



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十六届会议

2020年5月21日，曼谷

临时议程* 项目4

区域合作应对全球卫生危机的
社会经济影响2019 冠状病毒病 (COVID-19) 在亚洲及太平洋的影响和
相关对策

秘书处的说明

摘要

2019 冠状病毒病 (COVID-19) 正以惊人速度席卷全世界。这是一场前所未有的危机，需要采取前所未有的应对措施。这场危机正在影响全球经济，冲击着制造业和服务业，并将对劳动力产生巨大影响。由于这场危机及其对已接近贫困的弱势个人和家庭的影响，不平等差距可能扩大，民众可能陷入贫困。

2019 冠状病毒病在亚洲和太平洋产生巨大影响的原因是：人口结构、城市化、经济活动集中以及在实现可持续发展目标方面的困难。由于本区域占全球人口的三分之二以上，拥有世界上人口最多的城市，是世界工业活动、能源供应和消费的主体，而且全世界移民中 4 600 万位于本区域，这场危机显示出亚洲及太平洋与世界经济和社会结构之间的联系多么密切。但是这场危机也展示了若干亚洲国家业已表现出的快速行动、稳步政策和创新是如何能够有效地应对这次空前的爆发。

本文件概述了 2019 冠状病毒病在亚太区域的主要影响以及供亚洲及太平洋经济社会委员会成员国审议的中短期建议。这些建议是从可持续发展的视角提出的，涉及可持续发展经济、社会 and 环境的方方面面。本文件还着重指出亚太区域各国开展区域合作和协调的必要性。

经社会不妨审查本文件，并对秘书处今后的工作进行指导。

* ESCAP/76/L. 1/Rev. 1。

一. 经济层面：影响和对策

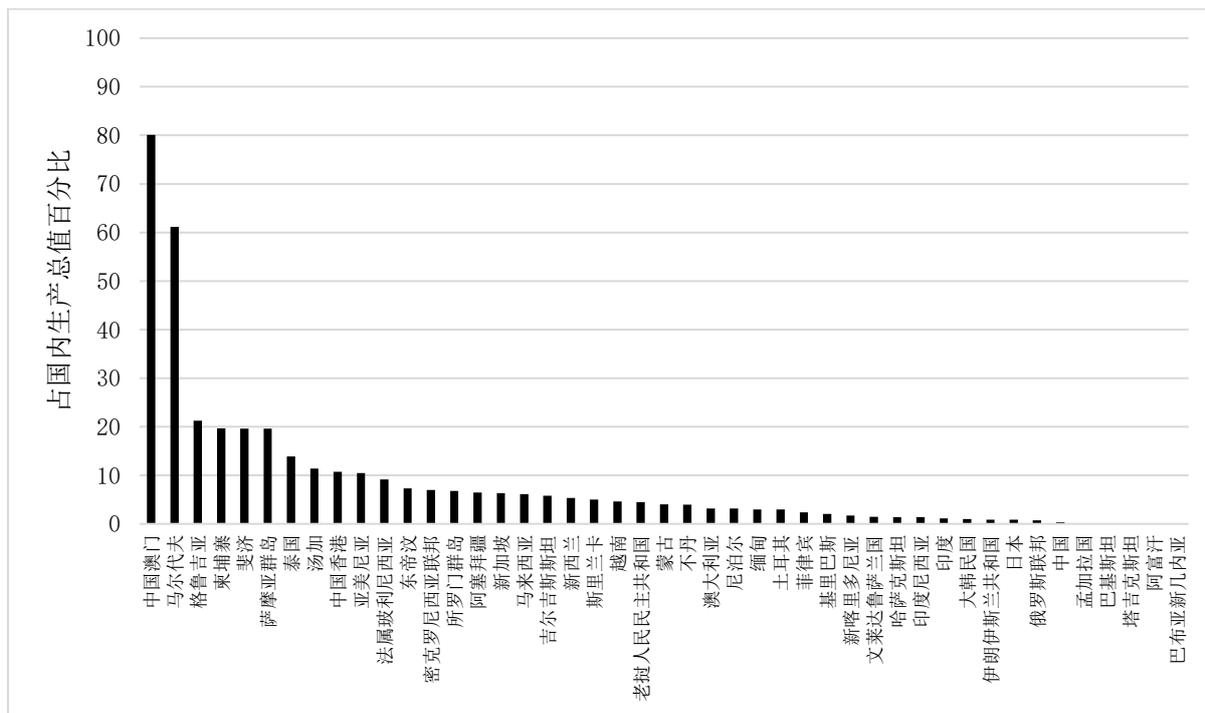
1. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 对供需的冲击严重威胁了民众的生活和本区域的经济前景。短期经济对策应将民众置于经济复苏之上。必须立即采取大规模的财政措施，并以定向的货币宽松政策作为支撑，以遏制这一冠状病毒病、救治民众并确保经济和金融稳定。各国政府应为必需的药物、医疗设备和医疗队以及其他必需物资的跨境快速流动提供便利，并取消关税和非关税措施。通过建立区域和/或次区域公共卫生应急基金并协调债务减免措施，区域合作可为应对这场大流行病带来的经济问题提供更多途径。

A. 冠状病毒病的预期经济影响

2. 隔离观察、旅行限制和封城等最初用于遏制冠状病毒病扩散的措施导致需求总量降低，对旅游、零售、酒店和民航等服务部门的影响尤为明显。国际大宗商品需求也出现下降，尤其是石油需求下降，从而进一步加剧了经济和金融的不确定性和不稳定性。

3. 近期关于 2019 冠状病毒大流行病对经济影响的很多估算无一例外显示影响惨重，只是程度高低仍难以确定。其中最直接的一个影响是对服务出口部门的影响，更具体地说是旅行(包括国际住宿服务、餐饮服务和其他与旅游有关的服务)的影响。随着各国政府竞相关闭本国边境，长期的影响将完全取决于全球旅行封锁的持续时间。图一显示亚太各经济体旅行服务出口在国内生产总值中所占的比例。处境最糟的是中国澳门和马尔代夫，其次主要是太平洋小岛屿发展中国家以及中亚和东南亚国家。

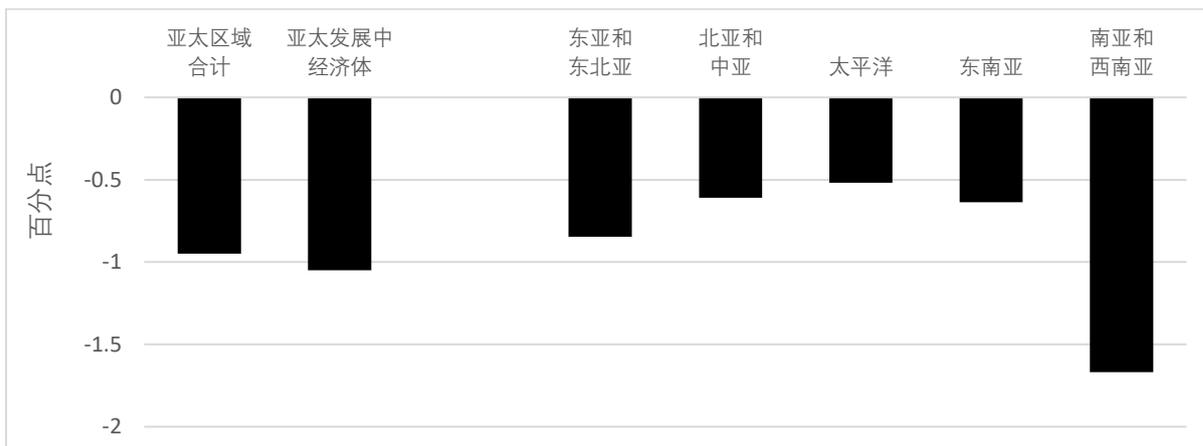
图一
 亚太各经济体旅行服务出口占国内生产总值比例



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)根据亚太经社会在线统计数据
 库最新数据进行的计算，可查阅：<https://data.unescap.org>；世界贸易组织(世贸组织)，
 世贸组织数据门户，可查阅：<https://timeseries.wto.org>(均于2020年3月20日
 查阅)。

4. 旅行限制、封城和生产活动的暂停使劳动力流动和供应链中断。由于供应短缺，汽车、制药和电子产品等高度依赖延伸供应链的行业正面临着压力。在中国，旅行限制也使民众春节假期后难以复工，推迟了复产。
5. 虽然这场大流行病仍在发展之中，实际的经济影响尚未完全显现，但国内生产总值的增长可能大幅放缓(见图二)。此外，因当前经济状况以及受这一冠状病毒病影响的程度不同，各国承受的后果也轻重有别。预计物价会上涨，尤其是日常必需品和医疗产品，但大体上是暂时性的。例如，对外科口罩和个人防护设备的巨大需求已导致一些国家价格飙升，尤其在电子商务平台上。

图二
2019 冠状病毒病导致亚洲及太平洋国内生产总值增长下降



资料来源：亚太经社会计算数据依据：国家报告数据；亚洲开发银行，《2019 年亚洲发展展望》及其更新版（2019 年，马尼拉）；CEIC 数据库，可查阅：www.ceicdata.com（2020 年 3 月 20 日查阅）；国际货币基金组织，世界经济展望数据库，可查阅：www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx（2020 年 3 月 20 日查阅）；《2020 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E. 20. II. C. 1）。

注：国内生产总值增长差异分别使用 2019 年 11 月 27 日和 2020 年 3 月 10 日进行的国内生产总值增长预测进行计算。

6. 旅游、零售、酒店和民航等传统服务业受到直接冲击，一些以供应链为基础的劳动密集型制造业也受到冲击，导致裁员和失业增加。由于缺乏准确数据，这场大流行病对就业的影响尚无法衡量，但影响可能是巨大的，原因在于，服务业和劳动密集型制造业在本区域非正规部门和中小企业中占 80% 以上，还提供了本区域大部分就业机会。2019 冠状病毒病的经济影响虽然刚刚开始，但已经导致各行各业收入突然下降。中小企业、尤其是非正规部门无法承担这些冲击造成的成本，因而尤其脆弱。然而，这场大流行病给网购或在线教育等基于互联网的行业创造了额外需求，也为医疗服务创造了额外需求。一旦疫情得到控制，将需要制定政策，以减少就业市场摩擦，并为劳动力适应这些就业机会提供便利。

7. 出于对本国公民福祉的优先考虑，各国政府实行了以邻为壑的政策，导致最脆弱的国家无法获得抗击疫情的重要工具。在这方面，国家关税和非关税措施以及出口禁令、尤其是对医疗和相关产品的出口禁令可能减缓遏制病毒的行动。根据“全球贸易警报”网站，绝大多数国家政府仍对医疗用品征收进口税或实行限制，还有更多国家政府自 2020 年初以来已开始采取措施禁止或限制医疗设备和药品的出口。¹

¹ www.globaltradealert.org。

B. 短期财政和货币措施

1. 遏制 2019 冠状病毒病的当前措施

8. 必须提供大规模的定向紧急财政支持来遏制这一疾病的蔓延，并应对病人增加和检测带来的负担。本区域受影响最严重的国家政府已为这一疾病的医疗检测和治疗提供了财政补贴，并为公共应急干预措施提供了财政支持，用以扩大医院收治能力并增加医疗物资。一些国家和地方政府也提供了货币奖励，以鼓励公众配合隔离工作。各国政府应作好准备，在预算编制中表现出灵活性，以有效利用现有财政资源应对这场大流行病。²

2. 缓解就业冲击和保障最低生活水平的当前措施

9. 需要在两个方面采取财政措施以支撑就业和生活水平：(a) 为雇主保留工作岗位提供财政支持，以及 (b) 为雇员和家庭提供直接支持，以保障最低生活水平。前者包括向中小企业、非正规部门和受影响最大的企业提供定向的免税和财政补贴，以确保企业和就业得以延续。后者包括应急措施，扩大医疗和就业保险，从而覆盖保险不足的民众，或为消费平稳化提供直接现金转移支付。本区域目前已有诸多此类政策正在实施之中：

(a) 中国：中小企业获得的支助是免除或推迟缴纳社会保险费以及延期缴纳土地使用费和财产税；

(b) 日本：中小企业获得了工资支助和咨询服务；

(c) 中国香港和新加坡：已推出专项资金，以补贴零售、食品、交通和旅游等行业并支助低收入家庭。

10. 所幸的是，本区域有充足的政策空间。本区域大多数国家的财政赤字和公债水平(占国内生产总值比例)相对较低，为扩大财政支出留下了空间。2019 年，亚太发展中国家公债与国内总产值之比的中位数约为 40%，财政赤字中位数约为 1%。

3. 支持金融健康的定向货币宽松政策

11. 货币政策应该扶持金融部门的健全和稳定。要做到这一点，需要向银行系统提供足够的流动性。实施这项措施需要央行降低利率。还可以补贴贷款的形式向受疫情影响的行业中资金压力最大的中小企业提供专项资金支持。其他金融措施包括向直接参与疫情控制工作的公司提供专项信贷支持，以及提供紧急贷款和信贷担保，以应对供应链的中断。

12. 本区域有诸多实施此类政策的例子：

(a) 中国：已专门下调了法定存款准备金率，放松了再贷款计划，将资金引向小企业、私营部门和制造业，而且央行正为直接参与疫情控制工作

² 例如向被隔离的人或家庭提供的医疗或家庭用品补贴、因强制隔离造成的工资损失补偿(新加坡)或对自我报告提供的金钱奖励(新加坡以及中国和大韩民国的某些省市)。

的企业、如医疗保健部门的企业提供专项信贷支助；

(b) 日本：政府为中小企业提供了紧急贷款和信贷担保，以应对供应链的中断，尤其是旅游业；

(c) 印度：央行已推出流动性措施，以增加医药、建筑和旅游行业获得信贷的机会。

4. 促进关键性医疗产品供应

13. 医疗产品和防护用品需求增加可能导致价格上涨。为了应对这种情况，最佳做法是此类产品实施限量配给制，例如口罩（大韩民国已经这样做了）。应优先考虑保健部门，尤其在现有和新出现的热点地区。对于重要物资，应大力打击囤积和抬价行为。在这方面，与私营部门合作至关重要。例如，脸书和谷歌已禁止口罩广告，亿贝和亚马逊正在积极审查上架的洗手液、湿纸巾和口罩。鉴于短期内价格上涨已在意料之中，各国政府应从其他非紧迫支出中抽出资金刺激生产。

C. 进出口贸易政策

1. 取消基本药物、医疗设备和相关投入物的进口关税与不必要的非关税措施

14. 本区域内外各国政府应紧急审查现有的贸易条例、包括关税和非关税条例，以确保及时获得可负担和可靠的医疗及相关产品。健康产品分类目录见下表，可作为审查进口瓶颈的良好起点。对各国政府而言，消除医疗产品的贸易障碍可能是一项轻而易举且立竿见影的工作。

健康产品系统

制药业	其他行业
制剂	通用化学投入物
原料药	医院和实验室投入物
制药业特定投入物	医疗技术和设备

资料来源：Mathias Helble，“加强贸易能否改善健康？健康产品的国际贸易和关税”，工作人员工作文件，第 ERSD-2012-17 号（2012 年，世贸组织，经济研究和统计司，日内瓦）。

15. 本区域一些国家政府已对健康产品的入境贸易法规进行了细查。例如，泰国政府最近取消了免洗洗手液中所用的医用酒精的特许权税。

2. 避免以邻为壑的政策，帮助各国政府抗击疫情

16. 很多国家的下意识反应是限制重要医疗物资、尤其是医用口罩的出口。自 2020 年初以来，很多国家政府已采取措施禁止或限制医疗设备和药品的出口。政府采取这种措施所用的主要理由一贯是政府必须优先考虑本国公民的福利。虽然可以理解，但这些措施剥夺了最脆弱国家获得抗疫重要物资的机

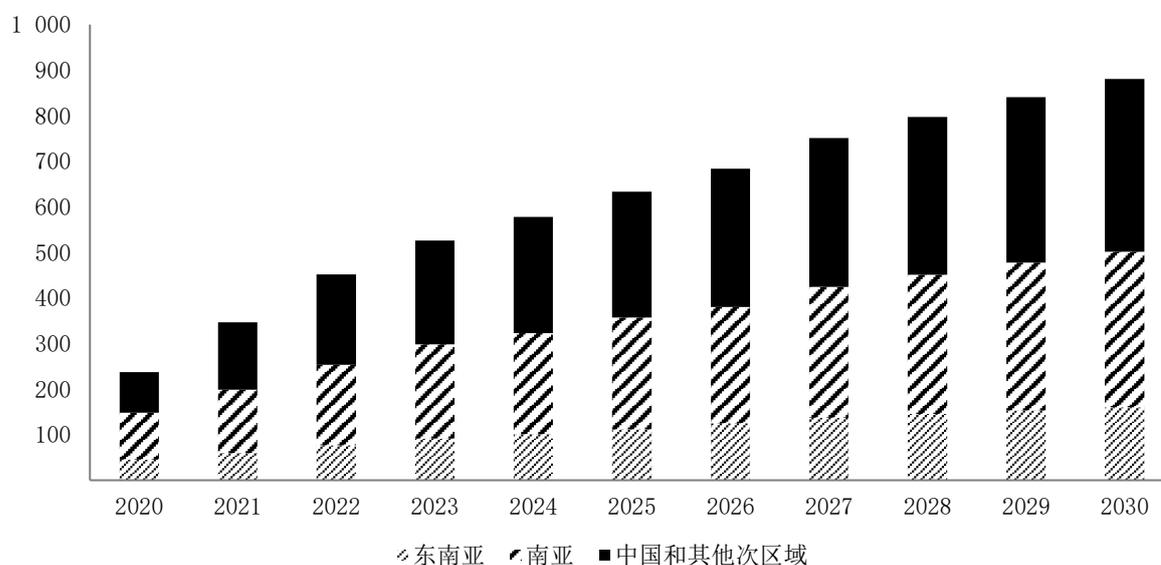
会。建议各国政府实事求是地评估其迫切物资需求，并开展合作，以支持有需求的国家和无生产能力的国家。毕竟这场大流行病已经说明，如果疫情在某一区域肆意蔓延，就会对其他区域产生非常现实的影响。

D. 长期财政措施

17. 这场危机表明，需要事先作好应急准备，才能将今后的经济影响降至最低。作为全面加强卫生系统的一项工作，本区域在 2030 年前每年需要额外投资 8.8 亿美元，用于应急准备以及风险管理和应对工作(见图三)。这项可负担的投资能够提高应对此类危机的效力，从而遏制经济损失，更重要的是挽救生命。更笼统地说，亚太区域发展中国家政府在 2030 年前每年应追加投资 1 580 亿美元，以提供全民健康覆盖(可持续发展目标 3)。这项额外投资的三分之二以上需要用于卫生系统，尤其是基础设施和劳动力，其次是供应链和信息系统。

图三

卫生应急准备投资需求：亚太发展中国家 (百万美元)



资料来源：亚太经社会根据《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览：超越增长的雄心》(联合国出版物，出售品编号：E. 19. II. F. 6) 进行的计算。

18. 为了尽可能减少今后此类危机的社会影响，应该加强社会保障。社会保障是一种自动的稳定因素，当失业率上升、民众收入下降时，社会保障会介入保护最弱势群体。根据亚太经社会的估计，要在本区域发展中国家建立社会保障最低标准，确保最低收入保障覆盖整个生命周期，每年需要追加投资 3 170 亿美元，即本区域国内生产总值的 1%。³

³ 《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览：超越增长的雄心》(联合国出版物，出售品编号：E. 19. II. F. 6)。

19. 因为对人的投资将支撑经济复苏，所以应对政策要把人置于经济复苏之上。事实上，在估算亚洲及太平洋实现可持续发展目标所需投资时，秘书处对成员国的建议是优先投资于人(6 690 亿美元)和地球(5 900 亿美元)，其次是投资于繁荣(1 960 亿美元)。大部分投资需要用于提供全民健康覆盖和社会保障最低标准。

E. 区域合作

1. 建立次区域/区域公共卫生应急基金

20. 遏制 2019 冠状病毒病、救治患者和开发疫苗需要财政资源。本区域并非所有国家政府都能独力做到这一点。公共卫生应急基金有助于在区域一级调动财政资源，为受这一病毒影响最严重的国家提供定向支持。在这方面，印度政府提议在南亚区域合作联盟主持下设立一个 2019 冠状病毒病应急基金，并提供了 1 000 万美元的初始捐款。设立基金可以汇集次区域资源，用于建立医生和专家快速反应工作队，提供检测试剂盒和其他设备，并分享检测和相关技术方面的知识。联合国、包括亚太经社会可成为管理应急基金的合适平台，能够将各方利益攸关方汇集在一起，包括成员国、区域政府间组织、多边开发银行、私营部门、慈善机构和民间社会。

2. 协调债务减免和/或延期偿还债务

21. 大规模、定向和无条件的财政刺激对于有效应对这场大流行病至关重要。必须增加公共卫生支出，以确保医疗设施和服务足以满足需求。为此，各国政府应在其预算编制中表现出灵活性，拿出所需的资源。同样，还需要扩大投资规模，以应对未来的此类危机。所有这些措施都需要财政空间，而且有可能导致预算赤字和公债的增加。虽然本区域作为一个整体拥有充足的财政空间，但一些国家存在高预算赤字和债务管理挑战。对于那些债务水平高、偿债成本高的国家，需要在减免债务或推迟偿债方面进行区域协调。可与国际货币基金组织和亚洲开发银行等多边组织协调此类措施。

二. 社会层面：影响和对策

22. 已经建立全民保健和全民社会保障系统的国家最有能力应对这一大流行病。关于应对政策，中短期内必须将弱势群体置于所有社会政策改革一揽子方案的中心。从长远看，政府应投资于扩大应急准备并加强社会保障，以提高经济的复原力，将未来卫生紧急事件的影响降至最低。与此同时，数字互联互通使人们得以保持社交距离而不造成社会隔离，但是需要加大投资，以缩小数字鸿沟。区域合作有助于解决社会层面的危机，推动加强保健相关研发合作，从而快速开发并提供疫苗和药物，造福本区域所有国家。

23. 随着 2019 冠状病毒病在世界各地蔓延，医疗系统的极限正经受着考验。政府在这一疾病的检测、监测、治疗和遏制以及不断向公众提供信息方面的能力反映出卫生系统在疫情爆发前的状况。一个设计完善的全民卫生系统将在这方面取得更大实效和成功。

24. 至于这场疫情的间接影响，大规模裁员以及生产和消费水平下降已在意料之中。各国要想渡过难关并在恢复之后变得更加强大，政府既要让本国民众免遭经济困难，又要保持一定水平的国内需求总量。一个全面而协调有序的全民社会保障系统将有助于减轻这场大流行病造成的破坏和负面影响。

25. 面对这一冠状病毒病，已经处于弱势的人面临的风险更大。本区域大多数人依靠低收入和非正规收入维持生计。很多人处于贫困之中或接近贫困，住在农村地区或城市贫民窟，而且水和卫生设施等基本服务十分有限。因此，任何短期或长期的社会政策措施必须以这些群体为中心。

A. 潜在的不平等

26. 亚太区域健康方面的不平等现象比比皆是。大约有 4 亿人仍处于每日生活费 1.9 美元的国际贫困线以下，超过 10 亿人每日生活费不足 3.2 美元。这些人更无能力抵御这一新病毒。他们往往住在拥挤的公寓或城市贫民窟，疾病的传播速度可能更快。很多人还在不重视卫生且拥挤的市场和工厂工作。

27. 据估计，有 16 亿人缺乏基本的卫生设施，2.6 亿人家中没有清洁用水。这些人群被剥夺了现有最基本、最有效的预防措施：勤洗手。缺乏基本清洁用水和卫生设施的家庭通常较为贫困，教育程度较低。⁴ 因此这些家庭中的成员往往不太了解改善卫生习惯的必要性。还有更多的人缺乏可负担的保健服务。据估计，本区域每 10 人中就有 4 人无法获得保健服务。因此，2019 冠状病毒病的传播以及疾病的检测、治疗和康复情况难以预测。

28. 亚太 60%以上的人口还缺乏社会保障，大多数非正规部门的工人也是如此，而这些工人在本区域所有工人中占 70%。很多人没有疾病津贴，即使生病也不能停止工作，从而可能加剧病情并增加大众传播。没有社会保障的家庭在应对这场流行病危机时面临着重大挑战。

B. 检测、支助和治疗不力

29. 增加检测可以挽救生命，防止新的感染。由于得不到可负担的保健服务和检测试剂盒，本区域很多人、尤其是穷人和弱势人群可能无法接受检测。隔离措施造成收入损失，也对低收入和非正规工人产生了过度影响，从而影响了病毒的检测和遏制。全民保健和社会保障福利能够对隔离、检测和治疗工作给予支持。

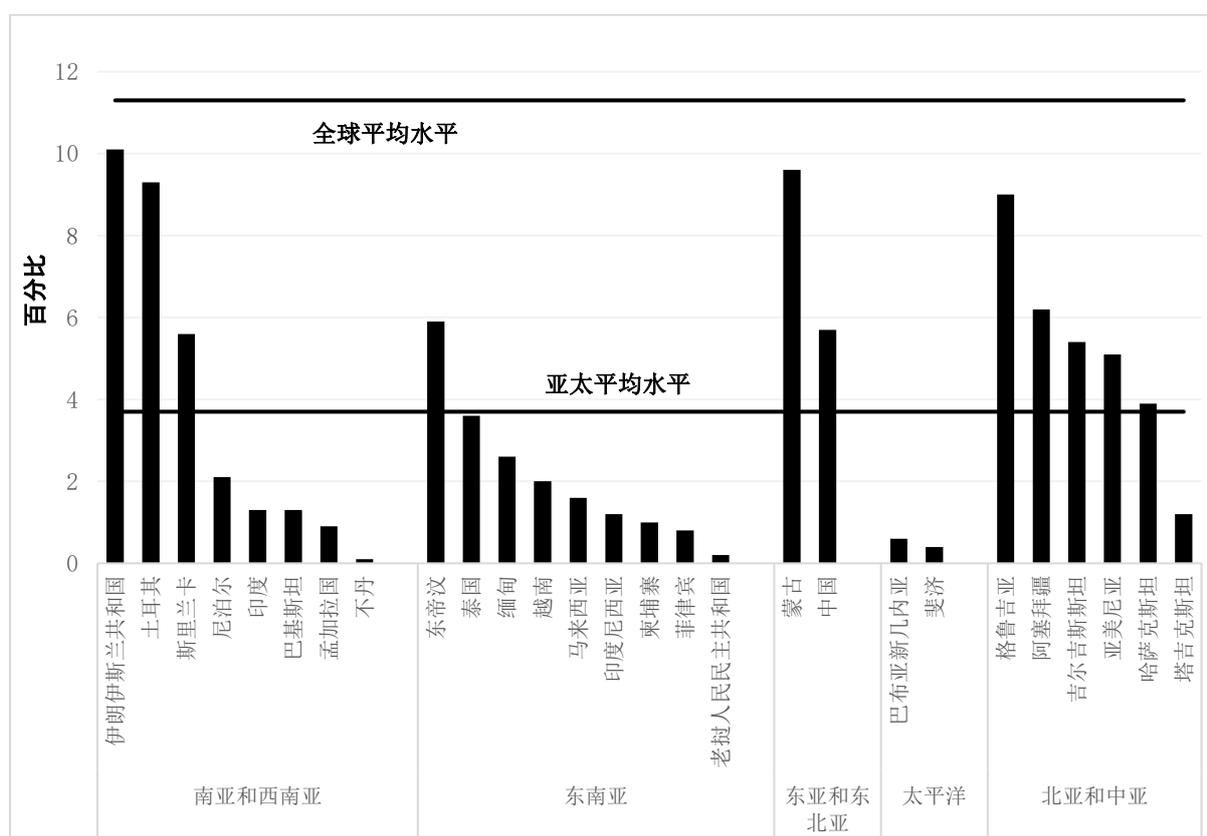
30. 不享有全民保健服务的民众用存款(如果有的话)支付医疗费用。大多数亚太国家的保健自付费用高于世界其他国家。由于缺乏公共卫生服务，很多人仍然得不到治疗。迄今为止，本区域在全民保健方面始终承诺不足。发展中国家的卫生支出约占国内生产总值的 2%，而全球平均水平为 4.7%。本区域只有包括不丹、中国、格鲁吉亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国在内的少数几个发展中国家建立了全民保健系统。在本区域大多数其他发展中国家，民众仍然缺乏保障。

⁴ 亚太经社会，《亚洲及太平洋的机会不平等：水和卫生设施》(ST/ESCAP/2840)。

31. 由于没有失业津贴，很多工人、尤其是非正规部门和中小企业的工人将无法维持基本的生活水平。即便能够获得离职津贴，他们仍对长期就业前景感到不安。因此柬埔寨、日本和泰国等国政府宣布发放应急现金，以减轻家庭的负担。

32. 对于那些处在此次抗疫第一线的人员如医院和养老院的医护人员和护理人员而言，必须有一套强大的社会保障系统，才能确保这些人员能够享有工伤津贴和遗属抚恤金。仅在中国就有 3 387 名医护人员感染了 2019 冠状病毒病，一些医护人员的死因不仅限于感染，还死于心搏骤停、极度疲劳和其他与职业相关的疾病。然而，目前本区域发展中国家的社会保障支出仅占国内生产总值的 3.7%(见图四)。这一比例远低于经济合作与发展组织约 20%的平均水平，也不到全球平均水平 11.3%的三分之一。

图四
社会保障支出占国内生产总值比重，2019 年



资料来源：国际劳工组织，《2017-2019 年全球社会保障报告：全民社会保障以实现可持续发展目标》(2017 年，日内瓦)。

C. 处境脆弱者风险最大

33. 由于 2019 冠状病毒病的爆发，处境脆弱者因其自身健康状况和总体社会经济状况而首当其冲面临风险。例如早期分析显示，老年人受这次疫情影响特别大，老年人中的死亡率是其他人口的 20 至 40 倍。这一病毒之所以对老年人构成更大风险，不仅是因为老年人由于基础健康状况而更加脆弱，更容

易受到病毒侵袭，还因为老年人常常孤身一人，护理人员和家人无法给予支持。亚太区域许多老年人缺乏社会保障，从而加剧了这种状况。由于保持社交距离，他们更难知晓新闻和信息，尤其是很多老年人不熟悉或没有电脑和智能手机。老年人还有可能受到这一冠状病毒病带来的重大经济影响，一些老年人可能因全球金融动荡而一夜之间失去毕生积蓄或总体经济保障。由于本区域各地人口迅速老龄化，很多国家政府在提供必要护理方面面临着重大挑战，尤其在大流行病突然爆发期间。

34. 亚太区域有 6.9 亿残疾人。在全面封城甚至封国、民众不得外出的情况下，残疾人在获得基本服务方面受到的影响远远大于普通人。有许多残疾人很贫困，从事弱势职业，没有足够的社会保障，因此生计和福祉面临严重风险。要消除这些具体的脆弱性，政府需要制定具体的战略。

35. 移民工人也因这一冠状病毒病的爆发而遭受沉重打击。例如，在本区域就业的许多女性家政工人因其工作性质而面临更高的感染风险，而且在享用于病毒检测、监测和治疗的保健设施方面面临着持续的经济、行政、文化和法律障碍。很多移民工人住在集体宿舍，这种环境为这一疾病的传播创造了理想的条件，他们因而面临着额外的风险。很多移民工人失去了工作，在没有任何社会保障的情况下陷入困境，还面临着感染疾病的风险，并且由于边境关闭而无法返回家园。

36. 早期证据显示，可能是由于基于性别的免疫差异或者说包括吸烟率在内的各种性别差异，男性比女性更容易感染这种疾病，死亡风险也更高。然而医护人员以女性为主，而且比普通人更容易受到感染。此外，妇女通常既要照料孩子，又要护理老人，在这场危机期间艰难地平衡职业和非职业护理责任，因此可能受到经济和健康的双重影响。在大多数妇女从事弱势工作或非正式工作的区域，面对学校关闭等公共卫生措施，很多在职母亲基本上无法求助于社会保障。大流行病还会增加妇女遭受的家庭暴力事件，这又是一个严重的公众健康问题。为了减轻这些性别特定风险和脆弱性，⁵ 各国政府必须对这一大流行病的影响开展性别分析，以指导促进性别平等和对性别问题有敏感认识的干预措施。

37. 鉴于人口动态或城乡联系等国情不同，并非所有国家在这一大流行病中都受到相同的影响。例如，老年人占较大比例的国家受到的影响似乎特别严重。抽烟和喝酒可能性较大的人群受到的影响好像也大于生活方式较为健康的人群。过去，与城市相比，农村地区由于人口密度较低，又有现成的粮食和水，一般不受疾病爆发的影响。而城市人口密度高，而且缺乏安全可靠的卫生基础设施、住房以及清洁饮用水和粮食。如今，城市化、郊区的无计划扩张、城乡联系的加强以及远郊的出现并未使这些地方变得更加安全。在有些情况下，其中的一些因素可能对国家内部和国家之间的疾病传播产生严重后果。

⁵ Clare Wenham、Julia Smith 和 Rosemary Morgan, “COVID-19: the gendered impacts of the outbreak”, 《柳叶刀》, 第 395 卷, 第 10227 号(2020 年 6 月 14 日)。

D. 能够做些什么？

38. 对社会保障和全民保健的需求是显而易见的，但是设计、建立和施行行之有效的社会保障和保健系统需要时间，也没有明显的快速解决办法或一刀切的解决方案。

39. 针对全民保健系统缺失的问题，作为应对这种大规模危机所需的一项最低限度短期措施，各国政府应加大力度确保检测和治疗服务，并免除相关的自付费用，尤其要面向无力支付的人群。

40. 全民社会保障系统的标准构件一般包括疾病津贴、失业津贴、工伤津贴和遗属津贴等措施。如果没有这样一个系统，政府应该考虑短期的纾困措施，例如扩大面向正规部门工人和公务员的现有计划。其他措施可包括特别刺激计划，通过无条件现金转账支助低收入家庭，并向中小企业提供减税和类似支助。本区域各国政府如柬埔寨、日本、大韩民国、新加坡和泰国正在出台此类措施。这些措施虽然用意良好，但其效力和影响将取决于这些措施的定向原则以及是否建立在现有措施的基础上。

41. 在为穷人和弱势群体制定这些临时措施时，必须包容各方，并避免针对特定群体。代用经济能力检测几乎总是漏掉那些最需要支持的人，在个人收支管理数据库缺失或未能定期更新的情况下尤为如此。这些临时援助措施还需要特别关注满足非正规和弱势就业妇女的需求，以及如何减轻她们的护理负担。

42. 全民健康覆盖要确保所有人都能获得高质量的有效保健服务(包括预防、推广、治疗、康复和缓解)，同时还要确保使用者不会因为使用这些服务而遇到经济困难。因此，全民健康覆盖已成为许多国家卫生改革的主要目标，也是世界卫生组织(世卫组织)的优先目标。这项全球承诺也反映在可持续发展目标3的具体目标3.8中。实现全民健康覆盖包括提供金融风险保护，人人享有优质的基本保健服务，人人获得安全、有效、优质和负担得起的基本药物和疫苗。如上所述，实现这一目标的成本是可以承受的。

43. 如此大规模的病毒爆发是罕见的。即便在发达国家，公共保健系统和私营保健系统都无法应付病人的激增。必须具备基本的基础设施和治疗计划规程、足够数量训练有素的专业人员和完善的公共卫生沟通渠道，才能应对这样一场疫情。对优质初级保健进行投资是实现全民健康覆盖的基石，也是确保基本保健服务最具成本效益的方式。⁶

44. 数字互联互通使人们得以保持社交距离而不造成社会隔离，但是数字鸿沟却可能加剧社会隔离。信息和通信技术(信通技术)的使用将有助于抗击这一大流行病，支持向那些服务不足或服务困难的人群提供保健服务，比如向农村地区的老年人或因医院过度拥挤而无法就医的人群提供服务。信通技术还帮助人们克服因保持社交距离带来的社会和心理后果，使在职人员能够继续居家办公，儿童能够通过虚拟手段继续上学。随着亚太各国政府对国际和

⁶ 世卫组织，“全民健康覆盖(UHC)”，2019年1月24日。可查阅：[www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc))。

国内旅行实施限制，关闭娱乐场所、体育俱乐部、餐馆、大学和中小学，并禁止大型集会，数字技术比以往任何时候更能加强人与人之间的联系。然而，宽带接入方面的不平等可能阻碍有效的远程参与。特别令人担忧的是那些至今尚未普及可负担数字互联互通的国家，尤其令人担忧的是亚洲及太平洋区域的数字鸿沟最大，而且实际上近年来还在扩大。面对 2019 冠状病毒病，随着人与人之间的联系变得虚拟化，那些没有渠道获得重要信息、尤其是疫情防控信息的人群会变得更加脆弱。这就加大了穷人受疫情影响的风险，并扩大了新层面的不平等。

45. 在充满不确定性的时期，及时准确的信息至关重要。因此，公共卫生宣传运动和信息共享应以多种语言开展，包括手语，并通过所有可用通信渠道和网络进行传播。残疾人和其他弱势群体获得公共卫生信息和服务至关重要。

46. 地理参考大数据有助于深入了解传染模式并减缓传染速度。由移动电话公司提供的关于人员流动的地理参考数据在监测有关遏制 2019 冠状病毒病传播的政府立法遵循情况方面正发挥着重要作用。此外，随时实时提供此类由机器集成大数据集并进行分析的数据，有助于确定传染模式并深入了解各国的社会经济联系。在利用现有区域合作机制推动地理空间数据和技术专长共享方面尚有空间。

47. 鉴于 2019 冠状病毒病不分国界，各国间的区域合作可大力推动加强研究，促进知识和最佳做法共享，帮助协调干预措施，并支持包括疫苗和其他药物在内的重要治疗战略的制定工作。各国政府作为平等伙伴开展区域合作，可确保研发成果以可负担的价格惠及本区域内外全体民众。

三. 环境层面：影响和对策

48. 应在交通运输、能源和电信等重要经济基础设施领域可持续性方面的承诺基础上采取环境对策，不仅有助于抗击这一冠状病毒病，还能够使本区域追求可持续发展并应对气候变化。在这方面，政府一揽子刺激计划的目标以及化石燃料补贴的理由应该是加快脱碳和经济绿化，包括可持续流动。此外，刺激计划不应支持导致环境进一步退化的商业行为。区域合作对于应对这场危机的环境问题仍然至关重要，能够确保以可持续的方式处理疫情的爆发和恢复；如果没有区域合作，本区域的恢复能力就将受到损害，疫情的负面影响将会加剧。此外，野生动物保护方面的区域合作能够预防和减轻未来的大流行病，例如可以共同禁止野生动物非法贸易，采用国际卫生标准，并共同努力阻止栖息地的丧失。

49. 亚洲及太平洋经济活动的放缓减轻了一些环境压力。由于这一冠状病毒病，经济活动放缓，产业活动暂时停摆，学校和一系列公共机构关闭，影响了数百万学生，也大大减少了全球的航空旅行和人员流动。在这种情况下，石油和天然气需求减少了，二氧化碳和二氧化氮的排放量也因此大幅降低，空气污染也就减少了，亚洲及太平洋区域尤其如此，自然资源的密集使用已在本区域产生了巨大的环境成本。

50. 这次疫情爆发为推广更具复原力、更加可持续的做法提供了机遇，尤其是交通运输部门，铁路和多式联运供应链以及智能物流技术已经取得或增强了竞争优势。遏制疫情的工作还推动人们用一种更加负责任的做法来对待人员流动：旅行人员要仔细评估个人的旅行需求，区分必要旅行和非必要旅行，或者寻找替代旅行的方式(例如远程办公和虚拟会议等)。中国 2020 年 2 月的二氧化碳排放量可能减少了四分之一或更多。该国为期两个月的封锁以及随之而来空气污染的减少可能挽救了 4 000 名 5 岁以下儿童和 73 000 名 70 岁以上成年人的生命。⁷ 这些估计数字显示，政府采取的果断行动能够对当前的气候危机等全球性挑战产生直接的积极影响。

51. 然而，一旦危机结束，由于需要补充短缺的物资，而且经济处于总体复苏过程中，排放量以及其他的环境外部效应可能出现反弹甚至增加。⁸ 过去由严重急性呼吸系统综合症(非典)、甲型 H1N1 流感病毒和埃博拉病毒疾病、甚至二十世纪初西班牙流感引起的卫生危机中，交通运输需求在中断后出现了强劲反弹。2019 冠状病毒病的恢复情景很难明确预测。虽然物流供应链的变化以及可能出现的保护主义趋势必将对贸易格局产生影响，但是未必导致货运量或客运量的减少。

52. 应在对可持续性的坚定政治意愿和承诺的基础上采取协调一致的政策措施，以减少经济和社会活动的长期环境影响。

四. 对能源部门的影响和潜在机遇

53. 仅在中国，遏制 2019 冠状病毒病的措施就已导致主要工业部门产出下降 15%至 40%。2 月份，电力需求和工业产出远低于去年同期水平。电厂煤炭消耗量下降 36%，根据卫星测量，二氧化氮水平下降 37%，炼油产能利用率下降 34%。

54. 对于全球能源大宗商品而言，需求下降导致价格下跌，最明显的是石油，其次是天然气。产业停摆以及旅行禁令和边境关闭导致的人员流动减少降低了成品油需求。石油输出国组织(欧佩克)成员国与一些非欧佩克成员国削减石油产量的协议破裂，加剧了需求和价格的下跌，俄罗斯联邦政府和沙特阿拉伯政府展开了价格战。这些因素的叠加压低了油价，也影响了产油国的收入。中国是世界上最大的石油进口国，这一事实加剧了这些影响。随着中国交通运输和工业部门 2020 年 3 月开始缓慢重启，其他国家又开始放缓。初步分析显示，这次疫情爆发的影响可能使 2020 年 1 月至 9 月期间的全球石

⁷ G-FEED, “COVID-19 reduces economic activity, which reduces pollution, which saves lives”, 2020 年 3 月 8 日。可查阅: www.g-feed.com/2020/03/covid-19-reduces-economic-activity.html。

⁸ Glen P. Peters 等著, “Rapid growth in CO₂ emissions after the 2008 - 2009 global financial crisis”, 《自然气候变化》, 第 2 卷(2012 年 1 月)。

油需求减少 0.5%。⁹ 因此，石油和天然气价格低迷的时间拖延多久将取决于这一疫情的严重性和持久性。

55. 石油和天然气价格低迷为落实结构性改革以支持减缓气候变化的工作提供了机遇。油价下跌可成为实施更广泛的碳定价机制并减少化石燃料补贴的一个机会，有助于经济朝着碳密度较低的方向转型。政府一揽子刺激计划的目标应该是加速脱碳，而不是鼓励高排放项目。可再生能源部门应成为刺激计划的主要重点。这样做可提供一个窗口，在不额外征收碳税的情况下满足能源需求，创造更多的单位能源就业机会，并有助于逐步取消化石燃料补贴。

56. 然而，可再生能源项目也因供应链中断而受到影响。世界上大多数太阳能电池板、风力涡轮机和电池产自中国，有些是集成产品，有些是供应链中定时交货的部件。如果中国的产业停摆持续到 2020 年第一季度以后，风能和太阳能项目开发商就可能受设备短缺的影响，从而影响可再生能源行业的增长。从其他国家的供应链中进行采购可以成为一项短期应对措施，但随着疫情在全球蔓延，这些供应链也会面临压力。

五. 对交通运输部门的影响和潜在机遇

57. 2019 冠状病毒病的爆发导致区域和全球层面人员出行和货物运输的急剧下降。货运行业大约 80% 的企业已经受到了影响。¹⁰ 占全球贸易运量 80% 以上的海运骤减，2020 年 1 月底至 2 月初，驶入中国各个港口的集装箱船舶数量大幅下降。¹¹ 航空业是受影响最明显的行业之一，是否有能力全面快速复苏日益令人关切。¹² 与此同时，大多数国家政府已竭尽全力保持跨境货运的不间断流动，并在一定程度上保持客运流动，以支持经济和社会的持续运转。这种情况也突出显示，供应链的复原力十分重要，能够推动医疗用品和基本物资的交易，并在时机成熟时迅速提供疫苗和其他医疗服务。

58. 客货运输空前大规模的停摆为交通运输部门加强复原力和可持续性提供了动力，也因此将 2019 冠状病毒病的爆发与应对气候变化的挑战紧密地联系在一起。

59. 中国二氧化氮排放量的大幅下降说明了交通运输和工业活动的大幅减少能够对排放量产生多大的影响。国际交通运输已经转向铁路，有助于加强可持续性。除了环境影响方面的传统优势外，铁路运输已被证明是抗冲击能力最强的运输模式。自动化智能运输和物流作业通常能够优化运输和物流业

⁹ Lauri Myllyvirta, “Analysis: coronavirus temporarily reduced China’s CO2 emissions by a quarter”, 《碳简报》, 2020 年 2 月 19 日。

¹⁰ Gennette Cordova, Morgan Stanley: freight transport feeling impact of COVID-19”, 航空货运世界, 2020 年 3 月 11 日。

¹¹ 见 UNCTAD/DITC/INF/2020/1。

¹² 国际航空运输协会, “IATA updates COVID-19 financial impacts: relief measures needed”, 2020 年 3 月 5 日。

务，从而产生环境效益，现在更加具有竞争力，能够减少人为干预和相关传染风险。

60. 这次疫情引发的交通运输方面的变化并非都对环境产生积极影响。最突出的例子就是幽灵航班，即为了保留一些宝贵航线的着陆权而空飞的飞机。突然实施的新规定通常会导致港口、机场和陆路过境点拥挤，对整个运输和物流链产生影响。额外的边境检查往往导致空载或改道情况的增加，从而抵消出行或货运业务的取消或减少带来的直接效益。虽然物流供应链的变化以及可能出现的保护主义趋势将对贸易格局产生影响，但未必会减少货运量或客运量。此外，这次疫情的爆发还可能带来其他意想不到的后果，例如私家车使用的增加影响了公共交通，进一步加剧了减少环境足迹和应对气候变化方面的挑战。

六. 创新增强复原力

61. 2019 冠状病毒病的爆发给雇主和教育机构带来了压力，需要通过创新来实现远程教学和远程办公。在疫情过去之后，可利用软件使用、业务流程和员工行为方面的这些变化实现两大效益：第一，减少不必要的出行和运输，从而减少能源消耗、拥堵和空气污染；第二，加强本区域应对未来大流行病的能力。简言之，除非有强大的政治意愿和坚实的政策，汲取疫情中产生的经验教训和创新，否则停摆带来的微弱环境改善可能是暂时的，恢复现状之后就会抵消，不会对交通运输部门的可持续性产生长久影响。

62. 这次疫情也为推进远程医疗和远程教育等其他技术解决方案创造了机遇，尤其是对内陆发展中国家和最不发达国家给予支持。为此需要加强区域合作与协作。

应对多重相互作用的威胁

63. 由于 2019 冠状病毒病的爆发，必须对环境以及人与自然的相互作用进行反思。气候变化和环境变化是 2019 冠状病毒病等病媒传播疾病的主要驱动因素，影响着病媒、动物宿主和病原体之间复杂的相互作用，助长疾病传播。当人们因文化习俗而食用或密切接触携带危险病毒的野生动物时，风险就会增加，2019 冠状病毒病就是例子。这种人畜共患疾病的传播随后又因国内和国际人口流动的增加而加速。

64. 过去二十年中，由于自然生态系统和生物多样性急剧减少，再加上用于为日益增长的人口提供动物蛋白的动物数量空前增加，人畜共患疾病迅速增加，食源性人畜共患疾病也出现上升。每年因生产力和医疗保健费用受到影响而导致的经济损失估计达数十亿美元，尤其会影响中低收入国家。¹³ 病毒不仅将遗传物质从一个有机体传播到另一个有机体，而且也在生态系统之间进行传播。在这方面，气候变化、毁林、境内流离失所以及人和动物的迁徙

¹³ 世界银行, *People, Pathogens and Our Planet, vol. 2, The Economics of One Health* (2012 年, 华盛顿特区)。

都被确定为导致传染病传播速度加快的因素。由于缺乏适当的应对机制、基础设施和卫生工作者，边缘化社区和发展中国家尤其脆弱。

65. 环境保护必须包括促进健康环境的政策和措施，以便为所有人提供可持续和安全的粮食生产和消费。这场危机应该促使成员国禁止野生动物贸易，同时提倡健康饮食，劝阻不合卫生的做法。本区域各国应共同制定区域卫生与植物检疫标准，帮助预防和减轻未来类似的大流行病，解决食物污染和食物污染物问题。人畜共患疾病很复杂，应鼓励各国政府制定合作政策框架，以解决非法贸易、生境丧失、气候变化和各种污染源造成的相互作用的多重威胁。

七. 为新常态奠定基础需要国家行动和区域协作

66. 疫情过后预计将恢复常态，有可能回到一切照旧的老路。政策制定者需要考虑如何以最佳方式从这次疫情中汲取经验，例如更多地利用远程办公和远程教学技术来减少拥堵、能源需求和空气污染。这一点突出显示，政策和措施对于应对疫情、特别是管理疫情之后的过渡至关重要。

67. 政府一揽子刺激计划的目标应该是加速脱碳和经济绿化、包括可持续流动，而不是单纯支持一切照旧的决策和做法。同样，为了挽救就业和维持社会福祉，可能需要制定企业纾困计划，在这种情况下，此类纾困计划不应支持对环境退化负有主要责任的企业和部门，这一点至关重要。

68. 各国政府应努力建立一种新常态，将疫情爆发期间试行的做法和创新解决方案作为推荐的最好做法进行推广。必须借鉴 2019 冠状病毒病的经验教训，修订停摆期间造成意外外部影响的运输法规和其他法规，并调整应急方案。相对于传统的出行方式和流量，应对人员流动采取更负责任的做法，即以“避免/减少、转移/维持、改进”理念为基础的做法，作为这场疫情的一个长期正面效应，这种做法也应成为新常态的一个组成部分。

69. 虽然很多源自中国的可再生能源组件供应链正在缓慢重建，但是可再生能源部门应实现供应链的多样化和本地化，以加强抵御未来供应链中断的能力。在需求方面，2019 冠状病毒病不应分散对可再生能源部署政策支持的重视，这一点很重要。需要继续对其予以重视，以实现本区域能源系统脱碳这一紧迫的长期目标。如果做不到这一点，就会重新回到碳密集型老路上继续走下去。

70. 区域合作仍然至关重要，有助于推动协作努力，交流最佳做法和经验教训，并仔细评估已经实施或计划实施的旅行限制和货运限制带来的短期和长期影响。要确保在抗疫和恢复中不让任何一个国家或领土掉队，不断弥合基础设施鸿沟不可或缺。

71. 当前这一大流行病也提醒人们，人类、动物和环境之间关系密切，在人口密集的城市环境中尤其如此。健全而全面的环境政策可以预防和减轻未来的大流行病；市政当局应该更好地监测和设计公共空间的使用以及水、环境卫生和个人卫生服务的提供；各国政府应开展合作，同步禁止野生动物贸

易，统一本区域各地的卫生标准，并消除非法贸易、生境丧失、气候变化和各种污染源造成的相互作用的多重威胁。

72. 这场疫情再次突出显示，应在对可持续性的强大政治意愿和承诺基础上采取协调一致的循证政策措施，从而减少经济和社会活动对环境的长期影响。这些政策需要多管齐下，设定明确的目标和指标、包括人力和机构能力投资，借力技术和创新，并改善城市基本服务以及供应链和其他物流管理机制。

八. 结论

73. 迫切需要在次区域、区域和全球各级立即采取一致行动，以增进相互信任，分享信息和经验，并确保医疗材料和设备的供应与交付，以期建立各国抗击病毒的信心。

74. 除非采取措施满足已处在贫困边缘的弱势个人和家庭的需求，否则这场大流行病只会导致不平等差距的进一步扩大，使人们的贫困根深蒂固。忽视这些弱势群体而产生的代价不仅体现在经济活动受到的影响，还体现在传播速度的加快。这场大流行病为本区域各国政府提供了一个机会，通过加强和完善全民健康和社会保障措施来建设危机抵御能力。这种病毒不分贫富，所有人都将感受到病毒的影响，不论其社会经济地位高低或身处哪个国家。因此，当前的危机可能成为加强区域合作应对这场跨境大流行病的一个机会，通过公众的广泛支持，在包容、团结、平等和尊重人权的基础上建设一个更加强大大、更有复原力的亚太区域。

75. 所有人的人权必须得到保护，各国政府必须遵守现有的人权文书。在重大危机中，公民自由经常受到威胁。在紧急状态过去之后，侵犯公民自由、人类尊严和个人隐私的暂行特别措施必须终止，不能成为新常态。疾病导致过度的恐惧和惊慌，恐惧和惊慌反过来又会助长歧视和仇外心理。在疫情爆发期间，对特定群体的污名化会迫使人们躲藏起来，并增加疾病进一步传播的风险。需要加强外交努力来抗击疫情。联合国和亚太经社会将继续与成员国和所有利益攸关方进行接触，在亚洲及太平洋传播宽容、乐观和伙伴关系的信息。

76. 援引秘书长的话来说：让我们从那些“散布关心”而不是散布忧心的人身上汲取力量。如果一定要传播，那就传播善意吧。