

# 全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”与中国的战略应对\*

晋继勇

**【内容摘要】** 新冠肺炎疫情触发了全球安全危机，这也是对全球卫生治理的一场未曾有的压力测试。有效的全球卫生治理取决于全球卫生公共产品的供应。一般而言，霸权国家通过其全球领导力在全球卫生公共产品的供给中发挥关键作用，从而促进全球卫生安全体系的发展和稳定。但是，当霸权国既无能力、又无意愿维护全球卫生安全体系时，全球卫生治理将陷入“金德尔伯格陷阱”。当前全球卫生治理体系的失序以及日益恶化的全球新冠肺炎疫情危机，本质上就是“金德尔伯格陷阱”风险的体现。因此，在双边层面促成中美卫生合作，在区域层面提升东盟与中、日、韩和“一带一路”沿线国家的卫生合作机制化，在全球层面优化世界卫生组织和二十国集团的全球卫生治理功能，应当成为中国全球卫生治理战略的多维图景。另外，推动卫生治理的区域化合作更具操作性和现实性，也是国际社会跨越全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的必由之路。

**【关键词】** 新冠肺炎疫情 全球卫生治理 全球公共产品 金德尔伯格陷阱

**【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（上海 邮编：200083）

**【中图分类号】** D81 R511 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2020)04-0042-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202004003

---

\* 本文系 2020 国家自然科学基金“新冠”专项项目“重大突发公共卫生事件下的全球卫生治理和国际合作机制研究”（72042014）和上海外国语大学“全球新冠肺炎疫情治理的‘金德尔伯格陷阱’及中国的战略应对”的阶段性成果。

一百年前的全球性甲型流感疫情，造成世界上 1/3 的人口感染，5 000 万人死亡。<sup>①</sup> 一百年后的新冠肺炎疫情，在短短几个月内扩散到全球约 200 个国家和地区，成为二战以来国际社会面临的最严重安全威胁，并且可能引发自 20 世纪 30 年代大萧条以来最具破坏性的全球经济危机。<sup>②</sup> 如何通过推动全球卫生安全治理体系建设来应对新冠肺炎疫情危机，已成为国际社会迫在眉睫的政治经济问题。二战之后，美国摆脱孤立主义转向国际主义，推动多边国际组织的建立和发展。在 1950 年召开的第三届世界卫生大会上，美国代表团团长强调美国对卫生治理多边主义的承诺，“美国政府和人民坚定地支持世界卫生组织的理念。”<sup>③</sup> 美国利用霸权地位，发挥全球领导力，通过提供全球卫生公共产品（global public goods for health），促进了全球卫生治理。无论是世界卫生组织（WHO）发起的全球根除天花运动，还是 2014 年国际社会应对西部非洲的埃博拉疫情，都体现了美国在全球卫生治理中的领导作用。在新冠肺炎危机面前，没有任何一个国家可以独善其身。作为当今国际社会中最强大的国家，美国理应通过发挥其全球领导力来协调全球抗疫行动，然而实际上其却退回到狭隘的孤立主义和民族主义。“由于美国政府的狭隘、自私和无能为力，美国将不再被视为国际领导者。”<sup>④</sup> 国际社会期待大国发挥领导力和影响力，通过有效的多边机制来提供全球卫生公共产品，然而现实中的全球抗疫行动却充斥着单边主义、国家主义甚至以邻为壑的行为。正如约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）所言，在全球疫情危机之中，“除了民族主义、大国对抗、战略脱钩等类似的趋势得到强化之外，很难看到其他任何东西。”<sup>⑤</sup> 全球卫生治理体系面临着陷入“金德尔伯格陷阱”（The Kindleberger Trap）的风险。

---

① Jeffery Taubenberger and David Morens, “1918 Influenza: the Mother of All Pandemics,” *Emerging Infectious Diseases*, Vol. 12, No. 1, 2006, p. 15.

② Nicholas Burns, “How to Lead in a Time of Pandemic,” *Foreign Affairs*, March 25, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-25/how-lead-time-pandemic>.

③ Marcos Cueto, Theodore Brown, and Elizabeth Fee, *The World Health Organization: A History*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 64.

④ Robin Niblett, “The End of Globalization as We Know It,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coroanvirus-pandemic/>.

⑤ John Ikenberry, “Democracies will Come out of Their Shell,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coroanvirus-pandemic/>.

## 一、全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的理论来源

金德尔伯格 (Charles P. Kindleberger) 在《1929—1939 年世界经济萧条》中认为, 那些在政治、经济、军事和科技等各方面占据绝对优势的霸权国家可发挥领导力, 为国际社会提供国际金融体制、贸易体制、安全体制和援助体系等全球公共产品, 来获得其他国家对霸权国所建立的国际秩序的认同。20 世纪 30 年代之所以出现经济大萧条, 其中一个重要原因是没有霸权国家提供诸如开放的贸易体系和最后国际贷款人这样的全球公共产品。<sup>①</sup> 随着霸权国家的过度扩张或国内政治经济问题的出现, 其会随之衰落, 从而导致霸权国家提供全球公共产品的主观意愿弱化和客观能力下降。若无新兴霸权国家来承担领导责任继续提供全球公共产品, 则将造成国际发展、经济和安全体系动荡。这一观点被罗伯特·吉尔平 (Robert Gilpin) 发展为“霸权稳定论”, 即只有在霸权国存在的特殊条件下, 才能促成国际协调合作。<sup>②</sup> 2017 年, 约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye) 提出, 若曾拥有领导地位的霸权国家既无意愿、又无能力提供必要的全球公共产品, 而新兴大国也无力提供, 那么会造成全球治理领域出现领导力的真空, 使全球治理体系处于混乱状态, 导致全球安全危机, 这就是“金德尔伯格陷阱”。<sup>③</sup> 也就是说, 如果全球公共产品的最大受益国没有能力或意愿发挥领导力, 也无法引导更多资源投入到全球公共产品的供应中, 那么其他国家不可能提供这种公共产品, 因为涉及诸多行为体, 这些国家并不具备协调集体行动的能力。正如托德·桑德勒 (Todd Sandler) 所言, “当没有能在其中发挥主要作用的主导国家出现时, 全球集体行动的困境就难以克服。”<sup>④</sup> 全球治理领域也将陷入全球公地的悲剧。

---

① Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1973.

② Robert Gilpin, *War and Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

③ Joseph S. Nye, “The Kindleberger Trap,” *Project Syndicate*, January 9, 2017, <https://www.belfercenter.org/publication/kindleberger-trap>.

④ Todd Sandler, *Global Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p.7.

全球化使本来存在于一国之内的“公共劣品”（public bads）走向全球。全球治理本质上就是如何通过全球协调来管制“公共劣品”，提供全球公共产品。英吉·考尔（Inge Kaul）认为，如果一种公共产品的受益国家、群体和世代具有很大普遍性（strong universality），这种产品即全球公共产品。<sup>①</sup>如同其他社会制度，国际机制在很大程度上会表现出公共产品的特性。“国际机制和协议常以全球公共产品为对象，”<sup>②</sup>亦即国际机制本身是一种全球公共产品，也是全球公共产品的重要供应机制。根据供应阶段，全球公共产品可以分为中间全球公共产品和最终全球公共产品。前者是指全球公共产品的提供机制，后者则是指全球公共产品提供的结果。全球公共产品供应的状况取决于全球治理的效率，全球治理的效率取决于国际机制的运作，而国际机制的运作效率取决于其中的大国领导协调能力。

有效的全球传染病防控具有全球公共产品性质。联合国开发计划署已将传染病控制列为七类全球公共产品之一。<sup>③</sup>联合国“千年发展宣言”将全球卫生安全列为十类全球公共产品之一。<sup>④</sup>全球公共产品国际任务组（International Task Force on Global Public Goods）秘书处也将传染病控制归为六类全球公共产品之一。<sup>⑤</sup>在全球卫生治理领域，世界卫生组织是一种中间全球公共产品，有效的传染病控制或卫生治理是最终全球公共产品。全球卫生治理绩效决定了卫生公共产品的供应状况。如果主导国家既无能力单独提供全球卫生公共产品，又无意在全球卫生治理机制中发挥全球领导力，推

---

① Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 509-510.

② [美]英吉·考尔：《全球化之道——全球公共产品的提供与管理》，张春波等译，人民出版社2006年版，第227页。

③ 其他六类分别为：国际金融稳定、多边贸易体制、全球通信网络和互联网、消除过重的疾病负担、气候稳定、和平与安全。详见[美]英吉·考尔：《全球化之道——全球公共产品的提供与管理》。

④ United Nations, *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, Report of the Secretary-General, September 6, A/56/326.2001. <https://digitallibrary.un.org/record/448375#record-files-collapse-header>.

⑤ 其他五类分别为：和平与安全、全球公地、金融稳定、开放贸易、知识，详见：*Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Working Paper Prepared by the Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods, January 14, 2005, [https://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/meeting\\_global\\_challenges\\_global\\_public\\_goods.pdf](https://ycsg.yale.edu/sites/default/files/files/meeting_global_challenges_global_public_goods.pdf).

动国际合作并提供全球卫生公共产品，那么全球卫生治理中的集体行动困境将难以避免，传染病控制这样的全球卫生公共产品也必然处于严重的供应不足状态，从而导致全球卫生安全危机恶化。这就是全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”。在当前的全球新冠肺炎疫情危机中，尽管存在全球抗疫合作，但更多的是因全球领导力缺位而造成的各自为战，全球疫情也出现近乎失控的风险。如何维护全球卫生治理体系，共同提供全球卫生公共产品，进而跨越全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”，已成为国际社会面临的严峻挑战。

## 二、全球卫生治理中的“金德尔伯格陷阱”

全球卫生治理问题本质上是如何解决全球卫生公共产品的供应问题。鉴于国际社会中的大国的主导地位和影响力，其外交理念和行为对全球卫生治理体系会产生深远影响。当占主导地位的大国无意或无力承担领导责任时，就会造成全球卫生公共产品赤字，导致全球卫生治理体系失序，“金德尔伯格陷阱”也将成为国际社会面临的潜在风险。新冠肺炎疫情对全球卫生安全体系构成的挑战前所未有，全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”风险端倪显现，这种风险主要表现在以下两个方面。

### （一）全球卫生安全面临严峻挑战

新发和复发传染病对全球卫生安全构成日益严峻的挑战。2003 年的“非典”为全球疫情防控体系拉响了警报。自 WHO《国际卫生条例（2005）》生效之后，其突发事件委员会已经宣布了六次“国际关注的公共卫生突发事件”（Public Health Emergency of International Concern）。但迄今为止国际社会的全球卫生安全危机应对能力仍令人担忧。2019 年 10 月，美国约翰斯·霍普金斯大学卫生安全中心对全球 194 个国家的“全球卫生安全指数”（Global Health Security Index）进行评估。结果显示，若全球整体卫生安全满分为 100 分，则每个国家的平均得分仅为 40.2 分；广大发展中国家的重大传染病疫情防范能力尤其薄弱。<sup>①</sup> 在传染病威胁面前，发达国家和发展中

---

<sup>①</sup> Center for Health Security, *Global Health Security Index: Building Collection and Accountability*, October 2019, <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019>

国家面临共同的脆弱性。2020 年的新冠肺炎疫情，已演变为“联合国自成立以来遭遇的最严重的考验”<sup>①</sup>。截至 2020 年 6 月中旬，仅在美国，新冠肺炎疫情就已造成 200 多万人感染，超过 11 万人死亡。此前有研究预测，美国最终将有 10 万—24 万人死于新冠肺炎疫情。<sup>②</sup>除了造成人员病亡之外，全球疫情对经济和社会造成的影响更是不可估量。根据国际货币基金组织 6 月下旬发布的《世界经济展望》报告预测，2020 年的新冠肺炎疫情将使全球经济萎缩 4.9%，造成自 20 世纪 30 年代大萧条以来最严重的经济衰退。<sup>③</sup>

## （二）有效的全球卫生治理协调机制的缺位

世界各国在传染病威胁面前的共同脆弱性决定了全球卫生治理协调机制的必要性。“一个主导国家的存在有助于克服全球公共产品提供方面的集体行动问题”<sup>④</sup>。也就是说，国际社会主导国家的全球领导力的发挥，对于国际机制协调作用的有效发挥非常重要。然而，新冠肺炎疫情暴发后，传统的全球卫生安全协调行动却比较鲜见。

第一，联合国安理会失语。根据《联合国宪章》规定，安理会负有维护国际和平与安全的首要责任。在维护全球卫生安全方面，安理会在 2000 年 1 月首次专门讨论了艾滋病对国际安全的影响，并分别在 2000 年 7 月和 2011 年 6 月通过了安理会 1308 号和 1983 号决议。决议强调，“如果得不到遏制，艾滋病可能会对国际稳定和安全构成威胁，”并呼吁各国作出政治承诺，落实安理会相关决议，应对艾滋病疫情威胁。<sup>⑤</sup>针对 2014 年在西非出现的埃博拉疫情，安理会先后通过 2177 号和 2439 号决议，认为埃博拉疫情对国际和平与安全构成威胁，并要求各国立即采取行动应对危机，并敦促各国在孤

---

-Global-Health-Security-Index.pdf.

① United Nations, “UN Launches COVID-19 Plan That Could ‘Defeat the Virus and Build a Better World.’” March 31, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060702>.

② Michael Shear, et. al., “Coronavirus May Kill 100,000 to 240,000 in U.S. Despite Actions, Officials Say,” *The New York Times*, March 31, 2020.

③ IMF, *World Economic Outlook Update*, June 2020, <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>.

④ Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, p. 138.

⑤ UN Security Council, Resolution 1308 (2000), July 17, 2000, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1308>; and UN Security Council, Resolution 1983 (2011), June 7, 2011, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1983>.

立受疫情影响的国家方面保持克制。<sup>①</sup>由此可见，安理会的国际协调在帮助非洲各国有效应对埃博拉疫情方面发挥了重要作用。无论是在影响范围、严重程度以及人员伤亡等方面，新冠肺炎疫情都远远超过了埃博拉疫情。但是，自疫情暴发以来，联合国安理会却一直保持沉默，毫无作为。甚至有专家认为，新冠肺炎疫情已经使联合国安理会处于瘫痪状态之中。<sup>②</sup>

第二，世界卫生组织的功能需要强化。世界卫生组织《组织法》规定，该组织“充任国际卫生工作之指导及协调机构”<sup>③</sup>。然而在新冠肺炎疫情防控中，WHO 的协调作用受到严峻挑战。诚然，WHO 在宣布该疫情为“国际关注的公共卫生突发事件”，大力倡导全球抗疫合作，引导全球抗疫舆论的健康发展，以及为世界各国的防疫措施提供全球标准和指导建议等方面均发挥了积极作用。但总体而言，WHO 在履行其《组织法》授权方面的表现仍有待加强。WHO 拥有的财政资源和动员能力与《组织法》所赋予的全球领导角色难以匹配。WHO 是一个有效的全球合作平台，但缺乏一个“全球麦克风”来领导全球抗疫。<sup>④</sup>一方面，WHO 评定会费零增长严重制约了其项目预算；另一方面，过度依赖具有指定用途的自愿捐款导致其全球领导地位受损。特别是自 2002 年以来，自愿捐款在 WHO 总预算中的比例日益上升（见图 1），对其过度依赖侵蚀了 WHO 决策的独立性和公共性。在新冠肺炎疫情被宣布为“国际关注的公共卫生突发事件”后，由于财政预算有限，WHO 在 2 月 5 日启动了“战略准备和应对方案”，向各国募捐 6.75 亿美元，以支持新冠肺炎疫情防控风险较高的国家。<sup>⑤</sup>然而截至 2020 年 5 月 11 日，

---

① UN Security Council, Resolution 2177 (2014), September 18, 2014, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2177>; and UN Security Council, Resolution 2439 (2018), October 30, 2018, <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2439>.

② Colum Lynch, “UN Security Council Paralyzed as Contagion Rages,” *Foreign Policy*, March 27, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/27/un-security-council-unsc-coronavirus-pandemic/>.

③ 世界卫生组织：《世卫组织组织法》，第 2 页，<https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/CH/constitution-ch.pdf?ua=1>。

④ Nicholas Burns, “How to Lead in a Time of Pandemic,” *Foreign Affairs*, March 25, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-03-25/how-lead-time-pandemic>.

⑤ “US \$ 675 Million Needed for New Coronavirus Preparedness and Response Global Plan,” World Health Organization February 5, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan>.

WHO 未能实现其预期的募捐目标。<sup>①</sup> 在疫情发生之初，WHO 建议各国不要采取任何旅行和贸易限制措施，但是一些国家仍然采取过度的措施，甚至相互关闭边界、截留抗疫物资。这说明 WHO 难以发挥实质性的协调作用。

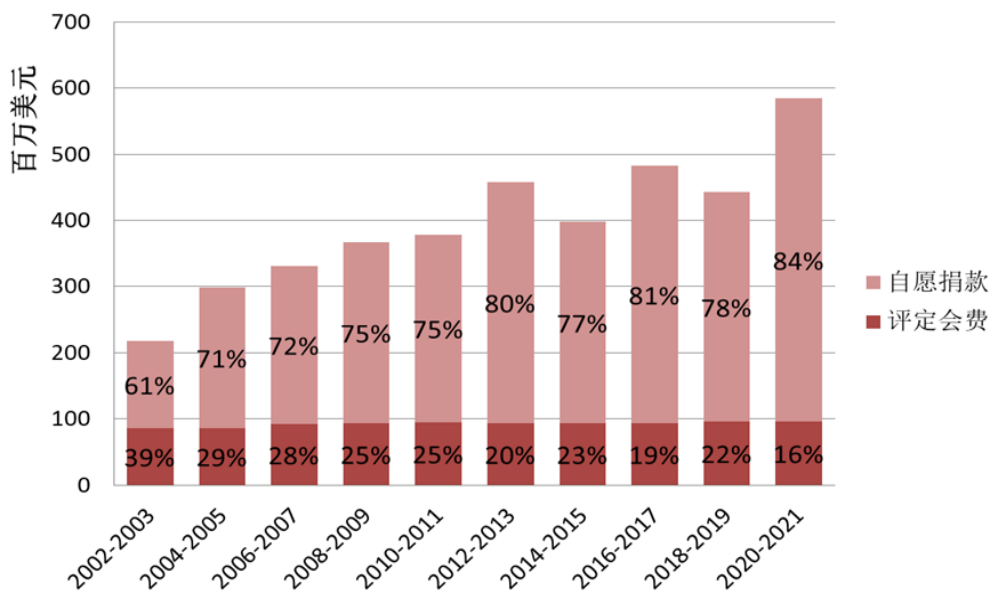


图 1 2002—2021 年世界卫生组织预算中评定会费和自愿捐款的比例

资料来源：评定会费详见 <http://www.who.int/about/finances-accountability/funding/assessed-contributions/en/>，自愿捐款详见 <https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/voluntary-contributions/en/>。

第三，二十国集团（G20）的全球治理功能失灵。作为应对全球危机的重要平台，二十国集团曾在应对 2008 年国际金融危机中发挥了关键作用。面对前所未有的全球卫生安全威胁，国际社会期待 G20 能够再次发挥全球协调作用。G20 在 3 月 26 日就新冠肺炎疫情专门举行峰会，并发表了《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》，承诺向全球经济注资超过 5 万亿美元，抵消疫情对社会、经济和金融的影响。3 月 30 日，G20 专门举行应对新冠肺炎疫情的贸易部长特别视频会议，呼吁加强防疫国际合作、维护全

<sup>①</sup> “Contributions to WHO for COVID-19 Appeal,” World Health Organization, April 9, 2020, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners>.



球产业链、供应链稳定。然而作为一种非正式对话机制，G20 发表的声明只是起到引导合作方向的作用，各成员国的承诺能否落实还有待观察，而且声明并没有谈到如何通过新的机制化合作来推动全球疫情防控。因此有专家认为，《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》只是在宣传各国正在做的事情，并没有提供一个多边的全球愿景。<sup>①</sup> G20 在 4 月 19 日召开的卫生部长视频会议本来要发表联合公报，以支持和承诺进一步赋权 WHO 来协调全球抗疫，并敦促各国向 WHO 应急项目注资，但是由于美国的强烈反对，该会议发表联合公报的计划落空，仅发表了一个简短而空洞的联合声明。<sup>②</sup>

作为一个传统的大国协调机制，七国集团在 3 月举行了以全球疫情防控为主题的外长视频会议，然而由于分歧严重未能发表联合公报。全球协调机制的失灵或低效，凸显了通过多边协调机制提供全球卫生公共产品的困境。

### 三、全球卫生治理出现“金德尔伯格陷阱”的根源

二战结束后，为巩固霸权地位，美国通过“马歇尔计划”和“第四点计划”等，在国际发展体系中发挥了领导作用，并将国际发展体系作为推动自由国际秩序的重要工具。特别是在 20 世纪 70 年代，美国通过大力支持 WHO 发起的全球根除天花项目，促进了全球卫生公共产品的提供，推动了全球卫生发展。进入 21 世纪以来，尽管美国的霸权地位受到冲击，但是其在全球卫生公共产品提供方面仍发挥了领导作用。无论是小布什政府的“总统艾滋病紧急救援计划”（President's Emergency Plan for AIDS Relief）和奥巴马政府的“全球卫生倡议”（Global Health Initiative），还是“全球抗艾滋病、结核和疟疾全球基金”（The Global Fund to Fight AIDS, TB, and Malaria）和“全球卫生安全议程”（Global Health Security Agenda），都体现了美国对

---

① Stephen Kalin and David Lawder, “G20 Leaders to Inject \$ 5 Trillion into Global Economy in Fight against Coronavirus,” Reuters, March 26, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-g20-saudi/g20-leaders-to-inject-5-trillion-into-global-economy-to-fight-coronavirus-idUSKBN21D0XL>.

② Patrick Wintour, Fiona Harvey, and Peter Beaumont, “U.S. Scuppers G20 Coronavirus Statement on Strengthening WHO,” *The Guardian*, April 20, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/20/us-scuppers-g20-coronavirus-statement-on-strengthening-who>.

全球卫生公共产品的重要贡献和在全球卫生治理中的领导、协调作用。小布什甚至因其在全球卫生领域的投入而赢得“全球卫生总统”声誉。<sup>①</sup> 随着美国霸权相对衰落，其在全球卫生公共产品提供方面的意愿和能力逐渐下降。早在 2009 年，约翰·伊肯伯里就认为，后霸权自由国际秩序的一个特点是美国在公共产品供应、稳定市场、促进合作等功能性服务提供方面的核心作用将会下降。<sup>②</sup> 特别是自特朗普执政以来，美国在全球卫生治理领域奉行狭隘的国家主义观，提供全球卫生公共产品的意愿急剧下降。美国在全球卫生治理领域的领导、协调能力也江河日下。正如德国国际与安全事务研究所研究员克劳娅·梅杰（Claudia Major）所言，“新冠肺炎疫情危机表明，美国的政治领导力已经出现了结构性变化，没有美国的全球领导力，也没有美国模式为全球提供公共产品和组织全球的应对措施，美国没有意愿和能力去发挥领导作用。”<sup>③</sup> 同时，新兴国家也尚未具备全球领导力来协调全球抗疫行动。全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”成为潜在的风险。

#### （一）美国发挥全球领导力的意愿丧失

约瑟夫·奈认为，美国应该在三个层面推动提供全球公共产品，首先，美国应该发挥领导力，维护国际机制，协调集体行动；其次，美国应当将国际发展置于更高的地位；最后，作为一个占主导地位的大国，美国可以通过扮演协调者或召集者，为国际社会提供全球公共产品。<sup>④</sup> 然而，特朗普政府的“美国优先”成为二战结束以来最接近 20 世纪 30 年代民族主义的国际政治观。“美国优先”和全球卫生治理所需要的多边主义毫不兼容，冲击了现有的全球卫生安全治理体系。

“美国的大战略首先是必须确保生存，然后要聚焦于提供全球公共产

---

① Jack C. Chow, “The Global Health President,” *Foreign Policy*, February 28, 2012 <https://foreignpolicy.com/2012/02/28/the-global-health-president/>.

② John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 80.

③ Steven Erlanger, “Another Virus Victim: The U.S. as a Global Leader in a Time of Crisis,” *The New York Times*, March 20, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/20/world/europe/trump-leadership-coronavirus-united-states.html>.

④ Joseph S. Nye, “America and Global Public Goods,” *Project Syndicate*, September 11, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-and-global-public-goods?barrier=accesspaylog>.

品，美国必须要将国际发展置于一个较高的优先地位，因为它是一项重要的全球公共产品。”<sup>①</sup> 无论是军事实力还是经济实力，美国依然是当今世界最强大的国家，没有任何其他国家能够对其生存构成威胁。卫生治理是重要的全球发展议题，通过发挥其全球领导力来提供全球卫生公共产品理应是美国的重要战略之一，然而特朗普政府的政策却回归到民粹主义。有关美国的全球新冠肺炎疫情应对政策，《外交政策》杂志对美国国内 982 位国际关系学者进行了问卷调查。结果显示，高达 34.4% 的学者认为美国不愿意提供全球公共产品，58.2% 的学者认为美国最不愿意提供全球公共产品。<sup>②</sup> “新冠肺炎疫情是一项全球挑战，美国必须发挥全球领导力，没有孤立主义或退缩的空间。”<sup>③</sup> 然而特朗普政府的防疫政策却恰恰相反。随着美国疫情形势日益严峻，美国国务院命令其外交官对东欧国家和欧亚国家施压，要求它们生产并向美国出口相关医疗防护设备，以满足美国医疗系统的迫切需要。<sup>④</sup> 在新冠疫苗尚未研究成功之际，特朗普政府却出价 10 亿美元向一家德国制药公司购买一种可能对新冠病毒有效的疫苗的专卖权，<sup>⑤</sup> 意图将全球公共产品私有化。当 WHO 通过募捐全力帮助 13 个疫情防控能力令人担忧的非洲国家之时，特朗普政府却削减对 WHO 的资助。<sup>⑥</sup> 4 月 14 日，特朗普政府又宣布停止对 WHO 的所有资助。<sup>⑦</sup> 上述做法充分说明，美国试图逃避其国际责任。

---

① Joseph S. Nye, “American National Interest and Global Public Goods,” *International Affairs*, Vol. 78, No. 2, 2002, pp. 241-242.

② Emily Jackson, et. al., “Snap Poll: What Foreign Policy Experts Make of Trump’s Coronavirus Response,” *Foreign Policy*, May 8, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/08/snap-poll-what-foreign-policy-experts-think-trump-coronavirus-response-election/>.

③ Ronald Klain, “Testimony before the Asia, Pacific, and Non-Proliferation Subcommittee of the House Committee on Foreign Affairs,” February 5, 2020, <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20200205/110450/HHRG-116-FA05-Wstate-KlainR-20200205.pdf>.

④ Robbie Gramer, and Colum Lynch, “U.S. Appeals to Aid Recipients for Help in Fighting Coronavirus,” *Foreign Policy*, March 23, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/23/us-medical-supplies-coronavirus-appeal-aid/>.

⑤ David Sanger, et.al, “Search for Coronavirus Vaccine Becomes a Global Competition,” *The New York Times*, March 19, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/19/us/politics/coronavirus-vaccine-competition.html>.

⑥ Robbie Gramer and Colum Lynch, “Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages,” *Foreign Policy*, February 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/trump-world-health-organization-funding-coronavirus-state-department-usaid-budget-cuts/>.

⑦ Besty Klein and Jennifer Hansler, “Trump Halts World Health Organization Funding over Handling of Coronavirus Outbreak,” CNN, April 15, 2020, <https://www.cnn.com/2020/04/14/>

## （二）美国全球卫生治理能力的弱化

美国权力的式微使其提供全球卫生公共产品的能力弱化。全球公共产品的供应有四种方式，其中“最优环节”（best shot）是最重要的供给方式之一。<sup>①</sup>所谓“最优环节”是指全球公共产品的供应程度由最大贡献者决定。最大贡献者国内公共产品的有效供给不仅是对全球公共产品的重要补充，而且会对世界各国产生一种榜样示范作用，从而促进全球公共产品的整体供应。随着美国实力的相对衰落，其卫生治理能力也在弱化。特别是自特朗普政府执政以来，美国提供全球卫生公共产品的能力下降，主要体现在国内卫生安全治理和全球卫生治理机制的投入两个方面。就前者而言，特朗普政府对国内疫情的治理能力显然令国际社会大跌眼镜。在奥巴马政府时期，美国的卫生安全应对机制由国家安全委员会负责，在国家安全委员会设有专门的职位来负责卫生安全事务，保证了各部门之间的有效协调。但是特朗普执政后，撤销了国家安全委员会中所有与全球卫生安全相关的部门，因此在国家安全委员会内部，没有专门的部门来协调疫情应对措施。疫情暴发后，美国临时成立了由卫生与公共服务部牵头的新冠肺炎疫情特别工作组，但是该部门根本无力协调各部门的统一行动。特朗普政府被迫改由副总统负责协调抗疫行动，但是为时已晚，美国已经错过了疫情防控的最佳时机，导致美国成为新冠肺炎疫情的“震中”。在全球卫生治理的投入和协调能力方面，特朗普政府公布的 2018 财政年度预算草案已将美国全球卫生活动资助削减了 26%，2020 年提交的 2021 财政年度预算草案则将对外援助的全球卫生项目预算削减 30%。<sup>②</sup>正如美国学者所言，“在过去几十年中，美国的全球领导地位并非完全基于其财富和权力之上，也源自美国在国内治理、全球公共产品的提供、动员和协调全球应对危机的能力和意愿等方面的合法性，新冠肺炎疫情在上述三个方面正在考验美国的领导力，然而美国都没有及格。”<sup>③</sup>甚

---

[politics/donald-trump-world-health-organization-funding-coronavirus/index.html](https://www.politics/donald-trump-world-health-organization-funding-coronavirus/index.html).

① 其他三种方式分别为：简单累加、最弱环节和加权总和，详见：Jack Hirshleifer, “From Weakest Link to Best-Shot Correction,” *Public Choice*, Vol. 146, No. 2, 1985, pp. 221-223.

② Robbie Gramer and Colum Lynch, “Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages.”

③ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “The Coronavirus Could Reshape the Global Order,”

至有学者认为，美国的领导力已经终结。<sup>①</sup>

### （三）新兴国家的全球领导力尚未形成

作为新兴经济体，“金砖国家成为全球卫生领域的新力量。”<sup>②</sup> 世界卫生组织前总干事陈冯富珍曾谈到，金砖国家“为全球卫生带来了新鲜而生机勃勃的治理之道”<sup>③</sup>。金砖国家通过举办领导人峰会和机制化的金砖国家卫生部长会议，在全球卫生议程设置、全球卫生治理机制的变革以及医疗技术合作方面，推动了全球卫生治理的发展。甚至有专家认为，金砖国家“对于西方国家主导的全球卫生治理体系而言是一个冲击性的力量”<sup>④</sup>。尽管如此，在美国提供全球卫生公共产品意愿降低和能力弱化的背景下，无论是作为整体的金砖国家集团，还是其中的某一个国家，都不具备全球性的领导力来推动全球卫生公共产品的供应。此外，金砖国家的领导人峰会或卫生部长会议有关全球卫生治理的宣言也不具有约束力，因此可执行性较低。例如，2015 年召开的金砖国家领导人第七次会晤发表的《乌法宣言》强调，金砖国家将在药品研发、生产和供应方面开展合作，以更好地预防和治疗传染病。<sup>⑤</sup> 然而截至 2020 年 5 月 14 日，金砖国家并没有落实和开展相关合作。在本次疫情暴发后，金砖主席国俄罗斯在 2 月 11 日发表主席声明，代表金砖国家对中国抗击新冠肺炎疫情的努力表示支持；4 月 28 日，金砖国家举行了应对新冠肺炎疫情特别外长会议，并一致呼吁携手抗疫。然而，除了上述呼吁之外，再无其他任何实质性的集体抗疫行动。中国和巴西之间甚至因为巴西总统之子有关疫情的不当言论引起两国的外交争端。<sup>⑥</sup> 由此可见，期待新兴国

---

*Foreign Affairs*, March 18, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>.

① Stephen Walt, “The Death of American Competence,” *Foreign Policy*, March 23, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/23/death-american-competence-reputation-coronavirus/>.

② Andrew Harmer, “The BRICKS Countries: A New Force in Global Health,” *Bulletin of World Health Organization*, No. 92, 2014, p. 394.

③ Margret Chan, *WHO Director-General Addresses First Meeting of BRICS Health Ministers*, Beijing, July 11, 2011. [https://www.who.int/dg/speeches/2011/BRICS\\_20110711/en/](https://www.who.int/dg/speeches/2011/BRICS_20110711/en/).

④ Andrew Harmer, Yina Xiao, Eduardo Missoni, and Fabrizio Tediosi, “BRICS without Straw? A Systematic Literature Review of Newly Emerging Economies’ Influence in Global Health,” *Globalization and Health*, Vol. 9, No. 15, 2013, p. 10.

⑤ 《金砖国家领导人第七次会晤发布乌法宣言》，新华网，2015 年 7 月 11 日。  
[http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c\\_1115889581\\_3.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c_1115889581_3.htm).

⑥ Tom Phillips, “Bolsonaro’s Son Enrages Beijing by Blaming China for Coronavirus

家通过集体行动来提供全球卫生公共产品也不太现实。

## 四、中国的应对战略

美国推动全球卫生治理意愿和能力的不足，意味着霸权国家主导全球卫生公共产品供给模式的终结。中国现在不具备主导全球卫生公共产品供给的实力，但作为世界第一人口大国和第二大经济体，中国既是全球卫生治理的对象，又是全球卫生治理的贡献者。中国通过向非洲派遣医疗队、与 WHO 签署《关于“一带一路”卫生领域合作的谅解备忘录》以及大力支持 WHO 改革等活动，促进了非洲和“一带一路”沿线国家的公共卫生能力建设和全球卫生治理体系优化。正如盖茨所言，“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。”<sup>①</sup> 新冠肺炎疫情暴发后，中国为全球疫情防控分享经验，提供力所能及的支持。“在很多方面，中国为全球疫情防控确立了新的标杆。”<sup>②</sup> 在全球卫生治理面临“金德尔伯格陷阱”风险的背景下，中国应在以下几个方面做出努力。

### （一）在双边层面，重点争取中美抗疫合作

在冷战期间，美、苏这两个在地缘政治和意识形态领域相互竞争的敌手通过开展卫生合作，共同参与 WHO 发起的根除天花运动，在全世界彻底消灭了天花病毒。目前，在经贸和安全领域如此相互依赖的中美两国，无论是出于利己还是全球公益，更应该携手抗疫。历史上中美两国也曾开展了卓有成效的卫生合作。在 2003 年“非典”疫情时期，美国时任财政部长访问北京，显示了美国对中国抗击“非典”疫情的支持；2009 年美国暴发“甲流”，中美两国疾控中心开展了密切合作；2014 年埃博拉疫情暴发后，中美两国

---

Crisis,” *The Guardian*, March 19, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/19/coronavirus-bolsonaro-son-china-row>.

① 《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，2017 年 1 月 20 日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0120/c1002-29039283.html>。

② “WHO Director-General’s Statement on IHR Emergency Committee on Novel Coronavirus,” World Health Organization, January 30, 2020, [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

迅速携手帮助西非国家抗击疫情，展现了两个大国对世界的责任和担当。

面临新冠肺炎疫情危机，中美两国本应合力应对，共克时艰，但是由于特朗普政府的政治化操作，疫情反而导致了双边关系进一步走低。美国对外关系委员会主席理查德·哈斯（Richard Haass）甚至认为，新冠肺炎疫情很可能会加剧中美关系的持续恶化，削弱世界应对危机的意愿和能力。<sup>①</sup> 传染病大流行遵循的是生物和物理法则，而非政治法则；在传染病控制领域，权力是一种正和博弈（positive-sum game），而非零和博弈。因此，中美两国应该搁置政治争议、排除干扰，在疫苗研发、诊疗经验分享、医疗防护设备供应链等方面开展合作，共同加强全球疫情防控。也只有双方积极合作共治，才能共同带领国际社会跨越全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”。

## （二）在区域层面，推动区域卫生公共产品的提供

一些学者认为，区域性公共产品的优势在于其能够更直接地反映本地区不同类型的国家需求，从而使其机制和制度更契合该地区稳定和发展的需要，更具针对性。<sup>②</sup> 而中国提出的共商共建共享治理模式，能够充分发挥区域卫生公共产品的优势。中国的区域卫生合作战略可重点在两个方面展开。

一是强化东盟与中、日、韩（“10+3”）卫生合作机制。在多边主义举步维艰的背景下，文化相似、地理位置相邻、社会发展程度相近以及经济发展的相互依赖，使中、日、韩与东盟各国在推动区域卫生合作机制化方面具有可行性。中国作为世界大国，应该更主动地推动“10+3”合作机制，构建体系化、常规化和长期可操作的联合预警、联防联控机制，打造区域卫生治理体系的新典范。2020年4月14日举行的“10+3”抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议，应当成为建构东亚区域卫生治理平台的良好开端。

二是提升与“一带一路”沿线国家的卫生合作，为“一带一路”建设提供健康保险。2015年3月，国务委员兼外交部长王毅强调，“‘一带一路’构想是中国向世界提供的公共产品。”<sup>③</sup> 同样，“一带一路”的卫生合作也

---

① Richard Haass, “More Failed States,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>.

② 樊勇明：《从国际公共产品到区域性公共产品》，《世界经济与政治》2010年第1期，第147页。

③ 王毅：《“一带一路”构想是中国向世界提供的公共产品》，新华网，2015年3月

必将是全球卫生公共产品的重要组成部分。早在 2015 年 10 月，中国发布了《关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案（2015—2017）》。<sup>①</sup> 然而迄今为止，该方案除了开展中药走出去的个别活动之外，在传染病监测和其他方面并无具体行动。中国应以此为契机，发挥主导作用，与“一带一路”沿线国家共同建立传染病监测体系，为传染病防控提供预警信息。

### （三）在全球层面，积极推动全球卫生治理机制建设和改革

2015 年 10 月，《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》强调，积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高中国在全球经济治理中的制度性话语权，构建广泛的利益共同体。<sup>②</sup> 应对新冠肺炎疫情表明，疫情危机不但严重威胁人的生命安全，而且造成全球经济衰退、全球产业供应链脱钩、全球金融市场动荡等风险。甚至有专家认为，新冠肺炎疫情将会导致一个不再那么开放、繁荣与自由的世界。<sup>③</sup> 鉴于中国的经济发展与全球卫生安全形势息息相关，应重点通过以下两个全球平台来促进全球卫生治理。

一是世界卫生组织。WHO 是最具合法性和专业性的全球卫生治理机制。WHO 总干事谭德赛认为，“在我们这个支离破碎的世界中，卫生是少有的能让各国为一项共同事业开展国际合作和共同奋斗的领域。”<sup>④</sup> 早在 2017 年的联合国大会上，习近平主席也强调，“禽流感、埃博拉、寨卡等疫情不断给国际卫生安全敲响警钟，世界卫生组织要发挥引领作用，加强疫情监测、信息沟通、经验交流、技术分享。”<sup>⑤</sup> WHO 所倡导的治理理念与中国的构建人类命运共同体理念高度契合。新冠肺炎疫情暴发后，中国在抗疫经验分享、病毒信息提供、应急资金募捐、国际抗疫舆论引导等方面与 WHO 密切

---

23 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/23/c\\_1114735852.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/23/c_1114735852.htm)。

① 《国家卫生计生委关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案（2015—2017）》，2015 年 10 月 23 日，<http://www.nhc.gov.cn/wjw/ghjh/201510/ce634f7fed834992849e9611099bd7cc.shtml>。

② 《中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网，2015 年 11 月 2 日。[http://www.moe.gov.cn/s78/A21/A21\\_ztzt/ztl\\_sbjwz/201511/t20151102\\_217013.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A21/A21_ztzt/ztl_sbjwz/201511/t20151102_217013.html)。

③ Stephen Walt, “A World Less Open, Prosperous, and Free,” *Foreign Policy*, March 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/20/world-order-after-coronavirus-pandemic/>。

④ Tedros Adhanom Ghebreyesus, “Remarks on Munich Security Conference,” WHO, February 15, 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference>。

⑤ 习近平：《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》，新华网，2017 年 1 月 18 日，[http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c\\_1120340081.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm)。



合作,推动了全球疫情防控。支持 WHO 改革以进一步强化其专业规范功能,促进 WHO 融资体系建设,从而提升其应急能力,这将是中国的努力方向。

二是二十国集团。G20 成员的经济总量占全球的 80%,<sup>①</sup> G20 在全球公共产品提供中发挥着举足轻重的作用。发达国家支持成立 G20 的一个目的就是让新兴经济体为其分担提供全球公共产品的责任。<sup>②</sup> G20 实现了全球卫生治理从“西方独治”向“西方和非西方共治”的转变,从而使发达国家和发展中国家共同提供全球卫生公共产品成为可能。2016 年, G20 领导人就埃博拉疫情发表《布里斯班声明》,宣布将采取必要行动,确保能够应对这一疫情,并解决疫情导致的经济与人道主义问题。<sup>③</sup> 这是 G20 成立以来首次以领导人声明的形式发表全球卫生治理宣言。针对新冠肺炎疫情, G20 在 3 月 26 日和 3 月 30 日分别举行领导人应对新冠肺炎特别峰会和贸易部长会议,并发表联合声明,承诺共同抗击疫情; 4 月 19 日, G20 召开了卫生部长视频会议讨论全球抗疫合作。如此频繁的互动是 G20 过去所没有的。这说明 G20 已经成为不可替代的全球卫生治理平台。鉴于 G20 还没有作出明确的应对疫情的机制化安排,中国应联合其他成员国共同倡议成立常设的“疫情应对特别小组”来协调全球抗疫行动,并设立对所有国家开放的“G20 全球疫情基金”,为疫苗研发和 WHO 的应急能力建设提供可持续的筹资平台。

## 结 束 语

罗伯特·吉尔平认为,当霸权体系出现危机时,霸权国就会减少所承担的国际义务,国际体系将进入失衡状态。<sup>④</sup> 目前全球新冠肺炎疫情防控中各自为战的混乱状态,实际上就是国际体系失衡状态在全球卫生治理领域的表

---

① Patrick Wintour and Jennifer Rankin, “Global Leaders Issue Pledge to Do ‘Whatever it Takes’ on Coronavirus,” *The Guardian*, March 26, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/26/g20-leaders-issue-pledge-to-do-whatever-it-takes-on-coronavirus>.

② 杨洁勉:《G20 的转型选择和发展前景》,《国际问题研究》2011 年第 6 期,第 52 页。

③ “G20 Leaders’ Brisbane Statement on Ebola,” Brisbane, November 15, 2014, <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1115-ebola.html>.

④ [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,上海人民出版社 2019 年版,第 190—191 页。

现和缩影。在失衡和失序的全球卫生治理体系下，国际社会将难以摆脱全球卫生治理的“金德尔伯格陷阱”。如何推动全球卫生治理体系的健康发展，将全球卫生治理机制从失衡、失序转向平衡、有序，成为国际社会的当务之急。如果历史已经让人类学到了什么，那就是致命的全球疫情大流行未来还会出现。因此，本次新冠肺炎疫情也为国际社会提供了一个纠偏和重塑全球卫生治理体系的契机。作为国际社会中的负责任大国，坚持构建全球卫生安全命运共同体的理念，中国全力支持 WHO、积极协调 G20 合作机制、大力推动“10+3”卫生合作机制以及向“一带一路”沿线国家提供力所能及的抗疫援助，不但彰显了中国致力于维护全球卫生安全体系稳定的责任担当，也反映了中国帮助国际社会跨越全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的不懈努力。

毋庸置疑，中国的上述应对措施面临的潜在挑战也不容低估。其一，当前中美之间紧张的政治关系给双方卫生合作的前景蒙上了阴影。全球卫生问题是深层次的国际政治问题，只有将全球卫生问题去政治化，有效的全球卫生治理才有可能实现。特朗普政府将全球疫情防控工具化、妖魔化甚至“甩锅”的做法，严重削弱了中美共同夯实全球卫生安全体系的国际政治基础，加大了提供全球卫生公共产品的难度。其二，全球层面民粹主义的沉渣泛起，使全球卫生治理举步维艰。中国通过 WHO 和 G20 等多边机制推动全球卫生治理的努力将遇到诸多障碍。2020 年 4 月 19 日 G20 卫生部长视频会议发表联合公报的计划流产，取而代之的联合声明对 WHO 只字未提，都充分说明当前全球卫生治理的集体行动困境。由此看来，在区域层面提升“10+3”和“一带一路”沿线国家的卫生合作机制，对中国的全球卫生治理战略而言更具操作性和现实性。更为重要的是，努力弥补国内卫生治理体系的短板，将其打造成全球卫生治理的样板，将是中国向国际社会贡献的最好的全球卫生公共产品，也是中国跨越全球卫生治理“金德尔伯格陷阱”的关键一步。

[责任编辑：石晨霞]