

美中合作对全球卫生事业的意义

增编

Jennifer Bouey 黄志环

CT-516/3

2019年8月19日呈文，作为2019年7月31日递呈美中经济与安全审查委员会之证词增编



有关本出版物的更多信息，[请查询www.rand.org/pubs/testimonies/CT516z1.html](http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT516z1.html)

证词

兰德证词记录了由兰德员工向联邦、州或地方立法机构，政府任命的专门委员会和小组，以及私人审查和监督机构出具的证词。

兰德公司出版，加州圣莫尼卡

版权所有© 2019 兰德公司

RAND® 是兰德公司的注册商标。

有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他形式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，[请查询 www.rand.org/pubs/permissions](http://www.rand.org/pubs/permissions)。

www.rand.org

美中合作对全球卫生事业的意义

Jennifer Bouey的证词¹

兰德公司²

递呈美中经济与安全审查委员会之证词增编

提交日期：2019年8月19日

继

2019年7月31日的听证会之后，委员会希望收集额外信息并要求作者对本文记述的附加问题作出答复。此答复文件现已提交备案。

问题一

实施您的建议需要多长时间？

答复

在2019年7月31日的证词中，我简要介绍了中国的全球卫生援助活动，并总结了美中双方在全球卫生事业上的合作。我还提到，中国近年来大力促进资源匮乏社区的健康事业，具体行动包括：中国援外医疗队项目，为伙伴国建造与扩大医院和医疗设施，卫生保健专业培训项目，公共卫生和健康保障项目援助，以及药品捐赠、生产和投资。中国的贡献很大程度上是出于其全球治理抱负，但与美国等发达国家领导的全球卫生援助项目相比，中国目前的作为仍力度偏弱。然而，与许多发达国家不同，中国的全球卫生援助活动更侧重

¹ 本证词中陈述的意见和结论仅代表笔者的观点，不应解读为代表兰德公司或其任何研究赞助商的观点。

² 兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

于基础设施建设，而不是针对特定疾病。因此，非洲各国更多是向中国政府寻求基础设施建设援助，同时在研究和综合疾病防控项目上求助于西方。

我对美方如何帮助中方发展全球卫生援助项目的建议包括：继续开展美中在全球卫生能力建设方面的合作，同时加强两国项目之间的协调。中国卫生援助项目的能力建设将需要设置更多的全球卫生学术课程——可纳入中国高等教育体系，以及连贯的在职培训计划。此外，美方可以鼓励中国政府继续致力于集中援助项目，以便其提高效率和透明度。如果这些变革得以实施，我相信中方能够在未来十年内培养出一支高素质的全球卫生队伍。这些变革需要美中两国政府拿出实质性的政治意愿，也需要中方继续融入多边国际组织。

就“中国威胁”论而言，特别是对中国供应的原料药(API)的质量问题、来自中国的非法芬太尼供应以及中国在生物医学研究领域构成的竞争，我建议美中双方开展以下合作。

短期、中期和长期合作

从长远来看（10至15年），美方可以帮助中方提高其在药物、医疗产品和疫苗的开发、制造和交付方面的监管能力。中期来看（三至五年），两国可以合作创立针对非法合成毒品生产和合成毒品泛滥的公共卫生监测项目，类似于两国在流感监测项目上的成功合作（如下所述）。在短期内（一至三年），美方可以让中方参与旨在解决全球合成毒品问题的多国联合行动。

长期解决方案将取决于中国市场能否成功整合其当前过度碎片化的制药行业、生物医学监管科学的能力建设情况，以及中方与其他国家协调监管的意愿。这可能需要几十年的时间。建立美中合作以解决非法药物使用和生产，显然取决于两国之间的关系，可能需要三至五年的时间（就像流感监测系统一样）。如果邀请中国加入打击合成毒品泛滥的国际联盟，我相信许多必要的法律和公共卫生行动将得以较快地启动。

从公共卫生项目中吸取经验教训

合作应该利用从中国烟草控制和流感监测项目中吸取的经验教训。

在烟草控制方面，中国政府一改长期不合作的态度，积极参与世界卫生组织（简称“世卫组织”）的《烟草控制框架公约》(FCTC)。中国医生在上世纪70年代率先呼吁采取控烟行动，但徒劳无益，直到2005年政府才签署《烟草控制框架公约》。三年之后，加州大学

洛杉矶分校和玉溪市农业局发起了一个为期四年的烟草作物替代合作项目。同样在2008年，强生公司受中共中央党校的邀请开展为期两年的烟草专题研究。强生公司的报告《烟草控制：国际经验与中国战略》是一个转折点。接下来的三年里发生了许多变化，具体表现为：向政府官员下达控烟职责；教育部颁布的条例；国家广告和慈善法规中的烟草条款；打造无烟北京；以及提高烟草税。³大多数学者仍然把中国政府的态度转变归结于《烟草控制框架公约》，因为公约通过制定通用标准和呼吁中国成为公共卫生的典范，打消了国人以为“中国是特例”的观念。⁴

在流感监测方面，继美国疾病控制与预防中心(CDC)帮助中国建立监测能力之后，中国政府投入了大量资金来扩大监测系统。2004年，中国国家流感中心与美国疾病控制与预防中心流感科签署了合作协议。2005年，流感实验室网络从8个增加到63个，哨点医院从31家增加到197家。2007年，美国疾病控制与预防中心与中方对口部门签署了关于新发疾病（包括流感）的附加合作协议；在两年的时间内，中国政府拨款支持，在2009年将该网络扩展到411个实验室和556家哨点医院。网络扩展后，实现了中美两国乃至与世卫组织之间的数据共享。⁵

问题二

实施涉及哪些成本，谁会反对您的建议？

答复

我认为推动两国政府间的多渠道能力建设合作可能比让原料药产业流回美国，为原料药进口增加保险，或者促使中国政府同意大幅扩展美国食品药品监督管理局(FDA)的监管项目更可行，更具成本效益。让原料药产业流回美国会增加原料药的成本，因为美国的劳动力成本较高。为原料药进口增加保险同样会增加原料药的成本。这些费用很可能会

³ Judith Mackay, “中国：烟草控制的转折点”，《英国医学通报》，第1卷，第1期，2016年，第15-25页。

⁴ Mackay, 2016年；杨功焕，“简介：中国与世卫组织《烟草控制框架公约》谈判”，《中国控烟情况》，新加坡：Springer Singapore, 2018年。

⁵ 舒跃龙等人，“中美实验室合作十年回顾：提高中国和全世界对流感威胁的应对能力（2004–2014）”，《BMC公共卫生》，第19卷，增刊第3期，2019年，第520页。

转移到美国的医疗保健开支中。而进一步扩展美国食品药品监督管理局在中国的监管项目，意味着美国政府必须向其驻华办事处大幅增加拨款和派驻更多人员。我建议采取公共卫生合作措施——比如扩大美国疾病控制与预防中心与中方对口部门之间的合作，可能会降低成本并鼓励中国政府投资于自身的能力建设。

同时，我认为听证会上提出的**问题**，即中国供应的**原料药的质量问题**、**芬太尼供应链**、**中方扩大全球卫生援助项目问题**、以及**中国生物医学研究领域的进展问题**，并非是针对美国的敌意行为。这些问题大多源于快速增长的**市场经济和监管政策**、**法律和管理能力适应缓慢**。这些问题都是可以解决的问题，可通过各领域的潜在合作来解决。

那些对中国政府的某些行为感到沮丧或者认为**中美关系是零和游戏**的人可能会反对我的建议。目前，两国正面临日益紧张的局势，两国关系处于一段**艰难而又可能极为关键的时期**。贸易战的升级给中国政府和**中国股市投资者**蒙上了一层厚厚的心理阴影，进而对市场本身以及**人民币汇率**带来负面影响。这也可能会打击中国市场的**信心和预期**。⁶外交对话水平从**议题实质和代表级别**上看都有所下降。⁷甚至一些**中美学术合作和学者交流项目**也受到波及。⁸在这些战略的共同作用下，中美合作可能低，似乎难以取得积极成果。

这个时候不禁要问，中美两个全球大国在当前消极的政治气氛中是否仍存在解决冲突和建立共识的机会。当双方的猜疑日益加深，一道“**铁幕**”正在降下，**冷战局面**隐现，其结果是两国乃至**全球经济**可能要付出更大的代价。正如**米华健**(James Millward)最近提出的观点，

然而，“**脱钩**”是不现实的；随着气候变暖，世界也无法承受美国和中国浪费数

⁶ Lau, Lawrence J., 《天塌不下来：中美贸易战及未来经济关系》，香港：中文大学出版社，2019年。

⁷ 参考来源包括：

- 美中外交与安全对话（目前暂停）
- 美中执法与网络安全对话
- 美中全面经济对话（目前暂停）
- 美中战略与经济对话（已结束）
- 美中社会文化对话
- 中美科技合作协定（已结束）
- 美中人权对话（目前暂停）。

⁸ “学者卷入美中签证战争”，《美国之音》，2019年4月25日。截止至2019年8月14日：<https://www.voanews.com/east-asia-pacific/academics-caught-us-china-visa-war>

年时间发动冷战。因此，美国应该既尊重中国，又直面中国共产党，追求我们共同的人类价值观。⁹

总之，美国和中国过去在全球卫生领域有过许多成功的合作，而未来的合作有可能极大地造福于两国乃至全世界。

⁹ 米华健：“面对中国，我们需要走一条更好的中间路线。求索之道近在眼前”，《华盛顿邮报》，2019年8月6日。截止至2019年8月14日：<https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/08/06/better-middle-road-china>