



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
16 February 2024  
Chinese  
Original: English

## 人口与发展委员会

## 第五十七届会议

2024年4月29日至5月3日，纽约

临时议程\* 项目 3(b)

一般性辩论：评估《国际人口与发展会议行动纲领》的执行情况及其在采取行动实现可持续发展十年期间对《2030年可持续发展议程》后续落实和评估的贡献

## 协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》所需资金流动情况

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告讨论的是协助进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》所需资金流动情况，由三个主要部分组成。第一部分讨论官方和私人发展援助的总体趋势；第二部分侧重于对人口相关事项的援助；第三部分旨在论述与人口与发展委员会第五十七届会议专题重点有关的援助，涉及《行动纲领》的执行情况，包括对该纲领相关专题领域的援助情况。

官方和私人援助总额在 2020 年至 2021 年期间有所增长，在 2021 年至 2022 年期间达历史新高。但是，若减去用于防治冠状病毒病(COVID-19)和用于捐助国境内难民的援助，则 2020 年至 2021 年期间的援助总额有所下降，而 2021 年至 2022 年期间的影响将在明年的数据中才会显示出来。2020 年至 2021 年期间，对人口相关事项的援助有所下降，但与 1990 年代和 2000 年代初相比仍处于较高水平。2020 年至 2021 年期间，按育龄妇女人均美元计算的性和生殖健康援助下降了 37%，降至 6.84 美元。

\* E/CN.9/2024/1。



在过去 20 年间，对人权的援助也以显著速度增加，这些援助包括对妇女机构和运动以及打击暴力侵害妇女和女童行为的努力的支助。然而，这方面的援助总体而言仍然较少，其成效在很大程度上取决于对支持性别平等和增强妇女权能的其他领域的援助。

对城市发展的援助有所增加，但对农村发展的援助仍然很少。虽然这与城市地区的迅速扩张相切合，但在最贫困的国家，大多数人口仍然居住在农村地区。对农村发展的支助薄弱，可能会引发从农村向城市迁徙以及国际移民。在过去 10 年间，国际移民速度加快，这体现在对流动、移民和难民的援助大幅增加，而这些援助大部分由捐助方用于支助在捐助国当地的难民。

## 一. 引言

1. 根据为了供人口与发展委员会第四十九届至第五十一届会议讨论而编写的报告(分别为 E/CN.9/2016/5、E/CN.9/2017/4 和 E/CN.9/2018/4)，以及委员会第五十二届会议报告(E/CN.9/2019/4)所载的方法建议，本报告侧重于《国际人口与发展会议行动纲领》已计费用组成部分，特别是性和生殖健康(其中包括生殖健康、计划生育和艾滋病毒等性传播感染)，以及人口数据和政策分析，并列入了与委员会此前各届会议的特别主题相关的信息。

2. 此外，根据方法建议，分析的依据是向经济合作与发展组织(经合组织)报告并由其公布的官方发展援助数据，并辅之以向该组织报告的私人援助额数据。虽然可采用赠款等值计算方法来计算近年来的数据和官方援助额，但这一计算方法不能用于分析趋势或计算私人援助额。<sup>1</sup> 因此，本报告在很大程度上依赖于援助付款的数据，这比援助承诺更能反映实际的援助分配情况。付款额尽可能以净额表示(支付的金额减去先前贷款的本金偿还额)，但在进行更深入的部门分析时则以毛额表示(实际支付的金额)。无论哪种情况，除非另有说明，援助额均以定值美元表示或以定值美元为基础。

3. 按部门和专题领域分列的援助细目是以经合组织国际发展统计数据库的贷方报告制度为依据。在本报告编写之时可获取截至 2022 年的援助总额数据，但按部门分列的援助额仅可获取截至 2021 年的数据。因此，分列的援助额仅部分反映出冠状病毒病(COVID-19)疫情的影响，尚未反映乌克兰冲突和加沙冲突的影响，包括难民人数进一步增加。

4. 报告包括三个主要部分。秘书长在第一部分介绍了发展援助总体趋势的最新情况(第二节)，在第二部分重点介绍了人口相关事项发展援助的趋势和近期变化(第三节)，在第三部分讨论了用于执行《行动纲领》的发展援助趋势(第四节)。报告最后一节概述了主要结论和建议(第五节)。

5. 本系列报告的前几次报告都在第四节着重讨论委员会届会的特别主题，与此不同的是，今年正值《行动纲领》发表三十周年，因此本报告第四节审查了落实《行动纲领》的总体进展情况。为此，本报告在有数据可用的情况下，对发展援助趋势进行了较长期的分析。

6. 第三节涉及人口问题、社会发展、经济增长与环境之间的联系。在执行《行动纲领》的 30 年间，这些联系变得愈加复杂。如今，这些联系还受到正在出现的大趋势的影响，其中不仅包括人口变化，例如人口持续增长、人口老化、城市化和移民，而且还包括气候变化和技术的快速进步。重要的是不仅要了解这些大趋势中的每一个趋势会如何分别对可持续发展产生影响，而且要了解这

---

<sup>1</sup> “赠款等值是与按市场条件进行的交易相比，按今天的货币价值计算，在某项金融交易整个生命周期中对该交易赠与金额的估计数。赠款等值等于赠款系数乘以发放的金额。” 经济合作与发展组织(经合组织)，“官方发展援助的现代化”，可查阅 [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm)。

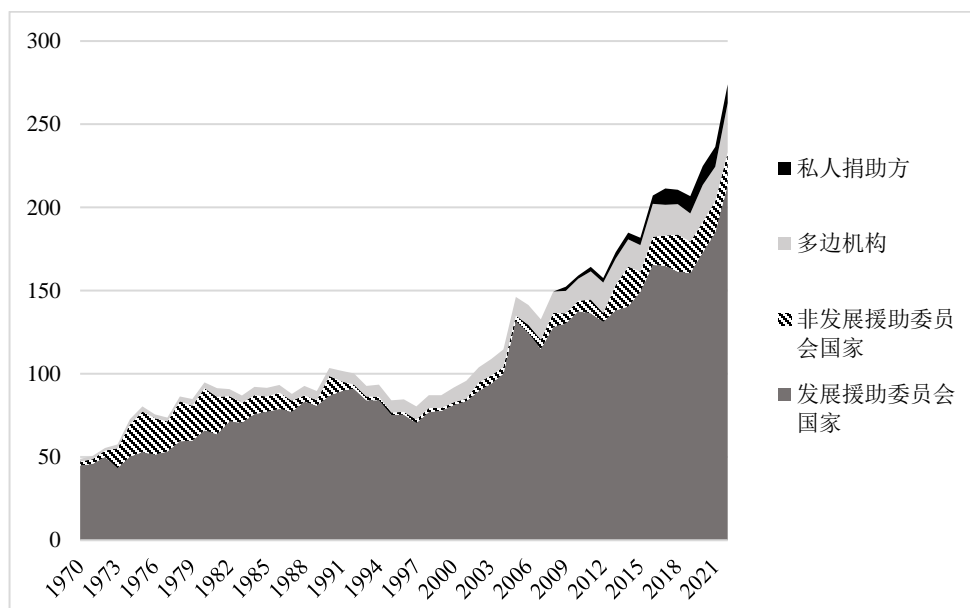
些大趋势的相互作用如何对贫困、不平等和经济增长等领域产生影响。为了给这些讨论提供信息，本报告还总结了此前提交委员会的资金流动情况报告的主要结论，包括着重于粮食安全和营养的 2020 年和 2021 年报告，着重于持续和可持续的经济增长的 2022 年报告，以及着重于教育的 2023 年报告。这些报告共同对创造更加绿色的经济和更具包容的社会以及在生命全程对人力资本进行投资的重要性产生更广泛的影响。

## 二. 官方发展援助的总体趋势

图一

1970-2022 年官方和私人捐助方对所有国家的援助付款情况

(10 亿定值美元)



资料来源：官方捐助方估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：发展援助委员会，表 DAC1(“捐助方总援助额”)的数据；私人捐助方估计数，依据的是贷方报告制度的数据(2023 年 10 月 1 日访问)。

7. 1994 年召开国际人口与发展会议前后，向发展中国家提供的援助额明显减少(见图一)。原因之一是冷战的结束促使人们重新考虑发展援助等问题。因此，1990 年代是在联合国主持下召开重大国际会议讨论关键发展问题的十年，这些会议是 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议、1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议、1995 年在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议以及 1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议：以行动谋求平等、发展与和平。每一场会议结束时都提出了一系列目标，其中一小部分最基本的目标最终被列入千年发展目标，这些目标影响了其后几年的发展援助。

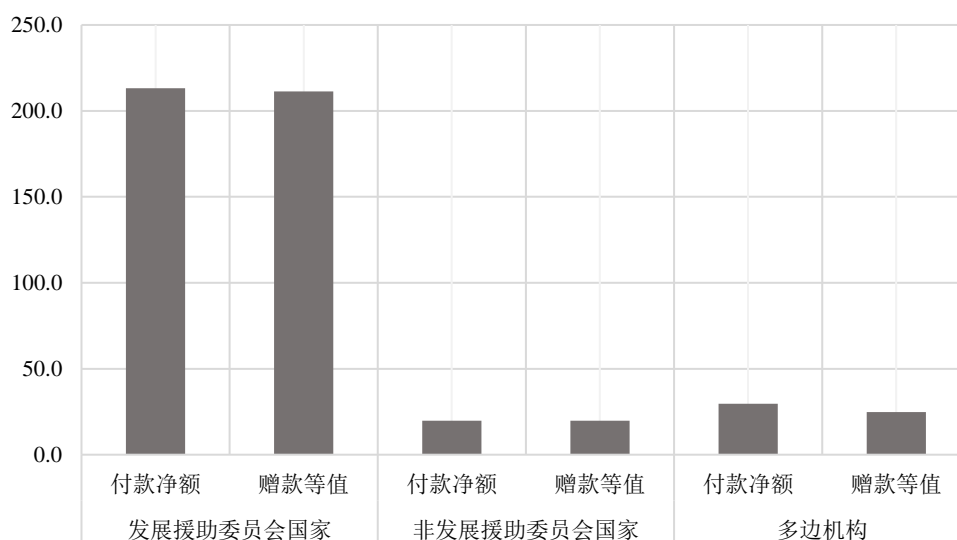
8. 2000年提出的千年发展目标促使援助大幅增加。2021年至2022年期间，发展援助委员会捐助国对所有发展中国家的援助付款净额增加了284亿美元，其次是多边机构和非发展援助委员会捐助方，它们对这些国家的援助分别增加了91亿美元和8亿美元。2022年私人捐助方的数据是暂定估计数，但私人捐助方很可能在2021年也增加了援助。

9. 就2022年而言，按付款额计算的援助数据与按赠款等值计算(援助分配的一种新计算方法)的援助数据的比较结果表明，发展援助委员会捐助方的援助和非发展援助委员会捐助方的援助仅有很小差异(见图二)。<sup>2</sup> 不过，本报告的分析是基于按付款额计算的援助，因为缺乏按赠款等值计算的援助历史数据。

图二

### 2022年官方捐助方的援助付款与赠款等值的差异

(10亿定值美元)



资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：发展援助委员会，表 DAC1 的数据(2023年10月1日访问)。

10. 2022年的援助比2021年显著增加，尽管捐助国面临财政紧缩局面。许多传统捐助国的经济环境进一步恶化，通货膨胀压力很大，利率大幅上升，经济进一步放缓，对公共资源的需求不断增加。

11. 捐助国的许多资源目前都用于支助乌克兰以及来自该国的难民。方框1初步分析了2020至2021年期间用于COVID-19防治和捐助国境内难民的支出如何影响援助。

<sup>2</sup> 根据新的援助计算方法，只有赠款系数为最低值的资源分配才被定性为援助。见 [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm)。

## 方框 1

## 用于冠状病毒病防治和难民的援助分配

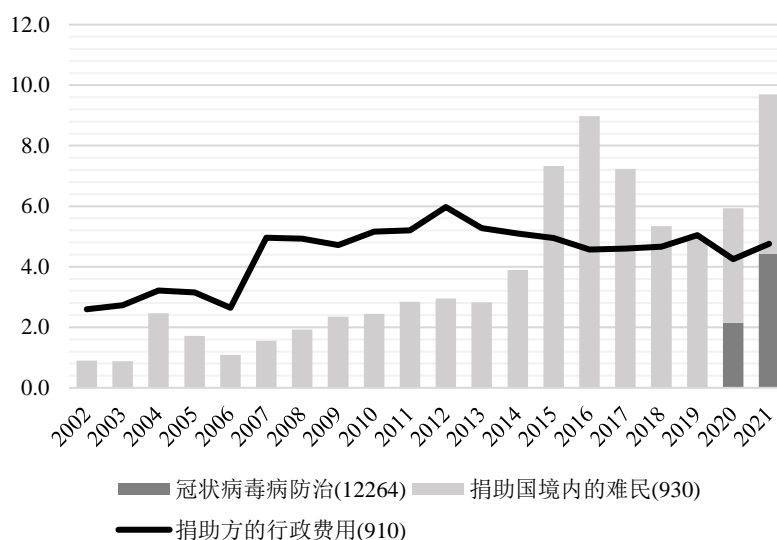
如下文第四节所述，自 2002 年以来，对移民的援助以显著速度增加。但这些援助中只有一小部分用于促进有序、安全、正常和负责任的移民和流动，2015 年至 2022 年期间，平均 96% 的援助用于捐助国境内的难民。2020 年至 2021 年期间，发展援助增加了约 116 亿美元，但如果减去对捐助国境内难民的援助和用于 COVID-19 防治的援助，这一期间的援助减少了 124 亿美元。

下图显示对捐助国境内难民的援助呈上升趋势，预计这种趋势将继续下去，用于 COVID-19 防治的援助也呈上升趋势。加上援助的行政费用(2021 年占总额的 4.8%，用灰线表示)以及对捐助国境内难民的援助拨款(占总额的 5.3%)，意味着 10% 的援助资金用在了捐助国本国境内。

图

## 2002-2021 年用于冠状病毒病(COVID-19)防治、难民支助和捐助方行政费用的官方和私人捐助方援助付款情况

(占援助总额的百分比)



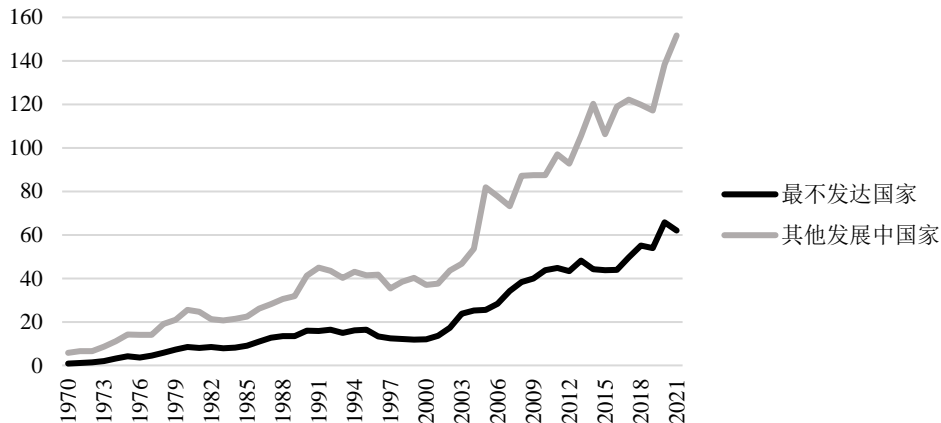
资料来源：估计数，依据的是贷方报告制度的数据(2023 年 11 月 3 日访问)。

12. 过去几十年来援助的大幅增加使最不发达国家以及其他发展中国家受益(见图三)。

图三

## 1970-2021 年发展援助委员会捐助方对最不发达国家和其他发展中国家的援助付款情况

(10 亿定值美元)



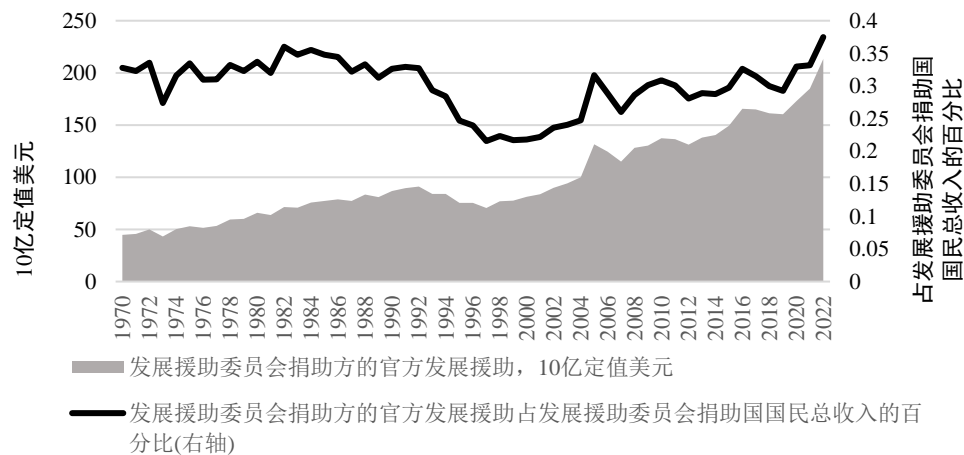
资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：发展援助委员会，表 DAC1 的数据(2023 年 10 月 1 日访问)。

13. 尽管援助有所增加，在过去 20 年间尤其如此，但大多数捐助国都没有达到援助目标。官方发展援助占发展援助委员会捐助国国民总收入的比例在 1990 年代急剧下降，到 2022 年才回升到 40 年前的水平，约为 0.37%(见图四)。如今，只有少数国家达到了将国民总收入的 0.7% 分配给官方发展援助的长期目标，只有少数国家达到了将国民总收入的 0.15% 至 0.20% 分配给世界上最不发达国家的目标(见 E/CN.9/2023/4)。

图四

## 1970-2022 年发展援助委员会捐助方对所有发展中国家的援助付款情况

(10 亿定值美元和占发展援助委员会捐助国国民总收入的百分比)



资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：发展援助委员会，表 DAC1 的数据(2023 年 11 月 1 日访问)。

14. COVID-19 疫情防控工作使得许多最贫困国家的债务达到创纪录水平，而乌克兰战争的不利影响则导致粮食和燃料价格大幅上涨。这也对大多数最贫困国家的国际收支产生了严重的负面影响，因为这些国家是粮食和燃料产品的净进口国。因此，越来越多的最贫困国家日益可能受到债务困扰，需要大幅度减免债务。<sup>3</sup> 一方面，发展中国家的债务挑战日益严重，另一方面，基础设施、卫生和教育需要大量公共投资，这进一步增加了对发展援助的需求。加沙战争进一步加剧了其中的许多挑战。然而，提供更多发展援助的可能性似乎越来越低。

15. 援助的增加还与援助的部门分配情况发生重大变化有关。表1显示，对发展中国家的援助大幅增加，是因为对社会部门(特别是人口和生殖健康、更广泛的卫生领域以及治理和民间社会支助)的援助有所增加，且用于人道主义目的的援助大幅增加。

16. 在社会部门内，对人口相关事项和生殖健康的援助(见经合组织援助数据库的部门一.3)增长速度最快。1990-1991 年至 2020-2021 年期间，这方面援助增加了不少于 1 170%，远远超过社会援助 274% 的增长率。但必须指出的是，1990-1991 年人口和生殖健康援助的水平很低，当时全球援助额约为 10 亿美元，增长是在这一基础上实现的。下一节更详细地讨论这一变化。

表 1  
1990-1991 年和 2020-2021 年按官方和私人捐助方分列的援助付款年平均额

(10 亿美元)

	年平均额		百分比变化
	1990-1991	2020-2021	
援助付款总额	124.1	265.8	114.2
发展援助(部门一、二、三、四和六.1)	76.0	190.6	150.6
社会援助(部门一)	29.3	109.6	273.7
教育(部门一.1)	11.1	18.2	63.7
卫生(部门一.2)	3.8	31.1	714.5
人口和生殖健康(部门一.3)	1.0	13.1	1 170.4
供水和环卫(部门一.4)	4.6	9.1	98.7
政府和民间社会(部门一.5)	3.9	26.5	581.8
其他(部门一.6)	4.9	11.7	138.2
经济援助(部门二和三)	43.2	62.3	44.4
多部门(部门四)	3.6	18.7	426.0
紧急情况(部门六、七和八)	38.7	54.0	39.7
商品援助(部门六)	16.9	16.9	0.2

<sup>3</sup> 根据国际货币基金组织编制的低收入国家债务可持续性分析名单，截至 2023 年 11 月 30 日，有 10 个国家面临债务困扰，26 个国家面临较高的债务困扰风险，26 个国家面临中等的债务困扰风险，7 个国家面临较低的债务困扰风险。见 [www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf](http://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf)。



	年平均额		百分比变化
	1990-1991	2020-2021	
与债务有关的行动(部门七)	18.5	1.2	(93.3)
人道主义援助(部门八)	3.3	35.9	990.3
未分配/未指明(部门九)	9.4	21.2	125.9

资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：发展援助委员会，表 DAC5（“按部门和捐助方分列的援助(官方发展援助)”）的数据(2023年11月1日访问)。

17. 此外，对社会部门的援助相对大幅增加的同时，对经济部门的援助却明显减少。如前几次报告所述，对经济基础设施和服务的援助相对减少，对生产部门的援助也相对减少，这对世界上最不发达国家而言尤其困难(见 E/CN.9/2022/4 和 E/CN.9/2023/4)。

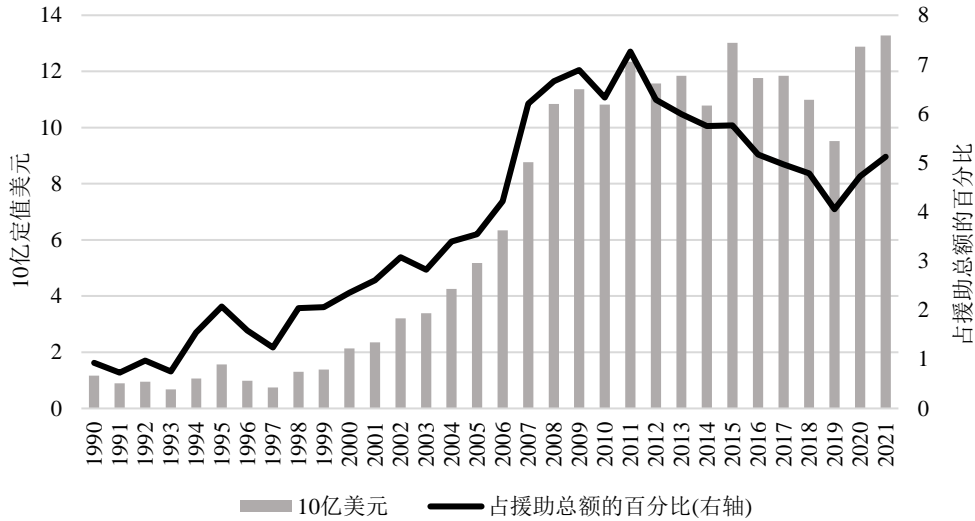
18. 虽然在过去几年中，用于紧急援助类别的援助资源数额保持相对稳定，但这一类别内的援助分配情况发生了重大变化。过去 30 年来，用于帮助各国在国际收支危机期间进口粮食的商品援助一直没有变化，但用于帮助各国在财政压力不断增加情况下减少偿债付款的债务减免措施已减少到很低程度。发展中国家的债务不断攀升，因此更加需要采取额外的债务减免措施。最近为确保债务可持续性而作出的更多努力尚未反映在援助数据中。

### 三. 用于《行动纲领》已计费用组成部分的援助分配

19. 自 2000 年提出千年发展目标以来，尤其是自从艾滋病毒、孕产妇死亡率和增加获得性和生殖健康服务的机会成为关注重点以来，对人口相关事项的援助开始持续增加(见图五)。10 多年来，对人口相关事项的援助有增无减，于 2011 年攀升至 123 亿美元；自 2011 年以来，这方面的援助没有呈现出明显的总体趋势，但波动幅度更大。因此，自 2011 年以来，对人口相关事项的援助没有跟上援助的整体增长，因此在援助付款总额中所占份额也有所下降。

图五  
1990-2021 年官方和私人捐助方对人口相关事项的援助付款情况

(10 亿美元和占援助总额的百分比)



资料来源：估计数，依据的是贷方报告制度的数据(2022 年 12 月 1 日访问)。

说明：仅能获取 2002 年及其后的关于旨在减轻艾滋病毒社会影响的援助(资金代码 16064)的信息，因此仅在对人口相关事项援助的近期分析中才列入这一信息，包括在下文列出的图表中。

20. 如前几次报告所述，2018 年至 2019 年期间，对人口相关事项的援助以前所未有的速度下降，但 2019 年至 2020 年期间援助额的增加足以弥补了之前的减少额(见 E/CN.9/2022/4 和 E/CN.9/2023/4)。2020 年，对人口相关事项的援助达 129 亿美元，2021 年攀升至 133 亿美元，为历史最高水平。

21. 国际人口与发展会议内罗毕峰会于 2019 年 11 月举行，纪念 1994 年国际人口与发展会议二十五周年，并确定了为实现消除可预防的孕产妇死亡、确保普及计划生育和制止暴力侵害妇女行为等全球宏伟目标所需资金额。据估计，为实现这三项变革性成果，2020 年至 2030 年期间将需要 2 640 亿美元，而且据认为，其中至少 420 亿美元将需要来自捐助方的援助。其余 2 220 亿美元将由各种外部和国内公共和私人来源支付，包括自费支出(见 E/CN.9/2021/4)。<sup>4</sup>

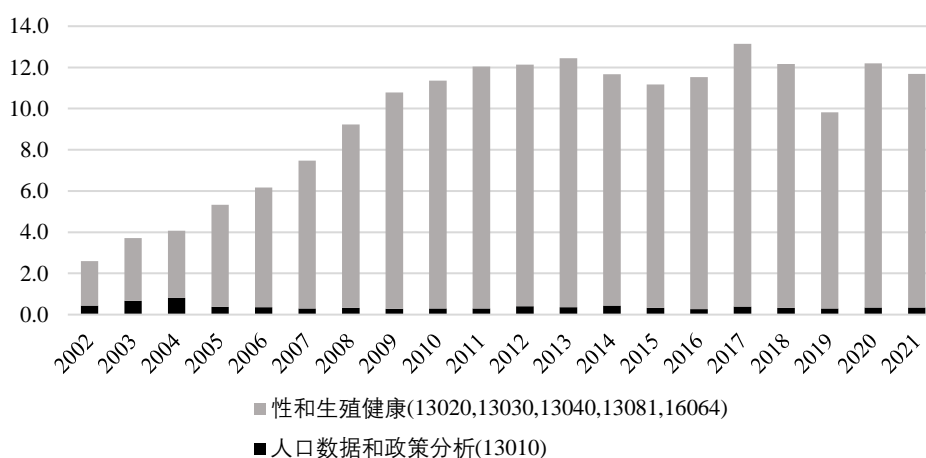
22. 对人口相关事项的援助的主要类别细目显示，这方面援助的最大一部分始终着重于性和生殖健康，用于人口数据和政策分析的援助额则少得多。然而，随着时间的推移，这种反差变得愈加明显。对性和生殖健康的援助绝对值和相对值均有所增加(见图六和图七)，但对人口数据和政策分析的援助绝对值和相对值却均有所减少。

<sup>4</sup> 承诺列表见 [www.nairobisummiticpd.org/commitments](http://www.nairobisummiticpd.org/commitments)。

图六

2002-2021 年按主要类别分列的官方和私人捐助方对人口相关事项的援助付款情况

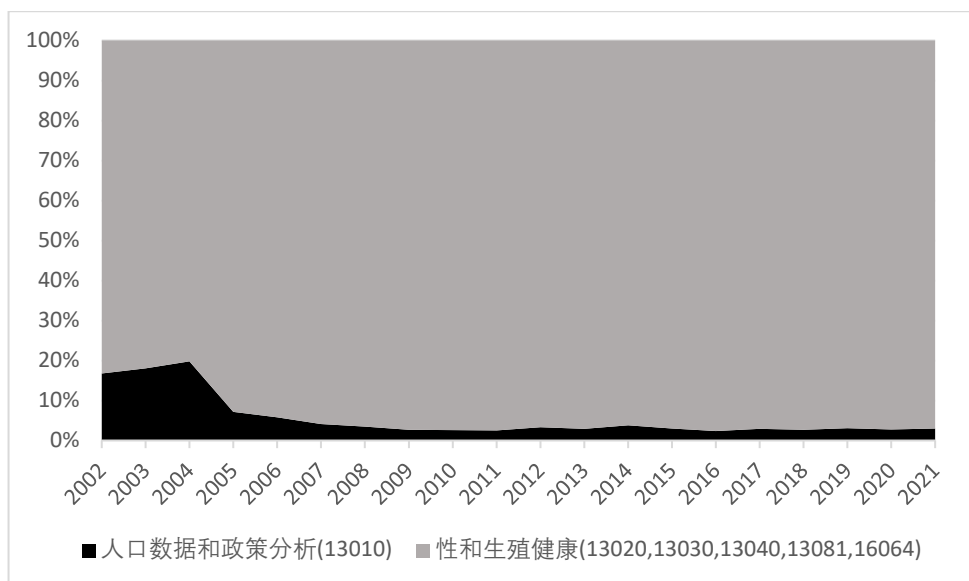
(10 亿美元)



图七

2002-2021 年按主要类别分列的官方和私人捐助方对人口相关事项的援助付款情况

(百分比)



资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：贷方报告制度的数据(2023年11月2日访问)。

23. 2002 年是最早将对人口相关事项的援助细分为这两个主要类别的年份，当年，对人口数据和政策分析的援助达 4 亿美元，到 2004 年，这方面援助攀升至 8 亿美元，达历史最高水平。这方面援助在 2005 年有所下降，此后一直保持在 4 亿至 3 亿美元之间，包括在有数据可查的最近一年即 2021 年。就相对值而言，对人口数据和政策分析的援助占对人口事项援助总额的份额从 2004 年的近 20% 下降到 2021 年的仅 3%。

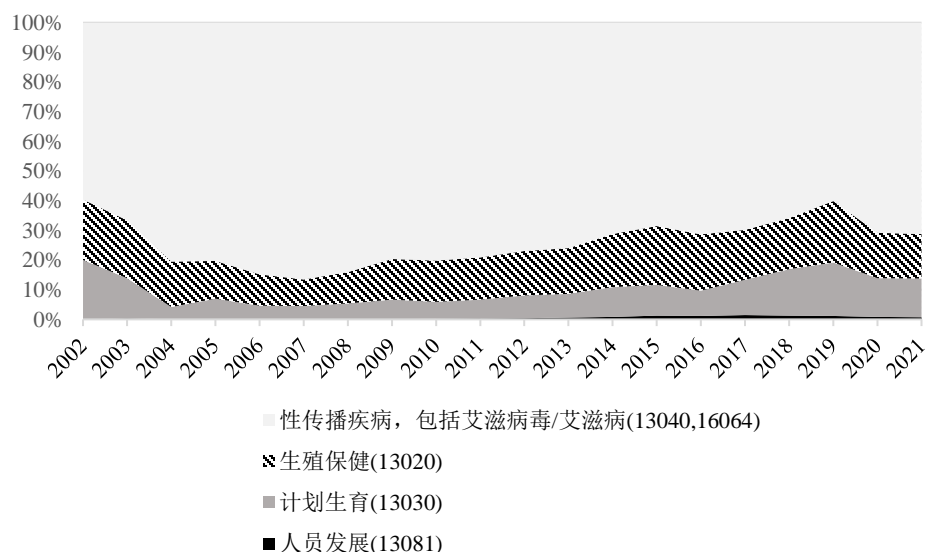
24. 人口数据和政策分析对于制定基于循证、以人为中心、前瞻性的发展战略至关重要，有鉴于此，对人口数据和政策分析的援助分配较少令人关切。例如，只有一小部分国家完成了 2020 年轮次的普查。<sup>5</sup> 如今，许多国家的人口数据仍然有限或已经过时，因此无法获得关于人口的估计和预测数据，或者这些数据已经过时。许多国家无法确定各自国内人口的最基本人口特征，例如居住在国内的人口数量、人口年龄构成和按地理区域划分的人口分布情况，这使得规划和危机管理非常困难。如果不了解这些信息，就很难预测国家和地方对教育和保健、能源和住房等方面的需求，也很难在发生危机时向人们提供足够的紧急援助。

25. 如前几次报告(例如见 E/CN.9/2019/4)所述，难以列出对性和生殖健康的援助细目，因此必须审慎解读此类细目。这是因为难以划分对性和生殖健康的援助，划分可能会导致捐助方将非常相似的援助归入不同的子类别。例如，确保人们能获得避孕套的工作可归入计划生育子类别、生殖健康子类别或预防性传播感染子类别。这些工作甚至可能与人员培训同时进行，从而被归入人员发展子类别。尽管存在这些困难，图八按《行动纲领》中的主要子类别列出了对性和生殖健康的援助细目。

图八

#### 2002-2021 年按主要子类别分列的官方和私人捐助方对性和生殖健康的援助付款情况

(占性和生殖健康援助总额的百分比)



资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：贷方报告制度的数据(2023年11月2日访问)。

说明：经合组织使用性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病这一术语，但为了与联合国术语保持一致，本报告使用性传播感染和艾滋病毒这一术语。

<sup>5</sup> 关于联合国人口基金(人口基金)对普查活动的追踪工具，见 [www.unfpa.org/census](http://www.unfpa.org/census)。

26. 细目显示，2002年至2007年期间专门用于防治包括艾滋病毒在内的性传播感染的援助份额大幅增加，2008年至2018年期间，用于这一目的的援助份额稳步下降。2007年，这方面援助占专门用于性和生殖健康的援助总额的87%；到2018年，这一份额已缩减到60%。然而，2019年至2020年期间，用于防治性传播感染的援助份额再次跃升约11个百分点，相比之下，对计划生育和生殖健康的援助份额下降约11个百分点。前者在2020年至2021年期间进一步轻微上升0.4个百分点，而后者则进一步轻微下跌0.2个百分点。

27. 在整个期间，对生殖健康领域人员发展的援助份额较低，因此在图八几乎看不出来。然而，该份额在2017年达到高点，占性和生殖健康援助总额的1.4%，总额为2亿美元，但此后有所下降，在2021年仅占性和生殖健康援助总额的0.7%。

28. 若不按在性和生殖健康援助总额中的份额计算，而是按美元计算，则对性和生殖健康所有子类别的援助在最近几年均有所下降。2020年至2021年期间，用于防治性传播感染的援助减少了3亿美元，降至81亿美元；对生殖健康的援助减少了1亿美元，降至17亿美元；对计划生育的援助减少了1亿美元，降至15亿美元。对人员发展的援助仍然很低，在此期间减少了约1400万美元。

29. 对于实现性和生殖健康及权利至关重要、但未充分反映于《行动纲领》已计费用组成部分的其他领域包括努力确保推行全面性教育和消除性别暴力。然而，如下文所讨论，缺乏全面性教育援助数据，用于消除性别暴力的援助数据也非常有限。

30. 表2显示了发展中世界育龄妇女人均获得的性和生殖健康援助增长情况。按援助付款毛额计算，这方面援助从2002年的每名妇女1.62美元上升至2010年的7.37美元，但最近分别于2020年和2021年下降至7.21美元和6.84美元。

31. 发展援助委员会国家继续为性和生殖健康提供最多援助，而据报告，非发展援助委员会国家对这一领域的援助很少或没有提供援助。然而，自2010年以来，发展援助委员会捐助方的援助一直在下降，于2021年降至2010年以来的最低水平。2010年，这些援助方平均为每名妇女提供5.40美元的援助，但在2021年已降至4.21美元。相比之下，多边机构自2010年以来略微增加了援助，私人捐助方也增加了援助。此外，私人捐助方的援助按绝对值计算同期增加了一倍以上。在性和生殖健康援助的增长中，比尔及梅琳达·盖茨基金会的援助占很大份额，该基金会迄今仍是这一领域的最大援助捐助方。该基金会将其援助从2010年的每名妇女0.30美元提高到2021年的0.39美元。然而，私人捐助方的援助增加主要是由于有更多的私人捐助方报告提供了性和生殖健康援助。

表 2

2002 年、2010 年、2020 年和 2021 年官方和私人捐助方平均为发展中世界每名育龄妇女提供的性和生殖健康援助

(美元/每名妇女)

	付款毛额				赠款等值			
	2002	2010	2020	2021	2002	2010	2020	2021
官方和私人捐助方	1.62	7.37	7.21	6.84	..	..	..	..
官方捐助方	1.62	7.07	6.50	6.16	..	..	7.77	7.07
发展援助委员会国家	1.14	5.40	4.57	4.21	..	..	7.74	7.00
非发展援助委员会国家	..	0.00	0.01	0.00	..	..	0.01	0.00
多边机构	0.48	1.66	1.92	1.94	..	..	0.02	0.06
私人捐助方	..	0.30	0.71	0.69	..	..	..	..
比尔及梅琳达·盖茨基金会	..	0.30	0.37	0.39	..	..	..	..
其他私人捐助方	..	..	0.34	0.30	..	..	..	..

资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库；贷方报告制度的数据；贷方报告制度赠款等值数据；联合国，《世界人口展望》2022 年修订版，可查阅 <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population>(均于 2023 年 11 月 3 日访问)。

#### 四. 对《行动纲领》其他优先领域的援助分配

32. 在前几次报告中，第四节一般集中讨论与届会特别主题有关的问题，但在《行动纲领》第三十次审查之际，本次报告第四节的一项任务是审议与整个《行动纲领》有关的援助情况。鉴于《行动纲领》覆盖范围广泛，这是一项艰巨的任务。

33. 《行动纲领》包含 16 章(见方框 2)：第一章和第二章是序言和指导《行动纲领》执行工作的各项原则，第十三章至第十六章讨论国家行动、国际合作、与非政府部门的伙伴关系和国际人口与发展会议的后续安排。中间的章节(第三章至第十二章)侧重于实质性事项(见 A/CONF.171/13，第一章，附件)。

##### 方框 2

##### 《行动纲领》各章节

##### 一. 序言

##### 二. 原则

##### 三. 人口、持续经济增长和可持续发展之间的相互关系

##### A. 人口与发展综合战略

##### B. 人口、可持续经济增长与贫困

##### C. 人口与环境

- 四. 男女平等、公平和妇女权利
  - A. 妇女权利和地位
  - B. 女孩
  - C. 男性的责任和参与
- 五. 家庭及其作用、权利、组成和结构
  - A. 家庭结构和组成的多样性
  - B. 对家庭提供社会经济援助
- 六. 人口增长及其结构
  - A. 生育率、死亡率和人口增长率
  - B. 儿童和青年
  - C. 老年人
  - D. 土著人民
  - E. 残疾人
- 七. 生殖权利和生殖健康
  - A. 生殖权利和生殖健康
  - B. 计划生育
  - C. 性传播疾病和人体免疫机能丧失病毒(HIV)的预防
  - D. 性行为 and 两性关系
  - E. 青少年
- 八. 健康、发病率和死亡率
  - A. 初级保健和保健部门
  - B. 儿童生存和健康
  - C. 妇女健康和孕妇安全
  - D. 人类免疫机能丧失病毒(HIV)感染和后天免疫机能丧失综合征(AIDS)
- 九. 人口分布、城市化和国内迁移
  - A. 人口分布和可持续发展
  - B. 大的城市聚集区的人口增长
  - C. 境内流离失所者

## 十. 国际移徙

- A. 国际移徙与发展
- B. 有证件的移徙者
- C. 无证件的移徙者
- D. 难民、寻求庇护者和流离失所者

## 十一. 人口、发展与教育

- A. 教育、人口与可持续发展
- B. 人口信息、教育和交流

## 十二. 技术、研究和开发

- A. 基本数据收集、分析和传播
- B. 生殖健康研究
- C. 社会和经济研究

34. 《行动纲领》的进一步执行在很大程度上取决于所有这些领域的进展。在实践中，重点往往是《行动纲领》的所谓已计费用组成部分，即计划生育、生殖健康、包括艾滋病毒在内的性传播感染以及人口数据和政策分析，而《行动纲领》的其他领域一般受到较少关注。本系列报告第三节每年讨论已计费用的组成部分(主要涉及第七、第八和第十二章)，第四节则审视委员会所讨论的其他方面。方框 3 概述了过去几年本系列报告第四节讨论的一些问题，包括粮食安全和营养(2020 年和 2021 年)、持续和可持续经济增长(2022 年)和教育(2023 年)。

### 方框 3

#### 人口与发展的联系：2022 年报告和 2023 年报告的主要结论

《国际人口与发展会议行动纲领》有力地说明了系统地将人口变化纳入发展战略的必要性，在此背景下，关于资源流动的前几次报告侧重于人口问题与可持续发展之间的联系。

#### 2020 年报告和 2021 年报告(E/CN.9/2020/4 和 E/CN.9/2021/4)

2020 年报告于 COVID-19 疫情最严重时编制，最终更新后作为 2021 年报告提出。这两份报告的重点是粮食安全和营养及其与人口问题的联系。

这两份报告指出，虽然 2010 年至 2018 年期间用于确保在紧急情况下实现粮食安全的援助大幅增加，但对农业部门的总体援助增长速度要慢得多。此外，与发达国家为本国农业活动提供的农业支助总额相比，对发展中国家农业的援助仍然较低。



报告指出，对初级部门发展的援助中最大一部分用于政策和治理，只有一小部分用于发展初级部门的生产和加工能力。2018年，在对所有部门的援助分配总额中，对政策和治理的援助占6.0%，对生产和加工的援助占2.0%，对研究和推广的援助占0.8%，对业务支持(包括种子、肥料和融资)的援助仅占0.5%。为了促进初级部门的可持续发展和消除粮食不安全和营养不良现象，将需要增加对这些领域提供的发展援助。

#### 2022 年报告(E/CN.9/2022/4)

与2021年报告一致，2022年报告认为，持续经济发展不仅取决于生产能力和以增长为导向的经济政策，还取决于更可持续地利用自然资源。此外，该报告指出，体面工作和社会保护是人民从经济增长中获益的必要条件，为实现此目的而进行的一项关键投资是发展人力资本。

该报告发现，大量援助分配用于加强教育、卫生、水和环境卫生等领域的人力资本，但分配给这些类别的援助并不均衡。例如，与需求相比，对中等教育的援助和对防治非传染性疾病工作的援助相对较少。用于创造就业和扩大社会保护(这是促进更具包容性经济的两项最直接和最重要的干预措施)的援助以及用于实现绿色经济和使经济增长更持久的援助也是如此。

#### 2023 年报告(E/CN.9/2023/4)

2022年报告强调人力资本的发展，而2023年报告则深入分析了对教育的援助情况。报告指出，过去10年中，官方和私人的教育援助付款有所增加，但增幅低于援助总额的增幅。对高等教育的援助增幅最大，其次是职业培训。对中等教育的援助也有所增长，但对初中教育的援助较少。

加强人力资本的工作必须注重终生教育。自然，教育支出将主要侧重于年轻一代和正规教育，但也需要大幅增加同样也面向成年人的其他形式的教育和学习支出。

要致力于实现可持续发展目标4和教育变革峰会的宏伟蓝图，将需要大量新投资。此外，援助分配还必须考虑到经常性开支，特别是在最贫困国家的经常性开支，以确保所建学校能够提供必要的设施和服务，并拥有所需的师资。

35. 2020年以来尚未成为人口与发展委员会年度审查重点的章节和问题包括：关于男女平等的第四章；关于家庭的第五章；关于人口增长和结构的第六章，该章涉及多个人口组别，包括青年、老年人、土著人和残疾人；关于人口分布的第九章；关于国际移徙的第十章。然而，援助数据的细分程度往往不足，因此无法深入讨论对这些领域的援助情况。对青年的支助往往被归入教育方案，

对老年人的支助则被归入社会保护工作。此外，对包括土著人和残疾人在内的多个人口组别的支助被归入对人权的援助分配。许多国家开始加大对家庭的支助，往往旨在支助有子女的家庭以及使人们在家庭与工作之间取得更好的生活平衡，但却缺乏显示此类对家庭的支助的分列援助数据。

36. 近年来，捐助方已开始报告用于防止性别暴力和促进性别平等的援助分配，并开始报告用于支助难民和其他国际移民的援助分配。也有人权方面的一些有限数据，不过人权是一个宽泛的类别，因此无法进行更详细的分析。关于支助农村和城市发展的援助的数据也很有限。

37. 因此，本报告将在以下两节重点介绍用于促进性别平等和人权的援助分配总体情况以及用于支助空间发展和难民(包括收容国境内难民)的援助分配情况。

### 人权、妇女和女童

38. 2002年至2021年期间——这两年分别是可获取分列援助数据的最早和最近的年份——援助分配情况发生了重大变化。对人权、妇女和女童的援助分配增加了520%，是总体援助增长率的2.7倍，对妇女和女童的援助增加了1531%，是人权、妇女和女童援助增长率的2.9倍。因此，人权援助的增加主要归因于对妇女和女童援助的增加。不过，这一增长是基于非常低的初始水平。

39. 2002年，支助妇女机构和运动的援助仅为1.14亿美元，到2021年，这方面援助达到10.51亿美元。此外，自2013年以来，若干特定捐助方已开始报告专门用于打击暴力侵害妇女和女童行为的援助分配，自2016年起，这方面援助也显著增加(见表3)。2016年，这方面援助为1.64亿美元，到2021年已攀升至8.15亿美元。

表 3

#### 2002-2021年对人权、妇女和女童的官方和私人援助付款情况

(百万定值美元)

	2002	2010	2021	2002至2021年期间的变动	
				绝对值	百分比
<b>援助总额(1 000)</b>	<b>83 574.6</b>	<b>157 431.1</b>	<b>247 191.9</b>	<b>163 617.3</b>	<b>195.8</b>
<b>治理(150:一.5.+152:一.5.b-15 112-15 190)</b>	<b>7 230.6</b>	<b>17 358.6</b>	<b>20 269.4</b>	<b>13 038.8</b>	<b>180.3</b>
人权、妇女和女童(15 160, 15 170, 15 180)	540.7	1 310.5	3 353.4	2 812.7	520.3
人权(15 160)	426.2	903.7	1 487.2	1 061.0	248.9
妇女和女童(15 170, 15 180)	114.4	406.8	1 866.2	1 751.8	1 531.2
妇女权利机构和运动(15 170)	114.4	406.8	1 051.0	936.4	818.5
暴力侵害妇女和女童行为(15 180)	—	—	815.3	—	—
<b>备注项</b>					
冲突、和平与安全(152:一.5.b)	1 139.0	3 854.8	4 831.2	3 692.2	324.2
其他治理	5 551.0	12 193.4	12 084.8	6 533.9	117.7

资料来源：估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库；发展援助委员会，贷方报告制度的数据(2023年11月3日访问)。

40. 对妇女运动的援助有所增加，但在更广泛的治理类别中，对人权、妇女和女童的援助仍然远远低于治理建设的其他方面。对冲突、和平与安全的援助在整个期间的增幅较小，但由于援助的初始水平较高，增加的绝对数额较大。2021 年，对冲突、和平与安全的援助达 36.92 亿美元(相比之下，对人权、妇女和女童的援助总额为 28.13 亿美元)，对一般行政、公共财政、公共采购、反腐败以及法律和司法发展等其他治理方面的援助为 65.34 亿美元。

41. 正如在实现联合国人口基金(人口基金)三项变革性成果方面取得的进展所表明，暴力侵害妇女和女童行为仍然是全球面临的一个巨大挑战，而且正如人口基金对资源需求的估计所表明，消除性别暴力需要更多的援助分配。<sup>6</sup> 必须将这些工作纳入更广泛的方针，以期强化人权并建设有效的治理系统，包括强有力的法律和司法系统。

#### 国家以下各级的发展、人口分布、流动和移徙

42. 正如古典主义发展经济学家所指出，<sup>7</sup> 包括农村和城市在内的国家以下各级地区的发展对人口分布有重要影响。对国家以下各级发展的援助在经合组织援助数据库中一部分被归入更广泛的治理类别，一部分被归入多部门 and 跨部门干预工作类别。为便于分析，本报告将对国家以下各级发展的援助(包括对权力下放和地方政府、农村和城市发展以及农业发展替代办法的援助)合并为多部门干预工作下的一个单独类别。

43. 2002 年至 2021 年期间，对上述领域的援助增长超过了援助的总体增长，这些援助的增长主要由城市发展援助的增长推动(见表 4)。相比之下，农村发展援助的增长远远低于援助总额的增长，而对农业发展替代办法的援助的绝对值和相对值都有所下降。

<sup>6</sup> 关于到 2030 年实现三项变革性成果的成本估计，见人口基金，《三项变革性成果的成本计算》(2019 年，纽约)。

<sup>7</sup> 例如见 for example, W. Arthur Lewis, “Economic development with unlimited supplies of labour”, *Manchester School*, vol. 22, No. 2 (May 1954); S.B. Saul, “The theory of economic growth. By W. Arthur Lewis. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1955”, *Journal of Economic History*, vol. 18, No. 1 (1958); Gustav Ranis and John C.H. Fei, “A theory of economic development”, *American Economic Review*, vol. 51, No. 4 (September 1961); and John C.H. Fei and Gustav Ranis, *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy* (Homewood, Illinois, R.D. Irwin, 1964)。

表 4

## 2002-2021 年用于国家以下各级发展、人口分布、流动和移徙的官方和私人援助付款情况

(百万定值美元)

	2002	2010	2021	2002 至 2021 年期间的变动	
					百分比
<b>援助总额(1 000)</b>	<b>83 574.6</b>	<b>157 431.1</b>	<b>24 7191.9</b>	<b>163 617.3</b>	<b>195.8</b>
<b>多部门(400:四.+15 112+15 190+930)</b>	<b>6 335.6</b>	<b>20 423.0</b>	<b>34 949.8</b>	<b>28 614.2</b>	<b>451.6</b>
人口分布(15 112, 43 030, 43 040, 43 050)	1 284.1	4 010.1	4 999.4	3 715.3	289.3
权力下放和地方政府(15 112)	305.8	1 155.9	1 339.0	1 033.2	337.8
城市发展(43 030)	222.8	1 317.4	2 192.5	1 969.8	884.2
农村发展(43 040)	700.5	1 530.7	1 458.9	758.4	108.3
非农业替代办法(43 050)	54.9	6.1	8.9	(46.1)	(83.9)
流动和移徙(15 190, 930)	749.3	3 845.6	14 028.6	13 279.3	1 772.2
移徙和流动(15 190)	—	—	1 019.6	—	—
捐助国境内的难民(930)	749.3	3 845.6	13 009.0	12 259.7	1 636.1
<b>备注项</b>					
减少灾害风险(43 060)	71.2	339.6	1 544.1	1 472.9	2 069.8
其他多部门	4 231.0	12 227.8	14 377.8	10 146.8	239.8

资料来源：估计数，估计数，依据的是经合组织国际发展统计数据库：发展援助委员会，贷方报告制度的数据(2023 年 11 月 3 日访问)。。

44. 简而言之，在过去 20 年中，国家以下各级发展援助明显转向城市地区。一方面，这与发展中世界农村人口向城市持续移徙和城市持续增长趋势相符，而另一方面，这也可能有助于增强从农村向城市的移徙。尽管世界上最贫困国家的城市地区人口迅速增长，但最大一部分人口仍然居住在农村地区。农村人口无法在农业领域之内或之外维持可持续的生计，这将迫使许多人离开农村地区，迁往城市。虽有这一因素，年轻人向城市迁徙还有其他动机。

45. 在发展中世界，城市的迅速扩张带来了一系列发展挑战。一个挑战是城市贫民窟和贫民窟人口的增加，这与缺乏获得水、环境卫生、能源、交通、保健和教育等服务的机会有关，另一个挑战是城市就业不足和就业不稳定的情况增加。此外，一些来到城市的人——其中许多人拥有更多的人力资本和更强的社会关系——最终将前往其他国家寻找机会。<sup>8</sup>

<sup>8</sup> 例如，丹麦难民理事会和人口基金的一个联合研究项目就发现了这种模式，该项目重点关注非洲和中东的“门户城市”。此项研究覆盖了数个门户城市。另见关于贝鲁特的报告，人口基金，“在贝鲁特境内的青年混合移民：驱动因素、生活经历、性和生殖健康及权利——试点研究”，2019 年。

46. 国际移民的增加以及相关的考虑因素——例如确保移民在途中得到适当的服务或支持他们融入东道国的能力——也反映于相关援助的增加。2002 年至 2021 年期间，对流动和移民的援助增加了 1 772%，即 130 亿美元，援助目的包括促进有序、安全、正常和负责任的移民和流动以及对收容国境内难民的支助。然而，在这一期间，这方面援助的最大一部分(92.3%)是用于支助收容国(捐助国)境内的难民。

## 五. 结论和建议

47. 对过去几十年来用于进一步执行《国际人口与发展会议行动纲领》的财政资源流动情况所作的审查生成了以下总体建议以及一系列更具体的结论。

48. 尽管援助水平创历史新高，但大多数捐助方需要作出更大努力，以实现援助目标。只有极少数捐助方能够将国民总收入的 0.70%分配给对发展中国家的总体援助，包括将国民总收入的 0.15%至 0.20%分配给对世界上最不发达国家的援助。

49. 在过去几十年中，用于人道主义目的的援助大量增加，但需要更加重视促进可持续发展。可持续发展援助细目显示，对社会部门(特别是人口、卫生和治理)的援助显著增加，但对经济部门和环境的援助的增长则乏力很多。

50. 要在执行《国际人口与发展会议行动纲领》乃至执行《2030 年可持续发展议程》方面取得进展，就必须更加注重人口动态与可持续发展之间的相互关系。除非作出更大努力，促进更加绿色和更具包容性的经济，否则要满足今世后代的需求，将给自然资源带来更大压力。对生产能力、环境保护和社会保护的援助水平较低，有碍在实现持续和可持续经济增长方面取得进展(见 [E/CN.9/2021/4](#) 和 [E/CN.9/2022/4](#))。

51. 对人口和生殖健康的援助尽管在过去几十年中有非常大幅的增加，但仍无法满足援助需求。自 1990 年代初以来人口和生殖健康援助的增幅超过了所有其他主要类别援助的增幅。这一增长可被视为国际人口与发展会议的直接成果，该会议强调了人口问题的重要性，并可被视为千年发展目标的直接成果，千年发展目标突显了健康(包括性和生殖健康)、妇女和女童的重要性。然而，自 2010 年以来，对人口相关事项的大力援助声势不再出现，2020 年至 2021 年(可获得数据的最近期年份)期间，这方面的援助有所下降。

52. 2020 年至 2021 年期间，对性和生殖健康的官方和私人援助付款总额按发展中国家育龄妇女人均计算从 7.21 美元降至 6.84 美元。需要大幅度增加对人口相关事项的援助，以消除可预防的孕产妇死亡，满足尚待满足的计划生育需求，制止性别暴力，并确保为规划和政策制定收集和使用人口数据。

53. 需要扩大用于增强妇女权能和促进性别平等的援助。在过去几年中，用于制止暴力侵害妇女和女童行为的援助以及用于妇女机构和运动的援助大幅增加。但是，这种援助的效力不仅取决于对法律和司法系统的相应支持，而且还取决于支持增强妇女权能和促进性别平等的更广泛努力。

54. 对城市规划的援助有所增加，与此形成对照的是对农村地区的援助有所减少。这与最贫困国家快速城市化带来的挑战趋势相同，但这是有问题的，因为在最贫困国家，大多数人口仍然居住在农村地区。如果不增加对农村地区的投资，不发展农业的替代办法，人们往往会向城市迁徙。

55. 过去几年间国际移民有所增加，包括战争和社会经济困难造成了难民人口增加，这与用于流动、移民和难民的援助有所增加有关。然而，这一领域援助的最大一部分被捐助方用于支助在本国境内的难民。鉴于移民压力不断增加，对这一领域的援助可能也会随之增加。然而，还需要分配更大份额的援助用于在来源地和过境地处理移民问题，并用于支助全球南方其他收容国境内的移民。

56. 对人口相关事项的援助仍然很少。了解有多少居住人口、居住地点在哪里、年龄大小，以及人口数量、空间分布和年龄构成将如何变化，这对于以人为中心的循证规划和治理至关重要。系统地考虑人口数据和预测对于各国了解不断变化的人口特征和需求并制定政策和方案以确保不让任何一个人掉队至关重要(见 [E/CN.9/2024/2](#))。这对于了解人口变化如何与气候变化和技术变革等其他大趋势相互作用，以及了解这种相互作用可能给可持续发展带来何种机遇和挑战，也是不可或缺的。然而，用于人口数据和政策分析的援助在用于人口相关事项的援助总额中所占份额有所下降，数额仍然很少。

---