



第七十二届会议

临时议程* 项目 23(a)

处境特殊的各国家组：第四次联合国
最不发达国家问题会议的后续行动

最不发达国家的危机缓解和抵御力建设

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 70/294 和 71/238 号决议的规定提交的，其中决定在国家 and 国际两级对最不发达国家的危机缓解和抵御力建设进行深入分析，并向大会第七十二届会议提交分析结果。本报告重点介绍了各种冲击及其对最不发达国家可持续发展的影响；审查了各种风险管理机制的国家、区域和国际现状；就如何采取进一步行动，以加强最不发达国家的抵御力提出了建议。本报告详细介绍了国际社会，包括发达国家和发展中国家、联合国系统及其他国际和区域组织正在如何支持和深化支持最不发达国家的抵御力建设，还探讨了私营部门、民间社会和学术界等利益攸关方和地方知识和社区的参与如何能够通过提供备灾措施、创造就业、提高认识、提供保险和其他措施帮助最不发达国家建设抵御力。

* A/72/150。



一. 引言

1. 四十七个最不发达国家是国际社会最贫穷和最脆弱的部分。极端贫穷、结构薄弱、基础设施差、极易受外部冲击的影响，对这些国家构成一整套长期挑战。除这些挑战的不利影响外，还存在各种系统性冲击，包括经济危机、初级商品价格波动、危害健康的流行病、自然灾害和其他环境冲击，而这些冲击对最不发达国家的冲击尤为严重。

2. 这些冲击不仅迟滞经济前进的步伐，加剧贫穷，而且损害最不发达国家实现《2030年可持续发展议程》的能力。因此，这些国家不仅面临极端冲击，而且也受到严重影响，因为其经济薄弱，抵御力差。因此，至关重要的是，减少其经济、健康和环境冲击，包括在自然灾害和气候变化面前的脆弱性，加强它们的抵御力以及应对这些挑战和其他挑战的能力。

3. 在这方面，《伊斯坦布尔 2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》旨在帮助最不发达国家克服结构性挑战，以实现可持续发展目标。《伊斯坦布尔行动纲领》的目标之一是，使半数最不发达国家在 2020 年前达到毕业标准，包括降低易受经济和环境冲击的结构脆弱性。为了实现这一宏伟目标，需要确保这些国家实现持续和包容性经济增长，降低对各种冲击和危机的脆弱性，增强抵御力。

二. 最不发达国家面临的多重冲击

4. 所有经济体都可能受到各种系统性冲击。在最不发达国家，这种冲击比先进经济体和新兴市场经济体更频繁，所导致的经济不稳定更严重。国际货币基金组织(货币基金组织)称，随着该国家组的收入水平降低，冲击频率大幅度单调增加。尤其是，在较贫穷的国家发生大规模贸易条件冲击的频率是先进国家的近六倍。

5. 一些最不发达国家外部冲击频发的部分原因是它们面临的这种冲击的风险更大，因为这些国家的地形往往有地质断层线(有地震的风险)，还有洪泛平原及飓风和台风风险很高的沿海地区。它们还可能遭受更大程度的经济不稳定，因为它们主要依赖初级商品，出口不够多样化。相对于其他可卖品和工业品，初级商品价格短期变化相当大。最不发达国家还在很大程度上依赖受气候影响较大的部门，如农业和旅游业，来创造经济产出和就业。气候变化和日益全球化使最不发达国家易受外部冲击的影响。

A. 最不发达国家面临的自然灾害

6. 自然灾害风险是一个普遍的挑战。然而，由于地理环境脆弱，财政和资金能力有限，体制弱点多种多样，最不发达国家仍然最易受到自然危害的影响。2016

年世界风险指数¹ (其中对 171 个国家进行了分析)表明,在风险最大的 15 个国家中,有 6 个国家是最不发达国家。²

7. 国际灾难数据库称,在过去二十年中(1995-2016 年),在最不发达国家发生的绝大多数(约 70%)自然灾害与天气有关,主要是由于洪水和风暴次数不断增加。在所有与天气有关的灾害中,洪水几乎占 40%;洪水造成约 1.78 亿人受灾,28 000 多人死亡。风暴(包括飓风、气旋和风暴潮)在这些国家发生的与天气有关的灾害总数中占 14%左右。风暴造成 4 000 多万人受灾,尽管发生频率低于洪水,却导致近 155 000 人死亡。较穷的国家和最不发达国家承担了过重的死亡负担。灾害流行病学研究中心和联合国减少灾害风险办公室 2015 年报告称,虽然低收入国家遭受的风暴仅占四分之一左右,但绝大多数(几乎 90%)与风暴有关的死亡发生在这些国家。

8. 近年在最不发达国家发生的重大灾害和冲击中,2015 年 3 月发生在瓦努阿图的“帕姆气旋”受灾人口达到该国总人口的三分之二,许多住房被损坏或摧毁,约 65 000 万人背井离乡。热带气旋破坏了粮食和水的供应,切断了电力和通信,并迫使许多学校和医疗设施关闭。“帕姆气旋”造成的经济损失估计约为 4.494 亿美元,相当于该国国内生产总值的 64.1%。³

9. 2015 年 4 月,尼泊尔发生了 7.6 级大地震,随后发生了 300 多次 4 级以上余震,其中一次达到 6.8 级,是初震后两周发生的。800 万多人(相当于总人口的三分之一)受灾,导致 9 000 多人丧生,23 000 人受伤,50 多万所房屋被毁,25 多万所部分损坏。在一些地区,山体滑坡和雪崩冲走了整个住区,这也加剧了洪水的风险。损害和损失估计约为国内生产总值的三分之一,即固定资本形成总值的 100%以上。以前预测 2015 年国内生产总值预计增长 4.6%,实际为 3%。⁴

10. 2016 年 10 月,飓风“马修”袭击了整个海地,在该国西南部造成大面积破坏。飓风“马修”造成的死亡人数约为 550 人。据估计,210 万海地人(超过人口的 20%)受灾。⁵ 2010 年 1 月,海地发生了 7.3 级大地震,受灾人口达到 350 万,包括生活在首都太子港的全部 280 万人。政府估计,22 万多人死亡,30 多万人受伤。

¹ 世界风险指数是由发展工程联盟和联合国大学编写的,其中探究了遭受极端自然危害所致灾害的每个国家的风险情况;“风险”包括自然灾害风险和社会脆弱程度。

² 被认为处境最危险的最不发达国家是:瓦努阿图、孟加拉国、所罗门群岛、柬埔寨、东帝汶和几内亚比绍。

³ 国际货币基金组织,“在外部支持下,瓦努阿图审慎复苏”,2015 年 7 月 6 日,可查阅 www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar070715a;瓦努阿图,总理办公室,灾后需求评估:“热带帕姆气旋”,2015 年 3 月(2015 年,维拉港)。

⁴ 尼泊尔国家计划委员会,2015 年尼泊尔地震:灾后需求评估:(A 卷:主要结论)(2015 年,加德满都),可查阅 <http://www.moudclpiu.gov.np/public/filesmanager/30.pdf>;“《伊斯坦布尔行动纲领》中期审查报告”,2016 年 3 月。

⁵ 联合国粮食及农业组织,“海地:飓风‘马修’灾情报告——2017 年 3 月 16 日”,2017 年 3 月。可查阅 www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/852828/。

11. 人口稠密的孟加拉国极易受灾，常常受到风暴、洪水和滑坡袭击。2013 至 2015 年间，江河洪水受众人数超过 400 万，90 人死亡。水灾损失总额约为 2 亿美元。2017 年 6 月，在孟加拉国，暴雨和上游大水造成一系列山体滑坡和洪水。孟加拉国东南部的季风暴雨引发大规模泥石流，造成至少 135 人丧生。

12. 2015 年，缅甸经历了数十年来最严重的水灾。洪水从 7 月开始，一直持续到 9 月，造成该国 14 省(邦)中的 12 个受灾，100 多人死亡，受灾人口达 100 万。受灾最严重的部门是农业。农业占该国国内生产总值的近三分之一、国家、初级商品出口的四分之一。因此，水稻生产受到影响，国内价格上涨，出口急剧下降。

13. 2015 年马拉维的洪灾在地理覆盖范围、损坏严重程度和损失程度方面是最具破坏性的。虽然是 15 个地区直接受灾，但整个国家都受到影响。该国估计损失额为 3.35 亿美元，恢复和重建费用总额为 4.94 亿美元。⁶

14. 2017 年 3 月，强热带气旋“爱娜沃”袭击了马达加斯加，受灾人口约 50 万，4 万多所住房被毁。紧急情况预防和管理组织和世界银行估计经济损失约为 4 亿美元，相当于该国每年国内生产总值的约 4%。农业部门损失了 2.07 亿美元。在受灾最严重的地区，丧失了多达 85% 的生计作物。

15. 2016 年，埃塞俄比亚遭遇了几十年来最严重的一次旱灾，损失达 14 亿美元(占国内生产总值的 2.5%)，而且由于连连歉收，导致粮食短缺严重。⁷ 大约十分之一的人口(超过 1 020 万人)迫切需要食品，约有 50 万儿童患有严重急性营养不良，需要治疗。此外，超过 170 万儿童、孕妇和授乳妇女需要补充营养餐。⁸

16. 索马里的人道主义状况正在迅速恶化。截至 2017 年 5 月，在 1 430 万索马里人中，670 万人严重缺乏粮食保障，需要人道主义援助。预计其中 320 万人将面临危机和紧急的粮食安全无保障。

17. 在南苏丹，2017 年 6 月至 7 月，估计约有 45 000 万人面临人道主义灾难，此外，估计 170 万人可能面临粮食安全紧急情况，离饥荒仅一步之遥。

18. 也门正在经历一场世界上最严重的饥饿危机，估计 1 700 万人的粮食安全处于“紧急”或“危机”状态。

B. 经济冲击和初级商品价格波动

19. 2008 年经济和金融危机对最不发达国家的初步影响很小，因为这些国家与全球金融市场的联系有限。然而，随着金融危机加深，造成全球产出和贸易急剧减少，初级商品价格迅速下降，这两个因素都对最不发达国家产生了不利影响。全球经济冲击的影响，再加上自然灾害，对一些最脆弱的岛屿最不发达国家的冲击特别严重。

⁶ 马拉维，“马拉维 2015 年洪水灾害后需求评估报告”，2015 年 3 月。

⁷ 联合国，“2017 年最不发达国家状况：贯彻执行《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》，2017 年。

⁸ 联合国儿童基金会，“埃塞俄比亚人道主义情况报告第 7 号”，2017 年 5 月 19 日。

20. 进入最不发达国家的外国直接投资和汇款增长在危机期间都有所下降。由于金融危机导致先进国家的失业增加，对移徙劳工的需求大幅度减少，流入最不发达的劳工出口国的汇款因此减缓。

21. 由于所有先进经济体的财政状况恶化，出现了很大的要求减少官方发展援助预算的压力。虽然全球经济危机对最不发达国家的影响是多方面的，但对不同国家的影响方式不同，这取决于其国内经济结构以及其全球一体化程度和对援助的依赖程度。

22. 各种初级商品的价格在经过近十年的急剧上升后，从 2014 年下半年开始下降。这一价格的急剧波动对最不发达国家产生了不同的影响，这取决于它们对初级商品的依赖程度。一般情况下，初级商品出口组合较多样化的国家的增长更有弹性。

23. 在 47 个最不发达国家中，39 个国家属于初级商品依赖型，这些国家至少 60% 的收入来自初级商品，而且仅依赖一两种初级商品。安哥拉、也门和南苏丹至少 97% 的出口收入来自初级商品。初级商品价格和发展中国家国内生产总值增长之间的关联很强，相关系数为 0.79。初级商品价格高时，这些国家的经济增长通常表现良好，反之亦然。对初级商品市场的冲击应予以认真研究，因为它们对许多最不发达国家而言可能是毁灭性的。

24. 粮食价格波动对民生，尤其是对饥饿和贫穷具有重要影响。影响程度取决于家庭净销售状况。粮食价格高企是贫穷的国家令人严重关切的问题，因为情况表明，最贫穷者通常将其预算的四分之三或更多花费在食物上。这对于低收入粮食进口国也有宏观经济后果。这些都是较大的发展障碍。

25. 在宏观经济一级，近几年初级商品，特别是燃料价格走低，导致增长缓慢、财政失衡、外汇储备不断减少和货币贬值。最不发达的燃料生产国，尤其安哥拉、乍得、赤道几内亚、南苏丹和也门都受到石油价格下降所带来的不利影响。一些初级商品出口国，包括赞比亚和莫桑比克的增长也放缓了。除初级商品价格冲击的影响外，更为严重的是，乍得、南苏丹和也门以及其他最不发达国家还受到更大的国内政治不确定因素的影响。在乍得，油田的枯竭加剧了低油价对产出的负面影响。

26. 许多最不发达国家目前比全球金融危机之前更不太适合应对初级商品价格冲击的影响，因为这侵蚀了它们的财政政策缓冲。

C. 大流行病冲击

27. 近年来，爆发了一些大流行病，包括艾滋病毒/艾滋病、禽流感、严重急性呼吸系统综合征和埃博拉病毒病。埃博拉疫情给几内亚、利比里亚和塞拉利昂这三个最不发达国家的经济造成了极具破坏性的影响。根据世界银行进行的分析，

由于这一流行病,预计这些国家在 2015 年将损失至少 22 亿美元的经济增长。⁹ 病毒爆发侵蚀了消费者和投资者的信心,扰乱了旅游和区域跨境贸易。

28. 大流行病风险管理是最不发达国家面临的一项重要挑战,因为它需要大力投资建设公共卫生系统,以进行检测、诊断和快速反应。然而,由于严重的资金拮据,最不发达国家的这些投资少得可怜。

三. 灾害和冲击的后果

29. 灾害和冲击给最不发达国家带来多重社会经济后果。在一个高度相互关联和全球化的世界中,灾害和冲击的外溢效应往往超越有关国家的领土范围,对当事国及其所在地区的和平、安全与稳定造成影响。

30. 自然灾害往往造成生命损失和生产性资产、财产和基础设施等资本的破坏,这会扰乱或延缓生产过程,影响基本初级商品的价格。在最不发达国家中,自然灾害使穷人面临多种风险,由于扰乱粮食生产和供应而威胁民生和粮食安全。面对这种风险,穷人掌握的风险管理机制很少。穷人建立应对战略和风险管理工具往往不利于其生产性投资,影响他们将来增加收入和长期改善福祉的能力。

31. 大多数最不发达国家正规的社会保护制度是薄弱的或几乎不存在的。贫困和弱势群体必须主要依靠非正规的基于群体的应对机制。然而,这些非正规安全网在大型协变量冲击面前是无效的、不够的。¹⁰ 因此,如果没有全面的社会保护制度,绝大多数穷人必须减少食物消费。这反过来又会降低他们的生产力,加剧他们在长期营养不良和身心疾病面前的脆弱性。一些家庭减少教育支出,并让他们的子女去工作,而不是去上学。此外,许多家庭减少医疗保健支出,这使他们更容易遭受健康风险。

32. 自然灾害和其他冲击导致政府收入减少,支出增加,这可归因于紧急救济、重建工作和社会福利。这导致预算赤字大幅增加。如果自然灾害导致财政赤字和经常账户赤字大幅度增加,可能导致价格和利率升高,同时实际汇率升值。然而,所有这些结果都不是自动的,因为这在很大程度上将取决于政府的政策、私营部门的期望和相关对策。

33. 最不发达国家的大多数损失都没有保险,而政府没有财政储备或获得应急融资,致使它们难以承受损失、迅速恢复和重建。同时,背负庞大预算赤字的国家通常无法将资金用于吸收灾害损失,因此需要采用其他的机制,包括税收、国内和国际信贷、外汇储备、国内债券,援助和风险筹资工具。所有这些因素要么难以实现,要么会造成负面后果。

⁹ 见 www.worldbank.org/en/topic/health/brief/world-bank-group-ebola-fact-sheet。

¹⁰ 协变量冲击(社会冲击,如自然灾害或流行病)是邻近家庭遭受的类似程度的冲击。特有的冲击(家庭冲击,如死亡、受伤或失业)是一个家庭的经历与邻居的经历无关的冲击。

34. 在某些情况下，自然灾害会吸引更多的外国援助，特别是灾害规模较大时，但这往往由于随后几年发展援助减少而抵销。¹¹ 救灾援助也较为分散，从而造成相应的管理困难。

四. 正在形成的国际共识

35. 有多重危机威胁到最不发达国家的发展前景，现在全球对这一危险有了更广泛的认识。这反映在国际社会近年来通过的旨在建设风险抵御力和实现可持续发展的协定中。

36. 通过《2030年可持续发展议程》的目的是采取大胆的变革性步骤，实现可持续发展，不让任何一个人掉队，从而改善生活。国际社会通过《2030年议程》一致同意向最不发达国家提供有重点、更大的援助。

37. 《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》提供了一项行动计划，以使世界走上轨道，并且除其他外，避免对最不发达国家影响最大的气温上升的危险。巴黎协定缔约方确立了关于提高适应能力、加强抵御力和减少对气候变化的脆弱性的全球目标，以促进可持续发展，并确保采取充分的适应对策。各方还同意采取行动，支持社区的抵御力、生计和生态系统，通过经济多样化和自然资源的可持续管理等方式参与建设社会经济和生态系统的抵御力。

38. 通过旨在大幅度减少灾害及生命和生计损失的《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》，会员国重申致力于以新的紧迫感减少灾害风险和促进能力建设和抵御力。他们还致力于将《仙台框架》与《2030年议程》联系起来，酌情将减少灾害风险和抵御力纳入各级政策、计划、方案和预算之中。《仙台框架》还指出，需要通过将减少和减轻灾害风险纳入国家政策和方案，在预测到危机时及早采取行动，确保有能力在各个层面进行有效应对和恢复等方式，进一步加强备灾工作，以进行应急反应。

39. 《亚的斯亚贝巴行动议程》涉及各种资金来源，涵盖在科学、技术、创新、贸易和能力建设等一系列问题上的合作。该议程还确认：最不发达国家过去的成绩和未来的前景受到一系列经济和环境风险的威胁，并强调需要确保抵御外部冲击的能力。

40. 《伊斯坦布尔行动纲领》着重指出了最不发达国家容易遭受的各种冲击和灾害以及气候变化。它阐述了一系列优先行动领域，包括建设最不发达国家的抵御力，以抵御自然灾害和经济冲击，减轻不利影响，并加强这些国家应对气候变化、促进可持续增长和保护生物多样性的能力。

41. 《伊斯坦布尔行动纲领执行情况高级别全面中期审查政治宣言》重申，最不发达国家高度脆弱，需要加强国际合作，切实开展长期的区域和国际合作，以增强这些国家的抵御力。其中强调，国家及地方必须采取和执行减少灾害风险战略

¹¹ 《建设对自然灾害和重大经济危机的抵御能力》(联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.3)。

和计划，力求防止和降低风险，在经济、社会、卫生、环境等方面加强抵御力。其中还强调，建立国家级以及国家以下各级、社区和个人层面的抵御力对于维持来之不易的发展成果和加快实现《伊斯坦布尔行动纲领》中的发展目标以及《2030年议程》所载的目标至关重要。因此，制定适当的危机缓解和抵御力政策对于实现最不发达国家的可持续发展至关重要。

五. 外部冲击和行为者的风险管理

A. 家庭和社区

42. 家庭通过各种风险管理策略应对外部冲击，包括动用储蓄、信贷、出售资产、增加就业和迁徙及朋友、家人和社区成员的帮助等。动用储蓄是一种常见的应对策略，但需要一定程度的事前准备。

43. 国内和国际移徙已成为大多数最不发达国家，特别是农村家庭的一种常见的应对机制。汇款往往在经济下滑和自然灾害时增加，因为移居国外者在此时会增加汇款，以满足其原籍国亲友的紧急需要。但是，如果冲击是全球性的，或影响到移徙者的东道国，致使他们失去工作或收入，汇款增加的情况不会出现。

44. 通过社区和家庭取得的非正规保险往往是最不发达国家贫困家庭可以获得的唯一保险。然而，这些非正规的应对和保险机制一般无法提供充分的风险管理，因此需要辅之以地方当局和国家政府提供的全面的社会保护机制。《2030年议程》确认，必须提供普遍的社会保护，以便在宏观经济和家庭两个层面减轻冲击的影响。

B. 私营部门和民间社会组织

45. 正如《仙台框架》所指出的，社会各界已经逐渐意识到私营部门和民间社会组织可以发挥重要作用，支持各国政府的风险管理和应急响应。

46. 少数私营部门，特别是在正规经济部门经营的主要公司，借助保险、应急计划和获取信贷等方式避免遭受冲击。私营部门在保险、研发等风险管理产业也可能有机会对危机预防和减缓发挥关键作用。私营部门在大量的减轻风险举措中也可以发挥重要作用，包括遵守土地使用规划、建筑规范以及其他有抵御灾害能力的基础设施规程。在保险和风险转移领域，公私伙伴关系也可以成为减轻风险战略的一个重要因素。

47. 实践证明，民间社会组织参与减少风险活动能够带来很多益处，这有多种原因。民间社会组织可以更快、更有效地响应当地优先事项，并加强当地的能力建设。对于受危机影响的弱势群体而言，它们往往也是一个良好的对话渠道。

C. 国家

48. 各国需要在减缓危机和恢复能力建设方面发挥核心作用。根据秘书长对于预防工作的愿景，各国的风险管理框架需持续涵盖从预防措施和恢复能力到风险防范和灾后恢复的整个过程。

1. 减少风险的事前准备

49. 事前减少风险的框架由四个不同的部分组成。第一部分涉及确定风险和社会脆弱性。第二部分涉及减轻风险，其中包括土地规划方面的结构性和部门性改革、建筑规范完善、建筑物改造投资以及易遭旱灾地区的水坝建设。第三部分涉及风险防备，其中包括预警系统、应急规划和风险预防的公共培训。第四部分涉及从两个不同的层面进行财务准备：其一为自我保险，即在平时累积储蓄和外汇储备，以供在发生自然灾害的情况下提取；其二为风险转移。

50. 自我保险意味着跨期进行资源转让，这会产生较高的社会机会成本，因为它需要应急拨备和将稀缺资源从投资有形基础设施和社会基础设施转移到建立储备金。另一方面，风险转移需要购买将外部风险转移至资本市场和投资者的商业保险。商业保险也是降低自然灾害成本的最佳机制，并可快速为重建提供可用的资金。随着一个国家保险渗透度逐渐提高，该国因自然灾害而遭受的福利损失往往会降低。然而，即使是发达国家的保险渗透度也仍然有限。

51. 对于最不发达国家而言，大多数的自然灾害都无法获取赔偿制商业保险，因为这一市场根本不存在，或者说是不够成熟。该市场失灵往往归因于两个主要的原因。首先，自然灾害会带来较高的共同风险，也就意味着高昂的保费。其次，保险还涉及向政府提供动态激励的问题。当前执政的政府或许会购买保险，但可能会出现当获得赔偿时，该政府不再执政的情况。此外，由于自然灾害被视作不可抗力，政府通常无需为自然灾害引咎负责。以上所有的因素，都致使多数国家的政府视灾害保险为一个重要性较低的优先事项。

52. 近年来，出现了更高效的风险分担程序，这些程序利用资本市场将灾难债券中的风险敞口分散给大量的投资者。这些具有内在风险的多年期债券，被卖给了一群分散的投资者。这些债券由保险公司或政府通过投资银行发行。之后，债券收益将用于投资无风险证券，两种情况之间的差幅代表了保险的经常成本。如果灾难没有发生，则由保险公司或政府(发行方)向投资者支付票息。另一方面，如果发生灾难，将触发“参数引爆器”。这些引爆器的依据是通过实时测量技术得出的易于验证的参数。

53. 马拉维全国小农协会通过与世界银行密切合作，于 2005 年制定了一项基于指数的农作物保险合同，该合同利用降雨数据，偿付遭遇干旱事件农民的未偿付农业贷款。合同的基础是降雨量与作物产量之前的关系，降雨量由气象站测量。当发生合同覆盖范围内的干旱时，降雨量降到历史新低，则向提供农业贷款的金融机构支付偿付款，以核销农民的债务。该保险经由贷款团中的私营保险市场提供，马拉维保险协会也参与其中。有了这一保险，农民反过来又可以投资收益率和回报都更高的活动。

54. 还有证据表明，通过多国成功共担风险的作法对冲了多种冲击和危机。加勒比灾难风险保险基金独立投资组合公司是世界上第一个以参数保险为基础的多国共担风险机构，自 2007 年以来，该公司便一直为加勒比国家政府提供参数灾难保险。它提供飓风、地震和过量降雨几种类型的保险，其中，过量降雨险是 2013

年才有的。该公司是一家非营利组织，目前向加勒比和中美洲的 17 个国家提供产品和服务。不同于赔偿制保险，该公司的参数保险产品是以事件的强度和通过事先商定模式计算的事件所致损失金额为依据的保险合同。该公司代表着一种具备成本效益和短期流动性的融资方式，即在灾难性事件发生之后，为一国政府开展复苏工作提供预先垫付的资金，从而弥补了应急援助与长期重建之间的差距。自 2007 年成立以来，该公司已向 10 个成员国发放了 22 笔款项，总额约为 7 000 万美元。所有付款都在 14 天内完成。海地——拉丁美洲和加勒比地区唯一的最不发达国家，也是该公司的成员，在遭受自然灾害影响后获得财政支持。

55. 基于加勒比的经验，太平洋和非洲地区类似的保险计划也正处于不同的发展阶段。太平洋灾难风险保险试点项目启动于 2013 年，是太平洋岛屿国家的一个区域风险共担机制，包含两个最不发达国家——所罗门群岛和瓦努阿图。

56. 2014 年 5 月，“非洲风险能力保险有限公司”（非洲联盟专门机构——“非洲风险能力”的财务分支机构）发起了一个灾难保险共担机构，以帮助非洲改善应对气候相关的粮食安全紧急情况。已有八个国家与该公司签订了保险合同。¹² 到 2020 年，该公司计划将其干旱、洪水和飓风保险扩大到 30 个国家，几乎包括非洲所有的最不发达国家。

57. 但是，参数保险并不意味着一定会取得成功，其成功取决于若干因素。首先，此类方案的进一步扩大取决于客户教育与推广活动。对于保险缺乏理解，甚至一无所知，将会导致抵制购买保险的情况。其次，基于指数的有效的天气保险合同需要及时、可靠和高质量的数据和气象站网，但许多最不发达国家无法满足这一要求。第三，基于指数的天气保险并非灵丹妙药。天气保险在管理所涉范围甚广的各类风险方面，起到的作用相对有限，并且只是作为第一步，但是保险计划必须涵盖多种与农业生产相关的风险。

58. 尽管存在上述问题，但经验表明，对于大多数面临重大自然灾害风险的国家，政府对防灾的投资可以十分有效地避免救灾和重建的高额灾后开支。因此，必须作出一个艰难的抉择，形成政府灾前风险防范和灾后救灾与重建投资的最优组合。

2. 事后减少风险策略

59. 事后风险管理议程需要平衡发展和经济稳定。前者需要调动和有效分配公共投资，而后者则需要针对未来经济或自然的外部冲击创造“自我保险”的宏观经济缓冲。具体的平衡取决于各个国家的具体情况。此外，事后减少风险议程的重要内容应包括若干的政策创新。

60. 财政政策需要支持公共投资，以增强社会和有形基础设施的抵御能力，但这取决于获得的财政空间。货币和财政政策应关注提供负担得起的信贷，从而提高农业和制造业的生产力。

¹² 包括冈比亚、马拉维和马里等最不发达国家。

61. 最后，应当指出，制定高效的宏观经济政策或执行有效的风险管理需要有力的机构和分析能力，虽然众多最不发达国家的政府可能并不具备。这一空白部分解释了为何对于最不发达国家，外部冲击的恢复进程可能稍有延迟。

六. 选定工具和机制的审查

62. 在各自的权限范围内，联合国系统的各个机构为应对各类冲击和危机，发挥着减缓风险和恢复能力建设的具体作用，这些机构包括联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约秘书处、国际减少灾害战略机构间秘书处、世界粮食计划署、世界卫生组织(世卫组织)和其他几个实体。

63. 在进一步推动全球减灾议程方面，全球和区域的多边开发银行具有独特的地位。除了将风险因素纳入业务活动以外，这些银行还有机会利用他们的召集力，建立起各国政府、捐助机构、民间社会和私营部门之间的战略伙伴关系。这些多边开发银行正在开发各类金融和非金融机制和工具，建立适应灾害和气候的能力。多边开发银行除了加强其事后工作的灵活性和速度外，现在还提供投资和政策性贷款、赠款、技术援助和知识服务，以加强事前支持。

64. 全球减灾和灾后恢复基金是一个专门侧重于减少灾害风险的融资机制。该基金启动于 2006 年，由 43 个国家政府(包括发达国家、新兴国家和发展中国家)和 9 个国际组织供资，旨在支持《兵库行动框架》的实施。该全球基金由世界银行代表参与的捐助伙伴和其他结成伙伴的利益攸关方管理。其商业模式强调，要在为高风险国家提供事前支持的基础上减少灾害风险，并在灾后加快对恢复工作的事后援助。世界银行灾害风险管理全球专家组向各国政府提供高质量、快速的咨询支持。

65. “灾害风险融资与保险计划”是全球基金与世界银行之间建立的伙伴关系，旨在提高政府、企业和家庭抵御自然灾害的财政应对能力。它是发展中国家寻求制定和实施综合财务保护战略的主要合作伙伴。通过将主权灾害风险融资、农业保险、财产灾难风险保险和与灾害相关的社会保障方案相结合，该计划向各国政府实施综合财务保障战略提供支持。

66. 国际开发协会提供的第十八次补充资金约为 750 亿美元，可以通过危机防备、应对措施，包括“危机应对窗口”扩大融资，以提升抵御力。除了一个提议扩大该窗口支持范围的建议外，现在也在考虑为因自然灾害遭受重大损失的国家提供调整融资条件的办法，并在有正当理由时，改变该国灾后所面临的债务压力风险。补充方案还包括通过向国际开发协会国家引入延迟支用办法，提供危机防备和应对紧急资金。

67. 在促进最不发达国家应对外部冲击(包括商品价格冲击)能力建设方面，货币基金组织发挥着重要作用。在灾后恢复工作方面，货币基金组织还发挥着虽然有限但至关重要的作用，即通过提供紧急融资和政策，向受灾国家提供支持。“快

速信贷”向迫切需要国际收支的低收入发展中国家¹³提供快速、无条件、一次性的预付款资金支持，应对包括商品价格冲击、自然灾害和国内脆弱性在内的问题，并且当出现经常性或持续性国际收支需求的情况时，将在限定的一段时期内提供多次款项。

68. 全球冲击融资组合中的其他关键冲击后手段包括贸易融资(例如，应对贸易交易支付风险的国际金融公司担保)和中央银行互换安排，自全球金融危机爆发以来，这些手段已被广泛用作中央银行增加外汇储备、缓解流动性限制并提高对国内银行和企业放贷的一种手段。¹⁴

69. 联合国气候变化框架公约缔约方大会第十六届会议设立了绿色气候基金，以期在 2020 年前，实现每年 1 000 亿美元的气候融资。申请绿色气候基金资源用于开展气候变化项目和方案的范围，仅限于经认证的国家、区域和国际实体。有些机制针对的是最不发达国家适应气候变化的紧迫需求，即国家适应行动纲领。截至 2016 年 11 月，利用绿色气候基金和最不发达国家基金资金实施的项目约为 231 个，对最不发达国家基金的认捐款项累计达到 12.2 亿美元，已缴捐款总额为 11.2 亿美元。

70. 大流行病应急筹资机制由世界银行集团与世卫组织协作建立的，覆盖面为所有符合获取国际开发协会供资的国家。该机制有两个窗口：一是由债券和掉期交易组成的 4.25 亿美元“保险”窗口，用于支付保险和债券息票费用；二是作为保险窗口补充的“现金”窗口，该窗口提供灵活性更高的资金，用于解决可能不符合激活保险窗口标准的大量新兴病原体。保险窗口已于 2017 年 7 月启动，而现金窗口将于 2018 年初投入运作。

71. 突发事件应急基金世界卫生大会于 2015 年 5 月设立的，此前，大会审查了世卫组织应对 2014 年埃博拉危机爆发期间的情况。该基金旨在出现紧急缺口时提供融资，从确定应急响应需求时开始，到其他融资机制资源开始流动为止。该基金涵盖的范围涉及健康突发事件的整个周期：防备；响应和恢复工作；支持当地社区和国家政府的工作。该基金的融资方式为灵活的自愿捐款，并通过受益国世卫组织国家办事处的偿还或新的直接捐款实现资金补充。

七. 对现有安排的全面审查

72. 国家、区域和全球层面采取了众多具体措施、举措和工具，以减轻危机和加强恢复能力。但是，目前的灾害风险安排存在各种弱点和不足。许多最不发达国家负担不起在国家和区域层面发展现代化的多种危险预警系统。国家战略往往不成体系，无法应对幅度更大且不可预测的冲击和危机。由于各国财政和技术能力薄弱，国家政策和战略也面临资金不足的问题。一些国家已经制定了减少风险综

¹³ 国际货币基金组织的国家类别。

¹⁴ 对外关系理事会，《金融危机爆发后扩大央行交叉货币利率互换》，2015 年。可查阅：[www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/>。](http://www.cfr.org/international-finance/central-bank-currency-swaps-since-financial-crisis/p36419#/)

合战略，但未能开展相应的监管改革、机构和人员能力建设、调动必要的财政资源、技术和专门技能。

73. 还值得注意的是，许多最不发达国家不光要努力满足其持续不断的发展需要，同时还要保持其经常账户结余，导致难以通过并实施逆周期宏观经济政策。多数这类国家也缺乏基于健全的成本效益分析的“弹性财政框架”，因而难以追踪用于降低风险和增强抵御力的拨款和支出情况。对于多数这类国家而言，资本市场要么不存在，要么发展不够成熟，这就削弱了基于资本市场的风险融资工具和产品。

74. 事实也证明，多边减少风险战略对最不发达国家而言并不够。部分方案和工具，特别是针对这些国家的方案和工具，其资金据称是无法满足这些国家日益增长的需求的。其他一些由多边开发银行管理的全球机制需要繁琐的行政程序和监管改革，而这制约了最不发达国家获取快速通道资金，因为联合国的这一国家类别并不被国际金融机构和部分联合国系统机构承认。由于能力有限，因此在编制复杂和具有技术性的建议以获取各类资金渠道方面，最不发达国家同样面临着巨大的困难。

75. 资本市场疲软、信贷评级不佳以及间或缺乏适当的监管制度，阻碍了最不发达国家引入与天气相关的衍生工具和费用较低的保险。这些因素也限制了它们采取区域层面的风险保险措施。

76. 鉴于上述情况，《伊斯坦布尔行动纲领执行情况高级别全面中期审查政治宣言》强调，当前迫切需要寻找更多解决方案，协调一致地解决最不发达国家所面临的重大挑战。《政治宣言》确认，今后危机减缓和抵御力建设需要在各个层面采取协调、均衡和统筹的行动，包括加强现有举措，以建设最不发达国家的抵御力，克服其脆弱性。

八. 结论和建议

77. 经济具有抵御力是实现长期可持续发展的先决条件，这可以让一个国家迅速适应冲击，并从冲击所带来的影响中恢复，而不会影响其发展。因此，至关重要的一项是，所有国家与其他行为体展开合作、共同努力，根据《2030年可持续发展议程》和《伊斯坦布尔行动纲领》，在国家、区域和国际层面进一步加强和执行具体措施，以建立和加强最不发达国家抵御各类冲击的能力，减少风险并加强持续增长。

多利益攸关方的抵御力建设机制

78. 鉴于最不发达国家所面临的灾害和冲击挑战的深度、广度和复杂程度，因而并没有一个可以解决所有这些问题的灵丹妙药。因此，国际社会可以考虑通过利用现有的措施和举措，为最不发达国家建立一个综合的多利益攸关方抵御力建设机制。建立该机制需要在国家、区域和全球层面酌情建立或重振一系列措施，以

应对各类灾害和冲击。这将帮助这些国家拯救生命、节约金钱并加快反应时间，也为全球应对冲击和危机带来更多的可预测性和严谨性。

79. 国家层面的举措可以侧重于适当的国家政策和方案；灵活和逆周期的宏观经济政策；强有力和动态的社会保障方案；多种危险预警系统；生产多样化和进入全球和区域价值链；通过教育、培训和技术提高劳动生产率；投资建设有抵御灾害能力基础设施；研究和开发；国家应急基金；以及通过市场化灾害风险融资，如不同类型的债券、衍生工具和期权，来对冲风险。

80. 区域和全球倡议包括：向最不发达国家提供专业技能和知识；建立或加强区域层面的复合型、综合的多种危险预警系统；引入天气指数保险或参数保险；实现区域和全球层面提供财政和实物支持所需的长期能力，并建立一个志愿人员库；确保在区域和全球层面可以快速、轻松获取用于各类风险减缓和抵御力建设的资金；并为最不发达国家的事前和事后举措提供充分的双边财政和技术支持。

国家领导权和自主权

81. 危机缓解和抵御力建设需要强有力的国家领导权和自主权，从而可以形成国家防备战略和全面的服务提供机制。政府需要制定适当的政策以尽可能避免发生危机，并有效地适应严重的影响。这些政策应涉及技术、组织、经济和社会层面，以及建立关键基础设施的安全和安保指南、协议和标准并提供高质量的维护。确保新建的和现有的关键基础设施具备抵御力，这要求基础设施在灾害发生期间和之后保持安全、有效和可操作性，以提供拯救生命和基本的服务。

82. 促进气候智能型农业，即结合土壤和水资源的管理、作物轮作和地力控制，这将提高生产力、增强气候变化适应能力抵御力，而且对水资源造成的影响较小。政府和捐助者需要大力投资推广服务和培训工作，特别是要侧重于农村地区的妇女和青年。

83. 获取现代技术和知识对于抵御力建设至关重要，这包括有抵御灾害能力的基础设施、通讯和产业。自主创新对于打造农业部门和价值链网络至关重要，因此它们可以十分有力地对抗灾害和冲击。抗灾作物、热带病和公共卫生服务领域的研究和开发，可以对抵御冲击和危机的能力作出重大贡献。

84. 国家需要制定适当的宏观经济政策框架，以创造应对冲击的财政缓冲。该框架应包括：(a) 规定“自我保险”金融缓冲的逆周期财政政策，即在繁荣期间积累足够的资源，以供经济下滑时使用；(b) 推动和规范借款的灵活货币政策，以期改善金融的包容性、防止投机活动并支持生产性投资。

85. 还需要加强其他的震荡缓冲器，包括社会保障措施和一个强大的国内金融体系。财政政策需要支持公共投资，以建立具有韧性的社会基础设施和有形基础设施。重要的是，通过改善国内资源的调动、利用充分的措施探索公私伙伴关系以确保实现财务风险分担、提高公共支出的效率、创造促进外国直接投资的环境、避免从事具有损害性的税收竞争或降低环保或劳工标准，可以提高最不发达国家的财政空间。

86. 最不发达国家及其债权人必须将部分或有事项直接纳入其主权债务合同中，以便该国在发生灾害和冲击后，能够在恢复期间延缓偿付或减少偿付款。国家或有债务将还本付息义务与此前规定的国家变数(如国内生产总值)联系起来。与国内生产总值挂钩的债券，确保当一国的国内生产总值减少时，其主权债务的本金和利息支付额也相应减少。

87. 最不发达国家还需要酌情提高生产力、实现多样化出口和提高社会部门对于卫生、教育和社会安全网的支出，这些将在危机时期迅速且有效地支持最脆弱的国家。

国际合作

88. 根据目前的发展水平，最不发达国家需要支持抵御力建设，包括可大大减轻政府财政负担的风险转移机制。这些国家要求捐助国、多边开发银行和金融机构等提供更多的国际技术和财政援助，以增强其抵御力，并以保险和灾难债券的形式利用以资本市场为导向的风险转移机制。他们还需要得到支持，以实施适合该国国情的社会保障制度，包括社会保障最低标准，从而预防收入、消费和经济增长的进一步下滑，并避免贫困的加剧。

89. 传统的融资渠道可以补充应对各种冲击和危机的具体措施。官方发展援助和通过公私伙伴关系混合融资，可以加强国家抵御力建设活动。根据危机的严重程度，债务延期偿还和债务互换也可以释放用于重建和基础设施重建的资源。

90. 分享最佳做法和吸取经验教训，对采取适当措施应对冲击和危机的能力建设至关重要。通过各种措施和工具，许多国家已经成功实现有效应对风险和冲击，其他国家也可以采取这些措施和工具。经济及社会理事会可以提供可信的对话平台，以供会员国和其他利益攸关方在此方面交流意见。

91. 许多的灾害和危机会同时影响到若干个国家，或造成跨境影响。应对这类灾难最有效的方法就是区域合作，即在发生跨境灾害的事件中，开展跨界风险管理或重建。合作可采取的形式包括预警、数据共享、风险融资以及知识和技术交流。

通过各种工具消除风险

92. 可以努力将现有的多国保险机制扩展到最不发达国家，或酌情在全球、区域或次区域的层面，在最不发达国家实行类似的机制。对于最不发达国家而言，灾害保险要求国家支付的保费可能是非常昂贵的。发达国家和国际组织有必要提供初始资本，以帮助最不发达国家降低保费成本。加勒比灾难风险保险基金独立投资组合公司和其他机构可以协助有关国家完善其风险概况、制定必要的手段和程序、确保捐助者信守承诺。

93. 有些风险可能并不集中于某一国家、次区域甚或区域，因此，重要的是，需要超越区域办法，探索在全球范围内分散风险的可能性，确定一个可以在全球范围内管理该风险的地方。这个地方必须是一个能够提供再保险的国际组织，例如世界银行或另一个再投保全球风险的组织。

94. 参数灾害保险需要广泛的环境数据和复杂的建模技术。大多数最不发达国家无法获得这方面的信息或设计参数保险方案的技术能力；因此需要提供技术援助，来帮助它们克服这些不足之处。通过方案收集到的信息应在国际上共享，并交由信息交换所提供，因为这些数据可以惠及众多保险方案。国际机构可以充当信息交换所的角色，以期促进数据的共享和技术最佳做法的交流。

95. 由于最不发达国家仍然极易受到大流行病的威胁，而且处理这些威胁的能力非常有限，因此需要特别的安排和支助，以部署事前预防措施，并提供事后治疗或补救措施。它们需要借助高效的人道主义行动体，视情况在国家及以外的层面建立一个综合的公共卫生架构，从而惠及所有公民。包括国际金融机构在内的发展伙伴，可以通过投资加强公共卫生系统、改善紧急情况下的协调和提供资金支持被忽视的研究和开发领域，从而为这一架构做出贡献。世界银行和世卫组织最近的一些倡议，如大流行病应急筹资机制，正朝着正确的方向前进。至关重要的是，人道主义和发展行为体应围绕着秘书长对于预防的愿景、维持和平议程和新的工作方式共同努力。

96. 最后，当前迫切需要改善全球经济治理，以防止金融危机、完善区域和全球金融安全网措施，从而在发生危机时采取相应措施。这将以巨大的社会机会成本，帮助各国减轻为“自我保险”积累准备金的需求。
