联合国 ESCAP/77/1

经济及社会理事会

Distr.: General
12 February 2021
Chinese
Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十七届会议
2021 年 4 月 26 日至 29 日，曼谷和线上
临时议程* 项目 2(a)
主题是“亚洲及太平洋通过区域合作在危机后重建得更好”：一般性辩论

关于“亚洲及太平洋通过区域合作在危机后重建得更好”的专题研究摘要

秘书处的说明

摘要

自 2020 年初首次发现 2019 冠状病毒病以来，它的大流行引发了同步、前所未有的全球卫生、社会和经济危机，这些危机可能使来之不易的发展成果付诸东流，并使亚洲及太平洋实现可持续发展目标的工作错综复杂。

本文件分析了这一大流行病在本区域造成的社会经济影响、所采取的行动以及向决策者提出的建议，以便重建得更好，使本区域重新走上实现可持续发展目标的正轨，并建设抵御未来大流行病和类似的大规模危机的能力。重点指出了一些区域合作领域，特别是：(1)扩大社会保障；(2)投资于经济持续复苏；(3)加强互联互通和供应链；(4)保护环境健康。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨注意到本报告，并认可其中的建议。

一. 导言

1. 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行在亚洲及太平洋区域造成了第二次世界大战以来最严重的危机。它直击了各个社会的核心：几乎没有国家能够免遭这波冲击或令人心碎的健康后果。在整个亚太区域和世界范围内，各国都遭受了突如其来的经济萎缩、贸易扰乱、供应链断裂和国际旅游业的崩溃。结果是广泛失业，贫困加剧。每个人都不得不对各自的生活、工作或学习方式作出复杂的改变。

* ESCAP/77/L.1。

请回收

2. 病毒不分贫富；任何人都可能被感染，但发展中国家的穷人和边缘化群体受害尤甚，因为他们的适应和调整能力较差。他们通常生活在不稳定的环境中，可以依靠的东西更少，而那些可以提供更大保护的包容性国家政策也无法惠及他们。

3. 富裕国家的人们，包括亚太区域的一些人，也压力重重。事实上，COVID-19 往往在富裕国家比许多发展中国家发病率更高，死亡人数也更多，不过这些挑战被富裕国家的政府更有能力保护其人民这一点抵消了。他们可以提供更稳健的政府服务和医疗保健，保障了家庭生计以及儿童和青少年的教育。富裕国家还拥有更强大、更广泛的互联网基础设施和互联互通，再加上更高的数字技能，从而使其能够将许多服务特别是教育服务搬到线上。他们还可以动用更多的财政资源，即使这需要大规模公共借款。另一方面，对于亚太区域的许多发展中国家来说，COVID-19 是一个严厉的警钟，它揭示了卫生服务、社会保障以及数字互联互通和技能方面的差距，使人们深受其害。

4. 在所有国家，这场大流行病造成的经济冲击暴露了许多结构性弱点和裂痕，特别是“一切照旧”的做法对环境的破坏程度。然而，一旦病毒来袭，环境指标突然改善。例如，大范围的封锁和旅行限制戏剧性地提高了空气和水的质量，同时减少了温室气体排放。然而，大流行病也带来了新的难题，例如，产生了大量(即便是暂时的)废物，主要来自塑料和食品包装以及医疗设备、手套和口罩。现在的问题是，这些改善是否也将被证明只是转瞬即逝，这似乎是很可能的，除非成员国解决环境退化的根本原因。

二. 可持续复苏的四个相互关联的领域

5. 甚至在大流行病之前，许多成员国就在努力解决各种脆弱性和系统性弱点，特别是在卫生保健和社会保障系统、数字互联互通和技能以及交通运输联接方面。他们还陷入了越来越不可持续的消费和生产形态。在成员国在努力遏制疫情这一前所未有的挑战的同时，它们还需要克服原已存在的弱点，以便重建得更好。

6. 在专题研究中，提出了区域合作的四个相互联系的关键领域：拓宽社会保障；投资于经济持续复苏；加强互联互通和供应链；保护环境健康。如果亚洲及太平洋各国政府能够将协调一致的国家行动与协调的区域合作结合起来，它们乃至全世界就能在疫后兴起，变得更加繁荣、更具复原力、更加团结。

A. 拓宽社会保障

7. COVID-19 大流行加剧了社会保障方面的诸多潜在弊端，并凸显了社会保障方面的差距。本区域一半以上的人毕生得不到任何保障。如果将中国排除在外，这一比率将升至四分之三。缺乏保护的部分原因是数量庞大的人口在非正规经济部门中工作，但这也反映出缺乏提供充分保护的政治意愿。

8. 因此，亚洲及太平洋的大多数个人和家庭自行防控生活中的风险，这不仅让他们充分暴露在风险之下，而且减弱了他们的机会和人生前景。生活在

贫穷和匮乏社区的儿童可能会因营养和健康不良而造成终生的后果。失去工作的成年人，即使是因为怀孕或分娩这样的自然原因，也可能骤然陷入贫困。身有残疾往往意味着收入微薄。许多没有足够养老金的老年人被迫继续工作或依赖其他家庭成员生存。同时，没有社会保障的人面对无处不在的疾病危险时，可能会被迫在生病和有传染力的情况下工作。如果没有负担得起的医疗保健，人们通常不会寻求治疗，或者等到寻求治疗时可能为时已晚。缺乏保护和安全不仅危害个人，而且危害整个国家，因为它扼杀了创新和整体经济进步。

9. 对亚太区域 13 个发展中国家的模拟显示，如果各国政府以保守的福利水平提供全民子女津贴、残疾抚恤金和养老金，超过三分之一的贫困人口将脱贫。在一些国家，这一数字甚至更高：例如在印度尼西亚，这一数字上升到一半以上。在印度尼西亚、马尔代夫、菲律宾和斯里兰卡最贫穷的家庭中，基本的社会保障将使购买力提高约 50%。

10. 提供基本的社会保障一揽子计划需要大量投资，即国内生产总值的 2%至 6%。对于本区域所有成员国来说，这是一项负担得起的投资，特别是在考虑到无所作为的代价的情况下。然而，许多国家政府在社会保障方面的支出不到其国内生产总值的 2%，而区域平均支出水平约为 5%，不到全球平均水平 11%的一半。因此，成员国需要将覆盖范围扩大到每个人，同时也要确保福利水平足够高，足以让人们的生活大不一样。

B. 投资于经济持续复苏

11. 为应对疫情，世界各国政府释放了大量政府资金以供医疗保健以及支持企业和家庭收入。2020 年前八个月，本区域发展中国家约有 1.8 万亿美元投向了与危机有关的紧急支出以及宽松的货币和财政政策，占其国内生产总值总和的 7%。在大多数国家，支出加上收入不断下降，导致财政赤字高涨，预计将从 2019 年占 GDP 的 1.5%增加到 2020 年的 6.8%，然后在 2021 年降至 5.6%。本区域平均债务与 GDP 之比将从 2019 年的约 41%升至 2020 年的 47%，到 2021 年可能达到 49%。

12. 如果亚太各国要走上持续的经济复苏之路，各国政府将需要扩大承诺，以提供持续财政支持和刺激，并引导其经济走上更具包容性、复原力和更可持续的发展道路。然而，各国的目标应该是避免不可持续的债务水平或破坏宏观经济稳定。要做到这一点并创造必要的财政空间，各国政府可以采取若干措施。在支出方面，各国可以着眼于提高效率，调整支出方向，减少国防和化石燃料补贴等非发展领域的支出。在收入方面，各国应以税制改革和采用替代的财政形式为目标。

13. 税制改革可以包括加大累进所得税以及财富税和碳税。同时，打击逃税和消除合法却有害的税收做法也很重要。在这方面，各国政府需要在本区域内外开展合作，以避免有害的国际税收竞争。

14. 各国政府还可以考虑更具创新性的借款形式。例如，可以发行绿色债券、可持续性债券或大流行病债券。在这方面，它们可以冀望国际社会提供技术支持和担保，以及可能设立符合可持续发展目标的债券基金。还应该有

机会更好地利用房地产或建筑物等公共资产，以期发挥公共资产负债表上的部分潜力，例如确定可用作借款抵押品的资产。对于发行这些和其他类型的债务，各国政府也应该能够与央行合作，央行可以通过降低利率和确保充足的流动性来支持其努力。

15. 然而，与全球金融市场更紧密的融合确实存在风险，特别是波动性和资本外流的风险。可能需要采取措施来予以应对。在国际社会的帮助下，各国政府可以考虑债务减免的备选方案。所有措施都将受益于相关利益攸关方的及早参与。

C. 加强互联互通和供应链

16. COVID-19 危机扰乱了全球贸易和供应链，往往令最脆弱的群体进一步掉队。在 2020 年第一季度，为了确保供应，许多政府限制出口，同时放开进口，特别是进口食品和抗击大流行病所必需的医疗用品。其结果是，普遍的不确定性攀升，在本年度里，整个区域的贸易成本估计上涨了 7%。原则上，世界贸易组织以及双边和区域贸易协定允许采取此类措施，但总体而言，对于如何在维护贸易伙伴国家利益的同时调整与贸易有关的措施，提供的指导少之又少。

17. 在疫情期间，运输和物流业努力保持边境贸易开放。然而，增加检查、减少作业时间以及道路和边境关闭可能使运输费用提高了 25%。再则，由于受影响最大的可能是那些互联互通水平本来就偏低的国家，因此区域交通运输差距进一步扩大。

18. 一个更加积极的成果是跨境无纸贸易得到提振。一些以前只允许原件纸质单据的国家现在接受电子报关单和其他证书，但这种转变确实需要足够的数字基础设施、互联互通和技能。此外，数字基础设施的质量正在重塑国际竞争力，并影响企业决定在哪里投资。然而，许多国家仍然缺乏负担得起的互联网接入，以及实施和协调其系统与其他国家系统的技术能力。

19. 在实现传统产业现代化的同时，将生产转向新的、赋能的数字技术，这将取决于全民普及负担得起、可靠的宽带互联网。在这方面，本区域存在着数字鸿沟，这种鸿沟不仅持续存在，而且还在扩大。本区域超过一半的人口仍然无法上网。只有 13%，即 6 亿人为固定宽带用户。在其余的用户中，大多数人依赖移动宽带，移动宽带通常速度较慢，可靠性较差，但覆盖了本区域 70%以上的人口。然而，在太平洋发展中国家，即使是移动宽带的普及率也保持在 15%以下。

20. 此外，还存在着明显的性别鸿沟。甚至在大流行病之前，亚太区域互联网用户数的男女差距就比全球增长得更快。预计这一大流行病还将扩大互联网接入方面的性别差距，并进一步阻碍妇女和女童获得就业和教育的机会。

21. 如果亚洲及太平洋要经受住未来的危机，确保有复原力的供应链，保持市场开放，保护弱势群体，本区域各国政府将需要拥抱数字化，缩小国家之间和国家内部的数字鸿沟。它们还应该更好地利用国际铁路货运和多式联运系统。为此，他们不仅需要建设硬基础设施，还需要发展软基础设施并协调统一数字条例。各国政府、公司和劳动力的能力也需要提高，特别是在特需

国家，妇女和小企业面临的问题也亟待解决。在这方面，协调一致的区域办法将比单边政策行动更有效。

D. 保护环境健康

22. 2019 冠状病毒病是一种人畜共患病，由动物传染给人类；因此，在人们与野生动物和养殖动物近距离接触之际，它就出现了。随着经济发展加快了步伐，土地退化和城市蔓延破坏了自然生态系统和栖息地，导致一些物种灭绝，并从根本上改变了人与动物的互动方式。破坏的程度从本区域的生物多样性完整性指数得分中可见一斑，本区域得分是全世界最低的。近几十年来，亚太区域失去了超过 60%的红树林和 40%的珊瑚礁。由于全球变暖，环境破坏也在加剧。在全球 10 大碳排放国中，本区域有 6 个，产生的温室气体排放量占世界总量的一半以上。密集的经济活动，特别是通过运输进行的经济活动，也使本区域 90%以上的人口面临有害健康的空气污染水平。

23. 人畜共患疾病和其他疾病的风险增加，以及本区域环境健康的普遍恶化，反映了环境管理方式的严重失误。失误可能涉及机构、结构性经济或行为方面的弱点。

24. **机构弱点。**许多国家缺乏必要的治理和机构能力。科学表明了应该采取何种行动来解决关键的环境问题，但各国政府可能没有作出充分的反应，特别是有时不同的部委和部门各自为政，阻碍了协调一致的行动。还缺乏承诺：要采取行动，成员国不仅需要机构能力，还需要政治意愿。

25. **结构性经济弱点。**推动经济增长的往往是一种无情的模式，这种模式要求更加密集地使用土地，同时鼓励不可持续的城市化和多种形式的空气和水污染。金融部门和工商部门的许多企业很少或根本不考虑其活动对自然环境或人类健康的影响。

26. **行为上的弱点。**对增长的推动还怂恿不可持续的生活方式和消费模式，这些模式依赖集约化的农粮系统来予以维持，包括非法狩猎和野生动物贸易以及国际活动物出口。

27. COVID-19 大流行必须敲响警钟，紧急恢复人类社会与自然环境之间的可持续关系。在这方面一个有用的框架是地球健康这一概念。地球健康办法与《2030 年可持续发展议程》相一致，可以作为雄心勃勃的政策基础，这些政策应对人类健康与自然界健康之间的联系，同时在自然界所能提供的限度内开展工作。

28. 地球健康的目标需要机构、结构性经济和行为方面的解决方案。关键的机构解决方案包括监测地球健康的区域议程，该议程将吸收所有相关行为体参与；加强环境法律、条例及其执法力度；解决生物多样性和气候危机。结构性经济解决方案还将旨在实现更可持续的土地管理和更好的城市化形态以及污染控制。行为方面的解决方案将侧重于可持续消费、促进可持续农粮系统和更好地管理野生动物。

29. 在全球范围内，每年预防人畜共患病的费用估计在 220 亿至 300 亿美元之间。这笔投资数量巨大，但与 COVID-19 大流行预计造成的 8 万亿至 15 万亿美元的估计损失无法相提并论。良好的地球健康状况具有良好的经济意义。

三. 大流行病之后：关于亚洲及太平洋重建得更好的建议

30. 整个区域各国政府已对 COVID-19 爆发造成的前所未有的局面作出反应，并努力遏制疫情的严重后果。这些大多集中在短期措施上。然而，如果经济要以更快、更包容的方式复苏，各国政府还必须着眼于长期可持续性，包括在整个区域恢复生态系统、减少贫困和建设复原力。为了使亚洲及太平洋经济社会委员会成员国能够更好地重建，本专题研究报告中有一项政策议程，其中包括以下五点：加强区域合作；建立全生命周期的全民社会保障；投资于社会经济的持续复苏，与可持续发展目标保持一致；促进贸易便利化、数字化和协调统一，并将对社会和环境的关心充分纳入全球供应链和保障环境健康。

(a) **加强区域合作。**建立或调动现有的部门机制，帮助各国政府从这一大流行中恢复过来，并对今后的危机进行规划，同时应对气候变化，并考虑到人口老龄化、技术创新和新的工作形式。

(b) **建立全生命周期的全民社会保障。**将社会保障纳入国家发展议程并分配必要的资源。政府可采用缴费型和非缴费型福利计划相结合的方式，不让任何人掉队。它们也将需要扩大社会保障的范围，将非正规工人纳入，而且确保充分覆盖到妇女和弱势人口群体。

(c) **投资于社会经济的持续复苏，与可持续发展目标保持一致。**这将需要采取措施确保有足够的财政空间。为支持长期、有复原力、包容性和可持续的发展，各国政府可调整支出方向，将资金从非发展领域移走，改革税收以减少不平等并支持气候议程，并探索创新的筹资工具。它们也可考虑采取进一步的债务减免措施，并通过区域和国际合作加快打击逃税行为的努力。

(d) **促进贸易便利化、数字化和协调统一，并将对社会和环境的关心充分纳入全球供应链。**抵制保护主义行动并形成区域团结，以达成相称的贸易应对措施。调动区域运输合作工具促进跨境货运的紧急应用。实现生产的低碳化，转向更可持续和低碳的货运多式联运。加大对贸易便利化和数字化的支持力度，发展无纸和非接触式贸易。加快对数字化和宽带互联互通的投资。通过在区域范围内协调的软硬基础设施投资，提高贸易和运输手续的效率和可持续性。

(e) **保障环境健康。**通过一项区域地球健康议程，使所有相关行为体参与实施更好地管理人类和环境健康所需的机构、结构性经济和行为方面的变化。

31. 经社会不妨审查本文件总结的全面研究中提出的问题和建议，并就其今后在这方面的工作向秘书处提供指导。