

新冠肺炎疫情:重塑全球公共卫生安全

徐彤武

内容提要 2019年底发生的新冠肺炎疫情(COVID-19),将是21世纪编年史上的划时代事件。它在经历暴发初期和中国“举国抗疫”关键阶段之后,发展为大流行疫情,给世界带来颠覆性破坏与深远影响。这场特大公共卫生危机具有全新病毒肆虐、“信息疫情”深重和导致综合危机三大特点,暴露了全球公共卫生安全治理的一系列短板,体现了人类健康福祉同国际和平与安全议程重心的高度融合。中国向国际社会沟通情况、分享信息和提供援助展现了对全球公共卫生安全的大国担当。为进一步增强自身硬实力和软权力,对人类健康做出更大贡献,中国需用先进理念指导国家生物安全体系建设,大力弘扬人道主义精神,坚决捍卫以联合国为核心的全球卫生多边治理体制,发展与所有利益相关方的多元合作伙伴关系。这是实现2030年可持续发展议程的根本要求,也是构建人类命运共同体的必由之路。

关键词 非传统安全 新冠肺炎疫情 全球卫生 公共卫生安全 大流行 中国全球卫生战略 人类卫生健康共同体

* 徐彤武:中国社会科学院大学(研究生院)社会组织与公共治理研究中心研究员,北京大学公共卫生学院全球卫生学系兼职教授。(邮编:102488)

** 谨以此文纪念我国全球卫生学界优秀青年学者,北京大学公共卫生学院全球卫生学系副主任、副教授谢铮。笔者衷心感谢《国际政治研究》编辑部和审稿专家对本文所提宝贵意见;衷心感谢中华预防医学会全球卫生分会主任委员韩铁如(前世界卫生组织西太区副主任)和北京大学公共卫生学院教授刘培龙(前世界卫生组织助理总干事)对本文初稿的评阅。文章疏漏和不足之处概由笔者负责。

2019年冬,新冠肺炎(COVID-19)疫情暴发。^①这次疫情不仅是新中国创建以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最甚的突发公共卫生事件,也是第二次世界大战结束后国际社会经历的最大危机。作为一种新发传染病,新冠肺炎疫情给全人类带来的恐惧、震撼和多米诺式的毁灭效应实为1918—1919年大流感以来所仅见。^②它构成对每个国家治理体系、治理能力的极限挑战,更是对当今国际秩序的生死考验。认真研究和总结这场疫情的经验与教训,重塑中国与全球的公共卫生安全,是全球卫生(global health)和国际政治领域的重大议题,也是努力实现2030年可持续发展议程、构建人类命运共同体的紧迫要求。

本文尝试依据中国政府和世卫组织(WHO)发布的信息、国内外权威研究机构报告和国际知名科学期刊等材料,就这场全球公共卫生安全危机的演进与特点、教训与启示,以及中国全球卫生安全战略的相关问题进行初步分析。

一、百年一遇的全球公共卫生安全危机

(一) 新冠肺炎疫情发展的三个阶段

从悄然突袭武汉,到快速蔓延寰球,新冠肺炎疫情半年多来大体经历三个发展阶段。

1. 疫情初发期(2019年11月中旬至2020年1月20日)。这是一场源头不明的瘟疫,^③初期以武汉市为中心暴发,2019年12月2日出现首个本地临床

^① 2020年2月11日,世界卫生组织(WHO)将新型冠状病毒导致的疾病正式命名为“COVID-19”,此前,在其疫情报告和相关文献中使用临时命名“2019-nCoV”,这两种英文缩写均代表“2019年冠状病毒疾病”之意。本文采用中国官方公告及新华社通稿的“新冠肺炎”表达。

^② 这场大流感史称“西班牙大流感”(Spanish flu),因第一次世界大战期间中立国西班牙媒体对疫情报道得名。首个确诊病例出自美国堪萨斯州兵营,后感染全球1/3的人口(5亿人),致死5000万至1亿人。参见美国疾病控制和预防中心官网1918年大流感100周年专栏,<https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/1918-pandemic-h1n1.html>, 2020-05-20。

^③ 英德两国高校联合团队的研究指出:新冠病毒有ABC三大变种,主要存在于美国和澳大利亚的A变种是危害中国(尤其武汉)及东亚区域B变种的先祖。Peter Forster, et al., “Phylogenetic Network Analysis of SARS-CoV-2 Genomes,” *PNAS*, Vol.117, No.17, April 28, 2020, pp. 9241-9243;《多国改写新冠疫情发展时间线》,《新华每日电讯》2020年5月9日第3版。

诊断病例。^① 根据对病毒基因系统的进化分析,制造疫情的病毒大约从2019年11月中旬就开始袭击居民。^② 2019年12月末,从不明原因“聚集性肺炎”病人样本中发现了从未见过的冠状病毒;2019年12月31日,世卫组织从中国官方获悉疫情。2020年1月9日,世卫组织声明:武汉肺炎疫情系一种新型冠状病毒(novel coronavirus)所致。^③ 2020年1月12日,中国科学家完成新型冠状病毒基因测序并实现全球分享。^④

新冠肺炎疫情“从天而降”,使武汉这座拥有1400万人口的九州通衢迅速弥漫着恐慌、焦虑、失望与愤怒:医院接诊量呈井喷式增长,大量亟待诊疗者求治无门;一线医务人员心力交瘁,医疗系统濒临崩溃;社会上各种传言真假难辨,治理危机全面显现。连串警讯和春运高峰的临近,促使中国最高决策层痛下决心,果断采取一系列非常措施,全力以赴遏制疫情蔓延势头,抗击新冠肺炎疫情的中国总体战、阻击战由此打响。^⑤ 世卫组织发布的第一号疫情报告显示,2020年1月20日全球共有确诊病例282例,其中中国以外4例。^⑥

2. “武汉保卫战”关键时期(2020年1月21日至3月初)。这是中国抗击新冠肺炎疫情最艰难、最惨烈、付出代价最沉重的阶段,以武汉为中心的湖北省成为举世瞩目的抗疫主战场。为彻底切断传染源,2020年1月23日武汉宣布“封城”,在人类公共卫生史上写下首个千万级人口特大城市封锁防疫的篇章。随着湖北全省进入一级战备、实施最严格交通管制和社区防控,面积(18.59万平方公里)与叙利亚相当、人口(6100万)略多于意大利的荆楚大地被紧急按下“暂停键”。因疫情进入传播扩散模式,^⑦所有省区市相继启动最高

① “Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),” February 28, 2020;世卫组织关于新冠肺炎疫情的所有发布均可从其官网的疫情专栏(<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>)获取。为节省篇幅,凡此来源引用本文均只注明文献标题和日期。世卫网站最后登录日期及本文数据截止日期均为2020年6月14日。

② Johns Hopkins Center for Health Security, “Fact Sheets, nCoV Genetics,” February 3, 2020, <http://www.centerforhealthsecurity.org/resources/COVID-19/index.html>, 2020-05-18.

③ WHO, “WHO Statement Regarding Cluster of Pneumonia Cases in Wuhan, China,” January 9, 2020.

④ Chen Wang, et al., “A Novel Coronavirus Outbreak of Global Health Concern,” *The Lancet*, Vol.395, February 15, 2020, pp. 470-473.

⑤ 新华社记者:《风雨无阻向前进:写在全国疫情防控阻击战取得重大战略成果之际》,《人民日报》2020年5月18日,第1版。

⑥ WHO, “Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-1,” January 21, 2020.

⑦ 截至2020年2月11日,中国31个省区市的1386个县区受到疫情影响。中国疾病预防控制中心新型冠状病毒肺炎应急响应机制流行病学组:《新型冠状病毒肺炎流行病学特征分析》,《中华流行病学杂志》2020年第2期,第145—151页。

等级突发公共卫生事件响应,约7.5亿居民出行受限,经济社会生活猛然间陷于大面积停顿。为救治深陷困境的病患,中央政府举全国之力发起生命大救援。346支医疗队4.26万名医务人员驰援湖北,武汉短期内增加医院床位6万张。2020年2月下旬,武汉每天新增治愈病例数连续超过新增确诊病例,疫情高潮逐渐消退。

世卫组织对中国疫情极为关注,总干事谭德塞博士(Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus)紧急访华与中国领导人共商合作抗疫。^①2020年1月30日,19个国家报告确诊病例7818例,其中中国以外82例,且无人死亡。^②当天,世卫组织根据《国际卫生条例(2005)》宣布本次疫情构成“国际关注的突发公共卫生事件”,这是该条例生效以来世卫组织第六次做出这种决定。^③

3. 全球大流行期(2020年3月初至6月中)。本阶段基本特点是中国抗疫的人民战争取得战略性成果,重点转为“外防输入、内防反弹”和加强国际合作。与此同时,疫情海啸梯次席卷欧洲、北美、拉美和其他各国。2020年3月上旬,意大利政府迫于疫情压力宣布北部地区“封城”,在西方工业大国中首开为公共卫生安全限制个人自由先河,引发巨大震撼。到2020年3月11日,中国及其他113个国家和地区共报告确诊病例11.8万例,^④世卫组织断定疫情已具备全球“大流行”(pandemic)特征。^⑤此后,数十个欧美国家陆续发布居民“居家令”,甚至实施“封城”和宵禁,欧盟和俄罗斯、美国、日本等国相继关闭边界,60多国进入紧急状态。本阶段美国的疫情令世人惊诧和担忧:这个唯一超级大国的感染病例数和死亡人数从2020年3月中旬起持续飙升,自2020年4月中旬就一直保持着“世界双冠王”记录。在世卫组织宣布新冠肺炎大流行后仅三个月,疫情已如燎原烈火蔓延至216个国家和地区,确诊总数连续突破七个百万级关口。截至2020年6月11日,全球确诊超727万例,死亡逾41万人。

① 《习近平会见世界卫生组织总干事谭德塞》,《人民日报》2020年1月29日,第1版。

② WHO, “Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-10,” January 30, 2020.

③ 《国际卫生条例(2005)》(International Health Regulation 2005, IHR 2005)是全球公共卫生安全的国际法,2005年经世界卫生大会(WHA)通过,2007年6月15日生效。前五次“国际关注的突发公共卫生事件”(Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)疫情是:2009年甲型H1N1大流感、2014年脊髓灰质炎、2014—2016年西非特大埃博拉、2016年寨卡,以及2019年刚果民主共和国埃博拉(2018年8月暴发)。

④ 当日全球累计报告确诊病例11.8319万例,其中中国8.0995万例;死亡人4292人,其中中国3162人。WHO, “Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Situation Report-51,” March 11, 2020.

⑤ “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” March 11, 2020.

(二) 新冠肺炎疫情的三大特点

1. 它是发生在特殊季节的全新传染病。新型冠状病毒是人类已知的第七种冠状病毒,所致传染病属于新发疾病,人们对它的认识“从零开始”,更谈不上疫苗和特效药。新型病毒的凶狠与诡异程度远超以往,严重损害公众健康,^①公共卫生部门、临床医学机构、医药企业、科学工作者和相关国际组织必须争分夺秒地摸索检测、诊断、治疗、监测和预防的有效手段,积累经验;普通民众也需要尽快了解和掌握防病知识,抗疫过程充满挑战和不确定性。

新冠肺炎疫情暴发于“双峰叠加”季节,这使病毒具备超常扩散动能。首波疫情出现在法定公共假日和冬季旅游旺季。除圣诞新年假期及麦加朝觐等大型宗教活动外,最重要的是中国春节长假及持续40天的春运。便捷的交通系统成为输送感染者的通道,长假也压制了应急物资产能。疫情还恰逢流感高峰季节。全世界每年流感季发病约10亿例,其中300万—500万例重症,29万—65万人死于流感相关呼吸系统疾病。^②2019—2020年度流感季正好也来势凶猛,仅美国就至少发病3900万例。^③新冠疫情之初,许多感染者的症状与普通感冒或流感近似甚至没有症状,医务人员在缺乏诊疗指南和经验的情况下难以分辨。这是武汉经历“至暗时刻”重要原因,也是曾困扰欧美各国抗疫的一大难题。

2. 它是人类历史上首次信息疫情大流行。“信息疫情”(infodemic)是随新冠肺炎疫情产生的一个新词,世卫组织用以指不准确信息的泛滥:线上线下信息已经超饱和,但公众需要准确信息时反而难以获得可信讯息。^④不准确信息包括:错误信息(misinformation),如抗生素能杀死新冠病毒;故意编造的误导或诱导性信息(disinformation),如有关病毒起源的各种阴谋论,^⑤以及谣言,如5G设施传播病毒。在人类历史上,耸人听闻的不实消息总是与传染病疫情如

① David Cyranoski, "Profile of a Killer Virus," *Nature*, Vol.581, May 7, 2020, pp. 22-26.

② WHO, *Global Influenza Strategy 2019-2030*, Geneva: World Health Organization, 2019, p. 2.

③ 截至2020年4月4日全美流感导致41万人住院,2.4万人死亡。USCDC, "Weekly U. S. Influenza Surveillance Report, Key Updates for Week 14, ending April 04, 2020," <https://www.cdc.gov/flu/weekly/index.htm>, 2020-05-18.

④ WHO, "Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Situation Report-45," March 5, 2020.

⑤ 27位顶尖科学家和国际卫生法学家集体谴责关于新冠肺炎疫情的阴谋论, Charles Calisher, et al., "Statement in Support of the Scientists, Public Health Professionals, and Medical Professionals of China Combatting COVID-19," *The Lancet*, Vol.395, March 7, 2020, pp. 42-43; 美国国家情报总监办公室(ODNI)声明:认同科学界有关新型冠状病毒并非人造或基因改造所致的共识。"ODNI News Release No.11-20," April 30, 2020, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/>, 2020-05-18.

影相伴,降低公众的批判性思维和判断力,诱发愚蠢和违法行为,造成社会失序与动荡。2002-2003年非典(SARS)疫情时手机尚不普及,“脸书”(Facebook)还未问世,更没有微信。2019年,全球手机用户约83亿;截至2020年1月,“脸书”用户24.49亿,“优兔”(YouTube)用户20亿,微信用户11.51亿。^①人们在享受通讯便利的同时,也有意无意地传播和放大恐慌、谬误与歧视,妨碍疫情防控。信息疫情制造的“真相崩塌”(Truth Decay)是对医务工作者、公共卫生专家、科学家和政治领袖的全新挑战,它使对信息疫情的斗争成为战胜新冠肺炎疫情的绝对必要条件。^②

信息疫情并非只限于社交媒体。主流媒体可能被假冒,也会传播“政治病毒”助纣为虐。一批西方高层公职人员、社会精英和主流新闻机构无视世卫组织指导原则和道德操守,^③执意将新冠病毒与中国或武汉挂钩,不断发表带有误导性或种族歧视色彩的言论。疫情政治化的浊浪中,中美两国外交部门和媒体形成建交41年来最尖锐的对峙。^④污名化使一些国家和地区对华人或少数族裔根深蒂固的傲慢与偏见转化为“歇斯底里的狂焰”,国际科学界和联合国对此深表担忧和反对。^⑤信息疫情严重伤害各国民众之间的情感,阻碍国际公共卫生合作,无助于科学和专业地进行病毒溯源,^⑥甚至可能为战争埋下导火索。^⑦

3. 它在很短时间就使世界陷入特大系统性危机。新冠肺炎大流行绝非

① “Most Popular Social Networks Worldwide as of January 2020, Ranked by Number of Active Users.” <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>, 2020-04-30. (Statista是总部位于汉堡的数据统计公司)

② “真相崩塌”指公共生活中脱离事实及数据进行政治辩论和决定政策的现象。Jennifer Kavanagh and Michael D. Rich, *Truth Decay*, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2018.

③ 世卫组织反对将病毒同特定群体或某个地域相联系,以避免产生污名化影响。WHO, “WHO Emergencies Press Conference on Coronavirus Disease Outbreak,” March 18, 2020.

④ 《外交部新闻司对三家美媒发行人联名公开信复信》,《新华每日电讯》2020年3月28日,第2版;《美国关于新冠肺炎疫情的涉华谎言与事实真相》,《人民日报》2020年5月10日,第3—4版。

⑤ Editorial, “End Coronavirus Stigma Now,” *Nature*, Vol.580, 9 April 2020, p. 165; 联合国新闻:《联合国秘书长警告:新冠病毒病大流行期间的“不实信息瘟疫”导致仇恨蔓延》,2020年4月14日, <https://news.un.org/zh/story/2020/04/1054992>, 2020-05-18.

⑥ 世卫组织2020年5月4日指出:现有的1.5万个完整新型冠状病毒基因序列均显示其并非人造,对病毒来源的调查需以科学为中心。WHO, “WHO Emergencies Press Conference on Coronavirus Disease Outbreak,” May 4, 2020.

⑦ 美联储纽约分行研究称:1918—1919年大流感疫情助推德国纳粹党执政。Staff Report No.921, May 2020, Kristian Blickle, *Pandemics Change Cities: Municipal Spending and Voter Extremism in Germany, 1918-1933*, https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr921.pdf, 2020-05-14.

单纯的公共卫生危机,它是对现存世界的颠覆性冲击,也是对人类社会的深刻诘问。新型冠状病毒无差别地攻击所有人,疫情不仅吞噬生命、摧残健康,还改变了社交礼仪、^①大众观念、伦理道德、^②经济运行、金融市场和国际关系。现代社会中一切看似必需的聚集,从旅游节庆、影视娱乐、商业会展、学校课堂,到科学交流、宗教仪式、奥运大赛、国际会议等,都被迫取消、延期或改变形式。

各国为遏制疫情实施的“大封锁”(The Great Lockdown)导致全球经济陷入休克。从制造和贸易大国中国开始,停工停产的冲击波依次传导至其他核心产业聚集区和所有主要经济体,产业链、供应链和价值链断裂或变形,市场供需循环收缩。集中体现全球化特点的航空运输、^③国际旅游等行业,^④以及发达经济体特别倚重的娱乐、服务和私人消费均受重创。恐慌和混乱引发市场剧烈波动,2020年3月,纽约股票市场出现“史诗级震荡”,10天之内四度因股指狂泻而触发熔断机制;2020年4月,纽约原油期货破天荒出现负值报价。以美联储为首的西方各国央行重启量化宽松,急剧推升全球债务和金融风险。国际劳工组织(ILO)估算,全世界33亿劳动人口的半数(主要是16亿自雇工和非正式工)生计受到直接影响,超过4.36亿家企业面临经营被严重扰乱的高风险。^⑤国际货币基金组织(IMF)宣告:20世纪“大萧条”以来最严重的衰退已经来临,全球经济2020年将至少萎缩3%,累计损失可能高达9万亿美元。^⑥世界银行最新预测:2020年全球经济将下滑5.2%,是1870年以来人均产出收缩的经济体数量最多的年份。^⑦

疫情让生命与生计的关联毕显无疑:衰退和失业使大多数人口的健康与

① Editorial, “COVID-19: Remaking the Social Contract,” *The Lancet*, Vol.395, May 2, 2020, p.1401.

② 欧美医护人员在疫情高峰期都曾面临“先救谁”的生死抉择难题。Sophie Arie, “Covid-19: Can France’s Ethical Support Units Help Doctors Make Challenging Decisions?” *BMJ*, 369: m1291, April 2, 2020.

③ 代表290家主要航空公司的国际航空运输协会(IATA)预测:疫情将给全行业造成3140亿美元损失,丧失2500万个相关工作岗位,一大批航空企业面临倒闭。“IATA Press Release No.29,” April 14, 2020, <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-14-01/>, 2020-05-15.

④ 世界旅行和旅游理事会(World Travel & Tourism Council, WTTC)估算:2019年度贡献了全球10.4%GDP和10%就业的国际旅行与旅游业,2020年因新冠肺炎疫情将损失7500个工作岗位和2.1万亿美元。WTTC Press Release 25/03/2020, “Latest Research from WTTC Shows a 50% Increase in Jobs at Risk in Travel & Tourism,” <https://www.wttc.org/about/media-centre/press-releases/>, 2020-05-15.

⑤ International Labour Organization, “ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. 3rd Edition,” April 29, 2020, <https://www.ilo.org/>, 2020-05-15.

⑥ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, April 2020, <https://www.imf.org/>, 2020-05-15.

⑦ World Bank, *Global Economic Prospects*, Washington, DC: World Bank, June 2020.

福祉大幅度退步,甚至遭受毁灭性打击;^①战胜病魔成为保障生计的先决条件。^②全球 2/3 人口所在国家的医疗卫生系统筹资能力被疫情削弱,由此产生的溢出与连带效应将长期决定全球卫生的基本图景,《2030 年可持续发展议程》(SDGs)前景堪忧。^③大流行疫情可能永久改变营商、就业、学习和社交方式,部分重构社会生态系统和全球产业链、价值链布局,导致大国关系的重大转折。这些都将对全球公共卫生安全产生深远影响。

二、全球公共卫生安全的教训与启示

新冠肺炎大流行疫情令全人类猝不及防,生命和健康损失惨重,经济与社会代价巨大,教训极为深刻。疫情凸显全球公共卫生安全的漏洞和脆弱性。例如:邮轮旅游业的跨境公共卫生隐患和疫情处置的复杂性在“钻石公主号”案例中暴露无遗。^④这场瘟疫促使各国认真对待公共卫生安全威胁和应急准备,携手改善全球卫生安全治理。^⑤

1. 新发动物源性传染病已成人类健康头号威胁。科学家估计,超过 60% 危害人类健康的病原体 and 75% 的新发传染病来自动物界。^⑥在发达国家引领下,过去 1/4 世纪全球公共卫生的重心向健康“第一杀手”非传染性疾病(主要是心血管病、糖尿病、慢阻肺和癌症)倾斜。目前,全世界 30—70 岁成年人

① 联合国估计:疫情在 6 个月内将每天额外造成 6000 名儿童死亡,全人类发展状况 30 年来首现下降。UNDP, *COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery*, 1 UN Plaza, New York: United Nations Development Programme, 2020;世界银行预计:疫情可能使全球严重缺粮人口数倍增并让多达 6000 万人陷入极端贫困。Axel van Trotsenburg, “Broad, Fast Action to Save Lives and Help Countries Rebuild,” May 6, 2020, <https://blogs.worldbank.org/voices/broad-fast-action-save-lives-and-help-countries-rebuild>, 2020-05-20。

② 国际货币基金组织总裁格奥尔吉耶娃(Kristalina Georgieva)与世卫组织总干事谭德塞共同撰文强调:公众健康与世界的健康密不可分,而挽救生命是拯救经济的前提。“Some Say There Is a Trade-off: Save Lives or Save Jobs—This Is a False Dilemma,” April 3, 2020, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/03/>, 2020-05-15。

③ WHO, *World Health Statistics 2020: Monitoring Health for the SDGs, sustainable Development Goals*, Geneva: World Health Organization, 2020。

④ “钻石公主号”(Diamond Princess)邮轮一度成为中国以外最大疫情地:2666 名乘客和 1045 名船员中 712 人确诊,13 人死亡,参见 WHO, “Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Situation Report-121,” May 20, 2020。

⑤ 2020 年 5 月 19 日,第 73 届世界卫生大会一致通过历史性决议草案:《应对 COVID-19 疫情》,A73/CONF./1 Rev1, https://apps.who.int/gb/c/c_waha73.html, 2020-05-22。

⑥ OIE, *OIE Tool for the Evaluation of Performance of Veterinary Services* (Seventh Edition), 75017 Paris, France: World Organization for Animal Health, 2019。

70%的病亡归因于这类疾病,每年死亡1500万人。^① 不过人们时常忘记:传染病在20世纪里杀死16.8亿人,远超两次世界大战期间死亡人数总和。^② 今天,多种可有效预防 and 治疗的“旧病”仍在作恶。仅以可经空气传播的结核病为例:2018年,全世界新发生约1000万例,145万人因此丧生。^③ 科学和医学发展日新月异,但人类真正消灭的传染病只有天花。世卫组织刚在总部庆祝消灭天花40周年,就仓促投入对新冠病毒的战争。^④ 这次疫情创造了公共卫生史的一个糟糕纪录:《国际卫生条例(2005)》生效以来首次有三大“国际关注的突发公共卫生事件”并存:新冠肺炎疫情(2020年1月30日宣布,5月1日再确认)、脊髓灰质炎病毒疫情(2020年4月8日再确认)和刚果民主共和国的埃博拉疫情(2020年4月14日再确认,6月1日又宣布暴发新疫情)。

新型冠状病毒是人类滥用大自然资源引发的祸水。进入21世纪后,经济全球化、发展中国家都市化和新工业革命浪潮汹涌澎湃,跨洲交通、旅游、贸易和信息技术产业迅猛发展,加之地球生态系统退化和气候变化,使野生动物病毒不断突破物种界限入侵人类,动物源性的新发和再发传染病频繁来袭。科学家警告:新冠肺炎疫情是自2002年以来继非典和中东综合呼吸症(MERS)后第三波由动物源性冠状病毒引发、可经呼吸道传播的大流行疾病,危害强烈。^⑤ 这类传染病已构成对全球公共卫生安全的最大威胁,必须持续关注、全力应对。^⑥

2. 全世界都没有为突发大规模疫情做好准备。世卫组织成员尤其中等以上规模国家,是防范和应对重大突发公共卫生事件的主力。目前,还无法做到基于实证全面总结抗击新冠肺炎疫情的情况,但客观而言,在侦测预警、信息沟通、初期响应、检测治疗、物资保障等方面,没有一个国家不曾出现过本应避

① WHO, *Noncommunicable Diseases Progress Monitor, 2017*, Geneva: World Health Organization, 2017.

② “美丽信息”(Information is Beautiful)是设在伦敦的视觉数据公司,参见 Information is Beautiful, “20th Century Death,” <https://informationisbeautiful.net/visualizations/20th-century-death/>, 2020-05-15.

③ 全球结核病病例总数的2/3来自8个国家,占比最高三国为:印度(27%)、中国(9%)和印度尼西亚(8%)。WHO, *Global Tuberculosis Report 2019*, Geneva: World Health Organization, October 2019.

④ 天花被消灭前已困扰人类至少3000年,仅在20世纪就夺去了3亿人的生命,最后一例天花在1977年发生于索马里。1979年12月9日,世卫组织正式确认消灭天花这一历史性成就。

⑤ Catharine I. Paules, et al., “Coronavirus Infections: More Than Just the Common Cold,” *JAMA*, Published online January 23, 2020. doi:10.1001/jama.2020.0757, 2020-05-15.

⑥ Noah C. Peeri, et al., “The SARS, MERS and Novel Coronavirus (COVID-19) Epidemics, the Newest and Biggest Global Health Threat: What Lessons Have We Learned?” *International Journal of Epidemiology*, 2020, 1-10, doi: 10.1093/ije/dyaa033, 2020-05-15.

免的问题或失误。综合国力最强、历来视公共卫生安全为国家安全的美国,这次疫情中应对失据,表现令全世界失望。其实,被有害微生物包围着的人类,并非没有意识到“逼近的瘟疫”。^①就在新冠疫情发生前的若干年里,联合国系统机构、国际科学界、国际性论坛和著名智库都不约而同地在审视当代全球公共卫生安全状况,形成一批高质量“体检报告”。

其中,有三份国际组织的调研报告特别重要。2016年2月,联合国秘书长全球卫生危机高级别小组报告称:《国际卫生条例(2005)》落实情况难尽人意,大约只有1/3的世卫组织成员具备应对突发公共卫生危机能力,若再发生西非埃博拉那样的特大瘟疫,人间悲剧可能重演,弱势群体和发展中国家将遭受重创。报告引用了比尔和梅琳达·盖茨基金会(Bill & Melinda Gates Foundation)的数学模型预测:一旦暴发经呼吸道传播的大流行疫情,病毒将在60天内蔓延到全球所有主要国家的首都,250天内致死3300万人。报告呼吁从源头加强传染病侦测和防控能力,研发能够抵抗数种病原体的疫苗和药物,深化国际合作,为防范未来的全球公共卫生危机做好准备。^②2017年12月,世界银行委托和支持的独立国际专家组完成了关于增加投入、准备应对大流行疫情的专题研究。成果报告认为:对于许多拥有正常卫生体系的国家(包括中等收入和低收入国家),若升级应对大流行疫情准备,所需资金平均每人每年还不到一美元,这是极为划算的投资。^③该报告就如何通过可持续投资强化公共卫生安全提出了12项建议。^④2019年9月,由世卫组织和世界银行联合创建的全球应急准备监测委员会(GPMB)发布首份年度报告,严肃批评国际社会容忍“从恐慌到忽视的循环”一再发生:大疫临头仓促应对,危机过后又松懈遗忘。它警告:倘若今天暴发像1918—1919年大流感那样的疫情,将有5000万—8000万人殒命,世界经济总量折损5%;各级领导者必须负起责任,所有

① [美]劳里·加勒特:《逼近的瘟疫》,杨歧鸣、杨宁译,北京:三联书店2017年1月第2版。

② United Nations, Report of the High-level Panel on the Global Response to Health Crises: “Protecting Humanity from Future Health Crises,” February 9, 2016, A/70/723, <http://www.un.org/en/global-health-crises-task-force/>, 2020-05-15.

③ 世界银行最新估算:大多数国家为此目的所需资金为平均每人每年1.69美元。World Bank Group, *Pandemic Preparedness Financing Status Update*, September 2019, Washington, D. C.; 对比之下,2019年世界军费支出19170亿美元,占全球生产总值的2.2%,平均每人249美元。SIPRI Fact Sheet (April 2020), Nam Tian, et al., *Trends in World Military Expenditure*, 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf, 2020-05-15.

④ International Working Group on Financing Preparedness, *From Panic and Neglect to Investing in Health Security: Financing Pandemic Preparedness at a National Level*, Washington, D. C.: World Bank, December 2017.

国家必须立即行动,在2020年9月之前做好相应准备。^①

顶尖智库也不乏杰作。2019年10月,首份全球卫生安全指数(GHSI)报告问世,这是美国约翰斯·霍普金斯大学卫生安全中心与核威胁倡议组织(NTI)、^②英国经济人集团研究部(EIU)携手合作的成果。报告基于对各国官方数据和国际组织相关报告的系统性指标评测得出结论:若以100分为满分标准,世卫组织全体成员平均得分仅为40.2分。^③一个月后,美国战略与国际问题研究中心(CSIS)的专题委员会发布了耗时两年成就的报告,呼吁白宫展现领导力,从七个方面强化美国的全球公共卫生安全能力,时刻准备迎战重大传染病疫情。^④

上述研究拥有一个共同判断:全世界都没有为可能发生的大流行传染病做好准备,必须赶紧采取行动,否则,将无法阻止突发公共卫生事件演变为全球灾难。非常不幸,新冠肺炎的大流行疫情使这个判断一语成谶。

3. 世界卫生组织的权威性和资源亟待加强。目前,世卫组织有194个会员国,是联合国系统中唯一以促进全人类健康为己任的机构,拥有任何强国都不具备的国际法授权和遍及世界每个角落的工作网络:六大区域办事处、150个国家办事处和7000多名工作人员;一批顶级公共卫生专家和技术顾问;103个合作伙伴(或合作计划、合作安排);散布于80个会员国的800多家合作中心。在突发公共卫生事件中,世卫组织的作用包括指导和协调卫生应对措施,向各国提供支持,开展风险评估,确定重点和制定战略,提供关键的技术指导、

^① 全球应急准备监测委员会(Global Preparedness Monitoring Board, GPMB)2018年5月成立,是独立监测和问责机构,前挪威首相及世卫组织总干事布伦特兰博士(Dr. Gro Harlem Brundtland)和红十字会与红新月会国际联合会秘书长阿西(Mr. Elhadj As Sy)担任共同主席。A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies, Geneva: World Health Organization, 2019。

^② 核威胁倡议组织(Nuclear Threat Initiative, NTI)系2001年创办的智库,位于美国首都华盛顿,重点研究核生化安全议题,详情可见其官网<https://www.nti.org/>。

^③ 全球卫生安全指数(Global Health Security Index, GHSI)的系统性框架用六大类(预防、侦测与报告、快速响应、卫生体系、国际履约和风险环境)34组指标评测世卫组织194个成员,来自中国、印度等国的专家参加了咨询。2019年排行榜中国得分48.2,列第51位;得分最高的10个国家是:美国(83.5)、英国(77.0)、荷兰(75.6)、澳大利亚(75.5)、加拿大(75.3)、泰国(73.2)、瑞典(72.1)、丹麦(70.4)、韩国(70.2)和芬兰(68.7)。Nuclear Threat Initiative (NTI) and Center for Health Security (JHU) of the Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, *Global Health Security (GHS) Index 2019*, October 2019, © Nuclear Threat Initiative 2019。

^④ 2018年4月该中心组织了一个包含民主、共和两党的参众两院议员,旨在强化美国卫生安全的专题委员会(The CSIS Commission on Strengthening America's Health Security),系统地研究了美国的国家公共卫生安全现状并提出整套改进建议。Ending the Cycle of Crisis and Complacency in U. S. Global Health Security, A Report of the CSIS Commission on Strengthening America's Health Security, Center for Strategic & International Studies, Washington, DC 20036, November 2019。

物资和资金,以及监督全球公共卫生状况。

新冠肺炎疫情暴发后,世卫组织于2020年1月1日启动了总部、西太平洋区域和驻华办事处三层应急响应,专家小组的来华考察,以及同中方专家联合发布的报告有效增进了各国对疫情和中国防控措施的理解。事实证明,世卫组织在协调国际社会应对新冠肺炎疫情中发挥着无可替代的关键作用,而这对一大批国民卫生体系脆弱的发展中国家及千百万弱势民众弥足珍贵。^①

世卫组织的权威性和资源存在诸多涉及国际政治权力结构的深层次问题,积重难返。毋庸讳言,《国际卫生条例(2005)》并不完美,这部维护公共卫生安全的国际法可以修订得更具操作性。^②同时,世卫组织也应享有更多法定权限督促各缔约方认真履约。新冠肺炎疫情发生后,一些国家罔顾世卫组织建议和指导,我行我素。比如:对世卫组织的疫情警告充耳不闻;迟迟不启动最高级别公共卫生应急响应;未如实向世卫组织通报信息;坚持制裁与“长臂管辖”,妨碍伊朗、叙利亚、古巴等国家获取急需的医疗用品,等等。^③对于有害国际公共卫生安全的行为,世卫组织无力处罚(发达国家历来反对世卫组织拥有这种权力),最多只能“点名批评”(name and shame)。全球公共卫生安全治理制度建设的核心问题,是要恰当平衡主权国家利益和地球村的总体卫生安全需要。^④新冠肺炎大流行疫情使现存制度和运行机制中赏罚不明、履约引力不足和集中协调不力等老问题再次显现,国际社会为了共同安全必须尽快寻求解决方案。

世卫组织财力与其全球公共卫生“总协调人”身份相差悬殊。最近20年来,成员国费无力支持超载的工作议程,世卫组织80%的预算收入高度依赖各方捐助,这在联合国系统机构中实属罕见。^⑤《国际卫生条例(2005)》并未授权世卫组织任何紧急融资权力,对“国际关注的突发公共卫生事件”的应急响

① H. Holden Thorp, “Why WHO?” *Science*, Vol.368, No.6489, April 24, 2020, p. 341.

② WHO Press Briefings, “Novel Coronavirus Press Conference at United Nations of Geneva,” January 29, 2020.

③ 联合国新闻:《联合国人权高级专员呼吁放松制裁 以使医疗系统能够应对新冠疫情并遏制全球传染》,2020年3月24日, <https://news.un.org/zh/story/2020/03/1053382>, 2020-05-15。

④ Sara E. Davies, et al., *Disease Diplomacy: International Norms and Global Health Security*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

⑤ 以最近四年预算为例:2016—2017双年度收入47.56亿美元,其中成员国会费(assessed contribution)9.28亿美元,自愿捐款38.28亿美元(含不指定用途捐款1.48亿美元);2018—2019双年度预算收入56.23亿美元,至2019年四季度收入成员国会费9.56亿美元,自愿捐款43.28亿美元,不指定用途捐款1.81亿美元。WHO Results Report: Programme Budget 2016-2017; WHO Results Report: Programme Budget 2018-2019, <https://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>, 2020-05-30。

应缺乏额外资金支持。2020年2月4日,世卫组织发出紧急捐赠呼吁,提出到4月底抗击疫情需要6.57亿美元。^①2020年3月13日,世卫组织宣布与联合国基金会、瑞士慈善基金会共同创建“2019新冠肺炎团结应对基金”(COVID-19 Solidarity Response Fund),使其成为一个面向所有机构和个人的募捐平台,所得资金将主要用于帮助卫生系统最薄弱的国家,但募捐进展不尽人意。^②

4. 当代国际安全议程的重点已发生明显转移。安全是当代国际事务中频繁出现的关键词之一,也是个需要与时俱进深入研究并厘清内涵的概念。当新型冠状病毒成为全球公敌时,国际舞台上还发生了一系列关乎安全的事件,如伊朗苏莱曼尼将军遇刺、东盟紧急峰会拒绝中东“世纪协议”、阿富汗塔利班与美国签订协议、《不扩散核武器条约》(NPT)签署50周年、欧洲再现难民危机、英国正式脱离欧盟、中美签署第一阶段经贸协议、澳大利亚全国大火熄灭、原油市场异常波动、南极气温创20摄氏度的历史新高,等等。对国际社会来说,新冠肺炎大流行造成的安全损害,远比上述事件更具冲击性。

在后冷战时期,对安全的理解和安全议程重点已经随着全球化和人口趋势发生改变。固守所谓“传统安全”与“非传统安全”的分野,并不利于国际社会聚焦真实安全风险,优化资源配置,防范系统性危机。在这个问题上,中国学者无须跟随西方观点,应当得出更准确的定义。人类文明史就是一部与疾病抗争史,公共卫生安全向来都是“传统性”的安全议题。^③第二次世界大战后,核大国的对峙、北约等军事同盟的创建、局部战争的暴发、地缘政治冲突发生乃至意识形态的较量,使军事行动和外交事务占据核心安全议程,其他公共安全议题似乎退居次席。冷战结束以来,除2001年“9·11”事件后的短暂震荡期,各国政府和国际社会的安全事务重心逐渐从国家转向公民,^④包含公共卫生安全在内的“人的安全”(human security)成为全球安全议程最重要部

^① WHO, “Novel coronavirus (2019-nCoV) Donor Alert,” February 4, 2020; 2020年4月3日,世卫组织宣布已筹集到近6.9亿美元捐款,特别感谢科威特提供了最多捐赠(6000万美元)。“WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19,” April 3, 2020.

^② WHO News Release, March 13, 2020, “WHO, UN Foundation and Partners Launch First-Of-Its-Kind COVID-19 Solidarity Response Fund,” 截至2020年6月12日,团结应对基金共获得来自47.9万个人、公司和基金会2.208亿美元捐款, <https://covid19responsefund.org/>, 2020-06-13.

^③ Michael B. A. Oldstone, *Viruses, Plagues, and History: Past, Present, and future* (Revised and Updated Edition), New York: Oxford University Press, Inc., 2010.

^④ Stefan Elbe, *Pandemics, Pills, and Politics: Governing Global Health Security*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2018.

分。^①正因为如此，联合国千年发展目标(MDGs)多数涉及公共卫生；2030年可持续发展议程的目标三(良好的健康与福祉)成为17个目标中最具普遍意义的核心目标。^②新冠肺炎疫情提醒各国领导人、国际政治学者和媒体：在热议大国战略竞争及“修昔底德陷阱”等话题时，请更多关注病毒这种隐身敌人带来的现实安全威胁。

大流行疫情对国家安全、国际安全的威胁超过战争。以军事力量迎击新冠肺炎，既是国防使命，更体现出公共卫生安全的核心安全性质。中国军队实施了史上最大非战争军事行动，4000多医护人员支援武汉，1万多人参与一线救治。^③中国军队医疗组援助了巴基斯坦、缅甸、黎巴嫩等国军队防疫，空军飞机向约30个亚非国家的军队运送抗疫物资；^④俄罗斯、韩国和西班牙的生化部队参与了环境洗消；英法德等主要北约成员和众多亚非拉国家都出动军队协助抗疫；特朗普自称“战时总统”，号令美军紧急调用各种资源救治病患，重启《国防生产法》(Defense Production Act of 1950)，使大企业服从国家意志转产医疗物资；以色列情报机关“摩萨德”为抗疫实施了特别行动。^⑤看不见的病毒能够“兵不血刃”地毁伤军队作战能力、瘫痪国防重器，典型例证便是美国海军“罗斯福号”和法国海军“戴高乐号”两艘核动力航空母舰均因舰员染疫而一度丧失战斗力。

三、中国：维护全球公共卫生安全任重道远

新冠肺炎大流行疫情典型地诠释出人类命运共同体的本质意涵，即全人类要有美好的未来，必须共同佑护生命、健康与和平。中国是最大发展中国家，彻底打赢本土疫情阻击战就是对维护全球公共卫生安全的重大贡献。在这场全人类与病毒的世界大战中，中国的作用首先体现为14亿人民万众一心的觉悟、行动和奉献。武汉人民、湖北人民承受了最多痛苦和最大压力，做出

^① Andrew T. Price-Smith, *Contagion and Chaos: Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2009.

^② WHO, *World Health Statistics 2016: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals*, Geneva: World Health Organization, 2016.

^③ 张隽：《军队四千多名医护人员驰援武汉》，《人民日报》2020年3月3日，第4版。

^④ 《我军向12国军队提供防疫物资援助》，《解放军报》2020年5月14日，第4版；《中国人民解放军向20国军队提供防疫物资援助》，《人民日报》2020年6月6日，第4版。

^⑤ 《以色列出动摩萨德 秘密搜罗新冠检测盒》，(香港)《大公报》2020年3月21日，第A23版。

了巨大牺牲和贡献,为国际抗疫争取了宝贵时间。^①

(一) 全方位卫生外交促进抗疫国际合作

新冠肺炎疫情的暴发促使中国迅速展开自1949年以来最大规模的卫生外交行动,主要内容包括沟通、分享和援助三个方面。

沟通主要是为了让外界全面了解中国疫情和立场,释疑解惑,也对其他国家表达慰问和感谢。中国第一个遭受新冠肺炎疫情高峰冲击,招致四面八方的埋怨与不解,迫切需要与外界对话。截至2020年5月中旬,习近平主席同外国领导人和国际组织负责人会见4次,通电话51次,致电致信十余封;^②李克强总理、王毅外长等也多次与外国同事通电话或参与相关重要国际会议,详细介绍中国疫情和抗疫举措。中国驻外使节和机构接受当地主流传媒采访400余次,发表署名文章300余篇,举办吹风会、演讲500余次,在境内外重要社交媒体发文2万余条。^③国际社会在中国疫情最困难的时期给予了宝贵的同情和理解,79个国家和10个国际组织为中国人民提供了抗疫物资捐助。^④

分享是为了让其他国家借鉴中国抗疫的经验教训,少走弯路。中外公共卫生与医疗专家间出现了史无前例的交流热潮:中国科学家第一时间分离鉴定出病毒毒株并向世界卫生组织共享了病毒全基因组序列,为全球科学界的进一步研究提供了重要基础;^⑤中方与180个国家、10多个国际和地区组织分享疫情防控和诊疗方案等技术文件,^⑥通过远程视频方式同170多个国家和国际组织召开视频交流会议介绍中国防疫举措和救治经验。^⑦

① 中美英15家科研机构的联合研究认为:若不实施封城等措施,到2020年2月19日,武汉以外将增加74.4万确诊病例。Huaiyu Tian, et al., "An Investigation of Transmission Control Measures during the First 50 Days of the COVID-19 Epidemic in China," *Science*, Vol.368, No.6491, May 8, 2020, pp. 638-642; 美国加州大学伯克利分校科研团队的研究显示:大规模管控使中国减少了约3700万确诊病例。Solomon Hsiang, et al., "The Effect of Large-scale Anti-contagion Policies on the COVID-19 pandemic," *Nature*, published on June 8, 2020. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2404-8>.

② 新华社记者:《风雨无阻向前进》,《人民日报》2020年5月18日,第1版。

③ 王毅:《坚决打赢抗击疫情阻击战 推动构建人类命运共同体》,《求是》2020年第5期。

④ 伍岳:《外交部:中方积极参与国际抗疫合作 愿继续同包括美国在内的各国合作》,《新华每日电讯》2020年3月19日,第3版。

⑤ 世卫组织总干事谭德塞和首席科学家斯瓦米纳坦(Soumya Swaminathan)联合撰文指出,中国科学家公开分享新型冠状病毒基因组序列,消除了国际科学界研究这种病毒以及研发疫苗的障碍。Tedros Adhanom Ghebreyesus and Soumya Swaminathan, "Scientists Are Sprinting to Outpace the Novel Coronavirus," *The Lancet*, Vol.395, No.10226, February 24, 2020, pp. 762-764.

⑥ 王琳琳:《与世界共战“疫”,中国主动分享宝贵经验》,《新华每日电讯》2020年4月4日,第3版。

⑦ 《共同构建人类卫生健康共同体》,《人民日报》2020年6月7日,第1版。

援助彰显了中国维护全球公共卫生安全的大国责任,也完全符合中国的自身利益。在武汉尚未解封之际,中国就克服自身困难向伊朗、意大利、塞尔维亚等9国派遣了11批医疗专家组,此后,又向十多个国家派出专家组或应急医疗队。截至2020年5月31日,中国共向27个国家派遣了29支医疗专家组,已经或正在向150多个国家和国际组织提供了急需的抗疫物资援助,地方政府、慈善机构、人民团体、工商界也积极参与其中。^①这是中国首次向以“七国集团”(G7)成员为代表的高收入国家提供医疗卫生援助。

(二) 内外兼修,为维护全球公共卫生安全多做贡献

新型冠状病毒制造的大流行尚未消逝,中国从上到下已经开始了反思和讨论。^②在拯救生命、缅怀英雄、祭奠逝者时更需思考:如何汲取教训,做好准备,防范特大公共卫生安全危机再现?中国是发展中大国,现阶段诸多难题与挑战均与人口状况相关:劳动力相对丰富但老龄化显著;^③公众健康问题如山,^④公众科学素质偏低;^⑤生产力、城市群和医疗卫生资源分布失衡,^⑥收入不均;^⑦已成长为世界第二大经济体,可经济社会发展仍在“艰难爬坡”。^⑧事实一再说明,中国面临的公共卫生风险之高前所未有,捍卫国家公共卫生安全的难度举世无双,维护全球公共卫生安全的责任极为重大。结合国家治理体系和治理能力现代化综合提升公共卫生安全能力,全面深化国际交流与合作,有效

① 中华人民共和国国务院办公厅:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书,《人民日报》2020年6月8日,第10版。

② 丁蕾等:《新型冠状病毒感染疫情下的思考》,《中国科学·生命科学》2020年第3期;《中国工程院院士谈:构建强大公共卫生体系,为人民健康护航》,《光明日报》2020年6月10日,第7版。

③ 全国14亿人口中60周岁以上人口2.53亿,占比18.1%;65周岁以上人口1.76亿,占比12.6%。国家统计局:《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2020年2月29日。

④ 我国患高血压、糖尿病患者有3亿多人。《2019年度十大社会关注健康事件》,《健康报》2019年12月31日,第2版。国家卫健委发布的《2019年全国法定传染病疫情概况》显示:2019年,全国共报告法定传染病1024.45万例,死亡2.52万人,详见:http://www.nhc.gov.cn/jkj/pqt/new_list.shtml, 2020-05-18。

⑤ 2018年,中国公民具备科学素质的全国比例为8.47%(2015年6.20%)。对比之下,美国2004年达24.5%,欧盟2005年27国平均水平为13.8%。中国科学技术协会中国科普研究所:《2018中国公民科学素质调查主要结果》,<http://www.crsp.org.cn/m/view.php?aid=2318>, 2020-05-20。

⑥ 郭华东、王心源、吴炳方、李新武:《基于空间信息认知人口密度分界线:“胡焕庸线”》,《中国科学院院刊》2016年第12期,第1385—1394页。

⑦ 李克强总理指出:中国人均年可支配收入3万元人民币,但6亿中低收入及以下人群的月收入仅1000元左右。《李克强总理出席记者会并回答中外记者提问》,《人民日报》2020年5月29日,第1版。

⑧ 联合国开发计划署(UNDP)2019年人类发展指数(HDI)榜单上,中国在世界189个经济体中名列第85位。The United Nations Development Programme, *The 2019 Human Development Report*, UNDP, 1 UN Plaza, New York, NY 10017 USA, 2019, pp. 300-303。

防范和避免公共卫生巨灾(catastrophe),^①已是众望所归,时不我待。有四个全局性议题应予以特别关注:

1. 用新型安全理念统领国家生物安全体系建设。公共卫生安全是国家核心利益与全人类福祉的重要交汇点,对它的维护必须依托健全的制度性安排。中国经过顶层设计,已决定把包含卫生安全在内的生物安全纳入国家安全体系。这一具有重大战略意义的变化,体现了贯穿新型国家安全观的“以人为本”精神,^②有助于真正落实“始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位”的要求。

全球卫生安全是跨越地理边界、划过历史星空、传承民族遗产、超越文明范式的宏大主题,^③是多学科(医学、自然科学、人文与社会科学)交叉、多部门(公共部门与私营部门、军与民)融合和多行为体(主权国家、国际组织、伙伴机构、慈善基金会和其他民间社会组织)参与的专业领域。构建中国的生物安全体系需要融合上述因素。

首先,应当认真研究、分析和消化既有的丰富文献资源与知识积累,萃取先进理念精华,借鉴发达国家生物安全研究与立法成果,^④结合中国实际构建本国生物安全体系框架。当代全球公共卫生安全的主流理念是“一体健康”(One Health,也翻译为“同一健康”),它强调人类与地球生态系统的共生关系:不仅人类要健康,动物界和植物界也要健康。该理念已写入众多联合国文件,^⑤并被2018年7月发布的《英国生物安全战略》予以采纳。^⑥另一个重要概念是“全民卫生安全”(Universal Health Security, UHS),它特别针对防范大流行疫情和其他突发公共卫生事件。世界银行支持的国际专家团队强调:全民卫生安全的基础是坚韧的国民卫生体系和全民健康覆盖(UHC),它意味着降低公众面临境内外生物威胁时的脆弱性,这种威胁除了自然发生的传染病

① Thomas V. Inglesby and Amesh A. Adalja, eds., *Global Catastrophic Biological Risks*, Switzerland: Springer Nature Switzerland AG, 2019.

② 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,第2版。

③ 张大庆:《人类与瘟疫的不懈斗争》,《求是》2020年第6期;Alexandre I R White, “Historical Linkages: Epidemic Threat, Economic Risk, and Xenophobia,” *The Lancet*, Vol.395, April 18, 2020, pp. 1250-1251.

④ 陈方、张志强、丁陈君、吴晓燕:《国际生物安全战略态势分析及对我国的建议》,《中国科学院院刊》2020年第2期,第204—211页。

⑤ 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*, Geneva: WHO Press, 2019.

⑥ HM Government, *UK Biological Security Strategy*, London, July 2018.

疫情外,还包括可以损害公众健康的无心之举或恶意行动。^①

其次,需要跟上生物安全领域国际潮流,从国际法框架、生物安全威胁(bio-threats)内涵、生物安全政策与规范、生物安全实践等方面丰富认识,周密规划,科学治理。以生物安全威胁内涵为例,国际科学界认为,应通盘考虑当代生命科学进步、医药产业发展、教育、科学知识普及、国际政治、人口健康状况、人与大自然的关系等因素。若囿于以往认知来谈生物安全,如传染病、涉及大规模杀伤性武器的核生化威胁等,那将是一种“危险的狭隘”。从科学技术角度看,生物安全风险还会来自生物技术恐怖主义、生物技术的滥用与误用、合成生物学、基因疗法、农业生物技术、纳米技术和气溶胶技术,等等。^②另外,还必须考虑抗微生物药物耐药性(AMR)导致的公共卫生风险。^③如何让我们生物安全体系全面有效防范与应对各种生物安全威胁,又不至于能力冗余、负担过重,尚待深入探讨。

最后,绝不能忽视中国统一进程中的生物安全威胁。在世界主要国家中,唯有中国还未实现统一。美国是世界公认对生物技术武器化及防范措施投资最多、研究最久的国家。美国因素不仅是中国和平统一的最大障碍,也非常可能给中国带来生物安全风险。^④对此,中国不能不有所警惕和准备。

2. 高擎人道主义大旗,占据国际道义高地。21世纪是人类健康水平得到空前提升的时代,同时,也是一个充满矛盾和悖论的时代。在现实世界中,贪婪、仇恨、政争、意识形态极化、对霸权的追逐等制造了太多人间悲剧,成千上万人的生命与健康岌岌可危。^⑤与以往任何时候相比,今天都更需大力弘扬

^① International Working Group on Financing Preparedness, *From Panic and Neglect to Investing in Health Security: Financing Pandemic Preparedness at a National Level*, Washington, D. C.: World Bank, December 2017, pp. 21-22.

^② Committee on Advances in Technology and the Prevention of Their Application to Next Generation Biowarfare Threats, *Globalization, Biosecurity, and the Future of the Life Sciences*, Washington, D. C.: National Academies Press, 2006.

^③ 国际社会若不采取紧急和有效的行动,到2050年因抗微生物药物耐药性所造成的病亡人数可能达到1000万。The Ad hoc Interagency Coordination Group (IACG) on Antimicrobial Resistance, *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/final-report/en/>, 2020-05-18.

^④ 俄罗斯卫星通讯社综述:《美国生物实验室为何要设在中亚和高加索?》,2020年5月29日, <http://sputniknews.cn/science/202005291031536101/>, 2020-05-31.

^⑤ 截至2018年底,全球被迫背井离乡人数达7080万,其中难民2590万;67%的难民来自叙利亚、阿富汗、南苏丹、缅甸和索马里;安置难民数量最多的是土耳其、巴基斯坦和乌干达三国。United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends 2018*, Geneva: UNHCR, June 2019.

“放之四海而皆准”的人道主义精神,那就是:保护人的生命和健康,确保尊重人格和维护基本人权。这种渗透在普遍性价值观里的精神是激励中国人民团结抗疫的高尚力量,是促进各国人民加深理解、守望相助、建立友谊与持久和平的精神动力,也是改善全球公共卫生安全治理的根本出发点。^①

人道主义是文明进程中人类对生命价值认识的升华,也是对人性光辉的礼赞。2019年是文艺复兴巨匠达·芬奇逝世500周年,新型冠状病毒侵入欧洲心脏地带时,巴黎卢浮宫的专题纪念展还未闭幕。文艺复兴运动倡导的人道主义和人权理念是欧洲资本主义的先声。1863年,红十字组织在瑞士诞生,人道主义精神从此广泛传播并在100年前形成国际运动。^②第二次世界大战结束后,《联合国宪章》、《世界人权宣言》和《世界卫生组织组织法》明确规定保护生命、尊重人格,把健康权列为基本人权,成为人道主义精神与全球公共卫生治理相结合的里程碑。^③2019年12月,国际红十字运动168个国家的代表齐聚日内瓦通过决议,呼吁强化各国尤其是医疗系统脆弱国家实施《国际卫生条例(2005)》能力,做好应对疾病暴发和大流行疫情的准备。^④

中国已经是影响遍及世界每个角落的大国,但自身软权力与硬实力相差较大。^⑤要在国际舞台上有效提升软权力,一个基本途径是高擎人道主义大旗,佑护每一条生命,坚守国际道义高地。2017年1月,习近平主席到访联合国日内瓦总部,演讲中专门提及红十字运动奠基人亨利·杜楠(Henry Dunant),指出“红十字成为一种精神、一面旗帜。面对频发的人道主义危机,我们应该弘扬人道、博爱、奉献的精神,为身陷困境的无辜百姓送去关爱,送去希望”。^⑥

① 冷战高峰时期,美国和苏联为消灭天花而共同推动全球免疫,堪称超越意识形态和军事对峙开展公共卫生合作的典范。参见美国亚洲协会(Asia Society)网站相关内容,Asia Society,“Saving Lives in America, China, and Around the World,”<https://asiasociety.org/saving-lives-america-china-and-around-world>, 2020-05-25。

② 1919年5月5日,红十字国际联盟在巴黎成立,法国、英国、意大利、日本和美国的红十字会为创始会员组织,该联盟1991年更名为红十字与红新月会国际联合会(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC)。更多详情可见其官网<https://media.ifrc.org/ifrc>。

③ “Constitution of the World Health Organization,” in *Basic Documents: forty-ninth edition* (including amendments adopted up to 31 May 2019), Geneva: World Health Organization, 2020。

④ IFRC, 33IC/19/R, Resolution: “Time to Act: Tackling Epidemics and Pandemics Together,”<https://rrconference.org/about/33rd-international-conference/documents/>, 2020-05-20。

⑤ 2019年度“全球软实力30强”(Soft Power 30)榜单,综合得分最高的五国是:法国(80.28)、英国(79.47)、德国(78.62)、瑞典(77.41)和美国(77.40);中国以51.25分位居第27位,领先匈牙利、土耳其和俄罗斯,参见<https://softpower30.com/>, 2020-05-20。

⑥ 习近平:《共同构建人类命运共同体》(2017年1月18日),《习近平谈治国理政》(第二卷),北京:外文出版社有限责任公司,2017年11月第1版,第540页。

意大利伦巴第大区是欧洲新冠肺炎疫情重灾区,一个半世纪前,杜楠在此目睹鏖战惨状,激发了他的人道主义理想。^① 2020年3月,中国红十字会医疗专家组成第一批抵达这里的国际救援队伍,以行动诠释了人道主义精神的历史传承和普遍性优势。公共卫生和人道主义灾难救援是中立性最强、惠及所有人的国际公共产品。“得道者多助”,以博施济众为切入点,有助于让各国普通民众感受中国人民的爱心,^②弘扬中华美德,消除外界对崛起中国的疑虑、误解和错觉,也有利于从国际道义高度强化中国生物安全屏障,维护全球公共卫生安全。在这方面,中国在量力而行的前提下完全可以做得更好。除积极参与特大灾害的国际应急救援之外,还可以优化对外卫生发展合作的布局、规模和重点;适度增加对难民和冲突地区弱势群体的人道主义援助;通过改革创新提高中国红十字会系统的全球救援能力;更积极地与国际红十字运动合作;讲好中国善待生命的故事,等等。

3. 坚守多边主义,支持世卫组织发挥核心作用。当今世界基本秩序依赖第二次世界大战结束后形成的国际体系。中国是第一个在《联合国宪章》上签字的成员国,是联合国安理会五大常任理事国之一,对守护人类生命安全负有重大责任。2020年是联合国成立75周年,百年不遇的新冠肺炎大流行肆虐全球,联合国系统面临空前挑战。大难临头之际,国际社会唯一的“挪亚方舟”只有互信与团结。疫情是强化全球公共卫生治理的契机,以坚定决心和模范行动维护多边主义原则和联合国体制,是中国既定国策。毋庸置疑,二十国集团(G20)是国际经济合作主要论坛和全球危机应对机制,不过它的非洲代表性不足,协调机制不健全,亦非专责国际公共卫生的机构。唯有联合国系统,^③尤其是世卫组织,才能够在完善全球公共卫生安全治理中发挥核心作用。^④

① [瑞士]亨利·杜楠:《索尔费里诺回忆录》,杨小宏译,红十字国际委员会(ICRC)2009年中文版。

② “不畏艰苦、甘于奉献、救死扶伤、大爱无疆”是中国援外医疗队精神。自1963年首次派出,中国援外医疗队先后为71个国家累计诊治患者约2.8亿人次;累计派出的2.6万人次医护人员中,约2000人次获得受援国政府颁发的各种国家级荣誉。目前,57支中国医疗队的1082名队员,正在56个国家(含非洲45国)的117个工作点为当地人民提供医疗和公共卫生服务。参见金振娅:《那些被救的生命永远铭记你们:中国援外医疗队派遣56周年综述》,《光明日报》2019年11月13日,第8版。

③ 联合国系统中较多涉及全球公共卫生安全的机构还有:世界银行、国际民用航空组织(ICAO)、国际海事组织(IMO)、国际原子能机构(IAEA)、世界旅游组织(UNWTO)、国际劳工组织(ILO)、联合国粮农组织(FAO)、联合国儿童基金会(UNICEF)以及联合国艾滋病规划署(UNAIDS)等。联合国系统外与全球公共卫生安全关系非常密切的一个国际组织是总部位于巴黎的世界动物卫生组织(World Organization for Animal Health, OIE)。

④ 习近平:《携手抗疫 共克时艰:在二十国集团领导人特别峰会上的发言》,《人民日报》2020年3月27日,第2版;习近平:《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体:在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞》,《人民日报》2020年5月19日,第2版。

根据《联合国宪章》，联合国安理会在维护国际和平与安全方面负有首要责任，并代表全体会员国意志行事。它是联合国唯一有权采取强制性行动的机构，其决议对各国均有约束力。从2000年起，安理会决议开始涉及大流行疫情和其他烈性传染病，成为维护全球公共卫生安全的重要国际法工具。^①2014年，西非暴发特大埃博拉疫情，当年9月18日安理会在轮值主席美国召集下举行紧急会议，一致通过134个国家联署的第2177号决议，有力促进了国际社会各方携手应对埃博拉的行动。^②新冠肺炎疫情发生后，安理会因美国挑起的政治纠葛陷入争拗泥潭，长时间无所作为。但变幻的国际政治风云不应妨碍中国今后迎难而上，以常任理事国身份积极推动更多全球卫生议题进入议程。

世卫组织是联合国系统中的公共卫生总管。在全球遭遇疫情时，“支持世卫组织就是支持国际抗疫合作、支持挽救生命，”^③就是在维护多边主义的理念和原则，维护联合国的地位和作用。^④长远筹谋，精准施策，全面加强在世卫组织的合作，这在世卫组织最大供资方美国“断供”并“退群”、^⑤英国为抗疫捐款2亿英镑，^⑥以及欧盟和加拿大、日本等9国成功举行国际认捐大会之后更具现实意义，^⑦完全符合中国自身利益和国际社会共同诉求。中方在第73届世界卫生大会上宣布的促进全球抗疫合作五大举措，是对世卫组织和全球公共卫

① 2000年安理会关于艾滋病的第1308号决议是联合国历史上首个从安全视角看待跨国公共卫生议题的决议，参见 Simon Rushton and Jeremy Youde, eds., *Routledge Handbook of Global Health Security*, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon; Routledge, 2015, p. 83.

② 联合国安全理事会第2177(2014)号决议：[https://undocs.org/zh/S/RES/2177%20\(2014\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2177%20(2014))，2020-05-20。

③ 习近平：《团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体：在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞》，《人民日报》2020年5月19日，第2版。

④ 《王毅：支持世卫组织就是支持多边主义》，《新华每日电讯》2020年4月20日，第3版。

⑤ 谭德塞博士在美国中止与世卫组织关系后表示：“几十年来，美国政府和人民为全球卫生所做贡献和慷慨捐助举足轻重，在全世界公共卫生领域发挥了重大作用。世卫组织希望这种合作将继续下去。”“WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” June 1, 2020; Amy Maxmen, “What US Exit from the WHO Means for Global Health,” *Nature*, Vol.582, June 4, 2020, p. 17.

⑥ 2亿英镑捐款分配方案是：1.3亿支持联合国机构（含给世卫组织6500万）；5000万捐赠国际红十字运动；2000万资助英国机构在内的国际非政府组织。UK government: Press Release, “UK Leads Global Fight to Prevent Second Wave of Coronavirus,” April 12, 2020, <https://www.gov.uk/government/news/uk-leads-global-fight-to-prevent-second-wave-of-coronavirus>, 2020-05-16.

⑦ 此次应对新冠肺炎疫情国际认捐大会筹集到74亿欧元，其中1.58亿欧元将支持世卫组织。Press Release, May 4, 2020, Brussels, “Coronavirus Global Response: 7.4 Billion Raised for Universal Access to Vaccine,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_797, 2020-05-16.

生的有力支持。^① 中国可以在世卫组织执委会中发挥更大作用,更有准备地出席每年一度的世界卫生大会(WHA),更积极主动地参与世卫组织的重要活动。^② 此外,还可以从如下方面努力:

(1) 结合总结抗疫经验教训,依照世卫组织标准尽早完成本国卫生安全能力的联合外部评估(Joint External Evaluation, JEE),对症下药补齐国家公共卫生体系短板。^③ 世卫组织高度重视这一评估,将其视为落实《国际卫生条例(2005)》的关键步骤,更提倡成员国贯彻“一体健康”理念,将此评估与世界动物卫生组织(OIE)的兽医体系效能指南(PVS Pathway)相结合,^④系统查找本国卫生安全体系漏洞,全面提升卫生安全能力。截至2019年底,112个世卫组织成员(含绝大多数非洲国家)已完成此评估,还有一些国家在准备之中。^⑤ 中国公共卫生专家曾参与对其他国家的评估,但本国评估始终未能进行。事实上,应对新冠肺炎疫情中暴露的很多问题,本可以通过评估早发现。亡羊补牢,为时未晚。

(2) 持续向世卫组织提供灵活捐款。世卫组织预算主要依赖各方自愿捐款,自愿捐款中不限定用途、可由世卫组织灵活支配的“核心捐款”(Core Voluntary Contributions Account, CVCA)最受欢迎,主要用于世卫组织在卫生体系薄弱国家开展项目,如强化初级卫生保健、提高卫生安全能力、应对突发公共卫生事件,消除脊髓灰质炎,以及为灾民或冲突地区民众提供紧急医疗救助。2015年设立的世卫组织应急基金(CFE)也归入核心捐款项内,成立五年

① 《马朝旭就习主席在世界卫生大会视频会议开幕式上致辞接受采访》,《新华每日电讯》2020年5月19日,第2版。

② 2020年4月24日,世卫组织会同法国总统、欧盟委员会主席和盖茨基金会共同主办视讯会议,启动“获取新冠病毒疾病工具加速计划”(COVID-19 ACT)。出席者包括联合国秘书长、非盟委员会主席、二十国集团主席、多国领导人和几乎所有最重要的全球公共卫生合作组织(平台)代表,中方遗憾缺席(12天后中国正式表态:《中国欢迎并决定参加世卫有关全球合作倡议》,《新华每日电讯》2020年5月7日第3版)。WHO, “Global Collaboration to Accelerate New COVID-19 Health Technologies,” April 24, 2020, <https://www.who.int/news-room/events/detail/2020/04/24/>, 2020-05-16。

③ World Health Organization, *Joint External Evaluation Tool: International Health Regulations (2005)*, Geneva: WHO Press 2016。

④ 兽医能效体系(Performance of Veterinary Services Pathway, PVS Pathway)是世界动物卫生组织在“一体健康”(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标准提升兽医服务能力和水平,有效防控动物疫情和动物源性传染病,保护人类健康。详见世界动物卫生组织官网 <https://www.oie.int/en/solidarity/pvs-pathway/>, 2020-05-20。

⑤ WHO Results Report: Programme Budget 2018-2019, p. 26, <https://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>, 2020-05-28。

来累计获捐仅1.565亿美元,入不敷出。^①中国拥有3.1万亿美元外汇储备,^②对世卫组织的自愿捐款一直远低于美英德日等国和盖茨基金会,其中,2016—2019年核心捐款数为零。^③此次抗击新冠疫情,中国政府向世卫组织提供5000万美元现汇捐款,可谓雪中送炭。^④如果中国今后能够每年稳定地向世卫组织提供一笔核心捐款(大致不应少于其总量的1/10),或者向新成立的世卫组织基金会稳定捐赠,^⑤对维护全球卫生安全可起到“四两拨千斤”的作用,也将有助于稳步提高中国在世卫组织中的话语权。

(3) 协助保障个人防护装备(Personal Protective Equipment, PPE)供应。即便没有大疫情,预计2019—2025年间全球个人防护装备市场的年增长率也超过7%。^⑥新冠肺炎大流行使各国对医用口罩、防护服、一次性手套、护目镜等个人防护装备用量陡增、库存耗尽,N95口罩一时间成为关乎国运的热门商品,西方国家间甚至暴发“口罩战争”,而世卫组织能力有限,难以满足广大发展中国家需求。谭德塞指出:“全球个人防护装备长期短缺已成为我们拯救生命能力的一个迫在眉睫的威胁。”^⑦中国拥有综合科技实力和完整产业集群,个人防护装备产能和产量具备独特优势,完全可以与世卫组织携手,成为全球一线医务人员和公共卫生力量防护装备的“兵工厂”。^⑧中国需要在确保质量和不断创新前提下,冲破各种壁垒,在个人防护装备的标准、生产、认证、采购和分配方面优化与世卫组织的协作;结合中非公共卫生合作和自身防疫物资储

① 突发事件应急基金(Contingency Fund for Emergencies, CFE)经2015年世界卫生大会决议设立,可在疫情发生后24小时内启动应急响应。截至2020年4月30日,共有23个国家累计捐献1.565亿美元,其中德国5034.7万美元,日本3288.8万美元,英国2141.4万美元;中国200万美元(2015年捐赠),<https://www.who.int/emergencies/funding/contingency-fund-for-emergencies/contributions-and-allocations>,2020-05-13.

② 姚进:《两连升,外汇储备重返3.1万亿美元》,《经济日报》2020年6月8日,第10版。

③ WHO Results Report: Programme Budget 2016-2017; WHO Results Report: Programme Budget 2018-2019, <https://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>, 2020-05-30.

④ 马卓言:《中方决定向世卫增加3000万美元现汇捐款》,《新华每日电讯》2020年4月24日,第3版。

⑤ WHO News Release, “WHO Foundation Established to Support Critical Global Health Needs,” May 27, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/>, 2020-05-28.

⑥ Kunal Ahuja and Sonal Singh, “Personal Protective Equipment Market Size, PPE Industrial Report,” October 2019, <https://www.gminsights.com/industry-analysis/personal-protective-equipment-PPE-market>, 2020-05-20.

⑦ “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” March 27, 2020.

⑧ 2020年3月1日到5月31日,中国向200个国家和地区出口防疫物资,其中:口罩706亿只,防护服3.4亿套,护目镜1.15亿副,呼吸机9.67万台,检测试剂盒2.25亿人份,红外线测温仪4029万台,参见中华人民共和国国务院办公厅:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书,《人民日报》2020年6月8日,第10版。

备布局,与联合国供应链团队合作建设、运营应急医疗物资枢纽,^①让公共卫生系统最薄弱的国家能够便捷地享受中国制造红利。

(4) 聚焦“一带一路”沿线卫生安全能力建设。“一带一路”沿线情况复杂,各国历史文化、基本制度、经济水准、价值观念、民风习俗、卫生资源等差异显著,其中,诸多“脆弱国家”蕴含很高公共卫生安全风险,传染病疫情频发。^②由于多种原因,中国对这些国家医疗卫生系统和卫生安全漏洞的认知有限,而世卫组织和其他联合国机构(如联合国儿童基金会)在那里长期活动,熟悉情况,拥有广泛人脉关系,形成了多行为体合作伙伴。中国和世卫组织都希望在落实“一带一路”倡议过程中推进“健康丝绸之路”建设,^③双方可取长补短,相互借力,把国际组织的权威性、知识积累、当地协作网络与中国对外卫生发展合作计划相结合,在新发传染病探源、实验室检测能力、公共卫生信息系统、消除疟疾和血吸虫病等方面进行有针对性的高质量合作。

4. 坚持多元共治,促进所有行为体携手合作。当代全球公共卫生安全治理的一大特点是参与其中的行为体多元化,合作伙伴关系纵横交错,官民合作备受推崇,^④民间社会(civil society)极为活跃。这既是全球化的必然结果,也是社会对政府失灵和市场失灵的回应,更是对可持续发展进程角色的补充。^⑤抗击新冠肺炎疫情的实践说明:全社会动员和参与不仅是处置突发公共卫生事件的最佳途径,也是完善公共卫生治理、更好维护人民生命健康的必由之路。在这种新型治理框架中,除政府机构和国际组织外,民间社会、工商企业和多利益相关方伙伴关系平台成为三大重要组成部分。

民间社会是对各种非营利性(nonprofit)、公益性组织及志愿服务群体的

^① 联合国供应链团队(United Nations Supply Chain Task Force)由世卫组织和世界粮食计划署(WFP)协调,将由设在比利时、中国、埃塞俄比亚、加纳、马来西亚、巴拿马、南非和阿拉伯联合酋长国等国的供应枢纽组成。WHO Newsroom, “How WHO Is Re-imagining and Fixing the Links in the Supply Chains during COVID-19 2020,” May 7, 2020.

^② 兰德公司全球传染病指数(Infectious Disease Vulnerability Index)榜单上风险最高的15个国家是:索马里、中非共和国、乍得、南苏丹、毛里求斯、安哥拉、海地、阿富汗、尼日尔、马达加斯加、刚果民主共和国、马里、几内亚比绍、贝宁和冈比亚,详见 Melinda Moore, et al., *Identifying Future Disease Hot Spots*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2016.

^③ “WHO Director-General Dr. Tedros’s Speech at the Belt and Road Forum for Health Cooperation: Towards a Health Silk Road,” August 18, 2017, <https://www.who.int/dg/speeches/2017/health-silk-road/en/>, 2020-05-30.

^④ “Public-private Cooperation for Pandemic Preparedness and Response: A Call to Action,” <http://www.centerforhealthsecurity.org/event201/recommendations.html>, 2020-05-21.

^⑤ Colin McInnes, et al., *The Transformation of Global Health Governance*, Palgrave Macmillan, 2014.

总称。联合国认可的民间社会组织包含社会团体、基金会、学术组织和非政府组织(NGO)等15个类别,^①它们与中国事业单位、社会组织在非营利性质和法律地位上毫无二致。进入21世纪以来,以盖茨基金会为典范,一大批国际性民间社会组织对全球卫生产生了巨大影响。^②改革开放40年,中国民间社会在成长壮大中不断学习、实践,逐步走向世界,也开始参与全球卫生事业。^③本次疫情中,马云公益基金会联手阿里巴巴公益基金会向150多个国家、地区和国际组织捐赠了超过1亿件医疗防疫物资,火速搭建的线上新冠肺炎实战共享平台覆盖232个国家和地区,页面浏览量427万,其中,《新冠肺炎防治手册》以23种语言上线。^④中国留学人员、华人华侨社团的抗疫善举彰显无疆大爱,有力回击了种族主义和污名化攻击。公共卫生涉及千家万户,民间组织的优势在于通过民众之间的交往改善民生、沟通民心,促使不同文明和文化背景的国家为维护生命与健康更好合作。受限于自身状况和体制环境约束,中国民间社会的国际视野和参与度均不够理想。今后应克服困难,设法扩大和深化对全球卫生议程设置和决策的介入。这是中国“人的现代化”进程的必经阶段,也是中华文明及其价值观精神与世界交流的捷径。

工商企业是依照市场规律运行的实体。所提供的基础性产品和服务(如电力、通讯、物流、医疗废弃物处置)对公共卫生事业必不可少,生物制药企业、医疗物资生产商和营利型医院等与防病抗疫直接相关。在关注环境和健康的国际大潮推动下,企业利益、声望及社会责任日益紧密地与公共卫生挂钩。“武汉保卫战”中的物流服务、火神山医院建设和华大基因“火眼”实验室等体现了中国企业在这方面的意识与能力。以世界500强为龙头的工商业界已成为维护公共卫生安全不可或缺的力量,这方面的最新案例是跨国医药巨头默

① 参见联合国官网 <https://esango.un.org/civilsociety/login.do>, 2020-05-25。

② Simon Rushton and Owain David Williams, eds., *Partnerships and Foundations in Global Health Governance*, England, UK: Palgrave Macmillan, 2011。需要指出:在全球卫生安全领域,美国领导力的重要来源之一是美国的国际性民间社会组织,在对世卫组织“断供”后联邦政府加强了对这类组织的资助。U. S. Department of State, Press Statement, Michael R. Pompeo, “The United States Continues Leadership in Global COVID-19 Response with More Than \$ 270 Million in Additional U. S. Foreign Assistance,” April 22, 2020, <https://www.state.gov/press-releases/page/3/>, 2020-05-15。

③ 截至2020年6月12日,中国大陆共有社会组织87.6万个,其中各种基金会7951家,参见中国社会组织公共服务平台 <http://www.chinanpo.gov.cn/index.html>, 2020-06-12。

④ 该共享平台的网址为 <https://gmcc.alibabadoctor.com/>, 在线发布的《新冠肺炎防治手册》由浙江大学医学院附属第一医院赴武汉医疗队编写,外语版本由志愿团队协助翻译。相关数据参见《马云公益基金会4月公益月报》, <https://www.mayun.xin/index.html#/topic-detail/19348>, 2020-05-24。

克公司(Merck)对世卫组织埃博拉疫苗项目的支持^①和腾讯公司向2019新冠肺炎团结应对基金捐献1000万美元。^②不过总的来说,中国工商企业特别是以华为公司为代表的国际化程度较高的企业,要在这一领域获得西方同行那样的地位和影响力,还有很长的路要走。

多利益相关方伙伴关系(multi-stakeholder partnership)平台是21世纪的新现象,被联合国确定为实现2030年可持续发展议程的重要内容与途径。^③在全球卫生领域,这类跨国非营利法人平台聚集了主权国家政府、企业(主要是医药行业)、私立慈善基金会、非政府组织、个人以及相关国际组织的资源与智慧,中立性和国际认可度较高,融资机制富有创新性,管理架构和规制透明且呈现效率优势,对防控和消除重大传染病做出了举世公认贡献。对于其中的“三杰”机构,即全球基金(Global Fund)、^④全球疫苗与免疫联盟(Gavi)^⑤和流行病防范创新联盟(CEPI)^⑥中国均有所介入,但贡献度偏低,应在量力而行前提下大幅度提升支持力度。需要特别注意的是流行病防范创新联盟,这家年轻机构同全球疫苗与免疫联盟一道被二十国集团领导人新冠肺炎特别峰会“点名”并获得“立即提供资源”的政治承诺,^⑦足见其重要性非同一般。该联

① WHO News Release, “Geneva: Major Milestone for WHO-supported Ebola Vaccine,” October 18, 2019, <https://www.who.int/news-room/detail/18-10-2019-major-milestone-for-who-supported-ebola-vaccine>, 2020-05-15.

② “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” April 3, 2020.

③ Division for Sustainable Development Goals (DSDG), United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Partnership Exchange 2018 Report*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/>, 2020-05-21.

④ 全球基金全称为抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria),成立于2002年,总部设在日内瓦,是以消除三大传染病为己任的特大公益机构,成立以来已经挽救了3200万人的生命。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)。详情可见其官网 <https://www.theglobalfund.org/en/>, 2020-05-30。

⑤ 全球疫苗与免疫联盟(Gavi, the Vaccine Alliance)创建于2000年,总部设在日内瓦,基本使命是通过接种疫苗促进人类健康,尤其是发展中国家的儿童健康。已经为7亿多儿童接种疫苗,防止了1300万人的死亡。联盟资金主要来自各国政府、欧盟、民间社会组织以及个人捐助,最大捐助方是欧美富国和盖茨基金会。中国从2016年起由受援国转变为捐款国,至2019年底累计捐赠500万美元。2020年6月4日,李克强总理代表中国参加全球疫苗峰会(Global Vaccine Summit 2020)视频会议,承诺为联盟筹资周期提供资助,详情可见其官网 <https://www.gavi.org/>, 2020-05-30。

⑥ 流行病防范创新联盟(Coalition for Epidemic Preparedness Innovation, CEPI)2017年1月由挪威政府、印度政府、盖茨基金会、英国惠康基金会和世界经济论坛联合发起,总部设在挪威。机构使命是针对可能给人类带来重大威胁的病毒,通过各方合作加速和优化疫苗研发。联盟迄今已获得7.6亿美元投资,资金来自挪威、英国、德国、日本、加拿大、埃塞俄比亚、澳大利亚、比利时、丹麦、芬兰等10个国家,以及盖茨基金会、惠康基金会和欧盟。中国疾病预防控制中心的病毒学家董小平博士列名29人的科学顾问委员会。详情可见其官网 <https://cepi.net/>, 2020-05-30。

⑦ 《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》,《人民日报》2020年3月27日,第2版。

盟的特点是:成立之初就把研发冠状病毒疫苗和应对未来重大公共卫生威胁列为优先事项;注重与世卫组织、世界银行等国际机构的协调;吸引亚非发展中人口大国(印度和埃塞俄比亚)参与融资;通过开放在线系统与国际科学界交流最新信息。对于这样一个刚刚在上海开设代表处的新型国际合作平台,中国绝不能仅派出一名公共卫生专家参与科学咨询,而是应为自身利益和全人类健康对其进行战略投资。

新冠肺炎大流行是世界百年未有之大变局中发生的百年未见之大瘟疫。这场旷世灾难还远未结束,^①但它已开始重塑中国和全球的公共卫生安全。疫情再次说明:地球村充满生物安全风险,此地发生的传染病可能迅速摧毁他处的似锦繁华,唯有国际团结与合作,才是应对公共卫生安全挑战和治理赤字的人间正道。中国抗疫经验与教训无疑是一笔宝贵财富,同时,也要坚持实事求是,学习并欣赏他国的长处、^②潜力与贡献,^③高度警惕盲目自大与逢迎捧杀。要始终不忘新中国第一代领导人关于中国应当谦虚、应当对于人类有较大贡献的远见卓识。^④2008年北京奥运会呼唤“同一个世界,同一个梦想”,在全世界人民同新冠病毒的生死大战中,这个梦想更加清晰具体,即各国必须建设强大而有韧性的“一体健康”卫生体系,加紧完善全球公共卫生安全治理,进而打造人类卫生与健康的命运共同体。

^① Sam Meredith, CNBC, “WHO Warns It Could Take up to 5 Years before the Coronavirus Pandemic under Control,” May 14, 2020, <https://www.cnbc.com/2020/05/14/coronavirus-who-warns-it-could-take-up-to-5-years-to-control-pandemic.html>, 2020-05-25.

^② 例如:越南和韩国的有效防控、俄罗斯的高救治率,以及促使英美政府转变防控策略的预测模型;英国帝国理工学院弗格森教授(Neil M Ferguson)团队的系列报告, <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/covid-19-reports/>, 2020-05-25。

^③ 2018年,各国对外提供的卫生发展援助(development assistance for health, DAH)共计389亿美元。其中,美国提供132亿美元,全球占比33.8%。其他主要贡献国:英国33亿美元,德国17亿美元,日本12亿美元,加拿大9亿美元,法国8亿美元,澳大利亚4亿美元,瑞典6.967亿美元,荷兰6.967亿美元,挪威6.676亿美元,中国6.447亿美元。详见 Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME). *Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition*. Seattle, WA: IHME, 2019, pp. 53-60.

^④ 毛泽东:《纪念孙中山先生》,《人民日报》1956年11月12日,第1版。