

# 美国设计和领导联合国教科文组织何以失败\*

刘莲莲 吴焕琼

**【内容摘要】** 具有全球影响力的大国常常是国际组织的发起者和设计者。其为国际组织设定的组织方案是否具有制度上的科学性和政治上的可行性，关系到国际组织的后续演进和多边合作的成功与否。与联合国教科文组织及其前身的互动，是美国设计和领导国际组织的一个失败案例。美国为了利用教科文组织服务于其冷战初期的意识形态斗争这一短期利益，在教科文组织的宗旨目标、组织架构、行动规则等多项制度设计上违背了国际组织的运行规律，使该组织在数十年的运作中偏离早期成员国的预设目标，也背离了美国自身对这一组织作用的设计和谋划。国际组织的设计者需要综合辨别美国设计和领导教科文组织的失败，深刻理解国际组织的本质和原理，准确把握各成员在特定多边合作领域中的共识基础，并将自身的角色和战略诉求与各成员的合作共识相整合进而融入国际组织的组织方案之中。

**【关键词】** 国际组织 设计者 组织方案 美国 联合国教科文组织

**【作者简介】** 刘莲莲，北京大学国际关系学院院长聘副教授（北京 邮编：100871）；吴焕琼，北京大学国际关系学院博士生（北京 邮编：100871）

**【中图分类号】** D813.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2022)05-0063-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202205004

---

\* 本文系 2019 年度国家社科基金重大项目“新时代中国特色大国外交能力建设研究”（19ZDA135）的阶段性研究成果之一。

当前,中国学界已在加强国际组织研究的力度。相关研究目前主要聚焦于中国与国际组织的历史互动及国际组织的活动规律等内容,尚需强化针对国际组织设计者这一角色的专门研究,也需要关注历史上国际组织设计者的经验或教训。欧洲国家曾经主导了19世纪的国际秩序设计;20世纪中期之后,美国开始在全球秩序创设中发挥领导力。美国的很多国际组织制度设计已成为当今世界秩序的重要支柱,但其中也不乏败绩。<sup>①</sup>同样出自美国之手的联合国教科文组织的“政治化”现象长期为国际社会所诟病,而教科文组织本身也始终与美国“离心离德”,可谓其多边外交的重大失败案例。

## 一、美国对联合国教科文组织战略意图的形成

美国设计和领导联合国教科文组织(以下简称“教科文组织”)的战略意图从1943年开始萌芽,至1945年初正式成型,与美国领导二战后国际秩序的愿望伴随而生。其主要包含两方面内容。一是领导建立一个教育科学文化领域的全球性组织,并将之整合进自身对战后国际秩序的整体规划之中。二是将美国在该领域的利益和价值观植入教科文组织的组织方案之中,使之服务于未来的意识形态斗争。

### (一) 领导意图的产生

联合国教科文组织发端于二战前后英国领导下的盟国教育部长会议(Conference of Allied Ministers of Education, CAME)。<sup>②</sup>CAME一开始并未引起美国关注。随着CAME呈现向国际组织发展的趋势,美国意识到它可能成为未来国际教育文化合作的重要平台,才开始试图与之建立密切联系,并在其中发挥领导力。<sup>③</sup>1943年5月,美国驻英国大使馆向CAME大

---

<sup>①</sup> 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,第77—106页。

<sup>②</sup> 1942年11月,在英国的召集下,流亡伦敦的欧洲九国教育部长参加了第一次盟国教育部长会议,围绕“研究和规划占领国家教育和文化生活的重建”的目的进行了一系列会谈。Ralph E. Turner and Hope Sewell French, “Conference of Allied Ministers of Education,” *Department of State Publication 2221*, Conference Series 59, Washington D.C.: Government Printing Office, 1944, p. 1.

<sup>③</sup> H. H. Krill de Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and

会派出首任官方代表列席会议。<sup>①</sup> 在接触过程中，美国代表开始对 CAME 的欧洲中心主义倾向及英国在其中的影响力感到忧虑，认为“英国人发起了教育部长会议并主导会议进程……欧洲盟国政府的教育部长们在政策制定、资金支持和组织事务中似乎更加依赖于英国”<sup>②</sup>。美国代表在向其国务院发回的报告中陈述了希望美国加入并领导 CAME 的意愿，表示“如果我们无论如何都要加入 CAME 的话，那么我们应该尽早参加会议，因为游离于组织之外越久，组织的可塑性就越差，组织机构和它的目标就越难改变”<sup>③</sup>。时任美国总统罗斯福高度重视，与国务院共同构想了战后教育和文化领域的重建与合作蓝图，<sup>④</sup> 并于 1944 年 3 月批准美国正式加入 CAME。<sup>⑤</sup>

## （二）获取领导权

此后美国立刻着手推动塑造 CAME 向战后教育科学文化国际组织转型，并试图在其制度设计中掌握主导权。在 1944 年 4 月召开的 CAME 第九次会议上，美国代表富布莱特（J. William Fulbright）提出召开“公开会议”来研究建立一个在战后重建阶段处理教育和文化问题的联合国组织的可能性。该提议很快获得了其他成员国的支持，富布莱特也被大会推举为“公开会议”的主席。<sup>⑥</sup> 此后，富布莱特通过组建和主持宪章起草委员会使美国事实上获得了新组织宪章起草的主导权。<sup>⑦</sup>

宪章起草的过程也是美国方案与欧洲方案竞争并最终获得胜利的过程。

Cultural Organization,” *International Organization*, Vol. 24, No. 1, Winter 1970, p. 8.

① Charles Dorn, “‘The World’s Schoolmaster’: Educational Reconstruction, Grayson Kefauver, and the Founding of UNESCO, 1942–46,” *History of Education*, Vol. 35, No. 3, May 2006, p. 308.

② “The Ambassador in the United Kingdom (Winant) to the Secretary of State,” October 7, 1943, *FRUS*, 1943, Vol. 1, General, p. 1156.

③ James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, Princeton: Princeton University Press, 2016, p. 61.

④ 美国副国务卿爱德华·斯退丁纽斯于 1944 年 2 月向罗斯福总统递交了一份备忘录，指出“美国倡议将盟国教育部长会议转变为一个联合国教育和文化重建咨询委员会”。“Memorandum by the Under Secretary of State (Stettinus) to President Roosevelt,” February 14, 1944, *FRUS*, 1944, Vol. 1, General, p. 967.

⑤ Richard A. Johnson, “The Origin of United Nations Educational Scientific and Cultural Organization,” *International Conciliation*, No. 424, 1946, p. 443.

⑥ H. H. Krill de Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,” p. 9.

⑦ James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, p. 65.

按照美国在首次公开会议上提出的《关于将盟国教育部长会议转变为联合国教育和文化重建组织建议案》，<sup>①</sup> CAME 将逐渐转型为“一个包含所有的联合国成员国、服务于战后教育和文化重建”的国际组织，CAME 则以新组织的欧洲分局的形式存在。<sup>②</sup> 欧洲盟国担心 CAME 被地方化，拒绝了美国的最初方案。此后宪章起草委员会在吸收了两次公开会议成果的基础上形成了“联合国教育和文化重建组织”宪章草案，增加了有关设立一个紧急恢复基金的内容，规定美国作为最大的出资国享有管理权，同时规定了新组织由成员国组成的大会、执行局和受执行局监督的总干事和秘书处组成。<sup>③</sup> 1944 年 4 月，在第十届 CAME 全体会议上宪章草案被大会通过。<sup>④</sup>

### （三）对拟建组织的重新定位

1944 年底，随着敦巴顿橡树园会议和布雷顿森林体系取得进展，美国对国际文化教育领域的战略愿景发生了变化，开始倾向于以双边援助的方式实现欧洲文化和教育重建。为此美国将拟建中的国际组织的目标定位从战后重建调整为思想文化交流。<sup>⑤</sup> 1944 年 12 月，美国向有关国家建议将拟议中的联合国教育和文化重建组织更名为联合国教育和文化组织。<sup>⑥</sup> 1945 年 4 月，美国国务院完成了对新组织的重新规划，修订版的新草案将组织更名为联合国教育与文化合作组织，宗旨也相应变为促进世界各民族的相互理解，维护国际的和平与安全。<sup>⑦</sup>

① James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, p. 64.

② H. H. Krill de Capello, "The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization," p. 11.

③ "Proposed Constitution for a United Nations Organization for Educational Scientific and Cultural Reconstruction," CAME document AME/A/53, cited in H. Krill de Capello, "The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization," *International Organization*, p. 12.

④ H. H. Krill de Capello, "The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization," p. 12.

⑤ 对此，美国助理国务卿威廉·本顿即曾表示“教科文组织能够成为美国实现更广泛的对外政策目标的主要力量……权力也存在于思想领域，这一领域也将成为守成国和崛起国争夺权力的新战线”。William Benton, "Report on the First General Conference of UNESCO," in Division of Research and Publication, Office of Public Affairs ed., *Department of State Bulletin* 2720, Washington D.C.: Government Printing Office, January 5, 1947, pp. 20-21.

⑥ "The Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant)," August 10, 1944, *FRUS*, 1944, Vol. 1, General, p. 980.

⑦ "The Secretary of State to the Ambassador in the United Kingdom (Winant)," April 11, 1945, *FRUS*, 1945, Vol. 1, General, p. 1510; "International Organization for Education and

#### （四）凭借霸权地位将战略意图贯彻到组织法中

1945年11月，在伦敦举行的联合国教育和文化组织的制宪会议上，美国主导的《联合国教育与文化组织组织法草案》（Draft Constitution for a United Nations Educational and Cultural Organization）与法国提出的、以法国在战前主导的国际智力合作组织为蓝本的方案《法国关于联合国智力合作组织的章程草案》（French Proposals for the Constitution of the United Nations Organization of Intellectual Cooperation）出现了冲突。法国方案与美国方案不同之处在于：新组织的成员资格由政府实体和非政府实体共同享有；在内部权力分配上，执行委员会较为强大、总干事相对弱小；在机构设置方面，法国要求新组织的秘书处与法国主导的国际智识合作组织合二为一，新组织的总干事由执行局提名，担任新组织的秘书长职务。<sup>①</sup>然而由于CAME—美国方案在之前已为大多数成员国所接受，法国的意图未能实现。<sup>②</sup>最终，37个国家的代表于1945年11月16日批准了《联合国教育、科学和文化组织组织法》（Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation）（以下简称《组织法》）。同日，美国签署了《组织法》，并于1946年11月正式加入该组织。

## 二、美国对联合国教科文组织的组织方案设计

国际组织的组织方案设计是发起国贯彻自身战略意图的重要渠道，主要包含组织规则设计和行动规则设计。美国在这些方面的多项设计塑造了教科文组织的运作模式，但也为后来的矛盾冲突形成了条件。

### （一）组织规则设计

组织规则主要指组织形态架构，包含成员准入、机构设置、预算制定等内容。教科文组织由大会、执行局、秘书处三个主要部分或机构构成。和当

---

Cultural Cooperation,” in Harley A. Notter ed., *Postwar Foreign Policy Preparation*, Westport: Greenwood Press, 1975, p. 649.

① James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, pp. 73-74.

② H. H. Krill de Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,” p. 26.

时业已建立的联合国、国际货币基金组织、国际复兴开发银行等相比，教科文组织的组织规则设计具有若干方面较突出的特征。

第一，采用了与联合国高度绑定的成员准入规则。《组织法》为一个国家加入该组织设置了两条路径，一是依据联合国成员身份自动准入，二是经教科文组织内部程序加入。第一条路径的确立是美国推动教科文组织摆脱欧洲中心主义的结果。教科文组织前身 CAME 的成员准入范围局限于少数国家。美国介入后，倡议这一国际机构应当尽可能包含联合国的所有成员国，进而在《组织法》第 2 条规定了“联合国的成员国自动获取教科文组织的会员资格”<sup>①</sup>。这种规则设置意味着一个国家一旦获得了联合国成员身份，便可以自由决定是否加入教科文组织，教科文组织本身无权对此置喙。第二条路径的确立则是战后联合国、国际金融组织之外的国际组织的通行做法。根据《组织法》和《联合国和联合国教科文组织协定》（Agreement Between U.N. and UNESCO），非联合国会员国在获得执行局半数以上票数通过的推荐以及联合国经社理事会的推荐后，经教科文组织大会三分之二多数同意也可以加入教科文组织。

第二，作为执行机构的执行局则经历了从个人代表制向国家代表制的变化。教科文组织正式成立时，执行局由 18 名来自艺术、人文、科教领域的知识界独立人士构成，其履职被要求应尽量独立而非代表各自的政府。冷战序幕拉开后，作为各方面专家的执行局成员对教科文组织内部的优先事项安排存在较大争议，也经常与西方大国的态度相左。在 1954 年举行的大会第八届会议上，美国正式提出将执行局成员变成国家代表的修正案。自此执行局由各国选任的国家代表组成，被选出的部分成员代替全体成员在大会授权范围内行使职权。1991 年，大会第二十六届会议进一步决定，执行局由大会选出的会员国（而非会员国代表）组成。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> CAME document AME/A/20a, p. i, cited in H. H. Krill de Capello, “The Creation of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,” p. 6; “Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,” November 16, 1945, [https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/intcon24&id=494&men\\_tab=srchresults](https://heinonline.org/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/intcon24&id=494&men_tab=srchresults).

<sup>②</sup> 参见刘莲莲、姜孜元：《国际组织的“去政治化”：制度理性与谦抑性品格》，《清华社会科学》2021 年第 1 辑，第 107 页。

第三，总干事的选任倾向于重视其行政能力而非专业能力，适用多数决规则，同时拥有广泛职权。美国认为，包括总干事在内的秘书处官员在选拔时应以行政能力为标准。<sup>①</sup>同时，总干事通过执行局简单多数提名，大会任命产生，并由总干事任命秘书处其他职员，以保证秘书处如同职业官僚那样高效运作，而不像法国方案那样沦为文教界名流的“清谈馆”。在美国影响下，根据《组织法》第6条和《执行局议事规则》第49条的规定，总干事由执行局提名，大会任命；执行局提名总干事适用简单多数规则。和试图限制总干事职能的法国方案不同，美国方案设计了一个相当强大的总干事作为行政领导核心。<sup>②</sup>总干事掌握着工作方案以及预算制定权，重要职位的人事任免权，同时还拥有《组织法》未明确规定的隐性权力。<sup>③</sup>

第四，教科文组织预算制定的权力集中在总干事手中。根据《组织法》规定，预算概要应由总干事拟定。虽然《组织法》也规定执行局应审核总干事所拟定的预算概要，然后连同其认为必要的建议提交大会，确定了执行局对预算方案的建议权，然而总干事可以凭借《组织法》赋予的大会提案权将预算方案直接提交大会表决。由于预算在大会表决时仅需半数即可通过，同时教科文组织并未赋予主要出资国与其出资额成比例的监督权力，这使得总干事在预算制定上具有非常大的话语权。<sup>④</sup>

## （二）行动规则设计

所谓行动规则，是指教科文组织据以履行职能、开展活动的程序性规则，主要包含组织宗旨目标、议程设置、决策机制三方面内容，决定了其开展活动的方向和具体行为模式。行动规则的设计应以成员国的合作共识为根据，

<sup>①</sup> William R. Pendergast, "UNESCO and French Cultural Relations 1945-1970," *International Organization*, Vol. 30, No. 3, Summer 1976, p. 456.

<sup>②</sup> 法国方案对总干事的职权设定了明确的限制，总干事的职权仅有：任命权、大会参与权、执行委员会和大会所赋予的权力。而美国认为一个政治组织应当天然赋予官僚机构的首席行政官员最大的权力。分别参见：James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, p. 73; Lawrence S. Finkelstein, "The Political Role of the Director-General of UNESCO," p. 398.

<sup>③</sup> 包括出席所有大会以及执行局会议，通过在大会上作总干事报告影响成员国，通过项目外资金的分配权掌握项目安排等。Lawrence S. Finkelstein, "The Political Role of the Director-General of UNESCO," pp. 398-409.

<sup>④</sup> "Rules of Procedure of the General Conference," December 11, 1946, p. 21, <https://digital.archives.unesco.org/fr/collection/governing-documents-2/detail/84699cb6-962f-11e8-8718-d89d6717b464/media/eb0561a6-da3d-efa9-b9ad-9745b12ae37a?mode=detail>.

否则便可能动摇国际组织的合作根基。而美国主导下的教科文组织行动规则一开始便突破了成员共识，这也形成了后来成员间矛盾激化的条件。

第一，突破成员共识的组织目标——“信息自由和大众传媒”。在联合国教科文组织创始阶段，CAME 的主要工作目标是“为敌占状态下的欧洲盟国以及为有需要的饱受灾难的非欧洲盟国提供教育救济，美国加入筹建工作的初期也对此表示认同。然而随着美国对教科文组织的定位发生变化，其将该组织的主要职能修改为促进跨国思想交流，同时还基于国内政治和全球战略的综合需求，将大众传媒写进了教科文组织的整体规划。<sup>①</sup>该主张一度引起了其他成员的担忧。然而在战后欧洲严重依赖美国提供重建资金的背景下，美国的主张得以体现在《组织法》的最终版本中。<sup>②</sup>教科文组织的宗旨目标也从原定的低政治工作延伸到了涉及思想文化和意识形态的高政治领域。<sup>③</sup>

第二，宽松的议程设置规则——缺乏共识外议题筛除机制。国际组织的宗旨目标需要通过具体议程落到实处。议程设置既是成员国合作目标得到忠诚实现的重要渠道，也是守护成员国合作共识的重要防线。为此，议程设置规则除了能促使国际组织积极践行职能之外，还应能够筛除不适宜的议题。然而教科文组织的议程设置规则缺乏筛除功能，使得高度政治敏感的议题有机会进入教科文组织的议程范围。<sup>④</sup>

---

① 美国思路转变和当时美国国内政治思潮及政治家的国际愿景具有密切相关性。1944 年，美国国会两党就战后美国外交中推广国际信息自由原则达成共识，使“第一修正案”国际化的条款被写入国会决议中。自这一时期至 20 世纪 50 年代初，推动国际信息自由成为美国对外关系工作的重要内容，苏联和第三世界国家是该项运动重点关注的对象。参见 Henry S. Villard, “The Positive Approach to an Enduring Peace,” in Division of Research and Publication, Office of Public Affairs, ed., *Department of State Bulletin 2256*, Washington D.C.: Government Printing Office, January 28, 1945, pp. 136-137; Margaret A Blanchard, *Exporting the First Amendment: The Press-Government Crusade of 1945-1952*, White Plains: Longman, 1986, p. 352; “The Implementation of American Foreign Policy,” 1945, *FRUS*, 1945, Volume I, General, p. x.

② 1945 年 11 月的伦敦会议上，尽管美国代表极力渲染信息自由流动的“多元主义和民主”的色彩，与会代表仍非常担心美国将强大物质力量优势与短波技术领域的霸权地位相结合，从国际广播和其他的媒体渠道的开放中牟利。Sarah Ellen Graham, *Culture and Propaganda: The Progressive Origins of American Public Diplomacy, 1936-1953*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2016, p. 124.

③ 1942 年 CAME 开幕之时，各国代表都认为教育和文化是各国内政，主张会议以双边文化合作协定的形式在英国和欧陆盟国之间展开，参见：James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, p. 37.

④ 根据《执行局议事规则》和《大会议事规则》，所有成员国均享有议程制定和修改权，执行局不对议程内容进行限制，成员国能够向大会提交任何希望讨论的议题。这使得任何类

第三，“多数决”决策机制与高敏感议题的不适配性。国际组织的决策机制决定了哪些议案将产生效力，进而影响国际组织的活动方向。决策机制主要由决策权分配规则和决策权集中规则构成。前者决定各成员在组织决策中分别获得的投票权重，后者则决定决议生效所需的最低赞成票。当前，教科文组织采用“一国一票”的决策权分配规则和“多数决”的决策权集中规则。<sup>①</sup>历史地看，“一国一票+多数决”的决策规则符合二战后国际社会推崇国家主权平等和现代民主决策的舆论氛围，“每个成员国拥有相同投票权”正是这些国家在教科文组织创立大会上构想的未来议事规则。<sup>②</sup>然而由于在美国影响下教科文组织的宗旨目标已延伸到了涉及思想文化和意识形态的高政治领域，这使得攸关成员国根本利益但又不宜贸然通过的议案可能被轻易通过，这将加剧成员国与教科文组织的矛盾。

### 三、教科文组织权力结构的演变及其后果

国际组织的组织方案是一套程序规则，规定了人们应当依照怎样的程序来处理具体事务。和实体规则不同，程序规则决定了成员应该如何去组建国际组织机构及开展活动，却不能决定国际组织机构和活动本身。尽管国际组织的组织方案本身具有稳定性，但它却可能在剧烈变动的环境中产生“棱镜”

---

型的议题都能够通过执行局会议进入大会的审议环节，方便了成员国在教科文组织内部推行各类政治性议程。此外，大会对执行局拟定的议程照单全收。任何议题一旦被提出并加入议程都需要等到大会进程开始之后获得半数以上的支持才能删除，删减不适宜议题的难度大大增加。UNESCO, “Rules of Procedure of the Executive Board and Supplementary Rules,” December 17, 1946, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000161504?1=null&queryId=eb3817e1-50c9-45c9-b4fd-796d0f0fc6fa>; UNESCO, “Rules of Procedure of the General Conference,” 1946, <https://digital.archives.unesco.org/fr/collection/governing-documents-2/detail/84699cb6-962f-11e8-8718-d89d6717b464/media/6e5ba5e7-1a7f-af5d-f51a-c4de139bdfc8?mode=detail>。

① 任何大会成员和执行局委员都能够在大会议程和执行局投票中享有平等的投票权；并以简单多数（特殊情况下采用 2/3 多数）的形式通过决议。UNESCO, *Basic Texts: Manual of the General Conference and Rules of Procedure of the Executive Board*, 1998, Paris: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2020, p. 51; UNESCO, *Basic Texts: Manual of the General Conference and Rules of Procedure of the Executive Board*, 1998, Paris: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2020, pp. 85-86.

② Richard Sack, “From Inherent Contradictions to Open Crisis,” *Comparative Education Review*, Vol. 30, No. 1, 1986, p. 113.

效应，延宕、弱化甚至逆转国际组织既有的权力结构和活动方向。

这种“棱镜”效应在教科文组织中十分显著。1946 年《组织法》生效后，其关于成员准入、机构设置、总干事职能、决策机制的规定便开始现实地指导教科文组织的运作。几十年来，教科文组织的组织方案并未显著调整。但是随着新成员的加入和执行局的扩张，教科文组织内部的权力结构开始变化，组织内部的矛盾冲突日益严重，教科文组织也因此成为联合国体系中“最为政治化”的专门机构。<sup>①</sup>

（一）大会准入规则和决策机制使“多数派”和“少数派”轮换与对抗

冷战爆发后，教科文组织中的成员国开始分化，西方发达国家掌握绝对话语权，社会主义阵营则处于弱势地位。1946 年教科文组织成立之初，大会的 37 个成员中，14 个来自西方发达国家，非西方成员中大部分也是支持美国立场的拉美国家，社会主义阵营的国家只有捷克斯洛伐克、南斯拉夫和波兰。<sup>②</sup> 在这种成员结构中，美国等西方国家陆续通过了一系列服务于冷战意识形态对抗的议题，社会主义国家在教科书审查和新中国的代表权等议题上与西方国家激烈冲突，波兰、捷克斯洛伐克和匈牙利多次在大会上愤然离席，并于 1952 年退出了教科文组织。<sup>③</sup>

20 世纪 50 年代后，教科文组织中的权力结构开始发生变化。苏联于 1954 年以其联合国成员身份直接加入教科文组织，美国也未能阻止保加利亚和罗马尼亚的加入。此前退出的社会主义国家也陆续恢复成员国身份。<sup>④</sup> 20 世纪 60 年代，大批发展中国家加入教科文组织，西方主导的权力格局被彻底打破。随着非西方国家比例的上升，发达国家逐渐无法阻止非西方国家通过不利于西方的动议。例如在人权问题上，教科文组织在第三世界国家的推动下将人权议题的关注点转向推动非殖民化和去种族隔离制度。1960 年，教

---

① Kerstin Martens, “Non-governmental Organization as Corporatist Mediator? An Analysis of NGOs in the UNESCO System,” *Global Society*, Vol. 15, No. 4, 2001, p. 399.

② Christopher C. Joyner and Scott A. Lawson, “The United States and UNESCO: Rethinking the Decision to Withdraw,” *International Journal*, Vol. 41, No. 1, Winter, 1985/1986, p. 43.

③ John A. Armstrong, “the Soviet Attitude toward UNESCO,” *International Organization*, Vol. 8, No. 2, May 1954, pp. 220-223.

④ Dwight Eisenhower, *The U.S Participation in the United Nations: Report by the President to the Congress for the Year 1954*, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1955, p. 149.

科文组织大会宣布“一切形式的殖民主义和它的各种表现形式都必须尽快废止”。<sup>①</sup> 尽管美国持消极态度，但却未能阻止执行局和大会的行动。<sup>②</sup>

制度性权力结构的变更使得美国等西方国家开始以削减经费等手段向教科文组织施压。20世纪70年代，非西方国家谋求通过教科文组织建立“新世界信息与通讯秩序”（New World Information and Communication Order, NWICO），在具体议题上与西方国家激烈交锋。美国等西方国家出台一系列国内法案来“抵制破坏信息自由流动的行动”。1981年6月，美国参议院通过了第一份制裁教科文组织的立法，即《奎尔/莫伊尼汉修正案》。<sup>③</sup> 同年9月，美国国会通过了《联邦政府拨款法案》修正案，授权美国总统在教科文组织出台新闻自由的政策时终止缴纳会费。<sup>④</sup>

## （二）执行局的“国家代表制”加剧了成员间的权力博弈

国际组织执行机构的构成总体上有三种情形：一是执行机构由所有会员国的代表构成（如世界贸易组织），这种决策模式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；二是由代表国家的执行董事个人构成（如国际货币基金组织、世界银行、亚投行等），这种规则使所有国家的利益在执行机构都能够得到表达；三是由获选的理事国构成，类似情形主要存在于联合国安理会、经社理事会等。教科文组织执行局的构成接近第三种模式，本质上是一种“国家代表制”，部分国家代表另外一些国家作出决策。这种模式与国家主权原则相矛盾，会直接引发被代表国家的不安全感，诱使

---

① UNESCO, “Records of the General Conference, Eleventh Session, Paris, 1960: Resolutions,” 1961, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114583?1=null&queryId=faeaeb5d-b46d-4ee4-b2a7-94f0b0723465>.

② “General Records of the Department of State,” Subject Numeric File 1963, cited in Anthony Q. Hazard Jr., *Postwar Anti-racism The United States, UNESCO, and “Race”, 1945–1968*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, p. 143.

③ 美方表示“如果教科文组织发起的项目推动了记者许可证制度、审查或妨碍信息自由流动或者实施强制性的新闻职业道德，那么国务院应当在教科文组织的总预算中扣除上述项目25%的预算（即美国在教科文组织的会费份额）”。George Gerbner et al., *The Global Media Debate: Its Rise, Fall and Renewal*, New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1994, pp. 43-44.

④ Committee on Foreign Affairs, *U.S. Withdrawal From UNESCO: Hearings Before the Subcommittee on Human Rights and International Organizations and on International Operations of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, Ninety Eighth Congress Second Session*, Washington, D.C.: Government Printing Office, April 25, April 26 and May 2, 1984, p. 219.

成员围绕代表权展开激烈争夺，在涉及敏感议题的国际组织中尤其如此。为此国际组织的执行机构中要慎用国家代表制，确有必要时也需要适宜的配套制度来克服其内生缺陷。教科文组织执行局的国家代表制使职业外交官而非各领域专家在执行局决策中发挥主导作用，其与执行局的“一国一票+多数决”决策规则叠加，使得执行局成为各会员国争夺组织内话语权的中心。<sup>①</sup> 随着会员国数量的增多，成员国围绕着执行局席位的博弈日益激烈，执行局的规模因而也不断扩大。<sup>②</sup> 这种扩大又使得内部对立现象趋于严重，其决策也因此失去了效仿世界银行、国际货币基金组织、世贸组织等机构基于协商一致做出决策的根基。

### （三）选任规则使总干事注重多数国家意愿和偏好

总干事掌握着工作方案以及预算制定权，以及重要职位的人事任免权，而总干事选任上则由执行局和大会采用“一国一票+多数决”的决策机制。这种选任规则将使总干事在议程设置、预算制定等事项上更多顾及多数成员的偏好。为此，总干事和美国等主要出资国存在天然分歧。<sup>③</sup> 主要出资国试图限制财政预算的倾向和总干事及广大非主要出资国扩大财政预算的倾向冲突不断，使得组织内部经常因为预算问题争执不下。<sup>④</sup>

教科文组织建立初期，西方国家几乎掌握了总干事的人事任免权，总干事因此经常被迫屈从于西方国家的意志，或者不得不辞职。20 世纪 60 年代，随着发展中国家成为教科文组织中的多数，总干事便不再对西方国家唯命是从。广大发展中国家不断推动增加预算以扩大对自身的援助，这经常得

---

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）》，北京大学出版社 2013 年版，第 269—270 页。

② 教科文组织成立时执行局委员数量为 18 个，该数字于 1952 年、1954 年、1956 年、1962 年、1968 年、1972 年、1976 年、1980、1991 年分别变更为 20、22、24、30、34、40、45、51、58 个，教科文组织也因此成为联合国体系治理结构变动最频繁的专门机构之一。刘莲莲、姜孜元：《国际组织的“去政治化”：制度理性与谦抑性品格》，第 106—107 页。

③ 为此西方学者认为总干事将“绩效立足于挫败主要出资国限制教科文组织的活动规模和左右项目方向的企图之上”。参见 Lawrence S. Finkelstein, “The Political Role of the Director-General of UNESCO,” p. 387.

④ 西方学者将总干事与执行局多数成员之间的这种共生关系称为“分赃政治”，参见：Lawrence S. Finkelstein, “The Political Role of the Director-General of UNESCO,” p. 397.

到总干事的支持。<sup>①</sup> 20世纪70年代，总干事再度扩大财政预算规模。作为主要出资国的西方国家由此发起了“日内瓦集团”来加强会费分摊上的统一立场。<sup>②</sup> 但是，教科文组织的预算仍以美国不希望看到的速度增长。<sup>③</sup>

#### 四、组织方案缺陷的设计者责任

国际组织的初衷在于通过集体行动促进共同目标的实现，组织方案要服务而非偏离成员的共同目标。同时，组织方案是一套反复适用的程序性规则，应经得起国际政治环境变化的考验。为此，国际组织的设计者需要准确认知成员国的合作共识，全面了解国际组织的本质和运作规律，并将之植入组织方案之中，以保障国际组织在漫长岁月中始终保持既定方向。美国作为教科文组织的设计者，在组织方案的设计中突破成员共识而片面植入自身战略目标，对程序性规则的本质及其运营效果缺乏充分了解和预判。这种设计者责任可以根据设计者的主观心态分为主观过错责任和无过错的管理责任。

##### （一）设计者的主观过错责任

这是指设计者为了使国际组织服务自身私利而故意突破成员共识，违背国际组织的运作规律，对国际组织在实践中偏离方向的后果存在主观过错。美国在教科文组织设计中的主观过错责任主要体现在其为了服务于冷战期间的意识形态斗争而在组织宗旨目标设计、执行局机构改革等议题上僭越成员间共识、强行将突破合作范围的敏感议题纳入议程等方面。

第一，为服务自身对战后国际秩序的规划而突破成员共识设定国际组织的宗旨目标。主权国家间的合作以成员国同意为前提，被载入国际组织宪章

---

<sup>①</sup> 1962年，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，这一方案得到了执行局主要出资国代表的支持。作为代理总干事的法国人马厄·勒内（René Maheu）并不愿顺从这一预算限制，他在巴西和印度代表的支持下独立提出了一份4000万美元的预算方案。James Patrick Sewell, *UNESCO and World Politics*, pp. 212-213.

<sup>②</sup> Günther Altenburg, “Geneva Group,” in Helmut Volger eds., *A Concise Encyclopedia of the United Nations (second edition)*, Leiden and Boston: Martinus Nijhoff, 2010, p. 198.

<sup>③</sup> Gregory J. Newell, “Perspective on the U.S. Withdrawal from UNESCO,” *Department of States Bulletin* Vol. 85, January 1985, Washington D.C.: Government Printing Office, January 1985, p. 3, <https://go.gale.com/ps/i.do?p=AONE&u=anon~71cb1f89&id=GALE|A3578187&v=2.1&it=r&sid=googleScholar&asid=cbc48200>.

的宗旨目标作为国家间合作的基本纲领，应当以成员共识为限。如若突破了成员共识，将违背成员国真实意志的目标强加于国际组织，就会扭曲成员国成立国际组织的初衷，损害国际组织的合作前景。

美国在教科文组织宗旨目标设计上具有两点主观过错责任：一是为了自身战略利益改变教科文组织的定位；二是在存在广泛争议的情况下将大众传媒和信息自由流动原则加入教科文组织宗旨目标。美国将教科文组织从一个负责战后重建的临时性组织转变为一个服务于战后思想及文化合作的多边机构，并凭借在大众传媒领域内技术和资本的优势地位将大众传媒和信息自由强行加入教科文组织的宗旨。这使得教科文组织的议程范围从原定的低政治领域延伸到高政治领域，成员国的合作基础从一开始就受到了动摇。<sup>①</sup>

第二，为控制国际组织的议程而推进执行局的“国家代表制”改革。作为教科文组织的日常事务机构，执行局行使大会授予的权力。<sup>②</sup> 执行局作为执行机构对效率和专业性具有很高的要求，为此其组织方式应与负责汇聚成员国意志的国家代表机构——大会有显著的区别。然而执行局的构成上未做到这一点，其成员身份上实行国家代表制，规模上达到了 58 个委员，这损害了教科文组织各机构间的协调与合作，也激化了成员国围绕执行局委员身份展开的权力博弈。

执行局在建立之初实行的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，作为个人身份的代表，专家对于教科文组织内部的优先事项具有很大话语权，美国政府所认可的优先事项很难顺利列入教科文组织的议程。执行局的国家代表制是美国意志突破成员国共识的结果。美国为了推行其政策，在 1954 年教科文组织大会上提出执行局“国家代表制”改革，使其“在政治上成了一个小的大会”。<sup>③</sup> 执行局委员由获

---

① 苏东国家的教科文组织代表甚至谴责信息自由项目是“战争贩子行径和传播虚假信息”。参见 Byron Dexter, “Yardstick for UNESCO,” *Foreign Affairs*, Vol. 28, No. 1, October 1949, p. 57.

② 如执行大会通过的工作计划，审查总干事提出的工作计划以及与之相应的预算概要，保证总干事有效、合理地执行工作计划。《教科文组织组织法》第五条，教育部网站，2005 年 10 月 21 日，[http://www.moe.gov.cn/srcsite/A23/jkwzz\\_other/200510/t20051021\\_81409.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A23/jkwzz_other/200510/t20051021_81409.html)。

③ Lawrence S. Finkelstein, “The Political Role of the Director-General of UNESCO,” p.

选国家构成这一规则使得执行局的实际决策者从各领域专家变成其母国政府，进而使得执行局成为各会员国争夺组织内话语权的权力旋涡。<sup>①</sup> 该项改革的另一个后果是它激发了成员国的席位之争，执行局委员数量从最初的18个增至58个，庞大的规模使得执行局因难以形成共识而不得不诉诸表决，团结的氛围因此受到损害。

第三，为服务冷战而将突破合作范围的“敏感议题”强行植入国际组织议程之中。尽管美国对教科文组织的设计自始便暗藏着服务冷战的目的，但在整个制度设计的过程中并未将其公之于众。然而随着冷战的推进，美国试图将教科文组织演变为其意识形态斗争工具的意图日益明显，不断试图将一些不在教科文组织既定议事范围之中、具有明显对抗性的议题植入教科文组织的事务中。<sup>②</sup> 美国的做法打开了将共识外的高政治敏感议题引入组织议程的潘多拉魔盒，破坏了教科文组织的合作氛围。当20世纪70年代后非西方国家用同样的方法推进共识范围外的议题时，美国忿然指责教科文组织是“最政治化的国际组织”时，却忘记了自己正是始作俑者。

## （二）设计者的管理责任

这是指国际组织的设计者并不具有违背成员国共识、扭曲国际组织宗旨目标的主观意图，而是由于未能准确把握国际组织运作规律、对制度设计的后果缺乏预见性等认识层面的原因，在国际组织制度设计上出现差错。美国作为设计者的管理责任主要体现在决策机制设计不合理、议程设置机制不完善、对总干事职权约束不力、预算制定上缺乏审慎的制度安排等方面。

第一，决策机制设计不合理。在教科文组织内部，大会和执行局决议采

---

395.

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）》，第269—270页。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，第92页。

② 美国在第一届教科文组织大会上提出的建立全球范围的广播网络的提议、朝鲜战争中服务反苏宣传战的“朝鲜战争的真相运动”等，都是这类尝试的体现。这些议题在教科文组织内引起了争议。针对朝鲜战争的真相运动更是受到了教科文组织其他成员国的孤立，法国在这一问题上强烈反对美国，英国也质疑该项目的合理性和可行性。Sarah Ellen Graham, “The Real Politics of Culture: U.S. Cultural Diplomacy in UNESCO, 1946–1954,” *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 2, 2006, p. 247; “UNESCO and the Korean Situation,” FO371/88901, UK National Archives, Public Record Office, cited in Sarah Ellen Graham, *Culture and Propaganda: The Progressive Origins of American Public Diplomacy, 1936–1953*, p. 124.

用了多数决的决策规则。在国际组织决策中，多数决规则意味着少数成员的意志可能被具体决策所忽视。这种规则的正当性建立在一个假设基础之上——即便特定决议忽视了不特定少数成员的意志，这种忽视对于国际组织宗旨目标的实现本身是有益的，而且对被忽视的少数成员个体是可接受的。如果这两项假设不能满足，多数决的门槛便应该朝着顾及更多成员意志的方向偏移，直至采用全体一致的决策方式。为此，国际组织决策中的高政治敏感性议题需要高门槛的决策权集中规则，以维护组织内部团结、增强决策的可执行性。世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行在制度层面都规定了投票表决的决策方式，但实践中一直遵循共识决策，很少诉诸表决。<sup>①</sup>

教科文组织的议题常常关涉成员国的主权或其他根本利益，这类具有高政治敏感性的议题需要匹配一套高门槛的决策权集中规则。然而在决策规则的设计上，美国始料未及的是，多数决规则使教科文组织难以抵御国际权力结构的变化。在 20 世纪六七十年代世界局势大动荡、大分化、大改组的时代背景下，多数决加剧了成员内部选边站队的权力斗争氛围。此后，美国逐渐认识到了多数决的问题，开始在教科文组织内部推动协商一致的决策模式。1976 年教科文组织内罗毕大会上，美国关于依据协商一致原则通过重要提案的倡议得到了认可，被称为“内罗毕精神”。<sup>②</sup> 然而由于美国和教科文组织的矛盾已积重难返，内罗毕精神未能在教科文组织内部得到贯彻。

第二，议程设置缺乏对超合作范围议题的筛除机制。议题从产生到进入议程，需要经历国际组织征集议题，成员提出议题，形成临时性议程，投票通过正式议程四个阶段。议程设置是国际组织内部的重要权力，它决定什么议题能够被正式讨论，从而塑造了国际组织活动的边界。<sup>③</sup> 国际组织目标和资源的有限性决定了其活动范围的有限性，为此议程设置机制要设定通过议程的具体程序。同时，还应包含对不适宜议题的排除规则，那些突破了国际

---

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，第 160 页；刘莲莲、姜孜元：《国际组织的“去政治化”：制度理性与谦抑性品格》，第 102 页。

② Klaus Hüfner, *What Can Save UNESCO?* Berlin: Frank and Timme, 2016, p. 27.

③ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, “Two Faces of Power,” *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, 1962, p. 948.

组织宗旨的议题应成为首要关注对象。在实践中，很多涉及高政治议题的国际组织都设置了对于此类议题筛选机制。<sup>①</sup>而教科文组织议程设置机制的筛查功能却不明显。执行局的决策机制使很多高政治敏感性议题可以顺利闯关，形成临时性议程并提交大会，由大会以半数门槛对议题进行再次筛选。这使得争议议题能够轻松进入大会环节，并因为难以得到半数以上的修改支持而无法从议程中抹去。

第三，总干事职权缺乏监督约束机制。总干事是国际组织的行政首长，在国际组织中扮演着中枢作用。总干事的权限对整个国际组织的运营具有重大的影响。构筑适度的总干事监督约束机制，对于国际组织宗旨目标的实现具有重要意义。这样的机制主要体现在对总干事选任和履职两个方面的约束。鉴于总干事的职权影响范围广，其选任应尽可能体现代表性和审慎原则。例如，联合国秘书长人选需由安理会推荐大会批准。鉴于该推荐过程适用常任理事国的否决权，这在很大程度上避免了联合国秘书长成为个别国家或国家集团代言人、损害其他成员国利益的情况。国际货币基金组织的执行总裁则由执行董事会选出，<sup>②</sup>而实践中执行总裁的选任通常由西方国家提名，执行董事会以全体一致的形式通过。上述制度安排和实践做法虽然经常因为大国主导色彩而被诟病，但协商一致的决策基础确保了成员在行政长官任免上的话语权，在一定程度上维护了组织内部的团结。在总干事的履职上，国际组织章程通常明确规定执行机构的监督权。例如《国际货币基金组织章程》规定，一旦执行董事会做出总裁停止履职的决定，后者应立即执行。<sup>③</sup>

但是，教科文组织总干事从选任到履职与上述国际组织或机制都存在一定差异。选任上，在执行局简单多数通过的规则下，起决定作用的始终是相

---

① 如《世界卫生大会议事规则》在“规定‘执委会在为世界卫生大会常会准备议程时应当将成员或准成员提议的事项纳入每届常会的议事日程中’的同时，也规定‘执委会有向大会建议延迟讨论成员或准成员延迟讨论事项的权利’。大会在形成最终议程之前，准成员和正式成员的议案都必须以解释备忘录的形式由总干事进行审核，执行局在准备议程时还可向大会建议推迟敏感性议题的审议。”“总干事—执行局”双重筛选机制能有效避免争议性议题进入大会议程。World Health Organization, “Rules of Procedure of the World Health Assembly,” *Basic Documents*, 2020, pp. 174-175.

② “Articles of Agreement of the International Monetary Fund,” Art. XII, Sec. 4, Item(a), March 2020, p. 33, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>.

③ “Articles of Agreement of International Monetary Fund,” Art. XII, Sec. 4, Item (a) & (b).

对多数成员的意志。履职上，虽然教科文组织章程规定了执行局对总干事的监督权，但总干事在任期内也往往与执行局多数成员结成共生关系，这种监督权更多停留于纸面。

第四，预算制定机制缺乏必要的制约监督环节。财政预算直接关系到国际组织能否持续存在，不受控制的财政预算将催生不受控制的国际组织。成员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监督权。<sup>①</sup> 但是，教科文组织预算制定机制缺乏这方面的制度安排。根据《联合国教科文组织财务条例》第三条第一款的规定，财务期之预算概要应由总干事拟定。<sup>②</sup> 在既有预算规则之下，总干事拟定的财务预算如经执行局、大会表决通过就具有效力。出资大国若对预算概要存有异议，在体制内未必有阻止预算概要通过的渠道。在实践中，总干事作为组织本身的代表，有扩张组织职能的天然趋向，其与执行局多数成员国形成的密切联系也弱化了执行局对总干事财政预算拟定权的监督制衡能力。这种预算制定机制使得出资大国和总干事在预算问题上存在结构性矛盾。<sup>③</sup> 美国在实践中也逐渐意识到这一问题，在 20 世纪 70 年代曾试图通过成立日内瓦集团来控制预算，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。当然，由于美国最终退出了教科文组织等诸多原因，相关的建议并未付诸实施。

## 结 束 语

国际组织的组织方案塑造着成员在今后很长时期内的合作模式，其合理

---

① 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，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。第五委员会在审议议程和问题时尽一切努力达成共识，为不同主体的诉求表达提供了通道。《第五委员会：行政和预算》，联合国网站，2021 年 12 月 11 日，<https://www.un.org/zh/ga/fifth/faq.shtml>。

② UNESCO, “Financial Regulations,” Article 3, Item 1, July 12, 2022, <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/financial-regulations?hub=66535>。

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》，第 93 页。

性对国际组织的存续具有基础性意义。在实践中，具有全球影响力的大国通常是国际组织的发起者和设计者，其在筹建国际组织的过程中能否充分掌握和顺应国际组织的运营规律，在组织宗旨、机构设置、行动规则、预算制定等方面遵循科学法则，既关系到国际组织的前景，也关系到设计者自身的战略利益。为此，作为国际组织设计者的大国应充分认识国际组织运营的一般原理，并放眼长远，将自身在全球治理中特定领域的战略利益和成员的共同目标结合起来，并植入国际组织的组织方案之中。对于中国而言，在未来更多担任国际组织设计者角色的场合，至少应注意以下若干问题。

第一，国际组织的宗旨设定上应始终以成员的合作共识为基础。各国参与多边合作的意愿、对多边合作范围和路径的共识是国际组织得以产生并获得生命力的力量之源。国际组织的宗旨是国际组织活动的基本纲领，决定了国际组织的主要工作目标和价值取向。设计者在设定国际组织的宗旨时必须紧扣成员国的合作共识。违背成员国的真实意愿、突破成员国的合作共识范围设定国际组织的宗旨，国际组织的合法性根基就会受到动摇，也可能导致国际组织内部的矛盾激化，是设计者必须预见和避免的问题。

第二，国际组织的组织规则设计上，应制定适宜的成员准入规则，确保国际组织全体机构的相对稳定性。政府间国际组织的会员身份承载着兼具政治性和功能性的意涵。这一身份的获取既意味着行为体参与某一特定功能领域的多边国际事务的权利，还意味着国际社会对行为体的自治能力和主权国家身份的认可，同时也直接影响国际组织内部的权力格局。发起国在国际组织的筹建中投入大量外交资源的情况下，也始终面临着被边缘化的风险。为避免这种情况，我们在设计国际组织时应高度重视成员准入制度的设计，将之与国际组织本身的定位、自身在多边合作领域的立场以及国际组织决策机制的设计结合起来，尽可能通过大国特殊否决权或者基于共识原则而获得的普通否决权来确保国际组织不因成员结构的变动而偏离初衷。

第三，国际组织的组织机构设计。执行机构的设计应以其工作效率和专业能力为导向。执行机构的职责在于依据大会决议制定行动方案和项目安排，将国家间共识落实为具体行动，行动的高效性和专业性是其履职表现的

重要参数。要实现这一目标，执行机构在功能上应与全体机构区别与互补，避免出现二者重复或竞争的状况，进而避免执行机构成员的选任成为激化成员国矛盾的因素；在构成上应以专家和行业精英而非职业外交官为主体，确保其履职行为以落实全体机构决议而非各国自身利益为导向；规模上也不应过于庞大，席位数宜有所控制以免影响议事效率和凝聚共识的氛围。同时，作为国际组织的工作人员，执行机构成员因专业身份而获得的履职自由需以忠诚服务国际组织及其成员利益为限。国际组织秘书机构的设置上则应以确保秘书机构恪尽职守、忠诚履职为导向，注重建立对秘书机构人员的约束和监督制衡机制，尤其是要防止行政负责人或其他工作人员在人员选任、预算制定、项目开展等事项上形成与国际组织整体利益相左的集团利益。

第四，国际组织的行动规则设计。首先，要制定适宜的议程设置规则，尤其要重视超合作范围议题的筛除规则。国际组织的议程设置决定了国际组织活动的内容和空间，其制度设计是国际组织设计者应关注的重点。一方面，设计者应通过程序规则努力保证议程设置渠道的畅通，确保国际组织的宗旨目标得到落实；另一方面，设计者应通过程序规则来筛除那些突破成员共识、与国际组织本身宗旨相违背、不具有合作空间的议题，以确保国际组织不被个别国家或国家集团利用来打压其他成员国，避免其沦为成员政治斗争的场所。其次，要制定与国际组织宗旨相适应的决策规则。为了保障国际组织内部的团结氛围和决策的有效性，国际组织决策应始终以协商一致谋求共识为根本目标。在不能以共识原则通过决议的情况下，应根据议题本身的性质设定决策权分配和集中规则。对于关系到成员国切身利益、具有高度政治敏感性的事项，应适用高门槛的决策机制，将防止轻率通过决议而非促成快速通过决议视为首要目标。在特定国家存在特殊利益的领域，应考虑采用差异化的投票权分配和集中规则，并在具体决策中充分考虑当事方的意见和诉求。

[责任编辑：樊文光]