



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
29 June 2004
Chinese
Original: English

大会

第五十九届会议

暂定项目表* 项目 40(c)(b)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括
特别经济援助的协调：向个别国家或
区域提供特别经济援助

经济及社会理事会

2004 年实质性会议

2004 年 6 月 28 日至 7 月 23 日

暂定项目表** 项目 9，纽约

各专门机构以及与联合国有关关系的国际机
构执行《给予殖民地国家和人民独立宣言》
的情况

援助巴勒斯坦人民

秘书长的报告***

摘要

过去的一年为和平解决巴勒斯坦-以色列冲突带来了新的希望。由联合国、欧洲联盟、俄罗斯联邦和美利坚合众国组成的四方宣布了旨在实现和平的《路线图》，提出以色列和巴勒斯坦两国实现和平安全毗邻共存愿望的具体步骤。以色列和巴勒斯坦总理承诺努力全面实施《路线图》使人们充满了希望。尽管国际社会对此做出坚定承诺，但《路线图》的实施仍陷于停顿。

被占领巴勒斯坦领土上的人道主义状况日益严峻，联合国各机构和方案继续向巴勒斯坦人民提供各类援助。提供援助工作是在极为艰难的情况下进行的，这里的特点是封锁、宵禁、袭击以及以色列军事部队采取的其他措施。这些措施给巴勒斯坦人民生活带来了不利的影响，妨碍了联合国系统开展工作的能力。

本报告说明联合国各机构与巴勒斯坦和对应捐助机构合作，支持巴勒斯坦平民和机构的努力。

* A/59/50 和 Corr.1。

** E/2004/100。

*** 本报告在规定的期限后提交，目的是列入尽可能多的最新资料。



一. 引言

1. 本报告是根据大会 2003 年 12 月 17 日第 58/113 号决议提出的。大会在该决议中请秘书长通过经济及社会理事会向大会第五十九届会议提出该决议执行情况的报告。本报告所述期间为 2003 年 5 月至 2004 年 4 月。
2. 关于巴勒斯坦人民生活和社会经济状况的资料见联合国其他机构编写的报告,特别是(a) 西亚经济社会委员会(西亚经社会)关于以色列的占领对包括耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和对被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件的经济和社会影响的报告(A/58/75-E/2003/21);和(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)主任专员的年度报告。¹
3. 在本报告所述期间,联合国中东和平进程特别协调员和秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表继续努力,支持和平进程,确保巴勒斯坦权利机构的对应机构、联合国和国际社会之间保持切实有效的合作,同时记录被占领巴勒斯坦领土的经济社会状况。
4. 本报告说明联合国各机构与巴勒斯坦人和捐助国合作,根据大会第 58/113 号决议,支助巴勒斯坦机构平民和机构。其中还包括在国际社会努力结束暴力循环,致力于通过谈判找到解决能给中东带来和平与安全的解决办法。

二. 当前危机概述

A. 政治背景

5. 过去的一年为和平解决巴勒斯坦-以色列冲突带来了新希望。2003 年 4 月,任命了一位巴勒斯坦新总理马哈茂德·阿巴斯。由联合国、欧洲联盟、俄罗斯联邦和美利坚合众国组成的四方宣布通向和平的《路线图》,列出了实现以色列和巴勒斯坦两国和平安全毗邻共存愿望的具体步骤。根据《路线图》,以色列和巴勒斯坦人都必须采取切实有效和可衡量的措施,重建已受到破坏的信任,结束暴力,重新开始在中东实现充分全面和平的势头。
6. 2003 年 6 月,以色列和巴勒斯坦总理与美国总统乔治·布什在约旦亚喀巴会晤,再次给人们带来了希望,他们保证努力全面实施《路线图》。联合国发挥了重要作用,联合国各机构继续为巴勒斯坦权利机构和人民提供援助。联合国中东和平进程特别协调员办事处继续发挥调停和协助,以及监督和协调职能。尽管国际社会作出了坚定承诺,实施《路线图》的工作却又陷入停顿。
7. 双方都不履行对《路线图》作出的承诺。以色列政府组织从未制止建造定居点的活动,继续在巴勒斯坦人居住的地区进行军事行动,常常给巴勒斯坦平民造成严重后果。巴勒斯坦权利机构未能制止暴力和恐怖主义。它未能根据《路线图》的规定改革其安全机构,结果导致巴勒斯坦总理宣誓上任不到 4 个月就提出辞职

以示抗议。事后来看，倘若国际社会在协助各方中发挥了更大作用的话，那么本来是有取得更大效果的。

8. 以色列在西岸巴勒斯坦土地上建造隔离墙，给巴勒斯坦人民的生活和行动自由带来了新的不利因素。隔离墙对巴勒斯坦人的生活以及未来巴勒斯坦国领土完整的影响对安全理事会第 1397(2002) 号决议体现的两国毗邻共存的主张至关重要。

9. 在日益严峻的局势面前，联合国各机构和方案继续为巴勒斯坦人民提供各种援助。特别协调员办事处代我进行斡旋，为新任命的总理艾哈迈德·库赖提供协助，努力使以色列政府参与，重新启动陷于停顿的《路线图》。安全理事会第 1515(2003) 号决议吁请当事各方通力合作，根据《路线图》履行义务。不幸的是，执行《路线图》方面没有任何进展。以色列每天都制造各种困难，实行封锁、宵禁、炸毁房屋、有目标的暗杀，在人口密集地区使用致命武器、以及使用大规模部队，给巴勒斯坦人民带来痛苦和羞辱。巴勒斯坦团体继续进行报复性恐怖攻击，给以色列人带来流血和恐惧。暴力、复仇和毁灭的逻辑仍然超越了对话和理性的逻辑。

10. 2004 年 2 月，当以色列总理阿里埃勒·沙龙宣布他打算从加沙地带和西岸部分地区单方面撤军时，人们又燃起了新的希望。在 5 月 4 日的会议中，四方提出，从加沙撤军行动应能够全面结束占领，而且符合《路线图》。

B. 人道主义和社会经济危机

11. 以色列有计划有步骤地限制巴勒斯坦物品和人民跨越边境和在西岸地区加沙地带内的行动自由，这是造成巴勒斯坦人道主义和经济危机的直接原因。2003 年继续实行宵禁，尽管平均次数从 2002 年 5 月至 10 月的 39.18 次减少到 2003 年 5 月至 10 月的 7.62 次。但是，加沙和西岸地区仍经常实行封锁，根据秘书处人道主义事务协调厅的记录，2004 年 1 月共进行 763 次封锁，使西岸地区形成大约 19 个相互隔离的地区，其中 8 个是被包围的领土，11 块地区夹在“绿线”与隔离墙之间。

12. 由于限制巴勒斯坦人的行动自由，获得各种服务、包括水、教育和保健服务受到严重限制。2003 年 8 月，世界卫生组织(卫生组织)报告，调查答卷人中，50% 以上的人报告说他们不得不换用其他保健设施，其中 90% 是由于限制行动自由造成的。联合国 2004 年综合呼吁指出，西岸北部地区受影响的社区中，只有大约 40% 的社区能够得到地方保健服务，他们得到二级和三级保健服务的机会也受到限制。

13. 水箱供水和管道供水的数量和质量不断下降。根据巴勒斯坦自来水管局，2003 年由一家以色列自来水公司 Mekorot 供应的水的数量明显下降，自来水分配网受到以色列行动的破坏。自来水短缺在某种程度上靠水箱来补充，夏季中水的

费用估计占家庭收入的 17-40%。2003 年,美国国际开发署(美援署)和大不列颠及北爱尔兰联合王国下议院国际发展委员会在希布伦和纳布卢斯进行研究发现,饮用水箱的水使 5 岁以下儿童患肠胃病的人数增加;在 2003 年 7 月对水进行的抽样调查发现没有达到卫生组织规定的水标准。

14. 巴勒斯坦教育和高等教育部报告,自起义开始以来,共有 1 289 所学校因宵禁、包围和地区封锁而关闭,有 282 所学校因火箭、坦克和炮轰而受到破坏。近东救济工程处和教育部都记录了考试成绩下降的情况,据认为这都是因为目前的情况造成的。例如,官方数字显示,四年级学生数学课通过的百分比从 2000/2001 学年的 71.1%下降到 2002/2003 学年的 51.9%。

15. 2003 年中,联合国粮食及农业组织(粮农组织)与世界粮食计划署(粮食计划署)和近东救济工程处合作,对西岸和加沙地带进行粮食安全评估。评估发现,在过去的三年中,粮食安全状况明显恶化,每 10 个巴勒斯坦人中,就有 4 人缺少粮食。所消费食品的数量和质量也在下降。

16. 从巴勒斯坦中央统计局得到的资料显示,就业状况明显恶化,加沙地带的就业人数持续下降,使西岸地区的就业人数略有增加。在 2003 年最后一个季度中,总失业率为 24.3%。加沙地带失业率上升是由于对 Erez 过境点进入以色列限制重重。世界银行估计,人均国内生产总值增加了 5.9%,国民总收入增加了 7.0%。小幅度增加可能是由于巴勒斯坦人采用了有效的应付机制,从以色列不断转移收入,以及西岸地区内行动自由限制略有放松的结果。

17. 运送人道主义救济物资工作被拖延或在某些情况下因封锁和限制而难以开展。近东救济工程处估计,在 2000 年 9 月至 2003 年 2 月期间,由于库存增加和进口基本商品等其他费用,共支出 178 万美元。最近对 Erez 过境点的攻击、在阿什杜德,自杀炸弹手利用从 Karni 过境点离开的集装箱进行爆炸,造成以色列国防军对国际工作人员加强行动限制,几乎迫使联合国各机构和方案停止某些方案。与以色列军队的谈判富有成果,以色列和国际社会对安全问题的关切得到解决,使工作人员和粮食都能继续移动。

C. 隔离墙

18. 以色列继续建造隔离墙,有一部分是在西岸内建造的,这种做法违背了 2003 年 10 月 21 日大会第 ES-10/13 号决议,该决议要求以色列“停止在被占领巴勒斯坦领土建墙并拆除已建的墙。”

19. 2003 年 12 月 8 日,大会第 ES-10/14 号决议请求国际法院就下列问题发表咨询意见“考虑到国际法规则和原则、包括 1949 年《日内瓦第四公约》以及安全理事会和大会有关决议,占领国以色列在包括东耶路撒冷及周围地带的被占领巴勒斯坦领土构筑隔离墙,有何法律后果?”2004 年 2 月 23 日至 25 日举行了听证会,估计很快将能得到咨询意见。

20. 以色列当局说,隔离墙是一种暂时性措施,目的是防止对以色列人发动自杀性攻击。隔离墙有可能会使西岸更加陷入四分五裂的境地,进一步恶化被占领巴勒斯坦领土上的人道主义和社会经济局势。建造隔离墙有可能妨碍政治谈判实现持久和平的未来。关于隔离墙影响的更详细的情况说明,见秘书长根据大会第ES-10/13号决议向大会提交的报告。

三. 联合国对危机的回应

A. 联合国发展援助

21. 在本报告所涉时期,在被占领巴勒斯坦领土内的联合国各机构一直在寻求更多资源,以满足日增的紧急需求,同时设法维持其发展活动。数项发展举措继续执行,但与2002/03年期间相比,重点更偏向人道主义援助。

体制能力建设

22. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)继续向巴勒斯坦权力机构和私营部门提供一系列技术援助活动和项目,详情载于关于贸发会议对巴勒斯坦人民提供援助的报告(TD/B/50/4)。

23. 国际劳工组织(劳工组织)提供了各种形式的支助和技术援助,特别是通过对在巴勒斯坦劳工部内设立一个就业工作队提供援助,征聘优秀专业人员,以提高该部长办公室的效率和能力。劳工组织也制定了一个加强劳工市场信息系统的项目。

24. 西亚经济社会委员会进行了各类活动,旨在提供技术援助,以加强能力,得以利用国际贸易和多边贸易谈判提供的机会和应付挑战。这些活动包括:(a) 两名来自巴勒斯坦权力机构的高级官员参与2003年12月关于西亚经社会成员国内旅游业所带来机会和挑战的能力建设讨论会;(b) 2003年6月由西亚经社会与贸发会议合办的关于“关于国际经济议程关键议题”的研讨会;(c) 2003年12月关于分享水资源的谈判技术和解决争端的研讨会;(d) 作为对此一研讨会的后续行动,2004年3月在安曼举办了一次关于“分享水资源的谈判技术和解决争端”的培训课程。

25. 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)划拨235 500美元给460所学校,提供更好的学习环境,促进权力下放进程、鼓励社区参与、以及确保产生直接影响。教科文组织也支助教育和高等教育部拟定普及教育国家行动计划草案。此外,教科文组织还通过一个为便利协调和交流信息而设立的非正式小组,向该部提供在技术和职业教育及培训领域内的支助。八名该部官员前往约旦进行考察旅行,学习关于照顾幼童和幼教方面的新的创新办法和技术。最后,教科文组织支助了旅游和古物部起草巴勒斯坦文化和自然遗产法草案初稿的工作。

26. 联合国人类住区规划署(联合国人居署)理事会,在其 2003 年 5 月 9 日通过的第 19/18 号决议中,确认住房和人类住区是在中东实现稳定和持久和平的关键因素,赞同为巴勒斯坦人制定一项特别人居方案,并通过所设立的技术合作信托基金于最初的两年内为之提供为数 500 万美元的资金。该方案的目的包括体制能力建设和加强协调机制、促进提供小额住房资金、加强研究机构的能力、支助制定一项巴勒斯坦人类住区政策、以及拟定一项地理信息系统体制框架。理事会促请国际捐助方及所有金融机构支助联合国人居署立即为此项方案和基金的设立及其实际投入运作调集财政资源。迄今,已有以下两国政府向该信托基金提供捐款:美利坚合众国(50 万美元)和瑞典(275 000 美元)。

27. 国际原子能机构(原子能机构)主要侧重提供技术援助,共计拨款 222 323 美元,支助以下各类倡议:全地区运用昆虫不育术控制地中海果蝇;辐射防护基础设施;人力资源发展;以及关于一个中央辐射治疗设施的可行性研究。

人力资源和社会发展

28. 教育是近东救济工程处最大的活动领域,计划支出 8 840 万美元,用于在西岸和加沙地带提供经常服务。重点是该机构在被占领巴勒斯坦领土内的 272 所小学和预备学校,以及职业和技术培训中心,其中 共收 252 250 名学生,在同一期间,除其他外,首次授予 632 名学员大学学位。

29. 劳工组织通过继续支助“为了更美好的未来而掌握更好的技能”和“工人职业教育和培训”方案,在杰宁、拉马拉、希布伦和汗尤尼斯提供了四间电脑实验室,逾 500 名男女完成了各种电脑培训课程。

30. 近东救济工程处以计划用于经常保健服务和方案的 3 000 万美元支出,开设了 51 个保健设施,提供全面初级保健、防治疾病、牙齿卫生、妇幼保健、以及计划生育服务。近东救济工程处为求更好地满足巴勒斯坦人民的环境需要,也提供污水处理、管理下水道、提供安全的饮用水、收集和处置垃圾、控制昆虫和鼠害。

31. 卫生组织继续执行和制定将“促进所有巴勒斯坦人民健康”的项目,包括取得、收集和解释卫生信息;通过协调提高卫生措施产生的影响;通过最新技术指导尽量增进健康;增加取用人道主义援助和保健用品的机会及最后促进关于采用保健和人道主义行动的内容。这导致设立保健行动室,其目的是支助卫生部门工作组的决策能力,以及集中注意关于保健、卫生部门活动和设施的综合数据及关于医疗用品的供给情况。该论坛定期报告关于目前的人道主义情况和关于与地方和国际利益有关者持续联系的情形。现已系统化地印行关于在检查站取用保健服务遇到的限制及主动查明卫生部门的紧急需求和呼吁的报告。绘制了西岸/加沙保健设施的地图。

32. 卫生组织按照均等和可持续性原则,正在支助卫生部拟定和执行国家卫生政策,并倡导考虑将卫生列为国家最优先事项。卫生组织致力于使巴勒斯坦和以色

列卫生专门人员、非政府组织与卫生机构之间的交流线保持开放。卫生组织旨在创设对话论坛，并倡导公开讨论与合作。新闻稿、培训/研究活动、设立和发起一个关于双方专业人员之间关键卫生议题的讨论论坛连同一项城市伙伴关系是持续进行的举措。

33. 在本报告所涉期间，联合国人口基金(人口基金)的多数活动已转向解决新出现需求的发展组成部分。例如，人口基金提供一名顾问，协助巴勒斯坦中央统计局编制关于屏障对巴勒斯坦人民所涉影响的调查。人口基金也提议培训服务提供者和妇女集团处理基于性别的暴力行为。

34. 人口基金的工作量包括 553 000 名非难民人口中的最弱势群体，可分为以下两类别：如按巴勒斯坦社会事务部的标准界定的“特别困难户”；和“新穷人”——以前在以色列和定居点工作，现在已经失业最久达六个月的人——加沙地带境内贝都因人、农民和渔人。2003 年，人口基金开始了一项补充营养方案，造福住在加沙地带和南部西岸的 6 145 名营养不良儿童及其家庭，并对 1 万名住在社会救济院内的年长者、残疾者和孤儿提供粮食援助。该方案向红十字国际委员会提供约 11 000 吨粮食，援助西岸农区的 180 000 名困难户和长期失业者。在总工作量中，157 000 名“新穷人”从以工换粮/以培训换粮模式下获得粮食。总共 26 000 名受益者参与了这些项目——以每月每家庭获得 102 公斤口粮作为交换，每户派一人参与。

人权与妇女

35. 联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)的活动专注于体制立法框架、司法行政、加强国家机构和人权教育。其努力最终累积为七个具体项目，得以向 203 名个人提供培训和技术援助。人权专员办事处的“共助社区”项目支助在基层推动和保护人权的各项倡议，由人权专员办事处和联合国开发计划署(开发计划署)共同提供小额赠款。

36. 联合国妇女发展基金(妇发基金)继续努力促使巴勒斯坦妇女多加参与社会、经济和政治生活，鼓励遵守国际人权标准，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》，并改善在目前周围情况下妇女的景况。作为此一努力的一部分，妇发基金进行了对联合国现有关于妇女参与发展和性别与发展方案的初步评估，以期凸显差距和避免工作的重复。预定于 2004 年 5 月开始的一项新试点项目将在整个被占领巴勒斯坦领土内使用联合国各机构和方案设立的社区中心，以提高该地区内妇女的地位。

基础设施和自然资源管理

37. 开发计划署凭前几年成功的项目，协助了设立巴勒斯坦能源中心，该中心将作为提高能源效率和减少温室气体的推动力。开发计划署和全球环境基金也继续合作，保护加沙地带的湿地。将总共 170 万美元专用于汗尤尼斯的一个下水道，

以减轻水灾造成的损失。开发计划署的努力中，多数继续侧重提升战略基础设施，以应付紧急需求，包括修复和提升西岸境内的杰里科边境越境点和加沙境内的拉法和卡尔尼越境点，在这些地方每天有上千名人民越境。

生产部门

38. 开发计划署为努力促进亟需的经济和农村发展，拨款大约 900 万美元，用于资助为进行土地开垦和综合农村发展的各项举措。开发计划署也继续其关于加强西岸贝都因人社区的经济稳定性创新项目，以及振兴伯利恒地区手工业的工作。向微型区域地方政府提供的技术援助和基础设施支助将继续在地方农村发展方案和社区服务方案下予以扩展。

39. 在本报告所涉期间，劳工组织努力在巴勒斯坦农工商会联合会创设了一个小型商业倡导、培训和应需求提供服务单位。建立在其围绕着巴勒斯坦就业和社会保护基金的工作上，劳工组织也从其本身的资源划拨 100 万美元，用于支付基金的实际体制费用，并执行其机构框架内的试点活动。

40. 近东救济工程处的微额贷款和微型企业自 1991 年以来已为巴勒斯坦人民提供 66 300 笔贷款，价值 7 360 万美元。在各银行和其他金融服务提供者除了向欣欣向荣的企业提供贷款以外，业已停止向所有各方提供，近东救济工程处的方案继续是少数仍然为西岸和加沙地带小型商业部门的财务需要提供服务的贷款机构。在此一危机的整个期间，近东救济工程处调整了它的贷款文书，以适应最贫穷企业的需要。该方案得以维持其信贷活动，不过，就像其他企业一样，无法应付其业务费用。2000 年，该方案支付 12 000 笔贷款，价值 1 380 万美元，2003 年，它将其贷款增至 12 324 笔，价值只达 880 万美元。

41. 2004 年 9 月，近东救济工程处按照其成员国在 2001 年和 2003 年会议上通过的两项决议，其中要求重建西岸和加沙地带的经济部门，正在安排一次阿拉伯-国际论坛，讨论被占领巴勒斯坦领土社会经济重建和发展：走向独立国家的问题。作为对该论坛筹备进程的一部分，2003 年 7 月 29 日至 30 日在贝鲁特举行了一次协商会议，讨论该论坛的目的、议程和形式问题。

B. 联合国援助紧急重点

对社会部门的支助

42. 在报告所述期间，需求超过了捐助。

粮食

43. 根据近东救济工程处提供的数据，同原先的呼吁相比，2003 年分发的粮食数量大约减少了三分之一，食品袋只能满足巴勒斯坦人口营养需求的 40%。同样，对 70 000 名学童的援助也被取消，两个领域中的现金援助也都有选择

地削减。紧急住房安置方案的削减，也将在年底之前造成 1 100 多处住房的修建资金短缺。在 2003 年紧急健康方案所需的 920 万美元中，只有 130 万美元可用。

44. 在一些重要方面取得了成功。统计数据显示，尽管有这些削减，但近东救济工程处通过紧急粮食援助方案，向大约 217 500 个家庭提供了粮食援助，在一定程度上帮助遏制了难民营中营养不良现象的恶化。除此之外，在报告所述期间，工程处还继续向加沙的大约 127 500 个家庭及西岸的 90 000 个家庭分发粮食。

45. 2003 年 7 月，粮食计划署通过巴勒斯坦权力机构及非政府组织，启动了一项为期一年的紧急行动。在行动的第一阶段，粮食计划署还继续向红十字国际委员会提供粮食，以便在 2003 年 12 月前援助西岸农村地区的 180 000 名非难民。通过这项行动，向加沙和西岸地区的 530 000 名粮食没有保障的巴勒斯坦非难民提供了生存必需的援助，这些人占巴勒斯坦总人口的 15%，非难民人口的 26%。

健康

46. 联合国儿童基金会(儿童基金会)努力同巴卫生部合作，直接向 384 000 名儿童和 100 000 名妇女提供了疫苗接种和免疫服务。在审查期间，近东救济工程处继续派遣流动诊所；加强整个系统的急救和伤员护理能力，包括在盖勒吉利耶医院的急救和伤员护理能力；征聘更多的工作人员，来应付工作量的增加和替代因道路关闭和宵禁而无法前来就职的工作人员；提供救护车服务和伤后医疗康复服务；还向那些因经历以色列军事行动而受伤害的儿童及青少年提供心理—社会咨询服务。

47. 为了因应医疗保健服务条件有限的状况，人口基金在一些被隔离的地方进行了社区医疗保健专业人员的培训，并为保证孕产期安全提供了价值达 200 000 美元的物品及设备。基金还向希布伦的妇女保健中心提供了实验设备，并帮助修复了 Dar-al Shif 接生房。卫生组织提供了大约 400 000 美元的紧急物资，包括医疗设备和物资以及急救包。另外，还向卫生部提供了灭鼠药和杀虫剂，防止出现公共健康问题。

就业

48. 从 2001 年 1 月紧急就业方案启动开始，到 2003 年底为止，近东救济工程处提供了 400 多万天数的就业机会，使成千上万名工人及其家属受益。这些临时工人包括建筑工人、粮食发放员、清洁卫生人员、教师和医疗人员，他们除恢复了自己家庭的购买力外，还通过帮助为难民社区建立有形设施，从而增强了工程处的紧急援助方案。这些资产包括，扩大和修复难民营的基础设施，以及翻新工程处设立的学校和保健诊所。

教育

49. 儿童基金会参与了教育方面的一些活动，例如“返校”运动，确保了100万巴勒斯坦儿童到校和坚持到校。另外，在经常宵禁的地区，儿童基金会支持给课程被耽误的孩子补课。儿童基金会同人口基金一道，向巴勒斯坦中央统计局提供支助，帮助在巴勒斯坦领土进行了首次全国青少年调查，为50 000多名儿童和青少年提供了参加夏令营的机会。儿童基金会协助巴勒斯坦权力机构，根据《儿童权利公约》，起草了《巴勒斯坦儿童权利法》。

50. 尽管教育部门被认为是关键的发展部门，但在报告所述期间，该部门始终缺少即时的紧急援助。近东救济工程处试图在西岸和加沙地带开设补课班，来解决其教育方案面临的难题，这是近东救济工程处采取的紧急行动之一。该方案于2003年上半年为38 000多名学生开设了补课班，后因资金短缺而中断。2003年6月，有158名补课教师被派往近东救济工程处在西岸开设的学校。这里共招收了4 354名补习阿拉伯文的学生和4 482名补习数学的学生。最后，人口基金同教师及辅导员合作，来处理孩子们的心理健康问题。

人道主义援助的协调

51. 人道协调厅一直是联合国筹资呼吁行动的协调机构，并为决策者和开展行动的各组织提供支助，以便他们在被占巴勒斯坦领土上进行人道主义活动。西岸和加沙的所有实地办事处都定期召开当地的协调会，而在中央一级，人道协调厅一直是联合国系统人道主义行动及政策协调机构的秘书处。

出入限制和人道主义需求方面的信息

52. 人道协调厅每个月都要监测以色列政府是否履行其承诺，是否允许人道主义组织和救护车进入西岸及加沙活动（“贝尔蒂尼”承诺）。人道协调厅利用地图和卫星图片来说明整个巴勒斯坦被占领土上道路封锁、检查站点、每个土墩、每一沟渠以及隔离墙对行动的限制情况，并分析这些限制对人道主义局势的影响。人道协调厅的资料分析表明，政治或安全局势方面出现的新情况对出入限制的松紧程度有明显的影响。

53. 人道协调厅还观察了隔离墙的修建；记录了土地没收和修建活动、监测隔离墙上门户的开关；并分析了隔离墙对巴勒斯坦社区的影响。人道协调厅还每周发表一次全面的数据，说明平民伤亡、宵禁、房舍拆毁、土地没收、检查站点和其他行动限制措施的情况。

基础设施支助

54. 被占巴勒斯坦领土上基础设施的压力在不断增加，因为需求在迅速增加，而且以色列军事入侵活动也毁坏了一些设施。联合国一些机构采取措施，试图满足这方面的需求，但是成效不大。

55. 以色列国防军 2002 年 4 月入侵杰宁难民营三个月后，近东救济工程处签订了一项 2 670 万美元的难民营重建赠款协定。而此后以色列的新入侵行动又毁坏了更多的住房；到 2003 年第一季度末之前，共有 613 处住房遭到毁坏。这些房屋的修复资金，将从近东救济工程处的紧急援助方案所收捐款中支付。

56. 2003 年，近东救济工程处向西岸（不包括杰宁）的 35 个家庭提供了 355 117 美元的援助资金，用于重建他们被毁坏的房屋。又向 14 户房屋结构遭严重破坏的家庭提供 48 865 美元的援助资金。另外，共有 1 678 户家庭也收到赠款，总额为 418 340 美元，用于对他们住房的小修小补。

57. 在近东救济工程处的协调下，于 2003 年 9 月 8 日签订了道路、水、下水道及污水排放网络合同，这方面的工作正在进行当中。12 月 15 日签订了一项供电网络合同。还通过开发计划署提供了进一步紧急援助，其“社会及市政基础设施修建”行动专门负责人行道的铺设和维护、公共建筑（学校、保健诊所）的修复、供水管道和下水道的修复、以及固体垃圾的搬运。

58. 近东救济工程处通过在耶路撒冷的外派工程和建筑服务部负责解决社会基础设施需求问题，该部已经绘制了一所学校、一个妇女方案中心、一个幼儿园和一个社区及青少年中心的设计详图，这些设施定于 2005 年 3 月动工修建。同样，开发计划署专门负责农业方面的需求，开展了一些项目，旨在恢复耕地、修建和修复蓄水池及农业道路。另外，旨在通过建立和改进社会及农业基础设施而创造就业机会的“Tashgil”项目也正同美援署合作，继续开展活动。

对生产部门的支助

59. 粮农组织的紧急支助主要围绕农业方面，在联合呼吁中专门设有一个关于农业和粮食的部分，其中共有五个拟议项目，总额达 4 260 000 美元，包括被毁和受损温室和受损灌溉设施的修复项目。

C. 联合国系统对最脆弱社区的援助

60. 联合国减缓贫穷战略办法的重点在于向最脆弱社区提供援助，其中一项内容就是呼吁解决受隔离墙影响的城市和村庄的紧急需求。除了援助受西岸隔离墙修建影响最大的社区以外，开发计划署还向加沙地带的拉法、汗·龙尼斯以及 Beit Hanoun 等地提供援助，为这些地区创造紧急就业。由于以色列军队的继续入侵和包围，这些地区的基础设施遭受过度的毁坏，贫困状况恶化。开发计划署还启动了一个方案，提供 40 多辆运水车，向一些被隔离的地区紧急供水。

61. 为了解决被占巴勒斯坦领土上最脆弱社区面临的问题，人口基金同粮农组织在西岸和加沙一起进行了 2003 年粮食安全评估，其中确定了五个不同的脆弱性级别。人口基金通过其弱点分析和绘图系统，并利用“配对定级分析”、“应付战略指数”、“实际查访单元”等新的评估和粮食安全监测方法，来优先满足最脆

弱群体的需求。粮农组织通过其粮食安全及弱点信息和绘图系统，向脆弱社区提供援助。

62. 开发计划署援助巴勒斯坦人民方案提供支助，设立了若干咨询中心和青少年组织，帮助青少年应付暴力充斥的环境。

D. 联合国的联合呼吁

63. 人道主义事务协调厅协调了 2004 年联合呼吁程序的草拟工作。该程序是同巴勒斯坦权力机构协商后制定并于 2003 年 11 月公布的，该程序请求获得 30 500 万美元的资金，用于执行目前的人道主义行动计划。联合呼吁程序的报告对被占巴勒斯坦领土上的人道主义需求进行全面的概述。人道协调厅于 2004 年初开始进行联合呼吁程序年中审查，旨在帮助各机构根据需求的变化来调整它们的援助方案。

E. 千年发展目标

64. 开发计划署的援助巴勒斯坦人民方案就千年发展目标在被占巴勒斯坦领土上的落实情况，发表了它的第一份报告。尽管设立有关基线和按编号排列的限期实现的目的是为了增大发展机遇，但由于起义的影响，这些努力都大打折扣，千年发展目标的实现进程受阻。而最终，该报告应被看作一个步骤，一个与巴勒斯坦权力机构领导人共同采取的步骤，其目的是建立一个全国性的行动框架，以便最终实现《千年宣言》中所列的各项目标。

四. 捐助国对危机的反应

A. 紧急支助

预算支助

65. 2003 年的最后 8 个月期间，尽管事态朝有利方向发展，西岸和加沙的财政状况仍有困难。以色列于该年年初起恢复每月转移结关收入，巴勒斯坦权力机构也加强收款工作，预算收入总额超过全年预算估计数约 1.6 亿美元。

66. 在整年期间内工资支出继续增长，于 12 月达到 7 500 万美元，月平均数为 6 100 万美元，超过 2003 年的预算估计数 5 300 万美元。产生差额的原因是公务员和保安人员的就业人数增加，以及在 2003 年最后一个季度实行公务员制度法，以致公务员工资平均需要增加 15%。巴勒斯坦权力机构须为市政府支付欠以色列公司的水电费。

67. 总言之，本年度财政结余与编入预算的数额非常接近，但由于外来预算支出大幅度减少，该年年底的资金周转情况极不稳定。外来预算支助少于已编入预算的数额的一半，这主要是因为捐助额不足。因此在整个 2003 年期间内，巴勒斯坦权力机构欠国内银行的债务增加。此外，大笔欠款是用 2003 年以色列腾出的

扣发结关收入付给私营部门的，这笔收入低于预计数额。该年年底积累了新的欠款，12月份的薪金也被推迟支付。巴勒斯坦权力机构的银行借款净额超出了银行对权力机构所订的信贷限额，除非很快获得外来资源，薪金的支付可能会越来越迟。

非预算支助

68. 2003年12月特设联络委员会在罗马举行会议。该委员会由向巴勒斯坦人作出捐助的主要捐助者组成。巴勒斯坦权力机构要求得到6.5亿美元的支助，其中包括：人道主义和社会援助1.54亿美元；善后与重建2 600万美元；公共基础设施建设2.78亿美元；私营部门支助4 000万美元；改革和机构能力建设3.9亿美元。该次会议设立了由世界银行管理的信托基金，目的是调集必需的外来支助，该基金不久将投入工作。

B. 支助巴勒斯坦权力机构改革

69. 2002年7月四方对《巴勒斯坦百日改革计划》作出反应，设立了巴勒斯坦改革问题工作队。该工作队继续监测和支助实施巴勒斯坦民事改革、指导国际捐助者支助巴勒斯坦的改革纲领。捐助者继续对所有改革领域的技术和方案给予大量支助。工作队与巴勒斯坦人合作，增订了《巴勒斯坦改革行动计划》，其中继续强调巴勒斯坦人的承诺，审查基准，查明改革的障碍，提议捐助国可以提供援助的领域。工作队通过在下列领域中的七个改革支助小组开展活动：选举、财务问责制、司法和法治改革、立法改革、市场经济学、地方政府、以及公共行政和公务员制度改革。

70. 2003年12月11日巴勒斯坦改革问题工作队在罗马举行首都一级的会议，委员会会议指出，巴勒斯坦内部政局不稳、以色列继续限制行动自由、安全情况和以巴关系大大恶化等因素造成了改革过程的瘫痪和延误。委员会“对过去四个月以来改革过程陷于停顿表示关注”，但它欢迎在巴勒斯坦民事改革的几个领域所取得的重大进展，特别是在财政透明度和问责制方面采用更高的标准，以及努力促进公共机构的发展和市场经济所需的法律。巴勒斯坦通过由总理主持的巴勒斯坦权力机构改革协调支助股对改革采取经过中央协调的积极主动的处理方式，以及设立巴勒斯坦民族改革委员会。该委员会由政府、立法议会、商业界和民间社会的代表组成。为拟定一项更全面的改革纲领这一积极步骤受到好评。

71. 巴勒斯坦改革问题工作队在2004年2月的进度报告中继续表示对改革工作的总的步伐感到失望。据指出已采取了重大措施，例如巴勒斯坦立法委员会通过了2004年预算，选民登记工作已经开始，并已作出重要决定通过银行转账向所有保安人员支付薪金。但它指出，双方并没有作出真诚的政治承诺，这妨碍了在许多领域特别是司法和立法领域的进展。

C. 捐助国协调

72. 2003年12月10日协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会在罗马举行了会议，这给总理艾哈迈德·库赖新任命的内阁成员进行高级别多边讨论提供了一个机会。巴勒斯坦权力机构提出了2004年综合预算和详细的2004-2005年社会经济稳定计划，这表明权力机构已作出了积极的努力。以色列外交部长西尔万·沙洛姆阐述了他本国政府的纲领——即以色列的一项提案是为巴勒斯坦人创造就业机会，在西岸和加沙地带建立工业区、并在靠近绿线的地区设立商业中心，以及加强跨界经济合作和贸易。

73. 会议期间，捐助者对巴勒斯坦领土内严重的经济和人道主义局势和援助巴勒斯坦人民的工作遇到障碍表示关注。捐助者还强调有必要在巴勒斯坦权力机构内部进行进一步的改革，以及双方必须在政治和经济领域争取实质性进展。会议提请注意高达6.5亿美元的预算不足额。如果资金没有着落，预算短缺可能会危及2004年年初权力机构的财政状况和服务交付能力。

74. 继续以捐助者地方援助协调委员会的形式在地面执行协调机制。该委员会由特别协调员办事处、挪威代表办事处和世界银行担任主席、负责总的捐助者协调工作。项目执行工作队由特别协调员办事处、欧洲委员会、世界银行和美援署组成。人道主义和紧急政策小组由较大的捐助团体组成。就每个机构而言，已在处理市场进入、壁垒的影响和巴勒斯坦权力机构财政状况等问题上作了很大的努力。

五. 前面的挑战

A. 政治挑战

75. 目前的情况前景黯淡，所以国际社会仍须果断行事，努力向前迈进，力求争取持续和全面的和平。巴勒斯坦权力机构必须按照路线图的规定改革其本身的安全机关，并为制止暴力坚决在地面采取果断行动。以色列政府必须停止侵犯巴勒斯坦人的领土权利的一切行动，并严格遵守与占领国行为有关的国际法条款。国际社会继续支持路线图及其规定的目标。安全理事会第1397（2002）和第1515（2003）号决议反映出这种坚定的承诺。联合国中东和平进程特别协调员继续与有关各方努力重新推动和平进程。

76. 以色列宣布打算单方面从加沙地带和西岸的部分地区撤走，这为恢复有意义的和平进程可能提供一个机会。为实现这一点，以色列必须按照路线撤走所有军队，并在西岸采取类似的措施，它必须与国际社会和巴勒斯坦权力机构进行协调。巴勒斯坦权力机构必须利用这个机会加强安全、实施政治控制、并重振巴勒斯坦人的经济。国际社会必须表示愿意坚决有力地参与该项努力，包括在地面驻留，并确保逐步取得进展。联合国机构也应协同其他捐助者，为重建巴勒斯坦的支离破碎的经济起带头作用。阿拉伯国家也应出一份力，以积极的姿态作出反应。只

在国际社会的协助下通过各方共同努力才能改变目前不利的状况，才能追求一个更为和平安宁的未来。

B. 确保通行和安全保障

77. 行动继续受到限制，这种情况与巴勒斯坦人民的日常生活已经分不开，即使在最近的未来解除一切封锁措施，也不能迅速扭转这种局面。在报告所述期间，国际社会曾经试图争取以色列政府各级参加政策和业务对话，以消除以色列对安全的关注，并设法确保遵守起码的规定，切实和高效率地提供援助。

78. 普遍认为在 2004 年期间这些限制因素将会继续存在。巴勒斯坦平民的对策已经用尽，国际社会也无法作出反应，有时它们甚至要减少或停止运作。因此，2004 年的社会和经济效果将比 2003 年更为不利。只当把这个问题作为政治过程的一部分来解决，巴勒斯坦人民的情况才能缓和下来。

C. 对尚未满足的需要作出反应

79. 联合国的许多机构主要着重于各种发展和应急举措，但也集中注意力于“尚未满足需要”的这个日益增长的部门。

80. 尽管作出了努力，粮农组织将其支助协调粮食安全、农业应急和重建的举措归入了“尚未满足需要”的须予进一步发展的项目中。粮农组织协调执行的另一项举措是对家庭种菜和小型畜牧生产项目的支助。这个项目的目标尚未达到。为了进一步解决未满足的需要，粮农组织将支持农业部通过各种拟议的措施努力重建农业灌溉系统。

81. 贸发会议通过其评价程序制订了几个“优先需要尚未满足”的项目，并提出一些应付这个问题的建议。已提出一项贸发会议——劳工组织联合建议，根据数量模型制作方式为巴勒斯坦的经济政策拟定和发展战略设计建立能力。希望该项目将成为提供宏观经济、贸易和劳工政策分析综合框架的一个最后的步骤。希望利用贸发会议的专门知识，通过下列方式为小农争取可持续粮食安全：促进农民出口活动的筹资机制；取得国际市场信息和渠道；国际贸易融资设施；制订储存计划和建立其他贸易设施。所有这些举措都是为了通过国际商品贸易来促进极其需要的粮食安全的。

82. 儿童基金会于 2004 年 1 月发起一个新的国家方案。该方案将吸取 2003 年的经验，用以处理被指为“未满足需要”的领域。现有评价结果指明下列领域为优先领域：(a) 加紧努力确保所有巴勒斯坦儿童获得优良和持续不断的教育；(b) 帮助维持妇女和儿童的健康状况；(c) 扩大保护儿童的组成部分，以更好地应付越来越多的暴力，并建立有利于儿童增长和发育的环境；(d) 促进青少年的参与和发展。

83. 作为执行主任关于人类住区委员会第 18/12 号决议 (HSP/GC/19/2/Add.3) 执行情况的报告的一部分，联合国人类住区规划署 (人居署) 介绍了被占领巴勒斯坦

领土内巴勒斯坦人住房问题的主要优先领域，并阐明为处理这些问题建议采取的行动。报告指出下列领域为受关注的优先领域：巴勒斯坦权力机构和市政当局的体制建设；廉价房屋筹资；住房交付制度和协调机制；监测和分析；住房政策。

84. 开发计划署认为最应优先注意的尚未满足的需要是：对受隔离墙影响的社区提供紧急援助、巴勒斯坦权力机构公共机构改革，创造就业。开发计划署打算继续努力调动资金，应付紧急需要，并减轻受隔离墙影响的社区的困难，以及执行进行中的上述改革项目。

六. 意见

85. 我在去年的报告（A/58/88-E/2003/84 和 Corr. 1）中提到巴勒斯坦人有效运作的的能力已被削弱、在预算、技术和人道主义方面日益依赖援助的问题。这种趋势将会继续存在。联合国各机构的重要性及其在被占领巴勒斯坦领土上的作用显得更加重要，现在比任何时候更难运作。

86. 兼顾紧急需要和发展目标的双轨战略对可行的巴勒斯坦权力机构给予支助。这是过去三年来联合国处理方式的基础。这一方式虽然并非那么可取，但已成为在被占领巴勒斯坦领土进行救济的工作方式。由于联合国系统和捐助者作出了很大的努力，在紧急和发展援助这方面已经取得了恰如其分的成果。不幸的是，这些成就由于危机升级而显得不重要了。危机升级不仅造成生命损失，而且使社会经济部门的进展发生逆转。

87. 人道主义和财政援助本身不能解决影响到巴勒斯坦和以色列人民生活的政治危机。关于巴勒斯坦人的地位、经济情况以及人道主义危机的解决与对国际法的尊重和冲突的和平解决有直接联系。

88. 作为优先事项，以色列政府必须放宽限制，并与联合国机构、捐助者和人道主义组织紧密合作，确保援助和发展项目能够及时和全面地交付。巴勒斯坦权力机构为消除以色列对安全的关注而采取的切实措施将会促进该项努力。面对挑战，国际社会不能分散它的注意力，我特别提请注意近东救济工程处最近的紧急呼吁。

89. 去年的事件表明，中东人民极想为他们这场长久的冲突寻求政治解决，除非双方以及该地区和广大国际社会愿意出一份力，否则没有和平可言。为此目的，四方和其他方面正在齐心协力通过谈判争取双方参加政治对话，这会最终结束以色列于 1967 年开始的对巴勒斯坦领土的占领。只有这样巴勒斯坦人和以色列人的苦难才能减轻。联合国系统将继续开展工作以支持这个目标。

注

¹ 《大会第五十八届会议，补编第 13 号》和更正和增编（A/58/13 和 Corr. 1 和 Add. 1）。