



联合国

联合国近东巴勒斯坦难民救济 和工程处主任专员的报告

2018-2019 年方案预算

大会
正式记录
第七十二届会议
补编第 13 号



联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任 专员的报告

2018-2019 年方案预算



联合国 • 2017 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	页次
一. 2018-2019 两年期预算导言	3
A. 总方向	3
B. 背景	3
C. 规划假设	4
D. 预算结构	5
E. 人力资源	14
F. 财务状况	16
G. 2018-2019 年筹资状况	17
二. 次级方案 1: 国际法规定的巴勒斯坦难民的权利得到保护和促进	20
A. 经常业务	20
B. 制约和挑战	20
C. 预期成绩	21
D. 财政资源	22
三. 次级方案 2: 巴勒斯坦难民的健康得到保护, 疾病负担减轻	23
A. 经常业务	23
B. 制约和挑战	23
C. 预期成绩	24
D. 财政资源	25
四. 次级方案 3: 学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	26
A. 经常业务	26
B. 制约和挑战	27
C. 预期成绩	27
D. 财政资源	28
五. 次级方案 4: 加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力	29
A. 经常业务	29
B. 制约与挑战	30

C. 预期成绩	30
D. 财政资源	31
六. 次级方案 5: 巴勒斯坦难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要	32
A. 经常业务	32
B. 制约与挑战	33
C. 预期成绩	33
D. 财政资源	35
七. 次级方案 6: 有效和高效的治理与支助.....	36
A. 管理服务目标	36
B. 制定积极进取的关系和筹资办法	36
C. 加强管理制度	36
D. 财政资源	37

第一章

2018-2019 两年期预算导言

A. 总方向

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)系根据大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议成立,是联合国系统的大会附属机构,于 1950 年 5 月 1 日开始运作。自那以来,近东救济工程处调整和加强了各项方案,以满足巴勒斯坦难民日益复杂的需求,并向处于该区域长期冲突中的难民提供保护和稳定措施。目前,近东救济工程处是向 575 万已登记的中东巴勒斯坦难民提供教育、卫生、救济和社会基本服务的主要机构。然而,如第一章后文所述,近东救济工程处长期的财政危机对其业务稳定构成风险,这是工程处及其利益攸关方深切关注的问题。

2. 近东救济工程处直接向大会报告工作。由捐助方和东道国政府组成的咨询委员会就工程处的方案和活动向工程处主任专员提供总体咨询和支助。

3. 近东救济工程处的使命是帮助巴勒斯坦难民充分发挥人类发展潜能。按照这一使命,作为 2016-2021 年中期战略的组成部分,工程处努力实现五项战略成果:(a) 国际法规定的巴勒斯坦难民权利得到保护和促进;(b) 巴勒斯坦难民的健康得到保护,疾病负担减轻;(c) 学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育;(d) 加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力;(e) 巴勒斯坦难民得以满足食物、住房和环境卫生等基本人类需要。这些目标上的进展将推动近东救济工程处 2018-2019 两年期的业务。

4. 为实现这 5 项符合可持续发展目标的战略成果,近东救济工程处将继续并更好地为约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙地带已登记的巴勒斯坦难民提供教育和保健服务、救济和社会支助、小额金融服务、难民营基础设施和营地改善以及保护措施,预计到 2019 年底这些难民的总人数将超过 600 万人。

5. 工程处还向巴勒斯坦被占领土上和阿拉伯叙利亚共和国境内因武装冲突而严重受困的逾 150 万名巴勒斯坦难民提供紧急援助。近东救济工程处将继续视需提供此类服务,并根据大会第 2252(ES-V)号决议和第 68/77 号决议的任务授权,作为例外和临时措施,继续向当前流离失所和急需持续援助的非难民提供服务。

6. 近东救济工程处将继续努力,把保护和性别问题纳入其活动主流。

B. 背景

7. 中东正在经历重大的政治、社会和经济变动。局势不稳定以及某些情况下的激烈冲突预计将成为这个两年期宏观环境的特点。

8. 虽然在这个两年期不大可能和平、全面和持久解决以色列-巴勒斯坦冲突,包括最终解决巴勒斯坦难民的困境,但联合国仍将为维持和平进程而与所有相关行为体继续积极接触。

C. 规划假设

9. 制订 2016-2021 年中期战略所依据的假设迄今被证明是准确的，并且在 2018-2019 两年期可能仍然准确。本节概述了这些假设。

10. 对加沙地带的非法封锁将继续下去，加沙地带仍将是世界上最脆弱的经济体之一。大多数人口将进一步陷入贫困。环境和资源问题将对加沙作为可居住地的存在构成日益严重的威胁。

11. 在西岸，¹ 占领造成的保护挑战将继续影响包括难民在内所有巴勒斯坦人的日常生活。经济预计将继续停滞不前，从而推高失业率和贫困率。

12. 阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突将继续，并对所有平民造成破坏性影响。随着经济环境和必要基础设施受损，对近东救济工程处的依赖将进一步增加。即使真的停止住一切暴力行为，家园、卫生和教育基础设施所遭受的大范围损害将需要大量重建工作。

13. 阿拉伯叙利亚共和国境内冲突不断，黎巴嫩收容了 120 万叙利亚难民，这可能继续对黎巴嫩的稳定造成不利影响。

14. 约旦将继续收容数百万难民，无论是巴勒斯坦难民还是来自阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的难民。外部安全威胁加剧预计将继续构成内部冲突风险。尽管如此，约旦一直保持了良好、稳定的和平与安全环境，其状况好于近东救济工程处所有其他作业区域。

15. 预测表明，近东救济工程处登记的人口总数将从 2016 年的 575 万增至 2021 年的 646 万。各区域的增长率将有差异，预计加沙的增长速度最快。2021 年估计还会有 166 万名育龄妇女(15-49 岁)，其中约 334 000 人将使用近东救济工程处的服务。2021 年将有约 470 000 名难民在 3 岁或以下。估计将有 110 万名学龄期巴勒斯坦难民，其中半数预计将在近东救济工程处的学校入学。2012 到 2021 年间，巴勒斯坦青年难民人数估计将从 104 万增至 108 万。2021 年，60 岁及以上的巴勒斯坦难民人数估计达到 804 000 人，高于 2012 年的 656 000 人。贫困人数将从 163 万(2012 年)增至 217 万(2021 年)，其中 566 000 人将处于赤贫状态。不计通常居住在阿拉伯叙利亚共和国的难民，2021 年难民营人口预计将达到约 916 000 人，其中约 145 000 人预计将生活在 33 800 个不合标准的收容所里。

16. 巴勒斯坦难民将继续面临人类发展危机。粮食无保障和贫穷程度很高而且还在恶化，尤其是在巴勒斯坦难民营和聚集区中。青年失业率令人震惊，女青年受到的影响尤为严重。虽然巴勒斯坦难民由于工程处和东道国当局提供的教育和卫生设施而拥有良好的人力资本，但大多数难民无法获得可持续生计所需的各种资产。

¹ 本报告中凡提及西岸，均包括东耶路撒冷。

D. 预算结构

17. 近东救济工程处的方案预算符合 2016-2021 年中期战略中所载的战略成果以及 2018-2019 两年期核定统一框架结构(A/71/6(Prog.22)), 该结构被用于编制该两年期预算分册。

18. 根据经更新的符合《国际公共部门会计准则》(公共部门会计准则)的近东救济工程处《财务条例》第 9.2 条, 从 2012 年 1 月 1 日起, 两年期预算按照联合国系统会计准则规定的修正的收付实现原则列报。

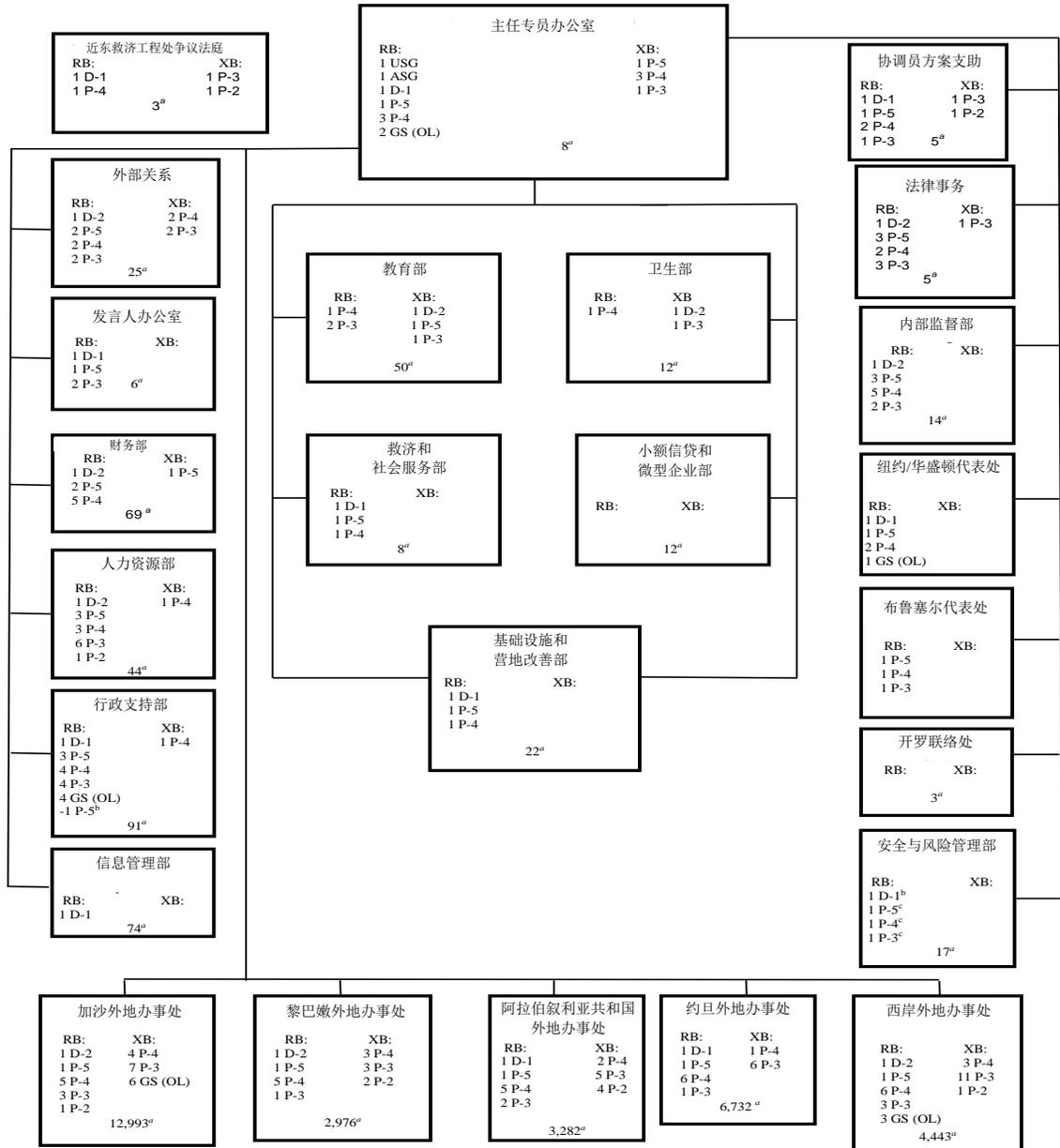
19. 大会在第 3331 B(XXIX)号决议中决定, 从 1975 年 1 月 1 日起, 在近东救济工程处任务期间, 原由自愿捐款支出的工程处国际工作人员的薪金, 应由联合国经常预算供资(见图一)。

20. 2016 年 7 月, 近东救济工程处启动了一个侧重于落实次级方案结构的业务规划项目。次级方案是近东救济工程处方案(包括项目)的结构单元, 用于确定方案所涵盖的详细活动和相关支出。次级方案结构审查的目的包括:

- (a) 反映适当的方案战略成果;
- (b) 全工程处统一使用次级方案结构;
- (c) 捐助方干预与方案结构相整合。

该项目于 2017 年初完成。

图一
联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 2018-2019 两年期结构和员额分配



缩写：RB，经常预算；XB，预算外；GS(OL)，一般事务(其他职等)，USG，副秘书长，ASG，助理秘书长。

注：80 个国际员额由预算外资源提供经费。

^a 本国员额。

^b 员额改叙。

^c 新员额。

表 1
2018-2019 两年期方案预算

A. 2018-2019 年全工程处预算总额汇总表，按次级方案分列

(千美元)

次级方案	2018 财政年度					2019 财政年度					2018-2019 两年期				
	方案预算			项目 预算	共计	方案预算			项目 预算	共计	方案预算			项目 预算	共计
	现金 ^a	实物	共计			现金 ^a	实物	共计			现金 ^a	实物	共计		
国际法规定的巴勒斯坦难民权利得到保护和促进	7 566	5	7 571	5 042	12 613	7 617	6	7 623	5 669	13 292	15 183	11	15 194	10 711	25 905
巴勒斯坦难民的健康得到保护，疾病负担减轻	115 738	3 881	119 619	29 524	149 143	117 350	3 889	121 239	12 562	133 801	233 088	7 770	240 858	42 086	282 944
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	413 126	739	413 865	36 838	450 703	428 188	759	428 947	24 650	453 597	841 314	1 498	842 812	61 488	904 300
加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力	27 937	800	28 737	10 384	39 121	28 404	819	29 223	10 100	39 323	56 341	1 619	57 960	20 484	78 444
巴勒斯坦难民得以满足食物、住房和环境卫生等基本人类需要	56 736	207	56 943	259 994	316 937	57 262	209	57 471	235 808	293 280	113 998	416	114 414	495 802	610 216
有效和高效的治理和支助	190 545	1 353	191 898	9 640	201 538	205 828	1 359	207 187	5 351	212 538	396 373	2 712	399 085	14 991	414 076
目标所需经费共计	811 648	6 985	818 633	351 422	1 170 055	844 649	7 041	851 690	294 140	1 145 831	1 656 297	14 026	1 670 323	645 562	2 315 885
应急准备金	7 025		7 025		7 025	7 025		7 025		7 025	14 050	—	14 050	—	14 050
其他所需经费共计	7 025	—	7 025	—	7 025	7 025	—	7 025	—	7 025	14 050	—	14 050	—	14 050
所需经费共计	818 673	6 985	825 658	351 422	1 177 080	851 674	7 041	858 715	294 140	1 152 855	1 670 347	14 026	1 684 373	645 562	2 329 935

^a 包括拟增设的 3 个国际员额和 1 个员额改叙费用，将由 2018-2019 两年期联合国摊款供资。

B. 2018-2019 年全工程处预算总额汇总表，按方案分列

(千美元)

	2018 财政年度					2019 财政年度					2018-2019 两年期				
	方案预算			项目 预算	共计	方案预算			项目 预算	共计	方案预算			项目 预算	共计
	现金 ^a	实物	共计			现金 ^a	实物	共计			现金 ^a	实物	共计		
教育方案	442 480	2 058	444 538	45 722	490 260	458 248	2 096	460 344	33 250	493 594	900 728	4 154	904 882	78 972	983 854
卫生方案	118 973	4 447	123 420	29 524	152 944	120 677	4 456	125 133	12 563	137 696	239 650	8 903	248 553	42 087	290 640
救济和社会服务方案	71 791	225	72 016	1 955	73 971	85 865	228	86 093	1 700	87 793	157 656	453	158 109	3 655	161 764
基础设施和营地改善方案	53 870	4	53 874	260 739	314 613	54 448	4	54 452	236 108	290 560	108 318	8	108 326	496 847	605 173
保护方案	5 219		5 219	5 824	11 043	5 222		5 222	5 051	10 273	10 441	—	10 441	10 875	21 316
行政领导	34 914	231	35 145	2 916	38 061	35 064	237	35 301	—	35 301	69 978	468	70 446	2 916	73 362
支助部门	84 401	20	84 421	4 742	89 163	85 125	20	85 145	5 468	90 613	169 526	40	169 566	10 210	179 776
方案所需经费共计	811 648	6 985	818 633	351 422	1 170 055	844 649	7 041	851 690	294 140	1 145 830	1 656 297	14 026	1 670 323	645 562	2 315 885
应急准备金	7 025	—	7 025	—	7 025	7 025	—	7 025	—	7 025	14 050	—	14 050	—	14 050
其他所需经费共计	7 025	—	7 025	—	7 025	7 025	—	7 025	—	7 025	14 050	—	14 050	—	14 050
所需经费共计	818 673	6 985	825 658	351 422	1 177 080	851 674	7 041	858 715	294 140	1 152 855	1 670 347	14 026	1 684 373	645 562	2 329 935

^a 包括拟增设的 3 个国际员额和 1 个员额改叙费用，将由 2018-2019 两年期联合国摊款供资。

表 2
 方案预算所需经费，按外地办事处和总部分列

(现金和实物，千美元)

外地办事处/总部	2016 年支出	2017 年预算	2018 年估计数 ^a	2019 年估计数 ^a
加沙地带	234 975	248 236	293 266	306 858
黎巴嫩	91 419	92 510	131 542	132 240
阿拉伯叙利亚共和国	27 009	61 340	50 994	51 613
约旦	127 328	143 897	155 118	171 050
西岸	105 081	113 106	124 739	126 700
总部	62 407	76 667	62 976	63 229
教育方案	2 347	3 052	2 960	2 992
卫生方案	1 026	1 232	1 278	1 293
救济和社会服务方案	1 041	27 452 ^b	1 400	1 405
基础设施和营地改善方案	1 300	1 693	1 679	1 698
保护方案	97		4 950	4 951
行政领导	15 584	16 777	21 462	21 476
支助部门	41 012	26 460	29 245	29 414
小计	648 220	735 757	818 633	851 690
应急准备金			7 025	7 025
小计	—	—	7 025	7 025
所需经费共计	648 220	735 757	825 658	858 715

^a 包括拟增设的 3 个国际员额和 1 个员额改叙费用，将由 2018-2019 两年期联合国摊款供资。

^b 包括社会安全网方案 2017 年粮食准备金 2 600 万美元。

图二
 方案预算，按外地办事处和总部分列

(现金和实物，千美元)

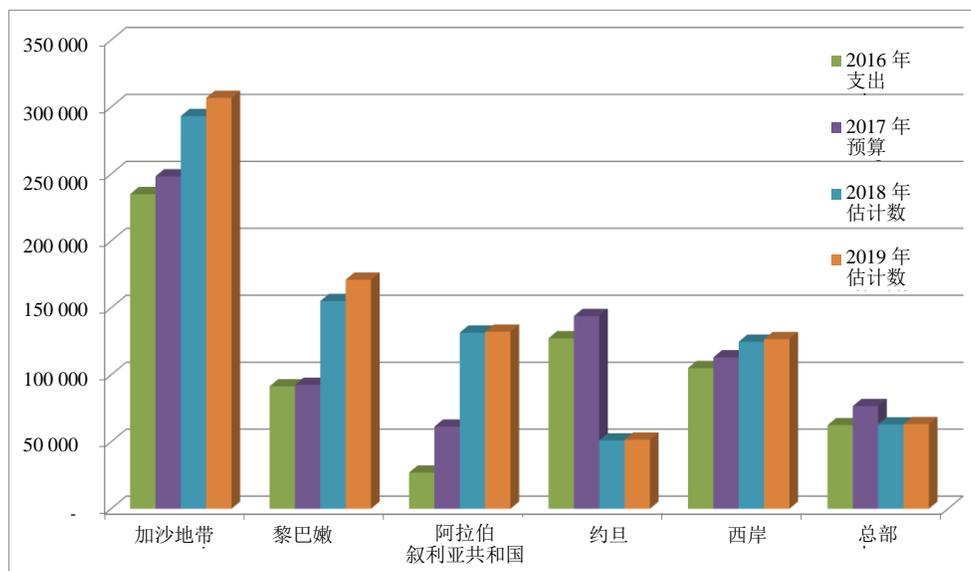


表 3
 方案预算所需经费，按资源分列

(现金和实物，千美元)

资源	2016年支出	2017年预算	2018年估计数 ^a	2019年估计数 ^a
工作人员费用				
国际工作人员	28 090	32 028	40 046	40 046
地区工作人员	460 626	515 379	579 066	598 280
限期任用合同	1 175	2 563	1 204	1 205
临时工作人员	15 859	8 744	7 665	7 664
工作人员费用小计	505 751	558 714	627 981	647 196
业务费用				
用品 ^b	52 509	83 863	52 101	52 112
公用事业	6 407	6 559	6 168	6 168
房舍维修	9 282	10 167	30 560	30 596
设备和建筑	5 400	12 846	5 911	5 920
培训	534	1 511	1 476	1 476
差旅	1 708	2 268	1 881	1 881
行政支助事务	6 179	6 232	5 347	5 347
咨询服务	3 189	2 543	2 695	2 695
医院服务	30 379	29 445	29 269	29 269

资源	2016 年支出	2017 年预算	2018 年估计数 ^a	2019 年估计数 ^a
杂项事务	12 394	14 251	13 086	13 086
困难个案补贴 ^c	17 668	9 328	43 670	57 457
第三方补贴	717	71	2 612	2 612
其他补贴	168	362	235	235
费用回收	(4 064)	(2 405)	(4 359)	(4 360)
业务费用小计	142 469	177 043	190 652	204 494
工作人员和业务费用共计	648 220	735 757	818 633	851 690
应急准备金			7 025	7 025
小计	—	—	7 025	7 025
所需经费共计	648 220	735 757	825 658	858 715

^a 包括拟增设的 3 个国际员额和 1 个员额改叙费用, 将由 2018-2019 两年期联合国摊款供资。

^b 包括社会安全网方案 2017 年粮食准备金 2 600 万美元。

^c 2017 年到 2018 年预算增加的原因是黎巴嫩、约旦和西岸外地办事处的政策变化(粮食供应改为以现金代替粮食的模式)。

图三
方案预算, 按资源分列

(现金和实物, 千美元)

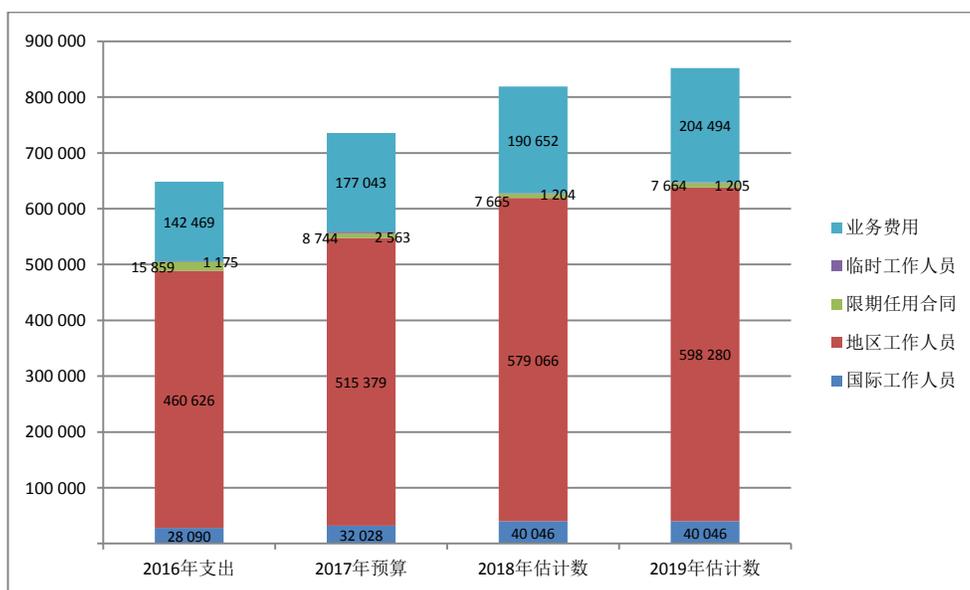


表 4

A. 2018 年项目预算，按次级方案和外地办事处/总部分列

(千美元)

次级方案	阿拉伯叙利亚						总计
	加沙地带	黎巴嫩	亚共和国	约旦	西岸	总部	
国际法规定的巴勒斯坦难民权利得到保护和促进	—	—	—	—	930	4 112	5 042
巴勒斯坦难民的健康得到保护，疾病负担减轻	12 091	1 233	2 875	2 292	232	10 801	29 524
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	21 585	4 814	839	5 343	1 100	3 157	36 838
加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力	105	1 627	863	2 766	290	4 733	10 384
巴勒斯坦难民得以满足食物、住房和环境卫生等基本人类需要	181 060	58 548	39	10 004	10 343	—	259 994
有效和高效的治理和支助	46	2 228	323	1 426	138	5 479	9 640
共计	214 887	68 450	4 939	21 831	13 033	28 282	351 422

图四

A. 2018 年项目预算，按次级方案和外地办事处/总部分列

(千美元)

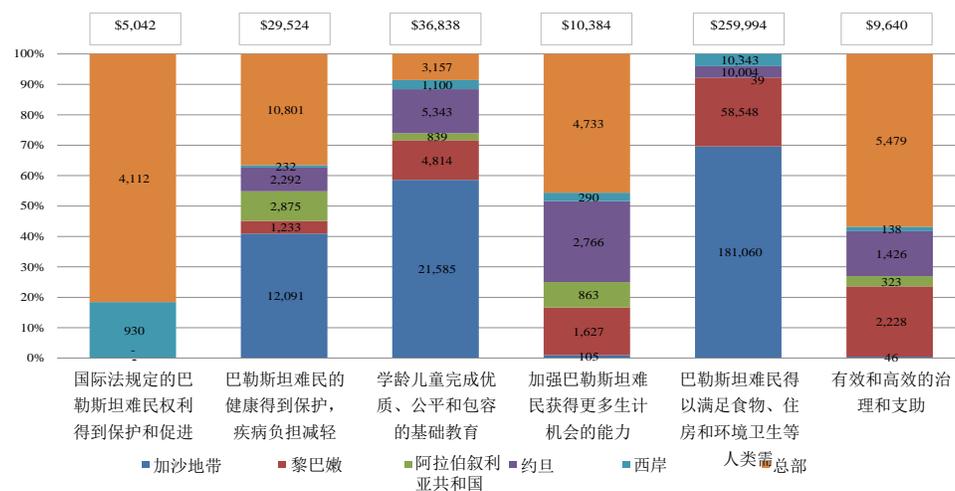


表 4

B. 2019 年项目预算，按次级方案和外地办事处/总部分列

(千美元)

次级方案	阿拉伯叙利亚						总计
	加沙地带	黎巴嫩	亚共和国	约旦	西岸	总部	
国际法规定的巴勒斯坦难民权利得到保护和促进	—	—	—	—	611	5 058	5 669

次级方案	阿拉伯叙利亚共和国						共计
	加沙地带	黎巴嫩	约旦	西岸	总部		
巴勒斯坦难民的健康得到保护, 疾病负担减轻	4 650	—	—	1 200	—	6 712	12 562
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	18 170	2 500	—	583	—	3 397	24 650
加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力	—	1 700	1 500	3 000	—	3 900	10 100
巴勒斯坦难民得以满足食物、住房和环境卫生等基本人类需要	171 094	55 236	—	4 686	4 792	—	235 808
有效和高效的治理和支助	—	700	—	1 351	—	3 300	5 351
共计	193 914	60 136	1 500	10 820	5 403	22 367	294 140

图四

B. 2019 年项目预算, 按次级方案和外地办事处/总部分列

(千美元)

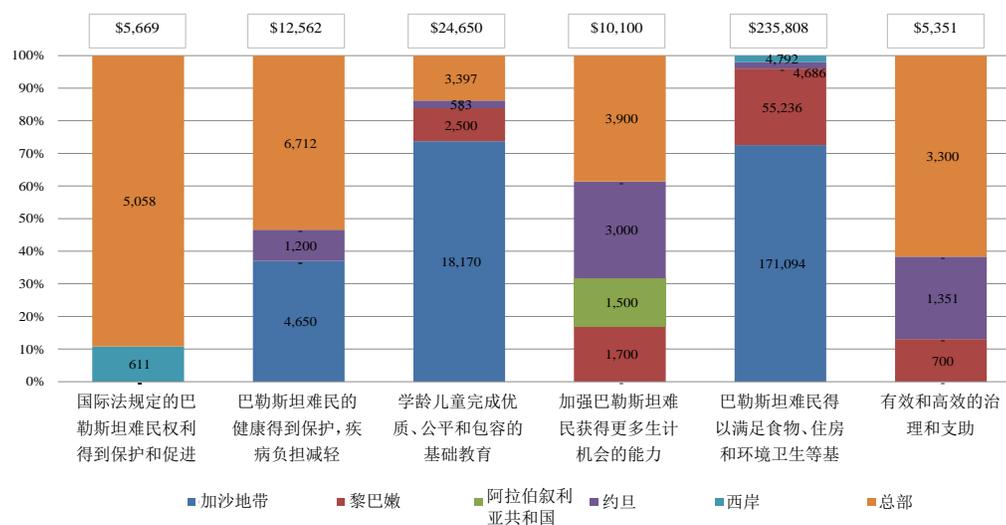


表 4

C. 两年期项目预算, 按次级方案和外地办事处/总部分列

(千美元)

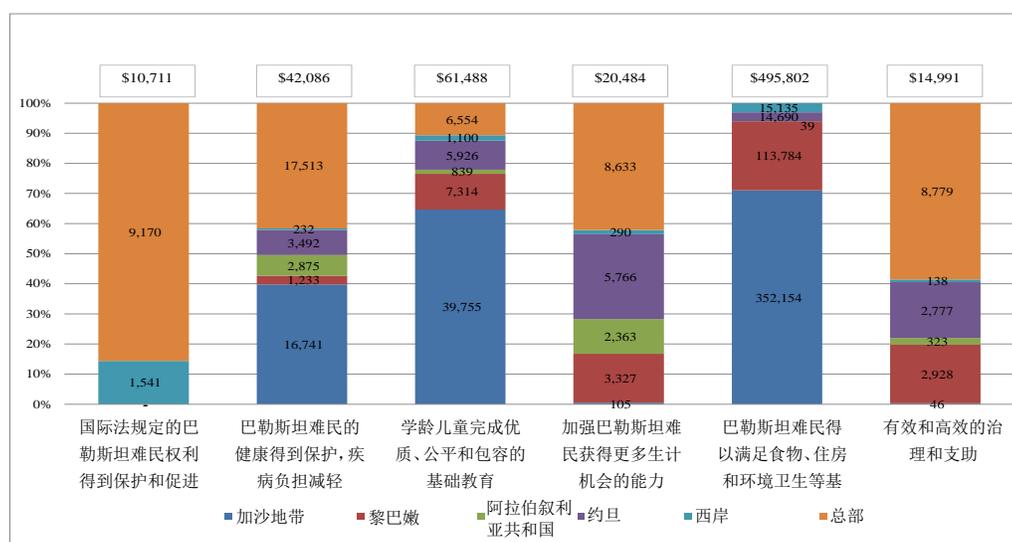
次级方案	阿拉伯叙利亚共和国						共计
	加沙地带	黎巴嫩	约旦	西岸	总部		
国际法规定的巴勒斯坦难民权利得到保护和促进	—	—	—	—	1 541	9 170	10 711
巴勒斯坦难民的健康得到保护, 疾病负担减轻	16 741	1 233	2 875	3 492	232	17 513	42 086
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	39 755	7 314	839	5 926	1 100	6 554	61 488

次级方案	阿拉伯叙利亚						总计
	加沙地带	黎巴嫩	亚共和国	约旦	西岸	总部	
加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力	105	3 327	2 363	5 766	290	8 633	20 484
巴勒斯坦难民得以满足食物、住房和环境卫生等基本人类需要	352 154	113 784	39	14 690	15 135	—	495 802
有效和高效的治理和支助	46	2 928	323	2 777	138	8 779	14 991
共计	408 801	128 586	6 439	32 651	18 436	50 649	645 562

图四

C. 两年期项目预算，按次级方案和外地办事处/总部分列

(千美元)



E. 人力资源

21. 为交付核心方案和项目，工程处雇用国际和地区工作人员。

22. 按照第 3331 B(XXIX)号决议，2016-2017 两年期期间，155 个国际工作人员员额由联合国摊款供资。近东救济工程处已寻求增加这个数字。

23. 近东救济工程处拟设立 3 个员额(1 个分析和安全培训主管(P-5)、1 个高级安全培训师(P-4)和 1 个安全和风险分析员(P-3)，设在安曼安全和风险管理部)。

24. 此外，80 个国际工作人员员额由预算外资源供资，4 个员额由伙伴关系安排供资，2 个员额由联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)供资，2 个员额由世界卫生组织(世卫组织)供资，1 个员额由节约储金供资。

表 5
2018-2019 年所需国际工作人员编制

员额职等	联合国方案预算 ^a	预算外资源
专业及以上职类		
副秘书长	1	—
助理秘书长	1	—
D-2	8	2
D-1	12	0
P-5	28	3
P-4/P-3	96	60
P-2/P-1	2	9
小计	148	74
一般事务	10	6
小计	10	6
共计	158	80

^a 包括拟增设的 3 个国际员额和 1 个员额改叙费用, 将由 2018-2019 两年期联合国摊款供资。

25. 截至 2017 年 12 月 31 日, 主要通过 30 148 名当地(“地区”)工作人员交付方案。到 2019 年底, 这个数字需要增加到 30 889 人, 因为随着每年增加 10 000 名学生, 需在加沙外地办事处雇用更多教师。

表 6
A. 截至 2019 年 12 月 31 日的地区工作人员估计数, 按方案分列

	阿拉伯叙利亚共和国						总计
	加沙	黎巴嫩	约旦	西岸	总部		
教育方案	10 671	1 948	2 415	5 257	2 747	50	23 088
卫生方案	965	372	380	722	748	12	3,199
救济和社会服务方案	202	110	84	108	160	8	672
基础设施和营地改善方案	518	231	122	296	247	22	1 436
保护方案	—	43	—	—	—	1	44
行政领导	29	64	41	96	65	72	367
支助部门	608	208	240	253	476	298	2 083
共计	12 993	2 976	3 282	6 732	4 443	463	30 889

表 6

B. 截至 2019 年 12 月 31 日的地区工作人员估计数，按次级方案分列

	阿拉伯叙利亚共和国						总部	共计
	加沙	黎巴嫩	亚共和国	约旦	西岸			
次级方案 1：国际法规定的巴勒斯坦难民的权利得到保护和促进	33	14	15	27	36	1	126	
次级方案 2：巴勒斯坦难民的健康得到保护，疾病负担减轻	931	352	365	711	722	—	3 081	
次级方案 3：学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	10 519	1 786	2 249	4 881	2 432	—	21 867	
次级方案 4：加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力；	242	137	149	312	335	12	1 187	
次级方案 5：巴勒斯坦难民得以满足食物、住房和环境卫生等基本人类需要	460	266	140	340	278	—	1 484	
次级方案 6 ^a ：有效和高效的治理和支助	808	421	364	461	640	450	3 144	
共计	12 993	2 976	3 282	6 732	4 443	463	30 889	

^a 方案管理人员均在次级方案 6 项下报告。

F. 财务状况

26. 近东救济工程处的资金无保证问题一直是大会长期关切的问题。近年来，工程处的财务危机急剧恶化，其储备早已耗尽，一再采取的应急措施——从暂停向供应商付款到从中央应急基金借款——都不是长久之策。

27. 近东救济工程处约 93% 的核心供资来自自愿捐款，约 3% 来自联合国方案预算。虽然捐助方作出了慷慨捐赠，但自愿捐款不可预测、不可持续，无法长期满足日益增加的难民需求。

28. 面对近年来严重的财务危机，近东救济工程处内部采取了影响广泛的有力措施，以控制费用、减少资金短缺，同时采取一切可能的措施来保护和改善核心方案的质量和覆盖范围。主任专员继续呼吁各利益攸关方履行对难民的责任。

29. 近东救济工程处 2015 年提出了 2016 年零增长业务方案预算，又于 2016 年底提出 2017 年方案预算，其中确定的业务所需最低支出为 7.15 亿美元，² 这个数字包含在 7.6 亿美元的所需现金总额内，比按沿用 2011-2014 年支出趋势得出的预测数少 8 100 万美元。2015 和 2016 年期间方案预算增长放缓是由于工程处采取了管理措施，在提高效率的同时保持(或者事实上改善)服务的质量和覆盖面。

² 近东救济工程处 2017 年需要 7.6 亿美元的方案预算捐款，才能使方案的运作达到能实现战略目标的水平；7.15 亿美元是维持当前运作水平所需的最低数额。

30. 尽管作出了这些努力，近东救济工程处的资金仍得不到保障。2015年8月，近东救济工程处差几天险些暂停为500 000名学生提供教育，这引起了收容国高层的反应，他们担心这可能影响到国家安全。2016年底，工程处不得不向中央应急基金贷款2 000万美元，以确保继续为难民开展核心业务。2017年初，工程处对其2017年方案预算进行了收入预测，结果比业务所需最低经费少1.15亿美元，比交付中期战略成果所需经费少1.6亿美元。紧急呼吁的预测收入为3.2亿美元，而业务所需最低经费为4亿美元，最新的资金缺口为8 000万美元。各个项目的预测收入为1.5亿美元，少于业务所需最低经费2.5亿美元。

31. 为果断应对工程处的财务状况，大会于2016年12月6日在第71/93号决议第32段中请秘书长促进与会员国进行广泛协商，确保工程处在任务期内资金充足、可预测和持续不断。

32. 秘书长在其报告(A/71/849)中敦促会员国就一系列措施开展工作，目的是产生充足、可持续和可预测的供资，用于工程处的业务并为巴勒斯坦难民提供支助。秘书长审议了自愿捐款的重要性、由联合国方案预算提供更多支助的可能性、近东救济工程处利用国际金融机构管理的资金机制和其他多边筹资机会的可能性，以及从私营部门和巴勒斯坦侨民等多个方面获得更多支助的可能性。

33. 2017年，近东救济工程处及其伙伴共同努力，开始探索执行上述秘书长报告中所提建议的所有可行手段，并就其中若干建议取得了重要进展，尤其是在与世界银行和伊斯兰合作组织合作方面。

表 7
工程处的筹资状况——2017 年

(百万美元)

	方案预算	项目	紧急呼吁
收入预测	600	150 ^a	320 ^a
预算	760	250	813 ^b
资金缺口	(160)	(100)	(493)
业务所需最低经费	715	250	400
最新缺口	(115)	(100)	(80)

^a 截至2017年5月确认的认捐数额。

^b 包括为巴勒斯坦被占领土紧急呼吁4.02亿美元和为阿拉伯叙利亚共和国呼吁4.11亿美元。

G. 2018–2019 年筹资状况

34. 下表8所列的当前收支预测显示，2018年和2019年方案现金预算的资金缺口分别为1.44亿美元和1.614亿美元。出现这一缺口是因为2018年和2019年收入分别为6.747亿美元和6.847亿美元(根据捐助者提供的指示性捐款估计数和利息收入估计数得出)，低于预算列支的8.187亿美元和8.461亿美元。如无额外捐款，工程处将无法充分开展预算编列的活动。

表 8
工程处预期筹资状况——方案预算，2018-2019 年

(百万美元)

	2018 年	2019 年
收入预测	674.7	684.7
方案预算	(818.7)	(851.7)
资金缺口	(144.0)	(167.0)

35. 2018 年和 2019 年按捐助方分列的收入预测如下表 9 所示。

表 9
方案预算的收入预测，2018-2019 年

(千美元)

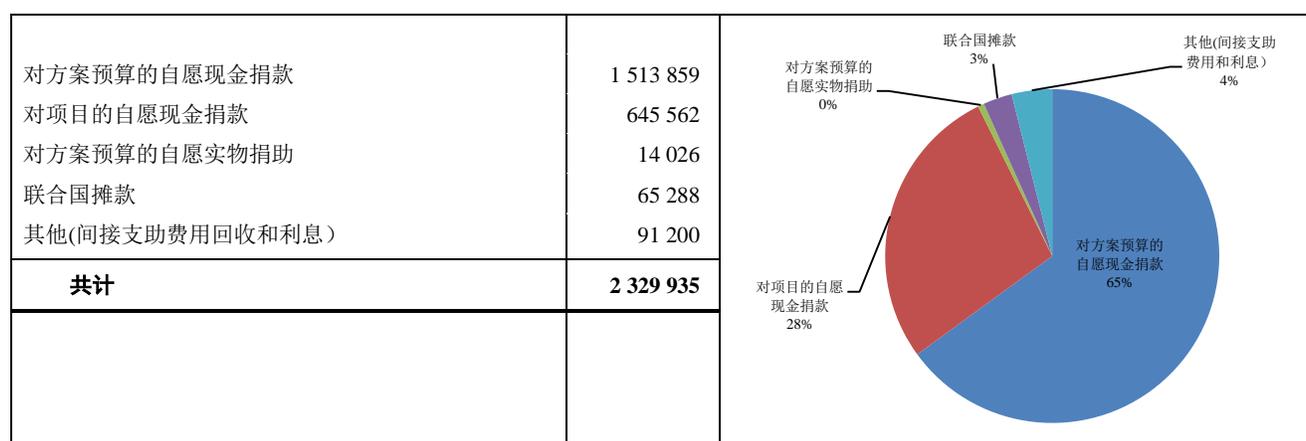
捐助方	2018 年收入预测	2019 年收入预测
美利坚合众国	152 272	152 272
欧洲联盟	114 222	114 222
瑞典	47 532	47 532
联合王国	42 526	42 526
日本	29 145	29 145
沙特阿拉伯	22 000	22 000
瑞士	19 507	19 507
阿拉伯联合酋长国	16 443	16 443
挪威	13 321	13 321
澳大利亚	14 914	14 914
加拿大	14 837	14 837
荷兰	14 558	14 558
丹麦	10 531	10 531
德国	10 078	10 078
法国	9 087	9 087
意大利	7 391	7 391
比利时(包括佛兰德斯)	7 167	7 167
卢森堡	5 039	5 039
芬兰	5 039	5 039
爱尔兰	4 479	4 479
西班牙(包括区域政府)	2 534	2 534
奥地利	2 016	2 016
科威特	2 000	2 000

捐助方	2018 年收入预测	2019 年收入预测
俄罗斯联邦	2 000	2 000
土耳其	1 500	1 500
其他捐助方收入	25 000	35 000
小计	595 138	605 138
间接支助费用	45 000	45 000
由摊款供资的国际工作人员	33 979	33 976
利息	600	600
共计	674 717	684 714

36. 下图五显示 2018 年和 2019 年工程处方案和项目预算总额估计数的预期供资来源。

图五
预算供资，2018-2019 年

(千美元)



37. 158 个国际员额的经费(包括拟增设 3 个国际员额, 由 2018-2019 两年期联合国摊款供资)占每年预算总额的 3%, 另外 4% 来自以下来源:

(a) 利息和杂项收入, 包括每年间接支助费用 4 560 万美元;

(b) 教科文组织和世卫组织分别为 6 个工作人员员额(含 2 个国际员额)和 4 个员额(2 个国际和 2 个地区工作人员员额)提供经费, 作为它们向教育方案和卫生方案提供的技术援助的一部分。

38. 2018-2019 年工程处 3 个筹资门户的预算估计数总额中, 需要通过会员国、多边机构、国际金融机构、私营部门和高财富个人自愿捐款筹措的数额约占 93%。

39. 工程处筹资状况的不可预测性, 加之缺乏周转资金, 使其无法对方案/业务变动作出确定性规划。工程处的主要费用是固定的工作人员费用。员工队伍的任何变动, 无论是重新培训和调动, 还是辞退或离职, 都需要提供额外经费。

第二章

次级方案 1：国际法规定的巴勒斯坦难民的权利得到保护和促进

A. 经常业务

40. 人人享有基本权利，这是源于人的固有尊严。尊重、保护和实现这些权利的首要责任在于国家。工程处的作用是当这一责任未能得到履行时，帮助保护巴勒斯坦难民。难民有权得到国际保护，国际保护反映并力求回应难民的具体处境。

41. 近东救济工程处的保护工作指的是保障和促进国际法规定的巴勒斯坦难民权利。近东救济工程处采用整体保护方法，它包括一个内部维度，侧重于在工程处的服务交付方案中并通过这些方案实现巴勒斯坦难民的权利，以及一个外部维度，涉及与相关义务承担人协作，以确保尊重巴勒斯坦难民的权利。人权与人类发展相辅相成：扩大人的能力与保护他们的权利密切相关。

42. 近年来，巴勒斯坦难民面临的挑战越来越多，因此近东救济工程处极大加强了其保护对策。2016年1月，近东救济工程处总部设立了一个新的保护方案，负责为整个工程处执行各种保护活动提供战略指导和协调。

43. 工程处通过了一项性别平等战略(2016-2021年)、一项残疾人政策和兼顾残疾问题准则以及一个儿童保护框架。

44. 就方案而言，近东救济工程处把重点放在巴勒斯坦难民社区中的暴力、虐待、忽视和剥削问题上。为应对这些保护问题，近东救济工程处正在加强针对此类案件的保护措施，包括为此在所有外地办事处建立案件管理和转介系统。保护工作人员与社会工作者、学校辅导员和保健工作人员进行协调，每天查明并帮助应对那些影响到风险群体，特别是妇女、儿童和残疾人的保护案件。

45. 近东救济工程处还提供直接和间接的社会服务，目的是为经历各种复杂的个人、社会和经济困难的弱势群体提供保护、社会包容和赋权方面的支助。这些服务由近东救济工程处的社会工作者开展，包括上门探访个人和家庭以及为社区提供支助。

B. 制约和挑战

46. 由于冲突和暴力蔓延，流离失所问题旷日持久和以色列的占领，巴勒斯坦难民正面临一场深刻的保护危机。近东救济工程处必须应付各种保护问题，这些问题又需要不同类型的对策。这方面的一个主要障碍是义务承担人不尊重国际法。

47. 虽然工程处继续加强其执行保护任务的能力，但仍然缺乏实施能力和专门技能。

48. 近东救济工程处目前对社会工作和案件管理没有一个全机构办法来妥善处理这些风险。尽管如此，在捐助者资助项目的驱动下，每个外地办事处都开办了社会工作和案件管理培训，由不同类别的难民社会服务工作人员实施，并得到各

种捐助者的支持。预计将在 2018 年和 2019 年推出改革，这将使工程处的社会工作方案发生变革，使其能更有效地利用社会工作者队伍(见下文“预期成绩”)。

C. 预期成绩

49. 近东救济工程处将进一步制定保护办法，使保护优先事项得到更大重视，并使其保护活动更加协调一致。

50. 近东救济工程处将应对在教育、保健、救济和社会服务、小额金融和基础设施及营地改善等领域提供方案服务时遇到的保护方面的挑战。在所有外地办事处，工程处正在努力确保其援助和服务交付按照保护主流化原则开展。近东救济工程处将继续为方案工作人员提供培训和支持，使其掌握实用工具，确保将保护纳入所有活动，并衡量方案与保护原则的一致性，为此开展两年一次的保护审计，衡量以往审计建议的执行情况。

51. 近东救济工程处力求很快将性别平等标码纳入预算制度，使其能够确定用于不同层次/形式的对性别问题有敏感认识的方案拟订工作的财政资源。

52. 近东救济工程处还将开始实施儿童保护框架，加强儿童保护做法，提高儿童保护活动的一致性。此外，工程处将开始传播、实施和监测兼顾残疾问题准则，以确保在整个方案和服务交付过程中依照《残疾人权利公约》充分确认和应对残疾人的需要。

53. 近东救济工程处正在所有外地办事处建立转介制度，并推出专业的案件管理办法，旨在精简全工程处的案件管理和转介机制。特别是在性别暴力方面，近东救济工程处将继续采取多部门办法来应对和防止此类暴力行为。它将确保将幸存者转介给工程处的援助方案或在必要时转介给外部服务提供者。

54. 近东救济工程处将与合作伙伴协调，促进尊重国际人权法、人道主义法和难民法规定的巴勒斯坦难民权利。近东救济工程处将在其现有能力范围内，监测和报告据称侵犯巴勒斯坦难民权利的事件，并参与私营和公共宣传。它还将侧重于专题问题，如袭击学校和教育设施。近东救济工程处还将开展公共宣传活动，包括媒体和战略传播，以提高对影响巴勒斯坦难民的保护问题的认识，并将利用现有的国际机制，特别是国际人权法。

55. 近东救济工程处的目标是通过社会工作队伍专业化和社会工作方法标准化，加强社会服务方案。这方面的工作包括制定社会工作机构指导和框架，推动实施通用的社会工作办法；制定能力发展方案；为难民获得近东救济工程处不能提供的服务建立伙伴转介制度；使社会工作的职能和人员配置结构制度化。

56. 近东救济工程处将继续为视障者康复中心提供支助，这是加沙地带确保视障儿童，包括受最近武装冲突影响的视障儿童以及幼儿园和学校 1 至 6 年級的视障儿童获得教育和康复的唯一机构。

57. 近东救济工程处将利用现有的保护问题伙伴关系，包括与联合国人权事务高级专员办事处、联合国儿童基金会(儿基会)和红十字国际委员会(红十字委员会)

的伙伴关系。工程处还将寻求建立其他伙伴关系并使之正式化，以加强其自身在保护方面的作用，更好地确保保护巴勒斯坦难民。

58. 2018-2019 年战略框架反映了以下预期成绩：

- (a) 通过监测、报告和宣传而就违反国际法行为追究义务承担人的责任；
- (b) 弱势和处境危险的个人和社区受益于保护对策。

D. 财政资源

表 10

国际法规定的巴勒斯坦难民的权利得到保护和促进

按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2018 年估计数	2019 年估计数
A. 通过监测、报告和宣传而就违反国际法行为追究义务承担人的责任；	2 346	2 395
B. 弱势和处境危险的个人和社区受益于保护对策	5 225	5 228
经常预算共计	7 571	7 623
项目预算	5 042	5 669
总计	12 613	13 292

第三章

次级方案 2：巴勒斯坦难民的健康得到保护，疾病负担减轻

A. 经常业务

59. 健康是一种完全享有身心健康和社会福祉的状态，而不仅仅是没有病痛。健康权是所有人均有权享有的一项基本人权。健康权也是推动人类发展的一项元素。健康是一系列相互关联的成就和匮乏的核心问题。健康与经济增长之间的联系已得到广泛承认；此外，健康方面的成就有助于推动教育成果、认知发展、就业机会和创收潜力。疾病、营养不良、精神疾病和其他健康方面的问题往往导致其他能力的下降。

60. 近东救济工程处通过提供高质量和普及的初级保健，帮助巴勒斯坦难民实现健康权。2016 年，大约 350 万人受益于工程处的各项保健服务，这相当于登记人口总数的 60%。工程处主要是通过 143 个初级保健设施和一支 3 300 多名保健工作人员队伍提供这些服务。在巴勒斯坦难民中，使用工程处服务最多的是母亲、幼儿和不同年龄组的人以及患有非传染性疾病的人。

61. 2011 年，近东救济工程处在家庭保健工作队方式和建立电子医疗记录(电子保健)的基础上开始了一项改革进程。其结果是，平均每名医生每日的问诊量从 2012 年的 105 人下降到 2016 年的 85 人(中期战略的目标是到 2021 年为 75 人)。抗生素处方率从 24.5% 降至 2016 年的 21.2%(不包括阿拉伯叙利亚共和国)。近东救济工程处在没有增加保健工作人员的情况下取得了这一成绩。

62. 2015 年，近东救济工程处对大部分基本药物进行集中采购。每年的药物支出约为 1 800 万美元。改进后的集中采购做法实现了节约，使近东救济工程处能采购足够供应 6 个月的基本药物缓冲库存。2016 年近东救济工程处几乎没有遇到基本药物库存中断。

63. 除了初级保健次级方案，工程处实施了一项住院治疗方案。公共或私人医院根据各种类型的合同提供大部分服务项目。与初级保健服务不同，住院支持工作因地制宜，主要取决于当地情况。2016 年约有 102 000 人住院治疗获得支助。这意味着只有 2.9% 的服务对象难民人口获得支助，而区域平均数显示，13% 的人口每年在医院获得二级或三级医疗保健。近东救济工程处一直在作出努力，将稀缺财政资源的使用重点进一步转向处境最脆弱的难民。

B. 制约和挑战

64. 巴勒斯坦难民的特点是人口日益老龄化和非传染性疾病日益蔓延。每年非传染性疾病患者人数增加约 3% 至 5%；2016 年非传染性疾病患者超过 250 000 人。糖尿病或高血压患者仍将由近东救济工程处照顾，需要昂贵的治疗。非传染性疾病护理费用约占所有初级卫生保健(包括药品)支出的 50%。

65. 对许多巴勒斯坦难民而言，身体暴力和虐待构成严重的健康问题。此外，心理和精神健康问题正在增加，特别是在因战争和冲突而受到死亡、疾病、流离失所和财产损失影响的社区。
66. 难民在获得保健服务方面面临保护挑战，原因在于暴力事件，而且难民人口在地域转移后远离现有保健中心。
67. 近东救济工程处在实施电子保健信息管理系统(电子保健)方面面临着一系列挑战，包括缺乏财政资源、许多保健中心缺乏信息和通信技术基础设施，而且必须有能力建设，使所有用户能转向使用电子系统。
68. 许多需要维修的保健设施因供资限制而被忽视。由于资源有限，工程处没有能力进行必要评估，以确保保健设施能够抗震、无害环境、可以有效提供服务且使用安全。
69. 此外，与环境卫生相关的传染性疾​​病在一些巴勒斯坦难民营仍然是一个问题，因为饮用水供应和卫生条件在近东救济工程处业务地区都有所恶化，在冲突背景下尤其如此。
70. 由于人口增长导致非传染性疾病负担增加，预期在黎巴嫩住院预算将增加。巴勒斯坦人口的脆弱性在黎巴嫩越来越大，而东道国的支助很有限或完全没有。现已努力控制支出，但费用继续增加，在很大程度上是由于医院价格上涨，因为叙利亚难民的抵达使需求更高。
71. 加沙和阿拉伯叙利亚共和国的公共保健系统脆弱，仍然处于危险之中，这可能会导致工程处医疗保健系统中的患者人数增加。在加沙和阿拉伯叙利亚共和国的住院治疗需求很高，因为那里的外地办事处处于紧急情况之中。

C. 预期成绩

72. 近东救济工程处将继续在普及基础上提供优质初级保健服务。工程处将最大限度地发挥家庭保健工作队改革的影响，以促进重大疾病和病症的适当诊断和治疗，减少发病时间和常常危及生命的并发症病例。这些保健服务还将致力于宣传能增进心理社会福祉的预防因素以及巴勒斯坦难民整个生命周期中导致非传染性疾病的行​​为风险因素。综合服务将包括预防性口腔保健服务。通过培训和能力建设以及建立伙伴关系，近东救济工程处将确保家庭保健工作队的医疗和护理人员能够更好地确定精神疾病和心理问题。
73. 有针对性地宣传和保护服务将是对保健工作队办法的补充。卫生教育和宣传运动的推广和对人口中糖尿病和高血压的健康筛查将是这方面的主要工作。
74. 学校保健方案将主要通过学校保健政策，继续加强从幼年开始的行为改变。
75. 电子保健通过适当监测患者人口和临床信息并发布相关报告，例如关于治疗结果的组群分析报告，促进服务交付。
76. 近东救济工程处将继续根据家庭保健工作队办法提升其保健中心，并考虑采取这一新办法的空间需求，包括患者流量、健康小组组成、分区和毗邻要求。近

东救济工程处将促进为残疾难民和有性别需求的难民创造无障碍环境，支持采取“绿色办法”，以改进难民保健中心内的舒适程度。

77. 近东救济工程处所有五个作业地区医院的住院治疗工作量日益增加，住院治疗的需求将继续超出供应能力。工程处将继续努力重视并最优先考虑那些患有危及生命的疾病，但因没有金融资产或没有保险而无法获得必要服务的人。

78. 近东救济工程处将应对因获取保健服务的机会受限而产生的影响。在难民无法获得保健服务的情况下，工程处会努力通过移动诊所等形式自己向难民提供服务。

79. 与地方、国家和国际伙伴的协作对于协助提供巴勒斯坦难民所需要的全面护理十分重要。近东救济工程处将继续与长期传统伙伴，特别是世卫组织、联合国人口基金和儿基会协作，提高其保健服务的技术能力。工程处还将与世界糖尿病基金会等地方和全球伙伴继续合作，以实现其战略目标。

80. 战略框架体现了以下预期成绩：

- (a) 使用家庭保健队模式的以人为本的初级保健系统；
- (b) 提供高效医院支助服务。

D. 财政资源

表 11

巴勒斯坦难民的健康得到保护，疾病负担减轻

按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2018 年估计数	2019 年估计数
A. 使用家庭保健队模式的以人为本的初级保健系统	90 104	91 676
B. 提供高效医院支助服务	29 515	29 563
经常预算共计	119 619	121 239
项目预算	29 524	12 562
总计	149 143	133 801

第四章

次级方案 3：学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育

A. 经常业务

81. 教育是一个社会进程，可促进当前和今后几代人的发展，开发和应用新知识，加强和(或)改变社会和文化规范及做法，并有助于构建身份认同感。教育是一项基本人权，在人类发展的各个方面发挥关键作用。教育还为人们提供各种社会和认知技能，利用这些技能，他们在日后的生活中能够通过有偿就业实现自食其力。

82. 近东救济工程处通过 702 所学校向近 50 万名巴勒斯坦难民儿童提供教育服务。工程处的教育方案是其最大的方案，无论在工作人员人数，还是在预算拨款方面；工程处 53% 的方案预算支出都是用于教育方案。近东救济工程处教育系统在 5 个作业区提供免费的小学和预科 9 年(在约旦为 10 年)基础教育，并在黎巴嫩境内免费提供中学教育。

83. 在多数作业区，在近东救济工程处学校上学的儿童人数若干年来一直保持稳定。黎巴嫩和约旦区域吸收了更多来自阿拉伯叙利亚共和国的流离失所学生。然而，更重要的是，加沙地带的学生人数逐渐增长，有将近 90% 的学龄难民在工程处的学校就读。2002 年至 2016 年，在加沙工程处学校的儿童人数从 189 317 人增至 262 112 人。

84. 2011 年，近东救济工程处教育方案开始制订和执行一项为期五年的全工程处重大改革，确保学生掌握必要种类的技能，以实现其全部潜力，并对其所在社会以及国际社会的发展做出积极贡献。

85. 制定了普及教育指标，使工程处能够监测教育方案如何影响学生的学习成果。其中包括认知指标，用于衡量教育与学习做法是否符合教育改革要求以及人权文化(界定为人权、解决冲突和包容)政策和做法在学校一级的普及程度，此外还有衡量工程处教育系统入学率、留校率和总体效率的指标。

86. 近东救济工程处制订了全工程处教育管理信息系统，2016/2017 学年在各区推出，2017/18 学年将全面启用(三个模块：学生、工作人员编制和房地)。

87. 近东救济工程处已成为制定紧急教育方案的先驱。阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和约旦境内的冲突使许多儿童的教育受到影响，针对这一紧急情况实施了多管齐下的应对措施。这种做法包括建立多种学习空间和利用自学材料，通过辅导员提供心理社会支助，以及开办安全和生存技能培训。

88. 近东救济工程处 2015 年和 2016 年年度业务报告以及世界银行报告等其他报告证明工程处的教育方案在质量、包容性和公平方面取得了良好结果。特别是在 2015/2016 学年，近东救济工程处的全工程处课程辍学率显著降低，2016 年进行的监测学习成果考试的学生成绩总体改善，教科书审查得到加强。

B. 制约和挑战

89. 教学和学习方法往往是教师主讲，教学方式古板，不鼓励和支持所有学生的学习。
90. 教育基础设施资源贫乏和人口压力增加，50%的近东救济工程处学校实行两班制运作。此外，近东救济工程处仍在几个非专门建造的学校。
91. 学生留级仍然是一种限制，各业务区遵守东道国的复读规则。
92. 长期的政治、社会和经济不稳定，加上反复和广泛的侵犯人权行为，对近东救济工程处学校儿童的社会心理健康继续造成重大不利影响。
93. 在确保近东救济工程处教室的学生人数居高不对教育质量产生不利影响方面，财政制约因素仍然是一项重大挑战。由于财政原因，工程处不得不采用组班标准，将每个专门建造的教室学生人数上限定为 50 人。2016/2017 年，近东救济工程处的学校容纳了 515 260 名儿童。平均每班人数为 37.5 人。相比之下，2011/2012 年度，近东救济工程处的平均班人数为 35.6 人。工程处若保持了这一平均数，2016/2017 学年就需要至少增加 700 名教师(年度费用约为 850 美元)。

C. 预期成绩

94. 近东救济工程处将继续致力于优质、包容和公平教育的教育战略目标。工程处将努力确保为所有儿童提供良好的校园和教室环境，促进儿童的社会心理健康。将建设教师、辅导员和整个教育系统的能力，以更好地满足儿童的社会心理需求。工程处将建立支助系统，用于评估和满足这些需求，并与工程处内其他部门合作，确保支助和转介系统到位。
95. 近东救济工程处的教育方案将继续设法消除学生成绩差距，办法是继续强调加强近东救济工程处学校中的教师专业化；还将深入实施具有包容性的教育方法，加强教育工作人员的能力，以塑造促进学生社会心理健康的行为；丰富课程内容，确保培养学生的技能；发展符合联合国价值观的能力和态度；通过解决人权冲突和包容方案，让儿童了解和理解人权的概念、作用和责任。
96. 工程处将更加重视对学生进行有针对性的干预，以实现他们的学习潜力。这些学生包括残疾学生、贫困学生、社会心理需求更多的学生、标准化考试表现不佳的学生、曾遭受虐待、肢体暴力和剥削的学生以及患有严重疾病的学生。对校内和学校周围的暴力，将继续作为优先事项以统一的方式加以全面处理。
97. 近东救济工程处将设法改善学校基础设施，确保它们有助于促进优质、公平和包容性，为包括残疾难民在内的所有人提供有利于学习的无障碍环境。工程处将逐步对设施设计和升级采用绿色办法，降低管理费用，最大限度地减少设施运行的能源消耗对环境产生的不利影响。
98. 近东救济工程处将继续在艰巨的环境中提供教育服务。作为阿拉伯叙利亚共和国应对行动的一部分，近东救济工程处将继续如上文所述以紧急情况办法实施连贯的全工程处教育。工程处教育方案自设立以来已大大得益于同教科文组织的

合作伙伴关系。近东救济工程处将研究如何通过战略伙伴关系促进提供早期儿童教育。工程处将继续与所有业务区的教育部门密切合作。

99. 战略框架体现了以下预期成绩：

- (a) 所有学生在有利的学习环境中享受优质教学；
- (b) 确保普及具有包容性的基础教育；
- (c) 确保公平的基础教育。

D. 财政资源

表 12

学龄儿童完成优质、公平和包容的基本教育

按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2018 年估计数	2019 年估计数
A. 所有学生在有利的学习环境中享受优质教学	413 865	428 947
经常预算共计	413 865	428 947
项目预算	36 838	24 650
总计	450 703	453 597

第五章

次级方案 4：加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力

A. 经常业务

100. 就业是一项基本人权，是减少贫困、树立人的尊严、促进人类发展和冲突后复原的主要手段。近东救济工程处通过下列三条途径为巴勒斯坦难民提供生计机会：(a) 通过方案进行直接干预；(b) 在业务中创造就业岗位，间接提供生计机会，包括雇用工作人员以及开展重建项目在重建部门创造就业；(c) 对东道国政府和当地经济行为体进行宣传，促进和支持巴勒斯坦难民获得经济机会。

101. 近东救济工程处为学生毕业后的就业提供指导咨询、劳动力市场研究和宣传方案，并开办了 8 个技术和职业教育与培训中心，2009 年至 2016 年约有 28 000 名学生毕业。技术和职业教育与培训方案为近东救济工程处的学生提供了求职方面的相对优势，作为冲突情况下的早期恢复工作的一部分，发挥了重要作用。

102. 近东救济工程处通过两个不同的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。这些举措力求增加巴勒斯坦脆弱难民的个人家庭资产，并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。

103. 小额金融方案在除黎巴嫩外的所有近东救济工程处业务区域为巴勒斯坦难民及其他贫困和边缘群体提供可持续的创收机会。这一方案向家庭、企业家和小企业主提供信贷和补充性的金融服务。这些投资能够创造和维持就业，减少贫困，并增强工程处客户的权能，尤其是女性客户的权能。2012 年至 2016 年，共发放了 171 752 笔贷款，总价值为 1.79 亿美元。

104. 对于负担不起高等教育的绩优学生，近东救济工程处在所有业务区通过项目资金提供大学奖学金。

105. 每个业务区设立了因地制宜的经济机会组合，以增加巴勒斯坦难民的生计机会。

106. 约五分之一的巴勒斯坦难民生活在 5 个业务区域的 58 个难民营。继城市规划参与性需求评估后，基础设施和难民营改善方案试图改造空间，改善难民的生活环境。在近东救济工程处的指导下，难民营居民拟订了难民营改善计划，包括一项城市改造计划和一项社区发展计划。

107. 随着不同的地方团体积极阐述自己的需求、更好地了解整体挑战和不同需求、制定愿景、通过讨论和谈判寻求妥协并发展当地的能力，难民营改善计划帮助增强了难民营社区的权能。

108. 近东救济工程处是近东地区巴勒斯坦难民的最大雇主之一。提供就业机会本身并非一项战略目标，但必须认识到，近东救济工程处发放的薪金不仅确保了继续为难民提供服务的质量，而且为难民和其他地方社区带来了收入。近东救济

工程处雇用了 30 000 名雇员(其中将近一半是妇女), 约 150 000 人直接受益于工程处发放的薪金, 更多人间接受益。

B. 制约与挑战

109. 随着失业率的上升, 近东救济工程处所有业务区都关切巴勒斯坦难民的经济参与问题。特别是, 近东救济工程处各业务区内, 青年尤其是青年妇女的失业率居高不下, 妇女的劳动参与率仅为 10%至 18%, 这仍将对巴勒斯坦难民构成最严峻的生计挑战。

110. 由于近东救济工程处和东道国当局提供了教育和保健机构, 难民拥有大量人力资本; 尽管如此, 大多数难民无法获得可持续生计所需的各种资产, 即社会、自然、实物和金融资本, 包括制订应对战略和建设复原力所需的资产。

C. 预期成绩

111. 近东救济工程处将着重建设难民的能力和改善生计机会。为此将通过培训和其他教育机会提高难民的能力, 提供金融服务, 创造就业机会, 并在难民的合法工作权利受限的地区倡导此项权利。

112. 工程处的生计措施将针对那些最需要帮助的难民, 特别是在近东救济工程处所有业务区失业率高启的青年和妇女。近东救济工程处将特别注重在冲突和冲突后环境中为难民增加就业和创收机会。

113. 近东救济工程处将继续优先改善难民营的条件, 以提升社区的能力和资产。

114. 采用参与式城市规划来进一步加强近东救济工程处与难民社区之间的伙伴关系和相互信任。近东救济工程处将大力强调有代表性的参与, 包括所有社会群体, 尤其侧重于妇女、青年或残疾人等弱势群体的平等参与。此外, 难民营改善计划加强了难民获得更多生计机会的能力, 带来了通过培训、创造就业机会(建筑项目等)和在职活动(比如绿化难民营和开展调查)解决社区社会经济需求的众多举措。

115. 近东救济工程处将力求增加技术和职业教育与培训毕业生的人数, 设法使课程更加灵活多样, 更适应当地市场的需求。工程处将向弱势青年提供更多获得此类教育的机会, 改善方案拟订和注册的性别层面, 提高质量和与劳动力市场的关联性, 确保方案总体的可持续性和效力。在可能的情况下, 将开展共同筹资, 目的是为扩大技术和职业教育与培训的就业安排和机会创造更广泛的资源基础。

116. 近东救济工程处将继续审查在西岸和约旦的科学教育设施及其提供教师培训的情况, 以评估其对教育方案以及工程处整体战略目标的贡献。

117. 近东救济工程处将继续其在 2016-2017 两年期开展的有效工作, 减少小额金融方案中有风险的信贷组合, 增加所服务的巴勒斯坦难民的百分比。近东救济工程处力求加强小额金融方案在阿拉伯叙利亚共和国和加沙的贡献。工程处还力求最大限度地利用 2017 年开发的一个新的创新型电子付款系统。

118. 近东救济工程处将评估在黎巴嫩使用的就业服务中心模式以及创造就业方案的有效性。

119. 近东救济工程处将继续努力实现管理职位的性别均等。工程处将力求通过消除无意中阻碍妇女成功的障碍改进征聘做法，建立支持加强妇女能力的流程。

120. 近东救济工程处将继续与合作伙伴的现有协作，增加提供生计支持的机会，这些合作伙伴包括石油输出国组织国际开发基金、巴勒斯坦货币管理局、德国国际合作机构以及相关联合国国家工作队成员(包括国际劳工组织)。工程处还将设法与世界银行和联合国开发计划署建立伙伴关系，以促进和发展经济参与机会。还将在增强妇女经济权能方面，设法与联合国促进性别平等和增强妇女权能署开展协作。

121. 各业务区内地方一级新伙伴关系将依靠私营部门和工商界，目的是获得更多劳动力市场信息，并扩大职业培训。

122. 战略框架体现了以下预期成绩：

- (a) 巴勒斯坦难民的能力得到加强；
- (b) 难民的生计机会扩大。

D. 财政资源

表 13

加强巴勒斯坦难民获得更多生计机会的能力

按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2018 年估计数	2019 年估计数
A. 巴勒斯坦难民的能力得到加强	28 737	29 223
经常预算共计	28 737	29 223
项目预算	10 384	10 100
总计	39 121	39 323

第六章

次级方案 5：巴勒斯坦难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要

A. 经常业务

123. 保障食物权和改善个人和家庭的营养状况有助于确保消除营养不良和儿童发育迟缓，使人类的生产能力能用于教育和生计等发展需要。

124. 近东救济工程处是少数几个直接向巴勒斯坦贫困难民提供食物或现金支助的行为体之一。为此动用了紧急方案和社会安全网方案提供的资源。尽管近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国保持了之前基于状况的特别困难难民案件数，在当前的危机情况下，生活贫困者受益于紧急方案的普遍食物和现金支助。

125. 2016年4月，近东救济工程处在约旦、西岸和黎巴嫩过渡到现金补助办法。这一新的分发模式被视为一种更有效的提供基本援助的方式，为受惠人提供了更大的自由选择空间以及获得更多样的健康食品选择的机会，与此同时，减少了与发放实物粮食援助相关的行政和分发费用。目前，电子卡援助为三个业务区超过156 000名社会安全网方案受惠人提供服务。在加沙，近东救济工程处力求向所有赤贫难民(定义为无法满足自身食物需求的难民)提供含80%所需卡路里的食物包裹；但是，受益人数取决于收到的资金数量。目前，社会安全网方案和紧急方案的资金仍然严重不足，几乎完全成了食物分发方案。在阿拉伯叙利亚共和国，紧急方案将食物和现金支助结合起来，向受冲突影响的巴勒斯坦难民提供关键、适应性的直接支助。现金支助使近东救济工程处能够通过银行和金融机构网络覆盖到阿拉伯叙利亚共和国的多个地点，而实物粮食援助仍是市场运作不良和某些偏远市场情况下的一种优先业务。

126. 在收容所改造项目中，近东救济工程处评估并优先重视结构不安全、使用石棉和锌等临时建筑材料、人满为患和缺少性别隔离的不达标收容所。

127. 在冲突和紧急状况下，工程处让难民及其家人临时居住在近东救济工程处的设施内。然而，鉴于要向难民提供教育和其他服务，工程处无法继续将自身设施作为长期收容所。在冲突后情形中，近东救济工程处调动资源，有时候在社区/难民营的重大建设/重建项目中发挥核心作用，并呼吁其他行动体和利益攸关方协助和领导重建进程。

128. 过去几年中，近东救济工程处在为难民营提供适当的基础设施和环境卫生服务方面取得了进展，负责规划、设计和建造基础设施项目(污水、排水和供水网络)。

129. 这些工作帮助降低了环境风险，改善了难民的环境条件。难民营和近东救济工程处房地内的暴雨导致洪灾以及污水与雨水混合的情况减少了。因此，污染以及寄生虫病和传染病爆发的风险降低，公路和街道的整体状况有所改善。

130. 近东救济工程处并不参与正式难民营的管理或行政事务。提供公共服务的责任在于东道国当局。尽管如此，近东救济工程处在必要、适当和可能的情况下提供支助。

B. 制约与挑战

131. 巴勒斯坦难民的贫困程度仍然很高，并日益恶化。与此同时，近东救济工程处提供的援助远远不够，贫困家庭必须寻求其他来源来补充工程处提供的援助。许多家庭不得不变卖家当或忍饥挨饿。一些家庭只得改吃劣质食品，而这些劣质食品可能导致一系列健康问题，包括糖尿病和肥胖症。此外，在提供现金补助的业务区内，补助的价值不与通货膨胀挂钩，并没有考虑到居民消费价格指数的变化。

132. 由于贫困、失业、人口密度日益增加和人造环境的不断恶化，难民营缺乏适当住房。这种状况加上缺少监管框架和规划，导致出现快速无序的城市化。

133. 住在不达标收容所内的难民的需求在增长。大多数收容所的屋顶用石棉建造，对健康构成威胁。

134. 由于财政拮据和冲突，在改造收容所和实现年度目标方面进展受阻。

135. 供水服务在水的质量和数量以及水压和连续性方面总体存在不足。这是多个原因造成的，例如人满为患问题加剧、网络老化、采用非正式技术措施(私人水泵和外接水管)和缺少可用水资源。因此，在许多难民营，难民依靠私人供应商获得饮用水，但最贫困的难民负担不起。

136. 以下原因导致废水的情况存在问题：网络方面的不足(能力和实际状况)；某些现有的网络缺少规划和设计；缺少废水处理(排入地表水体或周围地区)；废水滞留在难民营附近，提供了蚊子孳生地，威胁到儿童的安全以及整个难民营社区及周边社区的健康。

137. 固体废物有时在难民营外的倾弃场不当收集和处置。由于缺乏人员和适当设备，收集的频率往往不够。

138. 除了环境卫生方面的一般问题，基础设施系统受到了紧急状况和灾害的影响。在加沙、西岸、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国一再发生的战争和冲突，导致难民营的基础设施遭到损坏或摧毁。此外，难民营及其基础设施有时受到洪灾等自然灾害的影响。

C. 预期成绩

139. 在提供粮食援助方面，近东救济工程处将力求调动足够的资源，确保向参加社会安全网方案的穷人和弱势群体提供的直接援助至少相当于黎巴嫩和约旦业务区赤贫线的 20%。近东救济工程处还力求扩大该方案，纳入无法加入国家援助方案的难民，为此将在黎巴嫩的难民案件数增加至贫困人口估计数的 50%(即估计为 85 000 人)，并增加对在约旦的前加沙人的覆盖。此外，为确保对符合条

件的难民产生足够的方案影响，近东救济工程处提议至少每两年一次分析和调整补助的价值，以考虑到通货膨胀和居民消费价格指数的变化。

140. 在中期战略期间(2016-2021年)，工程处的目标是使需改造的收容所的数量比2014年需改造的收容所的原本数量减少约20%或更多。由于收容所改造项目的资金不足，2016年仅实现了该目标很小的一部分。工程处将努力筹集资金，在18个月的时间内改造3 250个收容所³，并在每个业务区编写一份难民营改善计划。

141. 在紧急情况下，工程处将继续向难民(包括最弱势群体和境内流离失所者或流落到近东救济工程处其他业务区的无家可归者)提供人道主义援助。紧急情况战略应对措施将包括：针对受影响的巴勒斯坦难民的困境，向东道国当局、联合国系统机构和捐助方发出倡议；提供自身房地，收容和保护武装冲突中流离失所的平民；促进与捐助方、非政府组织和其他机构的伙伴关系；与联合国人道主义协调员密切协调。

142. 近东救济工程处通过与难民和相关行为体合作开发解决方案，力求改善人造环境，以提供健全的基础设施，包括在供水、排污系统、排水系统和固体废物收集和处置领域的环境卫生服务和基础设施项目。

143. 近东救济工程处力求确保环境卫生和环境基础设施的基本需求得到满足，并探索环保项目的机会，如雨水集蓄系统和水的回用，继续监测供水的质量和数量，确保难民的基本需求得到满足。

144. 近东救济工程处将寻求发展伙伴关系，以加强在帮助巴勒斯坦难民满足对食物、住房和环境卫生等基本人类需要方面的工作。

145. 近东救济工程处将与东道国政府和各市镇一同积极努力，以确保最大限度地为难民营社区提供市政服务。

146. 战略框架体现了以下预期成绩：

- (a) 赤贫难民满足自身食物需求的能力得到提高；
- (b) 贫困难民的生活条件得到改善；
- (c) 达到环境卫生标准。

³ 约旦：750；黎巴嫩：450；加沙：1 400；西岸：650。

D. 财政资源

表 14

巴勒斯坦难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要

按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2018 年估计数	2019 年估计数
A. 赤贫难民满足自身粮食需求的能力得到提高	36 127	36 235
B. 贫困难民的生活条件得到改善	308	319
C. 达到环境卫生标准	20 508	20 917
经常预算共计	56 943	57 471
项目预算	259 994	235 809
总计	316 937	293 280

第七章

次级方案 6：有效和高效的治理与支助

A. 管理服务目标

147. 次级方案 6 的目标是促进和保持最佳管理标准，强化利益攸关方关系，推动交付有助于实现巴勒斯坦难民可持续发展的高质量方案。此外，该次级方案力求确保建立实现上述目标的制度、结构和程序，有效管理和减轻工程处将面临的

风险。

148. 次级方案 6 还包括工程处核心方案的管理要素，即提供战略领导、政策制定、质量保证和监测的职能。

149. 近东救济工程处确定了三个主要的战略性企业风险：第一是工程处不具备足够资源；第二是业务环境发生重大意外变动，改变难民需求或工程处的业务能力；第三是与这些变化和动态相关的风险。

150. 近东救济工程处将通过风险管理框架，在可能性以及影响的严重性方面评估上述风险，确定应对策略并监测进展情况。

151. 作为应对策略的一部分，近东救济工程处将：(a) 制定一个积极进取的筹资和伙伴关系办法；(b) 加强管理制度，以便发挥最大影响并做出有效应对；(c) 促进和建立一种与难民和工作人员建立伙伴关系的文化。

B. 制定积极进取的关系和筹资办法

152. 近东救济工程处增加了捐助方群体的多样性，阿拉伯国家、新兴市场和包括私营部门在内的其他非传统捐助方的捐款增加。尽管如此，工程处仍然依赖少数捐助方。如第一章所述，工程处正在通过联合国秘书长和联合国大会寻求采取果断措施，保证长期财务可持续性。

C. 加强管理制度

153. 近东救济工程处将借助健全的管理做法和已经开始的方案改革工作，继续以具有成本效益的方式提供重要优质服务，并确保难民最大限度地受益于其他方面提供的更多机会和服务。

154. 近东救济工程处致力于用以下方法管理费用：保持工程处用其资源的最大影响实现战略目标的能力，同时不损及提供基本服务的能力。

155. 近东救济工程处的服务交付及其所需的工作人员是工程处费用的最大推动因素，也是近东救济工程处的最大资产。通过教育和保健方案等方案改革，近东救济工程处将在不大幅增加工作人员队伍的情况下增加高质量带来的影响。根据预计的需求情况，近东救济工程处将需要增加一些工作人员，但工程处将努力将增加限于加沙业务区的教育部门，因为加沙业务区申请进入近东救济工程处学校的儿童人数预计会继续增加(其他业务区未出现这一情况)。近东救济工程处将继续

续开展目前的行政和办事人员减员工作，以抵消所需的加沙业务区教育工作人员的某些增长。

156. 近东救济工程处将继续遵守工程处的薪资政策。该政策规定，工程处将考虑到其报酬与东道国政府的报酬之间的关系。为此，近东救济工程处将努力确保向工程处工作人员提供的报酬，包括薪金，不会大幅超过或低于东道国的参照值。

157. 近东救济工程处为了加强其在实现性别平等和增强妇女权能目标方面的问责制，参加了联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划这一全系统性别平等主流化问责制框架。

158. 近几年来，近东救济工程处能够高效地应对加沙和阿拉伯叙利亚共和国的紧急状况。在本两年期内，将开展更多工作以加强工程处的业务结构。已经建立了制度和程序，使工程处能做好准备应对出现的紧急状况。

159. 近东救济工程处将确保其活动完全遵守其监管框架、适用的国际法以及人道、中立、公正和独立的人道主义原则。工程处将定期检查设施，并保证建立检查和调查制度，以确保遵守这一承诺。近东救济工程处将进一步制订和执行针对企业风险的内部监督工作计划，从而增强工程处实现战略目标的能力。尽管近东救济工程处拥有强有力的风险管理和监督制度，捐助方继续向其强调必须进一步加强其结构、制度、程序和能力，尤其是但不限于调查行为失检的指控方面。近东救济工程处已在其方案预算中列入了与调查有关的额外资源。

D. 财政资源

表 15

有效和高效的治理和支助

按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2018 年估计数	2019 年估计数
A. 为实现战略目标提供有效的领导和指导	91 877	106 510
B. 发展和维持近东救济工程处	100 020	100 677
经常预算共计	191 897	207 187
项目预算	9 640	5 351
总计	201 537	212 538

17-18057 (C) 311017 021117

