

日本卫生发展援助动向与前景*

张 鹏 白如纯

内容提要 作为日本政府发展援助的战略构成,卫生发展援助受到日本核心利益、外交传统、发展理念、合作范式等因素的综合影响。尤其是在联合国可持续发展目标和新冠肺炎疫情等外部因素作用下,日本卫生发展援助实施的地缘范围、领域流向、资源配置、平台渠道等呈现出一系列调整。日本寻求通过特定投入来保障人类安全和国家安全,作为公共外交资源的卫生发展援助在使其获得国家利益和国际声誉的同时,亦有助于日本公共卫生治理的机制构建和规范塑造,更为中日两国参与区域乃至全球卫生治理合作提供了潜在空间。

关键词 日本官方发展援助;卫生发展援助;公共卫生治理;新冠肺炎疫情

中图分类号 D82, R199

文献标识码 A

全球卫生概念的缘起既受到卫生和热带医学学科发展的直接影响,又与一国的公共卫生和国际卫生议程密不可分。^①卫生发展援助(Development Assistance for Health, DAH)旨在帮助中低收入国家和发展中国家基层群体改善卫生和健康状况,总体属于为经济社会发展提供设施与服务的范畴,是主权国家、国际组织、非政府组织等参与全球公共卫生

治理的重要手段和渠道。2020年《全球卫生筹资报告》(Financing Global Health 2020)显示,2010—2019年间的世界卫生发展援助支出规模大体持平,基本徘徊在353~406亿美元之间,尽管2020年的援助额相较于2019年显著增长了35.7%,但若排除新冠肺炎疫情的影响,2020年的卫生发展援助总额(412亿美元)仅比2019年增长约1.8%。^②因此,如

张鹏系中央财经大学政府管理学院副教授,研究方向为对外援助、发展合作、全球治理;白如纯系中国社会科学院日本研究所研究员,研究方向为日本外交、中日关系、区域合作。通讯作者:张鹏,电子邮箱:zhangpeng1983119@163.com。感谢《国际经济合作》匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

*本文系中央财经大学“红色擎,龙马行”教师“思政+”专项支持基金项目“中国参与全球发展治理变革及其国际传播创新探究”(项目编号:SZJ2207)、中央财经大学政府管理学院2021年度科研创新团队支持计划项目“全球经济治理转型背景下中国参与发展治理平台构建和机制变革研究”(项目编号:ZG202103)的阶段性研究成果。

① Jeffrey P Koplan et al., “Towards a Common Definition of Global Health,” *The Lancet*, Vol. 373, Issue. 9679, 2009, p. 1993.

② IHME, “Financing Global Health 2020: The Impact of COVID-19,” September 22, 2021, https://www.healthdata.org/sites/default/files/files/policy_report/FGH/2021/FGH_2020_full-report.pdf, p. 16. [2022-05-13]



何推进全球卫生发展援助与公共卫生治理合作依旧是当前和未来国际社会普遍面临的紧迫课题。

日本是世界公认的健康大国和长寿大国,早在1961年日本便构建起全民保险制度,并在抑制医疗费用、完善医疗护理及医疗组织管理等方面取得了瞩目成就。自1954年加入“科伦坡计划”(Colombo Plan)、1964年加入经济合作与发展组织(OECD)之后,在谋求政治大国外交战略的影响下,日本官方发展援助(ODA)投入不断增加,其中健康、医疗和卫生议程所占比重显著提升。2013年6月,日本外务省发布《日本全球卫生外交战略》(Japan's Strategy on Global Health Diplomacy),明确将全球卫生健康议程作为外交战略制定和政策施行的优先领域,^①日本由此成为首个制定全球卫生外交战略的亚洲国家。2015年6月,在联合国千年发展目标即将步入“后千年时代”之际,日本明确提出要成为全球卫生治理领导者的未来愿景和雄心壮志,^②而具有国际公益属性的卫生发展援助无疑是实现这一战略目标的有力抓手。

目前,国内外针对日本卫生发展援助的研究成果多见于ODA、卫生外交、卫生治理等方面,总体侧重对相关战略、政策、机制、模式的定性分析,对于新冠肺炎疫情暴发前后日本卫生发展援助演化的研究比较有限。^③鉴于此,本文尝试聚焦近年来日本卫生发展援助在辐射范围、议程领域、资源配置、平台渠道等方面呈现的动向趋势,并对中日卫生治理合作

的必要性和可行性进行评价和展望。

一、日本卫生发展援助的地缘战略指向

毋庸置疑,人类个体健康诉求在社区、国家、区域乃至全球层面密切关联,一国国民健康目标理应与全球健康目标协调融合,边缘国家和弱势群体也应获得广泛关注。出于商业利益、能源安全和政治大国等战略考量,非洲和亚洲一直是日本ODA的两大重点区域。从区域和全球卫生治理的角度来看,上述地区普遍存在自然灾害频发、传染病肆虐、贫困人口众多、医疗能力薄弱等一系列挑战。作为东京非洲发展国际会议(TICAD)的东道国,日本自1993年起便积极倡导以发展援助为先导,与非洲国家深化合作,共同应对各类亟待解决的全球卫生问题。例如,针对西非国家暴发的埃博拉疫情,日本健康医疗战略推进本部于2015年专门制定《为了和平与健康的基本方针》。此外,鉴于撒哈拉以南非洲国家在母婴健康等公共卫生领域的发展仍然滞后,日本决定通过专项援助加以弥补,该次区域所获得的日本卫生发展援助份额由20世纪90年代的22.3%增长至2010—2017年的48.3%,而同期东亚与太平洋地区所占份额则由36.5%下降至18.8%。^④

在安倍政府于2016年提出的“自由开放的印度—太平洋”战略(Free and Open Indo-Pacific, FOIP)影响下,日本逐渐加大对全球尤其是亚太地区的卫生发展援助力度。新冠肺炎疫情暴发后,日本向中

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan's Strategy on Global Health Diplomacy,” June 2013, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf>. [2022-01-30]

^② Hiroaki Miyata et al., “Japan's Vision for Health Care in 2035,” *The Lancet*, Vol. 385, Issue. 9987, 2015, pp. 2549-2550.

^③ 代表性研究成果可参阅王一晨:《日本对非洲抗疫援助外交》,《东北亚学刊》2021年第4期,第117—130+151页;杜炎秋、梁笛、黄葭燕:《1990—2019年日本卫生发展援助的资金流向分析》,《中国卫生政策研究》2021年第4期,第74—79页;国晖、高韵茹:《后疫情时代下中日韩紧急人道主义援助合作构想》,《东北亚学刊》2021年第4期,第70—83+148—149页;白如纯:《从内罗毕到横滨:日本对非洲经济外交新布局》,《现代日本经济》2020年第6期,第28—35页;魏志江、魏珊:《非传统安全视域下中日公共卫生安全合作及其治理》,《国际展望》2020年第4期,第79—93+152页;吕耀东:《从中日抗疫互助看非传统安全合作的可行性》,《东北亚学刊》2020年第3期,第16—23页; Sachiko G. Kamidohzono, Oscar A. Gómez and Yoichi Mine, “Embracing Human Security: New Directions of Japan's ODA for the 21st Century,” in Hiroshi Kato et al. (eds.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, 2016, Palgrave Macmillan, London, pp. 205-221; Rayden Llano et al., “Re-invigorating Japan's Commitment to Global Health: Challenges and Opportunities,” *The Lancet*, Vol. 378, Issue. 9798, 2011, pp. 1255-1264.

^④ 杜炎秋、梁笛、黄葭燕:《1990—2019年日本卫生发展援助的资金流向分析》,第76页。

低收入国家的卫生领域投入约23亿美元的援助,相当于2018年日本卫生发展援助规模的1.8倍。^①据日本外务省统计,截至2020年底,日本政府已经向亚洲(1.41亿美元,占比43.7%)、非洲(9800万美元,占比30.3%)、拉丁美洲(5300万美元,占比16.5%)、大洋洲(2700万美元,占比8.4%)、欧洲(340万美元,占比1.1%)等地区的96个国家捐赠紧急医疗物资共计3.224亿美元。近年来,由日本国际协力机构(JICA)实施的抗疫卫生援助项目不仅包括向东帝汶、印度尼西亚、菲律宾、莫桑比克等国家提供的药品、医疗器械、医院基础设施等硬件设施和物资援助,而且涉及向老挝、南非、肯尼亚等国家提供的人才培训和经验交流等知识分享(参见表1)。日本卫生发展援助既包括和平时期的全民保健制度推介、医疗护理体系构筑,同时涵盖战争或灾害后的紧急医疗救援及经济社会可持续发展,且实施范围遍及绝大多数发展中国家和地区,通过扎根基层、持续实施的医疗卫生项目,将对于生命权和健康权的尊重融入到政策设计和资源配置之中,充分发挥日本卫生外交的“柔性”优势。

二、日本卫生发展援助的议程领域流向

长期以来,公共卫生被认为处于国家安全和国际安全的“低阶政治”(low politics)层次,伴随着冷战终结后各类全球卫生安全挑战的频发,人们逐渐认识到公共卫生与经济发展、社会稳定、生态保护乃至国家安全议程的密切交互关系。在此背景下,积极应对艾滋病、疟疾、肺结核、脊髓灰质炎等全球传染性疾疾病被日本视为保障人类安全和基本权利的重要支柱。1994年联合国开罗人口与发展会议召开时,日本曾经发起“全球人口和艾滋病问题行动倡议”(GII)。在2000年的八国集团九州—冲绳峰会上,日本作为东道国积极推动各方达成“冲绳传染病

倡议”(IDI),承诺建立冲绳传染病研究所,发起筹措“抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金”(The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria),以期提升传染病防治在世界健康议程中的地位,强化日本在全球卫生治理进程中的话语权。2003年8月,日本修订了《开发援助大纲》(Japan's Official Development Assistance Charter),专门将灾害和传染病等全球性问题作为重点内容,明确强调人道主义和人的安全保障等理念。^②

2011年,日本“3·11”地震和福岛核泄漏等事件直接推动了该国发展援助的战略转变,日本政府尝试在发展、外交和安全战略框架中不断凸显卫生治理议程,并寻求建立卫生、疾病、营养等议程之间的政策关联。同时,作为联合国2030年可持续发展议程的主要拟定方,日本卫生发展援助的核心逐渐由千年发展目标(MDGs)向可持续发展目标(SDGs)过渡。除了常见的传染病和非传染性疾病等传统防治议程,日本也将初级卫生保健(PHC)和全民健康覆盖(UHC)视为卫生发展援助的重要支柱。2013年9月,日本首相安倍晋三在世界知名的医学学术期刊《柳叶刀》(The Lancet)上发表题为《日本的全球卫生外交战略——为何重要》的署名文章,明确提出日本决心帮助受援国自主应对健康挑战,在有限的预算内实施满足多种需求的健康政策。^③

在政策层面,2015年日本以《开发合作大纲》(Development Cooperation Charter)取代原有《开发援助大纲》,尝试运用内涵更为丰富的“发展合作”理念来通盘考量灾害应对、疾病预防、饮水卫生、食品安全等与公民健康息息相关的政策议程。同年,日本内阁和外务省相继发布《加强新发传染病应对措施的基本指南》(Basic Guideline for Strengthening Measures on Emerging Infectious Diseases)与《和平与健康的基本方针》(Basic Design for Peace and

① IHME, “Financing Global Health 2020: The Impact of COVID-19,” pp. 94-95.

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “政府開発援助(ODA)大綱,” August 29, 2003, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou.html>. [2021-12-25]

③ Shinzo Abe, “Japan's Strategy for Global Health Diplomacy: Why It Matters,” *The Lancet*, Vol. 382, Issue. 9896, 2013, pp. 915-916.

表1 2010—2021年日本国际协力机构(JICA)实施的部分抗疫卫生援助项目

受援国	项目类型	项目名称	合作伙伴	实施概况
东帝汶	物资援助	新冠疫苗运输装备支持项目	新冠肺炎疫苗实施计划	2021年6月实施,援助疫苗运输车辆和冷链装箱等设备
阿富汗 刚果(金) 加纳 肯尼亚 塞拉利昂 南非	技术援助	一线医护人员与行政人员经验交流项目	——	2021年5月举办,邀请国内外医护人员、管理人员和专家学者,线上研讨涵盖健康政策制定、医疗服务供给、人力资源培训、弱势群体保护等议题
埃及	紧急援助 物资援助	医疗设备支持项目	日本企业	2020年11月实施,向当地医院提供支气管镜、超声波检测仪等急需物资
印度尼西亚	技术援助	知识分享项目	日本外务省 厚生劳动省	2020年11月实施,涵盖来自东南亚、中亚和东非10个国家的55名参与者,联合国人口基金会、世界卫生组织和部分非政府组织代表作为观察员参与其中
印度尼西亚	物资援助	母婴健康医疗设备支持项目	日本、印度尼西亚企业	2020年11月实施,援助物资包括3276台无接触式红外测温仪和1600套保健包
菲律宾	物资援助 技术援助	儿童护理装备项目	日本非政府组织 ACTION	2020年9月实施,向当地儿童和工作人员提供2000套保健包,同时向当地家庭开展卫生健康能力提升培训
尼泊尔 不丹	技术援助	知识在线分享与跨境危机应对项目	——	2020年7月实施,针对新冠肺炎疫情应对等议题进行知识分享和信息沟通
孟加拉国	技术援助	医疗卫生从业者护理装备生产项目	世界卫生组织 美国国际发展署	2020年7月实施,旨在构建该国医疗卫生从业者个人护理装备生产的质量管控体系
巴西	技术援助	新冠肺炎在线诊疗项目	日本全球健康与药品中心 日本和巴西高校	2020年6月举办,来自两国的25位医务工作者和科研人员共同与会,积极分享在预防和诊疗新冠肺炎过程中的相关经验
莫桑比克	物资援助	新冠肺炎疫情防控物资支持项目	日本青年海外协力队	2020年3月实施,向日本志愿者所在的学校提供口罩、体温计、消毒剂等抗疫急需物资
老挝	物资援助 技术援助	新冠病毒检测能力支持项目	日本全球健康与药品中心 日本医疗研发局	2014—2019年实施,旨在通过设备供给和培训交流等方式,提升该国医疗机构及人员的检测和诊疗能力
马达加斯加	技术援助	公众手部清洁意识提升项目	日本青年海外协力队	2010年开始实施,由协力队队员、JICA驻在国志愿者、当地流行歌手共同创作和推广专题歌曲,旨在提升当地民众的公共卫生意识

资料来源:笔者根据日本国际协力机构(JICA)官网内容整理, <https://www.jica.go.jp/COVID-19/en/responses/action/index.html>。

Health),旨在与国际社会积极分享应对新发传染病和实现全民健康覆盖过程中的知识、经验、技术和人力资源等。

在实践层面,2012—2016年间的统计数据显

示,日本卫生发展援助的重点议程由基础卫生领域(如传染病防控、初级卫生保健、卫生基础设施等)逐步转向卫生系统建设领域(如卫生政策、医疗服务等),更加注重从宏观层面改善受援国的卫生系统,

提高受援国的卫生自主发展能力。^①新冠肺炎疫情的暴发进一步凸显了国家卫生体系对于保障国民健康安全的重要意义,由日本厚生劳动省前大臣盐崎恭久(Yasuhisa Shiozaki)领衔,日本国会、政府机构、私营部门、学术团体等共同参与的日本卫生发展援助战略特别委员会(Special Commission on Japan's Strategy on Development Assistance for Health)于2020年提出,未来五年应努力将日本卫生发展援助支出翻倍,用于提升卫生援助战略制定和实施质量,以便更加积极地参与国际卫生治理。^②

三、日本卫生发展援助的资源配置导向

公民个体健康与一国经济发展水平、卫生健康设施、水质卫生环境、人口营养状况、社会生活习惯、卫生治理能力等因素息息相关。从援助支出规模指标来衡量,日本位居经合组织发展援助委员会(OECD-DAC)的亚洲成员国之首。^③但从卫生发展援助占国民总收入(GNI)的比例来看,2011年日本仅为0.013%,位于七国集团的末尾,而居于首位的美国高达0.082%;该年日本卫生发展援助占日本ODA总额的比例仅为2%左右,远低于经合组织成员国15%的平均水平。^④2019年,日本卫生发展援助支出占其ODA总额的比重提升至5.4%,但在经合组织发展援助委员会成员国中仍排名靠后,与排名首位的美国(24%)存在较大差距。^⑤鉴于此,近年来日本卫生发展援助不断凸显物质支持和知识分享在资源配置中的重要地位,以提升日本卫生发展援助的影响力。

具体来看,日本卫生发展援助物资以提供心电

图仪、超声波仪、热成像仪、透视设备、麻醉机、透析机、小型救护车等传统医疗设备为主,以本土企业生产的特定药品和疫苗为辅。例如:2021年上半年,日本向柬埔寨提供了100辆救护车、10台X光检查设备、26台超声诊断设备、63台制氧机和100张ICU病床等医疗设备,并通过“新冠肺炎疫苗实施计划”(COVAX)向该国提供了约100万剂日本生产的阿斯利康疫苗。值得一提的是,作为法匹拉韦的原研国,日本以这一战略储备药物为重要抓手,在新冠肺炎疫情暴发初期制定了100万美元的紧急无偿援助合作项目,向数十个提出请求的国家提供了无偿援助。此举有助于改变日本ODA资金“重贷款、轻无偿”的传统特征,极大提升了日本卫生外交的科技含量,意在新冠肺炎疫情之后引领全球新兴的卫生外交和全球卫生治理。^⑥但有研究表明,日本向非洲捐赠的紧急医疗物资虽以援助抗疫为名,但所捐赠设备中并不包括呼吸机、医用防护服、检测试剂盒等专门应对新冠肺炎疫情的急需医疗用品。^⑦

同时,为了充分发挥自身医疗产业及技术能力,日本针对母婴保健、灾后重建、心理干预、战略规划等议程进行的人力开发、知识分享、技术合作、经验交流等活动不断增加,这在双边卫生发展援助项目中体现得尤为明显。例如:为提升发展中国家健康水平、医疗和卫生系统的行政能力和治理能力,在厚生劳动省、外务省等部门的大力支持下,日本国际协力机构曾于1993—2007年期间在东南亚国家连续推进了11轮第三世界国家培训计划(Third Country Training Programme, TCTP)、国际培训计划(International Training Programme, ITP)、知识共享计划

① 王婷婷等:《日本卫生发展援助及其对中国卫生合作的启示》,《中国卫生资源》2021年第3期,第331页。

② Shuhei Nomura et al., "Japan's Development Assistance for Health: Historical Trends and Prospects for a New Era," *The Lancet Regional Health-Western Pacific*, Vol. 22, Issue. 100403, May 2022, p. 2.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "2021年版開発協力白書日本の国際協力," March 11, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gai-ko/oda/files/100353373.pdf>, pp. 14-19. [2021-12-15]

④ Rayden Llano et al., "Re-invigorating Japan's Commitment to Global Health: Challenges and Opportunities," p. 1258.

⑤ Donor Tracker, "Global Health at a Glance," 2019, <https://donortracker.org/sector/global-health>. [2022-05-20]

⑥ 陈祥:《法匹拉韦:疫情下的日本卫生外交》,《世界知识》2020年第12期,第30—31页。

⑦ 王一晨:《日本对非洲抗疫援助外交》,第122页。

(Knowledge Sharing Programme, KSP)。新冠肺炎疫情全面暴发之前,日本在2019年召开的第七届东京非洲发展国际会议上专门发起“非洲健康与福祉倡议”,与非洲国家积极分享健康知识和卫生技术。其中,卫生健康和防灾减灾等领域的实际经验(know-how)被认为是日本的比较优势,日本以在受援国设立的医疗研究机构为支点,大力开展新冠肺炎疫情应对科研合作。例如,日本在加纳设立的野口医学研究所已有40余年历史,拥有百余名医学研究人员,其病毒检测能力和水平位居加纳之首。日本国际协力机构在广大发展中国家和地区开展的知识共享项目,即便各参与方因受新冠肺炎疫情影响而改为线上交流,但有高达99%的受访者表示该项目改善了其知识认知,尤其是在新冠肺炎疫情背景下如何参照《母婴健康手册》提供相关服务等方面。^①就此而言,日本卫生发展援助具有典型的综合色彩和过程特征,有助于回应受援国的卫生发展诉求,提升周边国家和区域的卫生治理能力,增进外部世界对日本政府和民众的理解认同。

四、日本卫生发展援助的实施路径走向

面对错综复杂的全球卫生安全挑战,越来越多的多边机构和非(半)官方机构正全面参与到公共卫生治理的协商和决策之中,全球卫生发展格局日趋多元立体。鉴于传统的国内治理和国际合作难以持续应对众多非传统安全挑战,日本“人的安全保障”战略开始聚焦多元主体的共同参与和协调互动。近年来,面对新一代传染病的散播途径、危害范围和损失程度等变化,日本政府愈加重视发挥七国集团、世界银行国际开发协会、亚洲开发银行、非洲开发基金

等国际组织平台和多边伙伴关系的公共卫生治理效用。2010年,日本与世界银行共同启动“关于全球健康覆盖的共同研究项目”;2013年,日本政府创立旨在为健康研发提供全新融资支持的“全球健康创新技术基金”(GHIT Fund)^②;2017年,日本财务省和厚生劳动省决定与世界银行及世界卫生组织合作,向发展中国家推广以“全民医保”为特色的日本医疗系统,并针对收集国民营养状况数据和建立医药品运输网络等提供支援;在担任2016年七国集团轮值主席国期间,日本承诺于2017—2019年向“抗击艾滋病、结核病和疟疾全球基金”追加8亿美元的资金支持,并于2020—2022年再追加8.4亿美元。尽管日本通过多边机构实施的发展援助比例总体低于经合组织其他成员国,但截至2019年日本多边援助总量已位列经合组织发展援助委员会第五,且此前十年间多边援助在ODA当中的占比始终稳定在22%左右,^③多边卫生发展援助在日本卫生发展援助中扮演着重要角色(参见图1)。

新冠肺炎疫情暴发后,世界卫生组织、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国妇女署、联合国难民署等多边专门机构以及“全球疫苗免疫联盟”(GAVI)、“流行病防范创新联盟”(CEPI)等多边专业倡议正成为日本卫生发展援助倚重的全新平台。2020年2月,日本政府决定向世界卫生组织等提供规模达150亿日元的发展援助专项资金。2020年6月,日本通过联合国妇女署向南非、肯尼亚、埃塞俄比亚、卢旺达四国提供450万美元的资金支持,旨在增强当地妇女和儿童的新冠肺炎疫情防护和医疗救助能力,也由此成为新冠肺炎疫情暴发后首个向该组织提供援助的国家。^④2021年3

^① JICA, “Online Knowledge Sharing Program (KSP) is Held (17-18 November 2020),” November 18, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/indonesia/021/news/general/201118.html>. [2021-12-15]

^② GHIT基金会作为日本创立的首个公私协办的跨国非营利组织,其成员包括来自日本政府、联合国开发计划署、医药行业以及比尔及梅琳达·盖茨基金会等的代表。通过积极促进日本国内制药诊断企业与海外研究机构之间的合作, GHIT基金会持续鼓励新药研发与诊断试剂的发展,努力防控艾滋病、结核病、疟疾以及被忽视的热带疾病(NTD)等传染病在发展中国家的传播。

^③ Donor Tracker, “Global Health at a Glance”.

^④ UN WOMEN, “The Government of Japan to Fund UN Women Programs to Address the Impact of COVID-19 on Women and Girls in Africa,” June 12, 2020, <https://africa.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2020/06/japan-fund-covid19>. [2021-12-20]

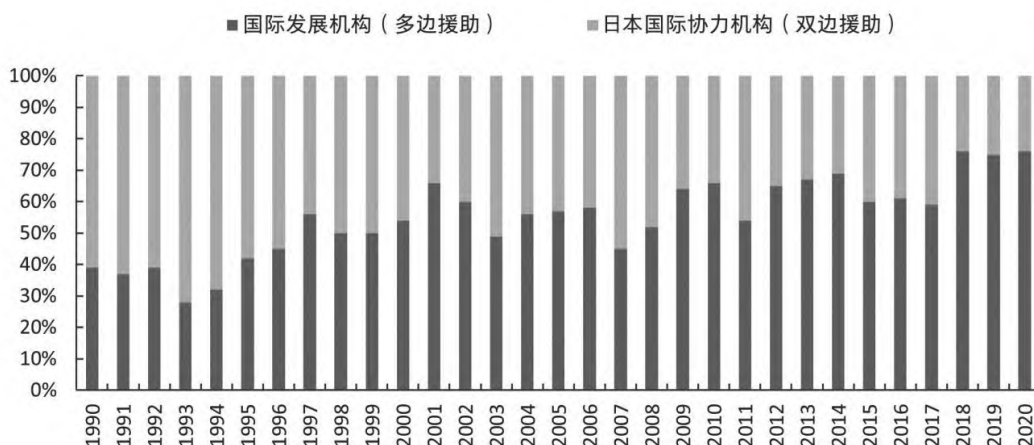


图1 日本卫生发展援助实施渠道(1990—2020年)

资料来源: Shuhei Nomura et al., “Japan’s Development Assistance for Health: Historical Trends and Prospects for a New Era,” p. 3.

月,日本通过联合国儿童基金会向东南亚、南亚和太平洋岛屿国家陆续提供总额4100万美元的紧急赠款援助(Emergency Grant Aid),用于采购冷链设备和加强冷链设备管理能力,以支持25个相关国家的新冠疫苗接种工作。^①2022年5月,日本决定在原有10亿美元的基础上向“新冠肺炎疫苗实施计划”追加5亿美元的支持,并在未来五年向“流行病防范创新联盟”追加3亿美元的支持。^②此外,宾得公司(PENTAX)、日立公司(HITACHI)、欧姆龙公司(OMRON)等日本企业日益成为日本卫生发展援助的合作伙伴。2020年5月,日本武田制药公司(Takeda)捐赠470万美元,专门用于支持国际原子能机构(IAEA)的抗疫行动计划,向相关国家提供病毒检测器具,这是当时该机构接受的最大规模私人部门捐助。因此,有研究认为日本多领域交叉、综合性的路径与多个行为主体“全员参加型”的路径与2015年后议程的实现手段相吻合。^③

五、中日卫生发展援助的合作方向

在全球化引发各国和各领域相互渗透及依赖深的背景下,各种传染性和非传染性疾病对于发展中国家和发达国家的影响正不断趋同,即便是传统援助国也无法凭借主权国家边界而独善其身,因此构建一种融合“发展援助”(Development Aid)、“国际合作”(International Cooperation)乃至“全球团结”(Global Solidarity)的全球健康格局正当其时。^④此次新冠肺炎疫情肆虐进一步表明,全球健康问题与卫生治理绝不能仅从医学技术或被动应对层面对待,而必须从政治战略高度和全球安全维度进行合作预防与共同治理。中国正逐渐成为医疗卫生领域国际合作的倡导者、推动者和践行者,始终努力落实联合国2030年可持续发展目标,特别是健康领域的可持续发展目标。2015年11月,《国家卫生计生委关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案(2015-2017)》发布,决定向部分欠发达国家和地区

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Emergency Grant Aid in Improving Cold Chain in Southeast and Southwest Asian and Pacific Island Countries That Suffer From the Impact of Novel Coronavirus Disease (COVID-19),” March 9, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000274.html. [2022-08-20]

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “The 2nd Global COVID-19 Summit Statement by H.E. Fumio Kishida, Prime Minister of Japan,” May 12, 2022, <https://www.mofa.go.jp/files/100343878.pdf>. [2022-07-12]

③ 贺平:《日本与2015年后国际发展议程——政策讨论与核心主张》,《国际展望》2014年第4期,第90页。

④ Julio Frenk, Octavio Gómez-Dantés and Suerie Moon, “From Sovereignty to Solidarity: A Renewed Concept of Global Health for an Era of Complex Interdependence,” *The Lancet*, Vol. 383, Issue. 9911, 2014, pp. 94-97.



提供基础设施、药品物资、短期义诊、人才培养等多种形式的卫生援助;提高与周边及沿线国家合作处理突发公共卫生事件的能力,建立短期医疗援助和应急医疗救助处置协调机制;逐步建立与周边及沿线国家的常见和突发急性传染病信息沟通机制,强化与周边国家的传染病跨境联防联控机制。^①

事实上,早在抗击“非典”(SARS)的过程中,中日韩三国便曾通过召开卫生部长会议积极交换立场,并在“中日韩传染病论坛”等框架下与东盟构建卫生知识分享网络,这无疑有助于强化各方共同应对突发传染病的能力建设。面对以新冠肺炎疫情为代表的全新非传统安全挑战,中日两国以医疗物资应急援助为先导,积极探索卫生治理合作,双方在国内与国际、双边和多边、官方和民间层面的守望相助无疑彰显出大国气度,更为拓展全球卫生治理理念与实践做出了良好示范。2020年4月,在东盟与中日韩(10+3)抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上,中日推动与会各方一致决定加强经验交流和信息共享,开展药物、疫苗研发合作,推进地区联防联控机制化。同时,由中日两国民间倡议发起的抗疫互助实践也迅速推进。在日本新冠肺炎疫情暴发的第一时间,中国便通过深圳华大基因科技有限公司和深圳市猛犸公益基金会,向日本国立传染病研究所捐赠了一批新冠疫情核酸检测试剂盒。中日友好医院国际交流合作办公室日本项目主管、中日医学交流科技协会中医药专业委员会委员孟华川联合20余名中日志愿者及时翻译中国抗疫资料,如《新型冠状

病毒肺炎诊疗方案》《新型冠状病毒肺炎危重症患者看护标准》《新冠肺炎防治精要》等,赠予日本政府部门、医疗机构、科研院所等,并积极筹措资金购买抗疫物资寄往日本高校,为日本提供医院应对方案。^②上述无疑有助于推动中日双方在新冠肺炎疫情发病机制和救治防控策略等方面的沟通交流。

但是,以相互援助为主的合作不仅缺乏机制化的保障,而且极易受到两国战略互信不足、领土和海洋权益争端以及历史问题等因素的影响,不具有可持续性。^③近年来,随着“一带一路”倡议的深入推进和全球发展倡议的提出,中日在公共卫生治理领域的竞合关系进一步凸显。面对中国在基础设施建设方面存在感日益提升的现实,日本意欲通过在医疗系统等“软实力”领域提供援助来进行对冲,特别是支持在世界卫生组织等多边框架下进行抗疫援助,通过卫生外交和发展援助对冲新冠肺炎疫情期间中国的卫生发展合作。值得关注的是,2022年5月12日,日本首相岸田文雄以视频方式出席第二届全球抗击新冠肺炎疫情峰会(The 2nd Global COVID-19 Summit)时明确表示,日本政府将积极为美国引领的全球行动计划添砖加瓦,依托日本国际协力机构、东京非洲发展国际会议、美日印澳“四方安全对话”(QUAD)首脑会晤、七国集团首脑峰会等国内外机制平台,持续向发展中国家和地区提供总额约50亿美元的抗疫援助。^④这种政治化倾向将对未来中日双边、区域和多边卫生治理施加不确定影响,值得进一步密切关注和深入探究。

(责任编辑:周旭)

① 中国政府网:《国家卫生健康委办公厅关于印发〈国家卫生健康委关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案(2015-2017)〉的通知》, <http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s7951/201510/7c6079e5164c4e14b06a48340bd0588a.shtml>. [2021-10-23]

② 张冠楠:《“决不输给新冠病毒!”——中日民间携手抗疫暖心故事》,《光明日报》2020年5月13日,第12版。

③ 魏志江、魏珊:《非传统安全视域下中日公共卫生安全合作及其治理》,第88页。

④ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “The 2nd Global COVID-19 Summit Statement by H.E. Fumio Kishida, Prime Minister of Japan”.



China-Africa agricultural cooperation, there are still certain urgent issues to be resolved in terms of policy support, aid design, trade and investment and technology transfer. In order to implement the new FOCAC initiatives, transformation and upgrading of China-Africa agricultural cooperation should be achieved.

Key words: Forum on China-Africa Cooperation, China-Africa agricultural cooperation, agricultural aid

JEL classification: F63, F35, Q17

Study on Impact and Mechanism of China-Africa Economic and Trade Cooperation on African Industrialization

Chen Weibing Guo Qing Liu Jisen
Guangdong University of Foreign Studies

Abstract: The study adopts the Competitive Industrial Performance Index released by the United Nations Industrial Development Organization to evaluate the development of industrialization in Africa. The coefficient estimation method of System GMM is used to measure the impact of China's direct investment in Africa and China's trade with Africa on the industrialization of 54 countries in the continent from 2010 to 2020. The results show that both China's direct investment and trade with Africa can significantly advance the industrialization of African countries and trade has a stronger role. The heterogeneity analysis finds that China's economic and trade cooperation with South Africa and East Africa are likely to largely improve the local industrialization level; however, the cooperation does not play a significant role in promoting industrialization in West and Central Africa and does not have effect on the industrialization level of North Africa. The mechanism test shows that China's economic and trade cooperation with African countries can promote Africa's industrialization development through building industrial parks and improving the processing of agricultural products. It also indicates that the industrialization model of service-oriented manufacturing industry is not suitable for China-Africa cooperation.

Key words: direct investment in Africa, trade with Africa, economic and trade cooperation between China and Africa, industrialization, intermediary effect

JEL classification: F17, F21, O55

Trend and Outlook of Japan's Development Assistance for Health

Zhang Peng¹ Bai Ruchun²

1. Central University of Finance and Economics; 2. Chinese Academy of Social Sciences

Abstract: As a strategic component of Japanese government's development assistance policy, Japan's development assistance for health is jointly affected by its core interests, diplomatic traditions, development concepts, cooperation paradigms and other factors. Under the influences of UN Sustainable Development Goals and COVID-19 pandemic, Japan's development assistance for health has undergone a series of new adjustments in terms of geographical scope, direction of field, resource allocation and channel. Japan seeks to ensure human and national security through specified investments. As a resource of public diplomacy, development assistance for health not only helps Japan gain national interest and international reputation, but also contributes to the mechanism construction and norm shaping of its public health governance, and provides potential space for China and Japan to participate in regional and global governance cooperation in this field.

Key words: Japan's ODA, development assistance for health, public health governance, COVID-19 pandemic

JEL classification: F35, I15