

习近平的全球卫生治理观及其实践引领

陈云良, 陈伟伟

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 作为在风险全球化时代背景下诞生的重要理论, 习近平的全球卫生治理观基于中华民族伟大复兴的现实需要, 精准回应了当下频发的全球卫生挑战, 突出展现了中国作为负责任大国的使命担当。它包含了坚持人民生命健康至上、构建人类卫生健康共同体、强化国际公共卫生法治保障、促进全球抗疫公共产品公平分配等一系列重要观点, 并不断地丰富和完善。以习近平全球卫生治理观指导全球卫生治理实践, 必须坚持主权平等、多边主义、依法治理三大原则; 在现实路径上, 应支持世界卫生组织在全球卫生治理中发挥核心作用, 强化国家治理与全球治理的协同发展并积极开展国际合作与国际援助, 以此推动全球卫生治理体系的不断完善。

关键词: 习近平法治思想; 全球卫生治理; 国际法治

中图分类号: D990

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2022)03-0032-09

2020年11月16—17日, 在中国共产党召开的中央全面依法治国工作会议上, 正式将习近平法治思想确立为全面依法治国的指导思想^[1]。习近平法治思想内涵丰富、体系完备、逻辑严密, 不仅为国内全面依法治国指明了方向, 更统筹国内与国际两个大局, 确立了以法治思维和法治方式协调推进国内治理与国际治理、推动全球治理变革、构建人类命运共同体等重要命题, 包含了丰富的国际法治内容, 为中国参与全球治理奠定了理论根基, 明确了政治立场, 指明了道路方向^[2]。在新冠肺炎疫情暴发后, 习近平总书记不止一次在重要国际场合发表关于全球卫生治理的重要论述, 这些论述构成了习近平法治思想中的全球卫生治理观, 成为习近平法治思想中国际法治的重要组成部分。习近平全球卫生治理观是针对新冠疫情带来的国际社会新变局、新挑战、新危机的深刻思考与回应, 具有深刻的时代内涵。坚持以习近平全球卫生治理观为实践引领, 既能向国际社会展现中国特色社会主义的道路

正确性与制度优势, 又能为国际社会共同抗击新冠肺炎疫情、协同治理全球公共卫生风险分享“中国智慧”, 贡献“中国方案”, 提供“中国力量”。

一、习近平的全球卫生治理观诞生的时代背景

(一) 回应风险全球化时代的全球卫生挑战

21世纪是全球经济、政治、文化高度交融的时代, 也是一个风险全球化的时代。百年变局与世纪疫情交叠, 传统安全与非传统安全交织, 灰犀牛与黑天鹅无处不在。而其中, 各类公共卫生风险无疑是当代典型的非传统安全风险, 随着全球化趋势的增强, 许多公共卫生风险不再局限于特定区域或族群, 而成为一种超国界的威胁, 牵动着各国民众生命健康的神经: 人口的流动、迁徙和旅行, 导致传染病在不同人群和地理区域间

收稿日期: 2021-11-22; 修回日期: 2022-02-10

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“基本医疗服务保障法制化研究”(14JZD025)

作者简介: 陈云良, 男, 湖南双峰人, 中南大学法学院医疗卫生法研究中心教授、博士生导师, 主要研究方向: 卫生法学; 陈伟伟, 男, 广东汕头人, 中南大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 卫生法学, 联系邮箱: 865713592@qq.com

传播;动植物的跨境运输、食用引致人畜共患病(如SARS、甲型H1N1流感等)的发生和扩散;气候改变、环境污染、生态退化不仅带来自然灾害,更通过环境(如高温、雾霾等)间接对人体产生种种健康威胁;食品、药品安全问题愈发严重,各类食源性、水源性疾病更是频频发生;生活、饮食、工作习惯的改变使大多数人处于亚健康状态,慢性非传染性疾病正逐渐成为人类健康的头号杀手;抗生素等药物的滥用使微生物的耐药性不断增强,超级细菌正不断出现并挑战现有医疗技术;基因编辑技术的应用失当正改变着人类的基因库,核废水的排放更增加了全球海洋生物的变异概率,进一步造就潜在的生物安全与健康危机。凡此种种,不胜枚举。

这些全球公共卫生风险,进一步说明了“健康是跨越地理边界的、需要世界各国共同关注”的这一命题,不仅揭示了现下许多公共卫生风险在产生、发展以及危害上的全球性,更强调了风险治理和应对的全球性——每一个国家都承担着自身和其他国家的责任,不仅有义务通过国内治理维护和保障本国国民的生命健康安全,更需要通过共同行动来抵御全球化的公共卫生风险。因为没有任何一个国家有独自抵御所有国际威胁的资源、技术和能力,也没有任何一个国家能够在其他国家陷入危机、溃败、困境时依旧维持自身的繁荣与昌盛。风险全球化时代,无论是发达国家还是发展中国家,已无可避免地卷入这一浪潮之中。即使在新冠疫情的冲击下,许多国家和地区开始采取封锁边境、减少国际航班、限制人员交流等防控措施,局部民粹主义和种族主义抬头,让部分人产生了世界正在“去全球化”“逆全球化”的误判,我们仍然需要清醒地认识到,基于一国公共卫生安全考量而采取临时性的防控措施虽然会使得国际生产、贸易出现阶段性的暂缓,但并不会撼动全球化的根基,不会对全球化产生彻底的、持续性的破坏,全球化依旧是不可阻挡的时代趋势。习近平总书记正是洞见了全球化势不可挡的时代必然,才于疫情之下不断重申全球治理、共同治理的必要性,“世界多极化趋势没有根本改变,经济全球化展现出新的韧性,维护多边主义、加强沟通协作的呼声更加强

烈。我们所处的是一个充满挑战的时代,也是一个充满希望的时代”^[3]。

(二) 基于中华民族伟大复兴的现实需要

中国近代百年屈辱史告诫我们,闭关锁国,不谙“世事”,最终只能面临霸者的蚕食,唯有改革开放,与时俱进,在世界舞台上争得一席之地,方能实现国家的稳定、繁荣与昌盛。经历四十余载改革开放的发展,我国综合实力得到极大的提升,人民生活水平也得到了切实的提高,现阶段我国的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^[4]。而人民的生命安全和身心健康是享受美好生活的根本前提,是促进人全面发展的必然要求,也是民族昌盛和国家富强的重要标志。“没有全民健康,就没有全面小康”,全民健康与全面小康前所未有地紧密联系在一起,打造健康中国、健康强国成为我国现代化建设的重大任务之一^[5]。而要贯彻和落实健康中国战略,建设健康强国,不仅要注重国内医疗卫生领域的治理,促进国家治理体系和治理能力的现代化,还需要有稳定的外部环境。“实现我们的奋斗目标,必须有和平国际环境。没有和平,中国和世界都不可能顺利发展;没有发展,中国和世界也不可能有持久和平。”^[6]在当下波谲云诡的国际形势下,我国要在全面建成小康社会的基础上,实现变中求稳,稳中求进,继而完成“基本实现社会主义现代化”和“建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”的阶段任务以及“两个百年计划”的伟大目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须深刻认识到国内治理与国际治理的高度协同性和重要性,把世界的机遇转变为中国的机遇,把中国的机遇转变为世界的机遇,深入参与全球治理,推动全球治理机制的改革,实现全球治理的公正化、合理化,推动中国与世界共同发展。正如习近平总书记所强调的,“我们参与全球治理的根本目的,就是服从服务于实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦。要审时度势,努力抓住机遇,妥善应对挑战,统筹国内国际两个大局,推动全球治理体制向着更加公正合理方向发展,为我国发展和世界和平创造更加有利的条件”^[7]。

(三) 彰显世界格局变化下负责任大国的使命担当

参与全球治理,促进全球治理机制变革既是中国自身发展之需要,亦是中国处于急剧动荡的世界格局中的国际责任之所在。世界格局已历经两级、单级到多级的变迁,而目前的全球治理体系中依旧存在严重的规则和制度缺陷:西方发达国家主导下的全球治理,由少数大国掌握着更多的国际话语权,由其制定的国际规则往往优先满足其国家利益需求与政策偏好,却将广大发展中国家置于不公平、不合理、不对等之境地,占据世界近七成人口的发展中国家,不能获得与之相匹配的国际话语权,难以捍卫自身利益。因此,伴随着中国的崛起,许多发展中国家寄希望于中国能够打破当下西方发达国家主导的世界格局,代表发展中国家表达利益诉求,促进全球治理机制往更加公正合理的方向发展。这也成为中国参与全球治理的一项重要使命。

而在我们不断地发展壮大,不断地走向世界中心舞台,不断地接近中华民族伟大复兴宏伟目标,也不断地承担起一个大国应尽之国际责任的同时,在国际社会面临的阻力和压力亦不断增大。在某些西方发达国家看来,中国的发展与崛起是对其主导下的传统国际秩序及地缘政治格局的挑战,因而企图以“中国威胁论”等莫须有之论调抹黑中国,以遏制中国的发展壮大。这种政治阴谋在全球新冠疫情治理中已表露无遗。这场本该全球一心、共克时艰的公共卫生战役从一开始便被有心之人所谋划,成为一场别有用心的政治“闹剧”,一些国家将疫情政治化、病毒污名化、溯源工具化、疫苗利益化,无视《国际卫生条例(2005)》等国际公约精神,千方百计地抹黑中国,渲染中国敌对氛围,完全违背了全球卫生治理的准则。中国作为一个负责任的大国,越是被不断抹黑,越是要积极、坚定地参与各项全球事务的治理,用实际行动告诉全世界,中国走和平发展道路,永不称霸的承诺没有变;中国构建人类命运共同体,促进共同发展的理念没有变;中国维护世界和平,促进全球治理体系更加公平、公正、合理的目标没有变。正如习近平总书记在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50

周年纪念会议上所承诺的,“站在新的历史起点,中国将坚持走和平发展之路,始终做世界和平的建设者;坚持走改革开放之路,始终做全球发展的贡献者;坚持走多边主义之路,始终做国际秩序的维护者”^[8]。

二、习近平的全球卫生治理观的主要内容

(一) 人民生命健康至上观

坚持人民生命健康至上,是党“为人民服务”的根本宗旨在卫生健康治理中的根本体现,亦是习近平法治思想中“以人民为中心”的根本立场之精髓所在,即“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程”^[9]。2013年N7H9禽流感流行之际,习近平总书记便作出批示:“各地区各部门务必高度重视,坚持把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,切实加强疫情防控。”^[10]之后,在安全生产、防汛防汛、抗震救灾等与人民生命健康息息相关的不同场域,习近平总书记亦不止一次作出“要始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位”的重要论述^[11]。2020年初新冠疫情暴发,习近平总书记更是以人民生命健康为首位来考量,不惜一切为社会按下暂停键,强调“把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,把疫情防控工作作为当前最重要的工作来抓”^[12]。习近平总书记不仅将坚持人民生命健康至上这一理念贯穿于国内疫情防控的始终,而且将其推广到世界舞台。在2021年第七十六届联合国大会上,他对国际社会郑重呼吁:“我们要坚持人民至上、生命至上,呵护每个人的生命、价值、尊严。”^[13]毫无疑问,人民生命健康至上观已经走出国界,成为习近平全球卫生治理思想的重要内核之一。

要理解习近平总书记人民生命健康至上观的深刻内涵,可从如下三个层面解读:其一,人民生命健康至上观强调以法治保障人民群众的生命健康权。生命健康是一个人生存和发展的基本前提,生命权和健康权是蕴含于生存权、发展权之中的基本人权,依法保障人民群众的生命健

康权与党的执政理念是不谋而合的。如同习近平总书记在纪念《世界人权宣言》发表 70 周年座谈会上所强调的,“中国共产党从诞生那一天起,就把为人民谋幸福、为人类谋发展作为奋斗目标,奉行以人民为中心的人权理念,把生存权、发展权作为首要的基本人权”^[14],保障人民生命健康亦是其中应有之义。其二,人民生命健康至上观强调生命平等,对患者生命的救治应恪守基本生命道义,不因贫富、年龄、职业、身份地位等有所区别。与外国在疫情中凸显的生命功利观不同,人民生命健康至上观强调每个生命都平等地享有被救治的权利。习近平总书记自疫情暴发伊始便强调“全力以赴救治患者,不遗漏一个感染者,不放弃每一位病患者”^[15],对新冠肺炎患者(包括确诊和疑似患者)发生的医疗费用,在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后,个人负担部分更是由国家财政给予补助。这体现了国家对每一个生命平等的关切。其三,人民生命健康至上观强调生命优位,生命健康在经济、政治、文化、社会发展中既属于基础地位,亦属于优先地位,不能以牺牲人民群众的生命健康为代价来换取经济、社会的发展。疫情暴发阶段,习近平总书记审时度势,对有着千万人口的武汉进行“封城”,全国各地在春节这一特殊节日配合防疫,减少了聚集性活动;在复工复产阶段,习近平总书记更是强调要严格恪守常态化防控的各项要求,绝不松懈。这恰恰体现了春节再热闹、经济再发展,亦抵不过人民群众生命健康的生命优位观^[16]。

(二) 人类卫生健康共同体观

新冠疫情暴发后,习近平总书记在许多重要国际场合都提及构建人类卫生健康共同体。2020年3月21日在与法国总统马克龙会电中,习近平总书记首次提出“打造人类卫生健康共同体”^[17]。随后于2020年5月18日在第七十三届世界卫生大会视频会议开幕式上,他表示“中国始终秉持构建人类命运共同体理念,既对本国人民生命安全和身体健康负责,也对全球公共卫生事业尽责”,并正式向全球呼吁“共同构建人类卫生健康共同体,共同佑护各国人民生命和健康,共同佑护人类共同的生命家园”^[18]。构建人

类卫生健康共同体,是习近平人类命运共同体思想在全球卫生治理中的运用。“人类命运共同体,顾名思义,就是每个民族、每个国家的前途命运都紧紧联系在一起,应该风雨同舟,荣辱与共,努力把我们生于斯、长于斯的这个星球建成一个和睦的大家庭,把世界各国人民对美好生活的向往变成现实。”^[19]在全球卫生治理领域,人类卫生健康共同体主要凸显三层内涵:首先,在价值基础上,人类卫生健康共同体立基于全人类共同的生命健康利益,其超越了个人、集体、社会、民族或国家视角的利益考量,是以全体人类的共同福祉为出发点的,由此奠定了高度一致的利益基础;其次,在范围上,人类卫生健康共同体聚焦于全球卫生健康事务的治理,不仅包括如SARS、新冠肺炎等传染病的防治,还包括实现联合国17个可持续发展目标中的健康福祉目标所确定的一系列事务,目的在于确保和维持健康的生活方式,促进各年龄段所有人的健康福祉的可持续发展;最后,在理念上,人类卫生健康共同体强调以共商共建共享的全球治理观推动全球卫生治理体系变革,强调在全球性的公共卫生危机和健康问题面前,不能保守地各自为政,更不能损人利己,而应当风雨同舟、休戚与共、共谋发展,形成一个你中有我、我中有你的相互依存的有机整体,才能有效应对全球化带来的全球公共卫生挑战,化解全球公共卫生危机,促进全球人民的健康福祉,实现全球健康的可持续发展。

人类卫生健康共同体观是在人民生命健康至上观基础上进一步延伸而来的更具全局性、整体性、可持续发展性的全球卫生治理理论。它正确处理了个人利益、集体利益、国家利益与全人类共同利益在全球卫生治理中的关系,摒弃了旧时代国际社会习以为常的零和博弈和拉帮结派之思维,以“合作共赢”代替“你输我赢”,以“共商共建共享”代替“霸权主义”,以“和平发展”代替“炮火与冷战”。人类卫生健康共同体观的提出,是对风险全球化下人类命运发展的深刻反思,是对历次世界大战带来的灾难性后果的深刻反省,也是对全球人类生命健康的深刻关切,其不仅为促进国际社会团结协作战胜疫情提供了重要的参考路径,更为全球卫生治理体系改

革提供了坚固的理论基石。

(三) 国际公共卫生法治保障观

在人类卫生健康共同体理念的指引下,要进一步完善全球卫生治理体系,必须坚持法治思维和法治方式,强化国际公共卫生的法治保障,以此推动国际公共卫生领域的法治化,以法治化来确保全球卫生治理体系和治理规则的公正化、合理化。在疫情全球大流行之初,习近平总书记便强调,“不管全球治理体系如何变革,我们都要积极参与,发挥建设性作用,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展,为世界和平稳定提供制度保障”^[20]。法治是历史凝聚的智慧结晶,是一国社会治理的最佳方式,许多国际问题通过转变为法律议题和法律程序予以商讨和解决亦是当代国际社会治理的重要手段,法治已然成为国际社会的一项基本原则。一如2005年《世界首脑会议成果文件》所指出的:“对《联合国宪章》的宗旨和原则以及对国际法的承诺,它们都是一个更和平、更繁荣、更公正的世界不可或缺的基础。”在2021年《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上,习近平总书记重申:“要以国际法为基础,维护公平合理的国际治理体系。我们要践行真正的多边主义,有效遵守和实施国际规则,不能合则用、不合则弃。”^[21]在全球卫生治理上不断强化国际公共卫生法治保障,也是习近平全球卫生治理思想的基本内容之一。

国际法治亦有形式法治与实质法治之分。习近平国际公共卫生法治保障观主要强调在形式法治的基础上进一步追求实质法治。实质法治不仅仅追求规则化、制度化的“外观”,更注重规则和制度本身的公正性与合理性。换言之,国际法的制定和践行都应当立基于正义理论,要符合最基本的国际道义。国际法应是各缔约国平等遵守的共同准则,是各方在共商共建共享的基础上形成的以利益共赢为目的的国际治理规则,而不是一方借以打压、掠夺、损害另一方的工具,不应也不能借“法治”之名,行“霸权”之实。习近平总书记曾在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上指出:“在国际社会中,法律应该是共同的准绳,没有只适用他人、不适用法律,也没有只适用自己、不适用他人的法律。

适用法律不能有双重标准。我们应该共同维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性,各国都应该依法行使权利,反对歪曲国际法,反对以‘法治’之名行侵害他国正当权益、破坏和平稳定之实。”^[22]

(四) 全球抗疫公共产品公平分配观

在全球卫生治理体系中尤其是全球抗疫中,如何进一步实现习近平法治思想所蕴含的公平正义精神,最重要的一点便是促进全球抗疫公共产品得到公平合理的分配,确保发展中国家的可及性与可负担性。全球抗疫公共产品主要指病毒菌株以及由此研发出来的药物、疫苗等抗疫制品。病毒菌株是进行药物、疫苗以及治疗方案等一系列技术性研发的基本前提,尤其是疫情在全球暴发的时间序列存在差异的背景下,率先暴发疫情的国家或地区往往能够提前分离并掌握病毒菌株和信息,进而开展相应的技术研发。在这一点上,我国秉持负责任的态度,自新冠疫情发生后,便第一时间向世界卫生组织、有关国家和地区组织主动通报疫情信息,分享新冠病毒全基因组序列信息和新冠病毒核酸检测引物探针序列信息,有效地为全球防疫提供了基础性支持。

与此同时,由于各国的研发实力存在明显差异,西方发达国家往往依托于技术优势能够率先研发出相应的疫苗等抗疫制品,但随后便开始将其作为获取利益的筹码,不顾及发展中国家的可负担性问题,导致在既往新发传染病的国际合作上,出现有的发展中国家即使提前拥有病毒菌株,亦不太愿意进行上报和共享。虽然病毒菌株以及疫苗等抗疫制品在控制传染病全球大流行方面具备明显的正外部性,应当作为全球公共产品,但不可否认的是,其本身亦具有稀缺性这一属性,使得本应作为全球公共产品的疫苗等物品能够产生明显的私人利益,出现部分国家和跨国公司“以疫谋利”之现象。正是洞见了国际社会的这种不合理现象,习近平总书记在疫苗研发之初便于第七十三届世界卫生大会上郑重承诺:“中国新冠疫苗研发完成并投入使用后,将作为全球公共产品,为实现疫苗在发展中国家的可及性和可担负性作出中国贡献。”^[18]在随后多个国际重要场合,习近平总书记均表示在疫苗研发成

功后,要优先同非洲国家、发展中国家共享,“争取让所有国家、所有人群都能买得起,用得上疫苗”^[23]。在第七十六届联合国大会上,他更表示在向“新冠疫苗实施计划”捐赠1亿美元的基础上,再向发展中国家无偿捐赠1亿剂疫苗,努力落实世界卫生组织提出的2022年全球接种目标^[13]。这些言行都见证着中国正一步一步实现将中国新冠疫苗作为全球公共产品的承诺,展现了中国“言出必行、有诺必践”的大国担当,更体现了中国为塑造公正合理的全球卫生治理体系的不懈努力。

三、习近平的全球卫生治理观的实践原则

(一) 坚持主权平等原则

在习近平全球卫生治理观指导下开展全球卫生治理实践,首先必须坚持主权平等原则。国家主权平等和神圣不可侵犯是国际法的基本原则之一,而这一原则与全球公共卫生这种超国家性问题的治理本身存在着一定的张力:一方面,为了实现全球卫生治理的有序和高效,各国需要让渡部分权利,比如放弃病毒信息、疫情信息等的主权主张,及时公开共享并配合世界卫生组织溯源调查等;另一方面,主权原则亦有其底线,对于领土完整和国家统一等主权事项,无论任何国际事务治理都是不能破坏的。在此次疫情之中,仍有少数国家以“交流经验”“防疫缺口”等为由,主张让我国台湾地区以观察员身份参加第七十三届世界卫生大会,企图通过迂回路线达到破坏我国领土完整、祖国统一的政治目的,这种“暗度陈仓”的做法严重违背了1971年联合国大会第2758号决议所确立的“一个中国”基本准则,也违背了全球卫生治理的初衷。

(二) 坚持多边主义原则

在坚持主权平等的前提下,全球卫生治理必须坚持多边主义原则。所谓单边主义与多边主义,目前尚缺乏公认统一之界定,但两者是国家处理国际关系的行为模式与基本理念之概括。单边主义主要体现为一国在处理国际关系与国际事务时以本国利益为尊,在影响他方或者多方的

问题上忽略他国利益、无视他国意见之做法。与之相反,多边主义所强调的治理理念,系通过对话合作的形式,以共商共建共享的姿态给予各国表达利益诉求之空间,进而形成以共同利益为核心机制的国际治理规则和治理体系,如习近平总书记所言,“多边主义最基本的道理,就是国际上的事情,要由各国商量着办,要按大家同意的规矩办,要兼顾各国利益和关切”^[24]。对比之下,多边主义更契合当下和平发展之趋势,这一原则在全球卫生治理等国际性问题的利益调和上,能够具备更好的开放性和包容性、适应性和协调性,从而保障全球卫生治理的可持续发展。因此,坚持多边主义理应成为全球卫生治理的基本原则之一。当前,一些国家的单边主义、保护主义重新抬头,强权政治和霸权主义沉渣泛起,更有国家肆意妄为,大搞长臂管辖、无端制裁等破坏现有国际秩序的政治行为,对全球卫生治理体系产生巨大的冲击。但愈是如此,我们愈有必要将多边主义作为全球卫生治理的基本原则予以贯彻,“维护和践行真正的多边主义,坚决反对单边主义、保护主义、霸权主义、强权政治,积极推动经济全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展”^[25]。

(三) 坚持依法治理原则

在坚持以多边主义原则构建全球卫生治理规则和治理体系之上,要发挥治理实效,仍应强调坚持依法治理原则。习近平总书记在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上强调:“我们要坚持以国际法为基础,不搞唯我独尊……国际社会应该按照各国共同达成的规则和共识来治理,而不能由一个或几个国家来发号施令。联合国宪章是公认的国与国关系的基本准则。没有这些国际社会共同制定、普遍公认的国际法则,世界最终将滑向弱肉强食的丛林法则,给人类带来灾难性后果。”^[26]全球卫生治理同样强调对国际规则、国际公约的尊重和履行,如何将纸面的国际公约贯彻落实于具体的治理实践之中,依赖于各国的公约精神和国际责任。国际公约的签订,是缔约国对国际社会的庄严承诺,无论是《国际卫生条例(2005)》《烟草控制框架公约》,还是在讨论中的《大流行条约》,目的都在于用国际法的形式

固化各国在相应场域的权利与义务、权力与责任。然而,国际公约由于缺乏强制力和制裁力,往往只能依赖于各国的自觉遵守,这也使得有些发达国家认为全球卫生治理只是发展中国家的需求,从而作出随意“退群”、公然“毁约”等违背公约精神之行为。因此,在全球决胜新冠肺炎疫情之际,更需要坚持依法治理原则,强化各国的公约精神和国际责任,使国际公约能够真正发挥实效。

四、习近平的全球卫生治理观的实践路径

(一) 支持世界卫生组织在完善全球公共卫生治理中发挥核心作用

在各项实践原则的指导下,全球卫生治理要实现更好发展,其核心要点在于构建由多方共治、公正合理的全球卫生治理体系。而要构建这样一个体系,首先,应支持世界卫生组织在治理体系中发挥核心作用。2020年初,习近平总书记在与法国总统马克龙会电中率先指出要“支持联合国及世界卫生组织在完善全球公共卫生治理中发挥核心作用”^[17]。世界卫生组织是联合国下属的专门机构,亦是除联合国以外在联合国系统中拥有成员国最多的专门机构,根据《世界卫生组织组织法》的规定,世界卫生组织具有22项职能,居于首位的便是担任国际卫生工作指导和协调机关。由于其成员基础的广泛性、授予职能的多样性以及经法律确认的正当性,世界卫生组织一经问世,便迅速成为全球卫生治理工作的领导者。自成立以来,世界卫生组织开展了“全球疟疾根除方案”“全球天花消灭计划”“全球艾滋病项目”等多项全球卫生治理计划,有效控制了許多传染病的传播,亦奠定了其在全球卫生治理中的重要地位。

但自20世纪80年代以来,随着国际形势的变化和全球公共卫生治理新问题的出现,世界卫生组织开始出现应对不及、协调乏力、过度政治化等问题。这些问题的出现,原因有二:一是一些大国长期拖欠会费。由于资金缺乏,世界卫生组织所制定的专业性卫生治理方案常常实施受

限,难以迅速转化为有效的治理措施;二是某些国家以终止与世界卫生组织的合作并拒绝缴纳会费为由,对世界卫生组织进行政治绑架,破坏其指导和协调全球卫生治理工作的独立性和公正性。因此,习近平总书记提出要让联合国和世界卫生组织在全球治理中发挥核心作用,就是要确保世界卫生组织以对全人类生命健康负责的态度为出发点来领导全球卫生治理工作,以科学为指引,以事实为依据,保持其决策的科学性、专业性、独立性,避免遭受霸权主义和强权政治的压迫,防止将健康事务变成政治博弈的工具。

(二) 强化国家卫生治理与全球卫生治理的协同发展

在一个多方共治的全球卫生治理体系中,除了要发挥世界卫生组织的领导、组织、协调作用,各成员国作为全球卫生治理的基本单位,亦需发挥其作为治理主体的积极性。在全球卫生治理的过程中,要实现国家卫生治理与全球卫生治理的协同共进,最主要的便是实现国内法与国际法的共融互通。一方面,要及时将国际法转化为国内法,“要坚持原则,规则一旦确定,大家都要有效遵循”^[27]。各国应及时将本国签订的国际公约通过国内立法程序转化为具备国家强制力的国内法律,确保国际法得以切实履行。在此层面上,我国一直积极推动已缔结的《国际卫生条例(2005)》《烟草控制框架公约》等国际公约在国内的转化适用,如在《“十一五”口岸卫生检疫发展规划》中便明确指出:“要认真学习、研究、贯彻新的《国际卫生条例》,结合中国口岸卫生检疫监管实际,积极参与《中华人民共和国国境卫生检疫法》的修改工作,加强卫生检疫法治建设。”另一方面,又要通过国内法来完善和反塑国际法。我们不仅要做国际规则的追随者,更要做建设者和引领者。国际公约尤其是多边公约由于其缔结主体的广泛性、牵涉利益的复杂性、修改程序的烦琐性,使之难以如国内法般能够对重大社会治理问题进行快速的回应和修订,因此难免存在一定程度的滞后性,以至于在回应重大公共卫生治理问题时,国内法的自我完善和修订往往在前。也正因为如此,我们可以发挥国内治理的优越性来反向引领全球治理体系的塑造,不断

为之探寻更为可行的治理方案。在新冠肺炎防控工作中, 中国不仅积累了丰富的疫情防控经验, 更是贯彻习近平总书记提出的强化公共卫生法治保障要求, 开启了一揽子立法修法计划。因此, 无论是在指导各国疫情防控实践上, 还是在《国际卫生条例(2005)》的全面修订抑或《大流行公约》的制定上, 我们都应当积极贡献“中国方案”和“中国智慧”, 以中国的实践经验来助力后疫情时代全球卫生治理体系的建构。

(三) 积极开展国际合作与国际援助

除了要以国家为单位实施自我治理并促进国家治理与全球治理协同发展之外, 仍应鼓励各国积极开展国际合作与国际援助。由于各国发展水平、资源结构以及政策偏好的不同, 在公共卫生治理成效上势必有所差距。在全球公共卫生防线上, 任何一个国家怠于防控或防控失败都将导致疫情的反复发生与扩散。习近平总书记一再强调: “发展中国家特别是非洲国家公共卫生体系薄弱, 帮助他们筑牢防线是国际抗疫斗争重中之重。”^[18]因此, 国际合作与国际援助无疑是当下弥补国际抗疫意识缺失和抗疫能力缺失两大问题的重要方式。国际合作主要通过信息互通、技术互补、共识互认来加强国家、国际组织乃至相关企业、个体之间的意识和行为的一致性, 通过合作来凝聚抗疫共识, 形成抗疫合力, 提升抗疫效率。国际援助则主要通过资金、物资、人员等资源的调配来提升被帮助国的公共卫生治理能力。两者的共通性在于都是通过互补或供给来实现全球抗疫资源的最优配置, 以促进全球卫生的高效治理。

目前, 我国已在国际合作与国际援助方面做了大量工作。在疫情期间, 我国向世界卫生组织提供两批共 5 000 万美元现汇援助, 向 32 个国家派出 34 支医疗专家组, 向 150 个国家和 4 个国际组织提供 283 批抗疫援助, 向 200 多个国家和地区提供和出口防疫物资, 更通过“健康丝绸之路”等合作倡议与诸多国家开展卫生合作, 探索卫生治理新领域^[15]。在第七十六届联合国大会上, 习近平总书记更是作出“努力全年对外提供 20 亿剂疫苗”“未来 3 年内再提供 30 亿美元国际援助”的郑重承诺, 充分展现了中国对国际合作

和国际援助的重视和支持^[13]。当然, 全球卫生治理目标的实现, 仅靠中国的努力与贡献是远远不够的, 更需要每一个国家都积极作出贡献, 参与国际合作, 也需要每一个大国都承担起应尽的国际责任。

参考文献:

- [1] 习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[N]. 人民日报, 2020-11-18(1).
- [2] 习近平同志 2013 年 1 月 28 日在中共中央政治局第三次集体学习时强调 更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础[J]. 理论学习, 2013(3): 1.
- [3] 习近平. 同舟共克时艰, 命运与共创未来[N]. 人民日报, 2021-04-21(2).
- [4] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28(2).
- [5] 习近平. 主动把握和积极适应经济发展新常态 推动改革开放和现代化建设迈上新台阶[N]. 人民日报, 2014-12-15(1).
- [6] 习近平. 更好统筹国内国际两个大局 夯实走和平发展道路的基础[N]. 人民日报, 2013-01-30(1).
- [7] 习近平. 推动全球治理体制更加公正更加合理 为我国发展和世界和平创造有利条件[N]. 人民日报, 2015-10-14(1).
- [8] 习近平. 在中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议上的讲话[N]. 人民日报, 2021-10-26(2).
- [9] 习近平在中央全面依法治国工作会议上强调坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[N]. 人民日报, 2020-11-18(1).
- [10] 要求各地区各部门切实加强疫情防控 确保人民群众食品安全和生命安全[N]. 人民日报, 2013-04-20(1).
- [11] 认真吸取教训注重举一反三 全面加强安全生产工作[N]. 人民日报, 2013-11-25(1).
- [12] 中共中央政治局常务委员会召开会议研究新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作[N]. 人民日报, 2020-01-26(1).
- [13] 习近平. 坚定信心 共克时艰 共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话[N]. 人民日报, 2021-09-22(2).
- [14] 习近平. 坚持走符合国情的人权发展道路 促进人的全面发展[N]. 人民日报, 2018-12-11(1).

- [15] 习近平在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-09-09(2).
- [16] 把人民生命安全和身体健康放在第一位(新时代的关键抉择)——以习近平同志为核心的党中央坚决打赢疫情防控人民战争总体战阻击战述评[N]. 人民日报, 2021-11-02(1).
- [17] 习近平向法国总统马克龙致慰问电[N]. 人民日报, 2020-3-22(1).
- [18] 习近平. 团结合作战胜疫情 共同构建人类卫生健康共同体[N]. 人民日报, 2020-05-19(2).
- [19] 习近平. 携手建设更加美好的世界——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话[N]. 人民日报, 2017-12-02(2).
- [20] 习近平. 携手抗疫 共克时艰[N]. 人民日报, 2020-03-27(2).
- [21] 习近平. 共同构建地球生命共同体——在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上的主旨讲话[N]. 人民日报, 2021-10-13(2).
- [22] 习近平. 弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-06-29(2).
- [23] 习近平同沙特国王萨勒曼通电话[N]. 人民日报, 2020-09-10(1).
- [24] 习近平会见联合国秘书长古特雷斯[N]. 人民日报, 2018-09-03(1).
- [25] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报, 2021-11-17(1).
- [26] 习近平. 让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞[N]. 人民日报, 2021-01-26(2).

Xi Jinping's thought of global health governance and its practical guidance

CHEN Yunliang, CHEN Weiwei

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: As an important theory born in the historical context of risk globalization, Xi Jinping's thought about global health governance, which is based on the practical needs of the great rejuvenation of the Chinese nation, precisely responds to the current frequent global health challenges, hence manifesting China's mission as a responsible power. It contains and keeps improving and perfecting a series of important viewpoints, including prioritizing people's life and health, constructing a community of human health, strengthening legal protection for international public health, and promoting fair distribution of global anti-epidemic public goods. To guide the practice of global health governance with Xi Jinping's thought of global health governance, we must adhere to the three principles of sovereign equality, multilateralism, and governance by law. On the practical path, we should support the World Health Organization to play a central role in global health governance, strengthen the coordinated development of national governance and global governance, and actively carry out international cooperation and international assistance, so as to promote the continuous improvement of global health governance.

Key Words: Xi Jinping's thought on the rule of law; global health governance; international rule of law

[编辑: 苏慧]