

非国家行动者与世界治理¹

作者：皮埃尔·卡蓝默

翻译：陈力川

提要：不可否认，国家在若干领域仍然具有国际调节的垄断权，但是，非国家行动者在按照治理的普遍原则构建和实行世界治理方面，经常与国家势均力敌。然而，尽管非国家行动者取得了明显的进步，但是他们尚未完全意识到自己的责任。

一、非国家行动者在世界调节中一直扮演着重要角色，但是二十一世纪初对他们提出了更高的要求。

1、非国家行动者在世界治理中历来都很重要

非国家行动者在国际调节中的地位问题并不新鲜，但是由于相互依存性的增加，这个问题今天变得更重要了。历史上，国家远远不是新的国际调节的推动者，更不是唯一的倡导者。我们甚至可以说，**国家的国际行动观念受到国家观念本身的限定和制约。**

文艺复兴后在欧洲出现的模式以国家利益为依归，其最大的特征是在 1648 年签定的《维斯特伐利亚和约》中确定的。超出国境线以外的行动一向根据国家利益决定，无论是保卫固有的领土，还是征服新的疆土，或者按照帝国主义的逻辑争夺和控制新的原材料。这意味着国家不仅不能垄断国际行动和为管理相互依存性所必须的跨国调节，而且国家一旦介入国际调节领域，势必遇到**极大的政治和哲学障碍。**

尽管历史上，维斯特伐利亚国家的先天特征是为君主专制服务而制订的，然而后来民主制度的普及不但没有削弱，反而加强了这些特征。并且除了国家的先天特性

¹ 本文是卡蓝默先生于 2008 年 4 月 4 日在雅典世界治理学院第三届年会上的演讲。

以外，又增加了有关各方的特性：公民一方面关心地方和国家的利益；另一方面通过领导人的选择在境外行动，在此情况下，他们更喜欢通过非国家和非赢利的组织。

民族国家的基本模式是**就明确的目标和共同的利益达成国际协定**，而不是将主权出让给超越国家利益的决策机构。欧洲联盟是目前唯一一个试图超越国家主权的模式，欧盟的建设吸取了第二次世界大战的惨痛教训，认识到捍卫绝对主权最终会导致集体自杀。

历史上，首先果敢地超越国家层次的是非国家行动者。在经济领域，先是十七、十八世纪的东印度公司，之后是十九世纪的殖民企业。对于一些国际运动，如红十字会，反酷刑组织，废除奴隶制，甚至一些国际机构，如早期的国际联盟和后来的联合国，甚至欧洲建设，（例如1948年召开的海牙大会对欧洲建设所起的作用），情况也是如此。

非政府组织的作用在目前联合国的活动中那么重要——无论是辩护、研究、政策分析，还是提供思想和新的信息——以致于理查·乔里（Richard Jolly）和他的同事毫不犹豫地认为它们组成了第三个联合国，第一个联合国是成员国大会，第二个联合国是其所属机构的秘书处。²

从历史的角度思考我们的社会在境外行动的能力，有必要将商品交易的发展与思想和理念的传播平行考量。一般来说，首先在不同文明之间搭桥的是商人和企业家，从通往印度之路到在国外设立商行都是如此。教会，特别是基督教和伊斯兰，虽各有不同，但都是早期具有世界和人类情怀的国际组织，例如，等级森严的天主教会，新教教会和各个分散的穆斯林社群。

古希腊城邦的模式被亚力山大大帝的远征军带到广大的地域。欧洲中世纪的巡游医生和建筑师，启蒙时代的哲学家都促进了思想的跨国交流。

2. 美国基金会中心 2005 年年度报告。

国家与非国家的关系一向很复杂。殖民地的贸易公司很少受到国家的保护。在伊斯兰和基督教中，世俗权力与宗教权力之间的关系经常是很密切的。历史上，先是启蒙思想与拿破仑征战的结合，后来是十九世纪的军事征服加上新思想的传播开创了国际关系的时代。

离我们更近的例子是安德鲁·卡内基（Andrew Carnegie）和约翰·洛克菲勒（John Rockefeller）在二十世纪初创立的早期现代基金会。其后，美国的各大基金会在国内的政治舞台和国际舞台上发挥了重要作用。在美国的特殊背景下，基金会与政界的关系一向非常密切，1969年美国国会通过的一项限制私人基金会政治活动的法律就是证明，之后，这类活动部分转向了思想库（智库，think tanks）。美国基金会以各式各样的方式对美国模式在国际范围内的传播发挥了重要作用，这种作用或者是阶段性的，特别是在冷战期间，或者是制造紧张局势，例如目前的情况。由于看到国家行动的局限性，有些基金会摆脱国家的束缚，制订了自己的国际行动日程。

综上所述，非国家行动者在国际调节中的角色由来已久，甚至比国家的角色还早，“超越国境”的关系历来结合了非国家行动者和国家的干预行为。

2、治理思想的发展不断提高非国家行动者在各个调节层次上的地位

在分析社会为了保证其永续存在和发展而实行的调节的时候——这就是治理的一般性定义——不可能将发生在世界舞台上的事情与发生在其他层次上的事情隔离开来。这些调节的变化是由现实与意识形态的变化而衍生的。

因此，近五十年来，在各个治理层次上，一种共同创造公共财富的新观念逐渐形成。正是这个变化使“治理”这个充满争议的词被普遍接受。

在许多国家，特别是信奉新教的国家，公共行为，尤其是国家的公共行为，一向被看作其他行动方式和层次的辅助。与政府干预相比，人们更看中家庭责任和社群承担的义务，以及地方管理；其实，这正是辅助性这个词本身的含义。只有在其他层次的干预无效的时候，政府才进行干预。这就是受日耳曼模式启发的邦联模式的定义，按照这个模式，邦联理论上是在一个更高的层次上暂时受委托履行任何一个低层次的

实体所不能履行的职能，特别是国防和外交政策。这种情况，至少在理论上，有点儿像西方国家的永久性税收产生于战争时期征收的临时税，领导人巴不得将这些临时性的征税延续下去。相反，在那些信奉君主政体或天主教的国家——在这一点上，它们是罗马帝国的继承者——公共财富出自国王或教会，留给社群和家庭的自由空间要视国王和教会的垄断程度而定。法国大革命并没有改变这种治理观念的哲学基础。人民代替了国王，国家代替了教会，然而在这两种情形下，公共财富的垄断观念仍然被保留下来。在这一绝对主义观念下，非国家行动者介入公共财富领域一向被看作无关紧要，或令人生疑。在这样的国家看到收税比自愿纳税更受欢迎，社团组织在财政上经常依赖国家和地方行政单位就一点儿也不奇怪了。至于基金会，它们被怀疑从事不公平竞争（一个声称创造公共财富的私人机构，而且还为此要求免税的优惠！），这可以很好地解释基金会的重要性在信奉新教的国家和信奉天主教的国家不同。中国相当接近法国的模式，正像我们在中国非政府组织目前的快速发展中看到的那样。中国政府鼓励第三部门的发展，以使第三部门承担国家和执政党无法承担或不愿意承担的某些职责，主要是社会职责，与此同时社团的发展受到严格的制约，每一个非政府组织都要有一个部级监管单位，就想法国的公益基金会一样。

这两种模式，一个可以称作邦联式，另一个可以称作中央集权式。随着时间的推移，这两种截然不同的模式渐趋一致的情况要远远超过人们的想象。由于没有任何问题能够只在一个治理层次上处理，邦联和联邦国家的中央行政当局总的来说都得到了加强，而大部分中央集权的国家都不同程度地发生过地方分权的运动。在这两种情形下，人们越来越对不同的行动者共同创造公共财富感兴趣，人们还意识到不同行动者之间的合作对公共财富的创造是必不可少的。这一共同创造公共财富的思想代替了原有的二元论思想：公共部门负责公共财富；私人部门追求私人利益。

这一新思想的价值在国家的触角伸向国际舞台的时候特别明显。形式上属于私人性质的美国思想库在思想理论的国际传播中扮演了重要的角色，而且出于某种爱国主义经常觉得有责任捍卫美国的利益。在一个国家外交部的传统外事活动中，对话者几乎必须是其他国家的同行，而在今天的国际合作领域，基金会，特别是美国的大基金会，社团网络，欧洲非政府性质的国际援助组织在政策的制定和实施中发挥了重要作用。

现在人们对共同创造公共财富的必要性取得了基本共识。社会越复杂，公共体系的质量，尤其是交通、医疗卫生和教育的体系，对经济效率和社会团结就越发重要，经济效率的条件就越发要求公共和私人行动者，以及公共和私人管理方式的合作。在这方面，欧盟的《里斯本协议》最终承认了公共利益服务（SIG）的概念，承认商品交换不可能满足社会的所有需要，同时也不认为政府行政部门可以垄断公共服务。世界治理没有任何理由不汇入这一潮流。

3、目前的形势使非国家行动者面对他们难以承担的责任

思想体系和制度的变化比经济、社会和文化现实的变化要慢得多。企业、教会、社团、基金会等非国家行动者参与世界调节也是思想和制度的变化与经济、文化、社会和生态的变化之不平衡的结果。我们的思想体系，特别是在政治和经济方面，深受几个世纪以来历时性的濡染，经常与二十一世纪社会所面临的实际挑战相距甚远。至于制度，正像我们所看到的那样，至少在理论上，是在十七世纪和十九世纪之间设计的。现在的情况是人类需要面对前所未有的相互依存性：一方面是社会与社会之间的依存性，另一方面是社会与生物圈之间的依存性，然而处理这些相互依存性的思想与制度框架却完全不适应新的挑战。这就使一个历史性的挑战摆在今天的非国家行动者的面前，然而他们并未做好接受这一挑战的准备：原则上，他们比国家的思想和制度模式更灵活，但是他们有能力领导回应高难度挑战的变革吗？**历史摆在我们面前的核心问题是在没有政治共同体的情况下管理世界的相互依存性。**正是在这个深渊里，冲突和对原材料的掠夺不断，有几个国家仗着丰富的石油储备玩弄权力，倾销、逃税、黑手党、国际恐怖主义和五花八门的走私应有尽有。在此情况下，非国家行动者的当务之急是催化**世界命运共同体意识**的诞生，因为这是其他一切的前提。之后，非国家行动者的作用是催生我们社会的日程表，也就是词源意义上“必须要做的事情”，并建议与挑战相适应的行动方式。毋庸讳言，除个别例外，我们离这个目标还很远。

拿企业的例子来说，法律上，企业只是股东，即产业主的联合会。理论上，企业的领导机构只对产业主负责。企业领导、工薪人员和股东的个人伦理，为企业的效率着想，赋予企业以意义，在警惕的非政府组织网络的监督下企业失去信誉的危险，这

一切肯定会使一部分企业顾及社会和环保责任。但是仔细观察它们的行为，就会发现在国际竞争和股东价值的双重压力下，经济效率、社会责任、环保责任在口头上并驾齐驱，但实际上就像云雀馅饼的烹饪法：一只云雀配一匹马。人们终于明白在这里，社会和环保责任充当的是云雀的角色（经济效率才是马）。在可持续发展领域发生的事情也是如此。这个概念一开始就是一个矛盾体：人们将发展与可持续这两个自相矛盾的词混在一起，自以为从逻辑上解决了问题。而现实中，在通过不断的经济增长保障社会团结和通过保护生物圈来深刻改变发展和社会运作模式这两种迫切性之间，无论是在国家层次，还是在国际层次，都是前者占上风。

现在再让我们来看看基金会的情况。历史上，基金会主要受到希腊慈善的传统，新教回馈集体的传统和佛教关注生命之精神本质的传统的启迪。有一些基金会的活动主要面向国际，大的基金会如福特基金会或洛克菲勒基金会，小的基金会如我们夏尔·雷奥波·梅耶人类进步基金会，当然不能一叶遮目。基金会的世界首先是一个地方行动和公共财富的栖身之所。回馈使这一全部或部分财富积累成为可能的集体，这一想法本身并没有什么不对，但是肤浅的效率顾虑经常使大部分基金会将自己限制在狭窄的慈善领域，这使它们无法做好迎接当代世界巨大挑战的准备。尽管如此，根据基金会中心2006年的报告，美国基金会还是大幅度提高了它们资助外国项目的资金，非美国受益者所得资金占总金额42亿美元的22%。

非政府组织的情况就像基金会一样，几乎只在地方或国家层次上开展行动。只有少量援助、人权和环境领域的大型组织一开始登上国际舞台的时候就肩负世界性的使命，如我们都知道的牛津饥饿救济委员会（Oxfam），绿色和平，国际大赦，国际残疾，天主教援助、发展与社会服务联盟（Caritas），等等。它们的目标非常明确，参与国际调节的行动方式是游说施压，而不是构想世界的新秩序。不过，这类非政府组织仍然占有很大的优势。在基金会这个领域，我们还可以看到与电脑革命紧密相连的基金会，如比尔·盖茨基金会或惠普（Hewlett Packard）基金会，以及新崛起的大国，特别是印度和中国的基金会，它们采用的还是传统大基金会的运作模式，但是在它们的国家所面临的大规模挑战的压力下，也可能会采取一种国际主义的新姿态。

4、非国家行动者的使命、规模、灵活性以及组织和行动方式使他们与国家势均力敌

• 4.1 有的非国家行动者肩负世界性使命

我的意思当然不是说国家成了国际舞台上无足轻重的实体。国家的权力和防卫战略，它们缔结持久的国际协定的能力，它们在采纳国际标准的调节中的作用，它们的基础建设和科研方面的投资能力显然使国家扮演着最重要的国际角色。但是在我看来，不能因此低估非国家行动者的规模和影响而将他们看作次要角色。

首先，与国家不同，非国家行动者从一开始就处在国际层次。第一个例子是企业。最大的企业不再只是多国企业和国际企业，而是真正的跨国公司。这使经济爱国主义的概念有时变得难以理解。就像我们在米塔尔（Mittal）和安赛乐（Arcelor）两家钢铁公司的合并案中看到的那样。能凭米塔尔先生是印度人这一点就断言说法国工业的瑰宝安赛乐被一家印度企业吞并了吗？如果我的记忆不错，米塔尔公司的总部是设在英国，法国安赛乐公司的总部设在卢森堡。

讨论二十一世纪的经济现实，企业甚至不是最好的分析范畴。真正的分析单位是生产行业：汽车，电子，软件工业，化学，农业食品加工，航空航天等等。

培训是大型企业跨国性的一个很有意思的特征。例如，当我们检视那些发展文化间对话培训的机构时，发现名列前茅的是企业，而不是国家。人们本来有理由认为自从国家在世界不同地方设立大使馆以来，有足够的时间去思考与对方进行真正对话的条件，结果却不是这样。我们培养外交官从自己社会的角度去了解别的社会，我们没有培养他们去倾听其他文化，然而对于那些依赖于市场上的成功以及善于与许多行政体系打交道的跨国企业而言，两种文化之间的误会可以导致数十亿的损失！所以，它们倾听他者与其说是出于关爱，不如说是出于需要，但由于它们行动范围的国际性，这一点显得尤为突出。

一些广义上的慈善和社团行动者也是这样。其中的绿色和平，国际大赦，牛津饥饿救济委员会，天主教援助、发展与社会服务联盟，或比尔·盖茨基金会都将国际行动作为自己义不容辞的责任。

• 4.2 现在有些非国家行动者的规模可以与许多国家相比拟

非国家行动者的重要性的第二个原因是他们在**数量上的优势**。我们知道，大企业的**营业额**以及增值以数十亿欧元的资产使他们立于世界强国之林。总部拥有 600 名雇员的牛津饥饿救济委员会是援助领域中一家名副其实的跨国公司，与政府名义的对外合作相比毫不逊色。新老大型基金会的“实力”在数量上超过大多数国家的外交部或联合国的下属机构。每年提供的资助金额超过 3 亿美元的美国基金会就有十家，其中比尔—梅琳达·盖茨基金会位居第一，2005 年分发了 14 亿美元。³在**金融**领域，退休基金（les grands fonds de pension）有稳定和颠覆金融市场的能力，可以吊国家和大银行的胃口。从 2007 年秋开始的次级抵押贷款危机显示出主权财富基金的国际份量，其举足轻重的程度可与退休基金相提并论。这两种基金长期以来在中东和亚洲起着维持国际金融平衡的重要作用，但是一般情况下要通过美国金融市场的中转，或通过购买美国的国库券（例如中国，日本也部分属于这种情况），或将这两种基金交给西方的金融机构管理（例如海湾国家石油美元的循环）。在**科研**领域，英国的科研机构 Wellcome Trust 与国家科研不相上下，至少是在几个不同的领域。如果只按**金融实力**划分国际舞台的行动者，可以说非国家行动者与国家行动者旗鼓相当。

• 4.3 非国家行动者比国家具有更大的灵活性

非国家行动者的重要性的第三个原因是他们的**灵活性**。我记得有一次与智利发展银行行长谈话，将我们基金会预算与他们银行的预算做了个比较，比例关系差不多是 1 : 10000。但是如果比较双方的**机动余地**和重新部署能力，智利发展银行每年的机动余地只有 1%，我们基金会的机动余地为 100%。我们两个机构行动能力的比例不是 1 : 10000，而是 1: 100。国家在国际层面的行动也是如此，受到行动方式和重新

3. Thomas G. Weiss, Tatiana Carayannis and Richard Jolly, « The 'Third' United Nations to be published in Global governance 15, n°1, 2009

部署能力的极大制约。在行动方式上，国家行动首先受到国与国打交道原则的束缚，也就是只能与其他国家的代表打交道，这就大大地限制了其行动和谈判对象的性质。其次，国家行动还受到议会行使的监督权的约束，这在民主国家是很正常的。最后，它还受到公共财务制度的约束。国际机构的种种限制不仅来自笨重的决策机关，也来自人事管理的繁冗：对于领导人的选择，最重要的是保持国家之间的平衡，其次才是专业效益。

在这方面，我经常提到**非国家组织的责任**问题。例如，对于一个基金会来说，确定长远的行动目标，自由选择合作对象、行动方式和层级的可能性应当以对整个地球的责任意识为交换条件。然而，借用拉·博艾西（La Boétie）的那句名言来说，“**许多机构甘愿处于被奴役的地位**”：对自己享有的自由度以及由此产生的责任深感畏惧，它们迫不及待地人为制造规则以缩减自己的自由度和责任感。

• 4.4 非国家组织更适应新的世界现实

非国家行动者的重要性和影响力的第四个原因是他们的组织方式。国家与国际机构经常受制于等级观念，而非国家组织更易于采用适应不同情况和问题的复杂性，能够把握信息革命所赐机遇的组织体系。

我先以城市为例。2005 年举行了城市与地方政府联合会（CGLU）第一届大会。它的成立是之前已经存在的城市网络合并的结果。城市与地方政府联合会的历史非常有意思，其成立的初衷是使城市以行动者的身份登上国际舞台，并在类似联合国人居署这样的机构占有一席之地。但是这个联合会一经成立，上述目标却被视为次要的了，城市与地方政府联合会希望成为一个**城市间国际合作的空间**。的确，在世界经济成为城市和区域合作与竞争经济的今天，大城市被纳入到国际博弈之中，与国家官僚机构相比有过之而无不及。于是，尽管这一运动刚刚开始，**城市网络实际上提出了一种不同的国际调节模式，因为城市是联系地方与世界的另一种模式**。从地方到世界无需过过滤器，特别是垄断对外关系的国家这个过滤器（仅仅在二十年前法国仍然是国家垄断），可以走地方到世界的捷径。

在这方面，还有一个重要的行动者，就是**移民**，例如散居在世界各地的中国人，散居在美国的拉美人，还有散居在欧洲各国的南撒哈拉人，西北非的马格里布人，土耳其人。**移民是当然的世界行动者**。众所周知，他们通过资金转移、技术和组织方式的输出发挥着重要的经济作用。有一个趣闻可以很好地说明这一点：三、四年前我到中国，对电脑的自由软件之少感到非常惊异。人们笑着回答我说：“在中国，所有软件都是自由的”。还有人补充说：我们通过定居美国的学生或业者网络很快就能得到刚发明不久的先进技术！

黑手党，恐怖分子的组织体系也显示了灵活的优势，把既不留痕迹，也不会遭背叛的最“古老”的口头承诺形式与最现代的电子手段结合起来。

企业和非政府组织提供的模式不一，其联盟形式对于管理复杂性是必不可少的。在这方面，我记得与达沃斯论坛创始人施瓦布（Schwab）教授的一次谈话。我问他 and 雷蒙·巴尔（Raymond Barre）创办世界经济论坛依靠的是什么机构。他回答说一百年，甚至五十年前，国与国之间的经济对话必须通过工商会或者国家。现在，由于我们提到的规模和经济权力集中的原因，这种对话直接在规模相等，但性质不同的合作者之间进行，例如一个国家的财政部和一个大型企业。

另一种情况是牛津饥饿救济委员会。这家在英国成立的庞大的非政府组织在世贸组织关于农业问题的辩论中发挥了重要作用。它对北美和欧洲的农业补助所造成的恶劣影响和后果的鉴定，就连那些国家自己也没有。因为这类组织在基层农民或村民与国际讨论的联系方面走了一条捷径。国家的等级体系无法做到这一点：从一个媒介到另一个媒介，从一个审查到另一个审查（有意的或无意的），结果是经过反复咀嚼而到达国际层面的东西已经什么味道都没了。

• 4.5 非国家行动者对互联网的运用更好

现在让我们来以新技术的应用为例。它始于上个世纪九十年代末反对《多边投资协定》（AMI）的社会运动，这场运动是以胜利告终的。这是怎么回事呢？简单地说，在经济合作与发展组织的庇护下，发达国家暗中聘请一些专家制定了一个为外国投资

者提供适当保障的国际协定。外国投资者需要对投资的回报有某种可预见性，他们希望保证未来几年在外国的投资不会因所在国规章制度的变化而亏本。谈判的目的是正当的，至少在某种程度上，谈判采取的是传统的方法。如果我的记忆不错，发出警报的是一封寄自加拿大的电邮，批评这个正在谈判的协定是对民主的否定，从内容到形式都令人感到愤慨，这封电邮成了点燃火药筒的导火索，引发了一场足以使各国及经合组织不得不终止谈判的舆论运动。关于这场公民运动的后果，我就不多说了：正式的国际协定被一些双边协定取而代之，而从中得利的是那些专制政权。然而在方法上，它使我们看到了一种非常有效的新的集体行动方式。

对于世界社会论坛，我们也可以这么说。对此，我也不想讨论它的意义，我关心的只是方法。世界社会论坛的集体自组织方法很有创意，它依靠互联网的广泛应用，以少得可怜的经费成功地组织了许多大规模的聚会。在未来的力量对比中，数十亿美元的金額当然有份量，但是不见得就比（非国家行动者的）自组织能力更有份量。新近的电影《蒙山都的世界》就是一个很有意思的例子：蒙山都跨国公司控制了世界上90%的转基因植物，曾依仗其数十亿美元的财力使一些国家的行政当局俯首帖耳，然而只有很少几个人制作的这部电影，却可以通过结合影视、谷歌（Google）以及网络组织方式撼动蒙山都公司的地位。

• 4.6 非国家行动者有能力实施一种有影响的战略

非国家行动者行动方式的另一个特点是不以执政为目的，而是力求**施加影响**。大型非政府组织和国际组织在贸易谈判中起的作用就是如此：没有人反对国与国之间签署协定，但是大型非政府组织的鉴定和动员能力有效地影响了谈判，特别是因为它们为贫穷国家提供了论据，否则，穷国和富国在信息掌握方面失衡的情况会更加严重。

在政治光谱的另一端有另一个例子：美国的新保守派。新保守主义运动也是只想影响政权，而从未想掌握政权：“就战略而言，他们的方法好像是一种间接战略。”⁴ 新保守派效法托洛斯基派将信条强加于人的方法，在全球传播美国式的民主，必要时不惜斥诸武力。为了达到这一目的，他们采用一切现代信息传播手段：传统媒体，智库思考，因特网。一些象美国企业研究所（the American Enterprise Institute），遗产基金

⁴ 美国基金会中心 2005 年年度报告。

会（the Heritage Foundation），哈得孙研究所（the Hudson Institute）这样的私人机构，以及新近的美国新世纪计划（Project for the new American Century）对影响政治事件的进程曾经起过，而且仍将起到重要的作用。正如阿诺·布林（Arnaud Blin）所说：“新保守主义运动的规模不大，但这正是它的力量所在。新保守主义作为知识性组织，或者说意识形态性组织，非常严密，组织好得出奇，效率高得可怕，而且敏感至极。”⁵

总之，如果我们不太在意治理的形式特征——是谁签署协定，制定标准——而更重视调节的现实——协定和标准通常只是现实的产物，那么非国家行动者在组织和行动的光谱上就具有举足轻重的作用。我特别提及新保守主义者是因为美国在世界调节中仍然占有特殊的地位。我们不可能将作为世界第一经济强国，特别是为时代提供文化参照的美国与其他国家一般对待：美国的内政及其思想论争是世界治理及其演变的重要因素。

二、非国家行动者在世界治理的许多领域起主导作用

在世界调节中非国家行动者不起重要作用的领域很少。

1、安全与防卫

原则上，安全与防卫不应是非国家行动者管的事。这难道不是国家的“自留地”吗？然而自2001年9月以来，正是凯达基地组织这个非国家网络成为世界安全的最大隐患，尽管他们盘踞的“圣地”面积很小。自2005年伦敦遭到恐怖攻击以来，欧洲穆斯林移民的角色问题有了新的维度。基地组织不对称的战斗方法驾轻就熟。只要看一下美国在伊拉克和阿富汗的庞大的军费开支，并将它与美国结构性公共赤字做一个比较，我们就会产生这样一种印象：基地组织以极其有限的资源对付美国达到了当年里根用星球大战计划对付苏联的效果：苏联经济不可能长期支撑其军费开支。

非国家行动者在国际安全领域的干预行动不只局限于反恐。铲除地雷的国际行动最初就是由非政府组织发起的。另一个例子是圣艾智德团体（Sant'Egidio）。这个1968年

⁵ 阿诺·布林报告，2008年2月29日。

在罗马成立的天主教组织曾在1992年签署的莫桑比克和平协定的谈判，以及科索沃和中非的斡旋过程中起了关键性的作用。这个组织还于2008年初在乌干达政府和上帝抵抗军（Lord Resistance Army）签定的停火协议上发挥了重要作用，结束了上帝抵抗军依仗它在苏丹南部的根据地与政府军持续了二十年的内战。米歇尔·罗卡尔在谈到欧洲软权力（soft power）的时候说得好，在目前世界上，很少有冲突可以单靠武力来解决。⁶

这几个例子说明，非国家行动者与国家具有同样，有时甚至是更多的手段来调停、煽动或平息事态，它们既可以为有组织的暴力事件创造条件，也可以为持久的和平作出贡献。

2、国际合作

非国家行动者在国际合作领域的作用尤为明显。因为发展落后的原因经常来自国家机构的不适应性，软弱无能，缺乏效率或者腐败。在许多方面，国家间的合作要以这些问题得到解决为前提，因为国际合作要依赖国家机构进行，国家机构的品质部分与发展进程本身有关。是国际援助领域的非政府组织在推广有关公民社会的地位、地方分权，或者发展中国家企业行为道德化等思想。

3、经济

在一个开放的国际经济体系中，由于其规模和实力，只有大型跨国企业能够控制从科研到可出售的产品的协调。无论在美国，还是在欧洲，制定国家和区域标准都是调节的重要环节，但必须仔细考察这些标准是如何制定的。相对于负责保证国家和大洲繁荣的经济部门，国家享有，或自以为享有的自由度其实非常有限。新出版的《蒙山都的世界》这本书⁷所揭露的基因改造的例子显示了企业及其利益之间，美国食品药品监督管理局（FDA）及其责任之间的相互渗透关系。

⁶ Michel Rocard, « la gouvernance mondiale peut-elle trouver dans l'Union européenne une source d'inspiration », *L'Europe, c'est pas du chinois*, ECLM 2007

⁷ « Le monde selon Monsanto », Marie Monique Robin, Editions La découverte, 2008

如果我们承认对企业适用的规则是国际调节的重要方面，那么国家在经济生活道德化的过程中是否真正起到了推动作用？对此人们有理由表示怀疑。国家在争取投资方面经常是竞争者，而且特别容易屈从就业的压力。**不能光凭国家具有行动的法律手段就断定说他们是强有力的行动者。**

事实上，二十年前反对雀巢公司的公民运动——该公司在贫穷国家推销人工哺乳奶粉在公共卫生方面造成了严重后果——致使这家公司不得不彻底修正其战略。最近，抗议生产体育用品的厂家，特别是耐克（Nike）的承包商不尊重人权的运动最终导致这一观点得到接受：一家大企业对其承包商的工资待遇负有不可推卸的责任，即使二者除了商业关系以外没有任何其他关系。**因此，一个部门的领军企业的责任观念正是通过非政府组织的行动开始得到确立。**

同样，谴责缅甸道达尔（Total）石油公司接受强迫劳动的运动使这家企业改弦更张，并向有关的群体提供了高额的损失赔偿。**非政府组织推动制定适合于大型企业的国际法是早早晚晚的事情。**

促进产业向可持续性发展的主要注册商标都是**私人商标**，例如森林可持续开发商标，明天还将出现可持续渔业商标。就连“有机农业”商标也不是国家商标，而是**自愿协议制的产物**。

二十年前，在道德银行的发展中提出**股东责任问题**的也是非政府组织，使股东大会中产生了积极干预运动。**正是通过这些公民运动，消费者们才意识到他们在国际调节中的重要作用。**

在互联网的时代，对于一个大企业来说，最大的危险不是受到一个国家的制裁，而是在消费者的眼里失去信誉。在这方面，十五年前壳牌（Shell）石油公司丢弃海上钻井平台的事情很容易使我们想起反对多边投资协定（AMI）的公民运动。壳牌石油公司将一个废弃的海上钻井平台沉在英国北海。环保人士遂发起一场公民抗议行动，这场公民运动所依据的资料并不确凿，但却对这家企业改变战略作出了极大的贡献。⁸

⁸ 壳牌石油公司最后将钻井平台拖上岸销毁。

更细致的分析显示，这些公民倡议因得到有关企业内部的工人和干部等同盟者的支持而效率大增，这些企业人员因职业和他们所珍视的价值之间发生矛盾而患有某种精神分裂症。

4、贸易

在贸易领域，我已经提到从事国际援助的大型非政府组织在农业谈判中的重要性。另一个有争议的领域是知识产权。最先提出野生生物多元化所有权问题的也是国际非政府组织。它们希望终止，至少是减缓在没有补偿的情况下对贫穷国家的基因掠夺，因为这些国家有一天将不得不为使用来自它们自己土地的产品缴纳专利权费用。

非政府组织在让世界了解一般性药物对南半球国家的重要性方面也发挥了积极作用，并揭露了知识产权的规定造成数以千计的艾滋病患者无法得到相应的治疗而死亡的严重后果。在互联网上蓬勃发展的个人之间的音乐下载功能也来自纯非政府行动者的倡导，这使人们今天不得不考虑文化，特别是音乐产业的经济模式问题。

在家庭生物多元化领域，非政府组织，如欧洲农民种子网络，⁹ 批评大企业对于种子选择的垄断。最后，在信息领域，非政府组织大力推动自由软件模式，以至于微软公司，至少是它的创始人比尔·盖茨，已经意识到视窗软件（Windows）的利润不可能无限期地延续下去。

5、信息社会

让我们来谈谈互联网革命。最初，互联网的诞生源于五角大楼，也就是美国政府的意图，然而使互联网得到发展的议定书却是由一家分配域名的私人公司，万维网联盟（World Wide Web Consortium）代理的，这对某些国家相当不利。通过这个议定书的例子，我们可以看到，在一个全球化的社会，正如我们提到的有机农业的情况一样，国家远远不能垄断标准的制定，而制定标准是治理最重要的环节。

6、医疗卫生

⁹ www.semencespaysannes.org

在医疗卫生领域，我已经提到过一般性药物的问题。只要浏览一下比尔—梅琳达·盖茨基金会的网站¹⁰就可以知道，该基金会自成立以来透过许多公共和私人管道在医疗卫生领域投资了 90 多亿美元，其中近 25 亿美元用于防治艾滋病。十年前，我曾经参与过世界卫生组织（WHO）的鉴定工作，我可以见证这些国际机构得到的私人捐赠在多大程度上对其计划的方向起到了杠杆作用。也就是说，**现在非国家行动者在这一领域同样具有提议权。**

除了这些动用了数十亿美元的大手笔以外，还有一些非政府行为，资金虽然不多，但是卓有成效，因为它们作用于人的**精神面貌**。例如，食品问题之所以得到公共卫生政策的高度重视，在很大程度上，至少在欧洲，主要是靠非政府组织的倡导。例如，“慢吃”（Slow food）¹¹运动和“土地食物”网络（Alimenterra）¹²在推动健康食品政策方面发挥了重要作用，尤其是“土地食物”网络在倡导公共食堂移风易俗方面卓有成效，尤其是在学校和医院中，而国家行为则作用在复杂的技术和治疗层面。

7、环境

环境领域是非政府组织精心挑选的干预领域之一。在环境领域就象在人权领域一样，独立观察机构的存在使创建真正的调节体系成为可能。国家在环境领域的主导能力相对薄弱，而且大部分国家与经济压力集团串通一气。某些非政府行动最终达到了签署国际协定的目标：1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》（逐渐削减氢氟碳化物），1993 年里约保护《生物多样性公约》和 2002 年《卡塔赫纳生物安全议定书》就是证明。在气候变化领域，成立“跨政府气候变化专家小组”（Giecc）的动议最初也来自非政府组织，特别是由于物理学家热拉尔·梅吉（Gérard Megie）的强力介入，之后才由国际机构接手承办，最后由世界气象组织（WMO）和联合国正式宣布成立。

10 www.gatesfoundation.org

11 www.slowfood.com

12 www.alimenterra.org

另一个很有意思的情况是乌珀塔尔研究所（Wuppertal Institute）。这是一个私人性质的应用科学研究所，尽管它与德国的一些州建立了合作关系。最先开始深入分析产业部门的就是这家研究所。类似的例子不胜枚举。例如莱斯特·布朗（Lester Brown）创立的世界瓦时计研究所（World Watch Institute），布朗根据罗马俱乐部于1972年发表的米多斯（Meadows）报告《增长的极限》，以他的道德和知识权威提醒世人注意正在人类活动和生物圈之间出现的严重不平衡问题。

这几个例子说明，在许多领域，非国家行动者不仅是世界调节的倡导者，而且还在调节标准的制定和施行中发挥了核心作用。

三、为了更好地理解和发挥非国家行动者的作用，有必要借治理的普遍原则来进行分析

我们经常听到在治理领域中非政府行动的合法性问题，其言外之意是：调节具有公共行为的性质，非政府行动不属于公共行为。我曾经说过，这样看问题过于简单化了。有一些主要涉及经济领域的问题是无法回避的：世界可持续发展工商理事会（WBCSD）中的大型企业以何种名义宣布它们是世界公共财富的占有者，就凭它们是跨国大企业这一点吗？企业以何名义决定什么是有利于人类的技术发展，就因为它们具有发展这些技术的手段和财力，可以投资数百万美元的付费广告对公共舆论狂轰乱炸，以使人相信这些技术革新的好处，就象转基因植物的情形吗？

为了避免教条主义和幼稚这两种危险，必须回到治理的普遍原则这个出发点，考察这些原则以何种方式适用于非国家行动者和他们之间，以及与公共行动者的合作。

1、一种建立在目标、价值和方法上的合法性

传统的治理理论将合法性与合法混为一谈。在国际舞台上，这是由两个因素的集合造成的：民主的意识形态和主权原则。

什么是合法性？合法性是管理社会的规则得到广大人民的认同和理解，执掌权力的人有领导能力并出于公心，以公益的名义对个人的约束和限制恰到好处，也就是

说，它们出于维护公共利益的需要，并且满足最低限度的原则。在必要的情况下，每个人都准备放弃一部分自由。

在民主体制下，执政者就其定义而言被认为具有合法性，因为他们是由人民选举产生的。正是在这里，合法这一法律概念与合法性这一主观概念相混淆。然而，经验证明，事实上，政治领导人在选举他们的民众心中并不享有很高的道德和精神威望。所有民意调查都显示出这一点。所以将自由选举可以产生最好的执政者作为哲学信条不如**关注社会学，甚至财政意义上的现实**：执政者经常以很少的多数票当选，政治作秀，金钱在选举中的作用，民主很难引起实质性问题的政治辩论，立法机构的任期很短，任何长远的规划都不受民众欢迎，等等。

在国际范围内，主权原则禁止对邻国的事情说三道四。事实上的领导人很快变成有合法权的领导人，特别是当人们想与他们结成盟友，或者是曾帮助过他们掌握政权的时候。《联合国宪章》从人民的美好概念出发，到头来却成为一个“执政者的联合会”（乔治·贝尔图安¹³语）。民主国家一方面希望由自由选举产生的领导人组成一个“可交往的领导人”俱乐部，另一方面却不得已要与那些事实上的领导人打交道。

这就是为什么在民众的眼里，非政府组织比政治领导人更受到信任，即使在民主国家也是如此。他们更诚恳，更大公无私，更有能力：这是合法性的三个标准。**况且，对那些没有公民权的人，对那些不投票的人，对子孙后代，对动物和生物圈，谁又有合法代表权呢？**

当洛克菲勒基金会于四十年代在墨西哥开展小麦研究的时候，当该基金会与福特基金会一起于六十年代在菲律宾成立国际稻米研究所的时候（以上两项创举后来促成了绿色革命），当比尔—梅琳达·盖茨基金会投资防治艾滋病的时候，当我们基金会组织中欧社会对话的时候，**它们都是自行委任做这些事。奠定合法性的是行动和结果，而不是对公共财富的拥有权。**

¹³ 乔治·贝尔图安（George Berthoin），前让·莫内办公室主任，欧洲运动组织荣誉主席，中欧论坛创始委员会成员。

除此以外，还有一个价值观的问题。在这一点上，国际社会遇到了某种历史困境。多少得到大家公认的伦理基础是联合国的《世界人权宣言》，尽管西方以外的国家并非毫无异议。随着时间的推移，政治权利的概念——法律面前人人平等，思想自由，言论自由，结社自由——逐渐延伸为经济、社会、环境和文化权利。但是，权利的不断扩大产生了一个疑难：为了使这些有积极意义的权利，如经济、社会权利得到尊重，必须具备必要的条件，而且其他人也要负起创造这些条件的责任。单方面的权利要求会使公民性的定义失去平衡，因为公民性一向建立在权利与责任的平衡上面。因此，对非政府行动来说，重要的是推动建立国际生活的第三个支柱，即《联合国宪章》和《世界人权宣言》以外的《人类责任宪章》(www.charte-responsabilites-humaines.net)，这是二十一世纪的伦理基础。**如果没有一个能为所有人接受共同伦理基础，就不可能产生具有合法性的世界调节。**从这个角度看，国家与非国家行动者“利害攸关”。**他们行动的合法性只能以彼此认同的伦理基础为参照。**赋予企业的经营自由必须以企业的社会和环保责任作为伦理和法律交换条件：作为法律机构的责任和企业领导人的个人责任。同样，作为非国家行动者的非政府组织也应理所当然地接受社会的问责，就象它们经常喜欢追究别人——企业或国家——的责任一样。国家作为人民的代表如何对过去给环境造成的损害负责？这就提出了一个生态债务的问题。**不以这样的责任和公平原则为参照，就不可能产生具合法性的世界治理。**

2、一种世界民主和公民性的要素

讨论民主和公民性的问题不可能只限于国家层次。民主和公民性应在真实的相互依存性的层次得到体现。今天，整个地球都是我们的家园，我们的内部空间。因此，民主的问题必然涉及全球民主和公民性的问题。然而，在这一点上，国家行动者丝毫不比非国家行动者更有发言权。选举他们的只是地球上一个小的选区，也就是他们自己国家的选民。今天的民主四分五裂。它正在经历目标、层级和方法的危机。目标的危机，因为影响未来的重要选择避开了公民辩论，特别是科学技术的发展方向，其中很大一部分超出了国家的控制。层级的危机，因为即使在欧洲联盟内部，主要的政治舞台仍由国家把持。方法危机，因为从过去几个世纪继承来的代议制民主已经不符合社会的现状以及议题的复杂性。

第二次世界大战后，联合国将所有国家置于相同的地位——这是因为那个时候没有可能做其他选择——这使全球范围内的民主缩小了，而不是扩大了。一个国家一票使国家神圣化，但不能反映世界各国的巨大差异，将不丹与中国、印度和美国相提并论对民主只能是一种讽刺。

因国家决定的就是民主的，非国家行动就是不民主的而把国家调节与非国家调节对立起来，这只是表面文章。此外，各个国家和非政府组织合法性来源的性质不尽相同，不可能设想某种非国家行动者的代表与国家代表面对面的联合管理方式。

非国家行动者及其网络的作用在公共辩论的组织和寻求共识的过程中至关重要。非政府组织只代表它们自己及其成员，就象企业只代表它们的股东一样，我还要补充一点，国家只代表它们的选民。但是不能忘记，面对一个复杂的体系，民主的性质会发生根本的变化。**重要的时刻不再是决策的时刻，而是确定有关方面交换意见的程序。**优先考虑的不是在几种方案中做取舍，而是寻找一个令各方满意的解决方案。在这一过程中，非政府组织，广义上的非国家行动者在**陈述问题，探讨替代方案，提供鉴定，代表其成员利益和价值方面**有着决定性的作用。

有意思的是，重要的非国家行动者，大型企业或非政府组织都是按区域自发组织的，而不是按国家组织的。我们不能将中国和布吉纳法索置于相同的地位。很久以来，我就产生了这样的信念：**真正的世界治理只有在区域性实体形成的情况下才能产生**，例如二十个左右的区域性实体相互谈判。在许多方面，非国家行动者的自发组织正预示了这一区域性划分。

3、有能力构思适应形势的制度安排

为世界治理所必须的某些行动手段，如合法使用武力和税收，仍将为公共权力垄断。其他方面，必须比较公共和私人调节体系和制度安排的效率及合理性。它们可以按照一定数量的标准来衡量：达到既定目标的组织能力，为此，超越国家和国际机构分区化的能力；在上游准备有利于创造和接受调节的社会条件；将不同形式的方法结合起来的能力，如一方面是法律和行政的约束，另一方面是市场的力量；在调节的过

程中，将应当改变行为方式和对这些行为有影响力的人结合起来的能力；政策评估工具的使用；鉴别调节的性质的方法。下面，我来对以上几点做一个简要的说明。

3.1 全球治理方法

国家和国际公共体系的运作通常都建立在职能分割的基础上。随着时间的推移，国际社会追求的目标越来越多，随之而来的是各种机构的增加，每个机构都有自己的目标。但是世界面临的真正挑战并不迁就这种分割。这在国家层面带来一向非常棘手的部委协调问题，在国际层面，提出**标准不一和各机构之间的合作**问题。在一个经济全球化快速发展的阶段，主要矛盾首先表现在国际贸易领域。一方面，世界贸易组织的规则将反歧视作为原则，并将贸易自由化和保护知识产权作为唯一的目标，这使在那些被迫参与竞争的国家随时可能发生社会与环境倾销。世贸组织还推动其他性质的财富和服务融入到商品领域，例如，知识的交流。联合国教科文组织和世贸组织的逻辑立场不同，前者主张知识交流的非商业化，后者主张知识产权经济。同样，联合国环境规划署关注的环境保护和国际劳工组织维护的劳工权利与把人权和环境考量视为非关税壁垒的商业法则相抵触。于是，非政府组织经常在某个政府的支持下提出产业全球化管理的建议。这方面，香蕉产业和森林产业的情况尤为突出。

同一级别的机构之间的协调只能来自上面一个有能力召集下级机构的组织，或者来自下面一个对任何机构都无权威可言的**第三者**。在国际体系中，上级权威是不存在的，所以经常是非国家行动者充当“第三者”的角色。

• 3.2 对催生一个世界共同体的贡献

举中国和欧洲的例子来说，她们既是重要的贸易伙伴，也是未来重要的世界大国。她们是许多不同领域的谈判对手：多边领域，双边关系，企业论坛，等等。但是在一个更高的层次上，**两个社会的相互理解对于长远的关系非常重要**。她们学习相互了解和消除误解的进程是有决定意义的。这一进程在许多方面超出公共机构的认知范围。所以，我们基金会组织了中欧论坛(www.china-europaforum.net)，不同的社会行业在平等的基础上学习对话，共同应对它们面临的挑战。

我们还可以举民众大学的例子：非洲农民大学（UPAFA），或者由国际居民联盟成立的城市居民大学（UPU，www.en-habitants.org）。这些学校的目的是为偏远地区的社会和经济领域的行动者提供各种**资讯和联系办法**，使他们弄清自己在当今世界所处的位置，积极有效地参与谈判，将竞争关系转变为合作关系。

另一个有意思的例子是渔民。客观上，北半球和南半球的渔民处于竞争关系。通常，国家之间的谈判或者以损害其中某个团体的利益告终（例如非洲国家不惜损害他们自己渔民的利益向欧洲人出卖捕鱼权，以换取支付公务员工资的外汇），或者为保护他们自己渔民的利益而剑拔弩张。世界渔民论坛（www.wfphfisheries.org），创造了一个新的空间，在那里，世界上不同国家的渔民可以互相了解，寻找维护他们共同利益和可持续渔业的管理方法，彼此之间不再是竞争关系。

• 3.3 不同调节方式的组合

我已经几次提到标准来源的多元性。在此，是否有必要提醒大家国际标准化组织（ISO）¹⁴的标准是企业之间制定的“私人”标准，尽管它已经成为包括公共市场项目要求在内的参照。传统的调节将法律规范（被允许的和被许可的），税收制度和资金提供（按规定价格征税、付款），公共部门（由集体承担和不应由集体承担的）结合起来。今天的调节更加微妙：胡萝卜加大棒，重视市场机制，将自愿承诺和约束相结合。

非政府组织在这一调节过程中可发挥重要的建议作用，而限于辩护和抗议。就象人们经常看到的那样，消费者所起的作用至关重要。最近，萨克齐总统建议对进口商品按“碳含量”征税。开始，这肯定遭到抵制，但是，象乌珀塔尔研究所（Wuppertal Institute）这样的民间思想库肯定会根据与气候变化做斗争的需要建立国际贸易新的管理方式。同样，负责环境事务的英国国务秘书借鉴非政府组织提出的想法，开始构想发行一种“碳货币”，也就是碳限额的计划，个人也可以通过自由谈判在市场上交换这一限额。

¹⁴ 1947年成立，总部设在瑞士日内瓦的国际标准化组织定义为非政府组织。

• 3.4 让有关方面坐下来协商的能力

国家并没有等待非国家行动者的干预才学习与有关方面进行协商。然而在国际舞台上并不存在相应的召集者。这方面的行动计划几乎都是由象加拿大这样的“先进”国家与非政府组织联合发起的，例如森林可持续开发标签的协商情况就是如此。

• 3.5 一种有效率的评估体系

非洲国家签署的国际协定数量最多，当然了，如果没有执行和遵守国际协定的条件，那么签署它也不费什么事。对所有涉及经济和社会权利或者环境保护的协定，国家很少具有监督和控制的手段。抛开明显的腐败情况不谈，国家的立场在保护环境与维持和发展经济活动之间摇摆，可谓模棱两可。最后，在国际舞台，神圣的主权原则使国家很难质疑其他国家的官方评估结果。只有公民网络，如国际大赦，无疆界记者，监狱国际观察，绿色和平，有能力依靠许多当地的自愿者组织**分散和独立的**评估。

4、设计适应不同类型的财富和服务的治理体制

在谈到治理思想演变的时候，我曾经强调将公共财富作为**多方面共同生产的结果**。同时也应当补充一点，这一共同生产的性质随生产的财富和服务的类型而变化：大型基础设施，医疗卫生，互联网，教育，海洋保护，可持续产业的发展都有相应的合作方式。贝特朗·德·拉·夏佩尔（Bertrand de la Chapelle）将这种情形称作**不同的治理体制**，他说得不错。在未来几年，重要的是学习在世界范围内组织适应每个问题，有多角色参与的调节。

在这方面，世界信息社会高峰会是一个很有意思的例子（SMSI）。就象人们已经指出的那样，互联网的发展主要是非国家行动者的成果。许多国家都想接手。有些国家不能接受互联网的域名继续由一个私人机构分配，因为互联网在几年之间已经成为一种重要的世界公共财富。另一些国家，特别是专制体制视互联网为一种颠覆因素，并决定对上网和内容进行控制。企业则想把互联网纳入商品范畴，而许多非国家行动者秉承网络诞生前的绝对自由和互助互利的精神。于是在这三者之间产生了一个新的

谈判空间。世界信息社会峰会不得不在实践中解决理论上无法解决的非国家行动者的代表性这一棘手的问题。

就象我们已经在城市居民、农民和渔民的情况中看到的那样，**非国家行动者在不同治理体制的建设中起着重要作用**：使直接与谈判有关，但在官方谈判中经常被抛在一边的那部分民众得到发言权。无论关于民众参与的言论多么含糊暧昧，不可否认的是，非国家行动者在社会组织，特别是妇女和农民的组织以及争取发言权方面发挥了很大的作用。

6、更好地连接从地方到全球的治理层级的可能性

当今世界的任何问题都无法在一个层级上处理。例如，能源问题既涉及个人行为，又关系到国际谈判。医疗卫生的问题从饮食习惯到国际抗癌斗争或其他大规模传染病无所不包。教育既关系到家庭对孩子的影响，也与高等教育的国际化相关。就象我谈到鉴定时所论证的那样，比较而言，非国家行动者在这方面具有很大的优势：它们是地方和全球之间的联系捷径。**公共体系受到旧的治理观念的羁绊，认为每个问题的处理都有一个“适当的治理层级”**：基层政权，国家，跨国体系，如欧洲联盟，直到世界层级。这一将治理切片分割的做法适得其反。而**主动辅助性原则**确定了连接治理不同层级的规则。这个原则将连接治理不同层级的规则建立在**频繁的经验交流和有义务取得成果**的基础上。几十年来这个原则逐渐成为公共治理的一个主要参照。但是必须承认，我们事实上还没有做到这一点，只有非国家行动者具备足以超越职能部门切片分割的独立性。拿世界卫生组织的例子来说，世卫组织无法在基层行动者之间组织一场真正的经验交流，因为国际组织立即就会与国家的权能发生冲突。非国家行动者没有这种限制。目前，**他们还没有足够发挥这一相对而言的优势**。这是未来几年发展的重要前景之一。