



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

2010-2011 年方案预算

大会
正式记录
第六十四届会议
补编第 13 A 号

大会
正式记录
第六十四届会议
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

2010-2011 年方案预算



联合国 • 2009 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。

[2009年8月5日]

目录

章次	页次
一. 2010-2011 两年期预算导言.....	1
二. 健康长寿的生活.....	21
三. 知识和技能.....	24
四. 体面的生活标准.....	26
五. 充分享有人权.....	28
六. 业务支助服务.....	30

第一章

2010-2011 两年期预算导言

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)1949年12月8日根据大会第302(IV)号决议成立,1950年5月1日开始运作。其任务是满足巴勒斯坦难民的需要,直到找到解决难民问题的持久和公正的解决办法。近东救济工程处目前是联合国最大的方案之一,根据任务规定为467万巴勒斯坦难民人口提供支助,有29 500多名工作人员。

2. 工程处的任务是“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在国际标准的框架内,向加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国提供各种基本服务。在各联合国机构中,近东救济工程处与众不同的是它直接为难民提供服务,因此,特点很像公共服务组织。近东救济工程处的任务来自大会,随着时间的推移,根据业务情况的发展而演化。目前,近东救济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,对难民的小额供资和紧急援助,难民营基础设施和难民营改善,以及难民保护。

背景

3. 近东救济工程处的工作面临重大趋势和压力。这些趋势和压力影响着近东救济工程处实现目标的能力,同时给工程处的2010-2015年中期战略所要应对的挑战带来困难。造成这方面困难的因素包括:以巴冲突得不到和平解决,近东救济工程处一些工作地点难民的权利一直得不到承认,并一再发生武装冲突,近东救济工程处捐款国的政策和捐款,以及难民人口本身发生的变化。

4. 自近东救济工程处成立以来,难民人口一直在不断变化。1950年大约有75万名巴勒斯坦难民。到2008年难民人数达到467万,增加将近6倍,年平均增长率为3%(但增长率在下降)。过去20年难民人口将近翻了一番。近东救济工程处主要服务的使用因此增加。难民营的人口密度和拥挤情况在世界上名列前茅。重大的人口变化也十分明显。难民人口的主要成分是青年。2000年,56%的难民的年龄在25岁以下。此外,目前只有30%的难民生活在难民营。

5. 在婴儿死亡率、预期寿命、成人识字率和免疫等若干发展指标方面,难民人口与中等收入国家相比差强人意。尽管如此,其他方面的情况却颇为不利。同整个世界趋势一样,与生活方式有关联的非传染性疾病发病率在上升。所有业务地区都存在极端贫困和脆弱性,有明确的迹象显示一些行动区的情况还在进一步恶化。各行业中难民的失业率都很高。

6. 在近东救济工程处开展业务的 5 个行动区之间有相同之处，也有不同之处。在约旦和阿拉伯叙利亚共和国，大多数难民享有同当地人口相似的权利以及多数情况下稳定的社会条件，使他们能够有较大的发展机会。在黎巴嫩，尽管政府作了很大努力，难民的权利仍然十分有限，反映了该国复杂的政治局势。2008 年 12 月至 2009 年 1 月，加沙地带长时期危机之后，紧接着的以色列军事行动造成大规模破坏。西岸的特点是低强度的暴力不断和对行动实行的限制。随着时间的推移，这些背景因素造成了难民的处境亦有所不同，也决定了近东救济工程处能够取得哪种成果以及近东救济工程处应该将资源和努力集中用于哪些方面。

规划的假设

7. 以巴冲突长期得不到和平解决以及因此导致难民无法摆脱困境，使得近东救济工程处中期内无法根本改变现状。因此，规划和预算的编制只能建立在无法打破现状的基础上。但是，近东救济工程处必须随时准备应对当前大格局内政治和经济背景下的种种挑战。尤其是政治与安全发展有可能要求近东救济工程处必须改变某些行动区的重点，例如应急规划所需资源的数量，以及一旦当地经济继续恶化时满足难民所需要的费用。

8. 工作人员费用占近东救济工程处预算的大部分(见表 4 和图 3)。这是因为，每天服务的直接交付需要大量的工作人员(目前需要超过 29 500 人)。由于努力与东道国当局公共部门薪水保持一致，工程处的资金可持续性很容易受到经济动荡的冲击。

9. 在东道国和捐助方政府面临持续经济压力的情况下，对近东救济工程处的需求也会增加。例如，东道国阿拉伯叙利亚共和国或约旦的政府减少服务的提供，或者捐助方向近东救济工程处捐款的价值减少，机会让工程处只能有限度地实现目标与核心服务的交付。

10. 由于难民人口的趋势，必须更加重视数据的收集、统计数字分析、灵活性和改进规划，以确保继续提供服务并确保对不断变化的难民人口需要保持敏感认识和作出回应。

11. 但是，中期战略的目标以及各种服务优先顺序的确定，提供了对各种数量的资源都能迅速作出反应的工具有。面对持续的资金压力，近东救济工程处在分配紧张的资源时，将遵照中期战略行事。

预算结构

12. 本预算反映了工程处根据联合国的最佳做法对战略规划和成果预算编制采取的新做法。预算结构反映了工程处 2010-2015 年的中期战略，其内容是实施方案周期管理的结果。以下各章以及预期成绩、成就的指标以及其中提出的衡量办

法，反映出近东救济工程处决心实行成果预算规划和编制，也反映出摆脱了主要把重点放在投入和活动上的规划办法。

13. 中期战略为巴勒斯坦难民确定了 4 项发展目标，即：

- (a) 拥有健康长寿的生活；
- (b) 取得知识和技能；
- (c) 拥有体面的生活标准；
- (d) 充分享有人权。

14. 从上述 4 项发展目标出发，为 2010 至 2015 年的中期确定了 15 项战略目标。

15. 为每一行动区和每一总部各部门 2010-2011 年中期战略的第一个两年期确定了执行计划。执行计划系以中期战略的发展目标和战略目标为基础。行动区执行计划说明的是，在 2010-2011 两年期内，如何在各个行动区里实施近东救济工程处的教育、保健、救济和社会服务、基础设施和难民营改善以及小额贷款等 5 项核心方案，以便实现中期战略规定的预期成绩和产出。除了说明工程处经常预算包括的核心方案外，各项计划还包括那些补充核心方案并需要直接供资的项目（有时限或临时性活动）。项目代表了实现战略目标和落实中期战略的一个主要组成部分。

16. 同以往预算不同的是，本预算包括了按目标和战略目标而不是按方案分列的细目。这种新做法的目的是将资金直接与根据工程处的战略落实成果直接连系起来。这种做法符合最佳做法，回应了联合国会员国的要求，也符合工程处咨询委员会的咨询意见。

17. 以下各页载有列出的总表：

图 1：按部门分列的近东救济工程处组织结构图，显示各部门所涉国际和地区工作人员的数目。

表 1：除其他外按人类发展目标、经常预算和项目预算分列的 2010-2011 年方案预算概要。

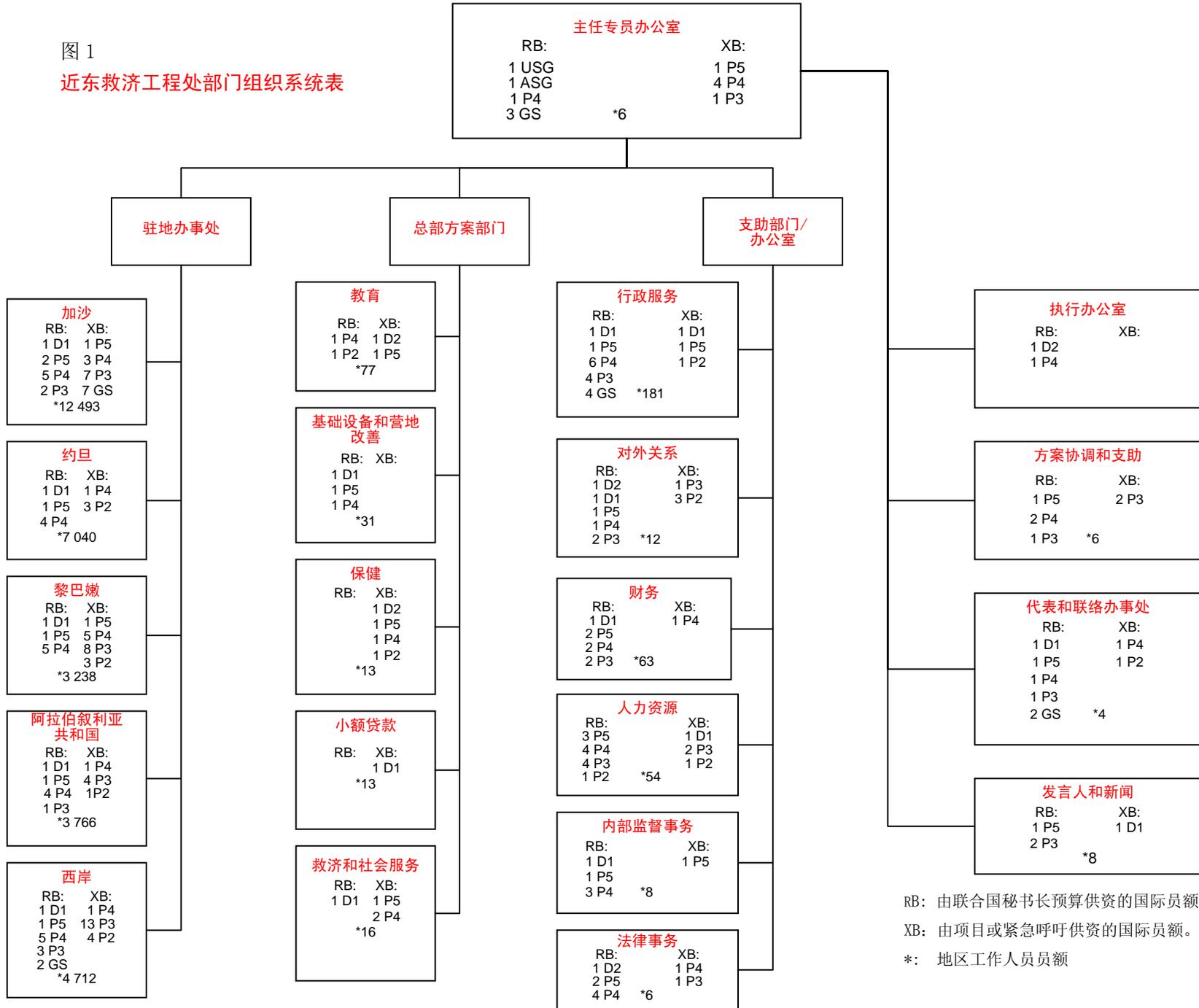
表 2 和图 2：按行动区分列的经常预算，以及 2006-2007 和 2008-2009 两年期的比较数字。

表 3 和图 3：按人类发展目标分列的经常预算，以及 2006-2007 和 2008-2009 两年期的比较数字。

表 4 和图 4：按开支类别分列的经常预算。

图 5 和图 6：按人类发展目标和行动区分列的项目预算。

图1
近东救济工程处部门组织系统表



RB: 由联合国秘书长预算供资的国际员额。

XB: 由项目或紧急呼吁供资的国际员额。

*: 地区工作人员员额

表 1
2010-2011 两年期预算

(以千美元计)

项目	2010 财政年度					2011 财政年度					2010-2011 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	实物	共计			现金	实物	共计			现金	实物	共计		
健康长寿的生活	96 962	2 818	99 780	25 222	125 002	98 303	2 932	101 235	31 228	132 463	195 265	5 750	201 015	56 450	257 465
知识和技能	311 316	569	311 885	66 803	378 688	317 683	583	318 266	60 810	379 076	628 999	1 152	630 151	127 613	757 764
体面的生活标准	74 875		74 875	124 941	199 816	77 601		77 601	108 680	186 281	152 476	—	152 476	233 621	386 097
充分享有人权	5 685		5 685	18 644	24 329	5 704		5 704	15 147	20 851	11 389	—	11 389	33 791	45 180
支助服务	90 850		90 850	26 363	117 213	88 995		88 995	12 923	101 918	179 845	—	179 845	39 286	219 131
目标所需资源共计	579 688	3 387	583 075	261 973	845 048	588 286	3 515	591 801	228 788	820 589	1 167 974	6 902	1 174 876	490 761	1 665 637
应急所需资源	3 263		3 263		3 263	2 365		2 365		2 365	5 628	—	5 628	—	5 628
地区工作人员离职福利	5 078		5 078		5 078	5 078		5 078		5 078	10 156	—	10 156	—	10 156
加薪所需资源	9 500		9 500		9 500	24 500		24 500		24 500	34 000	—	34 000	—	34 000
维修预备金	1 000		1 000		1 000	1 000		1 000		1 000	2 000	—	2 000	—	2 000
所需其他资源共计	18 841	—	18 841	—	18 841	32 943	—	32 943	—	32 943	51 784	—	51 784	—	51 784
所需资源共计	598 529	3 387	601 916	261 973	863 889	621 229	3 515	624 744	228 788	853 532	1 219 758	6 902	1 226 660	490 761	1 717 421

表 2
按行动区分列的所需经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

行动区	2006-2007 年 支出	2008-2009 年 批款	2010-2011 年 估计数	资源增长	
				数额	百分比
加沙地带	270 267	385 345	408 024	22 679	5.89
黎巴嫩	112 993	146 041	148 403	2 362	1.62
阿拉伯叙利亚共和国	65 351	98 948	107 021	8 073	8.16
约旦	176 385	230 310	231 681	1 371	0.60
西岸	143 538	185 649	191 408	5 759	3.10
总部	51 971	73 753	88 339 ¹	14 586	19.78
小计	820 505	1 120 046	1 174 876	54 830	4.90
应急所需资源 ²					
地区工作人员离职福利 ²			5 628	5 628	—
加薪所需资源 ²			10 156	10 156	—
维修准备金 ²			34 000	34 000	—
小计	—	—	51 784	51 784	—
所需资源共计	820 505	1 120 046	12 266 60	106 614	9.52

¹ 包括要求由联合国秘书长经常预算供资的 14 个额外国际员额, 其中 3 个包括在秘书长预算中。

² 2006-2009 年的可比数字已列在各行动区的支出/批款项目下。

图 2
按行动区分列的所需经常预算

(现金和实物, 以千美元计)

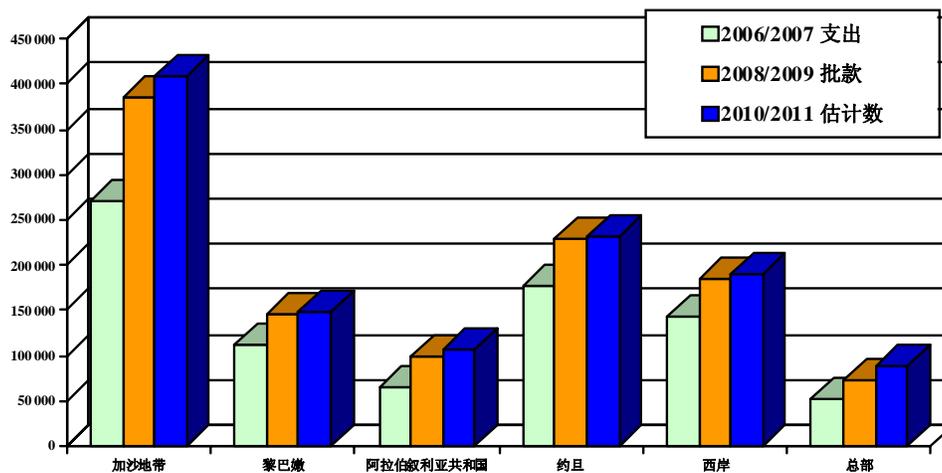


表 3
按人类发展目标分列的所需经常预算

(以千美元计)

方案	2006-2007 年 支出	2008-2009 年 批款	2010-2011 年 估计数	资源增长	
				数额	百分比
健康长寿的生活	147 388	195 511	201 015	5 504	2.82
知识和技能	448 875	585 068	630 151	45 083	7.71
体面的生活标准	104 379	171 427	152 476	(18 951)	(11.05)
充分享有人权	10 769	12 289	11 389	(900)	(7.32)
支助服务	109 094	155 751	179 845 ¹	24 094	15.47
小计	820 505	1 120 046	1 174 876	54 830	4.90
应急所需资源 ²			5 628	5 628	—
地区工作人员离职福利 ²			10 156	10 156	—
加薪所需资源 ²			34 000	34 000	—
维修预备金 ²			2 000	2 000	—
小计	—	—	51 784	51 784	—
所需资源共计	820 505	1 120 046	1 226 660	106 614	9.52

¹ 包括要求由联合国秘书长经常预算供资的 14 个额外国际员额，其中 3 个包括在秘书长预算中。

² 2006-2009 年的可比数字已列在人类发展目标的支出/批款项目下。

图 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)

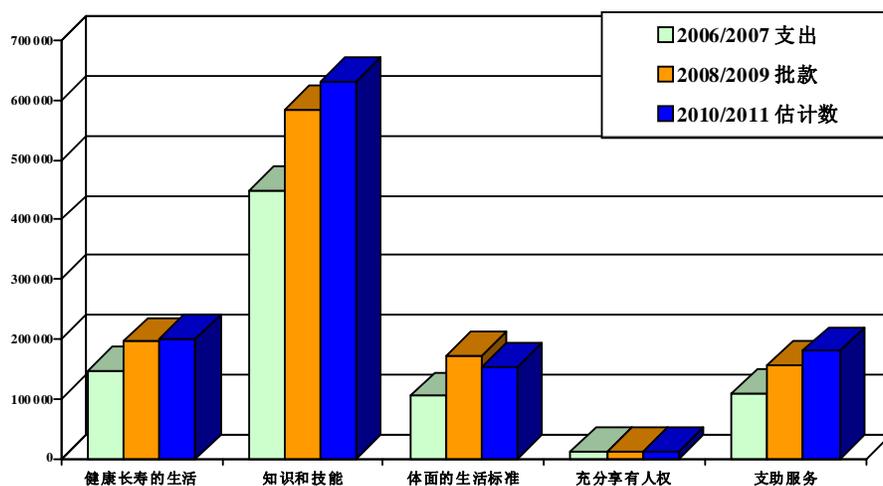


表 4
按支出类别分列的所需经常预算
(以千美元计)

类别	2006-2007 年 支出	2008-2009 年 批款	2010-2011 年 估计数	资源增长	
				数额	百分比
国际工作人员费用	40 910	47 665	612 561 ¹	13 591	28.51
地区工作人员费用	595 401	789 278	816 390	27 112	3.44
服务	45 731	62 305	82 513	20 208	32.43
用品	81 831	128 751	126 921	(1 830)	(1.42)
设备和建筑	11 445	25 641	24 250	(1 391)	(5.42)
房地	15 645	21 624	26 321	4 697	21.72
赠款和补贴	29 542	44 782	37 225	(7 557)	(16.88)
小计	820 505	1 120 046	1 174 876	54 830	4.90
应急所需资源 ²			5 628	5 628	—
地区工作人员离职福利 ²			10 156	10 156	—
加薪所需资源 ²			34 000	34 000	—
维修准备金 ²			2 000	2 000	—
小计	—	—	51 784	51 784	—
所需资源总计	820 505	1 120 046	1 226 660	106 614	9.52

¹ 包括所要求的 14 个额外国际员额，其中 3 个包括在秘书长预算中。

² 2006-2009 年的可比数字已分别列在上述指出类别项目下。

图 4
按支出类别分列的经常预算
(现金和实物，以千美元计)

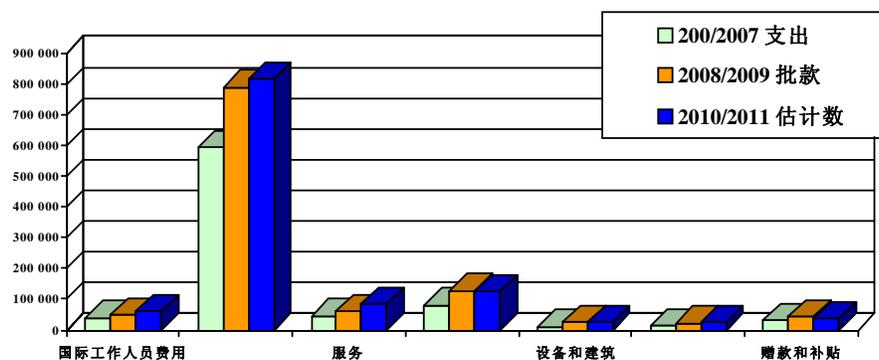


图 5
按人类发展目标分列的项目预算

(以千美元计)

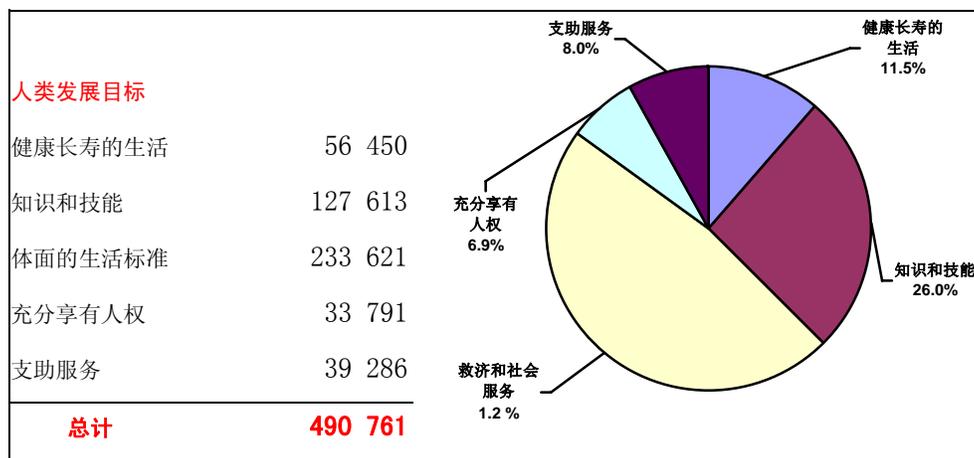
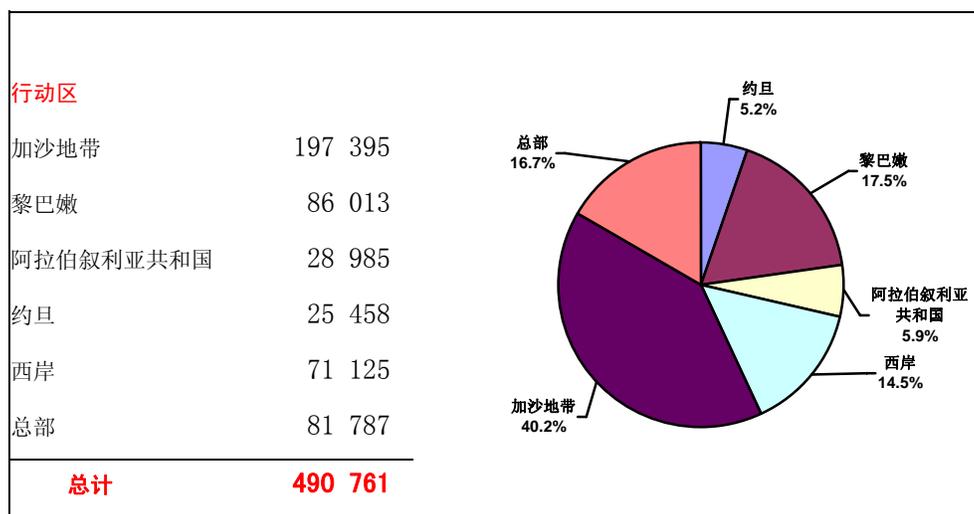


图 6
按行动区分列的项目预算

(以千美元计)



人员配置表

18. 为了落实核心方案和项目，工程处雇用了国际和地区工作人员。

19. 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务期间，原需自愿捐款项下支出的该处国际工作人员薪给开支，应于 1975 年 1 月 1 日起由秘书长经常预算筹供经费。2008-2009 两年期期间，联合国秘书长经常预算为 119 名国际工作人员提供了经费。

20. 99 个国际工作人员员额的经费来自联合国秘书长经常预算之外的来源。64 个员额的经费来自项目资金，18 名初级专业人员的经费来自政府，2 个员额的经费来自联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)，2 个员额的经费来自世界卫生组织(卫生组织)，1 个员额的经费来自小额贷款部，以及 1 个员额的经费来自工程处的节约储金。

21. 还有 14 个员额(两个 D-1、3 个 P-5、7 个 P-4 和 2 个 P-3)的经费来自联合国会员国，这些国家为工程处的组织发展管理改革方案提供财政支助。工程处正设法让 2010-2011 年联合国秘书长预算包括支付这 14 个员额的年薪和薪酬的资金。在这方面，为期三年的组织发展方案自 2007 年拟定以来，资金一直是来自近东救济工程处一些主要捐款国的自愿捐款，这些国家也属于联合国分摊会费预算最大捐款国中的国家。这些国家的经费承诺将于 2009 年 12 月届满，它们作出承诺的假设是，支付这些员额年薪的费用将纳入联合国秘书长的经常预算，以便近东救济工程处为加强管理结构、提高效率和实行对方案交付的规划、监测和评价的现代系统所作努力能够持久。截至编制本方案预算时，近东救济工程处得悉，14 个国际员额中只有 3 个员额被列入联合国秘书长经常预算草案。

表 5

2010-2011 年所需国际工作人员员额

员额职等	由联合国经常预算供资*	由其他来源供资
(A) 专业及专业以上职等		
副秘书长	1	—
助理秘书长	1	—
D-2	3	2
D-1	12	4
P-5	20	8
P-4	50	21
P-3	22	39
P-2/P-1	2	18
小计(A)	111	92
(B) 一般事务人员	11	7

员额职等	由联合国经常预算供资*	由其他来源供资
小计(B)	11	7
共计(A+B)	122	99

* 在经常预算一栏内，包括了有由联合国主计长建议列入 2010-2011 年秘书长经常预算草案的 3 个额外国际员额。这一栏不包括工程处希望由 2010-2011 年秘书长经常预算供资的其余 11 个所需员额。

22. 近东救济工程处的核心方案则主要通过 29 500 名当地(“地区”)工作人员交付，如果工程处实现本预算规定的业绩，则这一数目到 2011 年底需增至 31 700 名(见表 6 和图 7)。

表 6

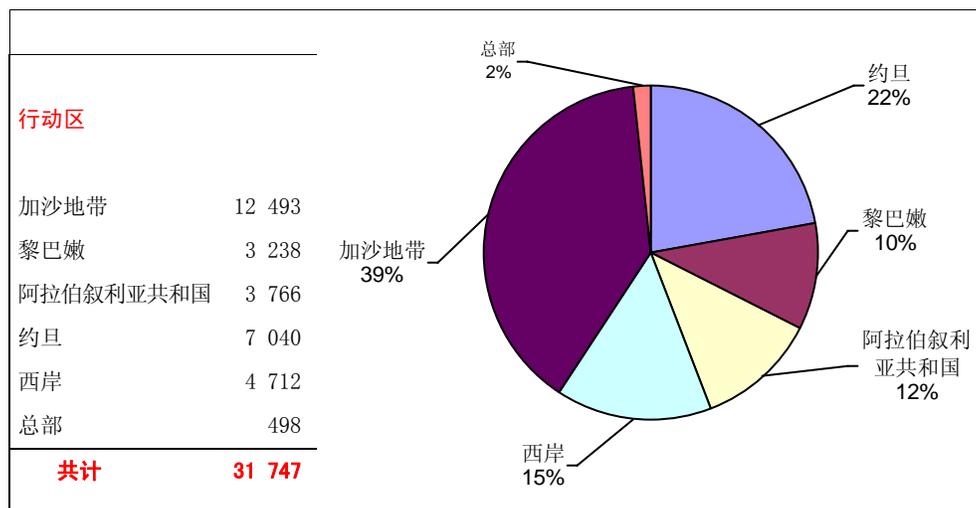
2009 年 12 月 31 日按人类发展目标分列的地区工作人员估计数

目标	阿拉伯叙利亚共和国						共计
	加沙地带	黎巴嫩	约旦	西岸	总部		
健康长寿的生活	1 566	580	520	1 071	880	13	4 630
知识和技能	9 375	2 005	2 643	5 193	2 741	74	22 031
体面的生活标准	908	302	309	413	600	62	2 594
充分享有人权	65	38	34	48	39	2	226
支助服务	579	313	260	315	452	347	2 266
总计	12 493	3 238	3 766	7 040	4 712	498	31 747

由于缺乏经费，地区工作人员在 2010 至 2011 年期间只计划在加沙增加三个社会工作者。

图 7

2009 年 12 月 31 日按行动区分列的地区工作人员估计数



财务状况

23. 除了通过摊款由大会供资的国际工作人员外，近东救济工程处目前的业务、项目和紧急呼吁均由捐助国的自愿捐款供资。

24. 表 7 显示 2008 年对近东救济工程处供资的状况，包括非指定用途的对经常预算的捐款以及专用捐款(例如粮食和组织发展)。

25. 2008 财政年度的财务结算清楚地表明工程处在根据授权任务开展工作时所面临的资金短缺。通过非指定用途自愿捐款捐助的经常预算的资金缺口达到 6 460 万美元，项目预算短缺为 2 470 万美元。

表 7

2008 年工程处预算的供资状况

(以千美元计)

	经常预算		项目	紧急呼吁
	预算活动	未编入预算的活动		
预算	524.5 ¹		116.5	262.4
捐款收入	481.0	41.1 ²	91.8	171.8
供资缺口	(43.5)	—	(24.7)	(90.6)
其他收入 ³	(21.1)			
年度供资缺口净额	(64.6)			

¹ 预算表示原始预算减去方案支助费用收回的 2 010 万美元。

² 代表未列入已公布 2008 年方案预算的指定用途的活动(例如，组织发展方案和特别困难情况方案的改革)。

³ 其他收入包括 1 630 万美元的汇率损失，1 240 万美元的认捐款调整和 760 万美元的利息收入。

26. 2008 年巴勒斯坦被占领土的紧急呼吁筹资不足，缺口达 9 060 万美元。

27. 如下文表 8 所示，当前对 2009 年收入和支出的预测显示，用 5.486 亿美元的编入预算的开支与普通基金(向工程处所需现金和实物进行未指定用途的自愿捐款的机制)4.703 亿美元的预期收入(根据捐助方的指示性估计数和利息收入估计数计算)相比，经常预算的资金缺口为 7 830 万美元。在没有更多捐助的情况下，工程处将无法全面执行预算活动。

表 8

2007 年收入和支出预测

(以千美元计)

	经常预算	项目	紧急呼吁 ¹
预算	548.6	90.0	473.6
预计收入	470.3	43.1	232.9
供资缺口	(78.3)	(46.9)	(240.7)

¹ 紧急呼吁数字包括：针对 2009 年 1 月的敌对行动提出的加沙快速反应计划的紧急呼吁，西岸紧急呼吁以及黎巴嫩的救济和早期恢复呼吁。

28. 如下文表 9 所示，目前对 2010 年收入和支出所作预测前景并不乐观。如果预测正确，2010 年将存在 1.412 亿美元的资金缺口(根据捐助方的指示性估计数和预测的项目服务费用回收数字计算)。

表 9

2010 年预计供资缺口

(以千美元计)

	经常预算
总预算	598.5
预计收入	457.3
供资缺口	(141.2)

29. 下文表 10 列出了 2009 年和 2010 年按捐助方分列的预计收入。

表 10

2009 和 2010 年普通基金的预计收入

(以千美元计)

捐助方	2009 年 预计收入	2010 年 预测收入	捐助方	2009 年 预计收入	2010 年 预测收入
美国	102 464	102 464	小计(续上栏)	421 406	406 251
欧洲联盟委员会	100 990	92 827	爱尔兰	5 007	5 345
联合王国	32 949	36 244	澳大利亚	4 187	4 187
瑞典	36 142	39 254	卢森堡	3 638	3 868
挪威	38 850	23 310	日本	2 850	2 850
联合国	19 400	19 400	比利时	1 828	1 828
荷兰	19 685	21 097	沙特阿拉伯	1 800	1 800

捐助方	2009年 预计收入	2010年 预测收入	捐助方	2009年 预计收入	2010年 预测收入
加拿大	13 010	13 010	科威特	1 500	1 500
丹麦	13 848	13 225	奥地利	1 055	1 055
西班牙	11 252	11 252	新西兰	577	646
德国	10 687	11 252	其他捐助方	5 506	7 010
法国	6 394	6 394	其他收入	5 000	5 000
瑞士	7 042	7 380	项目服务费用回收	16 000	16 000
意大利	4 082	4 219			
芬兰	4 611	4 923			
小计(接下栏)	421 406	406 251	总计	470 354	457 340

30. 因此,资源筹集对近东救济工程处至关重要。工程处捐助方的范围很窄,2009年超过94%的经常预算经费来自15个最主要的捐助方。而且,对10个最主要捐助方2001至2009年期间捐款情况进行比较发现,在此期间,只有5个捐助方增加了捐款额。其他捐款方的捐款数量则保持不变甚至有所减少。而在此期间,对工程处的期望和需求都已提高,希望工程处能够满足难民不断增加的需求,维持与东道国当局所实行的相称的标准,应对在高度动荡的地区提供服务的这种挑战。

31. 为确保最有效使用可用于筹资的有限资源,近东救济工程处最近制定了资源筹集战略指导今后两个两年期的工作和资源使用。这一战略的目标是:

- (a) 使捐助方增加对工程处普通基金的捐款以实现经常预算规定的目标;
- (b) 通过寻求签署多年供资协定,使对近东救济工程处的各项活动的供资更具可预测性;
- (c) 扩大政府和非政府部门捐助方的范围,包括近东和中东的捐助方;
- (d) 寻找人力资源的替代来源,以填补工程处国际工作人员配置中的缺口;
- (e) 在工程处的大量行为者的积极参与下,加强对外关系部对筹资活动的协调。

32. 资源筹集战略旨在指导各项为增加政府和非政府来源供资开展的活动,并考虑为此目的动用内部和外部资源。

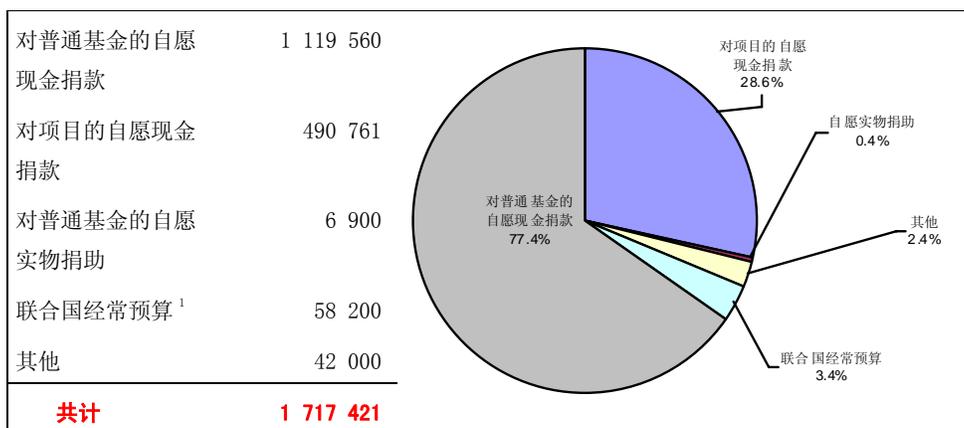
33. 工程处是否能够为每年大约增长2.5%的服务对象提供经常服务,取决于是否每年为其提供充足的自愿性资金。工程处还依赖于专门指定用于项目预算和紧急行动的额外供资。

下文图 8 分别列出了 2010 和 2011 年工程处预算总额(包括经常预算和项目预算)的预期资金来源。

图 8

2010-2011 年预算资金

(以千美元计)



¹ 根据要求包括为其他 14 个国际工作人员员额提供的 650 万美元,其中预期只有 3 个员额由联合国经常预算供资。

34. 将需要自愿捐助来负担 2010-2011 年预算总额的 94%,其中 77.4%是向普通基金提供的现金捐款,28.6%是向项目提供的现金捐款,大约 0.4%是对普通基金的实物捐助。

35. 联合国经常预算为 122 个国际员额供资,约占每年预算总额的 4%。其他收入的另外 2%来自以下来源:

(a) 利息收入和杂项收入,每年在 500 万美元左右;

(b) 教科文组织为 6 个工作人员员额(2 个国际员额和 4 个地区员额)提供经费,卫生组织为 4 个员额(2 个国际员额和 2 个地区员额)提供经费,分别作为这两个组织向教育方案和卫生方案提供的技术援助的一部分。

36. 如果捐助方捐款情况没有任何变化,近东救济工程处就只能以低于目前的质量水平提供服务,从而有可能给东道国当局带来新的压力。随着中期捐款数值的降低,不可避免要严重影响服务质量或在某些领域和人员配置作出削减。全面落实服务将比以往任何时候都需要更多的资金。增加资源的同时继续提高效率和效益,能够让工程处更好在实现各项战略目标取得进展。

37. 在强调工程处需要更多资源的同时,近东救济工程处也认识到,当前的金融环境有可能限制争取到捐助方更多支助的能力。近东救济工程处认识到,今后资金有可能越来越少,与此同时,由于人口增长或因需要增加而导致需求越来越多,

要求工程处必须对如何全神贯注地进行努力保持清醒的认识。作为 2010–2015 年战略规划进程的一部分，近东救济工程处确定了哪些活动和服务是它认为是诸多活动中最为重要的活动(见下文表 11)。

38. 近东救济工程处确定了能够最有效满足难民需要以及对于确保难民享有基本权利至关重要的一整套核心服务。近东救济工程处将把这些服务作为工作的中心，因此，外地业务在提供这些核心服务方面有很多相似之处。核心服务将首先动用普通基金的资源，尽管在某些情况下，项目的供资也可能有助于其实现。

39. 除了不可转让的核心服务之外，其他服务对于近东救济工程处的外地业务来说也十分重要。这些服务包括的服务：

- (一) 能够满足高度脆弱群体的需要；以及
- (二) 能够对难民的人类发展作出明确和可衡量的贡献。

40. 这些服务与整套的核心(或高度优先)服务之间的区别是，第二优先服务的投资重点和规模都更多地取决于外地的具体条件，而不是核心服务。

表 11

近东救济工程处的优先服务*

优先	服务
最优先：对各行动区都适用	
近东救济工程处必须保证的核心服务：确保难民享有基本权利；对难民的人类发展需要和重点事项作出回应。	<ul style="list-style-type: none"> - 基本教育 - 全面初级卫生保健 - (通过安全网和紧急方案)向赤贫人口提供救济和直接支助(现金、粮食和住房) - 环境健康；以及改善严重不符合标准的住房、设施和基础设施
第二高度优先：各行动区之间的权重分配各不相同	
(a) 必须能够满足高度脆弱群体需要的服务	<ul style="list-style-type: none"> - 为最脆弱群体改善住房 - 为最脆弱群体提供社会服务 - 为最脆弱群体有特殊情况者提供医院服务支助

优先	服务
(b) 能够为巴勒斯坦难民作出明确和可衡量的贡献的服务	<ul style="list-style-type: none"> - 宣传保护问题 - 技术和职业教育 - 由“小额贷款”中提供贷款和小额贷款 - 促进就业 - 环境保护活动 - 技术和职业教育 - 由“小额贷款”中提供贷款和小额贷款 - 促进就业 - 环境保护活动

* 本表中的服务或活动并非近东救济工程处的详尽活动清单。

联合国审计委员会的建议——执行情况

41. 表 12 说明了联合国审计委员会 2006-2007 年报告的 31 项建议的执行情况。截至 2009 年 3 月 31 日, 15 项建议已得到执行, 还有 16 项建议在执行中。在 31 项建议中, 有 4 项属于前一个报告(2004-2005 年)的范围。

42. 近东救济工程处管理层致力于执行各项建议, 其中一些建议需要额外供资, 历时不只一个两年期以及需要战略性措施。一些建议的资金来自 2009 年 12 月終了期间的组织发展。

表 12

联合国审计委员会为 2007 年 12 月 31 日终了的两年期所提建议的执行情况

部门	建议数	联合国审计委员会 撤销的建议	执行情况		
			执行完成	执行中	未执行
财务部	4		3	1	—
行政支助部:					
信息系统司	9	—	4	5	—
采购和后勤司	5	—	5	—	—
方案协调和支助	4		—	4	—
人力资源部	6		2	4	—

部门	建议数	联合国审计委员会 撤销的建议	执行情况		
			执行完成	执行中	未执行
内部监督服务部	2		1	1	—
外部关系部	1		—	1	—
共计	31	—	15	16	—

43. 在联合国审计委员会 2005 年 12 月 31 日终了期间的报告的 34 项建议中，一项已由联合国审计委员会撤回，23 项建议已执行，10 项建议在执行中。在执行中的建议中，4 项已转到联合国审计委员会 2006-2007 年的报告中。剩余的 6 项建议涉及注重成果的管理，已决定到 2009 年底之前执行。

第二章

健康长寿的生活

目标

44. 在《千年发展目标》关于健康和环境可持续的目标、《联合国儿童权利公约》以及卫生组织的政策和标准的指导下，近东救济工程处提供基本的卫生服务，并负责在难民营提供安全饮水和卫生。虽然巴勒斯坦难民生活的条件十分困难，但在过去二十年里，通过疫苗可预防的疾病以及其他传染病已得到控制，儿童死亡率和孕妇死亡率有所下降。

45. 将通过近东救济工程处卫生方案以及难民营改善和基础设施方案采取的举措，实现健康长寿的生活。

具体目标

46. 实现普及优质、全面的初级卫生保健。

47. 保护和促进家庭健康。

48. 预防和控制疾病。

制约和挑战

49. 为了维持卫生方案迄今的优秀业绩，近东救济工程处需要调整措施，使之能够更好应对人口增长、条件不断恶化导致难民处境更加脆弱以及新流行病挑战等压力。这些压力已经给质量造成影响。

50. 大约 66%符合资格的难民使用近东救济工程处的卫生设施。需要建立更好的数据以查清难民无法使用设施的情况，产生这些情况的原因，是由于脆弱性等情况而难于获得服务，或是生活在没有服务的偏远地点。

51. 2008 年进行的实地评估显示，近东救济工程处保健的质量受到工作人员长期短缺和难于吸引和留住合格工作人员、投资不足造成的卫生基础设施恶化以及设备陈旧的影响。医生每天平均诊治病人的数目为 95 人，致使看病时间短暂，降低了与专业医务人员互动的质量。医疗用品和医院护理的费用在增加。

52. 虽然拥有供水网的难民营住房接近 98%，但仍存在质量和连续性的问题。暴雨排水系统的不足以及污水系统不合标准，包括很多难民营存在露天污水渠，给一些地方带来了公共健康危害。传染病、特别是同环境情况不良有关的传染病都在发生。与食物不足有关的贫血和缺乏铁质，在学龄前和在校儿童以及孕妇和哺乳期妇女中非常普遍。出生婴儿体重过轻说明妇女的健康不良。心血管并病、糖尿病、高血压和癌症等非传染性疾病的患病率在上升。

53. 从中长期而言，重大改革和现代化将有益于卫生系统，使之能更好应对压力的增加。在付诸实施之前，需要对新做法作进一步的审查，但其内容包括更多的伙伴关系，加大事务外包的力度以及更多注重其他方面无法提供的服务。

财政资源

表 2-1

按具体目标分列的健康长寿的生活所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2010-2011 年估计数
确保普及优质、全面的初级卫生保健	154 889
保护和促进家庭健康	13 598
预防和控制疾病	30 951
国际工作人员年薪	1 577
经常预算共计	201 015
项目预算	56 450
总计	257 465

第三章

知识和技能

目标

54. 儿童有受教育的权利。实现普及初级教育是《千年发展目标》的第2项目标，国际社会承诺致力于为所有人带来更高质量的教育。近东救济工程处管理着668所小学和预备学校，为将近50万巴勒斯坦难民儿童免费提供基础教育。随着时间的推移，近东救济工程处的学校开始以辍学率低和学习成绩好而闻名。巴勒斯坦难民的识字率堪与全球水平媲美，1960年代以来，招生工作落实了两性平等。

55. 通过其教育制度，近东救济工程处拥有巨大的潜力，能够帮助巴勒斯坦难民儿童发展、发挥潜力和长大成人，与此同时了解自己的权利和尊重别人的权利。因此，在近东救济工程处向难民提供的所有服务中，工程处教育方案所提供的基础教育被认为是具有最高的优先性。近东救济工程处的教育方案也对就业能力这一战略目标作出了贡献。

具体目标

- 56. 保证普遍提供和能够获得基础教育。
- 57. 根据规定的标准提高教育质量和成果。
- 58. 使有特别教育需要的学生有更好受教育的机会。

制约与挑战

59. 虽然取得很多成就，但仍需解决重大的挑战来维持近东救济工程处在教育方面的成绩。虽然在阿拉伯叙利亚共和国和约旦学生们的表现常常超过了东道国政府的同龄学生，但数据显示，其他地点近年来的教育水平却有所下降。在加沙，学生的阿拉伯文和算术测验结果说明了成绩非常不佳，需要采取有力行动扭转下降的趋势。黎巴嫩和西岸的小学校成绩下降趋势也十分明显。

60. 尽管西岸和加沙难民的入学率仍然很高，但有迹象显示，阿拉伯叙利亚共和国和约旦等其他行动区情况并非如此，在这些行动区，入学率低于预期的入学率。此外，虽然低收入国家的辍学率一般都较低，但仍有学生没有完成基础教育。需求评估显示出社会经济和文化因素，例如需要工作养活家庭的压力，这种情况或许说明了何以一些行动区入学率低和辍学率高。

财政资源

表 3-1

获得适当的知识和技能：按具体目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2010-2011 年估计数
保证普遍提供和能够获得基础教育	603 692
根据规定的标准提高教育质量和成果	20 693
使有特殊教育需要的学生有更好受教育的机会	3 841
国际工作人员年薪	1 925
经常预算共计	630 151
项目预算	127 613
总计	757 764

第四章

体面的生活标准

目标

61. 为了体面地生活，难民必须能够有体面的生活标准，即：有安全的住房；确知饮水为清洁的饮水；有足够的粮食；有学习技能并导致工作的机会；以及有摆脱贫困的可能。通过适当的住房、粮食、衣服和工作而享有体面生活标准的权利，在人权协定中作了规定，并在《千年发展目标》目标 1 “消除赤贫和饥饿”中作了重申，该项目标中包括了实现生产性就业和体面工作的指标。联合国还致力于向贫困者提供普惠金融服务。

62. 近东救济工程处每年通过其安全网方案向大约 25 万名难民提供给与最贫困者的直接支助；对 6 万多名毕业生进行了技术和职业技能的培训；向大约 2 万名难民提供了小额贷款产品；长期以来修复了大约 13 500 套住房。

63. 近东救济工程处为支持这一目标所采取的措施，需要通过它的 RSS 方案、小额贷款方案、教育方案、难民营改善和基础设施方案作出统筹的反应。

具体目标

64. 减少赤贫。

65. 减轻紧急情况对于个人的直接影响。

66. 让特别是妇女、青年和穷人等弱势群体能够获得普惠金融服务和更容易获得贷款和使用储蓄设施。

67. 提高就业能力。

68. 通过可持续的难民营改善和更新不合规格基础设施和房舍改善城市环境。

制约与挑战

69. 难民贫困程度严重，看来还在进一步加剧，这在西岸和加沙尤其明显。2009 年官方数字显示，西岸大约 24% 以及加沙 50% 的难民家庭生活在官方贫困线以下，有大约 13% (西岸) 和 35% (加沙) 的难民生活在极度贫困线以下。2006 至 2009 年期间，在接受援助的情况下，巴勒斯坦被占领土难民家庭生活在贫困线以下的难民家庭增加了 23%。

70. 虽然定义不尽相同，从最坏处说，近东救济工程处将无法满足自身粮食消费需要的定为“赤贫”，而以下其他人士可定为“绝对贫困”：满足粮食和其他基本需要的能力强于其他人，但无论用什么标准衡量，生活都极端困难。在赤贫人口中，很多人的现状有可能会继续下去，因为残疾和年龄降低了使自身情况大幅改

观的可能性。在巴勒斯坦被占领土，以及近年来在黎巴嫩，紧急情况的影响又使给长期的贫困雪上加霜，很多人受到影响，但影响最大的是弱势群体。

71. 如果有适当的教育、培训和就业，其他贫困难民在没有遇到紧急情况的情况下，是能够脱贫的。尽管西岸和加沙的经济局势以及黎巴嫩难民工作机会十分有限，成为严重制约减贫工作的因素，但是，近东救济工程处通过培训或小额贷款赋予难民能力和帮助他们获得适当的脱贫机会，可以给难民的生计前景带来重大的影响。在阿拉伯叙利亚共和国等行动区，这种情况尤为严重，那里的青年失业率高达 56%。

72. 对于所有难民、特别是最弱势群体来说，如果要让难民享有体面生活的应有权利，近东救济工程处为改善难民住房质量使之达到可接受的标准的努力依然极其重要。巴勒斯坦难民居住过分拥挤的情况非常严重，特别是在黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和约旦的难民营。单在约旦行动区，就有大约 1 万套住房需要修理。

财政资源

表 4-1

体面的生活标准：按目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2010-2011 年估计数
减少赤贫	80 779
减轻紧急情况对个人的直接影响	1 115
让特别是弱势群体能够获得普惠金融服务和更容易获得贷款和使用储蓄设施 ¹	
提高就业能力	53 550
改善城市环境	11 795
国际工作人员年薪	5 237
经常预算共计	152 476
项目预算	127 613
总计	757 764

¹ 通过小额贷款和小企业方案供资的项目。

第五章

充分享有人权

目标

73. 公正和公平的人类发展需要对人权的尊重。对工程处来说，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。

74. 确保在方案方面落实这一目标的责任，属于保健、教育、难民营改善和 RSS 等部门的职责。

具体目标

75. 确保提供的服务满足受益人、包括弱势群体的保护需要。

76. 通过促进尊重人权、国际人道主义法和国际难民法，保护和促进巴勒斯坦难民的权利。

77. 加强难民在社区内拟定和施行可持续社会服务的能力。

78. 根据有关国际标准保障巴勒斯坦难民获得接受近东救济工程处服务的登记和资格。

制约和挑战

79. 国际法、人道主义法和难民法规定的巴勒斯坦难民的权利和自由，经常受到近东救济工程处业务行动区内的国家和当局的无视或侵犯。这在巴勒斯坦被占领土和黎巴嫩尤其如此，在这些地方，除了巴勒斯坦难民固有的各种保护需要外，也有其他至关重要的保护需要。侵权行为涉及各种权利：(一) 身份和法律地位；(二) 当局的蓄意行动或由于难民营里没有法治或起作用的民事当局而剥夺生命权、自由和个人的安全；(三) 不符合程序的拘留剥夺了作为法律面前的人格得到承认的权利；(四) 巴勒斯坦被占领土的进出制度剥夺了行动自由的权利；以及(五) 受保护免遭强制流离失所的权利。

80. 在解决诸多挑战方面，近东救济工程处的能力显然受到限制。但是，近东救济工程处的广泛存在以及与难民的直接接触，让工程处对于巴勒斯坦难民情况有独到的了解，因而奠定了牢固的行动基础。在其任务限制范围内，并根据大会所作“联合国各单位根据其任务授权促进人权和基本自由”的呼吁，近东救济工程处应在以下方面发挥重要的作用：采取直接行动阻止侵权行为；监测侵权行为和采取力促采取补救行动的措施；采取确保适当程序或解除任意拘留的措施；向个人提供支助和咨询意见；向有可能影响保护成果的机构提出报告；以及在各级包括媒体进行宣传和与东道国政府及国际社会打交道，提高和促进难民的权利。国

际工作人员的存在，例如业务支助办公室，尤其可以成为供近东救济工程处利用的得力工具。

财政资源

表 5-1

充分享有人权：按目标分列的所需资源

(以千美元计)

	2010-2011 年估计数
确保提供的服务满足受益人、包括弱势群体的保护需要	375
通过促进尊重人权、国际人道主义法和难民法，保护和促进巴勒斯坦难民的权利	560
加强难民在社区内拟定和施行可持续社会服务的能力	4 819
根据有关国际标准保障巴勒斯坦难民获得接受近东救济工程处服务的登记和资格	4 356
国际工作人员年薪	1 279
经常预算共计	11 389
项目预算	33 791
总计	45 180

第六章

业务支助服务

目标

81. 业务支助服务的目标是协助主任专员实现巴勒斯坦难民的人类发展目标。这包括在工程处、外地、行动区和难民营各级的有效行政管理和业务及行政服务，这些对于工程处的业务具有重要作用。

82. 这一目标系通过总部各部门以及外地办事处的相应单位予以实现：

- (一) 主任专员办公室(包括执行办公室、发言人和新闻办公室、联络办公室代表、方案协调和支助股)
- (二) 行政管理服务部
- (三) 人力资源部
- (四) 财务部
- (五) 法律事务部
- (六) 内部监督事务厅
- (七) 对外关系部

具体目标

83. 为近东救济工程处各级业务提供有效和高效的指导及业务和行政支助。

制约和挑战

84. 不少主要捐助方对近东救济工程处充满信心。但由于全球经济衰退，2010-2011 年的收入预测令人关切。资金的减少无疑为给各支助部门带来前所未有的压力。筹集足够的资源将是优先事项。在资金方面、特别是购买粮食方面的时限，已经带来问题，导致采购费用增加，并有可能造成储备断档。

85. 预期开展业务的环境仍将动荡不定。紧张和冲突继续持续不断的可能性极大。巴勒斯坦被占领土内与安全有关的服务中断的情况，以及工作人员在该地区内以及进出该地区的能力受到限制，将继续给向西岸和加沙提供支助服务造成费用增加和拖延。汇率波动以及商品及其他业务费用前景不明，将继续带来问题。

86. 要维持支助服务的可持续性和表现，需要对物质、机械和人力资源进行不断的投资。如果工程处 2010-2011 年的财务预测正确，近东救济工程处将无法替换

其陈旧的车队，保养标准将会降低，近东救济工程处信息技术系统的缺陷仍将无法弥补。吸引和留住合格的工作人员将继续是一个挑战。

87. 采购、人力资源和财务安排需要与联合国系统作进一步的协调统一。工程处将着力参与推行机构资源规划系统，同时必须找到透明、有效和有力同时亦付得起的更好监测和管理的临时性办法。

88. 2007-2009 年的组织发展计划的大多数管理改革举措都已得到实施。2010-2011 年期间需要巩固管理改革。需要建立各服务部门全力支持注重成果的分权管理系统的的能力。组织发展计划的全面施行以及相关工作人员的能力建设、程序/系统的改善，在当前财务背景下都将是一个挑战。

财政资源

表 6-1

业务支助服务：按目标分列的所需资源

(现金和实物，以千美元计)

	2010-2011 年估计数
为近东救济工程处各级业务提供有效和高效的指导及业务和行政支助	
主任专员办公室	2 642
行政管理服务部	99 217
人力资源部	11 342
财务部	11 078
法律事务部	288
内部监督事务部	1 503
对外关系部	2 536
国际工作人员年薪	51 239
经常预算共计	179 845
项目预算	39 286
总计	219 131

09-44438 (C) 210809 030909

