

向全球治理机构转型——联合国如何应对大国政治干预对其运作效能...

Sources Overview

13%

OVERALL SIMILARITY

1	www.snhtdc.com.cn INTERNET	2%
2	editorials.voa.gov INTERNET	1%
3	www.chinesepress.com INTERNET	1%
4	iask.sina.com.cn INTERNET	<1%
5	www.kwongwah.com.my INTERNET	<1%
6	digitallibrary.un.org INTERNET	<1%
7	www.bannedbook.org INTERNET	<1%
8	www.un.org INTERNET	<1%
9	www.sis.pku.edu.cn INTERNET	<1%
10	www.fx361.cc INTERNET	<1%
11	paper.studytimes.cn INTERNET	<1%
12	unctad.org INTERNET	<1%
13	zh.wikisource.org INTERNET	<1%
14	wallstreetcn.com INTERNET	<1%
15	www.0030555.com INTERNET	<1%
16	"2020年世界森林状况", Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2020 CROSSREF	<1%

17	usa.people.com.cn INTERNET	<1%
18	5470.ustb.edu.cn INTERNET	<1%
19	duirap40.uir.cn INTERNET	<1%
20	www.iwep.org.cn INTERNET	<1%
21	asean.china-mission.gov.cn INTERNET	<1%
22	dag.un.org INTERNET	<1%
23	iis.fudan.edu.cn INTERNET	<1%
24	www.163wenku.com INTERNET	<1%
25	www.scio.gov.cn INTERNET	<1%
26	zh.wikipedia.org INTERNET	<1%

Excluded search repositories:

- None

Excluded from document:

- Bibliography

Excluded sources:

- None

Excluded preprints

- None

向全球治理机构转型——联合国如何应对大国政治干预对其运作效能的影响

摘要：2025 年是联合国成立 80 周年。但作为实践多边主义的最佳平台，联合国却时常受到美国霸权等单边行径的干预，其相关工作难以正常运转。而这种困境的本质是建立在主权国家之下的联合国，其自主性与主权国家的授权息息相关——尤其是具有强大实力的大国，其实质性授权能够为联合国的行动提供重要资源保障。而一旦联合国履行宗旨及其原则的相关行动不符合大国维护自身利益或追求自身利益最大化时，大国往往会通过停止授权来减少联合国相关行动的资源以动摇联合国自主性来源的基础，从而影响其运作的效率与功能的发挥。因此，联合国当下的改革应积极推动自身向全球治理机构转型，从既往的“集体安全捍卫者”的国际“角色”定位向“全球议程倡导者”转变，从而提升其全球治理能力、增强其运作的韧性以减少大国政治干预对联合国运作效能的冲击。

关键词：全球治理；联合国；大国政治干预；运作效能

导论

作为建立在主权国家之下的非“超国家组织”，联合国的运作是在各主权国家平等的基础上希望发挥大国的重要作用。但在实践过程中，当今以主权国家为中心的治理模式，使得联合国在面对复杂变化的国际局势时，其正常运作频繁受到美国霸权等单边行径的干预。因此，在联合国成立 80 周年的历史节点上，“联合国 80 周年倡议”再次掀起联合国改革的新高潮以追求实现联合国的“最大效能”——从而更好地维护世界和平与安全、促进国际发展与合作，推动人类的共同发展。基于这一背景，研究联合国当下如何应对大国政治干预对其运作效能的影响，对联合国未来更好地履行、实践其宗旨及其原则具有重要意义。

目前，关于联合国与大国政治之间关系的研究，主要分析了两者之间的相互影响机制，并就联合国如何面对大国政治干预提出了安理会改革以增加其代表席位或规范否决权使用等相关建议。而关于联合国在全球治理领域的相关研究，也分析了联合国提质增效与向全球治理机构转型之间的关联。本文将在两者研究的基础上，结合国家与国际组织互动关系的“委托-代理”解释框架，深入剖析联合国与大国政治的互动本质以及其运作效能的深层逻辑，并以此引入探究：联合国向全球治理机构转型以减少大国政治干预对其运作效能冲击的机制路径。

一、联合国运作效能与大国政治的关系

（一）基于委托代理模型分析

面对全球治理体系中的效能赤字，“联合国 80 周年倡议”着力在当前机制下快速实现效能提升与工作改进。²¹联合国秘书长古特雷斯对此也表示，必要采取更为精简、协同和更高效益的方法，追求联合国的“最大效能”。²而联合国作为当今世界上最大的国际组织，其拥有 193 个会员国且系统庞大，拥有众多机构部门。如何处理好会员国与联合国及其庞大系统之间的“委托-代理”关系，对于联合国运作效能而言是十分关键的。

根据“委托-代理”理论的核心假定，国家是理性的委托人，国际组织的理性的代理人，国际组织的成员国为维护自身利益或追求自身利益的最大化并减少自身所付出的成本，通过实质性授权的方式委托国际组织采取符合其宗旨或原则的行动。但国际组织并不是被其成员国所操控的工具，也不是天然的合作推进器，其¹最优先和最重要的关切并非实现成员国的目标和利益，而是追求自身生存与发展利益的最大化。虽然¹那些实力强大的国家往往掌握着关乎国际组织生存利益的主动权，只不过在¹获得了实质性的授权之后，国际组织不再为生存担忧，那么它们就会利用自身的自主性，逐渐在互动过程中释放独立于成员国的利益偏好，成为¹独立于成员国偏好的自利主体。³

（二）联合国与大国政治的互动本质

联合国成立之基础是建立在主权国家之下的非“超国家组织”，并且⁴罗斯福建立联合国的初衷，就是想通过大国的团结来维护世界和平。联合国有关安理会和否决权的制度，就是实现这种大国政治的保证。⁴在委托代理模型的分析下，大国具有强大的实力，其授权为联合国的运作提供了如政治上的影响力、

³ 联合国：《秘书长古特雷斯启动“联合国 80 周年倡议” 三大改革将重塑联合国未来》，<https://news.un.org/zh/story/2025/05/1138526>。访问时间：2026 年 1 月 17 日。

² 联合国：《联合国改革：古特雷斯强调以“最大效能”为目标》，<https://news.un.org/zh/story/2025/10/1140923>。访问时间：2026 年 1 月 19 日。

⁹ 张雪：《国家与国际组织互动关系的“委托-代理”解释框架》，载《理论与改革》，2021 年第 1 期，第 123-124 页。

⁴ 李少军：《评美国与联合国关系的历史进程》，载《美国研究》，1995 年第 2 期，第 75 页。

经济上的财政资金支持以及维和的大部分军事力量等重要资源，其有利于联合国履行宗旨及其原则的相关行动的自主性提高，从而促进联合国运作效能的提升。但大国是否会在联合国中积极履行其重要职责——为联合国维护世界和平与安全、促进国际发展与合作的相关行动授权以提供重要资源保障，这则是大国根据自身利益需求所决定的。当联合国履行宗旨及其原则的行动符合大国利益时，大国会积极发挥作用以提升联合国相关行动的效能从而有利于大国利益的实现与保障；当联合国履行宗旨及其原则的行动不符合大国利益时，大国则会干预、阻碍联合国相关行动的执行与落实，从而降低联合国的运作效能。

（三）现实视角——大国政治干预对联合国运作效能的影响剖析

在理想的状态——即联合国建立之初所设想的运作状态下，联合国的会员国——尤其是具有强大实力的大国会通过实质性授权给予联合国自主履行与宗旨及其原则相关的行动，其自主性特征能够提高联合国运作的效能从而有效推动各会员国的共同利益的不断落实。而在现实运作中，特别是在世界多极化和经济全球化的加速演进的大变局之下，大国之间的利益博弈导致其不愿授权联合国或难以在联合国的相关决策或行动中达成一致，从而降低、影响联合国的运作效能。尤其是美国霸权等单边行径的干预，联合国及其系统机构部门履行宗旨及其原则的行动效能频繁受到影响。而之所以联合国在既往运作过程中难以摆脱大国政治干预的影响，就在于联合国对自身的国际“角色”定位是基于希望发挥大国在维护²²世界和平与安全中的核心责任的“集体安全捍卫者”。

在二战结束初期和冷战期间，联合国主要通过集体安全机制以应对传统安全领域的威胁，防止再次爆发大规模战争与缓和地区冲突。为此，联合国对自身的国际“角色”定位为“集体安全捍卫者”——其功能发挥主要集中在维护¹³世界的和平与安全。而⁶作为联合国维护世界和平与安全的“主要出资国”，大国是其集体安全机制的重要组成部分。⁵但随着时代的¹⁸传统安全要素与非传统安全要素相互交织的程度不断加深，全球性问题日益复杂化，而联合国既往的“集体安全捍卫者”的国际“角色”定位却没有进行转型，在机制的惯性作用下，联合国在其系统的运作中依旧需要大国所提供的重要资源，这进一步加深了大国政治对联合国运作效能的影响程度，一旦联合国履行宗旨及其原则的行动不

⁵ 王潇：《论联合国集体安全机制》，硕士学位论文，西南政法大学国际法专业，2013年，第5-6页。

符合某些大国的利益，那么大国政治干预对联合国运作效能的冲击影响程度将越来越大。联合国当下所面临的美国霸权等单边行径对其运作的干预正是对此的反映。

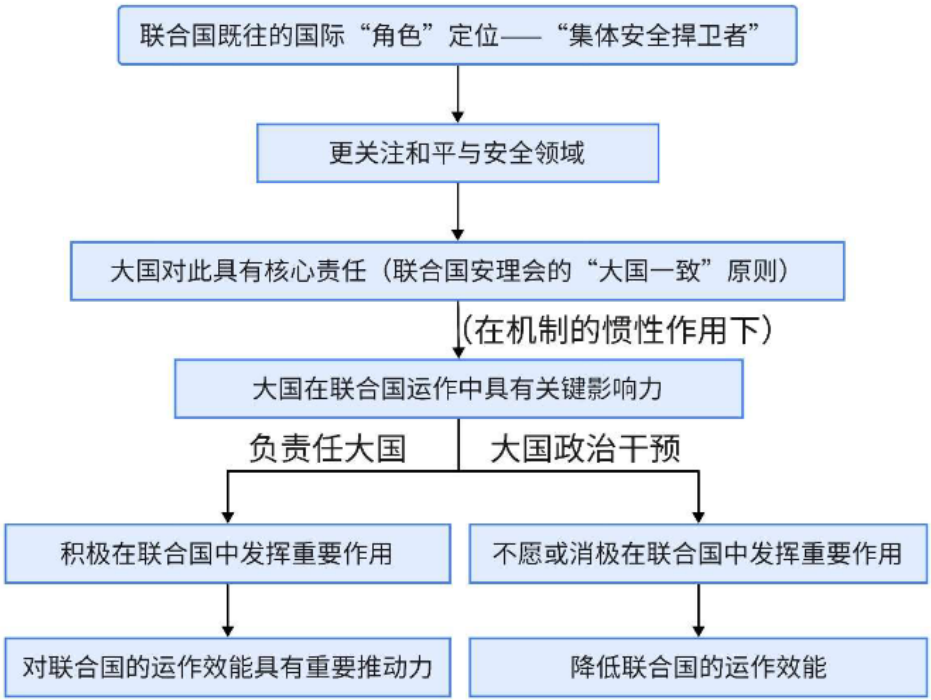


图 1. 联合国在“集体安全捍卫者”的国际“角色”定位下的运作逻辑

在虽结束但不稳定的巴以冲突中,美国为了维护、追求其自身利益,不断干¹³预联合国履行维护世界和平与安全的宗旨实践。美国作为安理会的常任理事国,即使在安理会的其他成员都没有反对的情况下依旧就有关和平解决巴以冲突的相关决议中频繁使用否决权。这些决议包括了巴以双方立即停火、实现人道主义停火和进行人道主义援助等内容,但因为美国对否决权的滥用,导致⁶有维护国际和平与安全的首要责任的联合国安理会无法对此达成一致,其运作效能受到了美国霸权干预的极大影响,相关预防冲突、维和行动也因安理会未能达成一致难以得到重要的资源保障,其功能的发挥受到限制。

表 1. 美国在联合国安理会否决相关和平解决巴以冲突的决议编号

国家	冲突类型	被否决的安理会决议（编号）
美国	新一轮巴以冲突	S/PV. 10000、S/PV. 9929、S/PV. 9790、S/PV. 9552、S/PV. 9499、S/PV. 9442

并且，美国除了在安理会上滥用否决权以外，作为联合国的最大会费国，其还多次缓交、少交、不交会费向联合国施加财政压力。截止至 2025 年 9 月 24 日，美国拖欠了将近 30 亿美元的联合国会费。⁶由于美国会费的拖欠，联合国的运作资金出现了缺口。2025 年 10 月 17 日，³古特雷斯秘书长向联合国大会负责行政和预算事务的第五委员会提交 2026 年度拟议方案预算。该经常预算案规模为 32.38 亿美元，与其最初提案减少近 5 亿美元；较 2025 年核定预算下降 15.1%。受其影响，⁵修订后的预算案还将原提案的超过 1.38 万个岗位（包括 1 万余个常规岗位和 3000 余个特别政治任务岗位）削减至不到 1.16 万个，较 2025 年减少 18.8%。这些削减还主要集中在大型部门和行政职能上。⁷而财政资金紧缩所削减的岗位及其人员，无疑将直接影响联合国相关行动的运作效能。正如¹⁴联合国秘书长古特雷斯所指出，联合国当前的财政前景“极度脆弱”。高额拖欠、缴费延迟和退还贷项等问题正在威胁联合国的现金流，并削弱其核心运作能力。⁵若无法就恶化的流动性问题达成协议，联合国的关键工作方案将面临严重威胁。⁸

年份	未缴纳会费(截至 9 月 30 日)	当年应缴纳会费	当年已缴纳会费
2015	8.13	6.55	7.24
2016	7.86	5.94	6.21
2017	8.65	6.11	5.32
2018	8.42	5.91	6.14
2019	10.55	6.74	4.61
2020	10.90	6.79	6.44
2021	10.02	6.99	7.87
2022	9.15	6.93	7.80
2023	9.30	7.08	6.93
2024	9.95	7.62	6.97

⁶ 人民网：《美国拖欠联合国逾 30 亿美元会费》，<http://usa.people.com.cn/n1/2025/0924/c241376-40570932.html>。访问时间 2025 年 12 月 20 日。

⁷ 联合国：《联合国秘书长警告“破产危机” 2026 年拟议预算大幅削减 15%》，<https://news.un.org/zh/story/2025/10/1140936>。访问日期：2025 年 11 月 18 日。

⁸ 联合国：《联合国秘书长警告“破产危机” 2026 年拟议预算大幅削减 15%》，<https://news.un.org/zh/story/2025/10/1140936>。访问日期：2025 年 11 月 18 日。

图 2. 近 10 年美国应缴、实缴、未缴联合国会费情况（单位：亿美元）⁹

除此之外，美国还通过退出联合国系统中的相关机构部门以及冻结其资金的方式来阻碍联合国工作的开展。在巴以冲突结束前，美国特朗普政府于 2025 年 2 月初通过一项行政命令，²结束了美国在联合国人权理事会 (UNHRC) 的成员国身份，禁止今后向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (UNRWA) 提供任何资金。虽然⁷美国是 UNRWA 的最大捐助方，每年提供 3 亿到 4 亿美元，但是前总统拜登已于 2024 年 1 月暂停出资，²美国国会随后正式暂停捐 UNRWA，冻结期至少持续到 2025 年 3 月。并且，特朗普总统还表示，UNRWA 已被揭露出许多“腐败”问题，他将永久性地让美国退出该组织。¹⁰在 2026 年 1 月初，美国还高调宣布其要退出 31 个联合国的机构与实体，主要包括：²⁶联合国教科文组织、联合国世卫组织、联合国人口基金、¹⁶联合国气候变化框架公约、联合国民主基金以及位于纽约联合国总部的秘书处其他部门如⁸负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表办公室以及负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室等等。美国退出国际组织的清单同时还覆盖了联合国五个区域委员会中的四个——¹²亚太经济社会委员会、西亚经济社会委员会、非洲经济委员会以及拉丁美洲和加勒比经济委员会，这些机构长期以来是开展区域多边合作的关键平台。¹¹而美国此举行为，使得联合国相关机构部门需要额外投入行政成本以应对美国的“退群”，并且这些相关机构部门还需要处理美国对其冻结资金而造成的财政缺口问题。联合国的正常运作在美国的大国政治干预下面临着艰难的挑战，其运作效能不可避免地受到牵连。而在当下，美国所谓的“加沙和平委员会”、格陵兰岛划入美国等一系列单边霸权行径，正日益加剧国际局势的复杂性与不确定性。因此，积极应对大国政治干预的影响对于²⁵联合国维护世界和平与安全、促进国际发展与合作的运作效能而言十分紧迫，联合国向全球治理机构的转型势在必行。¹²

⁹ 张贵洪：《联合国八十年：回顾、挑战和展望》，载《国际政治研究》，2025 年第 4 期，第 24 页。

¹⁰ Voice of America: <https://editorials.voa.gov/a/trump-ends-support-for-anti-american-un-organizations-20250206/7965752.html>。访问时间：2025 年 12 月 8 日。

¹¹ 联合国：《美国宣布退出数十国际组织 联合国誓言履行职责绝不动摇》，<https://news.un.org/zh/story/2026/01/1141427>。访问时间：2026 年 1 月 23 日。

¹² 任琳：《联合国转型：从效能提升到全球治理格局重塑》，载《学习时报》，2025 年 6 月 20 日，第 2 版。

二、向全球治理机构转型——增强联合国运作的韧性

（一）增强联合国运作的韧性有利于减少大国政治干预对运作效能的影响

联合国与大国政治之间的互动本质，反映了联合国成立之初的建构基础和创设目的，其“集体安全捍卫者”的国际“角色”定位也是基于此。但这互动本质也使得联合国在与大国政治产生张力时频繁受到大国政治的干预，从而阻碍联合国的正常运作，降低其运作效能。面对逆全球化趋势的抬头，联合国既往的“集体安全捍卫者”的运作机制难以适应越来越复杂且多变的全球治理环境。因此，联合国应积极推动自身向全球治理机构转型，推动其国际“角色”定位向“全球议程倡导者”转变，通过提升治理能力来增强其运作的韧性以吸收美国霸权等单边行径的干预对联合国运作效能的冲击，降低大国政治干预对联合国正常运作的影响程度。这为联合国更好地、更加灵活地运作以应对当下复杂变化的国际形势开辟新途径，推动实现联合国的“最大效能”。但需要注意的关键一点是，联合国向全球治理机构转型，其在“全球议程倡导者”的国际“角色”定位下能够减少大国政治干预对联合国运作效能的影响，但这并没有改变联合国成立之基础——大国政治依旧是联合国的重要组成部分，大国所发挥的积极作用依旧对联合国履行宗旨及其原则的行为具有重要推动力。

向全球治理机构转型，推动联合国的国际“角色”定位向“全球议程倡导者”转变，其之所以能够减少大国政治干预对联合国运作效能的影响，就在于它的运作不受大国政治的授权所左右。换句话说，“集体安全捍卫者”的国际“角色”定位下的联合国是需要依靠大国在维护世界和平与安全中的核心作用——从而大国政治能够左右联合国相关行动的执行与落实，而“全球议程倡导者”的国际“角色”定位下的联合国则是积极发挥联合国作为世界上最大的，最具权威性、代表性和普遍性的政府间国际组织所具有的广泛影响力，以此来倡导符合联合国宗旨及其原则、符合人类共同利益的全球议程并形成相关的道义观念。相比于传统的强硬措施，道义观念的号召作用并不依赖大国的实力授予，对于联合国的运作而言就意味着无论大国是发挥积极作用还是进行干预行为都不会改变基于人类共同利益所形成的道义观念的作用发挥。一旦大国政治干预联合国的正常运作，那么大国这种自私的行为将会在联合国倡导人类共同利益的过程中所形成的道义观念发挥号召作用下受到国际谴责，进而形成国际

舆论压力以提高大国对联合国履行宗旨及其原则的正常运作进行政治干预行为的道德成本，从而降低大国政治干预对联合国运作效能的冲击力度。

（二）增强联合国运作的韧性需要发挥柔性治理机制

面对大国政治的干预，联合国通过向全球治理机构转型以增强其运作的韧性，减少大国政治干预对联合国运作效能的影响。而在这过程中，联合国需要发挥其作为全球治理机构的特色作用——柔性治理机制，这也就是“全球议程倡导者”的国际“角色”定位下的联合国运作机制。

联合国大会作为联合国全体会员国的代表机构，《联合国宪章》对其职权的规定蕴含着在平等合作的基础上推动人类共同发展的价值追求，并且在实际运作中，其一国一票的多数通过制以及与联合国专门机构的合作机制有利于大会协调主权国家的意志，促进各国政治和功能合作的互动。因此，联合国大会是联合国发挥柔性治理机制的重要机构——其职权体现出《联合国宪章》及其基本原则所具有的正义性，构成了联合国大会软法创制的道义性支撑，并为其实效的强化奠定了正当性基础；同时，联合国大会在决策中的主权平等原则也塑造了其软法创制的实质价值和内在合法性。¹³所以，在联合国大会的软法创制下，联合国运作过程中的参与主体更加多样化，有利于提高联合国在政策制定、决议通过及其执行与落实过程中的协商性与民主性——为参与其中的各国提供了表达各自意见和不断进行调解的沟通交流机会——即发挥柔性治理机制，从而将国家间的单次博弈转化为多次博弈。而在多次博弈的长期环境中，联合国所倡导的通过维护世界和平与安全、促进国际发展与合作以推动实现人类共同发展的相关全球议程对于理性的国家而言是极其符合国家利益需求的，进而有利于激励²⁴联合国会员国积极地参与联合国的运作。¹⁴而一旦联合国会员国积极参与联合国履行宗旨及其原则的相关行动，便能够扩大其影响力，塑造与之相应的道义观念。即使大国依靠其强大的实力对联合国运作进行干预行为也不会对其自身造成利益亏损，但在道义观念的号召作用下，大国此种行为正如前文所论述的，将会受到国际谴责，其国际舆论压力将不断提高大国政治干预的道德成

¹³ 江河、黄慧澜：¹⁰《全球风险治理视域下联合国大会的软法建构功能及其人类命运共同体理念实践》，载¹⁹《武汉理工大学学报（社会科学版）》，2023年第5期，第4页。

¹⁴ 曹玮：²³《国际关系理论》，北京：中国社会科学出版社，2020年，第166页。

本，从而使得大国需要付出更多的行为成本才能够达到它此前预期的干预效果或者在同样的行为成本下其干预效果将会缩减，进而减少大国政治干预对联合国运作效能的冲击影响。

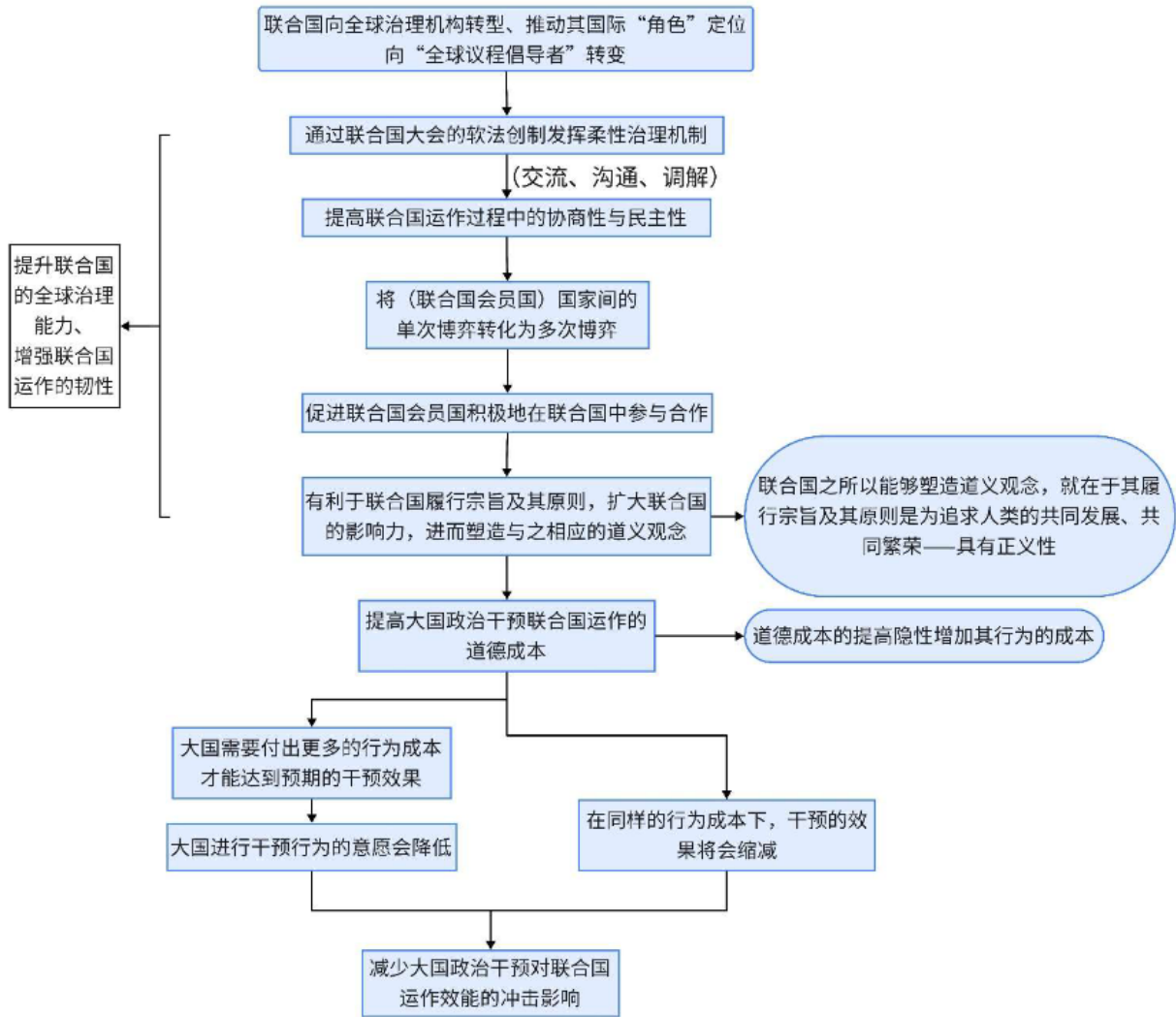


图 3. 向全球治理机构转型——联合国在“全球议程倡导者”的国际“角色”定位下的运作逻辑

所以，通过联合国大会的软法创制以发挥联合国的柔性治理机制，是联合国向全球治理机构转型、成为“全球议程倡导者”，从而能够增强其运作韧性、进而减少大国政治干预对其运作效能影响的关键所在。

三、结语

当前，¹⁵世界正经历百年未有之大变局，全球治理体系面临着严峻挑战，尤

其是美国在特朗普第二任期内的外交政策愈发彰显“美国优先”的核心逻辑，其对联合国的种种干预行为都反映出鲜明的大国权力竞争色彩，凸显美国霸权的单边行径。¹⁵虽然联合国曾在冷战期间就频繁受到美苏两极格局的掣肘，但面对大国政治干预程度的日益加深，其对联合国履行宗旨及其原则的运作效能所造成的冲击影响将会越来越大。除此之外，大国政治又是联合国成立及其运作的重要基础。因此，如何处理好大国政治干预对联合国运作效能的影响对于联合国而言是追求“最大效能”过程中的关键问题。通过向全球治理机构转型，增强联合国运作的韧性——其既能够照常发挥大国在联合国中的积极作用，还能有助于吸收大国政治干预对其运作效能的冲击影响，为联合国更好地应对复杂且充满高度不确定性的全球局势开辟新途径，推动联合国不断实现人类的发展与繁荣。

¹⁵ 赵明昊 仇家畅：《应对竞争性多极世界：特朗普 第二任期外交政策初探》，载《当代美国评论》，2025 年第 3 期，第 66-70 页。

参考文献

- [1] 曹玮. 国际关系理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020: 166.
- [2] 江河, 黄慧澜. 全球风险治理视域下联合国大会的软法建构功能及其人类命运共同体理念实践[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2023(5): 4.
- [3] 李少军. 评美国与联合国关系的历史进程[J]. 美国研究, 1995(2): 75.
- [4] 任琳. 联合国转型: 从效能提升到全球治理格局重塑[N]. 学习时报, 2025-06-20(2).
- [5] 王潇. 论联合国集体安全机制[D]. 重庆: 西南政法大学, 2013: 5-6.
- [6] 张贵洪. 联合国八十年: 回顾、挑战和展望[J]. 国际政治研究, 2025(4): 24.
- [7] 张雪. 国家与国际组织互动关系的“委托—代理”解释框架[J]. 理论与改革, 2021(1): 123-124.
- [8] 赵明昊, 仇家畅. 应对竞争性多极世界: 特朗普第二任期外交政策初探[J]. 当代美国评论, 2025(3): 66-70.
- [9] 联合国. 联合国秘书长警告“破产危机” 2026 年拟议预算大幅削减 15%[EB/OL]. (2025-10-?) [2025-11-18]. <https://news.un.org/zh/story/2025/10/1140936>.
- [10] 联合国. 秘书长古特雷斯启动“联合国 80 周年倡议” 三大改革将重塑联合国未来[EB/OL]. (2025-05-?) [2026-01-17]. <https://news.un.org/zh/story/2025/05/1138526>.
- [11] 联合国. 联合国改革: 古特雷斯强调以“最大效能”为目标[EB/OL]. (2025-10-?) [2026-01-19]. <https://news.un.org/zh/story/2025/10/1140923>.
- [12] 联合国. 美国宣布退出数十国际组织 联合国誓言履行职责绝不动摇[EB/OL]. (2026-01-?) [2026-01-23]. <https://news.un.org/zh/story/2026/01/1141427>.
- [13] 人民网. 美国拖欠联合国逾 30 亿美元会费[EB/OL]. (2025-09-24) [2025-12-20]. <http://usa.people.com.cn/n1/2025/0924/c241376-40570932.html>.
- [14] Voice of America. Trump Ends Support for Anti-American UN

Organizations[EB/OL]. (2025-02-06) [2025-12-08]. <https://editorials.voa.gov/a/trump-ends-support-for-anti-american-un-organizations-20250206/7965752.html>.