



全球治理虽然是20世纪90年代以来才活跃起来的概念，但全球治理实际上早就存在，典型的代表是第一次世界大战和第二次世界大战后所建立起来的一系列国际机制安排。当今世界的全球治理主体不仅限于主权国家，但主权国家在其中仍发挥着主导作用，同时，主权国家为了增进自己的国家利益，都在努力以不同方式参与全球治理。全球治理与国际话语权紧密相关。在当今世界面临百年未有之大变局的背景下，国际话语权成为大国博弈的一个重要方面，因为国际话语权不仅是衡量一个国家实力、国际影响力和感召力的重要指标，也是国家参与全球治理的重要抓手，掌握了国际话语权意味着在全球治理中掌握更多的主动权、发言权和影响力。

全球治理与国际话语权关系密切

在全球治理中发挥主要作用的国家在国际话语权上一般也处于强势地位。国际话语权主要分为制度性话语权和舆论性话语权。制度性话语权反映的是一个国家在国际机制中的地位与作用，直接决定了一个国家在国际制度中的代表权、发言权、投票权等具体权利，如美国在国际货币基金组织和世界银行中占有高比例的投票权，也决定了其掌握着这两大经济组织的话语权。一个国家在国际组织中所起的作用越大，其制度性话语权也就越强，其国际影响力也就越大。舆论性话语权，是就话语内容的吸引力、影响力和感召力而言的，主权国家通过外交、媒体传播、民间交流等渠道，将蕴含一定文化理念、价值观念等因素的话语传播到国际社会，并得到其他国家和民众的接受和认同。国际的舆论像国内舆论一样，会影响到治理主体的地位与影响力。

在国际舞台上拥有话语权是一个国家跻身世界一流强国的重要标志。回顾世界历史，那些主导国际社会发展的强国都拥有很强的国际话语权。工业革命以来理性与科学取代了宗教信仰，西方所倡导的民主、人权、平等、自由等话语随着列强的扩张也传遍了世界，成为西方主导的国际舆论。在制度性机制上，威斯特伐利亚会议等国际会议制定了许多规则，也规范着各国的外交行为。进入20世纪以来，英法美主导建立了凡尔赛—华



盛顿体系，美国、英国和苏联主导建立了雅尔塔体系。在这里，特别值得谈谈美国。美国在19世纪末经济总量就超过了英国，成为世界第一，但直到第二次世界大战之后，美国才成为在各领域都具有强势话语权的国家。第二次世界大战结束前后，美国利用其政治、军事、经济、文化等方面的绝对优势，进行全球战略布局，设计了国际货币基金组织、世界银行和关贸总协定，建立以美国为核心的调节世界各国经济矛盾的机制。在与前苏联的对抗中，美国也特别重视占领舆论高地，建立了“自由欧洲电台”“美国之音”等传播工具，好莱坞大片对推广美国的价值观也起了重要作用。苏联东欧的剧变，更突出了美国在国际话语权上的优势地位。

从当代世界的全球治理情况看，以国际法为基础的以联合国为核心的国际机制、人类追求和平与正义的共同价值理念，保障了战后国际社会的和平与发展，大国在其中的制度性话语权起了重要作用。在当今世界大变局下，国际话语权的态势也在发生变化。以美国为首的西方发达国家由于内部问题多，全球治理的意愿在下降，美国频繁“退群”，退出了巴黎气候协定、联合国教科文组织、伊朗核协议、联合国人权理事会、中导条约等，“退群”意味着不承担国际责任和不用承担相关费用。国际社会治理的赤字突出，但这并不表明西方强国在放弃国际话语权。美国一方面联合西方发达国家试图塑造一个零关税的自

由贸易体系，特朗普主张7个发达国家相互之间实现零关税、零补贴、零壁垒，这显然是向WTO机制的重要挑战；另一方面美国频繁动用国内法对其他国家进行长臂管辖，其实是反对全球治理中共商共建共享的原则。在国际舆论界，西方仍然占据话语优势。因此，在全球治理领域，对国际话语权的争夺仍是大国博弈的重要内容。

中国参与全球治理需要增强国际话语权

改革开放之初，中国走向世界，融入国际体系，但主要是接受国际体系既定的议题、话语和规则。随着国际格局发生的巨大变化，中国正在从一个世界大国崛起为世界强国，从世界的边缘地带进入世界的中心，中国需要深度参与全球治理，为此，中国积极增强自己的国际话语权，提出自己的理念与规则。2013年以来，中国政府积极推行有中国特色的大国外交，提出了一系列顺应世界发展潮流的理念，如“构建人类命运共同体”“利益共同体”“推动建立以合作共赢为核心的新型国际关系”“坚持正确义利观”“共商共建共享”等，体现了中国对人类社会整体利益的关切。中国在国际话语权方面的弱势地位在发生变化，“中国话语”已经在国际社会产生了很大影响，并开始被国际社会所接受。同时，中国作为联合国安理会

常任理事国，在现今的国际制度中掌握着一定的话语权，同时，中国还创建了亚投行，促使金砖五国机制、上海合作组织、G20等国际组织发挥更大的作用。这些使中国的国际舆论性话语权和国际制度性话语权都有了很大提升，但从总体看，无论是制度性话语权还是舆论性话语权，还与中国的国家实力不相称，还需要进一步提升。

以习近平同志为核心的党中央比以往更重视提高中国的国际话语权。在外交实践中，中国为增进自己的制度性话语权，提出了许多主张，参与制定新的规则。提高中国的国际舆论话语权需要在以下三方面下功夫：一是对于国际社会面临的许多共同问题，如反全球化、贸易保护主义思潮，气候变化、核安全等，要提出体现中国立场、中国智慧、中国价值的理念、主张和方案。二是努力掌握对中国特色社会主义道路的解释权。提出要用中国的理论研究和话语体系解读中国实践、中国道路，不断概括出理论联系实际的、科学的、开放融通的新概念、新范畴、新表述。中国在改革开放的40多年内成功使7亿多人脱贫，对世界经济增长的贡献率达到30%以上，成为130多个国家的最大贸易伙伴，但中国却在西方占主导的国际舆论界经常成为被攻击的对象，这种情况需要改变。三是提出繁荣哲学社会科学，打造中国特色的哲学社会科学学术话语体系。如果这三方面的工作都做好了，中国的国际舆论性话

语权将更具世界影响力，对提升中国的制度性话语权将起促进作用。

参与全球治理的实质是提高制度性话语权

参与全球治理在一定意义上就是使舆论性话语权所反映的诉求通过一系列机制性安排，成为国际通行规则，形成制度性话语权。中国充分利用主场外交和多边外交提出中国倡议和中国理念，提高舆论性话语权。舆论性话语权往往是为制度性话语权服务的，能够提出切合本国利益的理念，明确、清晰地表达自己的立场、观点和态度，进而掌控议程设置权和规则制定权。增强舆论性话语权最重要的是要占有道义的制高点，反映人类社会的普遍利益诉求，推动国际社会随着形势的变化不断改革现行国际秩序规则。

现行的国际秩序规则大多是二战结束前后建立的，那时发展中国家还没有多少发言权，这些规则显然需要随着时代的发展变化和国际格局的演变而进行相应调整。中国作为联合国常任理事国中唯一的发展中国家，其经济实力和国际影响力逐年提高，成为联合国、世界银行和国际货币基金组织的重要出资方，自然要承担推动国际秩序朝着公正合理方向发展的责任。在中美发生经贸摩擦的背景下，改革WTO规则的问题被提上了日程，欧美国家都有自己的诉求，中国也需

要制定自己的方案。此外，随着科技进步和社会发展，还有一些新的领域需要制定国际规则。如在互联网领域，中国提出共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。

为了增强在全球治理中的制度性话语权，中国做了许多工作。一方面，中国积极创设国际组织和机构，如亚投行、金砖国家新开发银行，在上海合作组织框架下建立了系列经济合作机制，使中国在这些国际组织中具有制度影响力。另一方面，改革现有国际机制，特别是推动国际货币基金组织和世界银行的改革，增加以中国为代表的发展中国家的制度性话语权。同时，中国重视向国际组织输送高级人才的工作，增加中国人在国际组织中任职的比例。

参与全球治理，提升国际话语权，都需要以国家实力为基础。中国现在虽然是世界第二大经济体，但人均GDP和资源占有量还落后于世界上的许多国家。中国参与全球治理的经验还很不够。因此，中国参与全球治理和增强国际话语权需要逐步推进，不能急于求成，需要不断总结经验，进行科学运筹。



以色列创新社会治理：增强社会韧性与聚合

徐浩然

他山之石

在社会学意义上，一个社会的发展能够兼顾活力与秩序，即可以说生成了一定程度的“社会韧性”。以色列尽管国土面积不大，但位居世界科技强国，他们在面对复杂矛盾问题时创新社会治理的做法颇具特色，尤其在科技创新与社会生活相互融合方面对智慧社会建设有着重要启示意义。

把增强社会韧性与聚合确立为创新社会治理的基本理念。以色列是一个以犹太人为主的单一民族国家，但却一直延续着错综复杂的社会矛盾问题，特别是犹太人和阿拉伯人之间的矛盾冲突很难调和，构成了影响社会聚合的主要障碍。作为一个移民国家，生活在以色列的500多万犹太人有半数以上是第一代和第二代犹太移民及其后裔，其余来自世界80多个国家。在这些人中，有受过高等教育的银行家、科学家和艺术家，也有来自穷乡僻壤且目不识丁的游牧牧者；有基本不信仰任何宗教的世俗主义者，也有大量极端虔诚乃至狂热的犹太教教徒。目前，以色列虽然人口不多，但是社会结构十分复杂，是一个多民族、多文化、多宗教和多语言的国家。在发展战略层面，以色列推动社会治理秉承的核心理念即“增强社会韧性与聚合”，这是以色列社会建设的终极愿景，主要有两方面内涵：一是将社会矛盾和冲突控制在可承受的安全范围内，不至于引发民族国家的动荡崩溃；二是促进不同的种族和阶层之间相互帮助、和谐共处。以色列的社会发展战略表明，他们对潜在社会冲突的不确定性有充分的估量，同时也在积极探索如何在不确定性中把握确定性，以促进社会的和谐发展。实现社会韧性与聚合，是一种兼顾活力与秩序的理想状态。

在福利国家建设的过程中充分彰显平等的价值理念。在一个阶层和种族多元的社会中，要想实现社会有序化，最重要的就是让每一位社会成员都能享有应得的尊重和福利。以色列政府十分重视福利国家建设，由中央的社会事务和社会服务部牵头，地方上共有250多个社会



事务及社会服务部门具体负责以色列各地的民生和社会事业。这些政府机构领导着以色列的福利国家建设，他们的目标是保护和帮助以色列的公民、家庭、社区在危机状态下免受侵害，他们服务的对象主要涉及残疾人、贫困者、失业人群，所要解决的问题包括剥削、暴力、歧视以及社会排斥等多个方面。社会事务和社会服务部借助相应的规划项目和法律措施来实践平等、正义价值理念，以此抑制任何形式的社会歧视，在人们生活的各个领域积极推动机会平等，如教育、医疗、住房、社会保障、职业培训等。以色列政府的积极作为不但使国民在任何可能的危机面前有了充分的保障，更重要的是改善了民众的生活质量，促进了人的全面发展。以色列的政府官员一般认为，通过持续不断的努力他们将会把自己的福利国家建设成为发达国家中“杰出的典范”。以色列的社会事务及社会服务部下设5个专业的分支机构、有3000位职员，每年大约都会得到以色列政府70多亿谢克尔的财政支持，目前在全国范围内有20%多的家庭正在接受他们提供的民生服务。

政府、企业、社会广泛合作，三方联动。以色列认为社会组织同政府之间的关系是积极的合作者，它可以为政府的政策制定提供参考咨询，以

此来提高政府决策的质量。为了更有效地促进社会的发展进步，以色列政府与企业、社会组织建立了广泛的合作关系。在以色列的社会事务和社会服务部的5个分支机构中，有一个“个人与社会服务部”，该部门主要负责与NGO打交道，由政府出资向社会组织购买服务，以满足不同社区居民的各种需求。以色列社会事务和社会服务部向企业、社会购买服务的力度很大，他们每年将资金预算的40%左右都划拨给了NGO。以色列政府、企业、社会三方的联动特征是明显的，以UNITAF国际儿童托管中心的资金来源为例——政府负责给中心员工发放工资和提供场地租金，接受托管的儿童家庭负责中心的水、电和食品费用，此外由企业为中心的硬件设施提供赞助。以色列政府向企业、社会组织购买服务的流程比较完善，有专门的竞标法来规范整个流程，有专业的咨询公司协助政府开展竞标工作。相关企业或社会组织在政府设立的服务项目竞标中获胜后，还要定期接受政府派出的巡视员对项目进行检查验收。以色列政府不但善于动员社会力量服务于民生和社会事务，而且十分重视开展广泛的协商民主，以提升决策实施的效率。一方面，由总理办公室协调各个政府部门的沟通合作；另

一方面，相关政府部门领导定期到基层社区走访、了解民意；再者，政府与公共政策咨询公司建立紧密的合作关系，在民间智库的协助下完成科学的政策制定。

用先进的治理技术引领和改善居民社会生活。以色列是一个军事强国，之所以强大的重要因素在于科学技术创新。更难能可贵的是，以色列十分善于将科技成果广泛应用于社会生活中。最典型的就是特拉维夫的“数字城市建设”。在数字城市中，用户可以通过及时提供需求信息获得满意的服务，比如广告宣传、找合适的停车位、租赁自行车、购买打折商品等；此外，市民可以通过移动客户端向政府及时反馈基层面临的问题。在数字城市建设中，民众获得了较大的参与感，政府与民众之间形成了良性互动。以色列科技成果的转化较为成功，一个关键因素是科普工作比较到位。在这方面，以色列的社会组织和企业付出了积极的努力。譬如，罗伊特创新政策与战略研究所的努力方向之一就是将国家的技术资源与社区发展结合起来，特别是要分散发展重点、扶持落后地区。罗伊特创新政策与战略研究所积极通过技术教育促发展，他们为欠发达社区提供技术人才服务，加强对落后地区的科学技术普及工作。再如耐特非姆灌溉公司，这

是一家国际知名企业，该公司鼓励员工自愿到社区开展活动，通过自己设计的微型模型教育孩子们学习滴灌技术，他们还建立了社区花园、教育人们树立环保意识。

促进科学技术创新与社会事业之间的融合发展。促进科学技术创新的民生转化对社会治理意义重大，从以色列的经验看，主要有三点：其一，通过科学技术的普及和应用，改变落后地区的贫穷面貌，缓解区域发展不平衡的矛盾；其二，实现信息共享，让人们更加有效地使用公共资源，以此来缓解城市公共空间紧张的难题；其三，广泛运用科学技术，为人民的生产生活提供各种便利。此外，犹太人向来重视教育事业，视教育为一生必须奉行的三大义务之首，将教育作为社会财富的源泉和富民强国的关键。以色列政府还注意扬长避短，积极推动教育与科技相结合，所以能够用较短的时间进入世界科技强国行列。教育是社会事业的基础工程，以色列高质量的人力资源又为科技发展奠定了坚实基础；由知识创新、技术创新、科技投融资和成果转化等体系组成的国家创新体系为以色列科技发展提供了强大动力和保障。这样一来，以色列就实现了教育、科技与社会事业的良性循环和健康发展。当前中国推动社会治理的科学化、智能化，专业人才培养是一项重要基础。要加快城市治理数字化工程建设，实现社会治理主干网络（职能部门）的信息化，进而将大数据技术嵌入社会治理特定场景，实现中国特色社会治理体系的智能化。

综上所述，增强社会韧性的关键就是要在差异化社会结构中编织纽带、搭建中介，从目标、组织、技术三个维度提升社会网络的多维一体化水平。社会韧性的形成主要得益于社会阶级和阶层之间的“中介机会”，如果社会结构割裂、社会分化扩大，那么活力与秩序是无论如何都无法实现动态平衡的。以色列“增强社会韧性与聚合”的治理理念对平安中国建设具有一定的启示意义。