



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
27 January 2021  
Chinese  
Original: English

## 公共行政专家委员会

### 第二十届会议

2021年4月12日至16日

临时议程\* 项目9

在受冲突影响国家建立强大机构  
以促进可持续发展

## 在受冲突影响国家建立强大机构以促进可持续发展

### 秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员保罗·杰克逊编写的文件。

\* E/C.16/2021/1。



## 在受冲突影响国家建立强大机构以促进可持续发展

### 摘要

虽然关于大流行影响的实证仍在生成之中，但很明显，在许多易受影响的地区和受冲突影响地区的人民生活的地方，2019 冠状病毒病(COVID-19)带来了新的挑战，并加剧了现有挑战。作为倍增因素，大流行直接影响到生活在脆弱国家的数百万人的健康、经济福祉，并使他们受到排斥。大流行还创造了条件，使那些寻求利用大流行特别状况的人更加胆大妄为。这使人们面临来自非国家行为体、日益专制的政府安全机构以及跨国恐怖主义和犯罪组织的暴力的风险。

现有实证表明，许多人正在遭受越来越多的性暴力和性别暴力，以及持续不断的冲突、社会凝聚力压力以及武装团体和有组织犯罪的袭扰。有实证清楚地表明，所有这些领域都存在机会和威胁，尽管取得了一些成功，例如在和平谈判方面，但总体暴力水平已经恢复到甚至正在超过大流行前的水平。在某些情况下，大流行引发的民众抗议可能会导致更广泛的暴力运动。

公共行政和治理对于管理大流行期间的暴力和冲突至关重要。然而，在这方面没有取得成功的情况下，麻木不仁和缺乏包容性的做法加剧了人们对政府正当性的质疑，加剧了民众和政府之间日益加剧的不信任，有时还会导致暴力。

因此，采取对冲突敏感的方法，特别是不要进一步加剧对可能已经被边缘化、其状况在大流行期间可能恶化的特定群体的排斥或疏远，对于公共部门的成功参与至关重要。冲突敏感性的核心是在政府和公民之间建立信任，这在开展大规模疫苗接种计划和减少未来的不满方面也将是至关重要的。

在受冲突影响地区建立信任是公共行政专家委员会前几次报告的重点内容，就本文件而言，在第十九届会议期间围绕地方政府和其他地方行为体进行的讨论仍然具有现实意义。最近处理其他健康危机(如西非和中非的埃博拉疫情)的经验表明，当地民众可能不信任集中化的政府计划，而当地社区伙伴关系在建立对疫苗和医疗保健安全性的信任方面至关重要。因此，发展地方治理网络和社区伙伴关系很可能是成功摆脱 COVID-19 大流行的核心所在。

在国际层面也需要伙伴关系。疫苗的开发和管理需要多边框架、方法和政策，以及分发方面的重要后勤支持。然而，多边方式仍然存在一些核心问题，特别是所有利益攸关方之间的协调组织容易，但执行较难。联合国在凝聚各国就协调问题达成共识方面具有至关重要的作用。

公共行政和治理是全球应对大流行的核心。公职人员的技术能力是高质量公共管理的必要但不充分的条件。政府要想真正有效，必须是具备能力，而且被认为具备能力。信息是政府可以发挥关键作用的一个领域。大流行加速了人们对政府的不信任，以及利用“假新闻”为既定事实提供另类叙述的趋势。经过验证、有实证支持的明确信息是克服这一特殊挑战的关键。关注传播疫苗接种方案实证的政治问题以及此类方案的必要性至关重要，在信任度较低的受冲突影响的情况下尤其如此。

## 一. 冲突后重建公共机构

1. 委员会第十七届会议审议了冲突后国家中利益攸关方参与的问题。委员会的结论认为，重建正当性和信任是冲突后社会面临的重大挑战，在这些社会中，某些群体可能受到系统性排斥，军事、警察和其他机构可能与镇压或腐败行为有关联。

2. 2019 冠状病毒病(COVID-19)和 2020/21 年的全球大流行对政府、国家和社会能力提出了事关生死存亡的问题，在能力已经很弱、很大一部分人口可能已经面临重大健康和安全隐患的情况下，这些问题尤为突出。

3. 《2030 年可持续发展议程》确认，建设和维持和平是实现可持续发展的关键要素。直接受到冲突影响和没有受到冲突影响的国家之间的差距已经越来越大。冲突使国内生产总值平均每年减少 2%，受影响人口接受教育、获得基本服务和享受可持续生计的可能性更小。孕产妇死亡及性别排斥和性暴力得分最低的 10 个国家都受到冲突的影响。<sup>1</sup>

4. 大流行加上冲突后环境表明，大流行后的世界将需要更强大、更有韧性的机构，这些机构不仅需具备应对能力，而且可以帮助重建大流行后的体制格局。这些机构不仅是大流行后的机构，也是冲突后的机构，在本文件中被称为“COVID-19 后机构”。此外，“政府”一词在这里指的是正式的国家系统，包括国家以下各级机构；“公共行政”指的是公务员的工作，“治理”指的是包括国家和非国家在内的更广泛的政府机制，以及机构内部负责管理“办事方式”的非成文系统，而“机构”指的是治理工具，包括部委、地方政府、法院等。有观点认为，后 COVID-19 机构包含可以决定治理性质的广泛的行为体、架构和规范。

5. 在 2020 年 5 月举行的第十九届会议上，委员会讨论了妨碍受冲突影响地区实现有效公共行政的关键治理问题(E/2020/44-E/C.16/2020/8，第三章 C)。该届会议的所有结论性意见仍然有效。进一步重视大流行管理问题不应减损这样一个事实，即这些领域本身就很难治理，政府也可能缺乏重要的应对能力。尽管如此，在摆脱冲突国家面临多重挑战的情况下，公共行政和机构在制定实现长期发展目标的综合办法方面发挥着重要作用，尤其是在平衡短期安全需求和可持续发展长期需求方面。事实上，受冲突影响的国家的政府、公共行政和公共机构治理比和平国家更为复杂，即，正是受冲突影响的国家的的能力仍然严重缺乏。

6. 称职的公共行政、治理和机构对于协调相互竞争的优先领域的政策是必要的。相当大的权力存在于能够重新配置治理和与之相伴的财政的机构中，如果联盟建设、外交或其他政治技能薄弱，在缺乏正当性或存在主权争议的情况下行使这种权力可能会出现。建立一个长远的愿景，而不仅仅是提高效率 and 直接解决可

---

<sup>1</sup> “在冲突后局势中实现可持续发展目标：国家面临的挑战”，见诸于《齐心协力：一体化、机构与可持续发展目标——2018 年世界公共部门报告》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.H.1)。另见专注于冲突问题的《冲突后重建公共行政：挑战、实践和经验教训——2010 年世界公共部门报告》(联合国出版物，出售品编号 E.10.II.H.1)。

持续发展目标，是一个影响现有权力机构的政治进程。在所有治理方法中，政治考量仍然至关重要。

7. 还必须指出的是，一方面是国家政权建设和建设和平，另一方面是对机构和政策采取自下而上和自上而下的做法，两者之间仍然存在对立关系。事实上，所有这些观点都是需要的，但它们存在于一种永久性对立之中，需要在二者之间取得平衡——这是一种颇具政治性的行为。

## 二. 2019 冠状病毒病大流行带来的挑战

8. 2020 年 4 月 9 日，秘书长在安全理事会就 COVID-19 大流行问题发表讲话，指出：“……大流行还对维护国际和平与安全构成重大威胁——有可能导致社会动荡和暴力加剧，这将极大地削弱我们抗击该疾病的能力。”<sup>2</sup> 他还说，大流行有可能进一步侵蚀人们对公共机构的信任，造成了不平等，他特别指出性别平等是一个问题，并有可能在冲突频发的社会和脆弱国家造成或加剧冲突驱动因素。

9. 在同一份声明中，秘书长概述了大流行如何为跨国恐怖和暴力团体破坏国际国家政权建设和冲突化解努力提供了可乘之机。他在 2020 年 12 月 11 日向诺贝尔和平奖论坛发表的声明中强调，面对随之而来的其他全球威胁，必须实现全球团结，加强国际合作。<sup>3</sup>

10. COVID-19 大流行严重扰乱了经济、社会和政治生活，对人类安全构成重大威胁。许多受冲突影响的局势具有多层次和复杂性，这意味着 COVID-19 的另一个侧面可能会削弱区域和地方政府的优先事项和资源，并使其能力达到极限。鉴于对国家预算的影响，大流行还可能严重影响多边和双边行为体在接到请求时协助处理复杂的冲突相关问题的基本财政能力。

11. 暴力冲突本身往往会在没有医疗服务的情况下加剧传染病的传播，在卫生设施往往难以提供的情况下，在流离失所者可能会迅速流动的情况下，暴力冲突本身往往会加剧传染病的传播。也门的霍乱、刚果民主共和国的埃博拉和阿拉伯叙利亚共和国的脊髓灰质炎等疫情就是如此。此类疫情严重威胁到本已捉襟见肘的公共服务，影响到一些最贫穷和最脆弱的人群，并可能逆转来之不易的发展成果。

12. 在那些已经脆弱、国家体系和公共治理薄弱的国家，抗击 COVID-19 是极其困难的。受冲突影响的国家往往治理薄弱，机构质量低下或不全面，主权有争议或存在暴力冲突，以及政府往往未能提供高质量的服务，有时甚至没有提供任何服务，因此招致不信任。然而，到目前为止，大流行的教训之一是，在多边努力寻找解决方案的支持下，提供公共卫生保健是摆脱当前局势的唯一途径。

<sup>2</sup> 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯，“秘书长告诉安全理事会，世界面临联合国成立以来最严峻的考验，必须团结起来应对 COVID-19 大流行”，SG/SM/20041，2020 年 4 月 9 日。

<sup>3</sup> 《联合国新闻》，“联合国秘书长在诺贝尔奖论坛上表示，COVID-19 显示出进行团结的‘迫切需要’”，2020 年 12 月 11 日。

13. 大多数受冲突影响的国家面临的问题是，那些拥有能够应对大流行的有效公共机构的国家和那些无法获得这种公共能力的国家之间的差距可能越来越大。如此一来，受冲突影响的国家面临的局面是，COVID-19 可能会加剧现有的脆弱性和潜在的冲突驱动因素。

14. 联合国对短、中、长期干预采取了三管齐下的方式。《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》旨在帮助世界上最贫穷的国家抗击病毒，并解决最脆弱人群的人道主义需求。联合国 2019 冠状病毒病应对和恢复基金支持中低收入国家克服该病毒造成的健康和发展危机。建设和平基金还继续为预防和减轻因疫情而加剧的冲突风险提供支持。

15. 这种方案编制基于联合国-世界银行题为“和平之路：防止暴力冲突的包容性办法”联合研究中提出的观点。这反过来又有一套核心原则，在世界银行集团的《脆弱性、冲突和暴力战略》(2020-2025 年)中得到了进一步发展，这些原则值得牢记。

16. 首先，冲突敏感性很重要。大流行可能会加剧根本性冲突驱动因素，并与现有的不平等相互作用，增加已经在疲于应付的机构的压力。可持续发展目标 16 在这方面很重要，因为减缓行动可能会加剧本已脆弱或被边缘化群体的处境。因此，在机构更加薄弱的情况下，更加难以建立有韧性的机构以确保所有人获得安全和正义的机会。

17. 第二，信任和包容仍然是在实现可持续发展目标 16 方面取得进展的关键所在。提供基本服务，包括医疗、安全和司法，仍然是民众与国家互动的主要方式。委员会认为，地方政府在决定服务提供以及国家本身的正当性方面至关重要，它是确保包容性和平等获得机会，从而最大限度地减少可能导致冲突的不满情绪的主要工具。

18. 第三，再次强调地方政府的延伸是社区参与。政府需要获得支持，以应对卫生和其他紧急情况，这需要当地社区在设计、实施和评估方案方面进行合作和积极参与。西非最近爆发的埃博拉疫情表明，自上而下、外部强加的解决方案往往不受当地民众的信任，当地社区主导的倡议在减少病例和传播可信信息方面更有效。社区参与也是紧急情况恢复和复原的关键。

19. 第四，伙伴关系不仅仅是方案和社区之间的伙伴关系；它还需要在国际机构之间以及国际机构和国家机构之间进行。应对全球危机的一个关键问题一直是这样核心问题，即所有人都认为协调是一件好事，但没有人希望自己被协调。因此，正如秘书长在 2020 年 12 月 3 日向大会特别会议发表的讲话中所指出，国际治理、多边机构的作用以及联合国及其专门机构(如世界卫生组织)的召集力至关重要，他在会上强调多边合作是应对大流行的关键。<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在 2020 年 12 月 3 日针对 COVID-19 大流行病的大会特别会议上的讲话。

20. 对于受冲突影响的国家和民众来说，COVID-19 疫情加剧了他们所面临的一些更长期的根本问题。特别是，长期复苏需要经济增长，就业增加，社会和政治凝聚力增强，这有助于强化各个机构。政府和公共行政部门拥有但需要利用的优势是长期规划能力，以便在大流行之后“重建得更好”。重建得更好的关键是在国家和全球层面发展更好的公共卫生基础设施。<sup>5</sup>

### 三. 关键变革的实证

21. 直接受到大流行影响的冲突和暴力模式的关键变化需要政府进行重大干预，它们是大流行恶化或改变许多人的境况的实证。然而，关于大流行究竟如何直接影响冲突和暴力的实证喜忧参半，而且有限。显而易见的是，COVID-19 暴露了人类安全的重要性，以及全球部分人群的脆弱性。<sup>6</sup>

22. COVID-19、全球危机和流行病被广泛认为是威胁倍增因素，可能会加剧本已脆弱的局势，目前的大部分应对措施都是基于这一假设。<sup>7</sup> 因此，实证往往集中在大流行如何增加具体的冲突事件，包括性暴力和性别暴力、社会凝聚力下降、国家软弱、错误信息和对信息的不信任、民众抗议和暴力以及对武装团体和非国家行为体的影响。<sup>8</sup>

#### A. 政治暴力和抗议

23. 政治暴力和抗议事件发生的实证因地区而异，考虑到在大流行期间收集数据较为困难，应该谨慎对待。然而，从数据中可以看出一些重要趋势。总体而言，政治暴力事件没有明显变化，只是民众抗议活动(主要是和平抗议活动)有所减少，冲突也略有减少。<sup>9</sup> 数据确实显示 2020 年底的抗议活动数量略有增加，这些抗议活动可能与实施与 COVID-19 有关的限制措施有关。

24. 不同背景下的汇总数据显示，2020 年期间全球战斗发生率有所下降。疫情爆发前后数据没有考虑冲突背景或非 COVID-19 因素。<sup>10</sup> 对背景数据进行的详细的

<sup>5</sup> 联合国经济和社会事务部，“从 COVID-19 中复苏：投资于全球公共产品促进健康的重要性”，政策简报第 83 期(2020 年 7 月)。

<sup>6</sup> 例如，见 Siân Herbert，“COVID-19, conflict, and governance”，Evidence Summary, No. 27 (2020 年 1 月)。

<sup>7</sup> 世界银行，世界银行集团 COVID-19 危机应对方法文件：拯救生命、扩大影响和重回正轨(2020 年，华盛顿特区)。

<sup>8</sup> Lisa Inks and Adam Lichtenheld，“Advancing peace in a changed world: COVID-19 effects on conflict and how to respond”，Mercy Corps, September 2020.

<sup>9</sup> 见武装冲突地点与事件数据库项目收集的数据，可查阅：<https://acleddata.com/#/dashboard>。

<sup>10</sup> S. Herbert, and H. Marquette，“COVID-19, governance and conflict: emerging impacts and future evidence needs”，United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Foreign Commonwealth and Development Office, discussion paper, January 2021.

计量经济学分析表明，在地区层面，政府封锁增加了中东地区的直接冲突，而东南亚、欧洲和高加索地区的直接冲突在大流行期间则有所减少。<sup>11</sup>

25. 武装团体并没有一致决定利用有关国家在 COVID-19 局势下暴露的弱点，而一些武装团体甚至可能考虑到 COVID-19 相关的后勤限制，已经做出战略性决定，或者通过帮助民众应对大流行来获得更多的民心。

26. 民众抗议一直是武装冲突地点与事件数据库项目数据中变化最大的一类。虽然由于大流行，现有的几种民众抗议模式已经减少，但它们已经部分地被针对大流行的抗议活动和为抗击 COVID-19 而实行的措施所取代。国家对 COVID-19 的回应一直是每个地区和各种政治体系抗议的主题——2020 年 3 月至 10 月，26 个国家发生了 30 多起针对 COVID-19 限制措施的大型抗议活动，主要针对的是封锁、经济困难以及反对在应对 COVID-19 过程中使用武力的抗议活动。<sup>12</sup>

27. 大多数民众抗议活动遵循的是疫情爆发前的模式，强调对政府的普遍不信任和国家与公民关系的破裂。在大流行期间，反对大规模疫苗接种计划和以国家为中心的封锁方法的抗议活动加剧了这种情况，因为那里的人们不信任政府。例如，与埃博拉疫情爆发期间的情况一样，在当前的疫情中，针对检测中心的抗议活动一直在进行，人们对政府的信任度较低，这让居民担心，在那里设立检测中心是为了在社区中传播疾病，而不是减少疾病的发病率。

28. 这类抗议活动再次突显了社区参与和伙伴关系的重要性，应该将其作为应对大流行的善政方法的一部分。信任仍然是有效应对疫情的关键要素，也应该是政府对策的核心。此外，政府必须认识到，限制公民和政治自由、加深经济困难的封锁措施可能会加剧社会内部的不平等，在从事边缘工作的人失业、而有稳定工作的人可能会受益的情况下尤其如此。长期的封锁可能会给被边缘化和被排斥的人带来更长期的后果，导致社会凝聚力恶化。

## B. 性暴力和性别暴力

29. 与 COVID-19 直接相关的最常见的暴力形式是迅速增加的性暴力和性别暴力。这场“影子大流行”在各大洲都有大量报道。众所周知，鉴于此类犯罪的性质，很难生成准确的性暴力和性别暴力数据，但各国的紧急呼叫和警方报告数据显示，此类暴力事件迅速上升。显然，一些国家的性暴力和性别暴力事件在大流行期间增加了高达 30%。<sup>13</sup>

30. 无论发生何种危机，性暴力和性别暴力往往都会增加；与冲突后立即出现的情况类似，在不确定时期，性暴力和性别暴力仍有可能激增。虽然性暴力和性别暴力可以影响到所有社会群体，但也有一些因素可能会加剧现有问题，包括住房

<sup>11</sup> M. Mehrl and P. Thurner, “The effect of the Covid-19 pandemic on global armed conflict: early evidence”, *Political Studies Review* (2020).

<sup>12</sup> Herbert and Marquette, “COVID-19, governance and conflict”.

<sup>13</sup> 联合国经济和社会事务部，“COVID-19 对可持续发展目标进展的影响：统计视角”，政策简报第 81 期(2020 年 8 月)。

或服务缺乏、身心健康问题、育儿压力和经济困难。性暴力和性别暴力的最重要来源是家庭(即亲密伴侣或家庭成员)，而来自家庭以外的压力，例如工作压力，可能会使情况更加严重。

31. 冲突后局势可能加剧所有这些因素，同时也会造成安全部队被赋予权力并有机会滥用职权的情况。例如，作为性骚扰总体增加的一部分，交易性性行为或被胁迫的性行为往往会增加，破坏人们对国家机构，特别是警察和军队的信任，并进一步使得女性不愿举报性暴力。例如，据报，有的执行封锁措施的警卫收受性好处，作为交换，允许没有上学的女孩获取家用物品，这导致了少女怀孕的增加。

32. COVID-19 条件下性暴力和性别暴力的主要驱动因素包括：与施虐者强制隔离；缺少失学儿童的空间；长期监禁；药物滥用；针对卫生工作者的暴力行为增加；失去收入，迫使人们从事性工作或性虐待；缺乏提供服务或支持机制的机会。缺乏获得支助服务的机会受到资金缺乏和数字鸿沟的严重影响，数字鸿沟实际上排斥了一些家庭，特别是儿童和妇女。

### C. 冲突、社会凝聚力和非国家武装团体

33. 关于政治暴力和武装团体，各方的反应不同，有人发出警告，猜测这些团体会在国家孱弱之际乘虚而入，也有更慎重的分析人士呼吁谨慎行事。这方面的证据有限，关于 COVID-19 与武装冲突之间有任何直接关系的数据也非常少。有鉴于此，明智的做法可能是重点关注与冲突根本驱动因素相关的潜在威胁，特别关注可通过加强治理直接对潜在威胁产生影响的情况。这将包括不平等、排斥和性别歧视，也就是可持续发展目标 16 的核心方面。

34. 虽然关于 COVID-19 影响社会凝聚力的讨论很多，但实际证据并不那么明确。美慈组织在 2020 年 4 月至 9 月间对该组织在 40 个国家的员工进行的一项调查显示，22 个团队认为社会凝聚力出现下降，4 个团队认为社会凝聚力实际上得到增强。<sup>14</sup> 社会凝聚力下降在很大程度上源自将陌生人作为 COVID-19 传播的替罪羊并指责他们。在态度已有分歧的社会中，这种情况可能会加剧。社会凝聚力下降还源自获得服务和医疗卫生支持的机会方面的差异以及生活方式的不同。美慈组织的报告强调，一些地区因 COVID-19 疫情对行动施加的限制，加剧了牧民和农民之间在土地和水问题上本已存在的紧张关系，因为半游牧的牧民无法像往常一样行动。“人们来这里传播 COVID-19”这句话成了暴力事件的托辞。

35. 在脆弱的局势中，公共机构或架构薄弱可能会带来额外的压力，公共部门仍然容易受到外部压力的影响，这些压力包括寻求加强自身权力的政权的腐败和镇压行为。这场疫情给有效和包容性的治理带来了极大的压力，而且关键的是，对国家和人民之间的关系施加了极大的压力。正当性和正当的政府行动在疫情期间更加关键，并为摆脱危机提供了潜在途径。然而，也有一些暴力升级的例子，其直接原因是与 COVID-19 相关的抗议活动演变成更广泛的冲突或投

<sup>14</sup> Inks and Lichtenheld, “Advancing peace in a changed world”.



机行为，或者政府在执行应对 COVID-19 措施时过度使用武力，这加深了国家和民众之间的敌意。

36. 关于服务提供的更广泛的文献否定服务提供和正当性之间存在直接的线性关系，但强调正当性和提供服务的方式之间具有关联。换言之，服务提供的技术性问题的远不如对服务提供的规范性认识重要，这些规范包括公平、腐败、排斥和问责的观念。在已存在裂痕的社会中，对国家动机的看法可能至关重要，这会阻碍或鼓励在疫情期间普及疫苗的接种。

37. 此外，在具有主权争议和非国家武装团体活跃的地区，国家更多关注 COVID-19 可能导致其减少关注其他地区，包括冲突持续的地区。死于暴力事件的人数增加可能是因为 COVID-19 为非国家武装团体提供了机会，使其能够通过实施封锁和宵禁来巩固其对所占地盘的控制，而许多社会领袖在封锁期间没有保镖或其他形式的保护。

38. 与多边机构采取的做法一致，评估应对 COVID-19 的行动对现有或潜在脆弱局势的影响的关键依然是冲突敏感性。虽然证据仍不太明晰，但显而易见的是，一方面，当局和安全部门可借机变得更具压迫性，另一方面，非国家武装团体可能会利用政府军减少注意力或能力下降所带来的机会。例如，封锁期间关闭边境口岸可能会使各国政府借机在脆弱的边境地区加强管控，但同时也可能为非国家武装团体控制非正式的边境口岸提供机会。

39. 在这一背景下，秘书长于 2020 年 3 月呼吁全球停火，以停止冲突。尽管初期在苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门取得了一些成果，相关冲突单方面宣布短期停火，但并未完全取得成功，几场冲突仍在继续，COVID-19 使和平努力受阻。秘书长的呼吁仅取得有限的成果，部分原因在于一些停火是单方面宣布的，其他原因还包括缺乏安全架构、安全理事会未给予明确指导以及减少冲突受害者的激励措施普遍减少。

40. 此外，国际安全行为体还因被视为病毒传播者而面临污名化和关于他们的不实信息，作为外人，他们经常被指责为将 COVID-19 带入当地并传播该疾病。传播正确信息和防止错误信息将对这些地区的任何大规模疫苗接种计划至关重要。

41. 关于目前的各和平进程，信任是推动和平谈判取得进展的核心，而人与人的接触是建立信任的关键，但疫情期间无法进行人与人的接触将带来挑战。在一些和平谈判中，以及建设和平的总体工作中，无法通过定期的面对面会议、地方法院和传统争端解决机制来建立信任，这可能被证明是有害的。

42. 最后，联合国因疫情暂停了部队轮调，并减少了巡逻。这可能为非国家武装行为体填补空白创造机会。一个持续存在的主要担忧是，COVID-19 造成经济困境，再加上采取了保护当地居民的措施，导致资金总体减少，因而造成没有部署或部署后没有开展巡逻等情况，这可能导致出现真空，而冲突鼓噪者或其他寻求从冲突加剧中获利的人可能会填补这一真空。

## D. 有组织犯罪和犯罪网络

43. 有组织犯罪在暴力事件中占很大比例，却很少被纳入发展政策。联合国毒品和犯罪问题办公室估计，犯罪活动造成的死亡人数超过其他冲突和恐怖主义行为导致的死亡人数的总和，共造成约 65 000 人死亡，约占所有杀人案的 19%。COVID-19 最初对这种暴力行为产生了抑制作用，有组织犯罪的数量迅速减少，但自疫情暴发初期以来，与犯罪有关的暴力事件再次增多，这符合长期趋势。值得注意的是，“有组织犯罪”一词往往会让人以为其行为具有某种统一性，而实际情况则因各种活动和组织不同而有所差异。也应认识到，对有组织犯罪发表总体性意见需要数据支撑，但在收集数据方面存在困难。

44. 薄弱的国家机构加上市场压力，使得帮派得以拓展争夺地盘和生意的空间。供应链问题，特别是毒品贸易等国际贸易中的供应链问题，可能会导致竞争加剧。警力不足和市场变化共同导致拉丁美洲地区等地的贩毒团伙活动增加，一些囚犯提前获释加剧了这种情况，导致一些国家的暴力活动加剧。

45. 然而，证据可能也表明，一些犯罪团伙正在行使“软实力”，提供基本的治理以及商品和服务，如在棚户区实施宵禁以及提供保质期短的商品和卫生纸。然而，不应过度评价这种帮派利他主义，总体而言，民间和社会组织是一些弱势群体的主要服务提供者。帮派参与可能在一定程度上归因于环境的被迫改变，因为毒品等一些产品的市场出现崩溃，再加上帮派采取在当地民众中建立正当性的战略。

46. 好战团体长期参与提供基本服务，但需要认识到，这些活动并非没有成本，有组织犯罪辛迪加的历史实例清楚地表明，这些组织将利他主义与暴力相结合，以争取民众和占有市场，并对其行使权力。犯罪团伙的盈利导向使得这些组织在疫情期间主要通过使业务多元化来保证其适应性和韧性。当然，有组织犯罪也可能是少数几个能够在地下经济或洗钱等欺骗性更强的行当中提供就业机会的领域之一。

47. 最后，有组织犯罪团体正寻求通过使其业务组合多元化以扩大活动范围。例如，一些小企业和农场的脆弱性使它们容易接受犯罪集团提供的金融救助，从而被犯罪组织控制，致使这些犯罪组织最终可能成为政府救助计划资金的受益者。经济中某些部分的脆弱性和有组织犯罪相应的韧性必须加以有效应对，否则会促进疫情后犯罪率增长。对于国家来说，这需要有效维持治安，并制定极其有效的公共政策，以保持合法企业的合法地位。

## 四. 对受冲突影响国家体制建设的影响

48. COVID-19 通过几种方式影响受冲突影响的国家。首先，疫情对不同群体的打击程度不同，本来就不包括在服务(特别是医疗卫生服务)提供范围内或被其冷落的人受打击最大。第二，地方和国际上的冲突鼓噪者和非国家武装团体，以及在某些情况下的专制政权，在疫情期间急于利用疫情，特别是在为应对疫情而减少或过度使用安全部队的政策出台之后。第三，疫情对经济的影响不可低估。这

可能会削弱本已脆弱的机构，降低国际行为体的能力，同时减少许多人从事合法经济活动的机会。

49. 虽然疫情可能会为希望卷入冲突的人创造机会，但国际社会绝不能忘记停火或继续进行和平谈判。秘书长呼吁全球停火的效果远不如预期，但它确实表明，出于人道主义原因针对特定地区的短期停火是可能的。随着疫情开始影响更多的人并蔓延到武装团体内部，可能有机会实现停火，国际社会需要为可能发生的这种情况做好准备。

50. 到目前为止，疫情带来的一大弊端是解决冲突和伸张正义的包容性办法等当地和平办法的效力降低。然而，由于疫情限制了国际旅行和行动，因而需要更好和更有效地支持由地方管理和平进程。地方领导人和当地的民间社会组织仍然是关键的合作伙伴，可在建设和平工作以及协助疫苗接种方案方面帮助建立所需的信任和正当性。

51. 在一个讨论限制国际财政援助的时代，对大量援助的需求规模超过了以往任何时候。管理得当和有针对性的援助可以处理失业和被冷落等根本性因素并解决一些人未被纳入服务提供范围的问题，从而缓解许多人的处境，并减轻 COVID-19 对冲突的影响。财政援助对于维持公共部门的运作也至关重要，公共部门是减轻疫情影响的中心。秘书长强调疫情后的多边治理当然是正确的，但这需要得到支持。国际支持必须减少而不是助长冲突，因此必须以对冲突敏感的方式进行。

52. 最后，公共部门拥有知识的力量。谣言、谎言和误解可能会破坏疫情期间的任何进程，并降低政府的效率。成功的知识管理必须包括与值得信赖的当地行为体建立重要的伙伴关系，而不能纯粹以自上而下的方式进行。在一些人可能不接受技术官僚的宣传方式或者不信任传递信息者的情况下，采取技术-医学方法也不可行。在一场疫情中，实施疫苗方案几乎是最终的技术方法，给广大民众做工作将需要非凡的政治技能，既要驾驭潜在的冲突，又要说服不信任该方案的人。

## 五. 结论和建议

53. 在 COVID-19 疫情下，更需要各国政府在国内和国际上采取协调行动，在和平旗帜下开展全球合作，并在法治和不让任何人掉队的原则下减少暴力和促进发展。在很容易陷入单边主义的这个时刻，秘书长关于多边应对全球威胁的信息仍然很重要。

54. COVID-19 对诸多领域构成威胁，其中包括加剧现有的脆弱性，恶化难民等各种弱势群体的整体处境，为跨国安全威胁带来可乘之机，以及为非国家行为体和专制政府等冲突鼓噪者滥用武力提供有利环境。在许多受冲突影响的国家，民众的状况已经很脆弱，而疫情已成为加剧现有问题的因素。

55. 政府对疫情的有效应对是围绕公共部门开展的。从实施行动限制，到提供医疗卫生保健、经济支持和研发疫苗，各国政府的积极领导为摆脱疫情引领了方向。公共部门和公共资助的举措一直处于应对措施的核心。在受冲突影响的地区，政

府是唯一有能力应对经济冲击、健康水平下降和因疫情而恶化的社会摩擦等长期挑战的机构。各国政府再次变得至关重要，它们需要为后疫情时代做好准备。

56. COVID-19 进一步暴露出并在某些情况下加剧了某些人被排斥在服务提供范围和经济机会之外且无法享有健康身体的状况。疫情的一个教训是，只有做到所有人都健康，人们才健康。包容和不让任何人掉队的核心信息从未如此恰逢其时。然而，实现包容将需要解决导致冲突和排斥的长期存在的根本性因素，其中包括国家合法性、滥用权力、不平等和贫困。各国政府和多边机构有能力改变长期的政策，这也是促进包容的发展方式中所需要的。

57. 公共行政的质量是 COVID-19 政策方式及相对成败的一个关键因素。公务员的技术能力仍然很重要，对他们的培训以及他们在具有挑战性的环境中发挥作用的能力一直是应对疫情的关键。

58. 然而，这场疫情也表明，公职人员的技术能力是优质公共管理的必要条件，但不是充分条件。要真正发挥效力，民众必须认为政府是好政府，且政府可以在信息这一重要领域发挥关键作用。民众对政府的不信任以及用“假新闻”提供有别于既成事实的信息这两种趋势因疫情而加速。有证据支持的结论明确、经过核实的信息是克服这些挑战的关键，而摆脱疫情需采取技术方法，即使用疫苗，仅凭技术数据是不够的。政治人物宣传疫苗接种的实证及其必要性至关重要。

## 附件

## 2019 冠状病毒病大流行背景下促进可持续发展的有效治理原则在受冲突影响国家的应用

原则	重建公共行政	例子
胜任能力	在冲突后局势中对胜任能力的要求非常广泛，在疫情期间这些要求又进一步增加。要求公务员在困难的情况下做出政治和技术决定，做决定时有各种各样的权衡。还要求公务员与国际和区域机构以及当地合作伙伴合作，并在该国政府与当地背景和民众之间提供关键联系。在冲突期间和冲突后，招聘和留住有能力的公务员很困难；而这在疫情期间更难。	培养公职人员的长期能力是一项长期的任务，从私营部门招聘人员作为短期解决方案的做法已经受到审查，该做法仓促提供私人合同，并缩短了制定和审查各方面条件的的时间。借助管理和能力建设综合方案可以在提供服务的同时发展核心能力，疫情为在地方一级发展与民间社会组织的伙伴关系创造了若干机会。经济和社会事务部政策简报第 79 期《COVID-19 疫情期间公职人员和公务员的作用》列出了公务员的九个关键角色。
稳妥地制定政策	疫情使得在影响地方发展的多重因素之间进行权衡变得更加复杂。例如，平衡经济和医疗卫生这两个关切点需要作出极其困难的决定，以及向无法照顾自己或无法获得就业的弱势民众提供护理和支持方面的安排。在 COVID-19 对各群体造成的冲击可能不均衡的背景下，为了做出对冲突敏感的决策，提供包容性服务变得越来越重要。	不能将长期规划工作外包，但公共行政需要在国家发展计划中权衡短期压力与长期目标。几个冲突后国家(乍得、哥伦比亚和塞拉利昂)已将可持续发展目标作为将本国国家发展支柱与可持续发展目标的长期基本具体目标挂钩的方式。为了加强这种做法，联合国呼吁通过将不同部门和不同行为体结合纳入一个总体计划的多捐助方办法，协调外部行为体。或许还可以将秘书长关于采取多边办法应对疫情并找到摆脱疫情的办法的呼吁纳入其中。经济和社会事务部政策简报第 84 期《在 COVID-19 之后实现可持续发展目标：供政策制定者了解的各种情形》包括了这方面的有用指导。
协作	疫情增加了公共行政人员相互协作以及与外部发展机构、外部安全机构和非国有部门协作的压力。按照秘书长的表态，在全球范围内跨多部门开展工作是应对全球现象和在中期摆脱疫情实现复苏的唯一途径。疫情凸显了公共和私人、地方和全国、国内和国际以及公民和国家之间的相互联系。	COVID-19 疫情表明，现在世界的一体化程度已如此之高，以至于一国的公共卫生状况很容易影响其他国家的公共卫生状况。正如秘书长所说，因此，全世界公共医疗卫生体系的水平完全取决于最薄弱的国家。在缺乏有韧性的公共医疗卫生体系的国家建立该体系，不仅是各国的责任，也是国际社会的责任。这是一个多边解决方案，需要建立为每个人提供医疗保健服务的联盟和伙伴关系。为应对疫情和为未来的公共卫生危机做准备，需要建立更大规模的伙伴关系。 <sup>a</sup>

原则	重建公共行政	例子
廉正	在冲突后环境中，腐败可能成为困难棘手的问题。在疫情期间，寻求从他人不幸中获利的人有机会获利。在监管不足的环境中，公共采购的大幅增加既是机遇，也是风险。	廉正是修复政府与公民之间关系的关键因素之一，但遗憾的是，疫情确实为希望从事腐败行为的人提供了机会。政府采购的增加(特别是在机构已经薄弱的国家)，加上救济款支付体系期限延长，意味着国家、公民社会和公民之间的伙伴关系在监督和采取反腐败行动方面至关重要。这种伙伴关系付诸实践的一个范例是斯里兰卡，该国政府、国际非政府组织透明国际和一群村民共同打击救济款支付中出现的腐败现象。 <sup>b</sup>
透明度	谣言、谎言和误解可能会破坏疫情期间的任何进程，并降低政府的效率。成功的知识管理必须包括与值得信赖的当地行为体建立重要的伙伴关系，而不能纯粹以自上而下的方式进行。在一些人可能不会对技术官僚的宣传方式做出回应，或者对传递信息的人不信任的情况下，采取技术-医学方法也是不可行的。在一场疫情中，实施疫苗方案几乎是最终的技术方法，给广大民众做工作将需要非凡的政治技能，既要驾驭潜在的冲突，又要说服不信任该方案的人。	经济和社会事务部政策简报第 75 期《COVID-19：重申国家与人民之间的治理关系》直接借鉴了公共行政专家委员会促进可持续发展的有效治理原则，并概述了与疫情期间国家与公民之间关系有关的五项核心原则(利用机遇、为所有人提供服务、为所有人提供社会保障、提供可靠和值得信赖的领导以及政府以团结而非分裂为目标)。这些原则付诸实践的一个范例是东帝汶，该国也暴发了疫情，但也因其值得信赖的应对措施而享有很高的支持率，亚洲基金会对此进行了详细说明。 <sup>c</sup>
独立监督	在许多冲突后社会，来自政府以外的监督往往很薄弱。民间社会组织要么不再存在，要么专注于过渡期正义等迫在眉睫的问题。在许多情况下，独立监督可由国际社会进行，例如，国际社会也参与创建公务员制度委员会等工作。在人们不能旅行或见面的情况下，开展这些工作要困难得多。	旅行限制严重影响了国际组织进行有效监督的能力，但在打击腐败方面，一个范例是上文详述的透明国际。透明国际能够利用其当地合作伙伴网络有效地与当地入结成伙伴关系，以寻求纠正腐败行为并行使监督权。 <sup>b</sup>
不让任何一个人掉队	现有证据表明，疫情恶化了在冲突后环境中本已处于不利地位的人的处境。虽然许多冲突后重建工作往往侧重于重建体制和架构，但在这种情况下对疫情的任何应对措施都必须侧重于人的方面，包括政治、社会、经济和医疗卫生。随着人们接受疫情的现实以及大量民众受工作或生活压力影响和失去直系亲属或朋友等状况，心理健康可能是需要进一步干预的一个关键领域。	疫情的经济影响可能会使大量民众被归入弱势群体的类别，即使在目前未被认定为脆弱但可能存在重大经济风险的地方也是如此。例如，这些地方存在的进一步风险是，失业率的快速上升可能会导致抗议和暴力事件，并使一些人从事犯罪活动。联合国开发计划署(开发署)在《摆脱 COVID-19 实现复苏：亚洲及太平洋地区以往灾害的教训》中报告说，在孟加拉国，延长封锁对中小企业的影 响尤为严重， <sup>d</sup> 中小企业约占该国国内生产总值的 25%，但占非农就业的 10% 至 80%、

## 不歧视

有一些证据表明，在大流行病等严重的医疗紧急情况下，歧视可能会变得更加严重，因为某些实体或群体会被归咎为导致问题的直接原因。这可能会进一步边缘化已经受到歧视的群体，还可能增加新的被歧视群体。歧视是常被提到的冲突根源，因此包容成为公共行政的关键因素，特别在公共行政被视为所服务社会的缩影的情况下，更是如此。机构应具有包容性、面向大众并包含代表其人口的工作人员。此外，公共机构对待用户的行为应被视为不存在歧视。晋升和业绩管理应该基于才能。

劳动力的 30% 和制造业产出的 40%。由于金融深度和资金来源不足，这些中小企业面临消失的风险，该国的一个主要收入和就业来源也可能随之消失，这大大增加了民众的脆弱性。

例如，伊拉克是一个非常多元化的国家，在社会凝聚力方面长期以来存在历史问题，包括部分基于民族、部分基于教派界限的歧视。<sup>e</sup> 有证据表明，在疫情期间，青年积极开展的活动可能有助于弥合一些传统上的分歧，但教派分歧似乎仍在破坏该国不同地区的社会凝聚力，尽管 COVID-19 的影响似乎包括正反两面。最令人担忧的是，现有的歧视体系可能会因疫情而恶化，但目前还没有证据表明将以何种方式恶化。然而，可能的情况是，COVID-19 提供了可以团结民众的共同讯息，就像该国应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国时一样。

## 参与

在有的群体感觉不到有代表参与公共服务的环境中，参与很重要。非国家行为体和民间社会团体尤其可以发挥重要作用，不仅能克服根本的冲突驱动因素，还可以促进对话，甚至促进经济发展和司法。在地方一级参与民间社会组织和社区团体对于制定可信赖的 COVID-19 解决方案、重建国家与公民的关系和防止进一步冲突至关重要。

疫苗被认为是最有可能摆脱疫情的方法，但人们对政府的普遍不满包括对疫苗的不信任，在暴力事件频发的国家，民众的这种不满尤为严重。“对疫苗犹豫不决的态度”可能是一个风险因素，会影响已经不信任政府并且易被冷落的人群的脆弱性。有一种假设认为，这种沉默的态度主要是由人们暴露在错误信息中造成的，这种情况可以通过向公众传播事实来反击。但有证据表明，对疫苗态度犹豫不决不仅仅是因为错误信息。<sup>f</sup> 从该证据得出的政策结论强调，为了增强人们对 COVID-19 疫苗的信心，需要建立广泛的行为体组成的地方合作伙伴关系。

## 立足基层

与上文所述的参与一样，立足基层的原则对疫情末期的管控至关重要。中央的解决方案通常不如与当地供应商共同制定的解决方案有效，大规模疫苗接种就是一个重要的例子。如果传播信息和打击假新闻及错误信息的工作不仅由中央政府方面发起，而且在执行时结合当地人理解的证据和方式，那么这些工作也非常有效。

以往流行病中显而易见的教训可以应用于 COVID-19 疫情的应对工作。<sup>g</sup> 全球层面的进展缓慢。可持续发展目标 3 涵盖“良好健康和福祉”，重点是“预警、减少风险，以及管理国家和全球健康风险”。《巴黎协定》和政府间气候变化专门委员会的评估报告突出表明，气候变化加剧了健康风险，包括发生大流行病的风险。2015 年，联合国会员国通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》，将风险的定义扩大到包括生物危害，部分原因是人

## 代际公平

排他性公共行政不仅经常受到性别不平等的影响，而且往往由某些世代主导，而其他合格的工作人员参与机会有限。包容性还通过为较年轻工作人员创造机会和职业发展路径来解决代际不平等问题。此外，虽然这场疫情可能影响了高龄人群(在大不列颠及北爱尔兰联合王国，COVID-19 导致的平均死亡年龄为 82 岁)，但真正的不平等在于可领到工资的的中年人和刚刚进入职场、基本无法进入行业网络或无法在受疫情影响特别严重的行业(例如酒店业)工作的年轻人之间的差异。

类经历了埃博拉、中东呼吸综合征和严重急性呼吸综合征。不过，开发署强调，迄今已制定的此类计划还不够。

以往流行病的主要教训是需要与当地居民和社区团体合作，并采取以立足基层的原则为核心的方法。在塞拉利昂埃博拉疫情期间，民众极不信任最初实施的由中央管控的大规模护理方法，事实证明，取而代之的社区护理中心网络在加强信任和改善医疗卫生成果方面非常有效。<sup>h</sup>

疫情可能会加剧体制结构弱、已经在苦苦挣扎的国家的的问题，国家之间的不平等有加剧的风险。然而，在国内，由于粮食短缺日益严重，粮食分配困难可能会使老年人和幼儿更为脆弱。例如，阿富汗的粮食安全状况在各国中倒数第三，关闭边境以应对疫情既可能加剧粮食危机，也可能阻碍人道主义活动。这将在阿富汗全国范围内造成巨大影响，但将对该国已经受到严重影响的儿童和老年人打击最大。因此，疫情创造了可能会有更多人掉队的大环境，继而可能导致冲突和脆弱性的增加，因为不满情绪与冲突的长期驱动因素叠加，且更多人成为冲突鼓噪者招募的潜在对象。<sup>i</sup>

<sup>a</sup> 联合国，经济和社会事务部，《在 COVID-19 之后实现可持续发展目标：供政策制定者了解的各种情形》，政策简报第 84 期（2020 年 8 月）。

<sup>b</sup> 透明国际，“确保 COVID-19 救济惠及斯里兰卡人民”，2020 年 12 月 10 日。

<sup>c</sup> Paul Tweedie 和 Carmen Soares，“现在，一个亮点：东帝汶已经受住疫情的考验”，亚洲基金会，2020 年 10 月 14 日。

<sup>d</sup> 联合国开发计划署(开发署)，《摆脱 COVID-19 实现复苏：亚洲及太平洋地区以往灾害的教训》(2020 年，曼谷)。

<sup>e</sup> 国际移民组织和开发署，《COVID-19 对伊拉克社会凝聚力的影响》(2020 年，巴格达)。

<sup>f</sup> T.Hrynick、S.Ripoll 和 M.Schmidt-Sane，“快速回顾：COVID-19 疫苗接种中对疫苗犹豫不决的态度和建立信心”，人道主义行动社会科学平台，2020 年 11 月。

<sup>g</sup> 参见 [www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/en](http://www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/en)。

<sup>h</sup> 同上。

<sup>i</sup> 开发署，《摆脱 COVID-19 实现复苏》。