



第六十二届会议

议程项目 32

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：约纳斯·乔利先生(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介绍 2007 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。工作组在 2007 年 9 月 19 日的会议上一致通过本报告。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。



一. 引言：工作组的由来和背景

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各方面的问题。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/61/347），¹ 并通过决议，赞扬工作组所做的工作，并请工作组在下一年期间继续开展工作（最近一项决议为 A/61/114）。

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. 2007 年工作组的活动

4. 在这一年中，工作组举行了两次会议，第一次在 2007 年 9 月 4 日，由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 19 日举行，期间讨论并通过了本报告。

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 2008-2009 两年期的现金和实物经常预算为 10.932 亿美元，其中 2008 年 5.446 亿美元，2009 年 5.486 亿美元。工程处 2006-2007 两年期的预算为 9.942 亿美元，但 2006 年收到的用于现金和实物计划支出的收入只有 3.715 亿美元，以致该年的资金缺口高达 1.171 亿美元。2007 年的预期资金缺口，截至 8 月 27 日为止，为 9 100 万美元。工程处 2007 年的经常预算收入预期为 4.146 亿美元（资金捐助 3.652 亿美元，实物捐助 2 030 万美元，联合国分摊会费预算为支付 113 个国际员额的费用转来 2 010 万美元，预计的利息收入和兑换收益 900 万美元）。

6. 工作组注意到，工程处 2006 年项目预算为 1.504 亿美元，赤字为 7 460 万美元。2007 年项目预算 1.358 亿美元，赤字预期将达到 8 440 万美元。近东救济工程处各项方案所需的基建资金，以及改善环境卫生和重建住房的费用，主要列在项目预算之内。所需的经费包括建造和扩大学校、医疗中心、水和环卫设施，

¹ 第四委员会关于审议 A/61/347 号文件所载工作组报告的情况的报告见 A/61/407 号文件。

和改善难民营的活动。工作组感到关切的是，项目预算的巨额赤字将给工程处为难民提供的经常方案服务带来不利影响。

7. 在9月4日的会议上，近东救济工程处告诉工作组，2008-2009两年期的10.93亿美元预算已经提交给行政和预算问题咨询委员会，其报告预计于10月底前提出。预算说明了工程处致力于为大约460万已登记的巴勒斯坦难民谋求人的发展和福利的各种方案活动，以及在工程处的资源范围内改善为他们提供的服务质量的计划。预算还说明近东救济工程处力求根据工程处的组织发展改革方案，加强成果管理制和方案提供。

8. 2007年，近东救济工程处经常预算得到的捐款远远低于为该年的预算支出。工程处呼吁捐助国为整个两年期预算提供全额资金，理由是近东救济工程处是为难民提供普通教育、初级保健、社会、救济和小额贷款服务的主要来源。工程处提供的是低成本高效益的服务，是国际社会对难民的人的发展和福利的重要投资。2006和2007年，近东救济工程处学校的难民教育状况，特别是在加沙地带，有所倒退，这种令人不安的情况，部分是由于工程处的核心服务资金不足所造成的结果。由于没有找到公正持久的办法解决问题，且这个区域冲突连绵不断，对他们产生灾难性的经济和社会后果，在这种情况下，国际社会继续承诺援助难民至关重要。

9. 截至2006年12月31日，巴勒斯坦权力机构拖欠工程处的增值税偿还款达1 280万美元（高于2005年12月31日的820万美元）。截至2007年6月30日，这个数字已升至1 740万美元。鉴于工程处的财务拮据，巴勒斯坦权利机构无力履行以往做出的消除长期债务的承诺固然令人遗憾，但考虑到巴勒斯坦权利机构自2006年以来财务状况窘迫，这一点就不难理解了。

10. 近东救济工程处对港口和相关过境费用也感到关切，通过以色列进口的人道主义物品因安检程序造成这些费用大增。直到2007年下半年指定过境点改变之前，近东救济工程处必须经过卡尔尼过境点运送大部分人道主义物品和用品。以色列当局继续对经过卡尔尼过境点的集装箱征收过境费，要求近东救济工程处在2006年支付108 486美元，在2007年月1月1日至6月30日期间支付62 131美元。工程处认为，这笔费用是一种直接税，根据1946年《联合国特权和豁免公约》，工程处应予以免交。在2006年270个工作日中，卡尔尼过境点对集装箱关闭139个工作日；在2007年头6个月的150个工作日中，对集装箱关闭的工作日有38个。即使是在过境点开放时，近东救济工程处都无法运送足够多的集装箱过境来避免超收的存储费、滞期费和运费。从3月底到本报告所述期间结束之时，始终都有空的集装箱积压在加沙地带之内。在2006历年中支付的210万美元存储费、滞期费和运费中，超收费用总额达140万美元（其中110万美元是超收的滞期费）。2007年头6个月的存储费、滞期费和运费超收总额约为30万美元（其中10万美元是超收的滞期费）。工程处认为，在相当长时间内，货物通过量

与以色列按照 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》以及 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》第 59 条应承担的义务不相符。这些方面，工作组呼吁所有有关各方为近东救济工程处完成向巴勒斯坦难民提供人道主义援助的任务提供便利。

11. 鉴于确保宝贵资源尽可能得到有效和高效率的利用十分重要，工作组对主任专员卡伦科宁·阿卜扎伊德和副主任专员菲利波·格兰迪的领导才能表示赞赏，他们全盘领导近东救济工程处日益加大力度的改革进程。2006 年 6 月 19 日和 20 日，咨询委员会认可了工程处的组织发展战略。这是一个综合全面的改革方案，以 2004 年 6 月日内瓦会议的成果及其后的各项改革作为基础，也得益于近东救济工程处各个利益攸关方的实质性投入。组织发展方案力求强化工程处的管理和人力资源能力，通过改进规划、需要评估和方案评价工作来提高效益，并在近东救济工程处进一步推行成果管理制和方案文化。工作组对 2006 和 2007 年实施组织发展三年方案的进展表示满意。截至 2007 年 8 月 27 日，这个方案获得的双边认捐总额为 1 430 万美元，其中近东救济工程处已收到 1 160 万美元，但预期所需经费为 2 850 万美元。由于这个方案对工程处的管理改革很重要，所以工作组敦促会员国继续提供财政支助来支持方案的实施，包括提供双边捐助，和在大会支持提供额外资源来支付为了实施这个方案而在今后两个两年期内需要增设的国际工作人员额的费用。工作组还敦促近东救济工程处继续与联合国其他经历过类似改革的机构合作，借鉴它们的经验，在可能情况下发挥协同增效作用，利用各种节省费用的可能性。工作组注意到，在 2007 年期间，工程处在制定方案管理周期方面取得了进一步的进展，有助于改进目前的预算编制程序和订立战略目标，包括在近东救济工程处的核心方案领域制定标准，加强工程处为最贫穷的难民提供的社会安全网，和审查近东救济工程处的粮食援助方案。新的方案战略将基于现有的中期计划。鉴于这些具有深远影响的改革涉及到预算问题，所以工作组表示希望工程处加快其进行改革的努力。

12. 工作组在 9 月 4 日的会上获悉，工程处紧急呼吁募捐 2.46 亿美元，以应付 2007 年巴勒斯坦被占领土的需要。截至 8 月 27 日，收到的认捐捐款总额为 1.233 亿美元，大约占所要求数额的 50%。募捐的款项除其他外，是用来提供急需的粮食援助、紧急创造就业机会和现金援助，旨在减轻领土内非常严重而且自 2007 年以来激烈恶化的人道主义状况。自 2007 年 6 月巴勒斯坦哈马斯和法塔赫之间爆发严重的内部冲突以来，加沙地带的经济崩溃加剧，卡尔尼商业过境点关闭，而绝大部分巴勒斯坦进出口物品必须由这里经过。加沙地带依赖出口的公司 90% 关闭，7 万名巴勒斯坦人在数周内失业，使失业率和贫困率分别达到 50% 和 80%。工作组极为关切地指出，加沙地带 80% 的已登记难民目前依赖近东救济工程处的粮食援助作为生活必需，与 2006 年和前几年相比，他们的困境和依赖性都严重了很多，所以吁请捐助国按呼吁募捐额提供足额资金，特别是请非传统捐助国为此目的提供捐助。

13. 工作组注意到，2006 年，工程处为设在黎巴嫩的 12 个难民营拟定了一项全面发展计划，工作组对此表示赞同。计划要求投资 5 000 万美元来为难民建造房屋，改善环境卫生和提供社会服务。黎巴嫩总理福阿德·西尼乌拉已正式认可该计划，作为政府为改善黎巴嫩境内难民生活条件和经济前景而提出的值得欢迎的倡议的一部分。截至 2007 年 8 月 27 日，捐助国总共为这项倡议认捐了 2 410 万美元，其中 850 万美元已经到账。自安全理事会第 1701 号（2006）号决议获得通过，2006 年夏季与以色列之间战争的敌对行动结束后，黎巴嫩政府作为国家早日复原计划的一部分，为近东救济工程处拨款 300 万美元，为受战争创伤的难民营紧急修复基础设施。

14. 2007 年 5 月，在黎巴嫩北部巴里德河难民营之内和附近地区，黎巴嫩军队与自称“伊斯兰法塔赫组织”的伊斯兰武装分子爆发冲突。冲突激化为黎巴嫩自 1990 年内战结束以来最严重的暴力对抗。到 8 月底时，近 150 名士兵丧生，还有数目不详的伊斯兰士兵和平民丧生。难民营大部分住房和基础设施，包括近东救济工程处的设施，不是被摧毁就是严重损坏。31 000 多名巴勒斯坦难民逃往附近的 Beddawi 难民营，给那里所住的人和有限资源造成巨大压力；还有一些人逃往黎巴嫩其他地区。为了应付这些流离失所者 90 天的各种需要，近东救济工程处作为联合国各机构和主要非政府组织联合行动的牵头机构，在 6 月初发出紧急呼吁，募捐 1 150 万美元，得到捐助国的慷慨回应。9 月 10 日，福阿德·西尼乌拉总理又再发出紧急呼吁，募捐 5 480 万美元，以应付之后 12 个月中预料不到的人道主义负担以及准备重建整个难民营的费用。工作组认知到，如何管理冲突后的状况，对黎巴嫩政府和该国未来的福祉至关重要，所以敦促所有潜在的捐助国立即响应这项新的呼吁，确保它得到足额资金。

四. 结论意见

15. 工作组关切地注意到工程处 2007 年经常预算的资金缺口很大，重申国际社会有责任确保近东救济工程处的服务在数量和质量方面都维持在可接受的水平，并确保经费能够跟上难民不断变化的需要。

16. 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，在极为艰巨的工作环境中维持工程处的服务。他们面临的种种障碍包括：西岸和加沙地带冲突不断所造成的人道主义后果；巴勒斯坦权利机构在 2006 年 1 月选举后得到的国际援助在一些重要方面的减少；以及黎巴嫩巴里德河地区爆发的暴力行动。工作组还鼓励主任专员继续开展筹款活动，继续坚持让各主要捐赠方和东道国当局随时了解情况并争取它们参与，开辟获得支助和经费的新渠道，并在非传统捐助国中寻求基础更广泛的支持。工作组高兴地注意到这种多元化战略的第一批成果已经显现，鼓励近东救济工程处继续努力扩大捐助国支持的基础。

17. 工作组吁请早日完整兑现向近东救济工程处作出的认捐和其他承诺。工作组指出，早日交付认捐款项，并在可能情况下作出多年的承诺，对工程处进行规划十分重要。

18. 工作组遗憾地注意到，2006-2007 两年期预算所得到的资金严重不足。2006 年，捐款只有 3.715 亿美元，为预算总额 4.886 亿美元的 76%。今年，由于兑换率走向有利，工程处预测收入为 4.146 亿美元，但仍然比所需数额低 18%。

19. 为了为 2008 年 1 月 1 日开始的新的两年期作准备，工作组继续强烈敦促捐助国足额兑现对近东救济工程处的承诺。在这方面，工作组欢迎工程处将重点更多地集中在各项方案的战略规划、监测和评价，并承诺实行成果管理，确保最有效地利用捐助国的资金，并且更加强调要取得明确界定的成果。工作组仍然相信，近东救济工程处能在维护该区域的稳定与安全方面发挥举足轻重的作用。为了协助实现这一战略目标，必须根据难民社区不断变化的需要，并参照东道国当局向其本国公民提供同类服务的水平，为工程处的方案提供足够的资金。

20. 鉴于巴勒斯坦被占领土的人道主义危机日趋严峻，工作组确认近东救济工程处的紧急行动发挥至关重要的人道主义作用，帮助缓解难民的苦难，防止他们的生活条件更进一步恶化。因此，工作组敦促国际社会为工程处的 2007 年紧急呼吁提供足额资金，但认捐数额迄今只达到此数的一半。

21. 工作组吁请以色列政府准许工程处自由不受阻碍的进出自由，特别是在加沙地带，数目有限的商业过境点经常长时间关闭，大大妨碍了近东救济工程处的人道主义行动。工作组还赞同秘书长在 2007 年 7 月 13 日发出的呼吁，要求卡尔尼商业过境点维持开放，以防止加沙地带的人道主义危机恶化。

22. 在以色列-巴勒斯坦冲突根据国际法制，包括根据联合国的相关决议，得到最终全面解决之前，解决巴勒斯坦难民目前面临的人道主义问题的责任，必须由国际社会共同承担起来。近东救济工程处所提供的服务，应被视为确保使难民过上有意义生活的最起码条件。在难民人数不断增加的情况下，如果对这些服务作任何削减，不仅会不公平地剥夺难民根据基本人权应得到的最起码的支助，而且会影响到整个地区的稳定。而最重要的是，大会每年通过的决议确认工程处所做工作的重要性，并且体现出国际社会对工程处的支持，工作组希望这种支持能够实际上转化为更多的支助，确保工程处能够继续在健全的财务基础上进行工作。

23. 工作组强烈敦促所有各国家政府在决定 2007 年和下一个两年期对近东救济工程处的捐款数额时，考虑到上述的情况，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额跟不上不断扩大的需要的政府增加捐款数额；

(c) 敦促以往对救济工程处慷慨捐款的政府继续按时这样做，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福利的政府开始提供或者增加捐款；

(e) 敦促各国政府为工程处 2008-2009 两年期预算提供足额经费，并考虑提供特别捐款支持组织发展计划，以及确保在向针对紧急情况的方案或特别方案提供捐助时，不会从任何方面减少或者转移对工程处经常方案的捐助。