



2019年10月7日，日本驻美大使杉山晋辅和美国贸易代表罗伯特·莱特希泽在白宫正式签署了新的贸易协议。从时间上来看，自2017年初特朗普宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），迄今已经两年半有余。所以，尽管该协议依然需要获得两国国会的批准，但至少证明作为世界第一和第三大经济体的美国和日本在经贸领域再次实现了妥协，回到了合作和加深全球化下相互依赖的老路径。特朗普在协议签署后抑制不住地说：“这对日美双方而言是巨大的成功。”然而，这对经贸领域的全球治理来说却形成了巨大挑战。

自由贸易与全球治理促进了世界各国的经济繁荣

1776年，英国人亚当·斯密出版了《国民财富的性质和原因的研究》，后世简称为《国富论》。在这本书中，亚当·斯密提出了经济学中的一个重要原则：分工。他认为，分工的起源是由于每个人的才能天然具有差异，假定每个人能够专注于自己具有优势的生产领域，即专业化，能够大大提高生产力，再通过将剩余产品进行交换，能够带来个人财富增加，且进一步促进扩大社会生产，促进社会繁荣。亚当·斯密的观点奠定了古典经济学理论的基础，也终于帮助人类揭示了财富创造的秘密：分工、专业化和自由交换。大卫·李嘉图在1817年发表《政治经济学及赋税原理》，继承了亚当·斯密的核心观点，并在其基础上进一步提出了自己的独特主张——比较优势理论，并且希望把亚当·斯密主张的分工与专业化扩展到国与国之间的范围。该理论认为，同一种商品在不同的国家相对价值各异，所以如果各国都能找准自己同他国比较之下的有利之处，即确定它们各自的比较优势，发展自由贸易对参与的所有国家来说都是有利可图的。

但是，自由贸易并不是自然而然产生并维持的，早期全球化的进程往往伴随着残酷的帝国主义扩张和殖民主义侵略。二战后期，非殖民化原则逐渐得到广泛认可，因此自由贸易只能通过协商来实现。以联合国为代表的一系列全球治理制度和规范被建立起来。1944年布雷顿森林体系的建立掀起了各国合作降低关税壁垒、实行自由贸易的伟大进程，“关贸总协定”



不匀速的全球化对全球治理的挑战

□ 梁亚滨

的出现则是人类历史上在全球范围内对经贸问题进行全球治理的伟大尝试。自由贸易理念在一些国家和地区得到了快速发展。商品、服务、生产要素与信息跨国界流动，通过国际分工，在世界市场范围内提高了资源的配置效率，大大降低了生产成本和交易成本，同时使各国间的经济相互依赖日益加深。技术扩散的速度也超过历史上任何一个时期。这一切都极大提高了人类社会创造财富的能力和速度，大大减轻了各个国家和民族的生存压力。各国之间的利益关系也由传统的排他性零和博弈转变为客观上具有利他性质的非零和博弈。冷战结束后，世界上越来越多的国家和地区拥抱全球化和自由贸易。关贸总协定向世界贸易组织（WTO）的转变则在制度上证明了全球化下进行全球治理的可行性，也奠定了世界向更深度全球化发展的基础。进入新世纪以来，以中国、印度、巴西、南非、俄罗斯等国为代表的发展中国家的群体性崛起则在实践中再次证明了全球治理的成功。而这一点也同样体现在世界各主要经济体在2008年美国次贷危机所引发的全球性金融海啸中所表现出来的群策群力与精诚团结当中。所以，国际贸易成为促进全球经济增长的重要引擎，以世贸组织为核心的多边贸易体制是经济全球化和自由贸易的基石。

作为全球治理典范的世界贸易组织遭遇困境

世界贸易组织自成立以来，已经涵盖全球98%的贸易额，是全球经贸治理体系中最具有代表性的关键支

柱，在推动世界贸易发展、促进经济增长和就业、提高人民生活水平等方面作出了突出贡献。在贸易自由化便利化方面，世贸组织所达成的《贸易便利化协定》将使全球贸易成本减少14%，每年增长1万亿美元出口。同时，世贸组织为解决国际贸易争端、平衡成员之间的权利与义务、保障多边贸易体制的可靠性和可预见性上发挥了重要作用，截至2018年底共有574起案件提交争端解决机制。此外，世贸组织还针对成员国进行了大量的贸易政策审议和监督工作，极大地提高了成员贸易政策透明度，增进了对彼此贸易政策的理解。

但也必须看到世贸组织走到今天面临越来越多的问题，与之相关的全球治理遭遇重大挑战。一方面，单边主义和保护主义的幽灵在亚当·斯密写下《国富论》之后的数百年里依然在世界的某些角落游荡，甚至在一些国家越发凸显出强大的影响力，多边主义和自由贸易体制受到巨大的冲击。世界贸易组织进行全球治理的关键争端解决机制——上诉机构，正在面临陷入瘫痪的风险，因为美国阻止该机构提名新的法官，而原有法官将在今年底任期结束后全部卸任。这将严重影响国际贸易争端解决机制的有效运行。另一方面，一些国家滥用国家安全例外的措施，破坏了以规则为基础的自由而开放的国际贸易秩序。必须承认，世贸组织允许国家在特殊情况下援引国家安全为理由来实施一些贸易救济措施，例如特殊保护或者排除政策，但是作为例外决不允许滥用。因为这种行为会削弱世贸组织的权威性和有效性，也会破坏全球治理的根基。作为世界上最大的单一经济体美国和第三大经济体日本在一定程

度上都在针对多个国家或者某个国家采取了以安全为理由的贸易制裁措施，极大地破坏了自由贸易的稳定。此外，客观上，我们也必须承认世贸组织在进一步推动全球化方面确实面临动力不足的问题。多哈回合谈判启动已经超过17年，但在农业、发展和规则等议题上依然进展缓慢，同时电子商务、投资便利化等反映新世纪国际经济贸易重要内容的新议题却一直没有得到及时处理。在这种情况下，超越世界贸易组织的全球双边和区域贸易协定进展越发迅速，以促进两国间或者区域内的全面自由化和便利化。

不匀速的全球化对全球经贸治理形成巨大挑战

对于因为特朗普上台而热衷于各种“退群”的美国来说，美日自贸协定确实是一个巨大的胜利，意味着美国可能不再那么热衷于“贸易保护主义”，不会被新一轮的深度全球化所抛弃或者边缘化。实际上，早在今年2月份，欧盟与日本的经济伙伴关系协定（EPA）生效就已经给美国带来巨大的压力，因为该协定的达成标志着全球最大的自由贸易区由此诞生。如果时间再稍微拉长一点，我们可以看到，达成高水平的自贸协定已经是发达国家试图主导新一轮经济全球化的主要手段和目标。奥巴马政府时期曾经大力推动的TPP和TTIP（跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定）遵循的就是这样的逻辑。然而固执的特朗普认为这是奥巴马的政治遗产，所以尽管战略上应该遵循经济逻辑予以继承，但是战术上必须坚持政治原则而不得

不放弃。美国退出TPP之后，日本并未终止努力，而是继续积极推动与其他成员国达成相关条款，最终成功签订了“全面且进步的跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）。在某种程度上来说，此次美日自贸协定的签订，也意味着美国实际上向TPP的回归，同时也为美欧自贸协定的达成提供了强大的助力。

联想到2018年11月30日签订的《美墨加协定》和2019年6月30日签订的《欧盟与越南自由贸易协定》（EVFTA）与《欧盟与越南投资保护协定》（EVIPA），我们看到全球新一轮自贸协定的轮廓正在形成，即朝着更加彻底的“三零”标准迈进：零关税、零补贴和零壁垒。更为重要的是，这一轮全球化是部分发达国家和部分发展中国家之间进行的全球化，而非世贸组织之内大多数国家共同参与的全球化。从这个角度来看，当前世界越来越呈现出不同速度的全球化。一方面，贸易战在多个国家之间频频发生，提高贸易壁垒，割裂了彼此之间的国际市场和自由贸易；另一方面，以美、日、欧为代表的发达国家和地区却进一步加深加快彼此的经济联系和相互依赖。在这一进程中，只有少部分发展中国家，主要是CPTPP成员国，能够参与进来。这不仅会破坏市场的完整和稳定，而且给冷战结束以来好不容易实现的全球治理带来巨大的挑战。

特别值得一提的是，这种新的自贸协定并没有像世贸组织那样区分发达国家和发展中国家，而是越来越倾向于彻底的一体化，即所谓的“公平贸易”，既包括规则上的一体化，还包括价值观上的一体化。这种不加区别的统一政策，在世贸组织框架下显然

被认为是“不公平的”，因为发展中国家的实力相对于发达国家确实需要一定程度的照顾，以体现“真正的公平”。但是，后者主张正在被不匀速的全球化所摒弃。以欧盟和越南已经签订的自贸协定为例，不仅致力于取消99%的关税，而且明确提出该自贸协定既基于规则（based on rule），而且基于价值观（based on value），不进行无底线的竞争。

总而言之，当今世界在经贸领域已经呈现出两条路径：一条是由大多数国家——包括发达国家和发展中国家——共同努力改革世界贸易组织的标准路径；另一条是由主要的发达国家和部分发展中国家通过签署新的自贸协定而铺就的全球化快速路径。两条路径的治理方式、手段和价值观都存在诸多不同，导致全球治理在经贸领域出现剧烈的分野。当然，我们也看到另外一些国家也在尝试建立超越世贸组织的区域性自贸协定，但是其水平和程度还是与美日欧主导的自贸协定存在较大差距。这也给很多国家带来如何选择巨大压力。怎么办？理论和历史告诉我们，迎难而上，化压力为改革动力，是最为理性的选择。40多年来，中国的成功证明了改革开放的正确，证明了市场经济的正确，证明了全球化的正确。中国在所有国际场合最为坚定地坚持开放、倡导开放，反对任何形式的贸易保护主义和单边主义。



日本的医养结合养老模式

□ 李 崧

随着我国人口老龄化程度的不断加深，老年人对医疗护理的需求与日俱增，医养结合将成为破解社会老龄化的重要方式。目前，日本是世界上老龄化程度最高的国家，截至2018年9月，日本65周岁及以上老年人口占总人口的28.1%，已进入超级老龄化社会。作为与中国相邻的国家，日本与我国有着相近的文化背景，自上世纪60年代起经过半个多世纪的努力，已经形成了惠及全民相对较完善的养老体系，其在医养结合方面取得的经验值得我国借鉴。

日本医养结合模式的实践经验和特点

以居家为主的多元化医养结合模式。日本具有东方传统文化特色，比较注重居家养老。但是随着社会发展，家庭在结构、观念、功能等方面发生变化，不堪重负的传统家庭养老朝着居家、社区、机构相融合的养老服务模式转变。日本尤其大力推行社区居家养老，即发展小规模多功能的社区养老，可以24小时入住，也可以日托服务或居家上门服务，按照老年人的需要，为其提供护理、医疗、保健、娱乐等各项服务。日本的个性化商业养老院种类较多，遍布全国。根据老年人需求及所提供服务的不同，大致可分为三大类：一是健康型养老院，即针对健康老年人入住并只负责打理日常家务。二是住宅型养老院，即身体状况正常的老人居住，必要时可提供上门护理服务。三是看护型养老院，即患病或半失能和失能老人入住，提供全面的护理服务。所有类型的养老院都被纳入护理保险范围，真正实现了“按需养老，按需护理”的目标。

医疗外包提高专业化水平。日本的养老院中极少设置真正意义上的医院，一方面是因为医院同养老院的执业许可完全不同，另一方面是由于养老院的管理团队很难胜任医院的管理工作。日本的养老院通常会将医疗机



构外包给医院运营管理，从而集中各自优势提升养老和医疗的专业化效率。养老院一般仅开展长期护理、康复训练和简单急救等医疗服务，严重疾病的治疗则需要通过与周边医院的合作来解决。养老院与周边医院合作既可以集中资源从事专业工作，从商业角度又可以实现互利互惠。日本养老机构的设施设备非常现代化，老年护理人员经过专业护理学校的培训，并通过统考获得资格，为老人提供高水平的专业护理服务。

医养结合服务以多元协作来提供。日本实行“年金—医疗—护理”为核心的医养结合服务体系，是在政府主导下社会、市场多方参与，以家庭养老为中心、社区老年服务为补充的医养结合服务模式。日本的介护保险制度以社会互助为前提，以跨代抚养为基础，通过社会保险方式，理顺了给付与负担的关系，让所有社会保险参加者共同承担风险，从而实现减轻政府负担、促进国民养老自立的目的。

医养结合服务体系建设规范化。日本当前的医养结合服务设施以介护保险设施为主，主要有介护老人福祉设施、老人保健设施、介护疗养型医疗设施、认知症高龄者设施和特定设

施等5个类型，5个类型互为补充、相辅相成，组成一个全面覆盖各类老年人群需求的养老服务系统。介护老人福祉设施也称为特别养护老人福祉设施，主要收住临终前高龄老人。老人保健设施多收住高龄老人，以康复后返回家中居住为目的。介护疗养型医疗设施，多收住从医院治疗初步恢复尚需后期康复治疗，不能在家自主生活需要介护的高龄老人。不同类型的设施根据介护度相应配备不同数量的人均使用面积、人均护理定员数和按相应比例配备医师、护士士等工种的专业工作人员，从申办、营运、管理等每个环节都有系统化、规范化的评估体系。

注重老年期疾病的预防和康复护理。日本在建设医养结合服务体系初期，只是考虑了提供养老服务，而轻视了预防老年期疾病，结果就是养老服务体系虽已建成，但失能和部分失能老人越来越多。失能老人的养护不但带来了巨大的国家财政压力，更使老人的生活品质急剧下降，给家庭带来了更多压力和负担。在走过了一段弯路后，2006年日本修改了《介护保险法》，新的《介护保险法》增加了“介护预防”的内容，日本的医养结合服务体系开始向“老化预防”转型，

老化预防和老年康复运动在日本全国范围内开展和普及，老年康复不仅局限于医院，已经走进养老机构、走进社区，甚至走进了家庭，成为了居家养老服务的一项重要内容。

借鉴和启示

医养结合服务要以满足老年人需求为导向。日本在医养结合产业发展初期阶段，由于没有考虑文化传统和发展规律，走了一些弯路。日本各个地方根据“黄金计划”中增加养老床位指标的要求，大兴土木，在郊外、海边建设了许多规模高档的养老机构，片面追求老人养老床位的数量，但是日本老人由于传统文化的影响，根本不愿意离开自己熟悉的家和社区去入住养老机构，导致各种大型养老机构都被废弃，浪费了大量的社会资源。走过一段弯路后，日本把社会养老服务体系建设的重心转移到了构建地区养老支援中心和全力支援居家养老等方面。

完善的法律和评估体系为医养结合发展提供保障。日本医养结合可持续发展依赖于不断修改完善配套法律法规。如日本专门出台了一系列法

律，通过法律文件切实维护老年人权益，为老年人养老服务提供全方位法律支持。此外，还有严格的监管制度和体制，如专门负责评估、监督和管理养老服务机构的组织，其主要任务就是监督和管理服务机构的服务质量，确保服务机构能够根据老年人的需求提供相应的服务。我国医养结合方面的法律法规还相对薄弱，难以满足医养结合发展的客观需要，制约了医养结合产业的可持续发展。

充分发挥护理保险的作用，为医养结合做足经济支撑。失能老人和高龄老人不断增多，仅靠养老金和医疗保险根本无法满足老年人的护理需求，建立护理保险制度成为必要。日本的护理保险制度也是在不断修改完善中。医养结合产业属于朝阳产业，市场潜力巨大，涉及养老地产、老年护理服务行业、老年教育、老年旅游、老年金融等领域。采取商业保险模式还是社会保险模式，费率如何确定，如何处理与基本医疗保险的关系，如何确定政府、单位和个人的权责关系等，都需要在地方试点基础上，统筹考虑经济社会发展水平和人口老龄化趋势，充分借鉴国际经验，认真研究尽快对长期护理保险制度的几个基本原则作出框架性规定，制定符合国情的长期护理保险制度，保障医养结合可持续发展。

系统的专业化人才培养体系是医养结合发展的关键。日本政府高度重视对医养结合产业的行业指导，出台了专门针对人才培养的专项法律，对医养结合产业服务人员进行培训和资格考试，培训资金由政府和企业共同负担，培育发展专业化的养老服务经营管理机构，提高从业人员专业化水平。医养结合服务队伍由多个工种构成，涵盖了服务的所有内容，每个序列都有相应的资格、等级和培训要求，持证上岗，按级取薪，服务队伍呈现出较强的专业化和职业化特征。我国必须高度重视养老服务人才培养和培训工作，完善养老服务人才激励政策和“1+X”职业技能等级证书制度，构建职业教育与培训体系。