

重大公共卫生突发事件背景下的 全球卫生治理体制改革初探

张海滨

当前,新冠肺炎疫情继续在全球蔓延,对人类生命安全和世界政治、经济及社会等广泛领域产生重大而深远的影响。此次疫情如此惨烈,以如此迅猛的速度传遍全球,充分暴露出现存全球卫生治理体制在应对重大公共卫生突发事件中的不足。疫情之后,国际社会必将痛定思痛,深刻反思全球卫生治理体系的不足,严肃思考如何完善和强化重大突发公共卫生事件下的全球卫生治理体制。本文拟就如何加强全球卫生治理体制以避免人类再次遭受如此惨不堪言之灾难谈一点个人看法。

一、新冠肺炎疫情下全球卫生治理体制的作用

世界卫生组织自1948年成立以来,作为国际卫生工作的指导和协调机构,开展了大量工作,促进了国际卫生合作。冷战结束后,伴随全球化的深入发展,全球卫生治理蓬勃兴起并得到快速发展,一个以世界卫生组织为牵头机构、联合国系统为主要平台、包含国家和非国家行为体在内的诸多利益相关方参与的多层多元的全球卫生治理体制已经初步形成。(参见图1)

* 张海滨:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

** 本文得到国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”(2018YFC1509001)的资助。

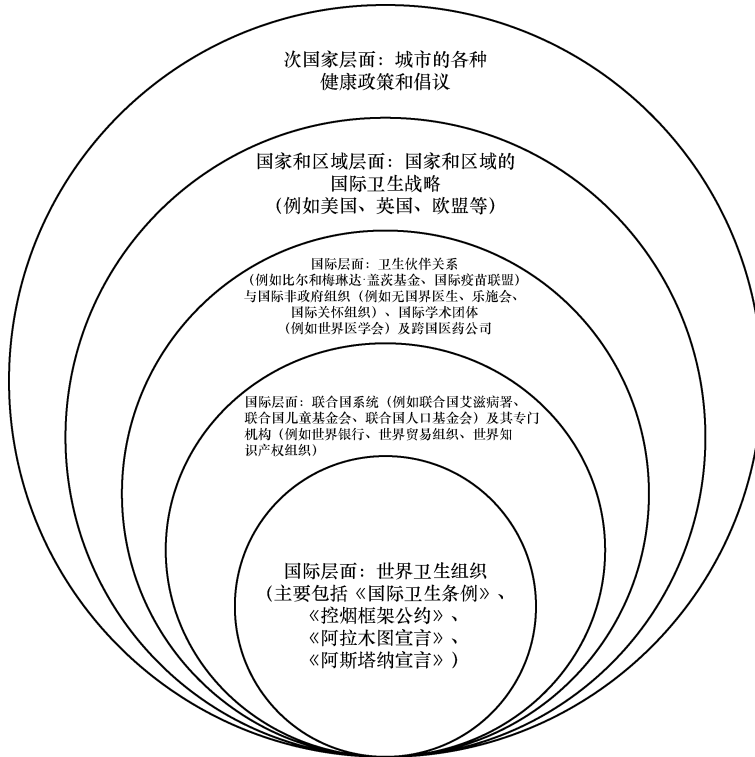


图 1 当前的全球卫生治理体制框架

图表来源：笔者自制。

面对此次新冠肺炎疫情的冲击，全球卫生治理体制发挥了重要作用。根据国际机制作用评估中常用的“3C”(Concern, Contractarian Environment, Capability)评估框架，全球卫生治理体制在新冠疫情防控中发挥了如下作用：第一，及时向世界发出疫情警报，提升全球对新冠肺炎疫情的重视程度；第二，加强疫情数据统计和监测，实时发布疫情发展最新动态，使全球掌握最新疫情资讯，提高防控透明度；携手世界主要网络平台，应对随疫情次生的“信息流行病”；第三，设定技术指南；第四，协调制定全球研究路线图；第五，开展现场考察、在地技术支持和防控政策指导；第六，加大筹资力度，提高全球疫情防控能力；第七，向疫情严重国家，重点是发展中国家提供技术培训和物资援助；第八，非政府组织在此次疫情防控中也发挥了积极作用。例如，比尔及梅琳达·盖茨基金会向世界卫生组织捐款 2.5 亿美元。正是基于这些不可替代的基础性作用，世界卫生组织第 73 届大会通过决议，“确认世界卫生组织的关键

领导作用,联合国系统在促进和协调全球全面应对新型冠状病毒肺炎大流行方面的主要作用,以及会员国在这方面的核心努力”。可以说,如果没有以世界卫生组织为核心的全球卫生治理体制,此次疫情不知道要严重多少倍。

二、全球卫生治理体制应对新冠肺炎疫情的不足及其原因

尽管以世界卫生组织为核心的全球卫生治理体制在疫情防控中发挥了不可替代的作用,但面对此次大流行,各方都有一个共识:此次新冠肺炎疫情暴露出全球卫生治理体制存在的严重不足和不少短板。具体而言,这些不足主要体现在“四个不够”。

(一) 全球卫生管理体制应对疫情不足表现

1. **世界卫生组织在疫情防控上指导和协调的权威性不够。**在世界卫生组织宣布新冠疫情为国际关注的突发公共卫生事件以后,仍有不少国家特别是一些欧美国家,漠视世界卫生组织的警告,没有及时采取有效的应对行动,由此造成疫情的快速蔓延。联合国秘书长古特雷斯和世界卫生组织总干事谭德塞为此痛心疾首。这种情况的出现主要责任当然在这些成员国。但是,从世界卫生组织的角度值得反思的是:为什么那么多的成员国不听警告和建议?如果世界卫生组织足够权威,影响力足够大,那么,成员国肯定会收到警告后立即采取响应行动。因此,从这个角度看,客观上说明世界卫生组织的权威性和影响力还是不够的。

2. **世界卫生组织的强制力不够。**从此次疫情应对不难看出,世界卫生组织的工具箱里,有约束力和强制力的工具几乎没有。根据《国际卫生条例》,成员国有义务及时向世界卫生组织报告本国确诊病例的情况,但1/3以上的国家,包括美国都没有认真执行。世界卫生组织甚至都不敢公布违规国家的名单。在疫情暴发初期,世界卫生组织在其临时建议中强调,各国不要关闭边界,不要完全限制旅游和贸易。但是,世界上很少有国家遵守这些建议。世界卫生组织对此毫无办法,表现出一种深深的无奈感和无力感。

3. **世界卫生组织的资源不够。**世界卫生组织平时的财政就比较紧张。每年的预算大概是23亿美元,只相当于发达国家一个中等规模医院一年的预算。此次新冠肺炎疫情影响范围广,对世界卫生安全和政治经济社会的影响

深远,所需要的救援资源更是惊人。世界卫生组织迄今所拥有的物质资源与应对疫情所需要的资源相比,可谓杯水车薪,严重不足。现在,世界卫生组织筹集的第一期团结应对基金 6.7 亿美元,三个月内基本用完了。后续需要继续给 100 多个发展中国家提供支持,世界卫生组织需要更多的资源。

4. 世界卫生组织在跨领域的横向协调和跨层次的纵向协调方面的能力非常不够。现在新冠肺炎疫情已从重大的突发公共卫生事件演变为全球综合性危机,危机已经从卫生健康领域向国际经济和贸易、地缘政治等各个领域急剧扩散,因此需要紧急开展多领域、多层次的横向和纵向的协调,需要政府层面最高级别的快速响应和决策。这种局面早已超出世界卫生组织的能力范围。这就是为什么要召开“二十国集团”(G20)新冠疫情特别视频峰会的原因。

(二) 全球卫生管理体制存在问题的原因分析

那么,现有的全球卫生治理体制存在不完善的原因是什么?为什么会存在这些问题?主要原因如下:

1. 国际卫生立法进程过于缓慢,全球卫生治理体制总体偏“软”。这一点与国际环境立法做个比较就看得很清楚了。自 1948 年世界卫生组织成立以来,卫生领域迄今签订的国际公约只有一个,与之相比,1973 年联合国环境署成立以来,环境领域签署的国际环境公约数以百计。为什么同为政治敏感度较低的非传统安全问题,国际卫生领域和国际环境领域的立法进程差距这么大?大致有以下几个原因:一是与公共卫生问题在国际上受到的关注和重视程度远低于环境问题有关。1972 年联合国举行联合国人类环境会议,开始将环境问题列入全球政治议程。从此,环境问题越来越受到国际社会的广泛关注,有关环境问题的大规模全球峰会接连不断。比如,1992 年的联合国环境与发展大会和 2015 年的巴黎气候大会,参会的国家元首和政府总理人数分别达到 110 多位和 150 多位;而公共卫生问题一直主要是在世界卫生组织框架下加以应对,其对全球的综合影响一直被低估,甚至忽视,因此,受国际关注和重视的程度远不如环境问题。二是与世界卫生组织不轻易碰触国家主权问题的传统和文化有关。根据很多研究文献,从 1907 年巴黎国际公共卫生局到 1920 年的国联的卫生组织,再到 1948 年成立的世界卫生组织,这些国际卫生机构形成一个传统,以医疗专业机构作为自身的机构特色,聚焦在具体的疾病防控方面,特别强调专业性,对主权问题一直持小心翼翼、尽量回避的态度。这可以说是世界卫生组织机构文化的一部分。三是与公共卫生问题的性质有关。

卫生问题与环境问题虽同属非传统安全问题,在国际关系中的政治敏感性较低,但依然存在重要区别。环境问题导致的生态和健康影响通常是逐步显现出来的,在短时间内导致全球范围大规模人员死亡的情况极其罕见。而卫生问题则不同,传染性疾病产生的重大公共卫生突发事件在人类历史上并不罕见,在很短的时间内导致大量人员突然死亡,这就很容易产生社会恐慌和政局的不稳定。因此,国家对于传染性疾病所产生的社会恐慌和不稳定的忧虑要远远大于环境问题,所以,从维护社会稳定的角度出发就会更加谨慎而不愿意让渡卫生方面的主权。与此有关的另一个问题是,由于在突发的公共卫生事件中,人类科学知识的局限性导致科学家们对病毒的认知往往很难在短时间内形成国际共识(此次疫情再次凸显了这一点),而没有科学共识,各国政府就很难接受有约束力的共同行为规则,很多情况下往往自行其是。四是与发达国家在全球卫生治理领域的推动力不足有关。从国际环境立法的历史进程来看,发达国家的主导和推动起到很大的作用,但在国际卫生立法领域,发达国家的推动力明显不足。

2. 全球治理的碎片化现象严重。当今世界,卫生问题的性质早已发生变化,即从过去纯卫生健康问题演变为现在的大卫生概念。换言之,公共卫生问题不仅是个人健康问题,而是与国际经济和贸易、国际旅游、国际知识产权,全球气候变化和地缘政治经济等众多领域密切相关。在这种相互依存和关联性空前加强的情况下,各领域全球治理的协调却严重滞后。

3. 全球治理的领导力赤字严重。作为超级大国的美国近年来奉行美国优先和单边主义立场,频频退“群”,拒绝承担应有的国际责任,拒绝提供国际公共产品。尤其是在此次疫情防控中,美国特朗普政府一边拒绝执行世界卫生组织的建议,一边“甩锅”世界卫生组织,将美国防控迟缓不力的责任推给世界卫生组织,暂停了对世界卫生组织的财政支持,并威胁要退出世界卫生组织。这些做法对世界卫生组织的抗疫工作形成严重干扰。

4. 中美未能在新冠肺炎疫情防控中开展有效合作,相反关系恶化,导致全球卫生治理体制难以发挥有效作用。在过去的国际关注的卫生突发事件中,中美作为世界上两个主要大国总体上都能合作,为全球疫情防控起到了关键作用。但此次疫情发生在美国将中国定位为主要战略对手、中美战略竞争加剧的大背景下,由于美国不断指责中国隐瞒疫情,新冠疫情不仅没有弥合两国的分歧和竞争,相反加剧了双方的不信任。大国竞争加剧降低了国际抗疫合作的力度和速度。

三、加强完善全球卫生治理体制的建议

疫情之后,国际社会必须对现存的全球卫生治理体制进行全面检视,识别问题的症结,寻求改进之道。为此,拟提如下建议:

第一,分两个层面切实做好此次疫情应对的评估工作。公平、独立和完整的评估是疫情后能否有效加强全球卫生治理体制的前提。评估工作可分两个层面进行:针对疫情防控专业技术方面的工作应由世界卫生组织负责组织;超出疫情防控范围的工作评估,如全球经济和贸易方面的影响和响应及各国际组织之间的协调工作可由联合国秘书长经过联合国大会负责组织。

第二,加快国际卫生立法进程。针对此次疫情防控中《国际卫生条例》的履行不到位,世界卫生组织缺乏强有力的政策工具这一严峻挑战,国际社会应该抓住此次疫情对人类产生重大影响而激发的对全球卫生安全的高度重视这一难得的历史机遇,齐心协力,加大国际卫生立法力度,出台一些更有约束力的国际卫生公约。

第三,构建两级重大公共卫生突发事件背景下的全球卫生治理体制。此次疫情的蔓延表明,现有的全球卫生治理体系难以有效应对新冠肺炎疫情的冲击。原因很简单,现有的全球卫生治理体系是立足于应对一般意义上国际关注的突发公共卫生事件,是基于一个基本假定,即这些突发卫生事件对全球经济、贸易和社会发展的影响是有限的,是基本可控的。如果遭受到像新冠肺炎疫情这样从卫生危机迅速演变为全球性危机的情况,现有的全球卫生治理体系从根本上是难以有效应对的,因为这已远远超越世界卫生组织的授权和能力范围。为此,可以考虑将重大公共卫生突发事件背景下的全球卫生治理体制分为阶梯式的两级体制。从疫情暴发到世界卫生组织宣布疫情为全球大流行,这一期间主要通过原来的以世界卫生组织为领导核心的全球治理体制负责响应;一旦宣布为全球大流行,世界卫生组织应立即将领导权交给联合国,由联合国秘书长负责组织协调各方行动,“二十国集团”(G20)作为政治指导和经济决策机构,世界卫生组织负责疫情防控业务支撑,形成世界卫生组织—联合国—“二十国集团”三驾马车为核心的疫情下全球卫生治理体系。同时,加大区域疫情防控网络的作用和力量。(参见图2)

第四,必须进一步发挥国际非政府组织在疫情防控中的作用。展望未来,世界正面临百年未有之大变局。大国间的战略竞争和博弈将愈演愈烈,国际

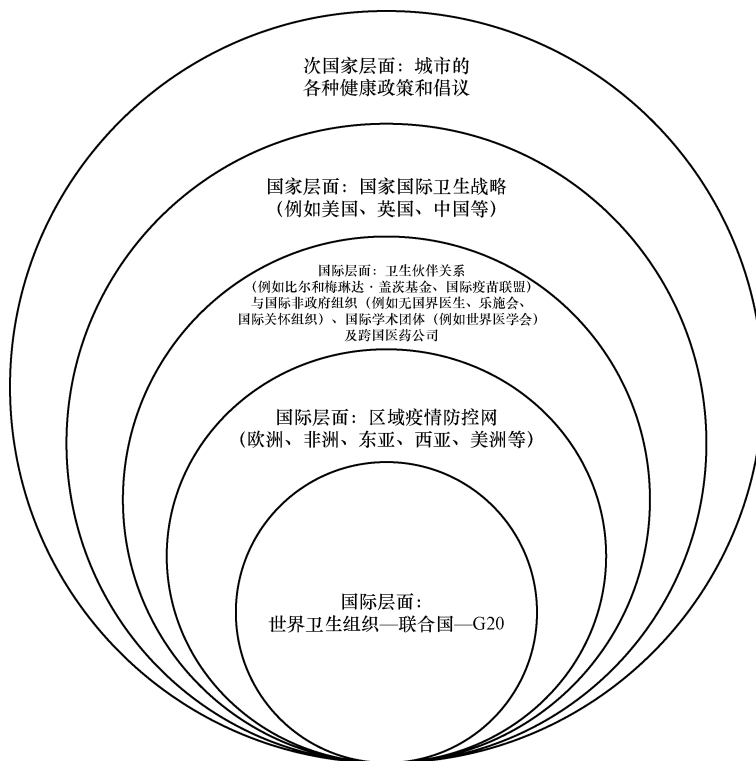


图2 重组后的疫情下全球卫生治理体制框架

图表来源：笔者自制。

合作前景不容乐观。如果在未来的全球卫生治理中，大国之间难以开展有效合作，包括世界卫生组织在内的政府间国际组织的作用可能难以充分发挥。这时候，国际非政府组织就需要发挥更大的作用，最大限度地减少因国家间不合作而导致的疫情蔓延所造成的负面影响。