

从援助到合作：中国对非卫生 外交六十年历程

卓 振 伟 赵 磊

内容提要 卫生健康领域是中非合作的重要组成部分。1963 年以来，中国对非卫生外交受到中非关系和全球健康治理两大历史进程的塑造，经历了革命外交指导下的初始阶段、援助收缩的调整阶段、新世纪的快速上升阶段以及新时代的全面发展阶段，从单纯的援助与被援助关系转型为互惠互利的合作伙伴关系，改善了非洲健康水平，并深化了中非传统友谊。中非卫生合作受到五个方面国家利益的驱动，即政府地位承认、国家安全维护、国家形象管理、国际话语塑造以及产业合作推进。新时代，中非卫生合作在首脑外交引领下，统合了各类主体和资源，追求义利相兼、以义为先的合作效果，形成了以医疗服务为主、兼顾公共卫生援外、常规医疗队与应急处置队伍相结合的合作格局。中非卫生健康共同体是中非卫生合作的发展方向，面临着国家实力、南北矛盾、大国竞争等因素的制约。中国应当重视力量培育、系统集成、知识共享以及国际传播以加速该进程。

关 键 词 卫生外交 中国医疗队 公共卫生 中非卫生健康共同体

作者简介 卓振伟，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院助理研究员（北京 100091）；赵磊，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长、教授（北京 100091）。

卫生外交是卫生健康与外交工作相结合的产物，其重要性随着全球复合相互依赖的增强和跨国性突发卫生事件的频发而不断上升。作为发展中国家最为集中的大陆，非洲地区的公共卫生体系和防疫能力整体薄弱，是跨国性突发卫生事件的多发地与重灾区，属于全球卫生治理的突出短板。自 1963 年以来，中国始终坚持对非洲开展卫生援助和发展合作，改善了非洲人民健康状况，增进了中非传统友谊，深化了南南合作。在新时代，中非卫生交往守正创新，有力推动人类命

运共同体构建。本文旨在梳理中国对非卫生外交的历史进程并分析其动因，总结新时代中国对非卫生外交的特征与挑战，为构建中非卫生健康共同体提供具体建议。

中国对非卫生外交的历史进程

中国对非卫生外交是两股历史进程合力的结果，既受中非关系整体趋势的影响，也受全球卫生治理进程的塑造。关于中非关系、中国卫生外交进程的阶段性划分和推动历史进程的关键节点，既有文献形成了共识。中非关系的关键节点包括 1955 年万隆会议、1982 年中国对外援助原则调整、2000 年中非合作论坛的成立、2013 年真实亲诚理念和正确义利观的提出等。^① 中国卫生外交的关键节点包括 1963 年派遣援外医疗队、1972 年恢复世界卫生组织成员资格、2003 年抗击非典疫情、2014 年援非抗埃（博拉）以及 2020 年抗击新冠肺炎疫情。^② 其中，派遣医疗队、援非抗埃（博拉）两大事件与非洲直接相关。对中非卫生合作而言，中非整体关系在前期的塑造能力更为突出，全球卫生治理进程在近期的影响愈发重要。综合来看，中非卫生交往合作经历了四个历史阶段。

（一）初始阶段（1963—1982）

从 1955 年万隆会议起，新中国面向第三世界开展革命外交，支持非洲国家和人民争取并维护民族独立和国家主权的斗争。新生的非洲国家普遍缺乏自主建设公共卫生体系和提供卫生公共产品的国家能力。^③ 为了争取拉拢非洲，东西方阵营均重视开展对非洲医疗外交，如美国的和平队、古巴的医疗队等。新中国从中非友好和外交全局考虑，动员国内有限的医疗资源来开展卫生援助。1963 年 4 月 6 日，应阿尔及利亚政府的请求，中国向该国派出了第一支援外医疗队，开启了中国对非医疗卫生援助的历程。此后，向非洲国家派遣中国医疗队除因内战和断交等不可抗力外基本没有中断，成为中非开展时间最长、涉及国家最多、成效

① 刘鸿武、林晨：《中非关系 70 年与中国外交的成长》，《西亚非洲》2019 年第 4 期，第 50—72 页；徐国庆：《中国对非援助再析》，《晋阳学刊》2020 年第 1 期，第 71—83 页。

② 赵磊、王冰：《全球卫生外交的特征与中国实践》，《太平洋学报》2021 年第 5 期，第 42—55 页；程婷、谭志敏：《我国公共卫生外交的历史脉络、演进特征及启示》，《南京医科大学学报》（社会科学版）2022 年第 2 期，第 120—125 页。

③ [坦桑尼亚] 朱利叶斯·尼雷尔：《应对麻风病》，载《尼雷尔文选第二卷·自由与社会主义》，李琳等译，华东师范大学出版社 2015 年版，第 21—22 页。

最为显著的合作项目之一。^① 中国医疗队为受援国卫生事业作出许多开创性贡献，如为桑给巴尔人民首次成功实施了输尿管移植手术、颅脑内手术，为苏丹人民首次成功实施了单开门椎板成形椎管扩大手术，等等。在服务对象选择上，援非医疗队坚持“面向上层、侧重中下层”的原则，主动到偏远地区设立医疗点，下乡开展巡回医疗服务，备受非洲人民欢迎。1974年，坦桑尼亚总统尼雷尔访华同毛泽东主席会晤时高度称赞，“中国医生树立了好的榜样”。^②

（二）调整阶段（1982—2003）

中共十一届三中全会以后，中国将工作重心转移到经济建设上来，对外政策也进行了相应调整，适时收缩对外援助战略。1983年初，中国领导人在访问非洲期间提出中非经济技术援助四项原则，即“平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展”。这一时期中国对非卫生援助呈现两个特点：一是卫生援助没有完全中断，仍有所发展。在财政状况严峻的1979年至1983年，中国政府依然向冈比亚、赤道几内亚、毛里塔尼亚和加蓬援建医院和卫生中心。^③ 随着建交国家的增多，中国向十多个非洲国家首次派遣了医疗队。二是更加重视量力而行、责任共担。中国政府调整了援外医疗队的费用负担方式，要求受援国经济条件越好，承担的医疗队费用越多，由此避免重复革命外交时期“穷国援助富国”的情况。^④

（三）快速上升阶段（2003—2012）

新世纪伊始，中非合作论坛成立是中非关系史上重大的制度创新，建立了一国对多国的伙伴关系，有力地推进了21世纪中国对非外交。通过中非合作论坛，双方在2000年确立了“中非新型伙伴关系”，2006年又升级为“中非新型战略伙伴关系”。中非合作论坛为双方卫生合作提供了机制性支撑。一是医疗卫生成为中非合作论坛的常设议题，中国能够及时了解非洲国家在该问题上的需求及偏好。二是非盟等区域组织的参与，有助于从非洲一体化的高度来规划卫生合作内容，增强了相关合作的地区辐射能力。与此同时，“全球卫生外交”概念开始兴起，促使主权国家在制定政策时考虑卫生问题。^⑤ 2003年非典疫情是21世

① 中华人民共和国国务院办公厅：《新时代的中非合作》，人民出版社2021年版，第25页。

② 中共中央文献研究室编写组：《毛泽东年谱（1949—1976）》（第6卷），中央文献出版社2013年版，第525页。

③ 《中国对外经济贸易年鉴1984》，中国对外经贸出版社1984年版。

④ 石林主编：《当代中国的对外经济合作》，中国社会科学出版社1989年版，第251页。

⑤ 赵磊、王冰：《全球卫生外交的特征与中国实践》，《太平洋学报》2021年第5期，第45页。

纪以来第一个大流行病，对中国参与全球公共卫生合作形成倒逼效应。^① 这两股历史进程的合力促使中国对非卫生外交进入快速上升的阶段。

中非合作论坛形成的宣言和行动计划成为观察中非卫生合作的主要文本。通过文本梳理，中非卫生合作在快速上升阶段呈现如下特征：一是以传染病防治为重点。在《亚的斯亚贝巴行动计划（2004—2006）》中，双方把传染性疾病预防定性为非传统安全，“意识到艾滋病、疟疾、肺结核、埃博拉及非典型肺炎等传染病在世界上的蔓延，是对全人类的共同威胁”^②。在《北京行动计划（2007—2009）》中增加了对基孔肯雅热及禽流感的关注。^③ 在《沙姆沙伊赫行动计划（2010—2012）》中增加了对甲型 H1N1 流感的关注。^④ 二是持续提出可量化的政策承诺。在《北京行动计划（2007—2009）》中，中国计划为非洲援助 30 所医院，并提供 3 亿元人民币无偿援助用于提供防疟药品和设立 30 个抗疟中心。在《沙姆沙伊赫行动计划（2010—2012）》中，中国决定 3 年内为前一周期援助的 30 所医院和 30 个抗疟中心提供价值 5 亿元人民币的医疗设备和抗疟物资，培训医护人员 3000 名。在《北京行动计划（2013—2015）》中，中国承诺 3 年内向非洲派遣 1500 名医疗队员。^⑤

（四）全面发展阶段（2012 至今）

中共十八大以来，习近平主席提出人类命运共同体、“真实亲诚”、正确义利观、全人类共同价值等重要理念，以及共建“一带一路”、全球发展倡议、全球安全倡议等重大倡议，为新时代中非关系提供了战略引领和根本遵循。通过中非合作论坛，双方在 2015 年将外交关系升级为“全面战略合作伙伴关系”，在 2018 年提出构建“更加紧密的中非命运共同体”。非洲作为“一带一路”的历史和自然延伸，成为参与“一带一路”合作最积极的方向之一。^⑥ 与此同时，全球发展聚焦卫生健康领域，联合国 2030 年可持续发展议程、非盟《2063 年议程》均将其纳入核心任务之中。在埃博拉、新冠肺炎疫情等突发公共卫生事件冲

① Lai - Ha Chan, Lucy Chen and Jin Xu, “China’s Engagement with Global Health Diplomacy: Was SARS a Watershed?” *PLOS Medicine*, Vol. 7, No. 4, 2010, pp. 2 - 3.

② 《中非合作论坛—亚的斯亚贝巴行动计划（2004—2006）》，中非合作论坛，2003 年 12 月 16 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/200409/t20040902_8044395.htm [2022 - 07 - 05]。

③ 《中非合作论坛—北京行动计划（2007—2009）》，中非合作论坛，2006 年 11 月 5 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/200909/t20090917_8044399.htm [2022 - 07 - 05]。

④ 《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划（2010—2012）》，中非合作论坛，2009 年 11 月 12 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/200911/t20091112_7875842.htm [2022 - 07 - 05]。

⑤ 《中非合作论坛第五届部长级会议—北京行动计划（2013—2015）》，中非合作论坛，2012 年 7 月 23 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/201207/t20120723_8044406.htm [2022 - 07 - 05]。

⑥ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》，第 46 页。

击下，非洲卫生健康状况的改善前景不容乐观，成为影响联合国 2030 年发展议程如期实现的重大变数。这两种历史进程的合力推动中国对非卫生外交进入全面发展阶段。

在新时代，应对传染病大流行成为中非卫生合作的最主要内容，中国向非洲国家提供了全球领先的公共产品。2014 年西非地区暴发埃博拉疫情后，中国是最早向非洲疫区提供医疗物资和设备的主权国家，而且实施了当时中国支持海外国家和地区应对公共危机持续时间最长、覆盖面最广、规模和力度最大的一次援助。^① 中国应对新冠肺炎疫情的力度则很快超越前者，对非洲开展了新中国成立以来涉及范围最广、实施难度最大的人道主义援助行动。^② 根据中非合作论坛文本，中非卫生合作的重要性不断上升，相关政策承诺更加普惠包容。2015 年，中非公共卫生合作计划位列“十大合作计划”第八项，包括支持中非各 20 所医院开展示范合作等内容。^③ 2018 年，健康行动计划位于“八大行动”第六项，涵盖优化升级 50 个医疗卫生援非项目等内容。^④ 2021 年，卫生健康工程位居“九项工程”之首，承诺向非方再提供 10 亿剂疫苗，其中 6 亿剂为无偿援助，4 亿剂以联合生产等方式提供，还承诺实施 10 个医疗卫生项目，派遣 1500 名医疗队员和公共卫生专家，等等。^⑤

70 年以来，中非卫生外交持续不断，取得了历史性成就，为未来中非关系发展和中非合作深化奠定了坚实基础。第一，推动中非传统友谊。前后相继的中非卫生合作赢得非洲民众高度赞扬，援非医疗队员成为非洲民众眼中“最受欢迎的人”。第二，培育优良作风。1963—2021 年，有 2.3 万人次中国医疗队员深入 48 个非洲国家，诊治 2.3 亿人次，形成“不畏艰苦、甘于奉献、救死扶伤、大爱无疆”的中国医疗队精神。第三，推广中华优秀文化。中医药和针灸术等传统医学在非洲得到广泛应用，并培养了许多相关人才，显示了中医药学防病治病的独特优势。第四，彰显中国制度的优越性。中国在对非外交中采取政府组织动员、地方对口支援、预防为主等国内行之有效的工作方法，在非洲也取得良好效果。总之，中非卫生合作的历史诠释了中非从来都是命运共同体，永远做可靠朋友和真诚伙伴。

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》，第 41 页。

② 同上书，第 39 页。

③ 《中非合作论坛—约翰内斯堡计划（2016—2018）》，中非合作论坛，2015 年 12 月 25 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/201512/t20151224_8044410.htm [2022-07-10]。

④ 《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021）》，中非合作论坛，2018 年 9 月 5 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/201809/t20180905_7875851.htm [2022-07-10]。

⑤ 《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024）》，中非合作论坛，2021 年 12 月 2 日，http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202_10461216.htm [2022-07-10]。

中国对非卫生外交的动因分析

有学者归纳卫生与外交的四种关系：第一种，对外政策忽视甚至阻碍卫生和健康；第二种，卫生健康作为对外政策的工具；第三种，卫生健康成为对外政策的重要组成部分；第四种，对外政策服务于健康目标。^① 第一种状态对应的是卫生健康问题与国家利益无关，第二种状态对应的是卫生健康是国家利益的工具，第三种状态对应的是卫生健康是国家利益的本身，第四种状态对应的是卫生健康是主导性、战略性的国家利益。随着中国对卫生健康问题的认识不断丰富，卫生健康成为重要的国家利益，其本身的战略性意义以及同其他议题的联系性增强。中国对非卫生外交同政府地位承认、国家安全维护、国家形象管理、国际话语塑造和产业合作推进等因素关系密切，这些因素在不同历史阶段所提供的动力有所区别。

表 1 中国对非卫生外交的动因变化

阶段 动因	初始阶段	调整阶段	快速上升阶段	全面发展阶段	
				埃博拉疫情	新冠肺炎疫情
政府地位承认	强	强	较弱	较弱	有所增强
国家安全维护	弱	弱	较强	强	有所增强
国家形象管理	较强	较弱	较强	较强	有所增强
国际话语塑造	弱	较弱	较强	较强	有所增强
产业合作推进	弱	弱	较弱	强	有所增强

注：根据强度大小依次为强、较强、较弱、弱，有所增强表明动因变化的趋势。

图表来源：作者自制。

（一）政府地位承认

从 1949 年起，中华人民共和国和台湾当局就展开争取外交承认的斗争。就国际法而言，中华人民共和国的承认实质上是政府承认问题。^② 非洲国家在冷战期间陆续获得主权独立，成为以联合国为中心的国际体系的新兴力量。中国对非卫生援助是争取非洲国家承认的一项重要方式。第 26 届联合国大会上，23 个

① Ilona Kickbusch, “21st Century Health Diplomacy: A New Relationship between Foreign Policy and Health,” in T. Novotny et al. (eds.), *Twenty-First Century Health Diplomacy*, London: Imperial College World Scientific, 2013, pp. 12 – 17.

② 朱文奇：《现代国际法》，商务印书馆 2013 年版，第 132 页。

“双阿提案”国中有9个非洲国家，这些国家均有中国医疗队。在非洲国家支持下，联大第2758号决议和世界卫生大会第25.1号决议（WHA25.1）为“一个中国”原则提供法理基础。台湾地区参与世界卫生组织活动必须遵循一个中国原则，通过两岸协商处理。

随着“一个中国”原则成为广泛的国际共识，台湾当局的“国际空间”受到极大压缩。台湾当局不得不调整政策，从1997年起以世卫组织作为公关重点，谋求以观察员身份参加世界卫生大会，以提升国际能见度。挑选世卫组织的理由是，它具有专业技术性强、人道主义色彩浓厚、政治色彩相对淡化、组织章程较有弹性等特点，有利于台湾当局操纵国际同情心，降低外交突破的难度。^①李登辉、陈水扁时期，台湾当局屡屡动员“邦交国”发起涉台提案，均遭否决而未能列入大会议程。马英九时期，两岸在坚持一个中国原则基础上达成“外交休兵”，台湾当局连续8年获邀以“中华台北”名称参加世卫大会。2016年以后，台湾民进党当局恢复这项议题的炒作。新冠肺炎疫情暴发后，民进党当局以“国际防疫体系缺口”等理由“以疫谋独”，并谋求获得美西方国家的支持。在此背景下，非洲国家在涉台议题上坚持正义的正确立场，有力地捍卫“一个中国”原则。

（二）国家安全维护

新世纪以来，尤其是在“一带一路”倡议推动下，中非之间资本、人口等生产要素以前所未有的速度与强度流通循环，经贸合作的深度与广度持续提升。中国自2009年起保持非洲第一大贸易伙伴国地位，也成为非洲最主要的投资国之一。从海关进出口总额来看，1997—2020年，中非双方从56.7亿美元上升至1879.4亿美元。从对外经济合作（涵盖承包工程、劳务合作、设计咨询等类别）来看，1998—2020年，中国对非经济合作从20.2亿美元上升至383.3亿美元。非洲是中国对外承包工程第二大市场，2020年对非派出人数达33894人，年末在非人数81556人。从对外投资来看，2020年中国对非直接投资流量为42.3亿美元，对非直接投资存量达434亿美元。从外国入境游客来看，入境的非洲游客在1995年仅有4.08万人次，到2017年达到62.91万人次。^②

在此背景下，非洲的传染病与中国利益变得密切相关。一是传染病威胁中国在非洲利益，包括国民生命健康和经济安全等。2014年西非埃博拉疫情暴发时，

① 熊李力：《专业性国际组织中的台湾问题：演变、影响和可能出路》，《党政研究》2014年第4期，第75页。朱中博：《涉台外交领域的若干前沿问题与思考》，《国际政治研究》2014年第6期，第65页。

② 参见国家统计局编：《中国统计年鉴》，中国统计出版社相关年份。

5 个疫情中心国家约有 200 家中资企业和约 8500 名中国籍员工，8 个疫区邻国有 440 多家中资企业和约 23000 名中国籍员工。^① 此外，联合国利比亚特派团有 700 多名中国维和官兵。^② 疫情如果不能有效遏制，将会严重影响中国企业的正常生产秩序和中非人员交流。二是传染病加剧中国海关口岸检疫防疫的压力，迟滞“健康中国”进程。自 2011 年起，中国疟疾输入性病例超过本土感染病例，多来自安哥拉、尼日利亚、加纳等非洲国家。防范非洲方向的疟疾输入，是中国消除疟疾和防止疟疾的常态化策略。中非卫生安全的密切相关性促进了公共卫生治理中“关口前移”理念的內化与应用。中国疾控中心负责人认为，关口前移至非洲地区是当代公共卫生援非的最大创新。这不光是为非洲人民防病，也是在帮中国同胞防病。^③

（三）国家形象管理

国家形象具有主体间性特征，不能仅依赖于自我实现，还需要他者的承认与认同。国家形象管理既着眼于构建积极正面的印象，也致力于消减消极负面的印象。新中国成立以来，在国际社会中的身份定位经历了新生的社会主义国家、革命的第三世界国家、积极参与国际社会的发展中国家以及国际社会的负责任发展中大国的演变。^④ 对非卫生外交成为建构、巩固和显示这些国家身份的重要策略。为建构革命的第三世界国家的积极形象，初始阶段的中国对非卫生援助执行的是“革命的卫生路线”。“文化大革命”时期中国“赤脚医生”深入非洲偏远地区，在行医过程中宣传毛泽东思想。^⑤ 在快速上升阶段，非典疫情使中国政府更加重视国际卫生合作，为对非卫生外交提供了重要动力。在全面发展阶段，中国大力支持非洲抗击埃博拉疫情、新冠肺炎疫情，致力于树立“国际对非合作的时代标杆”^⑥。

新冠肺炎疫情暴发以来，虚假信息比病毒传播得更快，严重阻碍了国际社会

① 《国新办就埃博拉疫情援助和防控有关情况举行吹风会》，中国政府网，2014 年 11 月 3 日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/201411/27f2b45a9fae45a9b597a73d9f0a54b4.shtml> [2022-07-15]。

② 《外交部非洲司司长林松添在中国援非抗击埃博拉疫情中外媒体吹风会上的问答实录》，中国外交部网站，2014 年 11 月 2 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201411/t20141102_7945268.shtml [2022-07-15]。

③ 《中国疾控中心主任高福：卫生援外方式创新重在关口前移》，中国网，2018 年 8 月 20 日，http://fangtan.china.com.cn/2018-08/20/content_59436253.htm [2022-07-15]。

④ 史志钦：《百年未有之大变局与中国身份的变迁》，《人民论坛》2019 年第 7 期，第 16 页。

⑤ 蒋华杰：《中国援非医疗队历史回顾》，《炎黄春秋》2020 年第 8 期，第 83 页。

⑥ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》，第 3 页。

的团结抗疫。^① 西方舆论炮制了 24 大政治谎言，对中国政治体制、国际履约程度、国内抗疫政策和对外抗疫援助等各方面进行全方位的污名。^② 这使得中国国家形象管理面临前所未有的压力。一方面，中国需要争取非洲国家对中国防疫政策的理解与支持，共同反对疫情政治化、病毒标签化，共同防止歧视、污名化做法，打击错误和虚假信息。另一方面，中国需要消除非洲国家和民众的误解。西方媒体歪曲报道中国广东对非洲公民采取歧视性做法，造成不良影响。有专家认为，这次疫情给中国领事保护提供了一个换位思考的机会。中国外交部门在管理外籍人士过程中需要做到法治与人道、国内秩序与外交关系的平衡。^③

(四) 国际话语塑造

话语是特定的言说和思维方式，形塑着行为体对特定话题的理解和行动。在中文语境中，国际话语权既有权力（Power）的内涵，即主权国家在某项议题中享有一定地位，也有权利（Rights）的内涵，即主权国家在国际场合中具有发声的权利。^④ 在新时代，“‘挨骂’问题还没有得到根本解决。争取国际话语权是我们必须解决好的一个重大问题。”^⑤ 世界卫生组织在全球卫生治理中发挥着战略引领作用，是中国争取全球卫生治理话语权的主要场域。中国的一贯立场是站在发展中国家一边，促使全球卫生治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

中非在全球卫生健康领域的团结合作策略主要表现为：一是影响人事安排。总干事是世卫组织的技术和行政首长，负责联系各成员国卫生行政部门与有关国际组织，提交财务报告与编列预算，在议程设定、规范倡议、履约监督、能力评估等方面发挥领导作用。中国与非洲国家相互支持各自推荐的人选，先后使陈冯富珍和谭德塞当选世卫组织总干事。二是就重大议题协调立场并形成共识。中非双方对全球卫生事务有许多共同或相近的观点，均支持世卫组织为加强其在全球卫生治理中的核心作用和地位而进行的改革，重视发展中国家医药产品的质量、可及性和可负担性问题，等等。三是非洲可以用来检验中国方案、中国智慧的世界性意义。“赤脚医生”模式是首个国际社会认可的中国公共卫生治理经验，促

① 《世卫组织干事：中国从源头上控制新冠肺炎疫情的措施令人鼓舞》，新华网，2020 年 2 月 16 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/16/c_1125580488.htm [2022-07-18]。

② 《美国关于新冠肺炎疫情的涉华谎言与事实真相》，《人民日报》2020 年 5 月 10 日，第 3 版。

③ 张清敏：《新冠肺炎疫情大流行重塑中国外交议程》，《国际政治研究》2020 年第 3 期，第 101 页。

④ Toni Friedman, “Lexicon: ‘Discourse Power’ or the ‘Right to Speak’ (话语权, Huàyǔ Quán),” *Stanford Cyber Policy Center*, March 17, 2022, <https://digichina.stanford.edu/work/lexicon-discourse-power-or-the-right-to-speak-huayu-quan/> [2022-07-18]。

⑤ 习近平：《在全国党校工作会议上的讲话》，人民出版社 2015 年版，第 20 页。

成了国际社会对初级卫生保健的重视。在应对埃博拉疫情时，中国根据防治禽流感、非典等急性传染病的经验，较好地推广了早发现、早报告、早隔离、早治疗的防治传染病理念。

（五）产业合作推进

贸易和投资是中非卫生合作的短板。^① 从 1998 年起，中国就通过合资企业方式来开拓非洲医疗市场。然而，中国医药企业在非洲面临着欧美、印度等同行的激烈竞争，对非投资规模以及在非洲主流市场的竞争优势都比较有限。^② 新时代，非洲大陆的医疗产业增长迅速，前景看好。据估计，到 2030 年，非洲将创造全球医疗产业 14% 的商业机会，其健康市场价值将高达 2590 亿美元。^③ 2016 年，“健康丝绸之路”首次在国际场合提出，正式成为“一带一路”倡议的重要组成部分，为中国药品、医疗器械、保健食品、健康信息化等相关产业走进非洲提供新的契机。

传统医药产业是双方健康产业合作的一大新增长点。2016 年，中医药行业成为第一个响应“一带一路”倡议的行业，由国家中医药管理局与国家发改委共同制定了《中医药“一带一路”发展规划（2016—2020）》。无论从现实还是未来看，中医药的发展都离不开非洲。非洲大陆是中医药材的重要来源地，中药材成为非洲国家对华最大宗的医药贸易品。^④ 与此同时，中医药逐步纳入国际医学体系。2019 年，以中医药为代表的传统医学首次纳入世卫组织国际疾病分类代码中，可以同主流医学在有效性、安全性等方面进行比较。到 2022 年 9 月，中国推动成立的国际标准化组织/中医药技术委员会（ISO/TC249）制定颁发的中医药国际标准达到 89 项。^⑤ 中国科学家屠呦呦获得诺贝尔奖，进一步提升了中医药学的国际知名度。^⑥ 在企业层面，新南方集团、华立集团、人福医药等中

① 曾爱平：《全球公共卫生治理合作：以中非共建“健康丝路”为视角》，《西亚非洲》2021 年第 1 期，第 39 页。

② 迟建新：《中国参与非洲公共卫生治理：基于医疗投资合作的视角》，《西亚非洲》2017 年第 1 期，第 96 页。

③ “Songwe: Africa’s Health and Wellness Sector Has Potential to Create Millions of Jobs,” *UNECA*, February 12, 2019, <https://www.uneca.org/stories/songwe-africa%E2%80%99s-health-and-wellness-sector-has-potential-create-millions-jobs> [2022-07-23].

④ 中国医药保健品进出口商会：《2019 年度中非医药合作报告》，2020 年 3 月，第 9 页。

⑤ 《国家卫生健康委员会 2022 年 9 月 23 日新闻发布会文字实录》，中国政府网，2022 年 9 月 23 日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202209/3a9e93de6f274c00a5b17c4f7610e9c8.shtml> [2022-10-06].

⑥ 许静：《“人类卫生健康共同体”国际战略传播初探》，《新闻爱好者》2022 年第 2 期，第 20 页。

国企业纷纷进军非洲市场。其中，华立旗下青蒿素类抗疟药已在非洲 40 多个国家注册销售，自有品牌 Cotecxin、Artem、Artemedine、Duo - cotecxin 等青蒿素类制剂累计销售上亿人份，每年拯救非洲数百万疟疾患者的生命。这有助于增强非洲民众对中医药的认识和信任，从而有利于非洲市场的培育。

此外，作为中国医药企业走进非洲的先行者，人福医药响应国家“一带一路”倡议，先后在马里建成了西非第一座，也是技术标准最高的现代化大型制药工厂，在东非埃塞俄比亚建成了中国首家通过 GMP 认证的现代化化工厂，实现了集团“东西非协同、工商业并举”的发展模式。

新时代中非卫生合作的特点

进入新时代，中国与非洲深化了卫生健康领域的交往合作。一方面合作主体更为多元包容，在政府发挥主渠道作用的同时，市场性力量和社会性组织不断成长，具备越来越强劲的能动性。另一方面合作效果更加普惠均衡，在国际道义优先的同时，力求达到国际道义与国家利益之间的平衡，进一步推动中非卫生交往从对外援助向发展合作的范式转型。

（一）首脑外交引领推进

首脑外交是政府间最高层次的外交行为，政府首脑以最权威的言语行动释放大国的政策偏好、沟通诚意和承诺决心，以超常规的方式解决利益分歧，加速国家间合作的达成。党的十八大以来，新一代领导人掀起了对非首脑外交的高潮，^①加速了中非卫生交流与合作。

一方面，在中非首脑外交中，卫生健康议题日益受到重视。2013 年 3 月，习近平担任国家主席后首次访问非洲时，同刚果共和国总统萨苏在布拉柴维尔出席中刚友好医院竣工剪彩仪式，看望慰问了中国医疗队成员。中非合作论坛在 2015 年、2018 年升级为首脑峰会，习近平主席向与会非洲领导人承诺强化对非卫生合作政策。另一方面，在多边卫生外交中，中方重视非洲国家利益。在抗击新冠肺炎疫情期间，中国进一步增加首脑外交频率。习近平主席先后同非洲领导人通话 17 次，就加强中非抗疫合作进行元首对话。2020 年 6 月，习近平主席以视频形式主持召开了中非团结抗疫特别峰会，13 位非洲领导人和非盟委员会主席出席。习近平主席还在 2020 年世界卫生大会、2021 年二十国集团全球健康峰

^① 张颖：《中国对非首脑外交及其启示》，《现代国际关系》2016 年第 2 期，第 40 页。

会等多边场合，释放面向包括非洲在内的发展中国家的政策承诺（见表 2）。这些行动赢得了非洲国家对中国抗击疫情的声援和支持，增强了全球团结抗疫的力量。

表 2 习近平主席在多边卫生外交中的政策承诺

时间	国际会议	面向发展中国家的政策	专门面向非洲的政策
2015 年 9 月	全球妇女峰会	在今后 5 年内，帮助发展中国家实施 100 个“妇幼健康工程”，派遣医疗专家小组开展巡医活动。	—
2020 年 5 月	第 73 届世界卫生大会	在两年内提供 20 亿美元国际援助；同联合国合作，在华设立全球人道主义应急仓库和枢纽；中国新冠疫苗研发完成并投入使用后，将作为全球公共产品。	建议“加大对非洲国家支持”，承诺建立 30 个中非对口医院合作机制，加快建设非洲疾控中心总部。
2020 年 6 月	中非团结抗疫特别峰会	—	提前于年内开工建设非洲疾控中心总部；新冠疫苗研发完成并投入使用后，愿率先惠及非洲国家。
2020 年 9 月	第 75 届联合国大会	向联合国新冠肺炎疫情全球人道主义应对计划再提供 5000 万美元支持。	—
2021 年 5 月	二十国集团全球健康峰会	在未来 3 年内再提供 30 亿美元国际援助，用于支持发展中国家抗疫和恢复经济社会发展；支持本国疫苗企业向发展中国家进行技术转让，开展合作生产。	—

图表来源：作者自制。

（二）动员各类主体和资源

与西方国家相比，中国是全球卫生治理和非洲健康产业的后来者，存在较大的“后发劣势”。这就更加需要充分利用中国的政治制度优势和外交优势，形成政府主导、上下联动、内外协作、多方参与的合作机制。

首先，构建对非卫生合作的“全政府”模式。一方面，推动政府机构改革，优化部门间关系。在中国政府体制中，多个部门参与对外卫生援助的决策与管

理、长期存在显著的条块分割问题制约了援助效率。^① 2008 年对外援助部际联系机制成立，并且在 2011 年上升为部级协调机制，在一定程度上缓解了条块分割问题。进入新时代，中国政府继续推进制度创新。2017 年，有关部委在部级协调机制下专门成立卫生分委会，以提升对外卫生援助的专业性和决策效率。2018 年，国际发展合作署成立，进一步提升了对外卫生援助的战略谋划、统筹协调、评估监督能力。另一方面，中国人民解放军作为新力量，参与对非卫生合作实践。2014 年 9 月，为有效应对埃博拉疫情，联合国安理会决定组建历史上首个紧急卫生特派团。500 多名解放军医护人员亲赴非洲前线，这是解放军卫勤力量首次成建制独立遂行海外重大疫情防护任务。解放军还积极寻求军地合作联合研发疫苗，使得中国成为全球第三个拥有埃博拉疫苗的国家。有效的军地联合促使中国成为非洲软和平更有力的建设者。^②

其次，构建对非卫生合作的“全社会”模式。一方面，政府自上而下加以推动。在上级部门指导下，中国疾控中心、中国医学科学院、中华医学会和国家卫健委人才交流中心、国家卫健委国际交流中心等机构在各自领域构建跨国联盟网络。特别是中国疾控中心在 2016 年设立全球公共卫生中心，专门负责规划和管理国际公共卫生合作项目。另一方面，各社会力量自下而上积极因应，智库和科研院所、企业、社会组织等各类主体对照国家战略规划，为政府间合作提供重要补充。这些主体均有自身的优势专长，能够拓宽卫生交流的渠道以及丰富卫生合作的内容。中国科研机构在“健康丝路”倡议下，将非洲同行纳入热带医学联盟、低成本健康国际联盟等科技合作机制。中国在非企业将为非洲民众提供医疗卫生支持作为履行社会责任的重要内容，并且在 2018 年自发成立“中国在非企业社会责任联盟”加以落实。在抗击新冠肺炎疫情中，中资企业通过参与东道国病房改造、捐赠抗疫物资、强化日常防控等方式，协助非洲国家筑牢疫情“防火墙”。

再次，加强三方合作。三方合作通常指北方国家或国际组织与南方国家合作，向其他发展中国家提供援助支持，依次承担着推动方、中枢方以及获益方的角色。^③ 一方面，随着中国在卫生健康领域取得历史性成就，国际合作方不断重视中国的中枢方角色，探索中国经验在非洲的适用性。中国与坦桑尼亚的疟疾控

① 刘培龙、王昱：《中国对外卫生援助决策和管理机制的演变》，《国际政治研究》2015 年第 2 期，第 70 页。

② Jean - Pierre Cabestan, “China’s Response to the 2014 - 2016 Ebola Crisis: Enhancing Africa’s Soft Security under Sino - US Competition,” *China Information*, Vol. 35, No. 1, 2021, p. 16.

③ 袁晓慧：《三方合作：国际发展合作的新兴方式》，《国际经济合作》2020 年第 6 期，第 22 页。

制合作项目先后受到中英全球卫生支持项目、盖茨基金会的支助，改良了中国防治疟疾的“137”工作规范并取得显著效果，该模式有望扩大到其他非洲疟疾高发国家。另一方面，中国更加积极扮演推进方角色，利用第三方的比较优势来增强对非卫生合作的有效性。作为落实“100 个妇幼健康工程”的一部分，中国同联合国儿童基金会合作，对非洲 8 国实施“改善非洲八国孕产妇、新生儿和儿童健康项目”。三方合作增强了中国方案、中国智慧和力量同国际接轨的能力，帮助中国企业提升药品质量和适应国际标准，多项创新产品在盖茨基金会支持下取得了世界卫生组织的药品预认证（PQ）资格。

（三）义利相兼，以义为先

正确义利观是新时代中非关系的指导性原则。习近平主席指出，中非关系最大的“义”，就是用中国发展助力非洲的发展，最终实现互利共赢、共同发展。^①换言之，义与利的关系从短期看存在对立问题，但是从长期看是统一的。中国对非卫生合作立足于当前非洲需要，符合非洲实际，着眼于双方未来收益，致力于实现全过程的国际正义。

首先，充分尊重非洲国家主权。中国在对非卫生交往中尊重非洲人民的自主选择，遵循“非洲提出、非洲同意、非洲主导”原则。中国政府重视对非卫生合作内容同联合国、非盟以及非洲国家卫生发展规划的对接，关注到非洲国家在医药制造，抗击艾滋病、结核病和疟疾，妇女与儿童健康以及性与生殖健康等方面的特殊需求，承诺以此作为政策制定的出发点。^②

其次，采取多予少取、先予后取、只予不取的策略，给予非洲国家特殊待遇。中国认识到非洲国家在全球卫生治理中的边缘化地位，从而全力提供相关的公共产品。这些公共产品传统上包括医疗队派遣、物资捐赠、基础设施建设和专家培训四类。^③进入新时代，中国对非卫生公共产品有所升级。一是扩大规模。为抗击埃博拉疫情，中国对非洲提供累计 1.2 亿美元的紧急人道主义物资援助，派出近 1200 名医护人员和公共卫生专家，培训医护人员 1.3 万人次，援建 10 多个实验室与治疗中心等基础设施。^④在抗击新冠肺炎疫情期间，中国向非洲提供了 120 批紧急抗疫物资，向 17 个非洲国家派出医疗专家组或短期医疗队。

① 《习近平谈治国理政》第 2 卷，外文出版社 2017 年版，第 456—457 页。

② 《中非部长级卫生合作发展会议北京宣言》，2013 年 8 月 16 日，<http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3590/201308/da8ad62e487a481f987e631e1318c6fc.shtml> [2022-08-02]。

③ 郑宇、阳星月：《对非卫生援助新方向思考》，《中国投资》2020 年第 11/12 期，第 82 页。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，人民出版社 2021 年版，第 48 页。

中国还全面落实二十国集团缓债倡议而且缓债金额最大，同 19 个非洲国家签署缓债协议或达成共识。^① 二是内容创新，主要表现为生物安全实验室的援建、疫苗的供给和相关知识产权的豁免等。为应对埃博拉疫情，中国援建了西非首个固定生物安全三级实验室。为支援非洲抗击新冠肺炎疫情，中国大力开展“疫苗外交”，向非洲在内的全球范围提供超过 22 亿剂疫苗，推动世贸组织达成新冠疫苗知识产权豁免，支持疫苗在非洲的本土化生产。

再次，长期致力于实现互惠互利的合作效果。中国对非卫生合作具有南南合作的属性，虽然不以实现经济利益为最优先目标，但不排斥为健康产业的投资与贸易创造机会。新时代，非洲地区成长为中国医药产品出口增长最快的市场之一，以及中国本土制剂出口的第一大市场。据统计，中国对非出口以西药类产品、医疗器械类产品为主，相关贸易额从 2010 年的约 13 亿美元增长至 2019 年的约 29 亿美元。^② 上海复兴、昆药集团、万邦德等民营企业成为对非医药投资的新兴力量，合作园区成为中非健康产业合作和支持非洲本土医药发展的重要载体。除了“走出去”，中国企业还积极“引进来”。万邦德收购南非医疗器械企业并加以本地化，2019 年在浙江建设中非医疗科技园，建设中非“互通互补”良性循环的产业基地。

（四）开创发展合作新格局

新时代，中国对非卫生合作既重视提供常规和应急的医疗服务，也注重支持公共卫生体系和能力建设，覆盖传染病、新发疾病、慢性病等各类主要健康问题，涉及青少年、妇女等各类重点人群，一定规模上形成了以医疗服务为主兼顾公共卫生援助、常规医疗队与应急处置队伍相结合的合作格局。

首先，重视顶层设计，提升公共卫生援非的地区辐射能力。中国积极参与非盟倡导的“非洲公共卫生新秩序”，2015 年以来重点支持非洲疾控中心的总部建设与发展战略的规划，参与机构筹备、能力建设的全过程，提供了从硬件到软件的全方位支持。中国与非洲疾控中心主任联合发文，确立了双方合作的 4C 原则，致力于以合作为项目完成的关键，以竞争加速合作进程，以沟通平衡竞合关系，以协调克服沟通障碍。^③ 通过与非洲疾控中心的合作，中国获得连接非洲全地区公共卫生网络的渠道，能够更加高效地接受和反馈非洲国家需求。

其次，利用数字技术，提升医疗服务的效率。互联网与医疗健康的结合促进

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》，第 40 页。

② 中国医药保健品进出口商会：《2019 年度中非医药合作报告》，2020 年 3 月，第 8 页。

③ George Fu Gao and John N. Nkengasong, “Public Health Priorities for China – Africa Cooperation,” *The Lancet Public Health*, Vol. 4, No. 4, 2019, p. 178.

中非在非接触条件下的医疗合作，缓解医疗资源空间分布不均和跨境流动困难等问题，确保更大范围的可及性。2017 年，河南省在埃塞俄比亚和赞比亚开展了援非远程病理会诊，位于非洲的病理诊断医生上传病理报告至远程系统平台，身处中国的病理专家进行定期会诊，这揭开了中国对非远程医疗的序幕。新冠肺炎疫情加速了数字技术创新在非洲医疗卫生领域的应用，^① 进一步提升了中非医疗卫生“云端”合作的程度。中国政府部门、援非医疗队以及企业在支持非洲抗疫中，采取搭建网络健康平台、远程培训医护人员以及发布疫情防控数字化成果等多种形式，取得各方认可的良好效果。2020 年 4 月至 6 月，外交部和国家卫健委召开 5 场“中非连线、携手抗疫”系列专家视频交流会，涵盖 42 个非洲国家。阿里健康制定并实施了非洲医护培训计划，在线培训了数千名非洲医护人员。这些举措及时传播了中国最新抗疫经验，促进了非洲抗疫能力建设。

构建中非卫生健康共同体的挑战与对策

在 2020 年中非团结抗疫特别峰会上，习近平主席提出“共同打造中非卫生健康共同体”的倡议，契合了全球发展潮流和中非人民的需要。在百年变局下，该倡议的落实不能仅仅依靠中国力量，国际力量的参与也存在诸多不确定性，需要中国与非洲国家共同努力采取适当的策略加以应对。

（一）现有挑战

首先，从需求侧而言，非洲健康治理存在着严重的赤字。虽然新世纪以来整体健康状况有所改善，但是非洲民众在呼吸道感染与肺结核、孕妇难产与新生儿夭折、艾滋病、肠道感染等疾病上的死亡率远超全球平均水平，心血管疾病、消化道疾病、糖尿病与肾脏疾病等非传染性疾病也日益成为主要的健康威胁（见表 3）。一是公共医疗资源短缺。非盟成员国在 2001 年通过《阿布贾宣言》，承诺将 15% 的政府预算用于卫生部门。然而，到 2018 年只有两个国家达到这个标准。与高收入国家人均医疗开支 4000 美元相比，非洲国家只有 8 美元到 129 美元不等。^② 医疗服务在非洲仍然属于昂贵消费，很多患者无法获得及时的治疗。根据

① 朴英姬：《非洲产业数字化转型的特点、问题与战略选择》，《西亚非洲》2022 年第 3 期，第 31 页。

② Agnes Gatome – Muniya and Nkechi Olalere, “Public Financing for Health in Africa: 15% of an Elephant is Not 15% of a Chicken,” October 13, 2020, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/october-2020/public-financing-health-africa-when-15-elephant-not-15-chicken> [2022-08-08].

援非医疗队经验，在欧美的先天性心脏病就诊者不超过 5 岁，而非洲就诊者达到五六十岁，增加了治疗难度。二是社会民生环境整体落后。非洲有 4.11 亿人缺乏基本的饮用水服务，7.79 亿人缺乏基本的环境卫生服务。^① 三是既有观念的束缚。非洲国家的医疗卫生理念大多继承自前殖民宗主国，专注个体健康而非群体健康，加剧公共医疗资源的贫瘠。^② 新冠肺炎疫情暴发以来，非洲医疗资源无法同时承受既有疾病负担与新增抗疫压力，使非洲健康治理赤字雪上加霜。

表 3 撒哈拉以南非洲主要疾病的致死情况

疾病	2019 年排名	1990 年排名	与 1990 年致死率的比较 (%)	2019 年非洲每 10 万人死亡数量 (人)	2019 年全球每 10 万人死亡数量 (人)
呼吸道感染与肺结核	1	1	-59.74	99.34	47.6
心血管疾病	2	6	-19	93.11	239.9
孕妇难产与婴儿夭折	3	3	-44.79	79.4	26.87
艾滋病与性传播性疾病	4	7	-1.91	64.59	12.33
肠道感染	5	2	-68.95	63.34	33.06
受忽视的热带疾病与疟疾	6	5	-57.79	58.55	9.66
肿瘤	7	8	-3.15	47.95	130.27
其他传染性疾病	8	4	-77.76	31.56	9.44
消化道疾病	9	11	-25.15	30.02	33.06
糖尿病与肾脏疾病	10	14	-4.11	26.56	38.63

数据来源：<https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>。

其次，从供给侧而言，中国所提供的公共产品未能充分满足非洲的需要。一是就科技实力而言，中国医药行业适应国际标准能力不足。世界卫生组织的药品预认证制度作为国际权威的药品独立审评审批程序，成为许多国际机构、非洲政府采购的参考标准乃至准入条件，是中国药品进入非洲公立医疗市场难以回避的门槛。目前，中国药监机构还不属于世界卫生组织认定的严格监管机构（SRA），国内企业制造的药品需要经过烦琐苛刻的国际全面审评。在 2022 年世界卫生组织的药品预认证（PQ）资格名单中，来自中国的仅有 48 种制成药、10 种疫苗，与美西方、印度等国相比差距不小。二是对非洲现状认识不足。中国直到 2018

① United Nations Children's Fund and World Health Organization, *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene in Africa 2000-2020: Five Years into the SDGs*, 2022, p. 1.

② Mario J. Azevedo, "The State of Health System(s) in Africa: Challenges and Opportunities," *Historical Perspectives on the State of Health and Health Systems in Africa*, Vol. 2, 2017, p. 11.

年才拥有国家生物安全四级实验室，对非洲国家的特殊疾病研究还不够强。在非洲亟待解决的辐射卫生、营养卫生等方面，中国的知识积累也相对稀薄。^① 中国在战略规划上虽能有力回应非洲需求，但在日常实践和具体实施中则相对粗放。一项对马拉维和坦桑尼亚的田野调查表明，非方人员对中国卫生援助存在六方面意见，涉及语言障碍、文化差异、资源错配、援助动机不透明、管理与领导不充分以及资源浪费等。^② 这些问题都增加了中非公共卫生交流和健康产业合作的摩擦力。

再次，对非卫生合作的全球力量难以形成有效合力，主要体现于以下两方面。一方面是全球机制的碎片化。1960 年全球卫生机制大约有 50 个，到 2018 年达到 203 个之多，^③ 削弱了世界卫生组织在全球卫生治理的权威地位。造成这种现象的主要原因有两点：第一，控制权竞争。发达国家推动由其主导的世界银行等国际组织介入卫生议题，强调市场路径来解决全球健康问题，以制衡世界卫生组织所倡导的全民健康覆盖理念。发达国家在健康发展援助上倾向于双边方式或者指定资金用途，从而破坏对健康资源分配的多边主义路径。^④ 第二，理念冲突。虽然同样倡导初级卫生保健制度，世界卫生组织更强调全面覆盖的方案，而联合国儿童基金会更侧重于有选择性的方案。^⑤ 跨国动植物权利活动者将保护野生动植物作为优先议题，认为传统医药贸易刺激了针对这些物种的非法贩运行为并呼吁予以管制，对中非相关贸易构成了舆论压力。

另一方面是大国竞争的激烈化。奥巴马政府时期，特别是为应对埃博拉疫情，中美在非洲健康治理上形成良好合作关系，共同支持非洲疾控中心的建设。自特朗普政府起，美国将中国确定为最主要战略竞争对手，破坏了这种合作局面。特朗普政府顽固奉行“美国优先”理念，对非洲表露出极为蔑视的态度，在新冠肺炎疫情暴发后退出世卫组织，削弱全球团结抗疫力量。美国政府官员散布中国对非洲疾控中心实施“间谍”活动、“窃取”基因组数据等虚假信息，试

① 《十九大代表高福：疾控五年成就大 走向国际挑战多》，中国网，2017 年 10 月 25 日，http://www.china.com.cn/fangan/2017-10/25/content_41792417.htm [2022-08-12]。

② Garrison Daly, et al., “Challenges and Opportunities in China’s Health Aid to Africa: Findings from Qualitative Interviews in Tanzania and Malawi,” *Globalization and Health*, Vol. 16, No. 71, 2020, pp. 1-10.

③ Neil Spicer et al., “‘It’s Far Too Complicated’: Why Fragmentation Persists in Global Health,” *Globalization and Health*, Vol. 16, No. 60, 2020, p. 3.

④ [加] 马克·扎克、塔尼亚·科菲：《因病相连：卫生治理与全球政治》，晋继勇译，浙江大学出版社 2020 年版，第 108 页。

⑤ Neil Spicer et al., “‘It’s Far Too Complicated’: Why Fragmentation Persists in Global Health,” p. 6.

图阻止中国承建非洲疾控中心总部。^① 拜登政府进一步将中国界定为唯一有意愿和能力的竞争者，在2022年8月发布《美国对撒哈拉以南非洲战略》，把非洲大陆看作中美战略竞争的“重要竞技场”。^② 拜登政府不仅恢复了同非洲疾控中心的伙伴关系，^③ 而且通过美非领导人峰会等场合加大对非公共卫生合作的承诺。^④ 拜登政府虽然在说辞上愿意同中国共同促进全球卫生安全，但实际上仍然排他地谋求巩固、强化美国在非洲公共卫生领域的领导权，尤其是在新冠疫苗、关键药物产品、高分子监测等领域，并且防范中国在世界卫生组织影响力的提升。

（二）政策建议

第一，重视力量培育。政府、市场和社会各方资源和力量应当得到更为有效的统合，在对非卫生交往中协同增效。政府可以搭建国际交流与培训平台，加强中国医药企业的国际化程度，鼓励它们加强技术攻关，推动更多医药产品通过世界卫生组织的预认证。就健康类社会组织而言，它们的国际化程度整体较低。在200多家同世卫组织建立正式合作关系的非国家行为体中，来自中国的寥寥，仅有世界中医药学会联合会。^⑤ 中国社会组织可以区分为政府支持型、社会精英创办型、民间草根型、中外合作型等，同政府亲疏关系不同。政府支持型凭借其官方背景，通常有着更高的参与度，如中国红十字会承担了援非医疗队派遣工作。政府应当进一步鼓励其他类型公益性组织同非洲同行等加强伙伴关系，更广泛地参与中非卫生合作和全球健康治理进程。

第二，重视系统效应。卫生健康是可持续发展议程中的重要领域，同贫困、饥饿、性别平等、水和环境卫生、气候变化等其他发展领域存在着直接或间接的联系。中非各领域的发展合作，都有助于改善非洲整体社会环境，直接或间接增

① “US Warns over Chinese ‘Spying’ on African Disease Control Centre,” *Financial Times*, February 6, 2020, <https://www.ft.com/content/cef96328-475a-11ea-aeb3-955839e06441> [2022-09-01].

② The White House, *U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, August 2022, p. 5.

③ The White House, “FACT SHEET: United States Partnership with the African Union – Africa Centres for Disease Control and Prevention,” March 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/11/fact-sheet-united-states-partnership-with-the-african-union-africa-centres-for-disease-control-and-prevention/> [2022-09-08].

④ The White House, “FACT SHEET: U. S – Africa Partnership in Health Cooperation,” December 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/13/fact-sheet-u-s-africa-partnership-in-health-cooperation/> [2022-09-08].

⑤ WHO, “List of Entities in Official Relations with WHO,” February 3, 2022, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/executive-board/eb148-list-of-218-entities.pdf?sfvrsn=84f77324_7&download=true [2022-09-08].

益非洲健康治理。从远的因果链条来看，促进减贫、缓解债务危机有助于非洲将更多财政资源投入到公共卫生领域，增强应对卫生健康挑战的社会韧性。从近的因果链条看，建立一批小而美的民生工程，改善城乡卫生设施和确保饮用水质量等，有助于对相关疾病实施前端治理。帮助非洲建立数字基础设施，加速非洲数字化进程，从而为非洲疾病监测、远程医疗等行动提供有力支撑。

第三，重视知识共享。公共卫生治理经验是中非治国理政交流的重要内容。中国为此专门设立国际发展知识中心、全球发展促进中心等机构，推动构建全球发展知识网络。理论上，中国曾长期处于低收入国家行列，在这种约束条件下形成的公共卫生经验对非洲国家具有较强可借鉴性。但是，这些中国经验仍然需要加以适当改造以适应非洲国家实际情况。联合国有关发展机构、盖茨基金会等全球发展力量深耕非洲健康领域，具备丰富的一手信息、当地人脉和专业知识。中国应该加强同这些机构的合作，酌情设立专项资金和提高自愿捐款，加速中国经验的非洲化落地，帮助非洲国家建设低投入、高效益、强韧性的公共卫生体系。

第四，重视国际传播。非洲民众整体上对中国国家形象和中非关系有着较为正面的认知。根据 2019—2021 年间启动的一项民意调查，中国是非洲最为认可的发展模式之一。^① 这为有效提升对非国际传播效能提供坚实的民意基础。中国应当重视培育非洲卫生健康领域知华友华人士，支持他们担任本国、本区域乃至全球的健康领导者。在认知域日益成为大国竞争关键领域的背景下，中国应当重视加强同非洲本土媒体、记者，特别是青年人的合作，动员在非中国企业和公民积极参与国际传播实践，增强中非卫生合作的正面报道力度。

结 语

历史上看，中非卫生合作的成果遍及非洲大地，为非洲人民的健康生活带来实实在在的好处。新时代，中国发扬人道主义与国际主义精神，践行人民至上、生命至上的理念，创新发展合作模式，更为高效而全面地帮助非洲国家应对各类健康问题，提升公共卫生治理体系的韧性，坚持共商共建共享原则，把基础设施“硬联通”作为重要方向，把规则标准“软联通”作为重要支撑，把同共建国家

① Josephine Sanny and Edem Selormey, “AD489: Africans Welcome China’s Influence but Maintain Democratic Aspirations,” *Afrobarometer*, November 21, 2021, <https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2021/11/AD489-PAP3-Africans-welcome-Chinas-influence%5EJ-maintain-democratic-aspirations-Afrobarometer-dispatch-16nov21.pdf> [2022-09-12].

人民“心联通”作为重要基础。随着卫生健康议题日趋全球化、政治化和安全化，中非卫生合作越来越具备超越本地域、本领域的战略性意义，对于中国维护海外利益安全、塑造负责任大国形象、增强全球治理话语权、助力健康产业国际化都发挥着更突出的作用。

中国始终是人类卫生健康共同体的积极倡导者和有力推动者。2021年5月，中非双方共同在联合国安理会发起“支持非洲发展伙伴倡议”，呼吁国际社会支持非洲疫后重建和发展振兴。2021年9月21日，中国国家主席习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上首次提出全球发展倡议，推动发展问题回归国际核心议程，发出了实现共同发展繁荣的时代强音。党的二十大报告指出，愿同国际社会一道努力落实全球发展倡议。抗疫和疫苗是全球发展倡议的重点领域，而非洲成为首个集体欢迎和支持全球发展倡议的大陆。这些新倡议的适时提出与有效落实，都将为中非卫生交往与合作提供新动能，蹄疾步稳地构建中非卫生健康共同体。

（责任编辑：李若杨 责任校对：凌荷）

From Aid to Cooperation: China's Sixty Years' Health Diplomacy in Africa

Zhuo Zhenwei and Zhao Lei

Abstract: Health and medical cooperation is an important part of China – Africa cooperation. Since 1963, China's health diplomacy in Africa has been shaped by the overall China – Africa relations and global health governance. It has experienced the initial stage under the guidance of revolutionary diplomacy, the adjustment stage of aid contraction, the rapid development stage in the new century, and the comprehensive development stage in the new era. The bilateral medical relationship between China and Africa has developed from pure donor – recipient relationship to mutually beneficial partnership, improving people's health in Africa and deepening the traditional friendship between the two sides. China – Africa health cooperation is driven by five aspects of national interests, namely recognition of government status, maintenance of national security, management of national image, shaping of international discourse, and promotion of industrial cooperation. In the new era, under the guidance of summit diplomacy, China – Africa health and medical cooperation integrates various agents and resources and upholds shared interests and the greater good, with greater emphasis on the latter. It forms the cooperation pattern focusing on medical services followed by public health foreign aid, conventional medical teams and emergency response teams. China – Africa health cooperation is developing toward China – Africa community of health, constrained by national strength, South – North conflict, the competition among major powers, etc. China should attach more importance to capacity building, system integration, knowledge sharing and international communication to accelerate this process.

Keywords: Health diplomacy, Chinese medical teams, public health, China – Africa community of health

Authors: Zhuo Zhenwei, Assistant Research Fellow at Institute of International Strategic Studies, Party School of Central Committee of CP. C (Beijing 100091); Zhao Lei, Deputy Director and Professor at Institute of International Strategic Studies, Party School of Central Committee of CP. C (Beijing 100091).