

政策简报：
2019冠状病毒病
对拉丁美洲和加勒比
区域的影响

2020年7月



联合国

2019年7月9日东部夏令时中午12时01分前不予公开

执行摘要

拉丁美洲和加勒比已成为这场冠状病毒病(COVID-19)大流行的热点地区，而其虚弱的社会保障、支离破碎的卫生系统和严重的不平等也使得问题雪上加霜。COVID-19将导致该地区百年来最严重的经济衰退，导致2020年该地区国内生产总值收缩9.1%。¹ 这可能会使贫困人口增加4500万(总数达到2.3亿)，极端贫困人口增加2800万(总数达到9600万)，使他们面临营养不良的风险。这一地区2019年经历了许多政治危机和抗议活动，而COVID-19疫情中日益严重的不平等、排斥和歧视对人权的享受和民主发展产生了不利影响，如不加以解决，甚至可能导致内乱。

在这一大流行病之前，该区域的发展模式已经面临严重的结构性限制：严重的不平等、国际收支限制、出口集中在低技术部门并导致汇率和债务危机反复发生、低增长、高度的非正规性和贫困、易受气候变化和自然灾害的影响，以及生物多样性的丧失。极高的杀人和基于性别的暴力，包括杀害妇女案件发生率已经并继续加剧了负面的社会指标。

从大流行病中恢复应该是一个契机，可借以根据《2030年可持续发展议程》，在加强民主、保障人权和保持和平的同时，转变拉丁美洲和加勒比的发展模式。该地区不平等的代价已不可承受。应对行动需要重新平衡国家、市场和民间社会的作用，需要强调透明度、增加问责和包容性以支持民主，并需要加强法治以及保护和促进人权。必须消除不平等、政治不稳定和流离失所现

象的根源。这些步骤进而需要通过有关社会契约获得合法性和支持，需要坚定地致力于打击腐败和有组织犯罪，以及需要树立国家在全国境内有效的、可问责的和能作出应有反应的存在。过去30年取得的建设和平成果需要得到保存和深化。

平等是成功控制这一大流行病和实现拉丁美洲和加勒比可持续经济复苏的关键所在。短期内，平等有助于维持收入和总需求。对社会包容的专注会抵消仇外情绪以及对边缘化群体的污名化的抬头。青年的积极贡献需要得到承认、支持和利用，因为拉丁美洲和加勒比地区近17%的人口年龄在15岁至24岁之间。² 在经济复苏期间，平等对于促进增长和生产力至关重要，促进是可以直接的(通过获得教育、食品、医疗和人人享有的机会)，也可以是间接的(通过防止经济和政治权力集中，进而限制、俘获和扭曲公共政策)。在拉丁美洲和加勒比地区，重建得更好意味着平等重建。

性别平等和赋予妇女权力需要成为应对行动的核心：妇女受到了这一大流行病的不成比例的影响；她们主要受雇于非正规和受冲击最严重的部门，其吸收经济冲击的能力较弱，同时在家中也承担了更多的护理工作，在这一性别暴力发生率已经很高的地区，她们更容易受到增加的暴力的影响。应该尽一切努力保障妇女、女孩和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的全面权利，包括免遭暴力、剥削和歧视而生活的权利、获得健康和教育、就业、工资和社会保障的权利，促进经济自主和政治参与的权利。

¹ 除非另有说明，本政策简报中的所有数据均来自拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)。

² 联合国，《2019年世界人口展望》[在线数据库]<https://population.un.org/wpp>。

对COVID-19的政策回应应该会让我们在四个关键基于人权的维度上更接近《2030年可持续发展议程》的愿景：

- > 社会维度，基于平等和普遍社会保障，不分性别、年龄、种族或族裔、语言、宗教、法律地位或移民身份，或任何其他身份地位或个人情况。
- > 经济维度，基于通过提高当地技术能力来创造体面的就业机会。
- > 环境维度，基于为今世后代保护自然和环境。
- > 政治维度，基于在公共政策设计、执行和评估的所有阶段的民主、法治、透明度、性别平等、预防冲突、问责、民间社会和地方社区参与和信息获取。

短期政策建议：

- > 考虑探索有关机制，为所有生活贫困的人提供基本应急收入。这可包括进行与国家贫困线类似的划分的可能性。³为了解决粮食不安全和营养不良问题，在必要时可通过向生活在极端贫困中的人提供反饥饿赠款，对这些措施加以补充。⁴
- > 应确保所有有需要的人，特别是非正规工人、妇女、青年和处境最脆弱的人：儿童、老年人、非洲裔、土著人民、残疾人、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者、境内流离失所者、移民、难民和少数群体，以及经历过亲密伴侣暴力、性暴力或其他形式基于性别的暴力的妇女，充分获得经济和人道主义援助和基本服务。
- > 考虑实施服务前技能、管理能力和生产能力的措施，使生产能够在需求恢复时作出反应，

包括向微型、小型和中型企业提供紧急补贴，特别是用于支付劳动力成本的补贴。政策应促进信息和通信技术(信通技术)、工具和平台的平等获取。对于大公司，可有条件地提供财政支持，例如，附带保护就业、投资于研发、绿色投资和避免在股东之间分配股息等条件。

- > 立即的国际多边应对举措应扩大到中等收入国家。中等收入国家包括大多数拉丁美洲和加勒比国家，该群体面临结构性限制，但基本上被排除在紧急流动资金应对举措、优惠资金、贸易豁免、推迟偿债和人道主义援助等形式的合作之外。这些手段对于应对加勒比小岛屿发展中国家日益增长的外债尤为紧迫。债务可持续性应该通过促进可持续和包容性增长来实现，而不是通过会遏止投资的紧缩政策来实现。应扩大国际融资，包括大的特别提款权分配，并辅之以债务减免或债务冻结和创新融资机制，如加勒比地区的债务减免换气候适应行动机制。⁵

平等重建的政策建议：

- > 促进全面的福利制度，改善社会保障计划，普及医疗保健和教育，且不歧视，不分法律或移民地位身份。应该包括有针对性的措施，以保护最脆弱群体。
- > 促进可持续的工业和技术政策(可持续发展目标9)，包括采取措施鼓励走低碳增长道路，将非正规工人重新安置到体面的工作岗位，推动向可再生能源过渡，建设卫生以及数字和绿色技术方面的能力，并降低受新冲击的脆弱性。对研发的投资以及与大学、科学界和私营部门的合作对建立韧性和恢复至关重要。

³ 据拉加经委会估计，就该区域平均而言，贫困线是每月约140美元。

⁴ 据拉加经委会估计，该区域的平均极端贫困线是平均每月约67美元。

⁵ 见拉加经委会，“加勒比小岛屿发展中国家债务换气候适应行动倡议”[在线]https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/19-00814-debt_initiative_flyer-web.pdf。

-
- > 加强累进税制，以便加强国内资源调动(可持续发展目标17)，同时确保财政方面的工作依靠再分配税，并遏制逃税和避税。
 - > 保护战略自然陆地和海洋生态系统，同时减少地域间不平等，包括为此养护生物多样性和建立更具包容性的农业和林业系统，这种系统要以当地社区和产品为导向，并尊重土著人民对其传统土地的权利。
 - > 进行区域经济一体化，支持生产多元化、经济韧性和金融研究及科技方面的区域合作。
 - > 加强民主治理、法治、问责和透明度，通过一项社会契约加以维系，以确保公共政策的合法性、包容性和有效性，以及地方社区和民间社会，包括妇女组织和青年的参与。
- > 基于《2030年议程》的环境可持续性应成为重新启动多边合作，特别是在发展中国家的合作的基础。经济恢复需要强有力的多边主义和国际合作。气候变化、人口流动、大流行病或打击非法资本流动的工作等关键的全球挑战需要新的治理形式。向零碳经济公正转型，其中在许多情况下将需要投资来促进环境友好的技术和经济部门，这应该是恢复过程的关键组成部分。

一. 导言

COVID-19是一场巨大的健康、社会和经济冲击，给拉丁美洲和加勒比国家带来了巨大的人员伤亡。预计这将导致人们能回想到的最严重的衰退。现在对公共机构的信任度已经非常低，在这个时候，各国政府正在努力解决如何在实施紧急措施的同时维护民主结构、保障人权和保持和平成果。该地区几十年来遵循的发展模式加剧了冲击的强度。这场大流行病暴露了这一模式的脆弱性，加剧了其中的许多不平等，并将长期存在的困难转化为一场迫切需要关注的严重危机。

对COVID-19大流行的反应应该超越短期的紧急措施，奉行一套全新的卫生、经济、社会和工业政策。从这一大流行病中恢复，应该着眼于重建得更好，这意味着要平等重建，重新定义基于人权的发展模式，并将环境因素考虑在内，与《2030年议程》和可持续发展目标保持一致。

拉丁美洲和加勒比国家具有放大危机的社会和经济特性，包括该区域明显的高度和持久存在的的社会不平等。尽管该区域的大多数国家被归类为中等收入国家，但该区域的收入不平等意味着，总人口中有很大一部分是贫困人口，或者非常容易陷入贫困。低技术部门的专业化(自然资源密集或廉价、低技能劳动力，或两者兼而有之)产生了反复的经常账户赤字，限制了增长和财政空间。平均而言，人均排放量低于其他地区，但与土地用

途变化和森林砍伐相关的排放量一直在上升。该区域也极易受到自然灾害的影响，而这些灾害又因气候变化而恶化，尤其是在加勒比。此外，该区域的性别不平等现象依然存在，妇女在劳动力市场的参与率较低，无偿护理工作负担比男子高三倍。

这场大流行病可能是一个机会，可藉以从四个方面对重组发展模式和重新设定未来进行集体思考：(一) 在本区域建立包容、公正和促进性别平等的综合福利体系；(二) 通过加强国内技术能力，特别是数字和绿色能源领域的技术能力，转变生产模式并鼓励走零碳增长道路；(三) 保护环境和关键生态系统的完整性；和(四) 加强公共政策中的民主、透明度和问责，并以人权为中心。这一结构调整是实现可持续发展目标的路线图：它将使可持续性和就业(人人都有体面的工作)在一个相辅相成的过程中齐头并进。

应对危机和力求重建得更好的政策需要以平等和民主为基础。国家及其机构在应对和恢复中须发挥至关重要的作用，这就要求高度的合法性和政治支持，民间社会、妇女组织和人权捍卫者的积极参与很关键。随着社会矛盾的加剧，要实现重建得更好这一目标，就需要一个新的社会契约，以保护基本权利，维护法治，确保普遍福利和经济韧性。

二. COVID-19正在造成该区域百年来最严重的健康、经济、社会和人道主义危机

A. 对健康的影响

1. 拉丁美洲和加勒比已成为一个COVID-19热点

若干拉丁美洲和加勒比国家的绝对病例数和人均病例数在全世界高居榜首。由于卫生系统支离破碎和不平等，这些国家没有做好应对这种规模的健康和人类危机的准备。健康保险计划的参与率很低。⁶ 在农村和偏远地区，缺乏获得优质医疗保健和信息的机会的情况尤其严重，对土著人民的影响特别严重。影响土著人民获得医疗保健的其他障碍是缺乏兼顾土著语言和习俗的跨文化办法，而这种办法对土著妇女的性健康和生殖健康至关重要。⁷

COVID-19的城市传播是拉丁美洲和加勒比这一世界上城市化程度最高的发展中区域特别关切的问题。其80%的人口生活在城市，17%集中在六个人口超过1 000万的特大城市。⁸ 拉丁美洲和加勒比城市的特点是不平等，该区域五分之一的城市居民居住在贫民窟中，⁹ 在这种环境中，过度拥挤以及缺乏供水和卫生设施的情况增加了传染的风险。

该区域依赖于从区域外进口的治疗COVID-19所必需的医疗产品，只有不到4%的此类产品进口来自区域内。¹⁰ 国际合作在抗击COVID-19方面仍然至关重要。大会第74/274号决议旨在确保全球对用于抗击COVID-19的医疗、疫苗和医疗设备的获取，是这方面的一个里程碑。

2. 应对健康危机举措

该区域各国政府重新调整了公共资源的方向，以解决卫生服务方面的缺口。各国政府对生产能力进行了调整，以解决靠进口无法满足的供应需求，包括呼吸机和个人防护用品。

解决健康危机的政策建议

- > 确保为所有有需要的人提供获得检测服务和护理的机会。应如联合国一系列政策简报所阐述的那样，特别注意保护弱势群体，包括残疾人、流动人口、土著社区和老年人。应保持糖尿病、高血压和艾滋病毒/艾滋病等既有疾病的卫生保健可获得性。
- > 确保优先考虑对满足暴力侵害妇女和女童幸存者的需求至关重要的保健服务，包括性健康和生殖健康服务，给予充足的资源。

⁶ 2016年，15岁及以上就业人员的参与率仅为57.3%。在收入最低的十分之一人口中，这一覆盖率为34.2%。

⁷ 关于拉丁美洲和加勒比的卫生基础设施，见“全球卫生观察站数据”(<http://www.who.int/gho/database/en>)和泛美卫生组织，“2019年核心指标：美洲卫生趋势”。

⁸ 联合国，《世界城市化前景：重点介绍》，人口司，纽约，2019年。

⁹ 全球城市观测站，<https://unhabitat.org/guo>。

¹⁰ 拉加经委会，“对医疗产品出口的限制阻碍了拉丁美洲和加勒比遏制冠状病毒病 (COVID-19)的努力”，COVID-19报告，2020年5月。

-
- > 考虑按二十国集团领导人的要求，取消影响医疗设备、药品、食品生产投入品和其他为抗击COVID-19及其对健康和福祉的直接影响而必需的物品部署的贸易限制，包括关税、制裁、配额和非关税措施。
 - > 在恢复过程中，增加对卫生系统的投资将是至关重要的。实现普遍获得和覆盖，以及改善卫生保健基础设施，对于做好该区域的公共卫生防备状态工作，以及确保基本健康权，都是必要的。迫切需要建立护理经济，以减轻无偿护理工作的负担，而这种负担不成比例地落在妇女身上。¹¹
 - > 首先，确定和照顾最脆弱人群和地区，并适时采取重新开放措施。投资于测试和接触追踪、风险管理措施和透明沟通以防止新的感染潮至关重要。

B. 经济影响

1. 宏观经济与贸易中的关键事实

在这场大流行病袭来之前，该区域经济已遭遇严重的困难。在之前的六年(2014-2019年)，其经济增长率处于1951年以来的最低水平(0.4%)。此外，拉丁美洲财政空间收缩，公共债务增加，从2009-2011年期间占国内生产总值的30%左右增至2019年的45%以上。在加勒比，2019年的平均债务为国内生产总值的68.5%。由于一系列外部冲击，再加上结构上的薄弱和脆弱性，以及高度暴露于自然灾害和气候变化的影响，一些加勒比小岛屿发展中国家成为世界上负债最多的经济体。

该区域的财政能力有限，对再分配的影响很小，甚至没有影响，尽管各国的情况有所不同。有限的财政空间与低税负以及递减税制结构有很强的关联性。2018年，该地区一般政府税收收入平均占国内生产总值的23.1%，远低于经合组织国家占国内生产总值的34.3%的平均水平。逃税、避税和非法流动进一步限制了财政空间。2018年拉丁美洲的违规未缴税收款额为3 250亿美元，相当于国内生产总值的6.1%。

拉加经委会估计，2020年拉丁美洲和加勒比区域的国内生产总值可能会下降9.1%。其外部驱动因素是预期的出口下降(20%¹²)、该区域收到的汇款下降(约20%¹³)以及旅游业需求下降(今年前四个月，中美洲和南美洲下降了35%，加勒比下降了39%¹⁴)(见图1)，这将对加勒比地区造成特别严重的打击。女性将受到特别的影响，因为她们比男性更有可能在(作为旅游业就业的一个替代指标的)住宿和餐饮服务业工作(占员工总数的60%)。

保持社交距离和封锁措施产生的内部冲击加剧了外部冲击，主要影响到服务部门，特别是非正规部门，后者在拉丁美洲和加勒比区域吸收了总就业人数的很大一部分。许多非正规工人的储蓄能力相对有限，无法应对经济不活跃时期，也无法利用正规工作可享有的替代收入机制，如失业保险。此外，预计这一冲击将对妇女产生不成比例的影响，她们在非正规工作、自我就业和服务业(运输、商业和社会服务)中的比例过高，这些部门目前雇用了劳动力市场上妇女的78%。

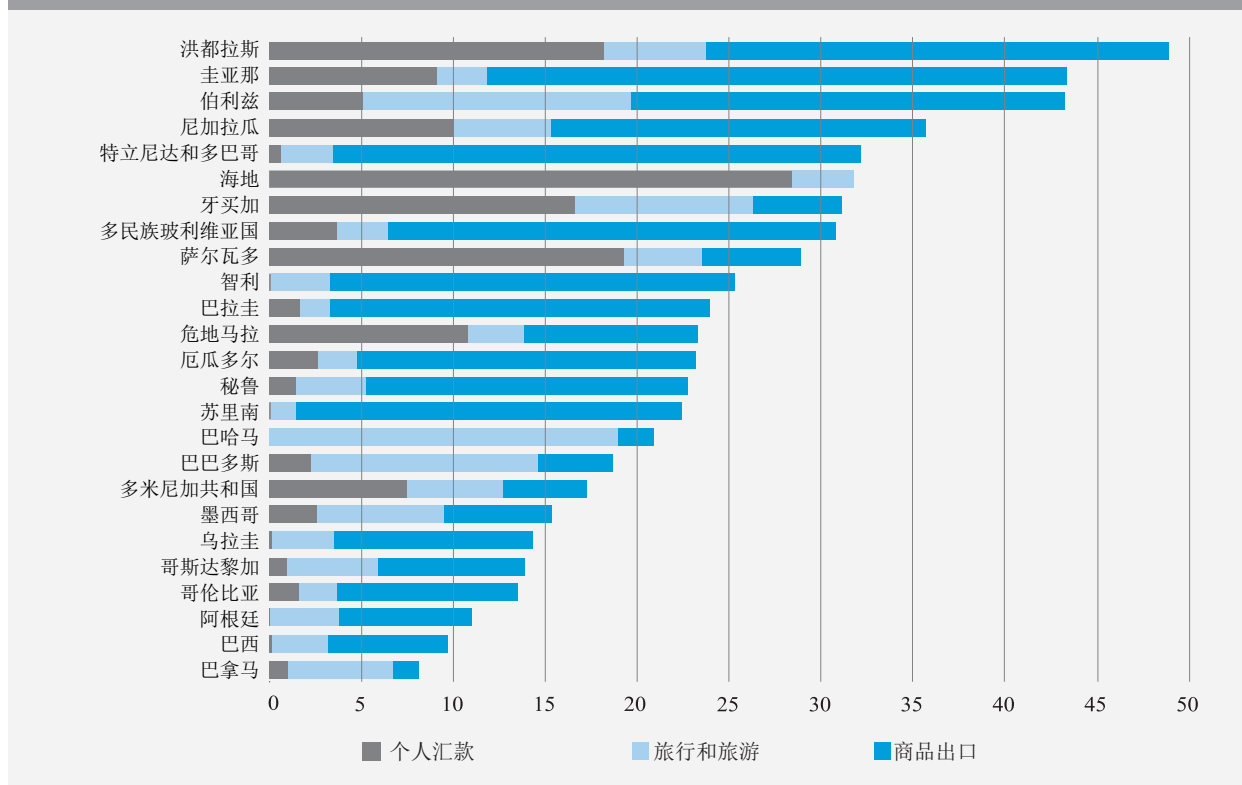
¹¹ 拉加经委会住户调查数据库。

¹² 拉加经委会估计数。

¹³ 世界银行(<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-of-remittances-in-recent-history>)。

¹⁴ 世旅组织世界旅游晴雨表和统计附件，2020年6月更新。

图1：2014年至2018年商品出口、汇款以及旅游和旅行对国内生产总值的贡献¹⁵
(占国内生产总值的百分比)



2. 经济应对措施

国家政策应对旨在增加卫生部门的公共资源，保护家庭(特别是那些处境最脆弱的家庭)，保障生产能力和就业，并避免流动性危机。财政努力的规模已经超过了2008年全球金融危机期间实施的刺激措施。¹⁶

3. 政策建议：短期

- > 制定实施宏观经济政策，包括财政政策，支持个人和家庭的基本消费，优先考虑最脆弱群体。
- > 加强国家公共保健系统，与保健部门的私人举措并举，促进家庭内无偿护理工作的重新

分配，便利妇女参与劳动力市场，并创造新的就业机会。

- > 增加累进制税收结构，以加强财政体系，同时考虑以新的方式对数字经济征税并改善及扩展与环境有关的一套修正性税项，例如碳税，以及与公共健康有关的税项。
- > 货币当局可考虑促进金融稳定，方法是部署外汇干预措施，必要时实施资本管制，通过国家间央行合作缓解美元需求压力，如利用互换安排(事实证明，这在全球金融危机期间成功地维持了美元流动性)，以及使用特别提款权增加储备。也可以通过公共银行，包括全国性和多边开发银行机构提供流动性。

¹⁵ 资料来源：联合国，根据来自世界银行(<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>)和世界旅游理事会(<https://wtcc.org>)的数据。

¹⁶ 拉加经委会，“计量COVID-19的影响以期重新激活”，COVID-19 特别报告，第2号，2020年4月21日。

-
- > 考虑如何支持中小微企业，以防止它们破产。这可能包括直接注入流动性、现金转移、提供信贷或减少管理费用等措施。也可以考虑政府担保、直接干预、资本化、国有化、研发投资和递延纳税措施。

4. 经济恢复政策建议

- > 经常性支出应让位于为有效恢复而增加的资本支出，并与产业政策密切协调，从而对私营部门投资产生挤入效应。公共债务与国内生产总值的比率应该通过国内生产总值增长而不是通过削减公共支出来降低。
- > 打击避税和逃税，同时开展在财政和金融信息交流机制方面的区域和全球协调。
- > 按照2019年通过的全民健康覆盖问题高级别会议《政治宣言》，¹⁷ 以符合全民保健目标的方式扩大对卫生基础设施的公共投资。
- > 大力推动可持续发展可能会加速经济恢复，并将投资转向零碳行业。这也可能有助于对闲置工业产能的再利用。投资于可持续基础设施、清洁水的获取和环境服务，以促进就业(如植树造林和恢复生态系统)，可有助于实现这些目标。处于历史低位的石油价格提供了一个撤出化石燃料的机会，同时采取措施缓解对贫困人口的影响。
- > 考虑投资于当地基础设施和服务，扩大非机动化交通基础设施和公共交通系统的覆盖面，提升其质量，包括进行城市机动性的电气化。
- > 产业和技术政策可以在新的发展模式中发挥关键作用，包括推动零碳部门发展。在目前的情况下，这种政策对韧性和经济增长的重要性有所增加，特别是在数字技术方面。可以加强各国政府、大学和其他科技行为体之

间的合作，增加对研发的投资，以发展国内能力，并确保所有人都有权从科学及其应用中受益。

- > 政策应促进妇女和青年有意义的参与，并解决技术最先进和新兴部门，包括技术、医疗用品和药品部门中的性别偏见障碍。

C. 社会和人道主义影响

1. 贫困和不平等

拉丁美洲是世界上最不平等的区域之一，而COVID-19对不同群体有差别的影响有可能加剧不平等。¹⁸ 经济活动急剧萎缩，预计将导致2020年失业率将从2019年的8.1%升至13.5%。2020年，贫困率预计将上升7.0个百分点，达到37.2%，而极端贫困预计将增加4.5个百分点，从11.0%增至15.5%，即增加2 800万人。

在该区域贫困家庭中，妇女比例过高：2018年，25岁至59岁之间的贫困人口中，男女比例为100: 113。

环境问题所致粮食短缺、政治动荡和日益缩减的购买力造成粮食不安全，而这场大流行病又使这一问题雪上加霜。拉丁美洲和加勒比区域需要粮食援助的人数几乎增加了两倍。由于这场大流行病，2020年陷入严重粮食不安全的人数可能增加1 170万，达到1 600万。¹⁹ 海地和中美洲干旱走廊地区尤其令人关切。加勒比即将来临的飓风季也带来额外风险。

以上趋势也可能加剧不平等。在该区域若干国家，这场大流行病预计将导致基尼系数增加1.1%至7.8%。虽然该区域主要由中等收入国家组成，但中等收入家庭在总人口中只占很小份额，颇为脆弱。过去十年，拉丁美洲和加勒比中等收入阶层扩大，改变了该区域的社会和政治格局。

¹⁷ <https://undocs.org/en/A/RES/74/2>。

¹⁸ 2018年，拉丁美洲是世界上基尼系数最高的区域，达0.465。

¹⁹ 世界粮食计划署(粮食署)。粮食署全球应对COVID-19举措：2020年6月。基线数字和预测数字涵盖了在哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁境内的、陷入中重度粮食不安全境况的委内瑞拉移民。

图2：2019年和2020年贫困和极端贫困人口(%)²⁰

A. 贫困

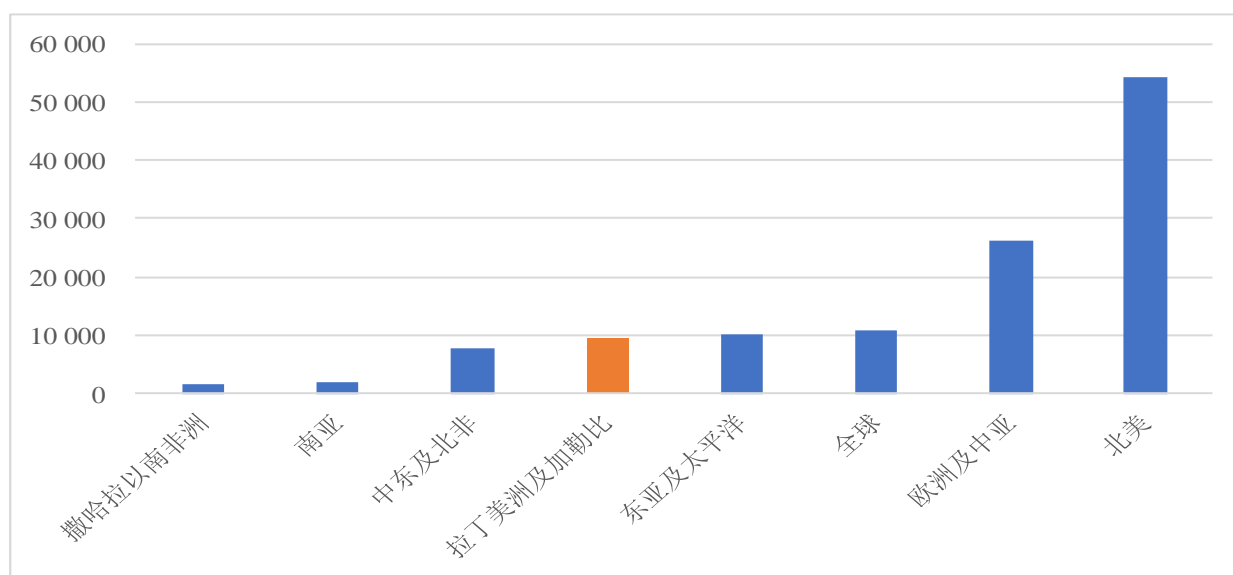


B. 极端贫困



图3：2018年按区域分列的人均国内生产总值

(按美元2010年不变价格计算)²¹



然而，这种中等收入阶层的扩大主要是发生在低收入和中低收入阶层，而这些阶层的家庭极易受到负面冲击的影响，可能很容易重新陷入贫

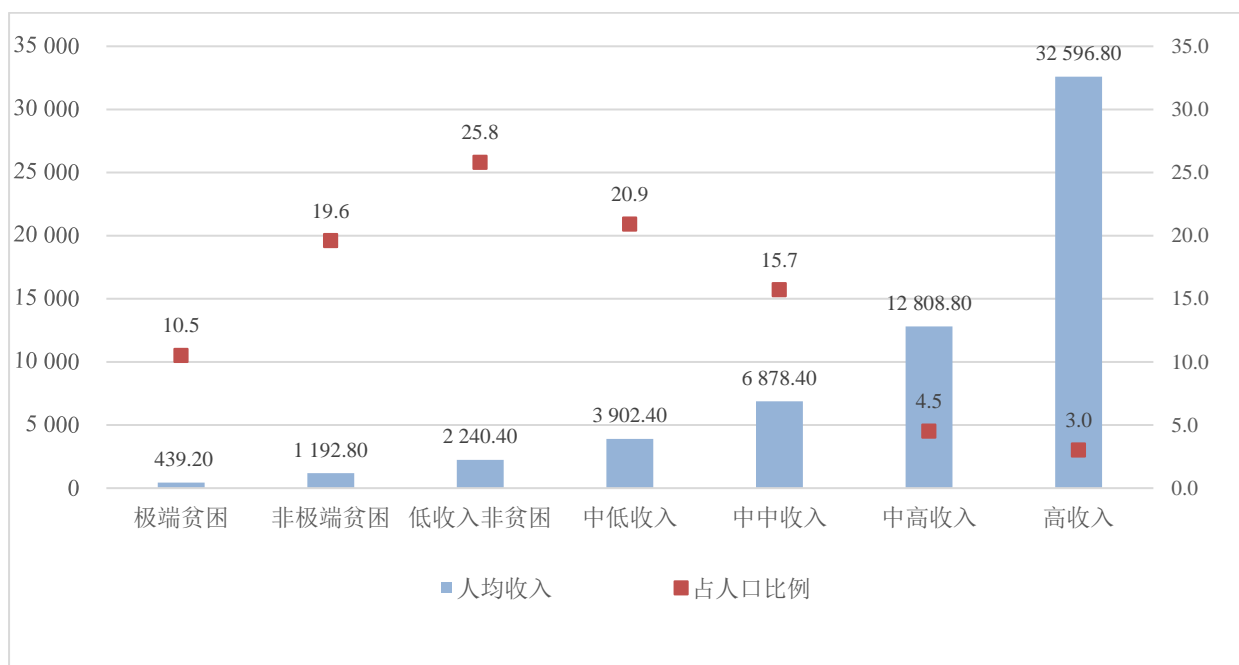
困。2019年，77%的拉丁美洲和加勒比人口属于低收入或中低收入群体(人均收入不到贫困线3倍)，没有储蓄可以抵御危机。

²⁰ 资料来源：拉加经委会，住户调查数据库。2020年数字为预测值。已宣布缓解COVID-19冲击措施的潜在影响未包括在内。该结果只反映劳动力市场恶化的影响。如果考虑到汇款减少的冲击，影响要严重得多。

²¹ 资料来源：拉加经委会，根据世界银行：<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>。

图4：拉丁美洲：2017年按收入阶层分列的人口比例和年均人均收入

(百分比，按美元2010年不变价格计算)²²



2. 受影响最严重群体

这场大流行病正产生不对称的健康和社会经济影响，而这种不对称所基于的因素包括年龄、性别、性取向、族裔、移民和难民地位等。在整个区域，针对少数群体、医务保健人员和疑似病毒携带者的污名化、歧视和仇恨言论越来越多。在抗击COVID-19过程中，公共政策需基于人权，解决以上不对称问题，打击种族主义、仇外心理和歧视现象。

老年人面临很高的因COVID-19而死亡和患上重病的风险（特别是80岁以上老年人，这部分老年人约占该区域人口的2%）。该区域约13%的人口（8 500万人）年龄在60岁以上。²³

妇女和女童受这场大流行病冲击尤为严重。女性每天花在无酬家务和照料工作上的时间是男性的三倍(危机前为每周22至42小时)。尽管战斗在抗击危机前线的妇女比男性更多(她们占保健部门就业人数的72.8%)，但她们在该部门的收入比男性同行低25%。隔离、学校关闭以及家庭成员生病给作为主要照料者的妇女带来了额外压力。家庭暴力、杀害女性及其他形式的性暴力和性别暴力增加。例如，据报告，智利和墨西哥妇女紧急求助热线接到的电话增加50%以上。²⁴ 必须采取一切必要措施，制止侵害妇女和女童的家庭暴力。

土著人民和非洲裔(分别占该区域人口的10%和21%)也受到不成比例的影响，原因是与其他群体相比，他们的社会经济条件更差，获得社会保障机会有限，在劳动力市场受到高度歧视。土著

²² 资料来源：拉加经委会。该数字包括来自18个国家的数据：阿根廷、委内瑞拉、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、玻利维亚和乌拉圭。

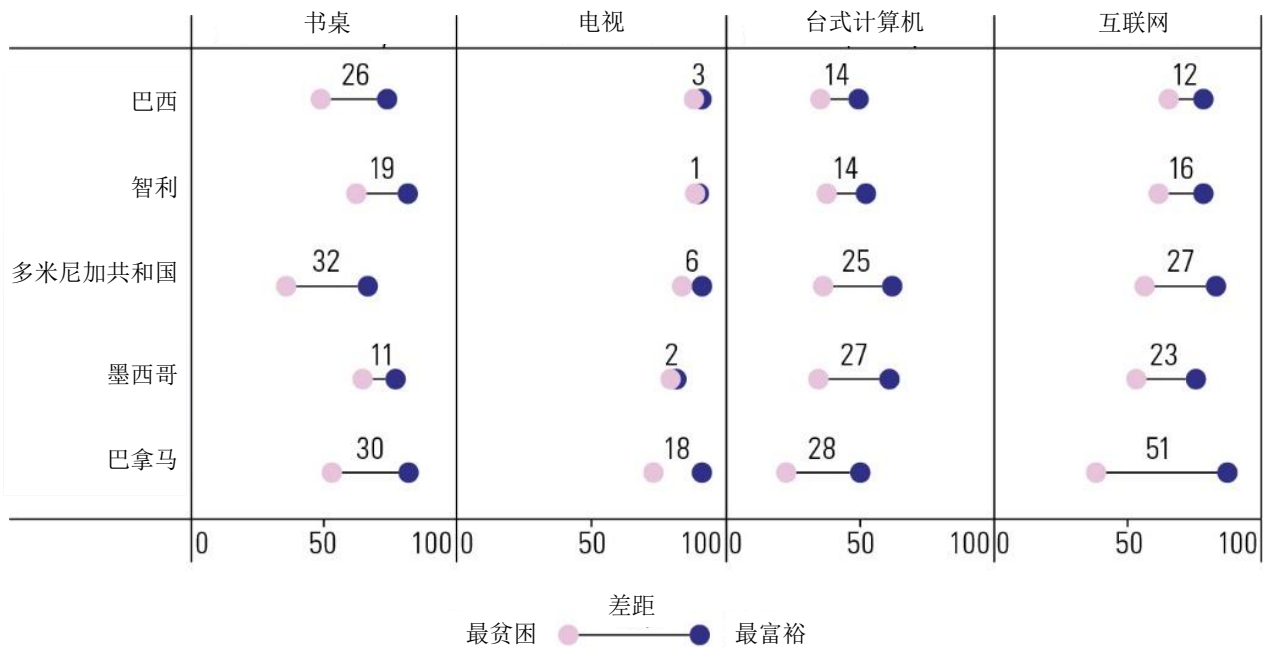
²³ 联合国，2019年世界人口展望[联机数据库]<https://population.un.org/wpp>。

²⁴ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)。

人民也更有可能生活在医疗服务差，保健基础设施、水和环境卫生的获取条件有限的地区。他们获得信息的机会也受到限制，因为他们讲的语言往往并非官方语言或多数人所讲语言。土著人民获得资源的机会有限，生活在极端贫困中的概率几乎是其他群体的三倍。²⁵ 自愿隔绝的社区特别脆弱，强行打破隔绝会构成严重威胁，包括威胁到他们的生命和健康。

尽管儿童和青年的健康迄今未受到最严重的影响，但整个区域的教育已经中断，拉丁美洲和加勒比区域目前有超过1.71亿学生在家。²⁶ 学校已开始实施远程教学措施。当前学习设备方面的不平等可能加剧教育不平等。从长远来看，在学习和人力资本发展方面的重大损失有可能加深不平等。如联合国政策简报²⁷ 所述，需要优先考虑以儿童为中心的服务的连续性及获取机会均等。

图5：2018年最贫穷和最富裕收入阶层能获得不同学习设备的学生的百分比²⁸



²⁵ 联合国，“土著人民与COVID-19大流行：考虑因素”，经济和社会事务部：https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2020/04/COVID19_IP_considerations.pdf。

²⁶ 联合国开发计划署(开发署)。

²⁷ 联合国，“COVID-19对儿童的影响”，(https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/160420_Covid_Children_Policy_Brief.pdf)。教科文组织，“Covid-19：世界各地学校关闭对女童冲击最大”(<https://en.unesco.org/news/covid-19-school-closures-around-world-will-hit-girls-hardest>)。

²⁸ 资料来源：开发署，基于经合组织国际学生评估方案，2018年。

在拉丁美洲和加勒比区域，残疾人人数达7 000万，由于无障碍格式信息缺乏以及卫生保健设施无障碍性差，他们更有可能感染COVID-19，并且很难获得诊治。²⁹

无家可归者由于缺乏住房、食物和获得医疗保健服务的机会，过度暴露于感染COVID-19的风险。

被剥夺自由的人过度暴露于风险之中，也令人担忧，因为羁押场所拥挤不堪、环境卫生和保健服务改进不足，在封闭条件下感染风险高。尽管政府努力降低拘留中心的病毒感染率，并实施早释措施，但仍有数以千计的被拘留者感染，数十人死亡。

难民和移民在获得基本权利和服务方面本已面临严峻挑战，又经常被排除在国家社会保障系统外。此外，该区域大多数国家已宣布进入紧急状态，部分或完全关闭边境，禁止非居民外国人进入其领土。移民和难民作为卫生部门和食品供应链上的骨干工人，对目的地国作出了重要贡献，却往往没有获得适当的健康和社会保障。³⁰

男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体在无家可归者、生活贫困者、免疫系统受损者(HIV感染者)和非正规工人中比例过高。由于污名化与歧视，或者因害怕遭暴力或被逮捕，他们获

得保健服务和教育的机会可能受限。男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体也更容易遭受仇恨言论。

3. 政府增加社会保障的措施

自3月中旬以来，该区域各国政府宣布社会保障措施，以应对工人和家庭收入突然下降问题，尤其是最弱势群体收入下降。截至2020年6月26日，该区域29个国家采取了194项帮助家庭的社会保障措施。危机期间，26个国家为支持贫困和弱势家庭实施现金和实物转移支付，覆盖大约6 900万户家庭(2.86亿人，占人口的44%)。预计6个月的支出将达到690亿美元左右，约占2020年国内生产总值的1.4%。

政府可考虑探索机制，为所有生活贫困者提供基本应急收入。这或可包括提供相当于国家贫困线的收入。在过去六个月用于原有减贫方案的支出(占国内生产总值的0.6%)和该区域已在进行的紧急转移支付(占国内生产总值的1.4%)基础上，若在6个月内为每个贫困者提供相当于国家贫困线的基本收入，所致额外支出将占国内生产总值的1.9%(见图6)。为解决粮食不安全和营养不良问题，必要时可通过向生活在极端贫困中的群体提供反饥饿补助金，作为上述措施的补充。

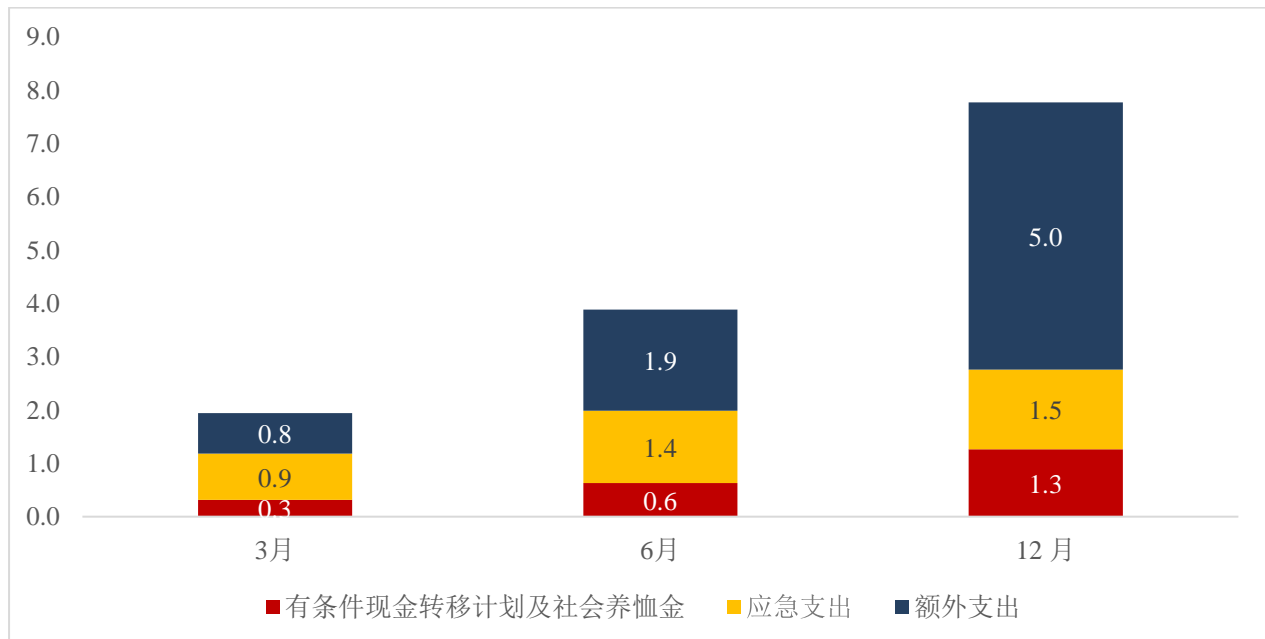
²⁹ 联合国，“政策简报：以包容残疾人的方式应对COVID-19”，2020年5月[在线] https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_persons_with_disabilities_final.pdf。

³⁰ 联合国，“政策简报：COVID-19和流动人口”，2020年6月[在线] https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf。

表1：为应对COVID-19采取的社会保障措施³¹

现金转移支付 ³²	实物转移支付	提供基本服务	为正规工人提供的社会保障	为个人和家庭提供的其他直接支助
<ul style="list-style-type: none"> ● 新现金转移支付计划 ● 扩大现有方案(提前支付、增加数额、扩大覆盖范围) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 粮食 ● 药品 ● 口罩 ● 清洁用品 	<p>暂停或免除下列项目的账单支付：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 水 ● 电 ● 气 ● 通信(电话、互联网、电视) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 减少暴露于COVID-19的风险(远程办公) ● 收入及就业保障(失业保险、病假、禁止解雇) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 税收减免 ● 贷款及抵押贷款支付灵活安排 ● 物价控制

图6：按不同持续时间长度分列、为应对COVID-19大流行的冲击而进行的相当于贫困线金额的现金转移额外费用估计数³³



³¹ 资料来源：拉加经委会。

³² 向包括非正规工人在内的贫困和弱势个人及家庭进行转移支付。

³³ 资料来源：拉加经委会。所涉国家有：阿根廷、委内瑞拉、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、玻利维亚和乌拉圭。

政府需优先考虑让所有儿童和青年，特别是来自最贫困家庭的儿童和青年继续平等地接受教育。哥伦比亚、哥斯达黎加、秘鲁和其他国家使用的学生和教师数字平台被公认为良好做法。鉴于数以千计的学生有辍学风险，让学校和儿童保育服务尽快重新开放的方案和让辍学者重返校园的策略至关重要。

应加强努力，缓解监狱过度拥挤状况。可采取措施防止囚犯之间进一步传染，例如提前释放最脆弱群体(健康状况不佳或感染艾滋病毒的被拘留者、孕妇和老年人)或低风险罪犯。较之以往，审前拘留更应仅作为万不得已的手段，政府应释放每一个没有足够法律依据而被拘留的人。

在限制行动自由或限制进入国家领土时，必须尊重国际人权法、人道法和难民法，特别要遵守关于禁止任意拘留和集体驱逐的规定，以及不歧视和不驱回原则。³⁴ 在将移民和难民纳入国家COVID-19应对方案时，应实施相应的人道主义签证和特别临时安排政策，以确保最低限度的保障，并通过简化或加快确定难民身份程序，以增加获得庇护的机会。

4. 恢复过程中的普遍社会保障

- > 在恢复过程中努力重塑发展模式时，各国可考虑逐步实行永久、无条件普遍基本收入，以满足基本需求。此措施可根据各国国情逐步实施。鉴于儿童贫困率不断上升，发放普遍儿童补助金可成为合适的踏脚石。
- > 在恢复阶段，巩固普遍的、再分配性质的和基于团结的社会保障制度至关重要，这些制度应植根于基于人权的方法，避免对弱势群

体造成歧视或任何不利影响，确保他们能充分获得所有基本服务。社会福利保障应根据国家能力确定，并符合国际标准。³⁵

- > 还必须制定劳动包容方案，以直接创造体面工作，重点关注最贫困和最弱势群体，目的是改善具有环境可持续性的基本公共服务(例如水和环境卫生)、社区基础设施、住房和护理系统。
- > 在评估社会项目时，应考虑福利国家缺位在身心健康、教育、生产力损失和暴力方面的成本。

D. 环境影响

1. 环境挑战仍是拉丁美洲和加勒比区域的紧迫问题

COVID-19危机让人们明白缺乏准备和未能听取科学界意见的代价，这些教训在气候变化背景下具有更大的利害后果。此外，从这场大流行病中恢复是向更可持续的人与自然关系过渡的独特机会。拉丁美洲和加勒比是世界上最具生物多样性的区域之一，拥有丰富的自然资源。该区域不仅拥有世界17个生物多样性大国中的8个(位于安第斯和亚马逊盆地及中美洲)，还有独特的生态系统、海洋生物多样性，并拥有两个作物多样性主要区域。

拉丁美洲和加勒比区域的生命星球指数³⁶显示，自1970年以来，该区域物种数量减少89%，在世界上所有生物地理区域中，损失最为惨重。毁林是该区域二氧化碳排放的主要原因；2020年4月，亚马逊的毁林比2019年4月增加了64%。³⁷ 不

³⁴ 联合国，“政策简报：COVID-19和流动人口”，2020年6月[在线]https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf。

³⁵ 特别是《2030年可持续发展议程》、国际劳工组织(劳工组织)的《社会保障最低标准建议书》(第202号)、《包容性社会发展区域议程》(http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45330/1/S2000094_en.pdf)和《难民问题全球契约》(难民署/全球难民论坛，“难民问题全球契约在国际应对COVID-19大流行中的作用”)，2020年6月[在线]<https://globalcompactrefugees.org/article/role-global-compact-refugees-international-response-covid-19-pandemic>。

³⁶ <https://livingplanetindex.org/home/index>。

³⁷ 国家空间研究院，巴西科学技术和革新部。

可持续的毁林、采矿和过度捕捞正在剥夺依附社区和弱势社区的生计。气候行动不足的代价越来越大，特别是对小岛屿发展中国家而言。

保护环境立法越来越宽松，针对环境维护者，包括保护土著人民、土地、领地和资源的人士的暴力行为增加。放松管制使更多的领地和社区面临毁林、被迫流离失所、攫取自然资源和破坏生态系统行为的风险，随之而来，冲突和侵犯人权行为愈加频繁。2018年，在全球记录的164起杀害环境维护者（其中许多是土著人）事件中，有83起发生在该区域。³⁸

关注这场大流行病不应导致环境被忽视。除苏里南和智利外，拉丁美洲和加勒比国家尚未更新其二氧化碳减排国家自主贡献(本应于今年完成)。

该区域有一个宝贵的工具，可用来寻求基于自然的、以人为本的解决办法，即《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(《埃斯卡苏协定》)。³⁹ 作为第一个旨在保障后世后代享有健康环境权的区域环境条约，《埃斯卡苏协定》为解决最紧迫的环境问题提供了工具。通过增加获得数据、知识和信息的机会，并通过让弱势群体参与进来，该

协定维护民主生活基本价值观，并促进反应灵敏的公共政策。协定生效并实施时，各国将能够通过更具包容性和以社区为导向的行动，更好地保护战略自然遗产。

2. 包容型和环境友好型恢复政策建议

对恢复的投资应注重更具包容性且更环境友好的公共基础设施，如智能电网、可持续交通运输、环境卫生、智能城市 and 智能建筑。这些政策将是大力推动可持续发展举措的核心。可特别考虑因供求冲击而闲置的生产能力。

这场大流行病提醒我们基本必需品和服务的重要性。应努力加强监管，有效实现对饮用水、清洁空气、卫生设备和适当住房的普遍获取。以上投资有助于实现有意义的恢复。短期内，应采取缓解措施保障以上基本权利。

从这场大流行病中更好地恢复需要全社会努力，需要透明度、问责以及多利益攸关方的伙伴关系和对话。关键是要有效保护环境维护者的权利，以及正在受到掠夺性采掘活动侵入的领地上社区的权利。抗击这场危机不应以放松环境保护或放松人权保护标准为代价。

³⁸ Global Witness, *Enemies of the State?: How governments and business silence land and environmental defenders*, London, 2019.

³⁹ <https://www.cepal.org/en/escazuagreement>.

三. 加强民主和人权，同时重塑发展模式

A. 经济思想和政策上更大的创新空间

从这场大流行病恢复后，应会更平等、对自然和环境更尊重，以及更有力地捍卫民主和人权。国家在制定完善应对措施和迈向可持续发展新模式方面发挥关键作用，但全社会都必须参与这一努力。容不得边缘化和歧视；只有采取基于人权的办法，且具有参与性、包容性和透明度，恢复才能取得成效。

B. 需要保护和加强公共政策中的民主、透明度和公开辩论

在拉丁美洲和加勒比区域，民主相对较新，且来之不易，有许多国家成功从专制制度过渡到民主制度。然而，近年来，公民对政治代表和机构越来越不信任，越来越多地要求政府兑现解决方案。高度不平等以及薄弱或支离破碎的福利制度反映了该区域的专制历史，经济结构高度集中，对某些按收入、性别、年龄、种族或族裔界定的群体存在强烈的固有偏见和歧视。

不平等加剧了病毒带来的风险，破坏应对措施，并造成了加剧政治冲突和削弱民主政权合法性的紧张局势。

这场大流行病的影响可能对民主构成进一步挑战。首先，这场大流行病加剧了不平等，使社会群体之间差异愈加明显，可能会强化关于民主制度未能满足弱势群体最迫切需求的看法。第二，危机期间采取的临时措施，特别是限制人权的行使的措施，可能会限制民间社会的参与和动员，限制其对政府问责的能力。紧急措施可能会让强

大的利益集团利用危机，强加在没有大流行病情况下不为社会接受的议程。正如关于COVID-19和人权的政策简报所呼吁，任何紧急措施都必须相称、限时、透明。

近年来，在拉丁美洲和加勒比区域，对机构的信任每况愈下。2019年爆发一波社会动荡，该区域多个国家爆发了抗议活动。一些遏制这场大流行病蔓延的预防措施进一步加剧了社会紧张局势，引发了要求提供基本服务的抗议。与滥用COVID-19紧急基金相关的腐败指控也已经倍增。

有报道称，武装团体和犯罪组织利用这场大流行病重新控制地盘。帮派暴力激增，国家间和边境地区的紧张局势加剧，建设和平努力由于与COVID-19有关的其他优先事项而遭忽视。

鉴于政治格局快速变化，出现一些新的社会运动，以及COVID-19对民主治理有潜在影响，联合国将寻求新的方法促进人权、法治、包容性民主治理，并加强该区域的公民参与。由于这场大流行病，全大陆更迫切地需要反思对新技术和社会运动时代政治参与的新理解，让妇女、青年和民间社会有意义地参与进来。

政策建议

- > 政治领导人和其他政治利益攸关方应搁置分歧，避免两极分化，共同应对这场大流行病，寻求广泛政治协议，以平等方式进行重建。应促进男女和受影响最大的人平等参与决策进程。
- > 各国政府应制定保障措施，保证在法律框架内和在法治基础上实施紧急措施。必须把人

权置于国家应对措施的中心。⁴⁰ 最高审计机关和监督机制有助于查明已通过和执行政策中的潜在风险，提高透明度，并提供关键信息和分类数据，以对政府问责。

- > 为提高透明度并增强包容性，各国政府应积极主动地以无障碍形式、通过多种渠道发布关于疫情暴发及应对COVID-19措施的信息，充分利用信通技术潜力，考虑特定群体和弱势及高危群体需求，保护民间社会及媒体。
- > 关于选举的决定，包括改变选举日程及从根本上影响选举进程(包括竞选活动)的决定，在最理想情况下应基于广泛协商。包容性和参与性进程对于所有选举活动的公信力都至关重要。

> 这场惨痛的卫生危机提醒我们，如果没有适当的城市治理机制，包括加强地方能力和各级政府间协调，面对气候相关危机加剧的情况，本区域城市地区将措手不及，无法应对。

- > 安全理事会第2532(2020)号决议呼吁武装冲突各方立即进行持久人道主义暂停，以便能够安全、畅通无阻、持续地运送救生援助。该呼吁建立在秘书长的呼吁基础之上，秘书长呼吁立即停火，把重点放在共同抗击这场大流行病的斗争上，并帮助创造条件，有效地帮助最脆弱群体，同时确保不让任何一个人掉队。强烈鼓励拉丁美洲和加勒比区域武装冲突各方遵守这些呼吁。

⁴⁰ 联合国，“最高愿望：人权行动呼吁”，2020年，[在线]https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf。

四. 多边主义

需要开展更多多边支助和国际合作，以充分应对这场大流行病，迄今为止的多边支助和国际合作还不足以满足拉丁美洲和加勒比需求。该区域许多国家为中等收入国家，缺乏获得优惠融资机会，但在应对危机能力方面仍面临巨大缺口。此外，随着非常住者投资组合资本从新兴市场外流达到前所未有的水平，进入资本市场越来越难。一些拉丁美洲和加勒比国家汇率大幅贬值，反映出形势之严峻。

迄今为止，发达国家和国际金融机构的债务和融资倡议一直侧重于低收入国家。国际和区域金融机构必须继续努力，提供低成本、快速的信贷，以满足各国紧急融资需求，并支持所有有需要的群体，包括向业主是妇女的中小微企业提供激励措施。

为扩大财政空间，该区域重债国家可向双边和多边官方债权人寻求债务减免或推迟付款。此外，需要进一步开展多边合作，以遏制逃税、避税，以及洗钱和非法资本流动。

除短期债务冻结，包括私人债权人在内的国际债务重组机制对解决中等收入国家债务问题至关重要。在债务重组措施中，官方债权人可对其当前和未来的贷款适用国际开发协会条款，延长

宽限期，延长平均到期日，并降低平均利率。债权人还可系统纳入与贸易条件冲击、灾害或其他问题相关的状态依存型因素，以帮助各国更好地应对未来冲击。创新机制，如拉加经委会关于加勒比外债转换为向韧性基金的年度付款的提议，可有助于减轻债务负担，同时解决其他紧急问题。

资本外逃加剧了发展中国家流动性问题。在当前形势下，拉丁美洲和加勒比国家需要更多获得美元的机会，同时也需要国际货币基金组织提供短期贷款并大量发行特别提款权，此举将提高国际清偿能力，提高各国应对这场大流行病的外部冲击并减轻其影响的能力。特别提款权还可作为融资工具，帮助解决更多结构性经济问题。

在这场大流行病后，世界经济全球化水平可能降低，在这种情况下，加强区域经济一体化，包括发展区域金融合作工具，可在拉丁美洲和加勒比今后几年的发展中发挥关键作用。发展基于地方和国家货物和服务提供者的区域价值链，注重中小微企业和女企业家和女生产者的作用，可促进社会经济恢复计划取得成功。一个拥有6.5亿居民的一体化市场可为抵御来自区域外的供求冲击提供重要保障。

五. 结论

该区域正面临异常巨大的冲击，暴露并加剧了社会保障和保健系统的不足。由于先前发展道路的问题，这些不足对本已处于弱势的群体产生了不成比例的影响，如非正规部门工人、单亲家庭、土著人民、非洲裔、残疾人和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体。在这些群体中，女性则处于更大劣势。

虽然拉丁美洲和加勒比国家已采取重要措施尽量减少危机的冲击，但仍有待采取更多措施。若能作出刺激经济恢复的政策反应，则除有助于渡过危机外，还会有助于建立根植于人权的新发展模式。公共政策日益扩大的作用以及从危机中汲取的惨痛教训应会重振促进可持续和包容性发展的努力。“重建得更好”的方针概括了这一更大的目标，而在拉丁美洲和加勒比区域，为实现这一目标，需要平等地重建。全面改革发展模式将为实现《2030年议程》提出的可持续发展目标提供路线图。

应对未来挑战，需要目标远大、互联互通的政策，以在新的基础上重启增长，这个新的基础即是大力推动可持续发展。在受到社会和政治冲突困扰、权力集中且为短期利益主宰的政治环境中，这些政策不太可能得到有效实施。相反，恢复进程要扎根于关于公共政策的广泛政治共识、透明度、法治和民主，而且需要民间社会、特别是妇女和边缘化群体积极参与。为达成共识，需要新的社会契约。成功构建新社会契约的核心则是追求平等及社会包容。

为确保各国经济恢复，必须要有全面的福利和包容性社会保障体系，同样必须加强产业和技术政策，以创造高生产率、体面的就业机会，以及打造为实现增长、可持续性和韧性而需要的能力。同样，需要重新审视税收制度，确保累进性，打击逃税、避税。需要加强民主、问责和法治，也需要加强国家存在，包括在武装团体和犯罪组织控制的地区。在国际舞台上，与该新发展模式相呼应，也应以《2030年可持续发展议程》为基础，重振多边主义。