

联合国关于采取 即时社会经济措施应对 2019冠状病毒病的框架

2020年4月



联合国

目 录

执行摘要	1
一、 导言	2
二、 我们必须援助的对象.....	3
三、 联合国为在发展领域采取即时应对行动而主动提出的支持	6
四、 在紧急情况下提供社会经济支持.....	8
四.1. 健康第一：在危机期间保护卫生服务和系统	9
四.2. 保护人民：社会保障和基本服务	11
四.3. 经济应对和经济恢复：保护工作岗位、中小企业和非正规经济部门的脆弱工人	13
四.4. 宏观经济应对和多边合作	17
四.5. 社会凝聚力和社区韧性	22
五、 我们将如何落实应对举措.....	26
六、 重建得更好——向实现可持续发展和《2030 年议程》迈进	31
附件 1：监测 COVID-19 对人权影响的 10 个关键指标.....	34
附件 2：联合国发展系统用于应对 COVID-19 疫情的资产	39

执行摘要

本报告提出了联合国面对2019冠状病毒病(COVID-19)向各国和社会提供紧急社会经济支持的框架，落实[联合国秘书长关于这一专题的“共担责任、全球团结”报告](#)。这一框架是联合国为拯救生命、保护人民和重建得更好所作努力的三个关键组成部分之一，另外两个部分是世界卫生组织(世卫组织)领导的卫生应对行动和联合国领导的人道主义应对行动，后者在《2019冠状病毒病全球人道主义应对计划》中有详细介绍。

在2014年西非暴发埃博拉疫情期间，社会服务中断和经济停摆导致的死亡人数超过病毒本身导致的死亡人数。这本不应该发生，世界更不能允许这种悲剧重演。随着世界进入自大萧条以来最严重的全球衰退，我们需要将健康需求与社会、经济和环境福祉联系起来，使当今与未来对接。

全人类休戚与共，需要发扬超越国界的团结精神。必须确保世界各地的民众都能获得社会服务和社会保障，保护就业、企业和生计，并尽快开始以安全、公平的方式实现社会和经济恢复，将引导经济沿着可持续、性别平等及碳中和的道路发展作为长期目标。如果无法做到上述几点，世界上最弱势的群体将继续承受更加深重的苦难。

这项社会经济应对行动框架包含五个工作流，是联合国发展系统提供的一揽子综合支援计划，旨在保障饱受疫情之苦的民众的需求和权利，特别对可能掉队的最弱势国家、群体和民众予以重点关注。

组成这套一揽子计划的五个工作流包括：1. 确保继续提供基本卫生服务，保护卫生系统；2. 通过社会保障和基本服务，帮助民众应对逆境；3. 通过经济领域的应对和恢复方案，保护就业、支持中小企业和非正规部门工人；4. 引导采取必要的大幅增加财政和金融刺激的举措，使宏观经济政策为最弱势群体服务，并加强多边和区域应

对行动；5. 增强社会凝聚力，投资社区主导的韧性和应对体系。而在落实环境可持续性和性别平等方面的重大任务贯穿这五个工作流，有助于重建得更好。

为支持会员国采取这项应对行动，联合国发展系统正在切换到紧急模式。联合国目前在所有可持续发展目标领域内有178亿美元的可持续发展方案组合，其中很大一部分将根据COVID-19相关需求予以调整和扩大。已结合《2030年议程》所作的承诺，与方案国、捐助方及合作伙伴密切协作，开始调整方案用途并重新拟订方案。

不过，鉴于COVID-19所致社会经济影响的规模和范围，仍需追加额外资源。对这五个工作流进行投资可为联合国的卫生和人道主义应对行动提供补充，也是在韧性、可持续发展目标所体现的地球上众生意息相通的理念进行投资。这项社会经济一揽子支援计划认识到，应对疫情的行动必须加快而非削弱脱碳工作，保护自然资本，建设具有韧性的城市，并确保人人都能享有社会平等、得到包容并实现人权，确保建立法治以及问责到位、具备能力的政府和机构。

应对行动的核心是在国家和国家以下各级利用现有架构采取行动。联合国拥有服务于162个国家和领土的131个国家工作队，目前正在全面调动这些工作队关于实际问题的知识技能，以便在今后12至18个月内实施本框架。这项工作由联合国驻地协调员的领导下进行，由开发署作为技术牵头机构提供支持。而由全球和区域专家以及联合国国家工作队构成的网络在其中发挥作用，协调如一地全方位落实应对行动。

“但我们不要忘记，这本质上是一场人类危机。更根本而言，我们需要把重点放在人——（最脆弱者）身上。”

联合国秘书长关于团结一致的呼吁

一. 导言

COVID-19大流行远不只是一场卫生危机：疫情正在波及社会和经济的核心。疫情造成的影响虽然会因国家而异，但很可能在全球范围内加剧贫困和不平等，使实现可持续发展目标变得更加迫切。如不采取紧急的社会经济应对行动，全球将承受更加深重的苦难，导致生命和生计在今后继续受到威胁。在发展领域采取即时措施应对这场危机时，必须着眼未来。各国当下作出的选择及其获得的支持将会影响到长期发展轨迹。

继秘书长就COVID-19危机的社会经济影响发布[报告](#)之后，本全球框架提供了采取紧急社会经济应对行动的战略和蓝图。重点在于国家一级当下采取的行动。本框架作为发展领域的即时支持计划，期限为12至18个月，将由联合国国家工作队实施，并对相关国家的人道主义应对行动以及由世界卫生组织(世卫组织)发起、侧重于直接采取卫生应对行动的《全球战略准备和应对计划》形成补充。

必须维护《2030年议程》，实现可持续发展目标。正如秘书长重点指出的那样，导致各大洲如此之多的国家在这场危机面前如此脆弱的正是发展赤字，即未能实现千年发展目标和延误落实可持续发展目标的状况。的确，病毒暴露了结构方面的薄弱环节；如果之前在发展领域采取更加快速、有效和普遍的应对行动，这些薄弱环节本可以得到弥补。疫情导致原已存在的不平等现象雪上加霜、愈演愈烈，暴露了社会、政治、经济和生物多样性系统的脆弱性，而这反过来又扩大了疫情的影响。这些不平等现象中最普遍的是性别不平等。

因此，联合国发展系统肩负双重使命。发展系统必须紧急采取应对行动，遏制疫情的影响；为实现这一目标，发展系统必须帮助各国政府和民众采用有利于建设更美好未来的方式应对疫情。

虽然时间紧迫，但我们在加快提供发展支持时所用的方法必须完全符合联合国秘书长全球呼吁所依托的原则。应对行动应力求保护人类和地球，保存所有可持续发展目标领域的成果，确保平等，促进透明、问责和协作，加强团结，将人民的声音、权利和能动性放在核心位置。

我们必须自始至终保持谦逊的态度。在这项应对行动中，我们必须始终承认各国政府和国家行为体的主导地位，肯定地方政府和社区在一线发挥的作用，认识到其他许多合作伙伴往往会带来更多的财政资源和其他资源。因此，联合国发展系统在充分利用世界各地富有成效的规范方法、专长、方案资产、政策分析和经验的同时，也会利用号召力、伙伴关系、实际行动等手段赋予能力、增强权能，并通过宣传倡导和发声起到建立纽带和予以保护，从而贡献出自己的一份力量。

当前的COVID-19大流行提醒人们，人类、动物与环境之间密切相关。COVID-19等疾病从动物到人的传播途径突显出人类正在多大程度上对自然界施加压力，并给全人类招致恶果。

卫生危机结束后，我们不能采取一切照旧的做法，增加排放和其他环境外部性因素，例如，对野生动物和生物多样性的压力。社会经济系统的表现和韧性取决于自然环境和生态系统的状态。人类与所处生态系统之间的互利共生关系是增强经济和社会韧性的途径之一。要保护全球环境公域，就必须在地球能够承载的界限内生存，养护全球共享的资源和生态系统，并可持续地管理这些资源和系统及其共有的脆弱性和风险，以促进人类福祉。由于这些环境公域具有内在联系，而且不局限于国界之内，要对其进行可持续管理，就必须采取雄心勃勃的集体行动，拿出超越国界的团结精神。

二. 我们必须援助的对象

在整个应对行动中，我们必须继续将《2030年可持续发展议程》及其核心承诺“不让任何一个人掉队”作为指导性的参考标准。但如今时间紧迫，资源有限，社会保障系统薄弱，一些民众经常遭到忽视，性别不平等现象如此普遍，而且这场危机还产生了加剧排斥和歧视的风险。因此，许多人很有可能无法受益于拯救生命的措施，从而落在后面。我们有义务确保针对这场危机采取的应对行动保护并覆盖所有人。因此，我们将从以下指导性问题出发，在评估、方案拟订、政策咨询、宣传等方面支持各国政府：

为确保发展领域的即时应对行动能够帮助所有有需要的人，必须快速而全面地对最有可能掉队的人进行情况摸底，包括评估他们如何因多种形式的平等和歧视而处于弱势地位。这些信息将因国家而异，并取决于一系列背景因素，包括危机之前在社会经济、制度和地理方面已经存在的实际情况，以及当前应对行动的覆盖范围。

可通过两种方式制定适合具体情况的外联方案：第一，根据国情而定，最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和受冲突影响的情况

我们的目标	联合国的指导性问题
处理当前的紧急情况	> 在制定国家卫生和社会经济应对措施时，谁是援助对象？ > 他们的人口特征如何？住在哪里？ > 哪些方面存在缺口？
重点关注社会影响和经济领域应对行动	> 哪些障碍导致人们无法受益于基础设施、就业、服务、工作机会和其他社会经济应对措施？
“恢复得更好”	> 如何将遭到排斥、被边缘化和处境弱势的人纳入援助范围？如何才能增强他们在冲击和危机面前的韧性？ > 各项应对行动如何有助于消除导致排斥、不平等和歧视现象的结构性因素，并避免加剧这些因素？

最需要予以关注；第二，根据与COVID-19危机本身即疫情“冲击波”有关的时间线而定，“冲击波”的外溢效应从流行病学上的易感人群扩展到在疫情围控阶段被迫检疫隔离的家庭或被迫关闭的企业，再波及最贫困和最边缘化的群体——这些群体之前已基于自身的身份或其他特征而受到排斥，因此在疫情期间也会受到影响。一些民众原先已经面临的边缘化、不平等和弱势处境因当

前的紧急情况而更加严重，有必要予以关注。任何情况下都必须依照可持续发展目标5，在应对行动中促进性别平等，并将妇女纳入覆盖范围，防止她们再次丧失已经获得的有限权利，以及妨碍整体实现可持续发展目标。

COVID-19危机波及所有人，冲击整个社会。要全面应对这场危机，就必须将某些考虑因素作为我们的行动指导：

个人处境和身份状况是重要考虑因素。疫情对某些群体的影响超过对其他群体的影响(见“确认的面临风险人群”文本框)。前一类人群往往被边缘化并遭到排斥,严重依赖非正规经济赚取收入,居住在易受冲击的地区,无法充分获得社会服务,缺乏社会保障,因年龄、性别、种族、族裔、宗教、移民身份或其他形式的歧视而被剥夺获得上述服务的机会,政治影响力较低、缺乏发言权和代表权,收入较低、应对或适应危机的机会有限,难以或无法使用技术。这些脆弱性因素经常相互交织。饱受战争蹂躏的社会往往已经出现卫生系统崩溃的现象,生活在其中的人们尤其脆弱。出于这些原因,秘书长最近呼吁立即在世界各地实现全球停火。

职业是重要考虑因素。一线卫生健康工作人员(大部分是妇女)和提供基本服务、拯救生命的人员更容易感染,其安全和生计在各项应对行动中可能无法获得充分保护。提供照护服务的人员(例如,社会工作者、照护家庭成员的妇女、移民家政工人)、食品生产和供应链从业人员(移民农业工人、种植园工人、食品供应商、自给农民等)以及在非正规部门、服务部门和零工经济部门从事货物运输和交付工作的人员面临危险的工作条件,将因这场危机而遭受严重的社会经济冲击。

地点是重要考虑因素。这场危机将加剧不平等现象,特别是在脆弱环境(如难民营、城郊和城市住区、农村地区、土著社区、监狱和移民拘留中心、戒毒治疗和康复中心)以及脆弱地点(如非正规住区和贫民窟)。这些地点之前已经无法充分获得社会服务,并因缺乏空间、水、资源和服务而格外难以宣传和落实检测、洗手、自我隔离、检疫等事项。

法律地位是重要考虑因素。联合国在努力不让任何一个人掉队的过程中,必须考虑被迫逃离家园者、无国籍人和生活在营地、贫民窟或社会边缘者的处境。难民、移民、境内流离失所者和无国籍人的数量超过3亿。这些人群经常遭到排斥,因为他们没有与公民同等的权利,也无法像国民一样获得卫生和教育服务或参与正规经济部门。

信任是重要考虑因素。世界各地的许多抗议活动表明,人们对政府的信任程度参差不齐。这不利于采取应对行动,因为人们必须信任当局发出的防疫信息。另一方面,应对行动也可通过确保包容各方、建立对话和申诉机制、实施问责、尊重人权和开展交付工作,¹(重新)在当局和民众之间以及各群体之间建立信任。这将增强社会凝聚力和韧性,促进建设和平。

最后,应对行动也决不能让任何一个国家掉队。所有发展中国家无论收入水平如何,都会强烈感受到COVID-19在短期和中期对社会和经济领域造成的破坏性影响。与此同时,世界各地用于应对此类影响的能力和资源不尽相同。我们的应对行动能够而且必须既有世界普遍性,又对这些差异有敏感认识。特别是我们在分配资源时,必须密切关注受冲突和灾害影响国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以及面临经济制裁国家的需求,当前的危机对这些国家构成特殊而严峻的挑战。虽然许多中等收入和高收入国家更有能力应对危机,但在联合国全面发挥关于实际问题的知识技能和号召力的情况下,这些国家也将从中受益,有助于其处理疫情对本国社会和经济造成的多层面后果。

¹ 世卫组织,《和平与健康》,白皮书,2020年。

社会经济边缘化程度最高、需要在联合国发展系统的发展领域
即时应对行动中予以特别关注的面临风险群体

- 妇女
- 老年人
- 青少年、儿童和青年，特别是女童和女青年
- 残疾人、有精神健康问题的人
- 土著人民
- 移民、难民、无国籍人和境内流离失所者、受冲突影响群体
- 少数群体
- 处于拘留或专门机构集体生活环境中的(例如，住在精神病院、戒毒康复中心、养老院内的人)
- 贫民窟居民、非正规住区居民、无家可归者
- 艾滋病毒/艾滋病感染者和其他患有既有疾病的人
- 小农、渔民、牧民、非正规和正规市场的农村工人及生活在偏远农村地区的其他人，以及从市场获取食物的城市非正规部门从业者和自营职业者
- 面临粮食不安全的人，特别是受长期冲突和危机影响国家的居民
- 极端贫困者，或工作和收入不稳定、非正规的人
- 因法律、政策和实践做法没有保护其免受歧视和排斥而尤为脆弱和边缘化的群体(如LGBTI群体)。

三. 联合国为在发展领域采取即时应对行动而主动提出的支持

联合国发展系统正在投入所有相关资产支持在发展领域采取即时应对行动，为人道主义和紧急卫生干预措施提供补充。这些资产包括：

兼具广度与深度的存在

联合国的发展足迹遍及162个国家和领土，有全球和区域专家网络提供支持。这意味着联合国了解实地情况，并已经建立起各种关系。联合国在其中许多国家提供的支持并不局限于首都，也延及城乡各地的地方社区。

所需的知识

联合国发展系统为协助各国处理这场危机中多层面的社会经济问题提供了所需的大量关于实际问题的知识技能。发展系统可在应对行动的所有相关领域内使各国政府与联合国内外专家对接。

广泛的任务

联合国是唯一一个任务范围涵盖发展、人道主义、人权、和平与安全等所有领域的全球组织。这为我们开展的评估、分析和综合支持提供了依据。

可作为行动基础的大规模发展方案组合

联合国目前在所有可持续发展目标领域内有178亿美元的可持续发展方案组合。其中很大一部分可根据COVID-19相关需求予以调整和扩大。此类调整方案用途的工作已经启动。例如，可加快实施这些方案，以扩大社会保障的覆盖范围、提供心理社会支持或落实紧急就业支持措施。

一系列广泛而灵活的支持模式

因此，向国家和地方政府提供的支持可依照国家的具体能力和需求而定，也可随着时间推移，根据情况加以调整。

提供综合协调支持的能力

联合国利用其一体化发展系统并通过其经强化的驻地协调员系统，提供综合支持，将不同部门的分析和应对行动对接起来，并实现即时措施与长期恢复之间的连续性。联合国国家工作队提供的支持不仅有在有关国家内常驻人员的能力，还有来自其他区域或全球地点的相关专家，包括通过拟设立的区域合作平台提供的专家。

已经确立的快速拨付供资模式

联合国发展系统可利用几种供资模式，迅速向方案干预措施输送资金。可使用全球商定的标准和程序，在数日内建立集合基金等新的供资模式，在国家一级尤其如此。

有助于扩大覆盖范围和影响力的强大伙伴关系

除自身的专家和资源外，联合国还可利用自身巨大的影响力，协助调动庞大的伙伴关系网络，而这正是动员全社会和全世界采取应对行动的必要条件。联合国与民间社会组织、妇女团体和志愿团体有着广泛的联系。其中许多组织自身正面临挑战，联合国也将努力帮助弥补这些组织特定的薄弱环节。尽管如此，许多组织往往在应对行动中发挥不可或缺的领导作用，特别是在援助弱势群体和进驻偏远地区方面。这些组织能够扩大应对行动的规模。

联合国在许多国家与私营部门建立起密切关系，这有助于在发动全社会应对危机的情况下实现经济恢复，走向可持续发展。

当前，联合国与国际金融机构的伙伴关系也至关重要。这种伙伴关系尤其有助于进行影响评

估和分析、筹集资金和调动资源、针对提供救济的紧急宏观经济措施(特别是救济最贫困和受冲突影响国家以及极有可能或已经面临债务问题的国家)开展政策宣传、切实有效地设计和交付方案,以及开展长期规划。

公正的规范性做法

联合国发展系统将努力确保在实施所有应对COVID-19及其影响的行动时,都发扬人道精神,保护所有人的人权和尊严,杜绝任何歧视。在制定和实施社会经济应对行动时,必须一如既往地纳入国际规范和标准。这关乎成效和可持续性。

考虑到妇女作为一线医疗工作者(包括医疗服务提供者和照护者)、作为社区领袖和在非正规经济部门发挥的作用,在制定社会经济应对行动时尤其应当采用性别平等视角。

符合需要的业务基础设施

联合国发展系统在世界各地拥有强大的业务基础设施,并能充分调动和迅速扩大这些设施,以支持本项计划。发展系统正在增强后勤和采购能力。追加资源后,便可利用这些能力,支持加快交付速度,同时确保履行对工作人员的关照义务。

四. 在紧急情况下提供社会经济支持

联合国发展系统正在向紧急模式切换，在今后12至18个月内协助各国加强卫生系统，防止粮食体系崩溃，恢复基本社会服务并将之重建得更好，以及采取其他尽量减轻疫情对最弱势群体影响的措施。与此同时，联合国发展系统继续就需要采取的经济和社会措施向会员国提供咨询，以便实现快速恢复，为消除贫困和实现可持续发展目标创造更好的条件。联合国提供的社会经济支持旨在落实秘书长在最近的报告“共担责任，全球团结：共同应对2019冠状病毒病的社会经济影响”中概述的关键领域。因此，联合国发展系统为通过公共卫生和人道主义应对行动拯救生命、保护人民的另外两项工作提供补充。

本节所述实质内容简单明了但亟需落实：联合国首先将在COVID-19危机期间保护卫生系统；同时，联合国将采取同样紧迫的行动，通过社会保障和基本服务帮助保护人民；通过经济恢复保护就业、中小企业和非正规部门的弱势工人；协

助引导必要的大幅增加财政和金融刺激的举措，使宏观经济框架为最弱势群体服务，并促进可持续发展，加强多边和区域应对行动；通过社会对话和政治参与增强社会凝聚力并建立信任，投资社区主导的韧性和应对体系(见图1)。关于落实环境可持续性和性别平等的重大任务则贯穿这五个 workflow，有助于重建得更好。

在每个支柱下，联合国发展系统都提出了各国可在自身工作中使用的具体可交付成果和活动。这些可交付成果和活动旨在支持会员国采取综合办法，应对疫情造成的社会经济挑战。应对工作包括以下方面：协调国际参与；提供数据和分析，包括对性别问题有敏感认识的综合多层面分析和预测；开展针对具体部门和跨部门的政策咨询，在制定和交付针对具体情况的解决方案方面提供技术援助；促进伙伴关系和对话、能力建设以及获取专长；建立联盟，特别是在筹资领域；视需要直接进行项目的实施和交付。

图1：联合国发展系统应对行动的五大支柱



四. 1. 健康第一：在危机期间 保护卫生服务和系统

COVID-19疫情使卫生系统不堪重负。卫生系统崩溃后，失灵的卫生系统无法再处理可预防或可治疗的疾病，而此类疾病造成的死亡人数可能迅速超过疫情本身造成的死亡人数。因此，即使在应对疫情时，也须维持拯救生命的基本卫生服务，这是至关重要的。

各国需要作出艰难决定，在为直接应对COVID-19而需要执行的各项任务之间保持平衡，同时继续提供基本卫生服务，降低系统崩溃风险。联合国发展系统可支持各国政府作出这些艰难选择。例如，建立有效的患者诊治流程(包括COVID-19和非COVID-19病例的筛查、分类和有针对性的转诊)必不可少。

卫生系统最薄弱的国家，回旋余地也最小。世界上至少有一半的人口仍然无法充分获得基本卫生服务，约有1亿人仍因医疗费用而陷入极端贫困。

面对这些选择，联合国发展系统将推动两阶段战略。首先，采取有针对性的行动，使各国即使在竭力满足激增的紧急护理需求时，也能维持拯救生命的基本卫生服务。第二，针对卫生系统的恢复、防疫和强化工作采取补充措施，重点关注初级卫生保健和全民健康覆盖，以及防范COVID-19疫情复发。

应对：联合国发展系统主动提出的支持

联合国发展系统在卫生领域向世界各国政府提供援助，包括专门技术咨询和预警，以及在脆弱环境下大规模提供服务的行动。在应对COVID-19大流行时，联合国发展系统将优先协助各国维持基本卫生服务和支持这些服务的系统。联合国发展系统将在全球、区域和国家各级调动全部技术和业务力量，援助因COVID-19疫情而陷入停滞的世界。

联合国发展系统将在以下具体领域采取应对行动，协助各国政府维持基本卫生服务和系统：

提供分析和政策支持以及快速技术指导：此类服务涵盖各种领域，包括：卫生服务和系统评估；用于快速评估影响的数据系统和工具；从初级卫生保健到医院的各级基本卫生服务；出院后患者管理，包括切换服务提供平台、工作人员管理、药品、物资，以及减少财务障碍和提高服务数据质量。此类服务还包括就以下方面提供指导：维持基本的预防性外联服务，包括免疫接种工作(含脊灰免疫接种)、孕产妇卫生保健、艾滋病毒/结核病防治和分发蚊帐等社区运动；支持开展包容各方的卫生应对行动，援助残疾人、弱势群体和边缘化群体；在疫情背景下继续在营地和类似营地的环境中提供人道主义服务；提供与COVID-19和高温热浪天气有关的咨询，支持卫生部门。

方案执行和技术支持：联合国发展系统在针对COVID-19开展业务并提供物资和后勤支持的同时，还将直接采购和分发核心的基本卫生服务物资，包括治疗服务和基本预防服务所需的物资；利用当地技术援助网络和志愿者的协助，支持大规模提供卫生服务；根据当地的COVID-19病例数，支持开展培训和能力建设，以便大幅增加和重新调配工作人员；支持就兼顾残疾人的应对行动联合拟订方案、开展能力建设和进行知识管理。在一些冲突环境下，联合国发展系统将利用适当的专长和能力，援助外地卫生保健设施，提供安全的初级卫生保健和高级支持性护理。

支持追踪和惠及弱势群体：此类活动包括通过社区参与，更好地传播卫生信息，并增加获得基本服务的机会，妇女、青年和政府系统未能覆盖的群体(包括难民)是重点关注对象。联合国发展系统尤其将与青年和妇女组织、宗教和传统领袖、志愿团体、残疾人以及艾滋病毒感染者等其他面临风险群体的组织合作。其中，发展系统将通过有各国政府参加、旨在采取行动消除艾滋病毒相关污名化和歧视现象的伙伴关系——[消除艾滋病毒相关污名化与歧视全球伙伴关系](#)，与艾滋病毒感染者组织开展合作。联合国发展系统还将与社区联手，针对处于弱势地位、因文化或语言障碍而难以获取信息、因生活在营地或拥挤的城市环境而无法保持社交距离的群体，以及在存在此类问题的地点，开展减少风险工作。联合国发展系统将为孕妇以及照护新生儿和幼儿的妇女提供特别支持，并为性别暴力幸存者、残疾妇女和感染艾滋病毒/艾滋病的妇女(将利用80个国家的社区主导防治艾滋病毒网络)采用量身定制的卫生保健干预措施。

联合国发展系统将围绕近年来的几项全球卫

生里程碑，包括推动全民健康覆盖和初级卫生保健运动，以及关于可持续发展目标3的《促进所有人的健康生活与福祉全球行动计划》的执行工作，动员开展应对COVID-19的行动。在这些工作中建立起来的基础设施将重点用于确保维持基本服务和加强卫生系统，为恢复做好准备。总而言之，联合国发展系统可随时调整现有方案组合中许多方案的用途，援助在采取行动应对COVID-19的同时难以克服其他卫生挑战的100个优先国家，满足这些国家中数亿人的基本健康需求。

将健康作为头等大事至关重要

COVID-19疫情导致服务需求增加，使卫生系统不堪重负。卫生系统一崩溃，疫情造成的直接死亡人数和其他疾病造成的本可避免的死亡人数都会急剧增加。我们建议各国政府优先采取三项缓解行动：

- 调动支援，通过确定各项服务的优先顺序、转变服务提供方式，以及积极管理卫生系统工作人员、物资和数据，在疫情期间和之后维持基本卫生服务和系统，从而支持提供基本的诊疗和外联服务。
- 减少获得基本服务方面的财务障碍，使人们能够更快地获取疫苗、诊疗方法等有助于安全提供有效基本服务的新兴技术。
- 在脆弱环境下确保连续提供服务，并支持努力补足各国在追踪和将服务送达弱势群体方面的短板，以便重点支援最弱势人群。

四. 2. 保护人民： 社会保障和基本服务

在埃博拉疫情期间，社会服务中断导致的死亡人数超过病毒本身导致的死亡人数。因此，必须确保世界各地的民众都能继续获得社会服务和社会保障。

COVID-19危机对世界上最贫困和最弱势的群体冲击最大，对贫困家庭产生较大的代际影响。2008年金融危机的情况表明，拥有完善社会保障系统和基本服务的国家受害最少，恢复最快。世界各国政府需要在今后几个月内调整、拓展并扩大现金转移、粮食援助方案、社会保险方案和儿童福利，以实现支持家庭等目标。²

然而，有40亿人即世界人口的55%(包括三分之二的儿童)原本就没有任何社会保障，或无法充分获得社会保障。社会保障方面的应对行动必须考虑到弱势群体和个人、依靠非正规部门赚取收入的群体和正在承担额外无酬照护工作的群体因COVID-19而受到的不同影响。因此，要应对接下来的巨大挑战，就必须以超乎寻常的规模，加大支持力度。³

联合国发展系统是世界社会保障和基本服务领域最大的国际行为体。联合国发展系统通过基本服务、社会转移和其他形式的社会保障，服务162个国家和领土，援助数千万人。联合国发展系统在支持各国政府发展社会保障系统，包括确立社会保障最低标准，以及提供优质社会服务并在各种人道主义和发展背景下支持此类服务方面，拥有丰富的专长和经验。

应对：联合国发展系统将采取的措施

联合国在社会保障和基本服务领域采取的应

对行动将支持各国政府在六个方面调整、拓展和扩大服务：

扩大和拓展富有韧性、惠及贫困人口的社会保障系统：联合国发展系统将支持各国政府快速制定、调整、扩大和实施现金转移方案，应对COVID-19在经济领域产生的直接影响。其中包括支持各国政府、联合国机构和私营部门转向数字支付。联合国的若干机构已经在与政府合作管理或代表政府管理大规模现金转移方案，2019年交付的现金转移额为20亿美元。联合国其他机构则擅长与政府、雇主和工人合作，共同扩大缴费型国家社会保障机制，或扩大基于社区的社会保障服务，特别是为非正规工人提供的服务。

维持基本的食品和营养服务，重点关注婴幼儿、妇女和尤为脆弱的群体，包括艾滋病毒/艾滋病患者。COVID-19和相关应对措施对饮食质量和营养产生影响。这可能很快导致营养需求最高的人群出现死亡率、发病率和营养不良率上升的情况。⁴ 联合国发展系统在提供支持时，将采用生命周期方法，首先采取的措施包括努力促进并支持孕产妇健康、为婴儿选择适当的母乳喂养做法，以及为幼儿提供营养丰富的多样化饮食并选用顺应喂养的做法等。联合国在这一领域的应对行动还将促进通过基于设施和社区的方案，及早发现并治疗受营养不良(消瘦)影响的儿童和妇女，包括使用简化治疗方案和具有治疗作用的辅助食品，解决儿童消瘦问题。联合国发展系统将各国政府和私营部门伙伴合作，使儿童、妇女和家庭以及包括艾滋病毒/艾滋病感染者在内的弱势群体可以选择负担得起的健康食品。这方面有多种备选方法可供采用，包括提供食品援助、现金援助和代金券，以及在志愿者的协助下开展改变社会行为的宣传方案，以改善儿童和妇女的饮食。

与国家或地方水卫项目管理部门密切协作，

² Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of impacts and the role of design and implementation features. Bastagli et al. ODI. 2016.

³ 《逐步实现对儿童的普遍社会保障：实现可持续发展目标 1.3》。儿基会和劳工组织。2019 年。

⁴ 《冠状病毒病(COVID-19)对粮食安全和营养的影响》。粮食安全和营养问题高级别专家小组，2020 年 3 月。

确保供水和环境卫生服务的连续性和质量。劳动力减少、供应链中断和付费方面的困难将对这些服务造成严重影响。这方面的措施包括为依赖供应商、市场和社区水源的家庭提供中介解决方案，确保所有易受供水中断影响、可能需要定量领取车载水和瓶装水的家庭都能拥有供水“安全网”。妇女当家的家庭更有可能无法获得适当住房，从而难以获得清洁饮水和环境卫生设施，尤其容易面临更高的健康风险。残疾儿童和生活在人道主义环境下的儿童也需要特别关注，在收容场所人满为患的情况下尤其如此。

确保所有儿童和青少年能够持续学习，最好是在学校持续学习：全世界约90%的学龄儿童受到学校关门的直接影响，估计有3.7亿学龄儿童无法吃到校餐。联合国发展系统将各国教育当局和私营部门教育服务提供商合作，支持可以安全地继续开放的学前班和学校，同时协助各国政府扩大数字化和其他形式的远程学习。多个联合国发展系统机构正与多个合作伙伴合作，通过育儿方案、电视、广播、各种数字平台和其他授课机制，扩大创新方法，以期在危机期间继续各年级的学习。此外，还将提供支持，使儿童能够安全迅速地重返学校。其中包括为估计人数为3.7亿的无法吃到校餐的学龄儿童重新提供校餐，并为其提供“返校”一揽子方案。例如，一些联合国实体目前正在向61个国家的1 700万儿童提供校餐，并向70个国家的政府提供技术援助。其他实体提供返校一揽子方案，其中包括现金转移和其他干预措施，目的是鼓励和支持弱势儿童特别是女童在学校重启时即重返学校。此外，鉴于教育专业人士在确保学习方面发挥重要作用，联合国发展系统将通过有关变通学习方法的专业培训方案，为教师提供支持。

支持社会服务的连续性、帮助进入收容场所。联合国发展系统将和国家与地方社会服务机构合作，确保针对面临暴力、虐待、剥削、忽视和家庭分离风险的儿童、妇女和家庭而作出的第一线

应对保持连续性。恐惧、担忧和严重压力因素，加上接触社会工作者和个案工作者的渠道减少，导致妇女和儿童暴露于暴力、虐待、剥削和忽视的威胁之下。在学校或医疗环境中、在替代照护环境中、在儿童司法或社区环境中均有联合国发展系统支持防范此类风险的方案及对遭受暴力的儿童和妇女的一整套照护服务，并均可扩展。支持收容场所的具体方案也可扩展，特别是在脆弱的人道主义局势下以及在不可能保持社交距离和采取其他防护措施的营地和人口稠密的城市地区。

支持性别暴力受害者。联合国发展系统将支持国家当局、民间社会和妇女组织确保维持必需的基本服务，如孕产妇卫生保健、性与生殖健康方案和为性别暴力幸存者提供的服务，并确保推广新的方法，将此作为应对工作的一部分。检疫和隔离政策，加上家庭、个人和社区的经济压力，加剧了家庭暴力。据估计，这可能会影响至少三分之一的妇女。⁵ 当公共医疗服务提供者负担过重时，可能会中断对性别暴力幸存者的照护和支持。⁶ 在此背景下，将实施联合国消除性别暴力基本服务联合一揽子方案，该计划正在进行调整，以应对警务和司法服务等领域的社区需求。联合国发展系统将支持分发关于如何预防性别暴力或到哪里寻求帮助的信息。收容场所将得到扩大，转介系统将得到改善，热线和其他备选途径将提供远程支持。在此背景下，“消除暴力侵害妇女和女童行为的聚光灯倡议”已经开始加大对这些措施和其他措施的支持力度。将在所有COVID-19防备和应对活动(包括针对老年人、残疾人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者等边缘化和弱势群体的防备和应对活动)中纳入无害方法和性别暴力风险分析，作为主流的工具。

联合国发展系统将与其遍布69个国家的妇女组织的庞大网络合作应对这场危机，并提供关键灵活的资金，支持可以在大流行病背景下帮助解决性别暴力问题的民间社会组织和妇女权利组织。

⁵ 分析显示，家庭暴力可能增加 30%，重复因埃博拉和其他危机而为世人熟知的模式。

⁶ 例如，与去年同月相比，2020 年 2 月锦州援助性别暴力受害者的非政府组织收到的家庭暴力报告增加了三倍；与此同时，在 COVID-19 暴发期间，一些村庄收容性别暴力幸存者的场所改用于满足其他需求。在一些国家，性别暴力热线和司法程序提供的服务在减少。Sixth Tone (2020) Domestic Violence Cases Surge During COVID-19 Epidemic (可查阅：<https://www.sixthtone.com/news/1005253/domestic-violence-cases-surge-during-covid19-epidemic>)。

社会保障和基本服务必须扩大规模

在危机期间，各国政府需要扩大一系列社会保障方案和基本服务规模。当前是实施社会保障最低标准的关键时候，也是将基本服务覆盖社会所有群体的契机。

在扩大政策和方案规模方面，我们提出以下原则：

- **国家驱动。**出发点是各国需要做什么和想要做什么。联合国发展系统将支持各国政府作出政策选择和方案选择，旨在高效率有成效地实现向有需要的人员提供社会和经济保障、防止贫困和匮乏以及提供经济刺激的目标。
- **基于人权的社会保障。**在国家担负首要责任的原则下，这意味着通过所有相关利益攸关方参与的透明管理，实现所有服务普遍覆盖，不歧视任何使用者，并采用性别平等的特别视角。
- **人道主义诸原则。**联合国及其人道主义伙伴开展人道主义活动时，人道、公正、中立和独立等人道主义原则必不可少、不得减损，在冲突背景下尤其如此。
- **以人为本。**联合国发展系统将支持各项解决方案，确保受影响民众的需求得到及时有效的满足。
- **了解风险，拥抱创新。**在评估受益人可能面临的风险的基础上采取行动。坚持在了解风险的基础上决定采取创新方式确保服务连续性。
- **分析驱动，效益适足。**将依据与所涉国家政府一起进行的对该国社会保障问题和可能解决方案的分析，作出向该国提供技术支持和系统强化支持的决定。
- **系统驱动。**联合国发展系统将把重点放在使用和加强现有的政府社会保障系统和服务上，并酌情协助建立新系统。这有助于提高效率、改进服务提供，并建立更长期的系统。
- **以可持续性为导向。**联合国发展系统将帮助各国通过可持续解决方案满足最贫困、最脆弱群体的需求，促成从短期应对转向长期应对，逐步实行有公平可持续融资保障的国家主导解决方案。
- **伙伴关系驱动。**联合国发展系统将寻求与伙伴机构和各国政府就这一领域的合作目标和理由，包括就不同机构在不同背景下向各国社会保障系统提供的技术援助达成明确一致意见。

四. 3. 经济应对和经济恢复：保护工作岗位、中小企业和非正规经济部门的脆弱工人

COVID-19危机正使世界经济陷入衰退，失业率和贫困率均达到历史最高水平。光是2020年第二季度，这场危机就可能导致专职同等资历工人减少1.95亿人。⁷ 因此，这场大流行病也是一场

威胁可持续发展目标进展的就业和生计危机。中小企业、农场工人、自营职业者、日薪工人、难民和移民工人受到的打击最大。包括文化和旅游业在内的服务业的工作岗位受到影响。全球经济衰退将影响全球人口流动，进而影响移民数量多、汇款对国内生产总值占比高的国家。

大多数脆弱工人在非正规经济部门，他们占全球劳动力的60%。他们无法获得或只能有限获得

⁷ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740877/lang--it/index.htm.

社会保障，而且因没有经济保障，也无法请病假，无法在必要时获得治疗，无法应对封锁措施。⁸ 雇佣关系不规范的平台和零工经济等新业务模式往往还会减少工人的福利和保障。这造成了非正规经济部门日益增长的风险，突显了重新定义社会保障制度以保证与体面工作相关的基本要素实现普遍覆盖的必要性。

还有一些重要的性别维度。由于疫情发生之前就存在的性别不平等，女性在寻找新工作或旨在恢复其经济状况的创业机会时可能会经历更多的困难。女性在一些受危机影响最严重的服务行业中占比过高，她们中的大多数缺乏社会保障。她们在护理经济中承担的负担过重。此外，在医疗和社会部门应对这一大流行病的一线工作人员中，妇女约占70%，其中许多人是移民工人。

经济恢复在于保护工作岗位和工人，确保体面工作，以及在危机期间保护生产性资产、生产性单位和生产性网络。确保各部门的小生产者、非正规工人和中小企业继续运作或更好地运作，对于确保粮食及其他必需品和服务的生产和获得至关重要。

需要进行跨多个部门的政策决策并减轻不利的政策影响，包括对基本服务的影响，以避免工作中断和工作岗位永久性损失。在促进体面工作的同时，支持工人获得收入和就业必须成为一揽子刺激方案的核心要素。这些基于社会对话的政策行动对于预防雇用大量员工的部门运行中断至关重要。这种中断会对基本服务构成直接的生存威胁；因此可能会导致骚乱、暴力，以及对机构和政府信任的侵蚀。

也应将环境考量纳入应对和恢复工作的所有部门。一揽子刺激方案应该支持向高效利用资源的更加健康的绿色循环经济转型，而这种经济是建立在基于可持续价值链的可持续消费和生产模式基础之上的。

应对：联合国发展系统将采取的措施

联合国在经济恢复领域的应对措施将集中在保护和改善生产部门，保障就业和促进体面工作。联合国发展系统的应对措施将包括：

国别综合政策咨询和方案支持。重点保护受危机影响最大的工人和行业部门，⁹ 强调如何防止经济活动和就业的崩溃，即通过扩大社会保障、远程办公和工作共享等政策，帮助企业遏制大规模裁员，保护家庭和个人。此外，一旦恢复开始，联合国将就如何刺激发展更具包容性的经济、如何促进就业等问题为各国提供关于实际问题的知识技能。

扩大就业密集型方案拟订。在可以迅速调整目的和扩大规模的关键服务条线方面，在疫情冲击发生之后立即投入运作的“**就业密集型投资**”方案是一个范例。该方案可以立即在大约19个国家扩大活动规模，创造约5.5万个短期就业机会(平均40个工作日)，造福大约27万弱势人口。“**更佳工作方案**”是另一个范例，是国际劳工组织与国际金融公司建立的伙伴关系，旨在为亚洲、非洲和拉丁美洲9个国家成衣行业1 700家工厂的240万名工人(80%是女性)改善工作条件。该方案目前正在调整目的，优先安排继续生产或在暂时停产后恢复生产的工厂。“**通过包容性增长政策和投资护理经济促进妇女体面就业**”联合方案将重新定位并扩大规模，以了解COVID-19对不同性别的就业影响，并设计促进性别平等的一揽子财政刺激方案，包括对护理经济的投资。

在青年领导力和志愿者赋权方案的基础上再接再厉，支持青年和社会伙伴开展应对COVID-19的创业和社会创新。“**为青年创造体面工作机会全球倡议**

<https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/databases-platforms/global-initiative-decent-jobs/lang--en/index.htm>”是联合国努力协调全球、区域和地方各级行动的最新

⁸ 在所有国家中，只有不到三分之二设立了提供疾病保险的社会保险和/或社会援助计划 <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=40>。

⁹ 如旅行、贸易、文化、旅游业、劳动密集型制造业和建筑业。

例证，其内容包括社会伙伴、政府、民间社会、青年组织、志愿者团体和私营部门大力参与危机应对和可持续发展。联合国发展系统还提供与公众就业服务管理局等劳动力市场机构的联系，以落实2008年危机之后实施的“青年保障”等相关缓解方案。

支持制定战略，出台绿色财政刺激一揽子方案。联合国发展系统将调动“[绿色经济行动伙伴关系](#)”，在绿色就业、经济和环境问题上提供综合支持，以计划危机的早期应对和恢复阶段。该伙伴关系在全球20个国家开展业务，可以作为一种

工具，就COVID-19疫情过后刺激增长和恢复的政策为同行学习和知识转让提供支持。

促进性别平等的快速社会经济评估以及劳动力市场和营商环境诊断。联合国发展系统的应对措施有助于支持对失业救济金方案的评估，具体方法是使用行为洞察力来衡量有效接触非正规工人所需的改进措施，以及调查公众就业服务管理局在当前危机期间就劳动力市场调整作出的应对。联合国发展系统目前正在开展一项关于青年就业和COVID-19的全球调查，以期将青年的声音带入行动和政策应对的前沿。

在整个危机期间保障粮食供应链

在公共资源稀缺、公共卫生系统薄弱、社会保障不足的背景下，COVID-19危机将吞噬世界上最贫穷、最营养不良的人群。8.21亿人在长期挨饿，其中分布在50多个国家的1亿多人遭受的饥饿已经达到危机或紧急程度。在长期饥饿的人口实施围控和遏制疫情的措施可能不那么有效，而实施此类措施的后果却要严重得多。在这些国家，保障粮食价值链尤其迫在眉睫。为已经营养不良和身体健康状况欠佳的农村和城市人口维护获取粮食的途径是公共卫生对策的基本组成部分。粮食生产以及相关的非正规和正规劳动、运输和营销服务是最不发达国家和若干中等收入大国三分之二以上人口的主要收入和生活来源。即使是局部的粮食体系中断也可能导致政治危机，产生持久的影响。

联合国发展系统与来自南方和北方的各国政府、捐助方、研究机构、非政府组织和许多其他发展伙伴合作制定了一系列的标准、工具和机

制，用于开展监测，汇编数据，进行快速评估和分析，以监测全球经济各个层面的粮食价值链运行情况，并为触发和协调快速政策反应提供现成的机制。

这些机制包括[粮食安全阶段综合分类](#)、[粮食安全信息系统](#)、跨界植物虫害和动物疾病方案应急预防系统([应急预防系统](#))、全球信息和预警系统([粮农预警系统](#))、[脆弱性分析和监测股](#)、[粮食安全专题群组](#)、[全球应对粮食危机网络](#)和[农产品市场信息系统](#)。所有这些数据和信息都通过单一的综合地球空间平台提供，该平台将紧急监测信息与已知的生物物理和社会经济信息、航运价格和天气数据以及基于人工智能的分析对接起来。该平台提供了粮食价值链的全面情况、其功能状态和发生中断的可能性。风险类型也与实时信息对接，以便做出快速政策反应。

我们鼓励各国政府充分利用这一系列手段和工具，为世界上最脆弱的人口保障粮食供应链。

在2018-2019年支持各国从纵向基金获得超过10亿美元赠款的基础上，就基于自然的发展解决方案、包括中小企业的解决方案提供咨询意见，这些基金为91个国家利用了来自国际金融机构、

联合国实体、私营部门和各国政府的12亿美元额外资金。预计2019年通过各项综合倡议从全球环境基金、绿色气候基金和适应基金调集的资金将使3 700万人受益。

事实已证明，商业联系支持¹⁰ 在农业部门和旅游业特别有效、特别有影响力，帮助处于维持生计水平的农民和小型旅游业者将其经常是在非正规部门开展的业务活动转型为繁荣的企业——特别是女性主导的企业。联合国发展系统的应对措施包括采取联合办法，就如何将移民和难民人口纳入创业政策向各国政府提供咨询。在37个国家实施的商业促进方案¹¹ 可以迅速适应新的紧急情况。

投资提高小微企业的生产力和工作条件。例如，联合国发展系统将调整其“维持有竞争力的、负责任的企业”(SCORE)全球方案¹² 的宗旨，利用广泛的全球网络向中小微企业提供相关信息和服务。该方案包括中小企业支持计划、中小企业调查的部署、针对COVID-19的职业安全和健康培训、业务连续性规划、创业支持、管理人员与工人的对话及网上授课渠道和培训，从而加强可持续性、确保体面工作。联合国发展系统对小微企业特别是妇女拥有的企业的支持将包括支持(包括宣传倡导)¹³ 通过能力建设和将其提议的解决方案纳入采购工作，使其成为全球经济的一部分。¹⁴

通过数字钱包无条件发放现金，为女性小微企业家提供技术支持。贸易、性别平等与发展方案包括一个支持发展创业技能的方案和一个贸易与性别平等评估工具箱，供各国用于评估政策(包括与COVID-19相关的政策)的性别影响。

支持数字支付。联合国发展系统已经看到各国政府对COVID-19相关数字支付支持¹⁵ 的需求在

急剧增加，因此对其数字化支付“应对埃博拉工作人员”的经验发扬光大，这对银行开户数量少、移动电话覆盖率高的国家至关重要。

协助应对贸易挑战、促进贸易流动。联合国发展系统鼓励和支持各国扩大其促贸援助倡议的规模，以应对COVID-19的挑战，特别是减轻发展中国家的收入损失。¹⁶ 贸易增加值(VA2T)方案与56个国家的10 000多个中小微企业合作，重点是受影响最严重的行业，包括服装、农业企业和旅游业。联合国发展系统在航运主要业绩指标和基准方面的工作有助于各国监测和分析供应链的变动，特别是关键货物因各类COVID-19紧急情况而受阻的情况。海关数据自动化系统在40个国家实施，是支持各国采取的关键要素之一，包括促进最大限度地减少人员接触(海关-代理商-贸易共同体)和确保业务连续性。例如，其与人道主义事务协调厅合作编制的旨在确定发生自然灾害时最急需哪些物资的一款软件经调整后可用于应对COVID-19。

电子商务和数字解决方案使人们，特别是弱势群体能够安全地获得危机期间所需的服务。这些服务包括向小微企业提供汇款/收款、赠款和短期过桥贷款的金融服务，以及以数字化方式向个人和家庭支付应急资金。已经对25个最不发达国家进行了电子贸易准备情况评估，为其从数字解决方案中获取优势提供了更好的基础。“女性电子贸易”倡议帮助发展中国家的女性数字企业家成为一股变革的力量，以及从COVID-19危机中恢复经济的力量。

¹⁰ 跨国公司等大型企业与当地供应商之间的商业联系可以成为向东道国经济体转让技术、知识和技能的渠道。
<https://unctad.org/en/Pages/DIAE/Enterprise%20Development/Business-Linkage-Programme.aspx>。

¹¹ <https://businessfacilitation.org/>。

¹² “维持有竞争力的、负责任的企业(SCORE)”是国际劳工组织的一项全球方案，旨在提高中小企业的生产率和工作条件。

¹³ 可利用国贸中心的 SheTrade 倡议和网站：<http://www.intracen.org/itc/women-and-trade/SheTrades/>。

¹⁴ 经营技术方案(Empretec)技能发展讲习班和 Farming-as-a-Business 培训等联合国发展系统的指导方针和工具可以重新设计成在线工具并迅速部署到新的国家。

¹⁵ <https://www.uncdf.org/how-digital-payments-improve-lives-lead-to-inclusive-growth-migration>。

¹⁶ “促贸援助”倡议是向发展中国家提供的双边官方发展援助，目的是应对与贸易和供给侧有关的挑战。

保就业保工人至关重要

从以前的历次危机中吸取的一个教训是，支持工人保收入保就业必须成为应急和恢复工作的核心。如何保障最弱势工人(包括中小企业、自营职业者、日薪工人和移民工人)的工作和收入？我们为政策行动建议三大支柱，并由联合国发展系统在国别综合政策咨询和方案拟订方面为之提供支持：

首先，制定积极的财政政策和货币政策，从总体上刺激经济和就业，抵消总需求下降和劳动力市场的不利影响；制定部门政策，抵消防疫封锁措施和国际贸易收缩以及全球供应链中断带来的负面影响；投资于妇女占总就业人数四分之三的护理经济(医疗和教育)，这在目前比以往任何时候都更加重要。

第二，以大幅增加的规模，通过以下方式，第一时间为中小企业、自营职业者及其他非正规就业人士提供财政支持：

- 为企业提供有时限、非官僚主义、与维持工作岗位挂钩的赠款、贷款和税收减免；
- 延长公用事业和租金方面的债务缓付期，提供利率减免和过桥贷款及赠款，暂停信用登记；
- 制定就业保留计划(工资补贴、工作共享、政府支付带薪休假、政府直接为受检疫隔离和防疫封锁措施影响的企业支付工资)；

- 带薪病假/休假，必要时由政府提供补充；
- 帮助企业通过信息和通信技术工具和平台接触客户、巩固供应链、制定应急计划以确保业务连续性，从而支持企业重新转向急需品的生产，以维持经营状态。

第三，通过以下方式保护弱势工人：

- 尽可能依靠现有的社会保障制度，向非正规工人和自营职业者(包括家政工人和临时工)提供现金转移和实物转移(即增加支付和覆盖范围)；
- 确保向包括移民工人和难民在内的与既定服务没有很好对接的群体提供公共卫生服务和信息；
- 为弱势群体提供社会保险；
- 为需要在封锁期间继续工作的工人提供获得医疗服务的途径；
- 支持受到严重打击的年轻工人，包括采取措施确保学徒期的连续性；
- 在脆弱性加剧时，防止工作场所发生歧视、排斥和暴力；
- 尽可能将这些目标群体与已有的社会保障计划对接，以减轻收入中断的影响和不断增加的育儿负担。

四. 4. 宏观经济应对和多边合作

全球经济已进入大萧条以来最严重的衰退，¹⁷有可能暴发金融危机，对弱势民众和家庭产生重大影响，一些民众和家庭已经濒临贫困。由于需

要采取围堵措施来控制疫情蔓延，COVID-19对本已疲软的经济体造成严重破坏。这场史无前例的危机要求采取史无前例的措施——任何地方都迫切需要开展大规模的反周期财政和金融工作。秘书长呼吁做出相当于全球国内生产总值10%的全面多边应对。

¹⁷ 国际货币基金组织，2020年，《全球经济展望》，2020年4月14日，<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>。

宏观经济应对：财政金融措施力度的激增

COVID-19危机的社会经济应对必须采取三步走的方法。首先，需要迅速评估危机的潜在影响，以量化为围堵危机而需要的支出。其次，需要评估可用来增加支出的财政空间，因为财政空间在很大程度上决定了政府采取行动的能力。第三，同样需要分析政策优先事项和可用的政策措施，同时考虑到各国政府面临的融资和执行限制。对提议采取的政策措施可能带来的影响也需要加以考虑。

1. 要正确评估所需增加开支的范围和规模，必须清楚了解产生经济影响的渠道。

首先，各国为围堵COVID-19蔓延采取的检疫隔离、限制旅行和封城等初期措施导致总需求大幅度减少，对旅游、零售、酒店、民航等服务部门都产生了影响。此外，这些措施导致劳动力市场和供应链中断，带来生产结构部分瓦解和减薪的风险。发展中国家尤其容易受到全球价值链持续受损的影响——这种情况对税收产生负面冲击。传统的劳动密集型服务业和基于供应链的制造业受到重大打击，导致裁员和失业增加。

其次，一些金融和贸易应对措施对发展中经济体和新兴经济体的伤害尤其严重。COVID-19的持续蔓延正在引发若干发展中国家的资本外逃向安全资产，进而造成这些国家的货币贬值，增加金融市场的波动，并给一些国家高度美元化的银行体系带来压力。在把本国公民的福利放在首位的同时，各国正在实行以邻为壑的政策以及关税和非关税措施，同时继续实施出口禁令，特别是对医疗和相关产品实施出口禁令。这会延缓各国围堵病毒、从危机中恢复的各项行动。

第三，国内生产总值增长将显著减速。国际货币基金组织对2020年全球经济增长的基线预测为-3%，预计危机期间累计产出损失为9万亿美元。这将是自大萧条以来最大的收缩——预测比大流行前的预计经济增长率下降6.3个百分点。¹⁸ 这将

对本已面临债务和有限财政空间等约束性限制的发展中经济体和新兴经济体造成巨大打击。大宗商品价格走低会减少大宗商品出口国的财政收入，恶化其贸易收支状况，并给其货币带来贬值压力。预计许多国家将面临借款增加问题，包括那些接受优惠贷款、向私营部门贷款提供担保或提供其他形式贷款以减轻COVID-19影响的国家。

2. 将需要在定向货币宽松的支持下采取大规模的财政措施，以围堵疾病的蔓延，缓解对就业的冲击，减少裁员和保障最低生活水平，特别要关注弱势群体。

第一，投资加强公共卫生和社会保障制度建设，加快向全民卫生保健、全民社会保障制度迈进。必须将弱势群体放在这类措施的中心位置，这些措施必须以性别分析为依据。还必须通过投资支持建设电子学习能力特别是在贫困社区和学校系统支持建设电子学习能力，以减缓教育中断的影响。

其次，必须抵消总需求减少的影响，保护最脆弱的生产主体。考虑到发展中国家生产结构的异质性，各国政府需要在中期内加大支出和投资，同时避免寻求一刀切的政策。这些措施可包括：以维持就业为条件，允许中小企业递延纳税、推迟社会保障缴费、暂停偿还贷款，为中小企业提供工资补贴以继续发放工人工资、提供贷款担保、提供补贴贷款或直接赠款。面向在采取封锁措施期间失去收入的家庭进行货币转移以及针对个体户、女户主家庭、非正规工人和包括移民和难民在内的其他弱势群体提供支持，也属于这一类措施。

第三，必须支持金融体系稳定，避免信贷紧缩。最初可以通过向银行系统提供足够的流动性(包括一些国家的中央银行大幅降低利率)来做到这一点。在某些情况下，可能还需要采取资本管制来阻止资本外逃。可以通过推迟偿还个人贷款和抵押贷款以及推迟缴纳政府费用，向有需要的个人提供经济资助。

¹⁸ 国际货币基金组织，<https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>。

3. 最后，还需要分析所提议政策措施的主要影响，以确保政策制定者认识到政策的利弊权衡，并确保这些措施的预期积极影响在一段时间内得到持续，且不会造成经济和社会不稳定以及环境退化。

首先，政策制定者需要考虑对财政和公共债务头寸的影响。若干发展中国家和经济转型期国家将需要减免债务和(或)推迟偿还债务或取消债务。此类措施可以与国际货币基金组织、世界银行集团等多边组织以及其他多边开发银行和国家集团(如20国集团)进行协调。需要重新设计债务可持续性分析工具，以在中长期框架内支持有关国家。

例如，中等收入国家的国内生产总值将急剧下降。此外，中等收入国家将承受就业损失的大部分，这意味着收入的重大损失，进而导致更多的非正规就业和更多的贫困。因此，中等收入国家需要更大的政策空间来直面大流行病的影响。一方面，这意味着要有能力将财政政策用作在当前条件下维持生计的工具和恢复的关键。这就需要渠道获得债务减免、债务重组机制和债务宽免，因为公共债务的上升将不可避免。同时，中等收入国家必须保持外部稳定。内部扩张和外部稳定是相互依存的目标。维护外部稳定意味着能够合法地实施资本管制，避免资本外流。也意味着能够获得外汇和流动性，以履行偿债义务、满

足进口需求。国际协调是维持中等收入国家外部稳定的关键。

其次，各国央行之间的协调至关重要。政策制定者将不得不评估宽松和扩张性政策立场对央行、银行和非金融法人部门资产负债表的影响——在外币负债超过外币资产的情况下，对非金融法人部门资产负债表的影响可能会很严重。此外，快速资本外流和汇率上涨以及金融市场波动的影响不容忽视。可能需要实施资本管制。

第三，政策应对需要在《2030年议程》和可持续发展目标框架内搭建通往恢复的桥梁，确保社会和环境的可持续性。政策制定者不应忽视气候行动的紧迫性，气候行动为释放巨大的经济和社会效益以及加速结构转型促进可持续发展提供了前所未有的机会。大胆的气候行动在2030年之前可触发生26万亿美元的经济效益，创造6 500万个新工作岗位，避免因空气污染而导致70万人早逝。¹⁹ 此外，应对这一大流行病的财政和货币措施不应支持造成环境衰退或无法抵消负面外部效应的经济活动，这点也至关重要。

货币激励措施对企业和家庭的长期行为影响也很重要。随着恢复的势头巩固，财政政策还可以在激励措施方面向更可持续的选择和行为倾斜。联合国发展系统将继续帮助各国进行发展融资评估，并在优先国家设计和实施综合性国家筹资框架。

解决发展中经济体的债务问题至关重要

每个国家需要的财政和金融刺激的规模都不小，相当于各自国内生产总值的若干个百分点。所有经济体都需要财政空间为应对措施提供资金。然而，许多发展中国家，特别是那些已经负债累累的发展中国家，将无法筹集到所需的资金。44%的最贫穷国家在大流行病来袭之前就本已极有可能陷入债务困境或者已经陷入债务困境。多个石油输出国和依赖旅游业的

国家目前都很可能陷入债务困境。许多中等收入国家和小岛屿发展中国家可能需要债务重组。

第一步是对任何提出请求的发展中国家，暂停其债务偿还(包括本金、利息和手续费)，使其能够腾出这些资金来立即应对危机。双边债权人已暂停最贫穷国家的债务偿还，此外，20国集团刚刚同意也将暂停其他需要宽限的发展中国家的债务偿还。

¹⁹ 全球经济与气候委员会，2018年新气候经济报告。

私人债权人应以可比条件参加延期偿付债务的安排，以避免公共部门救助私人债权人的情况，并且应该扩大国家立法，以纳入防范不合作债权人的保障措施。对国际金融机构的债务也应该包括在此类安排之内，尽管国际金融机构可能需要股东的支持才能作出这样的安排，以免对其AAA评级构成威胁并削弱它们在此次危机期间提供新融资的能力。同时，发展中国家应该能有机会方便地获得硬通货，从而有能力采购紧急物资。这可能包括更多地使用双边互换额度，或新发行特别提款权。

除了即时应对危机和延期偿付债务外，考虑到债务水平高，并且即使在此次大流行病来袭之前，可持续发展目标的融资需求都未得到满足，因此可能需要新的债务减免方案。基金组织已经通过其灾难控制和救济信托基金取消25个最脆弱国家今后6个月的债务还本付息。还将需要作出更大努力。

就中期而言，需要一个更快速的全面债务重组机制，以推动在发展中国家实现经济恢复并实现可持续发展目标。这将涉及根据对COVID-19危机的经济影响、相关融资需求和可持续发展目标落实情况所作更详细评估，修订中长期国家债务可持续性评估。在多边层面，应加倍努力，建立公平有效机制，采取协调一致的全面方式，通过债务人和债权人共担责任来解决主权债务重组问题。

联合国可以采取若干方式支持上述努力：

联合国本身并不是债权方，但它在全球和区域两级为主权债权人与债务人之间开展包容

性对话提供了一个中立的论坛。需要开展这样的讨论来消除此次危机的余波，讨论下一步行动。这些讨论可以在贸发会议促进负责任的主权放款和借款原则等现有联合国倡议和有关主权债务解决方案的联合国讨论基础之上进行。发展筹资论坛，包括关于债务问题的年度讨论，可以为这样一种对话提供定期平台。

此外，联合国已提出创新的倡议和工具，以便释放资源用于可持续发展目标和气候投资。例如，拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)已提议将加勒比外债转换为对一个韧性基金的年度付款，该基金可作为投资于危机应对和可持续发展目标的资金来源。现在是实施此类主张并考虑在其他地区采取类似举措的时候了。

在国家一级，综合性国家筹资框架提供了一个工具包，以便更好地将规划流程和筹资过程联系起来。这包括更好地评估金融和非金融风险，并将其纳入筹资政策。联合国对各国债务管理的支持可以通过技术咨询服务来进行补充，以便在债务重组期间支持发展中国家。联合国正在与各国政府合作，建议确定减缓危机影响和确保经济恢复的切入点，从而拟订促进性别平等的财政刺激一揽子方案。

发展筹资问题机构间工作队(包括60多个联合国机构和国际组织)明年的《2021年可持续发展筹资报告》将重点关注COVID-19及其对发展筹资的影响。报告内容将包括在考虑到此次疫情影响基础上对债务可持续性和可持续发展目标投资所作分析及相关建议。

多边/区域协作：贸易政策、连通性、政策协调和环境公域

正如联合国秘书长所指出的那样，“现在比以往任何时候都更需要采取协调一致、统筹全面的大规模多边应对举措”。COVID-19是一个全球性问题，应对此次疫情的影响将需要在区域倡议和区域机构的支持下开展协调一致的全球努力。COVID-19在世界各地的影响程度及强度各不相同，但受制裁的国家可能会尤其受到影响。

四个领域的区域协调尤其具有现实意义：

首先，必须优先开展贸易政策方面的区域合作，以协调并统一对供应链和连通性产生影响的贸易措施，因为这将有助于降低抗击危机的成本，为加快经济恢复奠定基础，同时确保贸易政策倡议对其他方面“没有(不导致)伤害”。这突显了非洲大陆自由贸易区和泛阿拉伯自由贸易区等区域平台在带来重大经济收益、推动结构转型和重建经济方面的潜力，其中包括区域平台为以下方面提供的机会：集中采购必需药品和医疗用品；以及借助单一市场产生的规模，使本地药品生产成为可能。

其次，需要推动改善连通性，降低交易和运输成本。加强多边和区域合作，促进贸易便利化和加强物流，特别是以快车道方式办理进口医疗用品/关键产品/必需品的海关手续，可以加强应急工作的效力。还需要采取区域办法来加强航空货运能力，保持边境对人道主义援助开放。至关重要是推动电子商务和跨境数字服务，包括区域支付系统，以抵消封锁政策的不利影响。此外，对金融科技监管和其他层面采取统一办法，以克服物流中断问题也至关重要。

第三，必须加强通过区域协调实现货币协调和金融稳定的工作，以避免“以邻为壑”等政策。区域性和次区域性金融机构传统上是重要的流动性提供方，在下列方面对全球金融机构的作用是一种补充：为投资提供融资；提供区域公益物以及稳定的反周期融资；汇集国际储备。各国将需要利用现有的区域能力来补充其他来源。

第四，加强环境韧性方面的合作将是预防未来大流行病的关键。社会经济系统的表现和韧性取决于自然环境和生态系统的状况。鉴于环境公域不受边界限制并且彼此之间存在内在联系，因此若要可持续地进行管理，就需要采取协调一致的统筹协作行动和政策措施，以促进可持续消费和生产、“公平转型”、深度脱碳，并将环境保护纳入关键经济领域(如农业、交通、能源、建筑物和建筑工程以及电信)。这种协调一致的协作办法可加强对今后危机的应对，同时使各国能够追求可持续发展目标，建设有韧性的经济并应对气候变化。

应对：联合国发展系统将采取的措施

提供分析、咨询和技术援助服务，利用联合国的全球和区域宏观经济分析，帮助拟订经济和金融领域紧急应对危机的措施和有利于更可持续的恢复的政策。上述服务将利用联合国发展系统的所有分析工具和产品，包括全球和区域经济预测和政策信息以及对COVID-19社会经济影响的展望和分析。将使用全球和区域宏观经济建模来模拟紧急状况的影响、中期应对举措和恢复政策。

在改善决策、包括应急决策的证据基础方面，加强对会员国的技术支持。上述工作包括加强以下方面：统计和数据分析，包括性别数据；多部门政策分析；不让任何一个人掉队的政策；性别平等分析；可持续发展目标筹资，包括通过综合性国家筹资框架；机构发展、公共行政和服务提供；多利益攸关方参与和伙伴关系。

就社会支出监测和社会发展优先事项预算的匹配提供咨询，以协助各国政府重新平衡公共支出。联合国发展系统还将部署其技术支持和分析工具，帮助各国政府在增加支出以实现可持续发展目标的同时，改善中长期的债务管理。

开展家庭层面的全面影响评估，并针对具体情况分析此次危机的社会经济影响。这将帮助各国政府确定财政和金融方面适当有效的快速应对措施。联合国发展系统还将为各国政府提供有关制定紧急刺激一揽子方案的咨询意见，上述计划

将有助于在各国进入恢复阶段时，推动经济转型并提高可持续性。联合国发展系统将继续利用其在国家、区域和全球各级的召集力，促进各国政府、国际金融机构、发展伙伴、私营部门和其他利益攸关方之间的对话，以期采取共同立场和对策来应对COVID-19的社会经济影响。此外，正在设立COVID-19观察站和平台，以讨论最佳做法并支持区域层面的协调，同时也是作为拟议的区域协作平台的一部分。上述观察站和平台将提供在线信息、政策分析和建议，为各国之间就应对举措和政策行动进行沟通奠定基础。

五个区域委员会分别为各自区域推出了重要的知识管理工具和产品(见附件二)。

四. 5. 社会凝聚力和社区韧性

社区将首当其冲地承受COVID-19的社会经济影响。社区也是拉平疫情曲线、应对此次疫情以及确保更长期恢复的关键。社区将需要投资。同时，在此社会资本(即在特定社会生活和工作的个人之间能使社会有效运行的关系网络)本已稀缺宝贵的情况下，此次疫情将给社会凝聚力带来相当大的压力，放大现有断层线，并造就新的断层线。

应对当前危机具有紧迫性，因此需要巩固而不是忽视许多国家正在进行的社会对话和民主参与的重要进程，而且需要确保过去几十年来在性别平等方面取得的有限成果不会出现倒退。重要的是，针对COVID-19的社会经济应对举措必须以切合实际的社会对话和政治参与为依托，以和平集会、结社自由、集体谈判权、表达自由、新闻自由、性别平等和妇女参与等基本人权为基础。

加强社会凝聚力的一切努力必须以社区为中心。预计，COVID-19将对城市社区生活以及弱势和边缘群体产生巨大影响，尤其是在贫穷和人口稠密的非正规城市地区和贫民区。有10亿人生活在贫民区，那里的生活条件极大地影响着城市贫民的健康，因为贫民区的人无法进行自我隔离，

并且其生计依赖于在非正规经济部门的日薪工作收入。²⁰ 一些社区可能还面临复杂的危机，例如在冲突以及飓风和热带气旋等灾害之外，COVID-19病例又大幅剧增。随着COVID-19危机带来的压力在这些弱势社区充分显现，社会动荡的风险巨大。

联合国发展系统可以支持国家和社会在此次大流行病期间和之后努力促进社会凝聚力。在世界上许多国家，联合国有能力接触各行各业和各意识形态领域的伙伴和行为体，包括女性领导人，以促进社会对话和政治共识，包括就可能不受欢迎或有争议的问题进行对话并达成共识。在这一背景下，联合国发展系统将密切关注COVID-19对脆弱的政治转型进程的冲击，以及COVID-19在那些除卫生系统薄弱和气候变化问题之外还面临较差安全状况的國家的影响。

减轻COVID-19的社会经济影响的能力将在很大程度上取决于地方政府，取决于让妇女和青年参与的并由社区主导的、有针对性的解决方案和应对措施。联合国在地方发展方面的参与涵盖以下内容：基于社区的服务提供；参与性规划；服务的监督；提高城市和社区的韧性，以抵御无论是经济衰退还是与气候相关的灾难带来的冲击。

在大流行病之后成功恢复，还将取决于对风险背景和性质的更好认识。就COVID-19危机而言，提高认识工作，包括就生态系统遭受侵害、非法贸易、生鲜市场等今后的病原体传播途径绘制全球情况图示并加以维护，进而确定今后可能会发生的人兽共患病。这还将意味着支持以下方面的努力：制止对生态系统的侵害及有害做法，恢复已退化生态系统，取缔非法贸易和关闭非法生鲜市场，同时保护依靠上述途径获得食品供应和生计的社区。遵守《濒危物种公约》和《养护野生动物移栖物种公约》的现有指引以及在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会上达成一项雄心勃勃的协议，则可沿着实现上述目标迈进。

²⁰ <https://unhabitat.org/sdg-11-synthesis-report-2018-on-cities-and-communities>.

应对：联合国发展系统主动提出的支持

联合国在这一领域的工作得益于在以下方面的经验，即支持会员国落实可持续发展目标以及加强机构和创建包容、公正及和平的社会，这是可持续发展目标16的内容。上述工作包括在涉及大笔现金转移等情况时，降低腐败和裙带关系的风险，也包括降低疫情的继续发展将给民主治理和法治带来更大范围挑战的风险。联合国已准备好在国家一级调整其社会凝聚力方面工作内容，以巩固和平与稳定，加强社会对话²¹和民主参与进程。²²在50多个国家，联合国和平与发展顾问可在成熟方法和工具的基础上，在冲突分析和对冲突的敏感认识方面向会员国提供支持。60多个国家的“加速器实验室”为那些寻求以创造性办法解决当地问题的国家带来多利益攸关方的且多学科的办法。

联合国发展系统在以下方面扮演关键角色：促进社区和城市韧性；提供基于权利的发展对策；支持对权能得到增强且有韧性的社区主导的应对系统进行投资；与广大利益攸关方合作并通过广大利益攸关方开展工作；根据需要因地制宜地开展有针对性的工作。多年来，联合国机构与70多个国家内社区主导的组织进行互动接触，以应对艾滋病毒流行，并在社区主导的贫民窟改造举措中支持了50个国家中190多个城市的社区。对妇女组织给予了特别关注，以确保这些组织平等地参与当地评估和解决方案，同时利用联合国与170个国家中11 000多个妇女民间社会组织的联系渠道。上述所有能力有助于使人道主义与发展对接，在脆弱和低收入环境下尤其如此，因为在此环境下，国家和地方政府可能需要更强有力的支持。

联合国发展系统协助国家和地方政府加强社会凝聚力和社区韧性的具体领域包括：

1. 包容性社会对话、倡导和政治参与。联合国发展系统将利用其专长和召集力推动社会对

话，促进就涉及COVID-19的社会经济应对举措的关键措施达成共识。在国家一级的支持将包括：迅速部署多学科专家小组，以帮助开辟对话空间，促进参与式的国家对策；利用联合国的网络和伙伴关系，汇集国家机构代表以及民间社会领袖、妇女和青年活动者、移民和散居国外群体的代表、宗教组织和宗教领袖、雇主机构和企业主、工会、学术界、智囊团和其他方面等广泛的非国家行为体，共同制定恢复战略；促进国家和地区对话，讨论新闻自由和媒体独立对于尤其在危机时期建立社会信任的重要性；让文化创业者和实践者参加，以便创造空间，使社区能够通过艺术表达来保持社会联系；支持国家行为体拟订对性别平等和冲突有敏感认识的国家和地方对策；加强社会凝聚力、信任和信心。

家庭和社区内的社会凝聚力取决于代际之间的相互支持。应对措施正在对各年龄的人造成影响，但学校关闭和失业导致青年人承受沉重负担，因为同以往的经济冲击一样，失业可能对青年人造成格外巨大的影响。妇女正越来越多地承担无酬照护工作，包括照护病人和在家教育子女。联合国发展系统可以提供包括《联合国青年战略》在内的现有平台，以加强团结，包括代际团结，并调动团结的力量来减缓COVID-19的蔓延，更有力地支持各年龄组的应对措施。

联合国发展系统还将利用其经验，帮助社区代表，特别是妇女和青年，获取有关信息并参与就疫情应对举措的范围和形式作出决定，并在受排斥民众与国家之间发挥桥梁作用。在许多国家，联合国发展系统支持数字参与平台，这些平台可以成为在保持物理距离的环境下动员社区参与的一种有用工具；同时利用传统媒体和新媒体，为社区领导人获取数据包和通信包提供便利。U-Report这样的数字数据平台就是一个例子，其内容包括看法和意见调查，平台还可生成需求评估和反馈环，并对错误信息和谣言进行追踪。

²¹ <https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm>.

²² <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/strengthening-social-cohesion--conceptual-framing-and-programmin.html>.

联合国组织将利用其在许多国家开展的关于妇女参政的各种活动，并启动沟通资源和工具，以扩大妇女在关于COVID-19社会经济影响的社会对话中的发言权。为此，联合国支持采取行动消除暴力侵害妇女行为信托基金(其现有项目组合包括69个国家的144个项目)，可以支持民间社会就COVID-19社会经济影响开展社会对话。妇女和平与人道主义基金也将有一个推动COVID-19应对举措的专门窗口。

最后，联合国发展系统将利用其在关于劳动世界的问题上的现有工具和平台，支持即时应对COVID-19。可以利用联合国与大约100个国家的雇主和企业成员组织之间的合作来查明关键的政策挑战，拟订给决策者的政策建议，并就应对COVID-19的社会经济举措开展社会对话。联合国发展系统还将利用对工会(代表60多个国家的1 500万名工人)的现有支持，建设机构能力，以减轻COVID-19危机对工人的影响。联合国发展系统将在35个国家扩大其支持社会对话的方案，并继续监测和监督工作中的基本原则和权利，特别是结社自由和免遭歧视。²³

2. 在社区韧性、参与和公平的服务提供方面增强权能。在这一领域，国家和地方政府可以利用联合国在城市和农村环境中有关以下方面的综合全面的专门技能：社区发展、权力下放、地方政府财政、²⁴ 贫民窟改造和减少灾害风险。²⁵ 联合国发展系统的一个侧重点是增强基于社区的组织和网络的权能，并将其接入社区主导的应对系统。各种可靠的快速评估工具和方法可用于生成社区数据(按年龄和性别等分列)，厘清社区一级情况，了解原本不会被发现的严重脆弱状况，发现援助的可接受性和公平性问题。这些信息可

以整合到更广泛的数据和监测平台之中，作为宣传倡导和更有针对性的应对举措的依据。创新的地理空间数据收集技术提供了一张特别容易受到COVID-19影响的城市非正规住区和贫民窟的“热图”，以便预测陷入困境的城市贫困人口在其原籍农村地区寻求避难的流动情况。城市韧性状况或城市概况²⁶ 有助于我们了解以下方面：如何为复杂的城市系统量身定做应对举措；人们如何与其建成环境互动；如何使社区层面的韧性与城市韧性²⁷ 对接。必须扩大基于社区的现有减少灾害风险倡议，以便向脆弱和边缘化的群体提供适当且明白易懂的风险信息。将通过大众媒体、数字媒体、当地艺术和文化开展创新的社区参与工作。

Rapid Pro等开源软件也被用来创建聊天机器人和交互语音应答等虚拟支持机制。这方面的其他重要服务还有当地妇女组织运作的热线和即时通信服务。这些服务提供在线聊天室，为暴力幸存者提供即时支持，或广为宣传COVID-19应对举措的信息，包括宣传在应对COVID-19和恢复过程中须平等分担照护之责。

联合国正在与世界各地几十个国家的社区主导的组织合作，向最脆弱和最不便接触到的人推广社区主导的预防、支持和恢复方面的直接服务。这项工作符合《联合国人权指南》，覆盖一些最贫穷地区和国家，而社区主导的组织有时是在那里提供卫生信息和服务的唯一实体。上述伙伴包括目前向其社区提供信息、预防、治疗和支持等艾滋病毒和结核病健康方面直接服务的一些组织。此外，在40多个国家，联合国发展系统正在与社区主导的艾滋病毒治疗观察站和其他监测

²³ <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang--en/index.htm>.

²⁴ <https://www.unCDF.org/article/5477/guidance-note-covid19-local-governments>.

²⁵ <https://www.unicef.org/mena/reports/community-engagement-standards>.

²⁶ <http://urbancrises.org/wp-content/uploads/2019/02/1.-Urban-Profiling-For-Better-Responses-to-Humanitarian-Crises-1.pdf>;
<http://urbancrises.org/wp-content/uploads/2019/02/4.-Building-Urban-Resilience-in-the-Face-of-Crisis.pdf>.

²⁷ <http://www.urbanresiliencehub.org>.

平台合作；可迅速扩大这些观察站和平台，以涵盖对COVID政策、卫生系统实践和社会经济状况的监测。联合国发展系统将在现有的、社区主导的艾滋病毒预防和治疗方案基础设施的基础上，开展整合工作，提供非常必要的、获得COVID相关检测、治疗和其他基本卫生服务的机会，减少污名化，消除性别暴力，特别是在缺乏卫生和社会保护系统基础设施的地方，并帮助社区内一些最脆弱和最不便接触到的人。

上述所有工作将以全球、区域和国家三级的伙伴联盟为基础，以便支持社区主导的综合应对和恢复举措的落实及其筹资，并以社区赠款制度来补充社会保障的现金转移。在这方面，联合国发展系统提议调整以下方案的用途，即参与式贫民窟改造方案等现有贫民窟改造方案和联合国组

织在125个国家支持的许多小额赠款方案。联合国发展系统还将通过数字技术和手机货币钱包调整村庄、储蓄和贷款协会的用途，使妇女有能力推动社区优先事项。

3. 支持治理、基本自由和法治。在拟订COVID-19的应对举措时，将存在随机或无意之中限制公共自由、威胁隐私、限制言论自由、过度行使紧急权力和高压安全对策的风险，这些对策可能会破坏民主，且持续时间超过绝对必要的限度。至关重要的是，在战胜大流行病的同时要保护公民权利和政治权利。例如，联合国发展系统将发挥关键作用，支持司法部门，与安全部门接触，就符合人权的干预措施提供咨询，并向国家人权机构提供能力和保护，以便进行监测，并与政府互动，提出有针对性的咨询意见。

五. 我们将如何落实应对举措

为确保以前所未有的速度拟订发展对策，以下原则将指导我们的行动：

- > 必须利用现有平台、能力、机构和系统，尽可能降低交易成本。
- > 必须利用通常专门用于高风险/冲突/人道主义应急的方案拟订和业务模式来提高灵活性。
- > 必须承担并管理风险，充分利用具体实体的风险管理工具和联合风险管理工具，更快地分享有关信息，表明在所有各级，哪些措施奏效、哪些措施不奏效。
- > 人人都必须关注协调一致性和纪律性，为此要利用并通过集体举措和框架开展工作，包括在调动资源方面。

我们如何进行自我组织

应对举措的核心在于国家和地方各级，同时要利用现有架构。应对举措在驻地协调员的领导下开展，开发署作为技术牵头机构提供支持，联合国国家工作队在对工作的所有方面齐心协力。

驻地协调员还将以人道主义协调员的双重身份，在世卫组织的技术领导下，推动这一应对举措与人道主义干预措施以及卫生对策之间的协调。紧急救济协调员与机构间常设委员会和人道主义伙伴关系合作，在人道主义应急方面协调并支持各伙伴，就人道主义援助相关事项向驻地协调员和人道主义协调员提供领导和指导。²⁸ 难民署将根据《难民问题全球契约》和机构间常设委员会的现有规程，支持国家当局协调难民问题应对工作。

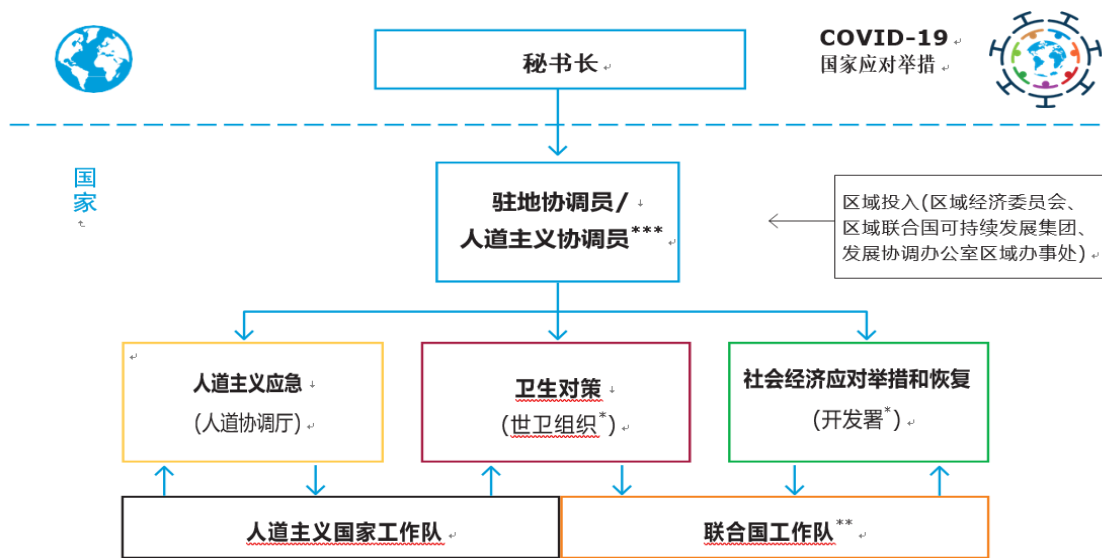
我们如何拟订应对举措

每一个联合国国家工作队都将根据本框架的几大支柱迅速拟订其COVID-19应对举措。国家应对举措应阐明以下方面：

- > 情况的快速评估(从性别平等视角获得信息，纳入最脆弱的人面临的风险)和评估方面的缺口；
- > 联合国国家工作队的COVID-19方案组合，视需要查明差距，为使用相关供资工具提供指导；

²⁸ 大会第 46/182 号决议。

图 2: COVID-19 国家级应对举措



* 技术牵头方。

** 无论实体的实际位置为何。

*** 在29个国家，驻地协调员还担任紧急救济协调员任命的人道主义协调员。

- > 联合国国家工作队对各国的COVID-19非方案支持，尤其是在分析、政策咨询、沟通和宣传方面；
- > 与国际金融机构和其他关键伙伴互动接触，特别是在政策咨询和资源调动的协调一致方面。

所有联合国实体将与各国政府协商，继续并加速调整其方案组合的用途，并评估哪些干预措施和伙伴关系可以重新调整方向和(或)扩大规模，以支持应对举措。开展上述工作的同时时刻关注一项任务，即推进长期可持续发展，解决使社会易受到COVID-19影响的结构性赤字问题。其目标是尽快将COVID-19的社会经济应对举措牢牢纳入国家发展规划和联合国可持续发展合作框架(合作框架)。

区域和总部领导应使上述努力得以进行并为之提供支持，包括在与捐助方和理事机构接触以及对业务或行政程序作出必要调整方面。

只有符合以下条件才应该探索拟订新方案：有现成的能力和资金，并且可在本框架所述应对举措的时间框架内启动落实工作。若这意味着应该停止某些项目并重新调配项目资源，将其用于涉及COVID-19的全新干预工作，则联合国实体应该这样做，并要与各国政府和捐助方协商。

此次疫情在人权方面产生影响，这就要求联合国发展系统积极主动，确保发展系统的努力及其支持的地方、国家和国际努力在秘书长所述“恢复得更好”的阶段解决人权关切问题并增进人权。为此，在人权高专办的支持和指导下，联合国发展系统将继续评估COVID-19大流行对人权的影响，并利用10项人权指标(见附件一)来评估应对举措在多大程度上尊重人权。

按照应对举措的预期，在危机之后，即危机的长期影响全面显现时，共同国家分析和合作框架将要进行修订。而应对举措的相关调整，特别是风险和目标方面的调整，则可以通过调整年度审查进程和联合工作计划来加以体现。

我们如何评估

时间是关键，所以我们必须几乎同时而非依次开展评估、规划和应对工作。因此，应该立即通过驻地协调员办公室在国家工作队内部分享所有相关的现有评估，并与各国政府和总部分享。视需要进行的新评估应该尽可能以协作方式进行。尤其是开发署将确保将多层面视角纳入现有评估和新评估。

(新的或最新)评估的侧重点将是查明哪些群体极有可能掉队和(或)可能受到应对举措的影响，以及应对举措在多大程度上可能加剧或减少不平等或不平之事，侵犯上述群体的权利或使其面临侵犯人权行为的风险。作为我们做出的“无害”和对冲突有敏感认识的承诺的一部分，上述工作将包括分析人权和性别影响，以便为制定政策提供信息，在今后几个月和更长时期应对上述风险、保护发展成果并减少社会暴力风险。

这将需要采取基于人权的数据收集方法，即积极邀请上述群体和其他人参与并为其参与提供便利，并按照国际人权法所禁止的歧视理由，如年龄、性别、移民身份状况、健康状况、社会经济状况、居住地和其他在国家一级具有相关性的因素分列数据。

我们如何落实

重点是迅速扩大具有社会经济影响的应对举措，同时实施人道主义和卫生干预措施，开展协调一致的综合全套应急工作。为了拯救生命，上述三方面的应对举措目前都是必要的。人道主义工作与发展工作之间的联系，包括业务协同作用，比以往任何时候都更具现实意义，人道主义与发展之间协作及协调一致的需要也比以往任何时候都更加迫切。

因此，在驻地协调员/人道主义协调员的监督下，以不损害人道主义应急为前提，应对举措应探索利用既定的人道主义交付渠道来扩大支助(例如现金转移/社会保障制度)。考虑到行动限制，

联合国发展系统还将充分利用适应性强的现有远程方案拟订模式以及监测和评估模式，并相应编制预算。²⁹ 必须采用所有相关的现有业务模式，包括统一的现金转移办法及互认程序，以加快落实工作。为此，包括集合基金管理方在内的所有联合国实体将加快努力，以实行快车道程序。

我们如何促进国际规范和标准

联合国发展系统将支持会员国落实人权和性别平等方面现有和新的规范性承诺。为此，联合国发展系统制定了10项关键指标，以监测和评估COVID-19危机对人权的影响，包括社会经济影响和在不让任何一个人掉队方面的影响。此外，联合国系统与许多国家人权系统和网络相连，这些系统和网络可以向政府提供基于权利的咨询意见，还可以在排斥民众与国家之间发挥桥梁作用。联合国发展系统，尤其是劳工组织，还通过信誉良好的独立专家和三方委员会，对以下方面进行监督：工作中的基本原则和权利、特别是结社自由和免遭歧视；为应对危机而采取的措施的影响。

此次疫情和以前的人畜共患性感染疫情还突显出人类给自然界造成的压力已达到何种程度，而这种压力又给大家都带来破坏性后果。例如，人类以不可持续的方式利用野生动物就是如此。此次大流行病比以往任何时候都更能表明，会员国支持有效执行全球在《濒危野生动植物种国际贸易公约》(《濒危物种公约》)中商定的野生生物贸易可持续管理是多么重要。

我们如何为应对举措供资

鉴于需求多，任务紧，而且缺乏融资需求的综合数据，因此国家工作队将首先考虑修改某些可以调整的措施现有预算的用途，用于支持社会经济应对举措。将与各国政府协商开展这项工作。为实现上述目标，在涉及所有可持续发展目标的联合国现有的178亿美元发展项目组合中，将有相当大的比例会进行调整和扩大。

²⁹ 除其他外，包括：呼叫中心和受益人反馈系统、第三方监测、卫星图像/全球定位系统跟踪。

然而，考虑到此次危机的规模，将需要大量额外资源来应对威胁。世卫组织的全球《战略准备和应对计划》规定了全世界卫生对策的关键优先事项。最初计划耗资6.75亿美元，而目前正在大幅上调。该计划是确定卫生对策的优先行动和筹资需求的参考文件。这些卫生措施将通过多种筹资渠道，尤其是各国政府自己的预算、世卫组织“团结基金”和中央应急基金供资。

秘书长发起并由人道协调厅与机构间常设委员会伙伴协调的《COVID-19全球人道主义应对计划》，确定了人道主义应急的关键优先事项。该计划最初估计耗资20亿美元，而随着需求日益明确，将对计划进行定期审查。《全球人道主义应对计划》是为满足40-50个“优先”国家当下与COVID-19有关的卫生和多部门紧急需求，³⁰包括世卫组织全球计划中确定的卫生对策筹集资源的主要工具。人道主义措施通常会侧重于人道主义领域的现有关注对象人群，但在某些情况下，可大幅扩大这些交付渠道，以覆盖全国各地需要人道主义援助的新的弱势民众。例如，由于极可能出现粮食短缺，因此需要紧急营养援助者人数众多，即属这样一种情况。而在其他情况下，人道主义行为体将继续关注现有目标人群，发展系统则会向新出现的、受COVID-19影响的弱势民众提供援助。

在许多其他国家，COVID-19的人道主义影响规模依然有限，驻地协调员和国家工作队实际上将负责人道主义应急工作。将在驻地协调员或人道主义协调员的当地领导下，与国家工作队和人道主义国家工作队合作，对上述所有安排进行国别调整。人道主义对策将反映在人道协调厅协调的《全球人道主义应对计划》中，并根据不断演变的人道主义需求酌情更新。

预计，本框架概述的联合国发展系统的社会经济应对举措将从多个来源获得资金。其中包括以下来源：秘书长新设立的COVID-19应对和恢

复多伙伴信托基金，³¹该基金旨在管理用于多机构/联合方案拟订应对举措的资源；围绕机构呼吁或信托基金举措组织的特定机构的资源调动努力；政府发起的国家级呼吁(例如，孟加拉国和尼日尔发起的呼吁)或国家工作队发起的国家级集合基金。

现有供资工具，如可持续发展联合基金、建设和平基金、聚光灯倡议和全球疫苗免疫联盟等纵向基金，也是为这项工作拟订联合或补充方案的潜在供资来源和伙伴。最后，国际金融机构对政府优先事项的供资也可以委托给联合国发展系统各部分进行。

将需要使用多种资金来源，但国家一级的资源调动工作将是驻地协调员领导的联合资源调动过程的一部分，有关这些资金的报告工作也应该是国家工作队集体报告平台的一部分。

我们如何报告和共享信息

在各国和全球层面，让会员国和捐助方持续提供支持至关重要。因此，我们的应对举措必须激发信任，必须透明并且必须对当局和民众负责。

因此，在每个国家，驻地协调员和国家工作队将确保其现有的报告和信息共享平台，包括UN INFO，会有Covid-19应对举措的最新内容。同样，将在特别用途信托基金平台上全面报告为使驻地协调员能相应地重新调整协调资金而决定对驻地协调员系统预算进行的调整。

将在相关供资工具的报告工具内，包括多伙伴信托基金办公室网关提供COVID-19应对举措的专门信息，其中包括COVID-19多伙伴信托基金，也包括正在相应调整其组合的其他基金。

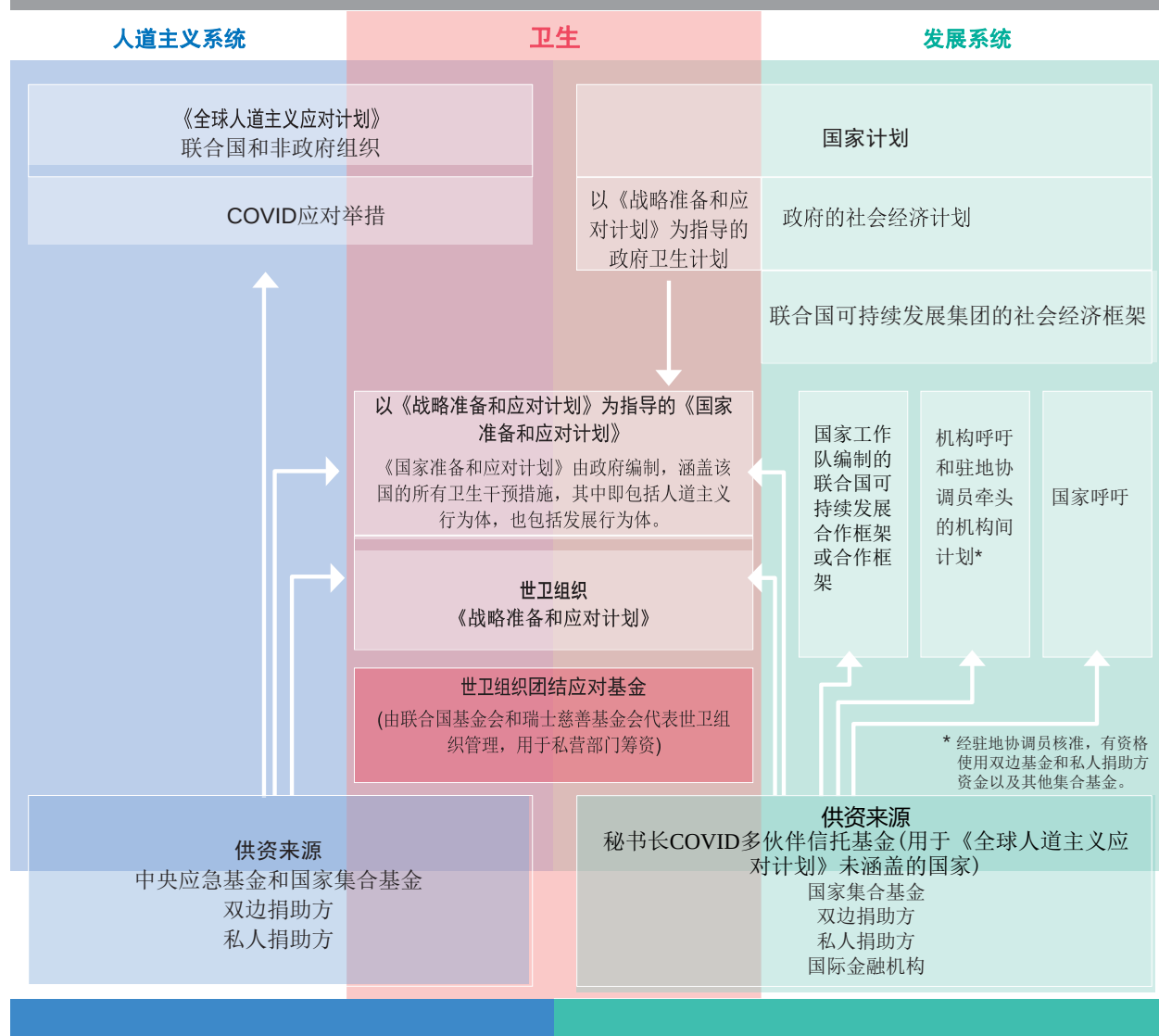
此外，为了让我们的伙伴和全世界全面获得我们的COVID-19应对举措信息，本框架所载社会经济应对举措将与人道主义应对举措在线对接，并成为世卫组织伙伴平台的一部分。

³⁰ 水、环境卫生和个人卫生、粮食安全和生计、营养、教育、物流、航空资产。

³¹ 联合国秘书长新成立的 COVID-19 应对和恢复多伙伴信托基金呼吁在拟订建议时纳入性别平等标码，以确保我们重建得更好。

图3: COVID-19应对和恢复的筹资模型

(截至4月23日的资料)



六. 重建得更好——向实现可持续发展和《2030年议程》迈进

“我们绝不能回到2019冠状病毒病疫情之前各社会脆弱不堪、不必要地易受危机冲击的状态。我们需要建设一个更美好的世界”

联合国秘书长，2020年4月2日

这场疫情以最严酷的方式提醒我们，各国都为卫生系统、社会保障和公共服务的弱点付出高昂代价。疫情凸显并加剧了不平等现象，尤其是性别不平等，揭示了非正规经济部门以及无形和无酬照护劳动如何支撑着正规经济。疫情突出了当前的人权挑战，包括对妇女的污名化和暴力行为。

各国现在为应对COVID-19疫情的蔓延和影响而采取的行动，将为今后几年公平和可持续地向新的社会契约过渡奠定基础，新的社会契约能够避免、缓解和承受未来的这种极端危机并从中恢复。我们正面临一个历史性的倡导变革的机遇，倡导有利于贫困人口并将民众权益放在中心位置的宏观经济选择和财政政策，倡导加大对公共服务的投资和采取其他遏制不平等的措施。

当前的卫生危机是经济模式不可持续，即消费和生产模式均不可持续的信号。越来越多的人认识到经济、社会和体制等多重驱动因素会加剧环境风险以及城市发展无规划、服务不足的风险，

影响人类健康并增加卫生系统的负担。除了直接的卫生对策外，对COVID-19疫情采取的财政和金融对策也为通过创造绿色就业机会启动变革性绿色恢复，提供了契机。变革性绿色恢复的基础将是尽早采取行动，制定更长期的议程，以应对气候变化，避免生境损失和碎片化，扭转生物多样性退化的状况，减少污染以及改进废物管理和基础设施。

处理自然和健康之间的联系问题：病原体从野生动物和家养动物传染给人，导致动物将疾病传播给人类，即人畜共患病的机会从未如此之多。仅在过去30年中就发现了30多种新的人类病原体，其中75%起源于动物。³² 此外，所有已知的人类感染性疾病中有60%是人畜共患病。³³ 全球每年约有10亿人患人畜共患病，数百万人因此死亡。³⁴

当前的疫情和之前的人畜共患病突显了人类对自然界的过度施压给大家都带来了破坏性后果。

要在疫情后建立一个更好的未来，就需要今天进行社会和经济干预，以加强韧性。恢复工作必须加快而非削弱去碳化、自然资本保护、性别和社会平等与包容、实现人人享有人权以及强大、有能力的国家和地方政府和机构的建设，所有这些都是避免此类疫情再次暴发的系统性关键因素。

³² 世卫组织东地中海区域办事处|人畜共患病：本区域新出现的公共卫生威胁|RC61|<http://www.emro.who.int/fr/about-who/rc61/zoonotic-diseases.html>。

³³ 环境署 2016 年前沿报告 https://environmentlive.unep.org/media/docs/assessments/UNEP_Frontiers_2016_report_emerging_issues_of_environmental_concern.pdf；第 18 页。

³⁴ 世卫组织东地中海区域办事处|人畜共患病：本区域新出现的公共卫生威胁|RC61|<http://www.emro.who.int/fr/about-who/rc61/zoonotic-diseases.html>。

在危机时刻，不能认为可持续发展目标和《巴黎协定》仅是高远之志而将其束之高阁。实际上，二者为公平和可持续的转型提供了框架，因为二者认识到地球众生息息相通。除了当前对策中的社会经济框架，环境和自然资本在恢复过程中将发挥的作用也是一个值得进一步阐述的政策选择，善治、性别平等和赋权以及保护和促进所有人的人权也是如此。

与此同时，保持对恢复工作的明确关注将是上述五大支柱中各个支柱的关键组成部分，如下所示：

1. **健康第一：**要恢复得更好，就需要对如何实现卫生保健方面的可持续发展目标有新的看法，包括关注健康与自然之间的联系。恢复的步骤将包括帮助初级卫生保健系统重新站稳脚跟且使其更强大和更有韧性，加强监测和信息系统以了解恢复需求，以及支持民间社会和私营部门的参与以优化服务并更好地满足民众的需求。制定战略应对人畜共患病以及野生动物贸易、粮食体系与健康之间联系的问题将是这一新议程的一部分。³⁵
2. **保护民众、社会保障和基本服务：**更好的恢复应包括加强在全民社会保障方面取得进展，在为应对COVID-19疫情而扩大覆盖范围的基础上再接再厉，重新规划社会保障体系，使其更好地应对包括气候冲击在内的各种冲击，并加强护理系统，以满足女性以及男性在整个生命周期中的需求。
3. **保护就业和经济恢复：**除了加倍努力创造绿色、可持续的就业机会外，要实现带来大量就业岗位恢复，还将需要增加在公共就业项目方面的财政支出，以利于劳动力市场对未来危机更具韧性，同时解决歧视和不平等问题。这包括确保体面工作，以及确保不同合同安排的工人和自营职业者以及无酬照护人员在享受权益和福利方面受到平等对待。

恢复阶段将突显现有的生产性发展战略的范围和限制，使绿色经济解决方案、电子商务和数字经济的潜力更受关注。

4. **宏观经济对策和多边合作：**此次疫情突显了公共政策在应对危机方面的重要作用。要恢复得更好，就需要创造财政空间来处理可持续发展目标的议程，在卫生、社会保障，可持续基础设施和危机防备方面进行投资，同时引导经济恢复沿着更具可持续性和碳中性的轨道前进，并缩小数字鸿沟。为恢复得更好，多边和区域合作在数据、技术创新和转让、缩小数字鸿沟、可持续金融、债务管理和危机防备等问题上将至关重要。例如，协调一致地推动让有需要的国家暂停偿还债务将很关键。
5. **社会凝聚力和社区韧性：**未来12个月的评估将有助于揭示结构性短板和不平等状况。这是一个契机，可藉以扭转公民空间萎缩的趋势、将社区主导的应对体系制度化、依靠社会对话、赋予地方政府权力、加强社区和城市一级的韧性并加强法律和体制框架。在这场疫情期间和之后，公共机构、民主制度、多边主义、社会对话和法治都将受到考验。在平等、人权和公民自由方面来之不易的成果可能会丧失，不平等状况可能会加剧。虽然各国义务控制疫情，但这样做不应成为歧视、打压或审查妇女、人权维护者或环境捍卫者等人的借口。必须落实性别平等承诺，加强善治。

不会再回到“旧常态”。在这几周和几个月里，各国政府进行了大规模的财政和金融用途调整，包括将化石燃料补贴改为用于应对疫情的支持资金，由此对未来则可见微知著。这些情况意味着，现状和一切照旧仅是政策选择，而非对可持续发展的必然制约。健康与自然之间的联系是明确的，而同样明确的是，需要将这场危机中吸取的经验教训与未来气候危机联系起来。

³⁵ <https://www.pnas.org/content/pnas/117/8/3888.full.pdf>。

从疫情中恢复**不能以解决其他迫切问题为代价**。我们需要千方百计确保我们支持COVID-19疫情肆虐的国家的努力不会分流为其他现有危机提供的资源——必须继续满足难民和其他弱势群体的需要；应对全球气候紧急状况；制止暴力侵

害妇女和女童行为；结束一切形式的歧视行为。

此次恢复成败与否取决于刺激计划如何实施。全球恢复须是公平的，是绿色的，而且最重要的是，这一恢复须是包容的。

附件1. 监测COVID-19对人权影响的 10个关键指标

COVID-19疫情对公民权利、经济权利、政治权利、社会权利和文化权利具有多方面人权影响。应对疫情的方式应符合国际人权标准，并解决主要的人权关切问题。现制定以下10个专题性指标清单，¹以支持国家和国际上努力采取基于人权的危机对策，并提供预警工具。同时推荐一些补充性指标，可用于支持进一步运用专题性指标或进行更全面的衡量，具体取决于可用的能力。应特别努力按性别、年龄、残疾状况、民族籍贯、国籍、移民身份、种族/族裔、收入、地域和与国情相关的其他特征对相关指标进行分列。

人权问题	指 标
健康权和生命权 在国家与国际两级最大限度地利用现有资源，确保所有有需要的人都能获得和利用可接受和高质量的卫生保健，包括治疗COVID-19感染之外的其他病症；并确保生命权始终得到尊重 不让任何一个人掉队 确保采取特别措施以保护最脆弱和最被边缘化的群体 性别 确保针对具体性别采取干预和保护措施。减轻危机对妇女和女童的影响，包括对她们享有性健康和生殖健康/权利、获得家庭暴力和其他形式的性别暴力方面保护、获得财务资源、参与决策以及获得有效补救措施的影响	1. 采纳/实施满足以下条件的 COVID-19 国家准备和应对计划比例：系统地厘清最脆弱和最被边缘化群体情况，并含有保护这些群体并使其获得卫生服务/设备的特别措施，这些群体包括： • 老年人 • 残疾人、处于特殊健康状况或需要特殊卫生服务的人(例如孕妇、接种疫苗的儿童、艾滋病毒携带者、吸毒者) • 移民(包括非法移民)、难民、境内流离失所者、无国籍人、无家可归者、旅行者、贫民窟或其他非正规住区的居民、受冲突影响的民众

¹ 人权高专办与危机管理小组的一个分组协商制定了该指标框架，该小组包括毒品和犯罪问题办公室、移民组织、人道协调厅、开发署、人口基金、儿基会、难民署、世卫组织、原子能机构、粮食署、世界银行、粮农组织、国际民航组织、海事组织、业务支助部、和平行动部和全球传播部。

人权问题	指 标
知情权和参与权 确保在危机的所有阶段及时提供准确信息，并允许受影响的民众切实参与COVID-19相关应对举措的决策	• 被拘留或在专门机构中生活的人(例如囚犯、移民和寻求庇护者、在精神护理机构中生活的人、在老年护理机构中生活的人、戒毒中心里的戒毒人员等) • 土著人民和少数族裔 • 男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者 • 怀孕或已分娩的妇女和女童 补充指标: > 国家工作队就国家对COVID-19疫情的准备情况和应对措施在人权方面的影响进行快速评估的数目/比例，这些评估包括：全面厘清弱势/被边缘化群体的情况和进行性别分析；确定减轻对这些群体的负面影响的措施；评估实施这些缓解措施的政策和资源缺口。 > 确定的弱势/被边缘化群体通过相关代表(如社区领导人、国家人权机构、民间社会组织)等途径参与国家制定/执行影响他们的COVID-19对策的数量/比例。 > 根据《国际卫生条例》采取卫生措施以确保国际旅行者的权利和尊严(《国际卫生条例》，2005年)的国家数目/比例。 > 在重症监护室收治COVID-19病人问题上采用符合伦理/人权准则的国家数目/比例。 2. 卫生系统受到COVID-19疫情影响且较疫情暴发前的状况而言公众获得其他基本卫生服务²(包括妇女获得分娩、产前和产后护理等性健康和生殖健康服务和(或)儿童接种白百破第三针等疫苗)受到阻碍的国家的数目。

² 各国在努力保持服务提供的连续性时，应确定将优先保证的基本服务。(见 <https://www.who.int/publications-detail/covid-19-operational-guidance-for-maintaining-essential-health-services-during-an-outbreak>)。

人权问题	指 标
解决歧视、种族主义和仇外行为问题 确保对COVID-19疫情的应对措施不助长仇外行为、污名化、种族主义和歧视	3. 在 COVID-19 疫情期间记录的对妇女、女童和男童、老年人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者实施身体、性或心理暴力(包括线下和线上暴力以及亲密伴侣实施的暴力)的案件数量, 以及这些受害者获得适当服务和干预的比例。 4. 弱势群体(例如老年人、残疾人、儿童、难民、境内流离失所者和移民、土著人民和少数族裔)获得 COVID-19 疫情相关信息的比例, 这些信息包括以适当无障碍的语言和形式提供并根据各群体具体需要进行调整的信息。 5. 所记录的与 COVID-19 疫情有关的审查、数字化封锁、故意传播不准确或错误信息等行为以及因人权维护者、记者、博客作者、工会成员、医学专家和其他专家及举报人作出的与 COVID-19 疫情有关的行为而杀害、拘留、骚扰和以其他形式攻击这些人的行为的数量。 6. 所记录的与 COVID-19 疫情有关的歧视、骚扰、种族主义或仇外行为以及参与或助长此类行为的官员发表言论的数量。 补充指标: > 采取/实施公众宣传运动, 包括政治领导人和公民领袖作出表态, 促进消除民众中与COVID-19疫情有关的污名化、歧视、种族主义和仇外行为。
社会保障权和体面工作权 确保民众收入有保障, 卫生保健可负担得起, 对家庭、儿童和受抚养人提供支持, 并为最被边缘化或最弱势的人提供有针对性的社会援助 获得适足食物、水 and 环境卫生设施的权利 尽管存在疫情、封锁和其他限制, 应确保必需的食品的提供、获取、可接受性和质量以及饮用水和环境卫生设施的安全, 包括可获得肥皂	7. 采取/执行确保不能在家工作或远程办公的人(包括卫生机构的工作人员、执法人员和民防官员以及超市、杂货店、食品供应商等必需行业企业的员工)职业健康和安全的措施以及关于提供适足防护设备、健康检查、合理工作时间、精神卫生及伦理支持和咨询的相关规定。 补充指标: > 有针对卫生健康工作人员的全国性职业安全 and 健康计划或方案的国家比例

人权问题	指 标
受教育权 确保获得免费的初等义务教育以及获得中等和高等教育 适当住房权 确保住房的可获得性、可负担性和质量以及安居权保障	> 卫生健康工作人员中新的COVID-19疑似病例和确诊病例数。
自由和安全、公平审判和行动自由权，尤其是对在专门机构中生活的人而言 被检疫隔离、拘留或在收容机构中生活的人(如老年人、残疾人、囚犯、移民、难民、吸毒者、儿童)应能获得相关信息、充足的食物/水、卫生保健和教育，并了解为减轻法院可能不办公所造成的影响而采取的措施	8. 企业等各方采取/执行国家措施，以确保 COVID-19 相关危机的受害者可平等享有最低标准的社会保障，提供基本收入(包括向非正规经济部门中的工人和移民提供基本收入)，提供援助使住房能负担得起，在检疫隔离/封锁期间提供食物、水、卫生保健、教育(例如可行的替代性教学方式)和护理支助，特别是对老年人、儿童、单亲家长和残疾人而言。 补充指标： > 实施禁止驱离令、租金和抵押贷款减免措施或其他具体措施(包括确保行动受限的前线工人和无家可归者能够住进可防止 COVID-19 感染的居所和为就医提供方便的措施，以及在危机后延长受影响人员的抵押贷款偿付冻结和租金减免/冻结期限的补充措施)以缓解 COVID-19 疫情造成的与住房相关的影响的国家数目。 9. 国家采取/实施非剥夺自由的办法，作为预防和缓解 COVID-19 疫情的措施，特别是在专门机构已过度拥挤的情况下(例如，更多地使用替代审前羁押的办法、减刑、提前释放和缓刑，以及替代移民羁押的措施)。 补充指标： > 由国家人权机构和国家防范机制等独立机构监测的拘留中心/专门机构的数量/比例； > 所记录的在押人员或在专门机构中生活的人员无法获得 COVID-19 治疗或者专门机构未落实预防措施的案例；

人权问题	指 标
紧急状态、紧急立法和武装冲突各方的行为 由于紧急状态导致人权减损，紧急状态必须是例外情况、是临时性的，只有在局势构成威胁国家安危的公共紧急情况时才可宣布实施紧急状态。对于某些权利，任何减损都是不允许的。导致人权遭到限制的特别措施必须通过合法性、必要性、相称性和非歧视性的检验	> 在 COVID-19 疫情期间一国过度拥挤的监狱和其他拘留中心的数量/比例。 10. 应通过适当的法律程序正式宣布实施紧急状态，并详细说明被克减的权利以及适用期限、地域和属事范围。已就实施紧急状态通知联合国或区域组织的国家比例。 补充指标： > 所记录的采取非法、不相称、不必要或歧视性的限制或过度措施(如与公共卫生目标没有直接联系并可能侵犯隐私权、表达自由和其他基本自由、寻求庇护权、违反不推回原则等其他权利的宽泛措施)或实施原已存在的模糊立法(如反恐法)的案例； > 武装冲突局势中同意为促进应对 COVID-19 疫情而停火的当事方数目，以及所记录的平民伤亡数目； > 所记录的在 COVID-19 疫情期间在冲突环境中袭击医务人员和人道主义人员、资产和设施(如救护车、医院、卫生保健中心、人道主义车队)的案件。

附件2. 联合国发展系统用于应对 COVID-19疫情的资产

实体	全称	COVID-19疫情页面链接
政治建和部	联合国政治和建设和平事务部	https://www.un.org/en/coronavirus **
粮农组织	联合国粮食及农业组织	http://www.fao.org/2019-ncov/en/
原子能机构	国际原子能机构	https://www.iaea.org/covid-19
国际民航组织	国际民用航空组织	https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx
农发基金	国际农业发展基金	https://www.ifad.org/en/covid19
劳工组织	国际劳工组织	https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-en/index.htm
海事组织	国际海事组织	http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Coronavirus.aspx
移民组织	国际移民组织	https://www.iom.int/covid19
国贸中心	国际贸易中心	http://www.intracen.org/covid19/
国际电联	国际电信联盟	https://www.itu.int/en/Pages/covid-19.aspx
人道协调厅	人道主义事务协调厅	https://www.unocha.org/covid19
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处	https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID-19.aspx
艾滋病署	联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署	https://www.unaids.org/en/covid19
资发基金*	联合国资本发展基金	https://www.uncdf.org/article/5452/covid-19
贸发会议	联合国贸易和发展会议	https://unctad.org/en/Pages/coronavirus.aspx
经社部	联合国经济和社会事务部	https://www.un.org/development/desa/en/covid-19.html
开发署	联合国开发计划署	https://www.undp.org/coronavirus
减灾办	联合国减少灾害风险办公室	https://www.undrr.org/drr-and-covid-19
非洲经委会	联合国非洲经济委员会	https://knowledge.uneca.org/covid19/
欧洲经委会	联合国欧洲经济委员会	https://www.unece.org/covid-19.html
拉加经委会	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会	https://www.cepal.org/en/topics/covid-19
环境署	联合国环境规划署	https://www.unenvironment.org/covid-19-updates
亚太经社会	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会	https://www.unescap.org/covid19

教科文组织	联合国教育、科学及文化组织	https://en.unesco.org/covid19/educationresponse
西亚经社会	联合国西亚经济社会委员会	https://www.unescwa.org/publications/socioeconomic-impact-covid-19-policy-briefs
人口基金	联合国人口基金	https://www.unfpa.org/search/site/coronavirus
人居署	联合国人类住区规划署	https://unhabitat.org/covid-19-pandemic
难民署	联合国难民事务高级专员公署	https://www.unhcr.org/en-us/search?query=coronavirus
儿基会	联合国儿童基金会	https://www.unicef.org/coronavirus/covid-19
工发组织	联合国工业发展组织	https://www.unido.org/unidos-comprehensive-response-covid-19
毒品和犯罪问题办公室	联合国毒品和犯罪问题办公室	https://www.unodc.org/unodc/en/covid-19.html
项目署	联合国项目事务署	https://www.unops.org/news-and-stories/news/covid-19-stay-up-to-date-with-the-latest-on-unops-support-to-response-efforts
建和支助办 ^{††}	联合国建设和平支助办公室	https://www.un.org/en/coronavirus ^{***}
近东救济工程处	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处	https://www.unrwa.org/covid_19
联合国志愿人员组织 [†]	联合国志愿人员组织	http://www.unv.org/News/UN-Volunteers-join-COVID-19-response
妇女署	联合国促进性别平等和增强妇女权能署	https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response
万国邮联	万国邮政联盟	http://www.upu.int/en.html [*]
粮食署	世界粮食计划署	https://www.wfp.org/emergencies/covid-19-pandemic
世卫组织	世界卫生组织	https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019
知识产权组织	世界知识产权组织	https://www.wipo.int/covid-19/en/
气象组织	世界气象组织	https://public.wmo.int/en/resources/coronavirus-covid-19

* 单击主页查找有关 COVID-19 的具体文章。

** 联合国网站。

*** 请注意，这六个实体的成员资格有待确认：国际原子能机构(原子能机构)、国际民用航空组织(民航组织)、国际海事组织(海事组织)；联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)；万国邮政联盟(万国邮联)；世界知识产权组织(知识产权组织)。

[†] 联合国开发计划署(开发署)，包括联合国资本发展基金(资发基金)和联合国志愿人员组织。

^{††} 联合国政治和建设和平事务部包括联合国建设和平支助办公室。