



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
7 May 2009
Chinese
Original: English

大会

第六十四届会议

暂定项目表* 项目 71(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

经济及社会理事会

2009 年实质性会议

2009 年 7 月 6 日至 31 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

在报告所述期间，萨拉姆·法耶兹总理的政府在财政、货币和安全改革方面取得了进展。捐助者支付了大约 18 亿美元，为经常性预算提供资金，数额远高出巴黎捐助者会议上所做的认捐金额。在 2009 年 3 月 2 日举行的支持巴勒斯坦经济促进重建加沙国际会议期间，捐助者认捐了大约 45 亿美元，以支持巴勒斯坦人民的需要。

经济和政治的总体局势富有挑战性。隔离加剧、巴勒斯坦人内部分裂和武装冲突导致仍由哈马斯控制的加沙地带经济和人道主义状况大为恶化。在西岸，尽管以色列限制行动的情况在有些地方有所减少，但是在报告所述期间，路障的总量仍然没变。定居点和非法定居点在扩展而且住房拆除也有增加，特别是东耶路撒冷。以色列政府和巴勒斯坦解放组织之间的双边政治谈判仍在继续，但未达成任何协议。尽管有埃及的各种调停努力，但在巴勒斯坦内部和解、交换囚犯或可持续停火等方面并未取得实际进展。

本报告阐述联合国各机构如何做出努力，与巴勒斯坦权力机构和捐助者合作，一道支助巴勒斯坦人民与机构。

* A/64/50。

** E/2008/100。



一. 导言

1. 本报告系根据大会第 63/140 号决议提交，其中大会请秘书长通过经济及社会理事会向大会第六十四届会议提交关于决议执行情况的报告，包括评估巴勒斯坦人民实收的援助和尚未满足的需求，并具体提议有实效的对策。报告所述期限自 2008 年 5 月至 2009 年 4 月。

2. 有关巴勒斯坦人民的生活和社会经济状况的信息是联合国其他机构编制的一些报告提供的，特别是(a) 西亚经济社会委员会关于以色列占领对包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和对被占领的叙利亚戈兰高地的阿拉伯居民生活状况产生的经济和社会影响的报告(待发表)；(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员的年度报告(A/63/13)；以及人道主义事务协调厅的人道主义监测报告。

3. 巴勒斯坦人民的人道主义、经济和发展需求在一些文件里有所反映。为了解决这些必不可少的救济需求，2009 年的联合呼吁程序力求获得 8.75 亿美元，包括加沙地带的 6.15 亿美元。2008-2010 年巴勒斯坦改革和发展计划提出了在治理、社会、经济和私营部门以及基础设施发展方面的优先投资，总额为 16.44 亿美元。紧接着 2008 年 12 月和 2009 年 1 月加沙地带的危机之后，2009-2010 年巴勒斯坦全国促进加沙早日复兴和重建计划力求获取 12.97 亿美元，以支持社会、私营和治理部门以及基础设施发展。2009 年 3 月 2 日在埃及沙姆沙伊赫举行了支持巴勒斯坦经济促进重建加沙国际会议；会议期间，捐助者认捐了大约 45 亿美元，以支持通过上述各项文件所表述的巴勒斯坦人民需求。

4. 在整年时间里，联合国中东和平进程特别协调员办事处和秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构的个人代表，继续努力支持和平进程并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有效的协调，而且继续整理巴勒斯坦被占领土的经济与社会状况资料。

5. 本报告综述了联合国如何在巴勒斯坦和捐助者对应方的配合下，如大会第 63/140 号决议所要求的那样，开展援助巴勒斯坦人民和机构的工作。写入报告的还有，与本报告所述阶段有关的主要政治事态发展和种种挑战的概要，因为国际社会在努力缓解巴勒斯坦人民的苦难并支持各当事方之间的政治进程。

二. 当前局势概览

A. 政治背景

6. 根据 2007 年 11 月安纳波利斯共同谅解，以色列政府和巴勒斯坦解放组织之间的双边谈判 2008 年仍在进行。然而，双方未能达成协议。也未能就交换囚禁者达成任何协议。改善实地的状况和履行四方路线图所载的承诺等平行努力，结

果是有喜有忧。与此同时，通过安全理事会第 1850(2008)号决议，安纳波利斯框架得到了巩固。安理会在决议中强调，它承诺使谈判不具有逆转性并支持实现就处理所有核心问题达成协议这一目标。

7. 在西岸，巴勒斯坦权力机构开展了安全改革并采取改进政府机构的具体步骤。以色列政府加强了安全合作，特别是在西岸北部，但是，继续在采取军事行动。定居点活动、拆除民宅和修建隔离墙在继续。通行和进出的限制始终没有松动过，在西岸就有 600 多处路障阻止人们通行。在报告所述期间，进出加沙地带受到严格限制，仅有人数十分有限的援助工作人员允许进出加沙，而且，除了学生、医疗个案和持有特定许可证的朝圣者之外，几乎没有任何巴勒斯坦人进入加沙。

8. 巴勒斯坦人内部的分裂状况依旧，火箭和迫击炮弹仍然从加沙发射，加沙的过境点关闭状态也依旧，直至 2008 年 6 月在埃及的主持下，以色列和 Hamas 缔结了停火或者暂时平静的协议。这导致以色列的入侵和向以色列发射的火箭和迫击炮弹都有大幅减少，而且加沙的关闭状态也小有松动。然而，2008 年 11 月，这停火又开始散架了。2008 年 11 和 12 月，允许进入加沙的货物、现金和人员数量出现骤减。继以色列的军事入侵和 Hamas 的火箭发射恢复之后，以色列从 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日发动了代号为“铸铅”的海陆空军事行动。针对实地的事态发展，安全理事会第 1860(2009)号决议呼吁立即实现持久而可持续的停火，还呼吁努力防止再向加沙供给武器并根据《2005 年的通行进出协定》开放过境点。

9. 在 2009 年 1 月 18 和 19 日宣布的单边停火中，敌对行动告结束，之后巴勒斯坦的和解努力也随即恢复。在埃及的支持下，2009 年 2 月、3 月和 4 月于开罗开展了新一轮的谈判，会谈的对象是集中关注巴解组织改革、安全、政府、选举和调解等事务的各委员会。2009 年 3 月 7 日，巴勒斯坦总理法耶兹提交辞呈，为的是有利于组建共识政府，但阿巴斯总统并未接受他的辞呈。

10. 2009 年 2 月 10 日以色列举行大选，新任总理本雅明·内塔尼亚胡于 2009 年 3 月 31 日宣誓就职。

B. 人道主义和社会经济背景

经济和财政的事态发展

11. 由于加沙的局势，巴勒斯坦被占领土经济情势恶化的程度超出巴勒斯坦改革和发展计划的设想。在报告所涉期间，实际国内生产总值估计下降 13%，而人均收入几乎下跌 34%，低于其 2000 年水平。此外，通货膨胀率(年变化率)从 2007 年 12 月的 6.9% 上升至 2008 年 7 月的 12.5%，然后下降到 2008 年 12 月的 7%。这一年期间的通货膨胀变化，反映了世界粮食和石油产品的价格。西岸各城市的安

全状况改善以及捐助者提供的预算资助高于预期，在一定程度上减轻了这些因素对经济增长的不利影响。¹

12. 法耶兹总理的政府继续奉行严格的政府就业政策、冻结提高工资率和改善公用事业费的支付情况。公共财务管理系统进一步得到加强。据估计，2008年经常性财政赤字已从2007年占国内生产总值的24%下降至19%，大体上反映了对工资支出的限制和减少公用事业费用的补贴。巴勒斯坦改革和发展计划设想，从2008年至2010年分阶段偿还拖欠公共部门员工的工资大约10亿新谢克尔；根据这一计划，巴勒斯坦权力机构2008年完全偿付了所有国营和私营部门员工的拖欠工资。这一措施有助于缓冲高于预期的通货膨胀对巴勒斯坦权力机构员工实际收入产生的影响。

13. 巴勒斯坦货币局2008年继续在内部改革和能力发展方面取得进展，包括加强其监督和治理框架。成立了一个宏观审慎司，并在建立预警系统方面取得进展。新的信用登记册使得银行能够更好地评估风险，降低担保要求并改善信贷流动。财务法律框架也得到了强化，而同时，反洗钱法自2007年以来始终有效。

14. 在报告所述期间，加沙的经济局势显著恶化，主要是由于其孤立程度加剧，以及2008年12月至2009年1月发生危机。限制现金进入加沙，降低了储户对银行的信任并进一步削弱了加沙居民满足其基本需要的能力。2007年6月就已经开始的周转危机导致在报告所述期间对巴勒斯坦权力机构员工的工资、得到欧盟委员会对巴勒斯坦社会经济援助管理机制支助的社会困难户和近东救济工程处的方案全部或部分不予支付。如果情况继续下去，流动资金短缺可能导致史无前例的财务损失。

人道主义和社会经济事态发展

15. 在以色列实施“铸铅”军事行动期间，暴力达到严重的程度。这期间，有1440名巴勒斯坦人被杀身亡，另有5380人受伤。² 该行动还导致13名以色列人死亡，大约518人受伤。³ 除了“铸铅行动”期间发生的伤亡外，有178名巴勒斯坦人被杀（西岸40人——而上次报告所涉期间为82人；加沙138人——而上次报告所述期间为605人），另有1746人受伤（西岸1518人，加沙228人）。有12名以色列人被巴勒斯坦人杀害，192人受伤（与上次报告所述期间相比，有23人遭杀害，347人受伤）。在本报告所述期间，加沙的战斗人员向以色列社区发射了2000多枚火箭和迫击炮弹。在2008年5月1日至12月31日期间，有79名巴勒斯坦人在巴勒斯坦人的内部争斗中丧身，422人受伤。

¹ 国际货币基金组织：西岸和加沙的宏观经济和财政框架：第三次进展情况审查，2009年2月。

² 加沙卫生部数字。独立核实的数字尚无从获取。

³ 国际红十字运动以色列全国协会，2009年1月。

16. 人道主义的总体状况恶化，失业和贫困增加；在加沙，由于继续遭闭关封锁，情况尤其如此。据估计，2008 年的失业率上升至加沙的 40% 和西岸的 19%，而 2007 年平均分别为 30% 和 18%。2007 年的户口调查数据发现，加沙有 80% 的家庭生活在贫困线以下，而西岸有 45%。¹ 在过去 12 个月里，全球的粮食价格上涨，同时由于不利的气候条件，国内农业减产，给巴勒斯坦人的应对机制带来了进一步的压力。因此，尽管在大规模地提供粮食援助、创造就业机会和实施现金援助方案，但加沙和西岸的粮食无保障程度都在加大。⁴ 此外，持续不断的巴勒斯坦人内部分裂使基本社区服务受到破坏。

17. 在整个报告所述期间，由于加沙缺乏材料，联合国的大多数项目都停工。实施人道主义援助行动，难度越来越大。2008 年 11 月，以色列当局进一步限制援助工作人员进入加沙，也进一步限制商业货品和援助物资进入加沙。这些限制使得近东救济工程处和粮食计划署暂停粮食援助。

18. 处于哈马斯实际控制下的加沙，其局势本已脆弱，在以色列从 2008 年 12 月 27 日持续至 2009 年 1 月 18 日的“铸铅”军事行动后，情况变得更糟。该行动造成大量民宅、公共基础设施以及联合国和政府的一些设施被毁或遭到破坏。据估计，有 21 000 幢民宅在战斗中被摧毁或严重损坏。⁵ 在战斗高峰时期，有将近 51 000 人流离失所，入住收容所，而且，据认为，有更多的人与寄居家庭生活在一起。⁶ 暴力行为的影响使得本已严峻的人道主义局势复杂化；而造成这种严峻局势的原因就在于，除了最基本的商品之外，对加沙封锁一切，而且持续时间长达 18 个月之久。

通行与进出

19. 以色列政府在西岸采取了一些步骤，拆除路障，方便通行。然而，在本报告所述期间，路障的总数相对稳定，从 2008 年 4 月的 607 个实体路障，变成 2009 年 2 月的 626 个实体路障。⁷ 隔离墙和许可证制度仍然限制生活在西岸的巴勒斯坦人进出东耶路撒冷和以色列。不过，允许巴勒斯坦人进入以色列和东耶路撒冷的工作许可证从 2007 年的 21 000 张增加至 2008 年的 23 000 张。

20. 《2005 年通行进出协定》的各项目标，包括建设海港或空港以及加沙与西岸的连接，都没有取得任何进展。加沙居民转诊外出就医，仍然需要有以色列当局签发的许可证。在 2008 年 5 月 1 日至 2009 年 4 月 15 日期间，63% 转诊到加沙以外就医的人 (6 960 人中的 4 376 人) 领得许可证并前往他们转诊的医疗设施就诊。

⁴ 粮食计划署，粮食保障和市场监管报告第 19 号，2008 年 7 月。

⁵ 巴勒斯坦中央统计局，2009 年 2 月。

⁶ 2009 年 联合呼吁程序，第 1 页。

⁷ 人道协调厅，“人道主义监测，西岸封闭最新情况简报”。

2009年3月22日哈马斯掌控巴勒斯坦人转外就医部之后，发生了巴勒斯坦人内部争端，因此，前往医疗设施就诊的问题进一步复杂化。

21. 在2008年大部分时间里，加沙的过境点仍然关闭，而且在经济中，通过隧道走私发挥着越来越重要的作用。包括散装进入的小麦、药品和数量有限的教育材料在内的一些人道主义援助获准进入加沙，但事实证明，很难进口诸如水泥和发电机等其他人道主义物资。此外，长久以来，近东救济工程处都未能将纸张带入加沙，用以印刷其人权课程，而与此同时，由于没有补给品，近东救济工程处的紧急粮食援助方案2008年有两次被中止。在为制作分粮口袋进口塑料的问题上，近东救济工程处仍然面临种种困难。

22. 埃雷兹过境点是人们经由以色列在加沙和西岸之间通行的唯一通路，在2007年6月之后实际上仍然关闭着，而外国媒体(2008年11月曾被拒绝入境)和国际援助组织的代表则属例外。卡尔尼是除传送带之外各种货物的主要过境点，自2007年以来仍然关闭着。尽管拉法口岸每个月有几百名巴勒斯坦人能为特定目的而过境，其中主要是求医者、学生和朝圣者，但该口岸也依旧正式关闭着。

23. 在本报告所述期间，每周的需求中，平均有8.5%的汽油、26.0%的柴油、34.2%的家用燃气和59%的工业燃料经由纳哈勒奥兹口岸入境，这是唯一一个在技术上有条件处理燃料进口的过境点。2008年12月情况变得特别严峻，当时纳哈勒奥兹过境点仅开放了7天。在那时，每天的需求中，只有2%的汽油、5%的柴油、12%的家用燃气和20%的工业燃气入境。⁸ 从那时以来，除了有少量的送往近东救济工程处之外，一直禁止汽油和柴油进口。对家庭、商业和公共用途的燃气始终定量配给。

24. 以色列仍然对这类允许进出加沙的商品施加限制，进一步拖累本已大为缩小的私营部门而且使基本服务的提供打折扣。缺乏现金导致人们担心银行部门会垮台，同时也无法全额给巴勒斯坦权力机构的员工发放薪水，也无法向弱势的难民提供紧急现金援助。

隔离墙

25. 尽管有国际刑事法院2004年7月发表的咨询意见和大会2006年12月15日通过的第ES-10/17号决议，但是在巴勒斯坦被占领土内偏离绿线修建隔离墙继续在进行。截至2008年8月，隔离墙的计划路线(725公里)，有57.2%(415公里)已完成，有62公里在建。从上次报告以来，修建仍在缓慢进行，而最新的数字尚无从获取。联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册系根据第ES-10/17号决议设立，畅行无阻地在杰宁省开始外联和索赔受理活动，因为这是最早受修建隔离墙影响的省份。收到了1 000多份损失登记的索赔表格，

⁸ 人道协调厅，人道主义监测，2008年12月。

而损失登记册理事会审查了其中一部分并将其归入登记册。巴勒斯坦权力机构、特别是地方当局，充分合作并提供必要的协助。然而，以色列政府仍然说，任何索赔，只要与隔离墙造成的损失有关，都应该通过以色列现有的机制来处理。同时，损失登记册秘书处在实地按照大会第 ES-10/17 号决议的规定开展其活动时，却并未遇到任何实际困难。

三. 联合国的对策

26. 联合国机构和方案继续尽其所能履行其职责和任务。当前局势的特点是，加沙地带和西岸之间仍然是事实上的政治分裂，加沙与世隔绝和以色列在 2008 年 12 月和 2009 年 1 月开展“铸铅”军事行动；它们为适应局势作了调整。由于这次“铸铅”军事行动，2 月 2 日，在停火生效后立即发出加沙紧急呼吁。2009 年 3 月 2 日在埃及沙姆沙伊赫召开了捐助者会议，以帮助重建加沙。结果，会上认捐了大约 45 亿美元。

27. 在本报告所述期间，加沙和西岸不仅政治上分裂，而且各自获得的国际援助也差别很大。发展战略、基于社区的项目、技术能力建设和预算支助是西岸外部援助的基础，而在加沙，重点是在紧急援助上，这就使得政策分歧深化。

A. 人和社会发展

教育

28. 近东救济工程处仍然向西岸和加沙 315 所小学和预备学校的 25 万余名学生提供免费教育。在 2008-2009 学年，通过这一活动支付的金额估计为 8 000 万美元。该机构向 3 000 多人提供技能和任职前教师培训。近东救济工程处在所有学校发起无暴力学校倡议，并开展学校行为守则培训。为了应对学校标准越变越差的状况，在 221 所学校实施了一项“优秀学校”新计划。该计划改善了学校的治理、建起一所教师培训学院和发出一项特殊需要的倡议。

29. 联合国教育、科学及文化组织通过师资教育、教育规划和管理方案提供技术支援，从而导致 2008 年 5 月启动一项全国师资教育战略。教科文组织发起一项价值 340 万欧元的技术支援方案，以建立实施该战略和巴勒斯坦 5 年教育计划的国家系统和业务网络，并担任教育部门工作组的技术顾问。教科文组织还协助制订整个教育系统的职业生涯指导，特别是技术和职业教育。

30. 联合国儿童基金会和近东救济工程处制定了爱幼学校联合试验方案，为 6 所政府学校和 4 所近东救济工程处学校提供借以形成师资培训战略概念的额外机会。为培训师举办了一次研讨会，并为在 2009 年实施，制订了爱幼学校行动计划。儿童基金提供 1 100 套数学和科学教具包给学校，特别是西岸和加沙那些贫困地区的学校。对 1 000 名教师进行了教具包培训。儿童基金还为 30 所政府学校和 20 个社区中心的图书馆重建提供支助。4 000 多名儿童参加了课外读书活动。

还为 50 所女子学校实施了一个课余方案。儿童基金会为在包括 100 所业绩最差学校在内的 8 个地区部署教育管理信息系统提供设备。

31. 世界银行向教育及高等教育部提供支助，特别侧重于改善高等教育管理、治理和质量保证的管制环境，以及提高高等教育系统的内部和外部效能。由世界银行(1 000 万美元)和欧盟委员会(500 万欧元)供资的项目，给 39 个高等教育院校提供资金，以加强其机构自我评估和战略规划部门。此外，世界银行支助巴勒斯坦权力机构教育部门发展计划、2009 年工作计划和预算，总捐款额达 500 万至 1 000 万美元。

32. 联合国开发计划署的援助巴勒斯坦人民方案通过赠款 750 万美元建设四所新学校、恢复 12 所学校和向 200 所学校提供信息和通讯设备，为教育及高等教育部提供支助。联合国妇女发展基金支持在整个巴勒斯坦被占领土上 21 个地方的巴勒斯坦农村妇女有机会获取学业辅导项目，导致在 24 个地方成立研究中心，进行 156 场学业辅导和向 8 000 名农村妇女提供开放时间。联合国人口基金继续建设教师、辅导老师、学校保健工作者和学校保健委员会协调员的能力，以促进校内信息和辅导活动。

医疗卫生

33. 近东救济工程处花费 4 500 万美元，运作加沙和西岸的 56 个保健设施。由于对初级保健服务的需求继续上升，近东救济工程处的医务人员在这些设施中看病接诊超过 530 万人次。近东救济工程处还为饮水、污水抽送和固体废物收集等基本公用事业服务提供者供给 1 000 吨柴油，以支持加沙的环境卫生项目。

34. 人口基金对社区保健工作者进行安全生育培训并将他们部署到边远地区，而且在加强为年轻人提供心理社会服务方面向政府和非政府组织提供技术和财政支助。人口基金还恢复了 2 个妇产科病房，并向其他 4 个妇产科病房提供医疗设备以及向 30 个与外界隔离的社区提供紧急产科护理和外联服务。开发计划署的援巴方案支助建造并恢复 3 所医院与 3 所精神卫生设施，而且为工作人员、全科医师和护士的培训提供便利。

35. 总额为 140 万美元的世界卫生组织技术方案，促使在卫生部内设立一个精神卫生股，以便在巴勒斯坦被占领土牵头开展精神卫生改革，提供培训与教育并为家庭协会建立了一个非政府组织。此外，为成立非传染性疾病的全国委员会，世卫组织支付了多达 9 万美元的款项。

36. 在世卫组织的支持下，卫生部成功地编制了 2008-2010 年全国战略卫生计划。世卫组织支持卫生部编制一些慢性疾病的治疗流程并培训使用这些流程，而且采用世卫组织的生长新标准和建设公共卫生中心实验室的能力，以监测强化食品和人口中的微量营养素的含量。世卫组织还继续支助卫生部营养司并发起建立有效

的营养监测系统，与此同时，儿童基金会支持制定并通过关于婴幼儿喂食做法的国家政策，以及母乳代用品新法规。

37. 儿童基金会通过一个价值 300 万美元的方案支持卫生部，旨在根据儿童疾病综合管理倡议，保持疫苗的安全和基本药品的可获性。该方案的辅助手段是，直接支持改善扩大免疫方案和冷链的管理，结果使年龄从出生到 11 个月的全部婴儿免疫接种保持高普及率，达到 97%以上。

38. 由人口基金担任主席的联合国艾滋病毒/艾滋病专题小组开始了一个 1 100 万美元的项目，以便在巴勒斯坦被占领土防治艾滋病毒。全球抗击艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾基金所支持的这个项目，旨在制止艾滋病毒和性传播感染的蔓延并提高受影响人口的生活质量。

就业

39. 国际劳工组织和开发计划署的援巴方案支持劳动部设立一个就业支助和政策委员会，并对就业局和西岸的各地方劳工办事处提供技术援助，以便改善劳动力市场的管理和服务的提供。此外，根据其与巴勒斯坦权力机构的协议，国际劳工组织举办了一次技能入门和验证问题研讨班，以期深入分析技术与职业教育和培训并绘制其蓝图。在合作部门的潜力问题上，国际劳工组织还为决策者、专家和执行人员提供政策建议。

40. 作为伊斯兰开发银行 3 000 万美元方案的一部分，开发计划署的援巴方案通过综合的一揽子金融和非金融服务，向西岸和加沙已成为独立的收入提供者的 1 400 户巴勒斯坦贫困家庭输送了 480 万美元。开发计划署的援巴方案另外再花 200 万美元，通过旨在清洁加沙海滩、城镇和村庄等改善环境条件的活动来为加沙失业的穷工人提供短期的就业机会。援巴方案实施了价值 160 万美元的项目，而这些项目在西岸和加沙的 260 个地方创造了 70 余万个工作日。近东救济工程处为 57 000 名难民创造了 320 万个工作日，并在加沙为 2 000 名无业的大学毕业生提供了培训。妇发基金培训了来自西岸 28 个妇女中心的 80 位妇女，以便她们能在 2008/2009 学年办学校餐厅，并且支助 15 名妇女为 63 000 家幼儿园制作点心。现在这些妇女每人每月平均挣得的工资为 150 美元。

41. 劳动部和教育及高等教育部批准实施国际劳工组织的创业教育培训工具包“懂点商务”。该项目也得到开发计划署援巴方案的支持，其目的在于培养人们对创业精神和自谋职业的积极态度。

定向社会援助

42. 通过特别困难情况方案，按每人每年 184 美元，近东救济工程处每季度向 30 500 户家庭(包括大约三分之二在加沙的家庭)发放 496 316 份一揽子食品和现金补助。还通过一个试验方案，开始在加沙采用基于贫困的社会安全网援助新方法。近东救济工程处还支持 21 个基于社区的康复中心促进和均衡残疾人士的

机遇。这些康复中心为 11 628 位人士提供服务。世界银行向 25 000 户家庭提供现金惠益，也向社会事务部提供技术支助，开展耗资 2 500 万美元的社会安全网改革。此外，开发计划署的援巴方案开始向加沙居民分发 5 000 万美元的现金援助。

43. 世界银行用大约 9 000 万美元为卫生部、教育部和社会部支付非薪金的经常性支出，以便维系所有巴勒斯坦人、特别是贫困者和最脆弱者的公共社会服务网络。

文化遗产

44. 教科文组织通过开发和实施一些项目来协助文化部和旅游文物部，涉及的项目有伯利恒的日瓦雅博物馆，在杰里科和在伯利恒与纳布卢斯等省的防护处所和希沙姆王宫访客设施。

人权、妇女、儿童和青年

45. 人权事务高级专员办事处举办了一系列研讨会，探讨人权理事会的普遍定期审查机制，以便支持民间社会团体有机会利用国际人权机制并促进问责制。人权高专办对杰里科警察学院的警官和拉马拉的检察官进行了人权标准和机制的培训。人权高专办还为拉马拉、纳布卢斯和伯利恒的 66 名中小学教师举办了处理冲突局势中儿童优先需求等有关问题的培训。

46. 为了倡导把难民妇女提高到发展进程伙伴的地位，近东救济工程处支持 26 个妇女方案中心，而且，在 2008 年期间，有 3 094 名妇女参加计算机扫盲、急救、美发和缝纫等课程。许多方案以整个社区为对象，以期促进妇女的自力更生。总共有 22 403 人参加了提高认识的讲座，另有 6 775 人向设在各社区中心的法律援助局寻求咨询。为了处理加沙巴勒斯坦妇女和女孩的各种需求，近东救济工程处还开始实施“行动平等”方案。这一举措旨在处理社会、经济和政治各层次的不平等现象。

47. 开发计划署的援巴方案在(加沙地带的)努赛赖特和贾巴利亚镇成立了两个妇女职业培训中心，向妇女及其家庭提供获取社会和经济服务的机会，并在东耶路撒冷的西尔万建立一个社区发展之家。该方案还向 1 850 余位妇女提供职业培训。国际劳工组织为妇女事务部、劳动部和计划部、巴勒斯坦农工商联合会和巴勒斯坦总工会联合会的员工举办一些两性平等研讨会提供便利。

48. 人口基金努力加强以社区为基础的组织，其建立的目的在于使安全理事会第 1325(2000)号决议所载的条款制度化并提供卫生医疗服务、辅导、小额信贷和健康教育。此外，人口基金与妇女事务部合作，旨在设立一个全国委员会，打击基于性别的暴力行为。

49. 联合国粮食及农业组织通过后院农业和家庭工业，向 4 550 个以妇女为户主的家庭提供紧急支助和创造就业机会，其价值为 904 149 美元。通过食品加工和

家庭工业方面的培训和通过市场营销举措，粮农组织力求使那些产生收入的活动可持续。为了在加沙青年中倡导农业创业技能，粮农组织通过其年轻农民田地和 生活学校的培训项目在加沙的 4 所学校和西岸的 12 所学校为 480 位年轻人提供了小规模耕作的培训。

50. 儿童基金会在儿童保护领域实施各种项目，价值 290 万美元，并与社区领导人合作，以传播儿童保护的信息、发展心理社会服务并协调包括安全理事会第 1612(2005)号决议所载的那些问题在内的儿童保护问题的报告。

51. 人口基金向政府和非政府组织提供技术和财务支助，以便强化其向年轻人提供心理社会服务的工作并给年轻的大学毕业生提供经济机会。2008 年，为 23 090 名年轻人提供了心理社会支助，向 100 名年轻大学毕业生提供了经济机会。

52. 近东救济工程处赞助的 2008 年夏季运动会，是迄今为止加沙举行过的最大规模的青年娱乐运动，就是在 10 周时间里，满足 25 万余名参与者的需要。所提供的活动包括，游泳和各种体育、艺术和手工艺、环境活动以及到加沙新开放的考古博物馆现场考察。

环境

53. 开发计划署的援巴方案支付了 39 万美元，以改善拉马拉地区医用废物的管理。该方案帮助编制拉马拉医院和拉马拉市的需求评估报告，并为拉马拉政府和拉马拉市编制一本医用废物管理手册。修订了医用废物条例和准则并制作了一些公众意识工具。

54. 开发计划署的援巴方案与环境质量局编制了一份巴勒斯坦被占领土的气候变化状况评估并打算制订一项气候变化适应战略，以使用它来为气候变化干预措施筹措资金。援助方案在 2008 年还举办了两次研讨会，对问题的范围进行研究；会上介绍了气候变化问卷调查的初步结果。

B. 联合国系统的紧急援助

55. 在以色列 2008 年 12 月和 2009 年 1 月的“铸铅”军事行动之前，加沙大约有 70%的人口依赖外部援助，然而，对于人和货物进出的限制导致许多项目、特别是有关水和环卫的项目，在整个报告所述期间被叫停。西岸巴勒斯坦人口中有 34.5%的人受到收入方面深度贫穷的影响，主要是因为西岸内和进出西岸都受通行的限制。

56. 在“铸铅”行动之前，大约有 180 万巴勒斯坦人，包括加沙三分之二以上人口，从近东救济工程处和粮食计划署获得粮食援助，而另有 10 万名加沙儿童和 5 万 7 千名西岸儿童得益于学校供餐方案。在饮水、环境卫生和个人卫生部门，干预措施包括为加沙和西岸农村地区的巴勒斯坦社区提供紧急饮水供给；以及为加沙地带市政当局和固体垃圾管理委员会提供燃料。估计在加沙和西岸的贫困家庭

中，得到创造短期就业机会和现金支助项目支助的估计有 65 000 户，而且向巴勒斯坦被占领土上 30 000 户贫穷难民提供了现金赠款。

57. 在“铸铅”行动期间，近东救济工程处在 50 多所工程处学校，向 5 万多名寻求避难的巴勒斯坦人提供临时住所。包括食品发放和保健活动在内的重大行动，仍在可能的范围内继续进行，工程处 1 万名巴勒斯坦工作人员中大约有 1 000 人在整个危机过程中开展工作。继 2009 年 1 月 18 日以色列宣布停火之后，近东救济工程处扩大了紧急行动，以便满足额外的人道主义需求和支持复兴和恢复。工程处的紧急粮食援助名单从 55 万增加到 90 万难民，而且还向成千上万个因军事行动而无家可归的难民家庭提供财政和实物支助。

紧急粮食和农业支助

58. 粮食计划署的干预措施惠及西岸的 109 178 人和加沙的 85 504 人，其中 5 000 人是领取特殊口粮的住院病人和老人。在这一干预措施下，发放了 21 600 吨面粉、植物油、鹰嘴豆、食糖和食盐。在西岸，43 040 受益者得到了 26 622 吨粮食补给的援助，而在加沙，有 172 000 名弱势者领到了 9 600 吨粮食。

59. 在 2008 年 4 月和 2009 年 3 月期间，西岸的 50 136 在读儿童得到一份营养饼干和牛奶口粮。在加沙，学校供餐方案在“铸铅”行动之后开始，迄今已惠及 5 万名左右的在读儿童，总共 546 吨的高能饼干、枣泥条、牛奶、罐头肉和即食餐。

60. 从 2008 年 12 月 27 日以来，粮食计划署不断地向加沙居民提供援助，并通过紧急发放面包、枣泥条、高能饼干和即食餐，向大约 34.6 万受益者发放了 5 567 吨食品，其中包括通过 2009 年 1 月底开始的学校供餐方案的协助，向大约 4 万名在读儿童提供食品。继冲突之后，粮食计划署又增加了 10 万个人的业务量，以便援助那些失去家园、工作和生产性资产的人。

61. 2008 年，近东救济工程处向加沙约 70 万难民和西岸 30 万难民提供了紧急粮食援助。还在加沙开始实施一个学校供餐方案，并在 2008-09 学年开始时扩展到工程处学校的所有 20 万难民学生。近东救济工程处 2008 年期间还向包括那些因军事行动、干旱或水灾而无家可归的家庭在内的 3 万贫穷难民家庭支付了 1 200 万美元现金，并在加沙为贫穷难民负担重返学校的费用支付了 600 万美元。

62. 为了通过加强本地生产来支持农业部门并提高粮食保障，粮农组织将农业投入分配给 3 725 户拥有小土地的农民家庭和 2 500 户牧人家庭，同时提供培训，以便倡导更好的农耕做法和放牧能力。同样，700 位渔民及其受抚养人通过建水产养殖池塘和提供鱼苗获得支持。

63. 开发计划署的援助巴勒斯坦人民方案与巴勒斯坦权力机构签署了一项总价值为 2.7 亿美元的协议，以补偿在“铸铅”军事行动期间蒙受农业财产损失的加沙农民。

紧急教育支助

64. 儿童基金会向受加沙地带污水处理厂溢流影响的学生分发了5万只书包和文具用品,并提供校服。在加沙危机之后不久,儿童基金会购买和分发了160只数学教学包给12 800名儿童、10万本笔记本和200只娱乐包给18 000名儿童、480套“迷你学校”给38 400名儿童、166只科学教学包给913 280名儿童、2 000份学生简介表格以及估计成本为27.5万美元的4个帐篷校舍。

紧急医疗卫生支助

65. 在加沙危机期间,近东救济工程处提供血库的额外储存空间、中央药店和叉车,还有燃料以及物流等其他支助。儿童基金会给加沙两个血库各提供了一台发电机、作为婴儿与孕妇多抗原免疫补遗运动一部分的45.75万剂疫苗以及为1.4万名13至15岁在读学生的腮腺炎、麻疹和德国麻疹疫苗。向900位母亲和900名婴儿提供产科和助产医疗包,以及提供9.8公斤药品作为急救检伤分类的一部分。在西岸,近东救济工程处运作着5个流动医疗诊所,为50个与外界隔离的地方服务,特别是为那些受隔离墙影响的地方服务。这些诊所为15.6万病人提供初级保健服务,治疗非传染性疾病和接种疫苗。

C. 联合国系统对巴勒斯坦机构的支助

66. 巴勒斯坦权力机构继续开展机构建设和施行谨慎的财政政策与改革。巴勒斯坦权力机构还不断加紧努力实现规划和预算制定的一体化进程。2009年预算设想进一步改革和减少赤字,对开支的构成作出重大变动,从工资与补贴转向公共投资。正在编制一份追加预算,以便列入加沙重建和恢复的费用。在2008年期间,巴勒斯坦权力机构在西岸几个巴勒斯坦城市确立安全方面取得了实质性进展,从而提高了商业信心。然而,制订因部门而异的战略,进展比较缓慢。

67. 世界银行花费1 000万美元,用以改进会计制度、财务管理和预算控制以及城市投资规划。因此,地方政府部批准了132座城市的会计科目表并在8座城市试点固定资产的评价方法。此外,已制定一个财务管理的综合体系,在向各城市铺开。

68. 粮农组织通过管理农业项目信息系统数据库来支持农业部。该数据库记录西岸和加沙的所有农业项目。粮农组织和粮食计划署与巴勒斯坦中央统计局合作建立一个社会-经济和粮食安全监测系统。此外,粮农组织-农业部合作建设全国预防禽流感的能力,包括通过提供技术设备和培训提高兽医专业人员的能力,以应对可能爆发的疫情。

69. 开发计划署的援助巴勒斯坦人民方案支持根据地区一些诊断研究和评估报告,为杰宁城编制一份全面的地区战略发展规划手册和一份战略发展计划。为巴勒斯坦被占领土开发了一个地方治理综合工具包,并在西岸的15个地方政府作了试验。该方案还支持在杰宁建造一座新法院,其中包括案件管理软件。

70. 开发计划署的援巴方案协助财政部在其网站上发表月度财务报告。举办了一次研讨会，探讨如何起草关于利益冲突问题和保护腐败案举报者的条例和修正巴勒斯坦刑法典的有关条款。该方案还支持在地域信息系统、会计、税收和管理等领域培训财政部财产税工作人员。

71. 联合国项目事务厅主要通过内政部向民警、民防和总统卫队提供支持，并通过设立方案指导委员会建设民警内部的项目开发能力。项目厅也已完成卡尔尼商务过境升级的总计划。

72. 联合国贸易和发展会议支持巴勒斯坦经济治理的活动在海关现代化方面取得了重大进展。作为巴勒斯坦权力机构持续发展努力的一部分，该系统于 2008 年启动。

73. 通过为 46 名警官和安全部队成员举办关于侵害妇女暴力行为的警察伙伴关系培训方案，妇发基金支持内政部警察局的工作。因此，警察局为警官处理妇女作为暴力行为受害人的案件起草了一份行为守则。妇发基金还协助社会事务部界定其在 Mehwar 中心全面运作中的角色并勾勒出机构设置。该中心是巴勒斯坦被占领土上唯一一家为侵害妇女暴力行为幸存者设立的收容所。

74. 世界银行通过城市发展和借贷基金向西岸和加沙城市提供的赠款达 1 000 万美元，用于 132 座城市的资本投资、创造就业机会和服务提供方案。此外，世界银行在社区驱动的项目下支付了 1 000 万美元，以便通过西岸和加沙的合办项目促进地方政府单位的合并。该项目是与地方政府部一起实施的，它改善了地方政府部门之间的合作，其目标对象是西岸为 148 788 人服务的 9 个联合服务委员会和加沙为 108 289 人服务的 16 个街坊。

D. 私营部门的发展

75. 在 2008 年向巴勒斯坦小型企业和家庭提供价值 1 897 万美元的全部 12 000 笔贷款中，近东救济工程处融资达三分之二以上。巴勒斯坦的政治分裂对贷款方案的可持续性有直接的影响。2008 年，该方案在加沙为近 3 000 笔贷款融资，价值 505 万美元，而西岸为 9 000 笔贷款，价值 1 392 万美元。尽管加沙的局势如此，但近东救济工程处还是从其信贷业务中支付了其 117% 的运行成本 318 万美元。

76. 贸发会议最后定夺了设立巴勒斯坦托运人理事会事宜。该理事会现已享有确定地位，成为处理巴勒斯坦托运者各种关切问题的协调中心。贸发会议与巴勒斯坦投资促进局密切合作，完成了一个关于“投资保持方案”的项目。主要的成绩包括一个适合巴勒斯坦被占领土上现有投资者需要的善后方案。

E. 联合国援助的协调

77. 联合国中东和平进程特别协调员办事处继续协调联合国对巴勒斯坦人民的援助，并在各协调论坛代表联合国。该办事处以这一身份参加了援助巴勒斯坦人民特设联络委员会在伦敦和纽约的两次会议，并参加地方发展论坛的定期会议。

在副特别协调员的领导下，联合国国家工作队开始编制联合国中期应对计划。正如 2008-2010 年巴勒斯坦改革和发展计划与 2009-2010 年巴勒斯坦全国促进加沙早日复兴和重建计划所阐述的那样，预期该计划会更好协调和组织联合国机构对巴勒斯坦优先事项的支助。

78. 人道主义事务协调厅编制 2009 年关于 8.75 亿美元的联合呼吁程序文件，进行评估，监测实地的局势，为便利人道主义应急提供后勤以及报告关闭情况、暴力事件和其他事态发展。人道协调厅通过人道主义和应急基金以及中央应急基金，为非政府组织和联合国机构实施各种项目提供便利。

79. 2008 年 7 月，联合国人道主义机构及国际和各国非政府组织建立了人道主义国家工作队，其形式仿照机构间常设委员会，为的是商定联合宣传信息和对策。此外，由人道主义国家工作队、巴勒斯坦权力机构和捐助者等方面代表组成的人道主义工作队，其成立的目的是为了协调人道主义援助、监测人道主义方案的进展和在所有利益攸关者中倡导合作之道。

人道主义援助准入

80. 成立准入支助小组是为了通过记录联合国工作人员出入延误或遭拒绝的事件，便利人道主义援助准入。此外，为了改善人道主义援助准入状况，联合国人道主义国家工作队和人道主义联络工作组核可了提供人道主义援助框架，籍以处理在加沙开展活动的人道主义行为体遭遇的种种制约并概述可能用来同以色列政府、巴勒斯坦权力机构和加沙实施当局打交道的倡导信息。

四. 捐助者的危机对策

预算和财政支助

81. 继 2008 年 4 月最后酌定巴勒斯坦改革和发展计划之后，捐助者越来越多地根据该计划所载的巴勒斯坦权力机构优先事项来规划他们的支助。2008 年捐助者支付高达 18 亿美元为经常性预算提供资金，而 2007 年支付的金额为 10 亿美元；该数字也远高于 2007 年在巴黎捐助者会议上认捐的金额。然而，捐助者供资的发展项目实施速度比预期的缓慢。

82. 2009 年 3 月 2 日在埃及沙姆沙伊赫举行了支持巴勒斯坦经济促进重建加沙国际会议上，巴勒斯坦权力机构介绍了 2009-2010 年巴勒斯坦全国促进加沙早日复兴和重建计划；除了重新确认以前认捐的 7 亿美元之外，会上对西岸和加沙的认捐总额达到约 45 亿美元。最大的几笔认捐来自沙特阿拉伯(10 亿美元)、欧洲联盟(4.4 亿欧元)、美利坚合众国(9 亿美元)、卡塔尔(2.5 亿美元)和科威特(2 亿美元)。然而，这些认捐没有一笔指定用于特定目的或者给特定机构，也没有一笔与转移资金的时间表联系起来。

83. 2009-10 年预算支助的捐助者认捐是不够的，因为根据 2007 年 12 月巴黎捐助者会议的认捐，这些认捐款项只有大约 5 亿美元。因此，迫切需要获得适当的外部援助来为 2009 年的预算赤字提供资金。2009 年经常性开支的外部融资要求为 12 亿美元，而 2008 年为 18 亿美元。这应该使捐助者更易于为公共投资的增长提供资金。除了巴勒斯坦权力机构为解决加沙与冲突有关的复兴和重建问题而要求的 13 亿美元外，2009 年公共投资预测为 5 亿美元。从人道主义需求看，截至 2009 年 4 月 6 日，联合呼吁的 32.4%(2.84 亿美元)已获得资金。

捐助者的协调

84. 2008 年在各级都举行了经常援助协调会议。援助巴勒斯坦人民特设联络委员会的两次部长级会议分别于 2008 年 5 月在伦敦和 2008 年 9 月在纽约举行，以审议以色列政府、巴勒斯坦权力机构和国际社会三方协议的进展情况。巴勒斯坦权力机构起草了一份援助协调行动计划以及一套伙伴关系原则，以便更好地协调外部的财政和技术支助。特设联络委员会 2008 年 9 月在纽约同意重新确立以色列政府、巴勒斯坦权力机构和在地方一级的国际社会代表之间的三方协调机制，也就是说，通过仅在 2008 年 12 月开过一次会的联合联络委员会。在埃及沙姆沙伊赫会议之前，国际社会成员们协调他们对巴勒斯坦权力机构在制订 2009-2010 年巴勒斯坦全国促进加沙早日复兴和重建计划方面的支助。

五. 挑战

85. 加沙既定的过境点 2008 年大部分都仍然关闭着，当年年末爆发了一场武装冲突，巴勒斯坦人内部的和解会谈尚无结果，而且以色列政府和巴勒斯坦解放组织之间的谈判没有取得重大进展。在西岸，封锁关闭、定居点活动以及拆房仍在继续。这些因素对巴勒斯坦被占领土的经济复兴和有效应对人道主义需要都构成重大的挑战。

86. 尽管加沙目前比较平静，但并没有象安全理事会第 1860(2009)号决议所呼吁的那样，达成长久可持续的停火，因此，加沙的人道主义局势可能仍然千钧一发，反复无常。尽管对于 2009 年联合呼吁、2009-2010 年巴勒斯坦全国促进加沙早日复兴和重建计划以及巴勒斯坦权力机构的预算而言，提供资金是不可或缺的，但是，在不完全开放进入加沙的所有过境点以及没有明显放宽对进、出西岸及在西岸内部(包括东耶路撒冷)通行限制的情况下，要满足巴勒斯坦被占领土的各项需要将仍然不可能。必需允许救济项目、设备和建筑材料以及零配件进入加沙，而且也应该允许货物和人员自由通行、人道主义援助工作人员自由和持续通行以及现金正常流动。情况必须得到改善，以便使西岸的居民能有机会获得生计和社会服务并维系正常的社会与经济关系。

六. 结论

87. 在本报告所述期间，联合国的运作背景导致采取双管齐下的办法：(a) 越来越多地重新关注西岸较长的经济、基础设施、能力建设和服务提供干预措施；和(b) 在加沙施行紧急和维生的干预措施。然而，联合国机构和方案仍然面临苛刻的限制和障碍，从而使提供援助更加迫切，而且更加艰难。根据加沙最近的冲突，提供紧急和人道主义援助仍将是至关重要的。不过，支持巴勒斯坦长远复兴和发展工作的努力仍应是议程上的优先事项。在可能的情况下，联合国将继续侧重于机构建设并使其方案与巴勒斯坦的改革和发展计划相协调一致。

88. 在 2009 年，联合国将继续根据安全理事会第 242(1976) 号、第 338(1973) 号、第 1397(2002) 号、第 1515(2003) 号、第 1850(2008) 号和第 1860(2009) 号决议，为实现中东的公正、持久和全面的和平而努力，为建立一个与安全的以色列和睦毗邻而居、主权、民主、有生命力和毗连的巴勒斯坦国而努力。