



大会

Distr.: General
12 May 2025
Chinese
Original: English

第七十九届会议

议程项目 141

改善联合国财政情况

联合国财政情况

秘书长的报告

增编

摘要

本报告审查联合国截至 2023 年和 2024 年 12 月 31 日以及截至 2024 年和 2025 年 4 月 30 日的财政情况，并更新秘书长上一份报告(A/79/521)提供的资料。

本报告主要重点讨论四项财务指标：已分派摊款、未缴摊款、可用现金、本组织拖欠会员国的款项。

经常预算的现金状况继续波动。正如我们近年多次指出的那样，确保收款时间和数额的可预测性不仅对于管理本组织的现金流出至关重要，而且对于妥善和安全地规划支出不发生拖欠付款的风险也极为关键。2023 年终了时欠款已达 8.59 亿美元，创历史新高，因此 2024 年伊始就必须采取严格的现金节约措施，减少和减缓支出。由于会员国延迟缴纳摊款，必须对支出施加限制，尽管方案管理人员努力减轻限制措施的负面影响，但预算管理、方案交付和任务执行仍然受到不利影响。尽管已限制支出，但不得不在 9 月从周转基金借款，在 10 月从特别账户借款，在 11 月和 12 月从已关闭的法庭借款。借款总额达到创纪录的 6.07 亿美元。最终，在 12 月底收到大量付款，从而能够补充部分流动性储备金，并避免在 2025 年发生更大的流动性危机。

因此，2025 年伊始现金赤字为 1.35 亿美元。2025 年收款数额未达到估计数，截至 4 月底，收款额占摊款的百分比为七年以来最低水平。在我们确信能够



获得充足现金履行截至 12 月底的法律义务之前，已经有针对性地削减了大约 6 亿美元的开支。

在维持和平行动方面，大会在其第 73/307 号决议中决定取消对在役特派团交叉现金借款的限制，同时为尚未获得授权的期间摊款和收款。这一决定改善了在役维持和平行动的总体流动性状况，包括向部队和警察派遣国结清付款的能力。所有在役特派团的部队和建制警察部队费用均已支付，但 3 月份未支付特遣队所属装备费用。除非本季度收款情况显著改善，否则今年可能会像 2023 年和 2024 年那样，再次推迟支付 6 月到期的部队和警察派遣国的特遣队所属装备费用。而且，如果会员国不迅速采取果断行动，解决长期存在的摊款收取不可预测和拖欠问题，维和特派团将无法有效执行任务。

本组织 2025 年任务的执行情况将取决于会员国履行其财政义务的情况。秘书长赞赏按时全额缴纳摊款的会员国所作的努力，并敦促其余会员国尽一切努力支付未缴摊款。2025 年底的经常预算业务可能与 2024 年一样糟糕甚至更糟，除非 2025 年的收款数额显著超出过去五年的平均水平。

一. 导言

1. 本报告更新秘书长在上一次报告(A/79/521)中向大会介绍的联合国财政情况，并审查截至 2023 年和 2024 年 12 月 31 日以及截至 2024 年和 2025 年 4 月 30 日的财政指标。
2. 本报告按照一直用于衡量本组织实力的四项主要财政指标介绍联合国财政情况。这些指标是：已分派摊款、未缴摊款、可用现金、本组织拖欠会员国的款项。

二. 审查财政情况

3. 秘书长继续就本组织的流动资金状况积极与会员国接触。
4. 2024 年，分派的维持和平行动和国际法庭摊款数额低于前一年，分派的经常预算摊款额则高于 2023 年。截至 2024 年底，经常预算、国际法庭和维持和平行动的未缴摊款数额低于 2023 年底，原因是新的分摊比额表尚未批准，因此仅分派了 6 个月的维持和平行动的摊款。截至 2025 年 4 月 30 日，所有类别的未缴摊款均高于上一年。会员国在 5 月和 6 月采取的行动将决定本组织在本维和财政年度的财政情况。
5. 截至 2024 年底，在从周转基金、特别账户和已关闭的法庭借款后，现金几乎已经耗尽。2024 年 12 月收到大笔缴款，从而能够偿还向已关闭法庭和特别账户的借款。一些维持和平行动在这一年的某些时期继续面临现金短缺。尽管大会欢迎继续将在役维持和平行动的现金资源作为一个现金池进行管理，并核准使用维持和平准备基金作为额外的流动性机制，但本组织继续有赖于会员国按时全额履行财政义务。最近，采用现金池办法和使用维持和平准备基金依然不足以弥补现金短缺，因此秘书长要求使用已关闭法庭的结余来增加流动资金。
6. 关于部队费用和特遣队所属装备费用，由于采取了现金池办法和收到预付款，截至 2024 年底，已向会员国全额支付了在役行动的全部欠款。截至 2025 年 4 月底，部队费用的所有未偿负债均已结清，但由于缺乏现金资源，特遣队所属装备的费用无法结清。此外，已结束的维和特派团有 3 000 万美元的剩余款项应偿还会员国，正在等待相关会员国的付款指示。用于支付部队和警察费用以及特遣队所属装备费用的款项于 2025 年 6 月到期，付款的情况将取决于 5 月和 6 月的收款情况，而目前的收款水平无法达到全额结清索偿款所需的流动资金数额。

A. 经常预算

7. 确保收到会员国缴款的时间和数额具有可预测性对于管理本组织的现金流出和规划支出至关重要。由于经常预算的月度收款额每年继续大幅波动，因此更加难以安全承付资金以确保高效或有效地执行预算。鉴于这一具有挑战性的财政状况，加上在日历年结束时收到大笔缴款的情况，必须认真管理流动资金，

使全年的支出与现金流入情况保持一致，确保业务不中断。这使秘书处无法充分执行征聘计划和计划内的活动，进而妨碍方案交付和任务执行。

8. 现金节约措施于 2018 年推出并于其后逐步加强，至 2021 年中期有效降低了本组织拖欠付款的风险，尽管对任务的实施造成了影响。这些措施每年使经常预算现金赤字推迟出现，而且自 2019 年以来缩小了赤字规模。2018 年，从周转基金借款早在 5 月就已发生。在随后的几年里，本组织设法将此类借款推迟至 2019 年 7 月、2020 年 9 月、2021 年 11 月、2022 年 9 月和 2023 年 8 月。2018 年 10 月和 2019 年 11 月的赤字情况最为严重，分别为 4.88 亿美元和 5.20 亿美元，到 2020 年 12 月已降至 3.34 亿美元。2021 年和 2022 年，本组织在接近年底时全额借用周转基金，但既无需使用特别账户，也无需使用已结束维持和平行动的可用现金。尽管本组织在 2023 年初的财政状况略好于往年，但 2023 年终了时未缴摊款达 8.59 亿美元，创下未缴摊款的新纪录。本组织不得不在 8 月份从周转基金借款，在 10 月份从特别账户借款。到年底，周转基金已全部用尽，特别账户也几近耗尽。

9. 2024 年伊始没有充分的流动性储备金。2024 年分派的摊款为 32.2 亿美元，比 2023 年增加 2.31 亿美元。由于年初拖欠摊款数额创历史新高，从一开始就必须采取严格的现金节约措施。在 2024 年的大部分时间里，累计月度收款额均高于估计收款额，直至第四个季度。由于年内缴款变动，因此不得不在 9 月从周转基金借款，在 10 月从特别账户借款，并在 11 月和 12 月从已关闭的法庭借款。在 12 月收到大笔缴款之前，现金几乎用尽。尽管 2024 年最终因收到支付的欠款而使收款情况好于预期，但由于收款时间较晚且不确定，仍无法全额使用预算或补充所有流动性储备金。借款总额达 6.07 亿美元，创历史新高。如果大会未批准增加周转基金和使用已关闭法庭的资金，储备金就会耗尽，现金也会完全用尽。然而，由于收到缴款时间较晚，预算中约有 2.55 亿美元无法支出。

10. 到 2024 年底，152 个会员国已全额缴纳经常预算摊款，多于截止 2023 年底已全额缴纳摊款的 142 个会员国。秘书长谨感谢截至 2024 年 12 月 31 日已全额履行对经常预算义务的 152 个会员国，并请其他会员国也这样做。

11. 由于流动性状况严峻，秘书长于 2025 年 1 月提前向会员国发布了关于改善联合国财政情况的报告(A/79/734)。大会负责核准本组织的预算并在会员国之间分摊费用，而秘书长则负责编制和执行预算并管理本组织。近年来，由于会员国不缴纳摊款或延迟缴纳大笔款项，本组织的流动性状况恶化。预算方法的结构性弱点和僵化加剧了流动性挑战。本组织无法按计划执行预算，并一再采取流动性措施，以确保继续运作。本组织为避免拖欠付款和经常预算业务中断而被迫采取措施，尽管方案管理人员努力减轻这些措施的负面影响，但方案交付和任务执行仍然受到不利影响。

12. 截至 2025 年 4 月 30 日收到的付款总额约为 18 亿美元，比 2024 年 4 月 30 日收到的数额减少约 6 亿美元。共有 101 个会员国全额缴纳了经常预算摊款，比 2024 年同日减少 4 个。在这些会员国中，49 个在 30 天期限内按时缴纳摊款，比 2024 年减少 2 个。秘书长谨向这 101 个会员国表示敬意，感谢它们支持本组织

的工作，并敦促所有其他会员国尽快全额缴纳摊款。此外，秘书长感谢那些在发出摊款通知书之前向经常预算缴纳预付款的会员国。这些预付款有助于在关键时刻提供更多流动性。以下 12 个会员国向 2025 年经常预算缴纳了预付款：亚美尼亚、爱沙尼亚、冈比亚、匈牙利、以色列、哈萨克斯坦、立陶宛、摩洛哥、波兰、葡萄牙、斯洛伐克和乌克兰。

13. 2023 年和 2024 年第一季度的收款率分别为 42% 和 52%，而 2025 年已降至 40%，为过去七年来的最低水平。2023 年和 2024 年第二季度末的收款率分别为 58% 和 76.1%。截至 2025 年 4 月 30 日，未缴摊款为 24 亿美元，而截至 2024 年 4 月 30 日则为 17 亿美元。2023 年和 2024 年的最终收款率分别为 82% 和 103%。到目前为止，2025 年的收款情况未达到估计数额，而且由于年初的流动性储备金仅有约 3.5 亿美元，因此不得不放慢业务速度并减少支出。在确信有足够现金能履行截至 12 月底的法律义务之前，我们的目标是削减约 6 亿美元的开支。

B. 维持和平行动

14. 经常预算的财政期间为 1 月 1 日至 12 月 31 日，而维持和平行动的财政期间不同，为 7 月 1 日至 6 月 30 日，且摊款按各行动分开摊派。

15. 在 2023/24 财政年度结束时，未缴纳的维持和平行动摊款达 21 亿美元，与 2022/23 财政年度结束时的未缴摊款相比减少 2 亿美元。截至 2025 年 4 月 30 日，2024/25 财政年度的分派摊款为 52 亿美元，而上一财政年度则为 60 亿美元。截至 2025 年 4 月 30 日，本财政年度收到缴款 46 亿美元。截至 2025 年 4 月 30 日，未缴摊款数额为 27 亿美元。会员国在 5 月和 6 月采取的行动将决定 2024/25 财政年度的最终状况。27 亿美元的未缴摊款包括拖欠在役特派团的 22 亿美元和拖欠已结束特派团的约 5 亿美元。对于在役特派团而言，18 亿美元涉及本财政年度应缴摊款数额，4 亿美元涉及以往财政年度分派摊款。

16. 维持和平摊款数额随行动停止或缩编而波动。过去五个财政期间结束时拖欠在役维持和平行动的未缴摊款数额趋势令人非常担忧。未缴摊款占摊款的比例从 2018/19 财政年度的 22% 上升至 2023/24 财政年度的 26%。截至 2025 年 4 月 30 日，未缴摊款比例为 42%。如果会员国不采取积极行动，维持和平行动的总体流动性不仅将妨碍本组织切实高效执行任务的能力，而且将影响及时向部队和警察派遣国结清欠款的能力。

17. 到 2024 年 12 月 31 日，有 71 个会员国缴纳了所有到期应付摊款，而截至 2023 年 12 月 31 日，有 50 个会员国缴纳了到期应付摊款。秘书长特别感谢这 71 个会员国缴纳摊款。

18. 截至 2025 年 4 月 30 日，已缴纳所有到期应付维和摊款的会员国数目为 63 个，而截至 2024 年 4 月 30 日的数目为 47 个。秘书长向这 63 个会员国所作努力表示特别敬意。

19. 自 2019 年 7 月通过大会第 73/307 号决议以来，已为大会核准的整个预算期间的维持和平行动发出摊款通知，包括安全理事会尚未核准的任务授权期间的预算估计数，但有一项谅解，即这笔款项在维持和平行动任务延长生效之日起

30 天内到期应付。2021/22 和 2024/25 财政年度是过渡年度，采用两个不同的三年期比额表，除此之外，任务期限尚未延长的各财政期间的摊款在 24 亿美元至 28 亿美元之间。相对于此数额，已收到 3 亿至 7.5 亿美元的预收款项。这些预收款为维持和平行动提供了积极的流动性，使本组织能够及时付清对部队和警察派遣国的债务。

20. 截至 2024 年 12 月 31 日，在役特派团和已结束特派团账户中可供维持和平行动使用的现金共计约 17 亿美元。到 2025 年 4 月 30 日，可用现金已降至约 13 亿美元。《联合国财务条例和细则》限定将维持和平准备基金用于新的行动和扩大现有行动。作为缓解流动性问题的一个机制，大会第 76/272 号决议指示将该基金用作在役维持和平行动借款的首选；保留 4 000 万美元，用于按照该基金的原定用途支持新特派团和扩大现有特派团。根据大会第 73/307 号决议，每个特派团的现金都按照大会的指示单列账户，并在必要时进行跨特派团借款。

21. 过去，在大会第 73/307 和 76/272 号决议做出上述决定之前，当单个维持和平行动的现金储备不足以支付业务费用时，往往会推迟偿还部队和警察派遣国的费用。2023 年 6 月和 2024 年 6 月，均出现此类情况。用于在役行动的现金总额创历史新低，因此无法结清特遣队所属装备的索偿要求。2024 年 6 月，现金数量极少，几乎无法全额支付部队和警察部队的费用。2024 年 7 月，秘书长致函会员国，对维持和平行动极为严峻的流动性状况及其对本组织完成任务能力所构成的风险表示关切。已要求维持和平行动减缓一些支出，以避免再次出现 2023 年 6 月和 2024 年 6 月无法按时清偿此类债务的情况。在 7 月收到新分派的摊款后，截至 2024 年 12 月底，在役特派团没有对会员国的未清债务。然而，由于目前现金短缺，截至 2025 年 4 月 30 日，对会员国的未清债务为 1.5 亿美元。

22. 大会第 76/280 号决议核准根据适用于每个特派团上次摊款的比额表，将有现金结余的 24 个已结束维持和平特派团的可用现金(仅保留支付这些特派团部队和警察派遣国索偿所需的现金)退还给截至 2022 年 12 月 31 日已向已结束维持和平特派团足额缴纳摊款的会员国。到 2025 年 4 月底，已与会员国结清了长期已结束特派团的特遣队所属装备索偿款，另有 3 000 万美元索偿款正在等待相关会员国的指示。

23. 秘书长继续承诺，一俟本组织的现金状况允许，将尽快履行对提供部队和装备的会员国的付款义务。为此，目前一直在监测维持和平现金流情况。本组织高度重视根据可用现金和数据情况最大限度地支付每季度的款项。为落实这些支付工作，联合国有赖于会员国按时全额履行其财政义务，也有赖于同特遣队所属装备提供国迅速订立谅解备忘录。关于 2019/20 年度以后的预算期，大会在第 73/307 号决议中作出决定，允许交叉借款并为整个预算期发出摊款通知，从而改善了清偿对会员国债务的情况。

C. 国际法庭

24. 截至 2025 年 4 月 30 日，对各国际法庭未缴摊款总额为 7 900 万美元，其中拖欠刑事法庭余留事项国际处理机制 5 300 万美元、拖欠起诉应对 1991 年以来

前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭 2 100 万美元、拖欠起诉应对 1994 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间在卢旺达境内的灭绝种族和其他严重违反国际人道主义法行为负责者和应对这一期间邻国境内灭绝种族和其他这类违法行为负责的卢旺达公民的国际刑事法庭 500 万美元。

25. 截至 2025 年 4 月 30 日，有 79 个会员国全额支付了所有三个法庭的摊款，2024 年则有 83 个会员国，这三个法庭分别为：刑事法庭余留事项国际处理机制(最后一次摊款是在 2025 年)、前南斯拉夫问题国际法庭(最后一次摊款是在 2018 年)和卢旺达问题国际刑事法庭(最后一次摊款是在 2016 年)。

26. 各法庭以往三年的每月现金余额均为正数。2025 年的最终结果将取决于会员国是否继续履行对各法庭的财政义务。大会在第 76/272 号决议中注意到将已结束国际法庭账户的结余用作弥补经常预算临时流动资金短缺最后手段的可能性。国际法庭的现金结余是 2023 年和 2024 年 11 月经常预算业务的关键生命线。2025 年用于执行经常预算的流动资金也取决于能否获得这笔结余作为补充流动资金的最后手段。

三. 结论

27. 秘书长谨向截至本报告编写时已全额缴纳到期应付摊款(经常预算、维持和平行动和法庭摊款)的 59 个会员国表示特别敬意，具体名单如下：亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、巴哈马、巴林、巴巴多斯、不丹、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、加拿大、哥斯达黎加、塞浦路斯、捷克、赤道几内亚、爱沙尼亚、埃塞俄比亚、芬兰、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、印度、爱尔兰、意大利、日本、哈萨克斯坦、科威特、拉脱维亚、列支敦士登、立陶宛、卢森堡、马来西亚、摩纳哥、蒙古、荷兰王国、新西兰、挪威、巴布亚新几内亚、波兰、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、卢旺达、圣卢西亚、圣马力诺、塞内加尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、索马里、南非、西班牙、瑞典、瑞士、泰国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和乌兹别克斯坦。

28. 本组织的财政健康仍然有赖于会员国按时全额履行其财政义务。我们的工作能否得到充分高效的执行取决于会员国的财政支持，为此会员国须制定切合实际的预算水平并及时缴纳摊款，确保全年财政状况稳定可预测。本组织只有在会员国的支持下，特别是在会员国以可预测方式及时全额履行财政义务的情况下，才能解决流动性危机。秘书长在 A/79/734 号文件中提出了新建议，敦促会员国全面审查流动性挑战。会员国以往的决定增加了经常预算和维持和平行动的流动资金，但要防止周期性流动资金短缺还需要开展更多工作。会员国尽快就新提议达成一致至关重要，这不仅影响到本组织 2025 年的财政状况，而且影响到如何开启 2026 年的工作。