

我国参与全球卫生治理回顾与展望

马琳, 郑英, 潘天欣

(中国医学科学院医学信息研究所/卫生政策与管理研究中心, 北京 100020)

摘要:全球卫生治理经历了卫生会议时期、世界范围内的全球卫生合作时期和全球化与多边卫生合作时期。我国参与全球卫生治理以与世界卫生组织(WHO)为代表的国际组织合作为主,经历了与WHO合作开创时期、主动与WHO合作时期及双边、多边及全球化合作时期。梳理我国参与全球卫生治理的脉络,有助于提出符合我国国情的国际卫生合作策略建议,为相关工作提供参考。

关键词:全球卫生;国际合作

中图分类号: R197

文献标识码: A

文章编号: 1671-0479(2014)04-266-004

doi: 10.7655/NYDXBSS20140403

一、全球卫生治理的概念

伴随治理和全球治理理论的出现和兴起,全球化不仅体现在国际贸易迅猛增长、交通运输快捷便利、通讯手段高度发展和意识形态不断融合,也体现在卫生领域。一方面全球化使人类面临更为严峻的健康挑战,另一方面全球化也使卫生与政治、经济、科技等人们生活的多个层面的关系不断加深,极大地扩展了卫生的外延。换言之,全球化是全球卫生治理出现的重要驱动力。

卫生不再仅限于国家层面,需要更加完善的全球制度、机制和资金来发展和提供全球公共品。卫生部门不再处理自身面临的挑战,需要多部门联合行动,从国家和国际层面上建立广泛的公私合作关系。健康不再被看作是纯专业和纯技术的问题,需要更强烈的声音和公民社会的支持及政治领导人对解决公平性和处于危险的人权问题的承诺。知名学者 Ilona Kickbusch 博士提出全球卫生是“为实现全球公共卫生目标——达到可能的最高健康水平、社会公正、人类安全——而做出的有组织的努力”、“全球卫生治理是在不同层次,通过不同形式的机构和行为体的互动关系,集体解决卫生问题的机制”。世界卫生组织(WHO)将全球卫生治理解释为在全球

化背景下,为促进和保护人民健康而采取的被广泛接受的行动和理念,通过建立正式或非正式的机制和规则,作用于国家、国家间和全球等不同层面。全球卫生的两大重点议题一是加快卫生发展、消除健康不公平,二是加强卫生系统能力,维护全球卫生安全。全球卫生治理的核心任务包括卫生资源的全球配置、卫生问题的全球管理及健康成果全球共享^[1]。

面临全球卫生的新形势,参与全球卫生治理的各国政府或政府部门、正式的国际组织及非正式的全球公民社会组织等主体通过多种方式制定和实施全球或跨国范围的规范、原则、计划和政策来实现共同的目标和解决共同的问题,国际合作机制逐渐形成。WHO在不同历史时期作为全球卫生工作的指导和权威,确立了全球卫生的主导地位。传统的“援助—受援”关系让位于新的伙伴关系模式。2005年《关于援助有效性的巴黎宣言》根据伙伴关系的原则明确了“国家主导权”、“一致性”、“协调性”、“结果导向管理”和“共同责任”。新的国际合作机制是创立期和巩固期交替^[2]。

划分全球卫生治理时期、我国卫生外交的不同时期,梳理相应的对外卫生合作特点有助于梳理我国参与全球卫生的脉络,并为进一步研究不同时期的合作特点提供必要的参考依据。

基金项目:中央级公益性科研院所基本科研业务资助(13R0116)

收稿日期:2014-06-12

作者简介:马琳(1984-)女,北京人,硕士,助理研究员,研究方向为卫生政策与全球卫生;郑英(1980-),女,辽宁人,硕士,助理研究员,研究方向为卫生政策和全球卫生,通信作者。

二、全球卫生治理发展的主要阶段

(一) 卫生会议时期

在国际组织的发展史上,以欧洲协调(The Concert of Europe)为标志的会议制度占据了重要地位^[3]。1851年,欧洲召开国际卫生大会(International Sanitary Conference),讨论应对黑死病、黄热病以及霍乱的国际合作与协商。随后的100年,全球卫生治理主要通过国际卫生大会、签署公约以及之后成立地区性卫生组织的形式进行。1902年,国际卫生署(International Sanitary Bureau)在美国华盛顿成立,这是第一个常设国际卫生机构,也是泛美卫生署(Pan American Sanitary Bureau, PASB)和泛美卫生组织^[4](Pan American Health Organization, PAHO)的前身,其成员国包括美国、智利、古巴、墨西哥和哥斯达黎加。1924年, PASB颁布第一部统一的卫生编码,并于1936年开始在各美洲国家推行。WHO成立后,向PASB提供发展卫生事务的资金,其成为WHO美洲地区办事处,改称PAHO。如今,PAHO的工作内容除了制定隔离检疫制度外,还负责推行卫生、环境、营养和社会发展项目。

(二) 世界范围内的全球卫生合作时期

20世纪后,国际政治和经济的互动增强,以传染病控制等国际卫生问题也日显突出。西方国家组建了更大规模的国际卫生机构,以监测疫情、协调防疫和合作控制。1907年,国际公共卫生局(Office International Hygiene Publique, OIHP)在法国巴黎建立,该组织成为首个突破区域限制的常设国际卫生组织。在第一次世界大战后,国际联盟建立了国际联盟卫生组织(Health Organization of the League of Nations, 1921-1948)作为常设卫生机构,并提供经费。第二次世界大战之后,世界格局发生变化,对健康决定因素也有了更新的认识,因此,建立全球性卫生组织的需要变得十分迫切。1946年7月,在纽约召开的国际卫生大会批准《WHO组织法》。1948年4月7日,《WHO组织法》生效,同年WHO在日内瓦正式成立。

(三) 全球化与多边卫生合作时期

冷战结束后,政治、经济和文化等因素影响的新公共卫生威胁不断涌现,单纯依靠卫生部门的科学技术或卫生防疫难以抵御威胁。公共卫生领域需要贸易、投资、国家安全、外交部门等非卫生部门的参与。全球化迫使各国从以国家为中心的卫生治理走向更为复杂的、多中心的国际或全球卫生治理^[5]。与此同时,WHO等国际组织也开始重视在政府、非政

府组织、多边机构、私有部门(包括制药公司)、私有基金会(如洛克菲勒基金会,比尔·盖茨和梅琳达·盖茨基金会)等不同层面开展合作。新型的多边合作方式不同于二战后世界卫生组织建立以来的国家间卫生合作,它更需要协调多重势力,达到协同努力的效果^[6]。

随着在世界经济中的份额和人均收入不断提高,我国已成为提供全球公共产品的重要伙伴之一,也是全球卫生治理中活跃的主要利益攸关方之一^[7]。我国以积极参与WHO活动为切入,将WHO的规范和规则影响到国内政治进程,如积极履行《烟草控制框架公约》等^[8],在多边谈判中利用自身主要利益攸关方的独特地位承担更多责任,在规则制定方面发挥影响等方面参与全球卫生事务^[9]。2003年,我国启动全球基金项目,与全球基金开始合作是我国认识到艾滋病存在大规模爆发的风险、自身面临庞大的结核病负担不断加重及与邻国及国际伙伴协同合作,加强防治工作的重要性。

三、不同阶段我国参与全球卫生治理 ——以与WHO为例

我国参与全球卫生治理以与WHO为代表的国际组织为主。1972年随着我国重返联合国,也恢复了在该组织的席位,也为加强和扩大同WHO的合作奠定了基础,之后双方合作历程主要经历了开创期、积极参与和全面参与三个阶段^[10]。

(一) 与WHO合作开创时期

我国对国际形势进行了评估,1972年分别与美国、日本建交,与西方国家的关系得以改善。通过与第三世界国家建立的良好关系,打破了国际孤立,恢复了在联合国等国际组织的合法席位后,持有限参与的态度参与国际组织活动,如发表原则性声明、避免卷入敏感性政治议题等^[11-12]。

这一阶段,我国参与全球卫生治理主要呈现两条主线,一是我国向第三世界国家提供医疗援助,开展单边卫生外交,二是开始与WHO进行合作。1972年5月,我国恢复了在WHO的合法席位,这是融入国际体系的重要一步,但当时我国不接受WHO提供的技术支持,只缴纳会费,不享受权益。

(二) 主动开展与WHO合作时期

20世纪70年代后期,我国进入全新发展阶段,国内政治经济飞速发展,与世界各方面关系有了巨大进展。20世纪90年代,世界两极格局被打破,全球进入适应与调整期,我国领导层和外交部门有效地化解了美国及西方的“制裁”和围堵压力,使中美

交往中的人权问题与贸易问题脱钩;缔结《中俄睦邻友好合作条约》^[13]并建立了上海合作组织,大力拓展了与东盟国家的友好合作关系。我国在全球政治与安全系统的影响力得到增强,开始提供更多的公共产品与战略外援。总体而言,我国的国际地位在提高,我国与世界的关系有新的突破。

在参与全球卫生治理方面,我国充分利用国际组织舞台,积极主动开展多边外交,支持第三世界国家,支持 WHO 提出的“2000 年人人享有卫生保健”的全球战略目标。我国积极主动地参加 WHO 主要会议的讨论,积极而有针对性发言,针对会上出现的新情况,及时分析研究,提出对策。1978 年 10 月,我国卫生部长和 WHO 总干事在北京签署了《卫生技术合作谅解备忘录》;1981 年 WHO 驻华代表处正式在北京设立;从 20 世纪 70 年代到本世纪初,我国与 WHO 的合作关系得到了顺利发展;参与 WHO 工作方面,在规划预算、确定规划重点以及在一些政治问题上,我国代表贯彻国家方针政策,使之更有利于第三世界国家;技术合作方面,大力开展和扩大与 WHO 的技术合作,为我国卫生事业的发展引进资金、技术、信息、人才;会议交流方面,利用出席会议的机会,积极开展多边外交,广交朋友,扩大影响。

(三) 双边、多边及全球化合作时期

这一时期,我国的全球影响力与对外关系持续发展,迅速成长为全球性大国。我国多边外交和大国外交均有创新与突破,如召开大规模、有影响的中非合作论坛北京峰会,建立与美国、俄罗斯、日本、欧盟的双边战略协作与对话框架等。同时,也加大了对国际义务与责任的投入,担当了更多国际组织和多边制度的高官,参与了重大国际规则的制定,包括 WHO、国际金融机构、联合国维和行动、国际法院等不同领域和机制。

四、我国参与全球卫生治理取得的启示

(一) 加强了国内和国际资源的投入

通过与 WHO、全球基金等国际组织和机构合作将国际资金投入相关领域,为我国带来国际支持;同时由于政府和地方不同部门的投入,我国在疾病防控、标准制定、卫生政策研究等领域的配套资金、自筹资金的份额也逐渐加大,除资金外其他资源的整合也显著改善。

(二) 接触到更多的国际标准和规范,以及最佳实践经验

与 WHO 合作,接触到更多不断发展的国际标准、研究成果和最佳实践经验,在此基础上带动了一

系列优化疾病防控、改善卫生系统手段的推广。在项目层面上更加借鉴了与 WHO 合作项目的经验,提高了国家到地方各级政府部门及相关机构开展相关工作规划管理的能力,如引入标准的项目管理和财务管理方法,项目建议书、工作计划、预算和财务报告等一系列指南;运行管理能力得到加强,获得重要的办公设备和采购供应支持。与全球基金合作,引入了我国全球基金项目国家协调委员会(CCM)机制,负责全球基金三大疾病国家防治工作的项目设计、实施和监督,并协调多合作伙伴。在分享经验方面,持续分享对全球卫生治理问题的看法。

(三) 建立更多的跨境、跨地区合作

通过执行 WHO 规划预算项目及履行 WHO 合作中心职责建立跨境的信息交流和规划管理机制,如 WHO 流感中心等。通过制定国家合作策略,开展“西部卫生行动”。通过开展省级公共卫生行动,减少我国西部地区的卫生不公平,最终实现增加期望寿命和改善生活质量的目标,并将对试点省份的经验和教训进行整理和记录,与西部其他省份分享^[14]。

(四) 共同实现既定目标

不断加强公共卫生体系和能力建设,加强疫情信息通报,加强防控和救治经验的交流,加强科技成果的分享,共同应对疫情带来的威胁是 WHO 的一项重点任务。如我国在应对人感染 H7N9 禽流感,在应对新发传染病疫情防控过程中,与 WHO 沟通顺畅、配合默契。我国切实履行《国际卫生条例》,及时向 WHO、有关国家和地区通报疫情信息,做出典范。

五、未来道路

随着我国综合国力的不断提高,在国际组织和国际会议中的话语权不断增加,因此要在全球卫生变革中提出符合我国最佳立场的建议,全面参与全球卫生治理,比如完善国际卫生合作机制、参与全球卫生标准制定等。同时,我国应在全球卫生治理领导力方面发挥更加积极的作用。在价值方面,要谋求全球和本国健康权的价值观统一;在主体方面,要形成多部门协作和沟通机制,统筹行动;在机制方面,落实全面参与国际机制,制定行动方案,提供充足、可持续的资源;在对象方面,重点领域集中于“安全”和“发展”;效果方面,加强宣传,扩大价值观传播。

我国在国际合作问题方面,还存在一些问题,如由于各国文化不同,导致在国际合作过程中,出现沟通协调问题。在与发达国家合作时,导致我国一部分优秀人才的流失。国际合作的范围和领域仍有待进一步拓宽,合作内容尚不丰富。我国国际合作项目管

理经验不足,没有形成规范化的流程,缺乏在医疗卫生领域的国际合作项目管理人才等。

根据我国健康领域的实际需要,深入研究各国情况,制定针对不同国家进行多层次、多渠道的合作战略和政策。承担世界上最大发展中国家在健康领域相应的国际责任与义务,发挥国际影响力,促进全球健康。建议包括:建立和加强在关于全球健康和医药卫生研究等领域的多边和双边合作规范;建立选派和引进优秀留学人才的制度,充实我国健康领域的国际性人才;提高我国国际职员在联合国卫生领域相关机构在职的数量和质量;通过对外医学援助和国际交流,提升国际影响力;加强对知识产权的保护等。

参考文献

- [1] 聂建刚,熊昌娥. 全球治理下的卫生国际合作现状分析[J]. 医学与社会,2010,23(4):6-7
- [2] 勒夫贝尔,郭 岩. 创新卫生伙伴关系:多元化的外交[M]. 北京:北京大学医学出版社,2014:76
- [3] 仪名海. 20世纪国际组织[M]. 北京:北京广播学院出版社,2005:26-30
- [4] Fee E, Brown TM. 100 years of the Pan American Health Organization[J]. Am J Public Health, 2002, 92(12): 1888-1889
- [5] Brown T, Cueto M, Fee E. The World Health Organization and the transition from international to global public health[J]. Am J Public Health, 2006, 96(1):62-72
- [6] 苏静静,张大庆. 全球化进程中的卫生外交[J]. 自然辩证法研究,2011,27(10):60-65
- [7] China 2030: Building a modern, harmonious, and creative society[R]. Washington DC: World Bank, 2012
- [8] Kent A. Beyond compliance: China, international organizations, and global security[M]. Stanford: Stanford University Press, 2007: 126
- [9] Global Development Horizons 2011[R]. Washington DC: World Bank, 2011
- [10] 武心波. 大国国际组织行为研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010: 73-75
- [11] Kim S. China joins the world: Progress and prospects[M]. New York: Council on Foreign Relations Press, 1998: 78-84
- [12] Chen G. China's compliance in global affairs [M]. New Jersey: World Scientific Publishing Company, 2006: 69-72
- [13] 中俄睦邻友好合作条约 [EB/OL]. [2014-06-24]. http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-08/21/content_532202.htm
- [14] 西部卫生行动国家指导委员会第一次会议在京召开 [EB/OL]. [2014-06-24]. <http://wsb.moh.gov.cn/mohgjhzs/s3578/201302/42c43a70bef4b01ba1b67020960b1b2.shtml>

China cooperation in global health: background and the way forward

Ma Lin, Zheng Ying, Pan Tianxin

(The Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences; Center for Health Policy and Management, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100020, China)

Abstract: The development of global health could be presented in three periods: sanitation conference period, worldwide global health cooperation, and globalization and multilateral health cooperation. China's typical diplomacy and foreign health cooperation is officially with World Health Organization (WHO), which could also be divided into three stages: the initiate period, the gradually deepened understanding, and cooperation period and multi-level globalization cooperation period. Combing the tendency of China's strategy of participating in global health and the cooperation strategies of WHO, will put forward policy recommendations on international health cooperation accorded with China's national conditions, and will provide references for the relevant work.

Key words: global health; international cooperation