

员工结构会影响国际组织决策吗?

陈胤默 张明

【内容提要】 基于委托—代理理论,本文以世界卫生组织(WHO)为例,手工收集人力资源数据,分析员工结构及地域代表性对WHO决策偏好的影响。研究发现,员工结构会对WHO决策偏好产生正向影响;员工任职级别越高,对WHO决策偏好的正向影响越显著;地域代表性超额国家在WHO的任职人数越多,WHO的决策会更加偏好该国。进一步研究发现,当受援国与美国外交立场一致时,该国对WHO决策偏好的正向影响越显著,而与中国外交立场一致时,其对WHO决策偏好影响并不显著;在非洲、东地中海和西太平洋的WHO办事处,受援国在WHO任职人数越多,该国对WHO决策偏好的正向影响越显著;相对于D2职级,P6/D1职级对WHO决策偏好的正向影响更为显著。在国际组织中,中国职员任职人数与中国国际地位不相吻合,中国长期存在地域代表性不足问题,为了提高中国在国际社会的影响力,中国需从多渠道向国际组织输送人才。

【关键词】 世界卫生组织 员工结构 地域代表性 决策偏好

【作者简介】 陈胤默,北京语言大学商学院讲师;国家金融与发展实验室研究员。

电子信箱:chenyinmo@163.com

张明,中国社会科学院金融研究所副所长、研究员;国家金融与发展实验室副主任。

电子信箱:zhangming@cass.org.cn

一、问题的提出

世界卫生组织(World Health Organization, WHO)在指导和协调全球应对新冠肺炎疫情捐助方面发挥了重要作用,但 WHO 在全球卫生治理方面存在一些不足。具体表现为部分国家对合作的政治意愿降低,导致 WHO 在推动全球团结方面力不从心,以及可用资金和资源不足等问题。^①美国作为 WHO 最大捐助国,意图通过暂停提供资金来影响 WHO 在全球抗击新冠肺炎疫情中的组织协调与决策,这严重损害了 WHO 的全球卫生领导力和影响力。此外,WHO 在应对新冠肺炎疫情方面的某些表现,使得 WHO 总干事谭德塞的领导力和影响力遭到国际社会的质疑。如何有效发挥 WHO 职能,有哪些因素会影响 WHO 的决策偏好^②,成为当前学界研究的焦点议题。

本研究主要与两类文献直接相关。第一类文献是关于国家如何在国际组织中施加影响,学者们从国家偏好^③、国家权力^④、合法性^⑤及其与制度设计的相互作用等方面对此作出了解释。第二类文献是涉及国际组织授权,主要关注国家与国际组织之间的委托—代理关系,将国际组织视为统一

① 张宇燕等:《抗击新冠肺炎(COVID—19)疫情与改善全球卫生治理》,载《智库报告》2020年版,第8—10页, http://www.iwep.org.cn/xscg/xscg_lwybg/202007/W020200731501102921354.pdf,访问时间:2021年8月23日。

② 决策偏好是指决策者在面对几个备选方案时选择其中某项方案的倾向。

③ Moravcsik A., “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524.

④ Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

⑤ Schimmelfennig F., “The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union,” *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 47-80.

实体。^①

WHO对预算规划的内容及在规划预算匹配相应资金方面,承担了更大的责任。WHO在《世卫组织第十二个工作总规划》^②中提及,其预算将继续有不同的来源,包括评定会费和自愿捐款。该供资方法更为透明,确保预算得到充足供资,且更可预测。在预算实施前,成员国的讨论始于区域委员会,最终经世界卫生大会审议,由成员国批准整个预算规划。以往,成员国只负责批准评定会费供资的预算部分。但是现在的变化意味着,WHO不仅对预算规划的内容承担更大责任,而且对为规划预算匹配相应的资金,也承担了更大的责任。因此,在规划和重点项目得到批准之后,WHO将开始与成员国及其他捐助方开展有组织、透明的合作。WHO采用网络技术将预算的供资情况尽量透明化。任何剩余供资缺口问题,则成为专门资金分配的目标。WHO为预算提供资金方面的进展情况说明,并将其提交至成员国相关预算周期的1月执委会会议和世界卫生大会审议。

从组织运营角度来看,WHO的预算编制及规划工作最终还是由其员工来完成的。基于委托—代理理论,成员国是委托者,国际组织是代理者。而国际组织作为代理者,这个代理关系的最终执行人是国际组织的员工。因此,员工国籍、员工结构等员工个体特征会影响到国际组织的决策偏好。诺沃萨德(Novosad)和沃克(Werker)指出:“联合国已逐渐成为一个政治舞台,高级官员参与政治让步,‘利益集团’为其国家利益游说。”^③成员国常常不忠

① Copelovitch Mark S., “Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF lending,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 49-77; Nielson D. L. and Tierney M. J., “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Rreform,” *International Organization*, Vol. 57, No. 2, 2003, pp. 241-276; Parizek M., “Control, Soft Information, and the Politics of International Organizations Staffing,” *Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 4, 2017, pp. 559-583.

② 《世卫组织第十二个工作总规划》, https://www.who.int/about/resources_planning/twelfth-gpw/zh/, 访问日期:2021年4月28日,第54页。

③ Novosad P. and Werker E., “Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat,” *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 1-33.

于联合国,而是忠于其各自的政府,意图获得政府的奖赏^①;同时来自其他领域的证据也表明官员的国籍身份影响着国际组织的决策^②。

本文基于现有的文献,试图从国际组织员工结构这一新视角来分析国际组织的决策偏好。为此,本文手工收集了2000—2010年WHO员工结构和援助金数据,对该问题进行检验。研究发现,员工结构会对WHO决策偏好产生正向影响;员工任职级别越高,对WHO决策偏好的正向影响越显著;地域代表性超额国家在WHO的任职人数越多,该国对WHO决策偏好的正向影响越显著。进一步研究发现,受援国与美国外交立场一致时,该国对WHO决策偏好的正向影响越显著,而与中国外交立场一致时,其对WHO决策偏好的影响并不显著;在非洲、东地中海和西太平洋的WHO办事处,受援国在WHO任职人数越多,该国对WHO决策偏好的正向影响越显著;相对于D2职级,P6/D1职级对WHO决策偏好的正向影响更为显著。

本文有三方面的研究贡献:第一,研究视角新颖。从人力资源视角研究国际组织决策偏好影响的文献,多落脚于员工国籍或领导者(秘书处)风格,鲜有文献从员工结构视角,特别是考虑员工地域代表性(按地域分配的员工人数量合理幅度及占额),分析国际组织决策偏好的影响。本文提出了一个新的研究视角,丰富和完善了人力资源因素对国际组织决策偏好影响的文献。第二,研究方法创新。基于委托—代理理论分析国际组织人事规则的文献多为案例分析,抑或是评论性文章,多为定性研究,鲜有文献采用实证研究方法,给出人事规则对国际组织决策偏好影响的定量分析结论。本文通过手工收集WHO人力资源数据,尝试性地使用实证研究方法,定量分析员工结构对国际组织决策偏好的影响及其作用机制,弥补了现有研究的不足。第三,具有现实意义。本文的研究发现为提高中国在国际社会的影响力提

^① Finger S. M. and Hanan N., "The UN Secretariat Revisited," *UN Secretariat News*, Vol. 16, 1980, pp. 9-12.

^② Kaja A. and Werker E., "Corporate Governance at the World Bank and the Dilemma of Global Governance," *The World Bank Economic Review*, Vol. 24, No. 2, 2010, pp. 171-198; Johns L., "A Servant of Two Masters: Communication and the Selection of International Bureaucrats," *International Organization*, Vol. 61, No. 2, 2007, pp. 245-275.

供了人力资源方面的解决思路。一国在国际组织中任职人数越多、任职级别越高,对国际组织决策偏好的影响越大。而中国参与国际事务的人才较为缺乏,中国籍员工在国际组织的就职人数与当前中国的国际地位不匹配,中国长期存在地域代表性不足问题。这对中国参与全球治理非常不利。^①中国为提高在国际社会的影响力,除了通过捐助手段影响国际组织外,还应从人力资源方面入手,从多个渠道向国际组织输送优秀人才,以此维护中国在国际社会的合法权益。

二、员工结构对国际组织决策偏好的影响及作用机制

下文先梳理了有关国际组织决策偏好影响的文献;其后,对本文探讨的问题进行分析,并提出研究假设。

(一) 文献综述

现有文献通过研究国际组织的形成和发展,来分析国家如何通过国际组织来发挥国际影响力。从国际组织的设立来看,联合国及其机构由特定的国家集团(第二次世界大战的胜利者)建立,名义上代表着所有国家的共同利益,目的是维持某种世界秩序。^②从国际组织的发展来看,学者们多从国家偏好的作用^③、国家权力^④、合法性^⑤及其与制度设计的相互作用等方面

① 滕珺:《国际组织需要什么样的人》,上海教育出版社2018年版,第1页。

② Hoopes T. and Brinkley D., *FDR and the Creation of the UN*, New Haven: Yale University Press, 2000; Cronin, Bruce. "The Paradox of Hegemony: America's Ambiguous Relationship with the United Nations," *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No. 1, 2001, pp. 103-130.

③ Moravcsik A., "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524.

④ Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

⑤ Schimmelfennig F., "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union," *International Organization*, Vol. 55, No. 1, 2001, pp. 47-80.

进行研究。

从国别来看,美国在国际组织中的影响力仍然很大。庞珣和何榭焜提出解释美国对全球四个地区援助机构的操控程度差异的判断方法:(1)地缘区域和业务范围与美国利益的攸关性;(2)美国是否主导机构创立;(3)机构的决策权力分散程度和行政官僚机构复杂程度;(4)美国在机构中是否有足够多的可靠盟友来建立获胜联盟。^①

就美国对具体国际组织的影响力来看,关于美国在国际货币基金组织(IMF)的行动上,熊爱宗发现,在美国国会整体层面,民主党成为众议院多数党对美国国会通过 IMF 议案影响显著,美国良好的经济增长也有利于美国国会通过 IMF 议案。^② 在联合国,诺沃萨德和沃克发现,虽然近年来美国在国际组织中的影响力有所减弱,但联合国秘书处仍然是亲美的。^③ 而中国的对外援助通过外交政策偏好机制、脆弱性机制和可信性机制,降低了美国对外援助对联合国大会投票的操控能力。^④ 在世界银行,宋锦发现,新兴发展中国家(包括中国)在世界银行影响力的提升,制约了美国的干预力度,使得美国对世界银行的影响力在 2007 年之后逐渐减弱,特别是在贫穷国家和其他发展中国家实现的经济利益有所下降。^⑤

① 庞珣、何榭焜:《霸权与制度:美国如何操控地区开发银行》,载《世界经济与政治》,2015 年第 9 期,第 4—30 页、第 155—156 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201509002.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

② 熊爱宗:《国际货币基金改革的政治经济学:对美国国会投票的分析》,载《世界经济》,2017 年第 9 期,第 172—192 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201709009.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

③ Novosad P. and Werker E., “Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat,” *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 1-33.

④ 庞珣、王帅:《中美对外援助的国际政治意义——以联合国大会投票为例》,载《中国社会科学》,2017 年第 3 期,第 181—203 页、第 208 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/ZSHK201703009.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

⑤ 宋锦:《美国在世界银行的影响力下降了吗——从世界银行发展融资分布得出的证据》,载《世界经济与政治》,2019 年第 10 期,第 74—98 页、第 158—159 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201910005.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

而一国增加对国际组织影响力的方法之一,是安排本国公民到国际组织中任职。诺沃萨德和沃克发现,各国政府经常利用关系让本国公民在国际机构中担任高级职位;高级职位人事任命的重要考量因素包括一个国家的民主程度、外交投资、对外援助、经济及军事实力。^① 帕里佐(Parizek)发现,实力雄厚的成员国会寻求在国际组织秘书处的主导地位,以增强本国对秘书处的控制能力。^②

国际组织员工结构和人事任命等议题,涉及国际组织授权的相关文献。该类文献多将国际组织视为统一实体,国家与国际组织之间的委托—代理关系是讨论的重点议题。^③ 卡特尔(Cortell)和彼得森(Peterson)认为,人员配备规则是国际组织自治的重要决定因素;如果国际组织的工作人员既为国际组织的利益服务,又为其委托人的利益服务,那么对工作人员国籍的控制,可以使委托人对国际组织行为产生更大的控制权。^④ 汤蓓研究发现,在短期内 WHO 秘书长可以对组织目标、结构和管理进行变革,但也会导致过度依赖个人行事风格的问题,无法克服官僚机构内在弊病;只有清晰恰当的职能定位、管理良好且高效的秘书处,才能发挥国际组织的最大效用。^⑤

迪杰斯特拉(Dijkstra)发现,为了应对委托—代理问题,寻求国家利益,

① Novosad P. and Werker E., "Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat," *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 1-33.

② Parizek M., "Control, Soft Information, and the Politics of International Organizations Staffing," *Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 4, 2017, pp. 559-583.

③ Nielson D. L. and Tierney, M. J., "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform," *International Organization*, Vol. 57, No. 2, 2003, pp. 241-276; Copelovitch, Mark S., "Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 1, 2010, pp. 49-77.

④ Cortell Andrew P. and Susan Peterson, "Dutiful Agents, Rogue Actors, or Both? Staffing, Voting Rules, and Slack in the WHO and WTO," *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, UK, 2006.

⑤ 汤蓓:《试析国际组织行政改革的动力机制——以世界卫生组织为例》,载《国际观察》,2013年第6期,第50—55页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/GJGC201306008.htm>,访问时间:2021年8月23日。

联合国的成员国会单方面投资影子官僚机构,以减少信息不对称;但影子官僚机构代价高昂,成员国必须权衡机构成本与国内行政能力成本之间的关系;具有异常偏好的强大国家最有可能投资影子官僚机构;影子官僚机构不仅降低了代理成本,还使得成员国对国际组织的政策有更大的影响力。^① 刘玮和邱晨曦发现,当国际公共产品供给条件恶化时,霸权国通过缔结双边协议网络临时替代基于委托—代理的国际组织,收缩国际公共产品的惠及范围,增加国际公共产品的排他性,捍卫霸权利益。^②

梳理现有研究后发现,当前还鲜有文献从人力资源视角研究该问题。从研究方法来看,现有文献多为案例分析,抑或是评论性文章;从研究内容来看,多围绕国际组织委托—代理问题、领导者风格、员工国籍等视角展开。受国际组织人力资源数据可获得性的限制,当前鲜有文献采用实证研究方法全面系统地分析员工结构对国际组织决策偏好的影响。本文通过手工收集 WHO 人力资源数据,实证检验员工结构对 WHO 决策偏好的影响,并分析其作用机制,以期弥补现有研究的不足。

(二) 研究假设

人事规则影响着国际组织决策独立程度。人事规则是指影响国际组织管理层所雇用人员类型的程序,具体是指单位用人治事的行动准则、办事规程和管理体制的总和。WHO 的人力资源报告中详细披露了人事规则及每年的具体情况,包括人才的招聘和遴选、绩效管理、职员学习和发展、职业道德等内容,其中雇员数量、员工结构、地域代表性等是其重要的披露事项。

人事规则决定着国际组织是否及在多大程度上发展出独立的偏好。除了投票规则外,人事规则决定着获授自由裁量权的国际组织是否有能力

^① Dijkstra Hylke, "Shadow Bureaucracies and the Unilateral Control of International Secretariats: Insights from UN Peacekeeping," *The Review of International Organizations*, Vol. 10, No. 1, 2015, pp. 23-41.

^② 刘玮、邱晨曦:《霸权利益与国际公共产品供给形式的转换——美联储货币互换协定兴起的政治逻辑》,载《国际政治研究》,2015年第3期,第78—96页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/GJZY201503004.htm>, 访问时间:2021年8月23日。

以国家所并不期望的方式使用自由裁量权。^① 国际组织在现实运作中具有复杂性,在正式制度安排以外,一些国家与非国家行为体会通过在国际组织行政机构中寻找代理人的方式,对国际组织施加单边的控制与影响。^② 因委托—代理问题的存在,人事规则所塑造的员工结构会影响国际组织的偏好。

国际组织内部存在委托—代理关系。成员国(委托人)委托国际组织(代理人)执行国际组织工作,实现国际组织目标。因委托—代理关系的存在,成员国(委托人)和国际组织(代理人)之间,以及不同委托人之间,可能存在利益差别^③。

委托—代理理论认为,成员国(委托人)对国际组织(代理人)进行全面控制既难以实现,又不符合对国际组织的功能性需求。^④ 由于信息不对称和监督困难,国际组织中委托—代理问题表现为两个方面^⑤:一是“逃避义务”(shirking),即将代表委托人开展的工作减少到最低程度;二是“政策移位”(slippage),即将委托人偏好的政策转变为自身偏好的政策。因此,作为独立的国际政治实体,国际组织可以发展自己的利益,并通过对信息优势和对

① 戴伦·霍金斯等:《国际组织中的授权与代理》,上海人民出版社2015年版,第263—265页。

② 汤蓓:《财政危机下的国际组织变革路径》,载《世界经济与政治》,2019年第9期,第132—153页、第159—160页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201909007.htm>,访问时间:2021年8月23日。

③ 同上。

④ Roland Vaubel, “Principal-Agent Problems in International Organizations,” *The Review of International Organizations*, Vol. 1, No. 2, 2006, pp. 125-138; Ngaire Woods and Amrita Narlikar, “Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank,” *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 170, 2001, pp. 569-583.

⑤ Manfred Elsig, “Principal-agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’,” *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3, 2011, p. 498; 汤蓓:《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》,载《世界经济与政治》,2012年第7期,第43—63页、第157页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201207005.htm>,访问时间:2021年8月23日。

国家间集体行动困境的利用,保障自身的相对独立性,以抵制来自成员国的变革压力^①。

国际组织是成员国的代理人,但其独立性仍会受到成员国的影响。只要有意愿,成员国就可以运用一系列手段来修正国际组织的行为。^② 这些政策工具包括调整国际组织的员工结构、任命官员、修改授权范围、明确奖惩措施、建立更强的监控机制、控制国际组织的资源、威胁转移对国际组织的支持等。^③ 此外,成员国会单方面投资影子官僚机构,来降低委托—代理问题,并使成员国对国际组织的政策有更多的控制。^④ 调整国际组织的员工结构是一个重要的政策工具,例如,成员国集团会在秘书处(高级别官员)寻找代理人以追求自身利益。

但国际组织员工也具有发展独立偏好的认知和官僚动机。第一,为了影响国际组织决策偏好,一些实力雄厚的成员国不仅会通过资金捐助的方式从财政上施加影响,还会努力安排本国公民到国际组织核心机构中任职,使其作出更有利于本国利益的决策。换言之,实力雄厚的成员国不仅可以从财权上影响国际组织决策偏好,还可以通过人事规则向国际组织施加压力,毕竟国际组织项目最终还是通过员工得以执行。第二,国际组织员工任

① Ngaire Woods and Amrita Narlikar, "Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank," *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 170, 2001, pp. 569-583; Roland Vaubel, "Principal-Agent Problems in International Organizations," *The Review of International Organizations*, Vol. 1, No. 2, 2006, pp. 125-138.

② Randall W. Stone, "Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy," *New York: Cambridge University Press*, 2011; Robert K. Fleck and Christopher Kilby, "World Bank Independence: A Model and Statistical Analysis of US Influence," *Review of Development Economics*, Vol. 10, No. 2, 2006, pp. 224-240.

③ Nielson, Daniel L. and Michael J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform," *International Organization*, 2003, pp. 241-276; Alexandru Grigorescu, "The Spread of Bureaucratic Oversight Mechanisms Across Intergovernmental Organizations," *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 3, 2010, pp. 871-886.

④ Dijkstra, Hylke. "Shadow Bureaucracies and the Unilateral Control of International Secretariats: Insights from UN peacekeeping," *The Review of International Organizations*, Vol. 10, No. 1, 2015, pp. 23-41.

职有期限,任职期满后,通常会回到原籍国重新寻找工作。此时,他们需要考虑与原籍国建立良好的关系,来为下一步求职做准备。虽然国际组织职员要保持独立性,但存在职员发展自身偏好的可能。第三,在职消费与个人声誉。国际职员会考虑个人福利和职业发展,而不去执行符合成员国整体利益但存在挑战和困难的项目。同时,国际职员也会谨防玷污其在原籍国、成员国和国际公众眼中声誉的行为。

因此,本文认为,国际组织员工任职情况会对国际组织决策偏好产生正向影响,一国在国际组织中任职人数越多,国际组织对该国决策偏好的倾斜程度就越大。本文以WHO为例,提出假设1:一国在国际组织的任职人数与国际组织决策偏好呈正相关关系。

国际组织职员可能影响国际组织的决策偏好,当国际组织官员来自某一国的人数越多,其对国际组织决策偏好的影响越大。这三方面的原因:其一,国际职员在特定领域是专家,如公共卫生或国际贸易领域,行业专家出身的国际职员会出于自身专业理解国际组织工作。拥有共同职业认同的人员更有可能以知识或问题为基础,关注国际组织的使命,发展出一种相似的“适当性逻辑”,职业角色成为其审视国际组织命令的透视镜。^①“适当性逻辑”与服务于特定国际社会目标或者规范性价值观有关,使国际组织员工以有悖于成员国集团偏好的方式理解其工作。其二,国际职员不仅将自己视为国家的代理者,而且是国际社会的一员,被授权监督国际社会的价值观。例如,WHO职员可能逐渐将自己视为世界公共卫生事务的受托者,而世界贸易组织上诉机构的国际法官很可能将自己视为公正和自由贸易的保护者。^②其三,考虑如上两点因素的影响后,就成员国而言,实力雄厚的成员国可以通过安排本国拥有专业技术的公民到国际组织核心机构中任职,来影响国际组织的决策偏好;就国际职员而言,其会考虑个人未来发展、在职消费和个人声誉,从而做出与原籍国利益偏好更为一致的决策。在以上两个方面的影响下,国际职员的决策偏好会与其原籍国的决策偏好隐性地趋于一致。

^① 戴伦·霍金斯等:《国际组织中的授权与代理》,上海人民出版社2015年版,第263—265页。

^② 同上书,第263—265页。

为了保障人力资源的均衡配置,国际组织在招聘国际员工时,会根据地域代表性进行招聘。在国际组织员工结构中,有些国家长期存在员工地域代表性不足问题,而员工地域代表性会影响国际组织的决策偏好。当一国在国际组织的任职人数超过其地域代表性所规定的理想占额人数时,该国在国际组织中的员工比重就更大,便更容易对国际组织的决策偏好产生影响。以 WHO 为例,本文认为,当一国在 WHO 任职员工超过员工地域代表性规定的理想占额人数时,WHO 对该国的决策偏好会增加;当一国在 WHO 任职员工人数小于员工地域代表性规定的理想占额人数或是无人任职时,WHO 对该国决策偏好会下降。基于此,提出**假设 2**:地域代表性超额国家在国际组织的任职人数越多,国际组织的决策会更加偏好该类国家。

员工职级也会对国际组织决策偏好产生正向影响,即当员工在 WHO 中任职级别越高,越有可能对 WHO 决策偏好产生正向影响。员工职级越高,对资源的分配权越大。这是因为,高级别官员对 WHO 的重要事项负有重要责任。根据《世卫组织第十二个工作总规划》,WHO 秘书处有三方面的主要责任^①:(1)对 WHO 的财力、人力和物力的分配;(2)任务和行动的执行;(3)提供产品和服务。具体理论分析如下。

员工任职级别越高,对于国际组织行政机构决策与运作的影响力越大。^② 国际组织行政机构具有一套牢固且有秩序的上下级制度。联合国在《关于国际公务员行为标准的报告》中指出,在国际组织的秘书处内,作为下属人员,必须接受并执行上级的指令;即便存在不同看法,一旦受到书面指示,也必须执行。^③

联合国秘书处官员为原籍国而不是联合国的利益行事的事例有很

① 《世卫组织第十二个工作总规划》, https://www.who.int/about/resources_planning/twelfth-gpw/zh/, 访问时间:2021年4月28日。

② 汤蓓:《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》,载《世界经济与政治》,2012年第7期,第43—63页、第157页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201207005.htm>, 访问时间:2021年8月23日。

③ 国际公务员制度咨询委员会:《1954年关于国际公务员行为标准的报告》,1986年版, <https://www.un.org/chinese/staff/rule/5.htm>, 访问时间:2021年4月28日。

多^①，“石油换食品计划”调查委员会指出：“与工作人员私下联系以寻求其本国援助的行为在联合国是司空见惯的。”^②在1996年至2003年执行的伊拉克“石油换食品计划”期间，秘书处成员对哪些公司可以购买伊拉克石油有很大的酌处权。随后的调查显示，这期间存在大量回扣和贿赂。该计划的法国负责人贝农·萨凡(Benon Savan)安排了不成比例的石油分配给法国公司和个人，其中包括几名法国高级外交官。

领导者风格也会对国际组织决策产生影响。特定的行政权威类型会在一定时期内，在国际组织秘书处或其特定部门中占主导地位。行政权威作为一种正式权威，得到了国际组织程序的确认，行政首长的领导风格在很大程度上会影响行政权威的发挥。例如，世界银行前任行长保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)偏好于运用行政权威行事，联合国前任秘书长科菲·安南(Kofi Annan)则“倾向于让各部门主管进行彼此间的互动，而不是由他给出更为清晰和明确的指令”^③。

由于国际组织内部委托—代理问题的存在，不同职级员工对国际组织决策偏好的影响存在差异，员工职级越高对国际组织决策偏好的影响越大。员工通过两类委托—代理关系对国际组织决策偏好产生影响：第一类是成员国与秘书处之间存在的委托—代理关系。行政首长或秘书处作为成员国的代理人，承担着项目规划、预算制定等职责，并需将项目规划和方案按时提交执行委员会。但WHO秘书处的领导力及领导风格常饱受批评。例如，WHO前任总干事中岛宏被指责没有远见、行事僵化，以致损害了WHO的项目执行能力；在其任期间，高级别职位的数量几乎翻了一番，有声音质

① Novosad P. and Werker E. “Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat,” *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 1, 2019, pp. 1-33.

② United Nations, “Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-food Programme,” *Technical Report*, 2005.

③ 弗雷德里克·埃克哈德：《安南传》，中国人民大学出版社2010年版，第217页、第43—63页、第157页。

疑中岛宏出于政治考虑而非个人才干任命官员。^① 第二类委托—代理关系是成员国集团在秘书处寻找代理人以追求自身利益。由于利益分歧,不同成员国集团在国际组织的决策机构中纵横捭阖、相互博弈,推动各自的国际议程。除了在决策机构中角力之外,小集团还可以选择各自最感兴趣的议题,以相互承认“势力范围”的方式合作,并在相关政策领域内对国际组织施加有效控制。^② 在联合国中,不少高级职位长期被某些大国的把持,一些部门事实上也是某些国家或国家集团的代言人,这严重损害了国际组织决策的独立性。

由于双重委托—代理关系的存在,员工在国际组织中任职级别越高,其对国际组织决策偏好影响越大。基于此,本文提出**假设 3**:员工职级会对国际组织决策偏好产生正向影响。

三、基于 WHO 员工结构数据的实证分析

本文通过 WHO 网站,手工收集 WHO 员工结构和援助金数据,分析员工结构对 WHO 决策偏好的影响。样本时间区间为 2000—2010 年,原因是通过 WHO 公开网络渠道可以获得最新援助金数据的时间区间为 2000—2010 年。

(一) 数据与变量

1. 因变量

决策偏好。本文参考庞珣和王帅^③及刘玮等^④的方法,采用 WHO 承诺

① 汤蓓:《试析国际组织行政改革的动力机制——以世界卫生组织为例》,载《国际观察》,2013 年第 6 期,第 50—55 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/GJGC201306008.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

② Kareike Klein, “Trading Control: National Fiefdoms in International Organizations,” *International Theory*, Vol. 5, No. 3, 2013, pp. 331.

③ 庞珣、王帅:《中美对外援助的国际政治意义——以联合国大会投票为例》,载《中国社会科学》,2017 年第 3 期,第 181—203 页、第 208 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/ZSHK201703009.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

④ 刘玮、宋锦、李曦晨:《大国协调与国际金融组织决策效率》,载《国际政治科学》,2021 年第 6 期,第 93—119 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/GJZK202101005.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

给予受援国的援助金,作为 WHO 决策偏好的代理变量。承诺给予的援助金是指政府或官方机构书面确认的义务,给予受援国必要的资金拨款或支持,以规定的财务条款和特定发展目标为条件,提供一定数量的资源,单位为亿美元。^① 本文选择援助金作为决策偏好的代理变量,是因为 WHO 对受援国援助金的发放,在决策过程中体现了 WHO 的决策偏好,即在相同情况下,给哪个国家发放多少援助金。同时,也在一定程度上体现了决策行为,即在最终确定给具体国家发放具体数额援助金方面体现出了决策行为。为此,我们基于 WHO 的决策行为来推断 WHO 的决策偏好,将援助金作为 WHO 决策偏好的代理变量进行度量和分析。根据 WHO 公布的援助金数据,2000—2010 年,获得援助金的国家数量分别是:2000—2003 年有 116 个国家,2004 年有 117 个国家,2005—2010 年有 119 个国家。

2. 核心解释变量

(1) 任职人数。本文采用第 t 年 i 国在 WHO 正式员工人数总和度量任职人数。本文通过 WHO 世界卫生大会每年公布的《人力资源:年度报告》手工收集获得数据。^② WHO 最早公布的世界卫生大会文件源于 1998 年第 51 届世界卫生大会。截至目前,世界卫生大会已召开了 73 届。第 73 届世界卫生大会的《人力资源:年度报告》公布了 WHO 截至 2019 年的员工任职情况。在稳健性检验中,本文采用任职比重做进一步分析。任职比重是指第 t 年 i 国在 WHO 任职人数的总和占 WHO 总任职人数的比重,单位为百分比。

(2) 员工职级。本文将员工职级(emplomee level)分为初级员工(junior staff)、中级员工(intermediate staff)和高级员工(senior staff)三个等级。初级员工定义为第 t 年 i 国在 WHO 正式员工任初级员工人数的总和,包括 P1 和 P2 两个职级;中级员工定义为第 t 年 i 国在 WHO 正式员工任中级员工人数的总和,包括 P3 和 P4 两个职级;高级员工定义为第 t 年 i 国在 WHO 正式员工任高级员工人数的总和,由 P5、P6/D1、D2 职级构成。

本文选择如上标准进行度量,理由如下:WHO 职级包括初级员工、中级

^① 数据来源网站:<https://apps.who.int/gho/data/view.main.147475>,访问时间:2020 年 9 月 16 日。

^② 同上。

员工和高级员工。^① WHO 员工职级具体分为 P1、P2、P3、P4、P5、P6/D1、D2 等 7 个等级。初级员工在 WHO 中职位数量有限,指从事半专业性工作的员工,包括 P1 和 P2 两个职级;P1 职级指具备专业素质的新员工,他们缺乏工作经验,工作年限至少 1 年;P2 职级指高级培训生或从事细节工作的员工,他们运用已有知识,遵循专业原则,完成分配的工作,工作年限至少 1 年。中级员工在专业及以上职类中所占人数最多,包括 P3 和 P4 两个职级;P3 职级指某一个专业领域的专家,可以在监督之下完成除某些特殊或困难任务之外的全部工作,工作年限至少 5 年;P4 职级的员工承担着某一专业领域中首创性、计划性且难度较大的工作,在完成个人工作的同时,也会担任监督角色,工作年限至少 7 年。高级员工处于管理层,直接参与政策的准备和执行,有管理预算的权利,由 P5、P6/D1、D2 职级构成;P5 职级指次级部门中的管理人员,工作年限至少 10 年;P6/D1 职级指小型部门主管,工作年限不低于 15 年;D2 职级指主要部门主管,通常会由 D1 职员辅佐,工作年限在 15 年以上。

(3) 地域代表性。^② 历年世界卫生大会公布的人力资源报告显示,如果一国在 WHO 无人任职时,则为地域代表性缺额国家;如果一国在 WHO 任职人数小于地域代表性理想幅度,则为地域代表性不足国家;如果一国在 WHO 任职人数在地域代表性理想幅度内,则为地域代表性理想占额国家;如果一国在 WHO 任职人数超过地域代表性理想幅度,则为地域代表性超额国家。^③

^① 滕珺:《国际组织需要什么样的人》,上海教育出版社 2018 年版,第 30—33 页;宋允孚:《国际公务员素质建设与求职指南》,浙江大学出版社 2019 年版,第 22—24 页。

^② 资料来源网站:第 53 届世界卫生大会 A53/INF. DOC/3 文件, https://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA53/caid3.pdf,访问时间:2020 年 9 月 16 日。

^③ 以 2019 年为例,将地域代表性超额、代表性不足和代表性缺额国家(地区)分布情况,列示如下。(1)代表性超额国家(地区):布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、刚果(布)、科特迪瓦、刚果(金)、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、南非、乌干达、坦桑尼亚、赞比亚、津巴布韦、加拿大、孟加拉国、印度、尼泊尔、斯里兰卡、阿塞拜疆、比利时、丹麦、法国、爱尔兰、意大利、荷兰、摩尔多瓦、塞尔维亚、西班牙、瑞士、乌克兰、英国、埃及、伊朗、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴基斯坦、苏丹、澳大利亚、马来西亚、蒙古、新西兰、菲律宾。(2)代表性不足国家(地区):巴西、墨西哥、美国、委内瑞拉、奥地利、捷克、希腊、以色列、波兰、俄罗斯、土耳其、沙特阿拉伯、中国、日本、韩国、新加坡。(3)代表性缺额国家(地区):佛得角、塞舌尔、安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、古巴、多米尼加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、洪都拉斯、牙买加、巴拿马、巴拉圭、波多黎各、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、安道尔、塞浦路斯、立陶宛、摩纳哥、黑山、圣马力诺、科威特、利比亚、卡塔尔、索马里、阿联酋、文莱达鲁萨兰、库克群岛、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、托克劳、汤加、图瓦卢、瓦努阿图。

下文以2000年情况为例,介绍地域代表性理想幅度计算方法。根据WHO国际职员招聘地域代表性WHA50.15号决议,用于计算地域代表性理想幅度的总职位数目为1450个。其后,根据如下标准计算理想幅度:一是成员国。每个国家3.0208333个职位(总数为580个职位)。二是会费。每1%的会费占有7.975个职位(总数为797.50个职位)。三是人口。每100万人口占有0.012328个职位(总数为72.50个职位,总人口为5966225000)。四是每个理想幅度的较高和较低幅度。中点幅度增加和减少15%或2.5781个职位,取数值较高者,产生的较高和较低数值分别向最接近的整数做上下调整,但较高限额不能高于8,较低限额不能低于1。

为此,本文将地域代表性变量定义为,当第 t 年 i 国在WHO中无人任职时,取值为1,表示地域代表性缺额国家;当第 t 年 i 国在WHO任职人数小于该国地域代表性理想幅度时,取值为2,表示地域代表性不足国家;当第 t 年 i 国在WHO任职人数大于该国地域代表性理想幅度时,取值为3,表示地域代表性超额国家。

3. 控制变量

(1) 人口增长率。采用第 t 年 i 国的人口增长情况进行度量,单位为百分比。人口增长情况会影响到该国的医疗卫生支出。人口增长率越高,该国的医疗卫生开支越多,对医疗卫生服务的需求越大。人口增长率数据来源于世界银行WDI数据库。^①

(2) 人均GDP。采用第 t 年 i 国的人均GDP进行度量,单位为百分比。一国经济发展水平越高,该国可为本国公民提供的医疗卫生服务水平越高;当一国人均GDP较低时,该国能够给本国公民提供的医疗卫生服务水平也相对较低,该国更有需求从国际社会获得医疗卫生援助。人均GDP数据来源于世界银行WDI数据库。^②

(3) 国家脆弱性。指一个国家管理冲突、制定和实施公共政策、提供基本服务的能力,以及该国保持系统一致性和凝聚力来提高本国公民生活质

^① 数据来源网站:https://databank.worldbank.org/country/arg/556d8fa6/popular_countries,访问时间:2020年9月16日。

^② 同上。

量、有效应对挑战和危机的能力,这与该国持续渐进发展的国家系统弹性密切相关。一国越脆弱,其能够提供的公共医疗卫生水平越低,该国更有需求从国际社会获得医疗卫生援助。国家脆弱性指标取值范围从 0(表示无脆弱性)到 25(表示极端脆弱性)。^①

(4) 政治动荡。采用第 t 年 i 国因政治业绩不佳或是失去权力(包括弹劾)而被迫辞职的政府官员人数进行度量。一国政权越稳定,政府治理能力越强,该国可为本国公民提供的公共医疗卫生水平越高,该国需要国际社会提供医疗援助的需求越低;反之亦然。^②

(5) 疫苗接种率。采用第 t 年 i 国的小儿麻痹疫苗接种率(Pol3)进行度量,单位为百分比。一国疫苗接种率越高,表明该国公共医疗卫生服务越健全,能够给本国公民提供的医疗卫生水平越高,该国需要国际社会医疗卫生援助的需求越低。疫苗接种率数据来源于 WHO 网站。^③

(6) 医疗卫生支出。采用第 t 年 i 国政府计划支出的医疗卫生总额进行度量,单位为亿美元。一国计划的医疗卫生支出越多,表明该国公共医疗卫生条件越好,其需要国际社会提供的医疗卫生援助越少。医疗卫生支出数据来源于 WHO 的全球卫生支出数据库。^④

(二) 计量模型与回归结果

1. 模型构建

基于上文分析,本文参考庞珣和王帅的方法^⑤,构建 OLS 模型(1)检验员工结构对 WHO 决策偏好的影响。

① 数据来源网站:<http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>,访问时间:2020年9月16日。

② 同上。

③ 数据来源网站:https://www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/data/zh/,访问时间:2020年9月16日。

④ 数据来源网站:<https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>,访问时间:2020年9月16日。

⑤ 庞珣、王帅:《中美对外援助的国际政治意义——以联合国大会投票为例》,载《中国社会科学》,2017年第3期,第181—203页、第208页,<https://mall.cnki.net/magazine/Article/ZSHK201703009.htm>,访问时间:2021年8月23日。

$$\begin{aligned}
 Recipient_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Employee_{i,t} + \beta_2 Population_{i,t} + \beta_3 GDP_{i,t} + \\
 & \beta_4 State_fragility_{i,t} + \beta_5 Resignex_{i,t} + \beta_6 Vaccine_{i,t} + \\
 & \beta_7 Expenditure_{i,t} + YEAR + COUNTRY + \epsilon \quad (1)
 \end{aligned}$$

模型(1)中, i 表示国家, t 表示年份。任职人数($Employee_{i,t}$)为核心解释变量,表示第 t 年 i 国在WHO正式任职的员工总数;决策偏好($Recipient_{i,t}$)为核心被解释变量,采用WHO在第 t 年承诺给予 i 国的援助金总额进行度量;在稳健性检验中,本文采用WHO在第 t 年实际给予 i 国的援助金额进行稳健性度量。本文还加入如下控制变量:人口增长率($Population_{i,t}$)、人均GDP($GDP_{i,t}$)、国家脆弱性($State_fragility_{i,t}$)、政治动荡($Resignex_{i,t}$)、疫苗接种率($Vaccine_{i,t}$)、医疗卫生支出($Expenditure_{i,t}$)。YEAR为年度固定效应,COUNTRY为国家固定效应, ϵ 表示随机扰动项。

本文构建模型(2)检验假设2,即分析员工地域代表性占额情况对WHO决策偏好的影响。

$$\begin{aligned}
 Recipient_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Representation_{i,t} + \beta_2 Employee_{i,t} + \\
 & \beta_3 Representation_{i,t} \times Employee_{i,t} + \beta_4 Population_{i,t} + \\
 & \beta_5 GDP_{i,t} + \beta_6 State_fragility_{i,t} + \beta_7 Resignex_{i,t} + \\
 & \beta_8 Vaccine_{i,t} + \beta_9 Expenditure_{i,t} + YEAR + COUNTRY + \epsilon \quad (2)
 \end{aligned}$$

模型(2)中, $Representation_{i,t}$ 表示员工地域代表性,当第 t 年 i 国在WHO中无人任职时,取值为1,表示地域代表性缺额国家;当第 t 年 i 国在WHO任职人数小于该国地域代表性理想占额幅度时,取值为2,表示地域代表性不足国家;当第 t 年 i 国在WHO任职人数大于该国地域代表性理想占额幅度时,取值为3,表示地域代表性超额国家。 $Emplomee_{i,t}$ 表示第 t 年 i 国在WHO正式职员中的任职人数。交互项变量用来衡量地域代表性与任职人数对WHO决策偏好的交互作用,若交互项变量 $Representation_{i,t} \times Emplomee_{i,t}$ 系数 β_3 显著为正,则表明相对于地域代表性缺额和地域代表性不足的国家,地域代表性超额国家在WHO任职人数越多,其对WHO决策偏好的正向影响作用越大。模型(2)中其他控制变量与模型(1)一致,在此不再赘述。

本文构建 OLS 模型(3)检验员工职级对 WHO 决策偏好的影响。

$$\begin{aligned} \text{Recipient}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Employee_level}_{i,t} + \beta_2 \text{Population}_{i,t} + \beta_3 \text{GDP}_{i,t} + \\ & \beta_4 \text{State_fragility}_{i,t} + \beta_5 \text{Resignex}_{i,t} + \beta_6 \text{Vaccine}_{i,t} + \\ & \beta_7 \text{Expenditure}_{i,t} + \text{YEAR} + \text{COUNTRY} + \epsilon \end{aligned} \quad (3)$$

模型(3)中, i 表示国家, t 表示年份。员工职级($\text{Emplomee_level}_{i,t}$)为核心解释变量。本文将员工职级($\text{Emplomee_level}_{i,t}$)分为初级员工、中级员工和高级员工三个等级,初级员工($\text{Junior_staff}_{i,t}$)定义为第 t 年 i 国在 WHO 正式员工中任初级员工人数的总和,即 P1 和 P2 两个职级任职员工的总和;中级员工($\text{Intermediate_staff}_{i,t}$)定义为第 t 年 i 国在 WHO 正式员工中任中级员工人数的总和,即 P3 和 P4 两个职级任职员工的总和;高级员工($\text{Senior_staff}_{i,t}$)定义为第 t 年 i 国在 WHO 正式员工中任高级员工人数的总和,即 P5、P6/D1、D2 职级任职员工的总和。模型(3)中其他变量与模型(1)一致,在此不再赘述。

2. 回归结果

基于上文构建的模型及选取的变量,本文得出如下基本检验结果。^①

(1) 描述性统计。表 1 为描述性统计结果。决策偏好的均值为 0.849,最大值为 17.615,最小值为 -0.002,表明 WHO 对不同国家的援助金额存在较大差异,极个别年份存在援助金减资的情况。任职人数的均值为 6.811,最大值为 103.000,最小值为 0.000,标准差为 7.722,在年份—国家观测值中,0 出现了 95 次,表明不同国家在 WHO 的任职人数存在分布不均的情况。其中,印度在 2010 年有 103 名公民在 WHO 任职。从员工职级分布来看,中级员工人数较多。其中,2010 年,印度在 WHO 的中级员工人数最多达到了 63 人;同年,印度在 WHO 的高级员工人数最多达到了 36 人。员工地域代表性的最大值为 3.000,最小值为 0.000,均值为 0.781,标准差为 1.235,表明 WHO 员工地域代表性存在分布不均衡问题。人口增长率的最

^① 根据相关性检验结果,援助金与任职人数的相关系数为 0.532,在 1%的统计性水平上显著为正,表明从相关关系来看,援助金与任职人数呈现正相关关系。援助金与疫苗接种率及医疗卫生支出的相关系数分别为 -0.103 和 -0.166,在 1%的统计性水平上显著为负,表明受援国医疗卫生状况越好,其获得 WHO 援助金的可能性越低。计算自变量的方差膨胀因子(VIF)为 1.36,表明本文中采用的变量间不存在严重的多重共线性问题。

表1 主要变量描述性统计

类型	变量	样本量	均值	标准差	最小值	中值	最大值
因变量	决策偏好	1239	0.849	1.517	-0.002	0.293	17.615
核心解释变量	任职人数(人)	1239	6.811	7.722	0.000	5.000	103.000
	初级员工	1239	0.442	1.015	0.000	0.000	8.000
	中级员工	1239	3.121	4.315	0.000	2.000	63.000
	高级员工	1239	3.228	3.690	0.000	2.000	36.000
	员工地域代表性	1239	0.781	1.235	0.000	0.000	3.000
控制变量	人口增长率(百分比)	1216	1.786	1.206	-9.081	1.770	7.786
	人均GDP(百分比)	1187	3.094	5.323	-34.960	3.027	56.788
	国家脆弱性	1216	12.233	5.472	1.000	12.000	25.000
	政治动荡	1204	0.009	0.095	0.000	0.000	1.000
	疫苗接种率(百分比)	1214	0.661	0.169	0.010	0.720	0.820
	医疗卫生支出(亿美元)	1184	0.458	0.664	0.001	0.191	6.189

大值为 7.786,最小值为-9.081,表明有些国家人口增长较快,而有些国家已出现人口负增长的情况。人均 GDP 的均值为 3.094,国家脆弱性的均值为 12.233。疫苗接种率的均值为 0.661,最大值为 0.820,最小值为 0.010;医疗卫生支出的均值为 0.458,最大值为 6.189,最小值为 0.001;疫苗接种率和医疗卫生支出的描述性统计结果说明,不同国家在医疗卫生支出和疫苗接种率方面差异较大,存在国家间医疗卫生水平分布不均情况。

(2) 假设 1 的回归结果。表 2 报告了任职人数对 WHO 决策偏好影响的回归结果。在第(1)列任职人数对决策偏好的单变量回归中,任职人数的回归系数为 0.105,在 1%的统计性水平上显著为正。在第(2)至(5)列逐项加入控制变量、年度固定效应和国家固定效应的多元回归中,任职人数对决策偏好的回归系数分别为 0.101、0.095、0.065、0.049,均在 1%的统计性水平上显著为正。回归结果支持假设 1,表明一国在国际组织的任职人数与国际组织决策偏好呈正相关关系。

表 2 任职人数对 WHO 决策偏好影响的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
任职人数	0.105***	0.101***	0.095***	0.065***	0.049***
	(22.06)	(20.62)	(19.16)	(8.49)	(5.94)
人口增长率		0.040	0.017	0.013	0.027
		(0.99)	(0.43)	(0.26)	(0.51)
人均 GDP		0.026***	0.024***	0.012**	0.014**
		(3.42)	(3.13)	(1.98)	(2.25)
国家脆弱性		0.027**	0.025**	-0.104***	-0.025
		(2.55)	(2.48)	(-4.43)	(-0.93)
政治动荡		-0.342	-0.416	-0.037	-0.112
		(-0.83)	(-1.02)	(-0.12)	(-0.38)
疫苗接种率(Pol3)		-0.768***	-1.202***	0.647**	0.123
		(-2.77)	(-4.28)	(2.39)	(0.43)
医疗卫生支出		-0.188***	-0.285***	-0.010	-0.274***
		(-2.78)	(-4.17)	(-0.12)	(-2.89)
常数项	0.139***	0.306	0.488*	4.329***	2.474***
	(2.84)	(1.15)	(1.71)	(6.65)	(3.35)
年度固定效应	NO	NO	YES	NO	YES
国家固定效应	NO	NO	NO	YES	YES
样本量	1234	1127	1127	1127	1127
Adi_R2	0.283	0.324	0.346	0.691	0.699

注：***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著，括号内的数值为 t 值，余同。

(3) 假设 2 的回归结果。表 3 报告了地域代表性对 WHO 决策偏好影响的实证结果。在第(1)列地域代表性对决策偏好的回归中，地域代表性的回归系数为 0.142，在 1% 的统计性水平上显著为正。在第(2)列中，地域代表性和任职人数对决策偏好的回归系数分别为 0.094 和 0.042，均在 1% 的统计性水平上显著为正。以上实证结果表明，当受援国在 WHO 任职人数超过其地域代表性的理想占额幅度时，随着该国在 WHO 任职人数的增加，WHO 对该国的援助金也会增加。第(3)列中，地域代表性和任职人数交互项的回归系数为

0.015,在1%的统计性水平上显著为正,表明地域代表性超额国家在WHO的任职人数越多,WHO的决策会更加偏好该类国家。回归结果验证假设2。

表3 地域代表性对WHO决策偏好影响的实证回归

变量	(1)	(2)	(3)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好
地域代表性	0.142***	0.094***	-0.037
	(4.31)	(2.75)	(-0.65)
任职人数		0.042***	-0.001
		(4.94)	(-0.06)
地域代表性*任职人数			0.015***
			(2.86)
人口增长率	0.029	0.031	0.028
	(0.55)	(0.60)	(0.53)
人均GDP	0.015**	0.014**	0.014**
	(2.37)	(2.28)	(2.25)
国家脆弱性	-0.018	-0.022	-0.026
	(-0.65)	(-0.80)	(-0.95)
政治动荡	-0.189	-0.156	-0.120
	(-0.64)	(-0.53)	(-0.41)
疫苗接种率(Pol3)	0.195	0.105	0.125
	(0.68)	(0.37)	(0.44)
医疗卫生支出	-0.307***	-0.263***	-0.245***
	(-3.24)	(-2.79)	(-2.60)
常数项	2.333***	2.417***	2.629***
	(3.14)	(3.28)	(3.56)
年度固定效应	Yes	Yes	Yes
国家固定效应	Yes	Yes	Yes
样本量	1131	1127	1127
Adi_R2	0.694	0.701	0.703

(4) 假设3的回归结果。表4汇报了员工职级对国际组织决策偏好影响的结果。初级员工对决策偏好的回归结果为0.131,在5%的统计性水平

上显著为正;中级员工对决策偏好的回归结果为 0.054,在 1%的统计性水平上显著为正;高级员工对决策偏好的回归结果为 0.115,在 1%的统计性水平上显著为正。随着员工职级的提升,员工职级对 WHO 决策偏好影响的显著性水平越高,统计系数也逐渐变大。实证结果印证了本文假设 3,即员工在国际组织中任职级别越高,其对国际组织决策偏好影响越大。

表 4 员工职级对 WHO 决策偏好影响的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好
初级员工	0.131**		
	(2.24)		
中级员工		0.054***	
		(4.82)	
高级员工			0.115***
			(5.19)
人口增长率	0.025	0.022	0.024
	(0.47)	(0.43)	(0.47)
人均 GDP	0.015**	0.014**	0.015**
	(2.39)	(2.24)	(2.38)
国家脆弱性	-0.023	-0.025	-0.025
	(-0.84)	(-0.91)	(-0.90)
政治动荡	-0.149	-0.119	-0.076
	(-0.50)	(-0.40)	(-0.26)
疫苗接种率(Pol3)	0.201	0.108	0.266
	(0.69)	(0.38)	(0.93)
医疗卫生支出	-0.331***	-0.289***	-0.292***
	(-3.47)	(-3.04)	(-3.08)
常数项	2.407***	2.464***	2.457***
	(3.21)	(3.31)	(3.31)
年度固定效应	Yes	Yes	Yes
国家固定效应	Yes	Yes	Yes
样本量	1127	1127	1127
Adi_R2	0.690	0.695	0.696

四、进一步研究

(一) 考虑外交立场

外交立场会影响 WHO 决策偏好。国际组织行政机构并非统一的行为体。国际组织既是全体成员国的代理人,也具有代表小集团或捐助方利益的倾向。在国际组织预算规划的过程中,是行政首长主导还是成员国主导,小集团的代理人是否具有影响政策的行政权力,预算外资金对于国际组织的生存发展是否必不可少,少数捐助方的利益会否凌驾于成员集体意愿之上,这都取决于相关行为体能否在政策执行过程中占据上风。

现有研究发现,美国在国际组织中的影响力很大。庞珣和何榭焜发现,美国会大量投入资源和成本以操控地区开发银行,使得与美国外交和地缘战略密切联系的地区开发银行难以摆脱美国的控制。^①同时,美国国会对 IMF 议案有着显著的正向影响^②,而新兴发展中国家在世界银行影响力的提升可以制约美国对世界银行的干预力度^③。

美国既是 WHO 的最大捐助国,又是 WHO 高级员工的主要来源国。从捐助国角度来看,2019 年美国对 WHO 捐助占比高达 28%,中国对 WHO 捐助占比仅为 0.54%。^④作为最大捐助方,美国可以通过捐助来对 WHO 决策产生影响。在 2020 年,美国通过暂停向 WHO 提供资金来影响 WHO

① 庞珣、何榭焜:《霸权与制度:美国如何操控地区开发银行》,载《世界经济与政治》,2015 年第 9 期,第 4—30 页、第 155—156 页,https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201509002.htm,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

② 熊爱宗:《国际货币基金改革的政治经济学:对美国国会投票的分析》,载《世界经济》,2017 年第 9 期,第 172—192 页,https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201709009.htm,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

③ 宋锦:《美国在世界银行的影响力下降了吗——从世界银行发展融资分布得出的证据》,载《世界经济与政治》,2019 年第 10 期,第 74—98 页、第 158—159 页,https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201910005.htm,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

④ 资料来源网站:第七十三届世界卫生大会公布的《2019 年各基金和捐助方的自愿捐款情况》(A73/INF./3),https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73-INF3-ch.pdf,访问时间:2020 年 9 月 16 日。

在全球抗疫中的组织协调与决策,这严重损害了 WHO 的全球卫生事务领导力和影响力。从员工结构来看,美国在 WHO 的任职人数较多,且多位居高级岗位。2019 年,WHO 有 77 位高级员工(P5 至 D2)来自美国,2005 年最多时有 94 位高级员工来自美国。因此,美国可从财政权和人事权两方面影响 WHO 的决策偏好。当一国与美国外交立场一致,且该国在 WHO 任职人数越多时,WHO 决策偏好倾向于该国的可能性越大。为此,本文采用联大投票相似度来度量一国的外交立场。本文构建模型(4)进行实证检验。

$$\begin{aligned} Recipient_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Employee_{i,t} + \beta_2 Vote_{i,USA} + \beta_3 Vote_{i,China} + \\ & \beta_4 Population_{i,t} + \beta_5 GDP_{i,t} + \beta_6 State_fragility_{i,t} + \\ & \beta_7 Resignex_{i,t} + \beta_8 Vaccine_{i,t} + \beta_9 Expenditure_{i,t} + YEAR + \\ & COUNRTY + \epsilon \end{aligned} \quad (4)$$

模型(4)中,外交立场($Vote_{i,t}$)指标度量方法如下:(1)与美国外交立场一致性($Vote_{i,USA}$),采用该国与美国在联大投票相似度进行度量;(2)与中国外交立场一致性($Vote_{i,China}$),采用该国与中国在联大投票相似度进行度量。联大投票相似度数据来源于艾瑞克·沃腾的联大投票数据项目。^① 模型(4)中其他变量与模型(1)一致,不再赘述。

表 5 报告了考虑外交立场之后,任职人数对 WHO 决策偏好影响的回归结果。在第(1)至(3)列中,任职人数与决策偏好的回归系数分别为 0.048、0.048 和 0.049,在 1% 的统计性水平上显著为正。将与美国外交立场一致纳入回归模型中发现,在第(1)和(3)列中,与美国外交立场一致对决策偏好的回归系数分别为 1.304 和 1.636,在 5% 的统计性水平上显著为正;在第(2)和(3)列中,与中国外交立场一致对决策偏好的回归系数分别为 0.478 和 0.896,在统计性水平上不显著。实证结果表明如下两个结论:第一,当一国与美国外交立场一致时,WHO 决策偏好倾向于该国的可能性越大,而与中国外交立场一致对其影响并不显著。第二,将外交立场纳入实证回归中进行检验,发现任职人数对援助金仍然有正向影响,即一国在国际组织的任职人数与国际组织决策偏好呈正相关关系。

^① 数据来源网站: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379#datasetForm:tabView:metadataMapTab>, 访问时间:2020 年 9 月 16 日。

表5 任职人数、外交立场对WHO决策偏好影响的回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好
任职人数	0.048***	0.048***	0.049***
	(5.84)	(5.86)	(5.89)
与美国外交立场一致	1.304**		1.636**
	(1.96)		(2.35)
与中国外交立场一致		0.478	0.896
		(0.86)	(1.55)
人口增长率	0.031	0.034	0.031
	(0.58)	(0.63)	(0.59)
人均GDP	0.015**	0.014**	0.015**
	(2.24)	(2.09)	(2.17)
国家脆弱性	-0.025	-0.024	-0.025
	(-0.91)	(-0.88)	(-0.89)
政治动荡	-0.198	-0.175	-0.182
	(-0.63)	(-0.56)	(-0.58)
疫苗接种率(Pol3)	0.147	0.199	0.155
	(0.49)	(0.66)	(0.52)
医疗卫生支出	-0.268***	-0.280***	-0.274***
	(-2.81)	(-2.93)	(-2.87)
常数项	2.072***	1.989**	1.187
	(2.69)	(2.21)	(1.24)
年度固定效应	Yes	Yes	Yes
国家固定效应	Yes	Yes	Yes
样本量	1113	1113	1113
Adj_R2	0.699	0.698	0.700

(二) 考虑地域差异

国际组织中存在“选择性招聘”的现象,即高层官员只选择那些与其自

身目标较接近的员工,以此提高国际组织目标一致性。^① 在不同管理方式下,高级官员的主要目标及其招聘标准也会发生变化。一般而言,在行政权威居于主导地位时,由于管理依靠一套固定的规则,高级官员在选择新成员时,将更偏向于那些服从管理、熟悉本组织办事程序的人员。相对而言,在依赖协调的管理方式下,国际组织则将更乐于招募拥有相似专业背景、在深层目标与价值观上彼此接近的人员。^② 为此,我们将根据 WHO 在全球的六大办事处,对样本进行分组检验,分析不同办事处的员工任职情况对 WHO 决策偏好的影响。

表 6 第(1)、(5)、(6)列,任职人数对决策偏好的回归系数分别为 0.174、0.104、0.057,在至少 5% 的统计性水平上显著为正。第(2)、(3)、(4)列,任职人数对决策偏好的回归系数分别为-0.004、0.006、0.005,在统计性水平上不显著。这表明,一国在非洲、东地中海、西太平洋办事处的任职人数越多,WHO 决策偏好倾向于该国的可能性越大。可能的原因在于,位于非洲、东地中海、西太平洋的国家,医疗卫生条件相对较差,这些国家对 WHO 援助金的需求更大。因此,在非洲、东地中海、西太平洋组别的分组检验中,任职人数与 WHO 决策偏好呈正相关关系。

表 6 根据 WHO 六大办事处职员分布进行分组检验

变量	非洲	美洲	东南亚	欧洲	东地中海	西太平洋
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
任职人数	0.174***	-0.004	0.006	0.005	0.104***	0.057**
	(8.05)	(-0.48)	(0.24)	(0.27)	(4.31)	(2.23)

① 安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,中国人民大学出版社 2006 年版,第 243 页;宋锦:《美国在世界银行的影响力下降了吗——从世界银行发展融资分布得出的证据》,载《世界经济与政治》,2019 年第 10 期,第 74—98 页、第 158—159 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201910005.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

② 汤蓓:《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》,载《世界经济与政治》,2012 年第 7 期,第 43—63 页、第 157 页, <https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201207005.htm>,访问时间:2021 年 8 月 23 日。

续表

变量	非洲	美洲	东南亚	欧洲	东地中海	西太平洋
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
人口增长率	-0.038	-0.053	0.452	0.019	0.145*	-0.070
	(-0.29)	(-0.41)	(0.38)	(0.80)	(1.88)	(-0.18)
人均 GDP	0.016	0.002	-0.065	0.004	0.041***	-0.033
	(1.50)	(0.37)	(-0.68)	(0.79)	(4.98)	(-1.10)
国家脆弱性	-0.035	0.011	-0.175	0.005	0.071	-0.049
	(-0.77)	(0.70)	(-0.81)	(0.30)	(1.13)	(-0.58)
政治动荡	-0.616	-0.319**	-1.908	-0.116	0.000	0.256
	(-0.83)	(-2.45)	(-1.16)	(-0.37)	(0.00)	(0.51)
疫苗接种率(Pol3)	-0.978**	0.623**	1.357	-0.056	0.546	0.454
	(-2.25)	(2.11)	(0.34)	(-0.34)	(0.80)	(0.43)
医疗卫生支出	0.650*	-0.073**	-0.564	-0.089	-1.915***	-0.796
	(1.91)	(-2.41)	(-0.26)	(-1.51)	(-4.72)	(-1.26)
常数项	-1.257	-0.142	3.191	0.176	-0.446	-0.215
	(-0.92)	(-0.37)	(0.55)	(0.82)	(-0.30)	(-0.13)
年度固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
国家固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES
样本量	420	253	95	140	122	97
Adi_R2	0.757	0.629	0.585	0.179	0.792	0.668

(三) 员工职级再分类

上文已考虑初级、中级和高级员工任职情况对 WHO 决策偏好的影响。为了将该议题深化,本文对 WHO 高级员工按 P6/D1 和 D2 两个等级进行进一步的检验。

表 7 汇报了实证回归结果。第(1)列的回归结果中,P6/D1 职级员工对决策偏好的回归结果为 0.123,在 1%的统计性水平上显著为正。第(2)列,D2 职级员工与决策偏好的回归系数分别为-0.074,在统计性水平上不显著。

表 7 员工职级对 WHO 决策偏好影响的回归结果

变量	(1)	(2)
	决策偏好	决策偏好
P6/D1 职级员工	0.123*** (2.63)	
D2 职级员工		-0.074 (-0.75)
人口增长率	0.027 (0.51)	0.022 (0.41)
人均 GDP	0.015** (2.37)	0.015** (2.35)
国家脆弱性	-0.021 (-0.77)	-0.023 (-0.84)
政治动荡	-0.099 (-0.33)	-0.128 (-0.43)
疫苗接种率(Pol3)	0.278 (0.96)	0.250 (0.86)
医疗卫生支出	-0.362*** (-3.77)	-0.345*** (-3.58)
常数项	2.288*** (3.04)	2.400*** (3.19)
年度固定效应	Yes	Yes
国家固定效应	Yes	Yes
样本量	1127	1127
Adi_R2	0.690	0.688

可能的原因在于,员工职位越高,受到的监督越多,做出有偏好决策的难度越大。最高级别的 D2 职级员工会面临更多的声誉风险,倾向于做出更加中立和客观的决策;而 P6/D1 职级员工多为小型部门主管或是副职,相对于 D2 职级,其面临的外界监督相对较少,声誉风险相对较低;同时,在国际组织中,P6/D1 级别官员多来自主要捐助国,在财权上有一定的隐性话语权。

五、稳健性分析

为了保证实证结果的稳健性,本文通过替换核心解释变量、被解释变量和控制变量进行稳健性检验。

(一) 替换核心解释变量

为了保证实证结果的稳健性,本文采用任职比重来替换核心解释变量。任职比重是指第 t 年 i 国在WHO任职人数的总和占WHO总任职人数的比重,单位为百分比。本文依据历年世界卫生大会公布的《人力资源:年度报告》手工收集数据。^①

在表8第(1)至(5)列中,任职比重对决策偏好的回归结果分别为1.655、1.563、1.564、0.798和0.769,在1%的统计性水平上显著为正。这表明,本文替换核心解释变量后,实证结果依然稳健。

表8 稳健性检验 1:替换核心解释变量

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
任职比重	1.655*** (19.62)	1.563*** (17.74)	1.564*** (18.50)	0.798*** (4.21)	0.769*** (4.04)
人口增长率		0.058 (1.39)	0.017 (0.43)	-0.002 (-0.04)	0.021 (0.41)
人均GDP		0.028*** (3.56)	0.026*** (3.30)	0.012* (1.94)	0.015** (2.43)
国家脆弱性		0.030*** (2.79)	0.026** (2.53)	-0.136*** (-5.77)	-0.017 (-0.60)
政治动荡		-0.404 (-0.94)	-0.461 (-1.11)	-0.038 (-0.13)	-0.133 (-0.45)

^① 数据来源网站:<https://www.who.int/zh/about/governance/world-health-assembly>, 访问时间:2020年9月16日。

续表

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
疫苗接种率(Pol3)		-0.473*	-1.200***	1.004***	0.148
		(-1.65)	(-4.24)	(3.68)	(0.52)
医疗卫生支出		-0.141**	-0.298***	0.091	-0.288***
		(-2.01)	(-4.32)	(1.07)	(-3.00)
常数项	0.141***	0.029	0.320	5.011***	2.174***
	(2.70)	(0.11)	(1.12)	(7.58)	(2.90)
年度固定效应	NO	NO	YES	NO	YES
国家固定效应	NO	NO	NO	YES	YES
样本量	1234	1127	1127	1127	1127
Adi_R2	0.237	0.272	0.335	0.675	0.693

(二) 替换被解释变量

本文采用实际支付的援助金来替换被解释变量。实际支付的援助金是指 WHO 在第 t 年实际支付给受援国 i 的金额,包括向受援国的财务支付、援助品及相关服务,单位为亿美元。数据来源于 WHO 网站。^①

在表 9 第(1)至(5)列中,任职人数对决策偏好的回归结果分别为 0.090、0.088、0.081、0.063 和 0.045,在 1% 的统计性水平上显著为正。这表明,本文替换被解释变量后,实证结果依然稳健。

表 9 稳健性检验 2: 替换被解释变量

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
任职人数	0.090***	0.088***	0.081***	0.063***	0.045***
	(26.18)	(24.73)	(23.03)	(12.75)	(8.69)

^① 数据来源网站: <https://apps.who.int/gho/data/view.main.147475>, 访问时间: 2020 年 9 月 16 日。

续表

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
人口增长率		0.027	0.004	-0.006	0.007
		(0.92)	(0.14)	(-0.17)	(0.22)
人均 GDP		0.018***	0.016***	0.004	0.005
		(3.32)	(2.92)	(1.10)	(1.34)
国家脆弱性		0.020***	0.019***	-0.092***	-0.010
		(2.73)	(2.68)	(-6.01)	(-0.60)
政治动荡		-0.131	-0.198	0.101	0.025
		(-0.44)	(-0.68)	(0.53)	(0.14)
疫苗接种率(Pol3)		-0.558***	-0.960***	0.647***	0.152
		(-2.79)	(-4.81)	(3.68)	(0.84)
医疗卫生支出		-0.149***	-0.244***	0.002	-0.268***
		(-3.06)	(-5.04)	(0.03)	(-4.46)
常数项	0.073**	0.192	0.209	3.553***	1.487***
	(2.07)	(1.00)	(1.04)	(8.41)	(3.17)
年度固定效应	NO	NO	YES	NO	YES
国家固定效应	NO	NO	NO	YES	YES
样本量	1234	1127	1127	1127	1127
Adi_R2	0.357	0.398	0.434	0.777	0.793

(三) 替换控制变量

为了保证实证结果的稳健性,避免遗漏偏误问题,本文替换了如下控制变量:(1)政体^①,表示受援国政治情况,取值区间为-10到10,-10表示最不民主,10表示最民主;(2)人口密度^②,采用第*t*年*i*国每平方公里人口数

① 数据来源网站:社会冲突研究整合网络数据库中的政体 IV 数据库, <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>,访问时间:2020年9月16日。

② 人口密度和 GDP 的数据来源于世界银行 WDI 数据库, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>,访问时间:2020年9月16日。

量度量;(3)GDP,采用第 t 年 i 国的 GDP 增长率度量;(4)疫苗接种率,采用第 t 年 i 国百日咳疫苗(DTP1)接种率^①度量;(5)医疗卫生支出^②,采用第 t 年 i 国计划筹集的人均医疗卫生支出度量,单位为亿美元。在替换控制变量后,对模型(1)进行回归。

在表 10 第(1)至(4)列中,任职人数对决策偏好的回归结果分别为 0.098、0.092、0.054 和 0.045,在 1%的统计性水平上显著为正。这表明,本文替换了控制变量以避免遗漏变量偏误问题后,实证结果依然稳健。

表 10 稳健性检验 3:替换控制变量

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
任职人数	0.098***	0.092***	0.054***	0.045***
	(19.50)	(18.06)	(6.49)	(5.24)
政体	0.018**	0.017**	-0.006	-0.007
	(2.38)	(2.31)	(-0.37)	(-0.45)
人口密度	0.001***	0.001***	0.013***	0.007*
	(3.49)	(3.49)	(3.54)	(1.87)
GDP	0.024***	0.022***	0.006	0.008
	(2.93)	(2.66)	(0.85)	(1.16)
国家脆弱性	0.040***	0.036***	-0.088***	-0.030
	(3.69)	(3.40)	(-3.43)	(-1.03)
政治动荡	-0.370	-0.451	-0.062	-0.117
	(-0.90)	(-1.10)	(-0.21)	(-0.40)
疫苗接种率(DTP1)	-0.669**	-1.055***	0.471*	0.073
	(-2.43)	(-3.77)	(1.70)	(0.25)
医疗卫生支出	-0.147**	-0.241***	0.002	-0.226**
	(-2.13)	(-3.43)	(0.03)	(-2.32)

① 数据来源网站: https://www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/data/zh/,访问时间:2020年9月16日。

② 数据来源网站:全球卫生支出数据库, <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>,访问时间:2020年9月16日。

续表

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	决策偏好	决策偏好	决策偏好	决策偏好
常数项	-0.034	0.135	0.920	0.131
	(-0.12)	(0.45)	(0.88)	(0.12)
年度固定效应	NO	YES	NO	YES
国家固定效应	NO	NO	YES	YES
样本量	1087	1087	1087	1087
Adi_R2	0.338	0.357	0.697	0.701

六、结论

本文通过手工收集 WHO 员工结构和援助金数据,分析员工结构对 WHO 决策偏好的影响。研究发现,员工结构会对 WHO 决策偏好产生正向影响;员工任职级别越高,对 WHO 决策偏好的正向影响越显著;地域代表性超额国家在 WHO 的任职人数越多,该国对 WHO 决策偏好的正向影响越显著。进一步研究发现,受援国与美国外交立场一致时,该国对 WHO 决策偏好的正向影响越显著,而与中国外交立场一致时,其对 WHO 决策偏好影响并不显著;在非洲、东地中海和西太平洋的 WHO 办事处,受援国在 WHO 任职人数越多,该国对 WHO 决策偏好的正向影响越显著;相对于 D2 职级,P6/D1 职级对 WHO 决策偏好的正向影响更为显著。本文采用一系列稳健性检验后,实证结果依然稳健。

全球政治经济形势复杂多变,中国如何应对世界百年未有之大变局,如何提升国际社会影响力,将是摆在中国面前的一道难题。而在过去较长的一段时间内,中国是现有全球治理体系及国际规则体系的适应者和参与者,而非设计者,国际组织的投票权分配不由中国来决定,国际组织的决策规则也不由中国来设计。^① 本文研究发现,一国在国际组织的任职人数和职级分

^① 罗杭、杨黎泽:《国际组织中的权力均衡与决策效率——以金砖国家新开发银行和应急储备安排为例》,载《世界经济与政治》,2019年第2期,第123—154页,https://mall.cnki.net/magazine/Article/SJJZ201902007.htm,访问时间:2021年8月23日。

布,会对国际组织决策偏好产生正向影响。为了扩大中国在国际社会的影响力,中国可鼓励公民到国际组织中任职,以更好地参与全球治理。反观现实情况,中国参与国际事务的人才较为缺乏,在国际组织就职的中国籍职员人数与当前中国的国际地位不吻合,长期存在地域代表性不足问题。

为此,中国需要大力培养人才,从青年专业人员项目(young professionals programme)、语言竞争性考试(language competitive examination)、协理专家项目(associate expert programme)、志愿者项目(volunteer program)、实习项目(internship programme)和临时性工作(temporary jobs)等渠道,将人才输送至国际组织,以提升中国在国际组织中的影响力,维护中国在国际社会中的合法权益。具体而言:第一,可鼓励大学毕业生到国际组织任职,通过国家留学基金委资助形式,先鼓励大学生到国际组织实习,其后通过实习留任的方式进入国际组织工作。第二,可鼓励大学毕业生和有经验的优秀职员,通过国际组织正式求职流程,申请到国际组织工作,在求职申请上给予咨询和帮助。第三,可借调国家部委、高校科研单位的专业人才到国际组织短期任职,以此熟悉和了解国际组织事务流程和情况。第四,提高对于向国际组织输送人才的重视度。增加对国际组织的捐助固然重要,但派驻更多员工的重要性可能并不亚于增资,毕竟国际组织资源分配有赖于人来执行。此外,国家可加大对到国际组织任职的宣传力度。