· 公共卫生论坛 ·

《美国政府全球卫生安全战略（2024）》解析及其对中国的启示

殷峻，郑薇，陈云良

广东外语外贸大学法学院，广州 510006
通信作者：陈云良，E-mail：csucyl@163.com

【摘　要】美国白宫于 2019 年发布首个《美国政府全球卫生安全战略》，并于 2024 年 4 月出台新版战略，新战略详细阐述了新的战略愿景、方法、目标和实施手段，通过增加协同责任部门、多方筹措专项资金、发挥社会民间力量、争取国际规则制定主导权等方式推动战略转型，以提高卫生安全风险预防和应对能力，维护美国国内外卫生安全利益。本文解析了新战略的主要内容框架，比较新旧战略的异同，以期为我国践行全球安全倡议及推动全球卫生安全法治化提供参考建议。
【关键词】全球卫生安全；全球战略；国家战略；国际卫生法；美国

Analysis of the U.S. Government's Global Health Security Strategy (2024) and its implications for China

YIN Jun, ZHENG Wei, CHEN Yunliang (*School of Law*, *Guangdong University of Foreign Studies*, *Guangzhou* 510006, *China*)
Corresponding author: CHEN Yunliang, E-mail: csucyl@163.com

【**Abstract**】 The White House unveiled the inaugural "U.S. Government Global Health Security Strategy (GGHS)" in 2019, followed by an updated version in April 2024. The revised strategy outlines a new strategic vision, approach, objectives, and implementation mechanisms. It emphasizes strategic transformation through expanding interdepartmental collaboration, securing diversified funding sources, mobilizing societal and civic participation, and pursuing leadership in international rule-making. These initiatives aim to enhance capabilities for preventing and responding to health security risks while safeguarding both domestic and global health security interests of the United States. This article examines the core framework of the updated strategy and contrasts the similarities and differences between the previous and current strategies, offering referenceable insights for China′s implementation of the Global Security Initiative and its efforts to promote the rule of law in global health security.
【**Keywords**】 global health security; global strategy; national strategy; international health regulations; the United States

全球卫生安全是指国家及国际组织通过构建规则化、法治化的公共卫生治理体系，监测、预防及应对全球范围内的传染病等公共卫生威胁，使人类生命健康和生态系统处于相对安全稳定的状态。[1] 全球卫生安全战略是国家安全战略在全球卫生治理领域的逻辑展开，关乎全人类的健康发展权益和人民的卫生安全利益[2]。近年来中西方国家就全球卫生安全议题展开激烈博弈，纷纷完善国内卫生法律法规，积极参与国际卫生规则体系重塑[3]，但全球卫生治理呈现高度碎片化特征[4]，全球卫生安全是后疫情时代人类共同面对的棘手难题[5]。2019 年 5 月美国白宫发布《美国政府全球卫生安全战略（2019）》（以下简称“旧战略”），首次提出美国与国际伙伴开展密切的卫生合作，防范抵御国内外传染病威胁的战略愿景[6]。时隔 5 年，美国白宫于 2024 年 4 月发布《美国政府全球卫生安全战略（2024）》[7]（以下简称“新战略”），优化了“全政府”战略新方法，增加协同责任部门，多方筹措专项资金，重视发挥社会民间力量，争取国际规则制定主导权，实施“卫生健康—生物防御”战略联动，为维护美国国内外卫生安全利益提供了更为详尽完备的战略布局。本文旨在深入解析新战略，对新旧战略进行比较分析，为我国应对美西方国家卫生安全博弈和强化涉外卫生法治斗争能力提供借鉴。

1　美国新全球卫生安全战略出台背景

2019 年 5 月美国政府发布旧战略，指出将优

开放获取：CC BY-NC-ND 4.0　DOI：10.11847/zgggws1146099
基金项目：广东省社科规划 2024 年度习近平法治思想研究专项青年项目（GD24XFZ12）；四川医事卫生法治研究中心、中国卫生法学会 2024 年度联合项目（YF24-Y09）
第一作者：殷峻（1989—），副教授，博士，研究方向：国际卫生法。
收稿日期：2024-10-08　修回日期：2024-12-03　录用日期：2025-04-01
利益冲突：不存在　伦理审查：不需要　出版授权：全体作者已与编辑部签署作者贡献声明及版权转让协议

先解决目标国家对美国造成的生物安全威胁，受埃博拉病毒、寨卡病毒和裂谷热等传染病暴发频率不断增加的影响，美国政府计划通过多边、区域和双边合作，加强全球抵御跨国性卫生安全风险能力。旧战略是对《全球卫生议程（2014）》和《美国国家生物防御战略（2018）》[8] 的补充，并设定了三大目标：一是，美国通过支持“全球卫生安全议程”以改善全球卫生基础设施；二是，通过双边、区域、多边和非政府方式提升全球卫生治理弹性；三是，加强美国本土抵御生物威胁的能力。自旧战略发布以来，美国经历诸多卫生安全挑战，包括埃博拉病毒、新型冠状病毒感染、猴痘和脊髓灰质炎疫情等国际关注的突发公共卫生事件。美国民众健康权益及公共卫生机构信誉在疫情中遭受重创，社会矛盾和思想逆潮冲击着美国国内外卫生治理体系[9]。

新战略基于 2019 年以来美国在全球卫生安全领域的实践，吸取了应对新型冠状病毒感染的经验教训，为实现《国家生物防御战略和实施计划（2022）》[10] 和两党共同制定的《全球卫生安全和国际大流行病预防、准备和应对法（2022）》中的目标规划了具体实施路径。新战略分为前言、战略愿景与声明、战略简介、战略方法与指导原则、战略目标（1～3）、附件（1～6）等 6 大部分，对未来 5 年美国在全球卫生安全领域的奉行理念、行动计划、执行方法、核心任务、合作方式、投资重点等进行了详细部署，以确保更好地准备预防和应对包括大流行病在内的全球公共卫生紧急情况，并试图利用美国领导力推动全球卫生行动实现共同安全目标。新战略不仅体现了美国政府对全球卫生安全问题的高度重视，而且反映出其试图重夺全球卫生规则制定主导权的决心。

2 美国全球卫生安全战略新目标

新战略设定了三大目标：一是，通过双边伙伴关系加强全球卫生安全能力，美国将正式全球卫生安全伙伴关系从 19 个国家扩大至 50 个国家；二是，提升政治承诺、资金和领导力以确保更稳固的卫生安全，推动《国际卫生条例》和“大流行病协定”等国际卫生法规则的制定和完善，履行七国集团做出的承诺；三是，加强卫生安全与补充性计划之间的联系，最大限度地发挥影响，包括防治艾滋病紧急救援、结核病防治、预防医学、人道主义和灾难响应、粮食安全、水卫生、个人卫生以及社区卫生等计划。

2.1 *优化双边伙伴关系* 新战略指出，各国政府是预防、检测和应对全球卫生威胁的基石，美国将继续与国家、非政府组织、私营部门以及区域和国际组织开展合作，提升全球卫生安全能力。该目标具体包括 4 大方面。第一，扩大国家伙伴关系。在国家双边合作层面，美国计划从 17 个国家扩大到至少 50 个国家[11]，提升和维护长期卫生安全能力。在国际组织合作层面，美国支持世界卫生组织国际卫生条例监测和评估机制的实施。美国在海外开展双边合作的负责部门是疾病预防控制中心和国际开发署，也包括农业部、国防部、联邦调查局等辅助部门。加强伙伴关系主要在于共同构建国际卫生法律制度，具体涉及跨部门协作、筹措资金、抗菌药物耐药性、感染预防与控制、人兽共患病、食品安全、生物安全和生物安保、免疫接种、国家实验室系统、疫情监测、卫生人力资源、卫生紧急管理、风险共担、社区参与等领域。第二，促进国家自主权和可持续性。国家主导下的项目对于促进卫生安全自主权以及实现战略目标的可持续发展至关重要，美国将根据实际情况为伙伴国提供以下援助：（1）促使当地利益相关者参与卫生安全项目，鼓励多部门参与和获得自主权；（2）与国家优先事项保持一致，并根据当地需要和挑战调整计划；（3）支持发展当地的国家公共卫生机构；（4）提升美国在规划、协调、实施、监测和评估方面的领导作用；（5）推进实施补充性计划；（6）与合作伙伴开展可持续性筹资；（7）制定所需的法律规则和融资计划；（8）制定全面过渡计划。第三，综合监测、评估、学习、调整和国家考虑因素。美国将与合作伙伴共同打造国际公认的监测评估工具，参与修订和实施《〈国际卫生条例〉监测与评估框架》《成员国自我评估年度报告》《〈国际卫生条例（2005）〉联合外部评估工具》《事中和事后审查》和 7-1-7 机制（早期疾病检测快速反应机制）。美国将运用国际公认的评估工具，在其主导下每年开展 2 次全球卫生安全能力评估，编写公开的年度报告，用以展示其所取得的成果。第四，倡导性别平等和社会包容。美国将性别平等和社会包容因素纳入全球卫生安全战略，以减少疫情对边缘人群（如难民、流浪者和移民群体）的不利影响。具体措施包括：（1）开展针对性别和社会包容性的分析，并将分析结果纳入战略计划；（2）加强感染预防与控制和生物安全战略，确保一线卫生工作者（通常以女性为主）在工作中得到更好保护；（3）将按性别分类的衡量标准纳入卫生安全指标；（4）解决可能与地方病和新发传染病康复病人相关的污名化问题；（5）加强与女性领导的和边缘化群体的民间组织卫生能力建设；（6）在应对全球卫生安全风险中采取行动，扩大至服务不充分或得不到服务的群体；（7）防止性剥夺、性虐待和性骚扰。

2.2 提升政治承诺、融资和领导力　美国将更加积极地参与卫生安全活动，加强对卫生安全的政治领导和投资力度，承诺与世界银行、世界卫生组织以及其他国家和捐助方合作，建立并维持流行病基金，提升流行病预防、准备和应对能力。同时，美国重视补充性筹资，在疫情初期医疗对策的制定和资源分配上提供快速增援资金。主要包括四大方面：第一，双边互动。为促进更大的政治意愿及确保卫生安全作为国家优先考虑事项，美国将采取 5 大方式：(1)营造有利的外部环境，包括法律准备、外交和政治参与以及融资；(2)合作开展临床试验和卫生研究；(3)在遭遇卫生紧急情况时调动国内财政资源；(4)将卫生投资作为美国全球投资战略的一部分；(5)鼓励与其他国家建立更广泛的伙伴关系。第二，区域互动。美国将在特定区域做出政治和资金承诺，包括：(1)与当地民间组织、卫生机构、亚太经济合作组织以及区域经济、政治或外交团体开展联合行动，分享经验并建立协调机制；(2)鼓励区域性筹资机制，充分调动资源；(3)加强地区合作伙伴关系；(4)获得更广泛的财政支持；(5)鼓励制定全面的地区风险评估和应对计划。第三，多边互动。多边组织是协调、指导和制定支持全球卫生安全战略的关键主体，美国承诺加强多边互动，具体包括 12 种方式：(1)发挥领导作用，增加国际承诺；(2)与发展伙伴、国际倡议、七国集团、二十国集团开展合作；(3)为可持续筹资开发新方法；(4)跟踪和促进捐助者承诺支持美国全球卫生安全战略；(5)通过七国集团和二十国集团“金融–卫生”联合工作组等途径，加强“金融–卫生”伙伴关系；(6)增加对多边生物安全和生物安保承诺的支持；(7)指导国际组织建立新的卫生框架和规则体系；(8)促进对生物危机的政治领导；(9)加强国际伙伴关系，例如全球卫生安全议程；(10)增加财政资源；(11)在卫生紧急情况发生初期支持公平获取和资助卫生医疗物资；(12)与伙伴国共同履行《生物和毒素武器公约》相关义务。除了以上措施，美国还计划主导重塑新的“全球卫生安全议程”倡议（2024—2028 年），该倡议将以当前的全球卫生安全框架为基础，促使 100 个国家在至少 5 个卫生安全技术能力上取得新突破。第四，社会、私营部门和捐助伙伴互动。基于民间社会在跨部门推进战略的重要作用，美国将继续与民间社会、私营部门和其他非政府组织开展合作，其中包括：(1)扩大与民间社会、全球卫生行动者和私营部门合作伙伴的现有合作关系，并发展新的合作关系；(2)鼓励和促进其他国家与民间社会、全球卫生行动者和私营部门伙伴之间建立具体的联系和伙伴关系；(3)促使民间社会、媒体和其他利益相关方参与全球卫生安全活动；(4)确保民间社会在多边机构中的发言权；(5)加强与当地卫生行动者的伙伴关系。

2.3 加强新战略和补充性计划间的联系　新战略尤其注重发挥补充性计划的集群效应，主要涉及全球人类、动物和环境保护，重点关注特殊疾病、气候变化、农业安全、粮食安全、居民营养、国防安全、国际执法、生物安全、生物安保、生物监测、实验室能力、劳动力发展、生物技术研发以及大规模杀伤性武器防扩散等问题，增强新战略与补充性计划间的协同作用。第一，新战略与全球卫生项目协同。一是，获取关键工具，促使人道主义援助和救灾中使用的工具和方法适用于新战略；二是，促进与发展计划的协同作用，重视与气候变化计划、经济增长计划、社会治理计划、粮食安全计划的紧密联系；三是，改善公共卫生和动物卫生健康。第二，新战略与“同一健康”互通。美国提倡“同一健康”和跨学科方法，一方面关注人类、动物、植物和环境健康及卫生安全，另一方面美国和全球气候、复原力、粮食安全、居民营养、经济发展、生物多样性保护等目标。具体的做法包括：改进对动物从业人员的生物监测和生物安全措施、跨部门共享信息、防止和减少野生动物和野生动物制品的不安全贸易和贩运、保护生物多样性、支持和扩大关键生态系统服务、减少气候变化和卫生系统的相互影响等。第三，新战略与安全防卫互补。美国政府实施了诸多与国防安全相关的战略和计划，包括生物监测、生物安全、生物安保、生物武器防扩散方面的能力建设和强化工作；支持伙伴国国防安全部门和其他相关实体参与建构全球卫生安全制度框架；推进“军军”“军民”“军队与其他部门”合作能力建设。第四，新战略与科学研究互促。美国与合作伙伴开展深度科研合作，将流行病学、诊断、临床和社会科学研究纳入疫情应对工作，在国家间卫生政策制定和卫生防疫管理方面开展合作，通过鼓励国际科研攻关、提供职业培训、改善实验室和临床基础设施及提高信息技术水平，加强中低收入国家的卫生科研能力。

3 美国全球卫生安全战略的具体内容

新战略在旧战略框架的基础上进行延伸与丰富，具体内容包括提出战略视野与声明、阐述有针对性的战略转变、明确战略方法与原则、构建战略产出框架、总结机遇挑战与经验教训以及提出关联性与补充性战略计划。新战略将建设全球卫生安全的受保护者定义为全人类，致力于全球

统一卫生制度的建构，强调国际伙伴关系的作用，试图打造一个更安全、更强大的全球卫生安全体系。

3.1 战略视野与声明 新战略将视野定位为保护全世界所有民众免受公共安全威胁，尤其是由传染性疾病带来的威胁，并声明美国将与合作伙伴一道，加强国内外各部门对传染病威胁的预防、检测、准备和应对能力，无论是自然发生的、意外发生的还是蓄意制造的卫生安全威胁，以便共同努力实现更加高效、有效、可持续和公平的卫生治理状态。

3.2 有针对性的战略转变 有针对性的战略转变体现为八大方面，具体包括：第一，在 50 个伙伴国家实现并维持至少 5 个全球卫生安全技术领域的示范能力；第二，新增 50 个伙伴国家以实现同样的目标；第三，建立强有力的监控评估机制，以衡量卫生安全能力和表现；第四，增加领导人层面更大的政治和资金承诺，以打造高效、有效、公平和可持续的全球卫生安全能力；第五，加强国家自主权和资源调动能力；第六，增强区域活动和协调能力；第七，确保采取更具战略性的“全政府多部门”方法；第八，纳入公平和社会包容衡量因素，保护所有民众免受传染病威胁。

3.3 战略方法与原则 新战略方法呈现 3 方面的显著特征，第一，内外联动，将全球卫生安全战略与国内卫生安全战略相串联。在维护国内卫生安全方面，美国卫生与公众服务部于 2023 年 3 月 23 日发布了《国家卫生安全战略（2023—2026）》[12]，该战略为加强和调整美国国内卫生保健、公共卫生以及应急管理提供了路线图。第二，部门联合，将包括美国白宫流行病防备和应对政策办公室在内的 7 个部门进行功能整合，采取“全政府多部门”方法，以有效执行“总统调适与恢复应急行动计划”[13]。第三，战略互通，将国家生物防御战略、全球水战略与全球卫生安全战略进行深度融合，最大限度发挥多战略的集群效应。

新战略所遵循的指导原则可概括为四大方面：首先，开展合作与交流，强调国际和多部门合作的重要性，提升彼此间沟通效率，及时准确分享卫生安全信息。其次，推行“全政府多部门”规制方式，协调各职能部门间的功能，采取基于科学的方法打造预防、检测和应对传染病的制度工具。再次，确保国家所有权，支持由国家驱动的规划进程，确定国家的具体需求，制定明确可衡量的目标，确保与伙伴国家共享全球卫生安全战略、数据管理、卫生计划和成果的所有权。最后，提升平等性与包容性，解决在性别、民族、种族、经济、地理、年龄等方面形成的不平等障碍，为所有人提供所需的卫生健康服务。

3.4 战略产出框架（表 1） 新战略制定了战略产出框架，系统整理了战略目标、战略性方法、中期成果和长期成果等方面内容，对战略目标的实施方式和时间规划作出了安排。

表 1 美国全球卫生安全战略产出框架表

Table 1 U. S. Global Health Security Strategy output framework

战略目标	战略性方法	中期成果	长期成果
目标1：优化双边伙伴关系	技术支持：根据至少50个伙伴国家的需求，选定至少5个卫生安全技术领域，给予技术支持。 可持续性：通过让主要利益相关者参与设计、规划和实施与各伙伴国家确定的优先事项，推行卫生安全计划和政策，确保伙伴国家对计划、系统和人力资源的所有权。 绩效评估：目的在于监测全球卫生安全能力建设进展，美国将支持国际评估机制和绩效评估机制。	与伙伴国家合作开展联合行动计划。	伙伴国家通过提供资金、作出承诺和展现出保持高水平卫生安全的政治意愿，提升卫生安全工作制度化。
目标2：提升政治承诺、融资和领导力	通过外交加强政治承诺：加强外交互动，利用国际框架和倡议，建立密切的伙伴关系，提高全球卫生安全投资，创新解决方案，制定基于科学的卫生政策。包括：1.双边合作；2.区域合作；3.多部门及多边合作；4.非政府合作。	利用合作伙伴的承诺调动额外资源，并在国家、区域和全球层面发挥领导作用，减少关键的备灾能力差距，对另外的50个国家进行支持，维持应对流行病融资能力。	在国家、区域和全球层面持续为卫生安全提供资金和领导力，促进对疫情的快速有效应对。
目标3：加强新战略和补充性计划间的联系	促进政府部门合作：促进联邦各部门和机构之间建立强有力的伙伴关系，加强卫生安全战略与补充性计划之间的联系，最大限度地发挥影响力，利用集体专业知识和资源实现战略目标。	卫生安全战略与其他相关计划有效整合和协调，促进“同一健康、安全/国防、和发展”的协同作用。	采取卫生安全措施实现更广泛的战略目标，增强卫生安全系统的整体弹性，促进“同一健康、安全/国防、和发展”倡议的一致性。

注：根据《美国政府全球卫生安全战略（2024）》第12—13页的内容整理。

3.5 机遇挑战与经验教训　新战略面临的机遇与挑战并存，一方面，疾病出现和传播的主要驱动因素仍在迅速增加，主要是人为因素的影响，其他社会和经济因素也增加了风险；另一方面，卫生系统和资源仍然捉襟见肘，在应对公共卫生紧急事件中，卫生安全系统的权威被严重削弱，所付出的努力也屡遭挫折。新战略指出卫生安全系统的恢复是一项重大挑战，同时对美国而言也是一次机会，美国可借以提升抵御未来各种紧急卫生情况的能力，提升在全球卫生治理中的国际地位。新战略汲取了新型冠状病毒感染、埃博拉、麻风病等疫情应对经验，以指导未来的战略实施工作，具体包括：第一，加强政治领导，强调由国家主导实施卫生安全措施；第二，提升外交参与，继续深化与双边、区域、多边、多部门及非政府部门合作；第三，完善卫生系统，建设一个强大的卫生安全系统；第四，采取“全政府”方法，践行“同一健康”方法，加强跨部门协同能力；第五，加强风险沟通和社区参与，畅顺卫生信息沟通和传递，恢复公众对卫生和科学部门的信任；第六，增强全球医疗端到端生态系统，加强卫生风险监管和责任追究立法工作。

4 新旧版《美国政府全球卫生安全战略》比较分析

新型冠状病毒感染疫情对美国和全球造成了持续而深远的影响，与旧战略相比，美国政府加大了对全球卫生安全问题的重视程度，在框架规则、政治承诺、专项资金、国际规则制定主导权等方面对旧战略进行升级改造。

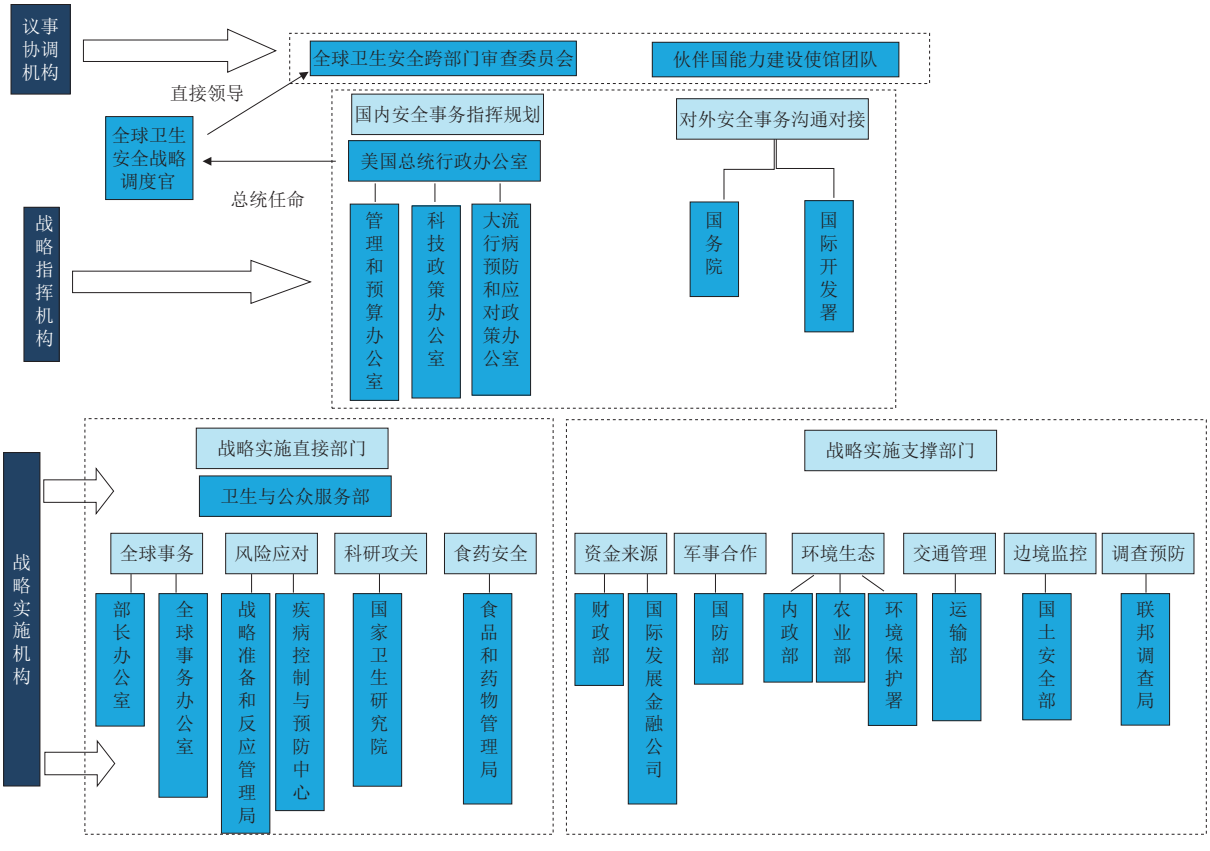
4.1 方法升级：协同责任部门增加　新旧战略均设置了“全球卫生安全跨部门审查委员会”和“伙伴国能力建设使馆团队”议事协调单位，负责协调衔接国内和全球卫生安全事务。旧战略在第三章专门规定了战略的主要负责部门为疾病控制与预防中心和国际开发署，阐述了两个部门针对目标国家采取的技术优先事项、地理优先事项、监测、评估、可持续性和国家所有权过渡等方面的方法，并在第五章提及了国务院等相关 17 个子部门的角色和职责。而新战略进一步升级了“全政府”方法，具体的部门安排和职能布局框架详见图 1，强调部门间合作及充分发挥政府的总体力量，进一步细化部门间的衔接机制，并将子部门的数量增加至 20 个，新增的 3 个子部门为总统行政办公室下辖大流行病预防和应对政策办公室、卫生与公众服务部下辖部长办公室和全球事务办公室、国际发展金融公司。

4.2 增加融资：多方筹措专项资金　2023 年 12 月美国白宫发布的《美国政府在全球卫生安全方面的投资进展和影响 2022 年度报告》声称[14]，美国政府在 2022 年度取得良好的全球卫生安全投资成果，向伙伴国提供了近 8 亿美元的资金支持，比 2021 财年增加了 3.5 亿美元，与 50 余个国家进行深度合作，投资效果显著。与旧战略不同，新战略对全球卫生安全专项资金做出更为详细周密安排，在战略目标 2 中专门设置了“可持续性融资”方案，具体包括加强双边互动、区域互动和多层次互动。根据世界卫生组织与世界银行专家预测，全球每年需要在卫生安全方面额外投入 311 亿美元，其中 2/3 来自国内融资，其余来自外部融资[15]。内部融资方面，美国在《美国国家生物防御战略（2018）》中设立“建立和维护可持续的全球卫生安全和流行病防范融资”目标，履行对世界银行和世界卫生组织及其他国家做出的承诺，成立并维持“大流行病基金”。外部融资方面，与七国集团做出政治承诺，组织 G7 发展融资机构、欧洲投资银行和国际金融公司共同发表联合声明，在发生全球卫生安全紧急情况时为采购、增产和交付医疗对策产品提供资金支持。此外，美国还将支持二十国集团“金融–卫生”联合工作组及其他多边倡议，制定更为持续和公平的卫生融资方案。

4.3 合作下沉：重视发挥社会民间力量　全球卫生治理中的民间力量是社会对政府和市场功能失灵的回应，更是对可持续发展进程角色的补充[16]。新战略在目标 2 中着重强调美国将与社会、私营部门和捐助伙伴加强互动，学术界、科研人员、基金会、智库、工业界、私营企业和制造商等主体在全球卫生安全中发挥着关键作用，美国将进一步对这些民间力量开展卫生安全投资，采取“整体社会”和“行业跨界”的方法加强全球卫生安全能力。具体包括五大方面：一是，在民间社会、全球卫生行为体和私营部门中发展新的合作伙伴，如全球卫生安全议程联盟、全球卫生安全战略私营部门圆桌会议、流行病防范创新联盟、全球疫苗免疫联盟、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金、世界经济论坛等；二是，加强美国与合作伙伴的紧密联系，减少卫生安全能力差距；三是，提升民间社会、媒体和其他利益相关方参与度，倡导合作伙伴兑现政治和资金承诺；四是，确保民间社会在流行病基金理事会等国际组织中的发言权，确保利益相关方积极参与，为美国的可持续融资方案提供信息；五是，加强与当地行为体的伙伴关系，提供卫生安全信息，实施和推广社区主导的、可持续的卫生能力提升方案。旧战略在此部分篇幅较少，且采用的称谓是“非政府利益相关方”，其功能也仅仅定位于贡献专业

知识及填补卫生安全空白。显然，新战略提升了对民间力量的重视程度，不仅关注对世界卫生组织等政府间国际组织的合作，而且对私营主体、科研机构、媒体等相关民间社会主体进行投资布局，通过合作下沉博取更广泛的政治认同。

4.4 深度嵌入：争取国际规则制定主导权 新战略在附件 4 中详细列举了美国各职能部门和机构在世界卫生组织联合外部评估特定技术领域的优先事项，与《〈国际卫生条例（2005）〉联合外部评估工具（第三版）》（世界卫生组织于 2022 年 6 月 23 日发布）[17] 中的“国家评估工具”内容一一对应，具体包括法律准备、卫生融资、协调整合《国际卫生条例》效能、抗生素耐药性问题、人兽共患病、食品安全、生物安全与生物安保、感染预防和控制、免疫接种、国家实验室系统、风险监控、人力资源、卫生应急管理、公共卫生和安全部门联动、卫生健康法规制定、风险沟通与社区参与等 16 个方面。尽管旧战略提及了世界卫生组织的联合外部评估机制，但仅仅是作为单独例证出现在正文之中，并未做出具体的战略安排。全球卫生安全评估机制对于应对传染病大流行、生物威胁等公共卫生事件极为重要[18]，新战略在该部分对国际卫生法律制度进行深度嵌入，这体现了新战略对于世界卫生组织新评估规则的主动靠拢，主导修订卫生安全评估规则及标准，以便建构更加有利于自己提升排名的评估机制，进而反映不相匹配卫生安全能力。这也表明美国政府及职能部门在卫生安全问题上发生重大转向，与其发布的生物安全战略相似，有选择性地开展多边外交合作是美国的一贯做法[19]，其是否会真诚履行战略中提及的国际卫生法律义务依然有待观察。



注：根据《美国政府全球卫生安全战略（2024）》第 31～39 页的内容绘制。

图 1 美国全球卫生安全战略“全政府”方法

Fig. 1 The "whole-of-government" approach of the U. S. Global Health Security Strategy

5 美国全球卫生安全战略带来的启示

全球卫生安全已然成为全人类共同面临的重大难题之一，不仅是我国总体国家安全的有机组成部分，而且是实现全球卫生治理领域历史性变革、系统性重塑、整体性重构的关键要素。美国在全球卫生安全领域持续发力，推动全球卫生战略转型升级，并辅以生物防御、气候健康、食品安全等关联战略，通过政治承诺及专项资金开展区域渗透，值得我国高度重视及进行有益借鉴。长期以来，我国将“以人民为中心”“一切为了人民健康”作为应对全球卫生安全威胁的根本遵循，坚定不移贯彻总体国家安全观，推动全球卫生安全法治化。针对美国发布的全球卫生安全战略及其“竞赢”的重点领域，我国应当持续完善国内卫生安全法治体系，推动全球卫生安全法治化改革，

强化职能部门协同应对机制，提升卫生安全与生物安全法治协同能力，维护国家和人民的卫生安全及利益。

5.1 完善国内卫生安全法治体系　我国高度重视公共卫生安全法治工作，以良法促善治。完备的国内卫生安全法律体系是推动国家卫生安全法治化的基石，是化解和应对公共卫生风险的制度工具箱，是在法治轨道上深化改革推进公共卫生安全治理中国式现代化的应有之义。新修订的《中华人民共和国国境卫生检疫法》于 2024 年 6 月正式通过全国人大常委会会议审议，标志着我国国境卫生安全法治进入新阶段，同日审议通过的《中华人民共和国突发事件应对法》亦对突发公共卫生事件及其监测、预警、调查、防疫等作出了较为详细的规定。2024 年 5 月发布的《国务院 2024 年度立法工作计划》规定，由国家卫生健康委、国家疾控局负责起草《中华人民共和国突发公共卫生事件应对法（草案）》[20]，该草案已于 2024 年 9 月提请十四届全国人大常委会第十一次会议审议。此外，修正、修订后的《中华人民共和国生物安全法》《中华人民共和国野生动物保护法》《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国食品安全法》等法律法规得以实施，以法律的形式将卫生安全纳入整体国家安全体系[21]，构筑了较为完备的国内法规则体系。下一步需充分整合、协调各法律法规的规制功能，发挥系统性优势，在国家卫生安全执法、司法、守法、法律适用、区际合作、普法方面提质增效，构筑好国家卫生安全的法治防线。

5.2 推动全球卫生安全法治化改革　中国坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，明确世界卫生组织在全球卫生治理体系中的核心地位，倡导“同一健康”理念，在全球卫生治理领域践行真正的多边主义。推动全球卫生安全法治化改革是消解和对抗卫生霸权的重要途径，我国应当积极参与国际卫生法、国际医药法、国际知识产权法、国际环境法等在内的部门国际法制定和完善活动[22]，将人类命运共同体理念与国际法治改革进程有机融合，展示新时代我国通过真诚平等而非单边排他式的合作方式推动全球安全法治化的实践经验。在“大流行协定”关键条款等国际卫生法律谈判中，提出符合全人类发展利益和全球安全倡议精神的立法方案[23]，将全球卫生安全治理纳入正常的“法治化”轨道之中。

5.3 强化职能部门协同应对机制　应当建立全球卫生安全风险协同应对机制，加强跨部门信息沟通、措施联动、资源共享，对组织指挥体系、监测预警、信息报告和通报、应急处置、人员调集、物资储备和调用、信息发布等内容进行统筹布局，提升综合应对能力建设。全球卫生安全问题具有显著的跨界性、隐秘性和复合性特征，涉及国家安全、海关、卫生健康、对外援助、医疗科研、边检、移民、宣传等多部门多领域的关键功能，健全智慧化多点触发传染病监测预警体系，根据《国际卫生条例》设定的技术要素与环节明确相应的部门职责[24]。一方面，站在国家战略的高度重视全球卫生安全议题，制定中长期全球卫生安全风险协同应对方案，明确国家安全委员会和卫生健康部门的居中协调指导地位，制定平时和特殊时期的行动预案，成立专门的涉外卫生安全事务对接部门，统筹规划地方各级对应部门的职能；另一方面，基于总体国家安全观，对卫生外交、海关监管、疾病防控、科研攻关、食药安全、资金供给、军民融合、环境生态、交通管理、舆论外宣等领域的职能部门进行部署，构建体系完备、功能互补、执行有力的协同应对机制。

5.4 提升卫生安全与生物安全共治能力　卫生安全治理与生物安全治理紧密相关，卫生安全与生物安全威胁往往交叉融合呈现[25]，如何对两者进行协同治理是各国普遍的难题。除了发布全球卫生安全战略外，美国众议院于 2024 年 9 月通过《生物安全法》，进一步完善生物安全法治体系，加强了对海外卫生健康服务企业的监管力度，以维护国家安全[26]。百年大变局下，中美就卫生安全和生物安全领域展开的合作与竞争并存。考虑到生物安全兼具隐蔽性、突发性、扩散性、溢出性和破坏性[27]，我国应当高度重视美国新战略中的“卫生健康—生物防御”战略联动，汲取其中的有益经验，提升卫生安全与生物安全共治能力。第一，深化卫生安全和生物安全战略统筹，以卫生安全工作协调机制为主，加强生物安全等各领域的协调，形成分工合作、协同推进的风险防范和治理体系[28]。第二，推进卫生安全和生物安全法治建设，完善相关的法律法规[29]，构建公共卫生和生物安全法律规则衔接机制。第三，协同制度实施，将卫生安全和生物安全治理中的风险监督预警制度、风险调查评估制度、信息共享制度和审查制度等相关制度进行融合式设计，协同式执行，提升部门法联动协同规制效能。

参考文献

[1] Simon R. Global health security: security for whom? security from what?[J]. Political Studies, 2011, 59(4): 787-794.

[2] 赵长峰, 李云龙, 余沐岚. 中国在全球卫生治理中的角色转变: 历程、成因与经验 [J]. 社会主义研究, 2023, 3: 155-156.

[3] 殷峻. 重大突发公共卫生事件国际争端概念的重构 [J]. 法学论坛, 2023, 6: 16-17.

[4] Arush L, Ngozi A E, David L H, et al. Fragmented health systems in COVID-19: rectifying the misalignment between global health security and universal health coverage[J]. Lancet, 2021, 397: 61.

[5] 刘晓红. 国际公共卫生安全全球治理的国际法之维 [J]. 法学, 2020, 4: 24.

[6] U. S. Government Global Health Security Strategy[EB/OL]. (2019-05-09)[2024-09-22]. https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf.

[7] U. S. Government Global Health Security Strategy[EB/OL]. (2024-04-16)[2024-09-22]. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/04/Global-Health-Security-Strategy-2024-1.pdf.

[8] U. S. National Biodefense Strategy 2018[EB/OL]. (2018-09-18)[2024-09-22]. https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf.

[9] 蒋沁志. 新冠肺炎疫情时期中美在全球卫生安全中的权力变更 [J]. 当代亚太, 2021, 3: 158-162.

[10] U. S. 2022 National Biodefense Strategy and Implementation Plan [EB/OL]. (2022-10-18)[2024-09-22]. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Biodefense-Strategy-and-Implementation-Plan-Final.pdf.

[11] U.S.GovernmentGlobalHealthSecurityStrategy[EB/OL].(2024-04-16)[2024-09-22]. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/04/Global-Health-Security-Strategy-2024-1.pdf.P.14.

[12] U. S. 2023–2026 National Health Security Strategy[EB/OL]. (2023-03-23)[2024-09-22]. https://aspr.hhs.gov/NHSS/National-Health-Security-Strategy-2023-2026/Documents/nhss-2023-2026-508.pdf.

[13] U. S. The President's Emergency Plan for Adaptation and Resilience Action Plan[EB/OL]. (2022-02-09)[2024-09-22]. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/Full-PREPARE-Plan.pdf.

[14] U. S. Strengthening Health Security Across the Globe: Progress and Impact of U. S. Government Investments in Global Health Security 2022 Annual Report[EB/OL]. (2023-12-30)[2024-09-22]. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/01/GHS-FY-22-Annual-Progress-Report.pdf.

[15] WHO. WHO – World Bank report to the G20 Finance – Health Task Force[EB/OL]. (2022-03-29)[2024-09-22]. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/16c7e5b734f1d9953f0582c837b11b64-0290032022/original/G20-Paper-on-PPR-Financing-Modalities.pdf.

[16] 徐彤武. 新冠肺炎疫情: 重塑全球公共卫生安全 [J]. 国际政治研究, 2020, 3: 253.

[17] WHO. Joint External Evaluation Tool: International Health Regulations (2005), 3rd edition[EB/OL]. (2022-06-23)[2024-09-22]. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/357087/9789240051980-eng.pdf?sequence=1.

[18] 李锦成等. 2019 年与 2021 年全球卫生安全指数指标及得分比较 [J]. 中国公共卫生, 2023, 11: 1450.

[19] 晋继勇, 吴谨轩. 拜登政府的生物安全政策及其对中国的生物安全“竞赢”战略 [J]. 国际安全研究, 2023, 4: 139.

[20] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于印发《国务院 2024 年度立法工作计划》的通知 [EB/OL]. (2024-05-09)[2024-09-22]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202405/content_6950094.htm.

[21] 李恩昌. 国家卫生安全的价值与对策研究 [J]. 科学与社会, 2020, 2: 51.

[22] 陈一峰. 健康主义抑或安全主义?反思全球卫生法的理论基础 [J]. 国外社会科学, 2021, 4: 92.

[23] 肖永平. 论推动构建人类卫生健康共同体的法治方法 [J]. 东方法学, 2022, 4: 129.

[24] Arush L, Salma M A, Vijay K C, et al. Pandemic preparedness and response: exploring the role of universal health coverage within the global health security architecture[J]. Lancet Global Health 2022(10): e1680.

[25] Fidler D , Gostin L O, Biosecurity in the global age: biological weapons, public health, and the rule of law[M]. California: Stanford University Press, 2008: 122.

[26] H. R. 8333 – Biosecure Act 118th Congress (2023–2024) [EB/OL]. (2024-09-10)[2024-09-22]. https://www.congress.gov/118/bills/hr7085/BILLS-118hr7085ih.pdf.

[27] Zhou D, Song H, Wang J, et al. Biosafety and biosecurity[J]. Journal of biosafety and biosecurity, 2019, 1(1): 15-18.

[28] 崔艳梅, 刘海涛. 国际生物安全战略探析及对我国生物安全治理的启示 [J]. 中国医药导报, 2023, 18: 195.

[29] 徐彤武. 当代全球卫生安全与中国的对策 [J]. 国际政治研究, 2017, 3: 31.