



第六十四届会议

议程项目 31

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

## 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处经费筹措问题工作组的报告

报告员：安德烈亚斯·勒瓦尔德(挪威)

### 摘要

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹措问题工作组的本次报告介绍工作组在 2009 年期间的活动,并详细说明近东救济工程处目前的财政状况。工作组在 2009 年 11 月 9 日的会议上一致通过了本报告。与工作组前几份报告一样,本报告最后向全体会员国提出了若干结论意见。



## 一. 引言：工作组的由来和背景

1. 大会第 2656(XXV)号决议设立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹措问题工作组，目的是研究工程处经费筹措各方面的问题。大会该项决议请工作组协助秘书长和近东救济工程处主任专员解决工程处财政危机造成的问题。

2. 大会第二十五届会议及其后各届会议审议了工作组提交的各次报告(2008年的报告为A/63/375)，<sup>1</sup>并通过决议，赞扬工作组所做的工作，并请工作组在下一年期间继续开展工作(大会第 63/93 号决议)。

3. 工作组由法国、加纳、日本、黎巴嫩、挪威、特立尼达和多巴哥、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国的代表组成。土耳其埃尔图鲁尔·阿帕坎任工作组主席。

## 二. 2009 年工作组的活动

4. 2009 年期间，主席作为例外情况召集了工作组会议，因为收到主任专员 2009 年 4 月 13 日的信，其中述及工程处在三年组织发展方案于 2009 年 12 月结束之际面临资源危机，因而不得以向联合国经常预算寻求更多支助。为此，工作组于 2009 年 5 月 19 日和 25 日以及 6 月 25 日举行了三次会议，并在最后一次会议上通过了将递交大会第四委员会的报告。工作组于 2009 年 9 月 14 日举行了年度常会首次会议，会上由近东救济工程处代表办公室主任安德鲁·惠特利向工作组简要介绍了工程处的财务状况以及工程处面临的最新情况。工作组在常会期间举行了 7 次会议，并于 2009 年 11 月 9 日一致同意通过本报告。

## 三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

5. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 2008-2009 两年期现金和实物经常预算为 10.932 亿美元，其中 2008 年现金部分为 5.418 亿美元，2009 年现金部分为 5.456 亿美元。2008 年年中，近东救济工程处将这一年经常预算的现金部分修订为 5.464 亿美元，以支付未编入预算的额外费用，包括全球粮食和能源危机等原因造成的薪金上涨。由于近东救济工程处 2008 年的经常预算收入达到 4.493 亿美元(资金捐助 4.30 亿美元，为支付 119 个国际员额的费用从联合国分摊会费预算转来 1 930 万美元)，因此 2008 年的资金缺口为 9 710 万美元。截至 2009 年 9 月 14 日为止，工程处 2009 年预算的资金缺口预计为 8 400 万美元。

<sup>1</sup> 第四委员会关于审议工作组最近报告的情况的报告，见 A/63/400。

6. 近东救济工程处各项方案所需的基建资金，以及改善环境卫生和重建住房的费用，主要列在工程处的项目预算内。所需经费包括建造和扩建学校、医疗中心、水和环卫设施的费用以及改善难民营的总体活动费用。2009年的项目预算是5 760万美元，略高于去年要求的5 680万美元。截至2009年9月14日，仅收到770万美元，今年晚些时候不可能收到更多资金，因此预计赤字为5 000万美元以上。工作组关切的是，以色列于2008年12月27日开始的军事行动结束以后以及加沙的战斗持续到2009年1月18日结束以后，加沙的重建和复兴需要大量经费。工作组仍然关切的是，鉴于工程处实物设施不足而限制其提供优质服务的能力，项目预算的经常性赤字可对近东救济工程处为难民提供正常服务的能力产生不利影响。

7. 在2009年9月14日的会议上，近东救济工程处告诉工作组，行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)于2009年6月审议了联合国2010-2011年拟议预算中有关近东救济工程处的款次，该款涉及由联合国供资的国际工作人员费用。在这次会议上，近东救济工程处主任专员告诉咨询委员会，难民需求规模扩大且日益复杂，并且利益攸关方严格要求加强方案和管理成效，随着时间的推移使工程处财政和人力资源方面的长期限制难以为继。主任专员还告诉咨询委员会，组织发展方案的捐助资金将于2009年年底到期，因此，近东救济工程处的改革方案取得长期成功的先决条件是将尚未获得核准的另外14个国际员额列入联合国2010-2011两年期经常预算。<sup>2</sup> 近东救济工程正在这方面紧急寻求会员国的支助。在其余14个员额中，2009年初联合国秘书处仅建议将3个员额列入联合国2010-2011两年期经常预算。近东救济工程处告诉工作组，咨询委员会在其2009年10月15日的报告中建议核准近东救济工程处2010-2011两年期全额方案预算17亿美元。咨询委员会还建议接受联合国秘书处为2010-2011两年期新增3个P-4员额的建议。工作组注意到，工程处长期担忧人员不足对其满足所有利益攸关方——捐助者、东道国当局和难民本身要求的能力产生影响。此外，与其他类似的联合国组织相比，近东救济工程处高级管理层的定级偏低，给工程处征聘和留住拥有充足经验的资深国际工作人员造成了困难。工作组在这方面强调，必须在下一期间全面加强工程处的机构。

8. 近东救济工程处2009年期间运作的总体财政条件仍然很艰难，这是由于两个主要因素造成的。首先，在工程处业务领域开展业务的费用在过去12个月里大幅上涨。因为东道国政府力争保护其员工不受费用上涨的影响，公共部门加薪迫使近东救济工程处依据与当地政府所付薪金大体保持一致的长期做法增加自身工作人员的薪金。今年，因近东救济工程处不愿意进一步加薪，工程处员工中

<sup>2</sup> 工程处要求在两个两年期内将20个新员额分阶段列入预算，2008-2009两年期和此后的两年期各10个员额。大会为2008-2009年核准了6个员额，为联合国2010-2011年预算拟议设立另外3个员额；仍在争取其余11个员额。

发生了劳工骚乱。第二个因素，也是带来最严重后果的因素是，近东救济工程处自 2005 年以来用于预防次年入不敷出的周转资金如今已完全耗尽。因此，近东救济工程处将在 2010 年第一季度面临尤其严峻的形势，因为第一季度期间流入的捐助资金通常很少。工程处再次呼吁捐助者加大力度，为普通基金预算全额供资，因为近东救济工程处是巴勒斯坦难民得到基本服务的主要来源。由于没有找到公正持久的办法解决难民问题，且该区域冲突连绵不断，对经济和社会产生灾难性后果，在这种情况下，国际社会继续承诺援助难民至关重要。

9. 截至 2009 年 6 月 30 日，巴勒斯坦权力机构拖欠工程处的增值税偿还款约 2 700 万美元，比 2006 年年底记录的 1 280 万美元高出一倍多。巴勒斯坦权利机构无力履行以往做出的消除长期债务的承诺，致使近东救济工程处 2009 年经常预算产生严重的赤字。工作组虽然表示理解巴勒斯坦权力机构自身财政状况窘迫，但仍要求它解决这一问题。

10. 近东救济工程处还对港口和相关过境费用以及通过以色列进口的人道主义物品的安检程序感到关切。以色列当局继续对进入加沙地带的货运征收过境费，迫使近东救济工程处在 2008 年支付 122 640 美元，在 2009 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间支付 241 040 美元。工程处认为，这笔费用是一种直接税，根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》，工程处应予以免交。因 9 辆联合国装甲车被扣留在本古里安机场数月等候以色列政府批准进口，工程处还发生了大约 250 000 美元的后勤费用。购置这些车辆的目的是加强加沙地带联合国人员的安全和安保。工程处认为，以色列政府未及时批准这些车辆的进口，违反了 1946 年的公约。近东救济工程处的人道主义物品通常经由卡尔尼过境点运进加沙地带。以色列当局以安全考虑为由，在 2008 和 2009 年全年对所有集装箱关闭卡尔尼过境点。工程处所有货运须经过较小的索法或凯雷姆沙格姆过境点进入，但这两个过境点均无处理集装箱的设备，而且经常对进口物品关闭。主要由于卡尔尼过境点关闭，而且 2007 年 6 月开始要求用托盘装运集装箱，因此，2008 年工程处超额支付的存储费、滞期费、运费和托盘费约为 217 万美元。仅 2009 年头 6 个月的存储费、滞期费、运费和托盘运费超支总额就达到约 285 万美元，高于前一年的总额。工程处认为，在相当长时间内，货物通过量与以色列根据 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》应承担的义务和根据国际人道主义法应承担的义务不相符。在这方面，工作组呼吁所有有关各方为近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供人道主义援助的任务提供便利。另外，自 2007 年 6 月 14 日起几乎全面禁止加沙地带进口建材。因此，近东救济工程处被迫暂停或停止招标或完成建筑和基础设施项目。尽管以色列当局允许某些材料进入，使工程处能够为夏季运动会修建临时设施，但是由于这项禁令，截至 2008 年年底，近东救济工程处有价值 7 600 万美元的未竣工项目有待处理。工作组强调，必须确保货物和人员持续和正常地进出加沙的过境点，并认识到近东救济工程处在加沙内部提供人道主义和经济援助方面发挥了重要作用。

11. 工作组满意地肯定 2006 年以来在实施组织发展方案方面取得了重大进展。该方案力求强化近东救济工程处的管理和人力资源能力，通过改进规划、需要评估和方案评价工作并进一步实行成果管理制和方案文化来提高效益，截至 2009 年 8 月 31 日，组织发展方案获得的认捐及收到的资金达 2 510 万美元，而预期所需经费总额为 2 680 万美元，这是一个良好信号，表明捐助方非常重视该方案。在这方面，工作组对主任专员卡伦·科宁·阿卜扎伊德和副主任专员菲利波·格兰迪的领导才能表示赞赏，他们全盘领导工程处的改革方案。工作组注意到，近东救济工程处为确保改革继续取得进展，正寻求双边捐助方再提供 1 700 万美元，以实施企业资源规划系统。该系统能极大地改善工程处决策所需的信息质量，加快内部进程的速度，加强较接近提供服务的管理人员的能力，并强化责任、权力下放和问责制之间的联系。工程处告诉工作组，在组织发展方案下开展的某些活动将持续到 2010 年。由于组织发展方案对工程处的管理改革很重要，工作组欢迎在过去一年努力建立明确指标来衡量近东救济工程处方案的影响。它还敦促近东救济工程处继续与秘书处以及联合国其他经历过类似改革的机构合作，借鉴它们的经验，在可能情况下发挥协同增效作用，利用各种节省费用的可能性。最后，工作组鼓励近东救济工程处采取措施，确保正式的组织发展进程结束后继续保持管理改革的速度和效果。

12. 2008 年 12 月，近东救济工程处呼吁捐助 2.753 亿美元，以应对巴勒斯坦被占领土巴勒斯坦难民的紧急需要。2009 年 2 月又发出补充呼吁为加沙募捐。2009 年，近东救济工程处在巴勒斯坦被占领土的紧急资金需求总额为 4.567 亿美元。这个数字细目如下：按照工程处 2009 年的紧急呼吁，西岸需要 8 500 万美元；根据 2009 年 7 月新的快速反应计划，加沙需要 3.713 亿美元；40 万美元用于工程处总部的额外需求。截至 2009 年 9 月 6 日，近东救济工程处已收到认捐款共计 3.076 亿美元，相当于其在加沙所需资金的 67%(2.473 亿美元)和在西岸所需资金的 71%(6 030 万美元)。在这两个业务地点，应急方案除其他外，提供急需的粮食援助、创造临时就业机会和提供现金援助，以减轻旷日持久的危机给贫穷家庭造成的最坏影响。这些方案还力求保证获得初级保健和环境卫生等基本服务，并通过社区心理健康方案解决心理-社会需求。此外，应急方案还通过系统性地监测和报告当地状况，关注人权问题，并努力确保近东救济工程处的设施不被滥用。由于对加沙地带实施严格的经济和行动限制，以及 2008 年 12 月和 2009 年 1 月爆发战斗，110 万登记难民(约为总人口的三分之二)的生活条件继续恶化，从而增加了对近东救济工程处服务的需求。尽管在 2009 年 3 月沙姆沙伊赫的捐助者会议上承诺提供大量资金，自战斗结束以来，没有实质性放松非常严格的限制，这阻碍了恢复和重建努力。

13. 2007 年 5 月至 9 月，在黎巴嫩北部巴里德河难民营内和周边地区，黎巴嫩军队与自称“伊斯兰法塔赫组织”的伊斯兰激进团伙爆发激烈冲突。整个难民营被毁，邻近地区也遭到严重破坏。重建巴里德河难民营和照顾约 27 000 名流离失

所难民是近东救济工程处有史以来执行的规模最大的任务之一。战斗结束两年后，三分之一以上的流离失所者得以返回原来在难民营附近的家园，或者被工程处安置到该地区的临时住所和集体中心。但是，大多数人仍然住在邻近地区租来的临时住所、包括车库里，或者是黎巴嫩的黎波里附近的巴达维难民营及周围地区。捐助方向近东救济工程处迄今为支助流离失所者所发起的三次募捐呼吁慷慨解囊。救济和早期恢复呼吁请求提供 4 270 万美元，用于 2008 年 9 月至 2009 年年底 16 个月；截至 2009 年 8 月，已收到 2 520 万美元 (59%)。2009–2011 年期间，估计需要 3 200 万美元，用于提供临时住宿、食物和住院治疗，以及水电供应和临时住所设施维修等其他经常性开支。必须继续提供这些援助，直到难民营得以重建。不支付这些费用会危及整个项目。2008 年 6 月 23 日在维也纳举行的捐助方会议发出了为到 2011 年为止的三年期提供 4.45 亿美元的联合呼吁，以支持难民营的重建、周围地区的修理和周边黎巴嫩市镇的改善。后来因发现有新增费用，将其中近东救济工程处 4 年期的部分从 2.821 亿美元上调到 3.28 亿美元。截至 2009 年 8 月 31 日，包括通过世界银行管理的多方捐助者信托基金收到的资金在内，已确定对重建工作的认捐总额为 1.013 亿美元，相当于所需数额的 30%。虽然这一数额足以支持第 1 部分和第 2 部分中的住宅和商业单位及相关基础设施的建设和第 3 部分中的大部分项目，以及工程处的一些学校，仍需募集其余 2.267 亿美元。(将该营地分为 8 个建设部分，以根据资金供应情况进行重建工作。)清理瓦砾和扫雷工作将于 2009 年 11 月结束；迄今已发现 10 000 多个未爆弹药。工作组呼吁所有捐助方，尤其是该区域各国，全力支持重建和救济活动，直至难民营重建完成，因为不这样做可能会给难民的安全和黎巴嫩的稳定带来严重后果。此外，工作组鼓励近东救济工程处继续推进其全面的难民营改造倡议，该倡议力求改善黎巴嫩其它 11 个巴勒斯坦难民营的生活条件，是一个受到该国政府全力支持的项目。

#### 四. 结论意见

14. 工作组仍然相信，近东救济工程处在向巴勒斯坦难民提供援助以及维护该区域的稳定与安全方面具有举足轻重的作用。为了协助实现这一战略目标，必须根据难民社区不断变化的需要，并参照东道国当局向其本国公民提供服务的同类水平，为工程处的方案提供足够的资金。在这方面，工作组欢迎近东救济工程处更加注重方案的战略规划、监测和评价，致力于实行成果管理制，确保最有效地利用捐助方资金并进一步强调明确的结果。

15. 鉴于巴勒斯坦被占领土严重的人道主义危机，工作组确认近东救济工程处的紧急行动发挥了至关重要的人道主义作用，帮助缓解难民的疾苦，防止他们的生活条件更进一步恶化。因此，工作组敦促国际社会为工程处 2009 年紧急呼吁提供足额资金。

16. 工作组对近东救济工程处的工作人员和人道主义物资在巴勒斯坦被占领土及其各地区之间的进出继续受到严格限制表示关切。工作组吁请以色列政府准许工程处不受约束地自由进出各地。工作组支持依照联合国安全理事会第1860(2009)号决议，开放加沙过境点，使人道主义援助物品、商业物资和人员能畅通进出加沙。工作组还呼吁紧急执行2009年6月在联合国中东和平进程特别协调员的主持下编写的联合国提案，使近东救济工程处和联合国开发计划署在住房、教育和卫生领域开展的一组重建试点项目能继续下去，因为前几年捐助者为这些项目承付的资金尚未使用。

17. 工作组严重关切地注意到，预计近东救济工程处2009年经常预算的资金缺口很大，重申国际社会有责任确保近东救济工程处的服务在数量和质量方面维持在可接受的水平，并确保资金能跟上难民人口不断变化的需求。

18. 工作组赞扬主任专员及近东救济工程处全体工作人员过去一年来不懈努力，在极为艰巨的工作环境中维持工程处的服务。工作组鼓励主任专员继续开展筹款活动，继续致力于让各主要捐助方和东道国当局随时了解情况并争取它们参与，开辟获得支助和经费的新渠道。越来越多的非传统捐助方提供支助，特别是向2009年为加沙地带的紧急呼吁提供捐助，工作组为此感到高兴，并鼓励近东救济工程处继续努力扩大捐助者支持基础。工作组赞赏地确认过去一年来，包括某些重要的阿拉伯捐助方在内的各捐助方向工程处提供了重大项目援助。

19. 工作组吁请早日全部兑现尚未承付的对近东救济工程处的认捐。工作组还指出，早日交付认捐款项，并在可能的情况下作出多年供资承诺，对工程处进行规划十分重要。工作组遗憾地注意到，2008-2009两年期预算所得到的资金严重不足。2008年捐款只达4.493亿美元，为预算总额5.464亿美元的82%。2009年，工程处预测现金收入为4.46亿美元，比所需数额低19%。

20. 在以色列-巴勒斯坦冲突根据国际法、包括相关联合国决议得到最终全面解决之前，巴勒斯坦难民目前所面临的人道主义问题必须由国际社会共同负责处理。近东救济工程处所提供的服务应被视为使难民过上有意义生活的最起码条件。在难民人数不断增加的情况下，如果对这些服务作任何削减，不仅会不公平地剥夺难民应得到的最起码的支助，而且会影响到整个区域的稳定。最重要的是，大会每年通过的决议确认工程处所做工作的重要性，并且体现出国际社会对工程处的支持，工作组希望这种支持能够转化为更多的实际支助，确保工程处能在良好财务状况的基础上继续工作。

21. 工作组强烈敦促各国政府在决定2009和2010年对近东救济工程处的捐款数额时，考虑到上述情况，并再次：

- (a) 敦促尚未向近东救济工程处捐款的政府定期提供捐款；

(b) 敦促迄今捐款数额较小或捐款数跟不上增长的需要的政府增加捐款数额；

(c) 敦促以往对近东救济工程处慷慨捐款的政府继续及时这样做，并努力增加捐款；

(d) 敦促该区域内外历来特别关心巴勒斯坦难民福祉的政府开始向近东救济工程处提供捐款或增加捐款；

(e) 敦促各国政府为近东救济工程处 2010-2011 两年期预算提供足额经费，确保对工程处捐助的实际价值得到维持，并确保在向针对紧急情况的方案或特别方案提供捐助时，不会从任何方面减少对工程处经常方案的捐助或者将这种捐助转用于其他用途；

(f) 敦促捐助国政府尽可能提供多年资助，以使近东救济工程处能更好地规划其活动。

---