



水利水电国际资讯摘要 IWHR International Digest

中国水利水电科学研究院主办 主编: 孟志敏 责编: 孟圆

2019
13
总269期

| 旱涝灾害灾前规划与准备: 系统性综述综合

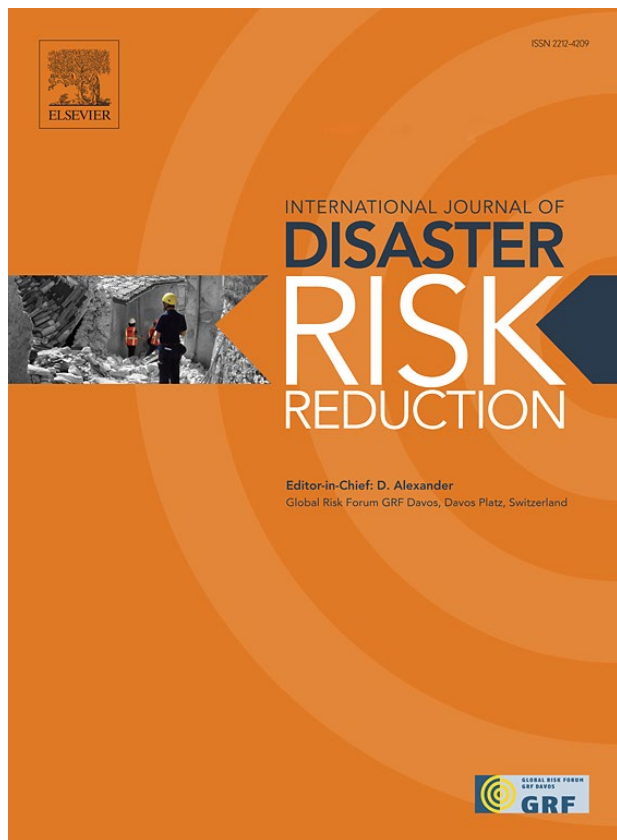
BE PREPARED



旱涝灾害灾前规划与准备： 系统性综述综合

【摘要】

旱涝灾害等与气候有关的灾害的强度和频率日益增加,对现行减灾治理模式提出挑战。本文对147篇关于发达国家旱涝灾害灾前规划与准备的文章进行了系统性综述。结果表明:1)由于缺乏立法和政策框架,减灾和人类发展综合系统的正式采用仍然呈现零碎化趋势;2)目前存在通过将灾害责任下放至土地所有者,进而实现风险管理私有化的趋势;3)在灾害文献中,洪灾规划与准备比旱灾更为常见;4)洪灾管理日益以风险为导向,而灾害文献中的旱灾管理仍然以危机管理框架为主导。为了结合灾前规划与准备与人类发展举措,我们需要开展进一步调查,以便在地方、国家和国际层面实现可持续发展目标。



《旱涝灾害灾前规划与准备：
系统性综述综合》封面

一、综合引言

在世界上的许多地方,洪灾、旱灾、热浪和森林火灾等与气候和天气相关的极端事件的频率和强度都在日益增加。气候变化、快速城市化和城市迁移以及环境状况恶化使人们面临着极端事件及其影响造成的更严重的风险。世界经济论坛指出,极端天气事件和自然灾害是影响最大的、发生概率最高的两项全球风险。1995年至2015年期间,在所有灾害中,洪灾占据了近一半的数量,而旱灾的影响则波及全球大多数人口,旱涝灾害是各国政府必须加以应对的两类最常见的极端事件。

社区和国家如何为预期事件做好准备,这一点对于适应性系统的开发非常重要。2015年,197个国家签署了《仙台减灾框架》——《2005-2015综合年兵库行动框架》(HFA)的后续协议。《仙台减灾框架》强调通过以下四个优先事项来应对灾害风险的重要性:(i)了解灾害风险;(ii)加强灾害风险治理;(iii)投资减灾;(iv)增强响应准备并在恢复重建过程中“重建地更好”。虽然灾害对低收入国家的影响比高收入国家更严重,但政府间气候变化专门委员会(2014年)指出,处于不同发展水平的发展中国家均缺乏应对未来事件影响的重大准备。

同样在2015年,联合国成员国正式通过了17项可持续发展目标,将“人类发展”作为一项核心目标——即“扩大自由,让所有人都能追求他们重视的选择。这些自由有两个基本面——福祉自由,体现为功能性活动和能力;以及能动性自由,体现为发言权和自治权”:第1页)。与灾前规划和准备相关的是在治理和管理中与人类发展的相互作用。正如联合国

国际减灾战略(UNISDR)所述,对加强灾害管理能力的投资有所增加;然而,如何将政策、规定、标准和规则应用于减灾工作以及如何整合人类发展仍然是诸多国家的现有治理模式面临的挑战。

灾害管理需要考虑治理和管理。治理指“由制度、机制、政策和法律框架以及其他指导、协调和监督减灾及相关政策领域的安排构成的体系”。管理指“对准备、应对灾害以及从灾害中恢复的措施的组织、规划和应用”。应对举措可以是结构性的(例如大坝、洪灾税、疏散避难所)或非结构性的(例如建筑规范、土地使用规划法律法规、公众意识计划),也可以是回应性的(即响应导向的)或主动的(即降低风险)。考虑到这些应对举措和系统对发展路径的影响,了解应对举措的多样性具有重要意义。

本文的目的是通过对2005年至2018年期间的同行评议文献进行系统性综述,评估发达国家与气候相关的旱涝灾害的灾前规划与准备治理和管理体系。具体而言,本综述论文涉及《仙台减灾框架》的第(ii)和(iv)项优先事项。鉴于发达国家拥有更强的财政和技术能力,而且对灾前规划与准备的接受和理解更为广泛,发达国家能够更好地实施备灾行动,因此本综述侧重于与发达国家寻求良好实践证据相关的文献。我们的目标是:(i)利用文献样本概述灾害风险治理形势,并确定旱涝灾害治理之间的差异;(ii)确定现有治理模式中灾前规划与准备面临的共同障碍;(iii)评估灾害治理轨迹,并确定与全球发展议程(即《仙台减灾框架》、《2030年可持续发展议程》和《巴黎协定》)相关的知识缺口。

二、综合方法

系统性综述是文献综述的常用方法, 涉及一项用于数据收集和分析的结构化技术。综合虽然这种方法起源于健康科学, 但其越来越多地被用于社会科学研究。出于本综述之目的, 我们按照系统综述与荟萃分析优先报告的条目 (PRISMA) 方法搜索和选择文献样本 (图1)。

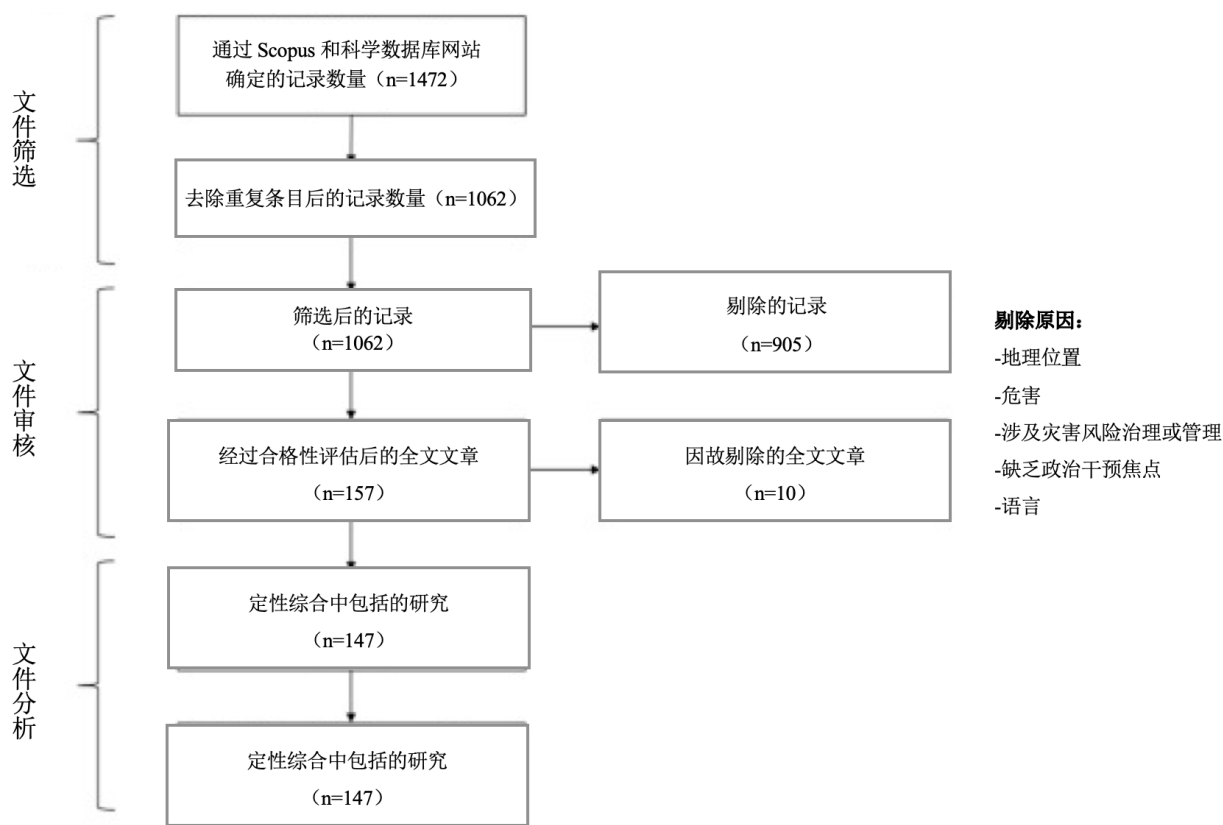


图 1. 综合综述协议流程图

三、结果与讨论

3.1.综合文献样本概述

结果表明洪灾文献与旱灾文献的数量存在差异(图2)——旱灾仅占文献样本的6%,而且只有两篇论文(<1%)同时讨论了旱涝灾害(即[30、31])。由于所采用的搜索字符串,关于旱灾灾前管理及治理的出版物数量仍然相对较低。所采用的搜索字符串的基本假设是旱灾被归类为一种灾害或紧急情况,且针对两类危害的干预措施都是政府措施;但是,在Scopus上就旱灾及(管理或规划)进行的二级综述后搜索产生了10,000多项结果。虽然综述后搜索并未经历相同的编码和传播过程,但它表明了针对将旱灾概念化为文献中的“灾害”的一项重要发现。旱

灾的政府间定义往往将旱灾与灾害联系起来。如国际减灾战略[32]:第1页中所述:干旱是一种正常气候;一种极端气候事件,通常被描述为一类自然灾害。干旱本身并不会引发紧急情况。干旱是否会发展成为紧急情况取决于其对当地居民造成的影响。而这反过来又取决于当地居民对这类“冲击”的脆弱性。干旱对发展中国家和发达国家都会产生重大影响,尽管这些影响具有显著不同的特征。

根据灾害的定义,若干旱对生命和生计产生重大影响,则干旱可能构成灾难;然而,鉴于本次综述中针对旱灾的结果有限,本文对文献和实践中缓发性事件的概念化和适用性提出了重要问题。

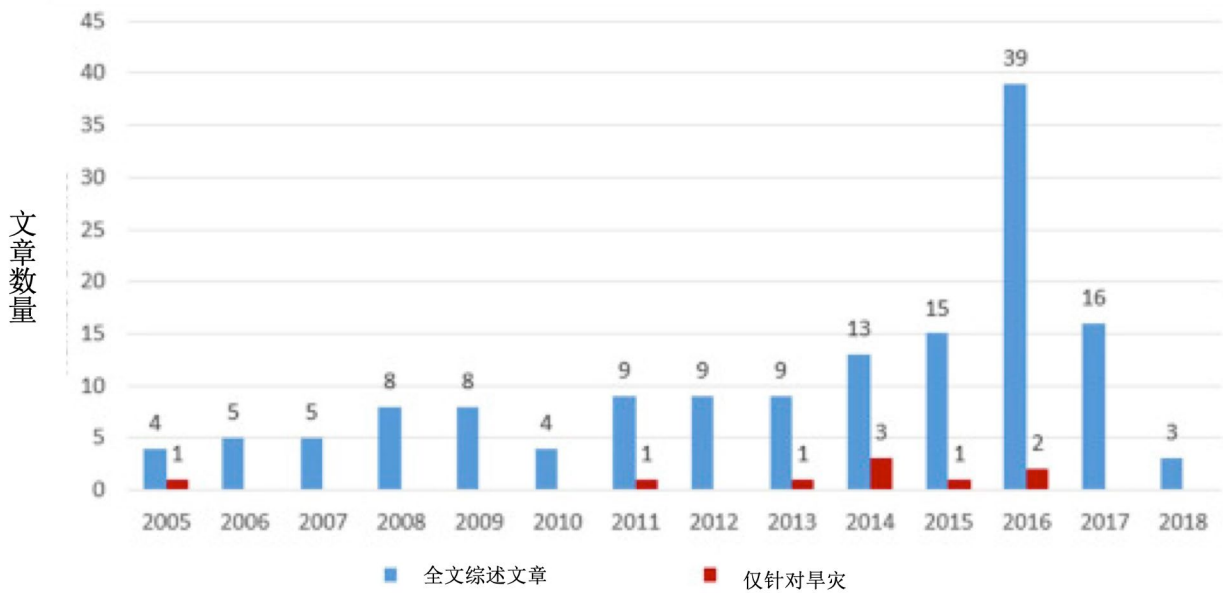


图 2. 按发布日期分布的全文样本

此外,将政府干预措施作为焦点的研究假设,针对旱涝灾害灾前规划与准备的干预措施属于政府职责范围。通过扩大综述范围,以便将其他利益相关者(例如私营部门)考虑在内,可以在综述过程中捕获更多论文。例如,私人利益相关者可能利用

大坝作为缓解旱灾影响的控制机制。这样一来便提出了与监督旱灾管理干预措施的主管机构相关的另外一个重要问题以及研究考虑,即该主管机构属于私营部门还是政府管辖部门?

本综述的第二项发现为, 洪灾相关出版物的数量随着时间的推移而增加, 并于2016年出现飙升(占文献样本的26.5%)。出版物数量的增加对应于2015年针对减灾、可持续发展和气候变化的三项国际协议的时间安排:《2015-2030年仙台减灾框架》;《2030年可持续发展议程》;和《巴黎协定》。仙台框架是《2005-2015综合年兵库行动框架》的后续协议, 请求增进对潜在风险驱动因素的理解。与旱灾管理有关的出版物数量也随着时间的推移而增加, 特别是在2013年至2016年期间, 这也对应于2015年的协议安排以及由若干国际组织(世界气象组织、《联合国防治荒漠化公约》、联合国粮农组织等)于2013年召开的国家干旱政策高级别会议(HMNDP)。这

一会议的目的是“提供针对有用的、基于科学的行动的实践洞察, 以解决政府和私营部门在《联合国防治荒漠化公约》中考虑的关键干旱问题以及探讨应对旱灾的各种战略”。会议的目的是突出对更积极主动的旱灾管理方法具有影响的常见问题, 并讨论一种从危机管理转变为旱灾风险管理的标准化方法。

文献样本的地理分布表明, 在全文综述中包含的所有论文中, 有32%的论文以美国作为地理焦点, 其次分别为英国(18%)、澳大利亚(14%)和荷兰(综合14%)(图3)。69%的空间分布基于以英语为第一语言的国家。考虑到该综述采用的地理位置和语言标准, 这一点属于意料之中。

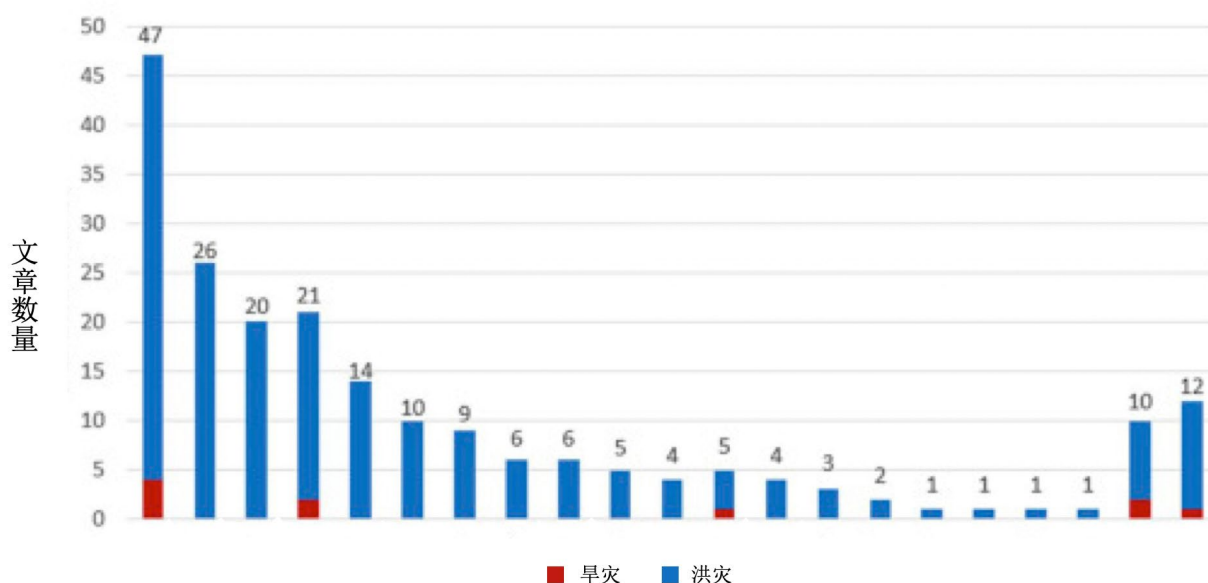


图 3. 综合基于危害的样本空间分布

在九篇围绕旱灾的出版物中, 有六篇聚焦于美国、澳大利亚和/或加拿大。关注其他国家的三篇论文强调了这些国家缺乏国家旱灾风险管理政策。

3.2.综合制度框架

在分析过程中发现了两个概念框架, 即: 风险管理和危机管理。根据危害类型, 每个框架具有不

同的干预措施和能力。风险管理主要围绕预防-准备-响应-恢复(PPRR)框架。其特点是一系列结构性和非结构性措施, 旨在防范灾害并减轻危害周期的各个阶段的潜在影响——即在危害事件发生之前、期间和之后。这种基于风险的灾害管理方法是一个旨在增强社区适应性, 以抵御所有类型的灾难性事件的框架。这种方法正在摒弃回应性灾难管理模式

(最为常见的说法是危机管理),并转向更积极主动的方法,旨在尽量减少潜在灾害风险并减轻其影响——即降低风险。

危机管理是一种回应性管理方式,即现有条件决定行动。危机管理的特征为应急规划,尤其是在其涉及为受影响人群提供救济的情况下。这是在20世纪和21世纪初所使用的主导模式,随后得到正式采用并转向风险管理治理模式。虽然风险管理现已成为灾害管理的主导模式,但这并不能杜绝政府和从业人员针对所有危害采用危机管理模式。

3.2.1. 洪灾

虽然PPRR框架在有关洪灾管理的灾害文献中占主导地位,但每个PPRR组成部分获得的投资和关注分布并不均衡。这取决于所探讨的具体地理位置和国家背景。例如,荷兰和波兰的关注焦点是防洪,最为显著的是通过结构性措施实现防洪。而法国在硬工程措施失效时将更加着重强调应急规划,从而通过保险机制吸收风险并促进及时的恢复工作。在美国和英国,洪灾风险管理工作在灾前规划与准备、应急响应与灾后恢复之间的分布更加均衡。

需要注意的是整个PPRR框架内的活动分布范围,因为并没有一个标准化的“最佳实践”方法能够有效管理危害周期的所有阶段。与个人一样,机构的能力也有限。在某些情况下,例如在美国和英国,根据社区的规模——即其行政能力——其为危害周期的三个主要组成部分中的任何一个获取额外资源的行政能力可能受到限制。问题是如何利用这些资源来优化灾害管理体系的性能。

从历史上来看,大多数政府都将重点放在防洪上——更加青睐结构性解决方案,而非土地利用规划和保险机制等非结构性规划干预措施。因此,许多国家(包括荷兰、美国、澳大利亚、日本、波兰和英国)都采用了一种技术专家-官员洪水风险管理方法。研究和政策改革强调了制定一项更加综合的风险管理方法的重要性,这一方法包括灾前规划与准备中的非结构性规划。尤其值得注意的是, Pardoe、Pen-

ning-Rowswell和Tunstall注意到,从技术专家-官员管理转向更多样化的管理方法组合(包括空间规划干预)是减少资源-人员冲突的一种手段。这将推动水资源指挥控制方法转向一种基于整体和以流域为基础的洪水风险管理方法。

一些作者指出,从危机管理逐步转变为风险降低的过程是由于对人口产生深远影响的大规模灾害导致的——承认现有安排和方法无法在这些事件中保护人员和财产。Birkland和其他人将这类事件称为“焦点事件”,其中的变化是由灾难暴露的操作缺陷引起的。在系统漏洞暴露出来之后,才会对纠正措施进行投资。文献重申了这一结论,强调了在这类事件(往往是大规模洪灾)发生后,灾害治理和管理出现的历史性变化。推动全球变化的是灾害性灾害事件(例如2005年的美国飓风卡特里娜)。Kolen & Helsloot指出荷兰洪灾管理政策与实践成为应对飓风卡特里娜的焦点。荷兰政府力图实现其洪灾管理组合的多样化,摒弃主导的技术专家-官员方法(这是荷兰洪灾管理体系的特点);但是,我们可以认为荷兰尚未发生这种转变。在法国,2010年,辛西娅风暴迫使法国评估其法规和制度安排,导致了更严格的法规和利益相关者监督。更广泛地说,欧盟的洪水指令是在2002年欧洲经历重大洪灾之后于2007年通过的。欧盟洪水指令扩展了洪灾管理的重点,以充分考虑非结构性规划、通信、疏散和应急响应。这是对水与人之间的指挥控制关系的摒弃,并转向与风险共处以及认识两者之间的复杂性。

在地方一级, Brody等表明治理学习的过程会通过灾害事件得到加速。正如作者所述:“危害事件可以作为政策体系的触发因素并成为适应的催化剂”。Heintz、Hagemeier-Klose和Wagner认为,这种学习体系巩固了回应性管理;只有在发生经历重大变化的灾害事件才会发生。其他研究人员肯定了这一立场,即只有在灾难发生后才能准确评估系统的有效性。因此,重大系统变化似乎往往都是与对应的触发因素共同出现的。

3.2.2.旱灾

在本次综述中,鲜少有证据表明PPRR框架被应用于旱灾管理。在存在全面的旱灾风险管理计划的情况下,这些计划也在更大程度上强调危机管理和救济,而非防范和缓解。例如,Fu等注意到,在美国的44个州级旱灾管理计划中,有32个计划被判定为危机管理计划,且只有10个计划包括旱灾期间的节水措施。

之所以采用危机管理方法在一定程度上是因为缺乏可用于缓解或防范旱灾的结构性措施。在存在防洪措施的情况下,在以灾害为导向的文献中,基本上不存在防范旱灾或减轻其影响的结构性措施,例如节水基础设施和早期预警系统。缺乏此类机制和工具可以极大削弱灾害管理机构采用包含可操作的灾前规划与准备措施的风险管理方法的能力。在这些情况下,工作重点为旱灾响应和救济。向旱灾风险管理方法的转变涉及加强“监测、减缓和响应机制,使决策者能够及早发现干旱,及时作出响应,并采取相关措施来减少旱灾影响,而不是采取主动响应模式”。Wilhite、Sivakumar和Pulwarty强调了在灾害管理组合之外开发更强大的早期预警系统、综合水资源保护计划以及水库和社会资本的重要性,这是实现摒弃危机管理的转变的要求。

与纯粹地响应旱灾相比,旱灾防范规划更加复杂,因为干旱属于缓发性事件,并且被视为自然循环的一部分,而且具有空间和时间特点(即其影响通常波及更大区域并且持续时间较长)。此外,研究人员注意到,从业者和决策者在旱灾的起始时间方面存在分歧。这就形成了旱灾概念的二分法,导致难以确定灾害是否已经发生,以及难以根据事件发生期间的的影响程度确定需要开展的对应行动,进而促进了危机管理方法的采用。

3.3.制度安排和向风险管理私有化的转变

在许多国家,灾害管理是一种分散体系,涉及危害周期的各个阶段的多层级和多部门利益相关者网络。灾害管理的主要责任由政府机构承担,个人行动

往往是自愿的。在荷兰,防洪设施的养护工作完全属于政府管辖范围。在澳大利亚,灾害管理责任由三级政府共同承担,日本也与其类似,并未设立一个独立机构来承担灾害管理的全部责任。在美国和英国,政府机构必须通过法律做好灾害防范工作,但未对个人做出要求。相反,在法国,土地所有者必须通过承担财务费用来养护其财产上的防洪构筑物。在这些安排中,管辖权可能与灾害的类型及其名称挂钩。例如,在荷兰,洪灾拥有两种不同的名称:“洪涝事件”和“重大洪灾”。洪涝事件中的响应责任由地方管辖机构承担,而国家政府则是重大洪灾的主要负责机构;但是,国家政府和区域水务部门均承担防洪责任。在这种情况下,防洪是高级政府的职责,而响应职责则取决于灾害类型。只有在地方机构有效和高效管理洪水的能力受到阻碍时,管辖权才会被转移至更高级别的政府。这是灾害管理实践中常见的一种方式,地方当局是第一响应者,并获得了拥有更强大机构能力的高级政府的支持。在大多数情况下,虽然灾害管理涉及在多个层面上运作的多个利益相关者,但是向“地方主义”的转变正在日益增加。地方主义综合——一种有利于地方决策的分散体系——体现了将责任下放到下级政府的分散体系。综合Huq综合指出,在英国,灾害管理分散体系将责任分配至不同层级的多个治理层级;但是,灾害管理的主要责任仍由当地政府承担。这种跨多个治理层级的职责分散体系以及将责任下放至地方政府进一步强调了所有治理层面的利益相关者之间协调的重要性。

荷兰人和波兰人采取更加集中化的洪灾管理方式,而英国、美国和加拿大则采取更加分散和均衡的方法,在这些国家的体系中,个人在洪灾风险管理中发挥一定作用并承担相关责任。通过采用分散的方法,虽然应急响应仍然主要是当地政府的责任,但危害防范、缓解和准备涉及在多个层面上运作的多个利益相关者。在采用的灾害管理框架的所有阶段都强调了所有利益相关者之间进行协调、协作和沟通的重要性。

近期制度安排已转向风险管理的私有化。这将灾害安全的责任下放至土地所有者身上。美国便是这种情况。城市扩张压力导致人们在洪水易发地区开展建设工作综合。不断攀升的自然灾害损失超过了政府有效提供救济的能力;然而,问题在于,在某些情况下,保险机制会为在洪水易发地区进行城市扩张和修建住所提供借口,进而阻碍适应性建设。随着洪水变得日益频繁和激烈,向受害者提供救济的成本超出了现有计划的财务能力。例如,美国国家洪水保险计划旨在构建一个资金自我供给的系统,即保险费将涵盖美国全国每年的洪灾损失;然而,该计划旨在根据历史平均值来支付费用和损失,而不是针对飓风卡特里娜等灾害性灾难事件。这一项目基于一个随着气候变化不断攀升的变化平均值,缺乏预测性组成成分,这一点将成为其为未来灾害救济提供充足资金的障碍。

风险管理私有化的趋势日益明显,特别是在与洪水保险有关的情况下。保护个人自身免受灾难影响的责任正转移到个人身上。与荷兰和波兰不同,在英国、美国和法国,个人在开展防洪行动方面承担的责任更加重大。土地所有者在确保其财产得到保护方面承担的责任越来越重大,而其通常采用的是某种形式的保险机制。

虽然灾害管理在很大程度上是政府的责任,但它并不是法律规定的一项担保权——个人无权获得绝对保护。正如Bean、Staddon和Appleby所述,“仅仅因为公共当局可能拥有开展行动的法律权力并不意味着它们也有责任采取行动”。换句话说,政府当局对土地所有者的勤勉义务具有以下特点,即并未规定通过防范性措施保护其免受洪灾危害的任何特定权利;防洪保护涉及酌情决策。个人对灾害管理角色和责任的这种认识以及期望获得针对所有自然灾害的保护可能会阻碍政府-公共关系的发展。正如Kano、Kelley和Hashemi指出的那样,居民们迫切关注的是各国政府在缓解灾害事件发展方面的作用。由于气候变化导致旱涝灾害变得更加频繁和激烈,因此针对公众的勤勉义务的变化尤

其值得注意。个人与土地所有者在灾害防范与准备方面的法律责任以及政府对灾前规划进行干预的理由成为讨论对象。

3.4.综合决策中的自满情绪

本系统性文献综述中发现的另一个主题是风险认知受到诸多因素的影响,包括:灾害历史和经验;获取决策工具信息 and 理解决策工具;灾害的不确定性以及对未来响应的潜在影响;对风险的无知;以及,对风险暴露的误解。在某些情况下,个人并未意识到他们面临的风险或他们在降低风险方面承担的责任。结果往往是居民和决策者对应急规划产生一种自满情绪,即认为该地区是安全的或灾害风险较低。在某种程度上,导致这一自满情绪的原因因为他们获取的信息和对上述信息的信任,以及对旨在支持决策(无论是在机构层面还是个人/家庭层面的决策)的工具的理解。

在某些情况下,居民并不一定需要这些信息。Barraqué指出,人们认为不知晓他们的财产是否位于洪水易发区域实际上比较好,因为一旦公开这一知识,便会对他们财产的价值产生的影响。在这种情况下,潜在经济回报会超过风险。Burningham、Fielding & Thrush对这一点进行了进一步阐述,并指出,许多家庭在购买房产时并未意识到他们面临的洪灾风险——他们认为他们的社区是“没有洪灾风险”的。

对风险(特别是与洪水有关的风险)认知的最显著影响是过度依赖结构性措施来防范所有灾害事件。有学者指出,人们对结构性措施存在一种错误的安全感。这促进人们在洪水易发区域开展开发工作,并认为如果某些工程解决方案就位,其能够避免或至少最小化洪灾的发生概率。修建防洪设施的决定很可能受到负责机构长期承担养护成本的能力的影响。鉴于政府的广泛立法职责以及灾害时间和严重程度的不确定性,灾害防范设施的养护工作可能被忽略或被推迟至未来财政年度,以便为其

他优先事项腾出空间。因此,结构性措施可能能够缓解风险暴露,但却不能杜绝风险。

3.5.综合分割治理和管理中的减灾和人类发展

人类发展指通过福祉和能动性扩大选择自由,通过回顾这一点,政府已经认识到采用一种更综合的人类发展方法的重要性,这种方法整合了减灾措施,反之亦然;但是,鲜少有政策和法律框架探索减灾与发展之间的协同作用,或者为这种协同作用奠定基础。从历史上看,减灾和人类发展属于不同的政策领域。问题在于,发展和经济增长的路径往往不包括对其治理或管理中的灾害风险的考量。在没有发生灾害事件的情况下,人们将专注于追求经济增长和人类发展,而不顾灾害风险。

此外,人们相信结构性措施可以防范灾害,从而在高风险地区进行城市扩张。这种技术专家官员灾害风险管理方法已经在政策制定者和决策者以及居民中培养一种虚假的安全感。这种方法主张,所有灾害都是可以防范的,与之相反,基于风险的方法则反驳了这一点,认为所有灾害都是可以管理的;消除风险是不可能的,但我们可以最小化风险。

对硬基础设施的这种依赖以及与非结构性规划干预措施(其中包括将人类发展作为灾害风险管理政策与实践的核心目标)的分割至今仍然存在。此外,空间规划者和工程师往往彼此独立开展工作。值得注意的是,大多数国家现已落实相关法规,以阻止在高风险地区开展某些类型的开发工作(即住宅开发项目);但是,相关监管执法和政治意愿仍然有所欠缺。如前所述,由于居住在这些地区的人们更容易受到潜在影响,这不可避免地增加了自然灾害的风险,因此会对人类发展产生反作用。

尽管从业人员已提出的相关制度框架和论点,以便采取一种更为主流化的方法将灾害风险管理与人类发展相结合,但包括暧昧政策和应用在内的竞争性优先事项在一定程度上限制了这种整合。地方政治和决策的复杂性迫使决策者从中做出选择。这并不是说两者不能携手共进;相反,人类发展的迫切性和对经济增长的追求超过了决策中与旱涝灾害相关的不确定性。Jupner讨论了实现洪灾管理组合多样化,摒弃当下主导的纯粹技术专家官员管理风格的必要性。为了减轻极端天气事件和与气候有关的洪灾的后果,我们无需聚焦防范措施,而应当向备灾工作投入更多投资。

四、结论

旱涝灾害是对世界各地的社区和国家构成严重威胁的两类灾害事件。虽然这些灾害事件对发达国家和发展中国家造成的影响差异巨大,但发达经济体也无法避免受到未来事件的影响。此外,欧盟和欧洲学者一直赞成,我们需要实现防洪政策的多样化,并且有必要制定针对旱灾管理的治理模式(与洪灾管理治理模式的结构类似)。问题在于,如何向可以最小化和减轻个人和社区承担的风险(无论是在现有的建筑环境中还是在正在经历城市扩张的地区)的管理体系进行过渡和对这种管理体系的优化。常见的技术专家官员管理体系虽然可以减少潜在洪灾风险,但这些管理体系的作用有限,原因在于,在这些体系中,灾害事件风险及其影响被误解为被清除而不是被缓解,从而促成了一个在高风险地区开展城市扩张工作的系统,或培养自满情绪。因此,灾害治理并非以减少风险为中心;相反,其被嵌入一个复杂的竞争性优先事项系统中。

本综述综合了现有的2005年至2018年期间与发达国家旱涝灾害灾前规划和准备相关的灾害治理的文献。在我们对综述结果的介绍中,我们发现了几个重要的主题。首先,文献样本引发了一个问题,即在灾害文献和实践中,缓发性事件与骤发性事件的处理方式有何不同。正如本综述所强调的那样,行动责任在一定程度上与现行政策中对各个问题的定义挂钩。尽管骤发性事件(例如洪灾和热浪)对发达国家的公共安全造成直接影响的风险可能高于缓发性事件,但旱灾等缓发性事件具有重大的经济影响。政策和政策制定者如何处理此类事件对于理解旱灾和其他缓发性事件(即荒漠化)的备灾概念是否在减灾框架内得到最佳阐释来说非常重要。

其次,在灾前减灾与其他机构责任相互作用的领域中,政策与实践之间存在脱节。正如Tierney所述,“国家-公民团体关系、经济组织和社会转型都对灾害治理具有影响”。关于旱涝灾害管理的文献表明,风险降低政策与实践的应用与其他优先事项齐

头并进,但针对其他政策问题(如经济增长)的机构责任可能会阻碍风险降低实践的实际采用。

第三,旱涝灾害灾前规划与准备治理在很大程度上仍然与现有条件具有相关性。我们需要一种具有前瞻性的灾害风险管理方法,一种以预期管理为核心的方法——即一种充分考虑到各个区域不断变化的环境、社会经济和文化特征的方法。2015年,《2030年可持续发展议程》呼吁通过将降低风险目标和《仙台减灾框架》指标纳入全球商定的可持续发展目标,整合灾害治理与人类发展。可以将减灾和人类发展这两项目标视为一个相互依存的系统,而不是将其分别进行独立处理。然而,针对如何在灾害背景下开展这一整合工作的治理研究数量非常稀少。目前在实现人类发展与减灾综合发展的治理要求方面存在清晰可见的知识缺口。针对这两个政策领域的综合管理是未来治理话语的方向,但鲜少有证据表明这种集成管理具体为何种方式,以及如何在不同灾害类型的危害周期中实现这种管理方式。

不断增加的旱涝灾害成为发达国家和发展中国家的新常态,地方当局、区域和国家利益相关者以及其他各方如何就预期事件进行规划和准备对于地区的短期和长期适应性及其未来的发展至关重要。正如传染病学研究中心(CRED)和UNISDR所述,如果我们未能扩展灾害管理和人类发展空间,使其相互包容,为构建适应性所开展的工作将前功尽弃。建设机构能力,使其能够以一种综合方式实现这一点是减灾和人类发展话语面临的下一个挑战。基于本综述的结果,我们提出以下建议以指导未来研究:

1. 需要开展针对缓发性事件(例如旱灾和荒漠化)治理的研究。尤其需要强调现行灾害政策中如何对此类事件进行定义,因为这一定义可能会影响对这类事件及其管理的理解。对灾害文献中缓发性事件概念化的综述将对灾害治理研究和实践进行补充。

2. 需要开展针对灾前规划与准备的多层级和多危害治理的研究,以改善在多个规模上增强灾害

治理的机会。为了理解法律和政策中对人类发展和减灾的定义,以及出于扩大地方灾害适应性的目的,这类研究是必要之举。灾害治理模式如何整合人类发展,这一点可能对决策者和从业者尤为有用,他们必须与不同层级的政府和不同部门进行协调和沟通。在此过程中,这类研究将在理论和实践中拓展减灾和人类发展治理的边界。

3.建议开展针对灾前规划与准备和风险私有化的责任转移的研究。个人将如何确保其财产获得旱涝灾害保险,以及这种个人风险规避的转变在促进保险公司和政府干预措施方面的效力。

4.有必要对气候变化环境下的灾害风险管理责任开展法律研究。考虑到日益频繁且激烈的灾害事件不断攀升的成本,气候变化对勤勉义务的影响尤为值得关注。

政府间社区已经认识到影响发展(可持续发展目标中定义的人类发展和可持续发展)的复杂问题之间的协同作用。从将减灾和发展目标结合起来的工作中吸取经验对于可持续发展至关重要。理解与旱涝灾害治理方式相关的积极经验对于理解如何支持社区实现开发,同时应对发达国家和发展中国家日益频繁的危机事件至关重要。

全文摘录自:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420918315231>



欢迎关注中国水科院微信公众号
地址:北京市海淀区复兴路甲一号
本刊联系方式:中国水科院 国际合作处
联系邮箱: dic@iwhr.com