

阿拉伯海湾国家在中东北非地区的卫生发展援助^{*}

李 意 金世元

[内容摘要] 近年来,卫生发展援助逐渐在联合国推动的全球发展议程中处于核心地位,已成为国际政治和各国外交的优先议程。本文聚焦海湾援助国在中东北非地区卫生发展援助领域的贡献并总结出以下特点:海湾援助国主要通过双边渠道提供援助,重点关注中东北非国家以及其他伊斯兰国家,倾向于受援国卫生领域的能力建设援助,旨在提升国家软实力,实现宗教福利跨国延伸。海湾援助国的援助模式丰富了原有的国际援助内容,进一步深化和细化南南合作,推动国际援助从“援助有效性”向“发展有效性”转变。从短期看,海湾援助国的卫生发展援助将推动世界在疫情后重启;从长期看,海湾援助国的援助集中体现了新兴援助国在扩大卫生发展援助筹资渠道、加强卫生发展援助力度,乃至重塑全球援助格局等方面的重要性。

[关键词] 海湾援助国 卫生发展援助 中东北非 南南合作

[作者简介] 李意,上海外国语大学中东研究所副研究员;金世元,上海外国语大学国际关系与公共事务学院研究生

近年来,随着埃博拉病毒、寨卡病毒和新冠病毒等传染性疾病给全球卫生安全带来严重威胁,国际社会对卫生领域的投入不断增长,卫生发展援助在联合国推动的全球发展议程中逐步处于优先地位。2000年9月,联合国推出了千年发展目标计划,其中有八个目标和指标将卫生议题置于全球议程的核心。2015年9月,在联合国提出的17项可持续发展目标中,“清洁饮水和卫生设施”以及“良好

* 本文系2020年度国家社科基金后期资助项目“国际发展合作中的阿拉伯对外援助研究”(项目编号:20FZZB001)的阶段性成果。

健康与福祉”等目标与卫生议题相关。其中,在“确保健康的生活方式,促进各年龄段人群的福祉”中还包括减少死亡率、加强生殖保健服务、控制传染病和非传染性疾病以及减少抗生素耐药性等内容。2019年9月,第74届联合国大会召开的“健康全覆盖”高级别会议通过了《联合国健康全覆盖政治宣言》。该宣言更是将全球卫生置于发展的核心地位,凸显了全球卫生治理在全球发展中的重要意义。

有学者把卫生援助分为南北合作和南南合作两类。南北合作以北美模式、日本模式和欧洲模式为代表,南南合作以印度模式和中国模式为代表。^①北美模式参与面广且政治附加性较强,关注卫生制度的建设并倡导公私合作;日本模式注重多边援助,集中解决卫生政策和初级卫生保健等问题;欧洲模式具有多主体、多层次特征,借助规范性权力约束内部成员行为并影响国际规则,通过卫生援助发挥软实力优势;印度模式与其整体援助目标密切相关,援助目标的设定顺应受援国社会的变化,强调基础设施建设和卫生、教育等民生发展;中国模式多采用“交钥匙”的援建方式,项目规模较为统一且以综合医院或卫生中心为主。海湾援助国是中东北非地区最主要的援助来源之一,对该地区卫生事业发展的贡献独具特色,但海湾援助国的阿拉伯模式很少有学者关注。本文在梳理海湾援助国卫生发展援助动因与概况的基础上,分析其具体实践和特点,并进一步探讨其影响与启示。

一、海湾援助国卫生发展援助的基本概况

卫生发展援助曾属于不具有政治敏感性的领域,但自21世纪以来,随着全球改善卫生条件的呼声越来越高,卫生发展援助的政治化趋势不断增强。由于有效的卫生发展援助能显著改善受援方的多个健康指标,也使援助方可以获得相关经验和知识,因此被认为是双赢的援助领域。^②国际社会对卫生领域的投入实现了巨大增长,但在资金筹措上仍面临着重大挑战。2019年4月25日,美国

^① 夏庆杰、陈禹江:《世界各国对非医疗卫生援助模式及中国对非洲卫生援助投资》,《国际援助》2016年第2期,第18页。

^② Muhammad Afridi and Bruno Ventelou, “Impact of Health Aid in Developing Countries: The Public vs. the Private Channels,” *Economic Modelling*, Vol. 31, 2013, p. 761.

华盛顿大学卫生计量与评估研究所在《2018 年全球卫生筹资:转型中的国家和项目》报告中指出,^①政治上的不确定性、欧美传统援助国无法全部兑现承诺以及实现可持续发展目标所需资金的巨大缺口均表明,未来迫切需要其他资金来源。包括巴西、俄罗斯、印度、中国和南非在内的金砖国家在“南南合作”机制下提供发展援助,对全球卫生事业做出重要承诺并积极践行;包括沙特、阿联酋、科威特和卡塔尔在内的海湾援助国在卫生发展援助的援助区域、援助渠道和援助领域等方面发挥的独特作用(见表 1)。

表 1 海湾援助国的卫生发展援助(2000~2017 年)

国家	卫生援助金额及渠道	主要援助机构	援助动因	援助内容
阿联酋	22 亿美元(12 亿美元为双边援助、8.62 亿美元通过非政府组织提供、其余通过联合国机构提供)	阿布扎比发展基金、阿联酋红新月会、扎耶德慈善与人道主义基金会	构建软实力外交战略、获得国际声望与影响力、促进阿拉伯—伊斯兰世界团结和维护国家外交战略与安全	提供人道主义援助、提供疫苗和医疗物资、组建疫苗物流联盟、专项治理传染病
沙特	13 亿美元(8.68 亿美元为双边援助、1.34 亿美元通过世界卫生组织援助、0.88 亿美元通过全球基金提供)	萨勒曼国王人道主义援助和救济中心、沙特红新月会	维护国家安全与地区秩序的稳定、实现宗教福利跨国延伸、争取在伊斯兰世界的领导地位	建造医院和派遣医疗队进行免费手术、捐赠医疗器械与药物、培训医务工作者
科威特	9 亿美元(6.94 亿美元为双边援助、1.08 亿美元通过世界卫生组织提供援助、0.51 亿美元通过联合国儿童基金会提供援助)	科威特财政部、科威特阿拉伯经济发展基金会	以对外援助为外交杠杆,通过运用“第纳尔外交”来争取阿拉伯和非洲国家的支持和拥护	建造医院、提供医疗保健、专项治理传染病、提供饮用水和卫生设施
卡塔尔	3.2 亿美元(2.41 亿美元为双边援助、0.57 亿美元通过联合国机构提供)	卡塔尔发展基金会、卡塔尔慈善组织、卡塔尔红新月会	实施小国大外交战略、寻求支点与平衡外交、将卫生援助作为获取广泛战略优势的途径	难民卫生援助、提供医疗物资和医疗设备、疫苗研发、提高医疗服务有效性

图表来源:作者根据世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金、泛美卫生组织、世界银行、全球疫苗免疫联盟、全球基金和流行病防范创新联盟等组织官网发布的信息整理制作。

^① 《2018 全球卫生筹资:转型中的国家和项目》是美国华盛顿大学卫生计量与评估研究所编写的关于全球卫生支出和卫生筹资的年度系列报告,旨在探索如何确保和汇集全球卫生资源为所需者提供卫生医疗服务。参见 Angela Micah and Joseph Dieleman, “Financing Global Health 2018: Countries and Programs in Transition,” <https://www.healthdata.org/policy-report/financing-global-health-2018-countries-and-programs-transition>。

卫生援助是一种高道义、低政治敏感度的援助方式,也是一国开展公共外交以树立良好国际声誉的重要切入点。海湾国家把中东北非地区作为卫生援助的主要对象源于以下几方面动因。第一,海湾国家选择的援助对象在地理上表现出相对集中的特点。海湾国家更倾向于将地理区位的临近程度、社会经济发展的相近性和宗教文化的相似性等要素作为选择重点援助区域的依据。^① 第二,中东北非地区对卫生援助的需求较大。多年来,中东北非地区一直处于动荡之中,存在大量人员伤亡和严重的人道主义危机。特别是自中东巨变以来,叙利亚、利比亚和也门等国正在经历内战,约旦和黎巴嫩等国家正面临二战以来最大的难民危机。在局势动荡背景下,海湾援助国试图通过提供卫生援助来塑造符合自身利益的地区格局,以提升自己的地区影响力和稳定周边局势。

从援助区域看,海湾阿拉伯国家卫生援助的重点区域是中东北非,其次是撒哈拉以南非洲和南亚地区(见表2)。据统计,2017年海湾国家卫生援助的35.2%流向了中东北非国家,主要包括也门和叙利亚等处于内战中的国家。2015年也门全面爆发内战以来,其国家经济严重衰退,因饥饿而死亡的儿童数量不断攀升。由于也门对外通道处于海陆空的全面封锁中,国际救援多方受阻,该国出现了严重的人道主义危机。^② 海湾援助国借助地域便利,为也门提供大量的卫生援助。以2017年为例,也门从海湾国家接受的卫生发展援助达到0.81亿美元。埃及也是海湾援助国在中东北非地区的主要援助对象,接受了0.36亿美元(7.0%)的援助。

近年来,海湾国家的卫生发展援助也十分关注其他发展中国家,受援国范围呈现出扩大的趋势。2017年,海湾国家卫生发展援助总额高达6.47亿美元,撒哈拉以南非洲国家和地区获得了其援助总量的16.5%,仅次于中东北非国家。孟加拉国和马里分别占其援助总量的4.4%和3.7%。将更大比例的援助分配给撒哈拉以南非洲、南亚和中亚国家,反映出海湾国家在全球力量对比不断变化背

① 李意:《阿拉伯海湾国家的对外援助研究》,《宁夏社会科学》2018年第2期,第180页。

② Lee Keath, "Civilian Death Toll in Yemen Mounting despite US Assurances," <https://www.apnews.com/24ee4b33373a41d389e2599c5aa7bbfa>.

景下与上述地区建立起日益密切的外交联系。非洲国家受到青睐是源于海湾国家对非洲—阿拉伯统一的追求,以及两个地区之间的地缘政治联系和宗教团结等原因。

表 2 2017 年海湾援助国卫生发展援助资金流向(单位:百万美元)

流向区域	中东北非	撒哈拉以南非洲	南亚	拉丁美洲/加勒比地区	中欧/东欧/中亚	东南亚/东亚/大洋洲
援助金额	243.8	118.2	109.8	65.5	61.5	48.5

图表来源:笔者根据世界卫生组织官网提供的数据整理制作。

从援助渠道看,海湾援助国多采用政府间双边援助。2017 年,海湾国家有 58.5% 的援助资金通过双边机构提供,12% 的援助资金通过世界卫生组织提供,3.3% 的援助资金通过其他联合国的机构提供。^① 以阿联酋为例,阿联酋 2017 年提供了 2.21 亿美元卫生发展援助,其中有 1.04 亿美元(47.3%) 通过政府间的双边渠道发放。事实上,2010 年中东剧变之前,海湾国家提供的官方发展援助中的双边援助占比更高。随着地区局势的剧烈震荡以及海湾援助国越来越重视融入国际发展合作议程,特别是考虑到多边援助具有多种优势,如管理相对集中、规范且辐射面广、有利于参与塑造国际发展议程和提升援助效果等,海湾国家的多边援助比例持续上升。多边渠道主要包括世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国人口活动基金、联合国艾滋病规划署、全球基金、全球疫苗免疫联盟、伊斯兰发展银行和非洲发展银行等机构。

从援助领域看,由于中东北非国家的卫生系统普遍比较薄弱,推动卫生医疗基础设施建设、提升卫生和护理工作培训水平和初级保健水平以及搭建医疗数字化平台等方面成为海湾国家实施卫生发展援助的重点领域。2017 年,海湾国家卫生发展援助中有 2.77 亿美元(42.9%) 资金用于加强中东北非国家在卫生领域的建设,用于孕产妇健康、新生儿和儿童健康的资金有 1.19 亿美元

^① Yingxi Zhao, et al., "Development Assistance for Health and the Middle East and North Africa," *Globalization and Health*, Vol. 16, No. 1, 2020, p. 18.

(18.5%),而用于艾滋病、结核病和疟疾等领域的资金仅占7.5%(见表3)。

表3 海湾援助国为中东北非国家提供卫生发展援助的领域及金额(2015~2017年)

援助领域	援助金额(单位:百万美元)		
	阿联酋	沙特	科威特
卫生领域建设和卫生体系的增强	718.1	543.5	438.4
生殖、孕产妇、新生儿和儿童健康	372	223.1	163.0
非传染性疾病	336.5	151.7	48.5
艾滋病	85.1	83.0	12.8
麻疹	43.1	30.1	5.8
肺结核	7.9	22.2	5.4
其他传染性疾病	84.4	76.4	32.3

图表来源:笔者根据世界卫生组织官网提供的数据整理制作(卡塔尔数据缺失)。

二、海湾援助国卫生发展援助的主要特点

对外援助从本质上看是各国外交政策的继承和延伸,旨在维护自身安全利益和政治战略。作为海湾国家“援助外交”的一个组成部分,卫生发展援助的重要性近年来日益凸显。援助方可以充分利用地缘便利和文化优势,实现福利的跨国延伸,践行人道主义精神,扩大国际影响,展现实力和推动南南合作。受援方借助外部的卫生发展援助可以有效化解健康威胁,特别是在新冠疫情流行的当下,中东北非国家抗疫能力的增强可以有效改善其因经济发展能力弱化而导致的地区发展的脆弱性。海湾国家在卫生发展援助实践中呈现出以下特点。

(一)在援助领域上,以加强卫生领域和卫生体系的建设为重点

发达国家和发展中国家在卫生治理利益诉求方面有较大不同。由于发达国家或多或少通过国家或企业建立了覆盖大多数社会成员的基础性医疗保障,所以倾向于将有限的治理资源投向特殊疾病的预防和治疗方面。以西方国家为主导的全球卫生治理体系也更多强调将资金投入到了传染性疾病的预防和控制之中。如美国的卫生援助项目主要针对妇幼保健、生育健康以及防治三大传染性疾病;欧洲卫生援助关注医疗服务和非传染性疾病的治理以及为科研和技术提

供支持等,其中最著名的是欧洲与发展中国家为应对三大传染性疾病导致的全球卫生危机而建立的临床试验伙伴关系(EDCTP)。然而,对于中东北非国家来说,将资金过多地投入到疾病预防和治疗的垂直计划之中是一种短期的资金投入模式,只能应对一时之需,不仅达不到卫生发展援助的预期目标,还会使全球卫生发展状况更加不容乐观。^① 因此,基于中东北非欠发达国家和地区的需求,卫生援助主要集中在加强卫生领域和卫生体系的建设。从宏观上看,主要包括构建突发公共卫生事件应急机制、疾病预防控制体系和卫生执法监督体系等;从微观上看,主要包括完善贫困地区卫生保健体系、城市基本医疗服务体系和维护患者权益等。

在改善医疗设施方面,科威特一直是叙利亚最慷慨的捐助者之一。自叙利亚内战以来,科威特政府积极帮助叙利亚应对人道主义危机,以减轻有卫生需求的人的痛苦。2019 年 1 月,科威特给大马士革农村医院和儿科医院捐赠了 3800 万美元,用以采购必要的医疗设备、支持医院的紧急手术和废物管理系统、提高医院的外科手术能力并改善重病患者和受伤患者的健康状况。^② 在维护患者权益方面,沙特是最早呼吁并付诸行动的海湾援助国。卫生保健行业的风险促使更多国家在相关措施的实施方面给予重视和加大投入,通过患者赋权运动来加强卫生保健系统建设。2019 年 3 月,沙特患者安全中心(SPSC)组织召开的第四届全球患者安全部长级会议启动了一份《患者安全吉达宣言》。沙特还提议建立一个虚拟平台以推动来自高收入国家与中、低收入国家的医疗保健专业人员之间的合作。这个数字平台可为中东北非国家的医护人员提供技术支持,并把实现全民健康覆盖作为工作重点之一。^③ 在完善卫生保健体系方面,卡塔尔长期与世界卫生组织合作,在帮助受援国家强化公共卫生系统方面做出努力。2019 年 11 月,卡塔尔发展基金为约旦难民卫生基金提供了 420 万美元的赠款,主要用于

① Nora Y. Ng and Jennifer Prah Ruger, "Global Health Governance at a Crossroads," *Global Health Governance*, Vol. 3, No. 2, 2011, p. 13.

② "New Donation from Kuwait Allows WHO to Reach More Syrians in Need," <http://www.emro.who.int/syria/news/new-donation-from-kuwait-allows-who-to-reach-more-syrian-in-need.html>.

③ "Jeddah Declaration on Patient Safety to Shape Safer Systems for Future Generations," <https://www.who.int/news/item/04-03-2019-jeddah-declaration-on-patient-safety-to-shape-safer-systems-for-future-generations>.

难民健康基金,为涉叙利亚难民教育和医疗等提供支持。约旦卫生部将优先考虑初级卫生保健、二级卫生保健、药品及医疗耗材等项目。^① 双方将共同应对约旦面临的发展挑战,进而促进约旦和周边国家卫生环境的改善。

(二)在资金分配上,以突出灵活性的精准援助为目标

有学者认为,“传统援助国在实施援助时往往附加一些政治条件,将人权、民主、善治和良政作为决定是否向受援国家提供援助的前提条件。而海湾国家实施的对外援助出于南南合作、阿拉伯团结和伊斯兰世界联合等原因。”^②海湾国家多根据中东北非国家的不同需求,采取债务减免或物资援助等方式,特别强调在资金分配上的灵活性和精准性。正如世界卫生组织突发卫生事件干预司司长阿尔塔夫·穆萨尼(Altaf Musani)指出的那样:“海湾国家提供的援助资金十分灵活,它使我们的反应更具针对性和灵活性。这对于集中了全世界最脆弱地区和社区的中东北非而言,十分必要。”^③

在卫生援助中,海湾国家针对受援国的具体情况制定专门方案,并根据需要做出资金预算,从而实施精准援助策略。卡塔尔发展基金、萨勒曼国王人道主义援助和救济中心及阿布扎比发展基金等海湾援助机构在实施援助之前,首先要与合作伙伴联合评估,深入了解和分析受援国的需求和发展计划,然后在此基础上提供相对应的援助。以援助也门为例,沙特与阿联酋在帮助也门阻止霍乱疫情蔓延方面颇有建树。2019年5月,两国提供专款帮助也门阻止霍乱传播和提升应对疫情的能力。由于多年战乱,也门缺乏足够的医疗保健,急需安全饮用水和卫生设施。科威特作为伊斯兰和欧佩克发展机构协调小组的发起者,严格遵循“伙伴原则”和共享价值观,倾向于以伙伴关系和合作为基础的工作安排,反映受援国的需求和优先次序。^④自2019年以来,科威特政府与世界卫生组织一直致

① 《约旦政府与卡塔尔基金签署420万美元赠款协议》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201912/20191202918345.shtml>。

② Mustapha Rouis, et al., “Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation,” pdf, p.34.

③ “War-torn Yemen Announces 1st COVID-19 Case amid Collapsing Health System,” http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/11/c_138965684.htm。

④ 李小云、徐秀丽、王伊欢:《国际发展援助——非发达国家的对外援助》,世界知识出版社2013年版,第205页。

力于在也门加强合作,开展多轮病媒生物预防控制工作以抗击登革热等传染病,包括派遣 60 个医疗队,10 个紧急医疗流动队和 21 个外科队,向 12 个肿瘤中心提供抗癌药物,并在也门各地为 21 个透析中心提供肾脏治疗。^① 新冠疫情暴发以来,科威特政府在长期伙伴关系的基础上继续向也门提供应急资金。即使局势每天都在变化并经常影响应对行动,科威特也能保证卫生援助资金及时到位,这进一步提高了海湾援助资金的时效性、便捷性和满意度。

(三) 在援助理念上,秉持人道主义精神

中东地区是人道主义危机频发地带,不少国家长年战火纷飞,大量难民流离失所,卫生发展援助成为该地区的迫切需要。作为一种具有人道主义色彩的援助方式,卫生援助一直是海湾国家关注的重点。加之中东北非国家在文化和宗教上具有相似性,身份认同促进了阿拉伯国家之间的利益共享,也影响着海湾国家的对外援助理念。这使得海湾援助国以宗教信仰为基础提供的援助在很大程度上是为了履行伊斯兰教义务。国际红十字会与红新月会联合会发布的报告显示,阿联酋红新月会(UREAC)作为最早建立的阿拉伯慈善组织之一,已经是在全球范围内提供卫生发展援助最多的七大顶尖组织之一。在卫生发展援助领域,阿联酋的非政府组织和半官方组织,如扎耶德慈善和人道主义基金会、阿联酋红新月会、马克图姆慈善组织、沙迦慈善组织和人类诉求等组织发挥着巨大作用。为了提高人道援助的工作效率,加强与国际人道组织的协调对接,阿联酋于 2014 年 5 月专门成立人道主义对外援助协调委员会。该委员会通过发布人道主义应急指南,确保各机构在统一目标基础上的协调与合作,旨在加强与国际标准接轨且避免重复投入,为人道主义援助提供了保障机制。

沙特一直希望成为国际人道主义援助的领导者。萨勒曼国王人道主义援助和救济中心作为向中东北非国家提供卫生援助的重要机构,自 2015 年 5 月成立以来至 2019 年 5 月,与 142 个区域和国际伙伴合作实施了 1007 个总价值为 32.8 亿美元的人道主义救济项目,使 44 个国家的人民受益。这些援助中的一部分为

^① “WHO and Kuwait: Protecting Yemen’s ‘Right to Health’,” <http://www.emro.who.int/yemen/news/who-and-kuwait-protecting-yemens-right-to-health.html>.

1200 多个涉及全球应对粮食安全、人道主义和紧急救援协调以及教育与涉水卫生等项目提供了支持,另一部分用于对在也门冲突期间被极端分子招募的儿童进行康复以及为在战争中失去肢体和装假肢的人制定治疗方案等。^① 为了扩大援助工作并最大限度地提高援助的有效性,该中心创建了沙特人道主义援助平台、志愿者平台和难民平台等多个大数据互联网,旨在让人道主义行动者、专家和科学家一起在开放、透明的环境下真诚交流,讨论当前的挑战并提出对策。为此,联合国负责人道主义事务的副秘书长和紧急救济协调员马克·洛科克指出,由于沙特为联合国提供慷慨的支持,尤其是在也门开展了广泛的人道主义援助工作,沙特正在成为一个日益重要的人道主义中心。^②

海湾国家践行的人道主义精神充分体现在其应对新冠疫情的卫生援助中。沙特与联合国人口基金会、联合国儿童基金会和联合国难民救济及工程局等国际组织签署了合作协议。这些协议覆盖众多人道主义领域,为全球困难群体提供紧急援助。2020 年 3 月 23 日,沙特萨勒曼国王人道主义援助赈灾中心协助世界卫生组织将医疗设备和物资空运到也门的亚丁。^③ 这批分发到萨那和亚丁的货物包括卫生工作者的个人防护用品、实验室筛查测试、创伤药物和其他医疗用品,主要用来支持新冠疫情的防控工作以及应对持续冲突导致的人道主义危机。阿联酋为 128 个国家和地区提供了超过 1742 吨的医疗物资。梵蒂冈教皇盛赞阿联酋在人道主义工作中向世界贫困地区伸出援助之手的行为。2021 年 7 月,他授予阿布扎比王储阿勒纳哈扬“人道主义的化身”勋章,盛赞阿联酋在新冠疫情大流行期间的人道主义行动打破了地区边界,救援工作已经深入到亚马逊地区并成为全球团结的力量和鼓舞人心的典范。^④ 卡塔尔慈善组织和卡塔尔红新月会向流散在伊拉克、约旦和黎巴嫩等国的叙利亚难民和加沙地带的巴勒斯坦难

① “Saudi Arabia’s Relief Center Launches Online Donations Portal and Updated Website,” <https://www.arab-news.com/node/1496686/saudi-arabia>.

② 《加强人道主义援助在第二届利雅得国际人道主义论坛上居于核心地位》, <https://www.pnasia.com/story/274005-1.shtml>。

③ “WHO, Saudi Arabia Join Forces to Fight COVID-19 Nationally, Regionally and Globally,” <http://www.emro.who.int/media/news/who-saudi-arabia-join-forces-to-fight-covid-19-nationally-regionally-and-globally.html>.

④ “Mohamed Bin Zayed Named ‘Man of Humanity’ by Vatican’s Foundation Gravissimum Educationis,” <http://wam.ae/en/details/1395302950599>.

民提供全方位援助,包括粮食援助、用水卫生服务和防疫用品资助等。2020 年 4 月,卡塔尔慈善组织拨款近 450 万美元用于援助叙利亚和土耳其抗击疫情。通过向弱势群体提供人道主义援助来支持当地政府采取措施,卡塔尔的援助旨在减少疫情对叙利亚和土耳其经济和社会发展的影响。^①

(四) 在携手抗疫上,加强国际团结与合作

自新冠肺炎疫情暴发以来,海湾援助国加入了由全球疫苗免疫联盟建立的“新冠肺炎疫苗实施计划”(COVAX)。该计划采取预先市场承诺机制,按照既定的平等公正分配原则,向参与计划的中低收入国家提供合理的疫苗采购服务,从而实现有效控制疫情的目的。沙特充分抓住本国作为二十国集团轮值主席国的机遇,积极搭建国际合作平台,极力促成多方协调与沟通。2020 年 3 月 26 日,在二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会召开期间,沙特承诺为检测病例、开发疫苗和研发治疗方法提供 5 亿美元的援助。同年 11 月 22 日,沙特在举办二十国集团峰会期间,重申先前承诺的 5 亿美元援助并号召各国捐款。该活动计划募捐近 210 亿美元用于研制新冠疫苗和防控新冠疫情,并向贫困国家及时发放疫苗。^② 根据 2021 年 10 月 6 日全球疫苗免疫联盟官网公布的数据,沙特已捐赠 1.53 亿美元,排在世界前列。^③

早在疫情暴发初期,卡塔尔就多次呼吁世界各国合作抗疫,共同应对疫情带来的社会和经济后果。卡塔尔发展基金第一时间向伊朗提供了多批包括医疗设备和防护用品在内的援助物资,随后又向黎巴嫩、突尼斯和阿尔及利亚等国提供多批紧急医疗援助物资,支持这些国家抗疫。2020 年 4 月 29 日,在世界经济论坛召开的“应对新冠疫情行动平台”会议上,卡塔尔表示愿意为疫苗研发和提高医疗服务的有效性提供经济援助。不仅如此,卡塔尔还与联合国开发计划署在 47 个国家的创新实验室展开合作,向 20 多个国家提供了医疗物资以及建立野战

① 陈越洋、王韵涵:《卡塔尔呼吁国际合作抗疫,还拿出真金白银》, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7969795。

② “G20 Riyadh Summit: Presidency Speech of His Royal Highness Prince Mohammed Bin Salman Bin Abdulaziz Al Saud,” http://www.g20.utoronto.ca/2020/g20-riyadh-summit-presidency-speech_en.pdf。

③ 鲍明阳:《170 余国和经济体加入,COVAX 能否成为治愈疫苗民族主义的良方?》, <https://fddi.fudan.edu.cn/cd/75/c21253a249205/page.htm>。

医院所需的医疗设备,致力于降低疫情对各行业的负面影响。2020年6月4日,由于意识到国际合作和经验交流是战胜疫情的唯一途径,卡塔尔承诺向全球疫苗免疫联盟捐赠2000万美元。^①这体现出卡塔尔在卫生援助方面加强与国际机构合作的决心。

科威特是最早响应世界卫生组织应对新冠疫情的号召并采取行动的援助国之一,不仅与世界卫生组织保持密切联系和提供资金,而且积极援助受到新冠疫情严重影响的地区和国家。事实上,科威特在历史上一直慷慨支持世界卫生组织的相关活动,始终在该组织最需要的时间和地点提供紧急卫生支持。根据世界卫生组织2018~2019年度项目预算中期审查报告,科威特在世界卫生组织卫生突发事件上的贡献比例为8%,远远高于大多数传统援助国。^②新冠疫情暴发后,科威特更是在促进人类健康、保障世界安全和为弱势群体服务这三个卫生援助领域积极发挥作用。2021年5月,科威特发布的《2019~2020财年年度报告》指出,科威特目前的援助领域主要是交通运输与国家经济方面,在社会资源和卫生方面仍存在不均衡现象。鉴于人类社会将与新冠病毒长期共存,科威特政府表示将更加重视在卫生领域的援助力度。^③2021年6月15日,世界卫生组织在科威特开设了国家办事处,体现了国际机构对科威特工作的肯定与信任。该办事处旨在加强国家、区域和国际各级援助方在公共卫生方面的团结与合作,共同分享检测疫情动态、防范疫情传播和应对疫情流行方面的经验和教训。

阿联酋积极与世界卫生组织开展合作,向世界卫生组织捐赠病毒检测试剂盒等医疗物资,包括1944吨的医疗援助、呼吸机、测试包、个人防护设备和用品,以此支持国际社会遏制病毒传播的努力。2021年2月,迪拜正式成立了疫苗物流联盟,支持世界卫生组织快速将新冠疫苗运送至全球各地,并计划在2021年底

^① 张翔:《中东多国疫情反弹明显 伊朗单日新增病例数创新高》, http://www.xinhuanet.com/2020-06/05/c_1126077840.htm。

^② 《世卫组织经费怎么来? 美国暂停资助会造成哪些影响?》, <https://finance.ifeng.com/c/7vh8PQmrGE4>。

^③ Kuwait Fund for Arab Economic Development, "58th 2019-2020 Annual Reports," <https://www.kuwait-fund.org/documents/11433/13831/3%التقرير+السني+عربي%3F%3F%3F%3F.pdf/a949e90f-01b3-492d-8ac6-5eb740658ac5>。

前向全世界提供 20 亿剂疫苗。迪拜疫苗物流联盟集合了阿联酋航空领先的运输专长和全球网络、迪拜环球港务集团的全球港口及物流业务,以及迪拜机场和国际人道主义城等基础设施。^① 该联盟的疫苗运送重点关注受疫情影响严重、药物运输困难且物流具有挑战性的新兴市场,旨在促成一项保障人类健康的全球解决方案,开展包括药品生产企业、货运代理、政府机构和其他与疫苗运输相关的企业在内的广泛合作。阿联酋在抗击全球疫情中的作为充分呼应了其外交援助“五年计划”(2016~2021 年)的相关政策,即通过“需求驱动型”援助和“超援助”模式与其他发展伙伴广泛合作。^② 通过发挥在资金和物流上的优势,阿联酋致力于帮助尚未得到充分支持的贫困地区或国家。

三、海湾援助国卫生发展援助的影响与启示

2020 年 5 月 18 日,习近平主席在第 73 届世界卫生大会视频会议开幕式上指出:“应全力搞好疫情防控……加强全球公共卫生治理,恢复经济社会发展,加强国际合作,共同构建人类卫生健康共同体。”^③ 面对疫情,海湾援助国同样认识到,没有任何一个国家可以独善其身,而他们的努力与作为同样值得称道。在新冠疫情暴发之前,海湾援助国长期有针对性地向中东北非地区国家提供援助,帮助受援国建设卫生体系和治疗疑难杂症;在新冠疫情肆虐期间,海湾援助国慷慨提供资金、物资和技术,帮助受援国遏制疫情传播、扩散与加剧。海湾援助国的援助活动和项目涉及各种形式与规模,对全球人道主义倡议的实施和全球卫生体系的维护起到重要作用。尽管海湾援助国的卫生发展援助赢得了国际社会高度评价,但也暴露出一些亟待解决的问题。

① 《迪拜成立疫苗物流联盟加快新冠疫苗经阿联酋运送至全球》, <http://www.chinawuliu.com.cn/zixun/202102/18/541497.shtml>。

② “Development Co-operation Profiles: United Arab Emirates,” https://www.oecd-ilibrary.org/sites/153f7558-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter。

③ 《习近平在第 73 届世界卫生大会视频会议开幕式的讲话》,《人民日报》2020 年 5 月 19 日。

(一) 积极影响

从短期来看,海湾援助国在疫情期间的作为对于疫情之后的世界重启起到了至关重要的推动作用。沙特以援助发展中国家抗击疫情为原则,提供不受地域限制的优惠贷款并直接与受援国政府打交道,以便及时为优先发展项目提供资金。不仅如此,沙特还为全球倡议做出了贡献,包括世界卫生组织的新冠肺炎团结应对基金、流行病防范创新联盟及其他国际和区域卫生组织和方案。卡塔尔对联合国的大力支持体现了应对新冠疫情挑战时最需要的责任感和团结意识。国际红十字会主席彼得·毛雷尔就曾致电卡塔尔副首相兼外交大臣穆罕默德·本·阿卜杜勒拉赫曼,称赞卡塔尔为各国抗击疫情付出的巨大努力,特别是卡塔尔航空公司在疫情严重地区坚持运营,接回各国被困人员,切实为各国抗疫工作做出巨大贡献。科威特的对外援助旨在实现联合国 2030 年可持续发展议程,它与国际伙伴合作,为防止新冠疫情在低收入国家传播提供了大量支持。鉴于疫情期间受援国的社会基础设施落后且公共卫生服务资源短缺,科威特在 2020 年增加了在这两方面的援助,金额达到 13.5 亿美元,比新冠疫情前增加了 33%,^①以帮助受援国家尽快恢复正常的社会经济生活。

从长期来看,海湾国家的卫生发展援助体现出新兴援助国在扩大卫生发展援助筹资渠道、加强卫生发展援助力度,乃至重塑全球援助格局等方面的重要性。自二战结束及美国通过马歇尔计划向欧洲提供援助以来,以欧美为首的发达国家长期在对外援助中占据主导地位。它们在援助中融入西方的理念和价值观,常常在援助协议中设置附加条件,并且要求受援国屈服于自己的政治影响力。如法国通过援助非洲国家以涉非洲事务,美国通过援助拉丁美洲欠发达国家在联合国形成利益集团等。除此以外,发达国家在卫生发展援助领域已经形成惯性,无论是在出资规模还是援助实践中的表现都显得乏善可陈。在此背景下,海湾援助国的援助既有助于满足全世界日益增长的卫生发展援助需求,又有

^① “Development Co-operation Profiles: Kuwait,” https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d8c2b749-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter.

望改变发达国家在全球卫生发展援助乃至卫生治理体系中一家独大的现状,推动世界朝更加重视合作与包容的未来前进。

(二) 消极影响

在海湾援助国向外界提供卫生发展援助的过程中,针对其援助行为的负面评价主要集中在信息透明度和政治影响力两方面。就信息透明度而言,海湾国家均为君主国,其以个人名义或以王室名义提供的援助金额往往不公开,加之伊斯兰教义提倡秘密施济,反对大规模宣传援助行为等,海湾援助国的援助无法在报告中详细展示。截至目前,只有阿联酋和沙特向经济合作与发展组织发展援助委员会提交部分援助数据和相关报告。就政治影响力而言,海湾援助国倾向于向文化与宗教一致或相似的国家与地区提供援助,很自然地把世界分为伊斯兰世界和非伊斯兰世界,一定程度上引起了对立,以至于卫生发展援助在某种程度上沦为政治工具。在援助管理方面,海湾援助国的管理架构比较分散,管理部门十分庞杂,参与援助管理的机构不仅包括多个政府部门、半政府部门(如阿拉伯国家红新月会)或区域金融机构,还包括统治者家族私人组建的援助机构。这导致监管存在一定难度。目前,需要进一步发挥阿拉伯协调秘书处的协调作用,^①从而增加资源利用的有效性。

(三) 若干启示

在卫生发展援助领域,南南合作模式具有重要意义。尽管海湾援助国在提供人道主义援助和卫生发展援助方面已经取得了长足进步并为南南合作做出重要贡献,但综合考虑疫情对世界秩序造成的影响,以及地区不稳定性上升的局面,海湾援助国若要在卫生发展援助方面大有作为,应当在以下方面给予进一步关注。

首先,维持与提升在卫生发展援助领域的贡献度。目前,海湾援助国已经在卫生发展援助领域取得一定成果,特别是在中东北非国家已经获得不可取代的地位,其提供的物资对全球卫生治理体系的建设和全球卫生治疗水平的提高都必不可少。对受援国而言,海湾援助国提供的卫生援助有效改善了受援国的国

^① 阿拉伯协调秘书处成立于1975年,每年召开数次会议,总部设在科威特,是海湾援助国优化现有资源、整合援助资金和协调区域发展的交流平台。近年来,随着国际发展援助环境的不断变化,其功能正在逐步增强。

计民生、提高了国家卫生水平,有助于提升世界卫生水平的整体发展;对海湾援助国而言,提供卫生发展援助一方面能够利用好石油财富,实现福利跨国延伸,另一方面也是改善国家形象、提升国家影响力和树立威望的重要切入点。现实利益、安全动机和宗教信仰都可以通过卫生发展援助事业而得以发展。

其次,提高援助信息的透明度和有效性。无论是通过双边渠道还是通过多边组织,抑或是私人渠道,海湾援助国都应当尽可能地在项目、规模和组织等领域提高信息透明度。这不仅有利于合理安排卫生发展援助资金,而且能避免落人口实,影响国家形象的塑造。充分利用经济合作与发展组织发展援助委员会的相关数据库,定期收集与归纳相关信息,以为未来的援助工作提供参考。在此基础上,海湾援助国应当做好项目进程的规划与追踪,以可持续发展的思维推动卫生事业的发展。如沙特在人道主义援助方面尽管颇有建树,但相关机构没有项目级数据库,并且大多不公布年度报告。因此,不论是在提升国家影响力和国际声望方面,还是在援助监管和反馈渠道方面,这都可能造成一定的困难,也不利于南南合作的进一步拓展。

最后,兼容与适应现有的全球卫生发展援助体系。2012年以来,尽管全球经济增长放缓,海湾国家并没有减少对外援助资金,特别是卫生发展援助领域的资金,成为国际发展合作中不容忽视的力量。2020年新冠疫情更全面暴露发达国家在传染病防治过程中存在的缺陷和不足,也一定程度上动摇了现存的全球卫生治理体系。在这种环境下,海湾援助国应当通过信息公开等关键举措努力融入全球卫生发展援助体系中,从而兼容与适应现有体系。与此同时,海湾援助国还应加强与金砖国家等新兴援助国的合作,以共同推动全球卫生治理体系的变革。当然,海湾援助国之间也可以通过精心设计合作时间、具体分工、合作方式和有效沟通来实现动态合作,充分利用目前已有的协调秘书处工作平台,使具有阿拉伯特色的卫生援助模式进一步发挥优势。

结 语

在全球化时代,随着健康风险传播速度的不断加快和影响范围的日益扩大,

全球公共卫生领域的安全问题受到广泛关注。特别是 2020 年以来新冠疫情在全球范围内的传播与扩散,国际社会更加关注传染病的防治。以阿联酋、沙特、科威特和卡塔尔为代表的海湾援助国持续通过政府间双边机构和世界卫生组织、联合国等多边机构提供卫生发展援助,为世界卫生事业提供了大量支持。与其他援助国相比,海湾援助国具有如下特点:在援助规模方面,援助金额占国民总收入的比例远远超过 0.7%,与传统发达国家不相上下甚至略有超过;在援助战略方面,通过援助实现宗教福利跨国延伸,提升国家软实力并获得国际社会的支持和拥护;在援助流向方面,重点关注中东北非国家以及撒哈拉以南非洲国家,也关注南亚和中亚国家;在援助领域方面,倾向于加强卫生领域的能力建设,同时致力于传染病的防治;在援助机制方面,以双边渠道为主,多边渠道不断加强;在援助管理方面,综合发挥多种组织架构的管理和协调作用,除了阿拉伯协调秘书处外,还有政府部门、区域金融机构以及统治者家族等。

卫生援助的最终目的是实现人类的发展,它不仅需要投入资金,更需要建立一种完善的医疗卫生机制。为实现这一目标,包括海湾援助在内的南南卫生合作就必须在致力于实现综合发展的高度进行统筹,通过加强制度建设,激发民族内生的发展动力。^①可以预见,海湾援助国将在地区和全球卫生发展援助领域不断发挥重要作用。一方面,海湾援助国的援助模式丰富了原有的国际援助内容,也促使国际社会反思经合组织发展援助委员会现行的援助模式并展望新型的发展合作模式,从而解决资源不足、机制扭曲和碎片化等问题。另一方面,海湾援助国的作为有利于推动“援助有效性”向“发展有效性”转变,使援助国更加注重受援国主体性的发挥及能力的发展。随着海湾援助国在卫生发展援助领域取得进展,以及与诸多联合国多边机构和既有国际援助机制开展更加密切的合作,全球卫生发展援助事业有望展现出新的局面。

^① 夏庆杰、陈禹江:《世界各国对非医疗卫生援助模式及中国对非洲卫生援助投资》,《国际援助》2016 年第 2 期,第 32 页。

eration, regional health governance, policy choice

Authors: Liu Ye, Associate Professor, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University; Zhang Yuting, Postgraduate, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University

Liu Ye and Zhang Yuting

136 Arab Gulf States' Development Assistance for Health in the Middle East

Abstract: In recent years, development assistance for health has gradually taken a central position in the global development agenda promoted by the United Nations, and has also become a priority agenda in international politics and diplomacy of various countries. This article focuses on the contribution of Gulf donors in the field of development assistance for health in the Middle East and North Africa and summarizes their characteristics as below: Gulf donors mainly assist through bilateral channels; they focus on Arab countries, Islamic countries and sub-Saharan African countries; they tend to increase the field and system of recipient countries; they aim to enhance soft power; they seek to realize multinational religious welfare. The aid model of the Gulf donors has enriched current international aid activities, deepened and refined South-South cooperation, and promoted the transformation from “aid effectiveness” to “development effectiveness” for international aid. The Gulf donors helped restart the world after the COVID-19 epidemic in the short term; and in the long term, they have embodied the importance of emerging donors about expanding the financing channels of development assistance for health, strengthening the efforts of development assistance for health, and even reshaping the structure of global aid and other aspects.

Keywords: Gulf donors, development assistance for health, The Middle East and North Africa, South-South cooperation

Authors: Li Yi, Associate Research Fellow, Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University; Jin Shiyuan, Postgraduate, School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University.

Li Yi and Jin Shiyuan