

# “健康丝路”视角下的中国与全球卫生治理\*

信 强 文少彪

[内容提要] 在多次公共卫生危机的冲击下,中国不断提升公共卫生系统的应对能力,并加快融入全球卫生治理体系。随着“健康丝绸之路”倡议提出和推进,其效应不断外溢并对国际双边和多边卫生治理合作产生深刻影响,有力促进了区域和全球卫生治理理念的创新和公共产品的提供。当前新冠疫情的全球流行既凸显了共建“健康丝路”的重大战略意义和价值,同时也对“健康丝路”的行稳致远提出了新的任务和挑战。为推动“健康丝路”的不断深化和发展,未来中国应以构建生物安全体系、完善国际多边治理架构和提升“健康丝路”机制化水平为建设路径,不断夯实“健康丝路”的基础和推动全球卫生治理体系的变革。

[关键词] “健康丝路” 全球卫生治理 新冠疫情 生物安全

[作者简介] 信强,复旦大学美国研究中心教授、副主任,主要研究中美关系、中国外交;文少彪,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生,主要研究中国外交。

在经历 2003 年“非典”公共卫生危机之后,中国开始寻求参与并积极融入全球卫生治理体系。此后十余年,中国在全球公共卫生治理领域的角色及参与方式不断发生变化,尤其是随着“一带一路”框架下“健康丝绸之路”(简称“健康丝路”)倡议的提出,中国逐渐成为全球卫生治理公共产品的重要提供者以及相关理念、机制的倡导者。随着近期新冠疫情的暴发,再次警醒世人全球卫生治理的重要性和紧迫性。中国不仅率先成功遏止疫情的扩散,而且正在通过双边和多边等多种形式的援助和支持,帮助世界各国一起共渡难关。此次疫情也使得中国“健康丝路”倡议所倡导的国际卫生合作的战略意义进一步彰显。2020 年 3 月,习近平主席在与意大利总理孔特通话时便明确表示,希望中意两国为抗击疫情、打造“健康丝绸之路”作出贡献。<sup>①</sup>本文将梳理中国围绕“健康丝路”倡议所采取的政策行为,研判“健康丝路”倡议所面临的重点挑战,并探讨未来中国推进“健康丝路”建设可行的路径选择。

## 一、“健康丝路”视角下 中国的全球卫生治理政策实践

回溯中国参与全球公共卫生治理的历史进程,中国的角色定位不断演变,在不同时期的作用也表现出不同特点。新中国成立后,由于国内经济发展起点较低,对公共卫生体系的资源投入和机制的建设多有滞后,中国对全球卫生治理的参与长期以来十分有限。2003 年“非典”疫情暴发,令中国的公共卫生治理理念实现了重大跃升,进而认识到必须以全球卫生治理的思维来应对公共卫生危机,而加大区域乃至全球合作则是必由之路。基于此,一方面,中国加快建设现代化疾病监控网络系统,完善公共卫生法规,从法制层面保障和规范公共卫生治理;另一方面,中国接通融入全球卫生治理机制的桥梁,并积极参与周边地区和全球卫生治理合作,提供多

\* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(17JJDGJW003)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> “‘健康丝绸之路’为生命护航”,《人民日报》,2020 年 3 月 24 日。

元化的公共卫生产品。<sup>①</sup> 随着中国自身应对公共卫生危机能力的显著提升,以及对多层面、多领域全球卫生治理进程的深度参与,中国在全球卫生治理体系中的角色也实现了从“后来者”、“融入者”到“支持者”的重大转型。

随着中国综合国力的迅猛发展,中国的大国责任意识和公共产品供应能力也逐步提高,进一步拓展对全球治理的参与成为中国必然的战略选择。与之相应,在全球公共卫生治理领域,从国家战略高度确立中国参与全球卫生治理的战略目标、指导原则和政策手段,也成为中国提升全球话语权和影响力的当务之急。<sup>②</sup> 随着2013年“一带一路”倡议的正式提出,作为一个涵盖政治、经济、社会、文化等多个领域的宏大规划,卫生治理自然是其中不可或缺的一环,并被嵌入到“一带一路”倡议的总体框架之内。为贯彻落实党中央、国务院关于共建“一带一路”的重大决策部署,中国国家卫计委于2015年10月印发《关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案(2015-2017)》,倡导在“一带一路”框架下推动国际社会共建“健康丝路”,形成多边公共卫生治理图景,这标志着“健康丝路”建设进程的正式开启。2016年10月,中国发布《“健康中国2030”规划纲要》,将“健康中国”提升到国家卫生战略的高度。作为“一带一路”倡议和“健康中国”卫生战略的外部延伸,“健康丝路”成为二者的交汇点,呈现出内外联动的卫生治理特征。2017年1月,习近平主席访问世界卫生组织(WHO)总部,并见证了中国政府与WHO《“一带一路”卫生领域合作谅解备忘录》的签署,中国承诺将以全面提升中国同“一带一路”沿线国家人民健康水平为主线,以多双边合作机制为基础,创新合作模式,与沿线国家在双边、区域及全球层面开展务实合作,携手打造“健康丝绸之路”。<sup>③</sup>

2017年5月,国家卫计委主任李斌与WHO总干事陈冯富珍在首届“一带一路”国际合作高峰论坛上签署《“一带一路”卫生领域合作的执行计划》。同年8月,30多个国家卫生部长和相关国际组织领导人齐聚北京,达成《“一带一路”卫生合作暨“健康

丝路”北京公报》,明确指出卫生领域的交流与合作是“一带一路”倡议的重要组成部分,描绘了更为清晰、详细的共建“健康丝路”的路线图,表明“中国在巩固其作为全球卫生政策主要参与者的作用方面迈出了重要的一步”。<sup>④</sup> 作为中国主动发起的首个具有全球卫生治理意义的倡议,“健康丝路”的酝酿、提出和实施也标志着中国成为“全球健康的积极倡导者和践行者”,以及区域乃至全球公共卫生产品的重要提供者。<sup>⑤</sup>

首先,加强国际卫生交流与合作成为推进“健康丝路”建设的重要形式。近年来,中国卫生部门已经与大多数“健康丝路”沿线国家以及国际组织建立了多层次、跨部门、多议题的卫生交流与合作机制,涉及到医学人才培养、医药研发、全球卫生安全、卫生制度、信息共享等多个方面。2015年9月,首届中国—阿拉伯国家卫生合作论坛在银川召开,此后,中方以该论坛为平台,积极推动中阿卫生官员定期会晤、公共卫生信息以及医药产业合作,使得中阿卫生合作成为落实共建“一带一路”行动宣言的有

① 2003年5月,国务院通过《突发公共卫生事件应急条例》,并于2004年12月决定实施《传染病防治法》。这两份标志性法律法规的出台规范了公共卫生治理进程,对此后制订公共卫生应急预案和开展传染病防治工作起到了指导性作用。2005年中国批准了修订后的《国际卫生条例(2005)》和《亚太地区新发疾病防治战略》。其中前者突破了《国际卫生条例(1969)》仅强调对边界地区控制的局限,为预防和应对各类公共卫生威胁及突发事件提供了全球规范框架,而中国政府批准该条例意味着就此接通了融入全球公共卫生治理机制的桥梁。可参见 Longde Wang, et al., “Emergence and Control of Infectious Diseases in China,” *The Lancet*, Vol. 372, 2008, pp. 1598-1603; 陈冯富珍:“中国对本国和全球卫生事业日益增长的贡献”, <http://www.who.int/dg/speeches/2016/china-contribution-health/zh>(上网时间:2020年5月10日);“温家宝总理在关于‘非典’问题特别会议上的讲话”, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_682518/zyjh\\_682528/t24703.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zyjh_682528/t24703.shtml)(上网时间:2020年4月6日)

② 中国国家卫生健康委员会:“中国多层次参与全球卫生治理‘健康中国’成国家战略”, <http://www.nhfc.gov.cn/zhuq/xwfb/201701/c7a54d7a666f4cb6b47a312a72c91bb9.shtml>(上网时间:2020年4月16日);张清敏:“外交转型与全球卫生外交”,《国际政治研究》,2015年第2期,第31页。

③ 中国国家卫生健康委员会:“《中国政府与世界卫生组织关于‘一带一路’卫生领域合作的执行计划》在京签署”, <http://www.nhc.gov.cn/wjw/ttyw/201705/0afb7bb59f0c4800ac41bfc385aaafe7.shtml>(上网时间:2020年1月10日)

④ Editorial, “Facing forwards along the Health Silk Road,” *The Lancet*, Vol. 5, October 1, 2017, p. 948.

⑤ Ren Minhui & Lu Guoping, “China and Global Health: Vision and Outlook,” *U. N. Special*, 2014, p. 26; 陈芳、王宾:“与中国携手推动实现人人享有健康—访世界卫生组织总干事谭德塞”,《中国信息报》,2018年8月1日。

力举措。在中国—东盟卫生合作论坛框架下,中国与东盟国家大力加强在传染病防控、突发事件卫生应急、传统医药、人才培养、全球卫生治理等领域的合作交流。例如,云南和广西两省(区)利用地缘优势,建立了中、老、越、缅边境地区传染病跨境防控的合作机制和疫情通报机制,云南西双版纳州与老挝北部5省合作开展建设“医疗卫生服务共同体”,广西则牵头创设了中国—东盟“传统医药交流”和“医疗保健合作”中心等项目。2019年6月,在比什凯克举行的元首理事会会议上,上合组织成员国签署《上合组织成员国卫生领域合作主要措施计划(2019-2021)》,矢志在传染性和非传染性疾病防控、应对卫生领域突发事件、远程医疗、促进医疗人员和机构交流等方面开展合作。据此,新疆积极与中亚诸国围绕鼠疫、艾滋病防控工作携手合作,并致力于将新疆建设成为“丝绸之路”国际医疗服务中心。迄今中国已与100多个“一带一路”沿线国家或地区签署双边和多边卫生合作协议,共同发起和参与10余个国际(区域)卫生合作机制,初步形成了全方位、跨领域的“一带一路”卫生合作战略布局。<sup>①</sup>

其次,通过“健康丝路”倡议推动全球卫生治理方案的创新。随着深度融入国际社会及综合国力的稳步提升,中国对全球事务的参与也由此进入一个新的时期。借助“健康丝路”倡议,中国积极创新公共产品提供方式,增强卫生公共产品供给的能力,提升中国在全球卫生治理体系中的地位。<sup>②</sup>例如,2017年8月,中国明确提出建立“一带一路”卫生政策研究网络、公共卫生合作网络、医院联盟和健康产业可持续发展联盟;对“一带一路”国家实施妇幼健康工程以及加强卫生人力资源互动等规划。<sup>③</sup>这些方案既继承了中国参与全球卫生治理的传统理念和形式,也带有明显的创新特征,如成立“两个网络、两个联盟”便均属首创之举。再以中非共建“健康丝路”为例,为了帮助抗击埃博拉疫情,中国疾控中心帮助塞拉利昂建设了固定生物安全三级实验室(西非生物安全等级最高的实验室之一),先后为多国卫生官员举办公共卫生管理与疾病防控培训项

目。在传统的派遣赴非医疗队基础上,中国还不断探索中非卫生合作新形式,如深化对口医院示范合作,加强人才培养和技术交流,支持非洲疾控中心建设,帮助非洲国家建立符合国情和发展水平的公共卫生体系,搭建国家远程医疗体系的资源平台,实现中非医疗资源的协同及卫生智能治理的集成化等。<sup>④</sup>在双方共同努力下,中非卫生治理创新呈现出多个鲜明特点,包括援助形式及主体多元化、援助项目扩大化以及援助资源协同化等。<sup>⑤</sup>此外,中国在湄公河地区推动因地制宜的卫生合作,“湄澜合作”机制与“健康丝路”倡议的对接催生了新的区域卫生治理模式。在这一模式中,中国鼓励企业和民间组织广泛参与,发挥不同资源主体的优势,以卫生安全合作为突破口,将公共卫生和初级卫生保健服务相结合,开展适应当地文化的健康教育,形成了以“民办官助”为特征的多元化卫生治理。<sup>⑥</sup>

第三,以应对疫情危机为抓手,推动“健康丝路”的深化。在“健康丝路”框架下,中国与沿线国家和国际组织签署了为数众多的双多边卫生治理协议,其中共同应对跨境公共卫生危机是其重中之重。以此次抗击新冠疫情为例,在疫情暴发初期,“一带一路”沿线很多国家积极向中国伸出援手。而随着中国抗疫取得显著成效,鉴于许多沿线国家公共卫生治理体系相对落后,应急能力多有欠缺,中国开始积极提供大量医疗物资和多种形式的卫生援助。例如,中方连续发布了7版诊疗方案、6版防控方案,并翻译成多种语言同世界各国分享交流。中方还与

① 金振娅:“‘健康丝绸之路’惠及数十亿人民”,《光明日报》,2017年8月19日。

② 吴志成、李冰:“全球治理话语提升的中国视角”,《世界经济与政治》,2019年第9期,第20页。

③ 《“一带一路”卫生合作暨“健康丝绸之路”北京公报》,http://health.people.com.cn/n1/2017/0818/c14739-29480314.html。(上网时间:2019年10月18日)

④ 中国国家卫生健康委员会国际合作司:“2018年中非卫生合作高级别会议在京召开”,http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3582/201808/a3af26963d1a4035ab19bba28acccecd3.shtml(上网时间:2020年5月2日);中央广电总台国际在线:“中非卫生合作探索卫生合作新形式”,http://news.cri.cn/20180817/40cfed8e-75e8-7ef1-4ee7-8c49aa63ebed.html。(上网时间:2020年4月10日)

⑤ Editorial,“Facing forwards along the Health Silk Road,”*The Lancet*, Vol. 5, October 1, 2017, p. 948.

⑥ 王丹、刘继同:“中国参与湄公河地区全球卫生合作的基本类型及特点”,《太平洋学报》,2019年第4期,第87~89页。

欧盟、东盟、非盟、上合组织等国际组织以及受疫情影响的国家举行专家视频会议,并向中东、欧洲、东南亚、非洲等“一带一路”沿线国家派遣医疗专家团队协助抗疫。据统计,截至2020年5月,中方除设立总值达20亿元人民币的抗疫合作专项资金外,还向150多个国家和国际组织提供抗疫物资,向24个国家派出26支医疗专家组,并与170多个国家和国际组织举办卫生专家专题视频会议,及时同国际社会分享检测技术、防控经验和诊疗方案,同时为全球生产紧缺的各种医疗物资,仅口罩和防护服两项就分别向世界出口了568亿只和2.5亿件。<sup>①</sup>中国的雪中送炭之举得到了相关国家的普遍称许。

综上所述,“健康丝路”倡议是中国在公共卫生治理能力发展到一定阶段的重大创新之举,面对日益复杂的全球卫生风险,“‘健康丝路’正成为中国为深化全球卫生合作提供的重要公共产品”。<sup>②</sup>随着“健康丝路”倡议的持续推进,中国在全球卫生治理方案和理念方面的创新不断加速,不仅令中国对全球卫生治理的重要贡献得到充分体现,也对全球卫生治理体系和进程产生了深远影响。<sup>③</sup>

## 二、共建“健康丝路”的难点与挑战

经过近年来的持续努力,“健康丝路”从倡议发起到政策落地已经取得了一系列阶段性的成果,其为沿线国家所带来的政策红利也逐渐得以显现。但是,随着在广度和深度方面的不断延伸和拓展,“健康丝路”建设也面临着日益增多的严峻挑战。

首先,“一带一路”沿线国家国情各异,难以形成牢固的公共卫生防线。“一带一路”沿线各国经济社会发展水平不一,国家治理能力亦参差不齐,导致各国的公共卫生意识以及对流行病的防控水平也存在着巨大的差异。例如,许多国家由于经济发展相对落后,对公共卫生安全和公众健康议题的重视度明显不足,也缺乏足够的资金、技术与人力储备等方面的资源,从而无力建立和维持完善且昂贵的公共卫生防控体系。沿线各国在卫生安全政策、卫生治理理念与能力、医疗资源的投入以及公共卫生法规和标准等方面存在显著差异,导致在缺乏外部卫

生资源注入和能力建设援助的情况下,很难形成均质化、一体化的公共卫生防线。而流行病疫情的特征决定了一旦在这条防线的任何一个薄弱环节出现漏洞,都可能演变成为难以遏制的公共卫生危机。在此次新冠疫情面前,沿线部分国家便表现得十分脆弱,暴露出卫生资源、医疗技术和治理能力的严重赤字,甚至进而衍生为更大范围的经济和社会危机。<sup>④</sup>例如,中亚地区医疗系统和灾害应急机制的发展长期处于落后状态,难以对新冠疫情进行有效防控,加之在疫情冲击下,数百万中亚劳工移民被迫从俄罗斯等地回流,使得本就十分匮乏的卫生资源更显紧张,而为控制疫情采取的紧急管制措施又导致大量企业停产、贸易链中断和边境关闭,致使中亚部分国家陷入出口萎缩、经济瘫痪和社会危机迸发的连锁反应状态,更加难以有效遏制疫情的蔓延。<sup>⑤</sup>此外,在叙利亚、也门、黎巴嫩、土耳其等国,难民问题、武装冲突与疫情扩散交织在一起,在伊朗、伊拉克、沙特等宗教圣地数以百万计的穆斯林朝圣活动则进一步加大了病毒扩散的风险,这些因素的叠加效应令中东地区原本脆弱的公共卫生治理体系更加不堪重负。<sup>⑥</sup>也正因为此,习近平主席在第73届世界卫生大会开幕式上特别强调指出,发展中国家特别是非洲国家公共卫生体系薄弱,帮助它们筑牢防线是国际抗疫斗争重中之重,应向其提供更多物资、技术、人力支持,建立全球和地区防疫物资储备中

<sup>①</sup> “国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问”, <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhdt/11782257.shtml>。(上网时间:2020年5月30日)

<sup>②</sup> 聂晓阳:“仁济天下、共享未来:全球卫生治理的中国担当”, [http://www.xinhuanet.com/world/2018-05/27/c\\_1122894604.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-05/27/c_1122894604.htm)。(上网时间:2019年11月16日)

<sup>③</sup> Kun Tang, Zhihui Li, Wenkai Li & Lincoln Chen, “China’s Silk Road and Global Health,” *The Lancet*, Vol. 390, December 9, 2017, p. 2595.

<sup>④</sup> United Nations Development Programme, “COVID-19: Looming Crisis in Developing Countries Threatens to Devastate Economies and Ramp up Inequality,” [https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19\\_Crisis\\_in\\_developing\\_countries\\_threatens\\_devastate\\_economies.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19_Crisis_in_developing_countries_threatens_devastate_economies.html)。(上网时间:2020年5月12日)

<sup>⑤</sup> “COVID-19 Crisis Response in Central Asia,” *OECD Report*, June 4, 2020.

<sup>⑥</sup> Mordechai Chaziza, “The Impact of the Coronavirus Pandemic on China’s Belt and Road Initiative in the Middle East”, Middle East Institute, April 28, 2020.

心,进一步完善公共卫生安全治理体系。<sup>①</sup>由此可见,在推动“健康丝路”进程中,一个重要的挑战就是要从战略高度强化对公共卫生问题的危机意识,促使各国在国家治理层面确保卫生资源的投入,建立起尽可能完整且均质化的区域乃至全球公共卫生治理防线,否则势必将严重削弱共建“健康丝路”公共卫生体系的集体努力和成效。

其次,公共卫生危机的爆发削弱而非加强了开展国际合作以及集体行动的动力,也对全球卫生公共产品的供给造成了冲击。尽管在过去数十年间全球化进程得到了长足发展,但是在新冠疫情流行的残酷现实面前,全球许多国家几乎出于本能地加高了民族国家的藩篱,使得国家间开展务实合作和采取集体行动的意愿和能力均遭受重创。即便是在一体化程度最高的欧盟内部,也频频出现单方面封闭边境和争抢抗疫物资,拒绝向疫情严重的国家提供必要援助,甚至公然截留他国过境卫生防疫物资等诸多乱象。以西方发达国家中第一个正式加入“一带一路”倡议的意大利为例,在疫情暴发初期,其所发出的求援呼吁没有得到欧盟任何一个国家的回应,只有远隔万里的中国对其伸出了援手。为此意大利外长路易吉·迪玛约(Luigi Di Maio)曾慨叹,“一带一路”倡议不仅加强了中意之间的友谊,而且“救了意大利人的命”。<sup>②</sup>又如多年来积极参与“一带一路”建设的塞尔维亚也对欧盟国家拒绝出口医疗物资强烈不满,总统武契奇(Aleksandar Vučić)便公开表示:“欧洲团结并不存在,那只是一个纸面上的童话,这个国家只能寻求中国的帮助。”<sup>③</sup>部分国家在危机期间种种“各扫门前雪”的缺乏远见和破坏合作之举,导致国际社会非但没有作出与威胁程度相称的集体反应,反而使得全球层面的疫情应对因各国各自为战甚至以邻为壑而“趋向无政府状态”,呈现出“分裂的地缘政治色彩”。<sup>④</sup>尤为严重的是,作为全球卫生治理核心的 WHO 以及许多双多边治理机制也遭遇严重挑战。以美国为首的一些国家为了推卸自身防疫不力的责任,无端指责 WHO 没有及时分享疫情信息,延迟提供防疫政策建议,以及为了“取悦中国”而拖延宣布全球大流行等使得

WHO 在全球卫生治理中的权威性受到严重损害。如此种种,不仅妨碍了 WHO 协调全球各国对疫情作出及时、有效的反应,也令既有的全球和地区层面卫生合作机制无法发挥应有的指导和统筹作用。<sup>⑤</sup>毋庸讳言,此次新冠疫情的大流行使得全球卫生治理政治化和碎片化的痼疾凸现,部分国家内向化的短视行为和政策取向削弱了国际社会应对疫情所需的集体努力,妨害了全球卫生公共产品的供给。尤其是对于“一带一路”沿线的很多发展中国家而言,这一影响更为直接甚至致命。例如,人口超过 13 亿的非洲占全球人口的 17%,但卫生支出却不足全球的 2%,人均健康支出仅区区 12 美元,医疗资源供给极度匮乏,非洲也因此被普遍视为全球疫情防控战的“短板”和关键战场。而全球卫生治理机制的低效,国际卫生合作的缺位,以及随之而来的卫生资源国际转移和配置功能的弱化,无疑对非洲本就孱弱的公共卫生治理能力造成了进一步的沉重打击。

再次,“健康丝路”建设尚未形成稳定、成熟、长效的卫生治理机制。完善的机制建设有助于提高“健康丝路”建设的透明度、参与度、效率与合法性,构建一套能够为各方所普遍接受并能有效运作的多边卫生治理机制,是“健康丝路”可持续发展的重要基础。在全球卫生治理领域,制度、机制和信息的碎片化、重叠化现象长期存在,参与者的目标和能力相差悬殊,彼此之间也缺乏有力的国际协调,从而严重制约了全球卫生治理的成效,为此亟需形成一体化

① “习近平:团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体”,《人民日报》,2020 年 5 月 19 日。

② “Italian Foreign Minister Dismisses Doubts on China’s Motivation behind Aid,” *Belt and Road News*, March 27, 2020.

③ “Serbian President Labels European Solidarity ‘Fairy Tale’, Says Only China Can Assist in Coronavirus Response,” *National Review*, March 16, 2020.

④ Kevin Rudd, “The Coming Post-COVID Anarchy,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-05-06/coming-post-covid-anarchy>; David Steven & Alex Evans, “Planning for the World After the Coronavirus Pandemic,” <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28611/planning-for-the-world-after-the-coronavirus-pandemic>. (上网时间:2020 年 5 月 31 日)

⑤ Roojin Habibi et al., “Do Not Violate the International Health Regulations during the COVID-19 Outbreak,” *The Lancet*, Vol. 395, February 13, 2020, pp.664-665; Shahr Hameiri, “COVID-19: Why Did Global Health Governance Fail?” *Real Clear Defense*, April 17, 2020.

与网络化的区域乃至全球“卫生治理基本框架”。<sup>①</sup>而在此过程中,如何确保既有的多种卫生治理机制的良性竞争,包括实现“健康丝路”与 WHO 主导的全球卫生治理机制以及其他区域或双边卫生合作机制间的兼容互补,而非相互干扰和抵消,也是一个颇为棘手的难题。此外,共建“健康丝路”的行为主体非常多元,涵盖了发展程度各异的民族国家、政府间与非政府国际组织、公司企业、教育与科研机构、社会团体乃至个人等诸多层次的行为体。如何将为数众多且能力、意愿和利益各异的行为主体纳入到一个协调统一的多边卫生治理框架之内,也殊非易事。

第四,对中国崛起存在的某种偏见,导致“健康丝路”推进受无端干扰。面对中国的迅速崛起,以美国为首的西方国家将打压和遏制中国影响力的提升作为其重要的战略目标,这在一定程度上对“健康丝路”建设产生了严重的负面影响。对于中国提出的“一带一路”倡议,部分国家出于政治目的和意识形态偏见,频频对中国进行抹黑和诋毁,包括攻击中国力图谋求“掠夺性”商业利益、输出政治模式以及谋求地缘政治主导权等等。即便是对于致力于公共健康议题的“健康丝路”倡议,以及为了应对新冠疫情中国为沿线国家所提供的支持和援助,也被别有用心地解读为中国试图以之“挽回国家声誉”,作为“赢得后疫情时代叙事”的政治工具或是“拓展地缘战略影响力”的政策杠杆。<sup>②</sup>甚至还无中生有地炮制出“‘中国病毒’沿‘一带一路’传播”、“‘一带一路’帮助疫情出现”等无稽之谈。<sup>③</sup>在这些言论的蛊惑和干扰下,部分沿线国家也随之出现跟风盲从、左右摇摆的迹象,对“健康丝路”倡议的质疑之声亦不鲜见。由此可见,新冠疫情的暴发不仅对“健康丝路”应对跨国公共卫生危机的效能提出了考验,也暴露出在共建“健康丝路”过程中所存在的分歧和内在的脆弱性。

### 三、推动“健康丝路”建设的路径选择

新冠疫情大流行暴露了全球公共卫生体系的脆弱性,客观上也对“健康丝路”倡议构成了严峻考验,同时也为未来拓展和深化“健康丝路”建设指明

了努力方向。诚如国务委员王毅所明确指出的,疫情对“一带一路”的影响是暂时的、局部的,未来的努力方向应当是秉持“人类卫生健康共同体”理念,继续支持多边主义,从制度、规则层面更好地排除政治因素干扰,赋予世卫组织和发展中国家更充足的资源,将“一带一路”打造成“发展之路、合作之路、健康之路”。<sup>④</sup>为更有效地应对跨国公共卫生危机,“健康丝路”作为一项长期的系统工程仍需不断地加以完善。对此,我们亟需结合当前面临的形势和长远发展目标,思考和探索建设“健康丝路”的路径,以使“健康丝路”能够行稳致远。

首先,从生物安全的战略高度加强顶层设计,有效开展国际联防联控。生物安全是全球公共卫生安全的核心和基础,从艾滋病、“非典”、埃博拉到新冠肺炎疫情的相继暴发,使得维护生物安全的重要性日益凸显。“卫生与安全的复杂关系已经成为卫生政策的主要叙事,卫生和安全日益紧密地联系在一起。”<sup>⑤</sup>例如,美国便早已将生物安全纳入到国家安全框架之中。<sup>⑥</sup>奥巴马政府相继出台了《应对生物威胁国家战略(2009)》和《生物监控国家战略(2012)》两份战略文件,强调应对全球卫生挑战和

<sup>①</sup> 张彩霞:“全球卫生治理面临的挑战及其应对策略”,《中国卫生政策研究》,2012年第7期,第65页。

<sup>②</sup> Yixiang Xu, “Reviving China’s Health Silk Road Initiative? Battle of Narratives and Challenges for Transatlantic Leadership,” The American Institute for Contemporary German Studies, March 30, 2020; Sabena Siddiqui, “Covid-19 Diplomacy: Mapping China’s Health Silk Road in the Middle East,” *The New Arab*, May 19, 2020; Anthea Mulakala & Ji Hongbo, “Covid-19 and China’s Soft-Power Ambitions,” *The Asia Foundation*, April 29, 2020.

<sup>③</sup> Salvatore Babones, “The ‘Chinese Virus’ Spread Along the New Silk Road,” <https://foreignpolicy.com/2020/04/06/chinese-coronavirus-spread-worldwide-on-new-silk-road/>; Andreea Brînză, “China’s Belt and Road Helped Create This Pandemic,” <https://thediplomat.com/2020/04/some-say-chinas-belt-and-road-helped-create-this-pandemic-can-it-prevent-the-next-one/>. (上网时间:2020年5月21日)

<sup>④</sup> “国务委员兼外交部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问”, <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1782257.shtml>. (上网时间:2020年6月1日)

<sup>⑤</sup> Wenham Clare, “The Oversecuritization of Global Health: Changing the Terms of Debate,” *International Affairs*, November 5, 2019, p. 1093.

<sup>⑥</sup> “Homeland Security Presidential Direct-10 (HSPD-10),” Homeland Security Digital Library, April 28, 2004.

起源于“自然、偶然或蓄意”的公共卫生危机。<sup>①</sup>2018年9月,特朗普政府通过了《国家生物防御战略》,这是美国首个全面应对各种生物安全威胁、协调联邦“生物防御行动”的系统性国家级战略,显示出美国政府对生物安全挑战的高度关注。<sup>②</sup>

中国在“非典”疫情结束后,公共卫生安全等非传统安全议题被首次纳入2004年《中国国防白皮书》,标志着严重疫情等跨国性公共卫生安全挑战正式进入国家总体安全建设的视野。此后,随着各种严重疫情对国家安全的威胁日益增大,对生物安全问题的应对也逐步进入法规建设和制度保障的轨道。2019年10月,《生物安全法》草案首次提请全国人大常委会审议,对防控重大新发突发传染病、动植物疫情等8类生物安全议题进行规范。面对新冠疫情对公共健康和国家安全构成的巨大威胁,习近平主席于2020年2月14日明确要求:“把生物安全纳入国家安全体系,系统规划国家生物安全风险防控和治理体系建设,全面提高国家生物安全治理能力。”<sup>③</sup>3月2日,习主席再次强调:“生物安全风险是事关国家安全和国家发展、事关社会大局稳定的重大风险挑战。要把生物安全作为国家总体安全的重要组成部分。”<sup>④</sup>这意味着公共卫生安全事件已然被正式上升到生物安全的高度,防控重大新发突发传染病及其跨国扩散也已成为国家安全有机整体的重要组成部分。<sup>⑤</sup>

事实证明,如何确保碎片化、脆弱的生物安全防控链条的安全,严密防控生物安全的“潘多拉之盒”是全球卫生治理面临的重大任务。为此,应从战略高度重视生物安全,并以之作为“健康丝路”建设的指导原则和根本目标。在实践中,则应以“健康丝路”为政策抓手之一,确保足够的资源投入用以构建生物安全的跨国防护网络,“携手帮助公共卫生体系薄弱的发展中国家提高应对能力,拉起最严密的联防联控网络”,<sup>⑥</sup>最终形成国内和国外联动,涵盖法律、机制、规范、技术等多个层面的生物安全保障体系。

其次,支持以世界卫生组织为代表的国际卫生治理多边机制发挥核心作用。WHO是联合国框架

下最重要的全球卫生治理机构,肩负着领导和协调应对跨国突发公共卫生危机的使命。长期以来,中国始终坚定支持WHO在国际卫生治理体系中的核心地位。2003年“非典”疫情暴发之后,中国随即加入了WHO主导的“国家合作战略”计划,<sup>⑦</sup>对双方卫生合作方向和优先事项进行统筹规划,显著强化了中国与WHO在卫生治理领域的机制化合作水平。在“一带一路”倡议框架下,中国近年来积极推动“健康丝路”与WHO工作的对接。2017年1月,习近平主席明确指出:“中国欢迎世界卫生组织积极参与‘一带一路’建设,共建‘健康丝绸之路’,中国愿同世界卫生组织在落实2030年可持续发展议程加强协作。”<sup>⑧</sup>国家卫健委与WHO签署的《“一带一路”卫生领域合作谅解备忘录》也强调,中国与WHO的合作应该坚持合作领域的跨部门化、合作地域的扩大化及合作有效性和效率的提升。<sup>⑨</sup>WHO总干事谭德塞(Tedros Ghebreyesus)为此盛赞“健康丝路”计划强化了建立区域和国际卫生安全所需要的合作机制,与WHO的愿景和优先事项完全一致。<sup>⑩</sup>

此外,中国还积极支持在WHO框架下为抗击全球疫情而进行的各种努力。2014年,中国政府响

① National Security Council of US, “National Strategy for Countering Biological Threats,” November 23, 2009; The White House, “National Strategy for Biosurveillance,” July 31, 2012.

② Sarah Owerhohle, “Trump Puts HHS in Charge of Defense against Biological Threats,” <https://www.politico.com/story/2018/09/18/trump-hhs-biodefense-827973>. (上网时间:2019年12月18日)

③ “习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议并发表重要讲话”, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/14/c\\_1125575922.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/14/c_1125575922.htm). (上网时间:2020年5月10日)

④ “习近平在北京考察新冠肺炎防控科研攻关工作”, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/02/c\\_1125652961.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/02/c_1125652961.htm). (上网时间:2020年4月11日)

⑤ 李文良:“把生物安全纳入国家安全体系意味着什么”,《光明日报》,2020年3月2日。

⑥ “习近平在二十国集团领导人特别峰会上的重要讲话”, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1761878.shtml>. (上网时间:2020年4月2日)

⑦ 首个“中国国家合作战略”涵盖2004年至2008年,此后中国与世界卫生组织又续签了《国家合作战略2008~2013》、《国家合作战略(2013-2015)》和《国家合作战略(2016-2020)》。

⑧ “习近平访问世界卫生组织”,《新华每日电讯》,2017年1月19日。

⑨ 王潇雨:“构筑人类卫生安全命运共同体”,《健康报》,2018年5月21日。

⑩ 陈芳、王宾:“与中国携手推动实现人人享有健康—专访世界卫生组织总干事谭德塞”, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/22/content\\_5308407.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/22/content_5308407.htm). (上网时间:2020年4月20日)

应 WHO 的号召,向西非派出医疗队以抗击埃博拉疫情。对此,时任 WHO 总干事的陈冯富珍曾指出,中国对西非国家暴发的埃博拉疫情作出了及时而有效的反应。<sup>①</sup>2020 年初,为支持 WHO 开展抗击新冠疫情的国际合作,中国第一时间向 WHO 分享了新冠病毒的基因序列信息、核酸检测的探针和引物,并将其提交到“全球流感数据共享倡议”这一平台,以便全球各地的公共卫生机构、实验室和研究人员能够及时、准确地探测和研究这一新型病毒。2020 年 3 月和 4 月,中国政府又连续向 WHO 捐款 2000 万和 3000 万美元,以支持 WHO“在国际抗疫合作中发挥积极领导作用”。<sup>②</sup>2020 年 5 月,习近平主席在第 73 届 WHO 开幕式上庄重承诺:中国将在两年内提供 20 亿美元国际援助,用于支持受疫情影响的国家特别是发展中国家的抗疫斗争。在中国新冠肺炎疫苗研发完成并投入使用后,将作为全球公共产品,为实现疫苗在发展中国家的推广与运用作出中国贡献。<sup>③</sup>

巩固 WHO 在全球卫生治理体系中的核心地位,与中国支持多边主义的全球治理理念是一脉相承的。对于“健康丝路”的推进,拥有“技术权威、中立性优势和规范权力”的 WHO 具有不可替代的独特作用。<sup>④</sup>借助 WHO 这一平台,不仅有利于协调、规范各方在“一带一路”沿线输出卫生公共产品,也有利于进一步强化关于“健康丝路”倡议的国际共识。

第三,通过强化“健康丝路”自身机制建设,积极推动卫生外交。应对突发性的疫情危机固然是全球卫生治理的重点,但是更为关键的则是长效性的国际卫生合作机制、规范及相应规则制度的建立。机制建设无疑也是“健康丝路”能否行稳致远的重点和难点。2019 年 4 月,习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛致辞中便明确要求:“扎实推进共建‘一带一路’机制建设,为各领域务实合作提供坚实保障”。<sup>⑤</sup>而“健康丝路”作为“一带一路”的重要组成部分,也无疑需要走上日益机制化的道路。由于“健康丝路”倡议的实施涉及到上至政府下至个人的众多行为主体,治理维度包括国家、

区域和全球多个层面,议题则涵盖公共卫生安全、卫生发展援助、卫生人才培养、医疗知识和技术传播、卫生治理理念和原则的塑造、医药研发和贸易等诸多领域,因此相关的卫生治理机制建设也应尽量将多元行为体、多重维度、多种议题和多元治理观均纳入其中,并确保其能够作为一个具有广泛包容性的有机整体良好地运行。基于此,作为“健康丝路”的倡议者,中国需要创新和倡导能被国际社会普遍接受的卫生治理理念、原则和规范,搭建卫生合作和信息共享平台,实现卫生公共产品合理配置,最终推动“健康丝路”机制的形成和完善,从而保证“一带一路”卫生治理的可持续发展。

在当前全球抗击新冠疫情的过程中,加快推动“健康丝路”机制化建设显得更加迫切。尤其是鉴于部分国家无良政客和媒体大肆攻击中国利用疫情推销“健康丝路”,意图通过提供卫生援助“弥补、掩盖抗疫失误”,甚至公然鼓噪对中国发起“索赔”诉讼,<sup>⑥</sup>中国在对这些谬论予以有力反击的同时,更应积极强化“健康丝路”的机制化建设,通过增强其运作的透明度和稳定性,提升“健康丝路”的国际声誉和认同度,使之成为一项长远、高效、专业的全球卫生治理安排,在塑造全球健康格局方面发挥越来越强大的作用,从而令上述无端指责和诋毁不攻自破。

与此同时,中国还应以共建“健康丝路”为契机,统筹和推进卫生外交,以服务于国家总体外交战略布局。时至今日,全球卫生治理的战略诉求已经超越了单纯的卫生和健康范畴,与国家安全、外交利

① 陈冯富珍:“世界卫生组织期待在‘一带一路’倡议下与中国展开合作”,<http://news.cri.cn/20170117/bca03058-759b-d8a6-d6ef-dcb6b326fc71.html>。(上网时间:2020 年 1 月 15 日)

② “习近平复信世卫组织总干事谭德塞”,《新华每日电讯》,2020 年 3 月 27 日。

③ 习近平主席在第 73 届世界卫生大会开幕式上发表题为“团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体”的致辞,《新华每日电讯》,2020 年 5 月 18 日。

④ 晋继勇:“全球卫生治理的背景、特点与挑战”,《当代世界》,2020 年第 4 期,第 44 页。

⑤ “习近平在第二届‘一带一路’国际合作高峰论坛圆桌峰会上的开幕辞(全文)”,[http://www.xinhuanet.com/2019-04/27/c\\_1124424310.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-04/27/c_1124424310.htm)。(上网时间:2019 年 12 月 15 日)

⑥ Kirk Lancaster, Michael Rubin & Mira Rapp-Hooper, “Mapping China’s Health Silk Road,” Council on foreign Relation, April 10, 2020.



益、软实力等因素紧密相连。<sup>①</sup> 随着中国在全球卫生治理领域的不断进取以及“健康丝路”倡议的有序推进,将全球卫生治理纳入到全方位外交政策的统筹布局之中不仅必要,而且正当其时。例如,2018年3月,国家卫健委主持召开全国卫生健康外事工作会议,便明确指出要“积极参与全球卫生治理体系改革和建设,开展区域、全球以及多双边卫生健康国际合作。推进‘健康丝绸之路’建设,服务国家外交大局和健康中国战略”。<sup>②</sup> 面对此次新冠疫情的冲击,2020年3月23日,习近平主席在向法国总统马克龙致慰问电时更是首次提出了各国应“守望相助”,打造“卫生健康共同体”的战略理念。据此,中国应进一步强化“健康丝路”倡议的制度化、科学化和专业化建设,通过多部门之间的统筹协调,积极鼓励各类政府和民间组织以及公司企业的有序参与,在病毒检测、药物研制、疫苗开发和抗疫经验分享等方面向各国提供援助,帮助公共卫生体系薄弱的发展中国家提高应急响应速度和疫情防控能力,推动建立区域公共卫生应急联络机制,借以彰显中国的大国担当,并为各国加强公共卫生治理合作开辟新的空间。

#### 四、结 语

在短短十余年时间里,中国对全球卫生治理的参与经历了从融入者到支持者再到倡导者的多重角色转换,而从根本上讲,贯穿其始终的一条主线则是中国自身综合国力、国家利益、公共卫生治理能力、全球卫生治理意识和理念等方面的快速演变,中国参与全球卫生治理的角色转型不过是中国崛起大势中一个切片标本。中国以协同渐进的节奏,从多维度、多领域切入全球卫生治理进程,显著加强了中国与全球卫生治理体系的网状“连接”。特别是在“一带一路”倡议的推动下,共建“健康丝路”倡议的外溢效应正在引导区域乃至全球卫生合作治理版图的重塑,这对于驱动全球卫生治理的模式、机制、规范和形式等方面的创新和变革都具有重大意义。

值得注意的是,近期暴发的新冠疫情不仅为中国带来了严峻挑战,同时也蕴含着巨大机遇。尤其

是长期以来作为国际公共卫生治理“领头羊”的美国在特朗普领导下,不仅在应对国内疫情方面错漏百出,而且完全从狭隘的功利主义视角来对待国际多边机制和国际合作,甚至动辄试图以美国自身利益为标准来重构国际制度与规则,从而对全球公共卫生治理机制的效能构成了前所未有的冲击。处在全球卫生治理进程十字路口的世界各国,均在重新思考如何避免全球卫生治理的系统性风险,并从中预警全球治理结构失衡和错位所导致的后果。作为全球化和多边主义的坚定捍卫者,中国应抓住这个历史机遇,通过完善“健康丝路”倡议这一多边公共卫生治理的系统性方案,以自身积极进取和负责任的政策实践,不断提升中国在全球卫生治理体系中的地位和影响力,为“卫生健康共同体”的建设和实现发挥无可替代的作用。○

(责任编辑:吴兴佐)

<sup>①</sup> 张清敏:“外交转型与全球卫生外交”,《国际政治研究》,2015年第2期,第30~32页;高明、唐丽霞、于乐荣:“全球卫生治理的变化和挑战及对中国的启示”,《国际展望》,2017年第5期,第142~145页;Daniel Gerstein,“Can the U. S. Afford to Reduce Global Public Health Funding?” <https://www.rand.org/blog/2018/02/can-the-us-afford-to-reduce-global-public-health-funding.html>. (上网时间:2020年1月15日)

<sup>②</sup> 中国国家卫生健康委员会国际合作司:“2018年全国卫生健康外事工作会议在京召开”,<http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s7952/201804/f8ede28cb30140018bd4885b3352aceb.shtml>. (上网时间:2020年1月10日)

