



第六十五届会议

议程项目 51

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·勒沃尔(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报告介绍了该工作组 2010 年期间的活动,并详细说明了近东救济工程处目前的财务状况。工作组在 2010 年 10 月 28 日的会议上,一致通过了本报告。如同工作组以前的报告一样,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的各方面问题。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务危机造成的问题。近东救济工程处是根据大会第 302(IV)号决议设立的，其任务期限最近被延长到 2011 年 6 月 30 日(大会第 62/12 号决议)。

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(2009 年的报告为 A/64/519)，¹ 并通过决议，赞扬工作组所做的工作，同时请工作组再续设一年(大会第 64/89 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。工作组现由土耳其的埃尔图鲁尔·阿帕坎先生担任主席。

二. 工作组在 2010 年期间的活动

4. 2010 年 3 月 15 日，主席作为例外情况召集了工作组会议。会议在常驻代表一级举行，为其成员提供了一个机会，以听取新任主任专员介绍近东工程处严峻的财务状况，并商讨为确保今后获得更充分的供资、包括联合国经常预算会给予的额外支助而可能采取的措施。工作组于 2010 年 9 月 13 日举行年度常会，会上近东救济工程处代表处主任简要介绍了工程处的财务状况和其他近期的发展情况。工作组还在常会期间于 9 月 28 日和 10 月 6 日开会，商定并于 2010 年 10 月 28 日通过了本报告。

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 2010-2011 两年期现金和实物经常预算为 12.267 亿美元，其中用为方案所需经费的现金部分 2010 年为 5.985 亿美元，2011 年为 6.212 亿美元。此外，2011 年的方案预算包括计为 350 万美元的实物援助。鉴于工程处面临的极不寻常的不妙的财务前景，2009 年 11 月，它将 2010 年的方案所需经费减少了 5 700 万美元，减至 5.415 亿美元。截至 2010 年 9 月初，与已缩减的 2010 年预算相比，预期的供资缺口为 8 080 万美元。这一供资缺口包含截至 2010 年 1 月 1 日的 5 440 万美元的短缺；汇兑损失 2 180 万美元；收到的资金在折算成美元时捐助收入减少。如果所预测的供资缺口在年底成为现实的话，近东救济工程处将面临 4 440 万美元的流动资本亏空。列入 2010 年 5.985

¹ 第四委员会关于审议工作组最近报告情况的报告，见 A/64/405。

亿美元现金预算中的是由联合国分摊经费提供的 2 910 万美元的经费，以支付由联合国经常预算供资的 133 个国际员额的费用，包括在 2010-2011 两年期预算中商定的 14 个新员额的费用。

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。这些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。2010 年的项目预算是 2.62 亿美元，截至 2010 年 8 月 15 日，捐助方已认捐了其中的 5 040 万美元 (19%)。项目预算从 2009 年到 2010 年出现了增长，原因是改变了方法，并订立了中期战略，其中更加重视实地办公室的项目需求，这一点反映于各自的实地实施计划。收到了 1 960 万美元的经费，就认捐而言，尚有 2.116 亿美元的短缺，就已收捐款额而言，尚有 2.42 亿美元的短缺。鉴于工程处迫切需要修建新的设施并对现有设施进行升级改造，以便使其能向难民提供高质量的服务，工作组对项目资金不足深表关切。

7. 近东救济工程处就其所面临的供资危机的程度和性质以及它为处理这一问题而正在采取的进一步努力向工作组作了详细说明。近东救济工程处对捐助方慷慨捐款深表感谢，尤其是鉴于目前极为艰难的全球财政环境。不过，令人遗憾的是，对其普通基金预算的现有捐款数额不足以满足越来越多的、不断被边缘化的巴勒斯坦难民的基本需求。更多、更可预测的收入至关重要，因 2010 年出现的严重短缺已成为结构性问题。完全预期这些短缺会在来年里继续出现，除非捐助收入大大增加，而且维持在较高的水平上。该年度第一季度尤其需要增加供资，原因是在这—时间流入的捐助传统上较少，而近东救济工程处的费用在结构上较为高昂和固定。支出中约 80% 为劳动力费用。工程处再次呼吁捐助方作出进一步努力，为普通基金预算充分供资，理由是近东救济工程处是为巴勒斯坦难民提供基本服务的主要来源。在没有公正、持久地解决难民问题之前，鉴于该区域已产生灾难性经济和社会影响的持续的冲突，国际社会继续对难民作出承诺至关重要。

8. 这场金融危机的影响是多方面的、严重的。工作组获悉，除了影响近东救济工程处所提供的一些服务的获取和质量外，缺乏供资也给工作人员造成了更多困难，因为工程处最近无法依据其开展业务的东道国公共部门薪酬的增长充分筹措薪资。缺乏财政资源还正使损害工程处难以继续和维持在 2007-2009 年组织发展倡议下采取的重大的管理改革努力。2010 年 6 月 21 日-22 日工程处咨询委员会在开罗举行会议，会上与该委员会分享的文件《维护变革》详细说明，以在组织发展倡议下采取的基本的管理改革和战略规划措施为基础，未来两年里改革努力的重点现已具有规划性，以改善保健、教育以及救济和社会服务的提供，并加强其资源调集和战略性交流能力。将于 2010 年 11 月向咨询委员会和捐助方提供一个详细的项目提案。最后，工程处供资的短缺正使近东救济工程处难以充分遵守大会规定采取的举措，如国际公共部门会计准则、联合国最低运作安保标准指示、

内部司法改革、以及亟需的企业资源规划数据管理系统的购置。该系统将使工程处能主动积极地管理资源，向捐助方提供全面的报告，并符合国际公共部门会计准则。

9. 关于工程处为应对金融危机所采取的、如文件《维护变革》中所拟订的步骤，近东救济工程处向工作组成员介绍了它所面临的主要挑战。这些挑战包括需要：(a) 大幅增加从现有捐助方收到的资金数额，并且扩大向工程处提供捐款的捐助方范围，包括通过与私营部门和基金会建立伙伴关系加以扩大；(b) 通过确保可预测、可持续的适当水平供资，恢复工程处的财务健康；(c) 重新建立充足的流动资本储备；(d) 通过树立一个更有力的单一的整体形象，以更具有战略性的方式进行交流，并利用创新性技术；(e) 改组其资源调集和战略交流构架，以便能更有系统地抓住机会，并以更积极主动的、更具有创造性的方式宣传介绍工程处。

10. 工作组了解到工程处为筹集更多资金而在 2010 年作出的努力，以及它在调集资源方面所采取的新的更具有战略性的方法。在这方面，近东救济工程处正在加强其在布鲁塞尔的代表处以及在阿曼的阿拉伯伙伴股的能力，以便与阿拉伯捐助方共同努力。如果资金许可的话，它还计划在哥伦比亚特区华盛顿派驻少量人员，以加强同美国政府的交往。工程处还正根据在全球的联合国现行做法，寻求加强与各政府行为体、非政府行为体和私营部门行为体的伙伴关系能力。此外，它正在加强与尤其是咨询委员会以及如为近东救济工程处举办的联合国年度认捐会议等联合国内部进程之间的多边互动协作。工程处还计划依循下列三个主要门户，以更连贯一致、更井然有序的方式阐述其预算所需经费：(a) 经常预算(包括社会安全网方案)；(b) 紧急呼吁；(c) 项目。它将通过努力与主要的利益攸关者订立多年期双边契约，寻求获得更可预测的、更可持续的供资基础。最后，它通过设立一个新的对外关系和交流部，正在调整其内部能力。工作组欢迎近东救济工程处为维护变革和筹措更多资金而作出的努力，并敦促捐助方积极地为这一重要的新举措供资。

11. 光靠加强资源调集不足以改善近东救济工程处的财政短缺。近东救济工程处以往用于弥补收不抵支的流动资本目前已几乎用尽，这种情况已连续第二年出现。工程处在 2010 年初仅有 1 800 万美元的现金结存(相当于 12.5 天的平均开支)。这一情况今年已变得更加严重。截至 2010 年 9 月，近东救济工程处在考虑到捐助方的捐款、项目支出收费和其他收入来源之后，预测 2010 年 12 月会出现 4 300 万美元的现金短缺。根据这些估计数字，工程处将因此无法支付 2010 年 11 月和 12 月的薪资，也不能执行已编入预算或未曾预期的其他业务优先事项。为此，需要作为一个高度优先事项，补充近东救济工程处的流动资本储备。鉴于工程处严格的费用结构和无法预测的供资环境，它预计维持相当于至少三个月的现金所需经费是审慎的。由于每月要付出约 4 300 万美元的现金，其中包括 3 500

万美元的工作人员费用和 800 万美元的非工作人员费用，需要注入约 1.3 亿美元的流动资本，以便为工程处的财务建立一个安全缓冲。

12. 工作组还了解到，另一个令人严重关切的事项是经审计截至 2009 年 12 月达 2.27 亿美元的离职金款项没有得到供资。如近东救济工程处今后需要在有效使用工作人员方面拥有更大的灵活性，一项紧迫的需求就是拥有充足的经费来实施离职付款。因此，近东救济工程处希望提请大会注意，有必要确定可用于随时准备按需要为近东救济工程处离职付款供资的可能的经费来源。

13. 鉴于工程处在今后一个时期面临的根本的严重财政挑战，工作组获悉秘书长即将提出的关于加强近东救济工程处管理能力的报告的预期目的和主旨。这份报告是大会第六十四届会议要求尽早提交的；预期大会第六十五届会议将予以审议，办法是先由特别政治和非殖民化委员会审议，然后由行政和预算问题咨询委员会审议。工作组欢迎近东救济工程处正在采取这一步骤和其他步骤，以作为紧急事项提请大会注意需要纠正工程处预计的收入与编入计划的方案和行政支出之间现有的结构不平衡。在这方面，工作组回顾其 2009 年 6 月特别会议的结论，当时强调指出联合国经常预算所提供经费的现有数额和范围不足以满足当今对工程处管理工作的要求。

14. 工作组获悉，截至 2010 年 7 月 31 日，巴勒斯坦权力机构欠工程处约 3 480 万美元的增值税偿还款，与 2009 年 6 月 30 日欠的约 2 700 万美元的数额相比增加了 29%。这是巴勒斯坦权力机构历来欠工程处的最大的一笔款项。近东救济工程处还指出，它仍对港口和中转费以及以色列对经过其进口人道主义物资要求采取的安全程序造成的财务负担表示关切。以色列当局继续对进入加沙地带的装运物资收取中转费，迫使近东救济工程处在 2010 年 1 月 1 日至 6 月 30 日之间支付了 92 265 美元。工程处认为，这一收费是一种直接税，根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》，它应免于缴纳这一费用。主要是由于卡尔尼过境点的关闭以及自 2007 年 6 月起要求把所有集装箱货物装到货盘上，工程处 2009 年用于 2 000 多个集装箱储存、延滞、运输和货盘的超额作业收费为约 361 万美元。在 2010 年头 6 个月，约 500 个集装箱——为前一年录得的进口平均数量的约一半——的超额收费达约 105 万美元。工程处认为，就大部分期间而言，物资的通过量与以色列根据 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》应承担的义务以及以色列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协助近东救济工程处执行向巴勒斯坦难民提供人道主义援助的任务。

15. 近东救济工程处还向工作组解释了它对持续禁运加沙重建所必需的材料关切，以及由此对工程处造成的增加的成本。从 2007 年 6 月到 2010 年 5 月，由于对加沙地带实行的极为严格的经济和行动限制，建筑材料的进口几乎全面遭禁。其后果是，近东救济工程处无法完成、或被迫暂停或停止就造价近 1 亿美元的建设和基础设施项目投标。在 2008 年 12 月 27 日开始的以色列军事行动以及

持续到 2009 年 1 月 18 日的加沙战事之后，近东救济工程处制订了全面的重建计划，这项计划涉及造价为 5.69 亿美元的建设和基础设施项目，以重建难民资产，恢复保健和教育基础设施。对输入建筑材料的限制阻碍了这项计划的实施。到 2007 年 6 月一直在加沙进行的、此后被冻结的项目遭受拖延，给近东救济工程处、也就是给捐助方造成的超额费用约为 4 500 万美元，比这些项目的原定成本增加了 50%。2010 年 1 月 15 日达成了一项安排，据此以色列政府就近东救济工程处和联合国中东和平进程特别协调员办事处在受加沙调查委员会调查的 9 个事件中蒙受的损失，向联合国支付了 1 050 万美元，其中 1 027 万美元已于 2010 年 3 月 1 日汇给了工程处。2010 年 3 月，近东救济工程处终于获得初步批准，可输入用于两个现已完工的小型项目的建筑材料，这两个项目是对 Tel el-Sultan 的污水泵站进行升级改造以及建造汗尤尼斯难民营 151 个住房单位（在加沙总共需要建造或全面重建 10 294 所难民住房，估计造价为 4.2 亿美元）。2010 年 7 月，根据以色列政府在 2010 年 5 月 31 日加沙船队悲剧发生后采取的新的指导方针，近东救济工程处还得到继续建造 8 所学校（后减至 4 所）、8 间教室和 2 个保健中心的初步口头批准，这些工程造价约为 1 630 万美元。进一步的建筑材料、包括油漆和洗手间用品被允许输入，供加沙的私营部门使用，但其他基本物项，包括水泥和砾石，仍然遭禁。近东救济工程处仍须逐个项目申请批准这些物项，造成重大拖延和捐助方资金得不到有效使用。仍要为所需的重建材料逐个项目取得批准，水泥要一包一包地算，而且在与以色列当局协调进口方面花费大量时间，这将使近东救济工程处在今后两年内多花约 500 万美元。截至 2010 年 10 月 1 日，在需输入物资的总值 6.69 亿美元的近东救济工程处项目中，仅又口头批准了造价为 1 730 万美元的项目。工作组重申，它对在取消现有限制、以及便利输入造福加沙难民的项目所需材料方面缺乏重大进展表示关切。工作组强调，需要取得更多进展，以处理加沙局势，并强调必须充分执行安全理事会第 1850(2008)号和第 1860(2009)号决议。工作组强调必须确保货物和人员通过加沙过境点的持续的正常流动，以及在整个加沙不受阻碍地提供和分配人道主义援助，并确认近东救济工程处在加沙提供人道主义和经济援助方面具有举足轻重的作用。

16. 2009 年 12 月，近东救济工程处发出 3.233 亿美元的呼吁，以应对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦难民的紧急需求。呼吁要求为加沙提供 2.496 亿美元，为西岸提供 7 300 万美元，但截至 2010 年 8 月 16 日，近东救济工程处仅收到总共 1.591 亿美元的认捐。这一数字不到呼吁总额的一半，无法满足加沙已登记的 110 万难民——占加沙人口总数的约三分之二——的基本需求，而加沙的生活条件已持续恶化。考虑到工程处通过其新的贫穷比照评估机制，在过去一年里查明加沙新增加了 20 万赤贫的难民，要满足的需求大大增加，捐助方迄今的反应令人失望。缺乏供资还损害了粮食援助、临时就业和现金支助方案，而需要所有这一切来减缓持久的危机对贫穷家庭的最严重的影响。近东救济工程

处的紧急工作还寻求通过社区心理健康项目处理心理社会需求。通过有系统地对条件进行监测和报告，紧急方案还观察人权关切问题，并力求确保近东救济工程处设施不会被滥用。

17. 2007年5月到9月黎巴嫩军队与一个称作“伊斯兰法塔赫”组织的恐怖主义好战团体在黎巴嫩北部的巴里德河难民营及其周围地区发生激战，造成整个难民营被毁，并给周围地区造成严重破坏。重建巴里德河难民营并照料约27 000名流离失所的难民是近东救济工程处历来所承担的规模最大的任务之一。战事结束十年后，约20%的流离失所者已能返回其在邻近地区的原来的家园。但大多数人仍生活在临时住所。多数人在近东救济工程处的租金补贴支助下自己租房居住，另外有些人则生活在近东救济工程处修建的临时住房，或生活在近东救济工程处租用和改建的集体中心。捐助方对近东救济工程处为向流离失所者提供支助迄今发出的三项呼吁作出了相对较为慷慨的回应。原定涵盖自2008年9月到2009年年底的16个月期间的救济和尽早恢复呼吁寻求得到4 270万美元。到2009年年底，已收到了约2 800万美元(65%)。尽管近东救济工程处在2010年没有为照料流离失所者再次发出呼吁，但它寻求得到1 630万美元用于2010年的核心的救济和恢复活动。到8月底，已经获得了用于满足这些需求的大多数资金。不过，目前保健费用开支的增加仍可能导致出现短缺。对临时住房、粮食和住院、以及供水供电以及维护临时住房设施等其他正常支出的援助在2011年必须持续下去，直到难民营得到重建为止，费用数额估计与在2010年发生的费用相当。近东救济工程处必须继续为巴里德河难民营的流离失所家庭提供救济支助，直到该难民营得到完全重建。这一救济支助的逐步减少和最终停止完全取决于重建的进展速度，而这又大体上要看是否拥有进一步的捐助方供资。

18. 在2008年6月23日与黎巴嫩政府和世界银行一道举办的维也纳捐助方会议上，发出了在到2011年的三年时间里提供4.45亿美元的联合呼吁，用于重建难民营，对邻近地区进行修缮，并改善周围的黎巴嫩城市。此后，这一呼吁中近东救济工程处用于在难民营正式疆界内和近东救济工程处院落、包括学校和其他支助设施内进行重建的部分，已从2.821亿美元上修到3.277亿美元，另外还有重建前作业(清除瓦砾和排雷)的1 700万美元。截至2010年8月17日，包括通过世界银行管理的多边捐助方信托基金收到的资金在内，已收到的确定认捐总计1.344亿美元。尽管这一数额足以修建第1套和第2套以及第3套的大部分所简要说明的住宅和商业单位以及相关基础设施、以及近东救济工程处院落中6所学校中的3所，但仍需筹措余下的2.103亿美元(所需总额的64%)。工作组呼吁所有捐助方，尤其是该区域各国，向重建和救济工作提供充分支助，直到难民营得到重建为止，因为如果不这么做，可能会对难民的安全和黎巴嫩的稳定产生严重后果。它还鼓励近东救济工程处继续执行其全面的难民营改善举措，该举措寻求提升黎巴嫩其他11个巴勒斯坦难民营的生活条件，这一项目已得到该国政府的充分支持。最后，工作组欢迎对黎巴嫩议会2010年8月17日通过的就业立法作

出的修订，使巴勒斯坦难民享有更多的就业权利，它认为这是朝着正确方向的一个步骤。

四. 结论意见

19. 工作组重申，它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的可比的服务水平，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推进组织发展改革方面的进展，注重在方案一级实施变革，并谋求采用一种更为积极主动的资源调集战略。

20. 工作组严重关切地注意到，预计近东救济工程处 2010 年经常预算的供资缺口异常大，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。

21. 工作组还非常严重关切地注意到近东救济工程处财务危机的结构性性质，工程处的普通基金年复一年地得不到充分供资，导致工程处不得不部分靠花费现已几乎耗尽的流动资本为其年度短缺供资。工作组欢迎进一步讨论如何处理这一问题，尤其是在大会第六十五届会议上预期对秘书长即将提出的关于加强近东救济工程处管理能力的报告进行讨论的范围内开展。工作组回顾在 2010-2011 两年期预算中商定的 14 个新员额列入之前于 2009 年 6 月特别会议上达成的结论，并再次表示严重关切的是，如果联合国经常预算不向工程处提供足够的资源，就可能危及在工程处管理层目前对工程处的工作进行的全面改革方面所取得的成就。

22. 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，减缓他们的生活条件更进一步恶化。因此，工作组敦促所有潜在的捐助方，无论是传统的还是非传统的捐助方，加倍努力，为工程处 2010 年紧急呼吁提供足额资金。

23. 工作组重申，它对近东救济工程处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。

24. 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正常和紧急服务。工作组鼓励主任专员继续开展资金筹措工作，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，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方支持基础。

25. 工作组吁请早日全部兑现尚未缴付的对近东救济工程处的认捐。工作组还指出，早日缴付认捐款项，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。

26. 在以色列-巴勒斯坦冲突根据国际法、包括相关的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。必须将近东救济工程处提供的服务视为使难民过上有意义生活的最起码条件。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。尤其是，大会每年通过决议，确认工程处所做工作的重要性，工作组希望由此体现的国际社会对工程处的支持实际能转化为更多的支助，确保工程处能在良好财务状况的基础上继续工作。

27. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2010 年和 2011 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求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慷慨捐款，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，不会以任何方式减少对工程处经常方案的捐款或将这些捐款转用于其他用途；

(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。