



## 小型国家面临自然灾害和气候变化的重大挑战



作者：[张涛](#)

2016 年 12 月 22 日

在自然灾害和气候变化面前，小型国家远比其他国家更为脆弱。平均而言，灾害每年给小型国家（人口少于 150 万人的经济体）带来的损失（占 GDP 比重）是大型国家的 4 倍以上。这些国家无论是内陆国还是小型岛屿国，都亟需一系列措施来应对灾难，不仅包括采取更好的灾难应对措施，还应更加关注降低和防范风险。

在一份[最新研究](#)中，我们关注了小型国家所面临的独特挑战，指出了各国和国际社会应如何帮助这些国家防灾抗灾。

### 暴露在自然环境的风险之中

近期，我在出访亚洲期间拜访了斐济和瓦努阿图，并震惊于风暴造成的超大规模的破坏程度以及对经济体的巨大影响。到底是什么令其如此脆弱？

许多小型国家都地处高风险地区，如台风、飓风、地震的高发区。例如，我刚刚访问的位于太平洋的瓦努阿图，就曾于 2015 年遭遇了破坏性飓风的袭击，萨摩亚在 2013 年也遭受了类似的经历。在加勒比地区，多米尼加、圣卢西亚和圣文森特和格林纳丁斯等国自 2010 年以来也都遭受了风暴的严重破坏。

对于陆地面积辽阔的国家而言，即使灾害可能重创某一区域，但大部分地区仍会安然无恙。

但若是小型岛屿遭受飓风袭击，其所有的作物、房屋和其他基础设施都将遭到破坏。相对于其经济及资源规模而言，这会放大灾害的严重程度。行政管理能力也是小型国家存在的一个问题，这些国家用于风险管理规划的收入往往更低、公务人员数量也更少。

此外，四分之三的小型国家为岛屿或由分布广泛的多个岛屿组成。这些小型岛屿经济体在气候变化造成的海平面上升面前极为脆弱。

我们的分析显示，这些脆弱性会带来巨大的损失。

对于小型国家而言，十次灾害中约有一次造成的损失超过其 GDP 的 30%，而大型国家中此类灾害造成的损失仅不到百分之一。灾害每年给小型国家带来的平均成本几乎占到其 GDP 的 2% 左右。这些国家对自然灾害的风险敞口更大，这不可避免地造成了公共财政恶化，投资减少，增长前景减弱以及贫困加剧。

更糟的是，在未来一代人的时间里，三分之一的小型国家在气候变化面前都将极其脆弱。而这些国家通常没有资源来投资于那些有助于其适应气候变化的成本高昂的项目。

## 增强抵御能力

政府如何才能减少自然灾害的影响？

各国可以采取多种积极主动的措施，减少自然灾害带来的生命财产损失。这包括识别并定量分析造成脆弱性的主要因素，投资那些降低风险的基础设施和项目。对于无法避免的风险，这些国家应该制定应急性的行动计划和融资安排。

基金组织可以在灾害风险管理的经济层面对成员国提供帮助。例如，基金组织可帮助设计预算管理、公共投资和公共借款的框架。我们也可以在哪些领域分享最佳做法，提高政策制定者的能力。在斐济首都苏瓦，我亲眼见证了基金组织太平洋金融技术援助中心为这一地区开展的工作。

但是，要完全避免风险是不可能的。所以，当灾害发生时，成员国可以获得基金组织的资金援助。我们的[快速信贷](#)和[快速融资工具](#)（小型国家已在使用这些工具）为灾后融资提供了快速通道。例如，瓦努阿图在 2015 年遭受飓风“帕姆”冲击后曾经使用这两个工具，萨摩亚也是如此（2009 年的地震和海啸之后以及 2013 年的飓风之后）。多米尼加等其他小型国家也多次使用了这些工具（2008 年至 2015 年期间使用了 4 次）。

我们期待通过这些融资工具进一步加大对小型国家的支持力度。但目前，比起这些国家可能面临的灾害而言，这些便利安排的年度借款上限都较小。这也是为什么近期基金组织执董会表示，将考虑自 2017 年初起提高那些可能遭受严重灾害国家的借款限额。

小型国家在[《巴黎协议》](#)下为应对气候变化做出贡献，而我们也可就与它们开展合作。在各国通过碳税及能源补贴改革降低碳排放的计划中，宏观经济政策可以发挥出重要的作用。宏观经济政策能有效管理那些用于减少风险的成本高昂的公共投资，从而有助于有关国家根据气候变化进行调整。作为试点，基金组织准备对小型国家气候变化政策的宏观经济方面进行评估。这些评估有助于展现小型国家所作的政策努力，使其更好运用全球气候资金。

我们还将继续与世界银行等机构保持沟通和密切合作，它们在自然灾害和气候变化方面拥有重要的专业知识，可以与我们的宏观经济工作形成互补。

考虑自然灾害的极难预测性，基金组织致力于灵活应对成员国不断变化的需求。

\*\*\*\*\*

张涛先生于 2016 年 8 月 22 日出任基金组织副总裁一职。他曾担任中国人民银行副行长、基金组织中国执行董事（2011 年至 2015 年）等职务，拥有广博的国际经济知识和包括国际金融机构在内的政策制定经验。

在担任副行长之前，张涛先生曾在中国人民银行出任多个高级职位，包括条法司司长、国际司司长、调统司司长等。张涛先生还曾在世界银行（1995年至1997年）和亚洲开发银行（1997年至2004年）工作。

张涛先生拥有加州大学圣克鲁兹分校国际经济学硕士及博士学位、北京清华大学电气工程学士和金融学硕士学位。