

2019 冠状病毒病 ——联合国全面 应对举措：

拯救生命、
保护社会、
实现更好恢复

2020 年 6 月



联合国

目录

执行摘要.....	1
2019 冠状病毒病——联合国全面应对举措.....	7
1. 公共卫生对策.....	9
2. 保障生命和生计：人道主义、人权和社会经济对策 COVID-19 对劳动世界的影响.....	14
3. 关注疫情最严重的国家和群体.....	21
4. 恢复得更好.....	27
5. 资源调动.....	29

执行摘要

在第二次世界大战结束 75 年后的今天，世界再次陷入一场全球战争。在这场大战中，全人类同仇敌忾，抗击冠状病毒疾病(COVID-19)。在较短时间内，这场流行病就已造成数十万人丧生、数百万人感染，重创世界经济，并引发了人们对未来的普遍恐惧。

联合国迅速进行全面动员，领导全球卫生应急行动，继续提供并扩大拯救生命的人道主义援助，开发了快速应对社会经济影响的工具，并为各个领域的行动制定了广泛的政策议程。联合国还向世界各国政府和其他伙伴提供了业务支持。

现在，我们结合几个月来的经验教训和最佳做法，发布截至目前整个联合国应对行动的全面总结。全面总结详述了迄今为止我们发布的主要指导意见、取得的经验教训和提供的支持，指出了拯救生命、保护社会和实现更好恢复所必须遵循的关键步骤。全面总结是全面应对冠状病毒病并从疫情中恢复的一剂良药，它承诺不让任何人掉队，并消除疫情之初使我们轻易受到影响的脆弱性和差距。全面总结还为建设抵御未来冲击(尤其是气候变化)的能力以及克服这场疫情以如此惨烈方式暴露出来的严重系统性不平等指出了今后工作的方向。

疫情不仅是卫生危机，也是经济危机、人道主义危机、安全危机和人权危机。疫情影响到我们个人、家庭和社会，凸显了国家内部和国家之间的脆弱性。可以毫不夸张地说，我们的应对措施将涉及重新塑造和重新构想社会结构以及各国为共同利益进行合作的方式。战胜这场危机，需要在同情和团结驱动下采取全社会、全政府和全世界的整体方法。

联合国的三点应对举措

疫情爆发以来，联合国一直奉行基于三大支柱的应对战略：

1. 由[世界卫生组织](#)(世卫组织)和《[战略准备和应对计划](#)》指导的大规模、协调和全面的卫生危机应对。作为应对工作的一部分，联合国支持[加快疫苗研发并加快冠状病毒病的诊断和治疗](#)工作，对于世界各国的全体民众，疫苗、诊断和治疗应做到可负担、可获得。联合国还在全球、区域和国家层面建立国际协调和行动支持，并支持扩大国家准备和应对行动。

2. 为克服危机带来的[社会经济](#)、人道主义和人权破坏性影响，以拯救生命为重点，保持基本服务可得，维持家庭、企业和供应链运转，保持机构能力，继续提供公共服务并把人权放在各项工作首位作出的广泛努力。这一努力包括通过《[全球人道主义应急计划](#)》，迅速采取人道主义应对措施，向最脆弱国家的最弱势群体提供救生援助。还包括呼吁出台一项至少达到全球国内生产总值 10%的一揽子刺激计划，并向发展中国家提供大规模支持，包括暂停债务偿还、债务重组和通过国际金融机构加大支持。防止和应对暴力侵害妇女女童行为增加也至关重要。
3. 一个重建得更好的恢复过程。战胜这场危机将使我们能够解决气候危机、不平等、排斥、克服社会保护制度的差距以及已经暴露的许多其他脆弱性和不公正。我们要摒弃不可持续的体系和方法，转而向可再生能源、可持续食品体系、性别平等、更强有力的社会安全网、全民健康覆盖过渡，向一个以《可持续发展议程》为引领、能够持续、普遍提供服务的国际体系过渡。

制定应对举措

扎实可靠的科学数据和分析对政策和决策，尤其对疫情期间需要作出的艰难选择至关重要。联合国通过汇集专业知识建立知识基础来审视疫情造成的不同影响，并提出相关信息和建议。

发布了关于以下方面的[政策简报](#)：

- 面临特殊挑战的群体，包括儿童、老年人、妇女(包括家庭暴力受害者)、残疾人、难民和移民
- 面临特殊挑战的地区，包括非洲、阿拉伯国家(即将发布)、拉丁美洲(即将发布)和东南亚(即将发布)
- 主要专题领域：妇女与性别平等；精神健康、人权、粮食安全、就业、城市(即将发布)、旅游(即将发布)、教育(即将发布)、全民保健/疫情准备(待定)

还可能酌情发布其他的政策简报。

为落实应对举措提供支持

联合国系统还召开决策者会议，并在世界各地调动供应链、资产、专门知识和能力，[支持冠状病毒病的应对行动](#)。

- 整个联合国系统[响应世卫组织领导](#)的卫生应对呼吁，分发医疗用品；培训卫生工作者；建立检测和跟踪能力；防止病毒扩散，尤其是在特别脆弱人群，包括难民营、监狱和拘留中心的扩散；广泛传播疫情防控措施的信息；支持国家应急规划和决策；

全球政策举措和行动应对战略

秘书长的政策举措

- 6月19日 — 就业与冠状病毒病
- 6月9日 — 冠状病毒病对粮食安全和营养的影响
- 6月3日 — 冠状病毒病与移民
- 5月21日 — 根据可信的事实验证冠状病毒病信息活动
- 5月20日 — 冠状病毒病对非洲的影响
- 5月13日 — 冠状病毒病与精神健康行动的必要性
- 5月8日 — 关于反对仇恨和仇外心理的呼吁
- 5月6日 — 应对冠状病毒病的包容残疾人举措
- 5月1日 — 冠状病毒病对老年人的影响
- 4月23日 — 冠状病毒病与人权：同舟共济
- 4月17日 — 债务与冠状病毒病：全球团结，共同应对
- 4月16日 — 冠状病毒病对儿童的影响
- 4月9日 — 冠状病毒病对妇女的影响
- 4月5日 — 关于打击性别暴力与冠状病毒病的呼吁
- 3月31日 — 共同责任，全球团结：应对社会经济影响
- 3月23日 — 关于全球停火的呼吁

联合国系统与伙伴行动应对联合战略

1 - 卫生：冠状病毒病战略准备和应对计划

战略目标

- 1 迅速开展国际协调和行动支持
- 2 扩大国家准备和应对行动规模
- 3 加快优先研发和创新

合作伙伴

200+
国家政府、国际组织、非政府组织、研究院和企业



筹资需求

17.40亿美元
截止6月24日，已捐助或认捐10.22亿美元（59%）



2 - 人道主义：全球人道主义应对计划

战略目标

- 1 制止冠状病毒病大流行病蔓延，降低发病率和死亡率
- 2 缓解人的资产和权利、社会凝聚力和生计的恶化
- 3 保护、协助难民、境内流离失所者、移民和脆弱社区并为其代言

合作伙伴

60+
国际组织和非政府组织



筹资需求

73.20亿美元
截止6月24日，已捐助或认捐14.40亿美元（19.7%）



3 - 发展：联合国社会经济应对框架

战略目标

- 1 危机期间保护医疗服务和体系
- 2 保护人民：社会保护和基本服务
- 3 保护就业、中小企业、非正规部门
- 4 促进宏观经济应对和多边协作
- 5 支持社会凝聚力和社区复原力

合作伙伴

165+
派驻联合国国家工作队的国家和领土的国家机构



筹资需求

10亿美元
应对行动头9个月所需资金，其中4.90亿美元（5%）已经到位



- 秘书长召集会议并发出呼吁，与世界领导人就疫苗合作、融资和债务减免等关键问题举行会议，[包括 5 月 28 日举行的疫情爆发以来最大规模的世界领导人会议](#)；
- [维持和平特派团](#)正在实施[一系列缓解措施](#)，继续帮助保护弱势社区，同时促进所有联合国人员的安全保护和健康，并保持维和行动的连续性；
- [人道主义机构](#)已经为全世界超过 1 亿人提供支持，并致力于继续优先为这些群体提供救生援助，同时支持更广泛的联合国系统应对疫情；
- 联合国发展系统[框架](#)：联合国系统在五个主要领域向各国提供援助，它们是：卫生服务；社会保护；就业；财政和金融刺激；社会凝聚力和社区复原力。环境可持续性贯穿这些领域的工作主线。
- 联合国国家工作队进行动员与各国政府、国际金融机构和其他合作伙伴合作，启动“发展紧急情况”模式，开展快速社会经济影响评估，实施快速解决方案，支持对疫情采取果断、一致的应对措施；
- 联合国机构在公共卫生措施、航空、航运、旅游、技术、食品供应和安全、农业以及受疫情影响的许多其他政策领域向政府和合作伙伴提供建议和指导。

联合国机构冠状病毒病应对行动链接

[儿基会](#)；[开发署](#)；[教科文组织](#)；[粮食署](#)；[粮农组织](#)；[世卫组织](#)；[环境署](#)；[毒品和犯罪问题办公室](#)；[人口基金](#)；[人居署](#)；[妇女署](#)；[劳工组织](#)；[难民署](#)；[移民组织](#)；[海事组织](#)；[国际电联](#)；[农发基金](#)；[工发组织](#)；[世旅组织](#)；[万国邮联](#)；[知识产权组织](#)；[艾滋病署](#)；[训研所](#)；[近东救济工程处](#)；[原子能机构](#)；[国际民航组织](#)；[世界银行](#)；[基金组织](#)

启动应对举措

联合国还以其他多种方式进行动员，应对紧急情况的关键层面，并创造条件使所有人，尤其是处境危险的群体，都能得到救助。

[全球停火与外交](#)：3 月 23 日，联合国秘书长发出全球停火呼吁，敦促世界各地的交战方停止敌对行动。这一呼吁引起了广泛共鸣，并得到超过 180 个会员国、20 多个武装运动和其他实体以及不同的区域组织、宗教领袖、非政府组织和民间社会的响应。联合国特别代表和特使继续努力，克服破坏因素，把公开表达的意图转为持久停火。4 月 5 日，秘书长认识到暴力并不局限于战场，因此再次发出[全球呼吁](#)，强调必须终止任何地方，包括家庭的一切暴力侵害妇女行为。呼吁得到 146 个会员国及各方的积极响应，它们承诺将预防和应对暴力侵害妇女行为纳入国家反暴力和反歧视委员会的应对计划以及民间社会的应对措施。

错误信息“验证”运动：疫情期间，世界经历了一场错误信息大流行——对科学宣战，污名化突如其来，仇恨言论甚嚣尘上，并竭力鼓动青年在网上进行论战。联合国出台新的“验证”倡议，旨在分享清晰、确凿的内容，并以基于事实的建议和解决办法对抗谎言。世界卫生组织流行病信息网络 [EPI-WIN](#)，为公众和医疗保健、出行和旅游、商业、食品和农业部门提供定期信息和信息更新。

为应对举措提供资金

除了针对具体联合国机构的呼吁之外，还有三个主要的全系统范围计算成本的应对计划，以及指导我们作为组织全力支持实地人员的呼吁：

《[战略准备和应对计划](#)》，以应对当前的卫生需求。该计划由世卫组织及其合作伙伴制定，由政府预算、联合国中央应急基金和世卫组织[团结应对基金](#)提供资金，对企业和个人开放。计划涵盖世卫组织 2020 年的应对措施，但不包括政府对其国家计划的要求。

- > **所需资源：**到 2020 年 12 月 17.4 亿美元
- > **已经筹资：**到 6 月 24 日 10.22 亿美元，包括认捐在内

《[全球人道主义应急计划](#)》旨在减轻超过 63 个高度脆弱国家的影响，目前正在定期更新。该计划由人道主义事务厅与包括粮食规划署、粮农组织、世卫组织、移民组织、开发署、人口基金、人居署、难民署和儿基会在内的 60 多个机构间常设委员会伙伴协

调，并补充国际红十字和红新月运动和非政府组织的呼吁。

- > **所需资源：**73.2 亿美元
- > **已经筹资：**到 6 月 24 日 [14.4 亿美元](#)

[联合国冠状病毒病应对和恢复基金](#)，用于中低收入国家的社会经济应对和恢复。联合国现有 178 亿美元的可持续发展方案组合，较大部分正在转用于冠状病毒病的应对，但是还需要更多资金。该基金支持在国家一级迅速实施联合国可持续发展目标框架，以迅速从社会经济角度应对冠状病毒病。在秘书长发出全球团结呼吁之后，框架于 2020 年 4 月制定。

- > **所需资源：**头九个月 10 亿美元
- > **已经筹资：**[4 900 万美元](#)到位

保持应对举措

世界仍然处于疫情大流行严重阶段，一些地方已经出现第二波疫情。在未来的几个月和几年中，将需要广泛的卫生措施和其他举措。这一挑战要求我们展示出非凡的政治意愿、前所未有的资金水平以及国家内部和国家之间的空前团结。联合国将继续与会员国和所有利益攸关方协商，考虑如何以最佳方式长期开展这一努力，包括这项庞大而复杂的多边努力可能需要的政治和体制安排。

联合国系统对实地的支持

截止6月初



资料来源：世卫组织、机构间供应链小组、儿童基金会(截至5月28日)、粮食规划署、联合国人道主义事务厅、联合国区域协调办公室和其他机构的情况报告(5月/6月)

2019 冠状病毒病——联合国全面应对举措

在上次世界大战结束 75 年之际，全世界再次陷入一场全球战争。在这场战争中，全人类携手并肩，共同抗击疫情。冠状病毒病(COVID-19)起源于一种新发现的冠状病毒，其特征尚不完全清楚。截至 6 月 24 日，疫情已经蔓延到所有国家，造成 47 万人丧生，900 万人感染。每天，约有 126 000 个新增病例得到确认，超过 4 300 人丧生。

这场流行病不仅仅是一场卫生危机。从根本上说，这是一场人类危机。所有人都受到影响。所有个人、部门和社会都未能幸免于难。所有经济都受到影响。一些最脆弱社区受到的疫情影响尤为严重。在这场危机中，全人类都面临同样紧迫的威胁，而我们如何应对这场危机，将对我们和子孙后代产生影响。必须在同情和团结驱动下采取全社会、全政府和全世界的整体方法，才能战胜这场危机。全球团结应对不仅是一

种道义责任，也是相互关联世界的实际需要；在这个世界中，只有做到集体安全，才能实现个人安全。

联合国的三点应对举措

疫情爆发以来，联合国采取了[三点应对举措](#)。

1. 首先，在[世界卫生组织](#)(世卫组织)和《战略准备和应对计划》的指导下，采取大规模、协调和综合的卫生应对措施，强调与发展中国家团结一致，特别关注风险最大的群体。全民保健是一项重要的全球公益产品，而控制疫情是全球复苏的主要先决条件。归根结底，冠状病毒病疫苗、诊断和治疗要做到可以负担，做到安全、有效、易于管理和普遍可及，并适用于所有地方的所有群体。一个冠状病毒不再对人类构成威胁的世界，需要有史以来最大规模的公共卫生努力。为此，必须收集数据，调动资源，搁置政治。

2. 第二，广泛的努力必须**保护生命和生计**，解决危机造成的灾难性人道主义、人权和社会经济问题，重点是提供紧急人道主义援助，扩大对最弱势群体的服务，维持家庭生计，企业有偿付能力，供应链运作正常，机构强大，提供公共服务，并把人权放在首位。政策必须考虑到**受影响最大**、复原力最弱的群体。在国家一级，需要采取专门措施，解决妇女、老年人、儿童、低收入者、残疾人和弱势群体的需求和权利。在全球一级，需要一项至少占全球国内生产总值 10%的综合刺激计划，需要以全面暂停债务、债务重组和通过国际金融机构加大支持力度的形式向发展中国家提供大规模支持。
3. 第三，实现更好恢复，进而实现更平等、更包容、更有弹性和更可持续的经济和社会，建立一个能够保护和交付关键全球公益产品的国际体系。只有实现恢复，才能解决气候危机、各种不平等和我们社会保护体系中的差距。我们要摒弃不可持续的体系和方法，向可再生能源、绿色基础设施、可持续食品体系、社会包容、性别平等和更强有力的社会安全网、全民健康覆盖、加强卫生应急和多种危害风险准备过渡。在全球一级，我们要建立一个应对 21 世纪问题和挑战的国际合作架构。

一. 公共卫生对策

控制大流行病，遏制病毒

第一个目标是抑制病毒传播，[控制大流行病](#)。大多数冠状病毒感染者会得轻度至中度呼吸系统疾病，不需要专门治疗即可自行康复。一些人，特别是老年人和有基础疾病的人，感染后更易发展严重疾病。根据世卫组织的指南，在专门针对病毒的疫苗或治疗手段得以提供之前，唯一有效的对策是采取综合办法，积极发现、检测、隔离和护理每个病例，并追踪和隔离每个接触者。这将需要物理距离措施、基于事实和科学的公共信息、扩大检测、增加医疗设施的能力、支持医护人员，并确保物资供应充足。

为减缓传播，各国已经实施了一些公共卫生措施，包括限制行动、公共集会和经济活动。为了将病毒再次爆发的风险降至最低，各国在考虑取消或调整这些措施时，需要考虑到六项标准：(1) 疾病传播得到控制；(2) 卫生系统能够发现、检测、隔离和治疗每个病例并追踪每个接触者；(3) 将护理医院和保健设施等易受影响场所的暴发风险降至最低；(4) 学校、工作场所和其他重要场所已制定预防措施；(5) 新病例输入风险可控；(6) 社区得到充分教育，充分参与，并有

能力在新常态下生活。在保护生命和阻止病毒方面，每个人都可以发挥作用。

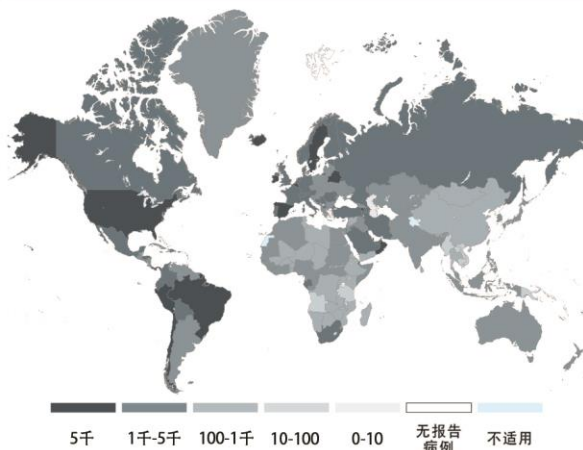
有些国家可以利用本国资源达到上述标准，但发展中国家需要支持。联合国系统已充分动员起来协助各国政府、合作伙伴和社区，包括为此：

- **提供医疗用品：**联合国调动自身庞大的采购和后勤能力以及供应链网络，特别是世卫组织的采购能力和粮食署的交付能力，供发展中国家使用。这意味着通过[COVID-19 供应链专责小组](#)开展工作并与合作伙伴合作，不仅采购物资，还通过八个空中枢纽和[联合国“团结航班”](#)支持运送工作。**医疗用品**——个人防护设备、检测和诊断用品以及呼吸机等生物医疗设备——已运抵 130 多个国家。仅个人防护装备，供应链团队就已运送或正在运送超过 2.5 亿件。已安排用 6 周时间运送[近 7 万立方米的物资](#)，相当于 100 多架次飞机的货运量。在 7 月底之前，还将把 100 架次飞机的物资运至最需要的国家。

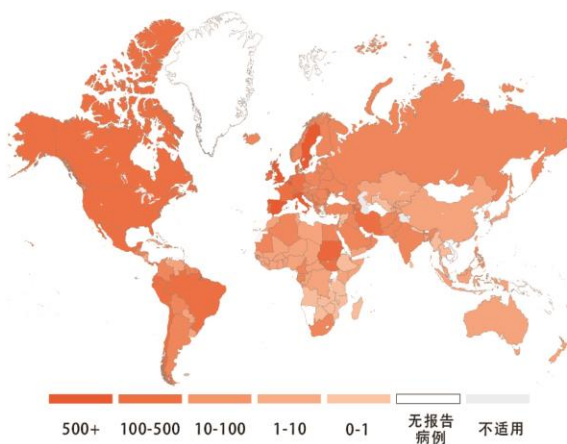
- **支持一线公共卫生对策：**联合国正在国家一级提供医疗用品，安装清洁站，培训医务人员并在某些情况下支付他们的工资，建造隔离点和医疗检查站，并为当地的接触者追踪工作提供支持(例如提供摩托车和燃料以及监测特别脆弱人口的流动)。已经采购了超过 [1 000 万件诊断用品](#)，[还有数百万件正在筹备采购](#)中。已部署 100 多支紧急医疗队支持各国工作，并已采购 1 000 万件诊断用品。联合国还在提高实验室检测能力，建设配置重症监护室设施的医院，支持国家和地方当局为社区提供公共卫生信息和资料。在这项工作中，医疗卫生和一线工作人员必须得到装备和保护。联合国正在[支持相关工作](#)，[确保](#)他们拥有足够的个人防护装备以及开展工作所需的资源。
- **提供技术支持和指导，**支持各国公共卫生对策。这包括《[战略准备和应对计划](#)》，这项计划涵盖减缓或阻止病毒传播所需的公共卫生措施，为所有受疫情影响或面临风险的国家的患者提供护理，并确保基本卫生和服务的连续性。这项计划概述了国际社会随时准备提供的公共卫生措施，以支持所有国家为疫情做好准备并进行应对，将我们迄今了解到的关于病毒的知识转化为战略行动，为所有国内和国际合作伙伴制定针对具体情况的[国家和区域行动计划](#)提供指导。已经部署了 60 多名高级专家，就抗击疫情向国家对口部门提供建议。
- **促进有效沟通，传播可靠信息：**错误信息和虚假信息使公共卫生对策变得复杂化。“[验证](#)”是联合国的一项举措，旨在通过扩大可信、准确信息的数量和覆盖范围来对抗有关病毒的错误信息。这项举措围绕三大主题每天提供令人信服、可共享的内容：科学——拯救生命；团结——促进当地和全球合作；解决方法——倡导为受影响人群提供支持。这项举措呼吁世界各地民众成为“信息志愿者”，分享经联合国核实、以科学为基础的内容，确保家庭和社区安全、保持联络。[EPI-WIN](#) 是世卫组织的流行病信息网络，定期提供针对公众的资源和最新资料，并为医疗保健、旅行和旅游业、商业、食品和农业部门提供量身定制的信息，还致力于揭穿社交媒体上出现的流言。在国家一级，联合国正在支持各国政府在传统媒体和社交媒体网点上的传播工作，包括将卫生信息和指南翻译成土著社区、少数群体、移民和难民可以使用的语言，甚至有大量追随者的[音乐家携手合作](#)(例如在西非)。已向 24.4 亿人[发送关于疫情的专门信息](#)。[59 个联合国新闻中心\(新闻中心\)](#)正与国家机构、民间社会和当地媒体合作，加强联合国的疫情信息传递。以近 30 种语言提供了 90 多门关于病毒检测、管理和治疗的课程。

冠状病毒病趋势

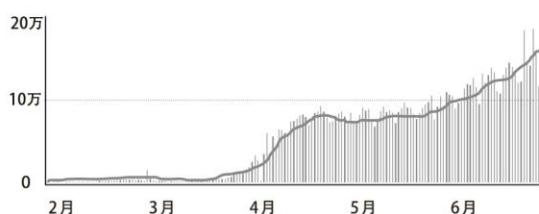
每百万人确诊病例总数*



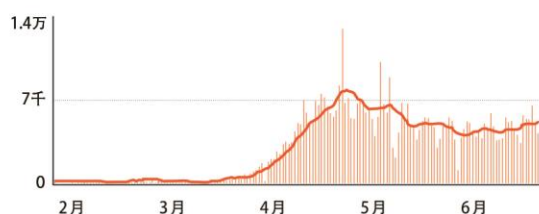
每百万人死亡总数*



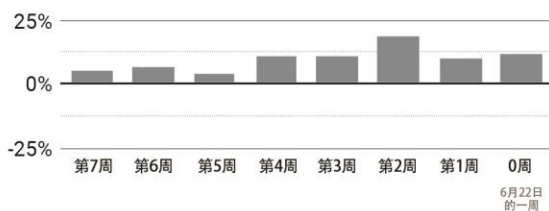
每日新增确诊病例



每日新增死亡人数



每周新增确诊病例变化



每周死亡人数变化



确诊病例和死亡人数的区域趋势

趋势	新增病例	病例总数	区域	死亡总数	新增死亡人数	趋势
5月与6月平均数对比				5月与6月平均数对比		
▲	114.3%	201 178	非洲区域	4 595	1.9%	▲
▲	80.7%	856 650	东地中海区域	19 041	1.9%	▲
▼	-19.6%	2 490 815	欧洲区域	190 903	-1.7%	▼
▲	43.3%	4 092 526	美洲区域	212 517	-0.7%	▼
▲	116.3%	541 041	东南亚区域	16 360	7.8%	▲
▼	-6.4%	202 489	西太平洋区域	7 257	-0.1%	▼

资料来源：世卫组织(2020年6月22日)。

*地图所示边界和名称及所用称号并不代表联合国的正式认可和接受。

- **确保加大对最脆弱群体的支持。**移民、难民、境内流离失所者、儿童、老年人、残疾人、土著社区和低收入者更有可能遭受这次大流行病的破坏性后果，特别是在卫生系统较弱的 63 个国家和(或)面临冲突、自然灾害或其他人道主义挑战的国家。妇女也面临具体挑战，因为一线医护人员绝大多数是女性。除了为最脆弱群体立即提供援助外，联合国还发出了一项**特别呼吁**，并发布了一系列专门的**政策简报**(详情见下文)，以便将注意力和资源集中在这些群体上。

人人可得的疫苗、诊断和治疗

公共卫生对策的第二个目标是拥有新的 COVID-19 工具，如可负担、安全、有效、易于管理、普遍可用的疫苗、诊断和治疗——适用于所有地方的所有人。要消除病毒对人类的威胁，需要开展史无前例的公共卫生努力。必须共享数据，准备好生产能力，调动资源，让社区参与，搁置政治考量。

- **倡导普及：**人类健康是典型的全球公益物。因此，秘书长**呼吁**普及冠状病毒病的治疗、诊断和疫苗。这要求在研制、生产和公平交付阶段进行合作，并涵盖疫苗、治疗和诊断。会员国已核可这项原

则，请秘书长提出备选方案，并为此采取步骤(关于开展国际合作、确保全球获得应对 COVID-19 的药品、疫苗及医疗设备的**大会第 74/274 号决议**)。在这方面，世卫组织发起了“**团结行动呼吁**”，列出了为推动汇集知识、知识产权和数据所需的行动，以造福全人类。

- **疫苗研制：**秘书长与世卫组织和合作伙伴一道，启动了“**获取 COVID-19 工具加速计划**”，以加快研制、生产和公平获取冠状病毒病新的诊断、治疗和疫苗。联合国致力于确保人人都能获得所有这些工具。9 种候选疫苗已经进入人体试验阶段，同时还有 100 多种候选疫苗正在研制。除了快速研制、部署和交付新的诊断、治疗和疫苗以外，“加速计划”包含由世卫组织牵头的专门方案，确保公平获取和分配这些新产品。“加速计划”每个支柱的工作分别由 2 至 3 个机构合作伙伴牵头，由两位特使及世卫组织主持的支助中心提供支持。**冠状病毒病技术获取池**将在同一个平台上汇集响应“团结行动呼吁”而作出的自愿分享承诺，分享有关冠状病毒病的医疗卫生技术相关知识、知识产权和数据。

做好准备

第三个目标是在全球范围内加强对大流行病的准备、管理和应对。疫情损失已经超过以往所有流行病所致损失的总和，而且[其他](#)快速传播、难以遏制的[流行病的发生风险也在不断增加](#)。此次疫情暴露了在准备工作、医疗保健覆盖以及获取方面存在的危险差距。只有三分之一的国家具备《国际卫生条例(2005)》所要求的能力。为大流行病做好准备并加以应对，需要与国家 and 地方卫生当局具体行动挂钩的疫情警报标准化系统。

- **倡导：**秘书长正在倡导普遍获得卫生保健，并在此范围内，将对大流行病的防备视为应有相称的全球和国家层面投资的全球公益产品。公共卫生

体系应该朝着更全面关注全民健康覆盖和初级保健、社会保障以及可负担、可持续获取基本服务这一方向发展。应该弥补数据、科学信息共享、病原体共享和流行病学方面的差距。低收入和脆弱国家的预防和准备工作需要得到二十国集团/经合组织国家的坚定声援和大力支持。

- **在国家一级，**联合国正在提供技术与业务指南和工具，以支持各国加强公共卫生应急管理体系。这包括应急规划工具和方法、协调和筹资、风险沟通和社区参与、医疗卫生监测包括病例发现和接触者追踪、临床管理、感染预防和控制以及实验室检测等。

二. 保障生命和生计：人道主义、人权和社会经济对策

这场疫情扰乱了数十亿人的生活，危及全球经济，导致[前所未有的全球经济衰退](#)。公共卫生对策促使每个国家和社会不得不做出艰难的决定。封锁和社会经济活动停摆正在对并将对最脆弱国家和群体的民众造成尤为严重的影响。各国政府必须确保这些决定透明、可信、易于理解，并确保采取更多措施来缓解对民众生活、生计和经济的影响，最大限度地减少意外伤害，并将人权考虑放在首位。

这是一场人类危机，人必须成为对策的核心。贫困人口可能增加 5 亿，这是 30 年来首次增加，其中[7 000 万至 1 亿](#)面临重新陷入极端贫困的风险。据估计，2020/21 年度全球经济将损失 9 万亿美元，仅 2020 年发展中国家的国内生产总值就将损失 2 200 亿美元。

[我们要大力声援发展中国家](#)。我们要重点关注低工资和非正规经济部门的工人、中小企业和最脆弱群体。家庭和小企业必须得到支撑。各国应该考虑采取行动，如直接提供资源帮扶劳动者和家庭，提供医疗和失业保险，扩大社会保障的覆盖范围，支持企业防止破产和就业岗位损失。资源应直接流向民众，以确保完全依赖非正规经济部门的民众和应对能力较弱

的国家得到支持。现金转移、信贷等各项具体措施必须面向妇女。我们还需要世界各国领导人作出承诺，禁止采取关税、配额或非关税措施，取消跨境贸易限制，免除对各国实施的制裁，以确保民众获得粮食和基本卫生用品，并获得医疗卫生和人道主义工作者的服务。

秘书长发布了一系列联合国[政策简报](#)，有助于指导会员国和其他行为体作出诸多关键决定，特别是在需求最大群体的支持方面。在国家一级，联合国正在提供大量切实的支持，包括粮食、药品、水和环境卫生、盥洗用具包、住所、现金支助，并为面临人身风险包括家庭暴力的人提供额外保护(如免费热线)。[1.55 亿儿童](#)在远程/居家学习方面得到支持。1 400 万户[居民](#)得到现金补助，1 200 万户居民正在从得到联合国支持的政府那里得到额外的社会援助。4 500 万[民众](#)得到心理社会支助。消除暴力侵害妇女女童行为的“聚光灯倡议”重新规划了 2 000 万美元的资金，用于在网上提供服务并增加对一线组织的支持。

联合国政策议程和行动对策的一些主要组成部分包括：

63 个最脆弱国家的卫生和人道主义紧急需求

COVID-19 [全球人道主义应急计划](#)是国际社会的主要规划和筹资工具，用于在世界上最脆弱环境，即 63 个本已面临人道主义或难民危机或高度脆弱的国家，紧急行动并协调应对疫情。这项计划涵盖联合国机构和非政府组织的行动，围绕三个相互关联的战略优先事项进行阐述，即遏制疫情蔓延，降低发病率和死亡率；减少人力资产和权利、社会凝聚力和生计的恶化；保护、协助并声援特别易受疫情影响的难民、境内流离失所者、移民和收容社区。主要行动包括：提供个人防护装备、诊断和治疗物资；改善水和环卫设施，特别是营地和类似营地的环境；风险沟通；保护服务，包括性别暴力和儿童保护以及心理支持；确保为最脆弱者提供定向和定制的支持。最新计划请求拨款 73.2 亿美元，用于紧急救生措施，并用于支持落实计划的后勤支柱。截至目前，已收到资金 14.4 亿美元。[见下文“资源调动”]

针对发展中国家的紧急救济方案

发展中国家战胜危机需要巨大而迅速的支持。秘书长从一开始就[大力提出](#)一项超过全球经济 10% 的一揽子救济计划，助力发展中国家抗击疫情，同时维持社区、企业和经济的生存(见[联合国秘书长的报告《共担责任，全球团结》](#))。国际货币基金组织和世界银行已经发放了紧急资金，二十国集团也暂停了最贫穷国家的偿债。¹ 但是，还需要更多的资金。为此，5 月 28 日秘书长同近 50 位国家元首和政府首脑、国际货币基金组织、世界银行、国际金融协会和经合组织负责人、联合国和非洲联盟特使等，共同举办 2019 冠状病毒病时期及其后发展筹资高级别活动，这是疫情爆发以来规模最大的领导人会议。[已创建六大工作流](#)，将在未来六个月内落实这项议程的各个方面，包括流动性、债务、私人债权人的行动、外部融资、结束非法资金流动、以不同的方式重建得更好。

- **流动性：**为了向发展中国家提供抗击疫情的资源，联合国正在推动扩大[全球经济流动性](#)，并保持金融稳定，以维护发展成果并加强恢复，造福今世后代。

¹ 截至 6 月中旬，世界银行已向 105 个国家拨款 170 亿美元，目标是在 12 至 18 个月内达到 1 600 亿美元。同样，基金组织已向 69 个国家拨款 250 亿美元，目标是在 12 至 18 个月内达到 1 000 亿美元。

- **债务：**由于[债务危机](#)可能破坏疫情的应对措施和未来数年的可持续发展，为防止包括中等收入国家在内的所有风险国家出现债务危机，联合国正在采取行动，帮助所有提出请求的发展中国家克服债务脆弱性，以释放财政资源，挽救全世界数十亿人口的生命和生计。
- **私人债权人的行动：**联合国正[与私人债权人接触](#)，讨论创造空间的必要性，使私人债权人能够积极主动地采取行动，及时有效地化解迫在眉睫的债务危机，避免出现无序违约潮，使投资者和社会的成本大幅上扬。
- **外部融资：**必须加强[外部融资，以促进包容性增长和创造就业](#)，包括采取措施加强长期融资、外国直接投资、证券投资和降低移民汇款交易成本。各国已经承诺将汇款手续费降至低于3%(可持续发展目标具体目标 10.c)，但这场危机要求我们将手续费继续向零的方向推进。
- **结束非法资金流动：**采取措施扩大财政空间，推动调集国内资源，为此[防止非法资金流动](#)、税基侵蚀和利润转移，并促进数字经济在紧急情况和其他情况下作出贡献。
- **以不同的方式重建得更好：**确保[可持续的包容性恢复](#)，为此恢复政策与[可持续发展目标](#)和关于气候变化的《巴黎协定》进行对接。此外还有“立即采取社会经济措施应对 COVID-19 的联合国框架”，目的是在 129 个联合国驻地协调员负责的 162 个国家，减轻疫情给民众造成的社会经济影响。

立即社会经济紧急应对框架

正通过一个[由五大工作流组成的框架](#)落实[秘书长的“共担责任，全球团结”报告](#)：1. 保护现有卫生服务，增强卫生系统的应对能力；2. 通过社会保障和基本服务，帮助民众应对逆境；3. 通过经济恢复方案保护就业、支持中小企业和非正规部门工人；4. 引导有必要激增的财政和金融刺激，使宏观经济政策为最脆弱群体服务，并加强多边和区域对策；5. 促进增强社会凝聚力，投资社区主导的复原和应对体系。如果各国要实现恢复和“重建得更好”，并更好地准备应对未来包括大流行病在内的冲击，就要采取行动，使五大工作流相互连通，满足环境可持续性的需要。

我们同舟共济：采取人权办法实现更好恢复

冠状病毒病大流行是一场人类危机，并正在迅速发展为人权危机。因此，抗击疫情、实现恢复的工作必须以人权为导向。人权视角有助于战胜疫情，重点关注面临掉队风险的群体。病毒侵袭不分群体，但带来的影响却各不相同——暴露出提供公共服务方面的深刻缺陷和阻碍获得服务的结构性不平等。[政策简报](#)强调，政府和其他方面应将人权放在应对措施的首位，确保每个人得到更好的结果。无论是突发公共卫生事件，还是对民众生活和生计的更广泛影响，都是如此。简报中有六项关键信息。首先，公共卫生对策应该对意外造成的社会经济影响极为敏感，必须小心谨慎，尽可能减轻影响。第二，对策必须一视同仁，要惠及最脆弱和边缘化的民众，因为病毒在一国、一个社区持续存在，就对我们所有人构成威胁。第三，有效的对策要向民众说明情况，民众应参与对其产生影响的决策。决策公开透明，民众就会积极遵守。第四，应急措施应当做到必要、合理、有时限和相称，而且民众应该有如此认识。适当应对紧急威胁，同时保护人权和法治，才是最好的应对之策。不应以疫情为由限制公民空间，或采取就病毒而言并不需要的其他措施。第五，国际团结是有效应对的关键。最后，第六，我们要在这个危机时刻尊重人权，响应“[人权行动呼吁](#)”，为当下的应急和今后的恢复制定更有效、更包容的解决方案。在国家一级，联合国在人权事务高级专员办事处(人权高专办)的领导下，将人权放在

各国、联合国伙伴、民间社会和私营部门的应对工作的核心位置，确保疫情对人权的影响在恢复阶段得到有效解决，并采取定向行动支持被边缘化和最脆弱的群体。例如，这包括监测在疫情下变得更为紧迫的人权具体关切，如监狱拥挤等方面。[人权高专办为各国和其他伙伴编制了有针对性的指导意见](#)，以指导应对措施，减轻人权挑战。

全球停火

抗击疫情反证了战争的愚蠢。3月23日，秘书长[呼吁](#)立即在世界各地实现全球停火，以便共同专注于真正的战疫——抗击疫情之战。他呼吁世界各地的交战方停止敌对行动，为提供救生援助开辟通道，打开外交窗口，使最脆弱的民众看到希望。这项呼吁引起了广泛共鸣，得到了近180个会员国、20多个武装运动和其他实体以及各种区域组织、宗教领袖、由国际和地方非政府组织以及800多个民间社会组织组成的[广泛联盟的响应](#)。在国家一级，领导[26个特别政治任务](#)和[13个维和行动](#)的联合国特使，加强与所有相关方面的接触，促进停火。但是，这些停止暴力的试探性步骤十分脆弱，许多停火已过时限或出现倒退。同时，在一些冲突背景下，随着疫情造成的死亡人数持续攀升，暴力事件愈演愈烈。时间紧迫，我们必须立即行动。

制止各地发生的包括家庭暴力在内的暴力行为

秘书长还敦促各国政府将预防和纠正暴力侵害妇女行为作为本国应对计划的关键组成部分。4月5日，他发出[全球呼吁](#)，强调有必要在各地制止所有暴力侵害妇女行为，包括在家中发生的此类行为。家庭暴力求助热线和紧急避难所需求增加。过去一年，全世界近五分之一的妇女遭受过暴力侵害。许多妇女目前与施虐者一同被困家中。针对性暴力和性别暴力问题提供服务的各方在人道主义援助准入方面也受到限制。140多个国家的政府支持这一呼吁。在国家一级，联合国正在[妇女署](#)牵头下，快速评估妇女和女童遭受暴力侵害的情况，使受到暴力侵害的女性幸存者有更多机会获得必要的优质服务。

打击错误信息和仇恨言论

为战胜疫情，建立更可持续、更加公平的世界，我们需要各社区团结起来，共同反对仇恨，并确保以准确的信息指导决策。秘书长在其[消除仇恨言论战略和行动计划](#)的基础上，[号召](#)全力以赴地在全球制止仇恨言论，并呼吁所有人传播善意。在疫情的背景下，他特别呼吁政治领导人声援全体社会成员，建立并加强社会凝聚力；呼吁教育机构考虑到数十亿青年正在使用互联网，而极端主义分子又企图向被困家中、可能感到绝望的群体伸出魔爪的现象，集中力量进行数字扫盲；呼吁媒体、特别是社交媒体公司采取更多措施，就种族主义、厌恶女性和其他有害内容发出警示，

并依照国际人权法予以清除；呼吁民间社会加强面向弱势群体的外联工作，呼吁宗教行为体在相互尊重方面树立榜样。记者和媒体工作者对于帮助公众作出知情决定至关重要。联合国正在呼吁各国政府和其他方面保证记者在整个疫情大流行期间和之后都能正常工作。每个人都必须与这场大流行病引发的污名化、歧视、种族主义和仇外现象作斗争。[错误信息](#)阻碍抗击疫情的工作，而对科学和机构的信任则是抵抗错误信息的必要疫苗。在国家一级，联合国国家工作队和联合国新闻中心正在与当地社区接触，提供经过核实的疫情信息，例如，为此开展[社交媒体活动](#)，请当地人讲述故事，为记者、政府官员、青年领袖和身处抗疫一线的其他人员举行[在线讲习班](#)。

粮食安全和营养

疫情危机威胁到数亿人的粮食安全和营养，其中许多人已经身陷困苦。超过8.2亿人本已长期面临粮食不安全问题，由于疫情的影响，2020年可能还会有[1.3亿人](#)遭受严重饥饿。约有[7000万至1亿人](#)可能陷入极端贫困。如果发生上述情况，面临严重的粮食或营养不安全问题的总人数将迅速增加，我们将遭遇大规模的全球粮食紧急状况。从长远来看，我们可能面临粮食系统运作中断的问题，这将对健康和营养产生严重后果。由于气候变化、不稳定、蝗灾和其他压力等因素，这些系统之前就已处于危机当中。

我们通过协调一致的行动，不仅可以避免一些最恶劣的直接后果，还可以在此过程中支持向更可持续的粮食系统过渡，与自然保持更好的平衡，使人人都能享有健康饮食，从而改善未来的健康状况。[政策简报](#)建议集中力量开展以下工作：(1) 拯救生命，重点关注风险最高的方面，加强监测，援助最弱势群体，积极开展预先部署，保持贸易走廊畅通，将粮食和营养服务定为基本服务，并满足小生产者的流动性需求；(2) 加强社会保障制度，确保民众特别是幼儿、孕妇和哺乳妇女、老年人以及其他面临风险的群体能够获得有营养的食物；(3) 投资改造粮食系统，转而采用更可持续的粮食系统做法。

在国家一级，联合国粮食及农业组织(粮农组织)和每天已经在向 [1亿人](#) 提供粮食安全援助的[世界粮食计划署\(粮食署\)](#)等联合国机构在市场受到疫情影响的地方加大援助力度。实物和现金相结合的援助规模有所扩大，对各国政府的技术支持也已扩大，此类支持涉及应对冲击的社会保障措施、[协助开展国家和全球两级政策分析的工具](#)，以及评估疫情对粮食和农业、价值链、粮食价格及粮食安全的影响。

对就业的影响

截至5月中旬，世界上94%的劳动者生活在为应对疫情大流行而已经实施某类关闭工作场所措施的国家。虽然某些部门和行业已成功转移到网上，为就业领域内令人振奋的创新举措指明了方向，但至少有 [3亿](#) 劳动者失去生计，还有许多人仍然岌岌可危。仅

在正规经济部门，2020年第二季度就业人数就比2019年减少3.05亿人。失业和就业不足的人数出现史无前例的增加，正在严重影响劳动者及其家人的生计、福祉和心理健康。中小企业作为全球经济的引擎，正在遭受重创，许多企业可能无法恢复。数十年来在妇女参与劳动队伍方面取得的进展也可能出现倒退。不同人群和国家所受的影响差异巨大，此类影响在很大程度上取决于政府的干预措施。最弱势群体可能变得更加脆弱，而贫困国家可能会被落得更远。受影响最严重的部门是服务业、酒店业、旅游业和非正规经济部门，这些部门雇用妇女的比例极高，而照护负担和无酬工作增加所产生的重担也落在妇女肩上。[政策简报](#)重点指出，有必要采取以下行动：(1) 立即支持面临风险的劳动者、企业、岗位和收入，避免企业倒闭、失业和收入下降，并减轻工作和劳动力向家庭领域转移的现象；(2) 关注重返工作岗位后的健康和经济活动情况，提供安全的工作场所，为妇女和风险人群的权利和需求作出安排；(3) 通过以人为本、绿色、可持续和包容的办法，利用新技术的潜力，为所有人创造体面就业，从而寻求在实现复苏的同时，提供更好的就业机会。在国家一级，[国际劳工组织](#)正在牵头作出此类努力，联合国在向各国政府和其他相关机构提供政策咨询、分析和培训，往往侧重于采取措施，支持劳动力市场上的弱势群体(例如，难民、妇女和非正规就业人员)，或使这些群体更加了解自身感染病毒的特定风险，并制定措施保护他们(例如，努力提高农场工人的认识)。

城市的作用和所受影响

城市和地方政府正在一线发挥独特作用，在医疗卫生单位开展抗疫行动方面肩负重担，在日常生活发生剧变的过程中承担责任、实现创新，承受经济影响和市场冲击，并倡导旨在实现最终复苏的解决方案。城市地区规模广大，又是人员和货物全球流动的连接枢纽，因此处于疫情的震中，[迄今所有病例中有 95%出现在城市](#)。但疫情不仅是城市卫生危机，还是城市交通、城市公平、城市财政、环境可持续性、失业问题、公共服务和地方政府领导力的危机。即将发布的政策简报将向各国政府和决策者提出关于社会经济对策和复苏措施的建议，确保城市地区和地方政府以更强的复原力、更大的能力和更加包容的做法走出这场危机，成为实现公平经济增长和绿色复苏的核心引擎。

对旅游业的影响

旅游业无疑是受这场大流行病影响最严重的部门之一，无数人的生计和他们赖以生存的地点岌岌可危。一些受影响最严重的国家和社区原本已经是脆弱的经济体，包括小岛屿发展中国家，以及非洲、亚洲和拉丁美洲的最不发达国家。即将发布的政策简报将向决策者提出一套建议，以便在广泛而复杂的旅游生态系统中采取社会经济复苏措施。该简报将考虑到旅游业在实现可持续发展目标方面的作用，呼吁采取紧急行动，向旅游从业人员(多为妇女)提供支持，并建设更有复原力、更加包容、更加低碳的旅游业。

三. 关注疫情最严重的国家和群体

自从疫情爆发以来，联合国一直主张对最无力应对疫情及其后果的国家和群体给予特别关注。这包括 63 个本已面临人道主义或难民危机或非常脆弱的国家，以及受影响最严重的群体(妇女、儿童、老年人、残疾人、有精神健康问题的人、流动人口和其他群体)。为使这些国家和群体受到更多关注，已发布一系列政策简报：

对非洲的影响

了解疫情对非洲的全部影响尚需时日。各国在一定程度上借鉴了最近应对埃博拉和艾滋病毒/艾滋病的经验，在区域、国家和社区各级及早采取果断对策。最初人们认为这一做法使得病例数保持在低于最坏情况的水平，但目前这场疫情正在一些国家加速蔓延。非洲大陆面临巨大风险，检测、卫生和医疗能力薄弱，在实施卫生措施和保持物理距离措施方面也存在困难。间接后果可能包括粮食不安全、收入和生计损失、债务危机以及政治和安全风险。[政策简报](#)呼吁大力声援和支持非洲的卫生系统，并在疫苗和治疗方法问世后提供公平获取的机会；采取经济措施保护生计并维持企业运营，包括在非正规经济部门；保证最弱势群体能够获取粮食，保持农业部门正常运转；维护和平与安全。在上述所有领域，都必须确保妇女和女童能够融入和参与其中，并尊重所有人的人权。政策简报着重指出，必须全面冻结非洲国家的债务，并推出至

少相当于世界国内生产总值 10%的全球一揽子应对方案。就非洲而言，这意味着为其提供超过 2 000 亿美元，用于有效采取对策并为复苏奠定基础。

对拉丁美洲的影响

拉丁美洲和加勒比地区已经成为疫情大流行的热点区域，该区域受到疫情冲击，而当地的卫生系统薄弱且支离破碎，在获得社会保障方面存在严重的不平等现象。预计这场卫生危机将导致百年来最严重的衰退，造成失业、贫困、营养不足和不平等现象急剧增加，加剧社会动荡和政治冲突。在这场疫情之前，拉丁美洲和加勒比地区的发展模式已经面临严重的结构性制约和脆弱状况。即将发布的政策简报可能会说明各国如何重建得更好，在社会、经济、环境和政治四个综合层面建立新的可持续模式。为此，必须以平等的方式进行重建，包括实现性别平等，并特别关注最弱势群体，同时立足于采取人权视角和保护该区域丰富的自然生态系统。必须以透明、加强问责和包容的方式执行新政策，以支持民主、加强法治并打击腐败和有组织犯罪。在国际一级，尽管大部分拉丁美洲和加勒比国家被认为是中等收入国家，但仍然应当扩大即时采取的多边对策，援助该区域所有国家。基于《2030 年议程》的全球绿色新政应当为重启可持续发展多边合作奠定基础。

对阿拉伯国家的影响

由于及早采取果断行动，阿拉伯区域的传染率和死亡率迄今低于全球平均水平，但这场大流行病加剧了许多长期存在的挑战和不平等现象。该区域存在严重的不平等问题，特别是在妇女角色方面，而且当地生活着尤为脆弱的社区和群体；但由于人口结构极为年轻等重要因素，该区域也具有复原力。鉴于阿拉伯经济体的多样性，一些国家比其他国家更有能力应对卫生领域受到的直接冲击，承受这场大流行病对社会经济造成的影响。疫情危机为解决长期存在的结构性弱点和重建得更好提供了机会。即将发布的政策简报将敦促特别关注以下问题：弱势群体，包括难民和境内流离失所者；解决冲突、暴力、腐败等破坏发展努力的根本问题；制定包容和可持续的复苏计划，消除社会保障方面潜在的不平等和差距；改变生产和消费模式，使其更具有可持续性；释放该区域妇女和青年尚未发掘的潜力；推动中小企业成为经济复苏的引擎；

强化社会契约，建立反应更加及时的机构；持续提供国际支持，包括人道主义、筹资、贸易和技术支持；力求实现《2030年议程》、《巴黎协定》、《亚的斯亚贝巴行动议程》和《仙台框架》，将其作为实现更好复苏的路线图。

对东南亚的影响

疫情对东南亚的影响没有对世界其他地区那么显著，因为该次区域各国政府迅速采取行动，遏制疫情蔓延，避免最严重的后果。尽管如此，疫情仍然凸显出现有发展道路的不可持续性，加剧了原本已有的风险，揭示了包括和平与安全在内的新的挑战。即将发布的政策简报可能会说明各国如何展现出适应力、包容性和复原力，为人们带来许多希望。随着复苏势头增强，联合国随时愿与东南亚各国政府、东盟和国际社会一道，为实现可持续的未来共同努力。联合国与东盟的合作将是应对挑战的重要手段。

流动人口

疫情的影响对于无数流动人口而言尤为艰难，其中包括非正常情况下的移民、人口贩运受害者，以及逃离迫害、战争、暴力、侵犯人权行为或灾害的难民和境内流离失所者。[政策简报](#)详细说明了此类影响如何表现为三场相互关联的危机：这是一场卫生危机，流动人口可能缺乏自我保护、防范疫情的手段；这也是一场社会经济危机，加剧了流动人口本已岌岌可危的生计；这还是一场保护危机，导致了人权问题和污名化现象。这种严峻的影响与许多流动人口在应对危机方面发挥的巨大作用形成鲜明对比，例如，流动人口作为必要人员，在卫生部门和维持食物供应方面发挥作用。在应对这场大流行病的过程中，决不能忽视难民、移民、流离失所者和无国籍人的权利和健康。移民和难民可能被局限在营地和安置点内，或生活在人满为患、卫生条件较差、保健服务捉襟见肘或无法使用的城市贫民窟。逃离战争或迫害的人在获得安全和保护(包括医疗保健)方面可能遭遇更多困难。边境管制的收紧、旅行限制或对行动自由的限制可能使他们在获得保护措施方面面临更加复杂的情况。关于疫情的政策简报提出了四项基本原则，指导我们采取集体对策。首先，从长远来看，将流动人口排除在我们应对疫情的措施之外会产生高昂代价，而将他们纳入其中对所有人都有益。只有采取包容性的公共卫生和社会经济对策，才有助于遏制病毒，重启经济，确保按照计划实现可持续发展目标。第二，有效应对疫情和保护流动人口的人权并不相互排斥。第三，在人人享有安全之前，没有人能独善其身。必须确保人们始终能够获得拯救生命的人道主义援助、社会服务和学习方案，以及安全的诊疗方法和疫苗，不能因移民身份而歧视他人。第四，流动人口是解决方案的组成部分，我们应当利用这场危机，借此机会充分发挥流动人口的潜力。在国家一级，联合国正在为流动人口提供广泛的援助，包括现金支助、紧急粮食供应、健康

监测和治疗。例如，难民署已开始 在 40 个国家采取新的现金干预措施，在 25 项行动中扩大现有的现金支助，以应对疫情对被迫流离失所者造成的社会经济影响。移民组织加强了跨境协调和能力建设，在数十个国家的出入境点强化健康监测。

对妇女的影响

这场危机正在对妇女产生重大影响。妇女在抗击病毒方面发挥着尤为巨大的作用，包括作为一线医护人员和家庭护理人员。在缺乏安全保障的劳动力市场工作的妇女人数众多，疫情造成的经济影响对她们的打击更大。近 60% 的女性受雇于非正规经济部门，她们更有可能陷入贫困。由于学校关闭和老年人需求增加，妇女的无酬照护工作量加大。为了减少对妇女的影响，必须在反应小组中纳入性别问题专门知识，公共卫生信息传播必须以妇女为目标，并向一线妇女提供支持。为帮助恢复，妇女必须发挥带头作用，拥有平等的代表权和决策权。经济保护和刺激措施必须面向妇女。我们必须承认无酬照护工作对经济的重要贡献。[政策简报](#)更具体地阐述了疫情对妇女造成的各有差别、更为严重的社会经济影响。简报详细介绍了在预防暴力侵害妇女方面的具体行动，包括将家庭暴力庇护所定为必要服务，转而在网上提供支持服务，增加对抗疫一线组织的投资，以及大范围开展加强预防、提高认识活动。在经济方面，一揽子刺激计划应该特别针对女性，给她们发放更多现金，为她们的企业提供税收减免，并扩大与健康、教育和护理工作相关的社会保障。从长远来看，重建包容、平等和具有复原力的经济至关重要。这应包括在正规经济中重视和认可无酬照护工作。目前，联合国在国家一级支持[妇女拥有的企业](#)，重点支持受疫情影响的雇用妇女的经济部门，包括旅游业、酒店业、农业部门以及农村社区的此类企业，并通过在线教室提供虚拟学习课程。

对儿童的影响

从长远来看，儿童很可能是这场危机最大的受害者之一，因为疫情的社会经济影响和抗疫措施的非预期后果将严重损害儿童的教育、营养、安全和健康。此外，疫情的有害影响不会平均分布，而是对最贫穷国家和最贫穷社区的儿童以及已经处于不利或危险境地的儿童造成最大的伤害，包括已经面临虐待风险、遭受贫困、陷入冲突或流离失所的儿童。目前仍有超过 11 亿儿童和青年失学(最高时为 16 亿)。近 3.1 亿(以前为 3.6 亿)依赖学校供餐的儿童现在必须从其他来源获取日常营养。[70%的优先国家](#)(64 个国家中的 45 个)至少推迟了一次常规疫苗接种活动，这给今后出现/再次出现其他严重疾病带来了巨大风险。全世界必须紧急采取集体行动，防止更广泛的儿童权利危机。由于迫在眉睫的全球经济衰退，今年的儿童死亡人数可能增加数十万。这将逆转两三年来在降低婴儿死亡率方面取得的进展。政府必须为年轻人保留机会。[政策简报](#)提议采取措施将影响降到最低，这些措施包括：重新平衡干预措施组合，以尽量减少标准的物理距离和封闭战略对低收入国家和社区儿童的影响，并扩大社保方案，覆盖最弱势儿童；优先保证以儿童为中心的服务的连续性，特别注重服务的公平可及——尤其是在学校教育、营养方案、免疫接种和其他孕产妇和新生儿护理以及社区儿童保护方案方面；向父母和照顾者提供实际支持，包括如何与儿童谈论疫情，如何管理自己及孩子的心理健康，并向他们提供帮助孩子

学习的工具。在国家一级，联合国正在提供大量支持，例如儿基会对远程学习的支持，通过移动现金转账向家庭提供现金援助，提供在线和离线学习材料(体育锻炼学习材料)，以便在学校停课期间帮助改善儿童的体力、健康和心理健康。

对老年人的影响

老年人面临最高的健康风险，还面临社会孤立、歧视、难以获得服务以及病毒和应对措施的各种其他连锁反应。发展中国家和脆弱环境中的老年人面临的威胁尤其令人担忧。老年人和其他人一样享有生命权和健康权。在封闭和限制环境中，他们可能面临巨大的痛苦和孤立。我们不能无视老年人的存在或认为他们一无所能。许多老年人靠收入生活，全面投入工作、家庭生活、教学和照顾他人之中。他们的声音和领导力很重要。他们扮演着各种角色，为家庭和社区做出了不可估量的贡献。他们常常牺牲自己的福祉，照料别人或帮助子女和孙辈。老年妇女尤其如此。[政策简报](#)呼吁避免对老年人进行年龄歧视，要解决他们生命和健康面临的威胁；加强对他们的社会包容，避免在隔离期间的孤立；将他们的需求和权利纳入整体社会经济和人道主义应对措施；确保他们参与影响其生活的决策，并为此优先考虑分类数据和最佳做法。政策必须考虑到老年人多为女性，她们更有可能在人生的这一阶段陷入贫困，得不到医疗保健。

对残疾人的影响

疫情正在加剧全球 10 亿残疾人经历的不平等。残疾人获得教育、医疗保健和收入的机会较少，也不太有机会参与社区生活。而现在，他们是这场危机中死亡人数最多的群体之一。我们必须保证残疾人在疫情期间享有获得医疗保健和救生程序的平等权利。各国政府必须与残疾人协商和接触，将他们置于应对和恢复工作的中心。[政策简报](#)列出了在健康和社会经济方面疫情以哪些方式对占世界 10 亿人口的残疾人造成尤为严重的影响。简报指出，疫情应对和恢复方案要做到不忽视这一群体，就应以如下四个优先事项作为指导：(1) 在整个抗疫工作中将主流措施和具体针对残疾人的措施结合起来；(2) 确保残疾人能够获得信息、设施、服务和方案；(3) 与残疾人及其代表组织进行有效协商并促进其积极参与；(4) 建立问责制，并推动投资以支持取得兼顾残疾人问题的成果。将残疾人纳入抗疫和恢复工作，将使所有人的利益得到更好保障，并且是实现《2030 年议程》核心承诺——不让任何一个人掉队——的重要组成部分。总之，疫情应对措施必须对残疾人具有包容性和可及性。

心理健康影响

疫情危机虽然首先是身体健康危机，但也埋下了心理健康危机的种子。面对疫情，人们广泛感受到心理上的痛苦，一些人受到的影响尤为严重。即使在风调雨顺的时候，良好的心理健康对社会的运转也是至关重要的。因此，精神卫生服务是政府所有抗击疫情措施的重要组成部分。必须扩大精神卫生服务的规模，并为之提供充足的资金。政策必须支持和关爱心理疾病患者，保护他们的人权和尊严。封闭和检疫隔离措施绝不能歧视精神状况欠佳的人。在这方面，[政策简报](#)建议在三个领域采取行动：(1) 有意识地将这一问题纳入应对计划，采取全社会办法；(2) 确保广泛提供紧急精神健康和社会心理支持；(3) 面向未来建立精神卫生服务，解决这一领域长期投资不足的问题。在疫情后恢复期间，我们必须向社区提供更多的精神卫生服务，并确保将精神卫生纳入全民健康覆盖。

其他弱势群体

男女同性恋者、跨性别者和双性恋者在许多国家受到歧视并面临暴力，包括来自他们家人的暴力。这种暴力在行动受限的情况下可能会加剧。疫情正在加重他们的困难，包括歧视和耻辱。我们必须确保他们充分享有人权，特别是获得医疗保健服务的权利，并受到保护，免遭暴力和迫害。确保性少数群体和性别

少数群体的安全和健康很重要。受艾滋病毒影响的人必须不间断地获得艾滋病毒预防服务。必须给艾滋病毒、结核病和其他慢性病患者提供 3 个月或更长时间的救命药物。还必须特别关注土著人民在此次疫情背景下面临的特殊挑战。秘书长[主张](#)采取措施，应对全世界数十万海员在海上孤立无援的困境。

四. 恢复得更好

疫情危机凸显了世界的脆弱性，远远超出了全球卫生的范畴。疫情对已经处于危险环境中的社区和国家带来了更为严重的影响，暴露了社会和经济的严重不平等以及随之而来的社会保障制度的差距。在许多情况下，这种不平等和排斥导致了积怨和社会不稳定。恢复是解决不平等、排斥、社会保障制度差距、气候危机以及暴露出来的其他许多脆弱和不公正问题的机会。我们要摒弃不可持续的制度和办法，而是需要向可再生能源、可持续食品体系、性别平等、更强大的社会保障网、全民健康覆盖以及一个能够提供服务的国际体系过渡。战胜这场危机，需要在同情和团结驱动下采取全社会、全政府和全世界的整体办法。疫情应对措施要避免固化甚至加剧已经不可持续的不平等，避免来之不易的发展和减贫成果出现倒退。世界必须确保吸取教训，确保这场危机成为卫生应急准备和 21 世纪重大公共服务投资的分水岭。我们必须果断处理那些使所有人都不必要地受到当前和未来危机影响的问题。必须合理使用公共资金，避免挪用资源和削弱公众对机构信任的腐败现象。恢复必须尊

重后代的权利，加强旨在到 2050 年实现碳中和的气候行动，并保护生物多样性。重振经济的支出应该加速经济的去碳化，并优先创造绿色就业机会。联合国敦促各国政府将妇女和女童放在恢复工作的中心位置。疫情可能使性别平等和妇女权利方面已经取得的有限进展出现倒退。

联合国和我们的全球区域和国家办事处网络将支持各国政府，确保全球经济和我们所服务的人民变得更加强大。在联合国冠状病毒病即时社会经济反应全球框架指导下，联合国国家工作队正在实施即时措施，满足最急迫的社会经济需求，减轻最紧迫的社会经济影响。就中长期而言，国家工作队正在与政府合作，采取行动将其应对措施与《2030 年可持续发展议程》联系起来，并与政策和体制措施相结合，帮助各国重塑社会和经济，使之适应未来——抓住新的机遇，管理新出现的风险。我们的行动框架是《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》。我们必须信守对人类和地球的承诺。

恢复必须与气候行动齐头并进

恢复[需要与气候行动齐头并进](#)。我们不能推迟气候行动，因为气候变化并未止步。2020 年对于在气候紧急事件上取得进展仍然至关重要——我们要在运输、建筑和能源部门实现去碳化；停止使用化石燃料，通过停止用煤净化我们呼吸的空气；确保弱势群体免受极端气候事件的影响；创造具有复原力的可持续基础设施所需的工作机会。我们必须阻止生物多样性损失。我们在生态系统健康管理上做得越好，就能越好地管理人类健康和人畜共患疾病的传播。野生空间、原始森林和生态系统的持续侵蚀使我们令人不安地靠近“水库宿主”。我们要恢复土壤和森林，停止森林砍伐，并再次学习如何可持续地管理我们的土地、海洋和保护区。

恢复有助于引导世界走上一条更安全、更健康、更可持续和更包容的道路。这需要投资最易受气候变化影响者的人身保护；重振经济的支出应该加速经济各方面的去碳化，并优先创造绿色就业机会。纳税人的钱不应用来补贴化石燃料或者拯救污染严重的碳密集型产业。现在是时候给碳定价，并让污染者为污染买单。公共和私人资金应投向可持续的未来，而不

是过去。金融机构和投资者必须充分考虑气候风险。敦促所有国家，特别是排放大国，提高国家自主贡献，以实现 2030 年全球温室气体排放减少 45% 的目标，并适应气温的不断上升，调整战略，到 2050 年实现净零排放，增强人类和地球的复原力。

应对 21 世纪问题和挑战的国际合作架构

冠状病毒病大流行不仅威胁到我们的健康和卫生系统，而且威胁到全球经济、社会保障、人权、稳定和数十亿人的可持续发展前景。疫情显示出我们深度的相互联系，也暴露出我们在提供关键全球公共产品方面存在的能力差距，如公共卫生、可持续发展、清洁环境和健康的地球、运转良好的全球经济以及所有人的和平。另一方面，只要有决心和远见，我们就有能力作为一个全球社区一起努力，为共同的问题找到集体解决办法。可持续发展目标和《巴黎协定》明确表达了全球人民创造更好、更平等、更包容、更可持续未来的决心。但要实现这些协议所设想的世界，我们需要齐心协力，尤其是在我们逐步远离疫情之际。在我们摆脱疫情危机、迈向更美好未来的过程中，我们还必须加强和更新全球合作结构，为应对下一次此类危机做好准备。

五. 资源调动

联合国正在通过三个主要渠道寻求抗击疫情的专项资金：

战略准备和应对计划：解决眼前的健康需求

该计划由世卫组织和合作伙伴制定，规定了全球卫生应对优先事项，并概述了所有国家为准备和应对疫情需要实施的公共卫生措施。所需资金涵盖世卫组织 2020 年的应对措施，但不包括各国政府实施应对疫情的国家计划或配套国家当局应对计划的多机构计划所需的资源，对此世卫组织鼓励提供直接双边支持。该计划将通过几个渠道获得资金，首先是国家预算、[中央应急基金](#)和世卫组织[团结应对基金](#)。公司和个人可向团结应对基金直接捐款。截至 6 月 24 日，该基金已经筹资 10.22 亿美元(包括认捐)。

该计划的优先事项包括：

1. 限制人与人之间的传染
2. 早期识别、隔离和护理，包括向受感染者提供优化护理
3. 识别并减少来自动物源的传染
4. 解决关于临床严重程度、传播和感染程度、治疗选择的关键未知因素，并加快诊断、治疗和疫苗的研发
5. 向所有社区传达关键风险和事件信息，抵制错误信息
6. 通过多部门伙伴关系尽量减少社会和经济影响。通过以下方式实现：
 1. 通过现有机制和合作伙伴关系，迅速开展国际合作，提供战略、技术和业务支持
 2. 扩大国家准备和应对行动，包括加强快速识别、诊断和治疗的准备度；在可行的情况下识别和跟踪接触者；卫生保健场所的感染预防和控制；实施旅行者健康措施；通过风险沟通和社区参与提高公众意识
 3. 加快优先研究和创新，支持清晰透明的全球流程，研究和创新优先事项为快速跟踪和扩大研究、开发和候选药物、疫苗和诊断的公平可用。

全球人道主义应对计划：最脆弱国家的抗疫之战 COVID-19 应急和恢复基金

该计划由人道协调厅与机构间常委会合作伙伴协调，确定了脆弱和贫穷国家的疫情应对措施者优先事项。这一计划是为超过 63 个优先国家目前与疫情相关的卫生和多部门需求筹集资源的主要工具。计划汇集了粮食署、粮农组织、世卫组织、国际移民组织、开发署、人口基金、人居署、难民署和儿基会的呼吁和资源需求，并参考和补充了国际红十字和红新月运动及非政府组织的呼吁。作为该计划的一部分，联合国希望各国政府资助粮食署的全球后勤支助机制，满足整个人道主义界的需求，让援助人员和卫生工作者能够留下来提供服务。

该计划的优先事项包括：

1. 抑制疫情传播，降低发病率和死亡率。
2. 减少人力资产、人权、社会凝聚力和生计的恶化。
3. 保护和协助特别易受疫情影响的难民、境内流离失所者、移民和收容社区，为他们做宣传。

该计划初始费用为 20 亿美元，其中 1 亿美元用于针对具体国家的非政府组织应对行动。目前，捐助方已慷慨认捐 14.4 亿美元。该计划第二轮于 5 月 7 日发布，包括另外 9 个国家，截至 6 月 24 日，呼吁捐款总额为 73.2 亿美元。筹资的详细情况可在[此处](#)查阅。

秘书长启动了 COVID-19 应对和恢复基金，为低收入国家社会和经济的快速恢复提供支持。该基金旨在配合联合国发展系统正在进行的努力，对 178 亿美元的可持续发展方案组合中很大一部分的用途进行调整，用于满足抗击疫情的需求，并追加社会经济应对措施投资。该基金的目的是在联合国框架的五大支柱内迅速采取行动，立即对疫情作出社会经济反应，并制定切实可行的解决方案，为来自其他机构的更多资金流动提供信息。[该基金](#)前九个月的[所需财政资源](#)预计为 10 亿美元，并将随后进行审查。

该基金投资的框架下的五大支柱包括：

1. 确保基本卫生服务仍然可用，并保护卫生系统
2. 通过社会保障和基本服务帮助人们度过难关
3. 通过经济应对和恢复方案保护就业、支持中小企业和非正规部门工人
4. 引导必要的财政和金融刺激，使宏观经济政策为最弱势群体服务，并加强多边和区域应对措施；
5. 增进社会凝聚力，投资于社区主导的恢复和应对系统。对于重建更好的世界而言，环境可持续性和性别平等必不可少，也是将五大支柱联系起来的强有力的纽带。