

全球抗击新冠肺炎疫情： 国际合作与路径选择

张海冰

【内容提要】新冠肺炎疫情全球蔓延，导致了全球经济衰退，加剧了民族主义倾向和逆全球化趋势，给国际社会带来复杂深远影响。同时，全球贫富分化态势在疫情之下更加严峻，传统多边合作机制无法有效应对包括传染性疾​​病在内的诸多全球性问题。面对肆虐全球的疫情，国际社会应积极推动构建“有序全球化”和现代化全球治理体系，坚持多边主义，提升全球治理能力，将人类命运共同体理念贯穿始终。全球性大国也应在特殊时期更好地发挥引领作用、强化责任担当。

【关键词】新冠肺炎疫情；国际合作；全球治理；全球化；人类命运共同体

【DOI】 10.19422/j.cnki.ddsj.2020.05.001

新冠肺炎疫情呈现全球快速蔓延趋势，给世界政治经济和社会稳定带来复杂影响。疫情所带来的不确定性风险加速累积，一方面，疫情导致各国公共卫生体系和财政体系面临严峻挑战，或将引爆相关国家政府债务危机，引发全球经济衰退，扩大贫富鸿沟；另一方面，疫情正在改变国际政治经济格局，保守主义和反全球化浪潮呈加剧趋势，现有应对疫情的国际合作的有效性备受质疑，全球治理机制面临进一步碎片化的困境。当前疫情正在向发展中国家蔓延，或将导致新冠病毒在全球范围内“交互式”传播，给人类社会带来严重灾难。鉴于此，国际社会应正确认识全球化带来的机遇与挑战，推动构建“有序全球化”和现代化全球治理体系，坚持多边主义，提升全球治理能力，在加强疫情防控国际合作的同时，进一步推动构建人类命运共同体。

新冠肺炎疫情的国际影响复杂深远

新冠肺炎疫情给全球带来的影响持续深化，国际社会正面临二战结束以来的最大挑战。2020年3月发布的《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》指出，“前所未有的新冠肺炎大流行深刻表明全球的紧密联系及脆弱性。”^[1]全球合作共同应对危机的现实需要与全球治理能力、机制、资源等方面的不足之间存在的矛盾，在此次疫情中更加凸显。疫情对国际社会的影响复杂深远，集中体现在以下四个方面。

一是导致全球经济衰退。国际货币基金组织2020年4月最新预测数据显示，受疫情影响，2020年全球经济增长预计收缩3%，比2008—2009年金融危机期间的情况更加严重。^[2]为应对疫情，以美国为代表的发达国家采取了空前的经济刺激政策，将货币政策和财政政策推向极限，但仍然难以有效

遏制经济衰退的趋势。《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》指出，二十国集团正向全球经济注入超过5万亿美元，作为应对疫情的财政政策、经济措施和担保计划的一部分，用以抵消大流行病对社会、经济和金融的影响。但是，鉴于欧美日等发达经济体已经进入负利率时代，其为应对经济下滑推出的超宽松货币政策可能导致竞争性货币贬值。在财政政策领域，2008年全球金融危机和2010年欧债危机相继爆发，使得发达国家政府债务水平多处于高位，此次为应对疫情采取的刺激性财政措施，或将进一步诱发政府债务危机。疫情之下，美国联邦储备委员会推出了史无前例的刺激计划，两次紧急降息直至零利率，并启动了无限量化的量化宽松政策，同时美国政府推出高达2.2万亿美元的经济纾困计划。但因受疫情冲击，美国股市在3月份的10天内发生了4次熔断，凸显其金融系统中潜在的结构性风险很可能导致整个经济体系系统性风险的爆发。

对于诸多发展中国家而言，因受新冠肺炎疫情冲击，其经济体系的脆弱性尤为明显。当前，中国、韩国等国家的疫情已经初步得到有效控制，欧美国家的疫情也有望于近期达到峰值，但印度、非洲国家等发展中国家情况愈发严峻，疫情将对其医疗资源和财政状况造成严重冲击。同时，各国疫情防控进展不一，或将进一步导致疫情在较长时间内形成全球范围的“交互式”传播。为应对疫情冲击，许多发展中国家也推出了超强度的经济刺激政策，但持续增大的财政支出压力或将导致其陷入财政危机，特别是卫生治理体系较为脆弱的印度、非洲国家等发展中国家的财政赤字有可能大幅增加，导致全球大宗商品价格整体下行。在此背景下，相关国家的政府债务危机可能在特定节点演化为剧烈的社

会危机，进一步增加世界经济的系统性风险。

二是加剧部分国家民族主义倾向和逆全球化趋势。疫情持续影响全球贸易、投资和产业链布局。为防控疫情蔓延，许多国家采取了边境管控措施，也使得经济全球化面临新一轮保护主义和经济民族主义带来的压力，经济全球化存在失速的风险。同时，相关国家正在重新思考全球化对于本国的影响，对于一些内部反全球化声音高涨的发达国家而言，此次疫情成为其继反对贸易失衡后又一个抵制全球化进程的“重磅武器”。

此次疫情造成的全球供应链中断也带来较大的负面影响，或将强化各国对全球供应链潜在风险的认知，并加紧推动供应链的本土化进程。各国将越来越青睐外部依赖程度较低的产业政策，尽管这一政策趋势会提高不必要的经济、社会乃至政治成本，如美国和中国“脱钩”的势头在疫情防控期间呈现进一步上升趋势。4月7日，日本政府颁布了规模高达108万亿日元（约合1万亿美元）的新冠肺炎疫情紧急经济措施，其中包含的“供应链改革”计划中有2200亿日元（约合22亿美元）将用于支持日本企业将生产线迁回日本国内。^[3]4月9日，美国白宫国家经济委员会主任拉里·库德洛也表示，“可以为美国企业从中国迁回美国的成本埋单。”^[4]上述举措是典型的去全球化做法，有悖市场经济的逻辑，但对于长期致力于推动本国企业回流的美、日和欧洲部分国家政府而言，疫情引发的世界经济政治格局调整或将成为其产业链重构的节点性事件。

此外，某些国家将疫情政治化、标签化以及污名化的举动值得警惕。美国总统特朗普一度将新冠病毒称为“中国病毒”，利用舆论制造社会恐慌情绪，转嫁国内矛盾和疫情防控不力导致的各种危

机。还有一些外国政客和媒体利用疫情鼓吹中国“阴谋论”“威胁论”等，体现了典型的二元对立思维。在这种思维认知的影响下，相关国家很难就应对疫情等全球性问题达成妥协，甚至可能促使大国落入“修昔底德陷阱”。^[5]对此，美国国内有声音呼吁，“美国政府应努力避免作出对中国不友好的举动，而且要通过赢得中国民众对美国的认同，以增强美国的软实力；相反，歧视、偏见和任何过激言论都将摧毁所有的善意。”^[6]

三是全球贫富分化态势在疫情之下更加严峻。疫情在发展中国家扩散给全球经济发展和政治合作带来新的挑战，如果不能及时有效应对，恐将引发巨大的人道主义危机和政治、社会危机，进一步加剧经济衰退。全球有三分之二的人口居住在除中国以外的发展中国家，新冠肺炎疫情对这些国家经济的冲击比2008年的全球金融危机更加严重。欧美等发达国家在应对疫情时且面临医疗物资短缺的困境，广大亚非拉发展中国家和最不发达地区的民众更是连食物和水资源都无法得到保障，更遑论有能力妥善应对疫情。

当前，以世界卫生组织为代表的国际多边机构正在加紧制定保护非洲等欠发达地区应对新冠肺炎疫情的方案，联合国非洲经济委员会也呼吁二十国集团加大对非洲国家公共卫生领域的支持力度，并向非洲国家提供紧急经济援助。^[7]如果疫情在上述地区失控，极易引发人道主义危机，并导致政治动荡和社会动乱。联合国世界粮食计划署发出警告，因受新冠肺炎疫情影响，到2020年底可能有30多个国家出现饥荒，全球饥饿人口将增加1.3亿，呼吁世界各国迅速采取行动，阻止一场全球性人道主义危机和粮食危机的爆发。^[8]同时，疫情向发达地区倒灌的风险高企，并将对世界经济和政治秩序构

成长期威胁。值得注意的是，在疫情已经开始在发展中国家蔓延的背景下，越来越多的发展中国家政府也开始转移防控不力的责任，频频要求债权国免除债务等，将疫情政治化的趋势正在上升。

四是传统多边合作机制无法有效应对全球治理鸿沟的挑战。以新冠肺炎疫情为代表的全球性突发危机，无法完全依靠传统多边机制和框架予以解决。全球治理的参与者及其对发展问题的认知都发生了根本性变化，这从多边贸易领域的多哈回合谈判陷入停滞以及在气候变化领域美国退出《巴黎协定》可见一斑。未来民族主义导向的国家政策实践将不断强化，持续侵蚀全球治理的国际合作意愿和基础，既有全球治理机制将越来越难以回应现实问题带来的挑战。

此次新冠肺炎疫情凸显全球治理需求与全球治理供给能力之间存在巨大差距，疫情短时间内急剧扩散突破了国家治理和全球治理的能力极限，导致全球治理赤字恶化为全球治理鸿沟。从世界卫生组织公布的数据看，一些国家的确诊病例数每3—4天就会增加一倍，死亡率是2009年甲型H1N1流感死亡率的10倍，^[9]导致传统多边机制无法有效应对当前这一全球性挑战。此前二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会发出的声明，虽然对缓和和市场恐慌情绪起到了一定的积极作用，但是对于如何应对当前全球治理鸿沟挑战，如巨大的医疗物资需求和供给能力短缺之间的卫生安全鸿沟，关于疫情防控的科学讯息与部分国际主流媒体和社交媒体平台上充斥的大量负面不实报道之间的信息鸿沟，以及各国政府释放天量货币宽松政策与金融市场巨幅波动难以平息的政策鸿沟等方面，二十国集团却难以像2008年全球金融危机时期那样发挥关键作用。



面对肆虐全球的疫情，各国之间共享疫情防控信息、援助医疗物资、开展医疗科研合作等凸显加强国际合作的重要意义。图为2020年3月23日，在柬埔寨首都金边，柬埔寨卫生大臣曼本亨（中）在机场迎接中国抗疫医疗专家组。中国抗疫医疗专家组一行当日早上抵达金边国际机场，随机携带了8.1吨中方援助的N95防护口罩、医用外科口罩、医用一次性防护服、红外线体温枪等物资。

加强疫情防控国际合作的路径选择

面对肆虐全球的疫情，各国之间共享疫情防控信息、援助医疗物资、开展医疗科研合作等凸显加强国际合作的重要意义。但是，此次疫情所产生的次生风险正在给全球治理带来新的挑战。鉴于当前国际合作的应对能力远远滞后于病毒在全球传播的速度，建议从构建“有序全球化”和现代化全球治理体系以及坚持多边主义与提升全球治理能力三个方面推动加强疫情防控国际合作。

一是推动构建“有序全球化”。全球化是一把

双刃剑，应倡导和探索“有序全球化”的可持续发展路径。美国对外关系委员会国际经济学高级研究员塞巴斯蒂安·马拉比强调，“在20世纪90年代全球化快速发展时期，全球化主要依赖技术和政治这两股力量的推动，但是当前推动全球化的技术进步没有停滞，政治阻力却在上升，使得全球化出现新的发展趋势，凸显了政治因素是推动全球化的主要力量。”^[10] 二战结束以来世界经济的快速发展离不开全球化，但是全球化的发展明显受到大国驱动的影响，其中起决定性作用的是大国对全球化的态

度。美国作为二战后全球化领导者的角色正在发生改变，特别是特朗普上台以来，美国对于全球化的态度日趋消极。一方面表现为美国遏制新兴大国的崛起，另一方面表现为全球化发展不平衡，即全球化带来的利益并非被所有参与其中的国家均衡合理分配。此外，全球化在带来利益和机遇的同时也加大了责任和风险，新冠肺炎疫情在全球化时代的快速扩散也在一定程度上反映了全球化的负面效应。

面对疫情不断蔓延的态势，许多国家采取了管控边境等措施，或将加剧逆全球化的趋势。但有学者指出，全球化进程正处于自我维系的发展阶段，推动和阻碍全球化进程的力量已进入深度博弈期，所谓“逆全球化”或“去全球化”反映了全球化进程自我维系的周期性波动，并非全球化未来的发展趋势。^[11]“鉴于人类面临的共同挑战日趋严峻以及国际分工中蕴含巨大的增进人类福祉的机会，国家间良性竞争与合作才是人类进步的正途。”^[12]因此，对于世界经济发展和国际合作而言，不是“要不要全球化”的问题，而是“需要什么样的全球化”的问题。疫情虽然凸显了全球化的一些弊端，但也展现了全球化需要加强合作的现实需求，如何构建一个有序发展的权力和制度框架，事关全球化未来发展方向。

二是着力构建现代化全球治理体系。国际社会在应对此次疫情中展现出的合作不足凸显了全球治理的危机应对能力有待系统性提升。全球新冠肺炎确诊病例数迅速增长使得公共卫生治理体系的脆弱性完全暴露，国际社会面对这种前所未有的病毒无论在思想上还是行动上均未形成共识，各国对非药物性干预措施态度模糊，采取的防控策略也存在较大差异。^[13]对于突发性传染性疾病的防控，世界诸多国家显然不够重视。据美国约翰斯·霍普金斯大

学卫生安全中心发布的《全球卫生安全指数》报告显示，没有任何一个国家在应对重大传染性疾病方面具有完全充足的资源和能力准备；更为严重的是，很少有国家显示出面对公共卫生紧急事件时能够有效运用这些资源或发挥相应能力。^[14]

新冠肺炎疫情已经成为全球性挑战，从系统提升全球治理体系的角度来看，国际社会需要立足于全球卫生系统层面，积极构筑各国国内、区域和全球多层面的有效协作。首先，开展及时有效的国际联防联控是关键。各国不仅要做好国内防控，及时分享疫情信息，还需要加强病毒检验检测、药物和疫苗研制等卫生手段的技术合作和共享。其次，要重视国际组织的领导力建设，特别是加强对世界卫生组织等相关专业国际组织的支持。受疫情影响的发展中国家需要大量的物资、技术和资金支持，迫切需要相关国际组织在资源动员、物资发放、技术指导等方面发挥积极协调和引领作用。最后，疫情防控中的相互支持和援助至关重要。在中国疫情最严重的时候，79个国家和10个国际组织为中国及时提供了抗疫物资援助。^[15]截至4月22日，中国政府已经或正在向150多个国家和国际组织提供急需的医疗物资援助，并积极为各国在华进行商业采购提供便利。同时，包括马云公益基金会和阿里巴巴公益基金会在内的很多中国民间机构、企业和地方也都纷纷对外伸出援手。^[16]这些援助对国际社会共同抗击疫情发挥了重要作用。

三是寻求多边主义与全球治理能力的新突破。世界卫生组织在此次疫情国际合作中发挥了重要的领导作用。在中国疫情最严峻的时刻，世界卫生组织派出专家组来中国调研考察并发布了《中国—世界卫生组织：新型冠状病毒肺炎（COVID-19）联合考察报告》，全面、系统、深刻地分析了中国在

抗击疫情过程中的医学发现、政策举措和经验教训。根据疫情防控进展，世界卫生组织还明确了一国解除疫情防控限制措施时须考虑的六项标准，^[17]具有较强的全球指导意义，凸显了世界卫生组织作为全球卫生治理领导机构的权威性和引导力。但是，世界卫生组织缺乏像主权国家政府那样在国家层面的动员能力与推动集体行动的传统手段，也无法形成与联合国安理会类似的具有明确约束力和责任分配的决议，对成员国采取的具体行动和措施缺乏控制力。因此，在面临全球性公共卫生挑战时，世界卫生组织只能与各主权国家商定和执行规则、协调行动，难以实现政策一致性和实行问责制，致使自身权威和领导力受到削弱。^[18]

强化对全球多边治理机构的支持，对于全球抗击疫情具有重要意义，直接影响着全球抗击疫情的结果。例如，世界银行在对非洲的抗疫援助方面发挥了重要作用。为帮助各国应对疫情，世界银行3月公布了一个总额达140亿美元的快速援助方案，其中60亿美元用于对非洲各国政府提供资金支持，另外80亿美元通过世界银行下属的国际金融公司（IFC）对各国的私营部门给予支持。随着疫情的迅速蔓延，世界银行执行董事会快速批准了总额达19亿美元的援助项目，帮助包括10个非洲国家在内的25个国家抗击疫情，优先满足相关国家为医务人员采购医疗用品和个人防护设备、提升实验室和医院的能力以及落实疫情防控的技术建议等关键需求。此外，世界银行还计划在未来15个月内部署多达1600亿美元的资金支持项目，以帮助各国应对新冠肺炎疫情并促进经济复苏。^[19]总之，危急时刻也是抉择时刻，越是危急时刻越要坚持多边主义，增强建立在多边主义价值基础上的国际组织的能力建设，这对于维护国际社会稳定、捍卫人类社

会的和平与发展具有重大意义。

人类命运共同体与 特殊时期大国的责任担当

人类命运共同体理念揭示了全球化时代人类社会的现实处境，也为构建人类社会的共同未来提供了理论指针，为国际合作指明了方向，为完善全球治理提供了新思路。世界各国共同抗击疫情，正是对人类命运共同体理念的践行和诠释。此次新冠肺炎疫情让国际社会更加深刻地认识到，各国休戚与共，相互依存。习近平主席在3月12日同联合国秘书长古特雷斯通电话时指出：“在经济全球化时代，这样的重大突发事件不会是最后一次，各种传统安全和非传统安全问题还会不断带来新的考验。在应对这场全球公共卫生危机的过程中，构建人类命运共同体的迫切性和重要性更加凸显。唯有团结协作、携手应对，国际社会才能战胜疫情，维护人类共同家园。”^[20]

抗击疫情所需的国际合作并非仅仅出于国际道义，疫情的快速蔓延意味着帮助别人也是保护自己。欧美发达国家在此次疫情应对中尚且面临艰巨挑战，更不要说亚非拉地区的广大发展中国家以及叙利亚等目前仍然处于战乱中的国家。叙利亚危机自2011年爆发至今已持续九年多，长年战乱和不断加重的外部制裁给叙利亚国内公共卫生体系带来了毁灭性的破坏。联合国于近期多次呼吁各方切实在叙利亚全国范围内实现停火，并警告称由于医疗体系崩溃、流离失所者人数过于庞大等原因，新冠肺炎疫情在叙利亚暴发的潜在可能性很大，^[21]将给地区乃至国际社会带来严重影响。因此，如果无法有效开展疫情防控国际合作，未来病毒的“交互式”传染将不可避免。即使是出于维护集体安全的考量，

加强全球合作、为人类社会构筑共同的安全基础也是迫切的现实需求。

在疫情呈现全球蔓延的背景下，增强全球治理的责任意识至关重要。此次疫情跨越国界和种族，是人类社会面临的共同挑战。在疫情面前，全球性大国特别是二十国集团成员国应该体现出更强的责任意识。在美国国内疫情不断扩散之际，特朗普政府为了转嫁国内政治危机和治理危机，把疫情政治化、将病毒标签化、对中国搞污名化，美国有些政客甚至叫嚣要通过法律诉讼形式向中国索赔。美国作为全球第一大经济体，采取这种转嫁矛盾和扰乱国际舆论的做法极其不负责任，也极大地贬损其自身的国际形象。更为严重的是，特朗普于4月14日宣布暂停对世界卫生组织的资助，给疫情防控国际合作带来较大负面影响。与之形成鲜明对比的是，4月23日，中国宣布在前期向世界卫生组织捐款2000万美元现汇的基础上，再增加3000万美元现汇捐款，用于支持新冠肺炎疫情防控和发展中国家卫生体系建设等工作。^[22]总之，责任和担当不能只是和平时期的口号，特殊时期和关键时刻更能检验大国责任和担当。■

(作者系上海国际问题研究院院长助理，

全球治理研究所所长)

(责任编辑：苏童)

[1] 《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明(全文)》，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1762165.shtml>。

[2] 《世界经济展望》，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>。

[3] 《日本政府资助日企转出中国？》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1664088029964176242&wfr=spider&for=pc>。

[4] 李东尧：《怎样才能让美企从中国撤回美国本土？库德洛想了个狠招，但网友不买账！》，<https://world.huanqiu.com/article/3xnEJukOlka>。

[5] 秦亚青：《全球治理：多元世界的秩序重建》，北京：世界知识出版社，2019年版，第122页。

[6] Jennifer Bouey, “From SARS to 2019-Coronavirus (nCoV): U.S.-China Collaborations on Pandemic Response”, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CT500/CT523/RAND_CT523.pdf。

[7] “Defending Africa from COVID-19: UN and Governments Brace for Virus Spread”, <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/defending-africa-covid-19-un-and-governments-brace-virus-spread>。

[8] 《安理会会议：联合国粮农组织警告疫情背景下冲突地区的饥饿问题将加剧》，<https://news.un.org/zh/story/2020/04/1055582>。

[9] 《世卫组织总干事2020年4月13日在2019冠状病毒病(COVID-19)疫情媒体通报会上的讲话》，<https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--13-april-2020>。

[10] Sebastian Mallaby, “Globalization Resets”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/12/mallaby.htm>。

[11] 王玉柱：《全球化新阶段与上海改革新征程》，上海：格致出版社、上海人民出版社，2018年版，第32页。

[12] 张宇燕：《全球化、区域化和平行体系》，载《世界经济与政治》，2020年第1期，第1页。

[13] Julio Frenk and Suerie Moon, “Governance Challenges in Global Health”, *The New England Journal of Medicine*, 2013, Vol.368, pp.936-942。

[14] Johns Hopkins, “Bloomberg School of Public Health”, <https://www.ghsindex.org/>。

[15] 《耿爽：我们永远不会忘记这79个国家和10个国际组织》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661582023686376543&wfr=spider&for=pc>。

[16] 《2020年4月22日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhs_t1772375.shtml。

[17] 同[8]；“六项标准”：第一，传播得到控制；第二，卫生系统具备发现、检测、隔离和治疗每个病例并追踪每个接触者的能力；第三，在医疗机构和养老院或疗养院等特殊环境中，将疫情暴发的风险降至最低；第四，在工作场所、学校以及人们必须光顾的其他地方采取了预防措施；第五，输入风险可以管控；第六，社区接受了充分的教育，参与防疫，并能够适应“新的规范”。

[18] 上海国际问题研究院：《全球协作抗击新冠病毒：作用、经验与启示》，<https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--13-april-2020>。

[19] “COVID-19 (Coronavirus) in Africa: Questions and Answers with Dr. Muhammad Pate”，<https://blogs.worldbank.org/health/covid-19-coronavirus-africa-questions-and-answers-dr-muhammad-pate>。

[20] 习近平：《团结合作是国际社会战胜疫情最有力武器》，载《求是》，2020年第8期，第5页。

[21] 《叙利亚新增6例新冠肺炎确诊病例 累计确诊25例》，<https://news.sina.cn/gj/2020-04-12/detail-iirczysi5775874.d.html?vt=4>。

[22] 《2020年4月23日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t177236.shtml。