

论中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的构建战略

□ 齐 峰 朱新光

内容提要 自 SARS 禽流感爆发以来,中国与东盟领导人在多次会议中频频谈及要加强公共卫生安全合作。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作的运作实施,将对各合作成员以及区域整体的发展起到不可忽视的战略意义。我们必须以战略的眼光来审视中国—东盟公共卫生安全合作机制的构建,创建一套科学、本土化的中国—东盟公共卫生安全合作机制。

关键词 中国—东盟自由贸易区 公共卫生安全合作机制 构建 战略

SARS 禽流感在中国境内、东南亚乃至全球的迅速扩散显示了中国—东盟自由贸易区公共卫生安全问题的严峻性。必须尽快创建中国—东盟自由贸易区框架下公共卫生安全合作机制,¹这已成为双方共识。²中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制是在中国—东盟自由贸易区范围内和合作框架下,在公共卫生安全领域进行合作的一系列原则、规则、规范、决策程序以及组织机构的总称。构建中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制具有重要的战略意义,必须从战略的高度来看待和建构合作机制。

一、构建中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制是项战略工程

“战略”泛指重大的、带有全局性的、规律性的或决定全局的谋划。战略具有全局性、长期性和层次性。”战略按其谋划的区域范围,可分为国家战略、区域战略和全球战略。从全局性看,这一合作机制的构建关系到整个贸易区的顺利进展及最终建立;从长期性看,公共卫生问题是个永恒的话题,尤其是传染性疾病更是始终困扰着人类的发展,进行公共卫生安全合作具有长期性;

¹ 齐峰:《中国—东盟公共卫生安全合作机制亟待建立》,载《中国改革报》,2005年7月21日。

² 针对禽流感的蔓延,双方于2004年3月在北京召开了中国—东盟防治禽流感特别会议。会议签定了《中国—东盟防治禽流感会议发表联合声明》,建议通过定期召开农业或卫生部长会议和高官会议,以及适时召开卫生和农业部长联席会议,建立起中国—东盟公共卫生合作机制;启动“中国—东盟公共卫生基金”。参见:《中国—东盟防治禽流感会议发表联合声明》,中国新闻网,2004年3月2日。

³ 冯之浚:《战略研究与中国发展》,中共中央党校出版社,2002年版,第1页。

从层次性看,中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制不仅在机构上具有层次性,而且既要和各成员国自身的公共卫生机制协调与合作,又要和区域外各层次相关机制协调与合作。由此看来,构建中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制是项区域性战略工程,具有重要的战略意义:

第一,能提高中国与东盟应对公共卫生安全的能力。SARS、禽流感等突发性公共卫生事件暴露了中国与东盟国家在公共卫生防治能力上的软弱性。因此,只有双方本着合作的精神,才能共同解决地区发展中的公共卫生安全问题,从而克服自身缺陷。此外,公共卫生安全合作机制的建立,为双方提供了合作场所。双方在该机制下,可以就共同关心的地区问题进行组织攻关、人才培养、互相援助、危机管理等一系列合作。

第二,有利于保障地区安全。冷战后,东南亚安全问题虽稍有缓解,但安全隐患依然存在,如南海问题、台湾问题等。中国与东盟合作的进展具有重要的政治意义,它能促进地区敏感问题的解决。近年来,东南亚的非传统安全问题日趋严峻,恐怖主义、毒品走私、非法移民等跨国犯罪愈演愈烈,SARS、禽流感的爆发更是加剧了地区非传统安全的严峻性。中国与东盟在公共卫生安全领域开展合作能在一定程度上缓和地区安全的紧张压力。

第三,推动其他机制建设。在东亚合作中,一个显著的特点便是各层次的合作机制比较松散。亚欧会议、APEC等都是比较松散的合作机制。机制的松散性将影响合作进程,APEC在合作中已暴露了各种问题。

中国—东盟自由贸易区刚刚启动,机制建设难免相对落后。中国—东盟的公共卫生安全合作机制建设可以成为一个重要突破口,该领域合作的巨大成就可以成为其他机制建设的范例和推动力。

第四,提升东亚合作水平。东亚一体化进程相当缓慢,目前在东亚合作中除“10+3”外,还有“10+1”。但是,无论是哪种形式的整合,合作水平都比较低,如机制化水平低、合作领域狭窄等。中国与东盟在公共卫生安全领域中的合作,必能拓宽东亚合作领域。通过多领域的合作,东亚国家充分认识到,只有进行综合合作,只有加快地区的机制化进程,才能提高东亚合作层次,才能在全球化和区域化潮流中处于不败之地。

第五,为人类公共卫生安全做出重要贡献。东南亚以及中国的公共卫生防治能力比较薄弱,这大大影响了地区健康安全。SARS、禽流感又以东南亚为发源地和重灾区,并扩散到世界其他地区。公共卫生安全合作机制的建立必将提高地区健康安全,缓和全球公共卫生安全的压力。此外,如果到2010年,一个拥有世界20亿人口的中国—东盟自由贸易区,不仅经济发展活跃,而且地区健康程度很高,那么,该地区对人类文明的进程将是个巨大贡献。

构建中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制具有如此重大的战略意义,因此,我们必须用战略的眼光来审视该机制的建设。

第一,公共卫生安全合作机制建设的基本原则。

(1)阶段性原则。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制建设是个渐进的过程,必须有步骤、分阶段进行。要根据自由贸易区本身的发展程度,根据各成员对合作领域的兴趣程度,根据该地区经济、科技发展程度有重点、分步骤地进行。

(2)层次性原则。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制建设必须注意两个层次:如何安排公共卫生安全合作机制在中国—东盟自由贸易区机制中的地位,即该机制在整个机制中应处于哪一层次;如何协调与各成员国国内机制,即如何在各国安排分属机构便于管理和检测。

(3)由点到面原则。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制建设应该由点到面、点面结合。换言之,在合作领域上,不仅要加强防治传染病的合作,而且也要注意防治非传染性疾病的合作;在机制构建上,应注重体系完善和整体协调。

(4)具体问题具体分析原则。中国与东盟各国在政治、经济等各方面差异较大,这决定了在机制建设中必须照顾各国利益,必须根据各国实际情况推进合作进程。同时,对于那些相对落后的国家,整个机制应给予一定的援助和支持,以便提高其能力建设。

(5)“软”“硬”兼施原则。既要注重硬件建设,又要注重软件建设。在硬件建设上,要不断完善机构;在软件建设上,应注重素质建设、体制建设、机制建设、制度建设和专业人才建设等。

第二,公共卫生安全合作机制建设的战略目标。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制建设应分阶段、有目标地进

行。

(1)近期目标。按照《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》确定的原则和目标,通过多次协商和谈判,逐步完成相应的机构建设,扩大合作领域。此外,就目前比较紧急的公共卫生事件进行多方合作,提高双方在这些领域的合作能力并完善合作机构。

(2)中长期目标。经过5到10年的努力,到2010年前后,建立起一套完善的公共卫生安全体系,包括应急体系、人才培养体系、信息网络、科研机构、反馈机构等,基本满足中国与东盟合作交流的需要,促进地区综合发展。

第三,公共卫生安全合作机制建设的战略视野。在战略视野上,应全方位地参与和推动机制建设。从战略视野的广度上而言,必须着眼于整个自由贸易区的建设,为其创造一个良好的安全环境。此外,必须立足地区,关注全球,时刻关心其他地区的公共卫生安全情况,避免受其他地区疾病威胁。与此同时,积极开展与WHO的合作,提高自身能力。从战略视野的深度上看,不仅要注重机制建设和完善,不断提升机制化水平,而且要开展多领域的合作,不能仅限于防治传染性疾病预防合作。

第四,公共卫生安全合作机制建设的战略姿态。各成员国要以积极的姿态来对待公共卫生安全合作机制建设,应积极构建、不断创新、积极参与、确保实施。首先,积极构建。应根据既定目标,完善机制的原则、规范、规则、决策程序和机构建设。其次,不断创新。创新是机制具有永久生命力的动

力,应根据不断变化的情况,完善机制建设和扩展合作领域。再次,积极参与。各成员国应在机制范围内,出谋划策,增进机制建设,确保机制安全。最后,确保实施。如果有关公共卫生安全合作的协定无法兑现,各成员国便会对其失去信心,认为其形同虚设,积极性会由此下降。

二、构建中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的战略设想

中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制是在中国—东盟合作框架下,在公共卫生安全领域进行合作的一系列原则、规则、规范、决策程序以及组织机构的总称。双方应抓住机遇,不失时机地召开特别会议,协商讨论中国—东盟自由贸易区公共卫生安全的创制工作。该机制的创建并非一蹴而就,需要在日后实践中不断完善。同时,各方应共同努力,加快制定《中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作条约》以指导和约束各国行为。具体而言,条约内容应该包括:

(一)公共卫生安全合作机制的原则。国际机制是特定时期国际关系发展内在规律性的抽象反映,包括基本行为准则和核心价值观。¹ 中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的基本原则是:互相尊重主权,不违背“不干涉内政”之原则;维护地区秩序,促进地区发展;本着协调、合作、互惠互利、共同发展的原则来解决东亚

公共卫生安全问题,实现地区全面发展。具体而言:基本行为准则包括机制高效、合作全面、互相协调、功能整合等。所谓机制高效,就是指能及时兑现各国的承诺,对各种疾病,尤其是突发性传染性疾病反应及时、措施果断。所谓合作全面,就是指不仅要在防治传染病方面合作,而且要开展防治非传染病合作;不仅要开展针对突发性疾病的合作,而且要开展针对常规疾病的合作。所谓相互协调,既指公共卫生安全合作机制内各部门的协调与合作,也指公共卫生安全合作机制与各成员国相关机构的协调与合作。所谓功能整合,就是指注重发挥机制的整体功能,不应忽视某些部门的作用。核心价值观包括:互惠互利、共同发展、维护地区稳定与发展。所谓互惠互利,就是指公共卫生安全合作机制应照顾各成员国的利益,使各国能在合作中实现本国和地区的健康安全。所谓共同发展,就是指对那些能力较弱、经济较差的国家,合作机制应给予一定的援助,以提高其能力,促进其发展。所谓维护地区稳定与发展,就是指公共卫生安全合作应着眼于整个地区的发展,为贸易往来创造安全的环境;正确处理社会效益和经济效益的关系,把社会效益放在首位,走可持续发展之路。

(二)公共卫生安全合作机制的规则与规范。“规范是以权利和义务定义的行为标准;规则是对行动特别的指示或禁止”。² 从某种意义上说,无论是行动标准还是特别

¹ 刘杰著:《机制化生存:中国和平崛起的战略选择》,时事出版社,2004版,第17页。

² Stephen D. Krasner, "Structural Cause and Regime Consequences: Regime As Intervening Variables", *International Organization* Vol. 36 1982, p. 186.

指示或禁止,都属于机制成员应该享受的权利和履行的义务。规范和规则都需通过一系列的公约、条约、协定、谅解等形式表现和规定。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制应通过一系列的条款、公约或声明等形式来规定各成员国的权利和义务,从而确保各项目标的实现。需要指出的是,这种义务是双向义务,即不仅要求各成员国对机制要履行义务,而且机制对各成员国也要履行义务,各成员享受的权利其实也即公共卫生安全合作机制对各成员国履行的义务。

1. 各成员国享受的权利包括:平等参与权、知情权、享受合作成果权、接受帮助权。所谓平等参与权,就是指各成员国不分大小、强弱、贫富,都有权参与该机制的建设和决策,为地区发展作出自己应有的贡献。所谓知情权,就是指各成员国有权知道其他成员国的公共卫生情况,不受隐瞒;有权知道公共卫生安全合作机制的合作项目等。所谓享受合作成果权,就是指各成员国能从机制获得相应的回报。所谓接受帮助权,就是指在各成员国的公共卫生安全建设中,可以享受该机制的指导和帮助。

2. 各成员国履行的义务包括:充分通报、适当预防与控制、对国际交通施加最小干扰。所谓充分通报义务,就是指各成员国应及时并充分地向公共卫生安全合作机制通报具有国际影响的公共卫生紧急事件。所谓适当预防的义务,是指各成员国应在机场和港口维持必要的卫生设施和机构,积极地进行防范,以防止传染病的爆发

或扩散。所谓控制的义务,就是指成员国应当对该规则所规定的传染病采取某些控制性措施,以阻止其向国际扩散。所谓对国际交通施加最小干扰的义务,就是指各成员国不应在一国国内爆发传染病时,对他国采取过激行为从而对国际交通构成严重障碍。这些义务总体上要求各成员国既能维护本地区公共卫生安全,又能促进地区全面发展。

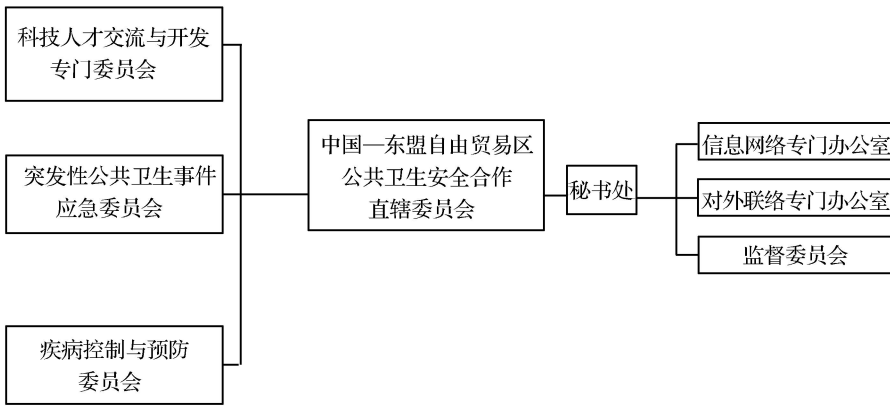
(三)公共卫生安全合作机制的决策程序。决策程序是指做出最后决定之前进行的一切活动,是国际机制的操作和实践层面,是原则、规则和规范的具体运作。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制在决策制度上应按照协商一致的原则来决策。协商一致的“一般实践是:对所议事项的决议草案,如在基本点上没有正式反对意见出现,即不需要实际投票而应认为协商一致通过”。¹虽然中国与东盟各国之间差异较大,但经过几年的合作,基本上已形成协商一致的合作意识和经验,因此,该决策规则具有可行性和可操作性。

(四)公共卫生安全合作机制的组织体制。国际体制是国际机制的外在结构形式,是有关原则、规则和运作方式共同作用的外化形态。中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的体制,由中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作直辖委员会、秘书处、科技人才交流与开发专门委员会、突发性公共卫生事件应急委员会、疾病控制与预防委员会等部门组成。

¹ 宋定国主编:《新编政治学》,中国人民公安大学出版社,1990年版,第310页。

各机构是中国—东盟自由贸易区公共卫生安全机制实施各职能的载体。理事会的主要职能包括: 讨论和审议其他下属委员会的工作; 批准基金的使用, 分配会员国的经费负担; 决定重大公共卫生事件的处理方案; 组织协调公共卫生事件处理工作; 负责处理与公共卫生事件相关的条款、公约等起草工作; 组织拟订有关公共卫生事件的方针、政策和措施。秘书处是该机制的常设机关, 下设中国东盟 11 个办事处, 并由总干事

负责处理日常工作, 以及统一管理两个专门机构, 即信息网络专门办公室和对外联络专门办公室。科技人才交流与开发专门委员会是该机制进行科研攻关、人才开发和培训的机构。突发性公共卫生事件应急委员会是该机制为了预防、及时控制和消除突发性公共卫生事件的机构。疾病控制与预防委员会是该机制针对非突发性、非传染性疾病进行控制和预防的机构。



公共卫生合作机制的结构框架图

国外学者指出: 从理论上而言, 在缓解灾难上, 进行政府间的合作或许有利于建立信任; 但是, 从实践上而言, 这种合作被证明可能不现实。中国—东盟自由贸易区安全合作本身就较为滞后, 且其他各层次各领域的合作机制也较为松散。在这种情况下, 能否真正建立起中国—东盟自由贸易区公共卫生安全保障机制并有效发挥作用, 前景似乎不容乐观。但是, 如果考虑到公共卫生安全在当前的紧迫性, 各国只要本着合作的精神, 在可预见的未来, 该机制的建立就有极大的可能性和可行性。

三、中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的战略前景及选择

中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制能否实现? 是不是空想? 其前景又如何? 下面, 以 SWOT 矩阵分析法为模式, 来分析中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的创建前景。SWOT 矩阵分析法, 即: 优势 (S)、劣势 (W)、机遇 (O)、挑战 (T), 其中, 优势与劣势指机制创建中的内部因素, 机遇与挑战指机制创建中的外部

因素。SWOT 矩阵分析法能全面分析中国—东盟自由贸易区框架下公共卫生安全合作机制建设面临的优势和劣势、机遇和挑战以及战略选择。

中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制 SWOT 分析图

外部因素 分析	机 遇 (opportunities)	挑 战 (threats)
	1. 经济、科技、信息等合作的推动 2. 各国关系改善 3. 邻国的压力	1. 安全合作落后 2. 东亚各层次机制化程度低 3. 公共卫生的不确定性 4. 主权的挑战
内部 因素 分析	优势机遇战略(S. O)	优势挑战战略(S. T)
	<p>优势(strengths)</p> <p>1. 认识提高 2. 初步成就 3. 信任提高</p> <p>加速合作进程</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加速机制创建 ● 加快相关法律制定 ● 继续扩展合作领域 	<p>趋利避害</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 提高认同 ● 推动东亚机制化进程 ● 提高科技转化能力
	劣势机遇战略(W. O)	劣势挑战战略(W. T)
<p>劣势(weaknesses)</p> <p>1. 能力较弱 2. 资金缺乏 3. 成员国在公共卫生体系上差距较大</p> <p>巩固成果、促进发展</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加快区域合作 ● 深化国家间关系 ● 协调各国利益 	<p>充满信心、全面合作</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 加快公共卫生安全基金建设 ● 协助各国公共卫生体系发展 ● 强化综合安全观念 	
<p>结论：中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制虽然在目前还是个设想，但是，从SWOT矩阵分析来看，这不是空想。而且，该合作机制的建设具有迫切性、必要性与可行性。</p>		

(一)中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制建设面临的优势和劣势、机遇和挑战

1. 内部因素。这是中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制构建中本身所具备的有利条件和不利条件。

首先，有利条件分析。(1)认识提高。面对各种突如其来的突发性公共卫生疾病，中国与东盟领导人认识到：只有团结合作，才能战胜疾病。(2)初步成就。SARS之后，中国与东盟之间在公共卫生安全领域中合作颇丰。抗“非”合作成功、抗“禽流感”合作进展迅速。(3)信任提高。中国与东盟的互相信任为公共卫生安全合作机制的构建提供了良好的心理保障。

其次，不利条件分析。(1)能力较弱。例如，缺乏完善的公共卫生合作机制、人才匮乏等。(2)资金缺乏。许多国家缺乏甚至没有基本的健康护理服务，卫生基础设施落后，公共卫生水平低下，没有健康保险，环境污染严重，人口密集，居民普遍营养不良，这一切都将大大增加感染传染病的可能性与死亡率。(3)成员国在公共卫生体系上差距较大。各国公共卫生体系的差距导致各国难以协调公共卫生安全合作机制创建中出现的问题，以及在今后的统一步骤上也很难贯彻实施。

2. 外部因素。这是中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制构建中外在的机遇和挑战。

首先,面临的机遇。(1)经济、科技、信息等合作领域的巨大进展为公共卫生安全合作机制的建立创造了良好的物质基础。(2)各国关系的调整和改善为公共卫生安全合作机制的建立创造了良好的政治基础。(3)邻国的压力使任何一个国家都无法规避国际合作。

其次,遇到的挑战。(1)安全合作落后。东亚区域合作总体上呈现“经济合作优先于政治合作”,¹这种合作模式严重地影响了公共卫生安全合作机制的创建进程,以及日后的合作效果。(2)东亚各层次机制化程度低。中国—东盟自由贸易区机制正处于不断建设和完善之中,这对公共卫生安全机制的创建、维持和改善是一个极大的挑战。(3)主权挑战。东盟一直遵循“不干涉内政”的合作原则。在全球化时代,公共卫生安全是全球问题,在合作中必将触及各国主权。(4)公共卫生的不确定性。谁都难以确定今后还会出现什么比SARS更严重的疾病。关于禽流感的不确定性还是很大的,未来禽流感还会在什么地方出现,人类感染禽流感的机率是否会增加,这都是无法准确评估的。这些不确定性,给中国东盟日后在公共卫生安全领域进行合作增加了难度。

(二)中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制建设中的战略选择

在中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的构建过程中,优势劣势、机遇挑战等各条件同时兼具。不同的组合以及双方如何利用,会影响合作机制的创建过程。需要指出的是,各条件组合并非处于静止状态,不同组合会产生不同的结果。必须随着条件变

化而选择不同战略,如优势机遇战略会转变为劣势挑战战略。具体而言,有四种条件组合下的前景及战略选择:

1. 优势机遇战略:构建之路条件很好,前景乐观,需加速合作进程。首先,加速机制创建,包括机制创新、国际沟通与协调机制建设。其次,加快相关法律制定。中国与东盟国家需利用有利条件,制定和完善各种相关法律,保证程序上合理、有序,实体上符合各国利益,从而最大限度地实现地区公共卫生安全。再次,继续扩展合作领域。要强化综合合作意识,避免重经济合作轻安全合作现象。此外,在公共卫生安全领域合作中,必须避免重防治传染病的合作,而轻防治非传染病的合作;重防治突发性疾病的合作,而轻防治非突发性疾病的合作。

2. 优势挑战战略:构建之路阻力明显,但若双方能趋利避害,仍能转弊为利。首先,提高认同。中国与东盟应利用各国公共卫生安全合作意识的提高,强化各国对合作及创建的机制的认同。其次,推动东亚机制化进程。中国—东盟自由贸易区在合作中应重视机制建设,进而推动公共卫生安全合作机制建设。再次,提高科技转化能力。双方既要重视疫苗研发,又要加快投入生产。

3. 劣势机遇战略:构建之路尚存障碍,但若双方注重巩固成果,仍可促进发展。首先,加快区域经济合作。中国—东盟自由贸易区应加快经贸合作的步伐,为公共卫生安全合作创造坚实的物质基础。其次,深化国

¹ 李恒:《东亚区域合作:双边自由贸易协定网还是区域经济一体化?》,载《当代亚太》2005年第1期,第21页

家间关系。如果双方关系恶化,就谈不上在公共卫生安全领域的合作。再次,协调各国利益。中国与东盟在开展公共卫生安全合作时必须照顾各国利益,尤其是相对落后国家的利益。

4. 劣势挑战战略: 构建之路环境恶劣,但只要充满信心,全面协调合作,前景仍不悲观。首先,加快公共卫生安全基金建设,拓宽基金筹集渠道。¹ 其次,协助各国公共卫生体系发展。帮助提高各国公共卫生安全能力建设,尤其更要帮助那些贫困和落后的国家。再次,强化综合安全观念。中国和东盟国家必须始终树立和坚持综合安全观,只有这样,才能避免重经济合作轻安全合作,才能避免危险时积极合作,而安全时消

极合作的现象。

综上所述,中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制的构建道路虽非一帆风顺,但双方若能积极合作,创建前景并不暗淡。

作者简介: 齐峰,男,浙江宁波人,1980年生,主要研究方向: 东南亚政治、非传统安全; 联系地址: 广州市东山区黄华路 4号广东行政学院学二楼 211 室, 邮编: 510053; 电话: 13763379146 020-83709842。朱新光,男,湖北武汉人,1965年生,上海师范大学法政学院教授、博士、硕士研究生导师,主要研究方向: 政治学理论、国际政治; 联系地址: 上海市桂林路 100号上海师范大学法政学院, 邮编: 200234。

¹ 庞中英教授在《社会地区主义——东亚从 SARS 风暴中能学到什么?》一文中,设想了东亚社会发展基金,并设计了资金筹集渠道,可供我们参考。具体见: 庞中英:《社会地区主义——东亚从 SARS 风暴中能学到什么?》,载《国际政治研究》,2003年第 3期,第 110页。