

## 政策简报

# 为预防提供资金和消除投资风险

## 概述

COVID-19疫情表明，各国政府应对系统性风险的准备严重不足，对预防和恢复力的投资不足，重视程度也不够。随着气候影响成为活生生的事实，如果继续目前的做法，我们将面临更大的损失。

2020年，自然灾害和人为灾害造成的保险损失总额估计为1870亿美元，比2019年增长了25%。<sup>1</sup>灾害造成的间接社会经济成本要高出许多倍。我们对灾害给生态系统造成的损害和损失了解甚少。

然而，在某些国家，主要指定用于风险预防的国内公共财政平均不到国家预算的1%，这表明减灾投资长期不足。

此外，资本市场投资还没有考虑到灾害风险，因此本质上是在为未来的灾难提供资金。有一种误解，认为预防灾害风险完全是公共部门的责任，而不是私营部门需要考虑的问题。灾害的真实成本仍然不在私营部门投资决策范围之内；而且仍然难以将这些成本和收益纳入财务模型和资产负债表。

系统性、相互关联和连带的灾害风险正在迅速积累，而当前的行动全然匹配不上这一挑战的规模。如果各国政府希望切实有效地实现《2015-2030年仙台减灾框架》<sup>2</sup>的成果和目标，就需要采取行动扭转这一趋势。

### 要点：

- 可持续性和恢复力是一个硬币的两面。为了确保投资的可持续性，在投资时需要了解风险。
- 建立持久的“恢复力”——应对冲击、适应压力并最终度过危机的能力——至关重要。但如果没有足够的资金，就无法做到这一点。
- 各国政府没有优先考虑减灾，因为他们认为这是在为一个可能永远不会发生的事件破费，因此一旦灾害发生，就会造成毁灭性的影响。因为这是一个“何时发生”的问题，而不是“是否发生”的问题。
- 2010年至2018年期间，发展援助总额每花费100美元，只有47美分用于减灾。
- 全球如果对适当的减灾战略投资1.6万亿欧元，就可以避免6.4万亿欧元的损失。
- 有必要在所有公共部门和私营部门的投资中推行一种强制性的“恢复力思维”方法。
- 在开发可持续融资和气候融资时，必须将减灾纳入其中，以调整资金流动和融资方向来支持减灾。

<sup>1</sup> 瑞士再保险公司（2020年），瑞士再保险研究所估计2020年全球巨灾保险损失为830亿美元，是有记录以来第五大损失。

<sup>2</sup> 见《2015-2030年仙台减灾框架》第16和17段。

## 挑战

在2005年至2017年期间，提供了1370亿美元与灾害有关的发展援助，其中每10美元中就有9.6美元用于应急、重建、救济和恢复；而只有不到4%，即52亿美元投资于防灾、减灾和备灾。<sup>3</sup>

抗灾能力没有得到优先考虑，因为它被错误地认为具有政治风险——这是为政治任期内一个可能根本不会发生的事件破费；在大多数情况下，造成这种错误观点的原因是相关激励措施的宣传不够清楚，不够充分。我们陷入了一个恶性循环，灾难的财务成本迅速上升，束缚了政府调动和提供必要资金的能力，陷入了灾难-应对-恢复-重复这一恶性的自我实现循环。尽管过去几年中，在升级投资，将之用于事前减少风险方面取得了实质性进展，但仍然严重偏向于依赖事后应对、重建和恢复。

许多政府、企业和各种规模的金融机构往往没有在其财务决策中定期考虑到他们在《仙台框架》所确定的一系列危害面前的暴露度和脆弱性。在某些地区和某些危害方面，将相关的危害风险分析纳入财务决策所需的数据和证据可能有限，而且非专业人士可能难以获得此类数据和证据。

没有明显证据表明投资决策在交易层面考虑了灾害风险，例如，英国养老金计划管理的2万亿英镑资产面临着与气候有关的风险。<sup>4</sup>尽管大规模和长期的系统性威胁很严重，但投资者（包括公共和私营部门的投资者）仍可能在单个项目或资产层面上将这些风险视为为时尚早、有限的、不确定的和/或不可量化的，从而将其排除在外。继续以短暂的时间跨度作为财务决策的基础，仍然是政策制定者、投资者、公司和项目开发商未能充分考虑和应对灾害风险的一个重要原因。

目前，许多政策、法规和会计实践都没有强制要求考虑或披露灾害的财务影响，尽管这一趋势可能正在缓慢改变，但相关措施仍主要限于气候风险。如果灾害风险被错误定价或低估，就会对一个机构的损益表或资产负债表产生财务影响，无论该机构是公司、信贷组织还是机构投资者。

这种情况的后果正在真真切切地上演。

很有必要制定一个关于投资抗灾能力的全新“社会契约”，规定国家政府、融资机构和私营部门的责任和义务，以管理灾害风险所产生的负面外部效应。

## 政策选项

减灾投资是在快速变化的气候中实现可持续发展的先决条件。这是可以实现的，并且在财务上合情合理。全球如果对适当的减灾战略投资1.6万亿欧元，就可以避免6.4万亿欧元的损失。<sup>5</sup>

政策空间正处于十字路口。面对日益紧缩的财政空间和生存困境，是继续将稀缺的公共资源用于紧急救济，还是投资于减灾（包括投资于更具包容性的可持续恢复工作），在COVID-19时代讨论发展融资的政治领导人已经认识到投资于事前减灾的价值，借此可以弥合短期和长期之间的差距，同时应对气候变化并确保总体可持续发展。**但是，这需要整个金融系统的思维方式发生转变，即从短期展望和对灾害风险的不重视转向提倡“恢复力思维”<sup>6</sup>方法，使之成为所有公共和私营部门投资的必然选择。**

政治承诺、公众认同和支持是推进这一议程的所有政策选项的关键因素。如果能对“恢复力思维”方法形成基本的理解并提供基本的支持，可确保各种政策选项得到持续实施，使之不被视为一种暂时的趋势或仅与某一政党或政治家有关。这需要开展宣传活动，让人们更好地了解灾害风险和风险防范投资的重要性。

以下选项有助于改变投资决策，增加风险防范融资：

### 彻底改革监管环境，加强监督

**将灾害风险纳入公共和私人投资的主流：**所有的决策，无论是与资本投资、社会支出还是与环境保护有关的决策，都有可能减少或增加风险。国家政府和监管机构需要界定可持续的、具有抗灾能力的投资，并将风险指标纳入更广泛的投资中，以改变投资者的行为，提高对灾害风险的认识。这将需要进行金融和投资政策及监管改革、为市场提供指导以及进行跨部门的协调。在制定信用和债务评级时，在衡量部门和国家的投资吸引力的指数中，以及在企业 and 国家的业绩预测中，都需要考虑灾害风险指标。强制性披露灾害风险应成为企业、金融机构和政府法定报告的一部分。

<sup>3</sup> UNDRR (2019), 《全球减少灾害风险评估报告》。

<sup>4</sup> 《金融时报》(2021), 英国养老金计划面临新的气候风险报告规则。

<sup>5</sup> 全球适应委员会(2019年), 《立即适应：对气候适应领导力的全球呼吁》。

<sup>6</sup> UNDRR (2019), 《将减少灾害风险和气候抗御力纳入可持续融资的机会》。

**确保金融机构和银行根据《仙台框架》调整其战略、业务和活动：**中央银行和金融监管机构（包括审计机构），需要按照《仙台框架》，将可持续性、所有潜在的危害影响（包括相关的环境、技术和生物危害和风险）纳入金融稳定性监测和金融监管。国家政府需要通过中央银行的监管和监管机构的授权，将减灾纳入金融机构和银行活动的主流，确保其贷款决定有助于提升抗灾能力。加强指导，将灾害风险纳入采购流程，纳入会计实务，纳入国际（如国际财务报告准则，国际会计准则委员会）和国家会计准则，同样是一个关键步骤。

**为有效的保险创造有利的环境：**虽然转移风险并不等同于减少风险，但保险市场有可能在减少风险方面发挥重要作用，前提是必须创造出有利的环境，让保险定价得当，承保范围适宜，参与合理。保险部门不仅可以增加保障缺口；如果适当参与并通过监管改革，保险部门还可以投资于风险防范和恢复力建设，防止因灾害而积聚债务，并降低保险成本。互助保险公司和合作保险公司同样可以促进减少风险的投资。此外，保险部门可以进行灾害风险评估并将评估作为确定保费的先决条件，从而帮助了解灾害对各个部门的影响。

## 建立证据基础

**跟踪风险防范融资：**跟踪风险防范方面的资金流动以及其他财政数据，将有助于确定预算拨款中所使用的投资额，更重要的是，将有助于确定有多少投资达到了预期目标或实现了受益行动。国家、区域或全球层面的观察站可以帮助量化和跟踪投资，在成本效益分析的支持下，这将使公共和私营部门能够衡量减灾投资的实际成果。这种观察站可以建立在现有方法的基础上，并通过风险防范投资进行归类分档来进一步改进现有方法。

**进行对风险有敏感认识的预算审查：**为了对灾害风险进行全面的、财政上可持续的管理，需要开发一个减少风险的投资组合，考虑到风险管理周期的所有阶段。对减灾有敏感认识的国家预算审查可以显示每个具体部门中减灾拨款和支出的直接和间接比例。这些审查结合强有力的风险评估，就可以提供关于各种危害可能造成的损失的证据，并确定在短期和长期内需要增加投资的各个部门。为确保预算审查不只是临时的一次性工作，需要开发具体的标记和跟踪系统并使之制度化。

**增加风险和财务数据的使用和应用：**虽然在收集和公开危害风险、暴露度和脆弱性数据以及与自然和人为危害相关的灾害造成的损失数据方面已经做了许多努力，但还可以大幅扩大数据的用途以及与财务决策的相互联系。特别是要确保减少风险的财政理由，例如，关于危害的财政、经济、社会和环境成本的全面证据，或采取预防行动的价值，是以投资部门可以使用的格式提出的。探索全球地球观测（EO）数据、大数据和人工智能（AI）的应用将是关键所在。基于风险信息的成本效益分析同样有助于确定可以预防或减少多少风险，并可以成为国家综合融资框架的一部分。

## 新的、创新的融资模式

**促进混合融资，在债券中引入风险预防概念：**并非所有的恢复力项目都能得到公共资源的资助，公共资源往往受到有限预算和相互冲突的优先事项的制约。此外，公共部门机构并不是唯一能从提高恢复力中获益的机构，风险预防项目应能利用所有潜在的受益者来提供资金。混合融资和影响力投资等创新融资模式已成为应对风险和鼓励私人投资的工具之一，可以改变人们的生活，并推动《仙台框架》的实施。另一个机会是将风险预防作为气候抗御债券、绿色债券、社会和可持续发展相关债券的一个关键标准，这将有助于为预防、适应和缓解行动筹集资金。

**建立一个抵御灾害和气候变化的基础设施投资渠道：**基础设施是减灾融资的一个重要组成部分。基础设施和建设这些资产的恢复力需要巨额投资，同时，基础设施对投资者来说可能属于有利可图的类别。为了满足基础设施需求和填补融资缺口，公私伙伴关系仍然是一种需要加强的良好做法。基础设施投资是机构投资者投资组合的理想之选。在国家政府和监管机构的坚定承诺的支持下，基础设施项目带来的共同效益、融资可行性和后备项目库将提升市场的兴趣，并促进公共和私营部门之间建立更强大的伙伴关系。

**建设恢复力的COVID-19一揽子经济刺激计划：**世界各国政府正在为经济复苏投入大量资金，这将极大地影响我们实现绿色、有韧性的复苏的能力。COVID-19和各种复杂的灾害突出表明，需要对事前抗灾能力进行更多投资，一揽子经济刺激计划可创造应对包括气候变化影响在内的多种风险的良机。因此，有必要加强以系统和恢复力为重点的COVID-19经济刺激和复苏计划，对预防下一次冲击给予应有的关注。这需要认识到事前行动的重要性，并实施“预防为主”和“不伤害”的政策。