

全球卫生安全：威胁、挑战与应对

徐彤武

内容提要：2030年可持续发展议程的根本着眼点是全人类的安全与福祉，全球卫生安全是实现这一宏伟蓝图的前提条件和关键标志。在多种因素交叉作用下，当代复合型生物威胁对公众健康和国家安全构成前所未有的挑战，高风险的“灰犀牛”极易演变为公共卫生的“黑天鹅”。全球卫生安全能力是大国综合战略能力的集中体现，以美国和英国为代表的主要发达国家在全球卫生安全治理体系中占有支配性地位。中国作为最大的发展中国家，应勇于模范地承担大国卫生安全责任，以人为本，积极防御，实施系统性、全方位的卫生安全战略。必须高擎全人类共同价值观大旗，坚持“一体健康”（One Health）理念，结合国家现代化和“一带一路”建设，全面提升自身科技实力和卫生安全能力，以更积极的姿态和更睿智的行动为全球卫生安全治理作出新贡献。这是中国发展和捍卫自身核心利益的必然选择，也是与各利益相关方精诚合作、携手构建人类命运共同体的必由之路。

关键词：生物威胁 全球卫生安全 国家安全 “一带一路”倡议 人类命运共同体

进入21世纪以来，“人的安全”（human security）受到国际社会空前重视。¹

徐彤武 中国全球卫生网络（CGHN）特聘顾问，北京大学公共卫生学院兼职教授。

衷心感谢前世界卫生组织助理总干事—总干事顾问、北京大学公共卫生学院刘培龙教授对本文初稿所提宝贵意见，作者文责自负。

1 联合国开发计划署（UNDP）在20世纪90年代中期最早提出“人的安全”概念，相关定义及重要文件可见联合国人的安全信托基金（United Nations Trust Fund for Human Security）官方网站：<https://www.un.org/humansecurity/>，2019年10月10日登录。

接续联合国千年发展目标（MDGs）的2030年可持续发展议程（SDGs）在促进“人的健康与福祉”方面取得了来之不易的进展。¹ 过去25年间全球总人口增长约20亿，而2019年各大洲居民平均预期寿命达到72.6岁，比1990年提升8岁多。² 同时，当代全球卫生安全（global health security）的大局不稳，某些方面甚至恶化。除了各种疾病之外，武装冲突、气候变化、环境污染、经济不平等以及第四次工业革命的冲击，³ 前所未有地增加了各国有效应对卫生安全挑战的困难。“一带一路”沿线区域严峻的公共卫生形势，以及中美两个大国“敌对式共存”（hostile co-existence）长期化的趋势，⁴ 正在对中国乃至全球的卫生安全产生深刻影响。目前国内迫切需要消除认知盲区与研究赤字，⁵ 并在此基础上推动制定和实施积极防御的国家卫生安全战略，促使相关各方迅速采取系统性和整体性的行动。

一、警惕全球卫生安全的“灰犀牛”与“黑天鹅”

“灰犀牛”代表着人们熟视无睹但可能造成严重后果的现象，而这种现象很可能一夜之间变成超出人们想象的巨灾“黑天鹅”。目前关乎全球卫生安全的“灰犀牛”至少有三：

（一）半数地球村居民公共卫生境况堪忧

许多亚非拉低收入或中低收入国家的国民卫生体系难以为本国民众提供可持续的基本服务，大量公共卫生问题积重难返，卫生健康事业的发展举步维艰。在很大程度上，世卫组织（WHO）的统计数据就是这批发展中国家卫生健康状况的写照：每一年中，母婴保健和儿童卫生服务的匮乏使260万婴幼儿夭折，1.51亿5岁以下儿童发育不良；约300万人死于艾滋病、疟疾、结核病和病毒性肝炎

1 参见《2018年可持续发展目标报告》（中文版），纽约：联合国，2018年。<https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ZN.pdf>，2019年10月10日登录。

2 世界总人口在2019年的年中达到77亿，中国占比19%。参见United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: *World Population Prospects 2019: Highlights* (ST/ESA/SER.A/423), https://population.un.org/wpp/publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf, p. 5, p. 8, 2019年10月22日登录。

3 第四次工业革命最基本的特征是技术融合创新模糊了物质、数字和生物三个领域的界限，颠覆性地改变全人类的生产方式、生活方式和思维方式。参见Klaus Schwab, *The Fourth Industrial Revolution*, Switzerland: World Economic Forum, 2016。

4 Ambassador Chas W. Freeman, Jr., “On Hostile Coexistence with China: Remarks to the Freeman Spogli Institute for International Studies China Program,” Stanford University, California, May 3, 2019, <https://fsi.stanford.edu/events/hostile-coexistence-china, 2019-10-10>。

5 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写的相关教材并没有涉及卫生安全的内容。参见《全面践行总体国家安全观》，北京：人民出版社、党建读物出版社，2019年2月版。

等主要传染病；15亿人受到被忽视的热带疾病侵害；¹ 91%的公众（含半数城镇居民）呼吸着肮脏空气，造成约700万人死亡。此外，全世界77亿人口中至少半数无法享受最基本的医疗卫生服务，约1亿人患病后陷入绝对贫困。²

（二）各国公众健康受到空前威胁

1. 国际社会应对生物威胁能力不足。当今公众健康面临的生物威胁（bio-threat）种类繁多，³ 在生物技术革命、人工智能和气候变化的影响下，新的威胁和卫生安全危机层出不穷。进入21世纪以来，流感和大流感（pandemic influenza）疫情及艾滋病、埃博拉、中东呼吸综合征（MERS）、寨卡等高危传染病接续发力；抗微生物药物耐药性（AMR）形势逼人；⁴ 有害物种入侵、重大实验室或工业事故，以及利用核生化（chemical, biological, radiological and nuclear, CBRN）手段发动敌对行动或恐怖袭击的现实可能性等构成了前所未有的复合型卫生安全威胁。而依照世卫组织评判，大多数国家对这些生物威胁的理解、警惕、侦测、防范、准备和应急响应的能力不足。由世卫组织和世界银行联合发起、旨在全面评估国际社会应对突发公共卫生事件能力的全球备灾监测委员会（Global Preparedness Monitoring Board, GPMB）严厉警告：倘若今天暴发像1918年“西班牙大流感”那样经空气传播的特大传染病疫情，全世界在不到两天之内就可能有5000万—8000万人殒命。⁵

2. 传染病及病媒传播风险倍增。在贸易、交通、旅游和互联网的紧密联系

1 被忽视热带病（neglected tropical diseases, NTDs）是对血吸虫病、登革热等20种主要发生于热带地区的传染病的总称。参见 World Health Organization: *Integrating Neglected Tropical Diseases into Global Health and Development: Fourth WHO Report on Neglected Tropical Diseases*, Geneva: WHO Press, 2017。

2 World Health Organization, *World Health Statistics 2018: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals*, Geneva: WHO Press, 2018, pp. 3-9。

3 生物威胁也被称为生物风险（biological risk or biorisk），泛指一切能够导致大规模突发公共卫生紧急事件的事物。除大流感疫情和重大传染病疫情、抗生素及其他抗微生物药物耐药性、涉及核生化的事件（含恐怖袭击）以及各种严重工业事故外，还包括：动植物病害的大范围扩散、气候变化的影响、滥用杀虫剂的后果、生物科学技术研究有害生物的外泄、伪劣药品和疫苗、食品生产和消费过程中的污染、互联网及“暗网”中核生化技术和材料的非法交易，等等。参见 HM Government: *UK Biological Security Strategy*, July 2018, <https://www.gov.uk/government/publications>, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/730213/2018_UK_Biological_Security_Strategy.pdf, 2019年10月10日登录。

4 联合国专题小组新近提交联合国秘书长的报告称：如国际社会不立即采取行动，到2050年，全球每年可能有上千万人因抗微生物药物耐药性而死于各种疾病。参见 Interagency Coordination Group (IACG), “No Time to Wait: Securing the Future from Drug-Resistance Infections,” Report to the Secretary General of the United Nations, April 2019, https://www.who.int/antimicrobial-resistance/interagency-coordination-group/IACG_final_report_EN.pdf?ua=1, 2019年10月10日登录。

5 Global Preparedness Monitoring Board, “A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies,” pp. 1-5, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf, 2019-10-10。

下,发生在任何遥远角落的疾病都可以在36小时或更短时间内“跑”到半个地球以外的大都会,所以任何一个传染病例、局部疫情、其他已知或未知的生物威胁都对全人类的健康构成威胁,任何国家要想“御敌于国门之外”,几乎都是不可能的。例如:“一带一路”沿线国家基础设施的联通和贸易的增长,客观上也便利了各种生物威胁借助陆海空运输工具、人员、货物、邮政及快递的跨境传导。2018年中国海关开展出入境传染病监测体检104.9万人次,检出传染病2.7万例;截获病媒生物222.66万只,检出病原体阳性420例;截获植物有害生物4583种、68.5万种次,发现检疫性有害生物335种、7.1万次。¹

3. “脆弱国家”疫情成“达摩克利斯之剑”。“脆弱国家”的根本特征是国家治理体系无法满足基本公共服务与安全需求。²在诸多历史与现实因素的合力下,这些国家的公共卫生系统千疮百孔,极易成为重大跨境传染病疫情策源地。最为典型的案例是刚果民主共和国2018年8月1日宣布暴发的第十轮埃博拉疫情。因疫区各种矛盾交错,暴力事件频仍(除民众外已有约200名医疗卫生人员遇难),公共治理失序,疫情防控反复“拉锯”,病例数和致死人数一路攀升,遂演化成为史上第二严重的埃博拉疫情。2019年7月17日,世卫组织依据《国际卫生条例(2005)》(International Health Regulation 2005)宣布本次埃博拉疫情为“国际关注的突发公共卫生事件”,这是国际社会在五年内第二次把埃博拉疫情列为全球性重大卫生安全威胁。³

4. 某些“老旧”传染病卷土重来。由于反疫苗运动、网络谣言及气候变化等原因,早已在欧美发达国家销声匿迹的麻疹,从2017年起成为新的公共卫生热点;⁴2019年初以来,地处南亚的孟加拉国以及东盟多国(菲律宾、越南、老挝、泰国、新加坡等)登革热病例数量均呈现异常增幅。⁵

1 贺红:《严守国门 筑牢防线:海关总署公布去年口岸卫生检疫和动植物检疫数据》,《中国国门时报》,2019年1月22日,第2版。

2 据美国智库和平基金会(The Fund for Peace)对178个国家的评估,2019年度“脆弱国家”指数(Fragile State Index, FSI)榜单前20名依次为:也门、索马里、南苏丹、叙利亚、刚果民主共和国、中非共和国、乍得、苏丹、阿富汗、津巴布韦、几内亚、海地、伊拉克、尼日利亚、布隆迪、喀麦隆、厄立特里亚、尼日尔、几内亚比绍和乌干达。参见<https://fragilestatesindex.org/data/>, 2019年10月10日登录。

3 《国际卫生条例(2005)》是全球卫生安全领域的国际法,在2005年世界卫生大会(WHA)上经世卫组织196个成员一致通过,2007年6月15日生效。2019年之前只有四次疫情被宣布为“国际关注的突发公共卫生事件”:2009年甲型H1N1大流感、2014年脊髓灰质炎疫情、2014—2016年西非特大埃博拉,以及2016年寨卡疫情。截至2019年11月12日,刚果民主共和国已发现埃博拉病例3287例,其中2193人死亡。参见WHO Regional Office for Africa, “Ebola Virus Disease Democratic Republic of Congo: External Situation Report 67 (12 November 2019),” p. 2, <https://www.who.int/emergencies/diseases/ebola/drc-2019/situation-reports>, 2019年11月18日登录。

4 欧文·戴尔(Owen Dyer):《麻疹:联合国发出警告,全球病例数激增,严重威胁儿童》,郭利劭译,《英国医学杂志》(中文版),第22卷,2019年第6期,第315页。

5 孙广勇:《东南亚全力应对登革热疫情》,《人民日报》,2019年7月31日,第17版。

(三) 全球卫生发展援助陷于停滞

21世纪第二个十年里,发展中国家获得的卫生发展援助(Development Assistance for Health, DAH)进入“平台期”,2013—2018年间年均增长率为负0.3%。¹ 2018年全球卫生发展援助总额为389亿美元,比上一年减少3.3%,使得迫切需要改善公共卫生状况的穷国迟迟不能形成有效的卫生安全能力。² 与此同时,美国为首的北约持续扩军备战,刺激和裹挟全球军费支出在2018年达到冷战后峰值(18220亿美元),³ 这不可避免地分流了本可用于全球卫生公共产品的宝贵资源。⁴ 2019年,因所需资金迟迟得不到落实,世卫组织及合作伙伴在紧急应对刚果民主共和国埃博拉疫情时,不得不在最需要扩大疫情应对措施的关键时刻缩减相关工作。⁵

二、欧美代表性大国的全球卫生安全战略及举措

现今“安全”(security)概念有被泛化和滥用的趋向,如特朗普政府以国家安全为由提高进口钢铝制品关税。然而事实反复证明,卫生安全的确关乎国运,从某种意义上说,卫生安全是每一个国家的“命门”。大流感、重大传染病疫情以及其他生物威胁的大范围扩散,能够在很短时间内造成严重公共卫生后果,打乱正常生产与生活,瘫痪公共秩序,使来之不易的经济社会进步毁于一旦。世界银行的研究报告指出:2014—2016年西非特大埃博拉疫情使几内亚、利比里亚和塞拉利昂多年发展努力“归零”,三国经济仅在2015年就损失20亿美元,而整个西非地区因本次疫情遭受的损失

事实反复证明,卫生安全的确关乎国运,从某种意义上说,是每一个国家的“命门”。大流感、重大传染病疫情以及其他生物威胁的大范围扩散能够在很短时间内造成严重公共卫生后果,打乱正常生产与生活,瘫痪公共秩序,使来之不易的经济社会进步毁于一旦。

1 卫生发展援助指援助方(含国际组织、政府、私立基金会或官民合作平台)向低收入或中等收入国家提供的卫生健康援助,主要领域是各种传染病防控、母婴保健、儿童健康、非传染病防控、卫生体系的加强以及覆盖卫生部门的相关措施。Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, Seattle, WA: IHME, 2019, p. 48。

2 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, p. 47。

3 Nan Tian, et al., “Trends in World Military Expenditure, 2018,” *SIPRI Fact Sheet*, April 2019, p. 1, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-04/fs_1904_milex_2018.pdf, 2019-10-10。

4 全球卫生公共产品(Global Public Goods for Health, GPGH)是一个丰富的概念,主要指:卫生发展援助,医学知识的生产与应用,公共卫生常识的传播,相关国内立法,跨境知识产权保护和国际公共卫生法律。参见 Richard Smith, Robert Beaglehole, David Woodward and Nick Drager, eds., *Global Public Goods for Health: Health Economic and Public Health Perspectives*, Oxford, UK: Oxford University Press, 2003。

5 《世卫组织:埃博拉应对行动经费不足“面临着被资金而非需求所左右的窘境”》,联合国新闻,2019年6月20日, <https://news.un.org/zh/story/2019/06/1036631>, 2019年10月10日登录。

高达300亿美元。¹

国际社会对全球卫生安全与国家安全的关联高度认同,各国也不断承诺要有所行动。²在可预见的一段时间内,全球卫生安全的领军者,更准确地说是全球卫生安全治理结构中的权力主导者,将仍然是以美国和英国为典型代表的西方大国。这些国家的经济社会发展早已步入“后工业化”阶段,综合国力较强;在卫生安全的基础调研、知识体系、战略与政策规划、军民融合、³国际规则与标准、卫生发展援助以及公共卫生应急能力等方面,均处于领先状态;织造了遍及各主要国际组织、各大洲和关键地理节点的多层次合作伙伴关系网络;积累了相当丰富的经验。对此应当予以深入研究、密切关注。

现存唯一超级大国美国也是世界头号卫生安全强国,其理念、战略和行动不仅塑造着全球卫生安全的基本格局,也将在很大程度上决定“一带一路”沿线区域和重点国家的卫生安全能力,不可避免地对中国的发展战略、海外利益乃至国家安全产生直接和间接的影响。

(一) 美国的全球卫生安全优势主要体现为

1. 超群的知识生产与传播能力。全球卫生安全是一个知识密集领域,涉及到医学、自然科学、社会科学和工程技术的数十个学科。美国拥有以国立卫生研究院(National Institutes of Health)、冷泉港实验室(Cold Spring Harbor Laboratory)为代表的科学研究机构群体,⁴以兰德公司(RAND)、战略与国际问题研究中

1 Ramesh Govindaraj, Christopher H. Herbst, and John Paul Clark, eds., *Strengthening Post-Ebola Health Systems: From Response to Resilience in Guinea, Liberia, and Sierra Leone*, World Bank Group, Washington, DC, 2018, p. 1, <http://documents.shihang.org/curated/zh/707921513841518782/pdf/Strengthening-post-Ebola-health-systems-from-response-to-resilience-in-Guinea-Liberia-and-Sierra-Leone.pdf>, 2019-10-25.

2 2018年5月,第71届世界卫生大会审议通过了世卫组织未来五年的工作规划,确立的三大战略目标之一就是建立和维持国家、区域和全球卫生安全能力,使全世界能够抵御流行病和其他突发卫生事件。参见世卫组织:《2019—2023年第十三个工作总规划》(中文版),日内瓦:世界卫生组织,2018年1月, http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB144/B144_7-ch.pdf?ua=1, 2019年10月25日登录;2019年6月,亚洲相互协作与信任措施会议(CICA)第五次峰会宣布:加强合作应对诸多传统和非传统威胁和挑战,并防止恐怖主义分子和犯罪团伙企图获取化学、生物和放射性武器及其运载工具和相关材料。参见《亚信第五次峰会宣言——共同展望:一个安全和更加繁荣的亚信地区》(2019年6月15日,杜尚别),《人民日报》,2019年6月16日,第2版。

3 五角大楼向来是美国国家卫生安全的重要支柱,也是美国构建对全球卫生安全治理体系主导权的关键力量。参见 Thomas R. Cullison and J. Stephen Morrison, *The U.S. Department of Defense's Role in Health Security*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, June 2019, https://www.researchgate.net/publication/335632220_The_US_Department_of_Defense's_Role_in_Health_Security_Current_Capabilities_and_Recommendations_for_the_Future, 2019年10月25日登录。

4 冷泉港实验室于1890年创建,系私立非营利科研机构,在生物医学研究和教育领域享有盛誉,在其600名科学家组成的研究团队中产生过8位诺贝尔奖得主。详情可见其官方网站: <https://www.cshl.edu/>, 2019年10月10日登录。

心(CSIS)为代表的智库群体,¹以“常春藤学校”为龙头的高等院校群体,世界上规模最大的国家情报研究系统,²以及总部设在美国的跨国医药公司的研究部门。这五大研究力量人才济济、成果丰硕,为美国政府、军方和公共卫生系统的决策提供了大视野、跨学科、全方位的知识基础和智力支撑。

2. 完备的卫生安全战略体系。21世纪以来,美国和世界一道经历了“9·11”恐怖袭击、炭疽邮件攻击和日趋频繁的新发再发传染病疫情,华盛顿决策圈对卫生安全议题高度敏感,空前重视。特朗普政府上台后,密集制定了三个相互配套的卫生安全战略文件:2017年美国《国家安全战略》是总体战略,提出了维护公共卫生安全、应对生物威胁的原则要求;³2018年美国《国家生物防御战略》侧重国土安全和公共卫生应急准备,明确了生物威胁、生物防御等概念内涵,提出了防范、侦测和应对生物威胁的基本思路、主要目标及具体方案;⁴2019年5月发布的《美国政府全球卫生安全战略》聚焦美国对全球卫生安全事务的领导力,强调与国际社会各类行为体的伙伴关系,提出美国促进全球卫生安全的主要路径与目标,规定了美国国际开发署(USAID)和美国疾控中心(USCDC)的相关任务,明确了美国涉及全球卫生安全的优先领域、主要议题、机构分工与责任。⁵

3. 有效的“全政府”工作模式。“全政府”(whole-of-government)的工作模式要求联邦政府各部门服从国家整体利益,在一个中心的统一指挥下,打破行政壁垒实现跨部门协作。50年前实现载人登月的“阿波罗计划”堪称美国跨部门协作范例。根据《国家生物防御战略》,美国生物防御协调机制由国家安全委员会领导、联邦卫生与公众服务部具体牵头,各部首长组成国家生物防御指导委员

1 在美国各界支持下,2018年4月,战略与国际问题研究中心组织了一个包含民主、共和两党参议员和众议员、关注美国卫生安全的高级别委员会(The CSIS Commission on Strengthening America's Health Security),该委员会计划在两年内系统地研究卫生安全议题并提出政策建议。参见该中心官方网站:<https://healthsecurity.csis.org/>,2019年10月20日登录。

2 该系统包含分布于美国联邦政府各部门的16家机构,它们在国家情报总监办公室(Office of the Director of National Intelligence)的协调下开展大量研究,公开发表的代表性成果有《全球趋势》报告。参见U.S. National Intelligence Council,“Global Trends: The Paradox of Progress,”January 2017,<https://www.dni.gov/index.php/global-trends-home>,2019年10月10日登录。

3 2017年美国《国家安全战略》首章第一节的第二项标题就是“抗击生物威胁和重大传染病疫情”。White House, *United States National Security Strategy*, December 2017, p. 9. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>, 2019-10-10。

4 White House, *United States National Biodefense Strategy*, 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>, 2019-10-10。

5 White House, *United States Government Global Health Security Strategy*, 2019, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf>, 2019-10-25。

会,督促落实工作计划。¹《美国政府全球卫生安全战略》的实施由国家安全委员会指导,主要部门各司其职,相关预算由联邦管理与预算局制定,科学技术事项归白宫科技政策办公室协调。²

4. 广泛的卫生安全伙伴关系网。美国对外卫生安全合作的支柱是“三条腿”:即双边合作、多边合作和与民间利益相关方的合作。双边合作是主渠道,2018年,美国51.3%的卫生发展援助经由美国国际开发署、总统疟疾倡议、³总统艾滋病紧急救援计划(PEPFAR)⁴和美国疾控中心等渠道,落实到与60多个国家的双边合作中;⁵多边合作伙伴主要是联合国系统机构、全球基金(Global Fund)⁶和全球疫苗与免疫联盟(Gavi);⁷民间利益相关方包括医药跨国公司、以比尔和梅琳达·盖茨基金会为代表的私立基金会及其他民间非营利组织(也常被称为NGO)。2018年度美国把34.1%的卫生发展援助(45亿美元)用于资助本国和国

1 参加国家生物防御指导委员会(Biodefense Steering Committee)的联邦政府部门首长包括:国务卿、国防部长、司法部长、农业部长、退伍军人事务部长、国土安全部长和环境保护署署长。White House, *United States National Biodefense Strategy*, p. 5。

2 除白宫行政机关外,14个相关责任机构是:国务院、财政部、国防部、内政部、农业部、卫生与公众服务部、交通部、国土安全部、环境保护署、美国国际开发署、联邦调查局、疾病控制和预防中心、国立卫生研究院以及食品和药品管理局。White House, *United States Government Global Health Security Strategy*, 2019, pp. 22-25。

3 美国总统疟疾倡议(President's Malaria Initiative, PMI)由小布什政府于2005年发起,旨在帮助撒哈拉以南非洲和东南亚的一批国家大幅度降低疟疾感染病例和死亡率。截至2018财年,美国为推进该倡议投资63亿美元,约使700万人免于疟疾死亡,并提升了受援国病情监测、病媒控制和信息处理能力。参见该倡议官方网站 <https://www.pmi.gov/>, 2019年10月10日登录。

4 美国总统艾滋病紧急救援计划(President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)由小布什总统于2003年发起,并获得美国国会两党一致和持续支持,是美国最大的双边卫生发展援助项目,也是有史以来由单一国家发起的最大全球公共卫生安全项目,惠及全球50多个国家(多数为非洲国家)。参见 Anthony Fauci and Robert Eisinger, "PEPFAR-15 Years and Counting the Lives Saved," *The New England Journal of Medicine*, 2018, Vol. 378, No.4, pp. 314-316。

5 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, p. 53。

6 全球基金即抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria),于2002年成立,总部位于日内瓦,是最著名的以消除三大传染病为己任的多边机构,成立以来已挽救约2700万人的生命。该基金每年向100多个国家的相关项目投入约40亿美元,其中撒哈拉以南非洲占比65%,亚太地区占比19%。该基金所需经费95%由各国政府认捐,5%来自私营部门(含各种基金会)。美国等发达国家是该基金最大的资金来源国。参见该基金官方网站: <https://www.theglobalfund.org/en/>, 2019年10月10日登录。

7 疫苗联盟全称为全球疫苗与免疫联盟(The Global Alliance for Vaccines and Immunization, Gavi),于2000年创建,总部位于日内瓦,基本使命是通过接种疫苗促进儿童健康。该联盟成立以来,已经为700多万儿童接种疫苗,约使上千万儿童避免因病死亡。其资金主要依靠约30个国家、欧盟及盖茨基金会的捐助。2000—2020年度累计获捐209亿美元,三家最大捐助方及占比为:英国(23.56%)、盖茨基金会(19.59%)、美国(10.80%)。参见该联盟官方网站: <https://www.gavi.org/>, 2019年10月10日登录。

际性的民间非营利组织。¹

需要指出的是,尽管近年来美国频繁“退群”,但依然把世卫组织、世界银行、联合国儿童基金会(UNICEF)、联合国粮农组织(FAO)、世界动物卫生组织(OIE)等视为全球卫生安全治理的重要多边机构。在特朗普政府的精心指导和持续资助下,由奥巴马政府发起的多边平台“全球卫生安全议程”(GHSA)顺利渡过了初创期,从60多国参与的卫生安全论坛向固定工作机制转化。²与此同时,美国着力把这一转化进程与本国的全球地缘政治和安全考量紧密融合。³

5. 丰富的全球卫生公共产品。迄今为止,美国是全球卫生公共产品的最大提供方。2018年美国卫生发展援助总额达132亿美元,全球占比33.8%,涉及约100个国家。⁴美国卫生外交(health diplomacy)的重点与本国的全球卫生安全战略清晰吻合:首先是防控传染病,特别是艾滋病、结核病和疟疾这三种危害最甚的疾病;其次是通过资金、科技和管理手段加强受援国的卫生健康系统,有的放矢地提升其全球卫生安全能力;⁵再者是综合性地提高受援国妇幼保健水平,努力降低孕产妇和婴幼儿死亡率,改善儿童营养状况。例如,总统艾滋病紧急救援计划创立15年来,累计资助数十个国家(多为撒哈拉以南非洲国家)的1460万感染艾滋病毒的人服用抗逆转录药品(2003年这一数字为5万人),使240万婴儿免遭艾滋病母婴传染,为680万艾滋病孤儿、弱势儿童及他们的照护者提供帮助。⁶来自美国的卫生公共产品构筑起捍卫美国本土和海外利益公共卫生安全的

1 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, p. 53.

2 全球卫生安全议程(Global Health Security Agenda, GHSA)由美国于2014年2月发起,愿景是建设“一个免于传染病威胁的世界”。截至2019年3月31日,共有包括中国在内的67个国家加入,世卫组织、联合国粮农组织、世界动物卫生组织、国际刑警组织、西非经济共同体(ECOWAS)、联合国减灾署以及欧盟等均是其合作伙伴。参见其官方网站:<https://www.ghsagenda.org/about>, 2019年10月10日登录。

3 《美国政府全球卫生安全战略》列出了美国通过全球卫生安全议程提供卫生安全能力建设援助的17个伙伴国家,它们是:孟加拉国、布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、埃塞俄比亚、几内亚、印度、印度尼西亚、肯尼亚、利比里亚、马里、巴基斯坦、塞内加尔、塞拉利昂、坦桑尼亚、乌干达和越南。White House, *United States Government Global Health Security Strategy*, 2019, p. 16.

4 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, p. 53.

5 美国国际开发署认为:卫生系统(health system)不仅指政府主办或主管的卫生机构,也包括公众、其他致力于改善公众健康的公立或私立组织、资源与活动。国际开发署的相关项目涉及卫生筹资、药品管理、卫生系统服务质量、卫生人力资源、改变社会行为(social behavior)和透明度等方面。参见 U.S. Agency for International Development (USAID), “Report to Congress on an Interagency Plan to Strengthen the Capacity of Health Systems in Developing Countries,” 2018, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/Strengthening_the_Capacity_of_Developing_Country_Health_Systems_Web.pdf, 2019年10月10日登录。

6 Office of the spokesperson of U.S. Department of State, “Secretary Pompeo Announces Latest Lifesaving PEPFAR Results,” November 27, 2018, <https://www.state.gov/secretary-pompeo-announces-latest-lifesaving-pepfar-results/>, 2019-10-10.

屏障，极大地提升了美国的国际声望，带动了美国医药产业的发展，促进了美国卫生安全理念、管理及卫生健康产品的全球营销，为维护全球卫生安全发挥了至关重要的作用。

（二）全球卫生安全的第二强国是英国

英国的独特贡献和地位在于：它不仅是继美国之后提供卫生发展援助最多的国家，¹是现代公共卫生事业的发源地，还拥有其他许多国家不具备的优势。这些优势包括但不限于：脱胎于英帝国殖民遗产的全球性联盟、国际贸易与商务联系；英语是使用最广的跨文化交流工具；成熟的科学、教育、法律、管理和享有盛誉的国民卫生系统（NHS）；与各种国际行为体的良好关系；深谋远虑的战略研究传统和在全球落实各种行动计划的能力，等等。在西方大国中，英国2008年率先公布了本国的全球卫生战略，2018年7月又第一个发表了关于全球卫生安全的国家战略文件《英国生物安全战略》。²英国的战略文件凸显了“一体健康”（One Health）的先进理念，主张在维护人类健康的同时重视动物界和植物界的健康；强调面对全球卫生安全的严峻局势，政府必须主动作为，从根源上消除各种生物风险（威胁）；提出协调一致的跨部门努力应聚焦于对生物威胁的理解、预防、侦测与应对四个方面。

三、中国：必须采取积极防御的卫生安全战略

全球卫生安全、气候变化和地球生态恶化是当代全球治理的三大战略性议题，关系到“地球村”里每个人的健康与生活质量。³经济全球化、远超预期的气候变化和生态系统的加速度退化已经永久性地改变了人类所处环境，大幅度增加了流行性疫病暴发和有害媒介传播的几率。⁴贫困、动荡、移民和难民潮、收入不平衡、治理失序、霸权行径以及核生化技术门槛降低等因素的交互作用，使

1 2018年英国卫生发展援助总额为33亿美元，全球占比8.4%。参见 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, p. 54.

2 HM Government, *UK Biological Security Strategy*, London, July 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/730213/2018_UK_Biological_Security_Strategy.pdf, 2019-10-25.

3 2019年10月16—17日，由中国科协、中国科学院、中国工程院联合主办的首届世界科技与发展论坛在北京召开，论坛发布了2019年度人类社会十大科学问题，第一个就是如何预防并阻断新发传染病的大规模流行。张盖伦：《2019年度人类社会十大科学问题发布》，《科技日报》，2019年10月17日，第1版。

4 2019年5月6日，联合国在巴黎发布《全球生物多样性和生态系统服务全球评估报告》要点，指出全世界800万个物种中，有100万个正因人类活动而濒临灭绝。若不立即采取全面有力的生态保护措施，2030年可持续发展目标将注定落空。刘玲玲：《全球百万物种濒临灭绝》，《人民日报》，2019年5月8日，第16版。

全球卫生安全的形势变得空前严峻。作为有着14亿人口的最大发展中国家和联合国安理会常任理事国,中国面临的公共卫生风险之高前所未有,捍卫国家卫生安全的难度举世无双,维护全球卫生安全的责任日益重大。2018年8月非洲猪瘟首次传入中国(亦是首次传入亚洲),给生猪存栏量占世界半数的中国养猪业以沉重打击,邻国也未能幸免。¹ 鉴于60%危害人类健康的疾病来自动物界,近年来75%的新发和再发传染病属于动物源性疾病(如禽流感、埃博拉、中东呼吸综合征和肺鼠疫等),非洲猪瘟的入侵无异于再次拉响卫生安全的红色警报。若不能真正贯彻“一体健康”理念,未雨绸缪,迅速、有效和全方位地强化中国的国家卫生安全能力,“灰犀牛”将极有可能在某个意想不到的时间和地点突变为“黑天鹅”,引发公共卫生灾难和大规模公众恐慌,危害中国的国家卫生安全、海外利益乃至全球公共卫生安全,这绝非危言耸听。以时不我待,只争朝夕的精神,从战略高度把握主动权,扭转被动局面,以制度化的积极防御措施系统性地应对复合型生物威胁,² 是坚持“共同、综合、合作和可持续的新安全观”的内在要求,³ 也是中国作为负责任大国的重要体现。

基于国内经验教训和两个“没有变”的基本国情,⁴ 积极防御的卫生安全战略应涵盖以下方面:

(一) 高擎人类共同价值观大旗

共同价值观是各国人民和平交往的心灵纽带和精神支柱,也是维护全球卫生安全与捍卫国家卫生安全的基准线。第二次世界大战结束以后,超级大国定义的“普世价值”影响广泛,但在这一旗号下,自私和任性地滥用支配地位的

1 Wang Youming, et al., “African Swine Fever in China: Emergence and Control,” *Journal of Biosafety and Biosecurity*, Vol. 1, No. 1, 2019, pp. 7-8; 2018年8月至今非洲猪瘟已经传播到6个亚洲国家:中国、朝鲜、蒙古、越南、老挝和柬埔寨,造成重大经济损失。《非洲猪瘟暴发一年 亚洲近500万头猪丧生》,联合国新闻,2019年8月9日, <https://news.un.org/zh/story/2019/08/1039781>, 2019年10月10日登录。

2 中国共产党十九届四中全会通过的决定指出:“强化提高人民健康水平的制度保障 加强公共卫生防疫和重大传染病防控。”《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日,第1版。

3 冯维江、张宇燕:《新时代国家安全学》,《世界经济与政治》,2019年第4期,第4—27页。

4 两个“没有变”的具体国情,即:“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。”习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),北京:人民出版社,2017年10月,第1版。

做法制造了无数人间悲剧,对全人类健康和环境构成严重且持久的威胁。¹事实证明,“放之四海而皆准”的价值观就是以人为本,敬畏生命和人的尊严,其要点包含在《联合国宪章》《世界卫生组织组织法》和《世界人权宣言》等国际法文献里,²也体现在中国援外医疗队、无国界医生组织(MSF)等的高尚理念和伟大实践中。³中国是《世界人权宣言》9国起草委员会成员,承认和平、发展、公平、正义、民主、自由等是全人类的共同价值。2018年12月习近平向在北京

全球卫生安全的核心是人的安全,人类共同价值观是保障安全与健康的根本哲学与精神支柱。中国应高擎这面大旗,在捍卫自身与全球卫生安全时理直气壮地抢占道德制高点。

举行的纪念《世界人权宣言》70周年座谈会致信,首次把秉持人类共同价值、促进人的全面发展与构建人类命运共同体联系起来。⁴全球卫生安全的核心是人的安全,人类共同价值观是保障安全与健康的根本哲学与精神支柱。中国应高擎这面大旗,在捍卫自身与全球卫生安全时理直气壮地抢占道德制高点。

(二) 大力强化国家公共卫生系统

新中国成立70年来,公共卫生事业的成就举世公认。

比如:肆虐中华3000载、1949年流行2/3县域的疟疾,在2017—2018年已无本土原发病例;⁵公共卫生应急体系已初步建立并不断完

1 2019年5月联合国秘书长古特雷斯访问斐济时,对美国 and 法国冷战期间在南太平洋岛屿进行核武器试验造成的健康与环境后果表示了极大担忧。冷战期间,仅美国就在马绍尔群岛进行了67次核试验。20世纪70年代,美军将8.5万立方米核废料及污染土壤归集到环形山内,覆以45厘米厚水泥盖。现在这座“核棺材”已风化龟裂,一旦泄露将造成全球卫生安全灾难。Chauncey Alcorn, “UN Chief Worries ‘Nuclear Coffin’ Made and Abandoned After the Atomic Era May be Leaking Radioactive Material into the Pacific Ocean,” *Daily Mail*, May 20, 2019, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-7047757/>, 2019-10-10。

2 1948年4月7日生效的《世界卫生组织组织法》(Constitution of the World Health Organization)规定:享受可获得最高水准的健康是一项基本人权,也是和平与安全的基础,需要所有个人与国家的通力合作。参见世卫组织《基本文件》第48版(2014中文版),日内瓦:世界卫生组织,2014年, <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-ch.pdf#page=1>, 2019年10月10日登录。

3 2013年3月30日习近平在访非期间指出:不畏艰苦、甘于奉献、救死扶伤、大爱无疆的中国医疗队精神是激励一代又一代医疗队员不懈奋斗的强大精神动力,也是我们民族精神的生动写照。参见杜尚泽、张建波:《习近平为中刚友好医院竣工剪彩并出席恩古瓦比大学图书馆启用和中国馆揭牌仪式》,《人民日报》,2013年3月31日,第1版。

4 习近平强调:《世界人权宣言》是人类文明发展史上具有重大意义的文献,对世界人权事业发展产生了深刻影响。中国人民愿同各国人民一道,秉持和平、发展、公平、正义、民主、自由的人类共同价值,维护人的尊严和权利,推动形成更加公正、合理、包容的全球人权治理,共同构建人类命运共同体,开创世界美好未来。参见《习近平致信纪念〈世界人权宣言〉发表70周年座谈会强调:坚持走符合国情的人权发展道路 促进人的全面发展》,《人民日报》,2018年12月11日,第1版。

5 张磊:《我国连续两年无本土原发疟疾病例》,《健康报》,2019年4月26日,第1版。

善;¹ 70年来中国总人口增加约9亿,居民人均预期寿命从不到40岁延长到77岁,² 毫无疑问,这些都是对全球公共卫生安全的巨大贡献。同时也必须承认,中国当前的卫生安全局面难言乐观:人口流动的数量和密度在全球高居榜首,疾病防控难度非比寻常;尚未立法构建“严密的国家生物安全体系”;公共卫生系统负荷沉重:2008—2018年间,每年报告的法定传染病例从526.27万上升到777.07万,致死人数从12622人增至23377人;³ 公众健康问题堆积如山,数亿慢性病人、⁴ 贫困群体、吸烟等危害健康行为,以及2.49亿“银发人”汇成的洪流,对卫生健康系统形成了全方位高强度冲击。更令人担忧的是:“重医疗轻公卫”的倾向未能得到根本纠正,国家卫生安全能力存在多方面缺陷。⁵ 全国人大常委会认为,国家疾病预防与控制机构的基础设施、能力建设和队伍实力均须改进;基层防治能力与所承担的职责不相适应,突出问题是基础设施落后、监测检测能力不强、经费保障不足、人才严重缺乏;⁶ 疾控机构职能在事业单位改革中存在被弱化的风险,公共卫生队伍不稳定。⁷ 倘若不能尽快在法治基础上建成人才充实、设施完备、手段全面、能力先进、资金充足且有一定海外布局的疾病防控系统,中国难以有效应对全球卫生安全挑战。

(三) 加速夯实自身科学技术基础

生命科学直接关系人类健康与可持续发展,是全球卫生安全的科学基础。中国正在全面实施创新驱动发展战略,在生命科学领域也已取得了若干独创性成果。2019年4月,美国国家科学院宣布中国科学院院士、中国疾病预防控制中心主任高福博士当选该院外籍院士,这体现了世界顶尖科学殿堂对中国生命科学家的

1 中国公共卫生应急体系有管理、资源和行动三个维度,包括“一案三制”(应急预案、体制、机制和法制)、全球最大传染病疫情与公共卫生突发事件直报系统、58支国家卫生应急队(其中有5支通过世卫组织认证的国际应急医疗队)。许雯:《后 SARS 时代,上演最大规模应急演练》,《新京报》,2019年8月4日,第A10版。

2 白剑锋:《我国居民人均预期寿命达77岁》,《人民日报》,2019年5月23日,第13版。

3 参见国家卫健委疾病预防控制局官方网站: http://www.nhc.gov.cn/jkj/new_index.shtml, 2019年10月10日登录。

4 据国家卫健委发布,全国现有高血压患者2.7亿、脑卒中患者1300万、冠心病患者1100万;糖尿病患者超过9700万;慢阻肺患者近1亿;每年新发癌症病例约380万,总体癌症发病率平均每年上升3.9%左右。参见白剑锋:《健康中国有了行动“路线图”》,《人民日报》(海外版),2019年7月16日,第2版。

5 2019年11月12日北京市确诊两例由内蒙古自治区输入的鼠疫,随即启动了本地公共卫生应急机制。此事在部分居民中引发恐慌,暴露出诸多需要重视和解决的问题。姚秀军:《鼠疫患者在京获妥善救治》,《健康报》,2019年11月15日,第1版。

6 王比学:《传染病防治应强化基层防控》,《人民日报》,2018年8月30日,第4版。

7 叶龙杰:《给“医师总量不足”开处方》,《健康报》,2019年4月23日,第1版。

的认可与尊敬。¹ 但总体而言，中国仍处在奋力追赶发达国家科研机构 and 科学家群体组成的“第一集团”进程之中，大量基础研究和卫生安全关键技术的创新研究亟待开展或深化，² 多数相关产品和技术与发达国家差距明显。例如：世卫组织科学部门新近推出的《卫生产品概况目录》（Health Product Profile Directory）中，196个产品几乎全部被23家欧美发达国家的科研组织、高等院校和医药公司垄断。³ 2019年11月中旬先后通过欧盟委员会批准和世卫组织预认证的首款埃博拉疫苗也是由发达国家团队研发，跨国药企默克公司（Merck，在北美以外称MSD）生产。⁴

中国必须在更大程度的开放中，主动加强与“第一集团”的交流，以提升自身能力。卫生安全与国家安全关系密切，相关专业交流对于担心或刻意防范中国崛起的国家来说，具有一定敏感性。但是，科学知识属于全人类，生物威胁从来不会止步于国境。没有国际合作，即便全球卫生安全的头号强国也无法做到“洁身自好”。中国与美国为首的“第一集团”之间的交流会因特朗普政府的强硬立场遭遇严重困难，但绝不会中断。面对生物威胁这个共同敌人，中外卫生安全交流与合作必将不断深化。2019年7月，天津大学和约翰·霍普金斯大学在华盛顿联合主办了中美合成生物学安全议题的对话，两国上百位科学家、学者和官员出席，这是全球卫生安全离不开国际合作的极好例证。⁵

（四）以公共卫生为中心优化卫生发展援助

卫生发展援助政治敏感度低，民生效果好，容易成为最大利益契合点和合作的最佳切入点。中国应当结合落实“一带一路”倡议，在跨学科综合性研究、多领域实地调查和同利益相关方交流磋商的基础上，摸清域外卫生安全“底数”，确定主要生物威胁来源，结合卫生发展援助，有针对性地化解卫生安全风险。据估算，1990—2018年的29年间，中国共向其他发展中国家和国际组织提供了85亿美元的卫生发展援助，其中2018年为6.447亿美元。⁶ 与主要国家相比，卫生

1 美国国家科学院（National Academy of Sciences, NAS）始创于1863年，是经国会特许、林肯总统批准成立的非营利组织，代表精英科学家群体，其院士中产生过近500名诺贝尔奖得主。参见该院官方网站：<http://www.nasonline.org/>，2019年10月10日登录。

2 张强：《专家呼吁加强国家生物安全关键技术创新研究》，《科技日报》，2018年9月7日，第3版。

3 参见世卫组织官方网站：<https://www.who.int/tdr/product-profile-directory>，2019年10月10日登录。

4 《世卫组织埃博拉疫苗预认证为在高风险国家接种埃博拉疫苗铺平了道路》，世界卫生组织新闻稿，2019年11月12日，<https://www.who.int/zh/news-room/detail/12-11-2019-who-prequalifies-ebola-vaccine>，2019年11月18日登录。

5 刘海东：《中美举行合成生物学安全性问题“二轨会谈”》，《科技日报》，2019年7月29日，第2版。

6 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*, pp. 57-59.

发展援助在中国对外援助中占比过小。¹事实上,若能够优化援外决策,注意避免止损,仅节省下来的钱就足以让卫生发展援助有大幅度增长。²

包括大流感在内的各种高危传染病始终是全球卫生安全的核心议题。³ 世卫组织列出的2019年全球卫生十大威胁里四种是传染病。⁴ 在社交媒体普及的情况下,关于传染病疫情和疫苗的不实信息极易引发大范围公众恐慌甚至社会秩序崩溃。⁵ 因此,中国的卫生发展援助应当全面转型,优化资源配置,把公共卫生作为“主战场”,持续聚焦让广大公众受益的传染病防控。要精心选择一批具备战略支撑作用、与我合作基础牢固、卫生安全核心能力相对薄弱的国家,为它们提供具有指导性、针对性和实质性的支持,尤其重视培育当地公共卫生人才。应充分发挥自身优势,主攻消除疟疾。⁶ 在这个问题上,中国最缺少的绝不是资金,而是战略决心、高效全面的协调和各个层面的合作伙伴关系。⁷ 第二次世界大战结束以来,全球公共卫生最伟大的成就之一是消灭了天花,这也是人类迄今为止在世界范围内消灭的唯一一种传染病。今天,中国完全有条件把消除疟疾作为卫生发展援助的重点和亮点,为维护全球卫生安全作出历史性贡献。

1 据美国援外数据智库(AidData)核算,在2000—2014年中国援外总额中,卫生发展援助、灾害应急响应、人口与计划生育三类项目的资金占比略高于1.3%。参见 Axel Dreher, et al., “Aid, China and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset,” *AidData Working Paper*, No. 46, October 2017, http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS46_Aid_China_and_Growth.pdf, 2019年10月25日登录;2015年度主要国家卫生发展援助在官方援助中的比重分别为:美国30%,英国11%,加拿大17%,日本4%,德国和法国3%。参见 Tiaji Salaam-Blyther, “U.S. Global Health Assistance: FY2001-FY2018 Request,” *CRS Report for Congress*, R43115, October 6, 2017, p. 11, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=804889>, http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/WPS46_Aid_China_and_Growth.pdf, 2019年10月25日登录。

2 据荣鼎咨询集团(Rhodium Group)研究,过去10年间,中国与24个国家重新谈判了40笔贷款(总额500亿美元),减免债务数十亿美元。参见 Agatha Kratz, Allen Feng, and Logan Wright, “New Data on the ‘Debt Trap’ Question,” April 29, 2019, <https://rhg.com/research/new-data-on-the-debt-trap-question/>, 2019年10月10日登录。

3 GHRF Commission (Commission on a Global Health Risk Framework for the Future), “The Neglected Dimension of Global Security: A Framework to Counter Infectious Disease Crises,” January 2016, <http://nam.edu/wp-content/uploads/2016/01/Neglected-Dimension-of-Global-Security.pdf>, 2019-10-10。

4 《2019年全球卫生面临的10项威胁》,世卫组织官方网站,2019年1月, <https://www.who.int/zh/emergencies/ten-threats-to-global-health-in-2019>, 2019年10月10日登录。

5 Jennifer Kavanagh and Michael D. Rich, *Truth Decay: An Initial Exploration of the Diminishing Role of Facts and Analysis in American Public Life*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-2314-RC, 2018, pp.22-25. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2314.html, 2019-10-25。

6 世卫组织对于中国消除疟疾的进展给予高度评价。参见世卫组织:《21国消除疟疾E-2020倡议:2019年最新情况》(中文版,WHO/CDS/GMP/2019.07),2019年7月, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/325304/WHO-CDS-GMP-2019.07-chi.pdf?ua=1>, 2019年10月10日登录。

7 2017年全球为疟疾防控投入31亿美元,主要出资方及占比为:美国12亿美元(39%),发展援助委员会(DAC)成员国7亿美元(21%),英国3亿美元(9%),盖茨基金会1亿美元(2%)。World Health Organization, “World Malaria Report 2018,” Geneva, 2018, p. xiv, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275867/9789241565653-eng.pdf?ua=1>, 2019-10-25。

(五) 更加主动睿智地参与全球卫生安全治理

中国是全球卫生安全治理体系中不可或缺的行为体,在各种现行治理机制中,完全可以通过多重路径更巧妙地发挥作用。

1. **模范和全面地遵循全球卫生安全治理的规则与指南。**除《国际卫生条例(2005)》和《世卫组织烟草控制框架公约》(WHO, FCTC)这两部由世卫组织主持制定的国际法外,全球卫生安全治理还依赖其他一系列有法定约束力或公认指导意义的文件,包括(但不限于):2030年可持续发展议程,联合国安理会相关决议,¹世界动物卫生组织兽医体系效能指南(PVS Pathway),²世卫组织、联合国粮农组织及世界动物卫生组织关于用“一体健康”方式应对动物源性疾病的指导性意见,³有关禁止生物和化学武器、打击核恐怖主义的国际公约,等等。实际上,中国实现国家治理体系和治理能力现代化的进程,也包含逐步熟悉和融会贯通所有相关国际规则的任务,无法一蹴而就。

2. **加强与主要大国的卫生安全合作。**中俄“新时代全面战略协作伙伴关系”含有丰富的卫生安全内涵,双方在海关检疫,突发公共卫生事件的应急响应,危险病毒性疾病和自然疫源性传染病的研究监控,强化禁止细菌(生物)及毒素武器国际公约,推动制止生物恐怖主义行为国际公约的多边谈判等方面存在广阔合作空间。⁴中印互为重要邻国,是仅有的两个人口超过10亿的大国,两国在卫生安全领域有巨大的合作潜力。西方七国集团(G7)成员都是卫生安全强国,扫除各种障碍,努力发展和提升与它们的卫生安全合作,不仅符合所有大国的切身利益,亦是改善全球卫生安全治理的关键一环。

3. **更有效地利用多边机制。**中国必须加强对世卫组织相关工作的参与度、话语权和协调力。对美国彰显其领导力的全球卫生安全议程,应秉持开放和包容态度,以合作促安全,同时警惕技术或策略陷阱。要更积极主动地参与世界银行、世界贸易组织、二十国集团(G20)、金砖国家、上海合作组织、中非合作论坛、中国—阿拉伯国家合作论坛、中国—中东欧国家合作、澜沧江—湄公河合

1 如联合国安理会2018年10月30日全票通过的关于刚果民主共和国埃博拉疫情的第2439号决议,参见联合国官方网站:[https://www.undocs.org/zh/S/RES/2439\(2018\)](https://www.undocs.org/zh/S/RES/2439(2018)),2019年10月10日登录。

2 兽医效能体系(Performance of Veterinary Services Pathway, PVS Pathway)是世界动物卫生组织(OIE)在“同一健康”(One Health)理念指引下推出的公共产品,2007年开始实施,旨在指导各国根据统一动物卫生标准提升兽医服务能力和水平,有效防控动物疫情,保护人类健康。详情参见世界动物卫生组织官方网站:<http://www.oie.int/en/support-to-oie-members/pvs-pathway/>,2019年10月10日登录。

3 World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations, and World Organization for Animal Health, “Taking a Multisectoral, One Health Approach: A Tripartite Guide to Addressing Zoonotic Diseases in Countries,” 2019, <http://www.fao.org/3/ca2942en/ca2942en.pdf>, 2019-10-25.

4 《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》《中华人民共和国和俄罗斯联邦关于加强当代全球战略稳定的联合声明》,《人民日报》,2019年6月6日,第2—3版。

作等平台涉及卫生安全的议程,周全考虑“一带一路”沿线区域性多边公共卫生合作。

4. 显著增加对重点多边筹资平台的捐助。世卫组织突发事件应急基金(CFE)、热带病研究和培训特别计划(TDR),¹以及被称为“三大全球卫生筹资机构”的全球基金、全球疫苗与免疫联盟和国际药品联合采购机制(Unitaid)是全球卫生安全领域的“名牌”平台,对它们的捐赠可用较少的钱“四两拨千斤”,这对于人均国民收入仍低于全球平均水平、²依照联合国标准穷人数量依然庞大的中国来说,³是极其划算的安全、民生与国际影响力投资。遗憾的是,这些机构公布的财务数据中,涉及中国的数据着实令人汗颜。例如,世卫组织突发事件应急基金可在24小时内响应传染病疫情,2015年创立至今共有22个成员国累计捐献1.26亿美元,其中德国4164.2万美元,日本3288.8万美元,英国2141.4万美元;中国自2015年捐赠200万美元后再无贡献。⁴

(六) 充分挖掘和发挥民间社会潜力

卫生安全事关千家万户的幸福,与民间社会有一种内生的依存关系,说到底它涉及人民大众的科学素养、责任意识、组织状态、志愿精神、社会创新能力乃至对当代世界的全面认知。从纽约联合国总部到南太平洋岛屿,从瑞士小镇达沃斯到撒哈拉南部的非洲村落,21世纪全球卫生健康议题的讨论和行动,无一不有形形色色的民间社会组织参与其中。2019年二十国集团民间社会(G20)会议也就全球卫生安全提出了政策建议。⁵顺应普通民众深度参与全球治理和可持续

1 热带病研究和培训特别计划(Special Programme For Research and Training in Tropical Diseases, TDR)于1975年由世卫组织发起,联合国儿童基金会、联合国开发计划署、世界银行和世卫组织共同制定,世卫组织作为该计划的执行机构并领导其秘书处。1974—2015年,各国政府和其他行为体累计捐助10.86亿美元,其中挪威、瑞典均超过1亿美元,丹麦8160.5万美元,英国8173.8万美元,美国8768.3万美元。详情参见世卫组织官方网站:<https://www.who.int/tdr/about/en/>, 2019年10月10日登录。

2 林火灿:《2018年我国人均国民总收入达9732美元》,《经济日报》,2019年7月2日,第1版;世界银行公布的当年全球平均水平为11100.88美元,参见世界银行官方网站:<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD>, 2019年10月10日登录。

3 贫困标准依据购买力平价(PPP)方法计算人均每日生活费用,分1.9美元和5.5美元两档。参见:“From Development to Differentiation: Just How Much Has the World Changed?” *UNCTAD Research Paper*, No. 33, June 2019, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d5_en.pdf, 2019-10-10。

4 该基金2015—2019年获捐情况和资金用途(均截至2019年10月7日),参见世卫组织官方网站:<https://www.who.int/emergencies/funding/contingency-fund/allocations/en/>, 2019年10月11日登录。

5 相关政策建议涉及抗微生物药物耐药性、全球卫生应急(特别是针对刚果民主共和国等危机易发区域的措施)和诊断技术、药品与疫苗的研发。参见 *C20 POLICY PACK 2019*, <https://civil-20.org/working-groups/global-health/>, 2019年10月29日登录。

发展进程的国际潮流，参照联合国的做法定义民间社会组织（CSO），¹ 鼓励国内科教文卫事业单位以民间非营利机构身份参与各种国际交流与卫生发展援助项目，有助于在全球卫生事业中构建各个层面的合作伙伴关系。倘若中国能够培育起一批类似于盖茨基金会、帕斯适宜卫生科技组织（PATH）² 那样熟悉国际规则、具备专业水准和海外项目执行力的民间社会组织，中国的卫生发展援助和全球卫生安全合作必会别开生面。

“和平与发展仍然是当今时代主题，人类的命运从没有像今天这样紧密相连，各国的利益从没有像今天这样深度融合，和平、发展、合作、共赢的时代潮流不可阻挡。”³ 中国是爱好和平的负责任大国，以全方位积极防御的战略举措促进与维护本国乃至全球的卫生安全，让卫生发展援助更加有效地向外部世界释放善意，防范、减缓乃至消除生物威胁，这不仅符合中国自身的核心利益，更是中国对人类作出较大贡献、与各国携手共建人类命运共同体的题中应有之义。

1 联合国的“民间组织综合系统”（Integrated Civil Society Organizations System）把民间社会组织划分为15个类别，其中包括社团（association）、基金会（foundation）、机构（institution）、学术组织（academics）、私营部门（private sector）、非政府组织（non-governmental organization, NGO）等。参见联合国官方网站：<https://esango.un.org/civilsociety/login.do>，2019年10月10日登录。

2 帕斯适宜卫生科技组织（PATH）系国际非营利组织，也是世卫组织的合作伙伴，1977年由三名科研人员创立，总部位于美国西雅图。其宗旨是以专业知识、技术资源和创新方式，通过技术、系统和健康行为解决人类的健康问题。该组织共有1600名员工，在70多个国家（主要是亚非拉发展中国家）开展项目，在北京设有办事处。参见其官方网站：<https://www.path.org/>，2019年10月10日登录。

3 习近平：《坚持可持续发展 共创繁荣美好世界——在第二十三届圣彼得堡国际经济论坛全会上的致辞》（2019年6月7日，圣彼得堡），《人民日报》，2019年6月8日，第2版。