

# 专业性国际组织政治化探析<sup>\*</sup>

——来自后结构主义身份认同的视角

宗华伟

**【内容提要】** 专业性国际组织总是存在政治化现象,且经常表现为一种难以形成集体决策、无法开展集体行动的困境。关于专业性国际组织政治化的动力由何而来,国际关系理论中的理性主义、功能主义和建构主义提出了不同解释,但这些解释过度强调单一维度的工具理性逻辑,对专业性国际组织的本体论探讨不足,难以提供兼具建设性和实效性的政策启示。后结构主义的身份认同视角将身份、主体性、话语与对外政策置于一个连贯的逻辑框架中,从专业性国际组织内在的身份认同张力及主体性建构难题中探寻政治化的原因。国际政治外交行为体、专业知识共同体和官僚理性行为体在不同身份认同话语的交汇与碰撞中共同塑造了专业性国际组织的主体性,不同行为体身份认同歧异性的加剧导致专业性国际组织难以建构连贯自洽的主体性,从而陷入集体决策和行动失灵的政治化困境。联合国教科文组织“负面”世界遗产为此提供了经验验证,说明身份认同视角能够为扩展国际组织与全球治理的研究路径、深化国际组织的本体论思考提供助益,在政策层面启示应从话语沟通和规则建构的长期性多边外交努力中探寻政治化困境的出路。

**【关键词】** 专业性国际组织;政治化;后结构主义;身份认同;世界遗产

**【作者简介】** 宗华伟,北京大学国际关系学院博士研究生,中国常驻联合国教科文组织代表团一等秘书(巴黎 邮编:75015)。

**【中图分类号】** D813 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2022)11-0064-35

<sup>\*</sup> 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

## 一 问题的提出

国际组织是为满足某种功能性需求而建立的多边合作形式,是当今世界政治与全球治理中不可或缺的行为体。<sup>①</sup>一般而言,国际组织可分为综合性和专业性两类,其中专业性国际组织以推进某一专门领域国际合作为主要职能,集中特定领域中的专家和技术优势,致力于解决该领域中的全球性问题。<sup>②</sup>此类专业性国际组织在层次内涵不断深化的全球治理体系中扮演着日益重要的角色,对于中国推进新时代大国外交、深入参与全球治理具有重要意义。如果说专业性国际组织承载着通过集体决策和集体行动解决特定领域中全球治理问题的希望,那么现实中的专业性国际组织却经常难以实现其宗旨使命和既定目标而令人失望。<sup>③</sup>政治化是专业性国际组织长久以来难以摆脱的“痼疾”,而且越发呈现出一种“韧性”特征。<sup>④</sup>本文围绕专业性国际组织政治化的动力展开探讨,即什么因素导致专业性国际组织总是出现政治化现象,特别是使政治化表现为一种难以形成集体决策、无法开展集体行动的困境。

尽管专业性国际组织政治化是一个为实务者和学界广泛谈及的话题,但聚焦这一问题的理论研究相对不足。理性主义、功能主义理论都偏重从工具理性逻辑中寻求解释,假定国际组织是一种具有给定主体性的法律—理性行为体,在委托—代理模式下完成其创建者和授权者即主权国家赋予的使命任务。这一理论假定下的政治化是一种朝向某种战略目标的工具化行动,必然导向某一方的获利,然而现实中的政治化很难使用收益衡量,往往是一种诸方皆输的格局,是一种集体决策和行动的困境。

本文尝试从后结构主义理论中引入身份认同视角,针对专业性国际组织政治化的复杂特质,通过主体性建构问题打开对国际组织的本体论探讨,在身份认同歧异性中探析政治化的动力。这意味着探究政治化问题时首先要思考专业性国际组织是一种怎样的行为主体,其主体性是如何建构的、建构状态如何。在这一视角下审视政治化进程会发现,国际组织和人、国家一样需要面对自我身份认同问题,而身份认同歧异性

① Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris: Armand Colin, 2016, p.5.

② 熊李力:《中国对外战略中的专业性国际组织:三重维度的角色分析》,载《社会科学研究》,2014年第4期,第39—46页。

③ Ernst B. Haas, *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley: University of California Press, 1990, pp.2-3.

④ Marieke Louis and Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, London: Routledge, 2021, pp.2-3.

张力下的主体性建构难题导致专业性国际组织无所适从、陷入困境。本文将通过联合国教育、科学及文化组织(简称联合国教科文组织)“负面”世界遗产的案例对身份认同张力下的政治化困境进行经验阐释,并探讨走出这一困境的出路。

## 二 既有研究述评

政治化作为专业性国际组织实践中的经验现象和理论问题引起国际关系学界的关注始于20世纪70年代。随着专业性国际组织治理结构扩展和成员国数量的增长,多种不同立场和复杂的政治考量反映在国际组织的职责领域和议事日程中,对机构运行、国家间关系甚至国际政治格局产生影响。<sup>①</sup>不同的国际关系理论研究传统从各自的本体论、认识论假设以及对国际组织地位、性质、作用的不同观点出发,对政治化问题提出不同的理解,主要形成了理性主义、功能主义和建构主义三种理论视角,为透视政治化的内涵和动力提供了重要棱镜,但亦有局限性。

### (一) 理性主义视角

按照基欧汉关于国际关系理论理性主义和反思主义两种路径的经典划分,理性主义理论包括现实主义和自由主义两大流派。<sup>②</sup>两者虽然在哲学立场和伦理取向上具有重大差别,各自流派内部也存在多样化的理论体系,但对于国际组织、国际制度和国际合作问题的理解享有诸多共同的理论假设。从这一角度而言,新现实主义和新自由制度主义理论在关于无政府状态下国际合作可能性与国际制度有效性的争论中走向趋同。现实主义理论认为,国际组织是国家间权力斗争的工具和场域,镜像反映了国际体系的权力关系格局,是体系中占主导地位的大国用来维系、巩固国际格局和秩序的工具,或者说是霸权国为维护国际体系稳定而主动提供的一种公共产品,因此,主权国家必然对国际组织的日程、议题、政策和行动进行干预和操控,从而“理所应当”地导致了国际组织政治化。<sup>③</sup>比如,美国曾把朝鲜战争议题引入国际劳工组织、联合国教科文组织等专业性国际组织的议事日程,将这些专门机构用作针对苏联和东欧社会

<sup>①</sup> 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, pp.81-92; Clare Wells, *The UN, UNESCO and the Politics of Knowledge*, London: Palgrave Macmillan, 1987, pp.1-23.

<sup>②</sup> Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4, 1988, pp.379-396.

<sup>③</sup> Jason Charrette and Jennifer Sterling-Folker, “Realism,” in Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, eds., *International Organization and Global Governance*, London: Routledge, 2018, pp.97-108.

主义国家的政治和意识形态斗争工具。<sup>①</sup>这反映了国家为追求相对权力优势而开展的自利的算计,是受利益驱动进行的理性选择。<sup>②</sup>

自由主义国际关系理论将国际组织视为同主权国家相提并论的重要行为体,寄希望通过通过国际组织开展国际合作,弱化并逐渐改变国家间关系的竞争性与冲突性。<sup>③</sup>随着自由主义理论对国际组织的研究兴趣转向更为广泛的“聚合行为体预期的原则、规范、规则和决策程序”,即国际机制,该理论也接受了现实主义关于国家中心主义、国际无政府状态以及国家行为基于权力和利益等核心假设。<sup>④</sup>因此,新自由制度主义主要从成本—收益的角度理解专业性国际组织的政治化问题。当关于某个议题的制度安排无法满足各国利益平衡时,通过国际制度开展合作的成本大于收益,主权国家会对具体议题、程序或规则进行工具化利用,阻止、抵制甚至有意破坏协作。<sup>⑤</sup>在自由制度主义理论看来,包括政治化在内的国际组织失灵是一种可预期、可理解的现象,因为虽然创建国际制度与国际组织是为了更好地达成合作,但解决自利困境的实际成效不一定总是能够通过制度得到保障,还取决于制度环境内不同行为体之间的博弈关系与各自的相对收益。<sup>⑥</sup>可见,现实主义和自由主义都将专业性国际组织政治化的动力归结为国家谋求利益和权力的理性动机,政治化表现为一套清晰、连贯和严谨的操控行为。理性主义理论对专业性国际组织政治化没有好或坏的价值判断,因为政治化主要是相对于国家的预期与满意而言,这一进程本身符合并体现了国际组织作为国际政治博弈论坛的定位。<sup>⑦</sup>

## (二) 功能主义视角

功能主义理论将专业性国际组织政治化视为一种应加以指责、诘问和纠正的功能

① William Preston, Jr., Edward S. Herman and Herbert I. Schiller, *Hope and Folly: The United States and UNESCO 1945-1985*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989, pp.48-87.

② John Mearsheimer, "The False Promise of International Organizations," *International Security*, Vol.19, No.3, 1995, pp.5-49.

③ Christer Jönsson, "Classical Liberal Internationalism," in Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, eds., *International Organization and Global Governance*, pp.109-123.

④ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables," *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.85-205.

⑤ 阿瑟·A.斯坦:《新自由制度主义》,载克里斯蒂安·罗伊-斯米特、邓肯·斯尼达尔主编,方芳等译:《牛津国际关系手册》,译林出版社2019年版,第219-239页。

⑥ Tana Johnson and Andrew Heiss, "Liberal Institutionalism," in Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, eds., *International Organization and Global Governance*, pp.124-134; Joseph Grieco, Robert Powell and Duncan Snidal, "The Relative-Gains Problem for International Cooperation," *The American Political Science Review*, Vol.87, No.3, 1993, pp.729-743.

⑦ Ian Hurd, *International Organizations: Politics, Law, Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp.32-40.

性弊病,认为政治化指的是“政治议题、议程和行动直接进入专业技术领域,妨碍国际组织的正常运行,干扰其既定议程,影响其效率和作用”。<sup>①</sup>戴维·米特兰尼(David Mitrany)的功能主义理论基于政治与技术相互分离的二元论假设,认为国际组织的行为和安排根源于国际社会中的具体的、功能性的交往需求,国际组织应该也能够将技术和政治区分开来。<sup>②</sup>新功能主义理论指出,非政治领域或低阶政治中的技术性合作不会对政治领域或高阶政治议题产生直接影响,只能间接地通过外溢效应增进政治互信与共识,特别是通过国际专家国际组织公务员等认知共同体发挥作用。<sup>③</sup>根据功能主义和新功能主义理论,功能性目的提供了专业性国际组织的存在理性,因此这类国际组织理应将政治纷争消解于专业技术领域的和谐话语中。<sup>④</sup>它们即使不是反政治性(anti-political)的,也至少应该是非政治性(apolitical)的,只有在不断的去政治化(depoliticization)进程中才能保持自身客观中立的地位,忠于职责使命,克服由政治化带来的功能失调。<sup>⑤</sup>

功能主义对政治化动力的归因可以概括为政治官员对技术专家的职权僭越和不当影响,其中隐含着对技术专家和技术自决的推崇以及对政治官员参与专业性国际组织的批评和戒备。<sup>⑥</sup>相对于政治化动力的探析,功能主义理论更关注的是政治化的经验表现和去政治化的实践对策。政治化的经验表现在20世纪60—80年代的联合国专门机构中主要包括:引入和牵涉职责外议题的外部性、机构内部的高度对抗性、自由主义原则受损、过度法制化、排斥性或夸大式宣传;<sup>⑦</sup>在人权和国际法领域的专门性国

① Victor-Yves Ghebali, “The Politicization of UN Specialized Agencies: A Preliminary Analysis,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.14, No.3, 1985, pp.317-334.

② David Mitrany, “A Working Peace System,” in Brent F. Nelson and Alexander Stubb, eds., *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994, pp.77-98.

③ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964; Ernst B. Haas, “International Integration: The European and the Universal Process,” *International Organization*, Vol.15, No.1, 1961, pp.366-392.

④ Birgit Müller, “Lifting the Veil of Harmony: Anthropologists Approach International Organizations,” in Birgit Müller, ed., *The Gloss of Harmony: The Politics of Policy-Making in Multilateral Organizations*, London: Pluto Press, 2013, pp.1-20.

⑤ Lucile Maertens and Raphaëlle Parizet, “On ne fait pas politique! Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE,” *Critique internationale*, No.76, 2017, pp.41-60.

⑥ Robert W. Cox, “Towards a General Theory of International Organization,” *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.19, No.1, 1965, pp.99-107.

⑦ Douglas Williams, *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis*, London: Hurst, 1987, pp.56-73; Robert W. Cox, “The Crisis of World Order and the Problem of International Organization in the 1980s,” *International Journal*, Vol.35, No.2, 1980, pp.370-395; Victor-Yves Ghebali, “The Politicization of UN Specialized Agencies: A Preliminary Analysis,” pp.317-334.

际组织中主要表现为政策的双重标准、政治偏见和选择性对待等立场不公问题。<sup>①</sup> 功能主义理论认为,克服专业性国际组织的政治化弊病可以从规范、话语、实践和制度等层面推行去政治化,恢复组织本身的自主调节,由组织依据功能需求决定应选择的政治工具和权力实施范围,比如,倡导和塑造协商一致的行为规范;采取中性化的话语诠释策略,通过国际组织的专业渠道传播话语信息;尽可能建立专家主导的决策模式,甚至垄断专业性行动领域;对涉及权力政治的事项进行过滤,加强国际组织行政机关的自律与谦抑。<sup>②</sup>

### (三) 建构主义视角

与理性主义和功能主义从国家效用最大化出发的经济学分析路径不同,建构主义注重用社会学分析路径理解世界政治现象,把专业性国际组织的政治化纳入权威建构的框架中解释,主要有两种代表性观点。第一种观点将国际组织视为一种国际官僚机构,把政治化等功能紊乱现象统称组织“病症”,归因于官僚机构作为一种具有自主性和独立权威的行为体依据自身利益和逻辑行事、偏离初始任务和授权范围的进程,政治化的动力根植于国际组织内在的官僚机构文化。<sup>③</sup> 玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)和迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)指出,国际组织符合现代官僚制度,不仅从创建它们的国家中获得授予性权威,还从其道德立场、专业知识和非人格化规则中建构道义性权威、专家性权威与合法性权威。<sup>④</sup> 因此,国际组织不会总是忠于其授权者主权国家的命令,而是将自身的政治考量与偏好纳入看似客观中立的规则、程序与知识,疏离甚至违逆主权国家的诉求,形成政治化的动力。<sup>⑤</sup> 国际官僚机构自主推行的去政治化进程实际上也是政治化的表现,是国际组织施展和维护社会建构性权力、塑造自身独立权威的方式,因为不存在绝对客观中立的规则、程序与知识,但总

① Valentina Carraro, “The United Nations Treaty Bodies and Universal Periodic Review: Advancing Human Rights by Preventing Politicization?” *Human Rights Quarterly*, Vol.39, No.4, 2017, pp.943-979.

② Frank Petiteville, “International Organizations Beyond Depoliticized Governance,” *Globalizations*, Vol.15, No.3, 2018, pp.301-313; Lucile Maertens and Raphaëlle Parizet, “On ne fait pas politique! Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE,” pp.41-60; 晋继勇:《试析联合国专门机构的政治化:以世界卫生组织为例》,载《国际论坛》,2009年第1期,第12—17页;刘莲莲、姜孜元:《国际组织的“去政治化”:制度理性与谦抑品格》,载《清华社会科学》,2021年第1辑,第82—124页。

③ Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp.699-732.

④ 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔著,薄燕译:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,上海人民出版社2009年版,第29—41页。

⑤ Marieke Louis and Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, pp.8-9.

是存在着国际官僚机构与主权国家、地方当局等行为体之间的权威建构与观念价值之争。<sup>①</sup>

第二种观点立足于国际组织与其所嵌入的全球治理背景之间的关系,将政治化界定为“国际组织专业职责内的技术性议题进入公众视野和政治辩论日程的外向型进程”。<sup>②</sup> 国际组织需要就其内部事务接受全球社会公众质询并论证其正当性,经受政治动员和政治抗议。<sup>③</sup> 这一观点也将专业性国际组织政治化的动力归结为独立权威的建构,但不同于官僚机构理性文化的解释,而是认为国际组织从产生历史和制度设计上看是“非民主”的。随着国际组织成为全球治理中越来越重要的行为体,必须通过公众关注、辩论、质疑以及认可来获得正当性,从而成为无政府社会中有别于主权国家且被民主认可的权威。<sup>④</sup> 这一语境下的政治化同政治行动、政策、政体并列为“政治”的子概念,是政治行动的一种特殊方式,包括所有添加政治印记、驱动政治进程、塑造政策或促进政策变革、建构政治制度的行动。<sup>⑤</sup> 因此,政治化进程不评判官僚机构的功能性表现,而是强调公众关注与政治动员:一方面,公众对某项国际合作的议题、内容或制度性安排存在不满;另一方面,政治领袖通过一定的政治结构寻找机会,利用公众不满塑造政治行动。<sup>⑥</sup> 近年来这种政治化多体现在西方社会特别是欧洲社会关于反全球化、反国际合作、疑欧、退欧等政治运动中,与此相伴的是要求国际组织

---

① James Ferguson, *Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994, pp.17-21; Béatrice Hibou, *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, pp.23-44.

② Liesbet Hooghe, Tobias Lenz and Gary Marks, *A Theory of International Organization: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp.88-91.

③ Claudia Wiesner, “Politicization, Politics and Democracy,” in Claudia Wiesner, ed., *Rethinking Politicization in Politics, Sociology and International Relations*, Cham: Springer International Publishing AG, 2021, pp.19-42; Michael Zürn, Martin Binder and Matthias Ecker-Ehrhardt, “International Authority and Its Politicization,” *International Theory*, Vol.4, No.1, 2012, pp.69-106; Catherine E. De Vries, Sara B. Hobolt and Stefanie Walter, “Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs and Political Opportunity Structures,” *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.306-332.

④ Robert A. Dahl, “Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s View,” in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon, eds., *Democracy’s Edges*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp.19-36; Paul Fawcett, et al., “Anti-Politics, Depoliticization, and Governance,” in Paul Fawcett, et al., eds., *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp.1-25.

⑤ Kari Palonen, “Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization,” *Alternatives*, Vol.28, No.2, 2003, pp.171-186.

⑥ Kari Palonen, “Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization,” pp.171-186.

在决策机制和程序中增加公民直接参与、建立问责制的“议会化”趋势。<sup>①</sup> 将政治化作为获取正当性、提升民主性以建构权威的途径,使得去政治化反而成为要审慎对待的概念,全球治理中“反对去政治化的政策”就是在这个意义上提出的。<sup>②</sup>

#### (四) 既有研究的不足

理性主义、功能主义和建构主义理论从专业性国际组织作为政治博弈论坛、功能性组织实体和独立社会权威的不同定位和特性出发,探究了政治化的概念内涵、主要表现和成因动力,帮助学界和实务者从多种角度理解政治化现象、思考参与专业性国际组织治理的政策启示(见表1)。不同理论视角提出的政治化动因解释有不同的侧重和逻辑,这说明政治化是一个复杂的世界政治现象和多维度的社会科学概念。但是既有研究对专业性国际组织政治化关键特征的理解仍有不足,体现了对国际组织行为逻辑探究和本体论思考方面的局限性,在政策启示上也难以产生理想成效。

表1 专业性国际组织政治化的既有理论视角与分析

理论视角	概念内涵	主要表现	动力分析	政策意涵
理性主义	主权国家通过干预国际组织议程、政策和行动实现国家对外政策目标的过程	有明确意图和策略的政治操控或博弈行为	主权国家谋求利益和权力的理性动机	应纳入合理的对外政策与外交行动框架
功能主义	政治议题、议程和行动直接进入专业技术领域	无法实现组织目标的功能失灵	政治官员对技术专家职权范围的僭越和不当影响	应通过去政治化保持政治与技术议题及政策工具的相互分离
建构主义	国际官僚机构偏离初始授权范围和使命的进程; 国际组织专业技术职责内的技术性议题进入公众视野和政治辩论日程	有明确意图和逻辑的自主性行为; 公众关注下的政治动员与政治抗议行动	官僚机构运用社会建构性权力维护自身独立权威; 全球治理行为体满足正当性与民主性要求的独立权威建构	应在理解尊重国际组织自主性的同时通过互动与互构施加影响、塑造共有知识; 应保持一定的政治化压力,促进国际组织权威的正当性与全球治理民主性

资料来源:笔者自制。

<sup>①</sup> Aleksandra Chiniaeva, *Parliamentarization of International Governmental Organizations*, Cham: Springer International Publishing AG, 2021, pp.6-8; Klaus Dingwerth, et al., *International Organizations Under Pressure: Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford: Oxford University Press, 2019, pp.18-22; Andreas von Staden, "Political Authority, Expected Consequences, and the Politicization of International Institutions," in Claudia Wiesner, ed., *Rethinking Politicization in Politics, Sociology and International Relations*, pp.225-244.

<sup>②</sup> Pierre Bourdieu, "Against the Policy of Depoliticization," *Studies in Political Economy*, Vol.69, No.1, 2002, pp.31-41.

第一,既有研究过于偏重用工具理性逻辑解释政治化的动力,将政治化现象简化为可用效用衡量的问题或行动,没有充分重视也无法解释政治化总是充满僵局和困境的特征。理性主义理论从国家中心主义立场看待政治化,功能主义和建构主义主要从国际组织立场看待政治化,但三者可以在工具理性的行为逻辑框架下结成联盟,因为它们在不同程度上隐含着政治化“有利可图”或能够达成战略目标的假设,行为体追求利益、权力、独立权威的理性考量成为政治化的主要动力。主权国家理性地对国际组织的政治操控中获益,国际组织则理性地运用自由裁量权和知识权威同作为授权方的主权国家进行“智斗”。这些虽然是促成政治化现象发生的重要动因,但过于简单化和理想化。由此推论,政治化可以等同于单一维度、以获利为导向的工具化进程。然而,在现实的国际组织“生活世界”中,政治化很难被化约为某个具体的问题或具有起止点的行动,而是一个充满矛盾的复杂进程,其复杂之处在于难以用某个行为体的损失—收益来衡量,而是成为一种难言进展或问题解决的僵局,甚至导向一种无法令任何一方满意的“皆输”局面。许多引发激烈辩论或国际政治反响的政治化问题都往往转化为一种久拖不决的常在状态,在国际组织烦冗的议事规则、程序和会议文件中被稀释化、日常化、惯性化。<sup>①</sup>这显然是单一的工具理性逻辑所无法解释的,也是从单一行为体视角出发容易被忽视的。

第二,既有研究对专业性国际组织的本体论思考具有一定的局限性,缺乏对这一复杂行为体主体性的全面审视。理性主义理论将国际组织视为政治博弈的论坛,事实上否认了国际组织具有自主、能动的主体性。功能主义理论将功能性目的等同于专业性国际组织“存在理性”的全部内容,将其视为只有法律人格而没有主体性的履职机器。建构主义虽然重视国际组织的自主性和独立权威,但仅关注国际组织负责日常事务的秘书处,并将秘书处这一行政官僚机构的行为逻辑等同于国际组织的行为逻辑,忽视了国际组织本体内涵的复杂构成和多重维度,割裂了国际组织秘书处与其成员国以及具有利益相关性的专业机构及知识群体的关系。总体而言,既有理论视角都将专业性国际组织视为内涵给定的法律—理性行为体,没有充分打开这一复杂存在物本体构成的“黑箱”,探究其主体性由何而来,因此难以对政治化问题形成深入、系统的理解。它们在回答专业性国际组织为什么不断出现政治化现象的时候,没有首先澄清“专业性国际组织是什么”的问题。

第三,既有研究对于国家如何应对专业性国际组织的政治化现象难以提供兼具建

<sup>①</sup> Marieke Louis and Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, pp.84-86.

设性和实效性的政策启示。理性主义理论对政治化“理所应当”的态度容易鼓励国家对专业性国际组织事务进行直接而生硬的干预,不仅容易引发国际组织内部的对抗与冲突,而且可能取得适得其反的效果。功能主义理论关于保持政治与技术相互隔离的政策处方属于难以实现的乌托邦理想,国际组织不可能真正脱离或无视其所嵌入的国际政治之网,针对具体功能性弊病“头疼医头、脚疼医脚”的去政治化改革难有实效。<sup>①</sup>建构主义理论为国家应对专业性国际组织的政治化留出了较为广阔的想法空间,一方面,国家要尊重国际组织的独立权威和行动范围,将其视为推动全球治理变化的积极施动者;另一方面,要关注国际组织权威的合法性问题,使国际组织的权力扩展和演变始终服务其核心价值体系。<sup>②</sup>但是,建构主义理论对如何管理好国际官僚机构这一宏大任务言之甚少,除了扩大民间组织参与之外,其理论分析难以转化为促进国家同国际组织积极互动的具体政策和行动方略。既有理论视角还容易引发实践中政治化与去政治化概念的混乱应用,使政治化在某些情况下看上去是应该克服的弊病,但换个角度看却是必要和正当的。

可见,既有研究对专业性国际组织本体论探究不足、过于偏重工具理性逻辑的单一维度解释,使之难以理解政治化进程总是长期持续、循环重复的,而且以僵局和困境为特征。因此,有必要拓展理论视野来审视专业性国际组织政治化的动力,重视此类国际组织内部的身份认同与主体性建构问题,思考它们是一种怎样的决策和行为主体,这一主体如何自我认知和自我界定,进而才能决定如何行动。后结构主义理论族群中的身份认同框架为此提供了一个具有启发性的研究视角。

### 三 后结构主义的身份认同分析框架

后结构主义的身份认同框架是一种坚持话语本体论、关注主体性建构的分析视角,认为建立在身份认同基础上的主体性建构进程与状态是解释世界政治中各种行为与现象的根源和动力,身份认同塑造了行为体的主体性,进而通过行为体的话语实践与对外政策以及行动相互关联和建构,实现并同时影响身份认同与主体性。<sup>③</sup>用这一视角审视专业性国际组织的政治化现象意味着将研究重心从目标—行动关系转至身份—话语关联,即超越政治化能为谁带来什么收益的问题,转而思考政治化进程中

① Franck Petiteville, “La politisation résiliente des organisations internationales,” *Critique internationale*, No.76, 2017, pp.9-20.

② 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》,第228—249页。

③ 孙吉胜主编:《国际政治语言学:理论与实践》,世界知识出版社2017年版,第263—267页。

“谁在说话”，不同的话语之间如何产生了交汇和碰撞、如何影响了主体的自我认知和行动。<sup>①</sup>这一思维转变有助于理解专业性国际组织在世界政治中不仅需要问题解决式的“存在理性”，还要适应并应对复杂且持久的身份认同困境。换言之，专业性国际组织不仅是一种为满足功能性目的而存在、具有相对独立权威的理性行为体，而且在多元行为体话语互动和多重逻辑交汇中持续建构其独特主体性，行为体身份认同差异性张力下的主体性建构难题导致专业性国际组织在政治化进程中陷入难以形成集体决策和行动的困境。

### (一) 后结构主义理论视野中的话语、身份认同与主体性

后结构主义作为一种批判理论，与主流理论最根本的区别在于没有也不尝试提供新范式，而是探究使理论和知识“之所以如此”的前提、假设、过程和悖论，旨在把国际关系研究从范式强加给世界的“现实”和“认识”中拯救出来。<sup>②</sup>尽管各种后结构主义理论之间观点和方法差异巨大，但其共同点是反基础主义本体论和后实证主义认识论，强调语言具有建构性、政治性、社会性等本体论意义和关系性认识论价值，没有存在于话语之外的“客观”现实，应超越观念和知识必然“根植(grounded)”于社会现实中的假设。<sup>③</sup>世界政治是建立在身份认同基础上的话语建构和表象，现代社会科学中被普遍接受的二元结构论，如主体与客体、施动者与结构、物质与观念、事实与价值等，只是特定身份视角下的一种表象方式与意义解读策略。<sup>④</sup>

话语在关联与区分的过程中建构了身份认同，而身份认同塑造了话语的表象，进而以话语为媒介、以非因果结合的方式同对外政策及行动联系起来，与之在相互建构的过程中保持协调平衡。<sup>⑤</sup>由话语建构并存在于话语中的身份认同是后结构主义理解世界政治的核心概念和切入点，被定义为通过自我区别于他者的集体归属关系建构

---

① Charlotte Epstein, “Who Speaks? Discourse, the Subject and the Study of Identity in International Politics,” *European Journal of International Relations*, Vol.17, No.2, 2010, pp.327-350.

② David Campbell, “Poststructuralism,” in Tim Dunne, Milja Kurki and Steve Smith, eds., *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.223-246.

③ 孙吉胜主编：《国际政治语言学：理论与实践》，第255—258页；汉斯·约阿斯、沃尔夫冈·克诺伯著，郑作或译：《社会理论二十讲》，上海人民出版社2021年版，第303—331页；Michel Foucault, “Structuralisme et poststructuralisme,” dans Michel Foucault, *Dits et Ecrits, Tome II: 1976-1988*, Paris: Editions Gallimard, 2001, pp.1251-1281.

④ Jenny Edkins, *Poststructuralism and International Relations: Bringing the Political Back In*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp.7-11.

⑤ 孙吉胜：《后结构主义理论视域下的身份和对外政策》，载《国外理论动态》，2017年第10期，第115—126页。

主体性、维系本体安全的过程。<sup>①</sup>与主流国际关系理论观点具有很大差异的是,后结构主义认为权力、利益、规范等都是构成国际秩序的要素,而身份认同才是国际秩序的根源,基于身份认同的话语实践统合权力、利益、规范等要素,具有驱动国际秩序演变的自足动力。<sup>②</sup>同时,由于语言指涉系统本身具有“能指”和“所指”之间的任意性,话语中的身份认同和对外政策及行动之间具有开放性和不稳定性。<sup>③</sup>因此,后结构主义强调认同进程(identification)蕴含的矛盾和张力,认为差异和断裂总是与同一性、连续性共存于主体自我实现的过程中。<sup>④</sup>以身份认同为根源和动力的世界政治充满了差异性、复杂性和不确定性,是主体与场域之间复杂混沌的交织,也是一个分裂与整合同时进行、持续变化的进程。<sup>⑤</sup>

在身份认同通过话语建构对外政策并与之互构的过程中,主体性是一个不可或缺的概念。作为现代社会主体的“人”不是一个具有普适性、给定性内涵的概念,而是一种历史社会建构,事实上从来没有确定无疑的“主体”,只有不断建构和重构的“主体性”。<sup>⑥</sup>吉尔·德勒兹(Gilles Deleuze)认为,世界政治中的斗争、解放与变革从根本上说是为了摆脱被强加和物化的自我,塑造新的主体性。<sup>⑦</sup>也有学者强调,不同类别的主体性即不同的主体立场体现在话语结构中,根据主体的身份认同划定界限。<sup>⑧</sup>雅克·德里达(Jacques Derrida)用解构的方法理解主体性,需明确什么是他者的、不宜的和应拒斥的,才能知道什么是自我的、适宜的和可为的。<sup>⑨</sup>可见,主体性是行为体自

① 莱娜·汉森著,孙吉胜、梅琼译:《作为实践的安全:话语分析与波斯尼亚战争》,世界知识出版社2016年版,第27—33页;Ole Waever, “Identity, Communities and Foreign Policy: Discourse Analysis as Foreign Policy Theory,” in Lene Hansen and Ole Waever, eds., *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*, London: Routledge, 2002, pp.20-49.

② Janice B. Mattem, *Ordering International Politics: Identity, Crisis, and Representational Force*, London: Routledge, 2005, pp.6-7.

③ 孙吉胜主编:《国际政治语言学:理论与实践》,第265—266页。

④ Jacques Derrida, *L'écriture et la différence*, Paris: Editions du Seuil, 1967, pp.410-412; Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, London: Verso, 1985, pp.113-120.

⑤ Emilian Kavalski, ed., *World Politics at the Edge of Chaos: Reflections on Complexity and Global Life*, Albany: State University of New York Press, 2015, pp.4-9; 安东尼·伯克:《后现代主义》,载克里斯蒂安·罗伊-斯米特、邓肯·斯尼达尔主编:《牛津国际关系手册》,译林出版社2019年版,第388—409页。

⑥ Michel Foucault, *Subjectivité et vérité. Cours au collège de France. 1980-1981*, Paris: EHESS Gallimard Seuil, 2014, pp.229-249; Yves Charles Zarka, “Foucault et l'idée d'une histoire de la subjectivité: le moment moderne,” *Archives de philosophie*, No.2, 2002, pp.255-267.

⑦ Gilles Deleuze, *Foucault*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988, pp.19-23.

⑧ Ernesto Laclau and Chantal Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, pp.101-108.

⑨ Jacques Derrida, *L'écriture et la différence*, Paris: Editions du Seuil, 1967, pp.253-292.

主、自在、自为的意志和能力,是建立在身份认同基础上的自我意识和对自身能力、义务、责任的界定,通过不断自我反思和自我建构的身份认同话语实现。<sup>①</sup> 作为主体性构成基础的身份认同经常是多元、多重、彼此竞争和冲突的话语。身份认同的协调一致使内涵与边界清晰的主体性得以建构,身份认同的差异与断裂造就了主体性建构的困难甚至失败。<sup>②</sup> 明确和稳定的主体性是识别利益、选择偏好、制定政策并开展对外行动的前提,使身份认同话语的意义得以表达和实现。将话语、身份认同与主体性建构置于一个连贯的逻辑框架中是后结构主义区别于建构主义、法兰克福批判理论、后殖民主义等其他反思主义理论的关键特征,也是对话语、身份认同和对外政策逻辑链条的一种细化(如图1)。

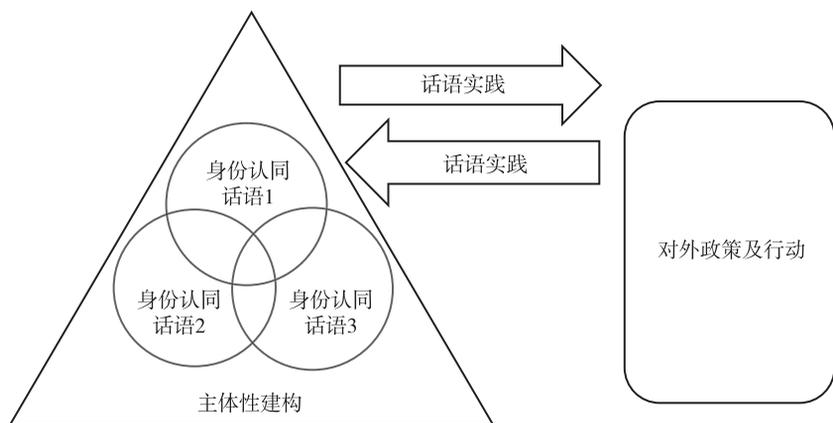


图1 后结构主义话语实践中的身份认同、主体性与对外政策

资料来源:笔者自制。

## (二) 专业性国际组织的主体性建构

在后结构主义身份认同视角下,专业性国际组织是一种具有复杂主体性内涵的行为体,不能被简化为法律—理性行为体,需要解构其内部的身份认同多重性与复杂性。首先要从不同行为体及其彼此歧异的话语中考察专业性国际组织的主体性建构状态和进程,才能理解其行动与后果、张力与和谐、延续与断裂,即将其对外政策及行动中的目标—行动逻辑置于主体性思考之后。

<sup>①</sup> Simon Critchley, *Ethics-Politics-Subjectivity: Essay on Derrida, Levinas and Contemporary French Thought*, London: Verso, 2009, pp.17-21.

<sup>②</sup> Emmanuel Levinas, *Autrement qu'être ou Au-delà de l'essence*, Paris: Le Livre de Poche Edition, 2004, pp.38-44.

第一,专业性国际组织的主体性不仅限于国际法地位和资格的认定,而是对国际组织作为复合团体人格的集体意识、职责边界和行为规范的整体认知。具有主体性的国际组织不仅要按照其机构章程规定的目的、程序和规则行事,还应有对其宗旨使命的价值理解和规范认同以及关于如何运用其社会建构权力的专业知识。<sup>①</sup>这意味着专业性国际组织不是仅由组织法、协议和备忘录等条文界定的抽象法人,还需要在实践中做出符合自身身份定位与适宜性逻辑的判断与选择,开展连贯自洽的活动,承担国际社会中的主体权利与义务。<sup>②</sup>

第二,专业性国际组织的主体性不等同于国际官僚机构的组织理性,而是由多元行为体共同建构的。虽然国际组织都有一个常设的官僚机构作为开展日常活动的组织实体,但从专业性国际组织的一般治理结构可以看出,参与最高决策机制的成员国以及参与决策建议、帮助国际组织开展技术活动的专业知识机构和专家群体共同塑造了专业性国际组织的集体意志和决策行为。<sup>③</sup>他们在专业性国际组织的现实工作世界中产生复杂的互动关系,远远超出委托—代理的框架。<sup>④</sup>因此,专业性国际组织的主体性建构关键是相关行为体之间身份认同的调和。也可以说,专业性国际组织的主体性存在于不同身份认同行为体不断协调其差异与矛盾的过程中。

第三,专业性国际组织的主体性不是给定的、完备的,而是开放的、持续建构的进程。主体性不等同于专业性国际组织的法定资格,也不同于官僚行政机构的组织理性,只能在行为体的多元话语互动的过程中被持续建构,呈现出变化、断裂和不连续的状态。<sup>⑤</sup>当相关行为体身份认同调和程度较高、能够形成共识基础时,专业性国际组织能够有效建构其主体性,对自身责任、利益、意图和行动战略具有较为明确的认知,具有开展集体行动的能力;反之,当相关行为体身份认同差异难以调和、缺乏共识基础时,专业性国际组织则无法形成集体意志、开展集体行动,需要通过反思、适应和学习

① John Galtung, "On the Anthropology of the United Nations System," in David Pitt and Thomas G. Weiss, eds., *The Nature of United Nations Bureaucracies*, London: Routledge, 2019, pp.1-18.

② Tarcisio Gazzini, "The Relationship Between International Legal Person and the Autonomy of International Organizations," in Richard Collins and Nigel D. White, eds., *International Organizations and the Idea of Autonomy: Institutional Independence in the International Legal Order*, London: Routledge, 2011, pp.196-212.

③ John Galtung, "A Typology of United Nations Organizations," in David Pitt and Thomas G. Weiss, eds., *The Nature of United Nations Bureaucracies*, pp.59-83.

④ Xu Yi-Chong and Patrick Weller, *The Working World of International Organizations: Authority, Capacity, Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp.11-17.

⑤ 刘莲莲:《国际组织学:知识论》,社会科学文献出版社2021年版,第268—276页。

等方式来协调内部身份认同,调适主体性建构。<sup>①</sup>

可见,专业性国际组织和主权国家一样在世界政治中拥有主体性,但是又不同于主权国家和其他国际法主体,具有独特的主体性内涵和建构机理。这意味着专业性国际组织不仅需要独立的资源、授权和地位等作为稳定、实在的自然本质,还需要在多元行为体互动中塑造的集体目的、意志和知识作为社会本质,为其决策与行动提供正当性与合理化来源。<sup>②</sup> 基于身份认同的主体性建构问题是专业性国际组织能否形成自主意志、开展有效活动的关键。

### (三) 建构专业性国际组织主体性的身份认同

专业性国际组织的主体性建构主要取决于三类不同行为体之间的身份认同话语互动:一是代表成员国意志和利益的国际政治外交行为体,具体指各国派驻专业性国际组织的大使、常驻代表等职业外交人员以及参与国际组织各类议事机制的政府官员等代表;<sup>③</sup>二是专业性国际组织职责领域内享有知识专长的专业知识共同体,专业知识是指由有资质的专业人员通过科学方法、设备和途径生产、传播和积累的系统性知识,此类知识生产需要一般行政人员所不具备的技能和经验;<sup>④</sup>三是官僚理性行为体,即作为专业性国际组织日常行政机关的秘书处及其国际公务人员,也就是芬尼莫尔等学者强调的、符合韦伯关于现代理性行政组织权威特征的国际官僚机构,具有为理性化管理而设置的科层制度、内部分工和运转流程,遵循程序化、规范化和去人格化的组织理性。<sup>⑤</sup>

国际政治外交行为体作为主权国家的代表肩负着表达国家立场观点、维护国家利益、实现国家偏好的职责,他们虽然具有推进国家利益和推进专业性国际组织共同体

---

① David Knights and Glenn Morgan, "Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity: A Critique," *Organisation Studies*, Vol.12, No.2, 1991, pp.251-273; Sverre Raffnsøe, Andrea Mennicken and Peter Miller, "The Foucault Effect in Organization Studies," *Organization Studies*, Vol.40, No.2, 2019, pp.155-182; Xavier Guillaume, "Reflexivity and Subjectivity: A Dialogical Perspective for and on International Relations Theory," *Forum: Qualitative Social Research*, Vol.3, No.3, 2002, pp.1-26.

② Ian Hurd, *International Organizations: Politics, Law, Practice*, pp.32-40.

③ Xu Yi-Chong and Patrick Weller, *The Working World of International Organizations: Authority, Capacity, Legitimacy*, pp.14-15.

④ Annabelle Littoz-Monnet, "Production and Uses of Expertise by International Bureaucracies," in Annabelle Littoz-Monnet, ed., *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, London: Routledge, 2017, pp.1-18.

⑤ Jeffrey M. Chwieroth, "The Silent Revolution: How the Staff Exercise Informal Governance over IMF Lending," *Review of International Organizations*, Vol.8, No.2, 2013, pp.265-290; Tony Waters and Waters Dagmar, "Bureaucracy," in Tony Waters and Waters Dagmar, eds., *Weber's Rationalism and Modern Society*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, pp.73-127.

利益的双重任务,但国家利益具有毋庸置疑的优先性。<sup>①</sup> 国际政治外交行为体是专业性国际组织的创建者和授权者,也是其合法性的终极来源,对专业性国际组织拥有政治支持和认可的象征性权力以及经费、场地、活动等资源动员和赋予的干预性权力。国际政治外交行为体以国家主义作为基本话语,看重专业性国际组织的功能性表现,在尊重国际组织一般性权威和规则的前提下对其抱有工具化利用的态度和期望。该行为体内部并非一个匀质、整合的统一体,而是一个以国家身份作为基本界限相互区分的群体,以各国外交官追求地位、影响、威望、资源和行动成效的相互竞争关系为主。<sup>②</sup>

专业知识共同体是以专业知识作为联结点、超越民族国家身份界限的认知共同体,以普遍主义作为基本话语,看重专业性国际组织决策行动的客观性、科学性和非歧视性,以塑造跨国的认知理解和道义团结为规范性目标,将专业性国际组织的知识权威置于单个国家利益和偏好之上。该共同体生产和传播的专业知识对国际组织而言具有阐明利益、塑造偏好、影响决策判断和行动选择的作用,为专业性国际组织的社会建构性权力提供内容来源和意义诠释,蕴含重要的政治动员潜能。<sup>③</sup> 尽管专业知识共同体内部具有专业意见和技术判断上的多样性,但是对于将跨国的知识权威置于单个国家利益和认同之上有着普遍共识,是一个相对匀质的行为体。

官僚理性行为体在成员国主导的国际组织治理机构和决策机制中没有正式角色,负责在操作运行层面为组织决策提供行政支持服务,并为落实决策开展行动。国际官僚机构作为国际组织的物质实体,以中立主义作为基本话语,看重国际组织的独立性、中立性与权威性,以程序正义和标准化运行作为规范性目标,注重避免介入其他行为体之间或内部分歧,避免显示倾向性立场。该行为体在专业性国际组织实践中经常与专业知识共同体形成协作关系,将专业知识作为免于陷入纷争的中立化手段,或通过专业知识隐含的偏好塑造和影响专业性国际组织政策行为,并运用非正式治理权力。

三类行为体有不同的规范性目标、优先关切、行动逻辑和权力类型,通过其身份认同基本话语中的关联和区分呈现出彼此的群际界限(如图2)。关联是指行为体话语

① Vincent Pouliot, "Diplomats as Permanent Representatives: The Practical Logics of the International Pecking Order," *International Journal*, Vol.66, No.3, 2011, pp.543-561.

② Vincent Pouliot, *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp.4-8.

③ Annabelle Littoz-Monnet, "Production and Uses of Expertise by International Bureaucracies," pp.1-18.

中被集体认可的各要素之间的相互联系,构成了积极的身份认同;区分是指同其他行为体相比存在的差异性要素,构成了否定的身份认同。<sup>①</sup>

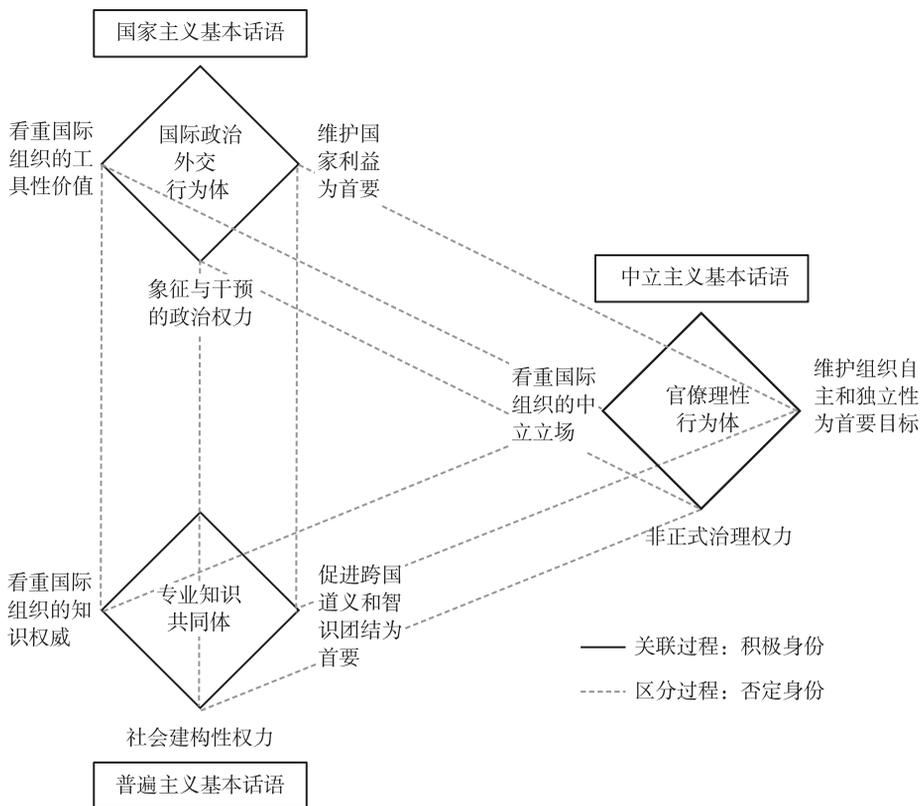


图2 专业性国际组织内部不同身份认同的关联与区分

资料来源:笔者参考了莱娜·汉森(Lene Hansen)关于话语中的身份如何实现关联与区分的方法,参见莱娜·汉森:《作为实践的安全:话语分析与波斯尼亚战争》,第23页。

#### (四) 身份认同歧异性、主体性建构难题与政治化困境

国际政治外交行为体、专业知识共同体和官僚理性行为体共同参与建构专业性国际组织的主体性,在话语实践中形成交汇和碰撞。在一些情况下,三者能够就具体议题达成共同目标和话语协调,形成共有的知识和情感,构建专业性国际组织内部协调、明确和稳定的主体性特质。但是,当三类行为体同时介入某一议题的议事和决策程序却又难以就规范性目标和优先关切相互协调时,围绕各自的基本话语坚持不同的身份

<sup>①</sup> 莱娜·汉森:《作为实践的安全:话语分析与波斯尼亚战争》,第21—26页。

立场和价值认同就会产生议题领域中身份认同歧异性的张力。在这一张力下,不同行为体对国际组织议题的认知、利益和预期由匀质性趋于异质性,这意味着专业性国际组织的主体性建构在不同方向的牵扯与相互掣肘中丧失聚焦点,无法形成必要的共识,难以对组织整体的目的、责任和能力等形成协调认知,也无法划定行使权力、开展活动的适宜性边界,表现为无法形成集体决策和开展集体行动,导致进入政治化困境(如图3)。换言之,不同行为体的身份认同歧异性造成专业性国际组织的主体性建构难题,塑造了充满分歧、矛盾和争议的政治化进程的动力。

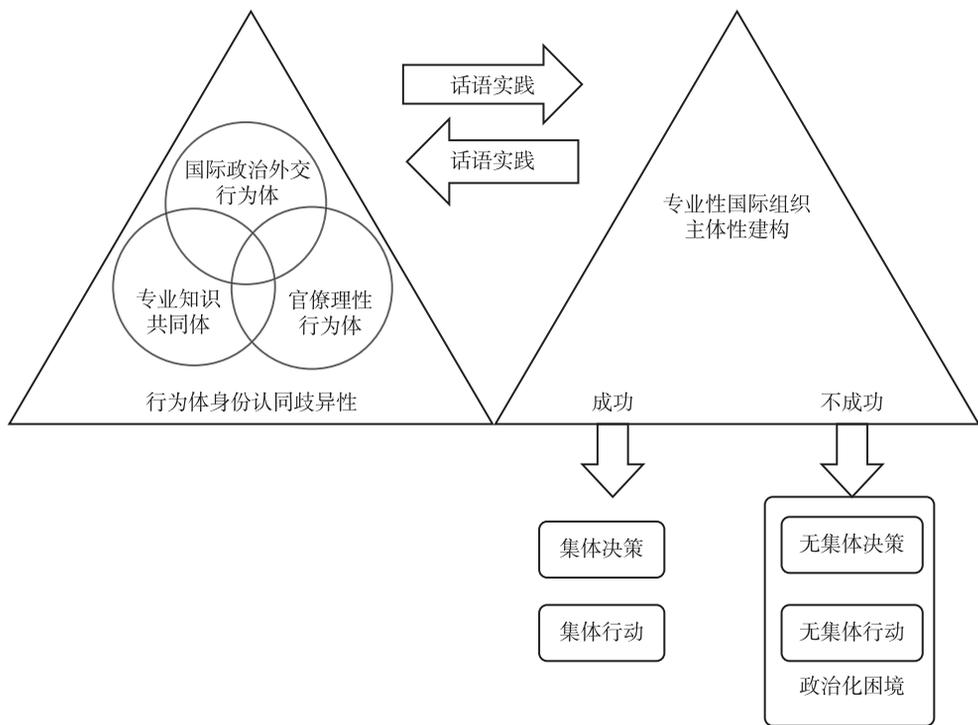


图3 身份认同视角下的政治化动力机制

资料来源:笔者自制。

在这一多元身份认同话语互动、多种行为逻辑交织的复杂化进程中,任何一种单向度的理性设计和博弈图景都难以真正推行,任何决策和结果都不是由某个行为体单方面的战略行为推动实现的。事实上,当议题领域中的身份认同歧异性较低时,不同行为体能够形成共同话语,达成共识基础,有效建构国际组织的主体性并开展集体行动,这种情况下无所谓政治化或说政治化程度较低。从收益角度来看,这无论是对于专业性国际组织整体还是对其中任何一类行为体都不无益处。反之,当身份认同歧异

性上升,不同行为体身份认同话语形成激烈碰撞,或形成“各说各话”的平行竞争关系,其共识基础走向碎裂,专业性国际组织的主体性难以有效建构,以至于出现不做决策或推迟决策的局面,以暂时搁置或避免争议,使集体行动陷入政治化的困境和僵局。任何一类行为体在这一高度政治化的局面中都难以称得上是获益者,也谈不上实现理性计划或预期。

由此可见,在后结构主义身份认同视角下,专业性国际组织政治化是不同身份认同行为体就专业议题的政治意涵、价值理解以及适宜行动形成的话语分歧和争议,关键特征为集体决策和行动的僵局与困境。与理性主义、功能主义、建构主义理论视角不同,这一理解认为政治化的“病症”不在于专业性国际组织决策选择的具体内容及后果,而在于集体无决策,这是一种无所适从、无所进展的困顿状态,无法用事件化的思维和成本/收益的理性标准去衡量,不能通过某种行政系统上的改革方案或制度设计来解决,也不能强加政治干预行动,需要深层次的话语沟通和共识塑造,以协调平衡身份认同的话语差异,推动建构和重构专业性国际组织的主体性。因此,后结构主义身份认同视角为专业性国际组织政治化的内涵和动力提供了一种补充性解释,有助于理解政治化现象总是反复持续存在而且总是充满复杂矛盾和困境的原因所在。

#### 四 “负面”世界遗产的案例解析

本文选取联合国教科文组织“负面”世界遗产作为经验案例,主要基于三点依据。第一,联合国教科文组织被认为是政治化程度严重且具有代表性的一个专业性国际组织,世界遗产是该组织政治化现象突出的议题领域。<sup>①</sup> 联合国教科文组织多次因政治化问题遭遇“退群”危机,苏联、波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、英国、新加坡、南非、葡萄牙、印度尼西亚、以色列和美国等国曾因朝鲜战争、反殖民主义政策、反种族隔离制度、建立世界信息传播新秩序等原因做出过抵制或退出联合国教科文组织的决定。<sup>②</sup> 其

<sup>①</sup> James P. Sewell, “UNESCO: Pluralism Rampant,” in Robert W. Cox, et al., eds., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organizations*, New Haven: Yale University Press, 1973, p.174; J. P. Singh, *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World*, London: Routledge, 2011, pp.91-92.

<sup>②</sup> Chloé Maurel, *Histoire de l'UNESCO: Les trente premières années. 1945-1974*, Paris: l'Harmattan, 2010, pp.93-94; Clare Wells, *The UN, UNESCO and the Politics of Knowledge*, pp.8-20; William Preston, Jr., Edward S. Herman and Herbert I. Schiller, *Hope and Folly: The United States and UNESCO 1945-1985*, pp.68-71.

中,世界遗产“争议”项目具有强烈的国际政治反响,轻则引起争端方的抗议声明,重则引发国家间武装冲突。美国、以色列和泰国曾对教科文组织世界遗产委员会决定做出“脱钩(dissociate)”表态,表达对其决策正当性和效力的否认。<sup>①</sup>第二,“负面”世界遗产的案例具有专业性国际组织政治化表现为集体决策和行动困境的典型特征。案例既牵涉欧美发达国家和非洲发展中国家等不同类型的国家的利益诉求,也使世界遗产专业机构和专家深度参与其中,体现了不同行为体对世界遗产意义的分歧性理解。联合国教科文组织做出了世界遗产委员会历史上少见的“推迟”审议决定,能够展示国际组织集体无决策及其中包含的矛盾与张力。第三,同世界遗产领域其他的政治化案例相比,如泰国和柬埔寨边境上的柏威夏寺遗址、巴勒斯坦和以色列争议领土上的耶路撒冷南部景观等涉及领土争端的项目,“负面”世界遗产涉及历史记忆和价值阐释,更能够说明世界政治现实中身份认同和意义理解问题的复杂性与重要性。

### (一)“负面”世界遗产的内在张力

“负面”世界遗产是一个具有内在张力的概念,因为世界遗产就其来源、定义与价值标准而言一般指涉“正面”遗产。世界遗产保护理念源于联合国教科文组织20世纪60年代抢救和保护阿布辛贝神庙、威尼斯古城等重要古迹遗址的国际合作行动,核心概念是在联合国教科文组织《组织法》“构建理性与道义团结”基础上提出的“人类共同遗产(common heritage of humanity)”和“共同保护遗产责任”。<sup>②</sup>1965年,“世界遗产信托”计划白宫会议首次使用“世界遗产”这一术语,指出它不仅包括文化遗产,还应涵盖对于人类整体具有重要意义的自然环境。<sup>③</sup>1972年,联合国教科文组织第17届大会通过了《保护世界文化和自然遗产公约》,将世界遗产定义为“具有独一无二且不可替代的价值,是对于全人类整体利益而言具有突出重要性的财产,无论属于哪个国家或人民,都需要世界各国人民共同保护”。<sup>④</sup>《保护世界文化和自然遗产公约》目前有194个缔约方,比联合国教科文组织成员国总数还多,是该组织最

① 参见联合国教科文组织第20届、第32届和第38届世界遗产委员会会议记录(summery records), UNESCO, “World Heritage Committee: Sessions Since 1977,” <http://whc.unesco.org/en/sessions/>, 访问时间:2022年1月8日。

② Michel Batisse and Gérard Bolla, “L’invention du ‘patrimoine mondial’,” <http://whc.unesco.org/document/135225>, 访问时间:2022年1月16日。

③ Michel Batisse and Gérard Bolla, “L’invention du ‘patrimoine mondial’,” <http://whc.unesco.org/document/135225>, 访问时间:2022年1月16日。

④ UNESCO, “Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage,” <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>, 访问时间:2022年1月16日。

具普遍性的国际准则文件,这意味着世界遗产得到了国际社会的普遍关注和广泛认同。<sup>①</sup>

世界遗产的关键评价标准是要具备“突出普遍价值(outstanding universal value)”,即“文化和/或自然维度的重要性如此突出以至于超越了民族国家边界,对于当代和未来世世代代的人类都具有共同重要意义”。<sup>②</sup> 共同性(commonality)和持久性(persistence)是突出普遍价值的核心要素,前者强调超越国家、民族、种族和性别等界限的人类共同理解认知和价值,后者强调共同价值的历时稳定及可被传承。<sup>③</sup> 突出普遍价值的具体评价标准共有 10 条,<sup>④</sup>反映了世界遗产内在的“正面”意涵,即通过文物、建筑、建筑群、遗址以及自然景观等客观、有形的载体,表达人类对真善美等终极价值的共同追求,通过共同遗产的建构增进全球范围内的智识和道义团结,促进联合国教科文组织“于人之思想中构筑保卫和平之屏障”的宗旨使命。<sup>⑤</sup>

在这一背景和语境下,“负面”世界遗产显然是一个特殊类别。负面遗产(negative heritage)在人类学和考古学中是指承载和关联集体想象中负面记忆的冲突性遗址,与“纠结的历史(difficult histories)”“黑暗的历史(dark histories)”“良知遗址(sites of conscience)”等相关,常同“模糊性遗产”“分歧性遗产”等概念交替使用。<sup>⑥</sup> “负面”世界遗产是联合国教科文组织工作语境中近年新兴的术语,定义为“与晚近冲突等负面记忆相关的文化和自然遗址”。晚近冲突包括 20 世纪以来发生的重大战争、屠杀以及以其他形式卷入争端方并造成生命损失和分裂性的“负面事件”,反映但不涵盖人

① 联合国教科文组织截至 2022 年共有成员国 193 个,美国和以色列 2018 年 12 月 31 日起不再是该组织成员国,但仍保留《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国身份。此外,梵蒂冈是《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国,但不是联合国教科文组织成员国;瑙鲁和图瓦卢是联合国教科文组织成员国,但不是《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国。

② Nanta Novello Paglianti, “Les dynamiques de la valeur du patrimoine aujourd’hui: évolutions et changements,” in Alain Chenevez and Nanta Novello Paglianti, eds., *L’invention de la Valeur Universelle Exceptionnelle de l’UNESCO: une utopie contemporaine*, Paris: l’Harmattan, 2014, pp.33-38.

③ Alain Chenevez, “Les métamorphoses du patrimoine mondial,” in Alain Chenevez and Nanta Novello Paglianti, eds., *L’invention de la Valeur Universelle Exceptionnelle de l’UNESCO: une utopie contemporaine*, pp.11-32.

④ 突出普遍价值标准的主要内容包括见证或体现“人类杰出创造力”“人类价值交流”“独特文明或文化传统”“人类发展史的重要阶段”“传统人居环境或与自然互动方式”以及直接体现“具有突出重要性的思想、观念、信仰等”。参见 UNESCO, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention 2019,” <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>, 访问时间:2022 年 3 月 29 日。

⑤ Lynn Meskell, *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage and the Dream of Peace*, Oxford: Oxford University Press, 2018, pp.217-223.

⑥ Lynn Meskell, “Negative Heritage and Past Mastering in Archaeology,” *Anthropological Quarterly*, Vol.75, No.3, 2002, pp.557-574; Sarah Moses, “Stigmatized Space: Negative Heritage in Historic Preservation,” Thesis of Graduate Programme in Historic Preservation, Philadelphia: University of Pennsylvania, 2015, pp.8-9.

类全部的“黑暗历史”。<sup>①</sup> 尽管“遗产”一词在许多文化中都仅指积极的、值得褒扬的“好东西”，但不可否认的是，遗产作为一种历史传承物包含多样的类型和意义，相对于不同的群体和时代可以有不同甚至冲突性的理解和诠释，世界遗产也无法与负面维度绝缘。<sup>②</sup>

## (二)“负面”世界遗产的政治化进程

世界遗产申报程序由成员国提交申请、国际咨询机构专业评估和世界遗产委员会决策三个环节组成。国际古迹遗址理事会(ICOMOS)和世界自然保护联盟(IUCN)作为国际咨询机构对申报项目进行考察评估，向世界遗产委员会提交评估建议。<sup>③</sup> 世界遗产委员会是由《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国选举产生的决策机关，在国际咨询机构评估建议的基础上通过集体辩论做出最终决定，包括列入(inscription)、补报(refer)、重报(defer)和不列入(non inscription)四种类型。

1978年，尽管还没有“负面”世界遗产这一术语，但已出现首个“负面”世界遗产。第二届世界遗产委员会一致同意将塞内加尔的格雷岛(Island of Gorée)纳入首批《世界遗产名录》，作为对15—19世纪非洲奴隶贸易历史的反思性纪念，认定该项遗产符合突出普遍价值第6条标准“特别的历史意义”。<sup>④</sup> 在1979年的第三届世界遗产委员会上，纳粹德国奥斯威辛—比克瑙集中营作为世界公认的人道主义灾难发生地，也根据突出普遍价值第6条标准列入《世界遗产名录》，成为第一个与晚近冲突相关的“负面”世界遗产，意义在于警示极端主义意识形态和否定人类尊严的悲剧性后果及其深远威胁。格雷岛和奥斯威辛—比克瑙集中营反映了人类的“黑暗历史”和负面记忆，但其列入世界遗产的价值标准和意义得到了国际咨询机构和世界遗产委员会的一致认同，不存在分歧性理解和争议，因此也不被认为与政治化相关。

1996年日本将广岛和平纪念公园(原子弹爆炸遗址)申报列入世界遗产，开启了缔约国政治化利用《保护世界文化和自然遗产公约》的先河。<sup>⑤</sup> 日本是最早也是持续派职业外交官参加世界遗产委员会的国家。尽管日本申报材料中言明的遗产价值是

① UNESCO, “ICOMOS Second Discussion Paper on Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and the World Heritage Convention,” <https://whc.unesco.org/document/184969/>, 访问时间:2022年3月29日。

② Trinidad Rico, “Negative Heritage: The Place of Conflict in World Heritage,” *Conservation and Management of Archaeological Sites*, Vol.10, No.4, 2008, pp.344–352.

③ ICOMOS负责对文化遗产项目进行评估,IUCN负责对自然遗产项目进行评估。

④ UNESCO, “Island of Gorée—World Heritage List,” <http://whc.unesco.org/en/list/26>, 访问时间:2022年2月16日;赵东旭:《争议中的世界遗产》,载吕舟主编:《变化中的世界遗产(2013—2019)》,中国建筑工业出版社2021年版,第236—256页。

⑤ 赵东旭:《争议中的世界遗产》,载吕舟主编:《变化中的世界遗产(2013—2019)》,第235—256页。

“人类历史上原子弹首次作为武器使用造成巨大灾难的永久、唯一见证……象征了对消除核武器与实现世界和平的希望”,<sup>①</sup>但这一价值阐述并未使利益相关国家信服。中国认为日本申遗旨在逃避战争责任、洗白侵略历史。美国表示,尽管日本是其盟国和朋友,但无法认同这项申报对原子弹使用与第二次世界大战终结历史意义的曲解,而且同第二次世界大战相关的遗址不属于《保护世界文化和自然遗产公约》定义的世界遗产范围,这项申报违背了世界遗产和联合国教科文组织的宗旨。<sup>②</sup> 尽管中美两国强烈反对,日本广岛原子弹爆炸遗址仍得以列为世界遗产,主要是因为得到了国际咨询机构的支持。国际咨询机构评估认为,广岛和平纪念公园作为“特例”,可以根据突出普遍价值第6条标准列入《世界遗产名录》。当时国际咨询机构的意见普遍较受世界遗产委员会尊重,因此中美作为世界遗产委员会中的少数反对者,无法阻止广岛和平纪念公园的列入。这一“负面”世界遗产项目已呈现出政治化进程中充满矛盾争议的特征,但此时的纷争主要限于国际政治外交行为体内部,国际政治外交行为体和专业知识共同体之间的整体共识基础仍然存在。

2018年,法国和比利时向第42届世界遗产委员会提交了其联合申报的“第一次世界大战墓地及纪念场所(西线)”项目,包括法国东北部和比利时北部139处第一次世界大战多国阵亡士兵的集体合葬墓地、个人墓地及纪念馆,认为符合突出普遍价值第3条、第4条和第6条标准,意义在于将战争记忆从以国家为中心转变为对普通牺牲者个体生命和尊严的悼念。<sup>③</sup> 但是,国际咨询机构认为西线墓地和纪念场所的建筑本身以及作为一种文化见证并不满足第3条和第4条标准的要求,对第6条标准应该如何使用则含糊不定,因此向世界遗产委员会提出了四个常规建议类别之外的“推迟审议”建议,引发了世界遗产委员会的程序性混乱和激烈辩论。世界遗产委员会内部对法国和比利时联合申报项目也持有高度分裂的立场,一些国家认为应审慎列入“负面”世界遗产,法国和比利时联合申报项目还有需要进一步明确和完善之处,不应急于列入;另一些国家则不赞成含糊其词的推迟,提出即使不立即列入,也要确保项目继续完善和评审的进程不被中断或无限拖延。世界遗产中心官员和法律顾问作为教科

① UNESCO, “World Heritage List, Hiroshima, No.775,” <https://whc.unesco.org/en/list/775/>, 访问时间:2022年3月29日。

② UNESCO, “Statements by China and the United States of America on the Inscription of the Hiroshima Peace Memorial (Genbaku Dome), Annex V,” <http://whc.unesco.org/archive/repcom96.htm#775>, 访问时间:2022年2月17日; UNESCO, “Inscription: Hiroshima Peace Memorial(Genbaku Dome) (Japan), Decision CONF 201 VIII.C,” <http://whc.unesco.org/en/decisions/2997>, 访问时间:2022年2月7日。

③ UNESCO, “2018 Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties: ICOMOS Report for the World Heritage Committee,” <https://whc.unesco.org/document/167857>, 访问时间:2022年2月7日。

文组织秘书处代表屡次应世界遗产委员会要求澄清规则、补充信息,但未能弥合世界遗产委员会委员国之间以及世界遗产委员会委员国与国际咨询机构之间的分歧。澳大利亚提出一个折中方案,即以“要求重报”作为实质性决定意见的修正案,但未能获得世界遗产委员会的共识,反对理由是对“负面”遗产如何与世界遗产核心价值及《保护世界文化和自然遗产公约》宗旨相关联缺乏共同和充分理解,世界遗产委员会不具备做出任何实质性决策的基础。<sup>①</sup>

在激烈而漫长的辩论与争吵之后,第42届世界遗产委员会最终对法国和比利时联合申报的“负面”世界遗产项目做出了“推迟审议”的特殊决定,其所用的“推迟审议”术语不仅不属于世界遗产列入、不列入、重报、补报的四种决定类别,而且在联合国教科文组织议事规则中指的是一种程序动议(procedural motion),仅指涉“推迟”这一行动,而不能表达世界遗产委员会决定的实质内容,这与项目暂不满足突出普遍价值标准、需要重报或补报材料所意指的“推迟(postpone/delay)”完全不同。联合国教科文组织在大量既有规则、程序和经验案例等构成的决策框架中,做出了“无决策”这一“非理性”选择。同时,因为第一次世界大战西线纪念地项目具有开创先例的作用,世界遗产《预备清单》上还有十个与晚近冲突相关的项目正在等待正式提交申报和审议(见表2),第42届世界遗产委员会决定请国际咨询机构对与晚近冲突和其他负面、分裂性记忆相关的遗产进行梳理和“全面反思”,在达成能够为各方普遍接受的“负面”世界遗产评判和意义解读标准之前,暂不推进任何具体项目的申报与评估。<sup>②</sup>这意味着在“负面”世界遗产项目上,联合国教科文组织的不同行为体之间形成了严重的话语分歧和冲突,失去了共识基础,陷入了无法进行集体决策、开展集体行动的政治化困境。

表2 《预备清单》中拟正式申报的“负面”世界遗产项目

申报国家	项目名称	申报时间	突出普遍价值标准
安哥拉	奎多库纳瓦莱:解放与独立纪念地	2017年	(iii)(vi):与西南非洲独立战争相关
阿根廷	秘密监狱博物馆	2017年	(iii)(vi):与独裁政权统治史相关
佛得角	塔拉法尔集中营	2016年	(iii)(vi):与独裁政权统治史相关

① UNESCO, “Summary Records of the 42th Session of the World Heritage Committee,” <https://whc.unesco.org/document/171357>, 访问时间:2022年2月18日。

② UNESCO, “Decision 42 COM 8B.24,” <https://whc.unesco.org/en/decisions/7137/>, 访问时间:2022年2月18日。

续表 2

申报国家	项目名称	申报时间	突出普遍价值标准
斯洛文尼亚	从阿尔卑斯到亚德里亚的和平之路——第一次世界大战遗址	2016 年	(ii)(vi):与第一次世界大战相关
法国/比利时	第一次世界大战墓地和纪念场所(西南线)	2014 年	(iii)(iv)(vi):与第一次世界大战相关
法国	诺曼底登陆海滩	2014 年	(iv)(vi):与第二次世界大战相关
印度	安达曼岛蜂窝监狱	2014 年	(iv)(vi):与印度民族独立战争相关
俄罗斯	斯大林格勒保卫战全景博物馆	2014 年	(i)(iv)(vi):与第二次世界大战相关
土耳其	第一次世界大战中的达达尼尔和加里波利战区	2014 年	(vi):与第一次世界大战相关
卢旺达	大屠杀纪念馆	2012 年	(iii)(vi):与种族灭绝相关

资料来源:笔者根据国际古迹遗址理事会评估报告整理,参见 ICOMOS, “ICOMOS Discussion Paper: Evaluations of World Heritage Nominations Related to Sites Associated with Memories of Recent Conflicts,” [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World\\_Heritage/ICOMOS\\_Document\\_de\\_reflexion\\_Sites\\_associes\\_aux\\_memoires\\_de\\_conflits\\_recents.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/World_Heritage/ICOMOS_Document_de_reflexion_Sites_associes_aux_memoires_de_conflits_recents.pdf), 访问时间:2022 年 3 月 29 日。

注:表中罗马数字代表相应的世界遗产评价标准。

### (三)“负面”世界遗产中的身份认同歧异性

“负面”世界遗产从协商共识走向争议分裂的政治化进程是联合国教科文组织不同行为体身份认同歧异性不断加剧并涌现的过程。国际政治外交行为体、专业知识共同体和官僚理性行为体在世界遗产申报和评估进程中的共同参与程度不断深化,趋于坚持各自的身份认同基本话语,在对世界遗产项目价值、意义、目标和优先关切上的差异性、竞争性和矛盾性日益彰显。

在世界遗产领域,国际政治外交行为体具体指世界遗产委员会各委员国的外交人员或官方代表。他们坚持国家主义的基本话语,将世界遗产视为国家身份和特性的象征,通过世界遗产评估决策机制争取国际社会对本国独特文化价值和对人类文明贡献的“承认”。<sup>①</sup>因此,申报项目列入《世界遗产名录》是其行动的首要 and 直接目标,与此相关的专业知识应为促进国家身份认同、实现国家政策意图服务。而且,由各国外交官组成的国际政治外交行为体是一个充满竞合与博弈关系的群体,其作为世界遗产参与者的集体身份认同相对淡薄。

<sup>①</sup> Chiara de Cesari, “World Heritage and Mosaic Universalism,” *Journal of Social Archaeology*, Vol.10, No.3, 2010, pp.229-234.

“负面”世界遗产领域的专业知识共同体以国际古迹遗址理事会及其专家为主,涵盖从事国际文化遗产相关工作的考古学家、人类学家、建筑学家、历史学家、国际法学家和政治学家等。他们坚持普遍主义的基本话语,认为包括“负面”世界遗产在内的各类遗产都应服务于构建国际社会共同体这一目标,应通过设立和运用突出普遍价值淡化世界遗产的国家民族属性,强调人类作为一个整体的共同归属和共同责任。因此,世界遗产委员会应该成为一个超越各个主权国家简单相加的跨国决策机构,根据“共同性”与“持久性”的价值标准做出科学、客观、中立的评判。对于专业知识共同体而言,申报项目列入《世界遗产名录》不应成为行动的主要目标,而只是遗产价值论证和知识积累的一项附带产物,服务于增进各方遗产保护共识的最终目的。

世界遗产中的官僚理性行为体即联合国教科文组织秘书处内部负责履行《保护世界文化和自然遗产公约》的世界遗产中心工作人员,他们大多有世界遗产领域的专业知识背景,但首要身份是国际公务员,按照规则不参与世界遗产的正式决策。世界遗产中心坚持中立主义的基本话语,认为只要按照《保护世界文化和自然遗产公约》及《保护世界文化和自然遗产公约操作指南》规定的程序 and 标准组织世界遗产委员会审议即完成了基本任务,应尽力避免参与置评世界遗产委员会所做决定。尽管世界遗产中心不参与项目列入与否的正式决策,但与此相关的争议仍会使之面临如何恪守中立、避免选边站队的压力。因此,世界遗产中心总是倾向于与遗产评估机构及专家结成共谋关系,借助专业知识共同体提供的科学评估意见支持中立主义话语,回避或消解成员国可能的质疑或抗议。

“负面”世界遗产行为体身份认同歧异性的不断增强集中表现在两个方面:其一,世界遗产委员会的参会代表团团长从以专业知识共同体代表为主转变为以国际政治外交行为体代表为主(如图4)。1977年第一届世界遗产委员会15个委员国代表团团长全部为文物、历史、自然资源、环境等专业部门和机构代表以及相关领域大学教授和知名学者等。此后,随着越来越多新独立国家和发展中国家加入世界遗产委员会,由常驻教科文组织代表团职业外交官作为委员国代表参会的情况越来越常见。20世纪80—90年代,代表主要为文化参赞或更低级别、负责具体业务的秘书衔外交官。进入21世纪以后,职业外交官与专业人员担任委员国团长的比例大致各占一半,但2011年以来外交官比例远远超过专业人员,且几乎全部为大使、外长、内阁外事顾问甚至副首相等高级别官员,各国专业代表中也以文化或自然领域政府部门代表居多,专家学者率团参会的情况已基本消失。国际政治外交行为体主导的世界遗产委员会很容易成为主权国家就权力和利益讨价还价的论坛,他们很难与世界遗产国际咨询机构共享相同或相近的认知视角、专业知识以及评判标准。

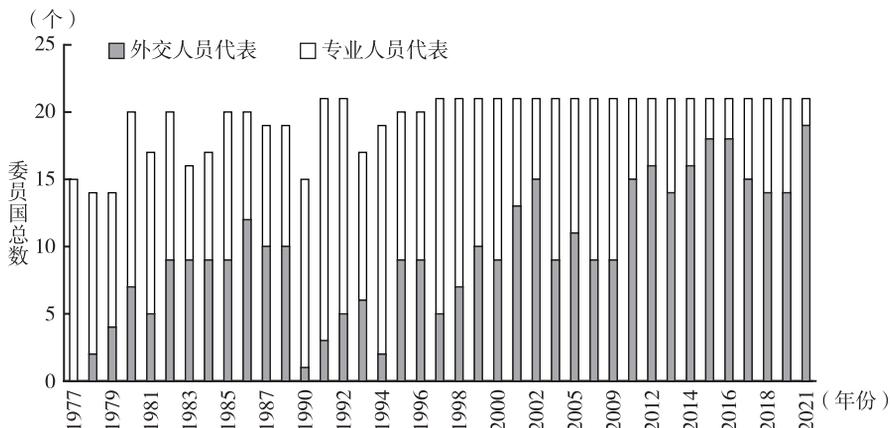


图4 历届世界遗产委员会外交与专业人员担任代表团团长比例

资料来源:笔者根据世界遗产委员会报告整理。参见 UNESCO, “World Heritage Committee: Sessions Since 1977,” <http://whc.unesco.org/en/sessions/>, 访问时间:2022年1月12日。

其二,世界遗产委员会推翻国际咨询机构专业意见的比率显著提升。《保护世界文化和自然遗产公约》及《保护世界文化和自然遗产公约操作指南》将客观性和科学性作为世界遗产评估的核心原则,将国际咨询机构的参与和意见作为世界遗产决策正当性与公信力的重要来源,因此,国际咨询机构的评估建议长期受到世界遗产委员会的尊重和认可。但进入21世纪,国际咨询机构和世界遗产委员会的意见分歧日益显著,重合度明显下降。<sup>①</sup>2005—2021年,世界遗产委员会修改国际咨询机构评估建议的比例越来越高,致使世界遗产委员会最终决定列入的世界遗产数量与国际咨询机构建议列入的数量差距越来越大(如图5)。此外,世界遗产委员会的修改除体现在相邻档次的“提级”外,还出现越来越多由“重报”改为“列入”或是由“不列入”改为“列入”的颠覆性修改(如图6)。<sup>②</sup>比如,引发美国和以色列强烈抗议的耶路撒冷南部景观和希伯伦老城两处遗址都是在国际咨询机构建议“不列入”的情况下被世界遗产

① Lynn Meskell, et al., “Multilateralism and UNESCO World Heritage: Decision-Making, States Parties and Political Processes,” *International Journal of Heritage Studies*, Vol.21. No.5, 2014, pp.423-440.

② 在不列入和列入的决定等级之间有两个中间等级:要求补报是指突出普遍价值基本获得认可,但是需要修改、补充申报材料或健全保护管理政策,不需要重新进行实地评估,一般在下一届世界遗产委员会上直接讨论;要求重报是指承认潜在的突出普遍价值,但这一价值尚未得到充分提炼,需要重新整理并提交申报材料,也需要重新进行实地评估,一般要经历两三年的周期才能再次在世界遗产委员会上讨论。以列入为目标的意见等级由低到高序列分别为:不列入、要求重报、要求补报和列入。

委员会直接“列入”《世界遗产名录》。<sup>①</sup> 2021年第44届世界遗产委员会审议的36个新申报项目中,有18个被国际咨询机构推荐列入。但是,世界遗产委员会将14个原本建议“补报”或“重报”的项目也直接列入《世界遗产名录》。这说明2021年列入《世界遗产名录》的世界遗产有近一半在“科学标准”上并未完全满足专业机构的要求。世界遗产委员会的不同参与行为体从各自立场、利益和期待出发对决策方向施加不同影响,使世界遗产委员会决定成为基于身份认同歧异性的“不合作博弈行为”的结果。<sup>②</sup>

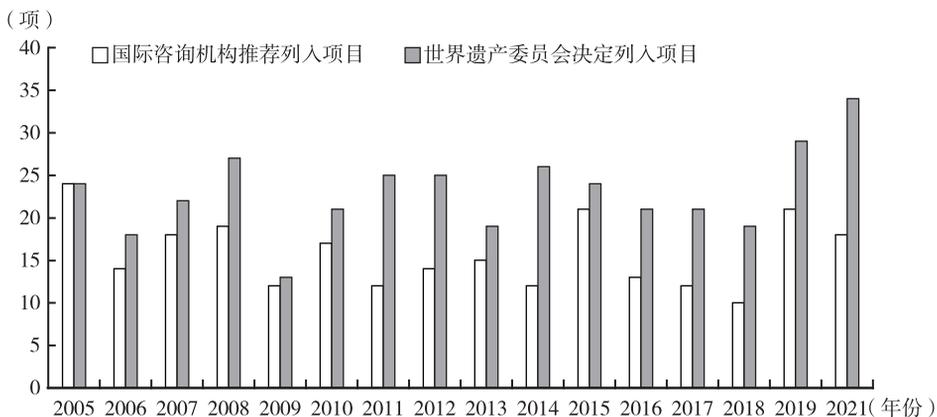


图5 国际咨询机构建议列入和世界遗产委员会决定列入的世界遗产项目数量

资料来源:笔者根据联合国教科文组织世界遗产委员会提名项目文件和决定制作,参见 UNESCO, “World Heritage Committee: Sessions Since 1977,” <http://whc.unesco.org/en/sessions/>, 访问时间:2022年3月16日; UNESCO, “All Committee Decision,” <http://whc.unesco.org/en/decisions/>, 访问时间:2022年3月16日。

#### (四)“负面”世界遗产中的主体性建构难题

“负面”世界遗产中的身份认同歧异性不断上升导致联合国教科文组织难以成功建构主体性,因此难以形成和谐一致的认知,开展具有逻辑自洽性与现实有效性的行动。一方面,在“负面”世界遗产能否以及如何与突出普遍价值进行正向关联从而符合《保护世界文化和自然遗产公约》宗旨和范围的问题上,联合国教科文组织的集体

<sup>①</sup> William Preston, Jr., Edward S. Herman and Herbert I. Schiller, *Hope and Folly: The United States and UNESCO 1945-1985*, pp.132-137; Heather Nauert, “The United States Withdraws from UNESCO,” <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/index.html>, 访问时间:2022年1月12日。

<sup>②</sup> 徐桐:《世界文化遗产申报审议环节的博弈关系分析》,载吕舟主编:《变化中的世界遗产(2013—2019)》,第20页。

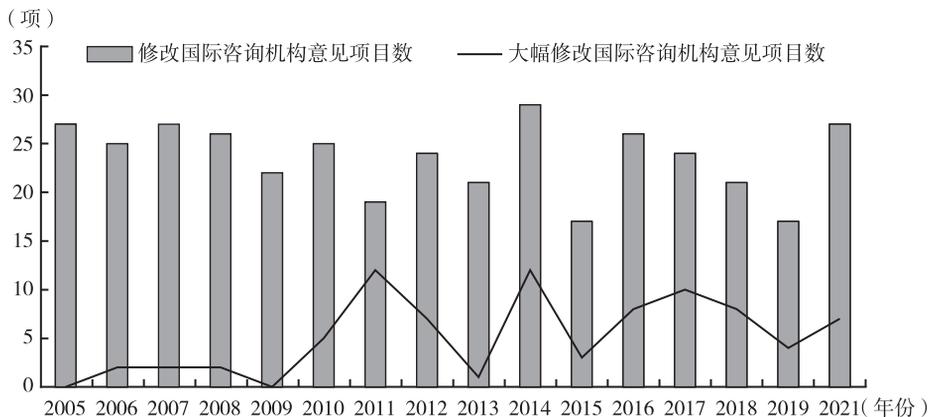


图6 世界遗产委员会修改和大幅修改国际咨询机构意见的项目数量

资料来源:笔者根据联合国教科文组织世界遗产委员会提名项目文件和决定制作,参见 UNESCO, “World Heritage Committee: Sessions Since 1977,” <http://whc.unesco.org/en/sessions/>, 访问时间:2022年3月16日; UNESCO, “All Committee Decision,” <http://whc.unesco.org/en/decisions/>, 访问时间:2022年3月16日。

认知受不同身份认同话语影响难以协调稳定,对突出普遍价值的第6条标准进行了数次修订,并对其保持审慎态度和有限使用。

突出普遍价值第6条标准,即同具有突出普遍重要意义的事件、活的传统、思想、信仰、艺术或文学作品有直接或实质性的关联,是“负面”世界遗产在申报中主要使用的参照标准。<sup>①</sup>当奥斯威辛—比克瑙集中营列为世界遗产时,其所参照的突出普遍价值第6条标准表述为“与具有全球重要性的人物、事件、宗教、哲学等具有必要关联”。<sup>②</sup>联合国教科文组织意识到这开创了以“关联性维度(associative dimension)”而非本体价值列入《世界遗产名录》的先例,而关联性意义无法以实证方法“检验”,只能取决于主观诠释,容易引发分歧。<sup>③</sup>因此,联合国教科文组织强调奥斯威辛比克瑙集中营是“不可比拟”的特例和所有同类遗产的代表,不建议其他类似遗产再行申报。<sup>④</sup>之后,联合国教科文组织于1980年对突出普遍价值第6条标准进行了修订,将要求遗产“与全球重要性的

① UNESCO, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention 2019,” <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>, 访问时间:2022年3月29日。

② 史晨暄:《世界遗产四十年:文化遗产“突出普遍价值”评价标准的演变》,科学出版社2015年版,第68—87页。

③ Olwen Beazley and Christina Cameron, “Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories,” <https://whc.unesco.org/document/188013>, 访问时间:2022年3月16日。

④ UNESCO, “Comparative Study of Nominations and Criteria for World Cultural Heritage, Principles and Criteria for Inclusion of Properties on the World Heritage List by Michel Parent,” <http://whc.unesco.org/archive/1979/cc-79-conf003-11e.pdf>, 访问时间:2022年3月29日。

人物、事件、宗教、哲学等具有必要关联”改为有“直接的和实质性的关联”，并且增加了“只能在特殊情况下，或者和其他标准联合使用”的要求，以限制关联性意义的主观诠释空间，避免可能引发的歧义。<sup>①</sup>

日本广岛和平纪念公园(原子弹爆炸遗址)项目列入后,联合国教科文组织对第6条价值标准进行了更为严格的限定。2002年修订的《保护世界文化和自然遗产公约操作指南》删除了“在特殊情况下”的表述,明确规定这条标准不得单独使用,只能和文化遗产中的前五条标准结合使用。虽然这一规定在2005年有所放宽,但仍“最好”与其他标准结合使用。<sup>②</sup>到2020年,全球1121处世界遗产中有246项在申报时使用了第6条标准,仅有12项为单独使用。<sup>③</sup>根据这条标准列入《世界遗产名录》的广义上的“负面”世界遗产有18项,与晚近战争冲突相关的有4项,与世界大战相关的仅2项(见表3)。法国和比利时申报的第一次世界大战西线纪念地项目被“推迟”后,突出普遍价值第6条标准的修订再次被提上日程,因为法国、比利时、南非和埃塞俄比亚等国坚持认为历史和记忆本身没有“正面”和“负面”之分,铭记灾难以珍视和平是联合国教科文组织和《保护世界文化和自然遗产公约》的职责和宗旨,没有理由把与第一次世界大战、第二次世界大战等历史事件相关的遗产排除在申报范围之外,应该借此机会对突出普遍价值标准及《保护世界文化和自然遗产公约操作指南》开启新一轮修订。<sup>④</sup>

表3 依据突出普遍价值第6条标准列入的“负面”世界遗产项目

	项目名称	申报国家	列入时间	突出普遍价值标准
与 晚近 冲突 相关	纳粹德国奥斯威辛—比克瑙集中营	波兰	1979年	(vi):与世界大战相关
	广岛和平纪念公园(原子弹爆炸遗址)	日本	1996年	(vi):与世界大战相关
	罗本岛	南非	1999年	(iii)(vi):与废除种族隔离制度相关
	莫斯塔尔老城老桥区	波黑	2005年	(vi):与多民族和宗教共存生活传统相关

① 史晨暄:《世界遗产四十年:文化遗产“突出普遍价值”评价标准的演变》,第68—87页。

② UNESCO, “Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention 2002,” <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>, 访问时间:2022年3月17日。

③ Olwen Beazley and Christina Cameron, “Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories,” <https://whc.unesco.org/document/188013>, 访问时间:2022年3月16日。

④ UNESCO, “Summary Records of the 42th Session of the World Heritage Committee,” <https://whc.unesco.org/document/171357>, 访问时间:2022年2月17日。

续表 3

	项目名称	申报国家	列入时间	突出普遍价值标准
与其他 “负面 事件” 或 记忆 相关	格雷岛	塞内加尔	1978 年	(vi):与奴隶贩运历史相关
	中西部地区、大阿克拉和沃尔特地区城堡要塞	加纳	1979 年	(vi):与奴隶贩运和非洲后裔全球流散相关
	国家历史公园;城堡、圣苏西宫与拉米尔斯堡垒	海地	1982 年	(iv)(vi):与黑奴独立解放运动相关
	桑给巴尔石头城镇	坦桑尼亚	2000 年	(ii)(iii)(vi):与黑奴贸易和解放运动有关
	马萨达	以色列	2001 年	(iii)(iv)(vi):与犹太文化身份和反抗压迫、争取自由有关
	詹姆斯岛及周边遗址	冈比亚	2003 年	(iii)(vi):与奴隶贸易有关
	阿普拉瓦西·加特遗址	毛里求斯	2006 年	(vi):与契约劳工有关
	莫纳山文化景观	毛里求斯	2008 年	(iii)(vi):与奴隶解放运动有关
	旧城:大河历史中心	佛得角	2009 年	(ii)(iii)(vi):与奴隶贸易有关
	澳大利亚监狱遗址	澳大利亚	2010 年	(iv)(vi):与殖民征战有关
	比基尼环礁核试验场	马绍尔群岛	2010 年	(iv)(vi):与冷战、核裁军有关
	格朗普雷文化景观	加拿大	2012 年	(v)(vi):与驱赶原住民和回归赋权有关
	蓝山和约翰·克罗山	牙买加	2015 年	(iii)(vi)(x):与非洲奴隶避难和独立运动相关
瓦隆古码头考古遗址	巴西	2017 年	(vi):与奴隶贩运有关	

资料来源:根据联合国教科文组织晚近冲突及其他负面遗产专家会报告整理,参见 UNESCO, “Report of Expert Meeting on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories,” <https://whc.unesco.org/document/184970/>, 访问时间:2022 年 3 月 29 日。

注:表中罗马数字代表相应的世界遗产评价标准。

另一方面,联合国教科文组织难以确定对世界遗产“负面”维度的主体性立场。“负面”一词本身并没有确定的意义内涵,主要取决于主体性立场,即对谁而言是负面的、对谁而言并非负面,而这离不开历史记忆和意义解读。<sup>①</sup> 历史记忆不是被保存下来的客观事实,而是在现今基础上被不断重构的叙事,其意义解读比事件本身具有更强大的生命力和动员力,用以建构和重塑身份认同。<sup>②</sup> “负面”世界遗产中的创伤性记

① Zheng Wang, *Memory Politics, Identity and Conflict: Historical Memory as a Variable*, London: Palgrave Macmillan, 2017, pp.11-25.

② 克利福德·格尔茨著,韩莉译:《文化的解释》,译林出版社 2014 年版,第 385 页。

忆及其意义解读蕴含着打破确定性、撼动真实性的巨大力量,是质疑、抗议、合法化与再合法化的动力来源。法国和比利时等国从第一次世界大战纪念遗址中建构了关于战争反思和维护和平的积极叙事,与世界遗产突出普遍价值的“共同性”与“持久性”特征关联起来,而且维护了国家主义基本话语,通过大战中突显的国家身份重新确立民族国家的合法性与其在全球化世界中的地位。<sup>①</sup>但是,英国、德国、美国和澳大利亚等第一次世界大战主要参战国持有各不相同的历史叙事和意义解读,在损失、灾难、耻辱、革命和荒谬等集体情感上的侧重点和敏感点不同,而印度和巴西等非西方国家对第一次世界大战纪念也有不同的关切和优先事项。<sup>②</sup>同样的战争遗址在不同国家以不同方式呈现和诠释,即使是看似相似的纪念话语之间也并非和谐一致,而是隐含着竞争、矛盾甚至相互讽刺。<sup>③</sup>2018—2021年,国际古迹遗址理事会根据第42届世界遗产委员会决定对“负面”世界遗产开展的“全面反思”认为,与晚近冲突相关的负面、分裂性历史记忆遗产体现了国家民族特定的历史视角和特定理解,很难形成全球层面关于意义和价值的共识,而且记忆会随着历史进程不断被改写和重写,难以满足世界遗产价值的“共同性”与“持久性”要求,也难以支撑世界遗产体现人类杰出创造力和文化交流等“正面”叙事,可能重新激发国家间分歧,撕裂国际社会共同体,因此不建议与《保护世界文化和自然遗产公约》及项目建立常规关联。<sup>④</sup>可见,联合国教科文组织面临的主体性建构难题在于,无论是对“负面”世界遗产价值做出认可还是不认可的判断或建议,都会使之承担起多种话语和叙事之间“仲裁者”的角色,涉足记忆的政治选择,承认一些记忆而忽视另一些记忆,或者使世界遗产领域的专业知识与不同的政策立场结合、形成不同的解读,甚至形成新的政策立场,进一步加剧该领域行为体之间的身份认同歧异性及话语冲突。<sup>⑤</sup>

① Anthony D. Smith, *The Ethnic Origins of Nations*, Oxford: Basil Blackwell, 1986, pp.11-19.

② Joan Beaumont, "The Politics of Memory: Commemorating the Centenary of the First World War," *Australian Journal of Political Science*, Vol.50, No.3, 2015, pp.529-535.

③ Christine Sylvester, "National War Heritage at the Australian War Memorial and Hiroshima Peace Park," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.49, No.2, 2021, pp.280-304.

④ Olwen Beazley and Christina Cameron, "Study on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories," <https://whc.unesco.org/document/188013>, 访问时间:2022年3月16日; UNESCO, "ICOMOS Second Discussion Paper on Sites Associated with Memories of Recent Conflicts and the World Heritage Convention," <https://whc.unesco.org/document/184969/>, 访问时间:2022年3月29日; UNESCO, "Report of Expert Meeting on Sites Associated with Recent Conflicts and Other Negative and Divisive Memories," <https://whc.unesco.org/document/184970/>, 访问时间:2022年3月29日。

⑤ David Demortain, "Experts and the Production of International Policy Knowledge: Do Epistemic Communities Do the Job?" in Annabelle Littoz-Monnet, ed., *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, pp.76-92.

### (五)“负面”世界遗产政治化困境的出路探讨

“负面”世界遗产进入政治化困境揭示了联合国教科文组织内部身份认同歧异性的张力以及由此引发的主体性建构难题,说明探寻困境出路的“去政治化”努力不能局限于理性主义、功能主义和建构主义提供的政策意涵与行为逻辑上。首先,政治干预当然是主权国家能够在世界遗产委员会机制中开展的行动,但世界遗产的列入对于国家而言仅是行动目标,通过遗产列入获得的文化价值认可才是真正目的。在认同分裂、缺乏共识的基础上进行政治干预,即使能够实现项目列入的目标,结果也可能会激起更为强烈的政治抗议,强化“不认可”的动力,最终削弱世界遗产“被认可”的话语合法性。这也是法国、比利时以及其他具有相近利益和立场国家能够在世界遗产委员会上推动为其项目列入投票,但却并未采取这一行动的原因。其次,“负面”世界遗产政治化进程表明,看似属于专业技术领域的议题在一定条件下会附着政治意义。保持技术与政治截然分离是不现实的,特别是不同行为体之间的认同纷争本身就是一种关于知识与权力的国际政治,因此,将政治化斥责为功能性弊病无助于缓解政治化困境。最后,联合国教科文组织秘书处在国际古迹遗址理事会等专业机构的协助下看似做到了中立和公正,避免在敏感和争议议题中显示偏好倾向,但是难以称得上成功树立了独立权威。因为国际组织的恪守中立不等于不作为,集体决策和行动的失效使权威建构失去了必要基础。

在后结构主义的身份认同视角下,积极探寻政治化困境的出路应以重构联合国教科文组织在“负面”世界遗产领域主体性的共识基础为中心任务,缓解身份认同歧异性的张力,创造能够凝聚共识的对话空间与制度框架。身份认同歧异性在话语中涌现,也需要在话语中消解。就短期行动而言,加强不同身份认同行为体之间的对话沟通有助于理解彼此差异,找到构建共同话语的关联点。联合国教科文组织为“负面”世界遗产召开了多次非正式磋商会议,并于2021年设立了非正式开放工作组,这对于创造和维系对话空间十分必要。这一工作组机制既要保持参与范围的开放,即让各类利益相关行为体参与其中,也要保持工作目标的开放,即不预设结果方向,也不排除任何可能通向共识的路径。就长期努力而言,联合国教科文组织最终需要为“负面”世界遗产的认可创造合适的制度空间。一种选择是继续在《保护世界文化和自然遗产公约》的范围内修订突出普遍价值第6条标准,使之能够涵盖“负面”世界遗产的特性并彰显其正面维度,在此基础上调整相应的申报与评估规则,使“负面”世界遗产真正成为一种独特的全人类共同财富。另一种选择是在《保护世界文化和自然遗产公约》之外创设新的认可类型与认可机制,开发适用于“负面”事件和记忆的国际准则文件,

并建立相应的规则体系。这意味着联合国教科文组织需要在现有的世界遗产、非物质文化遗产和文献遗产之外开发新的国际合作项目,创造新的认同场域。

对于世界遗产领域的主要参与者而言,推动联合国教科文组织走出政治化困境需要一种为塑造共识而开展的“创造性介入”,<sup>①</sup>即一种着眼长远、立足规则、多元参与的多边外交政策和行动。首先,要认识到参与国际组织和国际机制是一种在“未来阴影”下开展的多重博弈,应避免或谨慎采取基于短期目标的硬性政治干预,过度强调国家主义话语反而无法实现维护国家利益的初衷,适当使用普遍主义话语并展示灵活性更容易赢得主动与回旋空间。其次,无论是在《保护世界文化和自然遗产公约》框架之内还是之外推动“负面”世界遗产的未来认可,核心都在于规则的修订与重塑,因此,除世界遗产委员会这类正式机制外,参与国际组织日常工作中的各类非正式磋商、对话以及研究等也十分重要。事实上,也正是在国际组织的日常实践中形成了各国不同的外交能力和“啄序地位”。<sup>②</sup>最后,参与专业性国际组织需要调动专业知识资源,在不同层次和渠道上开展多轨外交对话。就“负面”世界遗产而言,仅有职业外交官做立场声明和解读远远不够,还需要有相关领域的专家参与国际共同知识的生产过程,为塑造新的集体认知、启动新的适应或学习进程提供助力,并为促进国际政治外交行为体和专业知识共同体之间的话语沟通搭建桥梁。总之,后结构主义身份认同框架的政策意涵在于,需要正视世界政治中问题的复杂性,通过推动不同行为体身份认同的调和、共同话语的生成与国际组织主体性的建构,探寻“负面”世界遗产政治化困境的未来出路。

## 五 结论

政治化是专业性国际组织中长期普遍存在的现象,典型地表现为集体决策和行动失灵的困境。探析这一困境的深层次动力需要超越单一维度的工具理性,理解专业性国际组织内部的身份认同歧异性和主体性建构问题。这对于应对世界政治的复杂现实、有效开展全球治理具有重要意义。后结构主义的身份认同框架将身份认同视为世界政治中矛盾和张力的根本动力,将主体性建构作为理解世界政治复杂性的中心点,将身份认同、主体性建构、话语实践与对外政策及其行动置于一个连贯的逻辑框架内,

① 王逸舟:《仁智大国:“创造性介入”概说》,北京大学出版社2018年版,第11—16页。

② Vincent Pouliot, “Diplomats as Permanent Representatives: The Practical Logics of the International Peking Order,” pp.543-561.

为理解专业性国际组织政治化的动力提供了有益的补充视角,能够为扩展国际组织与全球治理理论研究的内涵和视野、深化国际组织的本体论思考开辟新路径。以此视角来看,专业性国际组织的政治化进程既非一种有明确目的和意图的理性设计或战略选择,也不是一种以收益为导向和结局的单向度进程,而是国际社会多元行为体之间身份认同歧异性不断深化和国际组织主体性建构困难的表现。这体现了世界政治中多元行为体之间不同利益、逻辑和话语的交织互动,反映了全球治理趋向多层次化、碎片化和歧异化的特征。

联合国教科文组织“负面”世界遗产是专业性国际组织政治化的一个代表性案例,揭示了政治化困境的复杂性和矛盾性。在相关行为体身份认同歧异性不断加剧的张力下,联合国教科文组织难以建构和谐、自洽、稳定的主体性,使世界遗产的集体决策和行动陷入困境。在“负面”世界遗产的政治化进程中,最根本的问题在于缺乏如下共识,即由谁以及如何建构遗产价值、诠释意义,提供能被普遍接受的话语叙事,增进和解与和平,避免制造新的分裂和冲突。这一案例研究提示我们需要重视国际组织生活世界中深层次的身份认同与主体性建构问题,将全球治理视为不同话语实践的交汇,在对话和沟通中寻找缩小分歧、促进共识之道,从而缓解身份认同歧异性的压力和冲击。对于广义的国际关系理论研究而言,需要更加重视后结构主义的反基础主义本体论与后实证主义认识论,发挥国际关系中“后”理论作为“非常规”知识积累体系的独特潜能,弥补理性主义等主流理论框架的局限与盲区,在充满不确定性和边界消退的世界政治中激发更多超越范式的批判性和复杂性思考。对于正在积极推进大国外交、深入参与全球治理的中国来说,需要更好地认识专业性国际组织这一重要多边外交平台的内在复杂性,立足百年未有之大变局下的长远性、战略性、全局性目标,从政治外交和专业知识等多维度深化参与实践,增强国际规则制定能力和多边外交话语能力,提升中国在全球治理中的引领力、塑造力及影响力。

(截稿:2022年6月 编辑:沈 陈)