

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

2020年3月



联合国

目录

一. 导言.....	1
二. 制止病毒传播；阻止疫情和拯救生命.....	3
三. 社会、经济等多层面影响.....	8
疫情对人类以及正规和非正规经济造成破坏性影响	8
疫情影响错综复杂，影响到所有人	8
对《2030年议程》和《巴黎协定》的影响.....	11
政治引领，携手合作，共同抗击 2019 冠状病毒病.....	11
四. 应对冲击的可持续解决方案.....	13
A. 与危机严重程度相匹配的全球措施	13
B. 区域动员	15
C. 为了不让任何一个人掉队，国家团结至关重要	16
五. 结成伙伴关系，加快实施应对 2019 冠状病毒病的全球对策.....	20
六. 我们将克服这场人类危机，并恢复得更好.....	22

一. 导言

我们正面临一场联合国75年历史上前所未有的全球卫生危机——这是一场夺人性命、传播苦难、颠覆人民生活的危机。但这不仅仅是一场卫生危机。这是一场人类危机。冠状病毒病(COVID-19)正在攻击社会的核心。国际货币基金组织刚刚完成对2020和2021年的增长前景的重新评估，宣布我们已经进入衰退，这与2009年的情况相比同样糟糕，甚至更加严重。国际货币基金组织预测，世界只有成功遏制病毒并采取必要的经济措施，才能在2021年开始复苏。¹

面对近代史上史无前例的局面，应对措施的创新性要与危机的独特性质相匹配，应对措施的力度也要与危机的规模相匹配。没有哪个国家能够独自结束这场危机。

本报告呼吁行动起来，立即采取必要的公共卫生对策，遏制病毒传播，结束大流行病疫情并着力解决本次危机造成的许多社会和经济问题。而最重要的是呼吁以人为本——重点关注妇女、青年、低薪劳动者、中小型企业、非正规部门和濒危弱势群体。

各个社会必须同舟共济。各国从一开始就要加大施策力度，与公共、私营和民间部门通力合作。但国家一级的行动仅凭自身力量无法与这场危机的全球规模和复杂性相匹配。此时此刻，世界各主要经济体需要采取协调一致、果断创新的政策行动，并为受冲击最大的最贫困和最脆弱民众和国家提供最大限度的财政和技术支持。鉴于世界上广泛存在的经济和社会相互关联和贸易，只有世界上最薄弱的卫生系统得到加强，我们才能变得强大。

第一步是要采取世界前所未有的最有力、相互合作程度最高的公共卫生对策。必须立即扩大公共卫生系统的支出规模，以满足紧急需求，应对大幅增加的检测、扩充治疗设施、适足医疗用品和增加医护人员等需求；还要在病毒尚未发现或迄今没有社区传播的国家，加强公共卫生系统的应急准备和对策。

由世界卫生组织(世卫组织)领导的遏制和阻止疫情传播的多边努力必须得到最强有力的支持，世卫组织的呼吁必须得到充分响应。必须通过世卫组织赞助的团结试验等举措，推动开展科学合作，共同寻找疫苗和有效疗法。必须确保人人都可接种疫苗和接受治疗，同时充分尊重人权，确保性别平等和消除污名化。

第二步是要尽全力减缓疫情对千百万人民的生活、生计和实体经济所造成的附带影响。这意味着要直接提供资源扶助劳动者和各个家庭，提供医疗和失业保险，扩大社会保障的覆盖范围，支持企业免于破产和预防大规模失业。这也意味着要制定财政和货币对策，确保承受能力最低的国家不必承受这种负担。

现在比以往任何时候都更需要采取协调一致、统筹全面、至少占全球国内生产总值的10%的大规模多边应对举措。这确实是一场全球性危机。确保发展中国家得到管理本次危机的最佳机会符合大家的利益，否则2019冠状病毒病有可能长期阻碍经济复苏。

¹ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/sp032720-opening-remarks-at-press-briefing-following-imfc-conference-call>.

第三步是从这场危机中吸取教训，重建得更好。假如我们在实现可持续发展目标和落实关于气候变化的《巴黎协定》方面取得更大进展，我们本可以加强卫生系统、减少赤贫人口、减轻性别不平等、改善自然环境健康和增强社会复原力，从而更好地应对这一挑战。我们必须抓住这场危机的机遇，更坚定地致力于落实《2030年议程》和17个可持续发展目标。我们可以通过逐步落实全球路线图，努力建设一个更包容和更可持续的未来，从而更好地应对未来的危机。

本报告中的各项建议旨在增强各国政府的能力，推动合作伙伴紧急采取行动。

联合国大家庭及其区域、次区域和国家办事处的全球网络努力促进和平、人权、可持续发展和人道主义行动，一定会支持各国政府与我们的伙伴们开展合作，首先确保拯救生命，恢复民生，使全球经济和我们所服务的人民摆脱危机，更加强大。这就是实现可持续发展目标行动十年的逻辑。我们比以往任何时候都要更加团结一致，满怀希望，展示政治意愿和彼此合作，确保同舟共济度过危机。

二. 制止病毒传播 阻止疫情和拯救生命

新型冠状病毒病(COVID-19)疫情在短短12周内就从最初的零星爆发演变成一场凶猛的大流行病。2019冠状病毒病疫情已波及199多个国家和地区。截至3月26日已向世卫组报告的2019冠状病毒病确诊病例为416 686个，18 589人死亡，而这只是冰山一角。

这个疾病会造成不同程度的呼吸道感染，很容易传播。疫情一旦进入社区传播阶段，感染人数可能每3至5天翻一番。需要住院的人数急剧增加，速度之快足以瘫痪国家医疗系统。平均20%的感染者会出现严重或危急症状，病死率远远超过1%，老年人和基础病患者的病死率更高。

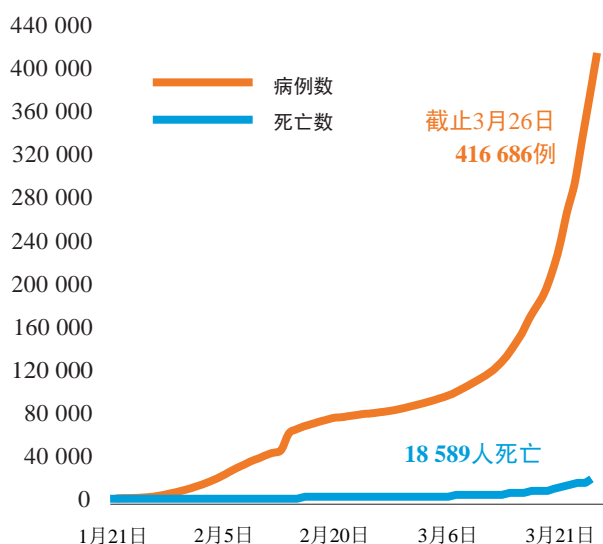
传播速度和规模、病例的严重性以及对社会和经济的破坏程度已如脱缰野马，疫情如在贫穷

国家蔓延，情况会更加严峻。虽然2019冠状病毒病疫苗开发取得很大进展，在中国分享病毒基因序列仅60天后就启动了第一批试验，但预计未来12至18个月内不会推出可供大范围使用的疫苗。

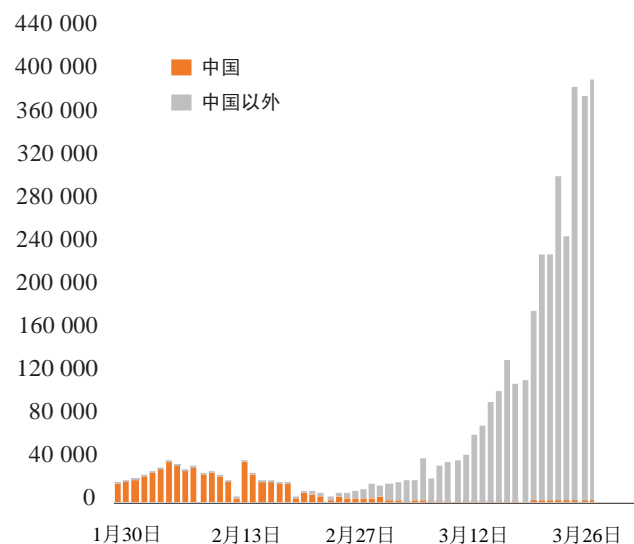
各国情况不同，需要根据本国是否无病例、有零星病例、群组病例抑或社区传播等不同情况采取有的放矢的对策。许多国家仍然可以采取果断行动，切实保持物理距离，包括检疫隔离、隔离甚至封闭、检测和接触者追踪，以限制进一步传播并迅速抑制2019冠状病毒病疫情。所有国家都必须将此作为重中之重。这是拯救生命和保护全球经济的最有效方式。然而，许多国家没有资源，无法做好准备防范危机。

图1：迅速蔓延的全球大流行病

2019冠状病毒病病例累计



每日报告新增病例



资料来源：世卫组织。

国家、企业、金融业、科学界和各社区所有领导人都要采取果断、紧急和协调一致的行动，以尽快遏制病毒传播，阻止这个大流行病。

联合国承诺围绕以下建议在各国开展工作：

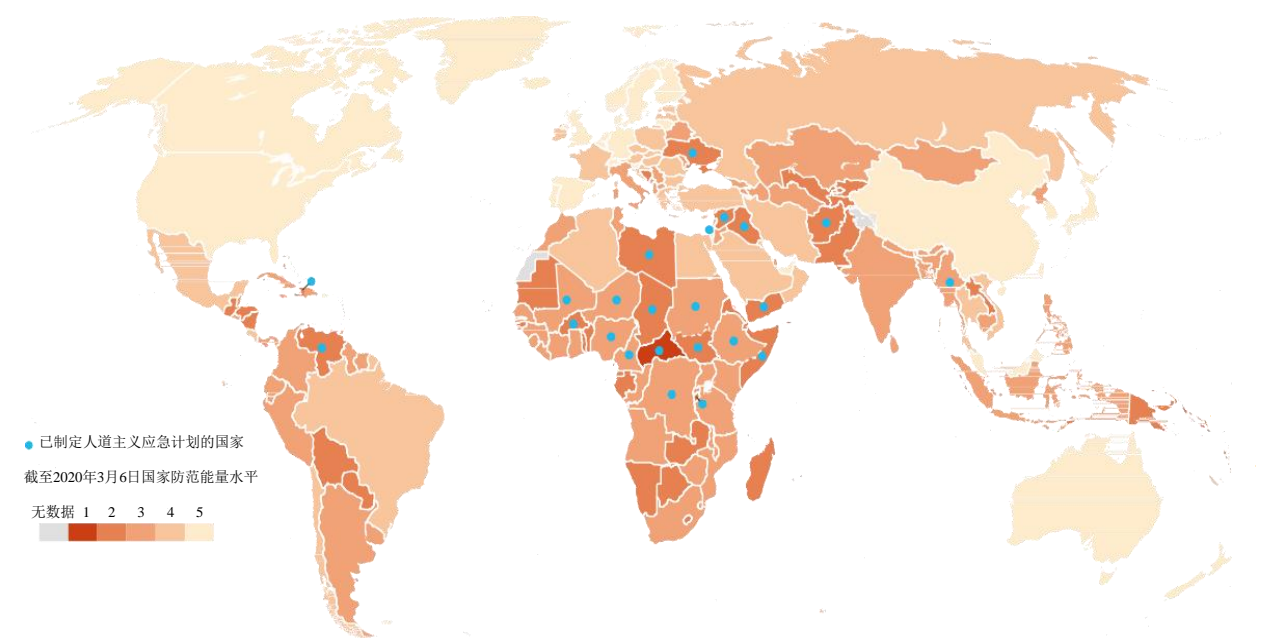
1. 及早果断采取行动，防止2019冠状病毒病疫情进一步蔓延或迅速抑制病毒传播并挽救生命

所有国家要立即扩大必要的预防、制止和阻断传播行动，包括：

- 准备就绪，特别是尚无病例或仅有零星病例的国家。
- 尽快检测和发现所有疑似病例。这对于确保能抑制传播和优化救生行动至关重要。

- 采取各项措施，如检疫隔离、严格限制人员流动，通过停工和关闭学校以及保持物理距离总体减少人与人接触以及开展社区教育活动，宣传通过洗手减少传播。
- 提供安全有效的临床护理，切实隔离所有2019冠状病毒病患者，保护医疗卫生工作者，并通过有效的供应链管理维持基本医疗用品供给。
- 共享知识，开发和发布新的诊断方法、药物和疫苗。关键是要向其他国家学习，不断评估并定期更新国家战略和新知识指南。
- 充分考虑到对不同人口群体的差异化影响，纳入各个社会中的弱势群体并坚持最高人权标准。

图2：国家防范2019冠状病毒病的能力



数据来源：世卫组织和人道协调厅。

本图所示边界和地名及和所用名称未经联合国正式认可或接受。

- 维持包括消灭脊髓灰质炎以及麻疹、脊髓灰质炎和霍乱预防高免疫率在内的公共卫生系统的成果。

要支持关键应急响应人员和货物的流动。对关键应急响应人员和货物的国内和国际流动施加新的限制不可接受。除合作研究疫苗和疗法外，还要在国际上对消毒制剂和卫生产品、口罩和呼吸机等基本医疗装备的制造和分配进行协调，加以推动。

2. 紧急加强卫生系统的复原力。

各国要以最大的紧迫感实施公共卫生综合战略，以遏制病毒传播，防止疫情如野火般蔓延。

3. 向公共卫生系统薄弱的发展中国家提供紧急支持：

面对这场危机，最脆弱的群体就是那些已身处险境的人：即陷入或逃避战乱和迫害者、人口高度集中和服务不足地区的居民、因其他原因生活潦倒又无法获得基本社会保障和政治保护、也没有被纳入任何支持系统的人。拥有大量人口且非正规行业数目庞大的国家尤其脆弱。随着病毒继续在全球传播，病疫有可能在无法进行自我隔离的脆弱环境中以及在贫穷和人口稠密的城市地区和贫民窟落地生根，使我们所有国家都会面临病毒在全球继续蔓延的风险。

此外，世界50%以上农村人口和20%以上城市人口没有合法的医疗保健覆盖，² 还有22亿人缺水，42亿人无法享有基本卫生，使人们无法采用最基本和最有效的预防病毒措施：经常洗手。在这方面，最贫穷和更脆弱的人口群体再次处于不利地位。发展中国家的平均公共卫生支出仅占国内生产总值的2%左右，而全球平均水平为4.7%。如果没有全球团结和支持，许多人依然无法从全球遏制病毒的努力中获益。

需要在以下方面立即扩大开发、供应、生产和分配规模：

- ✓ 实验室测试工具包、试剂和辅助材料及基础设施，以确保每个需要测试者均得到测试，以降低病毒传播速度，促使各国精准施策。
- ✓ 基本医疗用品，并确保供应链得到保护，取得优先地位，继续有效运作并按需分配基本医疗产品。
- ✓ 向每个有需要者提供新的诊断、药物和疫苗并确保公平机会。
- ✓ 生成和共享全球数据、态势评估、信息、知识和经验教训。

² 国际劳工组织，《2017-2019年世界社会报告》，见 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf。

因此，至关重要，必须：

- ▶ 继续提供人道主义融资，确保继续为最需要帮助的1亿人提供人道主义援助。
- ▶ 迅速果断地支持世卫组织与人道主义机构共同发起的2019冠状病毒病应对举措，帮助中东、亚洲、非洲和拉丁美洲最脆弱和受冲突影响最严重的51个国家或更多国家。这些国家的人民在没有援助的情况下会受到特别严重的影响，国家公共卫生系统的应对能力最差。
- ▶ 落实秘书长的全球停火呼吁。世界上所有交战方必须放下武器，支持打赢这场更重要的2019冠状病毒病抗疫战斗，战胜目前威胁全人类的共同敌人。
- ▶ 在非人道主义环境中，有效协调融资生态系统，改善实地效果。

4. 消除障碍，允许免费即时获得研究成果，确保人人都可获得疫苗和药品。

世界迫切需要制定一个共同愿景和行动计划，利用最新科学研究成果、新兴技术和新数据源与2019冠状病毒病作斗争。世界科技界的引领作用对于战胜这个大流行病和减轻疫情对实现可持续发展目标的潜在影响至关重要。需要制定一个新的开放科学规范框架，监管机构也应共同努力，消除疫苗研发和临床试验治疗所面临的障碍。

各国要共同努力，在切实开展集体公共卫生需求评估基础上，制定一个以科学为依据的合作分配稀缺资源办法。否则，关键资源在有些不需要的地方可能被闲置，而在有需要的地方和关键时刻却无法得到利用。这会让我们大家都濒临险境。联合国随时准备召集各方，支持开展各项努力。

5. 企业和公司：加紧努力，迎接挑战

许多公司一直在帮助提振公共卫生系统应对举措。制药公司正在与政府合作提高测试能力，而制造商也在改建或新添生产线制造口罩和呼吸机。技术公司正在提供关键数字工具，以克服社会隔离，增强社会凝聚力并提高人们对防疫健康和准则的认识。

私营部门创新也可有力推动眼前和短期的抗疫举措和提高长期复原力。特别是，必须利用大数据和人工智能创造数字公共产品，提供可以付诸实施的即时和预测洞察力。这样做可以发现新的疫情，确定医疗保健和其他公共服务是否不堪重负，跟踪和打击仇外心理和虚假信息传播，计量危机对脆弱人群的跨部门影响，还可以有的放矢地发布风险预警、提供财政援助和采取政策干预办法。要建立跨行业私营部门伙伴关系来缩小这些信息差距，许多国家还要在分析能力方面进行投资和提供技术支持。

必须考虑道德和隐私，还要建立数据治理框架支持快速创新，确保共享数据和使用公益产品的透明度，并防止任何行为体利用危机侵犯人权或采用大规模监控系统。

这些努力需要在所有部门和所有国家推广，企业也可以提供各自的供应链、仓库、资源和人力应对危机。

联合国呼吁所有企业和公司采取三项主要行动：

- ▶ 恪守健康安全准则并为劳动者提供经济缓冲，包括确保劳动者人身安全和保持社交距离，确保为居家工作者发放工资。
- ▶ 通过向2019冠状病毒病团结抗疫基金捐款，为政府提供财政和技术支持。
- ▶ 调整企业设施用途和业务计划目标，注重满足这场危机的各种需求。一些企业已经着手采取此类行动；我们需要更多的企业随后跟进。

6. 慈善机构：加入战疫行动

世界各地慈善机构具有独特能力，能够迅速调集资源和研究能力支持解决这场危机的各种严峻问题。现在应有更多的世界慈善组织加入资助方行列，迄今已有225个捐款方估计捐赠了19亿美元抗疫资金。³

3月13日，世卫组织与联合国基金会和瑞士慈善基金会共同启动了首创2019冠状病毒病团结抗疫基金，使世界各地的私人、公司和机构能够携手合作，直接为全球抗疫举措作出贡献。筹集的资金将帮助前线卫生工作者开展挽救生命工作，治疗病人和推进疗法和疫苗研究。迄今已有20多万人和组织向该基金捐款，募集资金超过9 500万美元。

³ 非营利组织CANDID一直在收集慈善机构对2019冠状病毒病的应对举措，估计已有225个资助方向63个收受机构发放19亿美元的抗疫资金。

三. 社会、经济等多层面影响

疫情对人类以及正规和非正规经济造成破坏性影响

2019冠状病毒病正在对本已疲软、脆弱的世界经济造成剧烈冲击。2019年本就是自2008/2009年全球金融危机以来全球经济增速最缓慢的一年。2019冠状病毒病使全球经济陷入衰退，并有可能造成深远后果和空前严重的失业和贫困。检疫隔离、旅行限制、城市封闭等遏制疫情扩散的必要措施已经导致需求和供给锐减。运输、零售、休闲、住宿餐饮、娱乐业的经济活动受到重创。暴跌的股市还让我们看到，公众对公共卫生对策的信任度对经济具有直接和立竿见影的影响。

供应链中断导致的制造业停顿以及大宗商品、特别是石油价格的下跌进一步加剧了这场大流行病的经济影响。这导致金融市场震荡；多国流动性收紧；资本以空前水平从发展中国家流出；外汇市场承受压力，一些国家出现美元短缺。本币疲软会制约政府实施足以稳定经济、应对卫生危机和人类危机的财政刺激措施的能力。

图3显示，根据劳工组织的估计，我们可能会失去500万至2 500万个工作岗位，劳动收入损失在8 600亿美元到3.4万亿美元之间。中小型企业、个体经营者和日薪工作者受到的冲击最大。当前的危机有可能使性别平等方面取得的有限成果出现倒退，加剧贫困妇女人数日增、妇女易受暴力侵害以及妇女平等参与劳动力市场的问题。

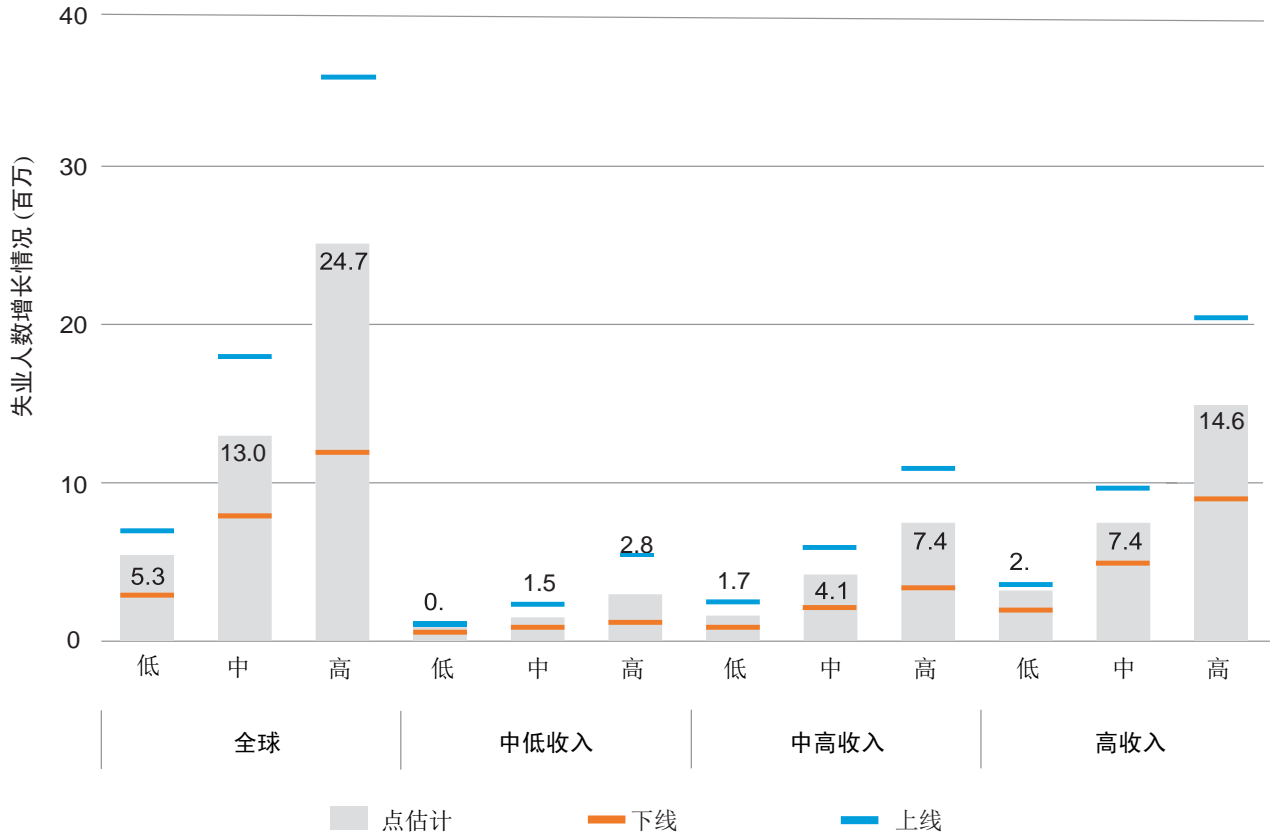
在经合组织国家一些受影响最严重的部门，移民几乎占到工人总数的30%。移民工人大量失业将对萨尔瓦多、海地、洪都拉斯、尼泊尔、汤加、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦等严重依赖侨汇的经济体产生连锁影响。预计非正规部门比重较大的经济体将受到严重冲击，这些经济体的社会保障制度往往不存在或很有限。易受市场波动影响的正规部门预计也会受到重创。

发展中国家、特别是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的情况尤其令人关切。病毒向这些国家蔓延将进一步削弱其本已脆弱的宏观经济格局，早在危机发生之前，这些国家的债务累计速度就已经超过了收入增速。此外，在其中一些国家，必要的个人卫生和环境卫生标准及社交距离措施也难以得到落实。

疫情影响错综复杂，影响到所有人

可悲的是，2019冠状病毒病危机有可能逆转几十年来在消除贫困方面取得的进展，加剧国家内部和国家之间本已严重的不平等。波动性，加之一些国家出现的操纵市场和囤货现象，正开始影响粮食价格，对最弱势群体的营养状况产生不利影响。若不迅速采取措施，这场大流行病造成的破坏和为遏制疫情所采取的措施将使形势急剧恶化。这一点对于较大的最不发达国家尤其重要，这些国家的弱势人口规模庞大，非正规部门庞杂，可能会进一步加剧危机的复杂程度。

图3：三种假设情况下全球增长下滑对失业的影响，按全球和收入组别分别（百万）



资料来源：劳工组织。

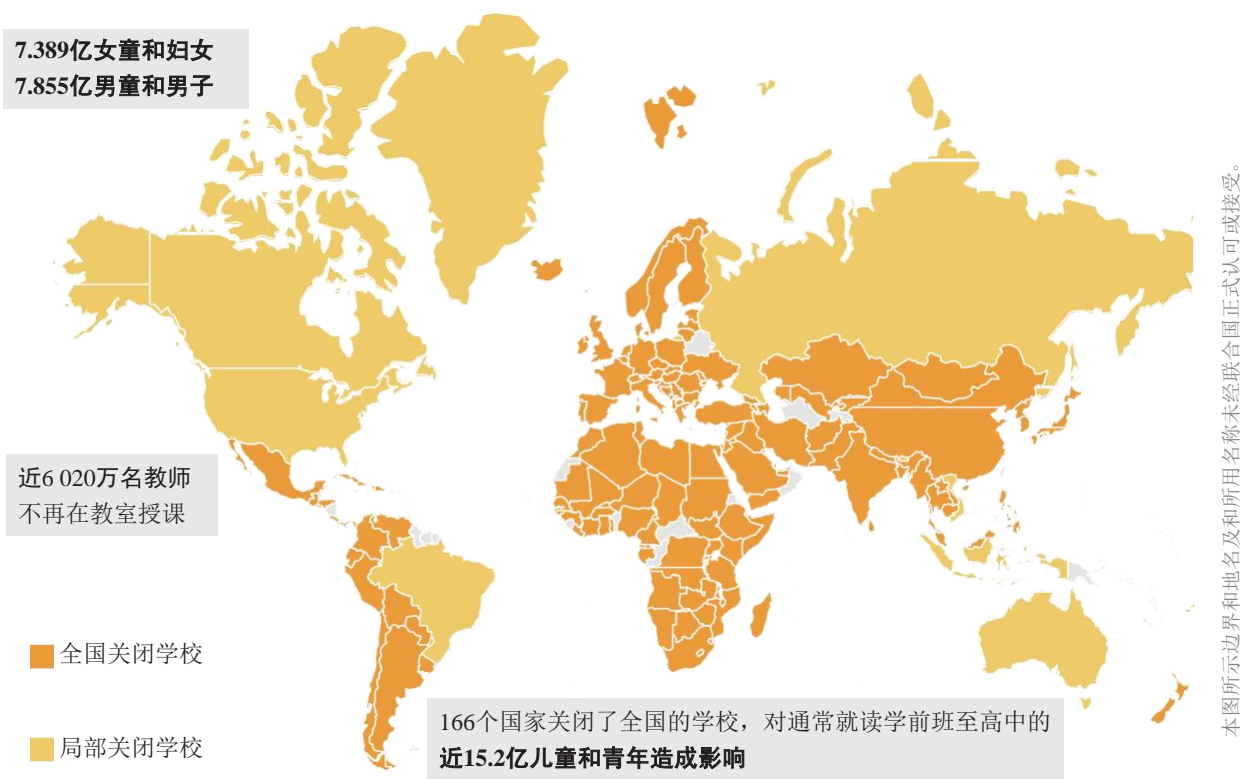
在教育部门方面，166个国家关闭了全国大中小学。目前有超过15.2亿儿童和青年无法到校上课，占全球大中小学在册学生人数的87%。此外，近6 020万名教师不再在教室内授课。

学校关闭对儿童和青年造成广泛的不利影响，包括中断学习和丧失人际交往，而二者对社会和行为发展至关重要。学校关闭期间，许多孩子会失去学校提供的餐食和安全保护。营养方面的影响会连带影响家庭收入，进而助长对妇女和

女童无酬工作的需求。据世界粮食计划署估计，目前在120个国家有3.2亿小学生失去了学校餐食。学校停课还造成儿童看护方面的差距，给工作生活平衡带来压力，对妇女以及被要求在家辅导儿童学习的家长而言尤其如此。

教育持续中断可能会导致童工、童婚现象增加，进一步阻碍发展中国家的增长。基金组织最近的一份报告显示，童婚使低收入国家的国内生产总值下降1%。

图4：受学校关闭影响的国家(截至2020年3月26日)



资料来源：教科文组织。

数字技术在这场危机中一跃成为积极的赋能手段，促进了业务连续性，比以往任何时候都更好地将人们联系在一起，帮助人们保持良好的心理健康。然而，宽带连接机会不平等以及无法获得信通技术阻碍了人人实现有效远程参与以及获得远程教育安排、保健信息和远程医疗服务。据国际电联估计，仍有36亿人无法上网，其中大多数人的生活在不发达国家。

抗击病毒也对不同人口群体产生不同影响。女性占全球卫生工作者的70%，这使她们面临更大的感染风险。此外，危机期间，就在法治、保健、

收容等各项服务被转用于抗击疫情的同时，家暴举报量激增。由于家庭居家隔离，儿童也面临网络虐待儿童行为激增的问题。

隔离期间，老年人不仅要与更大的健康风险作斗争，而且可能面临自理能力下降的问题。无家可归者可能因为无法找到安全栖身之所而极易感染病毒。残疾人可能由于实行社交距离措施而无法获得重要的支持和倡导。监狱、移民拘留中心或精神病院中的人感染病毒的风险可能更高，因为这些场所属于封闭性质。

对《2030年议程》和《巴黎协定》的影响

2019冠状病毒病危机可能会对可持续发展努力产生深远的负面影响。全球经济长期放缓将对落实《2030年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》产生不利影响。图5列示了这场大流行病对可持续发展目标执行工作的一些预期影响。

妇女、儿童、老人和非正规劳动者等最弱势群体将受到最严重的冲击。另一方面，由于危机导致经济活动急剧减少，致使许多地区的二氧化碳排放和污染减少，对环境的影响在短期内可能是积极的。这种改善注定短暂，除非各国在危机结束和全球经济重启后履行对可持续发展的承诺。

然而，鉴于这场大流行病的规模、范围和速度以及发展中国家的大规模资本外流现象，目前存在的一项显著风险是，大部分政治资本和有限的财政资源会被各种应对措施消耗殆尽，不再用于实施旨在实现气候目标和可持续发展目标的国家自主贡献。在应对危机的过程中，各国必须继续关注可持续发展目标和气候承诺，保持以往成果，在复苏过程中，必须进行推动实现更具包容性、可持续性和复原力的未来的投资。

如果我们坚持投资千年发展目标和可持续发展目标，我们本可以拥有更坚实的抵御冲击的基础。

一个严峻的事实是，我们本可以为应对这场危机做好更充分的准备。千年发展目标和可持续发展目标本可以使我们按部就班地建设一个提供全民健康覆盖和优质医疗保健、经济更包容和更可持续的世界。然而大多数国家对卫生系统投资不足；设施不足以满足意外需求，

且严重依赖进口。大多数国家的特点是卫生系统薄弱、分散，无法确保普遍获得应对2019冠状病毒病卫生危机的必要服务和能力。

政治引领，携手合作，共同抗击2019冠状病毒病

在地缘政治层面，这场危机呼唤各方发挥领导作用、团结一致、确保透明、相互信任，彼此合作。现在不是自私自利、相互指责、审查限制、混淆视听或政治化的时候。国家和地方各级领导人设定的基调至关重要。虽然短期内可能需要暂时关闭边界、禁止旅行或限制销售关键物资，但国家一级的这类措施绝不能阻碍全球团结以及为所有人找到全球解决方案。

2019冠状病毒病危机正在威胁各国内部的社会团结，因为它深深触动了我们的社会和个人行为，并殃及我们的福祉和心理健康。一个重大问题是，一些群体面临污名化风险，被错误地认为对病毒扩散“负有责任”，暴力事件时有发生。人们对政府机构和政治领导层的信任可能受到侵蚀，这取决于当局的危机应对举措是否被认定具有成效。使用紧急权力和监测技术工具追踪2019冠状病毒病的传播绝不能具有侵入性，对时间和用途都要作出限制，符合最严格的保护标准和国际人权标准。当前社会混乱和骚乱的风险较低，但随着经济和社会条件恶化，不排除这些可能性，尤其是在社会关系因长期收入不平等而陷入紧张的情况下。

应密切关注2019冠状病毒病对脆弱政治过渡进程的冲击，以及那些已面临安全状况迅速恶化、卫生系统薄弱和气候变化影响的国家所受到的影响。这一问题在非洲尤为严重。疫情发展已经影响到选举日程，给技术准备、竞选和(或)投票带来挑战。

图5：2019冠状病毒病对可持续发展目标的影响



四. 应对冲击的可持续解决方案

考虑到预期感染率，2019冠状病毒病的最终致死人数可能会达到惊人比例。这场大流行病的经济和社会影响可能会远远超过2008年上一次全球危机的影响。唯有国际协调方能阻止最坏情况发生。

总体原则

主要目标是保障各类人群、家庭和企业的生存。我们需要以人为本，重点关注家庭、妇女、儿童、青年、残疾人、老年人、低薪劳动者以及中小企业和非正规部门。为此已经采取重要步骤。必须加大这方面工作。

非常时期需要非常举措。经济政策应当满足人们最迫切的健康、食品和其他基本需求，维系社会凝聚力，维护政治和经济稳定。由于危机正在迅速演变，审慎监测各项干预措施的直接和间接影响对于确保政策应对措施具备并保持相关性至关重要。必须时刻保持紧迫感。

需要在各级采取具体措施。国际组织、国际金融机构和G20等领导集团都有政策工具，必须协调一致，最大限度发挥效力。协调一致的区域办法有助于共同审视影响，协调财政、货币和社会措施，分享最佳做法和经验教训。国家行动也许最为关键，但取决于地理环境、政府类型、发展水平等国情。

发达国家和发展中国家所拥有的快速应对疫情的资源并不相同。在发展中国家当中，小岛屿发展中国家、最不发达国家和内陆国家等不同类别国家之间也存在巨大差异。地方政府处于抗疫的最前线，但其快速响应能力很大程度上取决于其治理环境、财政健康状况和预算权力。

必须采取全社会办法。2019冠状病毒病正在威胁全人类，全人类必须进行反击。有效应对措施需要做到多层面、协调一致、迅速果断；需要强有力的政治领导和民众的支持。这类措施需要促进公众信任；注重人的价值；获得机构、技术技能和财政资源的有力支持。各方都需要在抗疫中发挥作用。没有哪个国家能够独善其身。

在这些原则的鼓舞下，联合国承诺围绕以下建议在各国开展工作：

A. 与危机严重程度相匹配的全球措施

1. 倡导和支持实施以人为本、创新、协调的一揽子刺激计划，规模要达到占世界国内生产总值的两位数百分点。

我们所面临的经济冲击是全球性的，供给和需求同时锐减，为此有必要实施历史上第一次真正意义上的全球财政刺激。这样的一揽子计划将为各经济体注入大量资源，并在很大程度上恢复人们对未来的信心。

这类刺激不仅应当注入商业部门和龙头企业，而且也应当注入世界各地支撑全球经济的劳动者和中小企业。仅仅保护大企业是不够的：我们需要保护它们的供应商，保护将引领全球经济复苏的全球消费者需求——家庭收入。这些工作需要辅以协调一致的货币和金融政策措施。

为了取得成效，刺激计划需要侧重向最弱势家庭直接和有针对性地划拨资源，加强卫生应急准备、社会保障、减税、低息、信贷发放、保险和工资支持计划。必须向无力实施这些措施的国家提供支持。

各国必须承诺尽最大努力保护劳动力，包括保护完全依靠日薪维生的工人和非正规部门从业人员，支持其就业和收入。各类财政和货币协调行动必须把这一点列为目标。

代表5 000多万家公司的国际雇主组织和代表两亿多劳动者的国际工会联合会强调，社会对话和社会合作伙伴对于控制工作场所内外的疫情至关重要，同时也强调中短期内避免大量失业的重要性。要共同担责，开展对话，促进稳定。

2. 抵制诉诸保护主义措施的诱惑

现在正是消除贸易壁垒、维护自由贸易、重建供应链的时刻。关税和非关税措施以及出口禁令、特别是针对医药及相关产品的措施和禁令将减缓各国遏制病毒的行动。有必要免除对医疗用

品的进口税和进口限制。必须确保最脆弱国家能够获得抗疫所需的药品、医疗设备和用品以及其他基本商品和服务。此时此刻，团结至关重要。

3. 采取明确措施提振发展中国家经济

发展中国家为扩张性刺激计划供资的能力有限，近期又因为货币不稳定而被削弱，因此需要得到国际支持。为此，必须减免多国债务，创造国内财政空间。还必须以创造性思维考虑如何动员注入大量优惠资金——不仅由多边开发银行注资，也包括来自养老基金等私人行为体的资金。

44%的最不发达国家和其他低收入发展中国家极有可能或已经陷入债务困境，这使得债务重组成为优先事项——包括立即免除2020年付息、债务递延、债务减免、债务转换和其他减债工具。对于脆弱国家和受冲突影响的国家，可能需要它们的免除债务。应立即通过预算支持手段将这些资源用于人类和公共卫生对策，包括用于扩大社会保障。基金组织、世界银行和其他国际金融机构将成为这项努力的重要合作伙伴。

这项工作还需要更多优惠融资。基金组织的灾难控制和救济信托基金可以帮助最贫穷国家立即减免债务，但需要在发达国家的支持下扩充资源。

侨汇是发展中国家的生命线，汇款手续费应尽可能降到零。

4. 加强国际公共财政供给

国际金融机构和区域开发银行可以在应对危机影响和筹措复苏资金方面发挥重要作用。必须建立危机后协调机制，为所有国家提供资源，以便各国获得足够的财政空间。

主要中央银行之间的协调以及国际金融机构的支持有助于促进互换额度，为金融体系注入流动性，特别是在新兴经济体和发展中国家。与此同时，需要增加基金组织的可用资源，利用特别提款权向各国迅速注入资源。

5. 团结抗疫时期免除制裁

应免除对各国施加的制裁，确保它们获得食品、基本用品、2019冠状病毒病测试工具和医疗支持。现在是精诚团结而非相互排斥的时候。

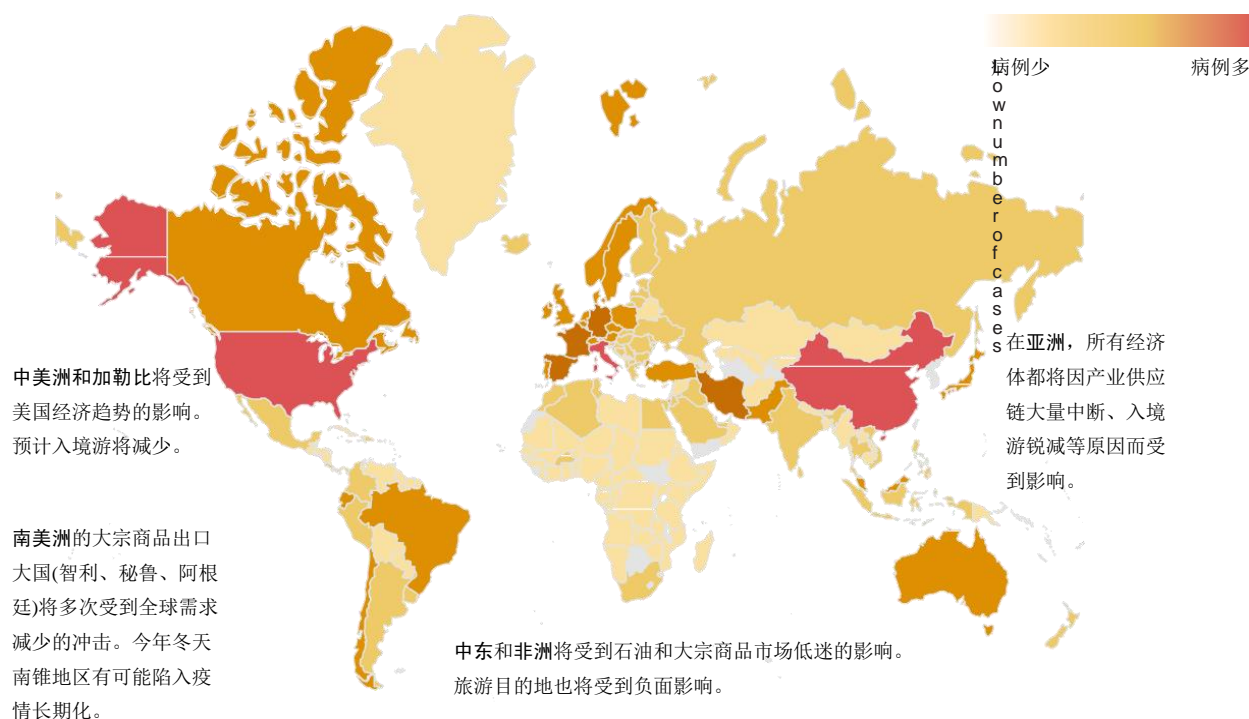
B. 区域动员

下文重点介绍可供采取的一些区域措施，根据区域具体情况作出调整。

1. 采取“无害”贸易政策，保持贸易畅通，确保区域货币与财政政策协调一致

物品和服务在所有区域内以及区域之间自由流动至关重要。取消对基本药物、医疗设备和相

图6：2019冠状病毒病的区域影响



资料来源：世卫组织、人道协调厅、《经济学家》资料处，截至2020年3月27日。

本图所示边界和地名及和所用名称未经联合国正式认可或接受。

关投入的进口关税和非关税措施对于便利必需品的跨境流动至关重要。应利用联合国eTIR/eCMR系统等创新工具以及其他无需物理接触即可交换电子信息和便利货物跨境流动的工具。应努力维持内陆国家过境货运和小岛屿发展中国家的海上互联互通，这些国家因地理位置不利而受到较大影响。在非洲，必须保持非洲大陆自由贸易区的势头，将其作为建设非洲大陆长期复原力和管控波动的机制。同样，其他区域也应进一步利用区域贸易协定和机制下的现有承诺和新承诺。

在像欧元区这样的货币同盟中，协调一致和有效的风险分担机制必不可少，二者应当能使大规模财政刺激成为可能，这种财政刺激应具备公信力，并缩小货币同盟内部的分歧。

2. 与私营金融部门合作，为企业提供支持

不妨开展区域协调，让包括保险公司在内的金融部门参与寻找解决办法，以可持续投资助力复苏。应建立2019冠状病毒病特别工作队等平台，让企业参与区域抗疫。还需要利用秘书长的全球投资者促进可持续发展联盟，协助各国调集财政和技术资源，应对危机，实现复苏。还可与秘书长的数字合作高级别小组和数字融资促进可持续发展工作队协作，为企业寻找创造性的解决方案。

3. 应对结构挑战，加强规范框架，消除跨境风险

这场危机造成的经济乱象正促使人们重新审视资源利用情况和供应链的脆弱性。有必要以此

为契机，加强循环经济等既能提高复原力又能提高效益的办法，加强气候行动，加大国家自主贡献的力度。同样，实施健全、全面的环境政策解决重点跨境问题，同时禁止(可能带来健康风险的)野生动物贸易，统一卫生标准，制定协作式政策框架应对非法贸易、生境丧失、气候变化和各类污染源的相互交织的威胁，有助于预防和减轻未来的大流行病。

C. 为了不让任何一个人掉队，国家团结至关重要

1. 实施财政刺激并向最弱势群体提供支持

需要大规模的财政刺激，并采取定向措施，向受病毒传播打击最严重的个人提供援助。措施可以包括采取各种手段保持获得保健和基本生活条件的机会。

大流行病期间的现金转移支付将帮助人们度过不可避免的经济衰退。包括带薪病假在内的社会保障可以拯救生命，减轻人们的痛苦，同时支持人们的复原力，促进经济复苏。此外，许多政府正在寻求平衡，具体办法是一方面通过有时限的财政救助/税收减免来支持业务连续性和保住就业计划向企业分配适当的财政支持来留住劳动者，另一方面是向所有劳动者提供收入支持和就业服务。

应对举措必须考虑到妇女和女童

- ✓ 支持身处第一线的妇女组织，确保妇女在短期和长期的应对计划中发挥领导作用并进行参与。
- ✓ 收集按性别分列的数据，以确保这场危机不会给妇女带来不成比例的负担。
- ✓ 确保在国家、区域和全球一级的应对小组和工作队中有性别问题方面的专门知识。
- ✓ 确保社会保障计划和紧急经济方案考虑到性别平等视角，并考虑到妇女的无偿护理、女企业家面临的具体制约和非正规部门的妇女。
- ✓ 注意继续提供性生殖健康服务，例如在危机期间允许无处方获得避孕药具。
- ✓ 确保提供预防和应对性别暴力的特殊服务，如特别热线、警察小组和新的庇护所规程。

2. 保护人权，注重包容

需要在备灾、应对和恢复范围内保护人权并努力确保包容。年龄、性别和移民身份等都是需要考虑的因素。虽然已经证明病毒对所有年龄段都构成真正的威胁，但老年人受到的打击尤为严

重，平均占感染人数的80%以上。有潜在健康状况和残疾者同样面临风险。对冠状病毒疫情采取基于人权的方法还意味着确保以易于理解的格式和语言持续提供信息，并调整信息内容以适合有特殊需要的人包括视觉和听觉障碍者的需要。

人权与包容

- ✓ 确保检测或治疗不会因基于性别、年龄、宗教、性取向、族裔、种族或其他方面的歧视而被拒绝。
- ✓ 监测歧视和仇外事件，并迅速作出应对和宣传。
- ✓ 传播准确的循证信息，并开展提高认识运动。
- ✓ 需要将清楚和及时的信息传达给每个人，特别是民族、族裔或宗教少数群体、土著人民或男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者。
- ✓ 为残疾人及其家人提供额外的财政援助，并确保生活在公共和私人设施中的残疾人和接受护理的人得到保护，不遭忽视和虐待。
- ✓ 通过适当监督或提前释放低风险类别人士，减少监狱、看守所和移民拘留中心的人数。
- ✓ 实行暂停驱逐出户和推迟支付抵押贷款的做法。
- ✓ 确保无家可归者和居住条件不佳的人不会受到控制病毒措施的负面影响。
- ✓ 采取积极的返校战略，并为青年创造就业机会。

年轻人受到严重影响，但他们正在加入全球应对行动

千百万年轻人在全球保健队伍中工作，这一比例在全球南方更高，这种情况与总体人口结构一致。年轻人已经是受冠状病毒病应对措施的社会经济影响最大的群体之一：

- ✓ 在超过165个国家中，超过15亿年轻人，即世界学生人口的87%无法在学校和大学里上课。
- ✓ 年轻人尤其面临着焦虑和心理健康问题加剧的风险。
- ✓ 在大流行病期间，年轻妇女和女童遭受亲密伴侣暴力和其他形式家庭暴力的风险增高。
- ✓ 年轻人将受到全球经济衰退的严重影响。在2008年金融危机后，英国的青年失业率达到了21%左右；美国的这一比例约为18%；在意大利，2014年达到创纪录的43%。2008年以来“零工经济”的扩张进一步增加了年轻人的脆弱性。
- ✓ 年轻人占世界移民和难民的30%以上，由于流动受限、就业机会减少、仇外心理增加等原因，他们也将不成比例地受到这场大流行病及其后果的影响。

世界各地的年轻人正以多种方式加入到全球抗击冠状病毒病的行动中来。年轻人正在开展提高认识运动、洗手运动，志愿向老年人和弱势群体提供支持，作为科学家、企业家和创新者做出贡献。

在各国政府为了应对冠状病毒病不得不做出艰难决定，包括在许多情况下使用特殊的国家权力的同时，领导人必须采取一切措施，保护公民和民主空间，帮助建立和维护对机构的信任，并遏制日益增长的仇外心理、歧视、种族主义和污名化。互联网公司有责任首先自己处理虚假信息，提供可靠的信息。使用监测技术工具来追踪冠状病毒的传播必须是非侵入性的，在时间和目的上是有限的，并遵守最严格的保护和国际人权标准。

3. 向中小企业提供支持

向企业，特别是中小企业提供直接支持迫在眉睫。政府可以向企业提供援助，以维持基本投入、最终产品和服务的流动。此外，可以出台特别的紧急公共采购程序，专门关注妇女和青年的商业机会，并可以向地方和市政府提供临时援助和转移

支付，以支持中小企业。此外，应考虑暂时降低工资税和社会保障费用、增值税，并实行退税。最后，助学金和补贴，可以帮助支付租金和水电费，支付工资和其他基本服务。需要采取措施支持非正规部门，非正规部门占全世界企业的80%，它们通常不在公共政策的影响范围之内。

4. 支持体面工作

经济复苏与社会正义和体面工作齐头并进。国际劳工标准提供了一个久经考验的基础，以便为连贯一致、尊重人的尊严和让复苏步上《2030年发展议程》确定的轨迹的对策提供信息。享有短期补贴的短期工作和长期的雇用补贴必须考虑到可能受不利影响最严重的人群。支持年轻男女可以帮助战胜产生迷失的一代年轻人的危险。

5. 支持教育

至关重要的是，国际社会支持各国政府不仅提供使用多媒体方法来确保学习连续性的远程学习解决方案，而且还协助教师、家长和照顾者适应在家教育的模式。包容性和公平性必须成为避免教育机会不平等进一步加深的指导原则，并采取特别措施共同满足最弱势和边缘化儿童和青年的保健、营养和学习需要，以及采取政策解决连通性问题和内容挑战。这一挑战的规模要求公共和私人伙伴组成联盟，设计和制定适应各种情况

的创新和公平的解决方案。这也提供了一个机会，通过这些解决方案，在应对各国面临的重大挑战方面实现跨越式发展，同时密切关注可持续发展目标。

6. 优先考虑社会凝聚力措施

通过免费获取教育和文化资源来保持和增强社会凝聚力可以克服社会孤立。对社会凝聚力进行投资对于因长期冲突、反复发生自然灾害或被迫流离失所而十分脆弱的国家特别重要。

保持儿童和青年的优质教育

- ✓ 通过下列办法实行远程教育：(一) 向学生和(或)家庭出借或转让设备；(二) 提供互联网连接；(三) 结成公私伙伴关系，免费提供远程学习平台和工具。
- ✓ 开展公共和私人努力，以保障和扩大网络容量，防止需求激增。政府和运营商必须有网络需求分析和应急计划。
- ✓ 面向教师和家长的数字学习资源：提供在线多语言免费教育应用程序，以便在学校停课期间促进学习、提供社会关爱和互动。
- ✓ 宣传各国在不同情况下为维持提供全纳教育所作的努力。
- ✓ 如果学校开放：确保遵守社交距离措施、卫生、食品安全和质量标准。
- ✓ 如果学校停课，提供带回家的口粮，送食物上门，提供现金或代金券。

五. 结成伙伴关系，加快实施应对2019冠状病毒病的全球对策

地方当局与国家当局

地方政府处于大流行病的最前线。地方政府采取必要的卫生和社会经济措施迅速进行应对的能力在很大程度上取决于国家的治理环境以及地方政府的财政健康状况及其预算权威。地方当局和国家当局之间的有效对话和协调对于实施有效措施至关重要。妇女和青年对地方一级的这些对话很关键。

如果资源充足，地方政府在催化和领导备灾、作出快速应对以及预期城市和农村人口的恢复政策行动方面有很大的力量。在疫情爆发前阶段，地方政府和市政府官员可以参考从那些已应对过疫情爆发的政府那里吸取的经验教训，并预计让人群和系统做好应对准备的各种需要。

尽管绝大多数国家政府和地方政府目前都将重点放在疫情爆发前和疫情规划上，但最成功的准备工作和应对计划会考虑撤出战略和恢复计划。

全球研究和创新

这既是一场公共卫生危机，也是一场信任危机——有着引发恐慌和非理性行为的危险。循证创新将照亮走出这场危机的道路，这需要世界各地的研究人员和创新者迅速采取行动。

要加快关键医疗物质和检测盒的生产，发现保障人民健康权所需的疫苗和治疗方法，需要医学技术研究和创新。各国政府和领先的研究行为

体应该共同努力，扩大与世卫组织发起的团结试验的合作，共享符合公众利益的数据和信息，并部署新的人工智能工具。

与此同时，更广泛的全球研究界——在政府、学术界和私营部门的研究人员——在横跨社会科学和自然科学领域的政策制定中也发挥着至关重要的作用。研究界可以通俗易懂的语言产生、分享和解释公众和政策行为体所需的证据，以便采取有效的预防措施，并逐渐形成安全和公平的复苏。许多政府依赖新的或既有研究咨询机构，为政府的应对工作带来快速的证据分析。主要的国家和国际研究资助者和慈善组织应支持这些组织组成网络，以建立一个可靠的全球研究基础，为国际一级的合作行动提供信息。

民间社会和社区组织

民间社会和基层组织、社区组织和宗教组织在地方一级发挥着至关重要的作用。在帮助最弱势群体方面，这些群体积极带来经济和生计机会，并根据社区情况调整应对措施。

这些组织，在世界上的许多地方，是个人和家庭关于冠状病毒病的第一个或唯一的资料来源点。这些组织是有关卫生任务、卫生做法和检疫措施的主要沟通渠道。这些组织正在提供公共服务，包括向面临风险和低收入的个人和家庭提供食物和医疗服务，并确保在贫民窟和非正规住区等人口稠密的社区有足够的洗手设施。

妇女组织在资源匮乏的情况下运作，往往站在社区应对的第一线——危机经济影响最严重的人，确保收容所继续向家庭暴力受害者开放，并向妇女传达公共卫生教育信息。必须鼓励扩大诸如联合国妇女、和平与人道主义基金或联合国消除暴力侵害妇女行为信托基金等各种基金和对其实行资本化，以此作为加大支持力度的一种手段。正在与现有网络持续进行对话和信息交流，这一工作至关重要，也必须推进确定和让更

多致力于应对冠状病毒病危机的民间社会伙伴进行参与事宜。

民间社会组织也在规定的保持社交距离期间，努力在个人和家庭中维持社会凝聚力。在此期间，礼拜场所和社区中心通过电话、短信和在线提供虚拟服务、课程和咨询课程，并定期进行交流，以形成社区，减少孤独感。

青年网络和有影响力的人士界提供了一种确保主人翁感和参与度的新方式。

六. 我们将克服这场人类危机，并恢复得更好

我们在应对危机的同时，必须利用这个机会恢复得更好，建设可持续社会。

这场危机要求我们所有人都做出艰难的选择。如果我们一起做出选择，这些选择将更容易解释，更容易承受。步调一致地采取行动的各国政府会发现，它们的公众会信任它们的应对措施，并遵守向其提出的繁重要求。

当我们度过这场危机时，我们将面临一个选择——要么回到我们以前所知的世界，要么果断地处理使我们所有人都不必要地易受害于这场危机和未来危机的那些问题。我们在这场危机期间和之后所做的一切都必须以建设更平等、更包容的社会为重点，使社会在面对大流行病、气候变化和我们面临的许多其他挑战时更具韧性。

我们已经知道我们需要做什么了。全球未来路线图——《2030年议程》、可持续发展目标和关于气候变化的《巴黎协定》——都阐述了这方面的内容。各国需要坚定不移地推进这些共同承诺的落实工作，特别是要对人力、卫生、社会保障体系进行投资，抓住机遇，发展更加绿色、更具包容性的经济。这些目标必须塑造我们的应对和复苏，为坚韧不拔的人民和坚韧的社会奠定基础。

在应对今天的危机时，我们必须吸取昨天的教训，这样各国才能为未来的日子做出更好的准备。很明显，世界需要在预防大流行病的方法和架构上进行重大转变。世卫组织估计，在67个中低收入国家为下一次大流行病开展预防和准备工作，并建立数据、劳动力和供应品方面一个相互关联的全球卫生应急系统，未来5年需要1 000亿美元。同样，如果世界要弥合明显的保健覆盖缺口并实现2015年一致同意的保健目标，各国必须将初级医疗支出至少增加相当于其国内生产总值(GDP)的1%的数额。这是必须要做的。

这场危机让人们认识到，对于非常多的人来说，当今经济具有极不稳定的性质。数十亿人要么没有从全球经济中获益(7亿人处于极端贫困；13亿人无法获得基本需求)，要么没有得到他们公平的份额。

这场危机应该重申我们与一切形式和表现的不平等作斗争的决心。自上一次全球金融危机以来，世界上收入不平等的加剧速度比以前要快。至关重要的是，在这场危机之后同样积极地努力，不仅要支撑弱势群体和穷人的收入和利益，而且要尽一切可能结束贫困和减少不平等。

世界各地的人们需要一个理由再次信任他们的政府。透过这场危机，我们应该看到，当务之急不仅是确保因冠状病毒病而流离失所的儿童有机会接受教育，而且还应该更进一步，惠及常年失学的2.58亿儿童。我们不能只保护受这场危机影响的人们的收入，而且要落实社会保障制度，确保每个人都有基本收入。让我们重建制度，为男男女女带来更多机会和平等的结果。我们不能满足于人们在这场危机中洗手，而要帮助确保今天无法使用水和卫生设施的人能够可持续地获得基本洗手服务，他们占世界人口的40%。

这场危机也凸显全球应对气候和生物多样性紧急情况工作的不足。尽管承诺将全球气温的上升控制在1.5摄氏度以内，但世界仍处于升高3摄氏度的轨道上。即使在目前的全球变暖水平上，世界正在经历前所未有的超级热带风暴、破纪录的炎热、加速毁林、干旱和野火，以及更加严峻的海平面上升预测。这造成了重大的生命和生计损失，以及数千亿美元的破坏，最贫穷和最脆弱的人承受了不成比例的负担。

具有讽刺意味的是，当前的危机使得排放量不断降低，大家有望呼吸更清洁的空气——而森林砍伐、污染和生物多样性丧失恰恰都是助长病毒传播的因素。各国政府不应通过制定加剧空气污染和气候紧急情况等现有危机的政策和投资决定来应对冠状病毒病危机。新的气候经济报告⁴估计，从现在到2030年，投资于大胆的气候行动可能带来至少26万亿美元的全球净经济效益，包括创造超过6 500万个新的就业。虽然这些数字可能会根据大流行病的影响进行调整，但在刺激复苏方面必须抓住这一机会带来的前景。今年对于在

应对气候紧急情况和阻止生物多样性的丧失方面取得进展仍然至关重要。

最后，在各国和各个社区以及世界各地，这场危机唤起了广大民众的人文精神和高度团结，重启21世纪衰退的同舟共济意识。后冠状病毒病时代的世界需要发扬这种精神和能量。它需要成为我们这个时代的精神。不是因为这比单边主义或孤立主义更可取，而是因为这是我们在这个世界上能够共处的唯一途径——安全、自由、健康、繁荣，并与地球和谐相处。

行动呼吁

冠状病毒病这一大流行病是现代社会的决定性时刻，历史将不会根据任何一组政府行为体单独采取的行动来判断我们的应对行动的有效性，而是根据全球所有部门为造福我们人类大家庭而协调应对行动的程度来加以判断。

战胜病毒要有雄心壮志，联合国的足迹遍及世界各国，这是国际社会的共同资产，可用来实现这个宏图。

如果采取正确的行动，2019冠状病毒大流行病将昭示社会的重生，从我们今天所知的样子脱胎换骨，成为一个我们赖以保护今世后代的家园。这是自联合国成立以来我们面临的重大考验，这就要求政府、学术界、工商界、雇主和劳动者组织、民间社会组织、社区和个人等所有行为体，为了共同利益并基于我们为人类维护的联合国核心价值观，以新的、创造性的和深思熟虑的方式，团结一致采取行动。

⁴ “新气候经济”，全球经济和气候委员会，2020年。

联合国可持续发展集团通过协调行动并与各国团结一致，共同实施联合国应对冠状病毒病这一大流行病的措施。

政治部

联合国政治事务部

粮农组织

联合国粮食及农业组织

原子能机构

国际原子能机构

国际民航组织

国际民用航空组织

农发基金

国际农业发展基金

劳工组织

国际劳工组织

基金组织

国际货币基金组织

海事组织

国际海事组织

移民组织

国际移民组织

国贸中心

国际贸易中心

国际电联

国际电信联盟

人道协调厅

人道主义事务协调厅

人权高专办

联合国人权事务高级专员办事处

联合国经社部

联合国经济和社会事务部

联合国非洲经委会

联合国非洲经济委员会

联合国拉加经委会

联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会

环境署

联合国环境规划署

联合国亚太经社会

亚洲及太平洋经济社会委员会

联合国西亚经社会

联合国西亚经济社会委员会

联合国建和支助办

联合国建设和平支助办公室

妇女署

联合国促进性别平等和增强妇女权能署

人居署

联合国人类住区规划署

艾滋病署

联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署

资发基金

联合国资本发展基金

贸发会议

联合国贸易和发展会议

开发署

联合国开发计划署

减灾办

联合国减少灾害风险办公室

欧洲经委会

联合国欧洲经济委员会

教科文组织

联合国教育、科学及文化组织

人口基金

联合国人口基金

难民署

联合国难民事务高级专员公署

儿基会

联合国儿童基金会

工发组织

联合国工业发展组织

毒品和犯罪问题办公室

联合国毒品和犯罪问题办公室

项目署

联合国项目事务署

近东救济工程处

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

联合国志愿人员

联合国志愿人员组织

世旅组织

联合国世界旅游组织

万国邮联

万国邮政联盟

粮食署

世界粮食计划署

世卫组织

世界卫生组织

知识产权组织

世界知识产权组织

气象组织

世界气象组织