联合国 E/CN.5/2022/2

经济及社会理事会

Distr.: General
22 November 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

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

非洲发展新伙伴关系的社会层面

秘书长的报告

摘要

本报告是根据经济及社会理事会第 2021/9 号决议提交的，目的是提高联合国各机构在非洲发展新伙伴关系的社会层面和《2063 年议程：我们希望的非洲》及该《议程》与《2030 年可持续发展议程》的联系这些方面的工作实效。

报告是在冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情背景下编写的。它回顾了疫情对非洲造成社会经济影响的最新情况，以及非洲国家及其合作伙伴(包括联合国系统)最近采取的相应应对措施，展示了在确保协调落实《2030 年议程》和《2063 年议程》方面取得的进展，以及联合国和非洲联盟为在疫情后重建更好的非洲而开展的合作，并为非洲可持续复苏提出了政策建议。

* E/CN.5/2022/1。

21-17158 (C) 081221 151221

请回收

一. 导言

1. 2001 年非洲联盟通过的非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)为促进非洲发展、推动非洲融入世界经济提供了愿景和政策框架。此后，新伙伴关系的目标得到了《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》的响应，进一步推动了创建一个包容、繁荣与和平的非洲、不会让任何一个人掉队的行动。本报告是在冠状病毒病(COVID-19)危机背景下编写的，阐述了冠状病毒对非洲造成负面社会经济影响的最新情况，包括贫困、粮食不安全、不平等现象持续加剧，并介绍了非洲国家及其合作伙伴采取的应对措施，特别是有助于在短期内限制疫情影响的社会保障措施。最后，报告展示了在确保协调落实《2030 年议程》和《2063 年议程》方面取得的进展，以及联合国和非洲联盟为在疫情后重建更好的非洲，包括保证公平公正地获得疫苗而开展的协作。

二. 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情的社会经济影响

2. COVID-19 疫情引发的 2020 年世界经济衰退继续对非洲国家造成不利的卫生、经济和社会影响，逆转了来之不易的发展成果，破坏了落实《2030 年议程》和《2063 年议程》方面的进展。商品出口、旅游、资本和汇款收入急剧下降，债务水平不可持续，不仅对非洲经济体的发展前景产生负面影响，而且加剧了其人口受气候冲击的脆弱性。危机期间，高度依赖粮食进口的非洲国家，主要是最不发达国家，在确保粮食安全方面面临额外挑战。

A. 卫生[1]

3. 要切实、高效地应对像目前疫情这样的卫生危机，必须有一个强大、有韧性和反应灵敏的卫生保健系统。清洁水、个人卫生和环境卫生对于保护人民的健康和福祉同样至关重要，特别是在传染病暴发时期。早在疫情暴发之前，非洲的卫生保健系统就已面临着巨大挑战。该区域每 3 619 人只有 1 名医生、每 973 人只有 1 名护理和助产专业人员，医药产品高度依赖进口。2018 年，该区域各国国内政府卫生支出的平均比例为 7%。由于缺乏运作良好的民事登记和生命统计系统，每年只有不到一半的新生儿和 10%的死亡人数得到登记。此外，2016 年，该区域与不安全饮用水、不安全环境卫生和缺乏个人卫生相关的死亡率是全球平均水平的四倍。

4. 截至 2021 年 10 月 31 日，非洲大陆累计确诊病例近 850 万例，记录的 COVID-19 所致死亡人数超过 21.7 万人。应对疫情所需的卫生保健服务，即检测、防护设备、

[1] 见世界卫生组织(世卫组织)，《2021 年世界卫生统计：监测卫生状况，促进可持续发展目标》(2021 年，日内瓦)；世卫组织，《SCORE 卫生数据技术包：全球卫生数据系统和能力报告》(2021 年，日内瓦)；https://who.maps.arcgis.com/apps/dashboards/0c9b3a8b68d0437a8cf28581e9c063a9；https://papersmart.uneca.org/meeting/302/document/2147 ； https://www.afro.who.int/news/less-10-african-countries-hit-key-covid-19-vaccination-goal ； https://africacdc.org/covid-19-vaccination/ ；https://www.who.int/southeastasia/health-topics/immunization/covid-19-vaccination 和 https://ais.paho.org/imm/IM_DosisAdmin-Vacunacion.asp。

隔离设施、重症监护病房床位、呼吸机和治疗，对本已捉襟见肘的公共卫生保健系统和覆盖面不足的健康保险造成了损害，扰乱了基本卫生保健服务的提供。获得性保健和生殖保健服务，包括产前护理和安全分娩服务的机会有限，对妇女造成了尤其严重的影响。病毒的新变异株可能会进一步延长和恶化这一严峻的局面，除非疫苗推广的速度超过病毒传播的速度。截至 2021 年 10 月 28 日，非洲大陆只有 6%的人口(7 700 万人)完全接种了疫苗，而东南亚和加勒比地区的接种比例分别为 25%和大约 50%。

B. 经济增长、就业和贸易[2]

5. 非洲经济在 2020 年收缩 3.5%，预计在 2021 年将仅增长 3.6%，而世界其他区域的增长率为 5.4%，原因是刺激增长的财政空间不足，而且疫苗推出非常缓慢，使该区域暴露于 COVID-19 新出现的毒株。此外，由于有 17 个国家陷入债务困扰或极有可能陷入债务困扰，债务水平预计将大幅上升，债务状况持续严峻。大多数非洲国家要到 2022 年才能恢复到疫情暴发前的水平。例如，许多经济体在 2021 年上半年都走上了复苏的道路，其中包括南非，其复苏速度甚至快于预期，直到它们受到德尔塔变异株的打击。各国政府重新实施限制措施，严重扰乱了许多行业的经济活动，减缓了复苏的步伐。在占次区域国内生产总值 37%的撒哈拉以南非洲国家中，近 20%在 2021 年第三季度以某种形式加强了限制。

6. 在疫情暴发前，非洲已面临体面工作严重不足的情况，这反映在北非年轻人失业率高企、撒哈拉以南非洲普遍存在工作贫困和工作非正规。遏制疫情的措施进一步影响了非洲的经济和劳动力市场，并在 2020 年造成了 1 700 万个工作岗位缺口，即与 2019 年相比净损失 400 万个工作岗位和 1 300 万个如果没有疫情该区域本会增加的工作岗位。在继续就业的工人中，女性工作时间的降幅比男性更大。由于要花费更多时间看护孩子在家上学和照料家人，女性受到的 COVID-19 社会和经济影响尤其严重。COVID-19 危机还增加了生活极端贫困的工人比例，逆转了非洲在减贫方面取得的一些进展。展望未来，预计 2021 年和 2022 年就业岗位将分别增加 1 800 万和 1 900 万个。

7. 中小微型企业在非洲大陆所有企业中占绝大多数(约 90%)，主要在非正规部门经营，因其不稳定性而受到疫情经济影响尤其严重的打击。鉴于非正规部门是整个非洲的主要就业来源(超过 80%)，此类企业的关闭导致失业猛增和消费者支出下降。

8. 非洲国家及其国际伙伴认识到，中小微型企业有潜力协助促进就业和经济增长，同时减少贫困和不平等，因此采取措施为它们提供支持。这些企业如果能通

[2] 见联合国，经济和社会事务部，“2021 年年中的世界经济形势与展望”，2021 年 5 月；国际货币基金组织，《区域经济展望：撒哈拉以南非洲——应对漫长的疫情》(2021 年，华盛顿特区)；非洲经济委员会，“挥手致意还是溺水求救：COVID-19 疫情对东非贸易的影响”，2021 年；世界银行，《非洲的脉搏》，第 94 卷(2021 年 10 月)；非洲经济委员会，“COVID-19 对非洲贸易融资的影响调查”，2020 年；国际劳工组织(劳工组织)，《世界就业与社会展望：2021 年趋势》(2021 年，日内瓦，国际劳工局)；https://www.uneca.org/stories/eca-sro-sa-accompanies-the-launch-of-the-report-on-developing-a-financing-model-for-msme-in。

过创新驱动，可以成为结构转型的催化剂；因此，非洲经济的繁荣取决于它们的成功复苏。例如，斯威士兰在联合国国家工作队和非洲经济委员会次区域办事处的支持下，最近推出了创新、全面和包容的融资模式，以刺激中小微型企业可持续增长，促使当地经济在疫情后更快、更好地复苏。

9. 2020 年，由于发生疫情，非洲与世界其他区域的贸易收缩。该年上半年，非洲资本外流总额达 50 亿美元，给非洲银行带来压力，影响了它们的贸易融资活动。然而，资本流入在 2020 年 7 月恢复，下半年总额达到近 40 亿美元。此外，由于全球经济好转速度快于预期的溢出效应，作为许多国家最大国外收入来源的汇款流入得到恢复，非洲的商品价格提高、贸易增加。

10. 预计 COVID-19 对非洲内部贸易的影响微乎其微。例如，在东非共同体，区域内贸易表现出比东非共同体对外贸易更大的韧性。例如，肯尼亚 2020 年对东非共同体内的卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的出口加速。非洲国家应抓住机遇，全面落实非洲大陆自由贸易区，该自贸区可能会创建世界上最大的自贸区之一，因此有望促进整个非洲大陆的经济增长和人类发展。

C. 贫困、不平等和粮食不安全[3]

11. 2020 年之前，非洲在减贫方面略有进展。1990 年之后，撒哈拉以南非洲的极端贫困率每年仅下降 0.5 个百分点，保持高企的水平——2018 年为 40.4%。疫情逆转了已取得的小幅进展，结果导致非洲无法分别按照《2030 年议程》和《2063 年议程》，如期到 2030 年和 2063 年消除贫困。2020 年，贫困率 20 年来首次上升，致使全球陷入极端贫困的人口新增 9 700 万人，其中 2 300 万人(24%)生活在撒哈拉以南非洲。2021 年，虽然新增极端贫困人口预计将减少，但预计撒哈拉以南非洲的这一数字将增加 2.5%、中东和北非的这一数字将增加 4.1%。此外，疫情预计将危及非洲在减少多维贫困方面取得的进展，因为疫情严重影响了两个指标：营养和在学人数。由于疫情存在长期化的风险，加之刺激经济增长的财政空间不足，非洲最脆弱的国家在消除贫困方面可能面临“失去的十年”。

12. COVID-19 危机还加剧了国家内部和国家之间原已存在的不平等，产生了深远的有害社会和经济影响。由于疫情对非洲最脆弱群体的打击尤其严重，在国家内部，这场危机不仅加剧了富人和穷人之间的差距，而且还加剧了国家以下各地理区域之间的差距，进而可能导致社会紧张和政治不稳定。

13. 需要确保迅速普遍获得 COVID-19 疫苗，以恢复经济活动，防止非洲成为下一个病毒热点。然而，在全球范围内，COVID-19 疫苗的分配极其不公平，非洲

[3] 见 http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx；https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021；https://www.afro.who.int/news/fifteen-african-countries-hit-10-covid-19-vaccination-goal；https://www.afro.who.int/news/less-10-african-countries-hit-key-covid-19-vaccination-goal；国际电信联盟，《衡量数字化发展：2020 年事实与数字》(2020 年，日内瓦)；联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际农业发展基金、联合国儿童基金会、世界粮食计划署和世卫组织，《2021 年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》(2021 年)。

人很少甚至没有机会接种挽救生命的疫苗。在 54 个非洲国家中，只有 15 个国家实现了到 2021 年 9 月为 10%的人口全面接种疫苗的目标，只有 5 个国家预计到 2021 年底将达到 40%的目标，除非能进一步作出努力加快步伐。截至 2021 年 10 月底，非洲只有 7 700 万人(占人口的 6%)全面接种了疫苗，而在高收入国家，这一比例为 65%，因为在这些国家，人们可以广泛获得疫苗。

14. 在非洲，疫情的发生伴随着由社会经济条件、冲突、极端气候和虫害推动的饥饿和粮食不安全水平的不断上升。2020 年，大约五分之一的非洲人(占人口的 21%)面临饥饿，这一比例是任何其他区域的两倍以上，自 2019 年以来增加了 3 个百分点。从绝对值来看，2020 年全球营养不足人口有三分之一以上即 2.82 亿人生活在非洲，与 2019 年相比，非洲受饥饿影响的人口新增了约 4 600 万人。贫困和饥饿人口的增多特别影响到最脆弱的人群。例如，在南非，近一半(46%)居住在非正规住区的人报称，他们在疫情暴发后饿着肚子上床睡觉，而全国的这一比例为 34%。

15. 粮食安全与否不仅要看有多少人挨饿，也要衡量有多少人得不到有营养且足够的食物；目前粮食不安全情况也在增多。大多数非洲人口(至少 60%)依靠农业谋生并获得食物。然而，非洲绝大多数食物(2018 年超过 80%)必须进口，因为其农业生产不足以满足其粮食安全需求。疫情带来的行动限制、供应链中断和经济衰退对粮食供应和农业生产造成了负面影响，大幅增加了非洲的极度粮食不安全数字。此外，气候变化继续对非洲的粮食安全、医疗卫生和生计构成重大威胁。非洲国家属于总体和人均二氧化碳排放量最低的国家之列，但正在遭受气候变化最严重的后果。这些影响正在以干旱、饥荒、荒漠化和人口流离失所的形式呈现，就像最近在东非发生的那样。2021 年，非洲是继拉丁美洲和加勒比之后中度或严重粮食不安全增幅最大(5.4 个百分点)的区域。在这一背景下，食品价格上涨，加上收入减少，正在威胁过去在粮食安全、减贫和医疗卫生方面取得的成果。

D. 获得优质教育、终身学习机会和数字技术[4]

16. 非洲的教育系统产生了的结果好坏参半，从学前班到高等教育的所有各级学校的入学率都有所提高，但普及性低、学习成果不佳。完成中学教育所获得的技能对于非洲大陆的结构转型和工业化进程以及实现《2030 年议程》和《2063 年议程》目标至关重要。撒哈拉以南非洲的教育排斥程度最高，6 至 11 岁儿童中有超过五分之一、12 至 14 岁青少年中有三分之一、15 至 17 岁年轻人中有 60%失学。年龄在 6 至 11 岁之间的儿童中共有 900 万女童和 600 万男童根本就不会去上学。此外，2017 年，分别有 88%和 84%的学生在阅读和数学方面没有达到最低熟练水平。男童在阅读和数学两方面都比女童表现得好。

17. 在疫情期间实施封锁措施和关闭学校之前，非洲特别是萨赫勒地区的许多学校已因冲突、不安全和自然灾害而关闭数月之久，疫情导致的封锁和学校关闭使

[4] 见 https://fr.unesco.org/sites/default/files/20210527a_snapshot.pdf；联合国，“政策简报：COVID-19 期间及以后的教育”，2020 年 8 月；联合国，“政策简报：COVID-19 在非洲的影响”，2020 年 5 月 20 日。

本已具有挑战性的局势更加恶化。自 COVID-19 暴发以来，撒哈拉以南非洲有超过 3.3 亿名各级学习者和超过 850 万名教师无法在家学习或授课，扰乱了教育系统的运作，减少了学生的学习时间。处境脆弱的人，特别是女童、残疾学习者和农村居民受到的打击最大。这场危机有可能降低入学率，增加本已很高的失学儿童数量，并拉大整个区域的教育性别差距。

18. 据估计，2021 年，非洲将有 430 万名学习者面临辍学或根本不入学的风险。为了确保学习的连续性，各国采用了各种形式的以技术为基础的远程和混合教育。约 73%的非洲国家报称使用了某种形式的在线远程学习，但全大陆只有不到一半的国家已采取措施确保将有风险的学习者，例如罹患残疾和身处偏远地区的学习者纳入其中。然而，由于缺乏电力、足够的设备和互联网连接，极难确保远程教学覆盖所有学生。疫情进一步暴露了固有的数字鸿沟，加剧了教育和机会方面的不平等。

E. 获得社会保障[5]

19. 近几十年来，非洲国家将社会保障作为减少贫困和不平等的优先战略。然而，尽管它们取得了进展，但非洲大陆的覆盖率仍然是最低的。疫情暴发前，在大多数可获得数据的国家，只有不到 20%的育龄妇女得到了覆盖。在失业者中，只有 5.6%的人领取了失业救济金，原因是非正规就业比例高，而且缺乏失业保护计划。近 30%的老年人享受了养老金，只有少数重度残疾人领取了任何社会保障福利。据估计，该区域的社会保障支出(不包括医疗卫生)占国内生产总值的 5.9%。

20. 非洲大陆的社会援助方案只覆盖一小部分人口，主要针对劳动能力有限或没有劳动能力的个人或家庭，如老年人和罹患严重残疾的人。此外，缴费型社会保障计划往往不会优先考虑非正规工人，他们在劳动年龄人口中占很大的比例，受 COVID-19 疫情的影响尤其严重。

21. 疫情爆发前社会保障的覆盖率低，非正规部门的大量劳动年龄人口被排除在社会保险之外，这两方面的叠加影响促使人们重新思考如何通过社会保障这一有效措施提高人们抵御外部冲击的能力、利用非洲大陆自由贸易区等非洲大陆倡议创造就业机会和转向缴费型计划。

三. 非洲各国政府和机构应对冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情的措施

A. 应急措施[6]

22. 与其他区域一样，广泛遏制 COVID-19 传播的控制措施无意中给非洲大陆数以百万计的人带来困苦，扰乱了人们的生计，限制了经济活动。非洲各国政府就

[5] 见劳工组织，《2017-2019 年世界社会保障报告：通过普及社会保障实现可持续发展目标》(2017 年，日内瓦)。

[6] 世界银行，“概况：世界银行在非洲应对冠状病毒病(COVID-19)的措施”，2021 年 4 月。

这些负面影响作出反应，在 2020 年围绕拯救生命、保护穷人和就业的目标采取了数项措施。

23. 为了挽救生命，各国政府采取应急卫生措施，重点努力加强预防，扩大检测，提供便携式呼吸机、个人防护设备和口罩等医疗设备，建设卫生保健设施，并加强社区参与、卫生保健系统和协调。有 36 个国家利用世界银行总额达 9.88 亿美元的援助制定了财政措施，并通过这些措施采取步骤加强疫情应对和卫生保健系统。

24. 为了保护人民和就业，各国政府制定并实施了社会经济应急计划，推出一揽子财政刺激计划，主要通过社会保障措施，支持脆弱的家庭和正规部门公司。它们还确立公共担保计划和信贷额度，并制定再融资措施，为中小微型企业获得融资提供便利。

25. 非洲国家增加了医疗卫生支出，并面向个人和企业推出了一揽子财政刺激计划。博茨瓦纳、埃及、肯尼亚、毛里求斯、卢旺达、塞内加尔和索马里政府向人民和中小微型企业提供税收减免、规费免除、粮食补助、援助和捐助。南非则宣布了额外的税收和失业保险基金救济措施，以减轻疫情的社会经济影响。

B. 社会保障措施和从成功项目中总结的经验[7]

26. 为了减轻 COVID-19 危机的负面社会经济影响，非洲各国政府采取措施，主要扩大其社会保障制度，优先照顾最脆弱的群体，包括生活极端贫困的人、低收入家庭、无法获得社会保险的非正规工人和妇女。在 2020 年 2 月 1 日至 11 月 30 日期间，非洲联盟 55 个成员国中有 51 个成员国宣布了共计 227 项社会保障和劳动力市场措施。大体上，每个国家宣布的措施都不到 5 项，但安哥拉、尼日利亚和南非各宣布了 10 项或更多项措施。

27. 在所有已采取的应对措施中，主要以现金和实物转移形式提供的社会援助占了绝大多数(86%)，其中一半以上是新的方案或福利，包括向穷人或弱势群体提供的福利、工人及其家属的福利、必需品和公用事业费用补助或核减、给工人或个人的税收减免或延期纳税及工资补贴。其余措施则利用现有方案和计划，增加资源和预算拨款，改进交付机制或能力，增加给现有受益人的福利，扩大现有方案使其覆盖新增受益人，或者延期、减少或免除社会缴费。其他措施则是 68 个国家在世界粮食计划署的援助下，修改了如学校供餐等现有方案，并代之以带回家的口粮或儿童代金券。

28. 非洲国家用于应对 COVID-19 的财政支出平均翻了一番，达到国内生产总值的 3.3%。与 COVID-19 之前的水平相比，现金转移福利几乎翻了一番，或飙升了 95%，其中埃及飙升 157%、喀麦隆飙升 61%。据来自 12 个国家的数据所示，非

[7] 联合国开发计划署，《非洲社会援助状况》(2019 年，纽约)；联合国，经济和社会事务部，“在 COVID-19 疫后通过社会政策和社会保障措施将非洲建设得更好”，第 93 号政策简报(2021 年 3 月)；Stephen Devereux，“Social protection responses to COVID-19 in Africa”，《全球社会政策》(2021 年 6 月)；wfp.org/school-health-and-nutrition；Kibrom A. Abay 等人，“COVID-19 and food security in Ethiopia: Do social protection programmes protect?”，“政策研究工作文件，第 9475 号(2020 年，世界银行，华盛顿特区)。

洲的覆盖率增加了 353%，而全球的数字约为 240%。刚果、肯尼亚、马达加斯加和马里这四个国家的增幅超过 500%。然而，现金转移的大幅增加必须考虑到疫情暴发前非洲的转移规模很小的情况。

29. 这些应急社会安全网包括直接现金转移(佛得角、纳米比亚、卢旺达和乌干达)、粮食分发(布基纳法索、尼日尔、尼日利亚和塞内加尔)以及给家庭和企业的基本服务规费免除(刚果民主共和国、加蓬、马里和多哥)。加纳向公用事业客户提供了几个月的免费供水和免费或补贴电力服务，并向符合条件的中小微型企业提供了优惠贷款，并与信仰组织合作实施了一项倡议，在部分封锁期间向阿克拉和库马西的有需要人群提供免费食物和其他必需品。加纳政府还利用其主要的社会安全网方案支助该国最贫穷和最脆弱的家庭。

30. 关于社会保险，许多国家的政府要么扩大有资格领取失业救济金的范围，要么向疫情暴发后失业的工人，包括自营职业者和非正规经济工人提供财政/收入支助。一些国家的政府向私营部门雇主，特别是中小微型企业提供退税等激励措施，以留住其员工，并在经营停顿期间继续支付员工工资。摩洛哥和卢旺达则通过免收医疗保险费、便利医疗保险登记或补贴医疗保险，使穷人更容易获得医疗保险和卫生保健服务。

31. 数个国家——主要是西非和中非国家，但也有北部和南部非洲国家——的政府设立了社会团结特别基金，以弥补 COVID-19 疫情暴发之前社会援助经费的不足。这些基金由公共和私营部门及个人共同出资，包括从后者募集的可扣税捐款加上政府提供的种子资金。

32. 疫情为非洲各国政府提供了(临时)给予新增穷人社会援助和给予非正规工人社会保险的机会。它还使这些政府得以迅速采用新技术发放福利。因此，多哥等一些国家借助人工智能，利用手机技术迅速向最贫穷的非正规工人分发现金。

33. 然而，尽管封锁措施对在非正规部门工人以及家庭和社区内部无偿照料者中占超高比例的女性产生了尤其严重的经济影响，但扩大社会保障和增加就业机会的努力忽略了女性的需求。在撒哈拉以南非洲，45 个国家和领土/地区为应对 COVID-19 而采取的 189 项社会保障和劳动力市场措施中，只有 30 项(16%)是针对女性的。

34. 疫情使人们对社会保障的看法和社会保障方面的做法发生了积极的变化。非洲国家意识到需要出台、扩大或调整社会保障方案和措施，以应对 COVID-19 危机带来的挑战。为应对疫情而实施或宣布的 200 多项应急社会保障措施做成了疫情暴发前很少做成的事，如针对非正规经济中的工人提供社会保障。与以前相比，新方案能更有效地帮助生活贫困的人。

35. 设有牢靠社会保障制度的国家能够作出比其他国家更快、更好的应对。埃塞俄比亚和南非的例子表明，社会保障制度是经济的关键稳定器，有助于提高韧性。

36. 一方面，埃塞俄比亚是一个低收入国家，有约 1.15 亿人口。截至 2021 年 10 月 10 日，该国记录了 354 476 例 COVID-19 病例和 5 990 例死亡，即每 100 万人

中有 3 087 例死亡，比率较低。埃塞俄比亚设有一个国家社会保障旗舰计划，即生产安全网方案，该方案在疫情暴发前就通过土地恢复和自然资源管理提高了抵御冲击的韧性，改善了粮食和营养安全，并减少了毁林活动。它还负责主要在农村地区减少贫困。

37. 参加生产安全网方案可获得保护，免受 COVID-19 的不利影响。在疫情暴发之后，农村人口的家庭粮食不安全增加了 11.7 个百分点，粮食缺口(家庭无法满足其粮食需求的月数)增加了 0.47 个月。然而，对于参加农村生产安全网方案的家庭而言，出现粮食不安全的可能性仅增加了 2.4 个百分点，粮食缺口的持续时间仅增加了 0.13 个月。对于更贫穷或生活在偏远地区的家庭而言，该方案的保护作用更大。该方案的参加者在面临冲击时也更有可能采取有效的应对策略。这些调查结果突显了在疫情暴发前实施运作良好的社会保障方案以保护贫困家庭粮食安全的重要性。

38. 另一方面，南非是中等偏上收入国家，人口接近 6 000 万。它是非洲报告 COVID-19 病例和死亡人数最多的国家，也是 COVID-19 感染率最高的国家。南非有资金充足且长期运行的社会保障制度，因此已经准备好对其现有方案进行扩展。南非的经验证实，纵向扩张，即利用现有的支付机制将更多现金转移支付给已登记参加社会保障方案的受益人是最有效的干预措施。相比之下，在快速反应至关重要的时候建立新方案不仅速度比较慢，而且容易出现目标错误和腐败等问题。

39. 总之，2020 年实施的紧急社会保障措施有助于缓解疫情引发的冲击所造成的社会和经济影响。这些措施大多是非缴费型社会转移支付，还涵盖了通常不符合条件但自疫情暴发以来被推入贫困的人口群体。然而，总体而言，这些措施都是临时性的，各国需要加强其社会保障制度。

四. 建设更美好的未来：包容性政策促进更好复苏[8]

40. 鉴于 COVID-19 疫情以及非洲目前面临的其他挑战，非洲迫切需要采取包容性政策以建设更美好的未来，包括需要国际社会作出下文所列的反应。下一节详述了联合国系统的反应。

A. 全球和区域层面：国际发展合作努力，包括发展筹资

41. 非洲国家迫切需要流动性和债务减免，以创造就业机会、扩大社会保障、扭转贫困趋势。二十国集团制定了暂缓偿债倡议，以帮助低收入国家集中资源抗疫，捍卫数百万最脆弱人民的生命和生计。总共有 38 个撒哈拉以南非洲国家有资格

[8] 见 https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative；非洲经济委员会，“2021 年 1 月至 3 月非洲季度经济表现和展望”；非洲经济委员会及拉丁美洲和加勒比经济委员会，“特别提款权”，2021 年；https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf; https://www.un.org/press/en/2020/dsgsm1525.doc.htm;https://repository.uneca.org/handle/10855/43950?show=full ； https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative ； https://www.uneca.org/stories/eca-launches-lsf%2C-a-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability。

暂缓偿还对其官方双边债权人的债务。暂缓期限原定为 2020 年 5 月 1 日至 12 月 31 日，现已延长至 2021 年 12 月 31 日。截至 2021 年 10 月，有 32 个非洲国家参加了该倡议。该倡议的实施得到了世界银行和国际货币基金组织(基金组织)的支持，这两个机构负责监测支出、提高公共债务透明度并确保审慎借款。截至 2021 年 6 月，一半以上的非洲国家已从该倡议获得约 82 亿美元。这些国家承诺利用债务减免提供的资源来增加应对危机的社会、卫生或经济支出。乍得、埃塞俄比亚、毛里塔尼亚和赞比亚等国已经申请通过暂缓偿债倡议之外的债务处理统一框架来应对其沉重的债务负担，并请求参加二十国集团的债务重组。

42. 基金组织也提供了优惠贷款和偿债减免(灾难控制和救济信托基金)，以增加流动性，减轻因疫情而加剧的债务脆弱性。货币主管当局采取的货币政策措施包括降低利率，并对旅游、工业和农业等行业的贷款实行优惠利率。最近，基金组织发放 6 500 亿美元特别提款权分配额度，其中约 3.6%分配给了撒哈拉以南非洲国家(相当于这些国家的基金组织配额份额)，以提高流动性和抗击疫情。此外，与其他区域相比，非洲国家已成为减贫和增长信托基金的最大用户，几内亚比绍和塞拉利昂等国获得了约 5 000 万特别提款权。中非共和国、冈比亚、马达加斯加、马里、毛里塔尼亚及圣多美和普林西比在基金组织中期信贷机制下获得了约 1.51 亿特别提款权。

43. 虽然多边融资和暂缓偿债倡议有所帮助，但它们不足以满足非洲各经济体的融资需求。非洲的特别提款权利用率约为 52%，即将获得的特别提款权价值仅有 340 亿美元(约 5%)，而利用率不到 10%的发达国家却将获得价值约 4 180 亿美元(约 64%)的特别提款权。令人鼓舞的是，国际社会正在积极思考如何将特别提款权资源从不需要流动性的高收入国家疏导到确实需要流动性的脆弱的低收入和中等收入国家。初步数据显示，2020 年从发展援助委员会成员国流向撒哈拉以南非洲的双边官方发展援助流量净额为 310 亿美元，按实际价值计算比 2019 年减少 1%。2020 年，对整个非洲的官方发展援助净额增加了 4.1%，达到 390 亿美元。

44. 作为灾难风险管理战略的一部分，非洲参与了若干区域和全球倡议。这包括通过机构改革和能力建设以及 2021 年 10 月通过的企业最低税收规则来遏制资金的非法流失。遏制非法资金流动的动能源自于令人震惊的证据，即非洲每年因非法资金流动损失超过 500 亿美元，致使各国无法获得在其管辖范围内创造的可为可持续发展供资的资金。

B. 国家层面

1. 对综合社会保障制度、全民健康保险和人力发展的投资

45. 在 COVID-19 之前，非洲就有很大一部分人口容易陷入贫困，而疫情加剧了他们的脆弱性。此外，有些人虽然在 2020 年没有因疫情冲击而陷入贫困，但现在变得很容易在未来陷入贫困，因为疫情增加了家庭风险。

46. 从疫情中复苏为加强脆弱家庭应对未来冲击的韧性提供了独特机会，这是消除贫困总体努力的一部分。在这方面，必须实施综合政策措施，通过对综合社会

保障制度、优质教育和全民健康保险进行投资，加强人的能力，包括风险管理能力和数字技能，并降低其脆弱性。

47. 在这方面，国家提供公共产品(如获得基本医疗服务、优质教育、安全饮用水和环卫设施等)、开展社会保护、采取劳动力市场干预等市场化干预措施以及其他刺激经济的政府补充行动是任何复苏战略的基石。打造韧性和转变短期应急措施的做法需要有一种思维模式，能优先考虑卫生、教育和社会保护支出，作为对包容性可持续未来发展的投资。鉴于被动的危机管理在人力和财力资源方面代价太高，应当强调危机预防。

48. 利用私营部门等非国家行为体提供卫生和教育等公共产品是打造韧性的一个重要因素。此外，将人力资产与劳动力市场需求和创造就业相联系以摆脱贫困和非正规就业同样至关重要。

49. 利用非洲大陆自由贸易区改善非洲医疗用品平台等卫生产品的交付、进而提高其可获得性和可负担性是对社会保护进行投资的一个关键因素。

2. 调动国内资源

50. 不断上升的政府债务和财政政策的脆弱性使各国政府面临债务困难，包括偿债挑战。这就要求重新平衡财政和债务政策框架，以在经济中保持稳定的收入流和支出流，也要求各国在从疫情中复苏的过程中维持旨在实现可持续发展目标和《2063 年议程》目标的政策。为了在总体上提高流动性，必须创造财政空间来支持私营部门。

51. 非洲经济委员会与资产管理公司——太平洋资产管理公司(PIMCO)——合作设立流动性和可持续性融资机制，预计将据此增加对主权债券需求，以降低各国政府的借款成本。允许现有主权债券持有人将这类工具作为低息贷款(贷款的部分资金来自新发放的特别提款权)的抵押品就可实现这一点。然后，通过这些回购协议筹集的资源就可用于为投资新兴市场主权国家提供资金。

52. 非税收入是一种尚未发掘的收入来源，可以扩大财政空间。政治捕获经常阻碍非税收入的征收，对于来自租赁物业的收入而言尤其如此。可以通过设立具备高水平专业知识的强大机构、建设新的基础设施以及在中央和地方政府之间建立有效协调来加强非税收入来源。此外，通过推出电子税务、遏制逃税和避税以改善税收征管，特别是在自然资源部门开展这项工作，也可以进一步加强非税收入的征收。

53. 非洲各国政府采取的各种措施帮助限制了疫情对中短期增长的影响。然而，它们也加剧了预算风险敞口和公共部门的债务脆弱性。增加来自税收和其他非债务收入流的政府收入对于减少财政赤字和债务至关重要。非洲国家有可能通过采用可加强收入调动的政策框架，逐渐以国内生产总值 12%至 20%的幅度增加收入，并利用其掌握的财政政策工具加快实现可持续发展目标的努力。它们可以通过利用信息技术来改革其税收制度，这么做将加强合规并降低行政成本，从而大幅增加收入。2008 年南非通过推出电子税务降低了 22.4%的合规成本并将实现增值税合规的时间缩短了 21.8%，2021 年卢旺达增加了相当于其国内生产总值 6%

的收入。2016 至 2017 年，肯尼亚通过实现增值税业务的数字化增加了超过 10 亿美元的税收。

54. 技术的使用在提高公共资金征收和使用的透明度和问责力度方面也发挥了重要作用。非洲大陆信息和通信技术的日益普及为通过数字化和其他信息技术改革税收征管系统、从而开展有效的财政政策管理提供了巨大机会。这些措施有助于非洲国家改善合规、降低行政成本、扩大课税基础。非洲移动电话用户规模的扩大为利用数字平台吸引当地社区参与监督公共支出(包括为此收集公共服务交付信息和追踪支出承诺)提供了重要机会。

五. 在冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情期间加强《2063 年议程：我们希望的非洲》和《2030 年可持续发展议程》的协调落实

55. 本节重点介绍了联合国系统和非洲联盟为了在加速落实《2030 年议程》和《2063 年议程》的同时加强应对未来冲击的韧性而正在实施(通常是联合实施)的活动和具体干预措施。

A. 加强国家能力，特别是推出疫苗接种方面的能力[9]

56. 获取 COVID-19 工具加速计划是一项全球协作计划，旨在面向特别是非洲国家等低收入和中低收入国家，加快 COVID-19 检测、治疗和疫苗的开发、生产和公平获得。该计划分为四个工作支柱：诊断、治疗、疫苗和加强卫生系统。世界卫生组织(世卫组织)正在与流行病防范创新联盟和全球疫苗免疫联盟以及主要交付伙伴联合国儿童基金会共同领导该计划的疫苗支柱——COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)倡议。这些机构一直在与其他主要合作伙伴密切合作，监测进展情况、确定消除瓶颈所需的变化、协调信息并确定行动的优先顺序。COVAX 的目标是保证全世界每个国家，特别是低收入国家，都能公正、公平地获取疫苗。

57. 为了配合 COVAX 的努力，非洲联盟已为非洲大陆获得了 6.7 亿剂疫苗。随着各国获得足够的资金，这些疫苗将在 2021 年和 2022 年分发。非洲疫苗采购信托基金是一个专用工具，代表非洲联盟成员国充当集中采购代理，以确保获得必要的疫苗和混合融资资源，实现非洲为至少 60%的人口接种疫苗的目标。非洲经济委员会正在与非洲联盟的非洲疾病预防控制中心和非洲进出口银行合作，支持非洲疫苗采购信托基金。2021 年 3 月 28 日，该信托基金和强生公司签署了一项历史性的 COVID-19 疫苗预购协议，据以购买 2.2 亿剂杨森 COVID-19 疫苗，并有可能再订购 1.8 亿剂。有了这 4 亿剂疫苗，非洲将能够为三分之一的人口接种疫苗。非洲进出口银行提供了 20 亿美元的贷款，非洲经济委员会就融资安排和非洲联盟各国财政部长之间的协调提供了技术支持，使协议得以达成。

[9] 见 https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax;https://africacdc.org/news-item/african-vaccine-acquisition-trust-delivers-141600-doses-of-covid-19-vaccine-to-kenya/；世卫组织，“到 2022 年年中实现全球 Covid-19 疫苗接种目标的战略”。

58. 世卫组织启动了到 2022 年年中实现全球 COVID-19 疫苗接种目标的战略，以帮助较穷的国家获得所需疫苗。该新战略概述了实现世卫组织关于到 2021 年底为每个国家 40%的人口接种疫苗、到 2022 年年中为每个国家 70%的人口接种疫苗的目标的计划。各方已投入大量资金，通过 COVAX、非洲疫苗采购信托基金和双边合同为低收入和中等偏下收入国家采购大部分所需疫苗。

59. 联合国开发计划署(开发署)打算通过为疫苗交付提供数字化解决方案来支持各国，为疫苗公平提供数据，并支持 COVID-19 疫苗废物管理绿色化。开发署已重新提出战略提议、承诺为非洲提供支持，借鉴几十年的经验来创建更好的政策、领导力、可再生能源并吸引妇女和青年更多地参与公共活动。非洲联盟委员会和开发署在各项计划的所有方面进行协调，采取伙伴关系办法并协调各自的工作，帮助非洲实现复苏和繁荣。

60. 这些行动不仅改善了非洲的 COVID-19 应对工作，也有助于加强各国的公共卫生能力，这方面的能力与包括消除贫困和减少不平等在内的许多可持续发展目标相关。

B. 推进落实《2030 年可持续发展议程》和《2063 年议程：我们希望的非洲》[10]

1. 联合国系统内部的协调一致

61. 联合国在战略和业务层面启动了协调行动，以确保联合国系统和国际社会在 COVID-19 情期间向非洲国家提供支持时保持一致。

62. 在战略层面，联合国于 2020 年 4 月启动了 COVID-19 社会经济应急框架，该框架分为五大支柱工作，[11] 据以指导联合国发展系统向各国政府提供综合支持，以保障生活在疫情威胁下的人民的需求和权利，特别关注最脆弱的国家和群体，从而不让任何人掉队。

63. 非洲问题特别顾问办公室通过非洲事务部门间工作队推动关于本组织在非洲抗疫的讨论。该工作队是就联合国系统在涉及和平与安全、发展、人权和人道主义关系的问题上为非洲提供的支持进行战略层面协商和协调一致的平台，特别顾问办公室是其指定秘书处。2021 年 6 月，该工作队在五大支柱的基础上就加速非洲复苏的优先行动进行了讨论，最终确定能源是关键的交叉问题，对复苏至关重要，并对实现从建立更好的卫生系统或为非洲的经济增长和工业化奠定基础到促进社会包容的所有可持续发展目标都产生了具有倍增效应的影响。

64. 可持续发展问题非洲区域论坛是一个多利益攸关方平台，旨在开展《2030 年议程》和《2063 年议程》的后续落实和执行情况评估。论坛每年由非洲经济委员

[10] 见 https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-response-covid-19；E/AC.51/2021/8；联合国，经济和社会事务部，《在 COVID-19 疫后通过社会政策和社会保障措施将非洲建设得更好》，第 93 号政策简报(2021 年 3 月)。

[11] (1) 健康第一：在危机期间保护卫生服务和卫生系统；(2) 保护人民：社会保障与基本服务；(3) 经济应对与复苏：保护就业、中小企业和非正规经济部门工人；(4) 宏观经济应对和多边协作；(5) 社会融合和社区韧性。

会与非洲联盟委员会、非洲开发银行和联合国系统合作召开一次会议。论坛第七届会议于 2021 年 3 月召开，主题是“建设更美好的未来，打造一个有韧性的绿色非洲，以实现《2030 年议程》和《2063 年议程》”。会议承认，必须利用绿色和低碳发展轨迹带来的机遇，重构各国社会经济体系，以期打造一个有韧性、包容和可持续的非洲。第七届会议的成果文件确定并阐明了非洲的优先事项、政策选择和建议，以提供信息、加快在各级落实两项《议程》，构成了非洲对 2021 年可持续发展高级别政治论坛的集体投入。

65. 在国家层面，联合国国家工作队在联合国卫生和人道主义应对工作中采用“发展模式下的应急”办法，在实施联合国 COVID-19 社会经济应急框架方面发挥了关键作用。它们对照该框架的五大支柱制定了社会经济应急计划，融入了核心要素(如性别平等和增强妇女权能、消除贫困、粮食安全、卫生和疫苗、减缓气候变化和社会保障)，目的是确保从疫情中复苏有助于加速实现可持续发展目标。在非洲共有 47 个国家工作队敲定了其社会经济应对计划，总价值达到 121 亿美元。各方在支柱 2(保护人民)下作出努力，以除其他外加强和扩大社会保障制度，维持教育、粮食和营养服务，并确保连续提供优质的水、环境卫生和个人卫生服务。在非洲，超过 1 000 万人受益于食品和营养支助，7 000 万人受益于远程教育，超过 1 700 万人获得水、环境卫生和个人卫生用品。

66. 根据该框架的要求，各国家工作队作出重大努力，将现有资金来源重新导向与 COVID-19 相关的社会经济需求。4 个国家工作队在这方面做得尤其成功：索马里(4 亿美元，占资金需求的 45%)、塞内加尔(2 亿美元，占 116%)、塞拉利昂(9 200 万美元，占 93%)和加纳(9 100 万美元，占 69%)。截至 2020 年 12 月，已落实所需资金总额的 36%。

67. 在区域层面，新设立的非洲区域协作平台联合了在非洲从事可持续发展工作的所有联合国实体，包括国家工作队、联合国机构和联合国可持续发展集团(非洲)，以开展协作，并协调各自对非洲各国的支持。

2. 联合国与非洲联盟的协调与协作

68. 联合国和非洲联盟为促进非洲发展而进行的协调努力以《非洲联盟-联合国<2063 年议程>和<2030 年可持续发展议程>执行框架》为指导。在 2020 年 12 月举行的第四次非洲联盟-联合国年度会议上，秘书长和非洲联盟委员会主席欢迎就这一非洲联盟-联合国发展框架开展合作所取得的重大进展，并商定在从 COVID-19 疫情中复苏和可持续发展目标行动十年的背景下加快共同努力。与会者承认，有必要重新发展包容各方的多边主义，非洲大陆面临各项挑战，双方之间的独特关系在过去四年帮助巩固了非洲联盟与联合国的伙伴关系。与会者重申，必须实现性别平等并在所有领域接纳妇女和青年，以实现包容性增长和可持续发展。

69. 经济和社会事务部通过分析工作和能力发展项目向非洲国家和非洲联盟提供支持。例如，该部于 2021 年 3 月发布政策简报，分析非洲国家从社会保护角度应对 COVID-19 疫情的情况，并于 2021 年 10 月与非洲同行审议机制共同举办了

主题为“在非洲加速落实《2030 年议程》和非洲联盟《2063 年议程》：在 COVID-19 时代为实现可持续发展目标建设有韧性机构”的讲习班。

70. 在实地，在非洲开展工作的联合国实体通过新设立的非洲区域协作平台围绕可持续发展开展协作，协调各自对非洲联盟的支持。该平台包括联合国国家工作队、联合国机构和联合国可持续发展集团(非洲)。2021 年 3 月，该平台在可持续发展问题非洲区域论坛第七届会议期间举行了第一次年会，审议有助于非洲大陆更好地从疫情中复苏并朝着实现可持续发展目标迈进的高度优先事项。这些事项包括加快实施非洲大陆自由贸易协定；投资增强青年和妇女权能，以帮助各国从人口红利中获益；推进可持续、可扩展的本土技术和数字化解决方案；建设气候和灾害抗御能力；继续支持非洲联盟“到 2030 年平息枪炮声”倡议，因为在非洲大陆现有的几场冲突中 COVID-19 已成为战斗力倍增手段。

六. 结论和建议

71. 《2030 年议程》和《2063 年议程》加快取得进展，改变了非洲各国政府及其发展伙伴应对与非洲社会、经济和政治转型有关的差距和挑战的方式。COVID-19 危机逆转了减贫等方面来之不易的发展成果，加剧了阻碍非洲国家抵御外部冲击和实现可持续发展目标能力的不平等现象。然而，疫情也提供了机会，可以促进范式转变、推动重新制定社会经济政策，从而实现更大的包容性，并确保实现更好的复苏，使所有人都从中受益。

72. **为了进一步促进非洲社会进步，提高联合国机构在非洲发展议程社会层面的工作实效，社会发展委员会不妨考虑以下建议：**

(a) **为了更好地从 COVID-19 危机中复苏并在可持续发展目标行动十年期间加快包容性增长，非洲国家应继续优先实施改善卫生部门、消除极端贫困、打击不平等特别是性别不平等现象、为所有人提供优质教育和体面工作的政策和战略；**

(b) **这些政策包括：采取一种新的可以实现制度和机构变革的社会契约，从而建设一个更加包容、平等和可持续的非洲；投资建立强大且准备充分的卫生保健系统，同时加速全民健康覆盖；强化社会保障制度；促进农业、农村和结构转型，以期创造就业机会，特别是为妇女和青年创造就业机会；投资进行人力资本开发，建设劳动力市场能力；**

(c) **非洲国家应投资于数据收集和登记、数字基础设施和技术，从而为政策和方案交付提供信息、创造就业机会、向正规经济过渡并弥合数字鸿沟；**

(d) **非洲国家及其发展伙伴应以疫情为契机，优先投资于社会保障，争取普及社会保障，从而在疫后实现更强劲的复苏，为抵御包括气候冲击在内的未来冲击做好准备，实现可持续发展目标以及《2063 年议程》的目标和愿望；**

(e) **国际社会，包括疫苗制造商、生产疫苗或已实现较高疫苗接种率的国家以及多边开发银行和机构，应参与 COVID-19 疫苗全球获取(COVAX)机制和非洲**

疫苗采购信托基金并增强其权能，使所有非洲国家都能够公平、迅速地实现COVID-19 疫苗接种目标，从而使整个世界都免受 COVID-19 及其变异株的危害；

(f) 国际社会应向非洲国家提供融资支持，以支持它们投资于减少灾害风险以及适应和减缓气候变化的战略。这种支持会促进非洲国家的经济复苏，并加快落实《2030 年议程》和《2063 年议程》；

(g) 国际社会应再次展现全球团结，为包括非洲人民在内的所有人的共同利益而共同努力。国际社会应支持联合国与非洲联盟和次区域组织的伙伴关系。此外也鼓励非洲联盟继续与非洲区域协作平台协作，以实现非洲的一体化和可持续复苏。