



第六十一届会议

临时议程* 项目 29

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：贝丽特·恩格女士（挪威）

摘要

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的本次报告阐述 2006 年期间工作组的活动，并详细说明近东救济工程处目前的财务状况。2006 年 9 月 13 日工作组会议一致通过本报告。与工作组前几份报告一样，本报告最后向全体会员国提出了若干结论意见。

目录

	段次	页次
一. 导言：工作组的由来和背景	1-3	2
二. 2006 年工作组的活动	4	2
三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况	5-11	2
四. 结论意见	12-19	5

* A/61/150 和 Corr. 1。

** 本报告经近东救济工程处经费筹措问题工作组成员通过后，根据大会 54/248 号决议 C 节第 1 段规定，于 2006 年 9 月 13 日提交的。



一. 引言：工作组的由来和背景

1. 大会 1970 年 12 月 7 日第 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。大会该项决议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。
2. 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报告（最近一次报告为 A/60/439），¹ 并通过各项决议，赞扬工作组开展的工作，请工作组在下一年期间继续开展工作（最近一项决议为 A/60/102）。
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。土耳其巴基·伊尔金任工作组主席。

二. 2006 年工作组的活动

4. 这一年期间，工作组召开了三次会议，第一次会议于 2006 年 9 月 1 日举行，近东救济工程处代表办公室主任安德鲁·惠特利向工作组简要介绍了工程处的财务状况以及工程处面临的最新情况，第二次会议于 9 月 12 日举行，期间讨论了本报告。第三次会议于 9 月 13 日举行，期间商定并通过了本报告。

三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

5. 工程处 2006-2007 两年期现金和实物经常预算为 9.942 亿美元，其中 2006 年为 4.885 亿美元，2007 年为 5.056 亿美元。2005 年，工程处现金和实物计划在支出收入为 3.415 亿美元，经费缺口为 4 470 百万美元。截至 9 月 1 日，预期 2006 年经费缺口为 1.291 亿美元。工程处 2006 年经常预算收入预期约为 3.594 亿美元（捐赠方捐款 3.225 亿美元、实物捐助 1 630 万美元，联合国提供 1 810 万美元，利息收入和汇款收益 250 万美元）。预计 2005 年预算赤字为 1 390 万美元。计入工程处 2005-2009 年中期方案主要基础设施经费后，预期 2006 年将增至 1.321 亿美元，这方面提供的资源远少于所需经费。
6. 工作组上一份报告（A/60/439）指出，工程处 2006-2007 两年期预算的数额比上一个两年期大约增加了 30%，反映出采用了以需求而不是以资金限制为依据的办法。不过，预算不但纳入遏制过去十年来因资金不足而引起的服务质量下降情况所需办法，也纳入了实现工程处 2005-2009 年中期计划各项目标的方案活动。一如中期计划，2006-2007 两年期预算是在与主要利益相关者协商后拟订的，目

¹ 关于大会审议工作组最近报告（A/60/439）的情况，见 A/60/476 号文件。

的在于应付难民人口不断增长所引起的日益增加的需求；改善工程处的服务和基础设施，包括改善因多年资金不足而受不利影响的难民营和收容所的条件；并使工程处的服务符合东道国的标准和联合国规定的全球标准。2005年9月9日，行政和预算问题咨询委员会审议了预算并建议核可。

7. 2006年内为近东救济工程处提供的捐款远少于工程处为这一年预算的支出。因此，工作组注意到，2006年工程处根据较少衡量的供资预测来编制其2008-2009年战略框架。与此同时，工程处坚持其保持现有服务水平的承诺，并希望有所改善，否则方案拟订的范围和质量就有可能进一步恶化、不过，工程处继续呼吁捐助者充分资助2006-2007两年期预算，因为近东救济工程处是为难民人口提供普通教育、初级保健、社会、救济和小额供资服务的主要来源，工程处的高成本效益服务是国际社会着力于难民人力开发和福利的重要投资。由于没有找到公正持久办法来解决这个问题而这个区域不断发生的冲突又带来了破坏性经济和社会后果，在这种情况下，国际社会继续对难民作出承诺是十分重要的。

8. 由于巴勒斯坦权力机构向近东救济工程处偿还增值税的情况有所改善，截至2005年12月31日，工程处只拖欠820万美元的增值税偿还款（从2004年12月31日的1320万美元降减）。不过，近东救济工程处担心应付工程处的港口和相关费用，这种费用因对由工程处通过以色列进口的人道主义物品施加的安保程序而增加。近东救济工程处必须安排路线经由卡尔尼过境点将人道主义货物和用品运入加沙地带，但建筑材料除外，这些材料经由索法过境点运入加沙地带。以色列当局继续对经由卡尔尼的集装箱征收过境费，近东工程处在2005年必须支付98396美元，工程处认为，这一费用为直接税，应根据1946年《联合国特权和豁免公约》予以免除，在许多情况下由于以色列当局一再长期关闭卡尔尼过境点，近东救济工程处须付1355149美元的额外储存和滞期费，包括2005年存放在加沙地带的空集装箱的滞期费用788115美元。虽然以色列当局指出限制经由卡尔尼过境点运货是由于安全事故和警戒，而在以色列脱离加沙地带之前的一个月可以充分经由卡尔尼过境点运货，但工程处认为，在大多数时期内，通过量与以色列根据1967年科迈-米歇尔莫尔协定和1949年《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第4公约》）第59条所承担的义务不符，由于以色列当局对一些化学品、车辆和医疗用品的进口施加拖延和限制，工程处也承担了超过53900美元的损失，还要加上利息，工程处认为，这些限制违反《联合国特权和豁免公约》规定的豁免。截至2005年12月31日，工程处应付累积港口费为25764820美元，工程处已就此向以色列当局提出要求。经联合国审计委员会建议，这项要求的数额已注销，理由是不可能偿还不断增加的总额。不过工程处将继续记录港口和相关费用，力求收取作为合法可索还债务的应收费用。

9. 鉴于确保尽可能有效利用资源十分重要，工作组赞赏近东救济工程处主任专员卡伦·科宁·阿卜扎伊德的领导，在他监管下，近东救济工程处的改革进程日

益蓬勃。其中包括工程处 2006 年 2 月 27 日创始会议里程碑，扩大和振兴咨询委员会，其成员比大会 2005 年 12 月 8 日决定的数目多一倍多。咨询委员会于 2006 年 6 月 19 日和 20 日再次举行会议，并在当时核可了工程处的组织发展战略，这是与近东救济工程处利益有关者密切协商后拟订的一项综合改革方案，方案以 2004 年 6 月日内瓦会议及其后改革的成果为基础，并因近东救济工程处利益有关者提供的投入而获益。组织发展方案设法加强近东救济工程处的管理和人力资源能力，通过改善需求评估和方案评价加强其效能，并在近东救济工程处内进一步发展注重成果的管理和方案文化。工作组赞赏地注意到，工程处设立咨询委员会秘书处以协助委员会审查近东救济工程处工作方案及其改革进程并提供投入。工作组又注意到 2006 年期间，工程处开始筹备方案管理周期拟订工作，这一周期将在今后三年内取代现有的预算编制进程并确定战略目标，其中包括确定近东救济工程处核心方案领域的标准、改善工程处最贫穷难民社会安全网和审查近东救济工程处粮食援助方案。注意到这些影响深远的改革将给工程处带来所涉预算问题，工作组表示希望工程处将加速努力推行改革。

10. 工作组确认有需要在被占领的巴勒斯坦领土内继续采取紧急行动，这些地区，特别是加沙，由于 2006 年 1 月立法选举后任命哈马斯领导的巴勒斯坦权力机构政府以来所有各阶层收入严重损失而导致 2006 年人道主义条件明显恶化。在这方面，工作组赞赏地注意到 2006 年 9 月 1 日在斯德哥尔摩举行了一次国际捐助者会议。该领土的经济在 6 月 25 日后加深崩溃，当时巴勒斯坦战斗人员绑架一名以色列士兵，接着以色列的军队进入加沙，并严格限制行动和准入。工作组在近东救济工程处 9 月 1 日的会议上获悉，工程处相应地将其最初为 2006 年紧急呼吁的 9 500 万美元改为 1.7 亿美元。截至 2006 年 9 月 1 日，近东救济工程处从就该呼吁肯定认捐的款额中收到 1.04 亿美元。工作组希望，除其他外提供亟须的粮食援助、紧急就业创造和现金援助的修改后呼吁将获国际社会充分供资。我关切地注意到加沙内的登记难民有 80% 目前依靠近东救济工程处的粮食援助过活，比起被占领巴勒斯坦领土内动荡不安的较早年月里，他们的脆弱和依赖程度有增无己。工作组也希望工程处呼吁为黎巴嫩捐助的 720 万美元能全额供资。这两项呼吁都纳入分别为每一地区发起的联合国联合呼吁程序。

11. 工作组赞同地注意到，2006 年内工程处已为设在黎巴嫩境内的 12 个难民营拟订了综合发展计划，呼吁投资 5 000 万美元用于难民住房、卫生和社会服务。在 2006 年 7 月 12 日战争爆发之前，黎巴嫩总理福阿德·西尼乌拉正式将该计划视为改善黎巴嫩境内难民生活条件和经济前景的可喜政府倡议的一部分。在通过安全理事会第 1701 (2006) 号决议和停止敌对行动后，期望黎巴嫩政府继续把重点摆在战后国家早日恢复方案方面，预算额达 5.3 亿美元，其中 300 万美元分配给近东救济工程处用于在向战争影响难民营内进行初步紧急基础设施修理。不过，工程处预测，难民营发展计划将在政府支助下于不久的将来在一个多边论坛上讨论。

四. 结论意见

12. 工作组关切地注意到近东救济工程处 2006 年经常预算的经费缺口很大，并重申，国际社会有责任确保工程处的服务在数量和质量方面都能维持合宜的水平，并确保提供的经费能够跟上不断自然增长的难民人数及其不断改变的需求。

13. 工作组赞扬主任专员以及近东救济工程处全体工作人员过去一年来不懈努力，在工作环境极为困难的情况下，维持工程处的服务除了面临的不利障碍外还有西岸和加沙地带不断发生冲突的后果和黎巴嫩境内的敌对行动以及进出问题。工作组还赞扬主任专员开展筹款活动，并且坚持经常向主要捐赠方和东道国当局通报情况，鼓励他们参与，开创取得支助和经费的新渠道，并且扩大捐助来源。工作组鼓励工程处继续努力扩大捐助来源。

14. 工作组呼吁尽早完成兑现向近东救济工程处作出的认捐和其他承诺，特别是巴勒斯坦权力当局补还的增值税和以色列政府偿还的港口费和其他费用。

15. 工作组促进国际社会为 2006-2007 两年期预算提供全额经费，以便工程处扭转连续多年资金不足所造成的影响，将服务提高到东道国政府的标准，并在工程处内部开展增加能力建设。工作组极为关切地注意到，2006 年 9 月 1 日，2006 年预算只有 64% 获供资，因此可能会对向超过 430 万名已登记巴勒斯坦难民提供的服务水平产生不利后果。工作组依然认为，工程处在维持该区稳定和安全方面发挥至关重要的作用。根据难民社区不断变化的需求，并依照东道国当局向其本国公民提供服务的可比较水平向工程处各方案提供足够资金是保障这一作用的基本条件。工作组喜见工程处加强重视方案的战略规划、监测和评价以及致力于成果管理，确保最有效地使用捐助者资金以及进一步强调明确界定的成果。工作组促请近东救济工程处继续与已作出改革努力的联合国其他机构紧密合作以吸取其经验教训并发挥节省费用潜力的协同增效作用。

16. 鉴于被占领巴勒斯坦领土的人道主义危机日益严重，工作组确认工程处在被占领巴勒斯坦领土内的紧急行动发挥重大作用减轻难民的困苦并防止其生活条件进一步滑落，并敦促国际社会为工程处 2006 年订正紧急呼吁提供充足资金。

17. 工作组呼吁以色列政府让工程处不受束缚地自由进入各地、特别是加沙地带，加沙地带通常关闭，只有有限商业过境，这妨碍近东救济工程处的人道主义行动。

18. 在根据国际法制，包括有关联合国决议最终全面解决以色列-巴勒斯坦问题之前，巴勒斯坦难民目前所面临的人道主义问题必须由国际社会共同负责处理。必须认识到，近东救济工程处提供的服务是确保难民有所作为的生活的最起码条件。在难民人数不断增加的情况下如果再减少这些服务，不仅会不公平地剥夺难民根据基本人权有权得到的最起码的支助，而且会产生破坏整个地区稳定的后

果。而最重要的是，大会每年通过的决议体现出国际社会对工程处的大力支持，大会这些决议确认工程处的工作十分重要。因此，工作组希望，大会决议中所体现对工程处的支持能够转换为更多的支助，确保工程处维持良好的财务状况。

19. 工作组强烈促请所有国家政府在决定 2006 年对近东救济工程处的捐款数额时，考虑到上述情况，并再次：

- (a) 敦促尚未向救济工程处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加的需要的国家增加捐款数额；
 - (c) 敦促以往对救济工程处慷慨捐款的国家继续并及时这样做，并努力增加捐款；
 - (d) 敦促该区域内外历来特别关心巴勒斯坦难民状况的政府开始提供捐款或增加捐款；
 - (e) 敦促各国政府为工程处 2006-2007 两年期预算提供全额经费，并考虑提供特别捐款，支持工程处已经开始执行中期计划中的战略规划举措，以便工程处将其服务提高到东道当局所提供服务的现有水平，并敦促各国政府确保在对紧急方案、特别方案或基本建设项目提供捐助后，不会减少对工程处经常方案的捐助或将这种捐助移作他用。
-