

【国际组织】

生存意愿、主导国态度与国际组织的存续

——以国际难民组织与联合国难民署为例

王 越

【摘 要】在国际制度研究中,组织一旦建立就保持相对较高的制度惯性是学界的传统认识。组织的功能及改革问题也是研究热点。但数据统计显示,国际组织存在一定程度的死亡率,该现象并未引发关注,也超出了传统理论所能解释的范畴。在大国“退群”现象频发、多边主义重要性受到质疑的国际背景下,考察国际组织兴衰存亡的诸多因素具有重要的理论和现实意义。本文通过对比国际难民组织(IRO)和联合国难民署(UNHCR)的不同生命历程,发现国际组织的生存意愿作为内驱力是决定组织命运的主要变量,主导国态度作为外部力量则是影响国际组织生存质量和解体速度的次要变量。大国退出通常导致组织出现财政危机和影响力下降,但组织存亡的命运和全球治理成效最终取决于组织的维生意愿及其应对危机的能力。这一研究结果其实也对近年来美国“退群”和英国“脱欧”等引发的“多边主义危机”做出了回应,更为中国推动国际组织发展和改革提供了启示。

【关键词】政府间国际组织;生存意愿;主导国态度;国际难民组织;联合国难民署;多边主义

【作者简介】王越,中国人民大学国际关系学院博士研究生(北京 100872)。

【原文出处】《外交评论》(外交学院学报)(京),2022.6.126~154

引言

自国际关系作为一门学科开始,政府间国际组织^①就一直处于理论思考的核心部分。^②二战结束后,国际组织大量出现并积极参与国际政治进程,现已成为非常重要的国际关系现象,政府间国际组织在国际事务中一直发挥着重要作用。^③但近年来国际组织不断面临冲击与挑战,如美国在特朗普政府时期频繁退出国际组织,创造了“退出主义”(withdrawal doctrine)外交。^④2020年英国确定“脱欧”,呈现了国际组织历史上最大规模的退出谈判。^⑤俄乌冲突升级之后,俄罗斯被迫与主动“退群”。^⑥在这一背景下,国际组织和多边合作的基本原则及合法性受到质疑,所谓自由主义国际秩序也“面临危机”。^⑦因此,对国际组织的生存研究不仅可以开拓国际组织理论研究的新方向,也有助于我们更全面地研判当前国际组织的改革与发展进程。

在生存方面,国际组织实际上并非如已有研究所示那般稳健。既有的国际组织研究通常基于路径依赖所产生的“制度黏性”(institutional stickiness),强

调制度化的国际组织一旦建立,基于较高的沉没成本,成员国放弃该组织寻求其他替代组织的可能性就会降低,^⑧一些特定的机制和模式会不断自我复制和巩固而愈发难以改变。^⑨罗伯特·基欧汉提出“霸权的衰落并不必然敲响合作死亡的钟声”,^⑩更进一步强调了国际制度自身功能性和制度惯性的作用。但现有研究数据显示,政府间国际组织的消亡现象大量存在。乔恩·佩夫豪斯、蒂莫西·诺德斯特罗姆等学者根据“战争相关项目”的“政府间国际组织3.0”版本(COW-IGO v3.0)数据集^⑪的统计发现:自二战后至1989年,平均每年有7.2个政府间国际组织诞生,1.6个国际组织衰亡。冷战结束后,平均每年新生4.4个国际组织,但是每年死亡的组织却达到3.4个。^⑫2019年,荷兰马斯特里赫特大学启动了一个为期五年的“国际组织的衰亡”研究,也称“NerstIOr”项目,其具体名称为“谁能活得更久?关于国际组织衰亡的制度理论(2019-2023)”,旨在研究国际组织为何衰亡的问题。^⑬项目组首席研究员希尔克·迪克斯特拉研究指出,1815年至2014年,常见的国际组织中

约有39%正式死亡,1948年至2013年间,虽然没有正式宣布解体,但70个国际经济组织中已有约38%处于不活跃状态。^①早些时候,美国学者谢里尔·尚克斯、哈罗德·雅格布森以及杰弗里·卡普兰撰文指出,自1981年至1992年间,政府间国际组织数量从394个降至339个,其死亡率的确“高得惊人”。^②

国际组织主要是在解决日益密切的国际交往中所产生的各种专门性、行政性和技术性的国际协作过程中逐步形成的。^③外部环境的变化可能会对组织的需求度产生影响,但在同样的外部环境、同样的议题领域中,仍然存在完全不同命运的国际组织。冷战结束后,以服务于东西方对抗而建立的华约最终解体,北约则得以生存并不断壮大。在20世纪开始日益严峻的难民问题领域,^④国际难民组织(International Refugee Organization, IRO)解体而联合国难民高级专员公署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR, 简称联合国难民署)得以生存,且发展成为难民治理的核心机构。那么,究竟是什么原因导致国际组织解体?主导国退出是否对组织生存产生决定性影响?本文的研究困惑由此产生。为解决这一问题,本文将首先回顾既有研究,进而提出新的分析框架,并通过IRO和UNHCR的生命历程检验本文框架的适用性。

一、既有研究及其不足

国际组织的命运走向宏观上分为生存与解体两个方面。当前研究更多聚焦于组织的困境与改革,较少关注组织的解体问题。既有研究中与组织存亡相关的讨论可以分为两大类,一是对联盟存续与瓦解的原因分析,二是上文所提NestlOr项目和英国学者梅特·乔桑尼瓦关于组织解体研究的最新进展。^⑤以上成果提出了可能影响组织存续的相关要素,为本文分析框架的构建奠定了基础。

(一)聚焦于联盟存续与瓦解原因的讨论

联盟瓦解问题目前已有较多讨论,关于影响联盟稳定和瓦解的分析可以为国际组织命运走向研究提供参考。一方面,从国家中心主义的视角来看,成员国国内政治和国家间互动是联盟存续与瓦解的关键,国内要素包括成员国是否为民主国家、^⑥领导人及政权变化等。^⑦国家间的军事、经贸关系对于联盟瓦解也有重要影响,盟友间的经贸关系可以降低联盟解体的可能性。^⑧

另一方面,从联盟生成与维系的条件来看,共同的外部威胁和一致的利益诉求是推动合作成立的核心动力。在现实主义视角下,如果导致联盟建立的共同威胁不复存在,那么合作就会瓦解。^⑨联盟崩溃的一个显而易见的解释是国家间利益(或目标)的不同或者冲突,^⑩成员国间争夺收益的斗争将导致联盟顷刻瓦解。^⑪另外,外部环境也是影响联盟稳定的关键要素,战争状态下的联盟相较于和平状态更加稳定。^⑫根据布雷特·利兹和布尔库·萨文的研究,联盟瓦解的两个条件是维持条件的改变及抛弃联盟的代价。^⑬宋伟等指出,战略利益是联盟建立的首要根源,但并非维持联盟存在的充分必要条件。^⑭北约和华约的不同命运是以上论断的有力证据,外部威胁的消失不必然导致组织解体,组织的制度化、^⑮成员国能够实现和解是决定其发展变化的一项关键机制,^⑯盟友互动妥协的失败必然导致联盟破裂。^⑰

但国家联盟与国际组织之间存在差异。联盟是“两个及以上主权国家间正式或非正式的合作安排”,^⑱建立在某一方面一致性同意基础上的国家间承诺,甚至不需要缔结正式的条约或协定。^⑲政府间国际组织有其官僚机构,以及正式的制度章程,具有独立于国家的行动能力和影响力。^⑳对于国际组织来说,成员国的态度与国际组织本身都是需要考虑的要素,如陈翔就区域安全组织瓦解的原因分析指出,成员国与组织的安全契合度不足与组织本身的环境调适力较弱共同导致了组织瓦解。^㉑因此,在联盟解体研究的基础上,成员国态度可被视为影响组织命运的一个关键变量,而其他外部环境、国内要素、国家间关系等影响成员国对组织态度的要素均可被视为前置变量,不在本文的研究范围之内。目前针对国家退出国际组织的研究集中于退出原因和退出方式,^㉒以及退出对国际合作、^㉓制度秩序^㉔等的影响,退出对组织生存的影响尚有较大研究空间。^㉕

(二)有关国际组织解体的实证研究结果

荷兰马斯特里赫特大学的NestlOr研究项目和梅特·乔桑尼瓦关于国际组织解体的研究成果主要聚焦于组织本身,可以分为组织统计特征和组织制度特征与组织解体的不同关系。

组织的统计特征主要包括组织性质、成员国数量、组织年龄等。在组织性质中,梅特·乔桑尼瓦认为,技术性(专门性)组织通常受权力的影响更小,更

不容易受到外部权力转移和地缘政治冲击的影响,因而死亡率更低。^⑨在组织成员国数量上,数量越少的成员国抵抗风险的能力越低。^⑩另外,成立时间较短的国际组织一般更脆弱,^⑪以“婴儿死亡率”表示组织在最初几年较高的死亡风险。^⑫

组织的制度特征包括组织的制度化水平与秘书处规模。制度化水平影响组织的“制度黏性”,组织的制度化建设需要成员国授予权力,制度化水平高的组织其解体通常伴随高昂的谈判成本。^⑬另外,制度越灵活,死亡率越低,更灵活的政府间组织不仅不太可能消亡,而且也不太可能被替换或整合到其他组织中,因为它们更有能力适应不断变化的外部环境。^⑭秘书处是连接国际组织与成员国之间的纽带,甚至可能与志同道合的成员国实现“共谋”,^⑮来自各成员国的精英能够促进成员国之间的合作、增强秘书处应对突发事件的能力。^⑯因而,组织的官僚机构对于解释组织的生存能力尤为重要。对此,玛丽亚·德布雷等人指出,拥有更大、更复杂的官僚机构的国际组织更善于应对外部压力。^⑰比如英国“脱欧”后,欧盟委员会在团结成员国方面发挥了重要作用。^⑱组织内官僚机构特别是秘书处的关键性作用为本文分析框架的构建提供了参考。

NestIOr项目及现有研究成果为国际组织生存与解体研究奠定了重要基础,但建立在回归模型分析方法上的研究缺乏因果机制论证,我们能够确定组织内部特征与组织解体之间的相关性,但相关性不是因果关系。^⑲而且,关于组织统计变量和制度变量的讨论尚未达成共识,^⑳不能被直接作为组织解体原因的确定性结论。考虑到这些变量确实对组织生存有影响,我们可将其作为案例选择时的控制变量。

另外,当前关于国际性难民组织的研究,主要着眼于分析全球难民治理的困境,对相关制度、组织及组织间合作问题的探讨已经比较全面、深入。其中既有对国际难民制度历史发展、制度特征与治理局限等宏观梳理,^㉑也有聚焦于难民组织本身及组织间互动的个案研究,包括20世纪初几个国际性难民组织的多边制度合作实践、IRO具体职能、UNHCR的地位与作用以及难民署与其他组织在难民治理中的合作等等。^㉒但对于两个组织的命运差异却缺乏细致的梳理和分析。

正因如此,本文试图揭示导致IRO解体而UN-

HCR生存并发展成为全球难民治理核心机构的要素。如图-1所示,本文认为主导国态度和组织生存意愿共同影响了组织命运。既有联盟解体研究证明主导国对于组织的建立和维持具有极为重要的作用,而影响主导国态度的一系列要素作为前置变量不在本文研究范围内。同时,组织自身的生存意愿是组织是否走向解体的决定性因素。这一研究为国际组织的存续和解体问题提供了新的理论尝试,国际组织中某个或者某些大国的退出不一定导致组织的衰亡,组织的命运可以把握在自己手中。

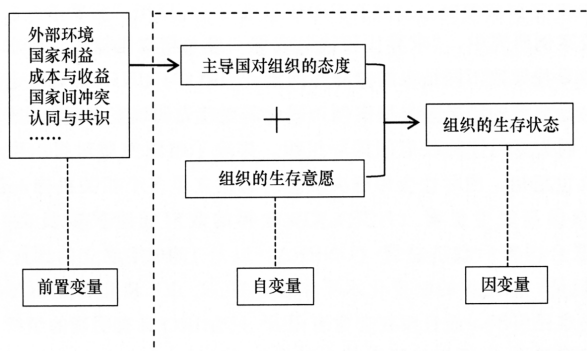


图-1 国际组织生命力变化示意图

二、IRO与UNHCR的相似性:专门性与临时性

在比较案例研究中,“求异比较法”或称“最大相似比较法”要求在诸多一致性因素中寻找导致不同结果的差异性因素,^㉓IRO与UNHCR最终走向完全不同的命运,是典型的结果差异型案例,因此需要首先明确案例间的相似性。

首先,同为专门性的政府间国际组织,排除了组织性质对组织生命力的影响。^㉔在20世纪初,国际社会为解决难民问题建立了多个相关机构,包括1921年成立的难民高级专员署(HCR)、1928年的政府间难民委员会(IGCR)、1943年的联合国善后救济总署(UNRRA)以及1946年成立的国际难民组织(IRO)。^㉕但是,从组织的制度化水平来看,HCR、IGCR和UNRRA都不是严格意义上的难民组织,而且授权非常有限,^㉖只有IRO具有明确的组织章程和较为完善的组织架构,^㉗可以被视为首个正式的国际性难民机构。联合国难民署被称为“高级专员公署”,当时却仅有一个办事处,但是其本质上仍然符合国际组织的特征:基本构成是以联合国成员国为基础的主权国家,具有正式的多边条约,享有国家授权。^㉘在功

能上,两个政府间国际组织都为解决二战后难民问题而生,以保护和解决难民问题为主要职能,通过遣返、保护和重新安置等具体举措,为数量庞大的难民或流离失所者^③提供人道主义援助。^④因此,两者在所处国际环境、职能领域、组织目标等最基本的性质方面具有一致性。

其次,组织成立之初的临时性特征为两个组织最终不同的命运提供了研究起点。如果UNHCR在一开始就被定性为“永久性”组织,那么难民署相较于IRO具有定位上的优势,组织运行至今且取得一系列成就都是理所应当的,则本研究的说服力也较弱。

IRO在1946年联合国大会第62(I)号决议颁布的《国际难民组织章程》(Constitution of the International Refugee Organization,以下简称《章程》)中明确被确定为“非常设”组织。^⑤关于UNHCR在成立之初的定位究竟是临时性还是永久性的问题,当前学界存在一定争论。^⑥

根据历史材料,UNHCR在成立之初,尽管不像IRO那样直接被打上“非永久性”的标签,但在决议中暗示了组织的“临时性”定位。在联合国大会1950年12月14日第428(V)号决议通过的《联合国难民署规约》(Statute of the Office of the UNHCR,以下简称《规约》)中规定:“一般情况下,联合国大会应在第8次监管会议之后审查难民署的工作,并确定该机构是否应该在1953年12月31日之后继续工作。”^⑦2020年在全球新冠肺炎疫情大流行和叙利亚危机即将10周年之际,联合国难民事务高级专员菲利普·格兰迪指出,“一个原本在成立3年后就不复存在的组织,即将迎来其70岁的生日,尽管没人有心情庆祝”。^⑧除此之外,难民署也这样描述自己的历史:“成立于1950年……在3年内完成既定工作目标,然后解散。”^⑨直至2003年,联大出台取消对其定期审查的规定才使之成为永久性难民组织。^⑩

因此,UNRCH在本质上与IRO一样,都是为应对特定、局部范围的难民问题而成立的应急性、临时性难民救援机构。

三、生存意愿、主导国态度与国际组织

当前关于国际组织的研究主要有两种路径:一是国家中心主义,强调主权国家对国际组织的影响;另一种是国际组织中心主义,强调国际组织自建立

后就具备了一定程度的自主性。^⑪因此,本文在比较IRO与UNHCR时,采用组织生存意愿与主导国态度两个关键变量,兼顾主权国家和组织本身在组织生存问题上共同的影响力。

(一)主变量:作为内部驱动力的组织生存意愿

当前国内学者更多采用“国际组织自主性”(organizational autonomy)来研究组织官僚机构的行为模式。^⑫组织的自主性主要指组织能够以一种不受其他政治行为体(尤其是国家)影响的方式运作,^⑬它们是“有自己的独立议程”“独立利益和能力”的国际社会参与者,^⑭具有基于其政策偏好调动权威和资源寻求对特定议题政策结果施加影响的能力。^⑮组织自主性的内涵不仅包括组织行动、意愿和结果三个维度,还包含组织对不同问题的差异性诉求,比如组织可能希望通过自主性行为获得更多预算、制定和执行行政政策、改变组织议程以及在危机冲击下扩大职能范围等。^⑯

组织生存意愿是对组织自主性概念的进一步细化,“生存”强调组织面临命运选择的关键节点,“意愿”指的是组织在面对外部环境变化时的态度,并通过具体行为表现出来。“生存意愿”既强调了宏观层面组织独立于国家的能力,又聚焦于组织自主性的意愿维度。组织生存意愿弱意味着组织对成员国或外部环境的依赖度高,一旦成员国的支持减弱或停止,组织维系生存和发挥职能的意愿便降低,不愿通过自身努力争取其他途经的支持或进行自我改革。反之,组织生存意愿强,则意味着当成员国的支持减弱或停止时,组织依然希望维持自身的生存和职能,会尽力通过各种途径争取其他行为者的支持,并进行组织内部改革。

IRO和UNHCR尽管有一定的依附性,比如两者都属于联合国系统的专门机构,并在《联合国宪章》的宗旨和原则下行动,但它们只需要定时向联合国大会进行汇报,联合国只提供基本的行政支出费用,组织的其他活动经费主要依赖成员国的自愿捐款,^⑰在具体活动和财政支出方面仍能够保持一定的自主性。

体现生存意愿的行为体是组织的主要负责机构或负责人。两个组织中决定组织生存意愿的关键行为者并不相同。体现IRO生存意愿的主要是总理事会。根据《章程》第六条,“本组织的最终决策机构为

总理事会”，^③执行委员会、总干事负责组织的执行和行政任务，均须对总理事会负责。而决定UNHCR命运的则是高级专员的生存意愿。1950年通过的《规约》将难民署的所有权力都赋予了高级专员。^④在当时的筹备讨论中，时任联合国秘书长特里格夫·赖伊认为，高级专员应该“拥有有效履行其职能所需的独立性和威望”。^⑤自成立以来，UNHCR一直被称为“高级专员办事处”，强调了高级专员在难民署集中化决策结构中的首要地位和决策独立性。^⑥

(二)次变量：作为外部推动力的主导国态度

基于国家中心主义和国家秉持基本理性的假设，主权国家的政策对国际组织具有重要影响。本文采用“主导国态度”而非“霸权国态度”的主要目的是，关注在组织内提供主要资源并享有制度话语权的国家，由于霸权国未必是组织中的主导国，因此可增强分析框架的普遍性。但“霸权稳定论”依然可以解释组织内主导国的作用及其政策偏好。一方面，主导国作为查尔斯·金德尔伯格所说的“稳定器”，^⑦之所以能够维持国际组织的稳定，主要在于其实力强大且有意愿提供公共物品，物质资源的优势使主导国具有影响制度秩序和议程设置的能力。^⑧另一方面，主导国也是组织中的最大受益国，建立国际制度或国际组织是维护自身利益、保障自身地位的手段。^⑨国际组织内主导国态度变化受维持合作所带来的收益与本国需承担的成本之间关系的影响，^⑩因此，当维持组织的成本大于收益时，主导国对组织的态度倾向于消极。美国在20世纪初不断变换支持不同的国际性难民机构，特别是放弃UNRRA、新建IRO以及最后放弃IRO，都是服务于当时与苏联对抗的国家战略利益。

本文中两个组织的主导国主要指承担主要财政份额、在组织决策中具有最大影响力的美国。这种主导地位并不等同于领导权，因为即便在国际难民组织中，采取的是一国一票、多数通过的决策方式，美国并不拥有制度化的决策权力，其主导地位和影响力来自美国所提供的资金及其与其他成员国的互动。这一地位主要体现在三方面，首先，美国在两个组织中拥有绝对的财政占比和话语权。其次，战后英法等其他国家对美国的依附性“特殊关系”，^⑪进一步增强了组织中美国主导地位的合法性。最后，苏联缺席^⑫使得组织内缺乏对美国的竞争与制衡。

对于主导国态度的衡量通常有两个方面，一是对自身成员国身份的重视程度，二是资金支持力度。态度积极通常表现为国家提供大额资金援助并在组织框架下积极行动。态度消极最直接的表现是退出，不再给予资金支持和放弃成员国身份。若仍然保留组织成员国的身份，但对组织捐助资金大幅下降，也被视为态度消极。美国对于IRO态度的变化，表现在其后期停止对IRO的资金援助并敦促组织尽快结束行动。UNHCR的制度章程和组织机构设置尽管基本反映了美国的意图，但是美国并没有签署作为UNHCR法律基础的1951年《关于难民地位的公约》，^⑬再加上美国前期完全拒绝对UNHCR提供资金援助，而主导其他难民机构，体现了美国既不重视难民署的成员身份、也不提供资金支持的消极态度。

(三)国际组织生命阶段划分

传统的组织生命阶段基于组织生命周期理论，划分为初创、发展、衰落、消亡四个阶段。^⑭肯尼思·博尔丁认为，社会是一个巨大的“生态系统”，每一个组织(有机体)都根据“增长和生存的内在规律”和“其他有机体的复杂敌对的外部环境”之间的相互作用生存，死亡是一个“不可阻挡的、不可逆转的平衡过程”。^⑮该理论将组织与有机系统中的出生、成熟、衰退和死亡相关的自然、变质过程相类比，^⑯按照生命体的自然运行规律来划分组织生命阶段。

但在实际发展中，组织生命周期理论难以解释所有国际组织的生存轨迹。以本文为例，该理论只适合已经解体的、较为完整地经历了四个阶段的IRO。UNHCR目前尚未经过最后的“消亡”阶段，且有过多发展及衰落的反复，^⑰与该理论模式并不匹配。因此，在组织生命周期理论的基础上，整合组织自身在不同时期的发展特征，也为了更好地比较变量的作用，本文将两个组织以其章程中的既定结束日期为界，统一划分为“组织前期”和“组织后期”。“组织前期”又以组织正式成立为界，分为“成立初期”和既定解体日期之前的部分“组织运行期”。既定解体日期/首个任期期满至解体或升级的发展阶段统称为“组织后期”，组织正式成立后至解体或“转折点”后继续发展均为“组织运行期”。具体时间节点划分如图-2所示。

具体到本文案例，IRO“成立初期”指1946年12

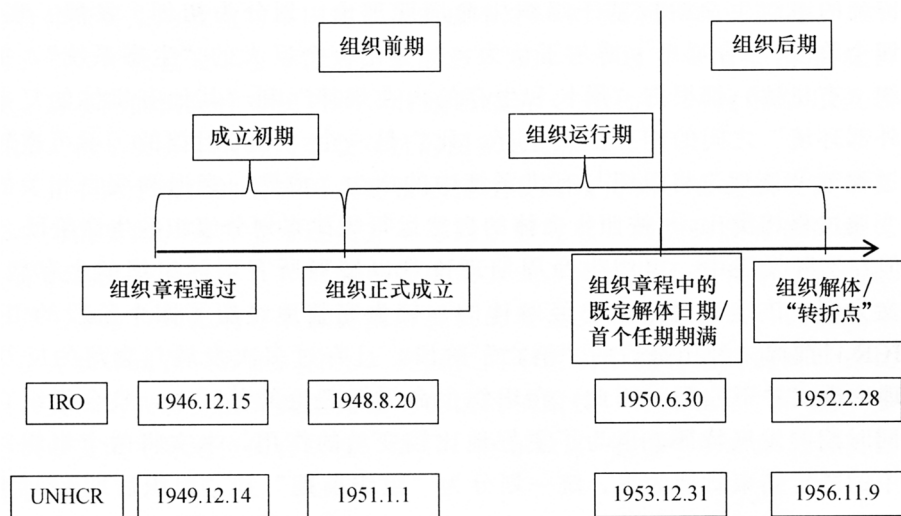


图-2 IRO和UNHCR的生命阶段划分及具体时间点

月15日联合国大会第62(I)号决议通过《国际难民组织章程》，至1948年8月20日《章程》批准国家达到15个，《章程》正式生效，国际难民组织正式成为联合国系统的一个专门机构。^⑧UNHCR的“成立初期”指1950年12月14日联大第428(V)号决议通过《联合国难民署规约》、1951年1月1日联合国难民署正式运行。^⑨《章程》中并没有明确规定IRO的既定解体日期，但是在联合国大会的相关报告中，将其预期的任务定为至1950年6月30日遣返825000人，^⑩美国也敦促在这一日期之前结束行动。^⑪1953年12月31日是UNHCR在其章程中规定的首个任务期期满。^⑫“组织运行期”指组织从正式成立至解体之前的正常活动时期，对IRO来说为1948年8月20日正式运行至1952年2月28日清算完成、正式解体。对于UNHCR来说，难民署正式成立后至今均为“组织运行期”，但1956年11月9日联大通过第1006(ES-II)号决议正式授权难民署协调援助匈牙利的流离失所者，^⑬成为其确立在全球难民治理中地位的“转折点”。

就两个组织不同时期的生存意愿和主导国态度差异来看，如表-1所示，IRO在“组织前期”有较强的

生存意愿和积极的主导国态度，运转良好。在“组织后期”，在主导国态度消极的情况下，生存意愿也很快减弱，组织走向解体。UNHCR在“组织前期”主导国态度消极，但组织始终保持较强的生存意愿，维持了组织的生存并迎来主导国在“组织后期”的态度转向积极。

需要说明的是，生存意愿在组织生命阶段不同时期的表现实际上略有不同。一般认为，组织在建立伊始的短时间内通常能够保持一定的生存，因此在评估“组织前期”生存意愿强弱及其作用大小时，更多侧重于组织职能发挥的程度，而在“组织后期”，生存意愿更明显体现在组织维系自身生存的意图上。

如下页表-2所示，结合IRO和UNHCR不同阶段的生存意愿和主导国态度的表现，在生存意愿和主导国态度差异影响下的国际组织呈现不同的生存状态。积极的主导国态度和强烈生存意愿下的组织通常运转良好(IRO前期、UNHCR后期)，而消极的主导国态度和微弱生存意愿共同作用下的组织将走向解体(IRO后期)。当主导国态度消极而组织生存意愿

表-1 IRO和UNHCR在组织前期与后期的生存意愿与主导国态度差异

组织 \ 变量	组织生存意愿		主导国态度	
	组织前期	组织后期	组织前期	组织后期
IRO	强	弱	积极	消极
UNHCR	强	强	消极	积极

表-2

主导国态度与生存意愿差异下的组织生存状态

		主导国态度	
		积极	消极
组织生存意愿	强	运转良好(IRO前期、UNHCR后期)	内因驱动维系(UNHCR前期)
	弱	外因主导维系	走向解体(IRO后期)

强烈时(UNHCR前期),组织能够依靠内驱力维系,在这一情境下,组织通常能够保持更为持久的生命力。当组织生存意愿微弱但主导国态度积极时,组织命运完全依靠外部力量主导。尽管本文案例中没有匹配的阶段,但在冷战时期作为东西方对抗工具的东南亚条约组织、中央条约组织等都是典型的外因主导型国际组织,一旦主导国态度消极,组织也将很快解体。组织的生存状态本身就是一个动态变化的过程,能够更好地体现在不同状态下的变量作用,这也是本文选择追踪两个组织在不同阶段的变量特征和组织状态进行比较的原因。

四、国际难民组织的解体

国际难民组织解体是组织生存意愿下降与主导国态度转为消极共同作用的结果。IRO在“组织前期”依靠主导国积极推动与组织自身的努力发展势头良好。而进入“既定解体日期”后,尽管其使命最终并未完成,随着主导国放弃承担难民治理责任,组织本身也不愿顺应新的难民形势扩大职责范围,因而很快解体。

(一)“组织前期”运行良好:主导国积极倡导与组织自身不懈努力

美国从联合国善后救济总署(UNRRA)转向IRO的主要动机是与苏联的政治性对抗。美国认为UNRRA的遣返政策和在东欧集团国家的重建,将会巩固苏联对东欧的政治统治,不利于美国的国家利益,^⑤于是以“需要一个新的国际机构来重新安置那些出于某种原因不愿返回家园的难民”为由,^⑥新建IRO,并规定其主要任务不是遣返而是安置那些二战或后续战争导致的流离失所者及难民。^⑦

美国承担了IRO超过80%的组织预算,英、法仅次于美国。^⑧除了以美国为首的西方国家的大力支持,IRO谋求生存与发挥职能的意愿也很强烈,主要包括组织正式成立之前国际难民组织筹备委员会(Preparatory Commission of the International Refugee Organization, PCIRO,简称“筹备委员会”)和1948年8

月正式成立之后IRO本身的努力。

1946年6月21日,联合国经济与社会理事会全体会议以14票赞同、4票反对通过了联合国大会关于设立IRO的建议。^⑨12月15日,经联合国大会表决,《国际难民组织章程》通过,12月31日8个成员国签署《章程》,达到《临时筹备协定》生效标准,1947年2月11日在日内瓦举行了第一届筹备委员会会议。^⑩自始至终,PCIRO最紧迫和最核心的任务是推动IRO早日有效运作。^⑪PCIRO的努力一方面体现在交接UNRRA和IGCR的工作、制定协议草案和争取资金、^⑫统计基本数据并进行组织规划^⑬等基本运作方面。另一方面,PCIRO更重要的作用是为尚不确定的IRO正式成立注入希望和信心。实际上,《章程》中的财政预算远低于实际所需,而且,真正批准《章程》的国家也数量有限,^⑭但PCIRO仍然展现出极大的信心和积极的态度。当筹备委员会代表被问到“你是否认为所有这些障碍能被成功克服”时,他回答:“是的,我们必须充满希望。成千上万的人期待着我们的救援和帮助,我们必须迎接挑战。”^⑮他的态度反映了机构成员和行政部门在“成立初期”以其复杂的人力、政治、经济、法律和技术资源来克服困难、完成使命的乐观精神。

尽管PCTRO初期只有8个成员国,但这一小规模的组织团体反而连续、高效地完成了既定的任务。在1947年2月11日至1948年9月11日期间,PCIRO共召开了85次会议。在这些会议中,PCIRO及相关国家在促进遣返和重新安置、确定难民资格、为IRO和当地政府制定协议、为《章程》的实施起草初步行动指南等方面,做出了巨大的努力,并取得了一定成效。^⑯同时,PCIRO积极敦促联合国呼吁所有投赞成票的国家尽快签署和批准《章程》。最终PCIRO在运营14个月,《章程》签署及批准国达到15个,联合国大会宣布《章程》于1948年8月20日正式生效。

国际难民组织正式成立之后,在大量复杂的难

民援助、遣返、重新安置和保护行动中展现了良好的运作能力,并为“实现长期规划、制定更成熟的政策、合理协调人员安排以及与驻外办事处更紧密地合作”多次召开会议。^⑤虽然各部门之间以及总部和各驻外办事处之间的协调在某些方面是松散和非正式的,但运作总体上有序高效,驻外办事处每月向总部提供广泛而详细的报告和统计数据,为规划和编制预算、同时更好地向理事会和其他驻外办事处政府通报工作进展做准备。包括 PCIRO 在内的 IRO 在“组织前期”表现出极大的工作热情和人道主义使命,自 1947 年 7 月至 1952 年 1 月,共遣返难民 73873 人、重新安置 1045750 人,^⑥在二战后短时间内取得这番成就离不开主导国的支持和组织自身的努力。

(二)“组织后期”走向衰亡:主导国态度逐渐消极与组织生存意愿下降

1952 年 2 月 11 日,国际难民组织全体理事会在日内瓦举行的闭幕会议上商定了有关清算的最后计划,1952 年 2 月 15 日第 101 次会议通过第 108 号决议,宣布国际难民组织于 2 月 28 日正式结束运行。^⑦当 IRO 解体时,难民问题和它成立之初一样严峻,^⑧因此组织并非因其使命完成而解体,而主要是因为难民问题扩大化后导致组织自身和主导国都拒绝继续承担责任,共同的消极态度使得组织难以为继。

首先,作为主导国的美国对 IRO 的态度转向消极,财政支持力度大幅下降。美国从倡导成立 IRO 之初就承担主要资金,在其运行的整个周期,美国所提供的资金份额将近 60%,^⑨但对于本身就非常复杂且日渐全球化的难民问题而言还远远不够,美国逐渐对这个花费超过联合国其他组织业务预算总和的组织越来越失望。^⑩一方面,组织在治理成效上不尽人意。IRO 原本预期到 1950 年 6 月 30 日遣返 82.5 万人,^⑪可到 1949 年底才遣返 68778 人,^⑫如时任国务卿马歇尔所说,IRO“远远没有达到预期的最低标准”。^⑬另一方面,IRO 并没有实现对抗苏联的战略目标。美国希望通过接纳不愿返回共产主义阵营的难民表明自己是“自由主义卫士”,^⑭来推进美国外交政策中的“反共”目标,因此其主导下的 IRO 以重新安置为主要职能。但如上文所说,IRO 在实际运行中同时进行了大规模遣返,不完全符合美国的战略诉求。由于 IRO 花费大、进展慢,为了更快地促进欧洲地区的重建与复兴,并在与苏联对抗中取得更

直接、更显著的效果,美国决定放弃对西欧间接援助的 IRO,转向直接经济援助的“马歇尔计划”。^⑮

尚未到“既定解体日期”,美国就表达了对 IRO 的消极态度。在 1949 年 3 月和 7 月的联合国安理会议上,美国敦促并坚持 IRO 在 1950 年 6 月 30 日之前结束行动,这也得到英国和加拿大代表的支持。^⑯1948 财政年度,美国在国际组织相关支出共计 1.09 亿美元,其中约 7100 万美元投入 IRO。在 1949 年,美国对国际组织预计共支出 1.5 亿美元,对 IRO 支出约 7000 万。^⑰尽管美国对 IRO 的支出额度变化不大,但在美国对国际组织总支出中的占比却从 65.14% 下降至 46.67%。1950 年 7 月至 1952 年 2 月 7 日,美国对 IRO 总贡献 2500 万美元,^⑱捐助资金大幅度下降。1951 年担任美国国务院难民问题特别顾问的乔治·沃伦指出:“国际难民组织花了我国政府一大笔钱。该组织的成立不是为了无期限地运作,现在是尝试通过双边谈判解决问题的时候了。”^⑲

其次,伴随全球难民问题扩大化,IRO 不愿再承担难民治理责任,维持组织生存的意愿下降,直接导致组织解体。20 世纪 40 年代末,冷战僵局加剧,印巴分治、德国分裂、朝鲜半岛南北分裂等地区冲突和其他危机不断制造新的流离失所者,难民问题不再局限于欧洲和特定的二战后难民。^⑳面对新的难民形势,总理事会很快意识到难民问题不是临时的、区域的,而是永久的、全球的,^㉑但自身无权、也没有能力为世界性难民问题承担责任。因此,IRO 开始缩减自己的行动范围和职能范畴。1949 年 8 月 3 日 IRO 开始停止进行新的难民登记,只援助当时正在被遣返或重新安置的难民,放弃援助其他难民的责任。^㉒同时,总理事会制定了一系列截止日期来逐步削减组织活动,以期将各部门的责任限制在可管理的范围内。

1952 年 3 月 1 日 IRO 清算结束,组织活动终止。实际上,即便美国态度消极、不再提供额外的资金援助,IRO 仍然拥有较为充足的资源,^㉓能够支撑组织维持生存,这也是 IRO 将行动延续至 1952 年的原因之一。另一原因在于,提前结束还将极大地损害当时尚在进行中的移民安置计划,进一步增加欧洲难民问题的复杂性。因此 1950 年 10 月 12 日,总理事会第六届会议决定授权总干事在现有资源范围内将组织活动延长至 1951 年 9 月 3 日,并批准了 55165446

美元的额外预算,只是为了在现有资源范围内尽可能充分地实现本组织的基本目标。^⑩

需要注意的是,在当时美国承担主要财政贡献、掌握较大话语权的IRO内,美国的消极态度将不可避免地波及组织的生存意愿,但不能因此推断主导国态度决定了组织的生存意愿。IRO生存意愿的减弱根本上源于其决策机构和负责人对承担严峻的难民援助责任的恐惧。面对较充裕的财政余额,IRO只考虑在剩余资金限度内完成尚未完成的任务,而非在此基础上充分利用资源优势,为维持自身生存和进一步参与全球性难民问题做出规划。换句话说,IRO放弃了剩余资金提供的生存可能性。另外,美国态度转为消极的时间与IRO开始缩减其职能范围(行动而非筹备)的时间大致相同,说明组织生存意愿和主导国态度在决定组织解体问题上形成了联动、产生了共振。面对国际难民形势的恶化和主导国的消极态度,IRO放弃维持生存的努力并主动削减职能活动以致解体。

五、联合国难民署的生存与发展

由于美国和苏联初期都拒绝参与这个新兴的国际难民制度,UNHCR在“组织前期”的处境相较于IRO更为艰难。然而难民署在整个发展历程中的生存意愿都非常强烈,特别是在“成立初期”缺乏大国支持的情况下,高级专员通过灵活、多样的方式寻找合作伙伴、争取资金援助,利用难民危机不断扩大组织职能范围,提升了组织的自主权和全球影响力。这一努力是UNHCR能够在首个任期结束后继续维持并最终发展成为国际难民治理领域核心机构的决定性原因。

(一)“组织前期”夹缝求生:外部支持不足但高级专员不懈努力

1949年10月,联合国考虑到IRO解体后仍有大规模群体需要援助和保护,“要求联合国会员国和所有其他国家在国际难民组织终止后为其难民定义范围内的群体提供必要的法律保护。”^⑪1949年12月,联合国大会以36票赞成、5票反对、11票弃权的结果通过了设立联合国难民署的决议。^⑫1950年12月14日《规约》通过,联合国难民署正式成立,其作为联合国的一个附属机构自1951年1月1日起开始运行。^⑬当时确定的UNHCR的职能主要包括两方面:一是为难民提供国际性保护;二是通过帮助各国政府促进

难民自愿遣返或融入新的国家或地区,寻求永久解决难民问题的办法。^⑭

为了减轻冷战时期两极化的严重影响,难民署“成立初期”强调“非政治性”。^⑮但在东西方对峙的大背景下,保持中立性排除了美苏通过UNHCR进行任何合作的可能。苏联延续了对IRO的态度,仍将其视为“西方列强的工具”。^⑯而美国对UNHCR的态度明显有别于20世纪初成立的其他几个国际性难民机构,其原因与放弃IRO时的考虑一样:一方面,由于国际性难民援助是一项耗资巨大的活动,美国不愿意为不确定的世界形势和未知的难民数量“签署一张空白支票”,只想“为欧洲达成某种协议……而不是为全世界签署一个无法预知的公约”。^⑰美国最终以“不符合美国的法律与实际”为由拒绝签署1951年的《关于难民地位的公约》。^⑱另一方面,在冷战氛围日益严峻的情况下,美国需要通过难民政策瓦解苏联在东欧的势力,而这一主张不能通过联合国机构实现,^⑲于是便制定独立的、主要是“反共”的难民政策并将难民署边缘化。^⑳杜鲁门总统于1952年3月发起帮助“共产主义难民”的“美国逃亡计划”(United States Escapee Program, USEP),^㉑同年,旨在帮助欧洲移民和难民前往海外国家的欧洲移民政府间委员会(ICEM)成立。在联合国系统内,美国还承担了对本国具有重要战略意义的联合国近东巴勒斯坦难民救济与工程处(UNRWA)和联合国朝鲜重建机构(UNKRA)^㉒的绝大部分资金份额。^㉓由于有美国的大力支持,这些在同一领域功能类似的机构不仅职能上与UNHCR有重叠,在资源和效用上更产生直接竞争。从1952年到1955年,当难民署艰难地为筹集300万美元难民紧急基金而奔波时,美国向USEP和ICEM拨款已达4500万美元,对难民署来说更“耻辱”的是,这实际上是美国唯一没有捐款的联合国基金项目。^㉔

直到1954年底,美国反对为任何UNHCR基金方案提供资金,而这一消极态度同时对其他潜在捐助国产生了“示范效应”。1952年高级专员申请设立的难民紧急基金尽管得到联合国大会的授权,但在美国的影响下,60个联合国会员国中只有11个捐款,最终只筹集到略多于三分之一的资金。^㉕除此之外,美国还影响了其他志愿机构与UNHCR合作的意愿。美国政府鼓励志愿机构充当其代理人,以充分发挥难民问题在冷战中的政治工具作用。^㉖而UN-

HCR作为一个非执行机构,也需要与当地志愿机构合作。但在这种高度政治化的环境中,大多数机构都愿意利用美国政府的资金,实施通常与美国有直接政治利益关系的难民项目。

由此,“成立初期”的UNHCR缺乏大国的资金支持,甚至受到主要国家的抵制,^⑩其职能和权力受到严格限制,只能提供国际性(法律)保护和寻求解决方案,没有向成员国呼吁捐款^⑪和执行难民援助的权力。^⑫之所以称其有较强的生存意愿,是因为UNHCR本可以通过联合国大会提供的30万行政费用维持基本的生存,仅提供对难民的法律性保护,等到第一个任期结束后听任联合国大会下一步的安排。但难民署不仅维持了组织生存,还积极行动并扩展组织职能,通过充分利用不同行为体的优势,为组织谋求生存和职能扩大化争取到全方位的支持。

第一位高级专员格里特·戈德哈特就任后,为了突破国际社会对难民署职权与资金的限制、提升难民署的国际地位,既通过游说扩大难民署的影响力,又努力向国际社会证明难民署对难民进行物质援助和筹措资金的重要性,同时争取美国的支持以减少生存和发展的阻力。

为了突破难民署仅限于法律保护的职能限制,1951年,戈德哈特说服洛克菲勒基金会资助了一项社会调查,内容是UNHCR所保护的难民群体的生存状况,结果显示这些难民不仅需要法律保护,还需要物质援助。^⑬这一调查结果成为高级专员之后扩大职能范围的有力依据:“如果没有必需的资源向需要法律保护的人提供物质援助,那么难民保护将毫无价值。”^⑭同时,他还动员其他有国际影响力的人士对美国展开游说。1951年9月,荷兰女王朱莉·安娜在戈德哈特的游说下呼吁美国时任总统杜鲁门扩大难民署的权限:“只有国际保护是不够的”,“帮助他们(难民署保护下的难民)的最佳方式是将他们融入社会生活”。^⑮

“成立初期”的难民署没有筹措资金的权力,只能依赖成员国的自愿捐款。为了维持收支平衡,戈德哈特卖掉了战时难民办公室在1938年获得的诺贝尔和平奖颁发的金条。^⑯1951年底难民署迎来了游说的首个成就——来自美国福特基金会捐助的310万美金,^⑰这笔钱成为戈德哈特参与1953年西柏林早期难民危机并进行难民援助的启动资金。

除了口头游说,难民署还通过切实参与化解难民危机,利用非政府组织的捐助来证明其在难民保护中进行物质援助和拥有筹措资金权力的重要性。1953年初,东德公民大量涌入西德,产生了严重的社会和政治危机。^⑱尽管这些“1951年之后”的难民并不属于难民署的职权范围,但戈德哈特希望利用这次机会展示难民署的重要性,并拉近与各国政府的关系,于是在1953年1月30日给60个联合国成员国政府发电报,呼吁对涌入西德的难民进行救济和援助,同时调派一名难民署直属工作人员到柏林,主持协调了由志愿机构、盟国高级专员代表和当地西德政府的会议。^⑲为应对捐助国政府对其越权的批评,戈德哈特声称行动是保护难民署原本援助的难民对象不受新难民群体的影响,且对西柏林的难民救助资金来自福特基金,资金用途不受限制。^⑳在初次参与危机治理取得成效后,一方面,UNHCR争取到联合国大会授权的筹措有限救济基金的权力。^㉑另一方面,1954年5月,戈德哈特借此机会游说艾森豪威尔政府,请求美国国会批准向联合国难民署捐款50万美元,同时呼吁美国非政府组织对难民署予以资金和行动支持。^㉒尽管这两项努力几乎都以失败告终,但难民署在突破资金束缚上前进了一大步。

面临同领域机构的竞争,尤其是拥有美国充分财政支持、继承了IRO大部分人员配置的欧洲移民政府间委员会(ICEM),^㉓UNHCR通过游说强调与ICEM“良好的关系”和建立“富有成效的合作”的可能性,从1952年开始,双方通过交流信息来避免重复工作和竞争。^㉔难民署努力厘清两者之间的职能分工,又充分利用当时ICEM的资金优势帮助自身开展工作,来减少组织功能重叠对自身生存空间的挤压及影响力下降。

进入“既定解体日期”后,UNHCR前期艰难维生的努力获得了联合国大会的认可。“考虑到难民全球治理的需要,鉴于难民署在为难民提供国际保护和促进永久解决问题方面的努力”,决定自1954年1月1日起,难民署延续任期5年。^㉕由此,高级专员的努力不仅保障了难民署的基本生存,还逐渐将其职能从仅提供法律保护扩展至物质援助,也获得了筹措资金的权力。1954年难民署被授予诺贝尔和平奖,^㉖进一步提升了其国际地位和形象。正是这些成就使UNHCR有机会领导处置匈牙利难民危机,并为难民

署带来转折点。^⑩“如果说20世纪50年代UNHCR有一个决定性的时刻,那就是匈牙利难民危机。”^⑪

(二)“组织后期”地位确立:匈牙利难民危机与美国态度的转变

1956年的“匈牙利事件”造成约20万匈牙利人逃离本国,其中约18万人进入奥地利,2万人进入南斯拉夫。^⑫难民署被授权协调援助匈牙利的流离失所者。^⑬匈牙利难民是UNHCR第一次面对的重大紧急情况,^⑭难民署能够通过此次危机,从一个处理二战遗留难民的小型办公机构转变为承担更广泛职责的权威组织,主要体现在以下几个方面。

第一,难民署首次突破对难民定义的限制,扩大了难民救助范围的权限。鉴于1951年《关于难民地位的公约》明确规定了“1951年1月1日之前发生的事件”的时间限制,产生于1956年的匈牙利流离失所者不符合这一定义。为解决这一争议并确定这部分人的法律地位,难民署第二任高级专员奥古斯特·林德特和时任难民署法律顾问保罗·魏斯在1957年的一份备忘录中明确了难民署的立场,强调“1951年1月1日之前发生的事件”是指“涉及领土或深刻政治变化的重大事件,以及有系统的迫害计划”,匈牙利在1947-1948年建立社会主义政权符合“深刻的政治变化”的定义,从这个意义上说,1956年10月的骚乱和随之而来的流离失所是“早期政治变革的后遗症”,而一个人成为难民的日期是无关紧要的。^⑮在这一过程中,难民署实际上扩大了难民的内涵和对难民的保护权限,突破了《公约》的时间限制,使之不再局限于二战遗留难民群体。

第二,难民署在危机处理中展现出协调各方的能力,突出了合作解决难民问题的必要性。自匈牙利难民危机发生后,联合国大会指定难民署为“牵头机构”(lead agency)。^⑯难民署的危机应对行动,除了致力于筹措国际援助资金,还必须考虑难民、庇护国和重新安置国的优先次序,并充分协调大量非政府组织的合作。^⑰1956年11月,UNHCR领导并协调ICEM、奥地利政府、USEP和各志愿机构组成联合委员会,^⑱同时,还首次与位于匈牙利的红十字国际委员会(ICRC)和位于奥地利的红十字会联盟(LRCS)合作。在具体分工上,难民署负责全面的法律和难民保护工作,红十字会负责协调,ICEM负责难民的登记、转移以及临时庇护或重新安置工作。^⑲UNHCR

协调各方成功化解危机,清楚地表明了难民问题上进行多方合作的必要性,1956年匈牙利难民危机后确定了以UNHCR为中心的国际性人道主义组织协调处理难民危机的模式。^⑳

第三,难民署突破难民治理的政治性限制,凸显了难民机构中立性的重要作用。早期的难民署在紧张的东西方关系和大国的反对下,行动十分谨慎,且范围主要局限于西欧。^㉑匈牙利事件是难民署面对的第一次来自东方的难民潮,^㉒“第一次为该组织在共产主义世界打开了大门”。^㉓美国将匈牙利难民视为被压迫者,^㉔呼吁西方国家大量接纳(重新安置)匈牙利难民以削弱苏联的内部凝聚力。在实际行动中,尽管最初遭到美国的强烈反对,但UNHCR从人道主义而非意识形态出发,最终重新安置18万人、自愿遣返11273人,难民接纳国分布全球37个国家,而未区分阵营。^㉕难民署从难民实际需求出发的方式确保了组织自身的中立性和客观性,也在一定程度上发挥了重要的调解作用,成为其处理匈牙利难民危机时的重要成就之一。

最后,对匈牙利难民的干预行动不仅确保了UNHCR的生存,^㉖还扩大了其行动范围和全球影响力。1957年11月联合国大会第1165(XII)号决议宣布,“鉴于难民署在予以难民保护及谋求永久解决方面的宝贵工作,在应对特殊紧急情形时所采用的有效方法,决定难民署自1959年1月1日起延续任期五年。”^㉗20世纪50年代末60年代初,UNHCR参与阿尔及利亚危机的难民保护,将难民署的行动范围扩展至欧洲范围以外。1959年,联合国大会赋予难民署未来可以在不通过大会协商的情况下自主决定协助哪些群体的权力,而无须与大会进一步协商,从而使难民署不再需要寻求进一步授权来援助新的难民群体。^㉘

难民署在强烈生存意愿驱动下的不懈努力终于迎来了美国的态度转变。尽管冷战对抗的国际背景没有发生改变,但是UNHCR通过在难民危机处理中协同多方合作、进行预防性外交和提供人道主义紧急援助等一系列行动,向国际社会表明,它是唯一一个具有权威地位、专业水平和实际能力的国际性难民组织,^㉙展现出美国单边和双边行动所无法企及的优越性。自匈牙利难民危机后,美国也意识到,在涉及重大政治利益和敏感问题的情况下,一个非政治性人道主义国际机构的存在是必要的。随着1961年

柏林墙的修建,能够逃到西欧的难民不断减少,美国开始降低对欧洲难民问题的重视度,并大幅削减了对联合国难民署两个主要竞争机构ICEM和USEP的财政支持。^⑩此后,专业性的危机应对能力、较少的竞争性机构和美国的支持,共同为UNHCR在全球难民治理中核心地位的确立打下基础。

1967年1月联合国大会通过《关于难民地位的议定书》,删去了1951年《公约》中“1951年1月1日以前发生的事情”的时间限制和“由于上述事情”的地理限制,^⑪UNHCR的援助范围正式从欧洲扩展至全球。而美国最终成为《议定书》的签字国,^⑫也标志着UNHCR正式确立在全球难民治理上的核心地位和权威。此后,UNHCR在美国支持下蓬勃发展。^⑬

由此,UNHCR的生命历程证明,组织的生存意愿在维持难民署生存、充分发挥并扩展职能中发挥了决定性作用。这一重要经验成为难民署70多年来的宝贵财富,历经80年代财政危机^⑭和冷战后难民形势的巨大变化,强烈生存意愿驱动下的难民署不仅没有解体,反而进一步扩大关注对象,^⑮逐渐从一个难民组织转变为更加主动、更具有前瞻性的“基础的、广泛的人道主义机构”。^⑯IRO和UNHCR的不同命运对比证明,在组织生存问题上,内在能动性驱使的求生远比外部力量推动的维生更有力量、也更持久。

结语

本文的核心问题是探究同一国际背景下和议题领域中的国际组织出现不同命运的原因,分析影响组织生存的关键变量。IRO和UNHCR作为二战后联合国系统中难民治理领域的专门机构,议题领域和组织定位的一致性本应赋予两者相同的命运,但UNHCR克服了早期的环境劣势,始终保持强烈的生存意愿,在不断变化的难民形势中积极参与难民援助、扩展自身职能,逐步发展成为全球难民治理的核心机构。而IRO初期尽管拥有较为优越的外部条件,在筹备和项目开展中也具有较高的积极性,但是随着全球性难民问题的深入发展与主导国态度转为消极,IRO否决了自身在新的难民形势下行动的可能性,完全放弃了生存的意愿,最终不可避免地走向解体。通过两者阶段性生命历程的比较发现,外部动力的主导国态度影响组织的发展上限,而组织自身生存意愿作为内生驱动力的强弱,最终决定了组织命运。

本文由于分析框架的限制性条件较多,存在议题领域单一、案例类型不全面等局限,但这也为未来研究的进一步深化提供了方向。本文从特定案例入手、初步构建了关于组织生存与解体原因的分析框架,其创新和关键在于意识到融合相关数据和理论来探讨国际组织命运走向问题的重要性,超越现有对国际组织功能、现状及改革的研究范畴。

在现实层面,IRO和UNHCR的不同命运,彰显了组织自身主观能动性的关键作用,为我们综合看待当前国际组织和国际形势变化提供了借鉴。

一方面,主导国的退出并不必然导致国际组织与多边主义的危机,突发事件和成员国退出对国际组织来说是挑战也是机遇。当今的国际组织不再完全附属于一国,它们通常具有独立于成员国的利益和目标。^⑰主导国的消极态度乃至退出带来的组织财政危机和对其他国家造成的跟风效应,可能会导致组织活动陷入停滞,但组织的生存意愿强弱及其塑造的组织自主性和独立性高低,才是判断组织命运走向的关键。2020年全球新冠肺炎疫情蔓延和美国“退出”,令世界卫生组织面临重大考验。但世卫组织并没有因美国退出而放弃生存和承担责任,还迎来了拜登政府时期美国的重返,证明国际组织的命运和多边秩序的未来不只取决于主导国态度,也凸显了在大国竞争加剧的形势下,组织本身意愿的重要性。^⑱

另一方面,正确认识和准确把握国际组织的解体原因及生存要义,对中国参与乃至主导国际组织、实现与国际组织的良性互动有重要意义。国际组织内未必一定有某个主导国的存在,关键在于组织自身要有活力、相当一部分重要国家能够积极参与组织的运作并充当其核心支柱。国际形势对国际组织的冲击充满了变数和不可预测性,中国的实力资源和影响力对于维持组织生存和稳定固然重要,但组织自身的生存能力和应对危机的能力也至关重要。因此,中国不仅需要在国际组织中肩负起大国的担当和责任,还要积极推动国际组织改革进程,加强作为组织生存意愿基础的制度建设,以增强组织抵御外部环境和成员国政策变动的抗风险能力。

感谢《外交评论》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见。感谢宋伟老师在本文写作、修改与完善过程中的指导与帮助,文责自负。

注释:

①本文中的政府间国际组织主要区别于非政府间国际组织,强调成员国的主权国家身份及其对组织的影响力。无特殊说明,文中所言“国际组织”均指政府间国际组织。

②Martin Koch,"Autonomization of IGOs", *International Political Sociology*, Vol.3, No.4, 2009, p.433.

③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,第51页。Emilie M. Hafner-Burton, Jana von Stein and Erik Gartzke,"International Organizations Count", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.52, No.2, 2008, p.175; Martin Koch,"Autonomization of IGOs", p.431.

④Nikolas Gvosdev,"American Withdrawal from the World?" *Ethics & International Affairs*, December 3, 2017, <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/american-withdrawal-world/>.

⑤Stefanie Walter,"The Mass Politics of International Disintegration", *CIS Working Paper*, No.105, June 2020, p.6.

⑥2022年4月7日,联大第十一届紧急特别会议以93票支持、24票反对、58票弃权的结果,通过了第ES-11/3号决议,暂停俄罗斯在联合国人权理事会的成员资格,随后俄罗斯宣布退出人权理事会。4月27日,俄罗斯宣布退出联合国世界旅游组织(UNWTO),并打算退出世界贸易组织(WTO)和世界卫生组织(WHO)。除了人权理事会,先后宣布开除俄罗斯的国际组织还有波罗的海国家理事会、经合组织核能署、国际民用航空组织等。参见 United Nations General Assembly, Suspension of the Rights of Membership of the Russian Federation in the Human Rights Council, A/RES-11/3, April 7, 2022; Michelle Nichols,"U.N. Suspends Russia from Human Rights Body, Moscow then Quits", *Reuters*, April 8, 2022, <https://www.reuters.com/world/un-vote-suspending-russia-human-rights-council-over-ukraine-2022-04-07/>; International Institute for Sustainable Development,"Russia Plans to Exit World Trade Organization and Other Global Bodies", June 6, 2022, <https://www.iisd.org/articles/news/russia-plans-exit-world-trade-organization>.

⑦参见 Tanja A. Börzel and Michael Zürn,"Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism", *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.282-305; David A. Lake, Lisa L. Martin and Thomas Risse,"Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization", *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.225-257; John Peterson,"Present at the Destruction? The Liberal Order in the Trump Era", *Italian Journal of International Affairs*, Vol.53, No.1, 2018, pp.28-44.

⑧Maria Josepha Debre and Hylke Dijkstra,"Institutional Design for a Post-liberal Order: Why Some International Organi-

zations Live Longer than Others", *European Journal of International Relations*, Vol.27, No.1, 2021, p.330.

⑨温尧:《“退出的政治”:美国制度收缩的逻辑》,《当代亚太》,2019年第1期,第9页。Paul Pierson,"Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp.251-267.

⑩罗伯特·基欧汉:《霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争》(增订版),苏长和、信强等译,上海人民出版社,2012年,第7页。

⑪The Correlates of War Project,"Intergovernmental Organizations(V3)", <https://correlatesofwar.org/data-sets/IGOs>.

⑫Jon CW Pevehouse et al.,"Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 Datasets", *Journal of Peace Research*, Vol.57, No.3, 2019, p.4.

⑬"The Decline and Death of International Organizations (NestIOr)", Maastricht University, <https://www.nestior.eu/>.

⑭Hylke Dijkstra,"Who Gets to Live Forever? An Institutional Theory on the Life and Death of International Organizations", Paper Prepared for the ECPR Joint Sessions, Mons, April 8-12, 2019, p.2.

⑮Cheryl Shanks, Harold K. Jacobson and Jeffrey H. Kaplan,"Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992", *International Organization*, Vol.50, No.4, 1996, p.594.

⑯樊勇明:《全球化与国际行为主体多元化——兼论国际关系中的非政府组织》,《世界经济研究》,2003年第9期,第6页。

⑰难民问题最早可追溯至16-17世纪,20世纪以来,伴随国内政治变动及国家间战争加剧,难民开始大规模流动,国际社会对难民的制度性保护才逐步开始。参见严晓骁:《国际难民机制与全球难民治理的前景——叙利亚难民保护实践的启示》,《外交评论》,2018年第3期,第130页;宋伟、王越:《海上难民问题的全球治理困境研究》,《太平洋学报》,2020年第11期,第13-14页;杨靖旻:《主权国家与联合国难民署视角下全球难民治理的困境分析》,《国际关系研究》,2017年第5期,第49-51页。Laura Barnett,"Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", *International Journal of Refugee Law*, Vol.14, No.2/3, 2002, pp.239-240.

⑱Mette Eilstrup-Sangiovanni,"Death of International Organizations, The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815-2015", *The Review of International Organizations*, Vol.15, No.2, 2020, pp.339-370; 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.

⑲Ajin Choi,"Fighting to the Finish: Democracy and Com-

mitment in Coalition War", *Security Studies*, Vol.21, No.4, 2012, pp.624-653. 刘丰、董柞壮:《联盟为何走向瓦解》,《世界经济与政治》,2012年第10期,第7页。

⑳ Brett Ashley Leeds, Michaela Mattes, and Jeremy S. Vogel, "Interests, Institutions, and the Reliability of International Commitments", *American Journal of Political Science*, Vol.53, No.2, 2009, pp.461-476; Ulnch Pilster, Tobias Böhmelt, and Atsushi Tago, "Political Leadership Changes and the Withdrawal from Military Coalition Operations, 1946-2001", *International Studies Perspectives*, Vol.16, No.4, 2015, pp.463-483.

㉑ 刘丰、董柞壮:《联盟为何走向瓦解》,第7页。Andrew G. Long and Brett Ashley Leeds, "Trading for Security: Military Alliances and Economic Agreements", *Journal of Peace Research*, Vol.43, No.4, 2006, pp.433-451; Benjamin O. Fordham, "Trade and Asymmetric Alliances", *Journal of Peace Research*, Vol.47, No.6, 2010, pp.685-696.

㉒ 参见肯尼兹·沃尔兹和约翰·米尔斯海默对苏联解体后北约和欧洲未来的预测。Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, Vol.18, No.2, 1993, pp.44-79; John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, Vol.15, No.1, 1990, pp.5-56.

㉓ 苏若林、唐世平:《相互制约:联盟管理的核心机制》,《当代亚太》,2012年第3期,第10页。

㉔ 宋伟:《现代国际关系中的同盟政治:理论与实践的考察》,《国际论坛》,2002年第5期,第52页。

㉕ Patricia A. Weitsman, "Alliance Cohesion and Coalition Warfare: The Central Powers and Triple Entente", *Security Studies*, Vol.12, No.3, 2003, pp.79-113.

㉖ Brett Ashley Leeds and Burcu Savun, "Terminating Alliances: Why Do States Abrogate Agreements?" *The Journal of Politics*, Vol.69, No.4, 2007, pp.1118-1132.

㉗ 宋伟、宋卓如:《联盟的维持与瓦解:理论分析与案例检验》,《世界经济与政治》,2014年第12期,第142页。

㉘ 郑维伟、漆海霞:《联盟制度化、自主性与北约的存续》,《外交评论》,2020年第5期,第87-125页。

㉙ 周亦奇、唐世平:《“半负面案例比较法”与机制辨别——北约与华约的命运为何不同》,《世界经济与政治》,2018年第12期,第32-59页。

㉚ 苏若林、唐世平:《相互制约:联盟管理的核心机制》,第10页。

㉛ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1990, p.12.

㉜ 于铁军:《国际政治中的同盟理论:进展与争论》,《欧洲》,1999年第5期,第16页。

㉝ Boehmer Charles, Erik Gartzke and Timothy Nordstrom,

"Do Intergovernmental Organization Promote Peace?" *World Politics*, Vol.57, No.1, 2004, p.27.

㉞ 陈翔:《区域安全组织何以瓦解》,《国际论坛》,2020年第5期,第97-116页。

(35) 参见温尧:《“退出的政治”:美国制度收缩的逻辑》,第4-37页;王明国:《选择性退出、多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》,《国际论坛》,2020年第1期,第20-40页;杨双梅:《制度地位、“退出外交”与美国的国际制度选择》,《外交评论》,2020年第4期,第95-123页。Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "The Cost of Membership Withdraw from Intergovernmental Organizations", Paper Prepared for the Political Economy of International Organizations Conference, University of Wisconsin, Madison, February 8-10, 2018, pp.1-27; Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, "Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?" *The Review of International Organizations*, Vol.14, No.2, 2019, pp.335-366.

㉟ Zorzeta Bakaki and Tobias Böhmelt, "New Deals The Second After Leaving? IO Withdrawal and Bilateral Trade Agreements", *The British Journal of Politics and International Relations*, March 19, 2022, pp.1-18.

㊱ G. John Ikenberry, "The End of Liberal International Order?" *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, pp.7-23.

㊲ 目前有研究涉及某一成员国退出对组织内其他成员国立场的影响。Gisela Hirschmann, "International Organizations' Responses to Member State Contestation: From Inertia to Resilience", *International Affairs*, Vol.97, No.6, 2021, pp.1963-1981.

㊳ Metre Eilstrup-Sangiovanni, "What Kills International Organisations?" pp.293-294.

㊴ James Ranger Moore, "Bigger May be Better but Is Older Wiser? Organizational Age and Size in the New York Life Insurance Industry", *American Sociological Review*, Vol.62, No.6, 1997, pp.904-905.

㊵ Ibid., p.292; Mette Eilstrup Sangiovanni, "Death of International Organizations", p.365.

㊶ Sanneke Kuipers, Kutsal Yesilkagit and Brendan Carroll, "Coming to Terms with Termination of Public Organizations", *Public Organization Review*, Vol.18, No.2, 2018, p.264; Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown and Co., 1967, p.20.

㊷ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Hard and Soft Law in International Governance", *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, pp.421-456.

㊸ Maria Josepha Debre and Hylke Dijkstra, "Institutional Design for a Post-liberal Order", pp.315-316; Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions", *International Organization*, Vol.55, No.4, 2001, pp.761-799; Arjen van Witteloostuijn et al., "Explain-

ing the Survival of Public Organizations: Applying Density Dependence Theory to a Population of US Federal Agencies", *Public Administration*, Vol.96, No.4, 2018, pp.633-650.

④ Hylke Dijkstra, "Collusion in International Organizations: How States Benefit from the Authority of Secretariats", *Global Governance*, Vol.23, No.4, 2017, p.602.

⑤ Julia Gray, "Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organization", *International Studies Quarterly*, Vol.62, No.1, 2018, pp.3-4; Maria Josepha Debre and Hylke Dijkstra, "Institutional Design for a Post-liberal Order", p.317; Hylke Dijkstra, "Collusion in International Organizations", pp.601-602; J. V. Wilson, "Problems of an International Secretariat", *International Affairs*, Vol.20, No.4, 1994, pp.544-545.

⑥ Maria Josepha Debre and Hylke Dijkstra, "Institutional Design for a Post-liberal Order", p.312.

⑦ Leonard August Schuette, "Forging Unity: European Commission Leadership in the Brexit Negotiations", *Wiley Online Library*, January 14, 2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13171>.

⑧ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "Leaving Theory Behind: Why Simplistic Hypothesis Testing Is Bad for International Relations", *European Journal of International Relations*, Vol.19, No.3, 2013, p.434.

⑨ 这里的争论主要指组织特征与组织命运的影响方向, 比如究竟是专门性组织容易解体还是综合性组织容易解体。关于组织内部统计变量的不同观点, 参见 Celeste A. Wallander, "Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War", *International Organization*, Vol.54, No.4, 2000, pp.705-735; Mette Eilstrup-Sangiovanni, "What Kills International Organisations?" pp.281-310; Julia Gray, "Life, Death, or Zombie?" pp.1-13; George W. Downs, David M. Rocke and Peter N. Barsoom, "Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?" *International Organization*, Vol.50, No.3, 1996, pp.379-406; Pamela E. Oliver and Gerald Marwell, "The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass. II", *American Sociological Review*, Vol.53, No.1, 1988, pp.1-8。关于组织制度变量的不同观点, 参见 Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions", pp.761-799; Arjen van Witteloostuijn et al., "Explaining the Survival of Public Organizations", pp.633-650。

⑩ 严晓骁:《国际难民机制与全球难民治理的前景》,第129-156页;王海滨、戴长征:《国际难民现状与难民机制建设》,《教学与研究》,2011年第6期,第78-85页;李晶:《难民全球治理体制的历史发展、现实挑战及革新路径》,《武警学院学报》,2020年第11期,第12-19页;甘开鹏:《二战后国际难民政

策的历史演变》,《海南师范大学学报(社会科学版)》,2010年第5期,第134-138页。Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", *The International Migration Review*, Vol.23, No.3, 1989, pp.579-598.

⑪ 周聿峨、郭秋梅:《20世纪上半叶国际性难民组织与难民保护考察》,《南洋问题研究》,2011年第2期,第63-72页;路阳:《国际难民机制与战后初期全球难民治理——以“国际难民组织”为中心的考察》,《史学集刊》,2021年第3期,第121-131页;何慧:《论联合国难民署的历史地位与现实作用》,《国际论坛》,2004年第4期,第12-15页;宋婉贞:《国际移民组织与联合国难民署在东南亚难民救助中的合作》,《国际政治研究》,2019年第2期,第87-114页;宋婉贞:《全球移民治理中的国际移民组织与联合国难民署:互动实践与合作特征》,《太平洋学报》,2021年第7期,第42-55页。Grace Foxm, "The Origins of UNRRA", *Political Science Quarterly*, Vol.65, No.4, 1950, pp.561-558; Gil Loescher, "UNHCR's Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy", *Refugee*, Vol.33, No.1, 2017, pp.77-86; Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations: Its History and Work, 1946-1952*, Oxford University Press, 1956; Anne Hammerstad, *The Rise and Decline of a Global Security Actor, UNHCR, Refugee Protection, and Security*, Oxford University Press, 2014; Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics—A Perilous Path*, Oxford University Press, 2001.

⑫ Andrew Bennett and Colin Elman, "Case Study Methods in the International Relations Subfield", *Comparative Political Studies*, Vol.40, No.2, 2007, pp.174-175.

⑬ 根据英国学者梅特的研究,专门性组织相较于综合性组织更不容易解体。参见 Mette Eilstrup Sangiovanni, "What Kills International Organisations?" pp.293-294。

⑭ 周聿峨、郭秋梅:《20世纪上半叶国际性难民组织与难民保护考察》,第64页。Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", *The International Migration Review*, Vol.23, No.3, 1989, pp.579-598.

⑮ Gil Loescher, *Beyond Charity—International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, 1993, p.47.

⑯ 周聿峨、郭秋梅:《20世纪上半叶国际性难民组织与难民保护考察》,第69页。

⑰ 关于正式的政府间国际组织的标准,参见 Felicity Vabulas and Duncan Snidal, "Cooperation under Autonomy: Building and Analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 Dataset", *Journal of Peace Research*, Vol.58, No.4, 2020, pp.1-3。

⑱ 本文采用联合国难民署1951年《关于难民地位的公约》中对难民的定义。参见 UNHCR, "The 1951 Refugee Convention", <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>。

尽管难民署对难民的定义相较于国际难民组织更为广泛,但定义的宽窄程度对两个组织的生存没有关键影响,因此并不是本文辨析的重点。

⑩ UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, January 1, 2000, p.22; United Nations General Assembly, Resolution 62(I): Constitution of the International Refugee Organization, Article 2(I), A/RES/62(I), December 15, 1946; UNHCR, Resolution 428(V): Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Annex, Chapter II(8), A/RES/428(V), December 14, 1950.

⑪ United Nations General Assembly, Resolution 62(I), Preamble.

⑫ 有学者认为,难民署之前的机构都是临时性的,UNHCR作为一个永久性机构的成立意味着国际难民机制的正式形成。参见严晓晓:《国际难民机制与全球难民治理的前景》,第134页;Gerard D. Cohen, *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford University Press, 2012, p.150; Laura Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", p.246。但也有学者指出,IRO后成立的UNHCR和欧洲移民迁移政府间委员会(PIC-MME,今国际移民组织前身)都被赋予了“临时性”的命运。参见周丰峨、郭秋梅:《20世纪上半叶国际性难民组织与难民保护考察》,第63-72页;Leon Gordenker, *Refugee in International Politics*, Columbia University Press, 1987, p.62; Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", *The International Migration Review*, Vol.23, No.3, 1989, p.580; Gil Loescher, *Beyond Charity*, p.55。

⑬ United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex, Chapter I(5)。关于Statue的翻译,本文采用难民署中国官方网站的翻译“规约”。参见联合国难民署:《总办事处》,2017年3月10日, <https://www.unhcr.org/en/121-office.html>;吴昊云:《主要捐助国利益与国际组织的行动空间——基于联合国难民署20世纪90年代难民保护行动的考察》,《国际政治研究》,2019年第5期,第114页。

⑭ Filippo Grandi, "UNHCR at 70: Proud of Our Work but in No Mood to Celebrate", UNHCR, December 14, 2020, <https://www.unhcr.org/en-us/news/stories/2020/12/5fd327344/unhcr-70-proud-work-mood-celebrate.html>。

⑮ UNHCR, "History of UNHCR", <https://www.unhcr.org/en-us/history-of-unhcr.html>; UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.4。

⑯ UNHCR, "UNHCR Global Appeal 2005-Facts and Figures", December 31, 2004, p.18, <https://www.unhcr.org/41ab28c50.pdf>。

⑰ 参见余博闻:《国际组织变革理论的演进与启示》,《国际政治研究》,2021年第3期,第38-60页。

⑱ 参见刘宏松:《国际组织的自主性行为:两种理论视角及其比较》,《外交评论》,2006年第3期,第104-111页;周逸江:《塑造全球治理议程:国际组织自主性的行动逻辑——以UNFCC秘书处为例》,《外交评论》,2021年第1期,第128-154页;周逸江:《国际组织自主性与全球气候治理中的联合国——聚焦2019年联合国气候行动峰会》,《国际论坛》,2020年第5期,第76-96页;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。

⑲ Yoram Z. Hafstel and Alexander Thompson, "The Independence of International Organizations", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.50, No.2, April 2006, p.256。

⑳ Michael Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, p.705。

㉑ 周逸江:《国际组织自主性与全球气候治理中的联合国》,第80页。

㉒ Maria Josepha Debre and Hylke Dijkstra, "COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?" *Global Policy*, Vol.12, No.4, 2021, pp.443-454; Jonas Tallberg, "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?" *West European Politics*, Vol.25, No.1, 2002, pp.23-46。

㉓ United Nations General Assembly, Resolution 62(I), Article 10(8); UNHCR, Resolution 428(V), Annex, Chapter III(20); United Nations Economic and Social Council(ECOSOC), Resolution 319(XI): Refugees and Stateless Persons, Annex, Chapter II, B(2), E/RES/319(XI), August 16, 1950, <https://www.refworld.org/docid/3ae69efd2.html>。

㉔ United Nations General Assembly, Resolution 62(I), Article 6。

㉕ Gil Loescher, "UNHCR's Origins and Early History", p.79; Martin Gottwald, "Competing in the Humanitarian Marketplace: UNHCR's Organizational Culture and Decision-Making Process", UNHCR Working Paper, No.190, Geneva, October 2010, p.11。

㉖ Phil Orchard, *A Right to Flee: Refugees, States and the Construction of International Cooperation*, Cambridge University Press, 2014, p.179。

㉗ Gil Loescher, "UNHCR's Origins and Early History", p.79。

㉘ Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1959*, University of California Press, 1973, p.305。

㉙ 参见周丕启:《霸权稳定论:批判与修正》,《太平洋学报》,2005年第1期,第14页。

㉚ Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy", *International Studies Quarterly*,

Vol.25, No.2, 1981, pp.242-254; Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics*, Vol.28, No.3, 1976, pp.317-347.

⑪参见凌胜利、王彦飞:《特朗普政府为何“退群”?》,《国际政治科学》,2020年第4期,第74-114页;李明月:《国际制度中的国家退出行为:国内—国际互动的解释》,《太平洋学报》,2020年第8期,第12-26页;温尧:《“退出的政治”:美国制度收缩的逻辑》,第4-37页。

⑫参见赵怀普:《从“特殊关系”走向“正常关系”——战后美欧关系纵论》,《国际论坛》,2006年第2期,第44-49页;赵怀普:《重构后冷战时期的跨大西洋关系:理想与现实》,《外交评论》,2010年第6期,第91-104页。

⑬直至苏联解体,俄罗斯才于1992年加入《公约》和《议定书》。参见 UNHCR, "Russian Federation", March 2018, p.1, https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/09/FACT_SHEET_March_2018_Russian_Federation.pdf.

⑭UNHCR, "The 1951 Refugee Convention", <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>.

⑮Hylke Dijkstra, "Who Gets to Live Forever?" p.7.

⑯Kenneth Boulding, *A Reconstruction of Economics*, John Wiley & Sons, Inc., 1950, pp.6, 38.

⑰David A. Whetten, "Organizational Growth and Decline Processes", p.335.

⑱Anne Hammerstad, *The Rise and Decline of A Global Security Actor*, UNHCR, *Refugee Protection, and Security*, pp.3-6.

⑲《国际难民组织章程》第18(2)条要求,“本章程应在至少15个国家签署并批准及运营预算所需的捐款不少于其总数的75%时生效”。参见 United Nations General Assembly, Resolution 62(I), Article 18(2)。

⑳United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex.

㉑United Nations, *A Study of Statelessness*, New York, August 1, 1949, p.147.

㉒Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.67.

㉓United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex, Chapter I(5).

㉔United Nations General Assembly, Resolution 1006(ES-II): *The Situation in Hungary*, Chapter II(1), A/RES/1006(ES-II), November 9, 1956.

㉕Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, Norton, 1969, p.201.

㉖Malcolm J. Proudfoot, *European Refugees: 1939-1952: A Study in Forced Population Movement*, Northwestern University Press, 1956, p.399.

㉗Gil Loescher, *Beyond Charity*, p.50.

㉘美国预算总占比85.64%,其中行政支出占39.89%、运营支出占45.75%。英国总占比26.23%,其中行政费用占11.48%、运营费用占14.75%。法国总占比10.1%,其中行政费用占6%、运营费用占4.1%。参见 United Nations General Assembly, Resolution 62(I), Annex II。

㉙路阳:《国际难民机制与战后初期全球难民治理》,第121页。

㉚8个签署国家分别是加拿大、危地马拉、美国、多米尼加、法国、洪都拉斯、菲律宾和利比亚。参见 Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.54。

㉛Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.54.

㉜筹备委员会的协调国家包括战后被占领国家、难民安置国、难民原籍国、难民有可能被重新安置的国家。筹备委员会呼吁联合国秘书长从联合国周转基金中调用部分资金以保障组织早期的基本运行,联合国秘书处通过了一项总和不超过25万美元的行政费用,且要求在之后偿还。参见 Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, pp.59-60。

㉝United Nations, *A Study of Statelessness*, p.6.

㉞尽管到第一届会议的第二部分时(Second part of the First Session)《国际难民组织章程》的签署国达到14个,但真正批准的只有英国、新西兰、中国、冰岛和澳大利亚。参见 Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.55。

㉟Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.55.

㊱Ibid., pp.55-56.

㊲Ibid., p.82.

㊳United Nations Department of Public Information, *Yearbook of the United Nations 1951*, New York, October 1952, p.940.

㊴Ibid., p.941.

㊵Gil Loescher, *Beyond Charity*, p.53.

㊶Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.122.

㊷UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.18.

㊸United Nations, *A Study of Statelessness*, p.147.

㊹United Nations Department of Public Information, *Yearbook of the United Nations 1950*, New York, December 1951, p.982.

㊺Phil Orchard, *A Right to Flee: Refugees, States and the Construction of International Cooperation*, p.169.

㊻李锐:《难民问题的人道性与政治性》,《世界经济与政治》,1999年第7期,第60页。

㊼Martin Schain, *The Marshall Plan: Fifty Years After*, Palgrave, 2001, p.142.

㊽Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.67.

- ^{①9}Ibid., p.108.
- ^{②0}United Nations Department of Public Information, Yearbook of the United Nations 1951, p.942.
- ^{②1}John G. Stoessinger, *The Refugee and the World Community*, University of Minnesota Press, 1956, p.154.
- ^{②2}UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.18.
- ^{②3}Kim Salomon, *Refugees in the Cold War*, p.240.
- ^{②4}Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.72.
- ^{②5}United Nations Department of Public Information, Yearbook of the United Nations 1950, p.983.
- ^{②6}Louise W. Holborn, *The International Refugee Organization*, p.67.
- ^{②7}United Nations General Assembly, Resolution 248(IX): Refugees and Stateless Persons: Report of the Secretary-General, Introduction 1(a), A/C.3/527, October 26, 1949, <https://www.refworld.org/docid/3ae68bf00.html>.
- ^{②8}United Nations General Assembly, Resolution 319(IV): Refugees and Stateless Person, Annex 1(1), A/RES/319(IV), December 3, 1949; UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.19.
- ^{②9}United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex.
- ^{③0}根据《规约》, UNHCR的“国际性保护”职能主要是通过“促进缔结和批准保护难民的国际公约, 监督实施并提出修正; 通过与政府达成的特别协议促进执行旨在改善难民状况和减少需要保护的人数的任何措施; 协助政府和私人组织努力促进在新的民族社区内自愿遣返或同化, 与有关政府和政府间组织保持密切联系等”, 实际上侧重于法律保护 and 协调。参见 United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex, Chapter II(8); UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.22。
- ^{③1}United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex, Chapter I(2); Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", p.582.
- ^{③2}Gil Loescher, *Beyond Charity*, p.56; Thomas Spijkerboer, *Gender and Refugee Status*, Ashgate, 2000, p.197.
- ^{③3}Gerard D. Cohen, *In War's Wake*, p.152.
- ^{③4}Ibid.; Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", p.582.
- ^{③5}Gil Loescher, "UNHCR's Origins and Early History", p.78; Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.51.
- ^{③6}Gerard D. Cohen, *In War's Wake*, p.152.
- ^{③7}"Memorandum by George L. Warren of the Refugees and Displaced Persons Staff of the Bureau of United Nations Affairs", *Foreign Relations of the United States(FRUS)*, Europe: Political and Economic Developments, Vol.IV, Part 1, Document 83, Wash-

ington, January 17, 1952; George L. Warren, "The Escapee Program", *Journal of International Affairs*, Vol.7, No.1, 1953, p.84.

^{③8}冷战背景下, 美国在中东通过物资援助难民并维护阿拉伯国家的内部安全, 抵御“共产主义”颠覆, 而在朝鲜半岛, 援助从朝鲜逃离的难民也是美国反共政策的一部分。参见 Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.57。

^{③9}UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, pp.20-22; Gil Loescher, *Beyond Charity*, p.65.

^{④0}Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.64.

^{④1}据《联合国年鉴》统计, 至1952年底, 共筹集到德国、卢森堡、瑞典、挪威、瑞士、英国、丹麦、希腊、澳大利亚、荷兰和奥地利共计764322美元捐助。最终筹集到的资金还包括其他机构和私人捐款。参见 Gil Loescher, *Beyond Charity*, p.66; United Nations Department of Public Information, Yearbook of United Nations 1952, New York, September 1953, p.500。

^{④2}杨尚荣、张建华:《冷战背景下美国对匈牙利难民的介入与接纳(1956-1957)》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》, 2016年第2期, 第164-165页。

^{④3}美国和法国对难民署的敌意主要体现在高级专员的任命方式上。美国希望由本国提名的IRO第二任总干事唐纳德·金斯利(Donald Kingsley)担任, 但最终选举产生了荷兰籍的戈德哈特。法国的敌意与美国类似。参见 Alexander Berts, "UNHCR, Autonomy and Mandate Change", in Joel Oestreich, ed., *International Organizations as Self-Directed Actors*, Routledge, 2012, pp.118-140; Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.52。

^{④4}《联合国难民署规约》第二章第10条规定, “高级专员未经大会事先批准, 不得擅自向各国政府呼吁捐款, 亦不得擅自作一般呼吁”。参见 United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex, Chapter II(10)。

^{④5}《规约》规定的高级专员职能是“寻求通过协助政府和经有关政府批准的私人组织协助这些难民”。成员国及国际社会对难民署的期待是协调国家与非政府组织的合作, 为难民提供法律援助, 或者说, 人们并不希望难民署成为一个执行性机构。参见 David Kennedy, "International Refugee Protection", *Human Rights Quarterly*, Vol.8, No.1, 1986, pp.14-15; Louise W. Holborn, *Refugees: A Problem of Our Time*, pp.89-90; United Nations General Assembly, Resolution 428(V), Annex, Chapter I(1)。

^{④6}Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.63.

^{④7}Ibid., p.61.

^{④8}Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.63.

^{④9}Ibid., p.50.

^{⑤0}UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.22.

^{⑤1}从东德涌入西德的难民人数由1952年12月的约15000人升至1953年1月的28000人, 并在1953年3月达到峰值48000

人。参见 Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.68。

⑫ Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.68.

⑬ Ibid.

⑭ United Nations General Assembly, Resolution 538(VI): Assistance to and Protection of Refugees, Chapter B(1), A/RES/538(VI), February 2, 1952.

⑮ Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics*, p.70.

⑯ Ibid.

⑰ Jérôme Elie, "The Historical Roots of Cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration", *Global Governance*, Vol.16, No.3, 2010, pp.352-353.

⑱ United Nations General Assembly, Resolution 727(VIII): Prolongation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Paragraph 1, October 23, 1953.

⑲ UNHCR, "History of UNHCR".

⑳ 杨靖昀:《主权国家与联合国难民署视角下全球难民治理的困境分析》,第61页。

㉑ UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.34.

㉒ Rupert Colville, "Where Are They Now? The Hungarian Refugees, 50 Years on", *Refugees*, No.144, 2006, p.2.

㉓ United Nations General Assembly, Resolution 1006(ES-II), Chapter II(1).

㉔ UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.5.

㉕ UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.31.

㉖ United Nations General Assembly, Resolution 1006(ES-II), Chapter II(1); United Nations General Assembly, Resolution 1129(XI), Paragraph 1, A/RES/1129(XI), November 21, 1956.

㉗ Gil Loescher, "UNHCR's Origins and Early History", p.79.

㉘ Rupert Colville, "The Hungarian Refugees, 50 Years on", p.7.

㉙ James L. Carlin, *The Refugee Connection: Lifetime of Running a Lifeline*, Palgrave Macmillan, 1989, p.45.

㉚ UNHCR, "History of UNHCR".

㉛ John Horekens, "UNHCR's Role in the New International Political Environment", *Refugee Survey Quarterly*, Vol.18, No.3, 1999, p.15.

㉜ Laura Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", p.247.

㉝ UNHCR, *The State of The World's Refugees 2000*, p.35.

㉞ Csaba Bekes, Janos M. Rainer and Malcolm Byrne, *The 1956 Hungarian Revolution: A History in Document*, Central Eu-

ropean University Press, 2000, p.34.

㉟ Rupert Colville, "The Hungarian Refugees, 50 Years on", p.10; Jennifer Pagonis, "Hungarian Upspring 50th Anniversary Marked by UNHCR", UNHCR, October 10, 2006, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2006/10/452b78754/hungarian-uprising-50th-anniversary-marked-unhcr.html>.

㊱ Dennis Gallagher, "The Evolution of the International Refugee System", p.582.

㊲ United Nations General Assembly, Resolution 1165(XII): Prolongation of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, A/RES/1165(XII), November 26, 1957.

㊳ Gil Loescher, "UNHCR's Origins and Early History", p.81.

㊴ Ibid., pp.78-79.

㊵ Ibid., p.82.

㊶ UNHCR, 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Article I(2), New York, January 31, 1967, p.46.

㊷ UNHCR, States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, April 2015, p.4, <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>.

㊸ Cecilia Ruthström-Ruin, *Beyond Europe: The Globalization of Refugee Aid*, Lund University Press, 1993, p.198.

㊹ Nicholas Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s—A Personal View from within UNHCR", *International Journal of Refugee Law*, Vol.2, No.1, 1990, 2016, pp.47-48.

㊺ 联合国难民署的援助对象逐渐从最初的难民和流离失所者扩展至寻求庇护者、难民、境内流离失所者、无国籍人及返回者。参见 UNHCR, "Who We Help", <https://www.unhcr.org/who-we-help.html>。

㊻ Jeff Crisp, "Mind the Gap! UNHCR, Humanitarian Assistance and the Development Process", UNHCR Working Paper, No.43, Geneva, May 2001, p.7.

㊼ Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Cornell University Press, 2004. 余博闻:《国际组织变革理论的演进与启示》,第39页。

㊽ 关于多边秩序危机的讨论,参见 Leonard Schuette and Hylke Dijkstra, "The Show Must Go on: The EU's Quest to Sustain the Multilateral Order since 2016", paper prepared for the EUSA Conference, Miami, May 19-21, 2022, pp.1-25; Tanja A. Börzel and Michael Zürn, "Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism", *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.282-305。