



经济及社会理事会

Distr.: General
5 May 2021
Chinese
Original: English

2021 年届会

2020 年 7 月 23 日至 2021 年 7 月 22 日

议程项目 5(b)

高级别部分：关于未来趋势和前景以及当前
趋势对实现《2030 年可持续发展议程》的
长期影响的高级别政策对话

以可持续、有适应力的方式战胜冠状病毒病大流行，从经济、
社会和环境层面促进可持续发展：在采取行动实现可持续发展
十年背景下，为落实《2030 年可持续发展议程》开辟一条
包容、有效的途径

秘书长的报告

摘要

2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行已在全球范围内感染了 1.52 亿人，夺走了近 320 万人的生命。^a 由此引发的危机暴露了社会经济体系和政策框架的许多弱点，同时也表明，在需要时，各国政府和其他利益攸关方有能力采取非同寻常的果断行动。重要的是，COVID-19 大流行造成的挫折不一定是永久性的。在采取行动实现可持续发展十年期间，国际社会必须努力凝聚必要势头，以期到 2030 年实现可持续发展目标。当前尤为重要的是，各国应以 COVID-19 复苏进程为契机，为可持续发展奠定坚实基础，增强抵御未来冲击的适应力，从而实现更好的重建。如果政策干预措施以加强人类和地球的适应力为指归，并将许多实现复苏的专用资源投入到实现可持续发展目标，就能够做到这一点。因此，战胜 COVID-19 的过程有助于建设一个更可持续和更具包容性的经济以及强有力的全民卫生保健和社会保障体系，并有助于保护地球。本报告旨在提供与定于 2021 年 7 月举行的经济及社会理事会 2021 年届会高级别部分有关的信息，秘书长题为“长期未来趋势和前景：对实现可持续发展目标的经济、社会和环境领域影响”的报告(E/2021/61)将作为补充。

^a 世界卫生组织(世卫组织)，“2019 冠状病毒病每周最新动态”，第 53 期，2021 年 5 月 3 日。



一. 导言

1. 本报告¹ 重点介绍了各国可以考虑的经济、社会和环境战略,以促进以可持续、有适应力的方式战胜冠状病毒病(COVID-19)大流行,到 2030 年实现可持续发展目标。本报告包括分析和政策建议,为经济及社会理事会 2021 年届会高级别部分的讨论提供参考。报告借鉴了联合国系统各实体作出的实质性贡献,题为“长期未来趋势和前景:对实现可持续发展目标的经济、社会和环境领域影响”的报告(E/2021/61)将作为补充。

2. 在 COVID-19 大流行发生之前,全球已经在落实《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标的多个重要领域取得进展。² 这些进展包括极端贫困减少和儿童死亡率下降,肝炎发病率减少,新的慢性乙型肝炎病毒感染人数接近于零。在全球各地,安全饮水和供电增多,城镇贫民窟人口比例下降,陆地和海洋保护区覆盖面得到扩大和改善。许多国家已将这些目标纳入其国家计划和战略,有些国家还将这些目标与其国家或地方预算挂钩。

3. 然而,总体而言,在 COVID-19 危机之前,世界并未走上实现可持续发展目标的 169 个具体目标中大部分具体目标的轨道,其中包括指定在 2020 年落实的 21 个具体目标。

4. COVID-19 大流行揭示,一个紧密交织的世界中的风险具有系统性和相互关联性,在这个世界里,一场医疗卫生危机可能会扰乱全球贸易和金融流动。³ 因此,这场大流行病给《2030 年议程》的实施带来了重大的新风险,特别是在未来两到三年内。

5. COVID-19 大流行对可持续发展的各个目标和三个层面的影响各不相同。全球危机导致经济明显萎缩,失业率上升,因此,全球面临 90 年来最糟糕的经济形势,对发展中国家和发达国家都产生了巨大影响。2020 年,全球经济萎缩 3.6%,远远超过 2007-2009 年全球金融危机期间。最新估计显示,人均实际国内生产总值(GDP)下降了 4.6%(见 E/2021/58)。根据预测,2020 年至 2021 年累计产出损失接近 8.2 万亿美元,可能抹去之前四年的所有产出增长。⁴ 此外,2020 年全球公共债务增长约 9.9 万亿美元,全球失业率上升 1.1 个百分点,增至 6.5%——这是自第二次世界大战以来的最大增幅。此外,由于全球供应链和旅游业受到严重干扰,2020 年全球贸易减少了 8.1%。经济和社会事务部题为《截至 2021 年年中的

¹ 本报告根据大会第 61/16 号和第 72/305 号决议以及题为“审查大会关于可持续发展问题高级别政治论坛的第 67/290 号决议、关于全球一级后续落实和评估《2030 年可持续发展议程》的第 70/299 号决议以及关于加强经济及社会理事会的第 72/305 号决议执行情况”的第 74/298 号决议规定的任务提交。

² 《2019 年可持续发展目标报告》(联合国出版物,2019 年)。

³ 《2021 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物,2021 年)。

⁴ 《2021 年世界经济形势和前景》(联合国出版物)。

世界经济形势和前景》的报告预测，2021 年全球经济将适度增长 5.4%，这将勉强抵消大多数国家在 2020 年遭受的损失。

6. COVID-19 大流行还对消除极端贫困和饥饿的进展产生严重影响，在 2020 年使约 1.144 亿人陷入贫困，妇女和女童受到失业的影响更大，并承担了额外的护理负担。这一数字包括 5 780 万妇女和女童。到 2030 年，可能有多达 7.97 亿人处于极端贫困之中，贫困人口比例为 9%。⁵ 到 2020 年底，面临严重粮食不安全的人数增加一倍，达到约 2.65 亿人。

7. 截至 2021 年 3 月，各国政府采取了高达 16 万亿美元的大规模刺激措施，防止了世界经济的全面崩溃，避免了大萧条。发达国家的刺激措施金额约占这一数额的 80%。然而，有一些微小的迹象表明，这些措施将提振长期投资并创造新的就业机会。分析还显示，大部分刺激资源都流向了一切照旧的活动和部门。⁶ 此外，发达国家和发展中国家推出的一揽子刺激计划规模存在巨大差异，这可能会让它们走上不同的复苏道路。例如，46 个最不发达国家设法增加的直接和间接财政支持平均仅占其国内生产总值的 2.1%，而发达国家的刺激规模平均占其国内生产总值的 15.6%。这一差距不仅凸显了全球经济中存在严重的不平等，而且也凸显了需要为最脆弱的国家群体提供更大的国际互助和支持，包括减免债务。许多发展中国家现在正处于债务危机的边缘。为刺激措施提供资金需要历史上最大规模的和平时借款，这使全球公共债务增加了约 15%，并将给子孙后代带来负担，除非这些资源的很大一部分用于生产性和可持续投资，并用于重振经济增长。

8. COVID-19 大流行也揭示了数字技术和数字技能在我们生活中的重要性。由于这场大流行病，基本服务的提供、教室、工作场所和社交生活在很大程度上已经转移到了网上。这一动向可能大幅地加快了数字化、自动化和机器人化的步伐，这将在中期到长期进一步影响劳动力需求。与此同时，COVID-19 大流行暴露了国家内部和国家之间的重大数字断层，估计有 37 亿人在危机期间无法利用这类技术的好处。由于缺乏高质量的互联网连接、设备和技能，妇女尤其受到 COVID-19 暴露出来的新的数字鸿沟的影响。⁷ 因此，数字鸿沟越来越多地成为全球经济中不平等的表现。

9. COVID-19 大流行的一个经验教训是，社会保障系统在稳定家庭收入和总需求以及促进经济复苏方面发挥关键作用。在几乎所有国家，社会保障系统都没有准备好应对大流行病引发的突如其来的经济冲击。因此，大约 190 个国家和地区

⁵ 同上。

⁶ 联合国环境规划署(环境署)，“绿色经济：更好地重建——绿色财政政策的作用”，政策简报，2020 年 6 月。

⁷ 科学、技术和创新跨机构任务小组，“COVID-19 凸显了性别数字鸿沟、新兴科学、前沿技术和可持续发展目标：联合国系统和科技界的观点”，向科学、技术和创新论坛提交的报告，2021 年。

不得不以这样或那样的方式推出或调整其社会保障措施，以应对 COVID-19 的经济影响。⁸

10. 在大流行病之前，只有 45% 的全球人口(即 32 亿人)属于至少一项社会保障计划(具体目标 1.3)，其余 55%(约 40 亿人)没有任何此类保障。然而，全球数据掩盖了显著的地区差异。例如，非洲 80% 以上的人口根本没有社会保障。此外，只有 29% 的全球人口享有适足的社会保障，71% (即 50 多亿人) 没有或仅有部分保障。支出估计数还显示，在世界范围内，社会保障公共支出中用于劳动适龄人口和儿童的份额相对较低，为约占全球人口 15% 的残疾人提供的保障往往最为薄弱。

11. 公共卫生保健是可持续发展社会层面的另一个关键因素，由于 COVID-19 大流行，公共卫生保健面临巨大压力。在大流行病之前，在 9 个与卫生有关的具体目标中，只有具体目标 3.2.1(5 岁以下儿童死亡率)和 3.2.2(新生儿死亡率)将如期到 2030 年在所有国家实现。世界没有步入到 2030 年实现全民健康覆盖的轨道。根据世界卫生组织(世卫组织)的最新估计(2017 年)，基本卫生服务只覆盖了 33% 至 49% 的世界人口，而在低收入国家，这一占比在 12% 至 27% 之间。即使在大流行之前，预计到 2030 年全球获得医疗保健服务人口的比例为 39% 至 63%，远低于《2030 年议程》中提出的全面覆盖目标。

12. COVID-19 大流行对妇女产生了不成比例的严重影响，加剧了性别不平等，逆转了在赋予妇女和女童权能以充分发挥其潜力方面取得的进展。COVID-19 感染风险最高的职业是医疗卫生专业人员和个人护理人员，其中 70% 是女性。另一方面，在大多数国家和全球医疗卫生机构中，妇女在决策过程中的代表性往往不足。这场大流行病对妇女整体的社会和经济影响是巨大的，因为当家庭成员生病或失业或学校停课时，她们首当其冲地承担照护责任，并面临更大的家庭暴力风险。截至 2020 年 12 月，全球近五分之一的学童(即 3.2 亿儿童)也受到了学校停课的影响，这导致他们在教育方面受到挫折，并增加了他们在家中遭受虐待或忽视的风险。

13. 尽管 COVID-19 大流行对可持续发展的经济和社会层面产生了严重影响，但它在许多与地球有关的目标方面取得了短期进展，这方面的证明是，2020 年全球温室气体排放量比前一年减少了 4% 至 7%，许多国家在空气和水的质量方面得到改善并出现自然界再生的现象。例如，根据国际能源署的数据，2020 年国际航空业的二氧化碳(CO₂)排放量下降近 45%，这相当于让大约 1 亿辆常规汽车停驶。与此同时，有证据表明，大流行造成的封锁增加了家庭垃圾和一次性医疗垃圾的总量。⁹

⁸ Ugo Gentilini 等人，*Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* (世界银行，2020 年)。

⁹ Ece Ikiz 等人，“Impact of COVID-19 on household waste flows, diversion and reuse: the case of multi-residential buildings in Toronto, Canada”，*Resource Conservation and Recycling*, vol. 164 (2021 年 1 月)。

14. 尽管 COVID-19 大流行对地球的环境健康在总体上产生了积极影响，但如果各国不在这方面作出持续承诺，以到 2030 年使二氧化碳排放量比 2010 年的水平减少 45%，并且在此之后继续大幅减少，以便到 2050 年实现净零排放目标，那么，《巴黎协定》规定的到 2050 年将气温上升限制在 1.5 摄氏度的目标就不可能实现。不幸的是，世界远未实现这两个目标中的任何一个，而且，如果 COVID-19 之前的二氧化碳排放趋势继续存在，到本世纪末，全球气温可能会上升 3.2%。秘书长任命的独立科学家小组在其《2019 年全球可持续发展报告》中警告，地球的自然系统正处于临界点，在这一临界点附近的微小扰动可能引发不可逆转的变化。报告指出了几个这样的触发点，如北极夏季海冰以及格陵兰和南极冰盖的融化，以及亚马逊热带雨林面积的缩小。

15. 这一大流行病对可持续发展的三个层面的不同影响再次表明，目前实现繁荣的方式与地球的健康相冲突。COVID-19 以及严重急性呼吸综合征(SARS)、中东呼吸综合征、埃博拉病毒病和禽流感等最近的其他流行病的人畜共患性质，都凸显了加强保护地球工作的重要性。COVID-19 危机造成的动荡创造了一个机会，让我们可以更深刻地认识到这一冲突，并在当前的采取行动实现可持续发展十年期间做出更积极的努力，实现可持续发展目标。

16. COVID-19 的经验表明，在实现可持续发展目标方面取得更多进展的国家能够更好地应对大流行的影响。例如，已经获得清洁饮水(目标 6)、减少贫民窟人口数量(目标 11)和降低非传染性疾病等基础病症的患病率(目标 3)的国家在降低 COVID-19 风险方面取得了更大的成功。¹⁰ 智能手机和互联网普及率方面的进展(目标 9)也使各国能够确保公众和当局之间开展更有效的沟通，这往往对成功遏制这一大流行病至关重要。

17. 虽然 COVID-19 危机的总体影响在规模和范围上都是史无前例的，但它并没有以同样的方式影响到所有国家和民众，大流行病造成的挫折不一定是永久性的。因此，可以将 COVID-19 危机作为契机，更好地实现复苏。如果政策干预措施以加强人类和地球的适应力为指归，并将许多实现复苏的专用资源投入到实现可持续发展目标，就能够做到这一点。COVID-19 大流行清楚地表明，各国需要加强经济、社会、环境和气候方面的适应能力。它还凸显了国家公共卫生保健系统之间的相互依存关系，而正是最薄弱的系统决定了这些系统整体的抗击力。虽然这场危机凸显了我们的社会经济结构和政策框架的许多弱点，但它也显示了各国政府和其他利益攸关方在需要时采取果断行动的非凡能力。

¹⁰ S. Nazrul Islam 等人，“COVID 战略的变化：决定因素和教训”，经社部工作文件，第 172 期(2020 年 11 月)

二. 通过有效重建可持续发展的经济、社会和环境层面，以持续和有适应力的方式战胜 COVID-19

18. 总体而言，COVID-19 是一场悲剧。然而，这场危机也以新的方式揭示了可持续发展的重要性，并提供了宝贵的经验教训，这些经验教训可用于在实现可持续发展目标方面取得进展。俗话说，黑暗中总有一线光明。尽管造成了死亡、贫困、苦难和其他挫折，但这场大流行病提供了一些机会。正如上文所强调的那样，全球温室气体排放量因 COVID-19 而减少，空气和水的质量有所改善，自然界也出现了某种程度的再生，尽管这些可能只是短期收益。对强有力的公共卫生和社会保障制度的重要性的认识得到提高也可以成为另一线希望，有助于实现这些目标的努力。

19. COVID-19 危机需要世界各国政府以非凡的决心应对。若要以持续和有适应力的方式战胜 COVID-19 大流行，就必须作出同样规模的承诺，以便各国能够通过提出一条包容各方的有效途径，到 2030 年实现可持续发展(包括可持续发展目标)，从而更好地重建。

20. 在这方面，尤为重要，全球复苏努力应优先避免各国在重建可持续发展的经济、社会和环境层面时出现巨大分歧。这突出表明，需要向所有国家公平提供疫苗、诊断和治疗措施，并向受影响最大的发展中国家提供紧急融资。

21. 本节列出了各国可以考虑的不同复苏战略，以期加强可持续发展的经济、社会和环境层面，包括实现《2030 年可持续发展议程》。

A. 努力实现更可持续、更具包容性的经济复苏

22. 到目前为止，全球在实现可持续发展目标(包括气候变化和生物多样性相关的可持续发展目标)方面取得的进展不足，这就更有必要使战胜 COVID-19 的措施不仅致力于使经济恢复到大流行病爆发前的水平，而且将资源引导到一条更可持续、更具包容性、更加爱护地球的发展道路上。建立经济的适应力和可持续性对于确保复苏不会偏离世界各国领导人在可持续发展目标下承诺的可持续轨道至关重要。

23. 如果世界要到 2050 年使气温上升保持在关于气候变化的《巴黎协定》设定的 1.5 摄氏度门槛以内，并提高经济体应对未来冲击的适应力，向爱护地球型经济复苏的转变尤为重要。由于占全球二氧化碳排放量 65%以上的国家最近承诺到 2050 年实现碳中和，并引入了许多新的清洁能源技术，这些技术与其化石燃料替代品相比越来越具有成本竞争力，因此，向绿色经济过渡也变得更加可行。据世界银行估计，把 100 万美元投资于石油和天然气行业可以创造 5 个就业机会，而将这笔钱投资于节能建筑改造可以创造 17 个就业机会，投资于公共交通可以创

造 22 个就业机会，投资于风能可以创造 13 个就业机会，投资于太阳能可以创造 15 个就业机会。¹¹

24. 一个计划周密、执行良好、爱护地球的一揽子复苏计划不仅会取得有利的环境成果，而且有望产生高回报率，创造就业机会，并长期节省费用。这可能包括建设清洁能源基础设施，这是劳动密集型的，并且每美元创造的就业机会可能会比化石燃料投资更多。这样的一揽子复苏计划可以包括对提高建筑能效、教育和培训、自然资本保值和清洁能源研发对投资。

25. 爱护地球型一揽子经济复苏计划还可能包括征收或增加碳税，以及减少化石燃料补贴，从而通过市场价格发出鼓励社会可持续消费和投资的信号。稳定油价可能会让引入碳税和降低化石燃料补贴更容易为公众所接受，从而降低政治敏感性。低效和无效的农业补贴也可以调整用途，重新用于加强小农户和扩大以自然为基础的耕作做法。因此，财政政策和以市场为基础的机制可以发挥重要作用，通过采取激励措施，使生产和消费行为转向更可持续的做法，变革农业和粮食系统。环境税还可以增加额外的公共收入，这些收入可以用于资助复苏工作，并支持在卫生、教育、农业和农村经济等优先部门进行必要的投资。2020 年，国际货币基金组织估计，每吨 75 美元的碳税使油品零售价上涨的幅度将小于油价下跌导致的整体降幅。¹²

26. 那些从事低技能和低收入工作的人受 COVID-19 大流行的打击尤为严重。对于年轻人来说，情况尤其严峻。因此，重要的是，经济复苏措施应针对这一群体，以防止对年轻人的劳动力市场前景造成长期损害。这将要求各国政府建立前瞻性就业框架，以促进年轻人的就业增长为目标。复苏措施还可以确保向那些有可能为年轻人等社会特定群体创造体面和生产性就业机会的部门提供支持。

27. 据估计，从现在到 2030 年，与一切照旧的情况相比，加快能源系统的结构转型、增加城市发展的智能程度、更加重视可持续的土地使用和水资源管理以及向循环工业经济的转变，可能带来 26 万亿美元的累积经济收益。¹³ 到 2030 年，这些战略还可能再创造超过 6 500 万个低碳工作岗位。在那些选择投资于互补性基础设施和机构的国家，收益将特别明显，这些基础设施和机构有助于培育更有效的市场，从而积极促进绿色部门实现商业潜力。

28. 利用数字技术的潜力和提高数字技能，特别是在发展中国家，是实现可持续发展的另一项关键经济战略。COVID-19 大流行加速了数字化和网络化世界的趋势，从长远来看，采用这些技术和发展必要的数字技能可能是发展中国家和发达国家经济生存的关键。突破性数字技术已经成为防治这一大流行病主要工具，如果发展中国家不能加以采用，它们将面临比以往更大的不平等，这是一个真正的风险。发达国家和发展中国家之间的实际收入差距从 1970 年的 17 000 美元增至

¹¹ 环境署，“绿色经济：更好地重建”。

¹² 同上。

¹³ New Climate Economy, *Unlocking the Inclusive Growth Story of the 21st Century: Accelerating Climate Action in Urgent Times* (华盛顿特区，2018 年)。

目前的近 41 000 美元，如果数字鸿沟得不到弥合，这一差距在未来十年可能会进一步扩大。消除数字鸿沟对在世界各地推动人类发展也至关重要。

29. 国际电信联盟估计，为目前无法上网的 37 亿人提供互联网连接可能需要 4 280 亿美元，其中包括支付以下方面有关费用：基础设施需求，扶持性政策和监管框架，以及生成将网络扩展到没有服务的社区所需的基本数字技能和本地内容。要确保所有群体都参与到数字革命中来，就必须采取“全社会”和“全政府”的方法。COVID-19 之后可用于生活中的一系列数字解决方案的当前市值超过 3 500 亿美元，到 2025 年可能价值超过 3 万亿美元，因此，对于发展中国家来说，要参与这场技术革命，就必须对培训和基础设施进行投资。

B. 建立强有力的全民卫生保健和社会保障制度

30. 对 COVID-19 大流行方面的经验的分析显示，许多国家采取了紧急措施，加强了卫生保健、社会保障和整体治理体系，以应对大流行病。¹⁴ 实践证明，在防治 COVID-19 绩效的所有决定因素中，最重要的是卫生保健体系(目标 3)、社会保障体系(目标 1 和 8)和整体治理体系(目标 16)。因此，COVID-19 疫情后复苏进程成功与否，在很大程度上将取决于各国能否维持并进一步加强这些紧急措施，从而为振兴可持续发展的社会层面奠定坚实基础。

31. 作为加强可持续发展的社会层面的一项战略，重建发展中国家的公共卫生保健系统尤为重要。可以高度优先考虑扩大初级卫生保健服务，目的是扩大社会上最贫困和最脆弱的成员获得高质量、可负担服务的机会。更多地使用技术和远程医疗可能是这一战略的重要组成部分。世卫组织估计，目前的全球卫生总支出水平需要增加，使增幅达到国内生产总值的约 5%，才能实现全民初级卫生保健。对大多数国家来说，国内卫生保健支出的增幅到达国内生产总值的 1%可能是一个良好的起点。然而，对于低收入国家来说，这既负担不起，也不充足，来自发展伙伴的额外财政支持将是至关重要的。

32. 如前所述，在一个高度互联互通的世界里，每个国家都建立强有力的初级卫生保健系统也很重要。COVID-19 大流行暴发之前，世卫组织曾估计，如果全世界要到 2030 年实现目标 3，那么在实现全民保健覆盖方面的进展就至少要加快一倍。为此需要在 2030 年之前每年额外增加 2 000 亿美元，用于扩大初级卫生保健服务，同时再增加 1 700 亿美元以加强整个卫生保健系统。这方面资金总起来等同于上述全球卫生保健支出要额外增加 5%。世卫组织估计，如此规模的投资能够到 2030 年拯救 1 亿人的生命。然而，COVID-19 大流行很可能使上述成本估计进一步提高。在许多国家、特别是在发展中国家，还需要通过进一步加强法律框架、体系和机构能力等方式，投资于防备冲击的卫生保健系统，以应对未来可能暴发的全球大流行病。

¹⁴ 2020 年可持续发展展望：继 COVID-19 之后实现可持续发展目标——政策制定者的设想情况(联合国出版物，2020 年)。

33. 将社会保障制度重建得更好，也成为在 COVID-19 疫情后时代的关键。特别是，可以将到 2030 年实现具体目标 1.3 设为高度优先的事项(适合国情的全民社会保障制度，包括最低标准)；防备冲击的社会保障制度；使之适应快速增长的数字经济。根据对 57 个国家的抽样调查，所有发展中国家实现具体目标 1.3 的平均增量成本约占国内生产总值的 1.6%，即每年 560 亿美元。¹⁵ 许多中上收入国家已经为社会弱势阶层建立了这种普及的社会保障计划，从而降低了整个发展中国家群体的平均成本。对于低收入国家而言，平均成本估计为国内生产总值的 4.2%。虽然一些发展中国家具有为弱势群体制定适合国情的社会保障最低标准的财政空间，但其他国家需要分阶段在国民中普及此类福利。其目标应当是确保，在适合国情的社会保障最低标准的四个主要组成部分中，全球 100% 的人口到 2030 年至少都能享受其中一个(具体目标 1.3)。

34. 为发展中国家落实具体目标 1.3 供资的备选方案有几种，包括：重新分配公共支出、增加税收、扩大社会保障覆盖面和缴费收入、提供官方发展援助、制止非法资金流动和管理债务(包括借款或对现有债务进行重组)。各国政府可以通过进行公共支出审查等方式，以能提供更高社会经济回报的投资取代高成本、低效益的投资，同时也减少支出的低效益状况并解决腐败问题。这项工作可包括将预算分配从军事支出转向社会保障方案。发展中国家的军费开支约占一揽子社会保障最低标准方案平均费用的 40%。另一项措施可以是制止非法资金流动，这种流动在许多发展中国家约占国内生产总值的 10%，与社会保障最低标准的必要投资相比，这是一个惊人的数额。总体而言，有了国际支持和能力建设以帮助各国拟定、执行和资助必要的措施，发展中国家能有足够的资源承担社会保障最低标准所需的财政费用(具体目标 1.3)。

35. 社会保障系统还必须应对目前大量从业者向数字平台的过渡以及更不稳定的就业环境。虽然这些新的就业形式为企业和从业者提供了更大的灵活性，并降低了为客户提供服务的成本，但对从业者来说，这些新的就业也往往转化为收入更低、更不稳定、收入更无保障、不当或不受监管的工作条件以及没有(或有限的)社会保障的情况。很难认定应由哪一方负责缴纳社会保险，因为保险的购买者(即要求服务的人)和组织者(即数字平台)可能都不承认规定社会保障责任的雇佣关系。有几个政策选项可以帮助弥补这些差距。例如，可以扩大立法框架的覆盖面以包括数字平台上的从业者，因为这些人几乎始终被归到独立承包商的类别，因此得不到社会保障。也可以降低或取消企业规模、工作时间或缴费收入的最低门槛，以便将社会保障的覆盖面扩大到所有从业者，并为所有雇主创造一个公平的竞争环境。此外还可以通过使用流动平台等方式简化管理和供资要求。

C. 可持续恢复和对地球的保护

36. 如上所述，COVID-19 大流行对许多关系到地球的可持续发展目标产生了积极但可能是短暂的影响。问题是，各国是否能够依据在危机期间汲取的经验教训，

¹⁵ Isabel Ortiz 等人，《通用社会保障最低标准：57 个低收入国家的成本估计和可负担性》，劳工局社会保障工作文件的延期，第 58 号(日内瓦，国际劳工局，2017 年)。

在经济复苏阶段保持自然界再生方面的进展。2010 年制定的《生物多样性公约》爱知生物多样性目标可以作为一个范例，彰显国际合作如何在进一步保护地球方面发挥重要作用。爱知目标要求到 2020 年对至少 17% 的陆地和内陆水域以及 10% 的沿海和海洋地区提供保护。全球伙伴关系最近对爱知目标 11 的一项评估指出，截至 2019 年 9 月，第一项指标达到了 15%，第二项指标达到 7.8%。这些养护方面的成就表明，积极的国家政策措施和坚实的国际合作可以在保护地球方面发挥重大作用，从而对战胜大流行病阶段能取得的成就带来一些乐观预期。

37. 特别重要的是，要利用战胜大流行病这一阶段，加快经济增长与环境退化、包括与二氧化碳排放进一步增加的脱钩进程。为此需要对上文所述的一揽子绿色经济复苏计划进行投资，但也需要在多个领域取得重大进展，包括发展清洁能源基础设施、可再生能源、改良型电池、智能电网、新燃料、电动汽车及碳捕获和碳固存技术。例如，国际能源署指出，在发电中煤炭仍占 40% 左右，这一比例到 2040 年必须降至 26% 左右，才能实现《巴黎协定》对二氧化碳排放设定的目标。以太阳能和风能等可再生资源发电的成本业已大幅下降，目前已具有与化石燃料能源竞争的能力。若要使战胜 COVID-19 的进程促进可持续发展，各国就必须利用这次机遇。

38. 开发成本更低、能量更大的锂电池也可使转而采用可再生资源作为能源的过程更具经济效益。进一步投资于智能电网对于建设清洁能源基础设施和使客户更容易远距离获取可再生能源而言同样至关重要。作为应对气候变化战略的一部分，氢气等各种新燃料的开发也使增加零排放能源的占比成为可能。另一个可能在限制全球气温上升方面发挥重要作用的领域是电动汽车的开发和快速商业化。为了使大气中的二氧化碳量大幅减少，可能还需要进行大量的碳捕获和碳固存。

39. 当前物质消费和生产模式所产生的全球生态足迹超过地球生物物理容量水平的 1.8 倍。¹⁶ 由此可见，经济和社会进步在很长一段时间里一直是由过度开采自然资源推动的，这种战略现在正危及未来经济进步要依赖的各种系统。例如，由于不可持续的做法，每年产生的食物垃圾达大约 13 亿吨。战胜大流行病提供了一个机会，各国可藉此大规模转向可持续消费和生产过程，以便扭转这一趋势。为此，提高资源利用效率(特别是在农业提高这一效率)并提倡更可持续的生活方式，将具有特别重要的意义。

40. 联合国粮食及农业组织最近的分析表明，只要农业系统加强可持续性，粮食在各国之间和国家内部得到更公平的分配，就可以通过适度扩大农业产出，实现可持续发展目标中消除饥饿和实现粮食安全的具体目标。在这种情景下，随着消费者偏好的变化，生产过程也会转向更可持续、资源密集程度较低的技术及循环经济。这样的过渡将需要更加强调养护和有机耕作，从而有可能到 2030 年减少二氧化碳排放和土地的不可持续使用。

41. 新的数字技术也为实现可持续消费和生产的目标提供了许多机会。例如，因特网使“居家工作”或远程办公成为可能。3D 打印和增材制造的进一步发展将

¹⁶ 《2020 年可持续发展展望：在 COVID-19 之后实现可持续发展目标》。

减少大批人员为生产而集聚在一起的必要性。这些新技术有可能从根本上改变商业模式，并通过促进更贴近消费者、不依赖规模的高效生产，重新界定比较优势理念。这将有助于提高资源利用效率，增加数字产品的消费，从而促进实现可持续发展目标 12。如果发展中国家希望能够有效地利用新技术所提供的机会，就必须加强本国的创新体系。

42. 现在也是重新思考衡量幸福程度的标尺的时候了。将国内生产总值用作衡量幸福程度的尺度本身固有的缺陷早已为人所知，必须加快采取实际步骤，修改核算这一重要指标的定义和方法。例如，在衡量经济增长时，必须考虑到当前消费和生产模式对环境造成的破坏。统计委员会目前在经济和社会事务部统计司的支持下正在开展的改进这类衡量办法的努力需要继续下去并进一步加强。

D. 有效的多边合作与伙伴关系

43. COVID-19 显示，各国之间的合作与伙伴关系对于有效抗击目前的大流行病及其社会经济影响而言至关重要。COVID-19 所具有的人畜共患性质也突出地表明，各国必须重申致力于加强国际合作以减轻自然界承受的 global 压力，从而降低未来出现此类大流行病和类似全球性挑战的可能性。

44. 加强全球公共卫生系统的能力，以确保该系统有能力抵御和应对 COVID-19 等大流行病的暴发，也符合各国的共同利益。全球公共卫生系统的强健程度不会超过其在最弱国家的水平。因此，在这方面特别薄弱的国家加强卫生保健系统就不再只是这些国家自身的任务，而是整个国际社会的职责。完成这一任务需要各国之间的坚实合作与伙伴关系。

45. 宽松发展中国家日益缩小的财政空间是另一项需要开展坚实多边合作的任务，因为这些国家的状况限制了它们加强国家卫生保健系统和其他公共服务的能力，而这一能力是以可持续、有适应力的方式战胜大流行病战略的关键要素。疫情期间，发展中国家的资本外逃额非常高，商品价格和汇款额大幅下降，贸易限制和航空运输量的下降正在减少这类国家的出口收入，所有这些因素都因旅游业等某些部门收入的损失而雪上加霜。在这一背景下，许多发展中国家受到偿债义务的严重制约，这阻碍了为加强可持续发展三个层面而对可持续、有适应力的恢复作出的投资。克服这些障碍需要有效的多边合作，以确保发展中国家有充足的财政和政策空间来应对大流行病，并同时规划和实施有效的恢复战略。

46. 国际金融结构中存在的差距或国家和全球层面的政策不一致往往阻碍了可持续发展供资。因此，COVID-19 危机为国家、地区和全球层面政策和制度结构提供了“防患未然”的空间。为此需要更新税收政策、资本市场规则、发展合作、竞争政策和贸易、债务、金融部门的监管，以确保这些政策适合新的现实情况，包括日益数字化的经济和风险的系统性质。¹⁷

47. 履行现有的国际发展合作承诺，以及更多获得优惠融资的机会，对处于战胜大流行病进程初期的发展中国家尤为重要。其他措施可以依各国国情包括暂停偿

¹⁷ 《2021 年可持续发展筹资报告》。

债、债务重组、特别提款权的使用和建立参与性和包容性的跟踪了解机制，以确保资金用于社会部门，并将此作为重建得更好战略的一部分。降低汇款成本也有助于推进危机后的恢复，并对于恢复受援国的家庭消费有很大助益。还需要制定一些激励措施，鼓励增加对发展中国家的外国直接投资，以支持恢复工作和社会援助。发展中国家的公共支出计划可以指出这方面的国家优先事项，然后私营部门和其他部门则可以与之保持一致。

48. 因此，战胜大流行病过程的可持续性和适应力将因多边合作与伙伴关系是否有效而深受影响。如果各国相互不满和怨恨，如果不同的利益攸关方不能建立必要的伙伴关系，那么战胜大流行病的进程就不太可能对实现可持续发展目标起到重大作用。另一方面，如果所有国家和利益攸关方都能预见不祥之兆，并迈向进一步加强多边合作与伙伴关系，那么以可持续、有适应力的方式战胜大流行病的可能性就会大增。

三. 动员联合国系统支持以可持续、有适应力的方式战胜大流行病

49. 从大流行暴发之初，联合国系统领导全球医疗卫生突发事件的应对措施，并向方案国最弱势的人群提供了拯救生命的人道主义援助。在世卫组织的领导下，整个联合国系统很早就动员起来与大流行作斗争，具体措施包括分发医疗用品、培训卫生保健工作者、建设检测和跟踪病情的能力及防止病毒的传播。

50. 方案国的联合国国家工作队和驻地协调员团结在世卫组织周围，支持卫生应对措施，与此同时，联合国可持续发展集团启动了快速社会经济应对框架以及全球人道主义计划。该框架在驻地协调员的协调和联合国开发计划署的技术领导下，动员了联合国发展系统的支持，并借力整个系统支持社会经济工作。编制 COVID-19 的社会经济影响评估报告是联合国国家工作队应对行动的核心。评估工作之后还拟定了涵盖 139 个国家和地区的 121 项社会经济应对计划，以支持各国政府采取迅速而协调一致的应对措施。促进爱护地球和可持续的恢复始终是贯穿社会经济应对计划的主线。

51. 2020 年 9 月，秘书长启动了一项支持为方案国应对和战胜大流行病提供资金的全面战略。该战略特别强调，必须确保方案国的国家恢复进程的设计是为了利用重建得更好的机会，并努力抓住社会变革的机会。

52. 以可持续、有适应力的方式战胜大流行病，在很大程度上将取决于向所有国家公平分配疫苗。为此，世卫组织与国际伙伴合作，于去年启动了“获取 COVID-19 工具加速计划”，其中包括 COVAX 机制，以加快为所有国家寻找并分发有效的疫苗。这一重大的多边倡议正在支持制造能力建设和提前购买用品，以便到 2021 年底能够向大约 190 个国家和地区公平分配 20 亿剂疫苗。2021 年 2 月下旬，COVAX 机制向西非和拉丁美洲国家分发了首批 1 100 万剂疫苗。到 2021 年 5 月底，预计 Covax 机制将向 142 个国家分发约 2.37 亿剂疫苗。

53. 在国家层面，方案国驻地协调员的主要责任是，协调联合国系统在制定和执行国家自主的应对和恢复战略方面提供的支持。这项工作得到了秘书长在全球一

级设立的联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复基金所提供的支持，以此帮助中低收入的国家在摆脱疫情的社会经济影响后重建得更好。该基金是对世卫组织和人道主义事务协调厅领导的其他 COVID-19 支持倡议的补充。

54. 联合国系统还推出了一个解决方案目录，以支持 2019 冠状病毒病应对和恢复基金的工作。该目录含有 206 个方案，驻地协调员对其评价是，这些方案是 104 个方案国制定并社会经济应对计划推出的，也是最关键、最紧迫但又资金最不足的项目。

四. 结论

55. 虽然 COVID-19 危机的影响在范围和规模上都是空前的，但它并非以相同的方式对所有国家和所有人产生影响，而 COVID-19 带来的挫折不一定是永久的。我们必须努力走上正轨，在采取行动实现可持续发展十年期间实现可持续发展目标。

56. 尤其重要的是，各国必须将 COVID-19 危机转化为重建得更好的契机。如果政策干预措施以加强人类和地球的适应力为指归，并将许多实现复苏的专用资源投入到实现可持续发展目标，就能够做到这一点。虽然 COVID-19 危机暴露了我们目前社会经济结构和政策框架的许多弱点，但它也表明，各国政府和其他利益攸关方有能力在必要时采取非凡的坚定行动。

57. 若要以可持续、有适应力的方式战胜大流行病，各国就必须出台政策，以期推动向可持续发展的根本转变，消除贫穷和饥饿，控制不平等现象包括性别不平等，加快能源转型并对气候变化采取果断有效的行动，遏止生物多样性的丧失和环境退化。

58. COVID-19 的暴发还突显了世界已经变得多么相互联系，以及为什么多边合作对于各国单独或共同地以可持续、有适应力的方式战胜大流行病至关重要。因此，不可将 COVID-19 的经历用作削弱多边合作与伙伴关系的借口，而是要振兴《2030 年可持续发展议程》和气候变化问题《巴黎协定》的通过所体现的精神。

59. 正当会员国在采取行动实现可持续发展十年期间启动以可持续、有适应力的方式战胜大流行病的进程之际，本报告提出以下建议：

(a) 各国能够以可持续、具包容性和爱护地球的方式战胜 COVID-19 疫情，努力实现经济复苏，并将此作为一项战略，以期克服贫困和不平等，产生有利的经济、社会和环境成果，创造就业机会，实现长期成本节约，并到 2030 年实现可持续发展目标。绿色恢复战略要求对能源系统进行结构转型；城市发展更加智能化；更加注重可持续土地利用和水资源管理；向循环经济转变，同时在投资社会的人力资本和技能发展方面作出重要承诺；

(b) 尤其重要的是，COVID-19 应对和恢复计划要解决社会中长期存在的性别不平等问题，并赋予妇女和女童充分发挥潜力的权能。其中可以包括将无薪照护工作从一种不平等现象转变为新的、具有包容性的照护经济；确保社会经济战

略重点关注改善妇女和女童的生活；提供关键的服务，预防和消除暴力侵害妇女和女童行为；更好地提供按性别分类的 COVID-19 发病、住院和检测数据；

(c) 发展中国家尤其必须加强其政策、体制和人力资源能力，以利用数字技术的潜力，力求在采取行动实现可持续发展十年期间实现可持续发展目标。在全球层面，应扩大在数字事务上的多边合作与团结。各国可以寻求就解决该领域共有问题的广泛原则和共同机构达成共识。这种合作的目的可以是确保数据经济的裨益用于建设一个更具适应力、更健康和更公平的全球社会；

(d) 向地球友好型经济复苏的转变可以包括对以下领域作出新的重大投资：清洁能源基础设施、可再生能源、低成本和高容量电池、智能电网、新燃料、电动汽车及碳捕获和碳固存技术；

(e) 尤为关键的是，所有国家、特别是发展中国家都须制定必要的法律、政策和体制措施，使之能够把社会保障和卫生保健体系重建得更好，将此作为以可持续、有适应力的方式战胜大流行病战略的一个环节。这包括加强与发展中国家的国际团结，确保社会保障制度能够应对向数字经济的持续过渡；

(f) 会员国必须在 COVID-19 大流行期间实现的二氧化碳减排基础上再接再厉，为此承诺在行动十年期间及之后采取快速、持续的行动，以便到 2050 年实现净排放量为零，到本世纪末将全球变暖限制在 1.5 摄氏度以内。为此需要到 2030 年将全球二氧化碳排放量减少 45%。同时，会员国必须设计和实施适应战略，以应对气候变化带来的不可避免的影响并保护自己的社区；

(g) 联合国系统的支持方案国制定和实施以可持续、有适应力的方式战胜大流行病战略方面可以发挥重要作用，并将到 2030 年实现可持续发展目标作为指针。这就需要联合国所有实体坚定地承诺在国家一级活动的规划、方案拟定和落实方面采取共同做法，并需要联合国系统与会员国在各级建立有效的伙伴关系。