



联合国预算之争

各国如何试图削减人权资金

2025



International Service
for Human Rights

关于国际人权服务社

国际人权服务社 (ISHR) 是一个独立的非政府组织，致力于促进和保护人权。我们通过支持人权捍卫者、加强人权保护体系以及领导和参与人权变革联盟来实现这一目标。

制作人员

作者: 安吉利·达特 (Angeli Datt) (外部研究员)

翻译: Doni

主要贡献者: 拉斐尔·维亚纳·大卫 (Raphael Viana David), 玛德琳·辛克莱 (Madeleine Sinclair)

版面设计: 纳迪亚·朱伯特 (Nadia Joubert)

封面图片: 大会听取第五委员会的报告。© 联合国图片 / 洛伊·费利佩 (Loey Felipe)

版权和发行

版权所有©国际人权服务社。本出版物的内容可以复制用于培训、教学或其他非商业用途，须明确注明来源于国际人权服务社。您也可以分发本出版物并在您的网站上添加链接，并明确注明来源于国际人权服务社。未经版权所有者优先明确许可，不得将本出版物的任何部分复制用于商业用途。

免责声明

国际人权服务社尽可能确保本出版物中所含信息准确可靠，但是我们不能保证或承担因本出版物中提供的信息或使用本出版物而可能产生的任何错误而产生的任何法律责任。若您发现任何错误，我们很乐意纠正，烦请告知：information@ishr.ch

联合国预算之争：各国 如何试图削减人权资金

2025年10月



联合国总部。© 尼尔斯·许纳富斯特 (Nils Huenerfuerst) /Unsplash

执行摘要

联合国人权支柱历来资金不足，并一直是大会第五委员会 (5C) 及其附属机构政治化谈判的目标，旨在阻止为执行人权任务提供充足的资金。人权支柱——通过人权事务高级专员办事处 (人权高专办)——仍然是联合国三大核心支柱中资源最少的，其资金仅占联合国经常预算的近7%，占总预算 (包括预算外捐款) 的不到1%。

第五委员会负责谈判联合国的经常预算，其资金来自会员国的分摊会费。一些人将其忽视或轻视为一个技术委员会，但实际上却已成为联合国地缘政治博弈的战场，各国试图通过预算谈判来推进政治目标。

国际人权服务社 (ISHR) 通过对37位外交官、联合国官员和专家的深入访谈，以及对2019年至2024年联合国官方文件和预算数据的分析，揭示了以中国和俄罗斯为首的某些国家如何协同阻挠，加上美国和中国分别未能全额和未能按时缴纳各自的摊款，正在削弱联合国资助和执行其人权任务的能力。

报告记录了中国、俄罗斯等国家如何积极推动削减人权高专办的资金，并取消人权理事会 (HRC) 授权的经费。这些努力包括影响行政和预算问题咨询委员会 (ACABQ) 等独立咨询机构，使其建议对人权支柱进行不成比例的削减，以及在第五委员会谈判和方案和协调委员会 (CPC) 中阻挠有利于人权资金的措辞，并阻碍达成共识。结果，在第五委员会主要会议中，人权预算部分议题不得不付诸投票表决。

行预咨委会在联合国预算体系中具关键作用，其建议除非第五委员会明确否决，否则将被默认采纳。该委员会经常被批评缺乏独立性和政治化，尤其是在其建议削减人权预算方面。

在特朗普第二届政府的领导下，美国大幅削减了对联合国的拨款，导致联合国22%的常规预算出现缺口，受制于白宫的外交政策利益取向，从而引发联合国的财政危机，并导致对人权高专办的数百万美元预算外捐款被取消。特朗普前后两届政府均以所谓的“反以色列偏见”为由，对联合国人权机构提出持续批评。过去二十年，第五委员会大多数否决为人权理事会授权提供资源的投票，均由以色列发起，旨在阻止联合国对巴勒斯坦被占领土人权状况的调查提供资金。随着美国退出联合国，中国和俄罗斯在联合国结构性改革关键时刻获得更多空间，扩大其在预算程序中的影响力。

过去十年，中国在第五委员会的影响力显著增强，因为中国投入巨资建设其在行政或技术预算机构（主要是行预咨委会、协调委员会和审计委员会）的代表团和代表权。俄罗斯在谈判中扮演着大声搅局的角色，而中国则倾向于在闭门会议中低调施压，包括在“上游”技术机构中影响其建议。中国随后在第五委员会谈判中阻挠共识，以阻止任何旨在扭转行预咨委会过度削减人权经费的努力。为避免公开反对所带来的政治代价，中国在其他机构中通常不会直接否决某些决议，但随后会在第五委员会寻求削减这些决议的资金。中国在77国集团（G77）内部施加影响力并进行交易外交，以推行反人权立场，同时将此类行动公开包装为对发展支柱的资金支持或寻求“效率”的努力。

中国正试图重新定义联合国处理人权问题的方式，与俄罗斯一道推动削减针对国别调查、公民权利和政治权利授权以及民间社会准入的资金，认为这些领域侵犯了国家主权。与此同时，中国却力推其支持的议题，例如发展权利以及经济、社会和文化权利。尽管这些议题具有重要意义，但中国的做法似乎旨在从结构上削弱人权高专办全面履行职责、平等促进所有人权的能力。这与中国近年来在人权理事会的行动相辅相成。

作为联合国最大的两个财政捐助国，中国和美国多年来加剧了持续的流动性危机——前者缴纳会费过晚，后者未全额缴纳会费——同时两国还试图让联合国屈从于各自相互竞争的国家目标。财政危机对人权高专办的预算造成了巨大影响，2024年和2025年上半年的实际预算分别被削减了13%和27%。人权事务高级专员表示，这些削减对在实地促进和保护人权产生了影响。

中国、俄罗斯和美国的行动可能对联合国人权系统的资金产生重大影响。美国正在进行无差别、无针对性的削减；若其停止缴纳摊款和自愿捐款，人权高专办的预算可能会减少近五分之一。与此同时，中国和俄罗斯正在推进有针对性的战略性的行动，削减预算，使联合国从一个基于普世人权的体系转变为一个以国家为中心、将主权置于基本自由和人权危机审查之上的体系。

由于美国和中国分别未缴纳和延迟缴纳2025年分摊会费，并由此引发财政危机，过去几年人权领域取得的有限进展已经开始被逆转。正在进行的联合国80周年倡议是联合国有史以来最大的改革进程之一，尽管人权支柱领域历来资金不足，但该倡议已提议将人权预算大幅削减15%。

一些会员国，主要是拉丁美洲和西方国家，一直在谈判中抵制中国的反人权行为。更多国家必须坚持尊重联合国人权职能的原则立场，并加大力度保护第五委员会及相关机构的人权预算。

为维护和保障充足且可持续的人权资金，应采取的措施包括但不限于：

- 会员国和联合国秘书处应确保与联合国80周年倡议相关的改革能够加强人权支柱，包括保护资金本已严重不足的人权支柱，避免任何对人权造成过度影响的全面预算削减。
- 在人权问题上坚持原则立场的“77国集团和中国”的成员国应在第五委员会谈判和相关附属机构成员资格方面投入政治资本和外交能力，以确保全球发展中国家的声音得到倾听。
- 会员国应寻求改革行预咨委会，包括引入行为准则、道德准则以及设立“冷静期”的规则，在此期间，第五委员会代表不得成为附属机构的成员，以防止利益冲突。
- 会员国应按时足额缴纳分摊会费，并向联合国主计长完全透明地说明会员国缴纳的具体数额和时间。
- 如果逾期缴款导致预算活动无法实施，从而造成资金未动用，会员国应建立机制，允许联合国秘书处暂停将这些资金作为抵扣会员国未来摊款的款项返还。这些资金应存入现金流储备金。此外，不应向拖欠会费的会员国退还款项。
- 会员国应增加对人权高专办和其他联合国实体的预算外捐款 (XB)，并在这样做时，将其设为非指定用途，即不将其预留给特定项目、服务提供商或地理区域。
- 会员国应在安全理事会、大会各委员会和人权理事会上坚持原则性、一致性、连贯性和坚定以人权为基础的立场，并确保第五委员会代表充分捍卫同一会员国在其他论坛上支持的决议。



关于我们的工作或本出版物中涵盖的任何问题的更多信息, 请访问我们的网站:
www.ishr.ch 或联系我们: **information@ishr.ch**



@ishr.ch
@chinese.ishr.ch



International Service
for Human Rights



@ISHRglobal
@ISHR_chinese



@ISHRGlobal



@ISHRGlobal



@ISHRGlobal

日内瓦办公室

Varembé 路 1, 5楼, 邮政信箱 16
CH-1211 日内瓦 20 CIC, 瑞士

纽约办公室

联合国广场777号 7楼, 纽约
NY 10017, 美国