

制度环境与国际组织的 知识生产*

汤 蓓 扈赫扬

【内容提要】 知识是国际组织专业权威的重要来源，解释知识生产的影响因素对于理解国际组织的运作方式具有关键意义。国际组织生产的知识可分为数据、解释与咨询意见三种类型，它们在国际组织决策中发挥着不同作用。受制于内外条件，国际组织往往无法自由决定生产的知识类型。通过评估知识生产的合法性与影响知识生产的能力，国际组织所处的制度环境会对知识生产的类型产生影响。比较欧洲环境署与世界卫生组织分别在欧洲环境治理以及全球疫苗与免疫治理中知识生产过程的演变可以印证这一分析框架。欧洲环境署与世界卫生组织的技术咨询工作都起始于数据收集，并在外部批评影响下推动了知识生产类型的转换。不过两者的转换遵循不同路径：欧洲环境署走向指标生产，直接为问题解决提供解释、评估并监督执行；世界卫生组织则主要发挥咨询作用，对不同方案进行排序与选择。之所以出现这种差异，是因为欧洲环境署能够比较明确地界定知识生产的目标并有效调整组织结构，以满足知识生产新类型的要求；世界卫生组织则缺乏这样的能力，只能被动地开展知识生产转型。打开国际组织知识生产过程这一“黑箱”，能够充分展示国际组织知识生产过程中政治性的一面。

【关键词】 知识生产；国际组织；制度环境；欧洲环境署；世界卫生组织

【作者简介】 汤蓓，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副院长、教授；扈赫扬，上海外国语大学国际关系与公共事务学院硕士研究生（上海 邮编：200083）。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2024) 06-0128-28

* 本文系国家社会科学基金一般项目“国际机制复合体与人类生命健康共同体建构研究”（项目批准号：20BGJ009）的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家提出的意见与建议，文中疏漏由笔者负责。

一 引言

知识生产是国际组织参与全球治理的重要途径。国际关系学者已经证明,专家可以通过认知权威影响政策决策者对问题的定义和对框架的偏好。^①然而,科学知识生产受多方面因素影响,既有研究对国际组织知识生产过程的探讨相对不足。在现实中,国际组织知识生产的过程与结果受到制度环境的掣肘,在不同制度环境下国际组织生产知识的轨迹往往会发生变化。

欧洲环境署与世界卫生组织(简称“世卫组织”)都发挥着技术咨询的功能。根据欧盟理事会创设欧洲环境署时颁布的法规,其主要任务是向共同体和成员国提供欧洲层面客观、可靠和可比较的信息,以便采取必要措施保护环境并评估措施效果,保证民众正确了解环境状况。^②回顾该组织的发展历史,可以发现欧洲环境署早期的工作集中于数据收集与整理,但逐步转变为环境评估指标体系的生产。^③通过在环境与产业政策之间确立因果关系并提出应重点关注的议题,欧洲环境署在欧盟环境政策制定中的地位不断提高,发挥着确定方向和制定标准的作用。

在全球疫苗与免疫问题上,世卫组织同样提供了重要的技术咨询服务。自1974年开始,世卫组织启动了扩大免疫规划(EPI)项目,希望通过普及疫苗接种的方式降低六种主要疾病在发展中国家的发病率与死亡率。通过收集疫苗覆盖率与疾病发病率数据,世卫组织得以监测各国项目开展的进度,并以此为依据呼吁发展中国家通过投资初级卫生保健系统(PHC)实现目标。^④1999年,世卫组织设立了免疫战略咨询专家组(SAGE),负责就全球政策和战略向世卫组织提供建议。2000年,该议题领域的新兴治理机构——全球疫苗与免疫联盟(GAVI)成立,世卫组织作为这一公私伙伴关系中的重要成员,通过免疫战略咨询专家组向全球疫苗与免疫联盟

① Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2004, pp. 24–26.

② European Union, “Council Regulation (EEC) No. 1210/90 of 7 May 1990 on the Establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31990R1210>, 访问时间:2023年12月25日。

③ Maria Martens, “Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA),” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, pp. 881–901.

④ Ralph H. Henderson, “The Expanded Programme on Immunization of the World Health Organization,” *Review of Infectious Diseases*, Vol. 6, Supplement 2, 1984, p. S475.

提供免疫实践、操作标准、工具和技术方面的建议。^① 在这一时期，世卫组织的知识生产模式逐步从提供数据转变为判断不同政策选项的优先次序。在免疫战略咨询专家组的咨询程序下，世卫组织可以整合专家提供的独立评估和科学建议，并为其他国际组织审查证据、评估不同政策方案可能带来的影响。同时，通过发布立场文件，世卫组织可以帮助利益相关者了解疫苗的公共卫生价值，就引入和使用疫苗等问题做出决策。^②

虽然涉及的议题领域不同，但国际组织的知识生产模式及其依赖的条件依然有一定的可比性。欧洲环境署与世卫组织的技术咨询工作都起始于数据收集，并且都实现了知识生产的转型。不过，前者转向指标生产，直接为问题解决提供答案并监督执行；后者则主要通过建议的形式发挥咨询作用。有哪些因素影响国际组织的知识生产过程？国际组织为何要进行知识生产的转型，转型为何会出现不同结果？本文旨在厘清这些问题。

二 国际组织科学知识生产的影响因素

苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）认为知识结构是世界经济中与安全结构、生产结构和金融结构并列的四大结构性权力之一。^③ 知识对于国际组织而言同样重要，科学技术的快速发展为人类解决复杂的全球治理问题带来了希望，将专门领域内的科学知识转化为技术或政策，让国际组织开展重大变革成为可能。^④ 因而，掌握着关键知识的国际科学家群体或者说“认知共同体（epistemic community）”在国际事务中扮演着重要角色。^⑤ 国际组织官僚收集、塑造并传播信息和知识的能力也是其政策影响力的重要决定因素。^⑥ 不仅如此，根据科学知识制定规则本身就可以成

① GAVI, “The World Health Organization,” <https://www.gavi.org/operating-model/GAVIs-partnership-model/who>, 访问时间：2023年12月25日。

② Philippe Duclos, Jean-Marie Okwo-Bele and David Salisbury, “Establishing Global Policy Recommendations: The Role of the Strategic Advisory Group of Experts on Immunization,” *Expert Review of Vaccines*, Vol. 10, No. 2, 2011, pp. 163-173.

③ 苏珊·斯特兰奇著，杨宇光等译：《国家与市场》（第二版），上海世纪出版集团2006年版，第122页。

④ Ernst B. Haas, Mary Pat Williams and Don Babai, *Scientists and World Order: The Uses of Technical Knowledge in International Organizations*, Berkeley: University of California Press, 1977, pp. 3-5.

⑤ Ernst B. Haas, Mary Pat Williams and Don Babai, *Scientists and World Order: The Uses of Technical Knowledge in International Organizations*, p. 38.

⑥ Steffen Eckhard and Jörn Ege, “International Bureaucracies and Their Influence on Policy-Making: A Review of Empirical Evidence,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 7, 2016, pp. 960-978.

为国际组织的权威来源。知识越客观与非政治化,越是具备在不同政治制度与文化背景中传播的能力,能产生的权威也越大。^①无论是世界银行、联合国开发计划署和联合国难民署等政府间国际组织,还是盖茨基金会等全球治理领域内的私人行为体,都注重利用设定量化指标的形式来提升自身的影响力。^②不过,近来也有研究挑战了这一传统观点。如一项对121个国家负责农业与金融政策制定官员的调查表明,知识的不对称性而非客观性才是决定国际组织权威高低的关键因素。^③

理解国际组织科学知识生产的过程及其影响因素至关重要。首先,从功能主义视角来看,国际组织的使命是决定其知识生产的重要因素。对国际原子能机构与联合国工业发展组织的对比分析发现,规范倡导型国际组织往往不需要直接生产新知识;而因为需要解决政策执行中产生的各种问题,实地运作型国际组织的知识生产过程以技术专家的直接参与以及与利益相关者的沟通合作为表现形式。^④此外,工作任务是制定国际协议还是实施国际政策、政策制定是否需要民众参与以及政策简报的目标受众是决策者还是一般民众等因素都会影响国际官僚利用知识的具体形式。^⑤

其次,由于知识能够带来权威,国际组织与专家有时会通过三种方式“战略性”地利用知识。第一种方式是根据自己所支持的政策议程决定专家或新招聘工作人员的学科背景。例如,世卫组织选择微生物学家作为食品安全问题的咨询对象,实际上排除了从不同的角度看待问题并提出其他政策解决方案(如关注化学

① Michael Barnett and Martha Finnemore, “The Power of Liberal International Organizations,” in Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 174.

② 李华:《“知识银行”战略的实质:服务还是控制?——兼论中国的经济学理论反思》,载《财经研究》,2016年第9期,第41—51页;Arthur Mühlen-Schulte, “Full Faith in Credit? The Power of Numbers in Rating Frontier Sovereigns and the Global Governance of Development by the UNDP,” *Journal of International Relations and Development*, Vol. 15, No. 4, 2012, pp. 466–485; Jon Cohen, “A Controversial Close-Up of Humanity’s Health,” *Science*, Vol. 338, No. 6113, 2012, pp. 1414–1416; María Angélica Prada Uribe, “The Quest for Measuring Development: The Role of the Indicator Bank,” in Sally Engle Merry, Kevin E. Davis and Benedict Kingsbury, eds., *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and Rule of Law*, New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 133–155.

③ Andrea Liese, et al., “The Heart of Bureaucratic Power: Explaining International Bureaucracies’ Expert Authority,” *Review of International Studies*, Vol. 47, No. 3, 2021, pp. 353–376.

④ Ugo N. Ugbor and Carlos Chanduvi-Suarez, “Becoming Knowledge Focused: Developing a Practice for Managing Knowledge in International Organizations,” *Proceedings of the 7th International Conference on Knowledge Management (Iknow07)*, 2007, pp. 263–270.

⑤ Cecilia Cannon, “Modes of Knowledge Mobilization by/for International Bureaucracies Throughout International Policy Processes,” in Annabelle Littoz-Monnet, ed., *The Politics of Expertise in International Organization: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, London and New York: Routledge, 2017, pp. 128–147.

污染问题)的可能性。^①世界银行内部也存在一整套“范式维护”机制,用以筛选支持新自由主义经济发展的知识,并反对其他思想来源的知识。^②第二种方式是进行“认知套利(epistemic arbitrage)”。在国际组织中工作的专业人员可以在不同类型的知识体系之间进行调节以获取优势地位,通过扮演“仲裁者”的角色决定哪些知识可以被用于跨国治理。^③第三种方式是国际官僚机构以知识生产为手段,采纳有利于甚至要求国际组织扩大行动范围的方式定义问题和解决方案,达到推进组织利益的目的。^④如联合国教科文组织、世卫组织与联合国粮食及农业组织(简称“粮农组织”)通过建立专家委员会的方式成功将使命扩展到了生物伦理这一新兴治理议题上。^⑤有关“战略性”利用知识的研究揭示了国际组织的知识生产可能被操纵的事实,引发了研究者对“知识性权威天然具备合法性”这一观点的批判。^⑥

再次,国际组织内部的机构也会调节认知共同体发挥的影响。彼得·哈斯(Peter M. Hass)认为,只有“可用知识(usable knowledge)”才有助于提升国际组织的权威性,知识是否“可用”则取决于科学咨询小组是否与成员方政府有定期接触、是由基于学科资格的专家组成还是由来自民间社会的成员组成,是由国际组织秘书处指定还是由成员方任命。^⑦还有研究发现,科学咨询小组会根据任务授权、数据收集与分析以及政策评估的具体办法等因素筛选外部专家提供的知识。例如,虽然都致力于推进公共管理改革议程,经济合作与发展组织生产并传播新公共管理的知识和国际最佳实践,世界银行则否认存在普遍适用的知识,强调因地制宜地为国家提

① 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. 74-92.

② 李华:《“知识银行”战略的实质:服务还是控制?——兼论中国的经济学理论反思》,载《财经研究》,2016年第9期,第45页。

③ Leonard Seabrooke, “Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action,” *Journal of Professions and Organization*, Vol. 1, No. 1, 2014, p. 50.

④ Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, pp. 121-155.

⑤ Annabelle Littoz-Monnet, “International Bureaucracies’ Competence Creep into Bioethics: The Use of Ethics Experts as a Bureaucratic Device,” in Annabelle Littoz-Monnet, ed., *The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, pp. 37-53.

⑥ Jeremy Shiffman, “Knowledge, Moral Claims and the Exercise of Power in Global Health,” *International Journal of Health Policy and Management*, Vol. 3, No. 6, 2014, pp. 297-299.

⑦ Peter M. Haas, “Coupling Science to Governance: Straddling the Science-Policy Interface,” in Annabelle Littoz-Monnet, ed., *The Politics of Expertise in International Organization: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, pp. 54-73.

供改进方案。^① 随着国际组织内部管理主义 (managerialism) 文化的兴起, 国际官僚对待知识的态度也从强调客观性转变到“满足客户需求”, 导致他们越来越依赖外部顾问来制定与评估政策。^②

最后, 认识国际组织的知识生产不能脱离特定的社会文化和科学体制的约束。科学是“特定的人出于特定的目的, 在特定的环境中使用特定的材料进行的生产活动”。^③ 在全球治理问题上, 当面对同样的技术选择时, 社会文化的差异会导致社会对科技带来的利害关系存在不同理解。如在美国, 人们对转基因技术在农业上的应用持较为开放的态度; 而在印度, 由于食物与文化认同存在密切联系, 民众强烈反对引进改造动物基因的技术。^④ 不同的政治背景也会导致科学家群体的认知方式和政策主张产生差异。如在气候治理领域, 由于德国环境政治历史更为久远, 德国科学界特别关注气候变化带来的负面影响, 因而大力提倡采取积极主动的减排政策; 美国则将这一问题定性为科学观测问题, 更倾向于采取观望态度。^⑤ 随着大数据分析与人工智能等技术的快速进步, 基于问卷与调查的传统统计方法面临权威性挑战。在跨国领域, 关于如何收集数据以构成“权威数据”并据此制定治理政策的方法之争已成为“不同类型的知识分子、技术专家和社会团体”之间争取权威的斗争。^⑥ 更令人担忧的是, 基于证据的决策风格正在面临“后真相”时代的挑战。假新闻与所谓“另类事实 (alternative facts)”的泛滥使得政策辩论中对技术准确性的强调让位于情感上的号召力。甚至有学者提出, 当今国际社会中广泛存在的“颠覆真相”实践不仅损害了国际组织的知识生产能力, 甚至会动摇国际秩序赖以存在的理

① Fabrizio De Francesco and Edoardo Guaschino, “Reframing Knowledge: A Comparison of OECD and World Bank Discourse on Public Governance Reform,” *Policy and Society*, Vol. 39, No. 1, 2020, p. 114.

② Leonard Seabrooke and Ole Jacob Sending, “Contracting Development: Managerialism and Consultants in Intergovernmental Organizations,” *Review of International Political Economy*, Vol. 27, No. 4, 2020, pp. 802-827.

③ Sergio Sismondo, “Science and Technology Studies,” in Noel Castree, Mike Hulme and James D. Proctor, eds., *Companion to Environmental Studies*, London: Routledge, 2018, pp. 356-359.

④ Parul Goyal and Stuti Gurtoo, “Factors Influencing Public Perception: Genetically Modified Organisms,” *GMO Biosafety Research*, Vol. 2, No. 1, 2011, pp. 1-11.

⑤ Silke Beck, “Localizing Global Change in Germany,” in Sheila Jasanoff and Marybeth Long Martello, eds., *Earthly Politics: Local and Global in Environmental Governance*, Cambridge: MIT Press, 2004, pp. 173-194.

⑥ Evelyn Ruppert and Stephan Scheel, “The Politics of Method: Taming the New, Making Data Official,” *International Political Sociology*, Vol. 13, No. 3, 2019, pp. 233-252; Annabelle Littoz-Monnet and Juanita Uribe, “Methods Regimes in Global Governance: The Politics of Evidence-Making in Global Health,” *International Political Sociology*, Vol. 17, No. 2, 2023, pp. 1-22.

性基础。^①

综上，既有研究普遍强调知识生产的功能性与客观性，但近年来越来越认可知识生产是科学家、国际组织政策过程与社会文化环境复杂互动的结果。本文接受既有研究中关于知识生产受制于非科学因素的基本假设，但更多关注国际组织提供知识的类型而非具体内容。以知识生产的类型作为因变量，本文旨在寻求克服既有实证研究聚焦于某一特定国际组织、难以开展跨议题和跨组织比较的局限性。此外，与既有研究强调国际组织内部制度安排如何影响知识生产不同，本文侧重分析国际组织间的关系，尤其强调国际组织拥有的物质资源对其知识生产的重要性。

三 国际组织提供的知识类型及其影响因素

不同议题领域内的国际组织提供的知识在内容上千差万别，但都归属若干知识类型。本部分区分了国际组织提供的三种不同知识类型，分析了它们在合法性来源、知识生产的“基础设施”以及知识生产成本上存在的差异。国际组织要有效生产特定类型的知识，就需要满足相应的条件。其中，国际制度环境是国际组织知识生产的外部制约因素，能够通过评估知识生产的合法性与影响知识生产能力两种途径来发挥作用。

（一）国际组织提供的三种知识类型

通过分析联合国对打击海盗问题的认知实践，克里斯蒂安·布加尔（Christian Bueger）指出国际组织提供了三类不同类型的知识。第一类是量化数据。国际组织通过跨国数据收集反映普遍存在的治理问题，以便为后续行动提供依据。第二类是因果解释。通过对事实开展解读尤其是通过小范围的实地调查，国际组织为决策者提炼出焦点问题的成因并提供相应的对策建议。第三类是咨询意见。国际组织通常不会直接提供因果解释，而是通过收集和整理针对某一问题的已有理论和解决方案，评判政策制定的优先级与最佳方案。^②

由此可见，虽然都是为决策提供依据，但不同国际组织知识生产的实践以及提

^① Emanuel Adler and Alena Drieschova, "The Epistemological Challenge of Truth Subversion to the Liberal International Order," *International Organization*, Vol. 75, No. 2, 2021, pp. 359-386.

^② Christian Bueger, "Making Things Known: Epistemic Practices, the United Nations, and the Translation of Piracy," *International Political Sociology*, Vol. 9, No. 1, 2015, pp. 1-18.

供的具体知识类型可能存在差异。在区分三种不同知识类型后，布加尔并未进一步分析国际组织提供的这三类知识分别具备什么特点以及对于生产者而言是否提出了不同的要求。本文认为，虽然国际组织提供的科学知识需要具备权威性并满足一些共性的生产标准，如聘请优秀专家、设立必要的科学审查机制、保持透明并与民众及时开展沟通等，但不同的知识类型在依赖的关键资源、生产过程的标准化程度以及生产成本等方面又存在差异，因而对国际组织的知识生产能力提出了不同的要求。

将治理问题量化并通过数据的形式反映出来是国际组织知识生产的第一种类型。量化的方式有助于将复杂的现实问题用数据抽象出来，生成统计图表以说明全球和区域问题的发展趋势并进行国别或区域之间的比较。标准化的测量方式摆脱了个人判断问题时带有的主观性，让社会现实以一种更为“客观”的方式呈现出来，从而为知识的生产者带来科学权威。随着通信技术的不断发展，数据很容易在全球范围内传输并为国际组织所采用。^①

数据要具备权威性，必须首先保障其质量。2019年3月，联合国统计委员会通过了《联合国官方统计国家质量保证框架手册》，认为数据的质量包括与用户需要之间的相关性、准确性、可靠性、及时性、准时性、可获取性、清晰性、一致性与可比性九个维度。^② 为确保数据的高质量，必须对统计业务流程的各个环节进行管理和控制，以便提升数据与决策之间的相关性以及数据信息的公信力。

因此，为开展治理而生产数据的过程往往既复杂又成本高昂，这是一种“科学活动与行政活动的结合”。^③ 以监测环境污染为例，为获得准确的数据，必须对从事数据收集活动的工作人员进行培训，并严格规范抽样、测量、校正、数据录入与分析等一系列流程，还涉及实验室的建立以及对仪器设备的采购、使用和维护等。例如，为了提供数据支持本国环境政策的制定，德国联邦环境署在国内设立了13个站点，雇用了具有生物学、化学、经济学、法律和生态学等相关背景的1500名员

^① Christian Bueger, "Making Things Known: Epistemic Practices, the United Nations, and the Translation of Piracy," p. 10.

^② 及时性 (timeliness) 是指收集或计算数据统计结果所参考的时间段与统计数据发布之间的时间间隔。准时性 (punctuality) 是指数据或统计资料发布日期与应交付的目标日期之间的时间间隔。参见 *United Nations National Quality Assurance Frameworks Manual for Official Statistics: Including Recommendations, the framework and Implementation Guidance*, New York: United Nations, 2019, p. 8.

^③ Theodore M. Porter, "Making Things Quantitative," *Science in Context*, Vol. 7, No. 3, 1994, p. 390.

工。^① 因为数据收集成本高昂且需要长期的实地运作，国际组织很难通过自身的技术网络独立开展这项活动，而必须依靠成员方提供的数据。同时，管理好数据对于国际组织自身而言也是一项重要的挑战。2020年，联合国秘书长提出了“数据战略”，指出要更好地利用数据为决策服务，需要建立包括人员、文化、治理、伙伴关系与技术在内的数据管理与分析能力。改革涉及整个组织，而不仅仅是信息技术部门。^② 换言之，高质量的全球治理数据的生产有赖于成员方与国际组织两者强大的组织能力。

揭示治理问题产生的原因是国际组织生产知识的第二种类型，它也是制定有效政策的重要基础。良好的政策设计意味着政策制定者拥有适当的因果理论，并以此作为可能的解决方案和政策工具组合的基础。^③ 哈斯甚至认为，指导行为的“设想”与“科学”之间的根本差异在于是否包含因果关系。^④ 因果机制可以帮助说明政策工具在部署后会发生什么以及如何发生，让政策设计符合科学原则。

提供解释的路径可以是多样的。国际组织可能派出调查小组，通过实地调查与对利益相关方进行访谈的方式给出问题产生的因果性论断。例如，联合国索马里问题监察组通过在当地设立监察机构，与线人和政府当局密切接触以获取事态发展的第一手信息。借助专家小组的专业知识和案例分析，联合国索马里问题监察组将这些信息转化为揭示海盗现象出现原因的报告。^⑤ 国际组织有时也通过选择指标的方式提供解释。国际组织往往会假设某些统计值与某种社会现象之间存在因果关系，并据此选择统计值作为反映社会现象的指标。^⑥ 指标可以为决策者揭示多个变量之间的相关性，并且在制度和政策结果之间建立简单的概念框架。在这种因果性解释的

① 《德国环境管理体系概览》，https://environmental-partnership.org/wp-content/uploads/2021/08/210806_uba_lf_environadmin_21x21_cn.pdf，访问时间：2023年11月30日。

② The United Nations, “Data Strategy of the Secretary-General for Action by Everyone, Everywhere: With Insight, Impact and Integrity,” https://www.un.org/en/content/datastrategy/images/pdf/UN_SG_Data_Strategy.pdf，访问时间：2023年9月30日。

③ Giliberto Capano and Michael Howlett, “Causal Logics and Mechanisms in Policy Design: How and Why Adopting a Mechanistic Perspective Can Improve Policy Design,” *Public Policy and Administration*, Vol. 36, No. 2, 2021, p. 144.

④ Peter M. Hass, “Preserving the Epistemic Authority of Science in World Politics,” <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/iv18-105.pdf>，访问时间：2023年12月1日。

⑤ Christian Bueger, “Making Things Known: Epistemic Practices, the United Nations, and the Translation of Piracy,” pp. 11-13.

⑥ Armin von Bogdandy and Matthias Goldmann, “Taming and Framing Indicators: A Legal Reconstruction of the OECD’s Programme for International Student Assessment (PISA),” in Kevin E. Davis, et al., eds., *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 52-85.

基础上,国际组织可以提供与政策问题相匹配的政策建议。例如,《生物多样性公约》使用红色名录指标(RLI)有效区分了非洲保护区实施的不同管理政策对哺乳动物的影响,为保护濒危物种的政策选择提供了必要信息。^①但指标在提供重点和相关性解释的同时,并不能排除其他干预变量的影响。因此,国际组织提供的解释是否具有权威性,还取决于它能否有效地指导国际组织的政策制定以及政策在实际执行中的绩效如何、能否得到成员方的认可与支持。

与生产数据相比,国际组织在提供解释时对成员方的依赖要小得多。小规模实地调查或筛选指标确实需要成员方的配合。但解释一旦形成,至少在新情况、新趋势出现之前可以保持稳定,持续地为国际组织的政策制定提供指导。国际组织提供解释时往往也不需要大规模的官僚系统与基础设施,而是依赖专题性的研究小组或内部的研究机构。一个典型的例子是世界银行的“发展研究小组(development research group)”,其成员完全是世界银行的工作人员与顾问。通过宣称提供“严谨而独立”的研究,该小组为世界银行的国际经济政策制定指明方向。但与此同时,研究机构内部的官僚政治有可能影响科学知识生产的客观性,包括为遵循组织倡导的知识范式的成员提供更多的受聘与职业发展机会、有选择地执行规则、阻止不和谐的言论甚至操纵数据等。^②

在现实中,全球问题产生的原因可能是复杂的,不同学科会给出不同的分析视角,国际组织还需要评估干预政策对于不同群体的预期影响以及进行不同政策目标之间的权衡。这带来了国际组织生产知识的第三种方式——评估既有文献,判断不同科学解释的信度水平,并对不同政策选项进行优先次序的排列,最终形成咨询意见。例如,牵头评估气候变化的科学机构政府间气候变化专门委员会不开展研究,不运行模型,也不做天气或气候数据的测量,而是主要通过评估世界范围内有关气候变化方面的最新科学技术与社会经济文献来开展工作。^③

与前两种知识类型相比,咨询意见的目标不是寻求“准确”或“客观”,而是评估“最佳”。在这类知识的生产中,必须保证供评估所用材料的质量。国际组织通常要求审议的文献须公开出版且经过同行评议,进行评估的过程也往往要求参与

① Emily Nicholson, et al., “Making Robust Policy Decisions Using Global Biodiversity Indicators,” *PLoS One*, 2012, DOI: 10.1371/journal.pone.0041128.

② Robin Broad, “Research, Knowledge, and the Art of ‘Paradigm Maintenance’: The World Bank’s Development Economics Vice-Presidency (DEC),” *Review of International Political Economy*, Vol. 13, No. 3, 2006, p. 388.

③ 《IPCC 情况通报: IPCC 评估哪些文献?》, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/04/FS_ipcc_assess_zh.pdf, 访问时间: 2023年10月1日。

的广泛性，来自不同学科、不同国家并持有不同观点的专家都应该获得充分表达的机会。政府间气候变化专门委员会在准备报告初稿的过程中，就充分鼓励工作组、作者团队、各国政府、观察员组织与其他组织尽可能地邀请专家注册为评审人，并协助专家们表达观点和意见。一份报告往往要经过数百位评审者严格审查。^①相反，如果咨询过程被认为存在偏见或者专家集中来自特定国家或特定组织，往往会损害国际组织专业知识生产的权威性。此外，为保证咨询意见的公正性，参与这一进程的专家往往不从国际组织取酬。从这一角度来看，生产咨询性知识的成本最为低廉。

综上，尽管三种类型的知识都属于国际组织知识生产的范畴，但生产知识的“基础设施”不同、生产成本不同、评价知识的标准也有差异（见表1）。这意味着国际组织并不能随心所欲地决定提供何种知识，知识生产过程受制于内外部的客观条件。

表1 国际组织生产的三种知识类型及其特点

知识类型	合法性来源	依赖的“基础设施”	知识生产成本
数据	数据质量	国内与国际统计机构	高
解释	政策绩效	国际组织内部研究小组	中
咨询意见	材料可靠、过程公允	广泛的专家网络	低

资料来源：笔者自制。

（二）制度环境与国际组织的知识生产

全面理解国际组织知识生产类型的影响因素是一个宏大的课题，这超越了本文讨论的范围。本文仅试图从国际组织所处的制度环境特征出发，尝试对该问题提出一个初步解释。

国际组织所处的国际制度环境可以分为垂直分级型与水平离散型两种类型。垂直分级关系是指国际机制之间通过分级规则进行监管，各国际组织之间呈现等级关系。例如，以欧盟为代表的各个区域性制度综合体不仅包括决策、执行和监督司法机构所构成的中心组织，也囊括经济、社会和其他议题领域的外围功能性机构。外围组织向中心机构负责，彼此间职能分工明确。泰勒·普拉特（Tyler Pratt）提出，在反恐、知识产权和选举监督等领域的国际组织之间也广泛存在着制度遵从（insti-

^① 《IPCC 情况通报：IPCC 评审流程是如何运行的？》，https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/04/FS_review_process_zh.pdf，访问时间：2023年10月1日。

tutional deference) 现象, 一个国际组织接受另一个组织制定的规则, 并在彼此间构建权威等级制度。^①

此外, 还有一些国际组织之间虽然由于职能的交集与重合形成所谓机制复合体 (regime complex), 但内部并不存在可识别的核心机构, 彼此间的联系表现为水平离散型关系。例如, 在全球进出口监督管理领域, 世界贸易组织与世界海关组织是两个平行与相互独立的国际组织, 虽然彼此间存在职能重叠并发生了协调互动, 但属于非等级制的机制复合体。在全球卫生治理领域, 由于行为体数量增加、国家利益差异和国际权力斗争等多重因素作用, 国际机制的碎片化现象普遍存在, 并引起了研究者对于治理活动缺乏协调的忧虑。^②

国际组织所处的制度环境可能诱发其知识生产类型发生变化, 影响国际组织在知识生产中的选择。这可以从制度环境影响国际组织知识生产的合法性评估以及知识生产的能力两方面进行分析。

首先, 无论国际组织处于何种制度环境下, 外部机构都能够与国际组织成员一道对国际组织的知识生产是否合乎治理要求做出评判。国际组织生产的知识越是被认为具有合法性, 国际组织就越能获得资源、做出决策、确保履约并最终解决问题。反之, 在外部存在广泛不满的情况下, 国际组织需要改进知识生产的过程或被迫转换知识生产的类型。在垂直分级的制度环境下, 一个国际组织之所以愿意向另一个组织授权或自愿遵从他者制定的规则, 从根本上来说是因为代理者或核心组织能够更好地行使治理权威。否则, 委托者可能收回或更改授权, 处于遵从地位的国际组织也可能转而自行制定规则。在水平离散的制度环境下, 为维护国际组织的相关性, 防止成员“挑选论坛 (forum shopping)” 并争取更多资源, 国际组织同样有动力保证知识生产的质量。

然而, 不同的制度环境对于国际组织提供知识的合法性评价标准可能是不同的。在垂直分级的制度环境下, 政策目标往往是清晰的, 对于知识合法性的评价更可能是从知识产生的政策绩效出发。有学者认为, 垂直型制度内部的国际组织往往具有相同或相似的缔约成员, 它们在相关的监管目标中具有共同利益, 因此倾向于避免不相容的承诺。区域综合体内基础机构之间的规范冲突和监管竞争“即使在没有协

^① Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes,” *International Organization*, Vol. 72, No. 3, 2018, pp. 561-590.

^② Neil Spicer, et al., “‘It’s Far Too Complicated’: Why Fragmentation Persists in Global Health,” *Globalization and Health*, 2020, DOI: 10.1186/S12992-020-00592-1.

调机构的情况下，也会驱使机构朝着协调的方向发展”。^① 由于具备信息优势，先成立的组织会协调设计制度结构，形成组织间功能的垂直差异化。^② 协调的规则、固定的职能与一致的目标使得国际组织在知识生产上会更加关注数据质量或提供的解释是否有助于目标实现，国际组织的知识生产过程如何——是来自内部的技术性部门还是经过了广泛的意见征询——在知识生产的合法性评估上则处于次要地位。

在趋向水平离散的制度背景中，各组织间缺乏集中的规范与规则协调。国家之间的利益分歧、承诺的不确定性、效率低下的协商等因素导致规则碎片化，甚至形成组织间的竞争性关系。^③ 此时，某一国际组织生产的知识往往聚焦特定议题领域，为特定的社会价值服务。挑战者更容易就国际组织提供知识的公允性提出批评，即怀疑知识并不如国际组织声称的那样是客观与科学的，而是服务于特定学科或国家集团的利益。例如，在应对 H5N1 禽流感的过程中，世卫组织认为野生鸟类将疾病传播给了家禽，提出了扑杀出现症状的野鸟与散养家禽并将大规模家禽养殖转移到室内的应对策略。然而，粮农组织和世界动物卫生组织（OIE）却认为这种关于病毒传播路径的解释有利于大型养殖企业，有损小农户的生计，而且不利于生物多样性保护。^④ 在这种情况下，为维护知识生产的权威性，国际组织不得不考虑多方面的意见，并更加注重知识生产过程的开放性和多部门参与。自 2008 年开始，世卫组织与粮农组织、世界动物卫生组织围绕应对人类—动物—生态系统界面的卫生风险举行技术合作会议，发布了加强技术合作的“三方概念文件”。^⑤ 换言之，在这种制度环境下，咨询意见这一知识类型更容易满足国际组织获取合法性的诉求。

其次，制度环境还会影响国际组织承担知识生产成本的能力。在垂直分级的制

① Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, “Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization,” *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 2, 2006, p. 26.

② Kenneth W. Abbott, et al., “Orchestration: Global Governance Through Intermediaries,” in Kenneth W. Abbott, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 3–36.

③ Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1, 2011, pp. 7–23.

④ Yu-Ju Chien, “How Did International Agencies Perceive the Avian Influenza Problem? The Adoption and Manufacture of the ‘One World, One Health’ Framework,” in Robert Dingwall, Lily M. Hoffman and Karen Staniland, eds., *Pandemics and Emerging Infectious Diseases: The Sociological Agenda*, Malden, Oxford and Chichester: John Wiley & Sons, 2013, p. 50.

⑤ “The FAO-OIE-WHO Collaboration: Sharing Responsibilities and Coordinating Global Activities to Address Health Risks at the Animal-Human-Ecosystems Interfaces,” <https://www.who.int/publications/m/item/the-fao-oie-who-collaboration>, 访问时间：2023 年 12 月 2 日。

度环境下，为保证规则制定的统一性，一项制度上通常只会有一个知识生产机构。这意味着承担这项职能的国际组织与其成员之间的授权关系更为稳固，并愿意集中投入资源生产所需要的知识。此时，国际组织就更可能生产那些需要依赖常设且稳定运作的技术机构才能提供的知识类型。例如，国际海道测量组织（IHO）通过提供国际水道测量服务实现国际航行安全。它独立于联合国系统特别是国际海事组织（IMO），但为后者提供水文测量数据与规范标准。国际海道测量组织的运营成本由各成员根据拥有的官方船队吨位数按比例分摊。由于国际海道测量组织被认为摆脱了国际海事组织中冗长的国际辩论与谈判，能够更有效地提供科学咨询服务，其成员数量持续增加，开发了多个海图信息系统，并设立了海图存档与信息交换中心。^①

与之相对，在水平离散的制度环境下，在一个议题上往往同时存在多个具备知识生产功能的国际组织。职能重叠可能带来国际社会对知识生产所需基础设施的“重复建设”，同时也意味着单一组织很可能受制于有限的资源而无法独立开展知识生产，需要其他国际组织的配合与支持。如在动物健康问题上，粮农组织与世界动物卫生组织之间存在明显的职能重叠。有研究者呼吁，粮农组织中的动物生产与健康司应当被整合进世界动物卫生组织，以促进这一领域内的标准制定与政策协调。然而，在国际社会为应对高致病性禽流感的威胁而投入大量资金的背景下，粮农组织不愿意轻易失去这项“业务”，因此刻意强调彼此职能上的差别，抵制机构合并。最终粮农组织迅速扩张了其动物健康部门，世界动物卫生组织的技术权威则受到挤压，只能通过组织间合作的方式共同开展研究。^②因此，在水平离散的制度环境下，生产成本相对较高的知识类型往往需要依赖国际组织间的合作，而咨询意见等成本较低的知识类型则更有可能由单一国际组织独立生产。

综上，国际制度环境通过合法性机制与能力机制影响国际组织的知识生产。当国际组织处于垂直分级的制度环境时，对其知识生产的合法性评价更多地来源于知识的可用性及其产生的治理绩效，国际组织也更可能提供生产成本较高的知识类型，国际组织内部的专家小组往往承担了主要的生产责任。而当国际组织处于水平离散的制度环境时，知识生产过程的合法性则更加重要，单一国际组织负担知识生产成本的能力受到更大挑战，往往需要依赖广泛的外部专家网络开展知识活动。

① John Maschke, “The International Hydrographic Organization—An Effective International Regime?” *Maritime Studies*, No. 107, 1999, pp. 9–19.

② Ian Scoones and Paul Forster, “The International Response to Highly Pathogenic Avian Influenza: Science, Policy and Politics,” STEPS Working Paper 10, Brighton: STEPS Centre, 2008, p. 51.

四 欧洲环境署与世卫组织的知识生产变化

本部分聚焦欧洲环境署与世卫组织的知识生产活动并进行比较案例分析。根据研究目的,案例比较从形式上分为两个维度:一是案例之间的水平比较。欧洲环境署与世卫组织两个案例在自变量的取值上存在明显差异,能够说明不同的制度环境如何导致它们知识生产过程的不同以及最终提供知识类型的差异。二是案例内部的纵向比较。本文将欧洲环境署与世卫组织两个案例分别根据知识生产的早期类型、知识生产的转型过程与知识生产的最终结果三个阶段进行过程追踪,从而分别反映垂直型与离散型制度环境下国际组织知识生产转型的原因以及转型路径的决定因素。

(一) 欧洲环境署在欧盟环境政策中的知识生产

在垂直分级的欧盟制度体系中,欧洲环境署需要获取欧盟委员会对其工作的肯定以获取组织的合法性。然而,欧洲环境署最初的数据工作由于收集的数据质量不佳而受到批评。为重新获取组织权威,欧洲环境署主动完善了知识的生产过程,从被动接受数据量化工作转向评估制定监测指标,并最终在欧洲环境政策的制定中发挥了独立的作用。

1. 欧洲环境署知识工作的起点:收集欧洲国家环境数据

根据欧盟理事会创设欧洲环境署时颁布的法规,欧洲环境署的首要任务就是收集、处理和分析环境数据并向共同体提供它所需要的信息。^①欧洲环境署通过欧洲环境信息和观测网络(EIONET)进行数据收集与评估,并通过设在各国环境机构内部的国家联络点(NFPs)以及欧洲专题中心(ETC)协调其活动。

欧洲环境署与欧盟委员会之间是典型的委托—代理关系,前者的工作职能依附于后者的政策需求。首先,欧盟委员会下设的环境总司有工作人员专门负责与欧洲环境署的常规联络,并在其工作规划中发挥重要作用。^②欧洲环境署对数据信息的界定也需要欧盟委员会在制定工作方案时提出建议,而欧洲理事会、欧洲议会和成

^① European Union, "Council Regulation (EEC) No. 1210/90 of 7 May 1990 on the Establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network," <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31990R1210>, 访问时间:2023年9月25日。

^② Adriaan Schout, "The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity," in Michelle Ever-son, et al., eds., *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance: Report Presented to the Commission*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 1999, pp. 81-174.

员国等制度环境中的其他行为体发挥的影响非常有限。^① 欧盟委员会的特别工作组还为欧洲环境署最初五年的工作制定了详细的规划。此外，在组织资源方面，欧洲环境署依赖于欧盟委员会的拨款与指导。根据工作计划，欧洲环境署40%的预算应用于内部运转，而超过一半的预算需要拨给成员国的机构用于建立网络和启用专家收集环境信息。^②

为支持欧洲环境署的数据收集工作，1995年欧盟委员会还开展了有关机构间的数据交换（IDA）计划，以帮助国家联络点的开发。^③ 1997年，国家联络点基本具备了运行能力，但这一时期通过网络收集的信息在质量、一致性和及时性上仍存在诸多不足。^④ 欧洲环境署于1995年与1998年发布的两份评估报告都存在数据问题：^⑤ 首先，评估报告的数据存在很多缺失的情况且十分零散，未能清晰地比较欧盟范围内的环境状况。其次，由于欧盟东扩，欧洲环境署的任务范围进一步扩大，无力有效整合国家联络点中错综复杂的信息流。根据1995年发布的第五次环境行动项目报告，现有的数据报告无法帮助欧盟委员会全面评估成员国已经采取的政策和具体措施。^⑥

欧洲环境署试图通过优化数据处理过程改善工作绩效。例如，欧洲环境署向成员国发放问卷以完善国家环境报告，并撰写一系列技术报告帮助改善监测和汇报流程。^⑦ 它还开发了用于数据流管理的“数据字典”以保证环境数据的准确性和灵活性。^⑧ 然而，数据处理过程的优化并不能掩盖数据收集方面的不足。由于欧洲环境署的数据主要由成员国提供，而各国境内的国家联络点以及欧洲专题中心仍

① Adriaan Schout, "The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity," p. 130.

② Adriaan Schout, "The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity," p. 125.

③ European Commission, "Community Contribution for Telematic Interchange of Data Between Administrations in the Community (IDA), 1995-1997," <https://cordis.europa.eu/programme/id/IS-IDA>, 访问时间: 2023年12月2日。

④ EEA, "EEA Annual Report 1997," <https://www.eea.europa.eu/publications/eea-annual-report-1997>, 访问时间: 2023年12月2日。

⑤ EEA, "Europe's Environment: The Dobris Assessment—An Overview," <https://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5122-8/page002.html>, 访问时间: 2023年11月28日; EEA, "Europe's Environment: The Second Assessment—An Overview," <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-087-1>, 访问时间: 2023年11月29日。

⑥ EEA, "Environment in the European Union 1995," <https://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5263-1>, 访问时间: 2023年12月2日。

⑦ EEA, "Annual Report 1998," https://www.eea.europa.eu/publications/corporate_document_1998_1, 访问时间: 2023年11月30日。

⑧ Thomas Pick, Hannu Saarenmaa and Kirsti Lounamaa, "Management of Environmental Information in the European Information and Observation Network (EIONET)," <https://dcpapers.dublincore.org/files/articles/952106480/dcmi-952106480.pdf>, 访问时间: 2024年3月19日。

在建设过程中，各成员国环境信息覆盖的范围不尽相同。^① 因此，欧洲环境署无法在短期内改善数据收集的短板。在这种情况下，欧洲环境署提供的数据质量未能达到欧盟委员会的要求导致其陷入合法性危机。欧盟委员会在 1997 年冻结了欧洲环境署下一年度的预算资金，这进一步加剧了欧洲环境署恶劣的工作条件。欧洲环境署意识到，“必须以紧迫的姿态面对预算较低和工作任务范围扩大之间的矛盾，以回应外界对欧洲环境署环境信息业务的更多需求和期望”。^② 欧洲环境署已不可能在继续开展原有职能的基础上满足欧盟委员会的要求，必须寻找其他的工作路径。

2. 欧洲环境署知识生产的转向

1997 年 10 月，欧盟成员国签署《阿姆斯特丹条约》，大大扩充和强化了欧盟环境政策范围和功能。《阿姆斯特丹条约》第 2 条和第 6 条拓展了欧洲环境署职责范围内的“环境可持续发展”概念，纳入人类对环境造成压力的活动以及相应的社会和经济应对措施。^③ 这意味着分析不同产业部门与环境相互作用的信息并制定综合政策处理环境问题变得日益重要。^④ 欧盟环境治理的新要求也为欧洲环境署的活动调整提供了契机，欧洲环境署开始筹划知识工作的转型。

欧洲环境署为欧盟委员会提供的新知识类型是确立环境指标。首先，虽然欧洲环境署提供的数据并不完整，但指标有助于将可用的数据划分为不同的类别，在此基础上对类别进行排序和评估。环境指标的发展提供了解决信息缺失问题的手段，确立的指标能够提供一组关于环境状态的可靠和可比较信息。^⑤ 指标可以简化复杂环境现象的数据，有利于欧洲环境署对国家进行同步或长期比较，并参照一个或多个标准监测其绩效。^⑥ 这意味着欧洲环境署可以整合有缺失的数据，形成连贯和完

^① EEA, “Europe’s Environment: The Second Assessment—An Overview,” <https://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-087-1>, 访问时间: 2023 年 11 月 29 日。

^② EEA, “EEA Annual Report 1997,” <https://www.eea.europa.eu/publications/eea-annual-report-1997>, 访问时间: 2023 年 12 月 2 日。

^③ European Commission, “COM (1997) 282 - Regulation: Amendment of Regulation 1210/90 on the Establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network,” <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi8rm2y2sgzt>, 访问时间: 2023 年 11 月 30 日。

^④ EEA, “EEA Annual Report 1997,” <https://www.eea.europa.eu/publications/eea-annual-report-1997>, 访问时间: 2023 年 12 月 2 日。

^⑤ EEA, “Europe’s Environment: The Dobbris Assessment—An Overview,” <https://www.eea.europa.eu/publications/92-827-5122-8/page002.html>, 访问时间: 2023 年 10 月 5 日。

^⑥ Kevin E. Davis, Benedict Kingsbury and Sally E. Merry, “Introduction: Global Governance by Indicators,” in Kevin Davis, et al., eds., *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings*, pp. 3-28.

整的环境状态报告。

其次，指标可以反映环境压力与社会经济发展之间的关系。根据《阿姆斯特丹条约》中对环境可持续发展的要求，欧盟的战略核心在于实现不同部门产业发展与环境压力的脱钩，避免以环境恶化为代价实现产业经济增长。仅靠数据收集无法有效反映脱钩程度并进行有意义的跨部门比较，指标生产的引入则有助于完成欧盟委员会交付的任务。在对欧洲环境署和国家联络点职能的修正条例中，欧盟委员会将相关条例修改为“每五年发布一次环境状况报告，并辅以年度指标报告”。^①

与此同时，欧盟委员会与欧洲环境署组织内部的人事变动也为知识生产的转向提供了契机，并为欧洲环境署调整知识生产依赖的基础设施提供了支持条件。2003年，欧盟委员会环境总司领导层发生变更，新任总干事凯瑟琳·戴（Catherine Day）与欧洲环境署的新任执行主任杰奎琳·麦格莱德（Jacqueline McGlade）密切合作，领导层的工作条件和氛围得到了改善。这一人事变动为欧洲环境署的指标生产工作创造了有利条件。欧洲环境署不再以临时规划的方式开展相关工作，而是更有条理地与欧盟委员会官员接触。欧洲环境署第三个多年期工作计划（2004—2008年）要求其自身更直接地支持欧盟委员会第六个环境行动方案。同时，欧盟委员会明确地认识到，有效的环境政策有赖于欧洲环境署制定可靠的指标来评估工作进展。^②

在这一时期，欧洲环境署内部开展了一次重大改革。2001—2004年欧洲环境署的结构调整增加了中层管理人员的岗位，以便监督项目执行并组织更有针对性的小组研究相关问题，对跨政策部门和环境主题的数据进行整合。^③这不仅使得组织架构更加符合新的知识生产类型的要求，还在一定程度上向欧盟委员会重申了其重新定位自身角色的决心。欧盟委员会2003年开展的审查认可了欧洲环境署的重要作用，并同意加大对欧洲环境署的支持力度。^④

① European Commission, “COM (1997) 282—Regulation, Amendment of Regulation 1210/90 on the Establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network,” <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyp/vi8rm2y2sgzt>, 访问时间：2023年11月30日。

② European Commission, “The Sixth Environment Action Programme of the European Community 2002–2012 Final Assessment of the 6th EAP” <https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/final.htm>, 访问时间：2023年12月24日。

③ EEA, “Annual Report 2003,” https://www.eea.europa.eu/publications/corporate_document_2004_2, 访问时间：2023年11月25日。

④ European Commission, “Report from the Commission to the Council: Review of the European Environment Agency (EEA),” <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0800:FIN:EN:PDF>, 访问时间：2023年11月25日。

3. 欧洲环境署知识生产转向的结果

欧洲环境署在 1999 年发布了关于环境指标的第一份技术报告，旨在通过设计同欧盟政策制定与需求最相关的指标体系，评估环境与产业发展的结合程度以及各种政策措施的效力，就环境问题的解决给出政策建议。欧洲环境署使用“驱动力—压力—环境状态—影响力—社会响应（DPSIR）”框架分析环境和社会经济活动之间的相互作用，并通过指标来展示环境问题的驱动因素以及社会政策与环境问题之间的因果关系。^①

为使因果关系的分析更具实效，欧洲环境署完善了指标的分类，并将指标的生产过程与欧盟的环境战略更紧密地联系在一起。根据欧洲环境署的规划，指标制定的第一步是根据欧盟政治议题（如立法、战略和行动计划）确定“头条指标”，第二步是分主题编制候选指标清单，第三步制定“整合指标”以评估不同产业部门环境政策的连贯性和一致性，第四步则是选择欧洲环境政策概览的指标。^② 欧洲环境署特别提出，为保证指标制定的有效性，在这一过程中必须始终同成员国和利益相关方保持密切沟通与协商，并定期审查和更新指标体系。^③ 由此可见，与数据收集面向成员国的工作方式不同，指标制定促使欧洲环境署能更好地以欧盟的环境战略为导向。

指标体系的存在有助于欧盟委员会将对环境问题的评估与政策制定结合起来。以 2008 年关于能源和环境的报告为例，在评估了能源生产和消费的主要驱动因素和环境压力的基础上，欧盟环境署讨论了六个主要政策问题，并提出解决温室气体排放的关键在于电力和热力生产部门。报告要求进一步优化能源生产方式，如使用热电联产以及其他高效的能源技术。欧洲环境署还比较了其他国家同欧盟成员国的环境状况与发展趋势，提出应长期一致地实施环境和能源政策。^④

在转向指标体系的生产后，欧洲环境署的知识生产过程更为有效，欧盟委员会对此予以了积极评价。欧盟委员会认为，在 2002 年制定第六次环境行动方案中，欧洲环境署披露的环境状况和发展趋势为委员会确定关键环境目标和优先事项过程提

^① EEA, “Digest of EEA Indicators 2014,” <https://www.eea.europa.eu/publications/digest-of-eea-indicators-2014>, 访问时间：2023 年 10 月 2 日。

^② Julia Hertin, et al., “Indicators for Monitoring Integration of Environment and Sustainable Development in Enterprise Policy,” SPRU—Science and Technology Policy Research, Brighton: University of Sussex, January 31, 2001.

^③ Julia Hertin, et al., “Indicators for Monitoring Integration of Environment and Sustainable Development in Enterprise Policy,” p. 10.

^④ EEA, “Energy and Environment Report 2008,” https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_6, 访问时间：2023 年 10 月 2 日。

供了科学评估的基础,^① 其2005年开始发布的指标报告则为委员会评估环境政策的实施进展以及相关趋势和前景提供了参考。^②

除成功解除国际组织知识生产的合法性危机外,欧洲环境署当时的知识生产与欧盟委员会的总体战略联结得更为紧密,欧盟委员会还进一步扩大了对欧洲环境署的授权,为其设定了新角色——欧洲环境政策的监督者。2007年6月,欧盟委员会发布政策性绿皮书《欧洲适应气候变化:欧盟行动选择》,规定欧洲环境署应支持欧盟制定和实施标准化的信息监测、报告和核查制度,并协助欧盟委员会开展监测和报告工作。^③ 欧洲环境署在欧洲环境政策制定中的地位得到进一步提高。

尽管欧洲环境署早期的数据工作存在诸多不足,但在垂直分级的欧盟制度环境中其知识生产能够适时转向为环境问题提供解决方案的指标生产工作。这种转型为欧洲环境署争取了扩大职能的机会,并有效参与欧盟环境政策的评估进程。有学者观察到,欧洲环境署的指导方针有效贯彻了欧盟在环境问题上的立场与政策。^④

(二) 世卫组织在疫苗与免疫领域的知识生产

世卫组织自1974年开启扩大免疫规划以来一直活跃在疫苗与免疫领域。然而,虽然世卫组织是全球卫生治理中重要的专业性机构,但其所处的制度环境却与欧洲环境署存在较大差异。早期,世卫组织与联合国儿童基金会(UNICEF)联合提供免疫覆盖率数据,指导成员国的免疫政策。进入21世纪以来,这一领域中的新兴组织日益增多。在高度水平离散的制度环境下,世卫组织提供的数据日益受到质疑和挑战,但世卫组织并不具备独立完成知识生产类型转向的能力,其知识生产工作的变化路径与欧洲环境署截然不同。

① European Parliament, Council of the European Union, “Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 Laying down the Sixth Community Environment Action Programme,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002D1600>, 访问时间:2024年3月19日。

② European Commission, “Mid-Term Review of the Sixth Community Environment Action Programme, Impact Assessment,” <https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/review.htm>, 访问时间:2024年3月19日。

③ European Union, “Regulation (EU) No. 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a Mechanism for Monitoring and Reporting Greenhouse Gas Emissions and for Reporting Other Information at National and Union Level Relevant to Climate Change and Repealing,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0525>, 访问时间:2023年12月24日。

④ Andrew Jordan and Viviane Gravey, *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes (4th Edition)*, London: Routledge, 2021, pp. 254-255.

1. 世卫组织知识工作的起点：提供免疫覆盖率数据

世卫组织发起的扩大免疫规划旨在为全球范围内的儿童提供拯救生命的疫苗。在 20 世纪 70 年代扩大免疫规划提出之时，儿童免疫在发达国家已经相当普及，但是在发展中国家进展缓慢，只有不到 20% 的发展中国家儿童接种了白喉、百日咳、破伤风、肺结核、麻疹和脊髓灰质炎疫苗。为推动扩大免疫规划，世卫组织需要收集各国疫苗接种的准确数据。然而，最初这项工作开展得并不顺利。1978 年阿拉木图会议召开时，世卫组织还没有制订免疫培训计划，也未对如何开展免疫率监测和评估达成共识。很多国家并没有对免疫覆盖率和疫苗质量进行例行报告。^①

为改变这一状况，世卫组织在 1981 年与联合国儿童基金会联合开展免疫覆盖率的监测。世卫组织之所以选择与联合国儿童基金会合作，是因为儿童是免疫与疫苗接种工作的主要对象，而联合国儿童基金会具有在发展中国家丰富的活动经验与强大的活动能力。在免疫覆盖率数据的收集中，世卫组织主要负责调查各国的行政数据，并生成各国的免疫覆盖率，联合国儿童基金会则负责提供协助。免疫覆盖率数据由接种卡介苗、口服脊髓灰质炎疫苗、百白破三联疫苗和麻疹疫苗的人数占目标人群的比例综合计算得出。数据可以用于诊断国家一级是否存在免疫接种不足的问题，并衡量常规疫苗接种取得的进展。^② 在联合国儿童基金会的帮助下，发展中国家和地区开始根据世卫组织的建议实施免疫接种计划。世卫组织总干事哈夫丹·马勒（Halfdan T. Mahler）曾高度肯定与联合国儿童基金会的合作关系：“没有你们（联合国儿童基金会）的积极合作，我们就不能成功地推动该方案。”^③

但需要注意的是，这种合作关系实际上也意味着世卫组织难以在不依靠联合国儿童基金会协助的情况下独立开展工作，免疫覆盖率的数据收集工作和数据质量的保证都依赖后者的协助。由于资金和资源受限，世卫组织收集的数据主要来自各国卫生部门的行政数据以及针对儿童疫苗接种史的调查。但这些数据可能忽略了部分未经报告的疫苗接种和私营部门的接种记录，因此估值很可能出现偏差。^④ 联合国

① WHO, *The Fourth Ten Years of the World Health Organization: 1978-1987*, Geneva: WHO Press, 2011, p. vii.

② Angelina Fisher, “From Diagnosing Under-Immunization to Evaluating Health Care Systems: Immunization Coverage Indicators as a Technology of Global Governance,” in Kevin Davis, et al., eds., *Governance by Indicators: Global Power Through Quantification and Rankings*, pp. 217-248.

③ WHO, *The Third Ten Years of the World Health Organization: 1968-1977*, Geneva: WHO Press, 2008, p. 192.

④ Anthony Burton, et al., “WHO and UNICEF Estimates of National Infant Immunization Coverage: Methods and Processes,” *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 87, No. 7, 2009, pp. 535-541.

儿童基金会开展的指标整群调查 (MICS)^① 以及人口与健康调查 (DHS)^② 可以有效覆盖行政部门难以触及的角落。这两项调查具有专门为衡量免疫覆盖率设计的数据收集环节,提供的数据更精确但成本也更昂贵。^③ 联合国儿童基金会提供的数据还包括了私营部门的接种报告,可以有效修正世卫组织行政数据的异常情况。

另外,在推动世卫组织数据的应用方面,联合国儿童基金会也扮演了至关重要的角色。虽然根据第一届世界卫生大会的决议,世卫组织应当对联合国儿童基金会的卫生项目提供领导,但事实上世卫组织缺乏有效影响联合国儿童基金会卫生规划的能力,反而是联合国儿童基金会能够更为独立地开展活动。20世纪80年代,联合国儿童基金会联合世界银行与洛克菲勒基金会等机构发起了“儿童生存革命”,在发展中国家大力推进疫苗接种。免疫覆盖率的数据最重要的用途就是评估“儿童生存革命”的进展与有效性。这意味着世卫组织提供的数据能否指导全球治理的实践很大程度上也取决于联合国儿童基金会的相关工作。

由此可见,世卫组织所处的制度环境影响了它在疫苗和免疫领域的知识生产活动。世卫组织和联合国儿童基金会在授权上有所重叠,造成世卫组织难以独立地开展知识生产活动,其能否提供数据、提供的数据与指标能否被使用以及被如何使用都依赖于另一个国际组织。但总体而言,这一时期世卫组织在知识生产中需要协调的国际组织数量有限,而且双方同属联合国系统,在政策理念上较为一致,世卫组织依然可以有效地提供数据并以此指导治理实践。1991年,联合国儿童基金会与世卫组织共同宣布,肺结核、百白破、脊髓灰质炎和麻疹在发展中国家的免疫接种率分别上升到90%、85%、83%和80%,远远高于“儿童生存革命”发起前的水平,并据此确认全球已经实现了“儿童普遍免疫”。^④

① 指标整群调查旨在利用电话访谈方式收集有关儿童与家庭的数据,主要关注儿童教育、健康、营养和儿童保护等问题。参见 UNICEF, “MICS Plus,” <https://mics.unicef.org/mics-plus/mics-plus-results>, 访问时间:2023年10月2日。

② 人口与健康调查计划收集和传播发展中国家具有代表性的全国人口和健康数据,为国际层面的政策制定提供信息。参见 Shea Oscar Rutstein and Kiersten Johnson, “DHS Comparative Reports No. 6: The DHS Wealth Index,” <https://mics.unicef.org/files?job=W1siZiIsIjIwMTUvMDMvMzEvMTAvMzYvMDAvNzQ0L0RlU19XZWVsdGhfSW5kZXhfX0RlU19Db21wYXJhdG12ZV9SZXBvcnRzXy5wZGZiXV0&sha=4a283701ee092fbc>, 访问时间:2024年3月8日。

③ Anthony Burton, et al., “WHO and UNICEF Estimates of National Infant Immunization Coverage: Methods and Processes,” p. 536.

④ Adam Fifield, *A Mighty Purpose: How Jim Grant Sold the World on Saving Its Children*, New York: Other Press, 2015, p. 239.

2. 世卫组织知识生产的转向^②

如果说欧洲环境署的知识生产转向是因为数据收集能力不足而导致的合法性危机，世卫组织的被迫调整则更多是因为随着制度环境进一步走向水平离散，对数据的需求以及对数据质量的评价标准走向了多元化。2000年，全球疫苗与免疫治理中出现了一项重要的公私伙伴关系计划即全球疫苗与免疫联盟。全球疫苗与免疫联盟由世卫组织、联合国儿童基金会、世界银行和盖茨基金会等机构共同发起，设有秘书处，是一个独立运作的新机构。这一卫生伙伴关系框架的建立促使更多的国际机构参与到疫苗与免疫问题的政策制定中，它们带来了不同的政策视角与新的治理理念，并直接挑战了世卫组织原有知识生产模式的合法性。

虽然世卫组织在全球疫苗与免疫联盟董事会中具备常任席位，并因其在全球卫生领域的传统领导地位而负责对全球疫苗与免疫联盟及其合作伙伴提供指导与建议，但这些合作伙伴开始质疑世卫组织提供的数据与政策需求之间的相关性。世界银行2005年发布的报告称，仅凭免疫覆盖率这一数据并不能令人满意地衡量免疫接种计划的整体绩效，各级地方政府的有效性、效率、公平性和财务可持续性等标准也同样重要。^①之后，世界银行开始通过人口统计与健康调查为90多个国家的免疫监测评估提供技术援助。全球疫苗与免疫联盟秘书处也相继开发了“供应链绩效”“数据质量”“第一剂疫苗覆盖率与第一剂和第三剂之间的退出率”“民间社会参与”等指标以评估疫苗接种的有效性与效率。^②

当其数据工作受到质疑时，世卫组织试图在原有工作的基础上提升数据供给质量。世卫组织与联合国儿童基金会自2000年开始对免疫接种覆盖率数据的收集情况开展联合周期性审查，以区分各国数据的准确性与可用性并反映可能产生误判的情况。^③但是，对于世界银行同全球疫苗与免疫联盟等机构提出的新的数据收集要求，世卫组织显然难以回应。作为公共卫生领域的指导机构，它对接的是成员国的卫生部门，其绝大多数工作人员与官员只具备医学与公共卫生背景。然而，世界银行等新的合作伙伴所要求的数据涉及更多领域，知识生产的任务更为繁杂、成本也更加

^① Joseph F. Naimoli, et al., “Benchmarking Immunization Program Performance in the Africa Region,” <https://documents1.worldbank.org/curated/en/191221468008710388/pdf/325570AFR0rev.pdf>, 访问时间：2023年11月16日。

^② GAVI, “Health System Goal Indicators,” <https://www.gavi.org/our-impact/measuring-our-performance/2016-2020-indicators/health-systems-goal>, 访问时间：2023年8月3日。

^③ PAHO, “Frequent Asked Questions (FAQs) WHO-UNICEF Joint Reporting Form on Immunization (JRF) and Estimates of National Immunization Coverage (WUENIC),” <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52625>, 访问时间：2023年11月11日。

高昂。专业性机构的定位、财政资金的匮乏都让世卫组织难以为适应新的数据生产要求而进行人员结构或组织设置的调整。

此外，针对全球免疫覆盖率降低的问题，世卫组织同全球疫苗与免疫联盟持有完全不同的因果解释。世卫组织认为免疫问题无法单独得到解决，必须通过建立广泛和长期的卫生机构系统以解决整体健康问题。^① 因此，世卫组织开出的政策处方是推动全面的初级卫生保健系统建设。事实上，世卫组织的免疫覆盖率数据一直在全球层面被作为监测初级卫生保健战略取得成功的重要指标。^② 然而，全球疫苗与免疫联盟却认为，免疫覆盖率低是疫苗市场存在“市场失灵”引起的——发展中国家迫切需要疫苗，国际制造商却因为利润微薄而不愿意生产。因此，可以通过引入新的“商业模式”解决这一问题。^③ 根据全球疫苗与免疫联盟对问题成因的判断，不仅疫苗与免疫问题可以独立于卫生体系建设得到解决，而且针对特定疾病的免疫问题也可以独立于常规免疫计划的开展而得到解决。

在这种思想的指导下，全球疫苗与免疫联盟及其主要资助方盖茨基金会倾向于针对特定疾病、使用特定疫苗的免疫计划。因此，世卫组织提供的反映常规免疫计划开展情况的数据难以支持全球疫苗与免疫联盟的决策需求。例如，在与全球疫苗与免疫联盟合作推行的根除脊髓灰质炎行动中，世卫组织被指责为仅仅是“公布数据”，并未利用国家和机构提供的数据得出可操作的科学结论，需要“更加明智地利用数据进行深入洞察”。^④ 事实上，由于政策理念存在差异，即便世卫组织对数据反映出的问题提供了解释与对策，也很可能同全球疫苗与免疫联盟的预期背道而驰。

简言之，随着世卫组织所处的国际制度环境发生变化，以提供免疫覆盖率数据为主要内容的知识生产逐步失去了政策相关性。而且，随着具有不同专业领域和不同治理理念的新机构的进入，世卫组织既没有能力扩大数据提供的范围，也难以扭转对治理问题成因的新解释。世卫组织在知识生产问题上的选择空间愈加狭窄。

① Rifat A. Atun, Sara Bennett and Antonio Duran, “When Do Vertical (Stand-Alone) Programmes Have a Place in Health Systems?” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/107977>, 访问时间: 2023年11月3日。

② Ralph H. Henderson, “The Expanded Programme on Immunization of the World Health Organization,” p. S475.

③ GAVI, “GAVI’s Business Model,” <https://www.gavi.org/our-alliance/operating-model/gavis-business-model>, 访问时间: 2023年11月5日。

④ Liam Donaldson, et al., “Ten Months and Counting: Report of the Independent Monitoring Board of the Global Polio Eradication Initiative,” https://polioeradication.org/wp-content/uploads/2016/07/IMBReport_January2012.pdf, 访问时间: 2023年11月3日。

3. 世卫组织知识生产转向的结果

在生产数据与提供解释都难以实现的情况下，世卫组织将知识生产类型转向了提供咨询意见，以此对合法性危机做出回应。1999年，世卫组织成立了战略专家咨询小组。该小组的主要职能是帮助世卫组织在全球伙伴关系兴起的背景下提供关于免疫问题上的优先事项、重点干预措施以及与疫苗研发相关问题的科学建议。^① 战略专家咨询小组通过整合专家提供的独立评估与科学建议，审核与加工规范和标准、疫苗政策与行动等问题，进而判断决策选项的可行性，为国家公共卫生官员、国际资助机构以及其他免疫项目管理者提供全球疫苗和免疫建议。^② 2006年，战略专家咨询小组又进一步引入了“建议、评估、发展和评价（GRADE）”方法，用于评估证据质量以及干预措施的有效性。^③

战略专家咨询小组的活动方式符合典型的咨询意见提供方式。第一，战略专家咨询小组审议所使用的证据和讨论范围都是完全透明的，并邀请国际组织、非政府组织和技术人员代表作为观察员参与审议会议。第二，战略专家咨询小组所使用的证据会由技术委员的专家和工作组予以批判和评估，但这些专家和工作组无权代表战略专家咨询小组发言。战略专家咨询小组提供的建议必须通过公开会议确定。第三，当缺乏信息或具体证据时，战略专家咨询小组会要求世卫组织和国际社会启动具体的研究项目，以支持其提供的关键建议。这些因素都有助于战略专家咨询小组建立信誉并争取伙伴组织和国家的认可。^④ 另外，世卫组织在战略专家咨询小组成员的选拔上严格考虑专业能力以及职业上的利益冲突，专家并不会因为参与战略专家咨询小组而获得报酬。^⑤

通过转变知识生产类型，世卫组织的权威性短期内得到了提升，特别是得以在数据缺乏的条件下指导全球疫苗与免疫联盟的决策过程。例如，2005年仍有超过半数的发展中国家没有引进b型流感嗜血杆菌（Hib）疫苗，在这些国家传统用于评估引进必要性的疫苗接种率等数据并不完善。不过，基于技术委员会提供的证据和

① Strategic Advisory Group of Experts and WHO, “Report of the Strategic Advisory Group of Experts (SAGE), Geneva, 11–12 June 2000,” <https://apps.who.int/iris/handle/10665/66691>, 访问时间：2023年12月19日。

② WHO, “Strategic Advisory Group of Experts on Immunization (SAGE),” <https://www.who.int/teams/immunization-vaccines-and-biologicals/policies/position-papers>, 访问时间：2023年12月19日。

③ Gordon H. Guyatt, et al., “GRADE: An Emerging Consensus on Rating Quality of Evidence and Strength of Recommendations,” *British Medical Journal*, Vol. 336, No. 7650, 2008, pp. 924–926.

④ Philippe Duclos, Jean-Marie Okwo-Bele and David Salisbury, “Establishing Global Policy Recommendations: The Role of the Strategic Advisory Group of Experts on Immunization,” p. 168.

⑤ Philippe Duclos, Jean-Marie Okwo-Bele and David Salisbury, “Establishing Global Policy Recommendations: The Role of the Strategic Advisory Group of Experts on Immunization,” p. 167.

背景文件，战略专家咨询小组提出，在已经开展该疫苗常规接种的国家中，肺炎和脑膜炎两种重要的感染性疾病的发病率都显著下降。因此，即便缺乏当地监测数据，战略专家咨询小组也强烈建议应最大限度地引进 Hib 疫苗。^① 这一审查建议促进了全球疫苗与免疫联盟支持在发展中国家引入新疫苗。到 2009 年年底，80% 的国家完成了 Hib 疫苗的引入与常规接种。^② 咨询意见有效地帮助世卫组织塑造了合作伙伴在免疫战略选择上的优先事项，有助于国际组织发挥其专业权威。

然而，转向提供咨询意见也意味着世卫组织的知识生产工作更容易受外部环境影响。世卫组织认为，第三方专家在适当的情况下可以为战略专家咨询小组在讨论议程项目时提供小组本身不具备的专业知识。更重要的是，通过多方参与咨询与审议会议，有助于建立可信度，促进各组织和国家采纳战略专家咨询小组的咨询意见。因此，战略专家咨询小组往往会向国家、地区和合作伙伴征求意见。^③

这种知识生产过程的开放性意味着世卫组织同全球疫苗与免疫联盟之间的关系更为复杂，并非单向的指导关系。全球疫苗与免疫联盟反过来也可以通过参与战略专家咨询小组的战略咨询活动影响世卫组织。事实上，全球疫苗与免疫联盟定期参与战略专家咨询小组的咨询审议会议，派出的代表人数远超其他机构。^④ 在根除脊髓灰质炎的问题上，世卫组织原本建议使用价格低廉、容易管理的口服型脊髓灰质炎疫苗（OPV）。但由于全球疫苗与免疫联盟成功影响了战略专家咨询小组支持对灭活性脊髓灰质炎疫苗（IPV）的使用，世卫组织也改变了原有立场，尽管这意味着发展中国家引入疫苗的成本大幅度上升，并需要额外进行冷链建设。

综上，通过成立战略专家咨询小组并提供咨询意见，世卫组织的角色转型为“知识平台”，汇聚各方专家以公开评估的方式提供参与方共同认可的知识。对世卫组织而言，这种知识生产模式兼顾了合作伙伴的诉求，但不需要昂贵的成本与复杂的组织结构，是现有条件下对知识生产合法性危机的最佳回应方式。

① WHO, “Conclusions and Recommendations from the Immunization Strategic Advisory Group,” *Weekly Epidemiological Record*, Vol. 81, No. 1, 2006, pp. 2-11.

② Linda R. Ojo, et al., “Global Use of Haemophilus Influenzae Type B Conjugate Vaccine,” *Vaccine*, Vol. 28, No. 43, 2010, pp. 7117-7122.

③ Philippe Duclos, Jean-Marie Okwo-Bele and David Salisbury, “Establishing Global Policy Recommendations: The Role of the Strategic Advisory Group of Experts on Immunization,” p. 169.

④ 2012 年 SAGE 会议参会人员名单参见 https://cdn.who.int/media/docs/default-source/immunization/sage/sage-past-meeting-documents/participant_list_sage_9_nov_2012_for_web.pdf?sfvrsn=de06fb00_5, 访问时间：2023 年 12 月 18 日。

表 2 欧洲环境署与世卫组织的对比

案例	欧洲环境署 (1997 年以前)	欧洲环境署 (1997 年以后)	世卫组织 (2000 年以前)	世卫组织 (2000 年以后)	
	制度环境	垂直分级	垂直分级	弱水平离散	强水平离散
知识生产目标	清晰	清晰	比较清晰	模糊	模糊
知识类型	数据	指标	数据	数据	咨询意见
知识生产成本	高	较低	高	高	低
知识生产能力	弱	强	较弱, 通过 合作弥补	低	弱
知识生产合法性	低	高	高	低	较高

资料来源：笔者自制。

通过对欧洲环境署与世卫组织的比较案例分析，本文提出的基本假说——国际组织所处的制度环境是其知识生产活动的重要影响因素——得到验证。欧洲环境署与欧盟委员会之间构成了垂直的委托—代理关系，而世卫组织无论是与联合国儿童基金会还是同全球疫苗与免疫联盟其他发起方之间都没有清晰的授权关系，而是处于松散的协调状态下。在两个案例的起始阶段，欧洲环境署与世卫组织的知识生产任务具有类似之处，都是通过收集并公布数据的方式服务于政策制定。由于数据提供是一种成本相对高昂的知识生产形式，欧洲环境署很快就因为资源不足出现了合法性危机。世卫组织则通过与联合国儿童基金会合作，在相当长的时间内持续开展这项活动。但也正是因为存在这种依赖性，当世卫组织所处的制度环境发生改变时，其知识的生产合法性危机也随之到来。

制度环境还进一步塑造了两个国际组织的知识生产转型过程与转型结果。当实践证明知识生产的任务与可用资源不相匹配时，欧洲环境署抓住了《阿姆斯特丹条约》提供新任务的机会，通过对接欧盟环境战略的方式脱离了烦琐而无效的数据收集工作，通过制定指标体系转型为环境问题的解释者、政策方案的提供者与治理成效的监督者。世卫组织在疫苗与免疫治理领域的知识生产转型则更多带有被动性且自主性不足。世卫组织既面临严重的资源约束，又与合作伙伴之间存在显著的理念差异和领域差别，这使得其知识生产转型呈现为重塑知识权威与满足合作伙伴之间寻求平衡的过程。

五 结论

本文试图解释国际组织为何在不同制度环境下会选择不同的知识生产形式。数

据、解释以及咨询意见是国际组织提供知识的三种主要类型。尽管国际组织都作为科学咨询机构发挥作用，但其提供的知识形式却有可能随着时间以及外部环境的不同而发生变化。在对两个案例的对比观察中，本文发现合法性是制度环境影响国际组织知识生产的首要路径。当国际组织的能力不足以完成生产特定类型知识的任务时，其服务对象——本文主要指制度环境中的其他国际机构——就会表达不满。国际组织因此面临转向提供其他类型知识、重塑技术权威的压力。

与此同时，国际组织所处的制度环境还会通过影响其知识生产能力限制国际组织的选择。欧洲环境署所处的制度环境是等级制的，能够顺利地获取转向环境指标制定所需的授权与组织能力。世卫组织所处的制度环境则是分散的，由于缺乏独立知识生产的能力，组建咨询委员会对已有的政策选项进行评估并给出排序就成为其发挥技术权威最可行的方式。

本文在既有文献基础上做出了两方面探索：首先，本文区分了国际组织知识生产的三种不同类型并分析了相应的生产条件。对国际组织的传统看法认为，与实地开展项目相比，生产知识或提供规范并不会对国际组织的组织能力或财政资源提出过高要求。本文认为，不同类型的知识对知识生产的组织形式要求不同，生产成本也不同。国际组织并不能随心所欲地决定提供何种类型的知识。可见，国际组织提供知识的能力并不是恒定的，而是会随着条件变化而波动。世卫组织的案例也提示我们，要警惕国际组织知识生产能力下降的问题。

其次，比较案例分析丰富了我们对于技术性组织的知识生产过程的了解。从案例中可以发现，现代国际组织的知识生产并不是纯粹的科学发现过程，很大程度上具有政治性和协商性的特点。国际组织会根据对组织发展最有利的方式选择并调整知识生产工作，而组织内外的政策制定者及利益相关方也可以加入对知识生产的讨论。欧洲环境署的指标体系和世卫组织的战略咨询建议其实是由成员国以及外部合作机构针对可用数据和优先事项等关键部分不断磋商协商的成果。在这一过程中，政治偏好有时会“扭曲”具体的知识生产过程。有鉴于此，全面理解国际组织的技术性权威不仅应评估国际组织生产知识的科学性，还必须了解“知识为何生产”以及“知识如何生产”的问题。

（截稿：2024年3月 责任编辑：郭 泉）