

## 从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

谢喆平 宗华伟

**摘 要** 当前，中国对国际组织的重视程度日益加深，而联合国教科文组织是研究中国参与国际组织的一个重要观察点。作为第一会费大国，中国在该组织的大会提案数量并未呈线性增长，而是呈历时性波动，甚至出现下降趋势。这与将中国与国际组织的互动关系归纳为阶梯式递进“阶段论”的既有理论解释和研究结论不符。国际实践理论从惯习和场域互动角度，将实践行为置于中心，对中国的实践逻辑与策略选择进行分析，可为提案数量的波动与下降提供一种解释。中国提案数的下降，一方面说明存在以国际组织本体为实践场域的“客场”型在场实践，也存在以国内空间为实践场域的“主场”实践，另一方面说明出现了基于“国内重心”策略的从“客场”到“主场”的实践场域转移。场域转移的择地实践逻辑体现了中国近年来参与国际组织的一种重要思路，也与国际组织的政治化和平权机制导致的大国困境有关。

**关键词** 中国 联合国教科文组织 国际实践理论 国际组织实践场域 提案实践

自重返联合国以来，新中国与国际组织的互动总体呈现了一种递进式增

---

\* 谢喆平，清华大学教育研究院副研究员（北京 100084）；宗华伟，北京大学 2019 级博士研究生、中国联合国教科文组织全国委员会秘书处二级调研员（北京 100871）。

长。学界通常多以改革开放的1978年和世纪之交的2000年为两个标志性节点,将1978年以前视为中国从挑战、“革命”国际体系向低调回避、谨慎旁观的过渡时期,到了1978年到2000年左右,则是主动融入国际社会、积极学习国际理念规范的阶段。进入新世纪以后,中国开启了深度参与引领全球治理的新时期。<sup>①</sup>中央领导在以全球治理为主题的两次政治局集体学习中提出,要从给国际秩序和国际体系“定规则、定方向”和“长远制度性安排”角度加强全球治理、推进全球治理体制变革,强调要强化参与全球治理的自身能力建设,着力增强“规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力”。<sup>②</sup>可以说,当前中国视国际组织为重要的多边外交舞台和全球治理的重要主体,正从多方面加强对国际组织政策、财力、人力的支持。

目前,中国在联合国的分摊会费比例已达到12.01%,仅次于美国的22%。中央和国家有关部门也出台政策,加大了国际组织人才培养、培训和推送的力度,高校相继开设国际组织专业甚至组建国际组织学院。目前,中国已经成为出任联合国专门机构首席行政长官最多的国家,15个专门机构中有4个由中国人领导。<sup>③</sup>然而,资金和人员固然是参与国际组织和全球治理的重要基础,但中国在国际组织的实践行为与效果,是当下需要深入探究的重要命题。因为国家在国际组织治理机构与决策机制中的实践行为,直接关乎“定规则、定方向”和“长远制度性安排”,特别是在国际组织最高决策机构即成员国大会中的提案实践尤为重要。在联合国体系中,中国是联合国教科文组织(以下简称教科文组织)的第一大会费国,但是,尽管自1971年恢复合法席位以来一直保有正式会员国身份,中国在教科文组织的大会提案实践并未与会费一同线性增长,而是在数量上呈现显著的历时性波动。进入21世纪以来,中国的大会提案数量急剧下降,与在教科文组织分摊会费的持续增长形成鲜明反差,也与中国参与国际组织的线性发展“阶段论”预期不相符。

---

① 秦亚青主编:《实践与变革:中国参与国际体系进程研究》,世界知识出版社,2016年,第486—489页;胡宗山、韦红:《中国参与国际体系变革进程研究》,华中师范大学出版社,2019年,第67—96页;刘贞晔:《中国参与全球治理的历程与国家利益分析》,《学习与探索》,2015年第9期,第41—50页。

② 陈向阳:《习近平总书记的全球治理思想》,《前线》,2017年第6期,第4—7页。

③ 联合国粮农组织总干事屈冬玉、联合国工业发展组织总干事李勇、国际民航组织秘书长柳芳、国际电信联盟秘书长赵厚麟。

如何理解和解释这一反差？关于中国与国际组织关系的研究集中于宏观层面，主要以权力和规范为主要理论视角，几乎全被“追求利益”和“遵守规则”的话语所主导。<sup>①</sup> 权力视角将中国参与国际组织置于国际体系转型和权力转移背景下加以审视，认为 21 世纪以来、特别是 2008 年国际金融危机以后，国际权力结构发生深刻变化，出现了国家间权力转移和权力流散，进而为中国积极参与国际组织提供了动力。规范视角将中国参与国际组织视为一个社会化过程，认为中国态度与政策的变化不能用单一的实力因素解释，而应归于主导性国际规范对中国国家利益的重塑。制度主义与组织社会学虽然提供了颇有价值的理论解释，区分了行为的“工具主义逻辑”和“适当性逻辑”，关注到在国际制度呈现多层化、重叠化、竞争化和复杂化的趋势下，国家能动性可以通过丰富的政策组合实现。但是，权力和制度视角都建立在理性选择的行为体模型上，假定行为都属于事后（ex post facto）的反思性战略，难以准确描述和解释世界政治中的国家在默化的知识与具体情境之间的互动。中国对国际组织的参与是重要的政策实践行为，忽略实践则难以对中国参与国际组织进程的复杂性提供解释，更难以解释与经验印象相反的下降趋势。

国际实践理论是 21 世纪以来兴起的、以实践为本体和认识路径的研究框架，为描述和理解行为主体在实践场域中的具体行为与互动关系提供了有效分析工具。本文以国际实践理论透视中国参与教科文组织的实践演变，解释关于实践的政策选择，为研究中国与国际组织互动和参与全球治理提供一种新思路。此外，国际法中的“择地行诉”（forum shopping）等概念近年来也被引入国际组织关于争端解决的研究，用来分析国家在国际争端解决中的主动性选择，这一概念也可为国际实践理论提供一定程度的启发。

## 一、国际实践理论

国际实践理论是在批判传统国际关系理论将复杂且动态的世界政治现实

---

<sup>①</sup> 弗雷德里希·克拉托赫维尔：《理解“国际实践”》，载伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编：《国际实践》，秦亚青、孙吉胜、魏玲等译，上海人民出版社，2015 年，第 58 页。

过分通则化、简约化的基础上发展起来的。国际实践理论具有广阔的本体论内涵和包容性的认识论路径,分析层次更贴近世界政治现实。实践是从哲学和社会学引入的概念,源自对20世纪社会生活本体论二分法的反思,即社会本体要么是由个人组成的整体,要么是组成社会的个人。为了超越这种社会理论的生物学思维模式,福柯、戈夫曼、布尔迪厄、吉登斯、拉图尔等一批“实践理论家”将实践作为构成人类社会世界的本体要素,用施动者的一切言与行作为理解行动、结构、制度等其他社会实在的中心参照点。<sup>①</sup>国际实践理论认为,传统国际关系理论在本体论上存在难以克服的二元对立思维,比如物质与观念、国际体系与施动者、结构与进程、社会化与反社会化等等。在认识论上具有表征性知识偏见,只注重事后反思和由“分离、抽象、并归和理想化”<sup>②</sup>得出的理论知识,忽略了日常生活中真实的、大量无须思索便指导实践的背景性知识及其所包含的惯习逻辑。

国际实践的定义是“适当绩效行动的实施”(competent performances),即可被社会识别的、有规律、有意义的社会行动集合,包括“行动的绩效、模式、职能、背景以及话语—物质联结”。<sup>③</sup>国际实践是一个过程性、关系性、动态性的概念,实践行动的实施就是把行为体的背景知识与话语体现、展示、物化于物质世界的过程。<sup>④</sup>作为本体论,国际实践可将施动者与结构、物质与观念编织在一起,统合语言、物质、主体间性等因素,并以社会实践的形式表现出来,克服国际关系理论中的二元对立。作为认识论,国际实践将背景知识推向前台,提出了基于情境的惯习逻辑,能够纠正现代认识论中普适理性(universal rationality)与情境合理性(contextual reasonableness)之间的失衡。<sup>⑤</sup>由于本体论和认识论上的优势,实践作为多种理论汇聚的概念中心点(conceptual focal point),更适合成为一种理解多层面有效施动行为的分析单元,通过关注日常生活行为与活动推动国际关系理论超越传统的层次分析法,“回落”至多层面合成的世界政治现实,展示其复杂、动态的“原

---

① Theodor R. Schatzki, *Social Practices: A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*, Cambridge University Press, 1996, pp. 89-132.

② 肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社,2017年,第11页。

③ 伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编:《国际实践》,第6—8页。

④ Emanuel Adler and Vincent Pouliot, "International Practices", *International Theory*, Vol. 3, No. 1, 2011, pp. 1-36.

⑤ Stephen E. Toulmin, *Return to Reason*, Harvard University Press, 2001, pp. 14-28.

真性”。<sup>①</sup>

塑造国际实践的两个核心要素是实践主体的“惯习”（habitus）和实践发生的“场域”（champs）。惯习是布尔迪厄提出的概念，系指持久的、可转换的潜在行为倾向系统，是既存社会结构、社会经验、思维与行动图式被保存的现时可能性。<sup>②</sup>人在日常生活中的绝大多数行为都是依惯习不假思索开展的，国家在世界政治现实中的绝大多数行动也是由惯习所包含的促动结构所限定和激发的。惯习逻辑不同于社会理论中的后果逻辑、适当性逻辑和论辩逻辑，是一种依赖背景性知识和具体情境实施行为的逻辑。<sup>③</sup>在现实世界中，主导社会行为与实践的不是反思而知的意图与信念，而是不言自明的背景性知识，背景性知识传达出具体的主体间预期与性情，框定互动的条件，界定理性的边界。<sup>④</sup>惯习逻辑使社会行为呈现出有组织、有意义的状态，但却并非真正有战略意图的安排。在惯习逻辑主导的实践作用下，客观社会世界看上去是“合理的”、符合“常识”的，成为一种“集体协调一致但却不是乐队指挥的组织作用的产物”。<sup>⑤</sup>

场域是激发惯习的具体情境。惯习作为一种内化的外在性，只有在一定的条件和情境下才会再度外化，而激活惯习逻辑的就是具体实践所在的场域。<sup>⑥</sup>换言之，实践场域设定了“玩家”具体博弈的“游戏场”。<sup>⑦</sup>实践场域不仅指地理上的地点和物理意义上的场所，而是一种关系性的社会空间，是具有特定结构与互动模式的情境，包括权力关系、斗争目标和既定规则三个维度。实践资本，包括物质资本、社会资本、文化资本以及符号资本，都同

---

① 伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编：《国际实践》，第12页。

② Frédéric Mérand and Vincent Pouliot, “Le Monde De Pierre Bourdieu: Éléments Pour Une Théorie Sociale Des Relations Internationales”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol 41, No 3, 2008, pp. 603-625.

③ Vincent Pouliot, “The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities”, *International Organization*, Vol 62, No 2, 2008, pp. 257-288.

④ 伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编：《国际实践》，第17页。Jorg Kustermans, “Parsing the Practice Turn: Practice, Practical Knowledge, Practices”, *Millennium*, Vol 44, No 2, 2015-2016, pp. 175-196.

⑤ 皮埃尔·布尔迪厄：《实践感》，蒋梓骅译，译林出版社，2012年，第74—75页。

⑥ 皮埃尔·布尔迪厄：《实践理论大纲》，高振华、李思宇译，中国人民大学出版社，2017年，第213—214页。

⑦ 皮埃尔·布尔迪厄：《实践感》，第93—94页。

场域紧密相关，并因不同的场域产生差别化的效应。<sup>①</sup>行为体在不同的实践场域中形成社会化的主观性，具化为隐含在实践中的背景知识，外化为行动中的惯习，趋向于复制最终产生已有实践的客观结构。<sup>②</sup>

就国家参与国际组织的场域而言，会员国参与国际组织并与之互动，本质上是一种参与实践（practices of engagement），<sup>③</sup>是在实践中且通过实践（in and through practices）创造和维系的有社会意义的历史进程。参与实践作为一种一般性实践，由多种具体实践组成，是在具体实践场域中开展的行为和活动。社会世界不是结构实在论者所认为的那样，让我们直接接受它的存在、直接支配我们的言行，而是更像一场演出，通过具体情境激发实践者的惯习反应，从而在具体实践中展开。具体实践是实施方法和实施结构、历史实践的客观化产物和身体化产物。<sup>④</sup>秦亚青等学者从内容角度分类，将中国在国际体系中的参与实践具体化为话语实践、联盟实践、学习实践、履约实践、创新实践五种。<sup>⑤</sup>事实上，根据议题领域和场域不同，具体实践存在多样的内容，不同的具体实践可以并存、共生、混成、从属。<sup>⑥</sup>从实践场域角度出发，中国对国际组织的参与实践可分为“主场”（home game）实践与“客场”（away game）实践。前者指在主权国家领土疆域内开展的参与实践，实践主体与实践场域有地理、资源、制度和文化上的亲和与融合性。后者指在主权国家领土疆域之外开展的参与实践，在本文语境中指在国际组织本体或总部开展的实践，实践主体与实践场域的熟悉与融合程度因人而异，但都存在不同程度上的疏离与异己感。在世界政治中，场域情境激发具体的惯习与背景知识，两者共同建构了国家的参与实践。

---

① 高宣扬：《论布尔迪厄关于“象征性实践”的概念》，《哲学研究》，2016年第3期，第66—73页。

② 皮埃尔·布尔迪厄：《实践感》，第84—89页。

③ 朱立群：《中国参与国际体系的实践解释模式》，《外交评论》，2011年第1期，第19—33页；朱立群：《中国与国际体系：双向社会化的实践逻辑》，《外交评论》，2012年第1期，第13—29页。

④ 皮埃尔·布尔迪厄：《实践感》，第74—75页。

⑤ 秦亚青主编：《实践与变革：中国参与国际体系进程研究》，第80—84页。

⑥ 伊曼纽尔·阿德勒、文森特·波略特主编：《国际实践》，第21页。

## 二、联合国教科文组织的治理结构与会员国的实践参与

从治理结构来看，历史上和当今世界的政府间国际组织至少包括两个部分结构：体现国家间利益关系、供成员国表达诉求的全体大会，以及代表国际组织本身、服务国际组织自身目标的常设秘书处。<sup>①</sup> 如果按职能差异，又可分为审议机关、执行机关、秘书机关这一典型的“三分结构”或加上裁判机关的“四分结构”。<sup>②</sup> 联合国教育、科学及文化组织（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，缩写为 UNESCO）是联合国系统中专司促进教育、科学、文化和信息传播领域国际合作的政府间国际组织，在联合国 15 个专门机构中职能领域最为广泛，被视为全球最大的人文治理平台。教科文组织的治理结构是典型的“三分结构”：由全体 193 个成员国<sup>③</sup>组成的大会（General Conference）每两年召开一次，是就该组织计划项目、预算、机构设置与变更、行政、人事等一切重大事务做决策的最高权力机构；由大会选举产生的 58 个成员国组成的执行局（Executive Board），每年召开 2—3 次会议，负责向大会提出建议，并监督秘书处落实大会决议；总部设在法国巴黎、在全球拥有 53 个办事处的秘书处，则负责计划项目实施与日常行政事务。

大会、执行局和秘书处三大治理机构是会员国参与教科文组织的主要实践路径，也是会员国参与实践的具体场域所在。秘书处代表国际组织本体，是日常语义上的“教科文组织”，即芬尼莫尔所谓作为行为体（actor）的“科层制官僚机构”。<sup>④</sup> 教科文宪章性文件《组织法》规定，秘书处由保持政

---

① 刘莲莲：《国际组织理论：反思与前瞻》，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2017 年第 5 期，第 14—26 页。

② 梁西：《梁著国际组织法》（第六版），杨泽伟修订，武汉大学出版社，2011 年，第 31 页。

③ 2018 年 12 月 31 日起，美国和以色列正式退出联合国教科文组织，使该组织成员国数目从 195 个变为 193 个，此前教科文组织的成员国数目比联合国成员国数目多 2 个，分别是巴勒斯坦和南苏丹。

④ Ian Hurd, *International Organizations: Politics, Law, Practice*, Cambridge University Press, 2011, pp 17-18.

治中立的国际职员构成。<sup>①</sup>虽然秘书处国际职员招募自各会员国,而且会员国根据人口、会费比例在秘书处拥有数量不等的、占地理分配名额的国际职员,但国际职员必须恪守中立,受到明确的规则和程序约束以及道德规范、惯例、组织文化等非程序性制约,不得擅自为母国牟利或在工作中掺杂国别偏好。<sup>②</sup>理论上,会员国不应也难以对秘书处人员直接施加影响。尽管会员国可努力提升本国国籍的国际职员人数,派员竞争高层领导岗位或关键岗位,但只能间接或潜在地对秘书处日常工作施加影响。

大会和执行局是教科文组织的权力机构,是会员国参与教科文组织业务、施加影响的正式渠道。大会与执行局的权力级别和权限范围有重要区别。大会是代表全体会员国意志的最高权力机构,所作决定称为“决议”(resolution),其职权包括:批准新会员国和准会员国;决定教科文组织的政策与主流业务;通过国际公约和建议书文本;就教育、科学、文化等问题向联合国提出咨询建议;修订《组织法》,召集教育、科学、文化等领域的政府间国际会议;选举执行局委员等。执行局的权威是大会赋予的,在大会闭会期间、受大会委托对秘书处工作行使监理职能,所作决定称为“决定”(decision),其职权范围包括:筹备大会日程,监督大会通过计划项目的实施,就吸收新会员国和准会员国向大会提建议等。自教科文组织成立以来,执行局会议一直在法国巴黎总部举行,成员国大会1947年到1981年由会员国轮值举办,从1982年至今改为在总部举行。

根据大会与执行局权力层级与权限范围的不同,会员国对大会和执行局的参与分为普遍性参与和限制性参与。所谓普遍性参与,是指正式会员国可在程序和规则许可范围内发言、投票、动议、提案,参与活动具有普遍意义。教科文组织《组织法》规定,所有正式会员国(Member State)无论大小、强弱、贫富,均平等参与大会事务,一国一票。<sup>③</sup>准会员国(Associate Member)和观察员国可以经大会主席同意发言,但没有投票权,也不能发起

---

<sup>①</sup> UNESCO, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Article VI Secretariat, 5, Basic Texts (2018 Edition) .

<sup>②</sup> J. P. Singh, *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World*, Routledge, 2011, pp 32-39.

<sup>③</sup> UNESCO, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, Article IV The General Conference, C. Voting. 8. (a), in Basic Texts (2018 Edition) .



程序动议。<sup>①</sup> 限制性参与是指会员国以特定身份、资格为条件，参加指定范围内的立场发言、辩论、提案、投票、动议、质询等事务。执行局的正式活动仅限于 58 个执委，非执委的会员国只能参加预备会议、工作组会议等非正式磋商，而不能介入执行局的程序性活动，会员国参与执行局决策是高度受限的。因此，会员国在大会中是普遍性参与，在执行局中是限制性参与。大会是会员国参与教科文组织根本性和长远性制度安排的主要实践场域。

### 三、联合国教科文组织的提案实践

决策是国际组织最重要的日常活动之一，是实现组织宗旨、履行组织职能的一种主要方式。<sup>②</sup> 通过大会和执行局提出提案，是会员国参与教科文组织决策的最基本、最重要的实践类型。成员国发起提案是一种具有独特意义的国际实践活动，是国家政治逻辑同国际组织制度逻辑互动、进而影响国际组织决策的过程。<sup>③</sup> 就场域而言，提案实践是一种“客场”型实践，是国家向国际组织决策机构提交书面文件、在会议程序中就具体议题表达意见观点、参与和引导国际辩论、推动国际组织决策的实践活动，是将国家偏好转化为国际组织集体意志的过程。提案实践的场域是国际组织，提案必须按照国际组织设定的规则与程序进行，实践主体的自发性与能动性必须服从国际组织规则与程序的要求。

#### （一）教科文组织的提案概念与类型

根据联合国的一般性国际会议议事规则和教科文组织的《基本文件》，“提案”的英文表述为 proposal，<sup>④</sup> 会员国向大会和执行局两级治理机构提交关于讨论会议议题事项和具有决策导向的建议性书面文本均称为“提案”。根据提案的场合与内容向度，可分为决议草案（Draft resolutions）、决定草案（Draft decisions）、决议/决定草案修正案（Amendment）三种（见表-1）。向

① UNESCO, *Rights and Obligations of Associate Members*, in *Basic Texts* (2018 Edition) .

② 饶戈平：《国际组织法》，北京大学出版社，1996 年，第 189 页。

③ 刘莲莲：《国际组织理论：反思与前瞻》，第 14—26 页。

④ Robble Sabel, *Rules of Procedure at the UN and at Inter-Governmental Conferences*, Third Edition, Cambridge University Press, 2018, p. 160.

大会提交的书面建议文件为“决议草案”，因为大会通过的最终文件为“决议”。<sup>①</sup> 向执行局提交的为“决定草案”，通过后便成为“决定”。<sup>②</sup> 决议/决定草案的内容是就日程事项和议题内容提意见，修正案是就已拟就的决议草案/决定草案进一步提出意见。<sup>③</sup> 会员国向教科文组织大会提交的提案一般涉及四类内容：《组织法》修订、教科文组织中期战略（C/4 文件）和双年度计划预算（C/5 文件）、吸纳新会员国和准会员国、新机构或新议题的倡议。

表-1 教科文组织会员国提案类型

	大会	执行局
正向建议	决议草案	决定草案
修正建议	修正案	修正案

教科文组织大会和执行局的决策均在提案文本基础上形成。以提案文本为载体，会员国将特定政治意图、偏好、利益输入国际组织的决策。经大会通过的提案文本会成为国际组织内最高效力的文件，包括批准国际组织的公约、建议书、宣言等准则性文件，决定国际组织计划、项目、预算、关键人员岗位等重大事项。更为重要的是，大会提案可修订关乎国际组织治理结构和治理规则的基本法等文件，影响国际组织的权力结构与规范共识。提案是国际议程设置的具体方式，只有通过提案才能将国家关注或重视的议题融入国际组织政治议程中，以获得优先关注。<sup>④</sup>

此外，提案也是会员国协作与竞争、对抗与联盟关系的体现。根据惯例，大会和执行局提案既可以由 1 个国家单独提交或多个国家共同提交（submit），也可以由 1 个国家提出、2 个以上国家共同联签（co-sponsor）。<sup>⑤</sup> 联签支持的国家数量反映了提案意见的重要性和代表性。在教科文组织大会上，涉及实质性议题而非程序性议题的提案，需要在场会员国投票，且需

① UNESCO, *Rules of Procedure of the General Conference*, Article XIV. Draft Resolutions. Rules 78-81, in *Basic Texts* (2018 Edition) .

② UNESCO, *Rules of Procedure of the Executive Board*, Article VII. Rules 24. Decisions, in *Basic Texts* (2018 Edition) .

③ UNESCO, *Rules of Procedure of the General Conference*, Article XIV. Draft Resolutions. Rules 78-81, in *Basic Texts* (2018 Edition) .

④ 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，《世界经济与政治》，2011 年第 10 期，第 38—52 页。

⑤ Robble Sabel, *Rules of Procedure at the UN and at Inter-Governmental Conferences*, pp. 155-158.

## 从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

2/3 多数赞成方可通过。针对同一议题可出现多个不同版本的提案，代表不同利益和意见团体的竞争甚至对抗。在教科文组织大会上，不同版本的决议草案修正案以及案文中的字句经常成为会员国辩论的焦点。提案国与联签国对会议辩论和集体决策有重要引导作用，在会场辩论与会外博弈中占有先发优势，为此也需要进行充分的外交动员、游说与联盟。一般认为，最娴熟高效的国家代表团就是最善于通过程序动议、提交提案和修正案引导辩论、控制议程的代表团。<sup>①</sup> 提案实践是一项体现会员国“参与”能力、程度、成效以及影响的至关重要的具体实践，反映会员国的议程设置、意见倡导以及联盟与谈判能力，是考察国家参与国际组织实践的重要指标。

### （二）对近年来教科文组织提案的共时性观察

在教科文组织 2011 年至 2019 年近十年间五届大会的提案中，195 个会员国（含美国和以色列）中提案数量较多的主要是中小国家，排名前十位的国家是：埃及、伊朗、瑞典、芬兰、多米尼加、瑞士、挪威、丹麦、委内瑞拉和土耳其。其中埃及的提案总数高达 37 项，平均每届大会至少有 7 项提案。瑞典、芬兰、挪威、丹麦北欧四国在提案数量中集体领先，与北欧国家代表团一直在教科文组织各类会议中的活跃程度和专业水平传统高度符合。

十年间中国的大会提案数量仅有 6 项，排名第 37（第 37—49 名并列）位，和科特迪瓦、圣文森特与格林纳丁斯、萨尔瓦多、立陶宛、捷克、哥伦比亚、菲律宾、巴勒斯坦、希腊、塞内加尔、古巴、马达加斯加等国同属一个水平。但是，中国分摊的会费比这些国家总和还多，因此提案数量与会费地位极不相称。此外，共有 132 个国家提案数在 5 项以下，即平均每届大会提案不足一项，30 个国家提案数为 0。<sup>②</sup>（见表-2）

表-2 教科文组织大会和执行局中的会员国提案（2011—2019）

序号	国家	大会提案数	会费占比	序号	国家	大会提案数	会费占比
1	埃及	39	0.240%	33	乌克兰	7	0.074%
2	伊朗	27	0.514%	34	巴基斯坦	7	0.148%
3	瑞典	18	1.169%	35	奥地利	7	0.874%

<sup>①</sup> M. J. Peterson, “General Assembly”, in Thomas G. Weiss and Sam Daws, eds., *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford University Press, 2009, p. 101.

<sup>②</sup> 由于篇幅原因，提案数在 5 项以下和 0 项的 132 个国家不在本表格中列出。

(续表)

序号	国家	大会提案数	会费占比	序号	国家	大会提案数	会费占比
4	芬兰	16	0.543%	36	波兰	7	1.035%
5	多米尼加	16	0.063%	37	中国	6	15.493%
6	瑞士	14	1.485%	38	科特迪瓦	6	0.017%
7	挪威	14	0.973%	39	圣文森特	6	0.001%
8	丹麦	13	0.715%	40	萨尔瓦多	6	0.016%
9	委内瑞拉	12	0.940%	41	立陶宛	6	0.092%
10	土耳其	12	1.769%	42	捷克	6	0.401%
11	巴西	11	3.805%	43	哥伦比亚	6	0.372%
12	尼日利亚	10	0.323%	44	菲律宾	6	0.265%
13	西班牙	10	2.770%	45	巴勒斯坦	6	0.010%
14	德国	10	7.860%	46	希腊	6	0.472%
15	法国	9	5.713%	47	塞内加尔	6	0.009%
16	哈萨克斯坦	9	0.230%	48	古巴	6	0.103%
17	加拿大	8	3.528%	49	马达加斯加	6	0.005%
18	阿曼	8	0.148%	50	卡塔尔	5	0.346%
19	阿根廷	8	1.181%	51	印度	5	1.076%
20	突尼斯	8	0.032%	52	葡萄牙	5	0.452%
21	科威特	8	0.325%	53	爱沙尼亚	5	0.050%
22	荷兰	8	1.750%	54	意大利	5	4.268%
23	爱尔兰	8	0.479%	55	日本	5	11.052%
24	阿联酋	8	0.795%	56	加蓬	5	0.019%
25	乌干达	7	0.010%	57	布基纳法索	5	0.004%
26	伊拉克	7	0.167%	58	贝宁	5	0.004%
27	摩洛哥	7	0.071%	59	巴拉圭	5	0.021%
28	俄罗斯	7	3.104%	60	尼加拉瓜	5	0.006%
29	乌拉圭	7	0.112%	61	厄瓜多尔	5	0.103%
30	英国	7	5.894%	62	白俄罗斯	5	0.063%
31	圣卢西亚	7	0.001%	63	巴巴多斯	5	0.009%
32	比利时	7	1.060%				

资料来源：教科文组织大会文件。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 参见 <https://unesdoc.unesco.org/collections/governing-bodies/general-conference>, <https://unesdoc.unesco.org/collections/governing-bodies/executive-board>。

## 从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

提案数量排在中国之前的 36 个国家可分为三类：一是德国、法国、英国、西班牙、加拿大、俄罗斯和巴西，这一类是国家实力、分摊会费以及国际影响意义上的“大国”。二是北欧四国、瑞士、荷兰、比利时，这些国家虽然名为“小国”，而且分摊会费比例也不高，但一直是教科文组织预算外资金的重要提供方。三是近年来在教科文组织内部有较强集体身份认同的“中小国家”，包括埃及、伊朗、土耳其等中等国家，以及科威特、圣卢西亚等小国。第三类国家多具有较强的多边外交经验和能力，但在双边外交资源和实力上有不同程度的欠缺，难以连选连任执行局委员，开展限制性参与实践的机会有限，这在一定程度上导致他们更加重视大会这一普遍性参与的实践场域。在教科文组织中，“中小国家”近年来越来越成为一种被认可的集体身份，最重要的标志是 2017 年以来由菲律宾、土耳其以及北欧国家等掀起的限制执行局委员任期、以便更多“中小国家”（smaller countries）有机会当选执行局委员的内部治理改革。

对近年来会员国大会提案数量的共时性分析说明，会员国发起大会提案的积极程度存在差异。对教科文组织大会有较强设置议题和决策能力的是传统“欧洲列强”、重要预算外资助方北欧国家，以及所谓“中小国家”集团。此外，在 2015 年至 2019 年 10 届执行局会议上，<sup>①</sup> 会员国平均提案数为 2.88 项，阿曼、英国、巴西等国家的提案数远超大会提案，比如英国有 19 项执行局提案。<sup>②</sup> 但是，在这 10 届执行局会议期间，中国却没有发起任何提案。

## 四、中国参与联合国教科文组织的国际实践

中国是教科文组织的创始成员国，也是首批 14 个签署《组织法》的国家之一，教科文组织还是最早恢复新中国合法席位的联合国专门机构。1971 年

---

<sup>①</sup> 教科文组织执行局会议一般一年举行 2 次，分别为春季和秋季执行局会议，但大会期间执行局委员进行换届选举后，通常会加开一次为期 1 天的执行局会议。因此，2015 年第 38 届大会后举行了 198 届执行局会议，2016 年举行了 199、200 届执行局会议，2017 年举行了 201、202、203 届执行局会议和第 39 届大会，2018 年举行了 204、205 届执行局会议，2019 年举行了 206、207 届执行局会议，之后为第 40 届大会。因此，在第 38 届至 40 届大会之间，共有 10 届执行局会议。

<sup>②</sup> 2015 年至 2019 年间执行局提案数量排名前十位的国家依次是：阿曼、英国、黎巴嫩、卡塔尔、摩洛哥、多米尼加、埃及、圣文森特、巴西。

10月29日,在第26届联合国大会通过决议恢复新中国合法席位后第四天,时任教科文组织总干事马厄主动邀请新中国重返教科文组织。应马厄要求,第88届执行局会议将“中国参与联合国教科文组织计划的执行”议题列入日程,后经过激烈辩论,最终以24票赞成、2票反对(美国、巴西)、5票弃权,做出了“自即日起,中华人民共和国为中国在教科文组织中的唯一合法代表”的决定。<sup>①</sup>

### (一) 中国在教科文组织大会提案实践的历时性观察

中国在联合国旧金山制宪会议讨论设立专门的教育文化组织时起到了重要推动作用,中国代表团还在教科文组织成立大会上推动将“科学”加入这一新生组织名称中,<sup>②</sup>这可谓是中国关于教科文组织提案实践的前史。中国自1971年以来一直保有教科文组织合法席位,拥有大会提案资格。<sup>③</sup>但是,中国的大会提案数量既不稳定,也未呈现线性增长,而是多次起伏、一度走高,近20年来更一路走低(见图-1)。从1972年教科文组织第17届大会到2019年第40届大会,中国单独或与他国联合发起提案共126项,数量可观但是分布极不均衡。其中,有5届大会的提案数超过10项,最多的是1995年第28届大会的23项提案。但多数年份的大会提案数为个位数,有4届大会提案数为0,分别出现在20世纪70年代和最近10年。

中国在教科文组织大会提案实践的变动轨迹,不符合中国参与国际体系的传统“阶段论”预期,即1971年前回避旁观、1971—2000年逐步介入、2000年以后全面参与。从提案数据来看,中国在教科文组织的大会提案实践可分为如下三个阶段:第一阶段是1972年到1983年。从1973年中国恢复合法席位后参加第二届教科文组织大会开始,中国的提案数即实现了从无到有的突破,而且总体呈逐步上升趋势,并在1980年和1982年出现了一个小高峰,这说明自恢复合法席位后,中国快速适应了教科文组织的治理机制,并积极参与其中。

第二阶段是1985年到1995年。这是中国提案数量的十年高峰期,5届大会的提案数均在10项以上,1995年第28届大会的23项提案更创造了历

---

① 谢喆平:《中国与联合国教科文组织的关系演进:关于国际组织对会员国影响的一项经验研究》,教育科学出版社,2010年,第51页。

② 同上书,第42—44页。

③ 美国两度退出教科文组织,波兰、捷克斯洛伐克、南非、新加坡、英国也曾退出又重返。

## 从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

史最高纪录。这一时期中国的提案实践表现出相当的活跃度和专业性，74 项提案中有 46 项为中国单独提案，28 项为同其他国家联合提案，而且联签国家不仅限于苏联、古巴、南斯拉夫等社会主义阵营和尼日利亚、多哥、加蓬、埃及、老挝、斯里兰卡等亚非发展中国家，还包括法国、澳大利亚、瑞士、意大利、加拿大等西方发达国家（见表-3）。这一定程度上反映出，当时中国在教科文组织的提案实践已经较为淡化意识形态色彩，而是从业务出发，具有相当的灵活性与议题针对性。

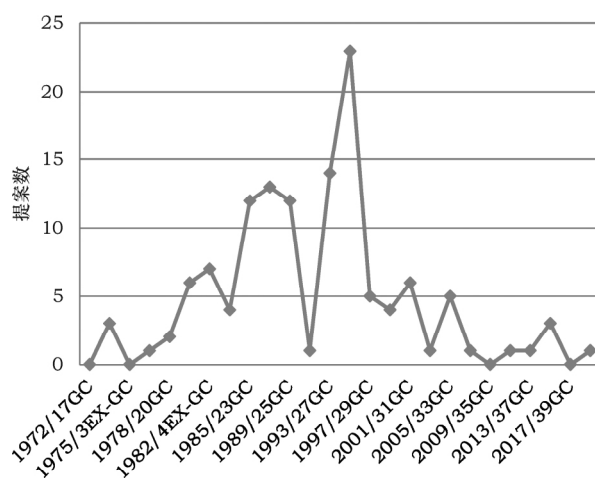


图-1 中国在教科文组织大会提案数的历时性变化（1972—2019）

资料来源：教科文组织大会文件。

表-3 中国在教科文组织大会中提案联签国（1985—1995）

年份	届别	提案联签国
1985	第 23 届大会	澳大利亚、阿根廷、比利时、哥斯达黎加、丹麦、厄瓜多尔、埃及、加蓬、民主德国、瑞士、几内亚、印度、印度尼西亚、科威特、哥斯达黎加、塞内加尔、科特迪瓦、摩洛哥、尼日尔、毛里塔尼亚、利比亚、法国、南斯拉夫、保加利亚、多哥、苏联、几内亚、也门
1987	第 24 届大会	意大利、希腊、埃及、斯里兰卡、印度尼西亚、阿曼、葡萄牙、蒙古、民主德国、荷兰、苏联、乌拉圭、牙买加、古巴、越南、突尼斯、津巴布韦、墨西哥、科威特、马达加斯加、西班牙、波兰、法国、挪威

(续表)

年份	届别	提案联签国
1989	第 25 届大会	澳大利亚、印度尼西亚、马来西亚、泰国、瑞士、多哥、日本、菲律宾、古巴、埃塞俄比亚、民主德国、希腊、老挝、印度尼西亚、乌克兰、越南、伊拉克、意大利、马耳他、约旦、摩纳哥、蒙古、摩洛哥、阿曼、巴基斯坦、葡萄牙、新西兰、斯里兰卡、韩国、科威特、海地、阿联酋、也门、突尼斯、巴林、赤道几内亚、法国、保加利亚
1991	第 26 届大会	阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、哥伦比亚、塞浦路斯、捷克斯洛伐克、埃塞俄比亚、法国、德国、希腊、匈牙利、意大利、摩洛哥、阿曼、波兰、西班牙、斯里兰卡、瑞典
1993	第 27 届大会	伊朗、巴基斯坦、不丹、孟加拉、印度、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、阿富汗、马尔代夫、蒙古、斯里兰卡、泰国、阿尔及利亚、阿根廷、安哥拉、白俄罗斯、比利时、玻利维亚、布隆迪、佛得角、乍得、智利、萨尔瓦多、科特迪瓦、厄瓜多尔
1995	第 28 届大会	墨西哥、印度、日本、菲律宾、泰国、委内瑞拉、韩国、伊朗、乌兹别克斯坦、巴西、马里、埃及、印度尼西亚、尼日利亚、巴基斯坦、科威特、朝鲜、比利时、哥伦比亚、澳大利亚、荷兰、西班牙、津巴布韦、土耳其、哈萨克斯坦、突尼斯、柬埔寨、保加利亚、科特迪瓦、哥斯达黎加、波兰、安哥拉、立陶宛、阿根廷

资料来源：教科文组织大会文件。

第三阶段是 1997 年到 2019 年。这 20 年间，中国的大会提案跌回个位数，个别年份甚至归零，整体回落到 1972—1983 年的水平并持续下降。2009—2019 年间中国的大会提案总共只有 5 项，尚不及 1985—1995 年提案总数的 1/10，而且基本上均为单独提案。与提案数量一路下滑形成对照的是，21 世纪以来中国在教科文组织的分摊会费快速增长。中国的会费比额从 80、90 年代不足 1% 增长到 2001 年的 2.03%。最近 10 年更连续上调 4 次，从 3.19% 到 5.15%，再到 7.92% 和 15.49%。到了 2017 年，中国成为仅次于日本的第二会费大国，2019 年 1 月 1 日起，中国超过日本成为教科文组织第一大会费国。<sup>①</sup> 会费的快速增长和大会提案的骤减形成了鲜明的反差。（见

<sup>①</sup> UNESCO, “Scale of Assessment and Currency of Member States’ Contributions to UNESCO”, the General Conference of UNESCO, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019, <https://unesdoc.unesco.org/collections/governing-bodies/general-conference>.



## 从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

图-2)

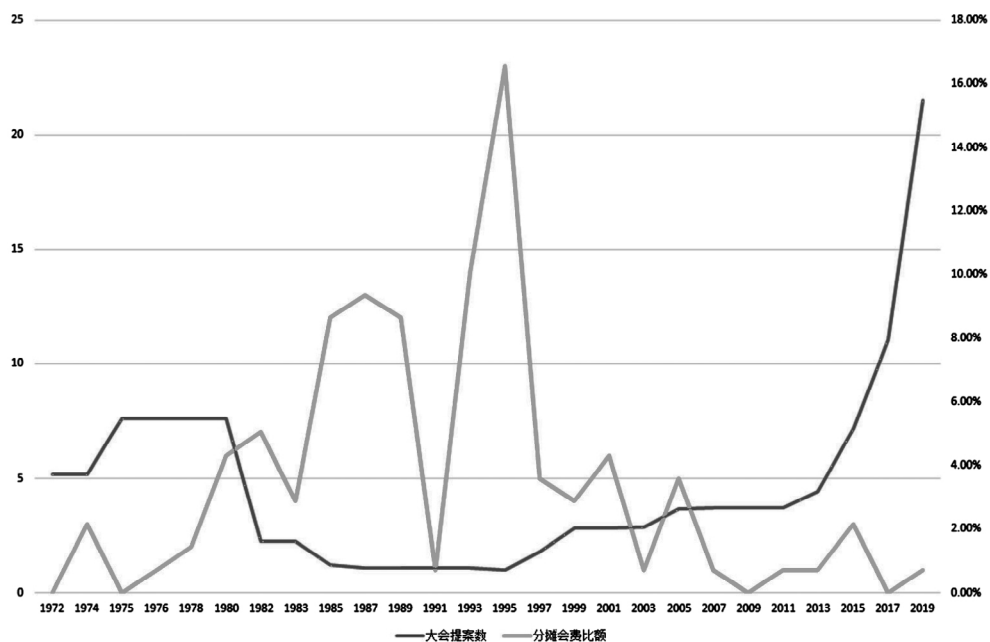


图-2 中国在教科文组织的大会提案数与分摊会费比额（1972—2019）  
资料来源：教科文组织大会文件。

值得注意的是，21 世纪以来大会提案数量减少的趋势并非中国独有。从 2003 年重返教科文组织到 2018 年 1 月 1 日再度退出，美国在这 15 年间的大会提案数量也保持较低水平。在 2003 年至 2017 年的 8 届大会中，中国 and 美国的提案数量分别为 16 项和 11 项，与中小国家积极提案的态势相比，出现了一定程度的“大国相似”趋势。（见图-3）

从提案方式来看，两国都以参与联签他国发起的提案为主，较少单独提案。两国以本国名义发起主导的提案各有 4 项，均反映了本国在教科文组织业务中的重大关切。中国 2015 年提交的 3 项提案分别涉及中国在教科文组织创设女童与妇女教育奖项、推动丝绸之路平台建设与促进文明交流互鉴。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> UNESCO, *Draft Resolutions Proposing Amendments to the Draft Programme and Budget for 2016-2017* (38C/5), 38C/8, the 38th Session of the General Conference, November 2, 2015.

2011年在自然科学领域的1项单独提案也主要是为了发挥中国在政府间水文计划这一相对优势业务领域中的作用，并吸引国际社会对设在中国的国际泥沙研究培训中心的关注。<sup>①</sup>美国的4项单独提案都出现在2011年因教科文组织接纳巴勒斯坦而拒交会费之前，体现了其影响教科文组织教育和文化领域业务发展方向的意图。在2003年至2005年，美国在《保护与促进文化表达形式多样性公约》草案磋商中激烈抵制法国和加拿大倡议的文本，最终和以色列一起向该文本投了反对票，是当年教科文组织大会关于该议题投票中仅有的两张反对票。2011年教科文组织接纳巴勒斯坦为正式会员国，此后美国通过提案参与教科文组织业务的意愿明显下降，仅联签了两项具有高度政治性的提案，一项是支持科索沃成为教科文组织会员国，另一项是表达处理西欧北美地区组执行局席位分配的意见。<sup>②</sup>

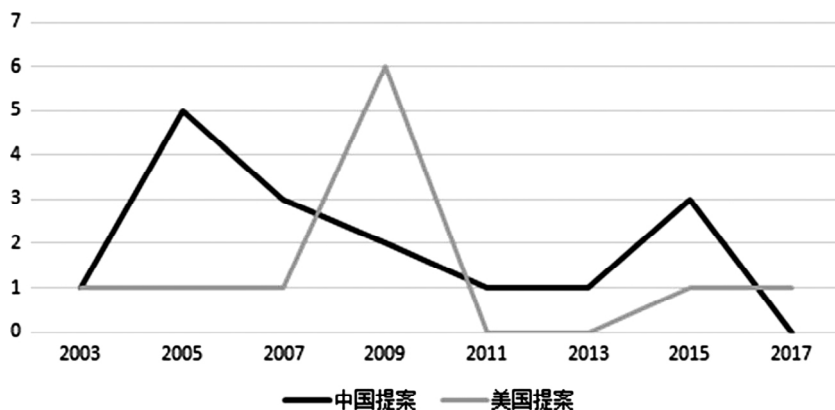


图-3 中国与美国在教科文组织大会提案（2013—2017）

资料来源：教科文组织大会文件。

① UNESCO, *Draft Resolution on Amendment to the Draft Programme and Budget for 2012-2013* (36C/5), 36C/DR 62, the 36th Session of the General Conference, October 10, 2011.

② UNESCO, *Draft Resolution on Request for the Admission of the Republic of Kosovo to UNESCO*, 38C/PLEN/DR 1, the 38th Session of the General Conference, November 6, 2015; *Draft Resolution on Election of Members of the Executive Board and Replacement of the United States of America in the Executive Board of UNESCO*, 39C/NOM/DR 1, the 39th Session of the General Conference, November 3, 2017.

从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

表-4 中国和美国在教科文组织的大会提案（2003—2017）

年份	中国	美国
2003	1. 关于执行局选举的会员国分组（联签）	1. 关于制定文化多样性国际准则工具的适宜性
2005	1. 执行局委员轮换制度（联签） 2. 以执行局选举为目的的会员国分组（联签） 3. 联合国教科文组织与世界信息社会峰会（联签） 4. 2010—2011 年计划预算草案修正案，促进文明间对话（联签） 5. 非洲遗产状况立场文件及呼吁建立非洲世界遗产基金（联签）	1. 保护文化内容与艺术表现形式多样性公约初步草案及总干事相关报告
2007	1. 2008—2009 年计划预算草案修正案，教育议题（联签） 2. 2008—2009 年计划预算草案修正案，计划与对外关系议题（联签） 3. 联合国可持续发展教育十年（联签）	1. 总干事关于全民教育运动进展报告及建议（联签）
2009	1. 创建一个关于和平文化的跨部门跨学科项目（联签） 2. 大会届会组织方式及大会主席报告（联签）	1. 2010—2011 年计划预算草案修正案，关于质量保障与信息技术强化的学习与教材，比如开放教育资源 2. 2010—2011 年计划预算草案修正案，支持联合国扫盲十年 3. 世界信息社会峰会后续落实（支持签署） 4. 二战期间流失文化财产返还原则宣言草案（联签） 5. 创建一个关于和平文化的跨部门跨学科项目（联签） 6. 大会届会组织方式及大会主席报告（联签）
2011	1. 2012—2013 年计划预算草案修正案，关于支持政府间水文计划助力淡水压力与社会回应以及关注泥沙沉积问题	无
2013	1. 网络相关问题，包括信息与知识获取、自由表达与信息社会隐私和伦理问题（联签）	无

(续表)

年份	中国	美国
2015	1. 2016—2017 年计划预算草案修正案, 关于搭建促进文明间对话平台 2. 2016—2017 年计划预算草案修正案, 增加丝绸之路项目预算外资金 3. 2016—2017 年计划预算草案修正案, 通过教科文组织亲善大使及特使支持性别平等和女童与妇女教育	1. 关于科索沃申请加入教科文组织 (联签)
2017	无	1. 美国在执行局席位的替代分配方案 (联签)
共计	16 项 (12 项联签)	11 项 (7 项联签)

资料来源: 教科文组织大会文件。

## (二) 中国在教科文组织的参与实践类型与场域特征

提案实践是中国在教科文组织的具体实践中的一种, 其他主要类型还包括学习实践、履约实践、会议实践。依据实践场域的不同, 这四种参与实践可归为两类: 一是以国内政治逻辑为主要考量, 主要在国内进行、显著依靠国内资源支撑的“主场”实践, 具体包括学习实践、履约实践和会议实践, 可更多按照自身意愿、逻辑、习惯和资源条件行事。二是以国际组织制度逻辑为主要考量、空间上在国际组织本体发生、较少依靠国内资源支撑的“客场”实践, 提案实践为其主要内容。

学习实践是实践者在参与国际体系过程中的模仿和学习行为。<sup>①</sup> 中国在教科文组织的学习是在实践中的组织学习 (organizational learning by doing), 学习内容包括教育、科学、文化、信息传播等领域的基本知识和先进理念, 以及在上述领域开展多边合作的规范、标准与模式。<sup>②</sup> 学习实践是中国在教科文组织开展得最为广泛、持久的实践, 在 1979—2000 年间是中国在教科文组织的主导性实践。学习实践的目的在于把教科文组织作为一个“对外开放的平台”, 服务于中国的社会经济发展。

履约实践是国家参与国际制度、按照制度规范修正自身行为、调整与国

① 朱立群等:《中国与国际体系: 进程与实践》, 世界知识出版社, 2012 年, 第 14 页。

② 张小劲、谢喆平:《传授与学习: 中国参与联合国教科文组织的经验研究》,《外交评论》, 2011 年第 1 期, 第 48—59 页。

## 从“客场”到“主场”：中国参与联合国教科文组织实践的变化

际体系关系、重塑相互预期的行为，是国家遵守承诺、内化国际制度规范的实践活动。<sup>①</sup> 教科文组织五项基本职能之一是“国际标准制定”，即制定国际公约、宣言、建议书等规则性文件。中国批准或加入了教科文组织 16 项国际公约，支持赞同绝大多数建议书和宣言等准则性文件，承担了实施、落实这些准则性文件的义务。中国 1985 年加入教科文组织《保护世界文化与自然遗产公约》并制定了《世界文化遗产保护管理办法》等法规，通过立法、政策、社会宣传动员，把国际公约落实到国内行动上，将国际规范内化为国内的规则、意识与行为。

会议实践指承办或合办国际组织多边会议，在不改变国际组织工作程序、规范和行为模式的前提下，通过会议空间和资源支持体现会员国作用的侧重“国内重心”型实践。会议实践是以国内需求为主导、以国内资源促成国际影响的实践，在一定意义上是学习实践的延伸。2010 年以后，中国的会议实践转为“合办”模式，举办教科文组织的首创型部长级以上重大国际会议，会议呈现出高级别官方参与的特征，主要展示中国在优势领域中取得的发展成就，宣传中国理念与经验，且成果文件均以中国举办地冠名。

实践场域的不同不仅是空间意义上的区别，也意味着在工作语言、思维方式、交际模式、文化认同等方面存在重要差异（见表-5）。提案的实践场域是教科文组织本体，地理空间发生于设在法国巴黎的教科文组织总部，它有别于中国其他三种内化型参与实践。教科文组织总部的多边会议有自成体系的微观权力结构、规则结构与文化背景。在语言与文化意义上，中国参与在教科文组织总部举行的国际会议，置身于一种具异己感与边缘感的国际环境中。

表-5 中国在教科文组织具体实践的场域特征

场域特征	提案实践	学习实践	履约实践	会议实践
地域空间	法国巴黎	中国境内为主	中国境内	中国境内
主要场所	教科文组织总部	政府部门、国际会议所在地	政府部门、地方	政府部门、国际会议所在地
工作语言	英文、法文为主	中文、英文	中文为主	中文、英文为主

① 朱立群等：《中国与国际体系：进程与实践》，第 15 页。

(续表)

场域特征	提案实践	学习实践	履约实践	会议实践
行为逻辑	论辩逻辑 适当性逻辑	模仿逻辑	官僚政治逻辑	适当性逻辑 模仿逻辑
文化背景	西方文化	中国文化	中国文化	中国文化

不同的场域特征激发不同的背景知识和行为逻辑。提案实践所需的背景知识是多边外交实践技能 (know-how)，核心是通过规则展开博弈，在现有规则框架内寻找并提出需要更新与改进之处，推动规则制定与修订以促成权力倾斜。<sup>①</sup> 提案实践需要遵循国际组织的议事规则与程序，也需掌握多边博弈中默认而未言明的规范与惯例。国际组织起源于欧洲，是西方资本主义经济社会发展与国际政治交往、多边外交实践积累衍生的产物。这种制度上的一致性、文化上的趋同性使发达国家在国际组织的建立和运作中占据主导地位，国际发展的理念和路径也由发达国家设计。<sup>②</sup> 因此，欧美国家对国际组织场域不存在文化和制度的陌生感，提案实践是其深度默化的业务知识和实践技能。就国际组织运行中至关重要的议事规则 (rules of procedure) 而言，1868 年的日内瓦会议即已讨论了会议实质内容和程序问题，1878 年的柏林大会被认为是第一次将实质决议和会议程序明确区分开来的国际会议，也是当代国际会议议事规则的起源。<sup>③</sup> 联合国体系内的国际会议事实上大致共享一套模板规则 (model rules)，这些规则除了来自欧洲国家 19 世纪至 20 世纪初的会议实践之外，很大程度上还直接借用了法国和英国的国内议会程序。<sup>④</sup>

对于 20 世纪 70 年代才开始重返国际舞台的社会主义新中国来说，国际组织是一种“新游戏场”中的“新游戏”。然而，西方学术界普遍甚少虑及这一“新游戏”对中国的挑战性和复杂性，脱离了“实践中”的现实、抽离了文化与制度等知识背景，得出了较为简化的二元结论，将中国对国际组织的参与归结为“体系革命型” (system-transforming) 或“体系维护型”

① Robble Sabel, *Rules of Procedure at the UN and at Inter-Governmental Conferences*, pp. 154-155.

② 张海滨、刘莲莲：《服务国家战略，积极推进中国国际组织人才培养——2019 年北京大学国际组织人才培养论坛综述》，《国际政治研究》，2019 年第 6 期，第 123—137 页。

③ Robble Sabel, *Rules of Procedure at the UN and at Inter-Governmental Conferences*, p. 7.

④ *Ibid.*, pp. 9-11.

(system-maintaining),<sup>①</sup> 聚焦中国的行为是否意在挑战美国主导的自由主义国际秩序。<sup>②</sup>

中国在教科文组织的大会提案实践提供了一种“生活世界中”和国际制度内的视角与个案，为上述“现状”与“修正”的闭环式争论提供了一种较为真实的观察。实际上，尽管中国曾在 20 世纪八九十年代有一定的成功提案实践，但未形成一种成熟而可传承的“适当绩效实施”。进入 21 世纪后，尽管中国的会费份额不断增加，两位中国副部级官员曾担任教科文组织执行局主席（2005—2007）和大会主席（2013—2015），中国籍国际职员担任教科文组织助理总干事（2008—2018）与副总干事（2018—2020），但这些成就均未激发中国的大会提案实践活跃度。这说明中国参与国际组织虽然有一定的战略意图，但这种参与事实上是由场域与惯习交汇的多样而复杂的互动。

### （三）“客场”实践、“主场”实践与择地实践

在中国“客场”型提案实践数量下降的同时，“主场”型实践却实现了稳定增长。这种实践场域的转移，实际上是一种择地实践（champs shopping）。“择地”源自“择地行诉”，这是始于美国法律的一个术语，一般指一方当事人试图选择可得到于己最有利判决的法院或司法管辖区，它既可以是不同司法体系中的“横向选择”，也可以是联邦、州等不同层级的“纵向选择”。<sup>③</sup> 在国际私法实践中，指的是当事人利用国际民事司法管辖权的积极冲突，选择向对自己有利的国家法院提起诉讼的法律现象。<sup>④</sup> 尽管择地行诉在国际关系研究中尚未引起足够的重视，<sup>⑤</sup> 但是却为国际组织研究提供了一定启发。从场域来看，择地实践无关诉讼与争端解决，指的是在制度和规则范围内，自主选择更熟悉和更擅长的场域开展国际实践。

---

<sup>①</sup> Samuel S. Kim, “China’s International Organization Behavior”, in Thomas W. Robinson and David Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Charedon Press, 1994, p. 405.

<sup>②</sup> Yongjin Zhang, “China and Liberal Hierarchies in Global International Society, Power and Negotiation for Normative Change”, *International Affairs*, Vol 92, No 4, 2016, pp. 795-816.

<sup>③</sup> Mary Garvey Algero, “In Defense of Forum Shopping: A Realistic Look at Selecting a Venue”, *Nebraska Law Review*, Vol 78, Issue 1, 1999, pp. 79-110; Gita F. Rothschild, “Forum Shopping”, *Litigation*, Vol 24, No 3, 1998, pp. 40-44, 75.

<sup>④</sup> 朱子勤：《网络侵权中的国际私法问题研究》，人民法院出版社，2006 年，第 40 页。

<sup>⑤</sup> Marc L. Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade”, *International Organization*, Vol 61, No 4, 2017, pp. 735-761.

在“择地实践”框架下以“主场”方式主动承办或合办重要国际会议，是近年来中国参与教科文组织的主要实践方式。目前，中国承办或参与合办的教科文组织国际会议数量和规模远超其他会员国，成为参与业务的主要方式。每年在华举办教科文组织部长级以上会议至少一次（见表-6）。国家领导人出席教科文组织重大国际会议或致贺信已成为一种“新常态”，首届国际教育信息化大会、首届高级别博物馆论坛和首届国际教育与人工智能大会均得到了习近平主席的贺信。从 2009 年至 2017 年，博科娃总干事访华 10 次，比 1975—2005 年 30 年间三任总干事访华次数的总和还多。副总干事、助理总干事等高层官员及重要部门负责人均多次来华，各国常驻教科文组织大使等因参会频繁到访中国。会议实践创造了“以我为主”的外交空间，也提升了教科文组织在中国的能见度。

表-6 中国与教科文组织在华合作举办的国际会议（2001—2019）

年份	会议名称	地点
2001	第四届九个人口大国全民教育部长级会议	北京
2004	首届世界地质公园大会	北京
2004	第 28 届世界遗产委员会会议	苏州
2005	第五届全民教育高层会议	北京
2006	世界记忆工程亚太地区委员会执行局第六次会议	上海
2007	亚太地区扫盲教育会议	北京
2009	首届教育部门二类中心主任联席会议	北京
2012	第三届职业教育大会	上海
2013	首届国际学习型城市大会	北京
2013	“文化：可持续发展的关键”国际会议	杭州
2014	首届世界语言大会	苏州
2015	首届国际教育信息化大会	青岛
2016	首届高级别博物馆论坛	深圳
2016	首届科学部门二类中心主任联席会议	北京
2019	首届国际教育与人工智能大会	北京

资料来源：联合国教科文组织官方网站。

在很大程度上，以“主场”方式开展的学习实践和履约实践也得到了进一步深化。在华举办的第 28 届世界遗产委员会会议、成都“国际非物质文化遗产节”、创意城市北京峰会等，扩大和加深了中国对教科文组织《保护



世界文化与自然遗产公约》、《保护非物质文化遗产公约》和《保护生物多样性公约》等国际准则性文件的理解，各地将教科文组织的公约、名录、项目视为提升本地文化国际维度和经济社会效益的重要抓手。目前，中国的世界遗产、非物质文化遗产和创意城市均名列世界第一，有世界上为数最多的世界地质公园和二类中心，在人与生物圈保护区名录中中国位居全球第四，在亚太地区《世界记忆名录》中也名列前茅。中国在学习实践中逐渐改变了学习者与受援者身份，在教科文组织设立孔子教育奖、女童与妇女教育奖、援助非洲教育的信托基金以及丝绸之路青年学者资助计划，转变为资金与项目的输出方，展示中国的发展成就。

上述三种以国内场域空间为主的实践，在较大程度上可依照实践主体的偏好与惯习开展。对中国来说，“主场”实践的最大优势在于能够形成一种类似双边外交交往的场域，把多边互动分解和分化为中国东道主与国际组织、其他会员国以及其他利益攸关方的双边互动，更有利于中国发挥自己熟悉和擅长的双边外交。在中国转变国家角色及其展现世界抱负的背景下，中国在教科文组织的参与实践以“主场”实践为主、“客场”实践为辅，在结构上呈现出一种偏向“国内重心”的倾向。中国的大会提案实践演变轨迹说明，一方面，作为以国际组织本体为空间和场域的实践，提案实践要求具备国际组织规则的特定背景知识，这尚未被中国采纳为同国际组织互动的主要方式；另一方面，提案实践数量的下降并不意味着中国参与国际组织意愿与行动的弱化，而是侧重于开展“主场”实践。

择地实践以国内需求和资源优势为依据选择实践，体现的是“内顾”偏好。在这一偏好的驱动下，中国对教科文组织这一“国际窗口”的利用从注重“引入”转为注重“展示”，强调传播中国的发展经验、全球治理观和大国形象，以提升中国的国际影响力。从某种意义上说，这种“主场”实践代表了中国和平崛起、通过多边制度追求“世界强国”地位的一条探索路径。<sup>①</sup>较之“客场”实践，以国内空间为主的实践能够较好地满足“展示”目的。这种实践将作为象征符号的国际组织元素以“在地国际化”（local internationalization）方式带入国内语境，并与中国符号连接起来，作为中国

---

<sup>①</sup> Marc Lanteigne, *China and International Institutions: Alternate Paths to Global Power*, Routledge, 2005, pp. 28-31.

参与国际组织的镜像展示给外界。这一实践也说明了中国并未构成对国际组织的制度性“挑战”，不是国际组织内的“修正主义者”，而仍是现有国际体系和秩序的维护者。实际上，较之对“驾驭”规则和程序能力要求更高的“客场”实践，“主场”实践更符合中国当前参与国际组织的主观期望与现实能力。

因此，“主场”实践倾向“国内重心”，体现了“内顾”偏好，事实上是一种“客场”实践的代偿型策略（compensatory strategy）选择。易言之，提案数量的下降并不意味着中国对教科文组织参与实践的减少与弱化，而是一种主动的择地实践选择。“内顾”偏好下的择地选择意味着以国内为重心，意味着国内实践场域重于国际组织本体实践场域。代偿策略所体现的是现实主义和实用主义的策略取向以及“以我为主、为我所用”的行为方式。当然，择地实践旨在以国内场域的实践发挥和扩散国际影响，以在国内开展多边外交的方式代偿在国际组织本体实践场域难度高且能见度低的实践。近年来中国对教科文组织的参与实践从“客场”到“主场”的变化，在一定意义上与中国外交以国内为重心的积极进取是同构的。21世纪以来，中国一改“韬光养晦”的低调作风，其主动谋划和行动的外交姿态被中外学者形容为“积极进取”的“新外交”，其中以国家领导人亲自参与的峰会外交（proactive summit diplomacy）为典型。<sup>①</sup>一系列积极开展的主场外交“具有很强的国内驱动性，是中国外交转型的必然产物”。<sup>②</sup>

## 五、对择地实践的讨论

在百年未有之大变局中，中国参与国际组织的外交实践经历了深刻演变，在规模和领域上不断扩展、在议题参与程度上不断深化，也出现了实践场域从“客场”向“主场”的转变。这种创新的择地实践体现了中国外交的

---

① Zhang Qingmin, “Continuities and Changes in China’s Negotiating Behavior”, in Pauline Kerr, et al., eds., *China’s “New” Diplomacy: Tactical or Fundamental Change?* Palgrave Macmillan, 2008, pp. 154-156.

② 凌胜利：《主场外交、战略能力与全球治理》，《外交评论》，2019年第4期，第1—31页。

灵活性与实用性，为通过国际组织平台展示中国形象、讲述中国故事、争取国际理解发挥了积极作用，有效推动了中国外交目标的实现。但择地实践的复杂背景与深远影响不限于当下，需要进行深入分析。

第一，国际组织的议程设置主要通过提案实践实现，“客场”多边外交能力至关重要。<sup>21</sup> 世纪以来，中国重视国际组织的一个重要动因就是希望通过提升国际议程设置能力，深入参与、影响和塑造全球治理体系和秩序。议程设置是在国际组织本体场域开展的多边外交，是会员国在国际组织核心治理机构中开展的一种机制性实践，要求对国际组织决策方式、议事规则、制度文化、议题演变及多边立场有全面深入了解，即成员国需要长期、大量在国际组织本体进行在场型实践与互动，特别是能够精准有效地开展提案实践，将国别关切有效转化为国际组织的集体关注。

但是，从中国参与教科文组织的参与实践来看，择地实践的一个结果是“客场”能力的提升受到一定限制。尽管中国在开展会议实践、学习实践与履约实践等“主场”实践的同时，并未放弃提案等“客场”型实践，但两种类型实践的比重并不均衡。在由“客场”向“主场”的转移过程中，“客场”实践受到了一定影响。一方面，由于时间、精力和资源条件有限，“内顾”偏好对教科文组织复杂的程序和规则、繁杂的议事日程的关注和投入难免弱化，形成在整体参与实践中的“浅介入”，同时，也难以推动对国际组织多边外交这种“新游戏”的知识增进，难以及时感知和预见教科文组织内部权力与规则的复杂演变。近年来英国提案数量的场域变迁说明，教科文组织内部或已发生权力场的迁移，即执行局提案较之大会提案更能够影响教科文组织的组织决策，但“客场意识”对于这种内部变化的认识难免滞后且失之被动。

另一方面，中国提案多局限于在华举办活动、设立机构等与自身利益密切相关的议题和项目，对国际重点热点相关议题、国际组织治理机制和制度设计等利他性、长远性议题兴趣较少，这一务实主义取向容易疏离与其他会员国共同发起提案的结盟关系。教科文组织规定涉及组织法修订的提案必须至少提前 6 个月递交，草案的拟定是一个复杂细致的过程，需要花费大量时间。按照惯例，提案一般不限制发起国的数目，因此提案发起国出于政治考虑，常邀请别的国家作为共同发起国，以增加提案的支持范围。为增强

或削弱提案通过的可能，会员国经常组成压力集团，在表决或投票时采取一致立场。<sup>①</sup>这种结盟行为不仅需要多边外交能力，也只能在长期的多边外交实践中才能习得。

第二，国际组织日益政治化，择地实践难以有效应对。政府间国际组织的业务不可避免地承载着政治维度，因而教科文组织的一切问题都会涉及政治问题。<sup>②</sup>基辛格在1975年曾经批评教科文组织和国际劳工组织“严重政治化”。<sup>③</sup>20世纪90年代，教科文组织执行局委员由个人身份转为国家代表，集中体现了该组织政府化和政治化的趋势，目前，大部分会员国的执行局委员由常驻教科文组织大使或驻法国大使担任，执行局日渐成为职业外交官而非各领域专家的“领地”。从1999年至2017年的近二十年里，教科文组织一直由职业外交官担任总干事，极大地强化了组织运行的官僚倾向。

此外，教科文组织的专业议题与项目的政治化也在不断增强。<sup>④</sup>在教育领域，教育作为一项基本人权，与教育的主权性（国家在领土边界内部提供公共产品的主权）之间一直存在张力，发达国家与发展中国家的教育观点随着跨境服务贸易的深入发展而愈发对立。在文化领域，巴勒斯坦被占领土、克里米亚、伊拉克、叙利亚以及纳卡地区的文化遗产保护状况，多是教科文组织每届执行局和大会都要专门关注并激烈辩论的议题。在教科文组织文化遗产、非物质文化遗产以及名为“世界记忆”的文献遗产中，越来越多的提名项目因涉及争议领土、主权归属、历史责任等问题而跃升为高阶政治与外交博弈的焦点。世界遗产委员会的专家委员越来越被政治因素羁绊，难以做出专业权威的決定。在传播领域，教科文组织对言论自由和人权状况的关切，被发展中国家视为宣扬西方“普世”价值观的政治行为。

机构的政治性、人员的官僚化和专业议题的政治化，已经极大地改变教科文组织。政治问题的框定、浮现、处置与应对都发生在教科文组织秘书处、执行局与大会的日常工作场域，需要成员国日常性、规律性的外交实践

---

① 饶戈平：《国际组织法》，北京大学出版社，1996年，第198页。

② Franck Petiteville, “International Organizations Beyond Depoliticized Global Governance”, *Globalizations*, Vol 15, No 3, 2018, pp 301-313.

③ J. P. Singh, *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Creating Norms for a Complex World*, p 17.

④ *Ibid.*, pp 15-18, 109.

干预与互动，且难以通过“转场”方式处理。而且，教科文组织专业议题与议事机构数目众多、层次繁复，只能以国际组织本体作为主战场而难以迁移。以此观之，提案实践的决策功能与联盟效应难以被“主场”型实践完全“代偿”。

第三，“一国一票”和会费分摊之间的制度张力，造成了“大国的困境”。以提案实践为代表的“客场”实践与以国内场域为主的“主场”实践，共同促进了中国在教科文组织的参与实践。但是，在“一国一票”且与会费无涉的平权化机制下，会费付出难敌国际关系民主化的政治正确大棒，大国在教科文组织的实际话语权受到诸多限制。中小国家积极结盟提案，以改进治理等为由抢夺执行局席位等实际权力，削弱大国的决策权。诚然，美国退出的直接原因是2011年教科文组织正式接纳巴勒斯坦以及由此引发的一系列“反以偏见”，<sup>①</sup>但是，多年来美国在教科文组织提案尤其是联签提案的减少，说明美国已经难以或无意应对“大国的困境”。随着美国的退出，中国成为教科文组织第一大会费国，同时也成为中小国家削权和夺权的第一目标。而中国文化强调的谦和内敛与外交传统的低调平和，使中国更易成为被攻击的目标。在2019年教科文组织第40届大会上，菲律宾等国牵头发起的要求修改《组织法》关于执行局委员任期限限制的提案，引发了英法德日中等大国与中小国家立场完全不同的激烈辩论，是教科文组织内部最新、最具分裂性的一次提案。

实际上，中美两国在教科文组织大会提案数量的减少，尤其是联签提案数量的减少，根本性的原因并不是大国意愿的转移，而是体现了教科文组织内部共同关切、共同利益以及共识的缺乏。中美两国更倾向于单独提案且提案内容仅对本国利益高度关切，说明大国利益和中小国家利益的距离日益拉大。英国之所以将提案场域从大会转为执行局，其动因是提案者在执行局政策辩论中要面对的是58个国家，而不是大会的195个国家。因此，大国提案数量的减少、尤其是联签提案的减少，说明的是全球共识的日益缺乏、新国家主义的回归以及国际组织不断政治化的趋势。但是，“退群”这种最极

---

<sup>①</sup> Heather Nauert, “The United States Withdraws from UNESCO”, Press Statement Issued by the US Department of State, October 12, 2019, <https://www.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/>.

端化的择地实践绝非大国的唯一或恰当选择，推动积极的“客场”实践，主动研判国际组织的走向，转换策略、推动联签提案，才是化解制度困局的可行方案。

## 结 语

从“客场”到“主场”的择地实践是中国近年来参与教科文组织活动的一种重要思路。随着中国日益走近世界舞台中央，如何适应不同场域类型实践的要求、提高在国际组织中的实践质量，破解政治化趋势和制度张力的束缚，是摆在外交决策者和研究者面前的重要命题。中国参与国际组织的根本目的是构建有利于国家利益的国际关系秩序、推动人类命运共同体的构建。为把握国际组织的议程设置和决策方向，更好地塑造和引领全球治理的进程，要正确认识从“客场”到“主场”转型的价值和有限性，发挥“主场”实践的积极意义与辐射作用，同时，也需要全面提升“客场”实践的能力，实现“主场”与“客场”并重。实际上，“反客为主”将意味着构建中国本位的、体现中国外交战略与智慧的新的国际秩序与规则，将“客场”变为“主场”是更具挑战性、也是更有长远价值的目标。

（责任编辑：吴文成）

**Key words:** diplomatic system, professionalization of diplomats, major-country diplomacy with Chinese characteristics, civil service system, international norm

## **From “Away Game” to “Home Game”: The Shift of China’s Practices in UNESCO**

*XIE Zheping, ZONG Huawei*

**Abstract:** UNESCO is an important spot to observe China’s practices in international organizations. The biggest contributor to UNESCO as it is, China has not made progress proportionately in the number of proposals submitted to the UNESCO General Conference. Instead of growth in a linear way, there have been ups and downs across time and even a downturn in tendency in terms of the number of Chinese proposals. This article adopts international practice theory to provide a preliminary analysis of such a puzzling phenomenon. The author regards practices as a focal point and the interaction between habit and field, and a key variable for the fluctuation and downturn of the number of Chinese proposals. On the one hand, the decrease of China’s proposals reveals that there are two categories of practices to be considered: onsite practices taking place in the ontological field of international organizations, namely the “away game” practices, and the “home game” practices taking place in the field within a member state’s domestic space. On the other hand, it suggests a shift from “away game” practices to “home game” practices, with the field of practices changing from one to the other. Such a shift of fields could be titled *champs shopping*—a borrowed term from international law, which is in fact a Chinese foreign strategy resting on domestic gravity. Nonetheless, the shift is also related to the major power’s dilemma caused by the politicization of international organizations combined with isocratic institutions.

**Key words:** China, UNESCO, theory of international practices, international organization, field of practices, practice of proposals