

COVID - 19 全球疫情的挑战、反思与展望

——以意大利为视角的观察

司芙兰 法比奥·马尔切利著* 李 将译**

摘 要：新型冠状病毒肺炎（COVID - 19）的蔓延对各国及全球公共卫生安全带来了前所未有的挑战。诸国应对全球疫情的不利局面显示了公共卫生安全体系的脆弱性，反映了区域乃至全球层面缺乏紧密协同与有效合作的困境。为应对 COVID - 19，意大利和中国采取了两类特征鲜明的策略，其共同点在于重视疫情的潜在破坏性，积极采取全面的应对措施。本次疫情暴露了意大利公共卫生治理的体制性短板，揭示了欧盟框架下危机应对机制的历史分歧和现实局限。鉴于全球疫情的灾难性影响，应当重新审视和反思国内及国际社会赖以建立和运转的基本理念和原则，推动必要的观念转变和改革进程。全球疫情凸显了区域和全球层面的既有冲突，提出了创新现有全球和区域治理的迫切需求，同时也为探索“人类命运共同体”等新理念提供了契机。

关键词：新型肺炎疫情 全球疫情 意大利 中国 国际合作

一 全球疫情：从挑战到反思

新型冠状病毒肺炎（Coronavirus Disease 2019, COVID - 19）疫情仍在全球蔓延（以下简称“全球疫情”）。全球疫情波及面广，影响深远，对当代国内、国际社会赖以建立和运转的制度基础和几乎所有原则构成了现实挑战。全球疫情似乎再次印证，建立在对资源野蛮掠夺、破坏自然生态基础上的传统发展模式将会招致灾难性后果。一些西方学者，如斯拉沃伊·齐泽克（Slavoj Žižek）就认为，全球疫情“象征着资本主义的死亡……灾难促使我们重新思考我们所生活之社会的基本面。”^①

* 司芙兰（Maria Francesca Staiano），阿根廷拉普拉塔国立大学（National University of La Plata）国际关系研究所中国研究中心主任；法比奥·马尔切利（Fabio Marcelli），意大利国家研究委员会国际法律研究所（Institute for International Legal Studies of the National Research Council）研究部主任。本文旨在就全球疫情下与国际合作相关的议题进行初步的讨论，作者希望与世界各地的学者共同就这些问题展开进一步的对话和交流。本文仅代表作者个人观点。谨以本文献给世界范围内所有正在为抗击 COVID - 19 而工作的人们。

** 李将，中国社会科学院法学研究所博士后，助理研究员。

① Slavoj Žižek, “El coronavirus es un golpe al capitalismo a lo Kill Bill”, in Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) (ed.), *Sopa de Wuhan: Pensamiento contemporaneo en tiempos de pandemias* (ASPO, 1st edn., 2020), p. 21.

公共卫生安全是关系全人类安危的共同事业。本着对本国人民生命、健康负责，对全球公共卫生事业尽责的精神，各国应当加强国际合作，开展防控和救治经验分享，推动疫苗和药物的联合科研攻关，支持世界卫生组织（以下简称“世卫组织”）在国际抗疫合作中发挥领导作用，加强国际宏观经济政策协调，共同维护全球和地区公共卫生安全。^① 全球疫情对人类公共卫生的冲击虽然可能是暂时的，但它引发的政治与经济“余波”可能延续数代人。至今为止，各国大体上均在“各自为政”地应对危机，但是，急眼前之需必须伴有全球协同的视野与行动，“如果不能远近兼顾，我们将一事无成。”因此，在单独或协同应对全球疫情的同时，国际社会应当谋划长远，作好向“后疫情时代秩序”（post-coronavirus order）过渡的准备。“在应对危机的同时构建未来是各国领导者面临的历史性挑战。失败则会置世界于危险之地。”^② 因此，全球疫情祸福相依，它或许预示着全球治理新阶段的开始：各国公共卫生政策更趋协调，参与国际合作的姿态更趋积极，全球治理进程更趋包容。

如同历史上的灾难性事件一样，全球疫情将成为各国及全人类深度反思自身发展模式、社会治理方式以及全球正义格局的重要契机。具体而言，这可能包括但不限于如下几个重要方面的内容。

第一，可持续发展与社会治理。正如科学研究所反复揭示，新型病毒的产生和传播往往与世界范围内自然生态环境的破坏有着直接关联。此外，病毒的传播与其他全球环境现象（如空气污染、气候变化等）之间也存在紧密联系。^③ 全球疫情可能再次引发人类中心主义与生态中心主义的争论和反思，“人类、地球、利益”（People, Planet, Profit）三重面向互益共进的思维路径需要被重新审视，可持续发展应当在经济增长、社会平等和生态完整之间寻求更为恰当的平衡，这将是后疫情时代的重要话题之一。^④ 放置于全球视角之下，我们面临的挑战空前，全球疫情对人类而言仅仅是一个信号，物质社会（materialist society）正在经历巨大的失败。经济全球化时代的产销体系滋养着短视的物质享乐文化，损耗着自然生态环境，营造着社会差距，而作为上述过程的悲惨结果，疫情反过来使全体人类陷入危机。相比于全球化，更加关注人与周边环境长期互动，注重经济行为的环境适应性，同时兼具多中心参与和全球意识的全球地方化（glocalization）似乎更为合理，也更应提倡。^⑤

第二，公众健康与社会公平。唯有建设强大的公共卫生服务体系，才能够有效地应对公共卫生安全危机。必须认识到，各国国内及国际社会的卫生安全状态属于公共产品（public good），它的受众不会局限于某些部门或阶层的人们，病毒流行具有无差别扩散的性质。这意味着，医疗资源充足、受保护程度较高的地区和人们也会受到疫情的影响，但是，因为缺乏医疗资源，社会底层最为贫穷的人们将会面临更为严重的打击。同理，在国际层面，那些国内卫生体系近乎不存

① 参见习近平：《团结合作是国际社会战胜疫情最有力武器》，载《求是》2020年第8期。

② See Henry A. Kissinger, “The Coronavirus Pandemic Will Forever Alter the World Order”, The Wall Street Journal, April 3, 2020, <https://www.henryakissinger.com/articles/the-coronavirus-pandemic-will-forever-alter-the-world-order/> (last visited June 20, 2020).

③ See Moreno Di Marco et al., “Opinion: Sustainable development must account for pandemic risk”, (2020) 117 (8) PANS 3888, pp. 3888–3892.

④ See Helen Kopnina et al., “Anthropocentrism: More than Just a Misunderstood Problem”, (2018) 31 (1) *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 109, pp. 115–117.

⑤ See Ethan Goffman, “In the Wake of Covid-19, Is Glocalization Our Sustainability Future?”, (2020) 16 (1) *Sustainability: Science, Practice and Policy* 48, pp. 48–52.

在或者非常薄弱的国家或地区需要得到更多地关注。^①

第三，政策与措施的国际协调。COVID - 19 感染速度快，跨国界传播能力强，在全球紧密连接的当代国际社会，只有最大程度发挥既有全球治理机制的功能，实现各国公共卫生政策、措施的国际协调，才能有效阻断病毒的传播。目前为止，国际组织的充分运作和国际协调均未实现，各国似乎都在采取自治性的政策与措施，有益的“抗疫”经验没有被借鉴和采纳。这种“各自为政”的现象即使在一体化程度相对较高的“欧洲联盟”（以下简称“欧盟”）内部也明显存在。^②

第四，全球财富的重新分配。全球财富分配是全球疫情对国际社会及各国所提出的长期议题。全球疫情可能对最不发达国家和各国国内被边缘化的人口造成了关系生死存亡的灾难性影响，如何提升全球财富末端的国家及人口在应对公共卫生安全危机方面的能力，这是疫情之后仍待长期探讨的问题。不过，短期内应对财富“鸿沟”的建议或方案被不断提出来，例如，罗马教皇提出“普遍基本工资”（universal basic wage）的建议，^③“二十国集团”（G20）、世界银行和国际货币基金组织也在各自研判推出暂缓债务偿还政策的可能性。^④为与其他 G20 成员一道执行延缓贫困国家还债的倡议，中国已经正式宣布，暂停 77 个最不发达国家或地区的债务偿还。^⑤

全球疫情继续揭示着传统公共卫生干预的体制性缺陷，也反映着全球公共卫生秩序在现实主义实践冲击下难堪重负的局面。兰德尔·帕卡德（Randall M. Packard）就指出全球卫生干预的六大历史弊病，包括偏重外向输入，缺乏本土视角；偏重单一特定卫生问题；忽视基础卫生服务；偏重应急反应，忽视长期规划；偏重西方医药技术，忽视本土适应性；忽视经济、社会发展与公共卫生之间的互动关系。^⑥无论如何，这次疫情要求国际社会从短期以及长期视角反思国际合作实践，推动完善全球公共卫生治理体系。疫情蔓延至今，无论是双边、区域还是多边机构层面，国际合作精神和原则都饱受冲击：一方面是全球危机之下国际团结及协同行动的紧迫需求，另一面则是政治抵牾与权力博弈之下国际合作的低效或停滞。^⑦对此，意大利国际事务研究所主任纳塔莉·托奇（Nathalie Tocci）的如下立场值得认同：

-
- ① See United Nations Human Rights Office of High Commissioner, “‘Leave no one behind’ -Don't forget your commitments in your response to the COVID - 19 crises”, April 9, 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25786&LangID=E> (last visited June 20, 2020).
- ② See United Nations, *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID - 19)*, A/RES/74/270 (2020).
- ③ See Cindy Wooden, “Pandemic is time to consider ‘universal basic wage’, pope says”, April 13, 2020, <https://cnstopstories.com/2020/04/13/pandemic-is-time-to-consider-universal-basic-wage-pope-says/> (last visited June 20, 2020).
- ④ See “World Bank Group President David Malpass: Remarks to G20 Finance Ministers”, April 15, 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers> (last visited June 20, 2020).
- ⑤ See “China suspends debt repayment for 77 developing nations, regions”, Global Times, June 7, 2020, <https://www.globaltimes.cn/content/1190790.shtml> (last visited June 20, 2020).
- ⑥ See Randall M. Packard, *A History of Global Health Interventions into the Lives of Other Peoples* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016), pp. 8 - 9.
- ⑦ Allyn L. Taylor and Roojin Habibi, “The Collapse of Global Cooperation under the WHO International Health Regulations at the Outset of COVID - 19: Sculpting the Future of Global Health Governance”, (2020) 24 (15) *ASIL Insights*, June 5, 2020, <https://www.asil.org/insights/volume/24/issue/15/collapse-global-cooperation-under-who-international-health-regulations> (last visited June 20, 2020).

当前危机（全球疫情）显示出现有国际秩序的不足，它表明，民族主义和单边主义没有任何光明的前景。它要求提升全球范围内的协调与合作。现有国际秩序的不足并非源自法律规则或国际机构的泛滥，而是因为它们职权不受尊重，权威羸弱。当前情况下，多边合作机制或组织有责任展示其价值，不仅为遏制并最终战胜病毒，以及维持全球经济增长，而且也应该从这场危机中汲取长期的有益教训，继而展开对可持续发展的新探索。^①

另外，全球疫情也被视为检验紧急状态下政府与个人关系的重要时刻。毫无疑问，个人的健康和生命应当是政府采取公共卫生措施的根本目的所在，但如何及在何种程度上平衡个人权利与公共利益，则是相当复杂的政策与法律问题。因控制病毒大流行而采取的可能限制基本人权的公共措施是广受关注的话题，例如，关于全球疫情之下的人权保护问题，欧洲理事会要求各国确保其保护国民生命的正当职责不会演变为对国民生活任意或不成比例的阻碍。^② 全球疫情背景下基本权利的保护值得关注，在这方面，联合国难民署强调，国际社会应当克服提供可负担、可获取之医疗服务面临的社会障碍，反对并积极应对基于收入、性别、地理、种族和族裔、宗教或社会地位而存在的根深蒂固的差别待遇，并特别考虑移民和难民的权利。^③ 联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特（Verónica Michelle Bachelet Jeria）则重申“特别关注社会中在医疗或经济方面最为弱势或最易被忽略人群之保护”的需要，鼓励各国政府向社会公众分享信息，采取针对性的辅助措施，推动大众参与疫情抗击过程，同时采用所有可能的步骤避免可能出现的仇外心理或污名化现象（xenophobia or stigmatisation）。^④

最后，全球疫情使由于国际制裁、武装冲突、原有流行病或极端贫困等因素而导致的地区人道主义危机进一步复杂化，在此情形下，公共卫生设施缺乏，政府组织能力低下等状况危害更甚，这种局面需要通过保持并强化政府在公共卫生领域的介入和行动能力来缓解和改善。^⑤ 有鉴于此，应当号召相关国家尽快中止单方面强制措施，以便使遭受疫情冲击的国家或地区可以做出充分反应，不削减各国或地区旨在加强公共卫生和社会安全体系的资金来源。国际民主律师协会

① See Nathalie Tocci, “International Order and the European Project in Times of COVID19”, (2020) 20 (9) *IAI Commentaries*, <https://www.iai.it/en/publicazioni/international-order-and-european-project-times-covid19> (last visited June 20, 2020).

② See Council of Europe, “Human Rights under Quarantine: Council of Europe Takes Part in Online Debate of the Saint Petersburg Legal Forum on 10 April 2020”, https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/covid19/-/asset_publisher/GRraJJwP0ts/content/human-rights-under-quarantine-council-of-europe-takes-part-in-on-line-debate-of-the-saint-petersburg-legal-forum?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fhuman-rights-rule-of-law%2F covid19%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_GRraJJwP0ts%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D8 (last visited June 20, 2020).

③ See Michelle Bachelet and Filippo Grandi, “The coronavirus outbreak is a test of our systems, values and humanity”, March 12, 2020, <https://www.unhcr.org/news/latest/2020/3/5e69eea54/coronavirus-outbreak-test-systems-values-humanity.html> (last visited June 20, 2020).

④ See United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, “Human Rights Need to be Front and Centre in Response, says Bachelet”, March 6, 2020, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25668&LangID=E> (last visited June 20, 2020).

⑤ See Danielle N. Poole et al., “Responding To The Covid-19 Pandemic In Complex Humanitarian Crises”, (2020) 19 (41) *International Journal for Equity in Health* 1, pp. 1-2.

对单方面强制性措施表达了深切关注，它指出，此类措施严重地影响到了世界上大部分人口对基本人权的享有，因而它呼吁相关国家立即取消这些措施。^① 此外，武装冲突各方应当在一定时期内宣布休战，从而允许遭受疫情冲击的国家或地区能够集中资源对抗疫情，避免因权力纷争而侵犯生命、健康等最为基本的个人权利。^② 为此，联合国安理会一致通过了第 2532 号决议，要求安理会议程上的冲突各方立即停止敌对行动，并遵守为期 90 天的停火状态，以确保人道主义援助能够安全、顺利且持续地进入到遭受疫情冲击的武装冲突区域。^③ 在世界上许多地方，停止敌对行动的呼吁得到了响应。然而，美国政府却固守单边主义立场，阻止外部援助物资抵达古巴，并放任疫情继续损害委内瑞拉人民的生命和健康。尽管联合国人权事务高级专员呼吁美国放松制裁，美国政府依旧我行我素，不仅拒绝解除制裁，而且继续推行干涉委内瑞拉内政的计划。^④

二 政治或科学？应对疫情的出发点

对全体人类及各国政府而言，COVID - 19 所带来的首先是科学问题。“科学中的政策影响着资金流向；政策中的科学则提供着由科学流向政治的专业知识”。^⑤ 政府抗击疫情的策略与具体措施，社会信任与社会责任意识的确立与释放，^⑥ 疫情期间经济、文化与贸易政策的变动都依赖于对 COVID - 19 的科学认识与风险评估，以及在此基础上的政策选择。COVID - 19 是冠状病毒家族的新毒株，它能够造成伴随呼吸道病症的严重肺部感染，其危险性在于潜伏期间较长，存在具有传播能力的无症状感染者，以及具有很高的传染能力和抗药性。^⑦ COVID - 19 自我繁殖能力很强，这使它极易传播并感染，一个直观的例证是，COVID - 19 用相当于“严重急性呼吸综合征”（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）四分之一的感染了十倍于后者的感染者数量。^⑧ 截止完稿之时，全球范围内 COVID - 19 疫苗研究还未取得成功，而且，尚不清楚人类是否能够对 COVID - 19 产生某种类型或程度的免疫力，这需要视 COVID - 19 的传播持续时间、季节导致的温度变化等自然因素而定。另外，COVID - 19 变种多样且复杂，这增加了在科学上对抗

① See “International Association of Democratic Lawyers, Statement on COVID - 19: Lift all unilateral coercive measures”, March 28, 2020, <https://iadllaw.org/2020/03/iadl-statement-on-covid-19-lift-all-unilateral-coercive-measures/> (last visited June 20, 2020).

② See “China Calls for Immediate Lifting of Unilateral Coercive Measures against Syria”, Xinhua New Agency, March 31, 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/31/WS5e829b99a31012821728331a.html> (last visited June 20, 2020).

③ See “Stalled Security Council resolution adopted, backing UN’s global humanitarian ceasefire”, U. N. News, July 1, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067552> (last visited July 3, 2020).

④ See “Ease sanctions against countries fighting COVID - 19: UN human rights chief”, U. N. News, March 24, 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060092> (last visited June 20, 2020).

⑤ David H. Guston, *Between Politics and Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. xv.

⑥ See Neil M. Boyd & Eric C. Martin, “Sense of community responsibility at the forefront of crisis management”, *Administrative Theory & Praxis*, May 14, 2020, <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.17652> (last visited June 20, 2020).

⑦ See Smriti Mallapaty, “Why does the coronavirus spread so easily between people? Researchers have identified microscopic features that could make the pathogen more infectious than the SARS virus-and serve as drug targets”, (2020) 579 *Nature* 183, p. 183.

⑧ See Joyce Teo, “Singapore scientists on the front lines of fight against Covid - 19”, March 25, 2020, <https://www.straitstimes.com/world/europe/covid-19-coronavirus-is-10-times-more-deadly-than-swine-flu-who> (last visited June 20, 2020).

疫情的难度。^① COVID-19 的某些方面, 诸如溯源问题, 尚待科学研究来澄清; 现在看来, 这些科学结论的厘定显得遥遥无期。

对各国政府而言, 科学不确定性是全球公共卫生治理的巨大挑战。但历史经验似乎显示, 人类在对抗全球流行病过程中面临的科学不确定性属于常态, 如 1918 年全球大流感, 相关病毒的确切起源、致病原理、变种类型以及感染特征历经百年尚无断论, 唯一可以肯定的是, 类似致命的疫情仍可能再现于世。^② 为此, 人类需要尊重自然规律, 在科学研究及反应机制上常备无患, 特别地, 在面临科学及社会方面的巨大不确定性时, 科学界与专家的独立性应当被尊重, 政府职能与科学共同体的贡献应当相互补充: 官僚体系善于高效地安排与执行事项, 而病毒的认识、风险评估与应对方案则属专家所司职。^③ 面对公共卫生安全风险, 科学家与政策制定者之间的有效交流是形成并适时矫正以证据为基础的管理策略的关键, 这种交流能够降低不确定性, 确保管理策略的正当性和延续性。^④ 另外, 面对科学不确定性, 公众信任在政府组织防控疫情过程中至关重要, 它影响着社会整体的风险认知, 并最终通过个人意愿和行为选择影响管理措施的有效性。构筑并维持公众信任依赖于科学信息基础上的风险沟通, 科学论证与专家意见是疫情之下政府与公众之间良性互动的“桥梁”。^⑤

全球疫情将可能深化各国对国家安全定义与实践的认识。国家安全及其威胁不再仅仅是地缘政治和国际关系层面的概念, 它同时也属于科学范畴中的内容, 应对生物危机应当被纳入国家安全思维与体系建设之中。^⑥ 全球疫情为代表的生物危机往往具有突发性, 且影响面极广, 这要求各国具备健全、常备且反应迅速的公共卫生体系, 并保持科学合作与研发的活力。然而, 现实情况并不乐观, 各国的国家安全理念、公共卫生政策以及准备状况并不足以应对突发生物危机, 此次全球疫情似乎部分地印证了这一点。^⑦ 事实上, 科学界对病毒传播存在着持续的跟踪与警示, 但政治界似乎未予重视。例如, 2015 年发表的一篇文章就指出, “最近的宏基因组学研究已经确定, 蝙蝠种群中传播着与 SARS 序列类似的病毒, 这可能构成病毒传播的潜在威胁”。^⑧ 值得一提的是, 全球防范监测委员会 (Global Preparedness Monitoring Board, GPMB) 在 2019 年 9 月时也曾发布有关病毒全球大流行风险的报告 (以下简称“GPMB 报告”), 该报告指出, “全球面临高传播性、高致命性呼吸道病毒传播的现实威胁, 它可能导致五千万至八千万人口的感染或死亡, 并

① Asim Biswas et al., “Emergence of Novel Coronavirus and COVID-19: whether to stay or die out?” (2020) 46 (2) *Critical Reviews in Microbiology* 182, pp. 182-193.

② See Jeffery K. Taubenberger & David M. Morens, “1918 Influenza: the Mother of All Pandemics”, (2020) 12 (1) *Emerging Infectious Diseases* 15, pp. 15-22.

③ See Edward Gu & Lantian Li, “Crippled Community Governance And Suppressed Scientific or Professional Communities”, (2020) 5 (2) *Journal of Chinese Governance* 160, pp. 163, 171.

④ See Aengus Collins et al., “COVID-19 Risk Governance: Drivers, Responses And Lessons To Be Learned”, *Journal of Risk Research*, 25 May 2020, <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1760332> (last visited June 20 2020).

⑤ See Dominic H. P. Balog-Way & Katherine A. McComas, “COVID-19: Reflections on Trust, Trade-offs, and Preparedness”, *Journal of Risk Research*, April 27, 2020, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13669877.2020.1758192> (last visited June 20, 2020).

⑥ 参见莫纪宏:《依法防控新冠肺炎疫情维护国家生物安全》, 载《光明日报》2020年4月20日, 第3版。

⑦ See Gigi Kwik Gronvall, “The Scientific Response to COVID-19 and Lessons for Security”, (2020) 62 (3) *Survival* 77, pp. 79-88.

⑧ See Vineet D. Menachery et al., “SARs-Like Cluster Of Circulating Bat Coronavirus Pose Threat For Human Emergence”, (2015) 21 (12) *Nature Medicine* 1508, pp. 1508-1513.

造成相当于全球经济总量约 5% 的损失。”^①

从更广的视角观察，全球疫情提出了政策制定和国际关系中贯彻科学主义的议题。“需要警惕的是，允许一个政治议程支配科学进程。政策制定者应该努力对科学发现进行诚实解释，进而推动政策成型”。^② 在“后真相时代”（post truth age），科学话语不断遭到特定政治、经济、文化立场之上的思潮与运动的攻击，以科学不确定性为说辞的科学怀疑主义或否认主义渐趋成势。^③ 这种思维在本次全球疫情当中似乎大行其道：某些民粹主义政客和公众人物以避免经济衰退，防止贫困等理由蔑视科学权威，无视科学证据，对 COVID-19 危害性及必要的社会隔离措施轻描淡写。^④ 如前所述，公共卫生风险的识别和应对首先属于严肃的科学问题，政治决策应当基于政治与科学之间的充分沟通与协商，忽视科学依据的政治决策将会导致灾难，而没有科学依据的政治指责则会阻碍全球范围内的协同行动。全球疫情背景下，“唯有紧迫之政治行动可以期待，这需要对医护人员以及科学家具有绝对的信任”，各国需要摒弃成见，迅即行动，依靠医学技术与服务维护个人的生命、健康和尊严；国际社会必须弘扬科学精神，通过科学调查和研究来得出科学合理的应对策略以及溯源结论，而毫无疑问，这需要各国间有效的信息共享与科研交流。^⑤

三 COVID-19 的风险认知、回应与策略选择

世卫组织在全天候地评估此次疫情，我们对疫情的蔓延和严重程度以及令人担忧的无所作为深感关切。^⑥

COVID-19 的高度扩散对整个世界来说可谓猝不及防，它使各国及全体人类面临事关生命、健康和社会秩序稳定的风险状态。^⑦ 面对疫情所致的风险，首当其冲的便是政府和公众之风险认

① See WHO Global Preparedness Monitoring Board (GPMB), “A World at Risk: Annual report on global preparedness for health emergencies”, September 2019, https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf (last visited June 20, 2020).

② Madelon Lubin Finkel, *Truth, Lies, And Public Health: How We are Affected When Science and Politics* (Westport: Praeger Publishers, 2007), p. 1.

③ See Joan H. Fujimura & Christopher J. Holmes, “Staying the Course: On the Value of Social Studies of Science in Resistance to the ‘Post-Truth’ Movement”, (2019) 34 (1) *Sociological Forum* 1251, pp. 1254 – 1255.

④ Tiago Ribeiro Duarte, “Ignoring Scientific Advice During The Covid-19 Pandemic: Bolsonaro’s Actions and Discourse”, *Tapuya: Latin American Science, Technology and Society*, June 8, 2020, <https://doi.org/10.1080/25729861.2020.1767492> (last visited June 20, 2020).

⑤ Henri-Corto Stoeckle and Christian Herve, “COVID-19: Act First, Think Later”, *The American Journal of Bioethics*, Letter to the Editor, <https://doi.org/10.1080/15265161.2020.1761199> (last visited June 20, 2020).

⑥ WHO Director-General, “Opening Remarks at the Media Briefing on Covid-19”, March 11, 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020> (last visited June 20, 2020).

⑦ 许多关于“风险”的定义都有一个共同的要点，即风险包含对未来的预测以及不确定的结果。风险及其应对措施常被视为各自区别的领域，但人们认识到，被视为风险的现象往往已经经过了社会建构（social constructions）。参见 Helene Joffe, “Risk: From Perception To Social Representation”, (2003) 42 (1) *British Journal of Social Psychology* 55, pp. 55 – 56。

知 (risk perception) 的形成和塑造。历史经验显示,成功的防疫政策以对风险状态的正确认知与评估为前提,正确的风险认知对政府有效管控公共卫生风险至关重要。风险认知并非自发形成,它是在特定历史、文化和政治语境下被构建出来的,政府所持立场及其与社会公众的风险沟通在形成和塑造风险认知的过程中扮演着关键角色。^① 公共卫生风险伴随着巨大的不确定性,政治家作出决策固然需要多方权衡,但任何有关风险应对的决策或措施都必须是审慎的,它们应当建立在政治与科学的良性互动基础上,并符合预防原则,否则,风险将非常容易失去控制。^② 笔者撰稿之时,美国成为了全球 COVID-19 感染及死亡人数最多的国家。在欧美各国政府对于疫情不以为然或犹豫不决之时,病毒扩散近乎突然地超过了政府能够有效掌控的范围。COVID-19 在数月内肆虐全球,它感染的人口数量增长迅速,以至于流行病学家原先的乐观推测及所谓的最佳实践遭到了现实窘境的致命打击。^③

风险应对是全球疫情给各国政府提出的现时任务,风险认知基础上的回应策略将在很大程度上决定各国对抗疫情的效果。从政策体制视角来看,风险应对依托风险观念、机制安排以及利益调整这三项因素的协同或整合,风险应对的强度及有效性则取决于这些因素之间的互动状态。危机时期,健全的公共卫生系统能够培育全社会共享的目标观念,协调有序且组织得当的机制安排具备达成目标所必需的执行力,而共同利益的凝聚则加速共识形成,减少政治阻力。反之,如美国应对疫情的失败局面所揭示,混沌的目标与承诺、“空洞化”的政府机构与支离破碎的机制安排,以及嫌隙丛生的利益格局将会导致公共卫生的灾难状态。^④ 为遏制疫情蔓延,减少疫情对经济和社会正常秩序的冲击,各国采取了不同类型的风险应对策略。总体上看,应对 COVID-19 传播的应对策略可以划分为两大类:策略一,“抑制策略”或“SARS 策略”,其目标在于通过政府实施的非药物干预措施尽快使感染数量长期保持在低水平;策略二,“减缓策略”或“流感策略”,该策略试图采取较为缓和的社会控制措施,以降低病毒的传播速度,或伴有寻求人群形成自然免疫状态的目的。^⑤

中国以及随后的韩国、泰国、新加坡和其他亚洲国家主要采取“抑制策略”或“SARS 策略”。该策略认识到暂停非必要之社会和经济活动以实施社会隔离的重要性,它强调在疫情发展的全过程均采取预防、诊疗和防治措施。政府协调和组织全国性或重点区域的应对方案,全

① Sarah Dryhurst et al., “Risk Perceptions Of Covid-19 Around The World”, *Journal of Risk Research*, May 5, 2020, <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1758193> (last visited June 20, 2020).

② See Peng Liu et al., “Striking a Balance Between Science And Politics: Understanding The Risk-Based Policy-Making Process During The Outbreak Of Covid-19 Epidemic In China”, (2020) 5 (2) *Journal of Chinese Governance* 198, pp. 198-212. See also Terje Aven & Frederic Boudier, “The COVID-19 pandemic: how can risk science help? *Journal of Risk Research*”, April 23, 2020, <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1756383> (last visited June 20, 2020).

③ See Rob Wallace, “Capitalism is a disease hotspot: Yaak Pabst interviews Monthly Review Press author Rob Wallace about the coronavirus pandemic”, *Monthly Review Online*, January 29 2020, <https://mronline.org/2020/03/12/capitalism-is-a-disease-hotspot/> (last visited June 20, 2020).

④ See David P. Carter & Peter J. May, “Making Sense Of The U.S. Covid-19 Pandemic Response: A Policy Regime Perspective”, (2020) 42 (2) *Administrative Theory & Praxis* 265, pp. 265-277.

⑤ See Dr Susanna Mills, “COVID-19, Public Health Measures, Legal Considerations: A Medical Perspective”, *Judicial Review*, June 2, 2020, pp. 5-7, <https://doi.org/10.1080/10854681.2020.1760575> (last visited June 20, 2020); 也可参见倪大新:《新冠肺炎疫情防控两类策略和措施比较研究》,中国日报网,2020年3月19日, <https://cn.chinadaily.com.cn/a/202003/19/WS5e731e02a3107bb6b57a7913.html?from=singlemessage&isappinstalled=0>,最后访问时间:2020年6月20日。

国范围内的经济活动、交通运输、网络信息传播、国民行动自由等均被施加了一定程度的限制。毫无疑问，上述措施需要在短期内付出巨大的经济牺牲，但它们是着眼于中长期经济社会活动有序恢复的必要。在具体操作上，“抑制策略”通过政府快速反应，及早采取整体性或特定指向的防疫措施，建立容纳感染者的临时医院，对感染源采取严格管理，快速阻断传播途径，同时增加医疗设备与资源供应，短期内提高病毒检验、跟踪与诊疗的能力。例如，中国的医疗防疫措施可以总结为“五个早”，即“早发现、早报告、早排查、早隔离、早治疗”。^① 韩国疫情应对措施与中国的相类似，可以归纳为：及早识别威胁、快速启动国家应急方案、快速调动资源构筑广泛的诊疗力量、快速提升并实施强有力的社区传染防范措施，以及根据情况及时调整医疗方案。^② 相对发达的公共卫生体系及国家财政实力为此类策略的选择与成功实施提供了更高的可能性。此外，这些国家或地区的人口密度很高，较为温和的“减缓策略”可能无法有效控制疫情的扩散。

相反，意大利、美国、法国等国则在不同程度上选择了“减缓策略”。该策略根据 COVID-19 感染者的症状严重程度确定医疗卫生干预措施的优先级，它仅仅为重症患者或患有其他疾病的患者保留医疗资源，对轻症患者则以居家治疗为主。在最先阶段，该策略将 COVID-19 等同于世卫组织全球观测站数据储存库中的“流行性感冒”，它以重症病例比例较低为假设，接受人群感染的必然性。这种策略选择源于这些国家公共卫生体系的双重不足：一方面，公共卫生保障能力不允许对所有程度的病症都进行一视同仁的接纳和治疗；另一方面，高度私有化的经济体系没有坚实的国家财政支持，不能突然或彻底地停止运转，因此，虽然 COVID-19 存在蔓延趋势，私营经济部门仍然在一定程度上保持着自主运行。

“抑制策略”以相对简明的方式阻止病毒传播，它最大限度地封闭人与人之间的物理接触，并通过相对严格的手段阻止可能出现的违反者。德国哲学家韩秉哲（Byung-Chul Han）分析了这一“硬性措施”存在的社会和文化背景，他指出，亚洲国家的文化传统和社会制度使得政府对社会、经济以及个人活动的控制能力相对较强，国民对政府的依赖、认同和信任度较高。^③ 有学者则认为，意大利应对疫情的策略与中国有相似之处，这种相似性源于中国人的社群特征与意大利人的基督教观念所共有的因素，例如，中国人崇敬先祖，而古罗马人信仰家庭之神拉雷斯

① 通过贯彻落实“五个早”原则，中国对 COVID-19 应对非常有效，并且已经具体化为一种强有力且全面的疫情应对策略，是全球范围内战胜病毒的典型模式。参见“Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)”，Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)，16-24 February 2020，p. 16，<https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf> (last visited July 3, 2020)。

② 韩国对 COVID-19 采取了严格的检测、跟踪和治疗方法。参见 Pan Suk Kim, “South Korea’s Fast Response To Coronavirus Disease: Implications On Public Policy And Public Management Theory”, *Public Management Review*, May 20, 2020, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1766266> (last visited June 20, 2020)。韩国成功应对 COVID-19 的经验教训是：(1) 尽快从速增强检测能力，并在最大范围内予以部署；(2) 实施积极防控措施，进行细致的接触追踪与隔离，防止社区传播，根据需要实施物理隔离；进行积极的医疗干预；(3) 根据环境变化重新设计和分配临床资源；(4) 优先控制 COVID-19 的传播和影响，减小疫情对经济的影响。参见 Juhwan Oh et al., “National Response to COVID-19 in the Republic of Korea and Lessons Learned for Other Countries”, (2020) 6 (1) *Health Systems & Reform*, pp. 2-9。

③ See Byung-Chul Han, “La emergencia viral y el mundo de mañana, El País”, March 22, 2020, <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html> (last visited June 20, 2020)。

(Lares), 两者文化意蕴相通。^①

尽管意大利和中国针对疫情采取了不同的干预策略,但两者体现着相通的文化与社会精神。实际上,两国拥有植根于紧密文化、商业交往的长期互相认知,利玛窦(Matteo Ricci)^②和儒家思想之间的“爱心感应”(correspondence of loving senses)^③也广为人知。相反,这种人民之间的亲切感在美国和北欧国家应对疫情过程中似乎难觅其踪。这些国家面对疫情倾向于采取一种消极的态度,它们在疫情初期弱化 COVID-19 传播与扩散的潜在破坏性,^④对病毒给老年人、患病人群等弱势群体带来的致命危害听之任之,并相信所谓的“群体免疫”(herd immunity)。^⑤甚至可以设想第三种抗击疫情的立场或策略,它的主要特征是低估病毒威胁,抵制采取防控病毒传播措施的迫切需要。不幸的是,一些西方或拉美国家领导人,如唐纳德·特朗普(Donald Trump)、雅伊尔·博索纳罗(Jair Messias Bolsonaro)和鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)等支持并采取了这种不利的政策。显然,当他们不得不承认局势严重性的时候,他们先前所持立场已经对国家、人民以及人类社会造成了重大损害。^⑥

四 意大利对抗疫情的状况及欧盟层面的观察

从技术角度来看,意大利政府在疫情初期采取了所谓的“减缓策略”或“流感策略”。2020年1月31日,意大利部长会议主席(即意大利总理)朱塞佩·孔蒂(Giuseppe Conte)宣布意大利进入紧急状态。随后,意大利中央政府发布关于采取防控 COVID-19 流行病突发事件之紧急措施的第6号法令(2020年2月23日)及数项相应的执行法令:例如,针对在 COVID-19 传播第一阶段受影响最严重地区的家庭、工人和企业采取支持措施的第9号法令(2020年3月2日)、关于采取特殊司法措施的第11号法令(2020年3月8日),以及关于对公共卫生部门、中小企业、工人提供经济、金融或税务支持的第18号法令(2020年3月17日)。这些紧急状态下的法令涉及疫情防控与社会管理的诸多方面,它们在全国范围内引入了一系列影响不同领域、不同生产部门的限制性措施;这些法令效力的截止期最初为2020年3月25日,随后因疫情状况的

① See Roberto Buffagni, “Epidemia Coronavirus: due approcci strategici a confronto”, March 14, 2020, <https://italiaeilmondo.com/2020/03/14/epidemia-coronavirus-due-approcci-strategici-a-confronto-di-roberto-buffagni/> (last visited June 20, 2020).

② See Cervera Jiménez, José Antonio, “La interpretación ricciana del confucianismo”, (2002) 7 (2) *Estudios de Asia y Africa* 211, pp. 211-239.

③ 该表达源自意大利诗人乌戈·福斯科洛(Ugo Foscolo)于1807年出版的著名诗歌“Dei sepolcri”。

④ See Philippe J. Fournier, “How Americans underestimate the threat of the coronavirus”, March 20, 2020, <https://www.macleans.ca/politics/washington/how-americans-underestimate-the-threat-of-the-coronavirus/> (last visited June 20, 2020).

⑤ See Paola De Carolis, “Coronavirus in Gran Bretagna: immunità di gregge e sacrificio dei più deboli. Boris Johnson come il sindaco dello «Squalo», ma anche tra i Tory c'è chi si ribella”, March 14, 2020, https://www.corriere.it/esteri/20_marzo_14/coronavirus-gran-bretagna-immunita-gregge-sacrificio-piu-deboli-boris-johnson-come-sindaco-squalo-ma-anche-tory-c-chi-si-ribella-60ac9ce4-65e3-11ea-a287-bbde7409af03.shtml (last visited June 20, 2020).

⑥ 实际上,面对美国 COVID-19 感染者数量不断增加的局面,特朗普不得不放弃所谓最低限度立场(minimalist position),英国首相约翰逊(Boris Johnson)也成为 COVID-19 受害者。巴西总统博索纳罗(Jair Messias Bolsonaro)则公然否认全球疫情的现实,他将决定居家隔离的人们称之为“懦夫”,对 COVID-19 疫情持谨慎立场的卫生部长最终被博索纳罗解雇。

恶化先后被两次延长。

根据部长理事会主席发布的法令以及“法令法”(Decree Law),^① 意大利政府对于本国法律体系所规定的一些个人基本自由施加了部分限制,特别是人身自由(《意大利共和国宪法》第13条,以下称为“《宪法》”)、迁徙自由(《宪法》第16条)、集会自由(《宪法》第17条)、宗教信仰自由(《宪法》第19条)、经济自由(《宪法》第41条)、教学权和教育权(《宪法》第33和34条)等。上述针对基本自由的限制都是作为与健康权相加权衡的结果,健康权是“个人的根本权利,且关涉集体之利益”(《宪法》第32条),因而被赋予了优先性。根据意大利政府最初颁布的法令,2020年3月22日至4月13日(后延期),除经证实的工作需要、出于绝对紧迫性或健康原因以外(2020年3月22日部长会议法令第1条第1款b项),禁止所有人使用公共或私人交通工具从其目前所在的城市迁移至其他城市,且出行必须携带自我健康认证。^② 此外,大多数生产、服务业及工业(除获得许可外)已经暂停营业;学校、大学和研究机构也暂停了所有现场活动,代之以网络教学或线上活动,以保证受教育的权利;所有体育和文化活动也被叫停。另外,意大利政府陆续采取了其他配套的识别和遏制 COVID-19 传播的措施,并规定所有尚未暂停的活动和服务必须严格执行安全距离的规定。

疫情初期,意大利政府在对内、对外方面就疫情性质及公共防控措施的必要性产生了严重分歧,科学界之间也存在类似争论,与此同时,此类分歧、争论以及伴随而来的网络暴力、谣言等现象笼罩着社会舆论,在上述不正常的情况之下,疫情初期的意大利社会似乎陷入了某种程度的撕裂状态,这直接影响到了后期意大利抗击疫情的进程。^③ 对于 COVID-19 引发的公共卫生安全危机,笔者观察到意大利国内及欧盟层面许多阻碍有效抗击疫情的负面因素。

第一,中央与地方政府之间的协调障碍。突发公共卫生事件的管理突显了中央与地区之间一定程度的隔阂:根据《宪法》,各地区拥有“并行立法权”(concurrent legislative power),即中央确立基本原则,而各地区再行具体立法(《宪法》第117条)。^④ 应指出的是,作为意大利 COVID-19 疫情暴发地,伦巴第大区(Lombardy region)及其地方政府最初否认存在疫情传播的危险,因而未能迅速执行中央政府所要求的措施。该地区打出了“米兰永不停”的口号,但结果却是感染者数量呈指数式的增长。

第二,区域自治导致公共卫生资金遭到“结构性削减”。^⑤ 公共卫生管理的“区域化”带来的一个重要问题是公共财政状况的恶化,同时,地区公共卫生官员频陷腐败丑闻。伦巴第地区就

① Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 22 marzo 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 11 marzo 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 9 marzo 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 8 marzo 2020; decreto legge 17 marzo 2020, n. 18; decreto legge 8 marzo 2020, n. 11; decreto legge 2 marzo 2020, n. 9; decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 23 febbraio 2020; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del giorno 25 febbraio 2020; delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

② See Prime Ministerial Decree of 22 March 2020, Art. 1, para. 1 (b).

③ See Maria Laura Ruiu, “Mismanagement of Covid-19: lessons learned from Italy”, *Journal of Risk Research*, May 6, 2020, <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1758755> (last visited June 20, 2020).

④ 这项职能由意大利2001年10月18日宪法修正案(Constitutional law of 18 October 2001, no. 3)增加,该修正案对《宪法》第二部分第五节“区域、省、市”的内容作出了修改。

⑤ See “La spesa per la prevenzione in Italia (2006-2013): analisi descrittiva, trend regionali e confronti internazionali”, (2016) 40 (5) *Epidemiologia & Prevenzione* 374, pp. 374-380.

是很好的例证，其前主席福米戈尼（Formigoni）因贪污和盗窃公共卫生资金而被判处5年零10个月的监禁。^①

第三，“疾病大流行国家计划”（意大利为应对疾病大流行而制定的国家计划，CCM 2008）未能有效实施。^② 2005年以来，病毒全球大流行的危险一直是国际科学研究领域的中心话题。在此背景下，意大利卫生部制定了“准备和应对流感大流行的国家计划”，该计划确定了国家行动的目标及方案，旨在避免意大利遭受病毒大流行的致命打击。^③ 当COVID-19疫情暴发之时，大多数可用资源都被用于加强医院和重症监护系统，病毒学家、疫苗和重症监护专家占据了媒体的注意力。“疾病大流行国家计划”没有发挥应有的作用，意大利流行病学的技术能力没有被调动起来。

第四，欧盟没有共同的疫情应对方案，各成员国之间缺乏支持性的合作。在欧盟框架内，全球疫情为民粹主义者以及欧洲怀疑论者提供了托辞，他们利用公众恐惧和疑虑，借此集中权力，鼓吹严控边界，排斥合作。^④ 全球疫情暴露了欧盟在现有国际体系中的诸多弱点，面对疫情所造成的社会影响和经济危机，团结没有成为欧盟内部的主流声音。一个典型的例证是，2020年3月初，法国和德国指责意大利制造了过多的COVID-19检测设备，造成“无故恐慌”，且采取的措施“过于严苛”，对经济产生了不可挽回的影响。与此同时，意大利北部一些地区的官员认为中央政府采取的措施夸大了疫情的危险程度，他们效仿北欧国家，单独放松了中央政府要求采取的管制措施。

第五，欧盟未能依据联盟法律采取必要且有效的、适用于特殊时期的公共卫生、经济和金融支持措施。作为《欧洲联盟运作条约》（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第6条所规定的欧盟“支持权能”的内容之一，“欧盟有权采取措施支持、协调和补充成员国保护和促进人类健康的行动，不过，具有法律约束力的欧盟法案不得因此要求各成员国为之统一各自的法律或法规”，^⑤ 但公共卫生安全紧急状况下TFEU的具体规则未被触发。直到2020年3月6日，欧盟专员斯特拉·基里亚基德斯（Stella Kyriakides）才泛泛地宣称，欧盟成员国之间面对疫情需要实现“团结”，但没有公布任何实际行动或后续方案。^⑥ 相反，她确认欧盟不会对意大利提供所要求的帮助。^⑦ 但是，欧盟层面采取共同的疫情防控政策有着充分的法律基础。例如，

① See Roberto Formigoni, “Condanna a 5 anni e 10 mesi in Cassazione: l'ex governatore lombardo dovrà andare in carcere”, February 21, 2019, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/21/roberto-formigoni-condanna-a-5-anni-e-10-mesi-in-cassazione-lex-governatore-lombardo-dovra-andare-in-carcere/4988568/> (last visited June 20, 2020).

② See Francesco Forastiere et al., “Epidemiologia e COVID-19 in Italia”, (2020) 24 (2) *Italia Epidemiologia & Prevenzione (Editoriale)*, <http://www.epiprev.it/editoriale/epidemiologia-e-covid-19-italia-consentire-e-coordinare-l'accesso-ai-dati-un'ampia-collab> (last visited June 20, 2020).

③ See “Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale”, <https://www.saluteinternazionale.info/wp-content/uploads/2020/04/pianopandemico.pdf> (last visited June 20, 2020).

④ See Veronica Anghel, “Together or Apart? The European Union's East-West Divide”, (2020) 62 (3) *Survival: Global Politics and Strategy* 179, pp. 185-186.

⑤ See “Summaries of EU Legislation”, Division of competences within the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0020> (last visited June 20, 2020).

⑥ See European Commission, “Remarks of Commissioner Stella Kyriakides at the Extraordinary EPSCO Health Council on COVID-19”, March 6, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_410 (last visited June 20, 2020).

⑦ See Al Berto D'Argenio, “Coronavirus, Ue divisa sulle mascherine. Niente aiuti all'Italia. Speranza: ‘Serve più solidarietà’”, March 6, 2020, https://www.repubblica.it/politica/2020/03/06/news/coronavirus_ue_divisa_sulle_mascherine_niente_aiuti_all_italia_speranza_serve_piu_solidarieta_-250487344/ (last visited June 20, 2020).

TFEU 第 168 条第 1 款规定通过欧盟的政策或行动来“确保对人类健康的高水平保护”，可以预见的是，存在采用此类联盟层面之政策或措施以补充成员国国内行动的可能性；依据第 5 款规定，欧洲议会和欧盟理事会也可以依程序采取旨在保护和改善人类健康的激励措施，尤其是针对诸如 COVID - 19 此类重大跨界公共卫生安全灾难而采取的监测、预警及应对措施。

第六，全球疫情加速了欧盟内部既有冲突的显化。面对疫情，德国和法国行动迟缓，直到 COVID - 19 在其各自领土上流行。由于经济遭受重创，意大利被迫要求越过财政协定（Fiscal Compact）的相关限制。^① 疫情蔓延到欧洲之后，欧盟委员会、欧洲中央银行等机构陆续采取了一些举措，旨在缓解成员国因疫情面临的经济下行压力。例如，欧盟委员会制定了临时框架措施（temporary framework），允许成员国设立向单个企业提供 80 万欧元资助的项目、允许利用银行作为管道向企业或银行客户提供资金支持、允许向企业提供出口信贷保险等，此外欧盟委员会还向成员国发出协商通知，以商讨扩大临时框架措施的方案。又如，ECB 决定启动一项新的私人 and 公共部门证券临时资产购买计划，以应对货币政策传导机制和欧元区前景在全球疫情之下面临的风险。^②

然而，碍于欧盟成员国之间的分歧，欧盟委员会和 ECB 对意大利及其他面临经济危机的欧洲国家没有提供充足且必要的经济支持。相反，某些经济实力相对雄厚的成员国采取了单边主义措施，它们企图绕过联盟法律的监管和要求，以单独应对疫情对经济造成的冲击。例如，德国通过将某些经济刺激计划隐藏在国家预算中，绕过了欧盟相关机构有关经济措施的限制性规定。德国实际上拨款 5500 亿欧元（相当于意大利类似计划的 25 倍）给德国复兴信贷银行（KfW Bankengruppe, KfW），^③ 据德国财政部长奥拉夫·舒尔茨（Olaf Scholz）所称，KfW 得以向德国公司提供不受限制的资金支持。^④ 然而，KfW 本质上属于公共机构而非银行，它是德国复兴信贷银行进出口分行（KfW IPEX-Bank）的股东，虽从事银行业务，但并未超过 300 亿欧元的门槛。通过上述安排，德国的经济刺激计划越过了 ECB 的监管，而不必遵守有关资本金要求和银行业联合会的规则。因此，KfW 事实上作为对政府负责的中央银行而存在，政府是其最终股东。围绕这一完全合法的策略体系，德国曾经推动了欧洲货币联盟及欧洲经济政策的确立，现在却将自身置于体系之外，以保护其不受法律约束（*legibus solutus*）的“备用方案”。

全球疫情之下欧盟各成员国之间的严重分歧使欧洲一体化的裂痕凸显。在 2020 年 3 月 26 日举行的欧盟理事会会议上，德国反对通过欧洲中央银行的财务策略进行经济干预，意大利总理孔蒂对此进行了严厉批评。孔蒂明确要求创新经济干预手段，而非固守原有的“个性化方案”。^⑤

① 所谓财政契约（the Fiscal Compact）规定于《经济及货币联盟稳定、协调与治理条约》（Stability, Coordination and Governance Treaty in the Economic and Monetary Union），该条约于 2012 年 3 月 2 日由 25 个欧盟成员国批准（不包括英国、克罗地亚和捷克共和国），并于 2013 年 1 月 1 日生效，其中包含有约束力的预算平衡原则。

② See Clifford Chance, “EU Regulatory Developments”, (2020) 14 (2) *Law and Financial Markets Review* 128, pp. 128 - 139.

③ See KfW, “Come far sparire 1100 miliardi di debiti sotto al tappeto e prendere gli applausi da tutta Europa”, March 10, 2020, <https://scenarieconomici.it/kfw/> (last visited June 20, 2020).

④ See Tonia Mastrobuoni, “Coronavirus, la Germania lancia una Manovra immediata da 156 miliardi: 50 sono per le Piccole imprese”, March 23, 2020, https://www.repubblica.it/economia/2020/03/23/news/germania_piano_governo_coronavirus-252083864/?refresh_ce (last visited June 20, 2020).

⑤ See Lucio Cillis, “Coronavirus, Consiglio europeo: raggiunto un accordo dopo l'attacco di”, March 26, 2020, https://www.repubblica.it/economia/2020/03/26/news/conte_alla_ue_se_aiuti_gli_saranno_come_in_passato_facciamo_da_soli_-252410637/ (last visited June 20, 2020).

孔蒂的建议反映了欧洲中央银行前行长马里奥·德拉吉 (Mario Draghi) 的观点, 他提出在欧盟层面采取经济干预措施, 以支持国内经济遭受疫情冲击的成员度过危机, 这一观点得到广泛认同。^① 意大利总统则再次重申, 对于当下的紧急情况, 欧盟框架下的经济援助计划不应再局限于“预定方案”(指德国方案), 而是需要采取一种新的方法, 他强调“团结并非仅仅是欧盟一体化价值观所要求的, 它也符合各成员国的共同利益。”^②

实际上, 有关争论是2008年金融危机以来所显现出来的欧洲南、北分歧局面的延续, 而全球疫情则是重新考量欧洲团结、世界主义 (cosmopolitanism) 以及人类全体 (global humanity) 等理念的重要时刻。^③ 欧洲中央银行行长克里斯蒂娜·拉加德 (Cristine Lagarde) 反对意大利经济计划的声明, 以及欧盟委员会主席因低估 COVID-19 的影响而向意大利正式道歉的声明清晰地表明, 北部欧洲和南部欧洲之间的关系不务实且不稳定: 北部欧洲似乎更加注重本身的金融与经济利益, 而南部欧洲则更偏重以人为本。^④

欧盟面临最困难的问题之一无疑是回应要求采取经济支持措施的强烈需求: 季节工、临时工、私营公司等都因为疫情影响陷入了严重的经济困境。意大利政府采取了相应措施, 但不足以解决问题, 尤其是非正式工人的经济问题, 这些长期为温饱奋斗的工人原本工资便不甚充足, 疫情影响使其经济状况雪上加霜。另外, 疫情之下家庭暴力和社会不稳定 (犯罪、移民、贫困家庭) 现象有所增加。欧盟目前正在讨论对成员国提供经济支持的融资方案, 即通过发行名为“冠状病毒债券” (Coronabonds) 的欧洲债券来实现债务互助, 或者使用已经存在的“欧洲稳定机制” (European Stability Mechanism, ESM),^⑤ 以向遭受财务困难或此类威胁的欧元区国家提供经济支持。^⑥ 很显然, 将欧盟层面的投票表决机制作为政治对抗工具的做法并不可取, 这不利于欧盟针对疫情作出负责任且团结一致的反应。

全球疫情背景下, 应当重新考虑欧盟的体制结构问题, 同时推动对欧盟层面相关条约的修

① “就某些方面而言, 欧洲完全有能力应对这次非同寻常的冲击。欧盟拥有结构完备的金融体系, 它能够将资金输送到需要资金支持的经济体的每一个部分。欧盟拥有能够快速组织政策回应的强大公共部门”。See Mario Draghi, “We Face a War against Coronavirus and Must Mobilise accordingly”, March 26, 2020, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-66ec5-11ea-89df-41bea055720b> (last visited June 20, 2020).

② See “Statement by Mattarella on the Coronavirus Emergency”, March 27, 2020, <https://www.quirinale.it/elementi/48604> (last visited June 20, 2020).

③ Ulrike M. Vieten et al., “Thinking And Writing In The Time Of Pandemic Covid-19”, (2020) 7 (2) *European Journal of Cultural and Political Sociology* 117, p. 118.

④ See Miguel Otero-Iglesias, “Europe’s coronavirus Identity Crisis: What do you do when you feel like a southerner, but think like a northerner?”, April 2, 2020, <https://www.politico.eu/article/europes-coronavirus-pandemic-economic-identity-crisis-corona-bonds/> (last visited June 20, 2020).

⑤ See David M. Herszenhorn et al., “Virtual summit, real acrimony: EU leaders Clash over Coronaband”, March 27, 2020, <https://www.politico.eu/article/virtual-summit-real-acrimony-eu-leaders-clash-over-corona-bonds/> (last visited June 20, 2020).

⑥ 当前金融危机并非源自普通公共卫生危机, 而是非同寻常的病毒全球大流行。在此情况下, 德国和荷兰仍然希望使用这种被证明会造成毁灭性影响的机制, 希腊金融危机便是例证。希腊不仅未能摆脱危机, 根据联合国独立专家塞法斯·鲁米纳先生的报告, 财政紧缩措施已经构成“严重、系统地侵犯人权”的情形, 他指出, 希腊大幅削减公众开支, 这降低了希腊政府实现所有人权, 特别是经济、社会和文化权利的能力。See United Human Rights Office of High Commissioner, “Troika bailout conditions are undermining human rights, warns UN expert on debt and human rights”, May 1, 2011, <https://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13281&LangID=E> (last visited June 20, 2020).

订，以期加强在社会权利保障（尤其是健康权）方面的合作。当下，应当加强欧盟层面应对疫情的共同行动，并着手启动支持欧盟经济应对全球疫情负面影响的政策。作为世界区域一体化的典范，欧盟的统一声音与一致行动对于维护多边、开放与稳定的全球秩序都至关重要。^① 尽管存在诸多缺陷及开放性问题，现在看来，意大利抗击疫情的策略在相当大的程度上遏制了 COVID-19 的进一步扩散，如一些科学研究所指，意大利、中国和韩国都已进入“抗疫”成功国家行列。^②

五 全球疫情下的团结、国际合作与新生理念

全球疫情使各国认识到，无论政治或意识形态上如何分歧，它们已然因为相互依存而进入了“一种各主权国家依赖于全球共同环境的世界秩序”，^③ 相应地，当代世界需要一种“更易于寻求反映共同法律意识，且能够回应构成共同体之主权国家的社会需求的法律。”^④ 全球疫情反映了依赖共同环境的秩序状态，因之也急迫呼求以团结与合作回应社会需求的国际实践。全球疫情之所以谓之“全球”，原因在于病毒蔓延的范围不受国界限制，尤其是在人民之间依存度如此之高的现代社会，病毒所引发的公共安全危机与经济动荡无法由单个国家来成功地应对。在全球疫情所致威胁之下，国家不仅是防卫性的存在，各国相互间具有基于团结精神而提供帮助、协调政策的道德和法律责任，这对发达国家和发展中国家而言均是如此。^⑤ 团结也是现代国际法所包含的重要理念，团结理念基础上的国际合作是国际法基本原则之一。考虑到全球疫情的灾难性影响，各国应当作出协调一致的努力，集中优势科技资源，相互借鉴和采纳有益的疫情防治、社会管理及法治经验。

在全球疫情冲击各国公共卫生体系及正常社会秩序的紧急时刻，《联合国宪章》第 55 条所载的国际合作原则将接受现实的检验。

第 55 条

为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福

-
- ① See Tobias Bunde et al., “European Vision and Ambition Needed: Italy and Germany Must Promote a Global EU Response to COVID-19”, (2020) 20 (27) *IAI Commentaries*, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2027.pdf> (last visited June 20, 2020).
- ② See Antonio Bianconi et al., “Ostwald Growth Rate in Controlled Covid-19 Epidemic Spreading as in Arrested Growth in Quantum Complex Matter”, (2020) 5 (2) *Condensed Matter*, <https://www.mdpi.com/2410-3896/5/2/23> (last visited June 20, 2020). 根据英国帝国理工学院 (Imperial College of London) 的一项研究，意大利所采取的社交隔离措施避免了多达 38000 位死亡病例。参见 Seth Flaxman et al., “Report 13: Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries”, March 20, 2020, <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Europe-estimates-and-NPI-impact-30-03-2020.pdf> (last visited June 20, 2020).
- ③ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, Dissenting Opinion of Judge Weeramantry, I. C. J. Reports 1996, p. 505.
- ④ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, Declaration of President Bedjaoui, I. C. J. Reports 1996, pp. 270-271, para. 13.
- ⑤ See Katharine Wright & Julian Sheather, “The Role of Solidarity in Research in Global Health Emergencies”, (2020) 20 (5) *The American Journal of Bioethics* 4, p. 4.

利条件起见，联合国应促进：

（子）较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。

（丑）国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作。

（寅）全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。

针对当前疫情，第55条（丑）项所规定的国际卫生合作尤为相关。显然，公共卫生安全也构成第55条（子）项获得较高水平生活程度，以及经济、社会进展不可或缺的前提条件。世卫组织的基本文件为世界范围内公共卫生事务的国际合作提供了另一文本依据。

对上述强调国际合作的原则或规则，国际实践未能贯彻始终。不幸的是，全球疫情背景下，与充分、有效之国际合作原则背道而驰的单边主义与各自为政的现象表现得尤为突出。令人欣慰的是，我们近期见证到了某些体现国际合作的现象：意大利遭受疫情严重冲击之后，各国的援助纷沓而至。其中，我们必须强调中国贡献的重要性，中国政府和社会力量在抗击COVID-19方面积累了有益经验，其援助团队及物资对意大利抗击疫情提供了珍贵支持。古巴派出了两批专业医疗团队赶赴意大利，这些医疗专家曾经在塞拉利昂和海地参与对抗埃博拉和霍乱疫情的行动。俄罗斯向意大利派遣了一批病毒学专业人士，其他国家也向意大利送来了许多控制感染所需的医疗物资与设备。上述援助并不寻常，因为它们主要来自于在地缘政治意义上的非盟友国家。

这些援助为代表的国际合作固然非常重要，但是我们的注意力不应该仅限于关注当前的紧急情况。全球疫情暴露了许多国家，无论它们的经济状况和卫生基础设施水平如何，在面临突发公共卫生事件时普遍缺乏准备的局面。冠状病毒跨种群屏障的频繁传播说明，此类物种间的病毒传播还会发生。因此，快速研发、试验、批准有效疫苗和医学疗法可谓至关重要。为此，政府间的协同合作将会为上述科学过程赢得时间，而最佳科学实践在全球层面的有效传递则是形成富有活力且协调一致疫情应对局面的坚实基础。^①从更长远的角度来考察全球疫情背景下国际合作的内容，它应当涵盖由病毒溯源至后疫情时期强化国际公共卫生安全体系的“全链条”合作，^②其中的要点可能有：一是继续推动有关病毒溯源的科学研究；二是寻找导致病毒产生、繁殖和快速扩散的结构性原因；三是继续探究COVID-19的病理，包括疫情传播路径及所造成人口伤亡的情况；四是全球合作研发COVID-19疫苗。

此外，全球疫情是进一步实现全球卫生公平目标的历史时刻，我们的国际合作不仅应该围绕风险应对展开，也应当触及更为根本的正义、公平和共同责任。长期以来，全球公共卫生组织、双边或多边国际机制所宣扬和实践的全球南北公平与协作相当空洞。全球卫生合作往往聚焦特定情形下的介入，没有达到增强公共卫生体系整体能力的目的。南北权力不等结构仍然明显，新自

① See Arafat Hussain et al., “Covid-19: A Comprehensive Review of a Formidable Foe and the Road Ahead”, *Expert Review of Respiratory Medicine*, 12 June 2020, <https://doi.org/10.1080/17476348.2020.17821> (last visited June 20, 2020).

② “国际社会应当将功能冗余性嵌入包括金融、价值链、粮食供应和公共卫生等在内的复杂系统之中，以防止关键点沦为瓶颈，确保单一环节的故障不至于演化为系统性崩溃。”参见 Kemal Dervis & Sebastian Strauss, “What COVID-19 means for international cooperation”, 10 March 2020, <https://think.ing.com/opinions/what-covid-19-means-for-international-cooperation/> (last visited June 20, 2020).

由主义下以分权化、市场化和私有化为特征的结构调整政策使诸多国家卫生体系陷入混乱、低效的状态。另外，多边国际机制将可负担性而非现实需求作为开展国际公共卫生合作的标准，全球公共卫生资源与话语在南北之间、贫富之间分配极其不公。此刻，“我们需要开启一项以真正的合作、团结和公平为指引的全球卫生范式”，让贫穷国家和弱势人口在全球公共卫生框架下享有福利和发展。^① 各国、国际组织和其他主体应当协调以下领域的合作：一是增强各国抵御全球疾病流行的体系性能力；二是促进阻止疾病流行之必要手段的公平分配；三是公平地分发疫苗和医疗设施，使各国及边缘人口都能获得并负担得起；四是加强全球公共卫生体系的权力结构调整，增加边缘国家的代表性，尊重地方参与性和决策权。

通过切实履行国际合作原则，我们能够在全球范围内进行前所未有的社会动员，以有效地抗击全球疫情。国际工会联合会和国际商会共同发起一项倡议，呼吁各国及企业通过国际合作实现以下目标：将控制病毒感染的医疗设备交给最需要的人；对中小企业及其职工给予经济支持；促使私营部门支持大规模病毒检测，以增加关键领域的公共卫生供给；以及增加对世界范围内最贫穷人群的国际援助。^②

“纵观历史，危机和人类进步常常齐头并进。仍在蔓延的 COVID-19 大流行可能助推民族主义和孤立主义，并加速着逆全球化趋势，但它也有可能激发如同第二次世界大战后那样的新一波国际合作浪潮。”^③ 我们正在经历变革的时刻，有必要再次弘扬国际社会走出危机时期所依赖的国际合作精神及原则。对此，我们想将“国际共生体系”（international symbiotic system）这一理念具体化。该理念为国际关系“上海学派”所首倡，它由社会学、生物学、哲学以及国际关系领域的知识融合而成。“共生”（symbiosis）一词根源于生物科学，“共生”一词的两个字与其英语单词的希腊语词源分别对应。“共”的意思是“在一起”（together），而“生”则指“生活”或“生命”（to live or life）。在希腊语中，σύν意为“和、在一起”，而 βίωω意为“生活”（源自 βίος，即生活）。在生物学中，“共生”表示不同物种（动物或植物）之间和谐共存，这被称为“共生体”（symbiotes），“共生”的不同形态须根据不同物种之间存在的关系类型来定义。国际关系“上海学派”反对国家行为者彼此独立、各自为政的基本假设，以及将对立（antagonism）作“有你无我，有我无你”对抗式解读的基本认识。相反，该理论认为国家在“共生”系统内存在和发展，每个国家都在为系统提供支持，反过来每个国家都在其他国家的支持下获得稳定秩序，如此便产生了国家之间“必要的相互依存”。^④

整体上看，对于“共生”系统及其他影响国际合作的中国文化概念，如和谐、关系和

① See Sriram Shamasunder et al., “Covid-19 Reveals Weak Health Systems by Design: Why We Must Re-Make Global Health in This Historic Moment”, *Global Public Health*, April 30, 2020, <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.17609> (last visited June 20, 2020).

② See ICC & ITUC, “Open Letter to G20 Heads of State and Government”, March 20, 2020, <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2020/03/covid-letter-01.pdf> (last visited June 20, 2020).

③ See Kemal Derviş & Sebastian Strauss, “What COVID-19 means for international cooperation”, 10 March 2020, <https://think.ing.com/opinions/what-covid-19-means-for-international-cooperation/> (last visited June 20, 2020).

④ See Sabine Mokry, “Decoding Chinese Concepts for the Global Order: How Chinese scholars rethink and shape foreign policy ideas”, *MERICs China Monitor*, October 4, 2018, https://www.merics.org/sites/default/files/2018-10/181008_MERICs_ChinaMonitor_Foreign_Policy.pdf (last visited June 20, 2020).

天下^①等，国际学界还没有深入的研究。^②然而，它们恰恰是最能反映中国在构建国际秩序方面贡献的概念或理念，^③它们与共赢、“南南合作”、和谐社会、“一带一路”倡议、推动全球治理机制改革等密切相关，也是中国在建立新的国际秩序中发挥领导作用可以依赖的重要文化资源。在这个意义上，南部欧洲的团结以及中国与意大利、西班牙、葡萄牙、希腊等南部欧洲国家的合作可以视作上述理念的现实诠释。亚历山大·冯·洪堡（Alexander von Humboldt）曾将欧洲定义为“与亚洲紧密相连一个庞大的半岛”，这个说法在全球疫情背景下显得更加真切。全球疫情可能意味着一个新的开始：亚、欧两大洲将更加强烈地认识到，它们处于一个“命运共同体”之中。^④

全球疫情背景下，中国所提倡的“人类命运共同体”理念极具现实意义。这项与国际法、国际关系紧密相关的新理念，它旨在对日益严重的全球问题及当今人类所面临的挑战作出回应。“人类命运共同体”主张具有革命性和创新性的意义：它代表着一种看待国际关系与国际秩序的全新理念，它致力于修正为个别或某些国家政治利益服务的传统国际政治理念。“当然，人类命运共同体理念不在于以一种霸权取代另一种霸权，而是基于对世界多极化这一新现实的认识，推动并塑造国际社会和全球层面的新的治理进程。也就是说，赋予国际社会之民主治理以真实的形态和内容，发展和完善《联合国宪章》所载的机构职能。人类在这个关键的历史时期面临着诸多重大挑战，为了人类的生存，正确地应对此类挑战尤为关键。”^⑤

在多极化世界中强化国际合作的需求在全球疫情时期有着特殊意义，国际社会须以共同努力来应对挑战。为此，中国国家主席习近平提议尽早召开二十国集团卫生部长会议，加强信息分享，开展药物、疫苗研发、防疫合作，有效防止疫情跨境传播。同时有效开展国际联防联控，积极支持国际组织发挥作用以及加强国际宏观经济政策协调。^⑥如此雄心勃勃的目标无疑要求各国在医疗卫生、经济、数据与信息共享等领域开展强有力的沟通与协调。例如，国际法协会（International Law Association, ILA）下设的“全球卫生法委员会”就强调了全球疫情背景下强化国际合作的持续必要性：

这次疫情暴发是国际社会证明如下共同行动的之价值的机会，即，凝聚科学才智，科学家与研究机构之间开展公开的合作，协调运输和制造能力，提供购买和分配必要医疗卫生产

① 关于中国传统文化及其对国际关系影响的更为深入的理解，参见 Maria Francesca Staiano & Laura Bogado Bordazar, “Las teorías de las relaciones internacionales con “características chinas” y sus implicaciones en América Latina, en Staiano,” (2017) 26 (53) *Revista de Relaciones Internacionales* 135, pp. 135 – 148.

② See María Francesca Staiano, “La relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial”, (2018) 13 (25) *Humanía del Sur-Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos* 40, pp. 40 – 55.

③ 参见苏长和：《从关系到共生：中国大国外交理论的文化和制度阐释》，载《世界经济与政治》2016年第1期。

④ See Maria Francesca Staiano, “Covid – 19; el epílogo de la UE, no del sueño europeo”, 18 March 2020, <http://www.iri.edu.ar/index.php/2020/03/18/covid-19-el-epilogo-de-la-ue-no-del-sueno-europeo/> (last visited June 20, 2020).

⑤ See Fabio Marcelli, “A Shared Future of Mankind: a New Concept and its Paramount Pedagogical Importance”, (2019) 315 *Communication and Sociology* 9, pp. 9 – 15.

⑥ See “Full text of Xi’s Remarks at Extraordinary G20 Leaders’ Summit”, Xinhua Net, March 26, 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/26/e_138920685.htm (last visited June 20, 2020).

品（包括疫苗以及诊断、治疗和个人防护设备）所需的财政资源，确保世界各地的人们都能获得维持生命之物质支持（包括足够的营养）。^①

六 强化世卫组织在应对全球疫情中的职能

全球疫情引发的困难局面为加强致力于在全球层面防控疾病、促进健康的世卫组织提供了契机。在依存度和全球性日益提高的当代世界，鉴于健康或环境风险往往起因复杂、影响广泛且具有明显的科学不确定性，全球风险的回应对各国在信息、资源、技术等要素跨国流动的协调性和组织性上提出了更高要求，因此，全球健康或环境威胁的风险评估和风险监管等低政治性的职能被越来越多地委任于全球性的组织或制度。^② 这类组织、制度及实践构成了国际法的“监管层级”，它们的主要功能在于应对与我们所生活之“风险社会”相关的议题。特定领域的监管制度创造着积极的职能与义务，依靠基本文件发出国际法律“命令”，对各国、市场和个人产生直接或间接的影响。^③ 世卫组织是全球公共卫生治理的核心机构，它在协调和组织国际社会维护人类健康，防范和应对全球流行病所致风险方面发挥着监管功能和领导作用。《世界卫生组织组织法》序言指出，各民族之健康为获致和平与安全之基础，须依赖个人间及国家间之通力合作。《世界卫生组织组织法》第2条确立了该组织的职能，授权世卫组织作为国际卫生工作的指导和协调机构（第1段），并进一步建立与联合国、各专门机关、各国政府、各专业团体，及其他适当组织的合作，促进科学研究，教学及标准化诊疗等活动。

值得特别提及的是该条的第7段，它涉及世卫组织在激发和推动消除流行病、地方病和其他疾病方面的作用。《世界卫生组织组织法》第21条和第22条则明确地赋予世卫组织在预防疾病国际传播方面的“立法权”。当今世界，许多国家的公共卫生健康保护体系被新自由主义政策所困扰，国际金融机构的政策和沉重的外部债务阻碍了许多发展中国家建立有效的卫生健康系统。如今，面对 COVID-19 和其他流行病（如拉丁美洲的登革热）全球传播的压力，强化世卫组织功能，从而推动世界范围内公共健康体系普遍改善的需求更为紧迫。

但是，某些国家现行的政策和强化世卫组织功能的需求背道而驰。作为世卫组织历史上最大的资金提供者，美国最近决定减少对世卫组织的财政捐助，而特朗普总统则以联合国未及时提供有关疾病大流行的信息为由，最终决定停止美国的捐助。^④ 如英国前首相戈登·布朗

① Global Health Law Committee of the International Law Association, “Statement of the Global Health Law Committee of the International Law Association regarding the COVID-19 pandemic”, April 5, 2020, <https://frederickabbott.com/sites/default/files/Statement%20of%20the%20ILA%20Global%20Health%20Law%20Committee%20regarding%20COVID-19%20-%20205%20April%202020%20r2.pdf> (last visited June 20, 2020).

② See Jacqueline Peel, *Science and risk regulation in international law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), pp. 34-37.

③ See J. H. H. Weiler, *The Geology of International Law-Governance, Democracy and Legitimacy*, (2004) 64 *Heidelberg Journal of International Law* 547, pp. 549-550.

④ See “President Donald J. Trump Is Demanding Accountability From the World Health Organization”, the White House, April 15, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-demanding-accountability-world-health-organization/> (last visited June 20, 2020).

(Gordon Brown) 所言, 现在似乎到了在新的、更富生机的全球治理体系中重建世卫组织的紧急时刻。^①

联合国及世卫组织现在面临的最为紧迫的任务之一是促进药品、疫苗及医疗设备的充足、公平且可负担地获取。根据《联合国宪章》及基本人权文件的精神与原则, 每个人均有权非歧视地享有获得最高之身心健康的权利, 全球疫情对最为贫困及受灾最为严重人群的影响将会阻碍可持续发展目标的达成。世卫组织在此方面应当发挥关键性的领导作用, 快速组织重要设备和物资的生产, 增强全球供应链, 从而确保上述设备与物资公平、透明、高效和及时地分配; 各国之间及国家与私营部门间应当加强协作, 增加对药物、疫苗研发的资金支持, 调动电子技术与科研力量; 私营部门, 尤其是大型跨国药企, 应该履行社会责任, 甚至法律义务, 避免投机或囤积关键的药物、医疗设备及疫苗, 并与政府及国际组织合作, 共同促进医疗卫生资源的充足生产和公平分配。^②

世卫组织的规范权能 (normative powers) 应当得到充分实施和扩展, 以便在全球范围内实现管理统一且协调一致的疫情应对局面。GPMB 报告已明确表达了加强世卫组织的必要性, 它呼吁通过包括自愿捐献、会费分摊的长期增加等在内的可持续、可预测、灵活的方式加强对世卫组织的财政支持。总之, 作为全球公共卫生安全领域最为核心的国际组织, 世卫组织财政支持不足的局面应当得到改善, 为此, 呼吁所有国家以及所有可能从全球疫情中获利的跨国企业为改善世卫组织财政状况、增强世卫组织的职能做出贡献。

结 语

文稿完成之时, COVID-19 仍在全球肆虐。中低收入国家的状况堪忧, 新自由主义经济政策削弱了它们的卫生服务和设施; 某些高收入国家的状况也并不乐观。^③ 除增强全球公共卫生治理外, 有关环境保护、信息传播以及国际民主等内容都是此次全球疫情背景下值得思考的问题。例如, 当代网络系统内信息传播的社会效用 (social utility) 就存在深度反思的必要。对此, 有学者认为, 假新闻、谣言的传播和扩散可以被视为所谓“网络殖民主义” (cyber-colonialism) 的一个方面, 应当加强对公共卫生紧急时期谣言产生与传播的管控力度, 而中国的经验值得研究。^④

透过本次全球疫情, 可以窥见资本主义及其固有缺陷嵌入社会的深度: 任何时候及任何情形下, 个人主义和无休无止的竞争都被推崇备至, 它们被认为激发着个人的能力与实力, 构成有效

① See Mia Hunt, “Ex-UK PM Gordon Brown calls for global government to tackle coronavirus pandemic”, March 27, 2020, <https://www.globalgovernmentforum.com/ex-uk-pm-gordon-brown-calls-for-global-government-to-tackle-coronavirus-pandemic/> (last visited June 20, 2020).

② See United Nations, *International cooperation to ensure global access to medicines, vaccines and medical equipment to face COVID-19*, A/RES/74/274 (2020).

③ See United Nations, *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19*, March 20, 2020, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf (last visited June 20, 2020).

④ See Daniel Barredo Ibanez, “Cyber-colonialism and COVID-19: an (almost) Global Informative Pandemic”, (2020) 2 (2) *Fudan Monthly Briefing* 9, p. 11.

之社会治理的基本要素，并最终牵引着经济增长和社会发展。这种思维也被理所当然地注入到了区域国际合作架构当中，例如，在欧盟资金支持机制之下，诸如卫生、教育、工作、能源、交通、福利等社会权利的基本部门，都以“经济效益”的名义被逐步私有化。欧盟层面应对疫情的糟糕表现不仅反映着团结精神的缺失，还意味着此种社会治理模式的部分失败。为了生存和发展，各国、全体人民以及有组织之社会实体必须复兴那些曾经奉若圭臬但却似乎被束之高阁的基本理念，超越利己的经济算计，追求人类的团结。^① 欧盟改革在全球疫情所造成的危机之下势必成为焦点议题。欧盟必须在至少在如下两个基本领域中深刻审视其政策及执行：一是经济和公共支出的公共干预（public intervention），二是其国际政策。全球疫情要求欧盟在这两个极为重要领域中克服刻板分歧和过时理念，唯有如此，世界人民才能重新团结起来，并在同一世界（“天下”，*tianxia*）^② 中构建“人类命运共同体”，也唯有如此，“欧洲梦”才能更好地延续下去。

全球疫情之下所有史无前例的事件，以及今后一段时间世界范围内将发生的其他事件，都可能潜藏着人类历史、国际关系和国际法发生重大变化的可能性。无论如何，至少一件事是非常明确的：国际合作是人类应对全球性危机的唯一方法。^③ 但关键是，各国政府以及其他国际关系的参与者，如跨国企业，能够领会这一要义吗？时至今日，全球范围内的科学界人士和不计其数的医务人员仍在与 COVID-19 作斗争，我们必须向他们表示崇高敬意和感谢，他们是国际社会跨越分歧，并肩合作的典范，^④ 与此同时，他们的携手努力也生动描绘着各国建立“健康丝绸之路”^⑤ 以及“人类卫生健康共同体”的美好愿景。^⑥

① See William I Robinson, “The Coronavirus and the Crisis of Global Capitalism”, March 26, 2020, <https://www.timetomutiny.org/post/the-coronavirus-and-the-crisis-of-global-capitalism> (last visited June 20, 2020).

② See Maria Francesca Staiano, “La relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial”, (2018) 13 (25) *Humania del Sur: Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos* 40, pp. 40-55.

③ 正如欧盟人权特别代表埃蒙·吉尔莫尔（Eamon Gilmore）所言：“全世界人民从未有过共同为所有人的共同利益而开展合作的需求。国际合作与团结很少显得如此重要。国际合作不再只是政府和官方组织应该做的，它现在属于全人类。现在，我们超越国界，团结在一个共同目的之下，因为致命病毒不会尊重任何地理限制或人文差别。”参见 Eamon Gilmore, “Unión Europea: Lucha contra Covid-19 es una batalla por los Derechos Humanos”, April 17, 2020, <https://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2020/04/17/union-europea-lucha-contracovid-19-es-una-batallapor-los-derechos-humanos/> (last visited June 20, 2020); 亦可参见 Geeta Kochhar, “Cooperation can strengthen global immunity to epidemics”, *China Daily Global*, 11 March 2020, <http://global.chinadaily.com.cn/a/202003/11/WS5e6821a6a31012821727dfa6.html> (last visited June 20, 2020)。

④ 在意大利主持冠状病毒临床试验的弗朗西斯科·佩罗（Francesco Perrone）博士说：“我从未听过真正的、高素质的科学家在国籍方面高谈阔论……真正顶级的科学家从不刻意强调人们在语言、国别与地理位置方面的差别。”参见 Matt Apuzzo & David D. Kirkpatrick, “Covid-19 Changed How the World Does Science, Together”, 14 April 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/01/world/europe/coronavirus-science-research-cooperation.html> (last visited June 20, 2020); 亦可参见 Ann Marie Menting, “Think Globally, Act Locally: Embracing the call for social responsibility takes many scientists into the public arena”, *Harvard Medicine Magazine*, <https://hms.harvard.edu/magazine/ethics/think-globally-act-locally> (last visited June 20, 2020)。

⑤ See WHO Director-General’s Office, “Dr Tedros’s Speech at the Belt and Road Forum for Health Cooperation: Towards a Health Silk Road”, August 18, 2017, <https://www.who.int/dg/speeches/2017/health-silk-road/en/> (last visited June 20, 2020)。

⑥ See “Commentary: In war against COVID-19, vision of community with shared future shines”, XinhuaNet, March 11, 2020, <http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/11/c138866546.htm> (last visited June 20, 2020)。

Challenges, Reflections and Prospects of the COVID – 19 Global Pandemic: An Observation from Italy’s Perspective

Maria Francesca Staiano & Fabio Marcelli (Translated by Li Jiang)

Abstract: The newly emerging COVID – 19 has posed unprecedented challenges to national and international public health security. The failure of various nations’ responses to COVID – 19 disclosed the fragility of their national public health systems and highlighted the inadequacy of regional and global coordination as well. Basically, Italy and China have adopted two distinctive types of response strategies with shared features such as considering seriously the potential destructiveness of COVID – 19 and organizing swift and comprehensive national reactions. From Italy’s perspective, this pandemic exposed its national institutional shortcomings. Moreover, the deep entrenched divergences among EU members and the Union’s dysfunction loom large against this backdrop of common bio-threat. In view of the catastrophic impact, it is imperative for the whole world to review the fundamentals based on which the domestic society and international community establish and operate, and accordingly, to further the necessary conceptual transformation and commence a new round of reform process. Besides, conflicts and problems cropping up in the global pandemic reveal the urgent need to innovate global governance and carry forward the principle of international cooperation. Meanwhile, the pandemic itself will hopefully serve as a historic moment for the humanity to explore and implement new concept such as the “Community of Shared Destiny of Mankind” .

Keywords: COVID – 19, Global Pandemic, Italy, China, International Cooperation

(责任编辑: 何田田)