

国际组织变革理论的演进与启示

余博闻

内容提要 国际组织正式制度和组织文化处于不断演变的进程中。对国际组织变革规律的理论研究不断深化对结构、施动者、变革机制这三个问题的认识,围绕国家中心主义和国际组织中心主义两大路径,形成了诸多中层理论。在国家中心主义路径下,理性选择制度主义、历史制度主义、制度竞争、委托—代理等理论将国家视为国际组织变革的关键施动者,认为不断变化的国家利益和国家间权力博弈可推动国际组织制度设计的改变。在此基础上,学者们分析了国家推动国际组织改革的策略选择问题。国际组织中心主义路径则将组织文化视为决定国际组织行为的结构因素,重视国际官僚的施动性。理念流动、认知演化和官僚政治等国际组织内动力机制能推动组织文化变革。上述研究使人们对国际组织变革逻辑有了较全面认识:若想推动国际组织深度变革,就需整合来自国家、国际官僚和其他国际行为体的变革推力,并同时重视物质和观念要素的影响。

关键词 国际政治理论 国际组织 变革理论 制度竞争 组织文化 认知演化

* 余博闻:复旦大学国际关系与公共事务学院讲师。(邮编:200433)

** 本研究得到上海市哲学社会科学规划青年课题“‘权力’—‘话语’—‘实践’三元驱动下的全球治理方案变革研究”(项目编号:2020EGJ001)的支持。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

国际组织是“由两个以上的国家组成的一种国家联盟或国家联合体,该联盟是由各成员国政府通过符合国际法的协议而成立的,具有常设系统或一套机构,宗旨是依靠成员国间的合作谋求符合共同利益的目标”。^① 国际组织由国家建立,最初旨在为国家间合作提供支持和服务,但国际组织又具有相对独立的机构、专职人员和独立行动能力,因而可被视为自主的国际政治行为体。随着国际关系学科的发展,国际组织研究不断深化。学术界已不再仅仅视国际组织为辅助国家间合作的工具,^②而是愈发重视其对国家施加额外影响的能力。^③ 在此基础上,学者们开始将国际组织视为独立的研究对象,讨论其自身的发展演变规律。对国际组织变革逻辑的研究进一步丰富了国际组织研究议程,向建构系统的国际组织学更进了一步。^④

虽然学界已经发展出多种解释国际组织变革现象的中层理论,但是,这些理论较为零散,并没有系统性对话和整合,这不利于夯实国际组织学科的理论基础,不利于进一步理论创新,也不利于改革者根据不同的改革目标和资源来选取适当的改革手段。本文力图通过对中外相关文献的追踪和整理,系统总结国际组织变革理论,辨析不同理论的共性和区别,讨论各理论的解释力和局限性,进而讨论如何将看似分散的各类理论整合为一个综合性分析框架。笔者也希望通过总结既有研究对国际组织变革规律的共识,为我国改革国际组

① 王铁崖:《国际法》,北京:法律出版社1995年版,第521页。国际组织的定义有广义和狭义之别。广义上国际组织还可包括国际非政府组织,但本文采用狭义定义,专门讨论政府间国际组织的变革逻辑。

② Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp. 185-205; Robert Axelrod and Robert O. Keohane, “Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions,” *World Politics*, Vol.38, No.1, 1985, pp. 249-252; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

③ 许多研究注意到国际组织可以主动行动,影响国家的行为甚至内政。一些代表性研究参见 Martha Finnemore, “International Organizations as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy,” *International Organization*, Vol.47, No.4, 1993, pp. 565-597; Jean-Jacques Dethier, “Producing Knowledge for Development: Research at the World Bank,” *Global Governance*, Vol.13, No.4, 2007, pp. 469-478; Robert O. Keohane, et al., “Democracy-enhancing Multilateralism,” *International Organization*, Vol.63, No.1, 2009, pp. 1-31; Thomas G. Weiss, “How United Nations Ideas Change History,” *Review of International Studies*, Vol.36, No.S1, 2010, pp. 3-23; Songying Fang and Randall W. Stone, “International Organizations as Policy Advisors,” *International Organization*, Vol.66, No.4, 2012, pp. 537-569; Kenneth W. Abbott, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015; [美]玛莎·费丽莫:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,杭州:浙江人民出版社2001年版。

④ 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)2017年第5期,第23页。

织的努力提供参考。

一、国际组织变革问题

国际组织并不是静态的,而是处于动态演变进程中。国际组织变革现象可见于两个维度:正式制度变革和组织文化(以及基于组织文化的治理方案)变革。^①一方面,国际组织的正式制度包含组织的根本目标、成员国的决策权力、资金来源、对成员国的具体权利和义务要求等方面,这些正式制度源自成员国间的缔约,也就可以被成员国自上而下地调整。^②国际组织决策权变革的典型案例是世界银行(以下简称世行)和国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)投票权改革。2008年金融危机后,发达国家在两大布雷顿森林机构中均向发展中国家转移了一定比例的投票权。这些改革提升了发展中国家的权力,尤其增强了中国的地位。^③世界贸易组织也正在经历新一轮改革进程。与世行和国际货币基金组织不同,世界贸易组织改革的核心并非决策权力,而是改变对成员国的权利和义务要求,包括修订投资、贸易、知识产权相关规则;改变特殊与差别待遇原则;改进监督机制;改进争端解决机制等。^④无论是决策权变革还是规则变革都可能导致国际组织具体政策的变化,从而对各类国际行为体产生影响。

另一方面,许多研究注意到,国际组织能够相对独立地为全球治理制定“治理方案”和规则,这些方案和规则涉及对全球性问题的定义,以及对适当的问题解决路径和绩效评价标准的认识。^⑤上述内容包含很多理念成分,因而与“国际组织文化”紧密相关。何为国际组织文化?组织文化是一种理解框架,一种共享的“意义体系”,它塑造了组织成员对适当目标和手段的认知。组织

① 当然,国际组织的具体行动(例如:如何分配资金,如何设计项目等)也是不断变化的,但这类微观层面的政策执行差异并非本文关注的焦点。

② Barbara Koremenos, et al., “The Rational Design of International Institutions,” *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp. 761-799.

③ 黄超:《金融危机背景下全球治理机制的变革》,《国际观察》2012年第3期,第27—35页。

④ 柯静:《世界贸易组织改革:挑战、进展与前景展望》,《太平洋学报》2019年第2期,第25—37页。

⑤ Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for The World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004; Jacqueline Best, *Governing Failure: Provisional Expertise and the Transformation of Global Development Finance*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 26.

文化的建构与组织内部专业官僚的常规化与社会化紧密相关。^① 组织文化对国际组织影响极大,这主要是由于国际组织享有独立权威和自主性。美国乔治·华盛顿大学教授迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)、玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)指出,国际组织拥有独立的权威基础。虽然国家授权是国际组织的原初权威来源,但国际组织作为国际官僚机构,还具有“理性—合法权威”“道义权威”和“专业权威”。这几个权威来源都不依赖国家授权。^② 基于此,组织文化塑造了国际组织日常行为。外交学院吴文成博士通过对国际组织的规范倡导行为进行比较研究发现,国际组织的规范倡导行为以组织对规范的重新建构为基础。国际组织会依据组织文化对规范进行选择 and 再诠释。^③ 显然,组织文化并不完全依赖正式制度,正式制度的改革往往不能自动改变国际组织文化和其治理方案。但是,组织文化和基于组织文化的全球治理方案也是可以改变的。例如,国际货币基金组织为全球金融稳定提供的治理方案就经历了从凯恩斯主义到自由主义方法论,再到采用实用主义治理理念的演变进程。^④ 世行也只是在20世纪90年代末才逐渐将减贫视为国际发展的核心目标。^⑤ 在这些例子中,国际组织或是改变了对全球问题的认识(如世行不再将发展认定为经济增长问题,转而将发展认定为减贫问题),或是从方法论维度改变了其对适当治理方案的认识(如国际货币基金组织治理理念的演变)。这些都非正式制度变革,而是体现了组织文

① Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for The World: International Organizations in Global Politics*, Chapter 2; Jeffrey M. Chwieroth, “Normative Change from Within: The International Monetary Fund’s Approach to Capital Account Liberalization,” *International Studies Quarterly*, Vol.52, No.1, 2008, p. 130.

② Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for The World: International Organizations in Global Politics*, Chapter 2.

③ 吴文成:《组织文化与国际官僚组织的规范倡导》,《世界经济与政治》2013年第11期,第96—118页;吴文成:《选择性治理:国际组织与规范倡导》,上海人民出版社2017年版。类似研究参见 Bessma Momani, “Limits on Streamlining Fund Conditionality: The International Monetary Fund’s Organizational Culture,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.8, No.2, 2005, pp. 142-163.

④ Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, Princeton: Princeton University Press, 2010; André Broome, “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 28, No.2, 2015, pp. 147-165; Ilene Grabel, “Not Your Grandfather’s IMF: Global Crisis, ‘Productive Incoherence,’ and Development Policy Space,” *Cambridge Journal of Economics*, Vol.35, No.5, 2011, pp. 805-830.

⑤ Catherine Weaver and Ralf J. Leiteritz, “Our Poverty Is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank,” *Global Governance*, Vol.11, No.3, 2005, pp. 369-388.

化维度的变革。

既然国际组织的制度和文化的变化可能发生变化,那么“国际组织何以发生变革”就成为一个重要学术问题。回答这一问题既能测试不同国际关系理论解释力的延展性,也能为国际组织的改革者指明方向。一般而言,关于变革的理论需要解决三个问题:什么样的结构维持着相对稳定的制度和行为?哪些施动者可以打破结构的束缚?施动者通过什么机制实现变革?经过多年的探索,国际关系学界已经发展出多种中层理论来阐释国际组织变革原理,对上述变革理论三要素的认识不断深化。本文认为,可根据理论对国际组织变革主要施动者的认识差异将相关理论划分为“国家中心主义”和“国际组织中心主义”两大路径。每一路径中包含了强调不同变革机制的多个中层理论。

二、国家推动的国际组织变革

传统国际关系理论将国际组织视为国家间互动的附属品,认为国家间关系决定了国际组织的制度和行为。现实主义理论家将国际组织视为“国家尤其是大国借以推行其外交政策并为其国家利益服务的工具”,而新自由制度主义理论家也只是将国际组织定义为国际制度的一种形式,其与国际条约、国际规则类似,只是“通过克服集体行动难题、促进国际合作来服务于成员国共同利益的工具”。^①在这一框架下,相关理论在分析国际组织变革时主要关注正式制度设计,并将变革的动力归为国家的理性制度设计和国家间博弈——尤其是崛起大国和守成大国的博弈。因此,该路径下的研究多集中于国家决策,较少讨论国际组织层面的能动性。值得注意的是,虽然“委托—代理”(Principle-Agent, PA)理论在研究国际组织日常行为时重视组织的自主性,其在分析国际组织变革时也仅溯源至国家行动,因而也被归为国家中心主义变革理论。

^① 刘宏松:《国际组织的自主行为:两种理论视角及其比较》,《外交评论》2006年第3期,第104页。约翰·米尔斯海默曾对现实主义和自由主义对国际制度的理论认识进行了总结,参见 John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 5-49。

（一）理性设计、权力博弈与国际组织变革

理性选择制度主义理论最早分析了国家的国际制度设计行为。相关理论认为,利益分配、执行难易、成员数量、不确定性等变量决定了国际制度设计的诸多方面——成员资格、议题领域、治理结构、权利义务要求、决策机制和制度弹性等。^①也就是说,国家是根据其在合作中的功能性需求来设计国际制度和组织的。由于多数采用此理论的文献仅聚焦国际组织正式制度的初始设计,而非制度的动态演变,我们只能推论该理论对国际组织变革机制的判断:国际组织应该向着更有利于解决国家间合作难题的方向变化。

国际组织的变革不仅是功能性需求的结果,更受到国际权力结构变化的驱动。从宏观层面,一些历史制度主义理论以大国权力为制度变革的关键因素,强调外部冲击(如战争、革命、危机等)造成的国际结构变动——即“关键节点”——推动了制度变革,并强调制度变迁的路径依赖特性。另一些历史制度主义理论则主张淡化关键节点的重要性,强调大国博弈可能渐进地推动制度变革,这种变革不一定总是路径依赖的。^②与之类似,有学者提出崛起国和守成国可能开展“制度竞争”,从而为既有制度施加强大压力,催生变革。中国人民大学国际关系学院教授李巍认为:“国际制度竞争则可能成为激活制度的力量……迫使相关国际组织、国际机构和国际机制进行自身改革来提高运行效率,以更好地提供公共服务,否则成员国就会用脚投票,进而使之面临着被淘汰的命运。”^③这里,李巍同时强调大国博弈和国际组织制度设计的合法性和有

^① Barbara Koremenos, et al., “The Rational Design of International Institutions,” pp. 761-799; Peter Rosendorff and Helen Milner, “The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape,” *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp. 829-857; 田野:《中国参与国际合作的制度设计:一种比较制度分析》,北京:社会科学文献出版社 2017 年版。

^② 对历史制度主义理论的总结参见朱杰进:《崛起国改革国际制度的路径选择》,《世界经济与政治》2020 年第 6 期,第 78—79 页;James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010。

^③ 李巍:《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,《外交评论》2016 年第 1 期,第 54 页。类似观点参见李巍:《制度之战:战略竞争时代的中美关系》,北京:社会科学文献出版社 2017 年版;李巍、罗仪馥:《从规则到秩序:国际制度竞争的逻辑》,《世界经济与政治》2019 年第 4 期,第 28—57 页;Julia C. Morse and Robert Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol.9, No.4, 2014, pp. 385-412; Deborah D. Avant, Martha Finnemore and Susan K. Sell, eds., *Who Governs the Globe?* New York: Cambridge University Press, 2010, p. 18; Judith Kelley, “The More the Merrier? The Effects of Having Multiple International Election Monitoring Organizations,” *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp. 59-64; Katharina Michaelowa, “Comment on Marchesi and Sitori: Why Is Two Better Than One? Some Comments on Cooperation and Competition between the World Bank and the IMF,” *The Review of International Organizations*, Vol.6, No.3-4, 2011, pp. 461-467。

效性对组织发展方向的影响,前者为首要和最根本的变革动力。

在承认国家间权力博弈是国际组织变革关键动力的前提下,学者们开始聚焦崛起国的改革策略选择问题,形成三种分析视角。第一,一些研究关注改革者如何处理与既有国际组织的关系。复旦大学国际关系与公共事务学院教授陈志敏、苏长和主编的《2014 复旦全球治理报告:增量改进—全球治理体系的改进和升级》提出了国际组织改革的“增量改进”战略。指出可以用内外结合的方式推动国际组织改革,即在国际组织内部推动决策权和制度变革,而在外部通过新设国际组织等方法倒逼传统国际组织改革。^① 另有学者指出,“崛起国能否建立稳定可见的自我约束机制,塑造‘新旧’国际制度的合作预期,是决定国际制度能否创建成功的关键”,而这通过策略性制度设计来实现。^② 第二,学者们讨论了外部条件对改革者策略选择的影响。有学者指出,改革者能否对国际组织的传统主导国施加充分压力,取决于其是否有替代方案(这能增强其施压行为的可信性),而这取决于议题领域的特性。“有些议题可以被分散性治理来解决,而有些议题则需要统一和集中的治理才能被有效管理。因此,不同政策领域的竞争性不同。这种竞争可能存在于制度之间,也可能存在于制度、双边、单边和私有治理者之间。结果便是,替代方案对制度成员的吸引力是不同的。”^③ 在此基础上,倾向改革国际组织的国家可根据替代方案的吸引力和挑战既有制度的成本来选择行动策略——退出、再谈判或者更保守的改革试探。^④ 与上述理论类似,一些学者从组织生态学视角提出,组织密度和资源可获得性为组织发展提供了限制或机会。找到组织密度相对较低、资源相对较丰富的生态位是组织群体发展的必要条件。^⑤ 这里,国际组织的生态位从根本上仍受国家资源投入和支持力度的塑造。第三,历史制度主义理论对

① 陈志敏、苏长和主编:《增量改进:全球治理体系的改进和升级》, <https://sirpa.fudan.edu.cn/info/1038/1513.htm>, 2020-07-30。

② 刘玮:《崛起国创建国际制度的策略》,《世界经济与政治》2017年第9期,第84页。

③ Phillip Lipsky, “Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions,” *American Journal of Political Science*, Vol.59, No.2, 2015, p. 342; 刘宏松、刘玲玲:《威胁退出与国际制度改革:以英国寻求减少欧共体预算摊款为例》,《世界政治研究》2019年第1期,第74—100页;陈拯:《改制与建制之间:国际制度竞争的策略选择》,《世界经济与政治》2020年第4期,第81—109页;Scott Kastner, et al., “Invest, Hold up or Accept? China in Multilateral Governance,” *Security Studies*, Vol.25, No.1, 2016, pp. 142-145.

④ Phillip Lipsky, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, Cambridge University Press, 2017.

⑤ Kenneth W. Abbott, et al., “Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance,” *International Organization*, Vol.70, No.2, 2016, pp. 257-263.

前一种观点进行了修改,提出主导性制度的弹性——制度可被重新解释的模糊性和开放性——和霸权国的否决能力对崛起国策略选择有重大影响。崛起国会根据这两个变量所决定的不同改革空间来合理选择改革策略——“叠加”“替代”“偏离”或“转换”。^①

上述研究从各个角度全面分析了国家推动国际制度和组织变革的动机、策略和策略选择的影响因素。但是,这些研究都将分析局限于大国互动层面,而很少考虑国际组织的能动反馈。多数研究事实上并不区分国际组织和国际制度,而是将之统一视为大国互动的副产品。这种处理方式可以使研究清晰简明,但并不能充分解释国际组织变革。换言之,上述理论更多的是关于国家行为的国际制度后果,而非专门针对国际组织而发展出的理论。

(二)“委托—代理”理论对国家中心主义路径的有限拓展

政治学的“委托—代理”理论被应用到国际组织研究中极大地增进了学界对国际组织自主性的理解。^②“委托—代理”理论的引入既是理论创新的需要,也是由于传统理论在解释经验现象时的局限性。一些学者很早就注意到国际组织并不仅仅全心全意为国家服务,而是存在不同程度的自主行为,^③而“委托—代理”理论为这一经验现象提供比较完整的理论解释。同时,“委托—代理”理论的引入也得益于概念上对国际组织与其他国际制度的区分。国际组织虽然基于国家间制度安排,却在此基础上拥有相对独立的机构、人员和预算,^④这使其应被作为相对独立的国际行为体来研究。如北京大学国际关系学院助理教授刘莲莲所言:“国际组织运作的根本特征不在于国家趋利性互动关系在国际组织的决策行动中的体现,而在于国际组织作为有形机构、独立主体的‘制度逻辑’对‘政治逻辑’的限制和塑造。”^⑤

“委托—代理”理论在分析国际组织日常行为时对传统的国家中心主义框

① 朱杰进:《崛起国改革国际制度的路径选择》,第79—84页。

② 关于委托代理理论在国内政治研究中的应用,参见 Kiewiet D. Roderick, et al., *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

③ Robert Cox and Harold Jacobson, *The Autonomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven: Yale University Press, 1973; Ngaire Woods, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*, Ithaca, Cornell University Press, 2006.

④ Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, eds., *International Institutions: An International Organization Reader*, Cambridge: The MIT Press, 2001, p. 2.

⑤ 刘莲莲:《国际组织理论:反思与前瞻》,第23页。

架做了较大修改。首先,“委托—代理”理论正视了国际组织拥有的独特利益。国际组织内部成员关心组织的生存和发展,国际组织的利益就在于获得更多的预算和扩展组织规模。^①其次,“委托—代理”理论承认国际组织作为国家(即“委托者”)的“代理者”享有自主性。一方面,给予国际组织自主性可以使之更好地发挥功能。国际组织的许多功能——如监督承诺执行、议程设置、提供专业知识、中立的仲裁等——都需要相对独立的活动空间、资源和能动性才能实现;^②另一方面,国家对国际组织也难实现全面的控制。国际组织可以利用信息差和国家间的集体行动困境来为自身赢得行动空间。^③国际组织也可通过建构伙伴关系来加强自主性。^④

虽然“委托—代理”理论在讨论国际组织日常行为时赋予其相对充足的自主性,但该理论对国际组织变革规律的认识却仍属国家中心主义路径。“委托—代理”理论对国际组织利益的认识是静态和理性主义的。国际组织被假定为追逐物质利益的理性行为体,其自主行为也往往被概念化为代理松懈。^⑤但是,代理松懈是消极的,其稳定性大于变革性,这一概念更无法被用于分析组织变革。由于强调组织行为的消极性,应用“委托—代理”理论的研究未将国际组织自身视为变革的动力,国家仍然是变化的第一推动者。“委托—代

① Roland Vaubel, “Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence,” *The World Economy*, No.19, 1996, p. 195; 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, p. 498.

② Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.42, No.1, 1998, pp. 3-32; David A. Lake and Mathew D. McCubbins, “The Logic of Delegation to International Organizations,” in Darren G. Hawkins, et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, New York: Cambridge University Press, 2006, pp. 342-344.

③ Lisa Martin, “Distribution, Information, and Delegation to International Organizations: The Case of IMF Conditionality,” in Darren G. Hawkins, et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, pp. 141-147; 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; Tamar Gutner, “Explaining the Gaps Between Mandate and Performance: Agency Theory and World Bank Environmental Reform,” *Global Environmental Politics*, Vol.5, No.2, 2005, pp. 10-37; Roland Vaubel, “Principal-Agent Problems in International Organizations,” *The Review of International Organizations*, Vol.1, No.2, 2006, pp. 125-138; Ngaire Woods and Narlikar Amrita, “Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank,” *International Social Science Journal*, No.53, 2001, pp. 569-583.

④ 汤蓓:《伙伴关系与国际组织自主性的扩展:以世界卫生组织在全球疟疾治理上的经验为例》,《外交评论》2011年第2期,第122—132页。

⑤ Darren G. Hawkins, et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, pp. 8-9.

理”理论认为,国家可以赋予国际组织自主性,也就可以收紧控制,这构成国家推动国际组织变化的机制。国家可以运用调整国际组织人员结构、改善监控机制、威胁转移对国际组织的支持、直接修改国际组织章程等手段来推动国际组织的制度和具体行为变革。^①因此,“委托—代理”理论对国际组织变革原动力(国家)和机制(对国家利益和权力的反应)的认识都与前述理论一致,只是增加了一个中间环节,并更加重视组织有限的抗拒或迟滞变革的能力。

从实证角度,“委托—代理”理论所采用的有条件的国家中心主义分析框架可以有效解释一些制度和具体行动层面的国际组织变革现象。比如,有一些研究发现,大国(尤其是霸权国)的影响和国际组织内部行政结构这两个变量共同影响了联合国教科文组织、国际劳工组织、世界卫生组织等国际组织的变化:正式制度设计、人员雇佣、具体议事日程、重点活动领域等方面。变化的程度和灵活性取决于这两个变量之间的张力。^②

国际组织变革理论的国家中心主义路径包含了传统的制度理性设计理论、历史制度主义理论、制度竞争(包括竞争策略选择)理论、“委托—代理”理论等多个中层理论。这些中层理论在分析国际组织变革逻辑时讨论了不同变量,这些变量能够被用来解释国家采取改制行动的动机,以及国家采取不同类型改制行动(比如外部建制、内部改制、合作与非合作性建制等)的原因。但是,从理论内核来看,这些理论共享一些基本假定:变革的主要问题是突破原有国际权力结构的限制;变革的施动者是国家,尤其是崛起大国;变革的机制主要是由国家利益和权力博弈驱动的对国际组织的直接控制;变革的结果是正式制度改革或者新组织创立。这一路径的一个重要可扩展空间是:对国家改革行动的分析是否可以跳出理性主义思路?国家的改制行动是否可能不仅是由权力和利益驱动,而是由不断变化的理念和国际实践驱动?有一些文

^① Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform,” pp. 251-252; Darren G. Hawkins, et al., eds., *Delegation and Agency in International Organizations*, pp. 26-31; Robert K. Fleck and Kilby Christopher, “World Bank Independence: A Model and Statistical Analysis of US influence,” *Review of Development Economics*, Vol.10, No.2, 2006, pp. 224-240; Alexandru Grigorescu, “The Spread of Bureaucratic Oversight Mechanisms Across Intergovernmental Organizations,” *International Studies Quarterly*, Vol.54, No.3, 2010, pp. 871-886; Randall W. Stone, *Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy*, New York: Cambridge University Press, 2011.

^② 刘铁娃:《霸权地位与制度开放性:解释美国对联合国教科文组织影响力的演变》,《国际论坛》2012年第6期,第14—20页;汤蓓:《财政危机下的国际组织变革路径》,《世界经济与政治》2019年第9期,第132—153页。

献在此方向做了尝试。例如,麦吉尔大学副教授文森特·波略特(Vincent Pouliot)引入实践理论,提出特定社会实践构成的背景知识可能潜移默化地引导国家对国际组织制度(如联合国秘书长遴选程序这种与大国利益紧密相关的制度)的重新设计。^①

此外,国家中心主义视角下的国际组织变革理论并未将国际组织视为变革的施动者。虽然相关理论能够很好地回答国家为什么推动国际组织变革和国家如何推动国际组织变革这两个重要问题,但它们无法有效解释国际组织主动求变的现象。同时,相关研究主要关注正式制度和组织的短期具体行动,并简单地对组织偏好进行理性主义假定,这从议程上忽略了前文所述的文化维度的国际组织变革。当我们把组织文化变革纳入国际组织变革分析时,就会发现许多变革现象独立于国家意志。一方面,有经验研究发现,国际组织文化的变化可能超前于国家立场的转变。比如,国际货币基金组织在美国政府大力推动资本自由化之前就已经完成了组织文化从倾向资本管制向倾向资本自由化的转变。^②可见,国家推动并非国际组织文化变革的必要条件;另一方面,国家的推动并不自动导致国际组织文化变革。比如,亚洲基础设施投资银行虽然是由中国主导,但其在项目设计和执行过程中采用的规则仍与世行非常接近,这说明其组织文化更接近传统多边开发银行。^③可见,国家推动也并不一定是国际组织文化变革的充分条件。虽然足够强大的国家意志能够直接改变国际组织(甚至文化),但是,国家往往只在少数情况(如问题涉及高政治领域,有明显的地缘政治经济后果时)下才有明确的改革指示。在多数情况下,国家往往只是给出模糊的指引。^④基于此,分析国际组织主动的文化变革并非国家中心主义理论能够胜任,这需要额外的理论工具。

三、国际官僚与国际组织文化的变革

国家中心主义的国际组织理论或是将国际组织视为毫无能动性的工具,

^① Vincent Pouliot, "Historical Institutionalism Meets Practice Theory: Renewing the Selection Process of the United Nations Secretary-General," *International Organization*, Vol. 74, No. 4, 2020, pp. 742-772.

^② Jeffrey M. Chwieroth, "Normative Change from Within: The International Monetary Fund's Approach to Capital Account Liberalization," p. 133.

^③ 朱杰进使用历史制度主义分析方法对亚投行特点进行总结,参见朱杰进:《新型多边开发银行的运营制度选择:基于历史制度主义的分析》,《世界经济与政治》2018年第8期,第30—61页。

^④ Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, p. 28.

或是假定其追求物质性组织利益,这都未能充分揭示国际组织行为的根源。前文所述的组织文化理论为国际组织研究打开了新视野。学者们开始将国际组织视为由国际官僚构成,受组织文化深刻影响的能动行为体。这不但进一步突出了国际组织的自主性,更有助于打开国际组织的黑箱。但是,早期对国际组织文化的研究并未很好回答组织文化变革问题。在巴尼特和芬尼莫尔的定义中,组织文化作为一种组织内社会结构天然具有自我强化趋向。这种对文化的定义与亚历山大·温特类似,因而也具有温特式建构主义理论的缺点:善于解释稳定性,不善于解释变化。诚然,巴尼特和芬尼莫尔认识到了国际官僚能够能动地解读和讨论组织的目标、规则和行动。但是,他们并未展开讨论国际官僚推动组织文化变革的机理。他们的关注点在于国际组织的病态行为——如对规则的过分教条、企图将其特殊知识和规则普适化、对环境缺乏适应性等。^① 他们提出,由于组织文化的内核倾向稳定,变革多为渐进和适应性的,受到组织文化的引导。与此同时,国际组织在专业权威和理性化倾向的引导下,总是倾向用扩展治理方案来应对外部批评。^② 可见,对巴尼特和芬尼莫尔而言,国际组织文化的变革几乎等同于组织的病态化。这显然不能涵盖所有的变化结果。为解决这个问题,学者们发展出了理念流动、反思和官僚政治这三个关于国际组织文化变革中层理论。

(一) 组织文化变革机制之一:理念流动

与巴尼特和芬妮莫尔不同,伦敦政治经济学院教授杰弗里·奇威罗斯(Jeffrey M. Chwioroth)的组织文化内生性变革理论正视组织文化的动态性,强调理念流动的关键性影响。^③ 奇威罗斯认为,由人员招募引发的官僚代际更替可能导致国际组织文化的根本性变化。国际组织(尤其是国际货币基金组织这样的经济治理机构)的官僚对适当治理目标和手段的认知受到西方精英

^① Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for The World: International Organizations in Global Politics*, pp. 39-41; Michael Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations," *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp. 699-732.

^② Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for The World: International Organizations in Global Politics*, pp. 43-44.

^③ Jeffrey M. Chwioroth, *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*; Chwioroth, "Normative Change from Within: The International Monetary Fund's Approach to Capital Account Liberalization;" Jeffrey M. Chwioroth, "Organizational Change 'from within': Exploring the World Bank's Early Lending Practices," *Review of International Political Economy*, Vol.15, No.4, 2008, pp. 481-505.

大学专业化训练的建构性影响。而西方大学知识体系的转变(如从凯恩斯主义经济学占主导转向自由主义经济学占主导)则直接导致其毕业生(也就是未来的国际官僚)认知的代际差异。新理念随着新一代经济专家被招募而流入国际组织,组织文化也随着官僚的代际更替完成更新。当然,奇威罗斯也指明,人员招募可能是由国家有意推动的,但也可能是由国际组织自主执行的。前一种情况(实践中极少出现)在理论上属于国家中心主义的变革理论范畴,而后一种情况(实践中更为普遍)则可被归为内生性变革机制。^①

一些学者创造性地将规范传播理论应用到国际组织文化变革研究中,^②将国际组织由规范传播的推动者变为接受者加以研究,^③进一步丰富了对理念流动机制的认识。学者们指出,新理念的源泉可能是非政府组织的规范倡导行为。例如,澳大利亚悉尼大学教授苏珊·帕克(Susan Park)发现,世行提高其环境保护标准的最初推动者并非国家,而是非政府组织。^④与国家社会化机制类似,非政府组织等行为体可以通过施压、教育、劝说等手段促使观念由国际组织外部向内部流动。在一些情境下,非政府组织还可以采取“回旋镖”策略,^⑤通过游说国际组织成员国(如游说美国国会)的方式,迂回达成对国际

① Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, pp. 40-51.

② 关于规范传播的代表性研究参见 Jeffrey T. Checkel, “International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework,” *International Organization*, Vol.159, No.14, 2005, pp. 801-822; Alastair Iain Johnson, *Social States: China in International Institutions: 1980-2000*, Princeton University Press, 2008; Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asia Regionalism,” *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp. 239-275; Xiaoyu Pu, “Socialisation as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.5, No.4, 2012, pp. 341-367。相关研究综述参见黄超:《建构主义视野下的国际规范传播》,《外交评论》2008年第4期,第59—65页;钟龙彪:《国家社会化:国际关系的一项研究议程》,《欧洲研究》2009年第2期,第125—137页;陈拯:《建构主义国际规范演进研究述评》,《国际政治研究》2015年第1期,第136—140页。

③ 将国际组织视为规范倡导者的典型研究参见 Martha Finnemore, “International Organizations as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy”。

④ Susan Park, *World Bank Group Interactions with Environmentalists: Changing International Organization Identities*, New York: Oxford University Press, 2010.

⑤ “回旋镖”模型本是用来描述非国家行为体对国家施压的迂回路径的。参见 Margaret Keck and Karthryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

组织施压的目的。^① 少数研究也注意到了国家作为理念倡导者对国际组织理念的影响。比如,奇威罗斯发现,促进国际货币基金组织调整其资本自由化政策的推动力是其与韩国、巴西、印度尼西亚等经济体就资本管制问题的话语互动。与传统的国家中心主义理论不同,在该研究中,国家改变国际组织认知的主要方式是话语抗争。^②

当然,外部变革力量对国际组织的理念性影响还是要通过组织内官僚起作用。有研究发现,国际组织受外部非国家行为体影响的程度可能受到国际组织类型(如服务型组织比论坛型组织更易受影响)、议题契合度(议题契合度越高,非政府组织影响力越强)、国际组织对非国家行为体的资源和服务需求、国际组织内部治理结构等因素的影响。^③ 奇威罗斯也指出,国际官僚可能通过规范叠加方式渐进地改变国际组织文化,这种渐进式变革的关键是处理好新理念和既有组织文化的关系,以使政策创新在相对宽松的环境(而非激烈的规范对抗)中逐渐成长起来。^④ 总之,外部力量可提供新理念的源泉并助推组织文化变革,但变革归根结底仍有赖于国际官僚的学习。

可以说,上述理论在一定程度上补充了组织文化理论关于国际组织文化变革逻辑的解释力欠缺。这也更接近一些建构主义理论家所强调的动态的社会建构观,避免了将文化维度过度结构化。^⑤ 这些研究也能运用过程追踪法来夯实其实证基础。比如,基于对国际货币基金组织内部文件的分析和对当事

① Susan Park, *World Bank Group Interactions with Environmentalists: Changing International Organization Identities*; Hannah Murphy, "The World Bank and Core Labour Standards: Between Flexibility and Regulation," *Review of International Political Economy*, Vol.21, No.2, 2014, pp. 399-431; Mark T. Buntaine, "Accountability in Global Governance: Civil Society Claims for Environmental Performance at the World Bank," *International Studies Quarterly*, Vol.59, No.1, 2015, pp. 99-111; 赵洋、袁正清:《国际组织与国际干涉行为》,《外交评论》2015年第2期,第104—122页。

② Jeffrey M. Chwieroth, "Managing and Transforming Policy Stigmas in International Finance: Emerging Markets and Controlling Capital Inflows after the Crisis," *Review of International Political Economy*, Vol.22, No.1, 2015, pp. 44-76; Jeffrey M. Chwieroth, "How Do Crises Lead to Change? Liberalizing Capital Controls in The Early Years of New Order Indonesia," *World Politics*, Vol.62, No.3, 2010, pp. 496-527.

③ 刘宏松、钱力:《非政府组织在国际组织中影响力的决定性因素》,《世界经济与政治》2014年第6期,第45—68页;Jonas Tallberg, et al., "Explaining the Transnational Design of International Organizations," *International Organization*, Vol.68, No.4, 2014, pp. 741-774.

④ Jeffrey Chwieroth, "Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organizations," *New Political Economy*, Vol.19, No.3, 2014, pp. 445-469.

⑤ Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics," *European Journal of International Relations*, Vol.3, No.3, 1997, pp. 319-363.

人的访谈,奇威罗斯建立起了组织文化变革的时间线。这使他能够证明,美国对资本自由化的倡导晚于国际货币基金组织理念的转变。而国际货币基金组织理念的转变又紧随其内部官僚代际更替而发生。这就排除了国家中心主义理论对此特定研究问题的解释力。^①当然,这一路径也有局限性。传统建构主义的一大短板是解释创新理念在没有倡导者情况下的社会建构问题。^②相关理论中的新理念仍主要来自组织外部——高校的专业知识、非政府组织理念等。因此,这并非真正的“内生性”变革逻辑。此外,单凭理念流动机制不一定能导致国际组织文化的根本性变革,“更有可能的情况是,要么外来规范因为不符合国际组织内部文化而被拒绝,要么外来理念被吸收(甚至扭曲),从而成为国际组织既有文化的一部分。在任何一种情况下,国际组织官僚文化的内核都很可能保持稳定。因此,这一理论往往难以解释在什么情况下国际组织会变得更加灵活、实用、并主动超越原有的官僚文化框定”。^③

(二) 组织文化变革机制之二:认知演化

国际组织可否自主开展理念创新?对这一问题的回答可能激发进一步理论创新。奇威罗斯指出,即使没有官僚代际更替,国际组织职员也可能结合治理绩效进行知识更新。这种知识更新可能表现为“适应”——即在不改变基本治理思路的前提下对治理实践进行技术性微调,也可能表现为“学习”——即对治理目标的系统性反思。这两种知识更新机制,加上组织内官僚就不同理念的辩论,共同推动国际组织文化渐进、有限的变革。^④那么,究竟学习和适应缘何发生?其所引导的创新又将如何进行?认知演化理论可以为回答这些问题提供借鉴。^⑤

① Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, Chapter 7; Chwieroth, “Normative Change from Within: The International Monetary Fund’s Approach to Capital Account Liberalization,” pp. 143-148.

② Sebastian Schmidt, “Foreign Military Presence and the Changing Practice of Sovereignty: A Pragmatist Explanation of Norm Change,” *American Political Science Review*, Vol.108, No.4, 2014, pp. 817-829.

③ 余博闻:《治理竞争与国际组织变革:理解世界银行的政策创新》,《世界经济与政治》2018年第6期,第83—84页。

④ Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, pp. 52-59.类似的研究可参见 Catherine Weaver, *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

⑤ Emanuel Adler, *World Ordering: A Social Theory of Cognitive Evolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

认知演化理论旨在讨论实践在社会进程中的变化。“实践”是“具有社会意义的有规律行动,由于具有较好的绩效,这些行动而得以承载、表现和具体化背景知识和话语,并对物质世界产生影响。”^①在认知演化理论看来,行为体具有主动适应情境变化,进行反思并更新自身认知的能力。^②情境变化导致“一个给定习惯的实际绩效与其预期绩效的显著不一致”。^③这导致不确定性的上升,从而构成认知演化进程的启动条件。^④在不确定状态下,行为者将反思既有习惯,并通过综合吸收其在其他场域的习惯、新知识和实践经验来进行“审慎创新”。^⑤对认知演化理论而言,实践与稳定认知之间的关系取决于实践的绩效。而对实践绩效的认识又受到共同体集体解读的影响。这样,结构和行动者维度的变革因素被统一于反思性实践。结构对变革的影响要经过行动者的实践和反思,而变革一经启动,其结果取决于实践绩效(确定了哪些不可行)和内生于行动者的审慎创新。^⑥

在上述理论指导下,国际组织变革可被理解为由“不确定性—反思”机制推动。在《谁治理世界》一书中,学者们便认识到随着治理绩效变差,国际组织权威将受损,其面临的变革压力也就大大增加。^⑦但是,早期研究要么只是提到治理失效可能是变革的触发机制,并未进一步讨论具体的“失败—变革”机制的运行原理和可能后果;要么只是谈论客观失败这一纯客观性要素,并不涉及组织对实践反馈的解读。加拿大渥太华大学教授杰奎琳·贝斯特(Jacqueline Best)在实践理论基础上建构了她的国际组织变革分析框架,总结出“失败—变革”机制。第一,失败—变革理论同时强调结构和行动者维度的要素对变革的推动。“有争议的失败作为变革的原动力兼具结构性与施动性。客观意义上的失败并不一定推动变革,只有这种失败引发了组织内部围绕治理目

① Emanuel Adler and Vincent Pouliot, *International Practices*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 6.

② Matthew J. Hoffman, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response After Kyoto*, New York: Oxford University Press, 2011, p. 66.

③ Sebastian Schmidt, “Foreign Military Presence and the Changing Practice of Sovereignty: A Pragmatist Explanation of Norm Change,” p. 820.

④ Emanuel Adler, *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*, New York: Routledge, 2004, p. 73.

⑤ Sebastian Schmidt, “Foreign Military Presence and the Changing Practice of Sovereignty: A Pragmatist Explanation of Norm Change,” p. 820.

⑥ 余博闻:《认知演化与全球气候治理的变革》,《世界经济与政治》2019年第12期,第115—116页。

⑦ Deborah D. Avant, et al., eds., *Who Governs the Globe?* p. 24; Susan Park and Antje Vetterlein, eds., *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*, pp. 233-235.

标和手段的剧烈争论——也就是成为“有争议的失败”——时，结构维度的失败才能引导组织的深刻变革。^①这就将结构层面的实践绩效和行动者层面的解读统一在一个连贯的理论逻辑中。第二，贝斯特不再如奇威罗斯那样强调专业知识随人员更替的流动，而是认为国际组织官僚能够从失败中总结出针对性的政策创新。这样，贝斯特化解了奇威罗斯理论的一个内在矛盾，为解决“新理念从何处来”这一问题提供了新思路。第三，基于上一点理论认识，贝斯特也比早期简单讨论客观失败对国际组织影响的研究更明确了变革的可能方向——以“减少失败风险”为目标的政策重构。在贝斯特的案例中，世行和国际货币基金组织发展出更具临时性、弹性和间接性的治理模式，以为预防失败留有空间。^②同时，组织也可刻意将政策模糊化，以为应对不确定性留有空间。^③

失败—变革逻辑是理论折中的有益尝试。它一方面重视结构性因素，另一方面强调组织内部对结构性压力的理解和创造性反应。但是，这一理论还可以进一步扩展。从广义上看，认知演化理论强调不确定性引发反思，而治理失败只是提升不确定性的一种条件，“竞争—反思”也是有力的变革机制。虽然这一理论与前述的制度竞争理论一样也承认外部竞争压力是变革的启动机制，但其强调变革的结果从根本上还是要经过组织内部反思的塑造，是一种理念性变革机制。^④笔者曾提出，竞争对组织创新的影响力可能更取决于竞争是否在知识层面（而非仅仅在物质层面）扩展了被治理者的选项。笔者认为：“治理竞争——即多元治理者和治理方案并存，且这些治理方案相互间存在替代效应的状态——是不确定性的另一重要来源。治理竞争情境下的反思与治理失败情境下的反思存在区别。在缺乏竞争的情况下，权威性国际组织将单独定义失败和适当的改革……竞争压力下，国际组织需要建构比竞争者所提供

① Jacqueline Best, *Governing Failure: Provisional Expertise and the Transformation of Global Development Finance*, pp. 6, 40-41; Jacqueline Best, “When Crises Are Failures: Contested Metrics in International Finance and Development,” *International Political Sociology*, Vol.10, No.1, 2016, pp. 39-55.

② Jacqueline Best, *Governing Failure: Provisional Expertise and the Transformation of Global Development Finance*, pp. 4-5;除了贝斯特外，还有学者表达了类似观点，参见 André Broome, “Back to Basics: The Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice,” pp. 159-162.

③ Jacqueline Best, “Ambiguity and Uncertainty in International Organizations: A History of Debating IMF Conditionality,” *International Studies Quarterly*, Vol.56, No.4, 2012, pp. 674-688.

④ Catherine Weaver and Ralf J. Leiteritz, “Our Poverty Is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank,” pp. 369-388.

的治理方案更优的方案,才能维持其权威。”^①在竞争压力下,受挑战国际组织可能采取“竞优”——“在竞争性领域努力建构所提供治理方案的吸引力”“差异化发展”或“竞次”三种策略。前两种策略均体现出竞争性治理方案对受挑战组织可选项的限制,又体现出国际组织自身的反思性和创造性,这与更强调物质理性的制度竞争理论相区分。^②还有研究发现,“国际官僚对另一制度威胁的再认识、对制度间合作收益的新认知、技术保护带对政策独立性的护持都会改变其政策取向,使其不再热衷竞争性政策和行动,甚至逐步开展起密切合作”。^③

总之,竞争—反思理论与失败—变革同属于认知演化框架下的折中理论。但是,与后者不同,竞争—反思理论强调的重点不是仅国际组织对实践绩效的解读,而是对其可自由解读的范围加以限制。竞争—反思理论在结构层面借鉴了组织间关系理论对竞争的概念化,但在行动者层面保留了对国际组织能动性的强调,这更好地实现了对两个维度的理论折中,也更明确了竞争可能导向的变革结果。当然,无论是失败—变革还是竞争—反思理论都处在理论建构的初级阶段。相关理论是在个案研究中发展出来的,其解释力尚未得到系统性检验。

(三) 组织文化变革机制之三:官僚政治

组织文化内生性变革理论虽然充分关注国际组织内部运行,但其可能过度强调了国际组织官僚行事的文化维度,并未全面反映国际组织内部运行逻辑。上海外国语大学国际关系与公共事务学院副研究员汤蓓认为:“在现实中,对组织内部权力的追求、对人际关系等非正式结构的依赖同样也推动着工作人员的选择,从而会对国际组织的自主行为产生影响。”^④例如,有研究强调了国际组织领导层定义组织的战略规划并争取政治支持的行动对组织的塑造

① 余博闻:《治理竞争与国际组织变革:理解世界银行的政策创新》,第80页。

② 同上,第90—91页;类似观点的研究参见 Alexander Betts, “Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution,” *Global Governance*, No.19, 2013, pp. 69-81。

③ 宋亦明:《国际官僚与国际制度竞争退出》,《世界经济与政治》2018年第8期,第93页。

④ 汤蓓:《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》,《世界经济与政治》2012年第7期,第48页。注意,这里指的是国际官僚的政治追求,并非组织的物质性利益,这与委托代理理论不同。

作用。^① 基于这一对国际组织内部状态的不同认识,一些研究将“国际组织行政模式”作为影响组织变革的重要干预变量。汤蓓提出可以“依据组织内部居于主导地位的权威类型”将国际组织的行政模式分为“行政权威主导型与专业权威主导型”。“专家团队在决策上拥有高度自主性、行政过程灵活高效、重视与组织外行为体的良性互动”,而“随着行政权威在组织中占据主导地位”,组织则“退回传统的技术性治理路径”,行事逐渐僵化。^②

这些研究进一步扩展了学界对国际组织内部运行机制的认识。但需要强调的是,从既有理论的定位上看,行政模式只是国际组织变革的干预因素。虽然行政模式的变化影响国际组织专业官僚的行动空间,进而影响变革的灵活性,但变革仍然要由组织内部官僚来推动和执行,而变革的机制可能还跳不出前述的两个中层理论。因此,行政模式要素可被融入组织文化内生性变革理论框架中,而并不影响原理论对核心变革机制的假设。一个值得进一步探索的理论问题是:国际组织官僚对权力和私利的追求是否能够冲破组织文化的建构性影响,并超越理念流动、认知演化等逻辑?也就是说,官僚们在制定全球治理方案时是否会更多地考虑人际关系、权力等偏物质性因素,而非适当性治理方案?如果答案是肯定的,则组织文化变革相关理论对观念维度的强调就是偏颇的,这也可能成为一个新的理论增长点。

综上所述,对国际组织内部动力学的研究推动了一系列重要理论创新。聚焦国际官僚的分析路径既弥补了国家中心主义路径解释力的局限,又为更多的中层理论建构和实证研究指明了方向。上述三个中层理论既涉及理念主义变革机制又涉及物质理性主义变革机制,但其共同点是国际官僚视为变革的施动者,强调变革动力内生于国际组织。这从不同角度打开了国际组织的黑箱。当然,除了理念流动机制被进行了较充分的理论和实证研究之外,另外两个中层理论都不够成熟,其逻辑仍有待完善,对其解释力的系统性检验尚

① Michael Bluman Schroeder, "Executive Leadership in the Study of International Organization: A Framework for Analysis," *International Studies Review*, Vol.16, No.3, 2014, pp. 339-361; Rawi Abdelal, *Capital Rules: The Construction of Global Finance*, Cambridge: Harvard University Press, 2007; Liam Clegg, "Global Governance behind Closed Doors: The IMF Boardroom, the Enhanced Structural Adjustment Facility, and the Intersection of Material Power and Norm Change in Global Politics," *The Review of International Organizations*, Vol.7, No.3, 2012, pp. 285-308.

② 汤蓓:《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》,《世界经济与政治》2012年第7期,第63页。类似的研究参见汤蓓:《试析国际组织行政改革的动力机制:以世界卫生组织为例》,《国际观察》2013年第6期,第50—55页。

很少。同时,这些理论仍需妥善处理与国家中心主义路径的关系。

四、国际组织变革的综合性分析框架和实践启示

国际组织变革理论的演进主要由两个动力驱动:一是处理国家主导性与国际组织能动性的关系;二是在国家维度和国际组织维度上扩展对具体变革机制的理解。一方面,国际组织变革理论从国家中心主义路径走向国际组织中心主义路径。学者们认识到,国家构成的系统层次动力是国际组织正式制度变革的充要条件,但却是国际组织文化变革的非必要非充分条件。国家并不一定能够推动国际组织文化变革。而即使没有国家间重新缔约或者霸权国的明确指示,国际组织文化也可在国际官僚的推动下自行变革;另一方面,学者们不断扩展对与两种变革施动者相搭配的变革机制的理解。国家推动的国际组织变革多被认为遵循了物质理性主义机制。而学者们在分析国际官僚推动下的国际组织文化变革时既讨论了理念主义机制又讨论了物质理性机制。下表从维持组织稳定的结构性因素、变革的施动者、变革机制、变革结果四个方面对既有理论进行归纳。从上述归纳可见,国际组织变革中层理论的发展是一个不断补充逻辑缺环,不断反思实践经验的过程。国际组织变革理论的创新遵循了突破性创新的一般原理,即在发现既有理论解释力局限的基础上进行理论修正和创造。^①同时,对国际关系一般理论和其他学科(如经济学、社会学)理论的借鉴也成为理论创新的重要基础。

表 国际组织变革理论归纳

结构	变革的施动者	变革机制		变革结果
国家间权力分配—正式制度	国家	物质理性	理性设计—直接控制; 国家间权力博弈—直接控制;	正式制度改变; 具体政策改变
国际组织文化	国际官僚	物质理性	官僚政治	组织文化改变; 具体政策改变
		理念主义	理念流动 失败—反思 竞争—反思	

资料来源:笔者自制。

^① 陈拯:《建构主义国际规范演进研究述评》,第152页。

各类国际组织变革理论并非相互排斥,而是可以被整合为一个有机的综合性分析框架。将不同理论按照其解释范围进行分工是一种可行的理论综合方法。^①正如奇威罗斯强调的,关注组织内部动力的理论并不以颠覆国家中心主义框架为目标,而是力争在原有框架的基础上,添加新的分析维度,以解释特定条件下的(无国家推动的)组织变革。一些实证研究已经能够在分析国际组织变革时有意识地同时兼顾组织内外两方面变革要素,但其只是简单强调不同要素在不同情况下起不同作用,并未呈现一个清晰的统一框架。^②笔者认为,一个综合性国际组织变革分析框架可以建立在三个要点之上:第一,国际组织变革现象可按照变革程度进行类型学划分,即决策权变革但未触及制度或文化(浅层变革);制度变革但未触及文化(中度变革);文化变革但未触及制度(较深层变革);文化和制度的双重变革(深度变革);第二,鉴于深度国际组织变革兼具正式制度和组织文化维度的变革,需要同时动用两种力量——即国家和国际官僚——和多种机制才能达成理性变革效果;第三,“偏科”的国际组织变革努力将导致较浅层次的变革。由此,关键问题就不是比较前述中层理论的解释力,而是将各理论按照解释范围分工进行有机组合。这一理论整合的目的不是进行原创性理论创造,但相信其能帮助我们更系统理解不同程度的国际组织变革。

国际关系学者已经提供了丰富的分析国际组织变革的理论工具,这对具体的改革实践有重要指导意义。综合前文的理论评述和本节的综合框架,可以对促进国际组织变革的方法提出以下基本判断:首先,国际组织有很大的自主性和强大的组织文化,这就决定了单凭大国推动的正式制度变革所引发的改革是有限的;其次,更广泛的国际社会性力量对国际组织变革可能有重要影响;再次,国际组织内部人员及其知识、实践、文化十分重要;最后,通过建构失败共识、竞争等手段减少组织惰性非常关键。

基于上述认识,可以对现有国际组织的改革努力应该强调如下要点。第一,大国的领导力应当被重视,但投票权等正式规则改革并不能完全扭转国际组织的行为。大国至少应该同等强调建构改革情境(如通过新建国际组织提

① Walter Carlsnaes, et al., eds., *Handbook of International Relations*. Sage, 2002, p. 229.

② Susan Park and Antje Vetterlein, eds., *Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank*, New York: Cambridge University Press, 2010, Chapter 11; Catherine Weaver, "The World's Bank and the Bank's world," *Global Governance*, No.13, 2007, pp. 493-512.

升竞争压力),以削弱国际组织的惰性,进而引导其向竞优方向发展;第二,国际组织改革的人才因素非常重要。中国政府越来越重视国际组织专门人才的培养,许多高校也建立了国际组织人才培养方案和专业。^①以人才战略引导国际组织文化变革符合既有研究呈现的变革规律。但是,与培养国际组织专才同等重要的,是培育全球治理细分专业领域(如金融、环境、经济、贸易、国际法等)的中国学科、中国知识体系和专业人才。比如,真正推动国际货币基金组织组织文化转变的不是美国政府,而是美国经济学的自由主义学派。由此推之,如果中国在某些议题领域能够建立起强大的学科和专业知识体系(如在发展领域建构中国特色的、被广泛认可的新发展经济学理论),则其对国际组织将产生更具根本性的影响;^②第三,既有研究已经说明,非政府组织能够拥有大于其物质力量的政治影响力。中国若想全方位地引领国际组织的变革,大力发展非政府组织和私人组织,推动其走出去并与国际组织积极互动,仍是十分必要的。

结 语

传统国际关系理论不善于解释国际体系的变化。^③但本文对国际组织变革理论的总结说明,至少在国际组织研究领域,学术界还是给予变化问题以充分重视。既有研究从传统的国家中心主义路径转向国际组织中心主义路径,并在实证反思和理论借鉴的基础上不断丰富对具体变革机制的理解,形成了包括理性设计、制度竞争、历史制度主义、“委托—代理”理论基础上的有条件国家控制论、理念流动、认知演化、官僚政治等一系列中层国际组织变革理论。这些理论共同构成了一个有机的国际组织变革综合分析框架。当然,除了进一步探索理论综合之外,国际组织变革理论还有进一步拓展的空间。国家推

^① 2019年11月,北京大学国际关系学院主办了北京大学国际组织人才培养论坛,共有30多所开展国际组织人才培养工作的中国高校代表和多位官员参加。这是“北京大学和兄弟院校国际组织人才培养工作成果的一次集中展示”。参见张海滨、刘莲莲:《服务国家战略,积极推进中国国际组织人才培养:2019年北京大学国际组织人才培养论坛综述》,《国际政治研究》2019年第6期,第123—137页。

^② 张建新、余博闻、朱杰进:《抢抓机遇采取有效措施加快国际组织人才培养》,载中国高等教育学会主编:《高等教育改革发展专题观察报告(2019)》,北京理工大学出版社2020年版,第二章。

^③ Emanuel Adler, *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*, Chapter 3.

动的国际组织变革可否包含理念主义机制？国家是否能否采取某种方法直接推动组织文化变革？认知演化理论是否有广泛的解释力？官僚政治是否可以成为推动组织文化变革的独立机制？这些问题都有待回答。同时，变革理论一般关注新制度和新文化的出现，但国际组织变革也可能以倒退、衰败甚至消亡为表现形式。对这些现象的研究也并不充分。^①此外，将中国知识体系融入国际组织变革理论也是一个重要的创新之源。可以尝试从近些年发展起来的关系理论、道义现实主义理论等新国际关系理论中寻找灵感，为深化国际组织变革理论提供参考。同样重要的是，中国越来越丰富的参与和建构国际组织的实践正在多个维度为国际组织变革研究提供新现象、新困惑。^②中国领导的国际组织创制和治理创新实践与传统的国际组织变革逻辑是否（或有何）不同？对这一问题的总结和理论化将为国际组织理论的发展提供新思路。国际组织学科化的一个重要条件是有属于学科自己的理论。^③希望本文对国际组织变革理论的总结和辨析，以及对理论综合和实践启示的初步探讨能够促进国际组织学科的发展，并在实践层面助力我国改革国际组织的努力。

① 有学者注意到这个问题，提出外部冲击和组织内部因素的综合作用可能决定国际组织的存亡。当然，关于这一问题还应有进一步挖掘的空间。参见 Mette Eilstrup-Sangiovanni, “What Kills International Organisations? When and Why International Organisations Terminate,” *European Journal of International Relations*, Vol.27, No.1, 2021, pp. 281-310.

② 李巍、唐健：《国际舞台上的中国角色与中国学者的理论契机》，《国际政治研究》2015年第4期，第40—58页。

③ 参见对张海濱、李强、朱杰进三位教授的采访，张君荣：《积极提升国际组织研究水平》，《中国社会科学报》2020年3月25日，第1版。