

重构多边主义：特朗普第二任期 对联合国政策^[1]

赵敬雅 孙 茹

【内容提要】特朗普第二任期着手系统性调整美国的对联合国政策，启动前所未有的大规模“退群”行动，广泛涉及维和、发展、人权、气候变化、公共卫生、文化等领域；选择性强化对联合国关键机构和组织的控制；施压联合国改革，促其回归“成立初衷”；探索建立平行于联合国机制的双边和小多边机制。新一届特朗普政府基于“美国优先”的原则和理念，企图迫使联合国重回“服务美国利益”轨道，其主要考量包括推进美国战略利益，巩固国内政治支持和政策议程，降低霸权护持成本及在联合国框架下推进对华战略竞争等。美国的相关利己政策举措对联合国乃至全球治理体系带来严重冲击，将加剧全球治理碎片化，但同时也将促使联合国减少对美国的依赖，推动全球治理格局加速重构，并将损害美国自身的软实力，动摇美国主导的所谓“自由国际秩序”的根基。

【关键词】特朗普政府 联合国 多边主义 国际制度 制度霸权 全球治理

【作者简介】赵敬雅，中国现代国际关系研究院世界政治研究所助理研究员；孙茹，中国现代国际关系研究院全球安全治理研究中心主任、研究员、博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2026) 04-0001-24

[1] 本文系国家社会科学基金重点项目“美国与联合国的关系及其对国际秩序的影响研究”（项目编号：25AGJ014）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

联合国是战后国际秩序的基石，也是美国制度霸权的主要依托。特朗普自 2025 年 1 月重新入主白宫以来，高举“美国优先”旗帜，对内“清理整顿”，对外战略收缩并聚焦重点地区和领域，对以联合国为核心的国际组织体系开启了一场“狂风暴雨”式的系统性重构。特朗普第二任期政治根基更稳，执政团队也更为成熟，其对联合国系统“重拳出击”，已不能够被简单理解为因对现状不满而采取的一种权宜之计。事实上，在大规模退出联合国机构与机制的同时，新一届特朗普政府也加强了对联合国部分机构的参与。正如美国国务卿鲁比奥（Marco Rubio）所宣称的，美国并非要“背离世界”，只是拒绝一种“过时的多边主义”。^[1]可见，美国并非要抛弃联合国，而是力图以激进的方式改造联合国，维护其制度霸权。在国际格局深度调整、地缘冲突延宕、美国内政治生态变化的背景下，新一届特朗普政府重构多边主义，将对联合国系统运转、全球治理及所谓“自由国际秩序”产生猛烈冲击。本文尝试全面剖析特朗普第二任期对联合国政策的新动向，从中观察美国对外政策、美国制度霸权和国际秩序的未来趋向，为学界和实务界相关研究提供参考。

一、系统性重构：特朗普第二任期调整对联合国政策的主要举措

特朗普第二任期与联合国进行系统性切割，并通过选择性强化参与、施压改革、创设替代性机制等手段，将联合国也变成其推行“美国优先”路线的“试验场”，力图迫使联合国及其专门机构重回“服务美国利益”的轨道。总体而言，特朗普第二任期对联合国政策的实践中延续了第一任期的疏离态势，但也展现出明显的进取姿态。这表明新一届特朗普政府并非要回归孤立主义，而是要对多边主义进行新一轮系统性重构，可谓是一种“战术性收缩”和“战略性进取”。

[1] Marco Rubio, “Ending the Charade of Wasteful International Organizations,” U.S. Department of State, January 10, 2026, <https://state.dept.substack.com/p/ending-the-charade-of-wasteful-international>.

（一）启动更大规模“退群”，冲击联合国主要事务

特朗普第一任期曾大量“退群”，宣布退出世界卫生组织、《巴黎协定》、联合国人权理事会、联合国教科文组织等多边机构和协定。特朗普第二任期故技重施，再度开启“退出外交”，“退群”规模之大、范围之广创下历届美国政府之最。

特朗普在宣誓就职后的一周内，便宣布再次退出世界卫生组织、《巴黎协定》和联合国人权理事会，停止资助联合国近东救济工程处，同时指示国务卿牵头审查美国对国际组织和条约的参与情况，以确定“哪些组织和条约与美国利益相悖”以及“是否可以对其进行改革”。^[1]2025年7月，新一届特朗普政府宣布退出联合国教科文组织；2026年1月，公布审查结果，彻底清算多边主义“负担”，史无前例地宣布退出66个国际组织和实体机构，其中涉及31个联合国实体和国际条约，涵盖联合国业务的方方面面：发展事务方面，退出联合国经济和社会事务部、联合国贸易和发展会议以及联合国经社理事会下属的各地区经济委员会；在退出世卫组织后，又退出该组织主导的“大流行协定”谈判进程，并拒绝接受最终通过的协定。维和事务方面，退出专司帮助预防冲突和冲突后重建的建设和平委员会与建设和平基金，以及联合国秘书长儿童与武装冲突特别代表办公室、联合国秘书长冲突中性暴力特别代表办公室等机构。人权事务方面，退出联合国妇女署、联合国非洲人后裔问题常设论坛、联合国民主基金等。气候与环境事务方面，退出《联合国气候变化框架公约》、联合国海洋事务部、联合国水机制等。此外，美国还对联合国司法系统发起猛烈攻击，退出国际法委员会，制裁国际刑事法院，对国际刑事法院法官和检察官实施个人制裁，并退出了联合国系统职员学院、联合国大学等教育培训机构。

[1] The White House, “Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations,” February 4, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and-reviewing-united-states-support-to-all-international-organizations/>.

为配合大规模“退群”之举，新一届特朗普政府还对联合国采取单方面“断供”行为，并在气候变化、公共卫生等领域实施大规模“撤资”。2025年3月，宣布退出2023年迪拜气候变化大会确立的损失与损害基金^[1]；2026年1月8日，宣布退出又一气候融资机制——绿色气候基金。^[2]自2026年1月22日起，美国彻底切断与世卫组织的合作关系，并继续拖欠巨额会费。据估计，美国2024年和2025年积欠会费总额已达2.6亿美元。^[3]美国还撤回50亿美元的对外援助和对国际组织拨款，其中包括约5.21亿美元的国际组织会费，涉及世卫组织下属机构泛美卫生组织的4500万美元、联合国教科文组织的7500万美元等，并取消了3.93亿美元的联合国维和行动拨款。^[4]

（二）选择性强化关键机构，加强对关键职位的控制

对于关乎美国重要利益且美国仍能保持制度优势地位的联合国安理会、世界银行、国际货币基金组织等机构，新一届特朗普政府仍强化参与和控制。特朗普高度重视安理会的作用，将其视为进行大国协调、授权行动合法性的关键平台。2025年以来，美国在安理会积极运作，通过多份自己提出或符合其立场的决议草案，涉及乌克兰危机、加沙重建、美以伊冲突等重要地缘政治议题。2026年3月，美国接任安理会轮值主席国，安理会在当月

[1] “United States Quits Board of UN Climate Damage Fund, Letter Shows,” Reuters, March 7, 2025, <https://www.reuters.com/world/us/united-states-quits-board-un-climate-damage-fund-letter-shows-2025-03-07/>.

[2] U.S. Department of the Treasury, “Treasury Announces the United States’ Immediate Withdrawal from the Green Climate Fund,” January 8, 2026, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0352>.

[3] “US Walks Away from WHO Leaving Unpaid Tab of About \$260 Million,” Bloomberg, January 22, 2026, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-01-22/us-walks-away-from-who-leaving-unpaid-tab-of-about-260-million>.

[4] The White House, “Historic Pocket Rescission Package Eliminates Woke, Weaponized, and Wasteful Spending,” August 29, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/08/historic-pocket-rescission-package-eliminates-woke-weaponized-and-wasteful-spending/>.

通过了一份符合美国立场、“强烈谴责伊朗”的决议。^[1]世界银行和国际货币基金组织在全球经济治理中举足轻重，名义上是联合国专门机构，但美国投票权重大，掌握关键话语权。为此，特朗普从未考虑退出这两大机构，而是试图强化对其控制，派遣曾任美国财长贝森特 (Scott Bessent) 顾问的丹·卡茨 (Dan Katz) 出任国际货币基金组织第一副总裁，通过人事任命渗透美国影响力的意图十分明显。

涉及国际标准制定、规范塑造的联合国专门机构或联合国系统内组织，如国际电信联盟、国际海事组织、世界知识产权组织、国际原子能机构等，也被特朗普政府视为对美国利益至关重要的组织。美国常驻联合国代表华尔兹 (Michael Waltz) 明确表示，美国将继续参与国际电信联盟、世界知识产权组织等关键机构。^[2] 尽管美国政府将 2026 财年对国际组织会费的预算大幅削减八成，降至 2.6 亿美元，但还是保留了对国际原子能机构、国际民航组织、国际海事组织、国际电信联盟的会费拨款，其中，国际原子能机构预算 1.15 亿美元，国际民航组织预算 1980 万美元，国际电信联盟预算 1390 万美元，国际海事组织预算 110 万美元，这四个机构的预算总额占 2026 财年美国对国际组织会费预算总额的一半以上。^[3] 不仅如此，新一届特朗普政府还积极支持美国人出任这些重要机构的高层职位。2025 年 6 月，美国国务卿鲁比奥发表声明，力挺美国公民多琳·博格丹·马丁 (Doreen Bogdam-Martin) 连任国际电信联盟秘书长，并敦促其他成员国支持。^[4]

[1] 《安理会通过决议：最强烈地谴责伊朗对邻国的袭击》，联合国新闻网站，2026 年 3 月 11 日，<https://news.un.org/zh/story/2026/03/1141769>。

[2] U.S. Mission to the United Nations, “Opening Statement Before the Senate Foreign Relations Committee on UN Reform,” April 15, 2026, <https://usun.usmission.gov/opening-statement-before-the-senate-foreign-relations-committee-on-un-reform/>.

[3] U.S. Department of State, “Congressional Budget Justification,” May 2025, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/05/FY-2026-State-CBJ-.pdf>, p.89.

[4] U.S. Department of State, “U.S. Support for the Re-Election of Doreen Bogdam-Martin as ITU Secretary-General,” June 18, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/06/u-s-support-for-the-re-election-of-doreen-bogdam-martin-as-itu-secretary-general>.

（三）强推联合国改革，施压联合国回归美国认定的“主业”

特朗普认为，联合国应该以维持国际和平与安全为“主业”，但联合国摊子越铺越大，偏离“主业”，因而有必要对其“纠偏”，使其回到契合美国利益的状态。美国常驻联合国代表华尔兹称，就算美国退出联合国，联合国“也会在别处重建”，因而必须让联合国“留在美国”、“让联合国再次伟大”。^[1]目前看，特朗普第二任期推动联合国改革的宗旨在于“为美国人民服务”，其核心目标有三：一是消除机构冗余、降本增效，措施包括裁员、降薪、精简机构和任务、强化监督等；二是回归“成立初衷”（back to basics），专注和平与安全事务，而非可持续发展、人权、性别平等、气候变化等“虚幻叙事”；三是提高美国影响力，提高美国公民担任联合国高级职务的比例，强化私营企业与联合国机构合作等。^[2]

特朗普第一任期便频繁运用“钱袋子的力量”推进美国在联合国的政策目标^[3]；其第二任期变本加厉，不仅拖欠高额联合国会费，还大幅削减对外援助预算，以“断粮”倒逼联合国收紧开支、加速改革。2026年2月，特朗普签署了包含划拨31亿美元用于支付联合国及其他国际组织会费的一揽子支出法案；同年8月，美国政府通知国会计划缴纳拖欠的8.5亿美元联合国会费及维和行动费用，这实际只占美国40多亿美元总拖欠费额的很小一部分。同时，美国一再驱动联合国按美方要求改革。例如，美国要求联合国降低维和费用，结束或缩减维和任务，对维和装备的使用做出新规定；要求改革发展援助模式，于2026年4月底发起“贸易优先于援助”（Trade over Aid）倡议，

[1] U.S. Mission to the United Nations, “Testimony of Ambassador Mike Waltz, U.S. Representative to the United Nations, At a Congressional Field Hearing on UN Reform,” March 20, 2026, <https://usun.usmission.gov/testimony-of-ambassador-mike-waltz-u-s-representative-to-the-united-nations-at-a-congressional-field-hearing-on-un-reform/>.

[2] U.S. Senate Committee on Foreign Relations, “Statement of Ambassador Michael Waltz Representative of the United States to the United Nations Before the Senate Foreign Relations Committee 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.

[3] 毛瑞鹏：《特朗普政府的联合国政策》，载《国际问题研究》2019年第3期，第37页。

改革援助流程，引入私营部门和市场经济，推动受援国实现自力更生，从而摆脱对援助的依赖等。^[1]

新一届特朗普政府还积极推动多边金融机构改革，力求强化美国在全球经济中的领导地位。2025年4月，美国财长贝森特就改革国际货币基金组织和世界银行发表讲话，称两个机构已经“偏离既定轨道”，必须实施关键改革以确保其“服务于利益相关者”。^[2]改革构想包括：一是让国际货币基金组织回归本业，专注于宏观经济调控和金融稳定，严格贷款发放标准，停止对气候变化、性别平等、社会问题的关注；二是让世界银行“重新发挥”应有作用，尽可能高效利用资源助力经济发展，采取“能源多元化发展”方针，取消对核能、化石能源的投资限制。目前，国际货币基金组织和世界银行已调整其政策路线：前者淡化对性别平等、气候变化等议题的关注，同时采取措施支持美国实现其关键外交政策目标；后者则放弃为核电发展融资禁令，转而支持美国的“能源多元化”政策。^[3]这些变化与美国的施压影响不无关系。

（四）另起炉灶，建立替代性机制

新一届特朗普政府在“退群”、降低多边参与的同时，还尝试建立替代性的双边或小多边机制，确保美国的国际制度主导权。针对部分美国已经退出但关涉美国国家利益的治理领域，重点推出替代性的双边机制安排。在全球公共卫生领域，2025年9月出台《美国优先全球卫生战略》，与非洲、拉美等地区的发展中国家建立“一对一”卫生合作关系。此举名义上是为了填补美国退出世卫组织后面临的全球卫生治理参与空白，实际上是通过双边协议向受援国施压，从其身上榨取更多的现实利益。根据白宫官方说

[1] Mike Waltz and Dan Negrea, “Trade Over Aid: Prosperity for America and the World,” *National Interest*, May 31, 2026, <https://nationalinterest.org/feature/trade-over-aid-prosperity-for-america-and-the-world>.

[2] U.S. Department of the Treasury, “Treasury Secretary Scott Bessent Remarks before the Institute of International Finance,” April 23, 2025, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0094>.

[3] “Trump Administration Warms to IMF and World Bank, in Rare Nod to Global Bodies,” *The Washington Post*, April 19, 2026, <https://www.washingtonpost.com/business/2026/04/19/trump-imf-world-bank-criticism/>.

明,美国与受援国不再是单纯的“援助与被援助”关系,而是建立起一种“共同出资”的合作模式,受援国在接受美国援助的同时,也需增加对国内卫生事业的投资。^[1]然而,受援国实际面临的受援条件远不止“自掏一部分腰包”这么简单:美国与部分非洲国家签署的卫生援助合作备忘录显示,受援国必须向美国开放本国敏感生物数据和病原体样本,开放期限最高可达25年;对一些国家,美国甚至还将卫生援助与获取当地采矿业特许权挂钩。^[2]截至2026年7月,美国已与33个国家签署了合作备忘录,涉及资金总额至少235亿美元,其中约39%将由受援国自己承担。^[3]在人道主义援助领域,撇开现有的多边机构世界粮食计划署,通过原属于美国国际开发署的“粮食换和平”(Food for Peace)等计划分发援助,并按对美国战略重要性来挑选受援国。在贸易领域,通过双边施压提高自身的议价权,索要高昂关税以扭转美国贸易逆差。

对于自身高度关注、立志“成就一番事业”的和平与安全问题,特朗普则拉拢所谓“志同道合者”高调组建小多边俱乐部——“和平委员会”。特朗普自诩为“和平总统”,频繁攻讦联合国在维持和平与安全方面“失能”。其在2025年9月的联大演讲中直言联合国“只会写一些措辞强硬的信”,而“空话解决不了战争”。^[4]特朗普筹建“和平委员会”,起初意在监督落实加沙重建计划,而后拓展委员会职能边界,企图将其打造成一个“更加灵活高效的国际和平建设机构”。^[5]在2026年1月达沃斯世界经济论坛

[1] U.S. Department of State, “Release of the America First Global Health Strategy,” September 18, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/release-of-the-america-first-global-health-strategy/>.

[2] “US Accused of ‘Shameless Exploitation’ over Proposed Zambian Health Aid Deal,” *The Guardian*, February 25, 2026, <https://www.theguardian.com/global-development/2026/feb/25/zambia-us-health-aid-deal-exploitation-mining-concessions-data-sharing-targets>.

[3] Think Global Health, “Tracking the ‘America First’ Bilateral Health Agreements,” May 15, 2026, <https://www.thinkglobalhealth.org/article/tracking-the-america-first-bilateral-health-agreements>.

[4] “Five Takeaways from Trump’s UN Speech,” CNN, September 24, 2025, <https://www.cnn.com/2025/09/23/politics/takeaways-trump-un-speech>.

[5] “What to Know About Trump’s ‘Board of Peace’,” *The New York Times*, January 19, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/01/19/world/middleeast/trump-board-of-peace-gaza.html>.

年会期间，特朗普正式启动所谓“和平委员会”。该委员会由特朗普本人担任主席，掌握一票否决权，其多位亲信担任委员会要职，且设置高达10亿美元的“永久会员”会费门槛。该委员会的进展可谓“雷声大，雨点小”，尤其是在加沙停火和重建问题上行动迟缓、成果寥寥。近期，在推动哈马斯全面解除武装问题上，该委员会公然偏袒以色列，引起哈马斯方面不满，或使加沙和平进程再次陷入不确定之中。^[1]

二、特朗普第二任期调整对联合国政策的考量

特朗普第二任期以“美国优先”为根本原则和理念，经济上奉行单边主义、保护主义，反对经济全球化和自由贸易，政治上民粹主义和保守主义色彩浓厚，以交易性的现实政治取代所谓自由国际主义，不愿继续提供国际公共产品和承担国际责任。在“美国优先”理念指导下，特朗普对多边主义持怀疑甚至排斥的态度，更倾向于从“联合国能为‘美国优先’带来什么好处”的功利主义视角，去审视并推行对联合国的政策。

（一）单边利己，推进美国的战略利益

联合国在成立初期，很大程度上反映了制度创设者美国的利益。但随着自身发展壮大，尤其是成员国数量的上升，联合国的独立性也不断增强，并非总是按照美国的意愿和设计来行事，甚至会对美国霸权形成一定约束。特朗普认为联合国日益偏离了“美国为其设定好的职能使命”，因而美国必须对其进行切割或“纠偏”。具体而言，特朗普通过调整对联合国的政策，更好地推进美国在安全、经济、价值观三方面的战略利益。

一是出于彰显“美国主权和国家安全利益至上”的需要。特朗普对全球主义和多边主义向来持抵触态度，认为联合国及相关国际组织“越管越宽”，“干涉”属于美国内政管辖的领域，“危及”美国的主权和安全利益。

[1] “Trump Gaza Board of Peace Caves to Israel’s Demands on Disarmament,” *Asia Times*, August 5, 2026, <https://asiatimes.com/2026/08/trump-gaza-board-of-peace-caves-to-israels-demands-on-disarmament/>.

例如，美国认为联合国难民机构、国际移民组织的做法加剧非法移民问题，“威胁美国安全”。特朗普在 2025 年联大演讲中公开抨击联合国“不仅没有解决应该解决的问题，反而还在制造新问题”，指责联合国纵容非法移民，“正在资助一场对西方国家及其边境的攻击”。^[1]美方还竭力维护其特殊盟友以色列的利益，指责联合国人权理事会对以不公，“偏袒侵犯人权的国家”。美国退出联合国教科文组织、“断供”近东救济工程处也是出于“挺以”考虑。美国宣布制裁国际刑事法院人员，甚至扬言要“系统性削弱国际刑事法院运作能力”，其托词是该法院“在没有任何合法依据的情况下滥用职权，对以色列的公民行使管辖权”，特别是“随意迫害美国军人及官员”，“威胁”美国的主权和国家安全。^[2]

二是出于维护美国经济私利的需要。特朗普政府两次退出《巴黎协定》的主要考虑都是经济方面，认为《巴黎协定》给美国带来“不公平的负担”，其激进的减排目标会导致大批工人失业、国内通胀高企，“损害美国经济增长和能源安全”。特朗普从核算成本和收益的角度出发，认为美国对联合国系统缴纳巨额会费和捐款，但获得的收益与投入不符。例如，美国所推出的“贸易优先于援助”倡议，实质上是以商业谋利取代发展援助，为美国私营企业进一步打开发展中国家市场、攫取利润提供便利。

三是出于维护美国右翼民粹主义价值观和霸权“脸面”的需要。新一届特朗普政府认为，联合国机构内“进步主义”意识形态日益泛滥，“正在侵蚀美国人共同信仰的文化和价值观”。在阐述美国退出 66 个国际组织的

[1] The White House, “At UN, President Trump Champions Sovereignty, Rejects Globalism,” September 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/releases/2025/09/at-un-president-trump-champions-sovereignty-rejects-globalism/>.

[2] 参见 The White House, “Imposing Sanctions on the International Criminal Court,” February 6, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-sanctions-on-the-international-criminal-court/>; U.S. Department of State, “State Department Launches Campaign to Dismantle International Criminal Court’s Threat to American Sovereignty,” July 13, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/07/state-department-launches-campaign-to-dismantle-international-criminal-courts-threat-to-american-sovereignty/> 等。

理由时，美国国务卿鲁比奥猛烈抨击许多国际组织信奉“多元、公平和包容”（DEI）理念、推崇“性别平等”“气候正义”等观念，为“根植于‘历史终结’幻想的全球主义项目”服务。^[1]美国自诩为“山巅之城”“世界灯塔”，特朗普更是将美国视为世界的中心。在他看来，联合国等国际组织“拿着美国的钱”，却在推行与美国“敌对”和“有明显恶意”的议程^[2]，这是“对美国霸权地位的不尊重”，“伤害了美国的国家尊严和民族自尊心”。

（二）国内政治优先，巩固权力根基

一国的国内政治生态深刻地决定了其国家领导人对外政策偏好的基本取向和优先次序设定。^[3]很多情况下，新一届特朗普政府对联合国的政策实践是出于迎合其政治支持者、维护党派利益和推进国内政治议程的考虑。

一是出于稳固选民基本盘和利益集团支持的需要。特朗普的支持者包括白人蓝领阶层、政治保守派、白人福音派等民粹群体，这一“让美国再次伟大”（MAGA）派群体反移民、反多元文化、反自由贸易、反全球主义。特朗普对联合国、多边主义、气候变化等议题的批评，很大程度上反映了其支持者的关切。民调显示，在反多元主义、退出《巴黎协定》等问题上，MAGA 派选民更倾向于支持特朗普。^[4]利益集团的偏好也在塑造着特朗普对待联合国的态度。传统化石能源集团是特朗普选票与政治献金的重要来源，现任美国能源部长赖特（Chris Wright）是一家页岩压裂龙头企业的创

[1] U.S. Department of State, “Withdrawal from Wasteful, Ineffective, or Harmful International Organizations,” January 7, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/01/withdrawal-from-wasteful-ineffective-or-harmful-international-organizations>.

[2] Marco Rubio, “Ending the Charade of Wasteful International Organizations,” U.S. Department of State, January 10, 2026, <https://statedept.substack.com/p/ending-the-charade-of-wasteful-international>.

[3] 张雪滢：《霸权的退出？战后美国退出国际制度的行动逻辑》，上海人民出版社 2025 年版，第 68 页。

[4] The Chicago Council on Global Affairs, “Trump’s UN Speech at Odds with American Public Opinion,” September 25, 2025, <https://globalaffairs.org/commentary/blogs/trumps-un-speech-odds-american-public-opinion>.

始人，并曾任多家页岩油气企业的董事会主席等职。新一届特朗普政府退出全球气候治理机制、解除国内化石燃料开采限制，显然是为迎合其重要“金主”化石能源企业的利益。其退出联合国教科文组织，终止资助联合国近东救济工程处以及退出支持女权、堕胎等“进步主义”意识形态的组织，也是为了照顾右翼犹太团体、基督教福音派等群体的利益。

二是出于维护党派利益的需要。美国国内政治极化、党派争斗加剧，由此导致美国外交政策的党派色彩更加鲜明。通常共和党政府更倾向于强调“主权至上”与制度灵活性，而民主党政府则更注重制度参与和所谓全球责任。^[1]拜登政府宣称重返多边主义，在表面上还是注意均衡支持联合国维和、发展、维护人权，控制气候变化、促进性别平等和输出民主人权价值观。而新一届特朗普政府则强调联合国应“服务美国利益”，公开抵制控制气候变化、促进性别平等、推动可持续发展等全球治理议题。芝加哥全球事务委员会 2025 年度调查报告显示，民主党和共和党在一系列外交政策目标上存在明显分歧：62% 的民主党人支持“加强联合国的作用”，而共和党人的支持率仅为 29%；82% 的民主党人认可“控制气候变化”，仅有 17% 的共和党人表示认同；对于“减少化石能源使用”“应对全球饥饿”“发展可再生能源”等目标，两党的支持态度也大相径庭。^[2]

三是出于推进国内政治议程的需要。上任首日，特朗普明确列出“美国优先”政策的四大核心目标：让美国再次安全、让美国再次负担得起并重获能源主导权、瓦解“深层政府”、重拾美国价值观。^[3]事实上，特朗普针对联合国的一系列动作都是服务于这些目标。例如，特朗普在宣布退出《巴黎协定》的同日，还签发了“宣布国家能源紧急状态”“释放美国能源潜

[1] 汪海宝、贺凯：《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》，载《外交评论》2019 年第 3 期，第 68 页。

[2] The Chicago Council on Global Affairs, “The Growing Partisan Divide on US Foreign Policy,” January 28, 2026, <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/2025-survey-public-opinion-us-foreign-policy>.

[3] The White House, “President Trump’s America First Priorities,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>.

力”“释放阿拉斯加非凡资源潜力”等多项行政令，旨在进一步扭转拜登政府时期的绿色新政，确立以化石能源产业为核心的能源政策，重塑美国在全球的能源主导权。美国在移民、难民、妇女问题上对联合国相关机构发难，断供或削减相关资金，实质都是意图迫使联合国推行美国价值观的结果。

（三）减负增效，降低霸权护持成本

美国著名国际关系学者斯蒂芬·克拉斯纳（Stephen Krasner）认为，国际组织在创设之初很大程度上反映了当时的国际格局，这意味着霸权国能够凭借其主导地位在制度内获得更多收益。^[1]但随着时间推移，霸权国所能获得的“制度红利”逐渐减少。这种成本与收益的失衡状态，促使霸权国重新权衡其参与国际组织的利弊。特朗普一向抱怨“美国付出的很多，得到的太少”，常常宣称多边主义对美国而言已经成为一种“负担”而非“红利”，因而“必须重新校准美国对国际组织的付出”。美国国务卿鲁比奥在阐述特朗普第二任期外交政策指导原则时，直白提出美国国务院“花的每一分钱、资助的每一个项目、推行的每一项政策”，都必须用三个简单的问题证明合理性，即“它是否让美国更安全？它是否让美国更强大？它是否让美国更繁荣？”^[2]这种追求收益最大化的算计一览无遗。

在美国实力相对衰落的情况下，新一届特朗普政府自然希望能以更低的成本和代价来维持美国的霸权地位，减少不必要的国际责任和多边主义“负担”，将部分责任转嫁给其他国家，或是直接退出美国的付出与回报严重失衡的国际组织和机制。2025年12月发布的新版《美国国家安全战略》报告称，“美国像阿特拉斯（希腊神话中的擎天神）一样独自支撑全球秩序的时代已经结束”。^[3]不仅如此，美国还企图利用国际格局多极化趋势进行“减

[1] Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier,” *World Politics*, Vol.43, No.3, 1991, pp.336–366.

[2] Marco Rubio, “Priorities and Mission of the Second Trump Administration’s Department of State,” U.S. Department of State, January 22, 2025, <https://www.state.gov/priorities-and-mission-of-the-second-trump-administrations-department-of-state>.

[3] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, p.12.

负”。美国国务卿鲁比奥公开承认，冷战后形成的、以美国作为唯一超级大国的“单极世界”是一种反常现象，世界最终会回归多极格局。^[1]但承认多极化并不意味着美国要放弃霸权，而是为美国推卸维护国际秩序的责任、更加肆无忌惮地行使霸权找借口。^[2]

（四）强化对华制度竞争，维护制度霸权

在百年变局加速演进背景下，国际制度竞争更加激烈。面对新兴国家崛起并推动建立更加公正合理的国际秩序，美国认为国际组织已经成为围绕国际权力和国际秩序开展竞争的关键竞技场，并将联合国视为开展制度竞争、维护霸权地位的重要工具。^[3]当前，对华战略竞争已经成为美国两党间的最大共识，特朗普政府与拜登政府都认可在联合国遏制、排挤中国影响力的重要性。新一届特朗普政府继续强化在联合国制度内与中国竞争，具体政策实践包括转嫁国际责任、削弱制度话语权、争夺规则制定主导权等。

一是企图转嫁国际责任，压缩中国的国际制度受益空间。特朗普及其阁员多次在阐述“退群”理由时提及中国，表露对中国“较少分摊责任”的不满，暗藏向中国转嫁国际责任之意。例如，他们称世卫组织向美国索要“过高的会费”，中国人口是美国的三倍，但缴纳的会费却“比美国少近90%”。^[4]不仅如此，特朗普自第一任期起，就持续鼓噪取消中国的发展中国家地位，并向国际货币基金组织、世界银行等国际组织施加影响，企图剥夺中国作为发展中国家应享受的优惠待遇、变相让中国承担更多国际责任。2025年10月，美国财长贝森特致函国际货币基金组织和世界银行，要

[1] U.S. Department of State, “Secretary Marco Rubio with Megyn Kelly of The Megyn Kelly Show,” January 30, 2025, <https://www.state.gov/secretary-marco-rubio-with-megyn-kelly-of-the-megyn-kelly-show>.

[2] C. Raja Mohan, “The Multipolar Delusion and the Unilateral Temptation,” *Foreign Affairs*, February 17, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/multipolar-delusion-mohan>.

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

[4] The White House, “Withdrawing The United States From the World Health Organization,” January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/withdrawing-the-united-states-from-the-worldhealth-organization/>.

求世界银行必须加大力度落实“毕业政策”，停止对中国的支持，将资源转移到发展需求更迫切的国家。^[1]

二是在联合国文件和机构中排斥中国理念和人员，企图削弱中国的制度话语权。美国以担忧联合国意识形态化为借口，反对将中国提出的理念和倡议纳入联合国决议和官方文件，并抵制中国主导设置国际议程。2025年3月，美方代表在联大投票反对“国际和平共处日”决议草案，理由是担忧决议标题中的“和平共处”一词暗指中国倡导的和平共处五项原则，而美方并不认可这一理念。^[2]同年8月，美国代表反对联合国开发计划署中国国别方案文件，并表示“强烈反对联合国推动任何成员国的外交或发展政策，如全球发展倡议”。^[3]美国还高度关注中国公民在联合国任职情况，以提防所谓“中国通过输送人才向联合国渗透影响力”。2026年3月，美国国会众议院“中国特设委员会”发布报告，鼓噪中国向联合国关键职位派遣人员以扩大自身影响力，建议美国国务卿和美国常驻联合国代表每年提交报告，说明“中国试图推动中国公民担任联合国领导职务”的情况。^[4]

三是力图攫取关键和新兴领域的国际规则制定主导权。新一届特朗普政府为维持美国科技霸权，极为看重美国在人工智能、信息通信等关键和

[1] U.S. Department of the Treasury, “Statement from U.S. Secretary of the Treasury Scott Bessent for the World Bank Development Committee and IMF International Monetary and Financial Committee,” October 15, 2025, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0280>.

[2] U.S. Mission to the United Nations, “Remarks at the UN Meeting Entitled 58th Plenary Meeting Of the General Assembly,” March 4, 2025, <https://usun.usmission.gov/remarks-at-the-un-meeting-entitled-58th-plenary-meeting-of-the-general-assembly/>.

[3] U.S. Mission to the United Nations, “Explanation of Vote (EOV) on the UNDP Country Program Document (CPD) for China,” August 28, 2025, <https://usun.usmission.gov/explanation-of-position-on-the-commission-on-the-status-of-women-csw-political-declaration/>.

[4] Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party Committee, *Inside China's Strategy to Reshape the United Nations*, March 20, 2026, <https://chinaselectcommittee.house.gov/media/reports/inside-china-s-strategy-to-reshape-the-united-nations>.

新兴技术领域掌握绝对的规则制定话语权，并竭力阻止中国等新兴大国主导制定关键技术领域的治理规则。其在 2025 年 7 月发布的《美国人工智能行动计划》中明确提出要“对抗中国在国际治理机构中的影响”，推动“体现美国价值观”的人工智能治理方案。^[1]为此，美国着力加大对相关领域全球治理的参与力度，积极在国际电信联盟、国际标准化组织等框架内推动符合美国技术优势和商业利益的 6G 网络、人工智能伦理、数据跨境流动等新一代技术标准。^[2]美国同中国在人工智能军事应用领域的规则博弈也在升温。中国坚持“以人为本”“智能向善”人工智能治理理念，主张各国尤其是大国对在军事领域研发和使用人工智能技术应该采取慎重负责的态度，并在联合国多次表达规范人工智能军事应用的立场；而美国谋求不受限制地发展人工智能军事应用，反对联合国推动任何限制人工智能军事应用的国际规则。2025 年 11 月，联合国大会第一委员会就关于加强人工智能军事应用风险评估的两项提案进行投票，中国等绝大多数国家投票赞成，美国则是少数全部投下反对票的国家之一。对此，美方给出的理由是“反对联合国建立对人工智能实施‘集中控制’的全球治理机制”。^[3]

此外，在外空军控领域，新一届特朗普政府延续美国“主导太空”的一贯立场，拒绝谈判任何具有法律约束力的外层空间军控条约，特别是拒绝中、俄等国提出的《防止在外空放置武器、对外空物体使用或威胁使用武力条约》（PPWT）草案。2025 年 10 月，美国驻联合国代表发言鼓噪中俄“推进太空军事化”，并称 PPWT 草案具有“根本性缺陷”。^[4]在核军控领域，美国也同中国在联合国激烈交锋。美国攻讦中国“扩充核力量”，企图把中

[1] The White House, *America's AI Action Plan*, July, 2025, p.20.

[2] 王帆、温盈晖：《战略收缩背景下美国对外政策的调整》，载《国际问题研究》2026 年第 2 期，第 61 页。

[3] Arms Control Association, “U.S., Russia Oppose UN Resolutions on Military Use of AI,” December 2025, <https://www.armscontrol.org/act/2025-12/news/us-russia-oppose-un-resolutions-military-use-ai>.

[4] U.S. Mission to the United Nations, “United States Right of Reply: Cluster 4- Outer Space Explanations of Vote,” October 27, 2025, <https://geneva.usmission.gov/2025/10/27/united-states-right-of-reply-cluster-4-outer-space/>.

国纳入新的多边核军控谈判，从而给中国核力量现代化设限，以维护美国核霸权。2026年4月，美国助理国务卿耶奥(Christopher Yeaw)在联合国《不扩散核武器条约》第十一次审议大会上公然诬蔑中国进行“秘密核试验”。^[1]美方还多次宣称“军控不再是美俄之间的双边问题”，并持续施压中国加入中美俄三边核军控谈判。^[2]

三、特朗普第二任期调整对联合国政策的多重影响

特朗普第二任期推行“美国优先”的对联合国政策，对联合国系统乃至全球治理体系带来严重冲击，加剧全球治理机制碎片化，但也将推动全球治理格局的新一轮重构。美国亦面临被反噬风险，软实力严重下滑，自身主导的所谓“自由国际秩序”根基动摇。

(一) 联合国自身运转受冲击，促使联合国减少对美依赖

新一届特朗普政府大规模“减负”，选择性推进利己的多边主义，直接削弱以联合国为核心的战后国际体系。首先，联合国自身的正常运转受影响。美国持续拖欠会费、不断削减资金援助，引发一些会员国效仿，使得联合国本就严峻的财政危机雪上加霜。截至2025年12月1日，会员国累计拖欠联合国会费达15.86亿美元。^[3]其中美国是欠费大户，拖欠会费占联合国未缴纳会费的95%。^[4]严重资金短缺迫使联合国大幅削减预算和裁员。联合国将2026年常规预算定为34.5亿美元，比上年度削减约5.7亿美元，并

[1] U.S. Mission to the United Nations, “Statement by the United States to the NPT Review Conference Statement by Assistant Secretary Dr. Christopher Yeaw, U.S. Department of State, Bureau of Arms Control and Nonproliferation,” April 29, 2026, <https://geneva.usmission.gov/2026/04/29/u-s-statement-to-the-npt-review-conference/>.

[2] 参见 Marco Rubio, “The Next Era of Nuclear Arms Control,” Substack, February 6, 2026, <https://statedept.substack.com/p/the-next-era-of-nuclear-arms-control>.

[3] United Nations, “Fifth Committee Approves \$3.45 Billion Proposed Budget for 2026, Reflecting Deep Cuts in Financial Resources, Staff Posts,” December 30, 2025, <https://press.un.org/en/2025/gaab4507.doc.htm34>.

[4] Bodo Ellmers, “How the UN funding Crisis will Worsen in 2026,” Global Policy Forum Europe, February 10, 2026, <https://www.globalpolicy.org/en/news/2026-02-10/how-un-funding-crisis-will-worsen-2026>.

裁减了约 2900 个职位。^[1]

其次，联合国职能发挥在一定程度上受限，权威性和合法性受损。联合国领导的部分全球治理进程因美国退出、撤资而陷入困境。全球气候治理首当其冲。2024 年美国提供了约 110 亿美元的气候融资，占发达国家每年气候融资目标的十分之一，美国的“全身而退”无疑将进一步拉大全球气候融资缺口。^[2]不仅如此，美国大力发展化石能源，将大幅增加其二氧化碳排放量，阻碍《巴黎协定》1.5℃ 全球温控目标的实现。全球卫生治理方面，美国的退出令世卫组织陷入窘境。据《科学》杂志估算，美国提供了约 32% 的全球卫生治理资金，其退出预计将使 2026 年全球卫生治理资金缺口扩大至 90—100 亿美元，未来三到五年资金缺口或将达到 300—400 亿美元。^[3]全球发展融资缺口也同步扩大。2025 年，新一届特朗普政府撤销了美国国际开发署及其下属的绝大部分发展援助项目。据欧洲议会研究服务处（EPRS）估算，此举或造成约 600 亿美元的全球发展援助资金缺口。^[4]美国的撤资还加剧了全球人道主义危机。世界粮食计划署 2025 年资金被砍掉 40%，或将影响其在全球 28 个地区开展的救援项目；联合国难民署表示，由于资金短缺，包括 600 万儿童在内的近 1300 万流离失所者可能无法获得足够的医疗和营养支持。^[5]

[1] “Jeff Bartos Says UN Reform Is No Longer an ‘Oxymoron’ after \$570M in Cuts,” Fox News, June 6, 2026, <https://www.foxnews.com/world/jeff-bartos-says-un-reform-no-longer-oxymoron-after-570m-cuts>.

[2] “Trump’s USAid Cuts will Have Huge Impact on Global Climate Finance, Data Shows,” *The Guardian*, March 10, 2025, <https://www.theguardian.com/environment/2025/mar/10/trumps-usaid-cuts-will-have-huge-impact-on-global-climate-finance-data-shows>.

[3] Ida Jooste, “Trump Has Blown a Massive Hole in Global Health Funding—and No One can Fill It,” *Science*, April 8, 2025, <https://www.science.org/content/article/trump-has-blown-massive-hole-global-health-funding-and-no-one-can-fill-it>.

[4] European Parliamentary Research Service, *Cuts in US Development Assistance*, March 2025, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/769540/EPRS_ATA\(2025\)769540_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/769540/EPRS_ATA(2025)769540_EN.pdf), p.1.

[5] 《联合国人道机构警告：援助资金锐减可产生危及生命的后果》，联合国新闻网站，2025 年 3 月 28 日，<https://news.un.org/zh/story/2025/03/1137146>。

同时也要看到，联合国并非一味被动“接招”，也积极应对挑战。对世卫组织等联合国专门机构而言，美国缴纳的分摊会费和自愿捐款份额通常较低，其资金削减会给专门机构带来痛苦，但“并非致命”。^[1]美国的撤资反而在一定程度上成为联合国及其专门机构加速改革的催化剂。联合国秘书长古特雷斯自2017年上任以来就致力于推动联合国改革，2024年通过联合国全面改革的奠基性文件《未来契约》。2025年3月，古特雷斯推出“联合国80周年改革倡议”，旨在提高行政效率、优化职能发挥并推进结构性改革，以建立一个更强大、更契合使命且顺应时代变化的联合国。^[2]世卫组织等专门机构也在探讨其他筹资办法，以提升财政韧性。世卫组织着手将2026—2027年两年期预算削减20%，并进行机构合并、管理层精简等战略重组，同时持续提升会员国分摊会费占预算的比例，减少对美国捐助资金的依赖。^[3]

（二）全球治理碎片化加剧，全球治理格局重构加速

新一届特朗普政府针对联合国系统采取的一系列消极举措，致使全球治理领域日益呈现治理理念分化、机制碎片化、领导力缺失的态势，但这也为“全球南方”发挥更积极作用提供了窗口期。

第一，保守主义思潮回潮，削弱全球治理共识。2008年全球金融危机以来，部分国家尤其是西方国家对全球治理态度趋于保守，参与和领导全球治理的热情下降。^[4]特朗普对联合国系统展开猛烈攻击，进一步刺激民粹主义、排外主义、保护主义、逆全球化的保守主义思潮在全球升温。右翼保守主义势力不仅在欧洲崛起，也蔓延至拉美多国政坛。美国领导下的保守主义跨国同盟有壮大之势，部分保守政权甚至效仿美国所为，撕裂多边

[1] Max-Otto Baumann et al., “Trump 2.0 and The United Nations: Implications for Multilateral Funding and Leadership,” Friedrich-Ebert-Stiftung, January 2025, <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/21817>.

[2] 《联合国80周年倡议的内涵及其对世界的重要意义》，联合国新闻网站，2025年6月24日，<https://news.un.org/zh/story/2025/06/1139886>。

[3] 《世卫组织总干事：预算压缩与结构重组为组织长期发展奠定基础》，联合国新闻网站，2026年1月28日，<https://news.un.org/zh/story/2026/01/1141539>。

[4] 王明国：《特朗普第二任期的全球治理主张及其多重影响》，载《国际展望》2025年第2期，第42页。

主义共识。如阿根廷右翼总统米莱系特朗普“狂热粉丝”，紧随美国步伐“退群”，致使阿根廷于2026年3月正式退出世卫组织。

第二，美国牵头的双边或小多边机制，加剧全球治理向着碎片化、无序化方向发展。新一届特朗普政府在全球公共卫生、贸易等领域构建平行于联合国多边合作机制的双边机制，并在人工智能、关键矿产等新兴领域创设排他性的小多边合作机制，将进一步削弱联合国在全球治理体系的核心地位，加剧全球治理碎片化、阵营化。2025年12月，美国推出所谓“硅和平”倡议，绑上一些盟友伙伴构建排华的半导体、人工智能基础设施供应链，目前成员包括20余个国家和欧盟。^[1]2026年2月，美国又搞了一个“资源地缘战略参与论坛”（FORGE），拉拢50多个国家参加，企图打造一个对抗中国的“关键矿产贸易联盟”。^[2]同年7月，美国还拼凑了一个由20多国参与的名为“6G领导力与安全行动呼吁”的面向对华竞争的6G小圈子。^[3]

第三，发达国家提供国际公共产品意愿下降，全球治理领导权缺位现象加剧。新一届特朗普政府在推卸国际责任的同时，还施压欧洲盟友分担防务责任、为美国贸易逆差埋单，进一步击碎欧洲国家对于全球主义、多边主义的“幻想”。俄乌冲突延宕、特朗普“甩包袱”等因素叠加，促使欧洲国家更加强调“战略自主”，纷纷增加国防开支，充当“全球治理领导者”的意愿和能力皆大幅下滑。在气候治理方面，欧洲多国已经放缓能源转型步伐并缩减气候融资承诺。德国、法国、英国、荷兰、瑞典、比利时、瑞士等提供发展援助和人道主义援助的“大户”，也纷纷大幅削减对外援助资金。

但与此同时，美国在多边领域撤退，也将留下一定程度的全球治理理念真空、领导力真空和制度真空，为包括中国在内的“全球南方”在全球

[1] 参见 U.S. Department of State, “Pax Silica Summit,” December 11, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/12/pax-silica-initiative/>。

[2] 参见 U.S. Department of State, “2026 Critical Minerals Ministerial,” February 4, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial>。

[3] 参见 National Telecommunications and Information Administration, “NTIA Launches Global ‘Call to Action for 6G Leadership and Security’,” July 27, 2026, <https://www.ntia.gov/press-release/2026/ntia-launches-global-call-action-6g-leadership-and-security>。

治理中扮演更加积极的角色提供重要机遇。当前，全球南方国家加强团结和联合，已成为推动全球治理体系改革、实现平等有序的世界多极化的关键力量。与发达国家形成鲜明对比，全球南方国家在多个全球治理领域表现活跃，国际影响力、话语权不断提升。2025 年 11 月，《联合国气候变化框架公约》第 30 次缔约方大会（COP30）召开。在美国缺席的情况下，巴西作为 COP30 主席国，为推动各方就减缓和适应气候变化、气候融资、国际合作等多项议题达成共识发挥了突出作用。特别是 2025 年 9 月中国提出全球治理倡议，为全球治理体制机制改革的方向、原则和路径指明了发展方向，赢得国际社会广泛认同。

（三）美国软实力受到削弱，所谓“自由国际秩序”根基动摇

新一届特朗普政府大行单边主义政策，肆意“退群”“毁约”、推卸国际责任，致使美国的国际信誉严重受损、软实力急剧下滑。多项国际民调显示，全球对美国“好感度”大跌，而对中国评价更加正面，软实力领域出现“中升美降”的明显趋势。美国皮尤研究中心近期民调显示，在接受调查的 36 个国家和地区中，大多数国家民众对中国的看法比对美国的看法更加积极。^[1]英国“品牌金融”咨询公司《2026 年全球软实力指数》报告指出，受“美国优先”政策影响，美国软实力严重削弱，在“声誉”这一衡量软实力的关键指标上排名下降 11 位，而中国的声誉排名则大幅上升，首次超过美国。^[2]特朗普政府为所欲为的行事作风和强制要求盟友分摊贸易、防务等领域责任的政策取向，也加剧美国盟友的不信任和离心力，美国同盟体系的核心支柱之一美欧关系裂痕不断加深。欧盟公开批评特朗普退出全球气候治理的举措。欧盟气候行动专员霍克斯特拉（Wopke Hoekstra）称，

[1] Pew Research Center, “People in Many Countries Now View China More Positively Than the U.S.,” July 15, 2026, <https://www.pewresearch.org/global/2026/07/15/people-in-many-countries-now-view-china-more-positively-than-the-u-s/>.

[2] Konrad Jagodzinski, “Global Soft Power Index 2026: A Global Mood shift,” Brand Finance, January 20, 2026, <https://brandfinance.com/insights/global-soft-power-index-2026-executive-summary>.

美国退出《巴黎协定》是“缺乏领导力的表现”，此举将对美国声誉产生“重大负面影响”。^[1]美以伊冲突爆发后，特朗普号召组建霍尔木兹海峡护航联盟，多数欧洲盟友对此态度冷淡。美国的国际制度领导力也同步下滑。最明显的一个例证就是，特朗普力推的所谓“和平委员会”实际响应者寥寥，英、法、德、日、韩等美国重要盟友并未参加，中、俄等大国也不在成员之列。^[2]“软实力之父”约瑟夫·奈（Joseph Nye）在其2025年5月去世前发表的最后一篇评论文章就是表达对美国软实力的担忧，指出特朗普是“第一个彻底否定软实力在外交政策中价值的总统”，并哀叹尽管美国的软实力曾数次在经历低谷期后恢复，但“（国际社会对美国的）信任一旦丧失，便难以重建”。^[3]

伴随着美国国际信誉下滑、软实力下降，美国主导的所谓“自由国际秩序”也不可避免地剧烈动摇。冷战后，美国为进一步树立和强化以美国为中心的霸权主义国际秩序，将推广所谓“自由国际秩序”作为重要全球议程，经济上强调私有化、自由化、市场化和开放，政治上强调自由民主、多党制、三权分立等。^[4]然而，随着近些年来美国实力相对下降、对外战略收缩，“自由国际秩序”根基发生动摇。特朗普第二任期更加彻底地调整美国与联合国乃至整个国际制度体系的关系，其拒绝承担全球领导责任的意愿更强、对全球主义价值观的否定更深，几乎从根本上撼动了“自由国际秩序”得以存在的根基。为此，美国战略界、学术界普遍对“自由国际秩

[1] “America Officially Leaves the Paris Climate Agreement. For the Second Time,” *The New York Times*, January 27, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/01/27/climate/paris-climate-agreement-withdrawal.html>.

[2] “Trump’s Board of Peace Meets: Who’s in, Who’s out, What’s on the Agenda?” *Al Jazeera*, February 18, 2026, <https://www.aljazeera.com/news/2026/2/18/trumps-board-of-peace-meets-whos-in-whos-out-whats-on-the-agenda>.

[3] Joseph S. Nye, “The Future of American Soft Power,” *Project Syndicate*, May 16, 2025, <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-future-of-american-soft-power-by-joseph-s-nye-2025-05>.

[4] 阮建平、秦子宁：《美国战略界关于“自由国际秩序”的讨论及其政策导向》，载《国际论坛》2025年第2期，第23页。

序”存续持消极看法，认为“‘自由国际秩序’正在消亡”，指望其复兴“只会适得其反”^[1]；美国被视为“自由世界领导者”的时代已经结束，民主国家应当联合起来构建一个“后美国自由主义秩序”（Post-American Liberal Order）。^[2]美国智库对外关系委员会（CFR）还发起“美国对外战略向何处走”大讨论，认为美国正处于一个“新旧秩序转换过渡期”，美国应立足多极化、去中心化的国际格局发展趋势调整对外战略。^[3]总之，美国国内对自由贸易、全球主义等价值观的信念不断销蚀，新一届特朗普政府又不愿承担维护这一秩序的成本，将加速美国曾竭力推崇的“自由国际秩序”的瓦解。这一进程伴随“全球南方”的群体性崛起，将可能进一步削弱美国的制度霸权，为一个更加公正合理国际秩序的到来积蓄更多有利条件。

结 语

特朗普第二任期的对联合国政策折射出美国对自身全球角色的重新评估以及美国一个时期对外政策的趋向。从根本上看，其真正意图是按照“美国优先”的原则和逻辑，重构多边主义和国际秩序，维护制度霸权。这一政策取向折射出新一届特朗普政府推进单边利己主义、稳固国内权力根基的现实考量，同时也反映出其希冀实现“低成本维霸”、强化对华制度竞争的战略企图。未来，新一届特朗普政府将继续把资源集中到服务于战略竞争和霸权护持的优先事项上，把联合国视作推进美国战略利益的“主阵地”和谋取制度竞争优势的“主战场”。这将加剧联合国被矮化和工具化的风险，

[1] Stacie E. Goddard, Ronald Ret al., “Liberalism Doomed the Liberal International Order,” *Foreign Affairs*, July 28, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/liberalism-doomed-liberal-international-order>.

[2] Phillips P. O'Brien, “How to Build a Post-American Liberal Order,” *Foreign Affairs*, September 12, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-build-post-american-liberal-order>.

[3] Council on Foreign Relations, *The Future of American Strategy*, May 20, 2026, https://assets.cfr.org/images/Future_of_American_Strategy_Essays_updated2/Future_of_American_Strategy_Essays_updated2.pdf, p.4.

更加深刻地冲击多边合作进程，严重阻碍全球治理体系的完善。

同时也应看到，和平与发展仍是时代主题，“真正的多边主义”仍是世界各国人民心之所向的共同价值。联合国历经 80 多年风雨，面临多重挑战，但始终屹立不倒，仍然在全球治理中发挥着无可替代的重要作用。当前，全球南方作为求和平、谋发展、促合作的关键力量正在发展壮大，其将坚定维护联合国权威和核心地位，联合起来推动国际合作，为全球治理带来新气象。中国作为“全球南方”大家庭中的一员，始终主张践行真正的多边主义，展现大国责任担当、顺应历史发展大势，提出全球治理倡议，倡导推动构建更加公正合理的全球治理体系，得到国际社会的广泛响应支持，为动荡不安的世界注入更多稳定性和正能量。联合国也在加速改革进程，以适应新的时代要求。多极化是不可阻挡的时代潮流，坚持多边主义的进步力量必将不断壮大。在新与旧的力量、观念不断碰撞中，一个更加平等、高效、以人为本的联合国将浴火重生，一个更加公正合理、稳定有效的全球治理体系也将破局而立。

【收稿日期：2026-06-18】

【修回日期：2026-08-22】

（责任编辑：马燕冰）