

会议外交与中国参与全球卫生治理的思考

马琳,邱五七,郑英

中国医学科学院医学信息研究所,北京 100020

摘要:在全球卫生领域以大型会议为代表的国际会议外交已成为全球卫生治理的一种重要形式和载体。文章梳理了全球卫生治理中会议外交的两方面体现,一是以国际会议为代表的会议外交与全球卫生治理,二是以国家行为体为代表的会议外交与全球卫生治理,并进一步归纳了会议外交促成的全球卫生治理进程,包括多次会议促成了全球卫生安全的国际规则《国际卫生条例》,以及历经多年会议磋商促成了全球人口覆盖范围广的《烟草控制框架公约》。中共的十九大报告中对外交工作和健康中国战略有了明确表述,由此需要卫生与外交工作者审时度势、认清角色,通过会议外交表明态度,并以全球卫生会议外交为起点,促进国内立法接续。

关键词:全球卫生;会议外交;国际关系

中图分类号:D80

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2018)02-089-004

doi:10.7655/NYDXBSS20180202

一、会议外交的内涵与作用

(一)会议外交的概念和目的

外交的本质是通过谈判管理国际关系,简单来说是指国家行为体通过一些方式实现其对外政策。会议外交是指通过参加国际会议,用谈判、通讯或缔结条约等方式处理国际关系的活动实现其外交政策。外交史学家格鲁姆认为,会议外交模式原本是大国在国际背景下追求国家利益兴起的,特别是20世纪70年代后,会议外交的主要目的是寻求国家间共同利益。约翰·考夫曼指出会议外交是运用某种类型会议设定的程序,解决国家间问题的外交技术,如联合国主导的会议外交通常是多边外交。彼得·哈斯以全球环境会议为例强调其扩大了环境外交的规模和参与机会,形成了国际上的大规模社会动员进程。会议外交既是一种外交实践的类型,也是以全球整体的方式解决规范性问题的重要外交渠道^[1],是在一定机制与规则框架内,通过谈判管理的方式实现国际合作,通过多轮谈判内容的演进及其所确立机制的变迁,帮助我们理解国际合作中的原因与结果之间的中间过

程。在全球卫生领域以大型会议为代表的国际会议外交,已成为全球卫生治理的一种重要形式和载体。

(二)会议外交的作用

国际会议外交的作用包括三方面:就某议题达成基本共识,如联合国讨论气候变化议题形成的共识以及讨论2030年后可持续发展目标;寻找解决议题问题方案,如经过多次国际气候谈判,均衡各国国情、利益及认知差异后形成的解决方案;使各行为体、利益相关方接受议题解决方案^[2],如代表各自政府的谈判代表、大会主席、秘书处、非政府组织等^[3]破除“一无所有”的局面,形成共识,如2003年《烟草控制框架公约》,2016年《巴黎协定》的签署。

(三)会议外交的重要机制

当前,全球卫生治理的理念、规范等是建立在相应的“倡议”、“宣言”、“公约”等会议外交机制基础上,全球卫生治理领域拥有专门机构、专门会议、多样的多边机制等行为体,大型国际会议逐渐成为全球卫生治理领域不可或缺的元素之一^[4]。通过前期观察发现会议外交的效果还取决于谈判管理这一关键因素,谈判管理是会议外交的重要机制,目

基金项目:协和青年科研基金、中央高校基本科研业务费专项资金“建构主义视域下城市行为体健康城市建设行为与规制研究”(2017330009);中央级公益性科研院所基本科研业务费项目“可持续发展目标背景下我国与世卫组织合作策略”(2016RC330007)

收稿日期:2017-12-06

作者简介:马琳(1984—),女,北京人,硕士,助理研究员,研究方向为全球卫生、卫生体系,通信作者。

的是减少谈判中的不确定性和应对复杂的谈判环境,简单来说当会议外交过程中存在争议时,谈判管理可为消除争议、推动形成共识与促进共同利益服务,从而达成政治共识^[5]。如2005年世界卫生大会通过修订的《国际卫生条例》,突破了传统上公共卫生权力属于主权国家的概念,通过会议、谈判形成需要国家和国际社会统一采取行动控制传染病的共识,成为全球卫生安全的国际规则。

二、全球卫生治理中的会议外交

(一)以国际会议为代表的会议外交与全球卫生治理

全球卫生治理领域具有代表性的国际会议包括世界卫生大会(简称“世卫大会”)。世卫大会是世界卫生组织(简称“世卫组织”)的最高权力机构,也是立法机构,由全体成员国共同决定组织目标和政策,有权决定组织的各方面工作,审议世卫组织总干事的工作报告、预算报告,审查世卫组织的工作,确定新目标分配新任务,讨论指导本组织的目标和优先重点以及达成全球卫生治理领域的协定、规则、公约等^[6-8]。作为政府间组织的联合国专门机构,世卫组织的国家代表制界定了世卫组织治理的范围,确立了作为全球卫生的首要领导者,声明了该组织“充当国际卫生工作的指导和协调机构”——与联合国机构、各国卫生部和专业组织密切合作;而《世卫组织宪章》授予了世卫组织广泛的规范性权力以便执行其使命,并授权世卫大会通过公约、协定和规则,并对国际卫生问题提出建议^[9]。具体来说,世卫大会、执委会和秘书处的非正式行动行使世卫组织的规范性权威,世卫组织通过法律和政策工具设置规范,与会员国、秘书处及执委会作为会议外交的主要行为体发挥关键作用,世卫大会通过决议,表达会员国意志,代表最高水平承诺;秘书处经世卫大会或执委会授权设置标准,可召集专家委员会,传播阶段性研究成果。通过世卫大会,世卫组织颁布的软性规范具有广泛影响力,特别是在国家层面,软性规范被纳入国家立法、法规或指导方针中,如《国际母乳代用品销售守则》、《全球卫生人员国际招聘行为守则》、《烟草控制框架公约》、《国际卫生条例》等^[10],这些既是全球卫生治理通过会议外交形成的共识产物,也是会议外交在全球卫生治理领域的灵活应用。

(二)以国家行为体为代表的会议外交与全球卫生治理

瑞士作为传统的中立国家在新兴的全球卫生治理领域仍然保持着协调、中立的地位,2012年瑞

士联邦委员会颁布了新版《卫生外交政策》,提出确保各部门能协调统一处理卫生相关的外交事务,增强瑞士在全球卫生外交中的作用和能力,统筹协调政府内部及与社会单位的合作,深化与欧盟、世卫组织合作,加强医疗科研能力,巩固日内瓦作为全球卫生中心的地位,加强卫生发展援助等^[11]。总部设在日内瓦的世卫组织每年在日内瓦召开世卫大会,《世卫组织宪章》、《国际卫生条例(2005版)》、《烟草控制框架公约》、“人人享有健康”、“健康纳入所有政策”等重要国际软法、国际公约、国际共识和倡议都在世卫大会上讨论并生效,成为全球卫生治理的重要支撑和依据,继而也反映出瑞士作为协调国的能力。

此外,在法国成功举办的巴黎气候大会也反映出法国的卫生外交沟通能力。法国作为主办方倾听所有参与国观点,加强了大会的多方面沟通,把握了会议的节奏,促成了巴黎气候大会的谈判成功以及《巴黎协定》的签署。

三、会议外交促成的全球卫生治理进程

在全球卫生治理领域由代表性机构世卫组织通过会议外交弥合各利益相关方冲突、寻求平衡的两个典型案例,包括《国际卫生条例》和《烟草控制框架公约》。

(一)多次会议的修改完善促成了全球卫生安全的国际规则《国际卫生条例》

《国际卫生条例》可以追溯到19世纪为控制传染病召开的一系列欧洲卫生会议。欧洲国家19世纪末和20世纪早期谈判达成多个公约,《国际卫生公约(international sanitary convention)》形成于1892年,当时专注霍乱检疫。1951年卫生大会通过了《国际公共卫生条例》作为世卫组织2号条例,涵盖霍乱、鼠疫、流行性斑疹伤寒、回归热、天花和黄热病6种检疫疾病。1969年,第22届卫生大会修订和巩固了《国际公共卫生条例》,将其更名为《国际卫生条例》。随后,《国际卫生条例》进行了多次会议商讨修改,包括1973年第26届卫生大会修改霍乱、1981年第34届卫生大会排除天花、1995年第48届卫生大会呼吁根本性修改1851年第一次卫生会议上讨论的只适用霍乱、鼠疫和黄热病的状况,直至2005年世卫大会全面修订了《国际卫生条例》,并确定于2007年生效。大部分参加相关会议通过《国际卫生条例》的国家依据《国际卫生条例》规定向世卫组织和其他国家通报疫情,并对疫情发生国采取措施。

《国际卫生条例》实施以来即显示出世卫组织在全球疫情警报和反应中的领导地位,建立了全球

疫情警报和反应网络、化学事故警报和反应系统、辐射应急医学响应和援助网络等,也支持了缔约国建立和加强自身公共卫生体系的能力,并强调跨部门、跨组织的国际合作,以保护全球卫生安全,如2013年中国应对人感染H7N9禽流感的典范经验,时任世卫组织总干事陈冯富珍女士感谢中国快速收集并与世界第一时间分享信息。高度赞扬中国所采取的快速反应和公开透明的态度,公共卫生能力建设不断加强,此次疫情应对过程中《国际卫生条例》起到核心作用。

(二)历经多年会议磋商促成了全球人口覆盖范围广的《烟草控制框架公约》

《烟草控制框架公约》是根据世卫组织章程第19条采纳的条约,是具有约束力的公约协议。1995年5月世卫大会向全体成员国报告“出台一个可以被联合国采纳的国际控烟手段(如指引、声明或国际公约)的可能性分析”,应对烟草的全球大流行。《烟草控制框架公约》用了十年时间进行起草和谈判,2003年世卫大会一致同意采纳《烟草控制框架公约》,2003年6月开始签署,该公约成为联合国历史上最广泛、最迅速被接受的条约之一。2005年2月公约生效,截至到2013年共有177个国家加入公约,覆盖了全球人口的88%。中国于2003年11月签署了《烟草控制框架公约》。2005年8月,第十届全国人大常委会第十七次会议正式批准《烟草控制框架公约》,2006年1月《烟草控制框架公约》在中国生效。在世卫组织主导下,《烟草控制框架公约》掀起的控制烟草全球战略行动。国家行为体通过会议磋商取得成效,反映了各利益相关方不同诉求,联合国还建立了跨机构的烟草控制特别小组,将联合国不同机构汇成网络,从不同的利益相关方收集广泛的证据。中国在履约的11年中(2006—2017年),政府跨部门协作发布多方位、分层次的法律、规定等,2012年国务院履约工作部际协调领导小组各成员单位联合发布了《中国烟草控制规划(2012—2015)》;2013年中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布了《关于领导干部带头遵守在公共场所禁止吸烟等有关规定的通知》。2016年《“健康中国2030”规划纲要》提出“到2030年,15岁以上人群吸烟率降低到20%”的控烟目标,北京、上海、西安等地陆续发布控制吸烟条例。

四、对中国全球卫生治理会议外交的启示

(一)审时度势,认清角色,表明态度

中共十九大胜利召开,报告中对于外交工作和健康中国战略有了明确表述。一是坚持推动构建

人类命运共同体。始终做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者。二是实施健康中国战略。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。

“全球卫生治理”的观念融入,国家与非国家行为体等多利益相关方以促成、举办、参与相关会议推进对“全球卫生治理”观念的理解,会议成果推进了中国全球卫生的建设。世卫组织召开的历届世卫大会以行动为导向,推进全球卫生治理设计、规划与实践的结合。中国在逐渐参与的过程中,要体会世卫组织的工作、积极讨论议题的纳入、分析健康的社会影响因素,并倡议中医药的国际软法、规范,中国要通过会议外交深化对“全球卫生”、“全球卫生治理”、“全球卫生外交”的宣传与理解,强调将健康融入所有公共政策,重点解决健康不公平、贫困与健康等方面问题,强调系统监测与评估的重要性,强调以人为本及本地化设计^[12]。

(二)以全球卫生会议外交为起点,促进国内立法接续

全球卫生会议外交中缔约的文件、达成的共识、形成的倡议,有助于缔约国在国家立法层面予以开展推进。国家卫生立法能够使类似《烟草控制框架公约》、《国际卫生条例》等的实行在国内制度化并得到加强。一些国家把《国际卫生条例》文本附加进国内法或把该条例作为参考纳入国内法,一些国家使用准则或决议形式进行规定。中国作为《烟草控制框架公约》的第77个签署国,从中央到地方政府部门上下联动,通过颁布一系列制度、政策,促进了烟草控制事业发展。

“一带一路”倡议提出以来,2017年1月、7月,中国政府与世卫组织签署“一带一路”卫生领域合作谅解备忘录和执行计划,旨在通过加强双方合作,创新合作模式,促进与“一带一路”沿线国家等重点合作伙伴,在国家、区域及全球层面开展务实合作,促进我国及“一带一路”沿线国家卫生事业发展,携手打造“健康丝绸之路”。重点领域包括:实施《国际卫生条例(2005)》、突发公共卫生事件卫生应急处置、管理和卫生能力建设以及应急医疗队建设;全民健康覆盖;卫生体制与政策;艾滋病、结核病、疟疾、血吸虫病等传染病的预防与控制;慢性非传染性疾病预防与控制;传统医药及中国药品和疫苗认证;能力建设和人员培训;药品本地化生产;双方共同感兴趣的其他全球卫生合作领域。这些重点领域相关工作的落实,也需要依靠会议外交的力量促成中国在全球卫生治理领域的发声和引领。

参考文献

- [1] 秦亚青. 权力·制度·文化:国际关系理论与方法研究文集[M]. 北京:北京大学出版社,2005:7
- [2] 董亮. 会议外交,谈判管理与巴黎气候大会[J]. 外交评论,2017(2):146-168
- [3] Kaufmann J. The Middle East peace process: anew case of conference diplomacy [J]. *Peace&Change*, 1993, 18 (3):290-306
- [4] Rittberger V. Global conference diplomacy and international policy-making:the case ofun-sponsored world conference[J]. *Eur J Polit Res*, 2010, 11(2):167-182
- [5] 董亮,张海滨. IPCC如何影响国际气候谈判:一种基于认知共同体理论的分析[J]. 世界经济与政治, 2014 (8):64-83
- [6] 世界卫生组织. 世界卫生大会的工作方法[EB/OL]. [2017-12-13]. http://www.who.int/mediacentre/events/governance/wha/how_wha_works/zh/
- [7] 韦潇,代涛,郭岩,等. 世界卫生组织的管理体制机制及其影响[J]. 中国卫生政策研究,2010,3(4):42-46
- [8] 马琳,郑英,潘天欣. 我国与WHO合作策略简要分析[J]. 南京医科大学学报(社会科学版),2014,14(3):186-190
- [9] 郭岩(译). 21世纪全球卫生外交[M]. 北京:北京大学医学出版社,2017:3
- [10] 戈斯廷. 全球卫生法[M]. 翟宏丽,张立新,译. 北京:中国政法大学出版社,2016: 3
- [11] 王云屏,刘培龙,杨洪伟,等. 七个经合组织国家全球卫生战略比较研究[J]. 中国卫生政策研究,2014,7(7):9-16
- [12] 马琳,董亮,郑英. 健康城市在中国的发展与思考[J]. 医学与哲学,2017,38(3A):5-8

The conference diplomacy and China approach to global health

Ma Lin, Qiu Wuqi, Zheng Ying

Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100020, China

Abstract: Massive conference has already become one important mechanism promoting global health governance. Conference diplomacy is not only practice in diplomacy activities but also one solution to reduce divergence on regulation taking global as a whole. Conference diplomacy is to reach a consensus on issue, find solutions to that issue, and allow other actors, stakeholders to accept certain program. The conference diplomacy is extensively used in global health governance. How to recognize the linkage between global health governance and conference diplomacy would help China discover better way to join in global health governance. State and non-state actors has taken the chance to introduce global health governance to the world by massive conference, taking WHO as an example, the concept of health for all, health in all policy, are being accepted by many parties through their WHA, health promotion conference, and other international conference. At this point, it accelerates the process of China's acceptance of a series of cognition of global health governance. China is on his way to absorb more global health governance into national plan through conference diplomacy approach, especially emphasis on health in all policies, avoiding health inequity, improve poverty and health issues, emphasis on systematical investigation and evaluation, and people-centered localization design.

Key words: conference diplomacy;international relationship; global health