

政治·外交

中缅公共卫生安全合作：现状、挑战及前景

马 勇 蔡雨欣

摘要：随着中缅两国友好关系的稳步发展，两国公共卫生安全合作不断深化。新冠肺炎疫情爆发以来，中缅积极开展抗疫合作，深化了两国政府和人民对中缅命运共同体的认同，也为两国推进公共卫生安全合作带来新机遇。除了双边合作外，中缅还在中国—东盟、大湄公河次区域经济合作和澜湄合作等区域性合作机制下积极寻求联合抗疫等公共卫生领域的交流与合作，并利用世界卫生组织等国际平台参与全球卫生治理，取得了良好成效。但是，缅甸脆弱的公共卫生体系，中缅边境地区严峻的非传统安全问题，以及缅甸不稳定的社会基础等因素对中缅深化公共卫生安全合作构成了巨大挑战。为此，中国应利用后疫情时代公共卫生安全领域的合作机遇，深入了解缅甸公共卫生体系建设和民众卫生健康的实际需求，进一步拓展双方的合作空间，为中缅公共卫生安全合作创造有利环境。概而言之，中缅应围绕加强信息共享，推进中缅应对传染病联防联控体系常态化建设；注重能力建设，利用多边平台增强缅甸的公共卫生治理能力；加强健康教育，联合开展公共卫生人才培养计划；利用传统优势，充分激发中缅传统医药合作潜能；鼓励多方参与，有效发挥非政府组织在卫生合作中的作用等方面共同努力，从而进一步推动中缅命运共同体建设。

关键词：公共卫生；中缅合作；新冠肺炎疫情危机；非传统安全；中缅命运共同体

收稿日期：2020-09-24

作者简介：马勇（1966~），北京师范大学“一带一路”学院/政府管理学院教授，主要研究领域：中国国际战略、国际危机管理等；蔡雨欣（1996~），北京师范大学政府管理学院硕士研究生。

截止到2020年9月14日，世界各国已经向世界卫生组织报告了28918900例新冠肺炎确诊病例，疫情仍在持续扩散。^①新冠肺炎疫情危机引发了国际社会对非传统

^① “WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard”，<https://covid19.who.int/>.

安全问题的再思考，也更加凸显出国家间合作进行公共卫生安全治理的重要性的必要性。在推进“一带一路”倡议的过程中，公共卫生问题对中国与沿线国家间经贸合作的影响越来越大。缅甸具有非常重要的地缘位置，由于政治冲突、社会动乱等原因，缅甸长期对卫生领域的建设投入不够重视，导致其卫生系统十分脆弱。因此，中缅两国深入开展公共卫生安全合作十分必要。自新冠肺炎疫情暴发以来，中缅两国积极开展抗击疫情的交流与合作，充分诠释了中缅命运共同体的精神与内涵。公共卫生领域直接关乎民生福祉，加强中缅公共卫生安全合作将有助于两国的“民心相通”。因此，如何深入推进中缅公共卫生安全合作，使之成为深化中缅命运共同体的绿色通道，是两国政府必须认真思考的问题。本文结合新冠肺炎疫情，梳理中缅公共卫生安全合作的现状、挑战及发展前景，为中缅深化公共卫生安全合作等非传统安全领域的合作提供参考。

一、中缅公共卫生安全合作的现状

“一带一路”建设的扎实推进使得国家间经贸合作不断加强，人员往来频繁，疟疾、登革热、艾滋病等多种传染病跨境输入的风险也在不断增加。缅甸的卫生环境相对落后，各类疾病的发生率和传染率都相对较高。中国政府高度重视与缅甸的公共卫生安全合作，目前，中缅公共卫生安全合作已经在双边、区域和全球治理三个层面上不断深入推进。

（一）双边关系中的中缅公共卫生安全合作

2015年，中国首次提出与“一带一路”沿线国家共建“健康丝绸之路”，并制定了卫生交流合作的实施方案。2017年，中国全力支持缅甸抗击H1N1流感，向缅甸提供了2500万元资金和超过28吨的医疗物资支持。^①同年，中国和缅甸签署了《中缅卫生合作协议》，为两国卫生合作确立了基本框架。之后，中缅两国开始加速推进卫生领域的交流合作，并将传染病联防联控作为重点合作领域。从2014年至今，中缅两国联合举办了4次中缅边境疟疾消除会议，并取得了显著成效。据世界卫生组织统计，从2002年到2015年，缅甸每年因疟疾死亡人数从2634人降至37人。^②目前，中缅边境疟疾联防联控网络已经初步形成。中缅两国正在努力进一步完善中缅边境地区传染病联防联控机制，共同维护两国人民的健康安全。

^① 《中国政府援助缅甸抗击 H1N1 流感紧急人道主义物资 8 月 24 日抵达仰光》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/cj/201708/20170802635877.shtml>。

^② “Global Health Observatory country views”，<https://apps.who.int/gho/data/node.country.country-MMR?lang=en#>。

2020年初，中国国家主席习近平访缅，标志着中缅关系进入建设中缅命运共同体的新时代。同时，中缅两国计划举办更多的社会人文领域的交流活动，加强两国民间交流。可见，中缅双方愈加注重合作成果惠及两国人民，为两国关系的长远发展打造更坚实的社会基础。缅甸国务资政昂山素季指出：“合作项目成功的关键是在我们相互理解和信任的基础上建立两国人民之间的关系。”^①新冠肺炎危机以来，中缅双方积极开展抗疫合作，社会各界互帮互助，展现了两国间的胞波情谊，也为两国公共卫生安全合作创造了历史机遇。

在疫情暴发初期，一些西方媒体恶意攻击中国的背景下，缅甸总统吴温敏写声援信对中国的防疫措施表示尊重，并表示全力协助中国应对疫情。^②同时，缅甸政府和社会各界纷纷向中国捐款捐物，包括大米、医疗物资等，积极支持中国的抗疫工作。随着疫情在全球蔓延，中国各界也积极支持缅甸开展疫情防控措施。中国政府先后向缅甸提供了四批防疫物资，派出了三批医疗团队，并捐建新冠病毒检测实验室，有效地提高了缅甸抗击疫情的能力。新冠肺炎危机期间，中国通过向缅甸捐赠防疫物资、派遣医疗团队、捐建病毒检测实验室等方式，积极支持和帮助缅甸开展疫情防控。中国企业和社会组织自发地向缅甸捐赠抗疫物资，帮助缅甸缓解了医疗物资短缺的压力。缅甸卫生和体育部官员突敏瑞多次公开发表言论，对中国向缅甸抗击疫情提供的支持与帮助表示感谢。^③中国政府也多次表示，将向包括缅甸在内的世界各国分享中国抗击疫情的相关经验和有效做法，共同发展和提升各个国家应对公共卫生危机的能力。中缅抗疫合作深化了两国政府及其人民对中缅命运共同体的认同，对两国在公共卫生安全等领域进一步开展务实合作产生了积极影响。

（二）区域合作中的中缅公共卫生安全合作

中国和缅甸在中国—东盟、大湄公河次区域经济合作和澜湄合作等区域合作框架下积极开展卫生合作。首先，中国与东盟在公共卫生领域的合作已经走向机制化，形成了包括国家领导人会晤、卫生部长级会议和高级官员会议在内的三级合作机制。为联合应对新冠肺炎危机，中国和东盟各成员国共召开了3次专家研讨会，并成立了“中国—东盟卫生应急合作网络”，积极与意大利、法国等国家

^① “Myanmar, China mark 70th anniversary diplomatic relations, launch bilateral cultural, tourism year” , <https://www.president-office.gov.mm/en/?q=briefing-room/news/2020/01/18/id-9826>.

^② “President U Win Myint sends message of sympathy to PRC President” , <https://www.mofa.gov.mm/president-u-win-myint-sends-message-of-sympathy-to-prc-president/>.

^③ 《特稿：“谢谢你们，中国医生！”——中国抗疫医疗专家组驰援海外收获真情点赞》，http://www.xinhuanet.com/2020-04/13/c_1125848889.htm。

开展专家会议，分享各自的防控情况和有效的经验做法。^①中国和缅甸等国通过深入交流各国疫情形势和防控措施，进一步寻求抗疫合作，从而更好地维护地区安全。

其次，大湄公河次区域公共卫生安全合作稳步发展。从2005年以来，大湄公河次区域的跨境传染病联防联控项目不断推进和落实，已经初步建立了中缅边境地区疟疾、登革热、艾滋病和鼠疫等重点传染病跨境防控的合作机制。在这些合作机制下，中国和缅甸积极探索适宜两国的跨境传染病防治的工作机制和方法，增强边境地区的公共卫生治理能力。2020年2月，大湄公河次区域经济合作机制的卫生工作组召开了应对新冠肺炎的特别会议，各国就加强技术交流与经验分享等进一步合作展开研讨。^②

最后，澜湄合作作为中国与缅甸的公共卫生安全合作创造了新的平台。早在2016年澜湄合作机制建立之初，澜湄国家就发表联合宣言一致同意在公共卫生领域加强合作。其中，传染病联防联控合作成为各国合作的重点方向之一。2018年，澜湄国家共同签署了《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，并就卫生援助、卫生安全和卫生发展等多个议题展开交流，强调加强国家间卫生交流合作。^③2020年3月，中国和缅甸共同签署了22个澜湄合作专项基金项目，两国合作领域向医疗卫生等领域扩展。2020年6月，缅甸帝比达卡眼科公益医院在接受中国驻曼德勒总领事馆捐赠的防疫物资时，特别感谢了中国眼科专家在该医院开展的“光明行”活动，为上千名眼疾患者提供了免费治疗。^④可见，“光明行”活动为中缅两国之间的公共卫生合作树立了良好口碑。2020年8月，中国国务院总理李克强在澜沧江—湄公河第三次领导人会议中表示，中方将设立公共卫生专项资金，并承诺新冠疫苗研发成功之后，将优先向湄公河国家提供。^⑤同时，各国就进一步提升公共卫生领域的交流合作达成一致。这为日后中缅两国深化公共卫生安全合作奠定了良好的基础。

① 《中国—东盟卫生应急合作网络与法国新冠肺炎疫情专家视频会议召开》，<http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3582/202007/b275d779306544cebe5ff93460dea4c9.shtml>。

② 《大湄公河次区域经济合作机制卫生工作组召开应对新冠肺炎特别电视电话会议》，<http://www.nhc.gov.cn/gjhzs/s3582/202003/195cc893d5494b4c9ef1a850932830bf.shtml>。

③ 王丹、刘继同：《中国参与湄公河地区全球卫生合作的基本类型及特点》，《太平洋学报》，2019年第4期，第87页。

④ 《中国驻曼德勒总领事馆向当地医院捐赠防疫物资》，<http://www.chinaqw.com/hdfw/2020/06-24/260897.shtml>。

⑤ 《在澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议上的讲话》，http://www.xinhuanet.com//mrdx/2020-08/25/c_139315131.htm。

（三）全球卫生治理下的中缅公共卫生安全合作

随着公共卫生问题等非传统性安全问题日益突出，全球治理公共卫生问题的重要性也日益增强。公共卫生问题对中国与“一带一路”沿线国家间经贸合作的影响越来越大。为此，中国积极与沿线国家共建“健康丝绸之路”，并成为中国参与全球卫生治理的一种独特方式。中国利用全球卫生治理平台的作用，带动包括缅甸在内的“一带一路”沿线国家积极参与全球传染病防控的国际合作行动。例如，中国和缅甸在世界卫生组织等国际平台上积极开展合作，取得了良好的成效。在第71届世界卫生大会期间，中国、缅甸和斯里兰卡三国共同举办了关于“消除疟疾行动”的主题会议。在这次会议上，中国代表分享了中国在消除疟疾行动中的经验和策略。同时，会上还举行了中国与缅甸等国家大湄公河次区域2030年消除疟疾部长级签字仪式，进一步推动了大湄公河次区域的公共卫生安全合作。^①中国和缅甸借助国际平台开展公共卫生安全合作，其合作成果已经向周边区域乃至全球辐射，从而为推动全球公共卫生治理贡献力量。

新冠肺炎危机给全球公共卫生安全和世界经济造成了巨大的冲击。在有效遏制疫情并逐步复工复产的同时，中国在众多双边和多边场合中积极呼吁开展全球抗疫合作。实际上，中国抗击疫情的一系列举措给包括缅甸在内的许多国家提供了经验借鉴，为全球抗疫合作做出了重要贡献。缅甸政府和高官在多次发言中，高度肯定了国际合作对抗击新冠肺炎疫情的重要意义。2020年6月，缅甸外交部战略与国际问题研究所主席吴纽貌盛在“公共卫生：全球治理的新议题”论坛上指出，国际合作对抗击新冠肺炎疫情具有重要的积极作用。^②以传染病为代表的公共卫生问题已经成为全球性问题，需要国际社会共同开展全球卫生治理。中国和缅甸一致呼吁通过国际合作应对包括新冠肺炎危机在内的全球卫生挑战。今后，中国和缅甸将依托全球及区域卫生治理平台，进一步深化公共卫生领域的交流与合作。

二、中缅公共卫生安全合作的挑战

东南亚国家多为公共卫生系统薄弱地区，普遍面临传染病等公共卫生安全问题。近年来，缅甸政府逐渐意识到公共卫生安全的重要性，这为中缅两国开展公共卫生安全合作创造了机遇。目前，中缅公共卫生安全合作还处在初级阶段，

^① 《中国经验成为世卫消除疟疾技术策略》，<http://www.nhc.gov.cn/wjw/ttyw/201805/46da6230f52443de93f0d7e9fe5511bb.shtml>。

^② 《“公共卫生：全球治理的新议题”分论坛成功举办》，http://news.china.com.cn/txt/2020-06/11/content_76151380.htm。

主要以两国政府和各部门的卫生会议、论坛等对话交流为主。在务实合作的过程中，中缅公共卫生安全合作仍然会受到缅甸卫生基础薄弱、非传统安全问题突出和中缅合作的社会基础还不够牢固等因素的制约。

（一）缅甸医疗条件较差，公共卫生系统非常脆弱

由于长期存在的政治冲突、社会动乱等因素，缅甸政府忽视了卫生领域的建设投入。在应对新冠肺炎危机时，缅甸的医疗资源和公共卫生资源严重滞后于克服疫情所需的巨量物资和人力需求。在中国等国家和世卫组织等国际组织的援助下，缅甸的疫情防控形势得到了较大好转。这在一定程度上反映出缅甸对国际社会卫生资源的依赖性和自身公共卫生系统的脆弱性。

首先，缅甸的经济基础薄弱，对卫生领域的资金投入非常有限。据世卫组织的统计，缅甸卫生总支出占GDP的百分比仅为2.3%（2014年）。^①缅甸对医疗卫生领域的不重视和投入不足，导致公共卫生安全体系薄弱。其次，缅甸实行低水平的公费医疗制度。公立医院价格较便宜，但医疗设施落后，医疗水平有限。私立医院虽然医疗水平较高，但其高额费用使大多数民众无力承担，导致贫民更容易患传染病，且得不到及时医治，从而助长了疾病的传播。再次，缅甸炎热潮湿的气候环境极易造成细菌、病毒的滋生和传播。自6月进入雨季以来，缅甸的新冠肺炎疫情就出现了新一轮暴发，给防治工作增加了难度。最后，缅甸基础设施建设落后，各地区的医疗卫生情况存在严重的不平衡现象。缅甸公共卫生资源的可及性受到限制，尤其是在若开邦这样偏远的少数民族地区，医疗资源供给严重不足。

从缅甸疫情防控的形势来看，缅甸必须提供更多的专业技术人员、医生、护士和检测装置、防护工具等各类医疗资源，才能更加有效地控制疫情。同时，缅甸政府还需要建设能够支持这些医疗资源的基础设施，以强化应对疫情乏力的卫生系统。一个可以提供持续的健康保障的公共卫生系统对于任何国家都是必要的。然而，如果要突破日益增加的疾病负担和经济与医疗等资源的限制，缅甸公共卫生体系需要深刻的变革，这一进程将是长期而艰巨的。在这种情况下，中缅公共卫生安全合作必然会受制于缅甸公共卫生系统建设的滞后。

（二）中缅边境地区非传统安全问题突出，公共卫生安全形势非常严峻

中缅边境地区长期存在着大量的毒品问题、恐怖主义和跨国犯罪等非传统安全问题。这些非传统安全问题一直得不到有效解决，不仅恶化了中缅边境地区的政治安全环境，也导致了公共卫生环境的恶化，使其成为传染病的高发地和传播地。目前，中缅边境地区的公共卫生安全形势严重威胁到两国人民的健康安全，

^① “Latest data available from the Global Health Observatory”, <https://www.who.int/countries/mmr/en/>.

也影响了边境贸易合作的正常开展。

毒品问题是长期影响中缅边境安全和社会稳定的突出问题之一。缅甸是世界上第二大毒品生产国，毒品生产、交易和滥用等问题非常严峻。吸毒者在注射毒品时极易感染艾滋病，其概率高达百分之三十。^①而且，边境地区人员往来密集，更增加了艾滋病的传播风险。中缅边境地区的中国一侧的云南省则首当其冲，外籍艾滋病感染者逐年增多，严防境外输入一直是传染病治理的重大难题。虽然缅甸一直通过国际合作加大禁毒力度，但是毒品滥用问题仍然呈现上升的趋势，给中缅边境地区的公共卫生安全治理带来了巨大挑战。

更严重的是，缅甸国内武装冲突和罗兴亚难民问题持续发酵，加重了中缅边境地区的人道主义危机。在恶劣的生活条件下，大量难民缺少食物和水，更不会注意卫生健康问题，导致难民聚集地极易成为疾病的高发区。伴随着难民问题引发的大量非法跨境人员流动，导致传染病的检测、预防和控制都变得更加困难。在边境地区的传染病防治中，既需要严防传染病输入，又要杜绝传染病输出。在边境地区发生疫情时，中缅两国需要进行密切的交流与合作，合力打赢疫情防控阻击战。这就要求中缅双方达成一定的共识，协调防控措施，并确保各项措施有序推进。总之，中缅边境地区各类非传统安全问题相互交织，并进一步产生连锁反应，给公共卫生安全治理带来了极大的挑战。

（三）中缅公共卫生安全合作还需强化稳定的社会基础

中国在东南亚国家推进“一带一路”项目时，往往会面临信任赤字的问题。而中缅公共卫生安全合作的历程尚短，社会民意基础略显不足。一方面，缅甸的民族问题和政治动荡有可能导致国内政治安全环境进一步恶化，从而动摇中缅合作的基础。虽然卫生领域属于“低政治”领域，但中缅公共卫生安全合作仍然受制于国内外的政治外交环境。2011年以来，缅甸采取了一系列措施推动政治转型和社会变革，各项政策处于不稳定的发展阶段。疫情防控计划的制定不仅需要关注长期的健康、经济和社会需求，而且还必须持续关注国家的政治目标。^②因此，缅甸能否处理好国内政治矛盾，制定明确的卫生政策，为中缅公共卫生合作提供稳定的政治环境支持，还有待检验。

另一方面，缅甸极端环境保护主义势力和民族情绪给中缅合作的推进造成极大的阻碍。随着中缅关系的深入发展，美国等国家不断调整对缅战略，通过挑拨缅甸与中国的双边关系，谋取更多的地缘战略利益。在新冠肺炎危机期间，美

^① 董志敏：《缅甸毒品问题的现状及其治理》，《国际研究参考》，2018年第12期，第28页。

^② “We need to continuously look at not only the long term health, economic, and social needs of the country but also the political goals: State Counsellor”, <https://www.gnlnm.com.mm/we-need-to-continuously-look-at-not-only-the-long-term-health-economic-and-social-needs-of-the-country-but-also-the-political-goals-state-counsellor/>.

国多次恶意抹黑中国，将中国抗疫行动污名化，导致东盟国家的反华势力有所抬头。^①这对中国在缅推进各领域合作的消极影响不容忽视。实际上，公共卫生安全的根本是“人的安全”。加强中缅公共卫生安全合作将有利于保障两国民众的生产生活和生命安全，促进两国民间的友好交往。在中缅公共卫生安全合作初期，成效还未完全展现，容易受到反华势力的恶意攻击。而不安全的社会环境将会严重影响国家间卫生技术人员、医疗机构的交流合作等项目的开展，阻碍中缅两国公共卫生安全合作的深入开展。因此，如何与当地政府和民众等利益攸关方进行沟通协调，完善公共卫生体系建设，使公共卫生合作项目真正惠及民众，是中缅两国必须要解决的问题。

三、推进中缅公共卫生安全合作的对策建议

近年来，缅甸加大了卫生方面的投入，并确立了到2030年实现全民医疗覆盖的目标。然而，新冠肺炎危机将缅甸脆弱的卫生系统暴露无遗。中国运送了大批医疗物资支援缅甸，但也只能缓解一时之需。想要实现“全民医疗覆盖”的目标，缅甸还面临着如何建立健全公共卫生安全体系，以及如何公平和有效地分配有限的医疗卫生资源的重大挑战。^②中缅公共卫生安全合作将为维护两国卫生安全和社会稳定提供有力支撑，更好地维护两国民众的健康福祉。为此，中缅两国亟须在信息共享、能力建设、卫生人才培养、传统医药合作、发挥社会组织作用等领域开展常态化的公共卫生安全合作。

（一）加强信息共享，推进中缅应对传染病联防联控体系常态化建设

新冠肺炎疫情的蔓延表明传染病日益呈现出传播速度快、范围广，致死率高的特点。面对这类传染病，各国必须加强信息共享，快速展开有效行动控制疫情。2020年9月以来，缅甸国内的新冠肺炎疫情出现反弹并呈扩散趋势，已经出现自缅甸经航空和陆路输入中国的确诊病例。^③对此，中缅两国应该有效发挥中缅边境联防联控等机制的作用，进一步加强疫情信息共享和工作对接，加强边境管控，全力防控疫情蔓延。

然而，卫生信息系统因国家结构、能力、规则以及不同的数据收集、验证、

^① 卢光盛、王子奇：《后疫情时代中国与东盟合作的前景与挑战》，《当代世界》，2020年第8期，第36页。

^② Phyu Phyu Thin Zaw, Thant Sin Htoo, Ngoc Minh Pham, Karen Eggleston, “Disparities in health and health care in Myanmar”, *The Lancet*, Vol.386, No.10008, November 2015, p.2053.

^③ 《中国驻缅甸使馆同缅方就加强中缅新冠肺炎疫情联防联控进行工作对接》，<http://mm.china-embassy.org/chn/sgxw/t1814923.htm>。

报告和传播方法而受到不同的影响。^①鉴于这些差异，建立区域公共卫生系统需要协调国家间不同的做法和标准。一方面，中国和缅甸应该进一步落实疫情防控工作，加速推动传染病联防联控体系的常态化建设。通过创建一个可以促进公平交流和有效使用共享数据的平台，对流行疾病进行常规监测和数据分析，进一步加强信息沟通与共享，分享传染病防控的先进经验和成果。在必要时还应迅速交换信息，并及时采取有效措施，共同提升传染病预警及应对能力。此外，针对中缅边境地区严峻的公共卫生安全形势，中缅双方还应共同致力于实现传染病防控关口前移，树立牢固的防控屏障。

另一方面，建立中缅突发传染病的卫生应急处置协调机制至关重要。边境地区是传染病的高发地，也是传染病最容易传播、扩散的地区。加强边境地区传染病联防联控有助于控制疾病蔓延，维护边境地区的卫生安全。通过建立跨境传染病疫情通报、跨境患者转介服务等制度，在中缅两国的卫生部门之间形成有效的沟通联络渠道，加速形成区域性的传染病联防联控信息网络，从而提高边境地区传染病防治和应急处置能力。

（二）注重能力建设，利用多边平台增强缅甸的公共卫生治理能力

无论从传播范围还是影响程度来看，新冠肺炎危机显然是一次全球性的公共卫生安全危机。面对这样的全球公共卫生安全危机，任何一个国家都不可能独善其身。而且，一个国家的监测和反应能力不足可能会危及地区乃至全世界的公共卫生安全。在处理公共卫生危机时，国家应积极寻求国际援助，以加强其处理国内危机的能力。因此，在中缅公共卫生安全合作中，中国应注重帮助缅甸提升公共卫生的治理能力。例如，中缅跨境疟疾项目取得了良好的效果，其关键就在于该项目将重点放在缅甸的卫生能力建设上。该项目鼓励政府进行卫生投入，对当地医疗站和卫生人员进行培训，从而帮助缅甸的卫生事业进行可持续的发展建设。^②

由于脆弱的卫生体系和有限的国家投入，缅甸的公共卫生危机治理能力较弱，急需长期和大量的国际投资与援助。中缅公共卫生安全合作可以通过强化多边合作机制，发挥中国—东盟、大湄公河次区域经济合作、澜湄合作等现有多边合作平台的建设性作用，加强信息沟通、经验分享与技术交流等方面的合作。同时，中缅两国应该充分利用各个平台的合作基金和共享资源，积极推动两国在传

^① Marco Liverani, Srey Teng, Minh Sat Le, Richard Coker, “Sharing public health data and information across borders: lessons from Southeast Asia”, *Globalization and Health*, Vol14, 2018, p.3.

^② 罗娟：《中缅跨境疟疾项目模式及对中国卫生援外的启示》，《中国公共卫生管理》，2014年第4期，第480页。

染病防控等领域的合作交流，帮助缅甸提升精准识别、防控、治理传染病的综合能力。只有缅甸自身的公共卫生安全治理能力得到提升，中缅两国才能开拓更多的合作空间，更好地应对区域性和全球性的卫生健康问题。

（三）加强健康教育，联合开展公共卫生人才培养计划

在防治新冠肺炎疫情的过程中，民众如果缺乏卫生健康常识和习惯，无疑会给国家的防疫工作增加压力。目前，缅甸确实存在民众健康意识不足的问题，许多民众对艾滋病、结核病等疾病知识的了解严重不足。新冠肺炎疫情暴发以来，缅甸佛寺的高僧开出“免疫病毒”的配方，误导民众。^①还有个别宗教人士无视防疫隔离的有关规定，举行大规模的宗教活动，引发数十人感染新冠肺炎。缅甸卫生和体育部咨询委员会成员U Than Sein博士指出，民众很难接受“社会隔离”和保持安全距离，提高公共卫生素养和公众健康意识在新冠肺炎第二阶段的防控中至关重要。^②

对此，中缅两国可以在加强卫生健康教育和人才培养等方面寻求合作。一方面，在健康教育领域交流经验，加强卫生健康学科的建设力度，联合开展边境地区卫生知识科普宣传。通过普及卫生常识，增进民众对各种疾病的认识和了解，养成卫生安全防范意识和良好的卫生习惯。同时，缅甸可以学习疫情防控期间中国正确引导舆论的经验做法，利用信息化时代的媒体优势推广卫生健康知识。另一方面，还可以以医科大学、医疗机构等为依托，联合开展公共卫生人才培养计划。中国可以派专家组到缅甸的医疗机构进行技术帮扶，帮助缅甸进行医院管理、卫生专家和专业技术人员的培养，尤其是传染病防控领域的技术人才培养，从而提升传染病防控和治理的能力和水平。

（四）利用传统优势，充分激发中缅传统医药合作潜能

在抗击新冠肺炎疫情的过程中，传统医药发挥了极其重要的治疗作用，引起了国际社会的高度关注。例如，在中国抗击新冠肺炎疫情的诊疗过程中，中国传统医药的使用率达到了90%以上，为提高治愈率作出了重大贡献。^③中国传统医药历史悠久，已经成为一种独特的卫生资源。中国应该利用该传统优势，拓展与其他国家在传统医药领域的交流合作。缅甸具有适宜药材生长的气候环境，拥有十分丰富的药材资源。中缅两国药材资源和消费市场的互补性赋予了两国在传统

① 《缅甸抗疫：柠檬、难民、巫神、病毒》，https://news.china.com/socialgd/10000169/20200403/38024152_all.html。

② “Raising public health literacy: crucial in second phase of COVID-19 pandemic”，<https://www.gnlm.com.mm/raising-public-health-literacy-crucial-in-second-phase-of-covid-19-pandemic/>。

③ 《发挥中医药独特优势和作用，构建强大的公共卫生体系》，<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0807/c40531-31813632.html>。

医药领域巨大的合作前景。^①

近些年来，中国积极推动传统医药“走出去”。中国在传统医药的研发与应用等方面已经积累了一些经验，应该充分发挥自身的传统优势，推广中医药的人文理念、理论知识、产品技术等。缅甸丰富的药材资源还有待开发，传统医药治疗模式也正待建设。因此，缅甸可以借助“后发优势”加速传统医药领域的研究，使其服务于“全民医疗覆盖”的目标。同时，中缅可以利用资源和市场的互补性，共同研发传统医药产品，探寻中西医结合的卫生医疗模式，推动传统医药朝着标准化、现代化的方向发展。此外，中缅两国还可以利用后疫情时代中医药发展的机遇，充分激发中缅传统医药的合作潜能，在推动传统医药参与公共卫生应急体系上展开合作，更好地服务两国人民。

（五）鼓励多方参与，有效发挥非政府组织在卫生合作中的作用

中缅两国应该鼓励更多的利益攸关方参与合作，构建多层次、多元化的公共卫生安全合作伙伴关系，为中缅公共卫生安全合作的多样化发展提供新的机会。社会组织凭借其非营利性和公益性等特点，具有开展国际合作的相对灵活性，能够更好地赢得当地政府和民众的信任，推动合作顺利开展。^②例如，在中国和平基金会的大力支持下，中国国药集团援助缅甸杜庆芝妇产医院的项目取得良好效果，有效提高了该医院的医疗水平。^③这可以成为中缅社会组织与政府开展国际医疗卫生项目合作的一种模式。

各类非政府组织不断涌现和发展，掌握着丰富的资金、技术、人才等社会资源和渠道。提高非政府组织的参与度，有助于国际社会构建更健全的公共卫生体系。需要注意的是，虽然非政府组织能够规避国家间合作带来的政治敏感性相关问题，但仍然面临如何处理与利益攸关方的关系方面的难题。对此，政府需要扮演宏观管理者的角色，引导非政府组织开展卫生合作时注重正面的社会效应。在公共卫生合作项目中，中缅两国应该充分发挥非政府组织的“润滑剂”作用，与当地政府和民众进行有效交流与沟通，推动合作项目顺利开展的同时，共同探寻可持续发展的公共卫生安全治理模式。

^① 杨兴鑫等：《“一带一路”倡议下中国与缅甸传统药物合作研发前景浅析》，《生物资源》，2020年第3期，第361页。

^② 罗志等：《中国社会组织参与缅甸北部跨境卫生活动优势与挑战》，《中国公共卫生》，2018年第11期，第1549页。

^③ 付强：《一带一路医疗援外成套项目改革的探讨——以国药集团在缅甸实施项目为例》，《中国医院建筑与装备》，2018年第12期，第78页。

四、结语

目前，中缅两国已经在双边、多边和全球三个层次持续推进公共卫生安全合作。中国应深入了解缅甸公共卫生体系建设和民众卫生健康的实际需求，并以此为突破口寻求合作，逐渐形成稳定的社会基础，为中缅公共卫生安全合作创造有利环境。

应对新冠肺炎危机为中缅两国深化公共卫生安全合作提供了新的契机。中缅两国防控新冠肺炎疫情的合作已取得良好的效果，有效遏制了疫情在边境地区的蔓延。然而，从目前各国的疫情形势来看，新冠肺炎疫情容易反复和波动。缅甸国内疫情已经出现反弹，并出现向中国境内输入确诊病例的情况。因此，中缅两国仍需要加强信息共享，充分发挥边境地区传染病联防联控机制的作用，进一步协调疫情防控工作，不断提高两国应对突发性公共卫生事件的能力和治理水平。

在后疫情时代，中缅两国更应该把握机遇，增进人文交流，推动各领域务实合作，开拓健康教育、传统医药研发等公共卫生领域的合作空间。总之，中缅公共卫生安全合作将成为巩固和深化中缅关系的重要载体，为持续构建中缅命运共同体增添动力，助推中缅合作的全方位深化。

[责任编辑：王国平]