



第七十一届会议

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的业务活动

秘书长的报告

摘要

大会关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)业务活动的第 71/93 号决议第 32 段请秘书长推动与会员国特别是东道国、近东救济工程处咨询委员会成员、其他捐助方以及国际金融机构的广泛协商,探讨自愿捐助和摊款等所有潜在方式和方法,确保工程处在任务存续期间获得充足、可预测和持续的资金。

同一决议还请秘书长至迟于 2017 年 3 月向大会报告上述协商的结论并提出建议,供大会审议。

根据大会的要求,本报告总结了协商结果并提出了供大会审议的秘书长的结论和建议,其中包括要求采取行动,解决引发上述请求的工程处财务危机。



一. 引言和背景情况

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)的资金无保证问题一直是联合国大会长期以来严重关注的问题。近年来,工程处的财务危机已经急剧恶化,在2013年以来的每一年里,越来越严重的资金短缺情况一直延续到第四季度。工程处的储备早已耗尽,一再采取的应急措施——从暂停向供应商付款直至从中央应急基金借款——都不是长久之策。

2. 工程处反复出现的财务危机会打断向弱势人口530万难民提供服务,其中工程处的多所学校中有500 000名学生就读,而且工程处在大约58个难民营和周边地区处理大量孕产妇和儿童健康病例。财务危机还会加剧难民社区面临的深切不确定性。例如,2015年,工程处差几天就要中断对50万难民学生的日常教学。尽管协调展开了捐助者动员,使这一学年的教学得以进行,但两年后工程处提供基本服务所需的资金仍不稳定。

3. 为了果断解决工程处的财务问题,2016年12月6日大会第71/93号决议第32段请秘书长促进与会员国特别是东道国、咨询委员会成员和其他捐助方以及国际金融机构进行广泛协商,以探讨所有可能的途径和手段,包括通过自愿捐款和摊款,确保工程处在任务期内资金充足、可预测和持续不断,并请秘书长最晚在2017年3月就这些协商的结论和建议向大会提出报告供其审议,但不影响有关委员会的咨询意见。

4. 我在2017年2月1日的一封信中通知大会主席,为履行上述要求,我已决定设立一个负责进行协商的指导委员会。瑞士以近东救济工程处咨询委员会主席的身份担任该指导委员会主席,作为近东救济工程处筹资问题工作组组长的土耳其担任副主席。

5. 指导委员会在2月6日向所有会员国发出了指导意见和简报说明,概述协商程序和内容,以探讨解决近东救济工程处资金危机的方法。委员会于2月13日启动了协商并作了情况通报,这次协商是大会主席召集的,所有会员国都可出席。在2月13日至3月9日期间,通过多边和双边环境以及书面形式咨商了54个会员国、多个政府间机构和国际金融机构。每个区域集团的成员以及东道国、其他相关集团(77国集团和中国、不结盟国家运动和伊斯兰合作组织)的成员、咨询委员会和工作组都包括在内。在纽约以及安曼、日内瓦、沙特阿拉伯的吉达和利雅得及华盛顿特区举行了协商。这是迄今关于近东救济工程处筹资问题的最为广泛而全面的协商,我要对瑞士和土耳其表示深切赞赏,赞赏他们全心全意的工作和参与,使协商取得圆满成功。

6. 指导委员会于2017年3月15日向我介绍了它的调查结果和结论。

二. 背景

7. 联合国救济工程处由联合国大会 1949 年 12 月 8 日第 302 IV 号决议设立，该决议给近东救济工程处的任务授权是促进巴勒斯坦难民的人类发展。大会定期延续工程处的任务期限，最近一次延续见第 71/91 号决议，其中将任务期延至 2020 年 6 月 30 日。

8. 工程处在其五个业务地区(约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和包括东耶路撒冷在内的西岸以及加沙地带)向已登记的巴勒斯坦难民直接提供通常由政府提供的基本服务。工程处服务包括其教育和初级保健系统，以及提供援助来加强复原力并减轻最严重贫穷造成的影响。

9. 工程处还帮助开展冲突后恢复工作，包括重建在冲突中遭到破坏的营地基础设施，并为此开展一项小额供资方案。工程处的作用、任务和活动都关系到人权、和平与安全以及发展这三个支柱。为了履行职责，工程处在这些支柱领域和一系列不同部门整体地开展工作。

10. 服务需求的增长由多种因素造成，包括社会和经济排斥因素。贫穷率很高，并且在若干领域失业问题严重。巴勒斯坦难民失去应对机制的现象很普遍。

11. 由于没有达成对阿拉伯-以色列冲突的公正、持久和全面的解决办法，工程处执行任务对该区域内的难民和其他重要利益攸关方仍然至关重要。近七十年来，东道国为安置难民承担了巨大责任，它们认为，近东救济工程处对难民的福祉以及对稳定和安全至关重要。近东救济工程处一再面临的财务危机意味着政治、人道主义和安全的风险。

12. 工程处的核心资金约 94% 是自愿供资，约 4% 来自联合国经常预算。捐助方对工程处的捐赠很慷慨，但自愿捐款不可预测，也不可持续。长远上这些捐赠也不足以满足日益增加的难民需求，这些需求超过了工程处从其下述三个筹资口得到的资源：方案预算供资、项目(主要与基础设施有关)和紧急呼吁。

13. 面对近年来严重的财务危机，近东救济工程处进而采取了强有力且意义深远的内部措施，以控制费用和减少资金短缺，同时采取一切可能的措施来保护和改善核心方案的质量和存在。主任专员继续呼吁各利益攸关方履行其对难民的集体责任，包括促进他们的人权，并按照大会赋予的任务，维持近东救济工程处核心服务的质量和服务范围。

14. 尽管近东救济工程处在过去 3 年中采取了行动，但工程处目前 2017 年的项目收入较之其最低业务所需经费少 1.15 亿美元，较之交付工程处 2016-2021 年中期战略要求的成果所需数额少 1.6 亿美元。工程处目前的状况同其在 2015 年和 2016 年的状况一样严峻。

三. 指导委员会的调查结果：工程处的作用、影响和价值

15. 此次协商因而给会员国和其他利益攸关方提供了独特的机会，以就近东救济工程处提出重要的看法。一个重大主题是近东救济工程处发挥的作用不可或缺以及因其对未决的阿拉伯-以色列冲突的作用故而具有的必不可少的职能。广大会员国重点指出了工程处对一个严重动荡区域的政治稳定作出的贡献，并将这种贡献描述为“独特”和“特殊”。同时还回顾了大会对巴勒斯坦问题，包括对难民和近东救济工程处的历史责任。

16. 工程处作为一个准政府服务提供者的作用得到强调。会员国还强调了工程处的人道主义和发展双重职能，这使之能够领导紧急应对工作，同时不断开展人类发展工作。风险是固有的，近几年来，近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国、加沙地带和西岸痛失 32 名人道主义工作者，这也说明了这种风险。

17. 工程处的其他特点也得到强调，包括减缓极端主义、其稳定作用及其对中东地区和平与安全的贡献。安全理事会的一个常任理事国和传统捐助者称该机构是在一个迫切需要这种行为者的区域中潜在的“共同标准”。一些东道国称说，该机构正为改善巴勒斯坦难民的生活条件和生计的努力发挥着中心作用。

18. 工程处对可持续发展目标和《关于难民和移民的纽约宣言》的意义得到强调，特别是得到全球南方联合国会员国的强调。该机构的各项方案促进 17 项可持续发展目标中的 10 项，并与《纽约宣言》中作出的多项承诺密切配合，其中表示，“联合国难民事务高级专员办事处和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处等联合国实体和其他有关组织需要充足的资金，从而以可预测的方式有效开展活动(见大会第 71/1 号决议，第 86 段)”。工程处在一个脆弱地区为可持续发展目标作出的贡献应得到积极的支持；在该地区，由于冲突及其后果，一些目标正遇到挫折。

19. 一些会员国谈到工程处所面临的中立挑战和政治化风险，这提醒人们工程处所处的两极对立的环境，而该机构必须把握方向，同时保持其作为中立的行动者的信誉。两个传统捐助方指出，工程处采取的确保中立的扎实步骤是使之能够维持供资的中心标准。工程处为了保持中立与各利益攸关方积极互动，并继续努力加强其作为中立行动者的作用。

四. 自愿捐助

20. 目前自愿捐款占工程处方案预算收入的 94%。会员国表示大力支持近东救济工程处，并强调了按照第 71/93 号决议规定满足其财政需求的重要意义。我注意到借助协商进程来增加工程处所获自愿捐款的重要性。

21. 在几乎每一次协商中，都说扩大工程处的捐助方基础很重要。利益攸关方包括传统捐助方、东道国和所有五个区域集团的成员，以及 77 国集团和中国及不结盟运动，它们都鼓励更多地分担向巴勒斯坦难民提供支助的财政负担。

22. 各方还鼓励工程处加强对新的和现有伙伴的外联活动。建议任命一位高级特使代表工程处在区域一级开展活动。在这方面，区域伙伴们¹——特别是阿拉伯海湾国家——成为具有潜力进一步加强支助工程处核心业务的集团。几个阿拉伯大手笔捐助方在过去十年中更深入的参与得到肯定，这些捐助主要与建设和冲突后基础设施重建和恢复项目有关。在协调开展了高级别接触和倡导之后，科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国等三个海湾捐助者分别在 2015 年和 2016 年后提供大笔捐助，为解决工程处方案预算短缺起了中心作用。

23. 注意到工程处的一位阿拉伯捐助方在捐赠数量上名列第三，区域伙伴若采取集体办法，或可有助于保持其优秀业绩。许多会员国认为，国际社会作为一个整体仍然对协助难民和确保捐助方承诺的平衡负有责任，这一观点应得到适当考虑。

24. 传统捐助方仍然是工程处的资源基础，维持其供资水平是首要优先事项；然而，增加此类支助会有困难。指导委员会与近东救济工程处确定为传统捐助方的所有 18 个利益攸关方进行了接触。² 虽然对工程处的大力支持得到重申，而总体信息是，目前增加其既定年度自愿捐款的可能性有限。许多传统捐助方强调了其每年给该机构的大量捐助，以及援助预算的紧缩和目前人道主义需求紧张。³ 尽管一些传统捐助方没有设想在近期内提供更多的支持，但指导委员会得到的印象是，在近期之后是可以考虑增加的。

25. 许多传统捐助方表示对近东救济工程处承担责任，并鼓励其他利益攸关方加深其财政承诺。有表示愿意提供外交和技术帮助，包括与国际金融和发展机构接触。

26. 一些传统捐助者的建议，在与近东救济工程处所有利益攸关方的所有接触中，应提及人道主义筹资大交换进程。他们表示捐助者已经承诺提供更多的现金和更多的地方援助、减少用途指定，增加多年度供资并进行更协调一致的报告，

¹ 工程处目前确定了 17 个区域合作伙伴：阿尔及利亚、巴林、埃及、约旦、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、阿拉伯联合酋长国(包括沙迦酋长)、巴勒斯坦国，以及阿拉伯农业投资和发展机构、阿拉伯经济和社会发展基金(科威特)。

² 被工程处确定为传统捐助方的 18 个伙伴在 2016 年为工程处方案预算捐助了 5.26 亿美元(自愿捐助收入总额的 84%)。

³ 包括目前的三级危机(伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和也门)以及尼日利亚、索马里和南苏丹持续的饥荒危机。

人道主义筹资大交换进程的效率和效力范式可以鼓励更多和更可预测的自愿支助。

27. 除了工程处工作可持续性的数量方面问题，还提出了质量问题。提出了多年安排和年度捐款的尽早支付问题，因为这样工程处才能有更大把握来计划和实施资源流动。为数不多、但数量在增加的利益攸关方正从每年承诺转为多年承诺，另有一些则表示将作出这样的努力或考虑这样做。

28. 许多传统捐助方提出，效率和成本管理与财政可持续性不可分。传统捐助方强调了工程处高效率的运作，有许多指出，长期来采取的决定性步骤促成了这一结果。与此同时，它们鼓励近东救济工程处进一步采取提高效率的措施。

29. 对于就咨询委员会成员资格附加金融条件问题，反应有所不同。一个传统捐助方同意这一原则。另一个传统捐助方不反对。第三个传统捐助方认为，应鼓励表现不佳的成员作出更大贡献，但不要让其失去成员资格。包括东道国在内的一些捐助方表示担心，这种做法可能会影响潜在新成员的加入意愿，或导致一些现任成员重新考虑是否要当咨询委员会的成员。

五. 联合国经常预算

30. 协商中的一个关键问题涉及到近东救济工程处是否可能从联合国经常预算中得到更多资源分配。尽管许多会员国寻求对经常预算份额规定上限，但许多也有力地主张，经常预算应是使工程处财政稳定的综合手段之一，从而得到可预测和可持续的供资来源。更大的资金稳定被认为对工程处至关重要，涉及为大量难民人口提供基本服务的责任、实现多项可持续发展目标以及兑现《纽约宣言》的多项承诺。尽管扩大经常预算的份额是一个敏感问题，但会员国对此办法看法各异，需要各相关委员会对此作出仔细审议。

31. 工程处目前每年从联合国经常预算得到约 2 800 万美元，大约相当于工程处方案预算收入的 4%，这个数额占联合国经常预算不到 1%。给近东救济工程处的这项补助金用于 155 个国际工作人员员额薪酬，依据的是联合国大会 1974 年 12 月 17 日通过的第 3331(XXIX) B 号决议，其目的是减少工程处自愿捐助收入的短缺。工程处不能灵活利用这一支助，不能将其用于国际工作人员费用和津贴以外的用途。工程处以自愿捐款承担这些工作人员的相关支助费用，负责其行政和相关的管理职能。

32. 除了国际工作人员费用，工程处估计，其年度支出中有 1 亿美元是基本业务费用，用于维持业务构架，即使之能够履行其核心方案所需的系统和结构。

33. 大多数会员国——包括工程处 10 大捐助方中的 7 个——表示支持或愿意考虑让联合国经常预算对工程处的业务需要作出更大承诺。没有会员国主张为增加对近东救济工程处供资而大幅度增加联合国的总体经常预算。

34. 一些东道国强调指出，联合国经常预算中工程处份额的增加不应影响现有的自愿捐款水平。他们还表示，他们不会支持下述情况，即第 3331(XXIX) B 号决议所规定的任何改变影响到工程处的任务或主任专员作资金分配决定的权力。一些东道国强调，其用于难民的支出超过工程处方案预算，而且对近东救济工程处提供援助的任务无法再提供费用。

六. 国际金融机构和多边基金

35. 指导委员会与世界银行集团探讨了建立筹资机制的可能方式，从而为近东救济工程处交付公共服务供资。世界银行集团的供资仅限于主权体，这被认为是一个挑战，需要就此与世界银行成员国交涉。委员会注意到联合国实体获得资助的例子，包括最近通过也门境内的群组系统提供联合国发展方案。委员会还讨论了世界银行集团的补偿贷款机制，该机制使中等收入国家能够获得低息贷款，而通常这种安排只限于低收入国家。由于叙利亚的当前危机，约旦和黎巴嫩取得了补偿贷款机制资格，以缓解为叙利亚难民提供援助所带来的财政影响。灵活运用这一模式、从而使近东救济工程处能够得到世界银行集团资金——包括根据国际开发协会 18 的规定得到资金——来为巴勒斯坦难民提供公共服务，这个问题可进一步探讨。这方面的主要挑战是，世界银行集团信托基金的大多数传统捐助者已经是近东救济工程处的捐助者。

36. 伊斯兰合作组织强调，巴勒斯坦是其 57 个成员国中的核心优先国家之一。尽管这些成员国大力支持近东救济工程处的工作，但其中只有少数几个向工程处方案预算捐款。讨论了能否通过捐赠或宗教公产从伊斯兰合作组织成员国获得额外财政支助，由伊斯兰开发银行进行管理。将需要注入大量的前期资本，从而进行资本再投资并创造可观的年度收入。有人指出，最近石油价格下降，阿拉伯世界的冲突不断增加，这些情况给上述机制带来挑战。与此同时，对不是传统捐助者的伊斯兰合作组织成员国来说，为工程处设立一个能够创收的循环基金，这可能是另一种有吸引力的为近东救济工程处提供财政支助的办法。将需要政治一级的支持，从而在该地区调动必要的资本，同时又不减少现有捐助者的自愿捐款。

37. 将需要世界银行集团和伊斯兰开发银行两个方面做大量的技术工作，以制定成功的机制，而近东救济工程处目前没有这种专长。此外，设立这种机制需要时间，而就应对工程处的短期财政困难而言，这不可能构成应对办法的一个要素。

七. 其他途径

38. 一些会员国介绍了各自的经验，并表示有意于扩大其他途径的援助，作为对工程处方案资源的补充。以下看法在协商中多次提出。

39. 鉴于工程处的服务与《2030 年可持续发展议程》高度相近，一些会员国建议，应让近东救济工程处得到与执行可持续发展目标相关的不同筹资途径。全球促进教育伙伴关系也被作为近东救济工程处的潜在机会而提出。

40. 大多数会员国表示支持增加私营部门对近东救济工程处的捐助，这方面可借助加强该机构同可向巴勒斯坦难民提供资金或实物援助的公司的合作。

41. 此外，一些会员国强调指出扩大工程处在下列方面资源调动工作的重要意义：接触巴勒斯坦侨民社区，例如在拉丁美洲；改进工程处的社交媒体和网上介绍，以增加个人(私人)捐赠；与国际非政府组织更好地合作并更多地投资于近东救济工程处的各国家委员会。据指出，近东救济工程处在联合国经常预算供资的 155 个国际工作人员员额中缺乏探讨这种机会的专长。

八. 建议

42. 我认识到近东救济工程处继续在为巴勒斯坦难民提供不可或缺的支助方面发挥着关键作用。在收容难民的区域出现冲突和严重动荡之际，工程处仍是关键服务以及稳定局势的重要提供方。

43. 在这一背景下，我承诺提供支持和进一步的领导，以确保与会员国进行的协商得到后续行动上的贯彻。特别是，我打算：

(a) 与会员国、包括各相关委员会合作，尽量借助赋予联合国的资源，以确保工程处的财务需求得到支持；

(b) 与国际金融机构领导层一起作出进一步努力，建立筹资机制，从而对难民并就脆弱局势提供援助，并倡导将巴勒斯坦难民的短期、中期和长期需要纳入这些努力；

(c) 在调动更多支助以执行《2030 年可持续发展议程》的努力中，着力确保巴勒斯坦难民不掉队。

44. 我还呼吁所有会员国：

(a) 通过向近东救济工程处、特别是向其方案预算自愿捐款，提供更多的财政支助；

(b) 在今年年初作出自愿捐款；

(c) 向近东救济工程处作出多年期财政承诺，使工程处能够应对巴勒斯坦难民的需求和相关业务费用的增加；

(d) 采取在此建议的一切必要行动，以确保近东救济工程处得到适足的资源，履行其大会赋予的任务。

45. 我敦促会员国中工程处方案预算的传统捐助方就下述问题进行积极的探讨，即在其对外援助预算中，包括专门用于国际人权、和平与安全、发展和人道主义工作的资源中，是否还存在可能，进一步支持工程处的业务活动，考虑到工程处的多部门和准公共服务的性质。
46. 我敦促非近东救济工程处传统捐助者增加其对工程处方案预算自愿捐款的水平，捐款百分比至少达到其对联合国经常预算缴款的百分比水平。
47. 我敦促伊斯兰合作组织成员国考虑是否可以做出更多集体努力，为工程处的核心方案提供充足、可持续和可预测的财政支持。可以进一步探讨的一个想法是建立一个伊斯兰筹资机制，如宗教公产。
48. 我敦促阿拉伯国家联盟成员国设法确保更加可预测地实现对近东救济工程处方案预算贡献 7.8%的集体供资目标，并探讨是否可以提高他们令人赞赏地自行设定的上述集体目标。
49. 我敦促相关国际金融机构成员国支持下述努力，即建立有助于支持短期、中期和长期提供人类发展服务的机制，包括向近东救济工程处和巴勒斯坦难民提供服务的机制。
50. 我敦促会员国中的各人道主义、发展与和平及安全信托基金的董事会成员，采取积极步骤，使近东救济工程处能够得到赠款用于其核心业务，并得以向巴勒斯坦难民提供其所需的服务。
51. 我敦促大会及其相关委员会审议，是否可能从 2018-2019 两年期经常预算开始，增加联合国经常预算对近东救济工程处的支助，以尽量扩大对工程处核心业务的支持，同时也应符合大会第 302(IV)号决议赋予主任专员的对工程处业务作出财政拨款决定的广泛酌处权。在这方面，我敦促大会及其相关委员会在大会第七十二届会议期间审议这个问题，即如何用联合国经常预算来支助工程处更多的基本业务费用，而不仅仅是其国际工作人员的所需经费。我还敦促大会及其相关委员会积极考虑近东救济工程处提出的要求，以便按这里提出的各项建议，提高其调集可持续、充足和可预测资源的能力。
52. 我敦促近东救济工程处咨询委员会成员向工程处提供技术和财政援助，以帮助它解决本报告所述的调动资源方面的各种挑战，包括为此提供近东救济工程处所需的专家技术援助，从而与国际金融机构合作，建立供资机制，以支助向巴勒斯坦难民交付关键公共服务，包括近东救济工程处提供的各项方案。
53. 我请咨询委员会成员审查该委员会的成员资格标准。这些标准可包括加强地域多样性和代表性和(或)实行咨询委员会成员定期缴会费(东道国除外)。我建议，为扩大其目前的成员队伍，和/或为吸引更多高层参与，咨询委员会应考虑每年一次在日内瓦和/或纽约举行会议。我还建议咨询委员会考虑设立委员会主席和副主

席的职权范围，其中包括在其任务期中与近东救济工程处合作，制度化地开展外联和宣传活动。

54. 我鼓励咨询委员会主席确保在主任专员年度报告所附委员会主席给主任专员的信中有一节涉及：

(a) 咨询委员会向主任专员提出的关于专员为解决工程处各项业务活动得到可持续性、充足性和可预测的资金这一问题可采取的具体行动的建议；

(b) 咨询委员会成员在多大程度上正根据第 71/93 号决议，积极协助主任专员努力获取对工程处业务的可持续、充足和可预测的支持。

55. 我建议近东救济工程处经费筹措问题工作组在其审议中以及在向大会提交的报告中适当考虑本报告所载各项建议。

56. 在提出上述行动方案的同时，我请近东救济工程处主任专员：

(a) 继续采取行动并执行措施，以尽量提升惠益巴勒斯坦难民的各项方案的质量、惠及范围和作用；

(b) 继续谨慎管理提供给工程处以帮助巴勒斯坦难民的资源；

(c) 积极寻找和利用各种机会，包括以本报告可能未提到的办法，来提高财政支助的可持续性、充足性和可预测性；

(d) 如本报告所设想，与会员国一起努力，包括通过重新设立一项业务准备金，以确保工程处的业务活动得到财政支持，使之能够应对每年出现的风险；

(e) 在主任专员提交大会的年度报告中包括对近东救济工程处和各会员国和其他各方为执行本报告所述的措施和相关努力作出的分析和评估。

57. 在克服近东救济工程处的财政挑战之前，我已请主任专员从 2017 年起每年 6 月向我提交一份报告，说明工程处在该年 5 月 31 日的财务状况，并陈述为克服业务资金短缺和调动资源正在进行的努力，以及我为这些努力所能提供的帮助。我决心尽我所能地支持这些努力，并帮助确保近东救济工程处在其任务存续期间获得可预测、持续和充足的资金。