

德国参与全球卫生治理的路径、特点和动因分析*

晋继勇 吴谨轩

摘要：如何参与全球卫生治理日益成为世界各国的重要政策议程。作为欧盟最重要的国家之一，德国出于其卫生安全利益诉求、多边主义外交传统和自身在全球发展治理领域的领导力追求，不断提升其在全球卫生治理领域的参与度。德国在2020年发布的《联邦政府的全球卫生治理战略》充分表明，积极参与全球卫生治理已经上升为德国的一项重要外交战略。德国主要通过塑造全球卫生治理议程、完善全球卫生援助体系及推动全球卫生治理机制改革三种路径来参与全球卫生治理。德国的全球卫生治理战略呈现出横向化、多边化和多维化的特点，其动因在于强化德国卫生安全、增进德国的外交软实力、促进德国生物产业经济利益以及提高在生物技术领域的国际竞争力。

关键词：德国；全球卫生治理；多边主义

作者简介：上海外国语大学 国际关系与公共事务学院 教授 上海 201620
上海外国语大学 国际关系与公共事务学院 硕士研究生 上海
201620

中图分类号：D751.6

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2022)03-0004-21

* 本文为2022年国家社科基金重点项目“开展抗击新冠肺炎疫情国际合作研究”(项目号:22AZD110)的阶段性生活成果。

非典疫情、埃博拉疫情和新冠肺炎疫情等新发或复发传染病对全球卫生安全构成严重威胁。在全球卫生安全领域，世界各国相互依赖，同属于卫生健康命运共同体。鉴于全球卫生安全危机的负外部性，如何通过参与全球卫生治理来实现自身卫生安全和外交政策目标，已经上升为各国优先政策议程。很多国家陆续推出了自己的全球卫生治理战略。例如：日本早在 2010 年就发布了关于全球卫生的五年国家策略《日本全球卫生政策 2011—2015》，成为亚洲首个出台全球卫生政策的国家；^①挪威在 2019 年发布了题为《更好的健康，更好的生活》的全球卫生治理政策指导文件；^②英国在 2014 年出台了《2014—2019 全球卫生战略》；^③法国在 2017 年发布了《法国全球卫生战略》；^④美国在 2019 年推出了《全球卫生战略》。^⑤ 上述各国全球卫生战略的出台，标志着全球卫生治理已经被纳入各国的外交政策议程之中。

自二战结束以来，德国一直奉行多边主义，致力于通过全球协调合作来应对全球挑战，并积极地参与全球治理多边机制。^⑥ 例如德国积极通过联合国、二十国集团以及亚太经济合作组织等多边机制，推动经济金融、可持续发展和能源等领域的全球治理。作为全球治理的重要领域之一，全球卫生议题也日渐成为德国的一项外交工作重点。“德国已经开始在全球卫生领域展开行动。”^⑦ 德国政府先后发布了《塑造全球卫生、采取联合行动、拥抱责任》^⑧和《共同塑造全球卫生：联邦政府的

① 李达、池迅由之、陈英耀：《日本全球卫生策略及特点》，载《中国卫生政策研究》，2017 年第 11 期，第 13—19 页，这里第 13 页。

② Norwegian Ministry of Foreign Affairs and Norwegian Ministry of Health and Care Services, “Better Health, Better Lives”, 2019, https://www.regjeringen.no/globalassets/departmentene/ud/vedlegg/utvikling/betterhealth_summary.pdf, 访问日期:2022-05-13.

③ Public Health England, “Global Health Strategy: 2014—2019”, 2015, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/354156/Global_Health_Strategy_final_version_for_publication_12_09_14.pdf, 访问日期:2022-06-01.

④ France Ministry for Europe and Foreign Affairs, “France’s Strategy for Global Health”, 2017, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/sante_mondiale_en_web_cle4c7677-1.pdf, 访问日期:2022-05-13.

⑤ U. S. Department of Health and Human Services, “CDC Global Health Strategy: 2019—2021”, 2019, https://www.cdc.gov/globalhealth/strategy/pdf/GlobalHealthStrategy_2019-2021.pdf, 访问日期:2022-06-01.

⑥ 郑春荣：《全球治理视角下的德国与 G20》，载《同济大学学报（社会科学版）》，2017 年第 2 期，第 45—51 页，这里第 46 页。

⑦ Kai Kupferschmidt, “Germany Steps Up to the Plate in Global Health”, *Science*, Vol. 359, No. 6371, 2018, pp. 17—18, here p. 17.

⑧ Federal Government, “Shaping Global Health, Taking Joint Action, Embracing Responsibility: The Federal Government’s Strategy Paper”, 2013, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Broschueren/Screen_Globale_Gesundheitspolitik_engl.pdf, 访问日期:2022-05-13.

全球卫生战略责任、创新和伙伴》^①两份纲领性文件,明确了全球卫生议题在德国对外政策中的重要地位。同时,德国卫生部还发布了《健康和护理的可持续性》等文件,探索如何通过开展国际合作来实现全球卫生领域的可持续发展。^②德国关于全球卫生议题的战略文件陆续出台,充分说明了积极参与全球卫生治理是德国对外政策的优先事项之一,德国已成为全球卫生治理领域的重要行为体和利益攸关者。德国全球卫生治理战略的核心要义在于,通过发挥德国在全球卫生治理中的领导力和优势来促进自身和全球卫生安全,提升本国的外交软实力和生物技术产业的国际竞争力。与全球卫生治理中的另一重要国家行为体美国相比,德国在全球卫生治理战略的理念和路径等方面都有明显的区别。美国奉行的是以国家安全为导向和以单边主义为路径的全球卫生治理战略;^③而德国的全球卫生治理战略却是以发展为导向,采取以多边主义为主的实施路径。基于德国近年发布的相关政策文件和采取的全球卫生治理行动,本文对德国参与全球卫生治理的路径、特点及动因进行分析,以试图理解其整体的全球卫生治理战略。

一、德国全球卫生治理战略的实施路径

一个国家的外交政策深受其历史的影响,只有结合德国自身的历史发展才能充分理解德国的外交政策。作为外交政策的重要内容,德国全球卫生治理参与政策的制定也源于其历史发展进程。鉴于二战后的“德国问题”,德国尽量避免在“高政治”领域追求领导力,而是逐渐将重心转移至全球发展领域的多边合作,以推动“低政治”领域的全球发展治理。因此,德国在全球卫生治理中发挥愈加重要的作用。德国主要通过三种路径来实施其全球卫生治理战略:促进全球卫生治理议程的设置、开展多维度全球卫生援助和推动以世界卫生组织为核心的全球卫生治理机制改革。

(一)通过发挥议程设置能力来推动全球卫生治理

议程设置是行为体获得或拓展影响力的重要方式。早在20世纪70年代,美国学者罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph Nye)就提出了“议

^① Bundesregierung, „Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit. Verantwortung-Innovation-Partnerschaft: Globale Gesundheit gemeinsam gestalten“, 2020, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Broschueren/GlobaleGesundheitsstrategie_Web.pdf, 访问日期:2022-05-13.

^② Bundesgesundheitsministerium, „Nachhaltigkeit für Gesundheit und Pflege“, 2021, https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Ministerium/Berichte/Ressortbericht-gesundheit-und-pflege-data.pdf, 访问日期:2022-05-13.

^③ 晋继勇:《美国全球卫生安全战略及其对世界卫生安全体系的挑战》,载《国际安全研究》,2022年第3期,第76-95页。