

联合国转型： 从效能提升到全球治理格局重塑

□ 任 琳

今年是联合国成立80周年。80年来，作为当今世界上最大的多边机制，从战后重建到全球发展议程，从维和部署到全球气候治理，联合国为世界和平、发展与稳定发挥了不可替代的作用。随着世界多极化深入发展、国际力量对比深刻调整，特别是全球南方群体性崛起，联合国在代表性、机构设置和履职效能等方面仍需完善提升，以更好适应全球治理体系变革的需要，回应国际社会对多边主义的普遍期待。在“联合国80周年倡议”的改革框架下，部门整合作为结构性改革的核心举措，正通过优化职能架构、提升协同效能，为全球治理体系注入新动能。

联合国转型势在必行

国际力量对比正在发生深刻的变化。冷战结束后，世界权力结构的演进日新月异，尤其是以金砖国家为代表的新兴经济体国家在全球GDP中的份额日渐上升，开始扮演起世界经济增长率主要贡献者的角色。根据IMF的预测值，2025年，金砖国家占全球GDP的份额将是29%、31.7万亿美元。然而，联合国的机构设置和权力分配未能充分反映这一世界多极化的重大趋势，代表性相对不足。新兴国家的贡献率与既成的权力分配格局存在着一定的不对称关系。

各类新兴的非传统安全问题与挑战不断涌现。当今世界面临诸多新兴问题与挑战，如传染病、气候变暖、新式恐怖主义、生成式人工智能风险等都超出了传统的国家边界，波及各国共同利益，需要全球合作治理予以及时有效的应对。然而，机构更新和规则升级相对滞后致使联合国在面对新问题新挑战的时候常显捉襟见肘。联合国的决策效能在不断弱化，既成的机制设置、资源聚合和议程设计都有待更新，存在反应不迅速、应对能力有限和协调能力不足等问题。

联合国机构有待升级完善且权威性屡遭侵蚀。就机制本身而言，联合国面临机构臃肿、职能重叠、运转成本高昂、效率低下等问题。联合国正在考虑开展大规模改革，不仅要合并一些部门，也要在全球范围内实现资源转移。此外，联合国在一些国际危机的处理中表现欠

佳，如应对中美经贸摩擦、两大地缘冲突等方面，致使其权威性和有效性大打折扣。加之，霸权国“另起炉灶”塑造了一系列高标准、排他性“小圈子”，亦在侵蚀多边主义原则、挑战联合国权威。

联合国财政缺口持续扩大。截至2025年4月30日的联合国官方数据显示，联合国已收缴金额为18亿美元，全额缴费国家为104个，第一季度收入占比为40%、为过去7年最低水平，距离2025年经常预算总额35亿美元仍存在巨大缺口。核算未缴总额（含以前年度欠款）为24亿美元。这种资金赤字自2019年以来就频频出现，联合国秘书处通过借用周转基金、特别账户、已结束的维和特派团和法庭结余账户来应对现金短缺问题。然而，随着借款总额的攀升，联合国将面临严峻的流动性危机。近年来，特朗普政府奉行“退出外交”，削减和拖欠会费，进一步加剧了联合国的财政危机。截至2025年4月30日，美国未缴摊款约为15亿美元。资金短缺在很大程度上影响了联合国机构的正常运转和行动能力。

利益博弈与机制困境带来多重阻力

大国博弈常态化放大主要大国改革方案的差异。联合国改革尤其是安理会改革需要现有常任理事国的支持，但现阶段而言各主要大国之间的利益诉求存在较大差异。中国积极顺应国际社会普遍意愿，支持联大安理会改革政府间谈判的主渠道地位，支持提升以非洲为代表的中国发展中国家的代表性，确保机构能够代表全球多数国家的利益。美国希望通过扩充盟友参与，限制其他大国使用否决权，进而达到维护自身主导地位的目的；俄罗斯反对西方影响力扩张，希望借助增加发展中国家代表性，达到平衡美国及其盟友影响力的目的。可见，在新兴大国与传统强国之间存在一定的差异性利益及诉求，因而，在大国博弈常态化的背景下，围绕联合国机构改革尤其是安理会改革的角力也可能更趋激烈。

成员国就区域代表性和改革方案持有不同认知。一是具有不同博弈者特性的成员国就改革方案存在分歧，对联合国改革的重点议题和

方向持有不同看法。一些国家更关注联合国安理会的扩容，另外一些国家则更加关注财政赤字缓解、决策效率提升或降低机制协调成本等议题，难以在彼此间达成共识的改革方案，大大增加了改革难度。二是部分成员国面临地区平衡与代表权模糊的难题。非洲国家要求增加非洲代表权，然而，不仅是域外大国还是其内部围绕“谁更能代表非洲”都存在着不同看法。而地处亚洲的印度、日本、印尼等国也希望在联合国平台获得更大的话语权，但就“谁更能代表亚洲”也存在竞争关系。此外，拉美国也担心联合国相关机构进行改革后，本区域的代表性和影响力是否会随之下降。

联合国自身存在程序障碍和原则缺位的情况。根据《联合国宪章》，联合国安理会实现改革不仅需要获得三分之二会员国的同意，还需要获得现任安理会常任理事国的批准。这种高门槛的存在使得实质性改革推进困难。此外，联合国改革要按照客观中立的原则，予以进行。在进行机构合并时，要依据其客观职能、履职情况和协调成本等客观指标推进工作。一旦原则存在非中性或者有违专业标准，就很有可能引发争议，甚至出现越改越乱的局面。此前提及的改革内部备忘录就曾提及，要将世界贸易组织与联合国发展机构合并。此举引发了世贸组织的明确反对，重申其是“独立运作”的机构。

三大方向赋能全球治理新发展

通过改革“提质增效”，增强应对财政危机的能力。联合国会员国迟交、少交和不交会费摊款现象日渐加剧，欠款数额不断滚雪球，导致联合国面临的严峻现金危机不断恶化，迫使联合国削减开支，进而威胁到会员国授权行动的有效执行。而此次的联合国改革处处显示了“提质增效”的意愿，一方面诉诸传统的机构改革路径，精简人员编制、优化整合职能架构、优化成本与效能；另一方面诉诸新兴技术手段推动改革，借助信息技术与后勤支持服务集中化管理，并拓展应用自动化与数字平台。经由诸上新旧路径的精简改革方案一旦落地，将大大提升联合国应对未来财政危

机的能力。

倾听全球南方声音，推动治理体系的多极化转型。改革有助于提升非洲、拉丁美洲和亚洲发展中国家的参与机会与商谈层级。在增加安理会常任理事国和非常任理事国席位时，中方一再呼吁向全球南方国家作出适当倾斜。此举可以让代表全球南方利益的成员国参与到大国际事务的决策之中，提升更加显著的话语权和影响力，从政策源头出发确保资源分配的公平性。此类改革将会削弱传统大国对资源分配的主导权，减少损害发展中国家权益的非中性制度，推动联合国体系实现从“西方中心”向更加多极化的治理体系转型。不过，考虑到全球南方国家当下拥有的话语权较弱，很难确保改革朝着这一有利方向稳步推进。因此，国际社会亟须思考如何确保新一轮改革的公平性与平衡性，进而避免出现越改改革南北资源分配越失衡的现象。

实现机构现代化，为其他国际组织改革提供“示范效应”。联合国大会、理事会、经社理事会等主要机构在效能提升、任务审查、机构改革方面的改革方案可以为联合国框架下的其他专门机构、相关组织的改革提供参考模板。联合国系统中，各类型机构与联合国核心的“亲疏”关系有所不同、专业属性和资金运作方式存在差异，所以它们在改革过程中也有差异化的适配路径。不过，各类组织都希望本机构及整个全球治理体系向更高效、灵活方向变革，提高全球公共产品的利用效率。此外，如果改革可以在提升运营效率和实现部门与任务整合的过程中，重视提升发展中国家的决策参与和资源获取，这将在兼顾效率与公平方面对其他机构产生良好的“示范效应”。如果改革可以从当前的机构精简与优化，逐步发展到议题更新及行动应对，势必触及全球治理规则的现代化。这将为国际社会应对各类新兴的非传统安全问题提供新的治理依据和规则示范。

（作者系中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室主任、研究员）



习近平主席于当地时间6月16日应哈萨克斯坦共和国总统托卡耶夫邀请，出席第二届中国—中亚峰会。回顾第一届峰会召开后的两年多来，中国与中亚五国战略互信日益加深、经贸往来更加频繁、人文交往愈发密切。特别是习近平主席提出的“四个坚持”“八点建议”和以第一届峰会为契机正式成立的中国—中亚元首会晤机制，为中国同中亚合作“建章立制”，为中国同中亚关系和地区合作发展提供坚实保障。本届峰会的如约而至，为中国同中亚合作进一步书写新的篇章。

中国—中亚峰会机制有力促进命运共同体更紧密。中亚地区既是“一带一路”倡议的首倡之地，也是高质量共建“一带一路”的先行区。中国—中亚峰会及重点优先合作领域的部长级会晤机制的落地完备，让中吉乌铁路、跨里海国际运输走廊建设等基础设施区域“硬联通”项目迈上快车道，也大大加快“绿色丝路”“数字丝路”“空中丝路”等多领域“软联通”的合作步伐，更让鲁班工坊职业教育、中国“哈萨克斯坦旅游年”等“心联通”项目取得显著成果。系列机制让中国—中亚命运共同体更加紧密，成为构建周边命运共同体的重要一环。

中央周边工作会议精神有序指导中国与中亚交往创新篇。4月举行的中央周边工作会议指出，“党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们提出亲诚惠容周边外交理念，倡导推动构建周边命运共同体，以元首外交为引领，同周边国家深化全方位合作、加强各领域交流、共同维护和平稳定，形成务实高效的周边工作框架，推动周边工作取得历史性成就、发生历史性变革”。中国—中亚峰会机制正是在这一指导思想下周边工作结出的累累硕果，让域内国家都体会到平等互利的“参与感”“获得感”，为双边、多边项目“点赞”。围绕各国宏观政策与长远发展，域内多家媒体表示，与中国的合作将“助力国家现代化进程”“有助于实现加速工业化战略目标”“推动本国的经济结构转型”。

交流互鉴、民心相通有效助推命运共同体成色更足。中国—中亚峰会机制下，中国在阿斯塔纳设立旅游办事处、中塔职业教育等合作进一步推动双方人文交流制度化。近年来，中亚各层级、多领域民众对中国认知度不断提高、对双边关系脉络更加清晰。青年中，“中国热”“中文热”在中亚国家持续升温，中国已成为中亚国家学生留学的主要目的地之一；学者里，对中国的了解更加清晰、全面，哈萨克斯坦著名汉学家考克诺夫表示，“今天，中国是世界科技强国。通过与中国合作，哈萨克斯坦能够实施一些雄心勃勃的项目，或者至少为实施它们奠定基础”，“通过中国—中亚峰会机制构建中亚命运共同体，符合中亚国家和中国的战略利益”；媒体上，西方对中国的曲解抹

开启区域合作的黄金时代

□ 孙 明

黑正在消除，哈萨克斯坦QADAM电视台指出：“尽管新疆喀什是荒漠和半荒漠地区，农业生产、农业企业条件困难，但发展水平都很高。人们在自己的工作岗位上相当舒适，我们看到企业不断发展。一切都井井有条，国民经济取得重大成就。”“国之交在于民相亲”，“一带一路”倡议由构想变成现实、人类命运共同体理念从“一方领唱”到“众声合唱”，离不开中国人民同中亚人民的文明交流互鉴。

从西安到阿斯塔纳，中国—中亚合作“开启区域合作的黄金时代”。从战略互信的顶层设计到民心相通的基层实践，从基础设施的“硬联通”到文明互鉴的“心相通”，中国以亲诚惠容的周边外交理念，推动“一带一路”合作走深走实。中吉乌铁路建设稳步推进、鲁班工坊培养专业人才、跨境旅游促进人文交流，共同展现命运共同体建设的丰硕成果。中国与中亚国家携手共建“一带一路”，不断深化各领域务实合作，为构建人类命运共同体注入新动力。这场跨越天山的互利合作，正在书写亚欧大陆共同发展的新篇章。

（作者系中国外文局当代中国与世界研究院副院长）

国际调解院开辟全球治理新路

□ 吴昊昱

近日，国际调解院公约签署仪式在香港举行。33个国家现场签署公约，成为创始成员国。国际调解院的成立不仅标志着全球首个专门致力于提供国际调解服务的政府间国际组织诞生，更象征着源自东方古老智慧的“和合”哲学，以制度化的形式融入全球治理的脉络，为这个充满不确定性的世界开辟一条超越对抗、寻求共赢的新路，在国际法治和国际关系史上均具有重大意义。

全球治理困境呼吁调解新路。当前世界百年未有之大变局加速演进，国际秩序正经历深刻变革，传统治理机制深陷泥潭，难以有效应对层出不穷的全球性挑战与地区冲突。

制度性失灵加剧治理赤字。联合国安理会常因大国分歧而改革停滞、行动受阻。世界贸易组织争端解决机制上诉机构陷于瘫痪，多边贸易规则体系面临“停摆”危机。国际法院等传统司法机构，尽管具有权威性，但其程序刚性、诉讼成本高昂、耗时漫长，以及挥之不去的“西方中心主义”色彩疑虑，使其在面对复杂政治争端，特别是涉及大国博弈或敏感历史问题时，往往显得力不从心，甚至被束之高阁。国际社会在解决争端、弥合分歧方面，存在着巨大的“调解赤字”。

传统冲突治理模式充斥霸权阴影。长期以来，国际冲突的解决过度依赖“非赢即输”的诉讼裁决和以实力为基础的政治施压甚至胁迫。这种模式本质上是“赢者通吃”的零和逻辑，缺乏缓冲、斡旋和寻求双方都能

接受的解决方案的柔性空间。更令人忧虑的是，国际规则常被少数西方国家异化为单边行动的工具，霸权逻辑下的“规则”导致国家间信任持续流失，合作基础被侵蚀。强权政治、单边制裁的阴影挥之不去，加剧了国际关系的紧张与对立。

全球南方的集体诉求。由于复杂历史和国际分工等原因，全球南方国家长期以来处于全球治理体系的边缘地带，其利益诉求和治理呼声往往被忽视。近年来，在地缘政治冲突升级、全球经济增长乏力的背景下，发展中国家团结协作的“南方力量”正不断汇聚，为变乱交织的世界注入稳定性，为全球治理体系向着更加公平化的方向变革提供强有力的动力。国际调解院的诞生，正是对国际社会，特别是全球南方国家，要求打破固有权力垄断、提升全球治理体系民主性与有效性、寻求更和平公正解决争端方式的强烈心声的积极回应。

东方智慧孕育新型全球法治公共产品。国际调解院的成立是东方智慧融入全球治理的一大创举。它根植于中华优秀传统文化、外交实践和对时代需求的深刻洞察，为全球法治领域

提供了一项兼具理念和制度创新的公共产品。

国际调解院是中华优秀传统文化融入全球治理的创新成果。悠悠五千年，中华文明博大精深，其中“以和为贵”“和而不同”的“和合共生”智慧正是让中华文明屹立千年而依然繁荣昌盛的重要哲学渊源之一。《韩非子·难一》记载了舜调处“历山之农者侵畔”“河滨之渔者争坻”等部落内部纠纷的传说；《周礼》亦记载了官府中“调人”的职务，主要职责是“掌司万民之难而谐和之”。数千年来，调解之法作为中国传统法律制度的有机组成部分，为处理社会纠纷积累了宝贵经验。国际调解院正是将这种超越零和博弈、追求和谐共存、寻求矛盾转化的东方哲学融入具象的全球治理机制之中。与传统冲突治理模式不同，它更加强调所有国家，不论大小强弱，均在平等协商、相互尊重的基础上，通过调解找到冲突各方彼此都能接受的“第三条道路”。这就为当下充满对抗色彩的全球治理增添了一抹柔性光辉。

国际调解院具有显著的“柔性”治理优势。相较于诉讼和仲裁，调解

程序天然具有“柔性”优势：包括不拘泥于固定程式的灵活性、为敏感议题提供安全对话空间的私密性、聚焦于达成满足各方核心关切的可行协议的结果导向性和旨在弥合分歧而非加深裂痕的关系修复性。这些特性使其在处理领土与海洋权益争端、跨境投资贸易摩擦、国际人道主义危机协调，甚至复杂的地缘政治冲突等高度敏感、利益盘根错节的领域，具有不可替代的作用。它提供的是一个促进对话、建立信任的平台，而非施加判决的法庭。

国际调解院是中国丰富外交实践经验的升华。近年来，无论是促成断交7年之久的沙特、伊朗和解，促成巴勒斯坦内部各派北京和解，还是推动缅甸同缅北民地武组织达成停火协议，中国外交“调解”各方的实践正在不断落地生根。国际调解院的成立则是中国将调解的外交实践机制化的最新成果。国际调解院的成立本身也反映出中国践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展的坚定决心。这绝非追求一己私利的“另起炉灶”，而是基于对现有体系

不足的深刻认识，旨在搭建一个更加公正、高效、普惠的全球性平台，为所有国家，尤其是发展中国家，提供多一种和平解决争端的选项。它彰显的是一个负责任大国为维护世界和平稳定、促进共同发展的坚定承诺和务实担当。

塑造从“调解”到“共治”的国际新秩序。从宏观视角看，国际调解院的成立，意义远超建立一个新机构本身。它代表着一种治理理念和路径的创新，为构建更加和平稳定的多极化世界秩序提供了新思路。

为多极化世界抛下“稳定之锚”。在单边主义、保护主义抬头，地缘政治竞争加剧，“丛林法则”阴影挥之不去的当下，世界面临着巨大的失序风险。国际调解院所倡导的对话协商、和平解决争端原则，是消弭误解误判、防止局部冲突升级为全面对抗的关键阀门。它为处于紧张关系中的国家提供了一种制度化、受尊重的沟通渠道和缓冲地带，有助于为动荡的世界注入宝贵的稳定性。

为构建人类命运共同体铺下实践基础。人类命运共同体理念绝非空洞的口号。国际调解院正是将“共商共

建共享”这一核心理念具象化的重要实践。通过推动不同国家、不同文明在平等基础上进行调解对话，寻求利益交汇点和责任共担点，有助于编织一张更加紧密的全球合作网络，让各国在实践中深刻体会到休戚与共、命运相连的现实，从而不断夯实构建人类命运共同体的意识基础和社会根基。

对西方治理逻辑的反思、丰富与超越。现行全球治理体系主要由西方国家主导建立，其规则和理念不可避免地带有深刻的历史烙印和一定的局限性。国际调解院的成立并非要取代现有的国际司法或政治体系，而是提供一种不依赖军事或经济强制力，更加灵活、柔性的补充方案。它反对“强权即公理”的旧思维，丰富了“规则为基础”的内涵，实质上是对现有西方中心治理模式的一次重要超越和平衡，推动全球治理体系向着更加公正、多元、有效的方向发展。

国际调解院的成立，其意义远不止于为国际社会增添一个新的国际组织，它更像一面映照人类未来的明镜——映照着对恃强凌弱旧逻辑的坚定超越，映照着不同文明平等对话、和谐共生的壮丽图景。它承载着中华民族“化干戈为玉帛”的古老理想，更肩负着为这个被猜忌与冲突撕裂的世界探寻“第三种可能”的现代使命。

