



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

2012-2013 年方案预算

大 会
正式记录
第六十六届会议
补编第 13 A 号

大会
正式记录
第六十六届会议
补编第 13 A 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

2012-2013 年方案预算



联合国 • 2011 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。

[2011年8月17日]

目录

章次	页次
一. 导言	1
二. 健康长寿的生活	19
三. 获得知识和技能	21
四. 体面的生活水准	24
五. 最充分地享受人权	28
六. 近东救济工程处有效和高效治理与支助	30
七. 联合国审计委员会的建议：执行情况	32

第一章

一. 引言

1. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处或工程处)根据大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议成立,1950 年 5 月 1 日开始运作,是联合国系统的大会附属机构。工程处是联合国最大的方案之一,2011 年任务规定涵盖了 480 万巴勒斯坦难民。正如大会第 65/100 号决议所述,工程处成立六十多年来发挥了重要作用,为巴勒斯坦难民的福祉、人类发展和保护以及改善其困境提供重要服务。大会每三年延长工程处的任务期限,最近第 65/98 号决议延长了工程处的任务期限,决议申明在巴勒斯坦难民问题得到公正解决以前,工程处的工作有必要继续下去。

2. 近东救济工程处的任务是依照国际商定目标和标准,帮助巴勒斯坦难民在其生活的困难环境下实现人类发展的全部潜力。工程处实现这一任务的途径是,依照国际标准,向加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供各种基本服务。在联合国各机构中,近东救济工程处与众不同的是它直接为难民提供服务。工程处的任务由大会规定,随着时间的推移,根据业务情况的发展而演化。目前,工程处的任务已扩大到向难民提供教育、保健、救济和社会服务及小额供资和紧急援助,还提供基础设施和难民营改善,以及保护难民。

A. 背景

3. 中东最近的政治和安全事态只是对工程处的新近困扰,进一步消耗了工程处的有限资源,因而,限制了工程处为加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国约 500 万难民提供服务的能力。西岸准入问题、加沙地带继续受到封锁、严重的资金限制和安全问题只是工程处日常面临的其中一些困难。尽管处境困难,被许多人视作这一动荡地区稳定力量的近东救济工程处仍在竭尽全力继续向巴勒斯坦难民提供直接服务。

4. 近东救济工程处提供的核心服务在性质和范围上可与地方或国家政府提供的服务相比。近东救济工程处约有 29 000 名工作人员,是中东最大的用人单位之一,其中大部分工作人员本身就是巴勒斯坦难民。超过 480 000 名儿童在由约 22 000 名教育工作者经办的工程处学校上学。去年,1 000 多万病人在遍布这一区域的工程处 137 个保健中心就诊。近东救济工程处还协助将近 280 000 名最贫困、最脆弱的难民获取经改良的、针对最贫困者的社会安全网方案提供的额外援助。残障人士等有其他特殊需要者也获益于工程处保健中心提供的专门服务。性别平等问题正在纳入工程处各项核心方案的主流,而社区妇女赋权是工程处的主要核心领域。目前,在提供这些服务方面的挑战非常艰巨。

5. 在加沙,工程处为注册的 110 万巴勒斯坦难民服务,其中包括 210 000 多名学生。尽管还有好几千学生有资格到工程处学校就学,但由于缺少教室不能上学。

由于加沙地带受到封锁和 2008 年 12 月至 2009 年 1 月在加沙地带发生的冲突，经济遭到破坏，还需要大规模重建难民住房。在加沙地带需要重建的住房中，难民收容所占很大一部分，因此，工程处的责任因缺少资金和由于封锁难以运入建筑材料而更具挑战性。

6. 在西岸，尽管情况有所改善，如减少了检查站数目，但准入和行动限制仍在孤立社区，不仅对政治而且对后勤提出挑战。这些挑战加剧了难民的困境，削弱了工程处在受影响地区以讲究成本效益的方式提供服务的能力。

7. 在黎巴嫩，近东救济工程处仍是向贫穷程度高、脱贫机会有限的边缘化巴勒斯坦难民社区提供服务的主要方面。在黎巴嫩，2011 年初新政府的成立增加了在工程处和难民关切的若干问题方面取得进展的希望。其中的一个关切领域是允许难民从事各种职业的立法，该立法尚有待实施。由于工程处不能向难民提供充分补助，使他们能够获取针对危及生命疾病的三级治疗，难民营出现骚动，直接威胁到工程处前线工作人员的安全。

8. 在难民情况仍保持稳定的约旦，政府针对大众要求采取了各种措施，其中一项是增加公营部门雇员的薪金。对这一做法的影响讨论如下(见第 12 和第 13 段)。阿拉伯叙利亚共和国一直是状况稳定的行动区，但 2011 年发生了暴乱，对工程处在这一地区的活动造成了挑战。

9. 工程处提供的直接服务对整个区域巴勒斯坦难民的福祉至关重要。若工程处的财政状况没有改善，则会受益者造成直接巨大的影响。没有充足的资源已经损害了工程处各方案的质量。尽管这些年来对工程处的预算外捐款逐步增加，但跟不上人口和费用不断增加的速度。

B. 规划假定

10. 近东救济工程处充分认识到，致力于满足受益者的要求和应对财务困难的核心是，工程处必须大幅改善其运作方式。

11. 2004 年 6 月举行划时代的日内瓦会议后，2006 年，近东救济工程处开始了迄今最雄心勃勃的改革进程，题为“组织发展”。这一改革进程于 2009 年结束，对工程处的管理制度和规划框架进行了意义深远的变革。在组织发展计划的基础上，工程处继续改革，制订了称作“持续变革”的计划。该计划大纲于 2011 年 5 月审定，于 2011 年 6 月末提交给工程处的咨询委员会届会。该计划主旨是在接下来的两个两年期完成构想的工程处体制变革。组织发展计划着手振兴近东救济工程处的管理，而持续变革旨在搞活方案，确保在过度拥挤的学校、诊所和营地服务中心提供服务时，加强最需要的平等和效力。该计划还把增强工程处的资源调动能力放在优先地位。由于组织发展和根据持续变革计划取得的进展，工程处通过 2010-2015 年中期战略等提出了较长期的战略重点，由一个有力的成果规划制度提供支助。监测和评价能力得到了进一步发展，而且工程处还在其规划中纳入了对联合国全系统发展和人道主义工作有重要意义的贯穿各领域的问题，诸如

性别平等、残疾与保护。工程处还向外地管理层授予了更大权力，以提高效率，同时力求确保工程处总部提供所需的支助，维护全工程处的相关标准、方案规划和评价方面的良好做法以及成果问责。此外，对工程处的采购规则做了全面修订，使其更符合整个联合国系统采用的标准。工程处的人力资源程序也做了彻底革新，侧重于改善征聘进程和工作人员管理，这对拥有约 29 000 名工作人员的工程处而言非常重要，这些工作人员是向数以百万计受益者提供优质服务的关键。

12. 工作人员费用占近东救济工程处预算很大部分(见表 4)，因为每天直接提供服务需要大量工作人员(约 29 000 人)。努力与东道国当局公共部门薪金保持一致，使工程处的资金可持续性很容易受到经济动荡的冲击。例如，2011 年间，阿拉伯叙利亚共和国和约旦增加了公共部门的薪金，近东救济工程处因而每年多支出约 850 万美元。

13. 东道国政府面临日益增加的提供优质服务的要求，而其自身的财政状况在恶化。有些情况下，利用东道国政府服务的一些巴勒斯坦难民回到工程处，这增加了近东救济工程处提供服务的压力。与此同时，捐助方期望提高服务提供的效率、效力和质量。因此，工程处在资源基础有限和业务费用不断增加的情况下，面临来自所有主要利益攸关方提出的不断增加的要求和期望。

C. 预算结构

14. 近东救济工程处的预算结构反映了 2010-2015 年中期战略，是根据为各个外地办事处和总部部门编制的第二个两年期战略的实施计划制订的。以下各章以及其中提出的预期成绩、绩效指标和计量办法，反映出近东救济工程处继续决心实行在 2010-2011 两年期开始实行的成果预算编制。

15. 中期战略为巴勒斯坦难民确定了 4 项人类发展目标，即：

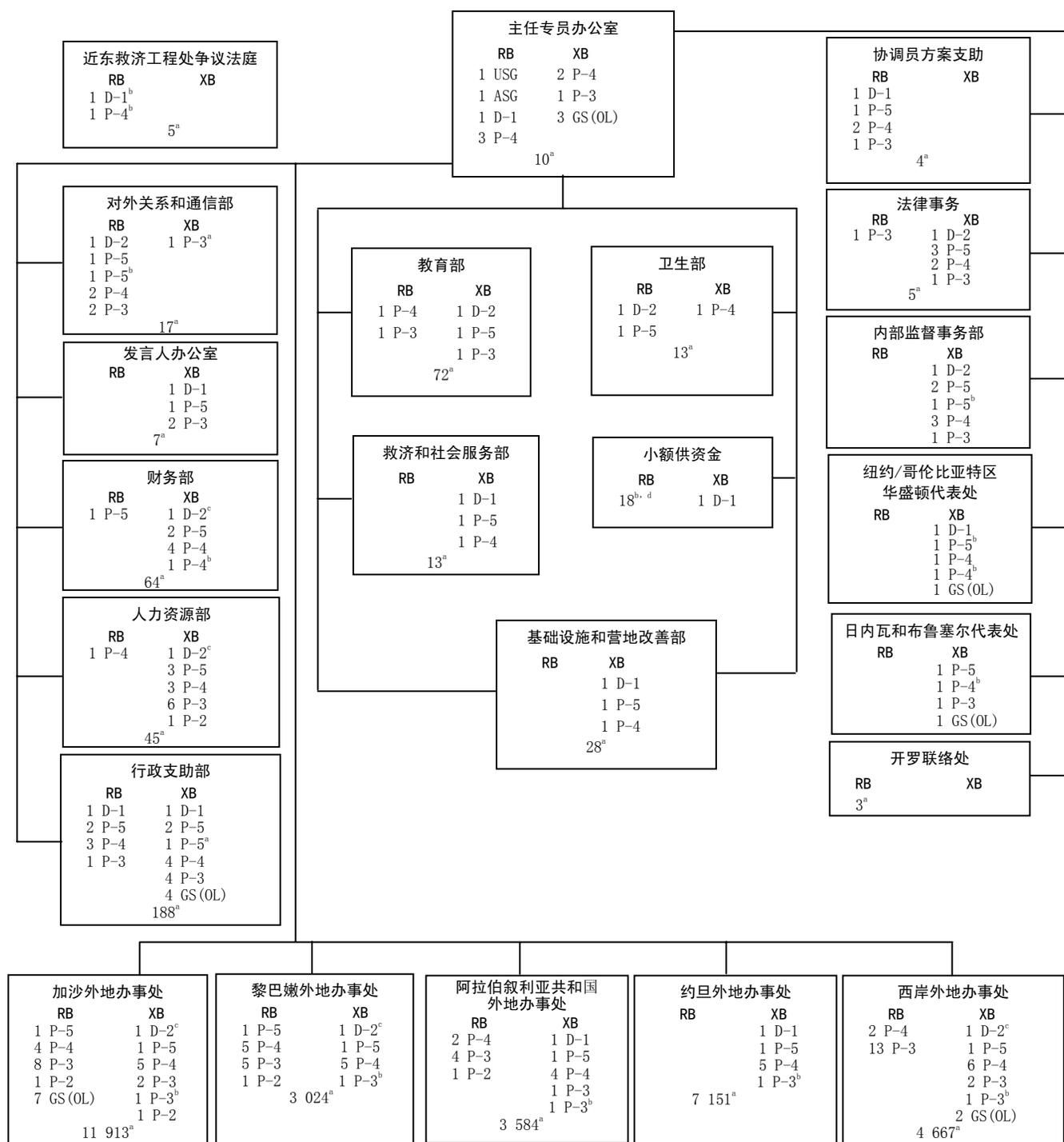
- (a) 拥有健康长寿的生活；
- (b) 获得知识和技能；
- (c) 拥有体面的生活水准；
- (d) 最充分地享受人权。

16. 为了根据工程处战略把资金直接与落实成果相联系，本预算包括了按目标和战略目标分列的细目，如以下图表所示：

按部门和行动区分列、显示各部门国际和地区工作人员数目的近东救济工程处组织结构图(图一)；按人类发展目标、经常预算、项目预算和其他要求分列的 2012-2013 年方案预算总表(表 1)；按外地办事处分列的经常预算以及 2008-2009、2010-2011 和 2012-2013 两年期的比较数字(表 2 和图二)；按人类发展目标分列的经常预算以及 2008-2009、2010-2011 和 2012-2013 两年期的比较数字(表 3 和图三)；按支出类别分列的经常预算以及 2008-2009、2010-2011 和 2012-2013 两年期的比较数字(表 4 和图四)；按人类发展目标和外地办事处分列的项目预算(表 5)。

图一

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 2012-2013 两年期组织结构和员额分配



注：75 个国际员额由预算外资源供资。

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

^a 本地员额。

^b 新员额。

^c 改叙员额。

^d 表 7 未列入小额供资部员额数目。

表 1
2012-2013 两年期预算

(以千美元计)

人类发展目标	2012 财政年度					2013 财政年度					2012-2013 两年期				
	经常预算		项目预算	共计		经常预算		项目预算	共计		经常预算		项目预算	共计	
	现金 ^a	实物				现金 ^a	实物				现金 ^a	实物			
健康长寿的生活	116 513	1 313	117 826	14 673	132 499	116 496	1 320	117 816	14 673	132 489	233 009	2 633	235 642	29 346	264 988
获得知识和技能	327 572	523	328 095	8 581	336 676	336 315	530	336 845	8 581	345 426	663 887	1 053	664 940	17 162	682 102
体面的生活水准	82 889	—	82 889	302 288	385 177	86 076	—	86 076	265 673	351 749	168 965	—	168 965	567 961	736 926
最充分地享受人权	3 719	1	3 720	12 765	16 485	3 519	1	3 520	12 765	16 285	7 238	2	7 240	25 530	32 770
近东救济工程处有效和高 效的治理与支助	90 246	—	90 246	20 623	110 869	83 900	—	83 900	20 623	104 523	174 146	—	174 146	41 246	215 392
小计	620 939	1 837	622 776	358 930	981 706	626 306	1 851	628 157	322 315	950 472	1 247 245	3 688	1 250 933	681 245	1 932 178
所需其他资源															
意外准备金 ^b	11 000	—	11 000	—	11 000	11 000	—	11 000	—	11 000	22 000	—	22 000	—	22 000
加薪准备金	16 135	—	16 135	—	16 135	31 135	—	31 135	—	31 135	47 270	—	47 270	—	47 270
离职福利准备金	2 000	—	2 000	—	2 000	2 000	—	2 000	—	2 000	4 000	—	4 000	—	4 000
新的企业资源规划准备金	2 000	—	2 000	—	2 000	2 000	—	2 000	—	2 000	4 000	—	4 000	—	4 000
资本化和折旧准备金 ^c	1 000	—	1 000	—	1 000	1 000	—	1 000	—	1 000	2 000	—	2 000	—	2 000
小计	32 135	—	32 135	—	32 135	47 135	—	47 135	—	47 135	79 270	—	79 270	—	79 270
共计	653 074	1 837	654 911	358 930	1 013 841	673 441	1 851	675 292	322 315	997 607	1 326 515	3 688	1 330 203	681 245	2 011 448

^a 包括 2012-2013 年分册要求增设的 13 个国际员额和 5 个改叙员额的费用。

^b 包括用于购粮现金、外汇、年假和普通用途的准备金。

^c 为遵守落实《国际公共部门会计准则》的要求，资本化和折旧准备金被列为专项准备金。

表 2
按外地办事处分列的所需经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

外地办事处	2008 年 支出	2009 年 支出	2010 年 支出	2011 年 预算	2012 年 估计数 ^a	2013 年 估计数 ^a	资源增长 ^d	
							数额	百分比
加沙地带	183 994	179 864	213 600	205 995	214 905	216 106	11 416	2.72
黎巴嫩	61 929	72 492	75 360	74 714	78 869	79 533	8 328	5.55
阿拉伯叙利亚共和国	44 194	45 861	48 640	54 226	56 339	57 383	10 856	10.55
约旦	105 866	104 671	116 902	116 697	123 182	124 541	14 124	6.05
西岸	83 102	82 229	96 658	96 617	103 269	103 868	13 862	7.17
总部								
教育方案	2 707	2 406	2 887	3 247	2 915	2 925	(294)	(4.79)
保健方案	717	1 043	1 114	1 283	1 236	1 245	84	3.50
救济和社会服务方案	873	914	1 209	1 272	1 172	1 181	(128)	(5.16)
基础设施和营地改善方案	1 158	1 728	1 415	1 881	2 345	1 949	998	30.28
支助部门	23 718	22 351	28 865	36 425	38 544	39 426	12 680	19.42
小计	508 258	513 559	586 650	592 357	622 776	628 157	71 926	6.10
所需其他资源								
意外准备金 ^{b, a}	—	—	—	2 809	11 000	11 000	19 191	683.20
加薪准备金 ^b	—	—	—	24 500	16 135	31 135	22 770	92.94
离职福利准备金 ^b	—	—	—	5 078	2 000	2 000	(1 078)	(21.23)
新的企业资源规划准备金 ^b	—	—	—	—	2 000	2 000	4 000	—
资本化和折旧准备金 ^{b, e}	(2 284)	(1 028)	(1 656)	—	1 000	1 000	3 656	(220.77)
小计	(2 284)	(1 028)	(1 656)	32 387	32 135	47 135	48 539	
共计	505 974	512 531	584 994	624 744	654 911	675 292	120 465	9.96

^a 包括 2012-2013 年分册要求增设的 13 个国际员额和 5 个改叙员额的费用。

^b 2008-2010 年比较数字列入了各个外地办事处和总部支出。

^c 包括用于购粮现金、外汇、年假和普通用途的准备金。

^d 资源增长：两个两年期之间的比较。

^e 为遵守落实《国际公共部门会计准则》的要求，资本化和折旧准备金被列为专项准备金。

图二
按外地办事处分列的经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

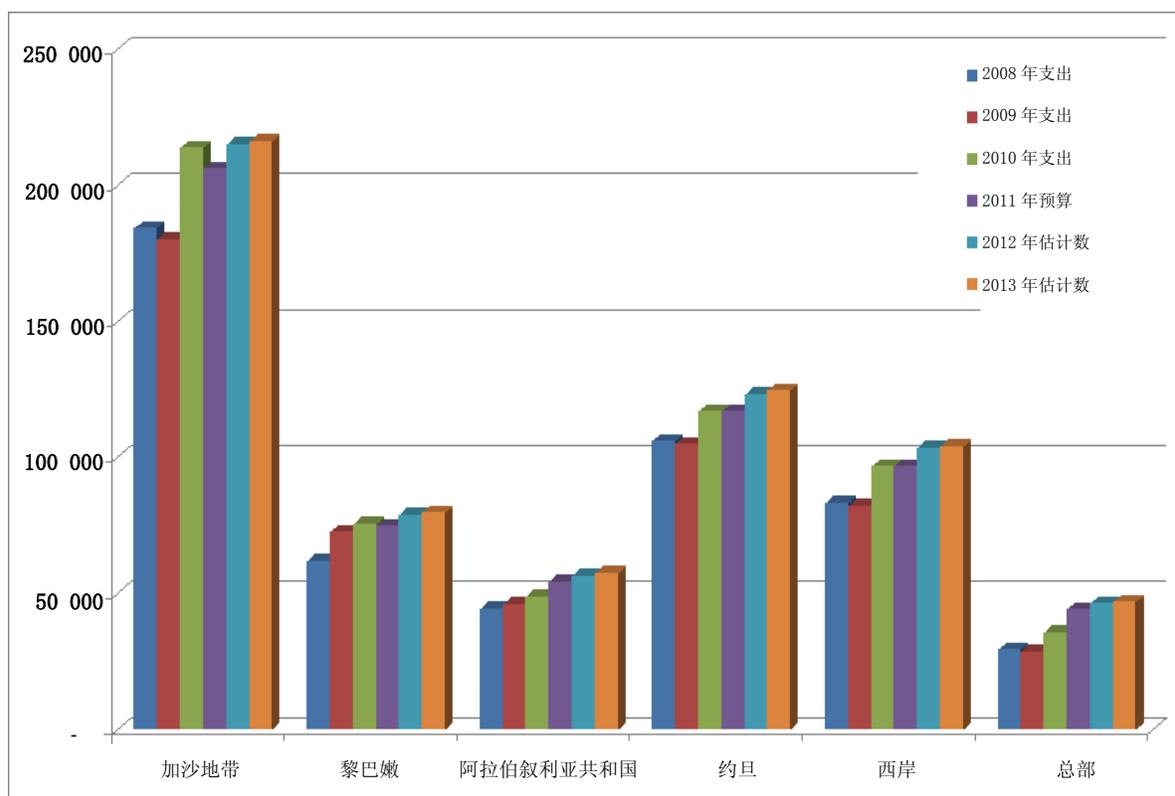


表 3
按人类发展目标分列的所需经常预算

(现金和实物，以千美元计)

人类发展目标	2008 年 支出	2009 年 支出	2010 年 支出	2011 年 预算	2012 年 估计数 ^a	2013 年 估计数 ^a	资源增长 ^d	
							数额	百分比
健康长寿的生活	89 001	89 735	107 770	116 302	117 826	117 816	15 023	6.81
获得知识和技能	277 713	281 851	313 679	299 571	328 095	336 845	51 975	8.48
体面的生活水准	68 344	63 932	73 387	72 260	82 889	86 076	44 173	35.40
最充分地享受人权	4 279	4 223	3 875	4 598	3 720	3 520	(1 233)	(14.55)
近东救济工程处有效和 高效的治理与支助	68 921	73 818	87 938	99 626	90 246	83 900	(38 012)	—
小计	508 258	513 559	586 649	592 357	622 776	628 157	71 926	6.10
所需其他资源								
意外准备金 ^{b, c}	—	—	—	2 809	11 000	11 000	19 191	683.20
加薪准备金 ^b	—	—	—	24 500	16 135	31 135	22 770	92.94
离职福利准备金 ^b	—	—	—	5 078	2 000	2 000	(1 078)	(21.23)
新的企业资源规划准备金 ^b	—	—	—	—	2 000	2 000	4 000	
资本化和折旧准备金 ^{b, e}	(2 284)	(1 028)	(1 656)	—	1 000	1 000	3 656	(220.77)
小计	(2 284)	(1 028)	(1 656)	32 387	32 135	47 135	48 539	157.95
共计	505 974	512 531	584 993	624 744	654 911	675 292	120 465	9.96

^a 包括 2012-2013 年分册要求增设的 13 个国际员额和 5 个改叙员额的费用。

^b 2008-2010 年比较数字列入了各个外地办事处和总部支出。

^c 包括用于购粮现金、外汇、年假和普通用途的准备金。

^d 资源增长：两个两年期之间的比较。

^e 为遵守落实《国际公共部门会计准则》的要求，资本化和折旧准备金被列为专项准备金。

图三
按人类发展目标分列的经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

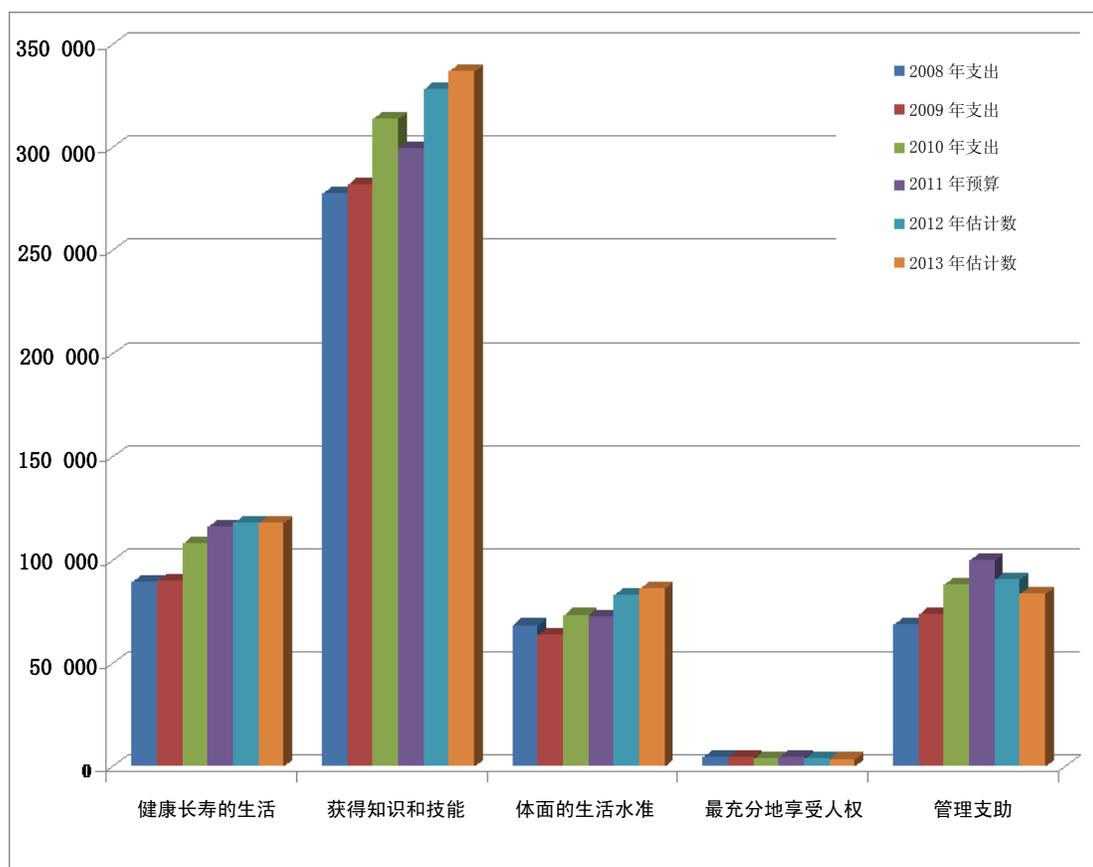


表 4
按支出类别分列的所需经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

支出类别	2008 年 支出	2009 年 支出	2010 年 支出	2011 年 预算	2012 年 估计数 ^a	2013 年 估计数 ^a	资源增长 ^d	
							数额	百分比
国际工作人员费用	20 525	22 611	26 648	32 587	30 460	30 843	2 068	3.49
地区工作人员费用	379 354	372 734	429 053	424 676	451 516	471 662	69 449	8.13
服务	25 860	26 957	34 360	42 264	41 600	38 717	3 693	4.82
用品	50 464	59 091	59 872	59 195	67 288	65 184	13 405	11.26
设备和建筑	5 978	8 186	12 926	12 294	15 060	12 505	2 345	9.30
房地	8 377	8 165	9 713	14 170	16 491	15 258	7 866	32.94
赠款和补贴	22 258	17 090	18 567	14 480	21 366	20 825	9 144	27.67
外地准备金	—	—	—	(4 457)	1 282	837	6 576	—
成本回收	(4 558)	(1 275)	(4 489)	(2 852)	(22 287)	(27 674)	—	—
小计	508 258	513 559	586 650	592 357	622 776	628 157	71 926	6.10
所需其他资源								
意外准备金 ^{b, c}	—	—	—	2 809	11 000	11 000	19 191	683.20
加薪准备金 ^b	—	—	—	24 500	16 135	31 135	22 770	92.94
离职福利准备金 ^b	—	—	—	5 078	2 000	2 000	(1 078)	(21.23)
新的企业资源规划准备金 ^b	—	—	—	—	2 000	2 000	4 000	—
资本化和折旧准备金 ^{b, e}	(2 284)	(1 028)	(1 656)	—	1 000	1 000	3 656	(220.77)
小计	(2 284)	(1 028)	(1 656)	32 387	32 135	47 135	48 539	157.95
共计	505 974	512 531	584 994	624 744	654 911	675 292	120 465	9.96

^a 包括 2012-2013 年分册要求增设的 13 个国际员额和 5 个改叙员额的费用。

^b 2008-2010 年比较数字列入了各个外地办事处和总部支出。

^c 包括用于购粮现金、外汇、年假和普通用途的准备金。

^d 资源增长：两个两年期之间的比较。

^e 为遵守落实《国际公共部门会计准则》的要求，资本化和折旧准备金被列为专项准备金。

图四

按支出类别分列的经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

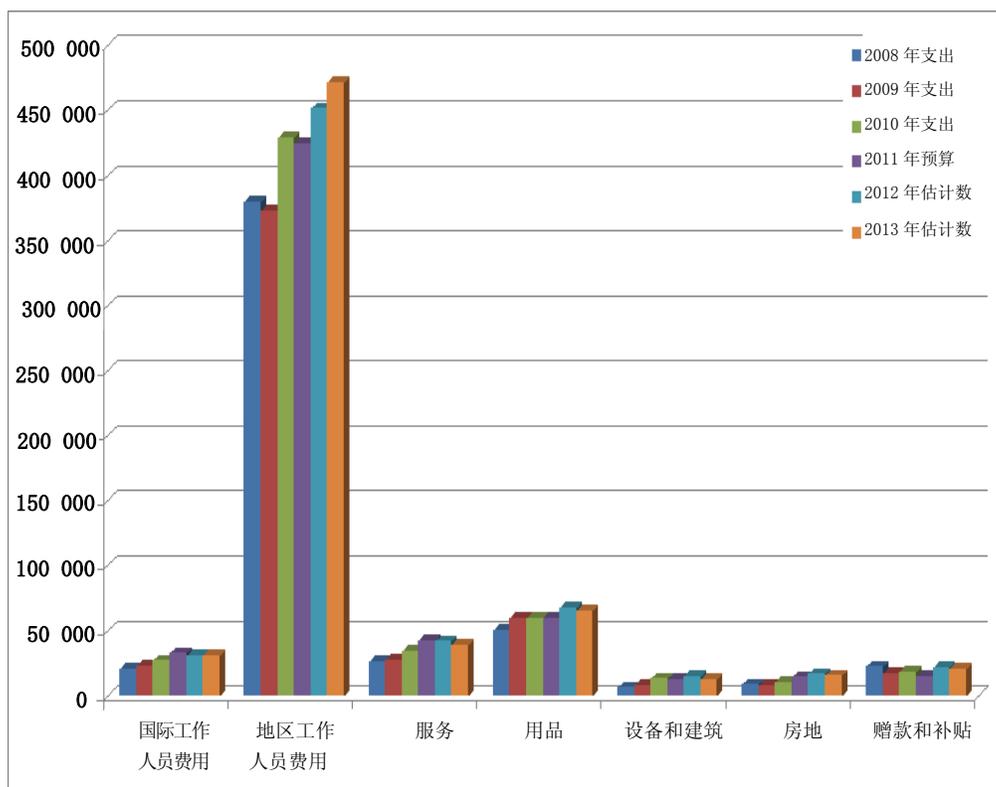


表 5
按人类发展目标和外地办事处分列的项目预算

(以千美元计)

人类发展目标	阿拉伯叙利亚						总计
	加沙地带 ^a	黎巴嫩 ^b	共和国	约旦	西岸	总部	
健康长寿的生活	13 198	14 563	—	—	—	1 585	29 346
获得知识和技能	—	—	2 814	14 348	—	—	17 162
体面的生活水准	402 485	155 940	—	2 005	6 599	932	567 961
最充分地享受人权	25 530	—	—	—	—	—	25 530
近东救济工程处有效和高效的治理与支助 ^c	—	—	—	—	—	41 246	41 246
共计	441 213	170 503	2 814	16 353	6 599	43 763	681 245

^a 加沙地带项目预算包括与重建有关的 4 亿美元。

^b 黎巴嫩外地办事处项目预算包括 2012-2013 年间用于巴里德河难民营的 1.15 亿美元。完成整个项目所需资金总额为 2.07 亿美元。

^c 近东救济工程处有效和高效的治理与支助项下的 4 120 万美元包括用于企业资源规划的 2 600 万美元和用于持续变革倡议的 1 500 万美元，持续变革倡议涉及教育和保健领域的改革及设立对外关系和通信部。

D. 人员配置表

17. 为交付核心方案和项目，工程处雇用国际和地区工作人员。

18. 大会 1974 年 12 月 17 日第 3331 B(XXIX)号决议决定，在近东救济工程处任职的国际工作人员的薪金费用，原本由自愿捐款支付，在工程处任务期限内改由联合国经常预算供资，自 1975 年 1 月 1 日起开始实行。2010-2011 两年期，133 个国际工作人员员额由经常预算供资。

19. 除核定的 133 个国际工作人员员额外，主计长建议将 13 个新员额(1 个 D-1、3 个 P-5、4 个 P-4 和 5 个 P-3)和 5 个改叙员额(4 个 D-1 改为 D-2、1 个 P-4 改为 P-5)列入 2012-2013 年拟议方案预算。这些新的国际工作人员员额有助于达到对工程处的更高要求，因为大会在整个联合国倡议遵循主要最佳做法政策和倡议，包括执行《国际公共部门会计准则》和安全管理系统标准和政策，如最低运作安保标准和性别平等主流化等。

20. 除上述外，75 个国际工作人员员额由经常预算以外的来源供资(见表 6)。共 69 个员额由项目基金供资；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 个员额由小额供资和微型企业部通过其方案收入供资；1 个员额由工程处节约储金供资。

表 6
2012-2013 年所需国际工作人员编制

类别	经常预算	其他来源
专业及以上		
副秘书长	1	—
助理秘书长	1	—
D-2	8	2
D-1	10	2
P-5	27	7
P-4/P-3	86	54
P-2/P-1	2	3
小计	135	68
其他职等		
总务	11	7
小计	11	7
共计	146	75

^a 在经常预算栏内列入拟增设的 13 个国际员额和 5 个核定改叙员额。

21. 截至 2011 年 6 月 30 日, 近东救济工程处核心方案主要通过 29 763 名当地(“地区”)工作人员交付。如果工程处要实现本预算中提出的绩效, 2013 年底这一数目需增至 30 823 名(见表 7)。

表 7
截至 2013 年 12 月 31 日地方工作人员估计数按人类发展目标分列

目标	阿拉伯叙利亚共和国						共计
	加沙	黎巴嫩	约旦	西岸	总部		
长寿健康的生活	1 439	592	412	1 065	850	22	4 380
获得知识和技能	9 329	1 840	2 552	5 251	2 854	80	21 906
体面的生活水准	560	229	167	351	417	19	1 743
最充分地享受人权	48	16	63	42	37	5	211
近东救济工程处有效和高 效的治理和支助	537	347	390	442	509	358	2 583
共计	11 913	3 024	3 584	7 151	4 667	484	30 823

E. 财务状况

22. 除了由经常预算(通过分摊的会费)供资的国际工作人员员额和联合国其他机构提供的员额之外,近东救济工程处现在的业务、项目和紧急呼吁的经费都来自捐助者的自愿捐款。

23. 表 8 显示 2010 年工程处预算的筹资现况,包括由经常预算专用捐款和非专用捐款供资的活动。

24. 2010 财政年度财务结果明确显示,工程处在努力执行任务过程中遇到资金短缺的情况。由非专用自愿捐款供资的经常预算出现 4 730 万美元资金缺口,而项目预算短缺 2.049 亿美元。

表 8

2010 年工程处筹资现况

(以百万美元计)

	经常资源		项目	紧急呼吁
	编入预算的活动	未编入预算的活动		
预算	601.9		262.0	323.3 ^a
捐款和收入	554.6 ^b	50.6 ^c	57.1	162.0
资金缺口	(47.3)	—	(204.9)	(161.3)

^a 指 2010 年紧急呼吁中的所需数额。

^b 包括现金和实物收入。

^c 指标明未列于公布的 2010 年方案预算中的活动收入(例如,粮食援助(现金补贴)和特困情况援助):巴勒斯坦被占领土为 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 19 日期间近东救济工程处在加沙地带发生的事件中蒙受的损失提供赔偿,组织发展——第二阶段和企业资源规划。

25. 2010 年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁资金短缺 1.613 亿美元。

26. 2011 年当前收支预测(见表 9)显示,对比编入预算的支出额 6.247 亿美元和预计普通基金收入总额 5.202 亿美元(根据指示性捐助者捐款估计数和利息收入估计数计算),经常预算资金缺口为 1.045 亿美元。普通基金是为工程处所需现金和实物提供非专用自愿捐款的机制。如果得不到额外捐助,工程处将无法充分开展编入预算的活动。巴勒斯坦被占领土 2011 年紧急呼吁资金短缺 2.059 亿美元,预计项目预算短缺 1.53 亿美元。

表 9
预计 2011 年工程处筹资状况

(以百万美元计)

	经常预算	项目	紧急呼吁
预算	624.7	228.8	342.6
预计收入 ^a	520.2	75.8	136.7
资金缺口	(104.5)	(153.0)	(205.9)

^a 年终预测和截至 2011 年 6 月底确认的认捐。

27. 目前 2012 年收支预测(见表 10)不看好。如果事实证明这些预测正确, 资金缺口将进一步增至 1.332 亿美元(根据指示性捐助者捐款估计数和预测的方案支助费用回收额计算)。

表 10
预计 2012 年资金缺口

(以百万美元计)

	经常预算
预算	654.9
预计收入	521.7
资金缺口	(133.2)

28. 2011 年和 2012 年预计捐助者捐款收入见下文表 11

表 11
2011 年和 2012 年普通基金收入预测

(以百万美元计)

捐助者	预计收入 2011	收入预测 2012	捐助者	预计收入 ^a 2011	收入预测 2012
澳大利亚	6 300	6 300	小计 ^{b/f}	215 700	215 100
巴林	100	100	沙特阿拉伯	5 200	2 000
比利时	4 300	1 400	西班牙	14 300	12 600
加拿大	0	—	瑞典	43 900	43 600
丹麦	12 800	13 400	瑞士	10 500	12 000
埃及	100	100	土耳其	1 000	1 000
欧盟	115 100	114 400	阿拉伯联合酋长国	1 800	1 800
芬兰	4 200	4 300	联合王国	31 900	47 900
法国	6 700	6 400	联合王国(业绩增长)	5 400	—
德国	8 700	9 000	美国	114 600	114 600
爱尔兰	5 700	5 700	非咨询委员会	13 600	13 600
意大利	2 900	2 900	非政府组织	1 900	3 800
日本	2 900	2 900	实物捐助	3 500	1 900
科威特	2 000	2 000	利息	2 118	3 000
荷兰	18 600	18 600			
挪威	25 200	27 500	方案支助费用回收	24 000	20 000
卡塔尔	100	100	由纽约供资的国际工作人员	30 782	28 803
小计^{a/f}	215 700	215 100	共计	520 200	521 703

^a 年终预测和截至 2011 年 6 月底确认的认捐。

29. 目前, 近东救济工程处在预算与收支之间长期存在差异的财务状况下运作。工程处审查了其在一些关键领域致力于发展资源调动能力的情况, 包括:

- (a) 将前对外关系部和前总部新闻办公室合并为对外关系和沟通部;
- (b) 拟订伙伴关系战略, 并在对外关系和沟通部内设立伙伴关系处;
- (c) 在哥伦比亚特区华盛顿建立新的代表处;
- (d) 加强布鲁塞尔代表处;
- (e) 重申对外关系和沟通部作为工程处资源调动协调中心的核心作用; 及

(f) 任命一名对外关系和沟通部高级主任，在加强内部协调的支持下，领导新战略的制订工作。

30. 近东救济工程处新资源调动战略假定，有可能增加来自市场各部门的总体收入，但承认不可能大幅改变目前轨迹。工程处承认，普通基金今后几年的目标具有挑战性，但认为如果采取一些措施减少费用，则能够实现这些目标。工程处指出阿拉伯捐助者为近东救济工程处项目提供了慷慨支持，工程处继续与他们联系，争取他们为普通基金提供更多捐款。对传统捐助者的相对依赖可进一步减少，但从这些来源的资助水平必须继续增加。为了进一步成功调动资源，还需对宣传部门投资。

31. 该战略提出三项战略目标：

(a) 加深与传统捐助者的合作，导致：

- 可预测的普通基金捐款与支出预测同步增长；
- 适当应对紧急情况 and 外地具体需要；
- 就外联活动和资源调动开展合作。

(b) 捐助群体多样化，导致：

- 新兴经济体增加他们在普通基金中的份额。
- 非传统捐助者(欧洲联盟)增加对各筹资门户的捐款；
- 在各筹资门户中增加阿拉伯捐款；
- 私人 and 公司捐款大幅增加；
- 伙伴关系 and 合作行动给工程处带来经济 and 非经济惠益。

(c) 发展工程处调动资源 and 管理捐助者关系的能力

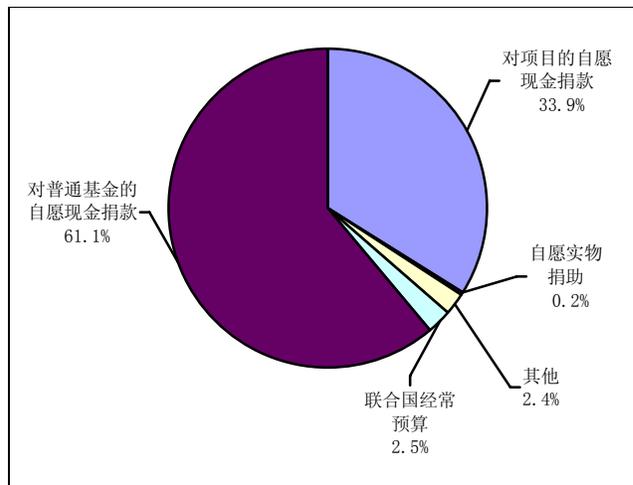
- 在战略上，总部 and 各外地办事处与近东救济工程处总体资源调动优先事项保持一致；
- 充分利用宣传与捐助者关系之间的协同作用。

32. 图五显示预计 2012 年和 2013 年工程处预算总额供资来源，包括经常预算 and 项目预算。

图五
2012-2013 年预算供资

(以千美元计)

对普通基金的自愿现金捐款	1 228 063
对项目的自愿现金捐款	681 245
对普通基金的自愿实物捐助	3 688
联合国经常预算	50 346
其他	48 106
共计	2 011 448



33. 2012-2013 年预算总额约 95%需由自愿捐款支付,其中 64.2%是对普通基金的现金捐款,所收现金的 35.6%用于资助项目,约 0.2%是对普通基金的实物捐助。

34. 133 个核定国际员额、拟增设的 13 个员额和 5 个拟改叙员额由经常预算供资,约占年度预算总额的 2.5%。其余 2.4%的其他收入来自以下来源:

(a) 利息收入和杂项收入,包括方案支助费用,每年不超过 2 300 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(2 个国际和 4 地区工作人员员额)和 4 个员额(2 个国际和 2 个地区工作人员员额)提供经费,作为他们向教育和卫生方案提供的一部分技术援助。

35. 如果捐助者的捐款继续低于为不断增加的服务需求供资所需的数额,则对工程处能力的制约将继续损害难民的人类发展标准,给东道国当局造成额外压力。

36. 近东救济工程处认识到,由于当前全球经济环境导致资源匮乏、人口增长导致需求不断增加以及通货膨胀压力,工程处必须确定其主要方案中各项服务和活动的优先次序。因此,预算中的资金仅用于已确定的核心活动,这些活动对满足难民基本需要非常重要。工程处需要这样做的所需资源,以履行其核心任务。

第二章

目标 1：健康长寿的生活

A. 人类发展目标

37. 近东救济工程处保健方案通过提供综合初级保健服务及与社区协力促进健康的生活方式，使巴勒斯坦难民能够长寿健康地生活。

B. 具体目标

38. 该方案的具体目标如下：

- (a) 普及高质量综合初级保健；
- (b) 可持续地保护和促进家庭健康；
- (c) 确保预控疾病。

C. 制约与挑战

39. 60 多年来，近东救济工程处保健方案一直向巴勒斯坦难民提供初步保健服务，在保健方面，特别是在妇幼保健领域取得一些显著收益。但实施保健方案的背景正在发生变化，带来一系列新的挑战。

40. 人口老化和生活方式的改变导致巴勒斯坦难民非传染性疾病发病率增加，赶上了全球类似趋势。非传染性疾病包括高血压、糖尿病、肥胖症、与吸烟有关的肺病和癌症。这些疾病通常需要终生保健，用于治疗的药物往往很贵。由于预算限制，目前近东救济工程处不能够提供降低胆固醇的药物，而这些药物对大部分非传染性疾病患者的治疗至关重要。此类疾病的并发症可能严重到需要住院治疗，也可能导致残疾。因此，处理日益增加的慢性病负担对人员配置、药品和住院治疗造成巨大资源问题。此外，必须与社区共同作出巨大努力，处理与生活方式有关的危险因素，这些因素是防控传染性疾病的关键所在。目前，需要资源开展有效的宣传活动，并建设社区支助组织的能力。

41. 与世界各国的情况一样，近东救济工程处业务领域的保健费继续攀升。近年来，工程处面临药物费和住院费大幅上涨的情况。此外，贫穷加剧可能使以前使用私人医生的难民开始使用工程处的服务，给工程处保健服务造成额外负担。另一个令人关切的问题是东道国政策发生变化，可能影响难民利用卫生部设施，使他们更加依赖工程处的服务。因此，今后几年对工程处保健服务的需求可能增加，但可利用的资源可能不会同步增加。

42. 由于对服务的需求不断增加，慢性病终身保健的需要日益增长，因此近东救济工程处必须寻找新的方式提供保健服务，以确保今后保健服务的质量。最近实

行的家庭保健工作队办法促进了整个家庭的综合保健，重点是继续提供保健服务，在保健人员、患者、家庭和社区之间建立联系。这是初级保健现代化，以跟上区域和全球趋势，还必须投资于系统开发和工作人员能力培养，从而能够满足今后保健需要的有效的高质量保健服务。

43. 许多非传染性疾病患者通常有处理复杂病情的需要，他们的长期保健需要运作良好的病历系统。此外，与许多患者使用昂贵药物有关的所涉资源问题需要适当的保健管理信息系统，以监测保健的效率。近东救济工程处目前的信息系统不足以满足这些复杂的信息需求。为了今后能够循证决策和适当分配资源，需要大量投资于保健信息系统。

44. 许多保健设施都设在旧楼里，由于资金拮据，多年来一直失于维修。评估所有保健设施仍是一项没有供资的挑战性工作，评估旨在确保这些设施能够发挥必要功能、有效、使用安全、抗震、环保及符合既定目标。

45. 虽然大多数难民营都有供水和下水道网络，但对难民饮水和用水的质量以及基础设施系统的适当性所知甚少。要根据世卫组织标准改进难民营环境基础设施网络的质量，就必须对各系统的适当性进行综合评估，但这也是一项没有供资的挑战性工作。

46. 由于预算限制，虽然认识到环境问题的重要性，但是近东救济工程处只在机会出现和设想最低支出时处理环境问题。目前，只通过项目为一般环境问题编制预算。

47. 大约 28 000 名巴勒斯坦难民生活在阿拉伯叙利亚共和国南部的 Dar' a 营地，不卫生、不安全的生活条件影响着他们的健康。在该营地和其他营地，由于供水系统和下水道系统不适当且漏水，与水有关的疾病报道并非不寻常。

D. 财政资源

48. 表 12 按人类发展目标 1 的具体目标分列所需资源。

表 12

按具体目标分列健康长寿的生活所需资源

(现金与实物，以千美元计)

	2012 年估计数	2013 年估计数
普及高质量综合初级保健	83 520	84 327
可持续地保护和促进家庭保健	7 282	7 327
确保防控疾病	27 024	26 162
经常预算共计	117 826	117 816
项目预算	14 673	14 673
总计	132 499	132 489

第三章

目标 2：获得知识和技能

A. 人类发展目标

49. 近东救济工程处力图将其教育发展与优先事项纳入千年发展目标和全民教育倡议的全球框架。近东救济工程处通过设在约旦、黎巴嫩、加沙地带、阿拉伯叙利亚共和国和西岸的约 700 所学校，为近 500 万巴勒斯坦难民儿童提供教育服务。近一半的工程处学校位于难民营内。

50. 近 41%的巴勒斯坦难民在 18 岁以下，受到高失业率和贫穷率的影响。在这种情况下，教育仍是产生持久积极的社会经济影响的最可靠方法之一。因此，为实现第二个千年发展目标(普及基础教育)，近东救济工程处 2012-2013 两年期的重点将是通过全系统教育改革来提高基础教育服务质量。教育改革战略符合整体近东救济工程处持续改革议程、中期战略及国家、区域和全球全民教育的愿望。

51. 近东救济工程处的教育改革关注通过全工程处监测和学习成绩测试查明的教育质量下降的看法。教育改革的目的是建立一个有利的环境，让学校和教师得到适当、及时、专业和行政支持。这将在教育、技术和经济上有助于在实现近东救济工程处学校内的巴勒斯坦难民学生接受高质量教育方面取得有意义的进展。

52. 儿童有受教育的权利——大会维护这项权利，一直鼓励工程处与联合国其他有关实体密切合作，继续在按照《儿童权利公约》满足儿童需要和维护儿童权利方面取得进展。实现普及初级教育是第二个千年发展目标，国际社会一直致力于改进全民教育质量。近东救济工程处开办了 700 所小学和预备学校，为近 50 万名巴勒斯坦难民儿童提供免费基础教育。随着时间的推移，工程处的学校赢得了辍学率低和学习成绩较好的声誉。巴勒斯坦难民的识字率与该区域的人不相上下，自 1970 年代以来招生工作落实了两性平等。

53. 通过其教育系统，近东救济工程处在帮助巴勒斯坦难民儿童茁壮成长、实现其潜力及在成长过程中了解自己的权利并尊重他人的权利方面潜力最大。因此，工程处教育方案所提供的基础教育被视为工程处所有难民服务的最高优先事项。近东救济工程处的教育方案还有助于实现就业战略目标。

B. 具体目标

54. 目标 2 的具体目的是：

- (a) 普及基础教育；
- (b) 按照既定标准提高教育质量和成果；

(c) 增加有特殊教育需要的学生受教育的机会。

C. 制约与挑战

55. 学校建筑和基础设施。70%以上的学校实行二部制，15%租用校舍，用于学校基础设施维修和加固的资源微薄。近东救济工程处致力于向其所有学生提供完整的基础教育。尽管不断努力降低辍学率，仍需要进一步努力，因为在近东救济工程处系统中，约有10%的男生和5%的女生没有完成整个基础教育周期。

56. 学生成绩。在近东救济工程处监测和学习成绩测试中，在认知要求不高的技能上表现最好，在要求较高的技能(如推论、将知识运用到现实世界和实行两步程序)上表现较差。后者前提是掌握不太复杂的思维技巧。一些近东救济工程处学生明显成绩不佳，只有不到三分之一参加监测和学习成绩测试算术技能评估的四年级和八年级学生得分在零至30%之间。此外，在相同测试中，近三分之二近东救济工程处学生的八年级阿拉伯语得分在零至30%之间。这突出表明，有必要通过适当的职前和在职培训以及对教师的支持，更加注重提高教学和学习质量。

57. 丰富课程内容。近东救济工程处的五个行动区都使用东道国课程。这使得提供统一质量的教育，以及有关课程质量的全工程处政策、结构和系统主流化，特别具有挑战性。近东救济工程处丰富课程内容，以提高质量并确保将联合国的价值观纳入课程，尽管工程处教育方案主管人员的能力受到制约。

58. 教育质量。当前的教师培养及任职前和在职职业生涯发展方案往往是较常规的，必须努力采取非常规的战略，包括利用开放式远程学习方法的学校教师发展方案。

59. 全纳教育。目前在近东救济工程处各机构中，估计有10万名有特殊教育需要的学生没有得到照顾。工程处的全纳教育愿景将保证所有难民儿童，不论性别、能力、残疾、残障、健康状况和社会经济地位平等如何，都能平等接受有意义的和高质量教育。因此，近东救济工程处日趋注重全纳教育，正在为工程处学校制定关于以最佳方式支持有特殊教育需要儿童的政策、共用术语和准则。

60. 许多学校的设施已经破旧，多年来由于资金限制忽略了维护。对学校建筑结构完整性的评估显示，这些学校的一些校舍必须加固结构，或者作为当务之急予以取代，否则将危及学生的健康和生命安全。仍需要获得资金来解决这个问题。

61. 此外，对所有教育设施进行评估仍然是资金无着落的挑战，该项评估旨在确保教育设施发挥必要的功能、有效率、使用安全、抗震、无害环境及符合既定标准。此类评估将使工程处能够确定措施的优先次序并提高效率。

D. 财政资源

62. 表13按人类发展目标2的具体目标分列所需资源

表 13
 获得知识和技能：按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2012 年估计数	2013 年估计数
普及基础教育	83 650	82 280
按照既定标准提高教育质量和成果	239 584	249 538
增加有特殊教育需要的学生受教育的机会	4 861	5 027
经常预算共计	328 095	336 845
项目预算	8 581	8 581
共计	336 676	345 426

第四章

目标 3：体面的生活水准

A. 人类发展目标

63. 要有尊严地生活，难民必须能够达到体面的生活水准；有一个安全的住所；足够数量的粮食；有机会学习可找到工作的技能。从本质上讲，难民必须有机会摆脱贫穷。享有体面生活水准的权利——通过适当的住房、食物和工作——载于各项人权协定，并得到千年发展目标 1(消除赤贫和饥饿)的加强，该目标包括实现生产性就业和体面工作的指标。联合国还致力于为穷人提供普惠金融服务。

64. 工程处为支持这一目标所采取的各项措施要求其救济与社会事务部方案、小额供资方案、教育方案、难民营改善和基础设施方案作出一致反应。

65. 难民人口发生了变化，25%以上在 15 岁至 24 岁之间。在许多方面，巴勒斯坦难民实现未来的希望、愿望和特性取决于他们接受何种教育和培训。近东救济工程处技术职业教育和培训方案旨在为巴勒斯坦难民提供其他教育机会。

66. 约有 7 000 名正式学生参加了近东救济工程处 10 个职业培训中心的各种方案。此外，在行动区采取各种具体举措，为青年和辍学者开设短期课程，向他们提供就业技能和培训。

67. 工程处开设的技术课更加以市场为导向、以技能为基础并注重赚取收入的可能性，在学校和技术职业教育和培训课程中更多强调创业和生活技能。新的基于能力的培训办法引入了新的培训类别，侧重于发展由雇主自己确定的技能，创建一支熟练的劳动队伍，并建立更适应当地和地区劳动力市场需求的技术职业教育和培训方案。

68. 近东救济工程处还在各外地办事处为毕业生提供专业职业指导和就业服务。

69. 近东救济工程处将优先改善弱势难民的住房，并对难民营改善采取反映出建筑环境的社会和物质方面的整体和参与式办法。

B. 具体目标

70. 目标 2 的具体目的是：

- (a) 减轻最穷巴勒斯坦难民的贫穷；
- (b) 提供普惠金融服务和增加使用信贷和储蓄设施的机会；
- (c) 增强巴勒斯坦难民的技能 and 增加其就业机会；
- (d) 难民营持续发展及改进不合标准的基础设施和住宿条件。

C. 制约与挑战

71. 近东救济工程处每年在特困援助方案下为 288 405 名难民提供直接支助；为 7 000 多名毕业生提供了技术和职业技能培训；自成立以来向难民提供了微额供资产品，约 112 000 笔贷款；随着时间的推移，修复了约 3 235 所住房。特困援助方案的首要重点是粮食无保障，或那些被确定为在赤贫线之下的人。传统上，近东救济工程处通过特困援助方案应对贫穷，为约占所有登记巴勒斯坦难民 5.5% 的难民提供服务。2011 年，288 405 名巴勒斯坦难民参加了五个区的特困援助方案，每季接受粮食援助。在约旦河西岸和加沙地带，83 000 个无粮食保障家庭获得额外现金援助，以弥合贫穷差距。

72. 特困援助方案上限尽管每年上升 3.5%，但仍跟不上巴勒斯坦难民贫困率不断提高的速度。在本两年期，在近东救济工程处三个行动区开展工作，了解需要援助的粮食无保障难民的人数。这项工作中使用的贫困线由基本粮食需求费用来定义，因此一名难民若被确定为贫穷，按照定义他或她无粮食保障。这项工作的结果表明，无粮食保障难民人数远远超过方案的资源。据估计，加沙地带 301 301 名难民（登记人口的 27%）、西岸 170 944 名难民（登记人口的 20%）、在黎巴嫩的约 16 万名难民（在该国居住的登记难民的三分之二）没有粮食保障。在约旦，近东救济工程处的援助使巴勒斯坦难民的社会和经济条件与约旦普通民众不相上下。来自加沙的难民是一个例外，目前大约有 136 000 人。约旦统计局估计，13% 的约旦人生活在赤贫中（基本食品和非食品需求）。这意味着在约旦的 253 500 名巴勒斯坦难民处于赤贫。2010 年，阿拉伯叙利亚共和国中央统计局报告称，12% 的叙利亚人无粮食保障。至于约旦，当前的评估是，巴勒斯坦难民人口的境况与阿拉伯叙利亚共和国普通民众差不多，所以可以假设，在叙利亚的 57 216 名巴勒斯坦难民没有粮食保障。在近东救济工程处的五个行动区，需要粮食援助的巴勒斯坦难民总数估计为 80 万左右——几乎是当前特困援助方案上限的三倍。

73. 日益加剧的贫穷增加了对救济和社会服务的需求；但是捐助者的捐款跟不上这些需求的步伐。由于国内压力，捐助国的预算捉襟见肘，粮食援助供资机制的变化对近东救济工程处满足穷人粮食需求构成重大挑战。

74. 如果没有紧急情况，有的贫穷难民若有适当的教育、培训和就业机会，能够摆脱贫穷。西岸和加沙地带的经济形势，以及难民在黎巴嫩工作的机会有限，是减少贫穷的严重限制因素。但近东救济工程处仍然可以通过“装备难民”——提供培训或小额贷款，以及帮助他们利用适当的脱贫机会，对他们的生活前景产生重大影响。

75. 对于所有难民，特别是对于最脆弱的难民来说，如果他们要有尊严地生活（这是他们的权利），工程处将其住房质量提高到可接受标准的工作仍极为重要。巴勒斯坦难民的居住环境很拥挤，特别是在加沙地带、黎巴嫩，阿拉伯叙利亚共和国和约旦难民营。仅在约旦行动区，便有约 500 所住房最迫切需要修复。

76. 近东救济工程处的职业培训中心只能接受 30% 的申请人。尽管多次努力，近东救济工程处的技术职业教育和培训的扩展相当缓慢，而且极其有限。原因多种多样，从政治原因到资源稀缺，到社会认识不足和全球金融危机。近东救济工程处技术职业教育和培训的主要问题与制约包括：缺少机会和公平；技术职业教育和培训的供资限制与能力；没有高质量的技术职业教育和培训框架与标准；需要重新设计课程和实施机制；与产业和劳动力市场的联系薄弱。

77. 缺乏普通基金和项目资金将促使不合标准的生活条件、无法居住的住所和缺乏基本基础设施的情况继续存在。除非作为优先事项为一项改善城市环境的战略计划供资并实施该计划，否则难民的经济、健康、社会，物质和环境福祉将继续恶化。这通常导致经济和健康/生命损失，也可能会引发政治动乱，并使工程处在难民中丧失公信力。此外，紧急情况(自然或人为)导致基础设施被大规模摧毁，并将增加修复和重建需求。进入加沙地带的合法通道能力不足，严重限制了工程处达到加沙地带重建需要和目标的能力，阻碍了经济和人类发展。

78. 各行动区没有城市规划能力，这将导致行动区一级基础设施和难民营改善方案推迟实施。在约旦行动区，2010 年没有为修复 500 个最高优先低于标准的住所筹集资金。这是对特困援助方案受益人安全和安保的最直接威胁。在黎巴嫩，工程处资助重建巴里德河难民营的呼吁使工程处取得了一些进展，并给一些难民营居民重新安排了住房。然而，这项呼吁仍严重资金不足，使该难民营 26 000 名登记巴勒斯坦难民中的大多数人暂住在临时住所内，直至该难民营重建。这些居民需要不断的供资，来支持他们的紧急人道主义需要：食品、住房、保健和教育。近东救济工程处必须继续提供食品包裹形式的紧急粮食援助。

79. 近东救济工程处加沙分处在紧急情况领域采取了双管齐下的做法。争取通过重建振兴经济，使数以万计的家庭脱离对援助的依赖，同时在找到可持续解决办法之前，必须关注和照顾生活艰难的人的基本需求。在此背景下，紧急呼吁最突出地体现了工程处的人道主义援助和贫穷对策。加强自力更生的允诺和希望在于加沙恢复和重建计划。该计划是稳定和机会的支柱，在下一个两年期的预算是 4 亿美元，预算内有以下项目：建造 100 所学校；为 17 500 多名受益者重建住房；建造一个保健中心；为多个饮水、环卫和讲卫生项目提供资金，以更新难民营的水和污水基础设施。这些项目缺乏经费是完成项目的唯一障碍。不完成这些项目的影响包括学校继续实行二部、最终三部制，以及工程处有可能无法完成为加沙地带难民普及教育的任务。加沙的人口增长反映在工程处学校每年增加 10 000 名学生。住房重建部分满足了难民社区的紧急住房需求，还重建了一些在与以色列冲突期间被毁坏的住房。

80. 预计没有关于各行动区低于标准住房数目的全面资料是工程处的主要挑战之一。对所有难民营进行一次快速评估调查，将为确定必要的住房修复措施的优先次序提供可靠的数据依据。

D. 财政资源

81. 表 14 按人类发展目标 3 的具体目标分列所需资源。

表 14

体面的生活水准：按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2012 年估计数	2013 年估计数
减轻最穷巴勒斯坦难民的贫穷	58 035	61 426
提供普惠金融服务和增加使用信贷和储蓄设施的机会 ^a		
增强巴勒斯坦难民技能和增加其就业机会	21 041	20 880
难民营持续发展及改进不合标准的基础设施和住宿条件	3 813	3 770
经常预算共计	82 889	86 076
项目预算	302 288	265 673
共计	385 177	351 749

^a 不包括小额部通过发放贷款的利息收入自我维持的预算。小额供资部 2012-2013 两年期预算总额为 2 580 万美元，其中 2 570 万美元与此目标有关。

第五章

目标 4：最充分地享受人权

A. 人类发展目标

82. 公正和公平的人类发展需要对人权的尊重。对近东救济工程处而言，保护是一项贯穿各领域的主题，也就是说，在所有方案编制工作中都要考虑到保护问题。

B. 具体目标

83. 目标 2 的具体目标是：

(a) 保障和促进巴勒斯坦难民的权利；

(b) 加强难民在其社区内拟定和落实可持续社会服务的能力；

(c) 巴勒斯坦难民的登记和获得近东救济工程处服务资格的认证符合有关国际标准。

C. 制约和挑战

84. 近东救济工程处的保护工作有内外两方面。在内部，近东救济工程处通过方案活动和提供服务促进保护。对外，工程处对难民状况进行监测和报告，并采取适当措施，而且主任专员强调指出，应在尊重难民权利的情况下公正、持久解决冲突。

85. 近东救济工程处提供一些基本服务，并确保在武装冲突等种种不同情况下都能获得这些服务，这是难民应享权利之一。与其他行为者直接和间接接触有助于创建和增强尊重权利的环境和做法。这些权利包括与教育等工程处核心服务领域相关的经济和社会权利，也包括生命权等公民和政治权利。此外，近东救济工程处作为公共服务的主要提供者，力求确保其提供服务的方式确实尊重受益人的权利、尊严和安全。工程处为此采用多种途径，例如：在各领域的所有方案中使最低限度保护标准主流化；采取行动消除学校中的暴力；采取措施防止基于性别的暴力和虐待儿童行为；通过在其各所学校内长期开办人权和宽容课程以促进对个人权利的了解。监测和报告机制有助于有效开展这些保护活动。

86. 2010-2011 年期间，工程处方案的重点是努力确保为社区内的难民提供高质量社会服务。为此，开发和传播了供工作人员和难民管理的社区组织使用的各种工具。

87. 这些工具中的第一个是一套能力评估工具包，用以全面分析作为民间社会组织的社区组织，并衡量其提供高质量服务的能力和在经济上的可持续性。该评估与各组织合作实施，每年跟踪一次进展情况。其他工具侧重社区组织提供的小额贷款方案等具体服务，以确保有内部管控政策和程序，并探讨小额贷款对小额贷款者的社会影响。

88. 社会服务方案及其与社区组织的合作面临的主要挑战是：这些组织如何接触到社区中较他人更为弱势、需要社会服务但因种种原因无法获得援助的难民。

89. 工程处为更好地向巴勒斯坦难民提供服务，开发了一个新的在线网上难民登记信息系统，以取代过时的实地登记系统。新系统加强了难民信息的完整性，并有助于收集和分析有关难民的新信息，从而提高工程处更好地制订政策和方案的能力。

90. 此外，目前近东救济工程处在行动区发放了新家庭登记卡，使难民登记服务效率更高、更有尊严。此举取消了以前依靠总部印制登记卡的做法，大幅缩短了以前印发登记卡的三个月时限。在此方面，工作人员能力建设和专业发展仍很重要，但也受到长期资金紧缺的影响。

91. 目前已登记的巴勒斯坦难民已接近 500 万人，由于他们都需要资格认证和登记服务，因此需要更多工作人员来确保按照有关的国际标准提供登记服务。

92. 工程处能否实现各项具体目标取决于一系列其无法直接控制的因素，包括东道国和该区域其他国家政府的协助。该区域的政治局面对实现这一人类发展目标构成巨大挑战。

93. 在项目下包括为近东救济工程处夏季运动会提供资金。这是加沙地带难民儿童所能参加的规模最大的有组织娱乐活动。该运动会在加沙地带普遍存在的贫穷和拥挤状况以外为难民儿童提供一个安全和发挥创意的空间。此外，运动会还让儿童有机会参加一些对近东救济工程处教育方案有辅助作用的活动，从而促进其获得技能，能够成为对社会有贡献的成员。加沙地带没有可与之匹敌的其他活动；其他主要的娱乐性夏令营都不举办如此多种多样的、无政治干扰的活动。如果此方案不能获得资金，将限制加沙地带难民儿童的活动空间和种类，包括有助于他们发挥学习潜力和达到体面生活水准的活动。

D. 财政资源

94. 表 15 按人类发展目标 4 的具体目标分列所需资源。

表 15

最充分地享受人权：按具体目标分列所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2012 年估计数	2013 年估计数
保障和促进巴勒斯坦难民的权利	17	17
加强难民在其社区内拟定和落实可持续社会服务的能力	1 425	1 224
巴勒斯坦难民的登记和获得近东救济工程处服务资格的认证符合有关国际标准	2 278	2 279
经常预算共计	3 720	3 520
项目预算	12 765	12 765
共计	16 485	16 285

第六章

目标 5：近东救济工程处有效和高效治理与支助

A. 目标

95. 近东救济工程处有效和高效治理与支助的目标是促进和保持尽可能最佳管理标准、增强利益攸关方关系及能够提供高质量方案，协助实现巴勒斯坦难民的人类发展。

96. 这一目标系通过总部下列部门以及外地办事处的相应单位予以实现：

- (a) 主任专员办公室；
- (b) 行政管理服务部；
- (c) 人力资源部；
- (d) 财务部；
- (e) 法律事务部；
- (f) 内部监督事务部；
- (g) 对外关系与交流部。

B. 具体目标

97. 目标 5 的具体目标是：

- (a) 发挥领导作用，增强治理和调动更多资金；
- (b) 发展和维持近东救济工程处，使其能够完成任务。

C. 制约和挑战

98. 在本两年期内，近东救济工程处将继续在支助部门组织发展改革成果的基础上更进一步，着手规划和实施其“持续变革”方案改革活动。虽然工作人员发展和实行企业资源规划系统等管理支助改革仍是优先事项，但增强近东救济工程处的核心服务及其资源调动能力是“持续变革”改革的中心内容。吸引和留住合格工作人员并对工作人员的发展进行投资将继续对改革的成功具有重大意义。

99. 几项内部研究得出的结论是，工程处降低风险的唯一方式就是开发和实行一个新的企业资源规划系统。目前采用的企业系统已经陈旧过时。能否实行新的企业资源规划系统完全取决于是否获得年度项目概算所列的足够资金。缺少资金是难以克服的限制因素，因为近东救济工程处无法购买开始实行新系统所需的软件

许可证，也无法开始与项目未来的系统集成公司进行合同谈判。如果该项目的两年期资金不充分到位，则此限制因素将导致无法启动新的企业资源规划系统。

100. 近东救济工程处不断面临资金压力，影响到治理能力，对整个工程处都产生影响。由于全球经济下滑，2012年的经济预测尤其令人担忧。巨大的资金缺口将给支助和方案这两方面的服务都带来严重挑战。调动足够资源使改革持续下去并进一步提高效率是一个优先事项。

101. 鉴于该区域目前的改革以及政治事态发展，包括捐助者和受益人在内的利益攸关方的期望很高而且不断升高。近东救济工程处正努力达到这些期望，但同时也指出，改革公共服务是一项复杂的任务，不会迅速产生效果。工程处行动区域旷日持久的冲突和日益不稳定的局势使这项任务更加复杂。

102. 为推进“持续变革”改革进程，必须进一步加强透明和问责文化。要使众多国际和区域工作人员支持改革，就必须获得所有管理人员的认同，同时进行培训和辅导，并对关键管理系统进行改革。

D. 财政资源

103. 表 16 按人类发展目标 5 的具体目标分列所需资源。

表 16

近东救济工程处有效和高效治理与支助：按具体目标分列所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2012 年估计数	2013 年估计数
发挥领导作用，增强治理和促进伙伴合作	28 703	28 842
发展和维持近东救济工程处，使其能够完成任务 ^a	61 543	55 058
经常预算共计	90 246	83 900
项目预算	20 623	20 623
共计	110 869	104 523

^a 不包括小额供资部通过发放贷款的利息收入自我维持的预算。小额供资部 2012-2013 两年期预算总额为 2 580 万美元，其中 117 000 万美元(2012 年 57 000 美元，2013 年 60 000 美元)与此目标有关。

第七章

联合国审计委员会的建议：执行情况

104. 表 17 显示联合国审计委员会在 2008-2009 两年期报告中所提 61 项建议的现况。截至 2011 年 3 月 31 日, 30 项建议已经执行, 25 项建议正在执行, 4 项建议尚未执行, 2 项建议因事态发展而过时。

105. 近东救济工程处管理层致力于执行这些建议, 其中一些建议或需要更多资金, 或跨越两个两年期, 或需要采取战略措施。大多数上述的正在执行建议计划于 2010 年第二和第三季度执行。

表 17

审计委员会 2009 年 12 月 31 日终了两年期建议的执行情况

部门	建议数	执行情况			
		已执行	正在执行	尚未执行	因事态发展而过时
财务	19	14	2	2	1
加沙外地办事处	6	2	4	—	—
约旦外地办事处	2	1	1	—	—
叙利亚外地办事处	2	1	1	—	—
行政支助部:					
信息系统司	10	6	3	1	—
采购和后勤司	1	—	1	—	—
行政司	1	—	1	—	—
方案协调和支助	4	—	4	—	—
人力资源部	6	5	1	—	—
内部监督事务部	9	—	7	1	1
高级管理层	1	1	—	—	—
共计	61	30	25	4	2

