之间更系统的合作、一致性和一体化。

10. 国际合作的重要性也体现在次区域一级。例如，加强东南亚紧急风险管理的能力建设是世卫组织的八个主要区域优先事项之一。此外，在 2019 年世卫组织东南亚区域委员会第七十二届会议上通过的《东南亚区域突发事件防范德里宣言》中，确定了四个重点领域，即识别风险、投资于风险管理的人员和系统、实施计划以及将各部门和网络相互联系起来。同样，在 2020 年世卫组织东南亚区域委员会第七十三届会议通过的《关于集体应对 COVID-19 的宣言》中，多部门合作被列为优先事项。

11. 在南亚区域合作联盟(南盟)的灾害管理综合框架和经济合作组织的减少灾害风险区域框架中，都强调了需要有复原力的卫生基础设施。此外，后一框架呼吁加强跨界动物和人类疾病的跨境数据共享。在东南亚，主要的次区域政策框架是《东南亚国家联盟(东盟)灾害管理和应急响应协定》。虽然该

协议没有明确提到生物危害，但东盟秘书长在包括大流行病在内的重大灾难期间担任人道主义援助协调员。在《东盟灾害管理愿景 2025》中，东盟提出了加强灾害风险管理的优先事项，包括呼吁加强跨部门合作。

12. 太平洋有一些与卫生复原力有关的次区域框架。在《太平洋韧性发展框架：应对气候变化和灾害风险管理综合办法》中，气候变化和灾害风险被确认为贯穿各领域的问题，强调指出卫生等关键部门的利益攸关方需要就这两个问题采取行动。在《西太平洋区域卫生灾害风险管理行动框架》中，世卫组织进一步详细说明了预防、准备、应对灾害和灾后恢复(包括生物危害)的具体卫生政策行动。在 COVID-19 大流行期间，这些框架在开创先例和建立《太平洋 COVID-19 人道主义途径》的制订工作所需的机构联系方面发挥了重要作用。

13. 总体而言，区域和次区域框架是确定国家灾害管理政策议程和在各国政府之间分享知识、最佳做法和资源的有用工具。这场大流行病提供了迄今为止最有力的证据，表明需要加强这些机制之间的协同作用和一致性。

三. 以灾害、气候和卫生复原力为重点的重建得更好的区域战略

14. ESCAP/CDR/2021/1 号文件介绍了促进灾害、气候和卫生复原力的关键构件和政策行动领域。这一大流行病暴露并加剧了人、卫生系统和社会基础设施在与气候相关危害、生物危害和地球物理灾害交织状况下本来就存在的脆弱性。正是在这一背景下，秘书处提出了 2022-2030 年重建得更好的区域战略，重点是灾害、气候和卫生复原力，以加强大流行病后的灾害复原力和卫生复原力。

15. 根据《仙台框架》《曼谷原则》《卫生应急和灾害风险管理框架》中的原则，并与委员会第 77/1 号决议保持一致，拟议战略的重点是促进将卫生与抗灾和气候建设战略系统地结合起来。其依据是与秘书处工作方案一致的四个多学科流，其中包括秘书处应对 COVID-19 的社会经济措施框架(见图一)。

16. 在接下来的章节中，为了准备制定区域战略，在每个工作流下均对区域现状进行了审查，确定了差距并提出了政策行动领域。

图一
以灾害、气候和卫生复原力为重点的重建得更好的区域战略



A. workflow 1: 政策一致性

17. 最近对国家灾害管理战略的审查揭示了如何加强卫生部门与灾害风险分析、治理和实施的整合。大多数战略都是基于已经发生的危害，而不是依赖于全面的多灾种风险评估，生物危害没有得到充分的覆盖。虽然有几项战略考虑到了自然灾害对健康的影响，但尚无任何战略载有评估包括大流行病在内的生物危害的经济或社会影响的方法。COVID-19 大流行重点指出，潜在的脆弱性，如卫生基础设施和服务欠佳以及社会保障覆盖的差距，通常在讨论脆弱性时被忽视。此外，国家灾害风险管理行为体在流行病或动物疾病或暴发病虫害期间向卫生和农业部门提供的支持不足。

18. 此外，虽然在许多国家灾害风险管理战略中纳入卫生部门的内容可以通过援引国际框架来予以加强，但 2015 年后通过的战略并未引用《曼谷原则》，也很少引用《国际卫生条例》。然而，所有战略均引用了《仙台减少灾害风险框架》的目标、成果或行动优先事项。

19. 虽然大多数国家灾害风险管理战略指出，将减少灾害风险纳入多个部门的主流是一项优先事项，但只有部分战略特别提到了地方一级的卫生机构。因此，尚有制定更详细的分散风险治理计划的空间，以应对生物危害，并加强卫生系统对自然危害的抵御力。加强卫生复原力的最常见措施是提高基础设施的复原力，并加强卫生服务对灾害应对的准备。少数国家战略侧重于扩大卫生服务以应对自然灾害。然而，将新发传染病等生物危害纳入的国家战略寥寥无几，较为突出的是日本和大韩民国。再次强调将重点放在卫生基础

设施的复原力上，以做到准备充分。更令人鼓舞的是，普遍提到将疾病监测纳入多灾种预警系统的重要性，不过还可以提供有关实施工作的更多细节。

20. 在上述评估的基础上，紧接着下一步是加大纳入生物危害，并将针对特定危害或单一危害的机制纳入多灾种框架。这一框架还应考虑到级联风险的可能性，因为许多国家应急计划只侧重于发生在本国某一地区的一种灾害，而不是级联灾害即一个国家或邻国的多个地区同时受到影响。因此，纳入级联风险的区域办法可以有效应对这些政策差距。

B. 工作流 2：一体化多灾种预警系统

21. 在全球范围内，三分之一的人尚未得到预警系统的充分覆盖。¹ 几乎所有最不发达国家和小岛屿发展中国家在其关于气候变化的国家自主贡献中，都将预警系统确定为最优先事项，但它们往往缺乏实施所需的能力或财政资源。

22. 例如，在天气方面，基于影响的预报代表着从“天气会怎样”到“天气会造成什么”的范式转换。随着无人机、大数据和大数据分析的使用，这一第二代系统的实施工作正在加速。例如，在澳大利亚，灾害风险展望包括未来四天的每日细目，还包括地图、风险矩阵和详细影响。菲律宾政府提供了热带气旋可能对建筑物造成的损害和受灾人数的估计。越南气象和水文管理局正在实施一个基于影响的预测、预警和通信项目。亚太经社会秘书处还制定了一种方法，以便对极端事件和缓发灾害实施基于影响的预报。

23. 然而，尽管这些新兴的计算创新利用了大数据分析和算法，这些分析和算法也可以用来检测不寻常的模式或疾病群组，但这场大流行病凸显了流行病学预警系统的紧迫性；实时疾病监测，并立即估计出高危社区的潜在风险水平和脆弱性，对控制传染至关重要。迅速建立这种模式的能力提升了流行病学家的疾病预测轨迹，使他们能够在合理的筹备时间内发出可能爆发的警告。

24. 虽然在实时疾病监测方面取得了进展，但本区域情况差异很大，并非所有国家都取得了同样的进展。实时疾病监测需要高度细化的个人资料来追踪接触者，这就带来了数据安全和隐私问题。虽然几个国际框架正着力解决这些问题，并在创纪录的时间内取得了重大进展，但计算流行病学和国际隐私标准方面的创新将继续演变。在区域一级，各国政府将需要就如何最好地设计强有力的监测系统达成一致，制定有效的预警协议，以支持警惕的紧急公共卫生应对，同时尊重数据安全和隐私。

25. 亚太抗灾能力网络一直在提供应对 COVID-19 和极端气候事件交织状况的解决方案，基于以下四种类型的风险分析：预测性(预报、预警)；描述性(情况分析/灾害影响)；规定性(不同风险情景下的政策备选方案)；和论述性(风险通报，参与社区互动响应)。例如，2020 年年中，COVID-19 在南亚迅速蔓

¹ 世界气象组织，“2020 年气候服务状况报告：从早预警转向早行动”，新闻稿，2020 年 10 月 13 日。

延，此时最迫在眉睫的关切是 6-9 月的季风季节。该网络预测了洪灾和旱灾和级联风险热点。

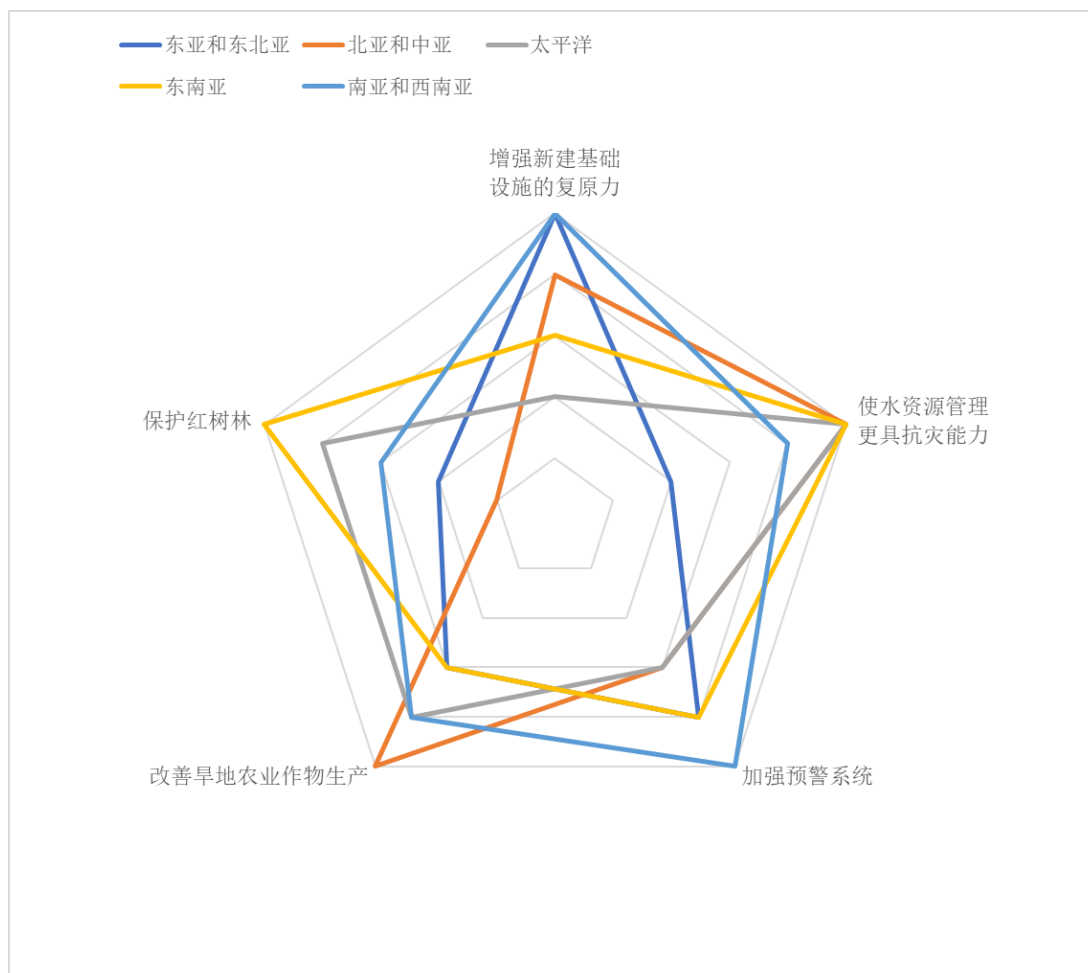
26. 拟议的区域战略可以进一步利用亚太抗灾能力网络在区域产品和服务方面的工作，这些产品和服务可以与不同时标的风险信息无缝结合起来。此外，一年一度的次区域和国家气候展望论坛可以向国家水文气象服务和预报用户部门提供技术资源和能力建设。

C. 工作流 3：适应气候变化

27. 在《2021 年亚太灾害报告》中，秘书处根据具体的风险景况，确定了亚太区域以及每个次区域在气候适应方面的最优先事项。这项分析建立在全球适应问题委员会确定的以下五个关键优先事项之上：加强预警系统、保护红树林、增强新建基础设施的复原力、改善旱地农业作物生产和使水资源管理更具抗灾能力。委员会的结论是，在这五个关键领域投资 1.8 万亿美元，可以产生 7.1 万亿美元的总净效益。² 每个次区域的分析适应优先事项以雷达图的形式列出(图二)。例如，如图所示，南亚和西南亚的最高优先事项是加强预警系统和增强新建基础设施的复原力，其次是有抗灾能力的水资源管理、改善旱地和保护红树林。然而，在东南亚，关键优先事项是保护红树林和使水资源管理更具抗灾能力——这反映出旱灾、洪灾和气旋的影响越来越大。在北亚和中亚，关键优先事项是加强水资源管理和改善旱地农业。这样的优先次序可以指导整个亚太区域扩大次区域合作倡议。

² Global Commission on Adaption, *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience* (n. p., 2019).

图二
所有次区域的适应优先事项



28. 此外，由世界气象组织牵头的多机构报告《2020 年全球气候状况》提供了气候指标的全面细节，是联合国气候行动峰会和气候大会的宝贵实质性报告。2021 年，对该报告的调查已在区域层面启动，特别是在亚洲和西南太平洋区域。秘书处与世界气象组织和其他伙伴齐心协力，正在牵头编写与气候有关的社会经济影响和气候复原力政策的专题章节。调查结果将进一步指导秘书处制定区域战略及其扩大次区域合作方案的工作。

D. 工作流 4：投资于具有复原力的卫生基础设施

29. 面对复杂的风险情景，加强关键基础设施发挥效用的能力将需要对同时发生的灾害建立复杂的风险预测，例如在大流行病期间影响隔离设施或医院的洪灾，或在疾病爆发期间需要空间来保持身体距离的气旋疏散中心。风险情景必须考虑到级联灾害风险如何与贫困和不平等领域交叠，以便凸显为最易受影响、最脆弱群体服务的关键基础设施。

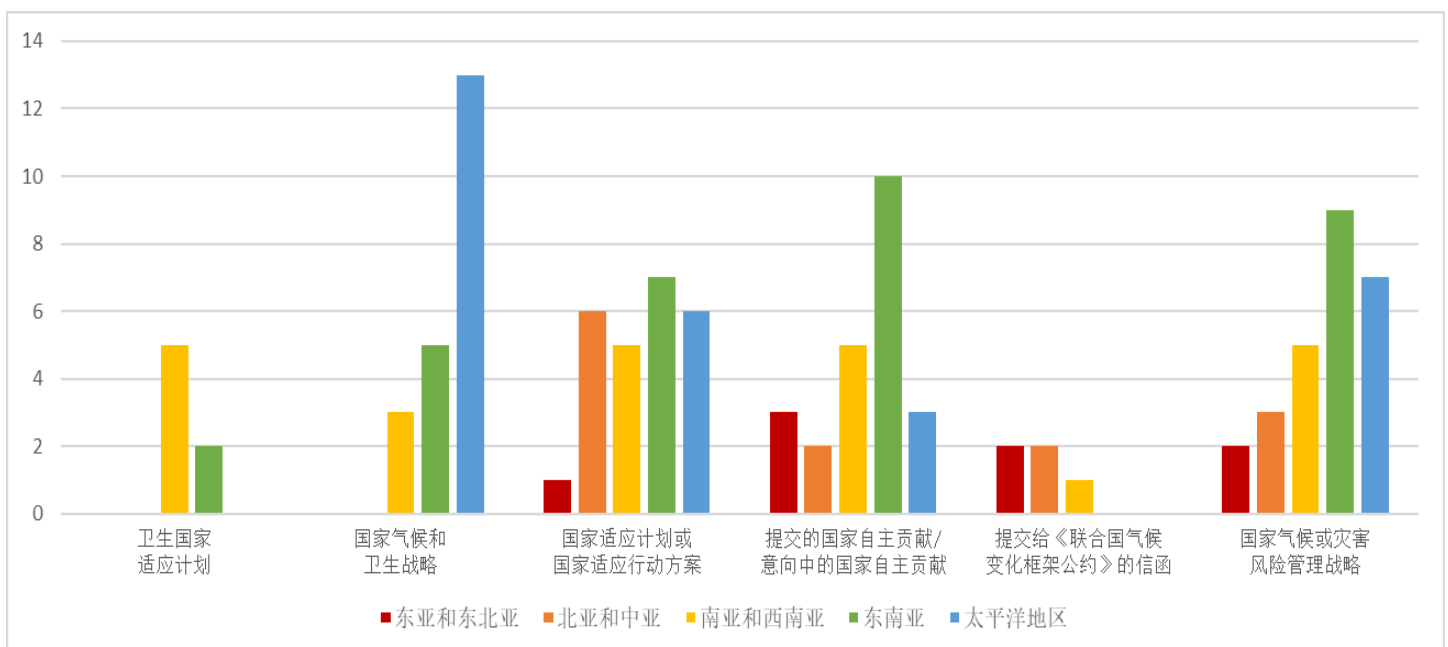
30. 除了国家灾害风险管理之外，政策制定者还需要应对卫生部门的不确定性，而这场大流行病令不确定性大大增加。关于 COVID-19 病毒本身及其不断演变的变异、对不同年龄组的影响、治疗方案的有效性以及人群实现群体免

疫的可能性，仍有很多未知之处。当涉及到当地的风险推动因素和各种政策对病毒传播的影响时，不确定性更是大大增加。若不迅速采取行动，疾病和气候变化将对人类健康造成毁灭性影响。

31. 世界卫生组织建议各国政府通过卫生国家适应计划颁布变革，作为《巴黎协定》下正式国家适应计划的一部分提交。然而，到目前为止，整个亚太区域的进展喜忧参半(图三)。四十三个国家至少有一项纳入了卫生部门的气候战略，不过这包括的范围很广，有的战略在国家自主贡献中简短提及卫生部门，而有的则是完备的卫生国家适应计划。只有以下四个国家正式提交并正在实施完整的卫生国家适应计划：孟加拉国、不丹、尼泊尔和斯里兰卡。在印度、印度尼西亚和泰国，计划已经起草完毕，正在等待核准。此外，13个太平洋国家、5个东南亚国家和马尔代夫制定了应对卫生和气候变化的国家战略。此外，24个国家提交了国家自主贡献或预期国家自主贡献，其中包括卫生部门适应，4个国家向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交了包括卫生适应措施的国家信息通报。

图三

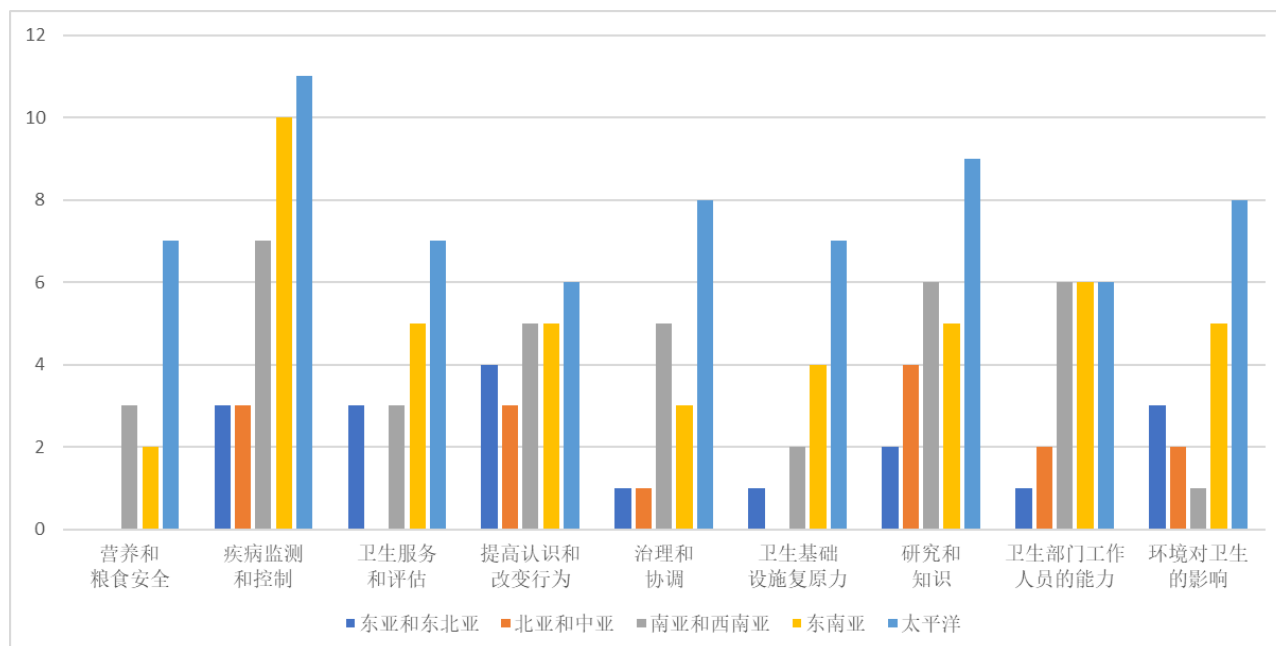
按次区域分列的纳入了卫生部门的国家适应战略



注：这一数字包括正在制定的战略的数据。

32. 如图四所示，就保健适应优先事项而言，疾病监测和控制是一项优先事项。在这方面，在适应计划和战略方面表现最好的国家是太平洋的国家，这些国家至少涵盖了图中详述的五项卫生优先事项。从本文件的审查中可以看出，迫切需要对卫生基础设施进行投资，使其具有更强的复原力，各国需要通过纳入卫生战略来更新其适应评估。

图四
按次区域分列的国家适应战略中确定的卫生部门优先事项



注：东亚和东北亚的 5 个国家、北亚和中亚的 4 个国家、南亚和西南亚的 8 个国家、东南亚的 11 个国家和太平洋的 12 个国家有相关信息。

33. 为了应对这一大流行病，各国政府利用一揽子刺激计划来解决卫生、灾害和气候变化的潜在风险驱动因素。有四十四个国家在其一揽子财政刺激计划中包括了卫生的某一方面，有三十三个国家涵盖了社会援助，但各国情况差异极大。迄今为止，在大多数国家，对卫生部门的财政承诺不到一揽子刺激计划总支出的 10%。

34. 除了新的财政刺激工具外，各国政府还可以利用在气候适应和灾害风险管理方面现有的金融工具来增强卫生复原力。传统的灾害风险管理基金，如国家灾害基金、或应急信贷额度、保险产品和太平洋巨灾风险保险公司等区域风险池，已被用于应对这一大流行病。此外，全球气候适应基金仍然是卫生部门复原力的一项大体上尚未开发的资源。气候变化特别基金、最不发达国家基金、气候适应能力试点方案、适应基金和绿色气候基金，以及双边文书和多边发展机构的方案如促进具有抗灾能力的基础设施联盟，都纳入了卫生部门适应的规定。卫生部门在获得这些资金方面落后于其他部门，有空间制定更好地利用这些资金的共同区域战略。

E. 以灾害、气候和卫生复原力为重点的重建得更好的区域战略

35. 秘书处关于制定一项以灾害、气候和卫生复原力为重点的重建得更好的区域战略的提议，考虑到了现有的构成要素和四个工作流（一体化多灾种预警系统、气候适应力和复原力、基础设施抗灾能力以及政策连贯性促进减少卫生和灾害风险）中逐一发现的差距。该战略可以作为指导、协调和调整区域政策行动的蓝图，以适应亚太区域灾害风险景况的变化。各国的优先事项将有所不同，但该战略将为所有国家提供健全的原则，以便在坚定的政治承诺的

基础上，以更加连贯一致的方式管理生物灾害和其他自然灾害的级联系统性风险。

36. 该战略还可以包含各国政府、国际组织和其他伙伴承诺在 2022 年至 2030 年期间根据国情自愿实施的关键活动的汇总表。该战略的目的是协调政策优先事项和应对措施，并加强在国家、次区域和区域各级降低级联风险的能力。

37. 区域战略可以由一个由经社会成员和准成员专家组成、专门负责起草该战略的工作组制定。随后，减少灾害风险委员会可以在其下届会议之前的一次特别会议上通过该战略。秘书处将与联合国相关机构、次区域政府间组织和主要专家协作，制定该战略，并：(a) 汇聚国别经验；(b) 利用亚太抗灾能力网络，促进同行学习并分享良好做法；(c) 向亚太经社会成员和准成员提供技术咨询和能力建设支持；(d) 通过基于问题的区域建设复原力专题联盟，为成员和准成员获得可用于实施《曼谷原则》的技术支持提供便利。

四. 扩大次区域合作

38. 这一大流行病表明，次区域多灾种框架将级联风险纳入其中是何等重要，也表明次区域合作可以成为建立抗灾能力的特别有效的手段。正如 ESCAP/CDR/2021/1 号文件中的讨论指出，《2021 年亚太灾害报告》以全球适应问题委员会的工作为基础，为在次区域一级适应新的风险环境确定了五个关键优先事项。如《报告》所示，次区域抗灾能力建设的共同最高优先事项是加强预警系统、改善旱地农业、使水资源管理更具抗灾能力、保护红树林和提高基础设施抗灾能力，但各次区域之间存在一定差异。下文将更深入地考虑扩大次区域合作的机会。

A. 东南亚

39. 在东南亚，1.1 亿人面临干旱和相关的生物灾害。截至 2020 年，东盟 10 个成员国中有 5 个国家总就业人口的 30% 以上位于农业部门，从老挝人民民主共和国近 62% 的高位到泰国和柬埔寨的 31% 不等。由于干旱对严重依赖农业的国家影响更大，这些国家更加重视建设有抗灾能力的水资源和改善旱地农业。由于该次区域有 4150 万人面临气旋和相关的生物危害，加强预警系统也很重要。

40. 东盟和亚太经社会联合出版了《为干旱年份做好准备》系列出版物，作为在干旱风险加剧的情况下动员全区域行动的努力的一部分。该系列为《东盟关于加强适应旱灾的宣言》的谈判提供了证据基础，《宣言》在 2020 年 11 月 13 日第三十七届东盟首脑会议上获得通过。

41. 东盟和亚太经社会合作跟进这些努力，支持为《宣言》制定区域路线图或行动计划，侧重点是编写能力建设材料，以建设东南亚的抗旱能力。将针对柬埔寨和泰国这两个试点国家编写国家案例研究。此外，亚太经社会正在与文莱达鲁萨兰国发展部的文莱气候变化秘书处合作，为非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统开展一个技术援助项目，重点是提高文莱达鲁萨兰国的气候适应能力、复原力和备灾能力。

42. 亚太经社会与东盟在区域行动计划或路线图方面的协作是一个良好范例，说明秘书处如何能够扩大努力，加强其他次区域国家之间的合作。东南亚之所以能够取得这些成就，要归功于在东盟灾害管理委员会的领导下，为管理干旱风险付出了协调一致的跨部门努力。东盟和亚太经社会利用《为干旱年份做好准备》出版物系列，在农业、灾害管理、能源、环境、金融、规划、科学和技术等领域为抗旱行动调集跨部门支持，从而加强了这一合作。此外，联合国、东盟、各国政府和其他利益攸关方在东南亚建立的强有力伙伴关系促进了《东盟关于加强适应旱灾的宣言》的通过，该宣言基于《执行联合国和东南亚国家联盟全面伙伴关系联合宣言行动计划(2021-2025)》。这一基础使亚太经社会能够将东盟在召集东南亚各国政府方面的广泛经验与许多部门行为者的专门知识结合起来，为整个区域的干旱管理制定新的变革性办法。展望未来，亚太经社会提议在其他次区域推广跨部门和政府间做法，同时认识到每个次区域的特点和机构设置都各不相同。

B. 东亚和东北亚

43. 在东亚和东北亚，约 2.6 亿人易受热浪影响，1.96 亿人易受气旋影响，6800 万人易受干旱和相关生物危害的影响。2021 年 3 月，在 COVID-19 大流行疫情期间，该次区域遭遇了十年来最严重的沙尘暴。预计在 2030 年至 2052 年期间，全球气温将比工业化前水平上升 1.5 摄氏度，这将使东亚 4800 万人面临水短缺的风险。这将对大韩民国等国家造成严重影响，韩国一半以上的就业人口从事农业。投资于预警系统、适当的土地管理以改善农业生产和水资源管理的重要性不难理解。

44. 自 1993 年以来，东北亚次区域环境合作计划一直是该次区域全面的政府间合作框架。成员为中国、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古、大韩民国和俄罗斯联邦。该计划采取了多学科、多部门的办法来应对次区域环境挑战。荒漠化和土地退化是东北亚次区域环境合作计划 2021-2025 年战略计划的五个方案领域之一。该计划确认，世界土壤中储存的碳比地球上的生物质和大气中的碳的总和还要多，迫切需要适当的土地管理来增加土壤碳储量，以抵消人为的温室气体排放，为环境和社会产生多重效益。许多旨在实现土地退化零增长的干预措施通常都有利于适应和缓解气候变化。

45. 通过加强次区域合作，扩大该方案在荒漠化和土地退化及其与气候变化的相互联系方面的工作尚有可为。作为第一步，研究将有助于加强对风险管理和预警系统实施的科学理解。该研究还将就加快适应行动提供指导，例如建设个人和机构能力以应对执行中的差距，并加快关于扶持性资金机制的知识转让。

C. 南亚和西南亚

46. 随着大流行病在南亚和西南亚蔓延，COVID-19 和极端气候事件的交织尖锐地凸显了次区域行动的紧迫性，以解决级联灾难的危机，这些灾难正在逆转该次区域实现可持续发展目标的进展。尽管南盟和经济合作组织的框架已经与《仙台减少灾害风险框架》保持一致，但并未处理级联风险。

47. 认识到需要应对级联风险，阿富汗、孟加拉国、印度、马尔代夫和巴基斯坦负责环境和/或灾害管理的部长于 2020 年 12 月 4 日在线上举行了关于南亚灾害和气候复原力的特别高级别活动。作为该会议的成果，他们呼吁秘书处制定一种长期、全面、协调和更具战略性的抗灾能力建设方法，并通过与次区域机构合作，制定一个新的区域框架，管理自然灾害和生物危害的级联风险。为此，亚太经社会出版了“编织一个更强大的架构：管理级联风险促进气候复原力”。³ 因此，秘书处计划与相关次区域组织合作，提供支持，以扩大该次区域的框架，将级联风险涵盖进去。

D. 北亚和中亚

48. 在北亚和中亚，很大一部分人口依赖农业，大约有 2200 万人面临热浪和相关的生物危害，500 万人面临干旱和粮食不安全。在《报告》中，该地区被确定为新兴热点。此外，预计 2030 年至 2052 年全球气温较工业化前水平上升 1.5 摄氏度，将使更多人面临水短缺。

49. 咸海是中亚最大的湖泊，其资源由哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦共享，咸海干涸通常被认为是世界上最严重的环境灾难。此外，随着干旱、土地退化、荒漠化以及传播盐分和尘土的沙尘暴等缓发灾害的增加，级联灾害风险加剧了这场灾难。在气候变化的威胁下，加上对食物和水的需求持续增长，人口增长致使雪上加霜，内陆流域系统中与水有关的其他灾害风险显然正在引起关注。

50. 虽然从自然资源可持续管理的角度对这些现象进行了广泛研究，但在内陆流域减少灾害风险和相关的气候变化适应方面所做的工作相对较少，这意味着缺乏级联风险评估和一体化多灾种预警、缓解和预防。因此，秘书处正在进行一项研究，通过利用地球观测、数字高程建模、地理空间技术和高分辨率气候建模方面的技术进步，更好地了解内陆流域与水有关的灾害风险驱动因素，包括气候变化的影响。调查结果应有助于开展区域合作进程，从多部门风险管理的角度应对咸海灾难，并为其他内河流域减少灾害风险提供范例。

51. 这项工作还应支持履行土库曼斯坦政府起草的一项决议中承诺的努力，该决议暂定题为“创建研究、减轻和尽量减少内河(内陆)水域灾害并预防灾害的区域机制，特别是考虑设立联合国咸海水域特别方案的方式”。土库曼斯坦政府有意将其提交 2022 年经社会第七十八届会议。

E. 太平洋

52. 在太平洋岛屿发展中国家，很大一部分人口面临干旱和热浪以及相关生物危害的风险。该次区域也极易受到气旋及其相关生物危害的影响。随着这些事件愈演愈烈，该次区域在《报告》中被确定为新出现的级联风险热点地区。

³ 亚太经社会，亚太抗灾能力网络政策研究，第 8/2021 号(曼谷，2021 年)。

53. 秘书处正在与萨摩亚政府和更广泛的联合国系统联合实施一个关于通过全民社会保障加强太平洋岛屿国家复原力的项目，由可持续发展目标联合基金提供资金支持。该方案为处于社会保障创新中心的国家在设计和实施社会保障制度时考虑到灾害风险提供了一个战略机会。秘书处和联合国联合方案的政策简报系列“灾害应对型社会保障”就如何设计在库克群岛、纽埃、萨摩亚和托克劳创建抗灾能力的社会保障计划提出了切实可行的建议。政策简报系列的第一期由亚太经社会和萨摩亚自然资源和环境部共同出版。亚太经社会秘书处正在与区域环境方案和太平洋共同体合作，以扩大与灾害、气候和卫生复原力相关的次区域活动。此外，亚太经社会愿意应请求提供这方面的技术和其他支持。

五. 供委员会审议的问题

54. 考虑到第三节提出的区域战略的四个工作流中确定的构成要素和政策差距，以及第四节中确定的在次区域一级扩大合作的需求和机会，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；
 - (b) 建议借鉴上述四个工作流，制定一项涵盖 2022-2030 年期间的区域灾害、气候和卫生复原力战略；
 - (c) 鼓励成员国和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区域战略的制定。
-