

新冠疫情冲击应对

疫情冲击下的 全球治理困境及其根源

赵可金

[摘要] 2020年新冠肺炎疫情暴发,凸显了国际合作的缺失。面对疫情冲击,不仅以G20为主要平台的大国协调机制和以WHO为中心的全球健康治理框架乏善可陈,欧盟、东盟、非盟、阿盟等众多地区合作框架也无所作为,各国重新回到国家主义的框架。大国间抗击疫情的合作不仅难以开展,还频频出现了责任转嫁、物资劫持、“脱钩”等现象。全球卫生治理机制在新冠疫情冲击下失效的主要原因在于治理机制设计存在赤字,医疗资源仍然集中在国家手中,国际机制缺乏调动国内资源的合法手段,造成治理能力不足。这一赤字在应对小规模在疫情方面尚可支撑,在应对全球性疫情方面明显不足,由此决定了各国在疫情冲击下除了回到国家治理轨道外别无他途。因此,疫情治理暴露出来的问题要求全球治理合作走向深度全球化的新阶段,推动全球治理体系和治理现代化必将对全球治理产生深远影响。

[关键词] 新冠疫情;全球治理;全球化;国际合作;深度治理

[中图分类号] D815

[文献标识码] A

DOI: 10.13654/j.cnki.naf.2020.04.003

[文章编号] 1003-7411(2020)04-0027-(16)

[收稿日期] 2020-04-26

[基金项目] 国家社科基金重大项目(18ZDA320)

[作者简介] 赵可金,清华大学社会科学学院副院长,教授。(北京 100084)

新冠肺炎疫情是21世纪迄今为止人类社会面临的真正的全球意义上的危机,必将对整个世界产生重大而深远的影响。自2019年底暴发以来,疫情已蔓延到整个世界。根据世界卫生组织统计,截至2020年5月4日14时,全球新冠肺炎确诊人数超350万,死亡病例达24.7万,最严重的美国确诊已超115万。除了疫情严重的欧美,南美洲的巴西成为继美国、西班牙、意大利、英国、法国、德国、俄罗斯、土耳其后全球第9个确诊病例超10万的国家。^[1]总体来看,新冠肺炎的蔓延给整个世界带来了巨大的恐慌,甚至在很多地区形成了灾难性后果。

应对新冠肺炎疫情过程中暴露出来的严重问题,更是从另一个侧面凸显了全球公共卫生

NORTHEAST ASIA FORUM

治理的脆弱性,不仅包括新兴经济体在内的广大发展中国家深受其害,甚至连公共卫生体系和医疗条件均享誉世界的欧美发达国家,面对疫情冲击也不堪一击。更令人忧虑的是,疫情引发的种种次生灾害比如经济衰退、社会停摆、权力扩张甚至国际摩擦,更令人对全球治理的未来感到忧心忡忡,整个国际社会在面对疫情冲击时非但没有形成“世界抗疫统一战线”,反而陷入了越来越多相互责怪和责任转嫁的局面,甚至有人惊呼全球化逆转和整个世界秩序的坍塌。^{①[2]}

毫无疑问,作为一场公共卫生危机,新冠肺炎疫情必将在世界各国人民的共同努力下成为过去,但疫情冲击所暴露出的问题却发人深思。为什么全球疫情治理没有展现出其应有的能量?为什么大国抗疫合作步履蹒跚?疫情造成的危害将会把整个世界带向何方?围绕这些问题,本文试图将新冠肺炎疫情置于全球卫生治理体系和治理能力建设的框架,分析国际合作之难的多样性根源,并由此分析全球卫生治理体系和治理能力的未来方向。

一、疫情冲击

如何理解疫情冲击的本质和危害,是诊断国际合作缺失的前提。表面来看,新冠疫情冲击是一个公共卫生事件和医学问题,实际上并非如此,它以突发公共卫生事件的形式表现出来,却不限于医学和卫生问题,而是一个严重的社会问题,尤其是治理体系和治理能力不足的问题。新冠病毒是一个未知的致命病毒,是人类社会面对的公害,在本质上与地震、火山、飓风、跨国犯罪、气候变化等挑战相同,区别不过是这一病毒通过其携带者——人的活动传播。一个地区大规模社会流动越频繁,该病毒传播速度越快,受该病毒影响和冲击也就越大。因此,新冠病毒的冲击借助现代化发展程度全球化浪潮的深度以及货物、人员、信息等生产要素等因素对整个世界造成重大危害。

总体来看,新冠肺炎是迄今为止第一场真正全球意义上的公共卫生危机,越是融入全球化程度深的地区、越是经济发达的地区、越是人口规模越大和流动越快的地区,受到疫情冲击的影响也越大。从作为“九省通衢”的武汉到欧洲的米兰、美国的纽约以及其他大大小小的地区,均印证了此次新冠疫情冲击最大的地区恰恰是最为发达和最为开放的地区,疫情暴露出的问题可以界定为“开放社会的困境”。开放社会(Open Society)的概念最初是由哲学家亨利·柏格森(Henri Bergson)提出,柏格森认为开放社会意味着政府是透明的,受到公众制约,他认为是否实行个人自由和人权原则是判断开放社会的标准。^[3]在《开放社会及其敌人》中,卡尔·波普尔(Karl Popper)将开放社会界定为多元主义(Pluralistic)和多文化(Multicultural)的社会,他认为开放社会是一个坚持个人主义本位的社会,等同于民主社会、平等社会、自发的社会,不是人工设计的社会,是好的社会,而认为集体主义社会是“坏的社会”,是开放社会的敌人。^[4]

① 美国欧亚集团总裁伊恩·布雷默在《日本经济新闻》上发表文章提出新冠疫情预示着世界秩序的去全球化潮流、民粹主义潮流等。英国皇家国际事务研究所所长罗宾·尼布雷特发表题为《全球化的注定终结》(The End of Globalization as We Know It)一文,提出疫情使世界几乎不可能回到21世纪初的互利共赢的全球化状态。哈佛大学肯尼迪政府学院贝尔福科学与国际事务中心教授斯蒂芬·沃尔特发表题为《开放、繁荣与自由倒退的世界》(A World Less Open, Prosperous, and Free)一文,认为疫情之后将迎来一个开放、繁荣与自由倒退的世界。

后来,开放社会的概念为乔治·索罗斯(George Soros)所借用,索罗斯将不确定性原理、反身性理论、开放社会理念融为一体,并建立开放社会基金,用于改进所谓资本主义体系,但在对开放社会的界定上仍然延续波普尔的观点,带有很强的意识形态色彩。^[5]相比起来,对“开放社会”的本质做出精准界定的是德国著名思想家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck),他提出了一个“风险社会”的概念,受到学术界的广泛关注,认为在风险社会里,危险不再来自外部,而是来自内部,在列举了由于核爆炸和使用化学物质造成环境质量恶化所可能导致的种种磨难后果后,他断言在全球层面已出现了一个风险共同体,它使国界成为无意义的东西,使国际社会成为一种必要的乌托邦。^[6]贝克的风险社会对于理解和界定2020年的新冠疫情具有非常重要的意义,疫情冲击在世界所形成的影响并不主要体现在卫生领域,而是体现在社会领域,即疫情本身不可怕,更可怕的是疫情造成的“次生灾害”,表现为经济大衰退、权力大扩张、社会大动荡,甚至导致社会信任危机,种族歧视和右翼排外主义的泛滥,最严重的情况是可能会引发极右翼法西斯主义的回归。总体来说,疫情冲击是“三分天灾,七分人祸”,具体表现为以下三个方面:

一是公共卫生冲击。疫情暴发后,受到冲击最大的是各国的医疗卫生体系和物资保障体系,尤其是随着感染患者的快速增加,相关医疗资源和物资保障纷纷告急,即便是欧美发达资本主义国家,也普遍陷入资源匮乏和物质保障不力的困境。根据美国重症医学会估计,美国总共将有96万名患者由于感染新冠病毒而需要使用呼吸机,但美国急症治疗医院及其他各来源呼吸机仅可能增加至20万台以上,且其中包含已经老旧的产品。^[7]在疫情造成死亡人数最多的意大利,呼吸机的严重短缺已经迫使医生忍痛放弃对一些患者的救治。根据美国卫生部长阿扎尔提供的数据,美国国家医疗用品紧急储备只有约1200万个医用级N95口罩和3000万个外科口罩,要确保美国医务人员够用还至少需要10倍以上的数量。^[8]美国卫生与公共服务部估计,如新冠肺炎疫情持续一年,美国将需要35亿个口罩。^[9]美国医疗改善公司(Premier Inc.)副总裁豪恩·鲍威尔(Chaun Powell)说,医院收到的N95口罩不到他们订购的一半。^[10]非但美国如此,意大利、法国、德国、英国、日本等国家也面临着“医疗物资荒”,甚至还频频发生一些国家截留其他国家医疗物资的事情。中国商务部发言人高峰在网上例行新闻发布会上说,截至2020年4月8日,已经有58个国家(地区)以及4个国际组织与中国企业签署医疗物资商业采购合同,还有71个国家和10个国际组织正在与中国企业开展商业采购洽谈。^[11]除此之外,新冠肺炎对医疗卫生体系造成了沉重压力。据世界卫生组织官网4月7日消息,目前全球有将近2800万名护士,尽管全球护理人员在2013年到2018年间增加了470万名,但缺口仍有590万人。^[12]毫无疑问,在新冠肺炎疫情的重创下,无论准备得多么充分,没有一个国家能够保障足够的医疗人员和物资。

二是经济发展冲击。伴随着严峻的公共卫生形势,疫情对世界经济的打击很大,导致世界经济增长乏力,疫情负面冲击显著。2020年4月1日,联合国发布了《世界经济形势与展望》4月月度简报,分两种情况预测疫情对2020年全球经济的影响,2020年全球经济增长1.2%;最糟糕的情况下,全球经济衰退,增长率为-0.9%。^[13]国际货币基金组织(IMF)4月发布最新《世界经济展望》报告,认为全球经济2020年将收缩3%。^[14]彭博数据库汇总了截至3月26日各金

融机构对全球主要国家(地区)经济增长的预测。其中,美国经济增长预测的中位数(平均数)是-1.25%(-2.13%),德国经济增长预测中位数(平均数)是-3.25%(-4.02%),中国经济增长预测中位数(平均数)是3.5%(3.29%),日本经济增长预测中位数(平均数)是-2%(-2.69%)。^[15]总体上,各金融机构预测2020年各主要经济体,特别是欧美日等发达国家,经济衰退概率非常高。

表1 各金融机构对18个主要经济体2020年经济增长的预测汇总

预测值	美国	英国	法国	德国	意大利	加拿大	日本	巴西	俄罗斯
最高值	0.7	1.3	-1.5	-1	-2.2	1.7	-0.8	3	1.8
中位数	-1.25	-2.6	-4	-3.75	-5	0.35	-2	0	0.3
最低值	-9	-7.8	-7.7	-7.4	-10.2	-4	-5	-2.5	-2.7
平均值	-2.13	-2.88	-3.82	-4.02	-5.98	-0.64	-2.69	0.29	0.04
IMF 预测	-5.9	-6.5	-7.2	-7.0	-9.1	-6.2	-5.2	-5.3	-5.5
预测值	印度	中国内地	南非	韩国	印度尼西亚	马来西亚	菲律宾	中国台湾地区	新加坡
最高值	5.2	6.1	1	1.7	4.8	4.3	6.2	1.9	1.4
中位数	4.9	3.5	-1.45	0.7	3.15	1.2	2	0.6	-2.8
最低值	0.5	-3	-2.5	-6.7	-0.6	-5.8	0.6	-5.7	-7.3
平均值	3.53	3.29	-1.18	-0.56	2.60	0.17	2.90	-0.07	-2.99
IMF 预测	1.9	1.2	-5.8	-1.2	0.5	-1.7	0.6	-4.0	-3.5

资料来源:彭博数据库,IMF报告。

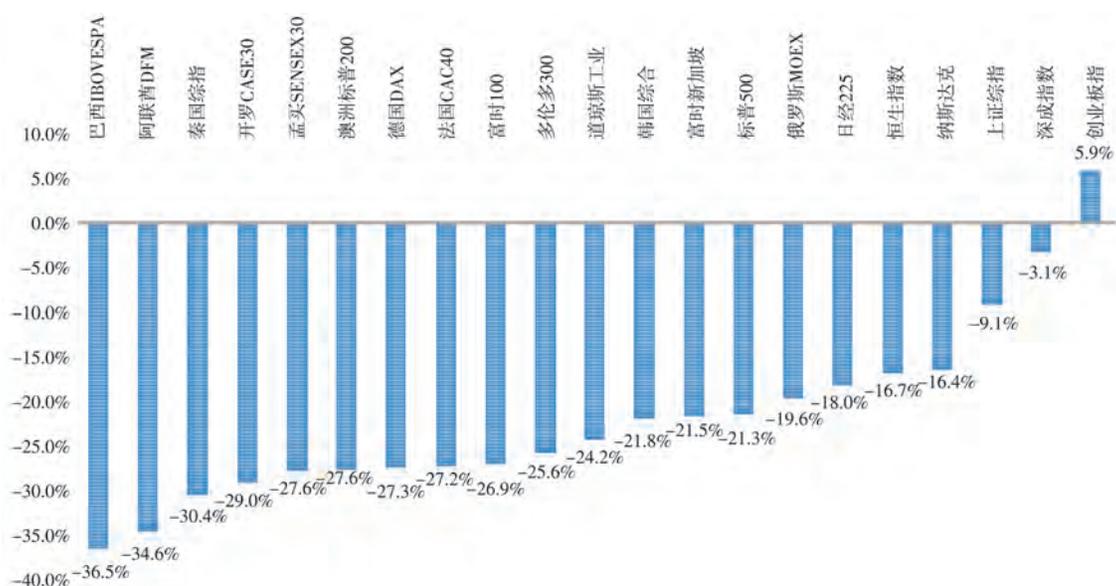


图1 2020年以来全球主要市场股指涨跌幅情况(截至3月27日)

资料来源:Wind数据库。

相比世界经济增长的预期,国际金融市场和大宗商品价格走势面临着极大的不确定性。美国三大股指全面暴跌,标普500指数甚至于十个交易日内接连触发四次“熔断”,终结了2008年金融危机后美国股市的“十年长牛”,诱发了全球范围内的金融恐慌,多国股市创历史最大跌幅。3月12日,除美国外,至少有巴西、加拿大、泰国、菲律宾、巴基斯坦等10个国家股市出现熔断;欧洲斯托克600指数暴跌11%,刷新历史最大跌幅;德国DAX指数下跌超过12%,创1989年以来最大单日跌幅;法国CAC40指数下跌超过12%,刷新历史最大跌幅;意大利富时指数收盘大跌近17%;西班牙IBEX35指数跌近15%。原油价格大幅下降,WTI原油价格(现货)从2019年底的59.8美元/桶,降至了今年3月份的29.9美元/桶,降幅50%。^[16]受疫情因素影响,天然气、煤炭和铁矿石等其他大宗商品价格也有不同程度的下降。

表2 世界主要大宗商品价格情况(均为现货价格)

	世界原油平均 价格(美元/桶)	WTI原油价格 (美元/桶)	世界天然气指数 (2010=100)	澳大利亚煤炭价格 (USD/Metric Ton)	世界铁矿石价格 (USD/DMTU)
2019年11月	60.4	57.1	63.5	67.0	85.0
2019年12月	63.4	59.8	56.0	66.2	92.7
2020年01月	61.6	57.5	48.6	69.7	95.8
2020年02月	53.3	50.5	43.8	67.6	87.7
2020年03月	32.2	29.9	41.4	66.1	89.0

资料来源:CEIC数据库。

目前,欧美发达国家都已采取大规模经济刺激措施,比如美国参议院和众议院于3月25日和27日先后表决通过2万亿美元经济刺激法案且法案获得特朗普总统签署,美国史上规模最大的财政刺激法案启动。^[17]然而,2020年经济负增长应是大局已定,就连经济表现最好的中国在一季度国内生产总值同比下降6.8%,为1992年有季度统计以来的首次负增长。^[18]作为占全球经济总量超过50%的中美经济来说,相比疫情冲击,经济危机的“次生灾害”更加令人惊心动魄。

三是社会政治冲击。2020年4月21日,世界粮食计划署指出全球面临严重粮食危机的人口将超过2.65亿,这会影响到一些国家比如伊拉克、菲律宾、印尼、中亚国家和非洲国家等国家的粮食安全,特别是食品价格的通胀压力日益增大。^[19]3月24日,越南率先公布禁止任何形式出口各种大米,哈萨克斯坦、塞尔维亚、俄罗斯、马来西亚、印度等粮油出口国也纷纷宣布限制令。^[20]受疫情冲击和经济衰退的影响,各国失业人数明显上升,截至4月11日,美国失业人数大幅攀升,连续四周的失业人数高达2200万人。^[21]随着居家令的延长,普通民众的心理承受能力也达到极限,美国一些州陆续发生抗议活动,要求立刻解除居家令。4月16日,俄亥俄州、弗吉尼亚州、纽约州、犹他州、肯塔基州及密歇根州等相继爆发抗议“封城”的大型示威游行。^[22]与此同时,受到社会交往距离的限制,社会信任度不断走低,引发了民粹主义、民族主义和排外情绪在欧美发达国家的上升,政党极化之争进一步被燃爆,社会心理问题日益严重。欧洲各国内部的民粹化情绪不降反升,导致欧洲团结的空心化,欧洲一体化进程面临反复的危

险。此外,伊斯兰世界在疫情冲击下贫富分化加剧,伊斯兰信众的宗教生活受到影响,社会中充斥着焦虑情绪和激进排外情绪,这种情绪在中东、非洲和拉美等广大发展中国家蔓延,此种社会病毒比新型冠状病毒的危害性尤甚。

不难看出,疫情已对整个世界格局和国际秩序造成非常大的冲击,疫情暴发所引发的次生灾害超出预期,表现为“疫情冲击”(Pandemic Shock)和“舆情冲击”(Panic Shock)的双重打击:经济衰退、社会停摆、治理赤字等众多问题对整个世界经济、社会甚至安全和战略方面都有非常大的影响。面对新冠病毒的全球疫情,全球范围内已没有赢家,疫情发展已成为整个人类面对的全球性大危机,由此造成的次生灾害很可能切断全球生产链和供应链,不仅国内经济、社会和政治领域面临着严峻的危机,在国际关系和全球治理领域也制造了合作之难。如何准确把握疫情治理合作之难的内在原因,妥善化解国际关系中的摩擦和冲突,已成为当今世界面临的严峻挑战。

二、合作之难

作为人类面临的共同挑战,疫情本应给国际关系创造合作机会,有利于塑造像反法西斯统一战线那样的大国合作。然而恰恰相反,大国关系自疫情暴发后非但没有改善,反而更加紧张,这表现为一些大国竭力将疫情政治化,对他国污名化,甚至在疫情期间截留他国医疗物资,挑起不同族群间矛盾,努力分散民众注意力,释放国内观众成本,导致国际关系更加紧张,合作更加困难。

疫情冲击导致大国关系尤其是中美关系的竞争进一步激烈。一些美国政客将新冠病毒称作“中国病毒”或“武汉病毒”,公开要求媒体统一口径抹黑他国,甚至还施压盟友和伙伴一道污名化他国。4月15日,美国福克斯新闻报道称,“新冠病毒不是中国的生物武器项目,而是中国科研努力的一部分,目的是要证明中国在识别和抗击病毒方面并不比美国差。”^[23]此外,以众议员史密斯、莱特和参议员克鲁兹、霍利等为代表,一些政客不断推出涉疫情法案,加大对伊朗的经济制裁,对中国发起所谓“赔偿诉讼”,还要求对所谓“压制医学专家、记者和异见人士的中国官员”进行制裁,并在世界范围内挑起争议,通过将矛盾转移到中国头上来推卸责任。^[24]一个典型的例子是2020年3月25日,美国国务卿蓬佩奥在七国集团外长会议上借新冠肺炎疫情对中国进行大肆“攻击”,声称中国应该为此次新冠肺炎疫情负责,欧洲六国外长对蓬佩奥“抹黑中国”的行为进行了猛烈抨击,并拒绝签署由美国提出的包括“指责中国是新冠流行病蔓延的罪魁祸首”的联合声明。^[25]2月18日,美国国务院宣布收紧对5家中国主流媒体在美业务的限制,把它们在美国的分支机构按照外国使团来对待。^[26]2月19日,中国外交部正式宣布自即日起吊销美国《华尔街日报》3名驻京记者的记者证,作为对该报发布诋毁、歧视性报道的恶劣行径、且拒不道歉的傲慢态度的回应。^[27]在疫情挑战日益严峻的背景下,中美战略竞争非但没有偃旗息鼓,反而越来越扩散到其他领域,令许多评论家担忧出现“中美新冷战”。^[28]

全球治理体系和合作框架在应对疫情中也普遍乏善可陈。联合国、WTO、IMF、世界银行、G20等全球合作机构总体上说得多做少,至少短期内并没有有效构建起世界范围内的抗

疫统一战线。2020年3月26日,二十国集团领导人特别峰会发表应对新冠肺炎特别峰会声明,承诺建立统一战线应对这一共同威胁,但除了一纸声明之外,短期内也没有足够有力的协调行动。^[31]相反,一些国家借助疫情加剧国际关系紧张,挑战联合国和全球治理的权威。美国在疫情期间接连对伊朗、委内瑞拉等国家实施了严厉制裁,宣布将对伊朗5个实体以及15名相关个人进行制裁。^[30]3月17日,美国国务院又以“制造暴力和人道主义危机”为由,宣布制裁叙利亚国防部长。^[31]3月26日,美国司法部突然宣布对委内瑞拉现任总统尼古拉斯·马杜罗和14名其他现任和前任委内瑞拉官员提出毒品恐怖主义和其他刑事指控,悬赏1500万美元将马杜罗逮捕、定罪。^[32]更有甚者,美国总统特朗普4月14日在白宫简报会上公然宣布暂停向世卫组织提供资金,并对该组织“严重管理不当和掩盖冠状病毒传播”展开审查,这一决定引发了世界范围内的广泛批评。^[33]

区域合作框架遭遇合作危机。欧洲区域合作正在遭受英国脱欧和欧洲大陆各国反建制主义的双重压力,疫情冲击更令欧洲合作走向空心化。面对疫情,欧盟早期反应迟缓,呈现出“国起盟落”的问题,表现为各国抗疫片面依赖各自国家,欧盟框架只能发挥协调角色。同时,疫情的冲击在欧盟框架内部加剧了北欧国家与南欧国家的“南北矛盾”,也存在西欧国家与中东欧国家的深刻分歧。其中,南北矛盾呈现围绕“新冠债券”展开的经济分歧,比如在4月9日举行的欧盟成员国财长会议上,德国、荷兰、奥地利、芬兰等国主张利用现有欧洲稳定机制提供援助,而意大利、法国、西班牙等国则希望由欧元集团担保,发行应对疫情的特殊“新冠债券”。^[34]而东西欧之间则主要表现为在民主法治的分歧,中东欧国家普遍陷入自助和他助均不得力的尴尬处境。从欧盟的运行机制来看,卫生防疫主要属于成员国主权范畴,欧盟只能起到居中协调、政策沟通的补充作用,尽管4月份后欧盟加快推动抗疫合作,推出大规模经济刺激计划,但总体上是“扬汤止沸”。4月16日,欧盟委员会主席冯德莱恩再次向意大利表示“由衷的歉意”,并承认自新冠肺炎疫情暴发以来欧盟没有和意大利站在一起。^[35]相比欧盟,东盟国家之间的疫情合作要好一些。在4月14日举行的东盟与中日韩(10+3)抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上,各方同意探讨从中国—东盟(10+1)合作基金和10+3合作基金中划拨一部分资金作为特别基金,支持东盟国家应对疫情,各方积极推动疫苗研发和药物合作,强化区域内传染病监测预警系统,推动共同建立医疗用品储备制度。^[36]此外,北美自由贸易区、非盟、海合会、拉共体等地区合作框架均没有表现出应有的能力。

环顾世界,为什么在疫情冲击下的国际和区域合作如此艰难?如何解释疫情冲击对国际体系可能的影响?如何解释疫情冲击对国际秩序可能的影响?如何解释疫情冲击对国际关系可能的影响以及如何解释中国外交在疫情中的表现和可能的影响?诸如此类的问题都是新冠肺炎疫情背景下面临的重大理论问题,要求相关理论研究做出新的解释,提出新的方案。

三、理论解释

面对疫情对国际关系理论提出的新问题,学界已经陆续出现了一些解释。清华大学国际关系学院院长阎学通教授在一系列讲座和访谈中对疫情合作之难做出了道义现实主义的解释。在阎学通教授看来,疫情表明国际社会仍是一个无政府的国际体系,无论受到疫情怎样

的冲击,国际社会的无政府状态形式加上缺乏拥有绝对权威政府的道义领导,决定了各国在防疫面前的反应和策略政策不同,这也是不可能产生国际合作的根源。^[37]这种解释认为没有大国合作尤其是中美双边合作,全球治理是很难进行的。显然,阎学通教授的解释略显简单,无法解释目前疫情期间的合作行为,因为在无政府状态的条件和道义领导的条件均缺失的情况下,仍可以看到国际疫情的合作行为,阎学通教授的理论解释国际合作艰难的现象,但对合作艰难的原因解释仍显不足,尤其是无法解释二战期间的反法西斯统一战线以及二战后国际社会在经济、能源甚至军备控制领域中的众多合作机制,更无法解释中国为什么愿意积极推动国际合作。

对国际抗疫合作之难做出解释的另一代表人物是中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣教授,他认为欧美发达国家早期防控失误的主要原因是群体性傲慢的心态,包括种族傲慢、文化傲慢、制度傲慢,尤其是西方自我感觉良好的制度被证明是盲目自信的“神话”,而中国之所以防控得力也主要因为自身综合国力和制度的优势,这些优势决定了中国在实现疫情逆转后愿意为全球抗疫做出力所能及的贡献。^[38]在金灿荣教授看来,克服目前抗疫国际合作之难主要取决于西方国家能否尽快改变错误心态。金灿荣教授提供的“制度优势”论指出了理解西方国家不愿意合作的制度根源,但却陷入了“制度决定论”的窠臼,更无法解释疫情早期发达国家对中国抗疫提供的合作和帮助,仅仅用群体性傲慢和制度优势无法解释合作与不合作的全部原因。

无论是阎学通教授的“道义权力决定论”解释,还是金灿荣教授的“制度决定论”解释,均无法帮助人们理解当前国际疫情合作之难的现象,需要在理论上另辟蹊径,找到合作之难问题的真正根源。罗伯特·基欧汉(Robert.O.Keohane)认为,合作是一种原来不和谐的国家或集团通过“政策调整”和谈判协商,实现合作和采取一致行动的过程。^[39]海伦·米尔纳(Helen.V.Milner)在总结国际关系学界的讨论基础上,认为关于合作的定义已经取得了一致意见,即认为合作是指“行为者通过政策调整过程调整自身行为以适应别人目前的和以后的需求”。^[40]迄今为止,关于国家合作行为的研究主要集中在两个问题上:

一是合作条件。比如基欧汉探讨的是在霸权后的国际环境中合作的条件是什么?肯尼斯·奥耶(Kenneth.A.Oye)关注的是“无政府状态下的合作”条件是什么?阿克塞罗德(Robert Axelord)更是追问“如何在没有中央权威的情况下,在追逐私利的角色之间建立和进行合作”。^[41]显然,关注国际合作并非否定国际冲突,反而是强调通过政策调整解决冲突,实现合作。究竟是在国际无政府状态下开展基于国际事务的合作,还是在国内等级制状态下开展基于国内事务的合作,是左右国际合作的重要变量。

二是合作策略。基欧汉提出国际合作无外乎遵循在单位层面发生的“由内向外”(Inside-out)和体系层面上发生的“由外向内”(Outside-in)两条路径上,前者体现为罗伯特·阿克塞罗德等人关于博弈论基础上的合作研究,后者则体现为罗伯特·基欧汉关于制度论基础上的合作研究。博弈论与制度论之间的区别,是合作策略的重要变量。

上述两个问题有助于我们构建分析国际抗疫合作的框架。根据两个条件,可以确立关于国际抗疫合作的分析框架。

表3 国际抗疫合作的分析框架

环境条件 \ 合作策略	制度论	博弈论
国际无政府状态	国际制度模式 联合国、IMF、世界银行、WHO、欧盟、东盟、非盟、阿盟等	大国协调模式 G20、中美关系、中俄关系、美俄关系等
国内等级制状态	互助(援助)合作模式 梅琳达·盖茨基金会、全球疫苗免疫联盟	自助合作模式 美国、法国、英国、德国、意大利、中国、日本等国家抗疫实践

资料来源：作者自制。

从上表不难看出，国际合作具有多样性。在不同的条件下，由于各国采取的策略不同，国际合作往往表现出不同的模式。分析疫情冲击下的国际合作，需要在经验研究上综合考虑国际制度模式、大国协调模式、援助合作模式和自助合作模式等四种框架下的国际合作表现，才能真正解释疫情冲击下国际合作之难的根源。

四、案例检验

(一) 案例检验：国际制度模式

国际制度模式是指在无政府状态条件下，当各方恪守制度论策略时，国际合作会呈现的模式。现有的国际制度主要是二战后在欧美发达国家推动下逐渐建立起来的以联合国体系为核心的国际政治安全合作框架和以布雷顿森林体系为核心的国际经济金融合作框架，在疫情治理上主要体现为以世界卫生组织为核心的全球健康治理体系。通过检验 WHO 框架下国际合作的表现，分析国际合作之难的真正根源。

二战后，1946年联合国在三大国际卫生组织基础上建立了世界卫生组织(WHO)，1951年制定了《国际卫生条例》，逐步从最初的传染病控制扩大到公共健康领域。冷战结束后，随着疾病全球化的挑战，尤其是艾滋病、SARS、甲型H1N1流感、埃博拉病毒、新型冠状病毒和“超级细菌”等引发的新型传染病疫情日益频繁，WHO 职权不断扩张并在 2005 年第 58 届世界卫生大会通过了修订的《国际卫生条例(2005)》，树立了 WHO 在全球公共卫生危机应对中的领导地位，尤其是吸取 2003 年的严重急性呼吸综合征(SARS)的教训，为了再次面对相似事件时各国能有效预防和应对，世卫组织总干事将征求突发事件委员会的意见，最终决定某一事件是否构成“国际关注的突发公共卫生事件”，而各成员国均负有对“国际关注的突发公共卫生事件”作出迅速反应的法律责任。^[42]如果某一地区暴发的疫情被宣布为“国际关注的突发公共卫生事件”(PHEIC)，则意味着世界卫生组织会发布一个临时建议，要求各国对人员、物品及交通工具应采取的卫生措施，并协调全球人力物力，必要时给予发生 PHEIC 地区指导与帮助，例如筹集外界援助资金等。

回顾世界卫生组织成立以来的治理绩效，世界卫生组织在应对区域小规模疫情或者单一疾病方面取得了比较不错的成就。自 2009 年以来，WHO 共宣布了六起“国际关注的突发公共

卫生事件”。世界卫生组织总体上运行良好,各国履约和合作水平也很高。然而,它对于大规模的疫情治理表现出了反应迟缓、效率低下和应对不力的问题,比如在应对埃博拉疫情期间的表现,已经遭受各方面的批评,主要原因是世界卫生组织缺乏医疗资源,医院、医生、护士、医疗设备、抗疫物资等均集中在国家手中,世界卫生组织只能提供专业指导,具体实施仍然依靠各国自行推进。对于国家治理能力比较强的国家来说,在世界卫生组织的指导下治理效果就比较好,但治理能力差或配合意愿比较差的国家则治理效果不佳。在2020年1月31日,新冠肺炎疫情被宣布为“国际关注的突发公共卫生事件”后,中国和世界各国最初的合作表现符合预期,得到世界卫生组织充分肯定。2020年2月24日,中国—世界卫生组织新冠肺炎联合专家考察组在北京举行新闻发布会,认为中国新冠肺炎疫情下降显著地保护了国际安全,构建起了防止疾病国际传播强有力的第一道防线。在疫情冲击下,WHO框架内的合作出现危机是随着疫情在欧美发达国家蔓延扩大而出现的,一些国家开始批评WHO在疫情数据统计错误、行动迟缓和效率低下以及存在官僚主义等问题,^[43]甚至美国政府宣布停止对WHO的资金提供。然而,疫情期间WHO备受诟病的问题并非新问题,在应对非洲暴发的两次埃博拉疫情时就存在类似批评,但作为一个国际公共卫生制度,类似问题的质疑仅仅是其能力不足而非其制度化合作本身,如何在治理体系上将国内治理资源与国际制度的治理资源结合起来,消弭治理赤字,是决定治理成效的关键。迄今为止,WHO仍然是各国普遍接受的国际制度合作框架,在当特朗普批评世卫组织后和资金断供后,联合国发言人仍然认为“世界卫生组织显示出国际卫生体制的力量”。^[44]和WHO遭遇的境况类似,迄今为止建立的联合国、IMF、世界银行等绝大多数普遍国际组织和欧盟、东盟、非盟等地区国际组织,对其合作水平质疑的真相是其能力不足,而非放弃合作。就应对新冠肺炎疫情来说,不仅公共卫生资源和物资都控制在国家手中,而且绝大部分对社会事务的治理权限都没有让渡给这些国际组织,国际联防联控和群防群控机制基本上无从谈起,导致它们在控制传染源、切断传播途径和保护易感人群等合作内容上只能看国家的脸色行事,这就是合作之难的真正根源。

(二) 案例检验: 大国协调模式

在处于无政府状态条件下,当各方恪守博弈论策略的时候,国际合作会呈现出大国协调模式。现有的大国协调模式主要体现为以G20为平台的大国协调机制以及美国、中国、俄罗斯、法国、德国、英国、意大利、日本等大国之间的复杂互动,既包括传统大国间的大国协调,比如七国集团;也包括新兴大国间的合作平台,比如金砖国家领导人峰会机制;还包括传统大国与新兴大国间的互动,比如中美关系等。观察大国协调关系及其存在的问题,是理解国际合作之难的可行路径。

二十国集团(G20)由七国集团财长会议于1999年倡议成立,最初为财长和央行行长会议机制,2008年国际金融危机后升格为领导人峰会。G20成员涵盖面广,代表性强,G20的构成兼顾了发达国家和发展中国家以及不同地域的利益平衡,其按照协商一致原则运作,目前无常设机构,主要依靠大国协调。作为一个危机应对机制,G20在应对2008年全球金融危机上表现突出,为推动世界经济复苏及国际金融体系改革做出重要贡献。2014年埃博拉肆虐西非国家时,G20集团亦讨论过疫情问题,但当时没有就出资提供任何承诺,只是发表声明表示要

击退疫情。在2016年9月杭州峰会期间,G20发表《二十国集团领导人杭州峰会公报》指明G20从危机应对向长效治理机制转型的新方向。^[45]2020年3月26日,在主席国沙特阿拉伯的推动下,二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会以视频会议形式召开,峰会发表声明表示要采取一致行动,向全球经济注入5万亿美元以应对疫情,加强全球合作,强调加强对最不发达国家的援助。4月19日,二十国集团(G20)卫生部部长视频会议召开,再次号召全球抗疫行动需秉持和衷共济理念,团结协作,以共同努力尽早战胜新冠疫情。从各国的表现来看,各国基本上采取了本国至上的政策立场,集中应对本国的疫情,在国际合作上进展缓慢。显然,尽管各国在G20的国际治理平台上连为一体,但治理资源仍然没有实现机制化合作,国际合作与否仍然要靠各个国家的自觉自愿,“治理赤字”是制约G20能力之下的重要根源。

和G20框架内的大国协调类似,其他大国协调的平台也表现出了不高的合作水平。在以G7框架的传统大国关系中,美国与其他大国的合作也非常有限,美国一度希望推动针对中国的统一战线,也没有被其他大国接受。在新兴大国之间,除中国与俄罗斯等新兴大国抗疫合作表现突出外,其他新兴大国间的合作也十分有限。作为新兴大国与传统大国关系代表的中美关系,非但没有因为疫情出现密切协调的缓和趋势,反而在疫情治理上出现更多摩擦和分歧,出现了老问题与新问题交织发展的势头。与G20等合作框架相比,大国关系中的治理资源赤字更大,合作难度也更大。

综合考察大国协调模式,不难发现大国关系在应对疫情冲击上除一些信息通报、经验分享、物资捐助外,合作程度非常有限。之所以出现这一现象,主要原因不仅包括大国力量对比的权力政治,更包括复杂的国内政治,尤其是当疫情在各国内部日益严重的时刻,复杂的国内政治斗争造成的观众成本很快就转移到国际关系之中,国内政治斗争越激烈的国家,转嫁危机和牺牲大国关系的倾向越突出。像中国这样国内局势比较稳定的国家,则更倾向于积极参与国际抗疫合作。

(三) 案例检验:互助合作模式

在处于等级制状态条件下,当各方恪守尊重制度论策略的时候,国际合作会呈现援助合作模式。这一模式意味着当一个国家国内受到疫情的重大打击,当其他国家恪守尊重该国的国家主权独立、领土完整和政治制度的立场,防控疫情会出现援助和互助合作的模式,主要表现为国家之间的相互援助、一些跨国公司和非政府组织提供的援助以及在此基础上建立起来的全球公私伙伴关系。

最典型的例子是疫情冲击下的中国与世界的关系,中国坚持在和平共处五项原则基础上深化与各方的合作。自疫情暴发之初,中国坚定支持世界卫生组织,积极配合世界卫生组织一道开展抗疫工作,积极参与G20特别峰会,积极参与双边和多边合作,成为疫情背景下国际乱局中的一道亮丽风景线。在中国暴发疫情的阶段,国际社会给予中国很大的援助。在外交部例行记者会上,外交部发言人华春莹提出,截至2月5日中午,韩国、日本、泰国、马来西亚、印尼、哈萨克斯坦、巴基斯坦、德国、英国、法国、意大利、匈牙利、白俄罗斯、土耳其、伊朗、阿联酋、阿尔及利亚、埃及、澳大利亚、新西兰、特立尼达和多巴哥等21个国家政府和联合国儿童基金会等十多个国际组织向中方捐助了疫情防控物资。^[46]尤其是日本在捐赠给武汉的物资包装

箱上写着“山川异域,风月同天”“岂曰无衣,与子同裳”,以及日本学校提醒孩子不要恶意评价武汉等,这些深深地感动了中国人民。^[47]在疫情在世界各国蔓延的时刻,中国积极援助其他国家的抗疫工作。中国通过东盟—中国或东盟与中日韩(10+3)卫生合作平台开展技术协调、援助及信息共享等相关工作。截止到2020年4月中旬,除了支持东盟团结抗疫之外,中国向127个国家和4个国际组织提供包括医用口罩、防护服、检测试剂等在内的物资援助,向世卫组织捐助2000万美元,累计向11国派出13支医疗专家组,同东北亚、南亚、中东欧、非洲、拉美和加勒比以及南太等地区的150多个国家以及东盟、欧盟、非盟、上合组织、加共体等国际组织举行了近70多场专家视频会,中国地方政府、企业和民间团体已向100多个国家和地区以及国际组织捐赠了医疗物资,^[48]中国推动的抗疫合作对维系全球脆弱的合作起到了中流砥柱的作用,受到国际社会的广泛赞誉。

另外,一些非政府组织和企业成为国际合作的新生力量,尤其在大国关系紧张的背景下为推动国际合作发挥了积极作用。作为全球最大的私人慈善基金会,梅琳达·盖茨基金会在疫情期间给予了中国很大支持。盖茨基金会由比尔·盖茨(Bill Gates)及其夫人梅琳达(Melinda Gates)共同成立,在疾病防控、扶贫减贫等多个领域同中国长期开展合作。1月27日,盖茨基金会宣布提供500万美元紧急赠款,支持中国抗击新冠肺炎疫情。2月5日,盖茨基金会承诺投入最高1亿美元赠款,其中一部分用于直接帮助中国加速在药物、疫苗及诊断方法研发等方面的工作。2月20日,中国国家主席习近平给美国盖茨基金会联席主席比尔·盖茨回信,感谢他和盖茨基金会对中国防控新冠肺炎疫情工作的支持,呼吁国际社会加强协调、共同抗击疫情。显然,完全否定抗疫期间的合作是不客观的,实际的情况是国际合作是否顺利取决于合作的条件和各国的政策立场,只要各方表现出积极合作的意愿,且能够将医疗资源和救助物资进行统一调配,集中支持救助疫区,消除国际合作治理存在的“治理赤字”,无论是中国的国内合作抗疫,还是非政府组织和跨国公司的国际合作抗疫,其抗疫绩效还是非常有成效的。

(四)案例检验:自助合作模式

最后一种合作模式是在处于等级制状态条件下,当各方恪守市场博弈论策略的时候,国际合作会呈现出自助合作模式。这一模式主要体现为各个国家各自制定出台抗疫方略,彼此之间非但缺乏合作,而且还存在着“安全困境”和“囚犯困境”,频频出现相互“责怪”和“污名化”等现象。

迄今为止,学者们关注的抗疫合作之难主要集中在自助合作模式上。比如阎学通教授更多关注大国协调模式下的国际合作,他所强调的合作之难主要是国际无政府状态下大国博弈基础上的合作比较困难,只能依靠国内政府间合作的“自助”体系来应对疫情冲击。而金灿荣教授则侧重国内政府间合作“自助”体系的制度优势和制度傲慢问题,认为中国抗疫成效较好的原因主要是制度优势,而欧美国家抗疫不力的原因在于对中国制度优势不承认的制度傲慢,并由此造成国际合作不力。显然,两位学者均坚持国家中心主义,对国际制度框架中的合作和非国家层次上的跨国互助合作的意义均不重视。事实上,一些在抗疫合作上的自助合作并非国际合作之难的原因,而是自助合作之难的表现,真正的原因是各国在针对各国国内疫情的时候所采取的博弈论策略,在抗疫合作上是如此,在其他一切问题上皆是如此,导致合作

之难的真正原因是国家之间的权力政治逻辑,是“大国政治的悲剧”导致国际冲突的“自我实现的预言”。只要各国走不出冷冰冰的权力政治逻辑,国际合作就始终非常艰难。

即便如此,不同国家国内制度的多样性也对国际合作造成了深刻影响。比较而言,单一制国家在抗疫合作上要比联邦制国家更好一些,一党制国家要比两党制和多党制国家在抗疫合作上表现更好一些,国内政局稳定的国家要比国内政局不稳定的国家表现要好一些。其中的主要原因是面对新冠肺炎疫情这样的全球性危机,唯有集中权力、统筹资源、统一指挥、协调行动才能真正控制传染源头,切断传播途径,保护易感人群,经过一段时间的努力,就会取得成效,核心原因还是能否消除治理资源分散导致的“治理赤字”问题。更重要的是在实践中取得成效后,这些国家对疫情防控的科学性和规律性理解得更充分,更深知国际合作的重要性,故而在国际合作的表现上也比其他国家要积极得多。疫情暴发以来,中国、日本、韩国等东亚发展型国家的表现充分证明了这一点。

五、结论与建议

新冠疫情冲击是一场整个人类面临的共同挑战,它与国际社会面临的其他全球公害问题是一致的。一般而言,在面临共同挑战时各国很容易达成国际合作,这是理性选择的必然逻辑。然而,自疫情暴发以来,各国间普遍缺乏合作,国际组织也在疫情面前表现出行动迟缓和效率低下的问题。关于如何解释抗疫合作之难现象,学界提出了一些回答,要么将合作之难归结为国际无政府状态下的权力竞争,要么归结为国家的制度傲慢,然而这些解释普遍存在解释力不足的问题。

通过考察不同合作框架在抗疫合作中的表现,发现形形色色全球卫生治理合作框架之所以表现乏力,并非受制于大国竞争的权力政治,而是受制于复杂的国内政治。面对新冠疫情的冲击,当今世界的医疗资源主要集中在国家手中,像世界卫生组织这样的国际治理框架仅仅是提供专业指导意见,并没有统一调配医疗资源和各种物资的合法权力,甚至对于疫情相关信息也受到不同国家态度的影响而行动迟缓。因此,国际卫生治理框架存在着国际合作与国内政治的脱节,迄今为止的全球化主要体现为经济全球化,商品、资本、人员、信息等已经实现了跨国快速流动,但医疗、教育、就业、监管等治理资源并没有确立起治理全球化,像 WHO 这样的国际卫生治理机制存在着严重的“治理赤字”:经济全球化一条腿长,治理全球化一条腿短。此种“治理赤字”面对疫情的时候,就对国家治理能力和合作意愿产生了严重的依赖,当一个国家治理能力较强,且与国际组织合作意愿积极的时候,疫情治理的效果就比较好,比如中国的抗疫成就。相反,当一个国家治理能力弱,或者与国际组织合作意愿比较低的情况下,疫情治理的效果就比较差。

长期以来,世界卫生组织应对一些局部疫情的实践表明,这一“治理赤字”早就有所征兆。抗疫合作取决于医疗资源、信息资源和政策资源的统筹,然而这些资源均掌握在国家手里,造成了国际合作框架的治理能力赤字,尤其是没有建立国际联防联控机制,缺乏平时的演练。然而,面对 2020 年的新冠疫情这样的真正全球性的流行病,即便是经济发展水平高、治理能力强的欧美发达国家,由于缺乏治理全球化的深度改革,或者表现出较低的合作意愿时,单

靠一己之力也无法有效抗击疫情。诚如习近平主席在会见联合国秘书长古特雷斯时所说,“国际上的问题林林总总,归结起来就是要解决好治理体系和治理能力的问题。”^[49]魔高一尺,道高一丈。新冠疫情冲击引发的不是全球化的倒退(De-globalization),而是全球化的自我调整。展望未来,世界经济要想实现更好发展,治理体系和治理能力必须相应发展,这要求推动从经济全球化到治理全球化的“深度全球化”(Deep Globalization)。深度全球化要求聚焦“治理赤字”,要求推动全球治理体系和治理能力向着公正合理的方向发展。这种治理挑战不仅需要利益观的调整,更需要价值观的调整。面对全球性挑战,坚定不移地推动构建相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系,推动构建持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的人类命运共同体,这是新冠肺炎疫情防控实践得出的重要结论。

参考文献

- [1] 根据世界卫生组织官网数据汇总[EB/OL]. 世卫组织网站, <https://covid19.who.int/>.
- [2] John Allen. How the World Will Look After the Coronavirus Pandemic [J]. Foreign Policy, March 20, 2020.
- [3] [法]亨利·柏格森. 道德和宗教的两个来源[M]. 王作虹, 成穷译. 北京: 译林出版社, 2011.
- [4] [英]波普尔. 开放社会及其敌人[M]. 郑一明译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999.
- [5] [美]乔治·索罗斯. 开放社会[M]. 王宇译. 北京: 商务印书馆, 2011.
- [6] [德]贝克. 风险社会[M]. 何博闻译. 北京: 译林出版社, 2004: 52-57.
- [7] 美国重症医学会. 应对2019年新型冠状病毒疾病的美国ICU资源分析[EB/OL]. <http://www.sccmchina.org.cn/Data/View/329>, 2020-03-31.
- [8] Tamar Lapin. NEWS Health officials say US needs 270M more face masks to battle coronavirus [EB/OL]. <https://nypost.com/2020/02/25/health-officials-say-us-needs-270m-more-face-masks-to-battle-coronavirus/>, 2020-02-25.
- [9] Rebecca Heilweil. Millions of N95 masks keep surfacing. So why is there still a shortage? [EB/OL]. <https://www.msn.com/en-us/health/medical/millions-of-n95-masks-keep-surfacing-so-why-is-there-still-a-shortage/ar-BB120VEw>, 2020-04-01.
- [10] John Tozzi. Virus Strains U.S. Health System With Supply, Test Shortage [EB/OL]. <https://www.premierinc.com/newsroom/premier-in-the-news/virus-strains-u-s-health-system-with-supply-test-shortage>, 2020-03-06.
- [11] 商务部. 将进一步加强出口医疗物资质量监管[EB/OL]. 中国政府网, http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/09/content_5500701.htm, 2020-04-09.
- [12] 疫情凸显护士荒 世卫: 全球范围内护士缺口达590万[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gj/2020/04-08/9150477.shtml>, 2020-04-08.
- [13] UN. World Economic situation and prospects: April 2020 [EB/OL]. <http://www.publicdebt.net.org/pdm/.content/Report/Report-00596.html>, 2020-05-06.
- [14] 国际货币基金组织. 2020年4月《世界经济展望》[EB/OL]. <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>, 2020-04-14.
- [15] 数据和内容 彭博专业服务[EB/OL]. <https://www.bloombergchina.com/solution/data-content/>.
- [16] CEIC. 股票市场指数[EB/OL]. <https://www.ceicdata.com/zh-hans/indicator/equity-market-index>.

- [17] 特朗普签署 2 万亿美元经济刺激法案[EB/OL]. 央视网, <http://m.news.cctv.com/2020/03/28/AR-TI0F83Ms2xmaeZpIH7ASg1200328.shtml>, 2020-03-28.
- [18] 国家统计局. 2020 年一季度国内生产总值(GDP)初步核算结果[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200417_1739602.html, 2020-04-18.
- [19] FAO. Global report on food crises 2020[EB/OL]. <http://www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/1272014/>, 2020-4.
- [20] 五国宣布限制部分粮食出口“全球粮荒”要来了吗?[N/OL]. 华夏时报, <http://finance.eastmoney.com/a/202003291435773997.html>, 2020-03-29.
- [21] 四周抹去过去 10 年增长 美国劳动力市场跌势何时休[EB/OL]. 中国金融信息网, <http://world.xinhua08.com/a/20200417/1930703.shtml>, 2020-04-17.
- [22] 无法忍受居家令, 美国多地居民爆发游行示威[EB/OL]. 京报网, <http://www.bjd.com.cn/a/202004/17/WS5e997e84e4b0df866aa95f18.html>, 2020-04-17.
- [23] 造谣和“甩锅”无助疫情防控[EB/OL]. 中国网, http://views.ce.cn/view/ent/202004/21/t20200421_34741907.shtml, 2020-04-21.
- [24] Robert A. Manning. Why China will be the biggest COVID-19 loser[EB/OL]. <https://thehill.com/opinion/international/493876-why-china-will-be-the-biggest-covid-19-loser>, 2020-05-13.
- [25] 社评: 抗疫, 蓬佩奥们至少留下三大历史罪名[N/OL]. 环球时报, <https://opinion.huanqiu.com/article/3xZuZvP5R6j>, 2020-03-26.
- [26] 美国突然要对五家中国媒体采取行动, 外交部正面回应[EB/OL]. 环球网, <https://world.huanqiu.com/article/3x6Njl6IN5I>, 2020-02-20.
- [27] 外交部. 即日起, 吊销《华尔街日报》三名驻京记者的记者证[EB/OL]. 环球网, <https://world.huanqiu.com/article/3x6O59Y6WXW>, 2020-02-20.
- [28] 达巍. 中美关系: 走向“新冷战”还是战略稳定?[C]. 中国国际战略评论 2015.: 北京大学国际战略研究院, 2015: 39-51.
- [29] 习近平. 携手抗疫 共克时艰[N]. 人民日报, 2020-03-27(002).
- [30] 陈润泽. 国际舆论谴责美对伊制裁升级[N]. 法制日报, 2020-03-30(005).
- [31] 美国制裁叙利亚国防部长[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-03/18/c_1125730198.htm, 2020-03-18.
- [32] 美国务院悬赏 1500 万美元抓委内瑞拉总统马杜罗, 中国外交部回应[EB/OL]. 环球网, <https://world.huanqiu.com/article/3xdDRvVl4Vt>, 2020-03-30.
- [33] 孙丁. 美停缴世卫会费, 削弱全球抗疫合力[N]. 新华每日电讯, 2020-04-16(007).
- [34] 欧盟财长会议达成 5400 亿欧元救助计划[EB/OL]. 人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0412/c1002-31670054.html>, 2020-04-12.
- [35] 欧盟发公开信向意大利致歉: 对不起, 欧盟现在与你并肩[EB/OL]. 中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gj/2020/04-03/9146228.shtml>, 2020-04-03.
- [36] 环球热点. 10+3 全力合作抗疫恢复经济[EB/OL]. 人民网, <http://finance.people.com.cn/GB/n1/2020/0421/c1004-31681422.html>, 2020-04-21.
- [37] “人文清华”云讲坛之阎学通“各国防疫反映的国际关系”[EB/OL]. 凤凰网, <http://news.ifeng.com/c/7uxxtb07dwF>, 2020-03-20.

- [38] 抗疫大考揭示国际政治现实[EB/OL]. 人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0407/c1002-31663434.html>, 2020-4-7.
- [39] Robert Keohane. *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy* [M]. Princeton University Press: Princeton, 1984: 53.
- [40] Helen Milner. *International Relations of Cooperation Among Nations—Strength and Weakness* [J]. *World Politics*, 1992, 466: 496.
- [41] Robert Axelord. *The Evolution of Cooperation* [M]. Basic Books: New York, 1984: Preface.
- [42] 世界卫生组织. 国际卫生条例(2005)第三版[EB/OL]. 世界卫生组织网站, <https://www.who.int/ihr/publications/9789241580496/zh/>, 2016.
- [43] 中国—世卫新冠肺炎联合专家考察组积极评价中国抗“疫”举措[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-02/26/c_1125627621.htm, 2020-02-26.
- [44] United Nations. *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General* [EB/OL]. <https://www.un.org/press/en/2020/db200408.doc.htm>, 2020-04-08.
- [45] 二十国集团领导人杭州峰会公报[N]. 人民日报, 2016-09-06(004).
- [46] 2020年2月5日外交部发言人华春莹主持网上例行记者会[EB/OL]. 外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1740789.shtml, 2020-02-05.
- [47] 2020年2月4日外交部发言人华春莹主持网上例行记者会[EB/OL]. https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1740183.shtml, 2020-02-04.
- [48] 2020年4月10日外交部发言人赵立坚主持例行记者会[EB/OL]. 外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1768268.shtml, 2020-04-10.
- [49] 习近平会见联合国秘书长古特雷斯[EB/OL]. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-04/08/c_1122651110.htm, 2018-04-08.

[责任编辑 许佳]

ABSTRACTS

Current Situations, Challenges, and Prospects of Asian Economy

ZHANG Yu-yan XU Xiu-jun · 3 ·

Abstract: With the sluggish growth of global economy, Asia's economic growth in 2019 fell faster than expected. Various factors resulted in significant deceleration of Asian economic activities in general, underpowered foreign trade and international direct investment, and increased differentiation of price trend. In contrast, employment situation in the area basically remained stable, and income level even got improved. Looking ahead, the negative impacts of the accumulation of financial risks, especially debt risks, the emergence and spread of negative interest rates in developed economies, geopolitical conflicts and public emergencies, large fluctuations in commodity prices and U.S. economic trends on the economies would increase. Overall, Asian economies will continue to move on a medium-speed track in the next few years.

Key Words: Asian Economy; Economic Growth; Debt Risk; Negative Interest Rate; COVID-19 Pandemic

The Construction of Investment Dispute Settlement Mechanism under the Belt and Road Initiative

WANG Xiang-xiu · 15 ·

Abstract: With the promotion of the "Belt and Road" initiative, China is investing more closely with the countries along the "Belt and Road". Considering the obvious cultural differences, uneven legal standards, and difficult investment risks in the countries along the "Belt and Road", the establishment of the investment dispute settlement mechanism under the "Belt and Road" initiative has great practical significance. At the same time, the traditional ISDS mechanism of the international community is in the tide of change. ICSID, the European Union, the USMCA, and other mechanisms have provided many lessons for the construction of investment dispute settlement mechanism. The construction of the investment dispute settlement mechanism under the "Belt and Road" initiative must fully consider factors such as the characteristics of investment disputes, the value objectives of investment disputes, and the practical obstacles to construct an investment dispute settlement mechanism. Therefore, the construction of the mechanism under the "Belt and Road" initiative should take the following steps: establish test area and improve the domestic investment legal environment; respect the wishes of other countries and ensure the diversification of dispute settlement methods; assume international responsibility and promote the reform of the international ISDS mechanism.

Key Words: "Belt and Road"; ISDS Mechanism; Investment Dispute; Consideration; Establishment

Global Governance Dilemma and Its Roots under the Impact of the COVID-19 Pandemic

ZHAO Ke-jin · 27 ·

Abstract: The outbreak of the COVID-19 pandemic in 2020 highlights the lack of international cooperation. Under the impact of the epidemic, not only the coordination mechanism of the great powers depending on the G20 and the global health governance framework centered on the World Health Organization (WHO) are of no avail, but also regional cooperation frameworks, such as the European Union (EU), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), the African Union (AU), and the League of Arab States (LAS) took no action. Countries have returned to the framework of statism. Together with the difficulties in carrying out cooperation in pandemic treatment among major countries, it has become a common phenomenon of major powers shifting responsibility, hijacking medical supplies, "decoupling" and "buck-passing". The main reason for the failure of the global health governance mechanism under the impact of COVID-19 is the deficit in the governance mechanism design. Sovereign countries still dominate the medical resources, and the international mechanism lacks legitimate means to mobilize domestic resources, thus resulting in insufficient governance capacity. This deficit may be inconspicuous when tackling small-scale pandemics; however, it causes apparent incapability in response to a global pandemic and determines that a country has no other choices but to return to the track of national governance. Therefore, the problems exposed by the pandemic crisis require global governance cooperation to move towards a new stage of deep globalization, and improving global governance system and governance modernization will have a profound impact on global governance.

Key Words: COVID-19 Pandemic; Global Governance; Globalization; International Cooperation; Deep Governance

COVID-19 Tests Global Health Governance

ZHANG Qing-min · 43 ·

Abstract: The outbreak and rapid spread of Covid-19 to a global pandemic threaten human security and health, cause a global public health crisis, and offer an opportunity for and test to global health governance. International cooperation in addressing the pandemic at different levels signals different stories on global health governance. For global governance for health, international organizations with the United Nation as the center, which have facilitated global health governance through indirect means such as economic development and political coordination, has played very limited role. As for global health governance, the World Health Organization (WHO), availing its expertise in health, has played a key role in coping with the Covid-19 pandemic. At the level of governance for global health, China, Japan, and Republic of Korea as well as ten ASEAN Countries and the three East Asian Countries (10+3) have had coordinated concrete efforts within the existing regional multilateral cooperative mechanism. Non-state actors have been proactively engaged in the international endeavor to fight the pandemic, revealing their role and potential in global governance. The Chinese government and society have made due contribution to the war against the pandemic by actively involving in international cooperation on global health governance. Because of the deterioration in the overall relations among major countries, the UN has not taken any meaningful action, BRICS has been almost silent, the Shanghai Cooperative Organization has been quiet, and the WHO has been plagued by the irresponsible policy of some major countries and scapegoated by the geopolitical game among powers during the crisis. Such developments have struck big blow to global health governance, casting a shadow over global governance in other domains.

Key Words: Global Public Health Diplomacy; Global Public Health Governance; Public Health Diplomacy of China; Global Governance

Global Governance System Reconstruction and China's Role in the Post-epidemic Era

SHI Ben-ye MA Xiao-li · 60 ·

Abstract: The outbreak of COVID-19 makes global governance once again a focus of academic attention. On the one hand, the epidemic preven-