



经济及社会理事会

Distr.: General
28 December 2020
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第五十九届会议

2021年2月8日至17日

临时议程* 项目 3(c)

社会发展问题世界首脑会议和大会
第二十四届特别会议的后续行动

促进更加包容、有韧性和可持续恢复的社会政策：COVID-19 后为在采取行动落实可持续发展十年框架内实现《2030年议 程》重建得更好

秘书处的说明

摘要

根据经济及社会理事会第 2006/18 号决议，社会发展委员会自 2007-2008 年审查和政策周期以来，一直将题为“新出现的问题”的项目列入议程。委员会在该项目下，处理当前急需审议的影响社会发展的问题以及在不断变化的全球发展挑战背景下新的贯穿各领域问题。委员会在第五十九届会议上将审议“促进更加包容、有韧性和可持续恢复的社会政策：COVID-19 后为在采取行动落实可持续发展十年框架内实现《2030年议程》重建得更好”项目。

编写本说明是为委员会审议该议题提供实质性背景资料。本说明审查了冠状病毒病(COVID-19)大流行对贫困、就业和体面工作以及不平等和社会排斥等领域的社会影响，并讨论在 COVID-19 危机期间受影响最严重者的一些具体需求，这些人包括妇女、老年人、年轻人、残疾人、土著人民、移民工人、贫困人口和弱势就业者。报告还概述了将有利于包容性、有韧性和可持续恢复并促进更好地重建以实现《2030年可持续发展议程》的社会政策。

* E/CN.5/2021/1。



一. 引言

1. 冠状病毒病(COVID-19)大流行暴露并加剧了世界各地原已存在的不平等和脆弱性。由此引发的多方面危机可能会逆转几十年来社会发展的进步，让更多的人落在后面。这场危机还对各国政府实现《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标的能力产生负面影响。值此采取行动落实可持续发展十年的关键时刻，在社会发展问题世界首脑会议上提出的愿景、原则和承诺对于应对这一全球挑战至关重要。

2. 《2030年议程》为在大流行病后更好地重建提供了蓝图。为了落实采取行动落实可持续发展十年，会员国呼吁通过可持续的长期投资加快为全民落实《2030年议程》，以消除一切形式的贫困，解决各方面的不平等问题，从而构建更加包容、公平、有韧性和可持续的社会，不让任何人掉队。

3. 社会政策在减轻和克服 COVID-19 危机的负面社会经济影响、特别是对处境不利和边缘化人口的影响方面发挥着关键作用，因此恢复战略可以人为中心，具包容性、有韧性和可持续，使各国能够更好地重建，以加快实施《2030年议程》。这一目标可通过以下双管齐下的战略来实现：采取快速的临时措施来渡过危机，同时制定更全面的长期政策和措施，以增强抵御未来风险和冲击的韧性。

4. 社会政策需要得到进一步加强，以满足危机期间受影响最严重人群的具体需求，包括妇女、老年人、年轻人、残疾人、土著人民、移民工人、贫困人口和没有社会保障的弱势就业者。

5. COVID-19 危机还揭示了对社会保障制度和公共服务部门投资不足所带来的社会和经济风险。为了更好地重建，需要更新社会契约，使当前的社会经济体系更加包容、公平、有韧性和可持续。目前存在一个转型变革的机会。

6. 我们需要齐心协力，支持在 COVID-19 危机背景下面临特别严峻挑战的国家。其中有些国家的有限财政资源被转移到紧急应对措施上，以缓解卫生危机，通过财政刺激措施保障就业和生计，或者扩大社会保障的覆盖范围，以防止人们陷入贫困。

二. 危机的社会影响

A. 日益严重的贫困

7. 为遏制病毒传播而实行的封锁等措施导致经济活动骤然停滞、贸易中断、石油和商品价格下跌。¹ 大规模经济萎缩造成的社会影响很可能对所有国家和地区产生长期影响，特别是在发展中国家。由于失去工作和收入，预计所有国家的

¹ 联合国，“通过 COVID-19 疫情的应对和恢复，实现可持续发展目标”，第 78 号政策简报，2020 年 6 月。

极端贫困都将增加，特别是在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，这些国家都严重依赖旅游业、汇款和外部资本流动。

8. 2020年，全球极端贫困人口(定义为每人每天生活费低于1.90美元)的总数很可能自1998年以来首次增加。² 世界银行预测，仅在2020年，就有约1亿人陷入极端贫困，全球极端贫困率将从2019年的8.2%上升到2020年的9.1%至9.4%，到2021年将达到8.9%至9.4%，这实际上将抹去自2017年以来取得的进展。³ 这意味着全世界将再有8 800万至1.15亿人陷入贫困(南亚为4 900万至5 700万、撒哈拉以南非洲为2 600万至4 000万)。生活在中低收入国家和中上收入国家贫困线以下的人口(按购买力平价美元计算，每天生活费分别低于3.20美元和5.50美元)预计还将再分别增加1.76亿人和1.77亿人，其中大部分将在撒哈拉以南非洲和南亚。⁴

9. 如果不迅速采取有效的行动，到2020年底，面对粮食不安全的人口可能几乎翻一番，从2019年的1.35亿人增加到2.65亿人，主要集中在低收入和中等收入国家。目前的危机可能导致另外1.3亿人面临严重的粮食不安全，这不是因为粮食短缺，而是因为由于失业和收入损失，易受伤害的家庭无能力购买粮食。⁵ 此外，更多的人很有可能被迫接受配给食物(即降低他们消耗的食物质量或数量)，这将对其子女的福祉和潜力产生长期负面影响。

10. 甚至在COVID-19危机之前，世界就没有走上实现消除极端贫困这一《2030年议程》核心目标之一的道路，因为2015年至2017年期间，减贫速度已放缓至每年0.5%，而1990年至2015年期间，这一速度每年超过1%。自1990年以来极端贫困水平的持续下降在2017年停滞不前，为6.89亿人。考虑到2020年全球经济增长的急剧下滑，⁶ COVID-19大流行预计将使在消除极端贫困方面取得的进展倒退至少三年。⁷ 尽管预计2021年经济增长将反弹(全球增速为5.2%、发达经济体为3.9%、新兴经济体和发展中经济体为6.0%)，但这种增长的好处更有可能惠及较高收入群体，而不是其余人口(一些人称其为“K型恢复”)，使那些在大流行病期间陷入贫困的人更难脱贫。因此，当务之急是制定政策和措施，保护人们不受危机期间失业和/或收入损失的影响，不仅要确保不让任何人掉队，而且要确保不让任何人进一步落后。

² 《2020年可持续发展目标报告》(联合国出版物，2020年)。

³ 世界银行，《2020年贫困和共享繁荣：财富逆转》(2020年，华盛顿哥伦比亚特区)。

⁴ 同上。

⁵ 世界粮食计划署，“迅速采取行动才能使COVID-19不至将面临粮食危机的人口增加一倍”，2020年4月21日。

⁶ 国际货币基金组织(基金组织)，“世界经济展望：漫长而艰难的上升”(华盛顿特区，2020年10月)。基金组织将全球增长预测调至-4.4%，将发达经济体的增长预测调至-5.8%，将新兴和发展中经济体的增长预测调至-3.3%。2021年全球增长率预计为5.2%。

⁷ 世界银行，《2020年贫困与共享繁荣》。

B. 受日益严重的不平等和社会排斥影响最大者

11. 在 COVID-19 暴发之前，不平等程度很高且不断扩大。自 1990 年以来，大多数发达国家和一些中等收入国家的收入不平等加剧。超过 70% 的世界人口生活在收入不平等加剧的国家。⁸ 尽管在满足某些基本需求方面取得了进展，但主要差距仍然存在或正在扩大，特别是在获得重要的基本服务方面，包括优质教育、医疗保健、安全饮用水及环境卫生、社会保障和体面工作。

12. 正如秘书长 2020 年 7 月在纳尔逊·曼德拉演讲上发言时所强调的那样，COVID-19 大流行揭示了许多相互强化的层层不平等。这场危机的破坏性影响将加剧先前存在的不平等，因为社会中最边缘化和处境最不利的成员是那些受影响最大的人。

13. 微型和小型企业关闭和裁员的数量不断增加，年轻和低技能工人的失业率上升，由于学校关闭和无法获得信息和通信技术而使处境不利的住家严重丧失人力资源，这些都可能进一步加速国内不平等现象的扩大。如果没有适当的政策和措施，这将进一步抑制总需求量，降低生产率，减少社会流动性，使实现减轻贫困和不平等所需的包容性增长变得更加困难。

14. 这场大流行病还突出了社会保障制度的漏洞，以及助长结构性不平等的卫生和教育系统的欠缺。长期公共卫生投资不足以及贫困和边缘化群体面临的卫生服务方面的持续障碍，进一步加剧了这一大流行病的不平等影响。卫生系统不堪重负，迫使许多国家做出艰难决策，以平衡 COVID-19 造成的对服务的更大需求，同时维持基本卫生服务的提供。例如，70 个国家报告在 2020 年 3 月和 4 月中断或暂停儿童疫苗接种服务。⁹

15. 与 COVID-19 相关的限制(封锁和保持身体距离)对每个人都产生了破坏性影响，但它们对那些已经处于弱势地位的人造成最严重的打击，其中包括边缘化和弱势群体。¹⁰ 这些群体的脆弱性往往与其他不平等现象交织在一起(如严重依赖非正规经济、收入低、教育水平低、获得社会服务的机会不足以及缺乏社会保障)，加剧了个人和社区面临的风险。

16. 不断加深的贫困程度正使贫困人口类别多样化，他们在危机中首当其冲，这使得贫困和不平等之间的恶性循环更难打破。在大流行病之前，生活在极端贫困中的人主要是年轻人和受教育程度低及居住在农村地区的人。虽然只有 48% 的全球人口生活在农村地区，但 80% 生活在国际贫困线以下的人生活在这些地区，其中一半是儿童。居住在非正规住区的大多数城市贫民最初是为了获得更好的生

⁸ 《2020 年世界社会报告：剧变世界中的不平等》(联合国出版物，2020 年)。

⁹ 联合国，“政策简报：COVID-19 期间及以后的教育”，2020 年 8 月。

¹⁰ 联合国，“应对 COVID-19 灾难的措施可以扭转不平等的趋势”，第 65 号政策简报，2020 年 5 月。

计机会而从农村地区移民过来的。在生活在极端贫困中的 15 岁及以上人口中，约有 70% 没有接受过教育或只接受过基础教育。¹¹

17. 除了以前存在的这些类别外，预计当前的危机将创造一种新的贫困人口类别（估计有 7 200 万人，其中 80% 将生活在中等收入国家），¹² 他们生活在城市地区，更年轻、受教育程度更高而且从事农业工作的可能性更小。¹³ 那些最近摆脱极端贫困的人特别容易重新陷入贫困。在经济合作与发展组织(经合组织)国家，年轻人、有孩子的配偶和受教育程度在高等教育水平以下的人陷入贫困的风险更大，因为他们没有足够的金融资产，在面临至少三个月的突然收入损失时无法让家庭保持在贫困线以上。¹⁴ 目前的危机正在加剧现有的不平等，降低社会流动性，使新的贫困人口更难摆脱贫困，并增加了其陷入贫困的世代相传恶性循环的风险。

18. 妇女在新贫困人口中的比例超常，因为她们中近 60% 在非正规经济部门工作，因此陷入贫困的风险更大。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)估计，这场大流行病及其后果将使再 4 700 万妇女和女童陷入极端贫困，并拉大男女之间的贫困差距。¹⁵ 虽然这场大流行病将对全世界所有贫困者产生影响，但妇女、特别是那些生育年龄的妇女受到的影响将比例超常。据估计，到 2021 年，约有 4.35 亿妇女和女童将生活在极端贫困中，撒哈拉以南非洲和南亚 25 至 34 岁的人口中，生活在贫困中的妇女与男子之比将为 118 比 100。¹⁶

19. 这场大流行病还打击了在职穷人，他们直接受到失业和收入损失以及食物价格上涨的影响。2017 年，每天收入低于 1.9 美元的工人人数超过 3 亿。全球非正规部门工人的相对贫困率(即月收入低于人口收入中位数 50% 的工人比例)预计将增加近 34 个百分点。¹⁷ 虽然在大多数国家，COVID-19 主要影响到城市地区，但农村地区很快就感受到了经济影响。¹⁸ 季节性工人和移民工人的流动受到限制，导致劳动力短缺、农业工薪劳动者失去收入，也对他们的家庭和社区产生了连锁效应(见 A/75/189)。预计 2020 年全球移民工人汇款将下降 20%，这将是近代史上

¹¹ 世界银行，《贫困》，概述。可查阅 www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview(2020 年 1 月 3 日访问)。

¹² 世界银行，《2020 年贫困与共享繁荣》。

¹³ 同上。

¹⁴ 经合组织，“COVID-19：保护人民和社会”，2020 年 3 月 31 日。可查阅 www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/。

¹⁵ 妇女署，“妇女署和开发署的最新数据显示，COVID-19 将拉大男女之间的贫困差距”，2020 年 9 月 2 日。

¹⁶ 妇女署，“从洞察到行动：COVID-19 之后的性别平等”(2020 年)。

¹⁷ 联合国，“政策简报：职场与 COVID-19”，2020 年 6 月。

¹⁸ 联合国粮食及农业组织，“COVID-19 与农村贫困：在大流行病时期支持和保护农村贫困人口”，2020 年 4 月 28 日。

最大的降幅，¹⁹ 将对全球约 8 亿依赖汇款维持在贫困线以上者的生计产生巨大影响。²⁰

20. COVID-19 还进一步加剧了对已经陷入边缘化和极端贫困的土著人民的污名化与歧视(见 A/75/185)。由于这场大流行病带来的土地驱离激增和传统生计丧失，越来越多的土著人民陷入极端贫困。²¹ 土著社区面临严重的健康威胁，因为他们很难获得医疗保健，传染病和非传染性疾病的发病率要高得多，而且无法获得基本服务、环境卫生和其他关键预防性措施。

21. 老年人已经面临更高的贫困风险，因为贫困风险随着年龄而增加。²² 这场大流行病不仅威胁着老年人的生命和安全，而且可能会显著降低他们的收入和生活水平。老年人可能依赖于多种收入来源，包括有偿工作、储蓄以及来自家庭和养恤金的财政支持，这些都可能因 COVID-19 危机而受到威胁。老年妇女特别容易受到伤害，因为她们比男子活得更长，但却占世界上超过退休年龄(60 至 64 岁)、没有定期养恤金的人口的近 65%。

22. 在大流行病暴发之前，年轻人失业的可能性已经是成年人的三倍。²³ 自大流行病暴发以来，全球每 6 个年轻人中就有一个停止了工作，而那些仍在工作者收入下降了 42%。²⁴ 许多年轻人也失去了受教育的机会，164 个国家对学校和教育机构实施了限制，影响了 14 亿以上的学生。此外，由于缴款、正规就业或年龄等方面的要求，许多年轻人没有充分纳入社会保障制度。

23. 这场大流行病和由此产生的经济后果进一步加重了残疾人的脆弱性，他们约占世界人口的 15%，其中大多数人已经生活在贫困中(世界上最贫困的人口中有 20% 患某种残疾)。²⁵ 残疾人就业的可能性更小，如果被雇用则更有可能在没有社会保障的情况下在非正规经济部门工作。应对 COVID-19 的措施直接影响到他们，因为他们失去了工作和收入，但也通过同一住家的家庭成员的收入损失而受到间接影响，特别是鉴于这些住家通常面临与残疾相关的额外费用和支出。因此，残疾人可能会更快地陷入贫困。²⁶

¹⁹ 世界银行，“世界银行预测汇款将出现近代史上的最大降幅”，2020 年 4 月 22 日。

²⁰ 国际劳工组织(劳工组织)，“在 COVID-19 大流行期间保护移民工人：对政策制定者和参与者的建议”，政策简报，2020 年 4 月。

²¹ 联合国儿童基金会副执行主任的发言。

²² 联合国，“政策简报：COVID-19 对老年人的影响”，2020 年 5 月。

²³ 劳工组织，《2020 年全球青年就业趋势：技术和未来就业》(2020 年，日内瓦)。

²⁴ 劳工组织，《青年和 COVID-19：对就业、教育、权利和精神健康的影响》(2020 年，日内瓦)。

²⁵ 《2018 年残疾与发展问题报告：残疾人实现、参与推动可持续发展目标和享受其惠益》(联合国出版物)。2011-2016 年期间可用数据显示，生活在国家或国际贫困线以下的残疾人比例更高，在一些国家是无残疾者的两倍。

²⁶ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“COVID-19 与残疾人权利：指导意见”，2020 年 4 月 29 日。

24. 几乎所有儿童(全世界约 94%、中低收入国家 99%的学童)都因学校关闭而受到直接影响,这使他们的教育面临风险,²⁷特别是考虑到现有的差异因获得远程学习选项的机会不平等而加剧。在一些国家,学校停课有可能导致童工和儿童被忽视现象激增。女童也正在付出沉重的代价:像埃博拉病毒病暴发期间发生的情况一样,教育的持续中断可能会增加辍学率,导致教育方面的差距扩大并加剧性虐待、早孕、早婚和强迫婚姻的风险。²⁸此外,营养不良对 2020 年上半年失去学校餐食的大约 3.7 亿处境最不利的儿童构成威胁,因为它导致处境不利的家庭严重丧失人力,进一步加剧了日益扩大的不平等。

C. 就业和体面工作的损失

25. COVID-19 大流行席卷全球背景是许多国家已经面临日益加剧的不平等和不断恶化的劳动条件。甚至在大流行病之前,多达 57%的全球劳动适龄人口(33 亿人)在从事非正规就业,往往没有工作权利和社会保障。²⁹在发达国家,由于非自愿的非全时和临时工作的增加,以及新类型工作(如零工经济中的工作)的出现,越来越多的工人,特别是年轻和女性工人,面临着工作不安全的问题。这些趋势与 COVID-19 危机相遇,加重了其影响,加剧了职场的不平等和不安全。

26. COVID-19 的限制导致工作场所关闭、工作时数减少、劳动力和非劳动力收入来源(如汇款和租金)减少,严重损害了人们的经济安全和生计(94%的工人生活在实行某种工作场所关闭的国家)。³⁰仅在 2020 年第二季度,工时总数的 17.3%(相当于 4.95 亿个全职同等职位)已经流失,预计这一趋势将在 2020 年第三季度继续(占工时数的 12.1%,相当于 3.45 亿个全职同等职位)。³¹其影响不仅波及危机来袭时已经进入劳动力市场的人,也波及那些首次寻求进入或在就业中断后重新进入劳动力市场的人。

27. 工时数损失³²正对世界各地的劳动收入产生摧毁性影响。在全球范围内,2020 年的前三个季度中,不包括收入支持措施在内的劳动收入(雇员工资和自营职业者一部分收入)估计比 2019 年同期下降 10.7%(相当于全球国内生产总值的 5.5%,即 3.5 万亿美元)。³³中等收入国家以及南北美洲和非洲的劳动收入损失最

²⁷ 联合国,“政策简报:COVID-19 期间及以后的教育”,2020 年 8 月。

²⁸ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),“世界各地的学校因 COVID-19 疫情关闭将对女童造成最严重的影响”,2020 年 3 月 31 日;救助儿童会等,“Children’s Ebola Recovery Assessment: Sierra Leone”,2015 年;爱尔兰援助署和联合国开发计划署(开发署),“评估塞拉利昂埃博拉危机期间的性暴力和性别暴力情况”,2015 年 10 月 26 日。

²⁹ 联合国,“政策简报:职场与 COVID-19”。

³⁰ 劳工组织,《劳工组织监测报告:COVID-19 和职场》,第 6 期,2020 年 9 月 23 日。

³¹ 同上。

³² 劳工组织,《劳工组织监测报告:COVID-19 和职场》,第 5 期,2020 年 6 月 30 日。工时损失可分为四个部分:(a) 工时缩短:与危机前相比,每周平均工时有所下降;(b) 受雇但不工作、不在工作或暂时缺勤(如被暂时停职的工人和休病假的人);(c) 失业:待业和寻求就业;(d) 无事可做:退出劳动力队伍。

³³ 劳工组织,《劳工组织监测报告:COVID-19 和职场》,第 6 期。

高。³⁴ 如果不通过社会保障转账等其他形式的收入来弥补这些损失，估计还会有 3 500 万人面临陷入贫困的风险。³⁵

28. 当前危机的后果因部门和就业状况不同而有很大不同。预计这场危机将对低技能、低工资的工人产生摧毁性影响。³⁶ 在全球范围内，12.5 亿低薪、低技能工人(占劳动力的 38%)受雇于受冲击最严重的四个部门：食宿(1.44 亿人)、零售和批发(4.82 亿人)、商业服务和行政(1.57 亿人)及制造业(4.63 亿人)。³⁷ 在制造业部门，制衣业的全球需求减少对发展中国家、特别是最不发达国家的分包商和工人产生了影响。例如，在孟加拉国，225 万名工厂工人受到需求下降的影响；³⁸ 在柬埔寨，每六家工厂中就有一家被迫停工，影响到约 60 000 名工人。³⁹ 经合组织国家的低薪工人占全职工人的 15%，他们尤其易受伤害，因为他们在收入损失的情况下可以依靠的储蓄很少。⁴⁰

29. 非正规经济部门的工人最脆弱，他们占全球劳动力的 60% 以上。⁴¹ 非正规工人(如日薪工人、农场工人和移民工人)往往缺乏社会保障、工作权利和经济保障等病假和支付治疗费用或应对封锁措施的福利，使他们更容易受到收入损失的影响。仅在危机爆发的第一个月，它们的全球收益就下降了 60%(拉丁美洲和非洲约为 80%)。⁴² 非正规工人还面临更高的健康和安全风险，因为他们的工作性质往往涉及与同事和客户的互动，而他们缺乏充分的保护。例如，全世界有 6 700 万以上的家庭佣工，其中绝大多数是妇女，她们主要是非正规工人，因此在危机中特别易受伤害。⁴³

30. 那些在微型、小型和中型企业工作的人尤其受到危机的影响。这类企业占全球就业的 70% 以上并占全球国内生产总值的 50% 以上，⁴⁴ 但由于规模不大，它们的韧性较低、脆弱性较高，往往资产很少，而且无法获得信贷、财政措施和与 COVID-19 危机相关的更新的刺激方案，尤其是在发展中国家，其此类企业主要

³⁴ 同上。

³⁵ 劳工组织，“劳工组织监测报告：COVID-19 和职场——影响和对策”，第一期，2020 年 3 月 18 日。

³⁶ 联合国，“政策简报：职场与 COVID-19”。

³⁷ 同上。

³⁸ 《COVID-19 之后的发展政策与多边主义》(联合国出版物，2020 年)。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 经合组织，“COVID-19：保护人民和社会”。

⁴¹ 联合国，“联合国立即应对 COVID-19 的社会经济措施框架”，2020 年 4 月。

⁴² 联合国，“政策简报：职场与 COVID-19”。

⁴³ 联合国，“政策简报：职场与 COVID-19”；劳工组织，“克服传染或饥饿：给家庭佣工提供另一条路”，2020 年 5 月。

⁴⁴ 劳工组织，“2020 年中小微企业日：COVID-19 大流行及其对小企业的影响”，2020 年 6 月 26 日。

在非正规经济部门经营。⁴⁵ 经合组织国家一半以上的中小型企业表示，如果没有支持，它们可能会在三个月内倒闭，而一些在正规经济部门经营的企业可能会被迫转为非正规经济。⁴⁶ 国际劳工组织(劳工组织)的一项调查显示，70%接受调查的微型、小型和中型企业已经采取了应对措施，如提供带薪休假、减少临时工人数、解雇长期员工或要求工人休无薪假或减薪工作。⁴⁷

31. 移民工人和难民往往在更临时、更非正规或更无保护的工作部门工作。一些移民工被迫返回原籍国，原因是歧视和仇外心理加剧、失业以及无法获得支持措施，包括社会保障。包括关闭边境在内的旅行限制已导致至少 300 万试图抵达原籍国的移民滞留。⁴⁸ 这场大流行病也影响到移民工人的境内流动。例如，在印度，数百万在城市地区工作的人已经返回他们的村庄。⁴⁹

32. 在许多国家，女性工人感受到的大流行病的多方面影响也不成比例，她们高度集中在受危机打击最严重的部门。全世界约 40% 的就业妇女(近 5.1 亿妇女)在受影响最严重的部门工作：食宿、零售和批发、商业服务和行政及制造业。⁵⁰ 卫生部门的妇女人数过高(占全球卫生工作人员的 70%)，更有可能成为一线卫生工作者，如护士、助产士和社区卫生工作者。⁵¹ 此外，她们还面临越来越多的无偿照顾失学儿童和(或)老年人及生病家庭成员的责任，同时还面临性别暴力增加的风险。⁵²

33. 发展中国家的大多数妇女在非正规经济部门工作，包括南亚 80% 以上的妇女从事非农业工作，而撒哈拉以南非洲妇女的这一百分比为 74%，拉丁美洲和加勒比地区妇女的这一百分比为 54%。⁵³ 因此，她们无法获得医疗保险、带薪病假、产假以及养老金和失业救济金等社会保障或所获非常有限。社会经济地位、残疾、年龄和地理位置等多重和交叉的不平等加剧了这一情况。

⁴⁵ 劳工组织，“小事：关于自营职业者、微型企业和中小企业促进就业的全球证据”(2019 年)。

⁴⁶ 经合组织，“冠状病毒病(COVID-19)：中小企业政策应对措施”，2020 年 7 月 15 日。

⁴⁷ 劳工组织，“劳工组织 SCORE 全球 COVID-19 情况企业调查：企业受到怎样的影响以及我们如何支持它们？”，2020 年 5 月 15 日。

⁴⁸ 国际移民组织(移民组织)，移民数据门户：与 COVID-19 大流行有关的移民数据。可参阅 <https://migrationdataportal.org/themen/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>(2020 年 7 月 13 日访问)。

⁴⁹ Susan F. Martin and Jonas Bergmann, “COVID-19 and the transformation of migration and mobility globally: shifting forms of mobility related to COVID-19”, 2020 年 8 月。

⁵⁰ 劳工组织，“随着就业危机加深，劳工组织警告劳动力市场复苏不确定和不完整”，2020 年 6 月 30 日。

⁵¹ Mathieu Boniol and others, “Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries – health workforce working paper 1”, 2019 年 3 月，日内瓦。

⁵² Sandro Galea, Raina M. Merchant and Nicole Lurie 2020, “The mental health consequences of COVID-19 and physical distancing: the need for prevention and early intervention”, 《美国医学会内科杂志》，第 180 卷，第 6 号(2020 年 4 月 10 日)。

⁵³ 联合国，“政策简报：COVID-19 对妇女的影响”，2020 年 4 月 9 日。

34. 年轻人在多个方面受到当前危机的严重影响：教育和培训的中断可能会减少未来的就业机会和收入；那些已经有工作的人可能面临裁员、失业和收入减少；年轻人也很难进入或重新进入劳动力市场和/或过渡到更好的职位。⁵⁴ 全球近 77% (3.28 亿) 的年轻工人在中低收入国家从事非正规工作。⁵⁵ 在发达国家，平台经济和零工经济等新的商业模式扩大了非正规经济部门：缺乏标准的雇佣关系往往会导致对工人的保护和福利缺乏，这使得这些工人特别容易受到大流行病的影响。

35. 当前危机的一个重要特征是，无事可做的个人(即那些没有积极寻找工作并因此未计入就业统计中的人)的人数不断增加，这一数字的增长高于失业率，传统上包括更多的年长一代和年轻一代。⁵⁶ 平均 40% 的年轻人经历了 4 年或更长时间的无事可做或失业。在大流行病之前，全世界约有 20% 的年轻人(2.67 亿)不工作、不就学、不受培训，然而当前的危机可能会增加这些百分比，导致沮丧和排斥及未来潜在收入的减少。⁵⁷ 因此，对无事可做的情况需要在政策上给予特别关注，因为更高的无事可做比率使就业恢复变得更困难并增加政府的经济成本。例如，即使在大流行病之前，经合组织国家不工作、不就学、不受培训的人的经济成本估计在 3 600 亿至 6 050 亿美元之间，相当于国内生产总值的 0.9% 至 1.5%。⁵⁸

三. 摆脱这一大流行病以便实现包容、有韧性和可持续的恢复的社会政策，从而落实《2030 年可持续发展议程》

36. 在 COVID-19 来袭之前，人们对日益加剧的不平等和经济不安全的担忧就已经加剧。然而，当前的危机引起了人们对这些问题的更多关注，因为它们影响到接触病毒、在家工作的能力以及能否获得适当医疗保健和社会保障等方面。这场大流行病暴露了许多人生活的不稳定性，也揭示了在当今社会中扎根的风险和不确定性的严重程度。

37. 与此同时，由于危机对就业、生计、卫生和教育的沉重影响，不平等和不安全状况将进一步扩大。这些负面的社会影响可能会持续多年，甚至在大流行病结束和经济恢复增长之后也是如此。它们将影响到失去教育和就业机会的儿童和年轻人的前景，甚至可能给子孙后代留下印记。

38. 然而，危机的长期结果取决于应对政策。从历史上看，大流行病和其他重大危机重塑了政策和社会，有助于减少不平等和解决不安全问题。重大冲击通常考验了体制和做法，并强化了对社会保障和加薪的要求。一个明显的例子是美利坚合众国，该国的社会保障制度是在 1929 年大萧条之后创建的。同样，大不列颠

⁵⁴ 劳工组织，《劳工组织监测报告：COVID-19 和职场》，第 4 期，2020 年 5 月 27 日。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 劳工组织，《劳工组织监测报告：COVID-19 和职场》，第 6 期。

⁵⁷ 劳工组织，《劳工组织监测报告：COVID-19 和职场》，第 4 期。

⁵⁸ 经合组织，“COVID-19：保护人民和社会”。

及北爱尔兰联合王国在第二次世界大战后建立了全民保健系统。无论哪个国家的政府满足了这样的要求，一旦最初的冲击平息下来，不平等就会降低。

39. 就像之前的危机一样，COVID-19 大流行是一个岔路口。如果对危机及其社会影响的应对不充分，可能会使各国走上不利的道路，加剧公众的不满，并进一步削弱对体制的信任。同时，这场大流行病的悲剧将人们的命运联系在一起，这种共同命运的程度甚至超过最近的经济危机。它显示了集体行动的重要性，并灌输了对社会保障制度缺陷和公共服务不足所带来的社会和经济风险的新认识。因此，这场危机可能导致建立新的社会契约所需的变革性变化。

40. 为了更好地恢复和加快落实《2030 年议程》，需要一个以人为本、包容、有韧性和可持续的战略。该战略有两个方面：为安然渡过危机采取快速的临时措施以及建立对抗未来风险和冲击能力的综合长期政策和措施。这些行动必须得到充足的社会发展筹资的支持。

A. 应对这一大流行病对社会发展的负面影响的快速临时措施

41. COVID-19 大流行正影响到各个社会和经济体的核心。各国政府采取了前所未有的快速临时措施，以限制危机的社会经济影响。我们有机会在这些应急措施的基础上推动经济转型，构建更具包容性、更公平、更有韧性和更可持续的社会。

42. 在努力遏制大流行病(这是最紧迫的优先事项)的同时，大多数国家都采取了迅速的应急措施(财政刺激方案)，以抵消其对就业和贫困的负面影响。170 多个国家已为财政刺激计划拨款，截至 2020 年 9 月 11 日，财政刺激计划总额达 11.7 万亿美元，接近全球国内生产总值的 12%。⁵⁹ 主要的财政刺激方案通常包括额外支出和放弃的收入(包括临时减税)，将社会保障的福利扩大到那些以前没有覆盖的人，向小企业提供支持或无息贷款，以及提供流动资金。刺激方案对于减少危机的影响至关重要：劳工组织报告称，在数据充足的国家，财政刺激方案的规模与失业人数之间存在直接关联。

43. 许多政府采取了新的、但往往是暂时的社会保障举措以应对大流行病：在 2020 年 2 月 1 日至 11 月 16 日期间，94.1% 的国家和地区(209 个国家和地区)发布了 1 596 项应对 COVID-19 危机的社会保障措施。⁶⁰ 这些措施包括特别津贴和补助金(16.7%)、收入和工作保障(14.9%)、失业保障(10.8%)和健康保障(10.7%)。⁶¹ 这些措施的主要受益者是工人和/或其家属(241 项措施)以及贫困或弱势群体(219 项措施)。⁶² 支持最弱势群体的措施包括用于支持家庭的现金转移、粮食援助方

⁵⁹ 基金组织，“财政情况通报：恢复政策”(华盛顿特区，2020 年 10 月)。

⁶⁰ 劳工组织，“社会保障情况通报：在全球应对 COVID-19 危机的社会保障措施”，2020 年 11 月 30 日。

⁶¹ 劳工组织，“在全球应对 COVID-19 危机的社会保障措施”，2020 年 11 月 30 日。可参阅 www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN(2020 年 1 月 5 日访问)。

⁶² 同上。

案、社会保险和儿童福利。现金转移方案是使用最广泛的安全网措施(在所有社会保障方案中，有三分之一与 COVID-19 有关)。

44. 工资补贴是最普遍的保留就业措施，特别关注弱势群体，包括妇女、残疾人、移民和年轻人。大多数经合组织国家都部署了短期工作计划，以应对大流行病。⁶³ 几个国家的政府已经将公共供资的疾病福利扩大到那些本来无权享受带薪病假的工人。学校关闭和需要护理的家庭成员感染人数偏高，引起了人们对探亲假政策的关注。一些国家已经采取措施支持必须照顾孩子或生病家庭成员的工人，例如扩大法定的病假工资和疾病福利。

45. 各国还利用失业保护制度来防止失业，保障工人的收入保障，并支持失去工作的人。此举是通过五个主要手段实现的：扩大失业补助；提供工资补贴；扩大或引入部分失业补助以补偿危机导致的工时减少；提供职业服务以补充对失业工人的收入支持；放宽与支付失业保险金相关的求职前提条件。⁶⁴

46. 一些国家通过设立老年、遗属和残疾抚恤金来保障受危机影响者的收入保障，解决了老年人和残疾人的特别脆弱性问题。这些措施包括提前支付或提高养恤金额度：在澳大利亚，养恤金领取者属于一次性支付 750 澳元(相当于 431.9 美元)的领取者；南非已向老年人和残疾人提早支付社会补助金；肯尼亚向包括孤儿和老年人在内的弱势群体提供了额外的有针对性的支助。

47. 虽然这些措施将解决短期需求，但一旦终止，受益者将像以前一样容易受到未来冲击的影响。为了保障处境最不利、最弱势群体和个人的生计，政府应该优化此类临时措施的规模、期限和条款，并利用它们为全面的长期政策和社会保障制度奠定基础，以保护民众免受未来冲击。这将需要采取大胆行动来解决不平等和匮乏的根源。各国政府应继续推动包容性增长；创造体面和生产性就业，特别是在绿色、可持续和护理经济领域；利用新技术；建立或加强并扩大包括社会保障最低标准在内的全国适用的社会保障制度的覆盖范围；确保为所有人提供高质量的基本服务和基本基础设施。应开展有针对性的工作，确保消除被边缘化和弱势群体的社会或法律障碍。

B. 重建得更好的长期措施：需要续签社会契约

48. 为了重建得更好，需要一种新的社会契约来解决不平等和脆弱性的根源，而不仅仅是暂时减轻冲击或缓解市场失灵。为了开辟这条新路，各国政府和其他利益攸关方(雇主、工人和民间社会组织)必须调整其角色和责任，以满足当今社会迅速变化的需要。具体地讲，发达国家的工作无保障和发展中国家的工作条件不安全程度不断上升，这意味着许多人不能再依靠工作来提供经济保障。家庭和住家结构的转变对它们作为非正式支持的传统来源的角色形成挑战。职场的变化、

⁶³ 欧洲改善生活和工作条件基金会，短期工作的定义。可参阅 www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/short-time-work。

⁶⁴ 劳工组织，“应对 COVID-19 危机的社会保障措施：亚洲和太平洋国家的对策”，2020 年 3 月 25 日。

全球化和技术突破提高了人们的抱负，但也引发了恐惧，气候变化和大流行病带来的日益严重的威胁加剧了这些变化。总而言之，人类无法控制的社会变化正使人们更加暴露于他们无法克服的冲击。各国政府必须与其他利益攸关方一道，保障人民的应对、恢复和繁荣能力。

49. 增强民众韧性的第一步是通过促进平等机会和平等获得社会服务来对其进行投资。迄今没有一个国家(无论贫富及经济或社会背景如何)成功地给所有的孩子提供同样的机会。确保平等获得包容、高质量的教育、医疗保健和其他基本服务是关键所在。当前的危机表明，医疗保健系统的效力取决于其向最弱势群体提供的保健情况：应以有针对性的政策和措施辅助普遍覆盖政策，以解决基于性别、年龄、种族、族裔或被社会规范强化的其他因素的不平等问题。必须查明并消除获得基本服务的障碍，如歧视和污名化，以及服务提供者在文化上的麻木不仁。

50. 特别是，COVID-19 危机为各国政府提供了促进强大和有韧性的卫生系统并加快努力实现全民健康覆盖的机会(见大会第 74/2 号决议)。全民健康覆盖是实现人人享有健康目标的重要工具，使所有个人和社区都能在没有不必要财政困难的情况下获得他们所需要的医疗保健服务。⁶⁵ 各国政府需要投资于“健康共同利益”，其中包括获得基本药物和公平分配所有卫生设施、货物和服务。⁶⁶ 各国应投资创造高质量的卫生保健工作职位，重点放在初级卫生保健上，以弥补重大缺口。除加强国家一级的卫生系统外，各国还需要投资于全球卫生公共物项(即超越市场力量的有助于卫生进步的跨境职能或干预措施)，例如国家间疾病监测和防备系统、全球信息共享以及疾病病因和治疗研究和疫苗方面的合作。⁶⁷

51. 教育是关键推动和均衡因素。为了防止学习危机成为扩大差距的代际灾难，各国政府必须优先考虑从早期学习到终身教育的平等机会，包括获得数字学习工具。这将意味着投资于公共教育系统，以解决学习缺失，防止辍学、特别是边缘群体的辍学，并考虑到学生、教师和工作人员的社会和情感福祉。各国政府应与所有利益攸关方合作，以数据和评价为基础，加强教育系统的复原力和灵活性，重点关注公平和接纳最边缘化群体。当前的危机提供了一个机会，可以重新思考学校的目的和作用，扩大它们的能力，在具有高就业能力的领域培养知识和技能，促进健康和福祉，并提高数字技能。

52. 第二步是进一步加强劳动制度，包括劳动法规、雇佣合同和创新形式的劳资协议。没有提供经济保障的体面工作，良好的教育不会自动创造就业机会。在当前大规模失业的背景下，摆脱危机的途径是促进所有人的体面工作机会。根据延续的社会契约，各国政府可以考虑建立普遍的劳动保障，以确保工作中的基本权

⁶⁵ 联合国，“政策简报：COVID-19 与全民健康覆盖”，2020 年 10 月。

⁶⁶ 世界卫生组织，“卫生共同利益”。可参阅 www.who.int/health-topics/common-goods-for-health#tab=tab_1。

⁶⁷ 联合国，“从 COVID-19 中恢复：为全球卫生公共物项进行投资的重要性”，政策简报第 83 号，2020 年 7 月。

利和适当的工资，而不论工人的就业状况如何。⁶⁸ 就业保障方案还有解决护理经济中未满足的需求、建设必要的基础设施或促进向绿色经济过渡的空间。

53. 第三步也是至关重要的一步，即促进更加公平的财政和货币政策，以实施全国适用的社会保障制度，包括社会保障最低标准。提供失业补助和残疾抚恤金、子女福利、老年养恤金和医疗保健的社会保障制度，在生命周期的各个阶段提供收入保障，并最大限度地减少陷入贫困的风险。虽然可能有必要采取有针对性的措施来帮助那些最需要帮助的个人和群体，但这些措施应该是对普及方案的补充，而不是取代它们。此外，长期雇佣合同不能再成为获得社会保障的先决条件。一个适合当今挑战的社会契约需要充分覆盖非标准合同所涉工人，包括零工经济中的工人、非正规就业工人和劳动队伍以外的人。

54. 社会保障措施在应对危机方面发挥了关键作用，因为它们是强有力的经济和社会稳定因素，有助于受危机影响者的就业和收入保障，并提供有效的医疗保健渠道。事实证明，在大流行病暴发前已经建立社会保障制度的国家准备的更充分，可迅速调动医疗保健、工作保护和收入保障措施。社会保障措施在全民或接近全民健康覆盖和福利程度足够的国家也更有效率，可提供全面的福利和服务并防止贫困。⁶⁹ 为了重建得更好，各国政府应该建立社会保障制度，以应对同时影响许多住家的系统性冲击，无论是自然灾害、粮食短缺、经济危机还是像 COVID-19 大流行这样的疫情。⁷⁰

55. 这将涉及到建立为所有人提供全面和充分保护并确保容易获得应享权利和补救机制的系统。社会保障最低标准保证了整个生命过程的收入保障。这一目标可通过养恤金和失业保险等缴费计划及儿童现金转移、家庭食物和营养援助以及老年人和残疾人社会养恤金等税务资助计划相结合的方式实现。各国还应制定综合战略，将社会保障推广到非正规工人，并促进他们向正规经济转型。这项工作应该在与各种利益攸关方、包括非正规经济部门工人的对话中进行。⁷¹

56. 社会保障制度需要有系统设计和提供机制，以减少处境不利社会群体获得保障的障碍，包括歧视、缺乏信息、复杂的登记和行政流程以及数字鸿沟。到目前为止，只有不到五分之一为应对 COVID-19 而采取的社会保障和劳动力市场措施旨在加强妇女的经济安全或帮助无偿护理。⁷² 更好的恢复提供了一个机会，将对护理的支持纳入社会保障制度和公共服务，从而减少收入和性别不平等。为此，社会保障制度需要为照顾者提供休假和现金转移，同时加强对儿童、老年人和残疾人的照顾服务。

⁶⁸ 劳工组织在《争取更光明的未来：劳动世界的未来全球委员会》(2019年，日内瓦)。

⁶⁹ 劳工组织，“应对 COVID-19 危机的社会保障措施：亚洲和太平洋国家的对策”。

⁷⁰ 联合国，“COVID-19 和应对冲击的社会保障制度初探”，政策简报第 82 号，2020 年 7 月。

⁷¹ 劳工组织，“社会保障焦点：在 COVID-19 危机中将社会保障扩展至非正规工人——国家应对措施和政策考虑”，2020 年 9 月 14 日。

⁷² 开发署和妇女署，COVID-19 全球性别平等应对举措追踪数据库。

57. 如果歧视做法继续阻碍某些人和群体参与社会、经济和政治生活，这些社会政策要素对贫困、不平等和不安全问题的影响将是有限的。新的社会契约有赖于相互补充的普遍政策措施，其中涉及更广泛的体制变革进程，以促进平等获得生产性资源、公平继承权、人人享有充分法律能力和诉诸司法。改革机构和扭转根深蒂固的偏见的过程往往是缓慢的，可能会被社会的某些部门视为具有挑战性。然而，这一进程也为遏制不平等和不安全引发的社会不满和政治不稳提供了机会。

58. 在所有区域的发达国家和发展中国家公众不满情绪日益高涨之际，重建信任取决于能否提供促进机会平等的优质公共服务、促进经济安全的普遍社会保障以及保障平等权利的公共体制。这些应该是新的社会契约的基石。社会政策越强有力，对体制的信任程度就越高，反过来，强有力的社会政策的空间就越大。

C. 促进社会发展的可持续筹资和伙伴关系

59. 这场大流行病及其经济后果目前正对公共资产负债表产生极其严重的影响。由于迫切需要增加支出以遏制和减轻危机的影响，这加剧了通过调动国内资源筹资的压力。向社会保障系统提供充足的财政投资，扭转包括教育和医疗保健在内的公共服务长期投资不足的局面，对于确保摆脱危机而实现包容性和可持续恢复以及构建更具抵御未来冲击能力的社会至关重要。

社会发展的融资缺口由于危机而急剧扩大

60. 这场危机不仅暴露了几十年来一直被忽视的某些风险(特别是医疗保健和教育体系不足以及社会保障存在缺口)，而且还暴露并加剧了这些领域的融资缺口。

61. 当危机来袭时，只有 45% 的全球人口得到了至少一项社会保障福利的有效覆盖。剩下的人口(多达 40 亿人)完全得不到保护。这些覆盖方面的缺口反映了社会保障的重大融资缺口。根据劳工组织的说法，为了确保 2020 年所有人收入基本得到保障和获得基本医疗保健，发展中国家需要投资约 1.2 万亿美元(平均占其国内生产总值的 3.8%)来填补资金缺口。⁷³ 低收入国家占这一缺口中的 779 亿美元，相当于其国内生产总值的 15.9%。缩小这一差距的相对负担在中亚和西亚、北非和撒哈拉以南非洲尤为明显(占其国内生产总值的 8% 至 9%)。这些融资需要反映了为因大流行病而失业的工人提供医疗保健服务和收入保障的需求日益增加，以及国内生产总值因危机而下降的程度。从全球来看，估计自危机爆发以来，社会保障的融资缺口增加了 30%。⁷⁴

62. 多年来，教育系统一直供资不足。甚至在 COVID-19 来袭之前，低收入和中等收入国家就需要至少将教育支出翻一番，才能达到实现目标 4 即到 2030 年实现高质量全民教育所需的每年 3 万亿美元。⁷⁵ 这场危机不仅突出了受教育机会方

⁷³ Fabio Durán-Valverde and others, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*, 劳工组织工作文件(日内瓦, 劳工组织, 2020 年)。

⁷⁴ 同上。

⁷⁵ 全球教育机会融资国际委员会：“学习的一代：投资教育，迎接世界变化”(2016 年)。

面的不平等令人震惊，而且提醒人们注意迫切需要确定预算优先事项。2019 年全球年度教育支出为 4.7 万亿美元，政府支出占 79.3%，家庭占 20.4%，捐助者占 0.3%(低收入国家为 12%)。在全球范围内，2000-2017 年期间分配给教育的政府预算额保持相对稳定，平均为 14.2%。⁷⁶ 大流行病引发的经济衰退严重抑制了各国政府增加收入的能力，将迫使它们在未来几个月和几年内就有限财政资源的优先顺序做出艰难决定。当恢复需要增加资金时，国家预算将受到挤压，低收入国家的教育专项援助会受到影响。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)估计，即使分配给教育的预算额保持稳定，公共支出可能减少 8%(2 100 亿美元)，专门用于教育的援助可能减少 12%(3 370 亿美元)。⁷⁷

63. 要实现普遍获得医疗保健，需要大量追加资金。2019 年，世界卫生组织(世卫组织)估计，如果全球医疗支出比率保持不变，2030 年将有多达 50 亿人没有医疗保健。世卫组织警告说，如果全世界要缩小明显的覆盖差距并实现《2030 年议程》中设定的卫生目标，各国必须将初级卫生保健支出至少增加国内生产总值的 1%。⁷⁸ COVID-19 危机加剧了这些融资需求，增加了医疗保健融资缺口。许多国家面临的另一个重大挑战是减少家庭的医疗保健自付费用，这对解决贫困和社会不平等至关重要。2000 年至 2015 年，难以承受的医疗支出(其定义是相对于家庭消费或收入的大笔自付支出)的发生率持续上升。⁷⁹

维持和增加社会支出所需的国内资源调动及累进课税和开支

64. 调动国内资源对于重建得更好至关重要，但在许多国家，这方面取得的进展不足以与《2030 年议程》的范围和抱负匹配。⁸⁰ 2015 年至 2018 年，只有 40% 的发展中国家明显提高了税收与国内生产总值的比例。⁸¹ 2020 年全球国内生产总值估计大幅收缩了 3.2% 至 5.2%，国内资源调动可能会受到影响。⁸² 公共收入的急剧下降给国家预算带来了压力。虽然所有国家都受到影响，但严重依赖汇款、旅游业、石油、商品出口和制造业专家的最不发达国家和小岛屿发展中国家的公共收入急剧下降。⁸³ 估计显示，与非 COVID-19 基线情景相比，撒哈拉以南非洲地区的政府收入可能下降 12% 至 16%。2020 年 4 月，秘鲁和约旦的年同比收入分别下降了 40% 和 49%。⁸⁴

⁷⁶ <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>，见基于联合国教科文组织统计研究所的资料。

⁷⁷ 教科文组织，“为什么全世界必须紧急加强学习和保护教育资金”，2020 年 10 月 16 日。

⁷⁸ 世卫组织，《初级卫生保健走向全民健康覆盖：2019 年监测报告》(2019 年，日内瓦)。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 《2020 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2020 年)。

⁸¹ 同上。

⁸² 联合国，“通过 COVID-19 疫情的应对和恢复，实现可持续发展目标”，第 78 号政策简报，2020 年 6 月。

⁸³ 联合国，经济和社会事务部，“应对 COVID-19，取得更好的恢复”(2020 年)。

⁸⁴ 经合组织，“冠状病毒(COVID-19)危机对发展融资的影响”，2020 年 6 月 24 日。

65. 要增加国内收入，就需要有改革国家税收和财政政策的政治意愿。在恢复阶段，各国政府不妨考虑采取措施，提高税收制度的效力和累进程度，并考虑减少贫困和不平等的支出。⁸⁵ 同样，各国应采取大胆措施，根除逃税和避税以及非法资金流动，因为这些是国内资源调动的主要障碍，并导致大量放弃对社会发展的投资。⁸⁶

开展国际合作，为社会发展创造财政空间

66. 国际和区域合作有助于为社会发展创造财政空间。然而，甚至在 COVID-19 危机之前，外部融资的水平和趋势就已经达不到实现可持续发展目标所需的支出。2019 年，官方发展援助总额为国民总收入的 0.3% (1 528 亿美元)，低于联合国 0.7% 的承诺目标。⁸⁷ 此外，尽管社会部门仍然是官方发展援助的最大接受者，但用于社会支出的官方发展援助的总额比例从 2010 年的 40% 下降到 2017 年的 35%。⁸⁸

67. 随着支出需求的上升和收入的下降，许多国家的公共债务可能会大幅增加。债务压力的风险在非洲尤为明显。⁸⁹ 受许多国家货币兑美元的贬值刺激偿债成本上升，将进一步收窄各国的可用财政空间并限制 COVID-19 应对措施的效果。各国主权信用评分的下调有可能进一步增加国际资本市场上公共借款的成本。

68. 短期内，官方发展融资在支持发展中国家渡过 COVID-19 危机方面可发挥重要作用。官方发展援助在以往的危机中发挥了重要的逆周期作用，支持发展中经济体的保健和社会保障制度。⁹⁰ 虽然全球经济衰退威胁到可获得的对外融资水平，但经合组织发展援助委员会成员阐明，其雄心是在危机期间“努力保护官方发展援助预算”。⁹¹ 最终，官方发展援助的演变将取决于政治意愿和全球团结。同样，包括世界银行集团、国际货币基金组织、区域开发银行以及其他多边和政府间机构在内的多边开发银行，也加大了金融支持的快速发放力度，以应对 COVID-19 大流行的经济和社会影响，并加强社会保障制度。二十国集团宣布其成员国承诺暂停 76 个有资格获得国际开发协会支持的国家的偿债。尽管在促进可持续债务管理方面应该做更多工作，但这标志着迈出了第一步。⁹²

⁸⁵ 关于社会发展筹资的更详细分析，见 A/75/216。

⁸⁶ 《2019 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2019 年)。

⁸⁷ 联合国，“全球官方发展援助和对最不发达国家的援助在 2019 年恢复”，“2020 年可持续发展筹资报告”的数据更新，紧随经合组织发布的“发援会会员国在 2019 年增加援助，向最贫困国家提供更多援助”，2020 年 4 月 16 日。

⁸⁸ 《2019 年可持续发展筹资报告》。

⁸⁹ 经合组织，“COVID-19 与非洲：社会经济影响和政策反应”，2020 年 5 月 7 日。

⁹⁰ 经合组织，“官方发展援助六十年：COVID-19 危机中的洞察和展望”，载于《发展合作概况》(经合组织出版社，巴黎，2020 年)。

⁹¹ 经合组织，经合组织发展援助委员会成员的联合声明。可参阅 oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-Joint-Statement-COVID-19.pdf。

⁹² 联合国，“债务与 COVID-19：全球团结抗疫”，2020 年 4 月 17 日。联合国，“COVID-19 与主权债务”，政策简报第 72 号，2020 年 5 月。

69. 总而言之，调动国内资源是为重建得更好筹资的唯一长期可行来源。为了支持发展中国家渡过当前危机的最严重阶段并防止社会发展成果下降，国际社会成员应坚持其政治承诺并共同努力，支持国家可持续发展战略，缓冲国内社会发展融资大幅下降的影响。⁹³

⁹³ 经合组织，“冠状病毒(COVID-19)危机对发展融资的影响”。