联合国 A/72/326

大 会

Distr.: General
14 August 2017
Chinese
Original: English

第七十二届会议

临时议程* 项目 53

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：谢蒂尔·哈尔沃森(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将介绍工作组 2017 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 2017 年 8 月 14 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，本报告在最后向全体会员国提出了结论意见。

* A/72/150。

17-13982 (C) 300817 110917

请回收

一. 导言

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)由大会第 302(IV)号决议设立，其任务期限最近由大会第 71/91 号决议予以延长。

2. 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由大会根据第 2656(XXV)号决议设立，负责全面研究工程处经费筹措问题。

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。工作组目前由土耳其常驻代表费里敦·哈迪·瑟纳尔勒奥卢担任主席。

4. 大会第二十五届会议及其后各届会议均审议了工作组提交的各次报告(2016 年的报告为 A/71/350)并通过了涉及近东救济工程处的决议，表示赞赏地注意到工作组所做的工作(最近的是第 71/93 号决议)。

二. 工作组的活动

5. 在其 2017 年 6 月 23 日第一届常会上，工作组编制了本报告并由土耳其副常驻代表担任主席。随后，工作组于 7 月 5 日、7 月 20 日和 8 月 3 日在其第二、第三、第四和第五届常会上举行了专家级会议，并于 8 月 14 日通过了本报告。报告通过时，土耳其临时代办、近东救济工程处驻纽约办事处代表以及政治事务部中东和西亚司司长在场。

三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

6. 工程处肩负国际社会的信任，负责满足巴勒斯坦难民的基本需要。在其整个历史中，面对巴勒斯坦难民所处久拖不决的困境，近东救济工程处遇到了长期的资金短缺。这些短缺使工程处难以充分履行其向巴勒斯坦难民提供帮助和保护的任务。巴勒斯坦难民数目现已超过 530 万，约占全球难民的 25%左右。到 2020 年，巴勒斯坦难民人数预测将达到 640 万人。近东救济工程处为巴勒斯坦难民的人类发展作了重大贡献，同时也是人道主义紧急状况下身处前线的全方位响应者。

7. 通过近东救济工程处，国际社会为巴勒斯坦难民的人类发展作出了巨大的贡献。具体而言，近东救济工程处(a) 在 702 所学校教授超过 515 000 名儿童，(b) 为 11 个职业培训中心和科学院系的 8 900 名学生提供教育；(c) 每天为 138 个卫生中心提供 34 000 次健康咨询；(d) 向超过 150 万粮食无保障的难民提供食物或现金；(e) 平均每年为 33 000 位客户提供 2 400 万美元商业贷款，主要对象为妇女和青年；(f) 帮助超过 15 000 名残疾难民；(g) 为 58 个已确认难民营的 130 多万难民提供环境可持续的居住区；(h) 为近 10 万名儿童和青年开展娱乐活动；(i) 正在建设 10 000 个难民收容所和 100 所新学校；(j) 通过雇用 30 000 名几乎都是难民但具备良好技能的老师、医生、护士、社会工作者、卫生工作者、工程师来开展工程处业务。

8. 近东救济工程处正在执行其与东道国和主要捐助方协商后制定的2016-2021年中期战略。该战略将使工程处成本效率更高，同时向巴勒斯坦难民提供高质量的核心服务。该战略已得到工程处咨询委员会的认可。鉴于经常性预算赤字，为了确保成本效率优先，2017年5月向总干事提出的建议要求近东救济工程处至迟于2017年11月提出一个具体提案以稳定工程处的财务状况，并制定明确定义、可实现且有时限的措施以继续提高工程处的成本效率。

9. 工程处的改革突出显示了其领导层对透明度和问责制的承诺，遵循了2016年5月在土耳其伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议上宣布的人道主义筹资大交换的相关原则。

10. 经常性预算赤字是近东救济工程处捐助方和东道国严重关切的问题，各利益攸关方表示关切这些赤字可能会加剧区域不稳定，并破坏巴勒斯坦难民对工程处的信任。工程处的财务状况十分脆弱，使难民愈加担忧国际社会是否有能力解决他们最基本的需要。随着此类事态的发展，受该区域冲突影响的巴勒斯坦难民与其他民众一起四处流动，大批涌进邻国避难，也有部分进入欧洲。他们对和平、安全和切实未来的希望由于冲突和极度贫困而变得暗淡。

11. 近东救济工程处已经大大强化了财务控制和预算管理。在2016年，尽管在需求急剧增长的地区各种要求有所增多，近东救济工程处仍然坚持预算零增长。

12. 2016年9月，近东救济工程处再次提请国际社会注意核心预算预计将出现严重缺口。在咨询委员会的一次特别会议上，主任专员紧急呼吁注意9 600万美元的预算缺口。他强调了供资不足的后果，并敦促采取集体行动，以调动必要的资源。捐助方的慷慨捐助使近东救济工程处得以在2016年不间断地维持业务行动；尤其是，工程处收到了来自加拿大、沙特阿拉伯、瑞典、瑞士、阿拉伯联合酋长国、美国和欧洲联盟的额外捐款。

13. 这些趋势凸显额有必要继续开展工程处的方案和管理改革，扩大捐助方群体，并加强会员国的支持力度，以使近东救济工程处具备稳定的财政基础。工作组关切地注意到，截至2017年8月，工程处方案预算的财政赤字为1.265亿美元，占工程处2017年7.15亿美元现金预算的17.5%以上，大约相当于两个月的业务费用。

14. 响应工程处紧急呼吁而提供的捐助数额很低，特别是响应2017年为被占领巴勒斯坦领土发出的紧急呼吁而作出的捐助很少。截至2017年8月，到位资金为32%。为工程处在巴里德河和加沙地带的大型重建项目提供的财政支援到位很慢。这方面的挑战仍然十分巨大，难民继续遭受长期流离失所的影响，并深陷困境。

15. 近东救济工程处为巴勒斯坦难民开展的工作也直接有助于到2030年实现可持续发展目标的广泛全球努力。巴勒斯坦难民儿童有超过50万学生在近东救济工程处的702所学校入学，实现了充分的男女平衡，在中东属于识字水平最高之列，因此，极为重要的是，应当按照可持续发展目标4，确保巴勒斯坦难民学童能持续无间断地获得包容而公平的优质教育。

16. 2016 年 12 月，大会在其第 71/93 号决议中，请秘书长促进与会员国的磋商，以探讨所有可能的途径和手段，包括通过自愿捐款和摊款，确保工程处在任务期内资金充足、可预测而且持续不断。

17. 担任咨询委员会主席的瑞士与担任工作组主席的土耳其进行了磋商。

18. 2017 年 3 月 30 日，秘书长发表了其关于近东救济工程处业务活动的报告(A/71/849)。在报告中，秘书长重申近东救济工程处的任务以及其在促进人类发展和向巴勒斯坦难民提供基本服务方面的作用。报告中强调指出，“近东救济工程处发挥的作用不可或缺，而且因其对未决的阿拉伯-以色列冲突的作用而承担着必不可少的职能”，而且近东救济工程处在“减缓极端主义、发挥稳定作用及其对中东地区和平与安全作贡献”方面扮演着角色。秘书长在其报告中明确指出，要解决持续的财务不安全状况，就需要在各个领域都取得进展。秘书长同时也请主任专员继续审慎管理向工程处提供、用于帮助巴勒斯坦难民的资源。

19. 工作组感谢秘书长所作的努力，也感谢他致力于确保近东救济工程处在整个任务期间能够有可预测、持续和充足的资金。

20. 自 1950 年开始运作以来，近东救济工程处在东道国政府和捐助方的协助和支持下，一直在为加沙和西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供服务。当前，工程处共有 30 000 多名工作人员向在工程处登记的巴勒斯坦难民提供重要的人类发展服务和紧急援助。巴勒斯坦难民仍是其所在社区中最脆弱的人群，遭受贫困、失业率不断上升(特别是青年和妇女失业)、各种形式歧视以及普遍难以充分享受人权之苦。由于该地区反复出现冲突，这种状况已经加剧。最近发生的冲突是 2011 年阿拉伯叙利亚共和国境内冲突以及 2008-2009 年、2012 年和 2014 年加沙冲突。

21. 自 2011 年以来，共有 30 名近东救济工程处工作人员因冲突而遇害。其中，单是发生在阿拉伯叙利亚共和国的就有 17 起，而截至 2017 年 5 月，在阿拉伯叙利亚共和国失踪、被羁押或被绑架的工作人员仍有 26 名。这些悲剧性的损失构成该地区因反复冲突而遇难或受伤的大量巴勒斯坦难民的一部分。对近东救济工程处工作人员的威胁和攻击仍是令人关切的重大问题。

22. 工作组感谢近东救济工程处在中东这样的动荡地区，以及在最近该地区内外难民大规模流动的背景下，为巴勒斯坦难民社区和区域持续发挥关键的稳定作用。工程处提供的服务包括教育服务促成巴勒斯坦难民作出留在原地的决定，而不是冒着生命危险尝试前往欧洲和其它地方。必须指出，通过近东救济工程处支助一位巴勒斯坦难民的开支，远远低于在欧洲支助一位难民的开支。

23. 在加沙，自 2000 年以来一再发生的冲突和经济状况的急转直下造成了影响，导致约 130 万巴勒斯坦难民的生活条件出现恶化。针对加沙的封锁现已进入第十一个年头，这一封锁给经济造成了灾难性影响。青年失业率高达 60%，造成 80%的人极度依赖国际援助。2017 年，近东救济工程处预计将向 100 万巴勒斯坦难民提供粮食援助，这一数目超过了加沙总人口的一半。加沙的水和能源危机日益严重。反复爆发的冲突和长期的基础设施投资不足，导致加沙

95％的地下水受到污染，而获取建造基本供水、环境卫生和个人卫生设施及维持相关服务所需材料的进口许可却越来越难。目前，加沙仅有不到 45％的电力需求得到满足，每天滚动停电时间为 12 至 22 小时。关闭通道和出入限制继续严重限制人员、商品和服务进入加沙。以色列关闭通道也增加了近东救济工程处为难民提供有效人道主义援助的财政费用。工作组关切的是，由于以色列针对近东救济工程处向加沙地带进口的所有物资都设置了准入和监管方面的要求，工程处在人员配置、过境和后勤方面的费用出现增多，2016 年的此类费用共计 1 038 万美元。工作组强调，有必要逐步推动改善加沙的总体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。

24. 2017 年 6 月 1 日，近东救济工程处发现，工程处设于加沙地带的两个相邻学校地下出现一段横穿而过的隧道。近东救济工程处以最强烈的措辞谴责这些隧道的存在。以如此方式置学生和工作人于危险之中，是不可接受的。联合国的房舍受国际法的保护，且其中立性在任何时候都必须受到尊重。近东救济工程处向加沙的哈马斯提出了强有力的交涉和抗议。

25. 以色列的占领继续限制了巴勒斯坦难民社区的生活，目前在工程处西岸业务区登记在册的难民约有 800 000 人。2015 年 10 月以来，西岸地区的暴力事件大幅增多，发生了包括难民营周围冲突以及杀害巴勒斯坦难民、以色列平民和以色列安全部队人员的事件。拆毁房屋、迫使家庭流离失所以及定居者实施暴力，尤其是在 C 区，对巴勒斯坦难民造成了严重影响。2016 年，以色列当局共拆毁了 1 094 处由巴勒斯坦人所有的、无建筑许可证的建筑并驱离了 1 628 人，包括 613 名巴勒斯坦难民，2015 年受此影响的难民人数为 287 名。从 2017 年初至 2017 年 6 月 30 日，以色列当局拆毁了 260 处巴勒斯坦人的建筑。这造成至少 445 名包括贝都因人在内的巴勒斯坦男女老幼流离失所。包括东耶路撒冷各地区在内的定居点扩大计划已经成为巴勒斯坦难民社区严重担忧的问题。以色列继续实施其转移大约 50 个贝都因人社区的计划，这些社区主要的居住者是巴勒斯坦难民。以色列政府实行的流动限制对西岸的经济造成了破坏性影响。2017 年，巴勒斯坦权力机构财政部就为西岸和加沙购置的服务和物质应向工程处支付的增值税总额达 1.007 亿美元(截至 2017 年 5 月 23 日，未经审计)，略高于巴勒斯坦权力机构上一年应支付的 1.006 亿美元税款。

26. 在阿拉伯叙利亚共和国，冲突持续对巴勒斯坦难民造成极为严重的损失，仍在该国境内的估计 43.8 万名难民中有超过 60%的人流离失所。在阿拉伯叙利亚共和国，尽管国际社会为结束暴力，为数项努力提供了支持，特别是通过 2017 年初由联合国主导进行的和平会谈，但事实证明，这些努力尚未取得成功。与前几年一样，冲突期间发生了违反国际人道主义法和滥用暴力的行为，包括据称 2017 年 4 月有人在汉谢洪地区使用化学武器。大约有 60 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民逃到了黎巴嫩和约旦，而其他人则试图逃往欧洲，结果常常是灾难性的。总体而言，阿拉伯叙利亚共和国境内 95%的巴勒斯坦难

民依赖近东救济工程处的援助。要援助包括耶尔穆克、穆泽瑞布和伊林在内难以到达和被围困地区的大约 28 900 人，仍是一个非常重大的挑战。

27. 阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突造成该地区不稳定局势扩大，给约旦和黎巴嫩持续带来重大的社会经济和安全问题，而这两个国家除了此前已有的巴勒斯坦常住难民外，还接纳了大批来自阿拉伯叙利亚共和国的难民。

28. 在黎巴嫩，近东救济工程处登记注册的巴勒斯坦难民超过 45 万(不包括来自阿拉伯叙利亚共和国的难民)，当地生活条件自 1948 年以来就一直异常艰苦。难民依然不得从事某些由行业协会控制的职业，并且面临多种其他限制，例如不得拥有固定财产。在获取政府服务方面也受到限制。巴勒斯坦难民从阿拉伯叙利亚共和国大批涌入，加剧了原本就饱受广泛贫困困扰的社区的依赖性。在这种情况下，工程处的服务被视为难民的一条生命线。黎巴嫩收容了多种大型难民群体，这对政府资源、基础设施和社会融合都造成巨大的压力。

29. 约旦收容了 200 多万巴勒斯坦难民，尽管许多人仍然面临困难和日益加剧的贫困，但该国难民社区的生活水平相对较好。来自阿拉伯叙利亚共和国的难民(包括部分巴勒斯坦难民)人数越来越多，这给东道国政府和寻求援助者都造成了困难。约旦收容了多种大型难民群体，对政府资源、基础设施和社会融合都造成巨大的压力。

30. 会员国通过三个不同的门户，即方案预算、紧急呼吁和项目预算，向近东救济工程处提供捐赠。

31. 工程处的核心业务概括于其方案预算中，该方案预算为经授权的工作方案供资，主要涉及教育、保健、救济和社会服务等领域。该方案预算是所有活动和方案的基础。

32. 紧急呼吁是向国际社会发出的特别号召，要求各方对因冲突或导致巴勒斯坦难民生活条件急剧恶化的局势而产生的人道主义需求供资。2017 年年初，近东救济工程处分别为巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国发出了两项紧急呼吁。后者包括在约旦和黎巴嫩开展紧急活动以帮助逃离阿拉伯叙利亚共和国境内冲突的难民。

33. 近东救济处工程处的项目预算涵盖所有其他支持巴勒斯坦难民的有时限活动。具体例子包括购买医疗设备、从体制上加强近东救济工程处和重建校舍。工程处的优先项目之一是重建 2007 年被摧毁的黎巴嫩巴里德河难民营。为此，截至 2017 年 8 月，近东救济工程处仍然需要 1.05 亿美元。近东救济工程处的另一个优先事项即是重建加沙计划，该计划预计需要 7.2 亿美元，其中已认捐 2.95 亿美元。

34. 除了由联合国经常预算供资的 155 个国际工作人员职位外，近东救济工程处的方案预算完全由自愿捐助者捐款供资。近东救济工程处预计，由于冲突、社会和经济危机以及高失业率和贫困率，巴勒斯坦难民人数将不断增加，对于服务的需求也将随之持续增长。

35. 周转金的短缺加剧了问题的严重性。2010 年，近东救济工程处的平均现金结存约为 8 000 万美元，但自 2012 年以来，工程处几乎没有任何周转金。由于现金短缺，近东救济工程处被迫数次临时中止向债权人偿付款项，这削弱了供应商的信心，并且使工程处面临更高的法律和金融风险。为了其核心方案，近东救济工程处首次被迫从人道协调厅经管的中央紧急救济基金获取短期贷款。这笔 2 000 万美元的贷款使工程处得以在 2016 年 11 月为巴勒斯坦难民提供基本的卫生、教育和救济和社会服务。

36. 截至 2016 年 12 月底，近东救济工程处的方案预算现金结余为 170 万美元，每月现金流出为 5 440 万美元，其中包括 4 070 万美元的工作人员费用和 1 370 万美元的非工作人员费用。下表为工程处周转金变动情况。

2010-2016 年周转金的变动情况

(百万美元)

年份	现金总额流入额	工作人员费用	非工作人员费用	支出总额	现金结余(包括预付款)	预付款
2010	571.5	410.5	99.1	509.6	79.5	28.0
2011	535.5	454.9	119.8	574.7	32.9	17.0
2012	581.4	478.6	124.1	602.7	6.4	16.0
2013	631.2	496.5	118.8	615.3	1.9	6.5
2014	659.7	519.0	138.2	657.2	2.5	8.0
2015	669.0	506.8	160.3	667.1	1.8	41.4
2016	660.0	488.4	164.6	653.0	7.0	3.6

37. 本地招聘的工作人员所获薪金大幅低于受雇于其他联合国组织的本国工作人员，因为按照工程处的薪资政策，当地工作人员的薪金比照东道国政府同等职务工作人员的薪金支付。工程处的津贴也低于其他联合国组织。

38. 2016 年，近东救济工程处对所有五个业务区域开展了薪金调查。薪资调查结果显示，比较国的净收入出现了变化，特别是在加沙和西岸，约旦和黎巴嫩也出现了微小变化。

39. 工程处就工作人员离职偿金无着落的问题，向工作组表示了关切。尚无着落的离职偿金已根据当期费用和工程处工作人员条例和细则进行审计，截至 2016 年 12 月 31 日的数额为 6.937 亿美元(前一年为 5.57 亿美元，增加了 1.363 亿美元)。2016 年服务终了福利和终止任用福利(截至 2017 年 5 月 23 日，未经审计)共计 7.424 亿美元，与 2016 年相比增加了 4 870 万美元。

40. 保护人权的主要责任应由各国承担。近东救济工程处致力于根据国际法维护和促进巴勒斯坦难民的权利。工程处通过在内部以尊重人权的方式提供服务，在外部促进对包括国际人权法在内国际法的尊重，帮助促进巴勒斯坦难民的人权。根据大会的任务规定，工程处特别注重妇女、儿童和残疾人以及其他弱势

群体。2016 年，工程处确定共有 7 076 人面临一般保护风险，6 074 人为性别暴力幸存者，2 541 名为面临保护风险的儿童。近东救济工程处还提供直接和间接的社会服务，目的是为面临一系列复杂个人、社会和经济困难的弱势群体成员的保护、社会融入和赋权提供帮助。

41. 工程处在其五个业务区域提供九年免费小学和预备教育(约旦除外，工程处在那里提供十年免费教育)，并且在黎巴嫩提供中学教育。通过大约 702 所学校，其教育方案惠及逾 500 000 名巴勒斯坦难民儿童；入学人数逐年增加。这主要是因为加沙人口增长，那里的学生人数每年都增加 8000-10 000 名。

42. 独立的评估持续显示，在质量和效率方面，近东救济工程处的教育方案排名相对高于国家学校系统。近东救济工程处在学校招生方面实现了性别平等。

43. 工程处的教育系统采用东道国的课程。这样可以确保近东救济工程处的学生能够继续在政府所办的中学和大学修学，并参加全国统一考试。近东救济工程处历来致力于在其各业务区域丰富东道国的课程，以确保近东救济工程处学校所传授的课程体现联合国的价值和原则。

44. 在阿拉伯叙利亚共和国，近东救济工程处开创了紧急情况背景下提供教育的做法，以使身处冲突局势的巴勒斯坦难民有机会获得高质量的教育。这使阿拉伯叙利亚共和国境内的近东救济工程处学生得以：(a) 接受心理支持；(b) 在获得教育服务的同时受益于改善其安全和保障的措施；(c) 使用替代性教育手段。

45. 近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供高质量而普遍的初级保健。每年，工程处在其 143 个初级保健设施接待逾 900 万次求诊，这些设施雇用了 3 300 多名保健人员。由于巴勒斯坦难民寿命延长，传染性疾病和一线治疗护理已不再是最重大的保健难题；非传染性疾病正日益受到重视，例如糖尿病和心脏病，这些疾病是巴勒斯坦难民死亡的主因，而这些疾病的控制和治疗却更加困难和昂贵。

46. 保健、教育和就业是巴勒斯坦难民生计的基本要素。近东救济工程处通过指导咨询、劳动力市场研究和促进课外教育的提高认识教育方案，来支持就业。该机构在所有 5 个作业区域(约旦、西岸、加沙、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国)开办 8 个职业培训中心，毕业生就业率很高。2010 年至 2014 年，约有 20 000 名学生毕业于这些职业培训中心。这有助于减轻巴勒斯坦难民社区内的贫穷。就业机会减少，是造成巴勒斯坦难民更加贫穷并失去尊严的一个主因。如果没有充足的供资，该机构就会目睹贫穷状况加剧、无法获得服务的穷人增加。

47. 近东救济工程处通过两个不同渠道提供小额金融服务：小额金融方案和小额信贷社区支助方案。这些举措力求确保包括妇女和赤贫者在内的巴勒斯坦难民能够获得小额信贷及辅助性金融服务。这些方案为许多巴勒斯坦难民提供了取得资本和自给自足的机会。

48. 近东救济工程处的社会安全网方案提供基本口粮篮、现金划转和(或)电子凭证，以此支持和帮助巴勒斯坦难民，目的是在该机构所有作业区域促进难民

减贫。该方案采用以贫穷状况为依据的系统，将服务针对并优先照顾赤贫难民，而且目前在黎巴嫩、约旦、加沙和西岸维持着近 255 000 名有资格接受服务的巴勒斯坦难民总量。

49. 2016 年，近东救济工程处提出了零增长的方案预算。2017 年，工程处提出了 7.15 亿美元最低业务活动经费方案预算，比预测所需经费少 4 500 万美元。工程处认为，所需经费减少的主要原因是 2015 年和 2016 年实施了费用控制措施，并实行改革。近年来方案预算增长幅度缩小是由于在保持原有服务质量和范围的同时提高了管理措施的效率。

50. 2015 年和 2016 年该机构开展的改革主要有以下内容：(a) 工程处通过改革初级保健方案，包括采用家庭保健工作队方式、电子卫生、预约系统以及向护士和药剂师下放更多权力等方式，在不增加投资的情况下减少了每日医患问诊次数，从而增加了医患之间的诊治时间，并减少抗生素的处方率；(b) 工程处通过药物采购流程改革，得以大幅削减开支；(c) 工程处通过在黎巴嫩的住院治疗方案，在维持低水平开支的同时得以保护最弱势难民求医的机会；(d) 工程处通过结合开展有系统的教育改革和班级编排准则与标准方面的改变，得以在学校课堂内容纳更多的学生，同时迄今为止依然保持良好的教育成果；(e) 工程处通过其 2016 年社会安全网方案改革，得以把直接向黎巴嫩、约旦和西岸贫穷巴勒斯坦难民提供粮食的方式转变为向其提供可在指定食品杂货店使用的电子支付卡方式，以此为该方案所接纳的人们安排更有尊严和更高效的援助形式。

51. 在采取这些措施的同时，该机构实行了严格的财务和预算控制。2016 年针对捐助资金的保值措施导致在预算所列收入之外产生了 1 600 万美元收入，成为包括风险管理在内财务管理的一种新办法。

52. 自 2000 年爆发第二次起义以来，近东救济工程处经由为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁筹供的资金，向加沙和西岸提供了紧急援助。在阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和约旦，工程处自 2012 年 6 月起经由为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁筹供的资金，提供了紧急援助，作为叙利亚区域人道主义应急计划的一部分。

53. 2017 年，为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁所涉各种活动需要支付费用 4.02 亿美元，为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁所涉活动则需要 4.11 亿美元。2017 年，住房(1.38 亿美元)、粮食援助(1.14 亿美元)和紧急工作换现金(8 300 万美元)是加沙和西岸最大的需求，而现金支助(2.40 亿美元)占叙利亚呼吁下巴勒斯坦难民预算的将近 60%。

54. 尽管必须肯定捐助方的慷慨解囊，但 2016 年近东救济工程处仅能满足不到一半经确认的紧急需求。截至 2017 年 8 月，为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁面临 2.74 亿美元的短缺(认捐数额为 1.28 亿美元，占所需数额的 32%)，为叙利亚发出的紧急呼吁同样面临 3.06 亿美元的严重短缺(资金仅到位 26%)。由于缺乏资金，工程处只得缩减向阿拉伯叙利亚共和国境内巴勒斯坦难民发放的现金援助数额和频率，并缩减向经由该国逃往黎巴嫩和约旦的巴勒斯坦难民提供

的住房援助。为叙利亚发出的紧急呼吁所需现金援助总额为 2.40 亿美元，而认捐额仅为 6 100 万美元。

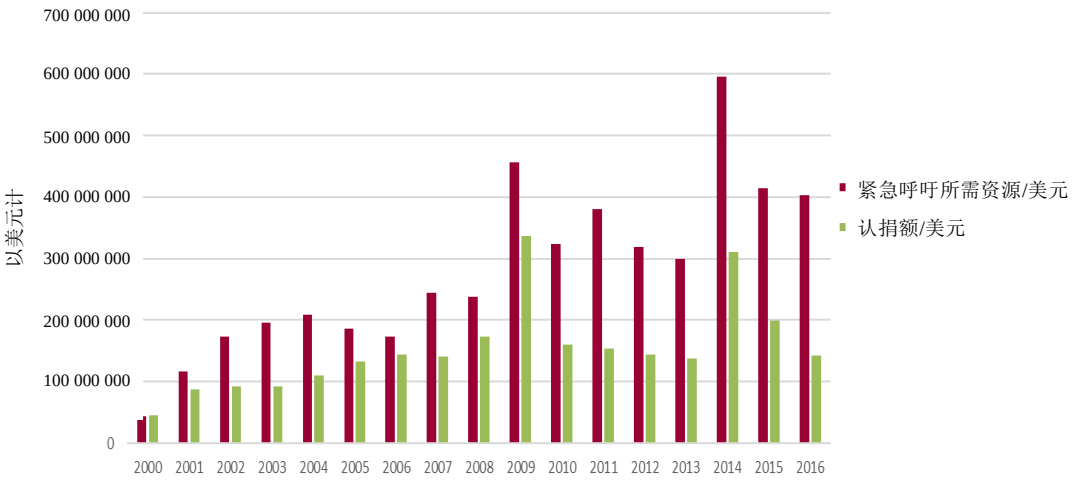
55. 2001 年以来，近东救济工程处目睹巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦难民对紧急援助的需求持续增加。周而复始的加沙冲突和西岸局势的不断恶化，导致巴勒斯坦难民的需求相应增加。2016 年，巴勒斯坦被占领土各地的巴勒斯坦难民继续面临以色列的占领、定居点的扩大、侵犯人权行为的一再发生以及暴力和敌对行动的一再升级。

56. 以色列政府继续限制巴勒斯坦人、包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人在西岸内部及进出西岸的通行，加之巴勒斯坦人建筑物被拆毁，继续严重影响巴勒斯坦的经济发展。西岸的许多巴勒斯坦人、包括巴勒斯坦难民，仍然面临流离失所和财产被剥夺的风险，还需要应付以色列占领所引起的高度不安全状况。西岸 20%以上的巴勒斯坦难民缺乏粮食保障，20 多万人的基本粮食需求要靠援助来解决。

57. 近东救济工程处在加沙有三大战略优先重点：(a) 向粮食无保障家庭提供帮助；(b) 保护巴勒斯坦难民免遭冲突和暴力的影响；(c) 有效管理和协调应急对策。工程处在西岸也有三大战略优先重点：(a) 使粮食无保障的难民有更多机会获取粮食；(b) 使受危机影响的难民享受获得服务的基本权利；(c) 通过提供服务和开展宣传活动，保护巴勒斯坦难民免遭冲突和暴力的影响。图一显示自紧急基金于 2000 年成立以来各方对基金的捐款情况。除 2000 年外，发出呼吁后所获资金一直严重不足。

图一

2000 年至 2016 年为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁所获供资



58. 为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁旨在提供资金，以便为仍滞留该国的大约 438 000 名巴勒斯坦难民以及已逃往约旦和黎巴嫩的 60 000 名巴勒斯坦难民提供基本的服务。这一干预行动有三大战略优先重点，即：(a) 通过提供人

道主义援助，保持弱势家庭的复原力；(b) 为巴勒斯坦难民提供保护框架，并帮助降低其脆弱性；(c) 加强人道主义能力、协调和管理。

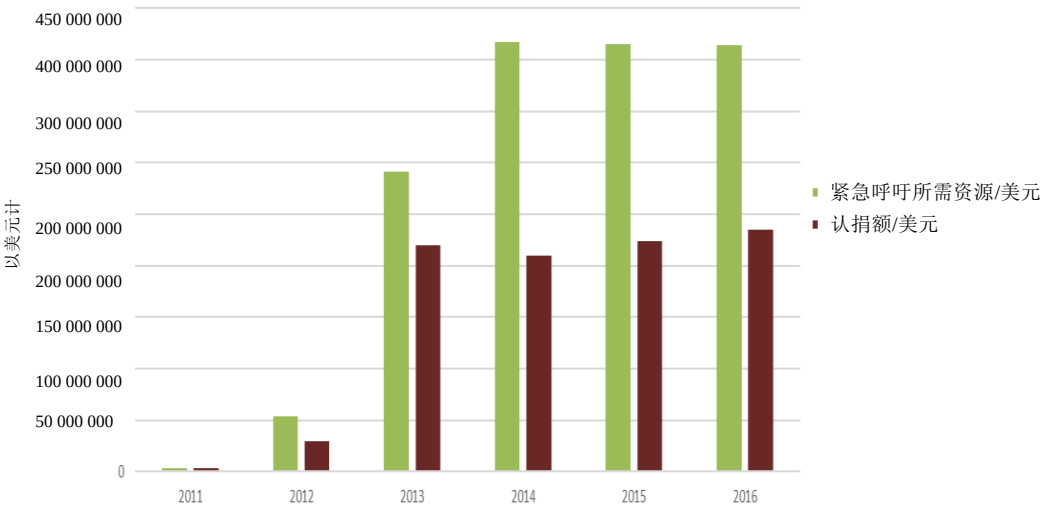
59. 在冲突前总共 118 所近东救济工程处学校中，34 所已经因冲突而完全或部分损坏，而且截至 2017 年 5 月，仅有 45 所工程处学校仍开学授课。此外，工程处按两班制轮流使用 56 所公立学校，以便为尽可能多的巴勒斯坦难民学生提供教育。在 2016-2017 学年，近东救济工程处得以在阿拉伯叙利亚共和国总共运营 101 所学校，共有逾 45 000 名学生上学。然而，9 所近东救济工程处学校仍被用作 2 000 多名境内流离失所者的集体收容所，这些学校至今还没有恢复其提供教育的任务。

60. 近东救济工程处继续为多达 418 000 名弱势巴勒斯坦难民提供一系列拯救生命和维持生命的援助与服务。仅在 2016 年，工程处就支出了 7 830 万美元，分三次向阿拉伯叙利亚共和国境内多达 415 000 名巴勒斯坦难民提供现金援助。现金和粮食援助仍然是面向所有 418 000 名弱势难民的优先人道主义干预行动。2015 年以来，由于资金短缺，工程处一直未能展开所有计划中的现金和粮食援助行动。

61. 为该机构在阿拉伯叙利亚共和国境内提供紧急援助提供资金，对于仍滞留该国的估计 438 000 名难民而言至关重要，其中大约 254 000 人为境内流离失所者，需要人道主义援助。仅在 2017 年，阿拉伯叙利亚共和国境内 95%的巴勒斯坦难民需要持续的人道主义援助。令人遗憾的是，资金短缺和捐助疲劳症危及该机构一些最重要的紧急方案。图二显示为叙利亚发出的紧急呼吁的所需资金和认捐款。发出呼吁后常常得不到充足资金。工程处多次呼吁国际社会帮助解决为叙利亚发出的紧急呼吁中述及的人道主义需求。

图二

2011 年至 2016 年为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁所获供资



62. 工作组确认所实施的项目是工程处工作的一个组成部分。项目预算的目标是为工程处的总体业务提供必要的技术援助并满足对基础设施的需求。预算中包含所有未载列于方案预算和紧急呼吁中的经费。

63. 项目预算的主要目的是提升工程处的能力和基础设施。项目预算的优先事项包括扩大和改善教育和保健基础设施、确定最大限度实现经济潜力和就业机会的方法、发展难民营基础设施、改进系统管理、遵守东道国当局标准以及向弱势群体提供必要支助。

64. 项目预算历来侧重于建设和改造近东救济工程处的设施，以满足日益增多的巴勒斯坦难民的需求，防止陈旧设施损坏，并确保向巴勒斯坦难民提供优质服务。此外还需要项目资金以实施中期战略中的各项战略举措，其目的是提高工程处服务的质量、效率和成效。

65. 2016 年分配给项目预算的资金为 2.10 亿美元。关于 2017 年的项目预算，在 1.89 亿美元所需资源总额中，截至 2017 年 8 月捐助方认捐了 2 500 万美元。

66. 近东救济工程处特别提请工作组注意工程处两个重大项目的具体情况，因为它们规模大而且持续面临供资危机，这造成数千名巴勒斯坦难民在脱离流离失所状况之后很长一段时间依然受到影响。

67. 巴里德河难民营在 2007 年黎巴嫩境内战火中被毁，使 27 000 人流离失所。重建难民营共需 3.45 亿美元的资金。截至 2017 年 5 月，已确定的认捐总额为 2.40 亿美元。尚需得到其余的 1.05 亿美元(占所需资源总额的 30%)才能完成剩余的工作。迄今为止仍有 10 000 多人流离失所。该项目是工程处迄今最大的项目之一，如若无法完成，将影响到黎巴嫩北部的黎波里及其他地区的稳定。

68. 从 2013 年开始，由于预计资金短缺，近东救济工程处实施了一系列措施，以减少巴里德河难民营救济援助的相关费用。巴里德河难民营救济服务的预算从 2010 年的 1 880 万美元减少到了 2015 年的 530 万美元。

69. 近东救济工程处继续对余留的巴里德河难民营流离失所居民所面临人道主义需求感到担忧。尤其的是，有 600 多户巴勒斯坦难民家庭居住在恶劣的环境卫生条件下以及巴里德河难民营附近的临时住所中。需要提供更多的支援，以确保这些家庭在等待更可持续的住房期间能过上有尊严的生活。

70. 继 2014 年加沙的激烈冲突和之前的暴力循环之后，近东救济工程处帮助重建了被毁住房、生计和基础设施，努力向受暴力冲击的巴勒斯坦难民提供保护和服务。2014 年冲突期间遭到破坏的所有 118 个近东救济工程处设施，包括 83 所学校和 10 个保健中心，均已完全修复。过去 2 年半里，被破坏或损毁的巴勒斯坦难民住房的重建和修复工作取得了进展，但是由于进口建筑材料方面受到限制，修建速度受到影响。2016 年，近东救济工程处帮助 81 000 个难民家庭修复或重建了家园。这大大减少了流离失所者人数；但是，数千家庭仍然无处栖身。

71. 截至 2017 年 8 月已认捐 2.95 亿美元的资金，以支持工程处的重建方案，而重建方案估计需要 7.20 亿美元。这意味着目前有 4.25 亿美元的资金缺口。尽管工程处仍致力于完成重建工作，但它迫切需要新的供资以继续开展这一领域的工作。工作组感到遗憾的是，在 2014 年 10 月开罗会议上认捐的 35 亿美元中，很大一部分金额尚待捐助方实际交付。

72. 2016 年，近东救济工程处制定了一项涵盖 2016-2018 年期间的资源调动战略。该战略是经与咨询委员会成员协商后制定的，并且在 2016 年 5 月提交咨询委员会会议讨论。该战略确定了以下 5 项战略目标：(a) 通过更切实有效的资源调动来提供必要资金；(b) 加强传统捐助方的伙伴协作；(c) 使越来越多地为资源需求提供捐款的捐助方群体多元化；(d) 创造有利环境，更好地管理捐助方关系；(e) 确保周转金和工作人员的安全。

73. 2016 年 12 月 6 日，联合国大会通过了关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处业务的第 71/93 号决议。秘书长在 2017 年 2 月 1 日的一封信中通知大会主席，为了落实大会的要求，秘书长已决定设立一个负责开展协商工作的指导委员会。瑞士以近东救济工程处咨询委员会主席的身份担任该指导委员会主席，土耳其则以近东救济工程处筹资问题工作组组长的身份担任副主席。

74. 指导委员会于 2 月 13 日启动了协商并作了情况通报，这项活动由大会主席主持，所有会员国都可参加。2 月 13 日至 3 月 9 日，通过多边和双边环境以及书面形式，与 54 个会员国、多个政府间机构和国际金融机构进行协商。这些工作涵盖了每个区域集团的成员以及东道国、其他相关集团(77 国集团和中国、不结盟国家运动和伊斯兰合作组织)的成员、咨询委员会和工作组。这些协商在纽约以及安曼、日内瓦、沙特阿拉伯的吉达和利雅得及华盛顿特区举行，是迄今关于近东救济工程处筹资问题的最为广泛而全面的协商。

75. 秘书长于 3 月 30 日发表了关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处业务的报告(A/71/849)。报告传达了会员国的意见，有力重申了近东救济工程处的任务以及工程处向巴勒斯坦难民提供的基本服务。秘书长在报告中指出需要采取协调一致的行动，并明确指出，不能指望仅靠单一行动来解决工程处近期或中长期财务不安全问题。

四. 结论和建议

76. 工作组谨感谢所有相关会员国、捐助方和东道国，它们自近东救济工程处成立以来始终支持工程处的工作，为巴勒斯坦难民的福祉作出了贡献。工作组特别感谢历来向巴勒斯坦难民和工程处提供慷慨捐助的各国政府，包括主要捐助方和海湾阿拉伯国家合作委员会伙伴。

77. 工作组重申，在依照国际法、包括联合国各项相关决议，公正和持久地解决巴勒斯坦难民问题之前，巴勒斯坦难民目前面临的人道主义问题必须作为国际社会的共同责任来联手处理。

78. 工作组表示严重关切的是，重大的资金缺口影响了工程处2017年方案预算，并重申，在不妨碍大会第 302(IV)号决议和随后延长工程处任务期限的前提下，会员国及广大国际社会首先有责任确保工程处的服务能维持在一个合理的水平；确保工程处能保质保量地履行其任务；确保资金能跟上工程处的需要，以满足难民人口日益增长的需求。工作组感到关切的是，当中东面临各种程度的危机之时，如果工程处资金短缺并进一步实施不得人心的紧缩措施，则有可能影响该区域的稳定。

79. 工作组欢迎本报告所述工程处持续而深刻的改革，但确认当前的改革本身不足以解决与工程处赤字有关问题。

80. 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。工作组呼吁冲突各方确保长期、经常和不断地向所有被围困和偏远地区提供人道主义物资，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地位。工作组谴责针对这一弱势社群的一切形式暴力，并鼓励国际社会尽最大可能提供资金，满足为叙利亚发出的紧急呼吁中列出各种需要，以帮助阿拉伯叙利亚共和国境内以及从该国逃往黎巴嫩和约旦的巴勒斯坦难民。

81. 同样，工作组极为关切巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦难民遭受的苦难。在那里，工程处工作人员和人道主义物资流动继续受限，社会经济条件普遍变差，冲突一再发生，这些都加剧了这一群体的艰难处境。工作组呼吁以色列政府准许工程处不受限制地自由进出被占领土。工作组呼吁解除对加沙的限制并放宽通行限制。工作组支持依照安全理事会第 1850(2008)和第 1860(2009)号决议进一步开放加沙过境点，使人道主义援助物资、商品和人员能够畅通无阻地出入加沙。工作组敦促所有传统和非传统的潜在捐助方加倍努力，全力响应工程处为巴勒斯坦被占领土发出的 2017 年紧急呼吁。

82. 工作组赞扬工程处主任专员和全体工作人员在极为艰难的工作环境中不懈努力维持工程处日常服务和紧急服务。工作组痛惜 2011 年以来有 30 名工程处工作人员死于与冲突有关的暴力，并表示关注有 26 名工程处雇员在阿拉伯叙利亚共和国境内失踪、被拘留或遭绑架。

83. 工作组吁请所有捐助方，包括中东国家，全力支持重建在黎巴嫩的巴里德河难民营，并为加沙地区在 2014 年加沙冲突后出现的重建需要提供全力支持。工作组强调指出，这些项目如果不获得支持，就可能对巴勒斯坦难民的安全和该地区的稳定产生严重后果。

84. 工作组特别注意到秘书长报告(A/71/849)第 55 段，秘书长在该段中建议近东救济工程处经费筹措问题工作组在其审议中以及在其提交大会的报告中适当考虑该报告所载各项建议。

85. 工作组依照秘书长报告中的建议，并顾及上述因素：

(a) 敦促各国政府在可能的情况下增加并在今后数年里维持对工程处的自愿捐款，此外向报告所述的该机构三个供资门户提供捐助，同时考虑到首先对

工程处方案预算充分供资的重要性。政府捐款应跟上工程处的需要，以满足巴勒斯坦难民日益增长的需求，并考虑到通货膨胀和其它左右服务提供费用的因素的影响；

(b) 赞扬工程处在维持对巴勒斯坦难民的服务质量的同时，采取措施提高自身效率，并鼓励继续实施这些措施；

(c) 注意到2017年3月30日秘书长的报告(A/71/849)和有关近东救济工程处经费筹措问题的所有决议中所载的建议，力求促成解决一再出现的预算赤字问题，并有效、可预测地支持工程处开展至关重要的工作。

附件

截至 2016 年 12 月 31 日各国政府和欧洲联盟对工程处 2016 年度方案所作认捐(现金和实物)

(美元)

		非方案预算				
捐助方	方案预算	为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁	为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁	加沙地区主要维修和重建	项目[a]	共计
美利坚合众国	152 271 964	95 000 000	112 451 885	0	8 705 863	368 429 712
欧洲联盟(包括欧洲共同体人道主义办事处)	113 654 355	1 119 344	21 338 519	4 416 704	19 236 984	159 765 906
沙特阿拉伯	22 000 000	10 000 000	0	13 000 000	103 000 000	148 000 000
德国	9 939 564	25 917 045	18 001 492	0	19 769 709	73 627 810
大不列颠及北爱尔兰联合王国	43 798 233	0	29 428 291	0	0	73 226 524
瑞典	48 395 650	3 714 250	5 963 550	0	138 037	58 211 487
日本	29 477 133	7 000 000	3 315 130	0	4 705 371	44 497 634
瑞士	25 072 405	1 331 361	0	0	1 299 870	27 703 636
挪威	13 330 024	0	10 293 721	0	1 171 180	24 794 925
荷兰	14 739 229	0	4 537 899	0	2 441 503	21 718 631
加拿大	14 781 966	0	3 695 492	0	0	18 477 458
阿拉伯联合酋长国	16 800 000	0	0	0	0	16 800 000
比利时(包括佛兰德斯)	7 145 930	0	0	2 186 415	5 894 427	15 226 772
丹麦	10 481 890	0	4 476 276	0	124 684	15 082 850
澳大利亚	15 001 493	0	0	0	0	15 001 493
法国	9 160 784	707 711	3 958 775	0	1 107 464	14 934 735
意大利	7 374 302	569 921	1 774 439	0	1 988 519	11 707 181
爱尔兰	4 439 512	554 939	1 103 753	0	0	6 098 203
巴勒斯坦	6 096 193	0	0	0	0	6 096 193
西班牙(包括区域政府)	2 476 824	366 793	1 489 460	0	1 460 842	5 793 918
芬兰	5 102 041	0	0	0	161 028	5 263 069
卢森堡	5 002 849	0	0	0	0	5 002 849
科威特	0	0	5 000 000	0	0	5 000 000

捐助方	方案预算	非方案预算				共计
		为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁	为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁	加沙地区主要维修和重建	项目[a]	
奥地利	1 977 610	0	0	0	0	1 977 610
巴西	216 500	1 515 500	0	0	0	1 732 000
大韩民国	700 000	0	0	0	897 996	1 597 996
约旦	1 508 265	0	0	0	0	1 508 265
土耳其	1 500 000	0	0	0	0	1 500 000
印度	1 250 000	0	0	0	0	1 250 000
卡塔尔	1 000 000	0	0	0	0	1 000 000
阿曼	100 000	0	0	0	667 670	767 670
新西兰	705 500	0	0	0	0	705 500
冰岛	0	59 839	404 165	0	183 598	647 602
波兰	369 031	0	0	0	0	369 031
爱沙尼亚	74 074	278 707	0	0	0	352 781
中国	300 000	0	0	0	0	300 000
墨西哥	250 000	0	0	0	0	250 000
南非	218 182	0	0	0	0	218 182
黎巴嫩	190 452	0	0	0	0	190 452
捷克	0	115 110	0	0	0	115 110
列支敦士登	102 775	0	0	0	0	102 775
克罗地亚	0	100 000	0	0	0	100 000
匈牙利	40 000	0	21 283	0	0	61 283
保加利亚	55 866	0	0	0	0	55 866
斯洛文尼亚	0	54 645	0	0	0	54 645
马耳他	49 180	0	0	0	0	49 180
阿根廷	40 000	0	0	0	0	40 000
罗马尼亚	40 000	0	0	0	0	40 000
泰国	40 000	0	0	0	0	40 000
阿拉伯叙利亚共和国	29 536	0	0	0	0	29 536
立陶宛	21 858	0	0	0	0	21 858

捐助方	方案预算	非方案预算				共计
		为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁	为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁	加沙地区主要维修和重建	项目[a]	
塞浦路斯	21 400	0	0	0	0	21 400
葡萄牙	20 000	0	0	0	0	20 000
智利	12 500	0	0	0	0	12 500
哈萨克斯坦	10 000	0	0	0	0	10 000
巴基斯坦	9 895	0	0	0	0	9 895
印度尼西亚	5 000	0	0	0	0	5 000
共计	**587 399 965**	**148 405 165**	**227 254 128**	**19 603 119**	**172 954 747**	**1 155 617 123**

[a] 项目包含为重建巴里德河难民营所作的认捐。