

# 中国—东盟公共卫生安全合作的机制、特点及挑战

冯羿凯<sup>1\*</sup> 王宗斌<sup>1</sup> 石珺怡<sup>1</sup> 高立群<sup>1</sup> 金音子<sup>1,2</sup>

1. 北京大学公共卫生学院 北京 100191

2. 北京大学全球健康发展研究院 北京 100871

**【摘要】**东盟是中国对外交流与合作最紧密的地区之一,公共卫生安全是中国和东盟国家共同关注的战略重点,如何与东盟开展公共卫生安全合作、提高中国参与区域公共卫生安全治理水平,是深化中国—东盟战略伙伴关系的当务之急。本文通过分析东盟公共卫生安全战略政策及合作行动,梳理东盟组织架构及卫生合作机制、中国—东盟公共卫生安全合作及工作重点,分析中国—东盟公共卫生安全合作的特点与面临的挑战,针对未来中国加强与东盟的公共卫生安全合作提供策略建议。

**【关键词】**东盟; 公共卫生安全; 合作机制

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2022.11.011

## Mechanism, characteristics and challenges of cooperation between China and ASEAN in Public Health Security

FENG Yi-kai<sup>1</sup>, WANG Zong-bin<sup>1</sup>, SHI Jun-yi<sup>1</sup>, GAO Li-qun<sup>1</sup>, JIN Yin-zi<sup>1,2</sup>

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

2. Institute for Global Health and Development, Peking University, Beijing 100871, China

**【Abstract】** ASEAN is one of the regions with which China has the closest foreign exchanges and cooperation. As public health security is a strategic focus of both China and ASEAN countries, China's cooperation with ASEAN in public health security and its improvement in administering regional public health security is an urgent task in deepening China-ASEAN strategic partnership. This paper analyzes strategic policies and cooperative actions of ASEAN on public health security, reviews its organizational structure and cooperation mechanism in the field of health and brushes up priorities of cooperations between China and ASEAN in public health security, so as to see clearly characteristics and challenges of the cooperation and put forward corresponding strategic suggestions for China to strengthen its cooperation with ASEAN in the future.

**【Key words】** ASEAN; Public Health Security; Cooperation mechanism

东南亚国家联盟(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN,以下简称“东盟”)是中国对外交流与合作最紧密的地区之一,也是中国输入性传染病的主要来源地。<sup>[1]</sup>包括传染病防控在内的公共卫生安全问题成为中国与东盟国家共同关注的战略重点。<sup>[2]</sup>多年来,中国与东盟在公共卫生安全领域的合作不断深入,发起“中国—东盟公共卫生合作倡议”

“中国东盟健康之盾”合作倡议,强调在传染病防控和突发公共卫生事件应急、疫苗和关键药物研发生产和技术转让、疫情监测以及公共卫生体系建设和人才培养等方面全方位合作。在全面建设中国—东盟战略伙伴关系的新起点上,如何与东盟开展公共卫生安全合作,提高中国区域及全球公共卫生安全治理水平是亟待探索的问题。

\* 基金项目:科技部对发展中国家科技援助项目(KY202101004);国家社科基金重点项目(22AZD107);国家社科基金重大项目(21ZDA130)  
作者简介:冯羿凯(1996年—),男,博士研究生,主要研究方向为全球卫生治理。E-mail:feng.yikai@bjmu.edu.cn  
通讯作者:金音子。E-mail:yjin@bjmu.edu.cn

本文基于中国与东盟各层次合作会议纪要、联合声明等文件中公共卫生安全相关内容,通过叙述性整合的方式,梳理东盟组织架构及卫生合作状况、中国—东盟公共卫生安全合作机制及工作重点,分析中国—东盟公共卫生安全合作特点及面临的挑战,针对未来中国加强与东盟的公共卫生安全合作提供战略建议。

## 1 东盟组织架构及卫生合作状况

### 1.1 东盟组织架构

东盟共同体是一个区域性政府间组织,成员国包括文莱、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南。共同体以东盟领导人会议、东盟秘书处、东盟行政协调理事会为中枢,以东盟政治安全共同体、东盟经济共同体、东盟社会文化共同体为支柱(图1)。

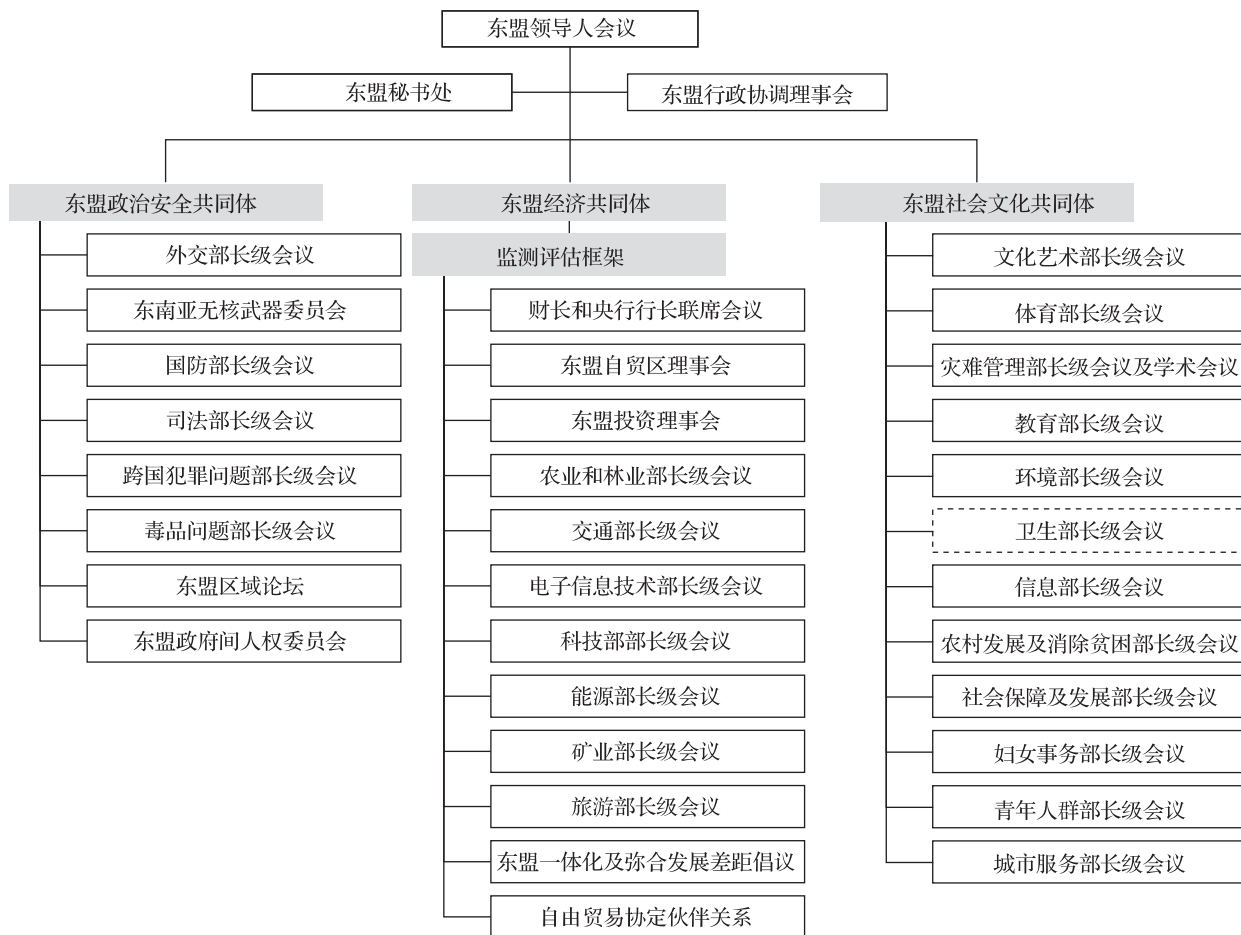


图1 东盟组织架构

东盟领导人会议是东盟共同体的最高决策机构,由各成员国元首或政府首脑组成,各国轮流担任主席国。东盟秘书处的基本职能是提高东盟机构间协调效率,促进高效实施项目活动,秘书长由各成员国轮流择优提名部长级人选担任,向东盟领导人会议负责。东盟领导人会议下设协调理事会、及分管各领域共同体的三个理事会(政治安全、经济、社会文化)。各理事会设有不同领域的部长级会议机制,其中,与公共卫生安全关系最为密切的卫生部长级

会议属于社会文化共同体理事会管理范畴。

### 1.2 东盟内部公共卫生安全合作机制

东盟内部的公共卫生安全合作机制以东盟领导人会议、东盟卫生部长级会议、东盟卫生发展高官会议和一系列技术合作网络为主要构件。

宏观层面,领导人会议是公共卫生安全合作的最高级别政治承诺,在公共卫生安全方面,领导人会议曾发表过11份宣言(表1),加强了各成员国对于艾滋病防控、大流行应对的关注。

表 1 与公共卫生安全相关的东盟领导人宣言

| 年份   | 发布地点  | 宣言名称                                               | 关注议题      |
|------|-------|----------------------------------------------------|-----------|
| 2001 | 斯里巴加湾 | 《第七届东盟领导人会议关于艾滋病的宣言》                               | 艾滋病防控     |
| 2003 | 曼谷    | 《关于严重急性呼吸系统综合症(SARS)的东盟领导人特别会议联合声明》                | 大流行应对     |
| 2003 | 曼谷    | 《关于严重急性呼吸系统综合症(SARS)的东盟—中国领导人特别会议联合声明》             | 大流行应对     |
| 2007 | 曼谷    | 《东盟关于艾滋病的承诺》                                       | 艾滋病防控     |
| 2011 | 巴厘    | 《东盟承诺宣言:实现零新增艾滋病毒感染、零歧视、零艾滋病相关死亡》                  | 艾滋病防控     |
| 2016 | 万象    | 《东盟关于艾滋病毒和艾滋病的承诺宣言:快速追踪和维持艾滋病应对措施,到 2030 年结束艾滋病流行》 | 艾滋病防控     |
| 2017 | 马尼拉   | 《东盟领导人关于灾害健康管理的宣言》                                 | 灾害健康管理    |
| 2017 | 马尼拉   | 《东盟领导人关于抗生素耐药性(AMR)的宣言:通过同一健康的方法对抗 AMR》            | 抗生素耐药性    |
| 2019 | 曼谷    | 《东盟领导人关于东盟疫苗安全和自力更生的宣言(AVSSR)》                     | 疫苗可及与疫苗安全 |
| 2020 | 视频会议  | 《东盟特别峰会关于新型冠状病毒肺炎(COVID-19)的宣言》                    | 大流行应对     |
| 2020 | 视频会议  | 《东盟+3 特别领导人会议关于新型冠状病毒肺炎(COVID-19)的联合声明》            | 大流行应对     |

中观层面,东盟卫生部长级会议与东盟卫生发展高官会议通过细化公共卫生安全合作政策、制定行动框架等方式落实领导人会议关于公共卫生安全合作的承诺。其中,卫生部长级会议是最重要的卫生合作机制,每两年召开一次,负责制定东盟共同体卫生发展规划。卫生发展高级官员会议每年召开一次,为卫生发展规划的实施提供指导,其报告由卫生部长级会议审议。2021 年 10 月举办的第 16 届东盟卫生发展高官会议制定的《东盟 2015 年后卫生发展议程(2021—2025)》(APHDA 2021—2025)是目前东盟卫生部门最新的核心制度,与前一版本相比,《议程》将继续促进健康生活方式、应对所有危险和新出现的威胁、加强卫生体系及卫生服务可及性、保障粮食安全作为 2021—2025 年东盟的四个主要卫生战略方向。在公共卫生安全方面以建立有适应性的卫生体系以应对传统及新兴突发传染病和被忽视的热带病、加强区域突发公共卫生事件的准备和响应能力等作为阶段性目标,以防控传染病/新发传染病/被忽视的热带病和人畜共患病、加强实验室能力、抗击抗菌素耐药性等为优先事项。<sup>[3]</sup>

微观层面,东盟建立起一系列公共卫生安全技术合作网络以加强成员国疾控部门的联系、提升公共卫生安全相关信息的透明度。东盟公共卫生应急行动中心网络(ASEAN Emergency Operation Center Network, EOC-NET)与东盟生物离散虚拟中心(ASEAN BioDiaspora Virtual Center, ABVC)是其中的代表,前者根据国际卫生条例要求建立,旨在连接各国疾控部门,进行信息分享,向东盟卫生发展高级官员会议传递突发公共卫生事件最新情况<sup>[3]</sup>,后者由菲律宾领导,致力于大数据分析和可视化,分析疾

病跨国传播的潜在风险,研判在出入境点位采取防控措施的必要性<sup>[4]</sup>。

## 2 中国—东盟公共卫生安全合作及工作重点

东盟将公共卫生安全合作纳入其最高层次会议讨论议程,发展出以社会文化共同体为基本框架的合作机制,同时以重大疫情为契机发展出中日韩—东盟、中国—东盟等“东盟+”的协调方式,加强与东亚地区主要国家的公共卫生安全合作伙伴关系。在以东盟为基础建立的卫生合作机制中,形成了一系列联合宣言、声明和行动计划,带动区域公共卫生安全领域信息交流和能力建设合作。中国作为东盟周边地区的重要国家之一,一直以来都与东盟保持着各方面的密切往来与合作,下文对各层次中国—东盟公共卫生安全合作及工作重点进行梳理。

### 2.1 中国—东盟领导人会议

中国与东盟在公共卫生安全领域的合作始于 2003 年中国—东盟领导人关于非典疫情展开的特别会议,会议通过了《中国—东盟领导人特别会议关于严重急性呼吸综合征(SARS)的联合声明》,标志着中国与东盟公共卫生安全合作进入高层政治领域。声明达成共识包括:建立中国—东盟疫情信息交流网络、开展流行病学/病理学及临床护理和治疗等合作研究和培训、设立专项资金以支持中国—东盟疫情防控及消除多重影响的合作计划。<sup>[5]</sup>此后对传染病防控的重视度不断提高,逐步将艾滋病、登革热、疟疾、新发传染病等纳入领导人会议议程,要求相关部长机制制定具体行动计划。截至 2022 年 9 月,中国—东盟领导人会议已召开 28 次,在公共卫生安全领域获得成果如表 2 所示。

表2 中国—东盟领导人会议公共卫生安全领域相关成果

| 届次   | 年份   | 会议地点 | 成果                                                                                                                                                                                                         |
|------|------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 特别会议 | 2003 | 曼谷   | 通过《中国与东盟领导人特别会议关于严重急性呼吸综合征(SARS)的联合声明》;基于统一的规则、标准和方法,将中国SARS信息网络与东盟SARS遏制信息网络进行对接,就SARS最新控制、治疗与研究信息进行交流;在每个国家设定联络点,定期进行公共卫生安全信息交流;开展针对SARS相关合作、研究和培训;中方出资1 000万元人民币,设立专项基金用于支持中国—东盟控制和预防非典及消除其多重影响的双边合作计划。 |
| 9    | 2005 | 吉隆坡  | 将公共卫生作为新的优先合作领域(能源、交通、文化、公共卫生和旅游)之一;要求尽快召开第一次东盟—中国卫生部长会议,采取必要的行动预防和抗击禽流感,建立一个区域性禽流感网络。                                                                                                                     |
| 15   | 2012 | 金边   | 认可东盟和中国卫生部长在泰国普吉岛签署的《东南亚国家联盟成员国政府和中华人民共和国政府关于卫生合作的谅解备忘录》。                                                                                                                                                  |
| 18   | 2015 | 吉隆坡  | 正式批准《东盟—中国卫生合作谅解备忘录行动计划》。                                                                                                                                                                                  |
| 19   | 2016 | 万象   | 补充《东盟—中国卫生合作谅解备忘录行动计划》,以预防和控制传染病、减轻自然灾害对健康影响、强化公共卫生应急机制和能力、卫生人力开发等为优先合作领域。                                                                                                                                 |
| 23   | 2020 | 视频会议 | 欢迎中国对东盟的捐款及对东盟—中国合作基金的专项拨款以支持公共卫生部门的项目,并向东盟成员国提供医疗用品和设备;强调需要加强公共卫生领域的合作,探索建立东盟—中国突发公共卫生事件联络机制。                                                                                                             |
| 24   | 2021 | 视频会议 | 共筑健康防线,加强抗疫政策沟通协调,进一步增加中国对东盟国家的疫苗和抗疫物资援助,共同提升突发公共卫生事件预警和应急响应能力;倡议成立中国—东盟公共卫生科技合作中心,推动科技赋能公共卫生合作。                                                                                                           |

## 2.2 中国—东盟卫生部长会议

应第九届中国—东盟领导人会议要求,第一届中国—东盟卫生部长会议于2006年6月在缅甸仰光举行,中国—东盟卫生部长会议迄今为止一共召开了8届,形成了东盟与中国“10+1”卫生合作框架。中国与东盟联合声明将利用中国经验和知识加强应对人、动物和环境相互作用造成的潜在威胁的能力,促进同

一健康,应对边境传染病防控,通过信息交流共享探索应对突发公共卫生事件的最佳方法等作为优先合作领域,并支持以信息与经验共享、组织会议论坛、卫生人力培训、专家与卫生人员互访、联合研究项目等方式促成合作。<sup>[6]</sup>截至2022年9月,中国—东盟卫生部长会议已召开8次,在公共卫生安全领域获得成果如表3所示(第3和第6届未提及公共安全相关内容)。

表3 中国—东盟卫生部长会议公共卫生安全领域相关成果

| 届次 | 年份   | 会议地点 | 公共卫生安全领域相关成果                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----|------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 2006 | 仰光   | 加强公共卫生领域合作;通过中国—东盟公共卫生合作基金;承诺在艾滋病防治、禽流感防控、新发传染病等领域加强合作。                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 2  | 2008 | 马尼拉  | 就卫生应急管理、非政府组织参与艾滋病毒预防、食品质量监督检验检疫等新的合作领域展开讨论。                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 4  | 2012 | 普吉岛  | 加强各国信息监测和疾病控制专家间的交流以及时了解和控制具有区域重要性的流行病;在艾滋病预防、治疗和护理方面进一步合作以促进集体应对,呼吁实现艾滋病毒感染零新增、零歧视和零死亡;签署《中华人民共和国政府和东南亚国家联盟成员国政府关于卫生合作的谅解备忘录》,责成中国—东盟卫生部长会议制定工作计划,具体实施已签署的谅解备忘录。                                                                                                                                                      |
| 5  | 2014 | 河内   | 为应对西非埃博拉疫情,敦促东盟成员国与中国通过《2005年国际卫生条例》机制保持警惕和严格准备;赞赏中国—东盟为执行《预防和控制非传染性疾病大会高级别会议政治宣言》和2013年第二十三届东盟领导人会议通过的《关于非传染性疾病的斯里巴加湾宣言》所做的努力;欢迎东盟与中国在传染病防控方面的合作,特别是在疟疾、登革热、艾滋病以及边境地区鼠疫防控方面的合作;承诺加强东盟—中国在该地区公共卫生人员能力建设方面的合作;中国将与东盟成员国密切合作,实施有助于加强区域公共卫生能力的管理和技术培训方案;承诺执行《东盟—中国卫生合作谅解备忘录》,加快《落实中国—东盟关于卫生合作谅解备忘录行动计划(2014—2018)》的定稿和实施。 |
| 7  | 2019 | 暹粒   | 呼吁加强结核病、疟疾、艾滋病、血吸虫病以及跨境可传播疾病联合协作。                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 8  | 2022 | 巴厘   | 利用中国经验和知识加强应对人、动物和环境相互作用造成的潜在威胁的能力;优化中国—东盟合作平台促进同一健康;合理应对边境地区传染病问题;通过信息交流共享探索应对突发公共卫生事件的最佳方法。                                                                                                                                                                                                                          |

## 2.3 中国—东盟卫生合作论坛

2016年,原国家卫生计生委、中医药管理局和广西壮族自治区人民政府在广西南宁举办了首届中国—东盟卫生合作论坛,通过了《中国—东盟卫生合作与发展南宁宣言》,将疟疾、登革热、艾滋病、结核等传染病作为本区域重大的公共卫生问题,达成了

促进中国与东盟国家在重大传染性疾病的共享、监测、联防联控和应对,突发事件卫生应急的协调合作、加强卫生人力资源互动、加强中国与东盟成员国在世界卫生组织等国际组织中的沟通与协调等方面的共识。<sup>[7]</sup>

中国—东盟卫生合作论坛每两年召开一次,首

期论坛即设“疾病防控分论坛”,在 2020 年举办的第三届中国—东盟卫生合作论坛又围绕公共卫生安全问题增设了“卫生应急合作”分论坛。第四届中国—东盟卫生合作论坛于 2022 年 9 月 15 日举办,论坛以“共建健康安宁家园,合作加强后疫情时代卫生体系韧性”为主题,发布了《“健康丝绸之路”建设暨第四届中国—东盟卫生合作论坛联合声明》。中国—东盟卫生合作论坛推动了中国与东盟各国包括湄公河流域青蒿素类疟疾治疗药物抗药性联防项目、中缅边境疟疾消除战略行动、湄公河流域血吸虫病消除与控制项目等在内的传染病防控合作,实现了公共卫生人才更加频繁的交流。

## 2.4 公共卫生安全技术合作网络

在公共卫生安全技术合作方面,东盟与中、日、韩三国携手建立了“东盟+3”疾病监测网络、“东盟+3”现场流行病学培训网络,致力于实现区域伙伴国家在疾病监测和防控领域的信息共享、推动培养人才和智库建设、促进区域公共卫生安全合作。2020 年第三届中国—东盟卫生合作论坛通过了《中国—东盟卫生合作倡议》,中国与东盟已开始着手筹备中国—东盟公共卫生应急防范能力项目。

### 2.4.1 中日韩—东盟流行病学培训网络

2011 年 1 月,“东盟+3”现场流行病学培训网络(ASEAN Plus Three Field Epidemiology Training Network)正式在泰国曼谷建立。该网络致力于促进“东盟+3”成员国现场流行病学培训的能力建设,通过监测、调查和研究等方面的合作共同防控突发公共卫生事件。成立以来,该网络除举办多次现场流行病学培训活动外,还在历次突发卫生事件中发挥了重要作用,包括通过视频会议进行疫情流行情况和应对策略的分享,派出专家小组建立卫生事件监测系统并及时进行干预。<sup>[10]</sup>

### 2.4.2 中国—东盟公共卫生应急准备能力项目

在 2020 年 9 月的中国—东盟外长会上,中方提出“中国—东盟公共卫生合作倡议”,提议建立中国—东盟公共卫生应急联络机制,东盟成员国表示支持与肯定。随后由菲律宾牵头着手建设中国—东盟公共卫生应急准备能力项目(Program on Public Health Emergency Preparedness Capacity, PROMPT),旨在提高区域应对疫情大流行和未来突发公共卫生事件的准备能力。<sup>[11]</sup>为达成项目目标,中国与东盟将开展能力建设活动,实现信息和数据交换,助力疫苗

研发,并为东盟机构提供应对突发公共卫生事件的技术支持。该项目将支持东盟成员国和中国的卫生政策目标,有助于东盟与中国之间更密切的机构间联系与合作。目前,该项目正面向东盟成员国的政府机构或附属机构、卫生或研究机构及大学征集提案。

### 2.4.3 中、日、韩—东盟传染病信息通报网

在东盟 10+3 领导人会议和卫生部长会议的多次提议与敦促下,经中国卫生部与东盟秘书处研讨敲定、东盟各国卫生部和中、日、韩—东盟高官会议批准通过,中、日、韩—东盟传染病信息通报网站于 2008 年正式开通。<sup>[8]</sup>按照原本的项目方案,中、日、韩与东盟应利用此网站定期报告登革热、疟疾、艾滋病、结核和狂犬病疫情信息<sup>[9]</sup>,但受运行经费缺乏等因素影响,该网络未能按照预期发挥作用,目前该网站域名已停止使用。

## 3 中国—东盟公共卫生安全合作的主要特点及面临的挑战

### 3.1 中国—东盟公共卫生安全合作的主要特点

#### 3.1.1 公共卫生安全理念契合保障合作前景

近年来,中国与东盟愈发重视公共卫生安全问题。2012 年,东盟领导人会议签署的《中国—东盟卫生合作谅解备忘录》将传染病防控和卫生应急能力建设放在首要位置。2021 年中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上特别建议“共建安宁家园”,要“帮助东盟加强基层公共卫生体系建设和人才培养,提高应对重大突发公共卫生事件能力”。作为东盟卫生部门最新的核心制度《东盟 2015 年后卫生发展议程》与我国《“健康中国 2030”规划纲要》《健康中国行动(2019—2030 年)》等文件在公共卫生安全方面均提出要求,在提高突发公共卫生事件应急能力、健全口岸公共卫生体系、培养公共卫生人才等方面理念契合、价值贴近,合作潜力巨大。

#### 3.1.2 合作机制不断完善促进合作发展

中国与东盟的公共卫生安全合作历程已近 20 年,在宏观、中观层面建立了较为成熟的合作机制,中国—东盟领导人会议对于传染病防控等公共卫生安全议题的重视程度不断提升;中国—东盟卫生部长会议机制在历次突发公共卫生事件中逐渐建立完善,形成了包括《中华人民共和国政府和东南亚国家联盟成员国政府关于卫生合作的谅解备忘录》等在内的一系列合作方案和框架;中国与东盟成员国的

公共卫生安全合作从经验分享、技术交流逐步拓展至疾病监测、信息共享等领域,中国—东盟卫生合作论坛进一步推进了中国与东盟公共卫生安全技术共享,为社会各界的参与提供了平台。不断完善的合作机制促进了中国—东盟公共卫生安全合作的发展。

### 3.1.3 多技术网络发力促使合作落地

东盟重视公共卫生安全技术网络的建设与应用,目前已建立东盟公共卫生应急行动中心网络、东盟生物离散虚拟中心等多个平台,并由实力较强的成员国发挥领头和协调作用,如泰国具有建立实验室和快速反应小组等疾病监测实验资源的能力,东盟10+3现场流行病学培训项目由泰国负责。<sup>[12]</sup>东盟与中、日、韩三国携手建立的技术网络平台有利于疫情监测、能力建设等工作的有序开展,中国也将在未来与东盟携手推动各类技术合作,促进公共卫生安全合作政策的最终落地。

## 3.2 中国—东盟公共卫生安全合作面临的挑战

### 3.2.1 双方互信不足阻碍合作深化

中国与东盟各国缺乏互信的根源是多方面的,双方在国家体量、政治制度、地貌环境、文化传统等方面有着较大差异,如有学者提到,相较于东盟国家,中国文化更推崇长远打算、追求长期发展,倡导强强联合、共同进步。而在面临社会发展时,东盟国家人民更愿意遵循传统,较为守旧。<sup>[13]</sup>疫情期间,虽然东盟多国领导人已在公开场合多次声援中国,但东盟民众对中国物资、中国疫苗的信任仍然经受挑战,这种信任危机对中国—东盟的公共卫生安全战略伙伴关系构成了损害,也将阻碍双方公共卫生安全合作的进一步深化。

### 3.2.2 “东盟模式”结构松散阻碍合作推进

东盟成员国贫富差距较大,民族宗教问题纷繁复杂,社会制度迥异。<sup>[14]</sup>东盟区域间治理所采用的“东盟模式”结构较为松散,虽建立起一套以东盟领导人会议、东盟秘书处、东盟行政协调理事会为中枢,不同领域共同体为支柱的组织结构,但东盟以各国共识为决策的主要推动力,有意弱化制度性约束。<sup>[15]</sup>这一模式有助于实现各国权力平衡,提高区域认同感,但回避了各成员国核心理念、利益与诉求不一致导致的各行其是等问题。如在需要各国集中资源协同合作的问题上,东盟很难保证各成员国的支持与参与。在未来中国与东盟进一步深化公共公共卫生安全合作的进程中,对于东盟成员国特征与东

盟治理特点、发展阻碍等因素的忽视容易导致双方共识流于形式而无法最终真正推动具体工作进程。

### 3.2.3 实质性技术合作推进乏力阻碍合作落实

东盟各项公共公共卫生安全合作议题受事件驱动产生,常采取应急性合作举措以应对时下具体的公共卫生事件,危机过后合作成果难以为继。<sup>[16]</sup>如在实践层面,以中、日、韩—东盟传染病信息通报网为代表的部分技术性合作网络在疫情期间确实起到了信息交流的作用,但由于疫情过后缺乏后续资金与技术支持,业已建立的信息通报机制荒废,无法在常态下起到监测作用,更无力预测新疫情的出现。目前,中国与东盟公共卫生安全合作成果主要以各类声明、备忘录、宣言等软性制度呈现,内容常包含缺乏强制性与可操作性的原则性条款,尚缺少实质性公共卫生安全技术合作项目,而技术合作恰恰是进一步深化公共卫生安全合作的关键。宏观与中观层面公共卫生安全合作构想的落地亟需微观层面技术性合作的实质性推动,如何建立长效、实质、有效的公共卫生安全技术合作平台是推进合作的挑战之一。

## 4 中国与东盟开展公共卫生安全合作的建议

### 4.1 进一步加强与东盟的交流并深化政治互信

坚实的政治互信是进一步深化中国与东盟公共卫生安全合作的基础,深化“10+1”“10+3”体系内的政治互信将助力公共卫生安全合作的进一步发展。目前,中国与东盟在疟疾、血吸虫、艾滋病等疾病的联防联控方面取得了实质性成果。在未来与东盟的公共卫生安全合作中,中国一方面应在履行承诺的同时,充分与东盟成员国进行沟通交流,宣传人类命运共同体理念;另一方面,我国应加强针对东盟国家的区域国别研究,在充分认识各国政治、文化、经济等方面差异的情况下,与东盟各国求同存异,进一步培育并弘扬地区安全观念。

### 4.2 根据东盟不同成员国特点定制合作方案

东盟各成员国国情迥异,中国在东盟框架下开展公共卫生安全合作应将多边合作与双边合作相结合,制定精细化的区域合作方案。一方面,中国应对东盟各成员国卫生管理体制、卫生合作需求及国际卫生合作情况有准确的掌握,根据不同成员国特点商讨合作优先事项以及双方可接受的卫生合作形式;另一方面,为卓有成效地推进公共卫生安全合作

实质化工作,中国应优先选择有意愿、有能力在公共卫生安全议题中发挥领导力的国家作为合作伙伴开展公共卫生安全工作,包括有能力主导公共卫生安全技术网络运营的泰国、马来西亚、印度尼西亚等。

#### 4.3 建立传染病防控等专门领域的正式合作机制

当前,中国与东盟缺乏实质性的公共卫生安全技术合作,如为了抵御未来可能出现的公共卫生突发事件,各国应维持信息通报网、医疗物资储备系统等重点预防性项目的长期运行,需要加大资源投入。因此,中国与东盟双方急需设计面向实践的合作方案实施路径,并为持续而稳定的项目资源支持做好准备。在传染病防控领域,应组织切实的联防联控平台,包括组建专门的中国—东盟公共卫生安全合作机制、建立长期稳定的突发传染病防控特别工作组、建立危机防控机制、加强口岸检疫检验基础设施建设等。东盟也亟需加强公共卫生人才培养,中国可在当前建立的多个合作网络基础上强化科技赋能工作,更主动地向东盟派遣流行病专家组,联合举办技术培训班,针对与传染病有关的实验室管理、诊断与检测、突发疫情应急处理措施等进行培训,分享中国突发传染病应对经验,提高中国在东盟公共卫生安全治理领域的参与度和领导力。

## 5 结语

自 2003 年中国与东盟正式开展公共卫生安全合作以来,双方已建立起涵盖各层面的合作机制,并提出了一系列议题,为未来的合作提供了良好基础,但双方仍面临着因互信不足、东盟成员国国情迥异、实质性技术合作推进乏力等问题带来的一系列挑战。中国与东盟公共卫生安全合作即将 20 年,为进一步深化双方公共卫生安全合作,中国应进一步加强与东盟的交流并深化政治互信、根据东盟不同成员国特点定制合作方案并着力建设传染病防控等专门领域的正式合作机制。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

### 参 考 文 献

- [1] Coker R, Mounier J S. Pandemic Influenza Preparedness in the Asia-Pacific Region[J]. *The Lancet*, 368: 886-889.
- [2] Elbe S. Haggling over Viruses: the Downside Risks of Securitizing Infectious Disease[J]. *Health Policy and Planning*,

2010(25): 476-485.

- [3] AHA Centre. WHAT WE DO[EB/OL]. [2022-10-08]. <https://ahacentre.org/what-we-do/>
- [4] PHE. ASEAN BioDiaspora Virtual Centre (ABVC)[EB/OL]. [2022-10-08]. <https://aseanphe.com/phe-mechanism/asean-biodiaspora-virtual-centre-abvc/>
- [5] 中华人民共和国外交部. 中华人民共和国与东盟国家领导人特别会议联合声明[EB/OL]. [2022-10-03]. [http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/29/c\\_129099988.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/29/c_129099988.htm)
- [6] ASEAN. ASEAN-China-MOU-on-Health[EB/OL]. 2012 [2022-10-03]. <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-China-MOU-on-Health.pdf>
- [7] 中华人民共和国商务部. 中国—东盟卫生合作与发展南宁宣言[EB/OL]. [2022-09-27]. <http://policy.mofcom.gov.cn/pact/pactContent.shtml?id=2820>.
- [8] ASEAN. Joint Statement of the Third ASEAN Plus Three Health Ministers Meeting Manila[EB/OL]. [2022-10-09]. <https://asean.org/joint-statement-of-the-third-asean-plus-three-health-ministers-meeting-manila/>
- [9] 中日韩—东盟传染病信息通报网站开通[J]. *中国医药导报*, 2008(19): 192.
- [10] FETN. Background[EB/OL]. [2022-10-08]. <http://www.aseanplus3fetn.net/whowere.php#background>
- [11] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Joint Statement of the Asean-China Special Summit to Commemorate the 30th Anniversary of Asean-China Dialogue Relations: Comprehensive Strategic Partnership for Peace, Security, Prosperity and Sustainable Development[EB/OL]. [2022-10-10]. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202111/t20211122\\_10451478.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202111/t20211122_10451478.html)
- [12] 张蕾. 国家能动性与公共卫生治理规范的本土化——以泰国参与东南亚公共卫生治理为例[J]. *东南亚研究*, 2020(2): 65-80,155-156.
- [13] 农方. 文化差异对中国在东盟直接投资的影响研究[D]. 广西大学, 2017.
- [14] 郑筱筠. 关于中国—东盟命运共同体建设过程中的宗教因素之思考[J]. *世界宗教研究*, 2021(2): 1-8.
- [15] 张义明. 区域间治理及其“东盟模式”的未来——《区域间主义治理模式》评析[J]. *东南亚研究*, 2015(6): 97-107.
- [16] 莫仁仁, 张才圣. 推动中国—东盟公共公共卫生安全合作研究[J]. *桂海论丛*, 2021, 37(6): 96-101.

[收稿日期:2022-10-10 修回日期:2022-11-10]

(编辑 刘博)