



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

2007年1月1日至12月31日

大会
正式记录
第六十三届会议
补编第13号

大会
正式记录
第六十三届会议
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

2007 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2008 年，纽约

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

[2008年7月31日]

目录

	段次	页次
送文函		iv
2008年6月11日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处咨询委员会主席 给工程处主任专员的信		vii
一. 概述	1-9	1
二. 背景概述	10-73	2
A. 政治、经济和安全发展	10-21	2
B. 业务发展	22-34	4
C. 组织发展	35-48	6
D. 法律事项	49-60	7
1. 工程处工作人员	49-57	7
2. 工程处服务和房地	58-63	9
3. 其他法律事项	64-65	10
4. 工程处作业区内巴勒斯坦难民的法律地位	66-69	10
E. 财务概况	70-73	11
1. 经费来源	70	11
2. 支出	71-73	13
三. 次级方案概况	74-102	15
A. 次级目标一（教育）执行情况报告	74-79	15
B. 次级目标二（保健）执行情况报告	80-85	17
C. 次级目标三（救济和社会服务）执行情况报告	86-92	20
D. 次级目标四（小额供资和微型企业）执行情况报告	93-102	22

送文函

谨向大会提交联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）的年度工作报告。本报告依照 1949 年 12 月 8 日第 302 (IV) 号决议第 21 段和 1958 年 12 月 12 日第 1315 (XIII) 号决议第 8 段的要求提交，涵盖 2007 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日的情况。

同往年一样，报告叙述了该机构的业务背景，概述了近东救济工程处在约旦、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩、西岸和加沙的业务受到的最严重的影响。报告还概述了近东救济工程处关注的法律事项、该机构组织发展改革的进展及其财政状况。报告下一部分专门对近东救济工程处的教育、保健、救济和社会服务及小额供资方案进行执行情况审查。对这些方案进行了成果分析，并列出了指标和重要活动总结。另外还概述了基础设施和改善难民营方案的情况。

按照惯例，向近东救济工程处咨询委员会成员提供了报告的草稿。咨询委员会由 21 个会员国和 3 个观察员代表团的代表、包括巴勒斯坦和欧洲联盟委员会的代表组成。咨询委员会在 2008 年 6 月 10 日和 11 日于大马士革举行的会议期间讨论了报告的内容并予以赞成。委员会的观点载于隋函所附委员会主席给我的信中。我对委员会积极支持近东救济工程处的工作以及它对我提出的建设性建议表示感谢。我还按惯例向以色列政府的代表提供了年度报告的草稿。由于经过这种广泛协商，本年度报告在相当大程度上反映了近东救济工程处主要利益攸关方的不同观点。

建于本报告述及 2007 年日历年，我现在提请你们注意近东救济工程处在被占领的巴勒斯坦领土和黎巴嫩的重要业务背景情况及其在 2008 年 1 月至 7 月的主要关注问题。

在被占领巴勒斯坦领土上，巴勒斯坦难民的状况依然不稳定，失业、贫穷和经济下降情况严重，加之侵犯巴勒斯坦人权利的行为广泛存在。在西岸，隔离墙及其相关的制度继续扩大，无视国际法律。此举削弱了经济，破坏了生计并损害了巴勒斯坦人恢复正常生活的前景。以色列国防军继续入侵西岸，包括巴勒斯坦安全部队部署的地区。2008 年 1 月至 7 月初，封锁障碍从 569 个增加到 608 个。西岸约 40% 的面积已经被定居点、前哨基地、军事基地、军事区和其他赶走

巴勒斯坦人的地区所占据。以色列继续在西岸展开定居活动；以色列当局自 2007 年 11 月的安纳波利斯会议以来发出了建造 847 个新住房单元的投标书。日益严厉的封锁制度严重影响了近东救济工程处的人道主义行动。2008 年 3 月，东耶路撒冷周围的检查站和其他限制行动的设置给联合国工作人员造成的耽搁和失去的工作小时超过 2007 年全年的数量。作为允许通过检查站的一个条件，以色列士兵频繁要求搜查近东救济工程处的车辆，这是对联合国豁免权的侵犯，近东救济工程处对其不予接受。

加沙仍然处于孤立无援和长期苦难的状态中。今年 2 月，拉法与埃及之间的边界被强行突破。在重新关闭之前的 10 天中，数千加沙人进入埃及囤积由于以色列在 2007 年末实行的戒严而变得稀缺的基本货物。戒严造成的燃料严重短缺使公共服务设施瘫痪，其中包括直接影响到公众健康的环卫和污水处理。常常有数百万升未处理或部分处理的污水排入地中海。

近东救济工程处于 1 月发出了 2008 年为加沙和西岸筹集 2.377 亿美元的紧急呼吁，以便能够提供粮食援助、临时工作安排、现金援助、紧急保健、心理-社会支助以及针对最需要帮助的儿童和青年的一系列特别措施。鉴于粮食和燃料价格迅速上涨，这一呼吁的预算在 2008 年中期上调到 2.624 亿美元。迄今已经认捐了 1.48 亿美元，因此需要缩小计划活动的范围。

2008 年 1 月至 6 月最后一个星期，在以色列国防军的军事入侵加沙过程中，388 名巴勒斯坦人被打死，843 人被打伤。同一时期巴勒斯坦军事人员包括使用迫击炮和火箭进行的攻击，致 9 名以色列人死亡。

埃及在以色列和哈马斯之间经埃及的调解而促成的非正式停火于 6 月 21 日生效，随之出现了一段令人欣慰但并不轻松的平静期。据报告，停火协定设想逐步重新开放加沙的边界并放松商业和行动限制。然而，到 7 月底，据报告双方均不时违反停火，加沙被封锁的整体状态没有显著的改善。

在黎巴嫩，今年上半年出现了积极的前景，需要国际社会承诺予以帮助。在 5 月发生的时间的内部派别战斗之后，黎巴嫩的长期宪法危机随着 5 月 25 日苏莱曼总统的当选以及西尼乌拉总理的随后重新任命而化解。这些事态发展激励了黎巴嫩的未来和近东救济工程处的工作。工程处正再接再厉，确保难民享受就业、中学教育和其他根本权利，并执行一项改善所有难民营中居民和生活条件的长期计划。近东救济工程处与黎巴嫩政府、世界银行、巴解组织和其他机构合作，开始实施一项重建巴里德河难民营及其周围社区的金额达 4.45 亿美元的计划。6 月 23 日，奥地利政府在维也纳主办了一次为重建计划筹款的会议。截至 7 月 31 日，27 个捐助方已经认捐了 1.5937 亿美元，预计阿拉伯国家随后也会捐款。近东救济工程处将发出为巴里德河另外筹款 4 200 万美元的救济和复原呼吁，以确保在 2008 年 9 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日期间为失所难民提供援助。

近东救济工程处的财政状况不稳，继续引起各方的严重关切。除了 9 880 万美元的普通基金赤字之外，该区域 2008 年 4 430 万美元的支出增加额也限制了近东救济工程处根据难民需求作计划或提高向巴勒斯坦难民提供服务的质的能力。全球粮食、燃料和商品价格的上涨及美元的贬值，加之本区域一些政府补贴被削减或取消，增加了对近东救济工程处财务的压力。这些因素为我们很多工作人员造成困难，使增加薪金理所当然，却进一步消了工程处的财政能力。

这些问题促使近东救济工程处要求在 4 月底召开咨询委员会的特别会议，提醒各利益攸关方注意工程财务的不稳定状况，并要求它们提供援助以协助恢复财政稳定。咨询委员会表现出真正了解工程的情况。咨询委员会主席在给我的信中呼吁国际捐助方社会为近东救济工程处的工作提供充足的资金。我再次发出这种呼吁，敦促联合国会员国本着团结的精神采取行动，确保为近东救济工程处的各种方案筹措充足的资金，以能够满足巴勒斯坦难民的需求。

近东救济工程处在这种困难的业务和经济环境中奋勇向前，推动其组织发展方面全面管理改革的进程。方案周期管理的基石已经奠定，制定《中期战略》以支持全工程处范围的规划和预算编制的步伐，正按计划向前迈进。逐步实现结构完善和现代的人力资源管理的工作也走上正轨，同时重新调整内部程序的工作正顺利展开。尤其重要的是，近东救济工程处在很大程度上广泛接受组织发展进程。正是这种将改革纳入工作人员的思维和行为之中的过程，最终将带来近东救济工程处所追求的永久体制变革。

今年是巴勒斯坦难民现象出现 60 周年，也是《世界人权宣言》通过 60 周年。近东救济工程处将于 2009 年举行纪念其成立 60 年的活动。这些周年纪念活动带来了有利的时机，可借此考虑国际行为者如何能够加大力度，让巴勒斯坦难民享受人的尊严的含义，让巴勒斯坦人更接近于实现享受正义和建立自己有生存能力的国家的艰难目标。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处
主任专员

卡伦·科宁·阿卜扎伊德

2008年6月11日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处咨询委员会主席给工程处主任专员的信

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2008年6月10日和11日在大马士革举行的常会上审议了你关于工程处2007年1月1日至2007年12月31日期间活动与业务的年度报告草稿，该报告将提交给大会第六十三届会议。

委员会赞扬近东救济工程处着力于继续在其活动领域中向所有巴勒斯坦难民提供各种方案和服务。委员会还再次表示，需要确保近东救济工程处能够继续向难民提供教育、保健和社会服务，直到按照大会决议第194(III)和302(IV)号决议实现公正的解决。此外，委员会赞扬近东救济工程处为解决巴勒斯坦难民的燃眉之需做出努力。委员会指出，2007年，通过紧急呼吁供资而加以解决的这种人道主义援助需求，在被占领巴勒斯坦领土和黎巴嫩大幅度增加。

委员会关切的是，以色列当局在西岸和加沙地带强行实施的隔离墙、关闭制度、宵禁和其他限制行动措施，将给受困的巴勒斯坦人造成更大的困难。这些限制阻断了就业和工作来源以及基本的货物和服务，此外还严重限制了近东救济工程处完成其授权任务的能力。因此委员会重申，迫切需要根据国际法、2005年11月以色列政府和巴勒斯坦权力机构达成的《通行进出协定》以及1967年近东救济工程处与以色列政府之间的《科迈-米歇尔莫尔协定》，解除对近东救济工程处工作人员的行动和物资运输的限制。

委员会仍然关注妨碍工程处的服务及侵犯和破坏其房舍的行为。委员会反对以色列继续试图对通过加沙过境点的工程处集装箱征收高达132 524美元的直接税费和实行其他限制。此举造成工程处正常业务费用估计增加了190万美元，包括近56万美元托盘化费用。这些收费违反了根据1949年《联合国特权和豁免公约》给予近东救济工程处的免除规定。委员会再次吁请大会第六十三届会议审查这个问题，并考虑在关于近东救济工程处业务的决议中列入一项条款，要求以色列当局偿还这些收费。

2007年，由于加沙的经济遇到封锁，该领土大多数居民所经历的困难进一步加深。这些限制除其他外，对价值9 300万美元的近东救济工程处在加沙的开发项目造成负面影响，委员会对此表示关切。委员会赞扬近东救济工程处对加沙不断恶化的状况作为出的反应方式，即增加其紧急人道主义援助，同时继续在困难、甚至有时是危险的环境中提供基本服务。为提高向难民儿童提供的教育的质量以及实施夏季运动会方案所进行的努力值得特别提及，因为它们在减轻难民儿童的痛苦和维持对更美好未来的希望方面发挥了重要作用。

委员会感到关注的是，近东救济工程处在黎巴嫩的业务活动连续第二年仍然属于紧急性的，主要原因是在巴里德河难民营出现了冲突。冲突所造成的破坏使 33 000 名巴勒斯坦难民流离失所，尤其给附近的巴达维难民营造成巨大压力。委员会坚决支持近东救济工程处与黎巴嫩政府和巴解组织密切合作，着力于重建该难民营，同时认识到面前任务十分艰巨。

委员会着重提到他对遵守国际法律、包括国际人道主义法的关切，敦促近东救济工程处继续提出报告，说明违反国际人道主义法律对其在西岸和加沙的业务活动产生的影响。

委员会再次表明其一贯的看法：巴勒斯坦难民的长期困难凸显出近东救济工程处的重要作用。在这方面，它关切地指出，2007 年近东救济工程处的普通基金出现 9 090 万美元的亏绌，急需采取严格的紧缩措施。委员会衷心感谢主要捐助方对近东救济工程处业务活动的长期支持，敦促整个国际捐助社会迅速弥补该机构预算中列出的需求与向近东救济工程提供的资金之间的差额。与此同时，委员会注意到为扩大捐助者基础所作的努力。

近东救济工程处 2007 年发出的为被占领巴勒斯坦领土筹款 2.46 亿美元的紧急呼吁是迄今最大的一笔款额。然而，委员会关切地指出，近东救济工程处只收到了 1.42 亿美元，占所要求款额的 58%。

委员会充分和全力支持你和副主任专员所领导的为确保该机构的持续改革以提高其实效所做的努力。委员会感谢近东救济工程处着力于继续监测和评价组织发展进程的实施情况。在这方面，委员会欢迎该进程的进一步实施，尤其注重建立近东救济工程业务活动的战略框架。委员会还赞扬工程处决定制定 2010-2015 年期间中期战略，确保根据具体的需求评估而制定未来战略目标，使近东救济工程处能够准确地找到巴勒斯坦难民在人力发展方面的充分潜力并帮助他们发掘这一潜力。

委员会强调必须继续扩大自 2004 年日内瓦会议以来在如下方面产生的巨大势头：巴勒斯坦难民儿童的福祉及社区和社会经济发展、成功的管理改革、调动资源、改善基础设施和难民营的复原。委员会还敦促进一步制定鼓励难民参加实施工程处服务项目的办法。

委员会对杀害近东救济工程处工作人员的情况表示严重关切。委员会还对工程处无法接触以色列当局扣押的其工作人员或获得关于他们的信息的情况感到关注。委员会重申，必须按照关于在冲突区保护联合国人员、有关人员和人道主义人员的安全理事会第 1502 (2003) 号决议，尊重联合国的尊严和在冲突地区工作的联合国工作人员的安全，赞扬近东救济工程处地区工作人员为应付西岸、加沙地带和黎巴嫩的紧急情况而进行的坚定和有效的工作。

委员会赞扬近东救济工程处工作人员经常在生命遭受威胁的情况下做出的奉献、承诺和持续参与。他们大大帮助缓解了严峻的人道主义需要，使正常的业务得以继续。

委员会感谢近东救济工程处同咨询委员会的合作，鼓励进一步加深这一关系。委员会欣见工程处年度报告的架构和全面性得到改善，赞赏报告工作以衡量各种方案的业绩指标为基础。

委员会感谢各东道国和捐助方继续向巴勒斯坦难民提供大力支持。最后，委员会对你向巴勒斯坦人民作出的个人慷慨承诺以及对工程处的有效领导表示感谢。

咨询委员会主席

阿里·**穆斯塔法**

第一章

概述

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）是根据大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议成立的。工程处于 1950 年 5 月 1 日开始运转，负责约 75 万名巴勒斯坦难民的需要。工程处已发展为联合国规模最大的方案之一，负责大约 456 万巴勒斯坦难民，雇用近 2.9 万名工作人员。
2. 近东救济工程处的宗旨是为在加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的人的发展做出贡献，直到找到解决难民问题的公正解决办法。工程处努力在国际标准的框架内提供基本服务，藉此实现上述宗旨，其中包括基础教育（和仅限于黎巴嫩的中学教育），全面的基本保健、紧急救济、社会干预措施、小额供资和住房以及基础设施支助。在联合国各机构中，近东救济工程处堪称独一无二，因为它直接为难民提供多种多样的服务。
3. 近东救济工程处希望每一个巴勒斯坦难民都享有最好的人的发展标准，包括作为个人、家庭成员和社区成员，充分发挥自己的潜力；积极和富有成效地参与社会经济和文化生活；确信自己的权利受到捍卫、保护和维护。
4. 近东救济工程处在全球倡导保护和关怀巴勒斯坦难民。在人道主义危机和武装冲突中，工程处采取紧急干预措施以及在实地出现，这是国际社会关注的具体象征，最终有助于建立稳定环境。
5. 近东救济工程处的教育方案力求为巴勒斯坦难民提供高质量的教育，使他们有机会掌握知识、生活技能、积极的态度和价值观。使其成为负责任的人，能够作出知情决定，为社会做出积极贡献。
6. 近东救济工程处通过保健方案保护和改善登记在册的巴勒斯坦难民的健康状况，根据联合国的各项原则、世界卫生组织（卫生组织）的基本概念和战略方法、同保健有关的千年发展目标和《儿童权利公约》，在现有能力范畴内，努力实现这一目标。
7. 近东救济工程处的救济和社会服务方案，为巴勒斯坦难民中最贫困者提供社会安全网，帮助妇女、老年人、青年和残疾人自食其力。
8. 小额供资和微型企业方案，为企业、家庭消费和住房需要提供信贷，推动经济发展和减缓贫穷。
9. 基础设施和难民营改善方案用综合、参与和注重社区的方式提高难民营居民的生活质量，改善难民营内的生活条件。通过协调社会干预和物质干预，发展住房和基础设施，建立无害环境街区，来实现这一目标。

第二章

背景概述

A. 政治、经济和安全发展

10. 2007年，在巴勒斯坦被占领土和黎巴嫩发生了最引人注目的事态发展。特别重大的事态发展是，成立了一个为时很短的民族团结政府，在哈马斯和法塔赫之间的武装冲突持续了几个月之后，2007年6月中旬哈马斯接管了加沙地带。6月11日至17日，派系暴力达到了高潮，夺走了188名巴勒斯坦人的生命，包括4名儿童。近东救济工程处将其在加沙地带的大部分行动暂停两天，悼念在交火中丧生的两名工作人员。

11. 由于哈马斯实际上已控制了加沙地带，6月17日，马哈茂德·阿巴斯主席解散了巴勒斯坦民族团结政府。2007年下半年，哈马斯和法塔赫之间出现政治分裂。9月，阿巴斯主席发表了一项主席决定，禁止政治团体参与未来的选举，除非他们承认巴勒斯坦解放组织（巴解组织）的所有国际协定。在加沙地带，哈马斯巩固了控制，建立了安全和行政机制，接管了尚未控制的市政府，任命新司法机构的法官。

12. 为回应哈马斯在加沙地带的统治，9月展开了长达一个月的公民抗争运动，公务员罢工，法塔赫支持者在清真寺外祈祷。在若干事件中，有人用简易爆炸装置攻击哈马斯人员和设施，促使哈马斯进一步加强了控制。11月和12月，哈马斯和法塔赫双方都召开十万多名支持者参加的集会。在法塔赫11月12日的一次集会后就发生了武装冲突，导致7人死亡，70人受伤。

13. 从6月16日起，以色列关闭了加沙地带的边界。人道主义必需品、紧急医疗后送和经特殊协调的少数巴勒斯坦人可例外通行。进入加沙地带的商品粮大幅度减少，导致价格上升，使得人们很难在近东救济工程处的口粮（每日热量摄入的61%）之外再补充水果和蔬菜。商家无法进口原料或出口农产品和其他产品，加沙地带的私营部门几近崩溃。据估计，截至年底，已有7.5万人失去工作，90%的产业关闭。因丧失生计而导致市政危机，原因是垃圾收集等服务费收不上来。零部件严重短缺，影响到所有部门。医院在费力维修和保养拯救生命医疗设备，如早产婴儿保育箱、呼吸器和肾透析机器。每月有数百名病人寻求到国外治疗，其中许多人得不到许可，不能离开加沙。在埃雷兹（巴勒斯坦人离开加沙进入以色列的唯一通道），转诊过程和安全程序冗长，多次妨碍了患者接受三级专家医疗。在一些情况下，病情危急的病人在等待离开加沙地带时死亡。

14. 2007年，在以色列的军事行动中，301名巴勒斯坦人，包括29名儿童被杀。共有663名巴勒斯坦人受伤，其中有34名儿童，同时有2名以色列人被打死，约300人受伤。9月，以色列安全内阁宣布加沙地带为“敌对实体”，核准破坏其公用事业及燃料供应。总检察长进行干预，暂停削减加沙的电力供应，但不反对削减燃料供应。10月28日首次削减了燃料供应；11月28日再次削减燃料供应。到12月，加沙只有56.16%的燃料需求得到满足。

15. 在整个报告期间仍有火箭从加沙地带射向以色列。据以色列军方表示，2007年，约有1500枚迫击炮弹从加沙发射，1150枚火箭落在斯德洛特和加沙附近社区。2007年1月，一枚来自加沙的人体炸弹在埃拉特炸死3人。9月11日，一枚火箭炸伤以色列国防军69人。

16. 2007年下半年，以色列、国际社会和巴勒斯坦权力机构开始对话，导致和平谈判的恢复及11月在马里兰安纳波利斯召开了会议。以色列释放了少数巴勒斯坦囚犯，向巴勒斯坦权力机构支付了以前曾扣留的税收。四方成员恢复了2006年1月哈马斯赢得巴勒斯坦选举后停止向巴勒斯坦权力机构提供的预算支助。

17. 在西岸，巴勒斯坦人继续面临越来越收紧的关闭制度，生活在房屋被拆除、定居点在扩建和武装冲突之下。西岸境内仍在建造隔离墙，而无视2004年7月9日国际刑事法院关于在巴勒斯坦被占领土建墙的法律后果的咨询意见。到年底时，已有38%以上的西岸领土不让巴勒斯坦人进入。这些限制严重影响了经济，加重了许多巴勒斯坦人的困苦。北部社区，如杰宁、纳布卢斯和盖勒吉利耶，受害尤深。2007年中，冲突直接造成91名巴勒斯坦人和5名以色列人死亡。

18. 在黎巴嫩，近东救济工程处连续第二年出现紧急情况，这是因为5月20日黎巴嫩军队同多国武装团体“伊斯兰法塔赫组织”在巴里德河难民营发生冲突。长达105天的冲突于9月2日结束，黎巴嫩当局宣布取得胜利。据报道，“伊斯兰法塔赫”组织222名成员、200多名黎巴嫩士兵和平民死亡，3.3万名巴勒斯坦难民逃离巴里德河难民营，主要转往附近的巴达维难民营。巴里德河难民营被摧毁，周围的住宅区遭到严重破坏。

19. 5月22日，大批人口从巴里德河难民营逃往巴达维难民营。近东救济工程处学校充当临时避难中心，工程处向流离失所者提供紧急援助。为确保流离失所者的需要和关切迅速得到满足，在黎波里成立了由黎巴嫩政府、联合国机构和非政府组织代表组成的紧急协调小组。建立了跨部门-跨机构间的合作集群制度（水和卫生设施，住房，卫生，教育等）。

20. 黎巴嫩的政治和安全局势继续恶化，发生了几起令人瞩目的暗杀事件。新总统选举争议不休，11月埃米勒·拉胡德总统离职后，总统一职空缺。

21. 在叙利亚和约旦，近东救济工程处及其服务的难民所处环境较为安全和稳定。然而，大量伊拉克难民的涌入，给这两个国家的公共服务带来压力，促成物价上涨，从而增加了工程处的费用。

B. 业务发展

22. 2000 年以来，工程处为巴勒斯坦被占领土上受武装冲突、关闭和不断恶化的经济局势影响的难民开展了一项广泛的紧急援助方案。

23. 2007 年，巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人继续面临艰难困苦、社会条件困难。2006 年 1 月哈马斯赢得大选后，国际社会对巴勒斯坦权力机构实施了禁运。以色列政府不向巴勒斯坦权力机构支付关税并扣留增值税收入和捐助方的援助，造成巴勒斯坦权力机构资金严重不足。由于无力支付公共部门薪金，政府职能不断削弱，而引发了一场重大的财政危机。据估计，有 160 000 名公务员拿不到全薪，约四分之一的劳动力和 100 万受养人的收入受到严重损失。

24. 为此，需要大幅增加 2007 年的人道主义援助。在关于巴勒斯坦被占领土的联合呼吁程序框架内，工程处提出了数额为 2.46 亿美元的紧急呼吁，这是 2000 年 9 月起义爆发以来工程处提出的数额最大的一次呼吁。

25. 尽管在哈马斯接管加沙地带之后于 2007 年 6 月部分取消了禁运，使巴勒斯坦权力机构能够恢复向公共部门雇员支付薪金，然而随后的阶段却对巴勒斯坦被占领土的进出准入实施极为严格的限制。关闭主要过境点、限制货物进口、几乎全面禁止出口以及减少电力供应，对于绝大多数生活在极度困苦中的加沙人来说无疑是雪上加霜。

26. 截止 2007 年底，工程处共收到 1.42 亿美元，大约占所需应急资金的 58%。这笔资金用于对 257 000 个难民家庭的应急粮食援助（这些难民家庭大约占登记难民人口的 60%），并且还用于为 60 000 名无业难民创造 370 多万个工作日。对工程处创造就业机会方案的需求远远超过可提供的职位：截至 2007 年底，合格的申请者超过 130 000 人，而工作机会只有大约 7 000 个。2007 年上半年，巴勒斯坦权力机构无法支付公共部门工资，迫使工程处向原先已经自食其力的难民家庭提供粮食援助，在受援人名单上增加 100 000 多人。应急行动包括对贫穷家庭的现金援助，重建被毁住所，通过移动诊所向西岸难以得到卫生保健服务的家庭提供这些服务，开展向加沙城镇提供实物支助的方案，以确保维护重要的公共设施，包括水净化，废水和污水处理。应急资金还用于满足工程处设在西岸和加沙地带的初级保健中心日益增加的需求，2007 年的会诊次数比 2006 年增加约 20%。

27. 在加沙，工程处向 2007 年 3 月 El-Nasser 村庄污水溢漏而流离失所的约 2 000 人提供协调紧急援助。这次污水溢漏造成五人死亡，25 人受伤，250 多所住宅受

损。工程处与其他服务提供方协调，为流离失所者提供了临时住所、粮食，毯子、床垫和卫生包。

28. 在加沙地带的其他业务发展还包括建立育才学校方案，该方案与“安全和促进学业学校”倡议一起，力求解决多年来因加沙地带冲突等原因而造成教育成就不断下降的问题。在首届夏季运动会上，近 20 万名加沙儿童参加了为期十周的体育运动、补习课、文艺表演、艺术讲习班、游泳课、舞台剧和音乐课等。

29. 6 月 4 日提出了数额为 1 270 万美元的紧急呼吁，以解决黎巴嫩北部流离失所难民的燃眉之急。紧急呼吁得到迅速响应，认捐款达 1 700 万美元。9 月 12 日提出了数额为 5 400 万美元的紧急呼吁，以满足巴里德河难民营流离失所者从 2007 年 9 月 1 日至 2008 年 8 月 31 日期间 12 个月的人道主义需求。到年底时，认捐额已达 2 870 万美元，共收到资金 2 540 万美元。

30. 巴里德河难民营被毁后有 400 000 至 600 000 立方米的碎石需要清除，其中工程处已在年底时从邻近地区运走了 75 000 立方米碎石。在黎巴嫩北部设立了一个项目管理股，以监督应急和重建行动。通过工程处与黎巴嫩-巴勒斯坦对话委员会、黎巴嫩政府和代表社区的巴里德河难民营重建公民诉讼和研究委员会和黎巴嫩军队的密切合作，2007 年即将结束时，重建难民营总计划已在顺利拟订。

31. 在约旦的巴勒斯坦难民继续得益于稳定的政治和安全环境以及约旦政府与工程处的良好合作。在阿拉伯叙利亚共和国，建造 300 所难民新住宅的 Neirab 恢复项目是体现采用社区参与方法的价值的一个典范。采用该方法后，方案设计得到改进，重新牢固地建立起信任并产生了效益。

32. 工程处工作人员的安全仍然令人严重关切。三月份工程处加沙业务处主任的车队遭到袭击后，在加沙地带加强了减少风险措施。在六月份加沙地带的派别战斗中，工程处的清洁工 Abudul Fattah Hussain Abu Ghali 和一名在培社会工作者 Hassan Al Laham 在交火中丧生。

33. 5 月 21 日在黎巴嫩巴里德河难民营，工程处教师 Adel Khalil Khalil 被一名狙击手射杀。当 5 月 22 日还在为继续进行人道主义工作进行停火谈判时，工程处一个运送面包、牛奶、水和其他必需品的车队受到袭击。

34. 工程处对其工作人员深表感谢，感谢他们在如此艰难危险的环境中表现出的敬业和忠诚的精神。工程处遗憾地指出，工程处的当地工作人员是在该地区工作的联合国工作人员中唯一没有危险地区津贴的人员。工程处犹如前几年那样仍在与联合国总部就这种不正常情况进行讨论，但在本报告期结束时尚未解决这个问题。

C. 组织发展

35. 2006 年，工程处开始一项三年管理改革方案，旨在改革工程处主要机构构成并使其现代化：领导能力、人力资源管理、组织进程，包括对其信息技术和采购制度的审查以及方案管理。2007 年，工程处收到用于组织发展计划的捐款 9 744 634 美元。该计划三年期间的原定费用为 3 000 万美元，由于工程处提高了效率，费用减至 26 171 084 美元。

36. 组织发展计划的一个重大特点是制定一个使该计划的各项要素赖以实施的战略框架。2007 年 6 月，工程处最后确定了其临时方案战略，并于 2007 年 10 月 5 日提交工程处咨询委员会。

37. 2007 年 9 月，工程处管理委员会核准制定 2010-2015 年中期战略，以确保根据具体需求评估和规划活动制定今后的战略目标，使工程处能够准确发现和更加高效和实效地满足难民的需要。

38. 本报告所述期间，制定了各项工具和机制并采取措施以改进方案管理和战略的拟定，以及推动整个改革进程。一个工作组承担了简化资源分配进程的工作。设立了一个方案协调和支助股，以进行严格和协调统一的发展规划和管理，包括加强工程处性别主流化战略的监督和评价职能及方案规划部分。方案协调和支助股已开始起草一个业务手册，为工作人员进行方案周期管理方面的能力建设。

39. 在人力资源管理方面，工程处拟订了一份工作文件，提供全面和最新的工作人员简介。通过提供明确的工作人员统计数据，人员编制“浏览”促进了工程处确定人力资源战略问题和拟订适当解决办法的能力。

40. 工程处与一名独立专家签订合同，以审查其员额叙级制度。审查结果突出说明必须进行重大改革，以便使叙级制度更具透明度和更加公平。

41. 对工程处管理委员会成员作出评估，并由专家对其进行领导能力和管理方面的指导。这些活动为高级管理人员提供了机会，使他们能够发挥长处，确定需要进行个人发展的领域。

42. 已采取措施精简和简化工程处内部司法制度。一名签订短期合同的国际征聘法律专家参与管理改革的各个方面，加速处理工程处积压的待审案件。

43. 为了改进工程处的组织方法，同所有外地办事处各小组一起发起流程重新设计倡议，审查重大内部交易和流程。在约旦外地办事处，一些支助事务的流程得到改进。在加沙外地办事处，育才学校倡议为改进教育服务做法提供了动力。还通过审查应急行动提出了一些改革。已在全工程处范围对国际工作人员、高级地

区工作人员的招聘、采购交易和空缺管理进行流程改进。网上招聘制度已经设立并在试行，以便整个工程处在 2008 年全面执行。

44. 工程处与国际电子计算中心建立了伙伴关系，以帮助工程处提高信息技术能力。中心审查了工程处的连通性和托管服务平台，为改革铺平了道路，从而将扩充工程处信息和通信技术基础设施的范围、能力和可靠性，为在近期内开展企业资源规划项目打好基础。

45. 每个外地办事处都举办了组织发展讲习班，使大约 400 名中层管理人员更深切了解管理改革的目的及他们个人在其中的责任。

46. 任命了一名发言人，负责在交流和与媒体的关系上向主任专员和工程处提供咨询和支助，以及拟订一项公共信息、媒体关系和内部交流的综合战略。

47. 工程处对外关系部启动了一项资源调集战略，通过政府间进程，加强工程处与其利益攸关方之间的互动关系、加倍努力在中东进行筹资、系统地探索其他人力资源来源并在布鲁塞尔建立一个办事处。

48. 2007 年，工程处继续加强和巩固内部监督职能。其内部监督事务部在提出财务披露方案和制定工程处保护举报人政策方面发挥咨询作用。该部帮助修订了管理外部监督咨询委员会的内部条例，该委员会于 2006 年进行重组并得到加强，其中吸收了三名外部成员。委员会于 2007 年举行了两次会议。为了补充已经改进的方案管理和表明加强内部监督职能的决心，工程处获得了内部审计师协会的服务，以便审查工程处的审计结构和做法。主任专员承诺将审查中提出的建议作为一个紧急事项来执行。内部监督事务部继续监督联合国审计委员会各项建议的执行情况。截至 2007 年底，34 项建议中的 16 项已得到执行，12 项正在执行，5 项待执行，1 项已被审计委员会撤回。多数有待执行的建议可望在组织发展进程内得到处理。

D. 法律事项

1. 工程处工作人员

49. 以色列当局以安全考虑为由，继续在巴勒斯坦被占领土上限制近东救济工程处人员的通行自由。这些限制包括：对西岸进行外部和内部封锁，对加沙地带进行外部封锁；禁止当地工作人员乘坐联合国车辆穿过以色列与加沙地带之间的埃雷兹过境点，通过艾伦比大桥，在以色列境内以及在以色列吞并的部分巴勒斯坦被占领领土通行；实施繁琐的程序，规定当地工作人员进入以色列和东耶路撒冷时须有许可证。在许多情况下，即使遵守程序也不发给许可证。

50. 当地工作人员即使获得许可证，也必须通过一个长长的隧道步行穿过埃雷兹过境点。从 2007 年 10 月起，只有外交部发放的外交签证或黄卡的持有者才可免

于步行穿过埃雷兹过境点。这一规定以及在埃雷兹过境点实行的其它程序，经常导致在过境点加沙地带一侧长时间耽搁，使工作人员的安全受到威胁。当地工作人员经常被禁止使用过境点。以色列当局在埃雷兹过境点和艾伦比大桥曾数次对联合国车辆进行侵犯联合国豁免权的车辆搜查，否则就不允许近东救济工程处国际工作人员乘坐的联合国车辆通行。

51. 上述限制不符合《联合国宪章》、1946年《联合国特权和豁免公约》（《1946年公约》）和1967年《科迈-米歇尔莫尔协定》。根据该协定，以色列政府有义务“除只遵守军事安全考虑所必需的条例或安排外，尽最大能力便利工程处运作”。

52. 工程处认为，大多数措施与军事安全无关，而是属于警察事务或出于行政管理方便。不过以色列当局坚持认为，这些限制对保护以色列免受恐怖袭击必不可少。

53. 在西岸，工程处加紧与以色列国防军联络官协调人员旅行问题。但由于在报告所述期间以色列检查站的数目、公路封锁及其他物障有所增加，工作人员的通行更受限制和难以预测。在隔离墙和1949年停战线之间地区尤其是向Barta'a地区提供工程处服务变得日益困难。在加沙地带，工作人员的通行因巴勒斯坦人之间的暴力活动增加以及以色列军事入侵而受到影响。

54. 在2007年1月至6月期间，拉法过境点开放时间只占预定时间的30%，当地工作人员通过拉法过境点前往埃及受到限制，结果当地工作人员在重新进入加沙地带之前被迫在埃及一侧等候许多天，有时甚至等候几个星期。拉法过境点由 Hamas 接管以后依然关闭，只是在12月份短时间开放，允许大约2000名朝觐者通过。由于当地工作人员必须持有以色列当局发放的许可证才能通过埃雷兹过境点，并且工程处的许可证申请中有22%以上（240份申请中的54份）遭到拒绝，因此一些当地工作人员无法离开加沙开展公务。

55. 以色列当局对巴勒斯坦被占领土的通行限制造成工作人员工作日、更换劳工费用和相关行政费用等方面损失共约91263美元。

56. 在报告所述期间，约旦和阿拉伯叙利亚共和国两国政府以及巴勒斯坦权力机构都没有对近东救济工程处工作人员实行重大的通行限制。在黎巴嫩北部敌对行动之后，黎巴嫩当局偶尔要求搜查进入巴里德河难民营的工程处车辆。工程处对这些违反《1946年公约》的事件提出了抗议。

57. 2007年底，有8名工作人员被拘留，他们全部被以色列当局拘留。尽管工程处根据1981年12月18日大会第36/232号决议一再提出要求，但以色列当局仍禁止工程处探视被拘留的工作人员，不提供关于他们的信息。因此，工程处不能

确保《联合国宪章》和《1946年公约》规定的权利和义务受到尊重，也无法考虑是否应根据工作人员细则采取纪律措施。

2. 工程处服务和房地

58. 除建筑材料经由索法过境点进入加沙地带以外，近东救济工程处的人道主义物资通常必须经由卡尔尼过境点运入加沙地带。以色列当局继续对进入加沙地带的物资征收过境费，迫使近东救济工程处在2007年支付了132 524美元。工程处认为，这种收费属于直接税，根据《1946年公约》应予以免缴。从2007年6月12日起，卡尔尼过境点禁止所有集装箱通过。此后，近东救济工程处的所有物资都必须经过索法附属过境点进入，从2007年11月起经过凯雷姆沙格姆附属过境点进入。由于这两个过境点都不能接收集装箱，因此所有集装箱货物都必须在前一个港口改装在托盘上，然后再运往加沙地带。此外从2007年6月起，索法过境点在164个预定开放日中有63天不对进口货物开放（38%），凯雷姆沙格姆过境点在134个预定开放日中有24天不对进口货物开放（18%）。主要由于以色列当局关闭卡尔尼过境点以及从2007年6月起必须把集装箱货物改装在托盘上才能通过索法和凯雷姆沙格姆过境点这一规定，工程处的储存费、滞期费、运费和改装托盘费等正常业务费用增加了大约190万美元，其中包括大约56万美元改装托盘费。

59. 从2007年6月14日起，禁止向加沙地带进口建筑材料和其它材料。因此，近东救济工程处被迫暂停或完全停止几个建筑和基础设施项目的招标和竣工工作。到9月份，待进行项目的价值为9 300万美元。到年底，价值为8 400万美元的22个建筑项目和17个基础设施项目仍在等待。以色列当局以安全关切为由，还不允许工程处为加沙职业培训中心定制的车间设备进入加沙地带。工程处提出抗议，认为这种做法是对工程处进口货物的限制，违反《1946年公约》。在西岸，价值45万美元的6个工程处建筑和基础设施项目因人员、车辆和建筑材料通行受到限制而被延误或停止。在黎巴嫩，建筑材料进入巴里德河难民营邻近地区以及南部各难民营须经黎巴嫩军方批准。这一程序虽然繁琐，但在报告所述期间没有造成重大延误。

60. 业务支助干事方案在西岸和加沙地带继续开展。方案发挥了非常宝贵的作用，有利于使工作人员和近东救济工程处车辆通过各检查站，进入受到以色列军事行动影响的地区；有利于监测巴勒斯坦人民的人道主义危机状况；有利于检查近东救济工程处的设施；并有利于为难民（其中包括流离失所者）提供一定程度的保护。在黎巴嫩启用了—个业务支助干事能力，用于支持工程处有关巴里德河难民营的紧急业务。

61. 《1946年公约》规定“联合国房地不受侵犯”。但以色列军队违反这一法律义务，6次强行进入近东救济工程处西岸的房地，造成损失共约2 000美元。

在加沙地带，近东救济工程处的房地 1 次被以色列军队强行进入并损坏，在以色列军事袭击或炮击期间 7 次被损坏，造成损失共约 6 000 美元。在黎巴嫩，巴里德河难民营内及周围的所有近东救济工程处设施均遭到破坏或严重损坏，造成损失估计超过 1 100 万美元。

62. 在西岸，巴勒斯坦权力机构安全部队 2 次进入近东救济工程处的房地。巴勒斯坦武装人员曾 3 次在近东救济工程处设施内开枪或引爆炸药。巴勒斯坦武装分子曾 2 次劫持近东救济工程处的车辆，在其中 1 次事件中劫持 1 辆汽车，在另外 1 次事件中劫持 2 辆汽车。3 辆车后来都被找回。在加沙地带，不明身份的巴勒斯坦武装人员向近东救济工程处加沙业务主任乘坐的工程处车辆开枪射击。巴勒斯坦武装分子曾 19 次强行进入近东救济工程处的设施，7 次开枪射击或在设施内开展其它武装活动，有 1 次武装分子在以色列军事入侵期间从拜特哈嫩的近东救济工程处学校发射火箭弹。近东救济工程处一所学校外的交火导致一些人受伤，其中包括 3 名学生和 1 名校长。一次，近东救济工程处的一部车辆被巴勒斯坦军事人员劫持，后来收回。

63. 在约旦或黎巴嫩没有发生侵入近东救济工程处房地的事件。10 月份，阿拉伯叙利亚共和国卫生部查封了近东救济工程处一个理疗中心，但在工程处和其它政府当局采取干预行动后于 11 月撤销了这一决定。

3. 其他法律事项

64. 在报告所述期间，巴勒斯坦权力机构根据 1996 年协定退还近东救济工程处缴纳的增值税 1 265 429 美元。截至 2007 年 12 月 31 日，巴勒斯坦权力机构仍拖欠工程处增值税款共约 2 070 万美元。巴勒斯坦权力机构继续承认有义务把增值税款退还给工程处。

65. 在报告所述期间，工程处和以往一样继续要向叙利亚当局支付港口费和其他费用，这种做法违背 1948 年《联合国和叙利亚政府的协定》。2007 年，工程处支付的港口费和其他费用共计 11 648 美元。外交部表示将研究此事，但在报告期间结束时仍未解决。

4. 工程处作业区内巴勒斯坦难民的法律地位

66. 尽管已实行各种协定，其中包括 2005 年 11 月 15 日《通行进出协定》，但包括巴勒斯坦难民在内的巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土内的通行以及进出巴勒斯坦被占领土，均受到以色列当局的严格控制并且必须实行一套复杂的许可证制度。巴勒斯坦难民可以获取身份证件，但以色列当局对人口进行管理并控制西岸、耶路撒冷和加沙地带身份证件的发放。巴勒斯坦难民充分享受巴勒斯坦权力机构在巴勒斯坦被占领土提供的服务，并享有与其他巴勒斯坦居民同样的选举权。

67. 根据近东救济工程处的记录，居住在约旦的巴勒斯坦难民人数最多，其中大多数有约旦公民身份，根据法律有权工作并可利用政府机构的服务和其它援助。然而对于 1967 年离开加沙地带的巴勒斯坦难民及其后代，发放两年有效可延期约旦护照，只是没有全国身份号码。《1996 年劳工法》要求非约旦人必须具有合法居留以及有效护照和许可证才能合法工作。是否能获得社会保障福利要看工作者原籍国的对应优待，这一规定导致巴勒斯坦难民不具备这种资格。约旦政府向巴勒斯坦难民和流离失所者提供教育、房租和水电费、补贴和口粮、难民营服务、医疗保健、公共安全和社会服务。

68. 2005 年 6 月，黎巴嫩劳工部允许在黎巴嫩出生的已登记巴勒斯坦难民从事手工和办事员工作，并可获得工作许可，这两项权利他们以前都不能享受。巴勒斯坦难民事实上依然不得从事某些职业，包括医药、法律、新闻和工程。难民的失业率很高，生活条件很差。向近东救济工程处登记的所有巴勒斯坦难民都获得身份证件，并可获得可延期旅行证件。根据现在依然生效的 1957 年法令，已向政治和难民事务局登记但居住在难民营以外的巴勒斯坦难民可以自由改变居住地，但难民营居住者必须申请许可才能搬到其他难民营。巴勒斯坦难民享受有限的政府服务，几乎必须完全依靠工程处提供基本服务。禁止巴勒斯坦难民购买不动产的立法仍然有效。

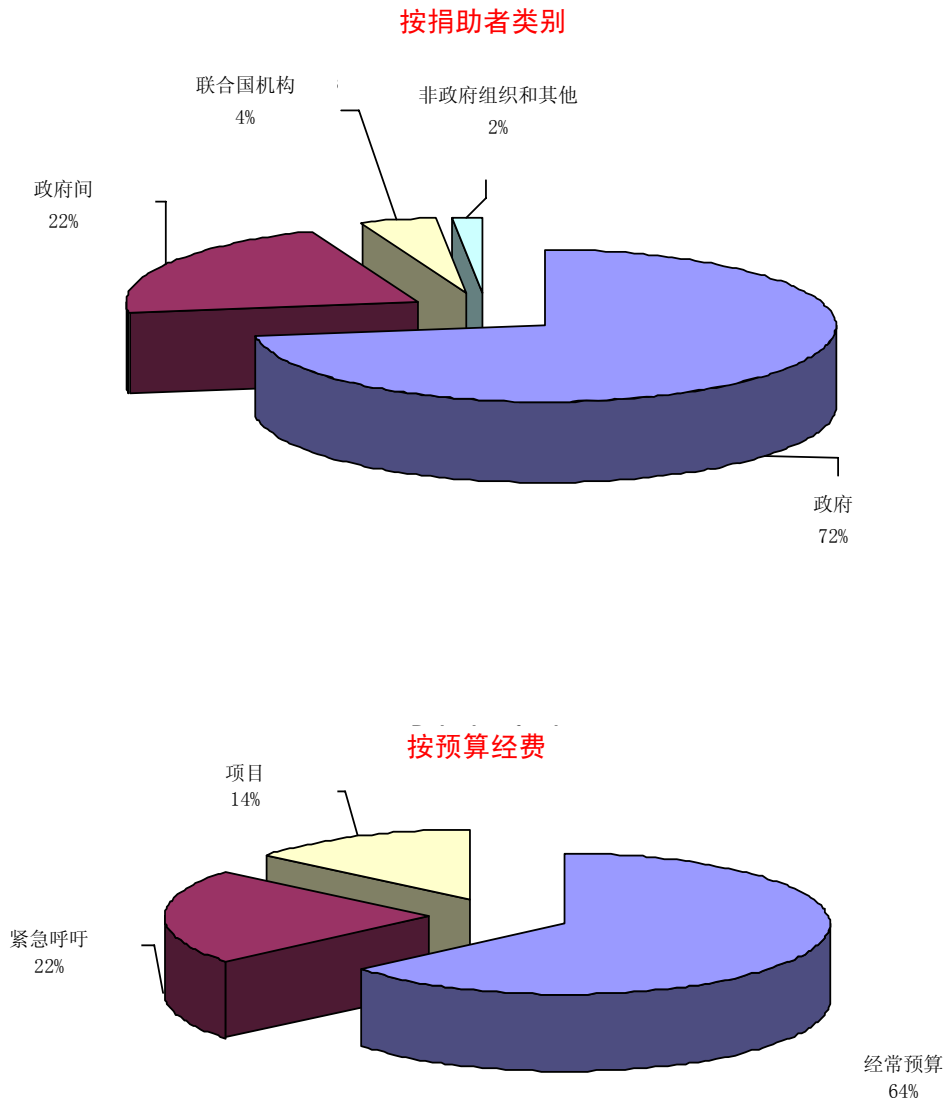
69. 阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民继续充分享受政府提供的各项服务，可以进入劳务市场，但 1956 年 7 月 10 日当天或之后抵达阿拉伯叙利亚共和国的难民例外，不得占据政府中的文职职位。根据叙利亚 1957 年关于巴勒斯坦人法律地位的法律，巴勒斯坦难民享有几乎与叙利亚公民一样的法律保护，但无权归化或投票。阿拉伯叙利亚共和国政府向巴勒斯坦难民提供教育、保健、住房、水电、安全和社会服务等基本服务。

E. 财务概况

1. 经费来源

70. 除了由大会通过分摊会费供资的国际工作人员员额之外，近东救济工程处的业务、项目和紧急呼吁都通过捐助者的自愿捐助供资（见图一）。工程处的项目支出主要由非经常性开支构成，其资金来自于具体活动专用捐款。项目资金对工程处的经常性活动和方案起支持和补充作用。

图一
按捐助者类别和预算经费分列的经费来源分布情况



2. 支出

71. 2007 年，工程处预算总额为 7.043 亿美元，实际支出估计为 6.971 亿美元（最终数字 2008 年 3 月 31 日后可提供），用于经常预算、项目和紧急呼吁活动。最大部分是经常预算支出 4.063 亿美元，占总支出的将近 58%。紧急呼吁活动和项目分别占 30% 和 11%。小额供资和微型企业方案在总支出中所占比例不足 1%。

72. 同过去一样，教育仍是 2007 年的最大方案，预算大约占年度总预算的 62%（见表 1）。其后依次是保健、救济和社会服务、业务与技术服务和共同事务，分别占工程处预算的 20%、9%、5% 和 4%。

表 1

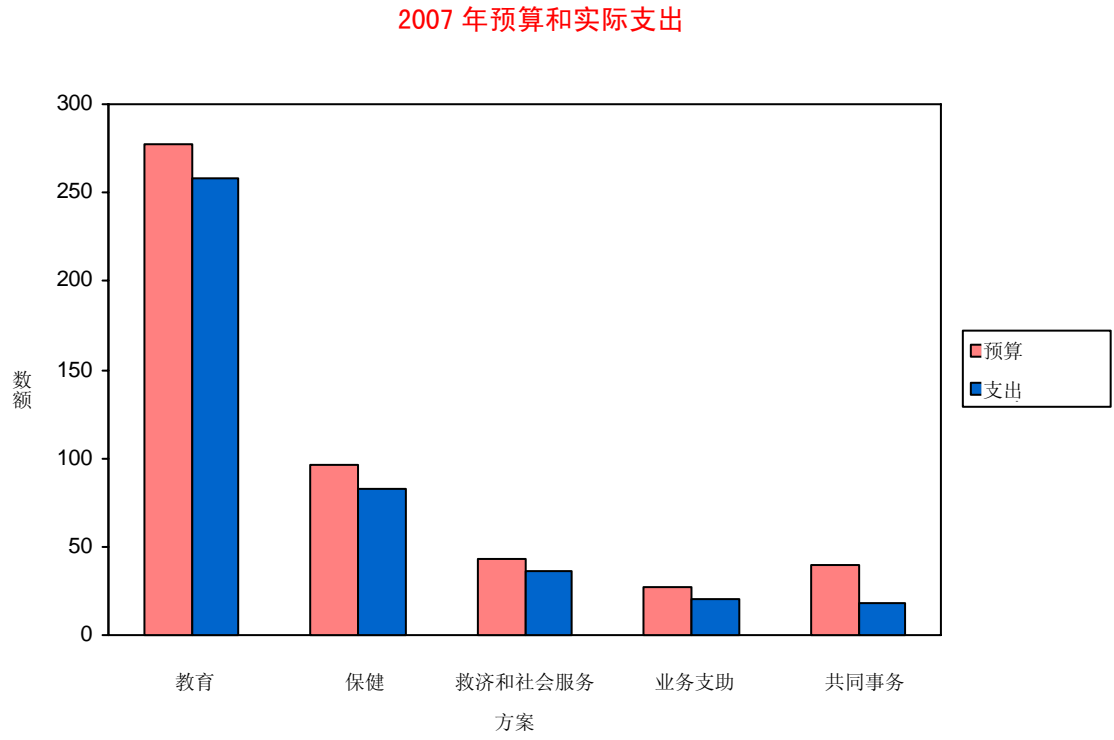
2007 年近东救济工程处经常预算

(百万美元)

	预算	支出 (数额)	支出 (占总额百分比)	无供资部分 (数额)	无供资部分 (百分比)
教育	277.2	258.6	62	18.6	6.7
保健	95.9	82.4	20	13.5	14.1
救济和社会服务	43.4	36	9	7.4	17.1
业务支助	27.3	20	5	7.3	26.7
共同事务	39.4	17.8	4	21.6	54.8
其他	22.5			22.5	—
共计	505.7	414.8	100	90.9	18.0

73. 无供资部分为 9 090 万美元，源于按需要编制的预算与捐助者捐款之间的差额。由于资金短缺，整个工程处必须严格实行节约措施。

图二
预算和实际支出比较
(百万美元)



第三章

次级方案概况

A. 次级目标一(教育)执行情况报告

74. 除了在黎巴嫩的中学教育之外，工程处的教育方案还包括小学和预备班教育。大约 50 万儿童从初等教育服务中受益。近东救济工程处还提供技术和职业教育、教师培训、就业安置和职业指导以及一定数量的奖学金。2007 年的重点包括以下内容：

(a) 近东救济工程处所有学校现在都受益于一个质量保证框架。2007 年，这一框架又得到因采用学校质量审查框架而得到补充；

(b) 启动了一个“安全有趣的学校”举措，以解决学校纪律和儿童保护问题；

(c) 制订了一个加沙恢复计划，以解决学生成绩不佳的问题。导致这一问题的部分原因是他们的教育受到长期和持续的干扰；

(d) 在巴里德河难民营的学校被毁坏后，教育方案迅速作出反应，立即向这些学校的 10 000 名学生提供学校材料和考试，并为今后在黎巴嫩北部的安排制订计划；

(e) 在加沙地带建立了一个新的职业和技术教育及培训中心；

(f) 近东救济工程处的大学毕业生在约旦 13 所公立和私立大学的水平测试中名列第一；

(g) 编印了更多人权、解决冲突和容忍方案材料，近东救济工程处的所有学校现在都有自己的学生议会。

表 2

教育：按指标分列的业绩^a

预期成绩	业绩指标	成绩
保持一个有利于学习的环境，以维持和提高近东工程处学校和机构提供的教育的质量；改善和建造各种设施，满足难民人口自然增长产生的需要；提高工程处教学和训练工作人员的技能 and 能力	(-) 保持较高的小学生及格率	计量单位：百分比 2007 年目标：96 2007 年结果：91.03
	(-) 保持较高的预备班学生及格率	计量单位：百分比 2007 年目标：98 2007 年结果：92.53

预期成绩	业绩指标	成绩
	(三) 保持较低的小学生辍学率	计量单位：百分比 2007 年目标：0.50 2007 年结果：0.38
	(四) 降低预备班学生的辍学率	计量单位：百分比 2007 年目标：2.80 2007 年结果：2.53
	(五) 新建教育设施或建造或整修其他基础设施的数目	计量单位：设施数目 2007 年目标：384 2006 年结果：293
	(六) 培训的各类教育工作者（教学和非教学人员）数目	计量单位：工作人员数目 2007 年目标：1 800 2007 年结果：1 919
	(七) 提高小学的师生比率	计量单位：比率 2007 年目标：36:1 2007 年结果：30.99:1
	(八) 提高预备班的师生比率	计量单位：比率 2007 年目标：27:1 2007 年结果：24.39:1
	(九) 实行两班制学校的数目	计量单位：学校数目 2007 年目标：470 2006 年结果：517
调整和改进普通教育和技术教育方案的教学内容和课程，以适应东道国的发展	经调整和改进的课程占需修订课程总数的百分比	计量单位：百分比 2007 年目标：100 2007 年结果：100
调整和改进职业培训机构的课程，以适应不断变化的市场情况	经调整和改进的课程占需修订课程总数的百分比	计量单位：百分比 2007 年目标：100 2007 年结果：100

^a 该表提供的数字来自 2006/07 学年。学年从历年 9 月开始，到次年 6 月结束。

重要活动

75. 质量保证框架已应用于近东救济工程处的所有学校，从而使各项标准和业绩指标成为衡量和评价他们成绩的依据。学校质量审查框架也已建立。来自外地和

总部的工作人员接受了使用《学校质量审查手册》的培训。该手册为评价学校工作及工程处各项教育政策的效率和功效提供了技术和管理工具及手段。

76. “安全有趣的学校”举措在家长、学生、教育工作者、非政府组织以及联合国实体的参与下启动，以确保与学校纪律、儿童保护、学校安全和社区参与有关的问题能在难民社区的配合下得到全面解决。会后开展了提高认识活动并对工作人员、家长和学生进行了培训。

77. 制订了一个加沙地带恢复计划，为加沙的学校提供有重点而且密集的支助。这些学校学生的成绩受到了影响，部分原因是其教育受到长期和持续的干扰。识字、识数和语言发展是需要特别关注的领域。在加沙建立了一个新的职业和技术教育及培训中心，并在那里专为巴勒斯坦难民中的女性学员开设了一批半专业课程。黎巴嫩巴里德河难民营的冲突致使该难民营中所有校舍和设备完全被毁，近 10 000 名学生从 2007 年 5 月起无法上学。方案迅速采取行动，以确保 1 000 多名面临期末考试的学生能够继续学习，并尽量减少其他学生的教育受到的干扰。向所有受影响的学生都提供了课本、文具、交通、新的学生证和每天一顿伙食，而那些即将应考的学生被运到的黎波里，以使他们能够完成考试准备并参加 6 月份的考试。为所有流离失所的学生都提供了社会心理辅导、娱乐活动和保健支持。

78. 人权、解决冲突和容忍方案仍是近东救济工程处教育方案的一大特色。已分发了更多材料，新活动也已开始，而近东救济工程处的所有学校都已成立了学生议会。

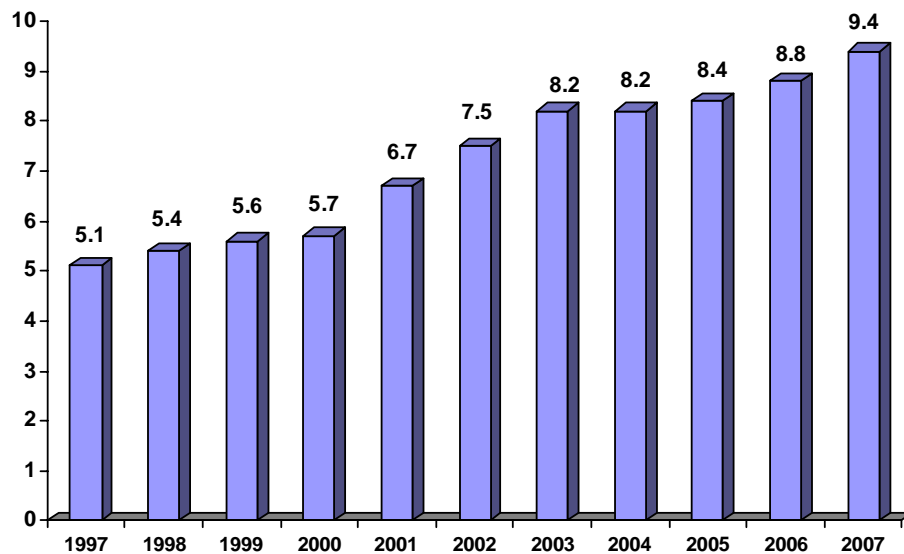
79. 教育系统一批高级和中层管理人员参加了根据组织发展倡议提供的首个全工程处的“管理和领导”培训方案并从中受益。

B. 次级目标二(保健)执行情况报告

80. 保健方案的目标是在近东救济工程处的五个行动区内保障和改善登记的巴勒斯坦难民的健康状况。2007 年重点包括以下方面：

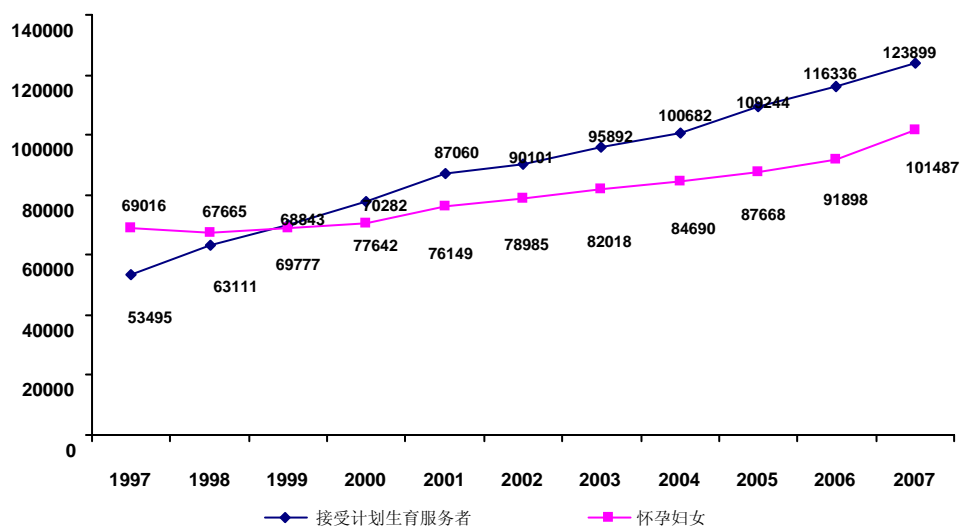
(a) 向难民提供的诊疗增加 4.8%，达到 940 万人次（见图三）。接受住院治疗的难民人数下降 2.2%，达到 74 081 人次，牙科诊疗增加 7.8%，达到 737 601 人次；

图三
1997-2007 年治疗服务利用情况



(b) 新登记的孕妇人数增加 10.4%，达到 101 487 人，其中接受产后护理的人数增加 11.8%，达到 85 881 人，接受计划生育服务的人数增加 6.4%，达到 123 899 人（见图四）；

图四
1997-2007 年孕妇与接受计划生育服务者之间的相关关系



(c) 近东救济工程处保健设施护理的非传染疾病患者人数从 150 408 人增加到 164 312 人；

(d) 修订了产妇保健技术指导，引入了孕前护理；

(e) 与日本国际协力事业团建立协调，为西岸和加沙地带编写一份产妇和儿童保健手册，在这些领域引入新的增长图；

(f) 与美国疾病防治中心（疾防中心）合作开展活动，最终商定在近东救济工程处所有行动区内开展全球青年烟草调查；

(g) 总部和外地的方案和次级方案管理人员举行七次联合规划和评价会议。

表 3

保健：按指标分列的业绩

业绩指标	实数	目标
每 1 000 活产的婴儿死亡率	22	22
每 1 000 活产的儿童死亡率	24.4	25
（在所有巴勒斯坦难民孕妇中）怀孕头三个月期间在近东救济工程处妇幼保健所登记的孕妇	72.1%	60%
产前至少四次到诊所检查的孕妇	90.3%	90%
由受训人员接生的婴儿	99.8%	98%
接受产后护理的妇女	94.6%	96%
有 0 至 3 周岁的婴儿，且到近东救济工程处妇幼保健所门诊的母亲中使用避孕法的人所占比例	66.2%	55%
总生育率	3.2	3.2
注射破伤风预防针的孕妇	99.5%	95%以上
接种了全部疫苗的 12 个月婴儿	98.7%	95%以上
接种了全部加强针注射的 18 个月婴儿	98.6%	95%以上
新生儿破伤风和脊髓灰质炎的发病率	0	0
涂片阳性肺结核病例的治愈率	100%	100%
每个医生每日平均问诊人数 a	97	70
可得到安全饮水的营地住所	99.8%	98%
接通地下排污系统的难民住所	85%	85%
女医务人员	31.6%	50%

^a 近东救济工程处初级保健设施的工作量已从 2006 年每个医生平均 95 名病人增加到 2007 年底的 96 名病人，原因是每个医生的工作量在加沙从 95 人增加到 119 人，在黎巴嫩从 83 人增加到 89 人。

重要活动

81. 2007 年期间，计划生育服务和产妇保健服务都得益于近东救济工程处所有 127 个保健中心采用的新保健管理信息系统，从而得以对保健数据进行快速解释并评价医疗结果。
82. 已在总部一级开始实施地理信息系统来覆盖所有的次级方案。各种活动的地图在保健年报和其他文件中都有所反映。
83. 2007 年开展了一次非传染性疾病患者风险评估分析。
84. 完成了 1997 至 2006 年应报告传染病发病率分析。
85. 2007 年期间完成了糖尿病和高血压病人医疗处方分析。

C. 次级目标三(救济和社会服务)执行情况报告

86. 救济和社会服务方案提供的服务包括：粮食支助；收容所改造和对特困家庭提供现金援助；社区社会服务；提供补贴信贷；以及维护、更新和保存 460 万已登记难民的记录和文件。2007 年的重要成果包括下列：

(a) 制定赤贫和绝对贫困线，开发了代理方法测试公式并对约旦的 15 433 个家庭进行了测试。这是在 2008 年推广特困方案主要改革的关键步骤；

(b) 与欧洲联盟委员会结成伙伴关系，在加沙地带试点新的家庭收入补贴。400 万欧元的捐款将使近东救济工程处能够根据家庭贫困情况确定特困补贴额；

(c) 与近东救济工程处保健部一道，救济和社会服务方案为其 448 万美元的孕妇和哺乳母亲方案引入了基于贫困情况的方法；

(d) 小额信贷社区支助方案转向通过难民（主要是妇女）管理的社区组织提供小额贷款；

(e) 在近东救济工程处决定将服务扩大至与非难民结婚的已登记难民妇女的家属之后，救济和社会服务方案无法完成其子女的登记工作。造成这种状况的原因是资金不足，无法聘请所需增加的工作人员；

(f) 在 2007 年，选择性现金援助基金使 1 642 户贫穷难民家庭在面临各种紧急情况时受益。由于筹资水平比 2005 年降低 81%，许多申请人无法得到援助；

(g) 在这一年中完成了 1 163 个特困户收容所的改造，占查明需要改造的 9 500 个收容所总数的 13%；

(h) 新的全机构难民登记信息系统软件完成开发，在年底前进入最后测试阶段。该系统将把 460 万份难民记录电脑化，并将包括巴勒斯坦难民记录项目中的 800 多万份文件；

(i) 近东救济工程处与联合国难民事务高级专员办事处（难民署）合作，继续为约旦和阿拉伯叙利亚共和国境内来自伊拉克的 3 894 名巴勒斯坦难民提供援助；

(j) 共为 73 名特困学生发放奖学金，占近东救济工程处该年奖学金总数的 37%。

表 4

救济和社会服务：按指标分列的业绩

预期成绩	业绩指标	成绩	
		2007 年目标	2007 年结果
每季度给特困家庭提供口粮和现金补贴的“安全网”支助有所改善	口粮和现金补贴发放数占预计上限的百分比	100%	每季度平均有 240 063 名受益人接受口粮和现金补贴，占年度预计口粮/现金补贴上限 (245 652 人) 的 98%
服务质量有所改善	特困家庭对食品/现金补贴数量的满意度	100%	社会工作者对特困家庭进行的年度重新调查表明其满意度为 43%
向更多面临紧急财政危机的难民家庭及时提供选择性现金救助	接受现金救济的特困和非特困家庭与上一个报告期相比增加的百分比	特困家庭：25%；非特困家庭：2%	1 564 户特困家庭（占特困家庭总数的 2.4%）受益；78 户非特困家庭得到救助，占非特困家庭总数的 5%。由于工程处实行紧缩措施，特困户目标没有实现
通过及时核证和修改，保证有能力将存有所有登记难民资料的电脑化登记册及时更新	为难民和政府、联合国各机构或经核准的官员处理的各项修改与核证的数目所占百分比	100%	完成了 482 352 项修改并处理了 150 611 项核证请求，等于 100% 完成了收到的所有请求
	总部在一个月内处理的新登记所占百分比	100%	救济和社会服务部核准了 243 项新登记申请，占推荐批准案例数的 98% 和待批、收到和驳回申请总数的 33%
妇女的发展机会增多	受益于技能培训活动的妇女人数	7 000	8 743（增加 25%）
残疾人获得的服务和机会增多	获得直接康复服务的残疾人人数	11 000	14 714（增加 33%）
儿童和青年参加教育、文化和娱乐活动的情况改善	儿童参加人数	50 000	由于加沙和西岸的状况，人数降低至 41 148 人（减少 17%）
为更多难民提供信贷和技能培训的机会	受益于各种贷款产品的客户人数	2 200	1 898（减少 13%）。由于加沙和西岸目前的经济局势，目标没有实现

重大活动

87. 特困改革试点项目（调查了约旦境内的所有特困家庭）的初步分析显示，其中 20.25%（15 433 个家庭）生活在赤贫线以下，65.2%生活在赤贫线和绝对贫困线（濒临贫困）之间，其余是非贫困人口。

88. 共有 188 名社会工作者及其直属上司顺利完成了美利坚合众国南伊利诺伊大学社会服务证书八个课程的学习。

89. 在近东救济工程处决定为嫁给非难民男子的难民妇女的家庭成员提供服务以来，已有 102 347 人登记为非难民，有资格获得近东救济工程处的服务。其中共有 8 461 人被确定为特困人员。

90. 在阿拉伯叙利亚共和国亚穆克妇女方案中心成立了一个由志愿律师组成的法律咨询局。

91. 2 000 多名青年参加了在约旦与联合国儿童基金会（儿童基金会）协调举行的青年方案。该方案旨在促进巴勒斯坦青少年在自强、保护和参与等领域的权利，并加强其在校外获得安全空间的机会。

92. 在西岸，来自不同难民营的 50 名年龄介于 9-12 岁的儿童前往西班牙，并参加了与非政府组织 PazAhora 合作举办的以“认识西班牙”为口号的夏令营活动。

D. 次级目标四(小额供资和微型企业)执行情况报告

93. 近东救济工程处的小额供资和微型企业部为小型公司、微型企业、家庭消费和住房需要提供信贷，推动人类发展并减轻巴勒斯坦难民的贫穷状况。2007 年的重点包括：

(a) 本方案在 17 年中发放了 142 000 笔贷款，价值 1.5 亿美元。2007 年，本方案是巴勒斯坦被占领土上最大的小额供资机构，而且在约旦和阿拉伯叙利亚共和国开拓业务；

(b) 本方案通过在安曼 al-Bayader 和大马士革 Saida Zeynab 开设新的办事处，将分支网络扩大为 15 个办事处；

(c) 本方案向西岸引进消费贷款产品以及向阿拉伯叙利亚共和国引进只向妇女发放的集体担保贷款产品，以此使自己的产品多样化；

(d) 本方案利用美国国际开发署出资的恢复和过渡期小额和微额信贷援助方案的款额，将借贷资本额提高了近 1 百万美元，从而使近东救济工程处能够向西岸的工人阶层和低收入工薪家庭提供消费信贷；

(e) 石油输出国组织国际开发基金向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处管理的 PalFund 信托基金追加了 450 万美元的款额，用于向巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦公司提供贷款。该基金现有资金 687 万美元，发放了 11 332 笔企业贷款，价值 1 243 万美元；

(f) 为了查清穷人储蓄产品市场的情况，本方案聘请了一个国际公司，开展可行性、市场和产品开发研究。结果表明，近东救济工程处 80% 的客户和其他受访对象希望近东救济工程处提供安全储蓄服务；

(g) 为今后和平解决作准备，本方案聘请一个国际承包商，就将近东救济工程处的小额供资方案转为独立的非银行金融机构的前景问题开展范围研究。

表 5

小额供资和微型企业：按指标分列的业绩

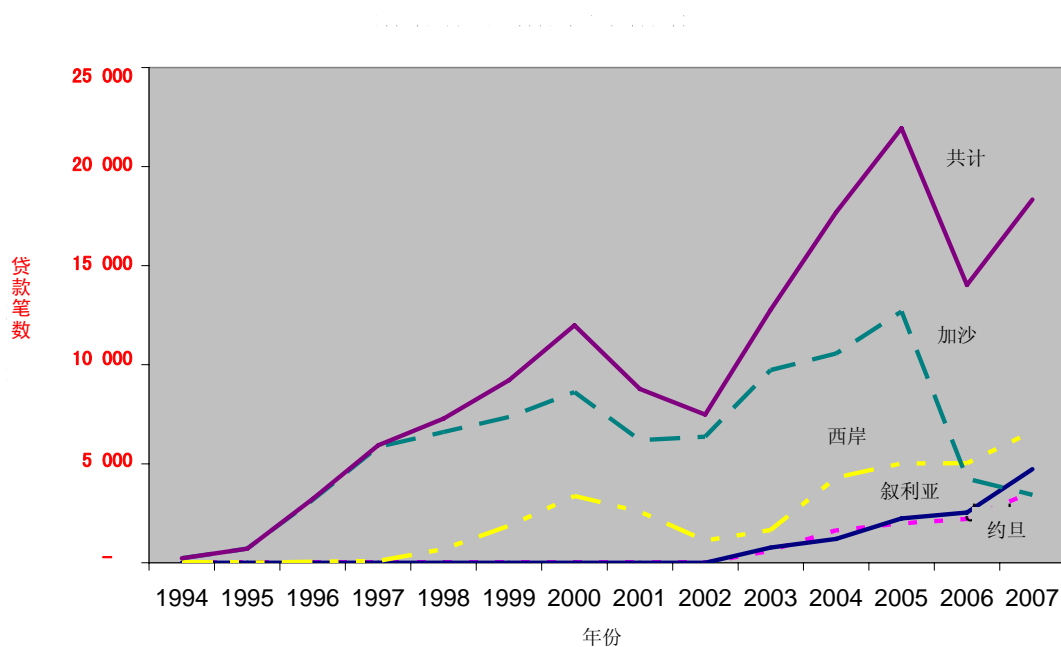
预期成绩	业绩指标	成绩	
		2007 年目标	2007 年结果
微型企业信贷			
企业的发展和创收机会增多	放贷笔数	39 600	14 325
	放贷额	3 500 万美元	1 595 万美元
未偿贷款组合改善和当前贷款数目增加	当前放贷笔数	13 000	9 291
	未偿贷款额	1 317 万美元	690 万美元
	偿还率	97%	98%
集体担保贷款			
女性微型企业家的能力提高	发放给妇女的贷款笔数	9 600	2 037
	放贷额	468 万美元	78 万美元
未偿妇女贷款组合改善	向妇女提供的当前放贷笔数	5 300	1 388
	当前贷款额	175 万美元	34 万美元
	偿还率	97%	95%
消费贷款			
向无法获得银行信贷的穷人提供的金融服务增加	放贷笔数	18 000	2 037
	放贷额	1 080 万美元	192 万美元
向消费用户提供的未偿贷款组合改善	当前放贷笔数	6 600	1 747
	未偿贷款额	460 万美元	115 万美元
	偿还率	97%	95%
住房贷款			
小型企业的商业发展机会增多	放贷笔数	520	285
	放贷额	270 万美元	171 万美元
未偿贷款组合改善	当前放贷笔数	700	424
	未偿贷款额	320 万美元	188 万美元
	偿还率	97%	100%

重大活动

94. 由于加沙地带边境长期关闭以及经济持续受到封锁，私营部门中许多公司因出口市场关闭同时又无法进口原材料而濒临破产。因许多供货公司缺乏基本库存，许多商店货架已空，国内市场状况吃紧。结果，本方案在加沙的信贷推广继续下降。2007年只发放3 424笔贷款，价值490万美元，而2005年发放12 685笔贷款，价值1 038万美元。由于该地区被关闭所产生的经济后果以及在哈马斯接管加沙地带之后形成的缺乏法治的状况，方案的客户公司倒闭或者停业，无力偿还贷款，因而方案不得不注销6 480笔贷款，坏账额达250万美元。

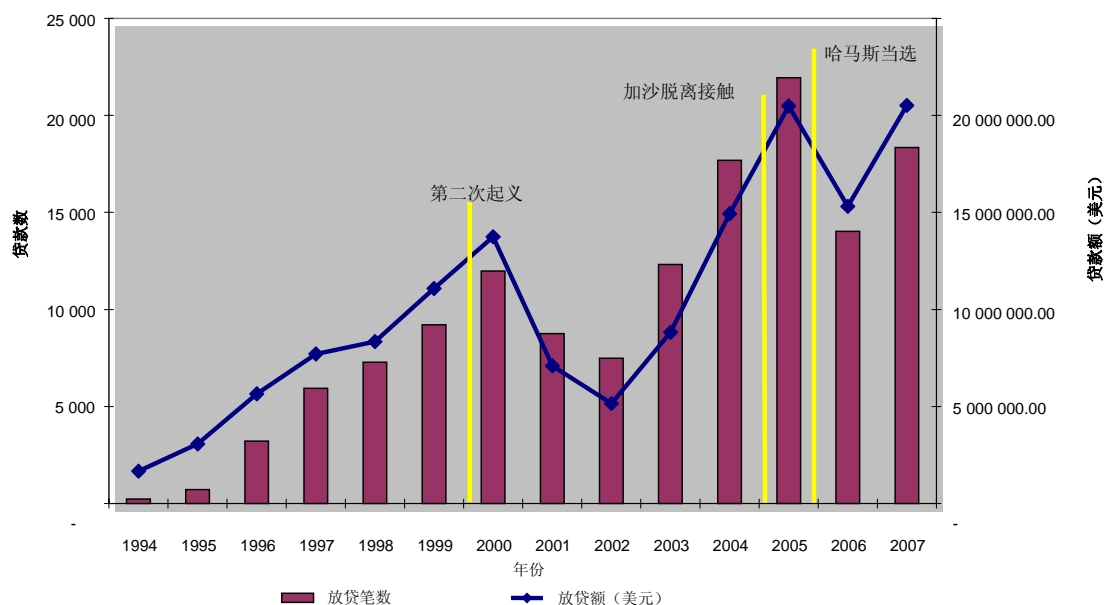
图五

放贷笔数



95. 由于业绩不佳并且费用增加，方案将在加沙的100多名工作人员裁减50%，以减少费用并控制运营损失。

图六
小额供资和微型企业的年贷款量



96. 由于加沙地带的集体担保信贷市场崩溃，2007年方案向妇女的产品推广显著下降。向加沙的女性微型企业家提供的贷款从2005年的4 852笔，价值304万美元，下降到2007年的仅仅931笔，价值61万美元。多数女性微型企业家从业于非正规街道市场和为当地生产者设立的家庭分包企业。以往这个部门提供稳定的谋生之道，最贫穷的家庭可以维持基本生活。但是，关闭加沙地带打碎了加沙以往富有活力的非正规经济。许多以往自力更生的妇女及其家庭现在需要依靠粮食援助和其他人道主义援助。

97. 为补偿产品在加沙的推广下降，该部着重于通过在西岸和阿拉伯叙利亚共和国开设两个新的分支办事处并引入新的贷款产品来提高其他区域的生产率。方案以此扭转了贷款下降趋势，2007年发放18 344笔贷款，而2006年发放14 023笔贷款。另外，贷款额达到空前的2 052万美元。

98. 由于捐助者向巴勒斯坦权力机构的捐助增加，并且2006年的公共部门财政危机结束，因此西岸经济复苏，方案得以增加贷款，从2006年的4 241笔，价值542万美元，增加到2007年的6 622笔，价值839万美元。同期，方案在阿拉伯叙利亚共和国和约旦的贷款，分别从价值198万美元的2 531笔贷款和价值290万美元的2 216笔贷款增加到价值302万美元的4 728笔贷款和价值420万美元的3 570笔贷款。

99. 自 2000 年 9 月起义爆发以来，方案一直难以在业务上实现自给自足，因为这需要一定的补贴来维持方案在巴勒斯坦被占领土的运作。2007 年，方案的总体业务自足率是 98%，这说明其 400 万美元的年度业务费用有不到 70 000 美元的缺口。

基础设施和营地改善

100. 2006 年，近东救济工程处设立了基础设施和营地改善部，负责确保向居住在营地的巴勒斯坦难民提供充足的住房和基础设施。该部的方案中包括在城市规划、住所改造、环境基础设施（供水、排污和雨水排放设施）、可持续发展以及生计建设等方面以参与性和社区带动的方针开展的各种措施。该部的活动由项目基金单独供资。主任专员报告尚未将该部的业绩作为一个分目标进行完整的报告。

101. 2007 年，近东救济工程处与斯图加特大学城市规划研究所合作，开展试点项目，编订有关西岸难民营实际状况和社会经济方面的资料。该项目将作为新的模型，用于近东救济工程处全部五个业务区内的营地。在第一阶段，试点项目着重于三个营地的空间和社会分析、对全部 19 个西岸难民营的航空测量，以及与社区领袖和特困户的讨论。该部为营地及其周边环境设计了创新式的三维模型，将与社区代表、近东救济工程处工作人员以及外部利益攸关者共享。试点项目的第二阶段将着重于通过与营地代表、非政府组织和未被充分代表的社会群体举办讲习班，对参与性的需求和营地资产进行评估。将根据所建议的措施，制订执行工作战略总计划。

102. 在本报告所述期间，该部还改造了三百多个特困户住房；建立起临时住所、学校、诊所以及供水和卫生项目，以满足黎巴嫩巴里德河营地难民的基本需求；并继续在阿拉伯叙利亚共和国开展一个大型环境基础设施项目——Khan Eshieh/Khan Dannoun 供水排污项目。

