

新冠疫情擴散 觸發全球衛生管治體制變革

新冠肺炎疫情肆虐，全球均被巨大風險所籠罩。不但數以百萬計的人確診，無症狀的感染者或達千萬之眾；其中不乏政府首腦和社會名流。更有經濟學家擔憂，這場前所未有的危機或將引致一個半世紀以來最大的全球經濟災難，遠甚百年前的大蕭條。在過去的幾個月，隨着疫情的快速蔓延，各國政府相繼祭出各自的抗疫策略，中國的「封城」、新加坡早前的「佛系抗疫」、英國的「群體免疫」等等，不斷受到全球臧否。同 2003 年的沙士、2009 年的 H1N1 流感、2014 年的伊波拉及 2016 年的寨卡疫情相比，此次新冠肺炎的全球大流行伴隨着一個非常明顯的現象：世界衛生組織（世衛）及其代表的全球衛生管治體系已出現明顯失靈，並正在被逐步邊緣化。

世衛及其代表的體系明顯失靈

2003 年的沙士疫情之後，各國痛感全球公共衛生危機應對體系的孱弱，於 2005 年的世界衛生大會通過了《國際衛生條例》（*The International Health Regulations (2005)*）。作為聯合國專門機構的世界衛生組織獲得授權來執行這項具有國際法性質的條例。同之前被動應對公共衛生危機的世衛規範不同，國際衛生條例更加積極主動，賦權世衛在全球公共衛生監測、風險評估及應對方面扮演核心角色。在這個全球衛生管治體系中，世衛有權宣布「國際關注的突發公共衛生事件（PHEIC）」，要求採取迅速的國際行動，會員國亦有國際法律義務迅速應對。

然而，在此次的新冠疫情中，世衛的遲緩應對被廣為詬病。自 1 月 30 日宣布新冠病毒肺炎為「國際關注的突發公共衛生事件」後，各種官方聲明向全球傳遞的信息經常模稜兩可，自相矛盾。3 月初，秘書長（亦稱總幹事）譚德塞還表示新冠疫情尚不構成全球大流行，理據是九成病例發生在中國。然而在已知該病毒在潛伏期已有傳染性且相當多感染者並無症狀的前提下，世衛仍舊無視人員頻繁跨國流動所帶來的巨大風險，遲遲不提高全球警示級別。僅僅一周之後的 3 月 11 日，方才宣布新冠疫情構成全球大流行，浪費了寶貴的預警時間。事已至此，究竟是流行病（epidemic）還是全球大流行（pandemic）的文字之爭，已然失去意義。加之疫情初期秘書長本人被批評過度偏袒中國，世衛組織的全球公信力，已經受到前所未有的挑戰。更有人發起網絡聯署，要求譚德塞下台。

NGO 發展迅猛 削世衛影響力

事實上，對於世衛及其所代表的全球衛生管治體系的批評之聲，早已有之。作為國際機構，它不免帶有官僚化習氣，而人財物力均先天不足，這些缺陷在 2014 年應對西非伊波拉病毒爆發時盡顯無遺。

世衛平均每年出差費用達 2 億美元，遠高於對抗愛滋病和肺結核等全球公衛項目的支出。由於預算嚴重不足，往往需要四處「化緣」。一則財政穩定性不足，時斷時續，例如特朗普上台後就曾將美國政府對世衛的官方捐贈大砍三成；二則各種捐助難免預設前提，要求將預算優先投入特定領域，削弱世衛本身主導議程設置的能力。此外，近 20 年來公共衛生的國際非政府組織（NGOs）發展迅猛，著名的蓋茨基金會（The Gates Foundation）、全球基金（The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria）等專注公共衛生的基金會快速崛起。相較世衛而言，它們不但財力更加雄厚、行動力更強，而且因為專注特定疾病，在相應領域的發言權愈來愈大。原有的國際組織如世界銀行、聯合國愛滋病規劃署（UNAIDS）等機構也在全球公共衛生事務中佔有一席之地。此種背景下，世衛的發言權和影響力不免受到削弱。

世衛一舉一動牽涉複雜國際政治

世衛雖然是針對公共衛生的國際組織，但作為聯合國系統的一部分，其一舉一動，都不免牽涉複雜的國際政治和大國角力。例如每屆秘書長選舉，背後都少不了地緣政治的身影。世衛成立 70 餘年，北美、南美、亞洲和歐洲的人士均曾出任該項要職，唯有最需要公共衛生支援的非洲大陸，之前被排除在外。這樣的情緒在 2017 年秘書長選舉中，令譚德塞博取了不少支持。況且一國一票的選舉方式也讓亞非拉國家佔據優勢，與 1971 年中國大陸重返聯合國時的情形如出一轍。

此次全球大爆發，與疫情初期中國政府的應對不力自然不無關係；但中國借助世衛組織的同情和支持，也在國際輿論場上扳回一城。北京深知，若國際輿論持續攻擊中國，對其國際形象乃至對外經貿帶來的傷害將非常深遠，讓本已不利的外部環境雪上加霜。因此，早前中國政府的國際公關和輿論宣傳都在不遺餘力地試圖重塑整個事件的敘事（narratives），淡化疫情初期應對不力的責任，而突出「病毒無國界」、「大國的責任擔當」和「人類命運共同體」。不斷地向他國派出醫療隊、捐贈防疫物資，均服務這一目的。中國對譚德塞領導的世衛組織也給予一如既往的支持。

全球管治最終需主權國家支持

在當今全球化時代，全球管治的結構相當多元，既有傳統的聯合國體系，也有 G20 和金磚國家等新興機制。然而，歸根究柢，全球管治最終需要依靠主權國家，尤其是大國的支持。一旦美國、中國、歐盟這樣的重量級選手不「賞光」，管治的努力恐怕大多無法成事。當下世衛既無力統籌全球抗疫行動，在信息共享和促進研發方面的作用也非常有限。全球衛生管治體制已儼然失靈，人民健康的最後一道防線開始由各國承擔。然而，缺乏國際協調指引的各自為政，不可避免會帶來一系列問題，諸如邊境管控、跨國交通、撤僑、物資徵用，乃至載滿遊客的郵輪無處靠岸等等，均需要適當的解決機制，早前專注全球經濟問題的 G20 也舉行峰會，專門討論新冠疫情應對之策。新的全球衛生管治秩序，或許就將在這場史無前例的公共衛生災難中，逐步成形。

作者是香港教育大學亞洲及政策研究學系副教授