

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第五届亚太可持续发展问题论坛**

2018 年 3 月 28 日至 30 日，曼谷

临时议程\*\* 项目 2

**关于《2030 年可持续发展议程》的  
后续落实和评估的区域观点****关于变革迈向可持续和有复原力的社会的区域和次区域  
观点****秘书处的说明\*\*\*****摘要**

本文件旨在推动开展对话探讨本区域是否准备好应对日益复杂的风险状况，重点关注所需要的具体复原能力，以便不仅要适应、还要实现《2030 年可持续发展议程》中提出的变革。文件介绍了可持续发展目标中对复原力的阐述以及本区域不断变化的风险状况的主要驱动因素，包括次区域的观点。采取了贸易网络、粮食系统和气候变化方面的定量分析对所探讨的各种概念加以说明。经验分析表明，本区域 73% 的关键粮食贸易网络正显示出复原力特征下降的迹象。报告最后就加强复原能力、根据《2030 年议程》推动实现变革提出建议。

**一. 导言**

1. 本文件介绍了对于 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛主题“变革迈向可持续和有复原力的社会”的区域和次区域观点。
2. 本文件旨在推动开展对话探讨本区域是否准备好应对日益复杂的风险状况以及所需要的具体复原能力，以便不仅要适应、还要实现《2030 年可持

\* 因技术原因于 2018 年 2 月 27 日重新散发。

\*\* ESCAP/RFSD/2018/L. 1。

\*\*\* 本文件延迟提交，因为需要收入更多的投入。

发展议程》中预见的变革。其中分析内容部分借鉴了亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、亚洲开发银行(亚行)和联合国开发计划署(开发计划署)联合编写的一份用于 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛区域筹备工作的报告的框架和讨论。

3. 本报告侧重于复原力作为系统特征之一，并提议采用一种分析框架探讨变革迈向可持续和有复原力的社会的主题，分三步走：首先，确定风险的起源和驱动因素以及这些风险如何相互影响；第二，分析新出现的风险如何影响到社会不同关键系统(如粮食系统以及经济和金融系统)，以及哪些社会阶层最容易受到这些风险升高的影响；最后，确定需要加强哪些复原能力以应对具体风险以及为此需要的适当政策措施。这种分三步走的分析框架协助指导了次区域一级的审议工作，<sup>1</sup> 并可有助于国家和社区努力加强复原力。

4. 本文件由五个部分组成。第一部分是导言。第二部分将亚洲及太平洋复原力概念置于《2030 年议程》背景之下。第三部分介绍了上文概述的分析框架，并举例说明了本区域采取的政策干预措施。第四部分介绍了将分析框架应用于本区域粮食系统的案例，以便向决策者展现其价值。第五部分探讨如何增强变革能力(这种能力在本区域甚至最发达社会也常常缺乏)，并提出了能力建设的实际措施建议。重点放在建设变革能力，这符合 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛主题。此外，还回应了利益攸关方在次区域讨论期间提出的具体要求，即确定加强社区变革能力的切实可行方法。

## 二. 复原力与《2030 年议程》

5. 在《2030 年议程》的背景下，复原力指的是人类系统承受可能发生的危险并从中恢复的能力。这种危害可包括因自然、经济和人为危机造成的广泛影响，从危及粮食安全的干旱到加剧贫穷的金融不稳定和人口变化。本区域有多起成功范例，它们或是表现出、或是提高了应对经济、社会和环境层面相关风险的复原力，为本区域围绕复原力主题开展相互学习和交流经验提供了空间(更多例子见方框及第三部分)。

<sup>1</sup> 为筹备第五届亚太可持续发展问题论坛，亚太经社会协助举办了五次多方利益攸关方次区域讨论会。这些活动分别于 2017 年 9 月 27 日至 28 日在哈萨克斯坦阿拉木图、2017 年 10 月 10 日至 11 日在北京、2017 年 10 月 18 日至 19 日在曼谷、2017 年 11 月 1 日至 2 日在阿皮亚以及 2017 年 11 月 1 日至 2 日在加德满都举行，政府官员、民间社会、学术界和商界代表出席了这些活动。

方框：

## 亚洲及太平洋有关复原力建设的选定成功范例

### 本区域以非凡的复原力应对 2008 年全球经济和金融危机

2008 年爆发全球经济和金融危机期间，亚洲是表现出强大复原力的区域之一。其主要原因之一是本区域从 1997 年亚洲金融危机吸取了经验教训，得以加强国家和区域一级的预警系统和机构，从而提高了本区域预防和抵御冲击的能力。此外，一些国家开始加强宏观审慎政策并以此作为金融稳定工具包的组成部分，全面修订其金融条例并大大加强对金融机构的监督。这些措施有助于在 2008 年全球金融危机之前就降低了住户和企业承受的风险。这些改革还使各经济体更有能力应对更多的跨界资本流动、进一步融入世界其他地区、更加动荡的外部条件以及更大的风险溢价所带来的种种新生风险。<sup>a</sup> 然而，全球危机暴露出其他全球脆弱性和系统弱点，都对亚洲产生影响。

### 建立抵御传染病的能力，大韩民国

虽然大韩民国政府在 2015 年控制中东呼吸综合症爆发的初期有些手忙脚乱，但它利用这一爆发事件作为途径改变其应对任何传染病风险的准备状态。根据与国民议会、卫生专家组、世界卫生组织和其他利益攸关方的全面协商结果，政府于 2015 年 9 月制定了 48 项改革措施，旨在加强其预防、发现和应对类似中东呼吸综合征等新出现的传染病威胁和公共卫生紧急情况的能力。改革举措的重点在于最先进的入境检疫点系统；快速有效的应急反应；投资于控制疾病感染；传染病的治理转变；创造有利环境减少医疗机构内部的感染。政府将其从这次事件中吸取的经验教训转化为加强复原力的具体行动，不仅修订了立法而且加快了供资和立法执行工作。<sup>b</sup>

### 多种灾害预警系统

非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统为一政府间机构，由 30 多个成员国和合作国家所拥有并管理。它于 2009 年成立，由亚太经社会印度洋和东南亚国家防范海啸、灾害和气候变化多方捐助者信托基金提供支助，帮助成员国以远远低于单个预警系统所花费的成本收集信息，特别是针对高影响、低频发灾害。其服务范围包括本地化和专门定制的恶劣天气和近期天气信息，以协助安排应急规划。它还物流规划提供中期天气信息，并为资源规划和管理提供长期气候展望。此外，该系统还分析气候变异和变化的风险，确定风险管理和适应的备选办法，并开发新一代风险信息产品。它还提供决策支持工具，包括风险评估和解释，并将预警信息转化为影响展望和应对选项。它不失为提高抵御新出现风险能力的区域举措的良好范例。

<sup>a</sup> Jeasakul, Phakawa Cheng Hoon Lim, Erik Lundback, “Why Was Asia Resilient? Lessons from the Past and for the Future” 国际货币基金组织工作文件 No. WP/14/38(华盛顿特区，国际货币基金，2014 年)。

<sup>b</sup> 韩国政府卫生与福利部，“*The 2015 MERS Outbreak in the Republic of Korea: Learning from MERS*”(2015 年)(只有韩文版)。可查询：<http://www.cdc.go.kr/CDC/intro/CdcKrIntro0101.jsp?menuIds=HOME001-MNU1154-MNU0005-MNU0010&cid=70039>。

6. 若干可持续发展目标的具体目标和执行手段中明确提到复原能力，包括增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力(具体目标 1.5)，推广具有抗灾能力的农作方法(具体目标 2.4)，投资于具有抵御灾害能力的基础设施(具体目标 9.1 和执行手段 9.a)，建设具有复原力的城市和人类住区(执行手段 11.b 和 11.c)，加强抵御气候相关灾害和自然灾害的能力(具体目标 13.1)，以及加强海洋和沿海生态系统的复原力(具体目标 14.2)。缺乏监测这些具体目标进展情况的数据是一项重大挑战，这突出表明分类数据对于实现不让任何一个人掉队的宏伟目标非常重要。关于亚太区域在这些具体目标和执行手段方面的情况，以下段落作了一些重点介绍。

7. 虽然过去几十年里亚洲及太平洋减少贫穷取得了相当大的进展，但本区域必须加紧努力增强社会所有群体抵御贫穷和社会不利处境的风险的能力。生活在最不发达国家的人即使有工作但仍面临 60% 的贫穷风险(相比之下整个亚太区域为 12%)，而且领取社会保险福利的可能性低 10 倍。<sup>2</sup>

8. 本区域许多国家需要更加重视粮食安全和粮食系统多样化以及农业部门的增长。2000 年至 2013 年期间，最不发达国家对粮食安全来说至关重要的农业生产率仅增加了 31%，而这一数字在高收入国家则翻了一番，进一步扩大了差距。<sup>2</sup> 2000 年至 2013 年期间，因土地退化和改作其他用途总共损失了 9 000 万公顷农田，而且本区域每公顷矿物肥料的使用率居世界之首。<sup>3</sup> 此外，近年来农业遭受自然灾害影响首当其冲，几乎吸收了因此造成的整体经济影响的 17%。由于农业通过需求和生产与工业和服务业相联系，产出的减少会进一步减缓整体经济增长。<sup>4</sup>

9. 本区域的基础设施需求多种多样，数额巨大；预计 2016 年至 2030 年期间，本区域发展中成员国的需求量预计达到约 26 万亿美元，特别是在电力和交通运输方面。<sup>3</sup> 为使这些基础设施适应气候，每年还需再有 410 亿美元投资。本区域仍有约 5.6 亿人生活在贫民窟，住房质量低下，居住状况不安全，缺少安全饮水和卫生设施。<sup>3</sup> 本区域深受气候变化影响，再加上环境退化和城市化管理不善，这些都威胁到可持续发展努力，破坏重要的生态系统，并且造成污染为害健康，威胁到粮食安全，致使城乡资源需求发生冲突，以及不平等现象加剧。

10. 灾害的影响对本区域的经济增长持续造成破坏，近几十年来成本增加了四倍而达到占国内生产总值约 0.4%。<sup>4</sup> 本区域迅速出现的、但基本上不可持

<sup>2</sup> 亚太经社会。《2016 年亚洲及太平洋统计年鉴：可持续发展目标基线报告》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.1)。可查询：[www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP\\_SYB2016\\_SDG\\_baseline\\_report.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP_SYB2016_SDG_baseline_report.pdf)。

<sup>3</sup> 亚太经社会、亚行和开发计划署(2017 年)。《亚太可持续发展目标展望》。(2017 年，曼谷)。可查询：[www.adb.org/sites/default/files/publication/232871/asia-pacific-sdgoutlook-2017.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/232871/asia-pacific-sdgoutlook-2017.pdf)。

<sup>4</sup> 《2017 年亚太灾害报告：不让任何一个人掉队——提高抗灾能力，促进可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.16)。可查询：[www.unescap.org/sites/default/files/publications/0\\_Disaster%20Report%202017%20High%20res.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/publications/0_Disaster%20Report%202017%20High%20res.pdf)。

续的经济增长增加了民众和资产遭受自然灾害的风险，本区域原本就比其他区域遭受更频繁和更严重的自然灾害，因此又增添了风险。尽管亚洲及太平洋是世界上最容易发生灾害的区域，但只有三分之一的亚太国家报告订立了减少灾害风险战略，而且因气候相关灾害造成的死亡人数仍然高出全球平均数 20 倍。因此迫切需要采取措施提高抗灾能力。

11. 尽管自 2000 年以来，整个区域得到保护的总体领水的比例在国家层面增加到平均为 31%，主要是在小岛屿国家，仍然必须大大加快努力增强海洋和沿海生态系统的复原力。<sup>2</sup> 仅在珊瑚三角区，就有 85% 以上的珊瑚礁就因过度捕捞和污染等当地压力而遭受威胁(全球平均数为 60%)，再加上海洋变暖和珊瑚漂白造成的压力，这一比例增加到惊人的 90%(全球平均数为 75%)。<sup>5</sup>

### 三. 建立人类系统的复原力：用于指导决策的分析框架

12. 一个具有复原力的社会不仅仅试图应对破坏和危机并且努力恢复系统平衡，而且还要试图制定解决办法、保障措施和风险管理战略并且使系统处于一种新状态以应对当前和未来挑战。复原力包括个人、社区、企业、地方市场及各种系统所具备的、面临压力和冲击时的生存、适应和增长能力，将风险转化为机会、甚至在情况需要时实行转型。因此，复原力也为理解和制定可持续转型战略提供了基础。

13. 然而，对不同领域和部门以及不同决策者而言，落实复原力概念往往相当具有挑战性。这里建议的分析框架从决策者的角度处理复原力与可持续发展之间的联系，采取分三步走的进程。第一步是确定社会新的和正在出现的风险的来源。第二，搞清楚这些风险将影响到哪些社会关键系统以及哪些人最容易遭受这些系统面临的潜在风险影响。第三，决策者应制定政策应对措施加强某些具体的复原能力，以增强社会应对新出现风险的复原力。

#### (一) 亚太区域的风险来源是什么？

14. 亚太区域面临着外部和内部趋势，它们既可能具有风险和挑战、同时又创造了机遇。这些基本驱动因素独立于政治决策范畴，而且有时难以左右；可以称其为大趋势，它们为建设复原力和追求实现可持续发展目标提供了背景。

15. 以前在区域一级探讨过这些驱动因素，其中包括人口变化、城乡过渡、日益增长的自然资源需求和日益严重的污染、区域经济合作和一体化、气候变化和技术进步。<sup>6</sup> 它们可以带来重要机会，帮助各国实现可持续发展目

<sup>5</sup> 世界资源研究所，“Reefs at Risk Revisited in the Coral Triangle(华盛顿特区，2012 年)。可查阅：[www.wri.org/sites/default/files/pdf/reefs\\_at\\_risk\\_revisited\\_coral\\_triangle.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/pdf/reefs_at_risk_revisited_coral_triangle.pdf)。

<sup>6</sup> 关于这些大趋势的讨论，见亚太经社会、亚行和开发署：《在不断变化的亚太区域消除贫穷，促进繁荣》(2017 年，曼谷)。

标。与此同时，预计这些大趋势中的每一个都将对社会、粮食、能源和其他系统构成风险；这些风险尤其威胁到社会最弱势群体。

16. 除了这些驱动因素直接造成的风险之外，它们与其他驱动因素的交织和互动正在从根本上改变了本区域的风险状况。更广泛的发展趋势、种种冲击和内部风险因素之间相互作用，导致出现越来越复杂和难以预测的结果。由于贸易网络和全球价值链日益一体化，原本局部化的风险现在可成为全球性危机。例如，2007–2008 年本区域部分地区发生的极端天气和灾害导致小麦减产，致使世界范围各种粮食商品价格上涨。这使许多国家持续不断的政治危机更加恶化，有 48 个国家爆发了粮食抗议和骚乱。<sup>7</sup>

## (二) 哪些系统和社区最容易受到新出现风险的影响？

17. 要更好地理解这些大趋势如何对社会构成日益复杂的风险，一个方法就是研究它们对关键人类系统的影响，这些系统的共存对社会的运作至关重要。其中一些主要构成是经济系统(决定社会的资源分配)、金融系统(包括金融资源的交换和流通)、社会系统(包括教育、卫生和社会保障)、供应系统(包括粮食、能源、水和其他重要供应要素)以及更为广泛的环境系统。所有这些制度都是相互联系的；它们为了社会的运作而相互支助互相辅佐。社会更广泛的监管制度(包括政治安排、法律安排、文化规范、科学知识和交流制度)，负责管理大多数这些制度之间的相互联系和互动。

18. 所有次区域的讨论中都强调了各种驱动因素和趋势对关键人类系统构成的种种风险的相互关联性质。一个例子就是人口变化、特别是老龄化和人口减少对社会系统的影响。另一个例子是城乡过渡，这往往与城市青年人口激增有关。如果青年人面临失业、处于不稳定或非正规工作环境，无法为城市经济作出财政贡献，这就视为对金融系统构成风险。第三个例子是，日益加剧使用自然资源使得污染加重，威胁到环境系统并影响到供应系统。第四个例子是气候变化预计将对人类系统产生深远影响。人们认为，尤其是粮食系统和社会系统遭受的影响关系到、并可能造成冲突和安全风险。最后，区域经济一体化带来了更多的廉价和不健康食品选择。受饮食模式变化所驱动，本区域很多国家非传染病激增程度令人惊诧，对一些国家的卫生系统造成越来越大的压力。

19. 这些风险对不同人类系统的影响将对社会不同群体产生不同程度的影响。它们可能会加深和恶化一些国家原先存在的社会脆弱性(如，南亚种姓歧视)，影响到偏远的农村社区或沿海社区(如，造成 2005 年海啸后东南亚大量渔民流离失所以及为旅游业目的重新分配土地)。受负面影响最大的群体包括青年、老年人、土著人口、城市非正规部门移民、非熟练和非正规工人、残疾人、妇女、儿童、男女同性恋、双性恋和跨性别者。由于种种影响

<sup>7</sup> Cullen Hendrix 和 Henk-Jan Brinkman, “Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks”, *Stability: International Journal of Security and Development*, (2013 年 6 月)。

交叉重叠，一些弱势群体更容易遭受复杂风险。因此必须加强面临日益复杂风险状况的社区和群体的复原力。

20. 例如，在所有五个次区域，已确定城市非正规部门移民、特别是生活在贫民窟的移民，在关键人类系统面临新出现的风险方面遭受的影响最大。虽然亚洲及太平洋居住在城市贫民窟的总人口比例低于 20 年前，但绝对数字继续上升。<sup>8</sup> 贫民窟居民更容易受到气候变化无常的影响，因为非正规住区往往位于更易受极端天气事件影响的街区。亚洲及太平洋近 5 亿城市居民生活在沿海地区，更容易受风暴潮和海平面上升的影响。据估计，亚洲及太平洋多达 7 700 万城市居民有可能因气候变化影响而重新陷入贫困。<sup>9</sup> 与此同时，面对关键环境和供应系统(特别是水和空气)遭受日益严重的污染影响，这些贫民窟居民最为缺乏保护。<sup>10</sup>

### (三) 围绕能力制定复原力对策

21. 一旦确定了风险驱动因素以及遭受其影响的关键人类系统和最易受其影响的群体，就需要制定政策和干预措施以加强复原力。旨在加强复原能力的政策和体制干预措施是促使复原力发挥作用的重要手段之一。<sup>11</sup> 文献中普遍强调了四种复原能力，它们可以为国家、区域和次区域的应对工作提供信息：吸收能力、预期能力、适应能力和变革能力。<sup>12</sup> 以下段落将界定这些能力并介绍本区域如何加强这些能力的实例。

#### 1. 吸收能力

22. 吸收能力是指社会系统吸收和应对冲击和压力影响的能力。这是指社会系统主要利用现有技能和资源管理不利条件并从中恢复的能力。各种形式的资本，无论是人力、社会、制成品、金融或是自然资本，其存量越高，某种特定冲击对社会可支配资源的供应和多样性的长期影响就越小。

<sup>8</sup> 亚太经社会、亚行和开发署：《在不断变化的亚太区域消除贫穷，促进繁荣》(2017 年，曼谷)。

<sup>9</sup> 世界银行“城市发展”，2018 年 1 月 2 日。可查阅：[worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1](http://worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1)。

<sup>10</sup> Marife M. Ballesteros, “Linking poverty and the environment: evidence from slums in Philippine cities”, PIDS 讨论文件系列 No. 2010-33 (马卡蒂市，菲律宾发展研究所，2010 年)。可查阅：<https://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps1033.pdf>。

<sup>11</sup> Christopher Béné 和其他, “Resilience: new utopia or new tyranny? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes”, IDS 工作文件, 第 2012 卷, No.405 (发展研究所, 联合王国布莱顿, 2012 年)。

<sup>12</sup> Aditya V. Bahadur 和其他, “The 3As: tracking resilience across BRACED”, BRACED Working Paper(BRACED, 伦敦, 2015 年)。可查阅：[www.farmafrica.org/downloads/braced.pdf](http://www.farmafrica.org/downloads/braced.pdf)。

23. 社会保护计划在加强吸收能力方面可发挥重要作用，因为，举例来说，它使消费和资本更加顺畅，并维持政治和社会稳定。印度的圣雄甘地国家农村就业保障计划等工作福利方案保障每年规定天数的就业就是一例，说明这种政策可以加强个人吸收能力、同时又建立生产性公共基础设施。<sup>13</sup>

## 2. 预期能力

24. 预期能力是指社会系统通过准备和规划以预测和减少冲击影响的能力。这体现在某个事件发生前采取行动以避免动乱，为此或是避免或减少暴露，或是尽量减少遭受具体干扰的脆弱性。本区域业已针对自然灾害和其他类型灾害建立了预期能力，包括为此开展脆弱性评估、预警系统、排斥性测绘和包容性监测工具、评估地震破坏、设立专门工作队、制定减少灾害风险准备和应对计划以及开展次区域合作支持最边缘化社区。

25. 加强预测能力的成功例子包括建立预警系统，如非洲和亚洲多种灾害区域综合预警系统(见方框)，以及太平洋国家为预测气候变化带来的风险而建立的预警系统。同时，建立适当的通信渠道以便有效交流所收集的信息，是建设预期能力的一个必要因素。例如，菲律宾每年会复发登革热，因此向住户分发海报介绍预防办法；调查发现这有助于在短短时间内将登革热减少了60.5%。<sup>14</sup>

## 3. 适应能力

26. 适应能力是指社会系统(例如住户、社区或国家)适应多重、长期和未来风险的能力，以及在灾害发生后借鉴和完善应对能力的的能力。它描述了即使在条件已经改变或即将改变的情况下，也能够作出有目的和有计划的决定以实现期望状态的能力。在次区域协商中，强调了传统知识、教育和专门知识可以用于建立适应和吸收能力。例如，建设适应能力包括作物和牲畜多样化以适应气候变化的影响，并且更快地适应和扩大防治污染的新技术。

27. 亚太经社会的研究表明(见图一)，许多对气候变化相关风险适应能力较低的国家<sup>15</sup> 也是最容易遭受这些风险的国家(右下方象限)。处于这一状况的国家需要采取紧急措施建设适应能力和其他相关能力以加强其复原力。

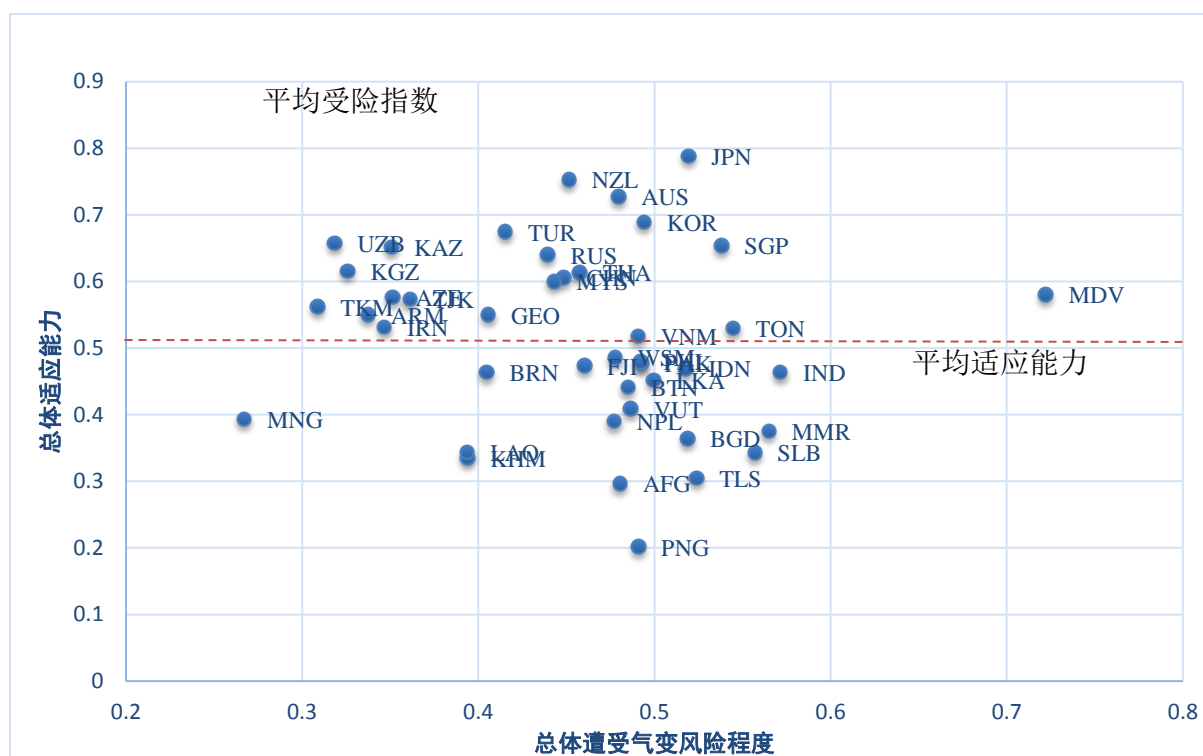
<sup>13</sup> Dave Steinbach 和其他，“Aligning Social Protection and Climate Resilience: A Case Study of MGNREGA and MGNREGA-EB in Andhra Pradesh”(国际环境与发展研究所，伦敦，2016年)。可查阅：<http://pubs.iied.org/10156IIED>。

<sup>14</sup> “Case study: how the Manila Department of Health fought dengue fever”，Campaign(香港)，2012年9月25日。可查询：[www.campaignasia.com/article/case-study-how-the-manila-department-of-health-fought-dengue-fever/316804](http://www.campaignasia.com/article/case-study-how-the-manila-department-of-health-fought-dengue-fever/316804)。

<sup>15</sup> 适应能力是按照健康、粮食、生境、水、基础设施和生态系统这些人类系统的总体适应能力加以衡量。



图一  
适应能力水平与总体遭受气候变化风险的程度



**资料来源：**亚太经社会根据巴黎圣母院大学 2016 年全球适应指数数据集的数据计算。可查阅：<https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>。

**注：**AFG, 阿富汗; ARM, 亚美尼亚; AUS, 澳大利亚; AZE, 阿塞拜疆; BGD, 孟加拉国; BTN, 不丹; BRN, 文莱达鲁萨兰国; CHN, 中国; FJI, 斐济; GEO, 格鲁吉亚; IDN, 印度尼西亚; IND, 印度; IRN, 伊朗伊斯兰共和国; JPN, 日本; KAZ, 哈萨克斯坦; KGZ, 吉尔吉斯斯坦; KHM, 柬埔寨; KOR, 大韩民国; LAO, 老挝人民民主共和国; LKA, 斯里兰卡; MDV, 马尔代夫; MMR, 缅甸; MNG, 蒙古; MYS, 马来西亚; NPL, 尼泊尔; NZL, 新西兰; PAK, 巴基斯坦; PHL, 菲律宾; PNG, 巴布亚新几内亚; RUS, 俄罗斯联邦; SGP, 新加坡; SLB, 所罗门群岛; THA, 泰国; TJK, 塔吉克斯坦; TKM, 土库曼斯坦; TLS, 东帝汶; TON, 汤加; TUR, 土耳其; UZB, 乌兹别克斯坦; VNM, 越南; VUT, 瓦努阿图; WSM, 萨摩亚。

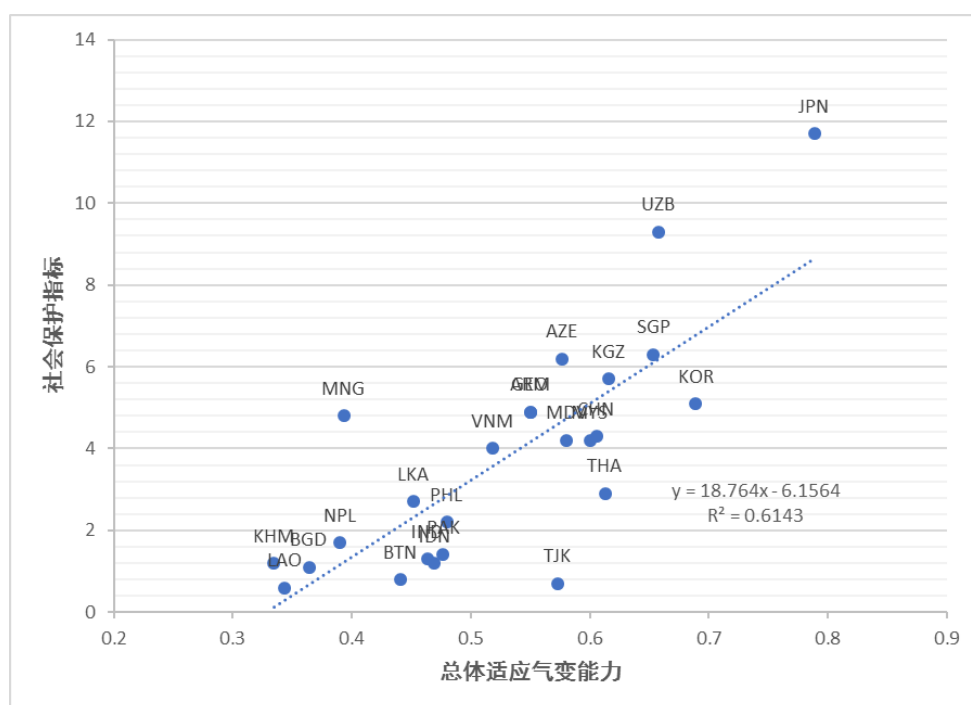
28. 有针对性的社会保护政策可以成为各国政府加强最弱势群体适应能力的有用工具。加强复原力能力需要广泛的机构能力和系统特征。为了说明这一点，图二显示了国家社会保护指数水平与其应对气候变化风险的总体适应能力之间有着极为密切相关性。例如，在农业等受气候变化和环境退化风险影响的部门，对农民提供技能发展方案以改进其适应能力至关重要。塔吉克斯坦对农民进行培训活动，涉及有关气候抗御力的、有利于农业生物多样性做法、财政管理和提供小额信贷，结果是提高了农民的适应能力。<sup>16</sup> 中国应用

<sup>16</sup> Lisa Dougherty-Choux 和其他, “Adapting from the Ground Up: Enabling Small Businesses in Developing Countries to Adapt to Climate Change” (世界资源研究所, 华盛顿特区, 2015 年)。

适当技术促进水资源保护，<sup>17</sup> 以及伊朗伊斯兰共和国推广新的水管理技术，<sup>18</sup> 也有助于加强适应能力、特别是农业部门的适应能力。此外，执行国家适应计划和行动计划是加强关键部门和系统应对气候变化风险的适应能力的途径。最后，通过促进非农活动实现收入来源多样化，提高了孟加拉国容易遭受洪灾的社区的适应能力。<sup>19</sup>

图二

## 亚洲及太平洋经济社会委员会成员国气候变化适应能力水平与社会保护的提供情况



**资料来源：**亚太经社会根据巴黎圣母院大学 2016 年全球适应指数数据集，可查阅：<https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>；以及亚行《社会保护指标：评估亚洲结果》（2016 年，马尼拉）的数据进行计算。

## 4. 变革能力

29. 变革能力是指有意识地改变那些造成风险、脆弱性和不平等现象的系统的能力。变革能力使行动可促成必要时采取行动摆脱现状。它决定了在出现

<sup>17</sup> 联合国环境规划署，“议程项目 8(a)主题的讨论文件：“迈向无污染的星球”，对联合国环境大会第三届会议成果的区域投入”文件 UNEP/APEnvForum(2)/2)。可查阅：[www.apministerialenv.org/document/UNEP\\_2E.pdf](http://www.apministerialenv.org/document/UNEP_2E.pdf)。

<sup>18</sup> 开发计划署，《生物多样性促进可持续发展：为亚洲及太平洋取得成果》（2014 年，曼谷）。

<sup>19</sup> 孟加拉国实际行动，“Good Practices for Community Resilience”（2009 年，达卡）。

危机或压力加大时确定转型机会的能力，以及为利益攸关方创造新的愿景和赋权手段的能力。

30. 磋商期间确定了建设变革能力的不同行动。其中包括在东北亚促进个人生活方式的改变以及体制改革，包括加强教育系统，以便更有效地利用技术并开发新形式的保险制度以应对不断变化风险性质。太平洋区域通过宣传和广告活动促进行为改变，这已确定为建设应对非传染性疾病的转型能力的关键。东南亚协商活动强调通过下列活动所带来的种种机遇：制定国家经济转型愿景文件，开发处理气候变化的新系统和机制，开展提高认识运动和改善国家跨界合作以控制雾霾等问题。

31. 认识到建设变革能力具有战略意义；然而，加强变革能力的切实可行途径并不总是显而易见。例如，尽管日本早在 1970 年代就认识到了其老龄化现象，但次区域协商的与会者提到，其社会缺乏变革能力，无法引发能够充分应对老龄化挑战的系统性变革。第五部分确定了一些实际方法。

## 四. 分析框架的应用：亚洲及太平洋粮食系统的案例

32. 这一部分将先前介绍的分析框架应用于本区域粮食系统的具体情况，以协助强调它对政策制定者的作用。必须建设区域粮食系统的复原力，以便解决粮食需求增加、气候引发的灾害增加和天气模式变化加剧(它们都对生产造成破坏)。分析首先描述了粮食系统的脆弱性，特别提到贸易系统作为粮食系统的一个重要构件，并强调了与儿童发展的联系。这种方法表明了人类系统各组成部分之间的相互联系，以及建立一个评估和提高复原能力的全面框架的重要性。

### (一) 区域粮食系统风险的驱动因素是什么？

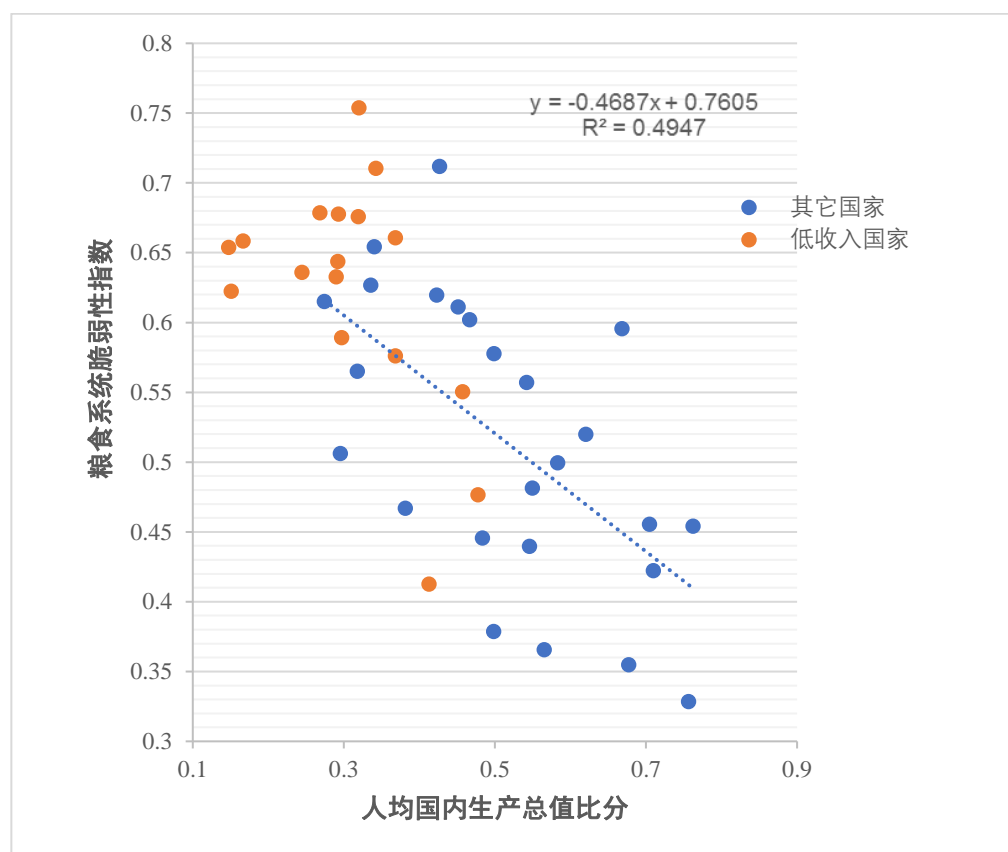
33. 本区域大多数低收入国家的粮食系统越来越容易受到气候变化及人口变化风险的影响。预计气候变化将使本区域的生产面临更大困难、成本更高；例如，到 2100 年，一些东南亚国家的水稻产量可能下降 50%。<sup>20</sup> 图三描绘了亚太经社会成员国的粮食系统易受气候变化影响的程度及人均国内生产总值，它显示应对经济风险准备程度最低的国家，其粮食系统也最易遭受气候变化影响。<sup>21</sup>

<sup>20</sup> 亚行，《一个面临风险的区域：亚洲及太平洋气候变化的人文因素》(2017 年，马尼拉)。

<sup>21</sup> 粮食系统受气变影响的脆弱性包括因气候变化导致的预期作物产量变化、人口变化(预计人口趋势)和国家粮食进口依赖等敏感因素。关于粮食系统脆弱性指数所有六个组成部分的详细情况，见巴黎圣母院大学全球适应指数：country index technical report”，(2015 年，印第安纳南本德)。可查询：[https://gain.nd.edu/assets/254377/nd\\_gain\\_technical\\_document\\_2015.pdf](https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf)。

图三

亚洲及太平洋经济社会委员会成员国 2016 年粮食系统脆弱性指数和国内生产总值比



**资料来源：**亚太经社会根据巴黎圣母院大学 2016 年全球适应指数数据集的数据进行计算。可查询：<https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>。

**注：**粮食系统脆弱性指数为 0 至 1。数值越高，国家粮食系统面对气候变化和人口增长新风险的脆弱性就越大。人均国内生产总值的比分为 0-1，人均国内生产总值增加，得分也增加。

## (二) 这些驱动因素如何影响粮食系统以及谁最易受影响？

34. 贸易体系是区域粮食体系的组成部分。如上所述，在粮食系统日益脆弱的背景下，秘书处对本区域主要粮食商品相关的贸易系统分析表明，这些系统的复原力正在下降。随着各国越来越依赖数量有限的供应商，<sup>22</sup> 供应中断的可能性越来越大，而无论是由于政治、自然灾害、运输联系还是其他因素造成供应中断时，迅速确保粮食供应充足的选择也越来越少。

<sup>22</sup> William D. Presutti, Jr., “The single source issue: U.S. and Japanese sourcing strategies”, 《国际采购与材料管理杂志》，第 28 卷, No. 1(1992 年 12 月), 第 2-9 页。

35. 亚太经社会分析了 1986 年至 2015 年期间本区域 74 个主要粮食商品贸易网络的复原力，<sup>23</sup> 发现这些网络的其中 73% 显示出冗余减少迹象(用于衡量任何网络内的自由度或路径多样性)。冗余减少(如日益“高效”的贸易网络)是这些网络复原力削弱的一个迹象。这意味着，对于 73% 的这些商品来说，各国正日益依赖于更少的国家进口粮食。<sup>24</sup>

36. 粮食系统越来越脆弱、再加上复原力也越来越弱，这表明粮食供应中断的风险越来越大，包括因粮食价格波动造成的中断。这一结果对本区域具有重要影响，经验表明，粮食价格波动可能对人民的生计产生长期的破坏性影响。例如，2007-2008 年的粮食价格冲击加剧了农村地区的贫困程度并导致更为严重的营养不良。<sup>25</sup> 这些事件若再次发生将严重损害本区域实现《2030 年议程》若干目标的能力。例如，气候变化的直接影响和由此造成的粮食短缺单单在南亚将使营养不良儿童人数增加约 700 万。<sup>20</sup>

37. 粮食价格上涨造成的最重要影响在于，儿童和农村穷人等特定群体可能因此承受不成比例的影响，并拉大了发展差距。应尽早确定弱势群体和社区，而且重要的是他们应处于社会努力加强复原力的核心位置，以实现《2030 年议程》提出的不让任何一个人掉队的重要理想。

### (三) 如何加强应对粮食系统新出现风险的复原能力？

38. 上述分析有助于本区域制定建立粮食系统复原力所需的具体政策对策。就预测能力而言，本区域需要密切监测气候变化对其主要粮食生产地区构成的新威胁。必须及早通报可能损害本区域主要农业中心生产潜力的任何气候异常情况，包括天气模式的变化。就吸收能力而言，可以建立社区一级或国家一级的粮食储备，以渡过任何意外的粮食短缺。就适应能力而言，需要起草适应计划 and 政策，以保护最易受气候变化影响的主要粮食生产地区免受气候影响。

39. 就转型能力而言，先前分析中得出的一个重要结论是，本区域支撑粮食供应的贸易网络正显示出复原力减弱的迹象。本区域的贸易决策需要进行范式转变，建立关键商品贸易网络的总体复原力应成为决策者的一个事前优先事项。这就需要在制定贸易政策制定时、以及各国在如何制定优惠贸易协定方面进行根本性转变。例如，可在区域贸易和投资协定内纳入奖励措施，鼓

<sup>23</sup> Ali Kharrazi, “Examining the resilience of agricultural and food commodity trade networks in the Asia and Pacific region” (即将出版)。

<sup>24</sup> 本区域这一现象的潜在驱动因素之一是优惠贸易协定。亚太区域一直是这些协议数量增加的主要推手。目前，本区域有 167 个优惠贸易协定，占全球总量的 63%。这些协议的增长加大了区域贸易自由化深化的动力。亚太经社会的分析表明，这些协定的扩散与粮食贸易网络的复原力下降有密切关系。

<sup>25</sup> Julia Compton, Steve Wiggins 和 Sharada Keats, “Impact of the Global Food Crisis on the Poor: What is the Evidence?” (2010 年，伦敦，海外发展研究所)。可查询：[www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6371.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6371.pdf)。

励转让农业技术以及具有气候抗御能力的粮食作物的生产和贸易。其他奖励措施可针对对那些不易遭受气候变化影响的区域促进农业投资。这将提高本区域粮食系统的总体复原力，但要实现这些转变，特别是在区域一级、而且涉及多个利益攸关方的情况下，是非常具有挑战性的。下一部分讨论如何加强社会变革能力以应对其中一些挑战的某些具体方法。

## 五. 结论：应对加强社会转型能力的挑战

40. 整个区域为筹备亚太可持续发展论坛而举行的讨论均强调，虽然所有四种复原能力对于应对已查明的风险都很重要，但各国社会认为建设变革能力、实行变革是一项重大挑战。变革是一个长期的、动态的全社会进程，它极大地改善了复杂的长期趋势的结果。考虑到存在的差距、现有政策办法和体制任务、以及次区域磋商的共同观点，这一部分确定了加强社会转型能力的五种途径。

41. 第一，拥有监测机制以确定即将发生的危机或变革机会至关重要；这包括建立得到适当分析能力支持的定期监测系统及社会对话论坛。例如，本区域的一些国家政府设立了战略展望办公室以查明新出现的风险和机会并启动系统转型。<sup>26</sup> 应赋予这些办事处权力并规定明确任务，以便对国家议程制定进程发挥影响。虽然建立监测机制也将加强预期能力，但加强转型能力所需的监测水平要高得多。

42. 第二，应加强机构任务以促进集体学习进程、系统思维方法及学习在决策中的作用。变革能力强调集体学习和知识创造以及公平获取信息，以此作为确定变革机会和确定解决办法的手段；导致变革的学习采取了一种更深层次的形式，超越了那些不质疑基本假设的行动战略的渐进改善。<sup>27</sup> 在 2007 年金融危机之后，研究人员们争辩说，在衡量经济业绩和社会进步方面，机构仍然僵化并且注重统计数据以及增长和国内生产总值之类的一般标准，而没有质疑那些最初导致危机的基本假设。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> 开发计划署全球卓越公共服务中心，《发展中国家运用远见制定战略长期规划》（2014 年，新加坡）。可查询：[www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GPCSE\\_Foresight.pdf?download](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GPCSE_Foresight.pdf?download)。

<sup>27</sup> Claudia Pahl-Wostl, “A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes”, 《全球环境变化》第 19 卷, No. 3 (2009 年 8 月), 第 354 - 365 页。

<sup>28</sup> “委员会的目标一直是确定国内生产总值作为经济表现和社会进步的指标之一的有限性，并评估替代衡量工具的可行性”。见 Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen 和 Jean-Paul Fitoussi, “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress” (2018 年 1 月 31 日检索)。可查询：<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>。自那以后，多边机构开发了新产品，认可需要有衡量福祉的新指标。见：经济合作与发展组织，“How's life? 2017: measuring well-being - the 60-second guide”，可查询：[www.oecd.org/std/How's-Life-2017-60-second-guide.pdf](http://www.oecd.org/std/How's-Life-2017-60-second-guide.pdf)；以及 John Helliwell, Richard Layard 和 Jeffrey Sachs 编辑的《2017 年世界幸福报告》（2017 年，可持续发展解决方案网络，纽约），可查询：<http://worldhappiness.report/ed/2017/>。

43. 处理机构学习僵化问题是实现更广泛的社会变革的先决条件，需要非正式环境与正式进程相挂钩。<sup>27</sup> 支持转型的学习还要求具备易于获取、能够更好地应对复杂性、整合性和前瞻性的知识系统。这将包括“社会议程的制定、集体问题框定、多种观点、综合研究进程、处理不同意见和争议的新规范、更好地处理不确定性和价值多样性、扩大同行审查、更广泛和更透明的评价指标、有效对话进程和利益攸关方参与”。<sup>29</sup> 非正规和正规部门的交流也可以提供学习机会。信息和通信技术扩大了获取知识的机会，并提高了从包括传统来源在内的各种来源获取知识的能力。

44. 可以通过各种机制加强转型能力，以增加多种途径协助最需要的人获取或调集资源和资本。除了加强伙伴关系和协作之外，还需要筹资，特别是注重有影响力的投资。提高各国政府促进合作的能力以及建立适当的伙伴关系至关重要。农业价值链伙伴关系取得成功、改变了农村社区的生计和发展机会，其显著成功特点可提供若干经验教训。

45. 促进创新、特别是经济和社会创新，是加强转型能力的重要组成部分。鉴于亚太区域发生的根本性变化，需要找到创新解决办法，考虑到挑战的复杂性并促进使人类系统学习、适应和变革。或许更重要的是，亚太区域需要建设能力以便能够不断找到这种创新解决办法。因此，建设变革能力的一部分是加强创新文化。社会创新可以为不同的发展挑战提供与当地相关的解决办法。私营部门在促进创新方面的作用至关重要。

46. 最后，决策者需要扩大参与空间，以此作为加强固有变革能力的基础。大韩民国的观察家们在 1997 年金融危机后提到一种时代精神、改革热情、民族团结及对话和参与性民主的作用，作为“开展持久经济改革的平等和不可或缺的伙伴”。转型需要不同类型的利益攸关方和不同机构之间达成共同的认识和理解、联盟。它还需要支持性的治理结构以加强社会参与，并以所有行为者承担更大问责和责任为后盾。

47. 这些政策和体制干预措施也适用于次区域和区域两级。在这两级，通过比如说在亚太可持续发展问题论坛促成思索长期趋势并确定采取集体行动的必要性，复原力思维可以支持转型。考虑到各次区域查明的风险组合的共性，建立区域监测机制有很大的空间。要加强与各国、尤其是特需国家的伙伴关系和协作，就需要超越贸易关系和经济准入；就需要更加注重能力建设和体制建设，以加强治理并且更好地调动社会资源，实现包容性利益。最后，需要开展投资以加强区域和次区域学习机制和必要的辅助知识系统。

<sup>29</sup> Sarah Cornell 和其他，“Opening up knowledge systems for better responses to global environmental change”，《环境科学与政策》，第 28 卷(2013 年 4 月)。可查询：[www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112002110](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112002110)。

## 六. 提请亚太可持续发展问题论坛注意的事项

48. 请会员国和其他利益攸关方审查本文件，以期：

(1) 就提出的问题和应对所确定挑战的最佳做法交流国家观点。请会员国和其他利益攸关方注重亚洲及太平洋实施《2030 年》区域路线图的优先专题领域，涉及贫穷和弱势群体的复原力、农业部门、基础设施发展、城市和人类住区、与气候有关的灾害和自然灾害以及海洋和沿海生态系统；

(2) 讨论开展区域合作的机会，以支持各国努力实现转型，建设可持续和有复原力的社会。

---