

机构失效下的世界秩序：国际组织在地缘政治冲突中的无力与碎片化治理

孙豪媛 拓雨萌

马来亚大学，马来西亚 吉隆坡 46200

摘要：本文通过对美中贸易摩擦、俄乌战争、伊以冲突等热点地缘冲突的研究，揭示国际组织在维护世界秩序时“无力”与“碎片化治理”的现状，分析国际组织失效机制以及世界秩序碎片化的形成因素。通过对联合国安理会、WTO、世界银行、国际货币基金组织等国际组织在重大冲突中的表现进行案例研究，明确其决策机制僵化、资源权威不足、多边合作碎片化等失效表现，以及成员国利益分歧、制度设计缺陷、国际秩序多极化等失效机制。同时，探讨区域多边主义如欧盟、东盟等在补位全球治理中的积极影响与挑战，阐述世界秩序碎片化在国际安全、新兴技术与非国家行为体介入等方面的表现及影响。

关键词：国际组织；地缘政治冲突；机构失效；碎片化治理；全球治理

DOI: 10.63887/fss.2025.1.5.3

引言

在全球地缘格局急剧动荡的当下，美中贸易摩擦、俄乌战争、以及伊以冲突等重大事件不断冲击既有国际秩序，而曾被寄予厚望的国际组织，却频频陷入“有心无力”的困境。联合国安理会否决权掣肘，WTO 调解功能式微，联合国维和任务捉襟见肘，多边机制正遭遇信任危机与制度瓶颈。大国博弈愈演愈烈，多边合作加速碎片化，国际组织的权威性与执行力日益式微。本文试图解答：为何国际组织在重大冲突中屡屡失灵？碎片化治理如何重塑世界秩序？

1 影响国际组织被边缘化的主要因素

1.1 大国霸权主义与利益分歧

美国长期奉行霸权主义，在国际事务中推行单边主义政策，对国际组织和全球治理体系造成了严重破坏。特朗普执政时期，将美国自身利益置于全球利益之上，坚持将双边协议置于多边合作之上，特朗普政府重启退约或威胁退约，如退出伊核协议、巴黎气候协定等，实施减少或终止捐款等勒索措施，对联合国教科文组织、世界卫生组织等国际组织减少资金支持，这种破坏性做法进一步阻碍全球治理改革进程。其对国际制度采取批评、威胁、勒索乃至摧毁的策略，动

摇了制度本身的运行基础。

美国近年来愈发倾向以“按需结盟”式的小多边主义替代传统的制度化合作，实质上是以自身利益为导向，将国际合作高度工具化与政治化。在全球贸易治理方面，美国频繁动用关税手段，挑起与中欧等主要经济体的贸易摩擦，撕裂了 WTO 原有的规则体系，也动摇了多边贸易制度的稳定性。尤其在特朗普任内，美国以国内政治议程为核心，肆意退群、破坏协议，其再次当选更让国际社会忧心不已——全球治理的不确定性在持续扩大，制度的裂缝正在变成无法弥合的断层。

1.2 国家内政影响

一个国家在国际组织中的行为和政策也深受其内部政治因素影响。就算是超级大国美国，制造业利益集团为保护和扩大自己的市场份额，长期向美国政府施压以推动贸易保护政策实施。特朗普在两届总统竞选期间多次向利益集团承诺在其上台后会大力采取贸易保护措施推动美国制造业回流，使美国再次伟大，从而获得因制造业岗位流失的选民大力支持并成功当选。在其上台后，完全无视 WTO 的规则和政策，单方面实行对全球国家和地区的加征关税政策，促使制造业回流。这一举措，受到了全世界的不满和少数国家

的抵制，体现了利益集团；资本力量对政府选举、政府决策、政策实行等方面的干预和影响。通过国内政策的变化影响国际时局的变化。

国内政治的不稳定和政党的变化时刻影响着国际时局的变化，例如 6 月刚结束战斗的伊以冲突，1979 年前伊朗巴列维王朝与以色列有过友好蜜月期，在政治、经济和军事方面都展开过密切合作，1979 年后伊朗内部政党更换，霍梅尼上台后将以色列视作世仇，断绝往来，自 2024 年起，伊以之间多次爆发局部冲突，引发中东时局动荡和阻碍各国发展合作。

1.3 世界经济时局变化发展

2008 年伴随着美国房地产市场泡沫的破裂，金融危机席卷全球，成为全球经济形势的一个重要拐点，全球经济震荡，而传统国际组织面对危机反应迟钝、政策落后、协调困难，提出的救助方案未能缓解一些国家的经济困境。金融危机后，全球经济格局发生转变，新兴经济体快速发展，比如数字贸易、人工智能等新兴经济模式不断兴起。然而，传统国际组织制度落后、政策机制滞后无法对新的经济体进行有效监管，对新兴经济体提出的合理诉求无法满足，也没有及时调整规则和制度来适应新的经济格局，因此逐渐被边缘化^[1]。

1.4 地缘政治冲突复杂性

目前所有的国际组织还无法对于复杂的地区冲突起到好的调解作用，例如典型的叙利亚内战，不仅面临来自国内的不同宗教群体的矛盾和利益争斗，其他国家更是觊觎已久，都想通过操控叙利亚政体实现本国利益，这也使叙利亚战争充斥着复杂的历史、宗教、民族、地缘政治和大国干预的等因素的影响。美国和俄罗斯都试图通过支持不同的政治势力来维护自身在中东的战略利益和影响力，尽管联合国想尽办法多次斡旋进行调停，但因内部机制问题，各大国因立场对立彼此否决提案，导致联合国根本没法取得实质性进展。这样残酷的现实也揭示出：当地区冲突涉及复杂的地缘政治和国际利益时，国际组织往往无法维持其调解效能和制度权威。

2 国际组织内部机制困境

2.1 效能困境

多数国际组织内部目前都存在内部制度的僵化，面临在资源、权威和协调力上的多重困境。例如联合国安理会，在叙利亚问题上否决权被个别大国滥用，使原本保障大国之间平衡的权利反而变成了维护本国地缘利益的工具，这也使得安理会无力阻止持续的人道主义危机，长期陷入运作瘫痪状态。其组织本身对成员国的财政依赖严重，屡屡因为经费不足导致无法进行维和行动，包括朝鲜的核问题也是因为缺乏有效的强制机制使朝鲜能脱离条约约束进行核实验从而导致长期失控。安理会虽多次对朝鲜核行为作出决议和主席声明，但都难以实施^[2]。

2.2 机制分析

国际组织功能不断弱化，背后其实是国家利益冲突、制度僵化和全球权力结构变动交织的结果。成员国之间很难在核心问题上达成一致，尤其像 IMF 这样的组织，在发达国家和发展中国家之间的博弈中，改革迟迟难以推进，效率大打折扣。同时，这些组织内部本身就存在不少问题，冗长的流程、官僚化的操作方式和保守的文化氛围，让它们在面对快速变化的全球局势时显得迟缓而力不从心。再加上国际格局向多极化演变，大国各自为政、区域组织兴起，像巴黎协定被美国政府退出这样的行为，更是直接削弱了国际组织的公信力与协调力。最终的结果，就是治理的合力被不断撕裂，全球合作越来越碎片化。

2.3 案例剖析

俄乌冲突和伊以冲突这两个案例深刻反映了国际组织在地缘政治高度对立的背景下所面临的调解困境。俄乌战争中，联合国安理会沦为美俄对峙的战场——一方推动制裁施压，另一方坚决否决（相关提案）以维护自身利益，最终什么也做不成，只能眼看战火蔓延、民众受苦。而在人道援助层面，联合国也因为安全形势复杂、通道受阻，难以展开有效救援。同样，在伊以问题上，联合国的调停几乎形同虚设，美国对以色列的长期庇护导致任何不利于以方的提案都难以通过。在这样的大国护短与地区干预交织的局面中，即便是阿盟这样的区域组织，在伊以问题上也因内部

分歧严重而难以形成合力。两个案例都表明，一旦政治博弈压倒机制理性，国际组织的斡旋能力就会被迅速削弱，全球治理也随之陷入碎片与失效^[3]。

3 区域多边主义的弥合填补

3.1 缺口填补效能

在当代全球治理中，区域多边主义的价值正在被重新认识。例如欧盟，曾经的世界第一经济体，现在的世界第三经济体，通过建立统一的市场规则、货币体系和外交政策机制，在区域内有强大的影响力，特别是欧债危机期间，欧盟对危机成员国提供财政援助的同时协调成员国按照救助方案严格执行，不仅稳定了欧洲经济，也提升了欧盟在治理区域经济的的话语权。而东盟通过与国际货币基金组织、世界银行等机构进行持续对话与项目合作，推动这些机构在贷款政策、项目评估等方面更加关注东盟国家的发展需求从而有效的让发展中区域的声音被更好地倾听。在一定程度上，区域性制度逐步与全球治理形成互为补充的关系，既提升了整体的弹性，也在某种程度上打破了“强权主导”和“机制僵化”的传统困局。

3.2 现有挑战与局限

当然，区域多边主义本身的发展并非无碍无忧。一方面，随着各类区域性协议和机制层出不穷，制度之间出现了大量重叠且相互矛盾的地方；另一方面，在某些关键议题上，部分成员国往往难以完全放弃本国利益。欧盟在应对难民危机时，不同成员国立场的分化导致合作信任出现严重危机，动摇了联盟机制的稳定性。同时，诸如新开发银行、亚洲基础设施投资银行等新兴多边机制的出现，虽然为全球南方国家提供了更具选择性的合作平台，但在客观上也分散了传统国际组织的资源与影响力。这些变化表明，区域多边主义是有潜力的，但要真正发挥稳定全球秩序的作用，仍旧需要在将来跨越重重现实挑战。

3.3 制度创新的新方向

当前的全球治理结构陷入失效和改革停滞，区域多边主义逐渐被视为一种现实可行的新型制度替代方向。不仅在于它能够根据区域特点制定更为精准的规则和应对措施，值得强调的是，这种区域机制的构建，

并不意味着要排斥或取代全球多边体系，而是两者是可以实现功能互补的，比如东盟参与联合国维和行动就很好的说明了这点，这也为全球制度的创新探索出了一条更为温和且可控的改革路径^[4-5]。

4 碎片化制度的表现和影响

世界秩序的碎片化指的是全球治理的统一性和协调性逐渐被削弱，在规则、权威和治理主体上分散化。在政治上，大国之间的博弈与日俱增，实行单边主义，国际组织的决策能力受限；在经济上，区域之间的贸易合作涌现，使原有的多边贸易体系更加支离破碎；在安全议题上，国际组织往往无法阻止战争和应对恐怖主义。

同时，区域之间的治理机制在客观上也削弱了全球治理层面的权威，新兴国家和多边组织的崛起也在一定程度上打破了原有由西方主导的全球秩序，特别是非国家行为体的迅速扩张和新兴技术产业的介入，使传统的全球治理面临前所未有的不确定性。种种现象共同说明当前的全球治理正处于秩序重构与治理逻辑转型的十字交叉口。

5 策略应对

笔者认为想要真正破解国际组织失灵和全球秩序日益碎片化的问题，关键不在于对旧体制进行修修补补，而在于重新构建一整套更具包容性和弹性的治理逻辑。换言之，我们必须摆脱长久以来由大国一手把持话语权的结构，让更多中小国家，甚至非国家行为体，在制度建构和实际合作中能够真正“拥有话语权”。比如，‘一带一路’倡议所推动的区域合作实践，就提供了一种不同的路径——它从最基础的基础设施入手，强调各国之间互联互通和共同利益，侧重务实合作。

另外在制度上，一些国际组织的核心机制功能太过滞后，例如联合国安理会的一票否决权，WTO 内部的争端解决机制，很难在如今复杂多变的多极博弈中维持执行力和权威性。在宏观的结构层面上，中美关系仍旧是关键变量。加强两国之间的战略性对话和最低限度的共识仍旧是未来突破方向。

此外，区域治理机制可作为中间角色为全球治理

协调搭建桥梁，像欧盟和东盟这样运作相对成熟的区域平台，已经在多个政策领域发挥出跨区域协调的潜力。它们的经验说明，区域机制在很多时候还能为全球治理机制注入新的制度活力与灵活性，可作为打破大国主导困局的一种现实路径。

结论

在本研究中，笔者试图揭示一个核心问题：国际组织在当代地缘冲突中为何显得日益无力，以及这种无力如何牵动了全球秩序的碎片化。无论从联合国安理会的否决机制、WTO 争端机制的低效，到资源调配能力薄弱、规则分裂化严重，国际组织的运行瓶颈背

后，还是大国博弈、制度工具化、单边主义等结构性张力共同作用。种种因素的叠加削弱了组织本身的治理能力，也使全球秩序面临深度撕裂。

相对而言，区域多边主义虽然无法替代全球机制，但在一定程度上起到了“兜底”和“试验”的作用——如欧盟和东盟的实践，不仅推动了区域整合，也给国际组织提供了改革的现实参照意义。展望后续研究，笔者认为有两个变量值得特别关注：一是新兴科技如何影响组织内部治理机制和规则重塑；二是非国家行为体在碎片化秩序中的穿梭与斡旋能力。如何去理解它们与传统国家—组织架构之间的关系，将决定未来全球治理模式的走向。

参考文献

- [1]徐秀军.规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑[J].世界经济与政治,2017,(09):62-83.
- [2]王明国.特朗普第二任期的全球治理主张及其多重影响[J].国际展望,2025,(02):25-48.
- [3]孔凡伟.全球经济治理的制度困境及根源[J].中国社会科学报,2025-01-07.
- [4]张玉环.WTO 争端解决机制危机:美国立场与改革前景[J].中国国际战略评论,2019(下):105-119.
- [5]卢静.全球治理:地区主义与其治理的视角[J].《教学与研究》,2008,(4):55-60.