

# 欧盟全球卫生治理战略的历史演进、内核和实施机制探析\*

晋继勇 王 丛

**摘 要：**欧盟在一体化进程中通过不断升级其全球卫生治理战略，逐步确立了其在全球卫生治理中的重要地位。2022年欧盟出台的《全球卫生战略》标志着全球卫生议题正式上升为欧盟对外政策的战略重点之一。作为欧盟的全球卫生治理政策宣言，该战略体现了欧盟全球卫生战略的内核。随着2025年7月欧盟首份《全球卫生战略实施情况报告》的发布，欧盟全球卫生治理战略开始从“纸面”走向“地面”。欧盟全球卫生治理战略的实施机制包括通过发挥“规范性力量”来泛化全球卫生治理规范，通过运用话语权来内化“同一健康”理念，以及通过运用物质性权力来强化全球卫生治理融资机制。欧盟的全球卫生治理战略呈现出以多边主义为制度偏好、以社会医学为实现路径和以“同一健康”为理念先导的特征。尽管中欧在生物技术和生物经济领域存在竞争，但双方在全球卫生治理制度偏好、实现路径和治理理念方面的相似性，预示了中欧在全球卫生治理领域广阔的合作前景。

**关 键 词：**欧盟； 全球卫生； 规范； “同一健康”

**作者简介：**上海外国语大学 国际关系与公共事务学院 教授 上海 201620  
上海外国语大学 国际关系与公共事务学院 博士研究生 上海  
201620

**中图分类号：**D801

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2026)02-0027-24

---

\* 本文系2022年国家社会科学基金重点项目“开展抗击新冠肺炎疫情国际合作研究”(项目编号:22AZD110)的阶段性成果。

新冠危机使得全球卫生治理从技术性领域迅速跃升为国际政治中的显性议题。鉴于国际社会在全球卫生安全领域面临的共同脆弱性,许多国家开始从全球层面来审视其卫生外交政策,并相继出台了相应的全球卫生治理战略。例如,日本于2022年5月正式推出《全球卫生战略》<sup>①</sup>;英国则继《全球卫生战略(2014—2019)》之后,于2023年5月发布了《全球卫生框架》<sup>②</sup>;美国于2024年4月出台新版《全球卫生安全战略》<sup>③</sup>。上述战略文件的发布,标志着全球卫生治理已上升为各国的重要战略关切。

欧盟凭借其“卫生援助资金主要提供者和医疗保健创新引领者”<sup>④</sup>的双重身份,已成为全球卫生治理领域的一支重要力量。自成立之初,欧盟陆续发布了与公共卫生相关的系列政策文件,逐步确立了其在全球卫生治理体系中的核心地位。正如时任欧盟外交与安全政策高级代表何塞普·博雷利(Josep Borrell)所言,“全球卫生已经成为欧盟对外行动议程的优先事项”<sup>⑤</sup>。2022年11月,欧盟发布了新版《全球卫生战略》,标志着全球卫生治理正式上升为欧盟对外政策的核心内容之一。有专家甚至认为,“该战略不仅反映了欧盟全球卫生治理理念的系统化与外部行动战略化,也推动了欧洲卫生联盟(European Health Union)的制度化进程”<sup>⑥</sup>。2025年7月,欧盟发布了首份《全球卫生战略实施情况报告》,表明欧盟全球卫生治理战略开始从政策设计走向执行评估阶段,体现出其对战略落实与治理成效的高度重视。<sup>⑦</sup>随后,欧盟又推出《为下一场卫生危机做好准备:欧盟医疗应对措施战略》(Preparing the EU for the next health crisis: A Medical Countermeasures Strategy),进一步强化了其在全球卫生安全领域的战略部署。<sup>⑧</sup>这一系列政策举措凸显了欧盟在后疫情时代持续推动全球卫生议题的

① The Headquarters for Healthcare Policy of Japan, “Global Health Strategy of Japan”, 2022-05-24, [https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryu/en/pdf/final\\_GHS.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kenkouiryu/en/pdf/final_GHS.pdf), 访问日期:2025-01-12。

② The Foreign, Commonwealth and Development Office of the United Kingdom, “Global Health Framework: Working together towards a Healthier World”, 2023-05-22, <https://www.gov.uk/government/publications/global-health-framework-working-together-towards-a-healthier-world/global-health-framework-working-together-towards-a-healthier-world-may-2023>, 访问日期:2025-01-12。

③ The White House, “Release of 2024 U. S. Global Health Security Strategy”, 2024-04-26, <https://2021-2025.state.gov/release-of-2024-u-s-global-health-security-strategy/>, 访问日期:2025-01-13。

④ Susan Bergner, “The Role of the European Union in Global Health: The EU’s Self-perception(s) within the COVID-19 Pandemic”, *Health Policy*, Vol. 127, No. 3, 2021, pp. 5-11, here p. 7.

⑤ Jolene Skordis/Guenter Froeschl/Sante Leandro Baldi, “The EU Global Health Strategy: From Policy to Implementation”, *Global Health Research and Policy*, Vol. 10, No. 1, 2025, pp. 9-18, here p. 13.

⑥ Ilona Kickbusch/Mihaly Kokeny, “Europe’s Role in Global Health: What to Expect from a New Strategy”, *Eurohealth*, Vol. 28, No. 3, 2022, pp. 43-46, here p. 43.

⑦ European Commission, “The Implementation of the EU Global Health Strategy”, 2025-10-07, [https://health.ec.europa.eu/document/download/cfb2292e-3647-4c68-9917-3eec3b1b34d4\\_en?filename=international\\_com\\_2025-392\\_act\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/document/download/cfb2292e-3647-4c68-9917-3eec3b1b34d4_en?filename=international_com_2025-392_act_en.pdf), 访问日期:2026-01-13。

⑧ European Commission, “Preparing the EU for the next Health Crisis: A Medical Countermeasures Strategy”, 2025-07-09, [https://health.ec.europa.eu/document/download/1be3e462-bd50-4c64-b147-add9d1d5a580\\_en?filename=com\\_2025-529-1\\_act\\_en.pdf](https://health.ec.europa.eu/document/download/1be3e462-bd50-4c64-b147-add9d1d5a580_en?filename=com_2025-529-1_act_en.pdf), 访问日期:2026-01-13。

略定力与制度连续性。本文基于欧盟成立以来发布的相关政策文件及其实施的全球卫生治理举措,梳理了其全球卫生治理战略的发展历史,并对欧盟全球卫生治理的核心内容、路径和特点进行分析。

## 一、欧盟全球卫生治理战略的历史演进

欧盟自成立以来始终关注卫生议题。随着一体化进程的推进,欧盟逐步认识到,“在全球化背景下,欧盟的内部卫生政策难以与全球卫生问题割裂开来,全球卫生问题会影响欧盟内部卫生政策,反之亦然”<sup>①</sup>。基于上述认知,欧盟逐渐将全球卫生治理作为重点关注的领域,并相继出台了一系列战略文件,以指导其全球卫生治理实践(如表1)。总体而言,欧盟全球卫生治理战略经历了域内协作、全球参与和全面升级三个阶段。

表1 欧盟成立以来发布的与全球卫生治理有关的政策文件

发布日期	标题	具体内容
1993年11月	《马斯特里赫特条约》	承诺促进与第三国和有关国际组织在公共卫生方面的合作
2000年12月	《欧盟基本权利宪章》	强调享受社会保障和疾病治疗是人的基本权利
2007年10月	《携手为健康： 2008—2013年欧盟卫生战略》	将提升全球卫生安全、促进公平与团结以及加强欧盟在全球事务中的影响力确立为全球卫生治理的三大核心目标
2008年2月	《里斯本条约》	赋予欧盟在跨境公共卫生威胁管理方面更大的自主性
2010年3月	《欧盟在全球卫生事务中的角色》	将改善健康、减少不平等和加强对全球卫生威胁的防御作为欧盟参与全球卫生治理的主要原则
2013年10月	《关于严重跨境卫生威胁的决定》	强调欧盟与成员国在应对跨境卫生威胁上的协调与合作
2017年6月	《欧洲抗微生物药物耐药性 “同一健康”行动计划》	强调采用“同一健康”综合方法来解决人类、动物和环境健康问题
2020年11月	《欧洲卫生联盟框架》	加强欧盟在卫生危机、疾病预防、医疗资源协调以及成员国公共卫生体系整合方面的能力
2022年11月	《全球卫生战略：在不断变化的 世界中增进所有人的健康》	重申欧盟及其成员国在促进全球卫生领域的领导作用
2025年7月	《全球卫生战略实施情况报告》	强化欧盟全球卫生治理战略的政策设计和效果评估

来源：作者自制。

### (一) 域内协作：欧盟早期的区域卫生合作(1993—2006年)

欧盟早期的卫生治理主要局限于成员国内部公共卫生政策的协调。传统上,欧盟成

<sup>①</sup> European Commission, “Together for Health: A Strategic Approach for the EU, 2008 – 2013”, 2007 – 10 – 23, [http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_07\\_1571](http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_07_1571), 访问日期:2025 – 01 – 13。

员国一直视卫生治理为国家管辖范围内的事务,主张在这一领域保有完全的自主权。<sup>①</sup>然而,一系列突发的卫生危机,尤其是跨境公共卫生威胁,促使欧盟成员国在应对这些挑战时加强合作,从而使得欧盟的公共卫生职能逐渐扩展。

单一市场整合需求和卫生危机的暴发驱动了欧盟早期在公共卫生领域的职能扩展。欧盟建立初期,成员国普遍认可欧盟有权监管单一市场内流通产品的卫生安全标准。欧盟借助卫生监督推动市场整合,在回避各国医疗保健系统敏感问题的同时,逐步建立统一的卫生标准,并在血液与血浆监管、食品卫生安全以及医疗器械与药品卫生安全三个关键领域实现了制度整合。首先,在血液与血浆监管方面,20世纪90年代初,法国和英国的“血液丑闻”导致大规模艾滋病病毒(HIV)和肝炎病毒感染,促使欧盟在1997年《阿姆斯特丹条约》中新增第152条,赋予欧盟监管血液及血液制品等人类来源物质的权力,以确保其质量安全。<sup>②</sup>其次,在食品卫生安全领域,1996年的疯牛病危机揭示了人类致命脑部疾病克雅氏病与食用受感染牛肉之间的联系,<sup>③</sup>推动欧盟于2002年通过《一般食品法》,并设立欧洲食品安全局(European Food Safety Authority, EFSA),以系统监管食品供应链,并加强与成员国监管机构的协作。<sup>④</sup>最后,在医疗器械及药品卫生安全领域,基于单一市场原则和监管需求,欧盟于1995年成立了欧洲药品管理局(European Medicines Agency, EMA),确保市场准入产品符合统一安全标准。<sup>⑤</sup>

进入21世纪,随着欧盟内部人员与货物的跨境流动加剧,传染病传播成为突出的公共卫生威胁。为应对这一挑战,欧盟加大资源投入,推动成员国在传染病控制方面的协同合作。2001年,美国炭疽袭击事件促使欧盟成立卫生安全委员会(Health Security Committee),以协调成员国卫生部与欧盟委员会在健康威胁评估与应对方面的合作。<sup>⑥</sup>2003年的非典疫情进一步推动欧盟成立欧洲疾病预防与控制中心(European Centre for Disease Prevention and Control,以下简称“欧洲疾控中心”),负责监

① Annie de Ruijter/Tamara Herve/Barbara Prainsack, “Solidarity and Trust in European Union Health Governance: Three Ways Forward?”, *The Lancet*, Vol. 46, No. 47, 2024, pp. 1-7, here pp. 2-3.

② Monika Steffen, “The Nation’s Blood: Medicine, Justice, and the State in France”, in Eric A Feldman/Ronald Bayer (eds.), *Blood feuds: AIDS, Blood, and the Politics of Medical Disaster*, Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 95-126.

③ Christopher Ansell/David Vogel (eds.), *What’s the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge: MIT Press, 2006, pp. 2-10.

④ Laurie Buonanno, “The Creation of the European Food Safety Authority”, in Christopher Ansell/David Vogel (eds.), *What’s the beef? the Contested Governance of European Food safety*, Cambridge: MIT Press, 2006, pp. 256-263, here p. 260.

⑤ 同注①, p. 3.

⑥ Paulette Kurzer, “EU Health: From Pandemic Crisis Management to a European Health Union?”, in Mechthild Roos/Daniel Schade (eds.), *EU Under Strain?*, Berlin: De Gruyter, 2023, pp. 230-240, here p. 234.

测和评估新发和复发传染病对人类健康的威胁。<sup>①</sup> 欧洲疾控中心通过汇集成员国疾病控制机构的流行病学数据,运营流行病学监测网络(Epidemiological Surveillance Network)和早期预警与反应系统(Early Warning and Response System),以强化欧盟范围内的疾病防控能力。欧洲疾控中心不具备立法、行政或司法权力,而是作为传染病控制网络的协调与联络中心,主要承担信息收集、监测和协调等职能。<sup>②</sup> 尽管如此,其成立仍标志着欧洲区域卫生合作的深化,为应对跨境公共卫生威胁提供了制度化保障。

## (二) 全球参与:欧盟全球卫生战略的正式出台(2007—2019年)

随着全球化的深入,艾滋病、禽流感疫情以及潜在的生物恐怖主义等全球卫生危机引起了欧盟的关注。2007年2月,时任欧盟卫生专员马科斯·基普里亚努(Markos Kyprianou)认为,“欧盟正面临全球化带来的卫生挑战,现在正是欧盟制定强有力的卫生战略的关键时机”<sup>③</sup>。同年,欧盟发布《携手为健康:2008—2013年欧盟卫生战略》(以下简称《欧盟卫生战略》),首次将“全球卫生”(Global Health)概念纳入该战略文件。该战略强调,全球化使得卫生问题与外交、贸易、农业、环境等政策紧密相连,欧盟在制定和实施外交政策时应充分考虑卫生议题,呼吁将“健康融入所有政策”(Health in All Policies)作为指导原则,提倡欧盟与成员国保持卫生政策的内外一致,在全球卫生治理领域发出统一声音。<sup>④</sup>

2009年生效的《里斯本条约》进一步扩大了欧盟在全球卫生领域的权限。条约第168条明确规定,“欧盟可以采取保护和改善公共健康的措施,尤其是应对重大跨境卫生威胁的举措,包括监测、早期预警和消除这些威胁的措施”<sup>⑤</sup>。这一条款赋予了欧盟在跨境卫生威胁应对方面更大的自主性。在此基础上,欧盟于2010年3月出台了首份题为《欧盟在全球卫生事务中的角色》的报告,标志着欧盟全球卫生战略的正式形成。<sup>⑥</sup> 相较于《欧盟卫生战略》,《欧盟在全球卫生事务中的角色》更强调将“全球卫生”作为欧盟对外行动的重点,旨在提升欧盟在全球卫生事务中的影响力。为实现这一目标,该战略提出了四项核心原则:一是推动更加民主和协调的全球卫生治理,强调增强国际合作,促进多边治理机制的发展,主张与联合国、世界卫生组织(以下简称“世卫组

<sup>①</sup> Thibaud Deruelle/Scott L Greer, “Will the COVID-19 Crisis Make the European Health Union?”, *Euro-health*, Vol. 28, No. 3, 2022, pp. 81–101, here p. 93.

<sup>②</sup> Heather Elliott, “Mapping Communicable Disease Control in the European Union”, *Journal of Health Politics*, Vol. 36, No. 7, 2012, pp. 50–67, here p. 53.

<sup>③</sup> European Commission, “Together for Health: A Strategic Approach for the EU, 2008–2013”.

<sup>④</sup> 同上。

<sup>⑤</sup> European Union, “Treaty of Lisbon”, 2009–12–01, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>, 访问日期:2025–01–20。

<sup>⑥</sup> European Commission, “The EU Role in Global Health”, 2010–03–31, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0128;FIN:EN:PDF>, 访问日期:2025–01–23。

织”)等国际机构合作。<sup>①</sup>二是推进全民健康覆盖(Universal Health Coverage),强调支持实现与卫生相关的千年发展目标,尤其是通过发展援助帮助发展中国家建立可持续的卫生体系。<sup>②</sup>三是强化欧盟内部卫生政策与对外政策的一致性,强调欧盟在制定内部卫生政策时应充分考虑其全球卫生治理目标。<sup>③</sup>四是加强全球卫生研究,主张增加对全球卫生领域的科研投入,推动疾病防控和疫苗研发创新,以提升全球卫生治理的科学决策。<sup>④</sup>

然而,受欧债危机、欧盟委员会换届、难民危机以及英国脱欧等事件的影响,2010年发布的《欧盟在全球卫生事务中的角色》逐渐“失去动力”<sup>⑤</sup>,经济和安全问题成为欧盟政治议程的优先关注点。2014年上任的欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)倡导“大事大做多做,小事小做少做”(big on big, small on small)<sup>⑥</sup>,认为欧盟应将有限的资源集中在应对欧债危机和维持金融稳定方面,而非过多关注卫生问题。<sup>⑦</sup>同时,尽管《里斯本条约》扩大了欧盟在卫生事务中的权限,但仍明确规定卫生政策由成员国主导,欧盟仅发挥支持、协调和补充作用。这一法律框架制约了欧盟内部的政策协调,也削弱了其全球卫生治理能力。<sup>⑧</sup>在此背景下,欧盟的全球卫生政策因财政支持不足而难以推进,特别是“推进全民健康覆盖”等需长期资金投入的横向卫生项目陷入停滞。除2017年发布的《欧洲抗微生物药物耐药性“同一健康”行动计划》外,欧盟政策文件对全球卫生议题的关注度显著下降,全球卫生议题在其整体对外政策中被边缘化。

### (三) 全面升级:欧盟全球卫生战略的强化(2020年至今)

2020年全球新冠疫情的暴发凸显了全球医疗供应链的脆弱性。全球卫生议题由“低政治”领域转变为关乎国家安全与经济安全的“高政治”议题。全球卫生治理逐渐超越发展合作的传统框架,演变为地缘政治竞争的重要场域。<sup>⑨</sup>面对这一变化,欧盟意识到2010年发布的《欧盟在全球卫生事务中的角色》已难以回应新的全球卫生治理

① European Commission, “The EU Role in Global Health”, p. 6.

② 同上, p. 9.

③ 同上, p. 10.

④ 同上, p. 11.

⑤ Christoph Aluttis, “Global Health in the European Union: A Review from an Agenda-Setting Perspective”, *Global Health Action*, Vol. 7, No. 1, 2014, pp. 1–13, here p. 4.

⑥ European Commission, “Better Regulation: Big on the Big Things and Small on the Small Things”, 2015-05-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615>, 访问日期:2025-02-01.

⑦ Neil Nugent/Mark Rhinard, “The ‘Political’ Roles of the European Commission”, *Journal of European Integration*, Vol. 41, No. 2, 2019, pp. 203–220, here p. 211.

⑧ Ilona Kickbusch/Annik Ruijter, “How a European Health Union Can Strengthen Global Health”, *The Lancet Regional Health – Europe*, Vol. 1, No. 100025, 2021, pp. 1–13, here p. 2.

⑨ Ilona Kickbusch/Mihaly Kokeny, “Europe’s Role in Global Health: What to Expect from a New Strategy”, p. 46.

需求,其全球卫生治理战略亟需系统性升级。为此,欧盟于2022年11月30日发布了《全球卫生战略:在不断变化的世界中增进所有人的健康》(以下简称《欧盟全球卫生战略》),系统规划了直至2030年的全球卫生治理行动路线图。作为欧盟迄今为止最为全面的卫生外交框架文件,该战略开宗明义地指出,“全球卫生是地缘政治的关键组成部分,对欧盟实现战略自主至关重要”<sup>①</sup>。该战略正式将全球卫生议题纳入欧盟战略自主总体框架之中,从制度整合和供应链安全与技术能力建设两个方面,系统强化欧盟全球卫生治理战略。

在制度整合方面,欧盟着力推进欧洲卫生联盟建设。新冠疫情初期,成员国普遍采取各自为政的应对措施,卫生安全委员会的协调功能未能有效发挥,跨国协同明显不足。<sup>②</sup>同时,欧洲疾控中心因职权受限,既缺乏法律干预权力,也无法提供风险遏制建议,这制约了信息共享与联合应对能力。鉴于上述问题,2020年9月,时任欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)在盟情咨文中提出,“我们必须从新冠疫情中吸取教训,加速建立欧洲卫生联盟,以增强欧盟在卫生领域的自主性”<sup>③</sup>。同年10月,欧盟正式启动欧洲卫生联盟建设,并明确了2021—2027年的总体目标,其中包括提升跨境健康风险的防御能力,推进“欧洲抗癌计划”和“欧洲药品战略”等关键举措,以及加强数字医疗与卫生数据共享体系建设。<sup>④</sup>在制度安排上,欧盟重点强化欧洲疾病预防控制中心和欧洲药品管理局的职能。2022年10月,欧洲议会通过了加强欧洲疾控中心职能的条例,赋予欧洲疾控中心为成员国提供科学建议、监测和传达卫生威胁的职能,并支持其与第三国强化卫生合作。<sup>⑤</sup>与此同时,欧洲药品管理局被赋予全面审查和监管药品的职责,并与欧洲疾控中心联合建立了疫苗监测平台,实现疫苗信息在欧盟层面的实时共享,以提升整体卫生治理的自主性与有效性。

在供应链安全与技术能力建设方面,欧盟着力强化供应链韧性、关键药物自主性以及生物医药技术能力。新冠疫情期间,欧盟暴露出其医药供应链上的结构性脆弱问

---

① European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, 2022-11-30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC067>, 访问日期:2025-02-01。

② Giulio Sabbatia, “The Impact of Coronavirus on Schengen Borders”, 2021-11-20, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)649347](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649347), 访问日期:2025-02-01。

③ European Commission, “State of the Union Address by President Von der Leyen at the European Parliament Plenary”, 2020-09-16, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655), 访问日期:2025-02-01。

④ Martin Mckee/Anniek de Ruijter, “The Path to European Health Union”, *The Lancet Regional Health-Europe*, Vol. 36, No. 100794, 2024, pp. 1-7, here p. 1; Editorial, “European Health Security Needs a Reboot in 2025”, *The Lancet*, Vol. 404, No. 10471, 2025, pp. 2475-2498, here p. 2487.

⑤ Maarit Kokki/Andrea Ammon, “Preparing Europe for Future Health Threats and Crises — Key Elements of the European Centre for Disease Prevention and Control’s Reinforced Mandate”, *Euro Surveill*, Vol. 28, No. 3, 2023, pp. 1-4, here p. 3.

题,尤其是在抗生素活性药物成分(Antibiotic Active Pharmaceutical Ingredients)<sup>①</sup>方面对中国的高度依赖问题引发了关注。欧洲议会于2020年发布的报告认为,“欧盟约66%的抗生素活性药物成分来自中国,这种对特定国家供应的高度依赖存在潜在风险,在全球卫生危机中可能导致供给短缺与价格波动”<sup>②</sup>。为应对此类风险,欧盟于2021年设立卫生应急准备与响应局(Health Emergency Preparedness and Response Authority, HERA),明确其在研发、生产、采购和战略储备方面的核心职能,旨在提升药物供应链的战略自主性。<sup>③</sup>2024年,欧盟进一步设立“关键药品联盟”(Critical Medicines Alliance),推动成员国、产业界与民间社会协同参与,并提出通过生产回流(Reshoring)与供应多元化,重点提升抗生素、癌症药物和心血管药物的本土产能。<sup>④</sup>随后,欧盟于2025年3月提出《关键药物法案》(Critical Medicines Act),并建立“欧盟关键药物清单”(EU Critical Medicines List),通过对关键药物的系统识别与动态管理,预防和缓解药品短缺,提升供应链安全与战略自主性。<sup>⑤</sup>这标志着欧盟医药治理逻辑由成本效率导向转向以供应安全和系统韧性为导向。在此基础上,欧盟将生物医药技术自主研发提升为实现卫生领域战略自主的关键支点。

随着生物技术和生物制造在医疗健康领域的快速发展,欧盟不仅将生物技术和生物制造视为提升其公共卫生韧性的关键要素,也将其作为增强经济竞争力和经济安全的重要工具。欧盟委员会于2024年3月发布的题为《用自然建设未来:促进欧盟的生物技术和生物制造》(Building a Future with Nature: Promoting EU Biotechnology and Biomanufacturing)报告认为,欧盟虽然在基础研究方面具备优势,但在成果转化、临床开发和规模化制造上仍落后于美国和中国,尤其在健康相关生物技术领域,亟需

① 抗生素活性药物成分是指构成抗生素药物中具有治疗功效的化学物质部分,是实现抗菌作用的核心成分。长期以来,出于成本效率和产业外包考虑,欧盟制药企业将抗生素活性药物成分生产环节大量转移至第三国,尤其是中国和印度。其中,中国已成为全球最重要的抗生素活性药物成分生产国之一,在价格、产能和中间体供应方面占据关键地位。疫情暴发后,中国国内防控措施、生产调整以及国际运输受限,使欧盟高度集中化的抗生素活性药物成分供应面临不确定性风险,从而放大了终端药品短缺的可能性。可参见 Atanas Toshev/Anna Mihaylova, “The European Union’s Dependence on Imports of Active Pharmaceutical Ingredients from Third Countries — Challenges and EU Initiatives”, *Pharmacia*, Vol. 72, 2025, No. 6, pp. 1–6, here p. 2.

② European Parliament, “EU Dependence on the Chinese Pharmaceuticals Market”, 2020–12–30, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004734\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-004734_EN.html), 访问日期:2024–06–07。

③ European Commission, “Establishing the Health Emergency Preparedness and Response Authority”, 2021–09–16, [https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-09/hera\\_2021\\_decision\\_en\\_0.pdf?utm\\_](https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-09/hera_2021_decision_en_0.pdf?utm_) 访问日期:2024–06–07。

④ European Commission, “Critical Medicines Alliance Report Recommends Priority Actions to Strengthen the Supply of Medicines in the EU and Prevent Shortages”, 2025–02–28, [https://health.ec.europa.eu/latest-updates/critical-medicines-alliance-report-recommends-priority-actions-strengthen-supply-medicines-eu-and-2025-02-28\\_en?utm\\_](https://health.ec.europa.eu/latest-updates/critical-medicines-alliance-report-recommends-priority-actions-strengthen-supply-medicines-eu-and-2025-02-28_en?utm_) 访问日期:2025–06–07。

⑤ European Commission, “Commission Proposes New Rules to Ensure Stable Supply of Critical Medicines”, 2025–11–05, [https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-new-rules-ensure-stable-supply-critical-medicines-2025-03-11\\_en](https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-new-rules-ensure-stable-supply-critical-medicines-2025-03-11_en), 访问日期:2026–01–07。

出台政策加以调整。<sup>①</sup> 基于此,欧盟在 2025 年 12 月 16 日开始推动制定《生物技术法案》(European Biotech Act),拟构建覆盖研发、临床试验、产品审批和市场准入的全链条制度框架,以强化生物技术和生物制造对欧盟竞争力与经济安全的支撑作用。<sup>②</sup>

## 二、欧盟全球卫生治理战略的内核

新冠疫情的暴发和欧盟对全球治理战略自主性的追求,推动了欧盟重新审视其全球卫生治理战略,促使欧盟在全球卫生治理领域采取更为系统性和战略性的行动。<sup>③</sup> 欧盟委员会发布的《欧盟全球卫生战略》于 2024 年获得欧盟理事会及成员国的正式批准,从而形成政策共识。<sup>④</sup> 该战略旨在提升欧盟在全球卫生治理事务中的领导地位,并通过深化国际合作,促进全球卫生体系的公平性与韧性建设。该战略代表了欧盟应对全球卫生治理问题的全新思维。这种新思维体现在对以健康公平为核心的全球卫生治理理念的强调、基于全球伙伴关系的卫生治理实践的开展以及融资机制和内部协调机制的优化等三个方面。上述三个方面共同构成了欧盟全球卫生治理战略的内核。

### (一) 强调以健康公平为核心的全球卫生治理理念

2001 年遭受炭疽生物恐怖袭击之后,美国日益将全球卫生议题安全化,其主导的以国家安全为导向的全球卫生治理模式侧重疾病监测、应急响应和生物安全,长期忽视全球卫生治理体系中的健康不平等问题。相比之下,欧盟积极响应“联合国 2030 年可持续发展议程”的核心卫生目标,倡导以健康公平为导向的全球卫生治理战略,重申将切实履行责任,强化领导力,以实现基于公平等价值观的最高健康标准。<sup>⑤</sup>

欧盟致力于推动以健康公平为核心的全球卫生治理理念,并将该理念贯穿于其制度逻辑与政策实践之中。2010 年欧盟发布的《欧盟在全球卫生事务中的角色》强调,“欧盟应在所有内外政策和行动中秉持公平的价值观,以推动全民健康覆盖与健康公平”<sup>⑥</sup>。健康公平理念在《欧盟全球卫生战略》中也得到集中体现。该战略确立了三项

---

<sup>①</sup> European Union, “Building the Future with Nature: Boosting Biotechnology and Biomanufacturing in the EU”, 2024 - 05 - 20, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/47554adc-dffc-411b-8cd6-b52417514cb3\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/47554adc-dffc-411b-8cd6-b52417514cb3_en), 访问日期:2024 - 07 - 07。

<sup>②</sup> European Commission, “Proposal for Regulation to Establish Measures to Strengthen the Union’s Biotechnology and Biomanufacturing Sectors(European Bio Act)”, 2025 - 12 - 16, [https://health.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-establish-measures-strengthen-unions-biotechnology-and-biomanufacturing-sectors\\_en?utm\\_](https://health.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-establish-measures-strengthen-unions-biotechnology-and-biomanufacturing-sectors_en?utm_), 访问日期:2026 - 01 - 16。

<sup>③</sup> Thibaud Deruelle/Scott L Greer, “Will the COVID - 19 Crisis Make the European Health Union?”, p. 99.

<sup>④</sup> 2022 年 11 月欧盟委员会发布《全球卫生战略》,并于 2024 年得到了欧盟理事会的通过,形成理事会结论。这一过程反映了欧盟决策的常见模式,即欧盟委员会提出政策框架,经过调整后获得欧盟理事会认可,从而增强其政治合法性与执行力度。欧盟理事会的通过表明成员国对该议程的共同承诺,为战略实施提供重要支持。

<sup>⑤</sup> European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 4.

<sup>⑥</sup> European Commission, “The EU Role in Global Health”, p. 1.

优先核心目标。其一,促进全生命周期的健康与福祉。该目标超越了对单一疾病的关注,强调从社会、经济及环境等健康决定因素入手开展系统性治理,从根本上应对全球卫生中的结构性不平等问题。<sup>①</sup>其二,强化卫生体系并实现全民健康覆盖,以确保所有人群,尤其是弱势群体,能够公平、可及地获得可负担且高质量的医疗服务,从而提升卫生体系的韧性与可持续性。<sup>②</sup>其三,采取“同一健康”理念,预防与应对健康威胁,强调保障全球范围内疫苗、药物和医疗物资的公平可及,努力缩小发展中国家与发达国家之间的健康差距,并强化全球卫生安全应对能力。<sup>③</sup>

在政策实践层面,欧盟积极将健康公平理念转化为具体行动。例如,在资金投入上,作为由世卫组织发起的“全民健康覆盖伙伴关系”(Universal Health Coverage Partnership)的最大捐助方,欧盟自2019年以来累计捐款约3.06亿美元,其中超过70%直接用于国家层面,以支持115个低收入国家加强卫生体系建设,为欧盟在全球范围内推动健康公平提供了有力支撑。<sup>④</sup>在卫生合作方面,欧盟视数字化技术为强化各国卫生体系和推动全民健康覆盖及健康公平的关键动力。《欧盟全球卫生战略》强调,“数字化为强化卫生体系和推动全民健康覆盖提供了新的机遇,尤其是在中低收入国家”<sup>⑤</sup>。2023年,欧盟与世卫组织共同发起具有里程碑意义的“数字卫生保健伙伴关系”,以新冠疫情期间开发的欧盟数字认证系统为基础,旨在建立全球数字卫生保健认证网络(Global Digital Health Certification Network),并强调中低收入国家的平等参与。<sup>⑥</sup>2024年,欧盟与非洲合作发起“数字卫生倡议”。该倡议致力于推动非洲数字卫生技术在初级卫生保健、疫情准备和响应等方面的应用,以确保民众公平获取优质卫生服务。<sup>⑦</sup>上述具体实践印证了欧盟对以健康公平为核心的全球卫生治理理念的重视。

## (二) 开展基于全球伙伴关系的卫生治理实践

有效的全球卫生治理离不开基于伙伴关系的国际合作。为此,《欧盟全球卫生战略》明确提出,将通过加强全球伙伴关系和协同行动来推动更高水平的健康标准,并彰

① European Commission, “The EU Role in Global Health”, p. 2.

② 同上, p. 12。

③ 同上, p. 16。

④ World Health Organization, “The European Union: Partner in Global Health”, 2024-12-12, <https://www.who.int/about/funding/contributors/european-union>, 访问日期:2025-02-04。

⑤ European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 3.

⑥ World Health Organization, “The European Commission and WHO Launch Landmark Digital Health Initiative to Strengthen Global Health Security”, 2023-06-05, <https://www.who.int/news/item/05-06-2023-the-european-commission-and-who-launch-landmark-digital-health-initiative-to-strengthen-global-health-security?utm>, 访问日期:2025-02-06。

⑦ Africa Centers for Disease Control and Prevention, “Commitments to Strengthen Global Health and African Health Sovereignty”, 2024-03-19, <https://africadc.org/news-item/high-level-event-kicks-off-expansion-of-strategic-eu-au-partnership-pledging-joint-commitments-to-strengthen-global-health-and-african-health-sovereignty/?utm>, 访问日期:2025-02-07。

显欧盟在全球卫生治理中的领导角色。<sup>①</sup> 欧盟主要在双边和多边两个层面开展精准化的全球卫生治理布局,推动全球卫生治理体系的完善。

在双边层面,欧盟主要聚焦于非洲、印太地区以及拉丁美洲和加勒比海地区的全球卫生合作。2024年3月,欧盟与非盟举行高级别会议,双方确认深化卫生合作伙伴关系,并通过五项“团队欧洲倡议”(Team Europe Initiatives, TEIs)支持非洲在“同一健康”框架下加强非洲卫生安全,提升非洲数字健康治理能力,推动本地医疗产品生产以及改善生殖健康。<sup>②</sup> 在印太地区,欧盟将根据《欧盟印太地区合作战略》(European Union Strategy for Cooperation in the Indo - Pacific),推动区域伙伴国家的卫生主权建设与疫情防范合作。<sup>③</sup> 2022年6月,欧盟正式启动“欧盟—拉丁美洲和加勒比海卫生合作:疫苗、药品、卫生技术制造与强化卫生体系”伙伴关系,重点提升该地区本地生产能力,促进优质卫生产品的公平可及性,并增强卫生体系韧性。<sup>④</sup> 与此同时,欧盟作为美国重要的卫生伙伴,将双方的全球卫生合作聚焦于卫生安全领域。早在2021年6月,欧盟与美国签署了《美欧抗击全球流行病议程》,通过建立联合工作组,共同确保新冠疫苗及治疗药物的全球供应链完整性。<sup>⑤</sup> 2025年1月17日,欧盟与美国签署《深化跨大西洋研究与创新合作联合声明》(Joint Statement on Transatlantic Research and Innovation Cooperation),重申在卫生安全领域加强合作,将卫生安全纳入双方研究与创新合作议题。<sup>⑥</sup>

在多边层面,欧盟强调多边合作对全球卫生治理的关键作用。欧盟将推动与联合国机构、全球卫生伙伴关系(Global Health Partnership)及其他多边治理平台的合作列为优先事项。例如,2025年10月,欧盟与世卫组织签署合作协议,支持撒哈拉以南非洲地区的卫生体系数字化转型,并推广世卫组织全球数字卫生保健认证网络的应用。2025年1月,欧盟与联合国儿童基金会宣布了一项为期三年的“推动全面的、以预防为导向的儿童健康策略”合作计划,聚焦儿童流行病疫苗接种。<sup>⑦</sup> 此外,欧盟还持续向全球基金(Global Fund)、全球疫苗免疫联盟(The Global Alliance for Vaccines

① European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 9.

② 同上, p. 7。

③ 同上, p. 8。

④ 同上, p. 15。

⑤ European Commission, “US - EU Joint Statement on Covid - 19 Manufacturing and Supply Chain Taskforce”, 2021 - 10 - 11, <https://ec.europa.eu/newsroom/cipr/items/722282/>, 访问日期:2025 - 03 - 03。

⑥ European Commission, “European Union and United States Sign a Joint Statement Reaffirming the Commitment to Transatlantic Research and Innovation Cooperation”, 2025 - 01 - 17, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/european-union-and-united-states-sign-joint-statement-reaffirming-commitment-transatlantic-research-2025-01-17\\_en?utm](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/european-union-and-united-states-sign-joint-statement-reaffirming-commitment-transatlantic-research-2025-01-17_en?utm), 访问日期:2025 - 03 - 03。

⑦ UNICEF, “The European Commission and UNICEF Announce a New Partnership to Improve Health Outcomes for Children”, 2025 - 01 - 08, <https://www.unicef.org/eca/press-releases/european-commission-and-unicef-announce-new-partnership-improve-health-outcomes?utm>, 访问日期:2025 - 03 - 04。

and Immunisation, GAVI)以及流行病防范创新联盟(Coalition for Epidemic Preparedness Innovation)等全球伙伴关系平台提供资金支持,以促进全球卫生安全与医疗产品可及性。<sup>①</sup>

### (三) 优化融资机制和内部协调机制

《欧盟全球卫生战略》目标的有效落实有赖于协调一致的内部制度安排。为此,欧盟通过优化内部资金配置机制并推动跨部门政策协同,强化资源整合与政策连贯性,从而提升其全球卫生治理战略的执行力与整体效能。

一方面,欧盟通过优化内部资金安排和资源配置,强化其在全球卫生治理中的影响力与溢出效应。首先,《欧盟全球卫生战略》重点依托“全球门户”(Global Gateway)投资计划推动全球卫生行动。该计划旨在通过大规模资金投入,推动包括卫生基础设施在内的全球基础设施建设,预计到2027年将撬动超过3000亿欧元的投资。<sup>②</sup>其资金来源涵盖“全球欧洲”(Global Europe)计划、“扩展前援助工具”(Instrument for Pre-accession Assistance)以及“邻里、发展和国际合作工具”(Neighborhood, Development and International Cooperation Instrument)等,形成多渠道、广覆盖的资金支持体系。<sup>③</sup>其次,欧盟于2020年启动“团队欧洲”(Team Europe)机制,整合欧盟机构、成员国、欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行资源,推动全球卫生融资机制协同。自2021年以来,“团队欧洲”资金承诺已由200亿欧元增至530亿欧元,通过多项倡议来重点应对全球发展与卫生挑战,并强化其整体品牌效应。例如,2024年欧盟与非洲共同启动“非洲可持续卫生安全‘团队欧洲’倡议”(Team Europe Initiative on Sustainable Health Security in Africa),旨在提升非洲国家在防范、准备与应对跨境卫生威胁方面的能力。此外,“欧盟卫生方案2021—2027”(EU4Health Program 2021—2027)作为欧盟内部专门针对卫生领域的主要政策工具,已将预算大幅增长至50亿欧元,重点支持多边卫生合作。2023年10月启动的“欧洲全球卫生联合行动倡议”(European Joint Action on Global Health Initiative)亦在该方案资助下实施,旨在优化协调欧盟成员国在世卫组织、七国集团和二十国集团等多边平台中的立场。

另一方面,《欧盟全球卫生战略》强调跨部门政策的优化,以提升欧盟全球卫生治理战略的一致性与效能。2010年发布的《欧盟在全球卫生事务中的角色》未能有效推进的核心原因之一在于欧盟内部缺乏协调统一的行动机制。<sup>④</sup>为弥补这一不足,《欧

<sup>①</sup> European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 17.

<sup>②</sup> European Commission, “Global Gateway Overview”, 2021-12-01, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview\\_en?utm](https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_en?utm), 访问日期:2025-03-05。

<sup>③</sup> Susan Bergner, “The Role of the European Union in Global Health: The EU’s Self-perception(s) within the COVID-19 Pandemic”, p. 11.

<sup>④</sup> Louise Bengtsson, “The New EU Global Health Strategy: Reflections on Context and Content”, 2022-08-15, <https://sieps.se/en/publications/2022/the-new-eu-global-health-strategy-reflections-on-context-and-content/?utm>, 访问日期:2025-03-06。

盟全球卫生战略》强化了欧盟委员会的统筹职能，重点关注机构间协调与成员国政策整合。在机构层面，卫生与食品安全总局(SANTE)、国际伙伴关系总局(DG IN-TPA)、气候行动总局(DG CLIMA)、环境总局(DG ENV)以及新成立的卫生应急准备与响应局等多个总局共同参与全球卫生政策的制定与执行。<sup>①</sup> 在成员国层面，为避免资源重复配置或政策分散，《欧盟全球卫生战略》提出定期收集成员国意见，并围绕具体议题展开磋商，以减少政策冲突。欧盟还制定监测与评估机制，以保障战略优先事项的有效落实。例如，欧盟依托“欧盟卫生方案 2021—2027”设立的关键绩效指标，对战略实施过程进行长期监测。这些指标紧密对接核心优先事项，涵盖全球卫生能力建设、卫生应急响应及健康公平性等关键领域。<sup>②</sup> 此外，为确保战略实施的透明度，欧盟委员会每两年向欧洲议会、欧盟理事会以及民间社会组织提交战略执行进展评估报告，以促进信息共享并提供政策调整依据。<sup>③</sup>

### 三、欧盟全球卫生治理的实施机制

欧盟全球卫生治理战略不仅体现在政策倡议层面，更体现在其多维度的实施机制之中。作为“规范性力量”的代表，欧盟通过政策输出与价值倡导，推动全球卫生治理规范的泛化。同时，欧盟借助其在国际话语体系中的话语权，推动“同一健康”理念的内化，促进成员国及全球卫生治理伙伴的跨部门协作。此外，欧盟亦通过发挥其物质性权力，强化全球卫生融资机制，为全球卫生体系的可持续发展提供资金支持。通过泛化规范、内化理念与强化资源动员三重机制，欧盟力图塑造兼具价值导向与政策效能的全球卫生秩序，弥补治理缺口并增强其在全球卫生治理中的领导作用。

#### (一) 发挥“规范性力量”，泛化全球卫生治理规范

伊恩·曼纳斯(Ian Manners)于2002年提出“规范性力量欧洲”(Normative Power Europe)概念，指出欧盟的国际影响力并非主要依靠军事或经济强制力，而是体现为其通过价值观、规范与制度输出塑造他国行为的能力。<sup>④</sup> 在全球卫生治理领域，欧盟的这种“规范性力量”主要体现在其推动全球卫生治理规范泛化的实践之中，通过政策倡导、制度合作与市场机制等多元路径，欧盟致力于推动全球卫生治理领域的规范扩散。

欧盟在《烟草控制框架公约》(以下简称《公约》)这一全球卫生治理核心制度规

<sup>①</sup> 这些总局是欧盟委员会内部的行政部门，不同总局负责不同的政策领域，名称通常采用大写字母表示。专门负责全球卫生的总局为卫生与食品安全总局。

<sup>②</sup> European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 11.

<sup>③</sup> 同上, p. 5。

<sup>④</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235–258, here p. 241.

范的全球扩散中发挥了关键作用。《公约》是世卫组织发起的首个以法律形式规范公共卫生行为的国际条约,将“控烟”议题与人权、健康权等“普世价值”结合,使之超越国家层面的卫生政策,转化为具有全球意义的规范性议题,标志着全球卫生治理体系中一种新型规范的确立。作为《公约》的重要缔约方,欧盟依托强大的市场影响力、完善的法律体系与“布鲁塞尔效应”,实现了该公约从欧盟内部到外部的泛化。就内部而言,欧盟通过《烟草制品指令》(Tobacco Products Directive)(以下简称《指令》)将《公约》的国际义务“欧洲化”,推动成员国在控烟政策上的统一实施。<sup>①</sup>例如,《指令》要求成员国在烟草包装上使用大幅图片健康警示并禁止误导性描述,这与《公约》的第11条和第12条关于健康信息披露与公众教育的要求直接对应。<sup>②</sup>2009年,欧盟依据《公约》义务对《指令》进行了系统审查,并于2014年完成修订,以确保欧盟法律与全球卫生治理规范的协调一致。在外部扩散方面,欧盟通过“布鲁塞尔效应”这一市场外溢机制,将其高标准烟草健康与安全规范扩散至全球。例如,《指令》对电子烟及新型烟草制品设定了严格的技术标准,包括对液体容量、尼古丁浓度和产品通报的限制,<sup>③</sup>从而使欧盟的技术标准成为全球供应链中的“规范锚”,通过市场机制实现非自愿性制度趋同。由此可见,欧盟在《公约》框架下成功实现了从区域内部法制化到全球外部规范扩散的转化,展现了欧盟以“规范性力量”塑造全球卫生治理体系的能力。

欧盟在全民健康覆盖规范的泛化过程中也发挥了关键作用。全民健康覆盖旨在确保所有人群能在需要时获得所需的卫生服务,且不会因此陷入经济困境。<sup>④</sup>自2010年全民健康覆盖被确立为全球卫生治理的重要目标以来,欧盟便将其纳入对外行动与全球治理议程。《欧盟全球卫生战略》明确要求“建设更加公平的初级卫生保健系统,作为实现全民健康覆盖的关键路径”<sup>⑤</sup>,并通过外交倡议与制度合作持续推动全民健康覆盖规范的扩散与全球共识。首先,在联合国框架下,欧盟是全民健康覆盖规范的重要倡导者。2012年联合国大会审议《全球卫生与外交政策决议》(Global Health and Foreign Policy Resolution)时,欧盟及其成员国统一立场,积极推动全民健康覆盖纳入全球卫生外交议程。谈判期间,法国时任常驻联合国代表热拉尔·阿罗(Gérard Araud)指出,“各主权国家应根据自身国情探索实现全民健康覆盖

① Nicolas Becuwe/Tibor Demjen, “Study Protocol of European Regulatory Science on Tobacco: Policy Implementation to Reduce Lung Disease”, *EUREST-PLUS*, Vol. 16, No. 2, 2018, pp. 2-15, here p. 7.

② Thomas W. Valente/Stephanie R. Dyal et al., “Diffusion of Innovations Theory Applied to Global Tobacco Control Treaty Ratification”, *Social Science & Medicine*, Vol. 145, 2015, pp. 89-97, here p. 93.

③ Roberto Bertolini/Sofia Ribeiro et al., “Tobacco Control in Europe: A Policy Review”, *European Respiratory Review*, Vol. 25, No. 140, 2016, pp. 151-157, here p. 154.

④ World Health Organization, “What is Universal Health Coverage?”, 2025-04-26, [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)), 访问日期:2025-09-08.

⑤ European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”.

的路径,从而在全球层面形成政策共识”<sup>①</sup>。该决议的通过为全民健康覆盖目标后续被纳入“联合国 2030 年可持续发展议程”奠定了规范基础。其次,欧盟还通过与世卫组织的制度化合作进一步推动全民健康覆盖规范的泛化。例如,欧盟长期支持世卫组织发起的“全民健康覆盖伙伴关系”,通过提供资金与政策支持强化规范实践基础。2022 年 12 月,欧盟与世卫组织签署新的《全民健康覆盖伙伴关系合作框架》,承诺在 2023—2027 年追加 1.25 亿欧元资金,以进一步支持全民健康覆盖目标的推进与落实。<sup>②</sup> 总体而言,欧盟通发挥其“规范性力量”,积极推动了全民健康覆盖规范的全球泛化。

## (二) 行使话语权,内化“同一健康”理念

全球新冠疫情危机促使国际社会重新审视人类健康与自然系统之间的相互依存关系。在此背景下,欧盟积极倡导“同一健康”理念,并将其界定为“一种多部门的方法,承认人类健康、动物健康与环境之间存在联系,强调全球卫生行动需三者兼顾”<sup>③</sup>。该理念强调跨部门、跨学科以及多层级的合作,旨在以整体视角应对新发传染病、抗微生物药物耐药性及气候变化等复杂健康威胁。《欧盟全球卫生战略》指出,“人类、动物与环境健康之间紧密关联,全球卫生治理亟需采纳‘同一健康’方针”<sup>④</sup>。欧盟通过其话语影响力推动该理念在全球范围内的传播与内化,旨在建立可持续和协同的全球卫生治理体系。

在具体政策实践中,抗微生物药物耐药性治理是欧盟内化“同一健康”理念的关键领域。自 2017 年起,欧盟在《欧洲抗微生物药物耐药性“同一健康”行动计划》文件中明确提出,要通过“同一健康”方法增强欧盟及全球在抗微生物药物耐药性议题中的协调,并在全球范围内塑造相关议程。<sup>⑤</sup> 为此,在对外合作中,欧盟积极将“同一健康”理念内化于其双多边卫生合作框架之中。例如,在 2022 年 5 月欧盟与中国共同举办的“聚焦‘同一健康’抗微生物药物耐药性研讨会”上,欧盟代表强调:“唯有秉持‘同一健康’的整体方法,并强化全球伙伴间的合作,才能应对诸如抗微生物药物耐药性这样的

---

① United Nations, “Adopting Consensus Text, General Assembly Encourages Member States to Plan, Pursue Transition of National Health Care Systems towards Universal Coverage”, 2012-12-12, <https://press.un.org/en/2012/ga11326.doc.htm?utm>, 访问日期:2025-03-08。

② European Commission, “Global Health: EU Invest € 125 Million in Universal Health Coverage in Partnership with WHO”, 2022-11-30, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_22\\_7287/IP\\_22\\_7287\\_EN.pdf?utm](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_7287/IP_22_7287_EN.pdf?utm), 访问日期:2025-03-08。

③ ECDC, “ECDC One Health Framework”, 2024-05-07, <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/ECDC-One-Health-framework.pdf?utm>, 访问日期:2025-03-10。

④ European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”.

⑤ European Union, “A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance”, 2017-06-29, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0339>, 访问日期:2025-03-11。

复杂全球卫生挑战。”<sup>①</sup>2025年6月,欧盟携手30个国家和53个国际组织共同启动“‘同一健康’抗微生物药物耐药性合作伙伴关系”(European Partnership on One Health Antimicrobial Resistance)。欧盟指出,“该伙伴关系以‘同一健康’理念为核心,通过强化跨部门协同,加快应对抗微生物药物耐药性问题的进程”<sup>②</sup>。上述举措表明,欧盟正通过制度化合作平台强化其在全球卫生治理中的话语影响力,持续推动“同一健康”理念的內化。

欧盟还通过行使其在全球卫生治理中的话语权,推动“同一健康”理念的制度內化。2021年5月,欧盟率先在世卫组织框架内提出制定“大流行协定”的倡议<sup>③</sup>,明确将“同一健康”确立为协定的核心指导原则。正如《欧盟全球卫生战略》所强调,欧盟主张“以‘同一健康’方针为指导,推动一项具有法律约束力的‘大流行协定’”<sup>④</sup>,以实现全球卫生治理从危机响应向风险预防的治理转型。在将“大流行协定”倡议转化为国际卫生法律的谈判过程中,欧盟始终坚持将“同一健康”纳入协定核心条款,倡导“灵活性”原则,试图在全球团结与国家主权诉求之间取得平衡,鼓励各国依据自身法律体系与治理能力內化该理念,而非推行统一的强制性标准。<sup>⑤</sup>2025年5月20日,第78届世卫大会正式通过《世卫组织大流行协定》(WHO Pandemic Agreement on Pandemic Prevention, Preparedness and Response),其中第5条明确规定应在大流行的预防、准备与应对过程中全面落实“同一健康”方法。<sup>⑥</sup>该条款的确立标志着“同一健康”理念首次进入国际卫生法律框架,彰显了欧盟在全球卫生制度创新中的话语权。

### (三) 运用物质性权力,强化全球卫生治理融资机制

国际组织理论认为,国际组织功能失调的因素包括两个方面,一是组织自身治理

---

① European Union, “One Health AMR Online Workshop in China”, 2022-05-30, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/one-health-amr-online-workshop-china-promoting-best-practices-tackle-antimicrobial-resistance-amr\\_en? s=166](https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/one-health-amr-online-workshop-china-promoting-best-practices-tackle-antimicrobial-resistance-amr_en? s=166), 访问日期:2025-03-12。

② European Union, “New European Partnership on One health AMR”, 2025-09-23, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/new-european-partnership-one-health-amr-eu253-million-research-and-innovation-against-antimicrobial-2025-09-23\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/new-european-partnership-one-health-amr-eu253-million-research-and-innovation-against-antimicrobial-2025-09-23_en), 访问日期:2025-12-12。

③ European Union, “EU Supports Start of WHO Process for Establishment of Pandemic Treaty: Council Decision”, 2021-05-20, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/20/eu-supports-start-of-who-process-for-establishment-of-pandemic-treaty-council-decision/>, 访问日期:2025-03-13。

④ European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”。

⑤ Haytham Sheerah/Shouq Alzaaqui, “A Review of the Obstacles Facing the Development of the Pandemic Treaty”, *Journal of Epidemiology and Global Health*, Vol. 14, No. 3, 2024, pp. 580-585, here p. 582。

⑥ O’Neill, “One Health and the WHO Pandemic Accord: Institutionalizing a Unified Approach to Global Health”, 2024-10-30, <https://oneill.law.georgetown.edu/one-health-and-the-who-pandemic-accord-institutionalizing-a-unified-approach-to-global-health/>, 访问日期:2025-03-14。

结构和外部压力,二是物质原因(融资问题)。<sup>①</sup>以世卫组织为核心的全球卫生治理体系的融资状况决定了其全球卫生治理的功能。融资是全球卫生治理的核心要素。作为卫生援助资金的主要提供方,欧盟通过发挥其物质性权力,不仅在资源投入上保持长期稳定,还积极参与全球卫生融资体系的设计与改革。

第一,欧盟积极参与全球卫生治理融资体系改革。新冠疫情暴露出世卫组织长期存在的结构性融资缺陷。融资和治理问题已对世卫组织的有效性和合法性构成制约。<sup>②</sup>“评定会费”(Assessed Contribution)作为世卫组织成员国年度缴纳的唯一可预测且非指定用途资金,是确保世卫组织优先事项得到合理资源分配的关键。然而,评定会费在世卫组织总预算中的占比长期偏低,例如在2024—2025年度预算中,评定会费仅占总预算的约19%。<sup>③</sup>相比之下,“自愿捐款”(Voluntary Contribution)占据预算的绝大部分,但多数资金用途高度指定,导致组织议程与核心职能之间出现错位,并削弱了世卫组织的独立性与政策自主性。<sup>④</sup>在2021年举行的欧盟卫生部长会议上,欧盟认为,应该通过改革强化世卫组织融资机制的稳定性,以使其变得更加透明和有效。<sup>⑤</sup>《欧盟全球卫生战略》亦强调支持建立一个“强大、有效且可持续融资的世卫组织”<sup>⑥</sup>,并将此目标置于欧盟全球卫生治理战略的核心位置。

为实现上述目标,欧盟在世卫组织融资体系改革中采取了双重策略。一方面,欧盟通过提供自愿捐款支持世卫组织的运作,以巩固其财政影响力和战略伙伴地位。2022—2023预算年度,欧盟提供了4.14亿美元的自愿捐款,位居所有捐助方的第三位;2023—2024预算年度,欧盟对世卫组织的总体资助进一步上升至约17.2亿美元,占世卫组织总预算的五分之一以上。<sup>⑦</sup>另一方面,欧盟推动提高评定会费比例的结构改革。在2022年举行的第75届世界卫生大会上,欧盟及其成员国以统一立场积极推动改革。<sup>⑧</sup>德国卫生部全球卫生司副主管比约恩·库梅尔(Björn Kümler)担任世卫

<sup>①</sup> Michael Barnett/Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, *International Organizations*, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 708–723, here p. 716.

<sup>②</sup> Julio Frenk, “Finance and Governance: Critical Challenges for the Next WHO Director – General”, *American Journal of Public Health*, Vol. 106, No. 11, 2016, pp. 1901–1921, here p. 1906.

<sup>③</sup> World Health Organization, “Assessed Contribution”, <https://www.who.int/about/accountability/results/who-results-report-2024-2025/executive-summary?utm>, 访问日期:2025-03-20。

<sup>④</sup> Health Policy Watch, “Finding Sustainable Solution to WHO’s Financial Woes”, 2021-09-16, <https://healthpolicy-watch.news/the-man-charged-with-finding-sustainable-solutions-to-whos-money-woes/>, 访问日期:2025-03-20。

<sup>⑤</sup> “EU Will Reform der WHO Vorantreiben”, *Handelsblatt*, 2010-10-30, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/un-organisation-eu-will-reform-der-who-vorantreiben/26575916.html>, 访问日期:2025-04-01。

<sup>⑥</sup> European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 6.

<sup>⑦</sup> World Health Organization, “The European Union; Partner in global health”.

<sup>⑧</sup> European Union, “WHO 75th World Health Assembly(22–28 May 2022)”, 2022-05-29, <https://apps.who.int/gb/statements/WHA75/PDF/EU-13.pdf>, 访问日期:2025-04-01。

组织“可持续融资工作组”主席,使得欧盟得以在改革建议的形成过程中发挥关键作用。库梅尔指出:“增加评定会费的建议是全球卫生治理融资体系改革的核心内容。”<sup>①</sup>在欧盟整体的协调与推动下,此届世界卫生大会最终采纳了可持续融资工作组的建议,通过了一项具有历史性决定的决议:自2024—2025年预算周期起,评定会费提高20%,并计划到2030—2031年将其占世卫组织核心预算的比例提升至50%。<sup>②</sup>随后,2023年召开的第76届世界卫生大会正式批准了首轮20%的评定会费增长决议,标志着融资体系改革进入实质实施阶段。通过上述行动,欧盟不仅在资金层面支持世卫组织的运作,更通过深度参与全球卫生融资体系改革,强化了其在全球卫生治理中的财政影响力。

第二,欧盟通过对“全球卫生公私伙伴关系”的持续投入,强化了其在全球卫生治理融资体系中的重要地位。进入21世纪,全球卫生治理在多边机制的推动下经历了深刻变革。非国家行为体通过与国家和国际组织建立伙伴关系,开始共享决策权并直接参与治理过程。由此兴起的“全球卫生公私伙伴关系”逐渐成为全球卫生治理的核心力量。<sup>③</sup>在众多全球卫生公私伙伴中,全球疫苗免疫联盟和全球基金是制度化程度最高、影响力最广的代表。<sup>④</sup>欧盟通过长期且深入的财政参与,有效提升了这两大机制的运行效率与全球影响力。自2003年以来,欧盟一直是全球疫苗免疫联盟的主要捐助方之一(见图1),其援助重点在于提高发展中国家的疫苗可及性和免疫覆盖率。欧盟通过双层融资机制维持其供资的稳定性。一是通过欧盟委员会预算的直接拨款。例如,在2020年全球疫苗峰会上,欧盟委员会宣布在2021—2025年提供3亿欧元资金支持,用以推动疫苗公平分配。<sup>⑤</sup>二是通过“团队欧洲”框架开展联合出资,进一步放大欧盟的品牌效应。例如,2024年,“团队欧洲”承诺向全球疫苗免疫联盟“非洲疫苗加速计划”捐赠超过7.5亿欧元,旨在提升非洲地区本土疫苗生产能力。<sup>⑥</sup>与此同时,欧盟持续加大对全球基金的财政支持(见图2)。自全球基金成立以来,欧盟累计

① Jenny Lei Ravelo, “Björn Kümmler: No Consensus on WHO Assessed Contribution Increase”, 2022-02-26, <https://www.devex.com/news/bjorn-kummel-no-consensus-on-who-assessed-contribution-increase-102529>, 访问日期:2025-04-01。

② World Health Organization, “World Health Assembly Agrees Historic Decision to Sustainably Finance WHO”, 2022-05-24, <https://www.who.int/news/item/24-05-2022-world-health-assembly-agrees-historic-decision-to-sustainably-finance-who>, 访问日期:2025-04-01。

③ 丁梦丽、刘宏松:《关键节点、创业型领导与全球卫生伙伴关系的兴起》,载《世界经济与政治》,2022年第11期,第99—131页,这里第100页。

④ 丁梦丽、刘宏松:《制度化水平、参与深度与跨国公私伙伴关系的有效性》,载《世界经济与政治》,2018年第11期,第94—104页,这里第97页。

⑤ European Commission, “Coronavirus Global Response: European Commission Pledges to Gavi”, 2020-06-04, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_989](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_989), 访问日期:2025-04-01。

⑥ European Commission, “Team Europe Announces over € 750 million to the African Vaccines Manufacturing Accelerator”, 2024-06-19, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_3262?utm](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3262?utm), 访问日期:2025-04-01。

捐款已超过 35 亿欧元,用于抗击艾滋病、结核病和疟疾,以及加强发展中国家的卫生体系建设。2022 年,欧盟宣布在 2023—2025 年向全球基金捐赠 7.15 亿欧元,这是全球基金最大的单笔捐款之一,展现出欧盟在全球卫生融资体系中的关键地位。<sup>①</sup> 总体而言,欧盟通过对“全球卫生公私伙伴关系”的深度参与和长期投入,有效推动了全球卫生融资体系的可持续发展。

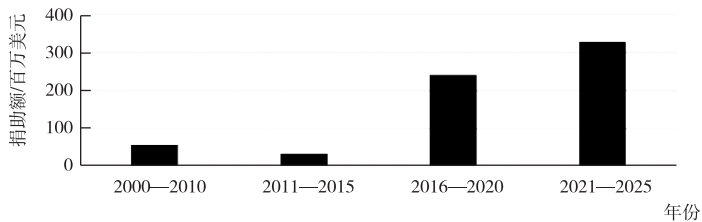


图 1 欧盟对全球疫苗免疫联盟的援助额(2000—2025 年)

来源:作者自制,公开信息详见 Gavi, “European Union”, <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding/donor-profiles/european-union>, 访问日期:2025-11-02。

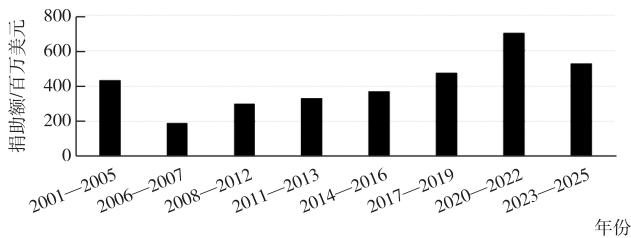


图 2 欧盟对全球基金的援助额(2001—2025 年)

来源:作者自制,公开信息详见 The Global Fund, “Data Explorer”, <https://data.theglobalfund.org/>, 访问日期:2025-11-10。

#### 四、欧盟全球卫生治理战略的特点

欧盟通过规范塑造、话语倡导与资源投入三重路径,成为全球卫生治理中的关键行为体。作为一个超国家组织,欧盟在自身卫生治理一体化进程和外交政策传统基础上,致力于将其制度与协作优势转化为全球卫生治理领导力。欧盟全球卫生治理战略呈现出以下特点。

##### (一) 多边主义:欧盟全球卫生治理战略的制度偏好

多边主义是欧盟的立身之本,也是其外交政策的核心理念。2021 年 2 月,欧盟发布《加强欧盟对基于规则的多边主义的贡献》战略文件,将“塑造全球卫生治理体系”列

<sup>①</sup> European Commission, “EU Pledges €715 Million to the Global Fund for 2023–2025”, 2022-09-20, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_5562](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5562), 访问日期:2025-04-02。

为践行基于规则的多边主义的优先方向之一。<sup>①</sup> 该文件强调,“欧盟将继续推动多边主义和基于规则的全球秩序,支持联合国和多边组织,引领应对全球挑战”<sup>②</sup>。欧盟的全球卫生治理战略具有鲜明的多边主义偏好。

欧盟的全球卫生治理多边主义主要以联合国体系,尤其是以世卫组织为核心的全球卫生治理框架为依托。早在2010年发布的《欧盟在全球卫生事务中的角色》政策文件中,欧盟即明确提出,“应全力捍卫联合国在全球卫生治理中的地位,加强世卫组织的领导和规范作用”<sup>③</sup>。《欧盟全球卫生战略》进一步强化了“支持一个更强大、有效且负责的世卫组织”的多边主义立场,并强调世卫组织是“全球多边卫生体系中不可或缺的基石”<sup>④</sup>。由此可见,欧盟的全球卫生政策逻辑始终是通过支持和强化现有多边机制来巩固以规则为导向的国际卫生秩序。

新冠疫情的全球暴发成为检验欧盟基于规则的多边主义理念的现实契机。在全球疫苗分配矛盾日益突出的背景下,美国优先保障本国供应并限制疫苗出口的疫苗民族主义行为削弱了多边合作机制的效力。相比之下,欧盟通过财政支持与外交行动展现了其对多边主义的承诺。2020年底,欧盟向世卫组织主导发起的“新冠疫苗全球获取机制”(COVID-19 Vaccines Global Access Facility)提供5亿欧元资金,以确保中低收入国家也能公平获得新冠疫苗。<sup>⑤</sup> 2021年,欧盟对该机制的资助额进一步提升至10亿欧元,并通过“团队欧洲”框架,使得欧盟及成员国的整体贡献总额超过22亿欧元。<sup>⑥</sup>

此外,欧盟坚持维护世卫组织的核心地位。2025年1月20日,针对特朗普政府宣布美国退出世卫组织的单边主义政策,欧盟委员会强调“世卫组织在当前及未来流行病防控与全球卫生治理中具有不可替代的领导地位,我们敦促美国重新考虑退出世卫组织的决定”<sup>⑦</sup>。欧盟的上述行动充分表明了其在全球卫生治理中的多边主义偏好及其通过强化多边机构来维护全球卫生治理体系的战略目标。

---

① European Commission, “Joint Communication on Strengthening the EU’s Contribution to Rules-based Multilateralism”, 2021-02-17, [https://commission.europa.eu/publications/communication-strengthening-eus-contribution-rules-based-multilateralism\\_en?utm](https://commission.europa.eu/publications/communication-strengthening-eus-contribution-rules-based-multilateralism_en?utm), 访问日期:2025-04-02。

② 同上,p. 7。

③ European Commission, “The EU Role in Global Health”, p. 7.

④ European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”.

⑤ European Commission, “Team Europe Contributes €500 Million to COVAX Initiative to Provide One Billion COVID-19 Vaccine Doses for Low and Middle-Income Countries”, 2020-12-15, [https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/team-europe-contributes-eu500-million-covax-initiative-provide-one-billion-covid-19-vaccine-doses-2020-12-15\\_en?utm](https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/team-europe-contributes-eu500-million-covax-initiative-provide-one-billion-covid-19-vaccine-doses-2020-12-15_en?utm), 访问日期:2025-04-03。

⑥ European Commission, “EU Doubles Contribution to COVAX to €1 Billion to Ensure Safe and Effective Vaccines for Low and Middle-Income Countries”, 2021-02-19, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_doubles\\_contribution\\_to\\_covax\\_to\\_1\\_billion\\_to\\_ensure\\_safe\\_and\\_effective\\_vaccines\\_for\\_low\\_and\\_middle-income\\_countries\\_.pdf?utm](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_doubles_contribution_to_covax_to_1_billion_to_ensure_safe_and_effective_vaccines_for_low_and_middle-income_countries_.pdf?utm), 访问日期:2025-04-03。

⑦ European News, “Can Countries Just Withdraw from the World Health Organization? Not Exactly”, 2025-02-26, <https://sputniknews.cn/20250121/1063759899.html>, 访问日期:2025-04-10。

## （二）社会医学：欧盟全球卫生治理战略的实现路径

社会医学(Social medicine)的概念起源于两次世界大战期间,主要关注社会因素与个人健康之间的相互作用。<sup>①</sup>与针对特定疾病的纵向治理模式不同,社会医学治理侧重于横向治理模式,聚焦解决疾病的社会决定因素,通过改善住房、营养、教育、就业等方面,弥补社会医疗服务体系的不足。欧盟发布的《欧盟全球卫生战略》指出,“传统上以应对特定疾病为重点的做法仍需持续推进,如果不优先解决疾病的社会根源,疾病将继续困扰广大人群”<sup>②</sup>。上述立场充分体现了欧盟全球卫生治理中的社会医学治理模式。

欧盟全球卫生治理战略强调全球卫生治理中的社会决定因素。2005年,时任世卫组织总干事李钟郁成立了健康问题社会决定因素委员会(Commission on Social Determinants of Health),呼吁各国在推进卫生行动时特别关注社会因素,以减少卫生领域的不公平。欧盟积极响应,并在《欧盟在全球卫生事务中的角色》中强调,全球健康的改善有赖于社会正义,欧盟将加强对第三国卫生部门的社会保护机制。<sup>③</sup>在2024年世卫组织执委会第154届会议上,欧盟进一步提出“解决健康问题的社会决定因素至关重要,各国之间存在严重的健康不平等,消除这种不平等需要从社会层面入手”<sup>④</sup>。欧盟在开展对外卫生合作时也积极倡导关注健康的社会决定因素,注重加强卫生系统的社会保护。2024年3月19日,欧盟与非盟在高级别会议上启动“团队欧洲社会保护倡议”(Team Europe Initiative on Social Protection),旨在加强非洲国家的卫生系统和社会保护。与会的欧盟代表强调,“欧盟和非洲有一个共同的观点,即社会发展是健康的基础”<sup>⑤</sup>。为此,欧盟承诺投资2.5亿欧元以加强撒哈拉以南非洲国家的社会保护制度,助力当地的公共卫生系统建设。这充分体现了欧盟在全球卫生治理中对社会医学治理模式的推崇。

## （三）“同一健康”：欧盟全球卫生治理战略的理念先导

“同一健康”概念起源于自然科学与公共卫生交叉领域,关注人类、动物与环境健康的相互依存关系。进入21世纪后,该概念的内涵逐步扩展,强调跨学科、跨部门和系统化的综合治理方法,并成为全球卫生治理领域中的重要理念。“同一健康”已成为欧盟全球卫生治理战略中的高频词。自2018年以来,该理念在欧盟政策与立法文本中的使用频

<sup>①</sup> Rosen George, “What Is Social Medicine? A Genetic Analysis of the Concept”, *Bulletin of the History of Medicine*, Vol. 21, No. 5, 1947, pp. 701-729, here p. 720.

<sup>②</sup> European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 10.

<sup>③</sup> European Commission, “The EU Role in Global Health”, p. 9.

<sup>④</sup> European Union, “WHO-154th Session of the Executive Board Item 19-Social Determinants of Health EU Statement”, 2024-01-29, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/who-154th-session-executive-board-item-19-%E2%80%93-social-determinants-health-eu-statement\\_en?s=62](https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/who-154th-session-executive-board-item-19-%E2%80%93-social-determinants-health-eu-statement_en?s=62), 访问日期:2025-04-11。

<sup>⑤</sup> Africa Centers for Disease Control and Prevention, “Commitments to Strengthen Global Health and African Health Sovereignty”.

率持续上升。<sup>①</sup>《欧盟全球卫生战略》明确提出三大战略目标,其中第三项强调,“应用‘同一健康’方针,预防和应对包括大流行病在内的健康威胁”<sup>②</sup>。“同一健康”已被内嵌于欧盟全球卫生治理战略之中,并显示出有别于其他行为体的全球卫生治理特征。

首先,欧盟逐步将“同一健康”上升为具有法律约束力的治理原则。欧盟在2017年发布的《欧洲抗微生物药物耐药性“同一健康”行动计划》首次以官方文件的形式明确了该“同一健康”的内涵,奠定了欧盟“同一健康”政策框架的基础。欧盟对“同一健康”的界定包含四个核心要素:多部门协作、以人类健康为中心、认识人类与动物及环境的相互依存性,以及在采取行动时兼顾这三个维度的平衡。<sup>③</sup>该理念随后被纳入欧盟立法体系。2021年颁布的《欧盟卫生条例》第31条明确要求,“同一健康”应被纳入所有卫生相关政策之中。<sup>④</sup>欧盟此举标志着“同一健康”理念从政策宣言上升为欧盟卫生治理的法定框架性原则。《欧盟全球卫生战略》进一步提出,“‘同一健康’应作为贯穿所有欧盟政策的基础性原则,并通过综合性跨部门政策来应对全球卫生威胁”<sup>⑤</sup>。上述系列政策演进表明,“同一健康”已从最初聚焦抗微生物药物耐药性的专项政策,逐步发展为欧盟全球卫生治理战略理念先导。

其次,欧盟在推动“同一健康”理念制度化的过程中,注重政策的连贯性与跨部门整合,将其系统性地嵌入《欧洲绿色协议》(The European Green Deal)、《生物多样性战略2030》(European Union Biodiversity Strategy for 2030)和《从农场到餐桌战略》(Farm to Fork Strategy)等核心政策框架,从而形成人类、动物与环境协同治理的综合模式。其一,2019年发布的《欧洲绿色协议》首次将环境退化、气候变化与公共卫生风险纳入“同一健康”治理逻辑。其“零污染行动计划”从源头控制空气、水和土壤污染,以系统地减少人类与生态系统面临健康威胁,体现了“同一健康”所倡导的预防性治理理念。<sup>⑥</sup>其二,欧盟2020年出台的《生物多样性战略2030》进一步深化了人类健康与生态健康之间的内在联系,提出通过恢复退化的生态系统、保护自然栖息地和控制生物多样性丧失,从根源上降低人畜共患病的暴发风险。<sup>⑦</sup>随后出台的《从农场到餐桌战略》则通过构建可持续食品体系,将“同一健康”理念落实到农业与食品治理的全链条,强调减少农

<sup>①</sup> Francesca Coli/Hanna Schebesta, “One Health in the EU: The Next Future?”, *European Papers*, Vol. 8, No. 1, 2023, pp. 310–312, here p. 311.

<sup>②</sup> European Commission, “EU Global Health Strategy: Better Health for All in a Changing World”, p. 3.

<sup>③</sup> European Union, “A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance”.

<sup>④</sup> European Parliament, “EU Regulation 2021/522”, 2021–03–24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R0522>, 访问日期:2025–04–06。

<sup>⑤</sup> 同注<sup>②</sup>, p. 6.

<sup>⑥</sup> European Commission, “The European Green Deal”, 2019–11–11, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf), 访问日期:2025–05–05。

<sup>⑦</sup> European Commission, “EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing Nature Back into Our Lives”, 2020–05–20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0380>, 访问日期:2025–05–08。

药、抗生素与化肥的使用,改善动物福利与养殖卫生条件,以控制抗微生物药物耐药性及食品污染风险,展现出以健康与可持续性为核心的系统性治理逻辑。<sup>①</sup> 总之,欧盟通过将“同一健康”理念深度内嵌于其环境、农业与卫生政策之中,实现了从部门分割向政策协同、从被动应对向风险预防的理念转变。

## 五、结 语

全球卫生问题已经超出医学范畴,成为全球发展与国际政治的核心议题。在此背景下,欧盟作为全球治理的重要行为体,正通过战略升级强化其在全球卫生治理领域的角色与地位。欧盟于2022年底发布的《欧盟全球卫生战略》标志着其对外政策的重大转折,明确将全球卫生议题提升至欧盟外交战略的核心位置,其内容与路径均展现出前所未有的系统性与深度。回顾欧盟全球卫生治理的发展,其演进呈现出由区域内协作向全球参与转变并不断全面升级的渐变特征。其治理手段也从欧盟内部的卫生治理制度整合扩展到强化药品供应链韧性,进而通过发展生物经济和生物制造来追求其全球卫生治理战略的自主性。上述演进不仅折射出欧盟的全球治理功能性扩展和结构性转型,也是欧盟追求“战略自主”的努力在全球卫生治理领域的自然体现。

2025年7月,欧盟发布的首份《全球卫生战略实施情况报告》标志着欧盟全球卫生治理战略已经从“纸面”落到“地面”。然而,欧盟全球卫生治理战略的落地成效仍有赖于实践层面的平衡与协调,其战略实施面临多重挑战。首先,内部一致性问题仍是欧盟面临的结构性挑战。欧盟成员国在卫生体制、政策优先事项及对外利益上存在显著差异,导致欧盟在制定和执行统一战略时常面临协调难题。如何在多层治理结构中实现成员国政策的协调与整合,直接决定着《欧盟全球卫生战略》目标的执行力与持续性。其次,大国竞争格局下的全球卫生治理困境也日益突出,这尤其体现在欧盟与中国之间的“竞合”关系之中。早在1995年,欧盟便在《中欧关系长期政策》中提出应在卫生领域深化合作,双方在疫苗研发、抗微生物药物耐药性治理等领域取得了实质性成果。然而,随着生物经济和生物技术安全逐渐成为全球卫生治理的新兴战略焦点,中欧在相关领域的竞争态势愈发明显。2024年,欧盟发布的《加强经济安全的新举措》明确将生物经济列为需重点防范外部依赖的关键领域,并提出通过“去风险化”来维护技术与供应链安全。<sup>②</sup> 尽管文件未直接提及中国,但其中关于“令人担忧的国家”的分类表述,显然暗含对中国的战略警惕。随后,欧盟发布的《以自然建设未来:促进

<sup>①</sup> European Commission, “Farm to Fork Strategy: For a Fair, Healthy and Environmentally Friendly Food System”, 2020-05-20, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0381>, 访问日期:2025-05-09。

<sup>②</sup> European Commission, “Commission Propose New Initiatives to Strengthen Economic Security”, 2024-01-24, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_363](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_363), 访问日期:2025-08-26。

欧盟的《生物技术与生物制造》战略文件多次点名中国,指出欧盟在生物创新与制造能力方面存在落后于中国的风险,<sup>①</sup>凸显了欧盟在生物技术与生物经济领域对华竞争意识的显著增强。

尽管如此,中欧在全球卫生治理战略上呈现出的诸多相似性,预示着双方存在广阔的潜在合作空间。欧盟全球卫生治理战略具有以多边主义为制度偏好、以社会医学为实现路径、以“同一健康”为理念先导的特征。而中国以“构建人类卫生健康共同体”为目标的全球卫生治理战略在制度、路径与理念上与欧盟具有契合之处。在制度上,中国发布的《全球治理倡议》强调,“坚持多边主义,这是全球治理的基本路径”<sup>②</sup>。中国在《全球安全倡议》中明确表示,“应保障世卫组织在全球公共卫生治理中发挥领导作用”<sup>③</sup>,支持《国际卫生条例》的修订及“大流行协定”谈判,以强化全球卫生安全。在路径上,中国侧重于通过提升发展中国家的公共卫生能力建设来增强公共卫生系统的韧性。在理念上,中国发布的《“健康中国 2030”规划纲要》强调“把健康融入所有政策”<sup>④</sup>,这与欧盟的“同一健康”理念异曲同工。展望未来,在美国已正式退出世卫组织的背景下,中国与欧盟作为全球卫生治理的关键行为体,双方如何在合作与竞争的动态平衡中寻求共赢,并共同致力于全球卫生治理体系变革,是一个比以往任何时候都更加迫切的研究议题。

责任编辑:伍慧萍

<sup>①</sup> European Commission, “Building the Future with Nature: Boosting Biotechnology and Biomanufacturing in the EU”.

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部:《全球治理倡议概念文件》,2025-09-01, [https://www.mfa.gov.cn/wjbxw\\_new/202509/t20250901\\_11699909.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202509/t20250901_11699909.shtml), 访问日期:2025-12-20。

<sup>③</sup> 《全球安全倡议概念文件》,中国政府网,2023-02-21, [https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content\\_5742481.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm), 访问日期:2025-06-20。

<sup>④</sup> 《“健康中国 2030”规划纲要》,新华网,2016-10-25, [https://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/25/c\\_1119785867.htm](https://www.xinhuanet.com/politics/2016-10/25/c_1119785867.htm), 访问日期:2025-06-09。