

由2003年 SARS 危机看 中国与专业性国际组织的合作

熊 李 力

I 前 言

当今各种全球性问题趋于尖锐，众多专业性国际组织在解决全球性问题中的作用日益突出，中国与专业性国际组织的合作也因此被推到中国对外关系的前台。然而，2003年 SARS 危机充分暴露了中国与专业性国际组织的合作中存在的问题。

本文所说的专业性国际组织是指从事经济、社会、文教等行政或技术方面单一活动的国际组织，其活动主要限于某一专门领域，不兼有多方面的任务。¹⁾世界卫生组织 (World Health Organization, 以下简称 WHO) 是全球公共卫生领域最具影响和实力的专业性国际组织。2003年 SARS 危机显示了 WHO 在全球公共卫生领域中的主导作用。这种主导作用突出表现在三个方面：与发生疫情的成员国合作进行实地调查，提出科学建议；组织全球范围内的合作科研攻关；召开国际会议 (如世界卫生大会)，协调全球行动。相比之下，任何一国政府都无力在全球范围内单独进行类似的协调和组织工作，而诸如联合国一类的综合性国际组织虽具备这种全球协调组织能力，却缺乏公共卫生领域必要的专业技术资源。WHO 在全球公共卫生领域的优势地位源于专业性国际组织在各专门领域所特有的组织优势和技术优势。

根据中国政府应对态度的转变，本文以2003年4月20日为界，将 SARS 危机分为前后两个时期。危机前期，中国政府未能就危机处理与 WHO 开展积极有效的合作，是危机愈演愈烈的重要原因之一。危机后期，中国政府切实加强了与 WHO 的合作，形势逐渐好转。在 WHO 的大力帮助下，中国最终安然渡过了危机。中国与 WHO 在 SARS 危机中的合作历程显示了中国与专业性国际组织合作的经验与教训，足以引起对中国与专业性国际组织合作的深刻思考。

II 危机前期中国与 WHO 合作的不足

中国与 WHO 在此次 SARS 危机前期的合作十分有限。自2002年11月中旬至2003年2月中旬，危机处于萌芽阶段，中国政府未就国内疫情与 WHO 联系。自2003年2月中旬至4月中旬，疫情逐渐扩散，开始由中国向全球蔓延。此间，WHO 开始介入中国的危机处理工作，但没有得到中国政府的积极支持。

1 中国政府的应对

2003年 SARS 危机之前，中国从未就国内公共卫生危机处理与 WHO 展开大规模合作，难免使中国政府对 WHO 在国内公共卫生危机处理中的作用认识有限。在此影响下，中国政府没有及早向 WHO 通报国内最初发现的不明疫情。2002年11月16日，广东就已出现第一例后来被称作 SARS 的病例。此后，自2002年12月到2003年1月，广东全省出现更多的类似病例。1月23日，广东省卫生厅向全省各级卫生防疫部门印发了有关此次 SARS 疫情的第一份正式报告——《省专家组关于中山市不明原因肺炎调查报告》。尽管当时广东的疫情已相当严重，这份报告却仅供内部参考，没有通报 WHO。

2003年2月中旬之前，中国政府没有向 WHO 通报任何有关中国疫情的信息。直到2月11日，WHO 才收到中国卫生部有关此次 SARS 疫情的第一份正式报告，该报告称“疾病已被有效处理和控制”。²⁾此时距广东出现首起病例已近三个月。2月11日，针对社会上愈演愈烈的“非典型肺炎”传言，广东省卫生厅首次公开举行有关疫情的新闻发布会，虽然向公众公布了当地的累计报告病例和死亡人数，但新闻发布会主题却是广东疫情已得到控制。3月26日，新华社报道：“北京市卫生局新闻发言人称，北京的输入性非典型肺炎得到有效控制，病源没有向社会扩散，本地没有发现原发性非典型肺炎病例。”³⁾这是首次有关北京 SARS 疫情的官方报道，此时 WHO 已就越南的病例向全球发出疫情警报达

两周之久。

4月上旬，疫情日趋严重，但中国政府仍对此予以否认。针对外界的怀疑，4月10日，卫生部副部长马晓伟在国务院新闻办的记者招待会上强调，中国通报的SARS疫情是可信的。同日，北京市市长孟学农在会见日本东芝株式会社社长冈村正时也表示，对于1300多万人的北京市，22个病例所占比例并不大，而且已经得到有效控制，完全没有担心的必要。⁴⁾

纵观危机前期，中国政府没有及时准确向WHO通报国内疫情，也没有积极配合WHO专家在中国的工作，而是一味在对外宣传上淡化危机的严重性，并且封锁有关疫情的真实信息。这表明中国政府希望单凭一己之力战胜危机，既没有认识到WHO在公共卫生领域的重要影响，也不愿让WHO之类的专业性国际组织直接介入国内事务。

2 WHO的介入

2003年2月之前，WHO未收到中国政府对不明疫情的任何通报，以至于在相当长时间内对中国当时的不明病例一无所知。WHO驻华代表贝汉卫(Henk Bekedam)后来也承认，在2003年2月之前，该组织并未注意到广东的情况。他对记者说：“我们今年2月初注意到SARS在广东的爆发。大概是在2月9日，他们宣布有305人患病，5人死亡。”⁵⁾

此次SARS危机期间中国与WHO的合作实际上是应WHO的主动要求而开始的。贝汉卫对记者说：“我们和你们一样，都是从报纸上读到这个消息的。我们得知此事后，请求中国政府帮助我们获得更多的信息。我们不能直接前往广东，只能求助政府。”⁶⁾在疫情出现近三个月后，WHO才开始正式向中国政府询问这场神秘的流行病。

尽管WHO于2月11日收到了中国卫生部的疫情报告，而且当时广东出现疫情已有相当长的一段时间，但在中国政府“已被控制”说法的影响下，WHO对SARS疫情的高度关注被再度推迟，推迟时间长达将近一个月。而就在这一个月中，SARS疫情悄然迈出了中国国门，迅速向世界各地扩散，WHO一时对此毫无察觉。

直到3月初，来自越南的SARS疫情报告才真正引起了WHO的高度关注。3月5日，WHO驻越南专家卡罗·乌尔巴尼(Carlo Urbani)向总部报告了越南出现的奇特病例，第一个拉响了警报。在他的警示下，3月7日，WHO正式启动了全球爆发性疾病警备及响应网络(Global Outbreak Alert and Response Network)。由于最早引起WHO重视的是有关越南疫情的报告，以至于

不少人最初误以为此次疫情是由越南发端。

3月12日，WHO向全球发出疫情警报。3月15日，WHO将此疾病正式命名为Severe Acute Respiratory Syndrome(严重急性呼吸系统综合症)，缩写就是SARS。3月17日，WHO建立了3个实验室病毒研究网络，以加快对SARS病原体的研究。随后，仅在7周之内，WHO实验室网络科学家就已破解SARS病毒的完整基因序列，抗SARS药物的研制工作也在紧锣密鼓地进行。

与WHO的全球危机处理工作在3月以后的迅速进展不同的是，由于得不到中国政府的积极支持，WHO在华工作进展缓慢。早在2月23日，WHO派出的专家组就已到达该组织设在北京的中国代表处，随即建议赴广东考察，却未能得到中方明确答复。3月13日，此时WHO已向全球发出疫情警报，该组织专家再次向中国卫生部表示希望前往广东考察。又经过20天的等待，直至4月2日，中国政府才首次允许WHO派员赴广东实地调查疫情。直至4月15日，WHO北京工作组才首度获准访问北京各大部队医院。就WHO专家在中国实地考察一再被耽搁之事，贝汉卫作了这样的解释：“作为咨询师的WHO必须尊重主权国家的权利，除非得到中国政府邀请，否则不能擅自在中国各地考察。”⁷⁾尽管这段话并未明确指责中国政府阻挠WHO在华工作，但已足以证明危机前期WHO在华工作没有得到中国政府的积极支持。

中国信息公开机制的缺陷也使得WHO难以准确了解中国的疫情。4月10日，WHO公开批评了北京的疫情报告系统，认为“北京只有少数医院每天汇报SARS病例，接触跟踪体系存在问题”。⁸⁾4月16日下午，WHO传染病部门行政主任海曼博士(Dr. David Heymann)在记者招待会上对中国不健全的信息公开机制表示了不满，他宣称：“WHO专家在很困难的情况下，发现北京的军队医院里有50名SARS患者，可能病例高达一百到两百件，超过一千人在观察中，而北京通报的数目只有37人。”⁹⁾

3 合作不足的代价

虽然WHO在2月中旬就已获悉中国的疫情，3月初之后对SARS疫情更是高度关注，但该组织在中国SARS危机处理工作中的重要作用迟迟未被中国政府认识，该组织专家在华的具体工作也未能得到中国政府的积极配合，加之中国真实的疫情迟迟未被公开，因此，危机前期中国与WHO的合作非常有限。由本部分前两节所述可见，合作的不足主要表现在以下三方面。

第一，中国政府在国内发现不明病例之后，首先试

图通过自身力量对疾病进行研究和防治，没有主动与WHO合作，这表明中国政府没有认识到WHO在国内公共卫生危机处理中的重要作用。

第二，WHO在获悉中国的病例之后不久，就要求派遣专家进行实地考察，却迟迟得不到中国政府批准。中国政府没有积极配合WHO在华就危机处理进行的工作，这表明中国政府对WHO直接介入国内危机的处理工作存有顾虑。

第三，4月中旬之前，WHO始终无法从中国政府及其媒体获得有关中国疫情的准确信息，因此也无法就中国的疫情防治采取切实有效的措施，这表明中国的信息公开机制不够健全，对中国与WHO就危机处理进行合作构成了严重障碍。

中国在SARS危机前期与WHO之间缺乏积极有效的合作，使肘腋之疾终成心腹大患，SARS危机进入了一个更危险的阶段。中国自身最终成为疏于与WHO合作的最大受害者。无论是在国际层面，还是在国内层面，中国都为此付出了巨大代价。

在全球化时代，如果疏于防范，任何国内公共危机都可能很快演化为全球性危机。在国际社会毫无察觉的情况下，疫情开始由中国内地经香港传往世界各地。根据香港卫生署于3月19日宣布的“肺炎个案源头发现”，香港的疫情源于中国内地。¹⁰⁾来自广东的一位中国医生于2003年2月21日前往香港，第二天被确诊为SARS。短短几天之内，病毒被传播到了香港、越南、新加坡和加拿大。此后，SARS疫情开始沿着航空线路蔓延到世界各地。事后经过周密查实，此次SARS危机中全球各地病例最终寻根溯源来自2月21日由广东进入香港的那位中国医生。中国被确认为此次全球SARS危机的策源地。

中国政府未能及时向WHO通报国内疫情，是造成国际社会对SARS疫情疏于防范的主要原因，这使中国的国际形象受到严重损害。在SARS疫情爆发后的一段时间内，国际社会严重怀疑中国的实际疫情以及中国政府处理公共卫生危机的措施，中国与国际社会之间的互信关系因此而面临巨大考验。

就在疫情由中国向全球蔓延的同时，SARS危机在中国国内也愈演愈烈。在广大公众茫然无知的情况下，疫情向全国各地扩散。截至4月23日，中国内地（不含香港、台湾）报告发现SARS疫情的省份已达24个。¹¹⁾截至6月19日10时，中国内地累计出现SARS病例5326例，累计死亡347例，位居全球之首。¹²⁾

需要指出的是，SARS危机所造成的严重后果既有中国在危机处理机制缺陷上的问题，也有中国与WHO未能就危机处理进行有效合作的问题。实际上，与

WHO进行合作也应成为中国危机处理机制的重要组成部分。可以说此次危机造成的严重后果源于两方面因素交织的作用。

III 制约中国与专业性国际组织合作的因素

1949年以前，中国已加入一批专业性国际组织，并且是包括WHO在内的许多专业性国际组织的创始成员国。然而，1949年之后，中国断绝了与大部分专业性国际组织的联系。直到1971年中国在联合国的合法席位得到恢复，中国才重新开始与专业性国际组织的交往。30多年来，中国与专业性国际组织的合作取得了长足进展。但毋庸讳言的是，由于历史和现实两方面的原因，中国与专业性国际组织的合作面临着一些制约因素。如前文所述，中国与WHO在2003年SARS危机前期的合作存在三方面不足，这些不足正是中国与专业性国际组织合作的三方面制约因素的具体表现。

1 对多边外交认识的局限

随着各国间联系日益紧密，各国利益交汇处越来越多。很多全球性问题涉及众多国家，单凭任何一国力量难以解决，需要各国共同努力，国际社会中出现“一损俱损、一荣俱荣”的现象。“多边外交”因而成为国际关系理论和实践中的常用词，频频出现于各国外交官和学者的各种发言和著述中。多边外交盛行是经济全球化深入的必然结果。

除全球化因素外，冷战格局瓦解也为多边外交的发展提供了良好的国际政治环境。冷战时期，联合国等多边机制的作用往往因受到美苏分歧的制约而大打折扣。冷战结束后，东西方对抗不复存在，国际组织中的合作气氛大大上升，联合国等多边机制的作用得以更顺畅地发挥。同时，随着国际局势的大体缓和，多边外交的重点不再仅限于军事、政治和经济领域，而是将目光越来越多地投向涉及更广泛领域有关人类社会持续协调发展的全球性问题。

尽管和过去相比，中国的多边外交取得了显著进展，但中国对多边外交的认识仍旧不足以适应冷战后国际形势的变化。中国政府在此次SARS危机前期未能充分认识到WHO在国内公共卫生危机处理中的重要作用，正是中国政府对多边外交认识局限性的具体反映。这种局限性主要表现在两个层面，一是对多边外交和双边外交的关系认识有限，二是对专业性国际组织在双边外交中的作用认识有限。

长期以来中国外交过度侧重与单个国家之间的双边外交关系，多边外交往往被视作改善与其他国家双边关

系的手段、被视作对双边外交的补充。中国外交对多边外交领域的关注比较少，其中一个后果就是中国在包括专业性国际组织在内的广大国际组织中的参与度不够高。

现代多边外交的领域也越来越广泛，已由传统的政治、经济和军事领域扩展到科技、教育、文化等各个领域。与这一潮流相对应，作为各专门领域重要的多边外交载体，专业性国际组织的发展方兴未艾。专业性国际组织涉及的多是非政治或低级政治（low politics）领域的专业性问题，为保证这类问题的解决不受复杂多变的国际政治形势影响，专业性国际组织大都强调非政治原则，许多专业性国际组织的会场都不悬挂成员国和会议举办国国旗。绝大多数专业性国际组织的活动属于低级政治领域的多边外交活动。而中国的多边外交活动长期以来主要关注的是涉及国防安全、政治稳定、重大经济利益等传统高级政治（high politics）领域的问题，对卫生、教育等诸多低级政治领域内的问题关注较少，因此专业性国际组织在中国的多边外交中没有受到足够的重视。

2 对主权问题的担忧

此次 SARS 危机前期，中国对 WHO 直接介入国内危机处理工作存有顾虑，实际上反映了中国对主权问题的担忧。一方面，结合中国具体国情来看，这种担忧有其合理性；另一方面，在全球化的国际背景下，这种担忧又难免对中国与专业性国际组织的合作形成制约。

与发达国家相比，作为一个发展中国家，中国的国家主权具有敏感性的显著特点，其历史原因在于中国长达百余年的被侵略的屈辱历史。这种敏感性使得中国对涉及国家主权的问题十分谨慎，对国内事务所受的国际干预戒备很深，不论这种国际干预来自何方。

由于发达国家在国际社会中处于优势地位，国际社会对一国内部事务的干预往往直接或间接受到发达国家影响。这种外部环境和主权敏感性的内在特点相结合，使得中国长期以来将一国内政不受国际干预视作主权独立的重要标志。虽然专业性国际组织一般与传统的高级政治领域没有直接联系，但由于专业性国际组织的组织优势和技术优势很大程度上都来自于发达国家，发达国家在专业性国际组织中的影响比较大。这难免使中国对专业性国际组织参与国内公共事务存在顾虑。

然而，随着全球化的深入发展，“地球村”意识的盛行对传统国家主权观念造成越来越大的冲击，世界正进入一个前所未有的传统主权观弱化的时代。中国对主权问题的担忧不足以适应国际环境的变化。1992

年，时任联合国秘书长的加利在向安理会提交的报告中重申：“尊重国家的根本主权和完整是取得国际关系的任何进步的关键。但是，绝对主权的时代已经过去了，这种主权理论从来不符合事实。当今国家领导人的任务是了解这一点，设法平衡兼顾国内良好政治的需要与日益依存的世界的需要。”¹³⁾就当代国际关系实践而言，专业性国际组织日趋活跃的表现正逐步使传统国家主权观趋于弱化，这种弱化力主要来自于两个方面。

一方面是专业性国际规约的软约束。专业性国际规约的覆盖面正在不断扩展，它们把实践和规范的约束置于国家主权概念之上，使国家主权的范围和功能受到限制。专业性国际组织成员国行使主权必须以不违背专业性国际规约为前提。当今专业性国际组织成员国面临前所未有的高度密集的专业性国际规约的软约束，即使是那些强大的成员国也不得不适应这些约束。

另一方面是专业性国际组织对成员国内部事务的直接干涉。专业性国际组织对成员国内相关专门领域的决策过程直接加以干涉的事例屡见不鲜，使各国不得不向专业性国际组织让渡有关本国内部事务的部分主权。1997至1998年亚洲金融危机期间，一些国家向国际货币基金组织请求援助，但国际货币基金组织对受援国国内的经济决策提出了种种要求，以此作为接受援助的先决条件，这直接关系到受援国的经济主权。

更重要的是，随着诸多全球性问题的蔓延，当今世界国内问题国际化和国际制度国内化的趋势越来越普遍。不仅是政治、经济、军事领域的重大问题具有全球性影响，很多低级政治领域的国内危机影响也很难局限于一国范围之内，随时可能爆发蔓延成为全球问题。这些危机的解决既离不开扎实的专业知识和技术基础，又离不开各国在全球范围内普遍的相互协作，这就在客观上需要专业性国际组织加强对各国国内危机的干预力度。

在国内事务处理上一味排斥国际干预，且内政与外交界限过于分明，这往往使得中国无法参与必要的国际合作。如此次 SARS 危机，不仅严重威胁国内的公共卫生安全，而且迅速扩散到全球多个国家，因此很难明确界定这属于中国的内政还是外交。中国对主权问题的担忧为专业性国际组织有效参与中国国内各专门领域事务包括危机处理工作制造了无形的障碍。

3 对信息公开的轻视

中国对 SARS 危机前期没有及时发布准确的疫情信息，反映了中国对信息公开的轻视。对“稳定压倒一切”的误读直接导致了政府对信息公开的轻视。长期以来，在“稳定压倒一切”的指导方针下，中

国国内许多具有危机性质的突发事件被视作对社会稳定的严重威胁，没有及时向公众公开。

公众对政府的行政监督和舆论监督难以到位，加大了信息公开的难度。一方面，人民代表大会和政治协商会议“两会”制度并没有充分发挥行政监督职能，各级人大和政协对公共决策的影响远不如同级党委和政府，而人大政协自身选举机制的科学性也有待改进。另一方面，中国各类媒体更多地表现为“党和政府的喉舌”，而非“广大公众的喉舌”。“党和政府的喉舌”并不等同于“广大公众的喉舌”，前者意味着媒体承担向广大公众宣传党和国家大政方针的义务，后者则意味着媒体负有向政府反映广大公众利益诉求的责任，应该成为公众监督政府的手段。遗憾的是，各类媒体，特别是主流媒体，由于未能完全独立于政府体系之外，尚未成为公众对政府进行舆论监督的有效工具。

现行的政府官员绩效考评制度也使信息公开难以全面付诸实施。在现行官员绩效考评制度下，各级官员只对上级领导机构负责，片面追求可以向上级领导机构展示的所谓政绩成为标榜自身执政能力的重要手段。广大公众实实在在的诉求却由于无法转化为可以向上级标榜的政绩，往往被各级官员所轻视或忽视。而“以经济建设为中心”的所谓政绩，充分体现在一大串泡沫数字上，人们对诸如“村骗乡、乡骗县，一直骗到国务院”这样的顺口溜早已见怪不怪。

国家行政学院教授、行政学专家杜刚建如此描述中国行政体制对信息公开的制约：“以SARS为例，广东下面各地市会报到省疾病预防控制中心或卫生厅，省疾病预防控制中心或卫生厅就报到中国疾病预防控制中心或者卫生部，当然也会报到省政府，但作为块的地方政府，会等着上面拿主意。SARS就等着卫生部拿主意了。这时候，如果卫生部自己掂量一下，就像我们所看到的那样，他们自己来平衡报不报、报多少，取一个乐观态度，麻烦就来了。另外，上面的这种平衡选择，很自然会刺激下面，结果层层掂量层层平衡，当然就可能瞒报谎报。”¹⁴⁾可见，政府行政体系内部对于信息公开缺乏完善的自我监督机制，在行政体系内部制造了操纵信息的空间，各级政府机构完全可能按照自身偏好扭曲信息信道，导致信息失真。

此次SARS危机前期中国的疫情信息未能及时公开，使中国与WHO的合作受到极大影响，诸如WHO之类的专业性国际组织对中国政府的信任度降低。WHO传染病监测与反应司于2003年5月20日发表题为《严重急性呼吸系统综合症(SARS)》的专题报告，该报告在“对今后的教训”部分中指出：“在今后的计划中将要面对的主要挑战是透明度和应变能力。现在知

道SARS 11月中旬开始于广东省。SARS爆发早期阶段的病例没有公开报告，致使一种严重的疾病悄悄扎下根来，因此进一步的国际蔓延几乎不可避免。这是对所有国家最重要的教训：应该认识到，在全球化和电子联络的世界，由于害怕对社会和经济影响而隐瞒一种传染病病例是短期的权宜之计，会带来很高的代价——在国际社会的眼中失去信任，加剧对国内经济的负面影响，使邻国的卫生和经济遭到破坏，还有一个非常现实的危险，就是在国家本土的爆发会螺旋式发展，以致失去控制。”¹⁵⁾这段话间接批评了中国政府在危机前期对信息公开的轻视。

SARS危机期间，越南政府及时主动向WHO通报其国内疫情，很快就有效遏制了疫情的进一步扩散。越南政府在危机中所表现出来的开放心态令WHO非常满意。WHO高度评价了越南SARS危机处理的成功，指出越南成功的重要原因之一就是及时准确地通报情况并和国际组织与其他国家政府分享信息。¹⁶⁾相比之下，中国政府在危机前期，无论是对疫情的报告，还是对患者的诊断与治疗，都采取了一种近似保密的政策，结果为此付出了惨重的代价。

IV 危机后期中国与WHO的合作

在严酷的事实面前，中国政府逐渐认识到WHO在SARS危机处理工作中不可或缺的重要作用，开始采取实际行动与WHO积极合作。纵观危机后期，中国政府与WHO合作的进展也表现在三个方面。第一，中国政府开始认识到WHO在国内公共卫生危机处理中的重要作用，在各种场合主动表示愿意加强与WHO的合作；第二，中国政府开始积极配合WHO在华工作，WHO得以直接参与中国的危机处理工作；第三，中国政府开始定期发布国内最新SARS疫情动态，与WHO之间建立了透明通畅的信息交流渠道。

1 合作的深入

2003年4月20日是此次危机的标志性转折点。当天，中国政府公开了过去没有透露的339例SARS病例，明确提出要及时发现、报告和公布疫情，决不允许缓报、漏报和瞒报病例。同日下午，国务院新闻办公室举行新闻发布会，首次承认“疫情统计存在较大疏漏，没有做到准确上报病例数字”。¹⁷⁾

至此，中国政府开始对外采取积极主动的合作姿态。中国政府已经认识到WHO的重要作用，因此对WHO的态度发生了根本性转变。5月20日，国务院副总理兼卫生部长吴仪在第五十六届世界卫生大会上向国

际社会强调，中国已认识到全球化潮流下世界相互依存，特别是中国与世界相互依存的现实。她坚定地承诺，中国将为 WHO 抗击 SARS 的全球基金承担主要的贡献。

中国政府开始采取实际行动积极配合 WHO 在中国的工作，主动接受 WHO 的监督、寻求 WHO 的援助。5 月中旬至 6 月上旬，WHO 专家前往河北、河南、广西和安徽等地考察防治 SARS 工作，向中国卫生部报告了他们对上述省份的考察结果，提交了他们所发现的问题。5 月 15 日，WHO 专家表示，希望北京加强对新发病人的来源、传染链和被排除疑似病人的具体情况等信息的收集，在京大范围实现信息资源共享。由隐瞒疫情到主动通报疫情，中国政府开始注重信息公开机制建设，有关 SARS 危机处理的信息公开度大大提高。

随着双方合作的深入，WHO 得以在中国的 SARS 危机处理中充分发挥自身的技术优势，为中国的 SARS 危机处理提供了必要的技术援助。针对中国的具体情况，WHO 就 SARS 防治提出了许多富有价值的建议，对于中国的 SARS 防治工作具有重要的指导作用。6 月 5 日，在结束了对中国各地为期 20 天的考察之后，WHO 专家透过中外媒体强烈建议，在病例数量下降的情况下，对中国抗击 SARS 的形势仍不能掉以轻心，这不仅是指 SARS 疫情，还包括其他传染性疾病。为此，WHO 中国工作组还向中国政府提出了七条建议。

除为中国提供技术援助之外，WHO 还对中国的 SARS 防治提供了力所能及的资金援助。据《中国青年报》6 月 21 日报道，WHO 已致函表示支持中国国家中医药管理局向其申报的“中医诊治 SARS 临床研究课题”，并将为此项目提供 3 万美元资金。

2 合作的成果

如前文所述，危机前期的严重后果是国内机制与国际合作两方面因素交织作用的结果。同样，危机后期的迅速恢复也是如此。随着中国与 WHO 的合作进展顺利，SARS 危机终于渡过了高峰。5 月以后，中国的疫情开始趋于稳定，每日病例报告数不断下降，正常的社会生产生活秩序随之开始恢复，危机前期一度受到严重冲击的中国经济也很快重现良好的增长势头。由于疫情及时得到控制，中国经济的宏观运行环境未遭根本损害。因为中国政府控制疫情的速度快于人们的普遍预期，所以摩根士丹利于 6 月 26 日将中国经济 2003 年预测增长率由 4 月底的 6.5% 上调至 7.5%。¹⁸⁾

危机后期中国政府为完善信息公开机制作了不懈努力，使 WHO 对中国政府的態度由怀疑转为信任。由于中国的国际信誉在危机前期受损，危机后期外界仍对中

国政府通报的疫情信息存有怀疑。针对外界的怀疑，WHO 多次公开表示对中国政府的信任。5 月 13 日，WHO 专家表示，中国提供的有关 SARS 疫情的数字值得信赖，没有任何理由怀疑中国政府还在故意隐瞒资料，中国政府已经坦率承认过去公共卫生体系中存在的不足。¹⁹⁾ 6 月 12 日，海曼博士在 WHO 与中国卫生部联合举行的记者招待会上表示，“根据我们掌握的情况，中国对 SARS 病人的诊断标准与 WHO 的标准是一致的，中国的 SARS 病死率报告是可信的。但中国的标准更为敏感，这使中国的疑似病人更多。”²⁰⁾

危机后期中国政府的出色表现也使 WHO 对中国政府的態度由批评转为赞赏。6 月 24 日，WHO 西太平洋区主任尾身茂博士在中国卫生部和 WHO 联合举行的新闻发布会上表示：“WHO 整体上的评价，自 4 月中旬以来，中国政府和人民在防治 SARS 方面所做的工作是非常好的。中国政府在防治 SARS 方面的正式承诺是非常坚定有力的，出台的各种防控措施也是非常有效的，提供的信息也是透明和及时的。”²¹⁾

同日，WHO 宣布对北京实施“双解除”——解除对北京的旅行警告，同时将北京从近期有 SARS 疫情传播地区的名单中除名。这标志着中国最终安然渡过了 2003 年 SARS 危机，中国与 WHO 就危机处理进行的合作获得了圆满成功。

V 关于中国与专业性国际组织合作的思考

2003 年 SARS 危机充分暴露了中国与专业性国际组织合作存在的问题，并使这些问题受到关注。从这层意义上讲，2003 年 SARS 危机与其说是一场“危机”，不如说是一个“契机”，即中国与专业性国际组织深入合作的契机。针对危机前期中国与 WHO 合作的不足，以及由此反映的中国与专业性国际组织合作面临的制约因素，结合危机后期中国与 WHO 合作的成功经验，本文从以下三方面探析中国与专业性国际组织未来合作的发展趋势。

1 全面认识多边外交

全面认识多边外交，首先要充分认识多边外交的重要作用。中国必须主动参与国际事务，积极开展国际合作，改变以往重双边轻多边的局面，多边外交在中国外交中的地位应进一步提升。多边外交与双边外交相互促进、相辅相成，不能有所偏废。相对双边外交而言，多边外交具备自身独有的优势。以多边外交协议为例，多边外交协议的制定和实施比双边外交协议更具有透明性，更容易受到国际舆论的监督。

全面认识多边外交，还需要认识专业性国际组织在双边外交中的重要作用。专业性国际组织是双边外交的重要载体。中国不仅应该积极参与政治、经济、军事等高级政治领域的综合性国际组织，谋求在这类国际组织中获得更大的发言权和主导作用，而且对于各低级政治领域的专业性国际组织也要给予充分的重视，充分发挥诸如 WHO 之类的专业性国际组织在全球事务中的作用。

中国科学院—清华大学国情研究中心近年发表的一期《中国国情分析研究报告》提出了值得重视的观点：随着全球化程度的加深，当今国际竞争已呈现出由意识形态和社会制度竞争转向国际机制竞争的态势。²²⁾ 各主要大国纷纷将强化国际机制的作用纳入新世纪外交战略的重要组成部分。而积极全面参与国际机制，也将成为中国本世纪外交战略的选择。1997年，中国明确宣布要成为国际社会负责任的大国，就是一项重大的外交新战略。

现有国际机制不仅包括联合国等综合性国际组织构成的国际政治机制，也不仅包括由国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织等经济类专业性国际组织构成的国际经济机制，还应包括其他广大专业性国际组织构成的各专门领域内国际机制。中国要想全面参与国际机制建设，在国际社会中更好地发挥负责任大国的作用，除积极参与国际政治机制和国际经济机制外，对其他各专门领域内的国际机制也不应忽视，这就要求在对外交往中重视与专业性国际组织的合作。中国与专业性国际组织合作的成败直接影响到中国未来参与国际竞争的得失。

以本文涉及的公共卫生领域为例，中国与 WHO 积极合作的过程也就是中国参与公共卫生领域国际机制建设的过程。何况中国是本次全球 SARS 危机的原始病源地，世界上其他国家和地区的 SARS 病例寻根溯源最终都是由中国输入。在这种情况下，中国能否成功与 WHO 展开合作，意义绝不仅限于公共卫生领域，而且直接关系到中国在未来国际机制中能否有效发挥负责任大国的作用，因此也关系到中国能否成功参与国际机制、关系到中国长远外交战略能否顺利实施。加强与专业性国际组织的合作不应仅被视作应对某一次国内公共危机的权宜之计，而应该成为一项长期的重大外交战略。

大多数专业性国际组织在各专门领域的工作往往直接关系到社会发展与人民生活，这些国际组织多以促进各国的社会进步和全球的协调发展为宗旨，较少追求敏感的政治经济利益。自成立以来，WHO 等专业性国际组织对于世界各国尤其是广大发展中国家各项社会公共

事业的进步做出了不可磨灭的积极贡献。在双边外交中重视与专业性国际组织的合作，对于加速中国社会的全面健康协调发展具有重要意义。

一方面，专业性国际组织的政治色彩相对淡化；另一方面，专业性国际组织对专业知识的要求却相对较高。在此种情况下，以政府为主体开展与专业性国际组织的合作显然达不到最佳效果。因此，加强与专业性国际组织的交流与合作，还应该调整政府包办外交或只有外交官才能参与外交事务的传统思想，应该给予中国国内各专门领域的专家学者及合法群众团体或民间组织参与此类国际交流与合作的机会。

加强与专业性国际组织的合作，具体说来，充分发挥就是要积极协作，加强研究，并注重人才的培养。各专业性国际组织相对来说政治色彩淡化，中国对专业性国际组织的工作采取积极协作态度，承担相应国际义务，既可以树立良好的国际形象，也不会有损于中国的根本国家利益。同时，重视专业性国际组织规约的谈判和各种游戏规则的制定，加大对有关专业性国际组织的研究力度，充分了解其运行机制。

由于 WHO 之类的专业性国际组织专业性极强，要提高在此类组织中的参与度，需要大批既具备一定外交常识又具有扎实专业基础的人才。因此，在各专业性国际组织相应的专门领域，有必要加强此类人才的培养。如果中国拥有大批精通专业性国际组织业务的人才，可以使中国今后与各专业性国际组织的合作更加默契，避免曾在此次 SARS 危机中出现的误解。在良好合作的基础上，中国可以向专业性国际组织输送更多的人才，让专业性国际组织的活动中出现更多中国专家的身影。

2 灵活运用国家主权行使权

从此次 SARS 危机不难看出，在世界各国联系日趋紧密的今天，一国之内的危机随时可能蔓延至世界各地，发展为全球性危机。因此，在国内危机处理上完全排斥外界影响是不现实的，可能会带来双重危害。一方面，得不到国际合作援助，只能加大国内危机解决的难度；另一方面，拒绝国际合作，听任国内危机对世界各国造成严重影响，无异于自绝于国际社会，必然遭到世界各国的孤立。面对新的国际形势，更新主权观念已是时代潮流。

当前传统国家主权观陷入困境，带来了主权理论和实践的矛盾问题。既然主权是国家的基本要素之一，主权和国家融为一体，是不可分割、不可转让的，那么主权由主权国家向国际组织的部分让渡显然无从谈起。然而，几十年来的国际关系实践清楚地表明，这种让渡不仅确实存在，而且有其存在的合理性。刘青建博士在

《经济全球化条件下的发展中国家与国际制度研究》一文中引入了主权本质和主权行使的概念，为上述矛盾的解决提供了答案。²³⁾ 该文认为，国家主权在理论上的表述是主权本质，而在实践中则表现的是主权行使。虽然主权本质具有抽象性、整体性和不可分性，但是主权行使具有具体性、层次性和可分性。

一方面，主权的抽象性在于主权本质没有具体的存在形式，主权本质与国家融为一体，不可分割，具有整体性。另一方面，主权国家在行使主权处理内外事务时，表现为具体的权力形式。国家在不同层次行使主权利力时，使主权具有了层次性。对主权行使权的层次分析表明，主权的行使权是可以分割的。人们经常说到政治主权、军事主权、经济主权、文化主权，实际上是指国家在诸如政治、军事、经济、文化等不同领域中行使主权时所表现的主权形态。它表明主权在行使上具有可分性。国家在行使主权维护政治独立、军事安全、经济自主、文化特色的过程中，使主权具有了政治主权、军事主权、经济主权、文化主权的不同内容。国家行使主权的层次性在国际关系实践中表现为，国家将一部分权力向超国家行为体过渡，使国际层次上的这些超国家行为体具有了主权国家的一些权力。

专业性国际组织对各自所在的专门领域事务进行有效处理，离不开各国政府的合作。实现这种合作要求主权国家必要时在某些方面让渡（或者说与其他国家共享）国家主权的部分行使权。以公共卫生领域为例，国家主权在这一领域内具体表现为国家处理国内一切公共卫生事务的权力；进一步说，是指国家在本国的一切公共卫生事务上享有独立自决的权力；国家主权的行使权就是国家决定本国公共卫生制度和制定本国卫生政策的权力。不难看出，WHO 等专业性国际组织要想真正开展行之有效的合作，各主权国家在各专门领域向专业性国际组织让渡国家主权的部分行使权是非常必要的。

国家主权行使权的必要让渡并不意味着国家主权的削弱。相反，各国政府的责任因此加强，应该在充分了解本国政策国际影响的基础上采取适当的手段。在仅涉及低级政治领域的专业性国际组织中，政治色彩已大大淡化，这一点显得尤为突出。主权的行使权由成员国向专业性国际组织的让渡，一般来说是成员国之间相互的平等让渡。如果从单个成员国的角度来看，主权行使权向专业性国际组织的让渡无疑是对国家主权的侵蚀。但是，如果把所有成员国看作一个整体，这种主权行使权让渡的结果必然是由共同让渡发展为共享主权行使权，主权本质并没有受到根本侵蚀。

在专业性国际组织中，国家主权行使权的部分让渡也意味着部分延伸。在相互平等的基础上，一个成员国

在让渡本国主权部分行使权的同时，实际上可以分享其他成员国主权的行使权。这就意味着本国主权的行使权延伸到了其他国家。各国主权行使权的相互让渡，实际上也是各国主权行使权的相互延伸。专业性国际组织一般不涉及军事和政治等高级政治领域，因此对国家主权行使权的最敏感部分触动不大，有利于其成员国不分大小强弱在主权行使权让渡和延伸过程中共享主权行使权，最终平等获益。

从传统国家主权观的角度来看，此次 SARS 危机中，中国国内的疫情及中国卫生部门的应对措施纯属国内事务，WHO 对此进行干预似乎是对中国国家主权的侵蚀。然而，事实证明，WHO 的干预有助于中国尽早战胜 SARS 危机，将危机所造成的不利影响降低到最低限度。WHO 此次介入中国国内的 SARS 危机处理工作固然更多地是出于确保全球公共卫生安全的考虑，但 WHO 在中国的工作也同样有助于维护中国的国家利益。

综上所述，国家主权行使权不仅意味着各国在国内的自由行事，而且还意味着各国之间广泛的相互承诺与约束。国家主权行使权与其说体现为各国拒绝外部权威干预其国内事务的权力，不如说体现为各国积极参与国际合作并在合作中切实维护本国利益的能力。

3 加强信息公开机制建设

SARS 危机使人民的生命权、健康权与知情权高度融为一体，这些权利恰恰是基本的人权。1946年，联合国大会通过第59号决议，宣布知情权为基本人权，强调知情权是联合国致力维护的一切自由权利之关键。1948年，联合国《人权宣言》进一步强调知情权：“人人享有经由任何方法寻求接受和传递信息的自由。”²⁴⁾

全球化背景为中国加强信息公开机制建设提供了新的视野。今天的世界，由于交通和通讯的发展，时间和空间的概念大大缩小。“地球村”概念的出现表明，世界各地已彼此高度关联，将任何公共危机理解为全球性危机都毫不为过。如此次 SARS 危机，由在中国的一个城市萌发直至扩散为全球公共卫生危机，只不过经历了短短几个月时间。这种全球化视野要求世界上任何一个国家都成为国际社会负责任的一员。各国既应该制定并遵守自己的规则，也应该接受世界上通行的规则；既应该尊重本国公民的知情权，也应该尊重别国公民的知情权。在信息公开机制建设上树立这种全球性意识尤为重要。

中国应对 SARS 危机的经验教训说明，加强信息交流是有效进行国际合作的重要途径。何况世界卫生组织之类的专业性国际组织所涉及的专业领域一般与关系国

家核心机密的军事、政治和经济问题没有直接联系。在与专业性国际组织的合作中，中国政府在相关各领域的决策机制应注意加强透明度，并且就中国的具体情况加强与相关专业性国际组织的交流，主动听取专业性国际组织的建议，进一步促进决策的民主化与科学化。加强与专业性国际组织的合作，需要各国国内具备健全的信息公开机制。

面对各种危机，全球范围内的信息共享十分重要。还是以此次SARS危机为例，在发现疫情后，中国政府应该及时向WHO通报有关信息，从而实现疫情信息在全球范围内的共享。一方面，可以因此有效防止SARS疫情向中国以外的其他国家蔓延；另一方面，中国可以及时获得WHO的支持，有助于尽早控制国内疫情。与以专业性国际组织为代表的国际社会实现信息共享，应该成为全球化时代应对各专门领域内危机的一个重要理念。

通过信息交流，各国对于专业性国际组织的公共政策和运行机制可以有更深的了解，对全球范围内各专门领域内公共事务的最新动态有更及时准确的把握；同时，专业性国际组织也可以更加及时准确地了解各国在各专门领域内的政策和最新动态，并将之纳入全球宏观视野审视，从而给予各国必要的建议与支持。可见，各国信息公开机制是否健全，直接影响到各国与专业性国际组织之间的合作效果。加强信息公开机制建设的具体措施包括以下四个方面。

第一，政府应正确解读“稳定压倒一切”的内涵，处理好信息公开与保密的关系。当今信息传播极其迅速，试图以保持稳定为由，阻止关系公众切身利益的信息传播是极其愚蠢的，最终只能适得其反。将涉及公众切身利益问题的真相公之于众，即使可能会造成短期的恐慌，但最终有利于充分调动全社会的力量应对危机，将损失降至最低限度。中国人民大学舆论研究所与北京青年报在2003年4月下旬联合进行的民意调查表明，当中国政府于4月20日如实公布SARS疫情之后，虽有近一半（47.5%）的受访者感到“更加紧张”，但人们的总体心态是非常积极理性的，87.3%的受访者因此加强了个人和家庭对SARS的预防措施。²⁵⁾

第二，若想使各级政府官员真正对广大公众的知情权负责，就必须切实加强公众监督政府的权力。除了进一步改革和完善人民代表大会和政治协商会议制度的行政监督职能外，还应该赋予各类媒体更多的舆论监督职能，媒体不仅是宣传党和国家政策方针的工具，更应该成为公众行使舆论监督的有效手段。媒体在严格遵守国家有关法律法规的前提下，应独立于政府体系之外，变行政控制为依法管理。

第三，要改革现行的官员绩效考评制度。由上级领导机构以下级汇报的经济增长各种数字来衡量汇报者的所谓政绩，势必造成制度性信息缺失。衡量各级官员行政绩效不能简单地以各种统计资料为标准，更应注重社会的全面协调发展。各级政府官员不仅应该对上级负责，更应该对与政府事务利益相关的广大公众或公众代表负责。

第四，政府内部应进行信息公开机制设计，在各级政府之间构筑健康运作的信息通道。这就需要加强政府体系内的自我监督机制建设，在政府体系内杜绝扭曲信息的空间。

注释

- 1) 蒲传：《当代世界中的国际组织》，第224页，当代世界出版社，2002年。
- 2) 经济观察报2003年5月12日文：“WHO驻华代表贝汉卫在中国的9个月”，转引自中国科学院网，<http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2003/05/12/2305.htm>。
- 3) 中央人民广播电台新闻评论部：《反思——非典下的中国》，第99页，南海出版公司，2003年。
- 4) 《财经》杂志编辑部：《SARS调查：一场空前灾难的全景实录——财经杂志记者现场采访》，第32页，中国社会科学出版社，2003年。
- 5) 经济观察报2003年5月12日文：“WHO驻华代表贝汉卫在中国的9个月”，转引自中国科学院网，<http://www.cas.ac.cn/html/Dir/2003/05/12/2305.htm>。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) 《财经》杂志编辑部：《SARS调查：一场空前灾难的全景实录——财经杂志记者现场采访》，第31页，中国社会科学出版社，2003年。
- 9) 同上，第35页。
- 10) 中央人民广播电台新闻评论部：《反思——非典下的中国》，第106页，南海出版公司，2003年。
- 11) 《财经》杂志编辑部：《SARS调查：一场空前灾难的全景实录——财经杂志记者现场采访》，第232-239页，中国社会科学出版社，2003年。
- 12) 国际在线网2003年6月20日讯：“20日SARS疫情：内地无新增、疑似病例无死亡病例”，<http://online.cri.com.cn/773/2003-6-20/137@254684.htm>。
- 13) 布特罗斯·布特罗斯·加利：《和平纲领》，第5页，科学技术文献出版社，1992年。
- 14) 三联生活周刊2003年5月11日文：“我们的非典政治”，转引自深圳新闻网，<http://www.sznews.com/n/ca317809.htm>。
- 15) WHO传染病监测与反应司：《严重急性呼吸道综合症(SARS)》，2003年5月20日。
- 16) 齐鲁新闻网2003年4月30日文：“WHO总结越南防治非典的五点经验”，<http://news.sdinfo.net/72341268037894144/20030430/1158120.shtml>。
- 17) 《财经》杂志编辑部：《SARS调查：一场空前灾难的全景实录——财经杂志记者现场采访》，第36页，中国社会科学出版社，2003年。
- 18) 中央财经大学“2003：‘非典’与中国社会经济”课题组：《2003：“非典”与中国社会经济研究报告》，第6页，中国财政经济出版社，2003年。

- 19) 中新网2003年5月14日电：“世卫专家：中国公布的非典疫情数字值得信赖”，转引自广东非典型肺炎防治网，<http://211.155.215.130/new/news/514/514-1.htm>。
- 20) 新华网2003年6月12日报道：“防治非典6月12日午间演示文稿”，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-06/12/content_916333.htm。
- 21) 千龙网2003年6月24日讯：“世卫：中国4月中旬以后防治非典所做工作非常好”，<http://china.qianlong.com/4453/2003-6-24/241@915356.htm>。
- 22) 朱华友：“SARS危机与国际交流合作”，见迟福林：《警钟——中国：SARS危机与制度变革》，第288页，民主与建设出版社，2003年。
- 23) 刘青建：“经济全球化条件下的发展中国家与国际制度研究”，中国人民大学博士论文，第56-60页，2003年。
- 24) 杜钢建：“SARS危机管理与政治问责制”，见迟福林：《警钟——中国：SARS危机与制度变革》，第23页，民主与建设出版社，2003年。
- 25) 冯惠玲：《公共危机启示录——对SARS的多维审视》，第112页，中国人民大学出版社，2003年。