

政策简报：

2019 冠状病毒病 对东南亚的影响

2020 年 7 月



联合国

执行摘要

2019 冠状病毒病 COVID-19 在医疗卫生、经济和政治方面对整个东南亚造成了巨大影响，但病毒在东南亚的传播速度不像在世界其他地区那么快。该次区域各国迄今的应对措施有很多值得学习借鉴之处。虽然财政空间有限，但各国政府迅速采取行动以遏制疫情并避免最糟糕的结果。

尽管如此，与世界许多其他地区一样，疫情确实使民众受苦，对最弱势群体造成了不成比例的影响，且凸显了普遍存在的不平等现象、对治理的关切以及当前发展道路的不可持续性。疫情加剧了现有风险并带来了新的挑战，包括对和平与安全以及人权的挑战。

本政策简报探究东南亚 11 个国家¹ 如何应对 COVID-19 的直接影响，侧重于该次区域的社会经济应对措施，并为实现使未来更具可持续性、更有韧性和更具包容性的恢复提出了四项建议：

- > 需要将**解决不平等**问题作为短期刺激措施以及旨在“重建得更好”的长期政策转变和措施的核心内容。可优先考虑制定减少在获得收入、财富、基本服务和社会保障方面不平等的政策。这就需要增加投资，以加强该次区域的医疗卫生系统，并加快在实现全民保健方面取得进展。有必要采取短期和长期措施来满足弱势群体(非正规经济部门的人员、妇女和女童、残疾人、移民和难民)的需要，认识到若不能人人安全，则无人安全。
- > 在整个东南亚**弥合数字鸿沟**，这将确保民众和社区不会在一个日益数字化的世界中掉队，在数字化世界中服务和支持越来越多地基于数字化意识、数字素养和数字化查询条件。
- > 需要将**实现绿色经济**作为优先事项，为此，东南亚国家可在 COVID-19 的应对和恢复方案中加入长期可持续性和包容性的内容，包括加大对脱碳经济的投资。

¹ 文莱、柬埔寨、老挝人民民主共和国、印度尼西亚、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、东帝汶和越南。

➤ 维护人权和善治仍然是重要的基石。顾名思义，“重建得更好”需要包括尊重和实现基本人权以及保护公民空间。该区域各国政府均支持秘书长的[全球停火呼吁](#)，各国也必须确保 COVID-19 应对措施能够应对冲突局势，从而将这一承诺转化为在实地的切实改变。

在国家层面，联合国正在通过以下方式支持各国政府应对 COVID-19 疫情：提供基本医疗用品、为社会保障项目提供技术和资金支持、评估病毒的社会经济影响和制定缓解战略。其他努力包括支持难民和回返移民的需求，帮助各国政府就 COVID-19 风险进行沟通，以及解决疫情期间暴力侵害妇女儿童事件激增的问题。

一. 东南亚如何应对 COVID-19 疫情的直接影响

COVID-19 发生前在可持续发展与医疗卫生方面的进展

当 COVID-19 在 2020 年初开始暴发时，东南亚已离开原先轨道，无法按预期在 2030 年实现可持续发展目标，17 个目标中除了 2 个外，其他所有目标均落后(图 1)。² 尽管经济增长强劲，但该次区域的特点是高度不平等、社会保障水平低和非正规经济部门庞大，³ 在和平、正义以及建设强有力机构方面出现倒退，而生态系统破坏、生物多样性丧失、温室气体排放和空气质量等情况也令人担忧。

与此同时，大多数东南亚国家已建立起良好的应对突发公共卫生事件的能力，⁴ 其及早发现和报告疫

情的能力与发达国家相当。⁵ 这反映出该次区域对提高国家医疗卫生能力和遵守国际医疗卫生规范的坚定承诺。⁶

然而，东南亚各国医疗卫生部门表现出的准备程度参差不齐(图 2)。⁷ 世界卫生组织体现服务覆盖程度的全民健康覆盖指数报告称，东南亚国家的中位数为 61%，这表明有待取得长足进展。该次区域一半以上的国家由于医疗卫生系统薄弱而处境危险，其中包括缅甸、柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、菲律宾和东帝汶。在本简报涉及的 11 个国家中，缅甸和菲律宾的情况尤其令人担忧，这两个国家本已存在人道主义危机，因此已被纳入最近启动的[全球人道主义应急计划](#)。

² 除非另有说明，本政策简报中的所有数据均由亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)提供。

³ 亚太经社会，《亚洲和太平洋地区的机会不平等：教育》，社会发展政策文件，第 2018-01 号，2018 年。

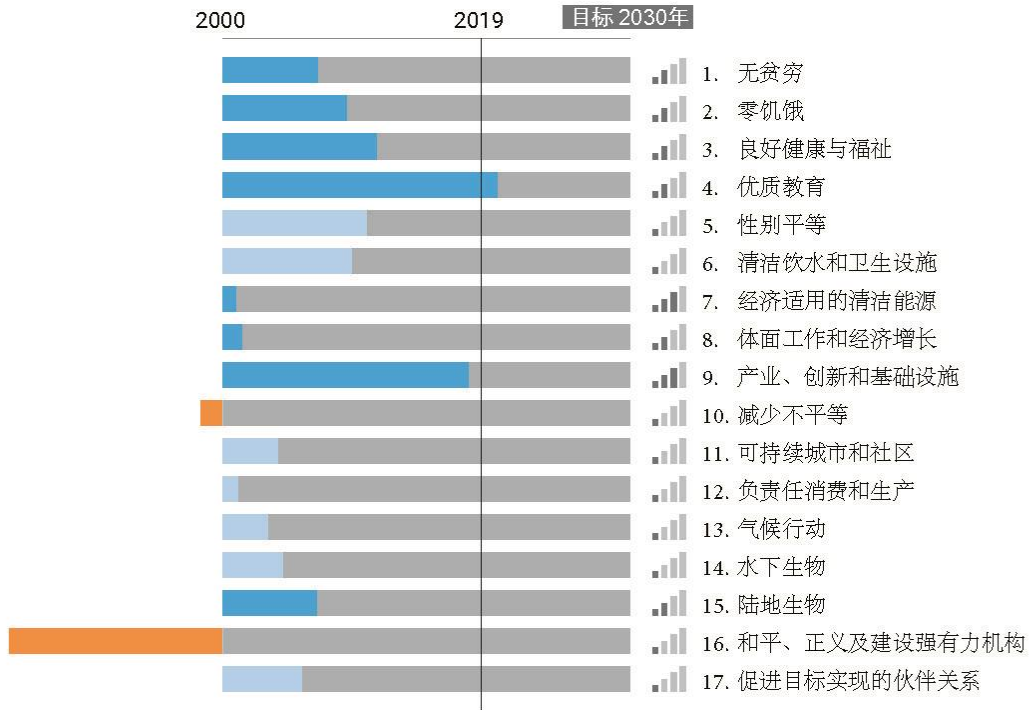
⁴ 根据全球卫生观测站数据库提供的世卫组织准备情况数据。

⁵ 根据全球健康安全指数的数据，该指数是由核威胁倡议、约翰斯·霍普金斯健康安全中心和《经济学家》资料处开发的一个项目。

⁶ 同上。

⁷ 根据世界银行世界发展指标的数据进行的评估。

图 1：东南亚可持续发展目标记分卡



资料来源：亚太经社会。

图 2：东南亚国家对 COVID-19 疫情的准备程度看板

由低向高	人类发展			医疗卫生系统			连通性		
	人类发展指数(值)	经过不平等性调整的人类发展指数(值)	人类发展指数中的不平等状况	医生	护士和助产士	病床	目前医疗卫生支出	手机用户	固定宽带用户
	(值)	(值)	(百分比)	(每1万人)	(每1万人)	(每100人)	(占国民生产总值的百分比)	(每100人)	(每100人)
	2018年	2018年	2018年	2010-2018年	2010-2018年	2016年	2017-2018年	2017-2018年	2017-2018年
新加坡	0.935	0.810	13.3	23.1	72	24	4.5	145.7	28.0
文莱达鲁萨兰国	0.845	17.7	66	27	2.3	131.9	11.5
马来西亚	0.804	15.1	41	19	3.8	134.5	8.6
泰国	0.765	0.635	17.0	8.1	30	21	3.7	180.2	13.2
菲律宾	0.712	0.582	18.2	12.8	2	10	4.4	110.1	3.7
印度尼西亚	0.707	0.583	17.5	3.8	21	12	3.1	119.8	3.3
越南	0.693	0.580	16.3	8.2	14	26	5.7	147.2	13.6
东帝汶	0.626	0.450	28.0	7.2	17	59	4.0	103.2	0.0
老挝人民民主共和国	0.604	0.454	24.9	5.0	10	15	2.4	51.9	0.6
缅甸	0.584	0.448	23.2	8.6	10	9	5.1	113.8	0.2
柬埔寨	0.581	0.465	20.1	1.7	10	8	6.1	119.5	1.0

资料来源：摘编自人类发展指数。

遏制病毒的传播

目前，该次区域报告的 COVID-19 人均确诊病例和相关死亡人数明显低于全球大多数其他区域，各国之间也存在一些差异。⁸ 截至编写本政策简报之时，柬埔寨、老挝人民民主共和国、东帝汶和越南所报告的死亡人数为零。不过，病毒的传播情况尚未稳定下来。迄今为止，就报告的死亡人数而言，受影响最严重的东南亚国家是印度尼西亚和菲律宾。⁹

虽然东南亚出现 COVID-19 疫情的时间早于全球其他地区，但东南亚各国政府在采取遏制行动方面总体而言更为迅速，¹⁰ 在报告首个全球确诊病例后不久就提醒公众注意该病毒。例如，泰国于 2020 年 1 月 13 日公开报告了首个 COVID-19 病例。¹¹ 东南亚各国在出现 50 个确诊病例后宣布进入紧急状态或实施封锁的平均时间是 17 天(图 3)。¹² 在 2003 年严重急性呼吸系统综合征疫情暴发后，东南亚国家也意识到了检测的重要性，但各国的检测能力参差不齐。菲律宾等一些国家尚无法进行大规模检测。这可能导致部分病例未被发现以及监测该流行病演变情况的能力降低。需要对流行病学数据进行更细致的分析，以了解地方一级的动态，包括在特大城市、贫民窟、拘留

中心和监狱等人口稠密的环境中的情况。同样，还需要了解冲突环境和人道主义环境中的情况以及回返移民工人的情况。

此外，从该次区域以外采购个人防护装备已变得困难。¹³ 一些生产个人防护装备的国家仍然面临短缺，因为遏制措施使生产活动无法进行。从不属于《东盟自由贸易协定》的贸易伙伴进口个人防护装备则面临高额关税壁垒。个人防护装备和用品不足使医护人员更容易染上病毒，他们也遭到污名化。

该次区域的大多数遏制措施都是根据现有的国家灾害管理或公共卫生紧急立法颁布的，不一定特别就人权或正式宣布紧急状态所需的审查而做出相关规定。在某些情况下，紧急措施的适用情况受到了质疑，包括质疑这些措施是否符合《关于 COVID-19 对人权的影响的政策简报》中提出的必要性、相称性、非歧视性和遵守国际法律规范的要求。所颁布措施中的措辞含糊、没有必要保障和限制的条款有可能限制获得信息的权利、隐私权以及行动、言论、结社、和平集会和寻求庇护的自由。在某些情况下，没有日落条款或审查条款等保障措施，以确保紧急情况结束后尽快恢复正常法律，因此根据国际人权法审查这些条款的适用情况将至关重要。

⁸ 使用欧洲疾病预防控制中心以及世界银行世界发展指标的数据。

⁹ 世界卫生组织，可查阅 <https://experience.arcgis.com/experience/56d2642cb379485ebf78371e744b8c6a>, <https://worldhealthorg.shinyapps.io/wprocovid19/>。

¹⁰ 根据牛津 COVID-19 政府反应追踪系统的数据。

¹¹ 世卫组织 COVID-19 时间线，可查阅 <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19>。

¹² 亚太经社会根据 CEIC(2020 年 5 月 28 日访问)和若干国家资料来源进行计算得出。

¹³ Sithanonxay Suvannaphakdy, “COVID-19: Who supplies protective equipment in ASEAN?”, *Jakarta Post*, 4 May 2020, 可查阅 <https://www.thejakartapost.com/academia/2020/05/04/covid-19-who-supplies-protective-equipment-in-asean.html>。

在疫情期间，新加坡和越南等国政府认识到问题、及早沟通、利用现有机构、阐明有效的缓解工作并发出一致的声音，赢得了本国民众的信任。做出这样的应对之后，通常的效果是，社会更加遵守保持物理距离的规定，公众也了解更多信息。

在 COVID-19 期间解决迫在眉睫的医疗卫生需求、脆弱性和不平等问题

这场疫情暴露出往往无法获得医疗卫生服务且被排除在正式政策和社会保障措施之外的弱势社区、群体和个人面临的挑战。他们包括移民、难民、无国籍者和流离失所者、土著居民、生活贫困的人、无法获得水和卫生设施或适当住房的人、残疾人、妇女、老年人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、儿童以及被拘留者或在其他机构中集体生活的人。

由于法律障碍或实际障碍，非本国国民被排除在公共卫生对策之外的风险特别大。¹⁴ 这导致该次区域的疾病防治工作存在系统性的脆弱性。因此，包括柬埔寨、马来西亚、新加坡和泰国在内的几个国家已向

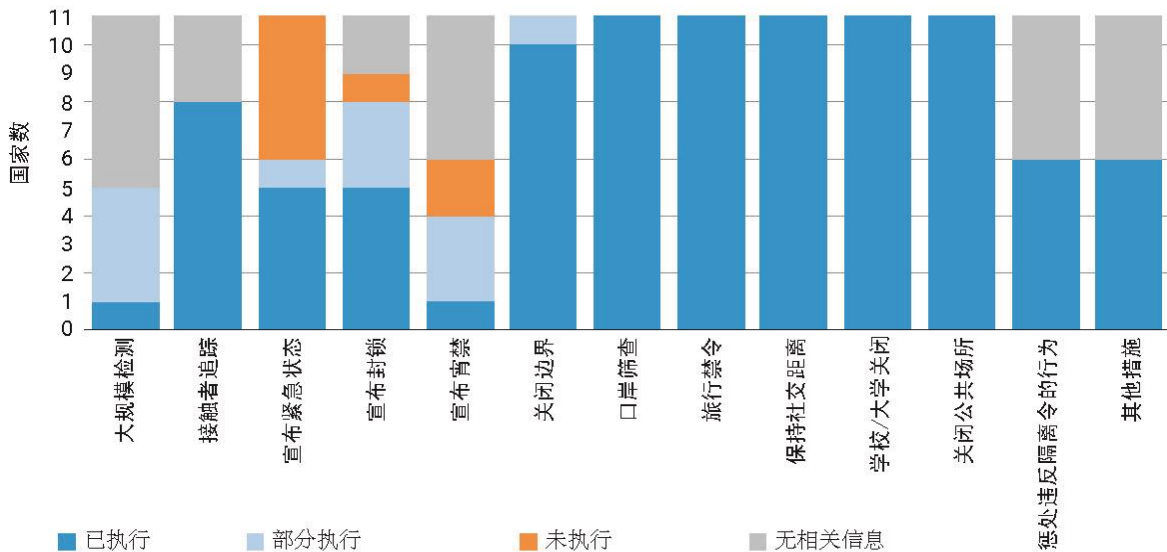
所有非本国公民免费提供 COVID-19 检测和治疗以及其母语版本的遏制措施信息。非政府组织和民间社会组织也在支持这些努力。尽管如此，新加坡还是出现了第二波感染，原因是 30 多万移民工人的生活条件恶劣。被剥夺自由者也更容易受到感染，特别是在人满为患的监狱和拘留中心。一些政府已经采取措施，通过提前释放计划和代替拘留的其他措施来减少过度拥挤的情况。

处于冲突中的国家尤其面临风险。在缅甸，不同民族的约 13 万名境内流离失所者被困在若开邦的营地；而孟加拉国有超过 80 万缅甸难民，其中大部分是 2017 年被迫逃离的罗兴亚人。持续不断的敌对行动继续使各族民众流离失所，造成人员伤亡，并减少人道主义援助准入。

COVID-19 的限制也影响到救援人员的行动和人道主义援助。例如，菲律宾停止了疫苗接种活动，但麻疹、登革热和脊髓灰质炎疫情仍在继续。疫苗接种可保护儿童免受可预防的疾病的侵袭，但今年 200 万名两岁以下的儿童可能无法获得这一保护。

¹⁴ 世界银行，《支持移民工人应对 COVID-19 疫情的可能对策》，可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/428451587390154689/pdf/Potential-Responses-to-the-COVID-19-Outbreak-in-Support-of-Migrant-Workers-May-26-2020.pdf>。

图 3：东南亚各国遏制和缓解 COVID-19 的措施



资料来源：亚太经社会，根据截至 5 月 13 日从基金组织的 COVID-19 对策、劳工组织的 COVID-19 国家对策、牛津 COVID-19 政府反应追踪系统以及若干国家资料来源和新闻获得的信息。

利用创新技术抗击疫情

东南亚国家在开发和应用技术工具方面行动迅速，经常使用本地开发的技术来应对 COVID-19 疫情，如印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国和越南。使用智能手机、蓝牙和制图界面追踪接触者可

迅速识别可能接触过感染者的人。用这类技术收集的大数据可使研究人员更好地了解传播模式并采取适当行动。然而，如果没有进行适当控制，这些应用程序可能会被安全部门滥用，或可能对隐私权等方面产生影响。这些措施需要纳入切实的数据保护保障办法，且这些措施必须是非歧视性和相称的，并有合法的公共卫生目标作为理由。¹⁵

¹⁵ 联合国，《政策简报：2019 冠状病毒病和人权：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。

持续的暴力事件是应对和恢复工作的障碍

若干东南亚国家长期受到冲突影响，特别是缅甸军方与少数民族武装团体之间的冲突。联合国秘书长于 2020 年 3 月 23 日发出的全球停火呼吁最初在该次区域产生了一些积极成果，但停火协议已经失效，或者在某些情况下出现破裂。在缅甸，尽管缅甸武装部队响应秘书长的全球呼吁，于 5 月 9 日宣布全国临时停火，但停火不包括受冲突影响最严重的地区。若开邦战事升级扩大了对和平进程的信任赤字，并破坏了文职领导人推动包容性 COVID-19 对策的努力。

与此同时，该次区域的非法贩运和有组织犯罪似乎没有受到国家封锁和行动限制的太大影响。例如，据观察，制毒贩毒没有出现减少。同时，孟加拉湾和安达曼海的人口走私活动有所增加。¹⁶ 尽管之前曾对上岸者进行健康检查和实施隔离措施，但后来各国拒绝让海上的难民上岸，称这是出于对 COVID-19 疫情的担忧。

通过东盟加强区域合作，应对 COVID-19 疫情

区域合作蓬勃发展。东盟有一个涉及多个部门的 COVID-19 应对框架，具有很强的南南合作元素。在 2020 年 4 月 14 日由越南主持的特别峰会上，东盟领导人与中国、日本和大韩民国领导人一道承诺共同果断地采取行动，遏制 COVID-19 的传播。¹⁷ 他们决心进一步加强公共卫生合作及疫苗和抗病毒药物的联合研究，加强公众沟通，减少污名化和歧视，并建立东盟 COVID-19 应对基金，用于联合采购和研究。东盟各部门机构同意采取集体战略，以缓解疫情对旅游、国防合作、经济韧性、医疗卫生、农林、劳工和就业等领域的影响。¹⁸ 根据东盟-联合国全面伙伴关系，联合国将调整其对东盟的技术支持，以支助这些努力。

¹⁶ “Joint statement by UNHCR, IOM and UNODC on protection at sea in the Bay of Bengal and Andaman Sea”, 可查阅 <https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb15b804/joint-statement-unhcr-iom-unodc-protection-sea-bay-bengal-andaman-sea.html>。

¹⁷ 《东盟关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情特别峰会宣言》，可查阅 <https://asean.org/storage/2020/04/FINAL-Declaration-of-the-Special-ASEAN-Summit-on-COVID-19.pdf>。

¹⁸ 例如，东盟劳工部长发表了《关于应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)对劳动和就业的影响的联合声明》，承诺通过加强在保障工人职业安全和健康及加强社会保障制度以保护生计(包括移民工人的生计)方面的合作，可查阅 <https://asean.org/category/asean-statement-communicues>。

建议

1. **加强该次区域的医疗卫生系统，加快在实现全民保健方面取得进展，并投资于韧性强的医疗卫生系统，重点是初级卫生保健为。**这些方面对于更好地防备和应对 COVID-19 疫情和未来的大流行病至关重要。已经有证据可说明这一点。已加强本国医疗卫生系统的国家能够更好地缓解本次疫情的影响。另外，取消从非自贸区伙伴进口个体防护装备的关税，可增加获得个体防护装备的机会。
2. **在社会经济对策中解决社会弱势群体的需求和权利问题。**各国需要确保经济政策考虑到非正规经济部门及其工人。还需要对应对措施采取性别视角，也需要对数据进行分类，并将承担着照护责任的妇女纳入社会援助方案。¹⁹ 应对疫情的所
- 有措施都需要将残疾人包括在内，并包括与残疾人进行协商。²⁰ 难民和寻求庇护者必须被纳入国家 COVID-19 应对计划。在无法将其纳入国家经济援助方案的情况下，对难民和寻求庇护者的财政支助应参照向国民中的弱势群体提供的财政支助。
3. **确保立即采取应对措施解决冲突局势。**冲突各方应按照联合国秘书长关于全球停火的呼吁，平息枪声，为人道主义货物和人员安全、及时和畅通无阻地进入各国提供便利。需要在国家灾害和医疗卫生应急协议中纳入更强有力的基于权利的方法。各方可使用联合国的促成和平及建设和平工具，促进制定包容、基于人权的应对措施，造福所有人。

¹⁹ 联合国，《政策简报：COVID-19 对妇女的影响》，可查阅 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf。

²⁰ 《亚太经社会关于保障残疾人权利并将其纳入 COVID-19 应对措施的政策简报》，可查阅 <https://www.unescap.org/resources/policy-brief-covid-19-and-person-disabilities>。

二. 社会经济政策对策—— 重振经济和恢复生计

该次区域目前正面临医疗卫生危机和应对措施所引发的社会经济危机。据估计，2020年各国的国内生产总值平均将萎缩0.1%，而疫情之前的预测为增长4.5%。²¹ 包括旅游业在内的人员流动受到限制，货物和服务流动减少，导致经济生产急剧下滑。需要采取大规模、全面的应对措施，重点是最脆弱的国家和民众。重要的是要吸取上一次衰退后紧缩措施的教训，以便侧重于以人为本的恢复。

近期一个关键的政策目标是维持民众生计和经济活动。收入损失减少了需求，使经济进一步衰退，而不平等加剧了社会分裂。需要有可持续和有韧性的当地和全球供应链，为恢复工作进行补充。可立即采取的一个关键步骤是降低贸易关税，为商品开放边境，以重启贸易，至少在区域范围内做到这一点。

包括失业在内的经济后果正在对最边缘化的群体产生毁灭性的影响。经济和社会权利受到影响，加剧了脆弱性，包括健康、社会保障和体面工作权，以

及获得适足食物、水和卫生设施的权利。这特别影响到城市贫民、农村地区的穷人、土著人民、残疾人、移民工人和非正规经济部门的工人。这场危机有可能摧毁东南亚2.18亿非正规经济部门工人的生计，他们占该次区域国家全国非农业劳动力的51%至90%。²² 如果没有其他收入、正规社会保障制度或储蓄来缓冲这些冲击，工人及其家人将陷入贫困，数十年来的减贫成果将付之东流。

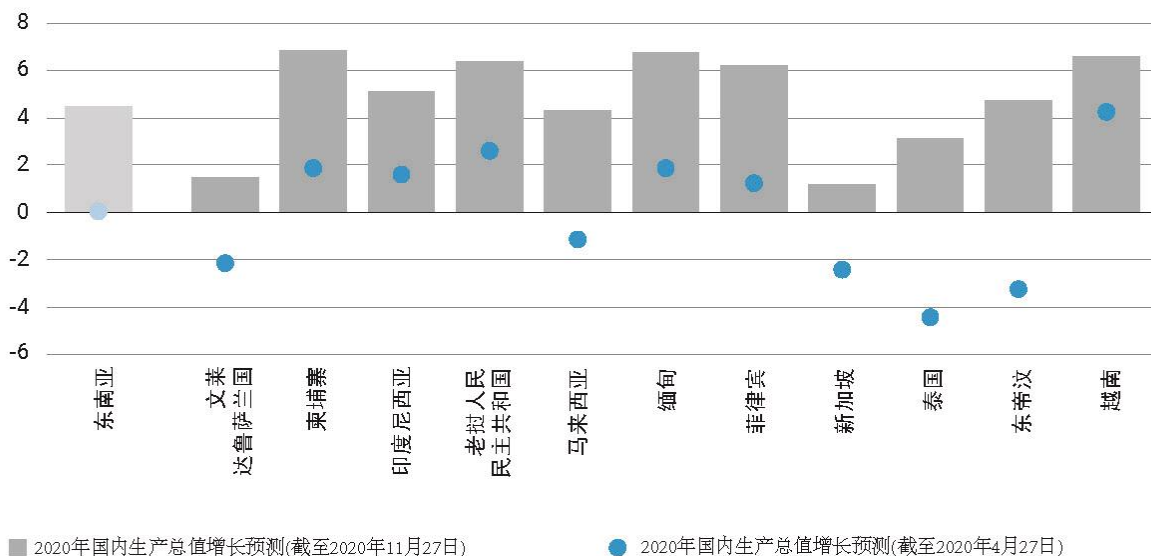
经济影响和渠道

各国承受经济损失的情况将有所不同(图4)。例如，封锁和隔离措施造成的供应链中断正在影响依赖商品贸易的国家，特别是新加坡、越南、柬埔寨、马来西亚和泰国。旅行禁令和公共场所的临时关闭困扰着服务业，特别是旅游业。菲律宾等依赖汇款的国家正受到沉重打击，因为汇款减少使消费和投资低迷。

²¹ 亚太经社会，基于经社部的世界经济预测模型。

²² 国际劳工组织(劳工组织)，劳工组织统计局，可查阅 <https://ilostat.ilo.org/data/>(2020年6月24日访问)。

图 4: COVID-19 对 2020 年东南亚各国国内生产总值增长预测 (百分比)



资料来源：亚太经社会，基于经社部的世界经济预测模型。

与此同时，遏制 COVID-19 疫情的措施影响了劳动力市场。例如，印度尼西亚的失业率预计将增加 2.5%，马来西亚预计增加 1.5%，菲律宾预计增加 1.2%(图 5)。²³ 缺乏稳定的收入和充分的社会保障可能会迫使该区域数千万民众陷入极端贫困。²⁴

所有东南亚国家都宣布了一揽子财政措施，以帮助受影响的企业和家庭，投入资金的中位数为国内生产总值的约 3.5%。²⁵ 财政措施的实例包括通过工资补贴的形式支持医疗卫生应急人员和企业或员工(图 6)。

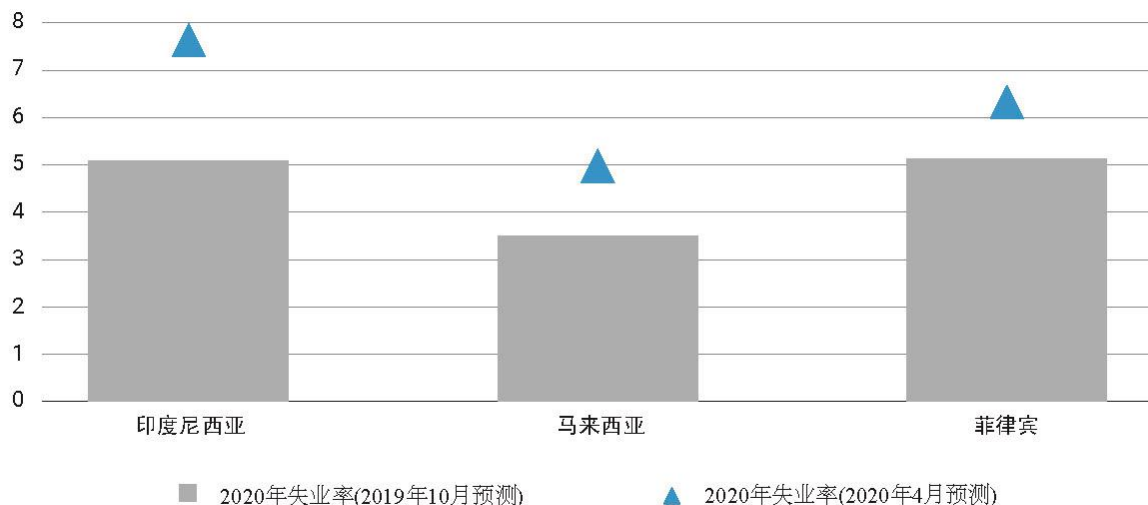
支出增加和经济状况低迷预计将使各国财政状况恶化。基金组织估计，东南亚国家的恶化程度可能达到国内生产总值的 15%(图 7)。公共债务水平预计也会增加。并非所有东南亚国家都有能力从国内或国际资本市场借款。为了支持增加支出，东南亚国家整合了财政预算(老挝人民民主共和国)，重新确定了政府支出的优先顺序(柬埔寨、马来西亚)，并提高了征税和分配的效率(老挝人民民主共和国)。越南正在采取更多措施，以加快支付公共投资。

²³ 各国非正规就业占非农就业的比例分别为：印度尼西亚 75%(2019 年)、柬埔寨 91%(2012 年)、老挝人民民主共和国 76%(2017 年)、缅甸 80%(2019 年)、泰国 51%(2018 年)、东帝汶 54%(2013 年)和越南 58%(2019 年)。资料来源：劳工组织统计局(2020 年 6 月 24 日访问)。

²⁴ Daniel Gerszon Mahler and others, “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, 8 June 2020, 可查阅 <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty>。

²⁵ 2020 年 6 月 15 日宣布。

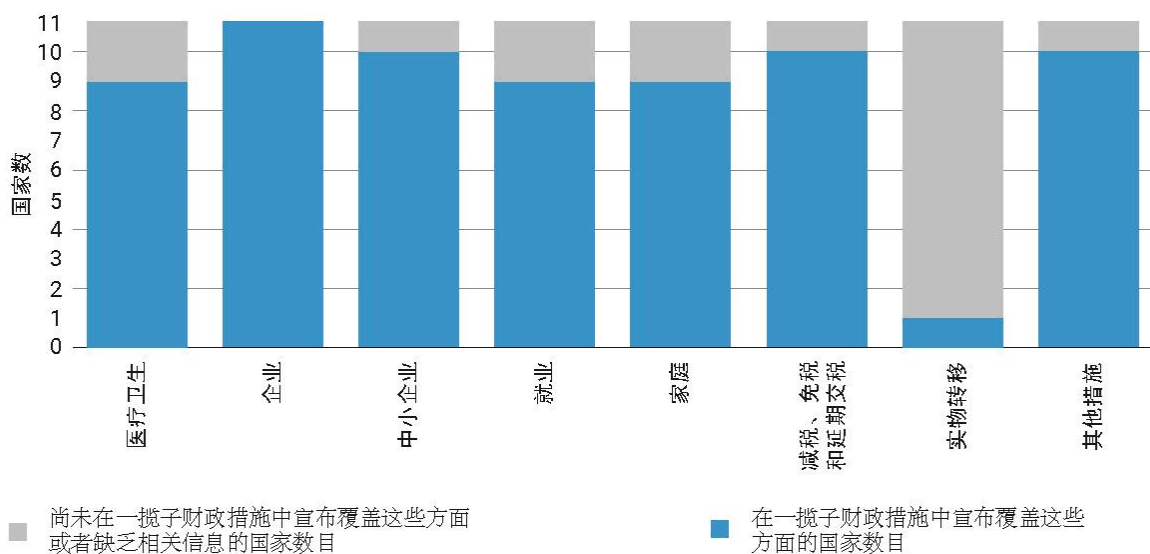
图 5：基于可获得数据做出的 2020 年部分东南亚国家失业率预测（百分比）



资料来源：亚太经社会，根据基金组织世界经济展望数据库(6月24日访问)。

注：根据数据的可获得性选择国家。

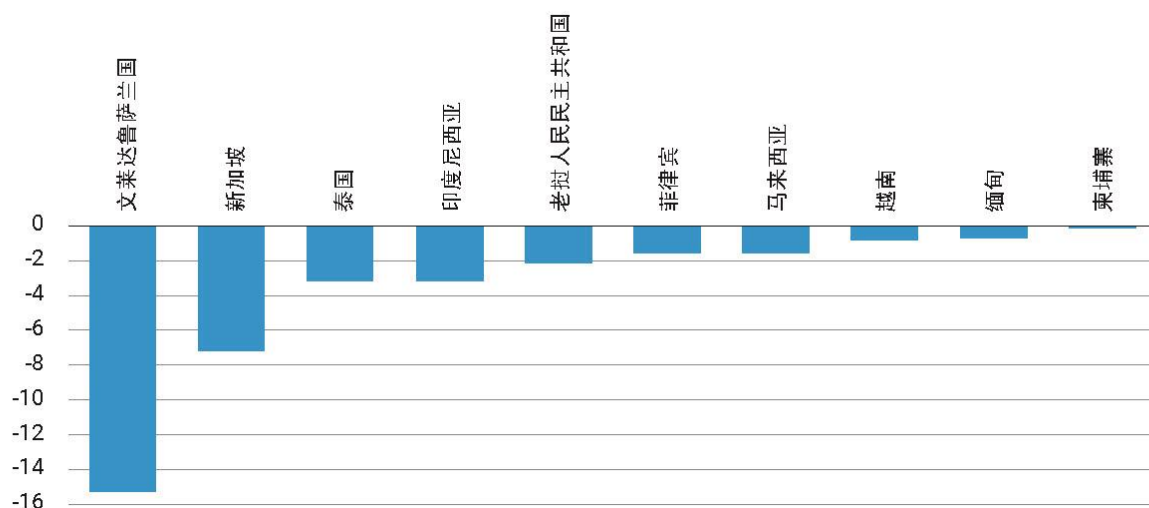
图 6：东南亚一揽子财政措施覆盖的领域



资料来源：亚太经社会，根据截至 2020 年 6 月 15 日从基金组织的 COVID-19 对策、劳工组织的 COVID-19 国家对策、经合组织的国家政策追踪系统、牛津 COVID-19 政府反应追踪系统和各种国家来源获得的信息。

注：财政支持覆盖以下方面：医疗卫生部门；企业；中小企业；家庭。减税、免税和延期交税适用于企业和家庭。其他措施包括节省预算或基础设施投资。某些类别可能会有重叠。

图 7：财政收支：2019 年 10 月与 2020 年 4 月东南亚预测差值
(占国内生产总值的百分比)



资料来源：亚太经社会，基于世界经济展望数据库(2020 年 4 月和 2019 年 10 月版本)。

一些国家已经求助于多边机构来填补筹资缺口。例如，柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸和菲律宾都受益于世界银行的 COVID-19 快车道贷款机制和其他形式的金融支持。²⁶ 印度尼西亚、老挝人民民主共和国和菲律宾也获得了亚洲开发银行的财政援助。²⁷

为了在不过度负债的情况下创造财政空间，各国政府可重新审查预算政策，解决“财政白蚁”问题，即长期存在的侵蚀国家预算基础的问题，如税收竞争、逃税、转移定价和化石燃料补贴。在提供一揽子大规模刺激措施的同时维持化石燃料补贴²⁸等破坏可持续发展目标的政策，将于事无补。²⁹ 在东南亚，债务

减免只有在增加其他支持的情况下才会创造财政空间，如采取方式限制发展中国家资本净流出，并保障汇款持续流入。由此产生的财政空间可用于支持实现可持续发展目标。

相辅相成的货币和财政政策措施使经济活动得以持续，而不会出现流动性和信贷紧缩。东南亚国家采取了扩张性货币政策立场，体现为降息、公开市场业务以及暂时放宽银行和金融机构的规则和条件，以改善流动性。许多国家都在积极支持金融市场采取措施降低波动性，如减轻商家和中小企业的债务负担；或者通过暂时禁止卖空和免收证券服务费来缓解股市波动。

²⁶ 《世界银行集团对 COVID-19(冠状病毒病)的业务应对举措 - 项目清单》，2020 年 7 月 17 日，可查阅 <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/world-bank-group-operational-response-covid-19-coronavirus-projects-list>。

²⁷ <https://www.adb.org/what-we-do/covid19-coronavirus/financial-packages>。

²⁸ 这些问题将在第 3 节中提及。

²⁹ 亚太经社会，《COVID-19 政策应对：在亚洲和太平洋区域抗击 COVID-19：措施、教训和前进的道路》，可查阅 <https://www.unescap.org/resources/policy-responses-covid-19-combating-covid-19-asia-and-pacific-measures-lessons-and-way>。

价值链、交通运输和数字贸易的互联互通

COVID-19 中断了跨境贸易和交通运输，暴露了全球价值链的脆弱性。东南亚 40% 的出口依赖全球价值链，与多个节点联系密切，因此该次区域最容易受到供应链风险的影响。对于寻求全球价值链供应多元化和更高灵活性的企业，东南亚经济体是潜在的选择地点。有鉴于此，重新评估供应商多元化的价值，而不仅限于“回岸”，也可能创造机会。

港口为该次区域沿海国家和群岛国家提供“基本服务”，并在危机期间保持开放。跨境货运继续流动，但由于实行封锁措施以及在次区域和国家贸易运输政策方面的协调和信息共享不足，交通运输互联互通受到影响。

数字技术对于 COVID-19 危机期间以及之后的供应链灵活性都至关重要。为加强数字供应链，全球价值链参与国可以从以下 5 个层面考虑数字一体化：(一) 减少数字贸易壁垒；(二) 数字贸易便利化；³⁰ (三) 数字贸易监管框架和数字信任政策；(四) 数字发展和包容；(五) 价值链上国家内部以及之间的制度协调。东盟数

字一体化框架是全方位标准的典范，涵盖了数字贸易一体化的关键方面。

粮食安全和营养

东南亚约有 6 100 万人营养不足，³¹ 这一数字在 COVID-19 大流行之后可能进一步增加。实施封锁和保持物理距离对弱势群体和非正规劳动者的冲击最严重，迫使他们依赖价格更高的超市和正规注册的市场，而不是非正规的摊贩。尽管粮食供应充足，但收入降低削弱了穷人购买多样化和有营养的食品的能力。长此以往，销量减少以及易腐存货损失可能导致生产商、贸易商、零售商债务增加。

正如关于 [COVID-19 对粮食安全和营养的影响](#) 的政策简报所建议，需要建立促进粮食安全和营养、同时推动可持续发展的健全粮食体系，这一需求即使是在 COVID-19 暴发前就已存在。当前，为了解决粮食链条中断问题，向更具韧性的农业模式的范式转变比以往任何时候都更加迫切。一个可喜的事态发展是，东盟成员国承诺保持市场对贸易的开放，加大努力确保粮食安全，包括可能动用东盟+3 大米紧急储备。

³⁰ 已订立一项专门的联合国贸易便利化条约，即《亚太跨境无纸贸易便利化框架协定》，旨在推动贸易数据和文件交换电子化，便利无接触式贸易。

³¹ 粮农组织、儿基会、粮食署、世卫组织《2019 年世界粮食安全和营养状况》，可查阅 <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition>。

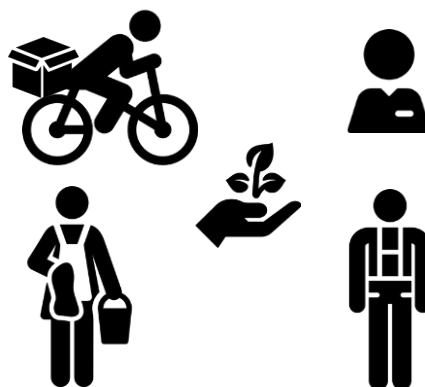
COVID-19和移民——卫生健康影响

卫生保健



移民经常缺少对卫生保健服务的获取机会

高风险职业



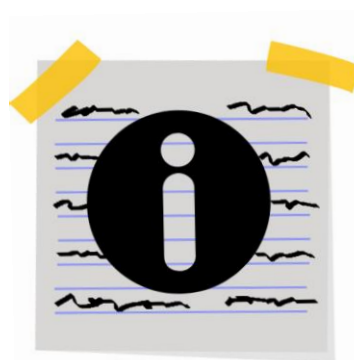
在关键部门从业的移民极易感染 COVID-19

性别暴力



移民妇女和女童更有可能遭受身体和情感虐待

语言障碍



由于存在语言障碍，移民可以获得的卫生健康信息有限



联合国
亚太经社会
亚洲及太平洋经济社会委员会

移民、难民和无国籍者

东南亚有 1 800 多万移民工人身处原籍国以外，其中以菲律宾(540 万)、印度尼西亚(290 万)、缅甸(260 万)、越南(260 万)人数最多。³² 只有柬埔寨、菲律宾、东帝汶批准了为保护难民权利提供法律框架的《关于难民地位的公约》及其议定书。³³ 2019 年，东南亚国家收到超过 770 亿美元的汇款，³⁴ 这为许多国家提供了重要收入来源。世界银行预测，2020 年，汇往东亚和太平洋区域的移民汇款可能减少 13%，从而逆转扶贫、卫生、教育方面的已有进展。³⁵ 在非正规就业人口中，移民女工占比很高。³⁶ 她们由于缺乏获得司法救助、服务、就业、收入、社会保障的机会，尤其受到这场疫情的影响。

东南亚的移民特别是低技能、无证件和临时移民以及难民在疫情期间特别容易受到感染，因为他们的生活条件限制了保持物理距离的措施以及其他保护措施。在许多情况下，他们可能被排除在公共卫生对

策之外。非公民还面临仇外行为、包括暴力和歧视性做法，并被不公平地指责为病毒传播者。³⁷ 该次区域国家的传统做法是在实现持久解决办法之前团结一致地接收难民，但在各国国内尚无难民问题法律框架的情况下，根据各国移民法的规定，不少难民和寻求庇护者被视为无适当证件的居留者。这使他们与非正常移民一样，面临被捕和移民拘留的风险，并由于拥挤的条件而面临感染 COVID-19 的额外风险。该次区域一些国家的这类中心出现了感染人数激增的现象。与此同时，COVID-19 还增加了难民和寻求庇护者被驱回的风险。对非本国国民关闭边境使得寻求国际保护者无法获得基本保障，经由海上路线抵达者被拒之门外，其生命被置于险境。³⁸

难民无法获得一国卫生健康服务、社会福利、经济援助、恢复方案，也无法获得正规就业，这构成了额外挑战。由于他们主要从事日薪工作，失去收入是 COVID-19 造成的一项主要影响。菲律宾是一个例外，该国将难民和无国籍者纳入了社会支助计划。

³² Asia Pacific Migration Network, “Factsheet”, 可查阅 apmigration ilo.org/resources/ i lms-database-for-asean-international-migration-in-asean-at-a-glance。

³³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en。

³⁴ 亚太经社会的计算,其中使用了世界银行工作人员的计算、基金组织国际收支统计数据库的数据以及各国央行、国家统计局、世界银行国别办公室发布的数据。2020 年 4 月更新。

³⁵ Knomad, *Migration and Development Brief 32. COVID-19 Crisis through a Migration Lens*, April 2020,可查阅 <https://www.knomad.org/sites/default/files/2020-05/Migration%20and%20Development%20Brief%2032.pdf>。

³⁶ 妇女署,《COVID-19 与东南亚移民女工》,2020 年,可查阅 <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2020/06/covid%20and%20women%20migrant%20workersfinal%20040620.pdf?la=en&vs=5144>。

³⁷ International Organization for Migration, “Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis”, 2020,可查阅 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs-60.pdf>。

³⁸ 《关于孟加拉湾和安达曼海的联合声明》,可查阅 <https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb15b804/joint-statement-unhcr-iom-unodc-protection-sea-bay-bengal-andaman-sea.html>。

受疫情影响,预计大量移民会返回母国。据估计,2020 年仅菲律宾一国的回国人数就将多达 50 万人。³⁹这将在国家层面加剧汇款不足的影响,并增加失业负担。尚未向招聘中介或放债人还清债务的回返移民将特别容易受到剥削和虐待,将是最亟需获得服务和支持的群体之一。

尽管迄今该次区域国家对住在难民营或正在等待难民署重新安置的难民持宽容态度,但 COVID-19 所致的关闭边境做法可能已经堵死了这类通道。使用海上路线寻求保护者越来越可能被拒之门外,从而面临生命危险。⁴⁰自 2020 年初以来,已有 164 名罗兴亚难民和其他移民在逃离困境的过程中死于海上。⁴¹在《巴厘进程》框架下加强区域合作有望解决该次区域的这类海上难民流动问题。归根结底,只有解决根本怨愤,才能防止更多悲剧发生。

基于性别的对策和恢复

正如关于 COVID-19 对妇女的影响的政策简报详细指出,在各个领域,COVID-19 对妇女和女童的影响都更为严重。调查显示,收到 COVID-19 预防资料的女性少于男性。⁴²例如,在菲律宾,79%的女性受

访者表示没有收到任何有关该病毒的信息,⁴³而男性的这一比例为 57%。评估显示,妇女在获取医疗保健方面正面临越来越多的障碍。⁴⁴由于医疗系统不堪重负,这场危机尤其影响到孕妇和有婴幼儿的妇女,阻碍获取医疗保健服务、医疗用品和卫生产品。

妇女和女童通常收入较少、储蓄较少、工作不稳定或濒临贫困,沉重的经济影响对她们的冲击尤其大。⁴⁵女性从业人员多集中在受疫情影响最严重的部门(制造业、旅游酒店业、零售服务业等)以及非正规部门(图 8)。⁴⁶

资源和优先事项的重新分配对妇女健康造成不利影响。在东南亚,以服务点为例,服务点数量减少,性健康和生殖健康服务大幅缩减。⁴⁷无酬照护工作量增加(这方面女性的工作量是男性的 4 倍),原因是儿童和老人需要照护。菲律宾和泰国的证据表明,受 COVID-19 影响,女性更有可能承担更多的无酬家务和无酬照护工作,从而加剧精神和情感健康方面的问题。⁴⁸

³⁹ 此外,2020 年 3 月至 4 月,估计有 26 万名来自柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸的移民从泰国返回(国际劳工组织,《COVID-19:对泰国移民工人的影响和国家对策》,可查阅 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/briefingnote/wcms_741920.pdf)。

⁴⁰ 《关于孟加拉湾和安达曼海的联合声明》,可查阅 <https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb15b804/joint-statement-unhcr-iom-unodc-protection-sea-bay-bengal-andaman-sea.html>。

⁴¹ 移民组织移民死亡跟踪系统,可查阅 <https://missingmigrants.iom.int/region/asia>。

⁴² 联合国,《政策简报:COVID-19 对妇女的影响》,可查阅 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf。

⁴³ 菲律宾的样本数为 1 880。按年龄、性别、受教育程度适用不同权重。

⁴⁴ 妇女署,《关于 COVID-19 对增强男女经济权能的社会经济影响的快速评估调查》,2020 年 4 月 29 日,可查阅 <https://data.unwomen.org/resources/surveys-show-covid-19-has-gendered-effects-asia-and-pacific>。

⁴⁵ 联合国,《政策简报:COVID-19 对妇女的影响》。

⁴⁶ 劳工组织,《改变游戏的因素:妇女与亚洲和太平洋区域就业的未来》,可查阅 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_645601.pdf。

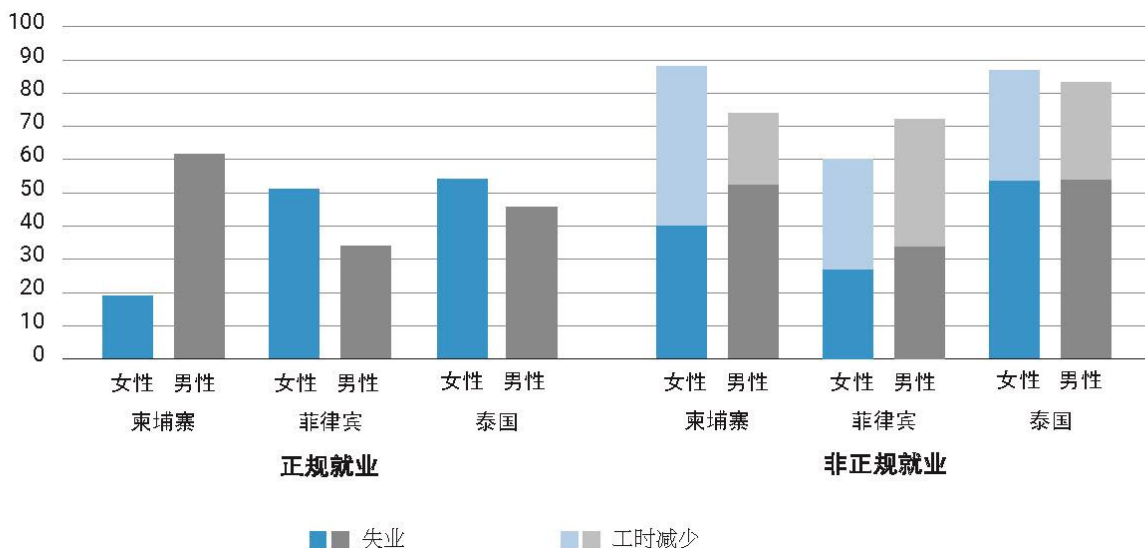
⁴⁷ 国际计划生育联合会,《COVID-19 应对举措:东亚、东南亚及太平洋形势》,2020 年 4 月,可查阅 <https://www.ippfseaeor.org/sites/ippfseaeor/files/2020-04/RDs%20Update%20-%20Final.pdf>。

⁴⁸ 妇女署,《COVID-19 与增强男女经济权能》,2020 年 4 月 29 日,可查阅 <https://data.unwomen.org/resources/surveys-show-covid-19-has-gendered-effects-asia-and-pacific>。

经济和社会压力加剧，加之行动受限和隔离，致使性别暴力增加。有鉴于这一全球现象，秘书长发出了[家庭内停火](#)的呼吁。封锁期间，许多妇女被迫与施虐者待在一起，而支助服务恰恰在这时候受阻中断。据亚太各地的性别暴力服务提供方报告，家庭暴力事件增加，⁴⁹⁻⁵⁰ 一些情况下，报告的案件数量是实施封锁前的3倍。⁵¹ 有必要将性别暴力响应服务列为国家

应对计划的优先事项，将其确认为拯救生命的基本服务。⁵² 受冲突影响环境中的妇女也因为这场疫情而日益遭到边缘化。由于依赖军事对策控制病毒，且丧失生计的妇女比例尤高，削弱了她们担任领导职务的能力，原本就存在的将妇女排除在正式和非正式建设和平事务之外的做法正在加剧。

图 8：自 COVID-19 传播以来失业或带薪工时减少的人口比例，按性别分列（百分比）



⁴⁹ 妇女署，《从性别视角看亚太区域 COVID-19 疫情的前 100 天》，2020 年，可查阅 <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/the-first-100-days-of-the-covid-19-outbreak-in-asia-and-the-pacific>。

⁵⁰ 妇女署，《关于在亚太区域 COVID-19 大流行期间制止不断增加的暴力侵害妇女行为的行动指南》，2020 年 5 月，可查阅 https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2020/05/final%20evaw%20roap%20action%20brief%20covid-19_4%20may%202020_1.pdf?la=en&vs=744。

⁵¹ 同上。

⁵² IASC & GBV AoR, “Interagency GBV Risk Mitigation and COVID-19 Tipsheet”, 2020.



COVID-19 的性别影响

卫生健康



在亚太区域，报告**情感健康**受到COVID-19影响的妇女比例尤高。这一情况又因照护工作、失业、性别暴力加剧。

在妇女署的一项调查中，半数以上的受访者报告说，她们在有需要时**无法就诊**。



在一些国家，较之男性，妇女收到**COVID-19相关资料的可能性更低**。这对家庭和家人健康造成重要影响。

工作

从事非正规就业的妇女面临更高的**失业**风险。疫情期间，正规和非正规部门的女性从业者的**工时**都出现下降。



疫情期间，亚太区域的妇女比男子更有可能花更多时间从事**家务和无酬照护工作**。

性别暴力

数据显示，封锁期间，全球各地的妇女和女童遭受暴力侵害的**比例增加**。特别是，家暴行为正在增加。



联合国
亚太经社会
亚洲及太平洋经济社会委员会

资料来源：妇女署，《调查显示 COVID-9 在亚洲和太平洋区域产生影响》（2020 年）；
妇女署，《COVID-9 与结束对妇女和女童的暴力》（2020 年，纽约）

建议

1. **确保当前的危机应对工作对残疾人、移民、难民的既有脆弱性保持敏感。**需要采取有针对性的措施，确保所有人都能获得预防、检测和治疗。这包括以无障碍形式宣传公共卫生信息，确保所有医疗和隔离设施做到无障碍和包容残疾人。⁵³此外，移民住宿条件应符合国际标准，以便采取适当的物理距离、感染预防和控制措施。对于返回母国的移民，各国政府应确保安全通行和可持续重新融入，包括确保获取医疗保健服务。各国政府还不妨考虑暂停逮捕和拘留移民，确定替代拘留的其他措施。过境点应保持设施开放，确保提供庇护。边境健康检查和检疫安排应是非歧视性的，并符合正当程序标准。难民和寻求庇护者不应因行使寻求庇护的权利而遭到拘留，应实行代替拘留的其他措施。
2. **继续为暴力幸存者提供基本服务，支持妇女重返劳动力队伍。**这类服务包括保健、警务、收容、心理、社会、司法服务。应与民间社会和私营部门建立强有力的伙伴关系，以支持提供远程服务，扩大宣传卫生和保护问题。为支持妇女重返劳动力队伍，应确保社会保障以妇女为对象并扩大至非正规劳动者，通过税收减免以及房租和公用事业补贴减轻妇女名下企业的负担，并在中长期经济恢复计划中列入解决无酬照护工作问题的措施。
3. **以货币政策支持财政措施，维系企业运作，支持金融部门的健康稳定。**这意味着保障银行体系的充足流动性，提供有针对性的财政支助，协调减免或推迟偿还债务，协调管理资本流动以维护外汇市场稳定。

⁵³ 《亚太经社会关于保障残疾人权利并将其纳入 COVID-19 应对措施的政策简报》，可查阅 <https://www.unescap.org/resources/policy-brief-covid-19-and-person-disabilities>。

三. 恢复得更好—— 走出一条迈向新常态的道路

东南亚区域有机会从这场疫情中恢复过来，朝着更具包容性、可持续性、韧性的新常态迈进，保护地球自然系统、社会结构和人民繁荣。要实现这一点，该区域需要重新设计监管体系，解决市场失灵问题，重新调整对消费者、生产者、投资者的激励措施，并聚焦以下问题：消除不平等；弥合数字鸿沟；启动绿色恢复；维护人权和善治。

解决不平等问题

恢复阶段是一次契机，可借此消除贫困、不平等和社会保障差距，并将性别视角运用到经济政策中，确保妇女充分参与经济活动，实现同工同酬，提供平等机会，同时消除社会保障计划中的性别偏见。⁵⁴

立足国内资源、大幅扩大社会保障是长远的解决办法。社会保障的一项重要内容是建立覆盖一国所有人的全民卫生保健体系(如泰国在过去 20 年里建立的体系)；扩大社会保障覆盖面，实现全民终身覆盖。应

对 COVID-19 的一揽子财政刺激方案需要区分短期社会保障措施和新的、更长期的社会保障计划。后者覆盖面更广，并且包含就业福利计划。

各国还可以从以下做法中受益，即将本国一揽子刺激方案的相当大一部分用于小企业和非正规企业，避免刺激计划过多惠及富有者。鉴于非正规就业部门的规模，只针对正规就业的支助计划的覆盖面有限。这类计划排除了零工经济劳动者、日薪劳动者、难民、移民和贫民窟居民。为了惠及这些群体，一揽子刺激方案需要保障就业，并为所有人提供足够的收入补助。同样，政策应解决中小微企业在应对 COVID-19 疫情冲击方面能力有限的问题，因为它们与大公司相比，库存较少，客户群较小，现金储备较少，信贷选择较为有限。此类政策和措施还可以侧重妇女领导下的中小微企业，与男性同行相比，她们面临一些额外障碍，包括有限的资金、信息、教育、商业网络获取机会；更多的无酬照护责任；歧视性法律法规。⁵⁵

⁵⁴ 联合国，《政策简报：COVID-19 对妇女的影响》，可查阅 https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_women_9_apr_2020_updated.pdf。

⁵⁵ ADB and the Asia Foundation, *Emerging Lesson's on Women's Entrepreneurship in Asia and the Pacific*, 2018.

体面的就业机会需要建立在现有的规范框架基础上，以可持续发展目标框架、《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》、《国际劳工标准》为指导，此外，还可以以[《关于劳动世界和 COVID-19 的政策简报》](#)所阐述的理念为指导。⁵⁶

弥合数字鸿沟

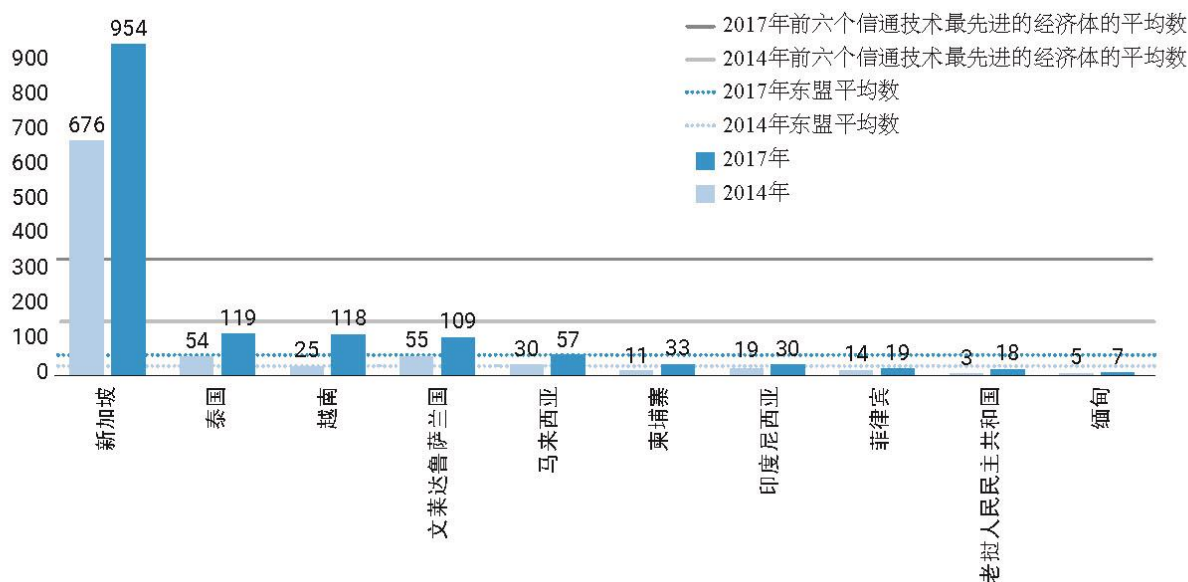
COVID-19 突显了数字技术在应对全球大流行病方面的作用以及缺乏数字接入带来的脆弱性。早在疫情暴发前，越南和泰国等国就已经铺设了重要的数字基础设施，从而能够有效利用数字技术应对聚集性疫情，快速共享可信信息。互联网和社交媒体平台上的公开信息为不让任何人掉队作出了重要贡献。数字平台依托数字联通，帮助维持生计，并使提供高附加值的专业服务成为可能。3D 打印、消毒机器人、在线零售等正被应用于抗击 COVID-19。危机期间，互联网接入一跃成为新型公共品。

为了推动这些创新数字对策更好地管控疫情、促进恢复，东南亚区域需要弥合日益扩大的数字鸿沟。东南亚约 55% 的人口仍然无法上网。新加坡的互联网带宽是泰国、越南、马来西亚的 4 倍，是缅甸的 58 倍（图 9）。在最无力负担的国家，互联网接入价格反而最高。联合国倡导加快信通技术基础设施投资，以便使供应跟上未来的带宽需求，到 2030 年实现人人使用普遍覆盖、安全、包容、负担得起的互联网接入，而这些正是[秘书长的《数字合作路线图》](#)所呼吁的。

电子支付和配套监管措施可确保精准发放刺激款项，资金流失有限。相应的，负担得起的互联网接入和数字化素养已经成为亟需投资的公共品。政府需要为数字经济建立法律和监管基础，为公民和企业提供数字化公共服务。这将有助于建立政府公信力，进而为订立新的社会契约铺平道路。如不加快这类行动，数字鸿沟可能会成为一个新的不平等的方面。

⁵⁶ 劳工组织，《劳工组织标准与 COVID-19》，日内瓦，2020 年 4 月。

图 9：2014 年和 2017 年东盟国家互联网用户的人均国际带宽（千比特/秒）



资料来源：由亚太经社会根据国际电联《2019 年世界电信/信通技术指标数据库》(2019 年 12 月版)的数据编制。

注：前六个通信技术最先进的经济体即信通技术发展指数最高的六个经济体：大韩民国、中国香港、日本、新西兰、澳大利亚和新加坡。

实现东南亚绿色恢复

早在疫情暴发前，东南亚在实现《2030 年议程》和《巴黎协定》的气候相关目标方面就已偏离轨道。与此同时，泰国和越南位列全球受气候变化影响最严重的 10 个国家之列。因此，恢复需要推动东南亚朝着可持续、有韧性、低碳的未来迈进。⁵⁷

加快从化石燃料向低碳技术过渡、助推气候变化缓解努力是一揽子刺激方案带来的一个重要机遇。可再生能源和节能措施的成本下降使它们成为比碳密

集型技术更好的投资途径，更有机会创造就业和环境协同效益。在一些部门，有针对性的刺激措施也可利用节能和减排的效益(表 1)。

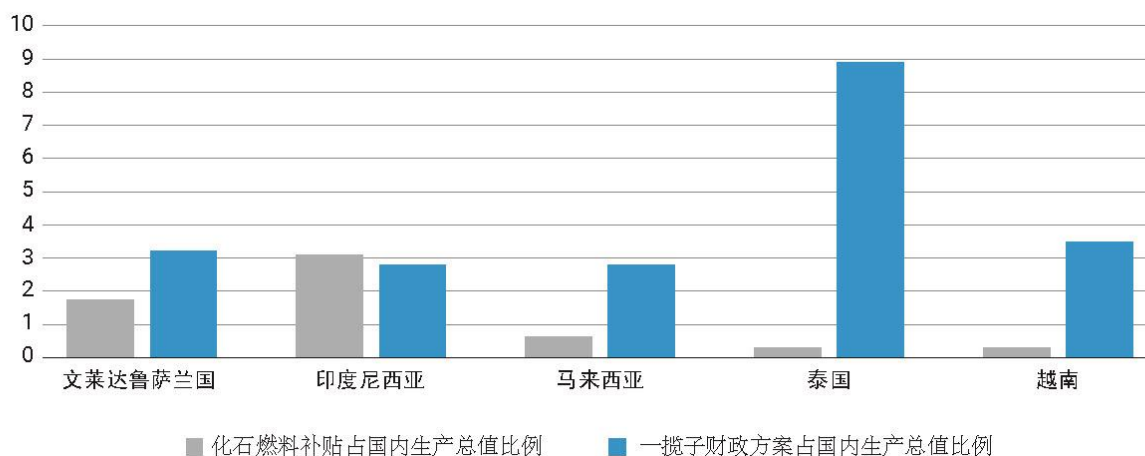
当前较低的石油和天然气价格为实施碳定价机制和取消浪费性的化石燃料补贴提供了机会。通过逐步取消化石燃料补贴，文莱达鲁萨兰国和印度尼西亚等国可以为当前的一揽子刺激方案提供大部分或全部资金(图 10)。这类措施将创造巨大的财政空间，极大地促进低碳替代技术，如可再生能源和节能技术。

⁵⁷ 全球金融危机的经验表明，与传统的财政刺激相比，绿色恢复一揽子方案回报率更高，创造了短期就业机会，长期而言更加节约成本。资料来源：<https://academic.oup.com/oxrep/advance-article/doi/10.1093/oxrep/graa015/5832003>。

表 1：可通过一揽子刺激方案实现的低碳发展机会（资料来源：环境署）

能源和电力	投资可再生能源项目。
	投资电网基础设施，以加强智能电网管理技术。
	实施化石燃料补贴财政改革。
陆路运输和出行	投资城市的步行和自行车基础设施。
	鼓励零排放共享出行。
	投资智能、零排放的公共交通。
	对零排放车辆实行财政奖励。
航空	有条件地支持航空业实施节能措施。
	鼓励使用铁路代替短途航班。
工业	支持采取节能措施。
	将实现节能减排目标作为发放补助的条件。
建筑物	支持对现有建筑进行能效改造。
	支持建设新的零排放建筑。

图 10：东南亚的化石燃料补贴与应对 COVID-19 的一揽子财政方案比较
(占国内生产总值的百分比)



资料来源：国际能源署；亚太经社会，根据截至 2020 年 5 月 13 日从基金组织的 COVID-19 对策、劳工组织的 COVID-19 国家对策、经合组织的国家政策追踪系统以及若干国家资料来源获得的信息。

维护人权和善治做法

此次疫情给东南亚的社会和政治体系带来了巨大压力，引发了恐惧和不确定性。对病毒传播和政府实行的封锁的担忧可能压抑了民众对不满情绪的宣泄，但人权、社会融合、民主空间、司法、法治方面的长期关切依然存在。在该次区域的一些国家，日益严重的不平等现象以及当前危机带来的社会经济挑战可能引发进一步的不稳定和社会动荡。⁵⁸

COVID-19 背景下的仇恨言论激增，令人震惊，这些言论往往针对移民和难民，已成为该次区域的关切问题。独立事实核查举措为监测社交媒体内容、最大限度减少可能加剧紧张局势的虚假信息传播提供了良好模式。秘书长敦促宗教领袖对助长“日益高涨的种族民族主义、污名化和仇恨言论”的“不实、有害信息”发起挑战，呼吁他们鼓励社区“提倡非暴力，拒绝仇外心理、种族主义和一切形式的不容忍”。⁵⁹ 在东南亚，宗教领袖在疫情期间发挥了积极作用，响应政府关于保持物理距离的呼吁，倡导团结与和谐。

为减轻那些处于冲突和暴力局势中的人们的痛苦，我们敦促各国领导人执行该次区域所有国家政府均赞同的全球停火呼吁。这项呼吁旨在为敌对双方开展有意义的谈判提供必要动力，推动该次区域各种冲突实现长期政治解决。这可以包括着手追究过往侵犯

人权行为的责任，将受这些冲突影响的社区和受害者群体纳入问责过程，并确保妇女的参与。尽管目前的环境限制重重，应继续让妇女和青年参与和平进程和政治对话，并通过虚拟手段加强这类参与。

COVID-19 也可能给今年计划举行选举的民主国家带来挑战。在政治局面高度分化的国家，包容、持续的政治对话可以缓解紧张局势，包括缓减因认为执政党会试图利用局势谋取政治利益或限制反对派竞选空间而产生的紧张关系。在进行选举的国家，政府将需要在选举公信力和 COVID-19 预防措施效力之间取得平衡。公民需要相信选举结果反映他们的意愿。联合国的斡旋和选举相关技术支持依然对会员国开放。

此次疫情还使该次区域的其他政治进程陷入停滞。在一些国家，疫情之前也已存在的政治紧张局势依然没有得到解决，相互竞争的政党出于自身目标将抗疫工作政治化。此次疫情还有可能转移人们对正在进行的和平进程的关注。疫情应成为对话与和解的动力。例如，缅甸迈出了可喜的一步，成立了 COVID-19 协调委员会，负责在族裔武装组织控制地区促进有效应对。发展这类合作势必有助于建立信任，进而有助于在选举期间定下积极基调，并解决族裔群体被剥夺公民权的问题，确保他们在政治上参与缅甸的民主巩固进程。

⁵⁸ 联合国，《政策简报：2019 冠状病毒病和人权：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。

⁵⁹ 联合国，《关于抗击 2019 冠状病毒病疫情下仇恨言论的呼吁》，可查阅 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-05-08/appeal-address-and-counter-covid-19-hate-speech>。

疫情期间，全球范围内的腐败影响进一步扩大。⁶⁰ 联合国的一项调查⁶¹ 显示，东南亚国家使用现金支付或赠款，其中大多数国家还利用退税和贷款发放应急资金，估计数额从 1.1 亿到 600 亿美元不等(表 2)。

许多东南亚国家(印度尼西亚、马来西亚、柬埔寨、泰国、越南、文莱达鲁萨兰国、菲律宾、东帝汶)为联

合国的和平行动作出了重大承诺，该区域所有国家都签署了秘书长以行动促维和倡议下的《[共同承诺宣言](#)》。尽管受到疫情制约，但联合国维持和平行动和特别政治任务继续履行任务，而上述国家对这些联合国外地存在的持续支持对其成功至关重要。

表 2：东南亚应急资金发放渠道

	现金支付或 赠款	经济刺激 一揽子方案	粮食津贴和 补助	减免许可费	贷款	暂停 偿还贷款	电费补贴	交通运输和 贸易补贴	退税	工资补贴
柬埔寨	✓								✓	
印度尼西亚	✓	✓							✓	
老挝人民民主共和国	✓									
马来西亚	✓				✓	✓			✓	✓
缅甸	✓		✓	✓	✓				✓	
菲律宾	✓									
新加坡	✓								✓	
东帝汶	✓		✓		✓		✓	✓	✓	✓
泰国	✓				✓					
越南	✓				✓				✓	

⁶⁰ 世卫组织总干事在 2020 年 3 月 11 日关于 COVID-19 的媒体通报会上的开场讲话，可查阅 <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>。

⁶¹ 2020 年 5 月的这项研究涵盖了柬埔寨、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、东帝汶和越南(见 <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/what-we-do/anti-corruption/topics/covid-19.html>)。

建议

1. 将长期、包容理念纳入一揽子恢复方案，优先减少在收入、财富、基本服务和社会保障获取方面的不平等。短期而言，需要提供足够规模且针对性强的财政支持，以缓解劳动力市场冲击，保障最低生活水平。长期而言，保持一揽子财政刺激计方案与《2030年可持续发展议程》的一致性则是增强方案长期可持续性的有效途径。加大对社会保障方案的投资，包括重新审查相关东盟指导方针，有助于建立韧性。
2. 优先弥合东南亚各地的数字鸿沟。为实现东南亚下一代千兆基础设施网络，需要在区域层面协调和扩大努力，提供融资机制。
3. 将绿色经济纳入一揽子恢复方案。一揽子刺激方案应针对低碳、资源节约型、符合环境和气候目标的行业。可利用这些刺激方案推广各项标准和政策，应对气候变化、空气和水污染以及生物多样性丧失问题。实施碳定价、取消化石燃料补贴可以释放东南亚第四次工业革命所依托的低碳投资和就业机会。税收激励和明智的去风险投资势必能够推动气候和环境友好型技术，如可再生能源和节能技术。
4. 尊重基本人权，保护公民空间，以便重建得更好。现在，政治领导人和其他有影响力的行为体应该审视国家-人民这一治理关系中的不足之处；发挥社区性组织的作用；促进包容、参与、团结，并公开反对歧视。

结论

COVID-19 大流行不仅在东南亚，而且在世界范围内都前所未有。疫情已将该次区域置于十字路口。一条路径可能通往长期、严重的衰退，而且这种衰退会因边境关闭而加剧，其特点是社会紧张关系加剧、脆弱性加重以及重新回到环境不可持续的发展模式。第二条路径则要在全球和区域范围内采取协调政策，确认亟需采取包容、有韧性、可持续的发展方式。

恢复进程为重建得更好提供了机会，包括为此实行有效、包容的治理；扭转系统性不平等；减少脆弱

性；使刺激措施与可持续发展目标保持一致；发展低碳技术。

要实施有效的卫生健康应对措施，必须搁置数十年来的分歧，重新聚焦在冲突各方之间建立合作与信任。还需要政府间开展合作与协调，保护风险人群。

随着恢复势头增强，联合国已准备好随时与东南亚各国、东盟和国际社会共同努力，确保在实现可持续发展目标方面取得进展，从 COVID-19 疫情中恢复，并增强在未来大流行病面前的韧性。