

# 国际组织的“去政治化”：制度理性与谦抑性品格<sup>\*</sup>

刘莲莲 姜孜元<sup>\*\*</sup>

摘要：国际组织在参与国际事务的过程中需要坚守成员国创立它的初衷，忠诚地履行职能。当它偏离这一角色，染指成员国授权之外的政治议题时，便可能引发成员国和国际组织之间的矛盾，以致威胁它的生存和发展。如何使国际组织在时间长河里经受起国际政治风浪的考验，避免“政治化”现象，是当代国际组织理论与实践的重要课题之一。教科文组织是联合国系统遭遇“政治化”诘问最为频繁的专门机构之一。议题的政治化使其和东西方国家都产生过深刻的矛盾，机构的政治化则使组织成为成员国争夺权力的场所。教科文组织政治化的结构性原因在于组织决策机制与议题的政治敏锐性不匹配，使得争议性政治议题轻易进入组织决议，且未明确区分涉及治理机制变更的决策和涉及日常业务的决策，作为组织生命之源的财政预算缺乏监督约束机制。要实现

---

\* 本文得到 2019 年度国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色大国外交能力建设研究”(项目编号:19ZDA135)资助。

\*\* 刘莲莲:北京大学国际关系学院国际组织与国际公共政策系副教授。姜孜元:北京大学国际关系学院国际组织与国际公共政策系硕士研究生。

组织在内的国际组织的“去政治化”,需要将之确立为国际组织的战略性目标,从制度和规范两个角度着手:制度层面需要提升国际组织的制度理性,实现组织功能属性与政治属性的协和,识别成员国共同意志的范围,确定组织宗旨的边界,设置对不具有多边合作空间的议题的阻却过滤机制,同时使表决机制与议题的政治敏感性相匹配,防止以低共识度通过高争议议题;规范层面需要塑造国际组织的谦抑品格,敦促作为组织代言人的秘书机构谨慎行事,善用自主权,在不断变化的国际情势中识别并尊重成员国的共同意志,避免因染指成员国共同意志之外的政治争端而损害组织的长远发展。

关键词:国际组织 联合国教科文组织 去政治化 制度理性 谦抑品格

20世纪初期至今的国际组织研究重点经历了从强调主权国家对国际组织的“赋权”向强调国际社会对国际组织“控权”的发展过程。“一战”前后至冷战期间,世界范围内的国际组织处于成长期,相关理论研究的重点在国际组织促进国际合作的积极功能上,主张主权国家向国际组织让渡更多的权力。冷战结束后,国际组织日益深度地参与全球治理,并在实践中展示出强大的自主性,学界关注国际组织滥用权力和官僚化现象,开始主张国际社会对国际组织权力的监督制约。该趋势之下,部分学者采用社会学路径从事组织机构研究,将国际组织视为一个庞大的官僚机构,进而分析组织机构官僚化的现象及原因。<sup>①</sup>部分学者采用法学路径从事国际宪政研究,将国际组织视为一个依授权行事的国际法主体,分析其行为的合规问题。<sup>②</sup>就如何防范国际组织越权行事,敦促其忠于职守这一问题,学界普遍强调制度约束的意义。国际宪政主义理论

① 关于国际组织的官僚化问题,参见迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海:上海人民出版社,2009年,第227页。

② 关于国际宪政主义的兴起,参见 Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law* (5<sup>th</sup> edition), Leiden: Martinus Nijhoff, 2011, pp. 8-16; Jan Klabbbers, “Contending Approaches to International Organizations: Between Functionalism and Constitutionalism”, in Jan Klabbbers and Asa Wallendahl, eds., *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011, pp. 3-30.

主张建立一个系统的法律框架来防范组织滥用权力<sup>①</sup>,委托代理理论则主张加强作为“受托人”的成员国对作为“代理人”的国际组织的监督权。<sup>②</sup>

既有研究对确保国际组织规范行权具有重要的理论价值,但同时也存在两方面的缺陷。一方面,无论是国际宪政主义理论还是委托代理理论,都对国际组织做了独立“法人”或“行为体”的本体论规定。这种规定暗含着一种假设,即国际组织具有完整的、不因时空而转移的主体资格,它的行动逻辑可以还原到它自己的主体意志和偏好之中。当国际组织“犯错”,一个自然的推论便是通过成本收益的调节机制来改变它的行为偏好,相关政策建议便围绕着如何提升对国际组织行为的监督约束来展开。然而20世纪至今的国际组织研究已反复证明国际组织的主体性并不完整,成本收益调节机制未必能发挥预期的功能。事实上,国际政治学领域的国际机制理论长期以来将国际组织视为为促进国家间长效合作而订立的一套程序性法则。<sup>③</sup>这种程序属性使得成员国能够控制国际组织决策的规则,却不能控制国际组织决策的结果,为此国际组织行动能否坚守成员国赋予它的“初衷”,不必然是组织作为主体的自主选择,也是它作为一套程序性机制的必然命运。忽略了这一点,我们的制度设计便会失去正确的方向。<sup>④</sup>另一方面,既有研究通常从成员国的视角探讨国际组织行为的合规性,而较少考虑国际组织越权行事对国际组织自身命运的影响,为此研究者开出的“药方”常常强调主权国家对国际

① 陈一峰:《全球治理视野下的国际组织法研究——理论动向及方法论反思》,《外交评论》(外交学院学报)2013年第5期。

② 张建宏、郑义炜:《国际组织研究中的委托代理理论初探》,《外交评论》(外交学院学报)2013年第4期。

③ 刘志云:《国际机制理论与国际法学的互动:从概念辨析到跨学科合作》,《法学论坛》2010年第2期。

④ 如张建宏、郑义炜所言:“……国际组织中初始授权一般比较困难,但一旦实现授权,要对这种授权做出新的改变也会十分困难,这极大地提高了国际组织代理人的自主性。”参见张建宏、郑义炜:《国际组织研究中的委托代理理论初探》,《外交评论》(外交学院学报)2013年第4期。

组织的“他律”，而忽视如何引导国际组织“自律”。<sup>①</sup>然而在实践中，国际组织一经建立便能获得一定的自主权。自主权的存在容易鼓励国际组织机构内部的冒进精神，使其行动在背离成员国共同意志的同时，也加剧成员国与组织的矛盾。这种自主空间属于国际组织本质的一部分，约束机制常常无法发挥作用，依靠“他律”并不能完全达到目标。

鉴于此，本文在国际组织控权研究这一传统话题之下分析如何通过制度和规范建设为国际组织的职能范围定界，使其始终忠诚地履行职责。在研究思路，本文从实务界和学界都已有较多讨论的国际组织“政治化”问题切入，站在制度设计者的立场探讨该如何通过制度和规范的完善来防止国际组织涉足与自身宗旨无关的权力政治领域。在研究路径上，联合国教科文组织是联合国系统最重要的专门机构之一，同时它自成立以来又是成员国“退群”频率最高的国际组织之一，一直因为过度政治化而饱受国际社会的指责。为此本文以国际社会对联合国教科文组织的政治化诘问为例，分析国际组织“政治化”发生的原因，并探讨如何从制度和规范层面“去政治化”，从而为国际组织控权研究增添一个新的视角。

## 一、国际社会对联合国教科文组织的政治化诘问述评

“政治化”(Politicization)是一个在日常话语中被广泛应用的描述性概念，但国际社会对国际组织的“政治化”诘问却有着相对确定的内涵。

---

<sup>①</sup> 参见马克·波拉克(Mark Pollack)等学者委托代理理论相关作品中关于如何提升国际组织效能的论述。Mark Pollack, “Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (1997), pp. 99 - 134; Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform”, *International Organization*, Vol. 57, No. 2 (2003), pp. 241 - 276; Manfred Elsig, “Principal-Agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’”, *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3 (2011), pp. 495 - 517.

1975年,美国国务卿亨利·基辛格(Henry Kissinger)在美国退出国际劳工组织的通知中指出该组织存在“日益政治化”的问题,并将“涉足机构职能与权限范围之外的政治性议题”视为政治化的主要形式。<sup>①</sup>英国海外发展部副部长道格拉斯·威廉姆斯(Douglas Williams)在四种意义上使用“政治化”这一概念。第一种用法遵循了基辛格在通知中所采用的命名法;第二种用法则更为具象地指向国际组织试图染指那些“涉及国家间关系的问题以及那些更适宜在其他平台处理的经济问题”的情形;第三种用法关注特定问题上的“选择性集中”;第四种用法则回应了基辛格对“正当程序”被滥用的关切,即国际组织履职过程中罔顾成员国在宪章中规定的程序和机制,越权抨击是时成为政治打压对象的成员国。<sup>②</sup>牛津大学学者克莱尔·威尔斯(Clare Wells)与基辛格和威廉姆斯类似,也用“政治化”一词来指代国际组织染指和其自身职能无关的政治议题,在实践中采用双重标准或选择性地适用道德准则,挑战既定政策和法律规程等现象。<sup>③</sup>达特茅斯学院教授吉恩·莱昂斯(Gene M. Lyons)等人将国际组织的政治化描述为部分国家为了自身的政治利益将与组织职能无关的、存在高度争议的事项引入国际组织事务之中的现象。<sup>④</sup>日内瓦国际关系研究所的维克托·伊夫·盖巴利教授(Victor Yves-Ghebali)将政治化界定为一种国际组织理念、会员构成、决策制定、内部管理等各个机构层次的“功能失调”,这种功能失调体现在恶意驱除

① 他指出,尽管国际劳工组织的职能具有一定的政治关联性(如保护人权),但国际政治并非它的主要职责,“国家间关系事务、公告经济原则等问题留待联合国或其他职能更为相关的机构来处理”。“United States Letter Containing Notice of Withdrawal from the International Labour Organisation”, *International Legal Materials*, Vol. 14, No. 6 (1975), pp. 1582-1584.

② Douglas Williams, *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*, London: C. Hurst & Company, 1987, pp. 56-73.

③ Clare Wells, *The UN, UNESCO, and the Politics of Knowledge*, London: Palgrave Macmillan, 1987, pp. 1-8.

④ Gene M. Lyons, David A. Baldwin and Donald W. McNemar, “The ‘Politicization’ Issue in the UN Specialized Agencies,” *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 32, No. 4 (1977), *The Changing United Nations: Options of the United States*, p. 81.

部分成员、将无关事项引入内部决策、简单多数决、不受限制的预算增长等方面。① 圣安德鲁斯大学的高级讲师马克·伊伯(Mark F. Imber)认为学界在使用政治化这一术语时存在正当使用、模糊使用、扩大使用几种情况,其中正当使用包含用政治化一词指代国际组织中成员国参与权受到威胁、关于剥夺代表席位的资格纠纷、组织越权行事等内容;模糊使用包含组织项目染指与职能无关事务、成员实行双重标准、秘书处管理不善等内容;扩大使用则包含“多数人的暴政”和反西方偏见问题。②

尽管不同学者对政治化这一概念在理解上存在差别,但综合上述文献可见,学界主要用它来指代国际组织偏离宪章设定的宗旨和职权范围、染指与职能无关的权力政治事项的现状或趋势,具体表现在诸如将宪章所规定的职权范围之外的政治性事务纳入组织议程之中,出于自身或部分成员国的利益偏好(而非出于服务组织目标的动机并遵照正当程序)接纳或驱逐部分成员国、越权行事等行为。学界并未就国际组织政治化的原因形成共识,但整体上认同成员国中的部分国家乃至国际组织本身都可能是这种趋向的推动者。国际社会对国际组织的政治化诘问是对国际组织的一种负面评价,它常常意味着国际组织出现了合法性认同危机。20世纪以来,国际劳工组织、世界贸易组织、世界卫生组织、国际刑事法院等都曾经遭受过政治化指控,即有观点认为这些机构中成员国为促进自身的政治利益而常常引入与机构工作无关的争议性议题,而这些机构日益演变为政治争论的平台,未能承担其在建立之初所被赋予的功能性使命。实践中成员国对国际组织的政治化指控常常是二者之间矛盾激化的标志,成员国常常以此为由要求国际组织改革甚至退出国

① Victor-Yves Ghebali, “The ‘Politicization’ of UN Specialized Agencies: The UNESCO Syndrome”, in D. Pitt and T. G. Weiss (eds), *The Nature of United Nations Bureaucracies*, New York: Routledge, 1986, p. 124.

② Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York: Palgrave Macmillan, 1989, pp. 28-41.

际组织。<sup>①</sup>

联合国教科文组织自成立以来便开始遭遇来自成员国的政治化诘问,东西方国家都曾因此与之产生过重大矛盾。20世纪40年代教科文组织成立伊始便遭逢冷战的爆发。由于苏联在这一时期对教科文组织持观望态度,组织内部的社会主义阵营只有捷克斯洛伐克、南斯拉夫、波兰和匈牙利几个国家<sup>②</sup>,美国等西方国家迅速将教科文组织变成反共宣传平台,社会主义国家在诸如教科书的审查问题和新中国在教科文组织的代表权问题上与西方国家产生激烈冲突。社会主义阵营集体缺席了1948年在贝鲁特举办的教科文组织大会,波兰、捷克斯洛伐克和匈牙利这三个东欧社会主义阵营的国家曾经在1949年教科文组织大会上愤然离席,并在1952年的12月退出教科文组织。<sup>③</sup>1956年,南非以教科文组织的某些出版物干涉了南非的种族问题为由退出该组织。<sup>④</sup>1965年,因不满马来西亚联邦继承马来亚联邦在安理会的非常任理事国席位,印度尼西亚宣布退出联合国,也相应地失去了教科文组织的成员身份。<sup>⑤</sup>葡萄牙于1965年加入教科文组织,但其成员身份因该国的殖民政策而受到了争议,1971年葡萄牙宣布退出该组织。<sup>⑥</sup>

① 美国1977年退出国际劳工组织的理由之一便是该组织的政治化问题。“United States Letter Containing Notice of Withdrawal from the International Labour Organisation”, *International Legal Materials*, Vol. 14, No. 6 (1975), pp. 1582-1584. 2018年菲律宾也以“反对将人权政治化和以人权做武器的立场”为由退出国际刑事法院。中国新闻网:《反对政治绑架人权 菲通知联合国正式退出国际刑事法院》, <https://www.chinanews.com/gj/2018/03-17/8469727.shtml>。

② J. A. Armstrong, “The Soviet Attitude toward UNESCO”, *International Organization*, Vol. 8, No. 2 (1954), p. 217.

③ J. A. Armstrong, “The Soviet Attitude toward UNESCO”, *International Organization*, Vol. 8, No. 2 (1954), pp. 217-224.

④ Saville R. Davis, “Documentary Study of the Politicization of UNESCO”, *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 29, No. 3 (1975), pp. 12-13.

⑤ 1966年印度尼西亚政府宣布恢复与联合国的全部合作,于是该国又重新恢复了教科文组织的成员身份。Mohammed Bediaoui ed., *International Law: Achievements and Prospects*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 84.

⑥ Ministry of Foreign Affairs of Portugal, “Portugal’s Accession to UNESCO”, <https://unesco.missaoportugal.mne.gov.pt/en/history/brief-history/portugal-s-accession-to-unesco>.

20世纪70年代后,以美国为代表的西方国家成了教科文组织政治化诘问的主要发起者。随着苏联和大量第三世界国家加入教科文组织,美国在教科文组织中失去了对重要决策所必需的控制权,其推行的政策常常得不到实施,而不利于美国的议题则可能得到通过。1954年,保加利亚和罗马尼亚跟随苏联的脚步,提出了加入教科文组织的申请。美国以保加利亚和罗马尼亚违反人权问题为由反对两国加入教科文组织。教科文组织大会则认为人权“不是一个值得进一步考虑的问题”,最终两个国家于1956年成为教科文组织的成员国。<sup>①</sup>1974年,由于以色列没能按照教科文组织的建议,停止在占领区上进行考古发掘活动和取缔对阿拉伯民族的文化和教育生活的监控,教科文组织对以色列采取了惩罚性的行动,并要求总干事切断一切对以色列的援助,拒绝将以色列纳入欧洲区域小组的请求。<sup>②</sup>这一决定使得美国极为不满,指责教科文组织存在“政治化”问题。<sup>③</sup>美国总统里根曾在《联合国教科文组织行政评论》中指责教科文组织存在程序滥用、敌视美国价值观的现象,且该问题得不到令人满意的纠正。<sup>④</sup>1983年美国国务卿乔治·舒尔茨(George Shultz)致信教科文组织总干事阿马杜·马赫塔尔·姆博(Amadou M'Bow),阐述了其对该组织推行的项目中涉及许多与其授权无关的要素的不满,并告知美国退出教科文组织的决定。<sup>⑤</sup>1984年美国负责国际

① 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945—2010)》,北京:北京大学出版社,2013年,第283页。

② “UNESCO Adopts Resolution to Deny Israel Cultural Aid”, *The New York Times*, Nov. 21, 1974, <https://www.nytimes.com/1974/11/21/archives/unesco-adopts-resolution-to-deny-israel-cultural-aid.html>; “Vote in UNESCO Keeps Israel Out of European Unit”, *The New York Times*, Nov. 22, 1974, <https://www.nytimes.com/1974/11/22/archives/vote-in-unesco-keeps-israel-out-of-european-unit-israel-kept-out-of.html>.

③ William Preston, Edward S. Herman, Herbert I. Schiller, *Hope and Folly: The United States and UNESCO, 1945 - 1985*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989, p. 136.

④ Ronald Reagan, “Message to the Congress Transmitting the Annual Report on United States International Activities in Science and Technology”, February 17, 1984, <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/21784e>.

⑤ 联合国教科文组织执行局第一一九届会议14号文件(119EX/14)(中译版)附录I:《美国国务卿舒尔茨给教科文组织总干事姆博的信》。

组织事务的助理国务卿格雷戈里·纽厄尔(Gregory J. Newell)再次表达了对教科文组织议程和人员政治化的批评。<sup>①</sup>

教科文组织秘书处则拒绝接受美国的“政治化”指控,认为它所指出的种种问题是教科文组织的正常运作使然。1984年1月,时任总干事的姆博在复函中从三个方面回应了美国对教科文组织政治化的指责。他首先指出教科文组织的决策是由成员国决定的:“教科文组织是一个国家间机构,其工作规则和准则以及做出决定的方式,即它的活动方式是由其组织法确定的。它的领导机构——大会是由各政府的代表组成。这是各创始国所做出的抉择,它们的意愿是通过这一方式来保证其最终目标在于‘对和平与安全做出贡献’的组织具有必要的权威和效率。”其次,姆博指出正是美国最先将教科文组织政治化:“1954年(教科文组织)决定执行局委员今后各自代表它们国际的政府。在此以前,执行局是由知识界独立的人士组成,因为那时,教科文组织创始国的意愿是让知识界在舆论和行动方面,与它们的政府相比,具有最大程度的自由。自此以后,执行局失去了它的一个基本特点。”最后,姆博认为部分成员国的态度不代表教科文组织的态度,美国不应该用个案攻击教科文组织:“在任何情况下,都应该把某一个国家,或教科文组织的某个会员同集团所发表的观点同本组织的行动加以区分。教科文组织的指责者经常地忽视这种区别,他们硬把代表这个或那个政府的某位代表所表明的具体立场归咎于本组织。”<sup>②</sup>

## 二、教科文组织“政治化”的主要表现

教科文组织自成立以来始终是成员“退群率”最高的国际组织之一,所受到的争议几乎只有已经解散的国际联盟可以与之比肩。如果从国

<sup>①</sup> U. S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Feb. 27, 1984.

<sup>②</sup> 参见《联合国教科文组织执行局第一一九届会议14号文件(119EX/14)》(中译版)附录二:《教科文组织总干事姆博给美国国务卿舒尔茨的信》,第6—8页。

际政治的视角来看待联合国教科文组织遭遇的政治化指控,容易给人一种教科文组织因为拒绝屈服于霸权主义而遭遇了不公正待遇的错觉。然而事实并非完全如此。国际组织的核心使命在于忠诚履行其职责。尽管美国霸权主义在教科文组织遭受政治化指责的过程中起到了推波助澜的作用,然而和其他国际组织相比,学界普遍同意教科文组织运行中更大幅度地偏离了《组织法》所规定的成员国创立教科文组织的初衷。这种偏离集中体现在教科文组织议题设置的政治化和机构设置的政治化这两个方面。

### (一) 议题的政治化激化组织内部矛盾

所谓议题的政治化是指教科文组织在运作中涉足大量具有高度争议和政治敏感性的议题,而这部分议题往往与教科文组织的核心职能没有直接的联系。这首先表现在组织内部会议中成员国常常就一些存在重大认知分歧或利益分歧的事项长期陷入激烈的辩论之中。这些辩论无助于成员国和解并达成共识,常常导致成员国之间、成员国与教科文组织之间的矛盾加深。

美国曾一度主动将联合国教科文组织的议题政治化,以服务美国战略利益。例如美国在联合国教科文组织的筹建阶段曾为主将大众传媒纳入组织的议程,以服务其反共产主义的意识形态宣传。<sup>①</sup> 1950—1953年朝鲜战争期间,美国又不顾教科文组织秘书处和其他重要成员国的反对,要求教科文组织谴责朝鲜。<sup>②</sup> 1950年美国代表在致教科文组织秘书长的信中表示希望教科文组织能召开朝鲜真理运动,以便世界人民能“获得对联合国朝鲜行动意义的普遍理解,为建立一个能抵御侵略的联

---

① Charles S. Ascher, “The Development of UNESCO’s Program”, *International Organization*, Vol. 4, No. 1 (1950), pp. 13 - 14.

② GRAHAM, S. E., “The (Real) Politics of Culture: U. S. Cultural Diplomacy in Unesco, 1946 - 1954.” *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 2 (2006), p. 247.

联合国系统培育支持”<sup>①</sup>。在美国的压力下,总干事海博·托雷斯·博德(Jaime Torres Bodet)最终制定了一份关于朝鲜战争的决议,其中对联合国的干涉行动表示了支持,但同时也将组织的角色限定在“援助朝鲜的平民,传播集体安全原则,在战争结束后参与朝鲜半岛的重建”等方面。<sup>②</sup>该决议因为在总体上体现了美国的政治意图而遭到了成员国的广泛反对,指责“美国正在试图主导教科文组织并想要改变这一组织的性质”<sup>③</sup>。

如果说朝鲜战争议题中是美国借助其霸权将自己所追求的政治议题带入教科文组织,在巴以问题上阿拉伯国家则借助教科文组织的决策机制将不利于美国立场的议题付诸表决。1967年第三次中东战争后,以色列占领了东耶路撒冷、约旦河西岸以及加沙地带等巴勒斯坦领土。由于国际社会并未承认以色列对巴勒斯坦地区的控制权,依据联合国教科文组织所遵循的法律原则,以色列原则上不应该在巴勒斯坦进行考古发掘,且有义务对在巴勒斯坦出土的文物以及存在的历史遗迹进行保护。<sup>④</sup>为此教科文组织在1968年第十五届大会上呼吁以色列停止在占

① “Contribution of UNESCO to the action of the United Nations and Specialized Agencies regarding Korea: progress report by the Director-General”, Executive Board document 25 EX/18, Annex I, p. 3, <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001623/162302eb.pdf>.

② “Contribution of UNESCO to the action of the United Nations and Specialized Agencies regarding Korea: progress report by the Director-General”, Executive Board document 25 EX/18, <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001623/162302eb.pdf>.

③ Unesco Relations Staff, Paris Embassy (Unesco Staff), “Report of Activities at Unesco House for the Week Ending July 29, 1950”, 4 August 1950, 2-3, Records of the Unesco Delegation 1950-1954, Paris Embassy, France, FSP, RG 84, NA, cited in S. E. Graham, “The (Real) politics of Culture: U. S. Cultural Diplomacy in Unesco, 1946-1954”, *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 2(2006), pp. 231-251.

④ 1954年,联合国教科文组织通过了《关于在武装冲突情况下保护文化财产的海牙公约》,其中第4条和第5条规定,在武装冲突的情况下,占领另一缔约国全部或部分领土的任何缔约国,应尽可能协助被占领国国家主管当局保护并保存起文化财产,且不得对文化财产施以任何报复性破坏行为。1956年,联合国教科文组织大会通过《关于适用于考古发掘的国际原则的建议》,其中第32条指出,因武装冲突发生占领的情况,首先建议占领另一国领土的任何成员国不应在被占领土上进行考古发掘。在偶然发现(文物)的情况下,占领国应采取一切可能措施保护,并在敌对行动结束后,将文物遗迹与此有关的一切文献移交给此前所占领土的主管当局。

领土上的考古发掘行为。<sup>①</sup> 1974年11月,教科文组织大会就以色列未能按照教科文组织建议,坚持改变耶路撒冷的历史原貌问题进行了表决,最终决议以64票赞同、27票反对、26票弃权的结果通过。<sup>②</sup> 阿拉伯国家将此视为与以色列对抗的重大胜利,以美国为首的西方国家则表达了强烈的不满。<sup>③</sup> 巴勒斯坦的会员资格问题也引发了教科文组织内部成员的广泛争论。为获得主权国家身份,巴勒斯坦解放组织领袖马哈茂德·阿巴斯(Mahmound Abbas)于2011年9月23日向联合国秘书长提交申请加入联合国,但这一申请在安理会遭到美国的否决。因此巴勒斯坦转而选择争取联合国专门机构的会员国资格来获取国际认同。2011年10月31日,教科文组织以107票赞同、14票反对、52票弃权的结果投票通过关于巴勒斯坦以成员国身份加入该组织的决议,这是巴勒斯坦首次被获准以成员国身份加入联合国机构。以色列表示强烈反对,其驻教科文组织代表尼姆罗德·巴坎(Nimrod Barkan)指责教科文组织处理了超越其职权范围的政治议题。<sup>④</sup> 2016年联合国教科文组织通过一项谴责以色列在东耶路撒冷的考古挖掘的决议,文本中对两国争议地名的称呼上使用了阿拉伯语的表达法,而未使用英文表述或犹太名称。<sup>⑤</sup> 圣殿山决议后,以色列停止了与联合国教科文组织的全部合作,并于2017

① Records of the General Conference, fifteenth session, 1968, Resolutions, p. 53, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114047?posInSet=1&queryId=8f84f24d-6b32-4f83-b9b3-efe0639c3aa1>.

② “UNESCO Adopts Resolution to Deny Israel Cultural Aid”, The New York Times, Nov. 21, 1974, <https://www.nytimes.com/1974/11/21/archives/unesco-adopts-resolution-to-deny-israel-cultural-aid.html>.

③ 曾经担任教科文组织助理总干事的英国学者理查德·霍加特(Richard Hoggart)即指出教科文组织在1974年通过的关于以色列的决议授予了总干事“对阿拉伯被占领土教育和文化机构的运作进行全面监督”的权力,超越了其职权范围,标志着该组织加速地政治化。R. Hoggart, *An Idea and Its Servants: Unesco from within*, New York: Oxford University Press, 1978, pp. 75, 79-90.

④ John Irish, “UNESCO Grants Palestinians Full Membership”, Reuters, Oct 31 2011, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_\\_2014/documents/dplc/dv/unescocomembership\\_/unescocomembership\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009__2014/documents/dplc/dv/unescocomembership_/unescocomembership_en.pdf).

⑤ 《联合国教科文组织200 EX/25号决议》(UNESCO\_200EXPXDR252Revc), 2016年10月12日。

年10月宣布退出该组织。

纵观教科文组织内部围绕朝鲜战争、巴以冲突问题所引发的一系列冲突,可以看出其直接起因在于该组织被成员国视为谋求自身利益的平台。在朝鲜战争中,教科文组织一度沦为美国推行麦卡锡主义的工具。而在巴以冲突中,教科文组织则成了两国争取国际认同的平台。<sup>①</sup>然而朝鲜战争、巴以矛盾等问题在联合国安理会的框架内尚不能得到妥善的解决,更非教科文组织的议程和能力所能应对。此外教科文组织的很多常规决策也具有显著的政治关联性。1960年,苏联在教科文组织大会上提出了一项裁军的动议,美国则反对在教科文组织内讨论国际政治事件,认为这并不是一个“讨论裁军的场所”。美国代表赛耶表示:“我们在这里并不是为了讨论政治问题……我们都非常赞同裁军,但这不是一个讨论裁军的场所。”最终美国仅以36票赞同、26票反对、20票弃权的微弱优势成功删除了议程中的裁军条款。<sup>②</sup>20世纪60年代以来,苏东国家与后殖民地国家在一定程度上实现了联合,教科文组织内部的反殖民主义浪潮也引起了美国的不满。教科文组织在1960年大会上宣布:“一切形式的殖民主义和它的各种表现形式都必须废止,而且越快越好。”<sup>③</sup>美国国务卿迪安·腊斯克(Dean Rusk)要求美国代表在1963年执行局会议上强调美国在种族问题上的反对立场。腊斯克认为,教科文组织将资源从教育和科学工作转移到后殖民主义、种族关系和裁军议题

① 巴勒斯坦旅游与文物部考古学家拉贾卜(Ahmed Rajoub)在采访中表示,教科文组织的支持是巴勒斯坦羞辱以色列,防止约旦河西岸历史遗迹被利用的重要工具。Jonathan Cook, “Annexing Archaeology: Will UNESCO Take on Israel?”, *Aljazeera*, May 19, 2016, <https://www.aljazeera.com/news/2016/5/19/annexing-archaeology-will-unesco-take-on-israel>.

② “Records of the General Conference”, 11th Session, Paris, 1960; Proceedings, p. 108, [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160583?\\_posInSet=1&queryId=N-8038a600-85c3-4627-a0f3-555cc5dc30b7](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160583?_posInSet=1&queryId=N-8038a600-85c3-4627-a0f3-555cc5dc30b7).

③ “Records of the General Conference”, 11th Session, Paris, 1960; Resolutions, p. 74, [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114583?\\_posInSet=1&queryId=93a64736-b0d3-4c47-a400-0ba89dd7942e](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114583?_posInSet=1&queryId=93a64736-b0d3-4c47-a400-0ba89dd7942e).

上的做法是有害的,这会煽动起苏联的反美宣传。<sup>①</sup> 尽管美国试图动员执行局的印度、尼日利亚和墨西哥代表,但1963年执行局会议坚持肯定了教科文组织在帮助解决“种族问题、新独立国家的社会和经济问题以及裁军的政治和经济效应问题”方面的建设性角色。<sup>②</sup> 1980年,《麦克布莱德报告》在贝尔格莱德举行的联合国教科文组织大会上得到通过,大多数共产主义国家和第三世界国家呼吁建立“新世界信息秩序”,其主张包括为记者颁发执照、制定国际新闻道德准则,并加强政府对媒体内容的控制。尽管教科文组织在西方国家的压力下做出妥协,但它仍然拨出1600万美元用于研究“媒体改革”的两年项目。<sup>③</sup> 这引发了西方国家的强烈不满。美国认为教科文组织干涉新闻自由,加之此前教科文组织对以色列的谴责立场,美国认为教科文组织存在“反美”“反犹”的偏见。最终美国于1984年退出教科文组织,1985年英国和新加坡也效仿美国退出教科文组织。<sup>④</sup> 2016年,都灵大学经济统计系副教授恩里科·贝塔奇基尼(Enrico Bertacchini)等人通过定量研究方法探讨了教科文组织在世界遗产决策中的政治化特征。《世界遗产公约》的目的是保护具有人类普遍价值的文化和自然遗产的全球价值,但是现在该名录上遗产的选择过程越来越受到各国政治影响力和国家战略利益的驱动,偏离了初始的宗旨与目标。<sup>⑤</sup> 此外例如拉丁美洲国家所坚持的“高等教育是一种公共物品”的观点也引起了广泛的争议,有观点认为高等教育兼具公共物品和私人物品的属性,更有观点认为教育本身即是一项具有很强的主权

① United States Department of State, Outgoing Telegram, September 14, 1963. “General Records of the Department of State”, Subject Numeric File 1963, Box 4247. NARA II, College Park, Maryland.

② Anthony Q. Hazard Jr., *Postwar Anti-racism: The United States, UNESCO, and “Race” 1945-1968*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 143.

③ Susan Tifft, “Waving Goodbye to UNESCO”, *Time Magazine*, Jan. 9, 1984.

④ “UNESCO 1945-1995: A Fact Sheet”, p. 2, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000101118>.

⑤ Enrico Bertacchini, Claudia Liuzza, Lynn Meskell, Donatella Saccone, “The politicization of UNESCO World Heritage Decision Making,” *Public Choice*, Vol. 167, No. 6 (2016), pp. 95-129.

关联性的事务。<sup>①</sup>

教科文组织对这些敏感政治议题的“准入”使得成员国之间本就剑拔弩张的矛盾进一步激化,且常常上升为成员国和教科文组织之间的矛盾。如一位新西兰代表在1954年的大会上评论说:“因为教科文组织处理各种事务,甚至包括那些成员国各持矛盾的想法甚至不惜为之一战的事务,教科文组织对成员国可能是最有用的,也是所有联合国专门机构中最危险的。”<sup>②</sup>吉恩·莱昂斯等人的研究即认为,相较于其他联合国专门机构,教科文组织卷入有争议议题的程度最高(其次分别是国际劳工组织、世界卫生组织、联合国粮农组织、世界银行、国际货币基金组织、国际原子能机构)。<sup>③</sup> 教科文组织前助理总干事(2007—2009年)尼古拉斯·伯内特(Nicholas Burnett)也指出教科文组织的大会和执行局过度关注南北方国家间的政治议题而非组织的核心职能,严重损害了组织的声誉并破坏了组织工作的正常运行。<sup>④</sup>

## (二) 机构的政治化使组织成为成员国权力博弈的场所

教科文组织秘书机构的政治化问题也受到广泛的讨论。作为组织的代言人,秘书机构应忠诚于组织本身的宗旨,服务全体成员国基于宪章规定的公共目标,而非任何成员国或组织机构的私利。然而和其他国

① Nicholas Burnett, “How to Develop the UNESCO and the World Needs: The Challenges of Reform”, *Journal of International Cooperation in Education*, Vol. 13, No. 2 (2010), pp. 89 - 99; James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics: Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2015, pp. 36 - 37.

② Walter Herman Carl Laves and Charles Alexander Thomson, *UNESCO, Purpose, Progress and Prospects*, Indiana University Press, 1957, p. 334, cited in Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, Palgrave Macmillan, 1989, pp. 100 - 101.

③ Gene M. Lyons, David A. Baldwin and Donald W. McNemar, “The ‘Politicization’ Issue in the UN Specialized Agencies,” *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 32, No. 4, *The Changing United Nations: Options of the United States* (1977), pp. 88 - 89.

④ Nicholas Burnett, “How to Develop the UNESCO and the World Needs: The Challenges of Reform”, *Journal of International Cooperation in Education*, Vol. 13, No. 2 (2010), pp. 89 - 99.

际组织相比,教科文组织的秘书机构也更为频繁地遭遇政治化指控。

关于机构政治化的批评首先集中在对秘书处和总干事履职能力的质疑。马克·伊伯曾对美国退出国际劳工组织、国际原子能机构与教科文组织的案例进行了对比,发现美国政府在批评前两个组织过程中试图使其专业职员免于受到指控,但在对教科文组织的批评中却将该组织的秘书处作为了目标。<sup>①</sup>首先,美国认为秘书处和总干事存在权力扩张现象,且带有反西方的政治动机。美国国务院在1984年2月27日发表的《联合国教科文组织行政评论》中指出:“秘书处与非洲集团领导的第三世界代表观点的高度契合使得对组织的计划进行重大修改很难甚至根本不可能实现。秘书处与它的多数选民间的这种共生关系通过秘书处向成员国提供赞助以换取支持秘书处政策动向的能力而得到进一步加强和延续。”<sup>②</sup>1971年至1975年担任联合国教科文组织助理总干事的英国学者理查德·霍加特(Richard Hoggart)和1985年美国退出教科文组织后担任国际组织事务助理国务卿的纽厄尔也曾指责教科文组织秘书处与该组织内的第三世界“选民”之间存在的“共生关系”,这使得秘书处的行为带有了反西方的政治动机和个人偏见。<sup>③</sup>其次,美国对自身及其他西方国家在教科文组织的预算编制、决议起草等活动中失去对秘书处的监督约束权也大为不满。<sup>④</sup>根据教科文组织《组织法》的规定,由总干事本人拟定财政预算方案,为此美国等出资大国和教科文组织在预算上的矛盾自始存在。<sup>⑤</sup>当大批中小国家进入教科文组织并成为执行局和在大会上塑造议程的关键力量后,他们不断推动教科文组织增加预算以加快对他们的技术援助,且这种呼吁常常得到总干事的支持。美国等

---

① Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York: Palgrave Macmillan, 1989, p. 97.

② U. S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Feb. 27, 1984, p. 58.

③ Richard Hoggart, *An Idea and Its Servants: UNESCO from Within*, Chatto & Windus, 1978, p. 121. U. S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Feb. 27, 1984, p. 4.

④ U. S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Feb. 27, 1984, p. 5.

⑤ UNESCO Constitution: Article VI, 3(a).

出资大国和总干事的矛盾便日益激化。这一矛盾在1960年代尤为明显。在总干事马厄·勒内(René Maheu)的任期内,马厄不顾美国的助理国务卿哈兰·克利夫兰(Harlar Cleveland)的警告,甚至告诉他“不准备服从于美国的预算指导原则”<sup>①</sup>。1962年,作为代理总干事的马厄在巴西和印度代表的支持下提出了一份4千万美元的预算方案,而在此前,执行局向大会提交的双年度财政预算方案是不超过3800万美元,后者得到了执行局内英国、美国、苏联和法国这些主要出资国代表的支持。马厄并不愿意默许这一预算限制,于是他将自己的预算方案作为独立的议题带入了大会,大会最终同意将财政预算定在3900万美元。<sup>②</sup>然而这样一位在美国眼中不遵守预算节约精神的代理总干事受到美国反对,却在执行局内成功获得提名,并于1962年在大会上以89票赞成、10票反对、4票弃权这样的史无前例的巨大优势升任新一届教科文组织总干事。<sup>③</sup>

关于机构政治化的另一则主要批评在于秘书处在推动国际议程上的权力空间使得它的人员聘用和机构设置成了成员国权力博弈的场所。由于秘书处的工作人员能够直接对教科文组织的事务施加影响,且这种影响力常常不受组织规则的限制,而教科文组织又常常涉足部分和成员国国家利益具有高度关联性的议题,这导致成员国非常重视教科文组织秘书机构雇佣本国公民的问题。教科文组织常常面临着来自成员国关于雇佣来自本国员工的巨大政治压力,雇佣本国雇员这一议题在教科文组织总干事与各代表团负责人会议或电话的过程中经常被提及。这使得教科文组织的人力资源管理面临着巨大的困境:其一,每个雇佣名单需要考虑地区和性别的平等,大量的时间被花费在了对勉强符合资格标

① Lawrence S. Finkelstein, “The Political Role of the Director-General of UNESCO”, in Finkelstein, *Politics in the United Nations System*, Duke University Press, 1988, p. 404.

② James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics; Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2015. pp. 212-213.

③ James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics; Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2015. p. 213.

准但有很小概率能够获得录用资格的候选人身上,且雇佣问题的处理不当可能会引起成员国与教科文组织之间的矛盾;其二,教科文组织的预算在下降,提供给秘书处的比例不可避免地增长,可用于非员工的经费减少,影响了项目的正常开展;其三,由于程序上的复杂设定,教科文组织一般无法轻易解雇表现不良的员工,因此人员结构愈加臃肿,陷入机制僵化与效率低下的困境。

另一方面,成员国也非常关注教科文组织办事处及附属机构的地理位置,这导致教科文组织在相关决策上不得不以平衡成员国利益诉求为标准,其批准某下属机构的设立往往并非是由于该机构能够促进组织宗旨与目标的实现,而是各成员国追求政治性目标以及成员国间政治博弈的结果。2009年教科文组织曾试图关闭位于布加勒斯特的欧洲高等教育中心(CEPES)。该中心于1972年建立,主要目的是引导前共产主义国家调整高等教育系统,在冷战以及冷战之后的一段时间发挥了重要的作用。但是随着这些国家高等教育系统逐渐定型,该中心逐渐失去了作用。因此秘书处提议关停 CEPES,并将其一些必要的功能移交给巴黎总部以提高组织预算的利用效率。但是罗马尼亚政府抗议,并在严峻的经济形势下提出愿意支付该中心的大部分支出,教科文组织的执行局和大会最终还是接受了这项提议。<sup>①</sup>再例如2009年,印度政府提议建立甘地和平与可持续发展教育研究所,理由是目下大多数教科文组织教育机构位于欧洲,而应该有更高比例的教育机构位于发展中国家。印度政府同时提出承担该机构前几年大部分资金的承诺。大会迅速批准了该项发展中国家提议。<sup>②</sup>这些议案常常由于目标的政治正确性,例如致力于发达国家与发展中国家的平衡发展等,而成为无法被反驳的提案。然

① Nicholas Burnett, "How to Develop the UNESCO and the World Needs: The Challenges of Reform", *Journal of International Cooperation in Education*, Vol. 13, No. 2 (2010), pp. 92 - 93.

② Nicholas Burnett, "How to Develop the UNESCO and the World Needs: The Challenges of Reform", *Journal of International Cooperation in Education*, Vol. 13, No. 2 (2010), p. 93.

而这些机构的预算以及该机构的未来发展规划、可能带来的影响往往并没有得到足够的讨论,最终该提案是否通过转变也变成一个政治博弈事项,这也导致教科文组织机构更加臃肿,使其本身已饱受诟病的预算问题进一步加剧。

### 三、教科文组织“政治化”的结构性原因

部分研究或新闻报道倾向于将教科文组织的政治化现象归因于成员国在组织活动中追求私利的动机和行为。然而如果我们仍旧认同国际关系理论关于国家是理性行为体的假设,便不难看出国家本身追求自身利益最大化是其本质属性使然而非归责对象,而成员国偏离组织宗旨的行为也是“政治化”的症状,而非原因。真正的问题在于组织的机构设置为组织议题的政治化敞开了大门。与国际原子能机构等组织高度技术化、任务导向的职能设定相比,教科文组织的职能宽泛而多元,这使得它在日常运作中更容易接触到政治敏感的议题。<sup>①</sup>然而教科文组织的决策机制却缺乏必要的审慎性,从而导致高度争议的议题能够轻易通过教科文组织的平台形成决议,从而激化组织内部的矛盾。<sup>②</sup>

#### (一) 多数决规则使争议性议题轻易成为组织决议

国际组织的表决规则可以分为决策权分配规则和决策权集中规则

① 吉恩·莱昂斯等人的研究指出,影响组织政治化程度的要素包括分配给该组织的专门职能的特定性、代表团队的职业素养、秘书机构的专业水平以及组织的成员规模和构成等。与国际原子能机构等组织高度技术化、任务导向的职能设定相比,教科文组织宽泛而多元的职能范围是它政治化程度较高的原因之一。Gene M. Lyons, David A. Baldwin and Donald W. McNemar, “The ‘Politicization’ Issue in the UN Specialized Agencies,” *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 32, No. 4, *The Changing United Nations: Options of the United States* (1977), pp. 88-89.

② 克莱尔·威尔斯从非西方视角将国际组织政治化的现象归因为外部世界的权力关系、组织的制度结构以及西方国家对国际组织的管控模式等要素。Clare Wells, *The UN, UNESCO, and the Politics of Knowledge*, London: Palgrave Macmillan, 1987, pp. 8-23.

两个方面。决策权分配规则有平权制(一国一票)和加权制两种模式。一般而言,关系国家身份、涉及国家主权事务通常采取平权制,实践案例有联合国大会、安理会、世贸组织等;在可量化的经济金融领域则采用加权制,实践案例有世界银行与国际货币基金组织、亚投行等。决策权集中规则有简单多数、绝对多数、全体一致几种类型。一般而言,政治敏锐性越低的领域越倾向于采用简单多数,而政治敏感度越高的领域,越倾向于采用绝对多数甚至全体一致等高门槛集中规则。所谓的政治敏锐性的高低由各国的利益关切程度所决定。20世纪60年代,欧共体在一体化进程中试图将全体一致规则修改为多数决机制,该决议遭到法国的反对并引发“空椅危机”,最终欧共体成员一致同意在成员国具有重大利益关切的问题上不宜采用多数决,而应协商至全体一致。<sup>①</sup>

在上述决策权分配规则和集中规则的一般性设定之外还存在决策补充机制,即通过设置附加规则来提升高政治议题得以通过的门槛。例如联合国安理会决策采用了“一国一票+绝对多数”的决策权分配和集中规则,但在该规则适用的同时赋予了常任理事国一票否决权。一些议题广泛的综合性组织则会依据议题的政治敏感程度设置不同的决策机制。联合国大会、安理会、经社理事会等机构的不同决议方式即是一例。欧盟内部还设置了“建设性弃权”和“紧急刹车”这两项补充机制来调和少数派核心利益和国际组织决策效率间的矛盾。<sup>②</sup> 实践中还有一种做法是在宪章确立了多数决规则,但议题具有较强的争议性的领域,通过更为审慎的决策实践来对既有的多数决规则进行“补强”。例如《世界贸易组织协定》规定世界贸易组织内一国一票且有协商一致和投票表决两种决策方式,但贸易政策本身具有很强的国家利益关联性,美国等西方国家担心单纯采用多数决可能使组织被小国支配,为此在美国的倡议

① 尤利·德沃伊斯特、门镜:《欧洲一体化进程:欧盟的决策与对外关系》,门镜译,北京:中国人民大学出版社,2007年,第46页。

② 朱仁显、唐哲文:《欧盟决策机制与欧洲一体化》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2002年第6期;武广震:《欧盟共同外交和安全政策的由来、机制及问题》,《国际关系学院学报》2003年第1期。

下,实践中世界贸易组织一直遵循关税与贸易总协定时期形成的共识决策方式。<sup>①</sup> 国际货币基金组织和世界银行在制度层面采用“加权投票+绝对多数”的决策机制,但实践中相关组织的决策常常以共识的形式推进,很少真正进行投票表决。

前述各案例中无论是决策权分配和集中规则的设计、补充规则的设计以及实践惯例的“补强”,都体现了组织在高争议高敏感议题的决议上坚持审慎原则,以维护组织内部的团结、增加决策的可执行性。<sup>②</sup> 然而教科文组织的决策机制却未充分体现这一精神。<sup>③</sup> 教科文组织内部大会和执行局决议采用了“一国一票+多数决”的决策规则。大部分决策由1/2简单多数投票决定,组织法所规定的重要事项则需要出席并参加表决的会员国2/3多数表决通过。在分析教科文组织政治化的原因时,一种常见的观点是将之归咎于该组织“一国一票+多数决”的决策机制,但其中相当一部分观点是从维护美国霸权的角度批评教科文组织的决策机制,并未深入该问题的实质。例如有观点即对“一国一票”这一决策权分配规则提出批评,认为它与美国所承担的高额预算比例不匹配,进而推崇在教科文组织采用类似在国际货币基金组织和世界银行的加权投票制。<sup>④</sup> 纽厄尔在1984年7月13日给时任教科文组织总干事姆博的信中明确表示“一国一票”的代表制不适合教科文组织。<sup>⑤</sup>

单从美国国家利益的视角看,教科文组织若参照国际货币基金组织采用加权投票机制并赋予美国事实上的一票否决权,美国将能够阻止一切不利于美国国家利益的决议通过。这样一来,美国与教科文组织的大

① 韩立余:《从总干事的选任看WTO的决策机制》,《法学家》2008年第2期。

② 刘莲莲、王晴:《国际组织中大国否决权的规范价值探析》,《国际政治研究》2018年第2期。

③ 谢喆平、宗华伟:《从“客场”到“主场”:中国参与联合国教科文组织实践的变化》,《外交评论》(外交学院学报)2021年第2期。

④ Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York: Palgrave Macmillan, 1989, pp. 112-113.

⑤ Jean Gerard, The Honourable Gregory Newell, “Letter to Mr A. M’Bow”, Presented by US Permanent Representative, July 13, 1984, pp. 2-3.

部分矛盾将得以缓解。然而教科文组织的决策权分配规则是美国和欧洲权力博弈的产物,“一国一票”是在当时的情境下美国能够争取到的最有利的结果。和美国主导联合国和布雷顿森林体系的设计不同,联合国教科文组织的设计最初是在欧洲的主导下进行的,美国则是该机制的后来者。在教科文组织的决策机制设计上英国和法国曾经倡导采取专家主导半官方模式,提升教育科学领域内专业人员在教科文组织中的决策权。当时的美国期望教科文组织为即将到来的冷战服务,希望吸纳更多的国家主体参与。出于排除欧洲主导权的目的,美国提出联合国成员都可以参与该组织,并主张建立一个每个成员国都有相同代表权的“公开会议”,从而得到了各国的支持。<sup>①</sup>“一国一票”决策权分配规则决定了美国不可能在教科文组织获得类似国际货币基金组织里通过投票权重计算获得的事实性否决权。美国要获得对教科文组织决策的掌控权,就必须通过设置专门的大国否决权来实现。然而如前所述,英法等欧洲国家初期对教科文组织的定位是一个低政治、协调性组织,美国在决策上获得特殊权力的意图则很难得到其他国家支持。这意味着,美国之所以未在教科文组织中获得超过其他成员的投票权,并非美国本身的疏忽,而是当时的形势使然。

教科文组织决策机制的真正问题在于它多数决的集中规则与其所涉及议题的敏感性不能匹配,而美国既是该制度设计的“受害者”,更是始作俑者。<sup>②</sup>如前所述,决策权集中规则的门槛设定取决于议题的性

① 美国在 1944 年 4 月 12 日的第一次公开会议上提出了一份备忘录,美国希望将盟国教育部长会议转变成为一个“文化重建和教育机构”,而且成员国资格覆盖所有的联合国成员国,而原先的盟国教育部长会议则作为新的联合国机构下的欧洲区域局。H. H. Krill De Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,” *International Organization*, Vol. 24, No. 1 (1970), pp. 9-10。

② 维克托·伊夫·盖巴利、马克·伊伯等多位学者都曾经将教科文组织的政治化现象与其多数决机制联系起来。Victor-Yves Ghebali, “The ‘Politicization’ of UN Specialized Agencies: The UNESCO Syndrome”, in D. Pitt and T. G. Weiss (eds), *The Nature of United Nations Bureaucracies*, New York: Routledge, 1986, p. 124. Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York: Palgrave Macmillan, 1989, p. 100。

质。一般而言,政治敏锐性越低、对成员国利益影响越小的议题,越倾向于采用低门槛多数来增加决策效率;而政治敏锐性越高、对成员国利益影响越大的议题,越倾向于采用高门槛多数甚至全体一致的方式。最初依照欧洲方案设计的教科文组织是一个聚焦教育相关领域战后重建的功能性机构<sup>①</sup>,恰是美国介入后改变了这一宗旨设定。<sup>②</sup>最终正式出台的《组织法》特别强调了在大众传媒领域内合作的重要性,这体现了美国试图通过教科文组织向世界各国输出美国价值观的计划,教科文组织自此即开始涉足政治敏感的议题。<sup>③</sup>

高政治关联性的议题需要高门槛的决策权集中规则。然而当时的美国迫切需要借助教科文组织这一平台迅速推广其政策,降低教科文组织的决策门槛更符合当时美国的国家利益。为此根据《组织法》的设定,教科文组织的大会和执行局的大部分决策都以1/2多数决通过,最高门槛也不过2/3多数。这意味着教科文组织在意识形态领域的最终决策可能忽视甚至背离多达近1/3会员国的利益关切。<sup>④</sup>议题的政治敏锐性和宽松的决策权规则之间的矛盾为教科文组织演变为成员国政治斗争的战场埋下了隐患。在教科文组织成立早期,美国利用西方国家在大会和执行局中的优势地位通过了自身偏好的决议,东欧国家就朝鲜战争、新中国代表权等问题的呼声都被组织的多数决机制所忽视,教科文组织议题政治化的序幕就此拉开。而非常讽刺的是,随着苏联和大量第

① “二战”期间,英国领导下的盟国教育部长会议提出建立一个教育领域的国际组织时,对其定位是“联合国教育重建局”。James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics: Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University, 2015, p. 37。

② 1944年美国开始参与该筹建事宜并逐步取得主导权后,也将教科文组织的宗旨聚焦在战后各国教育与文化的重建。然而美国从1944年下半年开始调整其政策目标,开始将教科文组织的宗旨导向“促进国家间的思想交流与文化合作”。H. H. Krill de Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization”, *International Organization*, Vol. 24, No. 1 (1970), p. 9; 闫晋、白建才:《美国在联合国教科文组织创立过程中的影响探析》,《近现代国际关系史研究》2015年第1期。

③ 尽管《组织法》在第1条第3款明确规定“为维护本组织各会员国文化及教育制度之独立、完整及有活力的多样性起见,本组织不得干涉本质上属于各国国内管辖之事项”,但教科文组织一开始并未采取任何制度性措施来确保这一点。

④ 事实上,同一时期的美国出于同一动机也曾多次试图限制苏联在安理会的否决权使用。

三世界国家的加入,美国在教科文组织大会和执行局中都失去了绝对优势,教科文组织大会和执行局大量讨论涉及南北国家间政治事务的议题并做出有利于发展中国家的决定,美国和西方国家的核心关切反过来成了教科文组织多数决机制的“受害者”。这是美国在设计教科文组织时所始料未及的。为此美国开始攻击教科文组织的多数决制度,并试图修改这一机制。在1976年教科文组织内罗毕大会上,美国开始提倡遵照协商一致原则来通过重要提案,这种倡议在当时得到了认可,并被称为“内罗毕精神”<sup>①</sup>(Spirit of Nairobi)。1984年,纽厄尔也曾建议在大会和执行局内建立一个“起草和谈判小组”来对有争议性议题进行审议,这些议题在获得所代表的地理小组全部同意的基础上方可被确定。<sup>②</sup>然而对于当时已经成立近30年的教科文组织而言,制度路径依赖已使得任何大规模的改革变得困难,美国退出教科文组织的行为更是使这种改革未能持续。

## （二）未明确区分涉及治理机制变更和日常业务的决策

教科文组织决策机制的另一个问题在于它未明确区分涉及组织内部治理机制变更的决策和日常业务领域的决策。内部治理机制决定了国际组织的运作方式,是国际组织最为重要的制度设计之一。国际组织内部治理机制甚至可能影响成员国加入的意愿,而国际组织的内部治理机制也常常是基于成员国全体一致而建立的。一个自然的推论是,涉及内部治理机制变更的事项,如组织法修改、成员准入、机构增减、规模变化等,通常要适用比一般业务更为严苛乃至接近全体一致的决策权集中

① Amadou-Mahtar M'Bow, "UNESCO and the Solidarity of Nations, the spirit of Nairobi", UNESCO 1977, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000024770/PDF/024770engo.pdf.multi.nameddest=%5B%7B%22num%22%3A879%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2Cnull%2Cnull%2C0%5D>.

② Jean Gerard, The Honourable Gregory Newell, "Letter to Mr A. M'Bow", Presented by US Permanent Representative, July 13, 1984, p. 3.

规则,以确保成员国加入该组织的初衷得到充分尊重。实践中,欧盟治理结构变动的决策要求以全体一致的形式做出;联合国内关于宪章修改、秘书长选任、新成员加入、机构增减等特别重要事项不仅要求大会2/3的绝对多数通过,还适用安理会常任理事国的否决权。国际货币基金组织、世界银行中涉及组织运营的基础性事项也要求拿到85%的最严苛标准的赞成票,而实践中相关组织在做出类似决策时会努力寻求全体一致,亚投行采用了类似的机制,金砖国家新开发银行、上海合作组织等机构,更是明确要求以全体一致的形式决策。以上种种决策权规则和实践都说明了国际组织在涉及内部治理模式变动的决策上必须努力保障国际组织基础结构的安定性,避免引发国际组织的宪法性危机。然而在教科文组织的内部治理机制变更上未充分体现这一原则。根据《组织法》的规定,教科文组织仅依据2/3多数决即可通过涉及组织结构变动的决策。尽管它在一般决策基础上增加了要求2/3成员国批准这一程序,但这并未能真正增加相关决策的审慎性,这在实践中造成了诸多不利后果。<sup>①</sup>

其一,宽松的决策规则使得教科文组织在过去几十年来成为宪章修改最为频繁的国际组织之一,执行局的规模被彻底改变。为了避免地域分配上的不平衡,教科文组织的所有成员均按地区被分成了六个选区,执行局委员名额按照地区分配。<sup>②</sup>当执行局委员身份对国家利益如此重要,推动其改革又并不困难,会员国必将不断以增加席位的方式寻求平衡与妥协。过去几十年来,执行局的规模不断扩大。教科文组织成立时执行局委员数量为18个,这一数字于1952年、1954年、1956年、1962年、1968年、1972年、1976年、1980年、1991年、1995年分别改为

① 谢喆平、宗华伟:《从“客场”到“主场”:中国参与联合国教科文组织实践的变化》,《外交评论》2021年第2期。

② 1968年该规则设立时的席位分配如下:第一组(西欧和北美国家)29个国家,9个席位(26%);第二组(东欧国家)10个国家,3个席位(9%);第三组(拉丁美洲和加勒比国家)24个国家,6个席位(18%);第四组(亚太国家)19个国家,5个席位(15%);第五组(非洲和阿拉伯国家)45个国家,11个席位(32%)。

20、22、24—30、34、40、45、51、58个。<sup>①</sup> 执行局规模的扩大客观上导致执行局内部以协商一致的形式达成决议日趋困难,不得不采取投票表决的方式。这一方面加剧了成员国之间的权力博弈,同时也加剧了组织涉足政治敏感议题的可能性。

其二,执行局由各国选任的会员国组成,本质上是一种“国家代议制”。“国家代议制”让部分国家代表全体国家在教科文组织做决策,这使得组织成为各国争夺话语权的“名利场”。历史地看,执行局的“国家代议制”是美国方案战胜法国方案的结果。法国最初规划的教科文组织是一个由文教科学领域的知名人士主导的机构,执行局由专家组成,内部权力分配应当是强大的执行局和相对弱小的总干事。<sup>②</sup> 教科文组织正式成立时,执行局的设计保留了法国最初的设想,由18名来自艺术、人文、科教领域的知识界独立人士构成,执行局被要求行使权力时应尽量独立而非代表各自的政府。执行局的这种个人代表制很快和美国对教科文组织的政治定位发生了冲突。冷战序幕拉开后,教育、科学、文化、大众传媒领域的专家对于教科文组织内部的优先事项安排存在较大纷争。曾经支持教科文组织保持独立性的英国逐渐改变了态度,提出执行局的成员应当代表自己的国家。1954年教科文组织大会第八届会议上,美国正式提出将执行局委员变成国家代表的修正案,并得到了足够的支持。1991年大会第二十六届会议决定,执行局由大会选出的51个会员国(而非会员国代表)组成。

在主权国家体系之下,“国家代议制”并不是一种天然合理的制度安排,实践中少数进行类似操作的国际组织常常有其独特的现实基础或配

① 当前的席位分配为:第一组(西欧和北美国家)共27个国家,9个席位(16%);第二组(东欧国家)共25个国家,7个席位(12%);第三组(拉丁美洲和加勒比等国家)共33个国家,10个席位(17%);第四组(亚太国家)共44个国家,12个席位(21%);第五组(a)(非洲国家)和第五组(b)(阿拉伯国家)共64个国家,20个席位(34%)。

② Chapter III, Article 4, and Chapter VI, Article 20, of the French draft constitution; H. H. Krill de Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization”, *International Organization*, Vol. 24, No. 1 (1970), p. 24.

套条件。在国际组织执行机构的构成上,总体而言有三种情形:第一种情形是执行机构由所有会员国的代表构成,典型示例是世界贸易组织,其总理事会和专门委员会都是全体机构并以协商一致的模式决策。尽管这种决策模式使得世贸组织决策效率低下,但它在很大程度上避免了组织沦为会员国争夺制度话语权的场所。第二种情形是由代表国家的执行董事个人构成,类似情形主要存在于国际货币基金组织、世界银行、亚投行等金融机构。国际货币基金组织、世界银行的执董会规模大致由二十四五名执行董事构成,亚投行的执董会规模则缩小到了12名。其中为数不多的几个重要大国可以独立委派自己的执行董事,其他国家则以选区的形式联合推荐代表它们的执行董事。这种规则使所有国家的利益在国际组织的执行机构都能够得到表达。而实践中这些组织的执董会内部决策始终努力谋求全体一致的传统,也在很大程度上避免了会员国的“不安感”。第三种情形是由获选的理事国构成,类似情形主要存在于联合国机构中的安理会、经社理事会等。其中安理会由“5个常任理事国+10个非常任理事国”组成,经社理事会则由54个理事国组成。安理会的业务政治敏感度较高,但由于安理会常任理事国拥有一票否决权,且对非常任理事国有连任限制,这在授予常任理事国特权的同时,大大限缩了会员国借由担任非常任理事国左右国际事务的空间。而经社理事会相关业务政治敏感度较低,理事国借此争夺利益的动力也相对较低。这种看似和教科文组织执行局构成相似的国家代议模式,却因为议题领域的不同和配套规则的存在,降低了权力博弈的可能。而教科文组织并不具备前述条件。执行局委员由获选国家构成这一规则在实际效果上使得执行局成了各会员国争夺组织内话语权,推进国家利益的权力旋涡。<sup>①</sup> 执行局委员数量的持续扩张以及六大选区席位的争夺都是这种性质转化的后果。此外国家代议制的另一项后果即是使职业外交官

<sup>①</sup> 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:美国的国际组织影响力探析(1945—2010)》,北京:北京大学出版社,2013年,第269—270页。

各领域专家发挥主导作用,使执行局议事向着政治化而非专业化的方向发展。<sup>①</sup>

其三,在成员准入上,联合国的成员依申请便可成为教科文组织的成员,而非联合国成员经执行局推荐、大会 2/3 通过即可获得会员资格的准入原则,使得教科文组织成为一些具有重大争议的、不能成功加入联合国的政治实体谋求国际认同的替代渠道,并常常因此破坏了成员国的团结,以及加剧了成员国和组织之间的矛盾。截至 2020 年,库克群岛、纽埃、巴勒斯坦三个未被批准加入联合国的实体成为教科文组织的会员。

其四,在总干事选任上,1/2 的多数决也加剧了总干事权力的扩张及其和出资大国的矛盾。鉴于国际组织秘书长对国际组织的运营具有重大影响,其选任也是各成员国尤其是大国的重大关切。与之相适应,联合国秘书长的选任适用安理会常任理事国的否决权,国际货币基金组织、世界银行、亚投行等多边金融机构在制度上适用主导国的否决权,并力图在无反对一致的情况下做出决定,世贸组织更是如此。这种决策机制虽然使得秘书处长官的选任常常耗时很久,但结果是秘书处长官将努力照顾所有成员国的利益,而所有成员国也都不会掣肘秘书处长官的工作。教科文组织却没有类似的制约机制。1/2 的选举机制使得总干事在理论上仅需对执行局和大会的多数负责,为此总干事可以凭借多数小国的支持推进决策。这无疑将加剧组织和大国之间的紧张关系,其结果常常是出资大国丧失了参与教科文组织事务的热情,或者通过组织外的政治渠道向总干事施压,造成成员国和国际组织“双输”的局面。<sup>②</sup>

① 谢喆平、宗华伟:《从“客场”到“主场”:中国参与联合国教科文组织实践的变化》,《外交评论》(外交学院学报)2021年第2期。

② Bill Beacon, “UNESCO Leader Amadou Mahtar M’Bow, Under Pressure from Western”, *UPI Archives*, Oct. 6 1986, <https://www.upi.com/Archives/1986/10/06/UNESCO-leader-Amadou-Mahtar-MBow-under-pressure-from-Western/8712528955200/>.

### （三）财政预算缺乏监督约束机制

财政预算是国际组织生命之源,不受控制的财政预算将催生不受控制的国际组织。成员国尤其是出资大国作为国际组织财政预算的主要来源,对财政预算和资金流向应具有合理的监督约束权力。实践中适用全体一致决策或加权投票制的国际组织中出资大国拥有对财政预算制定的监督约束权限自不待言,如联合国大会内部设有第五委员会和辅助第五委员会的行政和预算问题咨询委员会(第五委员会有相对独立的审议权)。第五委员会在审议议程和问题时尽一切努力达成共识,只有在极端情况下才诉诸表决。这为不同利益主体的观点表达和被接纳提供了通道。<sup>①</sup>

和联合国及其他机构相比,教科文组织预算决定机制缺乏成员国介入的前置程序,“一国一票+多数决”的表决机制使得出资大国的意愿可能被完全忽略,进而导致总干事在预算中权力过大的问题。根据《组织法》规定,教科文组织会费由会员国缴纳,各国会费根据成员国经济总量、人均GDP、负债率等多种因素算出。财务期之预算概要应由总干事拟定。执行局应审核总干事所拟定之预算概要,然后连同其认为必要之建议提交大会常委会,预算应由大会根据一国一票的决策原则通过。<sup>②</sup>秘书处作为组织本身的代表,有扩张组织职能的天然趋向,而一些出资额较小的国家为了给本国争取更多项目,也具有争取更多预算的动力,而真实地负担着出资的大国对于出资数额和资金流向则更加敏感和谨慎。然而在既有预算规则之下,总干事拟定财务预算如经执行局、大会表决通过就能获得效力,出资大国若对预算概要存有异议,在体制内未必有表达意见和阻却预算概要通过的渠道。<sup>③</sup>这种决策模式使得出资

① 《第五委员会:行政和预算》, <https://www.un.org/zh/ga/fifth/faq.shtml>。

② 参见《联合国教科文组织财务条例》。

③ U. S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Feb. 27, 1984, p. 5; Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York: Palgrave Macmillan, 1989, p. 110.

大国和总干事极易就预算问题发生矛盾。<sup>①</sup>例如第二任总干事博德获任后即坚持首任总干事赫胥黎的财政扩张路线,在1952年的执行局会议上提出了一份1953年的预算方案,较上一个预算周期增加了1 267 029美元。对此执行局的项目委员会主席、美国人路德·埃文斯(Luther Evans)对总干事施压,认为“教科文组织应当专注于其‘项目焦点’”。在1952年的大会上,总干事在预算报告中提到“教科文组织需要更多的资源来支持其项目的发展壮大”。然而在美国的支持下,英国代表要求组织的预算冻结在1952年的水平。由于当时的执行局和大会仍以西方国家为主导,西方国家代表提出的预算方案在大会顺利通过,总干事认为这一预算方案不可接受而选择辞职。<sup>②</sup>

组织财务预算缺乏监督机制不仅激化了出资大国和秘书处的矛盾,还可能鼓励了部分国家利用教科文组织“搭便车”的行为。20世纪六七十年代,随着大批中小国家进入教科文组织并成为塑造议程的关键力量,他们不断推动教科文组织增加其预算以支持教科文组织对他们的技术援助。随着大会成员结构的改变,总干事和出资大国双方在组织内的博弈筹码开始变化。1962年的预算制定则以出资大国的失败而告终。如前所述,法国人马厄·勒内任代理总干事时并不遵守预算节约精神,后来却升任新一届教科文组织总干事。<sup>③</sup>总干事在预算上不受监督约束的权限一直是教科文组织与出资大国矛盾的一个重要导火索。1984年纽厄尔对教科文组织的改革建议之一便是要求预算需获得为组织至少累计提供51%资金的成员国的积极支持才可通过。<sup>④</sup>然而由于美国并未与教科文组织达成妥协并最终退出了教科文组织,这一改革建议并

① 谢喆平、宗华伟:《从“客场”到“主场”:中国参与联合国教科文组织实践的变化》,《外交评论》(外交学院学报)2021年第2期。

② James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics: Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2015, p. 153.

③ James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics: Engaging in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2015, p. 213.

④ The Honourable Gregory Newell, “Letter to Mr A. M’Bow”, Presented by US Permanent Representative, Jean Gerard, July 13, 1984, p. 3.

未得到真正执行。

整体上,教科文组织不合理的决策机制可以说是“二战”后的美国对国际政治缺乏远见、对国际组织原理认识不够准确的结果。对当时的美国而言,其在政治经济文化领域拥有绝对实力,在教科文组织的大会又拥有 1/2 甚至 2/3 多数的支持者,为此美国将教科文组织视为其在意识形态领域推行霸权主义的工具,希望能够凭借较为宽松的多数决规则将其在教育科学文化和意识形态领域的理念尽可能地以教科文组织决议的形式加以推广。然而它未予以充分考虑的是,国际组织有着自身的运行规律。多数决规则本身将使大会成员的结构发生变化并最终使它失去了多数的支持,而沦为教科文组织中的少数派。在 20 世纪 80 年代美国与教科文组织矛盾激化、屡次指控教科文组织忽视个别国家的根本权益之前,美国始终未曾考虑过它最初为了服务短期利益而做的多数决制度设计,最终使自身不但未能达成政治目标,反而成为该制度设计的“受害者”。而在整个教科文组织层次,美国曾经的短视行为使得组织内部成员矛盾激化,对整个组织的稳定性、合法性造成了长远的负面影响。<sup>①</sup>

#### 四、走出“政治化”困境:国际组织的 制度理性与谦抑品格

国际组织的政治化使决策低效而缺乏执行力,组织内部矛盾激化,妨害国际组织初衷的实现。为此,国际组织必须明确自己的使命,在纷扰的国际政治争端面前保持克制,“有所为”的同时也“有所不为”。鉴

<sup>①</sup> 1984 年美国退出教科文组织后,英国和新加坡也先后宣布退出教科文组织。日本作为美国退出之后教科文组织的最大会费贡献国,明确表示如果姆博获得第三任期,那么日本将考虑退出教科文组织。瑞士、西德等也都表达了相同的立场。总干事姆博在教科文组织内部的声望备受打击,几乎失去了所有西方国家的信任,甚至第三世界国家也并没有对他的连任予以明确支持。Bill Beacon, “UNESCO Leader Amadou Mahtar M’Bow, Under Pressure from Western”, *UPI Archives*, Oct. 6, 1986, <https://www.upi.com/Archives/1986/10/06/UNESCO-leader-Amadou-Mahtar-MBow-under-pressure-from-Western/8712528955200/>。

于国际组织的“去政治化”对于国际组织的生存发展具有根本意义,它不应被视为微观层次的一项具体工作,而应被确立为国际组织管理上的一项战略性任务,从制度和规范两个层次加以落实。在制度层次需要确保国际组织的制度理性,即通过建立审慎决策机制平衡国际组织的功能属性和政治属性,对涉及权力政治争端的事项进行“过滤”,避免其进入国际组织的议程并转化为决策。在规范层次,鉴于作为国际组织代言人的秘书机构常常具有一定不受制度约束的自主性和自由裁量权,为此还需要从职业规范上提升国际组织的自律能力,使秘书机构在履职中保持谦抑品格,主动规避染指国际组织职能范围之外的政治性事项。唯其如此,才能确保国际组织在漫长的岁月中经受住国际政治的风浪考验,坚守初衷,坚持贯彻成员国基于共识而形成的宗旨。

#### (一) 国际组织的制度理性:功能性与政治性的协和

国际组织兼具功能属性和政治属性。所谓功能属性是指国际组织以促进社会发展背景下各国基于新的共同需求产生的新的功能性目标为宗旨。<sup>①</sup> 所谓政治属性则是指国际组织是主权国家出于自利动机并基于全体一致程序而设立的。成员国允诺授权国际组织并接受其约束的前提在于通过国际组织开展合作能够促使它们个体利益的最大化,而所有国际组织能够生存和发展的根本在于它的活动能够促进成员国的利益而非相反。<sup>②</sup> 国际社会对国际组织的功能性需求是国际组织得以产生的动力之源,而能够满足全部成员国的个体利益需求是国际组织得

① 米特兰尼认为,“功能主义将促进国家间共同的目标和利益的增进,国家之间的界限则将变得越发毫无意义,这些共同的目标和利益必将引发必然的合作,并要求某种共管机构的建立”。David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966, p. 35.

② 大卫·阿姆斯特朗(David Armstrong)将国际组织的法律要素表述为“基于成员同意而形成的旨在调整彼此关系的规则”。David Armstrong, Lorna Lloyd, John Redmond, *International Organization in World Politics: The Making of the 21<sup>st</sup> Century*, 3<sup>rd</sup> edition, New York: Palgrave Macmillan, 2004. p. 1. 梁西教授的《国际组织法》则表示国际组织是以“一定协议形式”设立的。梁西:《梁著国际组织法》,武汉:武汉大学出版社,2011年,第4页。

以产生和发展的直接原因。所谓国际组织的制度理性是指国际组织的决策机制能够有效平衡国际组织的功能目标和政治属性,通过制度安排促使成员国互动的结果最大限度地服务它们基于共识为国际组织设定的宗旨,而不偏离这一轨道。

学界对国际组织功能、政治双重属性的探讨始于20世纪初,并于20世纪中期形成体系化的论辩。在20世纪早期理想主义盛行的时代,人们深受古典自由主义的影响,先验地规定了国际组织的“世界政府”属性,相信可以通过精密的宪政制度设计达到这一目的。20世纪中期,国际联盟的失败使理论家们认识到国际组织和“世界政府”的本质差异,开始强调国际组织所处的社会条件、政治环境对其生存和发展的影响。为此学界普遍加强了对国际组织产生的社会动力和政治基础,以及国际组织的结构与功能之间关系的论证性研究。由此产生了功能主义和理性主义两种解释国际组织现象的新理论路径。两种理论路径分别从国际组织的功能属性和政治属性出发对国际组织做了不同的本体论假设,进而对国际组织的目标、机构、活动逻辑做了不同论述。<sup>①</sup>

功能主义路径包含功能主义、新功能主义两个类别,其理论目标在于揭示国际社会组织化的社会动力以及结构与功能之间的关联性。20世纪40年代,大卫·米特兰尼(David Mitrany)等人深刻反思当时盛行的国际立宪主义强调国际组织的人为设计属性,忽视其社会条件的做法,主张从社会技术和观念变迁与国家间合作需求的因果联系视角来解释国际组织产生的动力和组织结构。<sup>②</sup>米特兰尼强调“技术自决”的决定性意义,认为组织的功能决定了自己适宜的政治工具及组织形式,且该政治工具和组织形式的选择将随着社会的变化革新调整。<sup>③</sup>米特兰

---

① 刘莲莲:《国际组织研究:议题、方法与理论》,《国际政治研究》2021年第2期。

② David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization”, *International Affairs*, Vol. 24, No. 3 (1948), pp. 350-363.

③ David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, New York: St. Martin's Press, 1975, p. 118.

尼还指出,组织的功能可以直接指明达到目标所需要的实施范围和权力。<sup>①</sup> 20世纪60年代,以厄恩斯特·哈斯(Ernest B. Haas)为代表的新功能主义者进一步强调国家间功能目标对国际社会一体化的推动作用,甚至认为这种推力可以通过“外溢”效应实现领域的跨越,最终催生一个具有综合职能的超国家机构。<sup>②</sup> 和旧功能主义着重强调社会发展和技术进步带来的功能性需求,反对“政治挂帅”不同,新功能主义也强调政治精英对国际社会一体化步伐的影响。整体上,功能主义路径强调功能属性对国际组织产生和发展的决定性意义,同时也认识到政治作为次要变量的价值。

理性主义路径包含现实主义和自由主义两个类别,其理论目标在于揭示国家间战争与和平、冲突与合作的相互关系。20世纪40年代,在国际联盟失败的背景下,该理论路径深刻反思了早期理想主义忽视国家能动性、夸大国际组织功能的问题,强调个体国家理性选择对国际关系的影响,国际组织被视为主权国家理性选择的衍生物。20世纪60年代,新功能主义对国际社会一体化进程的乐观态度遭到了现实主义者的批评。以斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)为代表的学者认为功能主义者对国际社会一体化所做的乐观预测只能解释国家间在经济和福利政策等低政治领域的互动而不适用于外交、防务等高政治领域,国家间的关系不会超过政府间合作的层面。<sup>③</sup> 20世纪70年代,约翰·鲁杰(John G. Ruggie)等人在吸取功能主义和现实主义理论主张的基础上推出了国际机制理论,同时强调社会发展所带来的功能性需求和国家中心

---

① David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization”, *International Affairs*, Vol. 24, No. 3 (1948), p. 358.

② Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964.

③ 房乐宪:《政府间主义与欧洲一体化》,《欧洲》2002年第1期。

主义所带来的政治性因素对国际机制产生的影响。<sup>①</sup> 20世纪80年代,以罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)为代表的新自由制度主义理论也认同国家是国际舞台主要的行为体,社会的发展推动新合作需求的产生,而各国对自身在合作场景中预期收益的满意度则决定了它们是否参与国际合作或是否选择与国际组织合作。<sup>②</sup> 整体上,理性主义路径强调国家间权力政治对国际组织产生和发展的决定性意义,同时也认识到功能性目标的次要变量价值。

由上可见,功能主义和理性主义在国际组织本体论上都强调国际组织的功能性和政治性这二重属性。<sup>③</sup> 事实上,国际组织的功能性和政治性是一对相辅相成、对立统一的特征,所有政府间国际组织得以产生、发展的关键都在于功能性与政治性的协和。就功能性而言,国际组织作为社会生活的产物,其产生和发展受到社会发展的推动,同时也受到其发展阶段的制约。随着生产力发展和技术进步,不同国家在新的社会生活领域会产生新的需求和目标,理性的力量将推动国家与国家之间开展功能性合作,进而推动国际组织这种共管机构的建立。与此同时,国家的新需求也受到社会发展状况的制约,国际组织的目标设定、活动范围不能超越社会发展的实际阶段。<sup>④</sup> 就政治性而言,国际组织是政府间合作的产物,其目标设定、活动范围不仅要服从于整体利益的要求,还要顾及成员国的个体利益偏好。<sup>⑤</sup> 综合前述可以说,社会发展所带来的新功能

① 1975年鲁杰发表的《对技术的国际回应:概念和趋势》中首次将“国际机制”的概念引进国际关系理论的研究范畴,由此产生了国际机制理论。John G. Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992), pp. 565-568.

② Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, 1989, pp. 3-4.

③ 二者主张上的差异主要在于对谁是主要变量谁是次要变量的认识不同。

④ David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1966, p. 77; Per A. Hammarlund, *Liberal Internationalism and the Decline of the State*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 127.

⑤ 典型示例是20世纪60年代,欧共体试图通过降低决策门槛来提升决策效率,其过于激进的态度遭到法国等大国的抵触,欧洲一体化一度陷入“空椅危机”,直至达成“卢森堡妥协”后才得以解决。参见前文关于决策权集中规则设计的介绍。

需求设定了国家间合作所能企及的目标上限,而成员国基于个体理性形成的共同意志决定了合作所能够到达的实际高度。国际组织需要在成员国的共同意志范围内行事,避免触碰成员国在宪章中做出的共同允诺之外的权力博弈深水区。

随之而来的问题是如何确保国际组织的制度理性,即如何通过制度设计保证国际组织不偏离其宗旨而介入权力政治的深水区。从逻辑上看,这首先要确定国际组织宗旨的边界,避免将高政治敏感议题纳入组织的职能范围。过去的理论家和实务工作者在该方向上已做出了诸多努力。如前所述,诸多学者试图根据议题的政治关联性对国家在不同领域内合作(冲突)的可能性做出区分。斯坦利·霍夫曼将国际事务区分为高政治事务和低政治事务,认为国家在低政治领域更容易合作,而在高政治领域则难以合作。<sup>①</sup> 雷蒙·阿隆(Raymond Aron)则将国际争端区分为政治性争端和法律性争端,认为政治性争端事关当事国根本利益,国家间关系具有零和博弈的性质,故而具有法律上的非裁判性,往往只能通过谈判、斡旋等政治手段解决,国际机制发挥作用的空间较小;而法律性争端通常不涉及根本利益,且国家间利益具有兼容性,国际裁判机构发挥作用的空间较大。<sup>②</sup> 为此国际组织的制度理性首先体现在识别议题的政治关联性,基于此决定是否纳入职能范围。实践中,联合国、欧盟、世界贸易组织等诸多国际组织的决策机制设计都体现了这一原则。例如国际法院审理案件必须以成员国授权为前置条件的规定,世界贸易组织争端解决机制成立专家组需要双方认同的规定,20世纪60年代时任联合国秘书长拒绝维持常设部队的提议并设置维和行动三原则,等等。其次,对于已纳入职能范围的事项,则应根据议题政治关联性强弱程度设置不同的决策门槛,阻却高政治敏感议题相关决策以低水平的

---

① Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, Vol. 95, No. 3 (1966), pp. 862 - 915.

② Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Florida: Krieger Publishing Company, 1981, p. 724. 徐崇利:《国际争端的政治性与法律解决方法》,《国际政治研究》2018年第2期。

共识度通过。实践中联合国对大会和安理会职能和决策机制的区分,欧盟对于三个支柱议题及决策机制的区分,国际货币基金组织对不同议题领域适用不同决策规则的规定等做法,都体现了在触碰高政治敏感议题时保持理性,避免为追求通过议题而牺牲组织内部团结的审慎精神。<sup>①</sup>

然而如何判断议题的政治关联性本身是一件困难的事。霍夫曼关于低政治和高政治的划分自始便存在争议。在国家主义盛行的时代,很多所谓的低政治事项都会因国家安全的理由而改变性质。<sup>②</sup> 欧盟在第一支柱领域基于多数决做出的决策常常招致成员国的不满。<sup>③</sup> 吉恩·里昂(Gene M. Lyons)等学者也发现,米特兰尼所偏好的纯“技术组织”在实践中非常罕见,诸如万国邮政联盟、国际电信联盟这类典型的专门机构在日常工作中也常常无法避免地触及具有高度争议的政治性问题。<sup>④</sup> 技术进步、经济发展、跨国公司的高频流动等所造就的变化越来越快速地改变着国家间的利益关切和权力结构,这使得国际组织议题的政治关联性也处于快速变化之中,很难通过一劳永逸的制度设计加以应对。为此,国际组织的“去政治化”不能完全依赖设计者前瞻性的制度设计来实现,还需要依靠执行者依据组织面临的具体情况灵活应变。

## （二）国际组织的谦抑品格：自主性与工具性的协和

谦抑品格一词源自刑法学领域,是指刑法适用应保持审慎精神,如非必要且无替代措施应避免适用刑法。此处借用这一概念来指代国际

① 刘莲莲:《国际组织理论:反思与前瞻》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2018年第5期。

② 例如斯坦利·霍夫曼将经济视为低政治领域,爱德华·卡尔却曾经指出军事、经济、知识都可能成为权力工具。E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919 - 1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001, pp. 117-120.

③ 参考消息:《法媒:欧洲议会克服压力批准欧加自贸协定》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1559552258190642&wfr=spider&for=pc>.

④ Gene M. Lyons, David A. Baldwin and Donald W. McNemar, "The 'Politicization' Issue in the UN Specialized Agencies," *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 32, No. 4, *The Changing United Nations: Options of the United States* (1977), pp. 81-92.

组织在处理宪章缺乏明确规定的事务时应保持谦逊保守的态度,非确证为必要不通过扩大解释或发挥自由裁量权等方式扩充自身权限,染指宪章基本精神和成员国共同意志之外的事项。要求国际组织的秘书机构在履行职务过程中保持谦抑品格的根本原因在于国际组织兼具不完全主体性这一本质特征。国际组织的主体性使其在日常活动中具有自主行事、左右议程的权力和天然趋向,而主体性的不完整又使其对行使自主权的效果缺乏完全的预见和应对能力,可能招致对国际组织不利的后果而不自知。这就要求作为国际组织代言人的秘书机构在日常事务中保持谦抑品格,确保组织不因扩张权力的诱惑而偏离最初的航向。

对于国际组织究竟是独立的主体还是主权国家追求自身利益的工具,学界存在不同的看法。主体说将国际组织视为具有自主意志和利益,能以自身名号参加国际事务的独立主体,工具说则将国际组织视为服务国家或其他主体意志的工具性存在。国际组织主体说在观点上可以分为世界政府说和国际行为体说。所谓的世界政府说是指研究者将国际组织视为性质和功能与国内政府大致相同的世界政府。就像个人通过社会契约建立国内政府一样,主权国家也可以通过缔结国际层面的“社会契约”建立世界政府。该世界政府基于主权国家的授权,通过履行立法、执法、司法职能,建立和维护国际秩序。尽管世界政府的职能范围是有限的,但其在授权范围内具有独立的意志和行为能力,能动地存在于国际社会之中。这种思潮在两次世界大战后人们憎恶国家间战争的背景下在欧洲乃至整个国际社会都广受推崇。然而国际组织作为准政府的特性是由自然法学说推论而来的结果,缺乏实证基础。它过于强调法律设计、忽视社会政治环境和过程的缺陷使它在“二战”后遭到政治现实主义、功能主义和法学家本身的批判。<sup>①</sup> 20世纪中期后,随着越来越多的国际组织在国际事务中展示出能动性,国际组织主体说再次兴起。

---

<sup>①</sup> 房乐宪:《欧洲政治一体化:理论与实践》,北京:中国人民大学出版社,2009年,第79—91页。Leon Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1970。

这一时期的人们不再将国际组织看作超国家的世界政府,而将之视为与主权国家并立的国际行为体。在国际法领域,20世纪的国际组织实践引发了几次关于国际组织国际人格的讨论,学者将国际组织国际法人资格的论证视为一个重要研究课题,其中最有影响力的是1949年国际法院就博纳多特伯爵被害案向联合国大会所提供的咨询意见。<sup>①</sup>国际政治学领域则在20世纪90年代开始兴起委托代理理论,将国家和国际组织视为委托人和代理人,进而阐述他们的权利义务关系。<sup>②</sup>21世纪的今天,国际组织的主体性在国际法学领域和国际政治学领域都已逐渐得到公认,学者普遍认同国际组织拥有独立于主权国家的主体资格,但不具有削弱和干预国家主权的能力。<sup>③</sup>

国际组织工具说认为国际组织是国家或公民等主体意志的产物,不具有独立的主体身份和能动性,国际组织的意志和利益都能够还原到作为其创建者的国家或公民的意志和利益之中。如前所述,“二战”的爆发

① 1949年4月11日,国际法院在“关于执行联合国公务中所受伤害的补偿案的咨询意见”中指出,国际法院要回答联合国是否有权主张赔偿的问题,必须首先解决国际政治是否拥有国际人格这一问题。1945年联合国建立之时《联合国宪章》已明确规定其宗旨目标和活动原则,联合国的国际人格对实现前述宗旨目标而言不可或缺,为此可以推断会员国在授权联合国履行宪章规定之职能之时已经赋予了它相应的权利和义务资格,为此可以得出结论:“联合国拥有国际人格。”Frederic L. Kirgis Jr., *International Organizations in Their Legal Setting: Documents, Comments and Questions*, Saint Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1977, pp. 7-10。

② 马克·波拉克(Mark Pollack)在1997年的论文《欧共同体中的委托、代理和议程设置》一文中运用委托代理理论分析成员国对欧共同体授权中的代理损耗问题,认为各国偏好的差异性和欧共体的信息优势为后者的自主行为提供了空间。Mark Pollack, “Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (1997), pp. 99-134。此后学者也纷纷运用该理论对世界银行、世界贸易组织等国际组织中的授权代理问题进行研究。Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform”, *International Organization*, Vol. 57, No. 2 (2003), pp. 241-276; Manfred Elsig, “Principal-Agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’”, *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3 (2011), pp. 495-517。

③ Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2<sup>nd</sup> edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 38-52; 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海:上海人民出版社,2009年,第3-13页。

和国际联盟的软弱使得人们期望国际组织能够成为国际秩序供给者和维系者的期待落空,人们再次意识到主权国家在国际政治中所展示出的强大能动性,相应的学界对国际组织本质的判断从主体论项下的世界政府说转向了工具说。工具说可以分为政治工具说和功能工具说两类。前者从国家间权力政治视角将国际组织视为大国推行国家利益的工具,否定国际组织的独立性和道义性,同时认为其工具价值是有限的,国家间权力博弈是塑造国际社会形态的核心力量。后者则从功利主义视角将国际组织视为一种社会生产生活的组织方式,是作为集体的人民为实现公共目标和功能性需求而创设的工具。功能工具说也否定国际组织的主体身份,但认同并推崇国际组织的工具性价值。将国际组织视为政治工具或功能工具的观点早已有之,但在国际关系现实主义和功能主义学派产生后才从理论角度得到完整阐述。<sup>①</sup>

主体说和工具说都为国际组织现象提供了一些解释,但又都未能完全展示国际组织的本质。一方面,主体说的研究或是像委托代理理论那样先验地规定了国际组织的主体资格,或是通过法律条文阐述来推导出国际组织的主体资格,或是通过经验数据分析证明国际组织展示出了不以成员国意志为转移的自主性。无论这些观点采用了实证还是规范的方法,学者始终将国际组织的主体性视为一个“是”或“否”的二元问题,而未能严格论证国际组织是否具备完整的独立意志或行为能力。当这个问题得不到论证,研究者便不能轻易地将国际组织假定为和主权国家一样在国际事务中拥有独立意志和完全行为能力的理性行为体。另一方面,在工具说的研究中,理性主义路径从国家主权出发解释国际组织的本质,国家成了这个系统中意志自由、绝对理性的第一主体,国际组织

---

<sup>①</sup> 关于现实主义与功能主义的国际组织本体论的介绍参见上文。无论是现实主义学者还是功能主义学者,在强调国际组织的政治工具价值或功能工具价值的过程中也都看到了它的另一重属性。例如政治现实主义学派的开拓者汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)在《国家间政治》第六编中关于国际法的见解就带有些许功能主义色彩。汉斯·摩根索:《国家间政治》,徐昕等译,北京:北京大学出版社,2006年,第311页;刘莲莲:《国际组织研究:议题、方法与理论》,《国际政治研究》2021年第2期。

就注定将被工具化。<sup>①</sup> 功能主义路径的逻辑也是如此,当技术进步带来的功能性需求被视为人们建立国际组织的唯一动力,国际组织作为社会实在物的本体价值便被抹杀了,对主体需求的满足程度成了衡量其价值的唯一标准。<sup>②</sup> 然而现实中,国际组织一经建立便持续存在的自在性,成员国、工作人员等各方主体需求的多样性、利益的复杂性,都使得国际组织的行为逻辑无法完全还原到国家意志或人们的功能性需求之中,国际组织兼具主体属性和工具属性。

由上可见,国际组织拥有一定的主体性,但它的主体性和主权国家相比是不完整的。常设的秘书机构以及忠于国际组织使命的职员队伍使国际组织能够有形地存在,而秘书机构在议程设置上的自由裁量权以及在成员国中的协调者身份,在很大程度上赋予了国际组织独立于成员意志的自主空间。这种自主空间在国际组织内部造就了一个个外部约束所不能及的监管盲区。<sup>③</sup> 理论上,国际组织的秘书机构应忠诚于国际组织的职责而非其他。但职员本身是具有国别、种族差异和个人偏好的自然人,这就为秘书机构对组织宗旨的忠诚度增加了变数。在该自主范围内,当秘书机构的利益和组织整体的利益出现分歧时,秘书机构可能将自身利益置于组织利益之上。更值得警惕的是,即便秘书机构最为忠诚地履行职责,也可能因为对行为效果缺乏充分的预见能力而朝着不利于国际组织长远利益的方向展开行动。成员国在建立国际组织之时无

① 如罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)所描述:“现实主义国际政治研究一般性地假定国家是唯一重要的行为体;他们像单元那样开展活动;他们的军事安全目标主导着他们的其他目标。基于这一假设便不难得出,国际组织(国际政府间组织)仅仅是政府的工具,他们自身的权利无足轻重。”Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, “Trans governmental Relations and International Organizations,” *World Politics*, Vol. 27, No. 1 (1974), pp. 33-62。

② David Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, New York: St. Martin's Press, 1975, p. 118.

③ 美国国务院在1984年2月27日发表的《联合国教科文组织行政评论》中曾指出:“从理论上说,秘书处应当是成员国的服务者,但实际上却具有相当大的权力。尽管大会和执行局承担着批准教科文组织活动的主要角色,但倡议和执行活动方案的是秘书处。……秘书处内部的用人机制又进一步鼓励了观点的统一和评估监督机制的缺失。”U. S. Department of State, *US/UNESCO Policy Review*, Feb. 27, 1984, p. 58.

法对未来的情势做出精确的预判,其对国际组织的授权常常是抽象概括的,共同意志的真实范畴需要在具体的情境中加以解释。由于秘书机构的职能使得它实际上拥有解释宪章条文的优先权,如果它在进行法律解释时忽视成员国的真实意志表示,国际组织的履职便存在偏离成员国授权初衷的危险。由于秘书机构通常和大会等全体机关、执董会等执行机关处于同一议程的不同环节之中,其行为也处在国际组织之外的国际政治大环境之中,秘书机构偏离成员国意志而冒险行事的做法表面上能为国际组织赢得更大的权限,但也可能因偏离成员国的初衷而触发成员国与组织之间的矛盾,破坏组织内部的团结氛围,为组织的生存和长远发展带来危机。

鉴于国际组织不完全的主体性为国际组织带来的政治化风险是国际组织本质的构成部分,无法通过完善组织规则加以克服,这就需要以规范的形式要求国际组织的秘书机关在处理国际事务上保持谦抑保守的品格,最大限度地尊重成员国的共同意志,避免染指那些宪章虽未明文定界,但在特定情势下明显存在计划组织内部矛盾、诱发政治争端的事项。

## 五、结 论

作为国家集体授权的产物,成员国的支持和信任是国际组织生存和发展的重要保障。为此国际组织在参与国际事务的过程中需要坚守成员国创立它的初衷,忠诚地履行职能。当它偏离这一角色,便可能引发生成员国和国际组织之间的矛盾,损害国际组织履行职能的能力,危害国际组织的声誉,甚至威胁它的生存和发展。如何使国际组织在时间长河里经受起国际政治风浪的考验,忠诚地履行职责,避免染指成员国授权之外的政治议题,也是当代国际组织理论与实践的重要课题。

一方面,国际组织天然具有功能性和政治性的双重特征,国际组织的制度设计需要实现功能性和政治性的协和,在促成成员国共同目标的

同时尽量保证成员国不会因核心利益受损而采取对抗性行动,此即国际组织的制度理性。要实现国际组织议题和机构的去政治化,组织的设计者需要识别成员国基于功能性目标而形成共同意志的范围、确定组织宗旨的边界,设置能够将不具有多边合作空间的议题阻却在组织议程之外的“过滤机制”。而国际组织的决策机制则应与议题的政治敏锐性相匹配,任何涉及变更组织法根本条款或变更组织结构的决策应尽量向高共识度的方向倾斜,尽量追求那些普遍认同、能够得到有效执行的决议,防止以低共识度通过高政治敏感议题。换言之,国际组织的“去政治化”需要通过完善的法律制度敦促国际组织朝着将各国共同意志最大化的方向行事,而非打着理想主义大旗试图改变权力政治的逻辑本身。

另一方面,国际组织天然是国家意志的产物,受到主权国家意志的约束,而其常设机构、人员以及在成员关系网络里的中心地位等特性又赋予了组织较大程度的自主空间,为此国际组织也天然具有自主性和工具性的双重属性。作为国际组织的代言人,秘书机构在行使这种自主权的过程中有着拓展权力范围的空间和本能。然而由于秘书机构的行权行为既处于国际组织决策的环节之中,又处于国际政治的大环境之中,它拓展组织权力的行为可能激化组织内部矛盾,损害组织的长远利益,这就要求国际组织的秘书机构在履行职务时保持谦抑品格,在不断变化的国际环境中识别成员国的共同意志,理解组织的宗旨目标,避免因染指成员国共同意志之外的政治争端而影响其正常职能的履行。

## **Depoliticization of International Organizations: Institutional Rationality and Modest Character**

Liu Lianlian Jiang Ziyuan

**Abstract:** In the process of participating in international affairs, international organizations are supposed to adhere to the original intention of the member states when they are established and perform their functions faithfully. When international organizations deviate from their roles and engage in political issues beyond the authorization of member states, it may trigger conflicts between member states and international organizations, and threaten its survival and development. How to enable international organizations to withstand the test of international political turmoil over a long period of time and avoid the phenomenon of “politicization” is one of the important topics in contemporary international organization theory and practice. UNESCO is one of the specialized agencies of the United Nations that has encountered the problem of “politicization” most frequently. The politicization of issues has caused profound contradictions with Eastern and Western countries, while the politicization of institutions has made organizations a place for member states to compete for power. The reason for the politicization of UNESCO lies in the mismatch between the organizational decision-making mechanism and the political sensitivity of the issues, which makes it easy for controversial political issues to enter organizational decisions, and does not clearly distinguish between decisions involving changes in governance mechanisms and decisions involving daily business. The crucial financial budget of the organization lacks mechanism of supervision and control. To achieve the “depoliticization” of international organizations including UNESCO, a strategic goal of international organizations needs to be established on the basis of two perspectives on

institutional level as well as normative level; at the institutional level, it is necessary to improve the institutional rationality of international organizations, realize the harmony between the functional and political attributes of the organization, identify the scope of the common will of member states, determine the boundaries of the organization's purpose, and set up a blocking and filtering mechanism for issues that do not have opportunities for multilateral cooperation. At the normative level, it is supposed to shape the modest character of international organizations, urge the secretarial agencies as the spokesperson of the organization to act cautiously, make good use of autonomy, identify and respect the common will of member states in changing international situation, and avoid jeopardizing the long-term development of the organization due to political disputes outside the common will of the member states.

**Key Words:** international organization, UNESCO, depoliticization, institutional rationality, modest character