

公共卫生危机视阈下的中国涉外应急管理体系研究

——以中国对非医疗援助为例

孟飞丹

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年1月27日; 录用日期: 2022年2月28日; 发布日期: 2022年3月7日

摘要

随着全球化不断加深, 公共危机突发应对不仅仅局限于本国内, 一国公共卫生事件尤其是传染病的发生, 其影响是世界性的。然而, 当前中国对于公共危机应急管理体系建设主要侧重于国内公共危机, 在全球性的涉外应急管理体系建设方面相对不完善。在“人类命运共同体”理念不断深入、“一带一路”不断推进的今天, 中国的国际责任尤为重大, 涉外应急管理的体系化和制度化尤为重要。基于保护海外侨民、企业、大使馆利益和承担提高不发达国家应对突发性公共卫生危机能力的责任考虑, 以中国涉外应急管理体系为研究对象, 以中国对非医疗援助为切入点, 以此次新冠疫情大暴发为契机, 本文首先追溯了当前中国涉外应急管理体系现状, 通过探究全球性公共卫生危机背景下对非所做出的措施举措, 尝试从援助角度建构和完善中国体制下响应全球性公共卫生危机的涉外应急管理体系模式, 提出国内外“三社主体联动”合作体双轨运行框架, 以期弥补当前中国在通过紧急援助手段提升涉外能力、完善涉外应急管理体系方面的空白。

关键词

公共卫生危机, 涉外应急管理体系, 对非医疗援助, 三社联动, 双轨制

Research on Chinese Foreign-Related Emergency Management System from the Perspective of Public Health Crisis —Taking China's Medical Assistance to Africa as an Example

Feidan Meng

The School of Public Administration of Chongqing University, Chongqing

Received: Jan. 27th, 2022; accepted: Feb. 28th, 2022; published: Mar. 7th, 2022

Abstract

With the deepening of globalization, public crisis emergency response is not limited to our country. The impact of public health events, especially infectious diseases, is worldwide. However, at present, the construction of public crisis emergency management system in China mainly focuses on domestic public crisis, and the construction of global foreign-related emergency management system is relatively imperfect. With the concept of “community with a shared future for mankind” has been deepened and “One belt, one road” been advanced, the international responsibility of China is particularly important. Also, the systematization and institutionalization of emergency management are particularly important. Based on the consideration of protecting the interests of overseas Chinese, enterprises and embassies and undertaking the responsibility of improving the capacity of the underdeveloped countries to deal with the sudden public health crisis, taking Chinese foreign-related emergency management system as the research object, taking China’s non-medical aid as the breakthrough point and taking the COVID-19’s big outbreaks as an opportunity, this article first traces the current situation of China’s foreign-related emergency management system. By exploring the measures for Africa under the background of the global public health crisis, this paper attempts to construct and improve the foreign-related emergency management system mode of responding to the global public health crisis under the Chinese system from the perspective of assistance, and puts forward the dual track operation framework of “three social entities linkage” cooperation at home and abroad, in order to make up for the gap in improving foreign-related capacity and the foreign-related emergency management system through Chinese emergency assistance.

Keywords

Public Health Crisis, Foreign Emergency Management System, Medical Assistance to Africa, Three Social Linkage, Dual Track System

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当今世界已进入深度全球化时代，人类在全球化交流中，特别是在经济、文化和学术等方面的交流与合作中使双方优势互补、相互受益。然而，在工业化、城镇化、国际化、信息化推进过程中，突发事件的关联性、衍生性、复合性和非常规性不断增强，跨区域和国际化趋势日益明显，危害性越来越大的同时加大了国家应对公共危机的风险。

与此同时，近年来随着中国国际地位的显著提升，习近平总书记提出了“人类命运共同体”这一理念，使得在自身能力范围内援助贫困国家成为应有之义。然而，贫困国家往往对公共危机应对投入少、能力薄弱，故而在公共危机背景下帮助不发达国家建设应急援助体系被提上日程。此外，基于“一带一路”战略的实施和全方位开放新格局的构建，保护我境外公民和机构安全的需求在不断增长，参与国际应急的能力亟需提高。

2003年，“SARS”疫情在全国范围暴发，公共危机管理研究领域开始关注相关话题。2017年，国务院办公厅发布《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》，提出要建立统一的应急管理标准体系

框架,推进应急管理基础标准研制,协调不同领域专业标准研制,提升应急管理标准化水平[1]。回溯中国公共危机应急管理体系建设及不断完善的历史,在纵向做好国内公共危机前期预警、中期控制应对、后期善后沟通处理的同时,中国亟需完善横向维度上全球性公共危机下的涉外应急管理体系。面对新冠疫情大流行,在肯定中国作为的同时,对中国体制内突发性公共卫生危机管理应对提出了新要求。基于全球化时代人员、信息、资源等的高度流动,笔者认为全球性突发性公共危机发生情境中对受援国的援助是在公共危机应对管理体系中完善涉外应急管理体系的有利补充。这一补充既是尽可能保障他国在公共危机冲击下的利益,也是预防本国免受公共危机冲击的重要手段。

因而,在涉外应急能力建设上,基于过去学者多从国内应急体系出发进行研究的学术现状,笔者尝试以当前中国对外援助为切入点,从援助角度对涉外应急管理体系的完善提出建议。本文首先立足公共卫生危机视阈,理清了关于公共卫生危机、涉外应急管理概念,其次探索了中国对非援助历程及基于新冠疫情大背景下中国对非提供的紧急援助。然后基于援助视角建构完善了涉外应急管理体系,最后是研究展望和结语。

2. 概念内涵及发展

2.1. 公共卫生危机

公共卫生危机特指在公共群体中发生、关于医疗卫生方面且具有不可抗因素影响下的突发性群体事件。有学者指出,突发公共卫生事件是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件,具有突发性、公共性、危害性、国际性以及处理的综合性和系统性的特点[2]。

在《国家突发公共事件总体应急预案》中,中华人民共和国应急管理部也提到了公共卫生危机。文件中指出公共卫生事件主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件[3]。在公共卫生危机发生时,卫生部门要第一时间负责组建医疗卫生应急专业技术队伍,根据需要及时赴现场开展医疗救治、疾病预防控制等卫生应急工作,及时为受灾地区提供药品、器械等卫生和医疗设备。必要时,组织动员红十字会等社会卫生力量参与医疗卫生救助工作。

2.2. 涉外应急管理

涉外应急管理主要是指在公共危机情境下涉及境外华人相关突发性危机事件的管理。涉外是指涉及外交的简称,指与外国发生关系的活动或事物。涉外突发事件是突发社会安全事件其中的一种类型,是指具有涉外因素,突然发生、影响较大的非正常事件,它具有涉外因素、突发性、社会危害性、影响较大等特点[4]。

结合实际国情,我国政府在审时度势之际研究提出以“一案三制”(应急预案、应急体制、应急机制、应急法制)为核心的应急管理体系已经初步形成[5]。在涉外方面,国家总体应对预案中提出在境外发生涉及中国公民和机构的突发事件,我国驻外使领馆、国务院有关部门和有关地方人民政府要采取措施控制事态发展,组织开展应急救援工作[6]。其适用范围包括针对外国驻我区机构及人员的突发性事件,如非法集会、游行、示威、严重的蓄意破坏袭击等事件;在区境内自然灾害、事故灾害、公共卫生、社会安全等突发事件,严重威胁外国驻我区机构及人员生命安全及合法权益,造成重大人员伤亡、财产损失的事件[7]。

2.3. 对外医疗援助

新中国建立以来,中国就开启了对外援助史。对外医疗援助是对外援助中最具特色及最有代表性

的援助类型之一。经济合作与发展组织发展援助委员会(OECD-DAC)对于对外援助所给的定义是：发达国家官方机构(包括中央、地方政府及其执行机构)为发展中国家提供的，用于促进其经济发展与提高人民福利水平的，赠与水平在 25% 以上的增款或者贷款[8]。而基于中国式不附加任何条件下的对外援助形式来讲，对外医疗援助是旨在保障围绕生存权、健康权等人的最基本权利的同时，在某种程度上也会影响人的其他权利获得或各国的对外关系和地区政治[9]，在外交政策中的作用越来越显著的援助形式。

3. 中国涉外应急管理体系的演变和发展

中国涉外应急管理一直是中国公共危机应急管理应对体系中的一部分，从突发事件发生态势看，鼠疫、霍乱等法定报告传染病时有发生，突发急性传染病在全球不断出现，境外输入传染病以及生物技术误用滥用风险不断增大，食品药品安全基础依然薄弱，公共卫生事件防控难度增大[10]。公共卫生危机影响全球化不断加深的同时，对中国涉外应急管理体系的完善提出了更高的要求。然而，从总体来看，在涉外突发事件应急管理方面非常成功的案例较为鲜见。2017 年，中央政府有关政策中明确提出涉外应急能力建设目标，指出在总体目标中要着重加强涉外应急能力，进一步完善应急管理体系，助力应急管理水平再上新台阶。

通过追溯近年来关于涉外应急管理体系建设的相关文件，我们可以发现，中国涉外应急管理已经取得了一定的成就。例如，《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》中就提到中国在“十二五”期间积极参与国际应急救援和人道主义紧急援助，成功组织实施利比亚人员大规模撤离行动、援助西非国家抗击埃博拉出血热疫情等；充分利用上海合作组织、亚太经合组织、东盟地区论坛等框架和机制，不断深化应急管理国际交流合作，中国应对大灾巨灾的政治优势和组织优势得到国际社会广泛赞同，在国际和地区应急事务中发挥越来越重要的建设性作用[1]。而从中国涉外应急管理体系在公共卫生危机具体领域的应用成果来讲，我国的涉外应急管理有效控制了人感染 H5N1 禽流感、H7N9 禽流感、中东呼吸综合征、埃博拉出血热和鼠疫等突发急性传染病疫情，在一系列重特大突发事件，应急体系经受住了严峻考验，并在实践中不断加强和完善。

然而，中国涉外应急管理体系在理论和实践方面尚且存在诸多不足和需要完善的点。从实践方面看，基于全球化不断加深的时代背景，我国当前的涉外应急管理体系显然与国家责任与能力不相匹配。在国家层面，关于涉外应急管理方面的制度散见于各种双边条约、部分社会安全方面的应急预案、外交政策之中，较多的集中在海关、税收等部门对国外捐赠等方面的制度规范，并不成体系[11]。在地方层面，目前只有少部分城市、大城市(包括一线城市和超大城市)、旅游城市和商贸城市等外国人相对较多的地方有常规性或临时性的涉外应急管理专项指挥部或者小组，更多的中小城市没有这方面的制度建设与机构设置、涉外应急管理培训和案例实践，一定程度上导致在实践中对我国境内违法犯罪的外国人过于宽容的情况。

同时，立足理论研究层面，我国学术界在突发公共事件应急管理领域的研究起步较晚，在突发公共事件应急管理的研究上自主研究大大小于对国外理论文献的解读。而涉外应急管理更是研究理论与实证研究少，现有调研和实证分析能供政府借鉴、查找问题的就更为缺乏。同时，“撞击-反应”模式仍然是我国应对涉外突发事件的主要特点[12]。处置过程中“经验”仍是主要依据，缺乏专门应对涉外突发事件的应急管理研究和涉外突发事件应急全程管理，即注重过程应对，而忽视前期预警和后期工作。基于问题使然，以促进涉外应急体系一体化为主旨，本文将立足援助视角，通过探索帮助非洲国家建设国内公共卫生应急体系及中国国内借助对外援助来对世界性公共危机采取应急管理措施等方式来建构和完善中国涉外应急管理体系，这里的对外援助特指公共危机发生下的紧急援助。

4. 中国对非医疗援助历程及疫情应对

4.1. 医疗援助历程

作为全球的新兴医疗援助国，中国正在医疗援助舞台发挥越来越显著的作用。1963年4月，13名中国医务人员登上了北京开往莫斯科的国际列车，绕道前往北非的阿尔及利亚[13]，开启了中国真正意义上对非医疗援助的历史。

非洲是中国对外医疗援助的主要援助区域。在中国对非医疗援助历程的阶段分期问题上，学者们讨论不一。从根本上说，中国对非医疗援助的历史大体划分为三个阶段：起始发展阶段、改革探索阶段以及增长扩展阶段。其中，高涵柏依据援助力度提出对非医疗援助分为1963~1970年、1971~1978、1979~1995、1995年至今四个阶段，阐释了中国对非医疗援助从起步时期、“第三世界”概念下与非洲国家广泛建交的规模扩大时期、国内文革与台湾问题等影响下的低谷时期到承担更多国际责任不断开拓援助类型和提高质量的阶段[14]；王云屏等人则从对外经济技术援助意义上追溯了中国对外提供医疗援助的历程，强调了60年代中期-改革开放前中国向视为国际统一战线重要盟友的非洲国家提供的医疗援助力度的空前强大[15]。在2000年中非合作论坛正式成立后，中国更加丰富和深入了对非的医疗援助。

同时，在对非医疗援助的这57年间，中国已逐步完成意识形态从强调到弱化、交流领域从单一到多元，以及合作性质从注重经济援助到强调互利双赢的三重转变[16]。从政策演进上看，1963年，毛泽东提出两个中间地带理论，中国的医疗援非计划成为了毛泽东三个世界划分及后来的“一条线、一大片”战略的一部分。而到了“文革”时期，在“极左”政治的影响下，国内则盛行以“六二六”指示为核心的革命卫生道路，培养赤脚医生赶赴非洲农村援助并宣传毛泽东思想扩大政治影响[17]。到1970年代末，在医疗援助“纠偏”之后确立了新的对外医疗援助模式，卫生部陆续裁撤、合并一些偏远地区医疗点，根本性地调整了医疗援助内容[18]。

从医疗援助管理机构演进来看，中国对外医疗援助分由两个部门负责：对外派遣医疗队由卫生部门主管，其他援外形式由商务部负责[19]。当中，援外医疗队的归口管理部门经历了对外文委主管时期、外交部主管时期、对外经济联络部负责时期，现主要由卫生部和卫生计生委主管。2018年3月，国家国际发展合作署整合了原商务部的对外援助工作和原外交部涉外协调等职责，中国医疗援非管理机构由国合署统筹管理[20]。

此外，从对非医疗援助形式变迁上看，派遣医疗队是我国对外医疗援助最早及最主要形式，在中国对非医疗援助的57年间，中国的医疗援助形式逐步多样化，包括提供药品和医疗设备、援建医疗卫生设施、举办医疗技术和管理培训班及提供人道主义紧急医疗援助等[21]。

从对非医疗援助内容演进上看，中国对非医疗援助也从单一注重临床救治开始转向传染病防治及突发性公共卫生事件应急援助上。近年来，我国不断创新对非援外项目形式，实施了包括塞拉利昂P3实验室技术合作项目、科摩罗“快速消除疟疾”项目、塞中友好生物安全三级实验室、坦桑尼亚血吸虫病防治项目、援埃塞俄比亚妇幼卫生项目等。在2003年“非典”之后，中非卫生应急机制合作被提上议程，加强了非传统安全领域的关注；2014年西非埃博拉的暴发以后，中国正式拉开了对非洲系统性公共卫生援助的序幕；2020年，新冠肺炎疫情全球大流行，中国在世界卫生大会上提出要加快建设非洲疾控中心总部和建立30个对口医院合作机制，提高非洲大陆抗击疫情的组织力、协调力和救治力[22]。

50多年来，中国援非医疗队中先后有730名队员获得非洲国家颁发的总统勋章、骑士勋章等各种荣誉，有47名中国医生因疾病、工伤、意外事故等原因，为非洲人民献出了宝贵的生命[23]，中国对非洲的医疗援助和支持“生动体现了中国人民对非洲人民的友好感情”[24]。

4.2. 新冠肺炎疫情应对

在非洲，新冠肺炎还是突破了国际公共卫生安全最薄弱的防线。2020年2月15日，埃及地区出现了第一个确诊病例，月底在阿尔及利亚确诊了第二个病例[25]。尽管非洲前期疫情以输入性病例为主，但大部分非洲国家疫情马上就转为本地传播和社区传播。

中国方面，在新冠肺炎疫情暴发后，政府立即发表相关声明和提供相关医疗援助。习近平主席在第73届世界大会上指出要加大对非洲国家支持[26]，在中非团结抗疫特别峰会上表示中方将继续全力支持非方抗疫行动，同非方一道实施好中非合作论坛框架内“健康卫生行动”，共同打造中非卫生健康共同体，并承诺在新冠疫苗研发完成并投入使用后率先惠及非洲国家[27]。同时，中国还将在中非合作论坛框架下，免除有关非洲国家截至2020年底到期对华无息贷款债务，并同二十国集团成员一道落实二十国集团缓债倡议，延长对包括非洲国家在内的相关国家缓债期限[28]。

在对非医疗援助方面，中国在继续做好自身防疫工作的同时，迅速向非洲国家和地区组织提供了包括医疗物资援助和医疗技术援助两种具体形式的医疗援助。一是提供医疗物资援助，即捐赠医疗物资，包括政府和民间两个渠道。迄今，中国政府已向50多个非洲国家和非盟交付了大量医疗援助物资。早在3月22日，中国政府提供的援非防疫物资就运抵了埃塞俄比亚[29]，中国的马云公益基金会和阿里巴巴公益基金会也已经与埃塞俄比亚政府和埃塞俄比亚航空公司开展合作，向非洲54国每个国家捐赠了10万个口罩、1000件防护服、1000个防护面罩及2万个检测试剂盒。二是提供医疗技术援助。主要包括派遣医疗专家组、分享防治经验和提供技术指南三个层面。截至6月2日，中国已向非洲11个国家派出148人次的抗疫医疗专家组，先后赴埃塞俄比亚、吉布提、布基纳法索、科特迪瓦、津巴布韦、阿尔及利亚、刚果(金)展开抗疫工作。在疫情暴发以前，驻扎在46个非洲国家的中国对外援助医疗队、近千名医护人员已经开始帮助当地对抗疫情[30]。同时，从2月15日起，非洲疾控中心就开始通过与中国抗疫专家视频连线一同分享抗疫经验；而中国方面，国家卫生健康委制作了大量技术指南[31]，对外援助医疗队也发布了多语种的公告和防控指南上千份。例如，派往津巴布韦和赤道几内亚抗疫医疗专家组的12名成员就在非洲大陆驰行3600公里，根据津巴布韦和赤道几内亚不同国情，向受援国政府分别提交了极具专业性和指导性的《新冠肺炎疫情防控国家建议书》[32]。

5. 援助视角下中国涉外应急管理体系的建构

随着全球性问题不断增多，跨区域、跨国界的巨灾和重大传染病疫情在交通日益便捷化的今天加剧了危机应对的复杂性。中国作为国际大家庭中的一员，在全球性风险与危机需要全球合作解决的当下显然负有相应的大国责任。履行这种责任需要多方面的能力建设，而在当前着力加强涉外应急能力建设则是一项基础性工作。本文立足援助视角，建构和完善了中国涉外应急管理体系(见图1)，并在能力建设方面提出了国内外“三社主体联动”合作体双轨运行框架(见图2)，具体阐释了援助主体借助援助工具应用于涉外应急管理体系的全过程(见图3)。我们要看到援助非洲在提高外交地位的同时，也保障了海外华人权益，为其身体健康提供援助，为非洲地区公共卫生危机提供预警、应对、善后等援助也是对海外华人、企业等的保护，因而援助也成为中国涉外应急管理体系完善过程中的重要一环。

在体系建构方面，首先，要完善制度建设。基于当前涉外应急管理的零散性，在国家层面，要制定系统性的具有基本法性质的涉外突发事件应对制度，为地方的制度建设编制框架指南。在地方层面，结合各地的外国人状况与特点，在风险管理、监测预警、预案优化建设、事中处置、信息报送与沟通等方面制定与本地情况紧密结合的专门制度和运行机制，还要区分常规性涉外突发事件和非常规性涉外突发事件的差异及其应对方式方法的不同，为加强涉外应急管理能力提升奠定制度基础。此外，要尝试探索制定社会公平与平权法，培养全社会的公平、平等、尊重意识和宽容精神。

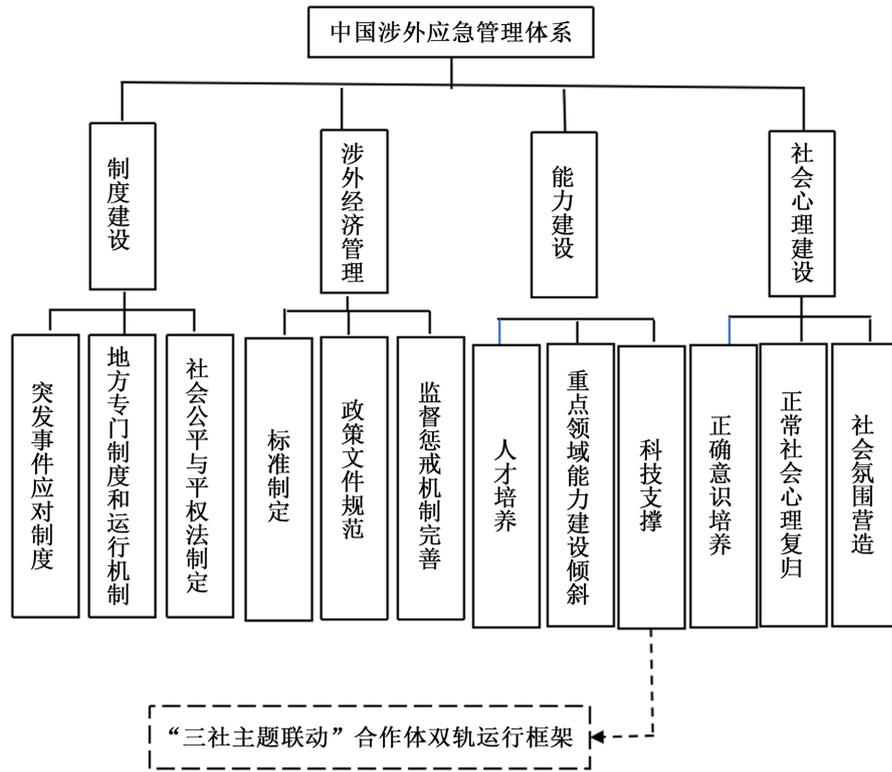


Figure 1. Construction of foreign-related emergency management system based on the existing framework

图 1. 基于已有涉外应急管理体系下的完善性体系建构框架

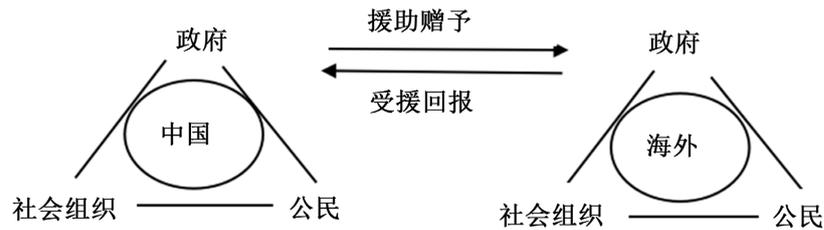


Figure 2. Dual track operation framework of domestic and foreign “three social agents linkage” cooperation from the perspective of aid

图 2. 基于援助视角下国内外“三社主体联动”合作双轨运行框架

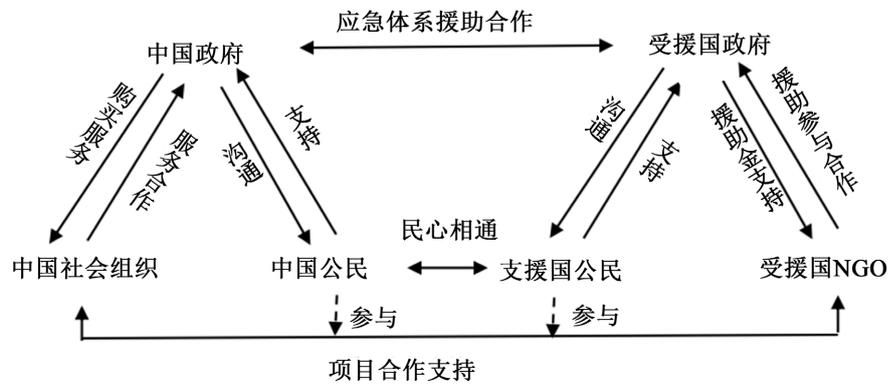


Figure 3. The process framework of the aid subject applying the aid tools to the foreign-related emergency management system

图 3. 援助主体借助援助工具应用于涉外应急管理体系的过程框架

其次，要加快涉外经济管理。中国传统文化中强调诚信的重要性，“人而无信，不知其可”“童叟无欺”是全社会对公民的诚信要求。中央多次制定颁布政策文件强化诚信建设，当下要进一步细化和完善诚信制度建设，按照最严格标准和最严厉处罚措施推动涉外企业产品与服务的制度性诚信建设；要严厉惩治危害人身健康和危及生命安全的不诚信行为，严格按照国际公约和所在国家法律制度的要求，改进诚信的制度性建设。

然后，是能力建设方面。主要包括人才培养、重点领域能力建设倾斜和科技支撑三方面。长期以来，我国在涉外应急能力应对方面的人才培养一直是短板，亟须强化国际法学学科和国际公共管理学科人才建设，当务之急是要从战略性和基础性的高度，借鉴我国近年来新工科学科建设与人才培养的经验，建立跨学科、多语种、复合式、应用型 and “国内 + 海外” 国内外高校联合培养方式，强化国际法学专业、国际公共管理的学校教学与涉外实务部门实践教学协同合作机制，使之成为真正的“外国通”，确保在关键时刻能够切实有效维护我国公民、企业和政府等组织的海外权益。

此外，在海外涉外突发事件应对中，要进一步促进与所在国政府、社会组织和公民的合作。以前我国的涉外制度建设方面注重的是以会议、机构为联系纽带的国际交流与合作，现在需要突出海外中国公民的生命安全保障和中国公民的自我维权能力和应急能力建设方面的实务性双边或多边合作。基于中国“三社联动”的中国式经验，探索国内外“三社主体联动”的合作体双轨运行框架(图 2)，借助援助框架促进援助国和受援国间政府相互援助合作、两国 NGO 间项目合作、两国人民相互支持合作的良性循环(图 3)。

最后，是对社会心理建设的完善。提升涉外应急能力，需要摒弃意识形态偏见，警惕和打击在“爱国主义”外衣和名义包装下的群体性非理性的违法犯罪行为。意识纠偏和正常社会心理的复归是一种社会性软实力建设，更是全社会的、艰巨的任务，要学会与他人、世界共存、同发展的正常社会心态，培养正确的意识，利用法律、制度等方式来营造良好的社会氛围，从而来促进社会民众对于涉外应急体系的支持。

6. 研究局限及未来展望

6.1. 研究局限性

本文探究的是公共危机应急管理体系中的涉外应急管理，这类研究在体系建设前期不受重视，近年来随着对外开放不断加深、涉外事件屡发情况下，学界相关研究才开始增加。因而，在本文撰写过程中可查阅的文献、数据等较少，多从公共危机应急预案等官方文件中查询，且数据较少，在未来要丰富和提高研究的专业化。

本文借助援助视角对涉外应急体系的完善提出了能力建设要求。然而文章选取的是对非洲的援助研究，基于区域选取的局限性，本身在完善体系的建构上就存在局限性，基于非洲援助经验下的涉外体系完善措施对于其他国家的适用性还存在商榷的空间，在未来，对于范围的泛适用化需要再研究深化。

本文选取了公共卫生危机视阈下基于援助视角的涉外应急管理体系完善研究。本文的出发点在于用小切口来具体阐释大问题，然而这一视角也会相对制约了体系建构的完善化。文章基于完善化考虑，从制度、经济、能力、心理等方面进行了全面建构，然而仍然存在建构不完善的问题。

6.2. 未来展望

近年来，越来越多应急突发事件的发生根源具有国际化的背景，在处置上必须做好涉外管理，加强与相关国家和国际组织的合作，通过援助等手段提高贫困国家应急管理体系的同时也丰富和完善了我国的涉外应急管理体系。

重视国家形象建设突发事件的发生往往会成为社会焦点，当其影响重大吸引全球眼光时，事件的应

急处置工作也自然成为一个国家建构国家形象的良机。应急处置工作如果做得出色，将赢得世界的喝彩，否则将如菲律宾在 8·23 人质事件一样，国家形象受到严重损害。因此，做好国家形象建设工作，无疑是涉外管理中重要的一环。根本上要加强自身建设，在注重经济发展的同时，也应注重政治、文化和生态等领域，通过援助工程等在提高自身涉外应急能力同时，也为受援国人民抵抗全球性的公共危机提供了帮助，提高了外交地位。

引导外事工作部门介入对于影响较大的应急突发事件，外交部应立刻介入，而对于国际化程度不太高的应急突发事件，地方外事部门也应该介入。2008 年 5 月汶川大地震发生后，外交部紧急启动应对地震灾情涉外工作应急机制，并向有关国家驻华使馆通报外交部 24 小时值班电话，以及时处理相关涉外工作[33]。但是，对于国际化程度不太高的突发事件，其有关涉外的可能与后果、政府与民众还认识不足，在管理上往往侧重纯粹的行政部分，缺乏外事介入[34]。事实上，全球化背景下“国际问题的国内化、国内问题的国际化”日益突出，特别是由于国际地位上升，外界对我国的关注度越来越高，突发事件已经成为外界观察我国的重要窗口。

统筹资源，应急协同从资源禀赋来讲，中国涉外应急管理体系中平台统筹能力还较弱，主要由中国外事办进行统筹。在未来，要提升应急平台支撑能力，引导多主体参与涉外应急管理，借助援助等新工具进行涉外参与，统筹利用社会资源，加快新技术应用，推进应急协同保障能力建设，进一步完善应急平台、应急通信、应急物资和紧急运输保障体系。

培养专业素质人才突发事件涉外应急管理领域中，需要两个层面知识体系的共同支撑：一是应急管理应对的一般知识，二是国际危机管理的知识[35]。目前，在中国的教育体系里，这两个层面都不足。而对于起步不久的中国国际关系学科建设而言，国际危机管理仍是一个薄弱环节，各高校较少开设相关课程。因此，要做好我国涉外突发安全事件应急管理工作，必须加强专业人才培养，加大培训教育的投入和加强政策引导，培养兼备扎实的理论知识和丰富的实践经验的应急专业人才，为应急管理工作打下坚实的人力资源基础。

健全善后评估机制在突发事件应急响应处置结束后，并不意味着应急管理整体工作已经完结，善后管理是整个应急管理中的重要环节之一。善后管理亦称为恢复管理，是指突发事件的紧急情况基本得到控制后，政府及其管理者致力于恢复工作，尽力将社会财产、基础设施、社会秩序和社会心理恢复到正常状态的过程[36]。系统完备的突发事件善后管理工作可为组织提供弥补部分损失和纠正混乱的机会。善后管理工作一是对危机后不稳定的社会状态起到缓解和消除的积极作用；二是对社会生产和社会秩序的恢复重建提供组织保证；三是为切实提高应急管理能力提供经验，从危机中获得改进[37]。

坚持全球视野、合作共赢在同各国“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”的过程中，对加强海外利益保护、确保海外重大项目和人员机构安全、完善共建“一带一路”安全保障体系、援助贫困国家应对全球性公共危机等提出许多新任务、新要求、新挑战[12]。要增强忧患意识，推进防灾减灾救灾国际合作，开创以服务于“一带一路”为引领的全方位开放新格局，提高对我境外公民和机构保护能力，加强应急管理国际交流合作，积极承担国际责任和义务，建设性参与国际应急事务。

7. 结语

中国是世界上突发事件发生最为频繁的国家之一。随着现代通信工具的便捷，许多公共卫生事件不再只是“一国之祸”、“单洲之殃”，已经成为“全球之患”。实践表明，在处理类似于禽流感 and “非典”这样的国际性公共卫生灾害方面，确实需要加强涉外管理，通过借助援助等手段提高涉外应急能力，重视与国际组织的有效合作。从人为事故和社会群体性事件造成的突发事件来看，由于文化差异与历史因素，尽管中国 GDP 等相关硬指标增长迅速，但是软实力建设一直不足，国家形象建设成了制约中国崛

起的“瓶颈”所在，因此，做好涉外管理更具有紧迫性和现实意义。

党的十八大以来，我国提出推动构建“人类命运共同体”、共建“一带一路”的倡议，得到国际社会的广泛认同和积极响应。当今世界进入大发展大变革大调整的新时期，处于百年未有之大变局，人类社会既充满希望，又充满挑战。同时，全球深层次矛盾突出，现阶段国家环境的变化特别是疫情后中美关系的新形势，导致不稳定性不确定性增多。与此相适应，须建立“走出去”的应急管理战略，加强变更过程中的风险管理，确保改革积极稳妥推进。国内涉外突发事件的应对和海外中国人合法权益的维护正逐步成为当今时代的新课题和政府日常工作的重要组成部分，这也是全球化时代中国借助援助手段完善涉外应急管理体系的应有之义。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央政府. 国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/19/content_5211752.htm, 2020-11-20.
- [2] 王俊, 王昕. 国内外突发公共卫生事件应急管理综述[J]. 中国市场, 2012(26): 33-34.
- [3] 中华人民共和国中央政府. 国家突发公共事件总体应急预案[EB/OL]. http://www.gov.cn/yjgl/2006-01/08/content_21048.htm, 2020-11-20.
- [4] 卢文刚. 涉外突发社会安全事件应急管理研究——以8·23菲律宾人质事件为例[C]. 2013年第三届应用社会科学国际会议论文集. 美国: 艾瑞出版社, 2013.
- [5] 郭恩玥, 王耀禄, 吴亮, 李杰, 明学江. 国际应急管理体系研究对我国应急管理的启示[J]. 中国石油和化工标准与质量, 2019, 39(20): 74-75+79.
- [6] 崔袁园. 浅谈地方外办的涉外应急管理工作[J]. 电子制作, 2013(7X): 1.
- [7] 安昊, 陈默, 贺红旭, 王劲松, 李笑笑. 国际业务社会安全突发事件应急预案编制难点及对策研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2017, 13(S1): 45-49.
- [8] 经合组织开发援助委员会[EB/OL]. <http://www.oecd.org/>, 2020-11-20.
- [9] 刘倩倩, 朱纪明, 王小林. 中国卫生软援助: 实践、问题与对策——以对外卫生人力资源合作为例[J]. 中国卫生政策研究, 2014, 7(3): 58-63.
- [10] 杜君, 李霓, 刘芝华. 突发公共卫生事件防控中加强科技支撑作用策略探讨——以新型冠状病毒肺炎疫情防控为例[J]. 中华医学科研管理杂志, 2020, 33(z1): E009-E009.
- [11] 欧俊涛. 涉外突发事件海关应急管理机制研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 对外经济贸易大学, 2017.
- [12] 法制日报. 着力加强涉外应急能力建设[EB/OL]. https://theory.gmw.cn/2020-05/21/content_33847633.htm, 2020-11-20.
- [13] 中国政府网. [新华社]穿白大褂的中国天使[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/xcs/wzbd/201308/de44cb1511ee49ad995b024c7022490f.shtml>, 2020-11-20.
- [14] 高涵柏. 全球治理视角下的中国对非医疗援助[J]. 市场周刊(理论研究), 2015(1): 97-99.
- [15] 王云屏, 金楠, 樊晓丹. 中国对外援助医疗卫生机构的历史、现状与发展趋势[J]. 中国卫生政策研究, 2017, 10(8): 60-67.
- [16] 李安山. 论中国对非洲政策的调适与转变[J]. 西亚非洲, 2006(8): 11-20+79.
- [17] 蒋华杰. 中国援非医疗队历史的再考察(1963-1983)——兼议国际援助的效果与可持续性问题[J]. 外交评论: 外交学院学报, 2015, 32(4): 61-81.
- [18] 中国卫生部. 卫生部、外经部、外交部关于进一步改进援外医疗队工作的几点意见[R]. 甘肃省档, 1979: 1-13.
- [19] 刘培龙, 王昱. 中国对外卫生援助决策和管理机制的演变[J]. 国际政治研究, 2015, 36(2): 61-72.
- [20] 罗仪馥, 李巍. 国合署成立一周年: 中国援助外交“转型升级”[J]. 世界知识, 2019, 1747(8): 62-64.
- [21] 王昱, 刘培龙. 中国对外医疗卫生援助的历程、挑战和对策[J]. 中国国际战略评论, 2017: 101-113.
- [22] 中华人民共和国中央政府. 习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞(全文)[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/18/content_5512733.htm, 2020-11-20.

- [23] 邱泽奇, 庄昱, 马宇民, 张拓红, 谢铮, 张华芯. 从对非洲医疗卫生援助中解读中国符号[J]. 非洲研究, 2017, 10(1): 49-69.
- [24] 中国科学院. [人民日报]非洲国家积极评价中国加强对非抗疫合作[EB/OL]. http://www.cas.cn/zt/sszt/kjzxbd/mtbd/202004/t20200409_4740475.shtml, 2020-11-20.
- [25] World Health Organization (2020) WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19, 11 March 2020. <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- [26] 中非合作论坛. 习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上的致辞(全文)[EB/OL]. <https://www.focac.org/chn/ttxsxy/t1780456.htm>, 2020-11-20.
- [27] 新华网. 习近平在中非团结抗疫特别峰会上的主旨讲话(全文)[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/2020-06/17/c_1126127508.htm, 2020-11-20.
- [28] 新浪网. 王毅: 积极推动落实二十国集团“缓债倡议”, 减轻非洲国家债务负担[EB/OL]. http://k.sina.com.cn/article_5182171545_134e1a99902000swgo.html?subch=onews, 2020-11-20.
- [29] 央视新闻. 中国政府首架援助非洲国家抗疫物资的包机抵达加纳[EB/OL]. <https://focus.youth.cn/mobile/detail?id=24554967>, 2020-11-20.
- [30] 人民日报. 人民日报整版关注中国援非医疗队协助非洲抗疫: 患难见真情[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1663994925832347275&wfr=spider&for=pc>, 2020-11-20.
- [31] 非洲研究院. 贺文萍: 五项举措支持非洲抗疫 体现中国大国担当[EB/OL]. http://cai.cssn.cn/yjcg/ybwz/202005/t20200525_5133380.shtml, 2020-11-20.
- [32] 澎湃网. 中国援助津巴布韦和赤道几内亚抗疫医疗专家组凯旋返湘[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/403417672_260616?trans=000019_hao123_nba, 2020-6-22.
- [33] 王永昕, 陈虹. 应急预案在地震应急响应中的作用——以唐山地震、汶川地震为例[J]. 国际地震动态, 2012(11): 17-22+47.
- [34] 赵瑞琦, 刘慧瑾. 新中国的舆论与外交互动: 从缺席到介入[J]. 南京邮电大学学报: 社会科学版, 2012, 14(3): 90-96.
- [35] 吉明. 陕西省涉外突发事件中的政府应急管理研究[D]: [硕士学位论文]. 西安: 西北大学, 2015.
- [36] 刘娟, 刘涛. 公共危机善后管理机制构建研究[J]. 河北北方学院学报: 社会科学版, 2010, 26(2): 55-58.
- [37] 张雪斐. 公共危机管理研究综述[M]. 成都: 西南交通大学出版社, 2013.