



大会

Distr.: General  
27 August 2021  
Chinese  
Original: English

第七十六届会议

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：尼尼·法罗·哈勒(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 2021 年的活动，并详细说明了工程处目前的财政状况。工作组在 8 月 24 日的会议上通过了本报告。与工作组以前的报告一样，本报告最后向全体会员国提出结论意见。

\* A/76/150。



## 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 74/83 号决议延长至 2023 年 6 月 30 日。大会在该决议中申明在巴勒斯坦难民问题得到公正解决以前,近东救济工程处有必要继续其工作。
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(2020 年的报告为 A/75/196),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 75/94 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业务区(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核心服务、保护和人道主义援助。纵观其整个历史,在 570 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包括东耶路撒冷在内的西岸以及约旦、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,工程处有近 29 000 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和人类发展服务。工程处在促进区域稳定、努力促进中东区域和平与安全、缓解暴力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,饱受贫困、不断上升的失业率(特别是青年和妇女失业)、各种形式歧视以及边缘化之苦,其充分享受人权的能力受到种种限制。
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 月在土耳其伊斯坦布尔举行的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. 2020 年,近东救济工程处通过工程处、其捐助方和巴勒斯坦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。工程处提供了超过 570 万次初级保健咨询,为 533 342 名儿童提供了教育(2019/20 学年),为超过 390 000 人提供了社会安全网援助(包括现金和粮食),为 8 270 名青年提供了职业技术教育与培训(2019/20 学年),并为 21 339 人提供了小额贷款,其中包括 8 200 名巴勒斯坦难民。此外,工程处根据其保护和标准,修复或建造了 1 082 处住所,建造、升级或重建了 3 个保健中心和 13 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,140 多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十五个年头,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。这种情况又因巴勒斯坦的持续分裂而加剧,影响了巴勒斯坦政府在仍由哈马斯控制的加沙地带履职的能力。2021 年,近东救济工程处预计将继续向近 120 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状况,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西岸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 870 000 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也对西岸的经济造成破坏性影响。截至 2020 年 12 月 31 日,巴勒斯坦权力机构财政部应向工程处支付的涉及为西岸和加沙购置的服务和物品的增值税总额为 1.008 亿美元,与巴勒斯坦权力机构截至 2019 年 12 月 31 日的应付数额几乎相同。

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。2021 年 1 月,估计留在该国的约 438 000 名巴勒斯坦难民中有 40%仍然流离失所,其中三分之二的人自冲突开始以来至少流离失所过一次。约 45 000 人从阿拉伯叙利亚共和国逃往约旦和黎巴嫩。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 475 000 万人,不包括那些从阿拉伯叙利亚共和国抵达的人。那里的难民依然不得从事 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。鉴于这种情况,再加上黎巴嫩当前严重的经济和社会危机,工程处的服务被视为

当地巴勒斯坦难民的生命线。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 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的境况继续给收容国政府和寻求援助者带来挑战。

#### 四. 近东救济工程处的结构

16. 近东救济工程处的核心业务载列于其方案预算中，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. 近东救济工程处实行单一综合预算框架，包括：方案预算(资金主要来自会员国和其他捐助方的自愿非专用捐款)；具体、有时限活动的项目资金(由专门用途自愿捐款 100%提供资源)；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，近东救济工程处通过为巴勒斯坦被占领土发出的紧急呼吁，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人道主义援助应急计划一部分的阿拉伯叙利亚共和国区域危机紧急呼吁，在约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国提供了紧急援助。工程处对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的应对展现了其作为一线服务提供者的实力。工程处依托其核心基础设施和人员配置，通过专门的 COVID-19 紧急呼吁推进了抗疫工作。

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

#### 五. 近东救济工程处的财政状况

20. 过去几年，近东救济工程处的供资状况不断恶化，2020 年达到新的临界点。2020 年方案预算定为 8.06 亿美元，与 2019 年 7.5 亿美元的预算相比，增加了 5 600 万美元。预算增加的原因是：工作人员薪金增加；工程处需要对往年财政困难期间被忽视的基础设施进行投资；众所周知，巴勒斯坦难民的需求和费用增加，这些需求和费用过去按零增长预算进行管理。工程处还为巴勒斯坦被占领土紧急呼吁编列了 1.55 亿美元的预算，为阿拉伯叙利亚共和国区域危机紧急呼吁编列了 2.7 亿美元的预算。此外，为满足该地区因 COVID-19 疫情引发的额外人道主义需求，工程处宣布了一项 1.52 亿美元的紧急呼吁，使得 2020 年所需资源总额达到 13.83 亿美元。

21. 2020 年,所有筹资门户的捐助方捐款共计 9.57 亿美元,包括来自 COVID-19 紧急呼吁的 7 560 万美元。这一数额低于 2019 年筹集的 9.69 亿美元,与工程处 2020 年的方案预算、紧急呼吁和项目所需资源相比存在 5.96 亿美元的缺口。

22. 2020 年,工程处仍然面临现金流中断的紧迫威胁,不得不艰难维持对巴勒斯坦难民的各项关键服务。工程处自 9 月起推迟向供应商付款。关键业务只能通过中央应急基金提供的 2 000 万美元贷款和捐助方提供的部分额外资金来维持,包括提前动用 2021 年的计划供资。当年最后两个月的工作人员薪金被部分推迟支付。虽然这一解决方案使基本服务得以继续,关键需求得以满足,但却令工程处工作人员感到极其不安。工程处在方案预算中将大约 7 500 万美元的负债结转到 2021 年。

23. 2020 年供资不足继续对工程处的业务造成严重影响。例如,方案预算短缺导致:(a) 近东救济工程处学校继续实行每班 50 名学生的上限;(b) 暂停取消社会安全网方案上限的计划(该上限自 2013 年以来实施至今);(c) 进一步推迟资本投资,例如推迟对工程处车队、信息技术设备和软件的投资;(d) 继续忽视必要的维修工程,可能导致未来支出增加。

24. 近东救济工程处感谢约旦和瑞典,两国外交部长于 2020 年 6 月 23 日共同召集了一次特别部长级虚拟认捐会议,会议追加确认了近 7 500 万美元捐款。此外,两位部长还于 2020 年 11 月就工程处岌岌可危的财务状况共同召集了一次虚拟战略对话。与会者在会上达成一致,同意以各自高级别办事处作为积极推手,发挥办事处的影响力,推进对近东救济工程处的财政和政治承诺。

25. 2021 年方案预算为 8.06 亿美元,与上一年相比无增长。为了在 2021 年提供关键人道主义服务,包括向受人道主义危机影响的 150 多万巴勒斯坦难民提供紧急援助,已计划通过紧急呼吁筹资门户再筹集 5.49 亿美元。这一计划数额将用于应对巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国境内旷日持久的人道主义局势、各业务区近期所受 COVID-19 影响以及黎巴嫩的经济危机。针对 2021 年 5 月加沙发生的暴力事件和西岸日趋紧张的局势,近东救济工程处还发出了为期 30 天的紧急呼吁,以求募集 3 800 万美元。6 月,近东救济工程处发出了一项 1.64 亿美元(经更新)的人道主义和早期恢复呼吁,资金用途包括立即采取应急行动以及满足 2021 年 12 月 31 日之前的早期恢复需求。

26. 根据目前的收入预测,近东救济工程处将在 2021 年面临 1 亿美元的年终方案预算缺口。

27. 一项积极进展是,美国在财政和政治上重新介入,包括在 2021 年 4 月宣布恢复对近东救济工程处的供资,提供 1.5 亿美元款项,其中 8 900 万美元用于方案预算。部分美国资金还用于紧急呼吁,以应对阿拉伯叙利亚共和国、包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的严峻人道主义挑战。这笔供资对于避免在提供拯救生命的人道主义援助方面出现资金中断的风险至关重要。5 月,美国向工程处的紧急呼吁提供了近 3 300 万美元的人道主义援助,7 月,美国宣布追加 1.358 亿美元,用于支持工程处的核心预算。

28. 近东救济工程处必须获得必要支持，才能应对 2021 年迫在眉睫的严峻财务状况。同样重要的是，必须解决一再出现的现金流危机这一长期挑战。为此，约旦和瑞典两国外交大臣正计划共同召集一次关于近东救济工程处的国际会议，目的是在会员国之间达成集体一致，商定近东救济工程处平稳、可持续运作的模式，使工程处能够切实执行大会规定的任务。

29. 近东救济工程处努力寻求其他途径，以确保创新性的、新的和可持续的资金来源。工程处曾与世界银行讨论设立一个多捐助方信托基金，以支持工程处的教育方案。这项讨论仍处于搁置状态，等待重启合作的机会。伊斯兰合作组织成员国为近东救济工程处设立了一个宗教公产发展基金，由伊斯兰开发银行管理。该基金旨在以投资组合利润的形式向工程处经常预算提供可持续的捐款来源，作为一项长期投资战略，可为近东救济工程处带来未来收入。虽然宗教公产基金已经启动，但遗憾的是，时至今日，机构间的拖延仍在阻碍全面运作，工程处正在等待伊斯兰开发银行对运作情况和伙伴关系安排进行进一步审查，然后才有可能取得进一步进展。近东救济工程处投资于数字和个人筹资，将其既作为宣传工具又作为筹款工具，以使资源调集方式多样化。由于近东救济工程处对数字平台进行投资，包括改进网站设计、技术支持和在线推广，数字筹资得以增加。事实证明，为各项活动进行的线上筹资活动是成功的。特别是，2021 年 4 月和 5 月的线上斋月活动筹集了包括天课捐款在内的 150 多万美元。近东救济工程处希望进一步增加来自私营部门的收入，并希望超额实现私营部门捐款占捐款总额 2.5% 的目标。

30. 由于缺乏资源，近东救济工程处继续对其国家委员会采取选择性方针，只针对美国和西班牙两地民众发布集宣传和筹资目的为一体的信息。2020 年，国家委员会尽管面临 COVID-19 大流行带来的挑战，但还是筹集到了 470 万美元的私人捐款。如果算上从西班牙地区政府筹集的资金，则国家委员会 2020 年总共筹集到了近 1 100 万美元。

31. 秘书长在 2017 年 3 月 30 日的报告(A/71/849)中敦促大会及其相关委员会审议是否可能增加联合国经常预算对近东救济工程处的支助，以确保工程处在任务期内资金充足、可预测和持续不断。2022 年拟议方案预算按照行政和预算问题咨询委员会 2020 年的建议，拟议利用经常预算资源为 43 个工作人员员额供资。

#### 2020 年资金短缺时间表

日期	事件	短缺(百万美元)
1 月 31 日	宣布根据所需预算总额减去已确定的认捐额得出的资金缺口	573
5 月 30 日	在认捐会议前确认了 1.63 亿美元认捐额	410
6 月 23 日	在认捐会议上确认了 7 500 万美元	335
8 月 30 日	宣布 2020 年 9 月至 12 月所需资金	200
11 月 30 日	在咨询委员会会上宣布所需资金	114
12 月 31 日	未偿债务和贷款结转至 2021 年	75



## 六. 结论和建议

32. 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。

33. 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 2021 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以及行政和预算问题咨询委员会和第五委员会今后进行的任何预算评估的前提下重申，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。

34. 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其赤字有关问题，并鼓励工程处进一步努力继续其改革举措。

35. 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。

36. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2021 年对近东救济工程处的捐款水平时牢记上述考虑因素。

37. 按照 2017 年 3 月 30 日秘书长的报告(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近东救济工程处的自愿捐款，并向本报告所述的工程处三个筹资门户提供捐助，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。政府捐款应跟上工程处的所需经费，同时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采取措施，在维持对巴勒斯坦难民服务质量的同时提高效率，并采取措施，通过向国际援助透明度倡议进行报告来提高透明度，鼓励工程处在这方面继续实施这些措施，不断作出努力；

(c) 表示注意到 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

## 截至 2021 年 8 月 10 日对近东救济工程处 2021 年方案作出的认捐(现金和实物)，按捐助价值分列

(美元等值)

捐助方	共计
美利坚合众国	318 400 000
德国	109 690 083
瑞典	51 430 639
日本	46 253 906
瑞士	28 085 198
加拿大	27 614 551
法国	25 996 835
挪威	23 551 308
大不列颠及北爱尔兰联合王国	22 340 332
丹麦	18 750 874
荷兰	15 240 328
意大利	11 866 250
土耳其	10 106 384
比利时(包括佛兰德斯政府)	8 656 615
爱尔兰	8 379 113
欧洲联盟	8 358 002
芬兰	7 302 237
卢森堡	5 375 631
印度	5 000 000
西班牙(包括地区政府)	4 042 584
奥地利	2 743 477
约旦	2 589 205
俄罗斯联邦	2 000 000
澳大利亚	1 549 187
大韩民国	1 190 230
巴勒斯坦国	1 059 347
中国	1 000 000
新西兰	714 100
黎巴嫩	503 469
爱沙尼亚	453 860
阿拉伯叙利亚共和国	418 635
冰岛	360 460



捐助方	共计
阿曼	316 422
波兰	259 491
罗马尼亚	178 998
文莱达鲁萨兰国	114 712
列支敦士登	112 360
马耳他	60 370
哈萨克斯坦	50 000
菲律宾	50 000
泰国	40 000
拉脱维亚	20 156
葡萄牙	20 000
马尔代夫	1 000
<b>共计</b>	<b>772 246 348</b>

注：为进一步确保财务透明度，同时根据近东救济工程处对 2016 年大协议的承诺，工程处按照国际援助透明度倡议的标准公布公产财务数据。有关供资情况可查阅：[www.unrwa.org/donor\\_resource](http://www.unrwa.org/donor_resource)；有关捐款的数据可查阅：[www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends](http://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends)。

## 附件二

## 截至 2020 年 12 月 31 日对近东救济工程处 2020 年方案作出的认捐(现金和实物)，按捐助价值分列

(美元等值)

捐助方	共计
德国	210 384 339
欧洲联盟	157 059 235
大不列颠及北爱尔兰联合王国	64 129 434
瑞典	60 420 012
日本	33 080 021
瑞士	29 529 812
沙特阿拉伯	28 933 333
挪威	27 887 600
加拿大	24 083 407
法国	22 986 067
荷兰	22 130 814
土耳其	20 561 025
意大利	17 714 100
丹麦	15 717 155
西班牙(包括地区政府)	14 358 262
比利时(包括佛兰德斯政府)	13 203 288
芬兰	10 352 571
爱尔兰	8 933 341
澳大利亚	8 393 204
卡塔尔	8 000 000
约旦	7 392 615
卢森堡	5 572 075
奥地利	5 049 507
印度	5 000 000
巴勒斯坦国	4 186 174
中国	3 291 904
俄罗斯联邦	2 000 000
大韩民国	1 164 611
阿拉伯联合酋长国	1 000 000
波兰	792 645
墨西哥	750 000
摩纳哥	616 748

捐助方	共计
新西兰	595 300
阿拉伯叙利亚共和国	457 279
阿曼	432 637
冰岛	315 039
爱沙尼亚	308 911
阿塞拜疆	300 000
捷克	231 547
黎巴嫩	224 931
印度尼西亚	200 000
塞浦路斯	168 000
马来西亚(包括槟城天课局)	133 347
文莱达鲁萨兰国	114 712
列支敦士登	103 093
哈萨克斯坦	100 000
马耳他	83 910
葡萄牙	81 350
保加利亚	77 263
巴西	75 000
泰国	70 000
立陶宛	54 289
斯洛文尼亚	54 289
巴林	50 000
孟加拉国	50 000
越南	50 000
希腊	44 867
罗马尼亚	44 300
拉脱维亚	20 812
埃及	20 000
罗马教廷	20 000
斯洛伐克	16 797
巴基斯坦	13 690
<b>共计</b>	<b>839 184 660</b>

注：为进一步确保财务透明度，同时根据近东救济工程处对 2016 年大协议的承诺，工程处按照国际援助透明度倡议的标准公布公产财务数据。有关供资情况可查阅：[www.unrwa.org/donor\\_resource](http://www.unrwa.org/donor_resource)；有关捐款的数据可查阅：[www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends](http://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends)。