



经济及社会理事会

Distr.: General
30 March 2021
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第六十一届会议

组织会议，2021 年 4 月 15 日

实质性会议，2021 年 6 月 1 日至 25 日*

临时议程** 项目 4(b)

协调问题：非洲发展新伙伴关系

联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支持

秘书长的报告

摘要

本报告概述了 2020 年联合国系统为支持非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)而开展的主要活动。鉴于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行对非洲国家和联合国在非洲行动的影响，本报告主要侧重于联合国系统对 COVID-19 大流行的全面应对措施。本报告还概述了联合国发展系统改革在非洲的实施情况，并总结了非洲联盟-联合国的合作情况。

报告着重指出，已经加强联合国行动与非洲联盟和非洲会员国优先事项的协调一致和配合，这在提高联合国应对措施的效率方面发挥了有益作用。在这方面，报告重申，《2063 年议程：我们希望的非洲》和《2030 年可持续发展议程》构成评估联合国支持非洲发展的框架。

* 实质性会议日期为暂定日期。

** E/AC.51/2021/1。



一. 导言

1. 本报告根据大会第 [75/243](#) 号决议提交，其中大会认可方案和协调委员会关于联合国系统对非洲发展新伙伴关系的支持的结论和建议，并请秘书长确保及时执行其建议。报告提到联合国系统在 2020 年期间开展的活动。
2. 方案和协调委员会在其第六十届会议¹ 报告中鼓励向更广泛受众提供更高质量的信息。该委员会强调非洲大陆青年的重要性，并建议核可秘书长的提议，即鉴于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的有害影响，审查联合国对加强非洲卫生系统的支持和非洲大陆的准备情况，并全面审查联合国对非洲发展新伙伴关系(新伙伴关系)的支持，以期提出进一步参与的提议。²
3. 鉴于上述提议和建议，并考虑到应对 COVID-19 大流行是联合国最近数十年中最重要的集体努力，本报告重点阐述了联合国系统在非洲全面应对 COVID-19 大流行的不同方面。报告突显为加强协调联合国在非洲行动所作的努力，特别关注青年问题，最后总结了联合国与非洲联盟在本报告所述期间的合作情况。按照大会第 [74/301](#) 号决议的要求，对新伙伴关系的全面审查已作为秘书长提交大会的关于“非洲发展新伙伴关系：执行进展情况和国际支持”的报告附件提交。

二. 联合国应对 COVID-19 大流行的措施

4. 在本报告所述期间，恰逢 COVID-19 大流行造成前所未有的影响。在非洲，这一大流行病严重考验了各国的社会、经济、政治和环境复原力，对各阶层人口，特别是穷人和最脆弱群体造成了巨大损失，并危及数十年来之不易的发展成果。由于需要采取紧急行动和危机的复杂性，联合国的应对措施将战略和政策方法与紧急卫生和人道主义干预措施以及社会经济应对措施相结合，以保护弱势人口，减轻这一大流行病的影响，同时确保投资符合更好地恢复这一长期目标。
5. 根据联合国与非洲联盟之间伙伴关系的基本原则，联合国的应对措施旨在通过业务、政策和宣传行动，支持和补充非洲联盟发起的区域应对措施。在这方面，2020 年 2 月 22 日非洲卫生部长特别会议通过 3 月 26 日非洲联盟国家元首和政府首脑大会主席团批准的非洲大陆应对 COVID-19 疫情联合战略已成为在非洲疾病预防控制中心领导下提供支持的主要路线图。

协调努力

6. 非洲联盟、联合国和非洲会员国之间的协调是通过提高认识、做好准备和迅速反应来防止这一大流行病蔓延的战略取得成功的关键所在。2 月 3 日，当非洲尚无 COVID-19 病例报告时，非洲疾病预防控制中心成立了非洲应对 2019 冠状病毒病工作队，其中包括世界卫生组织(世卫组织)和非洲会员国。该工作队在应对措施的不同阶段充当主要协调机构，促进就从监测和筛查到病例管理和社区参与

¹ [A/75/16](#)。

² [E/AC.51/2020/9/Rev.1](#)。

等技术和政策问题达成共识。联合国儿童基金会(儿基会)与非洲疾病预防控制中心共同主持医疗商品供应链和储存问题工作组的工作。

7. 3月,随着 COVID-19 开始在该区域蔓延,世卫组织与非洲联盟和联合国主要机构的代表召开了两次会议,以促进协调,防止复发,并确保以尽可能有效的方式使用资源。已经建立区域伙伴协调机制,并公布了载有优先行动大纲的联合工作计划草案。

8. 4月,非洲经济委员会(非洲经委会)在非洲启动了每周一次的 COVID-19 协调会议,汇集了不同的利益攸关方,如非洲疾病预防控制中心、非洲联盟发展署-新伙伴关系、世卫组织和非洲进出口银行等。与会者讨论并分享了相关信息,涉及该疾病状况、正在采取的行动、动员支持非洲倡议和方案,以及遏制这一大流行病蔓延、加强治疗和控制在方法。2020 年期间,在非洲经委会的主持下举行了 36 次每周协调会议。

9. 同时,非洲问题特别顾问办公室在总部一级推动加强关于联合国在非洲应对这一大流行病的战略层面讨论。2020 年 4 月至 12 月,非洲事务部门间工作队组织了 6 次技术会议和 3 次主管级会议,以促进联合国系统协调一致地支持非洲国家的应对措施。还与联合国相关实体组织了后续技术会议,以确保战略和业务层面的密切协调,并尽量减少重复工作。例如,部门间工作队核可了由非洲经济委员会管理的非洲联合国 COVID-19 抗疫知识中心,作为联合国应对 COVID-19 的信息共享平台。知识中心是一个有用的工具,提供了大量关于联合国和各国应对工作的数据、信息和知识。

10. 在 2020 年 8 月举行的一次主管级会议上,秘书长呼吁联合国各实体将 COVID-19 大流行带来的挑战转化为促进协调一致的机会。在这方面,他呼吁部门间工作队成为注重行动和成果的机制,旨在整合分析和规划工作,并侧重于实现具体目标,以促进联合国在非洲协调一致地开展行动。

11. 为响应这一呼吁,非洲问题特别顾问办公室对优势、劣势、机会和威胁进行了分析,以评估联合国系统在非洲应对 COVID-19 的实效,并帮助确定优先领域,以便在 2021 年建设更好未来。部门间工作队共有 29 名成员参加了这项工作。加强联合国各实体间战略协调一致的若干机会已经显现。除其他外,这些机会包括利用区域和次区域协调平台,为当前和未来的突发公共卫生事件进行协调和准备,共同支持会员国制订包容性和可持续恢复的应急计划,并就非洲会员国应对 COVID-19 行动向它们提出强有力的联合国共同立场。

12. 对优势、劣势、机会和威胁的分析还揭示了联合国内部协调和协作的优势和劣势领域,包括联合国各实体之间相互竞争的优先事项和各自为政的“筒仓式”做法可能造成的工作重复。他们着重指出,联合国各实体就国家政策提供咨询的能力存在诸多挑战,尤其是在平衡 COVID-19 相关限制和其他措施与提供社会保障、尊重人权和人的尊严方面,特别是对妇女而言。还着重指出,数字鸿沟及其影响(尤其是对健康、教育、治理和社会凝聚力的影响)、巨大的人道主义资金缺口以及现有冲突和新冲突的影响是需要部门间工作队进行战略干预的关键挑战。

宣传工作

13. 联合国加大了宣传力度，动员国际社会支持非洲。3 月，世卫组织宣布 COVID-19 疫情为大流行病之时，秘书长呼吁“所有行为体……为了共同利益，以新的、有创意的和审慎的方式团结一致地采取行动”，³ 认识到 COVID-19 大流行可以为转向更包容、更可持续和更有复原力的发展道路提供机会。秘书长强调了石油和商品市场下行可能对非洲产生的影响，并强调必须保持“非洲大陆自由贸易区作为增强非洲大陆长期复原力和波动性管理机制的势头”。随后，秘书长发布了关于 COVID-19 在非洲的影响的政策简报，旨在为预防和减轻这一大流行病的影响以及应对非洲多层面危机提供具体建议。该政策简报审查了这一大流行病对非洲的过度影响，凸显出非洲大陆的迅速反应，并呼吁全球紧密地团结一致，支持非洲展开努力，包括在 COVID-19 后的长期恢复方面。2020 年期间，秘书长发布了 20 多份政策简报，其中载有关于残疾人、妇女、儿童、粮食安全、旅游、教育和工作等问题的具体政策建议。

14. 联合国的宣传工作还侧重于响应非洲联盟的要求，采取特别措施创造财政空间，以便能够全面应对这一大流行病。3 月，非洲联盟国家元首和政府首脑大会主席团呼吁二十国集团“提供有效的经济刺激一揽子计划，包括救济和延期付款”，并敦促国际金融机构“帮助减轻这一祸害，并向非洲经济的重要部门和社区提供救济”。为支持这一呼吁，秘书长还与二十国集团国家进行接触，敦促它们启动一揽子全面刺激计划。此外，秘书长在参加非洲联盟、国际货币基金组织和世界银行于 4 月和 10 月召开的两次“与非洲一起动员起来”会议期间，主张发行至少 5 000 亿美元的特别提款权，并采取分三个阶段的办法应对各国的脆弱性：债务冻结，以创造“喘息空间”；有针对性地减免债务，支持复苏；大规模债务重组。为响应这些呼吁，二十国集团和巴黎俱乐部于 4 月通过了《暂停偿债倡议》。秘书长呼吁扩大该倡议的资格标准，以包括受这一大流行病影响的重债和脆弱国家，如许多非洲中等收入国家和小岛屿发展中国家等。该倡议自 2020 年 5 月 1 日生效以来，已向 40 多个符合条件的国家提供了约 50 亿美元的救济，其中 25 个国家在非洲。

15. 5 月，联合国人权事务高级专员和非洲人权和人民权利委员会主席在一份联合声明中呼吁，优先考虑增加对保健、水和环境卫生、社会保障、就业和可持续基础设施的投资，以确保不让任何人掉队。在这方面，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)采取了一系列措施⁴ 支持非洲国家和其他会员国，包括与发展协调办公室合作，将 10 个人权专题指标纳入应对框架。与联合国开发计划署(开发署)合作，制定了基于人权的社会经济影响评估核对表。人权高专办和非洲联盟还制定了一项联合准则，其中包括非洲国家在应对 COVID-19 时可采取的七项具体行动，以避免对妇女和女童的歧视。

³ 联合国，“共同责任，全球团结应对 COVID-19 的社会经济影响”(2020 年 3 月)。可查阅：<https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-03/SG-Report-Socio-Economic-Impact-of-Covid19.pdf>。

⁴ 见 A/HRC/46/19。

16. 8 月，秘书长非洲问题特别顾问呼吁非洲国家抓住 COVID-19 大流行带来的机遇，促进系统性变革，使非洲在多边体系中的地位得到承认，并将政策重点从贫困管理转向发展管理，通过治理和掌控财政和自然资源，促进非洲繁荣和增强权能。

17. 为支持非洲国家和机构实现这一目标，特别顾问提出了一项倡议，即在联合国内外为非洲和从非洲开启新的篇章。该倡议得到了非洲国家集团和联合国领导层的认可，确认《2063 年议程：我们希望的非洲》是实现非洲繁荣的最雄心勃勃的路线图，并将其作为调整联合国在非洲的活动和实现可持续发展目标的主要指导方针。

18. 11 月，常务副秘书长率领声援团前往西非，为期两周。声援团访问了加纳、马里、尼日尔、尼日利亚和塞拉利昂，旨在支持各国的努力，突出妇女在和平、安全和发展方面的参与和领导作用，并认可联合国在当地的工作。这次访问是与各国政府、联合国国家工作队和民间社会一起进行的公开和参与性调查活动。此外，访问还提供了就更好地恢复进行公开对话的机会，特别关注建立强有力的发展机构，以实现社会凝聚力，并利用信息和通信技术实现更高水平的复原力和包容性可持续发展。

公共卫生应对

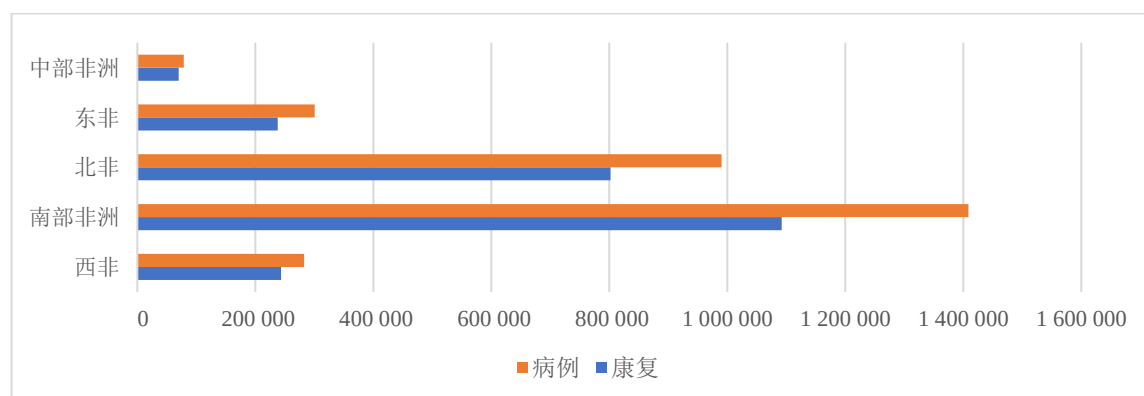
19. 非洲区域的公共卫生应对措施以世卫组织 COVID-19 战略准备和应对计划为基础，同时考虑到非洲大陆 COVID-19 疫情联合战略的优先事项和非洲大陆的特殊性，最主要是以下方面：(a) 非洲人口的平均年龄意味着患严重疾病的风险降低；(b) 尽管如此，非洲区域的公共卫生系统已经不堪重负，而且非洲大陆原已存在的慢性病负担很重，这两种情况可能因 COVID-19 对提供保健服务的影响而恶化；(c) 南部非洲呼吸道病原体感染高发季节可能导致这一大流行病在该次区域的传播更加严重。

20. 由于促进了非洲疾病预防控制中心与联合国各实体之间的协同作用，非洲联盟-联合国协调一致的公共卫生应对措施成功地迅速提升了非洲国家的能力。4 月，非洲疾病预防控制中心启动了“加速 COVID-19 检测伙伴关系：检测、追踪和治疗”倡议，旨在通过多个利益攸关方的协调行动，促进实施非洲大陆应对 COVID-19 疫情联合战略。例如，非洲疾病预防控制中心和世卫组织举办了培训课程，以使现有的艾滋病毒、结核病和疟疾等检测能力适应 COVID-19 的检测。因此，在 COVID-19 传到该区域仅三个月后，具备 COVID-19 实验室检测能力的国家数目就从 2 个增至 45 个。同时，联合国各实体将其部分合作转向提供必要的用品和材料。例如，国际原子能机构向 44 个非洲国家提供了检测设备(实时逆转录聚合酶链反应(逆转录聚合酶链反应)检测和试剂盒)、试剂和实验室消耗品，以及生物安全柜和个人防护材料。联合国毒品和犯罪问题办公室向监狱和戒毒管理机构对口单位提供了个人防护装备。国际移民组织(移民组织)与地方当局和卫生部门合作，为一些国家实行保持身体距离和检疫管理提供便利。

21. 事实证明，建立仓储和供应中心非常重要，这是加速 COVID-19 检测伙伴关系的支柱之一。例如，4 月，受这一大流行病影响最严重的国家包括中部和西部非洲国家。世界粮食计划署(粮食署)与埃塞俄比亚政府合作，在亚的斯亚贝巴建立了一个人道主义空运枢纽，帮助在非洲各地运输防护设备、医疗用品和人道主义工作人员。在马云基金会和其他捐助者的支持下，粮食署和世卫组织协调的“团结飞行”开始向中部和西部非洲国家提供基本用品，这对控制和遏制 COVID-19 疫情至关重要。到年底，这两个次区域的病例数在非洲大陆最低，恢复率最高(见图一)。

图一

2020 年 2 月至 12 月非洲 COVID-19 确诊病例和康复总数



资料来源：世界卫生组织。

22. 非洲疾病预防控制中心牵头的应对措施的另一支柱是协调医疗商品的集中采购。在这方面，非洲经委会支持非洲医疗用品平台的构想，预计该平台将便利采购抗击 COVID-19 大流行所需的具有成本效益的战略和经认证的医疗设备。非洲经委会为财政部长和卫生部长举办了一系列高级别网络研讨会，以展示和倡导使用该平台。因此，正在酝酿的订单超过 2 亿美元，非洲进出口银行已承诺提供 1 亿美元资金，使其成员国能够通过该平台采购与 COVID-19 有关的医疗资源。

23. 5 月，非洲联盟委员会、非洲疾病预防控制中心和世卫组织与其他公共和私营伙伴一道，⁵ 启动了循证应对 COVID-19 伙伴关系倡议，旨在通过提供社会、经济、流行病学、人口流动和安全数据支持决策进程，以帮助确定公共卫生和社会措施的接受性、影响和效果。

24. 抗击这一大流行病的一个重要步骤是开发能够迅速有效应对和恢复的工具。2020 年 4 月，世卫组织启动了“获取 COVID-19 工具加速计划”，这是一项全球合作努力，分为四个支柱：诊断、治疗、加强卫生系统和疫苗。后者也称为 COVID-19

⁵ 世界经济论坛、决心拯救生命(重要战略的一项倡议)、大不列颠及北爱尔兰联合王国公共卫生快速支助小组、益普索集团和 Novetta 公司。

疫苗全球获取(COVAX)机制，重点支持疫苗研究和生产能力及采购，以确保到 2021 年底公平分配多达 20 亿剂疫苗。

25. COVAX 机制的分配机制分为两个阶段。在第 1 阶段，各国根据其准备情况，最多可获得其人口 20%的剂量。一旦所有国家都达到 20%的覆盖率(如果它们提出要求，也可以更低)，第二阶段的分配将根据威胁和脆弱性评估进行。各国可以通过三种方式参与：预先市场承诺、承诺购买和选择性购买。以预先市场承诺方式参与的国家可以获得 COVAX 捐助者资金，也可以分担费用，为补充剂量提供资金。儿基会向以这种方式参与的国家提供采购服务，并可应要求向其他国家提供这些服务。在参加该机制的 47 个非洲国家中，42 个国家以预先市场承诺方式参加，5 个国家自筹资金。⁶ 作为通过 COVAX 首次分发疫苗的一部分，预计将向参与的非洲国家分发 7 550 多万剂疫苗，占分发总剂量的 30%，占非洲人口的 6%以上。预计到 2021 年底，该机制将再向非洲提供 6 亿剂疫苗。⁷

人道主义应对行动

26. 为应对 COVID-19 疫情，联合国于 2020 年 3 月启动了《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》，⁸ 由人道主义事务协调厅协调。该计划旨在应对这一大流行病对弱势民众的健康和其他人道主义需求的直接影响。该计划确定了 53 个优先国家，这些国家有持续的人道主义应对计划、难民应对计划或多国或次区域应对计划，或已请求国际援助，其中包括 22 个非洲国家。4 月，机构间常设委员会⁹ 启动全系统扩大协议，阐述指导对这一大流行病作出人道主义反应的行动原则和作用。

27. 5 月，根据脆弱性和应对能力，更新了《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》，纳入另外 10 个国家，包括 7 个非洲国家。7 月，需要进行新的更新，以根据疫情变化调整应对行动。最后的人道主义呼吁达 95 亿美元，其中 38.7 亿美元与非洲国家确定的需求有关。

28. 该计划应对 COVID-19 大流行对健康的直接影响，以及对人和系统的次生影响，包括其他保健服务、粮食安全、性别暴力、虐待和忽视老年人和残疾人以及其他人道主义行动的落实。为了应对这一多部门办法，该计划围绕三个战略优先事项制定：(a) 遏制 COVID-19 疫情蔓延，降低发病率和死亡率；(b) 减少人力资产和权利、社会凝聚力和生计的恶化；(c) 保护、协助并声援特别易受疫情影响

⁶ 博茨瓦纳、利比亚、毛里求斯、纳米比亚和南非。

⁷ 提供给安哥拉、贝宁、科特迪瓦、刚果民主共和国、斯威士兰、冈比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、马里、尼日利亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里、苏丹、多哥和乌干达。

⁸ 联合国，“2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划：联合国协调呼吁，2020 年 4 月至 12 月”。

⁹ 该委员会包括国际移民组织、联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国人口基金(人口基金)、世界粮食计划署(粮食署)、世界卫生组织(世卫组织)、其他国际组织、非政府组织和负有人道主义任务的非政府组织联合会。

的难民、移民和收容社区。应对办法遵循人道主义、包容、性别平等、保护和社区参与原则，并强调利用现有国家协调机制和支持地方组织的重要性。

29. 在列入该计划的 29 个非洲国家中，15 个国家¹⁰ 有持续的人道主义应对计划。5 个国家¹¹ 和 6 个国家¹² 分别发布了针对 COVID-19 的应对计划和部门间应对计划。另有 3 个国家¹³ 是区域难民应对计划的一部分。

30. 应对计划旨在应对非洲成员国确定的一系列挑战，包括资金不足；更加不安全；个人防护装备、检测包、病床、药品和实验室短缺；医护人员能力低下；水、环境卫生和个人卫生设施以及卫生意识差；社会保障制度薄弱；社区参与不足；文化规范与保持社交距离的需要背道而驰；紧急公共卫生应对与人道主义应对之间缺乏一致性。

31. 截至 2021 年 2 月，筹集了约 13 亿美元，仅占非洲 26 个国家计划和 3 个区域计划所需资金总额的 33%。资金覆盖范围因国家和计划不同而差异很大，非洲之角和也门区域移民和难民应对计划的覆盖率为 0.8%，尼日尔应对计划的覆盖率为 84.6%。非洲只有 7 项应对计划的覆盖率超过 50%。

32. 中央应急基金和联合国国家集合基金在解决资金需求方面发挥了关键作用，为确保及时和有效应对提供了大量资源。2020 年期间，国家集合基金提供了 5 690 万美元，用于支持 7 个非洲国家¹⁴ 应对疫情，中央应急基金发放了 8 930 万美元，用于资助 24 个非洲国家¹⁵ 应对 COVID-19 疫情。例如，在苏丹，国家集合基金和中央应急基金分别提供了 1 230 万美元和 1 090 万美元，用于支助 510 万受益人，包括收容社区的 300 万人、385 690 名难民和 1 169 128 名残疾人。在尼日利亚，总共 2 340 万美元用于支助近 714 000 人。

33. 《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》极大地促进了遏制 COVID-19 疫情蔓延以及降低发病率和死亡率的努力，特别是通过支持根据非洲疾病预防控制中心牵头的非洲大陆应对 COVID-19 疫情联合战略提高能力。在非洲，联合国分发了约 300 万个采样包、150 多万个检测包和面罩、800 多万副手套、5 300 多万个医用口罩和 250 多万个呼吸器。联合国的支持还有助于提高非洲国家保健设施的能力(见图二)。

¹⁰ 布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、利比亚、马里、尼日尔、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹和津巴布韦。

¹¹ 贝宁、利比里亚、莫桑比克、塞拉利昂和多哥。

¹² 刚果、吉布提、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国、乌干达和赞比亚。

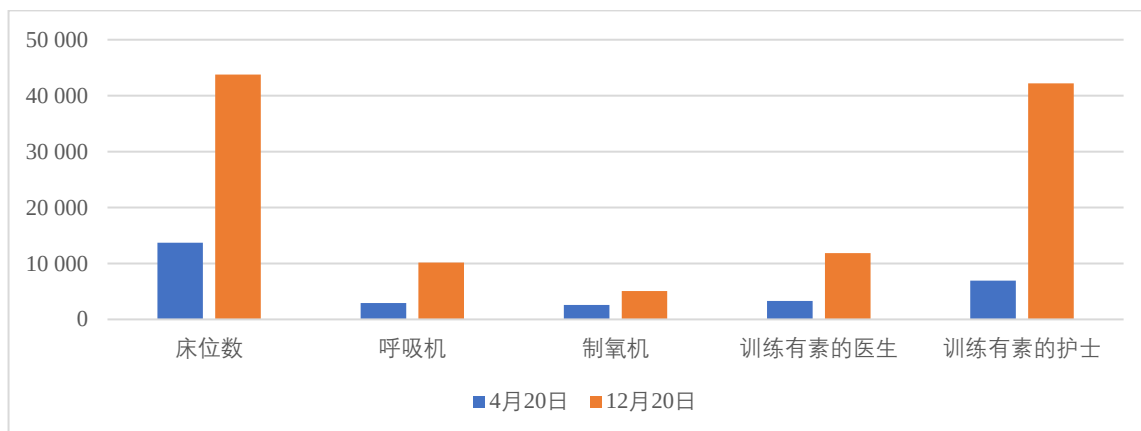
¹³ 安哥拉、埃及和卢旺达。

¹⁴ 中非共和国(840 万美元)、刚果民主共和国(1 020 万美元)、埃塞俄比亚(540 万美元)、尼日利亚(640 万美元)、索马里(390 万美元)、南苏丹(1 020 万美元)和苏丹(1 230 万美元)。

¹⁵ 布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、莱索托、利比亚、马里、毛里塔尼亚、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

图二

非洲治疗 COVID-19 的资源演变情况



资料来源：世界卫生组织。

34. COVID-19 大流行使包括难民、境内流离失所者、移民和收容社区在内的弱势群体面临更大的风险。2020 年期间，61 个国家的 3 900 多万难民、境内流离失所者和移民通过《2019 冠状病毒病全球人道主义应对计划》获得了 COVID-19 相关援助。措施包括在食物、住所、儿童保育、COVID-19 风险通报和预防措施方面提供重要支持。例如，在布基纳法索、刚果民主共和国、埃塞俄比亚和乌干达，在难民营、定居点和境内流离失所者营地安装了洗手和体温检查设施。在苏丹，联合国难民事务高级专员公署向 260 000 多名难民、境内流离失所者和收容社区成员提供了肥皂。在若干非洲国家，如布基纳法索、刚果民主共和国、南非、南苏丹和苏丹等，还与国家当局、社区网络和组织合作，发起了针对弱势民众的宣传运动。在赞比亚，联合国 COVID-19 紧急呼吁针对 620 万弱势民众，并向受旱地区 622 000 人提供了粮食援助，同时支持小农户，助推政府粮食援助方案的供应链。

35. 联合国各实体还促进使用远程和数字平台，以便能够提供支助和咨询。例如，在尼日利亚，国际移民组织将个案管理转向电子咨询和以家庭基础的康复以及对回返者及其家人的直接援助，包括虚拟精神健康和社会心理支持。在疫情期间性别暴力不断增加的情况下，人口基金提供支持，为金沙萨的四个提供服务的综合中心配备装备。在刚果，人口基金与粮食署合作建立了一个转诊机制，为性别暴力受害者提供免费、全面的护理，在分发粮食期间可以获得这种服务。在赞比亚，联合国国家工作队建造了一个庇护所，以保护性别暴力和人口贩运的幸存者，使他们、特别是孕妇能够获得保健服务。

社会经济应对措施

36. 2020 年 4 月，联合国启动了社会经济应对框架，¹⁶ 确立 12 至 18 个月时间框架内的紧急社会经济应对战略。该框架由五大支柱¹⁷ 组成，包括各国可为应对这一大流行病引发的社会经济挑战而切实交付的成果和开展的活动。每个国家工作队在驻地协调员的领导下，负责制订其针对五大支柱的 COVID-19 应对计划。

37. 秘书长设立了 COVID-19 应对和恢复信托基金，作为一个侧重于全球人道主义呼吁未涵盖的最不发达国家、中低收入国家和小岛屿发展中国家的多伙伴信托基金，旨在使联合国国家工作队能够迅速应对大流行病的初步影响。16 个非洲国家从该基金的第一次呼吁项目中受益。常务副秘书长带头努力提高人们的认识，并倡导设立一个资金充足的 COVID-19 应对和恢复信托基金，包括通过“妇女为普天下采取行动”运动和共同恢复得更好行动论坛。

38. 为确保经常性方案活动与为应对 COVID-19 大流行而发起的新活动之间的一致性，联合国国家工作队将根据合作框架，在国家以下各级的现有结构基础上加强社会经济应对措施，并预计将转变其方案组合的用途，调整或扩大对社会经济应对措施的支持，从而将应对 COVID-19 大流行的工作纳入国家发展计划以及联合国可持续发展合作框架。

39. 作为联合国全球框架的一部分，联合国发展系统各实体提出了一些最具战略意义的指标，以提供一个最低限度的统一监测框架。11 个牵头机构¹⁸ 与国家工作队和驻地协调员办事处协调，在国家一级制订方法并进行数据收集。每项指标的数据都体现了国家工作队的集体工作。非洲 50 个国家工作队在 2020 年期间提供至少一项指标的数据。这一努力对联合国发展系统而言是前所未有的第一步，为全系统的报告工作提供许多宝贵的经验教训。¹⁹

¹⁶ 联合国，“联合国 COVID-19 快速社会经济反应框架”（2020 年 4 月）。可查阅 <https://unsdg.un.org/resources/un-framework-immediate-socio-economic-response-covid-19>。

¹⁷ 这五个支柱如下：

- (a) 健康第一：在危机期间保护保健服务和系统；
- (b) 保护人民：社会保障与基本服务；
- (c) 经济应对与复苏：保护就业、中小企业和非正规经济部门工人；
- (d) 宏观经济应对和多边协作；
- (e) 社会凝聚力和社区复原力。

¹⁸ 联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处、开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、人口基金、人居署、农发基金、粮食署、世卫组织和儿基会。

¹⁹ 2020 年首次将全球方案指标用于国家一级的成果。2021 年 2 月，发展协调办公室对方案指标进行高级别数据验证，突显出一些挑战，涉及所有联合国国家工作队在方法上的一致解释。因此，目前的 2020 年数据显示了联合国发展系统在国家一级的真正覆盖面，而不是全貌。2021 年，发展协调办公室和开发署建立了新的改进程序和治理机制，以提高今后全系统成果报告的数据质量和覆盖面。

40. 非洲 47 个国家工作队敲定了其社会经济应对计划，总额为 121 亿美元。²⁰截至 2020 年 12 月，已落实所需资金总额的 36%。国家工作队为使现有资金来源转向社会经济应对措施作出了重大努力，平均调整了 10% 以上资金需求的用途。4 个国家工作队在调整现有资金方向方面特别成功：索马里(4 亿美元，占资金需求的 45%)、塞内加尔(2 亿美元，占资金需求的 1.16%)、塞拉利昂(9 200 万美元，占 93%)和加纳(9 100 万美元，占 69%)。

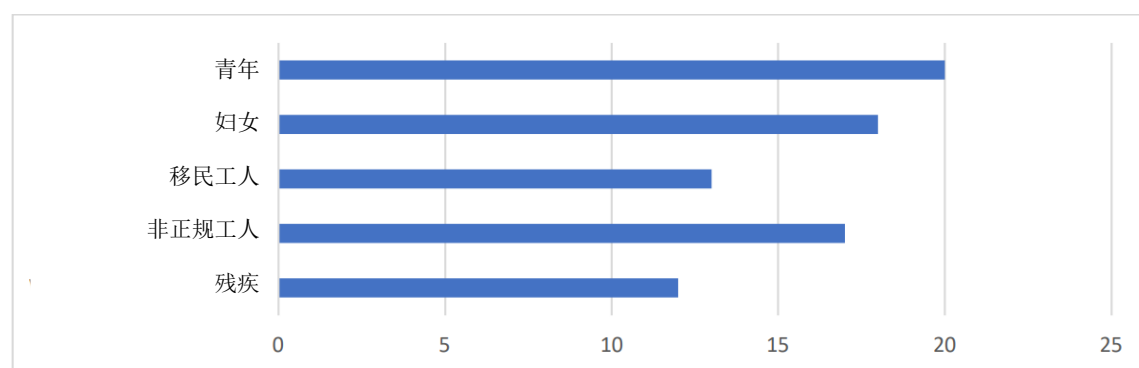
41. 在支柱 1(健康第一)下，国家工作队通过提供分析和政策支持、实施方案和技术合作以及跟踪和接触弱势民众，为维持基本保健服务提供支助。非洲 1 亿多人受益于对基本服务的支持，包括 4 100 多万名妇女和女童接受了孕产妇保健服务，3 300 多万名儿童和 1 800 多名儿童分别从疫苗接种方案和营养方案中受益。向非洲大陆卫生保健设施的 250 000 多名卫生保健工作人员和 100 000 多名社区卫生工作人员提供了支持。

42. 在支柱 2(保护人民)下，努力加强和扩大社会保障制度，维持教育、粮食和营养服务，并确保水、环境卫生和个人卫生服务等连续性和质量。如在非洲，超过 1 000 万人受益于粮食和营养支助，7 000 万人受益于远程教育，1 700 万人领取水、环境卫生和个人卫生用品。

43. 支柱 3(经济应对和恢复)旨在确保体面工作，并保护就业、工人和生产性资产、单位和网络。国家工作队在非洲的方案活动支持约 60 000 家企业，其中 50 000 多家是微型、小型和中型企业，以及 120 000 多名工人。此外，还支持非洲国家制定针对特殊群体的具体政策(见图三)。

图三

2020 年 4 至 12 月加强联合国支持的就业政策以及有利于经济复苏和体面工作的监管环境的非洲国家数目



资料来源：发展协调办公室 COVID-19 数据门户网站。

44. 支柱 4(宏观经济应对和多边合作)侧重于通过评估危机的预期经济影响、财政空间以及政策优先事项和政策可用性，采取宏观经济应对措施。例如，2020 年

²⁰ 数字包括少数政府-联合国联合计划。

10 月，非洲同行审议机制、非洲经委会和非洲开发银行推出了第一份非洲国家信用评级审查报告，其中审查了面对 COVID-19 大流行时导致不同降级的风险驱动因素，评估其影响，并就如何避免负面评级行动和提高未来评级向非洲国家提出建议。

45. 联合国还在制订循证政策和监测社会支出方面提供技术支持和咨询，并开展针对具体情况的社会经济影响评估。2020 年期间，三分之一以上非洲国家实行了借鉴联合国社会经济影响评估的政策，重点是高危人口(其中 19 项涉及就业、16 项涉及劳动力市场、14 项涉及财政政策、17 项涉及社会保护、15 项涉及增强妇女权能)。

46. 在支柱 5(社会凝聚力和社区复原力)下，联合国系统促进包容性社会对话、宣传、政治参与、治理、参与和提供公平服务等。在非洲，国家工作队在国家和国家以下各级为 200 多个宣传和政治参与空间以及 1 000 多个社会对话空间提供便利。此外，联合国系统向非洲 1 000 多个社区组织提供能力支助，以应对和缓解这一大流行病，打击与 COVID-19 有关的家庭暴力、种族主义、仇外心理、污名化和其他形式的歧视，预防和纠正践踏人权行为，并确保长期复苏。例如，在肯尼亚，开发署和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署支持一个民间社会组织联合会制订和传播基于人权的肯尼亚应对 COVID-19 框架。

维持和平应对措施

47. 3 月，在非洲联盟“平息枪炮声”倡议的背景下，非洲联盟委员会主席和秘书长同时发出强化停火呼吁，为拯救生命援助和外交创造机会。非洲联盟和平与安全理事会和安全理事会分别在 6 和 7 月核准了这些呼吁。²¹

48. 到 2020 年，联合国在非洲的 7 个维和行动²² 在应对 COVID-19 大流行方面表现出非凡的韧性。各特派团继续开展重要的工作，涉及保护平民，支持和平与政治进程、解除武装，促进人权和法治，同时采取关键的预防和缓解措施，遏制和应对 COVID-19 大流行。

49. 作为一项重要的早期预防措施，从 2020 年 4 月 4 日至 6 月 30 日，所有维持和平特派团的部队和警察的轮调、调回本国和新部署都已暂停。为确保在 2020 年 7 月部分恢复部队和警察的轮调，已推出一个过渡性轮调框架，其中包括预防措施以及强有力的检疫和隔离准则。大多数特派团还减少了军事巡逻。

50. 各特派团采取了预防措施，如在特派团基地入口处进行系统的体温检查并设立水和肥皂站；为特派团文职人员和总部人员制订在家工作政策；暂停涉及身体接触和近距离接触的训练；为出现 COVID-19 症状的维和人员以及任何从海外抵

²¹ 非洲联盟公报(PSC/PR/COMM.(CMXXXIX))和安全理事会第 2532(2020)号决议。

²² 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国中非共和国多层面综合稳定特派团(中非稳定团)、联合国马里多层面综合稳定特派团(马里稳定团)、联合国阿卜耶伊临时安全部队(联阿安全部队)、联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)。

达的人员设立检疫隔离空间；确保维和人员能够通过保持社交距离和采取其他缓解措施继续工作。

51. 为在大流行病期间保持供应链，各特派团制订了满足生命支持需求的业务连续性计划，同时确保及时规划、提供和分配对执行和平任务至关重要的货物和服务。向所有特派团提供包括呼吸机在内的个人防护和基本保健装备，以确保重症监护室的能力和用品充足。医疗后送能力也得到加强。业务支助部、和平行动部和政治和建设和平事务部设立了 COVID-19 外勤支援小组，以支持特派团的应对工作，各维持和平特派团也设立了疫情应对和预防监测工作队，以报告和防止军事和警务人员感染。

52. 维和行动支持国家当局应对 COVID-19 大流行。例如，在中非共和国，联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)和联合国有关机构参与了由总统主持的危机委员会。在达尔富尔，非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)向境内流离失所的妇女、女童和其他弱势群体分发了个人卫生用品和卫生包，作为其支持苏丹过渡政府应对工作的一部分。在刚果民主共和国和马里，各特派团支持国家当局努力防止 COVID-19 在监狱中传播。

53. 联合国维持和平行动重新调整了方案资金筹供办法的优先顺序，支持东道国当局和社区与其他联合国行为体、非政府组织和非洲联盟机构合作实施速效项目，以帮助应对这一大流行病。例如，在中非共和国和刚果民主共和国，各特派团加大对妇女团体在当地制作口罩的支持力度。²³

社区外联

54. 2020 年期间，联合国与非洲联盟的合作还侧重于打击和处理有关 COVID-19 的虚假信息和错误信息。12 月，非洲疾病预防控制中心、世卫组织、联合国核查倡议、儿基会、联合国教育、科学及文化组织、联合国“全球脉动”倡议以及红十字会与红新月会国际联合会发起了非洲信息疫情 应对联盟，以协调行动和汇集资源，打击围绕非洲 COVID-19 大流行及其他卫生紧急情况的错误信息。

55. 此外，在这一年中，联合国各实体和维持和平行动发起了多项社区外联和宣传举措。例如，中非稳定团为中非共和国全国青年理事会提供关于 COVID-19 应对措施的支持和培训，其中包括有语言和听力障碍的青年，并为比劳 19 名有影响力的女性社区领袖举办一个提高认识讲习班，鼓励与会者在其社区推广预防措施。达尔富尔混合行动在北达尔富尔州举办了提高认识研讨会，宣传采取预防措施控制病毒传播的重要性。在尼日利亚，世卫组织对尼日利亚记者进行了培训，重点介绍作为公共卫生报道关键原则的信息准确性、数据来源和核实。

56. 联合国特派团利用数字外联支持社区，包括支持妇女进入数字平台，并继续利用社交媒体传播关于预防 COVID-19 的信息，监测虚假信息和纠正错误信息。例如，联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)与当地记者和民间社会行为体合作，

²³ Cedric de Coning, “The impact of COVID-19 on peace operations in Africa”, *Conflict Trends*, special edition, 2020。

通过脸书释疑解惑，监测和打击错误信息，提供有效和及时的信息，打击仇恨言论，并酌情删除煽动性帖子。在全球范围内，世卫组织还与推特、脸书、腾讯和抖音合作，努力确保各自平台上的内容准确而且有用。

57. 联合国各实体还制作海报、闪存卡、广告牌、传单和其他材料，在当地社区进行传播，用当地语文详细介绍清晰易懂的信息，并使用易于理解的信息图表和漫画，向包括儿童和识字率低的受众在内的广大受众传播。例如，南苏丹特派团组织了一次大型教育活动，并向社区成员分发宣传闪存卡和海报，说明 COVID-19 的症状和预防方法。同样，中非稳定团为支持中非共和国卫生部而与世卫组织共同制作广告牌、海报和各种视觉材料。

58. 联合国还利用当地传播渠道，包括电台和社会媒体等，支持提高认识工作。在索马里，联合国粮食及农业组织开设了针对偏远地区农民和牧民的电台广播，以提高对传播风险和预防措施的认识。联合国维持和平行动的无线电台，如中非共和国的圭拉电台、刚果民主共和国的霍加坡电台、马里的米卡多电台和南苏丹的米拉亚电台等，在整个大流行病期间继续开展重要工作，用当地语言让当地居民了解 COVID-19，提供关于缓解措施的教育，并努力消除谣言和打击错误信息。

三. 加强联合国系统的支持非洲发展方面的协调

59. 联合国应对非洲 COVID-19 大流行的措施促进加强了联合国系统的协调，同时也受益于根据大会第 72/279 号决议和经济及社会理事会第 2020/23 号决议赋予秘书长的任务而建立的新结构的落实。在这方面，在本报告所述期间，非洲驻地协调员和联合国国家工作队采取了根本性步骤，通过新一代联合国可持续发展合作框架，改善国家一级的协调，并根据各国政府的国家发展计划向其提供有针对性的综合政策支持。正如四年度全面政策审查报告²⁴ 指出，《合作框架》是推动新一代联合国国家工作队努力支持会员国在整个可持续发展目标行动十年中加快执行《2030 年可持续发展议程》的主要工具。

60. 此外，如上所述，联合国国家工作队在驻地协调员的全面领导下，由开发署技术牵头，在综合应对 COVID-19 大流行造成的可持续发展紧急情况方面发挥关键作用，并在卫生和人道主义应对工作中采用“发展模式下的应急”办法。为此，已制订社会经济应对计划，以支持各国政府努力减轻这一大流行病的影响。这些计划的一个关键要点是确保从这一大流行病中恢复和重建得更好，这有助于加快实现可持续发展目标。这些计划将性别平等和增强妇女权能、消除贫困、粮食安全、保健和疫苗、减缓气候变化和社会保障作为核心要素，旨在确保从 COVID-19 恢复期过渡到可持续发展道路。

61. 在区域一级，根据经济及社会理事会第 2020/23 号决议，联合国发展系统通过建立区域协作平台，推进新区域架构的推出。非洲区域协作平台的建立是为了促进向区域和次区域组织、驻地协调员和国家工作队提供综合政策咨询、规范性

²⁴ A/75/79-E/2020/55。

支助和技术能力。为此，它将以前的区域机制(区域协调机制和区域性联合国可持续发展集团)整合为单一平台，确保联合国系统在区域一级有一个灵活的内部协作机制。区域协作平台的工作方案由基于议题的联盟执行，这些联盟致力于推进该区域的专题优先事项，并作为协力落实的工具。区域协作平台由常务副秘书长担任主席，非洲经委会执行秘书和开发署区域主任担任副主席，并由发展协调办公室、非洲经委会和开发署组成的联合秘书处提供支助。

62. 与此同时，非洲问题特别顾问办公室启动了一个振兴非洲事务部门间工作队的进程，并将其转变为一个注重行动的机构，以促进联合国采取有影响和协调一致的行动。该工作队振兴工作的一个关键组成部分是促进与在国家和区域两级加强协调工作的互补性。在这方面，12月，工作队成员商定，工作队应继续作为战略协调机制，为联合国国家工作队和非洲区域协作平台分别在国家和区域两级推动的业务协调提供共同战略框架。此外，为了促进工作队在支持以《2030年议程》和《2063年议程》为基础的注重成果的举措方面发挥有效作用，建议扩大与非联合国实体和民间社会行为体的合作。

63. 2020年，联合国系统还努力加强在青年方案方面的联合方案拟订和报告。在这方面，秘书长青年问题特使确定10个国家工作队(其中5个在非洲²⁵)作为推出“青年2030：联合国青年战略”的“快车道”执行者，旨在：(a) 满足青年需求，建立青年机构，促进青年权利；(b) 促进青年参与和参加《2030年议程》的执行、审议和贯彻落实；(c) 确保在青年的参与下，以协调一致和全面的方式开展联合国青年事务工作。选定的国家工作队检验了执行指南和工具，并通过联合国联合工作模式和与青年的伙伴关系展示成果。

64. 此外，埃塞俄比亚和乌干达正在驻地协调员办公室确立青年协调中心的职能，以加强国家工作队协调机制，在青年问题上采取一致行动。7月，秘书长青年问题特使为纳米比亚政府和联合国国家工作队举行了一次关于“青年2030”的虚拟简报会，目的是使该战略更接近国家层面。9月，特使介绍了“青年2030”记分卡的实地验证结果。该记分卡是一个含有19个指标的工具，支持将青年战略纳入联合国国家工作队战略规划、业绩计量和问责制框架的主流。

四. 加强联合国同非洲联盟的合作

65. 联合国同非洲联盟在应对 COVID-19 大流行以外的其他领域的合作继续得到加强。例如，敲定《非洲联盟-联合国联合人权框架》，并准备在2021年举行的第五届非洲联盟-联合国年度会议上签署。该框架重申非洲联盟同联合国在加强尊重、促进和保护人权和人民权利方面的共同目标和长期承诺。新框架将有助于促进这两个组织在现有合作的基础上进行定期协商、协调和联合行动。例如，2020年10月，启动了非洲联盟、人权高专办和世界银行联合项目第二阶段，旨在将人权纳入非洲联盟大陆预警系统预防冲突任务的主流。此外，人权高专办和非洲联盟委员会与管理战略、政策和合规部密切协作，正在努力拟订一项联合项目提

²⁵ 埃塞俄比亚、加纳、尼日尔、塞拉利昂和乌干达。

案，以支持加强和落实非洲联盟关于国际人权法、国际人道法以及非洲联盟和平支持行动行为和纪律标准的合规框架。

66. 2020 年期间，联合国根据安全理事会第 2320(2016)号决议要求进行的联合国-非洲联盟合作评估的结果和建议，采取步骤加强与非洲联盟在和平与安全领域的合作。²⁶ 2 月，非洲联盟委员会和联合国驻非洲联盟办事处在挪威的支持下，推出“她支持和平：20 年，20 段旅程”的出版物，以纪念通过安全理事会第 1325(2000)号决议二十周年。两个组织继续定期举行前景扫描会议，包括在 COVID-19 大流行暴发后举行虚拟会议。两个组织在和平与安全方面的合作努力也涉及到 COVID-19 大流行的影响。例如，5 月，非洲问题特别顾问办公室组织了非洲对话系列，联合国、非洲联盟委员会的高级官员和其他主要利益攸关方参加了对话。讨论侧重于 COVID-19 大流行对非洲联盟“平息枪炮声”目标构成的挑战，还讨论了大流行病可能带来的机会。

67. 2020 年 12 月以虚拟形式举行了第四届联合国-非洲联盟年度会议。联合国秘书长和非洲联盟委员会主席一致认为，需要加强协调机制，以执行《2030 年议程》和《2063 年议程》。作为实现这一目标的第一步，常务副秘书长应秘书长的要求成立一个由非洲问题特别顾问办公室、联合国驻非洲联盟办事处、非洲经委会、开发署、政治和建设和平事务部及和平行动部组成的核心小组，就加强非洲联盟-联合国合作的主要战略性和注重行动的问题提供咨询。

五. 结论和建议

68. 为遏制 COVID-19 大流行蔓延而采取的封锁措施对整个非洲产生了深远的社会经济影响，使非洲大陆更加易受伤害、脆弱和不稳定。各国政府和民间社会在联合国系统的大力支持下，特别是在国家一级的大力支持下，在逆境中共同抗击 COVID-19 大流行。

69. 2020 年期间，联合国努力动员国际社会本着团结和分担责任的原则，共同努力支持非洲。COVID-19 大流行是过去几十年来最大的挑战，但它也是一个机会，可以展示一个充满活力的联合国系统，对新出现的威胁作出迅速和灵活的反应，促进振兴的多边主义，并重新获得人民对公共机构的信任。

70. 由于在规划和实施三项主要行动计划方面进行协调，促进联合国实体和其他利益攸关方之间的互补性和协同作用，联合国对 COVID-19 危机的反应有助于应对这一大流行病给非洲带来的一些重大挑战。特别是与非洲联盟各机构进行协调，并使联合国的行动与非洲联盟通过《非洲大陆抗击 COVID-19 疫情联合战略》确定的优先事项保持一致，这有助于确保加强区域结构，加强对未来危机的防范。

71. 应对 COVID-19 大流行的协调努力为联合国和非洲联盟在国家、区域和全球各级进行更有条理的协调铺平了道路。因此，联合国行动与非洲联盟和非洲会员国的优先事项的协调一致和统一必须成为我们努力建设更美好非洲的基石。在这

²⁶ 关于联合国与非洲联盟在和平与安全方面业务合作的进一步详情，见 S/2020/860 号文件。

方面，我呼吁非洲问题特别顾问办公室、非洲经济委员会、联合国开发计划署和发展协调办公室继续促进非洲事务部门间工作队、非洲区域协作平台和联合国国家工作队之间以及这些机制与非洲联盟机构之间的协同作用和互补性。

72. COVID-19 大流行突出表明，从人力资本到治理等所有发展领域都是相互关联的。因此，只有通过包容和统筹办法才能实现可持续发展。非洲联盟《2063 年议程》是继非洲新伙伴关系之后对非洲发展最全面的规划，是对《2030 年议程》目标在非洲背景和现实中的恰当诠释。在这方面，我重申《2063 年议程》是评估联合国支持非洲发展的框架，并呼吁方案和协调委员会在其第六十二届会议议程中列入一个关于联合国支持《2063 年议程》的项目。
