



第七十三届会议  
临时议程项目 54  
联合国近东巴勒斯坦  
难民救济和工程处

## 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介绍工作组 2018 年期间的活动，并详细说明工程处目前财政状况。工作组在 2018 年 8 月 22 日举行的会议上通过本报告。<sup>a</sup> 如工作组以往报告一样，本报告最后向全体会员国提出结论意见。

<sup>a</sup> 美利坚合众国不赞同本报告。

\* A/73/150。



## 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)由大会第 302(IV)号决议设立, 其任务最近由大会第 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是根据大会第 2656(XXV)号决议设立的, 负责研究工程处经费筹措问题所有方面。
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. 大会在其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(2017 年的报告为 A/72/326), 并通过了有关近东救济工程处和工作组的各项决议(最近的是第 72/82 号决议), 其中表示赞赏地注意到工作组的工作。

## 二. 工作组的活动

5. 工作组于 2018 年 6 月 12 日在其第一届常会开始编写本报告, 该届会议由土耳其常驻副代表担任主席。工作组随后于 7 月 20 日、25 日和 31 日以及 8 月 9 日和 16 日在其第二、第三、第四、第五和第六届会议举行专家级会议, 并于 8 月 22 日通过本报告。报告通过时, 土耳其常驻副代表、近东救济工程处驻纽约代表处主任以及政治事务部中东和西亚司代理主管在场。

## 三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财政状况

6. 工程处受国际社会委托, 负责满足巴勒斯坦难民的基本需要。近东救济工程处自成立以来资金一直短缺, 而巴勒斯坦难民困境一直未得到解决。资金短缺使工程处难以充分履行任务, 向巴勒斯坦难民提供帮助和保护。巴勒斯坦难民人数现已超过 530 万, 约占全球难民 25% 左右。到 2020 年, 巴勒斯坦难民人数预测将达 640 万人。工程处是促进巴勒斯坦难民人类发展的主要贡献者, 并能在前线对人道主义紧急状况作出多方位回应。
7. 2018 年, 工程处正面临前所未有的资金危机。从年初开始就预计其方案预算短缺约 1.46 亿美元。美国在 1 月宣布向近东救济工程处提供 6 000 万美元捐款, 比上一年少 3 亿美元。因此, 工程处预计业务资金短缺将增加到 4.46 亿美元, 使工程处立即面临风险, 有可能无法按照授权规定为加沙地带和西岸, 包括东耶路撒冷、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的数百万巴勒斯坦难民提供基本服务。
8. 工程处即将难以为继的服务包括: (a) 继续为 700 多所学校 526 000 名难民学生提供教育; (b) 经营每天提供 37 000 多次医疗咨询的 140 多个初级保健中心; (c) 从 58 个难民营中清除固体废物; (d) 开展减贫和生计干预措施, 包括支助 250 000 名食物无保障的难民; (e) 继续开办工程处有 9 000 名青年入学的技术和职业培训机构和高中后教育机构; (f) 向加沙地带、西岸和阿拉伯叙利亚共和国约 150 万受冲突影响的难民提供紧急人道主义援助, 包括食物援助。

9. 工程处立即采取了危机管理措施，包括在 1 月 21 日举行近东救济工程处咨询委员会特别会议。为解决紧迫的现金流需求，并确保继续提供服务，近东救济工程处与捐助方进行了接触，要求预先支付经常性年度捐款；25 个捐助方划转了捐款，使近东救济工程处得以暂时继续为巴勒斯坦难民提供服务，包括提供学校和诊所，以及为高度脆弱的难民提供社会安全网。

10. 在应对财政危机方面，除了与捐助方进行特别接触外，近东救济工程处还迅速于 1 月 22 日在加沙发起全球筹资运动。这个题为“尊严无价”的运动试图发掘利用个人捐赠和私营部门的慈善事业、民间社会和宗教团体的支助以及人道主义和发展基金的资助。

11. 虽然捐助方的支助对缩小工程处的收入缺口仍至关重要，但也采取了内部行动来减少短缺。管理层从 2018 年的核心和紧急预算中砍掉 9 200 万美元，这被管理层称为艰难但必要的一步。还冻结了许多类别的支出，但对生活至关重要的职能除外；暂停了全工程处的招聘工作，但对提供服务必不可少的员额除外；还削减了差旅和培训预算。在一个高管预算委员会的严格控制预算和有力监督下，得以实时跟踪工程处的财政状况和按需进行快速调整。

12. 到 3 月份，核心和紧急行动停顿再次迫在眉睫。全球反应的一个转折点是 3 月 15 日在罗马举行的“维护尊严和分担责任-为近东救济工程处动员集体行动”部长级会议。会上作出的认捐约 1 亿美元，几乎全部是新款项，其中中央应急基金宣布立即转移现金 1 500 万美元，这鼓励其他合作伙伴向近东救济工程处提供进一步支助。基金秘书处于 4 月另外核准了 1 500 万美元。罗马会议筹到的金额中一半是卡塔尔认捐的，比其先前向近东救济工程处作出的年度认捐呈指数增加。此外，加拿大、法国、印度、挪威、瑞士和土耳其与其他捐助方一起大幅增加认捐款额。在罗马会议之后，又筹集了 1 亿美元，其中沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国各自为近东救济工程处核心预算认捐了 5 000 万美元——比前几年大幅增加，与过去重点放在应急和基础设施项目相比，这次财政援助显著多样化了。日本还承诺提供大量额外资源。秘书长在动员利益攸关方解决工程处财政缺口方面发挥了重要作用。

13. 到了 8 月，即近东救济工程处宣布发生严重财政危机 8 个月后，动员了大约 2.38 亿美元的额外资源，这反映近东救济工程处合作伙伴的强烈集体回应，使近东救济工程处能够在 2018 年上半年使其教育和保健系统不间断提供服务，继续向该区域 58 个难民营内及其周围最弱势的难民提供救济和社会服务。但有些活动，包括难民营中固体废物的清除，受到影响。

14. 在利益攸关方将集体工作重点放在工程处 2018 年危机之际，近东救济工程处也着手执行秘书长在其 2017 年 3 月 30 日的报告(A/71/849)中提出的建议，其中他鼓励寻求一些其他途径使近东救济工程处能够长期获得可预测、持续和充足的资金。报告中强调，“由于近东救济工程处在未解决的阿拉伯-以色列冲突中产生的影响，其发挥了不可或缺的作用和基本功能”，并强调工程处在“消弱极端主义、产生稳定局势的影响及帮助中东地区的和平与安全方面”所起的作用。秘书长在其报告中明确指出，要解决持续的财务无保障状况，就需要在几个领域

取得进展。与此同时，秘书长要求主任专员继续审慎管理为了巴勒斯坦难民的利益而向近东救济工程处提供的资源。近东救济工程处在 2018 年 6 月报告说，在与金融机构和多边基金联系以及在制定旨在加强工程处长期财政基础的具体举措方面取得进展。近东救济工程处继续与世界银行集团和主要捐助方密切合作，通过多捐助方信托基金建立可持续的伙伴关系，这将有助于获得不直接向近东救济工程处捐助的资金。自 2017 年以来，近东救济工程处与伊斯兰合作组织密切接触，并于 5 月在土耳其伊斯坦布尔举行的伊斯兰首脑会议上与伊斯兰开发银行接触，其后各国家元首和政府首脑宣布，决定设立一个宗教公产，以便通过近东救济工程处来支助巴勒斯坦难民。

15. 年度认捐会议于 6 月 25 日在纽约举行。这是一次非常积极的活动，保持了解决约 2.46 亿美元余下资金缺口的势头，这可能对近东救济工程处为巴勒斯坦难民提供的重要服务产生重大影响。会员国对近东救济工程处、其任务、其工作人员及其对巴勒斯坦难民的重要服务表示强烈的政治支持。会议认为，增加对近东救济工程处的认捐是国际上为解决工程处资金缺口并维持其至关重要的服务而作的努力的一部分。到了 8 月，资金缺口达 2.17 亿美元，资金不足迫使近东救济工程处开始减少服务。

16. 面临严重的财政挑战，工程处继续在与东道国和主要捐助方协商下，执行其 2016-2021 年中期战略。该战略提高了成本效率，同时为巴勒斯坦难民提供高质核心服务。

17. 工程处的改革，包括在当前中期战略范围内推出的改革，着重显示工程处领导人，依照 2016 年 5 月在伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议宣布的人道主义筹资大交换原则，对透明度和问责制作出的承诺。在 2018 年 6 月 18 日和 19 日的咨询委员会会议上，主任专员报告说，自 2015 年以来进行的改革和采取的相关措施，导致在需求巨大和日益增加的情况下，节省了 1.97 亿美元。近东救济工程处大大加强了财务控制和预算监督，并报告说，尽管通货膨胀压力很大并且需求急剧增加，但在费用控制和预算增长最小化方面都有进步。

18. 经常性资金短缺是工程处捐助方和东道国严重关切的问题，利益攸关方担心这可能助长区域不稳定，并影响巴勒斯坦难民对近东救济工程处的信任。工程处的财政脆弱，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。他们对和平、安全和有意义未来的希望因冲突和极度贫困而变得暗淡。

19. 经常性资金短缺和财政不稳定，突显有必要继续开展工程处的方案和管理改革，扩大捐助方基础并增加成员国支持，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 2018 年 8 月，工程处方案预算资金缺口为 1.23 亿美元，占 2018 年现金预算 7.47 亿美元的 16.5%，相当于约两个月的业务费用。

20. 响应近东救济工程处紧急呼吁而作出的捐款，特别是响应 2018 年为被占领巴勒斯坦领土发出的紧急呼吁而作出的捐款很少。截至 2018 年 8 月，捐款只占呼吁所要求款额的 22%。为工程处在巴里德河和加沙地带的主要重建项目提供的财政支助到位很慢。

21. 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更广泛全球努力。巴勒斯坦难民儿童有超过 50 万学生在工程处的 711 所学校入学，实现了充分的男女平衡，在中东属于识字率最高之列，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、不间断地获得包容性、公平和优质的教育。

22. 近东救济工程处自 1950 年开始运作以来，在东道国政府和捐助方的稳定协助和慷慨支助下，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。目前，工程处有 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。巴勒斯坦难民仍然是其社区中最脆弱的群体，由于该地区一再发生冲突，最近的是自 2011 年以来在阿拉伯叙利亚共和国发生的冲突，以及 2008-2009 年、2012 年、2014 年和 2018 年在加沙发生的冲突，使他们的处境恶化。

23. 自阿拉伯叙利亚共和国境内冲突开始以来，18 名近东救济工程处工作人员因敌对行动或与冲突有关的情况被杀害。另有 26 名人员被拘留、假定被拘留或失踪。这些人的悲惨损失还包括在该区域一再发生的冲突期间被杀或受伤的大量巴勒斯坦难民。对近东救济工程处工作人员的威胁和攻击仍是令人严重关切的问题。

24. 工作组确认，在中东等动荡地区以及在最近该区域内外难民大规模流动的情况下，近东救济工程处继续为巴勒斯坦难民社区和该区域的稳定发挥关键作用。能够获得工程处提供的服务包括教育服务，促使巴勒斯坦难民作出决定留在原地，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个巴勒斯坦难民的费用，远远低于在欧洲支助一个难民的费用。

25. 在加沙，约有 130 万登记在册的巴勒斯坦难民的生活条件因 2000 年以来一再发生冲突和经济螺旋下降的影响而恶化。加沙的封锁已进入第 12 个年头，对经济造成破坏性影响。青年失业率高达 60%，造成 80% 的人极度依赖国际援助。2018 年，在能获得资金的前提下，近东救济工程处预计将继续向 100 万巴勒斯坦难民提供粮食援助，这一人数超过加沙总人口的一半。加沙的水和能源危机日益严重。一再爆发的冲突和长期基础设施投资不足，导致加沙 95% 的地下水受到污染，而获取建造必不可少的供水、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。加沙经历每日停电 18 至 20 小时，这严重影响基本服务；大多数人每五天只能使用自来水 3 到 5 个小时。封锁和限制出入继续严重限制人、商品和服务进入加沙。以色列的封锁也增加近东救济工程处为难民提供有效人道主义援助的费用。工作组关切的是，由于以色列的封锁并对近东救济工程处在加沙地带进口的所有物资都进行安检和监测，工程处在人员配置、过境和后勤方面费用增加。工作组强调，需要取得进展，以解决加沙的总体经济和人道主义情况，并强调充分执行安全理事会第 1850(2008)号和第 1860(2009)号决议的重要性。

26. 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 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的冲突以及杀害巴勒斯坦难民、以色列平民和以色列安保部队人员的事件。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。在 2017 年，以色列当局拆毁了 406 所无建筑许可证的巴勒斯坦人拥有的建筑，驱赶了 615 人，包括 262 名巴勒斯坦难民。从 2018 年初至 2018 年 6 月 19 日，以色列当局拆毁了无色列建筑许可证的 165 所巴勒斯坦人的建筑，造成至少 128 名包括贝都因人在内的巴勒斯坦男女和儿童流离失所。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。以色列继续推进转移大约 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。以色列政府实行的行动限制对西岸的经济造成破坏性影响。在 2018 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资应向工程处支付的增值税总额达 1.009 亿美元(截至 2018 年 8 月 31 日未经审计)，略高于上一年的 1.007 亿美元。

27. 在阿拉伯叙利亚共和国，冲突持续为巴勒斯坦难民带来极为严重的损失，截至 2018 年 1 月，仍在该国境内的估计 43.8 万名难民中，超过 58% 的人至少有一次流离失所的经历。尽管国际社会为结束暴力的数项努力提供了支助，特别是通过 2017 年初由联合国主导进行的和平谈判，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。截至 2018 年 1 月，约有 49 512 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民逃往黎巴嫩和约旦，其他人则试图逃往欧洲，往往造成灾难性后果。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。要援助包括亚尔达、穆泽瑞布和伊林在内难以到达和被围困地区的大约 49 700 巴勒斯坦难民，仍是非常重大的挑战。

28. 阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突造成该地区局势不稳定的面积扩大，给约旦和黎巴嫩持续带来重大的社会经济和安全保障问题，而这两个国家除了已有的巴勒斯坦常住难民外，还容纳大批来自阿拉伯叙利亚共和国的难民。

29. 在黎巴嫩，根据近东救济工程处的数据，目前登记在册的巴勒斯坦难民超过 46.5 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 年以来就异常艰苦。难民依然不得从事 39 种职业，并且面临一些其他限制，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生命线。黎巴嫩收容了多个大型难民群体，这对政府资源、基础设施和社会凝聚力造成巨大压力。

30. 约旦收容了 230 多万巴勒斯坦难民，尽管许多人仍面临困难和日益加剧的贫困，但生活水平相对较好。来自阿拉伯叙利亚共和国的难民，包括来自该国的一些巴勒斯坦难民，人数越来越多，给东道国政府和寻求援助者都造成困难。约旦收容了多个大型难民群体，对政府资源、基础设施和社会凝聚力造成巨大的压力。

31. 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。

32. 近东救济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。方案预算是所有活动和方案的基础。

33. 紧急呼吁是向国际社会发出的特别号召，要求各方为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提供资金。在 2018 年初，近东救济工程处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，目的是帮助逃离阿拉伯叙利亚共和国境内冲突的难民。

34. 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。近东救济工程处和黎巴嫩政府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。截至 2018 年 8 月，近东救济工程处为此项工程仍需要 9 000 万美元。近东救济工程处的另一个优先事项是 2014 年的加沙重建计划，估计耗资 7.2 亿美元，迄今已获认捐 3.16 亿美元。

35. 除了通过联合国经常预算供资的 155 个国际工作人员职位和由联合国伙伴实体资助的 3 个职位外，工程处的方案预算完全由自愿捐助方捐款供资。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，在整个中期对服务的需求也将随之持续增长。

36. 周转金短缺使问题更加严重。在 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付款，这削弱了供应商的信心，并且使近东救济工程处面临更高的法律和财政风险。

37. 截至 2017 年 12 月底，工程处的方案预算现金结余为 1 010 万美元，每月现金流出为 5 660 万美元，其中包括 4 240 万美元工作人员费用和 1 420 万美元非工作人员费用。下表显示工程处周转金变化情况。

#### 2010 年至 2017 年周转金变化情况

(百万美元)

年份	现金流入总额	工作人员费用	非工作人员费用	流出总额	现金结存 (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
2017	655.8	508.7	170.7	679.4	10.1	6.7

38. 当地招聘的工作人员所获薪金大幅低于受雇于其他联合国实体的本国工作人员，因为按照工程处的薪资政策，当地招聘的定期任用工作人员薪金比照东道国政府同等职务工作人员薪金支付。工程处的津贴也低于联合国其他实体的津贴。
39. 工程处就工作人员离职金经费缺乏问题向工作组表示了关切。离职金已根据当期费用和近东救济工程处工作人员条例和细则进行审计，截至 2017 年 12 月 31 日的数额为 7.686 亿美元(前一年为 6.937 亿美元，增加了 6 540 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保护和促进巴勒斯坦难民的权利。工程处帮助促进巴勒斯坦难民人权，为此在内部以尊重人权的方式提供服务，在外部促进更加尊重国际法，包括国际人权法。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。2017 年，工程处确定共有 5 084 人面临一般保护风险，4 958 人为性别暴力幸存者，2 540 名为面临保护风险的儿童。近东救济工程处为这些需要保护的人提供直接和间接服务，采取措施在其核心方案内提供进一步保护，并倡导更多地尊重巴勒斯坦难民的权利。
41. 工程处在四个作业区域提供为期九年的免费小学和预备教育。在约旦和耶路撒冷的一些学校提供 10 年教育，并在黎巴嫩提供中学教育。在 2017/18 学年，通过 711 所学校向约 526 000 名巴勒斯坦难民儿童提供了教育。主要是由于加沙的人口因素，入学人数每年增加约 10 000 名学生。
42. 根据独立的评估，与国家学校系统相比，近东救济工程处的教育方案一直被评估为高质量高效率。近东救济工程处在其学校的学生入学方面实现了性别平等。
43. 工程处的教育系统使用东道国的课程，这确保近东救济工程处的学生能够在政府中学和大学接受教育，并参加统一国家考试。作为标准做法，近东救济工程处将其五个作业区所有已发行的教科书与课程框架进行比较，并在每个行动区加强了东道国课程的教学，以确保其学校提供的教育反映联合国的价值观和原则。
44. 在阿拉伯叙利亚共和国，近东救济工程处是在紧急情况下提供教育的先驱，为生活在冲突局势中的巴勒斯坦难民提供优质教育。这使得近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国的学生能够：(a) 获得心理支助；(b) 在获得教育服务的同时受益于加强其安全和保障的措施；(c) 利用其他教育方式；(d) 继续获得优质的包容性教育。
45. 近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供人人可得的优质初级保健。每年，近东救济工程处在其 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。由于巴勒斯坦难民的寿命日益增加，传染病和妇幼保健不再是最大的保健挑战；人们越来越关注糖尿病和心血管疾病等非传染性疾病，这些疾病是巴勒斯坦难民死亡的主要原因，管理和治疗的难度和费用也更高。
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下列方式来支助就业：职业指导咨询、劳动力市场研究以及促进技术和职业教育与

培训的提高认识方案。工程处在其五个作业区设有八个职业培训中心，其毕业生的就业率很高。2014年至2017年之间，约有15 000名学生从职业培训中心毕业，这有助于减轻巴勒斯坦难民社区内的贫困。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。没有足够的资金，工程处将会看到贫困人口增加和未得到服务的贫困人口增加。

47. 近东救济工程处通过两个不同的渠道提供小额信贷服务：小额信贷方案和小额信贷社区支助方案。这些举措试图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。这些服务为许多巴勒斯坦难民提供取得资本和实现自给自足的机会。

48. 工程处的社会安全网方案通过提供基本口粮配给篮、现金转移和(或)电子凭证来支持和帮助巴勒斯坦难民，方案的目的是帮助工程处所有作业区的难民减贫。该方案采用以贫困为基础的制度，将生活在赤贫中的难民定为目标和优先服务对象，目前在黎巴嫩、约旦、加沙和西岸有近255 000名有资格接受服务的巴勒斯坦难民。

49. 2017年，近东救济工程处提出了零增长方案预算。在2018年，近东救济工程处提出了7.47亿美元最低业务需求方案预算。该预算的预测资金缺口为1.46亿美元，其中9 700万美元为来自捐助方的高风险收入，4 900万美元为转自2017年的负债。

50. 工程处进行的改革包括：(a) 通过改革初级保健方案，包括采用家庭保健工作队方式、电子保健、预约制度以及向护士和药剂师下放更多权力等方式，近东救济工程处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咨询时间，并减少抗生素的处方率；(b) 近东救济工程处通过药物采购改革，得以大幅削减支出；(c) 近东救济工程处通过在黎巴嫩的住院治疗方案，得以在保持支出水平不变的同时保护最弱势难民住院的机会；(d) 近东救济工程处通过系统性教育改革和适用班级编排准则与标准相结合，得以在学校课堂容纳更多学生，同时到目前为止依然取得良好的教育成果；(e) 近东救济工程处通过在2016年改革其社会安全网方案，得以从直接向黎巴嫩、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电子支付卡方式，从而为加入该方案的人们提供更有尊严和更有效的援助。

51. 在采取这些措施之际，工程处通过对冲等管理工具实施了严格的财务和预算控制。在2017年，短期银行存款利息产生的收入超出预算收入2百万美元，这种方式成为包括风险管理在内的一种审慎财务管理办法。

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紧急呼吁筹得资金，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，近东救济工程处自2012年6月起用经由为阿拉伯叙利亚共和国发出紧急呼吁筹得的资金，提供了紧急援助，作为人道主义应急计划的一部分。

53. 2018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经费3.99亿美元，为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁所涉活动则需要4.09亿美元。住

房(1.45 亿美元)、食物援助(1.19 亿美元)和紧急情况下工作换现金(8 400 万美元)是加沙和西岸最大的需求,而现金支助(2.44 亿美元) 将近占“叙利亚呼吁”下用于巴勒斯坦难民的预算的 55%。

54. 尽管必须肯定捐助方的慷慨解囊,但 2017 年近东救济工程处仅能满足不到一半经确定的紧急需求。截至 2017 年 8 月,为巴勒斯坦被占领土发出的呼吁面临 3.24 亿美元的短缺(认捐数额约为 7 420 万美元,约占所要求数额的 18.6%),为叙利亚发出的紧急呼吁同样面临 3.08 亿美元的严重短缺(占所要求数额的 24.5%)。由于缺乏资金,近东救济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,并缩减向经从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 2.24 亿美元,而认捐额仅为 3 450 万美元。

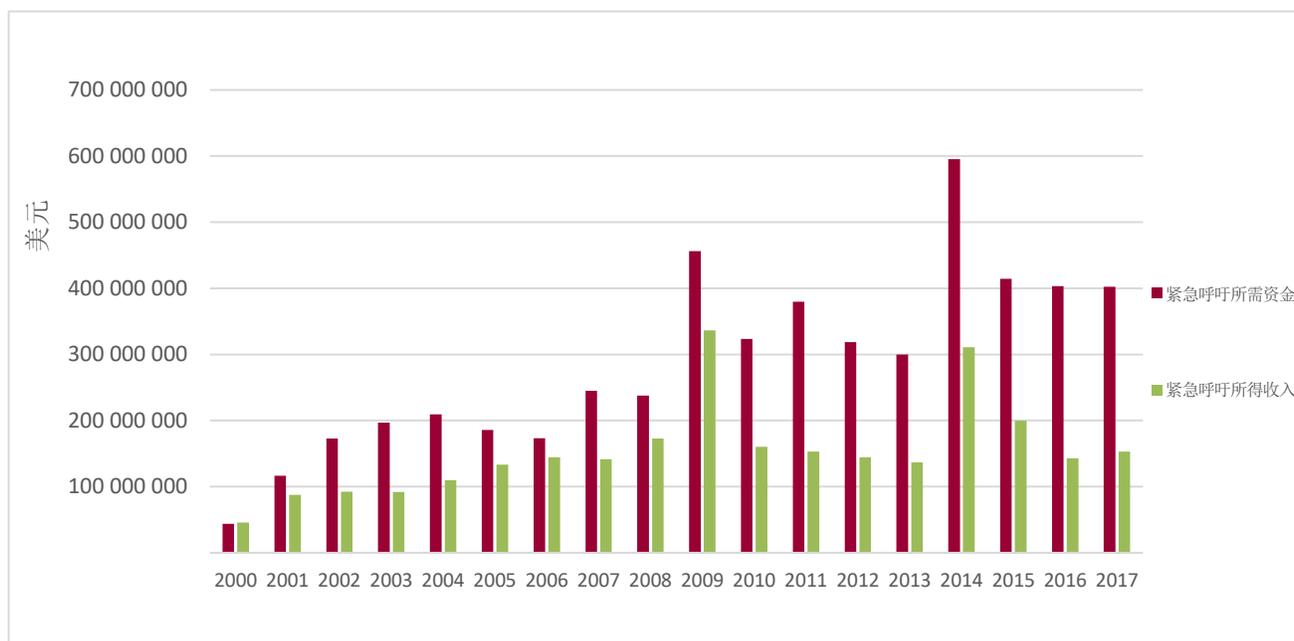
55. 自 2001 年以来,近东救济工程处目睹巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦难民对紧急援助的需求持续增加。周而复始的加沙冲突和西岸局势的不断恶化,导致巴勒斯坦难民的需求相应增加。在 2017 年,巴勒斯坦被占领土各地的巴勒斯坦难民继续面临以色列的占领、定居点的扩大、侵犯人权行为一再发生以及暴力和敌对行动一再升级。在加沙,巴勒斯坦难民面临的社会经济危机,使其处于日益恶化的发展倒退状态。加沙仍受到封锁,使人和货物的自由流动受到严格限制。行动限制使巴勒斯坦人难以前往加沙地带以外获得紧急医疗

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行走和进入西岸,并拆毁巴勒斯坦人的建筑,严重影响巴勒斯坦经济发展。西岸许多巴勒斯坦人,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无安全保障状况。西岸 15% 以上的巴勒斯坦难民无食物保障,125 000 多万人的基本食物需求要靠援助来解决。

57. 在加沙,近东救济工程处有三个紧急优先事项:(a) 支助食物无保障的家庭;(b) 保护巴勒斯坦难民免遭冲突和暴力影响;(c) 有效管理和协调应急对策。在西岸,近东救济工程处有三个紧急优先事项:(a) 使食物无保障的难民有更多渠道获取食物;(b) 使受危机影响的难民享有获得服务的基本权利;(c) 通过提供获得服务的渠道和开展宣传活动,保护巴勒斯坦难民免受冲突和暴力影响。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2017年为巴勒斯坦被占领土发出紧急呼吁后的供资情况

(美元)



58. 截至2018年1月,为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁所获得的资金,用于为仍留在该国的大约438 000名巴勒斯坦难民以及已逃往约旦和黎巴嫩的49 512名巴勒斯坦难民提供基本服务。干预活动有三个主要战略优先事项:(a) 通过提供人道主义援助保持弱势家庭的承受复原力;(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. 2012年1月至2017年6月之间,约有50起与安全有关的事件,在这些事件中,使近东救济工程处的学校受到实体影响的包括:炮弹、迫击炮或桶式炸弹;车载简易爆炸装置;流弹;未爆弹药。在阿拉伯叙利亚共和国境内充分获得初等教育机会方面,巴勒斯坦难民儿童继续面临巨大挑战。由于长期流离失所和安全问题,儿童错过多年的教育。由于长期处于暴力和苦难环境下,大多数儿童遭受心理社会创伤,导致重大的学习问题。

60. 近东救济工程处继续为多达438 000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。截至2018年6月,在阿拉伯叙利亚共和国的业务区域完成了一轮现金援助,惠及405 193人,和一轮食物援助,惠及395 499人。现金和食物援助仍然是优先的人道主义干预措施。自2015年以来,由于资金短缺,近东救济工程处一直未能推出所有计划的现金和食物援助。

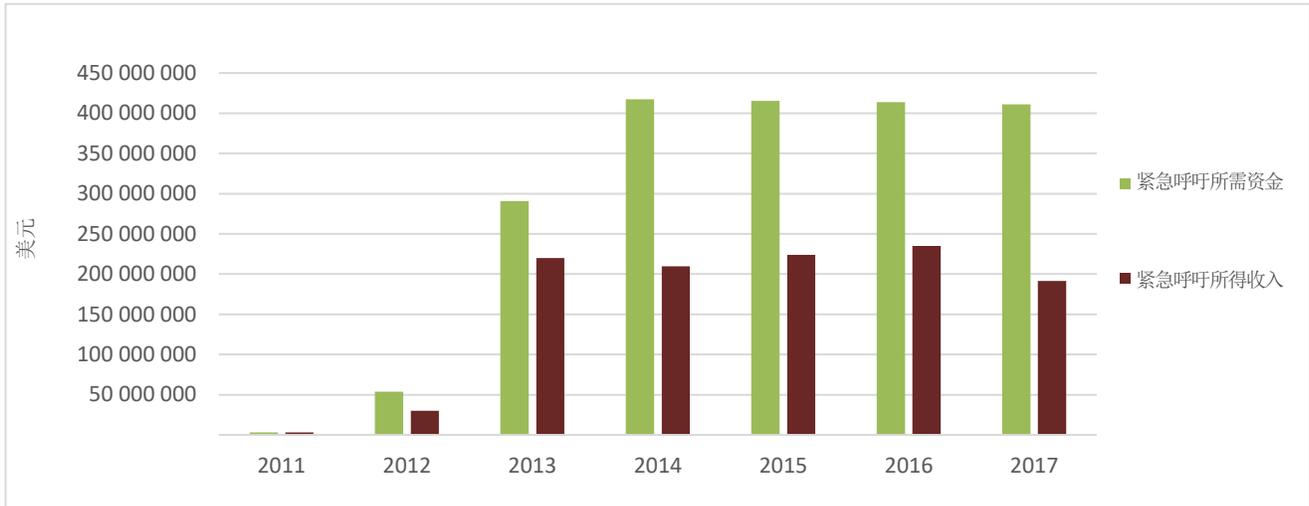
61. 为工程处在阿拉伯叙利亚共和国的紧急援助提供资金对留在该国的大约438 000名难民来说至关重要。在2018年,阿拉伯叙利亚共和国境内95%的巴勒斯坦难民需要持续的人道主义援助。不幸的是,资金短缺和捐助方疲劳危及工程处一些最重要的紧急方案。图二显示为叙利亚发出的紧急呼吁所需的资金和

认捐款款项。发出呼吁后常常得不到充足资金，近东救济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所列的人道主义需求。

图二

2011年至2017年为阿拉伯叙利亚共和国发出紧急呼吁后的供资情况

(美元)



62. 工作组确认各项目是近东救济工程处工作的组成部分。项目预算的目的是为近东救济工程处的总体业务提供所需的技术援助和基础设施经费。

63. 项目预算的主要目的是提升近东救济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. 2017年为项目预算分配的资金为3.79亿美元。2018年项目预算所需经费总额为3.51亿美元，截至2018年8月，捐助方认捐了5900万美元。

65. 在2007年期间，巴里德河难民营在黎巴嫩的战斗中被毁，使27000人流离失所。完成营地重建所需总金额为9000万美元。迄今仍有大约1万人流离失所。该项目是工程处迄今最大的项目之一，若无法完成，将影响黎巴嫩北部及以外地区的稳定。

66. 从2013年开始，由于预计可用资金短缺，近东救济工程处实施了一系列措施，以减少与巴里德河难民营救济援助有关的费用。巴里德河难民营救济服务预算从2010年的1880万美元减少到2015年的530万美元，从2016年起没有从捐助方获得救济服务资金。

67. 近东救济工程处继续对留下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。特别是，被迫离开难民营的近300个巴勒斯坦难民家庭居住在

位于难民营附近的临时收容所，其环境和卫生条件非常恶劣。需要额外支助以确保这些家庭能够有尊严地生活，直到难民营完成重建。

68. 继 2014 年在加沙发生的激烈冲突和之前发生的几轮暴力事件后，近东救济工程处帮助重建了被毁住房、生计和基础设施，努力为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，已完全修复。过去四年来，在重建住宅和修复受损或被毁的巴勒斯坦难民住房方面取得进展；但因进口建筑材料受到限制，使这方面的速度受到影响。到 2018 年中期，近东救济工程处在帮助 88 000 多个难民家庭修复或重建家园。这大大减少了流离失所人数；但仍有数千家庭流离失所。

69. 截至 2018 年 7 月(为执行 2014 年加沙重建计划所要求的总额 7.2 亿美元中)已获认捐 3.16 亿美元，用于支助工程处的重建方案。工程处以及参与加沙重建的其他行为体，特别是公共工程和住房部，仍需要大约 1.35 亿美元才能完成余下的重建工程和修复工程。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，很大一部分款项尚待捐助方支付。加沙重建机制仍然是私营部门的建筑材料进入加沙的唯一机制。

#### 四. 结论和建议

70. 工作组感谢所有会员国、捐助方和东道国自近东救济工程处成立以来始终支持其工作，并为巴勒斯坦难民的福祉作出贡献。工作组特别感谢历来向巴勒斯坦难民和近东救济工程处提供慷慨捐助的各国政府，包括来自海湾阿拉伯国家合作委员会的主要捐助方和合作伙伴。

71. 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加以解决。

72. 工作组严重关切的是，重大的资金缺口影响了近东救济工程处 2018 年方案预算，并在不妨碍大会第 302(IV)号决议和随后延长近东救济工程处任务的各项决议前提下重申，会员国及广大国际社会首先有责任确保近东救济工程处的服务能维持在一个可接受的水平；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，当中东已面临各种程度的危机时，近东救济工程处资金短缺有可能影响该区域的稳定。

73. 工作组欢迎，如本报告所述，近东救济工程处在继续进行影响深远的改革，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 并鼓励工程处进一步努力继续其改革举措。

74. 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持续、经常和不断地向所有被围困地区和偏远地区提供人道主义物资，尤其是食物和药品。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。工作组谴责对这一弱势群体实施的一切形式的暴力，并鼓励国际社会尽可能为紧急呼吁列出需要提供资金，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。

75. 同样，工作组极为关切生活在被占领巴勒斯坦领土的巴勒斯坦难民所受的痛苦。在那里，近东救济工程处工作人员和人道主义物资流动继续受到严格限制，社会经济条件普遍下降，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出入限制。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、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，充分响应工程处为巴勒斯坦被占领土发出的 2018 年紧急呼吁。

76. 工作组赞扬近东救济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 名近东救济工程处工作人员死于与冲突有关的暴力，并表示关注有 26 名近东救济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。

77. 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，这些项目不获得支持，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。

78. 依照秘书长 2017 年 3 月 30 日的报告(A/71/849)并考虑到上述情况，工作组：

(a) 敦促所有国家政府在可能情况下在几年期间增加和维持对工程处的自愿捐款，并向本报告所述的工程处三个供资门户提供捐助，同时考虑到首先使工程处方案预算获得充分供资是最重要的。高度鼓励迅速支付已宣布的捐款，包括 3 月 15 日在罗马举行的部长级会议和 6 月 25 日在纽约举行的年度认捐会议上作出的认捐。政府捐款应跟上工程处为满足巴勒斯坦难民日益增加的需求所需的经费，并考虑到通货膨胀和其它左右服务费用的因素的影响。捐款还应反映此种负担由国际适当分摊；

(b) 赞扬近东救济工程处在维持对巴勒斯坦难民服务质量的同时采取措施提高效率，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所载建议的目的是解决一再出现的预算赤字，并充分和可预测地支持工程处至关重要的工作。

## 附件一

## 截至 2018 年 6 月 30 日对工程处 2018 年方案作出的(现金和实物)认捐

(美元等值)

捐助方	非方案预算					项目	共计
	方案预算	为巴勒斯坦被	为阿拉伯叙利	加沙地区主要			
		占领土发出的	亚共和国发出	的紧急呼吁	维修和重建		
澳大利亚	6 848 674	1 130 369	0	0	23 556	8 002 599	
奥地利	471 698	0	0	0	0	471 698	
比利时	13 143 300	0	0	0	0	13 143 300	
保加利亚	82 547	0	0	0	0	82 547	
加拿大	0	7 745 933	0	0	0	7 745 933	
智利	12 500	0	0	0	0	12 500	
塞浦路斯	120 000	0	0	0	0	120 000	
丹麦	11 209 415	0	3 165 559	0	0	14 374 974	
爱沙尼亚	339 829	0	0	0	0	339 829	
欧洲联盟	106 627 648	1 223 503	21 226 415	0	0	129 077 566	
芬兰	5 376 344	0	0	0	0	5 376 344	
法国	10 381 287	617 284	617 284	0	782 928	12 398 783	
德国	4 838 710	4 270 080	8 363 202	0	591 275	18 063 266	
教廷	100 000	0	0	0	0	100 000	
冰岛	248 410	0	0	0	0	248 410	
印度	5 000 000	0	0	0	0	5 000 000	
印度尼西亚	200 000	0	0	0	0	200 000	
爱尔兰	5 246 914	294 811	1 851 852	0	0	7 393 577	
意大利	8 343 558	0	0	0	766 509	9 110 068	
日本	22 296 156	0	8 000 000	0	4 892 663	35 188 819	
哈萨克斯坦	50 000	0	0	0	0	50 000	
科威特	2 900 000	0	5 000 000	0	0	7 900 000	
黎巴嫩	91 208	0	0	0	0	91 208	
列支敦士登	214 362	0	0	0	0	214 362	
立陶宛	24 540	0	0	0	0	24 540	

捐助方	非方案预算					项目	共计
	方案预算	为巴勒斯坦被	为阿拉伯叙利	加沙地区主要			
		占领土发出的	亚共和国发出	紧急呼吁	的紧急呼吁		
卢森堡	4 601 227	0	0	0	0	0	4 601 227
马耳他	126 863	0	0	0	0	0	126 863
墨西哥	500 000	0	0	0	0	0	500 000
荷兰	15 531 661	0	0	0	0	0	15 531 661
新西兰	731 900	500 000	500 000	0	0	0	1 731 900
挪威	15 144 173	0	13 411 675	0	0	0	28 555 847
阿曼	0	0	0	0	667 782	0	667 782
巴勒斯坦国	990 090	0	0	0	0	0	990 090
菲律宾	10 000	0	0	0	0	0	10 000
波兰	583 243	0	0	0	0	0	583 243
葡萄牙	81 728	0	0	0	0	0	81 728
卡塔尔	51 000 000	499 779	0	0	0	0	51 499 779
俄罗斯联邦	2 000 000	0	0	0	0	0	2 000 000
沙特阿拉伯	50 000 000	0	0	10 000 000	36 891 896	0	96 891 896
斯洛伐克	0	0	61 728	0	0	0	61 728
斯洛文尼亚	79 800	0	0	0	0	0	79 800
西班牙	1 265 465	154 072	19 123	0	0	0	1 438 659
瑞典	57 052 683	4 314 721	3 632 359	0	0	0	64 999 762
瑞士	24 545 901	0	0	0	949 023	0	25 494 923
阿拉伯叙利亚共和国	47 707	0	0	0	0	0	47 707
泰国	40 000	0	0	0	0	0	40 000
土耳其	11 500 000	6 994 251	0	0	0	0	18 494 251
阿拉伯联合酋长国	51 800 000	2 000 000	0	0	0	0	53 800 000
大不列颠及北爱尔兰联合王国	50 802 139	0	16 130 336	0	735 546	0	67 668 021
美利坚合众国	60 000 000	0	0	0	0	0	60 000 000
<b>共计</b>	<b>602 601 678</b>	<b>29 744 803</b>	<b>81 979 533</b>	<b>10 000 000</b>	<b>46 301 177</b>	<b>770 627 192</b>	

## 附件二

对近东救济工程处 2017 年方案按价值计算的(现金和实物)  
认捐

(美元等值)

捐助方	非方案预算					项目	共计	排名
	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				
美利坚合众国	157 476 322	95 000 000	103 300 000	0	8 489 263	364 265 585	1	
欧洲联盟	113 173 193	5 688 892	3 554 502	0	20 099 156	142 515 744	2	
德国	10 838 220	8 277 112	14 171 560	21 512 325	21 669 498	76 468 714	3	
大不列颠及北爱尔兰联 合王国	49 786 455	0	16 854 581	0	373 266	67 014 302	4	
瑞典	53 925 634	3 353 079	4 549 251	0	124 185	61 952 150	5	
沙特阿拉伯	8 075 000	0	0	0	45 200 000	53 275 000	6	
日本	23 107 032	5 200 000	3 500 000	0	11 566 305	43 373 337	7	
瑞士	26 155 072	0	0	0	1 024 695	27 179 767	8	
挪威	15 009 606	0	11 303 753	0	64 531	26 377 890	9	
荷兰	20 861 262	0	0	0	326 067	21 187 329	10	
加拿大	15 314 961	0	4 000 000	0	433 071	19 748 031	11	
澳大利亚	15 765 959	1 860 119	0	0	0	17 626 078	12	
丹麦	17 009 020	0	0	0	0	17 009 020	13	
意大利	8 537 890	1 387 323	2 369 668	0	1 896 405	14 191 286	14	
阿拉伯联合酋长国	12 800 001	0	0	0	0	12 800 001	15	
比利时	6 850 512	1 184 834	3 541 927	0	150 298	11 727 572	16	
法国	6 900 212	1 001 374	235 294	0	1 476 510	9 613 390	17	
科威特	4 000 000	0	5 000 000	0	0	9 000 000	18	
西班牙	2 565 823	1 052 763	2 271 170	0	1 208 201	7 097 957	19	
土耳其	2 000 000	4 633 650	0	0	100 000	6 733 650	20	
爱尔兰	4 343 105	592 417	1 176 471	0	0	6 111 993	21	
卢森堡	6 075 594	0	0	0	0	6 075 594	22	
芬兰	4 802 561	0	0	0	287 796	5 090 358	23	
巴西	475 000	3 325 000	0	0	0	3 800 000	24	
巴勒斯坦国	3 690 796	0	0	0	0	3 690 796	25	
奥地利	2 123 059	1 184 834	0	0	0	3 307 893	26	
俄罗斯联邦	2 000 000	0	0	0	0	2 000 000	27	
印度	1 250 000	0	0	0	0	1 250 000	28	

捐助方	非方案预算					项目	共计	排名
	方案预算	为阿拉伯叙利亚共和国发出的紧急呼吁			和重建			
		为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁	加沙地区主要维修					
卡塔尔	1 000 000	0	0	0	0	1 000 000	29	
波兰	865 999	0	0	0	0	865 999	30	
南非	0	792 253	0	0	0	792 253	31	
新西兰	729 300	0	0	0	0	729 300	32	
大韩民国	220 000	0	500 000	0	0	720 000	33	
阿曼	0	0	0	0	667 755	667 755	34	
冰岛	200 000	0	0	0	296 417	496 417	35	
摩纳哥	0	0	0	0	357 159	357 159	36	
爱沙尼亚	86 957	266 809	0	0	0	353 766	37	
中国	350 000	0	0	0	0	350 000	38	
墨西哥	250 000	0	0	0	0	250 000	39	
捷克	0	0	229 442	0	0	229 442	40	
黎巴嫩	177 118	0	0	0	0	177 118	41	
葡萄牙	138 483	0	0	0	0	138 483	42	
马来西亚	120 000	0	0	0	0	120 000	43	
列支敦士登	97 561	0	0	0	0	97 561	44	
阿拉伯叙利亚共和国	70 538	0	0	0	0	70 538	45	
约旦	62 865	0	0	0	0	62 865	46	
马耳他	59 242	0	0	0	0	59 242	47	
斯洛文尼亚	0	53 362	0	0	0	53 362	48	
哈萨克斯坦	50 000	0	0	0	0	50 000	49	
泰国	40 000	0	0	0	0	40 000	50	
斯洛伐克	28 441	0	0	0	0	28 441	51	
阿根廷	25 000	0	0	0	0	25 000	52	
立陶宛	23 585	0	0	0	0	23 585	53	
智利	22 500	0	0	0	0	22 500	54	
塞浦路斯	22 400	0	0	0	0	22 400	55	
埃及	20 000	0	0	0	0	20 000	56	
巴基斯坦	20 000	0	0	0	0	20 000	57	
厄瓜多尔	5 000	0	0	0	0	5 000	58	
<b>共计</b>	<b>599 597 279</b>	<b>134 853 821</b>	<b>176 557 620</b>	<b>21 512 325</b>	<b>115 810 580</b>	<b>1 048 331 624</b>		