



国际组织构筑城市健康合作纽带

文\朱云杰\上海国际问题研究院助理研究员

王丽川\中共成都市委外事工作委员会办公室国际处

摘要：全球化促使双赢式的非零和博弈原则越来越成为主流，随着公共卫生问题的重视和健康城市理念的推广，城市之间基于技术、管理、政策等方面的合作交流不断增加。而全球可持续发展卫生治理的共同诉求和城市卫生健康治理程度的差异要求城市网络在其中起到纽带作用。在介绍国际城市疫情防控经验中的共同点和卫生治理具有复杂性和多尺度性的基础上，阐明城市卫生治理内在和外在的联系，回顾世卫组织欧洲健康城市网络的建立、工作框架和发展路径，阐述其作为城市与城市、城市与世卫组织之间起到纽带作用的意义，为未来城市卫生健康国际合作提供参考。

关键词：疫情防控；国际组织；城市合作；健康城市；纽带作用

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2020.05.010

一、背景

全球化进程处于转型发展时期，一个多层次、全方位、多元化的国际关系体系架构即将出现。在这个转型时期，国际合作内涵大大丰富了，国际政治合作让位于世界政治，跨国问题、全球性问题成为国际合作关心的一个中心议题，非国家行为体的作用正在加强，并正在得到应有的重视。国际关系中的相互依存加深，一损俱损、一荣俱荣的观念深入人心。全球化使得处理问题的思维与运作方式与过去明显不同，“非此即彼”的零和博弈模式在减少，双赢式的非零和博弈原则越来越成为主流。而且，国际规则和规范的作用增强，成为调节国家之间关系的重要杠杆，也日益成为可操作性的经常性行为规范。在国际合作的“猎鹿博弈”逻辑中，尽管大多数国家实行有效的合作政策，但是只要有一个国家拖延和破坏也将会直接威胁到别国和整个世界的利益。因此，全球健康治理建设要求改变美西方主导的全球治理议程所包含的政治和理论偏好，建立旨在包容发展的国际对话机制和有效应对跨国

挑战的跨国合作机制。

随着近些年全球化的加深以及公共危机的外溢效应，全球健康治理导致国家间相互依存日益加深，并对大国提出了更多的要求，国际研究显示，没有一个国家完全做好应对流行病或大流行的准备。全球卫生安全“从根本上说是薄弱的”，新冠肺炎疫情是由新型冠状病毒引起的第一次大流行，也是前所未有的同时可以控制的大流行。根据世界卫生组织网站统计，新冠疫情在200多个国家、地区出现或流行，近期全球确诊人数破2 600万，死亡人数超过86万，已经成为全球性重大危机并对全球政治、经济、社会等各个方面形成某种程度的挑战，这类问题对区域和全球经济发展以及社会稳定的消极影响不可低估。新冠肺炎卫生疫情危机凸显了构建人类命运共同体的重要性，在疫情面前，全人类都是“利益攸关方”，城市合作是建设全球健康治理的重要基石。城市卫生合作更需要避免“邻避主义”，并建设基于人类命运共同体。

为更好地应对疫情、移民、气候变化等挑战，城市与国际组织的合作将起到显著的作用，其合作形式主要有两种：一种是自上而下

的形式下达全球治理到城市，另一种是自下而上打通了城市与全球治理。而国际组织正式构筑城市健康合作的纽带。世卫组织欧洲健康城市网络一方面承载了联合国可持续发展目标到城市实践的具体执行，另一方面其强调创新为卫生治理在多个城市的推广提供了适应性。本文介绍了世卫组织欧洲健康城市网络的建立、工作框架和发展路径，阐述其作为城市与城市、城市与世卫组织之间起到纽带作用的意义，为未来城市卫生健康国际合作提供参考。^[1]

二、城市疫情防控体系与国际组织联结城市合作

（一）国际城市疫情防控体系建设

国际城市的人口、产业、基础设施等高度集中，面对疫情带来的传染风险、危害和治理难度都不断提高，伦敦、纽约、新加坡、多伦多都曾遭受非典（SARS）、甲型H1N1流感、新冠病毒（COVID-19）的侵袭，同时也形成了各自的疫情防范城市治理经验和公共政策体系。

表1 国际城市疫情防控治理体系

| 采取措施 | 核心职能 |
|----------|--|
| 制定防疫行动计划 | 明晰政府职能，落实责任制度，制定防疫工作框架，该工作主要由国家和当地疾控中心承担 |
| 建立风险评估体系 | 梳理传播方式，统计病情覆盖，完成病情蔓延程度预测 |
| 设置疫情预警系统 | 反馈疫情传播风险及所需执行的应对措施。例如新加坡“疾病暴发应对系统”（DORSCON）通过颜色标记疾病传播及控制程度 |
| 构建城市协调机制 | 避免健康及精神卫生部、市政厅、警察、消防、教育部、惩教部门、卫生和医院等机构管理职能重叠，导致低效，产生相互竞争的机构之间的职能重叠问题 |
| 形成动态民间合作 | 与公民行动组织召集公共部门、私人部门及非营利组织成立防疫动态合作伙伴关系，这些机构包括金融、保险、交通、电信、能源、住房、法律、房地产、工程等，加强疫情追踪、易感人群监测和治疗普及 |
| 建立防疫储备制度 | 包括医疗用品储备、科研及人才储备以及推动金融行业参与以保险、基金会等形式的金融储备 |

为应对疫情传播，国际城市为保持开放以维持其全球地位，必须积极调动最为接近个人层面的民间力量来实现治标治本。例如新加坡是典型的国家城市，其国家发展的基础建立在全球贸易、航运、金融的互联互通。2002年新加坡有750万外国游客、65万外籍劳工，以及超过1 000亿美元的外国直接投资，其对全球互联互通极为敏感，坚持疫情暴发期间开放和联通全球城市战略不动摇，因此其对疫情实时报备和公民防疫意识培养格外重视。在SARS期间，新加坡政府与民众经常组织进行SARS疫情“公共沟通”，设立了一个特别的电视频道，教育新加坡人预防措施。2020年新冠疫情期间，新加坡政府设置了社交媒体（Whats App）疫情频道，随时和市民交流，让民众区分疫情公共安全和隔离政策信息。新加坡市民普遍具有高疫情风险意识，长期支持政府隔离、空间屏障、医疗资源划拨等强制措施。新加坡在民众支持的基础上建立起疫情信息监控和审查制度、危险空间回避制度、自我隔离制度和公共卫生维护制度。

在防疫卫生协同方面，国际城市乃至其所属国家与各国疾控中心密切合作，确保信息平衡。在疫情传播期间，乃至疫情得到有效控制后，总结和分享经验，尽早完成《疫情防控管理指南》，形成统一有效的指导，为疫情知识储备和预警防控提供了大力支持。例如在甲型H1N1流感疫情之后，英国、欧盟、美国和世界卫生组织等多方合作制定的《季节性流感的流感病例和暴发管理标准指南》，以此形成了对2009年甲型H1N1流感疫情防控经验的总结成果。该指南建议国家根据缓解、遏制和延迟这三个阶段来设计防疫措施，对于2009年之后的多次全球流感预防产生了积极的促进作用。在防止疫情暴发的区域合作方面，英国积极谋求欧盟其他成员的支持和欧盟协同行动。根据最初欧盟疾控中心监测结果，英国会有30%的人口受到第一波甲型H1N1流感感染，而预测英国缺乏足够的医疗资源应对疫情暴发。欧盟卫生理



事会部长会议多次协调，形成欧盟甲型H1N1流感防疫共识，即在疫情无法遏制的场景下，欧盟成员国采取一致行动，共同调配医疗资源，缓解英国医疗部门紧张压力，接纳英国甲型H1N1流感病例，缓解英国防疫压力。

（二）世界卫生组织欧洲健康城市网络

欧洲城市在围绕健康城市建设所开展的城市合作乃至城市网络的发展经验较为丰富，城市网络呈现立体化多层次的特征，有世界卫生组织（WHO）、欧盟疾病预防控制中心等国际组织直接引领健康城市建设、疫情防控监管工作，形成健康安全合作框架。框架中的多层次治理涉及全球或超国家、地区、国家和地方的不同层面、不同领域和不同功能的治理，这也是世卫组织针对不同层面的治理对象所对应规模的合作，满足多层次卫生需要和健康保障目标。

1986年，世界卫生组织欧洲区域办公室决定启动城市健康促进计划，实施区域性的“健康城市项目（Healthy Cities Project, HCP）”，这是在《渥太华宪章》（Ottawa Charter for Health Promotion）和“人人享有健康（Health for All Principles）”等健康运动和战略思想的基础上产生的，也是WHO面对21世纪城市化给城市居民健康带来的挑战而倡导的全球行动。它鼓励地方政府通过政治承诺、制度改革、能力建设，基于伙伴关系规划和创新项目，参与健康事业的发展。重点围绕健康与贫困地区的不平等现象、弱势群体的需求、参与式治理，以及健康的社会、经济、环境决定因素等四方面内容，促进公民的健康和福祉。2018年2月，丹麦哥本哈根会议上通过了《哥本哈根市长共识：人人享有更健康，更快乐的城市——一种安全，包容，可持续和复原力的社会》，所体现的愿景与《联合国2030年可持续发展议程（The 2030 Agenda for Sustainable Development）》完全一致，并在整个议程期间指导世界卫生组织关于健康城市的工作直到2030年。其内容包括：在城市层面建立针对健

康和福祉的服务体系，促进各国政府、国际组织、政府不同部门与公民、社会之间建立伙伴关系，创造积极、包容、安全的城市环境；通过健康城市网络和市长峰会，确定每年城市健康治理的主题，循序渐进，不断完善城市健康治理体系建设。2019年，WHO东南亚健康城市网络大会成果《到2030年加强全民健康覆盖的基层一线服务》明确了东南亚各国在社区层面的卫生及健康服务质量提升需求。^[2]

世界卫生组织欧洲健康城市网络（World Health Organization European Healthy Cities Network）是一个全球性的城市网络，致力于将健康在城市政府的议程中上升到与社会、经济和政治等议程同一高度的目标。30年来，WHO欧洲健康城市网络汇集了约100个旗舰城市和约30个国家网络。旗舰城市与世卫组织欧洲区域办公室直接互动，而国家网络则将特定会员国的城市汇集在一起。在这两种情况下，世卫组织都提供政治，战略和技术支持以及能力建设。旗舰城市和国家网络一起覆盖了大约1400个城市。它们的共同目标是使地方政府参与政治承诺、机构改革、能力建设、基于伙伴关系的计划和创新。其具体目标包括：促进所有人的健康和福祉并减少健康不平等；在国家、地区和全球范围内以身作则；支持实施世卫组织战略重点。2018年，该网络在整个欧洲地区庆祝成立30周年，也是WHO欧洲区域办公室启动“城市健康促进计划”第六阶段的收官年。在过去的30年中，“健康城市”运动一直是变革的先锋，它创造了更温情的城市环境，为使用城市的人们的健康和福祉提供了支持。它还激发了“健康城市”网络在世卫组织所有其他地区蓬勃发展，从而在全球范围内推动了健康城市的发展。在一个由多个政府层级组成的复杂世界中，为实现类似目标而努力的众多部门，以及参与追求健康和福祉的众多利益相关者中，城市处于独特的位置，可以发挥领导作用。全球性问题在地方城市一级得以处理，健康城市愿景充分肯定了这一点。^[3]

表2 世界卫生组织欧洲健康城市工程发展阶段

| 阶段划分 | 实施时间 | 核心内容 |
|------|------------|---|
| 第一阶段 | 1987~1992年 | 引入城市健康发展的新理念和途径（即健康城市模式） |
| 第二阶段 | 1993~1997年 | 着重于健康公共政策的制定和实施，以及综合性的城市健康规划 |
| 第三阶段 | 1998~2002年 | 制定具有广泛合作基础的政策和健康发展规划，涉及卫生、贫困与健康方面的不平等，社会排斥和弱势群体的需求；注重健康公平、社会可持续发展和社区发展与重建；建立健康监测系统 |
| 第四阶段 | 2003~2008年 | 将健康理念融入城市规划中，从而为实施健康城市规划提供制度保证；核心主题是健康老龄化、健康城市系统规划、健康影响评估、身体活动和积极的生活 |
| 第五阶段 | 2009~2013年 | 强调健康城市规划的重点是总体规划、交通规划和社区规划；关注三个核心主题——构建包容性、关爱性和支持性的环境，健康生活方式，健康的城市环境与设计 |
| 第六阶段 | 2014~2018年 | 强调在地方一级政府实施“健康2020”（2020 Health）计划，目标是改善人人健康，减少健康不平等和改善卫生领导和参与治理 |
| 第七阶段 | 2019~2024年 | 制定地方一级实施《哥本哈根市长共识》的适应性和实用框架，建立平台为地方各级以及国家内部进行联合学习以及在城市之间共享专业知识和经验。支持和鼓励城市加大努力，将主要利益相关者聚集在一起，为卫生和福祉而努力，发挥其创新和变革的潜力，并解决当地公共卫生问题 |

第七阶段的具体工作是在世界卫生组织第十三项总体规划（GPW13，2019-2023年）的基础上制定的，其核心策略即全民健康覆盖、应对卫生突发事件和促进健康人群。第七阶段的工作重点是对《哥本哈根市长共识》在地方层面框架制定及实践，即在考虑城市差异的前提下通过提供平台来增进地方之间及国家内部城市之间的联合学习以及专业知识和经验的共享，鼓励利益相关者通过创新来解决当地公共卫生问题。这也是建立在第六阶段执行的基础上，结合由网络技术提升带来的信息便利所实现的“框架→城市→个人”的治理体系。

世卫组织是联合国的会员国机构，通过其理事机构，即世界卫生大会（全球）和区域委员会（地区），确定本组织的战略重点。在这种情况下，“健康城市”运动可以加强

地方行动，以实现战略重点，建设应对气候变化的公共卫生能力，并在地方一级促进基于人群的疾病预防和健康促进活动。如图1所示，在联合国2030可持续发展目标指导下，世卫组织欧洲健康城市网络是城市、国家、世卫组织和联合国四个层面之间的纽带，通过地方一级的执行来改善国内卫生健康与福祉服务环境，兑现GPW13规划的执行，对标可持续发展目标和联合国发展援助框架要求并通过共同国家评估。

世卫组织欧洲健康城市网络的意义在于最大程度降低风险的情况下支持在世卫组织综合整个欧洲经验和城市之间协同效应基础上的创新。在欧洲城市面对健康问题时，依靠世卫组织网络的支持可以使市政当局兼顾战略卫生发展和具体计划、政策及规划的制定。同时，世卫组织欧洲健康城市网络以及国家网络对欧洲地区及其他地区健康与社会发展的贡献将被作为案例，在与其他网络共享有关健康、环境与经济的指标和概况的背景下，以创新城市卫生项目的形式在城市和中央政府层面进行推广应用，同时与欧盟范围内制定的工作框架保持一致。

三、结论与建议

新冠疫情的全球蔓延反映了城市卫生与健康治理的迫切。城市之间差异导致其对共同目标的治理程度不同，这也是建立城市网络的需求所在。在全球化发展趋势下，城市联盟或城市合作网络在城市合作管理上面起到网络组织枢纽的作用，成为成员国和协调机构的对口组织，并与区域合作组织政策目标保持一致，在创新、人道主义援助、最佳实践案例分享、伙伴关系维持，以及多部门合作起到关键作用。

关注民众的城市网络着眼于城市所承载的具体职能，如教育、医疗、环境卫生、基础设施等，致力于改善城市居民的生活品质，致力于促进城市的可持续发展。欧盟城市有

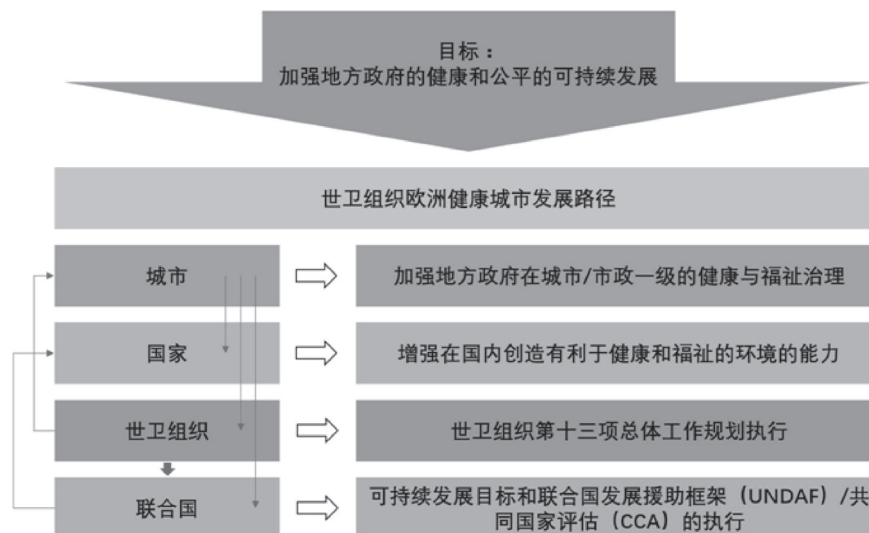


图1 世卫组织欧洲健康城市网络发展路径

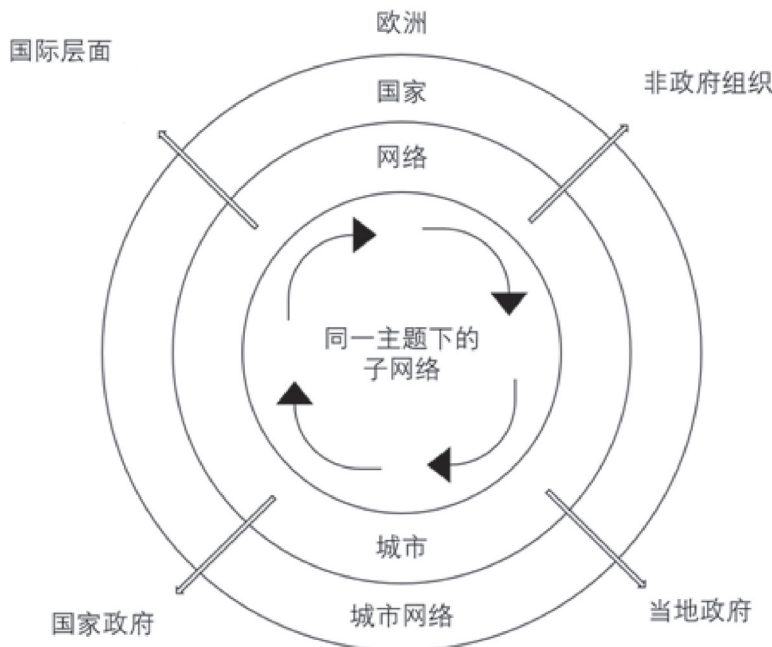


图2 网络构成与案例传播途径

“一体化”发展的需求，成立以“问题治理”为导向的城市合作网络需要从城市的分类、功能和构成三个方面来思考：根据不同城市功能和定位，设计不同城市网络组织原则和远景规划；组织功能需要和城市治理前沿紧密结合，通过城市网络来带动城市治理特色发展、互补互利；组织构成设计，需要调动城市居民的积极性，自下而上推动城市合作网络的可持续发展。城市网络的发展既

体现了全球治理的共同目标，又反映了差异化的治理需求。世卫组织欧洲健康城市网络的发展过程逐步将健康城市从理念转化为全民覆盖的实践。贯彻了可持续发展目标，又通过创新为卫生治理在多个城市的推广提供了适应性。多个网络统筹下的指标体系与区域内工作框架的一致性体现了国际组织作为构筑城市健康合作的纽带作用。

当前，我国正处于抗击新冠病毒疫情关键阶段，民间外交对于抗击疫情起到不容忽视的作用。一是在外交部和民政部领导下，指派相应的专门民间组织，建立统一的抗击病毒疫情海外民间援助平台，既可统筹好海外援助物资使用，也可以民间外交体现我国负责任大国的形象。二是利用民间外交开展国际科学合作，为我国防控工作提供国

际经验与知识参考，以疫情工作为突破口，构建中外知识交流合作平台，通过社会机构组织中美欧日等国联合科学家防疫调查组，合作论证病毒来源、传染源和传播途径，形成防疫领域的科学共同体，同时也打破美西方对我国的科技封锁。三是民间外交可以协助避免防疫中的“邻避效应”。新型冠状病毒疫情冲击过程中的稀缺资源是信息沟通，特别是国际信息沟通。在占据充分信息的基

基础上，世界卫生组织和相关国家才能协同应对和避免“邻避效应”。重视民间外交多种主体（社会组织、企业等）已有的国际公信力，对外做好防疫民间外交工作以防范疫情的国际“邻避效应”。

参考文献：

- [1] 谢伏瞻.中国康养产业发展报告（2017）[R]. 北京:社会科学文献出版社,2017.
- [2] WHO Regional Office for South-East Asia. Strengthening frontline services for universal health coverage by 2030[R]. New Delhi, 2019.
- [3] Tsouros A. City leadership for health and sustainable development: The World Health Organization European Healthy Cities Network[J]. Health Promotion International, 2009(1):4.

International Organizations Build a Link of Urban Health Cooperation

Zhu Yunjie,Wang Lichuan

(Shanghai Institutes for International Studies,Shanghai200233,China)

Abstract:Globalization makes the win-win non zero sum game principle more and more mainstream. With the emphasis on public health issues and the promotion of the concept of healthy city, the cooperation and exchange between cities based on technology, management and policy is increasing. However, the common requirements of global sustainable development health governance and the difference of urban health governance degree require the city network to play a link role. On the basis of introducing the common points of international urban epidemic prevention and control experience and the complexity and multiple-dimension nature of health governance, the internal and external links of urban health governance are clarified. The establishment, working framework and development path of WHO European healthy cities network are reviewed, and its significance as link between cities and cities, between cities and WHO is elaborated, which altogether provides reference for future international cooperation on urban health.

Key words:epidemic prevention and control; international organizations; urban cooperation; healthy city; link role

■责任编辑：王 缙