



大会

Distr.: General
4 August 2015
Chinese
Original: English

第七十届会议

临时议程* 项目 54

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

2015 年 8 月 4 日秘书长给大会主席的信

谨转递 2015 年 8 月 3 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)主任专员皮埃尔·克朗恩布尔给我的信，他在信中根据大会第 302(IV)号决议第 21 段提交了一份特别报告(见附件)。

这份特别报告着重讨论近东救济工程处的财政危机，报告中，主任专员阐述了资金短缺引发的严重问题、为获得资金所作的努力，及为维持该机构的关键服务而采取的措施。报告最后向联合国会员国及观察员国及主管机关提出了一些建议。

报告指出，截至 2015 年 8 月 3 日，近东救济工程处不再具有开办其超过 685 所学校的资金，这些学校在近东救济工程处五个业务区为大约 500 000 名巴勒斯坦难民男女学童提供教育，在八个职业培训中心为大约 7 000 名青年提供培训。如果普通基金核心预算中的这一缺口不能在 8 月中旬得到全额的资金补充，目前的财政危机就可能迫使近东救济工程处的标志性教育方案就此中止。鉴于近东救济工程处持续危急的财政状况，近东救济工程处主任专员请求于 2015 年 7 月 26 日举行了一次咨询委员会特别会议。特别会议上，成员和观察员、特别是收容国对于开学可能推迟表示了严重关切和保留意见，对此指出了对各国和该地区的安全和稳定可能产生的影响，及对学生、工作人员及其家属可能产生的影响。

我谨对近东救济工程处面临的财政状况深表关切，对如果 2015 年及以后得不到充足而可持续的资金的情况将在人道主义、政治和安全诸方面产生的后果深表关切。我要强调指出，在目前整个中东地区的危机不断加深之时，为近东救济工程处这一大约 500 万巴勒斯坦难民赖以生存的支柱提供必要的资源，使之得以根据大会的授权继续为这一弱势群体提供服务，实至关重要。

* A/70/150。



我谨着重指出，我完全支持主任专员的提议，即应当确保 2015 年近东救济工程处空前的财政短缺所引起的局势的严重性立即得到关注，并紧急处理近东救济工程处在 2016 年及以后阶段所面临的长期经费问题。

潘基文(签名)

附件

2015 年 8 月 3 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员给秘书长的信

谨向秘书长提交 2015 年 8 月 3 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员根据大会第 302(IV)号决议第 21 段提交的特别报告。

谨请秘书长提请联合国常驻代表成员和观察员紧急注意特别报告为荷。

我谨借此机会对秘书长、副秘书长和秘书长办公厅工作人员对近东救济工程处的大力支持表示深切感谢。

主任专员

皮埃尔·克朗恩布尔(签名)

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员的特别报告

2015 年 8 月 3 日

一. 引言

1. 在日益动荡的中东，巴勒斯坦难民正面临空前危急的时刻。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)遭遇了 1949 年成立以来最为严重的财政危机。这两个现实对工程处及其履行经授权的核心职责之能力产生了沉重的压力。
2. 近东救济工程处的核心预算即普通基金存在 1.01 亿美元的赤字，基金主要由自愿捐款供资。¹ 近东救济工程处已采取措施，确保所提供的保健、救济和卫生设施方面的基本服务可维持到 2015 年底，以保护巴勒斯坦难民和收容社区的公共健康和安全。到 2015 年 8 月 3 日，近东救济工程处便不再有开办其超过 685 所学校的资金，这些学校在工程处五个业务区为大约 500 000 名巴勒斯坦难民男女学童提供教育，在八个职业培训中心为大约 7 000 名青年提供培训。如果普通基金核心预算中的这一缺口不能在 8 月中旬得到充分的资金补充，目前的财政危机就可能迫使近东救济工程处具标志性的教育方案就此中止。如果无法获得资金，近东救济工程处就没有能力为开办 685 学校而支付教师工资并承担相关费用。这将直接冲击到难民及在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、加沙和西岸(包括东耶路撒冷)的收容社区，冲击到作业中止期间得不到工资的大约 22 000 名工作人员，以及靠他们在困难期间帮助的延伸大家庭。此外，教育方案的中止将阻碍儿童享有受教育权，并使弱势儿童和青年面临更大的风险，在中东十分动荡的时刻助长巴勒斯坦难民社区的不稳定；这种情况已受到所有东道国的严重关注。
3. 在本特别报告中，主任专员阐述了资金短缺带来的严重问题、为获得资金所作的努力，及为维持该机构的关键服务而采取的措施。报告最后向会员国和观察员国及主管机关提出了一些建议。

二. 资金的筹措

4. 大会经由第 68/76 号决议将工程处的任务期限延长至 2017 年 6 月 30 日。大会一贯敦促所有国家、专门机构和非政府组织支持工程处开展的宝贵而必要的工作以帮助所有作业区域内的巴勒斯坦难民，并为此提供或增加对工程处的捐款，以应对影响到工程处普通基金核心预算的这一财政严重拮据和资金严重短缺的局面；对此并指出当地频发的冲突、不稳定形势及正在恶化的人道主义状况更加剧了对资金的需求(例如见第 69/88 号决议)。

¹ 向咨询委员会报告的数字，须根据外汇汇率的波动、从认捐对现金捐款或硬性承付款的转换，等作出不断的调整。

5. 近东救济工程处超过 97% 的收入来自经以下三大筹资门户提供的自愿捐款：核心普通基金，承担近东救济工程处为 500 万已登记的巴勒斯坦难民人口直接提供核心服务所需费用；一个项目预算，近东救济工程处力图通过该预算来满足对基础设施的需求，并提供技术援助，开展监测和评价；以及紧急呼吁，用于应付巴勒斯坦被占领土、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和约旦的局势(另见 A/68/13/Add.1 号文件)。

6. 尽管近东救济工程处通过其资源调动战略在扩大和深化捐助方来源基础方面取得了重大进展，尽管其筹资门户得到了慷慨的自愿捐款，但资金仍然远远赶不上长年累月里增长的需求。主任专员指出，一些捐助方对必要的项目大幅度增加了捐款，但近东救济工程处的普通基金资金仍然不足；也缺乏用于项目和紧急呼吁的预算外资金来弥补普通基金核心预算中的缺口。与此同时，由于联合国全系统在内部监督、成果管理制、企业风险管理、企业资源规划、司法、安全和安保等领域的规定及捐助者的要求，近东救济工程处普通基金的核心预算受到的压力也与日俱增。在过去三年里，这一项在普通基金的额外开支中约占 4 820 万美元，尽管预计这能帮助加强工程处的效力和效率，并促进巴勒斯坦难民的人类发展。虽然 2010 年近东救济工程处曾有大约 8 000 万美元平均现金余额，但 2012 年至今，工程处几乎没有任何周转基金。过去三年中，近东救济工程处每年均由于现金短缺而不得不暂时中止向债权人偿付款项，从而减弱了供应商的信心、并使近东救济工程处面临更大的法律和金融风险。在 2014 年年底，应向债权人承付的 750 万美元款额已中止偿付，欠款被转记到 2015 年初。此外，过去五年来近东救济工程处每年不得不要得到捐助方对下一年核心普通基金的预付款，而这也直接扩大了以后年份的资金缺口。

7. 尽管工程处过去也曾面临财政危机，但目前的危机是有史以来最为严重的，也是长年累月财政情况日益恶化积累的结果。这场危机不仅影响到教育等核心的方案活动，而且也影响到机构紧急呼吁活动和项目，而所有这些绝大多数都是通过自愿捐款供资的。工程处对偿付 2015 年普通基金核心方案活动费用面临 1.01 亿美元的资金缺口。本机构有一个大约 30 000 名工作人员的人力队伍，人员几乎全部都是巴勒斯坦难民，在工程处五个实地的大约 1 135 个工作场所工作；每月需要 4 700 美元的现金流量，以聘用教师、医生、社会工作者和其他工作人员，而目前工程处已经无法全额偿付其工作人员的薪金，并资助 2015 年余留时间的所有活动。

8. 工程处估计，要维持目前的核心服务水平并履行其承诺和义务，工程处将需要资金来承担以下方面的费用：

(a) 2015 年普通基金核心预算的资金短缺，估计为 1.01 亿美元(为在 4 个月的阶段运行 685 所学校而承担的教育方案工作人员薪金及业务费用)；

(b) 今后几年普通基金核心预算的资金缺口，按目前的估计，2016 年为 1.352 亿美元；

(c) 设立一个 1.71 亿美元的周转基金，作为工程处财务的起码业务和管理所需金额，相当于三个月的平均支出。

三. 已采取的和正在审议的措施

9. 近东救济工程处长期维持了高度的成本效率和效益。近东救济工程处的学校每名学生的每年费用还不到经济合作与发展组织成员国内学童花费金额的 14%。同样，近东救济工程处对每人每年的平均保健支出不到经济合作与发展组织成员国内人均保健开支的 1%。近东救济工程处在当地招聘的巴勒斯坦工作人员薪水系按近东救济工程处专门的薪金表给付，远远低于其他联合国基金和方案对履行类似职能的本国工作人员给付的薪水。与此同时，在所有业务地区，按识字率、入学率和学习成绩、男女平等程度及产妇与儿童健康方面的关键指标来衡量，近东救济工程处为巴勒斯坦难民实现了高标准的人类发展。在被占领巴勒斯坦领土和阿拉伯共和国叙利亚这些存在激烈而长期冲突的地区，这些成就大体上得到了维持。正是主要由工程处核心普通基金供资的人员力量和基础设施帮助了工程处成为联合国系统内对突发危机(包括近年来在加沙、阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩的危机)作出最有效反应的机构之一。

10. 近东救济工程处与收容国及主要捐助方协商，为 2016 年至 2021 年期间制定了一项中期战略，使之能实现更高成本效率和成本效益，同时又提供优质的核心服务，从而能以所掌握的资源来更好地满足难民日益增长的需要。中期战略于 2015 年 6 月得到工程处咨询委员会的欢迎。

11. 6 月，尽管工程处有很高的成本效率和效益，而且也作出了未来的战略承诺，但鉴于其对 2015 年的财政预测，工程处制定并开始实施一系列艰难的措施，以降低费用，同时努力维持为巴勒斯坦难民提供的核心服务。就此：

(a) 教育占工程处核心预算的 60%以上。为帮助应对资金短缺，工程处审查了对 685 所学校安排教师的不同方案，并改变学生比率。在努力减少设有班级的学童人数之后，工程处正考虑重设每个班级不超过 50 名学童的最高计划人数。30 多年来工程处维持了但没有执行以这一人数为分班的实施基准这项计划。按这一计划设置班级人数将会减少工程处学校运作所需的教师，但这也将影响到学童接受教育的质量并损害以前的投资。主任专员注意到，工程处已经办有一些有 50 名学童的班级，但正在审查措施，防止每个班级学生超过 45 人，同时争取减少费用；

(b) 5 月 14 日，工程处冻结了由普通基金供资的工作人员职位，冻结的解除则另行通知。管理层一直在尽力查出非关键的出缺职位(即不向巴勒斯坦难民直接提供服务的职位)，以减少这些员额；

(c) 工程处于 6 月提出了《地区工作人员特别自愿离职》的新政策，政策允许合格的工作人员享有某些福利，以换取从工程处自愿离职。政策一旦得到核准，每一出缺的员额都会受到审查，以确定是否职位是否应该维持；

(d) 主任专员正根据其遵循近东救济工程处工作人员条例修改近东救济工程处工作人员细则的总体职权，确立一个新的领域及国际工作人员细则，据此在业务需要结束时，主任专员可以主动下令暂时特别搁置相关的领域和国际人员；

(e) 6月29日，工程处宣布，其大约130名国际顾问和合同订约人的补充班子中85%将在9月前分阶段离开工程处。由于这些人占近东救济工程处聘用的国际人员总数的大约25%，这些合同的削减将会影响到近东救济工程处的国际性质；

(f) 2012年以来，工程处实施了一系列紧缩措施，包括暂停几乎所有工作人员到国外出差的商务旅行，限制利用除工程处设施以外的其他地点开展业务活动，限制工程处参加必要特派团的旅行，减少逐案决定的培训和咨询服务的开支，在对工程处各部门分配资金时实行预算的削减。

12. 近年来，及2014年全年，主任专员继续向捐助方和东道国政府说明近东救济工程处的财政困难，并提请注意资金缺口正在扩大。近东救济工程处每月向咨询委员会成员通报工程处的财务状况，而财务主任经常在委员会会议上介绍情况。反过来，委员会成员和观察员也对解决近东救济工程处的财务状况提供了咨询意见。联合国的近东救济工程处筹资问题工作组在其提交大会的年度报告中经常提请注意近东救济工程处危急的财政状况。在2014年11月委员会的常会上，主任专员说明了工程处处理工程处财务状况一些结构性问题的战略。该战略围绕的中心是争取稳定捐款、并在可能时增加捐款，联系新的合作伙伴以获得新的供资，并采取措施(管理层的承诺)处理一些财政问题。

13. 在2015年6月的最近一次咨询委员会例会上，主任专员向咨询委员会通报了资金的缺口，并解释了采取了节约措施。他说，由于普通基金的短缺，9月以后工程处将无法全额支付其工作人员的薪金并承担所有活动的费用。

14. 鉴于这一局势，为了充分与国际社会协商并吸引国际社会参与，主任专员多次向捐助方和收容国代表说明了严重而日益恶化的财政状况，包括在6月近东救济工程处六十五周年之际在纽约召集的工程处会议上也说明了这一情况。秘书长和近东救济工程处主任专员均强调指出需要紧急支持近东救济工程处的工作，并呼吁会员国动员起来，帮助该机构解决其财政状况。主席对这次活动的总结指出，与会者对巴勒斯坦难民与日俱增的需求和工程处可用资源之间日益扩大的差距表示十分关切，工程处体制结构的资金不足体现在经常而日趋严重的核心预算赤字，问题仍未解决(见A/69/925号文件)。主任专员深切感谢秘书长和常务副秘书长的支持，包括通过7月下旬与主要利益攸关方的直接高级别沟通而提供的支持。

15. 鉴于近东救济工程处持续危急的财政状况，近东救济工程处主任专员请求于在7月26日召开咨询委员会特别会议。在特别会议上，主任专员向咨询委员会介绍了严重资金缺口的最新情况，以及为解决缺口而采取的措施。主任专员向咨询委员会说明了这份特别报告的草案，并重申，如果普通基金的1.01亿美元的缺

口得不到充分供资，工程处就无法在 2015 年 8 月底按时开始新的学年(原定于 8 月底开学)。

16. 在特别会议上，委员会成员和观察员、特别是各收容国政府对新学年的开学可能推迟表示了严重关切和保留立场，对此指出了在相关国家和该地区的安全与稳定，以及对学生、工作人员及其家属产生的影响。成员和观察员表示欢迎特别报告草案，而他们的建议和意见已在本报告中得到考量。他们表示坚决支持近东救济工程处授权执行的任务，对财政危机表示震惊，并表示愿意协助近东救济工程处探索措施，以确保由普通基金核心预算供资的近东救济工程处的业务得到更可持续的经费。许多成员和观察员国指出了其为近东救济工程处已作出的重大捐助，但仅有一个成员国宣布可能为 2015 年或 2016 年增加资金。

17. 截至 2015 年 8 月 3 日，工程处为提醒各方认识到目前局势并为获得必要经费而作的非同一般的努力可惜没有导致必要的结果或承诺。按目前的状况看，依据所实施的严格节约办法和管理措施，工程处应能在年底之前继续提供救死扶伤的服务、保护最弱势的难民免受极端困苦，或维护公共卫生与安全的服务。这类服务包括工程处的保健方案、通过救济和社会服务方案帮助贫困的家庭，及工程处尚有资金开展的卫生和紧急救助活动。然而，这不包括近东救济工程处在约旦、黎巴嫩、被占领巴勒斯坦领土和叙利亚为 50 万名儿童和 7 000 名青年运行的学校和职业培训系统。

18. 这就是说，尽管普通基金对保健、救济及社会服务和卫生设施方面供资的服务、以及已有供资的紧急援助和项目均将持续至 2015 年 12 月，但除非在 8 月中旬前能对普通基金的 1.01 亿美元资金缺口获得全额供资，则目前的财政危机可能迫使工程处教育方案方面的服务就此中止，直至对缺口获得了全额的供资，则新的学年得以开始，并以可预计的、不间断的方式持续下去。

19. 主任专员严重关切的是，上述措施可能不得不在救济工程处所提供的服务对巴勒斯坦难民依然是必不可少的时刻而采取。教育是儿童的权利，对 2015 年后可持续发展议程及其关于人人过上有尊严的生活这一愿景而言都是至关重要的。特别令人担忧的是，在整个中东地区危机四起，而近东救济工程处成为一个稳定的支柱的时刻，却有可能必须采取这样的措施。难民社区、包括近东救济工程处工作人员正在抗议这些行动，58 个难民营紧张情绪高涨，与此同时近东救济工程处却因缺乏资金而必须持续实施并计划的更多的紧缩措施。大会延长本工程处的任务期限时通常都赞扬工程处为巴勒斯坦难民提供了关键的援助，并赞扬它是该区域一项稳定因素(例如见第 68/76 号决议和第 69/86 号决议)。大会也经常提请注意该机构面临的财务困难，并在若干场合提及这些困难，包括在大会第 3331(XXIX)号决议 B 和第 64/89 号决议中提及了这些困难。

20. 主任专员还指出，应急资金方面的情况也同样危急。目前，本机构的 2015 年“阿拉伯叙利亚共和国呼吁”仅有 37% 的资金到位。据此，工程处不得不削减其向阿拉伯叙利亚共和国境内处境岌岌可危的巴勒斯坦难民提供的现金援助，并减少援助的次数。此外，在约旦和黎巴嫩，来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民不再得到住房援助，这严重打击了无法获得住房的家庭。而且，2015 年“巴勒斯坦被占领土紧急呼吁”仅有 46% 的资金到位。实际需要 7.2 亿美元的“加沙重建呼吁”仅获得约 2.27 亿美元的认捐，其中约 70% 已以实际捐款形式收到。

四. 结论和建议

21. 在工程处面临的这一非常艰难的局面之时，国际社会面临着一个重大的考验，考验其是否有集体的共同意愿，找到解决办法，使近东救济工程处能如同过去 65 年那样，继续切实地帮助巴勒斯坦难民。面临质疑的将是近东救济工程处是否有能力兑现国际社会所重申的立场，那就是，在巴勒斯坦难民问题得到公正解决之前，为了巴勒斯坦难民的福祉、安保和人类发展，为了该地区的稳定，该机构的持续工作是完全必要的。巴勒斯坦难民期待近东救济工程处和国际社会提供保护和援助，而近东救济工程处按照大会的期望响应其迫切需要的能力却越来越有限。

22. 巴勒斯坦难民社区历经了种种艰难困苦，却表现出极大的毅力和对人类发展的坚定信念，从而促使近东救济工程处身陷困难却依然成为联合国系统内最有效的方案之一，这对收容国和捐助方而言都是卓越的成就。大量独立的评价和研究都承认近东救济工程处及其核心方案的极高效率和效益，承认其对区域稳定作出的贡献，包括近年来由大不列颠及北爱尔兰联合王国政府国际开发部、欧洲联盟和世界银行等多方的评估和研究。只要现有的和新的捐助方及合作伙伴作出特别的努力，就可以确保本机构的工作得以持续，因此如果国际社会坐视本机构的授权业务受到严重冲击、几十年对人类发展的投资付诸东流，必将损害联合国的信誉。

23. 为了确保工程处目前面临 2015 年空前财政短缺所造成的严重局势得到即刻的关注，主任专员提议：

(a) 提请各会员国和观察员国及联合国主管机关关注本特别报告；

(b) 秘书长发出紧急警示呼吁，吁请为 2015 年工程处的普通基金提供充分的资金。

24. 为紧急解决 2016 年及其后近东救济工程处面临的长期资金短缺问题，主任专员提议：

(a) 近东救济工程处 2016 年的年度认捐会议提前在 2015 年 10 月举行，提请各方进一步注意财政危机的规模 and 影响，以及使危机得到有效处理的迫切必要性；

(b) 根据与相关利益攸关方的协商以设置一项程序，继续积极探讨措施，导致决定性的改变，使近东救济工程处的业务活动得到更可持续的供资，从而使该机构能够根据其规定任务继续向巴勒斯坦难民提供适当的援助和保护。

25. 本特别报告涉及的问题远远不只是近东救济工程处 2015 年存在 1.01 亿美元的赤字。本报告涉及的问题是，在巴勒斯坦难民的困境得到公正和持久的解决之前，如何采取果断的步骤，确保对这些人的人类发展和保护提供可预测、可持续的供资。近东救济工程处不能继续依据对每月现金流量的预测来运作。
