



第七十五届会议

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 2020 年的活动，并详细说明了工程处目前的财务状况。工作组在 8 月 24 日的会议上通过了该报告。^a 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 美利坚合众国宣布与本报告无关。

* A/75/150。



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 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(2019 年的报告为 A/74/337),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 74/85 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核心服务、保护和人道主义援助。纵观其整个历史,在 560 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,这对工程处充分履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 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. 2019 年, 近东救济工程处通过工程处、其捐助方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。工程处提供了超过 870 万次初级保健咨询, 为 532 857 名儿童提供了教育(2018/19 学年), 为超过 254 000 人提供了社会安全网援助(包括现金和粮食), 为 7 557 名青年提供了技术和职业教育及培训(2018/19 学年), 并为 35 576 人提供了小额贷款, 其中包括 13 138 名巴勒斯坦难民。此外, 3 108 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 12 个保健中心和 101 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, 约有 140 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十四个年头, 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。2020 年, 近东救济工程处预计将继续向近 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状况, 并强调充分执行安全理事会的第 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 850 000 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。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达 1.008 亿美元(截至 2020 年 6 月 28 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。

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。2020 年 1 月, 估计留在该国的约 438 000 名巴勒斯坦难民中约三分之二至少曾流离失所一次, 约 45 000 人从阿拉伯叙利亚共和国逃到约旦和黎巴嫩。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 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。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；由专门用途自愿捐款 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。

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所需资金。

五. 近东救济工程处的财政状况

20. 2019 年的捐款比 2018 年减少了 2.15 亿美元。然而，在 2019 年 12 月底，近东救济工程处报告说，已收到 1.67 亿美元的最低所需经费。工程处仍有推迟支付供应商的款项 2 500 万美元和中央应急基金贷款 3 000 万美元，这两项都必须结转至 2020 年。因此，本年度开始的赤字为 5 500 万美元，而其他未弥补的数额则归因于 2019 年的内部财务控制措施和服务支出不足。

21. 近东救济工程处 2020 年面临更加困难的财政状况。执行工程处经常方案的 2020 年方案预算为 8.06 亿美元。另需要 4.25 亿美元，向巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国境内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。截至 8 月 12 日，方案预算获得 53% 的资金，巴勒斯坦被占领土紧急呼吁获得 50% 的资金，阿拉伯叙利亚共和国区域危机紧急呼吁获得 39% 的资金。

22. 2019 年底 5 500 万美元的缺口导致推迟支付供应商的款项和未偿还贷款的结转，再加上全球政治和金融不确定性增加，因此有必要采取限制性的财务控制措施。从 2020 年 1 月开始，工程处只拨出当年商定预算总额的 90%。这一拨款方式极难维持，原因是工程处的费用以固定费用为主：方案预算的 81% 用于近东救济工程处工作人员(包括教师、医生和其他直接服务提供者)的薪金。

23. 工程处 2020 年初已经面临的财政困难因冠状病毒病(COVID-19)带来的新挑战而进一步加剧。在这个影响到所有社区、所有国家和所有区域(包括近东救济工程处主要捐助方)的全球经济严重下滑期间, 工程处面临着寻找足够财政资源的艰巨挑战。巴勒斯坦难民经受了长达 70 年的流离失所, 在许多情况下还经受多次的流离失所, 他们是该地区最脆弱的群体之一。贫困率很可能已进一步上升, 给近东救济工程处服务带来更大的压力。如果巴勒斯坦难民社区发生重大疫情, 出现重大突发卫生事件的风险迫在眉睫。近东救济工程处与包括东道国当局在内的合作伙伴积极接触, 通过以创新方式提供服务, 包括开发替代学习方法、送食物上门和远程医疗做法, 以及与东道国当局协调开展的提高认识和积极预防活动, 确保这种紧急情况不会发生。2020 年 3 月发布的近东救济工程处 COVID-19 战略准备和应对计划旨在加强预防措施, 降低 COVID-19 在工程处各办事处和机构传播的风险, 使工程处能够有效和及时地应对。总体而言, COVID-19 大幅增加了工程处的运营成本。除因局势导致巴勒斯坦难民的需求不断增加外, 在将传播风险降至最低的同时采取保持服务连续性的创新办法, 也对成本产生了影响。2020 年 3 月, 工程处发起了 COVID-19 紧急呼吁, 额外筹集 1 410 万美元, 以满足医疗、住院、卫生和紧急教育领域的迫切需要。捐助方的支持很有力, 这些紧迫的需求得到了充分的资金支持。5 月份, 近东救济工程处修订紧急呼吁, 将数额增加至 9 340 万美元, 以满足更深远的目标, 包括在 7 月底之前提供社会经济支助和加强保护活动。截至 8 月 12 日, 更新后的呼吁获得了 63% 的资金。呼吁中提出的所需经费参考了由人道主义事务协调厅和世界卫生组织牵头的外地一级机构间人道主义呼吁。

24. 近东救济工程处继续强调国际集体行动是解决其财政困难的平台。2020 年 4 月 22 日, 约旦和瑞典外交大臣在网上联合召开了一次战略对话。作为战略对话的商定成果, 6 月 23 日在网上召开了题为“充满挑战的世界中强大的近东救济工程处: 动员集体行动”的特别部长级认捐会议。在战略对话期间, 主任专员提到大会在 2019 年 12 月延长工程处任务期限方面所展示的压倒性支持, 并呼吁会员国通过与近东救济工程处签订契约, 将这一支持转化为相应的资源。此类契约旨在提高捐款的可预测性和数额。会议请与与会者弥合 2020 年严重的资源缺口, 并承诺提供多年期资金至 2022 年底, 届时大会将接着就工程处的任务期限采取行动。

25. 在网上认捐会议期间, 工程处的合作伙伴认捐了 1.3 亿美元。会议还力图加强国际捐助界内部以及出席会议并认捐额外 600 万美元的 34 个新捐助方之间的责任分担。

26. 秘书长在 2017 年 3 月 30 日的报告(A/71/849)中提出了旨在确保近东救济工程处获得可预测、持续和充足资金的建议, 工程处响应这一报告, 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。

27. 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(或称捐赠基金), 由伊斯兰开发银行管理。该基金旨在以投资组合产生的利润形式向工程处经常预算提供可持续的捐款来源。此后, 土耳其已承诺向该基金提供 100 万美元。近东救济工程处投资于数字筹款, 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。近东救济工程处在 2019 年下半年对数字平台的投资，包括改进网站设计和技术支持，使数字筹资在 2019 年 5 月 31 日至 2020 年 5 月 31 日期间增加了 41%。迄今为止，近东救济工程处已从海湾地区的四家私营公司和基金会获得或正在签署价值 100 多万美元的协议。

2019 年资金短缺时间表

日期	活动	短缺(百万美元)
1 月 1 日		211
6 月 30 日	2019 年 6 月在纽约举行的年度认捐会议上作出的 6 000 万美元的认捐	151
8 月 31 日	2019 年 8 月作出的 3 100 万美元的额外认捐	120
9 月 30 日	2019 年 9 月在纽约举行的部长级会议上作出的 3 100 万美元的额外认捐	89
12 月 31 日	结转至 2020 年的未偿债务和贷款	55

六. 结论和建议

28. 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。

29. 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 2020 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。

30. 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。

31. 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。

32. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2020 年对近东救济工程处的捐款水平时牢记上述考虑因素。

33. 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 23 日在网上举行的部长级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，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，鼓励继续实施这些措施，并鼓励工程处继续在这方面作出努力；

(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 2020 年 8 月 12 日对近东救济工程处 2020 年方案作出的认捐(现金和实物), 按捐款价值分列

(美元等值)

捐助方	共计
欧洲联盟	150 741 940
德国	120 170 623
大不列颠及北爱尔兰联合王国	49 882 009
瑞典	49 405 512
日本	26 135 945
瑞士	25 459 420
法国	22 720 226
挪威	20 650 067
土耳其	20 561 025
丹麦	15 618 945
荷兰	14 348 786
意大利	12 801 881
卡塔尔	8 000 000
芬兰	7 853 084
爱尔兰	7 726 689
西班牙(包括地区政府)	7 569 196
比利时(包括佛兰德斯地区政府)	7 055 684
卢森堡	5 572 075
奥地利	5 043 298
印度	5 000 000
澳大利亚	2 480 418
约旦	2 202 768
巴勒斯坦国	2 118 151
俄罗斯联邦	2 000 000
沙特阿拉伯	2 000 000
加拿大	1 088 534
阿拉伯联合酋长国	1 000 000
大韩民国	864 611
新西兰	595 300
摩纳哥	473 218
阿曼	432 637

捐助方	共计
冰岛	315 039
爱沙尼亚	308 911
阿塞拜疆	300 000
波兰	252 921
印度尼西亚	200 000
塞浦路斯	168 000
黎巴嫩	135 248
马来西亚	120 000
文莱达鲁萨兰国	114 712
列支敦士登	103 093
哈萨克斯坦	100 000
保加利亚	77 263
巴西	75 000
泰国	70 000
立陶宛	54 289
马耳他	54 289
斯洛文尼亚	54 289
孟加拉国	50 000
越南	50 000
阿拉伯叙利亚共和国	47 310
罗马尼亚	44 300
埃及	20 000
葡萄牙	20 000
罗马教廷	20 000
斯洛伐克	16 797
巴基斯坦	13 690
共计	600 357 195

注：作为确保财务透明度的另一项努力，并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》的标准在公共领域公布财务数据。有关供资情况可查阅：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。

附件二

截至 2019 年 12 月 31 日对近东救济工程处 2019 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
德国	169 924 991
欧洲联盟	131 742 673
大不列颠及北爱尔兰联合王国	76 259 850
瑞典	64 544 971
阿拉伯联合酋长国	51 800 000
沙特阿拉伯	49 536 960
法国	45 924 606
日本	43 438 361
卡塔尔	41 720 520
挪威	29 539 249
瑞士	26 089 972
荷兰	21 710 232
加拿大	18 618 549
意大利	15 238 757
澳大利亚	13 853 706
比利时(包括佛兰德斯地区政府)	13 503 431
土耳其	11 099 308
丹麦	10 822 103
西班牙(包括地区政府)	9 216 072
爱尔兰	8 545 293
芬兰	5 776 655
卢森堡	5 681 818
科威特(包括科威特天课社)	5 197 035
印度	5 000 000
奥地利	4 826 499
巴勒斯坦国	4 618 877
约旦	3 818 077
俄罗斯联邦	2 000 000
新西兰	1 682 350
文莱达鲁萨兰国	1 255 583
印度尼西亚	1 203 973

捐助方	共计
阿富汗	1 000 000
中国	1 000 000
大韩民国	786 260
墨西哥	750 000
阿曼	717 764
阿拉伯叙利亚共和国	527 924
波兰	521 812
冰岛	362 906
黎巴嫩	324 436
爱沙尼亚	318 440
巴基斯坦	250 000
马耳他	174 661
捷克	130 747
葡萄牙	130 011
马来西亚	120 000
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
巴林	50 000
孟加拉国	50 000
哈萨克斯坦	50 000
泰国	40 000
罗马教廷	40 000
斯洛伐克	33 445
立陶宛	33 370
罗马尼亚	27 849
希腊	22 321
圭亚那	20 000
菲律宾	20 000
智利	12 500
马尔代夫	1 000
共计	902 088 707

注：作为确保财务透明度的另一项努力，并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》的标准在公共领域公布财务数据。有关供资情况可查阅：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。