



第六十九届会议

议程项目 50

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：米纳·赛义德(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工作组 2014 年期间的活动，并详细说明近东救济工程处目前的财务状况。工作组 2014 年 9 月 18 日的会议一致通过了本报告。如同工作组以往的报告一样，本报告最后向全体会员国提出了若干结论意见。



## 一. 引言

1. 大会第 2656(XXV)号决议设立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)经费筹措问题工作组，目的是研究工程处经费筹措的各方面问题。大会在该决议中请工作组协助秘书长和近东救济工程处主任专员解决工程处财务危机造成的问题。近东救济工程处是根据大会第 302(IV)号决议设立的，大会最近一次延长其任务期限的决议是第 68/76 号决议。

2. 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。工作组现由土耳其的哈立德·切维克担任主席。

3. 大会第二十五届会议及其后各届会议审议了工作组提交的各次报告(2013 年的报告为 A/68/388)，并通过决议，赞赏地注意到工作组所做的工作(第 68/78 号决议)。

## 二. 工作组在 2014 年期间的活动

4. 2014 年 6 月 30 日，工作组举行了第一次常会。7 月 15 日、8 月 20 日及 9 月 5 日和 10 日，工作组又在第二至第十五次会议上举行了专家级会议，并于 9 月 18 日议定、通过了本报告。近东救济工程处纽约代表处主任介绍了工程处严峻的财务状况和工程处各活动领域的最新情况。

## 三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

5. 近东救济工程处 2014-2015 两年期普通基金现金和实物部分为 14.754 亿美元，其中用作方案所需经费的现金部分 2014 年为 7.293 亿美元，2015 年为 7.415 亿美元。此外，2014 年和 2015 年的方案预算包括每年 230 万美元的实物援助。2014 年现金预算 7.293 亿包括由联合国摊款供资的 2 990 万美元，用于支付 2014-2015 两年期由经常预算供资的 150 个国际员额的费用。截至 2014 年 8 月底，预测工程处普通基金年终头寸为负 5 590 万美元。工作组极为关切地注意到，由于出现上述预期现金赤字，到 2014 年 10 月，工程处可能无法履行其财政义务。

6. 工程处向工作组详细说明了工程处所面临的资金危机问题的范围和性质以及它为解决这一问题持续做出的努力，包括执行 2012-2015 年的资源调动战略，编写 2016 年至 2021 中期战略，实行改革和紧缩措施。工作组赞赏近东救济工程处所做的努力，并促请工程处继续采取措施，减轻长期存在的预算短缺问题。近东救济工程处对捐助者慷慨捐款深表感谢，鉴于全世界正面临金融危机尤其如此。2013 年，捐助者大量捐款，使工程处得以缩小资金缺口。由于收到了来自欧盟的 1 000 万欧元的额外捐款和 650 万美元的方案支助费用预付款，再加上采取

了紧缩措施，近东救济工程处得以全额支付 2013 年 12 月的薪金。大约 80% 的工程处普通基金支出涉及工作人员的费用。事实上，这些都是提供服务的费用，其中主要包括教师、医生、护士和社会工作者的薪金。随着难民人口每年增加，这些支出往往也会增加。这些费用增加是为了应对日益增加的难民人口日益增长的需要。加上其他增加费用的因素，包括比照工程处业务所在国公共部门薪金情况调整薪金，因此，很难削减支出、满足短期现金流转需要和解决中期资金缺口问题。鉴于持续存在资金短缺问题，2014 年仍在实行近东救济工程处 2012 年开始采取的紧缩措施。如同 2013 年，工程处已经得到预警，告诫其许多传统捐助者因自身面临的预算困难，将无法出力填补预计出现的赤字。这使工程处极为担忧，因为工程处几乎完全依靠自愿捐款执行任务和满足人数越来越多并且越来越边缘化的巴勒斯坦难民(工程处登记的难民人数现已达到 510 万人)的基本需求。工程处如要继续提供服务，则获得更多和更可预测的收入依然至关重要。必须增加资金，尤其是在每年的第一季度增加，此时的捐助者捐款向来较少，而工程处的固有费用却较高，而且固定不变。工程处再次呼吁捐助者进一步努力，为普通基金预算充分供资，须知近东救济工程处是为巴勒斯坦难民提供基本服务的主要来源。工作组注意到，尽管整个联合国系统面临财政和预算困难，但在没有公正和持久地解决他们的困境之前，国际社会继续对巴勒斯坦难民作出承诺至关重要，因为该区域继续存在冲突而且局势越来越不稳定，对经济和社会造成灾难性的影响。

7. 工程处告知工作组，资金缺乏问题除影响了近东救济工程处的服务质量，还损害了工程处充分执行开始于 2006 年的重大管理改革及其后的方案改革措施，特别是保健、教育和社会服务领域的改革措施的能力。未来几年的改革努力将以这些基本的管理改革和战略规划措施为基础，重点改善方案工作。工程处目前的教育改革力求改善教师向难民儿童提供优质教育的能力，并确保难民儿童获得他们所需要的知识和技能，以便能够过上更为安全和有所作为的生活。为改善初级保健的成效并应对新出现的挑战，例如日益普遍的非传染性疾病，近东救济工程处在 2011 年通过了一揽子基于“家庭保健小组”办法的保健改革计划。这种家庭保健小组模式为整个家庭提供全面和综合的初级保健，注重保健人员与病患/家庭之间的长期关系。保健改革的一揽子措施可提高初级保健的效率，从而减少昂贵的转院治疗，并减少处方药数量，进而有助于控制一些保健费用的增长。近东救济工程处还采取未雨绸缪的步骤，解决巴勒斯坦难民中的贫穷问题。目前，救济和社会服务部正在制定立足于志愿精神、调动青年和社区进一步参与减贫努力的减贫方针。在 2013 年近东救济工程处咨询委员会会议上，东道国和捐助国表示赞赏近东救济工程处的改革努力和取得的进展，同时关切赤字对为巴勒斯坦难民提供服务的负面影响。咨询委员会成员还赞赏近东救济工程处致力于制定一项中期战略，以确保工程处继续有效和可持续地运作。

8. 工程处向工作组介绍了它在筹集资金方面面临的挑战,其中包括需要:(a) 大幅增加从现有捐助者收到的资金数额,以维持由工程处普通基金提供资金的必要服务,同时通过与私营部门和基金会建立伙伴关系等方式,扩大捐助者范围,增加项目资金和紧急呼吁;(b) 确保可预测和可持续的适足供资,从而恢复工程处的财务健康;(c) 重新建立充足的周转储备金;(d) 树立一个更有力的统一整体形象,并利用创新技术,从而以更具战略性的方式与外部的利益攸关方进行交流;(e) 改组筹集资源和战略宣传的结构,以便能更有系统地抓住机会,更主动和更有创造性地进行外联和呼吁,以获得支持。

9. 大会第 65/272 号决议促请主任专员继续努力维持和扩大传统捐助者的支持,并增加来自非传统捐助者的收入。工程处向工作组介绍了工程处按照该决议为改进资源调集的战略做法而采取的一些步骤。工程处根据联合国在全球的现行做法,力求加强与各种政府行为体、非政府行为体和私营部门行为体的伙伴关系能力,继续发展设在对外关系和宣传部内的伙伴关系股,并执行 2012-2015 年期间筹集资源战略。作为该战略的一部分,工程处制定了针对新兴市场以及个人慈善家和其他私人伙伴的行动计划,以进一步扩大捐助群体。这一举措已使来自新兴市场 and 私营部门的捐助增加,巴西、印度、马来西亚和俄罗斯联邦等国慷慨捐款;阿拉伯伙伴,尤其是科威特和沙特阿拉伯,以及私营部门也慷慨捐款。由于经济或其它原因,一些捐助者无法与近东救济工程处续签多年协定,但大多数捐助者能够维持其资助水平。工程处最大的捐助者依然是美国和欧洲联盟及其成员国。

10. 鉴于工程处的费用结构、无法预测的供资环境和依靠自愿捐助的状况,工程处估计,为符合公共部门和私营部门通行的最佳做法,审慎的做法应是维持至少相当于三个月的现金需求量,以具备充足的周转金。截至 2013 年 12 月底,近东救济工程处普通基金的现金余额为 290 万美元,每月现金流出量为 5 500 万美元(包括 4 500 万美元的工作人员费用和 1 000 万美元的非工作人员费用)。实际上,这意味着近东救济工程处现在没有周转金。需要注入约 1.65 亿美元的周转金,以便为工程处的财务建立最低安全缓冲。近东救济工程处的业务现金短缺是经常性的,而且近年来有所恶化,因为费用的增长速度快于传统捐助收入的增长速度。相对缺乏必要的现金来满足业务需求,这有多种表现形式:(a) 2010 年近东救济工程处平均现金余额约 8 000 万美元;现在几乎没有周转金;(b) 在过去三年中,由于缺少现金,近东救济工程处每年都不得不暂停向债权人付款;2013 年年底,暂停了给债权人的 2 250 万美元付款,将支付时间推迟到 2014 年初;(c) 在过去四年中,近东救济工程处每年都不得不在当年晚些时候使用下一年的认捐收入来支付款项(工资)。

11. 工程处方案的基本建设需求以及与改进环境卫生和修复收容所相关的支出主要载于工程处的项目预算。这些需求包括建设和扩大学校、保健中心、水和卫生设施以及一般地改善难民营的活动。2014-2015 年两年期项目预算为 4.859 亿美

元；2014年项目预算为2.474亿美元，其中3940万美元已经在2014年8月底由捐助者认捐。2400万美元的资金已经到账，就认捐而言，尚有2.08亿美元的短缺，就已收捐款额而言，尚有2.234亿美元的短缺。工作组对项目资金不足感到关切，因为工程处亟需建设新设施和改进现有设施，以便能够满足难民人口增加的需要，减缓老旧设施的衰败，并向巴勒斯坦难民提供高质量的服务。

12. 工程处向工作组表示，令人关切的是，按照当期成本和工程处《工作人员条例和细则》计算，经审计截至2013年12月31日达4.917亿美元的离职金款项没有着落(与截至2012年12月31日的4.63亿美元相比，增加2870万美元)。如果要求近东救济工程处今后在有效使用工作人员方面表现出更大的灵活性，则现在就必须提供充足的经费，以支付离职金。根据大会关于加强近东救济工程处管理能力的第65/272号决议，近东救济工程处希望提请大会注意，需要确定可能的经费来源，以随时准备根据需要将其用于支付近东救济工程处的离职金。

13. 截至2013年12月31日，工程处为西岸和加沙采购商品和服务应得的增值税税款总额为9470万美元。这是巴勒斯坦权力机构欠工程处的最大一笔款项。2013年下半年，在与巴勒斯坦有关当局进行讨论之后，近东救济工程处获得了服务和货物采购增值税豁免，前提是特定的条件得到满足。自那时以来，几乎2013年12月以后的所有新合同都免除了增值税。截至2014年8月底，在西岸和加沙支付的增值税比一年前低60%，这完全是由于旧的商业合同削减。

14. 工作组还获悉，工程处继续关切的是，因为以色列在加沙实行安全程序，近东救济工程处增加了人员配置、过境和后勤费用，2013年超过670万美元。这相当于在加沙修建4所近东救济工程处学校或向80多万人分发一个多月食物的费用。由于通货膨胀(项目延迟，价格上升，因此近东救济工程处必须缩小项目规模或要求捐助者提供更多的资金)以及工程处向那些等待新的住房者继续支付过渡住房现金援助造成了额外费用。2013年10月，以色列政府发现了一条从加沙进入该国边界的隧道，此后实施了额外的安保程序，如每天由国际工作人员监测在加沙的水泥厂，这将在2014年全年进一步增加工程处的财政负担。为了每日监测进出水泥厂的人员和物品，需要聘请一名国际工程师，负责监督和确保安全运送水泥，以便继续在加沙地带执行建设方案。以色列还继续对进入加沙地带的货运收取中转费，迫使近东救济工程处在2013年为此支付了199942美元。工程处认为，这种收费属于直接税。根据1946年《联合国特权和豁免公约》，工程处应该免交。而且，有相当长的一段时间，物资的通过量与以色列对1967年《科迈-迈克尔莫尔协定》承担的义务以及以色列对国际人道主义法承担的义务不符。在这方面，工作组呼吁有关各方协助近东救济工程处执行向巴勒斯坦难民提供人道主义援助的任务，并尽量减少提供这些服务的费用。

15. 在加沙的军事行动升级后，2014年7月8日，近东救济工程处宣布加沙地带所有五个地区进入紧急状态。为应对加沙人民紧急和迫切的人道主义需要。近东



救济工程处紧急呼吁捐款 2.954 亿美元，以便通过其收容所和为那些不在近东救济工程处收容所避难人员建立的保健和社会服务设施向 50 万人提供紧急援助。工作组注意到，破坏性冲突将对近东救济工程处今后在加沙的工作产生严重的影响；随着加沙从冲突中恢复，工程处将需要捐助者提供更多的支助。

16. 自 2010 年以来，以色列一直允许建筑材料进入加沙地带，用于近东救济工程处批准的项目。为获得核准，近东救济工程处必须向被占领土政府活动协调员提交详细建造建议，包括设计和数量单据。工作组注意到，截至 2014 年 9 月 10 日，在 2014 年夏季敌对行动之前实行的通行制度一直没有发生变化。2013 年 10 月，由于在与加沙毗邻的领土发现了进入边境的隧道，以色列政府停止进口建筑材料，影响了近东救济工程处 30 个在建项目，总值 1.15 亿美元。工作组注意到，截至 2014 年 9 月 10 日，上述 30 个项目中的 27 个已经被批准复工。近东救济工程处仍在等待以前获准的其余三个项目的复工许可。这三个项目的资金是由伊斯兰开发银行/科威特、意大利和德国提供的。此外，2013 年 3 月以来，只有一个新的项目获得被占领土政府活动协调员批准：一个住房项目，近东救济工程处将在拉法为难民建造 285 个新的住房单位。另有 37 个新项目仍有待核准，总价值为 9 450 万美元，已提交给协调员(30 个项目的申请是 2012 年提交的，6 个是 2013 年提交的，另外一个为 2014 年提交的)。这些项目中有 23 个项目是在现有学校原址进行重建，这些项目的申请都是在 2012 年 11 月提交的。建造较大的学校有助于减轻近东救济工程处现有学校目前的工作量，其中 90% 实行“两班制”。还将为数千名失业的加沙人提供就业机会。工作组注意到，鉴于 2014 年夏季敌对行动在加沙造成大规模破坏，必须审查近东救济工程处建筑项目优先次序。

17. 工作组再次对解除其余限制措施的进展甚微表示关切，敦促以色列加紧努力，放松限制，增加进入加沙的货物量，并准许从加沙对外出口。工作组再次强调需要进一步推动处理加沙总体经济和人道主义局势，并着重提到充分执行安全理事会第 1850(2008) 号和第 1860(2009) 号决议的重要性。工作组注意到年度社会经济和粮食安全报告，其中显示，2013 年加沙的粮食无保障比例仍然高达 57%。粮食无保障是由失业导致的高贫穷率造成的；市场上可获得粮食，但大多数贫困人口买不起。在最近的敌对行动之前，有 80 多万巴勒斯坦难民依靠近东救济工程处每季度提供的粮食援助。这一数目预计在 2014 年还会有所增加。工作组表彰近东救济工程处在加沙提供人道主义援助和发展援助方面发挥的重要作用。工作组强调需要确保货物和人员持续和正常地通过加沙过境点，并在加沙各地不受阻挠地提供和分发人道主义援助，强调进出口限制会加剧贫困现象，使民众更加依赖工程处的服务，给工程处已经捉襟见肘的资源和能力增加负担。

18. 近东救济工程处告诉工作组，巴勒斯坦难民继续受到以色列政府在西岸实行的政策和做法的影响。以色列政府实行的准入限制和行动限制继续对人员、货物和服务的流动造成影响。这种情况不仅阻碍经济发展，而且直接导致高失业率，

并使难民的粮食安全得不到保障。此外，遭受房屋被拆毁或以色列定居者暴力之害的被迫流离失所家庭仍然很多，在 C 区更是如此。2014 年，截至 8 月 18 日，定居者的暴力行为比 2013 年同期增加了 13%。2014 年头 8 个月，与定居者活动有关的事件有 469 起。2013 年，因拆迁令而流离失所的人中有 34% 是巴勒斯坦难民，而 2012 年的比例则为 41%。2014 年 1 月至 8 月期间，至少有 827 名巴勒斯坦人流离失所，其中至少有 257 人是登记在册的难民。巴勒斯坦难民社区对在耶路撒冷以东等地扩大定居点的计划极为关切，包括 2 300 名贝都因巴勒斯坦难民。他们有可能再度流离失所。

19. 在西岸，近东救济工程处人员配置和业务费用继续增加。特别令人关切的是住院费用不断增加，2007 年至 2013 年增加了 111%(从 350 万美元增至 740 万美元)。2013 年，近东救济工程处西岸外地办事处完成了紧急呼吁过渡，其中非关键性人道主义活动被削减。这导致约 115 份聘用合同没有续约。人道主义资金从 2013 年的大约 4 000 万美元降至 2014 年的 2 300 万美元。这意味着，通过创造就业方案提供的现金换工作机会仅仅惠及居住在难民营中的巴勒斯坦难民。近东救济工程处西岸外地办事处与世界粮食计划署合作，制定了粮食券制度，以支持难民营外的粮食无保障的难民。如果这一变革没有执行，现金换工作方案的资金在 7 月就已经用尽了。鉴于在过去两年来紧急呼吁过渡发生重大变化和工作换现金方案进行了改革以及对受益人对所认为的服务削减的反应，至关重要，2015 年获得充足的资金。进一步削减将影响粮食安全方案的规模(无任何援助的粮食无保障家庭数量将增加)，对重大服务，如流动诊所需要进行审查。西岸的危机干预股向受到 C 区拆除、定居者的暴力行为或以色列安全部队所造成的损失影响的巴勒斯坦难民提供财政补贴和心理社会支助，在 2014 年面临资金不确定性。

20. 工作组注意到，2014 年 3 月，近东救济工程处发出了 3 亿美元的紧急呼吁，其中 85% 将用于加沙地带的活动，15% 将用于西岸的活动。为在加沙维持最重要的紧急行动，近东救济工程处需要至少 1.18 亿美元，其中大部分需要用于粮食援助。截至 2014 年 8 月 31 日，近东救济工程处总共只收到 1.111 亿美元的认捐款(占紧急呼吁目标的 37%)。鉴于这一严峻的资金筹措状况，近东救济工程处不得不作出困难的选择，大量减少应急方案。2013 年 9 月以来，近东救济工程处暂停了学校供餐方案，每日向加沙近东救济工程处一百万学生之中的 1/4 提供一餐。一个重要的儿童社会心理方案也被取消。如果资金短缺问题得不到解决，这些方案不会恢复，2014 年方案剩余部分所需的粮食援助将不可能持续。在过去几个月里，受益人和难民人民委员会经常在近东救济工程处的救济和社会服务办事处外举行示威游行，抗议贫困调查结果的执行情况，这被视为工程处削减援助。一些办事处，除面临抗议示威和静坐外，已经被反近东救济工程处涂鸦破坏。2013 年 4 月在加沙因为小额现金补助方案终止而发生的示威活动导致了重大动乱，近东救济工程处院落被侵入，各种设施关闭。由于资金问题而停止粮食援助将严重损害近东救济工程处的减贫政策，可能导致民众动乱。

21. 阿拉伯叙利亚共和国的这场灾难性冲突加剧了难民的脆弱性，并有可能破坏巴勒斯坦难民社区的结构。近东救济工程处向工作组解释说，2012年12月以来，冲突或其造成的后果使阿拉伯叙利亚共和国境内的所有12个巴勒斯坦难民营均深受影响。截至2014年9月，有27万多名巴勒斯坦难民在阿拉伯叙利亚共和国国内流离失所，最近的一项调查显示，超过54 000名难民的房屋被毁或受损。大约63 000巴勒斯坦难民居住在偏远地区，其中18 000名在耶尔穆克，2013年7月以来近东救济工程处只有有限的机会接近这些难民。应对机制几乎仅仅是住在更安全的营地和聚居地的收容家庭，这加剧了现有的脆弱性。工程处指出，现在必须援助来自阿拉伯叙利亚共和国的540 000名巴勒斯坦难民。近东救济工程处继续在阿拉伯叙利亚共和国境内通过其18名国际工作人员和3 962名地区工作人员开展人道主义援助方案。地区工作人员已成为近东救济工程处采取应对行动的中流砥柱。截至2014年9月，13人丧生，28人被拘留或失踪。近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国境内的行动为巴勒斯坦难民提供了重要的人道主义援助方案，但其能够在该国境内外提供的避难和救济可选方案有限。来自阿拉伯叙利亚共和国的大约42 000名巴勒斯坦难民逃往黎巴嫩，尽管更严格的边境限制现已严重限制巴勒斯坦人进入从阿拉伯叙利亚共和国进入黎巴嫩。约14 348人已向近东救济工程处驻约旦办事处求助，不过约旦政府的政策是拒绝逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦人入境。工作组注意到2013年10月2日的安全理事会主席声明(S/PRST/2013/15)，呼吁邻国继续向逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民开放边境并感谢那些开放边境的国家。工程处还呼吁冲突各方尊重并维护在阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民营的安全、中立和平民性质。

22. 2013年12月，作为联合国总体呼吁的一部分，近东救济工程处发起叙利亚区域应急计划，呼吁提供4.174亿美元的资金。该计划是为了筹集2014年1月至12月在阿拉伯叙利亚共和国、约旦和黎巴嫩开展活动所需的资源。在2014年的预算总额中，3.10亿美元用于在阿拉伯叙利亚共和国境内开展各项方案，9 040万美元用于黎巴嫩，1 460万美元用于约旦，240万美元用于上述三个行动区域以外的区域管理和应急工作。截至2014年9月10日，近东救济工程处收到2014年所需预算总额中的认捐款1.478亿美元，其中44%，即1.304亿美元已经用完。缺乏资金对近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国开展的人道主义行动提出了严峻挑战。近东救济工程处将列入计划的现金援助从六轮减至四轮，并有可能进一步减少，除非收到资金。核心服务也是捉襟见肘，原因是周边冲突导致额外费用大幅度增加，特别是用于巴勒斯坦难民的保健和教育费用。如果不增加捐助，这一极为脆弱的人口的贫困状况和人道主义需要很有可能大量增加。

23. 工程处还向工作组介绍了黎巴嫩局势的最新情况和工程处在那里面临的财政困难。2007年5月至9月在黎巴嫩北部巴里德河难民营附近发生的激烈冲突造成整个难民营被毁，27 000人流离失所和无家可归。邻近地区也遭受严重破坏。重建难民营并援助27 000名流离失所的难民是联合国迄今承担的最庞大的任务



之一。大多数流离失所者仍住在临时住处。大部分人依靠工程处的租金补贴自行租房居住。尽管捐助者相对慷慨地回应了近东救济工程处迄今发出的关于支持这些流离失所者的呼吁，但到 2014 年 9 月 10 日，2014 年巴里德河难民营救济呼吁仍有 600 万美元(总额 870 万美元)的资金缺口。近东救济工程处决心向流离失所家庭提供救济帮助，直到重建工作全部完成，前提是捐助者提供资金。由于资金短缺的问题始终得不到解决，近东救济工程处正在与社区和当地的巴勒斯坦政治派别领导人一起，商定减少服务成本的方法。

24. 重建难民营总共需要 3.45 亿美元。截至 2014 年 9 月，已确定的认捐总额为 1.88 亿美元，包括通过世界银行经营的多捐助者信托基金收到的资金在内。重建项目分 8 个阶段，或称“一揽子计划”。尽管迄今捐助的数额足以支付第 1、2 和 3 套一揽子计划以及大部分第 4 套计划所概述的居住和商业单位的施工费用和有关基础设施，再加上 6 所学校中的 5 所和近东救济工程处院落内的 1 个保健中心，但要完成所有 8 套一揽子计划，还需要筹集 1.57 亿美元(所需总额的 45%)。截至 2014 年 9 月 10 日，已有 1 551 个家庭拿到第 1、2 和 3 套一揽子计划重建的住宅钥匙，450 个业主得以返回他们的店铺。根据现有的重建资金，预期在 2015 年年底之前，总共将会有 2 527 个家庭返回在难民营的家。工作组鼓励近东救济工程处继续其为改善黎巴嫩境内其他 11 个巴勒斯坦难民营的生活条件而采取的全面改进难民营的举措。这一项目得到黎巴嫩政府的充分支持。

25. 2010 年 12 月，工程处会同贝鲁特美国大学对黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民作了一次社会经济调查。结果显示，黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民有三分之二生活贫困，7%属于赤贫。工作组欢迎黎巴嫩议会于 2010 年议定的劳动和社会法修正案，同时敦促黎巴嫩当局充分执行这些修正案，颁布必要法令，以便利工作许可手续和巴勒斯坦工人进入黎巴嫩劳动力市场，以待公正和持久解决巴勒斯坦难民的困境。

26. 2012 年夏季以来，黎巴嫩与其他邻国一样，也经历了难民从阿拉伯叙利亚共和国大量涌入其境内的情况。2012 年 7 月，黎巴嫩境内只有很少来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民，到 2014 年 9 月，难民人数增加到 42 000 左右。涌入的人群继续给近东救济工程处的业务带来很大的负担，并对工程处造成重大挑战，因为工程处已难以维持向黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民提供的服务。来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民属于近东救济工程处的救济范围。他们没有公共保健、教育或救济服务。近东救济工程处向来自阿拉伯叙利亚共和国的难民提供的服务与在黎巴嫩境内定居的巴勒斯坦难民获得的服务相同。此外，难民还获得粮食和补贴住房的现金援助。最近一次呼吁是近东救济工程处与联合国难民事务高级专员公署为 2014 年 1 月至 12 月期间联合发出的，要求为近东救济工程处黎巴嫩办事处筹集 9 040 万美元。这是根据 2014 年年底之前将会有 55 000 名巴勒斯坦难民从阿拉伯叙利亚共和国来到黎巴嫩这一假设计划的。截至 2014 年 9 月

10 日,为在黎巴嫩境内来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民所做的认捐共计 2 110 万美元。

#### 四. 结论意见

27. 工作组再次表示相信,近东救济工程处在援助巴勒斯坦难民和促进区域稳定与安全方面继续发挥着举足轻重的作用。为帮助实现这一战略目标,必须根据难民社区不断变化的需要,并对东道国当局向本国公民提供的服务水平,为工程处各项方案提供适足的多国资金,同时适当考虑对安全、社会经济和人道主义状况构成影响的事态。在这方面,工作组欢迎工程处努力推进方案和管理改革,并奉行综合筹集资源战略。

28. 工作组十分关切地注意到,近东救济工程处普通基金在 2014 年预计会有很大资金缺口,并再次强调大会和国际社会尤其有责任确保将工程处的服务数量和质量维持在可以接受的水平,确保资金能跟上难民人数的增长和不断变化的需求。

29. 工作组鼓励大会随时对 2014-2015 两年期方案预算进行审查,以确保工程处向巴勒斯坦难民提供关键服务的能力不会受到损害。在这方面,工作组呼吁大会继续支持加强近东救济工程处。工作组再次表达严重关切的是,如果工程处得不到适足资源,不仅工程处管理层目前对全处工作进行的全面改革的成就将面临风险,工程处充分履行任务授权的能力也将受到损害。

30. 工作组认可工程处为提高效率所做的努力,敦促工程处继续其管理改革进程,以增强有效利用资源的能力,并实施变革,以便更切实有效地向受援者提供服务。如行预咨委会在 2013 年 6 月 16 日举行的会议上建议的,工作组赞扬工程处采取措施,按性价比指标监测和评价这些改革。这将有助于显示工程处正在尽可能切实有效地提供服务。工作组还鼓励工程处为加强财政持续能力继续执行资源筹集计划。工程处承诺执行资源筹集计划和实现效率以及捐助者承诺维持各自承担的份额是化解工程处财政问题的关键因素。

31. 鉴于巴勒斯坦被占领土上艰难的人道主义条件,工作组确认,近东救济工程处的紧急行动在减轻难民疾苦和减缓难民生活条件进一步下降方面发挥了至关重要的人道主义作用,形势在越来越不稳定和危机加剧时期尤为如此。工作组敦促所有传统和非传统的潜在捐助者加倍努力,全力响应工程处 2013 年紧急呼吁和加沙紧急呼吁。

32. 工作组对继续严格限制近东救济工程处工作人员和人道主义物资进出巴勒斯坦被占领土、加沙和西岸之间以及西岸内部再次表示关切。工作组呼吁以色列政府准许工程处不受限制地自由进出,并强调必须进一步简化对工程处运送人道主义物资进入加沙所采取的核准程序。工作组支持依照安全理事会第 1860(2009)

号决议进一步开放加沙过境点，使人道主义援助、商业物资和人员能够畅通无阻地出入加沙。

33. 工作组赞扬近东救济工程处主任专员和全体工作人员的不懈努力，在极为艰巨的工作环境中维持工程处的日常和紧急服务。特别是，工程处赞扬主任专员及近东救济工程处的筹资努力，以及他积极与传统和非传统捐助者建立关系，以获得近东救济工程处所需的资金，并与东道国当局和捐助者建立一种信任和透明的关系。越来越多的非传统捐助者增加了对普通基金的捐款，工作组为此感到高兴。咨询委员会在 2013 年 11 月的会议上提出的建议中敦促近东救济工程处继续努力调动资源和采取更多行动，以便与其他利益攸关方建立伙伴关系。它还鼓励近东救济工程处继续并加强努力，扩大捐助者基础，筹集新的资源，尤其是落实 2013 年 9 月在纽约与阿拉伯国家联盟等近东救济工程处支持者举行的会议所取得的成果。

34. 工作组呼吁早日并全部兑现对近东救济工程处的未兑现认捐。工作组还注意到，早日兑付认捐款并在可能情况下作出多年供资承诺对工程处规划工作十分重要。

35. 工作组继续欢迎工程处进行财务改革并提高透明度。这已使其处于联合国机构进行变革的前列。工程处是少数几个实行严格关闭月度账户的机构之一，被审计委员会认可为一大进步。工作组还赞扬工程处实施《国际公共部门会计准则》，并注意到从 2012 年 1 月 1 日起，工程处的报告已符合这些准则。

36. 工作组关切地注意到，工程处的项目这一近东救济工程处接受供资的第三门户，缺乏资金(其余两个是普通基金和紧急呼吁)。工作组鼓励各国政府增加对所有这些门户的供资。工作组对工程处最大项目，即黎巴嫩巴里德河难民营重建项目资金不足感到震惊。工作组吁请所有捐助者，包括中东区域各国，向重建和救济行动提供充分支持，直至难民营完成重建，因为如果做不到这一点，就会给难民安全和黎巴嫩乃至整个区域的稳定带来严重后果。

37. 工作组还感谢在阿拉伯叙利亚共和国的近东救济工程处工作人员做出的努力。尽管受到冲突影响，他们仍冒着很大的个人风险，维持服务提供和工程处的运作。工作组对阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民的处境表示严重关切。工作组谴责对这一弱势社区的一切暴力形式，并鼓励国际社会尽最大可能提供资金，满足工程处应对计划所述的支持阿拉伯叙利亚共和国内外的巴勒斯坦难民的资金需求。工作组要求持续、定期和不断地向被围困和难以达到的地区，特别是亚尔穆克提供人道主义物资，尤其是粮食和药品。工作组还鼓励冲突各方维护阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民社区的中立。

38. 工作组再次强调，在按照国际法，包括联合国决议，公正、最终和全面解决以巴冲突之前，巴勒斯坦难民目前面临的人道主义问题必须由国际社会共同负责

处理。近东救济工程处提供的服务提供最起码的必要支助，以便难民能够过上健康和有所作为的生活，直到其困境得到公正和持久的解决。对这些服务作任何削减，都会影响整个区域的稳定。工作组希望大会每年通过的确认工程处工作重要性的决议所体现的国际社会对工程处的支持能转化为更多的财务支助，以确保工程处能在良好的财务基础上继续工作。

39. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2014 年和 2015 年对近东救济工程处的捐款数额时牢记上述考虑因素。工作组再次：

- (a) 敦促尚未向工程处、特别是其普通基金捐款的政府定期提供捐款；
- (b) 敦促迄今捐款数额较小或捐款数跟不上增长需求的政府增加捐款数额；
- (c) 敦促以往对工程处普通基金和应急预算慷慨捐款的政府继续及时慷慨捐款并努力增加捐款；
- (d) 敦促以往对工程处普通基金和应急预算慷慨捐款、最近减少或停止捐款的政府继续向过程中提供支持；
- (e) 敦促该区域内外向来特别关心巴勒斯坦难民福祉的政府向工程处特别是工程处普通基金提供捐款或增加捐款；
- (f) 敦促阿拉伯国家联盟成员国政府履行其承诺，以实现和维持向近东救济工程处核心预算提供 7.8% 捐款的目标；
- (g) 敦促各国政府为工程处 2014-2015 两年期普通基金提供足额经费，以确保维持对工程处捐款的实际价值，并在对紧急项目或特别项目提供捐助时，不会以任何方式减少对普通基金的捐款；
- (h) 敦促捐助国政府在可能情况下提供多年递增资助，使工程处能更好地规划活动；
- (i) 敦促所有会员国考虑秘书长的报告(A/65/705)关于近东救济工程处经费筹措问题的所有决议；
- (j) 强调需要查明潜在供资来源，以履行工程处解职费支付义务。