



亚洲及太平洋经济社会委员会

第六十九届会议

2013 年 4 月 25 日—5 月 1 日，曼谷

临时议程项目 9*

经社会第六十九届会议(2013 年)的主题：

“把握各种机会，建设抵御自然灾害和重大经济危机的能力”

把握各种机会，建设抵御自然灾害和重大经济危机的能力

秘书处的说明**

内容提要

亚太区域面临着多重危机。发达经济体当前的经济下滑、对区域出口产品需求的下降以及商品市场的高度波动，仍然在威胁着本区域的经济增长和发展。而当前经济危机期间自然灾害的频发又加剧了灾害的社会和经济影响。这就突出了本区域所面临的当代最迫切的发展挑战之一：需要建设抵御日益同时并发的多重冲击的能力。

本文件将抵御能力定义为国家适应重大经济危机和自然灾害导致的巨变环境、让民众能够承受、吸收和适应这些冲击并继续享有他们理所当然应珍惜的生活的能力。在四个领域开展政策行动将有助于提高抵御冲击的能力：促进宏观经济抵御能力；建设社区抵御能力；保护供应链；以及将重要部门和系统所受冲击最小化。在上述每个领域中，需要开展区域合作，将区域和全球层面抵御能力的各种重要因素综合起来。

建设抵御自然灾害和经济冲击的能力需要将灾害风险管理纳入各级政府以及所有相关部委、包括规划部和财政部的长期发展战略主流。在保护生命和经济财产不受灾害影响以及应对跨界的后续冲击方面，还需要有强大的政治意愿和领导。

亚太经社会为成员国就建设抵御自然灾害和多重冲击的能力问题共同找出挑战、交流经验并加强区域合作提供了区域平台。建设区域抵御能力还需要具备影响全球行动的能力。成员国往往是经济危机的受害方，因此，应该在全球施政问题上形成一个强大而统一的区域声音，将亚太经社会当作推动全球议程前进的平台。

* E/ESCAP/69/L. 1。

** 由于需要将 2013 年 2 月 26 和 27 日举行的关于专题研究的专家组会议期间专家提供的观点和评论意见纳入其中，因此，本会前文件修改稿逾期提交。

目 录

章 次	页 次
一、导言——什么是抵御能力？为什么现在提出来？	2
A. 抵御能力的定义	2
B. 抵御能力为何重要？	2
C. 跟踪抵御能力	4
D. 建设抵御能力	5
二、建设抵御能力的宏观经济框架	5
A. 外部冲击的宏观经济影响	5
B. 在宏观经济框架中处理灾害风险管理问题	6
C. 建设经济抵御多重冲击的能力	7
三、建设具有抵御能力的社区	7
A. 谁最容易遭受多重冲击？	8
B. 什么使社区具有抵御能力？	8
四、保护供应链	9
增强供应链的抵御能力	9
五、将重要部门的受灾风险降至最低	10
A. 金融部门	10
B. 重要基础设施	11
C. 土地、水和能源之间的关联性	12
六、通过区域合作增强抵御能力	14

一、导言——什么是抵御能力？为什么现在提出来？

1. 亚太区域面临着多重危机。发达经济体当前的经济下滑、对区域出口产品需求的下降以及商品市场的高度波动仍然威胁着本区域的经济增长和发展。在当前经济危机期间自然灾害的频发又加剧了灾害的社会和经济影响。这就突出了本区域所面临的当代最迫切的发展挑战之一：需要建设抵御日益同时迸发的多重冲击的能力。

A. 抵御能力的定义

2. 本文件对抵御能力的工作定义为：各国适应重大经济危机和自然灾害导致的巨变环境、让民众能够承受、吸收和适应这些冲击并继续享有他们理所当然应珍惜的生活的能力。

B. 抵御能力为何重要？

3. 重视抵御能力在当前的环境中至关重要，因为如下所示，多重冲击(尤其是经济危机和自然灾害)的同时迸发正日益成为亚洲及太平

洋的“新常态”：

(a) **亚洲及太平洋对外部危机的传染不具有免疫力。**本区域相对而言尚未遭受自身造成的危机，但对源于外部的危机影响并没有免疫力。随着 2008 年全球经济危机所产生的西方需求的下跌导致了大范围的下滑。2012 年，发展中亚洲的增长率预计为 5.7%，为过去十年的最低数据之一。¹

(b) **金融市场之间日益加强的互相连接使参与者能够分担风险，但也给系统失灵带来潜在威胁。**许多互相竞争的银行的存在表面看来好象坚实的信贷市场能够承受冲击。然而，如果银行之间的联系非常密切，那么它们就很容易受到金融传染病的多米诺效应影响。银行同业网络通常由少数几个银行作为整个系统的枢纽，与其他银行有千丝万缕的联系。此类网络能应对随机故障，但很容易受到枢纽失灵的影响。这些金融网络也容易受到政治和社会网络传染病的影响。与自然灾害不同，金融冲击有一种内置式自我实现的预言能力，人们认为发生危机的可能性越高，危机的风险就越大。

(c) **金融一体化增加了波动性。**进入亚太发展中国家的资本流动近年来大幅上升。² 迅速提高的资本市场一体化增加了由冲击的跨界传播所带来的潜在风险。此外，进入亚太发展中国家的大部分资本流动属于波动较大的短期证券式投资类型。

(d) **贸易联系的增加虽然促进了经济增长，却使本区域更容易受到外部需求冲击的影响。**过去十年来，全球贸易几乎增加了两倍，而且互相联系更加密切。1993 年，大约 55 个国家在全球所有双边贸易额中占了 75%。到 2010 年，这一群体增加到 74 个国家。贸易合作伙伴的增加通常有助于减缓出口需求的危机，但在当前的贸易体制中，由于主要贸易伙伴之间经济周期的同步性，此类效应可能被削弱。近年来，各国都增加了贸易和贸易伙伴，同时生产也变得日益一体化。用于生产最终资本和消费产品的中间商品贸易总额从 2002 年的大约 3.2 万亿美元增加到 2010 年的 7.5 万亿美元以上。³

(e) **商品价格高昂且波动。**全球供应的紧缩和影响主要粮食产区的灾害以及金融投机产生了长期波动和商品价格高昂“新常态”。高昂的粮食和燃料价格会威胁粮食安全，加剧通货膨胀并减缓减贫的速度。价格的突然变化还会给贸易带来不利变动，对石油和矿产出口国尤为如此。最不发达国家尤其容易受到这方面的影响。2009 年，随着商品价格的突然下跌，不丹和老挝人民民主共和国的国内生

¹ 《2013 年亚洲及太平洋经济和社会概览》(联合国出版物，即将出版)。

² 亚太经社会，根据来自 CEIC 数据库、国际金融统计数据库及国际货币基金组织的数据。

³ 亚太经社会，根据来自联合国统计司的数据，商品贸易统计数据库(商贸数据库)。

产总值增长率与 2007 年相比下降了 10 个百分点以上。⁴

(f) **灾害会破坏本区域的供应链。**随着亚洲及太平洋经济体的进一步一体化，影响整个区域对产品和服务的生产和供应链造成破坏的自然灾害变得日益频繁。最近的一个例子是 2011 年的泰国水灾，期间，泰国制造业的中断所产生的溢出效应对日本和其他东南亚国家的制造业生产带来了负面影响。

(g) **亚太区域是世界上最易受灾的区域。**过去三十年来，全球自然灾害的发生频率上升，而亚太区域的上升幅度最大。本区域也受创最重。在过去的十年中，亚洲及太平洋的人们受自然灾害影响的机率几乎是非洲人的两倍，是拉丁美洲和加勒比次区域的 6 倍，是北美人或欧洲人的 30 倍。在 2000–2012 年期间，本区域大约有 250 万人受灾，几乎有 80 万人丧生。⁵

(h) **损失和破坏在加重。**带来重大经济损失的严重灾害过去 20 年来变得日益频繁。遭受重大冲击的国家可能出现增长轨道的转变，导致总产出的永久性损失。较小型经济体受到的影响更加严重。在过去的五年中，低收入国家来自自然灾害的年平均损失在国内总产值的比例几乎是中低收入国家的两倍，是中上收入和高收入国家的 10 倍以上。⁶

(i) **灾害风险分布不均。**在亚太区域，最不发达国家(尤其是小岛屿国家)的人们受自然灾害影响的机率要大大高于本区域任何其他国家的人们。同样，当我们“用经济脆弱性指数”等指标来图示经济风险的时候，出现的一个整体画面就是风险分布的极度不均匀，其中再次显示小岛屿国家面临的风险更大。在各国内部，受这些风险影响最大的是穷人和最弱势群体。

C. 跟踪抵御能力

4. 亚太经社会开发的一项用于衡量一个国家适应冲击的内置能力的自身抵御能力指数显示，亚太区域的平均抵御能力低于其他发展中区域，而且过去 20 年来没有多大改进。这项评估是在对影响一个国家适应冲击的自身能力的两个主要因素进行综合测量的基础上进行的：(a) 经济体适应形势变化以便在危机期间能够继续运作的内置能力；以及(b) 赋予民众更好吸收和适应冲击的能力的公平社会。

5. 区域平均值必须谨慎看待，因为它掩盖了亚太各次区域之间和内部的差异。东亚和东北亚的平均抵御能力远远高于其他次区域，而

⁴ Depapriya Bhattacharya和Shouro Dasgupta著，“全球金融和经济危机：探讨最不发达国家的抵御能力”。《国际发展》杂志，第 24 卷，2012 年 8 月，第 673–685 页。

⁵ 亚太经社会，根据来自EM-DAT数据库的数据：OFDA/CRED国际灾害数据库。

⁶ 同上。

东南亚的平均抵御能力与全球平均值相当。其他次区域的抵御能力低于全球平均值。北亚和中亚以及南亚和西南亚次区域的平均抵御能力有所改善，尤其是自 20 世纪 90 年代末以来。

6. 本区域自身抵御能力较低的国家也属于最不发达国家群体。总体而言，较小型经济体生产能力较低，当受到同等规模的冲击影响时，在适应形势变化方面面临的挑战要大于多样化程度较高的经济体。

7. 在其他条件相同的情况下，人均收入较高的国家抵御能力也较强。城镇化也对抵御能力产生了积极影响。城市在国家经济综合能力方面所占的比例最大，而且在发生冲击之后，城市地区的企业和资源网络比农村地区更容易重新联接起来。较强的抵御能力也意味着较高的公共服务质量、公民服务质量及其透明度和问责程度、政策制定和执行的质量以及政府对这些政策的承诺可信度。所有这些都是发生在冲击之后有助于减轻其负效应的重要因素。

D. 建设抵御能力

8. 尽管事前对减少风险进行投资(无论是针对自然灾害还是针对经济危机)都会带来实际的效益，但是许多发展中国家仍然把重点放在事后应灾和恢复方面的开支。决策人员之间这种看似短视的行为背后有许多复杂的原因，其中包括在理解和内化风险方面的人类认知不足以及在应用多部门办法处理多重冲击带来的复杂而互相关联的挑战方面存在的难度。各国在决策过程中需要认识到这些盲点。

9. 在四个领域采取行动将有助于提升各国的抵御能力：增进宏观经济抵御能力；建设社区抵御能力；保护供应链；以及将重要部门和系统受冲击程度降至最低。在上述每一个领域中，需要开展区域合作，将区域和全球层面抵御能力的重要因素加以统筹综合。

二、建设抵御能力的宏观经济框架

10. 自然灾害可能带来的若干宏观经济影响是：贸易和财政平衡的恶化、债务的高筑、通货膨胀的上升以及汇率的波动。面对已经由于经济下滑变得脆弱的宏观经济环境，决策人员面对的一个两难境地是如何利用手中数量有限的宏观经济手段来应对额外的挑战。尽管事实充分证明，对政府而言，防灾往往比救灾的成本要低，但是在涉及将减少危机和灾害风险纳入宏观经济政策的问题上，决策人员在很大程度上是无先例可循的。

A. 外部冲击的宏观经济影响

11. 经济危机和自然灾害在带来的宏观经济影响方面有着根本的区别。一方面，自然灾害会破坏财产和生产能力，对经济的整体供应方是一种负面冲击。另一方面，象贸易冲击这样的经济危机会使贸易条

件迅速恶化，从而给经济的整体需求方带来负面冲击。

12. 对总体供需双方的负面冲击都会导致国内总产值的下降，反过来又会加剧财政不平衡。如果在一场经济危机之后又发生一场自然灾害，那么将会加剧财政不平衡，给政府的财政挑战雪上加霜。另一方面，整体供需的负面冲击对价格水平的影响是不对称的——灾害带来通货膨胀的压力，而经济冲击可能带来通货紧缩。

B. 在宏观经济框架中处理灾害风险管理问题

13. 一个国家的宏观经济框架包括年度预算和较长期的公共投资计划，它必须包含一个全面的应灾战略，尤其是当这个国家容易遭受频繁自然灾害的情况下。各国经历显示了一个有效的宏观经济框架所具有的一些重要特点。首先，这个宏观经济框架应该包括一项明确的应灾战略。第二，利益攸关方参与国家规划和预算进程方面的作用(现已得到广泛认可)在灾害风险管理方面具有更高的实际意义。第三，成功的应灾战略应包括事前对减少灾害风险进行充分的投资和对未来备灾的金融保护。从理想的角度来说，事前宏观经济政策框架应包括四个明确构件：风险查明、风险减缓、风险防备以及金融保护。

14. 近年来，许多高风险国家已在广泛的发展计划中启动了国家灾害风险管理方案。本区域发展中国家过去进行风险管理的办法中一个共同的缺陷是其临时应付性质以及资金不足。许多低收入国家主要依赖捐助方的紧急援助，通常涉及现有贷款、赠款和项目储蓄的重新分配。

15. 发达经济体相当重视利用事前融资工具来开展所需的灾后重建，但是此类工具的运用在许多低收入国家往往被忽略。这些工具涉及到跨期转移：为减少未来一场未知但有可能发生的事件带来的后果而指定用于当下的资源。如果在预计时间范围内这一未来事件没有发生，那么用来防备未知紧急事件的资金似乎就丧失了价值。更糟的是，也丧失了把钱花在其他重要投资上可能带来的收益。要利用事前风险管理工具，决策人员必须了解风险转移的成本和防备未来可能产生的负面后果的自我保险之间的利弊关系。面临自然灾害高风险的国家不能忽略减少灾害风险方面的事前投资，因为灾害会使长期积累的发展成果毁于一旦。

16. 许多发展中经济体的宏观经济框架还存在支离破碎以及缺乏透明度和灵活性的缺陷。即使在框架中包含了各种减少灾害风险方面的开支，但通常是不透明的，而且缺乏协调，往往分散在各个部委执行，没有一个有效的中央协调机构来管制。在许多低收入国家，预算和规划过程教条僵硬而且被层层官僚作风所包围，因此通常导致发生灾害时在对资金进行不同开支类别之间的转移和重新分配方面缺少灵活性。

C. 建设经济抵御多重冲击的能力

17. 具有抵御能力的宏观经济议程需要在发展与稳定之间保持平衡。具体的平衡形式取决于各国的具体特点。亚太区域发展中经济体最近承受了一次最严重的全球性衰退。与世界其他区域相比，亚洲及太平洋各国表现出更强的抵御能力，虽然有某些例外，但普遍表现出较为健全的财政平衡、流动帐户的低赤字、较为灵活的汇率、较为强劲的金融部门以及大量的外汇储备。因此，亚太区域大多数发展中国家自 2008 年的全球性衰退之初就具备了采用扶持性财政和货币政策的“政策空间”。在任何一场冲击(无论是自然灾害还是经济危机)之后拥有政策空间十分重要。

18. 尽管能够产生政策空间的谨慎宏观管理至关重要，但并不意味着要死守重要宏观变量(包括通货膨胀、利率和预算赤字)的机械目标。应该根据一个国家的情况灵活解释这些目标。面对多重冲击的“新常态”，低收入国家的宏观经济政策议程不应该过度屈从于对宏观经济谨慎政策的机械化解释；在实现短期经济稳定的同时应以长期的经济发展和减贫目标为指导。

19. 仅靠宏观经济改革是不足以增强抵御能力的，还需辅之以结构性改革来推动生产，创造就业，设立灾害预防措施并减少社会脆弱性。还应将结构性改革作为提供坚实社会基础和持续经济保障的手段，而这反过来又会增强对多重冲击的长期抵御能力。

20. 没有发展伙伴的援助，许多低收入国家可能无法实现抵御能力。向那些遭受冲击、经济脆弱的低收入国家及时提供外部援助至关重要。对于有特殊需求的国家而言，应考虑赠款；即使是高度优惠的贷款也可能是一项沉重的负担。

三、建设具有抵御能力的社区

21. 全球经济危机和自然灾害对弱势社区造成了过度的负面影响。社会中贫困和边缘人群保护自身不受这些外部冲击的缓冲手段往往数量少而且效果差，因此加剧了贫困和脆弱性之间的关联性。他们的应对机制往往采用减少食量、让孩子辍学、高度负债、以及贱卖家产的形式，由此陷入贫困的恶性循环之中。

22. 然而，有充分的证据显示，社区及其最脆弱的群体从过去的逆境中吸取了教训，从反弹中变得强大起来，并为应对未来的冲击做好了更充分的准备。那些具有社会资本以及崇尚礼尚往来与信任准则的社区往往在灾害期间具有更强的抵御能力。但是，并非所有的社区都有自身内在的抵御机制。在某些情况下，它们的应对措施具有“侵蚀性”的特点，而且可能将它们进一步推入贫穷的恶性循环之中。政府需要与社区进行密切的合作，为建立它们自身的抵御能力创造一个良好环境。要做到这一点，就要开发它们降低受害程度和脆弱性以及承受无法避免的外部冲击并从中恢复的能力。

A. 谁最容易遭受多重冲击？

23. 经济危机和灾害对穷人和弱势群体的伤害最大。贫困问题很复杂，具有多面性。它意味着饥饿、缺少住房以及生活水准低下、营养不良、教育或技能的局限性以及就业无保障。穷人往往机遇和选择较少，这就使他们无法实现潜力。灾害和经济危机等冲击加剧了现有的社会和经济不平衡，可能使穷人进一步被边缘化并受排斥。

24. 在穷人当中，那些受社会排斥的个人和群体受到过度的灾害和经济危机的影响。也正是这些人群反复受到影响。这些群体包括妇女、老人、儿童、残疾人、移民和非正规工人。

B. 什么使社区具有抵御能力？

25. 社区抵御外部冲击的能力来自于三种适应能力：包容性发展、社会资本和社区增权。经济发展涉及到的经济和金融资源的水平和多样化程度、资源分配的公平性以及降低社会脆弱性和减少冲击风险的措施。社会资本是一种信任与互惠的纽带，能够带来持久的关系，社区增权涉及集体解决问题和作出决定的集体行动与技能。

26. 许多社区成功典范中常用的五个相互关联的战略有助于并能强化经济发展、社会资本和社区增权：

(a) **社会保护**对于解决贫困问题并消除脆弱性的潜在因素至关重要。因此，全民社会保护最低标准可能不足以增强抵御能力。鉴于未来风险的不可预测性和复杂性，平时就应该具备社会保护制度，这样就免去了利用单一干预行动作为应对机制的必要性。与重要社会部门的其它公共开支一起，这些措施在冲击期间应该维持。暂时性的危机应对措施需要跟进较长期的减贫措施才能取得最大的效果。通过此类干预行动，穷人能够更好地保护他们的财产和生计，使他们能够增强应对多重冲击的抵御能力。

(b) **风险分担**的办法没有得到广泛运用。然而，若干成功国家经验表明，作为分担风险的一种形式，微型保险能够向穷人提供免受多重冲击的金融保护。社区构架内的风险分担办法还可以使社区具备在恢复重建努力中发挥自主权和领导权的能力；

(c) **治理**对于支持地方行动和应对措施、使弱势群体参与决策并推动参与和沟通渠道至关重要。从中央到地方政府的权力下放对社区抵御能力具有积极影响，但要发挥有效作用，就需要训练有素的官员、透明而具有问责的治理制度以及充足的资源。在缺乏这些条件的情况下，寻求经济利益的活动可能抵消权力下放带来的好处，而且可能导致这些好处落入少数人手中。

(d) 社区层面的**伙伴关系**对于冲击期间恢复地方互联互通从而促进社区抵御能力是一个至关重要的因素。多重连续发生的灾害迫

使社区为应对潜在灾害和危机作好准备，成为生存战略的一部分，而与民间社会组织建立牢固纽带显然能够有效增强社区能力。

(e) **通信** —或者说信息的生产和传播— 从备灾的角度而言是增强社区抵御能力的一个强有力工具，而且也能成为一种预警和应急管理协调机制。由于技术的发展，各种广泛的信息和通信技术使社区内部以及社区与政府和支助组织之间能够分享信息。信通技术对于恢复重建阶段维护和重新建立企业网络而言也是一种重要机制。

四、保护供应链

27. 全球化已改变了全球企业环境，尤其是在增长迅速的亚太区域。全球价值链的一体化使许多亚太经济体得以建立强大的制造业基地并从增加出口中受益。然而，由于受自然灾害直接和间接影响的风险增加了，一体化有可能增加经济的脆弱性。最近在日本和泰国发生的自然灾害表明，生产中的一个节点受到破坏，就可能导致整个生产链的崩溃，并对生产网络中所有国家的生产和出口业绩产生重大影响。需要采取措施来减少全球供应链破坏所带来的经济脆弱性的风险。

28. 除了制造业生产枢纽受到破坏之外，价值链的断裂会严重影响农业部门，从而导致粮食价格上涨并对粮食安全带来灾难性影响。2010 年的巴基斯坦水灾和俄罗斯联邦的热浪以及 2011 年的东南亚洪灾所触发的农业供应链的大规模断裂就是近来这方面的例子。

增强供应链的抵御能力

29. 尽管日益增强的全球互相依存性增加了对自然灾害的脆弱性，随着持续的全球化推动市场进一步开放，供应链仍将继续扩大。鉴于亚太供应链日益增加的复杂性，本区域各经济体应与本区域外的贸易伙伴一起重视开发注重风险的办法来加强供应链的抵御能力，而各级政府应在减少风险战略的协调与主流化方面发挥根本性作用。

30. 为了有效应对风险并增强抵御自然灾害的能力，需要公营部门和私营部门共同努力。公私营部门之间的协作能够提高全球供应链备灾、抗灾和灾后恢复的能力，还有助于找出互相依存性，使双方能够事先互相利用对方的资源来减少灾害风险。这些行动将提高供应链的抵御能力。

(a) 企业需要意识到，自然灾害抵御能力方面的机构能力和企业连续性是长期竞争能力的重要决定因素。尤其是中小企业必须对此有清楚的认识，因为在很多国家，这些企业是经济的支柱，而且占就业劳动力的大多数。与大型的跨国企业不同，中小企业通常缺少现金储备以及后备的运营地点。企业还应想方设法通过保险市场转移风险和减少可变性。在缺少保险保护的情况下，企业可以依靠储蓄、资产、紧急贷款、亲属关系和自愿互助安排。办法之一就是建立库存缓

冲来缓解破坏影响；

(b) 政府可以通过支持多样化的经济结构和能源、合理的城市规划、更加严格的建筑条例以及城市和基础设施规划之间的协调，来降低全球供应链的受灾风险和脆弱性。此外，恢复重要基础设施的能力在很大程度上决定了恢复重建的速度。必须与中小企业进行接触，并鼓励它们在下次灾害来临之前做好准备。事前采取行动能够大大减少灾后复苏和政府牵头救灾工作的开支和需求，其中可包括提供资金援助、就业支持以及推动企业复苏等措施。

31. 提供保险是公私营伙伴关系的一个潜在领域。保险不仅为灾害破坏提供赔偿，而且也有助于备灾。具备能够偿付这些损害并协助企业灾后恢复的保险市场是建立有抵御能力的供应链的一个先决条件。从供应方来说，政府不妨寻求与私人保险公司开展合作，制定自然灾害风险转移和保险计划，来分担风险并加速承保或赔偿进程。从需求方来讲，不妨实施强制性的规定，鼓励供应链中的成员进行灾害风险转移。

五、将重要部门的受灾风险降至最低

32. 某些重要部门的内在脆弱性会导致一场危机，或者，会起到将一场局部危机扩大到更大的系统的作用。金融部门对冲击很敏感，而且特别容易受到系统失灵的影响，因为它的运作首先要依靠系统中金融行为方的信任和信心。同样，采取保障措施对某些极为重要的基础设施至关重要，包括学校、医院和社区建筑、主要供应公路、桥梁、电力、水系统和重要通信线路，这样在自然灾害期间才不至于失灵。最后一点，土地和水承受着巨大压力，是由亚洲及太平洋人口、经济和城市的空前增长造成的，使经济系统和社会面临更大的粮食无保障、缺水、基本资源可能缺乏以及自然灾害的风险。

A. 金融部门

33. 从受冲击的内在脆弱性及其将冲击传播到整个经济体和国外的趋势来看，金融部门是关键。因此，以增强灾害抵御能力为目标的任何整体性战略需要优先处理该部门在繁荣与萧条周期之间波动的内在趋势问题。

34. 每一场金融危机都会重新促使人们就如何建立更加安全和健全的金融系统进行讨论。过去危机的经验教训表明，需要解决备灾和冲击后恢复两个问题。解决备灾问题的措施是指那些提高金融市场动态稳定性并降低其波动性的行动。此类措施的目的在于：

(a) **提高透明度，改善金融市场监管。**透明度不足、财会标准低下以及对金融工具的了解不足，就很难了解受灾风险。1997 年东南亚金融危机期间私营部门的债务严重程度、2011 年若干欧盟国家的实际主权债务水平、以及 2008 年担保资产的规模(包括对次贷过

度乐观的评估)都是资讯不全、风险评估不正确以及预警干预和自动纠正失灵的例子。因此,需要加强市场监管,包括发展中国家的市场监管。

(b) **改革金融部门规范。**规范国际金融部门是一项长期的复杂任务。一直以来所采用的主要机制之一是《巴塞尔协定》,其目的是通过若干微观审慎(个别银行层面)和宏观审慎(银行业层面)的措施来降低银行业的脆弱性。为此,一个日益受到质疑的问题就是由非银行实体(也就是所谓的“影子银行业”)所开展的信贷中介的比例越来越大。虽然此类活动也是市场创新融资机制的一部分,却不象银行部门那样受相同的审慎规则的制约,而且涉及更高的风险水平。总体而言,有必要对冒险实体从监管程度高转向监管程度低的辖区所进行的监管套利进行某种程度的统一。

(c) **资本帐户管控和规范。**近年来,资本市场一直高度动荡,亚太区域经历了发达国家流动性过剩所带来的资本内流的上升。各国在努力通过积累外汇储备来管理由此产生的汇率波动的同时,也寻求采取额外的措施来管理其资本账户。然而,对资本内流的持续上升可能需要采取更多的措施,需要针对所涉流动类别,目的是提高所获流动的质量。⁷

35. 一个周密的框架有助于降低金融部门受重大冲击的可能性,但政府也需要作好干预的准备,在冲击发生时减少破坏。拯救银行部门就是一个典型。虽然这些措施可能帮助金融部门重新回到其正常的商业轨道上来,但是仍然存在的一个主要关切是“道德灾害”的问题。有趣的是,当2008年的金融危机影响亚洲及太平洋的时候,与人们根据1997年亚洲金融危机期间的紧急财政援助所带来的预期相反,本区域的银行部门证明,过去发生的事件不一定需要继续朝着承担风险的方向重新调整运营。银行业已在很大程度上汲取了1997年金融危机的教训,增强了抵御能力,从而对2008年的金融危机表现出显著的抵御能力。

B. 重要基础设施

36. 本区域迅速的经济的发展导致重要基础设施受自然灾害的风险大大上升。因此,灾害对重要基础设施的影响是相当严重的,其中包括社会部门(教育、卫生、住房和居所)以及物质部门(能源、交通、水管理和灌溉、水供应和卫生条件以及信通技术)。这是本区域灾害造成经济损失的主要原因。保护重要基础设施的关键性政策有:

(a) **提高对现有知识和良好实践的意识。**目前存在着大量有关基础设施抵御能力改进政策和建设专长的研究和许多技术手册,但是对这一知识财富的认识十分有限。针对重要专业人士、决策人员、

⁷ 《亚洲及太平洋经济和社会概览 2012: 在动荡和高商品价格时代追求共同繁荣》(联合国出版物,销售品号E.12.II.F.9)。

技术人员和政界人士以及私营部门宣传现有知识是向前迈进的重要步骤。

(b) **灾害风险综合管理做法，增强重要基础设施的抵御能力。**这就要求对风险有所了解，才能进行有效规划并将灾害减缓措施纳入政策制定、法律、条例和体制安排中。对面临风险的重要基础设施进行图示是这一过程重要内容，具有很强的动态性，需要利用创新技术。灾害风险管理应纳入基础设施开发方案的主流。为此，政府应审查其政策和管理框架，推动灾害风险保险并制定战略，采取减少风险的措施和作业来保护重要基础设施。

(c) **审查搬迁安置的标准、规则和指南。**建筑规范的缺失(或执行不力)导致基础设施质量低下。因此，必须审查和制订重要基础设施的新设计标准、规则和建筑指南。在规划阶段采用新标准相对容易，因为在项目此阶段，所需的追加投资很低。在很多情况下，对于象桥梁、防洪墙、河道整治工程、水坝、高楼、防护墙等相对大型的基础设施，建造之前采用较高标准进行设计比建造之后进行重新改造可能更具成本效益。

(d) **认识到建设重要基础设施抵御能力的成本效益。**风险管理投资在针对重要基础设施时比分散在许多易受灾资产上更具成本效益。当 20%的缓解成本用于建设重要基础设施(如高风险地区的改造工程)的抵御能力时，效益成本比更具吸引力。投资建设基础设施的抵御能力具有长期效益，能节省与灾害相关的恢复成本，而且还能够保障社区并保护生命。

(e) **利用效益成本比最高的、具有抵御能力的土地使用规划。**研究表明，进行土地使用规划和改进建筑标准会带来最大的效益成本比(大约 4 比 1)。如果考虑到因避免伤亡、减少贫困和提高人类发展而产生的政治和经济效益，那么这些措施甚至可能更加具有吸引力。

(f) **利用刺激计划的机遇建设重要基础设施的抵御能力。**针对全球金融和经济危机，多个国家已制订了庞大的经济刺激计划和战略，包括对重大基础设施项目进行投资。作为刺激计划的一部分，基础设施投资除了有助于建设对冲击的长期抵御能力之外，还为将灾害风险管理办法纳入基础设施的设计和建设中提供了一个独特机遇。

C. 土地、水和能源之间的关联性

37. 本区域在灾害发生的可能性以及影响严重程度方面面临的一些最重大和最严重的风险涉及到粮食危机、水供应危机、能源和粮食价格冲击以及气候变化。⁸ 对环境资源、尤其是土地和水的进一步压力以及矿物燃料的使用是这些风险的核心。

⁸ 世界经济论坛，《全球风险 2013》，第八版(日内瓦，2013 年)。可检索 www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf。

38. 根本性的关切在于，我们的经济系统以及不断生产更多产品和服务的需求正在把本区域推向一个极限，有可能导致灾难性的生态系统崩溃，从而对经济和社会产生严重的连锁影响。

39. 土地和水对本区域很多人来说已经十分稀缺。人口增长、再加上工业需求的竞争、土地退化、不可持续的水提取和污染，如果现在不解决就有可能导致更加严重的粮食和水安全保障问题。

40. 同样，经济增长与能源消耗、尤其是矿物燃料的消耗密切相关。其中许多资源正在减少，这就导致需要寻找替代性能源，而一些替代性能源比传统开采的能源储备需要更多的资源来开采。风险是最终导致能源价格的冲击，而这将成为全世界需要适应的新标准。

41. 在所有这些问题之外还要加上气候变化，很多人现在已经认为气候变化正对某些国家产生巨大影响，而且有可能加剧水和粮食稀缺问题。矿物燃料的消耗是根源之一。

42. 增强环境系统的抵御能力需要提高经济系统的效率，确保减少使用环境资源，并使经济和社会系统多样化，降低对单项环境资源的过度依赖。这样做，一旦发生生态系统崩溃，就能减少对环境系统的压力并限制其对这些系统的影响。最后，社区和经济系统需要作好准备，一旦发生灾难性的环境变化，要迅速而且可能是大幅度的调整。实现这些目标的措施包括：

(a) **提高认识和利益攸关方参与。**利益攸关方在各个层面的包容性与合作性参与以及提高认识，对于任何增强抵御冲击的能力的发展办法都是至关重要的。国别例子的经验教训突出显示，有效的适应战略应尽可能以现有生计为基础，并考虑到穷人现有的知识和应对战略。加上政府和研究人员的密切参与，这样做有助于建设当地社区适应可持续作业的能力。除了农业和土地管理之外，消费者提高认识对限制宝贵资源的消费十分重要。

(b) **给自然资源定价。**较高的初期成本是许多有关资源效率主张背后的重要关切。然而，与大多数其他部门相类似，生命周期分析显示，对预防进行的投资将会带来高得多的长期收益。例如，能源效率具有增强能源使用方面抵御能力的潜力，因为终端用户每节省一个单位的能源会成倍地产生三个或可能更多的因整个能源供应链中的损失而不需要生产的能源单位。燃料补贴也是对国家经济的一个重大压力，而且往往不能让那些最需要的人群受益。来自补贴资源的资金可以更好地利用，更有针对性地用于政府希望支持的社会或经济群体。给水和能源等基本资源的使用进行正确定价是阻止浪费使用的最有效工具之一。

(c) **土地使用规划和管理。**管理土地使用和规划的方式(尤其对城市发展)对于建设高效利用资源的可持续社会至关重要。城市规划和建设的方式决定了未来几代人采用高效或浪费的消费模式。同

样，以可持续方式管理农业用地会建立长期的粮食安全。森林等自然生态也应该以可持续的方式来维护和管理，因为这些生态系统给社会提供了常常被忽视的重要服务，包括减少自然灾害风险以及进行水净化。

(d) **技术与创新。**技术、研究和创新的作用不应被低估。技术的应用对于提高资源使用效率以及使经济和资源消耗方式实现多样化至关重要。认识到资源的局限性，目前新技术正在开发之中，而且许多原本不可行的技术也已经日益主流化，尤其是在政府的初步支持之下。空间技术、尤其是遥感和地理信息系统已被证明能够有效应对环境退化问题，而且价格低于过去任何时候。尽管如此，本地区只有少数几个国家从中极大地受益，认识和能力的不足阻碍了这些技术的广泛应用。

(e) **这些战略需要得到有力的政策和条例的支持。**个人短期利益往往压过保持健全的生态系统(实现可持续发展的最终要求)的长期共同利益。政府最高一级需要提出政策和远景，认识到自然资源对长期经济和社会发展的重要性。重要的是，只有得到有力的行政、监测和执行的支持，这些政策才能发挥有效作用。

(f) **所有这些都需要有良好适应的治理。**适应能力是一个系统从冲击中恢复并对系统功能和反馈进行改革的能力，而同时又不丧失执行其原定任务的能力。许多政府已经制定了应对现有环境威胁的政策、条例和体制，但是所有这些的薄弱之处在于这些问题的跨部门性质、资源局限性以及未来可能产生的气候变化影响。目前一些国家已经在最高层面建立跨各部门的体制，而且进一步纳入基本的发展政策之中。

六、通过区域合作增强抵御能力

43. 加强区域合作是增强抵御能力的重要构成部分，因为各国日益面临着具有跨界影响的经济危机和自然灾害。因此，制订一个相辅相成的战略来增强抵御能力，并在各国和各次区域之间交流经验教训和实用知识具有重要意义。

44. 亚太区域已建立了应对自然灾害和经济冲击的若干区域合作机制。这些机制处在不同的发展阶段，而且在大多数情况下没有将抵御能力考虑在内。为了通过区域合作加强本区域抵御自然灾害和经济冲击的能力，不妨考虑下列建议：

(a) **区域政策协调。**政府与政府之间需要有一个坚固的政治社会经济合作框架来推动和促进各国之间在次区域或区域层面的合作。例如，应在经济冲击发生之前、期间和之后推动对金融和货币政策的区域协调，以便保护本区域避免一系列经济和金融风险。金融部门政策的区域协调还能够将风险分摊到各国并促进增长。

(b) **为有效监测和预警，区域统筹资源和系统。**以人为本的预警系统被认为是减少灾害风险、适应气候变化并增强灾害抵御能力的一个组成部分。一个更加全面涵盖灾害领域并跨越地理界线的区域系统将大大提高预警系统的有效作用。建立这样一个系统需要通过分享数据、交流信息和实践以及国家系统一体化的方式来开展区域合作。政府、发展伙伴和捐助方应承诺进一步加强和扩大区域多灾害监测和预警系统，比如防范海啸、海洋灾害和气候变化的区域综合预警系统。2011 年进行的一项评估显示，亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助者信托基金对印度洋海啸预警系统的建立作出了重大贡献。据估计，该系统在今后的 100 年中每年将帮助拯救大约 1000 个生命；同样，成员国还应汲取在“东盟+3”框架以及东亚和太平洋中央银行高管会议框架内建立此种机制的经验教训，在此基础上加强区域货币和金融监测与监控，并考虑建立一个能够提供连贯监测和监控机制的区域平台。这样一个机制将能够发挥经济冲击“预警系统”的作用；

(c) **凝聚区域力量加强备灾。**备灾对于增强灾害抵御能力至关重要。政府应进一步作好应对灾害和危机的准备，并通过区域合作向受灾国家提供援助。东盟人道援助协调中心就是一种必要的次区域机制的例子。参加亚太经社会区域空间应用促进可持续发展方案以及“亚洲哨兵”等合作机制的成员国不妨自由开放近实时卫星数据和信息产品，以便支持抗灾、救灾和备灾工作。同样，备灾的另一个必要构件是制定区域应急计划，包括金融危机期间解决流动性和资本化问题所需要的规模和速度。1997 年危机期间面临的流动性和资本化危机充分表明，应该进一步考虑对最后贷款人的职能进行区域协调。

(d) **区域集中风险。**应对灾害、尤其是具有跨界影响的灾害的一个高效办法就是开展区域合作并汇集资源进行风险融资。根据加勒比次区域的经验，太平洋岛国发起了一项区域集中保险试点举措。作为一个群体来投保，保费大大降低了。其他次区域面临共同灾害的国家应采用类似的区域合作计划进行风险融资。同样，1997 年的危机突显了强调区域金融合作以便在经济危机期间提供流动性支持的必要性。作为最后贷款人，区域统筹办法能够在金融危机期间提供紧急流动资金支持并防止资本流动的突然逆转，从而能够在增强对经济和金融危机的抵御能力方面发挥关键性作用。

(e) **铺设区域合作机制和举措的桥梁。**亚太经社会可以成为一座桥梁，将那些专长和任务相类似的区域合作机制汇集起来。例如，亚太经社会/世界气象组织、台风委员会和热带旋风小组正在努力降低不同次区域由热带旋风引起的灾害风险。专长和资源的汇集将有助于缩小技术和资源方面的缺口，这些缺口如果没有资源汇集是很难弥合的。在金融部门，自 1997 年以来已在区域金融合作方面取得了重大进展。尽管如此，还可以通过继续改革进一步加强现有的金融合作举措，包括与现有机制(特别是《清迈倡议》)建立桥梁，将其它次区域包括进来，并采取切实措施简化决策和执行过程，提高应对能力。还应该对现有的法律和管理框架进行协调，以便使区域层面的区

域合作、金融一体化和贸易一体化更为有效，成为增强区域经济抵御能力的关键性要素。

(f) **促进区域举措协同增效。**亚洲及太平洋的区域组织和合作机制可以互相交流知识和良好实践。亚太经社会可以建立一个区域平台，通过区域办法，在东南亚国家联盟(东盟)和南亚区域合作联盟成员之间以及与亚洲及太平洋其他次区域的其他区域性组织交流建设抵御自然灾害和经济危机的能力方面的良好实践和经验教训。由执行秘书担任主席的亚太区域协调机制可以带来更加宝贵的专长和协同增效作用；

(g) **通过区域交流数据和信息减少风险和不确定因素。**亚太区域在将抵御能力和减少灾害风险问题纳入发展主流方面拥有丰富的资讯和经验。亚太经社会可以为在下列领域交流知识和学习良好实践提供区域论坛：

- (i) 建设当地社区的抵御能力，解决好社会保护、减少灾害风险和适应气候变化与长期发展和减贫战略之间的相互关系；
- (ii) 在多部门长期发展规划中将抵御能力的方方面面纳入重要基础设施和重要自然资源等具有战略重要性的发展部门；
- (iii) 增强供应链和贸易对跨境自然灾害和经济危机的抵御能力；
- (iv) 各级政府和各部门加强为多部门强劲复苏和重建作好更充分的准备。

45. 政府应坚定承诺加强灾害风险管理方面现有的区域框架和合作机制，并在各部门制订减少风险和气候变化适应战略方面开展合作。减少灾害风险委员会可以为亚太经社会成员和准成员提供一个政府间平台，就灾害风险管理和拟定 2015 年之后发展议程相关的全球性问题进行讨论并形成区域声音。

46. 同样，其他政府间机构、尤其是宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会可以为有关区域金融合作的政府间讨论提供一个论坛。来自论坛的意见可用于为建设区域抵御经济危机的能力创建框架。该委员会还能够为各国凝聚区域声音提供平台，使国际社会意识到建立一个更具抵御能力以及有利于发展的国际金融框架的必要性。为此，亚太经社会提出了重要建议，包括：(a) 建立以特别提款权为基础的、可反周期发行的全球储备货币；(b) 对金融交易增收全球税，除了调和短期资本流动之外，还能为实现千年发展目标调集资源；以及(c) 通过国际规范来制止金融部门的过度冒险。

47. 增强对自然灾害和经济冲击的抵御能力需要各级政府和各相关

部委、包括规划和财政部门将灾害风险管理纳入长期发展战略。在保护生命和经济财产不受灾害影响以及应对随后发生的跨界冲击方面还需要有强大的政治意愿和领导作用。这方面，亚太经社会可以为增强自然灾害和多重冲击的抵御能力提供一个区域平台。

48. 增强区域抵御能力还包含影响全球行动的能力。亚太经社会成员国是经济危机的受害方，在全球治理、包括全球金融架构问题上应形成一个更加强大和统一的区域声音，把亚太经社会当作一个推动全球议程向前迈进的平台。
