

政策简报：

COVID-19 对阿拉伯 区域的影响

实现更好重建的机会

2020 年 7 月



联合国

执行摘要

冠状病毒病（COVID-19）大流行暴露了世界各地社会、机构、经济的严重断层和脆弱性。阿拉伯地区有 4.36 亿人口，¹ 疫情初期传播率和死亡率低于全球平均水平，但最近出现的趋势令人担忧，特别是考虑到许多国家保健系统分散，初级保健不足。这场疫情也放大了几十年来的种种挑战，如暴力和冲突、不平等、失业、贫困、社会安全网覆盖不全、人权关切、机构和政府系统应对不足、经济模式尚不能满足全体民众的愿望等。

这场疫情可能会造成深远、持久的后果。该地区的经济预计将收缩 5.7%，² 一些冲突国家的经济将收缩高达 13%，总损失达 1 520 亿美元。³ 疫情肆虐和石油价格下跌的双重冲击促使国际货币基金组织把中东和北非的经济预测降

至 50 年来的最低水平。⁴ 阿拉伯股市价值下挫 23%，该地区本可在恢复阶段进行投资的资本丧失殆尽。

这些冲击影响到本地区所有国家和社区，对一些群体的影响可能尤其严重。

据估计，贫困人口将增加 1 430 万，总贫困人口将超过 1.15 亿，占阿拉伯人口总数的四分之一。新增贫困人口许多来自最近的中产阶级，如果他们的贫困长期得不到改善，社会和政治稳定就可能受到影响。该地区高度依赖粮食进口，也可能出现粮食短缺和粮价上涨。国际劳工组织估计，该地区 2020 年第二季度已有 1 430 万人失业，相当于损失 1 700 万个全职工作岗位。⁵ 青年失业的可能性已经是成人的五倍，他们的需求应该得到特别关注。

1 除非另有说明，所有数据来自联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)。

2 国际货币基金组织，《区域经济展望更新》，可查阅：<https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/07/13/regional-economic-outlook-update-menap-cca#report>。

3 西亚经社会估计数字。

4 同上。

5 国际劳工组织估计数字，《劳工组织监测报告：COVID-19 与世界就业》，第四版，2020 年 5 月 27 日。

阿拉伯地区人类发展性别差距位于世界第一，因此**该地区妇女很可能遭受疫情的严重后果**。与世界其他地区相比，两性平等立法和妇女参与就业明显落后。妇女人均收入平均比男子低78.9%，妇女将失去70万个工作机会，特别是在女性占比达到61.8%的非正规部门。

占该地区就业总人数40%的**移民**将受到疫情的沉重打击，特别是在获得服务、失业和返回原籍国方面。

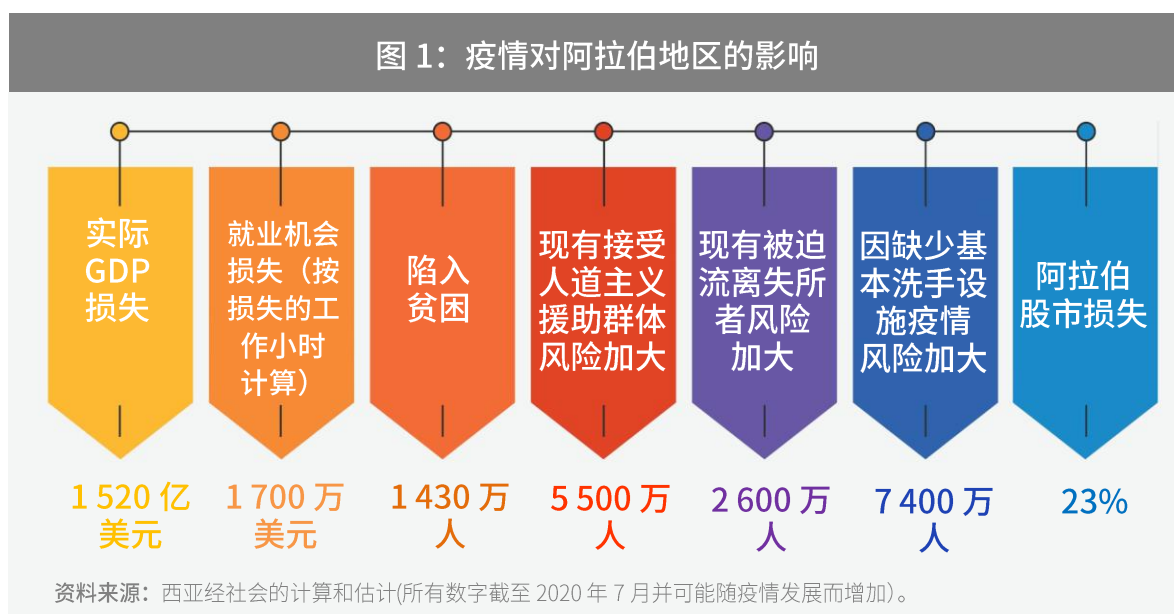
阿拉伯地区有5570万人**需要人道主义援助**，其中包括2600万被迫流离失所者。由于缺乏洗手设施，7400万人感染病毒的风险加大。仅2020年就需要追加17亿美元，⁶应对受人道主义危机影响或面临其他风险的国家最弱势群体的疫情风险和影响。

疫情还可能加剧该地区的财富不平等。该地区是全球财富不平等程度最高的地区，2020年，31个亿万富翁拥有的财富相当于底层一半成年人的财富。⁷

该地区所有国家都必须应对这场疫情带来的挑战。

由于石油需求骤降、油价暴跌，石油国家无力提供充分的刺激和复苏计划。这突出表明，迫切需要加快多样化努力，将收入来源扩大到石油以外产业，并开始低碳发展。

由于旅游、汇款、贸易和一般经济活动收入严重下降，中等收入国家提供一揽子刺激计划的能力受到严重制约。不可持续的债务水平和低税收使经济和社会投资难以进行。



6 联合国人道主义事务协调厅，《全球人道主义应对计划：COVID-19》，可查阅：<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>。

7 西亚经社会根据《福布斯》和瑞士信贷银行数据计算的估计数字。

最不发达国家、重债国家和受冲突影响国家，有效应对危机的能力有限，并已经下降到微乎其微的水平，迫切需要国际支持。

陷入武装冲突的国家和社区面临特殊挑战。在某些情况下，冲突阻碍了疫情的必要卫生应对，包括卫生基础设施被毁，造成医护人员死亡或迁移，导致紧急护理中断。冲突也加大了国家卫生系统的压力，必须为数百万难民和境内流离失所者提供服务。⁸

另一方面，疫情应对为实现和解及持久和平与安全带来了机会。由于安全概念纳入了卫生安全，区域合作变得更加重要。

广泛而言，也可以利用疫情危机应对来解决该地区长期存在的一些结构性弱点，特别是通过加强对地方当局的支持，按照《2030年可持续发展议程》进行更好重建，并加强民主、保障人权、实现和维护和平。

阿拉伯地区在疫情前取得了一些进展，但尚未走上实现可持续发展目标的轨道。因此，要采取新的发展方法和整体社会战略实现复苏，并以对和平与稳定的集体承诺以及《2030年可持续发展议程》、《巴黎协定》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《仙台框架》为引领。

为应对疫情，该地区出现了几组具体的优先事项：

A. 减缓疾病传播，结束冲突，关注最弱势群体

- > 优先向COVID-19患者提供紧急救生医疗，抓住机遇加强该地区卫生系统提供综合保健服务的能力，包括预防、初级保健和更好地规划未来可能出现的大流行病。
- > 根据秘书长关于全球停火的呼吁和安全理事会第2532(2020)号决议，遵守该地区冲突的停火呼吁，以便能够覆盖所有群体，并将社会的所有资源用于抗击疫情。在疫后恢复过程中，要抓住历史机遇，解决导致暴力和冲突的一些根源。
- > 考虑采取特别措施，确保难民、境内流离失所者和收容社区做好疫情防治。国际社会在根据人道主义原则向所有有需要群体提供人道主义援助和支持解决冲突方面可以发挥重要作用。
- > 在短期内，考虑向最脆弱个人和家庭以及难民和境内流离失所者提供紧急支持。
- > 考虑采取近期措施，支持儿童和青年继续接受教育，如通过改善互联网接入和加快开发在线教材。

8 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，https://www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&cid=49aea93aba&tags=global_trends。

- > 考虑**国际和区域**为国家努力提供支持，**增加获得资金的机会**(如部分由天课社会团结税供资的区域社会团结基金)，采取措施帮助管理债务可持续性，消除贸易壁垒，促进融入全球价值链，获得技术和创新。

B. 增强弱势群体能力,深化社会保护改革,促进平等包容,实现更好重建。

- > 为减轻疫情影响，**解决性别、卫生、教育**和其他领域的**不平等问题**，以可持续发展目标为恢复框架，促进长期包容和可持续发展。
- > 考虑扩大投资，将资源转向可持续发展的关键领域，包括全民健康覆盖、最低社保、养老金和负担得起的教育。
- > 将疫情恢复作为**投资妇女**的机会，通过弥合性别差距和解决性别不平等问题，确保妇女成为社会的平等贡献者。这对在教育、保护、就业、及政治和公共参与方面遭受巨大不平等的年轻妇女尤其重要。
- > 考虑**修订国家青年战略**，确保增加包容性和参与性，促进符合可持续发展目标的新的教育愿景，并为青年重返教育系统和就业市场制定特别计划。

C. 促进经济复苏

- > 重新考虑当前的经济和发展模式，特别是通过增加以下**三个战略领域的公共投资**：为经济增加重大价值的经济部门、绿色和创新型经济、有助于提高生产率的包容性人力资本和基础设施。投资可以创造**体面的可持续就业机会**，通过**累进税和逐步取消化石燃料补贴**公平扩大财政空间，加强水、粮食和能源三者的联系，建设社区的复原力。公共政策和财政决策可以更有意识地考虑到气候风险，并寻求保护该地区的自然资本。
- > 考虑支持私营部门**减少裁员和刺激经济**，为此推迟员工缴纳社保费用，延长免税期限，提供工资补贴以维持工人工资，暂停偿还贷款。

D. 抓住机遇进行机构改革

- > 根据《2030年议程》和各国的人权承诺，优先考虑人权、法治、以及更有效、针对性更强、问责制度更严的公共机构，以增加公民信任。进行更好重建，增强抵御未来冲击的能力，需要采取全社会方法，加强社会契约，扩大**参与和包容**。在这项努力中，应建设充满活力的民间社会和自由媒体。

1. 疫情加剧严峻挑战

A. 健康代价和人员代价

由于成员国的早期行动，阿拉伯地区 COVID-19 疫情的初期卫生和人力成本相对较低，但最近出现的趋势令人担忧。截至 2020 年 7 月 19 日，已有 842 206 人感染，14 956 人死亡。这意味着平均感染率为 1.9/1 000 人，死亡率为 17.8/1 000 人，低于全球 42.6/1 000 人的平均死亡率。

疫情显示，阿拉伯地区许多国家的医疗服务十分薄弱，初级保健覆盖不足。疫情暴露了卫生系统的严重不平等和能力失衡。在三分之一的阿拉伯国家，每 10 000 人不足 10 名医护人员，而最富有的三分之一国家每 10 000 人有至少 50 名医护人员，某些情况下甚至超过 70 名。⁹ 阿拉伯地区的医生与人口比率为 2.9: 1 000，低于每 1 000 人有 3.42 名医生的世界比率。¹⁰ 在医院病床、重症监护室和初级保健方面也存在类似的趋势，国家之间和国家内部差异显著。城市地

区正在成为疫情中心，但农村人口以及为了工作或教育而在城乡之间流动的人们也面临风险。

该地区平均 61% 的人口可以在不造成严重经济困难的情况下获得保健服务，但各国的比例差异很大，科威特最高达 77%，索马里最低为 22%。¹¹ 健康保险计划零打碎敲，失业人员和非正规部门工人并无覆盖。医疗保健的自付费用很高，平均占费用的 37%，较贫穷国家高达 81%。¹² 自付费用威胁到家庭满足基本生存需求的能力，并加大了传播和患病的可能性。该地区正在进行紧急卫生应对，并加大努力增加获得疫情信息、感染检测和医疗保健的机会，但患病将对贫困人口产生毁灭性后果，并有可能使数千万人陷入健康差、经济穷的境地。遏制疾病暴发往往要占用常规卫生服务的资源，如产前和产后保健以及性健康和生殖健康服务。COVID-19 疫情也不例外。

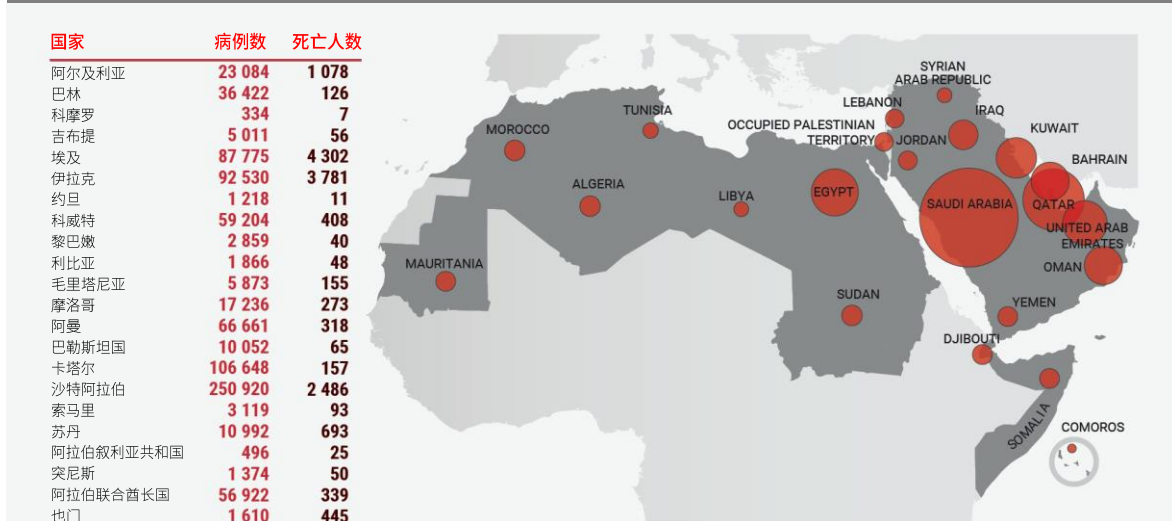
9 全球卫生安全指数，可查阅：<https://www.ghsindex.org>。

10 同上。

11 同上。

12 同上。

图 2：阿拉伯地区受疫情影响的国家



地图所示边界和地名以及使用的名称不表示联合国的正式认可或接受。

资料来源：世界卫生组织（数字截至 2020 年 7 月 19 日）。

图 3：阿拉伯国家应对疫情的准备情况

从低至高	人类发展			卫生系统				通信	
	人类发展指数 (HDI)	根据不平等调整后的人类发展指数 (IHDI)	HDI 中的不平等情况	医生	护士和助产士	医院病床	卫生支出	移动通信用户	宽带固定用户
	(指数)	(指数)	(百分比)	(每 10 000 人)	(每 10 000 人)	(每 10 000 人)	(GDP 占比)	(每 100 人)	(每 100 人)
阿拉伯联合酋长国	0.866	..	..	23.9	56	12	3.5	208.5	31.4
沙特阿拉伯	0.857	..	..	23.9	57	27	5.7	122.6	20.2
卡塔尔	0.848	..	..	..	66	12	3.1	141.9	9.6
巴林	0.838	..	..	9.3	25	20	4.9	133.3	11.8
阿曼	0.834	0.732	12.2	19.7	43	16	4.3	133.4	8.7
科威特	0.808	..	..	25.8	70	20	3.9	178.6	2.5
阿尔及利亚	0.759	0.604	20.4	18.3	22	19	6.6	121.9	7.3
突尼斯	0.739	0.585	20.8	12.7	26	23	7	127.7	8.8
黎巴嫩	0.730	..	..	22.7	26	29	8.0	64.5	0.1
约旦	0.723	0.617	14.7	23.4	34	14	5.5	87.6	4
利比亚	0.708	..	..	21.6	67	37	..	91.5	4.8
埃及	0.700	0.492	29.7	7.9	14	16	4.6	95.3	6.7
巴勒斯坦国	0.690	0.597	13.5	..	..	..	..	89.5	7.5
伊拉克	0.689	0.552	19.8	8.2	17	14	3.3	94.9	11.7
摩洛哥	0.676	..	..	7.3	11	11	5.8	124.2	4.3
阿拉伯叙利亚共和国	0.549	..	..	12.2	15	15	..	98.4	7.8
科摩罗	0.538	0.294	45.3	1.7	9	22	7.6	59.9	0.2
毛里塔尼亚	0.527	0.358	32.1	1.8	10	..	4.2	103.7	0.3
苏丹	0.507	0.332	34.6	4.1	8	8	5.7	72.0	0.1
吉布提	0.495	..	..	2.2	5	14	3.5	41.2	2.7
也门	0.463	0.316	31.8	3.1	7	7	5.6	55.2	1.4
索马里	..	..	..	0.2	1	9	..	48.8	0.7
区域									
阿拉伯国家	0.703	0.531	24.5	11.1	21	15	4.9	100.3	7.4
东亚及太平洋	0.741	0.618	16.6	14.8	22	35	4.8	117.6	21.3
欧洲及中亚	0.779	0.689	11.5	24.9	61	51	5.2	107.3	14.6
拉美及加勒比	0.759	0.589	22.4	21.6	47	20	8.0	103.6	12.8
南亚	0.642	0.520	19.0	7.8	17.0	8	4.1	87.7	2.2
撒哈拉以南非洲	0.541	0.376	30.5	2.1	10.0	8	5.3	76.9	0.4
最不发达国家	0.528	0.377	28.6	2.5	6	7	4.2	70.9	1.4
全世界	0.731	0.596	18.6	14.9	34	28	9.8	104.0	14.0

资料来源：根据人类发展指数调整。

该地区卫生系统存在结构性弱点，冲突又摧毁了宝贵的卫生基础设施，大批民众连最基本的保健都难以得到。冲突造成医护人员死亡或迁移，导致必要护理无法维系。冲突还增加了国家卫生系统的意外压力，不得不向包括巴勒斯坦难民在内的 1 150 万难民和该地区 1 450 万境内流离失所者¹³ 提供服务，其中许多人多次流离失所。今天，数百万人居住在难民营、非正式住所或服务不足社区，多数人缺乏正规的医疗保健，最重要的是缺乏水和卫生服务。他们生活在拥挤不堪的房舍，几乎不可能保持社交距离，传播病毒的可能性加大，并对基本的遏制和缓解行动构成挑战，同时更容易受到歧视、污名化和集体惩罚。收容社区认为国际社会没有提供充分支持，照顾难民和境内流离失所者的负担日益沉重、甚至难以承受。

B. 经济、社会和环境代价

在阿拉伯地区，疫情的经济代价可能是巨大的。除旷日持久的冲突之外，高度依赖石油资源、旅游和汇款这些部门都受到疫情的负面影响，进一步加剧了疫情对阿拉伯区域的影响。区域经济体尚未完全从 2008 年全球金融危机中复苏，也没有从 2014 年油价下跌中复苏。2020 年

初油价大幅下跌的后果和预计石油需求持续低迷，可能会加剧疫情的社会经济影响，肯定会使复苏努力更加复杂。经济脆弱的阿拉伯国家因为疫情而变得更加脆弱。由于预计 2019 年至 2020 年增长将收缩 5.7%，阿拉伯区域的**国内生产总值预计将下降约 1 520 亿美元**。¹⁴ 主要的阿拉伯股票市场平均亏损 23%，使该区域损失了部分财富。国际货币基金组织已将中东和北非经济预测下调至 50 年来的最低水平。¹⁵

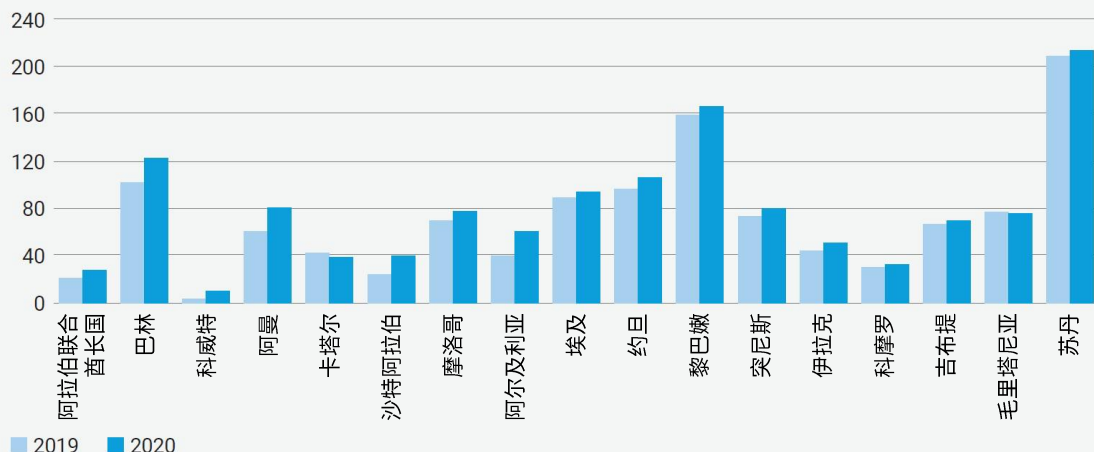
对疫情防治至关重要的区域**财政收入**，预计将损失近 200 亿美元间接税，包括 50 亿美元进口关税和 150 亿美元其他间接税，包括增值税和特种消费税。这将对阿拉伯国家，尤其是石油储量少的经济体的政府收入产生不利影响。在此背景下，应对疫情将增加财政赤字，从 2018 年平均占国内生产总值的 2.9%，增加到 2020 年超过国内生产总值的 10%。这些赤字可能通过增加借贷来弥补，而增加借贷可能使大多数阿拉伯国家背负更多债务。2018 年，大多数阿拉伯中等收入国家的公共债务在国内生产总值中的占比处于平均 91% 的高位，而黎巴嫩和苏丹的占比则已达到 151% 和 212% 的不可持续水平。增加借贷需要与债权人谈判纳入可持续性措施。

13 难民署，<https://www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&&cid=49aea93aba&tags=globaltrends>。

14 国际货币基金组织，《区域经济展望更新》，可查阅：<https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/07/13/regional-economic-outlook-update-menap-cca#report>。

15 同上。

图 4：预计区域大多数国家债务毛额占国内生产总值的比率（百分比）将因疫情而增加



资料来源：西亚经社会，《2019-2020 年阿拉伯区域经济社会发展概览》，摘要，2020 年。

与世界各国 9.6 万亿美元的一揽子刺激计划相比，阿拉伯区域的区域财政刺激总额仅为 1 020 亿美元，相当于阿拉伯区域国内生产总值的近 4%，大大低于全球平均水平。¹⁶ 如果除去贷款担保和信贷支持，一揽子财政刺激计划的价值只有大约 950 亿美元，其中很大一部分是由海湾合作委员会成员国政府提供的。¹⁷

遏制疫情蔓延的必要措施正在减少所有部门的就业，特别是作为阿拉伯区域主要雇主的

服务部门。劳工组织估计，与 2019 年第四季度相比，整个阿拉伯区域 2020 年第二季度损失了 10.6% 的工作时间。按照每周 48 小时的工作时间计算，相当于失去了 1 700 万份全职工作。¹⁸ 在“风险最大”的行业（雇用 1 820 万人），如酒店和食品服务、制造业、零售业，失业人数预计最高。¹⁹ 预计非正规经济的损失更大，估计 89% 的工人受到封锁措施的巨大影响。²⁰ 在疫情前 1 430 万人失业的区域，²¹ 这些失业是不稳定的潜在主要来源，加重了各国的社会经济责任。

16 西亚经社会刺激措施追踪，可查阅：<http://covdata.unescwa.org/RPT/RPTDSH1.aspx>。

17 同上。

18 国际劳工组织估计，《劳工组织监测：COVID-19 与世界就业》，第四版，2020 年 5 月 27 日。

19 同上。

20 联合国开发计划署，《人类发展报告》。

21 劳工组织数据库，可查阅：ilostat.ilo.org。

疫情的环境代价是建立在先前既有的经济增长模式之上的，这种经济增长模式主要依赖过度开采不可再生的稀缺自然资源和不合标准的废物管理。过去几十年消费生产模式不可持续，加上气候变化的后果，导致水资源日益短缺、能源消耗增加以及连带的温室气体排放，从而加剧了土地退化和荒漠化，增加了粮食和能源进口费用。

疫情导致温室气体排放暂时减少，空气质量得到改善。然而，随着各国筹备目标宏大的经济复苏计划，温室气体排放量预计将上升到以前水平，甚至更高。

疫情显示，大多数阿拉伯国家**人类发展成果出现倒退**，利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和也门等国的冲突是其原因之一。区域收入不平等持续加剧。此外，按性别发展指数衡量，人类发展中的性别差距是世界所有区域中最大的。阿拉伯区域妇女人均收入平均低于男性 78.9%，²² 大多数阿拉伯国家的两性平等立法落后于世界其他地区。

C. 国际和跨界限制加剧了疫情的影响

贸易、运输、外国直接投资和冲突是一些主要的区域和跨界制约因素，加剧了疫情影响，而且很可能阻碍疫后的恢复工作。

在 1 万亿美元**出口**中，预计阿拉伯区域将因疫情损失 350 亿美元，石油收入损失不计在内。此外，鉴于区域大部分出口与能源相关，全球油价下跌和大幅减产意味着区域石油和天然气收入将从 2019 年的 3 290 亿美元降至 2020 年的 1 970 亿美元(相当于损失 40%)。

虽然阿拉伯区域主要出口下降可能来自石油，但作为第二和第三大受影响部门的农业和食品预计将下降 6%，纺织品和服装下降 5%。

预计区域进口将比疫情前通常的 8 280 亿美元减少 1 110 亿美元。进口减少大部分是消费品，但设备和原材料进口也将减少，将影响经济复苏的速度。

区域进口下降大部分可能是制成品。此外，采矿和化学产品以及农产品和食品进口预计也会受疫情的严重影响。

22 联合国开发计划署，《人类发展报告》。

运输作为贸易便利化和增强经济活动的一种机制，将在疫后经济复苏中扮演重要角色。大多数阿拉伯国家公路铁路联通不畅，将对阿拉伯国家间贸易对复苏努力的贡献产生负面影响。此外，尽管阿拉伯航空公司 2019 年收入大幅增长，但 2020 年仍有可能损失约 230 亿美元收入和 240 万个就业岗位。

外国直接投资可能下降高达 45%，使区域失去了本可用于复苏努力和创造就业的 178 亿美元。疫情暴发前，外国直接投资流量已降至 2018 年的 310 亿美元，而 2008 年的峰值为 885 亿美元。受外国直接投资下降影响最大的是电子行业和运输行业，亦即最完整的全球价值链。

图 5：疫情造成进口下降的部门

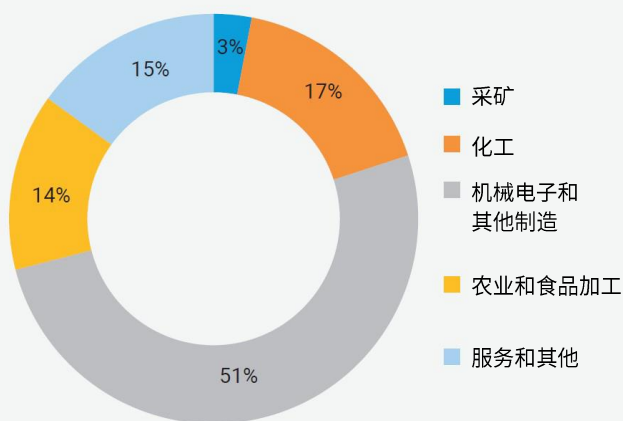
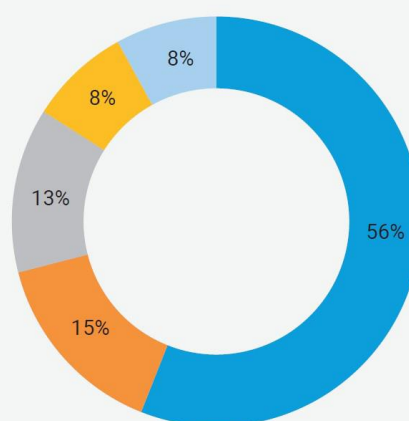


图 6：疫情造成出口下降的部门



资料来源：西亚经社会使用西亚经社会针对阿拉伯国家的全球贸易模拟进行的计算。

2. 阿拉伯区域的脆弱性

A. 冲突和人道主义状况

过去十年，阿拉伯区域的武装冲突造成了不可估量的痛苦，导致巨大的经济损失。从卫生、人道主义、人权和社会经济角度看，暴力和冲突是应对疫情的重大障碍，使千百万人的处境比其原本处境更加危险。

2020年3月23日，秘书长呼吁全面停火，以促进拯救生命并为保持和平创造条件。一些阿拉伯国家赞同秘书长的呼吁。在秘书长呼吁的基础上，安全理事会在7月1日第2532(2020)号决议中呼吁武装冲突各方立即实行持久的人道主义暂停，以便能够安全、畅通无阻地持续运送救生援助。阿拉伯区域受冲突影响国家的110多个妇女领导的民间社会组织发表联合声明，支持秘书长的呼吁，号召团结一致应对疫情。²³然而，这些支持尚未化承诺为停火，暴力依然肆

虐，人道主义需要巨大，受影响社区仍然无法走上复苏之路。

《全球人道主义应对计划》含阿拉伯区域七个国家，这表明七国在疫情前已经面临严重人道主义危机。²⁴ 确保人道主义准入和救生援助持续不断，是区域最弱势群体(约5570万贫困人口)抵御疫情的第一道防线。这些数字说明了区域的脆弱程度。也门局势尤其严峻，有2410万人需要人道主义援助。阿拉伯叙利亚共和国有1110万人需要援助，但向所有待援人口提供全面、持续和顺畅的人道主义援助仍然是重大挑战。其他令人担忧的情况包括伊拉克(410万人待援)、苏丹(930万人待援)、索马里(520万人待援)和利比亚(83万人待援)。²⁵ 巴勒斯坦被占领土有240万人待援，²⁶ 疫情增加了他们的脆弱性。占领和封锁加剧了加沙局势，情况尤为严重，特别影响到其崩溃的卫生系统应对疫情的能力。

23 <https://www.scribd.com/document/462793101/Ceasefire-Declaration-by-Women-s-CSOs-ENG>.

24 <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>.

25 同上。

26 <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-needs-overview-and-humanitarian-response-plan-2020-dashboard>.

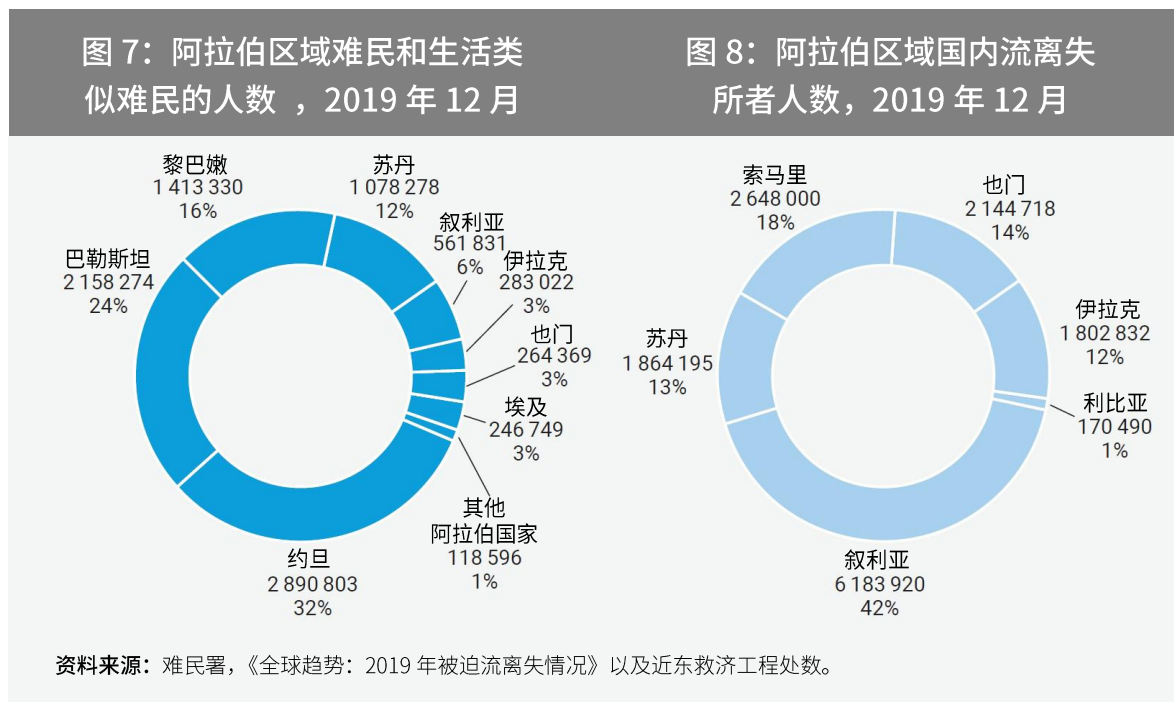
卫生保健系统及水和卫生服务运转良好，对于遏制病毒至关重要。然而，在这些国家，健康和水卫项目是人道主义援助的最大需求，据估计，4 110 万人需要保健援助，3 880 万人需要水卫项目援助。²⁷

疫情对区域收留的 2 600 万难民和境内流离失所者的影响将极为严重，²⁸ 其中许多人生活在非正式场所或营地，无法充分获得关键的保健服务、水或卫生设施。利比亚和阿拉伯叙利亚共和国冲突加剧，也可能大大增加被迫流离失所的人数。

可靠生计面临障碍，获得保健和社会安全网的机会有限，易受社会经济压力的影响，这都

使国内流离失所者和难民处于最危险境地。慢性病护理中断，健康总体水平下降，更容易生病和出现并发症，特别是其中的 1 600 万人粮食安全已经达到中等到严重的程度。

在收容大量流离失所人口的国家，劳动力市场压力加大，作为流离失所者寻找工作的主要非正规活动压力更大。在此情况下，境内流离失所者和难民难以就业并获得温饱，特别是因为他们中大多数人没有被可靠的社会保护网络所覆盖。这些情况突出表明，需要向难民和境内流离失所者以及收容社区提供财政援助，缓解社会紧张局势、维护稳定局面。



27 <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>.

28 难民署，<https://www.unhcr.org/search?comid=56b079c44&&cid=49aea93aba&tags=globaltrends>.

在此艰难情况下，**持续人道主义援助**的费用继续增加，而因疫情又出现了新的障碍，包括旅行限制、供应中断、卫生保健系统负担过重。这些挑战加剧了人们的担忧——区域所有需要人道主义援助的群体都应得到救生援助。

仅在 2020 年就需要追加 17 亿美元，用以应对疫情对阿拉伯区域受人道主义危机影响或面临人道主义危机高风险的国家中最弱势群体的风险和影响。²⁹

B. 弱势群体与不平等

疫情危机**加剧了**所有社会群体的**现有脆弱性**。

阿拉伯国家的**贫困和不平等**在疫情之前就已加深。不平等和歧视破坏了区域各项可持续发展目标的进展，同时人权遭到侵犯，和平与社会团结受到威胁。阿拉伯区域还成为了世界上赤贫增加的唯一地区。今天，弱势群体，包括难民、移民、流离失所者、妇女、青年、失业者、贫民窟居民和非正规部门工人，在没有全民社会保护最低标准的情况下，有可能变得更加贫穷。由于疫情，估计将有 1 430 多万人陷入贫困，贫困总人数将达到 1.15 亿，略高于阿拉伯中等

收入国家和最不发达国家人口的 32%。贫困增加也可能导致另外 190 万人营养不良。

随着保健预算和其他资源转用于应对疫情紧急情况，预计与疫情无关的医疗服务将受到影响。阿拉伯地区有近 6 000 万人患有**一种或多种致残疾病**，³⁰ 深受苦难。残疾妇女面临更大的暴力风险。除了歧视和污名，一些阿拉伯社区还出现了基础设施不足、流动性受限、入学率低、参与经济、政治和文化生活有限的情况。

移民占区域工人总数的 40%，在获得服务、失业和返回原籍国的能力方面将受到疫情的沉重打击。汇款大幅减少，将对阿拉伯经济和移民及其家庭产生双向不利影响，使区域内外千百万人面临赤贫和更加脆弱的风险。

疫情的早期经验表明，与其他年龄组相比，青年基本上不会受到健康影响，但会受到疫情危机带来的即时和长期的社会经济影响。大中小学全部或部分关闭，进入青年活动中心和 other 公共场所机会减少，1.1 亿多学生教育受到影响。³¹ 封锁和保持身体距离措施使青年面临精神健康风险，危机造成的经济放缓将进一步加剧青年在就业市场的脆弱性，因为青年失业率较高，青年失业的可能性是成年人的五倍。³²

29 <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>.

30 联合国，《世界人口展望，2019 年》，可查阅：<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>。

31 儿基会，“中东北非区域疫情：状况报告第 1 号”，2020 年，可查阅：https://www.unicef.org/mena/media/8061/file/MENA_percent20SitRep_COVIDpercent2019percent20#1_31percent20Marchpercent202020.pdfpercent20.pdf。

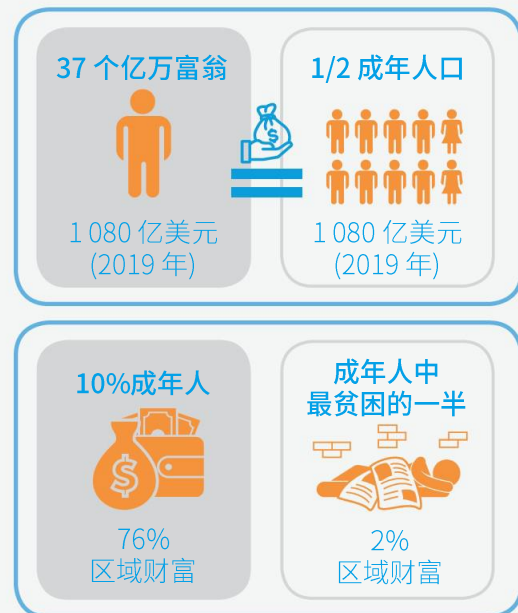
32 国际劳工组织，劳工组织数据库，2017 年，可查阅：<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=ZQ>。

阿拉伯区域有 3 200 万**老年人**，³³ 他们面临因疫情罹患其他疾病的更高风险。在全球和区域范围内，许多其他疾病患者没有求诊。区域老年人也受到疫情医疗之外的严重影响。大多数阿拉伯国家没有普遍或全面养老金和健康保险，迫使许多老年人在经济上仍然依赖家人。由于疫情的经济影响，这些家人可能已经或正在陷入贫困，导致老年人更加脆弱。此外，区域老年人口文盲率高，加剧了数字鸿沟，增加了 200 万独居老人的社会孤立，降低了获得服务的能力。³⁴

在全球和阿拉伯区域，**妇女**在许多领域都面临不平等和根深蒂固的障碍，更易遭受疫情及影响的伤害。阿拉伯妇女的经济参与率在世界最低，为 25%，超过 39% 的年轻妇女失业。³⁵ 此外，区域妇女占非正规劳动力的 62%，³⁶ 受雇于农业和其他部门，无职业保障，也无医疗保险。通常，妇女还要承担照顾直系亲属和大家庭成员的责任。与男子相比，阿拉伯区域妇女获得土地和财政资源的机会有限，将在更大程度上受到疫情的经济影响。目前暴发的疫情也正在快速成为一场保护危机，尤其是对妇女和女童而言。封锁、收入损失、孤独和心理需求正在加

重妇女原本承担的创纪录的无偿工作和护理工作负担。此外，在危机之前阿拉伯国家 37% 的妇女经历过主要针对妇女和女童的性别暴力，而这种暴力在疫情期间还有所增加。³⁷

图 9：阿拉伯区域财富分布



资料来源：西亚经社会，E/ESCWA/2020/Policy Brief.7。

33 同上。

34 同上。

35 西亚经社会和联合国促进性别平等和增强妇女权能署。

36 同上。

37 世界卫生组织，《全球和区域暴力侵害妇女行为估计：亲密伴侣暴力和非伴侣性暴力的普遍程度和健康影响，2013 年》，可查阅：https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf;jsessionid=DE3035B0E0C800C0988C9BB48BB626FA?sequence=1。

巴勒斯坦难民：疫情之下的高度脆弱群体

在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦被占领土，生活着在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)登记的 560 多万巴勒斯坦难民，其中许多人的生活条件极易感染病毒，并对东道社区和整个区域产生间接影响。

巴勒斯坦难民贫困率已达 50% 以上的超高水平，是东道国贫困率的两到三倍。2018 年，近东救济工程处估计，阿拉伯叙利亚共和国 91% 的巴勒斯坦难民现金援助之外的每天生活费不到 2 美元。自 2011 年叙利亚冲突开始以来，叙利亚境内的巴勒斯坦难民也像许多流离失所者一样，经历了多次流离失所。

据估计，在就业和登记的巴勒斯坦难民总人口中，约一半从事日常劳动或非正规工作，无固定收入，极易受到疫情暴发造成经济活动减少的影响。海湾合作委员会国家就

业机会减少，也影响到传统上一直在海湾国家求职的巴勒斯坦难民，进而又影响到他们寄回大家庭的重要汇款。

许多人生活极端困苦：在加沙的持续占领和封锁下，面临阿拉伯叙利亚共和国的冲突，常常遭受社会经济排斥。近东的 58 个巴勒斯坦难民营，都过度拥挤，建筑低于标准，贫困率较高，这些都给在疫情期间保持身体距离、隔离和自我隔离带来严重挑战。

近东救济工程处保健中心确保对预先发现和转诊的 COVID-19 病例进行分类和检测。近东救济工程处根据工作授权向难民提供基本保健、教育和救济援助，但因财政危机维持活动的的能力受到威胁。

全球目前有数亿**儿童**失学。在阿拉伯区域，由于冲突和（或）贫困，1 600 多万名儿童在疫情之前已经失学。³⁸ 这些数字很可能会增加，尤其是对女童而言，即使封锁措施放松，学校逐步重开。教育质量低、入学难的不平等情况在整个区域都很严重，将极大地影响儿童承受封锁的短期和长期影响的方式。区域在粮食安全和营养不良方面已经出现令人震惊的趋势。随着贫困加剧，大范围关闭使得依赖学校供餐的儿童无

法就餐，情况会更加严峻。总体上看，社会援助计划和社会经济政策并不针对儿童的长期发展。

显然，不平等极大影响到抵御疫情及其影响的工作。阿拉伯国家贫富悬殊举世共睹。区域财富基尼系数估计为 83.9。即使不考虑国内的不平等，全国财富平均基尼系数估计也在 73.6，而世界其他国家为 73.1。³⁹

38 <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>.

39 世界银行，<https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>。

2019 年，阿拉伯区域最富有的 37 位亿万富翁(均为男性)拥有的财富达到 1 080 亿美元，相当于成年人口中最贫困一半的财富总和。⁴⁰ 2020 年，亿万富翁人数下降到 31 位，拥有财富 921 亿美元，⁴¹ 超过所有阿拉伯国家弥合贫富差距所需的年度资金的一倍以上，即使算上疫情造成的影响。

阿拉伯区域最富有的 10%的成年人，财富占区域家庭财富总值的 76%，2019 年总值达到 58 万亿美元。⁴² 成年人口中最贫困的 50%，仅拥有家庭财富总值的约 2%。⁴³

C. 结构性弱点

阿拉伯区域经济增长易受国际石油价格波动影响。石油资源丰富的国家受石油价格波动直接影响，而其他阿拉伯国家则因外溢效应影响汇款和区域内发展基金而受波及。阿拉伯经济体由于多样化不足且没有很好地融入全球价值链，将失去在全球生产力提高时实现增长和增强复原力的机会，同时仍易受到全球需求下滑影响。最近石油价格和需求下降、汇款减少、旅游业突然停滞，突显出该区域各经济体需实现多样化，以抵御未来类似冲击，并充分利用绿色经济带来的增长机会。

增长疲软-就业-贫困关系是阿拉伯区域面临的挑战的核心。在 2008 年全球经济放缓前的

几十年里，阿拉伯区域平均经济增长率相对较高，2008 年后的几年中经济缓慢复苏，但没有显著提高贫困人口收入，也没有为青年创造充足体面工作，而青年作为一支受过教育的劳动力正日益壮大。虽然在该区域石油资源丰富的国家和石油资源贫乏的国家，经济都发生了结构性变化，但这些变化带来的主要是非正式低薪工作，而且这些经济仍相对依赖低效率的采掘业赚取收入。因此，生产力几乎没有提高，经济增长缓慢，利益分配不均。

阿拉伯国家为减轻 COVID-19 疫情影响，能调动的一揽子刺激计划规模相对较小，暴露了大多数阿拉伯国家政府面临若干**严峻财政困难**。石油资源丰富的国家受制于全球石油市场动荡造成的低收入，而石油资源贫乏的国家和中等收入国家则无法在不借贷或不增税的情况下找到必要的资源，而增税和借贷这两条路都很难走通。

扩大财政空间，以减轻疫情的中长期影响，对该区域大多数国家都很重要。税收是扩大财政空间的重要工具。中低收入国家的税收仍未得到充分利用，从最低的 1%到平均 30%不等。此外，在贫油中等收入国家的所有税收体系中，间接税都是主要的税源。税收总额中的所得税比例仍然很低，而财产税更是微乎其微。

40 西亚经社会根据《福布斯》和瑞士信贷银行数据计算的估计数字。

41 同上。

42 同上。

43 同上。

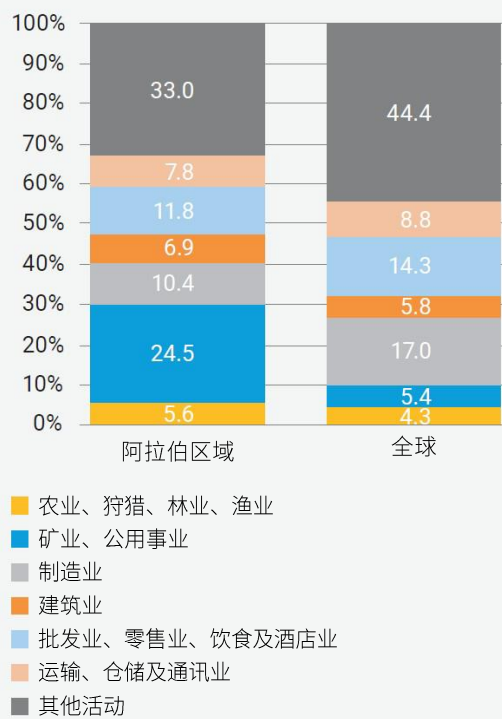
缺乏其他收入来源严重限制了经济和社会投资，包括对当前大流行病等紧急情况的投资。对大多数阿拉伯国家而言，借贷不是一个可行的选择。大多数中等收入国家的公共债务与国内生产总值的比率依旧很高，一些阿拉伯国家将超过 30% 的年度预算用于偿还债务。逐步取消占该区域国内生产总值 9% 左右的化石燃料补贴，可在疫后复苏的背景下扩大财政空间。债务水平不可持续而且财政收入不足，不仅阻碍了各国缓解疫情直接影响的措施，更重要的是，阻碍了可持续发展目标的进展，实现这些目标所需的资金水平远高于目前可用的水平或预测的近期水平。

在整个区域，公共支出没有很好地应对**包容性和可持续发展方面的不足**，包括缺乏获得优质教育、卫生保健、社会保障和创新的机会。医疗保健和教育方面的自付支出对大多数家庭而言都是重大负担，限制了有助于人类高度发展和消除不平等的成果和机会。在大流行病这样的情况下，这些不足让贫困和边缘化人群更为脆弱，因为他们更缺乏准备。

尽管该区域的农业发展潜力巨大，但高度**依赖粮食进口**使其更容易受到 COVID-19 等危机的影响，因为在这种情况下，粮食和其他产品的运输哪怕是短暂的中断都会对其产生影响。该区域粮食进口费用约为 1 100 亿美元，用于满足包括高达 90% 的粮食需求和 65% 的小麦需求。贸易限制影响了粮食和农业投入品的自由流动，而封锁则推高了价格，限制了经济活动，减少了

收入。由于这场危机，很可能出现全球粮食紧急状况，阿拉伯区域也不能幸免。⁴⁴ 如果疫情长期持续，破坏全球粮食供应链、生产、运输和分配，阿拉伯区域可能会出现粮食短缺和价格上涨。也门和阿拉伯叙利亚共和国最有可能出现此类问题。在疫情爆发前，这两个国家分别有 1 590 万人(占人口的 53%)和 930 万人(占人口的 50%)被列为“处于危机之中”。⁴⁵

图 10：各部门在总产量中的份额
(百分比)



资料来源：联合国统计司，国民账户科。

44 联合国，“政策简报：COVID-19 对粮食安全和营养的影响”，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf。

45 <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>; <https://www.wfp.org/publications/syria-2>。

D. 体制、机构和治理

强大、有复原力的机构，而且是公开、透明和负责的机构，是正常时期管理社会进步和确保充分享受人权的关键。在危机时期，这些机构尤为重要。虽然疫情对全世界的机构和治理结构来说都是一场考验，但必要的封锁和其他限制性措施必须尊重人权，这些措施要与形势相称、透明、有时限，并照顾弱势群体的权利和需求。⁴⁶ 该区域的许多公民寻求进一步实现社会经济正义、减少腐败、获得更多权利和尊严。这些需求导致一些国家出现大规模抗议运动和不稳定，也成为了另一些国家的冲突促成因素。

事实证明，信任政府是世界各地有效应对疫情的一个主要因素。除在“话语权和问责制”方面略有进展外，治理指标在过去十年中呈下降趋势。⁴⁷ 在受冲突影响的国家，分崩离析的**机构**准备不足，无法包容地应对疫情。结构性机构缺陷和不稳定破坏了对机构的信任，而对机构的信任是和平社会的一个基本特征。信任的缺失严重削弱了一些国家集中精力为其人民实现包容性和可持续发展的能力。消极趋势、区域外溢效应和代际影响继续阻碍许多阿拉伯国家落实《2030年议程》。

机构薄弱的另一个症状是国家内部和国家之间的不平等。石油资源地理分布和收入分配

极端扭曲，是导致冲突和结构性不发达的主要原因和预警标志。在一些情况下，政治集团利用公共部门为自己狭隘的利益服务，而在有效提供保健服务、教育和其他重要服务(如电力、水和卫生设施)方面，对所需基本人力和物质基础设施供资不足。

在某些情况下，由于没有足够资源建立有效的公共部门，无法让所有公民平等地获得服务，削弱了人们在疫情中的应对能力。许多人失去了工作和(或)收入，缺乏足够的公共支持来帮助他们渡过危机。这将加深不平等，并加大出现社会抗议的可能性。

高度不平等和社会经济权利的剥夺也可能影响政治稳定，促进暴力升级，并可能助长激进化和招募，对整个区域构成长期威胁。

在应对疫情相关挑战时，**地方政府**的赋权和积极参与十分重要。地方治理结构，如市镇和地方议会，需得到(财政和技术)支持，以援助其选民和居民弱势群体。

该区域一些国家暴力政治过渡的遗留问题，另一些国家持续的冲突和大规模的社会抗议，反映了公民与国家之间纵向和公民群体之间横向的深刻结构性信任危机。阿拉伯区域自殖民时代结束以来形成的社会结构继续受到考验。

46 联合国，“2019冠状病毒病与人权：我们同舟共济”，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf。

47 世界银行世界发展指标，可查阅：<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on>。

图 11: 阿拉伯区域青年失业状况

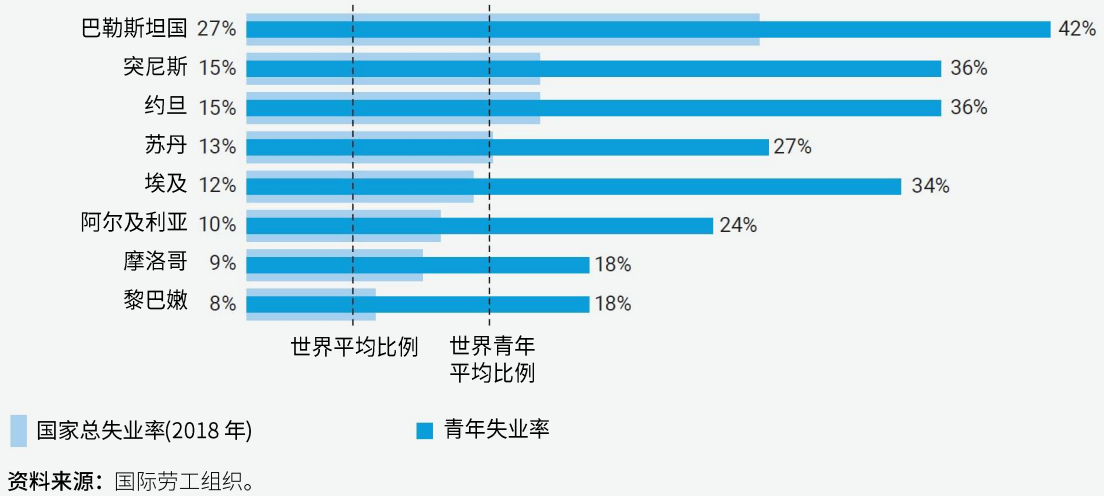
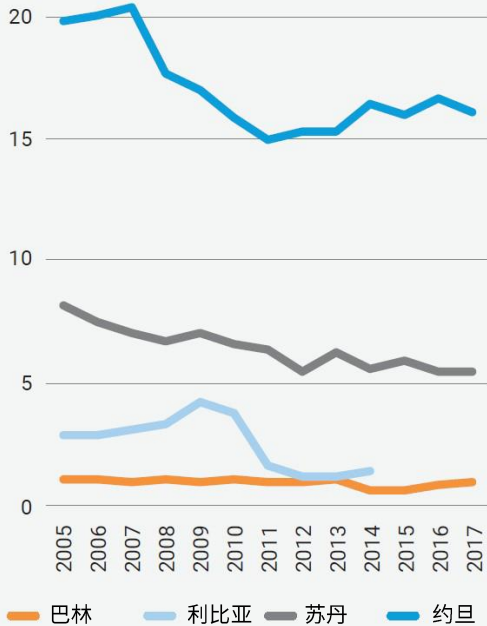
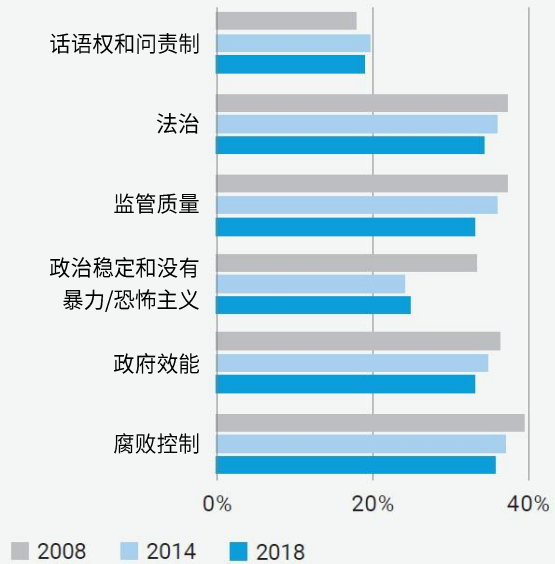


图 12: 税收
(占国内生产总值百分比)



资料来源: 西亚经社会, 《2019年阿拉伯国家财政政策审查》。

图 13: 2008年、2014年和2018年阿拉伯区域全球治理指标
(百分位数)



资料来源: 西亚经社会, 基于世界银行2019年全球治理指标。

注: 区域平均数基于阿拉伯国家联盟22个成员国的百分位数。

3. 反思区域和平、 多边合作和建设和平

阿拉伯区域可抓住应对疫情和复苏的机会，在人权、和解、流离失所、人道主义挑战、冲突根源和可持续和平方面取得进展，并在此过程中，在所有人的增长、繁荣、公平和社会正义方面取得切实进展。

随着“安全”概念纳入卫生安全，区域合作出现了新的途径。区域内的一些国家已作出更多人道主义努力，向区域内的其他国家提供医疗援助，以遏制疫情蔓延。其他国家也正积极准备向一些国家提供医疗援助，并在医疗紧急阶段后继续提供支持。

以色列-阿拉伯冲突仍是阿拉伯区域不稳定的主要根源。

多年来，地方、区域和全球利益交织在一起，造成利比亚、阿拉伯叙利亚共和国及也门等一些国家旷日持久的冲突。这一态势严重冲击了人民、社区、财产和数百年来紧密的社会结构。疫情的影响更是让旷日持久的冲突局势雪上加

霜。有鉴于此，通过调解和谈判找到结束冲突的办法比以往任何时候都更加重要。

一些受冲突影响的国家以及交战各方都表示支持秘书长关于全球停火的呼吁，以及他关于“全世界国家和平、家庭和睦”的呼吁。该区域的宗教领袖参加了2020年5月与秘书长举行的视频会议，以响应秘书长关于宗教领袖团结一心的呼吁。然而，还需在当地采取更多切实和可持续的行动。

疫情危机暴露了许多国家在卫生和社会保障方面的投入严重不足，该区域也不例外。同时，在2010-2014年至2015-2019年期间，中东国家的武器进口量增加了61%，占过去五年全球武器进口总量的35%。世界第一大和第三大军事进口国都在阿拉伯区域。⁴⁸ 用于购买武器的数十亿美元可以投资于加强地方、区域和全球机制，以实现经济和社会权利，促进和平，提高人民对这一流行病的复原力，应对其社会经济、司法和健康影响。

48 斯德哥尔摩国际和平研究所(和研所)。

由于应对疫情而采取的封锁措施，许多人主要在网上互动，一些行为体可能会趁机宣扬极端主义观点或发表仇外言论。政治、文化、宗教和社区领袖以及社会媒体平台和区域媒体机构应拒绝此类信息，并寻找机会促进容忍、相互尊重与和平共处的文化。

扩大区域合作，有助于解决阿拉伯区域脆弱性的许多跨界根源。阿拉伯国家联盟规定，阿拉伯国家政府应通过阿拉伯国家元首峰会、经

济及社会理事会、阿拉伯内政部长理事会等机构，采取协调一致的行动。可以更多地利用这些机构应对疫情、解决冲突、保护人权及启动社会经济复苏。此外，还需要加强国家机构，以应对人为风险和自然风险。需要增加资源以加强风险管理和减轻风险，支持在前线的国家和地方实体，帮助它们应对该疫情的健康、社会和经济影响。联合国及其专门机构已准备好向阿拉伯国家联盟提供支持，以防止冲突、解决争端，并秉持团结和统一的精神采取行动。

4. 建设更加繁荣的未来

A. 减缓疫情蔓延，结束冲突，关注最弱势群体

1. 近期内，在疾病的感染和传播得到控制前，重点应是拯救生命并向所有人提供医疗服务，保证患者不受歧视，无论其法律地位或移民地位如何，并提供有针对性的措施，保护最弱势群体。

近期内，集中治病救人，避免歧视

公共资金可用于购买药品、设备和疫苗(疫苗上市后)，并免费或以补贴价格提供。区域基金可将投资引向卫生部门。在适当情况下，区域基金可用于支持政府优惠贷款或软贷款，以资助每个国家卫生部门的额外支出，并支持会员国建立药品和救生设备战略储备。除缓解眼前紧急情况，还可利用应对疫情的机会，对公共卫生部门进行结构性改革，特别是在能力建设、设施和设备投资方面，并注重保健系统的全面覆盖，

以提供综合保健服务，包括预防、初级保健和对未来可能发生的疫情流行进行更好的规划。区域各国可考虑将负担得起的全民医保覆盖面扩大到每一个人，从最脆弱的群体开始。

2. 根据秘书长全球停火呼吁和安全理事会第2532(2020)号决议，认真考虑区域所有冲突响应停火呼吁。

所有交战方都应停火，并允许将医疗服务送达疫情受害者

安全理事会第2532(2020)号决议呼吁武装冲突所有各方立即实行持久人道主义暂停，以确保安全、畅通无阻地持续运送救生援助。该呼吁建立在秘书长3月23日立即停火呼吁的基础上，目的是集中力量共同抗击疫情，并帮助创造条件，有效援助最弱势群体，同时确保不让任何人掉队。敦促阿拉伯区域武装冲突各方遵守这些呼吁。

3. 在短期内，考虑向最脆弱的个人和家庭以及难民和境内流离失所者提供紧急援助。

向最脆弱的人提供紧急援助，为更公平和可持续的社会契约奠定基础

可扩大并拓展现有社会保障计划的覆盖面，包括现金转移、补贴食品、失业补助和其他形式的社会援助。区域可根据实际情况制定应对措施，帮助最容易感染冠状病毒病及遭受其社会经济影响的人。这些人包括难民和境内流离失所者、收容社区、难以获得非冠状病毒医疗服务的残疾人、年轻人、老年人和因限制外出而遭受更多暴力的妇女。区域各国政府可将这些疫情相关措施纳入社会保障总体改革，作为疫后新社会契约的一部分，不让任何人掉队，促进包容和社会平等，帮助实现所有人的社会和经济权利。还可采取措施，通过改善互联网接入和加快开发在线教育材料，向所有人提供远程教育，因为这场疫情会影响整整一代人的前途。

B. 加强弱势群体能力，深化社会保障改革，促进平等和包容，实现更好重建

4. 以可持续发展目标为恢复框架，复苏计划可解决收入、卫生、教育、负担得起的住房、有复原力和可持续的城市等方面的不平等

可持续发展目标框架内的复苏旨在减少不平等，不让任何人掉队

为此，应减少城乡、不同年龄、收入和社会群体、国家以下各级区域、妇女和男子及女童和男童之间的不平等。需加强目前的工作，以消除基于性别、年龄、族裔、社会出身、宗教、政治或其他见解、地点、残疾和移民身份以及性取向或性别认同的一切歧视。可增加对人类发展关键领域的投资，包括全民健康覆盖、负担得起的教育和社会保障最低标准以及养老金，这不仅是为了减轻疫情影响，也是为了促进长期可持续发展。可以修订国家青年战略，以确保增加包容性和扩大参与，确保青年重新融入教育系统和就业市场，以及新形式的远程正规和非正规教育、培训和职业能力建设。例如，在教育方面，区域可以通过在今后六年将国内生产总值中公共教育支出增加 1%，使平均受教育年限达到世界平均水平。⁴⁹ 将资金从化石燃料补贴和军事支出中转移出来，可释放大量资源，这些资源不仅有助于发展人力资本，而且有助于恢复部分因缺乏社会和经济流动性而造成的脆弱社会契约。为此，需要采取基于人权的方法。可把全面的“社会支出监测”作为工具，提高实现可持续发展目标支出的效率和成效。

49 西亚经社会估计，2020 年。

5. 促进符合可持续发展目标雄心的新教育愿景，将终身学习、批判性思维和创新作为疫情恢复的中心工作。

阿拉伯区域可更充分地投资于青年，为他们制定解决方案提供工具和自由，包括技能和工作。⁵⁰ 还可考虑增加对研究与开发的投入，加强科学与政策的衔接。在一个国家缺乏资源的情况下，该区域其他国家可以伸出援手。区域不仅需要使用技术的能力，还需要生产技术的能力，包括对病毒和疫苗进行测试的能力，并成为应对当前和未来危机的全球科学工作的一份子。

C. 促进经济复苏

6. 支持受影响企业减少裁员并刺激经济，包括推迟支付职工社会保障缴款、延长免税期限、提供工资补贴以维持工人的工资、暂停偿还贷款。

支持中小企业减少裁员

为此可向中小企业、妇女和主要是年轻人的自营职业者提供信贷支持和免息贷款。此外，还可以通过增加政府在劳动密集型项目和采购方面的支出，特别是在保健方案和应急系统方面的支出，来促进需求并创造就业机会。

7. 还可在三个战略领域增加公共投资，以改变区域目前低质量的增长模式，并克服结构性弱点。

制定促进经济转型和实现体面工作的财政政策

首先，可以鼓励那些为经济增加重大价值，并有很大潜力创造体面工作和有利于融入可持续和绿色全球价值链的经济部门，如高端服务业和工业。此举可促进国民经济多样化，并为更具竞争力和生产力的私营部门创造适当环境。

50 联合国，“政策简报：世界就业与 COVID-19”，可查阅：https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/the_world_of_work_and_covid-19.pdf。

第二，对绿色、创新、循环、低碳经济部门的投资，可将可持续性置于决策核心，并为经济多样化开辟一条道路，同时减少化石燃料相关价格波动的影响。例如，对可持续能源、能源效率、建筑物改造和其他劳动密集型低碳部门的投资，可以刺激经济复苏，同时每投资一美元，能创造比政策照旧的设想情况更多的就业机会。太阳能技术可以在疫苗生产和储存方面发挥关键作用，并能帮助弥补能源获取方面的不足。阿拉伯区域是全球最缺水的区域之一，粮食进口依赖度创下历史新高，因此必须提高农业系统的可持续性和生产力，并投资于农村发展。

第三，可对有助于提高生产率的创新、包容性人力资本和基础设施进行公平投资。各国可为妇女提供公平的就业机会，增加教育投资，支持青年主导的企业和解决方案，以利用年轻人的才能和创新精神。协调货币、贸易、产业、环境和气候政策可加快转型步伐，并长期维持下去。在长期区域贸易和一体化协定基础上，区域一体化和更优化的全球价值链一体化也带来了机遇。总体而言，疫后复苏是一个机会，可以重塑区域的经济和发展模式，并创造更可持续的消费和生产模式。

8. 可考虑在不增加中产阶级和贫困人口购买商品和服务负担的情况下**增加税收**。

通过提高收入并使收入多样化，扩大和维持财政空间

可通过财产税、资本利得税和累进所得税等措施，并通过改善按章纳税的情况，加强富人和穷人间的税收负担分摊，以公平扩大财政空间。这些措施可以带来多种惠益，为社会保障提供更多资源，推动经济改革和人力资本投资，减少不平等现象，并保护收入流不受石油价格波动等冲击。对于依赖石油收入的经济体，需要实现收入多样化。对于所有阿拉伯经济体，可通过最低限度的借贷扩大财政空间，同时保持严格的可持续债务管理策略和做法。融资促发展原则可以指导此类改革。

9. **设立一个区域社会团结基金以支持最贫困和最脆弱的群体和国家**，可帮助各国获得对其债务影响有限度的融资，并可帮助该区域各国针对最贫困者，帮助他们应对卫生紧急情况，在粮食短缺期间提供救济，并帮助中小企业，特别是那些对卫生、粮食和基本经济活动有贡献的企业维持生存。天课做法已经十分成熟，区域可酌情引入植根于天课的社会团结税，为该基金提供资金。鉴于阿拉伯区域最富有的 10% 的成年人拥有 4.4 万亿美元的家庭财富，通过社会团结税收来增加收入，为减贫提供资金确实可行。虽然成立这种基金需要基础广泛的政治共识，但可通过税收管理改革，确保定期申报和改善征收，包括一次性解决长期拖欠的税款，同时严格打击逃税行为来促成该基金的建立。

发展区域社会团结基金，支持最贫困的群体和国家

D. 把握机会改革机构，把人权放在优先位置

10. 可利用疫后复苏的机会，为可持续发展奠定机构基础，包括通过信息共享和全社会办法。

改革公共部门，使之成为支撑透明和问责的民主价值的关键支柱

在后疫情时代，可通过更好地遵守人权和法治、改革公共部门，着重建设更有效和更负责的国家机构，加强阿拉伯区域的复原力。可根据各国对《2030年议程》和国际人权法的承诺，采取打击腐败、提高官僚机构效率、维护透明度和问责制、扩大公民空间、任人唯贤而非任人唯亲、实行法治等

具体步骤，同时捍卫基本人权和自由。这些措施可提高公民对公共部门的信任和信心，使公共部门更有效地运作，从而提高国家的合法性和绩效。

还可考虑加强灾害预测能力，利用技术并确保建立信息共享机制，以迅速有效地作出反应。按照《2030年议程》的要求收集和分类数据，对区域应对疫情、确定最脆弱人群及所处地域、需要何种支持以及预测未来事件至关重要。

可采取全社会办法，更好地恢复并增强对未来冲击的复原力。如果没有一个充满活力的民间社会、自由的媒体和参与其中的学术界，就不可能实现复苏。实现复苏，需要对公私伙伴关系采取新的办法，要消除私营企业增长的障碍，使其成为向可持续繁荣经济转变的关键伙伴。