



第七十四届会议

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：拉菲亚·阿里夫(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了工作组 2019 年的活动，并详细说明了工程处目前的财政状况。工作组在 2019 年 8 月 22 日的会议上通过了该报告。<sup>a</sup> 与工作组以前的报告一样，本报告以致所有会员国的结论意见结束。

<sup>a</sup> 美利坚合众国宣布与本报告无关。

\* A/74/150。



## 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,其任务最近由大会第 71/91 号决议予以延长。大会在该决议中申明,在巴勒斯坦难民问题得到公正解决之前,近东救济工程处的工作必须继续,最近的大会第 73/92 号决议处理了这一问题的。
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根据大会第 2656(XXV)号决议设立,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上审议了工作组提交的各次报告(2018 年的报告为 A/73/349),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. 背景

5. 国际社会委托近东救济工程处负责向工程处行动区(约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带)内的巴勒斯坦难民提供人道主义援助和保护。纵观其整个历史,在 550 万巴勒斯坦难民尚未解决困境的背景下,近东救济工程处始终面临资金短缺的问题,这对工程处充分执行向巴勒斯坦难民提供援助和保护任务的能力构成了挑战。
6. 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予以解决。
7. 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协助和支持下,一直在为加沙地带和西岸、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,工程处有大约 30 000 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道主义援助、人类发展服务和紧急援助。工程处在促进区域稳定、努力促进中东区域和平与安全、缓解极端主义方面发挥着重要作用。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。
8. 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、边缘化和限制他们充分享受人权的能力。
9. 尽管经常出现财政短缺,近东救济工程处继续采取措施提高效率,同时还保持向巴勒斯坦难民提供服务的质量。工程处为实现这一目标而实施的改革突出显示了该处对透明度和问责制的承诺,遵循了 2016 年 5 月在伊斯坦布尔世界人道主义峰会的人道主义筹资大协议的原则。

### 三. 近东救济工程处的业务区域

10. 2018 年, 近东救济工程处通过工程处、其捐助者和难民收容国的集体承诺, 继续为已登记的巴勒斯坦难民提供人道主义、人类发展和保护援助。在本报告所述期间, 工程处成功地提供了超过 850 万次初级保健咨询, 为 532 857 名儿童提供了教育(2018/19 年度), 为 255 000 多人提供了社会安全网援助(包括现金和粮食), 为 7 564 名青年提供了技术和职业教育及培训, 并为 38 183 人提供了小额贷款, 其中包括 13 052 名巴勒斯坦难民。此外, 1 138 个家庭受益于住房修复或建筑援助, 并根据工程处的保护和标准, 工程处建造、升级或重建了 6 个保健中心和 16 所学校。保护援助扩展到工程处业务覆盖的所有领域, 特别强调宣传和进一步装备近东救济工程处人员, 以便向巴勒斯坦难民提供实际保护。

11. 在加沙地带, 由于 2000 年以来一再发生冲突和经济螺旋下降的影响, 约有 130 万登记在册的巴勒斯坦难民的生活条件变得更加恶劣。以色列对加沙的封锁现已进入第十三个年头, 对经济和基础设施产生了破坏性影响, 加剧了难民人口的脆弱性, 增加了他们的需求, 并助长了民众对国际援助的极度依赖。2017 年, 近东救济工程处预计将向近 100 万巴勒斯坦难民提供紧急粮食援助, 这一数目超过了加沙总人口的一半。工作组关切的是, 由于以色列的封锁并对工程处运入加沙地带的所有物资都进行安检和监测, 工程处的财务成本增加。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)和 1860(2009)号决议的重要性。

12. 同样, 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超过 800 000 人。拆毁巴勒斯坦人的房屋, 破坏财产和生计, 以及计划在包括东耶路撒冷地区等地扩大定居点, 这些都引起了巴勒斯坦难民社区的极大关切。以色列实行的行动限制对西岸的经济造成了破坏性影响。2019 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品应向工程处支付的增值税总额达 1.006 亿美元(截至 2019 年 7 月 11 日, 未经审计), 略低于巴勒斯坦权力机构上一年应支付的 1.009 亿美元。

13. 在阿拉伯叙利亚共和国, 冲突继续给巴勒斯坦难民造成巨大损失。截至 2019 年 1 月, 估计留在该国的 438 000 名巴勒斯坦难民中约有 60%至少流离失所一次, 约 46 000 人从阿拉伯叙利亚共和国逃到黎巴嫩和约旦。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。

14. 近东救济工程处的数据显示, 目前在黎巴嫩登记的巴勒斯坦难民超过 46.5 万人, 不包括那些从阿拉伯叙利亚共和国抵达的人。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。巴勒斯坦难民从阿拉伯叙利亚共和国大批涌入黎巴嫩, 加剧了原本就饱受广泛贫困的社区的依赖性。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, 对政府资源、基础设施和社会凝聚力造成巨大压力。

15. 约旦境内收容了 220 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，给收容国政府和寻求援助者都造成困难。

#### 四. 近东救济工程处的结构

16. 近东救济工程处的核心业务概括于其方案预算中，该方案预算为长期工作方案供资，主要涉及教育、保健、救济和社会服务等领域。方案预算是工程处所有活动和方案的基础。

17. 近东救济工程处有一个单一综合预算框架：其方案预算的资金主要来自联合国会员国和其他捐助方的自愿非专用捐款；专门用途自愿捐款为 100%提供资源的具体有时限活动的项目资金；紧急呼吁筹集的非核心资金来源，通过完全自愿捐款筹集专用和非专用资金。

18. 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，向加沙地带和西岸的巴勒斯坦难民提供了紧急援助。自 2012 年 6 月以来，工程处通过作为叙利亚区域人道主义救援计划一部分的阿拉伯叙利亚共和国区域危机紧急呼吁，在阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和约旦提供了紧急援助。

19. 项目是近东救济工程处工作的一个组成部分，其目的是为工程处的总体业务满足技术援助和基础设施所需经费。这些项目包含所有未载列于方案预算和紧急呼吁的供资。

#### 五. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财政状况

20. 2018 年，近东救济工程处的资金缺口达到 5.38 亿美元。8 月，一个主要捐助方宣布不再承诺向近东救济工程处提供进一步的资金。这给工程处带来了一场真正存在的危机。尽管如此，这场危机在 2018 年底之前被克服，对巴勒斯坦难民的重要甚是必要的服务因此得以保留。这是通过工程处及其利益攸关方强有力的持续努力实现的，目的是确保 4.46 亿美元的新资源和 9 200 万美元的效率和节流成果。尽管如此，工程处再次面临着困难的财务状况。工程处需要大约 12 亿美元用于 2019 年提供经常方案和关键的人道主义服务，包括向 150 万受人道主义危机影响的巴勒斯坦难民提供紧急援助，特别是在加沙和阿拉伯叙利亚共和国。截至 6 月 30 日，工程处的资金缺口为 1.51 亿美元。

21. 根据秘书长 2017 年 3 月 30 日的报告(A/71/849)，近东救济工程处及其合作伙伴在资源调动方面取得了重大进展。2018 年，近东救济工程处扩大了捐助方群体：来自世界各区域的 42 个国家政府和机构要么增加了对工程处的资助，要么首次成为了捐助方。在土耳其担任近东救济工程处咨询委员会主席和该国担任第十三届伊斯兰首脑会议主席而进行斡旋的鼓励下，阿富汗于 2019 年 3 月认捐了 100 万美元。在本报告所述期间，近东救济工程处寻求通过与各多边组织进行建设性接触来扩大其捐助方群体，包括东南亚国家联盟；巴西、中国、印度、俄罗

斯联邦和南非(金砖国家); 77 国集团; 阿拉伯国家联盟; 伊斯兰合作组织; 不结盟国家运动。工程处还参加了东亚国家合作促进巴勒斯坦发展会议, 以进一步加强与亚洲捐助方的合作。传统和非传统捐助方的这些集体努力代表着为巴勒斯坦难民提供希望的明确国际承诺。

22. 2018 年 9 月, 作为资源调动努力的一部分, 德国、日本、约旦、瑞典、土耳其和欧洲联盟在大会间隙在纽约主办了一次关于近东救济工程处的部长级会议。会议作出了巨大贡献, 进一步提请注意近东救济工程处所做的宝贵工作并巩固了对工程处的支持。这次会议共获得总值 1.22 亿美元的新认捐。2018 年 10 月至 12 月, 得到了 6 400 万美元额外认捐, 填补了预算缺口。

23. 工程处继续在 2018 年采取的国际集体行动取得成功的基础上再接再厉, 以解决 2019 年财政困难。截至 2019 年 5 月 31 日, 在近东救济工程处与若干合作伙伴接触数月后, 伊斯兰合作组织成员批准为近东救济工程处设立一个宗教公产发展基金, 即捐赠基金, 旨在该基金得到最佳资本化后为其产生经常收入。该基金将由伊斯兰开发银行管理, 近东救济工程处目前正在与该银行合作, 以便在 2019 年底之前使新的基金开始运作。

24. 在 2019 年 6 月举行的年度认捐会议上, 近东救济工程处得到了各会员国的特别支持。各国代表一致赞扬工程处在维护巴勒斯坦难民的权利和尊严方面的作用, 并赞扬其工作人员致力于支持中东巴勒斯坦难民的人类发展。各会员国宣布的认捐总额超过 1.1 亿美元。

25. 近东救济工程处扩大了私营伙伴关系的总体能力, 以利用创新筹资机会。这项工作的核心在于伊斯兰社会融资的巨大潜力。2019 年上半年, 近东救济工程处开展了一些斋月活动, 包括在文莱达鲁萨兰国、马来西亚、卡塔尔、土耳其和阿拉伯联合酋长国。工程处还通过伊斯兰合作组织成员国的伙伴关系寻求“zakat”基金。

26. 自 2018 年年初以来, 由于数字筹资能力的增强, 在线收入增长了四倍。近东救济工程处首次投资建立在线支持基地, 以调动资源。工程处还继续寻求与主要设在中东的各公司建立创新伙伴关系安排。这一工作包括媒体宣传活动, 以提高对巴勒斯坦难民的认识并获得支持。已经与中东的大型媒体公司签署了在这方面的正式协议。

## 2018 年资金短缺时间表

日期	活动	短缺 (百万美元)
1 月 1 日		194
1 月	美国减少了 3 亿美元的捐款，并从 2017 年起结转了 4 900 万美元的缺口	538
2 月	近东救济工程处的效率和节流措施共计获得 9 200 万美元	446
3 月	在罗马举行的部长级会议(见 A/73/349)和阿拉伯联合酋长国和沙特阿拉伯认捐总额 2 亿美元	246
5 月	加沙卫生呼吁：1 000 万美元	256
6 月和 7 月	2019 年 6 月在纽约举行的年度认捐会议上作出的总额 3 900 万美元的额外认捐	217
8 月	3 100 万美元的额外认捐	186
9 月	高级别活动认捐总额 1.22 亿美元	64
10 月至 12 月	6 400 万美元的额外认捐	0

## 六. 结论和建议

27. 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、发展和保护作出贡献。

28. 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 2019 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。

29. 工作组欢迎近东救济工程处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。

30. 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。

31. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2019 年对近东救济工程处的捐款水平时牢记上述考虑因素。

32. 按照 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最为重要。高度鼓励迅速支付已宣布的捐款，包括 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他左右服务费用的因素的影响。捐款还应反映适当的国际责任分担。

(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。

(d) 敦促各国政府根据世界人道主义峰会的建议，尽可能为近东救济工程处提供非专用多年期供资，使捐款持续和可预测，并在可能的情况下于年初支付捐款。

## 附件一

2019年上半年对近东救济工程处方案的认捐(现金和实物), 截至  
2019年8月22日, 按捐款价值分列

(美元等值)

捐助方	共计
欧洲联盟(包括欧洲平民保护和人道主义援助业务总司)	106 435 096
德国	100 835 948
联合王国	74 942 089
瑞典	64 046 240
阿拉伯联合酋长国	51 800 000
日本	32 023 512
挪威	28 217 581
瑞士	23 743 754
卡塔尔	21 000 000
法国	20 808 646
加拿大	18 618 549
澳大利亚	13 853 706
丹麦	10 724 072
土耳其	10 000 000
比利时(包括佛兰德斯地区政府)	7 424 390
爱尔兰	5 681 818
卢森堡	5 681 818
芬兰	5 574 136
西班牙(包括地区政府)	5 321 640
意大利	5 048 661
印度	5 000 000
科威特	5 000 000
奥地利	2 637 829
约旦	2 293 942
巴勒斯坦国	2 192 731
沙特阿拉伯	2 036 960
俄罗斯联邦	2 000 000
新西兰	1 682 350
阿富汗	1 000 000
中国	1 000 000
印度尼西亚	1 000 000
阿曼	717 764

捐助方	共计
波兰	521 812
爱沙尼亚	318 440
阿拉伯叙利亚共和国	280 772
巴基斯坦	250 000
冰岛	238 137
黎巴嫩	231 244
大韩民国	198 181
马耳他	114 155
塞浦路斯	114 000
摩纳哥	113 766
列支敦士登	97 943
斯洛文尼亚	57 078
哈萨克斯坦	50 000
荷兰	37 221
斯洛伐克	33 445
立陶宛	33 370
圭亚那	20 000
菲律宾	20 000
葡萄牙	20 000
<b>共计</b>	<b>641 092 797</b>

## 附件二

截至 2018 年 12 月 31 日对近东救济工程处 2018 年方案作出的认捐  
(现金和实物), 按捐款价值分列

(美元等值)

捐助方	共计
欧洲联盟(包括欧洲平民保护和人道主义援助业务总司)	178 989 326
德国	177 439 447
沙特阿拉伯	159 956 771
联合国	92 754 569
瑞典	64 999 762
美国	60 429 282
阿拉伯联合酋长国	53 800 000
卡塔尔	51 499 779
科威特	50 000 000
日本	44 999 224
挪威	36 278 753
瑞士	27 828 599
加拿大	26 746 123
荷兰	22 677 756
西班牙(包括地区政府)	19 055 991
土耳其	18 774 000
意大利	17 090 974
澳大利亚	16 017 103
比利时(包括佛兰德斯地区政府)	15 498 794
法国	15 261 693
丹麦	14 475 903
爱尔兰	10 815 862
卢森堡	5 757 296
芬兰	5 490 921
约旦	5 181 523
印度	5 000 000
巴勒斯坦国	4 231 942
新西兰	2 741 100
中国	2 350 000
俄罗斯联邦	2 000 000
奥地利	1 639 518
大韩民国	1 608 850

捐助方	共计
阿曼	667 782
波兰	583 243
冰岛	521 653
阿拉伯叙利亚共和国	518 965
墨西哥	500 000
爱沙尼亚	339 829
马来西亚	268 008
黎巴嫩	255 885
巴基斯坦	250 000
捷克	240 588
列支敦士登	214 362
阿塞拜疆	200 000
印度尼西亚	200 000
马耳他	182 654
葡萄牙	138 611
塞浦路斯	120 000
罗马教廷	100 000
哈萨克斯坦	100 000
斯洛伐克	95 858
保加利亚	81 585
斯洛文尼亚	79 800
智利	62 500
摩纳哥	60 386
孟加拉国	50 000
罗马尼亚	50 000
泰国	40 000
立陶宛	24 540
拉脱维亚	11 364
<b>共计</b>	<b>1 217 348 477</b>