

# 俄罗斯卫生安全国际合作的经验和启示

涂舒<sup>1\*</sup> 王宗斌<sup>1</sup> 尹慧<sup>1</sup> 梁志生<sup>1</sup> 王陈昊志<sup>2</sup> 郑志杰<sup>1</sup>

1. 北京大学公共卫生学院全球卫生学系 北京 100191

2. 北京大学区域与国别研究院 北京 100091

**【摘要】**本文通过分析俄罗斯卫生安全国际合作的战略政策及其开展的双边和多边行动,发现俄罗斯将卫生安全国际合作作为重要软实力工具来促进外交关系并提升国际影响力;并总体以外交战略的优先方向选择双边合作对象,通过以点带面、逐步扩散的策略,采用科技赋能的方式与各国建立有针对性的合作;同时,俄罗斯充分认识到多边机制对提升国际影响力的优势,积极利用主场外交提升话语权;最后,在对外援助方面,俄罗斯结合自身国情和承受能力,选择通过有效的三方合作培育卫生发展援助的实施能力。这些经验对于作为全球卫生治理新兴参与者的国家,具有重要的借鉴意义。

**【关键词】** 卫生安全; 国际合作; 全球卫生; 俄罗斯

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2022.01.010

## Experiences and inspirations of international health security cooperation in Russia

TU Shu<sup>1</sup>, WANG Zong-bin<sup>1</sup>, YIN Hui<sup>1</sup>, LIANG Zhi-sheng<sup>1</sup>, WANG-CHEN Hao-zhi<sup>2</sup>, ZHENG Zhi-Jie<sup>1</sup>

1. Department of Global Health, School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China

2. Institute of Area Studies, Peking University, Beijing 100091, China

**【Abstract】** This article analyzed Russia's strategic policies on international health security cooperation and bilateral and multilateral actions, and discovered that Russia uses international health security cooperation as a critical soft power tool to promote diplomatic relations and enhance international influence. It was found that during the selection of bilateral cooperation partners, Russia generally prioritizes those that align with its diplomatic strategies, and that it adopts the strategy of point-to-area gradual diffusion, and uses science and technology empowerment to establish targeted cooperation with other countries. In addition, Russia fully recognizes the advantages of multilateral mechanisms in enhancing international influence, and actively uses home diplomatic events to enhance its discourse power. Finally, in terms of foreign aid, Russia chooses to cultivate its ability to implement health development aid through effective tripartite cooperation based on its own national conditions and affordability. These experiences should provide important inspirations to countries that are emerging in the participation of global health governance.

**【Key words】** Health security; International cooperation; Global health; Russia

卫生安全问题超越国界,治理必须依靠全球各行为体的通力合作。俄罗斯是全球卫生领域的重要力量,从受援国到谋求全球卫生领导者转型的过程中,俄罗斯积累了一定的历史经验。<sup>[1]</sup>这些经验对于作为全球卫生治理新兴参与者的国家,具有重要的借鉴意义。本文基于俄罗斯相关政府机构、国际组织官网资料以及中、英、俄文研究文献,通过叙述性整合和案例分析,研究俄罗斯卫生安全国际合作的

战略政策、卫生安全国际合作的双边和多边行动,探索相关经验及其启示。

## 1 俄罗斯卫生安全国际合作的管理机制

### 1.1 俄罗斯卫生安全国际合作的战略政策

俄罗斯高度重视卫生安全问题,将其上升至国家安全层面,并以结核病、艾滋病和跨境传播疾病等传染病为核心。俄罗斯将卫生安全融入国家安

\* 作者简介:涂舒(1997年—),女,硕士研究生,主要研究方向为全球卫生治理。E-mail: 1510306135@pku.edu.cn  
通讯作者:郑志杰。E-mail: zhengzj@bjmu.edu.cn

全体系始于 2009 年出台的《俄罗斯联邦国家安全战略》，其在第四章“保障国家安全”中规定，俄罗斯在卫生保健方面的国家政策旨在预防和防止社会危险性疾病的升级；随后，《俄罗斯联邦国家安全战略》(2015) 进一步明确了发展卫生保健和加强俄罗斯联邦人口健康是确保国家安全的重要领域，并指出公共卫生领域对国家安全的威胁包括流行病和大流行病的流行、HIV 感染、结核病等疾病的广泛传播。

俄罗斯的卫生安全国际合作是卫生、外交、发展合作和国家安全之间的综合考量。一方面，2006 年八国集团(G8)圣彼得堡峰会后，俄罗斯开始致力于恢复大国形象，通过在传染病等领域的援助行动，增强在国际事务上的影响力。另一方面，在卫生领域，俄罗斯既需与国际社会交流最佳实践，借鉴国际经验和技能去治理本国艾滋病、结核病等负担严重的疾病，也需要更加主动与相关国家沟通协调，妥善管控不断加大的卫生安全输入风险。因此，尽管俄罗斯并未制定专门卫生安全国际合作的战略政策，但其在《俄罗斯联邦外交政策概念》(2008、2013、2016)、《俄罗斯联邦国际发展援助构想》(2007、2014)、《俄罗斯联邦国家安全战略》(2015、2021)、《俄罗斯联邦国家卫生保健发展计划》(2012、2014、2017)等国家战略规划中均意识到卫生安全特别是以传染病为核心的卫生安全在国际合作中的重要性，将卫生安全作为国家外交、国际发展合作和维护国家安全的优先事项之一。

这些政策相继明确了俄罗斯国际卫生安全双边和多边合作的优先领域和合作对象，即在优先领域上着重抗击传染病的传播；在优先合作对象上聚焦独联体国家以及其他友好国家；在多边框架内，积极支持和参与以世界卫生组织为主导的卫生国际合作，向联合国相关机构、全球基金等缴纳会费，并积极承担在其他多边机制和框架内的履约责任。

## 1.2 俄罗斯卫生安全国际合作的组织机构

俄罗斯卫生安全国际合作根据核心工作不同可分为卫生安全外交和卫生安全发展援助两大部分，其参与主体也不尽相同。

卫生安全外交方面，主要涉及卫生部和卫生监督管理局两个部门。其中，卫生部主要负责制定卫生领域国际关系发展的计划，以及与区域和全球多

边卫生组织建立卫生外交联系，具体的主管机构是卫生部下设的国际合作司；卫生监督管理局则在协助卫生部落实卫生国际合作计划的同时，主要负责与相关国家建立卫生安全领域的双边合作，以及在俄罗斯周边区域机制下推动区域卫生安全机制的成立和运行，如上合组织卫生防疫部门领导人会议。两部门在进行卫生外交的同时，会与俄罗斯外交部、经济发展部保持密切的联系，以使卫生外交工作同国家外交大局保持一致。

卫生安全发展援助方面，外交部、财政部以及卫生部负责发展援助的管理和协调，卫生监督管理局、国防部、紧急状态部等部门主要承担实施工作。其中，外交部负责与相关国家和国际组织进行政策对接和协调，其驻外使领馆负责实地援助项目的协调、移交、监督和管理等工作；财政部主要负责编制援助预算、拨付资金和统计援助相关数据等工作；卫生部则主要参与卫生领域发展援助国家政策的制定。卫生监督管理局基本承担了卫生安全领域大部分国际发展援助项目的实施工作，未来将有可能对标美国疾病预防控制中心，成为俄罗斯国际发展援助体系下卫生发展援助的重要执行力量。其他如国防部、紧急状态部等一般在受援国发生紧急情况时，向其提供卫生领域的人道主义应急援助，也是卫生安全发展援助的重要实施机构。此外，2020 年俄罗斯进行机构改革，之前隶属于外交部的国际人道主义合作署独立，成为总统直属的机构，负责管理对外援助的项目和资金；并成立国际发展援助跨部门委员会，负责协调各部委的对外援助行动。这两个机构将有潜力成为协调和实施卫生安全对外援助的新力量。

## 2 卫生安全双边合作现状

截至 2020 年，俄罗斯至少与 41 个国家签署了卫生安全领域的合作协议或备忘录。俄罗斯卫生安全双边合作的国家分布、重点领域以及合作方式(表 1)，主要包括以下三个特点：

### 2.1 合作对象主要聚焦在欧亚地区、东亚、东南亚和非洲，卫生安全合作作为加强双边关系的重要软实力工具

欧亚地区特别是独联体国家是俄罗斯卫生安全合作的最优先国家，除该地区国家是俄罗斯外交的最优先发展方向外<sup>[2]</sup>，在卫生安全领域也存在一些

原因:一是俄罗斯与该地区国家都面临艾滋病、结核病、病毒性肝炎等类似的传染病负担;二是俄罗斯长期以来就是该地区国家药物、疫苗等卫生安全公共产品的最主要提供者<sup>[3]</sup>;三是俄罗斯是该地区劳动力迁移的主要目的地,是该地区传染病输入的最主要国家<sup>[4]</sup>。

中国与俄罗斯拥有重要外交共识,长久以来便是俄罗斯地缘政治发展的重要内容,并在多边组织中互为支撑。中俄两国在国家政府、卫生部门、学术科研机构以及民间组织等多层次建立了全面的双边卫生安全合作,包括中俄人文合作委员会卫生合作分委会、中俄友好医院、上合组织医院合作联盟、中俄医科大学协会等多种形式;同时,中俄两国同为金砖国家、上合组织等重要区域合作机制的成员国,在国际舞台上就核心利益问题互为坚强后盾,共同发挥重要影响力,例如在上合组织青岛峰会上通过共同推动关于应对流行病威胁的声明。

东南亚国家是俄罗斯外交“向东看”政策的重要抓手,同时也是全球卫生安全关注的重点区域之一。俄罗斯以越南、泰国两个东南亚地区大国为突破点,与其建立并深化卫生安全合作关系,以点带面,不断增加在东盟国家的影响力。

同时,俄罗斯因对冲西方的遏制外交而不断重视发展对非关系<sup>[5]</sup>,以2014—2016年西非埃博拉疫情为契机,在疫情期间提供援助的基础上与几内亚建立了长期传染病防控合作。基于几内亚的成功经验,俄罗斯进一步与乌干达和刚果民主共和国建立卫生安全合作,拓展了俄罗斯与非洲国家的务实合作。

## 2.2 合作领域具有区域针对性,兼顾俄罗斯国内政策考虑和合作国家的卫生安全重点问题和特点

首先,俄罗斯与欧亚地区卫生安全合作起步早,涵盖领域广,合作涉及环节多。俄罗斯与欧亚地区国家的合作领域从艾滋病防控不断拓展,逐步增加脊髓灰质炎、利什曼病、病毒性肝炎等地区国家重点流行和具有潜在重大风险的传染病,但依旧重视艾滋病防控合作。合作内容也从传染病监测、预警、实验室能力,不断扩展到实施《国际卫生条例》(International Health Regulation, IHR)规定的核心能力,以及相关治疗药物和疫苗的研发、生产和供应等。

其次,在东南亚,俄罗斯最具代表性的卫生安全合作伙伴是越南,自2013年双方围绕俄罗斯—越南

热带病联合研究与技术中心连续滚动实施了多个合作计划和路线图,在被忽视的热带病研究、传染病监测、加强实验室能力、计划免疫以及食品安全等多个领域开展了多个合作项目。<sup>[6]</sup>

最后,在非洲,俄罗斯的卫生安全合作具有明显的阶段性。2006—2014年,俄罗斯以履行2006年G8圣彼得堡峰会的承诺为主,分别向全球疫苗免疫联盟和世界银行注资支持16个非洲国家获得肺炎球菌疫苗和加强赞比亚、莫桑比克等国的疟疾防控活动。<sup>[7]</sup>2014年以来,俄罗斯主动帮助几内亚防控埃博拉疫情,后通过建立俄罗斯—几内亚传染病流行病学预防研究中心,在包括埃博拉、霍乱、疟疾以及其他传染病的病原体监测、研究以及检测试剂和疫苗研发等方面展开了深入合作。<sup>[8]</sup>

## 2.3 合作方式方法多样,并特别注重合作中的科技赋能

俄罗斯作为新兴捐助国,发展援助投入较其他传统捐助国低,故其卫生安全双边合作不依靠对外援助,而是在援助基础上的技术指导、联合研究、人员培训等更加软性的合作方式。

首先,俄罗斯对外卫生安全援助的核心是加强受援国的实验室能力,包括援建欧亚地区国家紧急情况监测和快速反应中心、俄越热带病联合研究与技术中心、俄几传染病流行病学预防研究中心,向多国捐助用于流行病学监测、病原体快速诊断以及疫情综合应对的移动实验室。

其次,俄罗斯为相关援助国提供相应的技术人员进行技术指导和培训。人员培训作为一种重要的合作方式被俄罗斯用于各种场合。2013年来,俄罗斯对独联体国家近1800名卫生工作者进行艾滋病或实施IHR的培训,对东盟国家100名医务人员提供流行病学和病毒学培训,对几内亚800多名医务人员和研究者提供突发传染病应对培训。<sup>[9]</sup>

最后,俄罗斯与援助国开展了许多联合研究,包括2017—2018年卫生监督管理局与塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦联合开展的艾滋病毒传播特征模式、临床特征研究;2014—2019年俄罗斯依托传染病流行病学预防研究中心开展了15个以上的科研项目,成功研发一些新的传染病检测试剂和诊断产品,特别是成功地研制出了一款新的埃博拉疫苗——EpiVacEbola。<sup>[10]</sup>

表 1 俄罗斯在不同区域进行卫生安全合作的重点国家、合作领域和合作方式

重点区域	重点国家	合作领域	合作方式
欧亚地区	独联体成员国、摩尔多瓦、阿布哈兹共合作、南奥塞梯共和国	传染病预防和监测、防治与应对传染病疫苗和治疗药物研发生产、免疫接种	物资援助、技术支持、人员培训、联合研究
亚太地区	中国、越南	传染病监测、边境检疫、流感防治、疫苗和药物研发联合研究	物资援助、技术支持、人员培训、联合研究
撒哈拉以南非洲	几内亚	突发公共卫生事件防范与应对	物资援助、技术支持、人员培训

### 3 卫生安全多边合作情况

#### 3.1 在世界卫生组织主导的全球卫生治理框架下积极发声,通过主场外交及其成果增加在相关卫生安全议题的全球影响力

俄罗斯坚定支持世界卫生组织主导的全球卫生安全治理体系,并将其作为谋求全球卫生领导力的重要途径。根据世界卫生大会(World Health Assembly, WHA)官方记录<sup>[11]</sup>,在第 63—72 届世界卫生大会上,俄罗斯就“实施国际卫生条例”“突发公

共卫生事件防范和应对”“大流行性流感防范框架”以及“疫苗和免疫”等全球卫生安全相关议题累计发言 71 次,并参与根除脊髓灰质炎、销毁天花病毒储备、全球多部门合作防控结核病以及提高药物和疫苗市场透明度等议题的决议草案的提案和修订工作(表 2)。这些议题均与俄罗斯本国具有重要利害关系,如联合外部评估机制可能成为欧美国家对俄罗斯进行攻击的又一政治工具,疫苗和药物市场透明度是俄罗斯医药产业对外出口的重要保障。

表 2 俄罗斯在 63—72 届世界卫生大会主要关注的卫生安全议题及其发言情况

发言领域	发言次数	相关会议	关注重点
实施《国际卫生条例》	10	WHA63—72	世卫组织为资源有限国家能力建设提供帮助 联合外部评估机制建立(持反对意见)
突发公共卫生事件应对	6	WHA66、68、69、71	MERS、埃博拉疫情应对与后续行动 加强国家应对能力 世卫组织突发卫生事件规划与应对工作
共享流感病毒以及获得疫苗和其他利益的大流行性流感防范框架	9	WHA63—67; WHA69—72	流感疫苗技术转让 将季节性流感和基因分享整合入框架内容 参加技术专家工作组
传染病防控	35	WHA63—72	根除脊髓灰质炎(参与决议草案修订) 销毁天花病毒储备,保留两个设施进行研究(参与决议草案提案) 结核病防控的全球多部门合作(参与决议草案提案) 艾滋病防控 肝炎病毒突变监测
疫苗与免疫	11	WHA64—72	全球疫苗行动计划,关注脊髓灰质炎、麻疹和风疹的免疫投资 提高药物和疫苗的市场透明度(参与决议草案提案)

除此之外,俄罗斯还与世界卫生组织、联合国艾滋病规划署等多边机构在结核病、艾滋病防控以及突发传染病监测领域深度合作,通过牵头高级别工作组、主办部长级及以上国际会议等主场外交方式,提高俄罗斯在该领域的国际影响力(表 3)。其中,结核病被俄罗斯作为参与全球卫生安全治理最重要的抓手,不断推动全球结核病治理的政治进程。早在 1999 年,俄罗斯与世界卫生组织合作成立结核病问题高级别工作组并一直运行至今,通过制定与世界卫生组织推荐标准一致的国家政策、指

南和相关规范<sup>[12]</sup>,为全球合作提供成功经验<sup>[13]</sup>;2017 年,俄罗斯成功举办第一届结核病防治全球部长级会议促成全球多部门合作消除结核病<sup>[14]</sup>;2018 年,俄罗斯又倡导并推动召开联合国结核病问题高级别会议,促成联合国大会通过《关于防治结核病的政治宣言》,成为全球抗击结核病历史的重要里程碑。以结核病领域的成功模式为基础,俄罗斯在艾滋病和突发传染病监测领域以类似模式逐步扩大国际影响力,但现阶段影响范围以欧洲和中亚地区为主。

表3 俄罗斯在主要卫生安全治理领域的多边合作伙伴和主要行动

治理领域	合作机构	成立/加入高级别工作组/技术网络	主办/牵头部长级及以上国际会议	成果和影响
结核病	世界卫生组织	牵头成立结核病高级别工作组(1999年)	举办“关于在可持续发展时代消除结核病:多部门应对”的第一届防治结核病的全球部长级会议(2017年,莫斯科) 倡导并牵头联合国结核病问题高级别会议(2018年)	达成《莫斯科宣言》 推动联合国大会通过《关于防治结核病的政治宣言》,成为全球抗击结核病历史的里程碑事件
艾滋病	世界卫生组织、联合国艾滋病规划署	牵头成立艾滋病高级别工作组(2017年)	东欧和中亚 HIV/AIDS 国际会议(2018年,莫斯科)	倡导国家、国际组织、私营部门共同努力,促进该区域艾滋病相关可持续目标的实现
突发传染病监测	世界卫生组织	加入世界卫生组织发起的全球疫情警报和反应网络(2018年)	欧洲区域全球疫情警报和反应网络会议(2018年,萨拉托夫)	讨论制定建立欧洲区域流动实验室网络的联合行动计划

### 3.2 积极推动在区域多边机制下建立相应的卫生安全合作机制,通过主办相关会议和起草主要文件的方式主导区域卫生安全合作进程

与俄罗斯外交政策的优先地区相一致,俄罗斯卫生安全国际合作的优先区域也是欧亚区域、东亚和东南亚地区,该地区存在的独联体、欧亚经济联盟、上海合作组织、东盟等区域组织成为俄罗斯进行区域卫生安全合作的重要依靠(表4)。

首先,在独联体框架内,俄罗斯主导设立了防止传染病输入和传播卫生安全协调委员会,由俄罗斯卫生监督管理局下属的鼠疫防控研究所所长担任协调委员会主席,研究所承担委员会秘书处职责。该

委员会至今已举办14次委员会会议,主导编写18份文件草案,其中9份获得通过,形成了独联体传染病监测、预警和联合响应的行动框架。

其次,在上合组织框架内,俄罗斯担任主席国期间主办第二次(2015年)、第三次(2020年)卫生部长会议,并持续主持召开七次(2008—2020)卫生防疫部门领导人会议,起草相关声明并获得通过。2018年在上海合作组织成员国元首青岛会议上批准的《上海合作组织成员国元首关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》就是由俄罗斯负责起草,现在已成为上海合作组织卫生安全合作最重要的指导文件,对上海合作组织的卫生安全合作产生系统性的影响。

表4 俄罗斯在主要区域机制下进行卫生安全合作的情况

区域机制	主导建立卫生安全合作机制	主办卫生领域会议	卫生安全相关议程
独联体	独联体传染病防控协调委员会(常驻机构)	卫生委员会会议	卫生检疫 结核病、艾滋病、麻疹和风疹等传染病防控 突发公共卫生安全事件应对 医药产品和疫苗提供
上海合作组织	全球卫生对话机制; 卫生防疫部门负责人会议机制	第2届、第3届卫生部长会议(2015年,2020年); 第1—6届卫生防疫部门负责人会议	共同应对禽流感、艾滋病、结核病等重大传染病 加强信息交流、建立疫情预警系统 完善流行病学监督和传染病监测系统 科学技术交流、专家和机构间的直接交流和人员培训
金砖国家	金砖五国卫生主管部门协调机制; 医疗技术工作组	第5届卫生部长会议(2015年)	传染病监测、诊断和治疗创新临床试验合作 结核病疫苗、药物和诊断研究 重申致力于实现 HIV/AIDS 的“3个90%”目标 克服被忽视的热带病的全球影响
东亚峰会	卫生防疫部门高级官员会议	卫生防疫部门高级官员会议(2017—2020,每年一次)	参与编写《关于抗击传染病的独立声明》并推动通过
俄罗斯—东盟峰会	俄罗斯—东盟实验室网络	—	传染病防控 突发公共卫生事件和生物安全威胁的监测、准备和应对

最后,俄罗斯自 2014 年开始将注意力转向金砖国家,着力推动金砖国家成为全球卫生治理的新中心。在其担任 2015 年金砖峰会主席国时,首次将卫生安全作为重点议题纳入峰会议程,开始更加广泛地关注抗微生物耐药性、新发传染病、重点传染病对全球特别是发展中国家和最不发达国家的重要影响,达成系列政策共识<sup>[15]</sup>,促进金砖国家的卫生议程从区域走向全球,增加了金砖国家在全球卫生治理中的影响力<sup>[16]</sup>。俄罗斯也致力于通过东亚峰会、俄罗斯—东盟峰会等机制扩大与东盟的全面合作,主导建立了相应的卫生合作机制以及俄罗斯—东盟实验室网络,积极推动与东盟在传染病防控和突发公共卫生事件监测等领域的合作。

### 3.3 积极通过多边渠道提供卫生发展援助,在提高援助有效性的同时,增加在相关卫生多边机构的影响力

俄罗斯对全球卫生安全的援助投入主要以多边渠道为主。其在 G8 峰会承诺的 5.7 亿美元全部通过世界银行、全球基金、世界卫生组织、全球疫苗免疫联盟等组织用于特定传染病的防范和应对。之后的许多援助也多通过多边渠道进行提供,据经济合作与发展组织《发展援助概况(2021)》,俄罗斯 2010—2019 年对多边机构的官方发展援助比例整体呈上升趋势,10 年间通过对多边机构提供的官方发展援助约占官方发展援助总额的 37%,2019 年达到了 42.9%,主要捐助对象包括世界卫生组织等联合国机构、世界银行、区域发展银行等。<sup>[17]</sup>

世界卫生组织是俄罗斯第二大多边捐助对象。<sup>[18]</sup>基于世界卫生组织和俄罗斯的国家合作战略,俄罗斯与世界卫生组织达成技术合作,共同致力于

促进独联体成员国实施 IHR 以及消灭该地区一度流行的风疹和麻疹等传染病。<sup>[19]</sup>俄罗斯也为世界卫生组织提供 1 480 万美元的资金用于结核病多部门防控项目。联合国艾滋病规划署也是俄罗斯在东欧和中亚地区开展卫生安全合作的重要合作伙伴,双方自 2013 年起,共同在当地实施了艾滋病及其他传染病预防和监测援助项目,按计划投入约 1 840 万美元,用以改善当地的传染病防控系统,提高相应传染病的应对能力。此外,世界银行、全球基金、全球疫苗免疫联盟等也是全球重要的卫生安全多边机构,俄罗斯也对它们提供大额捐赠,用以解决特定地区或特定领域的卫生问题(表 5)。

俄罗斯通过主要全球多边机制提供卫生安全发展援助,既有增加在全球多边系统影响力的考虑,但也不乏现实因素的制约。一方面,世界卫生组织、联合国艾滋病规划署、全球基金、全球疫苗免疫联盟是全球卫生安全治理领域的重要行为体,在该领域具有丰富治理经验和专业技术,对相关全球卫生议程具有强大的话语权,俄罗斯要谋求在这些领域的影响力和话语权,首先要对这些机构产生较大的影响力,通过这些全球机构去宣示它的大国形象和影响力;另一方面,俄罗斯的发展援助刚刚起步,在卫生安全这个高度专业性的援助领域还缺乏具备成熟经验和深厚技术的执行团队,而这些机构在许多发展中国家都设有代表处,具有许多在当地长期工作、熟悉当地情况和规则的卫生安全项目实施团队,由他们执行全球卫生安全相关项目,可在现阶段补充俄罗斯单独进行卫生发展援助能力不足的缺陷,从而提升俄罗斯卫生安全援助的有效性,俄罗斯在其帮助下也可提升全球卫生安全项目的执行能力。

表 5 俄罗斯与相关全球卫生安全多边机构建立合作和提供援助的情况

合作对象	合作模式	资金规模	合作项目
世界卫生组织	建立技术合作	—	援助独联体成员国实施 IHR(2015—2018) <sup>a</sup>
	建立技术合作	—	世界卫生组织消除独联体成员国麻疹和风疹倡议(2014—2015; 2018—2020) <sup>a</sup>
	定向捐赠资金	1 480 万美元	加强抗击结核病的多部门合作联合项目(2018—2020) <sup>a</sup>
联合国艾滋病规划署	定向捐赠资金	1 840 万美元	东欧和中亚抗击艾滋病的援助计划(2013—2015) <sup>a</sup>
世界银行	定向捐赠资金	2 100 万美元	埃博拉恢复与重建(300 万美元) <sup>b</sup>
			禽流感 and 人类流感设施建设(300 万美元) <sup>b</sup>
			赞比亚、莫桑比克疟疾防控(1500 万美元) <sup>b</sup>
全球基金	直接提供资金	3.17 亿美元	抗击艾滋病,结核病和疟疾(2001—2013) <sup>c</sup>
全球疫苗免疫联盟	直接提供资金	8 000 万美元	肺炎链球菌疫苗先期市场承诺计划(2010—2019) <sup>d</sup>

资料来源:a. 俄罗斯联邦消费者权益保护和卫生监督管理局官网;b. 世界银行官网;c. 全球基金官网;d. 全球疫苗免疫联盟官网

## 4 结论和启示

### 4.1 卫生安全国际合作作为重要的软实力工具可以促进外交关系和国际影响力,但也反受外交关系和外部形势的限制

俄罗斯近年来将卫生安全作为一种重要的软实力工具用于加强与相关国家和组织的外交关系,卫生安全国际合作的政策是卫生、外交、发展合作以及国家安全的综合、协调的考量。一方面,卫生包括卫生安全国际合作可以用来增强俄罗斯与周边邻国与外交优先国家的友好关系,增加其在相关国际和区域多边组织机制的影响力,以及重塑它的大国形象,并取得良好的效果。但另一方面,卫生安全国际合作特别是多边合作也受俄罗斯外交、国际关系和外部安全形势的影响,共同塑造了俄罗斯卫生安全多边合作的范围和内容。在与西方国家外交关系恶化、外部安全风险严峻的情况下,俄罗斯在区域多边机制的合作范围和内容也必然大幅收缩,进而限制了其在这些机制平台的国际话语表达。

### 4.2 卫生安全双边合作具有合适的重点区域、重点国家、重点领域,合作方式注重科技赋能

俄罗斯卫生安全双边合作对象选择总体遵从其外交战略的优先发展方向,以欧亚地区、东南亚和撒哈拉以南非洲为先,合作整体上采取以点带面,逐步扩散的策略,先与区域内的一个或少数几个国家建立并加深合作关系,先期探索与区域内国家合作的成功经验,然后再将其推广到其他国家,并逐步辐射整个区域。合作领域在全面合作的基础上又依据本国政策考虑和各区域国家卫生安全重点风险而有所侧重;合作方式上特别注重科技赋能,以加强合作国家的卫生安全实验室基础设施和能力建设为基础,联合开展许多科技合作项目,通过科技成果助力合作伙伴的卫生安全建设。近年来,俄罗斯进一步加强卫生安全双边合作的力度和广度,既是其在多边卫生合作进步困难重重的无奈转向,也是因为其在卫生安全合作领域经验和能力的不断积累和发展为其提供了更多的可能。

### 4.3 充分认识全球和区域多边机制的优势和作用,利用主场外交等优势推动自身利益诉求和核心优势成为区域和全球公共产品

全球和区域多边组织、机制都是俄罗斯既往卫生安全合作的重要对象,是俄罗斯提升其国际影响

力和话语权的重要平台。在参与多边卫生安全合作机制方面,俄罗斯首先明确定位自身利益诉求和核心优势,形成其所关注的重点议题,然后寻求在既有多边平台积极发声和阐述其核心主张,并通过主动召集有关该议题的高级别会议,起草相关提案、宣言等会议文件的机会将自身利益诉求转变成全球公共意识。在区域多边机制中,俄罗斯积极利用其主席国、常设机构所在国的身份谋求在区域多边卫生议程上的主动权,通过主场优势将其自身关注的区域卫生议题列为相关会议和机构的优先事项,并通过会议声明、机制战略、合作计划和行动等文件将其以该区域机制下的制度内容固定下来,从而形成其在区域卫生安全机制中的主导权。值得一提的是,不同国家对不同卫生安全议题的优势和利益优先级认知可能不同,对于某些自身不具优势的议题,如何在多边机制中维护本国利益诉求,对俄罗斯也是一个艰难的挑战。

### 4.4 对外援助水平符合自身国情和承受能力,通过有效的三方合作培育卫生发展援助的实施能力

俄罗斯的国家发展援助虽然增长较快,但总体仍维持在较低的水平,这是根据自身国情在自己能力承受范围内做出的选择。俄罗斯的卫生安全国际合作并不依赖卫生发展援助,已有的卫生安全发展援助也多通过多边渠道进行,通过俄罗斯—多边机构—受援国之间的三方合作,整合资金、技术、人力等各方优势提高援助的有效性,在此过程中也提升俄罗斯自身援助执行团队的技术和能力。这对新兴捐助国是一个理想的选择,可以弥补现阶段在援助项目的建立、规划和执行等方面的技术和能力差距。

### 4.5 卫生安全国际合作特别是卫生发展援助还受国内整体发展合作管理体系的影响

俄罗斯的卫生安全国际合作是在其当前实力有限,面临国际环境复杂的形势下采取的适应性措施,与美、英等国的卫生安全国际合作特别是卫生安全发展援助方面还存在较大的差距。一方面,俄罗斯卫生安全国际合作的资金投入和人才储备仍然相对较低。卫生发展援助额尽管由2016年的2.572亿美元逐渐增长到2019年的4.446亿美元,但仍比传统捐助国低的多;当前在世界卫生组织任职的国际职员只有20余人,也与美国、英国、印度等相差很大。另一方面,俄罗斯的卫生发展援助还受俄罗斯整体发展援助管理体系的改革以及外交部、财政部对发

展援助主导权竞争等因素的限制,其在 2012 年提出的要计划动员当局加强医疗卫生领域的国际关系,完善主管部门的协调机制,促进形成国家国际发展援助体系的监管、方法和物质技术基础的计划最终搁浅,而这一目标也在之后的几版卫生保健发展国家计划中没有再出现。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

### 参 考 文 献

- [1] Twigg J, Bobrik A, Guebert J, et al. Russia's emerging global health leadership [J]. Washington D C: Center for Strategic and International Studies, 2012.
- [2] 姜怀祥. 俄罗斯对中亚国家的援助: 政策演进、援助规模和援助方式[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2021(2): 95-110, 53.
- [3] The Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) Program. Toward CAREC 2030: Enhancing Regional Cooperation in the Health Sector: A Scoping Study [R]. 2021.
- [4] Bakunina N, Gil A, Polushkin V, et al. Health of refugees and migrants from former Soviet Union countries in the Russian Federation: a narrative review[J]. International Journal for Equity in Health, 2020, 19(1): 1-14.
- [5] 强晓云. 对冲视角下的俄罗斯对非洲政策 [J]. 西亚非洲, 2019(6): 3-21.
- [6] Роспотребнадзор. О церемонии передачи мобильной лаборатории Роспотребнадзора Росийско-Вьетнамскому Тропическому центру [EB/OL]. [2021-11-10]. [https://www.rosotrebнадzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=10621](https://www.rosotrebнадzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=10621)
- [7] Роспотребнадзор. The Russian Federation ODA National Report [R]. 2014.
- [8] Роспотребнадзор. Роспотребнадзор-пять лет сотрудничества и помощи Гвинейской Республике [EB/OL]. [2021-11-10]. [https://www.rosotrebнадzor.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=12484](https://www.rosotrebнадzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=12484)
- [9] Роспотребнадзор. Государственная санитарно-эпидемиологическая служба Российской Федерации на современном этапе конец XX - начало XXI века [EB/OL]. [2021-11-02]. [https://www.rosotrebнадzor.ru/region/vmusey/mu-3.php?sphrase\\_id=3035620](https://www.rosotrebнадzor.ru/region/vmusey/mu-3.php?sphrase_id=3035620)
- [10] Роспотребнадзор. Интервью руководителя Роспотребнадзора Анны Поповой о главных биологических угрозах [EB/OL]. [2021-11-02]. [https://www.rosotrebнадzor.ru/press\\_service/publications/?ELEMENT\\_ID=12905&sphrase\\_id=3035620](https://www.rosotrebнадzor.ru/press_service/publications/?ELEMENT_ID=12905&sphrase_id=3035620)
- [11] World Health Organization. Official records: Summary and verbatim records [EB/OL]. [2021-10-15]. <https://apps.who.int/gb/or/>
- [12] World Health Organization Regional Office for Europe. Meeting of the High-level Working Group on TB in the Russian Federation [EB/OL]. [2021-11-02]. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/communicable-diseases/tuberculosis/news/news/2016/12/meeting-of-the-high-level-working-group-on-tb-in-the-russian-federation>
- [13] Gabbasova L A, Pashkevich D D, World Health Organization. Fifteen years of successful cooperation between the Ministry of Health of the Russian Federation and WHO: the High-level Working Group on Tuberculosis in the Russian Federation [J]. Public health panorama, 2015, 1(1): 101-105.
- [14] UNAIDS. Global ministerial conference ends with adoption of the Moscow Declaration to End TB [EB/OL]. [2021-11-09]. [https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2017/november/20171123\\_end-tb](https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/featurestories/2017/november/20171123_end-tb)
- [15] BRICS Summit. 2015 Ufa Declaration [EB/OL]. [2021-10-10]. [http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration\\_en.html](http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html)
- [16] 邓子如, 王伟, 郭敏璐, 等. 金砖国家卫生外交政策及其参与全球卫生治理的经验 [J]. 中国卫生政策研究, 2020, 13(8): 50-57.
- [17] OECD. Development Co-operation Profiles [R]. 2021.
- [18] World Health Organization. The WHO Programme Budget Portal [EB/OL]. [2021-11-09]. <https://open.who.int/2020-21/contributors/contributor?name=Russian%20Federation>
- [19] World Health Organization Regional Office for Europe. Country cooperation strategy (CCS) for the World Health Organization and the Ministry of Health of the Russian Federation 2014—2020 [R]. 2014.

[收稿日期:2021-11-24 修回日期:2021-12-11]

(编辑 赵晓娟)