



所谓全球卫生治理，是指多元主体以多种方式在健康领域进行协作，共同制定并实施国际规制，以便更好地应对全球健康危机，实现全人类健康的综合治理过程。与传统的国际卫生合作相比，全球卫生治理明确了国际组织、社会团体及重要人物等非国家行为体在全球卫生事业中的重要作用，主张通过跨社会、跨部门、跨学科的多元主体和多边合作共同制定有约束力的国际规制，更好地应对全球卫生危机。

新冠肺炎疫情进入全球大流行阶段以后，公共卫生安全已经由传统国际关系中“低政治”议题跃升为重点焦点议题。国际关系行为体以各种方式和行为参与到全球卫生治理过程中，全球卫生治理话语权的重要性空前凸出，卫生治理效果成为展示“软实力”的重要舞台。此次疫情暴发后，世界各地人民携手合作，积极寻求应对疫情的解决方案，丰富和完善了全球治理的实践，但在这一过程中也暴露出了全球卫生治理面临的困境。当前，全球卫生治理面临的主要挑战包括。

第一，全球公共卫生能力的欠缺。2003年，我国在联合国大会上首次发出提升全球公共卫生能力建设的倡议，得到了联合国成员国的普遍支持。21世纪前两个十年，世界各国普遍加强了国家卫生体系建设、重视医疗人员培训、认真执行《国际卫生条例》。然而此次新冠肺炎疫情的全球大流行证明，世界各国现有的公共卫生能力仍然亟待加强。迄今为止，新冠肺炎疫情扩散的速度并未得到遏制，人类对新冠病毒的认识仍在不断摸索中，

特效药和疫苗的研发仍需时日。发展中国家公共卫生系统在疫情面前疲于应对，发达国家自诩强大的应对突发公共卫生事件能力在疫情面前也显得羸弱不堪。事实再一次证明，面对全球性公共卫生挑战，没有任何国家能独善其身。各国只有开展有效务实合作，优势互补，共建平台才能为战胜疫情提供有力支撑。

第二，全球卫生治理机制的缺陷。二战以来，世界卫生组织因其在全球公共卫生领域无可比拟的技术水准和覆盖能力，一直在全球卫生治理中发挥着不可或缺的中心协调作用。但是世界卫生组织对其成员缺乏明确的领导权和约束机制，对成员国报送统计数据的方式、是否采取了适度的旅行或贸易限制措施、是否对遏制疫情跨境传播采取了有效的应对举措均不能实施约束性和强制性措施，这使得全球卫生治理的效率和效果大打折扣。此外，现有的全球卫生治理机制具有鲜明的国家中心特征，非国家行为体难以融入这一机制的框架之中。事实上，跨国公司、慈善基金会、科研机构、智库、非政府组织等非政府行为体在全球健康治理中发挥着越来越重要的作用。但是，非政府行为体参与全球卫生治理缺乏制度设计和法律基础，难以反映全球卫生治理发展的最新维度。上述事实表明，当前全球卫生治理机制的基本框架尚未成熟，呈现松散化和碎片化的特征。为了更好地迎接全球公共卫生挑战，现有的治理机制必须更加一体化、网络化，使国家、政府间组织、非国家行为体各司其职、各负其责，又相互联系、

彼此协调，形成有力有序的全球卫生治理体系。

第三，国际卫生合作的困境。当前国家依然是全球卫生治理最重要的行为主体，政府间的国际卫生合作在全球卫生治理中发挥着举足轻重的作用。然而，新冠肺炎疫情暴发以来，有的国家由于防疫措施失当，酿成国内经济衰退、社会动荡，一些政客开始煽动孤立主义和民粹主义，将防疫工作高度政治化，把“甩锅”“抹黑”国际组织和其他国家当作政治武器。在疫情最严重的时刻退出国际卫生合作机制，为疫苗、特效药等全球卫生公共产品的研发设置壁垒。这些都表明全球卫生治理中的国家合作困境。全球卫生治理关注全人类共同健康，这是超越主权的人类共同问题。然而少数国家单方面追求自身利益的最大化，给人类健康整体利益带来了重大损失。

面对来势凶猛的新冠肺炎疫情，我国不仅为保护本国人民的生命健康作出艰苦卓绝的努力，也为维护全球公共卫生安全、推动全球卫生治理作出了巨大的贡献。我国始终强调，在疫情面前人类是休戚与共的命运共同体，唯有团结协作、携手应对才能战胜疫情。2020年3月26日，习近平主席在二十国集团领导人特别峰会上为增进全人类公共卫生安全提出4点倡议，直击全球卫生治理面临的主要挑战。坚决打好新冠肺炎疫情防控全球阻击战，立足于完善世界各国，尤其是广大发展中国家公共卫生体系，提升应对疫情能力。有效开展国际联防联控，强调加强国际合作，共同建立公共卫生应急联络机制，合

力进行药物与疫苗攻关，早日取得惠及全人类的卫生公共产品。积极支持国际组织发挥作用，表明我国认可世界卫生组织在全球公共卫生领域的权威地位，支持其发挥协调与引领作用，通过多边主义原则促进全球卫生治理事业。加强国际宏观经济政策协调，说明我国已经着眼于应对“后疫情时代”世界经济下行压力，推动世界经济可持续发展，为全球卫生治理提供源源不断的人力、物力和财力支持。

疫情发生以来，我国彰显负责任大国的担当，为全球公共卫生事业作出了巨大贡献。在全球抗疫关键时刻，我国坚定维护联合国和世界卫生组织的地位和作用，维护多边主义的理念和原则，维护国际社会的团结和合作。恩格斯指出，没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的。新冠肺炎疫情的全球大流行给人类的生命和财产带来了巨大损失，暴露了全球卫生治理中的短板。我国提出的新理念新倡议为提升全球卫生治理能力、增强国际合作抗疫水平指明了正确的方向。各国人民共同构建人类卫生健康共同体是全球抗疫的人间正道。在应对挑战中加强合作，全球卫生治理体系也会在回应时代需求的过程中日臻完善。



（上接1版）世界上没有哪一个国家能在这么短的时间内帮助这么多人脱贫，这对中国和世界都具有重大意义，中国减贫方案和减贫成就得到了国际社会普遍认可。习近平总书记强调，目前全国还有52个贫困县未摘帽、2707个贫困村未出列、建档立卡贫困人口未全部脱贫。虽然同过去相比总量不大，但都是贫中之贫、困中之困，是最难啃的硬骨头。我们要努力克服新冠肺炎疫情带来的不利影响，付出更加艰辛的努力，坚决夺取脱贫攻坚全面胜利。他还强调，做好“六稳”工作、落实“六保”任务至关重要。“六保”是我们应对各种风险挑战的重要保证。要全面加强稳就业举措，强化困难群众基本生活保障，帮扶中小微企业渡过难关，做到粮食生产稳字当头、煤电油气安全稳定供应，保产业链供应链稳定，保障基层公共服务。同时，要在“稳”和“保”的基础上积极进取。决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会，将为我们实现国内国际双循环相互促进的新发展格局奠定坚实的基础，也就打开了全面建设社会主义现代化国家新征程的通道。

## 构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，要提升产业链供应链的安全稳定和竞争力

一个国家的产业竞争力取决于

整个产业链的综合竞争力，要确保经济安全必须从战略全局着眼，建立维护我国产业链安全的有效机制。受疫情的冲击和影响，出现了全球产业链供应链的调整和变化，使我们在某些领域、某些方面面临着产业链供应链受阻、甚至断裂的威胁。为了减弱这种冲击和阵痛，我们必须补齐相关短板，维护产业链供应链安全稳定，提高产业链供应链的竞争力。习近平总书记强调，要加快完善安全发展体制机制，补齐相关短板，维护产业链、供应链安全，积极做好防范化解重大风险工作。我们要科学布局产业链，确保重点产业安全稳健发展；有效提升价值链，提升重点产业核心竞争力；全力确保供应链，提高产业配套发展能力；协同打造创新链，确保关键产业自主可控；着力构造防护链，增强产业的风险抵抗力。建立维护产业链供应链安全有效机制的政策，重点应该包括建立维护产业链安全的宏观管理机制，建立维护产业链安全的协调服务机制，建立维护产业链安全的信息畅通机制，建立维护产业链安全的风评估机制，建立维护产业链安全的预测预警机制，建立维护产业链安全的国际合作机制。我们必须树立总体国家安全观，坚守底线思维，增强危机和国家安全意识。必须立足社会主义初级阶段这个最大的实际，切实把自己的事情办好。习近平总书记指出：“农业基础地位任何时候都不能忽视和削弱，手中有粮、心中不慌在

任何时候都是真理。”这次新冠肺炎疫情如此严重，但我国社会始终保持稳定，一个值得高度重视的经验就是粮食和重要农产品稳定供给功不可没。为统筹常态化疫情防控和经济社会发展工作，我们要保障粮食等主要农产品生产供给，要继续强化“米袋子”省长负责制，做好“菜篮子”市长负责制。新形势下要着力解决农业发展中存在的深层次矛盾和问题，重点从农产品结构、抗风险能力、农业现代化水平上发力。

## 构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，要发挥社会主义基本经济制度的突出优势

党的十九届四中全会对社会主义基本经济制度进行了系统性的概括，实现了当代马克思主义、21世纪马克思主义政治经济学理论的创新。以公有制为主体，多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体，多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度，既体现了社会主义制度的优越性，又同我国社会主义初级阶段社会生产力发展水平相适应，创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。习近平总书记强调了社会主义基本经济制度的突出优势：“既有利于激发各类市场

主体活力，解放和发展社会生产力，又有利于促进效率和公平有机统一、不断实现共同富裕。”我们用社会主义来引领市场经济的前进方向，更好地处理政府和市场的关系，努力将市场的作用和政府的作用结合得更好一些。这就是我们经过不断探索，走出了一条中国特色的社会主义市场经济新路。

## 构建国内国际双循环相互促进的新发展格局，要求各地区各部门各方面对国之大者要心中有数

面对如此繁重的任务，我们必须努力把自己的事情办好。一分部署，九分落实。习近平总书记要求各地区各部门各方面对国之大者要心中有数，强化责任担当，不折不扣抓好中央决策部署和政策措施落实，在务实效、求实效上下功夫。要加强协同配套，增强政策举措的灵活性、协调性、配套性，努力取得最大政策效应。要转变工作作风，坚持实事求是，尊重客观规律，把更多力量和资源向基层下沉，力戒形式主义，官僚主义。特别是当前的“六稳”“六保”要多下苦功夫，疏困和激发市场活力。完善政策执行机制，有效引导多方行为，破除政策执行层面的肠梗阻。

〔作者系中央党校（国家行政学院）马克思主义学院院长、教授〕

西班牙是世界上最早开展职业教育的国家之一，其职业教育培训的萌芽始于18世纪的波旁王朝期间，当时随着生产工厂的建立，对工人进行培训的学校也应运而生。时至今日，西班牙职业教育在不断的坚守与探索中，获得长足的发展，在全球职业教育领域处于领先地位。

## 政府的重视与推动，确立职业教育在国民教育体系中的重要地位

职业教育的良性发展，离不开政府的重视与推动。西班牙对职业教育的重视与推动，主要体现在对职业教育的管理和研究机构的设置方面。西班牙公共教育部在1931年设立了职业技术教育总局，随后创建了针对农业和畜牧业培训的理工学院，旨在推动职业教育的发展，并且通过职业教育促进社会改革。1986年，西班牙设立了职业教育总审议会，主要是为政府提供关于职业教育的决策咨询服务。1997年，西班牙审议通过一项法律，职业教育总审议会更名为普通职业教育审议会，并赋予其参与职业教育部门的管理工作的新职能，主要任务包括向政府提交国家职业教育行动纲要、拟定国家职业教育行动纲领的实施方案、发布和传播职业教育主管部门的信息以及制定协调职业教育主管部门行动的全国统一标准。普通职业教育审议会作为一个参与职业教育管理工作的重要国家管理部门，对于西班牙职业教育的发展起到了重要的推动作用。1998年，西班牙设立了职业资格研究所，主要目的是为了更好地了解研究推进职业资格标准的拟定，探讨职业资格评价与认证体系的内容，探索推动职业教育机构及社会各界为职业教育的发展应承担的责任。

在政府的重视与推动下，1955年至1989年西班牙建立了24所劳动大学，开展包括职业教育在内的通识教育。1990年，西班牙新的教育法出台，技术教育课程正式纳入到义务教育阶段，职业教育在国民教育体系中的重要地位得到凸显。20世纪90年代，西班牙政府有意识地加强对全国职业教育的宏观管理，制定并颁布国家职业教育规划以及国家职业学校和职业教育中心的发展方案等。为进一步推进职业教育的发展，巩固职业教育在国民教育体系中的重要地位，西班牙教育体系框架规定，接受高级职业培训且获得高级技师职业资格证书的学生，与接受普通高中教育的学生同等享有接受大学教育的权利。这一举措从根本上改变了社会对职业教育的消极认知，增强了人们对职业教育的认同感。此外，西班牙政府还注重提高职业教育的社会地位，拓展职业教育毕业生职务晋升和社会地位提升的途径，促进职业教育领域的人力资源开发与职业教育毕业生的职业生涯发展。

## 完备的法律和制度体系，确保职业教育的规范、有序发展

有法可依、有规可循，既能够为职业教育发展提供保障，也能够规范和促进职业教育的发展。完善的法律法规和制度体系在西班牙职业教育的发展历程中起到了重要的保障和促进作用。1911年，西班牙出台了《学习合同法》，推动建立并规范了雇主与学徒之间的关系。伴随着职业教育发展的新要求，西班牙职业教育的法律与制度体系建设得到进一步完善和创新。1990年，西班牙颁布实施了《教育制度总整合组织法》，将职业培训的等级进行划分，并强调要适应市场需要开展专业领域的技能培训。伴随着职业教育发展的新要求，西班牙职业教育的法律与制度体系建设得到进一步完善和创新。1990年，西班牙颁布实施了《教育制度总整合组织法》，将职业培训的等级进行划分，并强调要适应市场需要开展专业领域的技能培训。1997年，西班牙政府颁布法规，对劳动法进行改革，施行职业培训合同制，对参加职业培训学生的待遇及必须掌握的专业知识进行了明文规定，并专门制定了有利于工人培训和就业的条款，极大地改善了职业教育就业状况和就业市场的稳定。2002年西班牙政府建立了国家职业资格制度，主要促进劳动者和就业需求之间的协调与匹配，确保劳动者能够更好地融入复杂多变的就业市场。2004年，西班牙政府对国家职业资格制度进行了完善，旨在进一步增加劳动者的专业化水平，增加职业教育培训体系的内容，消除专业间的障碍，创建一个动态的认证体系和培训进程，进而更好地提升职业教育培训的质量和改善劳动者的就业。2013年，西班牙政府又颁布了《提高教育质量组织法》，除了在学生就业能力、辍学率等方面提出明确的目标和要求外，还强调学校与企业之间的过渡与联系，以双轨制培养模式促进职

# 西班牙如何发展职业教育

□ 袁遐

业教育质量的提升。

此外，西班牙还建立起了由政府有关管理部门、社会各界和自区域合作制定，并由西班牙国王亲自颁布的职业资格证书制度。该制度清楚规定了每一种职业必须具备的专业知识以及对培训的最低要求，获取职业资格证书的学习培训途径，同时规定国家就业研究所负责已授予的职业资格证书的登记、管理等各项工作，促进职业资格证书管理的规范化，从而使职业资格证书更有含金量和公信力。

## 紧跟劳动市场需求，建立科学的人才培养模式

劳动力市场的认可，是职业教育生命力的根本所在。西班牙职业教育历来坚持以市场需求为导向，着力提高职业教育的专业化水平，并建立起科学的人才培养模式。在与劳动力市场的紧密互动中，西班牙职业教育形成了特色鲜明的职业教育人才培养模式，即学校与企业之间双向联动的双轨培训模式。政府着力推动学校与企业的合作，建立校企之间稳定且系统的联系，实施校企间的职业合作项目，使学校职业教育能适应企业实践和发展的需要。在双轨培训模式下，学生每周有一到两天在职业学校进行理论学习，三至四天在企业接受实践教育，做到理论与实践相结合。企业在职业培训中的地位及角色也被明确规定，比如明确要求各行业内的知名企业和技术研发机构必须参与和支持大区的职业教育建设、实训场地建设和科研项目建设等。双轨培养模式，既坚持了职业教育的市场导向原则，也极大地提升了就业率。

除了在国内加大政策支持与人才培养模式创新的力度外，西班牙政府还特别注重加强职业教育领域的国际合作。比如，深度参与欧盟的“伊拉斯莫+”计划，通过与全球其他国家建立战略伙伴关系，让学生或教师参与到其他国家的培训机构或企业进行学习或实践。这项措施不仅开拓了学生和教师的视野，而且提升了学生的职业技能，增强了教师面向市场、面向未来的现代化职业教育能力，进而促进西班牙职业教育整体质量的不断提升。

