

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

第八届亚太可持续发展论坛

2021年3月23日至26日，曼谷

临时议程* 项目2

**关于加快《2030年可持续发展
议程》进展的区域观点****2019 冠状病毒病大流行后亚洲及太平洋的可持续、有适应力的复苏****秘书处的说明****摘要**

本文件讨论了 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对可持续发展进展的影响，并载有关于减轻原有脆弱性恶化风险从而防止国家内部和国家之间差异加剧的关键性政策方面的重点经验教训。本文件还分析了数字化的主要层面，尤其是治理、医疗保健和金融领域有助于包容性复苏和复原力的方方面面。最后，文件强调需要一种新的区域合作形式，坚持不让任何国家掉队这一大原则，并特别关注经济数字化，以便建设后 COVID-19 时代包容的亚太区域。

成员国、主要群体和其他利益攸关方不妨审查本文件，以期交流国家和利益攸关方的观点，分享后 COVID-19 时代通过区域合作防止国家之间差距从而重建得更好方面的最佳做法，并讨论区域合作支持这项工作从而不让任何国家掉队的机遇。

* ESCAP/RFSD/2021/L.1。

一. 引言

1. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行给发展中国家造成了严重的人道和经济打击，并有可能逆转可持续发展目标方面的进展。除了引发前所未有的健康危机之外，这场大流行病还引发了自二十世纪三十年代大萧条以来最严重的经济衰退，而且事实证明，随着经济活动的停止以及遏制病毒传播的隔离措施和其他措施的实施，这次衰退远比 2007-2009 年的全球金融危机更加严重。依赖旅游业、侨汇和出口的成员国、尤其是那些依靠全球价值链实现增长的成员国遭到的破坏尤为广泛。这些国家还面临着额外的挑战，例如资本流动出现空前逆转，对疫情前已经疲软的增长以及高额的外债水平产生不利影响。

2. 一些成员国正面临着 COVID-19 以及洪水、气旋、干旱和酷热等大规模气候相关灾害的双重危机。据估计，2020 年全球约有 5 160 万人受到这场大流行病和气候引发灾害的双重影响，其中 80% 的人口在亚太区域。随着亚太区域努力实现可持续发展和建设抵御未来冲击的能力，气候风险仍是本区域一个重大的风险乘数。

3. 虽然这场大流行病已经蔓延到所有国家，但是并非所有国家政府都有同样的能力应对冲击，尤其在多重冲击同时发生的情况下。因此，在复苏工作中，不仅国家内部弱势社区与其他人口之间存在着社会经济进展悬殊的切实危险，国家之间也是如此。这种差异将危及近几十年来取得的成就。

4. 在应对疫情所用的诸多工具和模式中，数字技术、包括信息和通信技术 (信通技术) 至关重要。数字技术迅速被用于接触人员追踪和治疗服务中。这些技术改善了通信、协调和基本服务的提供，包括向弱势人口和小企业支付政府援助款。COVID-19 大流行为电子政务和远程学习注入了新的活力。支付、信贷、保险和汇款等数字金融服务呈指数式增长，原因是社交疏离措施推动这些活动转到线上，为一些企业提供了生存甚至繁荣的途径。

5. 事实证明，数字技术在防范和应对大流行病方面行之有效，而且在建设抵御未来冲击的能力方面也可发挥有效作用。推进数字化议程对于创建更加强大、更有复原力的社会以及实现可持续发展目标至关重要。然而，本区域有数十亿人在数字技术使用方面受到限制，他们在最需要的时候被切断了必要的援助、服务和信息，凸显了数字鸿沟带来的后果。例如，在第一波疫情期间采用远程学习模式时，并非所有国家和人口群体都获得相同的服务。用不起互联网服务以及缺少数字技能，严重阻碍了机遇和复原力。由于本区域 43 亿人口中有一半以上不能上网，无法享受远程学习等数字创新技术，数字鸿沟可能会加剧疫情期间的机会不平等，并使社会在疫情之后更加脆弱。

6. 本文件载有对区域合作实现国家一级包容性救援和复苏以及建设区域复原力至关重要的重点议题。成员国需要共同努力，加强数字化环境中的治理能力、尤其是金融领域的治理能力，以应对数字技术产生的社会、道德、法律和经济影响，从而尽可能扩大惠益，缩小进一步差异。这些调查结果摘自亚洲及太平洋经济社会委员会 (亚太经社会)、亚洲开发银行 (亚行) 和联合国开发计划署联合编写并即将发布的《2021 年可持续发展目标伙伴关系报告》。

7. 亚太可持续发展论坛是一个独特的包容性政府间平台，用于分享知识、专长和资源，以确保疫情后复苏工作符合《2030 年可持续发展议程》中确定的不让任何人掉队这一大原则。

二. 疫情阻碍了亚太区域的发展

A. 加剧了原有的脆弱性

8. 据题为《2020年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》的联合国出版物称，即使在当前的疫情暴发之前，很多成员国已无法如期实现可持续发展目标。除非救援和复苏一揽子计划迎难而上，否则疫情之前就已存在的一些脆弱性可能会恶化。

1. 经济脆弱性

9. 与历史趋势相比，近年来亚太区域的经济增长速度已经放缓。由于外需疲软，本区域出口导向型经济体面临着汇率、资本流动和商品价格的高度波动。重要的是，本区域最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家基本未能实现预期的结构转型；这些经济体的增长始终是无就业增长，非正规部门仍很庞大，占其就业人口比例可高达 87%。

10. 据估计，亚太区域有 2.33 亿人生活水平低于世界银行界定的极端贫困门槛，每日收入不足 1.90 美元。估计本区域有 10 亿人即 22% 的人口生活水平低于世界银行界定的中低收入国家国际贫困线，每日收入不足 3.20 美元。如果考虑到多方面的贫困指标，情况就更糟。

2. 社会脆弱性

11. 日益加剧的收入不平等在疫情暴发之前已成为本区域的一项重大挑战，现在还在恶化。事实上，据题为《2020 年亚洲及太平洋经济社会概览：实现可持续经济》的联合国出版物称，本区域收入最高的十分之一群体拥有近一半的收入总额，而收入最低的百分之五十群体在收入总额中仅拥有 12% 至 15%。此外，亚洲及太平洋的不平等程度比其他区域更为严重，超过了世界平均水平。由于亚洲人口最多的国家不平等程度较高，从人口加权的角度来看，不平等加剧的情况甚至更加令人震惊。本区域在教育、保健、社会保障、金融服务和数字服务等领域的机会不平等也在加剧。

12. 此外，2021 年题为《我们希望的保障：亚洲及太平洋社会展望》的联合国出版物着重指出，本区域大多数国家的社会保障制度都不充分。本区域一半以上的人口完全没有社会保障。亚洲及太平洋的公共社会支出约占国内生产总值的 7%，仅相当于经济合作与发展组织(经合组织)国家平均 20% 的三分之一左右。不包括卫生支出，亚太经社会很多成员国用于社会保障的支出不足其国内生产总值的 2%，而全球平均水平为 11%。大多数成员国的社会保障残缺不全，而且仅覆盖正规部门的工人。因此，本区域有很多人容易受到贫困、疾病、残疾和失业等可能对其福利产生不利影响的突发事件的影响。

13. 妇女参与劳动力的水平较低，进一步扩大了社会保护覆盖率差距。亚太区域 25 岁及以上女性的劳动力参与率为 50%，而同一年龄组的男性参与率为 84%。卫生保健工作人员更容易感染大流行病，其中主要是妇女。女性比男性更有可能承担无酬照护工作的负担。虽然亚洲及太平洋国家正在快速进行数字转型，但截至 2019 年底，女性的互联网使用率仍落后于男性。此外，由于妇女拥有的企业很不正规，一般不容易获得公共部门刺激扶持机制的帮助。妇女企业家对抵押和金融知识的了解程度也往往较低，进一步影响了她们获得正规金融服务的机会。

14. 本区域虽然取得了重大进展，但在金融服务机会(可持续发展目标具体目标 8.10)方面差异最为悬殊。老挝人民民主共和国和菲律宾等国在收入分配前 60% 和后 40% 人群中拥有银行账户的成年人比例之间存在着显著差距，从中可看出，这种差异尤其明显。虽然日本和大韩民国每 10 万名成年人有 200 多台自动取款机(全球平均水平约为 50 台)，但是缅甸等国家却很落后，每 10 万名成年人只有两台自动取款机。如果对银行账户等金融普惠的其他指标进行研究，就可得出可比结果。此外，发展中国家正规微小中型企业的资金缺口估计为 5.2 万亿美元，而妇女经营或妇女拥有的微小中型企业资金缺口约为 1.7 万亿美元。¹ 由于经济和社会文化障碍，妇女拥有的企业仅占微小中型企业的 23%，却占微小中型企业资金缺口的 32%。

15. 虽然本区域的互联网用户数量有所增加，但仍有数百万人无法使用所需的基础设施。很大一部分人口也缺乏参与日益数字化社会并从中受益所需的信通技术技能(可持续发展目标具体目标 4.4)。在有数据可查的超过 70% 的亚太国家中，三分之一的青年和成年人不具备创建电子演示文稿或电子表格等基本技能。南亚、东亚和太平洋地区约有 3 亿人没有移动网络。

3. 环境脆弱性

16. 亚太区域是全世界灾害最为多发的区域，10 个最易受气候变化影响的国家中有 5 个在本区域。自 1970 年以来，本区域已有 200 多万人、即平均每年 43 000 人死于自然灾害，在此期间，本区域遭受了世界上最严重的多次自然灾害，包括频繁的地震、气旋、洪水、干旱和火山爆发。据题为《2019 年亚太灾害报告：亚太区域各地的灾害风险情况——韧性、包容和赋权的途径》的联合国出版物称，估计每年与灾害和气候相关的潜在经济损失平均为 6 750 亿美元，其中气候风险约占 85%。具体而言，若干最不发达国家面临的严重干旱风险大大加剧了本区域的风险状况。

17. 亚太区域还在全世界空气污染最严重的 100 个城市中占了 97 个。本区域约有 40 亿人、即 92% 的人口受到的空气污染对其健康构成了重大风险，23 亿人面临的空气污染水平几倍于世界卫生组织(世卫组织)安全空气准则中设定的水平。2015 年，35% 的全球室外空气污染死亡发生在东亚和太平洋，33% 发生在南亚。据 2020 年题为《调整风帆：亚洲及太平洋加速区域行动促进可

¹ Miriam Bruhn 等人著，“MSME finance gap: assessment of the shortfalls and opportunities in financing micro, small, and medium enterprises in emerging markets”，(华盛顿特区，世界银行，2017 年)。

持续海洋》的联合国出版物称，海洋塑料污染已成为亚洲及太平洋的一项迫切挑战，使本区域成为全球海洋塑料危机的中心。

18. 《2020年亚洲及太平洋经济社会概览》着重指出，本区域的资源密集型增长模式导致了温室气体排放量也随之增加。本区域是全世界最大的二氧化碳排放源；世界银行的数据显示，虽然世界上最大的人均二氧化碳排放国(除澳大利亚外)都在本区域以外，但是本区域 2019 年排放了 172.7 亿吨二氧化碳。

19. 本区域还极易受到生物多样性丧失、毁林和环境退化的影响，而所有这些都助长了 COVID-19 等大流行病的出现。超过 40%的珊瑚礁和 60%的沿海红树林已经消失。此外，2020 年，亚洲及太平洋是世界上受威胁物种数量最多的区域。森林退化以及健康和活力下降仍然是亚洲及太平洋面临的主要问题；从 2000 年到 2015 年，本区域占世界自然森林损失总量的 10.6%。本区域的淡水生态系统受到污染以及过度抽取用于饮用水、能源生产和灌溉带来的威胁。生物多样性和生态系统的持续丧失对健康和福祉构成直接和间接威胁。

20. 环境脆弱性加剧了这场大流行病对健康和社会经济的影响。例如，在有其他健康问题、尤其是空气污染引起的呼吸道疾病的情况下，COVID-19 感染可能变得更加复杂并有可能致命。然而，COVID-19 带来的重大挑战说明，靠一两个政府机构小范围地关注一小部分灾害不足以预防或应对复杂的灾害风险。

B. 破坏《2030 年可持续发展议程》的进展

21. 即使在 COVID-19 疫情暴发之前，亚太区域也需要加速行动才能确保实现可持续发展目标，而这场疫情无疑是这方面遭遇的一个挫折，尤其是减贫、体面工作、教育、卫生和性别平等领域。这场大流行病还加剧了原有的差距，因此可能破坏不让任何人掉队的大原则。

1. 经济影响

22. 据亚行 2020 年初估计，这场大流行病可能导致亚洲发展中国家(不包括中国)损失 160 亿至 430 亿美元。如果疫情在六个月后得到控制，那么亚洲及太平洋的损失可高达 2.5 万亿美元(占本区域国内生产总值的 9.3%)，占全球预计损失的三分之一以上。然而，疫情仍在肆虐。本区域的失业人数在这项分析预计的全球失业人数中占了 70%，比例过高。因此，2020 年亚洲发展中国家的经济增长可能处于 1961 年以来的最低点，打破了此前对 V 型复苏的信心。

23. 经济萎缩、失业和家庭收入减少可能加剧贫困水平。据估计，经济收缩 5%可能导致 9 300 万人生活水平低于中低收入国家每日 3.20 美元的国际贫困线。在更极端的情况下，20%的经济收缩可能使亚太区域生活水平低于这一贫困线的人数增加大约 4.14 亿，从而破坏本区域过去在可持续发展目标 1(无贫穷)和可持续发展目标 2(零饥饿)方面取得的进展。

24. 预计 COVID-19 大流行将导致人类发展自 1990 年以来首次急剧下降。随之而来的贫困加剧可能使贫困水平倒退 9 年左右，全球又有 4.9 亿人陷入多层

面贫困。鉴于目前 12 亿多层面穷人中约有一半生活在亚洲及太平洋，估计本区域在新增多层面穷人中约占 2.45 亿。

2. 社会影响

25. 妇女、老年人、儿童、残疾人和移民等弱势人群是受疫情影响最大的人群。若干亚洲国家的大多数老年人表示担心失去收入。残疾人面临着服务减少和费用增加的问题。据世界宣明会称，本区域儿童面临的营养不良、被迫乞讨和失学的风险增加，导致保障未来的机会减少。据题为《2020 年亚太移民报告：评估〈全球移民契约〉的执行情况》的联合国出版物称，本区域的移民工人被排除在包括保健服务在内的社会安全网之外，受到了过度的影响，而边境关闭和封锁使很多人面临着剥削和虐待。

26. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)发现，本区域疫情期间失业的妇女中有 84% 没有收到失业福利或政府支助。妇女和女孩遭到越来越多的家庭暴力并面临被贩运的风险。由于 COVID-19 增加了妇女过度承担的无偿照料和家务工作量，这场危机对妇女精神和情感健康的影响也是不成比例的。此外，妇女和女孩还特别容易受到学校关闭导致学业中断的负面影响。与此同时，自这场大流行病开始以来，成千上万的女孩遭遇早婚和逼婚。

3. 环境影响

27. 疫情最初阶段曾经发现环境压力得到暂缓，主要原因在于封锁措施以及随之而来的能源使用、交通运输和制造的减少。然而，这些短期收益并不等于发展模式或发展途径的改变。本区域各地空气污染和温室气体排放水平的下降趋势参差不齐，而且此后又大幅回升。与此同时，随着环境法规执行工作的放松，环境保护方面的财政资源挪作他用，扶持经济复苏的短期重点牺牲了环境。全球和区域加快生物多样性保护和气候变化方面行动的工作被推迟，或优先程度降低。此外，塑料污染和医疗废物也有所增加，原因是 COVID-19 导致口罩、手套和一次性塑料容器的使用增加，这些用品大量流入河流和海洋，对海洋生物造成致命危害。

28. 这场大流行病还凸显了粮食系统中的潜在风险、脆弱性和不平等。对世界各地人员和货物流动的限制给地方、区域和全球供应链带来巨大压力，并考验着粮食系统的弹性。亚洲及太平洋有近五亿人长期挨饿和营养不良，因此特别容易受到这场大流行病的影响。食品工作人员和农场工作人员的不稳定状况也受到了关注，他们不顾自身健康面临的重大风险，在本区域各地坚持工作，努力保持食品供应流通。

三. 在复苏工作中防止两极分化和不平等的加剧

A. 在救济和复苏一揽子计划中设计很重要

29. 很多亚太国家政府已经实施了重大的财政和金融一揽子计划来减轻疫情的影响。这些计划包括为家庭提供现金转账，扩大社会安全网福利，支持微

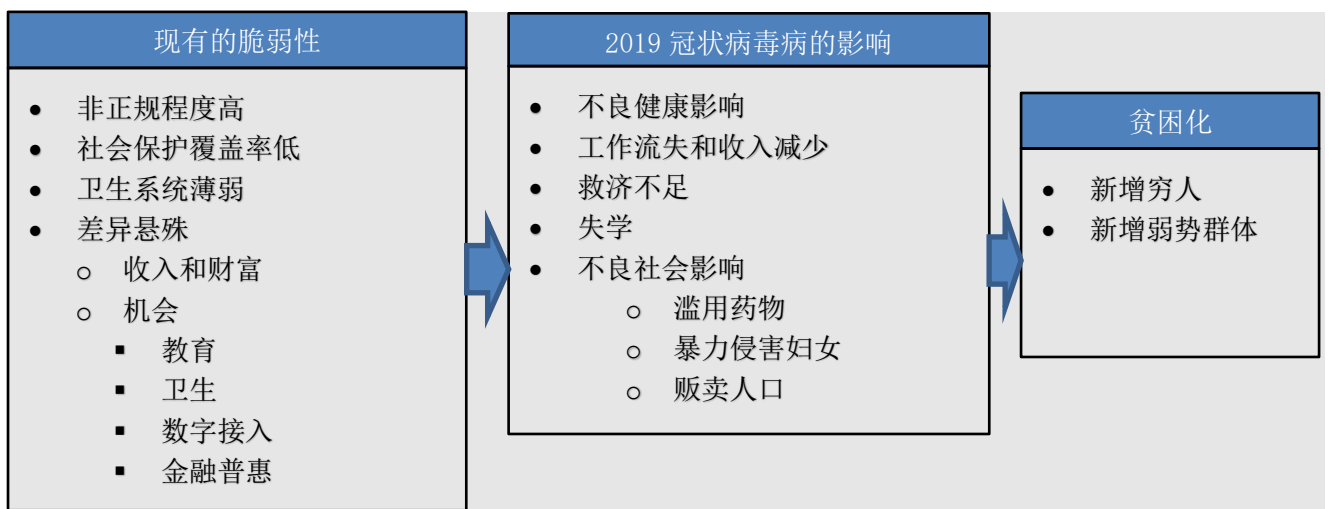
小中型企业，暂时推迟纳税期限，以及增加对企业的信贷担保和贷款。然而，这些计划的影响各不相同，取决于社会安全网的现有覆盖面、财政空间以及非正规和数字化的程度。

30. 早期的刺激计划基于以下假设：疫情的冲击将是短暂的，而且容易逆转。这些刺激计划没有反映出直接救济措施与经济复苏措施之间的区别，也没有考虑到这场卫生危机出现之前经济和社会体系中已经达到顶点的结构性弱点的严重性。在一波又一波的疫情中，已经发现大多数救济和恢复一揽子计划未能充分援助最脆弱、最需要帮助的民众。因此，COVID-19 前的不平等现象存在加剧的风险。

31. 因此，必须设计合适的政策防止原有的脆弱性恶化。包容性扶贫救济和复苏措施的缺失将造成贫困化加剧(如贫困)(如图一所示)和两极分化(如排斥)(如图二所示)的不良后果，从而产生“K”型复苏，即经济的不同部分以不同的速度、时间或幅度复苏。

图一

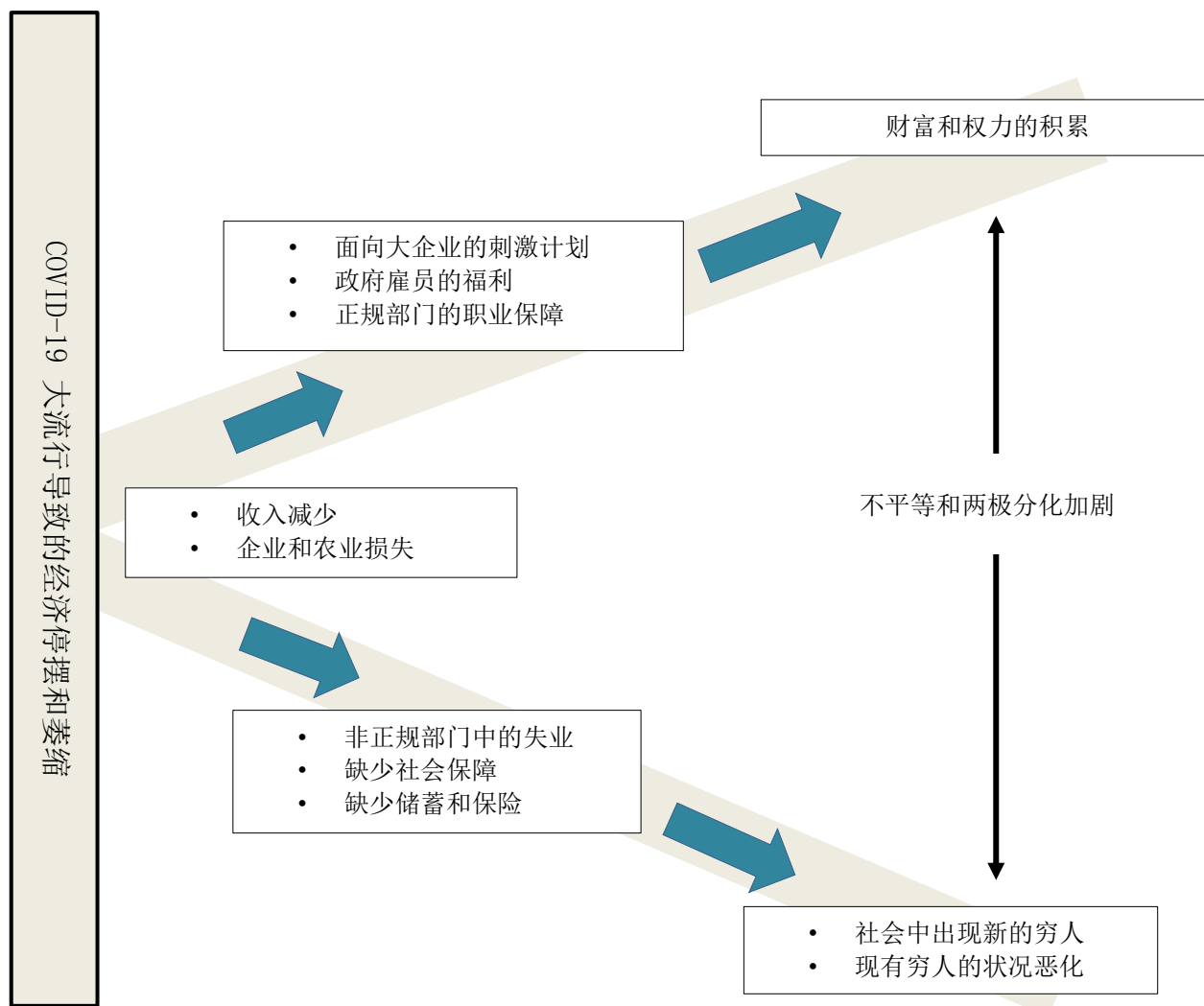
贫困化过程



资料来源：改编自 Rashed Al Mahmud Titumir, “孟加拉国的阶级、权力和不平等”，载于《COVID-19 与孟加拉国：应对、权利和复原力》，Rashed Al Mahmud Titumir, Nichole Georgeou 和 Anis Chowdhury 合编。(达卡，大学出版社，即将出版)。

32. 多个因素可能会导致两极分化和 K 型复苏，包括由政策引发的、对纵向不平等(个人之间或家庭之间)和系统性横向不平等(人口群体之间)的影响。例如，本区域很多国家仍有学生未被纳入数字广播远程学习模式覆盖范围。多种同时发生的协变量冲击即全球大流行病、经济停摆和极端天气事件造成的差异性影响会加速不同人口群体之间的两极分化(见图二)。

图二
两极分化过程



资料来源: Rashed Al Mahmud Titumir, “我们走哪条复苏之路?”, 《新时代》, 2020年10月15日。

33. 由于自然灾害和极端天气事件导致大量社区在疫情中陷入困境和沮丧, 贫困化进程可能会加快。但是精心设计的包容性扶贫政策可以积极地抑制这种贫困化和两极分化的结果。

B. 不让任何人掉队这一包容性政策的显著特征

34. 政府必须维持生计, 以防止 COVID-19 衰退成为长期萧条。收入维持政策需要帮助那些失去生计的民众。数字支付、远程医疗等在线基本服务以及线上企业已被视为有效的替代创收渠道。

35. 这场大流行病是社会保护系统投资的机遇, 使社会保护系统能够可持续地提供收入保障, 并提高人们抵御未来冲击的能力。要在民众最需要支助的时候提供有效支助, 全民社会保护是关键。社会保护系统的数字化能够防止

数据泄漏，并帮助政府更有针对性、更有效地提供社会保护服务，但仍需要对无网人群给予特别关照。

36. 在这场大流行病造成的局面下，需要采取特殊的社会保护措施来帮助企业和工人。有一种新颖的做法就是让政府成为最后付款人，帮助处于停业或者说休眠状态的企业主继续支付工人工资而不是解雇他们，并支付无法逃避的账单以防止破产。如果这些方案能够补充遏制疫情蔓延的有效措施并共同推动经济活动的早日恢复和复苏，那么这些方案就是能够负担的。

37. 由于企业忙于应付疫情造成的经济不确定性和持续的经济脆弱性，投资和复苏可能会推迟；要打破恶性循环，就需要政府支出和担保。现已证明，按收入比例偿还的贷款有助于鼓励消费者支出以及可再生能源投资等所需的商业投资。这场大流行病也为政府将投资战略转向可持续绿色行业并摆脱污染行业提供了机遇。

38. 教育机会均等对于消除代际差异至关重要。因此，必须提供可靠、可负担的互联网接入，尤其要面向农村地区儿童和低收入家庭儿童。在这场疫情期间，公共电视频道、广播节目和移动电话被用作提供免费学习机会的手段。

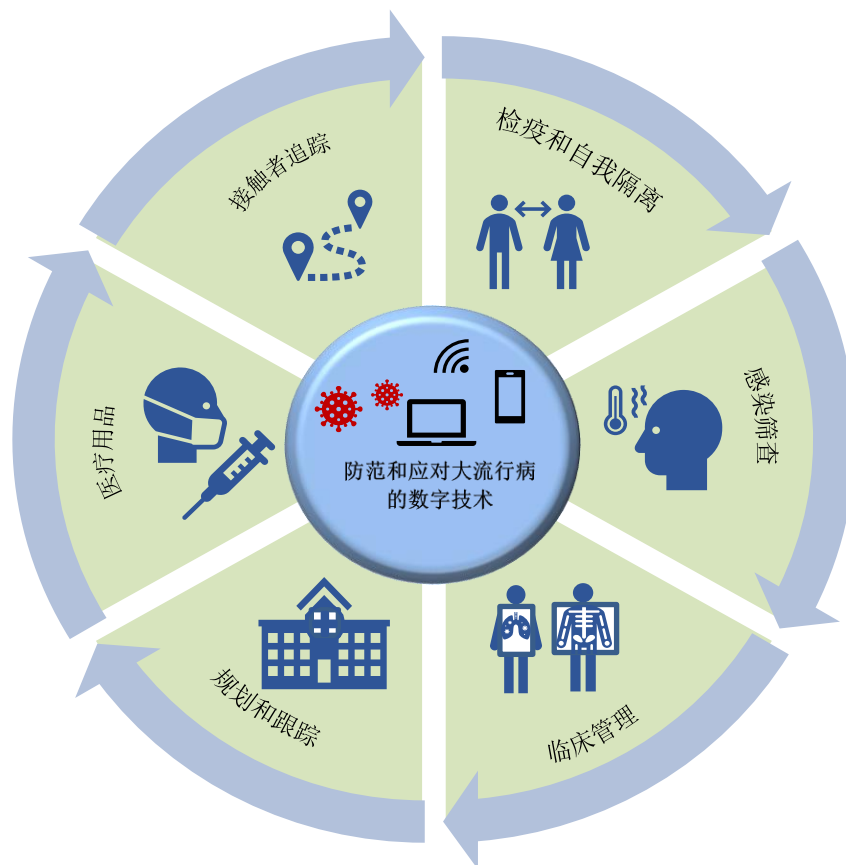
四. 数字金融服务和金融科技是包容性和韧性复苏的关键

A. 数字技术对防范和应对大流行病至关重要

39. 这场大流行病揭示了信通技术和数字技术的重要性。事实证明，电信、网络和互联互通比以往任何时候都更加重要。随着社会中很多人被困在家里，经济开始依赖于这些技术。除了提供重要信息之外，数字技术在监测、协调和管控危机方面也发挥了重要作用，例如为接触人员追踪、社会动员和救济措施实施提供了所需的工具。因此，正如秘书长的《数字合作路线图》所强调，在建设能够抵御大流行病的世界以及填补卫生和社会保护系统及善治方面缺口的工作中，数字化是一个重要组成部分。

40. 即使在 COVID-19 暴发之前，数字技术已经在改变人们工作、社交和创造经济价值的方式。这场大流行病引发了对数字治理和平台的空前需求，用于提供卫生技术，并分享筛查、追踪、资源使用和分配优先排序以及定向对策设计等成功解决方案，从而加速了经济的数字化。电子商务平台和数字支付解决方案使很多企业不仅能够生存，而且因将业务转向在线平台而得以蓬勃发展。线上教学使学生在封锁期间能够继续学业。数字技术在大流行病防范和应对工作中的应用概况见图三。

图三
数字技术在大流行病防范和应对工作中的应用



资料来源：改编自 Sera Whitelaw 等人所著，“数字技术在 COVID-19 大流行规划和应对工作中的应用”。《柳叶刀-数字医疗》，第 2 卷，第 8 期(2020 年 8 月 1 日)。

41. COVID-19 人均死亡率低的成员国似乎都采取了包括早期监测、检测、接触人员追踪和严格隔离措施在内的策略。为了顺利达到有效实施这些战略所需的协调和数据管理规模，政府依靠的是采用数字技术并将其纳入政策和卫生保健应对措施中。

42. 在建设能够抵御大流行病的世界的工作中，数字化是一个关键组成部分。数字技术在 COVID-19 大流行期间提供的政策经验教训将有助于扩大数字化，使其成为重建战略的一个组成部分。除了需要合适的监管框架之外，数字转型还必须通过数字生态系统和宽带基础设施方面的影响力投资来加强数字互联互通，以实现包容、可负担、可靠和快速的互联网接入。

B. 数字金融是重建和复原力的一个重要组成部分

43. 秘书长的可持续发展目标数字筹资工作队在其题为《公众的资金：利用数字化为可持续的未来融资》的最后报告中着重提出了在可持续发展目标筹资工作中加快和扩大数字化变革影响的历史机遇。要通过移动设备等数字渠道使用和提供金融服务，既需要成熟的工具(如借记卡和信用卡)，也需要建立在云计算、数字平台和分布式分类账技术基础上的新解决方案，包括移动

支付、加密资产和点对点应用等。这些新的数字解决方案通常被称为“金融科技”。

44. COVID-19大流行说明金融普惠多么重要，必须确保家庭和企业能够有一个至少可用来付款和收款的基本账户，及时向他们提供急需的支助，从而使其能够维持生计。这场疫情还说明，监管机构和政府在这方面能够更加迅速地采取行动并实现更大的变革，从而减少总体的金融排斥。金融科技带来的颠覆给银行业改善金融服务造成了进一步压力。

45. 当各国政府都在努力向个人提供现金转账以减轻 COVID-19 大流行的影响时，拥有先进的政府对个人支付生态系统的国家已经建立了实施转账的系统。对于数百万生活在极端贫困中的人来说，直接现金支助可以救急。政府对个人支付数字化能够低成本地扩大社会保护方案，并为偏远社区获得资金提供便利。例如在哈萨克斯坦，可以通过数字通信进行社会福利金转账。对没有银行账户的受益人而言，可以使用收款人的手机号码转账。然而，位于最后一英里的社区通常面临着各种挑战，包括缺乏能源和数字服务。政府应确保对位于最后一英里的个人和企业给予特殊关照，保障他们不会掉队，这一点至关重要。在这方面，可以选择指定移动货币代理人作为必要工作人员，并培训他们帮助新客户学会如何接收政府对个人付款。

46. 在线支付和交易帮助很多企业、尤其是微小中型企业在封锁期间生存下来。很多人因被迫待在家中而选择了社交隔离的银行服务选项。印度使用电子支付手段支付政府工资、养老金、退税和其他的政府对个人付款，孟加拉国和菲律宾实行工资支付数字化，这些例子说明以数字化方式支付政府工资和进行其他公共款项转账还具有更高的成本效益。据世界银行题为《2017 年全球普惠金融指数数据库：衡量金融普惠和金融科技革命》的出版物称，即使在疫情暴发之前，截至 2017 年，约有 16%的个人已经在用数字方式接收政府付款或转账。数字支付方式也越来越多地用于政府对企业付款。

47. 印度尼西亚的经验表明，让妇女成为直接现金转账的默认接收人可对整个家庭产生积极影响。直接支付为储蓄、信贷和其他金融服务创造了一个通道。妇女对家庭资源控制权的加强还可改变支出方式，通过改善儿童的生存、健康和教育成果使儿童受益，并最终改善国家的经济增长前景。

48. COVID-19大流行导致数字侨汇大幅增加。例如，疫情期间从澳大利亚和新西兰汇往斐济和萨摩亚的数字汇款增长高达 400%。数字支付的融入能够解决国内资源调集这一关键性问题。提高了税收制度的效率，并使小储户获得多种金融服务，包括储蓄账户和保险产品。

49. 金融科技的发展可以使金融服务提供机构和非银行金融机构能够更好地实时跟踪支出模式，然后根据中央银行设定的指标向政府汇报。这样，政府就能够找出支出降幅最大的部门，并据此确定其援助目标。精细的支付数据不仅能够使政府看到交易值，还能看到各部门交易量和价格的细目，也有助于政府迅速查明生产瓶颈。不过此类数据的收集和披露取决于信息和隐私方面的国家法律。

50. 总之，数字金融服务和金融科技有利于包容性增长和复原力。危机期间还具有增值作用，原因在于，政府设法快速有效地向需要帮助的民众发放资

金，而很多家庭和企业都希望快速采用在线支付和筹资方式。不过，数字化也带来了与技术和使用相关的风险。技术性风险包括网络安全方面的风险，包括垃圾邮件、恶意软件、黑客攻击和侵犯数字产权。非技术性风险包括在线盗窃、网络欺凌、协助犯罪、数据泄漏和侵犯隐私。金融服务的数字化可能对金融系统的稳定和诚信构成风险，包括网络攻击、欺诈和洗钱。

51. 因此，寻求发展数字金融服务的成员国必须满足重要的先决条件，才能确保向数字金融服务平稳过渡。这些条件包括：具备充分的数字基础设施，并在应对网络安全风险和洗钱方面制定法规；防止大型数字平台的反竞争行为和垄断倾向；在推动高效和安全的数据收集、处理和交换的同时确保消费者的隐私。对地方采纳数字金融服务提供奖励并建立国家识别系统，也有助于数字金融服务的发展。

52. 要在区域一级更加广泛地落实数字金融服务，就必须协调成员国之间的法律和监管框架，还需要有一个商定的信息交流框架。随着发展中国家政府寻求重拾在 COVID-19 引发的经济紧缩期间失去的成果，本区域发达国家政府需要扩大合作并提供财政和技术援助，以增加对创新技术和大数据的投资，并提高数字素养。政府、区域组织和私营部门之间需要开展区域合作并建立伙伴关系，以确保全社会数字转型促进人类福祉和安全。

五. 后 2019 冠状病毒病时代的区域合作

A. 区域 K 型复苏的风险

53. COVID-19 大流行可能会以多种方式导致本区域国家之间的差距。这场大流行病对本区域各经济体的冲击并不相同。一个国家的防范能力、人力投资水平和经济复原力以及国家采取救济和复苏措施应对冲击的能力都是决定冲击程度的因素。

54. 亚太区域很多发展中国家、尤其是最不发达国家的教育、保健和社会保障系统都不完善。平均而言，这些国家的民众教育程度较低，拥有的技能较少，在非正规部门就业或处于弱势就业状态的可能性更大。

55. 本区域各国接种 COVID-19 疫苗的渠道和能力也很悬殊。很多亚太国家可能要等到 2021 年中后期才能获得疫苗。有人担心本区域获得疫苗的机会不公平，会因各国的发展和收入水平而异。

56. 保护主义抬头和贸易紧张关系升级可能会进一步加剧本区域发展中国家面临的挑战。这些国家还有可能看到来自发展伙伴的资源流入进一步减少，这些发展伙伴已经面临着应对危机带来的巨大财政压力。贸易和官方发展援助正在下滑。在高度不确定的环境中，外国直接投资前景暗淡。本区域的初级商品生产国还面临着价格的下跌。

57. 因此，加强区域合作对于防止各国之间的差距即 K 型复苏至关重要。如果有哪一个国家在疫苗接种方面掉队，则任何国家都无法实现并保持免疫。区域合作和协调还有利于恢复旅行、贸易以及移民工人和投资的流动，建设抵御未来冲击的能力，并安全、包容地加快经济的数字化。

B. 区域合作促进复苏和复原力

58. 在亚洲及太平洋，区域主义始终是一支核心力量。几十年来，区域贸易、投资和技术流动刺激了经济的快速增长和发展。亚太经社会的亚太信息高速公路倡议是区域合作的一个明显实例，其中涉及私营部门、政府、国际机构、非政府组织、研究所以及区域/国际金融机构。同样，最近缔结的《区域全面经济伙伴关系》承认国内和区域贸易数字化的重要性，专门将发展和扩大成员国的电子商务作为重点纳入其中。

59. 虽然东南亚国家联盟(东盟)更新了关于加快包容性数字转型应对 COVID-19 影响的大战略，南亚区域合作联盟(南盟)设立了 COVID-19 应急基金，太平洋次区域和中亚次区域举行了高级别论坛，本区域各国出于需要也都在国家层面开展了积极而广泛的试验并建立了各种机制，但是本区域对 COVID-19 的总体应对力度不足。因此，需要作出更多努力，确保强劲复苏涵盖所有国家和人民，并为实现可持续发展目标提供新动力。尤其是区域合作应有助于复苏措施与《2030 年议程》保持一致。

60. 关于重建得更好，区域主义面临的挑战有三个方面：帮助成员国安全地相互重新开放经济，从而恢复旅游、贸易和供应链；帮助成员国、尤其是处境特殊的成员国把握各种机会，在复苏过程中推进可持续性并应对气候变化；帮助成员国通过跨境数字互联互通以及区域资金和投资机会来振兴经济，并设计新的合作形式来降低脆弱性和建设抵御未来冲击的能力。

61. 现有的区域合作机制能够在加强实现可持续发展目标的国家承诺方面发挥关键作用。亚太区域的一个特殊重点是要促进次区域政府间组织之间的合作，例如促进东盟、南盟、太平洋岛屿论坛、上海合作组织和中亚区域经济合作方案之间的合作。

1. 重新开放亚太区域

62. 当务之急是帮助成员国安全地走出封锁，从而在本区域各地启动强劲经济复苏。在采取区域性做法的情况下，重要预防措施需要协调和加强，而其他遏制措施则需要松绑，以便恢复跨境活动，促进贸易和资金流动。

63. 要承认国家措施应该反映国情和需求，同时采用通用政策框架来推进共同应对工作。例如，本区域医疗用品、口罩和防护设备短缺的问题已基本得到解决，但是保健服务的提供情况却不均衡。可以利用通用政策框架在本区域推广 COVID-19 检测和接触者追踪方面的成功经验。

64. 随着疫苗的出现，成员国必须抵制民族主义，应充分认识到，这场大流行病是一次全球性危机，需要全球应对，并认识到，由于最初未能共同应对，这场卫生危机才演变为经济危机。疫苗分发和接种安全程序指南有助于各国政府根据世卫组织的规定指定获准的接种中心颁发疫苗接种国际证书。

65. 各成员国正在撤销疫情暴发之初实施的一些贸易壁垒，而旅行方面的共同政策框架有助于出台协调一致的边境预防措施(如登机前 COVID-19 检测、阴性检测结果或疫苗接种证书)，从而推动人员的安全流动，避免长时间隔离。

2. 支持可持续的国家复苏

66. 各国政府已采取措施帮助家庭和企业应对收入损失、失业和经济不景气。这些应急安全网给公共预算、外汇储备和偿债能力带来了压力。然而亚太区域有充足的财政资源和工具，原则上可以用来缓解流动性和财政制约。此外，已有多个成员国设立了 COVID-19 应对基金，汇集了私人捐款、公共资源和外部资金，并有可能在本区域推广。

67. 在设施薄弱的国家，需要提高政策标准来加强卫生保健系统。这一点对亚太区域尤其重要，本区域 40%以上的人口缺乏医疗保健。本区域的卫生应对机制应支持国家努力加强基本卫生服务的提供和使用，并推进全民初级卫生保健覆盖。

68. 由于社会服务中断、生计丧失和贫困加剧，即使在 COVID-19 消退之后，其造成的影响仍将继续扩大。亚太区域准备不足，60%以上的人口无法享受社会保护计划。因此，需要扩大应急措施的规模，将安全网遗漏流失的中间阶层包括在内。还有机会利用现金转账和自助计划以及社区公共工程举措来建设地方基础设施，从而增强弱势群体的权能。区域合作应鼓励各国努力保护受疫情影响最大的人群，并增强其权能。

69. 虽然大多数国家政府都向企业提供了支持，有些情况下给予企业的优先程度还高于卫生和社会保护，但还存在进一步空间，可将公共财政与国内私人资金和外部资金用于更广泛的优先领域。扩大后的财政刺激计划应鼓励负责任的投资方行为，促进负责任的生产性投资，建设复原力，加快低碳转型并支持减缓和适应气候变化。

70. 复苏计划应推进经济脱碳公共投资，并优先考虑最有效的环境可持续活动和项目。不应支持产生有害影响的项目和活动，避免陷入有害行业和活动。

3. 数字化促进复原力和包容性

71. 数字化是 COVID-19 应对措施的一个共同特征，创新电子工具有助于减轻封锁带来的困难。虽然数字化的激增很大程度上受需求驱动，而非受政策驱动，但是政策层面的区域合作至关重要，原因在于，数字化的全部潜力取决于有形基础设施、跨境互联互通协议以及人人可负担的数字设备和服务。这些障碍虽然具有挑战性，但并非不可逾越，移动互联网快速扩张，现已接近全覆盖，就证明了这一点。数字金融区域合作有着特殊的需要和机遇。²

72. 在区域一级，数字金融系统的推广实施可极大地促进本区域在关键问题上的合作：贸易、非法资金流动、恐怖主义资助、人口贩运和困扰很多国家的高额汇款费。本区域各地加强数字金融标准的互操作性和统一，将改善资金转账并降低成本。加强数字互联互通可为区域经济活动提供更加重要的机

² 秘书长的可持续发展目标数字筹资工作队，《公众的资金：利用数字化为可持续的未来融资》(2020年)。

遇。电子商务是亚太区域在推动进一步扩大和放宽企业活动的工作中需要建立区域通用立法标准的重要领域之一。

73. 面临的重大挑战大致包括数据存储与安全、数字工具方面的立法差异以及技术专长和公共投资的不足。很多应用程序使用的是远程存储在多个地区的数据，因此需要数据的跨境流动，而国家数据保护法方面的重大差异可能阻碍这种流动。

74. 国家之间的某些监管差异无法消除；由于主权国家有不同的价值观和战略重点，这些差异是必要的，也是恰当的。然而，要在国家之间建立信任，并让企业充分参与国际数字经济，显然需要可互操作的政策框架，简化跨境规定并建立机制，以减少过重的监管负担。

75. 如前所述，数字化和数字金融服务并非没有障碍和风险。秘书长的可持续发展目标数字筹资工作队强调，要利用数字化和数字金融服务的力量，相关的规章和标准就必须确保可持续发展目标为新一代全球数字筹资平台的治理提供信息，这些平台具有跨境溢出效应，可对发展中国家产生重大影响。由于数字化可为扩大回报规模创造潜力，因此必须对规则和标准制定过程以及平台治理采取包容的做法。现在已有几个平台，其任务是代表发展中国家与全球标准制定者合作，应该加以利用。

六. 结论和建议

76. COVID-19 大流行对亚太国家造成了重大的打击，有可能使《2030 年议程》的进展化为乌有。这场大流行病暴露了各国面临的严峻发展挑战，突显了各国经济、社会 and 环境的脆弱性。疫情还突显了成员国之间在应对大流行病影响的能力方面存在的巨大差异，显露了各国政府加强合作对于克服挑战和缩小发展差距从而防止 K 型复苏的重要性。

77. 成员国面临的迫切挑战是安全地解除封锁。要做到这一点，就必须采用一个能够兼顾各国国情的通用政策框架，恢复旅行、贸易和供应链。为了实现可持续的长期复苏，成员国不妨相互支持，调动本区域范围内现有的大量公共和私人资源，并在加强社会和环境标准方面开展合作。此外，为了降低脆弱性并建立抵御未来冲击的能力，成员国不妨在加强数字化和利用数字金融系统方面加强合作，从而振兴经济。

78. 亚太可持续发展论坛是本区域最具包容性的多利益攸关方平台，可用于讨论本区域在加快执行《2030 年议程》方面面临的挑战以及可能防止国家内部和国家之间差距扩大的解决方案。各个区域平台有助于成员国分享经验和最佳做法，并相互学习。信心和互动的加强能够更好地惠及所有成员国。当成员国之间的互动更加频繁、更有意义时，制定政策、执行计划、监测进展和衡量业绩的工作就更容易管理，更加直截了当。

79. 成员国、主要群体和其他利益攸关方不妨采取下列行动：

(a) 审查本文件，以期就提出的问题交流国家和利益攸关方的观点，并分享后 COVID-19 时代通过区域合作防止国家之间差距从而重建得更好方面的最佳做法；

(b) 讨论开展区域合作的机会，以支持建立后 COVID-19 时代包容性亚太区域的工作，同时坚持不让任何国家掉队这一大原则。
