

政治学与国际公共管理丛书

全球公共卫生治理中的

国际机制分析

晋继勇 著

上海人民出版社



政治学与国际公共管理丛书

全球公共卫生治理中的国际机制分析

晋继勇 著

上海人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

全球公共卫生治理中的国际机制分析/晋继勇 著

·上海:上海人民出版社,2018

(政治学与国际公共管理丛书)

ISBN 978-7-208-15583-1

I. ①全… II. ①晋… III. ①公共卫生-卫生管理-研究 IV. ①R126.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 284409 号

责任编辑 史美林 史桢菁

封面设计 小阳工作室

全球公共卫生治理中的国际机制分析

晋继勇 著

出版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发行 上海人民出版社发行中心
印刷 常熟市新骅印刷有限公司
开本 635×965 1/16
印张 18.5
插页 4
字数 262,000
版次 2019 年 1 月第 1 版
印次 2019 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15583-1/D·3326
定价 65.00 元

作者简介

晋继勇 上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授、副院长。2009年6月毕业于复旦大学国际关系与公共事务学院，获法学（国际关系）博士学位。2008年8月至2009年8月作为福克斯国际学者在耶鲁大学国别与地区研究中心进行学术研究。2011年8月至2012年8月，在牛津大学政治学与国际关系学系从事博士后研究；2012年9月至2013年8月，在普林斯顿大学威尔逊公共与国际事务学院尼豪斯全球化与治理研究中心从事博士后研究。担任国际SSCI期刊《健康安全》审稿专家；担任国家卫生和计划生育委员会“十三五”规划教材《全球健康治理》编委。先后主持国家社科基金项目、教育部人文社科青年基金项目、中国博士后科学基金项目等课题研究。在《健康政治》《政策与法律》《健康安全》，以及《美国研究》《外交评论》等SSCI和CSSCI期刊发表学术论文多篇。

政治学与国际公共管理丛书编委会名单

主编：杨 力 郭树勇

成员（按姓氏笔画排序）：王有勇 王志强 李路曲 刘宏松
杨 力 张 磊 陈金英 俞祖成
晋继勇 熊文驰

顾问（按姓氏笔画排序）：史明德 朱威烈 刘志贤 李 琪 竺乾威
胡礼忠 桑玉成 Rosemary Foot

本书获得作者主持的国家社科基金项目
“美国公共卫生全球治理战略研究”资助
(编号为 16BGJ039)

丛书总序

党的十八大召开之后，中国的政治发展重点和外交取向发生了新的重大的变化。一方面，我国坚定不移地走中国特色社会主义的民主政治道路，在继续推进党内民主、深化行政体制改革的同时，明确提出了推进人大制度理论创新与实践创新，更加重视发挥民主协商的命题，为协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党提供更好的政治保障。另一方面，党中央统筹国内国际两个大局的思路更开阔、方式更新、力度更大，中国梦与世界各国的梦相通，“一带一路”倡议将中国发展与世界发展深度联结，上海合作组织、二十国集团、金砖国家和亚信会议等新兴国际组织将更多更好的中国声音、中国方案和中国智慧带给国际社会，由此，中国进入了推进改革开放、实现民族复兴、管理国际公共事务、维护与缔造世界和平的新时期。这些变化，正在形塑着中国和世界的面貌和秩序，其影响的深度和速度有时甚至超出了决策界和研究界的预料。

变化的实践需要变化的理论。变化的理论要解释变化了的、正在变化的和即将变化的政治实践，这种实践已经不单是一国的实践，而是具有一定的世界意义。这显然是一个宏大的世界性课题。研究之难，可以想象。它既要继续借鉴又要实质性地突破西方的话语体系，并对国际社会的结构与进程力争作出细致入微的考察；既要认真总结中国政治与行政实践经验，又要对实践起到指导或参考作用；既要坚持问题导向、面向未来，又必须对历史和现实的基本问题作出必要的说明，从而使得学术研究尽可能接近历史、逻辑和现实的统一。开展上述研究，需要中国与外国、中央与地方、政界与学界等各类专家的共同努力，需要政治学、国际关系和行政学等学科的交叉研究。

上海外国语大学有志于这方面的探索。承蒙教育部和上海市的支

持和学界的厚爱,上外自 20 世纪 80 年代初在加强外国语言文学研究和区域国别研究的同时,开展了国际问题研究和政治学研究。1987 年在上海召开的全国第一届国际关系理论研讨会,对上外的政治学与国际关系研究起到了重要的推动作用。进入 21 世纪以来,上外的政治学获得了长足的发展,除了国际政治本科专业、国际关系等 6 个专业硕士点之外,政治学一级学科博士点和博士后流动站先后建立起来,中东研究所、《国际观察》杂志等机构获得了全国性声誉,欧盟研究中心、二十国集团研究中心中外文化软实力创新基地等一批教育部和上海市研究基地影响日隆。2014 年,学校决定成立国际关系与公共事务学院,进一步整合政治学研究力量,全面贯通政治学本科、硕士、博士与博士后的人才培养,并确立了在重点发展国际关系(国际政治、外交学)的基础上加快区域国别与比较政治研究、全球治理与国际组织研究、中外文化软实力与国际政治社会学研究的思路,通过发展公共管理支持政治学发展,把国际组织人才培养和区域国别人才培养等提上了政治学学科建设的新的议事日程。

这套政治学与国际公共管理丛书的主旨,就是在此背景下为校内学者和校外协同创新专家提供展示上述探索成果的舞台。丛书将重点围绕比较议会、国际公共行政、国际组织(含联合国事务)、区域国别理论、中国学理论等领域,力图突出三个特点:一是紧扣党的十八大以来的中国政治发展和参与或主导国际公共管理的新发展、新趋势这个主题,以新的视角透视中国内政外交的新常态;二是更加注重总结中国政治的成功经验及其中国学意义,包括中央与地方在推进党内民主、创新人大制度、推进民主协商等方面的经验;三是鼓励研究中国参与或主导的国际组织(包括联合国)特别是新兴国际组织的发生发展及生态、文化、卫生、人力资源等相关的国际公共管理问题。为了做好丛书组织编辑工作,我们邀请了有丰富政府工作包括外交工作经验的专家进入编委会,为我们提供指导。我们希望,丛书能够为国际组织和区域国别研究提供理论支持,对从事外交和国际组织工作的同志提供参考,并为更好地在国际比较视野下开展政治学研究和公共管理研究积累经验教训。囿于时间与能力所限,难免在探索中考虑不周、出现差错,不当之处敬请批评指正。

主 编

2015 年 6 月

目 录

丛书总序	1
引言	1
第一节 研究的现实和理论意义	1
第二节 研究现状综述	3
第三节 研究方法与创新	9
第四节 研究框架结构	11
第一章 全球公共卫生治理的理论分析	16
第一节 全球公共卫生治理:概念、背景及特点	18
第二节 全球公共卫生治理的必要性:安全化	28
第三节 全球公共卫生治理的路径:全球卫生公共产品	40
第四节 全球公共卫生治理的主体:国际机制	49
小结	55
第二章 世界卫生组织与全球公共卫生治理	64
第一节 世界卫生组织成立的背景	64
第二节 世界卫生组织的治理结构	73
第三节 世界卫生组织的“软权力”:《国际卫生条例(2005)》	78
第四节 世界卫生组织在全球公共卫生治理中的制约因素	93
第五节 世界卫生组织改革	102
小结	114

第三章 世界贸易组织与全球公共卫生治理	126
第一节 世界贸易组织与全球公共卫生的关系.....	126
第二节 世界贸易组织协定与全球公共卫生治理 ——以《TRIPS 协定》与药品可及性的冲突为例 ...	135
第三节 世界贸易组织在全球公共卫生治理中功能不足 的原因.....	145
小结.....	151
第四章 国际人权机制与全球公共卫生治理	157
第一节 国际人权机制的发展及其与公共卫生的关系.....	158
第二节 “国际人权两公约”与全球公共卫生治理.....	168
第三节 健康权与全球公共卫生治理.....	178
第四节 国际人权机制在全球公共卫生治理中的缺陷.....	185
小结.....	190
第五章 《禁止生物武器公约》与全球公共卫生治理	197
第一节 《禁止生物武器公约》的发展背景及阶段.....	197
第二节 《禁止生物武器公约》与公共卫生的关系.....	203
第三节 《禁止生物武器公约》存在的问题与困境.....	208
小结.....	219
第六章 中国在全球公共卫生治理中的作用	226
第一节 中国与全球公共卫生合作.....	226
第二节 中国公共卫生外交的局限性:以“非典”危机为例 ...	240
结论	250
参考文献	263

引言

第一节 研究的现实和理论意义

“人类的历史就是和疾病做斗争的历史。”¹有史以来,传染病的灾难就与人类社会如影相随。历史上的第一次瘟疫几乎摧毁了整个雅典。1918年席卷全球的流感在短短的几个月内造成了2 000万至5 000万人死亡。在非洲乃至世界肆虐的艾滋病成为了人类的“第一杀手”,据统计,从艾滋病疫情爆发到2017年,已有7 000多万人感染艾滋病病毒,3 500万人死于艾滋病。²2001年9月11日在美国发生的恐怖袭击以及随后而来的炭疽病毒攻击已经使生物恐怖主义的幽灵徘徊于国际社会。2003年“非典”(SARS)的快速传播表明,在这个相互依存度越来越高的世界上,人类在致命的疾病面前是多么脆弱。2014年在西非爆发并肆虐的大规模埃博拉病毒疫情更是造成1.1万多人死亡,这更凸显了维护全球卫生安全和促进全球卫生发展所面临的严峻挑战。“全球公共卫生状况处于一种危机状态。”³

然而,长久以来,上述触目惊心的公共卫生问题却一直被认为是一个有关生物医学的技术性问题,属于流行病学专家的专门属地。一国之中的公共卫生问题也被认为是其主权范围内的事情,任何国家和国际组织不得干涉。也就是说,传统的公共卫生治理受制于德国哲学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)所说的“方法论上的民族国家主义”(methodological nationalism)。⁴然而随着全球化的日益深入,公共卫生这个最初属于国内治理领域的问题也逐渐走向全球。同时公共卫生危机也逐渐超出医学领域,对社会、经济和政治产生了重要影响。病毒是不需要护照的。许多新发和复发传染病借助全球化的交通方式使得世

界各国在公共卫生领域的脆弱性和相互依赖性愈益加深。如何治理当今的全球公共卫生问题成为国际社会面临的一个严峻挑战。

全球公共卫生问题“是一个主要的全球问题,其潜在的影响不亚于任何战争,却鲜见有政治科学家对其表现出研究兴趣”⁵,甚至在所谓“低级政治”之列也难觅全球公共卫生问题之位。德国政治家和医生、被尊称为公共卫生之父的鲁道夫·菲尔绍(Rudolph Virchow)说,“医学是一门社会科学,政治学只不过是广义上的医学”。⁶也就是说,公共卫生问题不仅是一个医学问题,而且还是一个政治问题。“卫生问题是深层次的政治问题,我们需要解决卫生问题的政治决定因素。”⁷鉴于跨国传染病以及潜在的生物恐怖对人、国家和国际乃至全球层次上的安全形势构成威胁,近年来全球公共卫生问题出现了被“安全化”的趋势。国内外的一些学者就全球公共卫生问题的“安全化”进行了一定的探讨⁸,也就是说,全球公共卫生威胁逐渐上升为安全议题。“国际关系学,或者国际社会研究,某种意义上就是,而且应该是一门以探讨和实现全球公共利益为主体的学问,或者是以探讨‘公共性’议题为对象的学问,只有在这个意义上,国际关系研究才能表现出自己与其他学科不同的独特的属性来。”⁹毋庸置疑,对于国际关系学研究的学者而言,全球公共卫生问题所具有的“公共性”使得全球公共卫生治理成为国际关系学中一个不可回避的问题领域。因此,从国际关系学的角度来分析全球公共卫生问题不仅是可行的,而且是有必要的。

全球公共问题的出现呼唤全球治理。全球治理的效率取决于全球公共产品的供应状况。同样,全球公共卫生危机的解决之道也在于怎样实现有效的全球公共卫生治理。其路径在于如何在全球公共卫生领域提供更多的全球卫生公共产品(global public goods for health)。¹⁰作为全球公共卫生治理主要行为体的国际机制是全球卫生公共产品的最重要的提供者。与公共卫生相关的国际机制贯穿于许多政策领域,包括安全、贸易、发展和人权等。因此,对世界卫生组织、世界贸易组织、《禁止生物武器公约》,以及国际人权机制等国际机制在全球公共卫生治理中所发挥的作用及缺陷进行分析,有助于说明全球卫生公共产品供应不足的根源,从而通过进一步的机制设计和创新来实现更加有效

的全球公共卫生治理。

通过分析上述各个国际机制在全球卫生治理中所存在的不足之处,本书试图从中找出和归纳造成这些不足的深层次根源。总之,从国际机制的角度来探讨全球公共卫生治理问题具有一定的理论意义和现实意义。

第二节 研究现状综述

有关全球公共卫生问题的研究与公共卫生问题的全球化密不可分。20世纪90年代以来,公共卫生方面出现了三个主要发展趋势:(1)艾滋病继续在全球蔓延,而且在发展中国家造成越来越大的政治、经济和社会影响;(2)对生物武器扩散的不断增加的担心,特别是在恐怖主义集团中的生物武器扩散;(3)人们越来越意识到由于病毒、产品及污染物等疾病风险全球传播而导致的富国和穷国人口不断加深的脆弱性和相互依赖性。“当今全球化世界上的跨国传染病威胁已经使整个人类陷入一个单一的微生物海洋。”¹¹全球公共卫生安全领域的相互依赖推动了该领域的学术研究。尽管国际机制在全球公共卫生治理中发挥了重要作用,但是大多数公共卫生学家拒绝把国际机制看作一种行之有效的工具,总是从狭隘的医学科学角度来分析全球公共卫生问题。在探求全球公共卫生问题解决的过程中,国际关系学者在全球公共卫生问题的学术研究中一直是相当被动的。正如有学者所言,“尽管公共卫生是一个经典的跨国问题,但是国际关系学界对它的关注一直很有限”。¹²关注此类问题的学者也大多采用了“分割式”(segmented)的方法。他们分别从国际贸易、国际人权机制等方面分析这些因素对公共卫生产生的影响,总体上缺乏一个整体的和跨学科的研究路径。

一、国外研究现状

在新发和复发传染病、特别是在艾滋病危机以及潜在的生物恐怖威胁的冲击下,国际关系学界对全球公共卫生问题的研究开始升温。

在国际关系学和公共卫生学交叉研究方面作出重要贡献的国际关系学者要首推美国印第安纳大学的戴维·P.菲德勒(David P. Fidler)教授,其代表作之一就是《“非典”、治理与疾病全球化》(*SARS, Governance and the Globalization of Disease*)。¹³作者以“非典”危机为例,分析了全球化背景下公共卫生危机对威斯特伐利亚体系的国际政治所产生的影响。菲德勒认为,公共卫生问题的全球化需要“后威斯特伐利亚体系”(post-Westphalian)公共卫生治理,也即全球公共卫生治理,并且提出了《国际卫生条例》这一国际机制在全球公共卫生治理中的缺陷。为了分析国际关系和病毒微生物挑战之间的互动过程,他还创造了一个新词“微生物政治学”(microbialpolitik)。¹⁴他把全球公共卫生问题置于国际条约机制的框架之下,分析了病毒微生物威胁对全球卫生机制的形成所产生的影响,追溯了19世纪召开的一系列国际公共卫生会议及公共卫生外交的历史渊源。

2008年,菲德勒和劳伦斯·O.古斯丁(Lawrence O. Gostin)共同出版了《全球时代的生物安全:生物武器、公共卫生和法制》(*Biosecurity in the Global Age: Biological Weapons, Public Health, and the Rule of Law*)一书。¹⁵两位作者认为,生物安全威胁主要来自生物武器和自然爆发疾病两个方面,这就需要在安全和公共卫生这两个以前相互独立的领域进行政策的整合与协调,主要是在《禁止生物武器公约》和世界卫生组织这两个国际机制之间进行融合。这也是公共卫生问题被“安全化”的一个重要体现。作者在书中强调了这种整合战略的重要性和困难所在,并且认为,安全问题和公共卫生问题之间的整合需要转变传统的观念和做法,需要通过可持续性的治理来应对病毒微生物所带来的威胁。作者认为,有效的生物安全全球治理框架需要通过法制路径加以提供,也即通过加强世界卫生组织和《禁止生物武器公约》的法律功能,来增进上述两个国际机制在全球生物安全治理中的作用。

美国科罗拉多学院国际政治学教授安德鲁·普赖斯-史密斯(Andrew T. Price-Smith)在2005年出版了《瘟疫与政治:传染病和国际政策》(*Plagues and Politics: Infectious Disease and International*

Policy)一书。¹⁶作者从相关的国际关系理论出发,阐述了公共卫生危机对全球安全所产生的影响。安德鲁认为,全球公共卫生危机对国际治理和繁荣构成了直接和严重的长期威胁。

2005年,加拿大卡尔顿大学的阿吉纳姆(Obijiofor Aginam)教授出版了《全球卫生治理:国际法与一个分裂世界中的公共卫生》(*Global Health Governance: International Law and Public Health in a Divided World*)。¹⁷该专著从全球化的背景出发,分析了在公共卫生安全领域全球邻人社会所面临的共同的脆弱性,追溯了19世纪的传染病外交,并剖析对殖民主义时期的公共卫生多边主义的根源。此外,作者还从国际法的角度,对世界卫生组织的《国际卫生条例》以及健康权在全球公共卫生治理中所发挥的作用及其局限性进行了探究。最后作者认为,尽管在公共卫生安全方面全球相互依赖,但是由于发达国家与发展中国家之间巨大的公共卫生能力差距,国际法在全球公共卫生治理中的作用受到了极大的制约。

2007年,加拿大国际治理创新中心(Center for International Governance Innovation)的研究人员安德鲁·库珀(Andrew F. Cooper)等人出版了《治理全球卫生:挑战、应对、创新》(*Governing Global Health: Challenge, Response, Innovation*)一书。¹⁸该书强调了21世纪全球公共卫生治理的重要性及所面临的挑战,回顾了20世纪90年代以来全球公共卫生合作中的变革,从世界卫生组织的视角分析了全球化时代的公共卫生问题,阐述了世界贸易组织在实现“千年发展目标”(MDGs)中对公共卫生方面所产生的影响。最后,作者认为,全球公共卫生治理需要创新,最重要的就是多边国际机制创新,其中涉及集体行动中的主权让渡、问责性、有效的监督机制,以及实施机制等。

2007年,德国全球与地区研究所(GIGA)的沃尔夫冈·海因(Wolfgang Hein)教授等人出版了《全球卫生治理与对抗艾滋》(*Global Health Governance and the Fight Against HIV/AIDS*)一书。¹⁹作者从艾滋病这一全球公共卫生威胁出发,揭示了全球卫生治理在遏制艾滋病方面所发挥的重要作用。作者首先厘定了全球卫生治理的概念,然后分析了政府间国际组织和非政府组织在全球卫生治理中的功能,最

后作者认为,全球卫生治理需要一种“后威斯特伐利亚”的体系观,即全球卫生治理不能囿于传统的国家中心主义,非国家行为体在全球卫生治理中发挥了越来越重要的作用。

2008年由加拿大哥伦比亚大学国际关系学教授马克·扎克(Mark Zacher)和塔妮娅·基夫(Tania Keefe)出版的《全球卫生治理政治学》(*The Politics of Global Health Governance*)一书则分析了20世纪全球卫生治理机制的发展阶段,并且对国际专利法和必要药品的可及性(accessibility)之间的冲突作了一定的阐述。作者认为,全球卫生治理需要国际政治中的合作。²⁰此外,一些西方学者还从历史学的角度分析了公共卫生问题走向全球化的过程。²¹

另外,公共卫生学界也对公共卫生与国际关系之间的相互影响作了一定的研究。加拿大西安大略大学公共卫生学院杰维德·希迪奇(Javed Siddiqi)教授所著的《世界卫生与世界政治》(*World Health and World Politics*)一书具有一定的代表性。²²在此著作中,为了阐述世界卫生与世界政治的互动过程与结果,作者以作为联合国专门机构之一的世界卫生组织为例,分析并梳理了自从世界卫生组织成立以来国际政治因素在该组织运作过程中所产生的影响。作者得出的一个结论就是,世界卫生组织内的政治化不利于世界卫生组织的运作。

1997年,芬兰国家研究与发展中心(National Research and Development Center)的研究员玛丽·科夫萨劳(Meri Koivusalo)和埃瓦·奥利拉(Eeva Ollila)出版了《打造一个健康的世界》(*Making a Healthy World: Agencies, Actors & Policies in International Health*)一书。²³该书是第一部全面阐述国际卫生战略中所涉及的国际机制的学术著作,分析了世界卫生组织、世界贸易组织等与全球公共卫生政策相关的国际机制的组织特点、政策及实践等方面。作者还关注了全球公共卫生领域中的其他行为体,特别是非政府组织的作用。此外,该书还深入探讨了国际卫生政策的主要领域,其中包括“共享健康”(Health for All)、“基本卫生保健战略”(Primary Health Care Strategies),以及发展中国家必要药品的可及性等问题。2003年,由东英格利亚大学教授理查德·史密斯(Richard D. Smith)等人编著的《全球卫生公共产品》

(*Global Public Goods for Health*)一书可谓令人耳目一新。²⁴该书从全球公共产品的视角对公共卫生领域的全球公共产品的类别及供应状况进行了一定的分析,并且就全球层面上的集体行动问题提出了一个理论框架。

除了上述专著之外,西方国际关系学界还就全球公共卫生安全及治理问题发表了一些报告和论文。例如,美国兰德公司(Rand)在2003年公布了题为《新型与重现传染病的全球威胁:重建美国国家安全与公共卫生政策的关系》(*The Global Threat of New and Reemerging Infectious Diseases: Reconciling U.S. National Security and Public Health Policy*)的研究报告。²⁵珍妮弗·布劳沃(Jennifer Brower)和彼得·乔克(Peter Chalk)教授在报告中指出:受全球化、现代医疗实践和农业活动等导致的不良后果和人类行为方式的变化以及环境因素等方面的影响,传染病和公共卫生危机已取代来自敌对国家直接的军事威胁,成为国际社会及各国政府面对的最严峻的挑战,是对国际安全的最大威胁。德国国际研究所(German Overseas Institute)在2005年8月发表了题为《全球卫生治理:全球社会权利的冲突》(*Global Health Governance: Conflicts on Global Social Rights*)的报告。²⁶该报告从全球社会正义及公民权利的视角分析了全球公共卫生治理中所存在的问题。与报告相比,有关全球公共卫生安全的论文多一些。例如,南安普敦大学国际政治学教授卡罗琳·托马斯(Caroline Thomas)和马丁·韦伯(Martin Weber)在2004年发表了《全球卫生治理政治学:“2000年健康共享”的问题何在?》(*The Politics of Global Health Governance: Whatever Happened to “Health for All by the Year 2000”?*)一文。²⁷该文作者认为,全球卫生治理中所遇到的一个重要挑战就是南北差距问题,并且从全球治理的角度分析了联合国体系在全球公共卫生治理中的缺陷。2006年,哥伦比亚大学教授梅里·卡巴勒罗-安东尼(Mely Caballero-Anthony)在其题为《东亚的传染病控制:安全化、全球卫生公共产品和人的安全》(*Combating Infectious Diseases in East Asia: Securitization and Global Public Goods for Health and Human Security*)的文章中,分析了东亚地区公共卫生危机的两种应对路径——安全化和全球卫生