

新冠肺炎疫情下世界卫生组织面临的挑战及其应对*

熊爱宗

新冠肺炎疫情在全球的快速蔓延，凸显了加强全球卫生治理的紧迫性。作为全球卫生治理的核心机构，世界卫生组织在领导和管理、全球公共物品供给、外部性管理、全球团结动员等方面采取了一系列的行动，在防控全球疫情方面发挥了重要作用。但此次疫情也暴露了世界卫生组织应对全球卫生挑战的一些缺陷，例如，个别国家合作应对疫情的政治意愿不足，部分国家违反世界卫生组织规则特别是《国际卫生条例（2005）》且规则的执行不到位，世界卫生组织应对突发公共卫生事件的能力相对欠缺，以及相关资源长期不足等。为进一步强化世界卫生组织在全球卫生治理中的领导和协调作用，国际社会应将全球卫生问题置于国际议程中更为重要的位置，为世界卫生组织提供更加强有力的支持。世界卫生组织应进一步提升应对突发公共卫生事件的能力，积极推动各国遵守与执行《国际卫生条例（2005）》，不断提升全球防控疫情能力。

关键词：新冠肺炎疫情 全球卫生治理 世界卫生组织

新型冠状病毒肺炎（新冠肺炎，COVID-19）疫情在全球的快速蔓延，凸显了加强全球卫生治理的紧迫性。作为全球卫生治理的核心，世界卫生组织（世卫组织，WHO）在疫情发生后采取了一系列的行动，在指导和协调全球应对疫情方面发挥了重要作用。然而本次疫情也暴露了全球卫生治理体系特别是世卫组织的一些短板。面临共同挑战，国际社会需要加强对世卫组织的支持，强化其在全

熊爱宗系中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员，Email: xiongaiizong@163.com。

* 作者感谢匿名审稿人提出的宝贵建议，当然文责自负。

球卫生治理体系中的作用。

全球卫生治理的定义和关键职能

全球卫生治理（global health governance）是指国家、政府间组织以及非政府行为体通过正式或非正式机构、规则及程序来应对需要跨国界集体行动加以有效解决的卫生挑战。^[1]

全球卫生治理旨在解决全球卫生挑战。科普兰等人认为全球卫生的概念源于国际卫生和公共卫生，它将全世界所有人的健康改善和实现所有人的健康平等作为优先事项，强调跨国卫生问题、跨国健康议题的决定因素和解决方案，主要关注那些超越国界、直接或间接影响健康的问题。^[2] 国际卫生主要关注本国以外国家的健康问题，特别是低收入和中等收入国家的健康问题，而公共卫生主要关注影响特定社会或国家人口健康的问题，类似于国家卫生的概念。因此，全球卫生不但关注国际卫生问题和公共卫生问题，也关注跨国卫生问题。

随着全球化的发展，全球卫生挑战的数量和种类日益增长。全球化从四个方面对国家和其他行为体开展国际合作产生影响：一是全球化导致或加剧了跨境卫生风险；二是卫生治理中非国家行为体的数量和影响程度不断增长；三是全球化难以维系甚至加剧了已有的经济、政治和环境问题；四是全球化导致各国政府独自或与其他国家合作应对全球卫生挑战的政治和实践能力下降。^[3] 菲德勒认为全球卫生挑战除了传统的直接跨境威胁外，还包括其他传染性和非传染性健康危害、卫生基础设施问题，以及不断恶化的影响健康的社会因素问题。^[4]

相比于国际卫生治理，全球卫生治理的参与行为体更加多样，除了传统的国家、政府间组织外，公私合作组织、非政府行为体也在卫生治理过程中发挥着巨

[1] Fidler, D., “The Challenges of Global Health Governance”, Council on Foreign Relations Working Paper, May 2010; WHO, “WHO’s Role in Global Health Governance: Report by the Director-General”, Geneva: World Health Organization, EB132/5 Add.5, 2013.

[2] Koplan, J., Bond T., Merson M., Reddy K., Rodriguez M., Sewankambo N. and Wasserheit J., “Towards a Common Definition of Global Health”, *The Lancet*, 373(9679): 1993–1995, 2009.

[3] Dodgson, R., Lee K. and Drager N., “Global Health Governance: A Conceptual Review”, Centre on Global Change & Health London School of Hygiene & Tropical Medicine, Department of Health & Development World Health Organization, Discussion Paper No.1, 2002.

[4] Fidler, D., “The Challenges of Global Health Governance”, Council on Foreign Relations Working Paper, May 2010.

大的作用。公私合作组织中既包括提升卫生技术获取的合作机制，如疫苗先期市场承诺（AMCV）、全球疫苗免疫联盟（GAVI Alliance）、全球基金（Global Fund）、国际免疫筹资机制（International Finance Facility for Immunization）等，也包括药物和疫苗开发伙伴关系，如被忽视疾病药物研发倡议（Drugs for Neglected Diseases Initiative）、国际艾滋病疫苗倡议（International AIDS Vaccine Initiative）、疟疾药品事业会（Medicines for Malaria Venture）、疟疾疫苗倡议（Malaria Vaccine Initiative）、结核病药物研发联盟（TB Alliance）等。非政府行为体如克林顿基金会、盖茨基金会、洛克菲勒基金会等也都发挥着重要作用。不过全球卫生治理参与主体日益多元，也导致全球卫生治理机制的复杂性，形成了一系列相互重叠的机制或机构“集群”（clusters）。^[1]这种复杂性将会造成全球卫生治理领导力的缺失，同时也会影响治理的效果。世卫组织就曾指出，全球卫生体制结构日益复杂，鼓励建立新组织、新筹资渠道和新监测体系，却不优先对已有的机制进行改革，使得情况更加恶化。^[2]

综合已有文献（见表1），为应对全球卫生挑战，全球卫生治理机制至少需要强化以下关键职能。第一，领导和管理。该项职能为全球卫生治理提供总体战略方向，例如建立指导政策制定的规范、价值和规则，确定优先事项，组织全球公共卫生谈判和构建共识，倡导跨部门的全球卫生合作，以及在全球和区域层面推动促进实现全球卫生治理目标的伙伴关系。

第二，全球公共物品供给，特别是与知识相关的公共物品的供给。例如提供统一的规范、标准和指导方针，鼓励新技术的研发，探索、发展和供给新健康工具，以及共享相关知识等。全球公共物品的供给需要充足和可持续的资源，这需要设计一个有效的治理安排来克服搭便车问题。

第三，外部性管理。该项职能主要是防止或减轻一国状况或决定对其他国家带来的负面影响，如卫生监测和信息共享，协调全球疾病防范和应对等。但是国家主权的存在和国际问责机制的欠缺导致外部性管理比较困难，例如，政府可能出于对经济影响的担心而推迟对疾病暴发的披露。

[1] Dodgson, R., Lee K. and Drager N., “Global Health Governance: A Conceptual Review”, Centre on Global Change & Health London School of Hygiene & Tropical Medicine, Department of Health & Development World Health Organization, Discussion Paper No.1, 2002; Fidler, D., “The Challenges of Global Health Governance”, Council on Foreign Relations Working Paper, May 2010.

[2] WHO, “WHO’s Role in Global Health Governance: Report by the Director-General”, Geneva: World Health Organization, EB132/5 Add.5, 2013.

第四，动员全球团结。该项职能主要是通过国际援助来帮助相关国家克服卫生挑战，这包括全球卫生的联合融资，如发展融资、卫生发展援助等，以及能力与技术援助、危机中的人道主义干预、为弱势群体代理发声等。

表1 文献对于全球卫生治理机制职能的总结

文献	全球卫生治理的职能
贾米森等作者文献	核心职能:提供国际公共物品(如研发),国际外部性的监测和控制 支持性职能:对流离失所人士的帮助,技术合作和发展融资
世界卫生组织文献	提供服务;开发能够用于提供服务的人力和物力资源;动员和集中用于支付卫生保健的财力资源;制定和执行规则,并为所有参与者提供战略性方向
世界卫生组织宏观经济与卫生委员会文献	研发,特别是针对性研发;传染性疾病跨境传播的控制与预防;标准化数据收集
穆恩等作者文献	议程设定;融资和资源分配;研发;执行和交付;监测、评估和学习
贾米森等作者文献	核心职能:领导和管理,全球公共产品的供给,外部性管理 支持性职能:直接国家援助
弗伦克和穆恩文献、范德帕斯等作者文献	管理;全球公共物品的生产;关于全球团结的动员;外部性管理
巴特尼吉和松加内文献	共同资助的公共卫生活动(例如天花根除计划和提供艾滋病毒/艾滋病治疗的双边和多边努力);卫生政策的国际监管(如《国际卫生条例》和《烟草控制框架公约》);卫生研究与卫生监测(包括世卫组织秘书处监测疾病趋势的工作和旨在提供全球卫生公共物品的研究活动)

资料来源: Jamison, D., Frenk J. and Knaul F., “International Collective Action in Health: Objectives, Functions, and Rationale”, *Lancet*, 351: 514–17, 1998; WHO, “World Health Report 2000: Health Systems: Improving Performance”, Geneva: World Health Organization, 2000; World Health Organization Commission on Macroeconomics and Health, “Global Public Goods for Health: The Report of Working Group 2 of the Commission on Macroeconomics and Health”, Geneva: World Health Organization, 2002; Moon, S., Szlezák N., Michaud C., Jamison D., Keusch G., Clark W. and Bloom B., “The Global Health System: Lessons for a Stronger Institutional Framework”, *PLoS Medicine*, 7(1): 1–5, 2010; Jamison, D., Summers L., Alleyne G., Arrow K., Berkley S., Binagwaho A., Bustreo F., Evans D., Feachem R., Frenk J., Ghosh G., Goldie S., Guo Y., Gupta S., Horton R., Kruk M., Mahmoud A., Mohohlo L., Ncube M., Pablos-Mendez A., Reddy S., Saxenian H., Soucat A., Ulltveit-Moe K. and Yamey G., “Global Health 2035: A World Converging Within a Generation”, *The Lancet*, 382(9908): 1898–1955, 2013; Frenk, J. and Moon S., “Governance Challenges in Global Health”, *New England Journal of Medicine*, 368(10): 936–942, 2013; Van de Pas, R., Hill P., Hammonds R., Ooms G., Forman L., Waris A., Brolan C., McKee M. and Sridhar D., “Global Health Governance in the Sustainable Development Goals: Is It Grounded in the Right to Health?”, *Global Challenges*, 1(1): 47–60, 2017; Batniji, R. and Songane F., “Contemporary Global Health Governance: Origins, Functions, and Challenges”, in *The Handbook of Global Health Policy*, Edited by Garrett, W. B., Gavin Y., and Sarah W., John Wiley & Sons, Ltd., 2014.

卫生治理是世卫组织的一项战略重点^[1]，世卫组织的职能与全球卫生治理机制的职能总体上是一致的。在其第十一个工作总规划中，世卫组织将其核心职能确定为六项：一是对至关重要的事项提供领导并在需要联合行动时参加伙伴关系；二是制定研究议程并促进开发、转化和传播有价值的知识；三是制定规范和标准并促进和监测其实施；四是阐明道德立场和以证据为基础的政策方案；五是提供技术支持，促进变革并发展可持续发展的机构能力；六是监测卫生情况并评估卫生趋势。^[2]其中第一项职能主要体现为领导和管理职能，此外还有一部分全球动员职能，例如利用其领导地位和召集能力，呼吁为全球卫生提供充分、持续和可预测的官方发展援助及人道主义资金，以及采取创新性筹资办法^[3]；第二项职能和第三项职能体现为提供全球公共产品职能；第四项职能和第六项职能体现为外部性管理职能；第五项职能既可以体现为动员全球团结职能（如向卫生系统薄弱国家提供技术援助），也可以体现为外部性管理职能。无论是全球卫生治理机制还是世卫组织，各个职能并不是截然分开的，例如领导和管理职能就是为提供全球公共产品、外部性管理、动员全球团结服务的。本文随后的部分将以全球卫生治理的四项职能为分析框架，总结新冠肺炎疫情发生后世卫组织所采取的行动，在此基础上识别其存在的不足和缺陷，并提出针对性的建议。需要注意的是，世卫组织的部分缺陷早已存在，而本次疫情则再一次凸显了加强和完善世卫组织职能的必要性和紧迫性。

世卫组织对新冠肺炎疫情的应对

本部分针对全球卫生治理机制的四项关键职能，即领导与管理、全球公共物品供给、外部性管理和全球团结动员，总结世卫组织应对疫情所采取的行动。

（一）领导与管理

针对与全人类健康相关的重要事项提供领导，并在需要联合行动时参与伙伴关系是世卫组织的核心职能之一。《世界卫生组织组织法》第二章第二条指出，

[1] WHO, “WHO’s Role in Global Health Governance, Report by the Director-General”, Geneva: World Health Organization, EB132/5 Add.5, 2013.

[2] WHO, “Eleventh General Programme of Work, 2006–2015”, Geneva: World Health Organization, Fifty-ninth World Health Assembly, A59/25, 2006.

[3] WHO, “Thirteenth General Programme of Work, 2019–2023: Promote Health, Keep the World Safe, Serve the Vulnerable”, Geneva: World Health Organization, 2019.

世卫组织是国际卫生工作的指导和协调机构。这一职能体现在，当全球卫生威胁出现时，世卫组织召集有关当局会议，动员成员集体行动，并与全球和区域国际机构保持密切合作。

新冠肺炎疫情发生后，世卫组织采取了以下领导和管理行动。一是密切跟踪疫情走向，指导国际社会做好准备。在注意到中国（以及其他国家）的疫情后，世卫组织总干事迅速召集《国际卫生条例（2005）》突发事件委员会（Emergency Committee）会议。2020年1月22日和23日，突发事件委员会举行针对新冠肺炎疫情的第一次会议，认为这次疫情尚未构成国际关注的突发公共卫生事件（PHEIC），但一致认为局势紧迫。1月30日，该委员会举行第二次会议，宣布这次疫情为国际关注的突发公共卫生事件，并提议发布临时建议。世卫组织总干事随后宣布新冠肺炎疫情构成国际关注的突发公共卫生事件，并接受了委员会的建议，发布了基于《国际卫生条例（2005）》的临时建议。3月11日，世卫组织总干事在新闻发布会上宣布，基于对新冠肺炎疫情的评估，世卫组织认为，新冠肺炎疫情符合“大流行病”（pandemic）的特征，并呼吁所有国家启动并扩大应急机制。4月30日和7月31日，突发事件委员会分别举行了第三次会议和第四次会议，委员会一致认为此次疫情仍然构成国际关注的突发公共卫生事件，世卫组织总干事接受了委员会提出的建议，并向各缔约国提供了委员会的各项建议。^[1]

二是加强卫生外交，引导国际社会管控疫情。2月15日，世卫组织总干事在慕尼黑安全会议上呼吁：一是国际社会积极利用中国疫情防控为世界争取的时间，为疫情的到来做好准备；二是政府各部门应加强统一应对，并针对公共卫生重点开展工作；三是国际社会应保持团结，避免疫情和病毒的污名化。在3月26日召开的二十国集团（G20）领导人应对新冠肺炎特别峰会上，世卫组织总干事进一步指出，国际社会应继续战斗，加强团结，同时引导全球医疗物资生产、疫苗和疗法创新，引导全球行动，避免危机再次发生。4月18日，在二十国集团卫

[1] WHO, “Statement on the Third Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Coronavirus Disease (COVID-19)”, May 1, 2020, [https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-statement-on-the-third-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)\[2020-05-15\]](https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-statement-on-the-third-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-(covid-19)[2020-05-15]); WHO, “Statement on the Fourth Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Coronavirus Disease (COVID-19)”, August 1, 2020, [https://www.who.int/news-room/detail/01-08-2020-statement-on-the-fourth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-\(covid-19\)\[2020-10-07\]](https://www.who.int/news-room/detail/01-08-2020-statement-on-the-fourth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-coronavirus-disease-(covid-19)[2020-10-07]).

生部长会议上，世卫组织总干事敦促各国亟需以科学和证据为指导，坚定地与健康大流行进行斗争，期待二十国集团国家继续支持全球应对疫情的努力，呼吁二十国集团国家共同努力，增加基本物资的生产和公平分配，消除使卫生工作者和患者面临风险的贸易壁垒。5月18-19日，世卫组织召开第七十三届世界卫生大会，与会代表通过一项历史性决议，号召汇集全球力量抗击疫情。^[1]

三是积极进行跨部门协调，与合作伙伴特别是联合国系统保持紧密合作。2月4日，世卫组织总干事向联合国秘书长做了关于新冠肺炎疫情的简报，并要求激活联合国危机管理政策，建立危机管理团队，以协调联合国全系统共同帮助各国防范和应对新冠肺炎。2月6日，联合国发展协调办公室（UNDCO）与世卫组织共同举行电话会，向联合国驻各国协调员和联合国国别工作组（UNCTs）提供了新冠肺炎流行病学情况的最新信息，介绍了新冠肺炎战略防范和应对计划（SPRP），强调以“一个联合国”应对危机。为确保国际合作伙伴和利益相关者的有效合作，世卫组织还建有新冠肺炎应急管理小组。该小组通过与各级合作伙伴保持紧密合作来向各国提供支持，强化技术和运营的网络化和协作，支持全球应对活动的协调。^[2]

（二）提供全球公共物品

世卫组织的规范和研发活动推动创造全球公共产品。为此，世卫组织主要采取了以下行动。

一是发布疫情应对规范。规范、标准和公约是世卫组织根据国家需要提供的造福所有国家和伙伴组织的全球公共产品，如世卫组织制定的《烟草控制框架公约》《国际卫生条例（2005）》等。针对新冠肺炎疫情，世卫组织提出了一系列的规范性指导，以帮助各国防范和应对疫情。自2020年1月以来，世卫组织共发布100多份有关疫情的指导文件，涉及疫情防范、疫情管理、疫情后的活动恢复等，根据16个主题向成员和社会公众提供建议。

二是积极推动针对新冠病毒的研究和创新工作。2月11-12日，世卫组织与全球传染病防范研究协作网络（GLOPID-R）联合举办了针对新冠肺炎的全球研

[1] WHO, “Historic Health Assembly Ends with Global Commitment to COVID-19 Response”, May 19, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/19-05-2020-historic-health-assembly-ends-with-global-commitment-to-covid-19-response>[2020-10-07].

[2] WHO, “Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Situation Report-56”, Geneva: World Health Organization, March 16, 2020.

研究与创新论坛。论坛评估了有关新病毒的最新知识，就需要解决的关键问题以及优先资助研究的方式达成共识。3月12日，世卫组织启动针对新冠肺炎的全球研发路线图。该路线图旨在实现两个目标：近期内使受到疫情影响的人得到及时诊断和最佳护理，同时对各研究领域进行创新整合；中长期内支持优先研究重点，以促进可持续全球研究平台的发展，为应对下一次疫情做好准备。^[1]

为了加速新冠肺炎疫苗的研发，世卫组织共采取了四项关键行动：1) 利用广泛的全球联盟以尽可能快速和安全的方式开发和评估候选疫苗，为此世卫组织促进科学家、开发者和资助者之间的互动，并提供一起工作的共同平台；2) 在全球范围内跟踪候选疫苗及其进展，促进研究人员与疫苗开发人员之间的定期对话，以加快科学成果的交流，提出快速而稳健的疫苗评估办法；3) 确定安全有效疫苗的特征，以指导疫苗开发人员的工作；4) 在全球范围内协调疫苗的临床试验，为此世卫组织与合作伙伴共同发起“团结试验”(Solidarity Trial)的国际临床试验项目。^[2]此外，世卫组织还与合作伙伴发起“获取新冠肺炎工具加速计划”(ACT Accelerator)，以确保世界各地的每个人都能获得新冠肺炎新疫苗、检测和治疗。

(三) 外部性管理

在充分了解疫情的基础上，世卫组织通过出台新冠肺炎战略防范和应对计划，加强疫情监测，抑制疫情的国际传播。

一是实地调研加深对疫情的了解。为了更好地了解新冠肺炎疫情的发展及应对措施，2020年1月20-21日，世卫组织考察团对中国武汉进行了现场考察，从而使中国和国际社会能更加清晰地了解新冠肺炎病毒所致疾病严重程度的变化范围。1月28日，由世卫组织总干事率领的世卫组织高级代表团访问北京，以更多地了解中国的应对措施，并提供各种技术援助。2月16-24日，中国—世界卫生组织联合考察组在中国开展针对新冠肺炎的考察调研，联合考察组在了解中国新冠肺炎疫情形势和采取的各项防控措施的基础上，为中国和其他国家遏制疫情、

[1] WHO, "A Coordinated Global Research Roadmap: 2019 Novel Coronavirus", Geneva: World Health Organization, March 2020.

[2] WHO, "The 4 Critical Elements of WHO Global R&D Efforts in Detail", [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-trial-accelerating-a-safe-and-effective-covid-19-vaccine\[2020-05-07\]](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-trial-accelerating-a-safe-and-effective-covid-19-vaccine[2020-05-07]).

调整应对措施等提出建议。^[1]

二是建立全球和国别战略防范和应对计划。在将新冠肺炎疫情宣布为国际关注的突发公共卫生事件之后，2020年2月3日，世卫组织发布新冠肺炎战略防范和应对计划（SPRP）。该计划强调了国际社会需要准备提供的公共卫生措施，以支持各国防范和应对新冠肺炎疫情。该计划提出的应对战略包括：快速建立国际协调和运营支持；扩大国家防范和应对行动；加快优先研究和创新。^[2]与此同时，世卫组织还建议联合国国别工作组（UNCTs）和合作伙伴在与全球战略防范和应对计划保持一致的情况下，建立国别防范和应对计划，以识别受影响国家在应对新冠肺炎疫情方面的不足和需要，为相关国家提供快速支持。在此基础上，世卫组织还根据各国新冠肺炎传播的不同情形（无病例、零星病例、聚集性病例、社区传播）提出针对性的应对方案。4月14日，世卫组织对战略防范和应对计划进行了更新，为正在从大规模疫情传播向低水平或无传播的稳定状态分阶段过渡的国家提供指导。更新后的文件指出，应对疫情大流行的全球战略目标是减缓病毒传播和降低与新冠肺炎相关的死亡率，国家战略在实现全球目标方面发挥着以下关键作用：加强协调与规划；动员社区群众参与来降低被感染风险；发现、检测、隔离及治疗病例并对接触人群进行检疫，从而控制传播；提供临床护理并维持基本的卫生服务以降低死亡率；基于风险、能力和易受感染程度及时进行战略调整，从而最终过渡并维持稳定的低水平或无传播状态。^[3]

三是加强监测，防止疫情进一步扩散，尽快恢复经济和社会活动。2020年1月初，在中国向世卫组织通报来自中国武汉的新冠肺炎病例之后，世卫组织便建立了一个全球监测系统，监测和分析该病毒的全球流行程度。世卫组织要求，成员应根据《国际卫生条例（2005）》的要求，立即报告任何新确诊的新冠肺炎病例，并在48小时内提供相关的临床、流行病学和旅行史信息。同时，世卫组织总部还建立了一个新冠肺炎全球监测数据库，集中收集中国境外新冠肺炎病例数据，以监测新冠肺炎在国家间的传播情况，为应对疫情而实施的公共卫生政策提

[1] WHO-China Joint Mission, “Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)”, February 16–24, 2020, <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>[2020-03-22].

[2] WHO, “2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan”, Geneva: World Health Organization, February 3, 2020.

[3] WHO, “COVID-19 Strategy Update”, Geneva: World Health Organization, April 14, 2020.

供支持。1月21日，世卫组织发布了针对新冠肺炎的全球监测临时指导文件，并不断进行更新。指导文件指出，全球监测的目标，是监测人际传播趋势，迅速发现新的病例，建立关于新冠肺炎的流行病学信息，以便在国家、区域和全球范围内进行风险评估，指导疫情防范和应对。5月10日，世卫组织进一步指出，监测的目的是限制疾病的传播，使公共卫生主管部门能够管控疫情风险，从而尽可能地恢复经济和社会活动。^[1]在疫情监测的基础上，世卫组织加强了对新冠肺炎病例信息的标准化收集工作，并建立了新冠肺炎疾病仪表盘（Dashboard）。从1月21日开始，世卫组织每天发布新冠肺炎疫情状况报告，监测和报告疫情在全球的发展情况。2020年8月下旬，世卫组织开始以周频率发布流行病学更新报告和行动更新报告。

（四）推动全球团结

疫情发生后，世卫组织通过组织和协调技术专家、资金和物资来支持受影响国家应对疫情。一是为相关国家提供医疗专家和技术支持。2020年2月24日，由世卫组织领导的专家小组抵达意大利，帮助意大利快速了解疫情情况，在临床管理、感染预防和控制、监测和风险通报等领域向意大利提供支持。除此之外，世卫组织还向伊朗、阿塞拜疆、伊拉克、埃及、白俄罗斯等国家派出了专家小组。世卫组织通过协调全球范围内100多支应急医疗队（EMT）和全球各联络点来不间断监测、指导并协调国家和国际层面的疫情应对。世卫组织还通过全球疫情警报与反应网络（GOARN）向成员提供技术支持，以帮助相关国家加强疫情防范和应对。

二是协同其他国际组织向相关国家提供资金和物资支持。世卫组织动员其全球个人防护设备库存，支持重点国家的备灾工作。截至2020年6月底，世卫组织已向135个国家提供303万副手术口罩、12.9万副N95口罩、204万副手套、20.3万套手术服、3.6万副护目镜和10.2万副防护面罩。^[2]同时，世卫组织还从自身的突发事件应急基金（CFE）拨付近900万美元，以支持卫生系统薄弱的国家防范和应对疫情。为扩充更多疫情应对资源，世卫组织与联合国基金会（UN Foundation）和瑞士慈善基金会（Swiss Philanthropy Foundation）共同发起新冠肺

[1] WHO, “Surveillance Strategies for COVID-19 Human Infection”, Geneva: World Health Organization, Interim Guidance, May 10, 2020.

[2] WHO, “WHO COVID-19 Preparedness and Response Progress Report-1 February to 30 June 2020”, Geneva: World Health Organization, August 3, 2020.

炎团结应对基金（COVID-19 Solidarity Response Fund），以支持世卫组织及其合作伙伴帮助各国应对新冠肺炎疫情。基金将被用于新冠肺炎战略防范和应对计划所列的行动，帮助所有国家特别是卫生系统薄弱的国家防范和应对新冠肺炎危机。2020年3月25日，在联合国人道协调厅的协调下，世卫组织与其他联合国机构发起全球新冠肺炎疫情人道主义应对计划，以帮助低收入和脆弱国家抗击疫情。此外，世卫组织还与其他伙伴共同加强对成员的支持，例如世卫组织与欧洲投资银行（EIB）合作，联合发展有针对性的融资，帮助非洲国家减轻新冠肺炎疫情造成的影响。^[1]

新冠肺炎疫情下世卫组织面临的挑战

总体来看，新冠肺炎疫情发生后，世卫组织迅速采取行动，提供防范和应对方案，对受影响国家及时进行救助，在防止和控制疫情方面发挥了非常重要的作用。但全球确诊病例和受影响的国家地区数量不断增加也表明，世卫组织在应对全球突发公共卫生事件时依然面临较大的挑战。

（一）部分国家合作的政治意愿降低损害了世卫组织的领导力

世卫组织理应是全球卫生治理的领导者，但近年来却有被边缘化的趋势，2014年埃博拉病毒疫情甚至被看作是其全球卫生领导力出现危机的例子。^[2]世卫组织领导力下降的原因有多个方面，既可能源于世卫组织针对突发公共卫生事件的应对能力（包括规则的有效性、资源的充足性等）不足，也可能源于成员对世卫组织的支持度（包括对世卫组织的授权、对世卫组织规则的遵守等）的降低。从后者来看，如果各国只追求自我利益最大化，只愿享受权利而不愿承担义务，世卫组织将很难发挥领导作用。

美国在此次疫情中的一些行为损害了世卫组织的全球卫生领导力。2020年4月美国总统特朗普（Donald Trump）批评世卫组织应对疫情不力，并宣布暂停向世卫组织提供资金。5月29日，特朗普宣布由于世卫组织未能完成美国要求的改

[1] WHO, “WHO and European Investment Bank Strengthen Efforts to Combat COVID-19 and Build Resilient Health Systems to Face Future Pandemics”, May 1, 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-who-and-european-investment-bank-strengthen-efforts-to-combat-covid-19-and-build-resilient-health-systems-to-face-future-pandemics>[2020-05-07].

[2] Gostin, L. and Friedman E., “Ebola: A Crisis in Global Health Leadership”, *The Lancet*, 384: 1323-1325, 2014.

革，美国将退出世卫组织。7月6日，特朗普政府通知联合国，美国将从2021年7月6日开始正式退出世卫组织。作为世卫组织最大的出资国，美国暂停向世卫组织提供资金并决定退出世卫组织，将使本已捉襟见肘的世卫组织面临更大的资金缺口，同时，也将破坏各国在现存全球治理体系下的某种默契，增加全球卫生治理融资的难度。^[1]也正是由于美国政府对全球合作抗击疫情的消极态度，2020年4月19日举行的二十国集团卫生部长会议不但没有发布公报，而且在发布的新闻稿中也未提及世卫组织在抗击疫情中的角色与作用。

（二）全球卫生治理规则的效力不足

总体来看，凭借专业的卫生技术优势，世卫组织针对疫情提出的各种规范与指南得到了成员的普遍遵守与执行。与此同时，世卫组织网站及时公布了规范和指南，这有利于其对个人和其他非国家行为者产生直接的规范性影响。^[2]不过，仍有部分国家出现违反《国际卫生条例（2005）》的情况。《国际卫生条例（2005）》第七条要求在突发或不寻常公共卫生事件期间，应保持卫生数据和信息的共享，世卫组织也曾多次就数据共享发表政策声明。但在疫情期间，各国出于各种原因，未能就相关数据实现充分共享。2020年2月26日，世卫组织总干事指出：“我们面临的一项最大挑战是，太多受影响的国家仍然没有与世卫组织分享数据。”^[3]此外，世卫组织总干事多次呼吁不要采取旅行和贸易限制措施，但很多国家在不同程度上没有听从这一建议。2020年2月，16位卫生法律学者在《柳叶刀》杂志撰文指出，一些国家对中国实施旅行限制，违反了《国际卫生条例（2005）》。^[4]

与此同时，这次疫情再次凸显成员加强执行《国际卫生条例（2005）》的必要性。《国际卫生条例（2005）》是全球卫生治理的重要法律工具，为世卫组织

[1] 任琳、彭博：“全球治理变局与中国应对——一种全球公共产品供给的视角”，《国际经济评论》，2020年第1期，第108-123页。

[2] Burci, G., “The Outbreak of COVID-19 Coronavirus: Are the International Health Regulations Fit for Purpose?”, February 27, 2020, [https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-covid-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose\[2020-04-28\]](https://www.ejiltalk.org/the-outbreak-of-covid-19-coronavirus-are-the-international-health-regulations-fit-for-purpose[2020-04-28]).

[3] WHO, “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Mission Briefing on COVID-19-26 February”, 26 February 2020, [https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---26-february-2020\[2020-03-26\]](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19---26-february-2020[2020-03-26]).

[4] Habibi, R., Burci G., de Campos T., Chirwa D., Cinà M., Dagrón S., Eccleston-Turner M., Forman L., Gostin L., Meier B., Negri S., Ooms G., Sekalala S., Taylor A., Yamin A. and Hoffman S., “Do not Violate the International Health Regulations during the COVID-19 Outbreak”, *The Lancet*, 395(10225): 664-666, 2020.

的疫情防范和快速应对提供了框架。《国际卫生条例（2005）》第十三条指出，各缔约国应在条例对该缔约国生效之日起五年内，发展、加强和保持其快速与有效应对公共卫生风险和国际关注的突发公共卫生事件的能力。但根据缔约国自我评估年度报告，2018年仍有117个国家没有达到《国际卫生条例（2005）》所规定的防控要求。^[1]这不但弱化了这些国家应对疫情的能力，也可能使全球疫情防控出现漏洞。

（三）世卫组织应对突发公共卫生问题的能力仍有待加强

从这次疫情来看，世卫组织现有公共卫生监测体系在探测和报告新发传染病方面依然能力不足，特别是基于特定疾病的监测系统，缺乏更广泛监测健康的能力。疫情短时间内演变为全球大流行，表明世卫组织应对全球卫生危机的能力不足。这些能力的不足，既可能由于世卫组织本身职能建设的不足（例如危机预警机制和监测机制的不完善），也可能源于上文提到的全球卫生治理规则效力的不足，也可能源于世卫组织的资源不足。

世卫组织在实行全球卫生监测方面面临众多挑战，其中一个挑战是缺乏一个全球性的能够促进各国快速高效地共享数据和信息的数据框架。世卫组织指出，目前仍然没有一个统一的让公共卫生机构和服务机构直接向世卫组织传送信息的公共卫生报告机制。这种机制的缺乏，阻碍了分类数据的共享，降低了世卫组织应对突发公共卫生事件的能力。^[2]

世卫组织缺乏应对突发公共卫生事件的资源保障机制。长期以来，世卫组织快速应对突发卫生事件的资金，主要来自其正常预算额度和为应对紧急情况而安排的过渡融资。此外，为弥补预算额度的不足，世卫组织还建立了一些应对突发事件的紧急融资。例如，2009年为应对H1N1流感，世卫组织曾建立了公共卫生紧急基金（PHEF），2015年为应对埃博拉疫情，世卫组织建立了突发事件应急基金（CFE），以及本次疫情下建立的新冠肺炎团结应对基金等。为弥补世卫组织应对疫情资金的不足，各国也积极向世卫组织进行捐款。截至2020年6月30日，世卫组织共收到来自各方的捐款7.24亿美元，其中来自新冠肺炎团结应对基金的捐款有1.03亿美元，但据世卫组织2020年5月份估计，到2020年底世卫组

[1] WHO, “Thematic Paper on the Status of Country Preparedness Capacities, Background Report Commissioned by the Global Preparedness Monitoring Board (GPMB)”, Geneva: World Health Organization, 2019.

[2] WHO, “COVID-19 Strategy Update”, Geneva: World Health Organization, 14 April 2020.

织需要17.4亿美元来应对新冠肺炎疫情，^[1]目前仍存在较大的资金缺口。

(四) 资源不足限制世卫组织作用的发挥

资源不足是困扰世卫组织的长期问题。2020—2021年(两年期)世卫组织的预算为48.4亿美元, 相比2018—2019年增长9.5%。尽管预算增长迅速, 但从绝对规模上来说依然较低。如美国疾病控制和预防中心2020年申请的预算为65.94亿美元,^[2]按年度计算, 世卫组织的预算约为其三分之一。有学者指出, 世卫组织的预算比美国很多大型医院的预算还要少。^[3]与此同时, 成员缴纳的会费在世卫组织整体预算中的比例不断下降, 而自愿捐资的比重不断上升。如2018年委员会费在世卫组织预算中的比例只有18.3%, 而这一比例在1998—1999年为49%, 在2012—2013年为24%。^[4]带有条件性的自愿捐款比例的不断提
高在较大程度上影响了世卫组织运作的自主性。^[5]

资源不足不但影响世卫组织职能的发挥, 也使得世卫组织在动员全球团结上有些力不从心。疫情发生后, 世卫组织及时动员相关资源向有关国家和地区提供了技术、物资和资金支持。但世卫组织动员的资源远远不及其他国际组织甚至非政府组织。由于世卫组织本身可以利用的资源不多, 其疫情应对不得不依赖其他国际组织或各方的捐款。例如, 为了抗击新冠肺炎疫情, 联合国从中央应急基金中拨款1500万美元给世卫组织(以及联合国儿童基金会), 以资助其监测病毒传播、调查病例和支持国家实验室的运作。^[6]

可以将世卫组织与世界银行、国际货币基金组织进行对比。疫情发生后, 世界银行和国际货币基金组织都宣布动用大量资源来支持成员应对疫情。2020年3

[1] WHO, “WHO COVID-19 Preparedness and Response Progress Report-1 February to 30 June 2020”, Geneva: World Health Organization, August 3, 2020.

[2] The Centers for Disease Control and Prevention, “CDC-Budget Request Overview”, <https://www.cdc.gov/budget/documents/fy2020/cdc-overview-factsheet.pdf>[2020-03-20].

[3] Gostin, L., “The Future of the World Health Organization: Lessons Learned from Ebola”, *The Milbank Quarterly*, 93(3): 475-479, 2015.

[4] WHO, “Financing of the World Health Organization”, Geneva: World Health Organization, EBSS/2/INF.DOC./2, October 25, 2011.

[5] 自愿捐款往往被捐助者限定于特定目的或特定项目, 因此, 可能并不符合世卫组织认为最紧迫的公共卫生需求。有学者指出, 世卫组织对自愿捐款的依赖会导致外部捐助者对世卫组织优先事项和行动议程产生影响。

[6] WHO, “UN Releases US\$15 Million to Help Vulnerable Countries Battle the Spread of the Coronavirus”, 1 March 2020, <https://www.who.int/news-room/detail/01-03-2020-un-releases-us-15-million-to-help-vulnerable-countries-battle-the-spread-of-the-coronavirus>[2020-03-23].

月3日，世界银行集团宣布将提供120亿美元来支持各成员加强公共卫生防范体系的建设，包括遏制、诊断和治疗疾病，随后救助资金规模被提高至140亿美元。3月4日，国际货币基金组织也宣布将通过快速拨付的紧急融资机制向低收入和新兴市场国家提供500亿美元的可用资金，以应对新冠肺炎疫情。此后，紧急融资机制规模被提高至1000亿美元。国际货币基金组织还利用控灾减灾信托(CCRT)，向符合条件的国家提供前期赠款，用于减免它们的到期债务，以应对卫生危机。^[1]国际货币基金组织和世界银行还通过其他工具向成员提供了大量资金，以降低疫情冲击及其带来的影响。

关于提升世卫组织全球卫生治理能力的建议

尽管不同的国际机构和组织均在全球卫生治理中发挥着重要作用，但作为联合国负责全球卫生事业的专门机构，世卫组织在全球卫生治理中的领导和协调作用应该得到进一步强化。

(一) 国际社会应进一步加强对世卫组织的支持

国际社会应继续支持世卫组织在全球卫生治理中的核心作用，为世卫组织发挥全球卫生治理职能提供政治支持。近年来，随着全球突发公共卫生事件的不断发生，国际社会日益将全球公共卫生问题置于更为重要的位置，世卫组织的领导作用得到进一步强化。2017年，G20首次举行卫生部长会议，全球卫生成为G20讨论的重要议题，此后G20每年都会举行专门的卫生部长会议。新冠肺炎疫情发生后，G20强调国际社会应加强协调合作，共同应对疫情挑战。2020年3月12日，G20协调人发布《关于新冠肺炎的声明》，其指出此次大流行亟需国际社会积极应对，G20成员支持世卫组织工作，并与其开展密切合作。3月26日，G20召开应对新冠肺炎的特别峰会，峰会发表的声明指出，G20完全支持并承诺进一步增强世卫组织在协调国际抗疫行动方面的职责。但如前文所述，由于美国政府的不配合，世卫组织在全球疫情应对中的角色再次受到影响。不过，面对美国政府对世卫组织领导力的质疑，国际社会纷纷强调对世卫组织的支持。在获悉美国

[1] Kristalina G., "IMF Makes Available \$50 Billion to Help Address Coronavirus", 4 March 2020, [https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-address-coronavirus\[2020-03-28\]](https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-address-coronavirus[2020-03-28]).

总统特朗普宣布暂停向世卫组织提供资金后，联合国秘书长发表声明重申对世卫组织支持的重要性。4月15日，东盟与中日韩领导人发表声明，强调世卫组织在全球抗疫斗争中发挥的作用。5月2日，欧盟领导人以及意大利总理、法国总统、德国总理、挪威总理、加拿大总理发表声明，表示将支持世卫组织和其他全球卫生行动者共同采取的行动号召。^[1] 下一步，国际社会应当继续在不同场合强调对世卫组织的支持，并进一步加大对世卫组织的资助力度，同时配合世卫组织解决由于美国撤资所造成的资金缺口问题，从而确保世卫组织能够继续领导和协调抗疫工作。

（二）积极推动各国对于全球卫生治理规则的遵守与执行

由于世卫组织的建议不具备强制执行力，所以接受还是拒绝建议取决于各国政府的态度。但世卫组织表示，其建议基于最有力的科学研究和实施证据，而且从事实来看，听取建议的国家比没有听取建议的国家的状况更为乐观。因此，各国应认真遵循世卫组织提供的疫情应对建议，并及时纠正以往采取的不当措施。各国也应该按照《国际卫生条例（2005）》的规定，与世卫组织共享流行病学、疫情调查等数据和信息，不能施加违反条例规定的限制措施。世卫组织应该对相关情况进行监测，并通过国际舆论进一步强化成员的承诺。

大部分缔约国特别是一些中低收入国家执行《国际卫生条例（2005）》较差的原因主要是其资金和能力受到了限制。因此，国际社会以及世卫组织应在技术、资金等方面加大对中低收入国家的援助，帮助这些国家提升疫情防控能力。七国集团（G7）在2015年领导人峰会上曾同意帮助至少60个国家（后来增加到76个）在五年内执行《国际卫生条例（2005）》。G20也反复强调遵守《国际卫生条例（2005）》的重要性。在应对新冠肺炎特别峰会上，G20领导人也表示支持全面实施《国际卫生条例（2005）》。国际社会应进一步落实相关承诺，切实帮助贫困国家改善疫情防范和应对。

（三）强化世卫组织防范和应对突发公共卫生事件的能力

一是进一步强化世卫组织的公共卫生事件预警能力。世卫组织对于公共卫生事件的预警主要来自全球公共卫生情报网（GPHIN）、全球疫情警报和反应网络

[1] European Council, “The Global Response: Working Together to Help the World Get Better”, 2 May 2020, [https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/02/the-global-response-working-together-to-help-the-world-get-better\[2020-05-07\]](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/02/the-global-response-working-together-to-help-the-world-get-better[2020-05-07]).

(GOARN)、早期预警反应系统(EWARS)、《国际卫生条例(2005)》下缔约国对于可能引起国际关注的突发公共卫生事件的通报等。为了强化世卫组织的预警能力,一方面,在完善各机制职能的基础上,应强化不同机制之间的协调与配合,加强各机制之间的信息共享;另一方面,对当前国际关注的突发公共卫生事件的“二分法”预警机制进行改革,例如,全球预防监测委员会建议,在宣布一个国际关注的突发公共卫生事件之前,可制定中间触发机制,从而使得世卫组织可以在疫情早期阶段动员国家、国际和多边行动。^[1]

二是提高世卫组织应对全球公共卫生危机的能力。国际社会应在世卫组织领导下,定期举行应对突发卫生事件的模拟演练,世卫组织针对演练中出现的问题提出改进建议。世卫组织应进一步增强其在医疗物资、医疗队伍和应急资金上的动员能力,从而在疫情冲击下为成员提供更多支持。国际社会尤其应当增加世卫组织突发事件应急基金的规模。世卫组织应加强关于诊断和治疗方案的开发与国际共享,协调各类主体进行治疗药物和疫苗方面的研发,确保发展中国家能够获取药物和疫苗。

(四) 进一步动员全球资源,应对全球卫生挑战

受制于“名义零增长”原则,短期内世卫组织成员缴纳的会费不会有较大增长,而自愿捐款可持续性较差又会损害世卫组织的独立性。因此,对于世卫组织来说,一方面需要寻求扩充世卫组织框架内各种资源的可能性,如积极号召成员以及私人部门增加对世卫组织专门用于新冠肺炎疫情应对的捐款,也可以考虑要求所有成员实施一次特殊增缴会费的安排,以充实世卫组织应对疫情的资金。

另一方面需要大力动员世卫组织之外的可用资源。世卫组织应利用自身的卫生专业优势,积极协调国际资源来应对全球卫生问题。除世卫组织之外,全球卫生治理还涉及众多的行为体,这些行为体也为全球卫生治理带来大量资源。从联合国系统看,应对突发卫生事件的资源工具还包括联合国中央应急基金(UN Central Emergency Response Fund)、世界银行的流行病应急融资基金(Pandemic Emergency Financing Facility)等。世卫组织应进一步发挥其在卫生领域的专业优势,努力成为全球卫生应急资源的协调者。

[1] Global Preparedness Monitoring Board (GPMB), “A World at Risk, Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies”, Geneva: World Health Organization, 2019.

结 语

新冠肺炎疫情的暴发再次凸显加强全球卫生治理的重要性。本文针对全球卫生治理的四项关键职能，即领导与管理、全球公共物品供给、外部性管理、全球团结动员，评估了疫情后世卫组织采取的行动，分析了由此所暴露的世卫组织的缺陷，并提出相应改进建议。

作为联合国负责全球卫生事业的专门机构，世卫组织一直在全球卫生治理中处于领导和核心的地位，但是近年来由于非国家行为体作用的上升，这一地位日益受到威胁。在新冠肺炎疫情的防范和应对过程中，世卫组织存在的一些问题被进一步暴露，例如部分国家参与国际合作的政治意愿不足损害世卫组织的领导力，部分国家对全球卫生治理规则特别是《国际卫生条例（2005）》执行不到位，导致全球疫情防控安全网出现漏洞；世卫组织应对突发公共卫生事件的能力还有待加强；世卫组织资源长期不足，不但限制了其卫生治理职能的发挥，而且在动员全球资源帮助发展中国家应对疫情方面，相较于其他国际组织，也存在较大差距。

为了进一步强化世卫组织在全球卫生治理中的领导和协调作用，国际社会应紧密团结，将全球卫生问题置于国际议程中更为重要的位置，为世卫组织提供更强有力的政治支持。世卫组织也应加强内部治理和职能建设，不断提升公共卫生事件预警能力，加强全球公共卫生危机的防范和应对。成员应加强对《国际卫生条例（2005）》规则的遵守和执行，国际社会应为发展中国家执行《国际卫生条例（2005）》提供必要的资金和技术支持。国际社会也应为世卫组织提供更多的资源支持，短期内应增加其应对突发卫生事件的紧急资金的规模，长期内则应进一步增加世卫组织的项目预算。

（责任编辑：邱静）