

政策简报

采取风险指引型方法执行 《2030年可持续发展议程》

概述

“正如秘书长关于《我们的共同议程》的报告所述，我们的目标是打造一个人人茁壮成长的**健康星球**。灾难可以在几分钟内摧毁几十年的进展。因此，做好更充分的准备并采取措施减灾，必须成为所有可持续发展工作的核心。”

联合国副秘书长阿米娜·穆罕默德在《2022年减少灾害风险全球评估报告》发布时的讲话

正如COVID-19疫情和气候紧急事件所表明的那样，风险是当今相互关联世界的一面镜子，而且越来越具有系统性。在一个系统中采取的行动可以为另一个系统带来风险或减少风险，而危害的影响可以在各个系统中层层传递。因此，要应对系统性风险的挑战，就必须将减灾（DRR）纳入到气候和灾害风险的政策和方案中，并与《2030年可持续发展议程》保持一致。

减少风险和建设抗灾能力对于实现《2030年议程》的可持续发展目标至关重要。了解风险并以预防为导向进行发展和投资，可以为建立系统和社会的可持续性和抗灾能力奠定基础。风险与危害、暴露度和脆弱性密切相关，应对风险需要解决整个经济、社会和环境系统中的根本原因。

减灾的核心原则是，目前采纳的发展政策和投资决定可以减少未来因灾害造成的人员和经济损失。眼光长远且具有系统性和多灾种视角的风险指引型发展对于保障我们共同的未来至关重要。《我们的共同议程》提出了及时的建议来应对全球重大灾难性风险和满足战略远见的需要，根据《2015-2030年仙台减灾框架》推动《2030年议程》的实施。有

要点：

- 加快实施《仙台框架》以减少灾害风险，是使可持续发展目标重回正轨的关键所在。
- 由于风险并不总是显而易见的，因此应积极主动地加以解决。
- 要解决系统性风险，就必须将减灾纳入所有可持续发展政策和方案。面对当前和未来的风险时，如果要使行动可持续并能够抵御灾害，就必须将减灾纳入政策和投资的DNA。
- 全面管理灾害和气候风险是发展规划的核心。这就要求将以风险为中心的方法纳入国家适应计划，同时将适应和气候信息纳入国家和地方减灾战略。
- 将减灾纳入所有部门的公共和私人投资的主流是至关重要的。开展国际发展合作时应系统地了解风险，同时向发展中国家提供支持以加强其管理和减少风险的能力。
- 在技术转让、能力发展和可互操作的数据系统方面进行投资，对于积累风险知识和树立战略远见而言是必不可少的。
- 开发风险沟通工具，包括考虑认知偏差如何影响对风险的理解，对于建立对科学的信任和倡导减少风险的文化至关重要。

针对性的先行投资避免了灾难的发生，在所有可持续发展目标方面带来了难以估量的好处。

对《仙台框架》、《2030年议程》和《巴黎协定》以及其他全球框架的全球评估必须为全面纳入风险

考量设定轨迹。在这些议程中建立一致性，可以令人信服地做出承诺和进行必要的投资，以实现可持续、包容、能够抵御灾害的风险指引型发展，造福今世后代。

挑战

1. 在可持续发展的方方面面揭开风险的神秘面纱

灾害期间，社会和制度中预先存在的风险变得明显。要通过发展行动减少风险，就要求我们在决策和行动中采用风险视角。像COVID-19疫情这样的灾难或由自然灾害引起的灾难均使制度中的断层线暴露无遗。我们需要清楚地认识到，灾害是危害与人和资产的脆弱性和暴露程度，以及金融、环境、社会和政治制度的应对能力相互作用的产物。通过在灾难发生前识别和预测这些断层线，我们可以避免危害变成毁灭性的灾难。归根结底，理解灾害的影响对于实现可持续发展目标的进展至关重要。

将风险视角应用到我们的决策和行动中，换句话说，做出风险指引型决策，这意味着什么？

虽然有些减灾措施（如改造现有基础设施和新建基础设施，以抵御地震和风暴等自然灾害造成的冲击）是有形的，但有些减灾措施可能不太明显。例如：解决全球供应链中的薄弱环节，通过减贫方案建设抗灾能力，或在社区中实现行为改变。

评估旨在减灾的物质和非物质干预措施的组合是否充分，是一项需要给予更多关注的挑战，因为没有其他办法来建设我们社会和系统的恢复力。

2. 推进风险指引型决策和投资

无视风险的投资和发展选择加剧了系统性风险。目前还没有为管理复杂的系统性风险所需的跨学科和跨领域方法建立治理体系。在所有行为者之间进行协调方面仍然存在具体挑战。尽管正在取得进展，但在国家层面上仍有推进综合规划的空间，包括国家减灾战略与其他关于可持续发展、筹资和气候行动的政策和战略之间的综合规划。另一个挑战是如何将减灾充分纳入联合国可持续发展合作框架的主流。

不投资于减灾而造成的长期成本往往没有被纳入决策的考虑范围。对所有公共和私人投资进行系统的中长期灾害风险评估（包括对可能导致长期风险的权衡取舍进行摸底调查）是必要的，但缺乏这样的评估。也缺乏根据经验和应用科学知识及前瞻性方法作出的明智决策。在可持续发展目标的预算编制中，对减灾的专项融资也明显存在类似的缺口。对

最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家来说，减灾融资仍然是一项具体的挑战，在COVID-19疫情暴发之前，这些国家在预防、减少和抵御风险方面的融资和投资能力已经很有限。虽然这些脆弱国家的国家和地方预算中只有很少一部分用于减灾，但在大多数情况下，这些国家并没有明显的有利环境来促进私营部门投资，而这是预防和减少风险以及建设抗灾能力所必需的。

减灾资金如此匮乏的背景是什么？

认知研究显示，减灾的决策过程经常受到短期思维或其他动机性推理的影响。此外，政策制定者的决策往往受选举周期的约束。预防和减少风险的另一个挑战是，人们和机构要么对新风险的潜在后果反应不足，要么根据他们最近的灾害经历对更熟悉的反应过度。

3. 增进风险知识以应对不确定的未来，以及如何针对可持续发展目标做出风险指引型决策

不断变化的风险格局存在不确定性，对当前可持续发展方法构成了挑战。风险的动态变化性质是由我们的社会、全球经济和环境的相互依存关系所驱动的。所有行为者务必更好地理解这一点，才能为实现《2030年议程》而加速采取风险指引型行动。

尽管全球在生成风险信息方面取得了技术进步，但在以具体和全面的方式获取和使用风险信息以指导决策

方面仍然存在挑战。各种冲击日益频繁，规模也越来越大，这要求更好地应用风险分析来指导和支持国家发展计划以及具体部门的计划、投资和抗灾能力建设。这将需要获得和利用下一代多灾种风险工具，这些工具可以更好地说明和模拟连带风险和系统性风险。

下图提供了具体示例，说明在这个不确定的现实世界中，我们如何将风险视角应用于每个可持续发展目标。



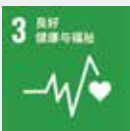
通过减灾视角实施可持续发展目标



在了解风险的早期行动方案、社会安全网、改善生计方案和包容性政策的基础上，促进和发展社会保护制度，以建设家庭和社区的抗灾能力。



通过对农业食品部门进行全面的灾害和气候风险管理和规划，改造粮食系统，提高粮食产量和增强粮食安全。推广农作物保险、适应气候变化的粮食生产系统、作物多样化，包括利用耐旱和耐涝的作物品种，以及采用水和土壤水分保护技术。



将健康纳入灾害风险管理，将减灾纳入健康规划，以保障人类健康，包括心理健康。加强对大流行病的防范和应对，以便能够实现早期预警和管理未来的疾病。推动建立风险指引型卫生基础设施和系统，以尽量减少卫生服务的中断，并提供拯救生命的援助。



通过将减灾纳入各级学校课程，促进采取综合办法来减少所有危害对教育部门造成的风险。推动建立安全的学校环境、有恢复力的教育基础设施，以及推广包括冲突和儿童保护问题在内的多灾种视角，以减少脆弱性和暴露度。



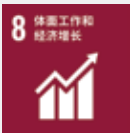
解决结构性的性别不平等问题，将其视为减灾法律、政策、方案和治理中的一个潜在风险驱动因素。加大对促进性别平等的灾害和气候风险管理的投资。推广和使用按性别分列的数据，以便系统地核算灾害损失，并完善风险知识以指导政策制定。



将减灾战略纳入农村和城市发展规划、水管理、保护生态系统以及河流、沿海洪泛平原地区、旱地、湿地和所有其他易受干旱和洪水影响地区的的主流。推广对水资源的健全和可持续管理，以减少与水有关的危害的影响。



促进多样化的风险指引型能源组合，包括改造或重建现有的基础设施，并创造一种维护文化来确保高韧性的社会和经济所必需的安全、可靠、平价和清洁的电力供应，同时确保能够在灾害发生时继续提供能源。



在农业、制造业和旅游业等部门和政策中推行风险指引型方法。在商业行为中推广风险减少措施（包括工作场所安全），以及促进公正过渡，摒弃推动风险产生的行业，推动就业机会丰富、有利于穷人的增长，并建立人口对灾害的抵御能力。



在交通、电力、通信、水、卫生和教育等部门的风险指引型政策、投资决策和系统中应用基础设施韧性原则，并培养一种维护韧性社会的文化。¹



在减灾政策和措施的设计、融资和执行中，将社会安全网与改善生计方案相结合，以增强家庭和社区对灾害和流离失所的抵御能力。促进各部门和各议程的一致性，特别是受灾害和债务循环影响的最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家之间的一致性。



将减灾纳入土地使用政策和城市规划的主流，在相关立法、基础设施法规和风险指引型土地使用规划的支持下，制定地方减灾战略，并通过多灾种城市风险评估进行更新，以加强《创建韧性城市2030》所支持的韧性。²



调整消费和生产模式，防止过度开采资源和环境退化。推广对现有废弃物的风险指引型管理做法，防止产生新的风险，包括技术废弃物。



扩大风险指引型气候行动的规模，以减少灾害面前的脆弱性和暴露度，避免适应不良。将风险指引型规划、方案和融资结合起来，并推广全面的灾害和气候风险管理。³



推广基于海洋自然的减灾解决方案和以生态系统为基础的减灾方法，并推广风险指引型的沿海地区综合管理。开发和加强基于影响的多灾种预警系统，以采取预见性和早期行动，减轻与海洋有关的灾害风险。



加大对基于陆地自然的减灾解决方案和基于生态系统的减灾方法的实施和投资，并抓紧解决荒漠化、土地退化、侵蚀、干旱、洪水和生物多样性丧失等问题。



通过加强国家结构和社会系统的能力，致力于敏捷和全面的风险治理并加以推广，从而促进和平和包容性社会。加强机构备灾和救灾的能力，减少人道主义需求，加强对政府的信任。将减灾纳入各部门的方案编制，特别是在冲突地区。加强风险沟通系统，及时提供充足的灾害风险信息，并让公民思考恢复力问题。



促进全社会参与减灾并建立减灾伙伴关系，并推广一种减灾和抗灾文化。加大数据收集和技术转让方面的能力建设。为可持续发展制定各部门的减灾融资战略。推动对预防的投资，并为减灾投资建立证据基础。加强对监管环境的监督和整顿，并促进发展新的和创新的融资模式。

1 <https://www.undrr.org/publication/words-action-guideline-man-made/technological-hazards>.

2 <https://mcr2030.undrr.org/who-we-are>.

3 <https://www.undrr.org/publication/policy-brief-disaster-risk-reduction-and-climate-change>.

1. 转向预测、预防和减少风险

从对灾害的被动管理过渡到主动管理现有风险和新兴风险，对于实现可持续发展目标至关重要。应重新调整系统，通过加强风险沟通和综合治理方法，吸取从应对COVID-19疫情中获得的经验教训，预防和减少风险并建设恢复力。

弥合科学与政策之间的差距并采取全社会的方法，对于实际、政治和个人领域的必要转变至关重要。

2. 整合并协调可持续发展目标方面的风险减少工作

长期政治承诺、通过将减灾纳入可持续方法进行敏捷和全面的风险治理，以及针对国家和区域情况进行跨部门规划，对于应对当前和未来的风险至关重要。应优先考虑建立和/或加强多部门和机构间的风险治理机制，以及促进国家、地方和部门各级的一致性。

应推广全面的气候和灾害风险管理，同时通过加强对适应和抗灾能力的融资和支持，提振和实现气候雄心。倡导和宣传减灾可为所有部门带来的多重惠益、做好能力建设以及明确阐述减灾的作用和责任，都是至关重要的。

应提倡打造一种减灾和提高恢复力的文化，以推动风险指引型决策。政策制定者必须以长远的眼光看待发展选择之间的权衡影响，并将减灾纳入可持续发展目标中，在当代人和后代人的意识中推进风险指引型的抗灾思维（见关于“通过减灾视角实施可持续发展目标”的表格）。

减灾应纳入经济、环境和可持续发展政策，包括通过结构转型、生产能力发展、商品多样化、利用人口红利和抵御风险的国家发展计划和政策。

3. 在各级进行减灾投资

应投资于减灾，加强对监管环境的监督和整顿，建立减灾投资的证据基础，并开发新的和创新的融资模式。⁴应创造有利环境，吸引国际和国内私营部门投资，同时了解风险和恢复力的不同层面。应增加以防灾和减灾为重点的资源分配和创新融资机制，特别是在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。

应加强气候行动融资和减灾融资之间的协同作用。应将风险考量纳入整个可持续发展目标的预算和计划中，包括纳入国家综合融资框架内，并

应鼓励私人投资于减灾，投资建设优质、可靠、可持续和有韧性的基础设施。

应根据国情制定和实施创新的减灾融资办法。其中包括使用风险和复原力债券，跟踪所有部门的减灾融资，并将灾害风险纳入可持续和绿色投资的分类标准。

开展国际发展合作时应系统地了解风险，包括向发展中国家提供具体和直接的支持，以加强它们在国家和地方层面管理和减少风险的能力。

4 <https://www.undrr.org/publication/policy-brief-accelerating-financing-and-de-risking-investment>.

4.为转型变革发展战略远见

应建立对未来冲击和压力因素的战略预见能力，包括通过网络化的建模方法以及可互操作的数据集和工具。

应加强科学与政策的衔接，并加强对衡量我们所重视事物的承诺，以克服短期主义，并在金融和规划系统中纳入系统性风险考量。努力定义通用术语并提供跨学科的开放数据，以创造共享的知

识，鼓励横向合作并加快学习的步伐，将使这一方法成为可能。

应通过投资双向学习过程、提供定性数据和更多地利用当地和本土知识来加强对科学的信任，以创建在当今复杂世界中建设恢复力所需的敏捷、灵活系统。