

公共卫生合作与中国—东盟 命运共同体构建*

罗圣荣 马晚晨

【内容摘要】 新冠肺炎疫情正在全球蔓延，不断升级的疫情对全球公共卫生安全形成重大挑战，灾难面前凸显人类命运共同体理念的时代价值。人类命运共同体理念是公共卫生合作的指导思想，公共卫生合作是构建人类命运共同体的具体实践。中国与东盟在这一理论指导下开展公共卫生合作，强化“命运与共”意识，可以推动双方命运共同体建设的进一步发展。此次共同防控新冠肺炎疫情的合作，反映显示出中国与东盟双方在公共卫生合作中存在着治理能力有待提升、资金匮乏、合作意识不强、互信不足等问题。但共克时艰的信念强化了双方对中国—东盟命运共同体的责任意识，有利于在共同抗疫中推动中国—东盟命运共同体的建设。中国与东盟双方应从加强政治互信、培育区域公共产品、建立公共卫生合作机制等方面出发，加强公共卫生合作，推动更为紧密的中国—东盟命运共同体建设。

【关键词】 公共卫生合作 中国—东盟命运共同体 新冠疫情 全球治理

【作者简介】 罗圣荣，云南大学国际关系研究院暨周边外交研究中心研究员（昆明 邮编：650091）；马晚晨，云南大学国际关系研究院硕士研究生（昆明 邮编：650091）

【中图分类号】 D822.233 R511 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2020)04-0060-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202004004

* 本文系国家社科基金“中老越接壤地区国际减贫开发合作研究”（17@ZH023）和云南大学人文社会科学研究基金“东南亚区域性公共产品与中国的供给研究”的阶段性成果。

在全球化时代，人类社会和自然环境都在不断改变，使全球公共卫生安全形势面临巨大的挑战。^① 公共卫生安全是关系到全人类福祉的大事，与人类命运共同体建设息息相关。新冠肺炎疫情是 21 世纪以来全球最严重的公共卫生危机，^② 面对突如其来的疫情，中国与东盟加强合作，共克时艰。2 月 20 日，中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会议于老挝万象召开，双方紧急磋商以加强公共卫生合作。东盟各国全力支持中国抗疫，共同应对新冠肺炎危机。在疫情的冲击下，中国与东盟的相互依存度加深，双方再次体现出“休戚与共”的命运共同体意识，进一步推动了中国—东盟命运共同体建设的进程。

目前，学界对公共卫生与构建人类命运共同体进行了一定讨论，但是现有的公共卫生合作研究多集中在国内或全球层面，鲜有在地区层面讨论公共卫生合作，^③ 尤其是尚未与人类命运共同体建设相关联。有鉴于此，本文尝试从公共卫生合作出发，探讨公共卫生合作与中国—东盟命运共同体构建之间的关系，以及如何以此次共同抗疫为契机为推动构建更为紧密的中国—东盟命运共同体提供借鉴。

一、全球公共卫生与人类命运共同体的关系

当前，全球公共卫生问题凸显，传染病疫情、环境污染等全球危机接踵而至，影响社会稳定与经济发展，引起全球严重关切。人类正处在一个传统安全问题与非传统安全问题交织的时代，包括重大传染性疾病在内的各种公共卫生突发事件，对人类社会构成日益严峻的挑战。^④ 随着全球化的发展，

① 程春华、杨久华：《未来中长期全球公共卫生安全：发展趋势及其国际政治影响》，《中国社会科学》2012 年第 11 期，第 20 页。

② 道义现实主义认为，国际社会的无政府状态导致各国不可能出台统一的防疫措施，并且目前没有任何大国的领导力足以领导全球的防疫工作，公共卫生领域需要各国加强跨国合作互救。

③ Mark W. Zacher and Tania J. Keefe, *The Politics of Global Health Governance: United by Contagion*, New York: Palgrave Macmillan, 2008; David Fidler, *SARS, Governance and the Globalization of Disease*, New York: Palgrave Macmillan, 2004; Andrew T. Price-Smith, *Contagion and Chaos*, Cambridge: MIT Press, 2009, p. 9.

④ 王毅：《坚决打赢抗击疫情阻击战，推动构建人类命运共同体》，《求是》2020 年

公共卫生^①的研究对象逐渐发生变化，成为“全社会的卫生问题”。例如，目前肆虐的新冠肺炎疫情不仅使人们意识到各国人民命运相连、利益相关，还使人们体会到协同共建人类命运共同体^②的重要意义。^③人类命运共同体理念为公共卫生合作提供了指导思想，公共卫生合作彰显了构建人类命运共同体的具体实践。

（一）人类命运共同体理念是公共卫生合作的指导思想

人类命运共同体理念是习近平基于对全球化时代的全球性问题深思熟虑提出的人类世界理想图景。^④随着第三次经济全球化浪潮的兴起，各国之间交往日益频繁，蝴蝶效应愈加明显。2020年3月，习近平在二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会上指出，“重大传染性疾病是全人类的敌人，给全球公共卫生安全带来了巨大的挑战”^⑤。首先，共同的挑战需要各国共同应对。重大传染性疾病不分种族和国界，无论哪一国暴发都可能会迅速扩散到其他国家，形成“多米诺骨牌效应”。各国应从构建人类命运共同体这一目标出发，携手合作，维护公共卫生安全。其次，共同的目标需要各国团结合作，共同面对。面对突如其来的公共卫生危机，各国应携手共渡难关。一方面，处理公共卫生危机需要理性、客观的科学态度，确定传播途径、优化诊疗方案、完善信息公开机制等需要依靠专业化手段，坚持依法有序推进是前提；另一方面，还需要各国坚定信念，发扬同舟共济、守望相助精神，

第 5 期，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-03/01/c_1125641671.htm。

① 目前，国内学界对公共卫生的研究主要沿用美国公共卫生研究领域专家温斯洛教授的观点，他在 1920 年提出了“公共卫生”的定义，即公共卫生是预防疾病、延年益寿、促进身心健康、提升效率的科学与艺术。它主要通过组织化的社区努力推动实现，包括——改善环境卫生；控制社区传染；展开个人卫生原则教育；提供医护服务以便对疾病进行早期诊断和预防性治疗；发展社会机制，确保社区中每个人都能够享有保持健康的生活水平。参见 C. E. A. Winslow, “The Untilled Fields of Public Health,” *Science*, Vol. 51, No. 1306, January 9, 1920, pp. 22-32.

② 2011 年中国在国防白皮书《中国的和平发展》中首次提出人类命运共同体这一概念。

③ 王寅：《人类命运共同体：内涵与构建原则》，《国际问题研究》2017 年第 5 期，第 23 页。

④ 徐国亮：《全球抗疫：践行人类命运共同体理念的生动实践》，《光明日报》2020 年 4 月 9 日，第 16 版。

⑤ 《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》，新华网，2020 年 3 月 27 日，http://www.xinhuanet.com/2020-03/27/c_1125773916.htm。

团结合作，这是战胜公共卫生危机的关键。^①再次，共同的命运需要各国同舟共济。^②全人类是一个休戚相关的命运共同体，克服各种传统安全与非传统安全问题是全人类的共同使命，各国应树立人类命运共同体意识，同舟共济，携手共建美好家园。人类命运共同体理念为公共卫生合作奠定了思想基础和合作路径，在客观上已成为全球公共卫生合作的指导思想。

（二）公共卫生合作是构建人类命运共同体的具体实践

习近平指出，“加强疫情防控国际合作是发挥我国负责任大国作用、推动构建人类命运共同体的重要体现”^③。公共卫生合作凸显了人类命运共同体中“命运与共”的理念，各国加强合作，共同治理公共卫生问题，是构建人类命运共同体的具体实践。

美国学者罗伯特·彼格利赫里认为，“全球公共卫生治理是指在世界范围内为促进健康和卫生公正而采取的集体行动”^④。集体行动需要各国联合开展，即全球公共卫生合作。全球公共卫生合作具有以下三个明显的特征：一是跨国性，即在公共卫生合作中需要跨越国家地理边界；二是跨部门性，须从多部门的角度应对及解决健康问题；三是非排他性，公共卫生合作要摒弃各种不利于合作的排他性思想，囊括尽可能多的国家与非国家行为体。这些特征不可避免地要求各国在开展公共卫生合作时要让渡部分国家主权，以构建人类命运共同体为目标，共同加强公共卫生治理。

二战后尤其是 20 世纪末以来，公共卫生合作不断强化。首先是建立了推动公共卫生领域合作的国际组织。1948 年，世界卫生组织（WHO）成立，作为联合国专门负责人类健康领域国际合作的重要机构，它的出现使国际公共卫生合作出现统一的局面，结束了二战前多个国际卫生组织并立的乱象。其次是贸易机制在公共卫生合作尤其是在传染病防治国际合作中的作用愈

① 许利平：《秉持人类命运共同体理念抗击疫情》，《人民日报》2020 年 3 月 19 日，第 9 版。

② 教育部习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心：《秉持人类命运共同体理念凝聚起战胜疫情强大合力》，《光明日报》2020 年 4 月 7 日，第 6 版。

③ 王毅：《以习近平外交思想为指引在全球抗疫合作中推动构建人类命运共同体》，《求是》2020 年第 8 期，第 30 页。

④ Robert Beaglehole and Ruth Bonita, “Global Public Health: a Scorecard,” *The Lancet*, Vol. 372, No. 1, December 6, 2008, p. 198.

益增大。^① 1995 年成立的世界贸易组织（WTO），出台了许多有关规范国际贸易中公共卫生合作的法律文件，如《实施卫生与植物卫生协议》等，使得贸易机制在公共卫生合作中的地位日益突出。最后是公共卫生援外逐渐兴起。人类命运共同体首先是健康共同体，公共卫生援外是建设健康共同体的关键措施，意在支持和帮助医疗条件较差的发展中国家避免或减少传染病的危害，增进全人类健康福祉。

二、中国—东盟公共卫生合作的进展与问题

中国—东盟共同面临诸多公共卫生威胁。例如，2003 年的“非典”（SARS）病毒以及 2020 年的新型冠状病毒等，共同的公共卫生威胁需要各国共同携手应对。2003 年 SARS 疫情过后，中国—东盟逐步建立公共卫生合作机制。但在广泛开展的公共卫生合作中，难免会遇到一些具体问题，阻碍合作的深入推进，这些问题有待各国协同解决。

（一）中国与东盟面临的公共卫生威胁

作为典型的非传统安全问题之一，公共卫生安全在冷战后逐渐受到关注。全球化时代，国与国、人与人之间的相互依存程度不断加深，这在便利人类生活的同时，也为各种传染疾病的流行提供了机会（见表 1）。

表 1 全球主要的公共卫生威胁

	公共卫生威胁	全球感染人数（例）
1998 年	革登热病毒	120 万
2003 年	SARS 病毒	8422
2009 年	H1N1 猪流感	7—14 亿
2014 年	埃博拉病毒	28637

^① 陈颖健：《公共卫生问题的全球治理机制研究》，《国际问题研究》2009 年第 5 期，第 52 页。

2016年	寨卡病毒	150万
2020年	新型冠状病毒	802万 (截至2020年6月15日)
长期流行	霍乱	每年300—500万
长期流行	疟疾	每年2亿多
长期流行	自然灾害引发的疫情	每年数百万
长期存在	营养不良、食物中毒等	每年数千万以上

资料来源：WHO 官网数据。

东亚是典型的季风气候区，尤其在东南亚地区，气候湿潮，终年高温，植被密集，为细菌、病毒乃至疾病的传播提供了温床，致使重大公共卫生事件频发。中国与东盟各国紧密相邻，经济上互相依存，文化上相近相亲，复杂交织的流动性加剧了传染病的传播与蔓延。再加上同属发展中国家，受限于经济发展水平，医疗卫生条件难以与发达国家比肩，本地区公共卫生防控能力总体有限。在上述因素共同制约下，中国—东盟长期面临着巨大的公共卫生威胁。这些公共卫生威胁作为负面的国际交往产物，对各国人民的生产、生活造成巨大影响，严重威胁本地区的经济发展与社会稳定。

（二）中国—东盟公共卫生安全合作进程

2003年“SARS疫情后，中国与东盟各国正式开展公共卫生合作，并在禽流感疫情、甲型H1N1流感、新冠肺炎疫情的协调合作中逐渐完善合作机制。中国—东盟公共卫生合作也逐渐由在亚太经合组织与“10+3”（东盟+中日韩）框架范围内的多边合作，转向更加独立和成熟的中国—东盟“10+1”卫生合作。

第一，中国—东盟多边卫生合作。自2001年“10+3”机制确立后，在亚太经合组织与“10+3”框架下，中国—东盟卫生合作机制不断完善。首先，亚太经合组织在中国—东盟乃至整个亚太的公共卫生合作上发挥着主导作用，是中国—东盟间重要的公共卫生合作平台。为解决禽流感问题，亚太经合组织第十三次领导人非正式会议表示，各成员国将在既有的卫生及备灾合

作基础上加强公共卫生合作力度，从源头遏制禽流感并防止人际大流行。^①新冠肺炎疫情肆虐全球时，亚太经合组织在吉隆坡召开卫生高级官员会议，讨论防御新冠肺炎的应对措施，共同抵抗新冠肺炎。^②其次，“10+3”框架诞生于 1997 年东亚金融危机结束后，这一原本为解决东亚地区经济与金融安全问题而确立的机制，在东亚公共卫生合作中也扮演起越来越重要的角色，在应对东亚公共卫生危机中发挥了重要作用。例如，为联合应对甲型 H1N1 流感，东盟与中、日、韩各国卫生部长齐聚曼谷，讨论有关预防和控制亚洲甲型 H1N1 流感的有效措施，发表甲型 H1N1 流感特别会议联合声明，再次强调加强区域公共卫生安全合作，共同抵御甲型 H1N1 流感。^③中国—东盟间的公共卫生合作在多边合作机制的实践中不断提到提升，并逐步迈向双边卫生合作。

第二，中国—东盟间的双边卫生合作。在亚太经合组织与“10+3”框架等多边合作机制引领下，中国—东盟卫生合作逐渐成熟，形成了东盟与中国“10+1”合作框架，通过中国—东盟卫生部长会议、卫生发展高官会等机制，双方开始进行比较独立的合作。例如，在非典疫情暴发时期，中国与东盟各国召开非典问题特别会议，强调“将通过强有力的领导、政治意愿、跨部门合作以及国家和区域层面的伙伴关系来共同应对疫情”^④。非典疫情暴发期间，中国与东盟在曼谷举办 SARS 疫情特别会议，并发表联合声明，宣布建立“中国—东盟公共卫生基金”，并启动“中国—东盟卫生部长会议”机制，强化双方在抗击疫情方面的合作，中国—东盟双边卫生合作初见雏形。^⑤非典之后，中国与东盟又出台一系列公共卫生合作举措，包括：中国—东盟发

① “2005 APEC Ministerial Meeting,” APEC, November 15, 2005, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2005/2005_amm.

② “APEC Health Working Group Statement on COVID-19,” APEC, March 23, 2020, https://www.apec.org/Press/News-Releases/2020/0323_HWG.

③ “Joint Ministerial Statement of the ASEAN+3 Health Ministers Special Meeting on Influenza A (H1N1), Bangkok, May 8, 2009,” ASEAN, May 9, 2009, <https://asean.org/joint-ministerial-statement-of-the-asean3-health-ministers-special-meeting-on-influenza-ah1n1-bangkok-8-may-2009-2/>.

④ 《中华人民共和国与东盟国家领导人特别会议联合声明》，外交部网站，2003 年 4 月 29 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t24702.shtml。

⑤ “ASEAN, China Issue Joint Statement on Fighting SARS,” Chinese Embassy in the United Kingdom, April 30, 2003, <http://www.chinese-embassy.org.uk/eng/zt/fzfd/xw/t29499.htm>.

表《防治禽流感会议联合声明》，加强中国—东盟边境检疫合作；召开卫生部长和农业部长联席会议，完善中国—东盟公共卫生合作；启动“中国—东盟公共卫生基金”等措施；这使双方公共卫生合作日臻完善。^① 2012年的第四届中国—东盟卫生部长会议，确定了双方卫生合作的优先领域，逐步建立起双边公共卫生合作机制。^② 2020年初，正值新冠肺炎在中国周边蔓延之际，中国与东盟在老挝万象召开关于新冠肺炎问题的特别外长会议，发表联合声明，宣布中国与东盟将共同应对疫情。双方通过分享防控、诊断、治疗和监测技术，加强风险沟通和社区应急响应合作，准确传播疫情信息等措施，共同抵抗新冠肺炎疫情，中国—东盟公共卫生合作逐步走向完善。^③

（三）中国—东盟公共卫生合作存在的问题

中国—东盟卫生合作已成为双方非传统安全合作的重要内容之一，并取得了显著成效。但受不同的政治、经济、文化等因素影响，中国—东盟卫生合作仍然存在一些困扰各国的问题。

第一，各国公共卫生治理能力存在差距。中国—东盟内部经济水平参差不齐，一些国家整体经济发展水平不高，贫富分化严重，部分国家公共卫生合作难以持续。一方面，少数国家公共卫生治理能力较强。例如，中国公共卫生网络逐渐完善，卫生投入不断提高，2018年公共卫生支出占GDP比重为6.6%，医疗服务水平持续增强，并积极参与全球的公共卫生治理工作。^④ 另一方面，大部分国家仍然发展维艰，公共卫生治理能力孱弱。例如，老挝仍为联合国定义的欠发达国家，受经济水平限制，公共卫生投入低，医疗保险覆盖率较低，对外来的卫生援助较为依赖。^⑤ 由于治理能力存在差异，各

① “Joint Press Statement China-ASEAN Special Meeting on HPAI Control, Beijing, China,” ASEAN, March 2, 2004, <https://asean.org/joint-press-statement-china-asean-special-meeting-on-hpai-control/>.

② 《2012中国—东盟合作》，外交部网站，2012年11月19日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t990371.shtml。

③ “Statement of the Special ASEAN-China Foreign Ministers’ Meeting on the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),” ASEAN, February 20, 2020, <https://asean.org/statement-special-asean-china-foreign-ministers-meeting-coronavirus-disease/>.

④ 《去年我国卫生总费用占GDP比重达到6.6%》，新华网，2019年9月27日，http://www.xinhuanet.com/finance/2019-09/27/c_1210294535.htm。

⑤ 祝雯珺等：《老挝卫生系统现况及其对中老卫生合作的启示》，《医学与社会》2019年第6期，第13页。

国应对公共卫生事件的措施也各有不同。从 2003 年的 SARS 疫情开始，中国—东盟公共卫生信息系统就逐渐暴露出某些缺陷，例如疫情报告、疾病监测时效性差，卫生信息网络覆盖面小，医疗救治系统信息不灵，卫生执法监督信息系统建设难以适应卫生执法监督工作的需要，缺乏统一的公共卫生信息平台导致信息整合能力弱等。^①

第二，中国—东盟公共卫生合作资金匮乏。贫穷加剧传染病的传播，全球绝大部分发展中国家公共卫生支出占 GDP 比重偏低，导致医疗卫生基础设施落后，缺乏基本的公共健康护理条件。中国—东盟受经济发展水平的局限，各国公共卫生支出占 GDP 的比重始终较低（见表 2）。以泰国为例，2017 年泰国的公共卫生支出占 GDP 的比重只有 3.7%，仅为美国的五分之一。^② 发达国家的公共卫生投入水平远高于发展中国家，中国与东盟仍需加大公共卫生领域的资金投入。

表 2 有关国家卫生支出占 GDP 的比重 (%)
(2000—2017 年)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
柬埔寨	7.5	7.3	7.1	6.7	6.2	6.1	5.9
文莱	1.9	1.9	1.9	1.9	2.4	2.5	2.4
老挝	1.9	2.1	2.4	2.3	2.5	2.4	2.5
越南	5.9	6.3	6.3	5.8	5.7	5.7	5.5
缅甸	1.8	2.3	3	4.1	5.2	4.8	4.7
泰国	3.6	3.5	3.5	3.7	3.7	3.8	3.7
马来西亚	3.4	3.5	3.6	3.8	3.9	3.8	3.9
新加坡	3.2	3.4	3.7	3.9	4.2	4.4	4.4

① 齐峰、朱新光：《中国—东盟自由贸易区公共卫生安全合作机制问题的探讨》，《东南亚研究》2006 年第 1 期，第 90 页。

② ถ้าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อหัวของคนไทยเพิ่มขึ้น. (泰国人均健康成本上升) มิถุนายน 2552, https://www.hiso.or.th/hiso/picture/reportHealth/ThaiHealth2009/thai2009_6.pdf.

菲律宾	4.2	4.4	4.5	4.1	4.3	4.4	4.4
印尼	3.0	2.9	3.0	3.1	3.0	3.1	3.0
中国	4.3	4.5	4.7	4.8	4.9	5.0	5.2
美国	16.4	16.4	16.3	16.5	16.8	17.2	17.1
英国	8.4	8.3	9.8	9.8	9.7	9.7	9.6
德国	10.7	10.8	10.9	11	11.1	11.1	11.2
法国	11.2	11.3	11.4	11.6	11.5	11.5	11.3

资料来源：WHO 官网数据。

第三，部分东盟国家公共卫生合作意识不强。尽管国际公共卫生合作非常重要，但囿于客观条件，部分东盟国家既无心亦无力承担公共卫生合作成本，被动应对疫情威胁，合作的主动意识不强。首先，这些国家公共卫生治理能力普遍不足，在一定程度上只能“搭便车”，由牵头国家提供以免费为主的公共卫生产品。但这种现象不利于合作机制的长远发展，致使中国—东盟公共卫生合作面临重重阻碍。合作意识主动性不强的国家，难以及时发现疫情，并采取有效措施进行隔离集中治疗，通常在防止疫情扩散、出入境防疫检查、防控疫情宣传方面有所不足。其次，未启动对地区疫情的监控网络，无法提供可能暴发疫情的早期警示、快速应急系统，导致疫情暴发后难以在短期内得到控制。再次，在疫情信息共享、疾病控制、治疗、研究以及出入境管理方面未能建立规范的交流、磋商与协调机制，不重视与相关国际组织的联系和沟通，参与全球或地区公共卫生合作的意识淡薄。^①

第四，中国—东盟公共卫生合作互信有待进一步提高。中国—东盟公共卫生合作之所以存在种种问题，在很大程度上与双方互信度不够有关。^② 一

① 朱新光、苏萍、齐峰：《东亚公共卫生合作机制探略》，《东北亚论坛》2006年第6期，第11页。

② 作为一例，新加坡尤索夫研究院调查显示，东盟受访人员中，45.4%的人认为中国将成为一个修正主义大国，意欲将东南亚变为中国势力范围；35.3%的人认为中国想要替代美国在东南亚的领导权。而对于是否信任中国为全球和平安全与繁荣做出贡献这一点，51.5%的受访者表示信心不足（35.5%）或不相信（16%），信任中国的受访者仅占19.6%，尚不足五分之一。参见：Tang Siew Mun, et al., “The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report,” ASEAN Studies Centre at ISEAS-Yusof Institute, January 29, 2019, <https://www.iseas.edu.sg>

方面，各国实力差距影响公共卫生合作互信。东盟地理上毗邻中国，中国自 2010 年成为世界第二大经济体以来，愈发展示出大国风范，让一些东盟国家十分矛盾。从利益角度来看，中国经济实力增强，中国—东盟自由贸易区建设长足发展，“海上丝绸之路”建设等促进了东盟国家经济发展；从影响方面来看，紧邻一个崛起大国，不免担心其是否会推行霸权政策、未来牵制自身发展。^① 另一方面，政治互信不足导致公共卫生合作难以深入。从目前来看中国与东盟在各项合作中发展势头较好，但调查数据表明双方政治互信度并不高，容易干扰公共卫生合作。在上述因素制约下，东盟与中国开展各项公共卫生合作的同时难免心存芥蒂，在信息与先进技术的分享上缺乏互信基础，涉及核心技术或关键信息时一些国家仍有所保留，双方在构建互信合作伙伴的道路上还有诸多信任赤字。

三、新冠肺炎疫情对中国—东盟命运共同体构建的影响

2020 年初爆发的新冠肺炎疫情影响了中国—东盟命运共同体的构建，对中国—东盟短期内互联互通、人文交流及经贸往来等都造成了一定程度的冲击。但同时也进一步强化了双方对中国—东盟命运共同体的责任意识，增强了内部凝聚力。

（一）新冠肺炎疫情对中国—东盟命运共同体的冲击

第一，管控措施影响中国—东盟短期内互联互通与人文交流。由于新冠肺炎具有人传人的特性，疫情扩散至东南亚国家后，各国政府高度重视，为加强疫情防控，减少人员跨境流动，出台了各种严格的管控措施。例如，暂停既有签证政策，实施严格的入境防控措施；暂停往返中国的部分航班，致使往来人数呈断崖式下跌。这不仅影响中国—东盟间互联互通，还影响了中国—东盟命运共同体建设的推进。此外，对东盟而言，如果新冠肺炎疫情得

iseas.edu.sg/。当然，这毕竟是诸多调查中的一家，其样本的广泛性、代表的全面性、结果的准确性等，也是可以商榷的。

^① 武香君：《中国—东盟安全合作研究：现状、问题与未来》，《东南亚纵横》2017 年第 2 期，第 65 页。

不到有效控制，东盟一体化进程也将同样遭受重大冲击。

人文交流是中国—东盟互联互通的一个重要体现，也是中国—东盟关系继政治安全、经济贸易之后的第三大支柱，已成为中国—东盟关系健康发展的重要基石。长期以来，中国—东盟在教育合作、文化合作、科技合作、旅游合作等方面成就斐然。2020 年对中国与大多数东盟国家而言，具有特殊的纪念意义。如中越、中缅、中印尼之间都迎来了两国建交 70 周年，中菲、中泰迎来两国建交 45 周年，中新两国也迎来建交 30 周年。^① 围绕两国建交周年，各国都筹备了不少庆典活动及人文交流项目。此外，2020 年还是中马文化旅游年，2020 年 1 月已在吉隆坡举行了文化旅游年开幕式。^② 中马两国原本可借此机会深化文化及旅游合作，但受疫情影响，此前确定的相关人文交流活动均被迫取消或推迟。例如，马来西亚自 3 月 18 日起全国封闭、禁止集会，“中马文化旅游年”相关活动纷纷延期，“中国—东盟自贸区建成十周年”庆典也被迫取消。

第二，管控措施影响中国—东盟经贸往来。东盟作为中国第二大贸易伙伴，对华经济依存度不断提升。受疫情影响，若中国经济增幅下降 1.0%，中国对东盟的直接投资总额预计将下降约 2.8%，东盟经济将直接损失约 24—34 亿美元，占东盟国内生产总值的 0.07—0.11%；同时，来自中国游客的旅游收入和东盟对中国的出口总值将分别下降约 1.5% 和 1.2%。^③ 以泰国为例，若中国经济增幅下降 1.0%，泰国将面临 5—7 亿美元的经济损失，约占泰国全年 GDP 的 0.09—0.13%。因中国是仅次于美国的泰国第二大出口市场，泰国出口部门遭受的损失最大，约为 3—4 亿美元；其次为旅游业，近期赴泰中国游客同比减少 200 万人次，预计泰国将遭遇近 500 亿泰铢的损失，约为泰国 GDP 的 0.3%。^④ 中国—东盟经贸关系密切程度由此可见一斑。

① 《疫情之下，中国—东盟合作会受哪些影响》，中国—东盟博览会，2020 年 2 月 10 日，<http://www.caexpo.org/index.php?a=show&c=index&catid=119&id=239420&m=content>。

② “2020 China-Malaysia Culture and Tourism Year Kicks Off,” Chinese State Council, January 19, 2020, http://english.www.gov.cn/news/photos/202001/20/content_WS5e251e9dc6d0db64b784cda9.html。

③ 《由新冠疫情看中国与东盟、东盟 10+3 的经贸联系》，中国—东盟博览会，2020 年 2 月 28 日，<http://www.china-asean-media.com/show-12-22207-1.html>。

④ ‘โคโรน่า’ พ่นพิษเศรษฐกิจไทยปี 63 เข้าขั้นวิกฤติพาณิชย์เร่งกู้ส่งออก. (2020 年新型冠状病毒

因此，在类似新冠肺炎等全球疫情的冲击下，中国—东盟相关经贸行业必然遭受巨大影响。最先受影响的是旅游业，贸易、投资、会展和其他服务行业也将受到影响。全球 GDP 总值下降高达 3.9%，发展中国家受到的冲击最大，平均 GDP 下降 4%，有些国家甚至超过了 6.5%（见表 3）。^①

表 3 新冠肺炎疫情对各国 GDP 的累计影响评估（%）

	疫情下各国 GDP 衰退值	疫情扩大化 ^② 下各国 GDP 衰退值
中国	-3.9	-4.31
新加坡	-2.08	-4.45
马来西亚	-2.09	-4.23
印度尼西亚	-1.74	-3.51
菲律宾	-2.46	-4.80
泰国	-3.03	-6.21
越南	-2.65	-4.49
柬埔寨	-3.21	-6.57
老挝	-2.15	-4.05
发展中国家	-2.49	-4.00
发达国家	-1.84	-3.77
全球平均值	-2.09	-3.86

资料来源：根据世界银行发布的相关数据汇总，<http://documents.shihang.org/curated/zh/295991586526445673/pdf/The-Potential-Impact-of-COVID-19-on-GDP-and-Trade-A-Preliminary-Assessment.pdf>。

冲击泰国经济，商贸危机关键期急需出口贸易）23 กุมภาพันธ์ 2563, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/867333>.

① World Bank Group, “The Potential Impact of COVID-19 on GDP and Trade,” April 2020, <http://documents.shihang.org/curated/zh/295991586526445673/pdf/The-Potential-Impact-of-COVID-19-on-GDP-and-Trade-A-Preliminary-Assessment.pdf>.

② 疫情扩大化指 2020 年 3 月初起，疫情开始在全球范围内暴发。

由于中国国内的消费水平下降，国内需求不振也将累及对华外贸依存度较高的东盟国家。同时，从产业链方面看，中国是东南亚原料和产品的主要供应国，本次疫情使中国国内供给能力下滑，进而导致与东盟之间的原材料和中间产品的进口贸易锐减。此外，中美贸易摩擦还可能进一步影响中国产业链与东盟产业链的对接，加速中国—东盟产业脱钩和转移。例如，越南等国一直试图减少与中国在产业链上的衔接，若不能及时匹配其对工业原辅料及零配件等进口需求，欧美国家企业或将趁机打入越南市场，取代中国的产业链地位，影响东南亚地区产业链、供给链的正常运转。此外，对于广西、云南等边境省区，在疫情防控期间，边境贸易几乎停摆。中缅木姐口岸的边贸基本陷入停滞，造成巨额损失。^①

（二）新冠肺炎疫情强化了双方的命运共同体意识

面对疫情逐渐蔓延的严峻形势，中国与东盟各国相互援助，出台相关措施共同应对疫情。在此次疫情中，中国—东盟命运共同体的构建虽然受到一定程度冲击，但同时也激起社会各界对人类命运共同体的责任意识，提高了中国与东盟各国的凝聚力与互信度，使之守望互助，共克时艰。

第一，在官方层面上，中国与东盟各国共克时艰。疫情暴发初期，中国与东盟各国就迅速展开合作，出台相关措施，防止疫情进一步扩散。2020年2月3日，东盟与中日韩举行了应对新冠肺炎疫情的卫生发展高级官员特别视频会议，分享各国预防及应对疫情的相关措施、技术信息和对当前挑战的认识。各国还讨论了有关风险评估、风险沟通及公众意识的管理措施。随着新冠肺炎疫情的不断发展，各国同意继续进行技术交流和经验分享，以及进一步加强与东盟公共卫生应急行动中心网络（EOC）在公共卫生紧急情况下的协调与合作。^② 中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会议于同年2月20日在老挝万象召开，这次会议是疫情发生以来，地区国家间首次聚焦公共卫生安全的多边外长会，极具特殊意义。会后发表了《中国—东盟关于新

^① 《疫情之下，中国—东盟合作会受哪些影响？》，<http://www.caexpo.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=119&id=239420>。

^② “ASEAN Plus Three Senior Health Officials Reaffirm Cooperation to Stop Spread of 2019-nCoV,” February 4, 2020, <https://asean.org/asean-plus-three-senior-health-officials-reaffirm-cooperation/>.

冠肺炎问题特别外长会联合声明》，双方达成了重要共识，一致强调中国和东盟应加强团结合作、经验交流，保持双方正常交往与合作，共同提高地区公共卫生安全治理能力。^① 中国—东盟联合抗疫不仅促进了双边公共卫生合作水平的提高，东盟各国对华援助与联合抗疫的决心还增强了双方的凝聚力与责任意识，这将推动中国—东盟命运共同体建设更上新台阶。

第二，在社会层面上，中国与东盟各国守望互助。自新冠肺炎疫情爆发以来，东盟各界人士主动援助中国，在抗击疫情的斗争中与中国守望相助。越南民众捐赠医疗物资及设备^②，老挝各界多次为中国筹款，泰国积极收治中国病患^③，柬埔寨首相洪森更是在疫情最危急的时刻亲自访华^④。东盟各国与中国同舟共济，筹款赠物的情谊使中国—东盟命运共同体更加紧密。中国始终铭记和珍视东盟各国在中国危难时给予的真诚帮助与支持。因此，疫情在全球范围内大暴发时，中国立即向东盟各国提供大量抗疫物资，分享疫情防控经验，并进行科研指导等。尤其是在中国国内疫情逐渐稳定后，面对疫情在东盟的蔓延，中国一边继续抓紧国内防疫工作，一边对东盟各国提供力所能及的技术帮助。中国与东盟在公共卫生危机面前守望相助，强化了双方对中国—东盟命运共同体的意识，推动命运共同体建设迈上新台阶。

第三，在媒体层面上，中国与东盟各国媒体积极支持抗疫。中国暴发新冠肺炎疫情后，一些西方国家趁机抹黑中国，散播辱华言论，甚至诬称新冠病毒为“中国病毒”^⑤。但是东盟各国媒体并未盲目跟风，而是较为客观地

① “Statement of the Special ASEAN-China Foreign Ministers’ Meeting on the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19),” ASEAN, <https://asean.org/statement-special-asean-china-foreign-ministers-meeting-coronavirus-disease-2019-covid-19/>.

② “Việt Nam bắt đầu trao trả thiết bị và vật tư tặng Trung Quốc để phòng virus corona,” (越南向中国移交抗疫物资，联手应对新型冠状病毒) February 9, 2020, <https://tuoitre.vn/viet-nam-bat-dau-trao-trang-thiet-bi-va-vat-tu-tang-trung-quoc-doi-pho-virus-corona-20200209200649504.htm>.

③ หมอจีนติดเชื้อไวรัส โควิด-19 รักษาตัวเกือบเดือนซาบซึ่งทีมแพทย์ไทยช่วยชีวิต. (感染新冠肺炎的中国医生被治愈，感谢泰国医疗队挽救生命) 27 กุมภาพันธ์ 2563, <https://www.sanook.com/news/8041422/>.

④ “Friend in Need is Friend Indeed— President Xi on Hun Sen’s Visit,” Thai PBS World, February 6, 2020, <https://www.thaipbsworld.com/friend-in-need-is-friend-indeed-president-xi-on-hun-sens-visit/>.

⑤ Dylan Scott, “Trump’s New Fixation on Using a Racist Name for the Coronavirus is Dangerous,” Vox, March 18, 2020, <https://www.vox.com/2020/3/18/21185478/coronavirus-usa-trump-chinese-virus>.

报道中国为抗疫所做的努力、牺牲与成效，公正地评价了中国的制度优势，明显有别于欧美一些媒体刻意污名化中国的行为。例如，东盟秘书长公开表示，“中国政府在应对新冠肺炎疫情时采取了一系列有效措施，东盟高度赞赏这些举措”^①。此外，泰国的《民生日报》和印度尼西亚的《雅加达邮报》都积极评价中国在抗击疫情中的努力，并认为中国高效的管理体系值得其他国家学习，各国应支持中国的防疫措施。^② 在如 YouTube、脸书、抖音国际版等一些自媒体平台，也有众多东盟人士赞扬中国为抗疫所做的努力，表现出对中国的理解与敬佩。总体上说，面对共同的公共卫生威胁，东盟媒体展示出支持中国的态度，充分体现了命运与共的精神，增强了双方构建中国—东盟命运共同体的共识。

四、以公共卫生合作构建更为紧密的中国—东盟命运共同体

历史地看，未来在全球范围内类似新冠肺炎疫情的非传统安全威胁很可能还会发生。面对共同威胁，中国与东盟可以将此次共同抗疫作为契机，总结经验，吸取教训，加快推进中国—东盟命运共同体建设。展望未来，中国—东盟公共卫生合作应在联合国框架下，以政治互信为基础，以培育区域公共卫生产品、建立公共卫生合作机制等措施为具体路径，深化公共卫生合作，将合作红利与中国—东盟各国人民共享，厚植中国—东盟命运共同体意识。

（一）以政治互信为基础，深化公共卫生合作，推动命运共同体建设

政治互信是深化国际交流，开展公共卫生合作的前提。首先，中国、东盟首先可以从培养中国—东盟区域认同感入手，增进相互了解。通过强调中国和东盟许多国家共处儒家文化圈、佛教文化圈，开展历史文化交流与媒体报道，树立彼此的积极形象，逐步建立“友善”而非“敌对”的认同感。其次，双方应进一步加强多渠道交往。这种交往可通过政治、经济、文化等多

^① Prime Sarmiento and Kelly Yang, “ASEAN Supports China & Embraces Solidarity in Virus Battle,” February 17, 2020, <https://www.chinadailyhk.com/article/121445>.

^② WHO ยกย่อง “สีจิ้นผิง” มีความเป็นผู้นำ. (世卫组织称赞中国主席习近平) 29 มกราคม 2563, <https://www.prachachat.net/world-news/news-415549>.

层面进行。政治上利用双方已建立的高官磋商机制，通过各种场合强调中国崛起是东盟的机遇而非威胁，中国坚持走和平发展道路等理念。经济上加强经贸来往，定期召开中国—东盟博览会，鼓励跨境旅游等。文化上增强交流，鼓励各国以多种形式促进民俗文化“走出去”与“引进来”，取长补短，推陈出新，为更紧密的中国—东盟命运共同体建设增添动力。再次，坚持以协商谈判方式解决分歧，妥善处理双方存在的争端和冲突。在敏感问题上避免域外大国插手，防止冲突扩大进而影响双方的公共卫生合作，进而阻碍中国—东盟命运共同体构建。在建立良好的政治互信基础之后，方可更有效地开展公共卫生合作等各类国际合作。

（二）培育区域公共卫生产品，推进中国—东盟命运共同体构建

随着中国—东盟公共卫生合作的推进，中国可以在力所能及的情况下，主动向东盟提供更多的公共卫生援助。中国—东盟既可以在联合国、世界卫生组织或东盟与中日韩的“10+3”框架下加强双边、多边合作，也可以在“10+1”中国与东盟框架下积极培育区域公共卫生产品。中国作为东亚地区大国，始终坚持“睦邻、安邻、富邻”的周边外交理念，秉持以经济促安全的外交路径，有责任有义务与东盟各国共享发展红利，提供更多的区域公共产品，共同促进区域和平与稳定。习近平主席曾表示，“借助‘一带一路’建设，践行亲、诚、惠、容的理念，通过互联互通为亚洲邻国提供更多公共产品，欢迎大家搭乘中国发展的列车。”^①

公共卫生产品是东亚区域公共产品中供应水平最低的领域之一，公共卫生产品的提供机制不可能一蹴而就。首先，应在诸多细分卫生领域与东盟建立合作，提供公共卫生产品，利用合作的外溢效应扩大影响力，扩大合作领域，提高公共卫生产品的数量及质量。其次，应看准形势，化危为机。例如，本次肆虐全球的新冠肺炎疫情引发的公共卫生危机席卷东亚各国，但危机的发生也使各国产生最为强烈的合作意愿，中国可借助东盟的合作意愿提升中国—东盟公共卫生合作的广度与深度，在合作中培育发展公共卫生产品。再次，要坚持一切从实际出发的原则，根据各国不同的国情提供相应的公共卫

^① 习近平：《联通引领发展伙伴聚焦合作》，《人民日报》2014年11月9日，第2版。

生产品。例如，对老挝医疗基础设施差以及公共卫生物品不足的情况，中国可向其提供以基础卫生物资为主的援助，改善基础卫生条件；但针对泰国已基本实现全民医保，且医疗基础设施较为完备的情况，可提供医疗技术指导与交流，促进其医疗卫生事业更上新台阶。通过与东盟各国加强公共卫生合作，提供公共卫生产品这一路径，既可以加强与东盟各国的友好伙伴关系，维护地区和平与稳定，亦能推进中国—东盟公共卫生合作的可持续发展，加快中国—东盟命运共同体的构建，促进中国—东盟人民共享发展红利，实现守望相助、和睦相处的愿景。

（三）建立公共卫生合作机制，打造事实上的中国—东盟命运共同体

中国—东盟应以长远利益为着眼点，建立平等、有序、实用、科学的公共卫生合作机制，以满足中国—东盟间日益增长的公共卫生安全需求。通过中国与东盟的公共卫生合作，逐步建立起包含平时监控预警机制与危机防控机制于一体的中国—东盟公共卫生合作机制，进一步完善在亚太经合组织、世界卫生组织、“10+1”框架以及“10+3”框架内的合作机制，加强制度建设，打造事实上的中国—东盟命运共同体。^①首先，中国—东盟可从组建以理事会、科技发展委员会、秘书处、疾病防治中心为基本主体的中国—东盟公共卫生合作机制入手，协调各国立场，出台相关公共卫生政策、方针和措施，预防、减少甚至消除突发性公共卫生事件，逐步将中国—东盟公共卫生合作纳入正轨。其次，建立平时监控预警机制，最重要的是建立健全公共卫生信息共享系统。如跨国预警监测系统、各国信息共享平台等，及时有效地完成信息的收集、整理与使用，保证各国间公共卫生信息畅通透明，预防传染病的蔓延。再次，建立危机防控机制。加强口岸检疫检验基础设施建设，保证疫情期间卫生检疫工作的正常开展，及时有效地阻断疫情的跨境传播；加强医疗基础设施建设，提高对突发性公共卫生危机的资金投入，保证疫情期间有能力收治大量病患并提供足够的卫生设施及产品；提高中国—东盟对抗各种疫情的集体应变能力与公共卫生治理能力，有效打造事实上的中国—东盟命运共同体。

^① 张云：《知识—认知共同体与东亚地区公共卫生治理》，第62页。

在建立中国—东盟公共卫生合作机制的过程中，要把成员国互相平等、互不干涉内政、互相尊重主权、促进共同发展作为基本原则，将功能整合、互相协调、机制高效、全面合作作为行动准则，以此展示合作机制的公正性和广覆盖性，从而推动中国—东盟公共卫生合作机制的可持续发展。

结 束 语

病毒无国界，新冠肺炎疫情作为人类的共同敌人，其爆发是对全球公共卫生安全的巨大挑战，各国团结合作才是应对危机的唯一出路。公共卫生合作已是非传统安全合作中的重要一环，中国—东盟公共卫生合作应以政治互信为基础，以培育区域公共卫生产品及建立公共卫生合作机制等措施为具体路径，提升中国—东盟公共卫生合作。新冠肺炎疫情是全人类共同面临的重大公共卫生威胁，在共同抗击疫情的实践中，中国—东盟公共卫生合作将被赋予新的时代内涵，通过公共卫生合作构建人类命运共同体的目标愈加重要和迫切。迅速蔓延的疫情让各国人民意识到，维护人类健康福祉、保障全球公共卫生安全必须秉持人类命运共同体理念。我们不仅要与世卫组织保持合作，从信息和经验分享到开展联防联控，从加强病毒溯源和传播机理研究到加强药品疫苗、检测试剂研发，更要与东盟各国加强信息共享合作、防控合作、科研合作，向出现疫情扩散的国家提供及时有效的援助，体现负责任大国的担当，为构建更为紧密的中国—东盟命运共同体夯实实践基础。

[责任编辑：樊文光]