

政策简报

减灾与气候变化

概述

“气候变化是我们这个时代的一个决定性问题……我们一天不采取行动，我们就向谁都不想要的命运迈进了一步——伤害人类和地球上的生命所产生的影响将在几代人中挥之不去的命运。”

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯

气候紧急事件是地球和人类面临的重大经济、社会和环境威胁。与过去二十年相比，与气候相关的灾害几乎翻了一番。这加剧了国家内部和国家之间的不平等，那些对全球排放责任最小的国家往往遭受气候紧急事件的最严重影响。气候问题和冲突往往结伴而至，在这二者的推动下，人道主义需求达到历史最高水平，全球每33人中就有1人需要援助和保护。

我们正处于一个十字路口。气候变化正在破坏实现《2030年可持续发展议程》的能力，包括《仙台减灾框架》。

气候变化正在改写水、耕地和能源等资产的全球资源地图，同时触发移民、流离失所和不稳定。向可持续的净零碳世界过渡需要快速进行系统层面的变革，包括能源、食品和卫生等关键部门的变革。对80%的温室气体排放负责的二十国集团国家需要采取紧急行动。至关重要是，要管理好这种变革固有的风险，以确保没有任何人掉队，每个人都能享受到可持续发展的好处。同样重要的是，要确保所有发达国家和多边开发银行提供的气候融资总份额的50%分配给发展中国家，用于适应措施和恢复力建设。同时，需要进行系统性变革，以更好地防备极端事件和缓发事件，应对海平面上升的挑战，并保护生产部门免受气候影响。

为了将全球平均升温控制在《巴黎协定》规定的1.5摄氏度安全限度内，需要采取集体行动、提供政治领导和融资。然而，审慎的风险管理要求针对与不同程度变暖相关的一系列负面结果做好准备，并有效管理意外的并发威胁，如目前的COVID-19危机。

要点：

- 人类引起的气候变化正在导致每个区域都出现极端天气和气候。
- 到21世纪30年代初，全球变暖可能会增加1.5摄氏度，比预测的时间要早得多。
- 气候变暖将导致热浪增加，暖季延长，冷季缩短，洪水和干旱更加严重。
- 全球变暖每增加一个刻度，极端天气的变化就会更大。全球气温每升高1°C，极端日降水事件可能会加剧约7%。

最近发布的气专委第六次评估报告中的这些结论表明，迫切需要通过快速实施《仙台框架》来加快行动，以避免与气候相关的灾害风险。

挑战

1. 目前的减灾轨迹正在导致无法控制的灾害风险

气候变化增加了危害发生的频率和强度，增加了社区和个人的暴露度和脆弱性，以及增加了对水和食物安全的压力。按照目前的趋势，全球升温可能会达到3度或更高。目前的减排措施是不够的。碳排放的持续增加将导致不可逆转的变化，包括突破“临界点”影响阈值的可能性，如生态系统崩溃。

2. 对风险指引型适应的投资滞后

无视风险的规划可能——在某些情况下已经发生了——制造新的风险并导致适应不良。需要彻底扩大适应措施的规模，并采取全面的方法对所有危害进行风险分析和管理。目前的风险分析方法不足以促成有效的预防和预测行动，无法减少气候相关灾害造成的人道主义影响。

3. 管理长期影响和残余风险的行动不足

气候危机的影响（如海平面上升或海洋酸化）是日益严峻的全球性挑战，在当前的发展规划中没有得到充分解决。这种不考虑风险的做法阻碍了规划，并因此低估了快速气候行动的成本效益。极端天气事件的数量持续增加，并可能对人口流离失所、丧失生计、获得保健服务和其他基本服务造成巨大的影响。

4. 投资和金融系统不合时宜

金融系统需要更好地量化其资产在这个气候变化时代的保值程度。低估气候风险是长期投资者和包括保险、养老基金、基础设施和农业在内的部门特别关注的一个问题。

5. 气候变化和灾害正在加剧不平等现象

气候变化、脆弱性和不平等在恶性循环中相互作用：弱势群体不成比例地遭受气候变化的不利影响，这削弱了他们减少暴露、避免潜在影响、应对气候和灾害影响并从中恢复的能力，从而进一步加剧了不平等现象。

政策建议

1. 激发政治领导力和势头

- 确保世界在未来的气候中安全无虞，是政府可以提供的最好的公共产品。二十国集团加紧行动，减少温室气体排放以达到1.5摄氏度的目标，必须成为全球优先事项。防灾和减灾需要成为这些工作的核心。
- 政府的政策、计划和方案必须精心设计，能够在各种风险情景下运作。政府需要改进气候和灾害风险分析，以更好地考虑系统性风险、连锁影响以及各种气候情景造成的中长期影响。成本效益分析必须考虑到未来灾害影响的实际预计成本。一旦考虑到外部因素的成本，大多数对适应气候变化和减灾的投资都具有良好的商业意义。
- 减灾界在管理极端事件和减少与潜在气候相关的灾害风险方面有几十年的经验。需要利用他们的经验来规划和推广适应行动。

2. 扩大灾害和气候风险综合管理的规模

- 灾害和气候风险综合管理是发展规划的核心，包括能源、工业、土地、生态和城市系统中的发展规划。以风险为中心的方针应纳入国家适应计划，适应和气候信息应纳入国家和地方减灾战略。
- 国家适应计划、国家自主贡献、国家和地方发展计划、空间和部门规划进程都需要应用全面的风险管理原则，并考虑权衡和协同效益将如何影响潜在的系统性风险，如大流行病和流离失所。
- 迫切需要改进适应和风险管理的指标，以衡量气候紧急事件在多大程度上侵蚀了恢复力并妨碍实现可持续发展目标和《仙台框架》目标。完善预防和风险管理，可以最大限度地减少不利影响，并为改造制度和社会创造机会。灾害风险管理和适应计划应以历史灾害趋势和未来气候及灾害风险预测的分析为依据。

3. 赋予社区权力，动员社会，确保不让任何人掉队

- 性别化的角色、责任、获得资源的机会和决策权意味着妇女和男子以不同方式促使气候变化。男女受气候变化影响的程度不同，对气候变化影响的反应也不同。性别对人们在气候变化和灾害方面的体验有着强大的影响，而性别平等和增强妇女权能是变革的强大杠杆。在制定和实施气候变化和灾害风险管理政策、战略和方案时纳入性别分析，对于防止气候变化导致的不平等现象扩大至关重要。
- 有必要制定一个关于气候变化的新的“社会契约”，规定政府、城市、私营部门和其他行为者的责任以及对它们的期望。

4. 投资建设可持续的、有韧性的基础设施系统

- 在确定基础设施资产的优先次序、规划、设计、建造和运营基础设施资产时应考虑到气候变化和潜在的灾害。通过基础设施系统提供服务（能源、水、卫生等）时也应考虑到潜在的气候和灾害相关的干扰。
- 建设低碳基础设施和改造基础设施需要大量投资。全面的风险评估应该为此类投资提供指引，以确保它们具有弹性，不会造成或加剧未来的风险。
- 推广基于自然的解决方案、实现土地退化零增长、恢复海洋、阻止生物多样性丧失和优先考虑可持续的生态系统管理，将是成功的关键。

5. 促进创新投资和融资机制

- 实现1.5摄氏度目标所需的转型将对各经济体和社会产生广泛影响。政府和非国家利益攸关方应履行公平分配气候资金的承诺，以支持减排和风险指引型适应行动。
- 对预算和支出流进行风险标记和跟踪，可以更清楚地了解各国应该支出多少，哪些领域正在被优先考虑，以及更好地衡量减灾和适应方法。
- 投资于更好地理解风险和量化风险有助于对风险进行定价，进而为融资和投资决策提供依据。这应该辅之以改进的公共和私人金融监管和风险披露机制，以更好地考虑气候和灾害风险。
- COVID-19疫情后的一揽子刺激计划应促进更绿色的经济增长，取消化石燃料补贴，避免放松环境管制，并解决主要的灾害风险驱动因素。
- 社会保护需要充当实施一系列适应和减灾方案的有效工具。此类举措应具有应对冲击的能力和普遍性，以减少脆弱性，提供收入保护，并作为一种事前救助机制。
- 应扩大融资工具和分层融资机制的规模，以加强预防和预测行动。
- 应利用与私营部门的伙伴关系，共同开发创新的金融工具，包括通过债券、保险产品和其他应急融资机制来管理残余风险。激励措施和监管机制应促进行动，加快投资途径，作为向低碳、有弹性的经济过渡的一部分。

6. 通过科学、证据和有效沟通确保行为的改变

- 应完善科学知识和证据，以便更好地为各类计划和政策提供依据，同时应加强与社区的沟通以及社区内部的沟通，作为知识和行为之间的有效桥梁。社区应该能够方便地获得关于气候风险、相关影响和不作为的代价的信息，以便更好地认识其行动的影响。
- 所有的风险信息（包括预警）都应该以影响为基础，以便更好地理解并触发行动。