

重新思考 疫情时代的 多边主义

现有机制下的渐进式变革已经失效；我们需要根本性的复兴

恩戈齐·奥孔乔·伊韦拉、尚达曼和劳伦斯·H.萨默斯

疫情于我们还远未结束。德尔塔也不会是最后一种高传染性的病毒变种。全世界还有大量人口没有接种疫苗，病毒在世界各地肆意传播，进一步增加了病毒变异的可能性，现有的疫苗很可能对新的病毒变种无效，在世界各地引发新一轮疫情。

不仅如此，新冠疫情也预示着，全球可能即将暴发毒性更强，次数更多的流行病。科学家们一再警告说，如不大力加强具有前瞻性的应对策略，全球健康威胁的暴发频率会更高，传播速度会更快，致死人数会更多。世界生物多样性退化、气候危机与传染病是我们这个时代的三大主要国际挑战，它们之间彼此存在着密不可分的联系。

承认疫情时代存在的新的现实问题，这并不是在散布恐慌，而是在推行审慎的公共政策，秉持负责任的政治态度。我们必须在国家内部动员全社会，重新思考我们的国际合作形式，以缓解疫情对老百姓生计、社会凝聚力和全球秩序产生的深远影响。

新冠疫情唯一的好处，就是让我们对科学家发出的警告不再抱有质疑。我们集体枉顾科学建议，没有大力投入疫情防范工作，已经造成了灾难性损失。官方数据显示，疫情造成的死亡人数已经超过了500万；可靠的非官方估算的数据是这一数字的数倍。虽然有很多人在重症后幸存下来，但疫情仍然对他们的健康福祉以及国家的人力资本造成了当前尚不可估量的长期影响。全世界经历了二战以来最严重的经济萎缩，大量人口的教育、消除贫困和包容性发展进程出现了明显的倒退。IMF预计，到2025年，全球的GDP将出现巨额的累计损失，尤其对发展中国家的影响更加严重。

从援助到战略投资

当务之急，仍然是攻克新冠疫情。目前，疫

苗注射、试剂盒和其他医疗用品等需求缺口达230亿美元，富裕国家必须兑现之前的承诺，将自己剩余的大批疫苗捐赠出来。这样，就能以极小代价，缩短各地新冠疫情的持续时间。

但我们还需要更根本的重启，以避免疫情反复，给世界造成巨大的人力和经济损失。目前的全球卫生安全体系与这一目标并不匹配。全球卫生安全体系由于过于分散，并过度依赖自主性的双边援助，而且资金严重不足。在这样的情况下，我们必须紧急修复这一安全体系。下一次由致命性流感病毒或者其他动物传人的致病菌导致的疫情随时可能会暴发。这种情况甚至可能会在全球疲于抗击新冠疫情的紧要关头袭来。

疾病暴发不可能彻底规避，但我们可以大幅降低疫情造成的风险。我们掌握了控制疫情蔓延的科技实力和财政资源。但为了调动这些资源，我们需要以一种新的方式来看待国际合作。

我们不能打着“援助他国”的名义为全球卫生安全提供资金，而必须将其视为对全球公共产品的战略投资，不分穷国富国，让每一个国家都能从中受益。

主要的发达经济体和发展中经济体组成的二十国集团(G20)成立了一个高级别独立小组(HLIP)，其主要职责是全面审查全球公共产品需求的缺口。通过与专家、世界卫生组织和全球备灾监测委员会(世界卫生组织和世界银行成立的一个独立小组)的广泛协商，全球公共产品审查工作获得了巨大助力。HLIP发现，全球公共产品需求存在巨大缺口。

我们需要建立一个规模庞大的基因组监测网，以整合国家、地区和全球力量。

基因组监测网对于检测和即时共享可能导致传染病暴发的病原体的信息至关重要，确定它们的

基因组序列，能加快制定医疗对策。

我们还必须缩小各国在核心医疗能力方面长期以来存在的差距，防范新出现的传染病和已经普遍存在的传染病，同时减轻并发症。各国的医疗能力在平时使本国受益，但对防范全球疫情也至关重要。因此，核心医疗需要国内和国际借款弥补。为构建这种医疗能力和广泛强化过的公共卫生体系，需要许多发展中经济体在至少未来五年内，增加相当于 GDP 百分之一的支出。在增加支出的同时，还必须加强对低收入国家的外部赠款支持，这些都属于全球公共产品的范畴。

全球供应能力

另外，必须扩大全球生产能力，从根本上加快疫苗和其他重要物资的供给，以避免新冠疫情再次反复，防止疫情暴露出的严重的资源配置不平等问题反复出现。我们需要一个全球分布的开发、制造和运输生态系统，既可以在常态下正常运转，又能在暴发疫情时，迅速采取有针对性的医疗对策。

如果我们不在疫情初期就做好扩大全球供应能力的准备，那么在疫情期间，生产国往往会优先保障本国的物资供应，而不是满足全球需求。即便在平时，私营企业的产能可以源源不断地满足国内及全球需求，但在疫情当下，全球需求不断升温，私营企业反而对按照疫情前的需求规模投资扩产不会有太大热情。

因此，我们只能通过一项重大的公私合作投资计划来构建必要的供应生态系统。为此，我们需要全球卫生组织以及美国生物医学高级研究和开发管理局 (BARDA)、欧洲卫生应急准备和响应机构 (HERA) 以及非洲疫苗联盟等国家和区域性机构与企业紧密合作，形成一个网络。同样，我们还需要明确全球规则，在疫情期间维持供应链

畅通，快速解决出口限制和贸易瓶颈。

为了填补这些关键的全球公共产品缺口，我们必须在以往投资规模的基础上，大幅增加集体投资。根据 WHO、麦肯锡咨询公司及其他可靠来源的最佳成本估算数据，G20 HLIP 估计，为避免未来暴发疫情，世界每年至少需要在全世界公共产品领域追加 150 亿美元的国际投资。这一水平是现有投资的两倍，但新冠疫情也表明，暴发疫情的成本要比这一水平高出数百倍。这些集体投资的预期社会回报不可估量。

要填补这些关键的全球公共产品缺口，我们必须在以往投资规模的基础上，大幅增加集体投资。

但为了避免暴发下一次疫情，我们必须加强多边主义。现有的机制无法阻止疫情的暴发和对当前的疫情做出快速响应，那我们必须对现有机制进行渐进式变革。我们需要对个别机构和全球卫生架构进行重大革新和整改。G20 小组倡议我们必须做出三项战略转变，以便为全球卫生安全提供适当的、有前瞻性的资金弥补。

首先，我们必须将 WHO 的资金来源建立在更加稳固的多边基础上，使其能够更加有效地发挥核心作用。任何疫情安全解决方案，其核心都不可避免地需要一个经过革新和完善的 WHO。

在监测全球突发卫生事件和查明《国际卫生条例》规定的国家核心能力的差距方面，WHO 发

挥着主导作用。同时，它也是国际卫生伙伴关系联盟不可分割的一部分，该联盟必须负责开发一个全球分布的端到端供应生态系统为医疗提供对策。

其次，我们必须重新定位新时代的国际金融机构。IMF 和世界银行创立于二战结束时，目的是帮助各国进行经济重建，或者在各国遭遇财政困难时，为其提供援助。世界银行所取得的成功，促成了其他区域性多边开发银行的成立。总的来说，国际金融机构是有能力通过多种方式扩大金融影响力的独特的国际机构，这一点在未来几十年至关重要。国际金融机构可以利用利益攸关方在资本市场上的资源，引导政府提供国内资金并实施政策改革，并促进私营部门的投资。

但在当今时代，尽管减贫和包容性增长一直都是我们的当务之急，但各国面临的最大挑战是全球公域受到的威胁，相应的，布雷顿森林机构的使命也必须做出调整。为应对这些威胁，IMF 和世界银行需要与区域开发银行和全球卫生组织等其他国际机构密切合作，鼓励低收入国家和地区投资公共产品。

世界银行和其他多边开发银行还需降低商业模式的风险，其目的是调动私人资本，将全球储蓄转变为发展资金，而非直接放贷。考虑到这些银行的 3A 信用评级、风险担保和其他信用增强工具的使用范围以及大多数发展中经济体在都可以通过资本市场为基础设施融资，因此，采取这种策略具有极强的可行性，这一点也早已得到了广泛认可。但转变贷款模式，一直进展缓慢。现在，我们需要采取更加大胆的行动，更高效地利用它们的资源，为全球公共产品投资提供支持。

国际金融机构还必须在国际抗疫融资方面发

挥主导作用。IMF 和世界银行在新冠疫情期间制定了贷款规划，简化了流程，目的是让资金的拨付更加灵活。IMF 近期 IMF 向成员国普遍分配了 6500 亿美元的特别提款权，之后还与相对富裕的国家展开了积极的合作，通过减贫和增长信托等方式，将多余的特别提款权转借给更为脆弱的国家。然而，从批准特别提款权分配，到随后提供给需求最强烈的国家，整个过程需要一定的时间。在疫情期间，IMF 还制定或加强了若干其他机制。国际金融机构现在必须完善这些机制，将其正式纳入到危机应对工具包中，以便在必要时能够迅速大范围部署资源。

这些主要机构的利益攸关方自身也必须适应新时代的挑战，及时充盈国际金融机构所需的赠款和资本，确保在对全球公共产品做出资源倾斜的同时，不牺牲教育、社会保障和其他发展优先事项。不仅如此，这些举措还必须能够为国际金融机构在暴发疫情时，加快采取行动，简化资金划拨条件，提供更多资金，例如，财政部和央行会成为其本国的第一贷款人和投资人。

利益攸关方还应支持为多边开发银行建立一个新的资本充足率框架。该框架必须承认多边开发银行的优先债权人地位和低违约经验，能够在不损害其 3A 评级的情况下提高杠杆率。早前的一个 G20 知名人士小组就曾提出过类似建议。最近，G20 轮值主席国意大利发起了一项审议，此举就是朝着正确方向迈出的重要一步。

克服割裂问题

第三，除了加强 WHO 和调整国际金融机构的定位外，我们还必须为全球卫生安全建立新的多边融资机制。目前，全球各大卫生组织的使命各不相同，资金主要来自可自主决定的双边和慈善援助。为此筹集的资金过于分散，其造成的结果是融资过程不成体系，过于复杂和不可预测，在全球公共产品方面可用资金捉襟见肘。

为此，G20 HLIP 小组提议建立多边融资机制，每年至少从国际社会筹集 100 亿美元。要实现这一目标，最实际的做法是，由世界银行担任受托人，代为管理金融中介机构资金。这一新机制占全球卫生安全所需额外国际资金总额的三分之二，它将在当今各国互相孤立的局面下，提供亟需的多边支持。

然而，对于全球公共卫生和其他优先事项的现有的官方发展援助而言，为这一新的融资机制调动的资源必须是一种补充，而不是一种替代，这一点至关重要。在设计这项机制时，还应确保它可以促进私人、慈善和双边筹融资渠道。同样重要的是，新机制并非执行机构。相反，它还应为现有的机构和网络提供资金，并根据当时最紧迫的需求，对整个系统的拨款进行优先排序或重新排序。如此，才能发挥出自身的整合作用，而不是让彼此孤立，进一步加剧割裂现象。

这一多边机制的筹资方式应当基于各国预先协商的出资额，类似于各国定期向国际开发协会提供新的资金。如果按照公平公正的原则由多国分摊这部分资金，则出资额基本相当于多数国家 GDP 的 0.02%，或者不足政府年度预算的 0.1%。各国完全负担得起。

规模更大、更为持续的融资也需要更加完善的治理办法。全球卫生治理本身需要依赖 WHO 及其决策机构——世界卫生大会。我们目前缺少的是一种机制，可以将金融和卫生决策者相结合，以管理和调动全球卫生安全资金。我们认为，满足这一需求最有效的办法是成立一个理事会，将 G20 和更多参与国的卫生部长和财政部长汇聚在一个包容性的小组内。在理事会中，必须为发展中经济体预留充足的代表席位，特别是非盟成员。WHO、世界银行、IMF 和世界贸易组织应作为理事会成员，履行各自的职权。由 WHO 主持并召集主要国际组织的专家资源成立常设、独立的秘书处，为该理事会提供支持。

短暂的窗口期

重新思考多边主义比以往任何时候都更加紧迫。行动的窗口期非常短暂。我们在以往危机中的经验表明，一旦最富裕的国家度过了疫情最严重的时期，它们做出大胆变革的动机立时就会减弱。

在灾难面前，全球发展中地区几乎无法获取救灾物资，我们必须采取紧急行动，修复这些地区对全球体系日益加深的不信任感。如果不能扭转这种信任赤字，将会产生持久的后果。在危机四伏的世界应对气候变化、未来疫情等其他问题时，我们将面对重重阻力。

当前，重新思考多边主义比以往任何时候都要更加紧迫。行动的窗口期非常短暂。

G20 领导人于 2021 年 10 月 31 日发起的金融 - 卫生联合工作组，将是我们建立多边融资机制并成立理事会、有效协调和管理全球卫生安全资金方面迈出的第一步。工作组应在 2022 年初之前，采取务实可行的办法，弥合分歧，达成共识。

我们提议的集体行动对未来全世界人类的安全至关重要。这些集体行动还将有助于避免增加各国在未来全球卫生危机中的成本。坐等下一场疫情席卷全人类，既属于经济和政治上的短视行为，在道德上也站不住脚。FD

恩戈齐·奥孔乔·伊韦拉 (NGOZI OKONJO-IWEALA) 世界贸易组织总干事。尚达曼 (THARMAN SHANMUGARATNAM) 新加坡高级部长兼 30 人集团主席。劳伦斯·H. 萨默斯 (LAWRENCE H. SUMMERS) 哈佛大学查尔斯·W. 艾略特校级教授、美国前财政部长。恩戈齐·奥孔乔·伊韦拉、尚达曼、劳伦斯·H. 萨默斯均为二十国集团大流行防范和应对全球公域融资问题高级别独立小组的联合主席。