

# 中国参与全球环境与卫生治理：机遇、挑战与对策

张海滨\* 陈婧嫣

北京大学国际关系学院 北京 100871

【摘要】中国参与全球环境与卫生治理机遇与挑战并存。主要机遇包括：(1) 全球环境与卫生治理的走向与中国在此领域的战略部署高度吻合，为其积极参与全球环境与卫生治理提供了强大的内生动力。(2) 全球环境与卫生领域的资源为中国提供了有益的参考和借鉴，有利于加快和完善国内环境与卫生领域的治理。(3) 全球环境与卫生问题具有公益性质，是中国展现负责任大国形象的重要领域。(4) 当前全球环境与卫生治理的相关制度还有待规范和完善，这为中国争取更多的话语权提供了机遇。主要挑战包括：(1) 中国国内环境与卫生问题层出不穷，从而使得中国参与全球环境与卫生治理时精力有限，同时也面临较大的国际压力。(2) 中国缺乏全球环境与卫生战略。(3) 全球“大卫生观”尚未完全建立，有待进一步拓展和完善。(4) 智力支撑不足。(5) 在中国国际定位方面，中外存在分歧且呈现扩大趋势。为有效参与全球环境与卫生治理，中国应统筹国内和国际两个层面采取一系列应对措施。

【关键词】全球卫生；环境；治理

中图分类号：R197 文献标识码：A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2015.07.004

## China's participation of global environment and health governance: Opportunities, challenges and policy recommendation

ZHANG Hai-bin, CHEN Jing-yan

School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China

【Abstract】China faces opportunities and challenges as well when it participates in global environment and health governance. Major opportunities are as follows: (1) The convergence between global environment and health governance's future trend and China's environment and health strategies is a strongest incentive to push China to participate in global environment and health governance; (2) China can benefit from this participation in term of more access to international resources; (3) Global environmental and health issues are the areas that can best illustrate China's international image as a responsible member; (4) Since global environmental and health governance is still young, early participation will give China a louder voice in its decision-making. The challenges that China faces are as follows: (1) Huge pressure from domestic environment and health challenges forces China to be primarily inward-looking and makes it very hard for the country to keep a high profile in global environment and health governance. China also faces the increasing international pressure. (2) The lack of global environment and health governance strategy prevents China from effectively participating in global environment and health governance. (3) "The Grand Health Outlook" hasn't been fully established yet in China, leaving much room for improvement. (4) Intellectual support is inadequate. (5) Some countries have too high expectations of China in terms of its contribution to global environmental and health governance. In order to effectively participate in this field, China should undertake coordinated planning on both the international and domestic scenes, and take some specific policies both at national and international level.

【Key words】Global health; Environment; Governance

\* 基金项目：中英全球卫生支持项目三——“中国全球卫生战略研究”子课题“全球环境与卫生的关联性研究”

作者简介：张海滨，男（1966年—），教授，博士生导师，主要研究方向为国际环境与气候政治、中国环境外交和国际组织研究。E-mail: zhanghb@pku.edu.cn

当前,中国在全球治理中发挥着越来越重要的作用,没有中国的参与,很多问题难以解决。<sup>[1]</sup>而中国在全球环境与卫生治理中发挥的作用备受国际社会的关注,也是中国多边外交中日益重要的课题。本文在《全球环境与卫生的关联性:科学认知的深化》、《理解环境与卫生的关联性:以中国为例》、《全球环境与卫生的关联性:政策响应与制度构建》前三篇文章的基础上,重点讨论中国参与全球环境与卫生治理面临的机遇与挑战,并在此基础上提出中国参与全球环境与卫生治理的政策建议。

## 1 机遇

### 1.1 全球环境与卫生治理的走向与中国在此领域的战略部署高度吻合

前面三篇文章的分析表明,环境与卫生议题在全球治理中的重要性日益凸显,全球环境与卫生治理越来越受到国际社会的关注。而很多全球挑战只有通过合作才能解决,如气候变化、卫生危机等。<sup>[2]</sup>目前,中国保护环境的意识逐渐增强。2007年,原卫生部和国家环保总局等18个部委联合颁布《国家环境与健康行动计划(2007—2015)》,并建立相应跨部门工作协调小组。这是我国环境与健康工作科学发展的第一个纲领性文件,标志着环境与健康理念开始融入到经济社会政策之中。2012年,中共十八大报告首次明确提出把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。2013年11月中共第十八届中央委员会第三次全体会议强调要加快建立生态文明制度,健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局,并承诺到2020年,在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果,完成本决定提出的改革任务。习近平和李克强等党和国家领导人对环境与卫生的关系及重要性发表过许多重要讲话。值得强调的是,2015年3月24日中央政治局召开会议,审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》,并首次提出生产方式和生活方式的“绿色化”概念,希望带动“绿色产业”,形成经济社会发展新的增长点。2015年1月1日正式生效的新《环境保护法》新增第39条,规定国家要建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度,鼓励和组织开展环境质量对公众健

康影响的研究,采取措施预防和控制环境污染有关的疾病。这是中国法律第一次明确环境与健康的关系及其治理的主要内容。由此可见,加强环境与卫生治理符合中国的内在战略需求。国际和国内两大动力的叠加是中国参与全球环境与卫生治理的最大机遇。

### 1.2 全球环境与卫生领域的治理为中国提供了有益的参考和借鉴

经过30多年的改革开放,中国发展取得巨大成就<sup>[3]</sup>,中国的环保和卫生事业也取得长足进步。以卫生为例,1990—2011年卫生总费用增长了30多倍,2011年占GDP的比例达到5.1%<sup>[4]</sup>。但中国正处于环境和公共卫生风险的集中高发期,说明中国在环境与卫生治理的能力和体系建设方面还存在诸多问题。因此,迫切 need 加强国际合作,吸收国外的先进管理经验和先进技术。而世界卫生组织作为国际上最大的公共卫生组织,拥有丰富的全球技术网络,包括世界卫生组织总部、各区域办事处、国家办事处和世界卫生组织合作中心。因此,中国需要进一步加强与世界卫生组织的互利合作。《中国—世卫组织国家合作战略(2013—2015)》的出台体现了合作伙伴关系的深入。此外,中盖结核病项目通过在中国开展应用创新技术和卫生服务提供方式的试点研究,建立可持续发展的结核病预防控制新模式,提高中国的结核病防治能力,并为全球的结核病防控做出贡献。迄今,项目已取得显著成效。

### 1.3 全球环境与卫生问题是中国展现负责任大国形象的重要领域

在全球治理的众多领域中,安全、贸易自由、环境、卫生健康等都是典型的全球公共产品。但与安全、贸易问题相比,环境与卫生的政治敏感度较低,受政治和国家利益的羁绊较弱,但其全球公共产品的特性更为突出,普世性更强。同时,环境权和健康权也是世界人权的重要组成部分。积极保护环境、促进人类健康的国家更有可能赢得国际赞誉,进而提升其国际形象和国家软实力。当前中国已是世界第二大经济体,综合国力迅速增长,而中国将在国际舞台上发挥怎样的作用成为国际社会普遍关注的焦点。中国在H7N9禽流感防控中的积极表现就已经赢得了国际社会的广泛赞誉,而以美丽中国为目标的生态文明制度建设也获得了国际社会的更多认同。因此,中国不仅应促进世界和平与经济发展更

要促进全球的可持续发展和人类健康。

#### 1.4 全球环境与卫生治理的相关制度还有待规范和完善

从总体看,全球环境与卫生治理依然零散和脆弱。与全球气候变化治理相比,全球环境与卫生治理缺乏一个类似《联合国气候变化框架公约》的核心机制,联合国大会、联合国环境署和世界卫生组织在国际层面上分别扮演重要角色,三者之间存在一些简单合作,但缺乏制度化的联系和安排。科学研究、工程技术、资金和外交技巧等方面的优势使发达国家在议程设定和重大决策中依然占据主导地位,掌握着全球环境与卫生治理的主导权。近年来,随着发展中国家的群体性崛起,其在全球环境与卫生治理领域的发言权和影响力显著增强,但北强南弱的基本格局并没有发生根本变化。在迅速发展的非政府组织网络中,盖茨基金会、气候变化与卫生联盟等影响力较大的非政府组织也大多来自发达国家。当前中国外交正向积极有为的方向转变,积极参与国际事务,致力于推动完善国际治理体系,积极推动扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。<sup>[3]</sup>这一形势为中国参与该领域的国际规则制定,争取话语权和扩大影响力提供了机会。

## 2 挑战

### 2.1 中国国内环境与卫生问题层出不穷

在经历了 30 多年高速的、粗放式经济增长之后,中国在资源、环境与健康方面付出了沉重的代价。事实表明,目前,中国正面临自然生态、环境质量恶化与健康风险增大的挑战,环境污染对人体健康损害已经进入长期积累之后的集中高发期,席卷大半个中国的雾霾和环境群体性事件的频发严重威胁到对中国经济社会可持续发展和社会稳定。<sup>[4]</sup>由于自身问题较多,中国的注意力目前主要集中在国内,在全球环境与卫生领域难以全力出击,同时作为国际舆论关注的焦点,面临较大的国际压力。

### 2.2 中国缺乏全球环境与卫生战略

推动国际体系和全球治理改革,增加中国和广大发展中国家的代表性和话语权。这是中国政府参与多边外交和全球治理的基本立场。但如何在参与某一具体领域的全球治理时体现和落实这些精神,对中国政府而言是巨大的挑战。这就需要制定相应

的国际战略。但在环境与卫生领域,目前中国尚未出台全球环境与卫生战略,导致中国在参与全球环境与卫生治理时缺乏明确的目标和系统的政策手段,严重制约了中国参与全球环境与卫生治理的有效性。

### 2.3 全球“大卫生观”有待进一步拓展和完善

从全球层面来看,卫生与环境问题相互联系,互为因果,需要树立“大卫生观”,进行综合治理。2007 年世界卫生组织报告《构建安全未来:21 世纪全球公共卫生安全》揭示了全球面临日益加大的疾病暴发、流行病、工业事故、自然灾害以及其它突发卫生事件的风险,进而威胁到全球公共卫生安全。2014 年 2 月“全球卫生安全议程”启动,旨在现有全球卫生安全机制基础上,加强国际合作,加快《国际卫生条例》实施,以提高各国对传染病的防范、检测和快速反应能力,共同促进全球卫生安全。从国内来看,2014 年 4 月 15 日中央国家安全委员会第一次会议根据国家形势变化新特点新趋势,首次提出坚持总体国家安全观,构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。在这 11 种安全中,涵盖了生态安全但没有公共卫生安全。这表明,卫生问题在中国国家安全议程上的位置较为靠后,国内在“大卫生观”的建构方面与国际社会相比仍存在一定的差距。应从更为宏观的角度看待和定位卫生问题,从而有效参与国际卫生辩论和政策制定。

### 2.4 智力支撑不足

中国要在全球环境与卫生治理中发挥重要作用,必须基于强大的智力支撑。这主要包括两方面:一是研究支撑。环境与卫生问题具有较强的技术性,需要大量的科学技术储备和较高的政策研究水平。目前中国国内的相关研究与发达国家相比还有较大差距,这使中国在全球层面难以提出具有国际吸引力的新概念和应对措施。二是外交人才支撑。参加全球环境与卫生治理需要众多的多边外交人才,但目前中国具有综合素质的外交人才较少。

### 2.5 中外中国国际定位方面存在较大分歧

随着中国经济实力和综合国力的不断增强,中外对中国的国际定位出现分歧。中国坚定地认为自己是发展中国家,不少国家则认为中国已经是经济

大国和强国。因此,国际上希望中国承担更大的国际责任,发挥大国作用甚至领导作用。中国对自身能力和责任的看法与外界的差距呈现不断扩大的趋势。如何面对国际社会对中国过高的期望值,对中国政府而言是较大的挑战。中国在参与全球环境与卫生治理时也将面临这一难题。

### 3 政策建议

#### 3.1 加快推进中国环境与卫生治理体系和能力现代化建设的进程

目前,中国的环境与卫生治理战略框架和政策体系已初具雏形,但总体上还未形成自上而下、分工明确、权责清晰的环境与卫生管理体制,仍难以满足国内外形势发展的需求,主要存在五大问题:(1)科学研究与调查不足;(2)思想认识和政策实施不到位;(3)法律规范与标准体系缺乏可操作性;(4)损害判定与补偿机制、法律框架亟待完善;(5)治理主体错位与政策手段单一。<sup>[4]</sup>因此,从政策和体制层面应采取以下改进措施:(1)进一步加大对环境与卫生科学研究的支持力度,加强环境污染造成的健康损失的综合性评估。(2)将环境与卫生健康管理控制目标纳入监测与环评制度。(3)强化政府的环境与卫生责任,通过法律、制度等手段促使环保、卫生部门加强合作,实现数据共享,真正解决环境健康风险监控在医疗卫生系统、环保系统中边缘化的问题。(4)通过立法加强各级政府的政策透明度,鼓励公众积极参与。(5)完善环境法律责任体系,设立赔偿鉴定机构与专项赔偿基金,引入责任保险制度并完善相关诉讼机制。(6)勇于打破部门之间的利益藩篱,切实提高国家卫生计生委和环保部之间的协作效率。(7)提高环境与卫生问题在国家议程中的位置,加强顶层设计,强化“大卫生观”。国家安全委员会的组成部门应包括国家卫生计生委和环保部。(8)大力强化各级地方政府在环境与健康领域的工作力度。目前只有国家层面和极少数地区颁布了环境与健康行动计划,环境与健康工作在许多地区仍处于边缘化状态,亟待改变。(9)加快建立中国环境与健康综合监测体系。目前,中国环境与疾病监测系统独立建设,在监测点位和监测指标设置上尚不匹配,也缺乏统一的调查方法和技术规范,监测数据不能共享,无法满足风险管理需求。

#### 3.2 加强国际合作与协同,制定适合中国的全球环境与卫生战略

##### 3.2.1 加强国际合作,支持世界卫生组织和联合国环境署进一步协同

通过整合资源,提高效率,尽快形成以世界卫生组织和联合国环境署为双核心的全球环境与卫生治理体系,区域、国家和次国家及非政府组织等进行平等协商、合作互补;在充分借鉴发达国家在环境与卫生领域治理经验的同时,鼓励中国的非政府组织广泛参与全球环境与卫生治理。

##### 3.2.2 开展前期研究,适时制定中国全球环境与卫生战略

可考虑分别制定中国的全球卫生战略和全球环境战略,在此基础上积累经验,制定中国的全球环境与卫生战略。中国全球环境与卫生战略的基本目标应包括以下内容:(1)保护地球环境,促进人类健康,为维护全球生态安全和公共卫生安全做出积极贡献;(2)促进中国与国际社会在环境与卫生领域的合作;(3)完善全球环境与卫生治理,促进各国共同进步;(4)维护发展中国家在环境与卫生领域的基本权益。当前应切实加强国家卫生计生委与环保部、外交部及相关部门的协调与合作,使现有的工作机制真正发挥作用,确保中国的全球卫生战略得以顺利出台并有效实施。

##### 3.2.3 采取多项措施应对国际社会对中国过高的期望值

(1)坚持中国是发展中国家的国际定位不动摇。(2)利用联合国等多边场合积极宣传中国在环境与卫生领域所做出的努力,包括环境卫生科研成果、制度建设及宣传教育等领域取得的重要进展。(3)随着中国经济的发展,可逐渐增加对世界卫生组织和环境署等国际机构捐款,体现中国负责任大国的形象。(4)加大南南合作和对外援助的力度。环境与卫生问题虽然公益性强,但面对南北关系不平等的国际政治现实,围绕利益和权力的国际博弈依然比较激烈。中国应通过提供资金、项目和技术支持等手段加强南南合作,在全球环境与卫生治理中维护发展中国家的发展权和健康权,扩大中国的话语权。(5)在国际上如实介绍中国在环境与卫生领域面临的特殊困难和挑战,争取国际社会的支持和理解。(6)与联合国等国际机构合作,为国际社会提供中国的一些治理经验。中国在环境与卫生领域开展了大量工作,积累了丰富的经验,今后应与联合

国环境署和世界卫生组织等国际机构加强合作,系统整理出可复制的中国经验与世界分享,体现中国的独特贡献。

### 参 考 文 献

- [1] 专访何亚非:思考中国特色大国外交思想与全球治理 [EB/OL]. [2015-01-21]. <http://www.chinanews.com/cul/2015/04-10/7196783.shtml>
- [2] 基辛格. 中国的成就超越人类极限[EB/OL]. [2015-01-21]. <http://economy.caijing.com.cn/20150321/3844940.shtml>

- [3] 习近平接受拉美四国媒体联合采访(2014-07-15) [2015-01-21]. [EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/15/c\\_126752272.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/15/c_126752272.htm)
- [4] 中国卫生部,世界卫生组织.《中国—世卫组织国家合作战略(2013-2015)》[EB/OL]. [2015-01-21]. [http://www.wpro.who.int/china/cn\\_chinaccs13.pdf](http://www.wpro.who.int/china/cn_chinaccs13.pdf)

[收稿日期:2015-04-07 修回日期:2015-06-15]

(编辑 赵晓娟)

### · 信息动态 ·

## 中国心理健康状况堪忧

2015年6月,农村留守儿童四兄妹喝农药自杀身亡引起了社会对心理健康问题的广泛关注。据估计,中国目前约有1.73亿的成年人患有心理疾病,其中4300万人被诊断为严重心理疾病患者。

为有效预防和治疗抑郁症、自闭症、痴呆症三大心理疾病,中国于2015年6月出台了《国家心理健康工作计划(2015—2020年)》。该计划通过5年的时间,努力达成以下目标:(1)超过80%的被登记患有严重心理疾病的患者能够被合理地管理,同时至少80%的精神分裂症患者能够得到治疗。(2)满足条件且家庭经济困难的严重心理疾病患者能得到政府

的财政补助。(5)至2020年,精神病医生的数量将翻一倍,达到40000人,并提供适宜的、可获得的心理健康服务。

这些目标的实现,需要明确的财政预算支持以及强有力的信息系统。此外,计划里并没有提及如何预防自杀和解决对精神疾病患者的歧视问题。中国的心理健康系统需要融入到国民健康、社会政策、政府预算、卫生体制改革以初级卫生保健等各个方面。

(林伟龙 摘编自《The Lancet》)