



第七十届会议

议程项目 54

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：莱斯利·拉森(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 2015 年期间的活动，并详细说明工程处目前的财务状况。工作组在 2015 年 9 月 17 日举行的会议上一致通过了本报告。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结论意见。



一. 引言

1. 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是根据大会第 2656(XXV)号决议设立的,负责全面研究工程处经费筹措问题。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,大会最近一次延长其任务期限的决议是第 68/76 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。工作组现由哈立德·切维克(土耳其)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(2014 年的报告为 A/69/391),并通过决议,赞赏地注意到工作组所做的工作(第 69/88 号决议)。

二. 工作组的活动

4. 工作组第一届常会于 2015 年 7 月 1 日举行,土耳其常驻代表哈立德·切维克主持了会议。近东救济工程处纽约代表处主任在会上介绍了工程处严峻的财务状况和工程处各活动领域的最新情况。政治事务部中东和西亚司副司长向工作组成员介绍了该区域最近的政治动态。工作组随后在 7 月 15 日、8 月 6 日和 9 月 2 日第二至第四届会议期间举行了专家级会议,并于 9 月 17 日在土耳其常驻代表、近东救济工程处纽约办事处主任和中东和西亚司副司长都在场时通过了本报告。

三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

5. 在整个中东危机时期,近东救济工程处仍然是稳定的支柱;但是,近东救济工程处的维稳作用和核心服务一直受到资源不足的威胁。至 2015 年中,近东救济工程处预计,如果不能立即获得所需的资源,工程处最基本的大会授权活动——教育、初级保健和为最脆弱者提供救济,将无法不会充分执行到 9 月之后。近东救济工程处面临着最近几十年来最严峻的财政状况。由于截至 2015 年 7 月预计核心预算短缺超过 1 亿美元,近东救济工程处所面临的挑战是巨大的。通过现有的紧缩措施,工程处计划将在 2015 年底前继续提供被视为对于巴勒斯坦难民而言可以挽救生命的服务以及对于他们的福祉和安全而言必不可少的服务(保健方案、救济和社会服务、环境卫生和紧急援助)。然而,这意味着为近东救济工程处学校系统 50 万巴勒斯坦难民儿童提供的资源还不充足。在没有更多资金充分填补 1.01 亿美元赤字的情况下,近东救济工程处被迫宣布按计划在 2015 年 8 月暂停其所有学校,使 50 多万儿童的教育面临无限期的风险。为解决这一危机,

工程处与利益攸关方进行了密切接触，以调动必要资源。在 7 月 26 日举行的近东救济工程处咨询委员会特别会议上，秘书长向大会提交了近东救济工程处主任专员关于工程处财政危机的特别报告(见 A/70/272)。就其本身而言，在此期间，工程处采取了特殊措施，以减少开支，弥补部分资金缺口，这表明它致力于最大限度地提高效率。措施包括，将近东救济工程处教室的最大班容量提高到 50 人，此举威胁到超过 50 万巴勒斯坦儿童的教育质量；减少由工程处核心预算供资的国际人员人数；冻结对核心服务不重要的所有岗位的招聘。难民们对这些行动进行了抗议，某些营地的紧张局势加剧。利益攸关方的反应是强有力的，秘书长及东道国和捐助国政府呼吁支持近东救济工程处。到 8 月底，已经认捐了约 8 000 万美元的额外资金，还有一个主要捐助方表示捐助 2 000 万美元，以便完全消除 2015 年的赤字。工作组赞赏地注意到，约有一半的额外认捐来自阿拉伯捐助方，这表明了各方决心帮助维持近东救济工程处的存在。尽管存在化解 2015 年金融危机的决心，但在今后一段时期任务仍然艰巨。必须做出非常艰难的决定，以解决近东救济工程处的经常性赤字，同时需要改变工程处的财务作法，包括会员国采取强有力的行动，创新筹资方法和扩大近东救济工程处的捐助渠道。工程处业务的可持续性处于危险之中。

6. 近东救济工程处 2014-2015 两年期普通基金现金和实物部分为 14 亿美元，其中用作方案所需经费的现金部分 2014 年为 7.293 亿美元，2015 年为 7.415 亿美元。此外，2014 年和 2015 年的方案预算包括该两年期每年 230 万美元的实物援助。2015 年现金预算 7.415 亿美元包括由联合国摊款供资的 2 990 万美元，用于支付 2014-2015 两年期由经常预算供资的 150 个国际员额的费用。在 2015 年 8 月底，由于如第 5 段所述额外认捐的有效平衡，普通基金预测年终现金为 2 480 万美元。工作组极为关切地注意到，上述预期现金赤字问题若不能消除，那么，到 2015 年 10 月，工程处可能无法履行全部财政义务。这包括无力支付近东救济工程处 3 万名工作人员的工资，而且无力落实其他措施，这可能严重限制向 500 多万登记在册的巴勒斯坦难民提供服务的能力。

7. 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做出的努力。这些努力包括执行工程处 2012-2015 年资源筹集战略和制定新的 2016-2021 年资源筹集战略、2016-2021 年中期战略、目前正在进行的改革措施和本报告第 4 段所述的管理层采取的行动。此外，管理层继续采取紧缩措施，从而递延了资本支出，减少了由工程处核心预算支出的差旅费和咨询费。

8. 工作组赞赏近东救济工程处所作的努力，并促请工程处继续采取改革和其他步骤，以减轻其长期存在的预算短缺现象，并促请大会探讨进一步支持工程处的途径。近东救济工程处对捐助者的慷慨捐助深表感谢，鉴于全世界正面临金融困难尤其如此。2014 年，捐助方大量捐助，使工程处得以缩小资金缺口。由于收到

了欧洲联盟的 665 万欧元额外款项，美国的 1 000 万美元和瑞士的 330 万瑞士法郎以及沙特阿拉伯的 390 万美元方案支助费用预付资金，同时采取了紧缩措施，中止了债权人付款，近东救济工程处得以全额支付 2014 年 12 月的薪金。因此，近东救济工程处全额支付了基本服务费用，这主要是教师、医生、护士和社会工作者的工资。2015 年，近东救济工程处的业务费用继续增加，这源于日益增加的难民人口的需求增加以及其他成本因素，包括汇率的影响，原先预期的捐助方捐助减少，与工程处业务所在国公共部门等同的薪金调整。由于固定基本服务费用在近东救济工程处的业务预算中占比较高，因而难以削减支出，满足短期现金流需要和填补中期资金缺口。工程处几乎完全依靠自愿捐助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(工程处登记的难民人数现已达到 520 万人)的基本需求。工程处如要继续提供服务，则必须继续获得更多和更可预测的收入。必须增加资金，尤其是在每年的第一季度增加，此时的捐助者捐助向来较少，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者进一步努力，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。工作组注意到，尽管整个联合国系统面临财政和预算困难，但在没有公正和持久地解决他们的困境之前，国际社会继续对巴勒斯坦难民做出承诺至关重要，因为该区域继续存在冲突而且局势越来越不稳定，对经济和社会造成灾难性的影响，如果不能缓解，局势将更不稳定。

9. 工程处告知工作组，资金不足影响了近东救济工程处的服务质量，威胁到该区域的稳定。还损害了工程处在保健、教育和社会服务等领域充分执行始于 2006 年的重大管理改革措施及其后的方案改革的能力。近年来的改革努力以管理改革架构、战略规划和报告措施改革为基础，重点改善方案工作。为此，工程处目前的教育系统改革已建立了一个更加有效和高效的政策战略和组织结构框架，可以更好地为教师和校长开展针对性和有意义的能力建设。这样，通过改革将改变课堂实践，从而更好地支持近东救济工程处 50 万学生的技能、知识和能力的发展。这将使巴勒斯坦难民儿童作为个体过上更充实和更具生产力的生活，并根据近东救济工程处的核心人类发展目标，为地方和全球社会做出积极贡献。建立和维持这些改革将进一步提高效率和减少近东救济工程处所吸收的复读儿童每年引起的估计 1 000 万美元的费用。教育也是受到金融危机影响最大的方案领域。工程处不得不采取措施，进一步限制成本增加，途径是冻结招聘新教师和尽量增加班容量，这都可能导致服务教育质量下降。这尤其影响到加沙的教育部门，有 27 000 名合格申请人申请 200 个岗位。

10. 为改善工程处初级保健的效果，并应对新出现的挑战，例如日益普遍的非传染性疾病，近东救济工程处于 2011 年采取了基于“家庭保健工作队”办法的一揽子保健改革方案。家庭保健工作队模式为整个家庭提供全面、综合的初级保健，强调长期保健人员与病患/家庭的关系。改革正在扩大，到 2014 年 12 月覆盖了 137 个保健中心中的约 100 个。保健改革的一揽子措施可提高初级保健的质量和

效果，从而控制昂贵的转院治疗，并使处方药数量合理化，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积极步骤，解决巴勒斯坦难民中的贫穷问题。近东救济工程处救济和社会服务部一直注重实现各个方案组成部分的一体化，重点是加强社会稳定。继续通过社会安全网方案向最边缘化的巴勒斯坦难民提供物质和社会支持。此外，通过与作为社会积极变革促进因素的青年合作，救济和社会服务部将力求寻找各种机会，让年轻难民成为有生产能力的社会成员，从而缓解贫困的代际循环。

11. 由于赤字累积，资金短缺达到创纪录水平，以及由此造成的重大和不可持续的金融困难，工程处必须：

(a) 增加从现有捐助方、新的捐助方和阿拉伯国家联盟成员收到的资金，以便保持由工程处普通基金提供资金的必要的服务，同时通过加强与联合国机构、国际组织、非政府组织、私营部门和基金会的伙伴关系等方式，扩大捐助渠道，增加项目和紧急呼吁资金；

(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健康；

(c) 重新设立周转准备金。2014 年准备金完全耗尽，迫使近东救济工程在没有准备金的情况下开展活动；

(d) 推动各种努力，控制费用，提高成本效率，增强效力和加强合作伙伴关系，以利用所获资源对巴勒斯坦难民的生活带来最大影响；

(e) 树立一个更有力的统一整体形象，并利用创新技术，从而以更具战略性的方式与外部的利益攸关方进行交流；

(f) 加强筹集资源和战略宣传，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和呼吁。

12. 大会第 65/272 号决议和其后的有关决议促请主任专员继续努力维持和扩大传统捐助者的支持，并增加来自非传统捐助者的收入。工程处向工作组介绍了工程处按照该决议为改进资源筹集的战略做法而采取的一些步骤。作为优先任务之一，工程处正在努力深化与愿意加强对近东救济工程处的财政支助的会员国的关系。主任专员任命了一名高级顾问来支持他在这一领域的工作。这些新步骤是基于在几年前开始的努力，已使来自新兴市场的捐助增加，阿塞拜疆、巴西、哥伦比亚、印度、马来西亚、墨西哥、纳米比亚和巴基斯坦等国慷慨解囊。阿拉伯伙伴，尤其是科威特、沙特阿拉伯(2014 年第三大捐助国)和阿拉伯联合酋长国提供的资源在工程处占有重要份额。近东救济工程处对外关系和交流部伙伴关系股也在与私人捐助者建立重要的联盟方面取得了进展。来自私营部门的收入达到 2 600 万美元，2014 年美国伊斯兰救济组织捐助数量可观，3 年内增加了 4 倍，并辅之以价值 1 200 万美元的实物捐赠。这些资金大多数用于支持近东救济

工程处在加沙，其次是在阿拉伯叙利亚共和国的应急行动。该股还监督 7 个分散的筹资业务的工作，并协调近东救济工程处首位区域青年大使穆罕默德·阿萨夫所参与的活动。就核心资金而言，近东救济工程处的五个最大捐助国仍然是美国、欧洲联盟、联合王国、瑞典和挪威。尽管做出了这些努力，但近东救济工程处的资金缺口仍在扩大。

13. 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，以具备充足的周转金。截至 2014 年 12 月底，近东救济工程处普通基金的现金余额为 300 万美元，每月现金流出量为 5 700 万美元（包括 4 700 万美元的工作人员费用和 1 000 万美元的非工作人员费用）。这意味着，近东救济工程处继续缺乏周转金。需要注入 1.71 亿美元周转金，建立一个最基本的安全缓冲，因为费用上升速度超过了捐助收入的增长率。相对缺乏必要的现金来满足业务需求，这有多种表现形式。首先，近东救济工程处的周转金现已消耗殆尽。其次，在过去三年中，由于缺少现金，近东救济工程处每年都不得不暂停向债权人付款；2014 年年底，暂停了给债权人的 750 万美元付款，将支付时间推迟到 2015 年初。再次，在过去五年中，近东救济工程处每年都不得不预支下一年的收入，这直接增加了每年的资金短绌。

14. 工程处各项方案的基本建设需求以及与改进环境卫生和修复收容所相关的支出主要列于工程处的项目预算。这些需求包括与有关部门协调，建设和扩大学校、保健中心、水和卫生设施以及一般性地改善难民营的活动。2014-2015 年两年期项目预算为 4.859 亿美元；2014 年的项目预算为 2.474 亿美元。截至 2014 年 12 月底，捐助方已认捐其中的 5 590 万美元(16.4%)，已收到资金 2 680 万美元。因此，认捐额短缺 1.915 亿美元，收到的捐助短缺 2.206 亿美元。至于 2015 年的项目预算，在 2.384 亿美元的所需资源总额中，截至 2015 年 8 月底捐助方已认捐 7 340 万美元。目前 1 850 万美元资金已经到账，就认捐而言，尚有 1.655 亿美元的短缺。就已收捐助额而言，尚有 2.204 亿美元的短缺。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，以便能够满足越来越多的难民人口的需要，减缓老旧设施的衰败，并向巴勒斯坦难民提供高质量的服务。

15. 工程处向工作组表示，令人关切的是，按照当期成本和工程处《工作人员条例和细则》计算，经审计，截至 2014 年 12 月 31 日，有 5.245 亿美元的离职金款项没有着落(与前一年的 4.917 亿美元相比，增加 3 280 万美元)。如果要求近东救济工程处在有效使用人员方面表现出更大的灵活性，则必须提供充足的经费，以支付离职金。工程处指出，削减非工作人员必须符合当地的劳动法，这可能引起离职金和相关的给付义务。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。此外，为了应对

2015年前所未有的重大资金缺口,工程处在自愿提前退休制度之外设立了一个有时限的自愿提前离职机制,为选择自愿从工程处离职的工作人员提供机会。为确保最佳利用现有资金,以维持重要的服务,工程处于2015年中采取了一系列管理行动,包括广泛的征聘冻结(例外情况需要执行办公室核准),自愿提前离职机制是其中的一项行动。

16. 截至2014年12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约为9 680万美元,这是巴勒斯坦权力机构欠工程处的最大一笔款项。2013年下半年,在与巴勒斯坦有关当局进行讨论之后,近东救济工程处获得了服务和货物采购增值税豁免,前提是特定的条件得到满足。自那时以来,2013年12月以后的所有新合同几乎都被免除了增值税。截至2014年12月底,在西岸和加沙支付的增值税比一年前低62%,这完全是因为旧的商业合同逐步减少。

17. 工作组还获悉,工程处继续关注的是,因为以色列在加沙实行禁行和安保程序,工程处增加了人员配置、过境和后勤费用,2014年这些费用超过750万美元。这相当于在加沙修建4所近东救济工程处学校,或向目前接受救济的868 000名受益人分发五个星期粮食的费用。2013年10月,以色列政府发现了一条从加沙进入其边境的隧道,此后便实施了额外的安保程序和禁行规定,如每天由国际工作人员监测在加沙的水泥厂,这将在整个2014年和2015年进一步增加工程处的财政负担。为了监测每日进出水泥厂的人员和物品,需要聘请一名国际工程师,负责监督和确保安全运送水泥,以便工程处继续在加沙地带执行建设方案。以色列还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2014年为此支付了220万美元。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》应予以免除,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》(第七款)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为近东救济工程处执行任务提供方便,并尽量减少提供这些服务的费用。

18. 在2014年7至8月加沙的军事行动升级后,近东救济工程处宣布加沙地带所有五个地区进入紧急状态。正如工程处在2015年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁中所述,为应对加沙人民紧急和迫切的人道主义需要,工程处正在寻求获得3.666亿美元的资金供其在加沙开展2015年的应急行动,其中,1.27亿美元将用于应急住所、修复和集体中心管理,1.056亿美元用于紧急粮食援助,6 860万美元用于应急性现工现酬方案。此外,工程处对提供紧急住所的总体资金需求为7.20亿美元,但截至2015年8月31日,与此有关的认捐只有2.27亿美元,资金缺口超过4.93亿美元。由于2014年第二季度冲突规模较大,在冲突的高峰期,近东救济工程处为将近30万名国内流离失所的平民开设了90个紧急避难所。一项针对国内流离失者的过渡计划使得学校建筑得以逐渐恢复其作为教育设施的功用,同时为流离失所的家庭提供了积极的安置选择。工作组注意到,破坏性冲突依然

在对近东救济工程处在加沙的工作产生严重影响；随着加沙从冲突中逐渐恢复，工程处将继续需要捐助者提供更多的支持。工作组还鼓励捐助者兑现其于 2014 年 10 月在开罗做出的认捐并考虑为加沙的近东救济工程处提供新的捐助。

19. 为了获准将建筑材料进口到加沙，近东救济工程处必须向以色列的被占领土政府活动协调员提交详细的建议，包括设计和数量单据。工作组注意到，在 2014 年发生冲突之后，工程处的所有建设项目(有些项目多年来一直处于待批状态)都得到了批准，但物资的进口仍然进展缓慢且不可预测。工作组还注意到，联合国、以色列政府和巴勒斯坦权力机构于 2014 年 10 月商定设立加沙重建机制，其宗旨是为重建所需的建筑材料进入加沙提供方便。2015 年 1 月至 7 月，在加沙重建机制的促进下，5 847 卡车的建筑材料得以进入加沙。获批的近东救济工程处基础设施项目的总金额为 1.959 亿美元，这些项目处于从设计到完成的不同阶段，且不包括 2014 年后冲突发生后、在临时加沙重建机制下对避难所的修复和重建。近东救济工程处的建设项目包括学校、医疗中心、和给排水系统以及在拉法的一个住房项目。这些项目是对沿海飞地基础设施的关键投资，同时也创造了急需的就业岗位。通过承包施工工程和建筑材料供应链，这些项目在建筑工地创造了就业。工作组注意到，截至 2015 年 8 月 31 日，在 2014 年年中敌对行动发生前就存在的通行制度保持不变，但是，在把经过正常和预先批准的建筑材料运入加沙、以供其牵头的建设项目使用的过程中，近东救济工程处遇到了挑战。截至 2015 年 8 月，在 2014 年年中的冲突中遭到毁坏的住宅无一得到重建。近东救济工程处注意到了重建工作的进展迹象，因为近 700 个家庭已获批准，可以着手重建家园，而且，已开始为 160 多个难民庭家庭(包括 53 个巴勒斯坦难民家庭)重建住房。在这方面，工作组感到遗憾的是，根据世界银行的信息，截至 2015 年 5 月 15 日，2014 年 10 月在开罗会议上为加沙重建急需而认捐的 35 亿美元只有 27.5% 兑现。就近东救济工程处本身而言，到目前为止对其紧急住所方案的认捐只有 2.27 亿美元，截至 2015 年 8 月，资金缺口为 4.93 亿美元。

20. 工作组再次对解除其余限制措施进展甚微表示关切，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对外出口。工作组注意到，2015 年 3 月恢复了从加沙的农产品出口，尽管数量有限。工作组注意到，2015 年第二季度，最新公布的失业率为 41.5%。工作组再次强调，需要进一步推动处理加沙总体的经济和人道主义局势，并着重提到充分执行安全理事会第 1850(2008)号和第 1860(2009)号决议的重要性。2014 年的平均失业率是 43.9%，为加沙年度失业率的最高记录，在全世界也属于最高的失业率之一。在 2013 年开展的最近一次调查显示，加沙的粮食无保障率依然居高不下，2013 年高达 57%。粮食无保障缘于失业导致的高贫困率。市场上有粮食出售，但大部分粮食的售价超出了大多数贫困人口支付能力。2000 年仅有 80 000 名巴勒斯坦难民依赖粮食援助，而今天，近 877 000 名巴勒斯坦难民每季度在接受粮食援助。工作组认同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。工作组强调需

要确保货物和人员安全、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，同时强调 2007 年实行的进出口限制加剧了贫困现象，使民众更加依赖工程处的服务，并给工程处已经捉襟见肘的资源和能力增加负担。工作组认识到，加沙的局势是不可持续的；相关工作必须取得进展，才能充分执行安全理事会第 1860(2009)号决议。

21. 近东救济工程处告知工作组，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严重限制了人员、商品和服务的流动，并增加了近东救济工程处向难民提供有效人道主义援助的财务费用。这种情况不仅阻碍经济发展，而且直接导致失业率高启，并使难民的粮食安全得不到保障。此外，以色列政府决定将其以巴勒斯坦权力机构名义征收的税收扣留很长一段时间，这种做法严重影响了巴勒斯坦权力机构的预算。在 2015 年一开始近四个月的时间中，工程处只能部分支付雇员的薪金，导致粮食无保障率居高不下，从而削弱了巴勒斯坦人，包括西岸难民的应对战略。因房屋被拆或因遭受以色列定居者的暴力而被迫流离失所的家庭数量居高不下，在 C 区尤其如此。在 2015 年前 8 个月，发生了 405 起定居者暴力事件，2014 年同期的数量是 469 起。2014 年，西岸因行政性拆除而流离失所的巴勒斯坦人中有 34% 是巴勒斯坦难民。2015 年 1 月 1 日至 8 月 31 日，62% 的流离失所者——519 名流离失所者中至少有 320 名是巴勒斯坦难民。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注，难民中有 2 300 名贝都因巴勒斯坦难民，他们有可能再度流离失所。

22. 工作组注意到，2014 年 12 月，近东救济工程处发出了 2015 年为巴勒斯坦被占领土筹资 4.144 亿美元的紧急呼吁，其中 88.5% 将用于加沙地带的活动，其余 11.5% 将用于西岸的活动。截止 2015 年 6 月底，紧急呼吁中涉及西岸的筹资需求落实了约 2 600 万美元，即 58%，但预期不会有进一步的资金得到落实。鉴于这一资金缺口，保护和健康干预措施将得到优先考虑，以确保这些项目不会因为重大资金缺口而导致服务中断。粮食安全干预措施很可能会面临严重资金不足，预计到年底 35 000 个目标家庭中获得援助的比例将低于 55%。在呼吁为其紧急呼吁提供全面资金支持的同时，近东救济工程处已经设法将其在西岸的人道主义方案固定在这一预期预算之内，主要方法是改革应急性现工现酬方案，并在去年推出了世界粮食计划署-近东救济工程处联合电子食物券方案。这一伙伴关系为工程处节约了大量成本，特别是在工作人员费用和行动支出方面。

23. 为了维持在加沙的紧急行动，近东救济工程处至少需要 2.75 亿美元，其中大部分将用于粮食援助、紧急避难所修复和集体中心管理。截至 2015 年 8 月 31 日，近东救济工程处总共只收到 1.898 亿美元的认捐款，占巴勒斯坦被占领土紧急呼吁目标筹资额 4.14 亿美元的 46%。为了应对 2014 年的军事行动升级，近东救济工程处发出了总额为 2.95 亿美元的加沙火急呼吁，以便工程处有能力为受敌对行

动影响的人们提供援助。近东救济工程处收到的认捐款总计 1.829 亿美元，占紧急呼吁要求金额的 62%。2015 年 1 月，近东救济工程处被迫暂停现金援助方案，该方案为加沙的巴勒斯坦难民家庭提供修复支持和租金补贴。在过去几个月里，受益人和难民人民委员会经常在近东救济工程处的救济和社会服务办事处外举行示威游行，抗议紧急避难所方案的落实进展缓慢，后者可能导致进一步的社会动荡。

24. 阿拉伯叙利亚共和国的灾难性冲突加剧了难民的脆弱性，并有可能继续破坏当地巴勒斯坦难民社区的结构。近东救济工程处向工作组解释说，自 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深受影响。截至 2015 年 8 月，阿拉伯叙利亚共和国境内约有 280 000 名巴勒斯坦难民流离失所，大约 48 000 名巴勒斯坦难民居住在难以进入的地区。此外，近东救济工程处仍然深切关注 18 000 名平民的人道主义局势，这些平民主要是巴勒斯坦难民，他们在 2015 年 4 月 1 日武装团体和叙利亚当局爆发激烈战斗之后不是留在 Yarmouk 地区，就是逃到了周边的 Yalda、Babila 和 Beit Saham 地区。在本报告所述期间，进入 Yarmouk 地区的人道主义援助一直很少，在 12 月至 2 月之间只有三次成功的援助分配。虽然近东救济工程处在 3 月获准进入该地区并进行了为其 14 天的人道主义分配，但 2015 年 3 月 28 日以来，近东救济工程处再也没有获得对 Yarmouk 地区的人道主义准入。不过工程处仍得以在 2015 年 4 月 13 日和 8 月 31 日向邻近 Yarmouk 的 Yalda、Babila、Beit Saham 和 Tadamoun 地区提供了 30 次援助，为成千上万流离失所的平民提供广泛的人道主义援助，虽然叙利亚当局自 2015 年 6 月 7 日起就暂停了分发食品包和非食品物项的通行权。从 2015 年 8 月 18 日起，工程处获准在 Yalda 设立一个临时保健站，以应对霍乱疑似病例。截止 8 月 31 日，工程处已派遣 4 批人员对 54 名患者进行治疗。

25. 为巴勒斯坦难民提供的应对机制几乎完全就是与东道家庭一起留在更安全的难民营和聚居处，这加重了他们已有的脆弱性。工程处指出，现在仍留在阿拉伯叙利亚共和国的总计 48 万名巴勒斯坦难民中估计有 95% 需要工程处的援助。近东救济工程处通过其 18 名国际工作人员和超过 3 500 名地区工作人员，一直在该国境内开展人道主义援助方案。地区工作人员在激烈冲突局势中显示了勇气和毅力，他们是近东救济工程处采取对策和开展工作的骨干力量。自冲突开始以来至 2015 年 8 月，有 14 名地区工作人员被杀，26 人被叙利亚当局羁押或失踪。近东救济工程处通过在阿拉伯叙利亚共和国境内的活动为巴勒斯坦难民提供了重要的人道主义援助，但其能够在该国境内外提供的避难和救济方式有限。由于暴力和不稳定，该国经济受到严重破坏，在那里开展小额供资工作越来越困难且危险。有鉴于此，阿拉伯叙利亚共和国的小额供资方案已经缩减业务规模并关闭了一些分支机构。在黎巴嫩有大约 45 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民，尽管更严格的边境限制措施现已严重制约他们进入黎巴嫩。约 15 600 名此类难民在约旦向近东救济工程处求助。巴勒斯坦人与叙利亚人一样，为逃离阿拉伯

叙利亚共和国境内不断升级的冲突和暴力而逃往约旦。然而，与叙利亚人不同的是，巴勒斯坦人被禁止进入约旦，那些已设法进入该国的巴勒斯坦人则面临被驱回的风险，原因之一是缺乏合法身份。目前，近东救济工程处在约旦登记的来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民中有 80% 脆弱不堪，生活在岌岌可危的社会经济状况中。工作组注意到 2013 年 10 月 2 日的安全理事会主席声明 (S/PRST/2013/15)，呼吁邻国继续向逃离阿拉伯叙利亚共和国境内冲突的巴勒斯坦难民开放边境并感谢开放边境的国家。工作组还呼吁冲突各方尊重并维护在该国境内的巴勒斯坦难民营的安全、中立和平民性质。

26. 2014 年 12 月，近东救济工程处启动叙利亚危机区域紧急呼吁，请求捐助 4.154 亿美元资金，这是联合国总体呼吁的组成部分。该计划是为了筹集 2015 年 1 月至 12 月在约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国开展活动所需的资源。在 2015 年的预算总额中，3.29 亿美元用于在阿拉伯叙利亚共和国境内开展各项方案，6 350 万美元用于黎巴嫩的方案，1 650 万美元用于约旦的方案，640 万美元用于上述业务区域以外的区域管理和应急工作。2015 年 8 月 31 日，近东救济工程处收到了 2015 年所需预算总额中的认捐款 1.547 亿美元，占总额的 37.3%。缺乏资金对近东救济工程处在该区域开展的人道主义行动提出了严峻挑战。近东救济工程处将原计划在阿拉伯叙利亚共和国境内提供的现金援助从六轮减至三轮，并有可能进一步减少，除非工程处能立即收到资金。在黎巴嫩，来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民也面临极度严峻的社会经济条件，近东救济工程处于 2015 年 7 月暂停了对叙利亚巴勒斯坦难民用于住房的现金援助，而用于食品的现金援助将于 9 月份减少，除非有更多资金。目前，近东救济工程处的资金缺口已增至筹款计划所需金额的 70%，令人担忧。核心服务也同样受到制掣，原因是周边冲突导致了大量额外费用，特别是用于巴勒斯坦难民的保健和教育费用大幅增加。业务费用不断上升也给近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国的紧急和核心供资增加了额外负担。根据最新估算，自危机开始以来，医疗费用上升了 60%，教育费用上升了 75%。如果不增加捐助，这一极为脆弱人群的贫困状况很有可能显著加剧，并有可能导致局势更加不稳定。

27. 工程处还向工作组介绍了黎巴嫩的最新局势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持续的激烈冲突造成整个难民营被毁，27 000 人流离失所，无家可归。重建难民营并援助流离失所者是近东经济工程处迄今承担的最庞大的任务之一。许多流离失所者住在临时住所，并得到租金补贴支助。尽管捐助者在过去相对慷慨地回应了近东救济工程处发出的支持流离失所者的呼吁，但到 2015 年 8 月末，巴里德河难民营 2015 年救济呼吁仍有 330 万美元的资金缺口，而这一年的预算总额预计为 530 万美元。近东救济工程处决意向流离失所家庭提供救济帮助，直到重建工作全部完成，前提是捐助者提供资金。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各社区和当地的巴勒斯坦政治派别领导人一起，商定降低服务成本的各种方法。

28. 重建难民营总共需要 3.45 亿美元资金。截至 2015 年 8 月，确定的认捐总额为 2.063 亿美元。重建项目划分为 8 个阶段或 8 套“一揽子计划”。尽管迄今捐助的数额足以支付头四套一揽子计划以及第 5 套计划的三分之一所涵盖的居住和商业单位及有关基础设施的施工费用，再加上 5 至 6 所学校建筑和近东救济工程处院落内的 1 个保健中心，但要完成其余的一揽子计划，还需要筹集 1.37 亿美元，占所需金额总数的 40%。截至 2015 年 8 月，已有 2 119 个家庭拿到根据第 1 至 4 套一揽子计划重建的住宅的钥匙，569 个业主得以返回他们的店铺。考虑到现有的重建资金，2017 年初预计还将有 670 个家庭返回在难民营的家。工作组鼓励近东救济工程处继续实施全面改进难民营的举措，其目的是改善黎巴嫩境内其他 11 个巴勒斯坦难民营的生活条件，这个项目得到了该国政府的充分支持。在这方面，工作组鼓励近东救济工程处继续与捐助方联系，确保获得急需的资源。

29. 自 2012 年年中以来，黎巴嫩与阿拉伯叙利亚共和国的其他邻国一样，也经历了该国难民大量涌入境内的情况。2012 年 7 月，黎巴嫩境内只有少量来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民，到 2015 年 8 月，难民人数增加到 45 000 人左右。涌入的人群继续给近东救济工程处的业务带来很大压力，并对其造成重大挑战，因为工程处对黎巴嫩境内巴勒斯坦难民的服务本来就难以为继。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救济范围，而且他们没有渠道获得公共保健、教育或救济服务。近东救济工程处对来自阿拉伯叙利亚共和国的难民提供与其给予黎巴嫩境内定居的巴勒斯坦难民相同的服务。只要有可能，还提供其他紧急救助。最近为 2015 年 1 月至 12 月期间提出的呼吁要求为近东救济工程处在黎巴嫩的业务提供 6 350 万美元资金，但在本报告截稿时，认捐款仅达到 3 300 万美元。

30. 2010 年 12 月，近东救济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 2010 年议定的劳动和社会法修正案，同时敦促黎巴嫩当局充分实施这些修正案，颁布必要法令以便利巴勒斯坦工人办理工作许可手续并进入黎巴嫩劳动力市场，以待巴勒斯坦难民的困境得到公正和持久解决。

四. 结论意见

31. 工作组对工程处 2015 年普通基金的巨大资金缺口表示严重关切，赞赏国际社会通过各种努力，成功弥补了工程处面临的预计 1.01 亿美元的赤字，使得 2015 年全年能够继续为 50 万名左右巴勒斯坦难民提供教育服务。工作组重申，大会和国际社会毕竟有责任确保工程处持续提供在数量和质量方面均可接受的服务，以履行其任务规定，并确保供资能跟上难民人口不断变化的需求和人数增长的速度。

度。工作组注意到工程处采取了更多预算削减措施，恳请所有会员国探索各种途径为工程处普通基金增加供资。

32. 工作组相信，近东救济工程处在援助巴勒斯坦难民、为其提供发展机会和促进区域稳定和安全方面继续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，并对比东道国当局向本国公民提供的服务水平，提供适足的多国资金，适当考虑对安全、社会经济和人道主义状况构成影响的事态也同样重要。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综合筹集资源战略。不过，工作组承认，这些改革本身不足以解决工程处的赤字问题，还需要捐助者加强参与。工作组还感到关切的是，当中东面临各种程度的危机之时，如果工程处必须进一步实施不得人心的紧缩措施，则资金短缺有可能影响该区域的稳定。

33. 工作组鼓励大会随时对工程处 2016-2017 两年期方案预算进行审查，以确保工程处向巴勒斯坦难民提供关键服务的能力不会受到进一步影响。在这方面，工作组呼吁大会按照 2009 年秘书长关于这一问题的报告(A/65/705)，继续支持加强工程处的管理能力。如果不向工程处提供适足资源，将危害全面改革的成就以及近东救济工程处充分履行任务的能力，从而在所有业务领域对巴勒斯坦难民社区产生深远的负面影响，工作组对此再次表示严重关切。

34. 工作组认可工程处为提高效率所做的努力，敦促工程处继续进行管理改革，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。工作组还鼓励近东救济工程处继续执行资源筹集计划，以加强财政持续能力，并欢迎其制定 2016-2021 年新战略。工作组敦促近东救济工程处探索一切可能的伙伴关系，以节省费用。工程处致力于执行资源筹集计划并实现效率，同时捐助方承诺维持各自承担的份额，这两方面是化解工程处财政问题的关键。

35. 考虑到巴勒斯坦被占领土上艰难的人道主义条件，工作组确认，工程处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，在不稳定和危机加剧时期尤为如此。工作组敦促可能提供捐款的各方，无论是传统还是非传统捐助者，加倍努力来全力响应工程处的 2015 年紧急呼吁，并且响应为 2014 年年中敌对行动所导致的加沙重建需求提供资金的呼吁。

36. 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继续受到严格限制，工作组对此再次表示关切。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，及时给予便利。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。

37. 工作组赞扬工程处主任专员和全体工作人员在极为艰巨的工作环境中维持工程处日常和紧急服务的不懈努力。令工作组感到痛惜的是，自冲突开始以来，在阿拉伯叙利亚共和国有 14 名工程处工作人员死亡，在 2014 年年中的敌对行动中，有 11 人在加沙被打死。工作组赞扬工程处主任专员的筹资努力，也赞扬他积极与传统和非传统捐助者建立关系，以获得近东救济工程处所需的资金，并与东道国当局和捐助者建立一种信任和透明的关系。越来越多的非传统捐助者增加了对普通基金的捐款，工作组为此感到高兴。咨询委员会在 2013 年 11 月举行的会议上提出建议，敦促近东救济工程处继续努力调动资源并采取更多行动，以便与其他利益攸关方建立伙伴关系。咨询委员会还鼓励近东救济工程处继续并加强努力，扩大捐助渠道并筹集新的资源。工作组欢迎 2015 年 6 月 2 日举办的主题为“近东救济工程处 65 周年：维持巴勒斯坦难民的人类发展并保护其权利”的高级别会议，敦促会员国落实 2013 年在纽约举行的近东救济工程处支持者小组特别会议的各项结论。

38. 工作组呼吁捐助者早日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的规划工作十分重要。

39. 工作组继续欢迎工程处进行财务改革并提高透明度，这使其在联合国机构中处于变革前列。工程处是实行严格关闭月度账户的少数几个机构之一，这被审计委员会认为是一大进步。

40. 工作组关切地注意到工程处的项目缺乏资金，与普通基金和紧急呼吁一起，项目构成近东救济工程处接受供资的第三个门户。工作组鼓励各国政府增加对所有这些门户的供资。工作组尤其对工程处的最大项目，即黎巴嫩巴里德河难民营重建项目缺乏充足资金感到震惊。工作组吁请所有捐助者，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。

41. 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群体实施的一切形式暴力，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列出的支持阿拉伯叙利亚共和国内外巴勒斯坦难民所需的资金。工作组呼吁持续、定期和不断地向被围困和难以达到的地区，特别是亚尔穆克提供人道主义物资，尤其是粮食和药品。工作组还呼吁冲突各方维护该国境内巴勒斯坦难民社区的中立。

42. 工作组重申，在依照国际法，包括联合国各项相关决议，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。近东救济工程处提供的服务为难民过上健康和有所作为的生活提供最起码的必要支助，直到其困境得到公正和持久的解决。对这些服务作任何削减，都会影响整个区域的稳定。大会每年都通过决议，确认工程处工作的重要性，工作组希望这些决议所体现的国际社会对工程处的支持能转化为基础更广泛的会员国所提供的更多财务支助，以确保工程处能在良好的财务基础上继续工作。

43. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2015 年和 2016 年对近东救济工程处的捐款数额时牢记上述考虑因素。工作组再次：

(a) 敦促尚未向近东救济工程处特别是尚未向其普通基金捐款的政府定期提供捐款，同时关切地注意到近东救济工程处正在致力于缩小 2015 年资金缺口；

(b) 敦促迄今捐款数额较小或捐款数跟不上需求增长速度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) 敦促以往对工程处普通基金和应急预算慷慨捐款、最近减少或停止捐款的政府重新向工程处提供支持；

(e) 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其普通基金提供捐款或增加捐款；

(f) 敦促阿拉伯国家联盟各国政府履行承诺，实现和维持对近东救济工程处核心预算(普通基金)提供 7.8% 的捐款的目标，承认这些国家近期增加了捐款总额；

(g) 敦促各国政府为工程处 2014-2015 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；

(h) 敦促捐助国政府在可能情况下提供多年递增资助，使近东救济工程处能更好地规划其活动；

(i) 鼓励所有会员国积极考虑秘书长的报告(A/67/365)以及有关近东救济工程处经费筹措问题的所有决议，以期解决反复出现的预算赤字问题，充分支持工程处的关键工作；

(j) 督促各国政府认可近东救济工程处进行了重大改革并将继续尽可能确定并实施费用控制措施，同时不影响其核心服务的质量；

(k) 强调需要找到可能的资金来源，以满足工程处应付的离职金。