

## 倡议背景

“全民预警”是一项开创性倡议，它旨在确保到2027年底，地球上的每个人都能通过能拯救生命的预警系统的保护，免受灾害性天气、水或气候事件的影响。

人类引发的气候变化导致了更多极端天气条件，对预警系统的需求比以往任何时候都更加迫切。警告人们风暴、洪水或干旱即将来临的系统不是奢侈品，而是具成本效益的工具，可以拯救生命、减少经济损失、带来近十倍的投资回报。

预警系统有助于减少死亡人数、降低灾害性天气、水或气候事件造成的损失和损害。然而，重大差距依然存在，特别是在小岛屿发展中国家和最不发达国家。

2022年，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯呼吁全球共同努力，确保到2027年，地球上的每一个人都能得到预警系统的保护。

作为联合国秘书长提出的《加速议程》的一部分，“全民预警”倡议是向身处气候危机前线的人们彰显气候公正的关键推动因素。它与《巴黎协定》的优先事项相一致，并支持《仙台减少灾害风险框架》的关键条款，特别是关于获得和利用多灾种预警系统的具体目标G。它还有助于实现《2030年可持续发展议程》关于贫困、饥饿、健康、水、清洁能源、气候行动和可持续城市的具体目标。

## 联合行动框架

2022年11月在埃及沙姆沙伊赫召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十七次届会 (UNFCCC COP 27) 上，联合国秘书长启动了“全民预警：2023-2027年执行行动计划”。该计划已获UNFCCC缔约方核准，并已纳入《沙姆沙伊赫实施计划》。

在COP 27上提交的《执行行动计划》呼吁提供“全民预警”(EW4All)，以扩大对以下端到端、以人为本的多灾种预警系统(MHEWS)四个基本支柱的投资和行动，并加以协调：

支柱1：灾害风险知识与管理

支柱2：探测、观测、监测、分析与预测

支柱3：警报分发与传播

支柱4：防备与应对能力

该《执行行动计划》强调：实现联合国秘书长提出的“全民预警”的五年目标需要全球和区域合作。会员、区域机构、联合国实体、私营部门和金融机构等已开展了大量工作。

需要特别指出的是，“全民预警”倡议由世界气象组织 (WMO) 和联合国减少灾害风险办公室 (UNDRR) 共同牵头，国际电信联盟 (ITU)、红十字会与红新月会国际联合会 (IFRC) 和其他伙伴提供支持。

该倡议还通过现有伙伴关系和联盟，如“水文气象发展联盟”、“风险指引型早期行动伙伴关系”和其他区域级伙伴关系和联盟，吸引发展伙伴参与。

《《执行行动计划》》说明了将如何与绿色气候基金 (GCF)、适应基金 (AF)、全球环境基金 (GEF) 以及多边开发银行密切合作，扩大关键的基本融资机制的范围，以支持实现该目标，包括气候风险预警系统 (CREWS) 倡议和系统观测融资机制 (SOFF)。

## 聚焦支柱2：探测、观测、监测、分析与预测

支柱2旨在弥合WMO会员国及会员领地之间的重大差距，如以下挑战所示：

- 仅三分之一的WMO会员国及会员领地报告称，它们拥有多灾种监测和预报系统。
- 非洲、太平洋部分地区和拉丁美洲西部的地面和高空气象观测存在重大空白。
- 略高于一半的国家(56%)报告在其预报中使用了危害、暴露、脆弱性数据，界定了基于影响的预测与警报(IBFW)的进展。
- 三分之二(67%)的WMO会员报告称，它们提供24/7的警报和警示服务。
- 十分之四以下(38%)的WMO会员报告称，它们已做出启用MHEWS的法律安排。
- 在最初选定提供“全民预警”协调援助的30个国家中，一半的国家气象水文部门(NMHS)目前仅具备基本监测和预报能力，近四分之一的能力低于基本水平。

在指导其各项活动、计划、技术委员会、研究理事会和区域协会的工作中，WMO考虑到了这些差距。借助其整体网络，WMO致力于增强其会员国及会员领地的能力，确保实现EW4All的目标、弥补关键差距。

“WMO全民预警倡议路线图”详见[EC-78/文件3.1](#)

### 提高数据的质量和可及性：

为监测和探测灾害性事件，需要有更多高质量数据，这一点极为重要。数据是天气、气候和水服务的骨干。WMO致力于确保制作出这些急需的数据并确保其高质量，以在全球、区域和国家范围内应用。

关于气候数据管理、协助提高可供会员获取的数据集完整性的最新进展，详见[EC-78/文件4.1.1\(4\)](#)。

### 全球共享数据：

确保在全球范围内轻松共享并获取天气、气候和水数据，这一点至关重要，论及预报和发布预警时尤为如此。负责收集或生成数据集、创建预报产品、提炼信息、提供存储服务的组织在这方面发挥着中枢作用。WMO的目标是在地方、国家和全球范围内实现平稳数据共享，同时保持成本效益。

关于支持全球观测系统的WIGOS、WIS观测电码的最新信息，详见[EC-78/文件4.1.2\(1-5\)](#)。

### 增强预测能力：

WMO聚焦于完善重大天气相关灾害预测工具的使用，包括利用改进后的数据和先进计算能力，深化对天气动态的理解，以提高天气预报的准确性。

关于《国家干旱预警系统实施计划》，详见[EC-78/文件4.1.1\(1\)](#)。该计划详细介绍了WMO如何促进数据访问、交换以及监测和预报重大灾害，这是EW4All工作的一部分。

## 采取积极措施, 尽早开展行动:

WMO在区域协会内开展工作, 对会员提供支持, 以确保预报不仅及时, 而且可用和可操作。

关于健康科学与服务实施机制, 详见[EC-78/文件4.1.1\(9\)](#)。该机制建立在关于WMO极端高温与健康活动的决议17 (EC-76)以及WMO其他决定的基础上。

## 建立健全的领导力框架:

健全的治理极为关键, 这涉及制定适当政策、建立高效组织、确保集体参与, 以促进及时发布预测、警报、开展行动。此类框架还为交流知识、探讨减少灾害风险方面的当前进展和趋势提供了平台。WMO协助为MHEWS创造有利环境。

关于业务连续性管理指导原则, 详见[EC-78文件4.1.1\(7\)](#)。该指导原则旨在确保对可能导致运行和服务中断的事件做好准备(如通过预警系统)。

WMO将确保全球工作计划在区域和国家两级实施, 并与国家级优先事项、国情和需求相一致。因此, WMO将协助制定国家级EW4All路线图, 并协助开展路线图涉及支柱2的技术和运行工作。

关于WMO全民预警倡议路线图的[EC-78/文件3.1](#)进一步详细说明了支柱2在这些领域的活动。关于WMO科学和技术计划的[EC-78/文件4.2](#)也对此做了阐述。

# EW4All的实施

代表193个会员的大会已将“全民预警”列为本组织的重中之重, 并已将其载入《WMO 2024-2027年战略计划》。

为此, WMO的主要活动都要在“全民预警”框架下协调和整合, 各技术委员会和区域协会的工作也要与实现这一目标相一致。

倡议自启动以来, 一直聚焦于协调四大行动支柱, 以及在国家一级推展活动。所有合作伙伴达成了协议, 同意从30个高度脆弱并易受气候变化影响的国家着手实施。

EW4All有一个战略推展计划, 包括两个关键阶段: 催化阶段和持续行动阶段。在催化阶段, 各国确定差距, 并动员利益相关方通过国家级EW4All路线图, 加速MHEWS的全覆盖。随后进入持续行动阶段, 其重点是集体实施路线图、增强MHEWS能力。支柱间技术协调组、UNDRR、WMO、ITU和IFRC将协助这一进程, 它们开发了一个工具包和指导意见, 以指导各国的国内推展。

在国家级领导力和支柱伙伴的支持下, 迄今已有22个国家举办了EW4All国家级研习会, 展现了他们对到2027年实现MHEWS全覆盖的承诺。这些努力导致生成了国家级路线图, 各国及其伙伴正将之用于推广和跨四大支柱的协调行动。今年还计划举办14个研习会。

EW4All路线图的成功实施在很大程度上取决于包括联合国、非政府组织、民间社会、学术界和私营部门在内的各个利益相关方的积极参与。这些实体各自带来了独特专长、资源和视角, 通过协调行动, 提高倡议的整体效力。协调行动能够集中资源、避免重复工作、并使影响最大化。此外, 伙伴关系促进创新、知识共享和能力建设, 创造一种协同办法, 加强复原力, 提高全球对灾害和紧急情况准备。

向最初的30个国家继续提供支持, 对于确保“全民预警”倡议的成功实施极度重要。这些国家在最后确定其国家路线图、调集资源以部署MHEWS方面取得了重大进展。在它们努力建立基本预警能力的过程中, 保持这一势头并不断提供支持事关重大。

然而, 要成功实施“全民预警”倡议, 还需加强所有国家的预警能力。我们目前正在努力扩展聚焦范围, 以更好地支持广大捐助者和开发银行以及各国开展的重要工作, 从而能随地获取进展。

有关实施的各个方面, WMO强调: NMHS作为水文气象和气候灾害预警的官方权威提供方所具有的根本性作用; 会员建立MHEWS的主要责任; 国家级和国际利益相关方在MHEWS价值周期中所需的协作努力。

请参阅[EC-78](#)届会网站上“背景文件”部分, 其中包含EW4All工具包。

# 监测与评估

我们已通过由各参与组织的专家编制的监测、评估和报告框架，设定了成功实施倡议的衡量标准和明确预期。我们已为EW4All倡议编制了“变革理论”，以概述倡议的成果、产出和目标。监测与评估框架包括一套通用指标，用于不同计划和项目，以根据“变革理论”监测其进展。

WMO通过双管齐下的方法，设定了支柱2的能力基线：开发一个快速评估方法学，以评估首批30个EW4All国家的预警能力，并开展“国家水文气象诊断”，以评估各NMHS的总体能力和运行环境。

我们制作了[2022和2023年全球预警系统状况报告](#)，定期盘点预警方面的进展。

在COP28上推出了[EW4All看板](#)，提供了透明、持续的倡议进展监测。“EW4All成熟度指数”正在制定过程中，其基础是对预警系统基本要求和成熟度水平的跨支柱共识，以及对会员、执行伙伴和利益相关方之间及早行动的捕捉。

详见[EC-78/INF.3.1\(2\)](#)，以详细了解支柱2快速分析：危害监测和预测，包括EW4All监测框架的信息。

# 优先事项和未来工作

倡议在2024年及以后的聚焦领域：

## ■ 加速实施

提供经协调的支持和技术援助，以弥合国家级EW4All路线图中概述的差距，包括通过战略伙伴关系和结合新技术，制定创新型解决方案。

## ■ 扩展范围

在首批30个国家的基础上，扩展EW4All的覆盖范围，以满足各国和弱势社区的需求。

## ■ 为可持续预警系统解锁资金

战略性地获取并利用资金，以确保开展持续行动、实现EW4All的目标。

关于经修订的公共私营参与指导原则，详见[EC-78/文件6\(1\)](#)；关于WMO资源调集战略，详见[EC-78/文件8\(4\)](#)；关于与联合国的合作与协调，详见[EC-78/文件5.1](#)。这些文件详细介绍了致力于推进这些优先领域的工作。