

上海合作组织参与全球公共卫生治理的 动因、困境与路径

张新平 代家玮

【内容提要】上海合作组织扩员后，参与全球治理问题凸显，成为该组织发展的新方向。2020年新冠肺炎疫情在全球范围内的暴发，暴露出了现阶段全球公共卫生治理存在的诸多缺陷，该领域的合作亟须新的理念与思路。参与全球公共卫生治理，是上合组织未来发展的必经之路。上合组织的公共卫生治理合作经历了从萌芽到成熟的过程。参与全球公共卫生治理，有助于上合组织应对区域公共卫生挑战，塑造自身的国际形象，为公共卫生治理提供新的思路与方案。同时，上合组织自身的制度缺陷、公共卫生问题的政治化以及现有全球公共卫生治理机制的不足，对上合组织参与全球公共卫生治理提出了挑战。有鉴于此，上合组织在参与全球公共卫生治理的过程中，要强调议程设置，完善自身的机制建设，加强同现有全球治理机制的合作，将构建“上海合作组织命运共同体”作为出发点与落脚点。

【关键词】上海合作组织 新冠肺炎疫情 公共卫生治理 议程设置

【作者简介】张新平，兰州大学马克思主义学院院长，教授，博士生导师；代家玮，兰州大学马克思主义学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)01-0037-20

传染病带来的灾难同人类社会的发展相伴相生。全球化时代的货物、产品与人员流动所引发的全球公共卫生问题，不可避免地对各国的卫生治理能力提出了挑战。2019年末由新冠肺炎疫情所引发的全球“大流行”，给全人类的生命安全与健康造成了严重威胁。疫情的快速扩散，导致全球经济出现结构性衰退、金融市场持续动荡、经济形势呈现断崖式下降，国际社会未来发展前景的不确定性陡增。

要解决现阶段存在的社会、经济与安全问题，首先需要解决业已存在的公共卫生安全问题，这有赖于全球公共卫生治理机制发挥重要作用。但在抗击新冠肺炎疫情期间，现有的全球公共卫生治理机制并未达到国际社会的预期，也未能有效整合世界各国的资源共同对抗疫情，这从客观上反映出有全球公共卫生治理机制存在的问题，推动其体制的改革刻不容缓。

上海合作组织（Shanghai Cooperation Organization, SCO，简称“上合组织”）是以安全合作为基础的区域多边合作组织。自成立以来，上合组织在打击恐怖主义、维护区域稳定、促进区域合作等方面取得了突出成果，逐渐成为亚洲地区重要的国际组织。随着组织成员的扩大、合作领域和合作机制的拓展，上合组织参与全球治理的程度也不断加深。在2018年上合组织青岛峰会上，习近平主席提出：“各方愿在相互尊重文化多样性和社会价值观的基础上，继续在文化、教育、科技、环保、卫生、旅游、青年、媒体、体育等领域开展富有成效的多边和双边合作，促进文化互鉴、民心相通。”^[1]这表明公共卫生问题已经成为现阶段上合组织关注的重点。本文基于上合组织成立以来在全球公共卫生治理领域开展的相关行动，结合目前新冠肺炎疫情暴发带来的现实挑战，对上合组织参与全球公共卫生治理的现状、动因与挑战进行分析，并在此基础上尝试给出上合组织参与全球公共卫生治理的可行路径。

[1] 习近平：《弘扬“上海精神”构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》，载《人民日报》2018年6月11日，第3版。

一、上合组织在公共卫生领域的合作进展

作为成熟的区域多边安全合作组织，上合组织在维护区域安全、促进区域发展方面发挥着重要的作用。传染病导致的公共卫生安全危机增加和发展中国家薄弱的公共卫生医疗条件，使上合组织各成员国面临着共同的挑战。上合组织在建立之初，将自己定义为区域安全合作组织，其公共卫生治理合作并不是随组织诞生而产生的，而是类似于一种“问题解决机制”，即随着以传染病为代表的公共卫生危机成为上合组织成员国所面临的共同安全威胁，该组织为了解决这一威胁，积极在既有合作框架内开展公共卫生安全合作，经历了从无到有、从单一到多元的发展历程。

（一）初始萌芽阶段（2004—2009）

2001年上合组织成立后，主要将关注点集中于打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的安全合作，致力于该组织在地区安全治理中发挥相应作用。2004年9月，上合组织成员国总理会议第三次会议发布的联合公报，首次提出上合组织“应加强文化、教育、卫生和体育合作，以进一步巩固成员国人民的友谊”。^[1]这是上合组织成立以来首次涉及公共卫生领域的声明，可以被视为该组织参与区域公共卫生治理的起点。次年，上合组织成员国总理第四次会议签署《上合组织成员国政府间救灾相互协定》，这是该组织签订的第一项针对公共卫生安全的协定，意味着成员国之间的卫生合作具备了一定的法律基础。^[2]2006年6月，上合组织上海峰会发布的《上海合作组织五周年宣言》指出：“本组织将尽己所能，积极参与防治传染病的国际行动。”这是上合组织首次将传染病列为各成员国需要共同应对的重要问题。^[3]9月，上合组织

[1]《上合组织成员国政府首脑(总理)理事会联合公报》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/news/2004/2004-09-23/26/487518.shtml>。

[2]《上合组织亟须把合作愿望转化为现实成果》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/w/2005-10-27/06037279223s.shtml>。

[3]《上海合作组织五周年宣言》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/documents/>。

成员国总理第五次会议发表联合公报指出：“应尽快在本组织框架内展开卫生合作，并授权本组织秘书处会同国家协调员理事会研究成立专家工作组的问题。”^[1]

2008年6月25—27日，上合组织成员国首次卫生部门高官会在北京召开。会议指出，卫生是上海合作组织框架下的重要合作领域之一，成员国领导人均强调开展本组织在传染病防治、紧急医疗救助等方面卫生合作的重要性。为尽快开展卫生领域的务实合作，上合组织首次卫生部门高官会主要就建立卫生合作机制、成立卫生合作专家工作组、确定2008—2010年优先合作领域等问题进行了讨论。^[2]2009年10月，上合组织发表了《上海合作组织地区防治传染病联合声明》，这是该组织首次针对防治传染病传播发表的联合声明，标志着上合组织在公共卫生领域合作中议题的不断拓展。声明规划了成员国之间疫情防控合作的重点方向与主要方式，包括加强卫生应急合作、完善边境等地区传染病的流行病学监控体系、及时透明地交换传染病暴发信息、开展合作研究等。^[3]

（二）发展探索阶段（2010—2014）

2010年11月，在中国的积极倡议下，上合组织召开了首届卫生部长会议。会议通过了《上合组织成员国卫生专家工作组工作条例》，批准了《上合组织成员国卫生领域重点合作计划》。部长级会议的召开为成员国之间的卫生合作提供了制度保障，表明上合组织公共卫生合作的机制化迈入了新阶段。2011年6月上合组织阿斯塔纳峰会举办，签署了《上海合作组织成员国政府间卫生合作协定》，标志着上合组织的卫生合作已经上升为成员国之间的官方合作。^[4]

[1]《上合组织成员国总理第五次会议发表联合公报》，中国新闻网，<http://news.cri.cn/gb/8606/2006/09/15/145@1220345.htm>。

[2]《上海合作组织成员国首次卫生部门高官会在京召开》，中华人民共和国中央人民政府，http://www.gov.cn/gzdt/2008-06/27/content_1029741.htm。

[3]《上海合作组织地区防治传染病联合声明》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/46074/>。

[4]《上海合作组织成员国政府首脑（总理）理事会会议联合公报》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/47036/>。

2013年11月与2014年4月，上合组织成员国卫生防疫部门相继举行了第三次和第四次领导人峰会。会议评估并回顾了近年来本地区所面临的公共卫生挑战以及所取得的成果，分别通过了《上合组织成员国传染病疫情通报方案》和《关于加强上海合作组织成员国应对传染病扩散的挑战与威胁能力的建议》。在这两项文件的指导下，上合组织成员国在针对传染病的区域联防过程中，取得了新的阶段性成果。^[1]2014年12月，上合组织成员国政府首脑理事会在阿斯塔纳举行，会议发表的《联合公报》指出，传染病严重威胁人类健康与发展，上合组织成员国加强防控合作十分重要，各成员国应该严格落实现有的卫生防控机制，加强组织内部的卫生合作。^[2]

（三）深化提高时期（2015年至今）

卫生合作问题被写入上合组织的联合公报，标志着成员国之间公共卫生合作的不断深化。2015年7月，上合组织成员国元首理事会批准《2025年前上合组织发展目标》，强调“在上合组织框架内开展卫生合作的迫切性不断上升，包括在传染病防治、流行病监测、营造预防慢性非传染性疾病的良好环境以及妇幼保健等方面开展合作。卫生领域合作提升至相应水平将有利于保障上合组织地区的生物安全。”^[3]

在2018年6月的青岛峰会上，上合组织首次以成员国元首的名义发布了《关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》，声明认为在上合组织地区存在暴发大规模传染性疾病的可能，因此各成员国需要进一步完善多边合作机制，建立可靠的信息交流机制，提升各国及时防治流行病

[1]《上海合作组织成员国政府首脑（总理）理事会第十二次会议联合公报》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/47754>；《上海合作组织成员国卫生防疫部门领导人第四次会议在俄召开》，中国政府网，<http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3582/201504/a0361939600546699dc4579f759b7f76.shtml>。

[2]《上合组织成员国政府首脑（总理）理事会第十三次联合公报》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/48583/>。

[3]《2025年前上合组织发展目标》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/252709/>。

突发情况的潜力。^[1]

2019年末新冠肺炎疫情暴发，上合组织各成员国都遭到了冲击。2020年5月，上合组织发布了《上合组织关于新冠肺炎疫情的声明》，强调所有国家在确保民众卫生健康福祉方面负有责任，深信抗击新冠肺炎疫情应发挥联合国系统的核心作用，采取坚决、协同和包容的多边行动。上合组织应同世界卫生组织等国际组织和机构开展有效协作，共同应对新冠肺炎疫情。^[2]

综上所述，上合组织内公共卫生合作的历程大致经历了萌芽、发展与深化三个阶段，随着组织对于公共卫生合作重要性认识的深化，涉及相关领域的合作也在不断加强。但从实际情况上看，现阶段上合组织的公共卫生合作仍局限于区域范畴，并未拓展到世界范围。面对以新冠肺炎疫情为代表的大规模传染性疾病所带来的非传统安全挑战，作为重要的区域性国际组织，上合组织有能力也有意愿参与全球公共卫生治理的变革。鉴于此，本文将对上合组织参与全球公共卫生治理的动因与挑战进行梳理和分析。

二、上合组织参与全球公共卫生治理的动因

参与全球公共卫生治理，既是上合组织应对区域公共卫生挑战的重要方式，也是其推动既有公共卫生治理、摆脱困境的重要手段，同时也是塑造自身的良好国际形象的机会以及拓展组织职能的需要。

（一）应对成员国面临的公共卫生安全挑战

上合组织参与全球公共卫生治理的重要原因之一，是为应对各成员国共同面对的卫生安全挑战。这种挑战主要源自传染性疾病的传播、社会发展带来的卫生安全问题，以及各成员国在应对上述威胁方面所表现出的能力缺失。

[1]《关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/443157/>。

[2]《上海合作组织成员国外长关于应对新冠肺炎疫情的声明》，中华人民共和国外交部，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1778789.shtml>。

首先，烈性传染病是现阶段上合组织面临的巨大挑战。上合组织成员国都是新兴国家或发展中国家，人口众多，经济水平有限，基础设施建设尤其是与医疗卫生有关的基础设施建设严重不足。在人口分布密集、卫生条件设施落后的发展中国家，传染病尤其是烈性传染病对民众造成了巨大的公共卫生安全威胁。2018年上合组织青岛峰会的声明中就明确指出，上合组织地区存在暴发流感、鼠疫、严重急性呼吸道综合征（SARS）、出血热、霍乱及其他严重传染性疾病的可能。^[1]随着上合组织各成员国之间互联互通程度的加深、区域一体化进程也在不断加强，经贸合作与人员往来十分密切，这种流通性势必会在客观上导致疫情的快速扩散。

其次，社会发展带来的公共卫生安全问题也对上合组织提出了挑战。作为发展中国家，经济发展在国家议程中占有主导地位，如何促进增长成为上合组织各成员国关注的焦点问题。由于技术积累不足以及人口红利的存在，不少发展中国家在经济发展的过程中，为了追求经济的快速发展和工业化进程，往往会选择资源密集型产业或采取较低的污染排放标准，这可能导致一系列环境问题，例如资源的过度开采、空气质量的持续恶化等。这些问题可能成为引发公共卫生安全问题的诱因。与此同时，随着经济水平的提升、生活方式的变化以及城市化进程加速，各种慢性病所带来的卫生威胁在发展中国家，尤其是新兴经济体中大量出现，这同样属于公共卫生安全问题的范畴。

最后，上合组织成员国面对各类安全问题的应对能力也有待提高。公共卫生基础设施（Public Health Infrastructure Construction, PHIC）是指为医疗卫生和居民健康提供公共服务的物质工程设施，其目的是保证国家或地区的公共卫生安全的服务系统。绝大多数发展中国家，由于受到指导理念和经济水平的制约，其公共卫生基础设施的建设存在明显不足。上合组织各成员国的公共卫生基础设施建设仍存在着较大缺口。烈性传染病的特点

[1]《关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》，上海合作组织，<http://chn.sectsc.org/load/443157/>。

是突发性强、传染性快、未知性明显，因此当某种传染病暴发时，其对国家或地区的既有医疗系统所造成的冲击是难以被正确估量的。当感染病例在短时间内呈爆炸式增长时，将不可避免地对有限的医疗资源造成“挤兑”效应，这有可能使现有的医疗卫生体系面临结构性崩溃的危险。因此，提高上合组织应对公共卫生安全的能力至关重要。

（二）公共卫生问题已成为全球治理的重要议题

在全球治理过程中，问题与议题存在着明显的区别。全球性问题是指数客观存在的、涉及并影响全人类的、需要共同努力以解决的困难、威胁与挑战。而全球性议题则通常指所有全球性问题中最受关注的并纳入国际社会议事日程中，各国通过国际制度或非制度安排讨论、合作并努力达成一致的问题。^[1]换言之，问题的侧重点在于发现，而议题的侧重点在于解决。

随着公共卫生逐渐成为影响国际社会发展的重要因素，公共卫生问题逐渐从全球性问题演变为全球性议题，相关学者甚至建议成立专门的“世界发展组织”促进全球卫生治理。^[2]2015年，联合国发布《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》，其中一项重要目标就是“确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉”。^[3]2019年9月23日，第74届联合国大会“健康全覆盖”高级别会议通过的《联合国健康全覆盖政治宣言》，更是将全球卫生置于发展的核心地位，凸显了全球卫生治理在全球发展中的重要意义。^[4]公共卫生重要性的提升，一方面是因为以传染病为代表的公共卫生安全问题

[1] 赵隆：《试析议题设定对全球治理模式的影响》，载《国际展望》2010年第3期，第30页。

[2] Richard Partington and Phillip Inman, “Coronavirus Escalation could Cut Global Economic Growth in Half”, *The Guardian*, March 2, 2020, <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/02/coronavirus-escalation-could-cut-global-economic-growth-in-half-oecd>.

[3] 《变革我们的世界：2030年可持续发展议程（2015）》，联合国官网，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-70-1.shtml>。

[4] 《联合国大会“健康全覆盖”高级别会议通过政治宣言》，新华网，http://m.xinhuanet.com/2019-09/24/c_1125035758.html。

逐渐多样化以及卫生安全威胁的日益严重，另一方面则是因为公共卫生安全问题所导致的溢出效应可能会对全球治理的其他领域产生影响。

传染病同人类社会的发展相伴相生，并成为人类生命的最大杀手，世界卫生组织在2019年9月发布的《一个危机四伏的世界》报告中认为：“世界面临着毁灭性的区域或全球性疾病流行或大流行的严峻风险，这些流行病不仅会夺去人的生命，还会破坏经济，造成社会混乱。”^[1]仅在2011—2018年间，世界卫生组织就在全球跟踪了172个国家暴发的1483起流行病事件。大量高频次、高密集型的流行病案例，预示着一个具有高影响力的、有可能快速传播的疫情新时代的到来。

以流行病和大流行病为代表的公共卫生安全危机，除了对民众的生命健康造成威胁外，还会衍生出诸如经济萧条、政治动荡、国内及国家间矛盾激增等一系列问题。如果这些危机未得到及时处理，由其引发的问题将会扰乱整个卫生系统，使相关疾病难以获得及时救治，导致死亡率的上升与民众的恐慌，这会使经济更加萧条，社会出现动荡。这种冲击虽然会对欠发达国家造成极大危害，但同样也会对发达国家产生严重影响。在这次新冠肺炎疫情中，美国的情况就是一个极为明显的例子。美国作为当今世界上经济、科技与综合国力最为强大的国家，在疫情的冲击下居然“不堪一击”，截至2020年12月29日，美国已有确诊病例接近1883万，死亡病例近33万，两项均为全球最高。^[2]疫情也导致了美国经济陷入萧条，美国劳工部12月公布的数据表明，美国11月份的失业率高达6.3%，虽然相较于前几个月有所回落，但仍处于历史高位。^[3]随着新冠疫情的“二次冲击”，

[1] 全球防范工作监测委员会：《一个危机四伏的世界：全球突发卫生事件防范工作年度报告》，世界卫生组织，https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Chinese.pdf。

[2] WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, “United States of America: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard”, December 29, 2020, <https://covid19.who.int/region/amro/country/us>.

[3] U.S. Department of Labor, “Latest Employment Numbers”, December 4, 2020, <https://www.dol.gov/agencies/vets/latest-numbers>.

短时间来看，美国的失业率仍然会维持在较高的水平。这种严重影响民生和经济的问题，增加了美国社会对于现有防控制度和措施的抵触情绪，各地在疫情尚未得到完全控制的情况下逐渐开始复工，表明美国国内各利益群体之间的矛盾激化以及各地对联邦政府执政能力的怀疑。

（三）参与全球公共卫生治理有助于塑造上合组织形象和拓展职能

国际形象作为一种无形的战略资源，在当前的国际社会中正扮演着越来越重要的角色。营造一个积极、正面且能够为国际社会所认可的国际形象，对于国际组织的正常运行和未来发展都至关重要。通过参与具有重要价值的全球治理议题，上合组织可以有效提升自身在全球治理领域的国际话语权，从而塑造组织良好的国际形象。随着公共卫生治理成为国际社会的重点议题，其事关人类的基本生存安全，在全球治理的诸多议题中具有不可替代性与道义合法性。^[1]这些属性的存在，决定了上合组织需要积极参与到全球公共卫生治理的进程中。

上合组织通过参与全球公共卫生治理来提升自身国际影响力的努力，主要体现在两个方面：一方面，成员国通过上合组织既有框架参与全球公共卫生治理。“国际机制具有强大的合法性和权威性，参与其中的国家将受到国际社会赞誉”^[2]，积极参与和发展国际机制性的合作，在组织框架下提供公共卫生产品，对于成员国提升在自己全球治理领域的国际话语权，促进其国际形象的塑造显得至关重要。^[3]另一方面，上合组织可以作为一个“放大器”，放大该组织在公共卫生治理方面的成果，并将域内的既有成果同域

[1] Katherine Bliss, “Key players in Global Health: How Brazil, Russia, India, China and South Africa Are Influencing the Game”, Center for Strategic and International Studies Global Health Policy Center, p.15, November 2010, https://cnnespanol.cnn.com/wp-content/uploads/2012/06/101110_bliss_keyplayers_web.pdf.

[2] 江忆恩：《简论国际机制对国家行为体的影响》，载《世界经济与政治》2002年第12期，第36页。

[3] 晋继勇、贺楷：《金砖国家参与全球卫生治理的动因、路径与挑战》，载《国际观察》2019年第4期，第125页。

外国家进行分享。

此外，随着上合组织的发展与成熟，该组织面临的问题也在不断增加，问题的交互也会不断衍生出新的子问题，例如自然灾害防控就涉及环境、资源与公共卫生等诸多问题。这需要该组织不断拓展职能、完善基本架构、发挥其价值。新成员国的加入，也需要相应的人文交流合作来增强组织内部的凝聚力，而公共卫生治理是人文交流合作最为重要的合作领域之一。公共卫生问题是少数兼具全球性和非排他性的外部挑战，加强该领域的合作有助于增强成员国之间的相互依存和共同命运感，塑造共同意识。与此同时，公共卫生相较于其他领域合作，其合作的效果更容易被普通民众所感知。参与全球公共卫生治理，有利于增进民众对于该组织的认可，进而从根本上维持其存在的合法性。

三、参与全球公共卫生治理面临的困境

上合组织以安全合作为基石，不断拓展自己的合作领域，为区域乃至国际社会提供了成熟的公共产品。参与全球公共卫生治理是上合组织参与全球治理的重要方式，同时也是其发展的必然趋势。目前上合组织已经针对卫生领域的合作设立了相关机制，如成员国的卫生部门高官会、卫生防疫部门领导人会议、卫生部长会议机制等，并且在既有组织框架下取得了一些重要成果。但随着参与程度的加深，上合组织面临的挑战也将越来越多。目前来看，这些挑战大体上可以分为内部困境与外部挑战两大类。

（一）上合组织涉及公共卫生治理的相关机制存在缺陷

上合组织涉及公共卫生治理相关机制的缺陷主要表现在以下几个方面，即组织内部在公共卫生治理政策的协调性方面存在不足，难以达成一致，缺乏相应议程，机制僵化。

首先，上合组织在公共卫生治理政策的协调性方面存在不足。上合组织建立的初衷是增进区域安全合作，因此各国在预警机制建设、公共卫生

基础设施完善与参与全球公共卫生治理的程度上存在着较大差异。反映在具体政策上，各成员国就如何参与全球公共卫生治理问题存在不同的利益诉求与政策偏好，这种差异性可能会导致集体行动的困境。

上合组织各成员国对待全球公共卫生治理的态度，因其在全球公共卫生治理中所处的地位不同而存在明显差异。中印俄三国因为经济实力和综合国力较强，在全球公共卫生治理中扮演着重要角色。现阶段“中国在促进全球卫生安全和贫困人口健康福祉方面已经展现出非凡的领导力”。^[1]俄罗斯是全球公共卫生治理的后起之秀，虽然目前在该领域尚无突出贡献，但在基因工程、传染病防治等尖端技术领域有着一定成果。印度充分利用《与贸易有关的知识产权协议》关于药物专利灵活条款所带来的优势，已成为全球仿制药生产的领导者，每年所生产的仿制药占全球市场价值的20%，满足了全球疫苗需求的62%。^[2]上海合作组织秘书长弗拉基米尔·诺罗夫（Vladimir Norov）表示，在新冠肺炎疫情期间，印度凭借其丰富的医学知识和经验，扮演着“世界药房”的角色，为许多区域和全球计划奠定了基调。^[3]与中俄印三国相比，其余几个成员国受制于自身实力限制，在全球卫生治理中发挥的作用相对来说比较有限。这种国家实力与贡献程度的差异，必然会导致组织内部在全球公共卫生治理问题上出现“搭便车”现象。在外部压力激增的情况下，这种行为有可能会激发各成员国之间的矛盾。虽然上合组织中目前尚无显露类似倾向，但仍不能忽视未来这一情况出现的可能性。

其次，上合组织内部在参与公共卫生治理过程中存在议程缺失。自

[1] 常红、杨牧：《中国在促进全球卫生安全方面展现出非凡领导力——访盖茨基金会首席执行官苏珊·德斯蒙德-赫尔曼》，人民网国际频道，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0120/c1002-29039283.html>。

[2] 吕鹏飞：《印度拟推药品强制许可，或掀起印美制药领域之争》，中国新闻网，2014年10月26日。

[3] SCO Secretary General, “India playing ‘pharmacy of the world’ role during COVID-19 crisis”, June 21, 2020, <https://health.economicstimes.indiatimes.com/news/industry/india-playing-pharmacy-of-the-world-role-during-covid-19-crisis-sco-secretary-general/76492871>.

2004年起,上合组织就开始涉及公共卫生治理相关议题,不断强化其沟通与交流,并取得一定成效,但在上合组织内部公共卫生合作仍属于人文交流合作的范畴,尚未作为一个独立的议程被提出。面对新冠肺炎疫情,上合组织在应对过程中暴露出了政治性宣言有余,但执行力不足的问题,有好的规划与设想,但在落实上较为欠缺,这就使得许多已经提出的合作倡议在实际落地时出现了问题。导致这一问题的主要原因,是相较于传统的区域合作组织,上合组织有着一定的特殊性,“结伴而不结盟”的基本理念,为上合组织带来了开放性与包容性,但是也会导致组织缺乏统一“领导”。上合组织的最高权力机构是每年一度的元首理事会,但该机制主要的目的是进行沟通交流,对共同关注的议题达成共识。上合组织并不享有成员国让渡的国家权力,在元首理事会不召开期间,组织不能独立做出重大决定。这就使得上合组织在处理问题时出现了矛盾,即容易就问题达成一致看法,但在议题需要践行时,会存在转化动力不足的困境。从上合组织的发展历程可以看出,该组织目前已经有了一系列合作规划与发展构想,但关键是这些“议题”能否有效转化为“议程”。如果这些构想能够真正得到落实,无疑会提高上合组织参与全球公共卫生治理的能力。

最后,组织内部机制僵化也困扰着上合组织。上合组织在决策过程中采取“协商一致”的原则,即组织决策的制定需要得到所有成员国的同意。^[1]这是上合组织在成员国之间存在巨大差异的情况下达成有效共识、推进组织合作的前提。作为一种决策模式,“协商一致”照顾了公平,但在决策效率上差强人意。^[2]随着组织的扩员,这种决策模式在实际运行中暴露出的问题日益明显,客观上严重影响了决策,成为制约上合组织效率提升的一大因素。

[1] 邓浩:《新时期上海合作组织与全球治理》,载《国际问题研究》2020年第3期,第91页。

[2] 国际组织的决策模式大致有两种,一种是以联合国安理会为代表的“外交式”决策模式,一种是以世界银行和国际货币基金组织为代表的“组织式”决策模式;前者公平性更强,后者效率更高。白联磊:《上海合作组织扩员:新发展机遇与挑战》,载《国际问题研究》2017年第6期,第66页。

上合组织内部机制存在的另一个功能性问题就是缺少必要的应急机制。在面对突发性公共危机时，应急机制缺失会导致组织反应滞后，这必然会放大“协商一致”原则的缺陷。从近年来的具体事件可以看出，每当重大突发性国际事件发生时，上合组织能做的往往就是通过秘书处做出回应。而其秘书处只是一个行政机关而非权力机关，并不具有行动上的强制力，也不代表成员国的集体决策与协调行动，这会使上合组织在应对突发性问题时总会有一种“缺位感”，严重影响上合组织的威望，对其参与全球公共卫生治理造成挑战。

（二）一些国家将公共卫生问题政治化带来的挑战

公共卫生安全问题的政治化，对现阶段的全球公共卫生治理带来了重大挑战。所谓的“卫生问题政治化”，就是以卫生议题为手段来追求政治目标，将卫生议题作为外交政策的工具。^[1] 公共卫生治理的目标是全人类的福祉，具有强烈的人道主义色彩。将公共卫生议题作为手段来实现一国的政治目标，无疑是对该议题的“矮化”、对全人类利益的侵害，不利于全球卫生合作的展开。

此次新冠疫情的出现，给一些国家的政治稳定造成了挑战，部分国家为了转嫁矛盾，将公共卫生问题政治化，对其他国家进行无端攻击与指责，严重侵蚀了全球公共卫生治理合作的基础。其中最明显的就是新冠疫情期间，美国所表现出的“甩锅”态度。由于自身抗击疫情不利，以及对疫情可能造成的后果预估不足，美国作为医疗卫生能力最强的国家，在这次疫情暴发过程中，反而成为全球疫情的“重灾区”。为了转移国内矛盾，美国不断抹黑中国和世界卫生组织，恶意忽视其对疫情防控所做出的努力，鼓吹“意识形态威胁”，试图淡化美国自身在抗击疫情过程中存在的诸多问题。这种将公共卫生治理政治化的举动，会严重影响全球公共卫生治理的成效，进而威胁全球公民的生命健康。

在上合组织成立初期，国际社会就出现过“上合威胁论”，随着中国国

[1] 晋继勇：《全球卫生治理的背景、特点与挑战》，载《世界知识》2020年第4期，第46页。

际地位的不断提高，尤其是“一带一路”倡议提出后，“上合威胁论”的声音明显增多。^[1]以美国为首的西方国家长期对上合组织持有恶意偏见，认为其是中国扩大自身地缘政治影响力的“工具”，是“东方北约”。^[2]在理论上，美国固守冷战思维，无视上合组织在区域合作模式上的创新。在实践中，美国通过施加外部压力来影响上合组织成员国之间的关系，从而破坏组织的和谐与稳定。西方国家对上合组织的固有偏见，会使上合组织参与全球治理的合法行为，被无端政治化与过度解读，进而影响其参与全球治理的有效性。

（三）现有全球公共卫生机制自身困境带来的挑战

虽然全球公共卫生治理并不是一个新的研究领域，国际社会也以世界卫生组织为核心建立起了一系列应对机制，但是本次新冠疫情折射出来现有的全球公共卫生治理机制，面临着较大的制度困境，主要表现在以下几个方面：

首先，既有机制存在功能性失调，导致集体性行动难以达成。全球性公共卫生危机的出现，需要更为有效的公共卫生治理模式来应对，这往往需要国家之间的“集体行动”，但新的参与者势必会给“集体行动”带来挑战。一是新的参与国或国际组织，并不愿意在主权或权力上做出一定程度的让渡，这就使得集体行动难以达成；二是既有全球治理核心领导力随着参与者的增多而被稀释，不能有效集合各方能力采取积极果断的行动；三是更多的参与者带来了更多的利益诉求，找寻共同利益会变得愈发困难。^[3]

其次，领导力缺失导致现有全球卫生治理机制呈现碎片化。随着影响全球公共卫生因素的多样化，卫生治理领域的行为体数量激增，但是由于

[1] 李进峰：《参与全球治理：上合组织面临的机遇与挑战》，载《上合组织黄皮书（2020）》，第28页。（出版社信息？）

[2] Thomas Ambrosio, “Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia,” *Europe Asia Studies*, Vol.60, No.8, 2008, pp.1321-1344.

[3] Richard Dodgson, Kelley Lee and Nick Drager, *Global Health Governance: A Concept Review*, Dept of Health&Development, WHO, February 2002, pp.6-9, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/68934/a85727_eng.pdf.

缺乏统一且强有力的核心领导，全球卫生治理机制呈现碎片化倾向，进而影响治理效果。新涌入的参与者在治理领域中的相互重叠，势必会塑造一个复杂的治理格局。^[1]领导力的缺失，则会放大这种碎片化对卫生治理所造成的不良影响。

最后，既有国际组织之间的竞争，也可能会给上合组织参与全球公共卫生治理带来挑战。新的参与者在为国际公共卫生治理注入新的活力的同时，也有可能治理规范和治理理念上同现有机制产生冲突与竞争。缺乏核心领导和机制碎片化的必然结果，就是在现有全球卫生治理的框架内，各组织可能会因为指导理念和利益诉求的差异而产生竞争。作为全球公共卫生治理的新参与者，上合组织受组织特性的影响，长期关注的主要是区域公共卫生议题。但全球性传染病的出现，使得区域公共安全议题与全球公共安全议题之间的界限日益模糊。参与全球公共卫生治理，势必要进一步提升组织内的集体身份认同，加深成员国之间的合作，使上合组织朝着更加制度化和规范化的方向迈进。上合组织自成立以来就面临着同区域内其他国际组织竞争的问题，这种成员国之间合作程度的深化，有可能引起区域内其他国际组织的警惕，从而对上合组织参与全球公共卫生治理造成负面影响。

四、参与全球公共卫生治理的路径探讨

作为重要的区域合作组织，参与全球公共卫生治理，是上合组织未来发展的必然趋势。基于上合组织在全球公共卫生治理过程中已经取得的成果和可能面临的挑战，需要在考虑全球公共卫生治理共性的同时，兼顾上合组织的特性，就公共卫生议题设置专项议程，推动全球公共卫生治理机制的变革，深化改革完善自身的机制建设，巩固与强化同既有国际机制与国际组织的合作，努力推动构建“上海合作组织命运共同体”。

[1] David Fidler, “The Challenges of Global Health Governance”, Council on Foreign Relations, May 2010, <http://www.cfr.org/global-governance/challenges-global-health-governance>.

（一）议程设置：设置公共卫生议题专项议程

在全球治理问题研究中，全球议题和议程的概念是截然不同的。一般来说，“全球性议题”通常指所有全球性问题中最受关注并纳入国际社会议事日程中的问题。^[1]而“议程”则指解决这些议题所规划的具体方案。传统的议程设置理论认为，议程设置不仅能够塑造议题道德重要性，还能够影响公众对于议题的判断，从而不但告诉公众应该“想什么”，而且告诉公众“怎么想”。

从安全议题到现阶段安全、经贸与人文三大议题并重，国际议程设置对于推动上合组织的制度变迁、塑造地区规范、推动组织发展起到了积极作用。政治学家詹姆斯·安德森（James E. Anderson）认为，社会议题与政策问题之间存在着一种触发机制，这种触发机制能有效推进社会问题进入政策议程。^[2]正如前文所言，上合组织关注了全球公共卫生治理的议题，但是针对这些议题并未给出切实可行的处理方案。因此，就公共卫生议题设置专项议程，推动议题的实际解决，是上合组织在参与全球公共卫生治理过程中首先需要考虑的问题。

（二）深化改革：加强上合组织自身的机制建设

完善组织的机制建设，优化运行效率，是上合组织有效参与全球治理的内在要求。相较于其他路径，完善自身的机制建设对组织发展更为有效，一个成熟的机制，不但有助于上合组织参与到全球公共卫生治理领域，还有助于在其他领域治理能力的提升，上合组织可以从以下两个方面入手，加强与完善自身的机制建设。

一方面，完善现有的决策机制。决策机制的僵化是现阶段影响上合组织未来发展的最大制约因素，现行的“协商一致”机制容易出现某个成员国基于该国利益进而否定整个议案的情况。随着上合组织的扩员，这一弊

[1] 赵隆：《议题设定和全球治理——危机中的价值观碰撞》，载《国际论坛》2011年第7期，第21页。

[2] [美]詹姆斯·安德森：《公共政策制定》，谢明等译，北京：中国人民大学出版社2009年版，第108页。

端会表现得更加明显,是否应该坚持单一的“协商一致”原则,值得进一步讨论。对此,上合组织可考虑是否能够根据事务的重要程度,对不涉及组织或成员国核心利益的一般性事务采取“多数一致”原则,明晰各成员国应尽的责任与义务,进而提升组织的决策能力。^[1]

另一方面,完善机构设置。应对全球卫生挑战需要建立相应的新机构。目前上合组织在应对全球卫生治理危机时,仍无成熟的常设机构,这就使得上合组织在公共卫生危机暴发时出现“应对滞后”现象。如欧盟就针对公共卫生领域存在的相关问题,建立了“欧洲疾病预防控制中心”(European Centre for Disease Prevention & Control, ECDC)。在此次新冠疫情暴发过程中,该中心有效地促进了欧盟各成员国之间的合作,并为欧洲的疫情防控起到了相应的智力支持,做出了重要贡献。^[2]上合组织可以模仿欧盟,在现有框架下成立相应的公共卫生组织,专门负责区域内的卫生安全问题,并成立卫生基金会与结构基金,重点支持容易受到疫情冲击的地区,提高其卫生基础设施建设水平。

(三) 加强合作:巩固与强化同既有国际机制与国际组织的合作

在全球公共卫生治理领域,有世界卫生组织、世界银行、联合国、盖茨基金会等政府间或非政府间的国际组织。这些具有不同利益偏好和具体卫生治理项目的行为体,在各自领域促进了公共卫生治理,这也是上合组织参与全球公共卫生治理的所面对的基本环境。

一方面,上合组织可以依托“一带一路”机制开展卫生合作。“一带一路”是目前国际社会中的重要国际倡议,具有广阔的发展潜力。上合组织成员国均为其沿线的重要国家,依托该倡议可以有效促进上合组织未来的发展。^[3]“一

[1] 张新平,代家玮:《上海合作组织命运共同体:内涵、挑战与构建路径》,载《和平与发展》2019年第5期,第36页。

[2] European Centre for Disease Prevention and Control, COVID-19 Pandemic, <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-pandemic>.

[3] 李自国:《“一带一路”与上合组织关系探究》,载《俄罗斯学刊》2019年第5期,第92页。

带一路”倡议可以为上合组织参与全球公共卫生治理提供较为成熟的合作平台，使其可以在既有框架内进行跨区域间的公共卫生合作。

另一方面，强化同其他国际组织之间的合作。随着公共卫生安全挑战的激增，越来越多的国际组织都积极参与到全球公共卫生治理中来。上合组织应从全球治理的高度，深挖同其他国际组织和地区组织的合作潜力，促进彼此合作走深走实。上合组织还应该与已经有合作基础的国际组织和地区组织制定更为具体的、可操作的合作交流计划，加大相关政策的协调、规则的对接，积极将双方的既有共识转化为实际合作。^[1]

（四）核心原则：坚持推动构建“上海合作组织命运共同体”

以“上海精神”为指导，推动构建“上合命运共同体”，是上合组织参与全球公共卫生治理的指导原则与核心目标。上合组织应该以此为基础，强化集体身份，增强组织凝聚力。

一方面，上合组织应该以“上海精神”作为“核心价值观”，增强组织认同，进一步增强成员国之间的信任和凝聚力。经过 20 年的发展，“上海精神”已经被上合组织各成员国接受与认可，成为其能够共同遵守并维护的一套价值标准。以“上海精神”作为引领，有利于成员国在参与全球公共卫生治理过程中的做出集体行动，提升行动能力，从而在全球卫生治理中发挥更大作用。

另一方面，上合组织各成员国应该携手共进，推动构建“上合命运共同体”。在 2018 年上合组织青岛峰会上，习近平主席提出，要在“上海精神”的指引下，同舟共济，精诚合作，齐心协力构建“上海合作组织命运共同体”，推动建设新型国际关系。^[2]上述倡议作为集体共识，被写入《上合组织青岛峰会宣言》，并在 2019 年比什凯克峰会宣言中加以重申，这为上合组织

[1] 邓浩：《新时期上海合作组织与全球治理》，载《国际问题研究》2020 年第 3 期，第 89 页。

[2] 习近平：《弘扬“上海精神”构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》，载《人民日报》2018 年 6 月 11 日，第 3 版。

未来的发展指明了奋斗目标与前进方向。公共卫生安全是人类命运共同体构建过程中的关键环节，也是促进区域稳定和经济发展的的重要前提。以推动构建“上合组织命运共同体”构建为核心原则，参与全球公共卫生治理，是上合组织未来发展的必经之路。

结语

2020年新冠肺炎疫情的大流行，给整个人类社会带来了挑战，而新的挑战必然孕育新的机遇。随着经济全球化与区域一体化进程的加快，上合组织也面临新的挑战与问题。作为重要的区域组织，上合组织对维护地区的公共安全发挥着重要作用，对区域稳定和可持续发展具有重大意义。参与全球公共卫生治理，不仅有利于上合组织所在地区的稳定，也极大地推动着国际社会的可持续发展。但需要正视的是，面对新的挑战与压力，上合组织仅仅依靠现有机制参与全球公共卫生治理是远远不够的。新问题给上合组织提出了新要求，也让国际社会对上合组织未来的发展产生了新期待。站在新的历史节点，上合组织应该积极完善组织内部架构，优化既有机制，提高运行效率，同时加强与国际社会中既有机制和国际组织之间的合作，以构建“上海合作组织命运共同体”为导向，更加深入地参与到全球公共卫生治理中，为全球治理提供具有创造性的新方案。

【收稿日期：2020-12-14】

【修回日期：2020-12-29】

（责任编辑：蒋娟）