

什么是「多速欧洲」

□王雅梅

“多速欧洲”是在欧债危机、难民危机、英国“脱欧”、恐怖主义威胁、多国极右翼势力和民粹主义势头上升等一系列严峻挑战的背景下，欧盟应对成员国经济社会发展差异和不同利益诉求的一种政策选择。2017年3月1日欧盟委员会主席容克在欧洲议会全会上提出2025年“27国欧盟”的五种设想中，“多速欧洲（Multi-speed Europe）”一度成为热门的争议话题。法国、德国、意大利和西班牙四国一致支持“多速欧洲”设想，但波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克等成员国则明确表示反对，担心自己会被排除在一些关键政策之外，认为一旦实施，将成为导致欧盟解体的最大隐患。在2017年10月召开的欧盟峰会上，法国总统马克龙提出的欧盟改革规划内容再次引发中东欧国家对“多速欧洲”的担忧。

“多速欧洲”并不是一个新概念，它早已存在于欧洲一体化的制度安排与发展实践中。申根区、欧元区就是“多速欧洲”的典型例子。“多速欧洲”模式在欧盟其他领域也得到体现，如英国在1992年《马约》签署后，没有参与到欧盟社会政策领域，直到1997年《阿姆斯特丹条约》签署时，英国才完全加入欧盟的社会政策。欧盟的不断扩大使之成为一个规模巨大而又日益多样化的区域，不同的国情和发展水平导致成员国对欧洲一体化有不同的态度和利益诉求。“多速欧洲”是针对成员国的不同目标提供不同的解决方案，而成员国可根据自身的情况选择参与。2016年9月16日，欧盟27国领导人举行峰会，商讨英国脱欧公投后欧盟的前景，但在难民、反恐、防卫和经济问题的“路线图”上仍难达成一致，因此“多速欧洲”成为未来欧洲一体化发展的一大可选路径，即有意愿的国家可在防务、货币、税收等领域加速推进一体化，而其他国家可以选择不参与或在以后参与。

虽然“多速欧洲”的实践早已开始，但以前更多的是个案，现在则是作为欧洲一体化发展的基本模式被正式地提出来。申根区、欧元区在11个中东欧国家加入欧盟之前就已存在，中东欧国家没有选择。由于中东欧国家的经济实力和水平都低于欧盟的平均水平，2004年5月欧盟的第一次“东扩”就引发了“核心欧洲”和“多速欧洲”的讨论。申根区和欧元区是“多速欧洲”概念最重要的实践，但却让欧盟内部的关系变得更加复杂，如英国既没有加入申根区，也没有加入欧元；丹麦加入了申根区，但未加入欧元；爱尔兰加入了欧元却不是申根区

国家。在13个新成员国中，有9个加入了申根区，7个加入了欧元区，保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚既未加入申根区，又未加入欧元区。如果今后有更多的领域推进“多速”发展模式，无疑会让欧盟内部的关系变得更加复杂，形成更多的小圈子。

近年来，欧盟面临的多重危机导致其内部的离心力增大，内部合作呈现削弱趋势。“多速欧洲”的进一步推行，将会导致欧盟内部关系的复杂化和社会凝聚力的弱化，对成员国尤其是新老成员国之间的关系产生极大的负面影响，降低新成员国对欧洲一体化的认同感，某个领域的成员国和非成员国国竟存在着差异。英国“脱欧”公投及其结果，既表明了欧盟再次提出“多速欧洲”发展设想的必要性，也在一定程度上说明了“多速欧洲”可能产生的风险。因而“多速欧洲”设想提出后，欧盟国家领导人并未高调地谈及“多速欧洲”的问题，虽然2017年12月11日，欧盟批准了25个成员国签署的防务领域“永久结构性合作”（Permanent Structured Cooperation，简称PESCO）。没有参加该协议的成员国，除了即将脱欧的英国外，还有马耳他和选择退出欧盟防卫事务的丹麦。

“多速欧洲”的设想有其合理性，可能是目前欧洲一体化最现实的选择。按照欧盟官方的解释，“多速欧洲”是一个术语，用于描述一种差异性一体化的设想，即一些有能力并且愿意向前推进的欧盟国家继续追求共同的目标，它同时意味着其他国家随后将跟进。但问题是：其他国家什么时候才跟进？如果长时间未能跟进，对欧洲一体化进程会产生怎样的影响？

欧洲一体化的发展，创造了主权国家之间通过深度合作实现互利共赢的新模式。作为一个超国家的经济与政治联合体，欧盟成功的前提是要兼顾和协调好各成员国不同的利益和发展诉求，让所有成员国及其地区从一体化的发展中受益。正如英国学者彼得·罗布森所言：如何分享区域一体化所带来的利益是一个极为重要的问题，因为这个问题将影响到一体化计划能否实施，影响到已经开始的计划能否继续下去并取得进展。在欧盟内部经济社会发展差距较小、一体化发展较顺利的时候，成员国关注的主要是一体化的推进，如今在成员国经济社会发展差距较大、一体化发展面临多重危机的背景下，成员国更关注的是一体化可能带来的结果。

欧盟要完成与英国的“脱欧”谈判，27个成员国之间的齐心协力是极为重要的。目前，欧盟与英国的“脱欧”谈判取得了阶段性进展，但仍有许多问题亟待解决。即使2019年3月29日英国正式退出欧盟后，欧盟也需要时间来继续调整 and 适应，消化英国“脱欧”带来的负面影响，加强内部的整合治理，尤其是要拿出有效的措施来应对难民危机、恐怖主义威胁等重大挑战，促进成员国经济的可持续发展，增强民众对欧洲一体化的信心。

2017年3月欧盟27国签署的《罗马宣言》写道：各国决心加强彼此之间的团结一致，让欧盟变得更强大，更具韧性。“多速欧洲”设想的提出，表明了欧盟继续推进一体化的愿望和决心。但对欧盟而言，“多速欧洲”是机会更是挑战，正如有学者所言：“多速欧洲”考验欧洲一体化未来。英国“脱欧”公投及其结果折射出了欧盟内部存在的深层次问题。对“多速欧洲”发展模式的推行，欧盟需要时间来全面考虑，尤其是在经济和社会领域，短期内不宜进一步推行“多速欧洲”。今后即使要采取“多速欧洲”的模式推进欧洲一体化，欧盟也需要把握好“多速欧洲”的“度”，即成员国在参与的时间进度上和内容上差别不能过大，不能威胁到欧洲一体化的发展。

美国著名军事家马汉曾说过：一支舰队越大，找到一个适当的方式保持其匀速前进就显得越发重要，因为此时对于敌人它的威力不在于无畏舰或者巡洋舰或者扫雷舰，而在于这支舰队的整体。如何在通过“多速欧洲”模式推进欧洲一体化的同时，努力缩小成员国之间的经济社会发展差距、促进新老成员国之间的融合与团结，避免出现“核心国更紧密、边缘小国更被边缘化”局面，是欧盟必须高度重视的。作为一个前所未有的制度创新，欧洲一体化发展的动力机制和发展思路需要从中实践中不断地探索。

日本养老机构建设与运营经验

□陆继锋 陈 偲

日本早在1970年就已进入老龄化社会，1994年进入老龄社会，2006年成为世界上最早迈入超老龄社会的国家之一。日本社会老龄化速度之快，全球少有。为应对老龄化挑战，日本构建了结构完善、门类齐全的养老体系。养护老人之家、特别养护老人之家、痴呆老人集体之家、轻费老人之家、护理老人保健机构、疗养院、日托所等养老机构发挥了重要作用，也积累了很多经验。

加强领导，重视研究，完善法规

加强领导。为加强养老事业领导，日本设有内阁总理担任负责人，内阁官方长官、相关政府部门部长组成的“高龄社会对策会议”，负责制定和审议高龄社会养老策略，协调各部门行动。日本劳动厚生省承担国民健康、社会保险和社会保障等职责，是养老机构建设运营的主管部门，管理全国养老机构法人和协会组织，出台机构建设运营标准，为机构建设提供支援和指导。

重视研究。日本劳动厚生省设有统计情报部和政策统括官等机构，成立有“65岁现役社会研究会”等组织，开展养老机构建设在内的相关调研。政府各部门和相关研究机构也承担相应的研究任务。日本每年都发布“人口老龄白皮书”“养老事业白皮书”“高龄社会对策报告”等，为相关政策制定和决策提供咨询建议。

完善法规。1950年代以来，日本政府针对老龄化制定了一系列法律。如，《国民年金法》（1959年）、《老年人福利法》（1963年）、《老年人保健法》（1982年）、《社会福利及介护士法》（1987年）、《高龄社会对策基本法》（1995年）、《介护保险法》（1997年）等，搭建了养老机构发展的法律框架。1989年制定了《黄金计划》，完善了社会保障制度；1994年制定了《新黄金计划》，明确了社会养老的基本原则；2002年又推出了《黄金计划21》，构建面向全体公民的养老服务体

核心阅读

为应对老龄化挑战，日本构建了结构完善、门类齐全的养老体系。通过加强领导、重视研究、完善法规为机构建设提供支援和指导；提供类型多样、专业护理、服务人性化的养老服务有效满足不同老人的多样化需求；多方参与、开展评估、运营标准化来构建养老服务机构的监督体系，保障老年人权益。

系。为确保养老机构和入住老年人双方权益，日本建立了契约制度。政府部门制定契约蓝本，对双方权利义务、服务内容、收费标准、注意事项和纠纷解决等条款予以详细规定。契约具有法律合同效力，以约束不当行为，规范养老机构运营。

类型多样，专业护理，服务人性化

类型多样。日本的养老机构类型多，按功能定位可分为福利型、保健型和医疗护理型三类。福利机构是主要类型，占半数以上，主要面向医疗护理需求少和有特殊照护需求的老人；保健机构则面向有长期照护需求的老人；医疗照护机构属于专业、长期的疗养型机构；依据经营性质可分为营利性机构和非营利性机构，前者由财团法人经营，后者由社会福祉法人、医疗机构法人等经营；按收费额度又可分为完全免费、低收费、普通收费和高收费型养老机构。各类型机构服务内容明确，均集不同服务于一体，有效满足了不同老人的多样化需求。

专业护理。日本养老机构从业人员分为介护保险管理师、介护士和非专业人员三类。前两类人员都要具有福利、医疗和保健等知识背景，需接受系统的职业道德、专业理论学习和专门实操训练并经过严格认证考试方可从业。其中，介护保险管理师负责依据养老对象资格、等级、健康状况和医生建议、老年人具体要求等制定

与、真点赞。三是突出文化传承，发挥齐鲁文化底蕴深厚优势，用好各具特色的乡土文化资源，深入挖掘其丰富内涵和时代价值，推动优秀传统文化融入基层宣传教育、融入群众生产生活、融入家教家风、融入基层党建，以文化人、成风化俗，展现传统文化新风采，焕发乡村文明新气象。

做好新形势下宣传思想工作，必须加强党对宣传思想工作的全面领导。其中一个重要方面就是要持之以恒地推进作风建设，努力打造一支政治过硬、本领高强、求实创新、能打胜仗的宣传思想工作队伍。**天津市委常委、宣传部部长陈浙闽**说，作为地方党委宣传部门，要坚决贯彻习近平总书记的指示要求，从增强脚力、眼力、脑力、笔力入手，扎扎实实地开展教育培训，努力使宣传思想战线的作风有一个大转变。一是反躬自省，查找表现。官僚主义、形式主义问题，在各单位、各媒体都有实际表现，要认真真真找出来。二是深入生活，把握实情。我们要真正扑下身

会应该认识到，网络空间里没有谁能够独善其身、置身其外。只有摒弃零和博弈、赢者通吃的旧思维，才能实现网络空间的合作共赢和有序发展。从人类根本利益出发，只有合作共赢才是国际互联网治理的根本之策。国际社会需要携起手来共建网络空间命运共同体，让各国在争议中求共识、在共识中谋合作、在合作中创共赢、在共赢中求大同，让互联网造福世界，实现世界网络大同。

实践要求。共建网络空间命运共同体不仅是一项价值理念，也是一套具有明确制度内容和实施措施

和责任。全民皆照护制度允许企业和非营利机构提供介护服务；而护理保险制度则进一步促进了养老机构民营化和市场化。日本养老机构投资主体由政府、企业法人、民间组织和志愿者组成。除政府依法投资外，企业直接投资建设，承接外包服务。企业经营的养老机构除提供护理服务外，还开办护理学校，销售保健产品和护理设备，连锁化经营。仅倍乐生集团就经营近300家养老机构；松下公司发挥家电产品生产优势，研制的大量产品被应用于养老机构。慈善组织等民间组织也开展定期定量投资，志愿者的投资主要是募捐和无偿服务。

开展评估。日本建立了入住老人评估制度，由专业人士对申请者身心状况、行为能力和生活能力进行数十项的调查评估，并辅之以医疗调查，最终确定入住资格和等级。为提高机构运营和服务质量，建立了评估体系，开展机构自评、老人评价和第三方评价。自评主要由机构自身遵照政府法规和有关标准从结构、管理和服务等方面进行；老人评价从受服务者体验和感受出发进行过程和结果评价；第三方由县区评价机构、质量监督组织和医疗护理结构人员组成，不涉及机构和受服务者，主要从机构的构成、服务内容、服务过程和结果等方面展开。评估结果在官方网站公布，全体公民可在线查询，老人及家属可依据评估情况选择入住机构。评估有利于监督机构运营、保障老年人权益和服务政府决策。

标准化运营。日本厚生劳动省针对各类型养老机构特点制定了涵盖设施、人员配备及运营标准，其中营利性养老机构另行制定标准。每种类型养老机构人员数量等严格执行配备标准。以养护老人之家为例，要求每50名老人配备工作人员15名，其中院长、办公人员、看护人员、营养师、生活指导员、医生（可兼职）各1名，厨师4名，护理人员5名。在建筑设计方面，对机构服务设施和安全设施都有明确的标

他山之石

子、沉到一线，和老百姓打成一片，把问题摸清楚，把实招提出来。三是改革创新，推动融合。互联网已经成为舆论斗争的主战场。主力军一定要上主战场。我们不能抱残守缺，不切实际地继续为办不下去的媒体“输血”。天津市坚决贯彻习近平总书记关于媒体融合的要求，把报网屏声等媒体融合在一起，打造海河传媒中心，围绕互联网传输技术，重塑流程，已经取得明显成效。四是针砭时弊，强化监督。要依托大数据舆情分析，形成科学的舆情图谱，加大对涉及民生问题的舆论监督力度，营造山清水秀的社会舆论生态。五是注重实效，改进文风。实效就是传播力。要着眼于短视频、微博、微信、客户端等已日益成为信息传播的主渠道、主平台的发展趋势，认真研究当前各种类型媒体的传播力现状，自觉回应不同受众的不同关切，切实做到实做精内容，大力改进文风，增长本领，提高水平。

（本报记者熊若愚、石伟、李玉梅整理报道）

治理多领域合作向纵深发展，实现互联网技术、法律和政策等诸领域的协调与融合；完善网络空间对话协商机制，着力推动制定各方普遍接受的网络安全国际规则；妥善处理网络空间冲突，彼此尊重网络主权，有效应对网络恐怖主义、网络犯罪、网络诈骗等跨国性难题，加强网络安全合作；推动互联网全球治理体系变革，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的全球互联网治理体系。

（作者单位：中央党校科学社会主义教研部）