



经济及社会理事会

Distr.: General
7 May 2018
Chinese
Original: English

2018 年届会

2017 年 7 月 27 日至

2018 年 7 月 26 日

议程项目 5

高级别部分

从全球到地方：支持在城市和农村社区构建可持续和有复原力的社会

秘书长的报告

摘要

可持续和有复原力的社会是实现《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的根本。建设可持续和有复原力的社会是消除贫困、增加共同繁荣和不让任何人掉队的核心；要实现这个目标，就必须以综合方式侧重于可持续发展的经济、社会和环境层面。

为了给经济及社会理事会 2018 年届会审议主要专题提供信息依据，本报告分析了当前在城市和农村社区推进地方一级可持续性和复原力的挑战和机遇，并审查了当地行为体以及国家、区域和国际三级的利益攸关方为支持可持续和有复原力的社会而正在采取的行动。一系列关键要素已经成为建设可持续性和复原力的优先事项，即：当地的所有权和能力、前瞻和风险规划、政策整合以及包容。



一. 导言

1. 加强所有国家中社会的可持续性和复原力是《2030 年可持续发展议程》中提出的核心承诺。面对全球、区域、国家和地方各级日益复杂的发展挑战，各个社会有效预防和应对变化的能力对于在实现可持续发展目标方面取得进展至关重要。城市和农村社区处于实施《2030 年议程》的前线，在地方一级克服各种障碍是一项根本并且很迫切的要求。
2. 经济、社会和环境冲击及灾害给消除贫穷和可持续发展造成了巨大障碍。气候变化和快速的技术变革等大趋势有可能严重扰乱世界各地的经济和社会，规模可能较小的各种冲击(诸如自然灾害、疾病暴发和经济波动)的影响可能跨越边界迅速升级。
3. 突如其来的严峻冲击不仅在社会中造成近期的困难，而且经常加剧可持续发展面临的潜在系统性挑战，并发展成为旷日持久的危机。这种冲击检验并削弱国家和地方机构，并对最贫困的人口造成过重的负担。的确，危机、冲击和灾难不仅加深贫困人口的贫困和痛苦经历，而且还将刚刚越过贫困门槛的人推回到贫困。即使在发展程度很高的国家，这类事件也可能导致来之不易的发展成果大量地得而复失。
4. 在预防和恢复两个领域建设国家和地方两级的能力可以支持可持续和有复原力的社会。各国必须发展处理和管理风险的能力，加强负责有效应对和恢复的机构和计划，并在危机发生后加强向稳定发展的过渡。这种支持必须建立在包容性办法的基础之上，推进不让任何人掉队的努力。
5. 由于危机对地方社区造成差异性影响，地方政府经常是这类事件的第一应对者。因此，在城市和农村社区建设地方一级的能力，对于确保没有人在可持续发展努力中掉队至关重要。地方社区最能够理解集体和群体的需求、挑战和能力，他们是当地知识的储存库，是制定政策以实现《2030 年议程》的关键合作伙伴。
6. 本报告是为支持经济及社会理事会 2018 年届会的主要专题、即“从全球到地方：支持在城市和农村社区构建可持续和有复原力的社会”(见大会第 68/1 号决议和经社理事会第 2017/208 号决定)而编写的。¹ 报告中载有关于当前尤其是在地方一级实现可持续发展目标的挑战和机遇的资料，以及关于可持续性和复原力在经济、社会和环境层面所采取的各项行动中的作用的分析。
7. 在本报告中，复原力被视为一个多方面的概念，并着重提到了所选定的推动风险和脆弱性的关键趋势。报告综合了通过经济及社会理事会提交和来自于联合国发展系统的分析资料，以及利益相关方在经社理事会年度会议的接触互动过程中收集的意见，最终在高级别部分通过了一项部长级宣言。在阅读本报告时，应结合秘书长即将发布的关于利用新技术和创新来建设可持续和有复原力的社会的报告。

¹ 可持续发展问题高级别政治论坛 2018 年届会的主题是“向可持续和有复原力的社会的转型”。

二. 建设复原力及减少风险的全球承诺和办法

8. 复原力或隐或现地反映在可持续发展目标的一系列具体目标中。具体目标 1.5 是核心的复原力具体目标，旨在增强穷人和弱势群体的复原力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会、环境冲击和灾害的概率和易受影响程度。复原力也是具体目标 13.1 的一个核心特征，旨在加强各国抵御和适应气候相关的灾害和自然灾害的能力。复原力进一步支撑其他几项目标和具体目标，其中包括与饥饿、基础设施和城市化有关的目标和具体目标。

9. 2015 年和 2016 年达成的其他重要全球协议也把复原力作为一个核心组成部分。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》为将风险意识和复原力等事项纳入《2030 年议程》奠定了基础。《亚的斯亚贝巴行动议程》建立了为可持续发展调动资源和改善面对风险的准备工作的框架，关于气候变化的《巴黎协定》汇总了通过适应来降低气候脆弱性的各种承诺。《人道议程》和《新城市议程》强化了会员国应对多重风险及建设可持续和有复原力的社会的承诺，特别侧重点是地方社区的作用和地方能力。每项协议都注意到最脆弱国家面临的具体挑战。

10. 建设复原力需要采取跨越发展、人道主义、和平与安全、气候和减少灾害风险等领域的行动。为了支持促进和平与繁荣的更广泛努力，需要改进协调，以避免重叠，最大限度地取得成果，并管理各种协议中不同风险与发展目标之间的取舍，其中包括采取办法，处理发展与人道主义议程共同的潜在风险驱动因素，发展与人道主义捐助者筹资系统之间的不一致问题，以及减轻灾害风险和气候变化适应工作融入更广泛的发展规划的程度比较薄弱的问题。

11. 联合国最近制定了对复原力的共同理解，将其作为各个工作支柱的一项目标。从历史上看，联合国系统内的不同专家群体一直在以不同方式使用复原力的概念。在各国努力实现综合的可持续发展议程过程中，对发展成果的安全和稳定性的担忧已经促使人们对复原力及其在广泛危机中的适用性重新产生了兴趣。联合国系统行政首长协调理事会认识到复原力在联合国各领域工作中占有中心地位，并通过可持续发展的角度考虑风险和复原力，最近核可了一个风险和复原力分析框架(见 [CEB/2017/6](#)，附件三)，以确保联合国采取更积极主动、协调一致和有效的行动。该分析框架基于四大原则：(a) 风险和复原力是用于更积极主动地处理危机的核心概念；(b) 风险和复原力办法应反映现实情况，即风险相互关联、非常复杂，必须在不同影响层次上加以理解；(c) 风险和复原力是联合国各项支柱的重要共同点，可以促进一致性；以及(d) 核心概念应统一，包括对复原力的共同定义和理解，即：个人、家庭、社区、城市、机构、系统和社会在面临广泛的风险时，积极、高效和有效地预防、抵御、承受、适应、应对和恢复，同时保持可接受的运转水平，又不会损害实现可持续发展、和平与安全、人权和所有人的福祉的长远前景的能力。

12. 该分析框架将由联合国发展集团在国家一级付诸实施。它可能适用于广泛的全系统努力，以应对气候变化等挑战，并加强发展、减少灾害风险、人道主义行动及维持和平之间的合作与互补。

三. 城市和农村社区的风险驱动因素

13. 根据上述框架，下文列出了城市和农村社区主要的风险驱动因素。所查明的风险并非详尽无遗，而是侧重于在地方一级具有重大影响并与 2018 年将要深入审查的可持续发展目标相关的选定领域。²

A. 气候变化

14. 气候变化的影响将在未来数年内继续对各经济体和数十亿人的生活构成重大扰乱风险。2015 年、2016 年和 2017 年被确认为有记录以来最热的三个年份，在许多国家已经观察到对发展产生的气候相关影响。生态系统、经济体和人类福祉面临的这些风险将随着变暖幅度的增加而继续增加。

15. 极端天气事件正变得更加频繁并且越来越具有破坏性。非常活跃的北大西洋飓风季节、印度次大陆与季风有关的洪水以及东非部分地区持续的严重干旱，导致 2017 年成为迄今为止与恶劣天气和气候事件有关的成本最高的一年。³ 除了人员伤亡之外，全球每年因地震、海啸、旋风和洪水造成的经济损失估计为 3 000 亿美元；考虑到 2017 年灾难性的大西洋飓风季节，2018 年很可能会超过这个数字。对于小岛屿发展中国家来说，灾害造成的年平均损失相当于社会总支出的近 20%。

16. 此外，极端干旱加剧了地方一级的困难和社会动荡，特别是在干旱和半干旱地区，水资源匮乏和自然资源面临的压力越来越大是常态。目前，超过 60% 的人类生活在缺水地区，供水不能满足需求，并且如果水资源得不到更好的管理，这种局面可能会恶化。⁴

17. 严峻的粮食不安全和营养不良等问题因干旱、洪水等自然灾害和极端天气事件不断增加而加剧。它们很可能随着气候变化而增加，从而威胁粮食和营养安全，并为城市和农村人口带来许多后续挑战。农村人口和粮食不安全的人口受到的影响特别严重，从而危及生产、分配和生计，并在某些情况下推动对稀缺资源的争夺。

18. 气候变化也对人们的被迫或非自愿移民产生影响。目前，大多数与环境 and 气候有关的移民据信是在相对较短的距离内进行的，通常不涉及越境移动。尽管许多此类移民能够在相对较短的时间内返回家园，但对于一些移民来说，他们的局面可能会变得旷日持久，或者他们可能需要永久迁移。

B. 贫困和不平等

19. 尽管取得了巨大进展，但有证据表明，世界范围内的贫困风险仍然对实现到 2030 年消除极端贫困这一可持续发展目标的具体目标构成威胁。目前以消费增长

² 可持续发展目标 6、7、11、12 和 15。对目标 17 每年进行审查。

³ 世界气象组织，《气象组织关于 2017 年全球气候状况的声明》(日内瓦，2018 年)。

⁴ 水援助组织，《水的缺口：2018 年世界水资源状况》(2018 年 3 月)。

和人口增长预测为基础的估计数表明，2030 年可能会有 6.5 亿人生活在极端贫困之中。⁵ 估计数显示，截至 2010 年，78% 的极端贫困人口生活在农村。⁶

20. 持久、包容和可持续的增长对于消除贫困至关重要，在日益相互关联的全球经济中，需要在国家、区域和全球各级采取协调一致的行动。自 2008-2009 年全球经济和金融危机以来出现的全球经济稳步复苏令人欣慰，但进展情况不一致，脆弱性依然存在。除发达国家和大型新兴经济体之外，世界许多地区尚未达到或恢复到健康的增长速度。

21. 国际劳工组织称，全球失业人数和失业率短期内预计将维持在高位，2017 年为 5.8% 左右，即略多于 2.01 亿人。自 2008-2009 年全球金融危机后重塑就业形势以来，许多国家的创造就业情况仍然停滞不前。恢复在此期间失去的所有就业机会仍然是一项挑战，并且这一局面由于许多产业的快速技术变革导致人口增长和就业机会丧失而进一步加剧。

22. 仅仅创造就业机会是不够的；解决就业的质量也至关重要。全球劳动力市场在解决“工作贫困”、即尽管就业仍生活在贫困线以下的风险方面只取得了微弱的进展。有将近 7.8 亿人正在工作，但没有足够的收入来使自己和家人超过每天 2 美元的门槛，而且包括妇女和青年人在内的各群体之间仍然存在巨大的差距(见 [E/CN.5/2018/3](#))。

23. 不平等问题上上升的主导趋势加剧了贫困的风险。即使在贫困现象减少的情况下，普遍的不平等问题依然存在，这阻碍了消除贫困并增加了社会中的两极分化。除了均衡和公平问题之外，日益增长的不平等对于努力扩大机会和促成社会流动以促进经济增长也是不利的。此外，不平等会破坏社会凝聚力，并可能增加国家内部的政治和社会紧张关系，有时会增加不稳定或冲突的风险。除其他后果外，由此产生的风险水平和系统脆弱性可能会阻碍投资并对增长产生负面影响。

24. 人们仍然在关切最富有者控制的收入和财富的份额，以及快速技术变革带来的利益过多地归于富人所造成的不平等日益增长的风险。随着人工智能、机器学习、机器人、纳米技术、3D 打印、遗传学、生物技术和智能系统等领域的技术进步日益相互关联并且彼此借助和放大，工作的性质正在发生转变。他们的变革性、然而同时又具有扰乱性的力量有可能带来重大的利益，也可能带来跨越道德、技术和社会经济等领域的多重挑战。

25. 例如，人工智能为改变生产和消费模式以及重塑社会、经济和文化交流提供了巨大的潜力。它可以增加和补充人的能力。人工智能算法越来越多地为私营和公共部门提供信息依据并便利决策，诸如在招聘及提供信贷和社会服务方面，包括儿童保护服务，以及在刑事司法系统中。在农业中，使用 3D 打印机制造并由人工智能驱动的无人机，可能很快就能喷洒“智能”数量的种子、肥料和杀虫剂，同时考虑到潜在的天气模式以及土壤中的营养和湿度水平。然而，人工智能

⁵ 《世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.C.2)。

⁶ 联合国粮食及农业组织，《粮食和农业的未来：趋势和挑战》(罗马，2017 年)。

有可能使许多工作甚至职业过时，从而增加失业以及工资和收入不平等问题。也有人对于基于人工智能的决策有重大的道德关切，因为人工智能可能导致根深蒂固的偏见并损害问责制。

C. 管理不善的城市化

26. 截至 2018 年，所有人口中有 55% 居住在城市，到 2030 年，预计全世界居住在城市地区的人口比例将达到 60%。近几十年来，城市的数量以及在许多情况下城市的规模已经显著增加。有 1 000 万以上居民的超大城市在 1990 年只有 10 个，目前有 33 个，到 2030 年可能达到 41 个。

27. 虽然快速的城市化有可能将城市转变成独特的提供服务、可持续性 & 更好的社会和经济机会的枢纽，但如果管理不当，也可能产生环境压力、不平等及新形式的脆弱性和排斥。没有规划或管理不当的城市扩张，可能会通过所产生的城市蔓延、污染和环境退化而损害可持续性，还可能导致不可持续的能源消耗。目前，城市地区占全球温室气体排放量和废物的 70%，占全球国内生产总值的 70%；城市占全球能源消耗的 60%。

28. 环境恶化的步伐正在加快自然灾害的发生频率和强度，并由于所产生的社会、经济和物理干扰以及大量人口流离失所，也在呈指数级增加城市地区的脆弱性。据世界银行预测，到 2050 年，受气旋影响的城市人口将从 3.1 亿人增加到 6.8 亿人，面临重大地震风险的城市人口将从 3.7 亿人增加到 8.7 亿人。⁷

29. 估计数显示，到 2030 年，全球每年将投资 6 万亿美元用于基础设施建设，但其中每年约有 7% (即 4 150 亿美元) 将因灾害而损失。⁸ 由于在 2030 年将成为城市的 60% 的地区尚未建成，因此城市增长为减少灾害造成的经济、社会和环境影响提供了无与伦比的机会。⁹

D. 环境退化

30. 不可持续的资源使用损害复原力。目前的消费和生产模式是不可持续的，随着全球中产阶级日益增长，对资源密集型商品和服务的需求可能会不断增长。地球资源目前的使用速度比许多生态系统能够补充的速度更快，并且生物多样性的丧失正在加速。人为管理和自然生态系统的很大一部分正在退化；在过去二十年中，地球植被地表的大约 20% 已经表现出生产力下降的趋势，主要原因是土地和水资源的滥用和管理不善。¹⁰ 这种退化降低了生态资源的长期健康和生产力，并有可能导致其枯竭。

31. 土壤侵蚀、荒漠化和水资源匮乏都助长了社会间、特别是农村社区的困难和压力。超过 13 亿人被困在正在退化的农地上；边缘土地上的农民谋求替代生计

⁷ 世界银行，《建设复原力：将气候和灾害风险纳入发展》(华盛顿特区，2013 年)。

⁸ 联合国减少灾害风险办公室，《减少城市环境中的灾害风险》，专题简报(2015 年)。

⁹ 联合国减少灾害风险办公室，《2015 年减少灾害风险全球评估报告》(日内瓦，2015 年)。

¹⁰ 《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，《全球土地展望》(波恩，德国，2017 年)。

的选择有限，而且往往被排斥在更广泛的基础设施和经济发展之外。在这方面，土地退化可被视为威胁放大器，当它缓慢降低利用土地进行粮食生产和水储存或损害其他关键生态系统服务的能力时更是如此，而这又增加了人类对各种风险的脆弱性。

32. 全世界的海洋都处于人类活动造成的压力之下，造成了复杂的环境、社会和经济混合影响。过度捕捞和其他采掘活动、沿海开发、污染和旅游正在损害重要的自然栖息地，并正以惊人的速度减少海洋物种的数量，而气候变化以及温度升高和海水酸化的影响又加剧了这一现象。

四. 在地方一级建设可持续和有复原力的社会的行动和工具

33. 全球、区域、国家和地方各级的政策和行动可以支持城市和农村社区的可持续和有复原力的社会。下文着重指出在当地实施《2030 年议程》的关键领域，特别是那些减少和管理风险并投资于复原力的要素。

A. 可持续和有复原力的生计

34. 大量研究已经表明，就业和失业在分别促使人们摆脱和进入贫困方面发挥着作用，并对风险敞口产生影响。解决这一基本发展挑战需要基础广泛的增长和多部门综合解决办法，以便为人们提供适足的就业和收入，并解决增强经济权能面临的结构性障碍。

35. 可持续生计依靠高质量和就业条件良好的工作。这对于性别平等、可持续发展和包容性而言非常重要，在于做工作的人应享有同工同酬、公平的生活工资、没有暴力和骚扰的工作环境、获得社会保护并有个人和社会发展前景。在进入和参与劳动力市场方面，妇女具体面临多种交叉形式的歧视。

36. 一个国家内从年轻人口向老年人口的人口转变也是决策者关注的一个重要领域。工作年龄人口的比例初步上升，即所谓的“人口红利”，为经济快速增长和可持续发展创造了机会之窗。许多国家、尤其是撒哈拉以南非洲国家和最不发达国家，在未来几十年是有可能获得这一现象的好处的，条件是他们投资于儿童和青年发展，特别是制定各项政策，支持健康和受过教育的人口，为工作年龄的人提供体面的工作，并创造有利于投资和增长的条件。这样一个侧重点还可以改善社会凝聚力和代际团结，并在冲突后国家产生稳定效应。

37. 保障普遍获得基本社会服务以及更多和更直接的干预措施，诸如社会保护和增加获得资产的机会，是建设复原力、特别是在职穷人的复原力的重要途径。普遍的社会政策在减少经历贫困、失业或健康欠佳的人的脆弱性方面，以及支持那些因意外生活事件而可能需要帮助的人方面具有双重效果，这对于应对可能影响到通常稳定的个人和家庭的大规模破坏性冲击或危机尤其重要。

38. 社会保护体系可以减轻风险并保护人们免于陷入贫困。据估计，在没有社会保护转移的情况下，生活在极端贫困中的人数将会增加 1.36 亿至 1.65 亿人。这

种保护有助于管理眼前需求和未来生计之间的权衡，并通过支持资本积累和投资来增强复原力。社会保护方案在针对儿童获得卫生和教育时，已经表明有助于打破代际贫困的循环。社会保护还可以提高整个经济周期的复原力，在经济低迷时期，社会保护支出可以刺激增长和就业。

39. 最有效的方案以综合方式处理工作机会和社会保护问题。在印度，许多失业的人，包括通过临时工作赚取收入的移民工人，已经在根据圣雄甘地全国农村就业保障法建立的方案中找到了一个安全网，这些方案已经覆盖了传统上被排除到当地劳动力市场和社会保护计划边缘的数以百万计的人，特别是妇女、弱势种姓和部落的成员以及农村人口。这有助于减缓农村-城市移民的速度，并在某些情况下扭转这种状况。

B. 获得水和环境卫生设施

40. 安全、可靠和清洁的水及环境卫生基础设施和服务对于消除贫困、减少不平等以及在城市和农村社区建设可持续和有复原力的社会尤为重要。这种基础设施对于在实现关于为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理的可持续发展目标 6 方面取得进展必不可少，并要求落实关于支持和加强地方社区参与改进水和环境卫生管理的具体目标 6.b。

41. 可持续的水管理对于处理灾害脆弱性以及加强社区面对与水有关的灾害的复原力至关重要。这些灾害包括洪水、干旱、飓风、风暴潮和山体滑坡，约占全世界灾害事件的 90%。易发生洪水的地区的人口增长和边际土地上农业发展的增长，进一步增加了这种发生这种风险的几率和面对这种风险的脆弱性。稳健及可持续地管理水资源并加强努力，将减少灾害风险战略纳入水资源管理的主流，将大大有助于减少与水有关的灾害的影响。

42. 确保获得清洁用水和环境卫生设施通常是地方政府的责任，因此，获得渠道取决于有效的地方治理、自然资源管理和城市规划。在城市地区，主要挑战经常是非正规住区缺乏基本服务或价格很高，并且对私人供应商提供的水缺乏质量控制。在农村地区，水可能是免费的，但获得水可能需要长途跋涉来往于水源，并且水源可能受到了污染。地方政府可以发挥作用，通过环境保护措施和可持续的固体废物管理来改善水质。水资源综合管理需要在横跨城市、地区和国际边界的规划和环境政策方面进行横向合作。地方政府在将社区纳入水和环境卫生服务管理方面处于理想的地位。

43. 经验已经表明，当地社区在将综合水资源管理和减轻风险的基础设施纳入新的和现有建筑项目方面非常有效。这类事例包括印度加尔各答已经恢复的城市绿地、湿地和废水稳定塘，大韩民国的节水建筑，多个国家多层建筑物内部的垂直农业，这种做法已经显示出对粮食安全作出贡献的巨大潜力，以及雨水集水系统，如基里巴斯的雨水集水系统。¹¹

¹¹ 联合国世界水资源评估方案，《2017 年联合国世界水资源开发报告》(联合国教育、科学及文化组织：巴黎，2017 年)。

C. 人人获得负担得起、可靠和可持续的现代能源

44. 正如关于确保人人获得负担得起、可靠和可持续的现代能源的可持续发展目标 7 所述，获得可持续能源是消除贫困及建设社区的可持续性和复原力的先决条件。无论是营养、运输、教育还是经济机会方面，获取清洁且负担得起的能源均为可持续发展的关键驱动力。以因应不同阶层人民的需求的方式加强能源获取、推动可再生能源并提高能源效率均为优先事项。向清洁和负担得起的能源转型也将有助于各国减轻室内外空气污染的影响。这可有助于在难以到达的地方建立能源获取途径并加强低碳发展。

45. 向可持续能源的转型目前正逐步向前推进，但需要加快进度。在太阳能和风力发电的新能力驱动下，清洁能源装机占最近发电装机容量的一半以上，但仅提供全球发电量的 11%。由于可再生能源技术和新商业模式的成本迅速下降，分散式能源解决方案给加快实现普遍获取可持续能源带来了很大希望。可再生能源已成为越来越多国家最便宜的能源来源，而且成本可能在未来十年持续下降。由于人们越来越负担得起可再生能源，其应用和使用范围已经扩大，正为全球流动和能源安全提供新的解决方案。

46. 虽然能源基础设施的增长可以推动经济和社会进步，但由于易受飓风、地震、干旱和洪水影响的电力网络规模很大，因此有大量能源基础设施受到灾害影响，造成重大的社会和经济混乱。确保人人享有能源的各项措施的先决条件之一，是建立新的和现有能源基础设施的复原力，以确保这些设施在灾中和灾后仍安全、有效和顺利运作。

47. 孟加拉国和肯尼亚结合各项政策以及依靠电网、微型电网和分散式太阳能资源的综合电气化战略，在扩大城市和农村社区能源获取方面取得了令人瞩目的进展，得到了人人享有可持续能源倡议的注意。两国还制定了政策和监管框架，为能源相关项目吸引各种公共和私人资金来源，在改进可持续能源监管框架方面获得了认可。¹²

48. 地方政府通常最有能力找出社区弱势群体获取负担得起的能源方面的差距。地方政府可以通过在公共机构投资节能建筑、使用绿色能源并将可持续性标准引入采购实践，直接为能源效率作出贡献。这些举措还可以减少能源方面的公共开支。在城市中，当地交通和城市规划政策以及“智能城市”新技术可对能源效率和碳排放产生重大影响。

D. 有复原力的城市和加强城乡联系

49. 由于快速城市化、气候变化和社会不稳定，城市面临着新的和不断变化的挑战。无论是地震、洪水、快速的人口变化还是社会排斥，城市都面临着一系列自然和人为的冲击与压力。然而，没有规划的城市更容易受到冲击，有时是实实在在的冲击，因为有些城市就建立在容易发生地震的断层线上。

¹² 人人享有可持续能源(2017)*Energizing Finance*。

50. 一个有复原力的城市为防备和应对可预见的突发或缓发危害实施评估、制定计划并采取行动。这样，有复原力的城市便能够更好地保护和改善民众生活，确保发展成果，营造良好的投资环境并推动积极变革。城市化通过经济机会邻近和集聚、高效的服务交付和更高的劳动生产力促进发展。要获取这些城市资产的经济效益，同时尽可能减少城市增长造成的环境及其他不利影响，政府必须实施战略，规划未来的城市增长。基于可靠数据和战略规划的城市增长政府规划和管理政策可有助于确保公平、可持续地分享城市化带来的惠益。

51. 根据目前的政策和做法，预计到 2030 年时，前所未有的城市扩张将对重要的生态系统和生物多样性地区产生重大影响。因此，生态系统服务——即大自然为家庭、社区和经济带来惠益的方式(例如自然水循环的调节)——以及自然解决方案，必须纳入城市政策和规划。为在地方治理中更多考虑到城市生物多样性和生态系统服务，可根据地方政府促进可持续发展协会、联合国大学可持续性高等研究所和《生物多样性公约》秘书处制定的准则，在整个城市的总体计划中纳入地方生物多样性战略和行动计划的关键要素。

52. 此外，对交通、基本服务、工业、能源和住房等基础设施的投资应该是基于对灾害风险的了解，且基础设施应有复原力。这一点尤其重要，因为气候变化和不加控制的城市化导致人口、重要基础设施和经济投资遭到灾害的风险增加。为了解决这个问题，各国必须加强国家和地方治理结构、规范性框架和监管框架，包括改进和执行土地使用计划和建筑规范，以便减少城市地区的灾害风险。随着对可持续发展的经济激励减少，建设复原力应该负担得起。灾害风险评估应成为基础设施和住房新投资的先决条件。

53. 地方政府必须将气候变化的适应和缓解纳入城市和地区规划，以减少城市排放，增加其面对环境冲击的复原力，在最脆弱的城市更是如此。技术是确保城市服务能够承受极端条件并提高城市社区复原力的关键工具。例如，在废物管理部门，技术创新可以帮助减少废物处理过程中的温室气体排放，提高气候复原力。在这个过程中，城市还可以通过将废物转化为能源，支持减缓气候变化影响的工作。

54. 在城市范围内，弱势群体和穷人受到的冲击和压力影响过大，因为他们经常生活在不稳定的地点和局势中，没有资源也没有能力从冲击和压力中复原。地方当局应鼓励及支持民间社会组织(包括那些代表移民群体的民间社会组织)积极参与努力为穷人改善住房、基础设施和社会服务，降低环境危害对低收入群体的影响。

55. 鉴于收入和其他发展指标的城乡差距日益扩大，各国政府在规划、基础设施和提供公共服务等领域应考虑城乡一体化。政策重点应该是确保城乡地区的发展相辅相成，相互促进，并尽量减少城乡差距。目前在世界许多地方，民粹主义不断抬头，部分原因是各种不平等现象加剧，侵蚀了社会凝聚力，滋生不满、不稳定和政治动荡。讨论城乡差距也可在这方面发挥作用。

56. 为城市和农村居民提供服务的规划应考虑城市中心和周边农村居民点未来增长的不同情景，同时考虑到境内移民和流动的模式以及人口的空间分布。例如，

地区和市政府应考虑城市基础设施如何与周边地区相连，确保城市地区与为之提供食物和自然资源的农村地区和谐相处。

57. 有待加强的一项关键城乡联系涉及有必要采取更可持续和更健康的办法来养活日益增长的人口。考虑到粮食和营养无保障以及快速城市化带来的不断增加的食品需求，这一点尤为重要。让小农户和农村居民参与改善后的覆盖农村和城市社区的食品价值链，可以为生计和复原力开辟新的机遇，但有利、综合、包容的政策和投资必须到位。应特别关注农村社区和耕作社区、农村妇女、农村青年和土著人民。

58. 联合国粮食及农业组织和国际食物政策研究的一个相关实例是越南红河三角洲的 Nhat 村。该村已被证明从城乡联系加强中受益，包括更好的公路和运输系统、优良的通信基础设施以及与农业服务供应商的紧密联系等。随着进入附近城市市场和出口市场的机会增加，社区农户除自给自足的稻米种植外还成功开展了多样化农业活动，并转向了密集型高价值的水果和蔬菜生产。¹³

E. 资源和生态系统的可持续管理及生物多样性保护

59. 生态系统的保护和恢复提供可持续并具有成本效益的减少灾害风险解决方案。因此，减少灾害风险是实现关于保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统的可持续发展目标 15 的重要手段，同时生态系统保护大大有助于增强复原力并减少灾害风险。

60. 可持续地管理和利用自然资源——包括陆地生物多样性和水资源——是建设复原力、适应气候变化影响、缓和气候变化驱动因素的核心。有证据显示，对某些自然资源的需求急剧增加往往会对环境造成负面影响，如温室气体排放量增加，并对气候变化产生影响。复原力还需要面对更加系统性的全球环境变化，诸如水体的枯竭和污染、土壤和空气的化学污染、生物多样性的丧失、大气臭氧层的消耗、海洋酸化、氮和磷循环的破坏以及土地使用的变化。¹⁴ 因此，养护生态系统和生物多样性不仅是减轻风险的一种方式，也是维持对生活质量以及生产活动和生殖活动至关重要的生态系统服务的根本。

61. 地方政府在保护自然资源和生境方面处于独特地位。地方政府和国家以下各级政府应确保生物多样性养护是城市规划和发展战略的一个组成部分。生物多样性养护通常需要城市之间跨越边界的合作，例如建立跨界的生物多样性和野生动物走廊。由地方政府推动并以社区为基础的参与和管理，是阻止生物多样性丧失和防止受威胁物种灭绝的有力办法。

62. 必须指出的是，在全球范围内，像包括牧民和土著人民在内的小农户这类群体管理着这些资源中相当大的份额，但同时也是最容易受到气候变化、土地退化和

¹³ 国际粮食政策研究所，《2017 年全球食物政策报告》。

¹⁴ Steffen et al., “Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet”, *Science*, vol. 347, no. 6223, 2015。

生物多样性丧失影响的群体。关键是这些群体往往掌握丰富多样的本土知识体系。这些行为体需要有利的体制和政策环境才能有助于提高社会更广泛的可持续性。

63. 作为通过可持续资源管理加强农村和城郊弱势民众复原力的一种方式，联合国环境规划署基于生态系统的适应小额信贷项目与哥伦比亚和秘鲁安第斯地区的当地小额信贷提供方合作，提供小额信贷服务和产品，促进当地投资于可持续生态系统服务。在这个过程中，参与者设法改善他们的生计并加强对气候变化影响的复原力。该项目以小额信贷和基于生态系统的适应相结合的独特形式提供小额信贷产品，使小户农民能够投资开展基于生态系统的适应活动。截至 2017 年，已支付 11 100 笔信贷，相当于私人投资 1 420 万美元用于基于生态系统的适应，并且有超过 7 000 个小户农民接受了有关基于生态系统的适应措施的宣传和培训。该项目还显示出推广到其他社区的潜力，对可持续性和复原力具有重大影响。

五. 支持可持续和有复原力的社会的国际合作与伙伴关系

为可持续发展筹资

64. 无论公共还是私人、国内还是国际，所有形式的发展资金都必须充分考虑到风险和复原力。例如，如果到 2030 年建设基础设施所需的预料中的数万亿美元未能根据低碳和气候适应型参数进行分配，各种脆弱情况将会雪上加霜。¹⁵ 包括官方发展援助在内的国际公共资金是国内资源调动的重要补充，目前的数额仍不足以满足公共投资需求。官方发展援助和国内资源的作用至关重要，但还不足以建设复原力，以应对可能对实现《2030 年可持续发展议程》产生不利影响的各种冲击。

65. 2017 年官方发展援助流量按实际价值计算略有下降，但对最不发达国家的官方发展援助的下降趋势得到扭转。这虽然令人欣喜，但对那些最需要优惠资源并且最容易受到冲击和危机影响的国家的总体付款却停滞不前。¹⁶ 近年来官方发展援助的增加许多是由于收容国在难民问题上花费的资源；2017 年官方发展援助的轻微下降反映了这些费用在减少。经济合作与发展组织发展援助委员会 2017 年高级别会议更新并澄清了收容难民的官方发展援助报告规则，原因是报告提供方使用的标准不统一。2017 年人道主义援助实际价值增长 6.1%，增加到 1 544.5 亿美元。这些增加引起了人们的担忧，即对难民和人道主义援助的开支可能对长期发展目标的供资产生不利影响。

66. 为了更好地纳入减少风险和复原力，有必要重新思考官方发展援助的花费方式。《亚的斯亚贝巴行动议程》承诺各国将优惠资源分配给最有需要和资源调动选择最少的国家。官方发展援助履行了其他资金来源所不具备的重要职能，并且是建设复原力的重要资源，特别是在高度脆弱的贫穷国家。中等收入国家和小岛屿发展中国家等特殊处境国家也有多种多样的发展需求，必须予以考虑。例如，

¹⁵ 海外发展研究所和联合国开发计划署，《可持续发展筹资：风险和复原力的关键作用》，2016 年。

¹⁶ 《发展筹资：2018 年进展与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.18.I.5)。可查询：[错误!超链接引用无效。](#)

这些国家地处偏僻，面积狭小，容易遭到外部冲击，加剧了它们对官方优惠融资的持续依赖，也影响了本就有限的国内资源调动能力。充分考虑《亚的斯亚贝巴行动议程》中的风险水平和承诺，可有助于确保在全球合理分配双边发展援助。

67. 每年灾害成本越来越高，日益显示出当前帮助各国应对危机并努力建设复原力的发展资金国际架构存在缺陷。另一个相关方面是资金的迅速释放。另外，受灾的国家可能已经有很高的债务水平；重建需要大量注入额外资金，可能会加剧债务水平。借鉴拉丁美洲和加勒比经济委员会在这一领域正在开展的工作，可以考虑创新性解决方案，诸如针对气候行动和复原力的多债权国债务互换。

68. 根据《巴黎协定》，各方承诺每年调动至少 1 000 亿美元用于发展中国家的气候变化减缓和适应活动，以帮助社区建设复原力。虽然没有针对气候资金流的集中核算机制，但适应活动显然资金不足；最近的评估发现，虽然用于开展适应活动的资金仍然远远不足，但正在迎头赶上，这部分归功于绿色气候基金，还有与适应气候相关的官方发展援助。

投资于减少灾害风险

69. 分析显示，每年投资 60 亿美元用于减少灾害风险可以产生高达 3 600 亿美元的减少风险收益。因此，减少灾害风险的融资将释放可投资于可持续发展目标的资源，并可成为创新、绿色增长和其他目标的驱动力。此类投资也具有成本效益，仅占 2030 年前全球每年必须投资于基础设施的 6 万亿美元估计值的 0.1%。¹⁷

70. 这些统计数据强调了支持制定和实施国家减少灾害风险计划的重要性，这些计划应对气候变化、环境退化、城市化和人口增长等日益严峻的挑战。需要对可持续发展采取基于风险意识的办法，以确保对可持续发展目标的投资减少灾害风险而不是制造新风险。应特别重视最不发达国家和最脆弱国家，包括通过南南合作和促进使用创新的方法和技术。

71. 制定可持续发展、减少灾害风险和适应气候变化的战略和计划，为加强国家和地方一级的政府间协议的一致性提供了机会。根据关于消除贫困的可持续发展目标 1 及其关于复原力的具体目标 5，各国必须加倍努力，将减少灾害风险纳入其国家发展计划和政策。这包括对本国的可持续发展目标战略采取基于灾害风险意识的办法；实施包含减少灾害风险具体指标的可持续发展目标；以及促进国家和地方减灾战略的整合。根据《巴黎协定》和《仙台框架》，在 2020 年以前制定国家气候变化适应计划和国家减少灾害风险战略，是实现协调一致的关键机会。联合国减少灾害风险办公室正与《联合国气候变化框架公约》秘书处共同制定技术指导，以支持各国制定国家气候变化适应综合计划和国家减少灾害风险战略。

¹⁷ 联合国减少灾害风险办公室，《2015 年全球减少灾害风险评估报告》。可查阅：https://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/home/GAR_2015/GAR_2015_1.html。

侨民社区

72. 移民和侨民的投资对其原籍社区可持续发展的积极作用已有很多文献记录，并且是建设复原力的重要资源。2017 年，全球汇款流量估计达到 5 960 亿美元，其中大部分流向发展中国家。这些资金流往往在贫穷和小型经济体中发挥特别重要的作用，而且往往是位于受冲突影响国家或处于经济困难时期和自然灾害后时期的家庭的主要生命线。汇款也趋于相对稳定，并且经常能够从收容国的经济冲击中比较迅速地恢复。除了财政资源外，移民和侨民也是支持城市和农村社区的知识转让和能力建设的关键网络。

创新的城市网络

73. 目前正通过遍布全球的城市网络在地方一级建立富有前景的伙伴关系。其中有许多扎根于自下而上、由当地推动的优先事项确定和制定最佳做法。C40 城市气候领导集团是致力于应对气候变化的全球城市网络，是增加城市间跨界协作的范例，凸显了在城市社区解决环境退化和碳排放的价值。这种基于知识共享和数据协作的网络尤其重要，因为在全球范围内，城市地区到 2050 年须减少 60% 以上的温室气体排放(与 2013 年水平相比)，而非城市地区则须减少约 40%。¹⁸

74. 为响应《仙台框架》和《巴黎协定》的呼吁，城市正在将复原力纳入其决策主流，并通过各项全球工作采取变革性行动，其中包括联合国减少灾害风险办公室的“建设具有抵御灾害能力的城市”运动。“建设具有抵御灾害能力的城市”运动汇聚了世界各地的城市，重点关注为实施提供支持、城市间互相学习与合作、地方行动规划以及城市进展监测。这项运动提供了“城市抗灾能力记分卡”等摸清风险和评估抗灾能力的工具。

联合国为集体成果提供综合支持

75. 联合国正在加强其在国家一级协调一致地为落实《2030 年可持续发展议程》提供支持的方式，并加强在不同国家背景下改善可持续性和复原力的必要性。这些工作正按照大会关于发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议和关于秘书长重新定位联合国发展系统的建议的持续讨论展开，得到了联合国风险和复原力分析框架的支持(见上文第二节)。本组织致力于提高其为应对发展、人道主义和建设和平领域的挑战提供支持时的协调一致。联合国关于气候变化行动的战略办法也至关重要。

76. 支持国家一级工作的关键将是联合国各实体更好地利用基于风险意识的分析并更好地协调这项工作。例如，联合国儿童基金会正在发起基于风险意识的方案拟定指导，这是以儿童为中心的风险分析方法，辅之以与多个儿童权利利益攸关方的协作进程，以设计或调整方案，促进减少风险、复原力及和平目标。基于

¹⁸ 新气候研究所，《2030 年机遇：城市气候行动的好处》，2018 年。可查阅：<https://newclimate.org/2018/03/06/opportunity-2030-benefits-of-climate-action-in-cities/>。

风险意识的方案拟定旨在实现发展或人道主义相关成果，并保护所有人的成果免受冲击和压力的不利影响。

77. 在可持续性和复原力方面仍然存在重大的数据差距，使得风险评估和预测有困难。在关于城市、境内和国际移民以及其他形式的流动的具体数据方面存在关键挑战。包括地理空间数据和“大数据”在内的数据新来源可有助于弥补一些差距，但需要国内和国际的协调与合作。在构建抵御气候相关挑战所需的信息系统时，各个部门的各种数据开发人员需要在国家统计局的支持下协助和协调。

78. 这些数据挑战已经在《2030 年可持续发展议程》中得到确认，各国际组织在联合国统计委员会的领导下正着手加以应对。要取得成功，需要在全球和国内各级开展前所未有的合作。需要加强国际合作，找到数据开发的新形式，并在综合气候影响评估等方面建设有效利用数据的能力。

六. 结论

79. 本报告明确指出，支持建设可持续和有复原力的社会是实现《2030 年可持续发展议程》各项工作的一部分。《2030 年议程》是各国商定的普遍性议程，但其成功实施依赖于所有利益攸关方，尤其是地方社区和地方政府，它们往往首当其冲受到未预见或新出现的发展挑战的影响。本报告确定了与城市和农村社区的可持续性和复原力相关的四个主要风险驱动因素：气候变化、贫困和不平等、规划不善的城市化、环境退化。为了支持可持续性和社区面对此类风险和相关脆弱性的复原力，本报告提出了关键行动领域和可能采用的工具。

80. 在支持可持续和有复原力的社会的工作中出现了若干贯穿各领域的共同要素。建议所有利益攸关方在为实现《2030 年可持续发展议程》作出贡献时优先考虑这些因素，其中包括：当地自主权和能力的重要性、前瞻和风险规划、政策整合以及包容性。

81. 国家和地方对建设复原力战略的自主权在推动实现可持续发展目标方面发挥关键作用。与根植于地方现实情况的办法相比，自上而下或一刀切的办法更容易失败。地方政府起关键作用，把《2030 年议程》的愿景转化为社区、家庭和个人、特别是那些容易掉队的人的切实进步。当地社区和行为体最了解如何根据当地情况、优先事项和能力来应用可持续发展目标的具体目标，也倾向于考虑更长期的影响、灵活性和可能影响有效实施的具体方面。

82. 所有国家都应确保地方能力和体系得到加强，以保证可持续的成果和建设有复原力的社区。当地行为体必须站在最前沿，采取具体行动加强复原力、备灾和应对工作。因此，此类工作应尽可能立足当地，必要时国际参与。关键的第一步是评估城市和农村社区有效预防和应对危机的当地现有能力，同时制定战略填补已查明的差距。由于地方能力各不相同，地方机构往往与其他等级的权力机构分担责任，因此应根据国家能力发展工作加强地方能力，以确保一致性。

83. 前瞻和风险规划也是一项要求。短期思维与加强复原力以及以可持续方式应对风险背道而驰，但有时缺乏预测所需的能力、激励措施和数据。战略前瞻优先注

重复原力，为此重点关注不确定性并利用最佳可得证据，预测当地社区可能遇到的具体问题，并预测可以使用哪些现有资源和新资源来预防或抵御发展挫折。抗灾意识为长期计划中的灵活性提供信息依据，从而制定更具适应性的政策和方案。

84. 前瞻也可成为创新的有用推动因素。在这方面，农村与城市间的移民与土地使用、社会包容和环境变化等问题相互关联。有远见地预测未来需求和挑战可以激发创新和创业项目，以在这些问题变得太具破坏力之前加以解决。在许多发展中国家能力较低的背景下，与前瞻相关的培训、活动和演习可被视为进行知识共享和发展合作的有用领域。

85. 经济、社会和环境的可持续性及其复原力相互依存，制定政策和规划过程需要采取综合办法。系统地思考减少人们遭到风险的可能性的政策连续体，对于建设可持续和有复原力的社会至关重要，可用于解决风险和机遇之间复杂的相互联系。在审查政策和行动范围时采取综合方法也是必要的，以评估取舍并确定实现可持续发展目标的最佳策略。将气候变化应对措施与发展进程相结合是更进一步的目标，因为在设计和实施气候变化行动时结合其他建设可持续性和复原力的措施，则更有可能取得成效。

86. 为建设复原力而采取的措施应强调广泛的利益攸关方的普遍参与。这可以帮助解决各社区内和各个人群之间脆弱性和风险的差异性。例如，贫困妇女通常是受到冲击影响最为严重的群体之一，而且极端天气事件导致的妇女和儿童死亡人数过高。与此同时，在发生灾害时，妇女往往是第一响应者，她们对土地、资源和当地需求有全面了解，但却往往被排除在决策过程之外。妇女以及青年和其他弱势群体的参与至关重要，可使社会转向可持续做法并提高复原力，以确保不让任何一个人掉队。
