



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

2020年1月1日至12月31日

大 会
正式记录
第七十六届会议
补编第13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

2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2021 年，纽约

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

目录

	页次
送文函	4
2021年8月16日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员给大会主席的信	4
2021年7月1日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处咨询委员会主任给工程处主任专员的信	7
章次	
一. 背景概述	9
A. 政治、经济和安全事态发展	9
B. 业务和组织发展	14
C. 法律事务	16
D. 财务概览	22
二. 次级方案审查	25
A. 次级方案 1	25
B. 次级方案 2	25
C. 次级方案 3	27
D. 次级方案 4	28
E. 次级方案 5	30

送文函

2021年8月16日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员给大会主席的信

我高兴地向大会转递联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)2020年工作年度报告。本报告是根据经大会第 1018(XI)号决议第 11 段修改的 1949 年 12 月 8 日大会第 302(IV)号决议第 21 段和 1958 年 12 月 12 日大会第 1315(XIII)号决议第 8 段的要求提交的。

近东救济工程处继续在极其动荡的区域开展业务，2020 年和 2021 年，巴勒斯坦难民的生活条件恶化，主要原因是 2019 冠状病毒病(COVID-19)造成的封锁和限制。贫困、绝望和无助情绪急剧攀升，尤其是生活在难民营中的年轻人。近东救济工程处的每个业务区域都面临更多的挑战：黎巴嫩除了政治危机外，还遭遇到前所未有的金融和经济崩溃；阿拉伯叙利亚共和国正在苦苦应对摧毁其经济的 10 年冲突的影响；加沙刚刚经历 13 年里的第四次冲突；在西岸，包括东耶路撒冷，巴勒斯坦人每天面临驱逐、拆迁和定居者暴力行为的威胁；约旦在严重的经济挑战中挣扎。这些震荡以及最近的区域变动导致解决巴勒斯坦难民困境的公正持久方案似乎比以往任何时候都更遥不可及，并滋生了难民、特别是年轻难民强烈诉说的深深遗弃感。

在这些多重危机期间，近东救济工程处、东道国和国际社会的集体承诺使关键的人类发展得以延续，并向巴勒斯坦难民提供了保护和人道主义服务。这些服务往往是巴勒斯坦难民正常生活的仅有一丝印记。近东救济工程处人员在不断适应大流行病造成的变化方面展现了敬业精神和创新能力：几乎在一夜之间切换至远程医疗、将食品和药品送到家中以及利用数字学习平台开展在线学习，这些是工程处 2020 年实施的许多变革中的少数实例。为应对这一弱势群体日益加深的贫困，近东救济工程处加强了人道主义援助方案，向五个业务区域中的三个区域(即黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和加沙)的所有已登记巴勒斯坦难民提供粮食或现金支助。

近东救济工程处的服务不仅是数百万巴勒斯坦难民的生命线，还为巴勒斯坦难民的生活注入了正常感和尊严感，从而为区域稳定和促进和平作出了贡献。近东救济工程处的教育方案扎根于联合国宗旨和价值观以及人权，是化解该区域仇恨和不容忍的良药。采用以教师为本的方式为近东救济工程处教师提供了培训，使教师们能将联合国标准和价值观置于课堂讨论的核心。通过这种方法，学生会了批判性看待敏感问题。对于在近东救济工程处学校就读的 50 万巴勒斯坦难

民儿童和在其技术和职业教育中心就读的 8 000 名学生而言，工程处提供的优质教育还往往是他们实现更美好未来的唯一机会。

近东救济工程处的现金和粮食援助帮助该区域的 240 万巴勒斯坦难民满足最基本需求，包括食物和住所，并有助于防止他们进一步滑入贫困，此类贫困往往引发童工、早婚或经危险路线移民等消极应对机制。近东救济工程处各医疗保健中心和环卫服务机构继续支持地方当局遏制 COVID-19 传播并开展免疫接种运动。在武装冲突期间，例如 2021 年 5 月的加沙，近东救济工程处的学校成为求生民众的避难所。2021 年 5 月，77 000 多名加沙人在充当住所的近东救济工程处学校得到保护。

近东救济工程处在该区域的巴勒斯坦难民的人生旅程中发挥了不可替代的作用，这种作用依然具有意义并且毋庸置疑。工程处决心不断采用现代化服务和业务模式，确保与时俱进。这些现代化计划包括更新和升级近东救济工程处的所有方案和服务，并将与东道国和捐助方密切协商，制定一份蓝图，提交给拟于今年晚些时候由约旦和瑞典召集的关于近东救济工程处的国际会议。

强大和现代化的近东救济工程处能够捍卫巴勒斯坦难民的权利和福祉，并给其生活带来稳定感和安全感。强大和现代化的近东救济工程处需要充足和可预测的资源，以便规划、改进、评价和适应，而非时刻面临资金短缺。2020 年，近东救济工程处的结构性财务问题达到一个新关口，我被迫在 11 月宣布，工程处已无现金支付 28 000 多名工作人员的薪金，其中绝大多数人员是在我们服务的丧失权利社区中生活的巴勒斯坦难民。虽然近东救济工程处继续提高效率并采用了额外的成本控制措施，但捐助方的供资降至 2013 年水平。工程处勉强避免了财务崩溃和所有服务暂停，这归功于一些坚定捐助方提供追加资金、中央应急基金提供 3 000 万美元贷款、推迟发放工作人员薪金以及将 7 500 万美元负债结转到 2021 年。

今年，我提交了过去六年中的第三份预算，这是一份零增长预算，尽管巴勒斯坦难民社区的需求不断增长。我还向咨询委员会通报，与往年不同，如果采取进一步的成本控制和紧缩措施，必将严重影响向巴勒斯坦难民提供服务的质量和范围、并最终影响工程处履行任务能力。我的优先事项仍是在区域动荡时期维持所有服务和就业机会。不过，我的确决定冻结工作人员的按级加薪，期限一年。

关于外部政治环境，我谨重申，2020 年和 2021 年，近东救济工程处面临出于政治动机的肆意攻击，这些攻击试图质疑工程处的任务规定、存在意义和工作人员廉正，主要切入点是攻击巴勒斯坦难民儿童接受教育的质量。这些攻击还旨在玷污工程处的声誉并削弱筹资基础。此类攻击通常先挑出单独的实际事件，然后断章取义地以偏概全。在所有已证实的事件中，近东救济工程处均已采取行政或纪律行动。

我一再指出，虽然近东救济工程处在充斥重大事件风险的高度分裂环境中开展业务，但对违反联合国价值观和行为标准，包括种族、性别、语言和宗教方面不歧视和平等原则的行为采取零容忍政策。近东救济工程处不断改进监测系统，

将违反联合国宗旨和价值观的风险降至最低，同时继续对任何违规行为果断采取行动。我可以向你保证，工程处始终充分致力于维护联合国的价值观和标准，因此强烈反对一概而论地抹黑近东救济工程处工作人员。

从人类发展和人道主义的角度来看，工程处的任务仍然至关重要。巴勒斯坦难民问题的解决办法以及寻求通过政治谈判来公正持久解决其困境的义务在于冲突各方。

美利坚合众国重新成为近东救济工程处的战略伙伴是巴勒斯坦难民的希望之源。遗憾的是，美国今年提供的慷慨捐助被其他捐助方的行为改变和捐款减少所抵消。截至 2021 年 8 月，近东救济工程处仍面临 1 亿美元的预计资金缺口。在今后的几个月里，我们还面临迫在眉睫的现金流危机。为了确保区域 50 万女童和男童在 8 月能够顺利开始新学年、向 390 000 多名赤贫民众提供社会福利以及区域的医疗保健中心继续接种疫苗，我不得不向中央应急基金再申请一笔 1 500 万美元的贷款，以管理现金流。正如过去一年反复证明的那样，中央应急基金是近东救济工程处等机构维持基本人类发展和人道主义服务不可或缺的机制。

近东救济工程处关于巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国区域危机的紧急呼吁也依然严重缺资。我还要强调指出，资金全部到位的方案预算——工程处的支柱——对于维持工程处的人道主义和救生行动至关重要，其中包括针对加沙最近冲突的尽早恢复和重建。我和我的高级工作人员正在坚持不懈地鼓励所有捐助方为方案预算增加、预付调转计划资金，以管理未来几个月的现金流。我们还在继续探索创新筹资机制和扩大私人筹资。

拟于今年晚些时候在约旦和瑞典领导下召开的国际会议将是一次独特机会，可依据商定的可持续和可预测筹资水平达成一项契约，以便现代化的近东救济工程处履行授权职责和落实《2030 年可持续发展议程》，确保不让任何一个巴勒斯坦难民掉队。

我呼吁大会成员继续协助为近东救济工程处及其服务调动充分、可预测和持续的支助，直到找到解决巴勒斯坦难民困境的公正和持久办法。我还呼吁各方帮助保障工程处及其人道主义任务免受旨在损害巴勒斯坦难民国际法权利的政治因素的影响。

主任专员

菲利普·拉扎里尼(签名)

2021 年 7 月 1 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处咨询委员会主任给工程处主任专员的信

2021 年 7 月 1 日，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)咨询委员会在线举行常会，审议了你要提交给即将举行的大会会议的关于近东救济工程处 2020 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动和业务情况的年度报告。

委员会大力赞扬近东救济工程处及其工作人员根据任务规定，坚定不移地努力通过教育、医疗保健、救济和社会服务方案，为近东救济工程处业务区域的巴勒斯坦难民提供基本和必要的服务。2020 年和 2021 年，2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间的筹资危机仍在恶化，但近东救济工程处能够继续向巴勒斯坦难民提供基本服务。

委员会感到关切的是，2020 年的筹资危机达到需要将 7 500 万美元递延费用结转至 2021 年的程度，2020 年 11 月和 12 月的严重现金流问题导致近东救济工程处约 28 000 名工作人员的薪金给付出现延误，以及采取严格的财务控制措施。这只会增加巴勒斯坦难民社区的担忧和关切，不利于工程处为和平与稳定作出重要贡献。

委员会还感到关切的是，这种情况可在 COVID-19 大流行高峰时出现，届时近东救济工程处的服务及其促成的稳定可能山穷水尽。在这方面，委员会认识到，巴勒斯坦难民是最边缘化的群体之一，更易受到大流行病的影响，包括生计损失、拥挤营地环境中的健康风险增加、保护威胁增多以及大流行病直接导致贫困发生率上升。

与此同时，委员会严重关切的是，工程处所有业务区域的卫生、教育和社会服务方面的新挑战对巴勒斯坦难民福祉和发展造成长期影响，同时大流行病导致巴勒斯坦难民的社会经济状况极度恶化，工程处却无足够资源充分投资于社会安全网方案，而这些方案是减轻巴勒斯坦难民的贫困和经济压力的重要手段。

委员会大力赞扬近东救济工程处如主任专员的年度报告所述，以创新方式应对 COVID-19 的挑战，从而显示了工程处作为一线服务提供者的实力。委员会高度赞扬迅速调整服务交付，以维持在卫生、教育、救济和社会服务、社会安全网、保护服务和人权等领域的核心服务。这包括在教育领域过渡到远程学习，调整基本卫生服务以确保工作人员和患者的安全以及扩大对最弱势群体的食品和现金发放。这还包括承认大流行病期间难民在心理社会支助、保护、性别暴力以及向最弱势群体提供现金和食物方面的需求增加，据此提供重要服务。

委员会呼吁国际社会根据各国的能力向工程处提供充足和可持续的财政支助，以体现在 2019 年大会第七十四届会议期间投票支持延长近东救济工程处任务期限的绝大多数国家所表达的政治支持。资源有限和缺乏可预测性威胁到工程处的财务可持续性、效率和中短期规划能力。委员会敦促近东救济工程处在委员会成员的支持下探索一切创新手段，确保找到适当筹资解决办法，并鼓励捐助界尽可能作出多年期认捐并及时支付认捐款，以确保筹资的可预测性。有损近东救

济工程处及其对和平与稳定的贡献的长期筹资危机必须予以解决。与此同时，委员会衷心感谢依然在财政和政治上支持工程处的捐助方以及东道国对工程处和巴勒斯坦难民的坚定支持。

委员会感到关切的是，加沙以及西岸，包括东耶路撒冷的暴力行为不断升级，西岸、包括东耶路撒冷继续存在强迫流离失所、毁坏房屋、错失经济机会、通行限制问题，而且进出加沙地带的货物和人员持续受限，这些因素继续对巴勒斯坦难民生活产生不利影响。委员会同样关切的是贝鲁特港爆炸事件导致黎巴嫩持续的社会经济和政治危机恶化，以及阿拉伯叙利亚共和国某些地区持续存在冲突和长期流离失所问题，同时 COVID-19 大流行加剧了经济脆弱性，导致失业率飙升以及政治、经济和安全问题增加。委员会仍然关切区域许多地区的不稳定状况及其对近东救济工程处业务区域的巴勒斯坦难民的影响。

委员会依然关切近东救济工程处人员和建筑受到威胁和袭击的程度，以及失踪、遭到拘留、绑架或推定遭到拘留的工程处工作人员状况。这些限制不符合《联合国宪章》、《1946 年联合国特权和豁免公约》、联合国相关决议以及联合国与相关国家的相关决议和协定。委员会对主任专员报告中提到的对近东救济工程处设施的设限和侵犯其中立地位表示关切，并呼吁各方尊重近东救济工程处设施的不受侵犯权和中立地位。

委员会重申，在根据联合国有关决议(大会第 194(III)号和 302(IV)号决议)找到解决巴勒斯坦难民问题的公正、持久和可持续办法之前，近东救济工程处将继续在该区域发挥重要作用。委员会指出，近东救济工程处任务授权涵盖的难民人数为 570 万人，从而表明 73 年来因流离失所及其后果而受到影响的巴勒斯坦难民仍然脆弱，其需求不断增加。

Sultan Al Shamsi(签名)

第一章

背景概述

A. 政治、经济和安全事态发展

1. 2020 年, 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的爆发加剧了区域环境的不稳定性、暴力行为和边缘化, 使联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)五个业务区域的巴勒斯坦难民更加脆弱: 加沙; 西岸, 包括东耶路撒冷; 阿拉伯叙利亚共和国; 黎巴嫩; 约旦。在这种情况下, 工程处根据联合国大会规定的支助多达 580 万已登记巴勒斯坦难民的任务, 继续在教育、医疗卫生、救济和社会服务、基础设施和难民营改善、小额信贷和保护等领域提供发展和人道主义援助。

加沙地带

2. 在高度动荡的政治、安全和社会经济环境中, 近东救济工程处向加沙 1 476 706 名已登记巴勒斯坦难民提供了援助。¹ 2020 年, 旨在结束法塔赫与哈马斯之间长期政治分歧的步骤未能落实, 各派系商定的 2020 年议会和总统选举推迟到 2021 年。5 月至 11 月, 巴勒斯坦权力机构因西岸吞并计划而暂停与以色列当局的所有双边接触,² 这一举动加重了整个巴勒斯坦被占领土的经济危机, 并进一步限制了通过埃雷兹过境点从加沙前往以色列的通行。³

3. 加沙的安全状况仍然动荡。2020 年第一季度, 出现了反对美利坚合众国政府“和平走向繁荣”倡议的示威活动。2 月 23 日和 24 日, 巴以敌对行动因一名巴勒斯坦伊斯兰圣战组织成员被杀而升级。据称, 这名成员在巴以边界安全栅栏沿线安放爆炸装置。摄像机捕捉到这一事件, 此人遗体被以色列推土机拉回, 引发了愤怒。随后, 哈马斯或其他巴勒斯坦武装团体向以色列发射了约 80 枚火箭弹和迫击炮, 据报有 20 多名以色列人受伤。作为回应, 以色列军方发动了多次空袭, 据报有 12 名巴勒斯坦人受伤。⁴

4. COVID-19 使本已退化的加沙医疗系统的负担加重。3 月 5 日, 加沙宣布进入紧急状态, 重新调整公共卫生工作重点, 以应对大流行病。⁵ 在 8 月 24 日记录第一例本地传播病例之前, 病例数量一直相对较少, 但此后迅速增加。对此, 事

¹ 在加沙另有 166 845 名“其他已登记人员”在工程处登记。“其他已登记人员”系指在最初登记时不符合近东救济工程处关于巴勒斯坦难民的所有标准、但被认定因与巴勒斯坦 1948 年冲突有关的原因而遭受了重大损失或苦难的人, 外加其他已登记人员的家属。

² 联合国, 人道主义事务协调厅, “巴勒斯坦权力机构因吞并威胁而停止与以色列的协调: 该决定已影响医疗转诊”, 2020 年 7 月 20 日。

³ 同上, “概览: 2020 年 8 月至 9 月”, 2020 年 10 月 12 日。

⁴ 同上, “概览: 2020 年 1 月至 2 月”, 2020 年 3 月 3 日。

⁵ Mussa Qawasma, “Palestinians declare coronavirus emergency as Church of the Nativity closed”, *Reuters*, 5 March 2020.

实上的管辖当局颁布了一系列限制措施，包括定期封锁。截至 2020 年 12 月 31 日，已记录 40 575 例病例，包括 356 例死亡。⁶

5. 6 月，对加沙的封锁进入第 14 个年头，加剧了本已严峻的人道主义和经济危机。有限的经济活动，加上持续的政治分歧、巴勒斯坦日益恶化的财政状况、与以色列断绝往来约 7 个月、社会援助减少、公共基础设施恶化以及 COVID-19 的影响阻碍了基本服务的提供。失业率达到 43.1%。⁷ 长期电力短缺继续扰乱居民日常生活，阻碍获得卫生保健、供水和环境卫生以及经济机会。获得清洁水的机会仍然极低，90% 以上的家庭供水无法饮用。⁸

西岸

6. 整个 2020 年，西岸，包括东耶路撒冷向近东救济工程处登记的 871 537 名巴勒斯坦难民的日常生活仍然深受以色列占领的影响。⁹ 今年头几个月的主导事件是美国政府“和平走向繁荣”倡议以及以色列政府吞并西岸部分地区的计划，¹⁰ 这些事件引发了示威活动，促使巴勒斯坦决定暂停与以色列的所有合作并断绝与美国的关系。¹¹ 在 COVID-19 爆发以来的短暂平静期之后，以色列的军事行动以及安全事件、包括定居者暴力行为增加。2020 年，以色列安全部队发动了 5 800 多次行动，造成包括 3 名巴勒斯坦难民在内的 27 名巴勒斯坦人丧生，另有 1 842 名巴勒斯坦人受伤。同一期间，据报有 3 名以色列人死亡，131 人受伤。在以色列安全部队发动的行动中，568 次发生在西岸的巴勒斯坦难民营。在阿洛布和舒法特难民营，以色列安全部队平均每周发动近三次行动，并在许多行动中使用实弹和催泪瓦斯，造成人员伤亡、财产损失和明显的社会心理后果。¹²

7. 2020 年，以色列当局加快了拆除巴勒斯坦人房屋和商铺的速度，导致流离失所人数急剧增加。巴勒斯坦社区、特别是位于 C 区的社区，常常遭遇房屋被拆除和没收的实际境遇和威胁，身处一个面临强迫转移风险的总体胁迫环境。联合国注意到，由于以色列的分区和规划制度以及导致歧视的建筑收费规定，巴勒斯坦人几乎无法获取建筑许可证。以色列当局则坚称，建筑许可证是法律和秩序问题。2020 年，至少有 847 座巴勒斯坦人拥有的建筑物被拆除，其中 218 座属于巴勒斯

⁶ 世界卫生组织(世卫组织)，2019 冠状病毒病看板。可查阅：<https://covid19.who.int/>。

⁷ Palestinian Central Bureau of Statistics, “Labour force survey (October–December 2020) round (Q4/2020)”, Press Report Labour Force Survey (Ramallah, State of Palestine, 2021).

⁸ 联合国，人道主义事务协调厅，“加沙：能源危机造成供水和环卫服务严重中断”，2015 年 11 月 24 日。

⁹ 在西岸另有 211 116 名其他已登记人员在工程处登记。

¹⁰ 联合国，“联合国首脑敦促以色列放弃吞并计划”，联合国新闻，2020 年 6 月 24 日。

¹¹ Omar Fahmy and Ulf Laessing, “Palestinians cut ties with Israel, U.S. after rejecting peace plan”, *Reuters*, 1 February 2020.

¹² 近东救济工程处西岸外地办事处，保护数据库。

坦难民，与 2019 年相比，被拆除的巴勒斯坦人拥有的建筑物增加了 34%，被拆除的巴勒斯坦难民拥有的建筑物增加了 10%。¹³

8. 2020 年 3 月 5 日，巴勒斯坦宣布进入紧急状态，并实施为期 30 天的全国封锁以遏制 COVID-19 的传播。¹⁴ 学校和非必要企业被关闭，在当年的剩余时间里实施了后续的封锁。截至 2020 年 12 月 31 日，西岸，包括东耶路撒冷记录了 96 869 例确诊病例，包括 1 015 例死亡。¹⁵ 大流行病使本已艰难的社会经济形势雪上加霜；经济萎缩 11.5%，¹⁶ 失业率升至 14.9%。¹⁷ 巴勒斯坦领导人在以色列宣布吞并西岸部分地区的计划后暂时中断了与以色列的关系并拒绝接受以色列当局代表巴勒斯坦权力机构征收的税收，致使经济局势不断恶化。12 月，上述收入中的 11.4 亿美元被发放。¹⁸

阿拉伯叙利亚共和国

9. 阿拉伯叙利亚共和国的危机继续对民众，包括留在该国的约 43.8 万巴勒斯坦难民，构成严重挑战。¹⁹ 2020 年，该国约 40% 的人口仍处于长期流离失所状态，冲突、COVID-19 和经济危机的综合影响使本已严峻的人道主义局势雪上加霜。

10. 虽然阿拉伯叙利亚共和国大部分地区的激烈冲突已经平息，但伊德利卜省及周边地区的战斗仍在继续。在德拉省，和解协议变得越来越不牢靠，政府和非国家武装团体之间的关系越来越紧张。战争遗留爆炸物继续夺走平民的生命，包括巴勒斯坦难民一死一伤，²⁰ 简易爆炸装置构成的威胁仍然令人关切。地区紧张关系使局势更加剑拔弩张。

11. 3 月 22 日，阿拉伯叙利亚共和国宣布发现第一例 COVID-19 病例，导致所有非必要的商业、公共交通以及社会文化活动暂停。疫情使卫生系统的资源捉襟见肘，而且由于检测能力有限，特别是在偏远地区，实际病例数不得而知。²¹ 截至 2020 年 12 月 31 日，叙利亚登记了 11 344 例病例，包括 704 例死亡。²²

¹³ 同上。2019 年，196 座被拆除建筑物为巴勒斯坦难民所有。

¹⁴ Qawasma, “Palestinians declare coronavirus emergency” (见脚注 5)。

¹⁵ 世界卫生组织，2019 冠状病毒病看板。

¹⁶ 世界银行，“巴勒斯坦领土经济最新动态，2021 年 4 月”，2021 年 4 月 2 日。

¹⁷ Palestinian Central Bureau of Statistics, “Labour force survey (October–December 2020)” (见脚注 7)。

¹⁸ Reuters, “Israel hands over \$1 billion in Palestinian tax backlog in sign of warming ties”, 2 December 2020.

¹⁹ 阿拉伯叙利亚共和国境内在工程处登记的巴勒斯坦难民约有 568 730 人，另有 86 999 名其他已登记人员。

²⁰ 2020 年 9 月 26 日，据报，德拉难民营附近一枚未爆弹药被引爆，造成 1 名男童死亡，另有 1 人受伤(两人都是巴勒斯坦难民)。

²¹ 联合国，人道主义事务协调厅和世界卫生组织，“阿拉伯叙利亚共和国：抗击 COVID-19 最新情况”，第 14 期，2021 年 1 月 12 日。

²² 世界卫生组织，冠状病毒看板。

12. 疫情增加了叙利亚人和巴勒斯坦难民面临的社会经济压力。根据近东救济工程处 2020 年 7 月的一项评估，近 80% 的受访难民表示，疫情爆发以来，他们的食物消费量减少，90% 以上的难民改吃更便宜、更没营养的食物。经济迅速恶化使他们的生活更加艰难。巴勒斯坦难民面临着大范围失业、资产受损、生计无着落、燃料和电力短缺以及商品价格大幅上涨等问题。截至 2020 年 12 月，标准参考食品篮子的平均成本²³ 在这一年中提高了 236%，²⁴ 而叙利亚镑对美元的价值下降，2020 年 6 月降到 3 200 叙利亚镑兑 1 美元的低点。²⁵ 黎巴嫩一直是硬通货和汇款的来源，也是存款的目的地，但黎巴嫩的危机使经济形势每况愈下。²⁶ 尽管经济环境恶劣、满目疮痍、基础设施和服务枯竭，但近东救济工程处的记录显示，1 383 名巴勒斯坦难民返回了阿拉伯叙利亚共和国，其中大部分是从黎巴嫩和约旦返回。

黎巴嫩

13. 2020 年，黎巴嫩受到三重危机的困扰：(a) 叙利亚难民危机进入第十年；(b) COVID-19 的影响；(c) 2019 年开始的社会经济和政治危机。黎巴嫩政府估计，该国收容了 150 万逃离阿拉伯叙利亚共和国冲突的人，²⁷ 其中 865 531 人在联合国难民事务高级专员公署处登记为难民，²⁸ 27 803 人在近东救济工程处登记为来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民。此外，黎巴嫩境内还有 479 537 名巴勒斯坦难民在工程处登记，但估计仍滞留该国的已不到一半。²⁹

²³ 由干的食物组成，在一个月为 5 个家庭成员每天提供 1 930 千卡热量。篮子里有面包(37 公斤)、大米(19 公斤)、小扁豆(19 公斤)、糖(5 公斤)、植物油(7 升)。

²⁴ 世界粮食计划署，“叙利亚国家办事处”，市场价格观察公报，第 73 期(2020 年 12 月)。

²⁵ 同上，第 67 期(2020 年 6 月)。2019 年 6 月，全国平均非正式汇率为 589 叙利亚镑兑 1 美元。由于阿拉伯叙利亚共和国统治精英之间的政治关系紧张，以及围绕美国当月生效的进一步制裁可能产生影响导致交易商的不确定性，2020 年 6 月通货膨胀率飙升。经济前景加剧了货币投机，导致非正式汇率波动，6 月份，非正式的对美元汇率从 1 800 叙利亚镑跃升至 3 200 叙利亚镑，然后稳定在 2 500 叙利亚镑兑 1 美元左右。

²⁶ Suleiman Al-Khalidi, “Syria’s Assad says billions locked in troubled Lebanese banks behind economic crisis”, 路透社，2020 年 11 月 5 日。

²⁷ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，聚焦国际，“黎巴嫩”。可查阅 <https://reporting.unhcr.org/node/2520?y=2020#year>。

²⁸ 难民署，业务数据门户，“叙利亚区域难民应对”。可查阅 <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/71>(2021 年 5 月 31 日最新更新)。

²⁹ 近东救济工程处，难民登记信息系统，2020 年第四季度。黎巴嫩境内另有 64 287 名其他已登记人员在工程处登记。根据 2017 年开展的黎巴嫩-巴勒斯坦官方普查，发现约有 174 422 名“巴勒斯坦难民”居住在黎巴嫩各地的 12 个官方巴勒斯坦难民营和 156 个聚集地。普查统计了 2017 年 7 月 17 日午夜在这些地点的巴勒斯坦难民人数，普查的目的并不是清点居住在该国的所有巴勒斯坦难民的人数(巴勒斯坦中央统计局、黎巴嫩巴勒斯坦对话委员会和黎巴嫩中央统计局，“2017 年巴勒斯坦营地和聚居点的人口和住房普查工作：普查主要结果报告”(2018 年，贝鲁特))。

14. 尽管 2020 年 1 月 21 日组建了新政府，³⁰ 但在这一年中，民众面对经济形势和政治上无力改革而动乱不断，导致示威者和执法人员均有伤亡。8 月 4 日，贝鲁特港的一场大火点燃了 2 750 吨硝酸铵，使民众对政府的敌意加深。³¹ 随后的爆炸造成 190 人死亡，约 6 500 人受伤，估计 30 万人无家可归。损失估计为 150 亿美元。³² 爆炸导致政府辞职，萨阿德·哈里里于 2020 年 10 月 22 日再次被任命为总理。³³

15. 2 月，黎巴嫩出现了首批 COVID-19 病例，导致 3 月 15 日至 5 月 24 日全国封锁，包括边境、机场、学校和非必要的企业关闭。随后在 8 月、10 月和 11 月实施了全国性和地方性的封锁。截至 2020 年 12 月 31 日，黎巴嫩登记了 177 996 例病例，包括 1 443 例死亡。³⁴ 疫情使本已严峻的经济形势雪上加霜。3 月，黎巴嫩政府首次出现主权债务违约，³⁵ 7 月，与国际货币基金组织(基金组织)的财政援助谈判破裂。³⁶ 根据世界银行的数据，8 月份的通货膨胀率达到 120%，严重影响了民众满足基本食物需求的能力，加剧了营养不良情况。³⁷ 在本报告所述期间，黎巴嫩经济萎缩了 20.3%，伴随着危机不断蔓延，贫困率从 2019 年的 28% 攀升到 2020 年的 55%，估计有 23.2% 的人口生活极端贫困。³⁸

16. 巴勒斯坦难民已经是黎巴嫩最脆弱、最边缘化的族群之一，条件不断恶化使他们的困难生活更加举步维艰。他们仍然被禁止从事 39 个职业，法律地位岌岌可危。因此，巴勒斯坦难民的贫困率和失业率都很高。尽管环境复杂，但黎巴嫩境内大多数巴勒斯坦难民营的总体安全局势仍然相对稳定。

约旦

17. 约旦有 2 307 011 名巴勒斯坦难民在工程处登记，他们大多拥有约旦公民身份，享有与其他约旦公民一样的权利。³⁹ 1967 年从加沙逃到约旦的大约 171 616 名巴勒斯坦难民是一个例外，尽管他们的权利和特权近年来有所扩大，但因为这

³⁰ 路透社，“Lebanon forms government with backing of Hezbollah and allies”，2020 年 1 月 21 日。

³¹ Samia Nakhoul 和 Laila Bassam，“Lebanon’s leaders were warned in July about explosives at port: documents”，路透社，2020 年 8 月 10 日。

³² 路透社，“Beirut port blast death toll rises to 190”，2020 年 8 月 30 日。

³³ Ellen Francis 和 Maha El Dahan，“In his comeback as Lebanon’s PM, Hariri vows to halt collapse”，路透社，2020 年 10 月 22 日。

³⁴ 世卫组织，2019 冠状病毒病看板。

³⁵ 世界银行，中东和北非区域，“黎巴嫩经济监测：人为萧条”（2020 年）。

³⁶ 路透社，“Lebanon’s IMF talks on hold, finance minister says”，2020 年 7 月 3 日。

³⁷ 黎巴嫩营养工作队和黎巴嫩粮食安全部门，“呼吁就婴幼儿喂养和营养问题采取行动，以应对贝鲁特港口爆炸事件”（2020 年 9 月）。

³⁸ 西亚经济社会委员会(西亚经社会)，“黎巴嫩的贫困问题：团结一致对于应对多重重叠冲击的影响至关重要”，西亚经社会政策简报，第 15 期(2020 年 8 月)。

³⁹ 约旦境内另有 156 119 名其他已登记人员在工程处登记。

些人没有约旦公民身份，在获得一些公共服务和谋生机会方面面临限制。⁴⁰ 此外，截至 2020 年底，约旦有 17 343 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民在近东救济工程处登记。在该国没有合法身份的难民中，估计有 9.9% 的人仍然特别脆弱，因为他们在进入劳动力市场、上法院、获得公民身份、登记以及获得该国其他难民得到的人道主义援助方面受到限制。约旦境内来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民也一直面临被拘留和可能强制返回的威胁。近东救济工程处继续呼吁约旦政府按照国际法，坚持对所有难民实行平等对待原则，并考虑出于人道主义理由，准许逃离阿拉伯叙利亚共和国冲突的巴勒斯坦难民暂时获得约旦提供的服务。

18. 面对 COVID-19 的发生，约旦政府宣布进入紧急状态，包括 2020 年 3 月 13 日至 6 月 1 日全国范围内实行封锁。在此期间，边境、机场、学校和非必要的企业关闭。尽管这些措施最初取得了成功，但截至 12 月 31 日，约旦已记录 294 494 个病例，包括 3 834 例死亡⁴¹ 失业率上升了 5.7 个百分点，达到 24.7%，⁴² 青年失业率预计将达到近 35%。⁴³ 为缓解与疫情有关的困境，政府推出了多项刺激措施，包括推迟偿还贷款和降低银行持有的强制性准备金比率。⁴⁴ 5 月，基金组织提供了 3.96 亿美元的紧急财政援助。⁴⁵ 尽管采取了这些措施，但约旦的经济还是收缩了 2.2%，⁴⁶ 贫困率上升了 11 个百分点，达到 26.7%。⁴⁷

B. 业务和组织发展

19. 在一个受到 COVID-19 疫情严重影响且疫情对最穷、最脆弱的人造成极大影响的业务环境下，近东救济工程处通过工程处、东道国和国际社会的集体承诺，继续提供人类发展、保护和人道主义援助。在此方面，近东救济工程处在其五个业务区提供了 5 798 904 次初级保健会诊。⁴⁸ 在近东救济工程处强调批判性思维能力且与联合国价值观相一致的课程框架下，为 533 342 名入学儿童提供了质量广受好评的普通教育。⁴⁹ 向 390 443 名弱势受益人提供了社会安全网援助，包括

⁴⁰ 扩大的权利和特权包括：(a) 免除在约旦拥有永久居留权的前加沙人的工作许可费、其他印章和服务费；(b) 取得驾驶执照和拥有最多 2 辆汽车的权利；(c) 获得为期两年或五年的临时护照的权利；(d) 在约旦拥有永久居留权的前加沙人有权在不超过 1 000 平方米的土地上拥有财产。

⁴¹ 世卫组织，2019 冠状病毒病看板。

⁴² 约旦，统计局，“2020 年第四季度失业率为 24.7%”，2021 年 3 月 9 日。

⁴³ Statista，“约旦：1999 年至 2020 年青年失业率”，2021 年 6 月。

⁴⁴ 约旦中央银行，“约旦中央银行宣布了一套程序，旨在遏制新出现的冠状病毒对国民经济的影响”，新闻稿，2020 年 3 月。

⁴⁵ 国际货币基金组织，“国际货币基金组织执行董事会批准向约旦提供 3.96 亿美元的紧急援助，以应对 COVID-19 大流行”，新闻稿第 20/222 号，2020 年 5 月 21 日。

⁴⁶ 约旦，统计局，“与 2019 年同期相比，2020 年第三季度按不变价格计算的 GDP 降幅为-2.2%”，2021 年 1 月 4 日。

⁴⁷ 世界银行，“黎巴嫩经济最新情况：2020 年 10 月”，2020 年 10 月 9 日。

⁴⁸ 在加沙、西岸、约旦和阿拉伯叙利亚共和国又提供了 325 811 次远程医疗会诊。

⁴⁹ 见 www.unrwa.org/what-we-do/education。

现金和食品，向 8 270 名年轻人提供了技术和职业教育和培训，向 21 339 个客户提供了小额贷款。⁵⁰ 此外，建造、升级或修复了 1 082 个庇护所、3 个保健中心和 13 所学校。保护援助扩展到工程处所有业务区域，同时注重宣传和装备工程处人员，以便为巴勒斯坦难民提供切实的保护成果。

20. 近东救济工程处对疫情的应对展现了工程处作为一线服务提供方的实力。在此方面，近东救济工程处：(a) 继续提供核心初级保健、教育、环卫和社会保障服务；(b) 调整工作方式，包括采用远程医疗和错峰保健中心预约和分诊方案，将基本药物送上门，并利用远程教学将病毒传播降至最低；(c) 向最脆弱人群发放更多现金和食品；应对措施通过专门的 COVID-19 紧急呼吁加以推动，由工程处的核心基础设施和工作人员提供支持。

21. 提供粮食援助仍是加沙的优先事项。工程处利用紧急资金向 1 043 173 名脆弱巴勒斯坦难民的营养需求提供了支持。近东救济工程处还为 8 105 名难民(其中包括 2 400 名妇女)提供了现金结算的临时工作机会。继续通过 22 个保健中心提供保健服务。在包括东耶路撒冷在内的西岸，继续与世界粮食计划署合作，向贝都因人和牧民社区中 37 000 名粮食无保障或脆弱个人提供紧急实物粮食援助，24 218 名极端贫困的巴勒斯坦难民拿到了紧急现金援助。工程处还继续监测、记录、报告那些保障受到威胁的人，并向他们提供紧急援助。

22. 2020 年，近东救济工程处向阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民以及黎巴嫩和约旦境内来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供了关键的人道主义援助。⁵¹ 在阿拉伯叙利亚共和国，工程处向 415 781 名巴勒斯坦难民发放了紧急现金援助，向 145 365 名最脆弱人员额外提供了实物粮食援助。阿拉伯叙利亚共和国境内约 49 145 名巴勒斯坦难民学生在工程处的学校接受教育，工程处继续通过 25 个保健设施提供初级保健。在黎巴嫩，现金赠款满足了 27 398 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的食物、住房和过冬需求，4 935 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民儿童得到了优质、包容、公平的教育。工程处通过 27 个保健中心提供了初级保健，来自阿拉伯叙利亚共和国的 5 218 名巴勒斯坦难民得到了至关重要的保护服务。在约旦，来自阿拉伯叙利亚共和国的 16 571 名巴勒斯坦难民获得了现金援助，为满足他们的基本需要提供了支持。另有来自阿拉伯叙利亚共和国的 1 063 名巴勒斯坦难民和叙利亚儿童在约旦的 131 所近东救济工程处学校接受了教育。

23. 在本报告所述期间，在落实 2019 和 2020 年制定的一系列管理改革(管理举措)方面取得了重大进展，这些改革旨在加强近东救济工程处的问责制、透明度、管理和治理，促进利益攸关方重新建立信心，重新提供支持。2020 年所采取措施的要点包括：(a) 加强报告以及与行预咨委会的互动；(b) 审查内部监督事务部章程和内部监督咨询委员会的职权范围，两者都加强了这些机构强有力的监督和报

⁵⁰ 这些客户中有 8 200 名巴勒斯坦难民。

⁵¹ 近东救济工程处还协调向埃及境内来自阿拉伯叙利亚共和国的约 3 000 名巴勒斯坦难民提供支持。2020 年，联合国机构和人道主义伙伴方向这些难民提供了保健和粮食援助。

告职能；(c) 批准加强道德操守办公室机构独立性的新职权范围。关于透明度，近东救济工程处开始在国际援助透明度倡议门户网站上公布其财务数据。此外，通过以下方式促进包容性的强化管理：(a) 设立一个执行委员会，作为全工程处重要问题的主要决策机制；(b) 审查保护职能以及对外关系和交流部。还采取措施精简和重振近东救济工程处的人力资源和招聘程序，包括采用秘书处的招聘平台 Inspira，批准国际工作人员甄选政策和提供工作人员咨询。

24. 2020 年，由于捐助方的自愿捐款降至 2013 年的水平，近东救济工程处的财政近乎崩溃，所有关键服务都暂停。只有通过捐助方提供额外支持，中央应急基金提供 3 000 万美元贷款，才能继续开展关键行动。尽管工程处继续采取成本控制和紧缩措施，包括对核定的方案预算进行 90% 的拨款、严格的空缺管理和削减非工作人员费用，但还是出现了这种情况。自 2015 年以来，这些措施已减少支出超过 5 亿美元，2020 年方案预算进一步减少 8 500 万美元。但紧缩和成本控制已经达到了极限，进一步削减近东救济工程处的预算不仅会给巴勒斯坦难民带来更多的损失，而且从现在起，还会给工程处的核心任务带来损失。

C. 法律事务

工程处工作人员

25. 以色列当局继续限制近东救济工程处人员在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的行动自由，理由是他们对该领土的广泛安全关切。实行的限制包括：(a) 禁止不住在耶路撒冷的工程处当地工作人员乘坐联合国车辆通过埃雷兹过境点(进出加沙)和艾伦比桥(进出约旦)，也不得在以色列和东耶路撒冷驾车；(b) 不住在耶路撒冷的当地工作人员获得进入以色列和东耶路撒冷许可证的程序耗时繁琐。在许多情况下，即使遵照程序办理也拿不到许可证。需要许可证才能从西岸其他地方进入东耶路撒冷的近东救济工程处地区工作人员平均有 20%(122 人)拿不到这种许可证。

26. 以色列在艾伦比桥实行的程序仍然要求联合国车辆接受搜查，除非在座乘客中有人持有外交部签发的身份证，尽管此类搜查侵犯了联合国的豁免权。这些程序限制了驻在安曼的工程处国际工作人员的通行，因为以色列外交部不向他们发放这些证件。根据 2019 年推出的新程序，以色列当局继续坚持要求没有该部签发身份证的红色联合国通行证持有者必须事先获得该部的许可，才能在通过艾伦比桥前往约旦时免除出境费，从而造成额外的延误。

27. 以色列当局于 2018 年采取措施，要求持有以色列外交部发放的身份证才能驾驶联合国车辆通过埃雷兹过境点，这项措施仍然有效。以色列当局继续要求打开所有车门供探雷犬检查，并将行李移走接受 X 光检查。除高级官员外，所有乘客均必须步行通过金属探测器(除非持有以色列外交部颁发的身份证)，并且还必须接受全身扫描。这些程序切实损害了根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》，联合国财产和资产免受任何形式的搜查或干预的规定。联合国工作人员提出抗议但还是遵守了这些程序。

28. 在西岸，包括东耶路撒冷的几个检查站，特别是在对进出东耶路撒冷或穿过西岸隔离墙进行管制的检查站，工作人员的通行仍然受到限制，能否通行难以预料。2020年，西岸的通行限制导致至少损失了27个工作人员日，与2019年至少损失86个工作人员日相比大幅减少。在此方面，值得注意的是，由于COVID-19相关限制，2020年工作人员的总体出行大幅减少。在西岸检查站，包括进入东耶路撒冷的检查站，以色列当局2次要求搜查近东救济工程处的车辆。虽然在这两次事件中都避免了搜查，但当局拒绝让车辆通过。此外，至少还有三次，被分配到近东救济工程处西岸外地办事处的工作人员因无法通过检查站而无法上班。通过近东救济工程处的干预、改道或折返避免了搜查。尽管几次要求人道主义援助进出应该畅通无阻，但近东救济工程处时常在开展业务时很难在“接合区”（绿线和西岸隔离墙之间的区域）某些区域提供服务。以色列当局要求近东救济工程处的卡车和联合国其他卡车从指定的商业检查站进入耶路撒冷，这个状况仍未改变。

29. 上述各种限制不符合《联合国宪章》、《1946年公约》、联合国相关决议和1967年《科迈-米歇尔莫尔协定》。根据这些文书，以色列政府有义务竭尽所能为工程处执行任务提供便利，除非出于军事安全考虑有必要另行做出规定或安排。近东救济工程处为当地工作人员申领进入东耶路撒冷的许可证，以便开展工程处已获授权的人道主义业务，并不影响联合国的相关决议，包括与耶路撒冷地位有关的决议。以色列当局坚称，出于安全原因有必要进行限制。

30. 2020年，埃及和加沙之间的拉法过境点对人道主义情形以及学生和第三国签证持有者开放126天。由于西奈半岛的安全局势，联合国对经拉法出差的工作人员实施的出差禁令仍然有效。

31. 黎巴嫩赛伊达地区和北部地区的巴勒斯坦难民营内安全局势动荡，有时引发通行限制，对近东救济工程处工作人员和业务造成影响。约旦或巴勒斯坦国政府均未对工程处工作人员实施重大通行限制措施；但约旦当局2020年曾在纳西布过境点两次搜查近东救济工程处的车辆。此外，有一次，一名执行公务的工作人员在纳西布过境点进入约旦遭拒。2020年，加沙事实上的管辖当局3次限制工程处工作人员的通行，至少2次搜查近东救济工程处的车辆。

32. 工程处向有关当局抗议这些事件，认为侵犯了他们享有的特权和豁免。

33. 工程处继续向以色列当局申请加沙当地工作人员通过埃雷兹过境点的许可证。2020年，考虑到COVID-19导致的行动限制和埃雷兹过境点从2020年3月起关闭，提交了136份申请，28个许可证获批。与2019年相比，申请数量增加60%，许可证申请不获批准的总体比例从19.3%提高到79.5%。考虑到安全和安保部出于安全原因还没有批准通过拉法口岸出差，拒绝发放通过埃雷兹过境点的许可证以及处理通行证过程中的延误继续对工程处的业务产生负面影响，包括影响工作人员出席重要会议、培训课程和各种会议，阻碍工作人员在加沙以外履行相关职责。尽管近东救济工程处一再请求说明为什么许可证不批，但没有收到实质性的理由说明。

34. 以色列 2019 年推出的签证申请程序仍然有效。截至 2020 年底，以色列外交部没有待审批的工程处人员或初级专业人员的签证申请。

35. 自 2017 年以来，工程处 3 名在约旦的外雇近东救济工程处地区工作人员一直无法获得居留许可，因为约旦政府拒绝免除这些工作人员的劳动许可证要求及相关费用。2020 年，工程处虽然提出抗议但继续支付了这些费用。

36. 在本报告所述期间，阿拉伯叙利亚共和国首都以及南部和中部地区的安全局势依然稳定。南部安全局势恶化，经常有报告称德拉省发生绑架和定点清除事件，包括杀害平民事件。武装冲突、不对称袭击、恐怖主义袭击和普遍的不安全状况继续严重影响通行自由和人道主义准入，在安全事件更加频繁的南部地区更是如此。虽然首都和中部地区的一些检查站已被拆除，但其他地区的检查站还在。2020 年，工程处向外交部提交了 89 份国际人员签证申请(居留和访问)，其中 84 份获批，5 份被拒，其中包括 1 名被宣布为不受欢迎的国际工作人员。

37. 截至 2020 年底，工程处有 17 名工作人员失踪、被拘留、被绑架或推定被拘留：9 人据信在阿拉伯叙利亚共和国失踪、被叙利亚当局或其他方面拘留或绑架，⁵² 5 人据信被以色列当局拘留，2 人被加沙事实上的管辖当局拘留，⁵³ 1 人被巴勒斯坦当局拘留。虽然工程处根据大会第 36/232 号决议提出了请求，但叙利亚当局不允许工程处前去探视，只是提供了关于这一年期间某些仍被拘留的工作人员的消息。以色列当局提供了一些信息，说明其拘留其中一些工作人员的原因，但不允许探视这些工作人员。巴勒斯坦当局为探视被拘留的工作人员提供便利，并提供了有关被拘留工作人员的信息。加沙事实上的管辖当局允许探视，但没有提供关于被其拘留工作人员的书面资料。

工程处的服务和房地

38. 以色列当局继续对运进加沙的货物征收过境费，迫使近东救济工程处在 2020 年支付了 136 万美元。工程处认为该收费属于直接税，根据《1946 年公约》应予以免除。以色列则认为，所收的费用是服务费，不能免除。从 2016 年 11 月起，近东救济工程处的车辆只能通过埃雷兹过境点进口。对于工程处的所有其他进口物资，凯雷姆沙洛姆仍然是进口物资进入加沙的唯一过境点。在 261 个预定工作日中，有 242 天对所有货物和建筑材料的进口完全开放，在 261 个预定工作日中，只有 58 天对建筑材料关闭。由于卡尔尼过境点继续关闭，加上自 2006 年以来禁止集装箱进口，所以近东救济工程处在储存、货盘装卸、消毒、额外车程和增派工作人员等方面增加 1 060 万美元的开支，此外还有在凯雷姆沙洛姆和埃雷兹过境点对进口货物征收的过境费。

⁵² 此外，截至 2020 年底，据信还有 10 名阿拉伯叙利亚共和国境内的编外人员失踪、被叙利亚当局或其他各方拘留或绑架。

⁵³ 这不包括 2 名工作人员，他们因 COVID-19 局势于 2020 年 12 月 31 日被加沙事实上的当局暂时释放，但一旦局势得到控制，他们将被送回拘留。

39. 2020 年，关于近东救济工程处在加沙进行建筑工程的条件和相关批准程序还是一样。出于安全考虑，近东救济工程处继续利用国际和当地监测人员来满足以色列当局以前提出的繁重且耗时的日常监测和协调要求，这使 2020 年产生了近 9.5 万美元的额外费用。除了 2017 年以前要求提供文件材料以便利以色列对建筑项目进行监测的规定之外，工程处还要继续就近东救济工程处监测每个项目的情况，向以色列当局提供书面确认。针对工程处申请进口物资和设备的审批程序十分繁琐，办理过程常常延误，以色列将其中有些物资列为双用途物项，因此继续对工程处的业务造成不利影响。

40. 仅 2020 年一年，以色列针对近东救济工程处向加沙进口的所有物资提出的准入和监测要求，就使人员配置、过境和物流成本增加了 1 202.3 万美元。这还不包括私人承包商在加沙重建机制下通过凯雷姆沙洛姆运到加沙的建筑材料所产生的类似准入成本。

41. 2020 年 8 月，以色列当局要求近东救济工程处安装 GPS 跟踪系统，并提供工程处进入该系统的电子凭证，作为批准将一台发电机运往加沙供工程处正式使用的条件。工程处对这一要求提出抗议，认为这违反了其根据《1946 年公约》享有的特权和豁免。此事到 2020 年底还未得到解决。

42. 以色列当局继续要求对教育、电子、医疗和其他公务用品进行标准测试，以色列标准机构一次检查了工程处运往西岸、包括东耶路撒冷的一批公务用品。近东救济工程处进口公务用品符合国际标准。联合国认为，以色列的要求违反了《1946 年公约》关于联合国进口公务用品免受禁止和限制的规定。

43. 在 2013 年与巴勒斯坦财政部商定有关安排之前，工程处为西岸和加沙采购服务和物资累积支付了 9 090 万美元的增值税，至今未收到偿还款。2020 年，工程处又累积支付了 32 万美元的增值税。近东救济工程处在 2020 年收到了 31 万美元的偿还款，截至 2020 年 12 月 31 日，应偿还工程处为西岸和加沙采购服务和物资所支付的增值税累计总额为 1.0088 亿美元。⁵⁴ 近东救济工程处定期向有关当局索要未付款项。

44. 在本报告所述期间，以色列当局支付了欠工程处的 106 万美元增值税偿还款。截至 2020 年 12 月 31 日，仍有 739 万美元的增值税退款未付。⁵⁵

45. 如同以往一样，叙利亚当局违反 1948 年联合国与阿拉伯叙利亚共和国政府之间的协定，要求近东救济工程处支付港口费和其他费用。2020 年，支付的各项费用共计 103 366.80 美元。

46. 关于约旦能源和矿产资源部在 2018 和 2019 年对电力消费征收的“燃料价格费”，工程处未能获得豁免，也未能获得在抗议中支付的付款的偿付款，工程处提出抗议是因为该费用相当于近东救济工程处根据《1946 年公约》可以享有豁免的税款。约旦当局的立场是，收费是提供电力服务收取的费用，约旦当局仍持这一

⁵⁴ 依据未经审计的财务资料。

⁵⁵ 依据未经审计的财务资料。

立场。工程处虽然提出抗议，但仍在支付近东救济工程处公务用车的检查费。此外，约旦当局不顾工程处不受进口管制以及在海关费用方面的豁免权，对工程处两批用于近东救济工程处公务车辆的汽车零部件征收关税。

47. 2020 年期间，工程处所有五个业务区的设施都接受了中立检查。检查的目的是促进遵守联合国价值观和人道主义原则，包括人道、中立和业务独立原则，并促进消除一切形式的歧视。

48. 《1946 年公约》规定，联合国房地不可侵犯。2020 年，以色列安全部队违反这一规定，1 次未经许可进入近东救济工程处在西岸的房地。在本报告所述期间，至少有 8 次，以色列安全部队使用的催泪弹、眩晕手榴弹、塑料涂层金属子弹或实弹落入包括学校在内的工程处房地，或损坏近东救济工程处的财产。在这些情况下，近东救济工程处工作人员和受益人至少有 3 次受到催泪瓦斯的影响。在加沙，以色列安全部队发射的弹药至少两次落入或损坏工程处房舍。

49. 2019 年 9 月，以色列外交部向工程处发出信函，确认政府的一项官方政策旨在东耶路撒冷打败近东救济工程处，使工程处成为一个多余的机构，此后，市政代表和其他以色列政府官员继续表示支持并执行该项政府政策。耶路撒冷市政当局的一名代表参观了工程处在东耶路撒冷的一所学校，并表示市政当局打算将该设施作为市政在该地区学校的一个校区。此外，2020 年 2 月 18 日，近东救济工程处收到耶路撒冷市政当局关于苏尔巴哈尔女子学校的信，要求工程处允许对房舍进行检查和测量，以核实账单信息。近东救济工程处证实，工程处无意改变其提供的服务，并将根据其任务规定继续满足难民营中巴勒斯坦难民的需求。近东救济工程处已就这些事项与联合国法律事务厅联络，并讨论了其关切问题。

50. 2020 年期间，在财务限制和与 COVID-19 有关的限制范围内，近东救济工程处继续执行联合国总部调查委员会就以往报告中提到的 2014 年 7 月 8 日至 2014 年 8 月 26 日在加沙地带发生的某些事件提出的建议。

51. 联合国于 2018 年 3 月 22 日向以色列提出了两项索赔，要求赔偿因 2014 年敌对行动期间在加沙的工程处房地发生的事件而蒙受的损失，这些事件属于调查委员会调查的对象，但截至 2020 年底仍未得到解决。迄今为止，工程处未获悉对卷入这些受调查事件的涉案人发起过任何进一步的法律诉讼程序，无论是刑事诉讼还是纪律程序。近东救济工程处继续关切的是，对于这些以及另一些违反工程处设施的不受侵犯权、对这些设施造成损害、导致设施内的近东救济工程处人员及其所收容的平民被害的事件，必须追究责任。

52. 在西岸，武装巴勒斯坦人在 2020 年没有侵入过工程处的房地。有一起社区成员误用近东救济工程处设施开展未经授权的活动的事件。在本报告所述期间，工程处房地和服务因强行关闭或抗议而中断至少 28 次，其中包括由营地服务委员会成员造成的中断。

53. 加沙事实上的管辖当局有一次侵入近东救济工程处房地。此外，由于哈马斯或其他巴勒斯坦武装团体在附近军事地点的活动，有两次弹片落入工程处设施内。2020 年期间，有一次在近东救济工程处一所学校范围内发现了一枚手榴弹和一件

军用背心，有两次不明来源的子弹击中了工程处在加沙的设施。此外，还有两次，不明身份者在加沙一所学校附近引爆了一枚简易爆炸装置。工程处就任何侵犯其特权和豁免的行为向有关当局提出了抗议。

54. 2020 年期间，约旦当局有一次未经授权进入近东救济工程处的设施并进行了检查。近东救济工程处就这起事件向约旦当局提出抗议，当局确认将采取适当措施予以处理。

55. 在阿拉伯叙利亚共和国，正如以前所报告的那样，自 2011 年敌对行动开始以来，冲突对近东救济工程处造成的财产损失达数百万美元。2018 年底进行的评估表明，几乎所有工程处设施都需要进行重大修复，许多设施遭到严重损坏，需要重建，特别是在耶尔穆克营地、Ein el Tal 营地和德拉营地。2020 年，设施的情况仍然类似。在本报告所述期间，共报告了 4 起叙利亚当局或第三方未经授权进入近东救济工程处设施的事件，其中包括 1 起涉及武装团体的入侵事件。此外，有一次，叙利亚当局违反《1946 年公约》，搜查了一名近东救济工程处工作人员的笔记本电脑。工程处设在汗-都农的环卫办公室依然有附近检查站的军事人员前来使用。

56. 2020 年，近东救济工程处设在黎巴嫩的设施至少关闭了 40 天。关闭设施的主要原因，是受益人的罢工和抗议以及普遍的内乱。有一次，在分发现金援助时，工程处的一处设施内有人朝空中开枪。据组织者称，鉴于在黎巴嫩的巴勒斯坦难民面临日益严重的脆弱处境和社会经济挑战，巴勒斯坦派别多次关闭了近东救济工程处的设施，要求提供进一步支持。

其他事项

57. 黎巴嫩政府在 2013 年扣押的 68 万美元尚未归还给工程处。对于黎巴嫩政府要求近东救济工程处为黎巴嫩各难民营内的巴勒斯坦难民在工程处设施以外的用电支付 1.671 亿美元的电费，工程处继续提出异议，认为不应为此承担任何偿付责任。此外，黎巴嫩政府在 2019 年 3 月要求近东救济工程处为布尔吉巴拉吉内和沙提拉两个难民营的民众委员会转售电力支付 110 多万美元的罚款。工程处否认它有责任支付这些罚款，并已就此向黎巴嫩政府正式提出申诉。

58. 关于内部司法系统，近东救济工程处争议法庭于 2010 年设立，全时运作，配备 1 名法官和 1 名兼职审案法官。2020 年间，法庭处理完 92 宗案件，发布了 73 项判决。截至 2020 年底，审理中的案件有 295 宗(包括发还重审的 1 宗)，其中 289 宗由地区工作人员提起，6 宗由国际工作人员提起。另有 10 宗上诉案件等待联合国上诉法庭审理。

工程处业务区内巴勒斯坦难民的法律地位

59. 约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙的巴勒斯坦难民的法律地位仍与主任专员 2008 年向大会提交的报告(A/64/13，第 52 至 55 段)所述情况基本相同。

D. 财务概览

60. 除了由大会通过联合国经常预算提供经费的 158 个国际工作人员员额之外，近东救济工程处的业务还得到自愿捐款的支持。工程处收到资金的来源有：(a) 方案预算资金，用于支持核心业务(包括经常性的工作人员和非工作人员费用)，其中包括教育、医疗卫生、营地改善、救济和社会服务、保护及支持系统和建筑；(b) 人道主义干预紧急呼吁；(c) 设有时限的具体项目，用来在不增加经常性费用的情况下改进服务。

61. 2020 年，近东救济工程处的资源调动努力产生了 5.87 亿美元的认捐总额，⁵⁶ 用于工程处的核心方案预算，而计划支出为 8.06 亿美元。除捐助方捐款外，工程处的方案预算还从其他来源获得收入，如间接支助费用、前几年的认捐收入、汇兑收益、增值税退款和其他预付款偿付。在年内采取了多项成本控制措施后，工程处仍然没有达到要求，遂将 7 500 万美元的负债结转至 2021 年。

62. 工程处还为巴勒斯坦被占领土紧急呼吁编列了 1.55 亿美元的预算，为阿拉伯叙利亚共和国区域危机紧急呼吁编列了 2.7 亿美元的预算。针对巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国的 2020 年紧急呼吁分别获得 54% 和 41% 的资金。为应对该地区因 COVID-19 大流行疫情引发的额外人道主义需求，工程处还宣布了一项 1.52 亿美元的紧急呼吁，工程处在其下获得了 2020 年 3 月至 12 月期间所需资源总额的 49.6%。⁵⁶

63. 2020 年，所有筹资门户(方案预算、紧急呼吁和项目)的捐助方捐款共计 9.57 亿美元，包括 COVID-19 紧急呼吁下的 7 560 万美元。⁵⁶ 这一数额低于 2019 年筹集的 9.69 亿美元，与工程处 2020 年所有平台 13.83 亿美元的所需资源总额相比存在 5.96 亿美元的缺口。

64. 最大一类支出是无限定用途方案预算，占支出总额的 68.6%。紧急活动和项目(包括由限定用途资金提供经费的活动)分别占 23.2% 和 8.2%。教育仍然是方案预算供资最多的方案，支出达 4.7241 亿美元，占无限定用途方案预算总额的 61%。

⁵⁶ 这些数据是 2020 年通过以下方式收到的已审计收入：(a) 捐助方和联合国其他实体的现金和实物捐助；(b) 联合国经常预算。

表 1
2020 年按方案分列的支出

(千美元和百分比)

方案预算	加沙		黎巴嫩		阿拉伯叙利亚共和国		约旦		西岸		总部		共计	共计
														(百分比)
教育	231 458	30	49 290	6	25 996	3	100 142	13	63 320	8	2 200	—	472 406	61
卫生	36 079	5	22 660	3	8 747	1	21 071	3	26 347	3	1 018	—	115 922	15
救济措施和社会服务	11 762	2	12 176	2	3 748	—	9 746	1	9 485	1	840	—	47 757	6
基础设施	9 216	1	6 593	1	1 127	—	5 524	1	6 075	1	1 591	—	30 126	4
行政领导	3 241	—	2 648	—	2 231	—	2 747	—	3 640	—	15 843	2	30 350	4
保护	51	—	148	—	68	—	1	—	79	—	402	—	749	—
支助	19 523	3	8 172	1	4 399	1	6 179	1	10 602	1	28 856	4	77 731	10
共计	311 330	40	101 687	13	46 316	6	145 410	19	119 548	15	50 750^a	7	775 041	100

所有供资流	加沙		黎巴嫩		阿拉伯叙利亚共和国		约旦		西岸		总部		共计	共计
														(百分比)
教育	241 901	21	59 829	5	36 642	3	106 647	9	67 841	6	3 494	—	516 354	46
卫生	47 872	4	29 205	3	13 953	1	25 675	2	31 439	3	3 757	—	151 901	13
救济措施和社会服务	90 505	8	48 360	4	66 506	6	28 792	3	16 411	1	1 223	—	251 797	22
基础设施	32 100	3	16 903	1	1 986	—	6 991	1	13 200	1	2 548	—	73 728	7
行政领导	4 378	—	6 009	1	3 599	—	3 408	—	5 415	—	19 608	2	42 417	4
保护	276	—	1 040	—	1 065	—	533	—	1 230	—	1 064	—	5 208	—
支助	38 704	3	9 364	1	6 678	1	6 473	1	11 100	1	4 453	—	76 772	7
小额信贷	1 835	—	—	—	740	—	3 197	—	4 133	—	-5	—	9 900	1
共计	457 571	41	170 710	15	131 169	12	181 716	16	150 769	13	36 142	3	1 128 077	100

^a 方案预算下的总部支出包括方案支助费用。

表 2
2020 年中期战略成果支出

(千美元和百分比)

方案预算	加沙	黎巴嫩	阿拉伯叙利亚共和国	约旦	西岸	总部	共计	共计 (百分比)						
国际法规定的难民权利得到保护和促进	692	—	544	—	256	—	480	—	946	—	403	—	3 321	—
难民的健康得到保护，疾病负担减轻	35 634	5	22 047	3	8 394	1	20 612	3	25 563	3	—	—	112 250	14
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	224 560	29	44 812	6	24 198	3	91 788	12	55 380	7	—	—	440 738	57
难民获得更多生计机会的能力得到加强	7 272	1	4 183	1	1 846	—	7 303	1	8 457	1	440	—	29 501	4
难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要	15 857	2	15 629	2	3 761	—	13 677	2	12 007	2	28	—	60 959	8
管理和业务实效	27 315	4	14 472	2	7 861	1	11 550	1	17 195	2	49 879	6	128 272	17
共计	311 330	40	101 687	13	46 316	6	145 410	19	119 548	15	50 750^a	7	775 041	100

所有供资流	加沙	黎巴嫩	阿拉伯叙利亚共和国	约旦	西岸	总部	共计	共计 (百分比)						
国际法规定的难民权利得到保护和促进	916	—	1 436	—	1 285	—	1 013	—	2 101	—	1 064	—	7 815	1
难民的健康得到保护，疾病负担减轻	46 901	4	28 393	3	12 630	1	25 061	2	30 417	3	44	—	143 446	13
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	233 829	21	52 742	5	33 405	3	96 079	9	58 663	5	38	—	474 756	42
难民获得更多生计机会的能力得到加强	11 988	1	10 919	1	3 941	—	12 509	1	15 043	1	792	—	55 192	5
难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要	114 163	10	55 856	5	66 246	6	33 322	3	20 624	2	931	—	291 142	26
管理和业务实效	49 774	4	21 364	2	13 662	1	13 732	1	23 921	2	33 273	3	155 726	14
共计	457 571	41	170 710	15	131 169	12	181 716	16	150 769	13	36 142	3	1 128 077	100

^a 方案预算下的总部支出包括方案支助费用。

第二章

次级方案审查

A. 次级方案 1

国际法规定的难民权利得到保护和促进

65. 近东救济工程处的目的是确保巴勒斯坦难民充分享有人权，在提供服务时并通过服务将保护工作纳入主流，并促进相关义务承担人对国际法的尊重。2020 年期间，巴勒斯坦难民在获得保护方面继续面临种种挑战，原因是他们的困境得不到公正和持久解决，阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突持续不断，巴勒斯坦被占领土已经被占领 50 多年，加沙遭到封锁 14 年以及巴勒斯坦难民在一些收容国的法律地位岌岌可危。COVID-19 的暴发也加剧了巴勒斯坦难民面临的保护威胁，包括性别暴力和暴力侵害儿童。

66. 工程处调整了其服务提供模式，以继续解决巴勒斯坦难民在其五个业务领域面临的保护问题。在近东救济工程处提供服务过程中以及通过提供服务，加强了将保护纳入主流的工作，同时开展了与巴勒斯坦难民权利有关的宣传工作。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	数目/百分比
(a) 通过监测、报告和宣传而就违反国际法行为追究义务承担人的责任	关于保护问题的宣传干预措施的数量，包括正式信函	基线(2020 年)	507
		目标(2020 年)	507
		实际(2020 年)	642
(b) 弱势和处境危险的个人和社区受益于保护对策	被认定为残疾的学生获得满足其特定需求的支持的百分比	基线(2020 年)	71.7
		目标(2020 年)	71.7
		实际(2020 年)	60.5

产出

- 为 7 045 名残疾巴勒斯坦难民提供了康复服务和专门的支助。
- 130 486 名巴勒斯坦难民得到了社会心理支助。
- 就公民身份、登记和性别暴力等问题，向 8 039 名巴勒斯坦难民提供了法律咨询以及转介法律服务提供者。
- 近东救济工程处向国际人权机制提交了 7 份保密呈件/简报。
- 实施了一些举措，以应对暴力侵害儿童行为，促进性别平等，增强妇女权能，纳入残疾人以及处理性别暴力。
- 4 549 名近东救济工程处人员接受保护问题培训。

B. 次级方案 2

难民的健康得到保护，疾病负担减轻

67. 在整个 2020 年，尽管面临 COVID-19 带来的巨大挑战、阿拉伯叙利亚共和国的冲突、黎巴嫩脆弱的政治和经济局势以及加沙和西岸持续存在的限制和政治

不稳定，但近东救济工程处把工作重点放在确保向巴勒斯坦难民提供持续的保健服务上。工程处最初应对疫情的方法是暂时停止家庭保健工作队的做法，以腾出人手落实基于伤病员拣别分类的会诊制度，将有呼吸道症状的患者与其他患者分开。此外，近东救济工程处4个业务区域的卫生保健中心还开通了远程医疗热线，并为非传染性疾病患者提供上门送药服务，以减少他们暴露于病毒之下的风险。加强卫生保健中心的清洁工作和分发个人防护设备，有助于保障近东救济工程处卫生保健工作人员和患者的安全，而引入紧急援助队组和工作人员轮调则有助于维持关键服务的提供。

68. 据记录，工程处所有业务区域的保健服务利用率都有所下降，原因不一而足：一些病人试图尽量减少暴露于 COVID-19 之下的风险，或受到行动限制的影响；近东救济工程处则优先保证患者可直接在卫生保健中心接受救生和关键护理，以确保护理的连续性并避免卫生保健中心过分拥挤。一些健康指标，特别是与妇幼保健、非传染性疾病、精神健康及社会心理支持领域的新病人接收有关的指标，出现了下降。尽管如此，近东救济工程处在生殖健康、抗生素处方率和使用住院服务的社会安全网方案受益人的百分比方面保持了服务质量。电子卫生系统的整合也取得了进展，仅有一个卫生保健中心尚未与该系统联网。此外还翻新了3个卫生保健中心，以改善卫生保健环境。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	数目/百分比
(a) 普遍享有优质、全面的初级卫生保健	每个医生平均每天诊疗次数	基线(2020年)	78.0
		目标(2020年)	74.9
		实际(2020年)	58.8
(b) 保护和促进家庭健康	(一) 达到最低四次产前护理就诊的妇女的百分比	基线(2020年)	87.0
		目标(2020年)	87.0
		实际(2020年)	75.5
	(二) 目标人群(40岁及以上)筛查糖尿病的百分比。	基线(2020年)	23.6
		目标(2020年)	23.6
		实际(2020年)	9.1
	(三) 扩大免疫规划疫苗可预防疾病的爆发次数	基线(2020年)	2
目标(2020年)		—	
实际(2020年)		—	
(c) 所提供的高效医院支助服务	近东救济工程处社会安全网方案参与者利用的近东救济工程处住院服务百分比	基线(2020年)	23.7
		目标(2020年)	23.7
		实际(2020年)	24.6

产出

- 向巴勒斯坦难民提供了 5 798 904 次诊疗。
- 69 207 名 40 岁及以上的巴勒斯坦难民接受了糖尿病筛查。

- 向 77 324 名患者提供了医院护理。
- 建造、升级或改建了 3 个近东救济工程处卫生保健中心，以改善病人护理。现在全工程处约 73% 的卫生保健中心达到高质量护理标准。

C. 次级方案 3 学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育

69. 自设立以来，近东救济工程处的教育计划一直在成功应对与冲突有关的紧急情况，但 COVID-19 带来了前所未有的挑战。根据东道国政府的决定，5 个业务区域的所有 709 所工程处学校于 2020 年 3 月全部闭校，学生和教师在家中完成 2019/20 学年。面对这一重大波折，教育计划利用了其在 2011-2016 年教育改革中建立的强大、有复原力的系统，及其在紧急情况下提供教育的著名方案。

70. 教育保有率指标略有改善，到基础教育结束时的成活率从 2018/19 学年的 96.71% 提高到 2019/20 学年的 97.25%。由于小学和预科的留级率分别下降至 0.09% 和 0.57%，自动升级可能为那些本来会辍学的学生提供了留在学校的动力。努力确保获得远程学习机会和提供社会心理支持，可能也有助于留住一些最脆弱的学生。这些积极的结果并没有在所有的学生中都观察到。黎巴嫩的辍学率上升，政治动荡和大流行病的影响可能是个中原因。在工程处的所有学校中，女生的辍学率也有所增加，尽管比率仍然大大低于男生。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	数量/百分比
(a) 人人获得基础教育	(一) 累积辍学率(小学)	基线(2019/20 年)	0.64
		目标(2019/20 年)	1.25
		实际(2019/20 年)	0.61
	(二) 累积辍学率(预科)	基线(2019/20 年)	2.15
		目标(2019/20 年)	2.84
		实际(2019/20 年)	1.71
(b) 改善教育质量和成果	(一) 使用近东救济工程处课程分析和质量落实框架审查的教科书数量 ^a	基线(2020 年)	401
		目标(2020 年)	不适用 ^b
		实际(2020 年)	435
	(二) 超过门槛学生数目的班的比例(25 人或更低；多于 40 名学生)	基线(2019/20 年)	52.66(>40)
		目标(2019/20 年)	38.88(>40) 5.97(≤25)
		实际(2019/20 年)	52.60(>40) 5.12(≤25)

^a 当新教科书发行时，工程处优先对其进行“快速审查”，重点是中立、偏见、在性别和年龄方面适当的程度。工程处继续在课程分析和质量落实框架下对教科书进行全面审查，包括在已经完成快速审查之后。所报告的实际审查数量包括在该框架下进行的快速审查和全面审查。

^b 没有为该指标设定目标，因为结果受到东道国在这一年中发行的新教科书(包括新版)数量的影响。

产出

2020 年，近东救济工程处：

- 继续向巴勒斯坦难民儿童提供优质、包容和公平的教育。
- 有效解决学生辍学率问题，包括查明有辍学风险的学生并努力防止他们辍学。

通过班级组建进程：

- 近东救济工程处在所有 5 个业务区域为 2019/20 学年成功招收了 533 342 名巴勒斯坦难民儿童。
- 2019/20 学年，学生人数超过 40 人的班级比例稳定在 52.6%。由于财务制约，需要在专门建造的学校继续严格执行每班 50 名学生的上限，略低于这一上限的班级百分比有所增长。

通过基础设施和难民营改善方案：

- 工程处建造、重建或升级了 13 所学校，以达到近东救济工程处的教育改革、保护和安全管理要求。

D. 次级方案 4

难民获得更多生计机会的能力得到加强

71. 近东救济工程处的目的是通过其教育方案、救济和社会服务方案、小额信贷方案以及基础设施和难民营改善方案采取干预措施，确保巴勒斯坦难民享有体面的生活水准。

72. 2020 年 3 月，COVID-19 迫使近东救济工程处的 8 个职业培训中心、西岸的教育科学学院和约旦的教育科学和艺术学院关闭。8 270 名技术和职业教育和培训学生的学习继续通过在线课程进行，这得益于互联网连接和学生使用设备的机会改善以及对在线教学方法工作人员开展的能力建设。技术和职业教育与培训系统还通过以下方式得到加强：(a) 增强课程对劳动力市场需求的关联性和响应性；(b) 制定基于能力的培训框架；(c) 改善最脆弱的巴勒斯坦难民接受技术和职业教育与培训的机会；(d) 加强学生注册系统，以便于追踪和分析学生的学业进步。

73. 通过在西岸、阿拉伯叙利亚共和国、加沙和约旦提供小额贷款，促进了生计机会。近东救济工程处向 21 339 名客户支付了 16 463 292 美元的借贷资本，其中 8 107 440 美元发放给了 8 200 名巴勒斯坦难民。工程处的小额信贷办公室在疫情暴发之初关闭，贷款的偿还从 2020 年 4 月推迟至 6 月。在恢复运营后，该办公室采取了保守的放贷方式。

74. 工程处通过其基础设施和难民营改善方案，致力于对当地经济产生积极影响，为此推动社区对建筑材料的需求，同时为难民营居民创造就业机会。

75. 2020 年达成了 30 项伙伴关系协议，以支持减缓贫困和增加生计机会，这些协议惠及近东救济工程处所有业务区域的 8 257 名巴勒斯坦难民，特别是残疾难民、青年人和妇女。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
巴勒斯坦难民的能力得到加强	职业培训中心毕业生就业百分比	基线(2019/20 年)	77.19
		目标(2019/20 年)	77.19
		实际(2019/20 年)	68.30
	(a) 女性	基线(2019/20 年)	83.17
		目标(2019/20 年)	83.17
		实际(2019/20 年)	78.76

产出

- 2019/20 学年，近东救济工程处职业培训中心向 8 270 名学生提供了技术和职业教育。
- 职业培训中心 2019 届毕业生就业率下降至 74.4%，2 771 名毕业生就业或继续深造。此外，教育科学和艺术学院(约旦)和教育科学学院(西岸)的毕业生有 82.6% 就业。
- 第一年在职业培训中心注册的社会安全网方案的受益人比例从 2018/19 学年的 31% 增加到 2019/20 学年总注册人数的 34.14%。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	数目
难民的谋生机会扩大	向难民提供小额贷款的总数	基线(2020 年)	13 138
		目标(2020 年)	9 064
		实际(2020 年)	8 200
	基础设施和营地改善方案的干预措施创造的就业机会(相当于全职)的数量 ^a	基线(2020 年)	2 595
		目标(2020 年)	2 095
		实际(2020 年)	1 359

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 向巴勒斯坦难民提供了 8 200 笔贷款，总值 8 107 440 美元，占有所有客户的 38%，占放贷总额的 49%。
- 妇女被优先列为贷款受惠人，有 9 865 笔贷款(6 637 056 美元)发放给了妇女，占有所有贷款的 46%；有 3 492 笔贷款(2 925 030 美元)发放给了女性难民。
- 向青年人发放了 4 950 笔贷款(4 011 311 美元)，其中向巴勒斯坦难民青年发放了 2 074 笔贷款(1 756 434 美元，占 44%)。
- 难民营改善工程的价值为 3 200 万美元，包括规划、设计和建设工程处设施、住所、学校和卫生保健中心，固体废物管理，以及修复和重建难民营污水和排水工程、水井和废水处理系统。

E. 次级方案 5

难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要

76. 近东救济工程处的社会安全网方案旨在减轻贫穷和脆弱的巴勒斯坦难民的贫困和粮食无保障问题，其优先援助对象是极端贫困⁵⁷ 和脆弱的难民。为此，该方案提供社会转移支付，包括基本口粮配给篮、现金转移和/或电子现金券。2020 年，近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国(134 995 人)、⁵⁸ 加沙(98 935 人)、黎巴嫩(61 076 人)、约旦(59 308 人)和西岸(36 129 人)为该方案的 390 443 名受益人提供了服务。尽管工程处社会转移支付的价值并不能涵盖所有基本需求，但对于那些最需要帮助的人们而言，它们代表着生命线。

77. 在阿拉伯叙利亚共和国，工程处向 415 781 名巴勒斯坦难民提供了紧急现金支助；在加沙，工程处向 1 043 173 名巴勒斯坦难民(其中包括 16 399 个女户主家庭)提供了实物粮食援助。

78. 过度拥挤的条件和临时住所只是工程处 5 个业务区域各地 58 个官方巴勒斯坦难民营面临的一部分挑战。这些难民营从临时的“帐篷城市”演变而来，现在遍布狭窄的小巷和临时建造的多层房屋，可以容纳不断增长的家庭。持续多年的资金不足，再加上糟糕的经济状况，导致他们的生活环境退化。工程处估计，有 40 000 多个不合标准的住所需要修复，其中不包括阿拉伯叙利亚共和国境内的住所。

⁵⁷ 近东救济工程处将处于极端贫困状态的人定义为无法满足基本粮食需求的个人。

⁵⁸ 在阿拉伯叙利亚共和国区域危机紧急呼吁下，415 781 名巴勒斯坦难民获得了现金赠款，其中约 134 995 人还通过方案预算资助的社会安全网方案获得了每人每月 5 美元的补充现金转移。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
(a) 极端贫困的难民满足自身粮食需求的能力得到提高	(一) 处于极端贫困状态的社会安全网方案受益人的百分比	基线(2020年)	75.8
		目标(2020年)	75.5
		实际(2020年)	74.4
	(二) 通过社会安全网方案接受社会转移支付的贫穷人口百分比	基线(2020年)	13.6
		目标(2020年)	13.6
		实际(2020年)	16.1
(b) 贫穷难民的生活条件得到改善	修复或重建的不符合标准住所的百分比	基线(2020年)	12.0 ^a
		目标(2020年)	13.5 ^a
		实际(2020年)	13.2 ^a

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 除了通过近东救济工程处方案预算接受社会安全网方案所提供支助的 390 443 名巴勒斯坦难民外,紧急方案拟订还支持为加沙的 1 043 173 人、西岸的 257 228 人、阿拉伯叙利亚共和国的 415 781 人、黎巴嫩的 334 812 人和约旦的 146 153 人提供了粮食和/或现金支助。
- 提供了临时就业机会,惠及加沙的 8 105 户难民家庭。
- 修复了 1 086 个家庭的住所。

最后说明

79. 近东救济工程处是根据大会 1949 年 12 月第 302(IV)号决议设立的。工程处是大会的附属机构,于 1950 年 5 月 1 日开始运作,负责照顾约 750 000 名巴勒斯坦难民的需要。它是联合国最大的方案之一,截至 2020 年年底,其任务范围内已登记的巴勒斯坦难民多达 570 万人,工作人员约有 28 750 人。巴勒斯坦难民的定义是“1946 年 6 月 1 日至 1948 年 5 月 15 日期间正常居住地为巴勒斯坦,并于 1948 年的冲突丧失家园和谋生手段的人”,还包括男性难民的后裔。⁵⁹

⁵⁹ 近东救济工程处没有正式登记因 1967 年 6 月和随后的敌对行动(在六日战争之后)而流离失所并需要持续援助的人。因此,工程处没有这些人的人数的正式记录。根据工程处的任务规定有资格接受近东救济工程处服务的人,包括前者,可以受益于所提供的各种人道主义和人类发展援助,包括教育、卫生保健、救济和社会服务、难民营基础设施和改善、保护和小额贷款,以及危机时期的紧急援助。

80. 工程处的使命，是在为难民问题找到持久公正的解决办法之前，帮助巴勒斯坦难民充分发挥他们在人类发展方面的潜力。工程处通过向加沙、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保护和基本服务，履行其人道主义和人类发展任务。它提供的服务包括基础教育(在黎巴嫩还提供中等教育)、初级卫生保健、紧急救济、社会干预、小额信贷、住所和基础设施支助。

21-11400 (C) 210921 240921

