

编者按 新冠肺炎疫情的蔓延已经并将继续产生广泛而深远的全球性影响。在此背景下,北京大学国际关系学院近期举办了两场视频学术研讨会:2020年3月29日举办的“疫情下的国际关系”学术研讨会,以及4月18日与中华预防医学会全球卫生分会联合举办的“新冠肺炎疫情下的全球卫生治理”研讨会。这两次研讨会围绕“疫情对国际关系的影响”“疫情下的中国外交”“疫情对国际关系研究的议程、范式和方法的冲击和影响”“全球卫生治理体系的改革”“新冠肺炎疫情的发展趋势”等主题展开讨论。本刊以“新冠疫情与国际政治研究”为主题,就上述议题展开讨论,分别以“新冠疫情与国际关系再思考”和“新冠疫情与国际政治研究的新议题与新方法”上下两篇,刊发部分与会者的发言及部分学者就此议题所写的专文,以飨读者。

观念与机制的变革

——从新冠疫情看未来的全球公共安全治理

唐士其

此次仍在肆虐的新冠肺炎疫情,造成了人类有史以来最大的公共安全危机。这不仅是因为疫情前所未有地传遍了世界五大洲,也是因为在疫情应对中世界各国间出现的相互指责、冲突乃至对抗,虽然其中也不乏合作与团结。在这次大灾难中,数十万人骤然离世,无数家庭瞬间破碎,各国经济遭受重创,

* 唐士其:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

国际往来几乎停摆,谓之举世哀鸿遍野,似乎亦不为过。更让人深为不安的是,尚未中止的灾难并没有让各国团结起来,反而使世界陷入分裂。如此下去,人类面临的很可能是一个风雨飘摇的未来。

疫情发展到如此程度,除此次新型冠状病毒自身复杂多变的特点这个不可控因素之外,世界各国及国际社会对危机的应对之策,似也有诸多可以总结与反思之处。至今为止,可以看到的是,在疫情之初,各国不同程度上对这种新型病毒及其导致的疫情的复杂性、严重性及传播速度明显估计不足;应对疫情多多少少显得准备不够充分;所采取的政策表现出各种迟疑摇摆;各国相互之间缺乏足够的团结与合作;世卫组织未能发挥更有效的组织与协调作用,等等。这些问题的出现,体现出当前的国际机制远不足以迅速有效地应对此类突发性大规模公共安全危机。为迅速有效地战胜此次灾难,避免同样的悲剧在未来重演,人类有必要深刻反思,全面总结,吸取教训,增长智慧。篇幅所限,本文仅对国际社会必须着力改变的以下几个观念和制度因素加以粗略讨论。

第一,必须确立人的生命至高无上的价值

就在半个多世纪以前,国家之间以邻为壑,战祸连绵似乎还是国际关系的常态。难以计数的人如蝼蚁一般,在战争机器的碾压之下化为齑粉。战争不仅剥夺了人的生命,也剥夺了人的尊严。但自第二次世界大战结束以来,国际关系的人道化和文明化得到了突破性的发展,人的生命和尊严得到国际社会越来越多的尊重。究其原因,除个人权利的观念日益深入人心之外,一个根本性的逻辑也得到了越来越多的国家和个人的认可,那就是说,没有个人的安全,就没有国家的安全。这是两次世界大战及作为大战发起者的极权国家给世人带来的最深刻的教训。

生生死死,这是人的自然。确立生命的最高价值,并不意味着在任何情况下都需要不惜代价留住每一个人的生命,而是要确立生命本身的尊严,是让每一个生命得到最高的尊重。在政治,包括国际政治中,权力的逻辑和生命的逻辑常常面临难以调和的冲突。历史上和现实中不乏当权者为了保住自己的权位,人为挑动国内和国际冲突,导致生灵涂炭的例证;此次疫情中也不乏政客们为了权力,颠倒是非,搬弄口舌,致使无辜的生命痛失救治良机的悲剧;也有人为自己的政治前程而隐瞒疫情,致使灾难扩大的丑剧。时至今日,还有一批政客津津乐道于指责他国、推卸责任,成为疫情防控方面国际合作的逆流。如此种种,固然并非完全不可理解,但都是过去历史时代权力政治的残余,是对

人的生命的贬低,更是在疫情面前的自戕。

当然,人的追求包括诸多层面,要真正确立生命至高无上的价值,实际上殊非易事,也远非一日之功。但对生命的尊重乃是人的生存意义之所在,也是衡量一切政治和政策合法性的根本标准。在生命面前,所有经济和政治的考虑都必须被置放到次要的地位。从根本上说,没有这种对生命的至高尊重,人类不仅没有办法从根本上战胜各种突发性的公共安全危机,同样也没有办法应对未来来自生物技术、信息技术,比如人工智能和大数据等等只会日益增加的对人类生存的挑战。这意味着,面对诸种诱惑、诸种价值,人们必须做出选择,而不能再被权力和资本裹挟,随波逐流,任其自然。

第二,必须以科学理性的态度应对公共安全事件

新冠肺炎疫情的突然暴发,使世界各国猝不及防。准备不足,应对中难免各种失误。但是,不应把此次疫情仅仅看作是一次偶然的突发事件。在未来的世界,可以相信,类似的公共安全危机只会更多而不会更少。对这类危机事件固然需要尽一切可能加以预防,但一旦发生,也需要世界各国及国际社会以科学、理性的态度予以应对,从而尽可能将其造成的损失降至最低,并且避免类似波及全球的灾难及可能的次生灾难再次降临。

科学的事情应该交给医学和防疫专家解决,这里仅谈谈理性的问题。所谓理性,指的是在应对公共安全危机的过程中,需要平衡各方利益和各种不同的诉求,既不能一厢情愿,也不能顾此失彼。比如,此次新冠肺炎作为一种烈性传染病,不可避免会导致一定的传染率和死亡率。在对其加以防控的时候,一个必须理性、严肃地加以思考的问题是,期望把这两个比例控制在什么样的范围内?比如,是否与普通的流行性感感冒导致的传染率和死亡率相同甚至更低,因为对这个问题的回答决定了国家准备为实现既定目标付出什么样的代价。“不惜成本”其实并非理性的态度。我们强调尊重生命的价值,但生命的价值体现在各个方面,比如人的自由、从事自己热爱的事业乃至有尊严地生活和死去;同时,也体现在对不同人群,比如重症和轻症患者、患者和健康人群诉求的同等尊重。与之相关的另一个平衡是疫情的防控与经济社会的稳定与发展。疫情防控必然中断人们正常的经济与社会生活,但任何社会对这种中断总是具有某种客观的承受度。超过这种承受度,就会产生新的矛盾和危机。再有一个不得不严肃面对的问题就是群体免疫。这涉及到在疫情防控中是偏重于“堵”还是偏重于“疏”的政策选择。前者可能在一段时间内对社会更安全,但一方面代价可能更大,另一方面会把战线拉得很长,并且使战役旷日持

久。也许还有一个更重要的问题,即如果整个社会在一段时间内没有形成群体免疫,全民注射疫苗又未必可行的话,那么,它在任何时候都会处在危险之中。从某种意义上来说,这甚至会成为对国家安全的威胁。

任何选择都会有相应的成本,关键在于政府对每一种选择的成本与收益,以及做出这种选择的理据要有清晰明确的认识。同时,一方面,需要政府尽可能使收益最大化和成本最小化;另一方面,在政策选择的过程中,尽可能地对国际社会和国内民众保持透明开放,使无论什么样的选择都能够得到社会大多数的理解和支持。

第三,必须以团结协作,求同存异的精神应对公共安全危机

经济和交往的全球化水平远远超过了有效治理的全球化水平,这是导致此次疫情迅猛扩展的一个重要的制度性因素。经济全球化是一个由资本驱动的过程,虽然也有一定的制度与框架支撑,比如世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织、各种全球和地区的一体化条约与组织等等,但全球化最大的问题是其缺乏一套有效的再分配机制。这导致在由市场分配收益的同时,却没有一种相对公正的形式来分配成本、同时平衡各方的利益,从而使全球化的收益与成本之间出现巨大的不对称。也就是说,没有治理的全球化会使一部分国家和个人获利较多而付出较少,甚至也会鼓励一些国家和个人在获取巨大收益的同时,把成本转嫁到其他国家与个人头上。一句话,这种全球化具有“可以同甘,但不能共苦”的特征。所以,此次疫情在武汉集中暴发以后,世界各国首先想到的主要是撤侨,然后是自我封闭,直到最近一些国家开始撤回工厂。虽然各国也对中国提供了援助,但在相互配合、协同抗疫方面总体上表现欠佳。

缺乏一套合法的、强制性的成本和收益分配机制,这是当前各种国际组织不同程度普遍存在的一个根本问题。可想而知,在这种情况下,各国如果说在利益面前尚可表现出君子之风的话,那么在灾难面前就往往选择自助而非助人了。甚至在像欧盟那样的准国家国际组织中,面对难民涌入导致的成本分配不均,各成员国也纷纷背弃了原本承诺的接收难民的义务。西方国家的民主选举制度往往加剧了这样的倾向,因为即使当政者有助人的意向,也往往难以劝说选民们为看上去与他们毫不相干的人承受损失;而政治家的坚持往往是一件制度上不可能的事情,因为他们会被选下台。

但是,随着全球化的深入,世界各国已经越来越你中有我、我中有你,在相当深的程度上连为一体。因此,在类似新冠肺炎这样的传染病面前,单纯的自

助已经不可能真正保护自己。一个国家不可能放弃自己在疫区的侨民,而撤回侨民就有带回病毒的风险。针对这种情况,简单地对疫区加以指责既毫无道理,也于事无补。当前,虽然在一些国家内部的确出现了降低全球化水平、试图重新在本国范围内形成完整的生产链的主张,但从长远的观点来看,这种做法显然并不符合经济和社会发展的根本趋势。因此,世界各国唯一可能的选择仍然是团结协作、风险共担,真正形成一种全球共同体的意识及彼此之间的责任。

由于各国的文化传统、风俗习惯、政治经济体制各不相同,所以在协同合作的过程中,也需要对不同国家不同的政策和措施表现出足够的理解和尊重。面对类似新冠肺炎这样人类未曾遭遇过的公共安全危机,理应在合作过程中表现出足够的开放和包容,并且鼓励各国以不同的思路、不同的方式加以应对,并从中总结出相对有效的策略和方法。其实,在此次疫情中,虽然各国政府的合作水平不尽如人意,但持不同意见和提出不同方案的科学家们仍然表现出了良好的合作意向,而且事实上也展开了广泛的合作,包括对中医的治疗方案和治疗效果的实践、讨论和交流等。

第四,必须保证国际间信息流动的公开透明

在一个世界各国、社会各领域高度融合、相互依存的时代,信息的公开和透明首先是确保相关各方彼此信任、保证各领域的合作能够维持和发展的前提条件。至于在出现公共安全危机的情况下,信息的公开和透明更是各国能够高效合作、应对挑战的基本要求。当然,能够提供及时、准确的信息,既需要相关国家和部门的意愿,也需要对信息进行采集和判断的能力与技术支撑。客观地说,这里存在一个世界各国不可能回避的根本矛盾,那就是尽管在全球化的时代,国家利益与国家机密的存在仍然是基本的事实。世界毕竟没有大同,除公共安全危机之外,国家生存还面临其他危机,因此,显然不可能要求任何国家无条件地在信息方面无限开放和透明,这种乌托邦式的想法不仅远离现实,而且很容易在国家之间制造没有必要的矛盾和争端。

但这也并不意味着人们只能无所作为。实际上,任何两个国家之间的和平协议都必然以某种程度的信息公开和共享为前提。因此,一条可能的路径是在一些涉及重大公共安全问题的领域,通过国家间双边或者多边的谈判,制订对成员国具有约束力的条约或者宪章,在成员国自愿同意的前提下,对其在信息公开与共享方面提出具有一定强制性的要求。当然,在这方面国际社会实际上已经有《世界卫生组织组织法》,但这个组织法的问题就在于缺乏强有

力的监督机制。所以,未来国际公共安全面临的一个重大问题就是机制建设的问题。

第五,必须建立有效的国际防控机制

目前,世界各国在公共安全领域的合作主要限于政府之间进行。这种合作方式从结构上就难以消除各国存在追逐利益和规避风险的动机。在此问题上,国家主权的维护和国际机制的有效运行之间实际上是此消彼长的关系,并没有太多可以回旋的余地,这一点已经由欧洲联盟发展的历史所证明。各国必须意识到,既然人类进入全球化时代以后,未来面临的风险已经不再可能由任何一个国家单独应对,而必须通过国际合作加以解决,那么在某些特定领域的主权让渡就是不可避免的选择,因为这是唯一一种能够在国家利益与全球利益之间达成平衡的出路。

国家对国际机制的主权让渡要落到实处,最根本的方式是由相关国际组织建立起它们自己的执行机构和司法机构,并且与成员国的官僚行政机构保持相对独立,这样国际机制才不至于沦落成为“橡皮图章”。当然,国际机制的执行机构和司法机构与成员国政府之间必定会产生各种各样的摩擦、矛盾和冲突,这一点同样为欧盟的历史所证明。但欧盟能够走到今天,就在于它没有回避这些矛盾和冲突,也没有停止欧洲的一体化进程。人类被划分为主权国家,这在人类的历史长河中只是短短几百年间的事,这种政治组织不可能不做任何调整持续到永远。

总之,此次新冠肺炎疫情的全球暴发,暴露了世界各国和国际社会在应对全球公共安全危机方面存在的各种观念性和制度性的缺陷。面对这一重大危机,各国相互指责既没有意义,也无助于解决问题。同时,各国也不可能通过闭关锁国而在未来独善其身。相反,通过总结此次危机提供的经验和教训,诊断国家治理和全球治理机制中存在的问题,并且通过各国真诚的意愿对其一点一点地加以改进,才是人类面向未来的正确出路。