



经济及社会理事会

Distr.: General
21 December 2021
Chinese
Original: English

社会发展委员会

第六十届会议

2022年2月7日至16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：新出现的问题：会员国在 COVID-19 大流行期间及其后为消除饥饿和贫困而实施的国家政策和措施。步入全面实施《2030 年议程》正轨所面临的挑战

会员国在冠状病毒病大流行期间及其后为消除饥饿和贫困而实施的国家政策和措施：步入全面实施《2030 年议程》正轨所面临的挑战

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的问题，以及在不断变化的全球发展挑战背景下贯穿各领域的新问题。社会发展委员会第六十届会议主席团决定，将本项目之下的讨论主题定为“会员国在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间及其后为消除饥饿和贫困而实施的国家政策和措施：步入全面实施《2030 年议程》正轨所面临的挑战”。

* E/CN.5/2022/1。



一. 引言

1. 本说明旨在就主席团为“新出现的问题”议程项目所选择的主题，向社会发展委员会提供实质性背景资料。本说明介绍了会员国在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间和恢复阶段为消除饥饿和贫困而实施的政策和措施，指明了各国在步入全面实施《2030年议程》正轨方面所面临的共同挑战。本说明力求帮助各国从这些政策和措施中总结经验教训，以便各国在这些政策和措施的基础上更好地开展恢复工作，到2030年实现可持续发展目标，特别是目标1和2，确保不让任何一个人掉队。¹

二. 会员国面临的挑战

2. COVID-19大流行疫情的社会经济后果对各国经济、劳动力市场、粮食安全和营养成果产生了不利影响。疫情还削弱了各国在保健、教育和社会保障措施方面增加支出、满足需求的能力，导致各国难以保护人民的健康和防止最弱势群体陷入贫困。

3. 这场疫情造成了工作时间的巨大损失。疫情进一步突显出，从事非正规和不稳定工作的人员工作条件没有保障，特别是在受疫情影响最严重的部门。劳工法不完善而难以应对经济冲击，就业举措之间没有协调，缺乏失业保险或失业保险资金不足等因素，对许多人特别是低收入、女户主家庭和残疾人家庭构成了挑战。在失去工作的情况下，没有失业保险的人不得不动用储蓄和(或)生产性资产，直至耗尽，这种应对机制使他们陷入了贫困。失业和(或)收入减少，加上粮食供应链被扰乱造成的粮食价格上涨，迫使低收入家庭减少食物摄入量并改变饮食。在很多国家，学校关闭打乱了许多旨在解决儿童营养不良问题的举措(如学校供餐和免费食品方案)的实施和执行。

4. 学校关闭还导致女童更难留在学校，增加了性别暴力、虐待儿童、童婚和童工问题的发生率。虽然疫情期间实施了在线教育，但既有的数字鸿沟加上教师培训不足，威胁到教育的机会和质量。由于在线学习不能充分满足残疾学生的特殊需要，导致残疾学生被落在后面的风险增加。

5. 疫情严重影响了精神健康，特别是青年人的精神健康。一些国家报告显示，2020年自杀和拨打精神健康热线的人数大幅增加。医院能力有限，外联工作者因出行受到限制而无法提供治疗，限制了人们获得健康检查和治疗的机会，对所有人特别是老年人、艾滋病毒感染者、残疾人、土著人民、移民和其他少数群体产生了负面影响。其他挑战包括农村地区卫生保健工作人员密度较低和自付保健支出增加。

¹ 除非脚注另有说明，本说明中提供的所有国家实例均来自各国在可持续发展高级别政治论坛2021年会议上所介绍的自愿国别评估，可查阅：<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>。

6. 碎片化的社会保障制度和措施、效率低下的交付体系以及在提供社会保障时对性别平等问题重视不够，都对各国政府在人民最需要社会保障之时保护人民的能力提出了挑战。在一些国家，非正规部门女工无权领取社会保险福利，而在向户主支付紧急福利的国家，分居妇女和家庭暴力受害者在 COVID-19 疫情期间无法领取福利。一个新出现的差距是，从事零工经济的人(多为自营职业者)无法获得社会保障保险或失业福利，因为没有强制其参加这些计划的要求。

7. 许多国家面临财政赤字增加、债务更加沉重、增长低迷和外国直接投资放缓的问题。对一些发展中国家来说，这可能会破坏金融体系的稳定，有可能导致流动性问题演变为破产危机。在应对疫情方面高度依赖外部资金的低收入国家，面临着维持新采取的社会保障措施或扩大现有措施的挑战。

三. 会员国在疫情期间及其后为消除饥饿和贫困而实施的国家政策和措施

8. 会员国通过综合施策、协调行动，采取措施应对 COVID-19 疫情的多重负面影响，并动员所有利益攸关方的力量，更好地开展恢复工作，实现《2030 年议程》和可持续发展目标。

A. 支持农业部门，消除饥饿和粮食不安全

9. 各国政府利用一揽子财政措施和现有方案，尽量减少 COVID-19 疫情对农业部门的不利影响，通过较低利率的农村信贷支持中小生产者。例如，巴西制定了一揽子财政措施，其中包括债务重组援助和低利率农村信贷(农村家庭农民为 6%，而所有其他人为 8%)。家庭农业方案为中小生产者特别是乳制品、花卉和水产养殖等受影响严重部门的中小生产者提供特别信贷额度(小型生产者为 4.6%，中型生产者为 6%)。²

10. 各国政府利用现有的综合战略和方案以及部门间多利益攸关方机制，通过更加综合的方式并与广大利益攸关方合作，减轻 COVID-19 疫情的社会经济影响，应对贫困、不平等、粮食不安全和营养不良以及环境挑战。在安哥拉，加速农业和小型渔业综合计划旨在将全国产量增加 15% 至 25%，包括为此增加向家庭农民提供的农村发展服务并提高服务能力。³ 墨西哥于 2020 年建立了部门间治理机制，涉及 18 个专题工作组，以创造有利环境，促进各个公共部门机构、相关联合

² 美利坚合众国，农业部，“Brazilian Agricultural Sector Thrives Despite COVID-19 Pandemic”，2020 年 6 月 12 日。可查阅 www.fas.usda.gov/data/brazil-brazilian-agricultural-sector-thrives-despite-covid-19-pandemic。

³ 安哥拉，农业渔业部，“Integrated Plan for the Acceleration of Agriculture and Artisanal Fisheries”，2020 年 6 月。可查阅 https://assets.website-files.com/5a8e71e3c7881c000130ff13/5ef9b3e7ac095a90de112895_Plano%20de%20Acelerac%CC%A7a%CC%83o%20da%20Agricultura%20e%20Pesca%20Familiar_vff_11062020.pdf。

国机构和民间社会，包括小户农民、农企、粮食供应商、营销机构、消费者和监管机构之间的对话。⁴

11. 一些国家在 COVID-19 疫情期间及以后的粮食安全战略中纳入了环境考虑。日本于 2021 年 5 月制定了可持续粮食系统战略(通过创新实现脱碳和建立韧性的措施)，以通过创新提高农业、林业、渔业和食品工业的生产力潜能和可持续性。在巴西，2020/2021 年农业计划(Plano Safra)规定，凡是按照本国《森林法》提交了通过验证的农村环境记录(Cadastro Ambiental Rural)的生产者，周转资本信贷限额最高提高 10%。⁵

12. 各国迅速响应，通过调整实物粮食或代金券计划以及学校供餐和儿童供餐方案，保障家庭粮食安全，满足受疫情影响的社区的需要。在阿根廷，国家消除饥饿计划中的食品卡方案(Tarjeta Alimentar)通过发放借记卡，提供购买基本食品的资金，以改善粮食安全和促进健康饮食。自 2019 年 12 月启动以来，该方案已经惠及多达 290 万名 0-6 岁儿童以及孕妇和残疾人。在 COVID-19 危机期间，通过该方案提供的资金数额增加了一倍(2020 年 5 月至 12 月)，后来(自 2021 年 2 月以来)又增加了 50%，以应对粮食价格上涨。⁶ 在孟加拉国，得益于开放市场销售方案，城市居民可以原价四分之一的价格购买大米。厄瓜多尔在受疫情影响的城市居民与农村粮食生产者之间建立了创新的伙伴关系，搭建了营销配送网络，城市居民通过该网络直接向农民购买新鲜水果和有机蔬菜。马达加斯加设立了半价出售油米的市场，并向有需要的人(例如，洗衣工人、人力车工、学生和老年人)提供米、糖、油和盐等必需品。在苏丹，以折扣价向贫困家庭出售基本食品。博茨瓦纳、卢旺达和乌干达在城市地区挨家挨户发放粮食。⁷

13. 在世界各地，以往每天由学校供餐的大约 3.88 亿儿童的营养因学校关闭而无法得到保障。⁸ 一些国家采取行动保护受影响的儿童。尼日利亚通过挨家挨户发放食品券，向受益于本地食品校餐计划的 900 万儿童中的一些提供了支持。在莱索托和利比里亚，校内餐食被替换成带回家的餐食。在佛得角，30 000 名弱势儿童获得了上门粮食援助。在刚果民主共和国和利比亚，“学校餐食带回家”举措向学童提

⁴ 本节所述墨西哥、厄瓜多尔、巴西、秘鲁和吉尔吉斯斯坦的例子来自：联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金(农发基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)，《世界粮食安全和营养状况：实现粮食体系转型，保障粮食安全，改善营养，确保人人可负担健康膳食》(罗马，粮农组织，2021 年)。

⁵ 气候政策倡议，“Rural credit policy in Brazil: agriculture, environmental protection, and economic development”，2020 年 12 月。可查阅 www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/12/REL-Rural-Credit-Policy-in-Brazil.pdf。

⁶ 拉丁美洲开发银行，“CAF-funded Alimentar food card helps 2.9 million children in Argentina”，2021 年 2 月 10 日，可查阅 www.caf.com/en/currently/news/2021/02/caf-helps-29-million-children-in-argentina-by-funding-alimentar-food-card；联合国，经济和社会事务部，“Tarjeta Alimentar”，可查阅 <https://sdgs.un.org/partnerships/tarjeta-alimentar>。

⁷ Stephen Devereux，“Social protection responses to COVID-19 in Africa”，*Global Social Policy*，第 21 卷，第 3 号(2021 年 6 月)。

⁸ 粮农组织、农发基金、儿基会、粮食署和世卫组织，《世界粮食安全和营养状况》。

供带回家的口粮。⁹ 巴西通过实物粮食转移，直接将粮食送到儿童家里。根据巴西《学校供餐法》的规定，食品包中至少有 30% 为本地采购的新鲜食品。

14. 在纳米比亚，关于儿童早期发展的“正确起步”宣传运动发放了关于“儿童和 COVID-19 疫情”的资料袋，以打击虚假信息，为父母、照护人员和教育工作者提供指导。¹⁰ 秘鲁于 2021 年通过了国家大米强化法，在学校供餐和其他社会保障方案中扩大纳入经九种维生素和矿物质强化过的大米。泰国促进私营部门粮食生产者与大型粮食零售商之间的合作，以加强粮食安全并改善营养。在学校关闭期间，泰国政府动员乡村卫生志愿人员系统的力量，确保每三个月对所有孩子进行体重和身高测量。

15. 现有方案也帮助减轻了 COVID-19 疫情对弱势群体的负面影响。在中国，根据 2017 年启动的旨在通过农业发展促进农村人口持续改善生计和福祉的乡村振兴战略，2020 年农村信贷总额增长了 17.8%，有 9 192 万农户获得了银行贷款。埃塞俄比亚实施了一项创新的社会保障计划“生产安全网方案”，以数字形式提供适合家庭规模的每月食品券，在疫情期间有效保护了农村低收入家庭。¹¹ 在农村地区，育有两岁以下子女的母亲可获得代金券，用于从当地零售商购买新鲜水果、蔬菜和鸡蛋。发起了社区咨询和媒体活动，以改善饮食多样性。在吉尔吉斯斯坦，“现金+”倡议(旨在加强国家现金转移方案的影响)增加了粮食生产，丰富了粮食品种，促进了创收活动。得益于此，参与倡议的家庭中有 74% 的家庭提高了农业生产力，90% 的家庭改善了饮食多样性和营养成果。

B. 促进经济安全，保障可持续生计，以解决贫困问题

1. 包容性增长

16. 这场危机对有些部门的打击尤其严重。各国政府提供了部门支助，帮助企业度过危机。埃及于 2021 年 1 月发起了一项国内旅游倡议，旨在通过降低连接埃及境内旅游城市的国内航线的机票价格，刺激埃及的旅游业。¹² 纳米比亚实行了国家就业和工资保护计划和紧急收入补助金，针对旅游和酒店业、渔业、建筑、中小型企业 and 非正规经济部门等受危机影响严重的部门，向雇主、工人和公民提供补助。

17. 各国政府利用经济措施支持受此次危机打击最为严重的部门和个人。多国政府实行了减免税款和免征增值税的措施，以此增加低收入家庭的可支配收入。阿尔及利亚和突尼斯对所得税实行延期征缴。基本商品的进口税也得到了减免。科

⁹ Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

¹⁰ 见 www.rightstart.com.na/covid-19-resources/。

¹¹ Kibrom Abay 等人, “Ethiopia’s social safety net effective in limiting COVID-19 impacts on rural food insecurity”, 国际粮食政策研究所, 2021 年 1 月 28 日。可查阅 www.ifpri.org/blog/ethiopias-social-safety-net-effective-limiting-covid-19-impacts-rural-food-insecurity。

¹² Egypt Today, “Egypt’s initiative to promote domestic tourism extended to May 15”, 2021 年 2 月 28 日。可查阅 www.egypttoday.com/Article/4/99119/Egypt-s-initiative-to-promote-domestic-tourism-extended-to-May。

摩罗将食品和药品的进口税降低了 30%。乍得、马里和毛里塔尼亚对粮食和其他必需品免征进口税。减免增值税为消费者降低了必需品的成本。因此，对基本商品(刚果民主共和国和南非)、食品和药品(莫桑比克)以及电费和水费(马里)实行了增值税临时豁免。¹³

18. 各国政府对处境脆弱的企业和家庭实行债务减免和无息贷款。在安哥拉，主动风险资本基金通过公开招标遴选，向有意对农业、牛肉和蛋禽、食品加工、农业食品和渔业产品物流和分销、水产养殖、城市固体废弃物回收、运输服务、专业培训服务、软件开发和文化艺术制作领域的妇女和青年企业家开展小额信贷归因工作的小额信贷公司、田间学校、社区信贷银行提供信贷额度。¹⁴ 佛得角支持小额信贷机构向弱势家庭提供无息贷款。在尼日利亚，从政府的企业与增强权能方案获得贷款的贸易商享受三个月的暂停还款期。¹⁵

19. 各国政府利用数字工具，包括借助电子商务，支持中小微企业的业务连续性和生存能力。在文莱达鲁萨兰国，正在支持这些企业利用一个专门平台在线营销商品，该平台为一站式电子商务目录门户，为贸易商使用电子平台提供机会和激励。¹⁶

20. 世界各地大约有 8 亿人(九分之一)靠侨汇维持生活，利用收到的侨汇支付食品、医疗费用、学费和住房费用等基本开销。为了在此次危机期间支助收入，卡塔尔中央银行取消了对家政工人开设银行账户实行的限制，使其能够继续领取工资，向母国发送汇款。一些国家(喀麦隆、加纳、肯尼亚、卢旺达和赞比亚)暂停收取移动转账费用。

2. 社会保障

21. 自 COVID-19 危机暴发以来，社会保障措施呈指数增加。世界银行发布的“动态文件”实时介绍了各国采取的社会保障措施。该文件显示，2020 年 3 月 20 日至 2021 年 5 月 14 日期间，222 个国家总共计划或实施了 3 333 项社会保障措施。¹⁷ 在全球一揽子刺激措施支出中，有 18%用于社会保障措施。2020 年 12 月至 2021 年 5 月，社会保障总支出增长了近 270%，达到 2.9 万亿美元(占 2021 年全球国内生产总值的 3%)。这一数字是 2008/09 年大衰退期间社会保障支出的 4.5 倍。

¹³ Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

¹⁴ Beyond Angola Advisors, “Medidas imediatas de estímulo para empresas e particulares, em resposta à pandemia do coronavirus”, 2020 年 4 月 8 日。可查阅 <https://beyond.co.ao/medidas-imediatas-de-estimulo-para-empresas-e-particulares-em-resposta-a-pandemia-do-coronavirus/>。

¹⁵ Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

¹⁶ 可查阅 www.ekadaibrunci.bn。

¹⁷ 本节所述社会保障措施方面的全球数据来自: Ugo Gentilini 等人, “Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures”, “动态”文件第 15 版(华盛顿特区, 世界银行, 2021 年 5 月 14 日)。可查阅 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>。

(a) 社会援助

22. 社会援助措施占全球社会保障措施的大部分(55%)，是除欧洲和中亚外所有区域的首要支助形式。2020年12月至2021年5月，社会援助措施数量增加了120%。在低收入国家，社会援助措施占社会保障对策的70%。在非洲，所有记录的对策中有86%为社会援助(其中一半以上为现金转移)。按支出比例计算，全球社会保障支出中有58%是专门用于社会援助(1.7万亿美元)。¹⁸

23. 在社会援助措施中，现金转移措施是大多数政府首选的工具。在2020至2021年期间，全球有近17%的人口至少享受过一次COVID-19相关现金转移支付。印度的Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana方案是全世界最大的COVID-19相关现金转移计划，已惠及超过2.06亿人，占印度人口的15%。其他主要方案包括美利坚合众国的首个刺激支票(1.6亿受益人，占全国人口的49%)、日本的一次性全民补助方案(1.165亿受益人，占全国人口的93%)和巴基斯坦的伊萨计划(Ehsaas)(1亿受益人，占全国人口的45%)。各国在现金转移覆盖率方面存在很大差异。在低收入国家，现金转移覆盖率为全国人口的4.5%，是中等收入国家平均覆盖率(19.3%)的四分之一，是高收入国家平均覆盖率(26.7%)的六分之一。中、高收入国家在转移数额上相对慷慨，平均转移规模相当于每月人均国内生产总值的31%，从北美的18%到撒哈拉以南非洲的52%不等。总体而言，与COVID-19疫情之前的水平相比，平均转移规模增加了92%。现金转移的持续时间平均为4个月，虽然时间不长，但与2020年12月之前的水平相比增加了近1个月。

24. 大多数现金转移计划都是全新的计划(69%)，其余计划则是扩大或调整现有计划，因为各国都在推动创新，为受疫情危机打击最严重、现有方案没有覆盖的新人口提供援助。圣马力诺规定疫情期间家庭最低月收入保障为580欧元，针对配偶增加150欧元，针对每个受抚养家庭成员增加50欧元，并保障50%的房租。马来西亚通过“Bantuan Prihatin Nasional”向520万住户(占有所有住户的61%)提供一次性现金福利。在菲律宾，社会改善计划旨在向1800万中低收入住户(占有所有住户的75%)每月转移5000至8000比索。秘鲁针对贫困家庭推出了第二个全民家庭补助金。新的补贴将惠及840万住户。¹⁹在埃及，“Ahalina”总统倡议每月向生计受此次危机影响严重的工人提供补助金，约有140万人从中受益。

25. 现有的社会保障方案在纵横两个方向都得到了扩大。纵向扩大现有社会保障方案，确保现有受益人在特定期限内获得额外福利。在非洲，多个国家的政府(包括阿尔及利亚、安哥拉、喀麦隆、科特迪瓦、埃及、冈比亚、莱索托、利比里亚、莫桑比克、尼日利亚、苏丹和突尼斯)增加了针对贫困和弱势住户的现金转移。在喀麦隆和坦桑尼亚联合共和国桑给巴尔，社会养恤金给付增加了20%。在马拉维，2020年4月，社会现金转移方案一次性给付了4个月的金额，该方案面向农村的

¹⁸ 同上。

¹⁹ *Gestión*, “Bono Familiar Universal: preguntas y respuestas sobre el segundo subsidio que se entrega desde este sábado”, 2020年10月6日。可查阅 <https://gestion.pe/economia/bono-familiar-universal-preguntas-y-respuestas-sobre-el-segundo-subsidio-de-760-soles-nnda-nnlt-noticia/?ref=gesr>。

赤贫住户和劳动力受限住户，截至 2020 年 8 月，已覆盖全国总人口的 7%。²⁰ 塞内加尔对社会安全网方案进行了扩大，以满足此次危机期间产生的需要。针对选定的现金转移受益人，除定期的现金转移外，还辅之以设有时限的生产性措施，包括个人和集体辅导、社会规范社区宣介、乡村储蓄与贷款协会、生活技能培训、微型创业培训、一次性现金补助以及便利获取生产要素和市场渠道。²¹

26. 各国还投资从横向扩大现有方案，通过查明和吸纳新受益人，扩大现有方案的覆盖面。在整个非洲，扩大了现有现金转移方案的覆盖，在其中纳入新的弱势住户(佛得角、埃及、肯尼亚、莱索托、马拉维、卢旺达、南苏丹和多哥)。在尼日利亚，有 100 多万新住户参加了全国社会安全网项目，从而有资格获得定期社会援助和 COVID-19 紧急救济。²² 塞拉利昂从纵横两个方向扩大了 Ep Fet Po 方案，将每月福利提高了一倍，增加了 70 000 个接受 COVID-19 社会安全网现金转移的住户，方案的扩展持续了 9 个月。巴西扩大了家庭补助金方案(Bolsa Familia)，新增受益者 100 万人。还通过向非正规和低收入工人转移现金的形式，向弱势住户提供收入支助。²³ 泰国放宽了领取国家福利的标准。

27. 各国政府制定了一揽子综合计划，既实施新的现金转移措施，也扩大现有措施。南非新增支出 500 亿兰特，用于发放社会补助金，为三分之一的人口提供直接支助，包括提高养老金和残疾补助金的福利水平，增加儿童抚养补助金，提供救济粮食等一揽子实物转移，并实施 COVID-19 困难社会救济补助金。²⁴

28. 除了现金转移外，“应对冲击”的其他社会援助机制还包括临时免除或推迟公用事业缴费，以增加受益住户的可支配收入。在缺乏综合社会援助制度的国家，此举是政府提供救济的一个相对容易的办法。

29. 一些国家的政府对社会保障制度方面的立法框架进行了修改。2020 年，安提瓜和巴布达颁布了《社会保障法》，以制定更加健全的体制和行政框架。新设立了社会保障理事会和社会保障委员会，在加强社会保障方案的协调方面承担明确的职责。泰国修订了立法框架，以提供更高水平的福利，规定获得社会保障援助的权利；《社会保障法》现在覆盖非正规工人、自营职业者和农业生产者。

²⁰ The Transfer Project, “Malawi”。可查阅 <https://transfer.cpc.unc.edu/countries/malawi/#programmes>。

²¹ Colin Andrews 等人, “*The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential to Scale*” (华盛顿特区, 世界银行, 2021 年)。

²² Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

²³ Santosh Mehrotra, “An Alternative Fiscal Package to Mitigate India’s COVID Economic Crisis”, *The Indian Economic Journal*, 第 69 卷, 第 3 号(2021 年)。可查阅 <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/00194662211021366>。

²⁴ Rebecca Holmes 和 Abigail Hunt, “Have social protection responses to COVID-19 undermined or supported gender equality?”, COVID-19 及其后的社会保障对策, 工作文件 611 (伦敦, 海外发展研究所, 2021 年)。可查阅 https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_Gender_final.pdf。

(b) 社会援助的提供

30. 在一些国家,社会援助的提供方式得到了简化,更加便利受益者。在卡塔尔,交通与通讯部推出了服务亭项目,通过在全国各地部署自助服务亭,向所有公民和私营公司提供国家服务。泰国设立了流动服务提供单位,自2020年以来,已为100多万人提供了社会福利服务。

31. 各国努力扩大社会登记和国民身份识别系统。尼日利亚的社会登记系统从疫情前的950万人扩大到了2021年3月的3270万人。虽然并非所有人都在利用相关支助,但登记系统扩大后,为个人身份识别工作创造了便利。²⁵ 2017年,马拉维政府在联合国开发计划署(开发署)的支持下,开始全面改革国民登记和身份识别系统,推出了带有可扫描芯片的生物身份证。自系统改革以来,政府在逐步寻求将该系统与各个部委、部门和机构连通,并鼓励私营机构采用该系统,以遏制腐败、提高效率和节省政府资金。例如,农业部利用生物国民身份证实施了新的平价生产要素方案。借助这一手段,核对了400万小农户的记录,清除了近50万“幽灵”农民。因此,释放出了更多补助金用于正当受益人,节省了2700万美元的费用。具体与COVID-19有关的变化包括农业部于2020年推出的农业生产要素补助方案优惠券兑换计划移动应用程序。该应用程序推出以来,免去了外包至国外打印农业补助优惠券的需要,每年为马拉维政府节省数百万克瓦查。

32. 各国利用数字技术,为查明并登记受益者和给付现金转移提供支撑。数字支付技术可以便利补助金的发放,避免人们排长队亲自到场给付,因为在亲自到场给付的情况下,难以保持人际防疫距离。在多哥,Novissi社会保障平台使用机器学习、地理空间分析和移动电话元数据,在疫情期间为弱势群体提供支助。为了扩大覆盖面,利用卫星图像和住户消费数据选择最贫困的村庄和社区。在这些选定的村庄和社区中,通过机器学习预测算法(利用移动电话元数据和电话调查进行训练)查明最贫困的个人。2020年11月至2021年3月,57000名新受益人优先获得了无接触社会保障付款。²⁶ 在哥伦比亚,公共部门、银行和金融科技之间开展合作,在2020年3月至6月期间帮助约200万人首次开设了存款账户(远远超过2019年首次开设账户的140万人)。出现这一显著增加的原因是要求个人必须有一个银行账户,才能接收疫情相关援助。²⁷

²⁵ Vidya Diwakar 和 Adeniran Adedeji, “Poverty dynamics and social protection in Nigeria”, 工作文件(Chronic Poverty Advisory Network, 2021年)。可查阅 <https://dl.orangedox.com/5TzXbDzS1rKxMcXsaF>。

²⁶ 世界银行, “Prioritizing the poorest and most vulnerable in West Africa: Togo’s Novissi platform for social protection uses machine learning, geospatial analytics, and mobile phone metadata for the pandemic response”, 2021年4月13日。可查阅 www.worldbank.org/en/results/2021/04/13/prioritizing-the-poorest-and-most-vulnerable-in-west-africa-togo-s-novissi-platform-for-social-protection-uses-machine-l。

²⁷ Francisco Miguel Aldaya, “COVID catalyzes financial inclusion in Colombia”, 标普全球市场财智, 2020年6月23日。可查阅 www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/covid-catalyzes-financial-inclusion-in-colombia-59068822。

(c) 社会保险

33. 社会保险方案(或缴费型社会保障计划)占社会保障对策的 21%，2020 年 12 月至 2021 年 5 月期间增加了 110%。各项措施包括社会保障缴费豁免或补贴、失业福利、带薪病假、养老金和医疗保险支助。

34. 在有失业保险计划的许多国家，失业保险计划为下岗工人提供了切实、迅速的收入支助。在低收入国家，社会保险仅覆盖劳动力中的一小部分。尽管如此，许多国家政府放宽了领取失业补助的资格要求，并(或)提高了补助水平。中国在 2020 年临时扩大了失业保险覆盖，使参保不足一年的失业农民工有资格领取福利。泰国提高了失业补助水平，还延长了失业补助期限。在南非，失业保险基金向被临时解雇的工人提供收入支助，而未从该基金获得支助的失业工人可以向特别设立的临时雇员/雇主救济计划提出申请。这或许可为扩大社会保险以永久纳入非正规工人提供基础。²⁸ 阿曼在 2020 年 11 月制定了本国首个失业保险计划。²⁹

35. 在保障无法工作者的收入方面，疾病补助成为了关注的焦点。许多国家在 COVID-19 疫情期间制定了加强疾病补助的措施。新加坡设立了隔离津贴计划，在工人隔离期间，允许雇主和自营职业人员每天申领 100 新加坡元。

3. 劳动力市场政策

36. 2020 年 12 月至 2021 年 5 月，实施积极的劳动力市场政策和劳工规章的情况激增了近 330%。各种工具包括调整劳工规章、保留工作计划(包括工资补贴)、培训措施和缩短工时。

37. 保留工作计划用于激励企业留用员工。这种计划在覆盖面、范围和期限方面存在很大差异。其基本初衷是，眼下的危机一旦过去，企业可以迅速反弹，而工人也不会失业。在一些国家，工资补贴是针对本国具体的弱势部门、弱势工人或求职者；在其他国家，工资补贴则在全国实施，覆盖本国经济的所有或大多数部门(如大韩民国、新加坡和越南)。在泰国，因政府关停公司而被临时解雇的工人，可获得相当于其工资 62% 的工资补贴，补贴期限最长 90 天。博茨瓦纳针对受 COVID-19 疫情影响的企业，设定了为期 3 个月、标准为 50% 的工资补贴。针对保留工作计划，还采取了更有针对性的办法。莱索托向纺织厂的工人支付 3 个月的工资补贴。立陶宛向雇主提供雇用补贴，帮助为残疾人、老年人、青年和长期或低技能失业者等最弱势群体创造就业机会。³⁰ 卡塔尔与本国商会合作，创建了一个用于在当地劳动力市场内轮换工人的电子平台。德国采取了稳经济、保就业的财政措施，因此，失业率没有大幅增加。例如，放宽了短期工作津贴的资格标准后，有 200 万人得以从事短期工作，而此次危机之前为 20 万人。阿根廷采取

²⁸ Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

²⁹ 国际劳工组织(劳工组织), “Oman institutes its first unemployment insurance scheme”, 2020 年 10 月 16 日。可查阅 www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_758289/lang--en/index.htm。

³⁰ 立陶宛, 社会保障和劳工部, “Relevant for residents affected by the pandemic: what State support you can use”, 2021 年 1 月 5 日。可查阅 <https://socmin.lrv.lt/en/news/relevant-for-residents-affected-by-the-pandemic-what-state-support-you-can-use>。

了若干重建劳动力市场的措施。例如，按最低工资一半的标准向约 80 万人提供补贴，以保证基本收入，同时激励工作。政府计划在农村地区以及建筑、纺织、回收、食品生产和保健等选定行业创造更多就业机会。

38. 各国政府采取了有针对性的干预措施，支持小企业和自营职业者。全世界有近十分之七的工人为自营职业者或受雇于小企业。³¹ 这种干预措施包括工资补贴(如上文所述)、延期征税、财政补贴、优惠贷款和信贷以及延期、降低或免除社会保障缴费。文莱达鲁萨兰国采取了一系列措施帮助私营部门，特别是中小微企业，包括允许雇主延期 6 个月向雇员信托基金和补充缴费型养恤金缴费。自营职业者的补充缴费型养恤金由政府出资。针对中小微企业的其他保障措施包括对政府楼宇租金、水电费和企业所得税实行折扣，为符合特定条件的中小微企业雇员提供工资补贴。纳米比亚通过降低利率、工资补贴、谈判偿债假期和信用保证，为企业提供支持。作为支持私营部门的国家担保方案的组成部分，卡塔尔中央银行向地方银行提供了 30 亿里亚尔的担保，以向受影响的中小企业提供优惠贷款，帮助中小企业支付工资和租金方面的费用。塞拉利昂银行推出了一项数额 5 000 亿利昂的信贷产品，通过优惠利率支持基本商品的生产、进口和流通。政府还对基本商品制造商和进口商实行延期征税，并对酒店和航空部门实行为期 3 个月的税款减免。在冰岛，复原力补贴支持公司(收入损失 60%或以上)保持最低限度的活动水平。斯威士兰向在防疫封锁期间全薪留用工人的中小企业提供退税。

39. 各国政府增加了对现有的工作换现金和公共工程方案的投资，并(或)推出了新的方案。阿塞拜疆创造了 38 000 个有酬公共就业机会，确保面临就业困难的失业者能够积极就业。在印度，2020 年 6 月，有 4 000 万人依靠印度全国农村就业保障计划获得就业和生计，参与人数为该方案有史以来之最。在南非，此次危机期间，对扩大公共工程方案的需求急剧增加，该方案在全国封锁期间雇用了 80 万弱势南非人。该方案扩大了现有项目，并启动了新项目，特别是与基本服务有关的项目，如公共空间的清洁和消毒、健康教育和公共卫生中心、儿童早期发展、水资源管理和学校支助方案。该方案与非政府组织合作，雇用了 20 000 名青年人帮助分发洗手液和肥皂。³² 在肯尼亚，新启动的全国讲卫生方案 Kazi Mtaani 为 250 000 多名青年人提供了赚取日薪的就业机会，使其参与开展街道和排水系统清洁、垃圾收集、熏蒸和消毒工作。³³ 塞拉利昂启动了修复 1 200 公里公路干线和支线的采购进程，预计将为青年人创造 5 000 个就业机会，帮助农民连通市场。

³¹ 劳工组织，“Small businesses and self-employed provide most jobs worldwide and in Asia”，2019 年 10 月 11 日。可查阅 www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_723553/lang--en/index.htm。

³² 粮农组织，“Public employment programmes in the time of COVID-19”，2020 年 8 月 25 日。可查阅 www.fao.org/3/cb0882en/CB0882EN.pdf。

³³ Business Ghana，“National Hygiene Program Creates Jobs for Kenyans in Informal Settlements”，2020 年 10 月 12 日。可查阅 www.businessghana.com/site/news/politics/224004/National-Hygiene-Program-Creates-Jobs-for-Kenyans-in-Informal-Settlements。

在埃塞俄比亚、卢旺达和南非，由于担心难以保持人际防疫距离，免除了公共工程的工作要求；参加者继续获得工资和粮食转移，作为收入支助。³⁴

40. 各国对劳工法进行了修改，以改善工人保护和收入保障。2020年，印度发布导则，将所有汽车聚合平台归入新的监管框架。这些措施旨在确保客户安全，推动零工人员(如司机)正规化，加强对约车公司的问责。³⁵

C. 投资建设人的能力，改善所有人的福祉

41. 消除贫困和饥饿的战略要达到最佳效果，就要认识到一个基本前提，即各种匮乏问题是相互交织的。绝大多数收入贫民在教育、卫生和各種生活标准(包括难以获得安全饮用水、环卫设施、电力、住房、资产和烹饪燃料)方面遭受多种形式的匮乏问题，这也导致贫困问题不断世代相传。这些匮乏问题同时发生，彼此紧密交织、相互强化。确保人人都能普遍获得基本服务和基础设施，对于实现包容各方和公平的复苏至关重要，也是消除贫困的一个关键因素。这包括获得安全管理的饮用水和环卫设施、优质教育、公共交通、为民众谋福利而不会造成经济负担的优质医疗服务、经济适用的住房和可靠平价的互联网。需要做出特殊努力，弥补 COVID-19 危机造成的学习损失。

1. 教育

42. 这场危机刺激远程学习领域开展创新，以保持学习的连续性。随着学校关闭，课堂被搬到了网上。数字技术蕴藏着相当大的潜力，可改善和扩大远程学习，在疫情过后创建更加开放、包容、灵活的教育系统。卡塔尔推出了一个新的在线学习平台(Mzeed)，为学生提供数字和互动式资源，包括互动式书籍、PDF 格式的教科书、视频、音频和其他数字学习材料，还推出了 QLearning 平台，为所有远程学习服务提供便利和支撑。³⁶

43. 远程教育推动了对学校联通设施的投资。塞浦路斯投资建设数字教室，并配备必要设备和支撑服务。数字技术还有助于缩小城乡之间的教育水平差距。布隆迪在 COVID-19 危机期间向偏远地区的儿童放发了预存有音频内容的移动电话安全数字卡。³⁷

44. 各国发扬志愿服务精神，推动在教育中使用数字技术。青年人可以担当本地社区的数字工具大使。在津巴布韦，IGATE-T 项目旨在通过学习改善 70 000 名边

³⁴ Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

³⁵ Shreya Nandi, “New regulations for cab aggregators to uplift drivers’ lives”, Mint, 2020 年 11 月 30 日。可查阅 www.livemint.com/news/india/new-regulations-for-cab-aggregators-to-uplift-drivers-lives-11606706104098.html。

³⁶ 卡塔尔，教育和高等教育部，“COVID-19 efforts”。可查阅 www.edu.gov.qa/en/Pages/Corona.aspx。

³⁷ Zoé Allier-Gagneur 和 Caitlin Moss Coflan, “Your questions answered: using technology to support gender equity, social inclusion and out-of-school learning”, EdTech Hub, 2020 年 6 月 14 日。可查阅 <https://docs.edtechhub.org/lib/VX7UW757/download/G2HUI699/Allier-Gagneur%20and%20Moss%20Coflan%20-%202020%20-%20Using%20technology%20to%20support%20gender%20equity%2C%20social%20.pdf>。

缘化女童的生活机会。该项目招募社区学习先锋，为他们的移动电话每月提供一定的数据流量，使他们能够与父母和照料者分享日常学习活动。³⁸

45. 为应对学校因 COVID-19 疫情关闭的问题，还努力确保在联通设施有限的区域提供线下学习的机会。许多未普及互联网的中低收入国家正在开展这方面的工作。阿塞拜疆通过国家电视频道广播课程；2020 年 3 月至 2021 年 4 月，共播出 4 274 节电视课，惠及超过 160 万学生。埃及开办了 Madrasatona 教育电视频道。许多国家制定了多管齐下的战略，将数字学习与较为传统的远程学习工具(电视、广播和印刷品)相结合。哥伦比亚的国家教育战略结合了线上、线下和广播教育。政府同 Aprender Digital(一个拥有 80 000 多份按年级整理的数字资源的国家平台)一道，正在开发一个工具包，为没有联网的住户进行家庭学习提供支持，并通过广播和电视两个渠道为小至中学的学生播放教育节目。³⁹ 在多米尼加共和国、厄瓜多尔、巴拉圭和秘鲁，除了通过广播和电视播放的学习材料外，还开设了全国教育在线平台。⁴⁰

46. 各国还在支持提高教师、家长和学生适应远程教学的能力。厄瓜多尔设立了全国信息咨询单位(可通过电话和电子邮件联系)，向教师和家长提供指导，并为家长和学生提供心理和教学方法支持。⁴¹ 许多国家制定了确保安全返校的导则和规程，为各国恢复面对面教学提供了支持。卡塔尔为高中文凭考试中心和成人教育中心安排了医务人员，以确保为学生创造安全的环境。

2. 卫生保健

47. COVID-19 疫情突出了普及保健服务的极端重要性。自此次危机暴发以来，许多国家向卫生部门注入了大量额外资源。埃及将卫生与人口部 2020/21 年度预算增加了 100%。印度尼西亚将 2020 年 3 月宣布的一揽子刺激计划的五分之一投入了卫生部门。⁴² 各国还在力争扩大健康保险覆盖。各国一直在免除费用和补贴健康保险，以确保最弱势的群体能够获得保健服务。印度尼西亚不论人们在全国健康保险计划(BPJS Kesehatan)中的登记状况如何，向全民提供免费医疗。卢旺达对社区健康保险计划进行了改革，以改善穷人获取医疗服务的机会，并取消了从

³⁸ 开放大学，国际发展办公室，“IGATE-T”。可查阅 www.open.ac.uk/about/international-development/projects-and-programmes/igate-t-improving-gender-attitudes-transition-and-education-outcomes。

³⁹ 见 <https://contenidos.colombiaaprende.edu.co> 和 www.enticconfio.gov.co。

⁴⁰ Cristobal Cobo、Robert Hawkins 和 Helena Rovner，“How countries across Latin America use technology during COVID19-driven school closures”，世界银行，2020 年 3 月 31 日。可查阅 <https://blogs.worldbank.org/education/how-countries-across-latin-america-use-technology-during-covid19-driven-school-closures>。

⁴¹ 同上。

⁴² 劳工组织和亚洲及太平洋经济社会委员会，“Social protection responses to COVID-19 in Asia and the Pacific: the story so far and future considerations”，2020 年 8 月 19 日。可查阅 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_753550.pdf。

登记到有资格获得医疗服务的等待期。⁴³ 摩洛哥通过面向弱势家庭(占全国人口的 20%)的非缴费型健康保险计划“国家医疗援助方案”，对隔离期实行补偿。该方案还得到了扩大，将失去生计的非正规工人纳入参保范围。⁴⁴ 在南非，COVID-19 疫情重新引发了关于建立国家健康保险计划的政策辩论。⁴⁵ 各国寻求通过立法和监管手段增加健康保险覆盖。在阿塞拜疆，2020 年 1 月，国家强制性健康保险局开始在全国推行强制性健康保险。

48. 各国利用数字手段遏制病毒的蔓延。在保加利亚，用户可通过一个移动应用程序每天报告健康状况，最新的流行病学数据和疫情防控措施方面的信息则通过一个门户网站发布。⁴⁶ 2016/17 年度埃博拉危机结束之后，塞拉利昂成为了世卫组织非洲区域首个将国家疾病监测系统从纸质系统改为网络电子平台的国家，而当时部署的技术也为塞拉利昂抗击 COVID-19 疫情发挥了助力作用。

49. 数字工具也在通过最大限度降低健康风险，帮助个人恢复正常。在中国，通过手机应用程序生成的健康码已经成为人们复工复产和出行的通行证。在工作场所，通过制定导则、开展检查和采用数字工具，为落实 COVID-19 疫情防护措施提供了支撑。塞浦路斯通过与欧洲工作场所安全卫生署合作，采用了在线互动式风险评估工具。

50. 电子卫生保健在实现全民健康覆盖方面正发挥着日益重要的作用。此次危机期间，在数字化转型步伐加快的推动下，保健服务的数字化水平提高。在阿塞拜疆，医院正在配备软件、新的挂号系统和信息系统，为药品和医用耗材供应的数字化提供支撑。丹麦根据 COVID-19 疫情期间吸取的经验教训，制定了一项战略数字化倡议，以确保借助新型数字工具，建设更有韧性、更可持续的卫生保健系统。

51. 此次危机期间，面对精神健康问题增加的情况，各国更加重视精神健康方面的支助工作。在马来西亚，马来西亚医疗援助协会与政府机构合作，开通了心理急救热线。在隔离中心和医院，为 COVID-19 患者和医疗工作人员安排了精神健康和心理支助服务小组。菲律宾设立了一个专门方案，利用若干通信工具(电子邮件、门户网站、电话和移动应用程序)，为受 COVID-19 和其他危机情况影响的个人和家庭提供精神健康和心理支助。在墨西哥，墨西哥社会保障研究所提供心理学和精神病学电话诊疗服务，向受疫情封控措施影响而患有焦虑和抑郁症的人员提供支助。

⁴³ 联合国开发计划署(开发署)，“COVID-19: compilation of social protection measures and resources of relevance to sub-Saharan Africa”，2020 年。

⁴⁴ Andrew Shepherd, “Measures to prevent impoverishment and get back on track”，2021 年 7 月。可查阅 www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2021/07/Andrew-Shepherd-paper.pdf。

⁴⁵ Steve Reid, “COVID-19 holds lessons for South Africa’s universal healthcare plans”，Down to Earth, 2020 年 5 月 18 日。可查阅 www.downtoearth.org.in/blog/africa/covid-19-holds-lessons-for-south-africa-s-universal-healthcare-plans-71206。

⁴⁶ 见 <https://coronavirus.bg/>。

3. 清洁饮用水和环境卫生

52. 在此次疫情期间，各国采取步骤持续保障清洁供水，以维持环境卫生和个人卫生标准。在埃及，政府对住宅和商业公用事业费包括水费实行延期缴纳。2020年11月，埃及水务和废水控股公司推出了水费在线门户和应用程序，以方便提供服务和进行远程支付。国有公司通过暂停收取公用事业(水电)费，发挥了重要作用，哥斯达黎加就是其中一例。在多哥，面临此次卫生紧急情况，保障免费供水是当务之急，为此采取了一些行动，如提供免费公共水喉，向小型饮用水供应网和自治水站免费供水，以及在农村地区开挖公用水井。⁴⁷

4. 住房

53. 各国作出了暂停驱逐、稳定租金和对土地所有人暂停征税的规定。美国通过紧急租房援助方案，向无力支付房租或公用事业费的家庭提供财政补助。⁴⁸ 加蓬在封锁期间对低收入家庭实行暂停支付租金。

D. 满足边缘化群体、条件不利群体和弱势群体的具体需要

54. 社会保障措施应当支持最弱势的群体。只有实施经过仔细考量且有针对性的干预措施，重点关注在获得服务方面面临多重、不断加剧的障碍的弱势和条件不利群体，才能将提供服务的普遍原则落到实处。

55. 土著人民在这场危机当中遭受了不成比例的影响。美国为解决土著人民在此次危机期间的脆弱性问题设立了 COVID-19 救济补助金，其中包括 60 多亿美元用于支持土著人民保健服务和其他土著医疗系统的联邦补助金，12 亿美元住房补助金，11 亿多美元用于初、中、高等教育方案的补助金。⁴⁹

56. 各国政府采取专门措施，支持青年人的教育和就业前景。在阿塞拜疆，政府出资承担社会弱势家庭的 21 000 名学生的学费。在摩纳哥，一项青年就业援助方案为雇用青年人的公司提供最长两年的雇主缴费补偿，以此支持青年人融入劳动力市场。⁵⁰ 菲律宾利用亚洲开发银行提供的资金，投资实施“菲律宾就业启动”方案，对方案的一些方面进行数字化，并创建了一个青年就业交流网站，为私营企业与其就业启动方案学员搭建联络渠道。

⁴⁷ 非洲开发银行，“Au Togo, les populations rurales bénéficient du programme gouvernemental de riposte au COVID-19 soutenu par la Banque africaine de développement”，2021年5月3日。可查阅 www.afdb.org/en/news-and-events/au-togo-les-populations-rurales-beneficient-du-programme-gouvernemental-de-riposte-au-covid-19-soutenu-par-la-banque-africaine-de-developpement-43460。

⁴⁸ 美国，财政部，“Emergency Rental Assistance Program”。可查阅 <https://home.treasury.gov/policy-issues/coronavirus/assistance-for-state-local-and-tribal-governments/emergency-rental-assistance-program>。

⁴⁹ Mark Walker 和 Emily Cochrane，“Tribal Communities Set to Receive Big New Infusion of Aid”，《纽约时报》，2021年3月18日。可查阅 www.nytimes.com/2021/03/18/us/politics/tribal-communities-stimulus-coronavirus.html。

⁵⁰ 摩纳哥，“Mesures concernant les salariés”。可查阅 <https://service-public-entreprises.gouv.mc/Covid-19/Relance-economique/Emploi/Mesures-concernant-les-salaries>。

57. 投资发展幼儿保育和教育，可显著促进减少儿童贫困，帮助打破世代相传的贫困循环。儿童早期生活环境不安全，长期承受贫困压力，缺乏适当的刺激和学习机会，会减少终生成功的机会。各国一直在采取针对儿童的措施。安哥拉设立了 SOS Criança 热线，用于举报暴力侵害儿童案件。2020 年初，制定了儿童保护标准作业程序，规定了儿童保护领域每一个干预部门的职责。澳大利亚通过启动实施幼儿保育和教育救济组合计划，为儿童保育部门注入了 16 亿澳元。⁵¹ 冰岛将从 2021 年起永久提高享有儿童福利的经济能力检测门槛。

58. 老年人一直是有针对性措施的关注重点。在此次危机期间，佛得角和毛里塔尼亚为老年人制定了新的现金转移方案。⁵² 孟加拉国通过老年津贴向老年人提供了必要的支助。

59. 在此次危机期间，残疾人感染病毒和遭受经济困难的风险增加。为支持残疾人，埃及通过 Wasel 应用程序和 Tamkeen 网站，推出了手语聊天机器人 COVID-19 症状自动检测。在冰岛，继 2020 年向残疾养恤金和康复养恤金领取人一次性给付之后，2021 年初对残疾养恤金制度进行了永久性改革，提高了收入最低的残疾养恤金领取人的社会保障福利。⁵³ 毛里塔尼亚和突尼斯为残疾人制定了新的现金转移方案。

60. 各国政府针对基本没有社会保障的非正规部门工人制定了方案。各国设计了各种解决办法，以在社会保障制度中将非正规工人登记入册。在泰国，非正规工人通过一个新创建的表格在网上登记，参加每月提供 5 000 泰铢、为期 3 个月的一项计划。至今已有 1 600 万工人参加该计划(占劳动力的 45%)。在斯里兰卡，由地方行政人员负责核实申请，之后向弱势工人支付 5 000 卢比作为日工资。越南通过其社会保障组织向非正规工人提供支助。

61. COVID-19 防控措施需要对性别平等问题有更加敏感的认识，以解决对妇女的保障和应享权利的不利影响。开发署 COVID-19 全球性别对策追踪系统显示，在记录的 4 968 项措施当中(截至 2021 年 12 月 3 日)，有 32% 的措施对性别平等问题有敏感认识。⁵⁴ 许多对性别平等问题有敏感认识的措施侧重预防和(或)应对暴力侵害妇女和女童行为。在泰国，社会援助中心将紧急援助电话线路从 15 条增加到了 60 条，并在南部边境各府设立了妇女和女童工作协调中心。南苏丹设立了性别暴力幸存者求助热线，通过提供信息，就近联络服务提供者(包括家庭保护中心)，为性别暴力幸存者提供援助。需要做出更多努力，改进 COVID-19 疫情期间暴力侵害妇女问题数据的收集和使用。在喀麦隆，中央人口普查研究局与增

⁵¹ Kelsie Iorio, “The PM has announced that families can access free childcare during the coronavirus pandemic. How will that work?”, ABC 新闻, 2020 年 4 月 2 日。可查阅 www.abc.net.au/news/2020-04-02/free-childcare-explainer-coronavirus-covid-19/12115062。

⁵² Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

⁵³ 冰岛, “The Government of Iceland has announced various measures to mitigate the economic and societal effects of the coronavirus outbreak”, 2020 年 11 月 20 日。可查阅 www.government.is/government/covid-19/。

⁵⁴ 见 <https://data.undp.org/gendertracker/>。

强妇女权能和家庭事务部在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下，发起了一项调查，以评估 COVID-19 疫情和政府措施对日常生活的影响。调查的重点之一是了解性别暴力问题，以及男女之间家务和照料工作的分配情况。调查通过社交媒体平台进行。

62. 一些国家通过实施社会保障措施、劳动力市场措施和扶持国民经济女性主导部门的措施，解决妇女的经济安全问题。在马尔代夫，联合国支持的“保护妇女和儿童：推动社会服务的数字化和精简，创建统一的国家护理服务平台”项目旨在加强面向妇女和女童的具有冲击应对能力的社会保障福利和服务。通过该项目，将支持更好地收集关于弱势群体(包括儿童、妇女、老年人、残疾人和贫困人群)的数据，改善弱势群体获得社会保障的机会。最后，该项目旨在建立以普遍基本收入原则为基础的综合、包容、可持续社会保障制度，并为建设数字化国民社会保障制度铺平道路。⁵⁵ 在利比里亚，政府向街头小贩提供信贷，重点授信对象为妇女。政府将通过集市妇女和非正规小商贩银行贷款方案，全额支付受影响县的集市妇女和小商贩所欠贷款。⁵⁶

63. 各国还采取措施支持无酬照护工作，包括提供带薪家事假、现金换照护方案、灵活较短的工时安排或继续提供儿童保育服务。在埃及，怀孕雇员和需要照顾 12 岁或以下儿童的雇员可享受例外假。奥地利为疫情期间无法远程工作的孕妇提供延长带薪假。⁵⁷

E. 填补资金缺口

64. 调动必要的财政资源用于重建地更好，包括加强各国的社会保障系统，将是许多国家面临的一项挑战。各国政府可选择采取多管齐下的办法。重新确定国家预算项目的优先次序可能会比较有益。佛得角调整了国家预算优先次序，暂停财政整顿和减少公共债务，并修订了 2020 年预算，将国家卫生系统占公共支出的比重提高为 5%。为了在全国筹集资金，各国政府设立了特别基金，用于减轻 COVID-19 疫情的影响。在乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、加蓬、毛里塔尼亚、摩洛哥和塞内加尔，政府呼吁各方发扬团结精神，利用面向私营部门和个人募集的可以减税的捐款，再加上政府的种子基金，设立共同出资的基金。卢旺达、圣多美和普林西比和南非则向政府高级官员和公务员征收“团结税”。⁵⁸

⁵⁵ *The Edition*, “Maldives-UN sign project on digitising social services to protect women and children”, 2021 年 1 月 21 日。可查阅 https://edition.mv/covid_19/21655。

⁵⁶ 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和开发署，“COVID-19 Global Gender Response Tracker. Factsheet: sub-Saharan Africa”。可查阅 www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-UNWwomen-COVID19-SSA-Regional-Factsheet-2020.pdf.pdf。

⁵⁷ 奥地利，劳工部，“Kocher/Raab: Möglichkeit der Arbeitsfreistellung für Schwangere wird bis Juni verlängert” 2021 年 1 月 20 日。可查阅 www.bma.gv.at/Services/Presse/Presseaussendungen/PA_20_Jaenner_2021_b.html。

⁵⁸ Stephen Devereux, “Social protection responses to COVID-19 in Africa”。

65. 在国家预算吃紧的情况下，许多低收入国家将无法仅仅依靠国内资源调动填补资金缺口。外部融资是一个重要的资金来源，应当依靠国际团结。有许多例子表明，外部资金在此次危机期间发挥了宝贵作用。马拉维得以实施新的城市 COVID-19 社会转移方案“政府城市现金倡议”，完全依赖外部资金，而政府自己的财政资源则用于在此次危机期间实施紧急保健和教育措施。⁵⁹ 在蒙古，亚洲开发银行批准发放了一笔 7 300 万美元的贷款，用于提升对贫困和弱势群体的社会福利支助，以减轻此次危机的社会经济影响。特别是将通过该项目扩大为所有儿童从出生至 17 岁提供现金补助金的儿童资金方案。截至 2019 年，该方案已惠及 87% 的儿童。⁶⁰ 在多哥，非洲开发银行为应对 COVID-19 的预算支助方案提供了 2 737 万美元，用于实施现金转移，支持最弱势的群体。⁶¹

四. 结论

66. 在各国走出这场危机之际，可借制定恢复战略的契机，开始重建得更好，克服全面实施《2030 年议程》所面临的挑战。围绕社会经济政策、提供基本服务和社会保障措施领域交流良好做法，完善社会保障对策，支持相互学习，可有助于这一努力。本说明概述的例子为借鉴良好做法改进政策设计提供了基础。有必要投资开展应急政策和措施(包括社会保障政策)的评价工作，特别是评价各项政策和措施对减少贫困和饥饿以及对人民日常生活和福祉的影响。同样，由于已经横向扩大了现有措施，也有必要对寻找新的人口并将其纳入社会保障措施的创新手段实施有效性评价。各国应进一步投资发展数字技术，并探讨在登记新的受益人和落实社会保障措施以及提供和保障优质保健和教育等基本服务方面，数字技术可发挥何种作用。

⁵⁹ Anna McCord 等人，“Official development assistance financing for social protection lessons from the COVID-19 response”，COVID-19 及其后的社会保障对策，工作文件 616(伦敦，海外发展研究所，2021 年)。可查阅 https://cdn.odi.org/media/documents/ODI_Finance_final.pdf。

⁶⁰ Devdiscourse，“ADB approves \$73m loan to improve social welfare support in Mongolia”，2021 年 3 月 23 日，可查阅 www.devdiscourse.com/article/business/1507034-adb-approves-73m-loan-to-improve-social-welfare-support-in-mongolia；海外发展研究所和儿基会，《Universal Child Benefits: Policy Issues and Options》(伦敦和纽约，2020 年)，可查阅 www.unicef.org/sites/default/files/2020-07/UCB-ODI-UNICEF-Report-2020.pdf；Anthony Hodges 等人“Child benefits and poverty reduction: evidence from Mongolia’s Child Money Programme”，工作文件，2007 年 5 月，可查阅 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1095717。

⁶¹ 非洲发展银行，“Au Togo, les populations rurales bénéficient du programme gouvernemental de riposte au COVID-19 soutenu par la Banque africaine de développement”。