

“中国人文社会科学集刊AMI综合评价”入库集刊  
复旦大学“学术期刊质量提升支持计划”资助立项

Journal of China's  
Neighboring Diplomacy  
Volume 7, Issue 2 (2021)

---

# 中国周边外交研究

---

第十四辑

---

复旦大学中国与周边国家关系研究中心 编

 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国周边外交研究. 第十四辑/复旦大学中国与周边国家关系研究中心编.—北京:世界知识出版社,2023.12

ISBN 978-7-5012-6701-9

I. ①中… II. ①复… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第227588号

书 名	中国周边外交研究·第十四辑 Zhongguo Zhoubian Waijiao Yanjiu · Di-shisi Ji
编 者	复旦大学中国与周边国家关系研究中心
责任编辑	罗庆行
责任出版	赵 玥
责任校对	陈可望
出版发行	世界知识出版社
地址邮编	北京市东城区干面胡同51号(100010)
网 址	www.ishizhi.cn
电 话	010-65233645(市场部)
经 销	新华书店
印 刷	北京虎彩文化传播有限公司
开本印张	710毫米×1000毫米 1/16 16%印张
字 数	308千字
版次印次	2023年12月第一版 2023年12月第一次印刷
标准书号	ISBN 978-7-5012-6701-9
定 价	88.00元

版权所有 侵权必究

为适应我国信息化建设，扩大本集刊及作者知识信息交流渠道，本集刊已被中国知网（CNKI）和万方数据（Wanfang Data）收录，其作者文章著作使用费与本集刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章著作引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本集刊声明，本集刊将做适当处理。



# 《中国周边外交研究》

Journal of China's Neighboring Diplomacy

主管 复旦大学国际问题研究院  
主办 复旦大学中国与周边国家关系研究中心

主编 赵卫华  
副主编 包霞琴 祁怀高 薛松  
编委 (以姓氏笔画为序)

左希迎	中国人民大学	石源华	复旦大学
卢光盛	云南大学	归咏涛	北京大学
包霞琴	复旦大学	关培凤	武汉大学
祁怀高	复旦大学	李皖南	暨南大学
杨健	复旦大学	杨鲁慧	山东大学
吴心伯	复旦大学	吴寄南	上海国际问题研究院
[日本] 青山瑠妙	日本早稻田大学 (Waseda University)		
周方银	广东外语外贸大学	赵卫华	复旦大学
赵可金	清华大学	赵青海	中国国际问题研究院
赵明昊	复旦大学		
钟飞腾	中国社会科学院亚太与全球战略研究院		
费晟	中山大学	夏立平	同济大学
郭锐	吉林大学	薛松	复旦大学
魏玲	对外经济贸易大学		

[马来西亚] 黄子坚 (Datuk Danny Wong Tze Ken)  
马来亚大学 (University of Malaya)

编辑部主任 温尧

## 编辑部联系方式

投稿邮箱: [ccmc@fudan.edu.cn](mailto:ccmc@fudan.edu.cn)

电话: 86 21-6564 2939

传真: 86 21-6564 2939

地址: 上海市邯郸路220号复旦大学文科楼307室复旦大学中国与  
周边国家关系研究中心

邮编: 200433



# 目录

CONTENTS

卷首语..... 赵卫华 / 1

## 周边形势

美国“印太战略”、“中国因素”与美印互动..... 杨晓萍 / 11

## 中国与周边国家关系研究

地方外交在中国—文莱合作中的角色与展望..... 罗传钰 支鹏宇 / 33

失落的“蜜月”：结构性错误知觉对中国周边战略失稳的影响  
——以2016—2017年中韩关系为例..... 方炯升 / 51

## 周边国情研究

大变局背景下越南的对外战略与政策走向探析..... 顾强 黄坚 / 81

从越南涉南海话语宣传看越南对华策略的对冲性..... 阳阳 / 104

论韩国在朝美之间的斡旋外交——以文在寅政府执政前期的斡旋为例  
..... 李家成 张翊梁 / 121

## 新冠疫情下的地区问题

《贸易联系与供应链韧性：应对新冠疫情新常态》（节选）  
..... 中国—东盟学术共同体学者 / 151

大湄公河次区域公共卫生政策的扩散——基于实践理论的视角... 杨嘉宜 / 180

## 中国周边外交

中国—东盟关系30年与中国周边外交发展..... 郭志奔 / 205

## 会议综述

第十一届复旦大学中国周边外交研讨会综述..... 张 婷 / 229  
第五届“中国—东盟学术共同体”国际研讨会综述..... 张泽宇 / 238

## 附 录

复旦大学中国与周边国家关系研究中心简介..... / 247  
《中国周边外交研究》征稿启事..... / 249  
《中国周边外交研究》稿件体例及注释规范..... / 251  
审稿专家致谢..... / 256



## Contents

Preface..... *ZHAO Weihua* / 1

### Situation of Neighborhood

U.S. Indo-Pacific Strategy, “China Factor” and U.S.-India Interaction  
..... *YANG Xiaoping* / 11

### Research on China’s Relations with Neighboring Countries

The Role and Prospect of Local Diplomacy in China-Brunei  
Cooperation ..... *LUO Chuanyu and ZHI Pengyu* / 33

A Missing “Honeymoon”: The Influence of Structural Misperception  
on Strategic Instability between China and Its Neighboring Coun-  
tries—A Case Study of China-ROK Relations in 2016–2017  
..... *FANG Jiongsheng* / 51

### Research on Neighboring Countries

Analysis of Vietnam’s Foreign Strategy and Policy Direction in the  
Context of the Great Change ..... *GU Qiang and HUANG Jian* / 81

Research on the Hedging of Vietnam’s Strategy towards China from  
Vietnam’s Propaganda on the South China Sea Disputes ..... *YANG Yang* / 104

A Study on ROK’s Mediation Role in the New Development of  
DPRK-US Relations—Take the Moon Jae-in Administration’s Me-  
diation in Its Early Years as an Example  
..... *LI Jiacheng and ZHANG Yiliang* / 121

## Regional Issues under the COVID-19 Pandemic

- Trade Linkages and Supply Chains Resilience: Navigating the COVID-19 New Normal* (excerpt)..... NACAI scholars / 151
- The Diffusion of Public Health Policies in the Greater Mekong Subregion: A Perspective of Practice Theory ..... YANG Jiayi / 180

## China's Neighboring Diplomacy

- Thirty Years of China-ASEAN Relations and the Development of China's Neighboring Diplomacy..... GUO Zhiben / 205

## Reviews on Symposiums

- Review on the Eleventh Fudan Symposium on China's Neighboring Diplomacy ..... ZHANG Ting / 229
- Review on the Fifth NACAI International Symposium ..... ZHANG Zeyu / 238

## Appendix

- Introduction on Center for China's Relations with Neighboring Countries of Fudan University (CCRNC Fudan)..... / 247
- Notice Inviting Contributions to the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*..... / 249
- Standards of Articles and Annotations of the *Journal of China's Neighboring Diplomacy*..... / 251
- Acknowledgements to Reviewers..... / 256

## 大湄公河次区域公共卫生政策的扩散 ——基于实践理论的视角

杨嘉宜

【内容提要】大湄公河次区域各国自20世纪90年代起逐步开展地区性公共卫生治理，其所形成的实践共同体不仅通过多年合作实现了次区域各国卫生政策的协调一致，而且在次区域抗击新冠疫情的过程中扮演了重要角色。既有研究往往认为大湄公河次区域难以开展协调一致的行动，而且对东南亚地区的国际公共卫生政策扩散鲜有关注。然而，本研究从实践理论视角出发，对大湄公河次区域公共卫生领域的合作进程进行分析，提出次区域各国基于发展导向的背景知识，形成了保障次区域卫生安全与经济发展并行的理念，各国愿意通过共同合作和协调一致的卫生政策应对传染病等公共卫生挑战，有效的公共卫生政策也在各国间实现了国际扩散。

【关键词】大湄公河次区域；公共卫生；政策扩散；实践理论

【作者简介】杨嘉宜，《外交评论》编辑部编辑，外交学院博士。

大湄公河次区域<sup>①</sup>各国在文化、宗教、意识形态和发展水平上存在较大差异，政治制度和经济模式的同质化程度低，且极为重视主权独立与完整，常被认为在应对地区危机时不能有效开展协调一致的行动。<sup>②</sup>与之相左的观点则认为

<sup>①</sup> 本文所指“大湄公河次区域”为地理性概念，包括中国、越南、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国六国，不同于由亚洲开发银行在1992年发起的大湄公河次区域经济合作，亦不指代于2016年正式启动的澜沧江—湄公河合作机制。

<sup>②</sup> Mark Beeson, “A Plague on both Your Houses: European and Asian Responses to Coronavirus,” *Asia Europe Journal*, Vol. 18, 2020, pp. 245-249.

为，中南半岛国家秉持“和而不同”的理念，培育了一系列独特的地区规范，催生出有别于欧洲地区一体化的合作进程。<sup>①</sup>中南半岛国家不仅成功建立以自己为主导的美湄、日湄、澳湄合作，实现了成员间的“长和平”与共同发展，还形成了有上游大国中国共同参与的次区域合作机制——澜沧江—湄公河合作（简称“澜湄合作”）。

对区域性公共卫生危机的应对与处置是检验以上两种截然不同观点的试金石。事实上，自新冠疫情暴发以来，大湄公河次区域国家不仅各自在国内采取了积极的应对措施，而且彼此间保持了良好的互动交流，在政策上实现了协调一致。各国之所以能在本次疫情中进行合作，推动有效的防控政策在次区域各国间扩散，源于早在疫情之前各国间就建立起较为顺畅的公共卫生政策沟通渠道，并且经过多年演进已经形成独具特色的次区域公共卫生治理模式。

本文研究的问题是，在历来被认为缺乏明确的权力结构、有效的制度框架和一致的身份认同的大湄公河次区域，各国间的公共卫生政策扩散是怎样发生的？跨境传染病治理又是如何实现的？本研究借助实践理论中的背景知识概念分析公共卫生政策能够在湄公河次区域国家间进行扩散并最终实现跨境传染病治理的原因。

本文提出，区域内国家在共有实践过程中所形成的背景知识为公共卫生政策在该区域扩散提供了条件，促进了区域非传统安全合作，使得公共卫生政策扩散在地理上呈现出明显的聚合性，并为卫生领域其他疾病的防控奠定了基础。引入实践理论不仅能够丰富和发展国际政策扩散研究议程，更将对中国与周边国家开展公共卫生合作提供有益的政策启示。

本文首先对政策扩散的既有文献进行回顾，指出主流国际关系理论视角下政策扩散研究的不足，进而尝试将实践理论引入本领域之中，指出背景知识概念对分析政策扩散地理聚合性的重要意义，最后以湄公河次区域公共卫生政策扩散为例展示实践理论对分析和理解国际合作及区域治理的价值。

## 一、有关政策扩散的文献回顾

新冠疫情的暴发给湄公河次区域各国政府带来了严峻的挑战。在公共卫

---

<sup>①</sup> 秦亚青、魏玲：《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》，《世界经济与政治》2007年第3期，第7—10页。

生事件紧迫性和严重性的促使下，各国政府在决策过程中往往通过某种方式参照其他政策制定者在类似情况下的做法，政策扩散现象因而发生。在本次疫情中，中国的防控策略便在大湄公河次区域得到了有效传播。学者试图解释在此类现象中，相关政治行为体为何采纳新政策，以及政策扩散所发生的路径和特征，<sup>①</sup>其中大量研究强调地理聚合性在政策扩散中的重要作用，即地理上彼此相邻的国家更倾向于采取一致的政策。本节将对政策扩散的一般理论予以介绍，并重点探讨以主流国际关系理论进行分析的优势与不足。

政策（policy）一般指国家或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则，<sup>②</sup>具有比较明确的目的性和指导性。有关政策扩散的研究最早来源于社会学领域的研究，即1889年的加尔通问题（Galton's Problem）。<sup>③</sup>20世纪下半叶，政治学者将政策扩散研究引入美国国内政治研究，用以分析美国各联邦州间的政策扩散进程。<sup>④</sup>这之后，政治学领域内的政策扩散研究逐渐发展形成美国国内政治、比较政治和国际关系三大研究领域，往往关注一个政治单元的政策选择如何受到其他政治单元的政策选择的影响。<sup>⑤</sup>

政策扩散在国际关系领域的理论与实践均有重要体现，相关研究主要关注政策扩散过程中发生的国际互动，分析各行为体，尤其是国家行为体之间出现政策扩散的原因、机制、进程和结果。<sup>⑥</sup>学者们普遍认为，当一国对是否选择某一政策创新的决定受到他国政府选择的影响时，政策扩散便发生了。<sup>⑦</sup>换

---

① 张克：《西方公共政策创新扩散：理论谱系与方法演进》，《国外理论动态》2017年第4期，第35页；刘伟：《国际公共政策的扩散机制与路径研究》，《世界经济与政治》2012年第4期，第40页。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编《现代汉语词典》第7版，商务印书馆，2019，第1674页。

③ Covadonga Meseguer and Fabrizio Gilardi, "What Is New in the Study of Policy Diffusion?" *Review of International Political Economy* 16, no.3 (2009): 528.

④ Anja P. Jakobi, *International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion* (London: Palgrave Macmillan, 2009), p. 9.

⑤ Charles R. Shipan and Craig Volden, "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners," *Public Administration Review* 72, no.6 (2002): 788-789.

⑥ Ann E. Towns, "Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion 'from Below'," *International Organization*, Vol. 66, Spring 2012, p. 184.

⑦ Erin R. Graham, Charles R. Shipan and Craig Volden, "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science," *British Journal of Political Science* 43, no.3 (2013): 3; Fabrizio Gilardi, "Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research," *State Politics & Policy Quarterly* 16, no.1 (2016): 9.

言之，政策扩散是各国在相互依赖条件下，彼此影响政策制定的过程。<sup>①</sup> 埃弗雷特·罗杰斯（Everett Rogers）认为，政策扩散是一种政策创新随着时间推移在社会系统的成员之间通过某种渠道被沟通的过程。<sup>②</sup> 苏菲·比森本德（Sophie Biesenbender）和贾勒·托森（Jale Tosun）认为，政策扩散是指一个政策设计从国际组织内化到一国内部的制度性或政策性框架中。<sup>③</sup> 联合国环境署撰写的《全球环境展望（第六版）》认为，政策扩散研究旨在理解政策为什么以及如何发生跨国传播并被不同的行为体选择和采纳。<sup>④</sup> 刘伟认为，政策扩散是指一种政策从空间上发生转移，被某个系统内的其他成员或主体所采纳的过程。广义而言，当政治系统中某个主体的政策行为被该政治系统中的另一个主体所采纳的过程被观察到时，即可认为政策扩散已经发生。<sup>⑤</sup>

既有研究认为，政策扩散在时间上往往呈现S型曲线，在空间上呈现地理上的聚合性（geographical clustering），关注空间上的转移。<sup>⑥</sup> 政策扩散进程始于少数国家试图发展一个新的政策，进而其他国家追随其后，直到该政策创新为大多数国家所接受。一国政府选择某种政策，往往需要一个近距离的、成功的案例作为参照。邻国和地区的影响极为显著，一个国家的新制度或新政策更容易被邻国学习或模仿。在全球化背景下，即便信息传递极为便捷，这种地理聚集的特征依然非常明显。政策制定者并不会在全球范围内寻找可行政策，而是根据那些与自己相近且相关的经验来快速做出决策。<sup>⑦</sup> 但是需要注意的是，对邻国的政策参照存在选择性，尤其是大湄公河次区域这样的地区，地处东亚与南亚的交界处，区域内各国相互接壤，双边与多边关系错综复杂，国际合

① Fabrizio Gilardi, "Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research," p. 9.

② Everett M. Rogers, Arvind Singhal and Margaret, "Diffusion of Innovation," in Don W. Stacks and Michael B. Salwen (eds.), *An Integrated Approach to Communication Theory and Research*, 2 edition (New York: Routledge, 2009), pp. 418-419.

③ Sophie Biesenbender and Jale Tosun, "Domestic Politics and the Diffusion of International Policy Innovations: How Does Accommodation Happen?" *Global Environmental Change*, Vol. 29, November 2014, p. 425.

④ UN Environment, "Policy Theory and Practice", in *Global Environment Outlook-GEO-6: Healthy Planet, Health People* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), p. 286.

⑤ 刘伟:《国际公共政策的扩散机制与路径研究》,《世界经济与政治》2012年第4期,第40页。

⑥ Sophie Biesenbender and Jale Tosun, "Domestic Politics and the Diffusion of International Policy Innovations: How Does Accommodation Happen?" p. 425.

⑦ Covadonga Meseguer and Fabrizio Gilardi, "What Is New in the Study of Policy Diffusion?" p. 535.



作机制相互重叠,甚至存在制度过剩的现象。次区域各国的实际情况也千差万别,在政治、经济、文化、社会各层面存在较大差异。在这样的背景下,为何各国依然采取了相似的公共卫生政策,呈现快速且明显的政策扩散现象,还需要从国际关系理论中获得更为有力的解释。

国际关系学界主要从规范扩散的角度切入政策扩散研究。<sup>①</sup>大多数关于规范扩散的研究都沿用了卡赞斯坦对规范的界定,认为规范是国家依据自身身份认同采取适当行为的标准。<sup>②</sup>有观点认为,一个国家之所以会模仿其他国家的政策,其核心驱动力是规范的社会化进程,政策制定者关注他们所处的规范环境,以及政策的符号性特征和社会建构性特征。<sup>③</sup>然而,重视规范要素的政策扩散研究并非建构主义者的专利,现实主义者和新自由制度主义者都以各自的路径对这一问题进行了研究。

### (一) 权力结构下的政策扩散

国际关系的现实主义理论关于政策扩散的解释更多基于权力视角,即权力是导致政策扩散的根本原因。当国家想建立排他性国际环境,如影响或控制世界经济秩序时,会通过权力迫使他国采取与自己类似的政策,进而主导权力性规范的制定与传播。一些学者认为,在经济和军事上占主导的国家能够对弱国施压或将其社会化从而促使其选择相似的政策。霸权产生并控制国际规则和规范,进而操纵国际政治标准来指导其他国家行为,基于权力政治的国际规范扩散因而发生。<sup>④</sup>

阿玛达·弗朗西斯科(Armada Francisco)、卡尔斯·蒙塔纳(Carles Muntaner)和维森特·纳瓦罗(Vicente Navarro)认为,强有力的国际行为体向发展中国家施加压力,例如在援助中附加条件,从而推进国际政策扩散,因而这种扩散是以从中心到边缘的方式实现的。<sup>⑤</sup>还有观点认为,国家制定政策

---

<sup>①</sup> Erin R. Graham, Charles R. Shipan and Craig Volden, "The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science," p. 8.

<sup>②</sup> Ann E. Towns, "Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion 'from Below'," pp. 179-209.

<sup>③</sup> Covadonga Meseguer and Fabrizio Gilardi, "What Is New in The Study of Policy Diffusion?" p. 530; Fabrizio Gilardi, "Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research," p. 10.

<sup>④</sup> Ann E. Towns, "Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion 'from Below'," pp. 179-209.

<sup>⑤</sup> Kurt Weyland, *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press, 2006), pp. 3-4.

的目的在于通过理性手段增加权力，<sup>①</sup> 竞争国通过模仿核心国家的成功政策来增加自己的权力，核心国家的成功政策成为其他国家学习和模仿的来源。换言之，是贫穷的、弱小的外围国家在复制那些富有的、强大的核心国家的政策。

除了权力因素，结构现实主义还强调体系的决定性作用。华尔兹认为，国际体系结构会改变行为体的行为，影响行为体互动的结果。在国际体系中，各国紧密共存，一旦某一国家未能遵循成功的实践，便将使自身处于不利境地，这一切促进了国家间的趋同。这是系统作用的结果。<sup>②</sup>

然而，结构现实主义过于强调体系结构的作用，忽视了国家在政策选择上的能动性。现实中的国家显然不是同质化的，特别是在大湄公河次区域，各国存在显著的差异性。此外，政策扩散发生的场域也不一定具有明晰的权力结构。大湄公河次区域的公共卫生政策扩散很难说是受到权力或权力结构的影响。不论是大湄公河地区，还是更广泛的东南亚地区，并不存在处于权力结构顶端的主导国。即使将研究视野扩展至亚太地区，美国、中国和日本等大国也未能发挥地区霸权国的作用，反倒是由东南亚中小国家建立的东盟作为东亚地区合作中心，提供地区合作的规则与规范。<sup>③</sup> 大湄公河次区域国家的公共卫生政策扩散因而并非由权力驱动。

## （二）制度框架内的政策扩散

新自由制度主义指出了国际政治生活中相互依赖普遍存在这一现实，并将制度、规范等非物质性内容引入国际关系理论的研究之中，认为在复合相互依赖的背景下，各国在制定决策时不是相互独立的。国家之间相互依存程度越高，各国对其全部或部分独立决策的控制就丧失得越多。<sup>④</sup> 复合相互依赖背景下的政策互动使得国际政策扩散的研究有了现实意义。

新自由制度主义同样关注规范，认为国际机制会影响并在一定程度上支配体系内发生的政治谈判和国家政策制定，各国依照相应的规范在机制框架内做

① 罗伯特·O. 基欧汉主编《新现实主义及其批判》，郭树勇译，北京大学出版社，2002，第7页。

② 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，人民出版社，2017，第135页。

③ Charles Q. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "Concerts Collective Security and the Future of Europe," *International Security* 16, no.1 (1991): 120.

④ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社，2012，第4、6、9页；詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论》，阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社，2013，第114页。



出类似的政策选择。<sup>①</sup> 国际机制能够降低国家制定政策的成本，同时也会限制或支配国家政策制定，政策制定者倾向于选择符合制度规范的政策，从而促进了政策趋同的实现。

然而，新自由制度主义所探讨的政策扩散模式更适用于对欧盟这样以法律和正式制度为基础、能够有效制定约束性规则的地区组织进行研究，<sup>②</sup> 却无法回答大湄公河次区域在没有较高制度化水平的情况下如何实现政策的扩散。大湄公河次区域虽然存在着多个国际机制，然而这些机制均是较为松散的，且多个机制相互交叠，如亚洲开发银行主导的大湄公河次区域经济合作（GMS）、美国—湄公河合作机制、澳大利亚—湄公河合作机制，以及澜湄合作机制等，这些机制对大湄公河次区域各国的约束力有限。而越、老、柬、缅、泰均为东盟的成员，它们在国际交往中倡导“东盟方式”，即主张协商一致，避免大国主导。东盟作为东南亚国家国际合作的主要平台，一直以其非正式性和最小限度的制度化特征。<sup>③</sup> 由东盟主导的其他地区合作框架，如东盟与对话伙伴国（10+1）合作、东盟与中日韩（10+3）合作均是松散的合作框架，并非建立在法理基础上的正式制度安排。<sup>④</sup> 因此，制度框架下的政策扩散对大湄公河次区域的公共卫生政策扩散的解释力较为有限。

### （三）国际社会规范作用下的政策扩散

现实主义和新自由制度主义对政策扩散的分析重点虽然不同，但均坚持理性主义逻辑，即一国采纳了其他国家或国际组织的政策都被视为该国为实现某种目的而进行理性选择的结果。建构主义者则认为，政策扩散并不一定总是理性选择的过程，国家也可能遵循着“适当性逻辑”，即某一政策创新是否有利于增进国家利益并不重要，重要的是该政策在国际社会的“社会接受度”。政策扩散过程中传递的不仅仅是信息，更是规范。行为体并不是出于利益计算来选择采纳或不采纳某一种政策，而是根据规范进行选择，在选择政策的同时确

① 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，第19、21页。

② 秦亚青、魏玲：《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》，第9页。

③ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (New York: Routledge, 2001), p. 5.

④ Mark Beeson, "A Plague on both Your Houses: European and Asian Responses to Coronavirus," pp. 245-249.

认了或建构了身份认同。<sup>①</sup>

建构主义者普遍认为，规范是解释国际政治的社会属性的关键因素，<sup>②</sup>认为规范同时存在规制和建构两种影响，不仅描述和规制行为体的行为，而且定义和构成行为体的身份和利益。国家利益不是给定的，而是在互动和社会化的进程中产生的。<sup>③</sup>规范是对某个给定认同所应该采取的适当行为的集体期望，<sup>④</sup>通过对不同国家制定相似的行为准则，从而使得国际层面上各国的行为模式更为相近。<sup>⑤</sup>

观念上的共识本身会产生一种压力，从而使得差异性的政策在声誉影响上的成本上升。当国际政治中的一些行为体对某一政策创新形成理论并付诸实践时会于彼此间形成新的规范共识，从而使该政策创新具有合法性。如果并不存在理念上的共识，那么差异性的政策也会被允许，但当共识存在时，且采取差异性政策的国家又遭遇了失败，该国声誉受损程度就比采取同质性政策却又遭遇失败的国家更大。<sup>⑥</sup>国家为了表现出某种认同或者身份，就会主动遵守相应的国际规范。<sup>⑦</sup>国家为满足应如何行动的国际期待而采取相应行为，于是政策的扩散便通过规范的扩散得以实现。<sup>⑧</sup>

建构主义者对于新规范如何以及为什么产生、改变和传播的问题存在不同的观点。有的学者追溯了国家行为体最开始的政策改变；有的学者则认为政策改变内在地、持续地存在于规范系统中，并认为规范改变的轨迹是无意识的、难以预见的。安·E. 汤斯（Ann E. Towns）将等级制引入规范的研究，认为规范不仅限定了行为的标准，而且利用并产生了社会等级，将那些不符合规范的

① Anja P. Jakobi, *International Organizations and Lifelong Learning: From Global Agendas to Policy Diffusion*, pp. 9-10.

② Ann E. Towns, "Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion 'from Below'," pp. 179-209.

③ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, pp. 22, 24.

④ 彼得·卡赞斯坦主编《国家安全的文化：世界政治中的规范与认同》，宋伟、刘铁娃译，北京大学出版社，2009，第11页。

⑤ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p. 24.

⑥ Beth A. Simmons and Zachary Elkins, "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy," *American Political Science Review* 98, no.1 (2004): 174.

⑦ 彼得·卡赞斯坦主编《国家安全的文化：世界政治中的规范与认同》，第12页。

⑧ Ann E. Towns, "Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion 'from Below'," p. 185.

国家列为有缺点的、次等的国家。<sup>①</sup>袁正清认为,规范扩散就是规范不断被更多行为体接受的过程,当国家已有的规范和国际规范存在一致性或重合度时,规范就扩散得快些。<sup>②</sup>

建构主义理论强调结构与行为体之间存在建构关系,而非因果关系,这就为扩散研究中有关国家能动性的分析开辟了空间。然而,在很多实证研究中,研究者只对观念结构对行为体的建构作用感兴趣,忽略了行为体对体系的建构作用,使得这种单向建构关系近乎等同于因果关系。<sup>③</sup>此外,建构主义的规范扩散研究还忽视了非西方国家的作用。以往研究多关注由西方国家提出的国际规范是如何在非西方国家中实现扩散和内化的,非西方国家规范扩散的本土性实践被屏蔽了。<sup>④</sup>对于大湄公河次区域这样一个拥有2.3亿人口、79.5万平方公里的地域,所涉六国GDP占亚洲总量的48.35%,<sup>⑤</sup>现有国际政策扩散或国际规范扩散的研究却鲜有关注,这是值得反思的。在本次疫情中,次区域六国间扩散的公共卫生政策并非被国际社会认定为是“适当的”,甚至在某种程度上因与美欧等发达国家所主导的政策框架不同而被认为是“过度”反应。这些所谓“不适当的”政策又是如何扩散的,建构主义理论并不能给出令人满意的回答。

## 二、背景知识视角下的政策扩散

现实主义、新自由制度主义和建构主义都为国际政策扩散研究提供了有益启示,然而在解释力上也都有一定的局限性。政策扩散除了可以遵循理性逻辑和建构逻辑,是否还存在第三种逻辑?本研究基于国际关系理论的最新发展,尝试将国际政策扩散视为一系列国际实践,并将背景知识作为政策扩散发生的条件因素之一。本研究认为,背景知识是导致政策在临近国家间传播和扩散的深层次原因,促使政策扩散呈现出明显的地理聚合性特征。

---

① Ann E. Towns, “Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion ‘from Below’,” pp. 179-209.

② 袁正清、宋晓芹:《理解和平共处五项原则的传播——国际规范扩散的视角》,《国际政治研究》2015年第5期,第68页。

③ 秦亚青、魏玲:《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》,第9页。

④ 袁正清、宋晓芹:《理解和平共处五项原则的传播——国际规范扩散的视角》,第68—69页。

⑤ 《澜湄国家经济社会发展简况》,2021年2月26日,澜沧江—湄公河合作网站, [http://www.lmcchina.org/2021-02/26/content\\_41448705.htm](http://www.lmcchina.org/2021-02/26/content_41448705.htm), 访问日期:2021年11月6日。

### （一）如何理解国际实践

多个社会科学研究领域均认为，社会现实是由实践而非事先决定的。<sup>①</sup>伊曼纽尔·阿德勒认为实践是产生适当绩效的、具有社会意义的模式化行动。<sup>②</sup>实践决定了人的社会存在以及社会生活的本质特征。国际社会的政治生活也是如此。<sup>③</sup>

国际实践的主体是共同体。参与实践的行为体并非全方位高度相互认同，可能在一些方面存在较大差异性，但在参与特定具体实践的过程中具有较强的共同体属性，共享目标、利益和行为规范。<sup>④</sup>实践共同体的形成基于“实践性知识”，即约翰·赛尔提出的背景知识。有了背景知识，人们才能对某种存在的事物加以理解，才能对某种外在的事实做出诠释，才能在某种情境下具有采取何种行动的去向。<sup>⑤</sup>

国际实践强调有别于理性逻辑和建构逻辑的实践逻辑，重视世界政治中的地方性和背景知识，强调地方能动性对塑造地区和全球秩序的重要作用。<sup>⑥</sup>对于大湄公河次区域，乃至更为广泛的东南亚地区而言，它的发展历程与欧洲的地区一体化进程截然不同。二战以前，东南亚往往被视为深受中国或印度影响的区域。二战期间，东南亚的概念才逐渐形成，<sup>⑦</sup>区域内国家的社会实践逐渐塑造了为国际社会广泛接受的东南亚地区，它的特殊性和整体性特征逐渐得到承认。该地区在二战后的制度化进程更是受到本土观念和优先认知的关键性影响。<sup>⑧</sup>阿米塔夫·阿查亚认为，亚洲国家有条件地接受国际规范，并通过国际规范的本土化塑造了地区安全与秩序，形成了不同于欧盟等其他地区组织的实

① David M. McCourt, "Practice Theory and Relationalism as the New Constructivism," *International Studies Quarterly* 60, no.3 (2016): 477.

② 伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编《国际实践》，秦亚青、孙吉胜、魏玲等译，上海人民出版社，2015，第6页。

③ 朱立群、聂文娟：《国际关系理论研究的“实践转向”》，《世界经济与政治》2010年第8期，第105—106页。

④ 魏玲：《本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太建构》，《南洋问题研究》2020年第2期，第4页。

⑤ 秦亚青：《文化与国际关系理论创新》，《中国社会科学评价》2019年第4期，第36页。

⑥ 魏玲：《本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太建构》，第5页。

⑦ 米尔顿·奥斯本：《东南亚简史》，杨浩浩、曹耀萍译，华中科技大学出版社，2020年，第6页。

⑧ 魏玲：《本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太建构》，第5页。

践共同体。<sup>①</sup>而区域内外的大国，如中国、美国等，也在同这些国家的交往互动中被社会化，接受了小国主导、合作松散、尊重区域内国家主权、互不干涉的规范。

## （二）政策扩散中的实践共同体与背景知识

现有的政策扩散研究已经体现出一种实践理论的关切。克里斯汀·科恩（Kristine Kern）认为一国先前的实践经验会对该国是否决定采取新的政策创新起到筛选的作用。<sup>②</sup>约阿希姆·贝茨（Joachim Betz）在解释南亚的社会政策扩散时，提出背景性因素会影响政策选择，认为国家的意识形态倾向、所参与的国际与地区社会实践会决定国家采取何种政策。<sup>③</sup>

政策扩散研究一般强调地理上的聚合性，认为相似的文化与意识形态能够令政策扩散更容易发生。例如，托本·海因策（Torben Heinze）认为，拥有相似文化的国家在处理信息时会采取相似的方式，而政策扩散又是基于不同国家之间信息的交流与沟通，因此文化因素在政策扩散研究中必须得到重视。<sup>④</sup>需要注意的是，地理聚合性与文化上的相似性并非由单纯的自然地理位置决定，而是国际行为体在国际交往实践中建构起来的，是国际行为体存在和活动的具体地理区域所具有的特定时空意涵，是构成行为体背景知识的重要内容。<sup>⑤</sup>以大湄公河次区域公共卫生政策扩散为例，该次区域毗连东亚与南亚，然而合作更多在东南亚的框架下展开，这是过去十余年间次区域内公共卫生政策合作的延续和发展。此外，西方发达国家在地理上并非都相互接壤，美国与欧盟更是隔海相望，然而美国同盟网络中的政策扩散却超越了地理空间，能够在盟友关系网络内实现快速扩散。这种政策扩散可能体现为地理范围上的临近，也可能发生于政权或经济发展相类似的一组国家或政府间国际组织中。

政策扩散的过程就是行为体在实践共同体的政策实践中相互学习并促成认

---

① Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2009).

② Kristine Kern, Helge Jörgens and Martin Jänicke, "The Diffusion of Environmental Policy Innovations: A Contribution to the Globalization of Environment Policy," WZB Discussion Paper, No. FS II 01-302, January 2001, p. 8.

③ Joachim Betz and Daniel Neff, "Social Policy Diffusion in South Asia," *Journal of Asian Public Policy* 10, no.1 (2017): 7.

④ Torben Heinze, "Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion. A Review of Current Approaches in Political Science," KFG Working Paper Series, No.34, December 2011, p. 25.

⑤ 魏玲:《发展地区主义与东亚合作》,《国别与区域研究》2019年第1期,第73页。



知演化的过程。实践视角下的政策学习意味着行为体自身认知体系与其他共同体成员之间的意义、认同和话语体系的接触、交流与沟通，而不仅仅是政策创新或规范的单向传播。政策扩散的实践过程不仅生成了有关某种政策的社会意义结构，也改变了行为体参与政策实践、理解政策实践以及支配政策实践资源的能力。实践共同体中的个体在参与一系列政策实践活动时，学习了该政策实践所孕育的新社会理念，重新界定了自我身份以及实践共同体的身份，从而使得新的政策在实践共同体成员间实现了扩散，一种关于该政策创新的新规范得以建立。<sup>①</sup>

背景知识使得一个群体在宏观层面上形成了相似的世界观、思维方式和行为方式。<sup>②</sup> 背景知识既是默认的知识，也是反思性知识，是具有互主意义的期望和倾向。<sup>③</sup> 背景知识并不必然导致某个群体产生完全一致的看法，但即便是差异化认知也是建立在对现实的普遍性理解基础上的。<sup>④</sup> 这便解释了为什么我们经常在地理上相近或是同属于某一国际组织成员的国家之间观察到政策扩散现象，原因在于地理上相近的国家或者具有共同组织身份的国家有更多的机会形成实践共同体，进而产生共有的背景知识，新的政策创新更容易通过背景知识的筛选。

以实践共同体和背景知识的棱镜看待政策扩散并不是否认理性主义和建构主义的路径，而是为国际政治实践中存在着的大量无法用理性选择和规范因素解释的现象开辟一个新的思考方式。尤其在一些案例中，比如面对危机或具有极大的不确定性的条件下，一国政府很有可能是根据以往经验和习惯来决定是否接纳一种新的应对策略，并不一定能进行细致的利益权衡，也不一定能找到规范标准。因为共有的背景知识，该国可能更愿意接受实践共同体中其他成员的做法，政策扩散也便产生了。

### （三）发展地区主义与背景知识

大湄公河次区域国家存在着发展导向的背景知识。魏玲认为，东亚地区的民族国家存在着共同的发展安全观，即将经贸、投资与发展合作作为地区性实

① 朱立群、聂文娟：《国际关系理论研究的“实践转向”》，第109页。

② 秦亚青：《文化与国际关系理论创新》，第37页。

③ 魏玲：《发展地区主义与东亚合作》，第73页。

④ Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International Practices: Introduction and Framework,” in Emanuel Adler and Vincent Pouliot (eds.), *International Practices* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 16.

践的主要内容和优先领域，各国以推动国内与区域整体经济发展、提升地区在全球经济中的地位为目标。为维护经济发展所需要的稳定环境，东亚地区国家高度重视与经济发展及基本民生福祉相关联的非传统安全挑战，努力保持外部和内部稳定。<sup>①</sup>卫生是联结发展和安全的重要纽带。一方面，没有足够的卫生治理水平，国家或地区的安全稳定就得不到保障；另一方面，没有必需的医疗卫生保健，人民的健康得不到维护，国家或地区的经济发展也难以为继。在以往防控流行性疾病的过程中，卫生安全与经济发展并行的理念便已经显现出来。在防治“非典”期间，包括大湄公河流域各国在内的东亚国家普遍承诺保持边境和经济开放，互不发布旅游警告，正是平衡卫生安全与经济发展这一理念的具体实践。<sup>②</sup>

基于这样的背景知识，本研究认为，大湄公河次区域国家在应对跨境传染病等国际公共卫生威胁时，如果不能有效应对，不仅会破坏国家及地区的经济发展格局，而且可能危及各国国内政治稳定及政府执政合法性，因而采用有效的公共卫生政策才能避免对经济发展合作造成实质性伤害，并且在疫情得到有效管控后能够快速恢复经济发展。这种次区域内相似的背景知识使得一国提出的有效公共卫生政策更容易被周边国家接受。

### 三、大湄公河次区域公共卫生领域的合作与政策扩散

近年来，包括大湄公河次区域国家在内的东南亚各国在国际合作实践中的独特之处引发学界关注，地方性成为国际关系理论研究和创新的重要来源。<sup>③</sup>阿米塔夫·阿查亚、巴里·布赞、秦亚青、魏玲等学者均强调基于地方物质和理念基础的本土实践在国际合作中的能动作用，认为背景知识与实践存在互构和相互强化的进程。大湄公河次区域各国形成了关注发展的背景知识，注重提升人民生活水平和福祉，这些内容为各国继续参与其他实践活动提供了基础架构。<sup>④</sup>卫生作为社会水平发展和人民福祉提升的重要内容，则成为各国推进国家发展的重点领域。次区域各国不仅在公共卫生领域开展了较为丰富有效的国际合作，并且实现了公共卫生政策的扩散，特别是在新冠疫情防控中，各国

① 魏玲：《本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太建构》，第8页。

② 贺圣达、李晨阳：《非典型肺炎对东盟的影响》，《学术探索》2003年第10期，第34页。

③ 魏玲：《本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太建构》，第4页。

④ 魏玲：《发展地区主义与东亚合作》，第69、74页。

效实现了政策的协调一致。

### （一）通过早期合作形成共同应对公共卫生危机的意识

大湄公河次区域各国卫生基础相对薄弱，特别是在各国边境地区，经济社会发展水平落后，民众卫生意识淡薄，医疗卫生资源匮乏，传染病肆虐。生活在森林覆盖率高、卫生设施条件差的各国边境地区的居民多暴露在蚊虫聚集地，且难以获得及时有效的预防、诊断和治疗，成为虫媒传染病感染的高危人群。<sup>①</sup>即便是卫生援助能够抵达这些边境地区时，在缅北等极为落后的地域，依然有大量民众认为注射疫苗、采血化验手段有害身体健康，因而会拒绝医疗人员的救治。

20世纪末，通过国际合作共同防控疟疾的政策在次区域卫生专家网络中逐渐扩散，地区性的疟疾防控行动开始展开。在国际性政府间组织和非政府组织的援助下，次区域各国的医疗卫生水平逐步提升。正是以下所述一系列早期实践孕育了次区域各国有关公共卫生治理的共有知识，这些共有知识又成为进一步开展卫生合作实践的基础与前提，使得有关政策创新能够迅速为次区域各国所接受。

1996年，泰国卫生部发起成立“亚洲疟疾合作培训网络”（Asian Collaborative Training Network for Malaria）。该网络成立之初以松散、低制度化的方式开展合作，并获得美国国际开发署的支持。1999年，世界卫生组织向亚洲疟疾合作培训网络提供资金支持，加强该网络的制度化建设。网络成员签署谅解备忘录，设立秘书处，并由轮值协调国主持工作。这之后，亚洲疟疾合作培训网络的成员不断拓展，发展至现在有成员12个，包括缅甸、孟加拉国、柬埔寨、中国、印度尼西亚、老挝、马来西亚、菲律宾、泰国、东帝汶、越南和菲律宾等各国国家级疟疾防控部门。亚洲疟疾合作培训网络一方面通过开展联合培训传播疟疾防控技术和信息，另一方面促进成员国就各国边境地区的疟疾防控展开交流。亚洲疟疾合作培训网络定期召开年会，各国专家就本国疟疾防控的最新进展进行交流，资助方和其他合作方也会参与讨论。<sup>②</sup>会议征集各国培训需求及对合作伙伴的期望，并共同制订亚洲疟疾合作培训网络下一年度的工作

<sup>①</sup> Shawn Wen et al., “Targeting Populations at Higher Risk For Malaria: A Survey of National Malaria Elimination Programmes in the Asia Pacific,” *Malaria Journal*, Vol.15, 2016, p. 2.

<sup>②</sup> 《第二届亚洲疟疾合作培训网络研讨会在三亚召开》，中国疾病预防控制中心网站，2011年9月26日，[http://www.chinacdc.cn/zxdt/201109/t20110926\\_53035.html](http://www.chinacdc.cn/zxdt/201109/t20110926_53035.html)，访问日期：2021年11月6日。



计划。<sup>①</sup>

对大湄公河次区域传染病防控发挥着重要影响的“湄公河流域疾病监测网络”(the Mekong Basin Disease Surveillance, MBDS)同样由泰国牵头。1999年,在洛克菲勒基金会的支持下,大湄公河次区域六国流行病学家和政策官员围绕地区国家如何应对传染病挑战的问题进行深入讨论,提出建立湄公河流域疾病监测网络的必要性和可行性。2001年,六国卫生部长签署谅解备忘录,宣告湄公河流域疾病监测网络正式成立。湄公河流域疾病监测网络具有执行委员会、国家协调员和次国家协调团队等三层治理结构,秘书处设于泰国卫生部。2012年以前,洛克菲勒基金会是该网络最主要的赞助方,美国非政府组织核威胁倡议协会(Nuclear Threat Initiative, NTI)、美国疾控中心、美国兰德公司是其重要合作伙伴。2012年1月,湄公河流域疾病监测网络基金会在泰国正式注册,成为法律实体,以便充分利用各种资金。湄公河流域疾病监测网络确立了七项核心战略,包括加强跨境沟通和信息交流、促进有关人类健康与动物疫病部门之间的合作并加强社区监测、开发人力资源并提升各国流行病学能力、提高信息和通信技术能力、提高实验室能力、加强风险沟通、开展和应用政策研究。<sup>②</sup>

在大湄公河次区域经济合作框架下,次区域各国通过协调一致的方式开展公共卫生治理的理念得到不断加强。大湄公河次区域经济合作同样将疟疾防控等公共卫生议题作为重点关注领域,主要通过项目资助的方式支持大湄公河次区域公共卫生合作。1994年,在越南河内举行的大湄公河次区域经济合作第三次部长级会议将疟疾防控作为优先领域。<sup>③</sup>大湄公河次区域经济合作人力资源发展工作组会议(the GMS Working Group Meeting on Human Resources Development)建议通过协调的方式为“遏制疟疾伙伴关系”(Roll Back Malaria Partnership, RBM)在大湄公河次区域开展项目合作提供技术援助。2007年,大湄公河次区域经济合作机制正式将公共卫生合作纳入合作框架,

---

① 《肖宁研究员赴孟加拉国参加第18届亚洲疟疾合作培训网络执行理事会》,中国疾病预防控制中心寄生虫病预防控制所网站,2014年8月28日, <https://www.ipd.org.cn/Article/zyxw/zyxw/201408/3719.html>, 访问日期:2021年11月6日。

② 程文迪、金春林、王晓雯等:《湄公河流域疾病监测网络综合监测经验及启示》,《中国卫生质量管理》2020年第4期,第132页。

③ Asian Development Bank, “Roll Back Malaria Initiative in the Greater Mekong Subregion,” Technical Assistance Reports, December 2000, p. 1, <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/71642/tar-oth34189.pdf>.

在老挝万象召开首届大湄公河次区域经济合作卫生论坛。然而在这一时期，大湄公河次区域经济合作对大湄公河次区域疟疾防控的支持和资助主要通过项目援助的方式展开，而且内容庞杂、不成体系。直至2017年，大湄公河次区域经济合作召开卫生部长会议，才正式成立大湄公河次区域经济合作卫生合作工作组（the Greater Mekong Subregion Working Group on Health Cooperation），并于2017年12月开始，每年举行一次工作组会议，作为次区域有关公共卫生问题的知识分享、信息交换、政策游说、资源整合平台。<sup>①</sup>自此，大湄公河次区域经济合作框架下的公共卫生合作才真正实现制度化。<sup>②</sup>

“亚洲血吸虫病区域网络”（Regional Network for Asian Schistosomiasis, RNAS）是由中国的疾控部门于1998年倡导成立的区域性传染病防控网络。血吸虫病（Schistosomiasis）是仅次于疟疾的全球第二大寄生虫病，却被很多国家长期忽视。同样作为虫媒传染病，血吸虫病和疟疾的防控专家群体存在高度重合。通过对该网络的参与，各国专家不仅扩散和推广了有关血吸虫病的知识和技术，其他热带病和传染病的防控经验也得以传播。该网络在成立初期以中国和菲律宾两国的血吸虫病专家为主，并邀请印尼、日本等其他亚洲国家人员参加。最早的工作组由8名中国专家、4名菲律宾专家及10名国际顾问组成。<sup>③</sup>2000年起逐步邀请柬埔寨、印尼、日本、老挝加入网络。亚洲血吸虫病区域网络的工作内容逐渐拓展至其他相关病种，如土源性线虫病、湄公血吸虫病等，网络更名为亚洲血吸虫病及其他人畜共患病区域网络（Regional Network for Asian Schistosomiasis and Other Helminth Zoonoses, RNAS+）。该网络有效影响了东亚血吸虫病及其他相关病种的研究和防控，东亚各国90%以上的相关病种研究及疾病控制机构都曾参加RNAS+的活动。<sup>④</sup>

这些专家网络形成了大湄公河次区域公共卫生领域早期的实践共同体，专家们是卫生治理实践的参与者，更是共有性背景知识的生产者和传播者，有关

---

① “Regional Health Meeting: GMS Strategy on Health Cooperation,” Greater Mekong Subregion, October 25, 2017, <https://www.greatermekong.org/regional-health-meeting-gms-strategy-health-cooperation>, accessed November 6, 2021.

② Asian Development Bank, “Roll Back Malaria Initiative in the Greater Mekong Subregion,” pp. 1-3.

③ Xiaonong Zhou et al., “Regional Network for Research, Surveillance and Control of Asian Schistosomiasis (RNAS),” *Acta Tropica* 82, no.2 (2002): 305.

④ 张利娟、许静、吕山等：《亚洲血吸虫病及其他人畜共患病网络（RNAS+）的发展与作用》，《中国血吸虫病防治杂志》2018年第1期，第5—6页。

传染病防治的政策创新也以这些专家网络为载体进行扩散。

## （二）联防联控项目的建立和发展

2003年“非典”疫情之后，中国推进自身的医疗卫生体制改革并实现疾病预防控制能力的快速提升，开始在次区域公共卫生合作中发挥更大作用，逐渐成为先进国际公共卫生政策的提供者和传播者。尤其是在应对“非典”过程中所总结出来的行之有效的“联防联控”政策在大湄公河次区域得以有效扩散。而这一扩散进程既不是中国利用自身权力优势的结果，也没有得益于某个成熟的次区域国际组织或被广泛认可的国际规范，而是在边境两侧的公共卫生人员进行不断互动实践的过程中形成的拥有共有性背景知识的跨境传染病治理实践共同体的作用下所形成的自然过程。

澜湄流域长期遭受疟疾困扰，该流域的自然条件不仅适宜蚊虫滋生繁殖，而且各国边境地区大多无天然屏障，极易发生传染病的跨境传播。以中国云南为例，云南历史上曾多次遭受疟疾流行，随着中国医疗卫生能力的不断提升，云南疟疾发病率逐步显著下降。然而，云南作为中国边境线最长、毗邻国家最多的省份之一，有8个州（市）的25个边境县分别与缅甸、老挝、越南交界，这些国家的疟疾防控能力并无明显变化。20世纪80年代，改革开放背景下云南省快速发展边境贸易，流动人口的大幅增加造成的传染源输入、扩散在边境地区集中出现，对我国边境地区疟疾防控工作提出更大挑战。至20世纪末，云南边境地区疟疾防控的内外差距进一步凸显，就云南当地而言，疟疾发病率由1953年的244.18‰下降至1993年的4.01‰<sup>①</sup>，而边境线另一侧的老挝疟疾流行极为严重，基本处于无任何抗疟措施的状态。<sup>②</sup>

大湄公河次区域任何一方传染病防控能力的短板，都将导致次区域传染病治理功亏一篑。2005年，在国家卫健委和云南省卫健委的支持下，云南省寄生虫防治所（下文简称“云南省寄防所”）开始承担“中缅边境地区疟疾联防联控项目”，建立沧源（云南省临沧市沧源佤族自治县）和孟连（云南省普洱市孟连傣族拉祜族佤族自治县）两个项目机构。

在初期的跨境联防联控中，中方向缅方提供信息、技术与物资援助，并且

<sup>①</sup> 杨朝斌：《坚持长期作战，搞好云南疟疾防治工作》，《中国寄生虫学与寄生虫病杂志》1995年第13卷，第32页。

<sup>②</sup> 王双印、庄国正：《云南边境疟疾发病及防治现状》，《西南国防医药》1998年第5期，第318页。

在合作中制定了一套共同的操作流程，用于疟疾登记等。<sup>①</sup>

在合作中，疫情通报制度逐渐建立起来，缅北的合作方逐步接受了中方的疟疾防控流程。2008年9月，云南临沧市发现首次本地感染登革热流行病病例，并了解到与临沧接壤的缅甸果敢境内有不明原因发热病人。我方同缅甸特区卫生处取得联系并前往采集血清样本，经云南省疾控中心实验室检测，证实果敢地区有登革热暴发流行。<sup>②</sup>2008年，云南德宏州盈江县与缅甸克钦地区建立联防联控机制试点。盈江县与克钦地区仅一河之隔，边境无任何天然屏障。盈江县有正规口岸2个，通缅通道33条，双方通婚通商普遍，人员交往密切。两地自然条件一致，适合蚊虫滋生繁殖，疟疾发病率高。一旦缅方发生战乱，就会有大量边民聚集在拉咱附近区域，对盈江县疟疾防控构成巨大压力。中缅双方建立了双边疫情信息及其会议交流机制，除定期交换信息，所签署的双边项目合作备忘录要求缅方一旦发现疟疾疫情暴发，应在24小时内向盈江县疾控中心报告，而盈江县疾控中心在情况允许的情况下派专业人员前往协助调查处置。项目执行的7年间，我方为缅方培训业务人员10期共178人，并长期无偿援助缅方抗疟药片和物资。此外，盈江县还派出专业人员前往缅甸克钦邦拉咱市帮助缅方建立2处疟疾监测哨点。双方采取了综合防控举措，治疗疟疾病人14763人，从而有效减少了传染源。每年对重点村寨和边民安置点使用杀虫剂进行灭媒喷洒，受益人口达113400人，有效切断了传播途径。对重点村寨或边民安置点民众预防服药19500人次，从而有效保护了易感人群。2014年缅甸拉咱市疟疾人群发病率相比2008年下降了74.62%，盈江县疟疾人群发病率下降了89.69%。<sup>③</sup>

2016年，澜沧江—湄公河合作机制建立，联防联控成为澜湄六国加强卫生合作的重点内容。<sup>④</sup>2018年1月，《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》中卫生合作内容，明确提出“加强对登革热、疟疾等新生和再发传染病防治合作，建立并完善跨境新生和再发传染病预警和联防联控机

---

① 陈国伟等：《沧源县中缅边境疟疾联防效果的探讨》，《寄生虫病与感染性疾病》2007年第2期，第81页。

② 李华昌、杨贵荣：《云南临沧市首次本地感染登革热流行病学调查》，《中国热带病学》2009年第10期，第2013页。

③ 蔺应学等：《中缅边境地区2008—2014年疟疾联防联控试点防治措施与成效》，《中国热带医学》第1期，第53—54页。

④ 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》，澜沧江—湄公河合作网站，2016年3月23日，[http://www.lmcchina.org/2016-03/23/content\\_41447218.htm](http://www.lmcchina.org/2016-03/23/content_41447218.htm)，访问日期：2021年11月8日。

制”，<sup>①</sup>正式将“加强对登革热、疟疾等新生和再发传染病防治合作，建立并完善跨境新生和再发传染病预警和联防联控机制”上升为六国共同的防控战略。随后，澜湄流域六国于3月签署《澜沧江—湄公河次区域疟疾和登革热联防联控合作协议（2018—2022）》及合作备忘录，明确了六国在联防联控等方面的合作目标及内容，并定期举办联防联控协调与疫情交流会。<sup>②</sup>2020年，《澜湄合作第三次领导人会议万象宣言》不仅将公共卫生合作从社会人文领域调整至政治安全合作领域，而且提出“加强对未来突发公共卫生事件的集体响应和应变能力……密切成员国疾控中心及地区相关机构之间的交流合作”。<sup>③</sup>次区域各国在公共卫生领域的政策协调水平不断提升。

### （三）在防控新冠疫情中的合作

大湄公河次区域六国在跨境传染病治理领域形成了紧密的实践共同体，孕育了具有次区域特色的背景知识，为传染病防控政策创新的扩散提供了有效途径。跨境传染病联防联控项目已经成为次区域乃至更广泛领域公共卫生合作的典范，不仅作为其他疾病防控的参照范本，而且经过多年合作建立起的跨国专家网络彼此信任、相互支持，能够推动国际先进的疾病防控理念、技术或规范实现快速传播。

在新冠疫情暴发后，次区域各国依托原有专家网络或国家间合作平台快速开展合作与沟通。2020年1月30日，在世界卫生组织宣布新冠病毒是国际关注的突发公共卫生事件后，大湄公河次区域国家通过东盟与中日韩（10+3）合作平台启动地区合作机制，借用手机即时通信分享实时疫情信息。紧接着，东盟与中日韩（10+3）合作卫生部长会议于2月3日召开，再次确认各国在未来加强协调和合作。各国分享各自管理政策，启动应急中心，强调技术交换、经验分享，以及防疫和治疗方式指南的分享，各层面会议依次跟进。2月14日，越南作为东盟轮值主席国代表东盟各国发表声明，强调将人民安全与经济发

---

① 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，澜沧江—湄公河合作网站，2018年1月11日，[http://www.lmcchina.org/2018-01/11/content\\_41447220.htm](http://www.lmcchina.org/2018-01/11/content_41447220.htm)，访问日期：2021年11月8日。

② 《澜湄六国加强疟疾和登革热跨境联防联控》，新华网，2019年3月27日，[http://www.xinhuanet.com/2019-03/27/c\\_1124292009.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-03/27/c_1124292009.htm)，访问日期：2021年11月8日。

③ 《澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议万象宣言——“加强伙伴关系，实现共同繁荣”》，2020年8月25日，澜沧江—湄公河合作网站，[http://www.lmcchina.org/2020-08/25/content\\_41447223.htm](http://www.lmcchina.org/2020-08/25/content_41447223.htm)，访问日期：2021年11月8日。



展放在首位，强调各国集体、协调应对，要求东盟国家间以及与中国、世界卫生组织等其他各方及时分享信息、经验与成功的实践，各国的卫生部门要与东盟其他部门建立密切的网络关系，并再次确认保持东盟经济增长与各国贸易往来。2月20日，东盟与中国在“10+1”框架下召开专家视频会议，围绕如何治疗病例展开讨论，交换相关信息。

密切的专家网络沟通作为非正式制度的重要构成，也是此次抗疫合作的一个重点，不仅实现了防疫卫生政策的扩散，而且更适合当地实际情况的改进。中国向柬埔寨、老挝、缅甸派驻医疗专家组，深入了解几国防控措施、诊疗流程，协助评估疫情发展态势等，并针对性地分享提供中国的抗疫经验，介绍“中国方案”，三国也不同程度地采纳或借鉴了中国的防疫政策。中国援柬专家组白天深入柬埔寨社区基层、各级医院、病毒实验室等开展实地调研，同当地医务人员交流经验，晚上讨论汇总调研情况，提出意见建议，以完善柬埔寨相关防控方案。针对当地各级医院感染防控形势严峻的情况，专家组对当地医院分诊、筛查、留置、收治流程中存在的一些不足提出了改进建议，对实验室检测能力提出了要求，对医务人员进行重症和危重症病例诊疗培训，对轻症治疗给出了中西医结合治疗的建议。中方专家整合与翻译院感管理培训资料与防控经验，提供给柬方院感指南，包括怎样穿脱隔离衣，怎样进行核酸采样，怎样建立易检分诊等。中方专家还组织了广西医科大学第一附属医院与柬埔寨柬苏友谊医院进行国际远程视频会议，在病例入院流程、诊断诊疗方案等方面展开交流，实现新冠肺炎防治信息实时共享和远程会诊。针对老挝检测和治疗能力不足、卫生条件和基础设施脆弱的情况，中国援老专家组随行携带医疗救治物资，包括全自动核酸提取仪、Bio-Rad荧光定量PCR仪、EP管离心机、1万份核酸检测试剂等一批实验室核酸检测仪器设备、试剂和耗材，10560只医用N95口罩、6万只一次性医用口罩、6000套医用防护服等医疗防护物资及一批中西药品，总价值417万元人民币。<sup>①</sup>中方专家组分赴万象、南部占巴塞省和北部琅勃拉邦省，深入各地医院、实验室、口岸、机场等30余处开展专题培训20余场，协助对收治确诊患者最多的万象友谊医院进行升级改造，并专门编写14份管理文件，打造定点示范医院。<sup>②</sup>援助期间中方专家组完成老挝全

<sup>①</sup> 《中国赴老挝抗疫医疗专家组启程》，新华网，2020年3月29日，[http://www.xinhuanet.com/2020-03/29/c\\_1125784348.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-03/29/c_1125784348.htm)，访问日期：2021年11月10日。

<sup>②</sup> 《中国医疗专家组援助周边国家抗疫纪实》，2020年5月15日，[https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_7410311](https://m.thepaper.cn/baijiahao_7410311)，访问日期：2021年11月12日。

国18个省市疾控部门和医疗机构骨干的专题培训，协助老方确定疫情重点地区和高风险人群，提出分级分类精准管理建议。在中方专家组的帮助下，万象中央实验室从纯手工升级为自动检测，日检测量从200份提高至500份。中国援缅专家组分赴仰光和曼德勒，深入两地医院、实验室等40余处开展专题培训和技术指导60余场。缅甸各省邦卫生部门代表通过视频同中国专家组进行交流，就公共场所消毒杀菌、临床诊疗方案、中医治疗、疫情心理疏导等进行交流。<sup>①</sup>

在疫情期间，跨境传染病联防联控项目还在持续推进。由于传染病防治存在较大共性，已有公共卫生防控机制可以对新冠疫情防控起到极大的支持作用。湄公河流域疾病监测网络就将新冠肺炎防控作为其新的合作内容。在湄公河流域疾病监测网络的2020年视频年会上，各方交流了对于新冠疫情及其他传染病防控的经验。<sup>②</sup> 湄公河流域疾病监测网络还在新闻简报中增加了大湄公河次区域各国新冠疫情进展的内容，例如，湄公河流域疾病监测网络在第66期新闻简报中报道了2020年12月24日在中国广西举办的第三届中国—东盟疾病防控合作论坛的信息，介绍地区疫情防控合作的最新进展。亚洲血吸虫病及其他人畜共患病区域网络通过视频举办年会，8个成员国与会代表做了国家报告，重点介绍了本国2020年主要的蠕虫病流行情况及防治进展，并探讨了全球新冠疫情背景下被忽略的热带病防治的挑战。<sup>③</sup> 云南省寄防所于2021年2月2日召开“澜沧江—湄公河次区域虫媒传染病联合防控平台”研讨会，积极向世界卫生组织及大湄公河次区域其他国家推介该防控平台，加强次区域国家对传染病的信息共享与联合防控。

大湄公河次区域六国在20余年的互动与合作中所形成的以专家网络为载体的实践共同体，以保障卫生安全与促进经济发展并重为基础的背景知识，为抗疫政策的有效扩散提供了途径，为次区域合作抗疫提供了动力。

---

① 《缅政府表示将在全国推广中国专家组防疫建议》，新华网，2020年4月16日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/16/c\\_1125866861.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/16/c_1125866861.htm)，访问日期：2021年11月12日。

② MBDS “Enewsletter No.67,” <https://mbdsnet.org/2021/01/05/enewsletter-no-67/>, accessed November 12, 2021.

③ 《第五届消除热带病监测响应体系研讨会系列报道二：第二十届RNAS+年会》，中国疾病预防控制中心寄生虫病预防控制所网站，2020年10月28日，<https://www.ipd.org.cn/view4998.html>，访问日期：2021年11月12日。

## 四、结论

大湄公河次区域公共卫生合作的主导理念是公共卫生与经济发展并行的综合安全理念。大湄公河次区域合作的发展过程存在合作实践明显领先于文本制度及区域规范的特点。背景知识导致参与合作进程的国家自觉采取协商一致的行动。<sup>①</sup>大湄公河国家作为一个实践共同体，其主导性实践蕴含着该共同体的界定规则和原则，是其他相关实践得以产生的基础，为行为体继续参与其他实践活动提供基础架构。<sup>②</sup>

本文以大湄公河次区域公共卫生政策扩散为例，分析了为什么在没有明晰的权力结构、成熟的制度框架和一致的身份认同的情况下，有关公共卫生的政策，特别是跨境传染病防控政策在次区域六国之间实现了有效扩散。本文借鉴国际关系中的“实践转向”观点，认为本土实践及其孕育的背景知识对政策创新进行了“实践选择”。正是数十年的互动实践所产生的合作习惯及共有的理念推动了政策的协调一致。在本案例中，大湄公河次区域公共卫生合作始于20世纪90年代末期开始的专家网络的建立，并在“非典”疫情期间和此后得到加强，尤其是经过中缅边境地区“联防联控”政策的成功实践而得到深化，进而形成一个紧密的跨境传染病治理实践共同体。这一共同体秉持着疫情防控与经济发展并重的共有性背景知识，并在新冠疫情中实现了有关防控政策的趋同，采取了协调一致的行动，为缓解全球疫情蔓延的趋势作出了贡献。

本文对实践逻辑的重视并非否定“理性逻辑”或“建构逻辑”的解释力，而是希望能够从本土实践的视角切入，重视非西方国际关系模式的可能性与合理性。本文对大湄公河次区域公共卫生合作的系统梳理也正是希望能够为国际关系研究积累更多的非西方中心主义的素材，同时亦为促进公共卫生学科与国际关系学科的对话抛砖引玉。

---

① 李晓燕：《东亚地区合作进程：一种“实践理性”的解释》，《世界经济与政治论坛》2017年第3期，第34页。

② Ole Jacob Sending and Iver B. Neumann, “Banking on Power: How Some Practices in an International Organization Anchor Others,” in Emanuel Adler, Vincent Pouliot (eds.), *International Practices* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), p. 237.



# The Diffusion of Public Health Policies in the Greater Mekong Subregion: A Perspective of Practice Theory

YANG Jiayi

**Abstract** The countries in the Greater Mekong Subregion have tried to promote regional public health governance since 1990s and formed a community of practice. Cooperation and coordination among regional countries in public health has achieved progress and contributed to the fight with COVID-19. The current literature shows that it is hard to take coordinated actions in the Greater Mekong Subregion and policy diffusion in the field of public health is rare. However, this paper argues that regional countries have formed the common background knowledge with development as the key consideration and built up a consensus of valuing health security and economic growth at the same time. As a result, the six countries are willing to cooperate with each other and move forward with coordinated public health policies. By doing so, international diffusion of effective public health policies has occurred in the region.

**Keywords** the Greater Mekong Subregion; public health; policy diffusion; practice theory

**Author** YANG Jiayi, editor of *Foreign Affairs Review*, Ph. D degree received from China Foreign Affairs University.