



联合国

我们需要 的安全：

重新平衡军费开支，
实现可持续与和平的
未来

概览



我们需要的安全：重新平衡军费开支，实现可持续与和平的未来

秘书长关于全球军费增长对实现可持续发展目标的影响的报告

概览

本概览呈现了《我们需要的安全：重新平衡军费开支，实现可持续与和平的未来》的要点。该报告是联合国秘书长根据《未来契约》行动 13(c)的要求编写的。

报告全文可[在此](#)查阅。

导言

就在世界落后于其核心发展承诺之时，全球军费开支达到了历史新高。2024年，军事预算激增至 2.7 万亿美元，连续第十年增长。同期，可持续发展目标的进展却步履蹒跚。只有约五分之一的可衡量目标按计划推进；每年的资金缺口约为4 万亿美元。预测显示，如果目前的趋势持续下去，到 2030 年，缺口可能扩大到 6.4 万亿美元。

本报告重点关注军事预算增加和发展滞后这两个问题。报告表明，军费开支的持续增长不符合《联合国宪章》的精神。会员国在《宪章》中承诺以和平手段解决国际争端。增加军费开支还会破坏可持续发展，挤占社会投资，削弱多边合作。在冲突环境下，军费开支会彻底摧毁发展成果。

在国际体系本身岌岌可危之际，报告呼吁重新致力于外交、预防冲突和可持续发展。

全球军费持续增长

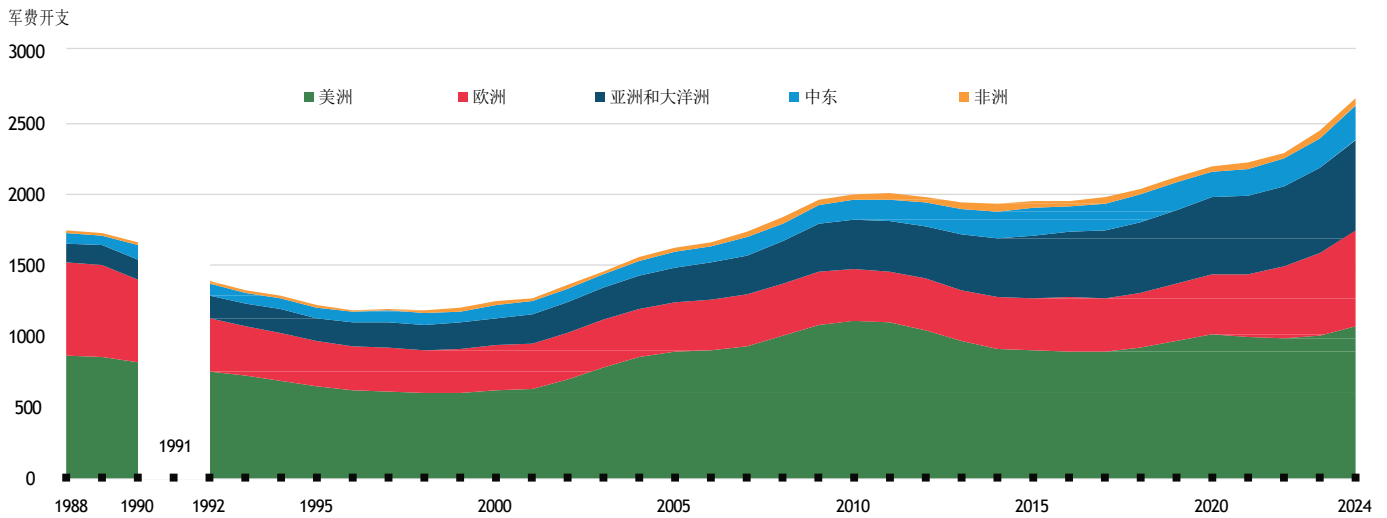
2024 年，在紧张局势和冲突不断升级的情况下，全球所有五个区域的军费开支都有所增长。大多数增长发生在一小部分国家，包括世界大国，但这一趋势是普遍的。

从全球来看，2022 年至 2024 年间，军费开支占国内生产总值（GDP）的比例从 2.2%增至 2.5%。欧洲和中东的增幅最大。在欧洲，国防预算支出所占比例从 5.9%增至 7.3%。中东的军费开支占国内生产总值的比例从 3.6%上升至 4.0%。

总体而言，2024 年全世界政府预算中军事拨款的比例从 6.6%上升到 7.1%。

这一增长是不均衡的。例如，尽管非洲国家约占联合国会员国的四分之一，人口占世界总人口的近 20%，但它们的军费开支总共仅占世界军费开支总额的 1.9%。这一统计数字凸显了权力和受军事化影响程度的不对称。

图 1：1988-2024 年按区域分列的世界军费开支变化情况（2023 年定值美元，十亿）



注：由于 1991 年没有苏联的数据，因此无法计算该年的总额

资料来源：SIPRI 军费开支数据库，2025 年 4 月。

考虑到地缘政治和经济趋势的变化，基于情景的预测估计，到 2035 年，全球军费开支可能达到 4.7 万亿至 6.6 万亿美元。即使按下限计算，全球军费开支也将远远超过历史峰值。如果按上限计算，军费开支将是 2024 年水平的 2.5 倍。

是什么推动了军费激增？

重大常规战争、尚未解决的国家间争端和旷日持久的国内冲突推动了各国加大军事支出。其他驱动因素包括大国竞争加剧以及有组织犯罪和恐怖主义的持续存在，这些都加剧了现实和感知层面的威胁。在这种环境下，各国政府越来越多地采取军事应对措施，而军工复合体则因需求扩大而受不断受益。

随着军备控制架构的削弱，推动军费开支的多重因素涌现出来，相互交织。全球安全继续恶化，这使人们对不断增加的军事预算作为实现持久和平的途径是否有效产生了疑问。

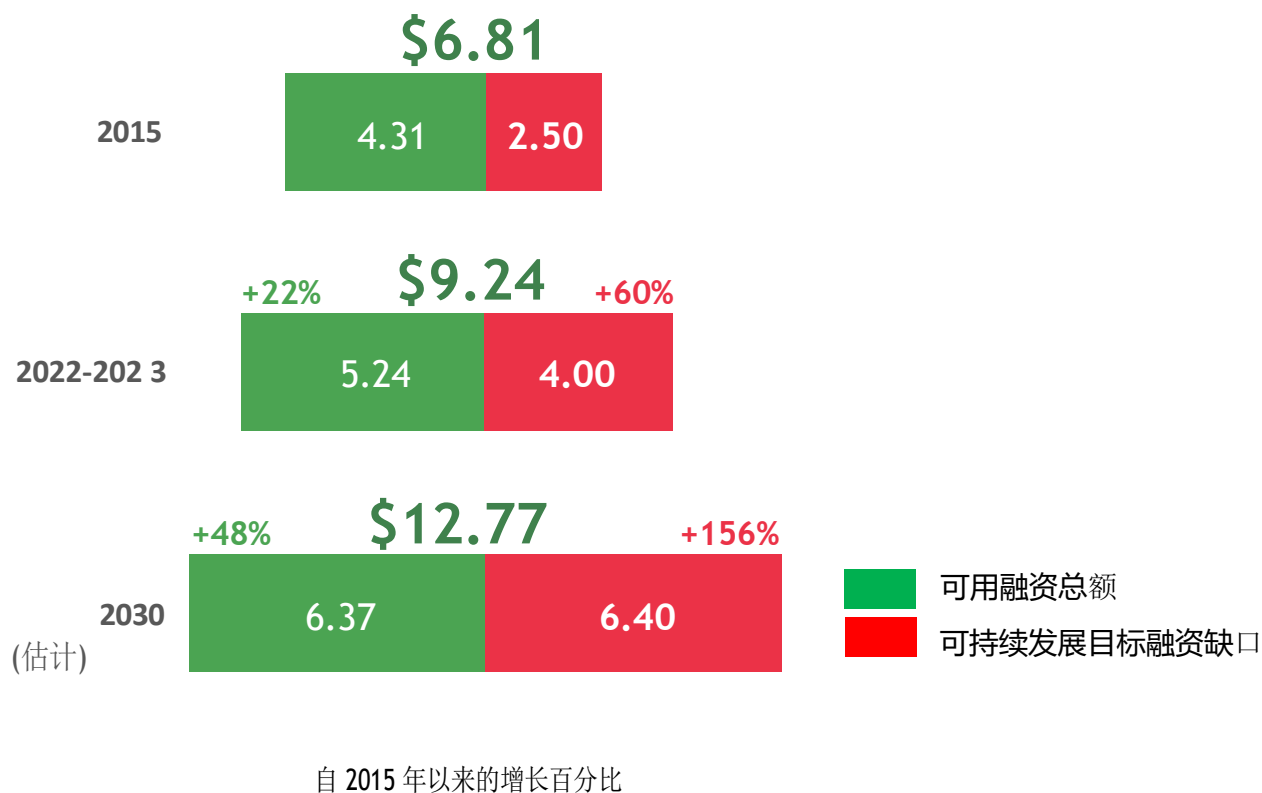
全球发展危机下的军费开支

在军费开支持续增长的同时，全球和国内对可持续发展的投资却步履蹒跚。

《2025 年可持续发展目标报告》显示，世界在实现《2030 年可持续发展议程》方面仍然偏离轨道。只有 35% 的目标取得了充分进展，18% 的目标进展顺利，17% 的目标进展一般。相比之下，48% 的具体目标进展不足，其中 31% 仅取得微弱进展，17% 毫无进展。最令人担忧的是，18% 的具体目标倒退至 2015 年基线水平以下。可持续发展目标的年度资金缺口已经达到 4 万亿美元，如果按目前的发展轨迹继续下去，到 2030 年可能扩大到 6.4 万亿美元。这些短缺不仅表明资源匮乏，还表明各国优先重点不一致以及国际合作意愿不强。

官方发展援助的趋势证明了这一点，在需求增加的同时，援助却在减少。2024 年，官方发展援助实际下降了 7.1%，这是五年来的首次下降。仅有四个捐助国履行了将国民总收入的 0.7% 用于援助的承诺。援助资金向危机应对和捐助

图 2：2015-2030 年可持续发展目标的资金需求总额（单位：万亿美元）



资料来源：经合组织，2025a，第 26 页。

方境内难民相关支出的倾斜挤压了长期发展的资金分配，非洲和拉丁美洲及加勒比区域的援助额度出现显著下降。一些捐助方宣布削减预算，明示或暗示与增加国防支出有关，使全球资源最匮乏地区本已十分有限的发展支出面临进一步收紧。

在全球范围内，国内融资仍然面临压力。贸易中断、金融环境趋紧和债务负担不断加重，压缩了实现可持续发展目标的财政空间。预计到 2030 年，全球公共债务将接近国内生产总值的 100%，各国政府正在放松财政保障措施，以应对不断攀升的军费开支，这增加了挤占关键社会与气候投资的风险，并加剧了经济不安全性。这种情况既发生在发达国家，也发生在发展中国家，其影响各不相同。特别是在发展中国家，影响具有双重性：军费开支转移了稀缺的国内资源，使其无法用于发展优先事项，即使国际社会通过官方发展援助提供的支持也在同步下降。不断增长的军费开支是如何进行融资的至关重要。通过举债来增加军费，意味着将偿还负担转嫁给子孙后代，并可能使一些制度性选择难以逆转。其结果将是本可用于培养人力资本和增强韧性的资源被进一步削弱。

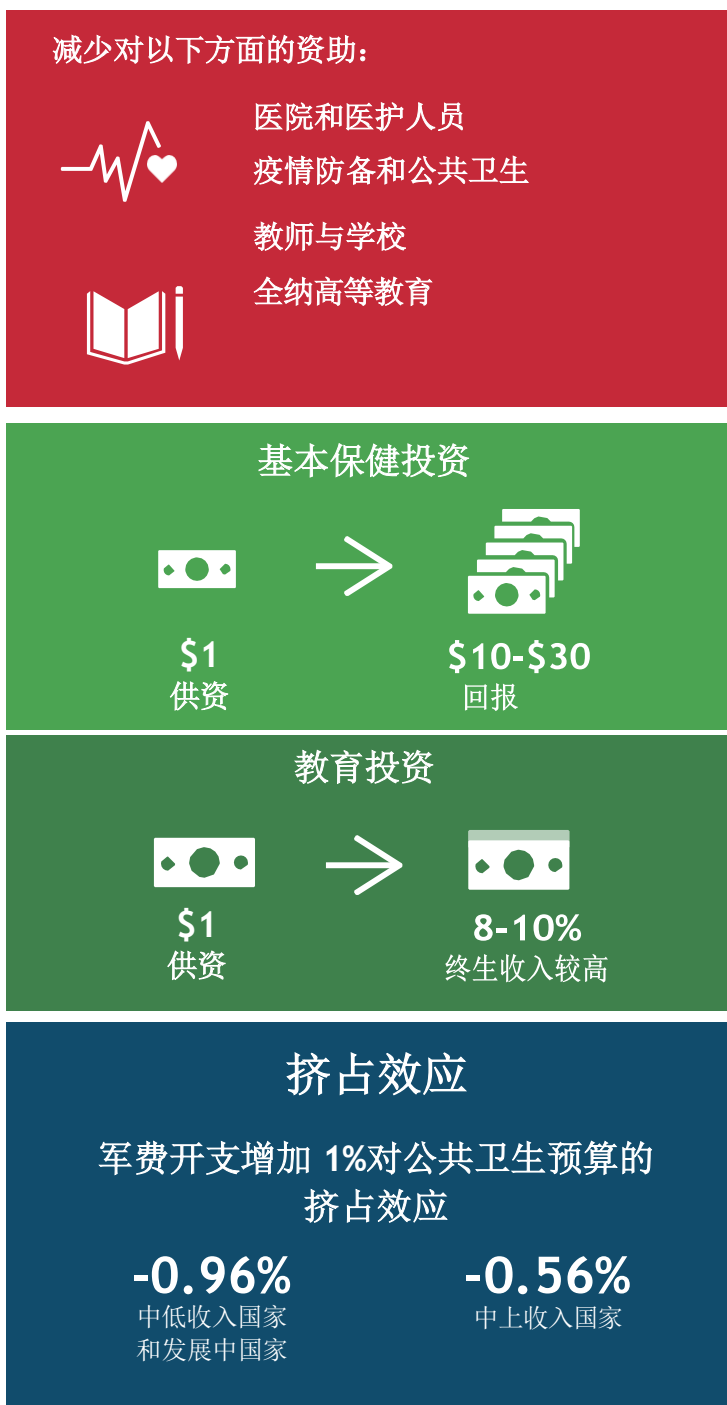
全球军费开支的增加在每个区域都会产生负面影响。地缘政治不确定性上升，已经接近自冷战结束以来的最高水平，不仅抑制了经济增长，也加剧了金融动荡。由此造成的全球金融市场动荡往往对较贫穷国家造成不成比例的损害，进一步破坏发展前景，扩大全球不平等。

影响可持续发展的渠道

报告指出了军费增长破坏可持续发展的多种渠道。

挤占社会投资（可持续发展目标 3 和 4）：在中低收入国家和发展中国家，军费开支每增加 1%，公共财政资助的卫生服务就会减少 1%，教育预算也承受着类似的压力。随着时间的推移，这将削弱疫情防备能力、劳动力能力建设、基础设施投资和人力资本培养，而所有这些都是影响预期寿命和学习成果的关键决定因素。较高收入国家可能会临时扩充国防，而不会立即削减社会开支。即便如此，若此国防开支增长趋势长期持续，也会增加从社会保障和基本服务中重新分配资金的可能性。

图 3：军费开支对发展的影响



资料来源：Cintrón-Rodríguez, I. M. (n.d.). "The world at odds: Military spending vs. SDG achievement"; Fan, H., et al. (2018). "Do military expenditures crowd-out health expenditures? Evidence from around the world, 2000 - 2013." *Defence and Peace Economics* 29(7): 766 - 779.

增长和就业减弱（可持续发展目标 1 和 8）：

军费开支的宏观经济机会成本是巨大的。大多数证据表明，国防开支的乘数低于卫生、教育、基础设施和清洁能源等民生领域投资的乘数。支出偏重于军事人员、军事运营和军事维护，限制了生产力的提高，并可能抑制长期增长。虽然国防开支能创造就业机会，但通常每花费一美元所创造的就业岗位少于民用部门。在极度不安全的局势下，一些军费开支对于重建基本安全和促进发展是必要的。然而，随着安全局势的稳定，政策的当务之急仍然是迅速转向包容性的、提高生产力的投资。

图 4：军费开支及其对经济的影响



资料来源：Stuckler, D., A. Reeves and M. Mckee (2017). "Social and economic multipliers: What they are and why they are important for health policy in Europe." *Scandinavian Journal of Public Health* 45(18): 17-21; Sheremirov, V., and S. Spirovska (2022). "Fiscal multipliers in advanced and developing countries: Evidence from military spending." *Journal of Public Economics* 208: 104631; Becker, J., and J. P. Dunne (2023). "Military spending composition and economic growth." *Defence and Peace Economics* 34(3): 259-271.

不平等，包括性别不平等（可持续发展目标 5 和 10）：军费开支不断增加，从减少不平等的计划中挪用资源，从而扩大了经济和社会差距。随着预算向军事领域倾斜，社会保障和基本服务的削减将护理负担转嫁给家庭。妇女和女童受到的影响尤为突出，包括教育机会、技能发展和劳动参与受限。此外，国防和军工行业中的性别不平衡现象依然存在，妇女的代表性明显不足，在领导和决策层尤其如此。如果没有抵消这些趋势的社会投资，没有促进性别平等的预算编制，没有卫生、教育、儿童保育以及预防和应对性别暴力服务的最低保障，随着时间的推移，这些动态将不断扩大收入和机会差距。

气候行动以及陆地和水下生物（可持续发展目标 13、14 和 15）：

现代军队及其供应链是世界上最大的温室气体排放机构之一。然而，由于安全豁免，它们的碳足迹经常被低报。鉴于与军事相关的生产和行动具有高度碳密集性，军费开支的持续增长有可能使符合关于气候变化的《巴黎协定》要求的减排路径变得遥不可及。除直接排放外，常规战争还对生态系统造成严重破坏。其摧毁栖息地，污染土壤和水源，并留下未爆弹药和有毒残留物，在敌对行动结束后仍长期危害生物多样性和人类健康。核武器的使用和试验，包括大气层、地下和水下爆炸，在土壤、含水层和海洋环境中留下了持久的放射性污染。

图 5：军费开支及其对气候目标的影响



资料来源：Parkinson, S., et al. (2022). "Estimating the military's global greenhouse emissions." *Conflict and Environment Observatory (CEOBS)*; Kotsis, K. T. (2024). "The impact of war on the environment." *European Journal of Ecology, Biology and Agriculture* 1(5): 89-100; Nakamitsu, I. (2020). "前言." 摘录于：《重新思考不受限制的军事开支》。联合国裁军事务厅

和平、正义与强大机构（可持续发展目标 16）：高军费开支伴随着武器扩散和转用风险的增加、采购责任的降低、治理的不透明以及腐败机会的增加。国防部门仍然是全球公共开支中透明度最低的领域之一。与其他部门相比，坚持监督的难度更大，这可能会破坏公众信任和机构廉正。通过扩大武器弹药的生产、转让和储存，高额军费开支提供了助长和加剧冲突的工具。这造成了生命

损失、人员伤亡、心理创伤、大规模流离失所，以及环境、重要基础设施和基本服务的破坏。其进一步削弱了法治，逆转了发展成果，转移了危机预防和可持续发展的稀缺资源。

系统性压力放大器

宏观财政背景已经十分脆弱，贸易摩擦加剧进一步侵蚀了财政收入，尤其是在依赖出口的发展中经济体，军费开支带来的更紧缩的财政环境对其增长造成更沉重的压力。这会阻碍生产性就业和投资，压缩了用于可持续发展目标关键支出的财政空间。

2025 年第四次发展筹资问题国际会议通过的《塞维利亚承诺》为促进可持续发展投资、解决债务危机、调动创新和团结筹资以及加强国内资源调动提供了切实可行的路线图。

发展与安全： 是相互竞争的优先事项还是相互依存的关系

安全支出是国家应尽的正当责任，尤其是在面临严峻威胁或脆弱局势时。此外，安全与发展相辅相成。保护人民和领土往往是实现进步的前提，而发展可以降低暴力风险。然而，增加军费开支并不必然带来更多的安全。军备积累会加深不信任，引发行动与反制行动的循环，从而削弱而非加强安全。

目前，军费开支的增加和发展投资的减少同时出现，令人担忧。在出现这种趋势的同时过度依赖威慑和军事力量，牺牲了外交和维持信任的军备控制架构。这些似乎是全球治理中更深层次危机和战略错位的征兆，而战略错位不会使世界变得更加安全。

在某些情况下，军费开支对和平与发展至关重要。当外部威胁、暴力活动、国家脆弱性和不发达状况交织在一起时，可能需要国防开支来恢复基本安全并为进步创造条件。非洲萨赫勒地区、亚洲部分地区以及拉丁美洲和加勒比区域的经验突出表明了安全与发展之间的相互联系。

持久和平与可持续发展要求制定以人为本的政策，满足基本需求，保护权利，明智地管理资源，减少不满情绪，限制暴力动机，加强社会凝聚力。如果不具备这些条件，和平就难以实现。经济、政治或社会方面的排斥和不公正感会助长各种力量的动员，而治理失灵则会削弱合法性。

安全不仅仅是有能力应对威胁。其关乎人民之间的信任 and 安全感，而信任 and 安全感系基于有尊严、有权利、有包容、有机会和有韧性地生活的基础之上。安全需要在教育、卫生、社会保障、气候适应、治理和司法等领域进行持续投资，同时满足正当的防卫需求，从而使社会能够预防冲突、应对冲击并维持和平。

筹资选择及其代际后果

为更高的军事预算提供资金可能会产生持久的后果。例如，借贷可以迅速调动资源。但在负债累累的情况下，这会加剧财政风险，并将负担转嫁给子孙后代，限制他们实现可持续发展的希望。为筹集资金而进行的税制改革可以是累进税制，侧重于收入和财富；也可以是递减税制，针对消费或贸易。然而，后者会给低收入家庭带来尤其沉重的负担，扩大不平等，降低生活水平，从而破坏可持续发展。在所有情况下，任何持续挪用人力资本和韧性建设资源的行为都会造成难以扭转的结构性劣势。

相比之下，在卫生、教育、社会保障和气候行动方面目标明确的投资会产生巨大的积极倍增效应。其加速提高了几代人的生活水平——这是持久安全最可靠的基础。在过去十年中，全世界在全球军事支出上花费了 **21.9** 万亿美元，而不是用于疫苗接种、普及基本保健一揽子计划、优质学校教育、安全饮用水和卫生设施、营养和清洁能源的获取。机会成本可能是毁灭性的，会限制子孙后代的繁荣、福祉和机会。

展望联合国百年：重新调整全球安全与发展方法

展望联合国成立一百周年，我们必须立即重新调整全球安全与发展战略，为今世后代实现持久和平与安全。根据会员国在《未来契约》中确定的方向，国际社会可以考虑采取以下措施。

1. 将外交、和平解决争端和信任建立措施作为优先事项，在 2030 年之前解决军费开支不断增长的根本原因。

- 正如我在《和平新议程》中所强调的，信任、团结和普遍性是国家之间和社会内部友好关系与合作的基础。恢复这些原则对于遏制军费增长至关重要。
- 会员国应积极扩大区域和全球层面的信任建立措施，促进透明度和对话，将其作为预防冲突和建设和平的重要工具。通过振兴外交和预防框架加强国际合作至关重要。对外交渠道和冲突解决机制的持续投资必须成为集体安全的基石。
- 为打破全球军费开支升级不可避免的看法，鼓励会员国发起大会年度辩论，专门审查全球军费开支状况和 2030 年之前可持续发展目标的进展情况。

2. 在裁军讨论中突出军费问题，改善军备控制与发展之间的联系。

- 联合国裁军审议委员会等主要政府间机构应重点讨论军事支出以及裁军与发展之间的联系。
- 敦促会员国将裁军和军备控制问题纳入更广泛的可持续发展框架，特别是 2030 年后议程。

3. 促进军费开支的透明度和问责制，在会员国之间建立信任和信心，加强国内财政问责制。

- 促进区域信任建立措施，如共享军费开支信息，以提高透明度，减少紧张局势和误判，鼓励克制和减缓军事扩张。
- 鼓励各国在国防部门采用公共支出和财务问责标准，包括内部和外部审计以及议会监督。
- 促进私营部门（包括军工产业）向更负责任的行为转变，以支持可持续发展和民间社会参与军事预算编制。这将有助于建立问责的良性循环，从而增强公众信心，并为将节余转用于可持续发展优先事项创造机会。

4. 重振多边发展融资。

- 利用第四次发展筹资问题国际会议产生的势头，为《2030年议程》及以后的发展增加资源。
- 确保资金来源满足可持续发展与和平的需要。这就需要采取具体措施，扩大财政空间，应对发展中国家的债务挑战，降低资本成本。
- 在坚定致力于多边主义、国际合作和全球团结的同时，集体行动必须优先考虑加强国内收入的调动，同时加强财政系统的长期韧性。这应包括酌情进行累进税制改革，同时加大力度打击逃税、非法资金流动和腐败，尤其是高净值个人和跨国公司的逃税、非法资金流动和腐败，以确保税收的公平性和有效性。最终目标是以透明、高效的方式征收和使用必要的资源，并与可持续发展保持高度一致。
- 在官方发展援助减少的情况下，重申对国际合作的承诺。官方发展援助对低收入国家和发展中国家至关重要，可以弥补教育、卫生、可再生能源和基础设施方面的供资缺口。其可以释放国内资源，使受援国既能应对安全挑战，又能实现可持续发展。

5. 推进以人为本的安全和可持续发展方法。

- 认识到可持续发展是抵御冲突的第一道防线，平衡必要的军费开支与对人类和地球的持续投资至关重要。会员国应以以人为本的多维度安全框架为指导。可持续发展目标提供了前进的道路。
- 持久和平与可持续发展不仅取决于各国的决心，也取决于民间社会的知情参与。根据信任、团结和普遍性原则，公民和民间社会的参与对于确保稀缺的公共资源的分配方式能够促进人类尊严、社会正义和《2030年议程》，造福当代和子孙后代至关重要。

结论

当前军费开支不断增加、合作不断削弱、可持续发展目标差距不断扩大的趋势并没有带来更大的和平。相反，其正在破坏共同安全与繁荣的基础。继续沿着这条道路走下去，有可能加剧军备竞赛，压缩社会投资的财政空间，侵蚀公众信任，使可持续发展和气候目标遥不可及。

纠正方向仍然是可能的。当今世界正处于十字路口，面临着部分人的军事安全与所有人的共同安全和繁荣之间的严峻抉择。

我们选择的道路将深刻影响未来几十年的前景。会员国可以选择遏制军事升级，恢复透明和信任，重新确定预防投资、可持续发展和气候韧性的优先次序。在此过程中，他们将维护《联合国宪章》及其“尽量减少世界人力及经济资源之消耗于军备”以维护和平的坚定承诺。

我们无法依靠军事手段实现我们所需的安全。真正的安全需要外交手段而非边缘政策，需要合作而非单边主义，需要对人民、人权和机构进行决定性的再投资从而为他们服务。通过审慎的选择和重建团结，国际社会仍有可能扭转这一趋势，摆脱代价高昂的不安全时代，走向可持续和平与发展的未来，不是仅造福部分人，而是造福所有人。



版权所有 © 2025 年联合国
保留所有权利