



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
12 May 2006
Chinese
Original: English

大会

第六十一届会议

暂定项目表* 项目 67(d)

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

经济及社会理事会

2006 年实质性会议

2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦

临时议程** 项目 9

各专门机构和与联合国有联系的国际机构
执行《给与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

在本审查年度中，以色列落实了从加沙地带和西岸北部部分地区脱离接触的行动，签订了《通行进出协定》，但该协定只得到部分执行，造成双方无辜人口丧生的暴力活动仍持续不断，以色列当局继续执行严密封锁政策，以色列总理阿里埃勒·沙龙丧失行为能力，以及以色列和被占领巴勒斯坦领土举行了立法选举。以色列的选举结果是组成由前进党代总理埃胡德·奥尔默特领导的联合政府。哈马斯“变革与改革党”名单上的候选人在巴勒斯坦选举中胜出。

哈马斯胜出以后，很多捐助者根据中东事务四方于 2006 年 1 月 30 日声明中阐述的原则审查了它们对巴勒斯坦权力机构的援助政策。以色列政府也决定暂不支付它代表巴勒斯坦权力机构征收的国内税和关税。后者因此面临严重的财政危机，这很可能使被占领的巴勒斯坦领土上已经岌岌可危的经济和社会局势进一步

* A/61/50 和 Corr. 1。

** E/2006/100。



恶化。联合国各机构和方案放弃以往向中期和长期发展规划过渡的工作重点，转而强调紧急救援是它们的主要优先事项。

本报告介绍了联合国各机构同巴勒斯坦和对应捐机构合作，为支助巴勒斯坦平民和民事机构而作的努力。

一. 引言

1. 本报告是根据大会 2005 年 12 月 15 日第 60/126 号决议递交的。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六十一届会议递交该决议执行情况的情况的报告。本报告所述期间为 2005 年 5 月至 2006 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，包括：(a) 西亚经济社会委员会(西亚经社会)关于以色列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被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件造成的经济和社会影响的报告(A/60/65-E/2005/13)；(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(A/60/13)；以及(c) 人道主义事务协调厅和近东救济工程处题为“西岸隔离墙对巴勒斯坦社区的人道主义影响，特别关注跨越隔离墙：巴勒斯坦人进出农地问题”的报告。
3. 在这一年里，联合国中东和平进程特别协调员兼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，确保巴勒斯坦权力机构、联合国、国际社会和以色列政府之间保持有效的协调，同时记录被占领巴勒斯坦领土的经济和社会状况。
4. 本报告概述了联合国机构依大会第 60/162 号决议的规定同巴勒斯坦人民和对应捐助者合作开展的援助巴勒斯坦人民和机构的有关工作。国际社会正在应对危机，努力结束暴力循环以减轻巴勒斯坦人民的痛苦，并推动恢复旨在实现和平解决的谈判，因此本报告还载有对政治气候和相关挑战的意见。

二. 目前局势概述

政治背景

5. 本报告所述期间最初的主要活动是以色列准备从加沙地带脱离接触。2005 年 5 月，中东事务四方任命负责同巴以双方和国际社会协调的脱离接触事务特使。6 月，美国任命安全协调员，以便促进巴勒斯坦安全改革并确保巴以双方在撤出期间的协调。2005 年 9 月，以色列定居者和军事人员从加沙地带和西岸北部部分地区撤离完毕。秘书长赞扬了以色列总理阿里埃勒·沙龙在这方面表现出来的决心和政治勇气。他也为巴勒斯坦马哈茂德·阿巴斯主席在确保和平协调撤出方面发挥的作用向他表示祝贺。
6. 2006 年 1 月 25 日，哈马斯“变革与改革党”名单上的候选人在巴勒斯坦立法选举中以多数票获胜。四方在其 1 月 30 日的声明中为自由、公正和安全的选举进程向巴勒斯坦人民表示祝贺，但是四方强调新巴勒斯坦政府应致力于非暴力、承认以色列存在的权利以及接受以往的协定和义务，包括《路线图》。安全

理事会后来也表明同样的立场。¹ 许多捐助者以新的巴勒斯坦权力机构没有采取行动执行四方的这三条原则为由，着手审查其援助方案并且研究替代资助渠道，而且美国和欧盟也宣布冻结它们对巴勒斯坦权力机构的援助，同时继续对巴勒斯坦人民提供直接援助。

7. 2006 年 1 月 4 日以色列总理沙龙丧失行为能力以后，副总理埃胡德·奥尔默特临时负责领导政府，并且领导沙龙的新前进党参加 3 月 28 日的全国大选。前进党在以色列议会中赢得 29 个席位，奥尔默特先生受权组建新政府。国际社会继续监测同选举期间宣布的关于从西岸进一步撤出和在未来四年确定永久边界的前进党计划有关的进展情况。

人道主义和社会经济背景

8. 据世界银行报告，实际国内生产总值连续三年实现增长，据估计 2005 年增长率为 6.3%。² 然而，人均国内生产总值仍比 1999 年低 33%，说明当前人口增长带来压力。² 全年仍笼罩在经济不稳定和社会困境氛围中，而暴力活动不断和以色列当局正在修建隔离墙、限制行动、没收土地、摧毁房屋、进行逮捕和拘留，以及 8 月以来财政危机的加剧，这些都使局面进一步恶化。随着哈马斯的当选，巴勒斯坦权力机构继续得到国际财政支助的前景黯淡，使巴勒斯坦面临经济萎缩的风险。

9. 据估计，2005 年年末 48% 的巴勒斯坦人生活在贫困线以下。据国际劳工组织（劳工组织）报告，失业率达到 23.4%。粮食匮乏继续影响着 37% 的人口，³ 而且据联合国人道主义事务协调厅报告，还发现儿童、尤其是农村和难民家庭的儿童患有发育障碍的人数增加。被占领巴勒斯坦领土上 76% 的巴勒斯坦人认为他们需要援助。⁴

10. 脱离接触后仍面临重要挑战。虽然加沙的内部封锁得到解除，但是仍然在以色列控制下实施外部封锁。2005 年 11 月 15 日签订了《通行进出协定》，其中有一条规定要求开放埃及和加沙之间的拉法过境点。2005 年 12 月 26 日，在欧盟的技术援助下该条得到执行。自此以后，拉法过境点一直处于开放中，截至 3 月底每日平均过境旅客人数为 1 315 人。⁵ 但是《协定》的其他方面尚未得到落实。

11. 2005 年埃雷兹过境点全年有 54% 的时间（198 天）处于关闭状态，如果算上周末，全年关闭天数则达到 75%。埃雷兹工业区 9 月份停业。在此之前平均每日进入工业区的工人和商贩分别为 295 人和 131 人，同起义前的数字相比下降了 90%。

12. 2005 年经过主要商业终端从以色列进口的商品增加了 5%，不过出口商品较 2004 年减少了 30%。2005 年卡尔尼过境点 18% 的时间处于关闭状态。2006 年 1 月 1 日至 3 月 31 日，卡尔尼商业过境点持续关闭 47 天，导致小麦面粉存货严重短缺，因而引发 3 月中旬的面包短缺。从 3 月 21 日以来，卡尔尼过境点一直被用于进口，尽管进口量减少。

13. 从加沙经卡尔尼过境点出口的商品未达到《通行进出协定》规定的指标，即每天 150 卡车。负责管理前定居点温室的巴勒斯坦经济发展公司报告说，关闭卡尔尼过境点已造成 850 万美元以上的出口损失。600 多吨蔬菜被废弃或捐赠出去。据估计，2006 年前三个月农产品和不宜腐坏食物的出口损失共计超过 2 300 万美元。截至 3 月 27 日，2006 年月平均进口商品达到 2 465 卡车，远远低于 2005 年的月平均 4 561 卡车。

14. 《通行进出协定》有一条规定要求评估西岸内部的封锁情况。2005 年，联合国人道主义事务协调厅在负责脱离接触事务的四方特使的支持下同以色列军方密切合作，以确定采用何种办法减少不利于西岸内部行动的障碍设施的数量。由于这些努力，2005 年 5 月和 11 月之间障碍设施数量从 605 处减少到 396 处。但是，2005 年年底以色列沿海城镇内坦亚和哈代拉发生两起自杀式爆炸以后，障碍设施数量又出现上升。2006 年 3 月底对西岸设置的障碍设施多达 505 处。《通行进出协定》的其他方面未得到落实，包括在加沙和西岸之间建立陆地联系以及开放加沙的航空港和海运港。

隔离墙

15. 2004 年 7 月 9 日，国际法庭发表咨询意见，⁶ 认为修建隔离墙“构成以色列对其在适用的国际人道主义法和人权文书下所承担的多项义务的违反。”2004 年 7 月 20 日，大会通过第 ES-10/15 号决议，认可国际法院的咨询意见并要求以色列履行其法律义务。大会还请秘书长为与隔离墙有关的损失建立登记册。

16. 以色列继续修建隔离墙。在 2006 年 1 月中旬以前已经完成近 299 公里（44.6%），另有 124 公里（18.5%）正在修建中。计划修建的隔离墙约有 247 公里。在已建成的隔离墙中，有 38 公里是用 9 米高的混凝土板修建的，其余的隔离墙包括沟渠、壕沟、公路、利刃型铁丝网和电铁丝网。如果标有“有待部际进一步调查结束后决定”的 Ma'ale Adumim 和 Ari'el/Emmanuel 所有部分都算在内，那么将有 57 050 公顷或 10.1% 的西岸和东耶路撒冷土地处于隔离墙和绿线之间。

17. 在报告所述期间，为完成围绕耶路撒冷的隔离墙采取了重大措施，严重干扰了巴勒斯坦人在西岸和东耶路撒冷之间的行动，而东耶路撒冷作为主要商业枢纽在巴勒斯坦经济中占 30%。大约有四分之一东耶路撒冷居民将生活在计划修建的隔离墙以东，需要穿越隔离墙才能获得耶路撒冷城内的服务。

三. 联合国的应对之策

A. 人类和社会发展

教育

18. 就预算和人力方面的资源而言，近东救济工程处教育方案是工程处迄今最大的方案。对近东救济工程处的 273 所小学和预备学校招收的大约 254 175 名学生

来说，教育系免费提供。近东救济工程处还在 4 所职业训练中心为难民青年提供技术、医务辅助和商业培训。联合国儿童基金会（儿童基金会）在改进课堂教学工作、学生更多地参加课外活动以及借助补课教育实现优质学习等方面都取得了进展。儿童基金会和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）开展了女童教育联合方案。

19. 教科文组织开办了一项 1 510 万美元的项目，支持巴勒斯坦高等教育公平和高效的资助机制，目的是向大约 20 000 名巴勒斯坦学生提供奖学金和向各大学提供直接赠款。遵照联合国扫盲十年开展的几项新的非正规教育能力建设活动已付诸实施，其侧重点是妇女、有特殊需要的儿童及文盲成人等弱势群体，并从学前教育规划出发强调幼儿保育和教育。在全民教育倡议的框架内，教科文组织继续为教育与高教部提供同新的五年发展计划定稿有关的咨询。关于印制教科书和课程的可行性研究也已完成。在制定国家教师教育战略及技术与职业教育培训方面，都提供了技术援助，从而得以对技术与职业教育培训国家战略执行计划进行战略审查。

20. 联合国开发计划署（开发计划署）为全民教育倡议提供了捐助：建设和重建了 26 所学校，为 120 所学校提供了计算机和教学材料，并对教师进行了培训。开发计划署同教育和高教部及世界经济论坛一道编制了巴勒斯坦教育计划，并为改进当前的教育质量对教师进行了培训。联合国妇女发展基金（妇发基金）支持了巴勒斯坦学校提高对性攻击和强奸问题的认识的试点计划，并编制了供各学校采纳的性教育课程。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）与教育和高教部签署了实施世界人权教育方案第一阶段的协定。联合国人口基金（人口基金）成功地将生殖和性教育纳入了 9 和 10 年级的家政学（女童）和环境教育（男童）课程。

卫生

21. 在报告所述期间，近东救济工程处花费 2 200 万美元继续开办 54 个提供全面初级保健的设施，并继续实施环境健康方案以降低死亡率和难民营爆发疾病的危险。世界卫生组织（卫生组织）共向卫生部提供了 250 万美元的技术援助，支助精神保健、营养、粮食安全及传染性疾病等主要卫生领域。卫生组织继续领导协调和信息分享系统，并帮助巴勒斯坦和以色列卫生专业人员和机构间进行有效的交流。人口基金在发展上投资了将近 110 万美元，重点是扩大人口最稠密和最贫困地区提供生殖健康服务的 41 所初级保健设施和 11 所全面护理设施的服务面。

22. 儿童基金会的重点是实现千年发展目标，特别是降低婴儿死亡率的目标。儿童基金会的方案编制工作包括保健提供者的能力建设，以及向巴勒斯坦权力机构开办的 413 所诊所和近东救济工程处管理的 53 所中心的疫苗接种服务提供疫苗和疫苗相关的用品。儿童基金会还提供必需药品，并为更新疫苗接种需要的冷藏

链设施提供了帮助。联合国毒品和犯罪问题办事处继续把重点放在防止被占巴勒斯坦领土中的药物滥用上。加沙和西岸的专家参加了毒品和犯罪问题办事处和艾滋病规划署赞助的防止注射毒品使用者感染艾滋病毒/艾滋病问题的讲习班。作为查清并制定倡导与宣传战略的更大区域性倡议的一部分，妇发基金发起了性别和艾滋病毒/艾滋病的国家研究。妇发基金还制定了供保健工作者采纳的家庭暴力方面的道德守则。

23. 2006 年，该地区爆发了禽流感。几个机构一道合作，援助巴勒斯坦权力机构对付危机和增进公众的认识，这些机构包括联合国粮食及农业组织（粮农组织）、卫生组织、儿童基金会、人口基金、近东救济工程处和世界银行。卫生组织培训了主要的实验室技术员，提供了试剂。儿童基金会培训了所有地区的中小学教师和 15 个地区的卫生管理人员。这一危机涉及的区域性问题，还意味着巴勒斯坦和以色列卫生和农业部长之间需要进行合作。

多部门发展支助

24. 世界银行对进行中的紧急工作进行平衡，再次把重心放在中期发展议程上。世银对新出现的社会经济动态以及捐助方的措施进行监测和分析，就经济发展优先事项与战略向巴勒斯坦权力机构、联合国以及捐助界提供咨询。世银现有项目组合包括总额达 1.54 亿美元的 12 个项目。开发计划署在经常方案中提供了约 580 万美元，向各个社会部门提供基础设施支助。开发计划署的全部持续项目组合包括数额为 1.1 亿美元的几个方案，报告所述期间的付款超过了 6 100 万美元。开发计划署为编制巴勒斯坦中期发展计划提供了技术咨询。西亚经社会也支持了计划的编制，帮助规划部促进各当事方就这一设想达成全国共识。⁷

25. 联合国人类住区规划署（人居署）拨款约 500 万美元，改善巴勒斯坦人们的人类住区和住房条件。近东救济工程处开始审查如何更好地解决 27 个难民营居住的 160 万难民的居住条件问题。办事处还在设法通过更广泛的营地开发做法，开展住房和重建住房的工作。

有针对性的社会援助

26. 在本报告所述期间，近东救济工程处通过特别困难情况方案，每季度为每人派发价值 83 美元的粮食和现金一揽子补助。此外，近东救济工程处还向几百名难民提供了学徒以及职业或教师培训的机会。世界粮食计划署（粮食计划署）和粮农组织在缺乏粮食安全的地区查明了处于弱势的非难民受益者，以提供有针对性的支助。

27. 儿童基金会的有针对性援助活动惠及那些最受关闭、拆除、军事入侵和隔离墙影响的地区。这些活动包括儿童保护、卫生和营养、教育和青春期的发展以及参与。劳工组织于 2006 年 3 月和 4 月进行了年度调查访问，以便更好了解被占

巴勒斯坦领土当前的社会经济局势及其对工人的影响。访问的结果将于 2006 年 6 月国际劳工大会期间公布。

人权和妇女

28. 在报告所述期间，人权高专办继续开展技术援助方案，通过能力建设讲习班和来访国际专家的介绍，支持根据国际人权标准建立一种立足于法治、权力分立和司法行政的现代施政制度。人权高专办还与非政府组织及巴勒斯坦公民权利独立委员会（国家人权机构）合作，通过媒体、专题研讨会和其他联合活动促进人权。人权高专办推动成立了一个联合国机构间人权工作组，促进将人权纳入各机构工作的主流。人权高专办与妇女事务部一道，举办了培训讲习班。卫生组织与巴勒斯坦和以色列的非政府组织合作，共同倡导被占巴勒斯坦领土内的健康权和获得保健服务的权利。

29. 妇发基金扩大了该基金的 Sabaya 方案，目的是促进巴勒斯坦妇女更多参与社会、经济和政治生活。原来只针对西岸的这一方案现在包括了加沙地带。将总共投资 900 000 美元，支持 18 个妇女中心开展教育、卫生、经济安全、领导和赋权方面的各种倡议。妇发基金还支持民间社会提出的倡议，即通过倡导改变公众态度和要求修改刑法典，提请关注侵犯妇女的名誉犯罪问题。妇发基金支持妇女事务部制定《巴勒斯坦妇女权利法案》，同时支持妇女组织与巴勒斯坦权力机构进行对话。妇发基金推动了邀请社会心理和其他咨询服务提供者走访农村地区妇女中心的项目。妇发基金对妇女权利活动方面的全部投资为 80 000 美元。

30. 教科文组织的能力建设倡议包括与妇女事务部合作，制定女童职业咨询、学术援助和父母对女童教育重要性的认识等方面的方案。教科文组织还支持建立巴勒斯坦妇女研究和文件中心，于 2006 年落成的这一中心开展了妇女与贫困、基本教育制度和赋予妇女权利涉及的种种问题等方面的研究。2006 年将在加沙设立该中心的分支机构。在本报告所述期间，人口基金调整了一些活动的重点，纳入了紧急妇产科护理、青年及妇女社会心理咨询以及针对偏远农村地区妇女的社区支助组的工作等人道主义组成部分。近东救济工程处为 46 个社区组织提供了支助，这些组织鼓励妇女在社会上发挥更为公开的作用，同时推动加强难民妇女在管理、财政和行政方面的技能。教科文组织同教育与高教部、妇发基金和妇女事务部一道，发起了能力建设方案，致力于消除教育制度中的性别差距。

儿童安全和福利

31. 巴勒斯坦儿童的教育、卫生、营养和玩乐的权利继续受到挑战。截至 2005 年 7 月，大约 10%5 岁以下儿童的发育受到影响。家庭、学校和街道暴力充斥，仍是尤其令人关切的问题。行动受到限制也继续让获得卫生、学校及课外活动方面的服务变得十分困难。学校入学数据显示，男女儿童的入学率下降了 2%。约有 3.1%的巴勒斯坦儿童打工，其中有一只三分之一只打工不上学。

32. 在报告所述期间，超过 25 名巴勒斯坦儿童被杀，还有更多的儿童被发射的实弹、重炮炮弹、坦克炮弹、弹片和导弹炸伤。2004 年，近东救济工程处决定加强该机构的社区心理健康方案，并招收了一名保护问题专家以查明保护方面存在的漏缺。超过 2 700 名被占巴勒斯坦领土的难民儿童和青年通过近东救济工程处得到了心理咨询和支助，开发计划署为旨在增强患有创伤后精神压力障碍和其他形式心理创伤的儿童和青年的复原能力的方案提供了支助。儿童基金会及其非政府伙伴成立了 12 个社会心理紧急医疗队，治疗儿童和儿童看护人因冲突而产生的焦虑。总共 50 000 名儿童参加了儿童基金会 2005 年的治疗，25 000 名看护人接受了培训。

33. 针对家庭、学校和社区内大量的对儿童的暴力行为，儿童基金会及其政府伙伴和非政府伙伴自 2004 年以来实施了一项全面方案，包括监测、法律和政策制定、提高认识、能力建设和建立应急系统。儿童基金会还为青少年审判法草案和巴勒斯坦儿童权利法的制定提供了支助。此外，儿童基金会还为被拘禁者事务部提供了支助，用于建立同被以色列扣押巴勒斯坦儿童有关的全面数据库。儿童基金会和规划部还着手开始建立国家儿童保护监测系统。

青年

34. 在解决青年高失业率问题上，开发计划署继续把重点放在加强被占巴勒斯坦领土青年网络的能力上。近东救济工程处继续通过教育、创造就业、获得小额贷款和课外活动帮助 15 到 24 岁的青年。除了近东救济工程处提供的正式教育外，11 600 名难民儿童和青年参加了计算机、语言、领导才能培训、体育、戏剧、音乐和冬夏令营等方面的培训或辅导以及培养技能的活动。

千年发展目标

35. 在报告所述期间，开发计划署在联合国各机构、巴勒斯坦各团体以及国际合作伙伴之间致力于推动千年发展目标的议程。在巴勒斯坦国家千年发展目标指导委员会的统筹和开发计划署的协调下，编制了《2005 年千年发展目标进度报告》。此外，开发计划署还向规划部的工作提供支助，以使巴勒斯坦的中期发展优先事项与千年发展目标保持一致。

环境

36. 在报告所述期间，开发计划署通过强调固体废物和医疗废物管理的重要性，以及通过这些设施的工作人员的能力建设，创造有利于人类发展的环境。联合国环境规划署（环境规划署）2005 年 12 月对以色列撤离后加沙定居点的环境状况作了独立的评估。加沙地带全部 21 座撤离后的定居点以及埃雷兹工业区都包括在评估之内。在经过实验室阶段后，评估结果已于 2006 年 3 月发表。环境规划署同意开发计划署提出的意见，即由环境规划署向巴勒斯坦人提供解决撤离时被拆除房屋的废墟中的石棉问题的培训。环境规划署还承诺提供经由开发计划署编

制一份关于加沙地带废物全面管理的建议所需要的专门知识。对其他的后续性活动也作了讨论。

B. 施政和体制支助

直接预算支助

37. 在本报告所述期间，体制支助的一个重要方面是为巴勒斯坦预算紧急筹措资金。鉴于公共部门薪金对巴民众生活和整个经济的重要性，薪金支助极为关键。多个捐助方设立的财政管理改革信托基金由世界银行进行管理，截至 2006 年 2 月，基金为巴权力机构提供的预算支助已经超过 2.93 亿美元。世界银行也开展了多个紧急服务支助项目和社会安全网改革项目，以期缓解服务提供日趋不足的局面，这些项目涉及市政服务、污水排放、环境管理、电力供应、教育、非政府组织、社区支助、土地管理、高等教育等领域。世行每提供 1 美元资源，平均从捐助方调集到 2.4 美元的资金。

能力建设

38. 根据联合国中东和平进程特别协调员办公室的资料，联合国机构投资 1 580 万美元开展技术援助和能力建设活动，使巴勒斯坦权力机构直接受益。开发署的国外国民知识转让方案，为巴权力机构、私营部门和非政府组织输送巴勒斯坦专家。总理办公厅和七个部委的能力建设采用了这一方案。开发署还向巴中央选举委员会和 2006 年 1 月巴立法委员会选举提供财政和技术支助。联合国贸易和发展会议（贸发会议）继续在发展战略和经济管理、贸易政策、投资保留、国债管理和贸易促进领域向巴权力机构和民间社会提供各种技术援助、咨询服务和能力建设项目。劳工组织调集的资源，保证了巴就业和社保基金的持续运转。

39. 西亚经社会为巴勒斯坦标准研究院、有关部委和私营部门实体人员举办了一系列培训，以改进标准化、技术监管和检验等领域的做法。西亚经社会还为国家经济部人员进行培训，以提高该部提供整套实际发展项目的能力。劳工组织与巴商工农协会联合会合作举办中小型企业重要性讲习班。在西岸和加沙举办了讲习班，培训内容涉及童工、社会保障、职业安全与卫生、工会能力建设、就业政策和工业关系领域等问题。一个技术咨询特派团还对劳动部的组织、作用、工作范围和职能进行了审查。

40. 联合国毒品和犯罪问题办事处于 2005 年 11 月召开会议，与会的以色列和巴勒斯坦权力机构的执法和毒品控制机构讨论了建立合作安排审查毒品贩运和相关活动事宜。2006 年 1 月，该办事处启动了一个向巴权力机构提供技术援助、预防毒品滥用、贩运和其他相关犯罪的方案。在以色列撤离加沙之后，贸发会议的海关现代化项目使巴权力机构能够在拉法的巴勒斯坦埃及边界全面开展行使主权的海关行动。

41. 妇发基金协助妇女事务部起草巴勒斯坦千年发展目标报告中关于性别平等的章节和共同国家评估文件。妇发基金与开发署合作，向邮电和信息技术部提供技术支助，通过调集女毕业生发展信息和通信技术部门。2006 年 1 月，西亚经社会向妇女事务部提供支助，举办了一系列培训讲习班，《消除对妇女一切形式歧视公约》为重点培训内容。开发署利用地方施政部制定的《行动计划》，协助开展权力下放工作，还协助 15 个职能部委设立性别股。

42. 在司法和立法改革方面，儿童基金会协助司法部、社会事务部和专门的非政府组织对少年司法法律草案进行审查。儿童基金会还启动广泛的协商进程，为修改 2005 年《巴勒斯坦儿童法》提供协助。此外，儿童基金会还开办方案，就有关预防校内虐待问题进行培训，并协助制订心理工作者职业标准。人权高专办与杰里科和加沙警校合作，把人权纳入警员培训大纲，并提供密集的教官培训。巴改革和恢复中心主任同意开展类似的方案，对狱政人员进行教官培训。根据与总检察长达成的协定，检察官的人权培训已经启动。开发署建造法院和司法部大楼的工作继续进行。

43. 儿童基金会还与卫生部合作，把卫生预算与千年发展目标中的优先活动挂钩，并简化了“对社会负责预算”。在本报告所述期间，儿童基金会协助对母婴健康、流行病监测、学校卫生和免疫等重要领域的卫生信息系进行了统一和协调。

44. 在其他技术领域，国际原子能机构（原子能机构）协助开展农业虫害防治工作。原子能机构继续向农业部提供技术援助，对加沙地带的地中海果蝇虫口进行控制和监测。原子能机构还向巴勒斯坦权力机构提供辐射防护服务，并向设在大马士革的辐射防护和辐射源安全区域研究生班提供奖学金。

文化

45. 教科文组织完成了具有潜在显著普遍价值的巴勒斯坦文化和自然遗址录的编制工作，并于 2005 年 7 月在南非德班举行的世界遗产委员会第二十九届会议上作了介绍。教科文组织完成了该区域文化政策的比较研究，并启动了拉马拉考古博物馆和其他重要遗址的维护和修复工作。最后，教科文组织还向文化部提供技术援助，开展宣布以传统方式讲述民间故事为“人类口述和无形遗产杰作”的筹备活动。

媒体

46. 教科文组织在信息部起草新的新闻法方面向其提供技术和法律援助。教科文组织还举办了选举报道讲习班，并在巴勒斯坦广播公司设立多媒体中心和儿童方案播音室，并进行人员培训。

C. 私营部门的发展

47. 近东救济工程处小额供资方案，15 年来办理了 10 万多笔微型企业贷款，为巴勒斯坦经济注入了超过一亿美元的资金。2005 年，近东救济工程处为巴微型企业提供的贷款占小额供资部门所提供的全部此类贷款的一半，共办理贷款 17 700 笔，贷款总额 1 669 万美元。其中 30% 的贷款提供给非正式经济部门微型企业的女企业家。2005 年年初，近东救济工程处在加沙推出了一个 150 万美元的住房小额供资试点项目。

48. 劳工组织已开始与巴勒斯坦非政府组织“巴勒斯坦青年企业家”以及内盖夫和平与发展战略研究所制订联合方案，通过发展微型和小型企业开展工作。劳工组织的方案还增强了个人创业能力。2005 年 12 月巴勒斯坦和以色列的投资家在伦敦发表联合宣言，世界银行为宣言提供了政策支助和技术分析。儿童基金会协助杰里科的一家制盐厂提高碘化盐的产量和质量。儿童基金会与粮食计划署等机构合作，使碘化盐进入地方市场，保证了碘化盐的持续供应。贸发会议与私营部门伙伴合作，成立了巴勒斯坦托运人委员会，以提高进出口商有效应对航运和运输代理的能力。在劳工组织的赞助下，贸发会议为大约 100 名中小型企业企业家举办了创业培训讲习班。2005 年，西亚经社会发起了被占领巴勒斯坦领土恢复和发展问题阿拉伯/国际论坛的后续和执行阶段。

D. 联合国紧急援助

49. 由于目前政局不稳和经济困难，联合国向被占领巴勒斯坦领土提供的大部分援助被用于紧急救援。由于物品和人员流动受到限制，救援行动经常受到影响。在 2005 年的头几个月中，政局似乎出现好转，捐助方因此加大了对中期援助议程的关注力度，致使紧急方案援助相对减少。但是，2006 年年初的政局发展使资助长期发展和支持巴权力机构的能力建设成为问题。

紧急食品和农业支助

50. 近东救济工程处表示，该机构向被占领巴勒斯坦领土大约 65% 的难民（西岸 75 000 个家庭，加沙地带 135 000 个家庭）提供食品援助。但是，由于行动受到限制和 2005 年捐助方支助减少，近东救济工程处不得不缩小核心服务的提供范围。2005 年 9 月，粮食计划署首次开展长期救济和恢复行动，向 48 万名非难民巴勒斯坦人直接提供食品援助，为其生计提供支助，并使食品供应最没有保障的民众的营养状况不致下降。2005 年，粮食计划署开始解决加沙的人道主义进入问题，做法是将在当地采购的食品比例提高至 93%。在 2004 年 4 月 1 日至 2005 年 3 月 31 日期间，粮食计划署共提供 70 000 公吨食品援助，援助总额 3 500 万美元。

51. 粮农组织投资 100 万美元开展紧急项目，向贫困农民提供农用物品和设备，并多次为技术员和农民举办温室建造与管理 and 改进耕种方法培训。开发署出资恢

复加沙地带北部被毁的农业资产，建造温室、冷藏室、家禽和牲畜饲养场，并挖掘水井。在西岸，开发署协助多个地区的农民进行土地开垦和耕种。开发署和粮农组织在西岸和加沙地带开展若干个农业项目，并直接处理隔离墙、土地没收、庄稼被毁、牧场减少和撤离加沙地带等紧急局势。

紧急就业支助

52. 近东救济工程处就业创造方案以人口众多家庭的难民为重点，每天向每个劳动者提供 10 至 12 美元的报酬（每个家庭成员平均每天 2 美元），为其生活提供支助。就业方案修复了难民营的基础设施，并对本机构的设施进行了改造。在加沙地带，有 24 000 多人得到临时就业，得到支助的家庭成员超过 186 000 人。在西岸，近东救济工程处还共向 4 500 名难民提供紧急直接就业，有 25 500 名家庭成员受益。开发署为紧急就业方案投资 2 800 万美元。粮食计划署以工作换食品和培训换食品的方式为最近陷入贫困的家庭的 39 700 名工人提供支助，大约有 238 000 名家庭成员受益。劳工组织开展的活动，为巴勒斯坦工业学校和职业学校 140 名新的无业毕业生创造了就业创收机会：55% 的毕业生找到长期工作。

紧急卫生支助

53. 领土内部和领土之间继续关闭，对巴勒斯坦卫生系统适当运转的能力构成了严重挑战。卡尼过境点的继续关闭，可能使药品供应出现困难。转诊系统受到阻碍，接合区内部病人难以进入西岸医院诊治。前往医疗设施的病人和前往工作地点的医务工作者都遇到了这种困难。冷藏链设备的采购工作已经完成，并已交付需要的诊所和地区；儿童基金会执行改善婴儿健康和产前保健质量项目，为 150 家妇幼保健诊所提供了新的医疗设备，使这些诊所全面升级。约有 50 家诊所收到了卫生教育设备和社区宣传设备。在加沙地带前飞地新开了四家诊所，西岸也增设了两家诊所，并安装了母婴保健服务全套设备。

54. 近东救济工程处继续管理五家流动诊所，以此作为过境点关闭和建造隔离墙致使行动自由受到限制的应对措施。2005 年，共收治病人 136 000 人，医疗支出 200 万美元。在加沙，在以色列撤离期间，为 8 个医疗队提供了全套设备，对 60 名志愿者进行了急救培训，在社区开展讲卫生运动并宣传母乳喂养的重要性。儿童基金会还提供基本的医疗用品、助产设备、发电机和其他非食品物品，并与巴勒斯坦红新月会确保向飞地，特别是西岸北部地区持续提供保健服务。为中心商店采购并交付了微量营养补充品。鉴于局势动荡，应急预案维持不变，并继续预调重要的基本保健用品。除日常工作外，2006 年春季还计划为加沙 60 万名儿童开展麻疹、流行性腮腺炎和风疹接种活动。

紧急教育支助

55. 儿童基金会继续向西岸和加沙地带提供紧急教育支助。在以色列撤离加沙期间，向巴权力机构管理的学校提供了大约 94 万美元的教育设备。还对教师进行

了培训。开发署继续提供紧急人道主义援助，帮助建造和改建学校、教室和学校的卫生设施。截至本报告编写时，在建学校共有 26 所。劳工组织投资 150 万美元，在希伯伦建造残疾人职业培训中心，中心将于 2007 年初全面投入使用。

紧急基础设施支助

56. 2005 年，以色列继续进行军事入侵和破坏房屋行动，使巴勒斯坦财产（房屋、庇护所、商业用房）受到损毁。记录在案的事件有 389 起。约有 286 座建筑物被毁，103 座建筑物遭到破坏。所有破坏事件的 66% 发生于加沙地带，特别是导弹造成破坏，25% 发生在那不勒斯。共造成 1 150 名巴勒斯坦人流离失所。但是，这些数字是保守估计，因为流离失所人员的数字常常无法得到。

57. 开发署执行了多个紧急基础设施方案，涉及公共服务和水电、社区中心、学校、医院、诊所、公路、环卫系统和水处理设施等方面，共计支出 4 900 万美元。开发署还为加沙地带的非难民巴勒斯坦人提供住房。

E. 联合国援助的协调

58. 联合国中东和平进程特别协调员办公室继续协调联合国对巴勒斯坦人民的援助，并在捐助者论坛代表联合国系统。2005 年，该办事处参加了地方协调结构的审查和重新设计，并在该框架下承担了社会发展与人道主义战略小组联合组长的新职责。该办事处还参加了 2005 年 12 月在伦敦举行的向巴勒斯坦人提供援助特设联络委员会会议。在当地，协调员办事处定期召开联合国各机构协调会议，并多次召开特别会议，讨论对联合国具有特别政策意义的问题。整个报告所述期间，该办事处充当联合国系统和脱离接触事务四方特使办公室的协调中心。

59. 2005 年下半年，人道主义事务协调厅牵头筹备 2006 年联合呼吁进程，吁请为 12 个机构和 9 个非政府组织的活动提供总额为 2.15 多亿美元的资金。在发出呼吁前，人道协调厅进行了需要分析，侧重于拯救生命的人道主义需要，如改善食物供应，紧急雇用特困户，增加获得保健服务的机会，以及提高对人道主义局势根源的认识。

60. 日本政府通过联合国人类安全信托基金，开始资助一个支持被占领巴勒斯坦领土偏僻和被排斥社区的项目预算为：530 万美元，由若干联合国机构联合实施。联合国中东和平进程特别协调员办公室充当协调基金活动的当地协调中心。妇发基金开始支持为参与协调人道主义事务的外地研究员提供关于性别作为研究工具的培训，以确保性别平等意识。

61. 卫生组织和粮农组织主持联合国禽流感危机处理小组，该小组制定了一项联合国工作人员应急计划。

人道主义通行情况

62. 2005 年,救护车司机共报告了 162 起通行事件,以色列安全部队在其中延误、阻碍和(或)阻止提供急救和(或)医疗后送。也是在 2005 年,救济机构提出了约 778 份事件报告,以色列当局在其中阻碍运送援助和(或)人员移动。人道主义人员仍难以通过埃雷兹过境点,耶路撒冷周围的隔离墙如按计划竣工,有可能使 400 多名联合国工作人员长期面临通行问题。

联合国的媒体和新闻活动

63. 联合国各机构继续与国际和当地媒体密切合作,提请各媒体注意并向它们提供关于巴勒斯坦人民状况和联合国在该地区的反应的资料。由联合国人道主义事务协调厅和联合国中东和平进程特别协调员办公室协调的联合国宣传和新闻委员会,向媒体强调紧迫的人道主义问题,并在脱离接触之前和期间提供地图、报告和概况介绍。

联合国和民间社会层面

64. 西亚经社会与阿拉伯非政府组织发展网络和巴勒斯坦非政府网络合作设立了阿拉伯-巴勒斯坦民间社会组织联盟。举行了有阿拉伯和巴勒斯坦民间社会主要实体和网络参加的一次区域会议。

四. 捐助者对危机的反应

A. 紧急预算支助和财政支助

65. 2005 年,巴勒斯坦权力机构的财政赤字大幅度增加。2005 年的收入增加了 2.78 亿美元,超过 12 亿美元,约为国内生产总值的 27.5%,主要是因为油价上升引起间接税收——由以色列政府征收后转交给巴勒斯坦权力机构——增加、巴勒斯坦权力机构所属公司的利润转移不寻常以及行政改革。

66. 由于工资大幅度提高,巴勒斯坦权力机构的雇用人数进一步上升,社会转移更多以及运作支出增加,支出也增加了 4.66 亿美元,达近 20 亿美元。借款净额增至预算拨款的一倍,以弥补能源企业和市政府回收更多费用方面的短缺。⁸ 结果,2005 年的预算赤字达 7.62 亿美元,或国内生产总值的 17%。相比之下,2004 年则为 5.74 亿美元。目前仅收到 3.49 亿美元的外部预算支助,⁹ 约为预算所预见的一半。由此产生的财政短缺主要通过来自巴勒斯坦投资基金的预付款以及越来越多的国内银行贷款——往往以巴勒斯坦投资基金的资产作抵押——筹措资金。2006 年的财政状况预计会更加危险,尤其因为捐助者援助及以色列政府的间接税收转交在巴勒斯坦立法委员会选举后变得难以确定。

B. 对巴勒斯坦改革的支持

67. 巴勒斯坦改革问题工作队继续监测和支持巴勒斯坦在选举、财务问责、司法部门与法治、立法、市场经济、地方政府和公共行政领域进行的改革。该工作队与巴勒斯坦权力机构改革协调支助股协作，执行捐助者支持的为期一年的改革行动计划，直至 2005 年年底。当时该工作队被正式撤销，并入欧洲联盟委员会领导下的新的捐助者协调结构。

68. 选举和财政改革方面取得了很大进展，不过司法和立法努力却未达到预期效果。在报告所述期间成功举行了一系列市政选举和立法选举。尽管财务管理有所改进，但教育和安全部门的工资增加了，退休和人员替换停滞不前。于是，若干捐助者开始修订对巴勒斯坦权力机构的援助。持续腐败、一些政治家缺乏政治意愿以及包括以色列严厉安全措施在内的外部因素，都进一步限制巴勒斯坦权力机构的运作权力，扼杀公共机构的成长与改革。

69. 虽然捐助者仍有兴趣保留分配人道主义和经济支助的机制，但对提供机构支助的政治和法律限制促使全捐助界在立法选举之后进行审查。随着巴勒斯坦新立法委员会的掌权，有关方面正在努力确定某些机构，如司法机构和主席机构，以便利发放不受巴勒斯坦新立法委员会控制的捐助者资金。联合国中东和平进程特别协调员办公室领导了联合国各组织在这方面的努力。

C. 捐助者协调

70. 整个 2005 年，捐助界、联合国中东和平进程特别协调员办公室和脱离接触事务四方特使密切协作，实施 2005 年 3 月 1 日伦敦会议的各项建议。当地捐助协调结构经过了很大修改，以简化援助管理过程，加强捐助者讨论的战略质量，并确保巴勒斯坦权力机构深入参与。现已设立四个战略小组，涵盖治理、经济政策、基础设施和社会发展/人道主义事务。这些小组的未来工作计划及有关援助分配的决定仍取决于 2006 年 2 月启动的捐助者方案审查。

五. 未来的挑战

71. 报告所述期间整个局势的特点是不确定性和未达到期望。有待观察的是，各当事方是否将努力克服现存的障碍并探讨谈判的可能性，或是否会有其他办法占主导地位。

72. 虽然自 2003 年以来经济明显趋于稳定，私营部门的经济活动增长，但是，并不是所有巴勒斯坦人都能全面平等地得到好处。展望未来，如果援助流动受到重大干扰，长期贫穷人数便会增加，公共机构便会消弱。尚不清楚巴勒斯坦权力机构能否支付约 152 000 名巴勒斯坦雇员、包括 73 000 名治安人员的工资。公共部门雇员目前占加沙所有雇员的 37%，西岸所有雇员的 14%。他们在当地商

店和服务业的购买力对当地经济的生存具有越来越重要的作用。约 25% 的巴勒斯坦总人口依赖在巴勒斯坦权力机构挣工资的人。

73. 捐助界正在寻找办法来维持对巴勒斯坦人民的重要支持，同时要求巴勒斯坦权力机构接受四方的三项原则，即承认以色列的生存权，放弃暴力，并确认以前各项国际协定。尽管捐助者仍致力于避免该领土发生新的社会经济危机，但巴勒斯坦权力机构各单位正面临严重的财政威胁以及国际社会暂时不参与的前景。

74. 在运作上，以色列政府的关闭措施、安全限制以及对联合国特权和豁免的继续挑战，可能会给执行方案带来压力。各机构将必须在其总部的支持下，对通行问题采取一种更有力的共同办法。

六. 意见

75. 审查所述期间是被占领巴勒斯坦领土快速变化的时期之一。从加沙和西岸部分地区脱离接触，以及在以色列和被占领巴勒斯坦领土的新政府选举，都改变了政治地形。巴勒斯坦立法选举后，恐怖主义和暴力继续发生，隔离墙的建造快速进展，巴勒斯坦人的行动仍受到限制。在 2006 年头几个月，双方谈判的前景看来趋于黯淡。

76. 要避免被占领巴勒斯坦领土内的生活质量进一步退化，避免巴勒斯坦经济萎缩，并避免巴勒斯坦人民的社会经济和人道主义需要随之增加，而且要维持长期经济恢复的基础，国际社会必须提供大量财政支持。以色列政府于 2006 年 1 月声明，它将不再转交以巴勒斯坦权力机构名义征收的巴勒斯坦增值税和关税。我们大力鼓励以色列政府通过适当机制恢复付款。巴勒斯坦权力机构本身应遵守四方的三项条件。这也使国际社会能够对减缓被占领巴勒斯坦领土上的人道主义和经济局势作出更大贡献。

77. 在这方面，向中期和长期发展规划过渡的设想已被搁置，这种设想曾是 2005 年大多数援助战略的基础。尽管如此，而且尽管规划时限大大缩小，联合国系统仍充分致力于援助巴勒斯坦人，并与捐助国密切合作维持方案的连续性，尽量保持巴勒斯坦权力机构的基本社会功能。

78. 至关重要的是，今后几个月，联合国各机构能够通过联合呼吁程序等现有机制迅速适当地满足需要，同时继续推行联合国、四方和整个国际社会更广泛的目标：根据安全理事会第 242（1967）号、第 338（1973）号、第 1397（2002）号和第 1515（2003）号决议的规定，在中东实现公正、持久和全面的和平，建立享有主权、民主、具有生存能力和领土相连的巴勒斯坦国，与安全无忧的以色列和平地毗邻共存。

注

- ¹ 见 2006 年 2 月 3 日 S/PRST/2006/6。
- ² 世界银行，“西岸和加沙经济最新情况和可能的前景”，2006 年 3 月 15 日。
- ³ 世界粮食计划署弱点分析和制图股，“2005/2006 年度西岸和加沙地带粮食不安全状况”。
- ⁴ 发展研究学院，《第 9 号公众看法调查》，载于《巴勒斯坦公众看法调查，报告九》，2005 年 10 月。
- ⁵ 2005 年 12 月，拉法过境点的管理根据《通行进出协定》的规定正式移交巴勒斯坦权力机构。之前，该过境点关闭了 91 天（该年的 25%）。欧共体技术队 2005 年 12 月 18 日在拉法过境点部署，使移交成为可能。
- ⁶ “在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”。见 A/ES-10/273 和 Corr. 1。
- ⁷ 规划部在 2006-2008 年度巴勒斯坦中期发展计划中承认了西亚经社会的投入。
- ⁸ 其中包括必须支付消费者不付的水电费、加沙电厂用较贵燃油增加发电的费用和石油产品价格补贴。
- ⁹ 捐助支持主要来自包括阿尔及利亚、科威特和沙特阿拉伯在内的阿拉伯捐助者，以及来自世界银行管理的公共财政管理改革信托基金。