



全球移民：21世纪的挑战与治理

□ 王立峰

之间，人们为了生存，由原居地向四周扩散，出现了人类史前一次最大的迁移，这一过程直到公元750年前后，才告完成。第二次大规模人口迁移肇始于15世纪末，到19世纪末20世纪初达到最高潮，在资本主义的推动下，欧洲的失地农民和探险家，迁徙到美洲和大洋洲，每年有六七十万人之众。第三次大规模人口迁移发生在第二次世界大战期间和战后，由于战争避乱或者追求更好生活，贫穷落后国家人口向发达国家和地区迁移。进入21世纪，在全球化大潮的推动下，随着交通日益发达，资讯越来越方便，人口流动越来越频繁，移民数量也越来越多。最引人注目的一次移民潮是发生在过去的10年。2010年底至今，中东北非国家因各种原因引发新一波移民潮，包括突尼西亚、利比亚、埃及、伊拉克、阿富汗、叙利亚等国，大批移民涌入欧洲。

从历史看，人类移民大都是不得已而为之。人们倾向于生活的稳定性和未来的可预期性。人类这种对稳定生活的向往，体现为对家的需求。如果没有家，人就会失去人生的出发点，就像小船出航却没有回去的港湾，既没有方向感、归属感，也失去了安全感。因此，家的意象反映出人的内心对于安全与稳定的渴望。但是，世事难料，人可能被迫背井离乡，走上移民之路。在21世纪，全球移民可能愈演愈烈。一是经济移民。经济全球化和技术变革会进一步加剧全球贫富分化鸿沟。人往高处走，水往低处流。为了生计，一些人会踏上寻找美好生活的移民旅途。二是战争移民。二战结束以后，国际社会一再呼吁和平，但是战争却总是难免。为了躲避战乱，战争国人民必然走向移民旅途。三是气候移民。虽然科学家一直在警告世人由于人类活动排放温室气体导致全球变暖的危险，但全球气候变化并没有丝毫缓和的迹象。根据联合国政府间气候变化专门委员会的报告，世界气温上升朝着3摄氏度的目标前进。全球变暖必然导致人口迁移问题。预计到2050年，在全球范围内由于气候变化而被迫迁移的人数将介于2亿到10亿之间。

全球移民给全球治理带来挑战

任何国家、任何社会的发展都需要有适当数量和品质的人口，人口同时又是消费者，每天都要消费大量的物质和非物质资源。移民无论是对迁出地还是迁入地，既有正面的积极作用，同时亦有负面的消极影响。这些负面影响包括居住、就业、教育、卫生、社会环境、文化差异等问题。当前国际社会对移民持反对态度的，主要基于两个考虑。一是考虑到保护本国文化的独特性，认为移民的加入会使得不同文化发生冲突，这种冲突会增加迁入国内部的安全隐患，甚至有可能改变迁入国本国的文化价值。另一个考虑是迁入国的安全和福利分配。一方面，为了保护国家安全，保护无辜民众免受恐怖袭击，通过限制移民进入来限制那些具有安全隐患的非法移民进入。另一方面，大量的移民进入迁入国，可能会占用迁入国大量的资源，迁入国公民的福利就会受影响。于是当今世界出现文化粹主义现象，排斥外来移民。文化民粹主义的典型例子就是美国特朗普政府的移民政策。特朗普在上任后不断收紧移民政策，甚至在美国与墨西哥边界

之间修筑隔离墙。

曾几何时，文化多元主义是欧美各国处理移民问题的基本原则和不二选择。但是，近年来，文化多元主义的“政治正确”正在受到挑战。全球移民问题是一个文化差异问题还是一个种族差异问题，正在引起人们的深思。从历史上看，在近代工业革命以前，种族主义不是一个问题，因为各种族生活的地区与世隔绝，互不见面，就没有这一问题。随着地理大发现和欧洲的海外扩张，特别是对印第安人和非洲人的征服和奴役，种族主义才成为一个问题。即使从科学的角度看，人类学家和遗传学家们的结论是，各种族是平等的。生命科学家，特别是遗传学家已经用有力的科学证据证明，欧洲人、非洲人、亚洲人与美洲人的生物差别几乎可以忽略不计，微不足道。虽然人种不存在生物差异，但是科学家的研究表明，人类文化之间存在显著差异。直觉告诉我们，从日常生活习惯到政治生活方式，人类文化存在差异。在文化人类学家看来，文化差异在不同的民族之间，几乎随处可见。如何对待人类的这种文化差异？文化相对主义认为，文化差异并不意味着文化优劣，绝不能把一种文化凌驾于另一种文化之上。人类有各种不同的生活方式，我们应该拥抱这种多样性，赋予它们以平等价值。让人警惕的是，传统的种族主义虽然正在式微，但是并没有退出历史的舞台。

通过正当程序解决移民问题

要解决全球移民问题带来的挑战，需要借助正当的程序。移民问题涉及移民、迁入国政府、迁入国民众三方。通过一国正当的程序，寻求政治的共识，才是解决移民问题的正道。就移民来说，移民本身的历史是一部背井离乡、长期疏离的历史。他们走出熟悉的环境，介入全新的空间，成为陌生人，不再有任何归属感。身为移民者，最可怜之处不在于住在极差的环境或做低下、辛苦的工作，而是在另一个国家里，因肤色或文化的不同所产生的被排斥现象，成为别人眼中的“他者”。当然，移民在争取权利的时候，也要履行义务，特别是融入本地社会的义务。就迁入国政府而言，任何政府都不应将大规模移民强加于当地民众身上。接受移民、让移民融入地方社会是一个长期而复杂的过程，没有当地民众的支持与合作，这是不可能实现的。政府移民政策必须基于政治共识。就迁入国民众而言，尽管任何一个民众享有反对移民的权利，但也承担对外国人的世界义务。不同国家的人民生活在一个地球上，不管喜欢还是不喜欢，大家相互依赖、密不可分。如果没有张开的怀抱，他们可能会牺牲于战争或者环境灾难。

对今天的世界来说，人类还没有找到一条善待移民的道路。面对文化冲突，面对战争威胁、生态灾难、全球传染病，人们能否团结在一起，达成全球共识，对今天的人类来讲，仍然任重道远。



□ 蔡宗溢

日本是全世界低死亡率和低出生率都排名前列的国家。在“双低率”的对冲下，20世纪70年代日本已成为全球人口老龄化最严重的国家，但其凭借完备的国民社会保障体系与先进医疗技术，率先开展了“医养结合”模式的探索和实践。时至今日，日本日趋成熟的“医养结合”模式依然是其稳居世界人均年龄最长寿国家的重要保障。

以介护保险制度为核心的特色医养制度

医养结合的服务质量关键在于制度体系的有效保障。老年人在养老的过程中常需要长期疗养性质的护理服务，不少尝试医养结合的地区，专业医护人员无暇长时间看护，而社会人员看护质量又参差不齐，导致“医”与“养”难以实现有效融合。日本自2000年开始，作为全球首个针对养老服务立法的国家，相继建设了《介护保险法》《老人保健法》等法律制度，其中介护保险制度是推动日本医养结合成熟的核心体系。介护译为中文意为“护理、照顾”等意，介护保险保证了护理人员工资开支主要由各级政府 and 医疗机构承担，日本65岁以上的国民在购买介护保险后仅需承担10%的介护费用，在申请介护服务被严格审核通过后，由政府统一资质认定的“介护士”根据被申请人的健康状况制定介护服务清单，提供多种模式的长期介护服务。同时，在医疗保险体系中，针对以领取养老金为主体的人群，将其纳入国民健康保险范畴，补贴部分在使用介护服务中还需要进行医疗治理的老人的费用问题，建设了一条交替使用保险金的双通道，促使介护机构的健康发展。

介护机构建设保证了医养服务的专业性。日本政府主导扶持了一批相当数量的专业介护机构，在《介护保险法》的有力保障下，统一介护费用和服务标准，不管民众购买哪个委托保险机构，都能享受到同等质量的服务。同时介护机构为了降低成本，往往与周边医院建立长期稳定的合作关系。在资质考核中，不少获得“介护士”资质的人员本身也有医疗执业资格，可以对常见老年疾病进行初步诊断。老年人白天可以自主选择在家中、

介护机构进行康复训练，也可以由介护人员陪同前往医院诊疗，晚上陪送到家中休息。既减轻了家属陪同就医的时间成本，也降低了往返途中的安全风险，使老人享受保险制度下的多重社会福利时，还能有效减少家庭成员的精神负担。

“感受至上”——极致分类的特色医养服务

老人通常在日常生活中，因生理情况、患病情况、家庭情况等原因形成的养老需求千差万别，日本医养结合模式围绕“一切从老人感受出发”的服务理念，以极其细致、种类繁复的医养服务分类，构建形成了“康复、陪护、健康维持”三个层级的综合服务清单。

消减病痛，恢复健康是所有患疾老人的迫切心愿。大部分老人在养老生活中的疾病以慢性病居多，日本围绕康复为重点打造护理机构，在一间常见的日间介护中心，由于严格的资质认定，中心必须具备专业康复治疗师团队、疗养型健身设施、种类齐全的康复辅具租赁等10多项服务内容才能营业。此外“介护士”还提供上门居家服务，根据康复需要会对老人住宅进行设施改造，例如安装家居型运动设施、智能化在线诊疗设备等，改造费用纳入保险金范畴。为中重度失能老人提供上门诊疗、陪同就诊、短期居家观察等多种人性化服务。这使老人不管在家中还是在外部机构，随时随地都能选择专业医疗性质的康复服务。

一些鳏寡孤独、残疾老人即使无病痛，但对看护陪伴的生活需求较多。介护人员按照养老介护服务的详细规定，可以上门提供多达20种陪护服务，比如提供洗浴、理发、助餐、小家电维修甚至帮忙疏通管道等。针对失智群体，特别提供如专人陪同外出服务，在一些介护机构分布密度较大的大型医养结合社区，介护士还提供陪同购物、娱乐健身、聊天咨询等服务，在温馨陪伴中让老人能独立生活在熟悉环境，获得心理的满足与安全感，客观上提升了社区稳定和和谐度，增进了老人的生活幸福感。

健康老人往往更加注重晚年的生活质量，随着年龄增加对健康维系会更加渴望。日本在社区养老服务的基础上，建设了一批高端养老

公寓，一般对象为60岁以上健康自理的老人。养老公寓中提供24小时专职护士服务，为每位老人建立专属的健康档案管理，定期进行体检监测，提供温泉洗浴等贴合日本老年人生活方式的设施，大量运用现代电子智慧技术，在不少养老公寓中，普遍覆盖了智能机器人，增加了老人学习科技接触现代文明成果的机会，降低了看护成本，同时人工智能技术的运用也增加了老人生活的乐趣，对维系心理健康具有促进作用。

医疗机构内设养老服务的特色运营模式

日本医疗机构的经营模式在上世纪90年代伴随立法开始了较大转向。在运营资金方面将医保与介护保险资金接轨，由原先提供专业单一的诊室医疗转向集医疗、康复、健康管理到临终服务于一体的综合性运营模式，并承包社区护理中心的医疗服务。截至2019年，在政府主导的公立医院带领下，日本的医疗机构中常设养老服务的医疗集团，已经超过500家，大部分医疗机构设置了康复床位和疗养中心，还设立了面向医养设施的研发部门，日本著名的“智能马桶盖”最早就源自医疗机构的保健研发部门。同时推进了医疗服务和养老服务人才趋向复合化的评聘改革，调整薪资结构转变医生与护士的服务理念，使医护人员尤其是医学生更加注重养老服务的技能提升。

医养结合在养老模式中的运用绝非简单的“医院+养老院”的机构叠加，而是将医疗治理与康复护理在理念上进行融合，保障老年人在日常养老生活的同一场景中兼顾疾病治疗与康复护理的模式。医养结合模式在我国起步较晚，2019年2月，国家发改委会同民政部、国家卫生健康委员会印发《城企联动普惠养老专项行动实施方案（试行）》，提出加强医养结合服务合作机制建设。借鉴日本的特色做法，对我国加快发展医养结合模式下的养老服务具有一定意义。



（上接1版）深化水资源改革，树立市场化、法治化改革取向，落实最严格的水资源管理制度，全面推动水源、水权、水利、水工、水务“五水综改”，健全完善阶梯水价机制，提高水资源配置效益。保障生态补水，实施万家寨引黄北干线桑干河生态补水工程，2019年桑干河本流域向北京补水1.07亿立方米，通过万家寨引黄工程向北京补水2.1亿立方米，有力保障了河流基本生态流量和首都用水安全。

坚持在“产”上抓“六新”，统筹国际国内两种资源两个市场，在融入新发展格局中加快转型步伐。牢牢把握扩大内需这个战略基点，扭住转型发展这个总纲和主轴，聚焦“六新”求突破，不断提升山西产业基础能力和产业链现代化水平，积极融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。以拳头产品带动“建链”。发挥山西工业体系较为完备和农产品特色明显的优势，着力推进传统产业高端化绿色化智能化改

造，加快培育14个战略性新兴产业集群，大力发展农产品精深加工十大产业集群，集中打造高端碳纤维、轨道交通装备、山西药茶等一批拳头产品，夯实特色优势产业链。以创新生态聚力“强链”。聚焦新基建、新技术、新材料、新装备、新产品、新业态，深化科技体制改革，开展“111”“1331”“136”创新工程，实施高新技术企业倍增计划，推进规模以上工业企业研发活动全覆盖，加强创新平台和公共服务体系建设，加快科技创新和成果转化，提升产业链竞争力。以开放合作拓展“延链”。发挥新亚欧大陆桥经济走廊重要节点的区位优势，加快融入“一带一路”，持续推进“岸港网”建设，大力培育外贸主体，积极发展跨境电商，高规格举办太原能源低碳发展论坛，打造市场化、法治化、国际化营商环境，加快“走出去、引进来”步伐，提高产业链融入度。

坚持在“富”上出实招，统筹“生态美”和“百姓富”，在一个战场

打赢两个攻坚战。山西沿黄地区既是生态脆弱区，也是贫困集中区域，沿黄19个县有12个贫困县，其中6个是深度贫困县。我们始终把脱贫攻坚作为头等大事和第一民生工程，统筹抓好产业扶贫、就业扶贫、易地扶贫搬迁、消费扶贫等工作，“一县一策”攻坚深度贫困。将脱贫攻坚与生态保护有机结合，联动实施退耕还林奖补、荒山绿化务工、森林管护就业、经济林提质增效和特色林产业增收“五大项目”，首创扶贫造林合作社模式，推动单一造林转向造林、管护、经营一体化，惠及52万贫困人口。目前，全省58个贫困县已经全部摘帽，贫困人口从329万减少到216万，贫困发生率从13.6%降到0.1%以下，贫困地区农村居民人均可支配收入增长到9379元。我们将不断探索把绿水青山转化为金山银山的实现路径，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制，实现脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。

坚持在“魂”上强自信，统筹保护传承弘扬，加快建设文化旅游强省。山西历史文化底蕴深厚，自然风光雄奇壮美，国家重点文物保护单位数量居全国之首。我们充分挖掘利用得天独厚的文旅资源，加快建设全域旅游示范区，2016年至2019年，全省旅游总收入年均增长23.5%。让沉睡的文物“活”起来。以敬畏之心、珍爱之心、责任之心，加强文化遗产系统保护，珍视每一处遗址、每一件文物、每一项非物质文化遗产，实施文明守望工程、文物保护利用工程、乡村文化记忆工程，守护好老祖宗留给我们的宝贵财富，推动文物保护利用成果更多更好惠及人民群众。让优秀的文化“亮”起来。坚持以文化人，深入挖掘黄河文化、德孝文化、忠义文化、能吏廉政文化、晋商诚信文化等内涵，大力弘扬太行精神、吕梁精神、右玉精神，推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，延续历史文脉，坚定文化自信。让优质的文旅“火”起来。以三

个一号旅游公路建设为牵引，全力打造黄河、长城、太行三大旅游板块，实施景区两权分离改革，打造核心景区，丰富旅游产品，完善配套设施，丰富旅游要素供给。深入开展“游山西、读历史”文旅推广，办好“大河文明旅游论坛暨世界旅游联盟·黄河对话”活动，把“黄河故事”讲得更精彩、更生动，让更多的人领略“黄河之魂在山西”的魅力。

积极构建共同抓好大保护、协同推进大治理的合作格局

牢固树立“一盘棋”思想，积极向上对接，加强横向协作，以更高站位、更高标准、更实举措共同抓好大保护、协同推进大治理，促进全流域高质量发展。

健全与国家部委沟通对接机制。

在中央统筹指导下，配合国家就流域生态保护、产业发展等重大问题开展研究，及时对接国家任务、衔接国家规划，把山西工作置于黄河流域全局中考量谋划，助推国家高质量发展区域增长极建设。

健全与沿黄省份协同合作机制。加强与沿黄省份协调配合，主动对接黄河“几”字弯都市圈、晋陕豫黄河金三角、中原城市群，在重大基础设施建设、环境共治、能源合作、产业协同等方面探索建立区域联动发展机制，定期就流域发展重大问题开展会商协商。

健全省负总责工作落实机制。落实中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制，认真实施好国家部署任务，科学制定山西总体规划和专项规划，明确沿黄各市县工作责任、协同发展目标，确保各项工作落地落实，为促进黄河流域生态保护和高质量发展贡献山西智慧、作出山西贡献。