



迎接 暴风雨

在加勒比地区，复原力建设是生死攸关的问题

伊恩奇·奥特科尔、克里希纳·斯里尼瓦桑

除了拥有迷人的自然风光，加勒比地区的国家还有一个共同点，那就是自然灾害频繁，给该地区造成了巨大损失。从人均灾害或陆地面积来看，25个最脆弱的国家中多数都是加勒比海地区国家。2017年9月袭击加勒比地区的5级飓风厄玛和玛利亚是距今最近的一次摧毁该地区的热带风暴。飓风席卷了特克斯和凯科斯群岛以及多米尼克，导致大量人员伤亡和大范围的破坏。

自然灾害让我们付出了巨大的经济和人力成本：未来经济增长遭受严重损害，财政储备受到侵蚀。灾后的巨额重建成本挤掉了用于医疗、教育和社会支出的稀缺资源。而气候变化只会加剧这些风险。各国可以采取政策减少灾害的人力和经济成本，并通过更充分的准备和更有效的响应，建设应对未来冲击的恢复力。

高度脆弱性

自1950年以来，全球范围内人口不到150万人的发展中大国共遭遇灾害袭击511次。其中，324次发生在小国分布密集的加勒比地区，造成25万人死亡，2400多万人受伤、失去家园和生计。

加勒比地区的脆弱性是小岛国的典型特征，而这一地区的国家所遭受的破坏通常会比其他国

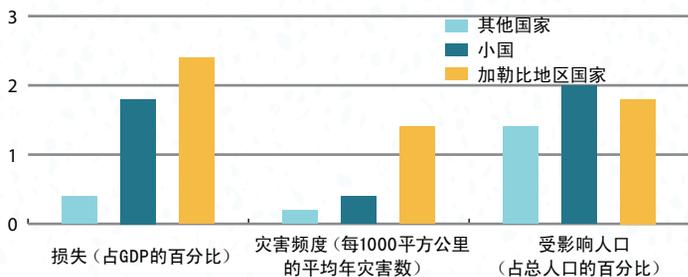
家遭受更为严重。小国的平均估计灾害损失与GDP之比相较于大国高出4.5倍，而在加勒比地区的国家中，这一比值要比大国高出6倍。此外，该地区遭受自然灾害的可能性是大国的7倍，是其他小国的2倍（见图）。

1950年到2016年期间，加勒比地区的自然灾害造成了超过220亿美元的巨额经济损失（以2009年定值美元计），而该时期全球同类灾害造成的损失总额共计580亿美元。对部分国家来说，其损失远远超过了经济体本身的规模：据估计，飓风玛利亚造成的损失高达多米尼克GDP的225%，而2004年格林纳达飓风造成的损失为该国GDP的200%，因为造成了耗时数年方可实现的庞大重建需求。

预计气候变化将致使此类灾害更加频繁和严重，进而导致问题的恶化。尽管加勒比地区占全球温室气体排放的很小一部分，但与之不相称的是，该地区却更容易受到气候风险的影响。该地区大部分人口居住在基础设施薄弱的高风险区域。此外，他们的经济严重依赖于易受天气影响的行业，如旅游业和农业，同时他们管理风险的能力和资源又非常有限。周期性的洪水、干旱、飓风、海平面上升都威胁到农业和沿海地区，增加了水和粮食无保障的风险。正如迈克尔·伯勒曼

高度脆弱性

加勒比地区自然灾害的发生频率比任何其他地区都高，平均成本也更高，甚至与其他小国相比亦是如此。



资料来源：EM-DAT；IMF，2016，“Small States’ Resilience to Natural Disasters and Climate Change—Role for the IMF”；IMF，《世界经济展望》；世界银行，《世界发展指标》；以及作者的计算。

(Michael Berlemann) 和马克斯·斯坦哈特 (Max Steinhardt) 在他们 2017 年的论文“气候变化、自然灾害与移民——经验性实例调查”中所指出的，与气候相关的灾害会刺激移民。这可能成为加勒比地区关注的一个重大政策问题，人才外流对经济增长构成严重的威胁。

从收入的损失到物质和人力资本、基础设施和财产的破坏，灾害带来了巨大而持久的经济影响。重建起到了暂时的提振作用，但间接效应会在整个经济体中蔓延，并影响投资、增长和宏观经济表现。由于各国政府为经济复苏而进行的借贷，以及经济增长的迟缓，使得债务状况将不可避免地发生恶化。

一项针对 1950 年以来相对于 GDP 损失最为惨重的 12 个加勒比地区国家进行的分析支持了这一观点。尽管大多数国家在灾难年都经历了经济增长减速，但在随后的一年里经济都顺利恢复。但在上述 12 个国家中，有 7 个国家的财政赤字增加，经常账户恶化，债务占 GDP 的比重飙升。在一些国家，债务继续上升，这表明频繁的灾难会中断为维持强劲增长和改善公共财政所做的全部努力。

如果这些国家能够降低灾害损失，可能会生成显著的增长红利，并找到出路，帮助受困国家摆脱当前高负债、低增长的恶性循环。

预防的重要意义

为灾难做准备往往比灾后重建更具成本效率。该地区必须将设计适应性措施列为优先事项，这些措施应能够降低与气候有关的灾害的可能性和成本，并增强应对未来冲击的复原力。对于一个灾难如此频繁的地区而言，建设这样的复原力并不是一种选择，而是为了生存。

首先应评估灾害和气候变化风险的可能性和潜在影响。如评估结果显示风险较高，政策制定者可明确将其纳入政策框架，并制定管理风险敞口的计划。发起信息战以提高认识，建立早期预警系统，投资防灾基础设施，实施土地使用和分区规则以限制森林砍伐和海岸暴露，并确保适当的建筑标准，通过上述措施可大大降低风险。

但是，我们永远无法避免风险。在这种情况下，各国应该投资相应的措施以减少灾害影响，包括以下方面：

- 通过建立财政缓冲来实现自保，可以保护国家在面临少量但不可预知的融资需求时度过困境。在没有灾难发生的年份建立缓冲机制，帮助政府在灾害发生时抵消不利影响。财政规则可以提供必要的规章制度来维持缓冲和指导政策。若干加勒比地区国家正在系统地建立自保框架。

- 保险和对冲工具允许公共和私营部门为中等程度的灾害分摊风险，因为以自保方式建立大型缓冲区的成本可能会过高。这些工具有助于各国政府免于承受灾害带来的经济负担，在提高应对能力的同时减轻公共资源的压力，以弥补个人损失。这些工具要求更深层次的、更发达的金融市场，促进风险分摊、扩大保险市场，并为建设复原力的基础设施项目提供融资。

- 创新风险共担工具可为政府的灾难风险管理减轻更多负担。参数化保险 (parametric insurance) 依据灾难性质做出赔偿，绕过现场损失评估环节，提供快速救援。风险分担允许各国分担发展中国市场的高额保险。世界银行的加勒比巨灾风险保险基金就是其中的例子——该基金为区域性基金，允许各国政府在重大灾难发生时提

供快速流动资金，以限制自然灾害带来的财务冲击。巨灾债券是另外一种风险分担工具，它通过丰厚的定期付款(息票)的方式将风险转移到市场，并允许发行方在发生重大灾难时停止偿还本金。

• **应急信贷额度**，允许双边、多边和商业债权人在灾难降临前实施融资，减少出资的不确定性。世界银行的灾难借款计划——在宣布因自然灾害进入紧急状态后可获得的信用额度——在流动资金最稀缺时，让中等收入国家可立即获得资金。拉丁美洲已有若干国家开始使用这一金融工具，但加勒比地区目前为止尚未采用，部分原因在于费用过高以及认为借款是不光彩的观念。

做最坏的打算

做好充分的准备应该可以降低各国为灾后重建费用融资的需求。但经验表明，尽管充分准备的好处显而易见，但各国长期对于降低风险和预防的投资仍然不足。

为什么会这样呢？可能是受到下列几个因素的影响。首先，由于复杂的符合及支付标准、信息差距，以及缺乏连续的准入计划（这在能力低下的环境中难以制定的），导致为灾难做准备的资金获取受限。

其次，由于成本高昂、金融市场薄弱、有限的竞争，或者在某些情况下保险合同未能覆盖特定的灾害，目前保险覆盖率仍然很低。以伯利兹和格林纳达最近的一场大灾难为例，保险赔付仅够支付总损失的4.5%。

最后，尽管许多加勒比地区国家认同加勒比海巨灾风险保险基金，但与所需费用相比，该基金支付的金额仍然很小，因为各国根本无力为更大的承保范围买单。将风险分摊到全球其他小国，可以降低保费，同时也意味着所有国家将受到同等冲击的风险降低了。巨灾债券市场规模很小且实力薄弱，导致各国的巨灾债券价格过高。虽然几个加勒比地区国家正在建立应急基金，但需要更多的政府在制定政策时考虑到这些风险。

如果不能以合理的成本避免或减轻风险，依

赖借款、外部援助或来自国际金融机构的灾难融资工具可能是唯一的办法。这些解决方案本身也存在挑战，尤其是在大多数加勒比国家均已达到了中等或高收入水平的情况下，依据现行资格标准，这些国家没有资格以优惠的利率获得贷款。此外，与发生的大规模损害相比，融资工具的限额通常较低。

各国长期对于降低风险和预防的投资仍然不足。

国际社会可以通过帮助该地区的决策者发展风险管理能力来发挥作用。以制度的制定为中心提供建议，以便评估灾害和气候变化的风险；开发负担得起的保险和对冲市场；改善以准备为目的的资金筹措途径；加强经济建设，促进经济多样化，这将有助于这些国家更好地降低灾害的经济影响。

加强加勒比巨灾风险保险基金，以扩大其资本基础和会员资格范围，同时降低保险费，从而扩大保险承保范围。这一工具还可以为那些灾难发生前就共同努力做好准备的国家降低保险费。

灾难融资应该帮助各国降低面对灾难的脆弱性，增强应对冲击的复原力，同时对预防和降低风险所做的努力做出奖励。这些国家需要一些打破常规的思维以确保这种融资既能带来短期和长期利益，又不会加剧该地区的高负债和低增长周期。**FD**

伊恩奇·奥特科尔（İNCİ ÖTKER）是IMF西半球部的处长，克里希纳·斯里尼瓦桑（KRISHNA SRINIVASAN）是该部的副主任。

本文基于Trevor Alleyne、İnci Ötker、Uma Ramakrishnan和Krishna Srinivasan于2017年出版的著作《Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean》。