



第六十八届会议

临时议程* 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：米纳·赛义德(挪威)

摘要

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本次报告介绍工作组 2013 年期间的活动，并详细说明近东救济工程处目前的财务状况。本报告已在工作组 2013 年 9 月 17 日的会议上一致通过。如同工作组以往的报告一样，本报告最后向全体会员国提出了若干结论意见。

* A/68/150。



一. 引言

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。大会在该决议中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,延长其任务期限的最近一个大会决议是第 65/98 号决议。
2. 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哈立德·切维克担任主席。
3. 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(2012 年的报告为 A/67/382),并通过决议,赞赏地注意到工作组所做的工作(第 67/116 号决议)。

二. 工作组在 2013 年期间的活动

4. 2013 年 6 月 24 日,工作组举行了第一次常会。7 月 2 日以及 8 月 6 日、13 日和 16 日,工作组又在第二至第五次会议上举行了专家级会议,并于 9 月 17 日议定和通过本报告。近东救济工程处纽约代表处主任介绍了工程处的严重财务状况和工程处各活动领域的最新情况。

三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

5. 近东救济工程处 2012-2013 两年期普通基金现金和实物部分为 13.302 亿美元,其中用作方案所需经费的现金部分 2012 年为 6.531 亿美元,2013 年为 6.734 亿美元。此外,2012 年和 2013 年的方案预算分别包括 180 万美元和 190 万美元的实物援助。2013 年现金预算 6.734 亿美元包括由联合国摊款供资的 2 910 万美元,用于支付 2012-2013 两年期由经常预算供资的 146 个国际员额的费用。截至 2013 年 8 月,近东救济工程处预计年底将出现 5 340 万美元的现金缺口。工作组极为关切地指出,由于上述预期的现金缺口大约相当于一个月的业务费用 5 170 万美元,工程处将无力支付 2013 年 11 月和 12 月的薪金或其他预计业务活动的费用。
6. 近东救济工程处向工作组详细说明了工程处面临的资金危机的程度和性质及其为处理这一问题而不断作出的努力。近东救济工程处对捐助方慷慨捐款深表感谢,尤其是鉴于全世界正面临金融危机。2012 年,捐助方大量捐款,使工程处得以缩小资金缺口。例如,联合王国政府预付了 1 600 万美元,使工程处得以全额支付 2012 年 12 月的薪金。在工程处普通基金的支出中,工作人员费用约占 80%,包

括教师、医生、护士和社会工作者。随着难民人数逐年递增，工作人员费用往往也会增长。加上其他增加费用的因素，包括比照工程处业务所在国公共部门薪金情况调升薪金，因此，很难削减支出，满足短期现金流转需要和解决中期资金缺口问题。由于长期资金短缺，工程处于 2012 年采取紧缩措施，包括减少差旅，并严格内部批准施工以及采购车辆、设备和信息技术资产的标准。如同 2012 年，工程处已经得到预警，告诫其许多传统捐助方因自身面临的预算困难，将无法出力填补空缺。这使工程处极为担忧，因为工程处几乎完全依靠自愿捐款执行任务和满足人数越来越多并且越来越边缘化的巴勒斯坦难民(现已达到 490 万人)的基本需求。¹ 工程处如要继续提供服务，则获得更多和更可预测的收入依然至关重要。然而，短缺已成为结构性问题，而且一直持续到 2013 年。必须增加资金，尤其是在每年的第一季度增加，那时的捐助方捐款向来较少，而工程处的固有费用却较高，而且固定不变。工程处再次呼吁捐助方进一步努力，为普通基金预算充分供资，须知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。在没有公正和持久地解决他们的困境之前，国际社会继续对难民作出承诺至关重要，因为该区域继续存在冲突而且越来越不稳定，对经济和社会造成灾难性的影响。

7. 工程处告知工作组，缺乏资金的问题影响到近东救济工程处的服务质量，而且损害工程处充分实行重大管理改革的能力。改革工作始于 2006 年，并在“持续变革”的倡议下继续进行，尤其是在保健、教育和社会服务领域开展。未来几年的改革努力将以这些基本的管理改革和战略规划措施为基础，重点改善方案工作。工程处目前的教育改革力求改善教师向难民儿童提供优质教育的能力，并确保难民儿童获得他们所需要的知识和技能，以便能够过上更为安全和有所作为的生活。2011 年下半年，近东救济工程处保健方案采取一揽子改革措施，引进“家庭保健队”的办法。这种家庭保健队模式为整个家庭提供全面和综合的初级保健，强调保健人员与病患/家庭之间的长期关系。保健改革的一揽子措施将提高初级保健的效率，从而减少昂贵的转院治疗，并减少处方药数量，进而有助于控制一些保健费用的增长。近东救济工程处还采取未雨绸缪的步骤，解决巴勒斯坦难民中的贫穷问题。目前，救济和社会服务部正在制定立足于志愿精神、调动青年和社区进一步参与减贫努力的减贫方针。近东救济工程处咨询委员会成员在 2013 年 6 月 16 日和 17 日的会议上表示，他们依然对近东救济工程处面临的严重和长期的资金短缺问题及其对向巴勒斯坦难民提供服务所造成的不利后果感到严重关切。

8. 工程处向工作组介绍了它在筹集资金方面面临的挑战，其中包括需要：(a) 增加从现有捐助方收到的资金数额，以维持由工程处普通基金提供资金的必要服务，同时扩大捐助群体，增加项目资金和紧急呼吁，包括为此与私营部门和基金会建立伙伴关系；(b) 确保可预测和可持续的适足供资，从而恢复工程处的财务

¹ 见 www.unrwa.org/userfiles/2013042435340.pdf。

健康；(c) 重新建立充足的周转资本准备金；(d) 树立一个更有力的统一整体的形象，并利用创新技术，从而以更为战略性的方式与外部的利益攸关方进行交流；(e) 改组筹集资源和战略宣传的结构，以便能更有系统地抓住机会，更主动和更有创造性地进行外联，并呼吁提供支持。

9. 大会第 65/272 号决议促请主任专员继续努力维持和扩大传统捐助方的支持，并增加来自非传统捐助方的收入。工程处向工作组介绍了工程处按照该决议为改进其筹集资源的战略做法而采取的一些步骤。工程处根据联合国在全球的现行做法，力求加强与各种政府行为体、非政府行为体和私营部门行为体的伙伴关系能力，目前已在对外关系和宣传部内设立一个伙伴关系股，并于 2011 年采纳了筹集资源战略。作为该战略的一部分，工程处制定了针对新兴市场以及个人慈善家和其他私人伙伴的行动计划，以进一步扩大捐助群体。这一举措已使来自新兴市场 and 私营部门的捐助增加，巴西、印度、马来西亚和俄罗斯联邦等国慷慨捐款；阿拉伯伙伴，尤其是科威特和沙特阿拉伯，也慷慨捐款。由于经济危机，一些捐助方无法与近东救济工程处续签多年协定，但大多数捐助方能够维持其资助水平。工程处最大的两个捐助国依然是美国和欧洲联盟。

10. 过去，近东救济工程处不得不用周转资本弥补收不抵支的情况。如今，周转资本几乎用尽。按照《国际公共部门会计准则》，工程处在 2013 年 1 月 1 日的周转资本短缺估计为 4 970 万美元(一个月的开支)。如果 5 340 万美元的预测资金短缺果真在 2013 年底成为现实，则工程处将面临大约 1.197 亿美元的周转资本缺口。因此，补充工程处的周转资本准备金是当务之急。鉴于工程处的费用结构、无法预测的供资环境和依靠自愿捐助的状况，工程处估计，为符合公共部门和私营部门通行的最佳做法，审慎的做法应是维持至少相当于三个月的现金需求量。由于每月要支付约 5 170 万美元的现金(4 090 万美元的工作人员费用和 1 080 万美元的非工作人员费用)，并且由于预期周转资本将出现约 1.197 亿美元的缺口，需要注入约 1.55 亿美元的周转资本，以便为工程处的财务建立一个安全缓冲。

11. 工程处方案的基本建设需求以及与改进环境卫生和修复住所相关的支出主要载于工程处的项目预算。这些需求包括建设和扩大学校、保健中心、水和卫生设施以及一般的改善难民营的活动。2013 年的项目预算定为 3.223 亿美元。截至 2013 年 8 月 31 日，捐助方已认捐其中的 5 290 万美元(16.4%)，已收到资金 1 100 万美元。因此，认捐额短缺 2.694 亿美元，收到的捐助短缺 3.113 亿美元。工作组对项目资金不足感到关切，因为工程处亟需建设新设施和改进现有设施，以便能够满足人口增加的需要，减缓老旧设施的衰败，并向难民提供高质量的服务。

12. 工程处向工作组表示，令其感到关切的是，按照当期成本和工程处《工作人员条例和细则》计算，截至 2012 年 12 月 31 日，估计有 4.630 亿美元的离职金款项没有着落(与截至 2011 年 12 月 31 日的 4.126 亿美元相比，增加 5 040 万美元)。

如果要求近东救济工程处今后在有效使用工作人员方面表现出更大的灵活性，则现在就必须提供充足的经费，以支付离职金。根据大会关于加强近东救济工程处管理能力的第 65/272 号决议，近东救济工程处希望提请大会注意，需要确定可能的经费来源，以随时准备根据需要将其用于支付近东救济工程处的离职金。

13. 工作组回顾其 2009 年 6 月特别会议的结论(见 A/64/115)。工作组在结论中强调指出，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前对工程处管理工作的要求。此后，秘书长在关于加强近东救济工程处管理能力的报告(A/65/705)中提议，从 2012-2013 两年期开始，在今后 4 个两年期内逐步增加经常预算的拨款，2012-2013 两年期增加 500 万美元。大会在第 65/272 号决议中强调指出，考虑到秘书长报告中的建议，对于 2012-2013 两年期和未来各两年期，须在相关两年期拟议方案预算中说明理由并经大会审议这些理由，方可核准供资。工作组欢迎大会积极考虑秘书长所提要求，从经常预算增拨 500 万美元。工作组鼓励大会认真审查 2014-2015 两年期的拟议方案预算及其对近东救济工程处总预算的可能影响，包括是否会损害工程处向巴勒斯坦难民提供重要服务的能力。

14. 从 2012 年 11 月 14 日开始，加沙的暴力升级，持续时间长达 8 天。其间有数百名巴勒斯坦人死伤，数千房屋和难民收容所被毁或受到破坏，心理创伤和创伤后应激障碍急剧增加，特别是儿童。在发出 1 770 万美元的筹资呼吁后，近东救济工程处收到 1 000 万美元，用于修复工程处的设施和重建巴勒斯坦难民的家园。

15. 截至 2013 年 5 月 31 日，工程处为西岸和加沙采购商品和服务应得的增值税税款总额为 8 300 万美元。这是巴勒斯坦权力机构欠工程处的最大一笔款项。工作组还从近东救济工程处获悉，工程处依然对港口费和相关的中转费以及以色列要求对运给工程处和经过以色列进口的人道主义物资采取安全程序而造成的财务负担感到关切。漫长的审批程序，加上过境点从 4 个减少到 1 个，致使近东救济工程处的费用在 2012 年增加了 580 万美元。以色列继续对进入加沙地带的货运收取中转费，迫使近东救济工程处在 2012 年为此支付了 199 942 美元。工程处认为，这种收费属于直接税。根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》，工程处应该免交。而且，有相当长的一段时间，物资的通过量与以色列对 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》承担的义务以及以色列对国际人道主义法承担的义务不符。在这方面，工作组呼吁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，并尽量减少提供这些服务的费用。²

16. 为应对加沙地带的建设需求，特别是 2008 年 12 月开始的以色列军事行动以及一直持续到 2009 年 1 月 18 日的加沙战事所造成的损害，近东救济工程处于

² 关于以色列占领的经济和社会影响，详见 2013 年 5 月 8 日秘书长的说明(A/68/77-E/2013/13)。

2009年3月制定了恢复与重建计划，其中包括建造100所学校和10000套住房，以确保难民儿童普遍入学，并向失去家园或者生活在不安全和不卫生环境中的难民提供新的住房。该计划还包括建造5个保健中心(其中已有4个竣工)以及关键的供水和环卫基础设施。据目前估计，该计划的总费用约为6.77亿美元，包含2007年以来冻结的项目。这些项目是工程处修复和扩大教育、保健和排污基础设施以及为失去家园和生活条件恶劣的难民提供住房所必须的。最近已将上述情况列入题为“2020年的加沙：近东救济工程处的行动对策”的报告，其中概述了加沙的挑战和趋势，对难民将产生的影响和工程处将不得不作出的应对，即不仅加强常规服务，而且采取不止提供核心服务的额外措施。截至2013年8月，已有价值3.02亿美元的103个工程处建设项目获得批准(占恢复与重建计划的44.6%)。在97个学校项目中，已有65个获得批准。在批准的项目中，69个已经完成，其余34个要么正在进行(15)，要么定于今后几周或几个月开始(19)。工程处另外37个价值9200万美元的项目正在接受领土内政府活动协调员的审查，包括沙特阿拉伯出资的住房项目第二阶段扩建、建造固体废物收集和转运站，32所学校、2个保健中心和1个后勤基地。

17. 工作组注意到，以色列政府批准了2007年停顿的所有项目，包括阿拉伯联合酋长国出资在汗尤尼斯难建造住房的项目。但由于没有及时得到执行项目的批准书，所需资金上涨。住房项目因拖延而需增加550美元。尽管工作组承认以色列政府的决定使局势得到了解决，但对批准执行2007年中断的项目所需的时间感到关切(平均38周)。工作组再次对解除其余限制的进展甚微表示关切，敦促以色列加紧努力，放松限制，增加进入加沙的货物量，并准许从加沙向外部世界出口。工作组再次强调需要在解决加沙总体局势方面取得进展，并强调充分实施安全理事会第1850(2008)和1860(2009)号决议的重要性。工作组强调需要确保货物和人员持续和正常地通过加沙过境点，并在加沙各地不受阻挠地提供和分发人道主义援助，强调进出口限制会使民众更加依赖工程处的服务，给工程处已经捉襟见肘的资源和能力增加负担。工作组表彰近东救济工程处在加沙提供人道主义援助和发展援助方面发挥的重要作用。

18. 近东救济工程处告诉工作组，巴勒斯坦难民继续受到以色列政府在西岸实行的政策和做法的影响。以色列政府实行的准入限制和行动限制继续对人员、货物和服务的流动造成限制。这种情况不仅阻碍经济发展，而且直接促成高失业率，并使难民的粮食安全得不到保障。³此外，由于房屋被拆或以色列定居者的暴力而被迫流离失所的家庭数量依然很高，C区尤其如此。2011年和2012年之间，定居者暴力增加25%。2013年头8个月，与定居者活动有关的事件有413起。2012年，因拆迁令而流离失所的人中有40%是巴勒斯坦难民，而2011年的比例则为25%。2013年1月至8月期间，至少有745名巴勒斯坦人流离失所，其中至少有

³ 巴勒斯坦中央统计局，2012年劳动力研究以及社会经济和粮食安全调查收集的数据。

203 人是登记的难民。巴勒斯坦难民社区对在耶路撒冷以东等地扩大定居点的计划极为关切，包括 2 300 名贝都因巴勒斯坦难民。他们有可能再度流离失所。⁴

19. 工作组注意到，2013 年 2 月，近东救济工程处发出了 3 亿美元的紧急呼吁，其中 81% 将用于加沙地带的活动，用于西岸活动的略少于 19%。由于 2012 年通过紧急呼吁获得的资金不足（只有 48% 到位），同时鉴于 2013 年呼吁的资金预计也会出现缺口，工程处在开展紧急活动时不得不区分轻重缓急，并且提高了效率。近东救济工程处加沙办事处不得不用目前有限的紧急资金，优先支付定期向难民家庭分发粮食的部分费用，但为 225 000 名学生提供学校午餐的方案则不得不中断，令人遗憾。截至 2013 年 8 月 31 日，近东救济工程处总共只收到 1.27 亿美元的认捐款（占紧急呼吁目标的 42%）。这一数量根本无法满足 200 万登记难民（大约占加沙和西岸总人口的一半）的基本需要。他们的生活条件持续下降。考虑到加沙和西岸日渐恶化的社会经济状况，捐助方迄今为止的回应是不够的。资金匮乏损害粮食援助、社会心理援助和创造就业等其他方案。这些方案都是减缓持久危机对贫穷家庭的最恶劣的影响所需要的。紧急方案还通过系统地监测和报告相关状况，处理人权关切问题，并确保不滥用近东救济工程处的设施。

20. 阿拉伯叙利亚共和国的灾难性冲突破坏了那里巴勒斯坦难民社区的结构，并加剧了难民的困境。近东救济工程处向工作组解释说，2012 年 12 月以来，冲突或其造成的后果使阿拉伯叙利亚共和国境内的所有 12 个巴勒斯坦难民营均难以招架。工程处表示，它目前需要援助来自阿拉伯叙利亚共和国的所有巴勒斯坦难民，共有 529 000 人，其中包括估计已经逃离该国大多前往黎巴嫩的 65 000 人（2013 年 8 月时大约为 50 000 人）。近东救济工程处继续在阿拉伯叙利亚共和国境内通过其 11 名国际工作人员和 3 700 名地区工作人员开展人道主义援助方案。地区工作人员已成为近东救济工程处采取应对行动的中流砥柱。他们冒着极大的人身风险开展工作。截至 2013 年 8 月底，有 8 人被打死，15 人被拘留或失踪。近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国境内的行动为巴勒斯坦难民提供了重要的人道主义援助方案，但其能够在该国境内外提供的避难和救济可选方案有限。来自阿拉伯叙利亚共和国的大约 50 000 名巴勒斯坦难民背井离乡来到黎巴嫩，大约 8 800 名向近东救济工程处约旦办事处求助，因为约旦政府奉行的政策是不让逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦人入境。工作组呼吁冲突各方维持难民营的中立性质，并维护巴勒斯坦难民在阿拉伯叙利亚共和国境内的安全。工作组还呼吁邻国为逃避阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民开放边界，并感谢这样做的国家。

21. 2012 年 9 月，近东救济工程处推出叙利亚人道主义援助应急计划，数额为 5 380 万美元。此项呼吁是为了筹集 2012 年 9 月至 2013 年 2 月在阿拉伯叙利亚

⁴ 见近东救济工程处和 BIMKOM，“Al Jabal: A study on the transfer of Bedouin Palestine refugees.”。可查阅 <http://www.unrwa.org/userfiles/201305293270.pdf>。

共和国、约旦和黎巴嫩开展活动所需的资源。近东救济工程处收到认捐 2 890 万美元，其中 2 700 万美元已经到手。2013 年 1 月，近东救济工程处推出数额为 9 120 万美元的叙利亚危机应对计划，以满足 2013 年 1 月 1 日至 6 月 30 日期间预期会出现的需要。为了满足 2013 年下半年的需要，近东救济工程处于 2013 年 6 月发出第二次呼吁，数额为 1.996 亿美元。2013 年的合并总预算为 2.908 亿美元。在 2013 年的预算总额中，2.251 亿美元用于在阿拉伯叙利亚共和国境内开展各项方案，5 790 万美元用于黎巴嫩，710 万美元用于约旦，700 000 美元用于上述三个行动区域以外的区域管理和应急工作。截至 2013 年 8 月 31 日，近东救济工程处收到 2013 年所需预算总额中的认捐款 1.446 亿美元，其中 1.108 亿美元已经用完。迄今为止，工程处所需的资金每六个月就翻一番。

22. 工程处还向工作组介绍了黎巴嫩局势的最新情况和工程处在那里面临的财政困难。2007 年 5 月至 9 月在黎巴嫩北部巴里德河难民营附近发生的激烈冲突造成整个难民营被毁，27 000 人流离失所和无家可归。邻近地区也遭受严重破坏。重建难民营并援助 27 000 名流离失所的难民是联合国迄今承担的最庞大的任务之一。大多数流离失所者仍住在临时住处。大部分人依靠工程处的租金补贴自行租房居住。虽然捐助方对工程处为支持这些流离失所者发出的至今六项呼吁作出了相对慷慨的回应，但在 2012 年年底，工程处的救济事务仍有 240 万美元的缺口。截至 2013 年 8 月底，这一缺口是 820 万美元(总额 1 470 万美元)，其中包括 2012 年结转的数额。近东救济工程处决心向流离失所家庭提供救济帮助，直到重建工作全部完成。由于资金短缺的问题始终得不到解决，近东救济工程处正在与社区和当地的巴勒斯坦政治派别领导人一起，商定减少服务成本的方法。

23. 重建难民营总共需要 3.45 亿美元。截至 2013 年 6 月，已确定的认捐总额为 1.88 亿美元，包括通过世界银行经管的多捐助方信托基金收到的资金在内。重建项目分 8 个阶段，或称“一揽子计划”。尽管迄今捐助的数额足以支付第 1、2 和 3 套一揽子计划以及大部分第 4 套计划所概述的居住和商业单位的施工费用和有关基础设施，再加上 6 所学校中的 5 所和近东救济工程处院落内的 1 个保健中心，但要完成所有 8 套一揽子计划，还需要筹集 1.57 亿美元(所需总额的 45%)。截至 2013 年 6 月，已有 1 252 个家庭拿到第 1、2 和 3 套一揽子计划重建的住宅钥匙，282 个业主得以返回他们的店铺。根据现有的重建资金，预期在 2014 年年底之前，总共将会有 2 381 个家庭返回其在难民营的家。

24. 工作组鼓励近东救济工程处继续其为改善黎巴嫩境内其他 11 个巴勒斯坦难民营的生活条件而采取的全面改进难民营的举措。这一项目得到黎巴嫩政府的充分支持。2010 年 12 月，工程处会同贝鲁特美国大学对黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民作了一次社会经济调查。结果显示，黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民有三分之二生活贫困，7%属于赤贫。工作组欢迎黎巴嫩议会已于 2010 年同意劳动和社会法的修正案，但促请黎巴嫩当局充分执行这些修正案。在公正和持久地解决巴勒斯坦

难民的困境之前，充分执行这些修正案将有利于巴勒斯坦工人进入黎巴嫩劳动力市场。

25. 2013 年夏季以来，黎巴嫩与其他邻国一样，也经历了难民从阿拉伯叙利亚共和国大量涌入其境内的情况。2012 年 7 月，黎巴嫩境内只有很少来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民，到 2013 年 6 月，这一人数增加到 50 000 左右。涌入的人群给近东救济工程处的业务带来很大的负担，并对工程处造成重大挑战，因为工程处已难以维持向黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民提供的服务。来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民属于近东救济工程处的职权范围。他们没有公共保健、教育或救济服务。近东救济工程处向来自阿拉伯叙利亚共和国的难民提供的服务与在黎巴嫩境内定居的巴勒斯坦难民获得的服务相同。此外，难民还获得粮食和补贴住房的现金援助。2012 年 9 月，近东救济工程处发出呼吁，为其在黎巴嫩的应急行动筹集 830 万美元。截至 2012 年 12 月 31 日，工程处收到 170 万美元。2013 年 1 月至 12 月期间的区域应急计划需要 6 500 万美元，用于为来自阿拉伯叙利亚共和国的多达 80 000 名巴勒斯坦难民提供服务的活动。2013 年 1 月以来至 2013 年 9 月 5 日，已收到或承付 4 290 万美元，虽然其中一些捐款超过了呼吁时限。最近一次呼吁是 2013 年 6 月 7 日近东救济工程处与联合国难民事务高级专员公署为 2013 年 1 月至 12 月期间联合发出的，要求为近东救济工程处黎巴嫩办事处筹集 4 500 万美元。这是根据 2013 年年底之前将会有 80 000 名巴勒斯坦难民从阿拉伯叙利亚共和国来到黎巴嫩这一假设计划的。

四. 结论意见

26. 工作组再次表示相信，近东救济工程处在援助巴勒斯坦难民和促进区域稳定与安全方面发挥着举足轻重的作用。为帮助实现这一战略目标，必须根据难民社区不断变化的需要，并对东道国当局向本国公民提供的服务水平，为工程处各项方案提供适足的多国资金。在这方面，工作组欢迎工程处努力推进方案和管理改革，并奉行更加积极主动的筹集资源战略。

27. 工作组十分关切地注意到，近东救济工程处普通基金在 2013 年预计会有很大资金缺口，并再次强调国际社会尤其有责任确保将工程处的服务数量和质量维持在可以接受的水平，确保资金能跟上难民人数的增长和不断变化的需求。

28. 工作组还十分关切地注意到，近东救济工程处财政危机的结构性质，其普通基金年复一年供资不足，致使其不得不通过花费现已几近枯竭的周转资本为其年度短缺提供部分资金。工作组还欣见按照秘书长在其关于加强近东救济工程处管理能力的报告中 (A/65/705) 提出并经大会第 65/272 号决议核准的建议，批准从联合国经常预算增拨 500 万美元。不过，工作组鼓励大会认真审查 2014-2015 两年期拟议方案预算及其对近东救济工程处总预算可能产生的影响，包括是否会损害近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供关键服务的能力。在这方面，工作组呼吁

大会继续支持加强近东救济工程处。如果工程处得不到适足资源，则不仅全面改革工程处工作的成就将面临风险，工程处充分履行其任务的能力也将受到损害。对此工作组再次表达严重关切。

29. 工作组认可工程处为提高效率所做的努力，敦促工程处继续其管理改革进程，以增强有效利用资源的能力，并实施变革，以便更切实有效地向受援者提供服务。如行预咨委会最近于 2013 年 6 月 16 日举行的会议上建议的，工作组赞扬工程处最近采取措施，按性价比指标监测和评价这些改革。这将有助于显示工程处正在尽可能切实有效地提供服务。工作组还鼓励工程处为加强财政持续能力继续执行资源筹集计划。工程处承诺执行资源筹集计划和实现效率以及捐助方承诺维持各自承担的份额是化解工程处财政问题的关键因素。

30. 2013 年 6 月，行预咨委会建议近东救济工程处根据不同的假设情况，制订费用和收入财政预测，在 2013 年 11 月的会议上提出，并提出资金缺口对核心方案交付的影响。此外，工程处还应该在拟订新的中期战略(2016-2021 年)时，考虑现中期战略的中期评价提出的建议，包括分析现有活动和方案的效力以及提供服务的水平。工作组注意到这项工作的重要性，因为它将是有效动员捐助者提供资金和帮助更可持续地规划服务的一个必要工具。

31. 鉴于巴勒斯坦被占领土上艰难的人道主义条件，工作组确认，近东救济工程处的紧急行动在减轻难民疾苦和减缓难民生活条件进一步下降方面发挥了至关重要的人道主义作用，形势在越来越不稳定和危机加剧时期尤为如此。工作组敦促所有传统和非传统的潜在捐助方加倍努力，全力响应工程处 2013 年紧急呼吁。

32. 工作组对继续严格限制近东救济工程处工作人员和人道主义物资进出巴勒斯坦被占领土、加沙和西岸之间以及西岸内部再次表示关切。工作组呼吁以色列政府准许工程处不受限制地自由进出，并强调必须进一步简化对工程处运送人道主义物资进入加沙所采取的核准程序。工作组支持依照安全理事会第 1860(2009)号决议进一步开放加沙过境点，使人道主义援助、商业物资和人员能够畅通无阻地出入加沙。

33. 工作组赞扬近东救济工程处主任专员和全体工作人员过去一年的不懈努力，在极为艰巨的工作环境中维持工程处的日常和紧急服务。工作组尤其赞扬主任专员努力为工程处筹资，还赞扬他致力于让主要捐助方和东道国当局随时了解情况和参与其中，为获取支助和供资开辟了新渠道。工作组对越来越多的非传统捐助方，尤其是巴西、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯和土耳其为普通基金提供捐款感到高兴。行预咨委会在 2013 年 6 月 16 日会议的建议中也敦促近东救济工程处继续深化努力，争取新兴经济体和区域捐助者提供帮助，并继续探求与其他利益攸关方的伙伴关系。这将解决行预咨委会的一个重大关切问题，即工程处的收入仍然因少数捐助者的捐款在工程处总预算中占很高百分比而容易受到冲击。

34. 工作组呼吁早日并全部兑现对近东救济工程处的未兑现认捐。工作组还注意到，早日兑付认捐款并在可能情况下作出多年供资承诺对工程处规划工作十分重要。

35. 工作组继续欢迎工程处进行财务改革并提高透明度。这已使其处于联合国机构进行变革的前列。工程处是少数几个实行严格关闭月度账户的机构之一，被审计委员会认可为一大进步。工作组还赞扬工程处实施《国际公共部门会计准则》，并注意到从 2012 年 1 月 1 日起，工程处的报告已符合这些准则。

36. 工作组关切地注意到，工程处的项目这一近东救济工程处接受供资的第三门户，缺乏资金(其余两个是普通基金和紧急呼吁)。工作组鼓励各国政府增加对所有这些门户的供资。工作组尤其对迄今为止工程处的最大项目——即黎巴嫩巴里德河难民营重建项目资金不足感到震惊。工作组吁请所有捐助方，包括中东区域各国，向重建和救济行动提供充分支持，直至难民营完成重建，因为如果做不到这一点，就会给难民安全和黎巴嫩乃至整个区域的稳定带来严重后果。

37. 工作组还感谢在阿拉伯叙利亚共和国的近东救济工程处工作人员做出的努力。尽管受到冲突影响，他们仍冒着很大的个人风险，维持服务提供和工程处的运作。工作组对阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民的处境表示严重关切。工作组谴责对这一弱势社区的一切暴力形式，并鼓励国际社会尽最大可能提供资金，满足工程处应对计划所述的支持阿拉伯叙利亚共和国内外的巴勒斯坦难民的资金需求。工作组还鼓励冲突各方维护阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民社区的中立。

38. 工作组再次强调，在按照国际法，包括联合国决议，公正、最终和全面解决以巴冲突之前，巴勒斯坦难民目前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健康和有所作为的生活的起码条件。对这些服务作任何削减，都会影响整个区域的稳定。工作组希望大会每年通过的确认工程处工作重要性的决议所体现的国际社会对工程处的支持能转化为更多的财务支助，以确保工程处能在良好的财务基础上继续工作。

39. 工作组大力敦促各国政府在决定 2012 年和 2013 年对近东救济工程处的捐款数额时牢记上述考虑因素，并再次：

(a) 敦促尚未向工程处、特别是其普通基金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需求的政府增加捐款数额；

(c) 敦促以往对工程处普通基金和应急预算慷慨捐款的政府继续及时慷慨捐款并努力增加捐款；

(d) 敦促该区域内外向来特别关心巴勒斯坦难民福祉的政府向工程处特别是工程处普通基金提供捐款或增加捐款；

(e) 敦促各国政府为工程处 2012-2013 两年期普通基金提供足额经费，以确保维持对工程处捐款的实际价值，并在对紧急项目或特别项目提供捐助时，不会以任何方式减少对普通基金的捐款；

(f) 敦促捐助国政府在可能情况下提供多年递增资助，使工程处能更好地规划活动；

(g) 鼓励所有会员国考虑秘书长的报告(A/65/705)和关于近东救济工程处经费筹措问题的所有决议；

(h) 强调需要查明潜在供资来源，以履行工程处解职费支付义务。