

联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/38/143
1 August 1983
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH



第三十八届会议

暂定项目表 * 项目 73(d) 和 114

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

联合检查组

秘书长的说明

秘书长有幸把题为“关于近东救济工程处的报告”的联合检查组报告 (JIU/REP/83/8) 转交大会各会员国。

* A/38/150。

83-19723

关于近东救济工程处的报告

联合检查组编写

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 7	3
二、 方案和工作	8 - 23	5
A. 教育和训练	8 - 52	5
B. 保健	53 - 70	17
C. 救济	71 - 97	24
三、 管理问题	98 -156	32
A. 预算和财政	98 -117	32
B. 人事问题	118 -146	40
C. 权力结构和授权	147 -156	54
四、 体制问题	157 -163	58
五、 结论和建议	164 -168	60
<u>附件</u> ：近东救济工程处组织图表		69

一、 导言

报告目的

1. 1982年3月16日，大会第36/462号决定要求“联合检查组对工程处的组织、预算、业务进行一次综合审查，以期协助主任专员对工程处可得有限经费加以最有效的、最经济的使用”。

2. 这句话的措辞以及该项决定的其他部分，诸如：请各国政府“今后慷慨捐款”、“增加其捐款”、“开始作出捐款”等，似乎在指出，大会在请联检组审查近东救济工程处的活动时，主要予以关心的是工程处的筹资问题和其稀少资源用途的成本效率问题。

3. 从这个角度来看问题时，联检组立刻发现，由于资金有限，在履行近东救济工程处的任务时遇到严重的困难。似乎明显的是，协助工程处尽可能改善其管理制度，将会加强各会员国对其有效性的信心，改进它的形象和信誉，以及便利经常的和稳定的筹资活动。

4. 联检组在本报告中，审查了工程处教育、卫生、救济三大方案的实施结果（第二章）。对业务问题和方法作出研究之后，引出预算和财务、人事、结构和权力下放问题（第三章），再引出工程处的任务和结构方面的事项（第四章）。第五章列出各种结论和建议。

初步说明

5. 在进入主题之前，先列举关于近东救济工程处的一些基本事实：

(a) 1949年12月8日，大会第302(IV)号决议设立了近东救济工程处，于1950年初开始作业，取代了已经开始工作的联合国巴勒斯坦难民救济处的任务和责任，后者是在其他联合国系统的机构和自愿机构的合作下设立的，目的在于

向巴勒斯坦难民提供必要的服务，同时不违反大会第194(III)号决议第11段，其中规定向不愿回归的巴勒斯坦难民提供遣返和补偿。按照最初的决议，工程处的主要职责在于，同当地政府协作推行救济和工作方案。1952年大会第513(VI)号决议首次规定要在卫生、教育、福利领域提供援助，虽然以前没有明文规定，但联合国巴勒斯坦难民救济处已经提供了这些服务。这些服务将成为工程处活动的主流，因为逐渐明朗的是，公共工作方案不能付诸实施。

(b) 大会已经延长工程处的任务期限平均每次2至3年最近一次到1984年6月30日。工程处原先的工作是，向1984年以色列—阿拉伯敌对情况在黎巴嫩、叙利亚、约旦、加沙地带造成的难民，提供援助。1967年以来，大会也授权工程处，“在实际可行的范围内，于紧急基础上并作为暂行措施，对该地区内最近敌对行为而目前流离失所并切需立即协助的其他人士，提供人道主义援助”（1967年7月4日第2252(ES-V)号决议）。

(c) 工程处向大约200万名巴勒斯坦难民提供他们关心的教育、卫生、救济事务。大会各项决议没有规定要提供保护。

(d) 就工作人员而言，工程处迄今是联合国系统内最庞大的组织：大约110名国际工作人员（其中20名由教科文组织发薪，5名由卫生组织），大约17,000名当地工作人员，其中大多数是巴勒斯坦难民。

(e) 工程处每年预算超过2亿美元。联合国、教科文组织、卫生组织的经常预算中提供少量捐款，用于支付国际专门人员，除此之外，工程处资源基本上来自自愿捐款。最近几年，工程处的可得资源不足以应付3个方案所需费用，更无法应付由于难民的增加和通货膨胀所造成的额外费用。

6. 自从1950年成立以来，工程处一直在十分艰难的条件下展开业务，这不但是因为经费和任期不能肯定，而且也是因为政治气候极端微妙。军事作业经常造成工程处人员和难民的伤亡，也经常打扰业务活动。

7. 在本报告编制期间，联检组从主任专员及其工作人员那里接受到很有价值的援助。检查专员多次访问了维也纳总部，以便同主任专员及其工作人员讨论各种问题。工程处也作出安排，以便联检组的人员于1983年1月至3月期间访问安曼总部和工程处所有外地办公室，包括各难民营和设施。也在教科文组织和卫生组织的总部和外地，同这些组织的工作人员进行了有价值的讨论，也同难民高级专员的工作人员热烈讨论过。检查专员对所有协助他们的人，表示赞赏。

二. 方案和工作

A. 教育和训练

8. 工程处在教科文组织合作下，向大约34万名巴勒斯坦难民儿童提供教育和训练。这大约占了工程处开支的60%（1982年11,050万美元），是迄今三项方案中最大的。教科文组织负责教育方案中的技术和专业部门，而工程处则负责行政事务，支付教育系统费用，20名教科文组织国际工作人员的薪给则不包括在内。

1. 教育服务的程度和范围

9. 表一的数字摘述了工程处提供的教育服务。应当注意到，工程处向多数难民只提供9年正式教育（在黎巴嫩，10年）。难民儿童在完成9年教育之后（预备学校或初中结束），就有资格进入居住地公立高中。工程处在小规模基础上提供职业和技术教育。工程处教员训练所供应工程处学校所需的教员。工程处也提供少数大学奖学金。

10. 工程处的内部结构，可从附件一的结构图中看出。在维也纳总部，设有教育部；在安曼总部，设有教育部的一大分支。在每个外地，也设有教育部，管理外地的教育事务。联检组认为，这种一般性结构是令人满意的。

2. 教育素质

11. 5个外地的教育制度和课程，与非难民学校的相似。在黎巴嫩，学生从小学一年级开始就学习英文或法文。由于外语对难民儿童具有特别重要性，因此不妨在其他外地，研究扩大这种做法的可能性。尽管缺乏一些教科书，在西岸和加沙地带的工程处学校仍然使用约旦和埃及的课程（见第38段）。在约旦、黎巴嫩、叙利亚，一般采用这些国家的课程。因此，联检组就能够把工程处学校的学童成绩同使用相同课程和制度的公、私学校相比较。通过访问各种学校以及同工程处教育人员进行讨论联检组也能够就教育素质形成一定看法。

12. 联检组发现，尽管困难重重，包括停课和罢工、物质设备不佳、配备和教材不足、过于拥挤等，但是工程处/教科文组织学校的素质仍属良好。在多数外地，一般在预备学校结束时举办会考，工程处学生的成绩不差于同等公、私学校的学生。女生优于男生。这种优秀成绩，归功于难民家长重视子女教育，这反映在学生的高度积极性上。同等重要的是，教员的积极性也高，工程处管理教育方案的工作人员能力强，热情高。不过，几年来没有教科文组织提供健全的专业指导，上述积极性也不足以导致优良成绩。

13. 在教育方案（象其他方案一样），每个外地办事处的当地资深巴勒斯坦工作人员对各项方案进行管理。他们从工程处/教科文组织维也纳总部的教育主任、工程处/教科文组织各司长、安曼总部的当地专家那里接受指导，从工程处外地业务主任那里接受行政支援和监督。但是，由外地的当地官员去推行各项方案，这些业务的素质大部分系于他们。每个外地的这些官员包括：外地教育干事、教育发展中心主任、该中心的各主管、地区教育干事、各训练中心的主任。联检组同其中许多官员，就教育方案进行了讨论。当地官员现在已能自行管理教育方案，外来专家的意见和指导已较前减少。他们主要的问题是资源不足以应付校舍、教材、设备等。

14. 许多当地资深教育人员已经长久服务于工程处，有些已超过30年，正在

表一

近东救济工程处提供的教育服务的程度和范围—1982/1983学年度

外地	工程处学校数目 ¹ (所有教育程度) ²	教员数目	小学学童	预备学校学童	接受教员训练的学童 ³	职业训练+技术训练 ⁴		学生总数	大学奖学金
						预备学校毕业后学生	中学毕业后学生		
黎巴嫩	86	1,300	23,217	9,425	110	480	232	33,464 ^{4/}	28
阿拉伯叙利亚共和国	115	1,529	34,213	15,426	-	544	176	50,359 ^{4/}	100
约旦	215	3,891	93,826	39,903	550	608	432	135,319	110
西岸	101	1,398	28,404	11,164	650	432	440	41,090	46
加沙地带	142	2,197	59,942	20,687	-	604	-	81,233 ^{5/}	65
共计	659	10,315	239,602	96,605	1,310	2,668	1,280	341,465	349

此外, 88,662名⁶难民儿童进入私立和公立的小学、预备学校、中学; 作为补偿, 45,746名⁶不够资格的儿童进入工程处学校, 已列入上面数字内。

¹ 包括职业、技术、教员训练中心。

² 包括在职业和教员训练中心的讲师和主任讲师。

³ 训练场所。

⁴ 不包括目前进入叙利亚工程处学校的1,021名流离失所的难民儿童。

⁵ 此外, 1,500名难民儿童进入15个幼儿中心。

⁶ 1981/82年数字。目前尚未获得1982/83年数字。

接近退休年龄。由于工程处属于临时性质，没有正式的职业规划，因此，将难以取代正要退休的关键性官员，在一些外地，同一单位的正副主管同时退休。为了保持教育素质，需要采取紧急措施。

(a) 同其他教育制度的比较

15. 联检组列出了许多指示数字，以便把工程处的教育事务同世界各地具有类似发展水平的9个国家进行比较。比较工作是在教科文组织的协助下进行的。精确的比较是不可能的，因为各国之间教育制度相差很大。不过，教科文组织能够提供足够的资料，便利对工程处的教育成就作出判断。一般而言，尽管工程处困难特殊，业务受到限制，但比较起来仍居有利地位。主要的指示数字，现摘述如下。

16. 就学比例。在小学一级（6岁至11岁），该年龄组难民儿童的83%已经上学。在预备学校一级（12岁至14岁），73%已经上学。由于各年龄组的就学时间因国而异，这些数字无法同9个国家的一些数字直接比较，不过，明显的是，难民儿童的就学比例高于平均水平，这是因为难民家庭对教育的要求很高。由于工程处无法对难民儿童施加强迫教育，上述情况更值得赞扬。

17. 女生的百分比。工程处学校中，小学女生平均占48%，准备学校女生占了47.7%，这比与之相比较的9个国家的平均数字要高些。

18. 教员/学童比例。工程处学校中，小学一级每个教员平均41个学生，准备学校为31，因此比9个国家的平均数要高得多。这是对工程处唯一不利的数字，原因是预算限制。不过，由于学童和教员的积极性特别的高，这个数字对教育素质似乎并无害处。

19. 每年学生个人用费。1981/1982学年度，工程处小学和预备学校每个学生一年经常直接业务费用，平均为245美元。这项费用不包括共同费用和诸如学校建造等非经常费用。特别难以把这些费用同9个国家的费用进行精确的比较，因为就学年龄、学期、会计制度各有不同，汇率时常波动而且不符现实。

不过，工程处费用似乎稍微低于平均数。它们大约同难民居住国的生活费用一样，在约旦稍高一些，在黎巴嫩低些。工程处学校的职业训练费用，平均每年在 1,500 美元至 2,100 美元之间，包括膳食和住宿。由于工程处学校的职业训练学生人数很少（约 4,000 名），没有同其他国家作出比较，但这类教育费用似乎不高。

20. 退学和留级。强迫方式的退学，在工程处小学里占了 6.7%，同 9 个国家具有资料的 7 个国家的百分率比较起来，要低一些。不过，无法知道学生为什么退学，因为没有保留记录，也没有顾问就纠正措施提供意见。

(b) 两年期教育工作计划

21. 1980-81/1981-82 两年期工作计划，首次在安曼总部的教科文组织专家的鼓励和监督之下编制完成。该计划涉及所有 5 个外地，内容包括目标、优先次序、活动，其中列出一张时间表，还规定进行定期审评。其中附带的报导制度将提供每项活动的进展现况，同时指出所需的纠正行动。目前已在编制第二次两年期工作计划，属于 1982-83/1983-84 两年期。

22. 开始时，一些外地教育官员还不太愿意停止其他紧急事项，来进行规划工作。由于正面的经验，他们全部确信这种规划文件的重要性，同时把它作为有效的管理工具。工程处应当考虑针对保健和救济，使用类似的规划和控制方法（参看下面二，B 和二，C）。

(c) 教育发展中心

23. 在 5 个外地，4 个设有教育发展中心。在黎巴嫩，教育发展股正提升为正式的中心。教育发展中心的职责，正如外地两年期教育工作计划中所述那样，在于通过学校监督（检查）、教育人员的在职训练、课程发展、为外地教育人员及其他教育活动而加强试验和评价过程、图书馆、文件处理、视听服务，来提高教育素质。

24. 每个中心在本地教育官员的直接监督下推展工作，每个中心的主任负责本中心的管理工作。除了主任和助理主任之外，专业人员还包括1名图书馆员、许多学监（24名至38名），他们参与中心的所有活动。由于学监的职务属于多种学科，难以找出大家能够接受的标准去决定每个外地需要的学监数目。已经使用的一个标准是，每100名至120名教员1名学监，但已经考虑大大减低学监比例。这样无疑会妨碍教育素质，长期说来，会因纠正行动而引起额外的费用。即使在目前，许多课目没有受到适当的监督；学监试图每年二次对每名教员进行现场评价，对新任教员就更频繁一些，学监由于还有许多其他责任，难以充分担负这项根本工作。

25. 联检组认为，行得通的标准是，在小学一级，每100名教员1名学监，在预备学校一级，每75名教员1名学监。这就意味着，在某些外地，特别是约旦，学监数目就得增加。适当的是，今后不必事先通知维也纳总部，就可以补充学监空缺。

26. 驻在安曼总部的工程处/教科文组织的专家，常常访问外地，会同教育发展中心一起实施两年期教育工作计划。由于他们同所有外地都有联系，1个外地的成功经验可以应用到其他外地。

(d) 教员

27. 在工程处学校工作的教员，超过1万名。在工程处业务初期，具有专业资格的教员，为数很少。现在，情形已完全改观了。绝大多数的教员都符合标准；不符合标准的，大多数是早期任用的现正届退休之年。尽管合格标准十分之高，但上述都是事实。例如，在黎巴嫩，预备学校教员必须大学毕业，如果没有正式教育文凭，就应在任用三年内接受在职训练。

28. 工程处提供职前和在职教员训练，以便应付对新教员的需求，因为难民日增，教员辞职或退休。联检组审查了教员训练中心的一些考试成绩，简略地观察

了许多教员的工作。这些成绩显示，受训教员业绩十分良好。因此，这些教员的确以有效方式安排教课，教室内一般秩序井然，总的教育成果良好。教育发展中心负责的在职训练也是有效的。每年大约 1,000 名教员得益于在职训练。

29. 工程处教员的薪给和津贴，原则上根据本地区政府教员的收入。合理的是，工程处薪给应当稍微高些，因为就业缺乏保障，工程处教员的责任也较繁多；工程处没有政府学校那么多的助手（顾问、督学等），教员的工作条件通常差些（教科书和教材不足，暖气不够等）。此外，工程处教员在外面的就业机会，比政府教员少些。

3. 未解决的问题

30. 尽管教育素质取得正面评价，但仍然需要立即解决许多严重的问题，以期维持教育素质。这些问题的大多数是由于资金供应不足，也不够稳定，但可以通过管理和程序改革以及对具体优先项目的辅助筹资，得到改善（参看第三章）。

(a) 学校校舍

31. 校舍分两大类：工程处建造的校舍，租用的房地。也有一些别人捐赠的学校，一般质量良好。一般说来，租用的学校条件很差，教室又小。工程处建造的学校，质量因外地区而异，在同一地区也有所不同。在约旦，学校条件最差；为了使校舍符合标准，需要广为修理，同时要推行有效的维修方案。联检组在安曼学校访问时发现，尽管温度已近冰点，但教室仍无暖气。许多窗户破损，卫生设备不足，学校家具简陋。与此相反，在西岸，即使没有暖气，一般说来，学校条件良好，干净，维修良好，又有花园和适当的运动设备。发生差别的一部分原因至少是，在西岸，难民认为自己当家，因此通过自助方案，对学校进行照顾和改善。自助方案由难民首先倡议，他们向工程处提出具体建议。一般说来，工程处提供用品和建造材料，难民自己动手。如果在其他外地也能发动一些自助方案，

就能以最低费用改善校舍及其邻近地区的条件。

32. 在黎巴嫩，战争为工程处学校带来了许多损失。 4所学校完全被毁，许多被破坏。 难民把一些学校作为居所，因为他们的家已遭破坏。 因此，在1983年1月，许多学校分成3班，但工程处官员希望，利用紧急经费维修学校之后，能够解决这个问题。

33. 租用的校舍构成特别的问题。 不但校舍条件通常很差，而且教室很小——经常只能容纳20名至30名学生。 总的说来，大约18%的学生仍上租用的校舍，不过，在加沙，没有租用的学校。 如果工程处建造简单的廉价学校，校舍费用在2年至5年就可回收，因为租费已经省下，而且大教室可以容纳更多的学生(每年约增加2%)，如此可以少请新的教员。 应当考虑设立建校周转基金的可能性，旨在取代租用的学校，由省下的业务费用加以偿还。 不过，在黎巴嫩，这种办法可能无济于事，因为大约50%的学校是租用的(所有外地平均29%是租用)，而且地皮稀少，空的地皮奇贵；因此，不可能充分使用现有的黎巴嫩建造预算。

34. 有些外地，尽管具有校舍建造和重大维修经费，但无法找到合格的工程人员去规划和监督建造工作。 因此，建造工作耽误下来。 另一个耽误原因是，尽管存在既定的建造规范，但学校的大修，甚至小补(加一间教室)，均需得到维也纳总部的批准，批准过程长达7个月。 一个解决办法是，把目前在维也纳总部6名建筑工程人员员额中的2名，转到建造工程最多的外地(叙利亚和约旦)。 他们可以视工作需要，在邻近外地进行帮忙。 他们应当有权当场作出决定，但需经过当地合同委员会和外地办事处主任的批准。

35. 1983年1月，联检组访问了各学校，正值天气严寒，狂风暴雨，因此有机会目睹教室全无暖气不足的情景，尤其是在约旦和叙利亚。 在叙利亚，如果存在暖气服务，每天只分配到1公升的燃料。 在约旦，则没有暖气。 应当作为紧急事项，研究暖气问题，如何得到最佳解决办法，同时由医务人员共同参与。

36. 在多数工程处学校，一般都过于拥挤，教室很大——多达50名学生——和双班制。在所有外地，一半以上的学生属于双班制，工程处学校大约75%实行双班制。当然，双班制不令人满意，因为时间造成教员和学生的不便，也无法使用学校进行一些课外活动。为了减少过于拥挤现象，使学校物质条件令人满意，明显需要更多的和更好的建校工程。

(b) 学校图书馆

37. 由于预算有限，无法为学生和教员提供充足的图书馆和阅读材料。已经计划设立中央学校图书馆，为几所学校服务。已经设立的中央学校图书馆，人手和设备均告不足。每所学校的阅读材料，内容很少，谈不上是图书馆。联检组得知，学生和教员都高度热衷于阅读，但学校图书馆似乎无法予以满足。教科文组织可以发起一项运动，呼吁捐赠阿拉伯文和外文书刊。应当要求各联合国组织把多余的大量出版物和刊物（诸如教科文组织《信使》）捐出来，这些会适合学生和教员。在加沙和西岸，占领当局应当让这种书笈进口，不加盘问。

(c) 教科书和其他教材

38. 工程处学校所用的教科书同那些向工程处学校提供课程的国家，埃及、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国，是一样的。按照协议中的程序，教科文组织审查通过用于工程处学校的这些教科书。这已经在加沙和西岸产生了问题。例如，在加沙，规定的埃及教科书有115种，但使用的只有61种。教科文组织没有批准的教科书大约有38种，它批准的9种教科书一直没有得到占领当局的进口许可证。因此，教员和教育发展中心负了重担，他们必须临时编写讲义，效果不佳。一旦获得进口许可教科书常常又出了新版本，又得重新申请批准。联检组促请，教科文组织尽可能加快批准过程，然后占领当局应无条件地给予进口许可，以便于加沙和西岸。

39. 工程处学校的其他教材和辅助工具，装配不足。多数现存的工具，由教员与学生自己制造。不过，安曼总部的确生产数量有限的视听设备，主要用于语文教学和教员培训。但仍需作出努力，以期改善教学设备的质量和数量。

(e) 职业和技术教育

40. 工程处经管7个职业训练中心（不包括教员培训中心），学生大约有4,000名。对于这类教育，需求量特别高，每个空缺就有4名至9名候补人（按外地而定）。职业训练中心毕业生，通常在其专业领域不难找到差事，过去二年在黎巴嫩则为例外，黎巴嫩难民难以取得在外国工作的工作证和签证。加沙地带稍为好些，但也有困难，由于出国旅游受到限制，30%的毕业生找不到本行的差事，必须将就非技术性工作。

41. 职业训练中心具有适当的楼房，除了安曼之外，设备也充足。许多讲师是职业训练中心的毕业生，他们接受了额外的训练。联检组对他们访问过的4个中心的主任的资格、组织能力、事业心，印象良好。

42. 联检组深信，职业训练应作为教育方案的第一优先，广为扩大。费用是个大障碍。每年每个学生的费用，包括膳食和住宿，在1,500美元与2,100美元之间。同取得结果相较，费用不算高，但要想扩大，则超出目前工程处的预算范围。

43. 许多现有的楼房和设备，都来自各国政府和诸如石油输出国组织基金等机构的赠款。联检组建议，工程处应会同教科文组织，发起一次运动，劝说各国政府、非政府组织、政府间组织、私人公司、个人捐献金钱和设备，以便扩大职业教育。这种捐献可以针对具体项目，包括为更多的中学毕业后学生提供第三年技术训练，以及提高职业训练中心的能力。

44. 各中心多数毕业生很容易找到本行的差事，有时候还能成功地自立门户，这个事实指出，这些课程适合当地的要求。不过，工程处对于难民能够就业的地

区和国家对技工的需要，从来没有作出正式的研究。 如有可能如上述那样扩大职业训练，那么在作出决定时，最好能考虑扩大现有课程，或设立新的就职调查问题工作班。 在这方面，工程处应寻求劳工组织的协助。

45. 目前没有涉及的一个有前途的议题是，电子数据处理设备的维修。 另一个有前途的议题是，牙齿卫生人员的培训。 已经决定培训22名这种技术人员，以便在工程处本身就业（参看第60段），2个学年总费用达7万美元，包括设备费用17,200美元。 今后几年内应当合理分配设备费用，以便继续这种培训活动，这是顺理成章的但必须证明本区域其他地方需要牙齿卫生人员。

(f) 大学奖学金

46. 工程处学生在完成预备阶段之后，可以继续他们的中学教育通常进入当地学校，不论工程处是否提供少量津贴。 难民学生在中学结业之后，可以报考少数工程处大学奖学金。 由于奖学金名额很少，只有最优秀的学生，即学业成绩特别好的学生，才可列入考虑。 1981-1982学年期间，工程处大学奖学金的领取者只有351名，奖学金额很小，每年每名690美元。

47. 1981年2月大会第36/146H号决议以及1982年大会第37/120D号决议，呼吁各国政府、专门机构、非政府组织向难民提供高等教育赠款和奖学金，包括职业训练教育。 迄今，很少人作出回答。 不过，联检组认为，很有希望获得外部资金或奖学金。 教科文组织、工程处、联合国系统其他机构应当重新努力，以期更好地执行大会各项决议。 此外，大会第36/146G号决议和第37/120C号决议要求设立巴勒斯坦难民耶路撒冷大学，这将满足巴勒斯坦难民对高等教育的明显需要。 如果这些决议付诸执行，工程处应当确保，奖学金应当优先用于使难民得以进入这所大学。

(g) 教科文组织的作用

48. 1967年1月26日，工程处与教科文组织之间首次签订正式协定，之后定期予以续约，其中规定下列“一般合作原则”：

“(a) 工程处主任专员在行政上负责难民的教育方案，而教科文组织总干事则担负该方案的技术责任”。

“(b) 教科文组织将从其自己的预算中提供必要的高层领导人员，以便从事该方案的规划和执行工作，而工程处则将尽可能负责所有其他支出。”

49. 按照这项协定，教科文组织从其经常预算中支付工程处教育部20名国际专门人员员额的费用，并负责征聘和行政上管理这些员额。在过去，空缺很多，但在目前（1983年5月），只有3名空缺，其余都满了。教育部的员额如下：

国际专门 人员员额	费用美元 (教科文 组织预算)	费用美元 (工程处 预算)	地区 员额	费用 美元	共计		
					员额	费用美元	
总部(维也纳)	2	136,596	-	10	348,733	12	485,329
总部(安曼)教科文组织:	19	1,469,928		56		81	(2,595,326
工程处:	6		453,024		672,374		(
共计	27	1,606,524	453,024	66	1,021,107	93	3,080,655

50. 教科文组织值得受到赞扬，因为它在极端困难的情况下搞活了素质优良的学校制度。教科文组织的成就之一是，逐步组织一群高度合格的当地巴勒斯坦官员去管理教育方案。在早期，这些官员需要教科文组织的专家提供指导和监督，但目前情况已有变化。当地的教育管理人员既有专业能力，又熟悉当地情况和问题，他们有能力有效地管理和改善教育制度，所需的外来意见比以前少得多。因此，应当设想，由教科文组织与工程处之间进行讨论，以期部分调整教科文组织的作用，以及查明它的行动在何种程度上能够加强高度优先的教育问题，尤其是职业训练。

51. 根据这些讨论，也有可能规定教科文组织的援助形式，以期实施那些工程处预算不能予以资助的特定项目。也有可能向各捐助来源呼吁提供补充资金，尤其是各国政府、政府间组织、非政府组织（参看第117段）。

52. 教科文组织作用的这种部分调整，可以使工程处把目前在教育部的一些当地工作人员指派到特定的外地，以期加强外地的管理能力和取代退休的当地资深人员。

B. 保 健

1. 方案说明

53. 近东救济工程处的政策是依照联合国的人道主义政策和世界卫生组织的基本原则和观念，并按照阿拉伯东道国政府在公共保健方面所取得的发展和进步以及用公款向其当地人民所提供的医疗服务，来维持对合格的巴勒斯坦难民的保健服务。卫生组织提供保健方案的技术监督，即不收回费用的派给近东救济工程处五位卫生组织的工作人员，包括保健主任在内。在五个外地的全部保健人员都是在当地征聘，其中大多数是巴勒斯坦人。

54. 保健方案约用去年度预算总额的六分之一：1982年订正预算23,350万美元中的3,950万美元。它有三个主要组成部分：环境卫生、医疗服务和补充供食。尽管资源极为有限，这三个部分都在大力推行。合格的难民人数超过160万；因此每一难民全年能分得的资源约为24.5美元。合格难民中有五十多万人住在难民营里，他们是保健方案的主要、但非全部对象，而约有78%的合格难民利用了某些近东救济工程处的保健服务。在黎巴嫩，有些近东救济工程处的医务所和医疗设施在以色列入侵时受损或被毁，故有一段时期保健方案的进行受到严重阻碍；在黎巴嫩南部直至入侵以前，巴勒斯坦难民都受到免费治疗，如今由于巴勒斯坦新月会的医院消失，可能对黎巴嫩方案有为期较长的影响；在目前情况下，黎巴嫩境内所有难民和流离失所的巴勒斯坦人都被视为有资格享有保健方案的福利。

(a) 环境卫生

55. 本部分包括提供多种基本的环境服务，类如铺好的街道、自来水、污水与垃圾的处理，以及在大多数国家不属卫生部责任的一些服务。这些服务是向住在难民营内的难民（约占全部难民三分之一）提供，1982年的费用约为7百万美元。这个数字包括经常费用和一些服务的改良和推广。取得可观的成绩，但仍有许多待做的事。在1983年1月间的坏天气去访问安曼附近的几个难民营时，联检组访问团看到许多巷道都积有很深的泥泞和雨水，而邻近的巷道都是水泥地面，有中央的排水道让路面的水流走。许多难民的住处必须共用其他人群的住处的水塔；有许多没有与主要的排水道连结上；有小部分难民仍然在用公共厕所。垃圾是送到当地的集中点，然后再由无技能的劳工定期搬走。另一方面，在近东救济工程处的协助下，在某些难民营内有社会和个人的积极努力来提高环境的质量。联检组访问团在安曼的一些难民营内看到的铺好路面的街道，都大部分是住在营内的人家自己出力修成的，近东救济工程处仅提供了必需的物料。在耶路撒冷附近的一个难民营内，有570户难民自己出钱用私人水管连接到他们的住所，并在微薄的援助下修建了534个私厕。在另一个难民营内，难民们铺好了7千平方米的巷道。

56. 目前少有希望获得经费可供用于难民营完备的环境服务，但是有许多工作可由自助项目完成，即由近东救济工程处提供材料和工程专门知识，而由难民提供劳力和一些资金。某些地区的自助项目似乎较其他地区的为多，但应鼓励所有各地区都进行自助项目。

(b) 医疗服务

57. 以经费而论，本次级方案是最大的，在1982年订正预算中约花费1,700万美元。这相当于近东救济工程处所提供服务的78%的人口中，每人不到10美元，而东道国内每人平均在17美元以上。医务问题的处理是预防重于治疗。对可察觉的疾病保持着严密注视，还有一个对六大疾病的庞大免疫方案。在每个地区也有保健和卫生教育方案和一个充实的产妇与儿童方案，包括产前诊所、有监督的留

家和住院生产、三岁以下儿童的定期保健监督和免疫。近东救济工程处有自设的100个保健中心，并向另外的22个提供服务；因此每13,000个合格难民有一个诊所，或在难民营内的每4,800个难民有一个诊所。方案的成绩可见之于：大多数重大疾病的死亡率不断下降到低于其周围人口的死亡率；婴儿死亡率的下降，在黎巴嫩某些难民营降到千分之70，叙利亚的降到千分之50，二十年前的数目是其两倍。在西岸难民营的婴儿死亡率如今仅为35，1971年时是60。这些数字与其他发展中国家的相类似。

58. 工作人员在某些地区极度艰难，由于缺少经费而楼舍不良，没有暖气或热水，并多年失修。各保健中心的医务和牙科设备，大多数陈旧破烂，急需换置和改良。各药房看来在处方中的常用药品方面存量丰富，但联检组访问队听说有过难民不得不到当地市场去买处方中药物的事件。因此，已取得的成绩较为可信。与两个东道国家内的政府诊所作一简单比较，可看出政府的诊所一般有较好的楼舍，装有暖气和自来管热水，有较多的工作人员和较好的设备。另一方面，近东救济工程处的有些诊所，也有维修良好的楼舍，其中有一个诊所还有难民在诊所内自己建造的候诊室。在此看来也有一切理由应该鼓励自助项目，来整修、油漆和维修用作保健中心的楼舍。

59. 关于治疗方面，近东救济工程处除付款外，几乎全部依靠政府的和其他的医院来治疗住院病人。缺少偿还的经费，往往使得难民不得不自付医疗费，特别是接近年关的时候。由于经费原因，近东救济工程处已经不能同约旦当局续订合同，向难民提供住院服务（已采用了一个特别办法来协助极困难的病人），而在黎巴嫩南部的失去巴勒斯坦红新月会的医院，使得难民病人丧失了免费治疗。门诊病人的治疗在很大的程度上是在近东救济工程处各保健中心提供。近东救济工程处有26个供门诊（和公共保健）试验用的化验室；在1981年，作了35万多个门诊试验。超出了近东救济工程处化验室范围的检查，是在其他的机构进行，有时由近东救济工程处付款，有时免费。

60. 牙科设施严重缺乏：全部只有14名牙医应付24个牙科门诊，就统计来

说，在1981年，每12个合格难民人口中不到1个，或每4个难民营人口中不到1个，去看过仅一次近东救济工程处的牙医。至少在三个区内，有90%以上的学童患蛀齿或缺齿，有任何补牙的仅1%。近东救济工程处要达到卫生组织的世界指标，即在12岁时不超出3颗蛀牙、缺牙或补牙（为卫生组织至少55%的成员国所订的1989年指标），似乎相差很远的距离。卫生组织的顾问们已建议一个三年期方案，包括在每一个区内征聘一名牙医，增建七个牙科诊所，在职业训练学院培训22名牙科卫生学家，以及在各学校强效的口腔保健方案，全部费用计48万美元。这一建议已获核准。

(c) 补充供食

61. 本次级方案在1982年约用去1千万美元，它向下列易受伤害的人群提供额外的营养：婴儿和幼童，特别是孕妇和乳母。约有2岁以下儿童的7%和2至3岁间儿童中的3%，患有不同程度的营养不良。这些百分率与东道国家的相比很为接近，而在最近20年来有显著下降。例如，在1966年，叙利亚难民营中1至2岁儿童中有44%患营养不良。1982年的百分率是3.5%。在所有的区内，儿童中严重营养不良的已经没有（注意：此项服务必须要与在救济方案下的发放特别困难配给粮分清楚，参看第85—86段）。

2. 组织

62. 本方案是由从卫生组织借调的一位D-1级保健主任从总部加以控制，他是按卫生组织东部地中海区域的总指导行事，并负责就一切保健事务向主任专员提出建议。他也负责分拨已有的资源。随他在维也纳的一名副主任（P-5级、国际征聘）兼治疗医学司司长，与营养和补充食物司长（地区工作人员，职等18）。在近东救济工程处总部的安曼科，有预防医学司、环境卫生司和护理司各司司长，全为P-4国际征聘。全部国际工作人员均免费从卫生组织借用。

63. 每个外地总部的结构与此相同。各有一位职等18的外地保健专员，连

同一位职等 1 6 或 1 7 的副专员，也负责治疗医学，以及职等 1 4 至 1 6 的专员领导预防医学处、环境卫生处和护理处，还有一个由职等 1 3 的主管专员负责的小规模外地粮食监督处。在每个地区，一位地区保健专员负责保健方案一切问题。在五个地区内共有 2,900 多位保健人员，但其中有医学或护理学资格的总共仅有 733 位。在外地每 11,300 个合格难民有一位医生，每 3,000 个合格难民有一位护理人员，而目前每 115,000 个合格难民有一位牙医。如只考虑难民营的人口，则每个数字可除以 3，但是一位医生或牙医可给予每个病人的平均时间非常短。

64. 有全部外地保健专员的定期会议，有时在其中的一个地区举行，来讨论机构日常工作中发生的保健问题。各外地保健都赞赏这些与他们的专业同事会商的价值，但也有一些批评说，决议有时太散漫，而所讨论的文件与讨论本身不常是与行动充分结合的。

65. 总部各司司长与各地区保持密切联系，并发生问题时，如可察觉的某一疾病病案或营养不良儿童百分率的突增，经常前往察看。所有的外地保健专员都强调他们对易于从这些司长获得专家意见的重视，他们的意见是根据其对地方情况的熟悉了解。

3. 预算编制

66. 各个外地保健预算是作为其所属外地预算的一部分提出，不过必须首先经过同维也纳的保健主任的讨论与辩护。一般的根据是继续本年的方案，经过按通货膨胀或必需的其他不可避免因素加以调整；当前的情况是，任何增加经费的请求都会遭到强烈抗拒。外地保健专员负责监督其本身的支出，通过可获准将任何节余移用于保健方案内的其他用途。检查专员没有听到关于所执行的财务细则的批评；有一位外地保健专员认为：总部希望所有外地的各项事务都能一律，这使得不同的外地不能分别按照各地区的需要来发展他们自己的满足方法。当被问及哪些是最可能值得任何增加支出的项目时，大多数外地保健专员说是环境卫生，其次是

产妇和儿童护理。 卫生组织提到第二优先是较佳的设备。

67. 在资源缺乏的状况下，所提供服务的品质堪称良好。 近东救济工程处可指出在控制疾病和产妇及儿童保健方面可表扬的成就。 但是财务紧迫阻缓了服务的开展，以致在20或30年以前，近东救济工程处原是该区域的树立标准的机构，并是许多项医务创新中的先锋，但它并未能跟上已在东道国发生的政府医疗卫生服务的推广，这种推广是由于区域的整个经济发展。 医务与环境服务如今多少落后于地方当局的这种服务。

4. 未解决的问题

68. 几乎所有的问题都是经费不足：

(a) 房舍不足和欠缺维修。 诊所的兴建和维修（如同学校的兴建和维修）已是多年被忽略了的必需事项。 这个问题在本报告的第80—84段中还要进一步讨论。 此地只需指出，急需采取行动来修理某些保健中心，并刷新和更新另外的保健中心；

(b) 设备不良。 医务和牙科设备正在损耗，或来不及更换便已成为过时，更谈不上鉴于难民人数的增加及他处标准的提高而需要扩充和改进设备；

(c) 薪水低。 所有医务工作人员的薪水是按国际公务员制度委员会所作比较调查而定的，但在某些外地，薪水（连同其他聘用条件，例如升级希望、培训可能性等）似乎不足以吸引和留住有适当能力的医务工作人员。 在1982年，有38%的医生，40%的外科牙医和外地药师，54%的化验室技术员在机构服务了5年或不满5年，优先聘用是应该地给与了巴勒斯坦难民，但是许多难民，特别是牙医和护理人员，却更喜欢可在阿拉伯国家，特别是海湾区域国家内获得的高工资；而当地政府机构（在难民合格之处）附带有些微福利并可能有养恤金。 要求较高级的医务工作人员能读写英语的政策，也使得近东救济工程处在叙利亚这样的国家征聘人才的处境不利，因此该国是用阿拉伯语进行医学教育，而当地政府雇员

不要求会说外语。在某些地区，甚至出给卫生工人的薪水还不足以吸引有能力的人。这种情况不仅导致工作人员的高度变换和高空缺率，还导致缺乏中级的合格人才，他们是要在今日的高级领导在今后五年或十年内退休时接班的；

(d) 环境卫生不良。看来某些难民营的环境卫生的水平，可能在过去比得上阿拉伯东道国政府提供给生活在类似情况的本地人民，但没能普遍做到在过去十年内都跟上政府所提供的卫生水平改组的速度；

(e) 在南黎巴嫩的住院治疗设施，因巴勒斯坦红新月会医院的消失而受损害。上文第60段提到的缺少牙科保健情况，由于最近采取的措施，可能有希望获得解决。

69. 在目前的经济情况下，要方案有广泛变革的希望不大，但有一些途径可能弥补现有资源之不足；

- 自助项目对于房舍和设施的改良已取得良好的成绩，应继续给予鼓励。
1982年近东救济工程处经费中用于自助环境项目的超过40万美元；
- 所有的地区都应充分如此自行作主来进行小型建筑工程，包括保健中心在内；
- 各外地主任和外地保健专员应不忽视争取当地自愿资源的机会，来添置补充药物、或粮食、或医疗设备器材。有些已在如此做；
- 应该充分探讨就某一项目获得补助经费的任何机会（参看第三章，第117段）。

70. 关于组织方面，在本报告关于教育的一节中提到了在采用两年工作计划后取得的良好成绩。同样的考虑适用于保健方案。两年计划比较现在的年度计划，能鼓励有更大的弹性和更多的对将来的考虑。两年期保健工作计划不需制定得象教育计划那样详细，但是自然应当与本报告第三章中提出的两年期预算配合。新核准的有关牙科保健的措施（上文第60段），与一个新的计划拟订为期二至三年在学校进行的保健卫生方案，是朝这个方向前进的步骤。

C. 救 济

1. 方案说明

71. 近东救济工程处的救济方案，自救济工程处成立以来直至1982年9月在服务方面发生重大变动为止，实际上经常向巴勒斯坦难民提供粮食和宿所方面的援助。

72. 救济方案多年来一直很有成效，虽然往往是在很困难的情况下执行的。救济方案的作业相当复杂，但总的来说，其目标是要达到纾解难民的困苦。迄今为止，救济方案有三大工作：(a) 执行一项大规模的基本口食配给方案；(b) 提供宿所；(c) 对情况特别困难的难民提供援助。然而，由于资源经常短绌，以及需要增加分配资源以应付1982年6月以色列侵黎后在黎巴嫩所造成的紧急情况，所以主任专员决定除黎巴嫩境内之外，停止向一切营地内的合格难民发放一般口粮。此外，救济方案还管理教育和保健方案内的医院、学校和职业训练中心等饮食供应事务。

73. 近年来，有关救济的支出，在近东救济工程处的支出仅略多于20%（按照订正概算，1982年为\$5,240万，也即占23.4%）。方案中最大的一部分是基本口粮（\$3,540万），特别困难援助和宿所这两个构成部分则望尘莫及（分别为\$450万和\$120万）。另外还有\$1,110万为方案在近东救济工程处共同费用中的份额。据最近发布的预算资料，由于暂停分配口粮，救济方案在近东救济工程处支出中所占比例，在1984-1985两年期中将20%以上降至略多于5%，同时教育和保健方案方面的比例则相应增加，前者为+13.5%，后者为+3.5%。这种重点改变所产生的影响，见下面第88-90段。

74. 救济服务的组织同其他方案的组织相同。救济事务处处长（D-1）在维也纳总部办公，协调供应科（由一名P-5领导）、技术股（P-4和救济事务科（由一名P-5领导，其办公室设于维也纳，但其僚属则在安曼总部办公室）的工作。总计在维也纳总部共有5名国际征聘的专业人员，安曼总部没有一名这种专业人员。在叙利亚之外的所有地区，设有一名属于国际征聘的专业人员的外地救济事

务处干事 (P - 4) 和一名国际征聘的外地供应和运输事务干事 (P - 4) , 他们都对外勤主任负责。此外, 还设有负责地区工作人员事务的外地救济事务副干事以及外地福利干事、工程师、供应事务干事、资格审查和登记干事、分配事务检查干事以及行政和体力外勤工作人员等若干人, 协助他们进行救济工作。这种结构似乎是很合理的, 也很符合近东救济工程处的需要, 虽然无疑地最终在调动业务领域的资源时必须力求精简, 如果建议的救济方案的新办法获得通过的话 (参看第 90 段) 。联检组发现, 国际征聘的工作人员和当地征聘的工作人员之间具有良好的合作关系。这是近东救济工程处执行其艰巨任务的重要本钱。迄今没有听说过有关国际征聘的工作人员同当地征聘工作人员之间对工作分配有什么怨言。不过, 关于总部的地点问题, 碰到一些心理上和实际上的困难是在所难免的。外地工作人员对从很远的地方指挥救济工作一事深感不安, 特别是碰到紧急情况时更是如此。此外, 就宿所和其设施的维修问题而言, 外地工作人员对采行看来是一种很僵硬的中央决策办法, 尤感不安。

(a) 基本口粮的分配情况

75. 基本口粮 (面粉、大米、食糖和食油) 的管理 (资格审查和登记、控制和保管难民记录) 和发放工作, 是一项大规模的外地救济工作, 由一批基本的国际征聘的工作人员 (5 名) 和一个小型编制的地区工作人员 (1 6 8 名) 来进行。到 1 9 8 2 年 6 月为止, 向近东救济工程处登记的难民人数为 1, 9 2 5, 0 0 0 名, 但在取消基本口粮方案之前, 领取口粮难民的平均人数为 8 2 0, 0 0 0 名, 也即约占总人数的 4 3 % 。

76. 联检组发现, 基本口粮的监测和发放工作, 虽然相当费时费事, 但多年来一直组织得很好, 一直进行得相当顺利, 没有碰到什么严重困难。穷困难民的资格审查程序、登记和管理工作的, 已经进行得很久很好, 虽然救济工程处无法详细调查难民的就业情况和收入水平, 以确切确定个别难民是否需要口粮。自从执行救济方案以来, 在整理口粮名册方面确曾碰到重重困难, 有的是由于东道国政府方面不予

合作，有的是由于难民本身对近东救济工程处的信心不足。这促使救济工程处早在1952年就对口粮领取人数实行了一种任意的年度限额，在配给基本口粮办法于1982年9月中止之前，所有地区都遵行这个政策。

77. 基本救济对一般领受人营养情况的影响，无法充分确定。联检组所得的印象是，它在难民的每日生活费方面没有起重大作用。例如在1981年，820,000难民中每人平均领取\$29的食物支助，也即每天约\$0.08，这个数额实在微不足道，特别是由于在大多数情况下，每个难民家庭只有一人有职业（黎巴嫩和加沙除外，那里的就业机会不是很少，就是受到限制）。这是难民对主任专员决定自1982年9月起停止基本口粮时，他们的反应比较冷静的原因。

78. 不过，必须指出，许多年来这种基本口粮已经具有一种制度上的意义，远远超基本口粮在营养上和金钱上的价值：在难民的眼里，基本口粮是一种地位表征；更重要的是，基本口粮是一种具体证据，证明国际社会承担义务，协助他们，而这种义务，自从第302(IV)号决议于1949年9月8日通过以来，历届大会一再加以重申。所有五个地区都强调这一点，它们感到关切的是，中止基本口粮可能是朝向逐步减少以至最后完全停止近东救济工程处服务的第一步。

79. 联检组对近东救济工程处驻黎巴嫩的工程人员充分发挥奉献精神和毅力，在大多数难困的有时相当危险的情况下履行自己的职责，从事专业上和人道上的努力表示敬意。黎巴嫩境内的救济工程是一种紧急救济工作，其他地区特别是西岸（向南黎巴嫩提供供应服务）和叙利亚（在的黎波里和贝卡河谷地区分发粮食和其他支助），曾协助进行这种工作。所有难民，不论有无资格，每日均领取2,100卡路里的给养。直到编写本报告为止，仍无法看出这项紧急援助工作还需要进行多久。不过，鉴于以色列侵黎和该国境内的战争对难民所造成的普遍令人震惊的情况，在可见的将来，似乎仍有必要向难民继续提供支助。

(b) 提供宿所

80. 这部分的救济方案包括建造和维修近东救济工程处的设施（即学校、诊所、

仓库)，建造或修理难民居住的宿所（棚屋）。一般而言，宿所部分在救济支出中所占的百分比不到百分之三（1981年为\$588,000，其中\$401,900用于房舍租金）¹。执行这个方案的工作人员比较少，每个难民营地配置：一名工程干事，配属一名工程师和两名技术助理。这个编制似乎符合核减的预算拨款和工作量，但联检组工作队访问该地区之后，觉得满足宿所的需求应给予较高的优先。上文第34段建议将两名合格的房舍事务人员从总部调往外地，也许有助于缓和这种情况。

81. 对过去十五年来救济事务支出所作的审查显示，救济事务的预算除了1967年战争之后的两年间，在约旦境内的救济工作之外，总是偏低。如主任专员在他向历届大会提出的年度报告中一再强调的一样，预算不足使近东救济工程处的房地破损的情况日趋严重。联检组工作队视察了其中的一些房地，如安曼市内的新难民营学校和保健中心，大马士革市内一些租赁的学校等，结果发现，不少房舍需要大规模修理，甚至有的需要彻底翻修。

82. 检查专员们虽然无法前往近东救济工程处各作业地区，视察所有设施，但他们注意到房地的维修情况很不一样。在象西岸的阿马里难民营的一些地方，学校和保健中心——男子预备学校、女子预备学校、保健中心和青年活动中心，都维修得很好。其他同样维修很好的还有拉马拉的妇女训练中心、加沙的近东救济工程处瑞典保健中心、大马士革和其他地方的职业训练中心等。房地维修良好，大部分应归功于由学校或难民社区进行的自助项目。但是，指望近东救济工程处来提供这些服务的地方，维修情况往往很差。检查专员听到对人为的资源短绌、总部对资金的严格控制、缺乏外地监督人员等，表示不满。

83. 宿所建造和维修的责任，几乎全由难民自己来承担。近东救济工程处的财政援助，仅限于捐赠小量现金、为自助的社区项目提供建筑材料，以及为情况特别困难的难民修理宿所。在执行这方面的工作时曾碰到一些问题，例如西岸和加沙的以色列军事当局往往为了采取惩罚措施而拆除难民宿所，以及由于黎巴嫩境内难民营和设施遭到破坏而将黎巴嫩和叙利亚境内难民的新宿所加以重建和翻修等，此外，并没有碰到什么重大困难。上述问题应视为紧急情况处理。

¹ 参看A/37/5/Add.3，中文本第19页。

84. 宿所方案的困难，大部分——如果不是全部的话——都是由于拨款经常短绌引起的。所以，将救济工程处极其有限的资源用于其他优先领域，特别是保健和教育方案，完全是可以了解的。然而，近东救济工程处设施的破损情况目前日益严重，已经到了使提供的服务的质量坏到不可忍受的地步：如果任令近东救济工程处的设施一直这样破损下去，很难使人了解它在教育和保健方面的主要方案如何能够成功地加以执行。

(c) 对情况特别困难的难民提供援助

85. 以经济困难的家庭和个人为对象的福利项目，已经在大部分的难民营执行了许多年。目前约有 40,000 名难民有资格每日领取约合 1,900 卡路里的支助；此外，他们还领取毛毯、旧衣服等。救济工程处训练中心，优先接纳情况困难家庭的儿童。近东救济工程处提供宿所翻修或修理服务，并提供小量现金补助金；此外，还提供福利工作人员，给予辅导和指导，以解决个人和家庭问题。

86. 近年来，每年支出介于 \$160 万至 \$300 万之间（1982 年为 \$310 万），并经常加以调整。这项工作虽然在每个地区由少数工作人员控制，但组织得很好，深受赞赏。联检组工作队没有听到对他们工作的怨言。不过，有人对确定特别困难情况的行政程序，表示不满。审查有关的救济事务指示后，发现这些指示似乎相当详细，以致予人一种太过官僚主义化的印象。有些文书工作虽然可以减少（例如在一个特殊情况获得批准和登记之前，需经过五级建议），但结果发现这些指示对这项工作而言，是有需要的。紧急情况可以在避免不必要的延误情况下迅速处理，外勤主任完全有权对特殊情况作出决定。

(d) 饮食供应事务

87. 近东救济工程处除了提供基本口粮和特别困难情况的援助之外，还向未住院治疗的肺病病人、住在综合医院和精神病院的病人、产科中心、孕妇和哺乳妇女、

儿童医院和综合医院的儿科、医院的工作人员、职业训练中心的学生，提供饮食服务，总共每天约 130,000 份。营养价值随情况而异，从每天从每天向 2、3 岁儿童提供 200 卡路里到向职业训练中心的男学生提供约 2,500 卡路里不等。这些服务都是继续不断提供的，因此显然不应予以削减。

2. 未解决的问题

(a) 中止基本口粮配给的影响

88. 如上所述，主任专员已于 1982 年 9 月 1 日停止向合格难民发放基本口粮。尽管大会第 37/120 F 号决议请他“尽早”并在持续的基础上恢复发放配给品，但是由于救济工程处目前的财政状况不佳，所以要重新大规模地发放基本口粮似乎是不可能的。停止发放基本口粮在政治上和心理上造成的影响，似乎较食物援助本身要重要得多，因为主任专员的决定看来已使难民和当地政府对近东救济工程处大失信心。小幅度减少提供服务，例如降低每年的限额，不妨放宽归入特别困难情况类别资格的条件，也许比较易于解释，比较易于为人接受。

89. 主任专员的决定提供了早就需要的机会，以便对整个救济问题拟订一套新的办法。例如，发放面粉的本意早就丧失了。原则上难民已不再烘烤自己的面包。他们将自己的面粉，大约以原价的 70%，同当地的面包店交换份量较少的面包。让他们领取粮票，停止发放面包，似乎对他们更有好处。同样，是否有必要继续提供行之已久的粮食援助，以及对这个问题采取新的办法是否就一无可取，难免使人发生怀疑。

90. 特别是，现已将下列新的办法，提交优先审议：

- 将现行的特别困难情况援助和基本口粮配给，合并为一个单一的救济和福利方案，向境况困难的难民提供援助（即向所有地区的、的确需要援助的难民，提供特别困难情况的援助）。应请主任专员协同东道国政府，拟

订一套审查接受这种援助资格的新标准，并提交咨询委会核可。然后，按照这些新标准，确定优先接受援助的难民类别。

- 一 逐步实施粮票办法，取代发放实物。目前，这个办法似乎切实可行，因为一些捐赠者已经同意向近东救济工程处捐赠现金而非实物。现存粮食可以按照既定程序继续发放。此外，可向合格难民发放粮票，在指定店铺购买食品。这种配给程序还有一种好处，就是比较简单，比较经济。
- 一 每年的口粮限额，应该废止；口粮数额，不论是实物或粮票，都应按照预算情况自动确定。在所有地区，应增应减，均应按同一标准处理。

(b) 资源短绌引起的困难

一) 近东救济工程处房地和难民宿所破损情况日趋严重

91. 这项工作缺乏充裕资金，是造成宿所方案大部分困难如非全部困难的原因。1970年以来，用于设施的租金、建造费和维修费，在救济事务预算中平均不到3%。因此，如果近东救济工程处要加强难民对其作业的信心，显然似乎应该立即改弦更张，更平衡地规划和增加分配用于宿所的资源。按照编写本报告时所公布的预算文件，是否把订止基本口粮配给后所腾出的部分资源专门用来资助宿所方案，并不十分明确。

92. 联检组虽然意识到近东救济工程处救济工作面临的财政拮据情况，但它认为仍需作出努力，也许需要采取新的办法，筹措近东救济工程处房地的建筑费和维修费。第一步应当是比照教育方面的两年期行动计划，制订一个两年期行动计划，明确列出近东救济工程处在各个地区设施的建造和翻修的重点优先领域。

93. 联检组建议，应由各个地区的教育和保健干事及其僚属，负责维修近东救济工程处的房地。然而，外好工程干事应照旧负责工程的技术监督工作。此外，核准维修费用的预算支出的现行程序，应予审查修改，以使外勤主任可以承担全部

责任，负责妥善运用资源。

二) 自助项目

94. 如上文第82—83段所指出的，近东救济工程处仅向社区自助项目提有限的建筑材料或现金援助。但是，这种项目却对改善难民的居住条件，起着重要作用。自助项目包括在难民营和校区铺筑水泥和柏油路，增建教室、青年中心、校园、运动场以及卫生和水电设施等。在某些地区，自助项目也维修保健和教育设施。这些活动的好处实在很多。

95. 自助项目的责任有重有轻，很不一致。有些地区的自助项目由保健方案负责，有些地区的自助项目由救济方案负责，或由三个方案同时负责。这清楚地说明了这个工作的重点为什么因地而异，从而使各个地区自助项目的拟订工作也随之不同。例如，过去十年来，在约旦大约花掉\$1300万，也即在每个难民身上花掉\$7。其中，近东救济工程处用掉\$220万，也即十年来每个难民大约用掉\$1.15。同西岸相较，显示在同一时间，各难民营每名难民所花的钱较上述数额多出一倍。在其他地区，差数甚至更大。因此需要对自助项目采取更严谨的办法，给予更大的重视。

96. 鉴于近东救济工程处将继续面临资源短绌的问题，所以由近东救济工程处负责执行的自助项目，似乎提供了一个新的机会，有助于纠正停止基本口粮配给后所引起的一些心理上和政治上的问题。联检组认为，由近东救济工程处倡办的一些小规模赚取收入的发展项目，也许有所裨益。近东救济工程处在西岸和加沙地带所支持的若干发展性合作社，就是很好的例证。这个办法可行性，应参照上文第44段内关于现代行业的职业训练的建议，仔细加以审查。这项研究如果证明这个方法合理可行，联合国各专门机构可以协助筹措小型发展项目的资金，提供技术支助和其他支助，直到可以自力更生为止。如果组织妥善，操作成功，这些项目将会为教育和保健方案获得财政收益。

97. 最后，联检组认为，近东救济工程处继续以同样的方式进行救济工作的时间，实在太长了。它建立了一个复杂的进行大规模救济工作的系统，这个系统在政治上和军事上动荡不安的情况下，大体上相当称职。它在贯彻近东救济工程在近东的任务方面已发挥了关键作用。然而，却没有作出任何努力，研究是否还有新的办法，可以协助处于困境的难民。直到最近，才开始对救济工作进行审查。自助社区项目以及近东救济工程处倡办的合作社发展性项目，虽然规模不大，似乎为近东救济工程处提供了一个机会，将它可以动用的有限资源用来进行造福难民的活动。

三、管理问题

A. 预算和财政

1. 建立一种预算编制和资金筹措制度

98. 近东救济工程处经常面临财政危机，每年得到的自愿捐款数总是低于预计的开支数。如果能够改进向捐助的会员国通知救济工程处所需经费的办法，也许可以减轻这种危机。以往都是每年隔一段期间提出一次开支估计数，每次数额都不相同，而且不彻底讨论预算，而由会员国自行作出提供资金的决定。现在在下面各段提出一种包括下列因素的不同的较合理的办法：

- 编制一种真正的详尽的预算。
- 由会员国彻底讨论并核定预算。
- 由捐助的会员国根据这种核定的预算决定它们的捐助额。

99. 近东救济工程处处理预算和财务事项的方式同联合国系统各组织通常的作法有所不同。主要的区别在于近东救济工程处不向会员国提出载有关于预计支出的详细资料的正式预算或方案预算，因此，任何政府间机构都无法真正讨论这种预算。虽然有好几种文件都载有预算资料，但是其中没有任何一种文件可以算作真

正详尽的预算，而且这些文件也没有清楚说明预算同方案之间的关系。

100. 供外部使用的资料——也就是向会员国提出的关于预计支出的资料——只有下面几种：

(a) 联合国两年期方案预算内所载的三页资料：这些资料很简略，其中所列的数字也不符合后来的一些文件内的数字；

(b) 主任专员年度报告内的一章所提供的资料，其中载有本年度的订正预算和下一年度的概算。大家都知道，主任专员的报告在9月提出，其中第三章说明近东救济工程处自前一年7月1日至该年6月30日的十二个月期间的活动。有关预算的一章包括一个表（分为五部分）和18个预算项目。每个项目都分列经常费用和临时费用，并有简短的案文对于与前一年不同的一些方面提出一般性的说明。附件内的几个表提供了关于难民、学生、奖学金等的总数和所得收入的一些资料；

(c) 不定期向咨询委员会提出的题为“19 年财政前景”或“ 为止近东救济工程处的财务状况”的文件中所提供的资料。但是这些文件既没有提供有关预计支出的较详尽的资料，也没有对于同以前的预计支出数有出入的地方提出清楚的说明。

101. 下面列出各种预计支出估计数同实际支出数之间的对照表：

		<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
		US\$	US\$	US\$	US\$	US\$	US\$
有关财政年度	预计支出		151,838	185,158	230,925	265,574	273,352
前的9月提出	预计收入		114,727	133,545	160,536	185,316	185,294
的数字	亏损数		37,111	56,813	70,389	80,258	86,058
有关财政年度	预计支出	139,800	166,346	211,289	238,667	233,526	
6月30日的	预计收入	125,595	138,029	164,416	193,818	191,487	
订正数	亏损数	13,845	28,317	46,873	44,849	42,039	
有关财政年度	支出	132,111	152,188	183,677	180,728	182,854	
終了时的实际	收入	130,504	158,871	184,568	190,722	181,877	
收入和支出	差数	- 1,600	- 6,683	+ 891	+10,193	- 977	

102. 从上表可以看出，亏损数在有关财政年度前的9月一般都很高（相当于预算总额的25%至30%），在该财政年度6月30日以前有大幅度的减少，到财政年度終了时大致取得平衡（即略有亏损或盈余）。最后这种结果可能是下列因素造成的：

- 1980年是因为收入估计数大增，从\$ 13,300万增加到18,300万。
- 1981年和1982年是因为对支出数作了同样大幅度的裁减（1981年裁减了\$ 5,000万，1982年裁减了8,000万）。1981年对救济工程处所有方案的预算都进行了裁减；教育预算裁减了\$ 3,200万，保健预算裁减了\$ 600万，救济预算裁减了\$ 1,100万。1982年也进行了类似的裁减，教育预算裁减了\$ 4,300万，保健预算裁减了\$ 800万，救济事务预算裁减了\$ 2,700万。

103. 造成这种情况的原因只可能是：

(a) 无法在每年年初一个确定的日期得知该年度作为救济工程处收入来源的自愿捐款数额。通常都在预算年度前一年的11月底举行认捐会议，但是那时多数捐助国还未能明白表示它们的意向。主任专员整年都在进行协商工作，以得到各主要捐助国确定的认捐；

(b) 由于这些协商的结果，一年内的估计数有一些变更。此外还采取严格的紧缩政策，以免发生入不敷出的现象。一种题为“预算状况报告”的内部文件每年要增补好几次（1979年增补了六次，1980年增补了五次，1981年增补了四次，1982年也增补了四次）。

该文件附件内列有“尚未核可的支出”一览表。这笔“尚未核定的预算”的数额通常都相当于预计的亏损数，也就是相当于主任专员报告内的预算额同编写文件时的认捐总额之间的差数。这份预算状况报告极其详细地说明了可能的变动，往往提到很小的数目。

104. 送交外地主任的支出（拨款）核定书都很明细。核定书分别说明了“年度拨款”、“研究拨款理由”和“尚未核定的拨款”等概念，并分为三段期间，每四个月为一段期间。这种办法有助于较严格地管制经费的使用。

105. 因此，救济工程处尽可能设法量入为出。但是裁减费用的措施仍旧是内部采取的。会员国没有参与这种日常的预算决定，而这种决定最终却对管理工作向难民提供的服务、校舍的维修和诊所设备的标准等有很大的影响。从本报告第二章可以看出这种情况造成了多大的损害。此外，也没有向会员国明确地说明这种裁减的后果，会员国可能假定可以仅仅资助75%左右的支出不致造成严重的损害。因此，似乎必须采取一种较明确的办法，使会员国能够确知它们为救济工程处所定的捐款数可能带来的后果。

106. 要想采取这种办法，首先必须编制一种真正的预算。这种预算应当编制

得比目前主任专员的报告内的预算明确得多。事实上最好能够在年度报告以外另编写一种题为“救济工程处方案预算”的文件。

107. 目前这种预算结构的优点是，它分别说明三个主要方案（前三部分），一般行政和共同费用（第四部分）和意外储备金（第五部分）。这种结构似乎不需要任何更动，但是应当向会员国提出详细得多的说明；目前的各主要预算项目应当加以细分，每个支出项目都应清楚说明。

108. 这种预算至少应当象外聘审计员关于该年度开支和承付款项的报告附表 A 一样详细。例如，该报告（第三部分，“救济事务”）“住所”这个标题又分为四个项目：住所的建筑和维修、道路和营地的改善、营地的租用和管理；同样地，“医疗服务”这个标题又分为药房服务、实验室服务、诊所服务、产科服务和综合性医院等 12 个项目。预算中还应区分每个支出项目的业务费用和资金或临时费用；并包括：

- 员额表（和人事费）；
- 旅费、电信费和杂项开支；
- 设备费表（分别提供五个地区和总部工作地点的资料）；
- 说明每个标题的方案并附所需数据（每名学生或难民的费用、有关人数等）。

109. 对于需要数千万美元费用的主要项目（例如小学和预科教育）应当予以较详细的说明，并应按照每个地区的编制或学校精确地分成细目。

110. 预算的讨论和核定程序应当组织如下：

- 首先，应当征求有关预算内容的正确的技术性意见。为此，建议将近东救济工程处的预算提交行预咨委会审议。
- 其次，应将预算和行预咨委会的有关报告提交咨询委员会讨论，并由委员会编写一份关于该文件的报告，然后再由大会通过特别政治委员会给予最后的核可（也应向近东救济工程处资金筹供问题工作组的成员提供所有有关文件）。

111. 预计支出数的任何裁减应在讨论和核可过程中作出。在讨论期间，主要捐助国应当有机会表示它们这方面的意见。这意味着应使它们能够从主任专员的预算变动的详细情况得知它们所提议的裁减可能造成的后果。捐助的会员国可以根据经过这种彻底修订的核定的预算来决定它们的捐助额。主要捐助国可以在讨论预算期间进行非正式的协商，以确定各自的份额。在这种情况下，捐助的会员国就可以较为了解它们对近东救济工程处负责的活动的数量和类型所作的决定可能带来怎样的后果，而据以作出这方面的决定。

112. 如果有些捐助国无法在预算年度开始前确定捐助额，应当竭力设法至迟在该预算年度五月前确定认捐情况：或许可以在这前后举行第二次认捐会议和咨询委员会的特别会议（或许也可以举行近东救济工程处资金筹供问题工作组的会议），以确定该年度的最后预算。这种会议不应仅仅讨论预期可得的收入，而应充分讨论核定的预算。如果预期的收入低于预计的预算支出数，会议也应通过一些可能需要的变更。如果采取这种办法，就可让会员国，特别是主要捐助国，参与决定是否对近东救济工程处的预算作任何进一步的裁减，并能使它们充分认识到任何裁减可能带来的后果。

2. 其他应进行的改革

113. 近东救济工程处和联合国系统其他组织的预算和财务办法还有其他不同之处。救济工程处的预算期间与其他组织不同，对工作人员的离职偿金有特别的规定，方案的拟订同预算的编制之间也没有什么联系。联检组认为，近东救济工程处如果消除这些不同之点，较有利于它的工作。

编制两年期预算的可能性

114. 联检组注意到连续几年的预算之间没有什么实质性的变动。因此它建议，作为第一步，近东救济工程处应当每两个历年编制一次预算，必要时在第一年终了时作出调整。如此可以节省目前外地和总部专门编制预算的工作人员的时间。象

开发计划署和儿童基金会一类仅仅由自愿捐款资助的其他组织都编制两年期预算。近东救济工程处也很适合仿照这种作法。

与离职偿金储备金有关的特别问题

115. 在大会第三十六届会议期间，主任专员“力主离职偿金的负债额如果过多，应由联合国经常预算负担；主任专员的建议没有得到采纳”。联检组认为，大会应当重新审查这项决定。离职偿金的规定对近东救济工程处的预算造成了严重的负担。唯有在近东救济工程处停止业务而其工作人员不得不停止工作的情况下，才需要支付大笔离职偿金，但这种情况似乎不可能发生。截至1982年12月31日为止，这笔经费已达\$52,857,576。其中的经常增加数1980年为\$800万，1981年为\$580万，1982年为\$800万。只要大会决定，如果近东救济工程处工作人员的离职偿金数额过高而救济工程处又无法支付时，可由联合国支付这笔费用，那么对联合国来说只会引起一笔可能的额外费用，近东救济工程处的总预算每年却可以减少\$500万至\$800万。

编制方案预算并据以进行管理工作

116. 上面建议的预算文件不但可以作为资料提供给会员国，也可以用来管理该机构。这种预算文件可以成为一种针对近东救济工程处方案的特殊需要的方案预算，有下列几种优点：

(a) 在预算审议过程中较容易集中讨论实质性问题，和确定各方案和次级方案间的优先次序；

(b) 编制方案预算可以在保持总部适当的控制的情况下将较多的权力下放给外地主任，以确保收支平衡；

(c) 编制方案预算可以同目前所采用的一种重要的执行规划和管制办法——两年期教育工作计划建立直接的联系。如果在保健和救济方面也制定类似的计划（参看第70和92段），这些计划可以并入方案预算的次级方案和方案构成部分。

补充方案和项目及其经费的筹供

117. 联检组的一个小组访问了一些营地、学校和诊所（参看上面第二章）。它注意到有很多例子，因为将额外捐款指定用于一些特定的项目，而使得难民得到的服务的质与量有了很大的改进。例如它注意到（参看上面第40段），在申请参加近东救济工程处职业训练活动的候选人中，救济工程处目前至多只能斟酌地点接受四分之一至九分之一的人数。正可以为扩大这类活动和接受更多学生的特别方案这类业务活动向会员国募集特别捐款。在这方面，儿童基金会“核定待筹经费的项目”的办法很值得参考。此外也可以为保健和救济方案采取类似的主动。这种特定项目的补充经费不一定要全数以会员国捐款的方式筹供；不应忽视取得地方和非地方来源自愿捐助的机会。为此，除了预算以外，应当另行印发一种题为“近东救济工程处核定待筹经费的项目”的文件，以利主任专员进行筹款活动。

B. 人事问题

118. 就工作人员的人数来说，近东救济工程处是目前联合国系统最大的组织。下表扼要说明目前的情况：

近东救济工程处员额的分配情况

1983年4月1日

地点	地区工作人员	近东救济工程处		卫生组织	教科文组织	共计
		国际工作人员				
		专业人员	一般事务人员			
黎巴嫩	2,391	4	-	-	-	2,395
阿拉伯叙利亚共和国	2,427	4	-	-	-	2,431
约旦	5,618	6	-	-	2	5,625
西岸	2,703	7	2	-	1	2,713
加沙	3,739	5	-	-	1	3,745
开罗	3	-	-	-	-	3
总部(安曼)	73	4	-	3	16	96
总部(维也纳)	198	53	9	2	2	264
纽约	-	2	1	-	-	3
	<u>17,152</u>	<u>85</u>	<u>12</u>	<u>5</u>	<u>21</u>	<u>17,275</u>

目前尚有以下空缺有待填补：307个地区工作人员员额，6个国际专业人员，2个国际一般事务人员和3个教科文组织员额。

119. 所有的国际专业人员员额除了6个由近东救济工程处预算支付，和那些由卫生组织及教科文组织借调来的专业人员是由各该组织支付和管理以外，都是

由联合国预算支付的（虽然从技术上来说，近东救济工程处的国际专业人员不是联合国的工作人员）。国际一般事务人员员额除了3个是由近东救济工程处支付的以外，其余的也都是由联合国支付的。此外，尚有9个员额（6个国际专业人员和3个一般事务人员）是由黎巴嫩紧急情况特别非政府捐款资助的。

120. 111个国际专业人员员额（近东救济工程处、教科文组织、卫生组织）的职等如下：USG: 1; D-2: 3; D-1: 11; P-5: 25; P-4: 54; P-3: 16; P-2: 1。地区工作人员分为1至18职等。13和以上的职等相当于管理或高级业务工作人员。下表按职等开列地区工作人员人数如下：

按职等开列的近东救济工程处地区一般工作人员和教职员
(至1983年4月30日为止)

<u>职等</u>	<u>一般工作人员</u>	<u>教职员</u>	<u>共计</u>
01	2,818		2,818
02	473	1	474
03	180	10	190
04	168	234	402
05	734	71	805
06	224	1,290	1,514
07	415	1,481	1,896
08	332	3,469	3,801
09	175	1,819	1,994
10	101	1,850	1,951
11	50	109	159
12	54	195	249
13	34	26	60
14	123	9	132
15	55	16	71
16	56	11	67
17	13	1	14
18	13	6	19
总计	6,018	10,598	16,616

121. 在三个职类的工作人员之中，国际专业人员和国际一般事务人员负责在非常独特的政治和文化环境下执行常规或“正常”的行政或实务性职责；第三种职类的工作人员，地区工作人员负责执行各种各样的职责。其中的一些职务与联合国系统的其他组织常见的活动和方案中的职务是相似的，如行政支助、人事和财务管理、救济活动、用品分配等。但是大多数的工作主要是行政管理一类的工作，尤其是教育和保健。13至18职等（相当于管理或高级业务工作）按职责分类概列于下（见后页注2）：

- 18职等18个员额：高级行政干事，外地教育干事和外地保健干事，
- 17职等11个员额：高级行政干事，
1名高级医务干事，
1名医务专家，
1名建筑师，
- 16职等75个员额：25名医务干事，
50名各种行政干事，
- 15职等79个员额：16名训练专家，
39名医务干事，
24名各种行政干事，
- 14职等147个员额：55名医务干事，
10名牙科医师和
5名药剂师，
12名工程师，
65名各种行政干事，
- 13职等70个员额：各种行政干事（教育干事、地区干事、助理审计以及若干职业训练教师）。

13至18职等共有约136名医师、30名工程师和专家、230名各种行政干事。

122. 1至12职等的主要职务大抵分类如下：

— 讲师和督学(11和12职等)	400
— 教员(4至10职等)	约10,000
— 办事员、秘书和助理人员(4、5、8和9职等)	约800
— 专家助理(3、4、5、6和7职等)	约1,000
— 司机(5职等)	300
— 护士和助产士(4、5和7职等)	360
— 工人、劳力工人、送信员(1和2职等)	3,600

123. 要取得比联检组能够取得的更正确、更全面的统计资料，才能彻底分析征聘和职业发展等问题。在果在最近的将来采用较完善的人事资料系统，包括相当于联合国使用的工作人员实况报导资料，就可以对整个情况进行较圆满的评价。联检组仅仅分析了国际专业人员的履历，并且仅就一些调查意见来考虑地区工作人员的职业发展、每年每一职等征聘的人数、由于年龄的关系将来可能离职的人数等问题。主要的调查结果如下：

1. 国际和地区工作人员之间的关系

124. 就中东救济工程处的特殊情况而言，征聘国际工作人员是有理由的，因为中东救济工程处必须在一个政治非常敏感的环境中，执行有关巴勒斯坦难民的工作。必须考虑到这一点才能了解国际工作人员所承担的工作性质。一般说来，地区工作人员，尤其是400名13至18职等的专业人员，完全有能力无需经常监督，管理各项方案。因此，正如在有关从教科文组织借调来的工作人员方面已经

指出的，国际专业人员不仅应该负责在政治环境非常困难的情况下作出决定，同时还要监督和训练地区工作人员，并且必须提供关于组织、管理、财政、规划、评价、教育、保健和社会服务等方面的专家建议。这就是说征聘国际工作人员必须具备不同于地区工作人员的非常特殊和非常高的资历才合理。这点非常重要，因为国际工作人员的薪金比“地区专业人员”高好几倍。²

125. 近东救济工程处在向联合国 1984—1985 经常预算提出的报告中，请改叙 18 个职位（一个由 D—2 改叙为 ASG，7 个由 D—1 改叙为 D—2，6 个由 P—5 改叙为 D—1，2 个由 P—4 改叙为 P—5 及 2 个 P—3 改叙为 P—4），并请设立 6 个新的职位（一个 D—1 和 5 个 P—5），目前由近东救济工程处资源提供经费的 7 个员额，请转由联合国经常预算支付。联检组获悉，秘书长支持 7 个员额转由联合国经常预算支付，但是关于改叙职位和设立新的职位，秘书长决定推迟到联检组关于近东救济工程处的报告完成后再作决定。联检组在审查了这个问题并与主任专员讨论之后认为，设立 5 个 P—2 和 P—3 职等的新员额是合理的。联检组在建议接受这项建议时，已经考虑到必须增加外地办事处的国际工作人员。为了使近东救济工程处履行它的职责，尤其是在困难或紧急情况下履行它的任务，有必要这样做。再者，考虑到必须纠正目前专业人员职等的结构有所偏差，联检组建议以较低的专业人员职等任命这些员额。联检组也希望在填补这些职位时，主任专员能够适当地考虑到本报告中关于国际专业工作人员的地位分配和学历的建议。

² 按职位和职等开列的地区工作人员人数并不一定符合，因为有许多职位，尤其是教职员的职位，常常由较低职等的工作人员充任。

³ 国际公务员制度委员会仍在审查联合国系统一般所指的“国家专业人员”的工作人员的就业条件。近东救济工程处的地区高级行政管理人員可以归入这一类。

2. 人事管理方法

126. 对于持有近东救济工程处的任用状而非联合国工作人员的地区和国际工作人员，近东救济工程处一向有它自己的工作条例和细则。甚至对那些自1975年以来即已担任联合国经常预算支付的职位的工作人员也是如此。近东救济工程处的人事行政方面最有意思的一个特点就是它有职业分类手册。这份手册对分类的标准订定了基本的规定，并且规定了支付某些津贴的等级和条件。这份手册是1960年代初经由贝鲁特美国大学的顾问进行职位分类研究以后制订的。虽然几年以来有些修订，但是薪金制度的主要规定仍然保留。总共有600个分类（包括教师按专门的学科区分的分类在内）和约25种附加津贴。这些津贴之中有些是为了仔细调整职等制度而造成的，近东救济工程处正在逐步将这些津贴并入基本薪给之中。其他的津贴是在通过调查决定修订薪给等级之前，为了补偿合格的人才较为缺乏以及相同的市场考虑，在基本薪金以外的临时加给，这些临时加给在调查完毕后正在逐步取消。

127. 大体上看来，这个分类制度必须加以现代化，因为职务分类已经过时，并且这种分类也没有职业规划办法。但是在职业分类手册拟订的时候，这种制度比目前许多国际组织今日还在使用的制度优越得多。它的主要优点是可以很明确地决定当地雇用的工作人员所需的资历。

128. 人事管理分成好几个层次。国际专业人员和一般事务人员除了由教科文组织和卫生组织借调来的由各该组织管理和支付薪金以外，其余不管服务地点何在，一律由维也纳集中管理。维也纳和安曼总部的地区工作人员也是集中管理，并且根据当时当地最高待遇支付薪金。在外地办事处的地区工作人员的人事管理由各该外地办事处主管，根据中央制订工作人员条例和细则负责执行。但是地区工作人员的专业监督由驻在维也纳的总部的专家（教育、保健、救济）负责，但是大多数的实务性专业人员（包括国际专业人员和地区专业人员）驻在安曼总部和各个外地办事处。在发生重大或整个机构的劳资冲突，和当国际公务员制度委员会在作薪金调查时关于近东救济工程处的情况，由维也纳负责处理所涉的各项问题；外地办事处主任则负责处理小规模劳资冲突。这种复杂的结构有部分是由于历史事件（近东救济工程处总部由贝鲁特搬到维也纳和安曼）造成的；但是有一部分也反映了近东救济工程处的业务的复杂性。

3. 地区工作人员的情况

(a) 薪金的水平与工作 人员的关系

129. 直到1975年近东救济工程处的政策是主要参照有关国家政府的作法，来制定服务条件和薪金，国际公务员制度委员会和近东救济工程处在作薪金调查时，各国政府仍然是主要的比较对象。当地政府的作法很流行支付特别津贴，过去近东救济工程处很显然存在在某种程度也采取这种作法的趋势，目前正在采取措施加以纠正。过去三年来津贴的名目没有增加，并且正在减少，当然有些津贴仍会保留。

130. 国际公务员制度委员会在1980、1981和1983年进行了全面薪金调查之后，除了当地专业人员的管理人员以外，薪金都有所增加，如果考虑

到近东救济工程处的财政困难，所增加的薪金看来是合理的。

131. 财政困难产生不良的影响：一方面延迟了改革，所有接受联检组访问的人都认为老早就该进行改革了。另一方面，任期不定使工作人员提不起精神，并且促使工作人员人才外流到海湾区国家和其他地方。薪金最无法跟人相比的专门的保健人员（护士、卫生工程人员等）的人才外流情况尤其严重，并且越来越影响到教育人员。

132. 在一个临时组织，里面工作人员对他们的职业感到没有保障，缺乏有计划的职业发展薪金的问题非常严重，因此工作人员常常与行政部门发生摩擦，有时甚至导致罢工，这是可以预料到的。近东救济工程处的地区工作人员很多人都加入工会，因此薪金可以通过谈判来决定。不断有压力要求调高薪金，和给特别职类的工作人员发放特别津贴。主任专员非常认真对待这些问题，并且一直在与工作人员代表协商。但是工作人员认为这些协商没有什么效果。毫无疑问，这是由于近东救济工程财政不稳定、经费困难，因此工作人员的合理要求也常常无法满足。但是解雇偿金办法就某种程度而言可以补偿职业无保障，并且这种办法也适用于退休的工作人员。

133. 工作人员工会的组织各外地办事处之间有很大的不同。此外还有工作人员工会联盟会议，会议主席曾与主任专员就一系列的协议备忘录进行协商。最近的一项协议是1982年10月达成的，其中涉及各种人事问题和一些尚待解决的问题。这项协议很独特，有效期间只有一年，但是在签订一项新的协议之前，这次协议仍然有效。近东救济工程处根据工作人员代表提出的建议的性质审议了这些建议。符合当地劳力市场情况，并且可以维持每一个外地办事处总的服务条件的合理建议，不管财政情况如何，近东救济工程将予以考虑。其他的建议将视近东救济工程处是否能够为其筹措经费予以考虑。联检组认为工作人员和行政当局

采取这种态度是很好的，因为这种态度公正、合理地考虑到近东救济工程的财政困难。

(b) 资历水平

134. 职类分类手册对于地区工作人员所需的学历和专业资历都有非常明确的规定；以下所列的例子显示它们与国际专业人员的学历和资历可资比较：

- A级教师，第9职等：获得学士学位或完成近东救济工程处承认的课程。
- 地区教育干事：获得近东救济工程处承认的学院或大学的学士学位。
- 师资训练专家：获得近东救济工程处承认的学院或大学的学士学位，主修的专业与职位所需承担的职责直接有关，并且至少有一年专业培训师资的经验。

135. 对于所有的专业教育职位，所需的技术水平和一般资格也有明确的说明：

- 行政干事：获得近东救济工程处承认的学院或大学的学士学位，并且具有多年不同等级的行政管理经验。
- 所有的医务干事：获得近东救济工程处承认的大学或医学校的文凭或学位并且有一年实习医生的经验。

136. 600个职务说明之中，每一个对于每一个职位所需具备的专业资历，都有明确的说明。如果采用织业分类的办法这些说明或许可以简化一些，但是坚决持行这个制度已经产生优良的效果：征聘的工作人员一般都具备充分令人满意的资历。

(c) 缺乏职业规划

137. 有些特定职类的职位有职业前途：如教师和护士。 大多数的小学教师以及6职等征聘，中学教师则以第8职等征聘（虽然很多是在奇怪的是在会计上他们的职位似乎大多数都列为第10职等）。 关于教师升迁的规定职业分类手册第三部分第17A—C段说明如下：

“担任教师职位的工作人员在近东救济工程处以完全合格的教师担任教职三年以后，成绩令人满意，可以晋升一级；以完全合格的教师在近东救济工程处担任教职又三年，成绩令人满意，在下列情况下……（列举了各种情况）可以再晋升一级。”

A级教师（第9职等）晋升到“高级教师（第10职等）有同样的晋升办法。“护理人员”有类似的制度，第7职等的护理人员必须中学毕业，并且必须有基本护理（三年的训练）文凭。第8职等除了必须具备相同的资格以外，还必须具备至少三年令人满意的工作经验，第9职等除了必须具备相同的资格以外，还必须具备至少五年令人满意的工作经验。

138. 但是其他的职类有很多没有这种晋升的阶梯。 甚至有这种晋升阶梯的职类，所涉的期间也非常短，从两年到最多六年，并不包括从事专业的整个事业期间。再者，似乎机构内部也没有任何设施来提高专业水平，或提供有系统的协助取得外头的训练（除了提供教育奖金和保健人员有些机会可以参加专业课程以外）。

139. 因此必须制订一套全面的计划，包括确定使工作人员能够在某一职类按部就班升迁（上面第121—122段提供的统计数字提供了可以设立的各种职类的设想）的职业分类，以及每一个职类征聘的条件，晋升一级所需的最短时间和平均时间，和训练设施等。这种制度对于13至18职等的管理和技术人员来说特别需要。

140. 检查了当地最高级别工作人员的职业和关于这些工作人员将来退休的境况，及近东救济工程处寻求替补人员所遇到的种种困难的资料显示，目前使用的办法无法解决日常的问题，也无法通盘规划将来。因此迫切需要制订地区专业人员全面规划，包括征聘条件、在职训练、职业简介说明专业工作期间的概况，升迁条件，轮调的职位的种类等。随后也应为教职员、护理人员、专业工人和许多非专业工人这几种职类制订相同的计划。

141. 联检组以为1981年新设立的人事政策司会很快展开关于这些问题的研究。但是事实上在使职业分类手册现代化方面或拟订原则进行改革方面只取得很小的进展。人事政策司的工作似乎集中在国际专业工作人员的职位分类；目前仍在讨论这种作法的结果，但是无论如何，这绝对不是最迫切必须办理的优先事项。尽管它已经印发了几个政策文件，但就地区工作人员方面而言，似乎并没有采取什么具体的行动。既然如此，似乎应该尽快制订上述设立职业分类和职业发展的计划，并且重新安排规划和执行这种改革的工作。

4. 国际工作人员的情况

142. 虽然国际工作人员地域分配的规定不适用于近东救济工程处，但是该机构的国籍分配（与境况类似的其他联合国机构比较）是很不正常的，即使是考虑到历史因素和近东救济工程处的业务限制，也很难理解为什么近东救济工程处90%的国际专业人员是发达国家的国民，而只有约10%来自发展中国家。其中有33%来自联合王国，11%来自美国，17%来自其他说英语的发达国家，9%来自北

欧国家，10%来自德意志联邦共和国，8%来自其他欧洲国家（详情见下表）。

至1983年4月1日为止

近东救济工程处按国籍和职等开列的国际工作人员人数

国籍	USG	D2	D1	P5	P4	P3	P2	P1	国际一般 事务人员	共计
澳大利亚	-	-	2	-	-	1	-	-	-	3
奥地利	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2
加拿大	-	-	1	2	2	-	-	-	-	5
丹麦	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
法国	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
德意志联邦共和国	-	-	-	2	4	2	-	-	-	8
印度	-	-	1	-	1	-	-	-	1	3
印度尼西亚	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
爱尔兰	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3
牙买加	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
日本	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
荷兰	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
新西兰	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3
挪威	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
巴基斯坦	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
菲律宾	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
斯里兰卡	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
瑞典	1	-	1	1	2	1	-	-	1	7
斯威士兰	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
坦桑尼亚	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
突尼斯	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
联合王国	-	1	3	5	12	5	-	-	4	30
美利坚合众国	-	1	1	1	4	2	-	-	-	9
总计	1	2	9	18	36	12	1	-	10	89

为了维护近东救济工程处的国际性特征，应该遵照联合国的原则立即、尽可能改善工作人员的地域分配。联合国最近通过的征聘计划非常不鼓励从任职人数显然过多的国家征聘工作人员，并且指明应该从那些国家或区域征聘工作人员，近东救济工程处必需制订这样的征聘计划。

143. 国际工作人员有很多人不懂阿拉伯语。所有的工作人员当中，有96个人能说流利的英语，18个能说流利的法语，4个能说流利的西班牙语，35个说其他语言。但是只有8个能说流利的阿拉伯语。这不仅使国际工作人员退缩不前，而且使他们不如当地工作人员。必须立即采取措施纠正这种情况：为现在的工作人员设立训练课程，并且一般规定，新征聘的工作人员必需懂阿拉伯语。

144. 国际工作人员的学历按照等级列于下表：

- 近东救济工程处专业人员的学历低于联合国系统一般征聘标准（硕士或同等学历），
- 35%的工作人员低于学士水平，
- 34%的工作人员取得学士学位，21%的工作人员取得硕士或更高的学位。

国际专业工作人员 ** — 按职等开列的学历水平

学历	职 等							1 共计
	P.1	P.2	P.3	P.4	P.5*	D.1*	D.2	
1	-	-	-	1	-	-	-	1 (1%)
2	-	-	3	4	2	-	-	9 (11%)
3	-	-	2	13	3	1	-	19 (23%)
4	-	-	5	13	11	5	-	34 (40%)
5	-	2	2	4	3	4	2	17 (20%)
6	-	-	1	-	-	-	-	4 (5%)
总 计	-	2	13	35	22	10	2	84

* 有2个P-5和1个D-1的工作人员没有学历资料。

** 职业训练工作人员不包括在内。

代号：

- 1 = 受过中学教育但无文凭
- 2 = 有中学毕业文凭
- 3 = 受过中学以上教育但无文凭
- 4 = 学士或同等学历
- 5 = 硕士或同等学历
- 6 = 博士或同等学历

145. 考虑到职业分类手册对当地工作人员要求的学历（见上面第134-135段）和国际工作人员应该发挥的专家和顾问作用，近东救济工程处的情况很明显亟需纠正（数字显示35%的国际工作人员的学历比大多数相应职业的当地工作人员的低）。有些情况（如职业训练专家）真正的专业资助比学历更重要这也是事实。当然可以解释说近东救济工程处到目前为止特别着重于实际经验而不是学历，尤其是对外地工作人员。根据这种看法，并且鉴于近东救济工程处的业务性质，它所要的国际工作人员必然与联合国其他组织不一样。联合国其他组织主要是备顾问的性质，因此需要受过高级训练的专家。

146. 联检组认为这种看法已经过时，因为地区工作人员的资历很高。近东救济工程处的现代化革新，当地和国际工作人员之间薪金的差距，近东救济工程处作为一个国际组织，都显示在教育、保健、社会福利、管理等领域的活动，国际工作人员必须起顾问和专家的作用。这就表示必须彻底调整目前的人事政策，并且制订明确的征聘政策。这比目前正在进行的为国际工作人员实施职务分类⁴更为迫切。

⁴ 使用国际公务员制度委员会的总标准似乎已经导致分类小组建议大规模升级。这将提高现在在职者所需的专业资历，从而增加征聘的困难。况且还一定会涉及相当大的近东救济工程处的财政问题。

C. 权力结构和授权

147. 近东救济工程处财政和人事方面的问题显示了该组织存在高度的集中现象。这些年来，规章和组织方面建立了非常明确的制度，这要特别归功于主计长劳埃德·卡洛先生，他在执行职务的三十年当中发挥了重大的积极作用。这个组织的集中性可由其主任专员担负的责任之大而看出。行政方针主要是确保日常任务的执行；对于未来很少注意，这是可以理解的，因为救济工程处的前途如何一直存在着不确定的因素。

148. 近东救济工程处成立已有35年，不能说它不会再继续维持许多年。此外，它所执行的教育、卫生和福利工作不论其未来职务为何，都肯定地会继续下去，而且很可能大半使用目前的地区工作人员。这些地区工作人员靠着近东救济工程处取得了很高的资格和能力，从而产生了两方面的结果：

—第一，有必要保持和继续扩大这项资产，

—第二，有必要对救济工程处国际工作人员目前的任务更仔细地加以确定。

149. 上文各段建议的预算、财政和人事事项的改革措施执行时，需要行政结构的重组，和从总部向外地授予较大的权力。

1. 总部行政部门的组织

150. 本报告草拟期间，救济工程处总部结构已进行了重组（参看附件一组织图表）。在某种程度上，新的结构与联检组的观点相符。主要改变如下：

—职务说明和职务分类的职责从管理司转移到人事司

—制订员额表的职责从管理司转移到预算司

—管理司人员减少后，从财务部移出而直接向副主任专员汇报

一副主任专员除了担任第二位指挥的职务外，直接负责指导两大工作单位，即财务部以及人事和行政事务部。

151. 新的组织图表似乎并未充分顾到需加改革的范围，特别是预算和人事方面。此外，行政、财务和人事职务加以综合的问题也没有解决，因为还保留了两个不同的行政部门。最后，联检组认为应交付管理司一项任务，即确保救济工程处行政工作现代化的各项措施之间取得协调。为了执行本报告所主张的各种改革，特别是方案预算的拟订和人事方面，需要成立一个由规划、方案制订、预算编制、事业规划、行政权分散方法等各领域具高等资格的专家组成的服务处（因而需要增加管理司现有的员额）。

152. 此外还必须交付管理司以监测和评价方案执行情况的职责；为便利这项任务的执行，应使预算司同方案制订工作挂钩，以保证新的方案—预算体制能够运行。审计司也应同管理司有所联系。这样有助于审计方法的现代化和执行更多的管理和方案审计事务。应考虑把审计司转移到业务地区，最好是安曼总部。在维也纳总部迁回该地区之前，以上转移可以削减旅费，并使管理司有一个更接近各外地办事处的分支。

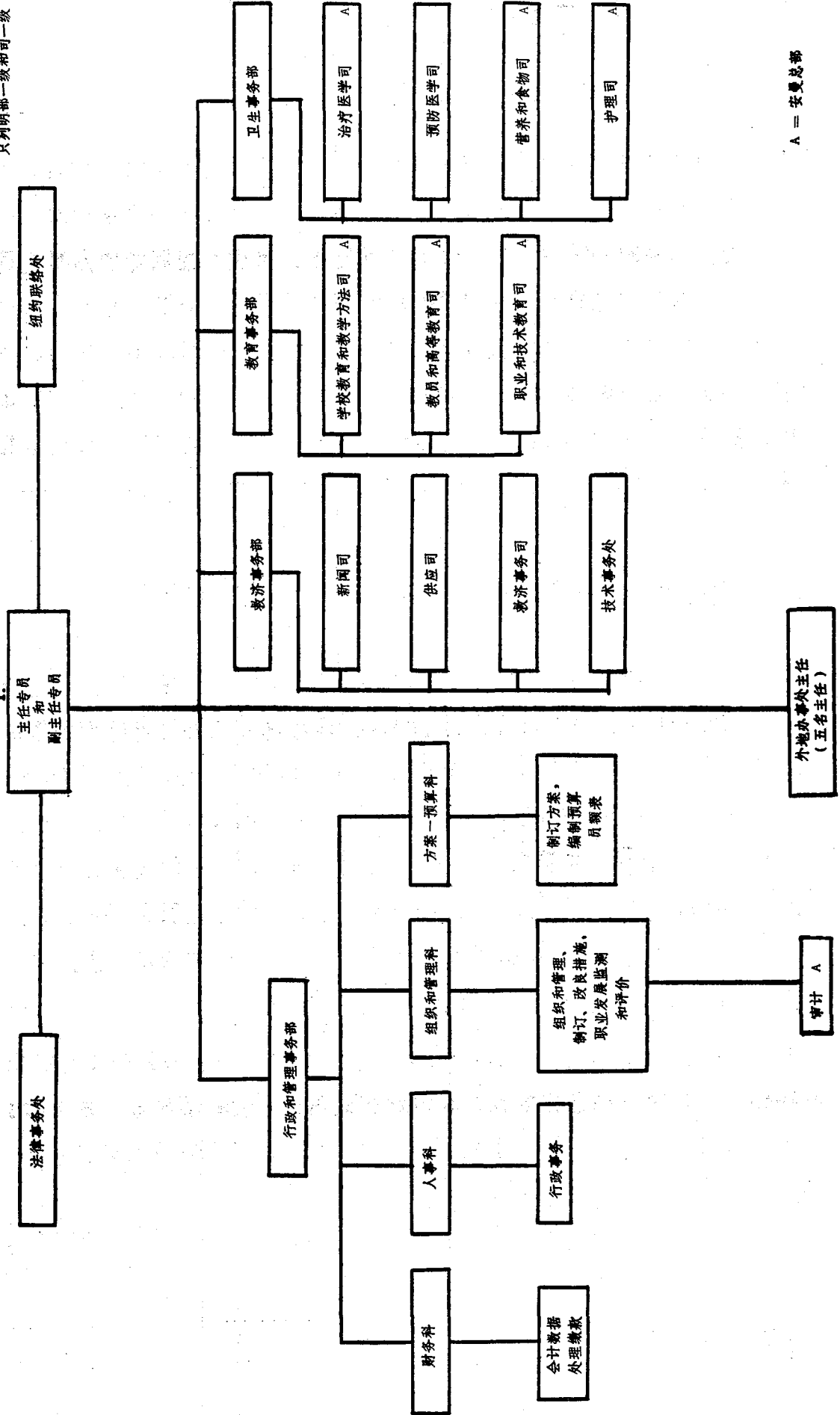
153. 下列图表是联检组建议的结构。它与目前情况稍有不同，特别是预算职务同纯粹的财政工作分别开来。关于副主任专员的任务，以及是否可把这一职位同行政和管理事务主任合并为一的问题，联检组认为这会影响到副主任专员将来所需的资格。如果任职者的行政和财务方面资格特别受到重视——新的职务说明看来就是如此——那么这种合并是有可能的。

2. 授权

154. 五个外地办事处中虽只有三个强烈地感到总部的授权不足是一大问题，而联检组的结论是，在预算、行政和人事方面的职责都需向外地的管理人员进行较大的授权。外地办事处主任处理当地各种重大政治、政策、安全和管理问题的权力

1. 提议的近东救济工程处组织图表

总部
只列明部一级和司一级



A = 安曼总部

很大，但对于涉及预算的许多行政上的行动，则需要得到总部的核可。这样看来，对于外地办事处主任及其工作人员按照总部总的政策方针处理重大问题的能力并不缺乏信心，而在较不重要的涉及预算的问题上，过度的控制却使办事人员没有发挥的余地。联检组注意到，目前总部的管制虽然严格，需要大量文书工作，而外地办事处主任的要求很少不被批准。这种情况的产生是很容易理解的，联检组同意，严格管制支出是重要的，但如能由外地根据政策指示进行，并经总部的审核，则可取得最佳效果。这样做可以对近东救济工程处稀少的资源以更加明智有效的办法来使用，并可鼓励外地工作人员采取建设性的经济用费的行动。

3. 近东救济工程处总部地点和若干员额移到外地办事处

155. 大会曾数次要求近东救济工程处的总部迁回各业务地区。上一届大会在第37/120k号决议中再次提出这个要求，即各总部应在可行范围内尽快迁回其业务地区内的旧址。联检组考虑到总部长期设在维也纳所带来的影响，认为从财政和业务两方面看来都极有必要把总部立即转移到业务地区。但又了解到在黎巴嫩目前的情况下无法进行迁移。同时注意到区域内其他可能设置的地点不具备技术条件来同外地办事处进行通讯，而这是维持业务不受干扰所必不可少的。基于这些原因，联检组不建议把总部迁移到业务地区。但必须强调一点，即目前的地点是暂时性的，迁回业务地区只是时间问题。

156. 在等待条件成熟彻底转移总部之前，某些职务应移到安曼总部或移到外地办事处。其中一些已在本报告其他章节说明过（参看第34、52和152段）可立即执行。其他的需由主任专员按照联检组的建议精简总部各办事处后一一指明。

四. 体制问题

A. 保护难民

157. 大会第 37/120J 号决议“对以色列侵犯黎巴嫩使巴勒斯坦人民遭受痛苦深感悲痛”，促请“秘书长在以色列军队撤出它自 1967 年以来所占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土，包括耶路撒冷以前，协同近东救济工程处采取有效措施，确保被占领领土内巴勒斯坦难民的安全，以及法律权利和人权”。近东救济工程处的任务不包括对难民的保护。难民事务高级专员办事处，联合国唯一正式负责保护难民的机构，特别排除了保护巴勒斯坦难民的任务。

158. 联检组深信，这种异常的情况不应而且也没有必要继续下去。它认为，保护的问题需要区域性的考虑，只要有创新的，可接受的措施，就应设法采用。人道主义的考虑应优先于任何政治或官僚主义障碍。政治方面也是重要的，为了对难民提供更大的安全保障，就应加以考虑。

159. 联检组认为，难民事务高级专员办事处的参与能够对巴勒斯坦难民的安全发生正面作用。因此它建议秘书长在研究采取何种措施来执行第 37/120J 号决议时，应同难民事务高级专员磋商，探讨在高级专员同近东救济工程处之间存在何种可能的合作方式，以便执行此项决议。

B. 咨询委员会的作用

160. 大会休会期间，主任专员必须在没有政府间机构的适当指导下就政治敏感问题作出决定。救济工程处的一般政策方向通常的主任专员在提交大会的年度报告中提出，如果大会决议予以核准，则成为大会休会期间他所能得到的唯一指导方针。此外，一如本报告第三章 A 节所述，不存在政府间的办法来对救济工程处的工作方案和预算加以深入考虑。如果不是大会开会期间，主任专员当然也可向联

联合国秘书长，有时也可向咨询委员会征求咨询意见，但救济工程处的业务责任全在他一人身上。

161. 咨询委员会是1949年12月8日第302(IV)号决议所设立的（即设立近东救济工程处的同一决议），目的是在主任专员执行救济工程处方案时“提供咨询意见和协助”。最初的组成限于四个成员国（法国、土耳其、联合王国和美国）。1953年加入了所在地各国——埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚。1954年加入了比利时，1972年又加入日本。

162. 联检组审查咨询委员会的作用时发现，委员会成立的最初几年，对于制订近东救济工程处方案的组织和管理计划发挥了较大作用。1954年以前，委员会一直是和主任专员一同提交载有政策性建议和预算需求的年度报告。这项办法后来不再使用；委员会的作用如今减少为只是提出个别成员国对于主任专员提交大会的报告草稿的意见。除此之外，委员会很少开会。

163. 联检组感到关切的是近东救济工程处的业务缺少政府间的指导，而且同联合国其他组织相比，工程处主任专员担负的责任过重。联检组建议大会考虑采取一些步骤来加强和恢复咨询委员会的作用，包括：委员会应定期地一年两次在纽约举行会议，或于必需时召开紧急会议；委员会除了审议主任专员提交大会的报告草稿之外，还应审议他就近东救济工程处的行政、业务、预算和财务事项定期提出的进度报告。

五. 结论和建议

A. 结论

164. 到1984年6月30日为止的现有任务期限届满时，近东救济工程处已存在大约35年。虽然它是作为一个临时机构而设立的，但是其任务一再延长而造成的永久性却反映出其中包藏巴勒斯坦难民问题的一个政治构架的特性。大会的众多决议表示近东救济工程处任务期限一直在不断延长，因为它在联合国在该地区的种种努力中扮演着一个重要角色。

165. 近东救济工程处的重大成就主要在人道主义事务方面而其缺点是迄今没有希望达成巴勒斯坦难民问题的政治解决和公平解决，这样的衡量和评定应该是恰如其分的。

166. 近东救济工程处的成就是追求人道主义目标方面国际合作能够有所作为的一个明确实例。它已同教科文组织和卫生组织合作拟订教育、卫生和救济三个领域的切实有效人道主义援助方案。包括小学和预备学校管理的几个方案、一个普通职业训练方案和为数不多的大学奖学金，预防、治疗和环境医药；基本配给的分发以及特别困苦者宿所的维修和建造在不同有效程度上对难民提供了基本服务。

167. 近东救济工程处在包括财经需要日增和资源经常没有着落的困难情况下继续工作。尽管这样，近东救济工程处在它存在的三十五年来一直在展开经常的类似政府性质的服务意图建立和维持教育、卫生和救济水平使得很大部分巴勒斯坦难民在社会上发生积极作用，此外还协助保持巴勒斯坦的特性。在这一过程中，近东救济工程处已习得特别的机构功能并已训练数以千计的巴勒斯坦工作人员。这是近东救济工程处最雄厚的资产而必须加以维护直到巴勒斯坦问题得到公正解决时为止。

168. 尽管近东救济工程处的业务性质令人满意，但是它的作为无疑可以更进一步。现有一些基本问题，例如许多近东救济工程处设施和房舍的惨淡情况，这种情况只有通过充足的经费提供才能得到解决。政策和办法的改善，尤其是方案拟订和

预算编制、员额配备以及服务安排方面的改进都是必要的。目的在更加合理使用现有经费的具体建议将在下面加以说明。最近几年来充足和固定经费来源的不可靠已成为对近东救济工程处业务的一个重大阻挠。其结果是一再担心某些服务的中断或整个方案的中辍。这一点，连同近东救济工程处总部长长期远离业务地区已导致对近东救济工程处今后应付最低需要的能力的信心大为减少。纠正这些缺点的需要是迫切的。

B. 建议

1. 方案和工作

(a) 一般性

两年期工作计划

因为它的临时性质以及它的经费来源和前途不明确，近东救济工程处不若其他联合国组织之关心详细规则和方案拟订机构的发展。方案执行的更有效管理工具的需要至少已在教育方案方面开始感受得到，因为自从1980年以来一个两年期教育工作计划已经拟订并产生积极成果（第21至22段和第70段和92段）。

建议1——与已经拟订的教育计划相类似的两年期工作计划应该为卫生和救济方案而拟订。注意的优先领域——尤其是近东救济工程处各外地办事处房舍建筑和维修的优先注意——应有所查明。工作计划应连同下面建议的有所改进的方案预算程序一并拟订。

特定项目经费的筹措

在许多时候，指定给特定项目使用的补充捐款能够大大改善近东救济工程处援助服务的质和量以及缓和因缺乏充足或固定经费来源而造成的困难情况。这种辅助性的提供经费不必只限于各会员国的捐助；开辟当地和非当地自愿捐款来源的机会应积极争取（第51、69、96和117段）。

建议 2 — 在适当情况下应鼓励提供特定项目的补充经费。近东救济工程处主办的低收入推动的发展项目（例如合作社）的潜力应予更加充分地探讨。因此，近东救济工程处应着手一项可行性研究并向大会第三十九届会议提出它的调查结果。如果可行性研究的结果证明切实可行，则联合国系统各组织便能对这种项目提供捐款、技术和其他支助直到它们自给自足为止。

自助项目

难民带头推动而由近东救济工程处支助的小型自助项目已经证明在近东救济工程处经费不足的时候是改善难民营宿所、校舍、设施和环境卫生的一种宝贵工具。总的来讲，近东救济工程处提供用品和造房材料而由难民自己干必要的工作（第 31、56、69、82—83 和 94—95 段）

建议 3 — 鉴于上段提到在某些地区采用自助项目继续改善难民生活条件的这一宝贵贡献，应在近东救济工程处经费不足时鼓励所有外地采用这些项目以便充分运用稀少资源。

(b) 教育和训练

近东救济工程处／教科文组织对巴勒斯坦难民提供教育的安排令人满意而这种教育的品质良好。一般讲，教育事务好过类似发展水平各国的教育事务。不过，倘若要保持教育品质，则必须采取紧急措施来解决下面的严重问题，其中许多问题是缺乏财政资源而引起。

建议 4

(一) 校舍 如属可能，应由近东救济工程处建造的学校房舍来取代租赁的不够水平的校舍。应考虑是否可能设立一项循环基金以便建筑校舍取代租赁的校舍，这项基金得由业务费用的节余为其来源（第 33 段）。为了减少学校建筑，其他建筑以及维修的推迟情况，现在设置在维也纳的六名高级建筑技师员额中的两名员额应调往外地办事处并授予有所增加的权力（第 34 段）。在医

务工作人员的参与下，近东救济工程处应着手一项研究，即如何最佳地解决许多教室缺乏暖气或暖气不足的问题（第35段）。

(二) 近东救济工程处学校图书馆一般都设备简陋，特别是在被占领领土中的那些学校图书馆。教科文组织应发起一项运动以便得到以阿拉伯文和其他语文出版的图书和刊物的赠送。联合国系统各组织必须提供适合学生和教师阅读的剩余出版物和定期刊物（例如教科文组织捷报）。在加沙和西岸，占领当局无疑应容许进口这类书籍（第37段）。

(三) 近东救济工程处学校所用的教科书是由教科文组织检定。在这些教科书中，经过检定供加沙和西岸学校使用的教科书一直受到以色列占领当局的审查以致有时不准进口。凡是教科文组织检定备供学校采用的所有书籍占领当局无疑应该准许使用。教科文组织应加速其审定工作（第38段）。

(四) 近东救济工程处职业训练应作为第一优先大事扩展。近东救济工程处会同教科文组织应诱导各国政府、政府间组织、非政府组织、私人公司以及个人提供捐助和设备。关于扩充现有课程的决定应根据同劳工组织一起办理的职业调查来作出（第40—45段）。

(五) 只有名额很少的大学奖学金颁发给难民。教科文组织、近东救济工程处和联合国系统其他组织应重新作出努力来好好执行吁请各国政府、各专门机构和非政府组织提供捐赠和奖学金的大会决议（第46—47段）。

(c) 教科文组织的作用

教科文组织一直有助于在困难情况下建立素质良好的一个有活力的学校系统。教科文组织成功的措施是逐步培养一批高度合格的当地巴勒斯坦官员来管理教育方案。教科文组织监督的需要现在要比过去来得少（第48—52段）。建议5—根据近东救济工程处和教科文组织之间进行的讨论应考虑部分地重新订定教科文组织作用的目标，因此后者将加强教育方案中具有高度优先的方面，特别是职业训练方面。

(d) 救 济

近东救济工程处的救济方案一直在总是困难的情况下加以有效地管理。不过，十分遗憾主任专员在以色列入侵黎巴嫩南部以后决定暂定基本配给的分发，这样一来才有重新评价该方案的一个久需机会（第89—97段）。

建议6—应优先考虑办理救济方案的下列新办法：

(一) 将现在的特别困苦援助和基本配给分发并入对贫穷难民提供援助的一个救济和福利方案，例如对被认为真正需要援助的所有难民提供特别困苦援助。在与东道国政府合作下，主任专员应制定有资格取得这种援助的新准则以便提请咨询委员会批准。应通过这些新准则的应用确定接受优先援助的难民种类。

(二) 逐步采用粮票来取代实物分发。暂时，现有粮食将根据既定办法继续分发而粮票终将发放给合格难民以便他们在指定的店铺购买粮食。

(三) 关于有资格领取配给的难民人数的每年最高限额将予废除；配给的数量——实物或粮票——将根据预算的可能性加以决定。配给数量的增加和减少应在所有外地公平处理。

(四) 迫切需要有利于救济方案宿所部分的更加平衡规划和重新分配资源。

(五) 教育和卫生领域的官员应负起近东救济工程处房地维修的责任。

2. 管理问题

(a) 预算和财政

近东救济工程处预算的编制格式和程序

不同于联合国系统大多数其他组织，近东救济工程处不向各会员国提出载有详细规划支出资料的预算文件。每年9月主任专员报告的一章中提出的数额不够精确，也没有附具建立一项实际预算的充分解释。此外，估计支出与实际

支出的重大差别的原因从来没有加以充分说明（事实上为补充预算文件的预算状况报告是保留给机构内部使用）。这种情况应立即纠正并应由有关政府间机构详尽讨论预算（第98—117段）。

建议7—应提出一种更加清楚精确的预算编制办法使会员国能够讨论预算和确实了解它们为近东救济工程处订定的捐助水平的效果。这一种办法可以包括下列步骤：

(一) 应编制不同于年度报告和题为“近东救济工程处方案预算”的一项文件。

(二) 该项文件应为两个日历年而编制，如有需要得在第一年快要终了时有所调整。

(三) 现有近东救济工程处预算编制的一般结构应予保留，不过对各会员国提供的解释应好好扩大；其详细程度应相当于第108段和109段中作出的说明。

(四) 为便于咨询委员会和特别政治委员会审查这项文件起见，特建议将它提交行政和预算问题咨询委员会以便征求咨询意见。

(五) 不同于预算的一项文件应提出“核定待筹经费项目”一览表，这些项目应能大大提高对难民提供服务的质和量，这些服务已获应允可以得到政府或私人的辅助性资助（亦可参看建议2）。

离职偿金准备金

每年增加离职偿金储备金表示近东救济工程处预算负担沉重。将离职偿金的责任加给联合国经常预算的企图迄今一直受到大会的抵制（第115段）。

建议8—离职偿金问题应由大会审查。如果大会决定在大批工作人员离职的情况下联合国将支付有关偿金的费用，则联合国只会有小小的风险而近东救济工程处的预算将会一年减少大约500万至800万美元。

(b) 人事问题

国际专业人员

关于国际专业人员地域分配的规则没有应用于近东救济工程处所以国籍的分配是异常的。此外，国际专业人员学术和专业资格的目前水平以及他们的阿拉伯文知识都是不够的（第142—146段）。

建议9—应对国际专业人员采取下列措施：

(一)应作为一个紧急事项改善国际专业人员的地域分配和此种分配应尽可能遵照联合国的原则。需要订定国际专业人员的征聘计划；

(二) 应拟订严格的征聘条件以期逐步调整关于学术和专业资格的情况以及提高国际专业人员的阿拉伯文知识。

地区工作人员

对于特别的职业团体（例如教师和护士）来说是有相当职业前途的。不过，对于许多其他职业来说似乎没有什么职业前程而这种前程对于行政人员，尤其是专业职等的行政人员，特别需要（第129—141段）。

建议10—应为地区工作人员订定综合职业规划制度；这一制度应以下列各点为依据：职业团体的定义、参加这些团体和晋升的条件、职务分类的重新界定以及内部训练制度的建立。这种努力应从当地高级行政工作人员开始。

工作人员管理

一种有所改进的分类制度似乎正在建立，不过关于工作人员档案的现有资料制度仍不完善（第123段）。

建议11—分析和记录个人档案（“事实记录单”）的条件应该现代化，其最终目的是要建立一种完全电子计算机处理的人事资料和管理制度。

(c) 权力结构和授权

上面建议的预算、财务和人事事项改革的实施需要改组行政结构以及总部对外地办事处的较大授权(第147—154段)。

建议 1 2

(一) 应根据第153段中建议的组织图表作出努力来改善总部各部门的编制。

(二) 管理司应负责保证近东救济工程处行政现代化不可或缺措施的一致性。它还负责监督和评价方案执行；为利便这项工作起见，审计司应与管理司密切联系。

(三) 在预算、行政和人事事项方面现有需要作出更大的授权即将其应归属的责任交托给外地经理人员。如果通过上面建议的一种方案预算措施则便能授予外地主任更大权力，另一方面则保持必要管制。各项具体建议载见第154段。

(d) 近东救济工程处总部地点和若干员额移到外地办事处

大会已请近东救济工程处在切实可行的情况下将它的总部从维也纳迁回以前的所在。财政和工作上的理由表示有高度需要立刻将总部迁往工作地区。不过，黎巴嫩的目前情况不容许这样迁移。主任专员已告诉联检组他认为其他外地的设施不是可以证明现在将总部迁往这些地区中任一地区有其正当理由的那些设施(第155—156段)。

建议 1 3 — 在等待容许总部完全迁移的情况的同时，某些职位应该已移往总部的安曼部分或外地办事处。某些职位已在第34、52和152段中加以说明。其他职位应由主任专员在按照联检组建议简化总部各机构的过程时加以查明，不过这些职位须经批准。

3. 体制问题

(a) 保护难民

近东救济工程处的任务并没有扩大到保护难民。不过，大会已请秘书长商同近东救济工程处采取“有效措施来保证被占领领土中巴勒斯坦难民的安全和治安以及法定权利和人权”（大会第37/120J号决议）（第157—159段）。

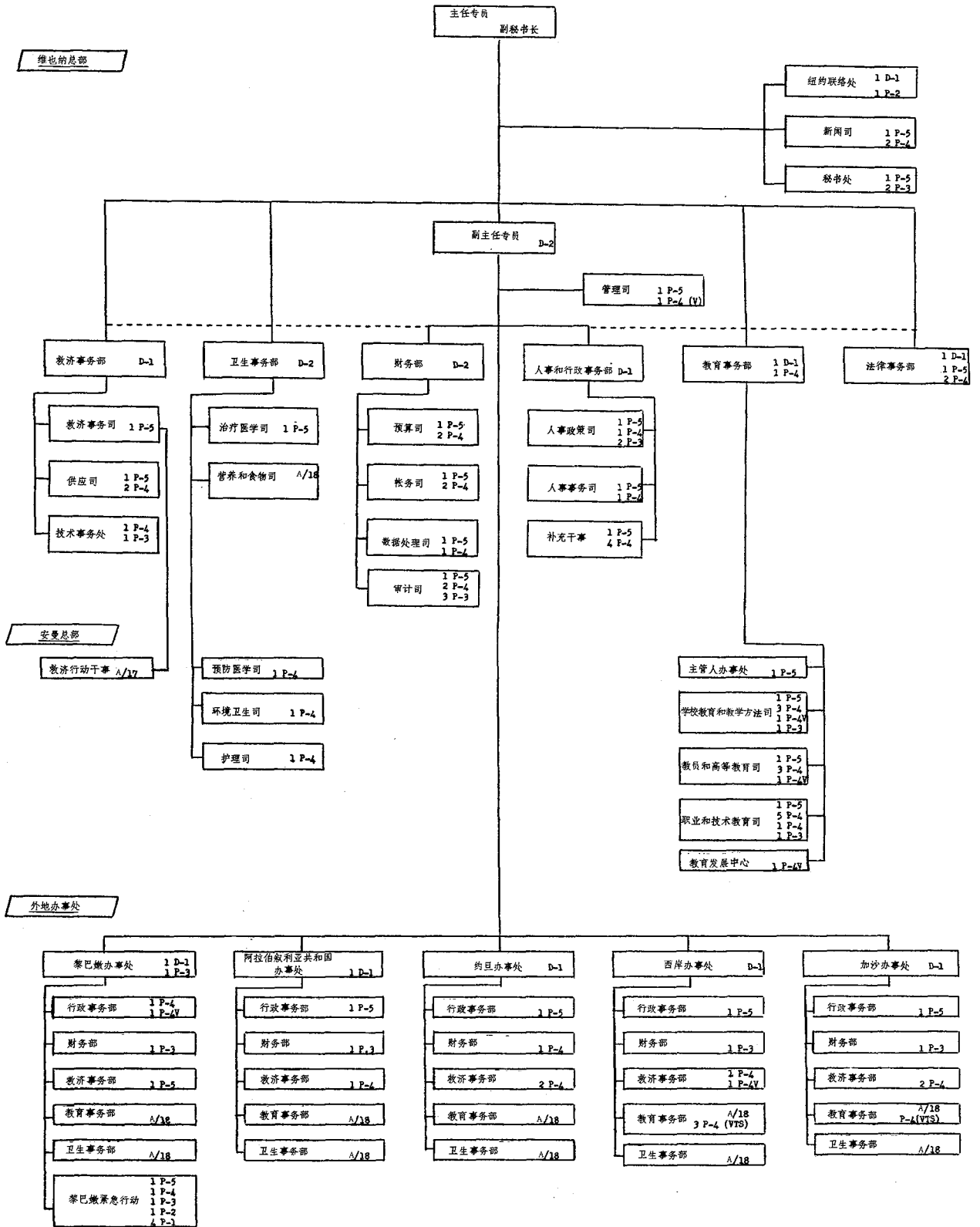
建议14—在研究为了执行上述决议而采取的各项措施时，秘书长还应商同难民事务高级专员来确定在执行这项决议时难民专员和近东救济工程处有何合作可能。

(b) 咨询委员会的作用

因为咨询委员会在近东救济工程处事务方面不发挥实际作用，联检组对于缺乏近东救济工程处工作所依据的政府间指导以及与联合国其他组织相比主任专员所承担的特别高度责任表示关切（第160—163段）。

建议15—大会应考虑采取那些步骤来加强和活化咨询委员会的作用，包括下列各点：委员会应在一种经常的基础上或者必要时得在一种紧急的基础上，每年在纽约举行两次会议；除了主任专员提交大会的报告草稿以外，委员会将审议主任专员关于近东救济工程处行政、业务、预算和财政的定期进度报告。

附件一：近东救济工程处组织图表
(1983年5月1日)



表中列明各单位国际专业人员职数。
地区工作人员只列出担任主任主管的地区工作人员。
V=空缺职数 (1983年5月1日情况)
VTS= 职业训练专家