



第七十一届会议

临时议程* 项目 49

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：Kjetil Halvorsen(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 2016 年期间的活动，并详细说明工程处目前的财务状况。工作组在 2016 年 8 月 22 日举行的会议上一致通过了本报告。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结论意见。

* A/71/150。



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)由大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议设立,其任务规定最近得到大会依据第 68/76 号决议延长。
2. 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是根据大会第 2656(XXV)号决议设立的,负责全面研究工程处经费筹措问题。
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。小组目前由土耳其常驻代表哈立德·切维克担任主席。
4. 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(2015 年的报告为 A/70/379),并通过决议,赞赏地注意到工作组所做的工作(第 70/85 号决议)。

二. 工作组的活动

5. 2016 年 6 月 30 日,工作组第一届常会上,小组编写了本报告,会议由土耳其第一参赞 Makbule Başak Yalçın 担任主席。近东救济工程处提供了最新资料,指出该处严峻的财务状况和工程处各业务区的状况。工作组在 7 月 14 日和 26 日、8 月 9 日和 16 日举行了专家级会议,并于 8 月 22 日通过了本报告,通过时有土耳其常驻代表、近东救济工程处纽约办事处主任和中东和西亚司副司长在场。

三. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的财务状况

6. 在其整个历史中,并由于巴勒斯坦难民所处的困境和他们在长期不稳定的地区里日益增长的需求,近东救济工程处一直面临财政困难,尤其是长期的资金短缺。这些短缺使本处难以充分履行任务,向已登记的巴勒斯坦难民提供援助和保护,难民人数现达 520 万之众,占全世界长期难民的 40% 以上。作为国际社会托付承担起解决这些人基本需求的主要责任的联合国机构,并鉴于工程处对巴勒斯坦难民的人的发展所作出的重大贡献,及其在人道主义紧急状况中发挥的多功能的前沿应对者的作用,工程处正面临一种循环的财政危机,需要采取协调一致的行动。
7. 工程处通过在其核心方案和人道主义工作中提供高效率、高效益的服务,对其本身的可持续性作出了长期的承诺。本处最近采取了一系列强健的措施,以加强效率和效果。此外,它还推出了 2016-2018 年期间第二个资源调动战略,为其与捐助方和合作伙伴的交往定调。工作组强调指出,面对近期内本处前所未有的

财政危机，近东救济工程处财政可持续性这一目标尚未有保障，必须再接再厉地争取实现。

8. 经常的预算赤字是工程处捐助者和东道国的一大担忧，而且最重要的是，这动摇了巴勒斯坦难民对工程处的信任。工程处的财政状况岌岌可危，使难民愈加担忧国际社会是否有能力在一个不稳定的地区解决最基本的需要。随着这些事态的发展，受该区域冲突影响的巴勒斯坦难民四处流动，与其他居民一起，大批进入邻国避难，也有小批人进入欧洲。他们对和平、安全的希望，和对自己和孩子获得切实未来的希望受到了冲突和极度贫困的威胁。

9. 2015年8月4日，安全理事会向大会提交了近东救济工程处主任专员的一份特别报告，阐述了工程处遭遇的财政危机(A/70/272)。报告提醒国际社会注意，工程处标志性的教育方案于2015年秋季面临风险，因为预测1.01亿美元的短缺如果不能在暑假期间弥补，学校就无法为50万近东救济工程处学生准时开学。近东救济工程处动用了内部和外部措施应对危机。联合国和国家政府最高层官员也参与帮助弥补资金缺口，确保为近东救济工程处学生提供教育。

10. 到8月底，为填补1.01亿美元的短缺共认捐了大约8000万美元的额外资金，其中一半来自阿拉伯捐助方。面对工程处的赤字，科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国2015年向近东救济工程处捐助了共达5480万美元的资金，远远超过了以往对方案预算(以前称为普通基金)的缴款。各种捐助方的慷慨捐款使近东救济工程处得以在2015年不间断地维持业务，但这并未改变工程处的较长期的财政状况。

11. 在大会2015年9月举行的一般性辩论的会外间隙中，约旦和瑞典外交部长共同主持了关于工程处财政可持续性问题的第一次会议。会议的信息有两个：近东救济工程处应继续推动改革，同时维持其服务质量；会员国应努力向工程处提供更多的、可预测的和可持续的资金。

12. 2015年年底，近东救济工程处再次提醒国际社会，工程处预测的核心预算短缺可能会导致财政危机。约旦和瑞典于2016年5月在纽约联合国总部再次共同主持了一次会议，强调确保近东救济工程处的可持续性极为重要。

13. 这些趋势彰显了对工程处方案和管理实行改革的必要性、扩大捐助方来源的必要性，以及加强会员国支持的必要性，以此使近东救济工程处有一个稳定的财政基础。工作组注意到，截至2016年8月，工程处的方案预算资金短缺达9650万美元，占2016年其6.68亿美元现金预算的14%以上，相当于向50万巴勒斯坦难民儿童提供大约三个月教育服务的经费。

14. 近东救济工程处与东道国和主要捐助方协商为2016年至2021年期间制定了中期战略，战略将使工程处更具成本效率和成本效益，同时向巴勒斯坦难民提供高质量的核心服务。战略得到工程处咨询委员会的赞同。战略中设想了一些改革，

将进一步改进工程处方案的成本效益，同时加强其核心服务。工程处作出了一些改革后，取得了迅速的进步，有些改革正在进行，有些到 2016 年年中已很深入。同时，工程处的领导报告说，在对工程处所有预算进行财务控制和管制方面均已达到新的高度，这有助于 2016 年实现预算的零增长，是十年来的首次。

15. 响应工程处紧急呼吁而提供的捐助很少，特别是响应被占领的巴勒斯坦领土的紧急呼吁而作的捐助很少，截至 2016 年 8 月 18 日供资水平仅达 36%。尽管最近有一些认捐，并为振兴工程处在巴里德河和加沙的大型重建项目作了努力，但财政资源来得很慢。这方面的挑战仍然十分巨大，难民继续遭受长期流离失所和深陷困境的影响。

16. 工程处的改革着重显示了一些情况，包括工程处领导人决心遵循 2016 年 5 月在伊斯坦布尔举行的世界人道主义首脑会议上宣布的人道主义筹资大交换的相关原则，秉持透明度和问责制。大交换的规定呼吁加强可预测性、多年期的和不指定用途的供资，这将帮助近东救济工程处更有效地执行其任务，并控制或减少关键的业务费用。简化利益攸关方的报告程序也是近东救济工程处的一个优先事项，因为这是针对广义的联合国系统和会员国的，而且是在大交易中提及的。

17. 工程处为巴勒斯坦难民开展的工作也直接有助于全球到 2030 年实现可持续发展目标的广义的努力。巴勒斯坦难民儿童有 50 万学生在工程处 692 所学校入学，实现了充分的男女平衡，在中东属于教育水平最高之列，据此，巴勒斯坦难民儿童持续不间断地获得包容而公平的优质教育、使之根据目标 4 享有终身学习的机会，极为重要。

18. 近东救济工程处自 1950 年开始运作以来，在东道国政府和捐助者的协助和支持下为在加沙和西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供服务。目前，本处 30 000 名工作人员向在工程处登记的巴勒斯坦难民(现达 5 200 万人)提供了重要的人类发展服务。巴勒斯坦难民仍然是其生活的社区中最脆弱的人群，遭受贫困、失业率上升(特别是青年和妇女)、各种形式的歧视和普遍缺乏充分享有人权的境遇。由于该区域的一再冲突，这种状况已经恶化，最近的冲突是 2011 年在阿拉伯叙利亚共和国的冲突，及 2008-2009 年、2012 年和 2014 年在加沙的冲突。

19. 2011 年以来，由于冲突，有 30 名近东救济工程处工作人员丧失，截止 2016 年 7 月，在阿拉伯叙利亚共和国有 25 名工作人员仍然失踪、或被拘留或被绑架。这些可悲的损失包含在该区域一再冲突期间巴勒斯坦难民被杀或受伤的人数中。对近东救济工程处工作人员的威胁和攻击仍是令人关切的重大问题。为了在冲突局势中继续向巴勒斯坦难民提供服务，近东救济工程处灵活应变，适应当地实情，特别是在阿拉伯叙利亚共和国境内的紧急情况下提供教育。工程处在紧急情况下在教育方面的创新的工作在世界人道主义首脑会议上被作为楷模推介。

20. 工作组确认，在中东这样动荡的区域，在最近该地区难民大规模流动的背景下，近东救济工程处继续为巴勒斯坦难民社区和区域起到关键的稳定作用。获取工程处服务的机会、包括教育服务机会，诱导巴勒斯坦难民留在原地，而避免冒着生命危险进入欧洲和其他地区。必须指出的是，通过近东救济工程处为一个巴勒斯坦难民提供帮助的费用远低于帮助一个在欧洲的难民。鉴于定于 2016 年 9 月 19 日将在联合国总部举行关于处理难民和移民大规模流动问题的高级别大会全体会议，切实维护工程处的服务具有高度的现实性。

21. 在加沙，由于一再的冲突造成的影响并由于自 2000 年以来经济状况急转而下，约 130 万已登记的巴勒斯坦难民生活条件继续恶化。2014 年 7 月和 8 月军事行动升级后，为方便足够数量的建筑材料进入加沙地带以保障重建的需求得到解决，建立了加沙重建机制，而机制依然困难重重。对加沙的封锁现已进入第十个年头，封锁其经济产生了破坏。失业率维持在 40% 上下、在青年中高达 60%，属于世界最高之列，造成估计 80% 的人口严重依赖国际援助。2016 年，仅近东救济工程处就向 930 000 名巴勒斯坦难民提供粮食援助，占加沙总人口的一半。工作组强调指出，以色列政府实行的关闭通道和准入限制继续严重限制了人员、商品和服务的流动，并增加了近东救济工程处向难民提供有效人道主义援助的财务费用。这种情况不仅阻碍经济发展，而且直接导致失业率高启，并使难民的粮食安全得不到保障。由于以色列的封锁，并由于需要对工程处所有运入加沙的物品进行安检，工程处在人员配置、过境和后勤费用增加，使工作组感到关切。2015 年，这类成本超过了 860 万美元。工作组强调，需要进一步推动处理加沙总体的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。

22. 以色列的占领继续限制巴勒斯坦难民社区的生活，目前约有 800 000 人在工程处的西岸业务区登记。2015 年 10 月以来，西岸暴力严重加剧，包括难民营周围的冲突和杀害巴勒斯坦难民、以色列平民和以色列安全部队人员事件。拆毁房屋、家庭流离失所和定居者的暴力行为、尤其是在 C 区的暴力，严重伤害了巴勒斯坦难民。2015 年，以色列当局拆毁了 550 所无建筑许可证的巴勒斯坦人所拥有的建筑，驱赶了 807 人，包括 287 名巴勒斯坦难民，而 2014 年遭受这类影响的人数为 411 名难民。从 2016 年初至 2016 年 8 月 15 日，以色列当局拆除了 762 所巴勒斯坦人的建筑。这造成至少 1 162 名巴勒斯坦男女老少、包括贝都因人流离失所。定居点的扩大计划、包括东耶路撒冷地区的扩大计划使巴勒斯坦难民社区严重担忧。以色列继续推行移走主要由巴勒斯坦难民居住的大约 50 个贝都因人社区的计划。以色列政府实行的行动限制对西岸的经济产生了破坏性影响。2015 年，巴勒斯坦权力机构财政部就为西岸和加沙提供的服务和物质而应向工程处支付的增值税总额达 9 090 万美元，略低于上一年 9 680 万美元的历史高位。

23. 在阿拉伯叙利亚共和国，冲突继续严重损害到巴勒斯坦难民，滞留在阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民估计达 45 万人之众，其中 60% 以上的人已流离失所。在耶尔穆克发生了叙利亚当局、反对派团体和被指认的恐怖主义团体(如努斯拉阵线和 Da'esh)之间的一些最激烈的战斗。巴勒斯坦难民社区一度的经济中心目前已经满目疮痍。据估计，仅有约 10 000 名巴勒斯坦难民仍留在营地，其余人口已流亡到阿拉伯叙利亚共和国其他地方、主要是大马士革。在大马士革南部农村地区的 Khan Eshieh 营地，冲突各方之间在激战中不分青红皂白地使用重型武器和空投弹药，继续危及巴勒斯坦难民的生命，并破坏和摧毁平民的家园。约有 60 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民逃往黎巴嫩和约旦，而其他人则试图逃往欧洲，但结果往往是一场灾难。总体而言，95% 在阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民依赖近东救济工程处的援助。由于阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突造成该地区更广泛的不稳定对约旦河黎巴嫩继续构成重大的社会经济和安全问题，这些国家除了已有的巴勒斯坦难民外，还接纳大批来自阿拉伯叙利亚共和国的难民。近东救济工程处发出了一系列紧急呼吁，呼吁各方支持在约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的紧急需要。

24. 在黎巴嫩，近东救济工程处登记了超过 45 万巴勒斯坦难民(不包括那些来自阿拉伯叙利亚共和国的人)，那里的生活条件自 1948 年以来就特别困难。难民继续不得进入大约 40 种有企业联合组织的行业，并面对其他一些限制，例如禁止拥有或继承固定财产。在获得政府提供的服务方面受到限制。从阿拉伯叙利亚共和国流入的巴勒斯坦难民使原本就广泛面临贫穷的社区更有依赖性。在这种情况下，工程处的服务被视为难民的生命线。

25. 在收容了 200 多万巴勒斯坦难民的约旦，难民社区的生活水平稍为好些，尽管许多人继续面临困难和更严重的贫困。阿拉伯叙利亚共和国难民(包括巴勒斯坦一些难民)的人数越来越多，为东道国政府和寻求援助都造成了困难。

26. 会员国通过三个不同的门户网站对近东救济工程处提供赠款，即方案预算、紧急呼吁和项目预算。

27. 工程处的核心业务在其方案预算中概括，方案预算为其已获授权的工作方案供资，主要领域是教育、保健、救济和社会服务。这一预算是近东救济工程处的核心，是其所有活动和方案的基石。

28. 紧急呼吁是对国际社会的特别请求，要求对由于冲突或导致巴勒斯坦难民生活条件急剧恶化的局势而引起的人道主义需求供资。2016 年初，近东救济工程处为被占领的巴勒斯坦领土和阿拉伯叙利亚共和国分别发布了两项紧急呼吁。后者包括为逃离阿拉伯叙利亚共和国境内冲突的人而在约旦和黎巴嫩开展紧急活动。响应近东救济工程处的呼吁而提供的资金为朝不保夕的人提供拯救生命帮助及其他帮助。

29. 工程处的项目预算包括所有其他支持巴勒斯坦难民的有时限的活动。这方面的例子包括购买医疗设备、加强近东救济工程处的体制和重建校舍。工程处的一个优先项目是重建黎巴嫩巴里德河难民营，难民营于 2007 年被摧毁，截至 2016 年 6 月，近东救济工程处为此仍然需要 1.37 亿美元。近东救济工程处的另一个优先事项是重建加沙计划，估计需 720 万美元，其中 2.57 亿美元已有认捐。

30. 除了 155 个由联合国经常预算供资的国际工作人员职位外，工程处的方案预算完全由自愿捐助者的捐款供资。

31. 2016 年，尽管方案预算为零增长，但由于上述因素，工程处的财政依然受到极大的压力。近东救济工程处预测，中期内对服务的需求将继续增长，与此同时巴勒斯坦难民越来越多，而且这是在业务费用上升的背景下增加的。到 2020 年，巴勒斯坦难民人口预测将达到 640 万人。

32. 对方案预算的压力越来越大在某种程度上也是因为联合国系统和捐助者要求加强尽职尽责、内部监督、作出汇报，及在方案的制订中以证据为依据。周转金的恶化使问题更加严重。虽然 2010 年近东救济工程处曾有大约 8 000 万美元平均现金余额，但 2012 年至今，工程处几乎没有任何周转基金。近东救济工程处由于现金短缺而不得不在不同时期里暂时中止向债权人偿付款项，从而削弱了供应商的信心、并使近东救济工程处面临更大的法律和金融风险。过去六年来近东救济工程处每年不得不要得到捐助方对下一年捐款的预付款，而这也直接扩大了以后年份的资金缺口。截至 2015 年 12 月底，近东救济工程处方案预算现金余额为 180 万美元，每月现金流出量为 5 250 万美元(包括 3 990 万美元的工作人员费用和 1 260 万美元的非工作人员费用)。由此可见，近东救济工程处继续缺乏周转金。

33. 当地征聘的工作人员所领取的薪酬大大低于受雇于联合国其他组织本国工作人员的薪金，因为根据工程处的薪酬政策，当地工作人员的薪金是按照东道国政府同等职能的薪金标准来支付的。工程处的津贴也低于联合国其他组织；例如，工程处的当地工作人员不领取冲突地区危险津贴。近东救济工程处的薪酬政策要求每两年进行一次薪金调查。在工程处几个业务区里已有三年多没有作过调查，工程处今年正在所有五个外地区域进行薪金调查，来解决这一情况。完全可以期待，东道国政府薪金的变化将会产生财务影响，并增加工程处工作人员的费用。

34. 工程处向工作组表示担忧，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 2015 年 12 月 31 日，有 6.974 亿美元的离职金没有着落(与 2014 年的 5.602 亿美元相比，增加 1.372 亿美元)。

35. 工作组欢迎工程处 2016-2021 年中期战略的发表，其中提出了一套旨在解决巴勒斯坦难民需要的战略成果。该战略主要通过方案预算实施，目的是最大限度地利用其资源，对工程处满足难民的行动起到作用。它重申工程处致力于倡导并

促进人类发展和满足巴勒斯坦难民得到保护的需要。这五项成果关系到巴勒斯坦难民的权利和保护、保健、教育、生计和人的基本需要。

36. 人权是具有普遍意义的。保护人权的主要责任应由国家承担。在近东救济工程处而言，如果保护责任未得到其他行为体的履行，即在内部没有提供服务及通过提供服务来提供保护，在外部未能促进对国际法的进一步尊重、包括对国际人道主义和人权法的尊重，此时该工程处就会为保护巴勒斯坦难民出力。根据大会的授权，工程处特别关注妇女、儿童和残疾人以及其他弱势群体。

37. 近东救济工程处继续加强其对巴勒斯坦难民的保护行动。例如，工程处最近完成了一项儿童保护框架，并签署了 2016 年 5 月在世界人道主义首脑会议上通过的《残疾人参与人道主义行动章程》。2016 年全年，工程处将在总部设立一个新的保护司，以此使工程处的保护行动更加连贯一致，从而促进对巴勒斯坦难民的保护。

38. 近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供高质量的和普遍的初级保健。每年，近东救济工程处的 143 个初级保健设施接待 950 万次医疗访问。这些设施雇用了 3 300 多名保健工作人员。由于巴勒斯坦难民的寿命延长，传染性疾病和初步治疗护理已不再是最紧迫的保健难题；业已越来越关注非传染性疾病，如糖尿病和心脏病，这些疾病是巴勒斯坦难民死亡的主因，而控制和治疗则更加困难和昂贵。

39. 工程处实施了家庭保健工作队模式，以此使提供医疗保健的方式现代化。该模式已在加沙、西岸、约旦和黎巴嫩推展，不久并将扩大到阿拉伯叙利亚共和国。这一方案旨在建立以人为本的保健系统，并减少医疗工作人员的业务负担。此外，目前正将工程处的数字化机制系统电子保健(e-health)作为新的卫生系统的管理工具而纳入系统。

40. 工程处的一般教育和职业技术培训方案向难民提供技能和知识，使之能够进入劳动力市场或以其他手段实现自力更生，并促进社会 and 经济发展。工程处提供免费的小学和预科教育，教育在五个业务区持续 9 年(在约旦这类教育例外地共提供 10 年)，此外在黎巴嫩并提供中学教育。该教育计划通过大约 692 所学校普及到近 50 万巴勒斯坦难民儿童，而且这一数字每年都在增加。这主要是由于加沙的人口增长，当地每年学生量增加 8 000 例。

41. 近东救济工程处率先制定了紧急状态下的教育方案，确保为身处冲突局势的巴勒斯坦难民提供高质量的教育。这使身陷冲突局势的学生能接受心理帮助，并确保学生能融入社会，而最重要的是，使之得以继续接受正常的教育。该方案解决儿童当下的需要，从而将紧急状况与发展方式相联系，并推进了工程处运营的较长期的持久教育系统。

42. 近东救济工程处促进和倡导获得教育的机会平等，以此在其学校中实现了性别平等。此外，近东救济工程处在其学校中传授了人权教育，以推进和平解决冲

突、尊重人权和宽容的价值观。近东救济工程处的教育方案占其方案预算的近 54%。据估计，近东救济工程处学校的每名学生每年费用约为经济合作与发展组织成员国内学童费用金额的 14%。

43. 巴勒斯坦难民识字率的普及是工程处的主要成就。各种独立评估始终认为工程处的教育方案在质量和效率方面名列前茅，其中，世界银行最近的一项研究中发现，近东救济工程处学校的学生与工程处业务区所在的国立学校系统学生相比超前一个学年。

44. 保健、教育和就业是改善巴勒斯坦难民生计的基本因素。近东救济工程处通过指导咨询、劳动力市场研究和提高认识教育方案，促进课外教育，来支持就业。工程处在五个业务区(约旦、西岸、加沙、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国)的九个职业培训中心推行其技术和职业教育及培训方案。2010 年至 2014 年间，大约 20 000 名学生从中心毕业，这有助于减少巴勒斯坦难民社区内的贫穷。就业机会的减少是致使巴勒斯坦难民更加贫穷并失去尊严的一个主因。如果没有适当的供资，工程处就会目睹贫穷状况增加、无法获得服务的穷人增加。

45. 近东救济工程处还通过两个不同渠道(小额信贷方案和小额信贷社区支助方案)提供小额信贷服务。这些举措旨在确保包括妇女和赤贫者在内的巴勒斯坦所有难民能够获得小额信贷和补充性金融服务，使巴勒斯坦难民有机会获得资金来维持可靠的自给自足的生计。

46. 工程处力求解决食物、住房和环境健康等物质需求以及与人类发展相关的一系列作为人的广泛需求。如果大批个人和家庭的营养、住房和环境健康这些基本需求无法得到满足，就难以实现减贫和随之而来的人类发展的改善。工程处通过各种方案，如现金和粮食援助、小额信贷服务和创造就业机会，促进实现体面的生活水准。2013 年制定的社会安全网方案旨在通过粮食和现金支助，解决贫穷难民和赤贫难民的粮食不安全问题。

47. 主任专员面对 2015 年工程处的财政危机，发布了一份特别报告(A/70/272)，说明工程处面临的严峻局势。他还强调，教育方案的中止将阻碍儿童享有受教育权，加大弱势儿童和青年面临的风险，在此中东动荡之时加剧巴勒斯坦难民社区的不稳定。后来由于捐助方慷慨解囊，工程处得以填补资金缺口。据此，工程处致力于继续执行重要措施，以实现自身的财政可持续性。

48. 2015 年，工程处还将其每个教室的儿童人数上限升至 50 人。大幅减少了由工程处供资、持非工作人员合同的国际员工人数，冻结了对核心服务无关紧要的所有岗位的征聘工作。并实行了严格的成本控制，通过管理措施予以强化，以缓解对成本动因的预算影响。这些管理措施多管齐下，使工程处 2015 年产生了 1 500 万美元的节余，2016 年有 1 800 万美元节余，并通过提前退休和自愿离职计划，推出了任选性工作人员队伍缩减措施。

49. 与此同时，工程处实现了严格的财务和预算控制。2016 年针对捐助方的对冲资金收益达 1 600 万美元，这是财务管理的新办法，包括风险管理。此外，工程处通过更好地跟踪市场波动，在其他机构管理的资金均出现损失的形势下，实现了地区工作人员养恤基金节余 1 600 万美元。工程处还通过重新谈判投资交易费，每年结余了 30 万美元。

50. 此外，工程处已开始实施若干方案改革，以改善对最弱势和社会边缘难民的服务质量或获得服务的渠道。虽然这些改革并非纯粹涉及财政，但仍将提供更具成本效益的对策。

51. 世界人道主义峰会指出，工程处的一项关键改革是“从粮食转向现金”，2016 年工程处在约旦、黎巴嫩和西岸实现了这一点。工程处为开展新的社会安全网方案，支持这些地区最贫穷的巴勒斯坦难民，正在向约 160 000 名符合资格的难民分发电子卡。工作组支持这一政策转变，它使难民能够做出自己的选择并将资源导向当地社区。工作组还指出，这一改革还使得后勤和支助费用减少。工程处感谢东道国政府为新系统提供支持，并希望新系统将有助于调动更多资源，帮助更多粮食不安全的难民。工程处还拨出约 50% 的人道主义支出用于 2015 年基于现金的方案规划，并计划今后在应对紧急状况时增加现金的使用。

52. 此外，工程处执行了住院政策修正案，这将有助于简化工程处在业务领域实行的方法，加强可持续性，同时确保最弱势群体有获得服务的渠道。2016 年初这些修正案在黎巴嫩(该国最近承担了工程处 50% 以上的住院费用)引发的紧张气氛已经通过与当地伙伴的密切磋商而得到克服。

53. 工程处进行的其他方案改革包括：调整开创性的技术和职业培训方案，以改善在校学生和毕业生的生计和就业机会；推行保健方案数字化，减轻工程处医务人员负担。工程处还正在探索与耶路撒冷一所主要医疗机构开展伙伴关系，以便携手在工程处的盖勒吉利耶医院提供二级保健，并将医疗项目扩大到涵盖癌症治疗等关键领域，使工程处将重点集中在初级卫生保健的核心工作上。

54. 工程处还正在开展小额信贷方案的内部变革，该方案将在不增加运营成本的情况下，扩大信贷，同时坚持在监督、透明和问责方面的高标准。

55. 工作组赞扬工程处在向受中东冲突影响的巴勒斯坦难民提供有效紧急援助方面取得的成就。自 2000 年第二次起义爆发后，工程处根据响应巴勒斯坦被占领土紧急呼吁而作的供资，向加沙和西岸提供了紧急援助。在黎巴嫩、约旦和阿拉伯叙利亚共和国，工程处自 2012 年 6 月以来持续提供了紧急援助，此系由叙利亚阿拉伯共和国紧急呼吁的供资的叙利亚人道主义援助应对计划和叙利亚区域应急计划中的一项内容。紧急呼吁涵盖九个关键部门：粮食援助、现金支助、创造就业、社区精神保健、教育、保健、临时住房和住房维修、水和环境卫生和保护。

56. 2016 年，根据巴勒斯坦被占领土紧急呼吁开展的行动需要 4.03 亿美元，根据援助阿拉伯叙利亚共和国紧急呼吁开展的行动需要 4.14 亿美元，这些金额与 2015 年所需预算经费相近。2015 年，住房(1.27 亿美元)、粮食援助(1.29 亿美元)和紧急工作换现金(8 400 万美元)是加沙和西岸的最大需求，而现金支助(2.49 亿美元)占叙利亚呼吁下巴勒斯坦难民预算的 60%。

57. 虽然捐助方慷慨解囊，但工程处所筹资金仍不足 2015 年确定紧急需求的一半。截至 2016 年 8 月 18 日，巴勒斯坦被占领土紧急呼吁尚面临 2.59 亿美元的短缺(认捐额为 1.44 亿美元，占请求数额的 36%)，叙利亚紧急呼吁也严重短缺 2.53 亿美元(这意味着认捐额占请求数额的 39%)。由于缺乏资金，工程处只得缩减向阿拉伯叙利亚共和国境内巴勒斯坦难民发放现金援助并缩减向由该国逃往黎巴嫩和约旦的巴勒斯坦难民提供住房援助的数量和频率。叙利亚紧急呼吁所需现金援助总额为 2.54 亿美元，而认捐额仅为 5 460 万美元。

58. 2001 年以来，巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦难民所需紧急援助有所增加。由于加沙冲突反复出现，西岸局势不断恶化，巴勒斯坦难民的需求总体增加。这种情况也促使工程处增加了紧急提供基本人道主义服务、生计支助和可持续创收活动。2015 年，巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦难民继续面临以色列占领、定居点扩大、侵犯人权行为一再发生以及暴力和敌对行动的反复升级。

59. 以色列政府继续限制巴勒斯坦人、包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人在西岸内部和进出西岸的流动，并拆毁巴勒斯坦人的建筑，严重破坏了巴勒斯坦经济发展。西岸的许多巴勒斯坦人，包括巴勒斯坦难民，仍然面临流离失所和被剥夺财产的风险，并需要应付以色列的占领所引起的高度不安全状况。西岸近四分之一的巴勒斯坦难民缺乏粮食安全，约 20 万人需要援助以满足基本的粮食需求。因此，工程处在紧急呼吁中为解决这一令人震惊的局势而制定了战略目标，重点放在以下方面：改善粮食无保障和面临严重冲击的家庭获得粮食的经济渠道；让受危机影响的难民得以享受获得服务的基本权利；保护巴勒斯坦难民免遭冲突和暴力的影响；有效管理和协调应急反应。在西岸，工程处将优先开展生计支助、可持续创收活动和关键的人道主义活动，特别是在 C 区、东耶路撒冷和接合区内面临流离失所风险的社区。

60. 阿拉伯叙利亚共和国紧急呼吁以三个主要战略要务为依据，旨在实施变革，向 450 000 名仍留在阿拉伯叙利亚共和国、受全国各地暴力和冲突行为影响尤其严重的巴勒斯坦难民以及 60 000 名逃往黎巴嫩和约旦的巴勒斯坦难民提供服务。这些要务是：(a) 通过提供人道主义援助，保护弱势家庭的复原力；(b) 为巴勒斯坦难民提供保护框架，并帮助降低其脆弱性；(c) 加强人道主义能力、协调和管理。工程处的工作具有创新性，它根据冲突造成的新现实，调整了现行发展方案。工程处在危机期间继续开展帮助巴勒斯坦难民的教育方案。在冲突前共有 118 所工程处的学校，其中 34 所已由于该国的不稳定状况完全或部分受损，2016 年 4

月，仅有 44 所学校开办。但工程处 12 所学校成了 2 500 多名境内流离失所者的收容中心，工程处目前在下午临时使用 55 处政府学校大楼，继续向巴勒斯坦难民儿童提供教育服务，这是必不可少的，因为否则一些儿童可能被迫停课 5 年。截至 2016 年 4 月，工程处在阿拉伯叙利亚共和国共管理 99 所学校，学生人数超过 45 000 名。

61. 工程处还推出了大规模现金援助方案，属于世界上冲突环境中规模最大的现金援助方案之列，目前在每个派送周期帮助约 430 000 名难民。每个周期需要约 8 个星期完成全部工作量。2014 年和 2015 年，由于资金短缺，工程处总共只能分发现金三次。

62. 在留在阿拉伯叙利亚共和国的约 45 万难民中，境内流离失所者约为 28 万人，需要人道主义援助。对这些人而言，工程处对阿拉伯叙利亚共和国的紧急援助供资非常重要。保健服务、基础设施和营地改善、保护、安全和安保、教育服务和一般支助等各项人道主义援助均需经费。仅 2016 年，阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民中 95% 都需要持续的人道主义援助。令人遗憾的是，普遍缺乏资金和日益的捐助厌倦症危及工程处一些最重要的紧急方案。2016 年，阿拉伯叙利亚共和国粮食援助共需 5 800 万美元，现金援助共需 2 亿美元(用于包括粮食、住所和非粮食物品在内的基本需求)。为 60 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民而向黎巴嫩和约旦提供的援助需要有 5 280 万美元用于现金援助，占所需总额的 60%(黎巴嫩)和 84%(约旦)。

63. 工作组认识到，项目是工程处工作的组成部分之一。项目预算的目标是提供必要的技术援助，满足工程处总体业务的基础设施需求。它包括没有体现在方案预算和紧急呼吁中的一切经费。

64. 项目预算的主要目的是加强工程处实现主要目标和更有效地提供服务的能力。项目预算的优先事项包括扩大和改善教育和保健基础设施、最大限度地实现经济潜力和就业机会的方法、难民营基础设施发展、改进系统管理、遵守东道国当局标准以及向弱势群体提供必要支助。

65. 项目预算历来主要侧重于建设和改造工程处的设施，以满足日益增多的巴勒斯坦难民的需求，防止老龄设施恶化，并确保向巴勒斯坦难民提供优质服务。项目资金还将用于依据执行中期战略的改革举措，改善工程处服务的质量、效率和效力。58 个正式巴勒斯坦难民营已从“帐篷城”变成大片拥挤的多层建筑物，呈现出贫穷和极端拥挤的状况。一旦资金全部到位，项目预算将努力改善生活条件等多方面。

66. 2015 年分配给项目预算的资金为 2.1 亿美元。至于 2016 年的项目预算，在 6.95 亿美元的所需资源总额中，截至 2016 年 8 月底捐助方已认捐 1.47 亿美元。

67. 工程处提请工作组注意工程处两个重大项目的具体情况，由于其规模较大并持续面临供资危机，在数千名巴勒斯坦难民身陷流离失所后很久，这一情况依然冲击着这些难民。

68. 工程处的优先项目之一是重建巴里德河难民营，2007年该难民营在黎巴嫩的战斗中被摧毁，27 000人流离失所。重建难民营共需资金 3.45 亿美元。截至 2016 年 6 月，确定的认捐总额为 2.08 亿美元。须迅速筹集其余 1.37 亿美元(占总额的 40%)，以完成剩余工作。逾 12 000 人仍然流离失所。该项目是工程处迄今最大的项目之一，如若无法完成，将沉重冲击黎巴嫩北部的黎波里地区的稳定。

69. 从 2013 年开始，由于预计资金短缺，实施了一系列措施，以减少救济援助巴里德河难民营的相关费用。为此工程处在向巴里德河难民营的流离失所居民提供救济支助服务中，实行了基于脆弱性的新资格标准和有的放矢的方式。这些措施于 2013 年 9 月 1 日生效，并一直沿用至今。措施包括：按照 2015 年黎巴嫩所有其他巴勒斯坦难民保健服务的规定，统一营地内流离失所者的健康保险流程。因资金短缺而采取的削减费用措施使得巴里德河难民营救济服务预算从 2010 年的 1 880 万美元降至 2014 年的 870 万美元。2015 年的估计预算进一步降至 530 万美元。

70. 由于 2015 年巴里德河难民营救济呼吁(为此仅收到来自两个捐助方的 200 万美元稍多)之后供资崩溃，工程处如呼吁所述，在该年上半年将租金现金补贴作为优先事项，暂停了其他活动。该年下半年，工程处决定将第三季度的租金现金补贴从每户 450 美元减至 300 美元，并从第四季度开始无限期地暂停付款。工程处继续关切巴里德河难民营剩余的流离失所者的人道主义需求。尤其值得关切的是 600 多户巴勒斯坦难民家庭居住在恶劣的环境卫生条件以及难民营附近的临时住所中。工程处利用起码的可用方案预算资金，尽力维持这些收容所，但仍需更多支助，才能确保这些家庭在等待更可持续的住房的过程中得以过上尊严的生活。

71. 继 2014 年加沙的激烈冲突和之前的暴力循环之后，工程处帮助重建了被毁住房、生计和基础设施，以便向受暴力影响的巴勒斯坦难民提供保护和服务。冲突期间，工程处 118 处设施遭到破坏，包括 83 所学校和 10 个保健中心。逾 12 600 所住房被完全摧毁，近 6 500 所遭严重破坏；其中，9 117 所属于巴勒斯坦难民的住所被完全摧毁，5 417 所遭严重破坏。130 000 所住房遭到不同程度的破坏，仍无法居住。冲突导致加沙出现流离失所危机，在冲突高峰时，有 50 万人被迫流离失所。数千人至今流离失所。

72. 截至 2016 年 6 月，各方已认捐 2.47 亿美元用于支持工程处的重建方案，而重建方案估计共需 7.2 亿美元。资金缺口为 4.73 亿美元。工程处仍致力于完成重

建工作，迫切需要新的供资以继续开展这一领域的工作。工作组感到遗憾的是，2014年10月开罗会议上捐助方认捐的重要款项(共达35亿美元)尚未兑现。

73. 工作组赞扬工程处成功执行了内部降低成本措施，得以切实高效地帮助难民，但这些措施本身并不能弥补工程处面临的资金缺口。工程处捐助方必须确保对工程处财政捐助的延续性和可预测性。关于人道主义筹资问题的“大交换”预见多年期供资并减少指定专门用途也将有助于工程处的财务管理。总体上需要的是核心捐助方至少维持起码的捐助，并在可行情况下增加捐助；恢复与前捐助方的伙伴关系；应进一步努力联络新的和区域的伙伴，使其成为工程处向巴勒斯坦难民提供核心服务的潜在支柱。

74. 2016年，工程处本身制定了新的资源调动战略，以完成任务，要在今后三年(从2016年至2018年)在五个业务区协助和保护巴勒斯坦难民。该资源调动战略概述了五个目标：通过更切实有效的资源调动，提供必要资金；加强传统捐助方的伙伴关系；实现捐助方来源多样化，增加对资源需求的资助；创造有利环境，更好地管理捐助方关系；确保周转资本和工作人员的安全。资源调动战略补充了中期战略，并通过保持或可能的话增加核心捐助方的捐款，完善了工程处用于最好地获得必要资源以确保这些成果的方式。该战略提出了内部措施，以此进一步向会员国和其他捐助方阐明工程处分配捐助方所供资金的方式。

75. 工作组注意到工程处在实现捐助方来源多样化方面取得了重要进展(2015年，来自非传统捐助方的收入达1880万美元)，并支持工程处努力与世界银行等国际机构以及私营部门发展新的合作伙伴关系。在维持、加强和统一工程处在五个业务地区的目标方面，东道国、捐助方和大范围的国际社会具有关键作用。工程处还将继续通过初级专业干事等方案，积极争取国际捐助方群体的支持，目前初级专业干事方案在总部和外地办事处为工程处提供了21个初级专业干事职位。工作组请现有的和今后的捐助方探讨和进一步发展用于支持工程处的非传统方法。

76. 收容巴勒斯坦难民的国家也可在支持工程处的业务和外联活动方面发挥重大作用。工作组欢迎秘书长在与会员国合作和寻求伙伴关系机会方面提供的宝贵支持。扩大捐助方来源将使工程处和新捐助方实现互惠互利。这将增加工程处利用有影响力的网络的渠道，同时与新捐助方分享专门知识，增加其在实地的知名度。

四. 结论和建议

77. 首先，工作组感谢所有相关会员国、捐助方和东道国。自工程处成立以来，他们一直支持工程处的工作，为救助身处困境的巴勒斯坦难民社区作出了贡献。

78. 工作组重申，在得以依照国际法、包括联合国各项相关决议，公正和持久地解决巴勒斯坦难民问题之前，巴勒斯坦难民目前面临的人道主义问题必须作为国际社会的共同责任来联手处理。

79. 工作组表示严重关切的是，重大的资金缺口影响了工程处2016年方案预算，并重申，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尚可处理的水平，以促使工程处保质保量地完成任务，并确保资金能跟上工程处的需要，满足难民人口日益增长的需求。工作组感到关切的是，当中东面临各种程度的危机之时，如果工程处资金短缺并进一步实施不得人心的紧缩措施，则有可能影响该区域的稳定。

80. 工作组欢迎2016-2018年资源调动战略和2016-2021年中期战略，并有意支持实现其目标和成果。工作组还欢迎本报告所述的工程处深刻的改革，但承认当前的改革本身不足以解决工程处赤字方面的问题。

81. 工作组对阿拉伯叙利亚共和国境内巴勒斯坦难民的处境表示严重关切。工作组呼吁冲突各方确保长期、经常和不断地向被围困和偏远地区、特别是亚尔穆克和Khan Eshieh地区提供人道主义物资，尤其是粮食和药品。工作组还呼吁冲突各方维护该国境内巴勒斯坦难民社区的中立。工作组谴责对这一弱势群体实施的一切形式的暴力，并鼓励国际社会尽最大可能提供资金，满足紧急呼吁列出需要，来支持阿拉伯叙利亚共和国境内以及从该国逃往黎巴嫩和约旦的巴勒斯坦难民。

82. 同样，工作组极为关切巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦难民遭受的苦难，关切工程处工作人员和人道主义物资的流动继续受限，社会经济条件普遍下降，一再的冲突，这些都加剧了这一群体的艰难处境。工作组呼吁以色列政府准许工程处不受限制地自由进出这些领土。工作组呼吁取消对加沙的限制并放宽准入限制。工作组支持依照安全理事会第1850(2008)和第1860(2009)号决议进一步开放加沙过境点，使人道主义援助、商品和人员能够畅通无阻地出入加沙。工作组敦促所有传统和非传统的潜在的捐助方加倍努力，全力响应工程处2016年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁。

83. 工作组赞扬工程处主任专员和全体工作人员在极为艰巨的工作环境中不懈努力维持工程处日常和紧急服务。工作组感到痛惜的是，2011年以来，工程处30名工作人员因冲突引起的暴力死亡，工作组并表示关切在叙利亚阿拉伯共和国失踪、被拘留或被绑架的25名工程处雇员。

84. 工作组还感到震惊的是，工程处迄今最大的项目即重建黎巴嫩巴里德河难民营项目依然供资不足，而加沙继2014年冲突之后的重建需求巨大。工作组吁请所有捐助方，包括中东各国，全力支持工程处的这两个优先项目，并强调指出，如果做不到这一点，就会给巴勒斯坦难民安全乃至整个区域的稳定带来严重后果。工作组还呼吁会员国考虑资助工程处的其他重要优先项目。

85. 工作组鼓励大会随时对工程处2018-2019两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致受到进一步影响。在这方面，工作组呼吁大会按照2009年秘书长关于这一问题的报告(A/65/705)，继续支持加强

工程处的管理能力。工作组再次表达严重关切，如果工程处得不到适足资源，全面改革的成就以及工程处充分履行任务授权的能力将受到损害。大会每年都通过相关决议，确认工程处工作的重要性，工作组希望这些决议所体现的国际社会对工程处的支持能转化为由更广泛的会员国和其他捐助方提供更多的财务支助，来确保工程处能在正常的财务基础上继续工作。

86. 工作组强烈敦促各国政府在决定 2016 年对工程处的捐款数额时牢记上述考虑因素。工作组再次：

(a) 敦促各国政府在可能的情况下增加对工程处的捐款，向本报告所述的工程处三个供资门户提供捐助，同时考虑到充分供资方案预算的重要性。政府捐款应跟上工程处的需要，以满足巴勒斯坦难民日益增长的需求，并考虑到通货膨胀和其它左右服务提供费用的因素的影响；

(b) 敦促各国政府根据世界人道主义峰会上提出的各项建议，提供未指定用途的多年期供资，向工程处提供持续和可预测的捐款，尽可能在该年度的早期支付捐款。这类帮助将使工程处能更好地规划活动；

(c) 赞扬工程处在维持对巴勒斯坦难民的服务质量的同时，采取措施提高效率，支持继续执行这些措施，并强调，执行措施的同时必须有会员国的大力的财政支助，以维持工程处在这方面的努力；

(d) 感谢历来对巴勒斯坦难民和工程处的慷慨捐助的各国政府、尤其是主要的捐助方和海湾合作委员会伙伴，并敦促各方尽一切努力维持或在可能的情况下增加对工程处的供资；

(e) 鼓励所有会员国正面认同地考虑秘书长的报告(A/67/365)以及有关工程处经费筹措问题的所有决议，以期解决周而复始的预算赤字问题，充分支持工程处的关键工作。