

中缅公共卫生合作成效及存在问题

王舜元

云南省社会科学院, 中国·云南 昆明 650034

摘要: 目前, 世界公共卫生事业正面临巨大挑战, 中国与缅甸公共卫生合作安全成效显著, 在边境联防联控、公共危机紧急救援、基础设施建设、人才联合培养等方面取得了显著成效。但因自然灾害、战乱等原因, 基础卫生设施和供水设施毁坏, 卫生服务可及性不足等问题仍然存在, 阻碍着缅甸卫生健康事业的进程。

关键词: 中缅; 公共卫生; 卫生服务

The effectiveness and existing problems of China Myanmar public health cooperation

Wang Shunyuan

Yunnan Academy of Social Sciences, China Yunnan Kunming 650034

Abstract: Currently, the global public health industry is facing enormous challenges. China Myanmar public health cooperation has achieved significant results in border joint prevention and control, public crisis emergency rescue, infrastructure construction, and joint talent training. However, due to natural disasters, wars, and other reasons, there are still problems such as the destruction of basic health facilities and water supply facilities, and insufficient accessibility of health services, which hinder the progress of Myanmar's healthcare industry.

Keywords: China Myanmar; Public health; Health services

1 世界公共卫生形式严峻, 缅甸公共卫生问题愈加突出

当今世界正处于百年未有之大变局, 新型传染病层出不穷, 世卫组织经费严重匮乏, 世界公共卫生治理笼罩在单边主义和强权政治的阴影下, 全球卫生治理体系面临重大挑战。世界卫生组织 (WHO)《2025 年世界卫生统计报告》显示, 到 2020 年, 全球预期寿命和健康预期寿命均回落至 2016 年的水平 (分别为 72.5 岁和 62.8 岁)。2021 年进一步下降, 均回落到 2012 年的水平 (分别为 71.4 岁和 61.9 岁)。世卫组织发出警告, 称全球卫生事业的总体进展受到威胁, 需要紧急采取全球行动, 以回到正轨。

缅甸地处东南亚, 位于澜沧江—湄公河流域内, 登革热、疟疾、艾滋病、霍乱等重大传染病流行严重, 基孔肯雅热、寨卡病毒等传染病突发高发, 严重威胁国家经济建设与人民身体健康。缅甸接连遭遇战乱、“H1N1”疫情和曼德勒地震等自然灾害, 加之美国的资金削减, 缅甸公共卫生系统难以负荷、公卫能力进一步下降。公共卫生基础设施匮乏, 各类传染病和非传染病、慢性病难以获得治疗机会。这进一步暴露缅甸公共卫生系统短板, 对中缅公共卫生合作提出新的考验。

2 中缅公共卫生合作成效

中缅边境线长达 2186 公里, 两国山水相连、往来频繁。中华人民共和国成立后, 中缅两国卫生合作不断加深。以 2003 年 1 月两国签署《卫生合作协定》为标志, 中缅两国在疾病控制、医疗服务、医学科研、医学教育、传统医学等领域内的务实合作迈入了新阶段。2015 年, 中国首次提出与“一带一路”沿线国家共建“健康丝绸之路”, 并制定了卫生交流合作的实施方案。2017 年, 中国和缅甸签署了《中缅卫生合作协议》, 为两国卫生合作确立了基本框架。之后, 中缅两国开始加速推进卫生领域的交流合作, 并将传染病联防联控作为重点合作领域。

2.1 联防联控成效显著

云南省寄生虫病防治所承担实施的“中缅边境地区疟疾联防联控合作项目”已经到了第 20 个年头, 在中缅各相关部门的共同努力下, 项目成效显著, 已发展成为澜沧江—湄公河流域部分边境地区疟疾、登革热、艾滋病和鼠疫联防联控合作项目。目前, 在云南及缅甸、老挝、越南等周边国家边境地区创建 148 个疟疾咨询服务站 / 疟疾诊疗站、20 个疟疾联合监测工作站、1 个研究中心、21 个监测哨点, 建成“澜湄流域重大虫媒传染病大数据监测与预

警服务平台”，建立澜沧江—湄公河流域、孟中印缅经济走廊区域及滇藏疟疾联防联控合作机制，而且形成了“多部门、跨学科”的合作模式。澜沧江—湄公河流域国家虫媒传染病防控中发挥了重要效用。2024 年 6 月，中国疾控中心同缅甸卫生部签署了合作谅解备忘录，并商定在中国援缅疾控中心共同建设“国家级热带病国际联合研究中心”。2008 年启动中越老缅边境地区艾滋病联防联控项目。新冠疫情期间，云南牵头分别建立了与越老缅三国疫情防控“两国四方”机制，探索打造周边联防联控新局面。如今，东南亚地区的疟疾消除已经到了“最后一公里”的关键时刻，“1-3-7”等“中国经验”正持续发挥效用。

2.2 跨境医疗畅通高效

2019 年中国（云南）自由贸易试验区挂牌成立，开辟境外人员入境就医紧急救助绿色通道，建设区域性国际诊疗保健合作中心；2024 年 3 月，云南省国际诊疗保健合作中心在昆明医科大学第一附属医院挂牌，探索符合南亚东南亚实际的疾病救治流程、健康管理体系。2024 年 10 月，25 家边境县医院在云南成立“国门医院联盟”，搭建跨境转诊通道，促进边境医疗共同合作，加强与周边国家在医疗卫生领域的紧密联系。在中国（云南）自由贸易试验区昆明、红河、德宏 3 个片区组建国际诊疗保健合作中心联盟。其中，中缅边境“国门医院”以跨境急救高效化、专科项目规模化、公共卫生联防联控制度化为核心，在跨境医疗合作、公共卫生服务方面取得了显著成就。

2.3 小而美项目持续开展

云南“光明行”“爱心行”等公益医疗活动已成为中国对周边卫生合作的典范缅甸“光明行”已列入历届“滇缅合作论坛”纪要重要合作项目。截至 2023 年，云南省已在缅甸成功开展 12 次“光明行”活动，为缅甸仰光、曼德勒、东枝、密支那、实皆等地近 3000 名白内障患者进行了治疗，受到缅甸各界特别是当地民众的普遍欢迎和赞誉。长期以来，在多个部门的支持下，云南省阜外心血管病医院与柬埔寨、缅甸、老挝、泰国等 6 个国家 9 家医疗机构签署合作谅解备忘录；在 48 个国家示范输出中国独创超声引导介入治疗技术；在 4 国合作开展“爱心行”活动，已累计筛查儿童超过 8 万人次，到医院接受手术治疗 111 人。

中方出资设立的澜湄合作专项基金支持缅甸开展了 118 个项目，其中 72 个已结项，重点解决民众饮水、用电、减贫、增收等发展和民生问题。在基金支持下，掸邦贡干、实岛、皎多村近 2000 名村民喝上了干净饮用水；德林达依省博宾县甘莫基、耶甘基村 2700 名村民通过太阳能

微电网实现 24 小时供电，降低用电成本 60% 以上。改善了缅甸居民生活卫生条件。

2.4 医疗基础设施完善

中国援缅医疗基建既是“救命工程”，也是区域公共卫生治理的关键支点。2017 年 12 月，中方对缅援建的第一所中缅友好医院，即中缅友好医院杜庆芝妇产医院，维修改造升级完成。2019 年 5 月，中缅第二所友好医院，即纳貌人民医院，升级改造工程在中方支持下完成。2021 年 7 月，中国云南省为援助曼德勒市抗击新冠肺炎疫情捐赠的方舱医院正式投入使用。2024 年 6 月，中国政府援助缅甸国家疾控中心和医护培训中心正式移交。2025 年曼德勒地震中，中国救灾物资包括 95 套移动手术室及 3 套组式医疗救治系统。

2.5 本地医疗人才培养

在中缅友好往来的过程中，医疗卫生人才“既是救死扶伤的白衣天使，也是传递情谊的友好使者”。相比当地面临疟疾、登革热等传染病及慢性病的威胁程度，缅甸医疗卫生人才严重不足。通过开展“东盟地区重大热带疾病的防治与诊疗技术培训班”、滇缅“万千百”线上技能人才培养行动、厦心医院“心苗”访问学者计划“微创泌尿外科新技术培训班”“云南中医药大学—缅甸中医临床适宜技术培训班”等，我国持续与缅甸加强公共卫生领域的友好交流与务实合作，不断输出“中国智造”和中国技术，培养各类医学领域人才，从“输血式”到“造血式”的中国医疗在缅甸开花结果，为当地培养了一批“带不走的医疗队”，为构建中缅卫生健康共同体贡献力量。

2.6 紧急救援

新冠疫情期间，云南援建缅甸曼德勒核酸检测实验室、完成商务部交由云南省实施的对缅北提供 100 万剂疫苗和 1050 万物资援助等抗疫援助任务；2025 年，缅甸发生大地震，中国救援医疗队星夜兼程抵达内比都重灾区，成为第一支加入当地医疗救援的国际医疗队。截至 5 月 25 日，中国政府累计援助缅甸十五批紧急人道主义地震救灾物资，包括 3940 顶帐篷、1 万条毛毯、4 万顶蚊帐、1.8 万块防水布、5.5 万个急救包、1048 套净水设备、7000 箱方便食品、2000 套户外炊具、1 万个太阳能灯、4 万套清洁日用品、64.8 万粒霍乱疫苗、6.8 万剂破伤风疫苗、311.7 万盒 / 瓶药品、16.3 万件医疗耗材和器械、5000 套办公和住宅板房及配套家具、95 套移动手术室及 3 套组式医疗救治系统、3 万吨柴油、2 万吨汽油等，涵盖了从紧急救援到灾后重建的各个环节，有效覆盖了灾区各个角落。中国的

援助行动呈现出多层次、全方位的特点。

2.7 传统医药合作方式多样

近年来，全球医疗健康领域正经历前所未有的变革。中国始终秉持互惠互利、共同发展的理念，发挥中医药独特优势，为包括缅甸在内的周边国家防治疾病贡献“中国处方”。

2.7.1 中缅双边合作紧密

中国和缅甸在传统医药领域紧密合作，长期开展传统医药交流合作。双方签署传统医药合作文件，建设药物研发公共服务平台，建设现代化中药创新研发平台，建立中国—缅甸中医药中心，围绕建立传统医药（数据）资料库、传统医药人才培养基地，推进传统医药现代化，促进传统医药在防治重大感染性疾病中发挥积极作用。缅甸政府希望中缅联合开展药用植物研究，如合作药材种植、资源保护及生态适应性研究等项目；在本国法律法规体系内对中医药发展予以支持，对注册的中药企业提供多项优惠政策。与此同时，中缅双方各类学校积极合作举办相关交流学习活动。作为国家级教育机构，缅甸传统医科大学主动开设针灸班并纳入汉语课程。缅甸国防服务医学院在康复专业硕士研究生课程中引入中医课程。云南中医药大学积极开展“云南中医药大学—缅甸中医临床适宜技术培训班”，保山中医药高等专科学校和缅北腊戍果文中学共同承办“保山市 2023 海外（缅甸）中医药养生保健研修项目”。

2.7.2 区域合作紧密携手

除了双边紧密合作，中缅还在区域合作框架下积极开展卫生合作。签署《中国工程院—东盟工程与科技院“一带一路”中医药合作联合立场文件》，开展“本草惠澜湄”和“中医针灸进澜湄”等项目，召开“澜沧江—湄公河传统医药学术交流会”“大湄公河次区域传统医药论坛”“‘一带一路’中医药发展论坛”等传统医学学术交流，建立了长效运行机制，形成了多层次的交流合作模式，并发起了加快澜湄区域传统医药标准化进程倡议。组建“澜沧江—湄公河传统医药联盟”，帮助澜湄流域国家建立传统药物产业基地，推广中医针灸相关技术和经验。

中国始终坚持人民至上、生命至上，实施健康优先发展战略，积极参与全球卫生治理，推动构建人类卫生健康共同体。中缅卫生健康合作已经超越了技术援助的范畴，上升到以“人民至上”“生命平等”为基石的卫生健康共同体建设。从边境联防联控、“光明行”“爱心行”到共建医

疗基础设施、培养医护人员，再到共同开展传统医药研究、构建东盟中药 CACP、DAC、CEP 认证注册体系和南亚、东南亚中药注册体系，中缅两国基于胞波情谊，以民生需求消弭发展鸿沟，以机制化合作抵御区域风险，携手共筑人类卫生健康共同体，为“全球南方”国家提供公共卫生治理的经验范本。

3 中缅公共卫生合作问题与困境

3.1 缅甸公共卫生基础薄弱，医疗服务可及性不足

据缅甸民族团结政府统计，截至 2025 年 5 月，缅甸有 106 座医院，808 所诊所，192 个移动诊所。190 个乡镇，有医务人员 5038 名。与 2021 年相比，提供服务的诊所和医院数量增加了超过 35 倍。但在实皆，门诊人数增加了超过 100 倍（从 10,558 增加到 1,403,148）。

缅甸地震、飓风等导致基础卫生设施和供水设施毁坏，且多方势力割据和互相干扰进一步限制了卫生服务的提供和获取。缅民地武地区因其位置偏远、交通基础设施较差和医疗资源分配有限，在获得医疗服务方面存在障碍。地震、战乱及雨季暴雨等原因导致缅甸供水系统破坏、增高水传播疾病风险。且地震灾区及避战民众聚集而成的聚居帐篷区为流感病毒、肝炎等疾病传播创造了有利条件。

3.2 缅甸公共卫生医疗体系高度依赖外部帮助

美国的资金削减使得世卫组织在缅甸境内的卫生集群伙伴无法再获得额外的资金支持，且对缅甸境内及与泰缅接壤的边境地区的公共卫生服务能力造成了毁灭性的打击。如麻风病患者难以获得治疗机会相关药物，长此往复将会导致渐进性和永久性的残疾。疫苗供应有限导致疫苗接种覆盖率稳步下降，约 120 万 5 岁以下儿童从未接受任何疫苗接种，增加了麻疹、白喉和百日咳等可用疫苗预防的疾病的风险，并有可能再次出现脊灰炎。美国支持的设施和国际非政府组织运营的服务已经关闭。一些抗逆转录病毒治疗服务设施已经关闭，没有明确的转诊系统。PrEP 和 HIV 检测服务已中断。

3.3 缅甸境内毒品导致艾滋病传染

缅甸 2023—2024 年的罂粟种植面积缩减 4%，鸦片产量下降 8%。尽管 2020—2023 年的明显上升趋势未能延续，但 2024 年缅甸的罂粟种植面积仍达 45,200 公顷，比 2020 年高出 50% 以上。此外，鸦片产量达 995 吨，处于较高水平。克钦邦东与中国接壤，西与印度接壤，报告的艾滋病毒流行率为缅甸最高的 2.8%，远高于全国艾滋病毒流行率 0.57%。克钦邦人口数量只占缅甸的 3%，却有缅甸有 23% 的注射吸毒者，其艾滋病毒感染率超过 40%。

3.4 推进中缅公共卫生安全合作的对策建议

一是强化应急响应与联合机制。建立常态化联合应急响应与联合行动，与缅方达成数据共享机制，向缅甸提供技术支持，将缅甸与我中缅边境共同纳入预警范围，在地震、台风等方面施行同步预警。

二是协助缅甸建强基层卫生网络。在卫生合作领域加大对口支援，持续开展针对性的技术培训，为对口医院提供人员学习交流机会，定期派遣带教老师，捐献医疗器械等。在中缅边境开办人才培训班，优先加强基层医疗人员培训，强化山区、边缘村落医疗服务能力。

三是深入开展边境联防联控。通过大湄公河区域联防联控机制，将中方先进技术及经验进行教学推广，产生更多“1-3-7”等“中国经验”。

参考文献：

- [1] 世界卫生组织,《2025 年世界卫生统计报告》, 2025 年 5 月.
- [2] 周兴武, 杨中华, 杨锐等.《澜沧江 - 湄公河流域公共卫生合作现状、主要问题与发展思路》, 中国病原生物学杂志, 2021 年.
- [3] 云南网.《2022 年“澜湄周”公共卫生合作系列活动“云”启动》2022 年 4 月 25 日. <https://society.yunnan.cn/system/2022/04/25/032047906.shtml>.
- [4] 光明网,《中国经验助力共创“无疟世界”》, 2023 年 4 月 27 日, https://world.gmw.cn/2023-04/27/content_36529391.htm.
- [5]《“云南这十年”系列新闻发布会·卫生健康专场发布会》, 云南省人民政府网站, 2022 年 9 月, https://www.yn.gov.cn/ynxwfbt/html/2022/zuixinfabu_0908/4946.html.
- [6]《“云南这十年”系列新闻发布会·建设面向南亚东南亚辐射中心专场发布会》, 云南省人民政府网站, 2022 年 8 月 15 日, https://www.yn.gov.cn/ynxwfbt/html/2022/zuixinfabu_0812/4868.html.

[7]《赓续友谊 开拓合作 | 云南续写中缅“胞波”情谊》, 云南网, 2023 年 4 月 11 日, <https://yn.yunnan.cn/system/2023/04/11/032543006.shtml>.

[8]《云南省阜外医院为“一带一路”各国医疗卫生交流注入“源头活水”》, 云南网, 2023 年 10 月 26 日, <https://health.yunnan.cn/system/2023/10/26/032808267.shtml>.

[9] 中华人民共和国外交部,《驻缅甸大使马珈在缅官媒发表署名文章,〈携手开创澜湄合作更加美好的明天〉》, https://www.mfa.gov.cn/zwbd_673032/wjzs/202503/t20250319_11578345.shtml.

[10] 中国“一带一路”网,《中国援助缅甸方舱医院投入使用》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/181452.html>.

[11]《光明日报》《中国持续援助缅甸抗震救灾》, 2025 年 5 月 28 日, 第 12 版.

[12] 缅甸民族团结政府卫生部,《四年活动报告(2021 年 4 月—2025 年 4 月)》.

[13] 世界卫生组织,《缅甸健康集群公告》, 2025 年 2 月: 第 1 页.

[14] 联合国艾滋病联合规划署(UNAIDS)《美国资金削减对缅甸艾滋病项目的影响》, 2025 年 3 月.

[15] 联合国毒品和犯罪问题办公室,《2025 年世界毒品报告》.

[16] 联合国艾滋病联合规划署(UNAIDS).《采矿、毒品和冲突正在加剧缅甸北部艾滋病的应对压力》. 2020 年 3 月.

基金项目: 此文系云南省哲学社会科学规划项目《中缅边境地区的公共卫生安全问题研究》(项目编号: QN202321) 的阶段性研究成果。

作者简介: 王舜元(1992-) 女, 白族, 云南大理人, 助理研究员, 硕士研究生, 研究方向: 国际问题研究, 文化传播。