

“三个联合国”视角下特朗普 2.0 时代 美国对联合国政策演变

张 蓓

[内容摘要] 美国深度参与联合国的创建、运行与发展,对联合国具有重要影响。特朗普第二任期以来,美国大幅调整对联合国政策,这种变化具有突出研究价值。本文根据联合国的不同功能引入“三个联合国”框架,将其区分为作为国际秩序核心机制的“第一个联合国”、作为成员国政策工具与代理的“第二个联合国”和发挥理念与规范作用的“第三个联合国”,并用秩序定位、功能使用和规范互动三个维度,为理解美国对联合国政策及其变化提供一个较为全面的分析视角。研究发现,在“三个联合国”视角下,与第一任期相比,特朗普第二任期进一步降低联合国在美国秩序构想中的价值,以资金杠杆强化对联合国的定向使用,并在“反觉醒”理念下更直接抵制联合国的部分规范议程及其规范塑造作用。

[关键词] 联合国 美国外交政策 国际秩序 多边主义

[作者简介] 张蓓,中国国际问题研究院全球治理与国际组织研究所助理研究员

[中图分类号]D815 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-5715(2026)05-0085-24

一、问题的提出与研究述评

特朗普从第二任期伊始,就开始调整美国对联合国的政策,宣布退出世界卫生组织、人权理事会、联合国教科文组织等机构,大幅压缩对联合国体系的资金支持,多次批评联合国机构“偏离使命”、不符合美国利益等。长期以来,美国是联合国最大的经费贡献国,在联合国发展过程中持续发挥重要作用。深度考察特朗普第二任期美国对联合国政策调整的主要特征及背后政策逻辑,有助于理

解美国联合国政策发生的变化及对联合国的影响,也为我国维护联合国作用、推动联合国必要改革提供参考。

当前关于特朗普政府对国际组织和联合国政策的研究,主要有以下几个视角:一是从美国国际角色调整与外交战略转型视角出发,强调美国从制度领导者向交易性角色转变。^①二是聚焦特朗普对国际组织的“退出”行为,考察国家为何退出以及退出如何成为推动制度改革的政策工具,揭示其背后的制度成本收益逻辑。^②三是从竞争性多边主义视角分析,当国家认为现有机制不符合利益、权力分配不合理或对既有规则不满时,可能采取论坛转移、建立新制度等方式。^③四是从国际组织合法性危机视角分析,既成大国的反制度化源于对制度控制的丧失,以及对制度规则为弱国赋权的不满。^④还有研究聚焦国际组织本身的规范属性以及公众对其认知如何影响其合法性。^⑤五是从国内政治、民粹主义和反全球主义视角,揭示对国际组织的批评、抵制和退出也是国内政治动员的一部分。^⑥

上述研究从国际秩序、成本收益、制度竞争、合法性以及国内政治等不同角

① 毛瑞鹏:《特朗普政府的联合国政策》,《国际问题研究》2019年第3期,第34~49页;Jacob Katz Cogan, “The Trump Administration Signals Major Reevaluation of U. S. Engagement with International Organizations,” *American Journal of International Law*, Vol. 119, No. 4, 2025, pp. 777~789.

② Inken von Borzyskowski and Felicity Vabulas, “Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?” *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 2, 2019, pp. 335~366; 任琳:《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》,《国际政治科学》2019年第1期,第84~115页;王明国:《单边与多边之间:特朗普政府退约的国际制度逻辑》,《当代亚太》2020年第1期,第59~85页。

③ Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385~412; Tim Heinkelmann-Wild, “(De)coding ‘America First’: Trump’s Contestation of International Institutions and Its Consequences,” *International Affairs*, Vol. 102, No. 1, 2026, pp. 43~62; 王明国:《选择性退出、多边间竞争与特朗普的反制度化国际战略》,《国际论坛》2020年第1期,第20~40页;郝敏、李逸杰:《从公共产品到俱乐部产品:特朗普第二任期内美国政府“退群”“建群”行为研究》,《国外理论动态》2026年第1期,第151~161页。

④ [德]迈克尔·祖恩著,董亮译:《全球治理:权威、合法性与论争》,社会科学文献出版社2023年版,第191~198页;刘昌明、杨慧:《竞争性多边主义与国际秩序的演进趋向——基于国际制度合法性视角的解释》,《东北亚论坛》,2021年第4期,第24~40页。

⑤ Matthias Ecker-Ehrhardt, Lisa Dellmuth and Jonas Tallberg, “Ideology and Legitimacy in Global Governance,” *International Organization*, Vol. 78, No. 4, 2024, pp. 731~765; Ping Xu et al., “Political Elites and Attitudes Toward International Organizations in the Trump Era,” *Social Science Quarterly*, Vol. 106, No. 3, 2025.

⑥ Mark Copelovitch and Jon C. W. Pevehouse, “International Organizations in a New Era of Populist Nationalism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 14, No. 2, 2019, pp. 169~186; Kilian Spandler and Fredrik Söderbaum, “Populist (De)legitimation of International Organizations,” *International Affairs*, Vol. 99, No. 3, 2023, pp. 1023~1041; 戚凯:《特朗普主义与全球秩序的危机》,《东南亚研究》2025年第4期,第1~20页。

度,为本文分析美国对联合国的政策提供了重要参考。但现有研究大多从特定理论视角或具体政策行为切入,对美国的联合国政策仍缺乏一个能够涵盖不同政策维度的分析框架。在此基础上,本文尝试从关于联合国多重属性的经典研究中寻求借鉴,根据联合国的不同功能提炼出分析大国对联合国政策的框架,并以此考察特朗普 2.0 时期美国对联合国的政策选择。^①下文将首先构建具体的分析框架,继而考察美国对联合国的长期政策实践,并在此基础上着重分析特朗普 2.0 时期美国联合国政策的变化及其影响。

二、“三个联合国”的分析框架

(一) 联合国多重属性的研究取向

20 世纪 90 年代以来,在冷战结束后联合国活动扩展的背景下,学术界提出“多个联合国”的研究取向,从不同角度阐释联合国的内部行为体以及功能来源。克劳德于 1996 年提出了“两个联合国”概念,“第一个联合国”指以秘书长和秘书处为核心的国际官僚体系,作为一种具有一定超国家特征的机构,依赖成员国提供资金、人力和装备,在功能上相对中立和国际化;“第二个联合国”由成员国构成,大国发挥主导作用,代表拥有资源与权力的一方。^②在克劳德研究的基础上,卡拉扬尼斯和韦斯等补充了另一重要行为体——“第三个联合国”,由非政府组织、学术界、政策咨询机构、专家网络以及各类独立委员会构成,既独立于成员国政府和国际公务员体系,又与其保持互动,在观念、政策优先事项以及行动议程等方面对联合国产生重要影响。^③以上研究主要从联合国内部不同行为体出发,为分析联合国多重属性提供了基础。

与上述主要基于行为体的研究不同,克罗宁则从权威来源及利益群体角度

① 本文所称“特朗普 2.0”即指特朗普第二任期,文中二者根据行文需要交替使用。

② Inis L. Claude, “Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations,” *Global Governance*, Vol. 2, No. 3, 1996, p. 289.

③ Thomas G. Weiss, Tatiana Carayannis and Richard Jolly, “The ‘Third’ United Nations,” *Global Governance*, Vol. 15, No. 1, 2009, p. 123.

提出“两个联合国”的另一种划分:“第一个联合国”是国家开展合作与博弈的平台,主要利益群体是成员国;“第二个联合国”是“国际社会”的制度性代表,其目标是推动全球公共利益,利益群体包括项目受益者以及更广泛的国际社会。^①

巴奈特和芬尼莫尔则从不同的国际关系理论视角分析了联合国的多重属性。在现实主义视角下,联合国是大国权力结构的制度化体现,其行动空间受到大国意愿和利益的约束,大国通过否决权、财政支持和政治影响等方式塑造联合国的行为边界。在新自由制度主义特别是“委托—代理”理论视角下,国家通过授权使联合国承担特定任务,联合国是成员国为降低合作成本、解决集体行动问题而建立的制度化代理机构。

在英国学派的视角下,联合国是国际社会规则的制度化载体,提供国际行动的合法性,也是推动国际合作、促进国际社会价值发展的平台。在建构主义视角下,联合国具有“生成性”能力,能够在国际政治中构建新的行为体、利益和任务,如联合国推动发展了维和行动、选举观察、人权监督等新的国际实践,并在全球范围内传播诸如可持续发展、善治等政策理念。^②

上述研究从不同行为体、不同权威来源以及不同理论视角揭示了联合国的多重属性,多重属性的分类方法对观察联合国及大国的联合国政策具有较强解释力,但也存在一定局限。克劳德、韦斯和卡拉扬尼斯的分类主要基于联合国内部行为体,其中韦斯和卡拉扬尼斯提出的“第三个联合国”强调知识生产网络相对于成员国和国际公务员体系的独立性,但对跨国规范形成背后的大国影响关注相对不足。巴奈特和芬尼莫尔的研究在一定程度上涉及大国与联合国的关系,但对大国如何基于联合国的不同属性形成差异化政策缺乏整体分析。据此,在既有研究和实证观察基础上,本文根据联合国的不同功能重新提炼“三个联合国”,并将这一分类转化为分析大国对联合国政策的框架。

① Bruce Cronin, “The Two Faces of the United Nations: The Tension Between Intergovernmentalism and Transnationalism,” *Global Governance*, Vol. 8, No. 1, 2002, p. 53.

② Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, p. 699.

(二)“三个联合国”的分类

“第一个联合国”是指在战后国际秩序中作为核心机制的联合国。在分析联合国在战后国际秩序中的地位之前,需首先对国际秩序的基本内涵作出界定。国际秩序至少包含四个基本要素:一是国际关系主体众多且范围广泛,二是反映国际体系权力分配的大国关系格局,三是存在被绝大多数国际关系主体所认可的行为准则与规范,四是存在以制度化形式体现并支撑这些规则的国际机制。从这一定义出发,二战后形成的唯一具有普遍成员资格和全球规范基础的国际秩序,就是以联合国为核心机制、以《联合国宪章》为基本准则的国际秩序。^①除这一全球性国际秩序外,还存在若干地区性秩序,其中最重要的就是自冷战初期以来逐渐形成的自由主义秩序。这一秩序常被称为自由主义国际秩序,但这一表述具有一定误导性。事实上,这一秩序既不完全“自由”,也并非真正“国际”。与以联合国为基础的全球秩序不同,冷战期间形成的自由主义秩序主要体现为西方阵营内部的制度安排。^②

冷战时期,从制度密度和共同规范的角度看,与西方内部高度制度化的地区秩序相比,国际秩序较“薄”,联合国是为数不多的全球性制度平台。^③在联合国这一平台上,美苏两大阵营仍在核不扩散和军控等具有共同利益的领域开展合作,建立了包括国际原子能机构以及《不扩散核武器条约》在内的一系列重要制度安排。冷战结束后,在国际权力格局变化的推动下,国际秩序经历深刻演变。三十余年间,围绕联合国形成的国际机制与条约体系不断扩展,国际关系准则与规范逐步深化,国际秩序明显增“厚”。当前国际秩序加速演变,全球治理架构出现新的变化,传统多边机制面临更多挑战,小型多边主义以及围绕新兴议题建立的“俱乐部机制”不断涌现,但尚未出现能够在成员覆盖范围、议题综合性和全球

① 刘振民:《汲取历史智慧,共筑当代国际秩序的美好未来》,环球网,2025年9月29日, <https://opinion.huanqiu.com/article/4OVyJHZ4uB0>。

② John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, p. 7.

③ G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 7 ~ 23; David A. Lake, G. John Ikenberry and Michael Risse, “Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Order in the Twenty-First Century,” *International Organization*, Vol. 75, No. 2, 2021, pp. 225 ~ 257.

代表性方面全面替代联合国体系的制度安排。

联合国在国际秩序中的核心地位,还体现在作为国际社会共同认可的权威机制,能够为全球治理行动提供合法性基础和政治认可,这也是联合国与其他多边机制的根本区别。国际制度的权威来源于其在多大程度上被国际社会接受为正当规则制定和执行机制。^① 联合国的权威首先来源于拥有最为广泛的成员资格,《联合国宪章》的基本原则也得到国际体系中绝大多数国家的认可。联合国的治理结构则基本反映国际体系的现实权力格局:联合国大会的一国一票原则体现主权平等,安全理事会常任理事国的否决权则体现大国在维护国际和平与安全方面的特殊地位与责任。

近年来,尽管全球治理面临地缘政治竞争加剧和制度碎片化等挑战,但联合国作为全球治理行动合法性来源的功能并未消失。从实践来看,近年来围绕大国军事行动,相关国家仍不断在安理会和《联合国宪章》框架下博弈,或寻求合法性依据,或据此否定对方行动合法性。联合国在俄乌、美伊等地区冲突中难以发挥有效作用,反映出在涉及安理会常任理事国及其重大利益的冲突中,五个常任理事国之间的严重分歧使安理会难以形成共识,进而制约联合国发挥促和止战作用,但并不意味着联合国的合法性受到全面挑战。此外,人工智能等新兴领域的治理实践也表明,各国即便在技术能力和制度偏好上存在竞争,仍倾向于借助联合国框架增强相关政策倡议的代表性和认可度。

“第二个联合国”则体现为联合国对国家的功能性作用。国家成立国际组织是工具理性的结果,专业分工的国际组织可以帮助国家应对政策外部性带来的挑战。^② “委托—代理”理论从国家向国际组织授权的不同目的出发,区分了以下几种国际组织可能发挥的代理功能:一是发挥“协调性代理”作用,通过信息共享、标准设定与政策协调来减少国家间误判,应对“懦夫博弈”“性别之战”这类典

① Inis L. Claude, “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations,” *International Organization*, Vol. 20, No. 3, 1966, p. 368; Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford: Oxford University Press, 1990, pp. 41 ~ 49.

② Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, p. 3.

型的国际博弈问题。二是发挥“合作性代理”作用,通过监督、评估与信息披露等提升合作的可信度,应对“搭便车”这类国际合作难题。三是发挥“仲裁性代理”作用,国家预先同意将争端提交给第三方裁决机构,委托国际组织承担争端解决职能,降低未来交易成本、稳定合作预期。四是发挥“执行性代理”作用,国家通过向具有一定独立性和裁量权的国际组织授权,约束未来的政策选择,增强政策承诺的可信度。^① 这一区分主要用于说明国际组织的不同代理功能,实际运行中国际组织承担的功能则更为复杂。

联合国系统内各机构依据《联合国宪章》以及成员国的正式授权,承担协调全球公共事务、提供集体安全与发展合作等职能,成为成员国的集体代理,集中体现了上述一些功能。例如,世界卫生组织在跨国公共卫生危机中协调各国防疫政策,国际民用航空组织在民航标准与规则领域、国际电信联盟在无线电频谱与卫星轨道资源领域,通过技术标准与制度框架对齐成员国政策,降低因缺乏协调而带来的风险与成本,符合“协调性代理”特征。国际原子能机构开展独立监督、联合国气候变化框架公约框架下的透明度机制也具有监督履约功能,发挥了“合作性代理”作用,帮助成员国克服合作中的不确定性,增强集体承诺的可信度。在争端解决领域,国际法院在有关国家接受其管辖的基础上对国家间法律争端进行裁判,发挥第三方争端解决功能,体现了“仲裁性代理”的特征。由于其广泛的授权和复杂的制度构成,联合国体系还承担了一些难以简单归入上述代理类型的职能。

“第三个联合国”是指联合国通过提出、传播并制度化一系列理念与规范,从而影响成员国及国际社会对问题的理解方式和政策选择。^② 在联合国发展进程中,一些具有开创性的理念经由联合国提出和传播,逐渐演变为主流国际话语,并对国际行动产生深远影响。^③ 联合国理念与规范来源于三类主体之间的互动:

① Darren G. Hawkins et al., “Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory,” *International Organization*, Vol. 61, No. 1, 2006, pp. 3 ~ 41.

② Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 899 ~ 901.

③ Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 29 ~ 31.

成员国政府、联合国机构及其工作人员,以及包括非政府组织、学术界、政策专家与各类独立委员会在内的围绕联合国形成的更广泛知识网络。在不同议题领域,这三类主体发挥的作用并不相同。例如,非政府组织与专家网络在环境议题发展为全球性政治议题的过程中发挥了重要作用;在人权与安全问题上,成员国政府与联合国机构则扮演更为核心的角色。^① 无论理念最初由何种主体提出,一旦进入联合国体系并通过报告、决议或制度安排加以规范化,其“原产地标签”往往逐渐淡化,在制度化过程中经历系统化与正当化,从而获得更强的普遍性。^②

“第三个联合国”主要通过以下几种方式发挥影响:首先,通过重塑问题的认知框架与表述语言,改变国际社会理解问题的方式;其次,通过提出新的议程框架,将特定问题提升为全球政治议题;再次,通过影响关键群体对自身利益的认知,改变推动行动与阻碍行动的力量对比;最后,将相关理念嵌入具体制度与机构,使其成为后续政策执行、监督与问责的制度载体。^③

在经济社会发展、人道主义援助、人权以及人类安全领域,联合国都曾提出并推动诸多理念与规范。冷战期间,联合国在理念层面的重要成果包括推动去殖民化以及提出国际经济新秩序。这些理念在实践中取得的效果并不相同。其中,去殖民化被普遍视为联合国最具标志性的规范性成果之一,并基本实现了历史使命。^④ 相比之下,20 世纪 70 年代,第三世界国家在联合国推动的“国际经济新秩序”虽未能实现改变国际经济结构的历史愿景,但其规范元素被拆解并嵌入联合国议程,留下丰富的理念和规范性遗产。冷战结束后,联合国在推动人权普遍化以及人道主义干预理念方面也发挥了重要作用。^⑤ 自 20 世纪 90 年代以来,从加利秘书长提出《和平纲领》开始,安南、潘基文等历任秘书长均致力于推动人

① Thomas G. Weiss, Tatiana Carayannis and Richard Jolly, “The ‘Third’ United Nations,” *Global Governance*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 123 ~ 142; Tatiana Carayannis and Thomas G. Weiss, *The “Third” United Nations: How a Knowledge Ecology Helps the UN Think*, Oxford: Oxford University Press, 2021, pp. 94 ~ 119.

② Richard Jolly, Louis Emmerij and Thomas G. Weiss, *UN Ideas That Changed the World*, Bloomington: Indiana University Press, 2009, pp. 32 ~ 48.

③ Ibid., pp. 1 ~ 3.

④ Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 177 ~ 202.

⑤ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca: Cornell University Press, 2013, pp. 1 ~ 6.

权议题在联合国系统中的主流化。在这一过程中,联合国逐渐在话语与制度层面确立了“所有人的全部人权”理念,并推动人权普遍性与不可分割性原则的制度化。尽管人权问题仍然是南北国家之间理念竞争的重要领域,但联合国在人权议题上的规范性推动无疑对全球政治产生了深远影响。

与此同时,人道主义干预以及“保护的责任”理念则代表了联合国在后冷战时代对“主权—人权”关系的一次重要规范尝试。^① 这些理念一度获得广泛关注,但在利比亚危机之后遭遇严重的信任危机,其影响逐渐减弱。^② 这一经验表明,国际规范的形成与巩固不仅需要制度化过程,还依赖于广大成员国的持续接受,并需要在长期实践中经受政治与历史的检验。

（三）“三个联合国”运用到大国对联合国政策的分析框架

“三个联合国”首先是对联合国不同功能的区分,在此基础上将分析视角从联合国本身转向成员国,可进一步形成分析大国对联合国政策的三个维度,即大国分别如何处理与作为国际秩序制度性核心、政策工具与代理人以及理念与规范生产平台的联合国之间的关系。三个维度所对应的政策逻辑并不相同,其不同组合共同构成大国对联合国政策的基本形态(见表 1)。

表 1 “三个联合国”视角下大国对联合国政策的分析框架

“三个联合国”	联合国的属性	分析大国政策的核心问题
第一个联合国	战后国际秩序的核心制度	大国是否认可联合国作为普遍性国际秩序的制度化核心的地位,如何定位联合国与自身秩序构想之间的关系
第二个联合国	成员国实现集体行动的工具与代理	大国如何运用联合国实现政策目标
第三个联合国	理念与规范生产、传播平台	大国如何参与联合国理念和规范生产,如何处理与自身价值偏好之间的关系

图表来源:作者自制。

① Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge: Polity Press, 2009, pp. 3 ~ 10.

② 张贵洪:《联合国改革的进程、成效与前景》,《当代世界》2025 年第 10 期,第 32 ~ 39 页。

对于“第一个联合国”,核心问题是大国如何认识联合国与国际秩序的关系。大国是战后国际秩序最初的塑造者,推动创建了联合国。但联合国一经建立并持续运行,便逐渐形成超越单一国家的制度权威。大国既受到这一秩序的制度约束,也需要借助联合国为其国际行动提供合法性支持。因此,大国是否认可联合国作为普遍性国际秩序中的制度核心的地位,如何定位联合国所代表的国际秩序与自身秩序构想的关系,是分析其联合国政策的第一个维度。

对于“第二个联合国”,核心问题是大国如何选择和运用联合国实现政策目标。联合国在成员国的授权下承担和平与安全、促进发展、提供人道主义援助、协调政策等诸多功能,通过组织体系、专业能力为成员国提供集体行动的重要工具。与此同时,联合国复杂的组织体系和决策程序也意味着,通过联合国开展行动需要承担相应成本。而对于大国而言,除联合国外,还可以选择单边、双边或其他多边机制。因此,大国在多大程度上授权、如何运用联合国实现其政策目标,是考察大国对联合国政策的第二个维度。

对于“第三个联合国”,核心问题是大国如何参与和应对联合国理念与规范的生产和传播。一方面,由于大国在知识生产、财政资源、人才网络上具有优势,其价值偏好和政策理念更可能对联合国的规范生产产生影响。另一方面,“第三个联合国”同样受到中小国家集团、非政府组织、国际公务员等多个行为体塑造,大国自身也成为这些规范的接受者甚至约束对象。大国既可能主动参与和塑造联合国的理念与规范生产,也可能适应、反对或抵制联合国的规范议程。

由此,“三个联合国”不仅构成对联合国不同功能的类型划分,也提供了观察大国对联合国政策的三个关联但具有不同逻辑的分析维度。大国对联合国的总体政策并非单一取向,而可能在秩序、工具和规范三个维度上有不一致的政策倾向。大国可能认可联合国的秩序地位,却对其具体功能有限使用;也可能对联合国的秩序权威持保留态度,却继续利用其特定机构和机制;还可能积极使用联合国功能,却对其理念和规范功能持抵制态度。三个维度不同取向的组合有助于观察大国对联合国政策的总体形态。美国长期以来是联合国最重要的资源提供者之一,深度参与联合国的发展与制度塑造,是影响联合国运行和发展的关键国

家。特朗普 2.0 时期美国对联合国政策调整幅度大,产生的影响也更突出,因而具有重要的研究价值。本文尝试运用上述框架对其进行考察,为理解其政策变化提供一个较为全面的分析视角。

三、美国对“三个联合国”的长期政策及特朗普 2.0 时期的演变

(一) 美国与“第一个联合国”

1. 美国自由主义秩序观中的联合国

对于当前国际体系中的绝大多数国家而言,联合国的首要意义是其作为二战后国际秩序核心机制的地位,但在美国的秩序观中,联合国并不必然占据这一核心位置。二战结束初期,美国将以联合国为核心的多边制度视为战后秩序建设的首要工程,并对其建立与制度塑造投入了极大热情。^①然而,随着冷战格局的形成以及去殖民化推动联合国的成员结构与议题重心发生变化,美国及其传统盟友难以再稳定掌控投票多数。在中国代表权问题、以色列问题,以及国际经济新秩序等议题上的分歧,都标志着联合国逐渐形成自身的制度逻辑。美国国内对联合国“政治化”“预算失控”的批评随之增加,美国对联合国开始疏远。

冷战结束后,美国重新重视联合国的秩序作用。乔治·赫伯特·沃克·布什在“新世界秩序”的构想中,突出强调联合国在国际安全事务中的核心地位,标志着冷战后美国试图回归其最初制度设想,以联合国为制度支点推进美国主导的自由主义秩序扩展。克林顿执政初期继承了这一政策取向,但在一系列国际危机后调整对联合国的制度预期。乔治·沃克·布什执政时期,国家安全议程优先性上升,对自由主义国际制度的政策承诺相应弱化。奥巴马政府重新重视多边机制,而拜登政府则在特朗普第一任期结束后着手修复美国与联合国的关系。奥巴马与拜登均认为自由主义秩序面临压力,并尝试通过多种手段维持美国的制度领导力。在这一时期,联合国虽仍被视为国际合法性的重要平台之一,

^① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 258.

但不是唯一点,美国更加倚重更能体现其政策优先的“小多边主义”机制以及改造盟友体系。

综上所述,在特朗普 2.0 之前,尽管美国对“第一个联合国”的政策经历了多次调整,但总体遵循一条相对稳定的逻辑。作为二战和冷战的胜利者,美国始终将联合国视为推广自由主义秩序的重要平台,并在一定程度上以“创造者”与“所有者”视角看待联合国。当美国认为可以有效动员联合国服务其秩序目标时,便对其投入高度的制度热情;而当发现联合国难以被完全动员,甚至可能对美国行动形成制度性约束时,倾向于采取疏离或限制的策略。

2. 特朗普 2.0:秩序观转向与“第一个联合国”秩序意义弱化

特朗普的执政标志着上述逻辑的中断。特朗普的上台本身就是美国推动自由主义秩序国际化陷入困境的结果。冷战结束后,美国将原本主要存在于西方世界内部的自由主义秩序扩展至全球,推动自由主义价值观传播、促进资本与人员跨境流动,并在经济领域推动“超级全球化”。然而,这在客观上为中国等新兴经济体的快速崛起提供了有利环境,削弱了美国主导自由主义秩序所依赖的单极权力基础。与此同时,所谓自由主义秩序也在美国国内加剧了社会经济不平等,激发了国内的民族主义与反建制情绪,逐渐侵蚀了自由主义国际化在美国社会中的政治基础。^① 这一内外结构性变化构成特朗普主义崛起的重要背景。

在这一背景下上台的特朗普并不认同美国维持自由主义国际秩序的传统政策共识。特朗普 1.0 时期已对自由主义国际秩序的若干核心原则发起了明显冲击,主要表现为选择性拆解和重新议价,但并未完全放弃自由主义价值的对外投射,更多按照“美国优先”原则重新界定美国参与和领导国际制度的范围和条件。2017 年的《国家安全战略》仍强调要在多边机制中“参与、竞争和领导”,目标是“在多边机制中获得更好成果”,“以确保美国的利益和原则得到维护。”^②

到了特朗普 2.0 时期,这种对自由主义秩序观的不认同和修正态度走向更

^① John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, p. 7.

^② The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 40.

深刻的批判以及系统性挑战。2025 年《国家安全战略》将矛头直接对准冷战后美国的整体秩序战略,认为美国追求全球主导、承担广泛国际责任并将自身政策嵌入国际制度网络,不仅超出了国家利益的必要边界,而且削弱了美国的经济社会基础与国家主权。^① 此外,特朗普 2.0 时期还在“美国优先”基础上提出了以“国家至上”为核心的秩序原则。^② 在这一秩序观下,国际政治是以实力为基础的国家间的竞争、协调与交易,国际制度则置于国家主权和国家利益之下,多边规则和国际制度的独立价值进一步下降,其意义更多取决于对国家利益的实际贡献。

特朗普 1.0 时期已明显弱化了对联合国及多边制度内在秩序价值的强调,倾向于从美国利益、国家主权和制度竞争的角度理解其作用。特朗普 2.0 则进一步降低了联合国在美国秩序构想中的独立价值。对于认可联合国秩序价值的大国而言,即使在具体议题上与其存在分歧,维持联合国的制度权威和正常运转仍具有长期战略意义,因此不能完全按照具体政策收益衡量参与成本。当这一秩序价值下降后,对联合国的评价则更多取决于其能否直接服务国家利益,退出、绕开乃至另建机制的门槛也随之降低。

在政策表现上,从第一任期到第二任期,特朗普政府对联合国机构的政策从选择性退出向系统性审查转变。特朗普第一任期的退出行动主要针对特定组织或制度安排,第二任期则将审查对象扩展至美国参与的整个国际制度网络。2025 年 2 月 4 日签署的第 14199 号行政令要求审查美国参加或资助的所有国际政府间组织、国际公约和条约,并据此提出退出建议。特朗普政府开始以国家利益为标准,对美国参与国际制度体系的必要性进行系统性重新评估。

特朗普 2.0 时期还开始了在联合国之外构建平行治理机制的尝试。2026 年 1 月成立的“和平委员会”起源于特朗普的“加沙和平计划”,并获安理会相关决议支持。然而,从后续公布的章程看,其未将职能严格限定于加沙,并呈现出向更广泛和平与安全事务扩展的可能。特朗普一方面表示“和平委员会”将与联合

^① The White House, “*National Security Strategy of the United States of America*,” November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, pp. 1 ~ 2.

^② Ibid, p. 10.

国密切合作并帮助强化联合国的作用,另一方面又为“和平委员会”赋予监督、矫正联合国的定位。^①“和平委员会”呈现出在联合国之外构建平行和平治理机制的制度内涵,已引发其是否可能挑战乃至部分替代联合国相关职能的争议。^②

而在联合国内,特朗普 2.0 也作出更多阻挠性举动。2025 年,美国在联合国大会 192 次有记录表决中投下 174 次反对票,占其实际投票次数的 90.6%,明显高于同期中国的 3.6%、俄罗斯的 16.1%、法国的 14.6% 和英国的 16.1%,也高于拜登政府时期的 55.9% 以及特朗普 1.0 时期的 70.6%。^③ 美国政府此前已有制裁外国政府官员和国际刑事法院人员的实践,2025 年 7 月又对正在履职的、联合国人权理事会任命的特别报告员弗朗西斯卡·阿尔巴内斯实施制裁。

上述政策已经对联合国产生实际影响。美国的系统性审查以及随之而来的退出和投入收缩,加剧了联合国面临的运行压力。仅以联合国难民署为例,2025 年 6 月,受特朗普国际组织全面审查影响,联合国难民署宣布全面调整业务、支出、人员和组织结构,关闭或缩减部分办事处,取消约 3500 个岗位。^④ 与此同时,“和平委员会”在联合国之外形成新的和平与安全事务平台,使相关外交协调和资源动员更多转向美国主导的机制,可能削弱联合国在和平与安全领域的制度中心性。美国在联合国内采取的阻挠性行动也增加了多边共识和集体决策形成的难度。2025 年 6 月和 9 月,在其余 14 个成员均投赞成票的情况下,美国两次行使否决权,使相关加沙停火决议草案未能获得通过。对联合国特别报告员实施制裁,也使联合国授权机制的独立履职面临直接压力和干扰。

总的来看,特朗普 2.0 时期的秩序观进一步将美国从自由主义秩序建设者

① Michele Kelemen and Aya Batrawy, “Trump Gathers Members of Board of Peace for First Meeting, with Some U. S. Allies Wary,” NPR, February 19, 2026, <https://www.npr.org/2026/02/19/nx-s1-5719053/trump-board-of-peace-meeting>.

② Zaha Hassan and Charles H. Johnson, “The Board of Peace and Funding for Gaza Reconstruction: On Whose Account?” March 16, 2026, <https://carnegieendowment.org/research/2026/03/the-board-of-peace-and-funding-for-gaza-reconstruction-on-whose-account>.

③ 笔者根据联合国达格·哈马舍尔德图书馆公布的联合国大会投票数据计算。反对票比例为反对票数占该国实际参加有记录表决次数(赞成、反对和弃权票之和)的比例。

④ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “UNHCR Steadfast in Refugee Protection as It Completes Review of Operations, Structures and Staffing,” June 16, 2025, <https://www.unhcr.org/us/news/press-releases/unhcr-steadfast-refugee-protection-it-completes-review-operations-structures>.

和维护者的传统角色中解放出来,在“国家至上”的逻辑下,美国不再认为自身因秩序领导者身份而负有长期维持普遍性多边制度、承担额外国际公共品供给成本的特殊责任。随着主权国家、国家利益和实力政治在其秩序观中的地位上升,联合国作为普遍性国际秩序核心机制的独立价值进一步下降,美国对“第一个联合国”的政策呈现出更为明显的断裂性特征。

(二) 美国与“第二个联合国”

1. 美国对“第二个联合国”的集体代理和定向代理

美国作为联合国成员国之一,是成员国集体委托的一部分,从联合国提供的信息共享、政策协调以及制度平台等公共服务中受益。然而,由于其在国际体系中的大国地位,美国与“第二个联合国”的关系呈现出更为特殊的形态。

首先,美国更有能力推动成员国向联合国授权,使联合国承担更多功能。例如,在美苏冷战期间,两国在核军控谈判中推动建立国际原子能机构。此后,国际原子能机构成为国际核治理体系中的关键机构,并为所有成员国提供服务。其次,美国也拥有更强的政治动员能力,使联合国制度发挥最大效应。一个典型例子是“9·11”恐怖袭击之后,联合国安理会迅速通过第 1373 号决议,要求各国加强情报合作,强化反恐措施。如果没有安理会决议,美国需与 190 多个国家谈判并推动批准相关条约才能在全球范围内建立类似反恐标准。^①最后,美国可利用其外交资源,使联合国相关制度安排更符合自身利益。美国常用的政策杠杆包括威胁退出以及削减资金支持。一个典型例子是美国指责万国邮政联盟终端费率侵害美国利益,在“退出威胁”和多部门协同施压下,2019 年终端费体系被迫调整。

美国与“第二个联合国”关系的特殊性还在于,在特定领域可以使联合国呈现出定向代理的特征。美国对两类代理的运用存在不同侧重。集体代理建立在成员国共同授权基础上,美国虽可凭借其大国地位发挥较大影响,但仍受到多边决策程序和其他成员国的制约;相比之下,美国对定向代理施加的影响更为直接有效,因此后者也是美国长期以来运用联合国实现政策目标的重要方式。

^① Shashi Tharoor, “Why America Still Needs the United Nations,” *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 5, 2003, p. 67.

定向代理主要通过长期资金安排影响部分联合国机构项目方向与资源配置。联合国系统收入的 67% 以上来源于会费和摊款之外的自愿捐款,而自愿捐款又可细分为核心捐款与指定用途捐款。在核心捐款模式下,各国自愿资金汇集为联合国机构的可支配资源,由机构根据组织使命与战略规划实施项目。但在指定用途捐款模式下,捐助国与联合国机构签订详细的项目协议,对资金使用的时间、地点、对象、活动内容以及资产配置作出具体规定,并附带严格的报告与监督要求。^① 这种安排在一定程度上限制了联合国机构根据自身授权进行独立规划与资源配置的能力,使其在实践中成为捐助国的执行机构。^②

美国是这一模式形成的主要推手。出于避免承担刚性财政义务、在资源分配上保持更大主导权的考量,美国长期反对扩大联合国常规预算,同时支持以自愿捐款为主的财政模式。美国拖欠常规会费虽为惯例,但在自愿捐款尤其是在指定用途捐款上保持较高投入。以 2024 年为例,美国对联合国系统总出资约为 140 亿美元,其中会费约为 32 亿美元,自愿捐款中的核心捐款为 4.7 亿美元,而指定用途捐款则高达约 100 亿美元。^③

这一财政结构限制了发展中国家、受援国对联合国资源分配发挥影响力。全球共同商定的发展目标以及受援国的实际需求可能让位于捐助国的政策偏好,高可见度议题可能获得过度资助,结构性或政治吸引力较低的领域往往资金不足。^④ 联合国高度依赖指定用途捐款也引发了对其多边属性受损的担忧。^⑤

2. 特朗普 2.0:以资金杠杆强化对联合国的定向使用

① Erin R. Graham, "Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organizations," *Global Policy*, Vol. 8, S. 5, 2017, pp. 15 ~ 25; Bernhard Reinsberg and Christian Siauwigaya, "Does Earmarked Funding Affect the Performance of International Organisations?" *Global Policy*, Vol. 15, No. 1, 2024, p. 25.

② 这一点也可以从经合组织发展援助委员会的统计口径中得到一定印证:捐助国通过联合国等多边机构提供的指定用途资金,在符合官方发展援助标准的情况下,被统计为双边援助,而非多边援助。

③ United Nations System Chief Executives Board for Coordination, "Revenue by Government Donor," <https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor>.

④ Peter Linnér and Bernhard Reinsberg, "Earmarked Funding at the United Nations: Why it Matters, and Why it Must be Reformed," *Global Governance Forum*, February 5, 2026, <https://globalgovernanceforum.org/earmarked-funding-united-nations-matters/>.

⑤ Giuseppe Zaccaria and Bernhard Reinsberg, "Informal State Influence in International Organizations: Examining the Link Between Executive Head Nationality and Earmarked Funding," *European Journal of International Relations*, Vol. 32, No. 2, 2026, pp. 508 ~ 535.

美国是最善于使用“第二个联合国”的大国之一,无论是推动联合国发挥集体代理作用,还是通过资金强化定向代理,都积累了丰富经验。联合国的工具属性是与特朗普政策最契合的一面,特朗普从未否认联合国作为政策工具的价值,在批评联合国缺乏效率、需提升问责能力的同时,也反复强调联合国具有巨大潜力。^①

在财政方面,尽管特朗普第一任期也强调美国对联合国投入太多、负担不对等,在退出部分机构的同时,明确要求将美国承担的维和预算比例降至 25%,但从特朗普第一任期美国对联合国系统财政投入的数据可以发现,其对联合国系统资金投入并未收缩,反而有所上升:自愿指定用途捐款占美国总出资的比例从其上台前的 56.5% 上升至 68.7%,核心自愿捐款则进一步萎缩。^② 这表明特朗普第一任期已经倾向将资金投入美国能定向控制的领域。

特朗普第二任期则在大幅压缩对联合国总体投入的同时,把剩余资金变成更为直接、附加更多条件、更服务于美国战略目标的控制杠杆。在整体投入方面,特朗普政府大幅度降低了对联合国体系的财政支持。据统计,目前美国对联合国的财政投入已降至二战以来的最低水平,其中全球卫生和人道主义援助领域的削减最为显著,部分领域的缩减幅度超过 60%。^③ 在整体资源规模缩小的背景下,特朗普政府又以“美国优先”为标准对剩余资源进行重新配置,对标美国安全、地缘政治、大国竞争等目标,严格筛选值得美国“付钱”的联合国功能,并更加突出集约、高效和投资回报的导向。

第一,资金杠杆与大国竞争目标进一步绑定。特朗普第一任期已经采取日益公开的政策限制中国影响力。^④ 但这一时期的手段集中于外交层面和人事竞

① “Remarks by President Trump at Luncheon Hosted by the Secretary General of the United Nations,” September 18, 2017, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-luncheon-hosted-secretary-general-united-nations/?utm_source=chatgpt.com; “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>.

② 笔者根据联合国系统行政首长协调理事会公布的联合国收入数据计算。

③ Better World Campaign, “The Impact of Foreign Aid Cuts,” <https://betterworldcampaign.org/impact-of-foreign-assistance-cuts>.

④ 毛瑞鹏:《大国战略竞争背景下美国在联合国的对华政策》,《太平洋学报》2025 年第 1 期,第 11~25 页。

争,例如美国国务院专门任命特使,负责阻止中国候选人出任联合国高级职位。^① 特朗普第二任期则进一步施加财政压力。2025 年 3 月,在对国际组织的 90 天“审查”期间,特朗普政府向多个联合国机构发送问卷,要求这些机构说明是否与共产主义、社会主义或所谓“极权主义国家”开展合作,是否接受来自中国、俄罗斯或伊朗等国的资金支持。^② 2026 年 4 月,媒体披露美国提出的 9 项联合国“快速改革”方案中,就包括阻止中国向联合国秘书长办公室下设的一项基金注资,以限制中国在联合国的影响力。^③

第二,通过调整资金账户和机制,进一步加强美国对资金使用的控制力。在总体投入下降的同时,美国政府对资金投向与使用方式的控制能力反而在加强。特朗普政府对联邦预算的对外援助账户进行大范围改革,取消原有的国际组织自愿捐款账户,设立总额约 29 亿美元的“美国优先机会基金”,赋予总统在资金使用上的更大裁量权。维和预算也是如此。2025 年 7 月,特朗普政府撤销了国会此前批准的 2025 财年约 4 亿美元的维和预算,并在 2026 财年预算中取消了原有的维和资金账户,转而通过“美国优先机会基金”为其选择参与的行动提供支持。与此同时,美国推动联合国安理会通过第 2793 号决议,将海地多国安全支助团升级为规模更大的安全行动,但其经费采取“自愿承担”的模式。这一行动又与特朗普政府遏制非法移民和毒品流入的国内政治需求高度契合。总的来看,美国进一步强化了“向哪里出资”和“为哪些行动出资”的控制权。

第三,在筛选联合国功能基础上,更强调成本控制和投资回报。随着美国对外援助体系大规模重组,联合国机构作为美国对外援助的重要执行伙伴,也成为改革的重要对象。美国国务卿鲁比奥明确表示,对外援助应服务于国家政策目标,而不是做慈善。^④ 与此同时,特朗普政府亦批评联合国体系机构膨胀、层层外

① Richard Gowan, “UN-Nerved: How Trump’s Victory is Seen at the United Nations,” November 14, 2024, <https://ny.fes.de/news/un-nerved-how-trumps-victory-is-seen-at-the-united-nations.html>.

② Colum Lynch, “Trump’s New ‘Loyalty Test’ for UN and Aid Groups,” March 12, 2025, <https://www.devex.com/news/trump-s-new-loyalty-test-for-un-and-aid-groups-109635>.

③ David Brunnstrom, “US Wants Curbs on China as a Condition for Paying UN Dues,” Reuters, April 29, 2026, <https://www.reuters.com/world/china/us-conditions-paying-un-dues-include-china-curbs-report-2026-04-28/>.

④ Marco Rubio, “Making Foreign Aid Great Again,” July 1, 2025, <https://usunrome.usmission.gov/making-foreign-aid-great-again/>.

包以及缺乏协调,认为美国的资金未能得到有效利用。美国提出的联合国改革方案强调削减整体投入、提升美国能见度、强化资金使用的效率与问责。^①虽然要求联合国提升效率和问责并非毫无依据,但特朗普政府的改革更突出战略对标、成本控制和投资回报的导向。2026 年 1 月,特朗普政府宣布启动“人道主义重启”计划,指派联合国人道主义事务协调厅统筹协调,同时赋予美国政府将对援助重点国家和具体项目更大的影响力,“以更少资源取得更大效果”。^②

表 2 “三个联合国”视角下美国对联合国长期政策特征及特朗普时期比较

“三个联合国”	分析大国政策的核心问题	美国长期政策特征	特朗普 1.0	特朗普 2.0
“第一个联合国”	大国是否认可联合国作为普遍性国际秩序的制度核心,如何定位联合国与自身秩序构想之间的关系	美国始终未完全接受联合国作为普遍国际秩序核心的地位,更多依据其是否服务于美国主导的自由主义秩序加以定位	已明显弱化对联合国及多边制度内在秩序价值的强调,倾向于从美国利益、国家主权和制度竞争的角度理解其作用	联合国在美国秩序构想中的价值进一步弱化,表现在选择性退出发展为系统性审查,并另建机制的尝试
“第二个联合国”	大国如何利用联合国代理功能实现政策目标	美国既推动联合国发挥成员国的集体代理作用,也长期通过资金方式强化对联合国的定向使用	定向使用倾向进一步增强,并将大国竞争逐步引入联合国政策	强力使用资金杠杆强化定向使用,将资金配置进一步与大国竞争、政策控制和成本收益目标相结合
“第三个联合国”	大国如何参与联合国理念和规范生产,如何处理与自身价值偏好之间的关系	美国是重要塑造者,但无法主导“第三个联合国”的规范生产;并在相关规范形成约束时,加以抵制	总体延续长期政策特征,与“第三个联合国”的分歧集中于具体议题和机制	“反觉醒”的政治理念外溢,抵制对象发展为“第三个联合国”规范功能本身

图表来源:作者自制。

① Jon Bateman and Rachel Bonnifield, “Trump’s Foreign Aid Cuts Aren’t What You Think,” October 10, 2025, <https://carnegieendowment.org/podcasts/the-world-unpacked/foreign-aid-cuts?lang=en>.

② U. S. Department of State, “More Lives Saved for Fewer Taxpayer Dollars: Trump Administration Leads Humanitarian Reset in the United Nations,” December 29, 2025, <https://www.state.gov/releases/under-secretary-for-foreign-assistance-humanitarian-affairs-and-religious-freedom/2025/12/more-lives-saved-for-fewer-taxpayer-dollars-trump-administration-leads-humanitarian-reset-in-the-united-nations>.

（三）美国与“第三个联合国”

1. 美国与“第三个联合国”的互动与张力

美国是“第三个联合国”的重要塑造者之一,通过资金投入、人才流动与知识生产体系,美国对联合国规范议程产生了持续而深层的影响。联合国在经济治理、行政理性等领域的理念具有明显美国思想源头;联合国人权体系也有部分起源于美国自由主义传统,《世界人权宣言》初期文本由罗斯福夫人主导起草,呈现较为鲜明的个人权利导向。^① 美国持续通过外交渠道、专家网络和制度实践等参与联合国人权、发展、治理等规范塑造。

然而,美国虽深度参与联合国的规范塑造,但难以单方面主导“第三个联合国”的规范生产。这是因为如前文所述,联合国规范的形成是成员国、国际公务员和专家知识网络等多元主体长期互动的结果,美国只是重要参与者之一,无法一锤定音;已经形成的规范往往通过决议、制度安排和机构实践得到持续强化,并获得其他成员国和联合国机构的支持,具有一定的延续性,无法因为美国的要求即刻改变。可以证明这一点的是,联合国的规范体系并不追随美国国内意识形态的周期性变化。20 世纪 80 年代,里根政府推动新自由主义政策,但联合国儿童基金会、非洲经济委员会等机构却在持续关注结构调整对发展中国家造成的负面冲击。90 年代初联合国开发计划署发布首份《人类发展报告》,正式确立“以人为中心的发展”这一在规范层面区别于“华盛顿共识”的替代性发展理念。^② 即使面对美国的明确反对,部分理念仍可以通过多数成员国的支持在联合国框架内获得确立,“发展权”就是典型案例之一。这再次表明“第三个联合国”的规范生成并非由单一国家主导,而是一个多元主体互动、持续博弈的过程。

但当“第三个联合国”的规范生产转化为对美国及其盟友的评估、批评乃至约束时,美国与“第三个联合国”的矛盾更加突出。如美国将自身定位为自由主义人权理念的重要倡导者,但当联合国通过程序性评估、问责机制对美国及其盟

^① Michael N. Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2004, pp. 17 ~ 22, pp. 45 ~ 48.

^② Richard Jolly, Louis Emmerij and Thomas G. Weiss, *UN Ideas That Changed the World*, Bloomington: Indiana University Press, 2009, pp. 186 ~ 188.

友形成压力时,美国就会质疑相关机制的合法性、专业性或政治中立性,甚至选择退出或弱化参与。美国长期批评部分联合国机构对以色列存在制度性偏见,且在国内暴力执法等人权问题受到联合国机制关注时保持警惕状态。

2. 特朗普 2.0:“反觉醒”加剧美国与“第三个联合国”的冲突

在特朗普第一任期内,上述脉络整体仍在延续,但其第二任期出现了一个新的重要维度,即“反觉醒”被明确上升为核心政治理念,并被系统化嵌入对外政策话语,加剧了美国与“第三个联合国”之间的摩擦。

在特朗普政府及其支持者的政治语境中,“觉醒意识形态”指一系列围绕多元、平等与包容展开的政策议题与社会实践,核心在于以身份政治为基础,对语言、行为与制度安排提出规范性要求。这套自诩具有普遍正当性的价值体系,由精英推动并通过制度化手段执行。^①“反觉醒”部分元素已在特朗普 1.0 时期出现,特朗普 2.0 时期通过进一步系统化整合,成为特朗普政治理念的重要组成部分,作为“文化战争”的一面旗帜组织政治运动。虽然“反觉醒”主要阵地在美国国内,但在外交政策上的外溢效应也十分明显。特朗普第二任期将欧洲的移民、言论自由等内部治理问题置于“西方文明”的框架下加以审视,这也成为万斯在慕尼黑安全会议上批评欧洲的重要内容。

在“反觉醒”的视角下,“第三个联合国”也成为了特朗普政府的批评对象。在特朗普政府及其支持者看来,联合国具有明显“觉醒意识形态”色彩。特朗普第一任期与第二任期两次退出联合国教科文组织,第一任期的退出理由主要强调机构改革必要性以及该组织对以色列存在偏见;^②而第二任期则明确指责该组织“推动分裂性的社会与文化议题”,批评其对可持续发展目标的关注体现了一种“全球主义、意识形态化的发展议程”。^③同一机构在两个任期中受到不同的话

^① Michael J. Sandel, *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2020, pp. 21 ~ 27, pp. 59 ~ 66.

^② U. S. Department of State, “The United States Withdraws From UNESCO,” October 12, 2017, <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/index.html?safe=1>.

^③ U. S. Department of State, “The United States Withdraws from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO),” July 22, 2025, <https://www.state.gov/releases/2025/07/the-united-states-withdraws-from-the-united-nations-educational-scientific-and-cultural-organization-unesco>.

语建构,反映出“反觉醒”理念下美国与“第三个联合国”的摩擦在加剧。

“第三个联合国”成为“反觉醒”的批评对象,直接原因是 2030 可持续发展议程、性别、气候、多样性等联合国长期推动的议题,正是“反觉醒”所反对的对象;深层原因在于,“反觉醒”反对在缺乏直接民主问责的情况下行使“道德权威”,而“第三个联合国”的重要作用恰恰在于推动普遍性规范与价值议程,与“反觉醒”立场产生结构性冲突。在美国对联合国的批评中,经常出现联合国身为科层机构却推动规范议程的质疑。例如,鲁比奥称,联合国不应沦为一个“削弱国家主权、推动多元化、公平与包容等意识形态议程的臃肿官僚机构”。^① 美国常驻联合国代表迈克·华尔兹指责联合国“宣扬偏离核心使命、分散注意力且造成资源浪费的叙事。”^②2025 年 12 月,美国发布声明,解释其在第 80 届联大第三委员会相关决议中的投票立场,不仅明确反对 2030 议程等议题,还强调联大决议不能创设新的权利和义务,并反对联合国成为实施全球治理的工具。^③ 这表明特朗普 2.0 时期,美国对“第三个联合国”的抵制已超越具体规范的分歧,而是质疑“第三个联合国”规范生产机制本身的正当性。

特朗普第二任期对联合国的政策变化也对“第三个联合国”产生了重要影响。一是美国在联合国公开反对性别、气候变化、可持续发展等议题,要求部分过去以共识方式通过的决议改为表决,增加了原有规范共识维持和新共识形成的难度。二是通过削减资金等方式影响联合国机构落实和传播相关规范的能力。例如,2025 年美国终止对联合国人口基金会的多项资助,人口基金会虽然明确表示其使命和授权不会因此改变,但资金削减仍迫使部分项目和服务收缩。三是更加主动地与联合国开展规范竞争。除公开反对联合国在可持续发

① U. S. Department of State, “Secretary Rubio’s Travel to the United Nations for the 80th UN General Assembly High-Level Week,” September 2025, <https://www.state.gov/releases/2025/09/secretary-rubios-travel-to-the-united-nations-for-the-80th-un-general-assembly-high-level-week>.

② Michael Waltz, “Reforming the UN: Assessing U. S. Efforts and Priorities,” April 15, 2026, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/16bb71ba-097e-1c70-b7b4-5bd9b5e1b557/041526_Waltz_Testimony.pdf?utm_source=chatgpt.com.

③ U. S. Mission to the United Nations, “Long Form Explanation of Position with Respect to All Resolutions as Listed under the UNGA 80 Third Committee,” December 19, 2025, <https://usun.usmission.gov/long-form-explanation-of-position-with-respect-to-all-resolutions-as-listed-under-the-unga-80-third-committee/>.

展、气候、性别等领域的规范主张外,还试图推动以国家主权、自由企业、传统家庭等为核心的替代性规范。例如,加强与欧洲保守势力的联动,重新加入具有明显保守主义色彩的《日内瓦共识宣言》,从匈牙利手中接任秘书处,并积极推动扩大签署方。可以说,特朗普 2.0 虽尚难以使联合国既有规范议程发生根本转向,但能够从规范共识、落实能力和理念竞争三个方面削弱“第三个联合国”。

此外,联合国的规范与理念塑造同时包含功能性与道德性两个维度。前者以技术协调与风险治理为核心;后者则以价值表达与正当性建构为导向。当前特朗普政府对于“第三个联合国”的打击和削弱,主要集中于后者,在高风险、技术性较强的跨国风险领域,美国对联合国的规范协调功能需求依旧存在。

需要指出的是,“反觉醒”在美国国内有一定的社会和党派基础,未来可能在共和党政府的对外政策中延续。但受美国国内政治周期性摆动影响,其能否成为美国对联合国政策的长期变量,仍有待观察。

四、结 论

从“三个联合国”的分析视角出发,特朗普 2.0 时期美国对联合国政策的变化呈现在三个层面:进一步降低联合国的秩序意义、削弱联合国权威;以资金为强力杠杆,将联合国更多塑造为服务美国政策目标的定向工具;在“反觉醒”政治理念的驱动下,更加系统地攻击联合国的规范功能。特朗普第二任期开始以来,这些政策已经对联合国造成巨大冲击,资金断流、能力受损,联合国在特朗普政策冲击下不得不降低提供全球公共产品和参与全球治理的力度,这已成为现实。

从长期看,其对联合国乃至全球治理的影响可能更为严重。联合国的作用既非任何霸权国家可单方面提供,也非其他多边、小多边机制所能替代。若联合国的制度权威受到进一步侵蚀、提供全球公共产品的能力持续受损、从全球公共利益出发推动进步思想的作用减弱,受损的不只是联合国本身,还包括依赖和受益于联合国的广大成员国,最终将动摇以规则与合作为基础的国际秩序。

在这一背景下,中国作为主要大国的作用更加凸显。从“三个联合国”视角

看,在“第一个联合国”层面,中国坚定支持联合国作为二战后国际秩序核心机制的地位,这是中国联合国政策的重要基础。在“第二个联合国”层面,近年来中国不断参与推动联合国发挥集体代理作用,广泛参与联合国相关机构在卫生、教育、发展援助、人道主义援助和前沿议题治理等领域的合作,合作范围不断拓展,但深度仍有进一步加强的空间。在“第三个联合国”层面,中国传统上作为发展中国家的一员参与联合国规范塑造,同时积极接受和落实可持续发展等联合国倡导的理念。近年来,随着人类命运共同体和四大全球倡议的提出,中国作为全球治理“理念创造者”的角色更加突出,并通过在联合国建立倡议之友小组等方式推动理念传播,体现出对“第三个联合国”更加积极的参与。

联合国 80 年来取得的成就是内外多个行为体共同作用的结果,但有赖于大国的支持与合作。特朗普 2.0 时期美国政策的变化表明,大国对联合国的支持程度及其政策选择,会直接影响联合国的权威和履职能力。作为具有重要国际影响力的大国,中国应当承担与自身地位相适应的责任,坚定维护联合国权威,积极推动联合国改革与发展。^① 2025 年 9 月,习近平主席提出的全球治理倡议,围绕“构建什么样的全球治理体系、如何改革完善全球治理”的核心命题,为中国参与和塑造全球治理体系提供了重要方向。中国应继续维护联合国权威,并推动其改革与完善,提升发展中国家的代表性和发言权;助力联合国在维和、发展合作以及气候变化、人工智能等领域履行职能、发挥作用。

【责任编辑:卫蔚】

① 王存刚:《战后世界格局变迁与中国的联合国外交》,《当代世界》2025 年第 10 期,第 40~47 页。