



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
5 July 2002
Chinese
Original: English

大会

第五十七届会议

项目 21(c)

加强联合国人道主义和救灾援助的协调，
包括特别经济援助：援助巴勒斯坦人民*

经济及社会理事会

2002 年实质性会议

项目 9

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

援助巴勒斯坦人民

秘书长报告**

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 概览	4-10	3
A. 地面情况	4-5	3
B. 经济危机	6-9	3
C. 巴勒斯坦权力机构的财政危机	10	4
三. 国际回应和联合国系统提供的援助	11-32	4
A. 2001 年 6 月至 2002 年 3 月：联合国紧急和发展援助	17-23	5
B. 2002 年 3 月至 5 月：联合国在紧急援助方面的重点	24-32	6
四. 联合国援助面临的挑战	33-41	8
A. 行动限制和人道主义援助的准入问题	34-37	8
B. 优先需要仍未得到满足	38-40	9
C. 加强协调	41	10
五. 结论	42-48	10

* A/57/50/Rev. 1。

** 本报告于 2002 年 7 月 5 日提出，以尽可能提供最多新的资料。

摘要

本报告载述联合国各机构和整个捐助社区协助巴勒斯坦人民执行大会第 56/111 号决定所采取的措施。在报告所述期间，被占领巴勒斯坦领土的实况和优先考虑的事项产生重大的转变，这是因为 2002 年 3 月至 4 月期间暴力和对抗迅速升级，导致巴勒斯坦人的社会和经济基础设施遭受广泛的破坏。鉴于这种新的情况，向巴勒斯坦人民提供的国际援助需要迅速调整。为了反映出这种重点的转移，本报告单独分析了 2001 年 6 月至 2002 年 3 月期间和 2002 年 3 月至 5 月期间的援助情况。

国际社会双以管齐下的方式对巴勒斯坦权力机构和平民面临的危机作出反应：继续努力支助巴勒斯坦权力机构提供基本服务的能力；对于机构、基础设施和财产受到的破坏，以及在紧急的社会和人道主义需要领域提供紧急援助。在其联合主席（挪威、被占领土协调员办事处、世界银行）的支持下，捐助者和联合国机构以当地援助协调委员会为其主要论坛，根据当前人道主义援助和修复情况和关于基础设施和机构破坏的评价和善后，对危机作出联合紧急反应。

报告还载述联合国系统和国际社会在向巴勒斯坦人民提供短期、中级和长期援助方面所面临的挑战。以色列对内和对外的封锁政策造成破坏性后果，从 2002 年 4 月起，封锁进一步趋于严密，增加了捐助者和联合国加强巴勒斯坦机构并向日趋贫穷的人口提供基本服务的成本，使其工作更趋复杂。

一. 导言

1. 本报告是根据大会 2001 年 12 月 2 月 14 日关于援助巴勒斯坦人民的第 56/111 号决议提出的。大会在该决议中请秘书长通过经济及社会理事会就决议执行情况向大会第五十七届会议提出报告。本报告所涉期间是 2001 年 6 月至 2002 年 5 月。

2. 应当指出,关于巴勒斯坦人民生活情况的资料载于由被占领土特别协调员办事处(被占领土协调员办事处)编写的另外几份定期报告中。此外,西亚经济和社会委员会(西亚经社会)关于以色列占领在经济和社会方面对被占领巴勒斯坦领土,包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦人民以及对被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件所造成的影响所编制的另一份报告(A/57/...)已经由经济及社会理事会向大会第五十七届会议提出。该报告提供了关于巴勒斯坦人民生活条件包括当前危机情况的详细资料。

3. 1999 年 9 月,秘书长重新调整了联合国驻被占领土特别协调员的任务规定,将其头衔改为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。特别协调员除了与被占领巴勒斯坦领土有关的责任外,现在还负责协调与约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的和平进程有关的联合国援助。在整个审查期间内,特别协调员作出努力,履行了他的任务,包括确保巴勒斯坦权力机构的有关机构、联合国和国际社会之间能进行有效协调,并把被占领巴勒斯坦领土的经济和社会状况记录下来。他还定期提出关于这些事项的分析和关于特定问题的特别报告。

二. 概览

A. 地面情况

4. 自 2000 年 9 月危机发生以来,地面情况一直恶化。去年巴勒斯坦群体对以色列平民和军事目标进行自杀携弹攻击和以色列武装部队的大规模军事行动包括侵入巴勒斯坦人控制区的事件日益增加。3 月 27 日恐怖分子在 Netanya 的袭击造成特别严重的伤亡,

此后,冲突进入了新的阶段,以色列国防军在西岸展开大规模的报复性行动。严重破坏巴勒斯坦人的民事基础设施,包括公路、供水、电力、通信和排污系统。巴勒斯坦权力机构向巴勒斯坦平民提供服务的能力大为削弱。私营机构和财产也遭到广泛的破坏。以色列部队撤退后在巴勒斯坦城市四周重新部署,并在所有主要人口中心的周围设置安全警戒线。截至 2002 年 5 月,以色列部队仍然继续对西岸 A 区进行短暂和有目标的侵袭。

5. 捐助者、外交社区和援助社区对被占领巴勒斯坦领土的人道主义情况和恐怖分子袭击以色列事件深表关注。他们屡次促请以色列政府和巴勒斯坦权力机构遵守按国际人道主义法包括《日内瓦第四公约》承担的义务。除了其它之外,这意味著阻止对平民的袭击,包括自杀携弹攻击;确保平民安全;允许医疗人员立即、安全和无阻拦地救援病人和伤者;解除对巴勒斯坦城市的宵禁,并准许食物和医疗用品进入;避免对民事基础设施造成破坏;确保外交使团、联合国机构、红十字国际委员会(红十字委员会)及其它救济行动者能够立即、安全和无阻拦地接近需要救援的平民。

B. 经济危机

6. 在 2002 年 3 月至 4 月的军事行动之前,西岸和加沙地带的经济和社会情况已经深陷困境,而且危机不断恶化。与起义前相比,头 18 个月的对抗和限制行动使国内生产水平下降逾 20%, 失业率达到前所未有的水平, 人均收入下降 30%, 贫穷率增加一倍, 占巴勒斯坦人口大约 45 至 50%。世界银行估计,到 2001 年年底,巴勒斯坦公共基本设施和私人财产所受的物质损失已达到 3.05 亿美元,当时巴勒斯坦人的收入损失共计 24 亿美元。

7. 日益剧烈的对抗、以色列的入侵以及越来越严厉的封锁方式使西岸和加沙地带以及以色列境内的经济情况进一步恶化。尤其是西岸人民和货物流动愈受限制,进一步妨碍国内生产和货物与服务流动。由于这些封锁措施,流入以色列的巴勒斯坦劳工人数进

一步减少。私人投资和对外贸易也进一步被压缩。由于对抗，人民无法在西岸和加沙内部流动，捐出者资助的项目，无论在公共汽车设施、能力建设或机构建设方面，都日益受到破坏、削弱或已经停止施工。这一点可以从公共投资剧降反映出来，大多数的这些公共投资是由捐助者资助的。

8. 在这方面，特别令人不安的是巴勒斯坦人必须领取许可证才能在西岸内部行走的新制度，以及执行所谓的“连续装卸”方法，即进入西岸的卡车必须将货物卸放，然后在西岸主要巴勒斯坦城市附近 8 个检查站装上当地的卡车上。这些措施将进一步减少巴勒斯坦人的经济活动。结果造成内部就业收缩，使岌岌可危的劳工市场和巴勒斯坦人的生活情况更趋恶化。此外，如在加沙所看到的，设立被围起来的“小行政区”和领取许可证才能行走的强迫办法预期将大幅减少在以色列工作的巴勒斯坦人人数。持有巴勒斯坦身份证并在以色列工作的其余的巴勒斯坦人如果失业，那么根据被占领土协调员办事处的估计，巴勒斯坦人失业率将增加将近 4 个百分点。因此，估计西岸和加沙的贫穷率不久就会超过 60%。最后，巴勒斯坦权力机构和市政府的财政状况将逐步恶化，在保健、教育或环境部门向平民提供的社会服务质量将会下降。随着巴勒斯坦人社会经济支柱的瓦解，他们就越难应付贫穷日增的情况。

9. 被占领土协调员办事处和世界银行一再指出，社会经济危机的一个最重要的直接起因是以色列当局对巴勒斯坦人民实行内部和外部封锁。事实上，封锁造成的经济损失远远高于对基础设施和机构造成的破坏，甚至高于 3 月/4 月军事入侵及其后所造成的破坏。为说明这一点，在当前危机的头 15 个月期间，军事冲突所造成的物质损失达 3.05 亿美元，但主要由于货物和人口流动受限制而对巴勒斯坦人的收入造成的损失共计 24 亿美元。消除这种社会经济危机的最有效的方法是大大放松对人、车辆和货物流动的限制。这样会立即产生很大的好处，可以扭转地域性支离破碎经济走下坡的趋势，提高产量、增加就业和收入，加快经济增长，以及降低贫穷率。国际社会确

认以色列的安全顾虑是正当合理的，它设法争取以色列政府就维持安全的方法进行对话，并同时增加巴勒斯坦人的货物和人的流动，但迄今取得的成绩是有限的。

C. 巴勒斯坦权力机构的财政危机

10. 自 2000 年危机发生以来，巴勒斯坦权力机构的财政状况和前景大为恶化。财政状况受到不利影响主要归于(一) 创造收入的能力剧降，这与经济活动下降和税务管理崩溃有关（估计巴勒斯坦权力机构创造收入的能力已跌至危机前水平大约 60%）；(二) 以色列政府暂停转移代巴勒斯坦权力机构收取的收益（“结关收益”）；(三) 支出增加，这与危机引起的紧急需要有关。巴勒斯坦权力机构在国际货币基金组织（货币基金组织）的协助下拟定一项应急支出计划，尽管巴勒斯坦权力机构采取调整措施，并在该项计划的范围内执行这些措施，但 2001 年仍然出现很大的财政赤字。除了累积拖欠私营部门的国内款项之外，主要通过外来援助来资助。

三. 国际回应和联合国系统提供的援助

11. 随着 2000 年 9 月冲突的爆发，在被占领巴勒斯坦领土上运营的捐助界和联合国机构不得不迅速改变其活动和援助，以适应当地不断扩大的危机。这就导致从以长期发展活动为重点转变成集中进行紧急人道主义援助。这样，联合国机构开始依赖双轨战略，一边满足紧急需要，同时一边维持其经常方案。

12. 在本报告所述期间，捐助者、联合国和全体捐助界加强合作，努力应对危机和关闭所造成的社会经济和人道主义后果。从 2002 年 4 月危机开始，它们就积极参与人道主义和紧急回应。这一回应最突出的特点是，捐助者、巴勒斯坦权力机构和联合国系统之间的高度合作。联合国特别协调员在解决危机的安全、政治和经济三个层面的三重方法的基础上，继续进行外交努力，争取履行其办事处的任务，又在经济领域同巴勒斯坦规划与国际合作部一道，率先作出协同努力，重新组织和振兴优先领域的部门工作组。

13. 自 2000 年 9 月以来,人道主义事务协调厅(人道协调厅)应被占领土协调员办事处的请求,一直在该地区进行活动,支助其协调国际回应以及促进人道主义机构、特别是联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的工作。2001 年 6 月 27 日,被占领土协调员办事处召开了第七届机构间年度会议,会上有 23 个联合国机构与巴勒斯坦及捐助者对应方一起,讨论国际社会在回应优先需要方面的作用以及它能最好地促进西岸和加沙的中、长期发展的途径。

14. 截至 2001 年中期,捐助界同意有必要更好地理解该危机及其相伴随的关闭政策的经济影响,以及它们应该集体解决的优先事项。在当地援助协调委员会的主持下,2002 年 3 月世界银行组织了一次经济评估,全面和冷静地描述被占领巴勒斯坦领土上的情况,勾画未来阶段的行动方案。此外,2002 年 4 月和 5 月,当地援助协调委员会的捐助者支助组还评估了以色列国防军在西岸的行动所造成的实际和机构的破坏情况。

15. 在目前的危机爆发以后到 2002 年第一季度之间,捐助者提供的资金急剧增加。根据世界银行的资料,与 1999 年相比,2001 年的承诺款项增加 77%,付款增加 93%。但是,援助额的激增可能令人误解,因为用于面向增长的基础设施和能力建设项目的付款,从 1999 年的 4 亿美元减少到 2001 年的 1.75 亿美元,而许多大资本项目(诸如公路、工业区、加沙港口和机场)严重延迟、完全停止、遭到损坏或摧毁。这样,为了短期生存,牺牲长期投资。

16. 就对巴勒斯坦权力机构的预算支助而言,2000 年 11 月至 2001 年 11 月期间,主要是由阿拉伯国家联盟(4.6 亿美元)和欧洲联盟(1.14 亿美元)提供的。此外,捐助者还在世界银行赞助的紧急服务支助方案下提供非工资预算支出,以确保巴勒斯坦权力机构提供服务。2002 年 2 月,巴勒斯坦权力机构的紧急支出计划获得延期。但是,在 2002 年 5 月,收入急剧减少,再加上紧急开支增加,似乎正在导致 2002 年财政空缺扩大。2002 年阿拉伯联盟国家的承诺款项为 6.2 亿美元;欧洲联盟 1.1 亿美元;挪威 1 000 万美

元。捐助者也一直在敦促以色列释放税收款,据估计,2000 年 12 月至 2001 年 12 月期间的数额为 21 亿以色列谢克尔(5.07 亿美元),并表示愿意建立机制,监测这些资金的使用。但是,截至 2002 年 5 月止,转移一直没有恢复。

A. 2001 年 6 月至 2002 年 3 月: 联合国紧急和发展援助

17. 下面按照巴勒斯坦权力机构在巴勒斯坦发展计划中所分的部门简要介绍 2002 年 4 月事件以前期间的发展和人道主义两方面的援助活动。

18. **基础设施和自然资源管理。**联合国机构参与各种水和卫生项目(近东救济工程处)或市和国家一级的基础设施发展(世界银行、联合国开发计划署)。它们继续协助,提高那些起到重要公共服务作用的巴勒斯坦机构和各部的行政和管理能力。仅举一例,联合国人口基金(人口基金)自 2001 年 5 月以来,已为生殖健康、人口和发展战略等领域的发展援助支付了近 100 万美元。总体来说,在本报告所述期间,重点放在下列方面:(a) 训练;(b) 改善利用信息和通信技术的情况;(c) 巴勒斯坦权力机构各部的能力建设;(d) 促进透明度和问责制。

19. **人力资源和社会发展。**教育仍然是联合国在西岸和加沙的活动的重点部门之一。例如,近东救济工程处为这一部门花费了 7 740 万美元的现金开支。但是,严格的关闭制度和危机的激烈,对巴勒斯坦儿童的健康及保持危机前的学习成绩水平的能力,特别具有破坏性地影响。行动限制和一些情况下的受伤,经常妨碍学生到校上课。近东救济工程处、联合国儿童基金会(儿童基金会)和教科文组织均组织或资助补救性的“补课”、各种补偿性教育方案和课外活动。除了提供设备和教材外,这三个机构还专门举办教师训练、青年人训练讲习班和知识转让计划等各种方案。儿童基金会还努力,争取建立更好的为人父母的习惯、在学校课程中加入生活技能,加强教育信息系统和学校健康检查。此外,开发计划署和教科文组织还联合发起一个项目,提高巴勒斯坦幼儿教育的质量。

20. 正如世界卫生组织(卫生组织)在危机状况对巴勒斯坦人民健康状况影响的脆弱性评估中突出显示的那样,紧急情况大大增加了卫生部和联合国机构的治疗服务的负担。各机构为此增加了其紧急活动。近东救济工程处在整个西岸和加沙运营着 51 所初级保健设施,2001 年,有 330 万人次看病(就诊增加 21%),其整个健康方案开支 2 300 万美元。联合国紧急援助涉及加强卫生系统在急诊和受伤照料方面的能力,提供流动医疗队,分发急救包和增加专门和技能训练。各机构都有特别为儿童、青年和那些身体受伤致成残疾者专门举办的许多精神健康和心理支助活动。例如,为协助卫生部制定和草拟国家精神健康政策,卫生组织在西岸和加沙进行了一次精神健康评价。儿童基金会制作了一本供教师和父母用的心理帮助手册,建立了危机干预队,通过娱乐活动和自我表达,向儿童们提供心理支助。

21. 随着社会经济和人道主义危机的加深,减缓贫穷成了越来越重要的干预领域。联合国机构重点强调三个主要机制:现金流动倡议、食物分发和创造就业方案。2001 年,整个救济和社会服务方案的现金开支为 800 万美元。报告所涉期间,食物分发大为增加,发放对象包括难民人口(近东救济工程处)和非难民人口(世界粮食计划署)。2001 年 7 月,世界粮食计划署批准了一项向 53 500 个家庭提供食物援助的新紧急行动,并继续进行从 2000 年 10 月开始的对 104 000 个特别艰难个例的援助。至于创造就业方案,近东救济工程处扩大了短期就业机会,重点是加沙地带。2001 年初至 2002 年 4 月之间,有 140 000 人受益于近东救济工程处的短期工作。

22. **人权和妇女。**联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)和儿童基金会的重点是:倡导人权、训练和教育以及为特定的巴勒斯坦权力机构的安全部门和各部制定指导方针和行为守则。联合国方案不仅支助民间社会和基层倡议以促进和保护人权和儿童权利的工作。它们在活动中还以特定团体为对象,诸如狱卒、警察部队和巴勒斯坦立法局成员,并与巴勒斯坦权力机构合作,改进其法律框架。为努力

解决妇女的特别需要和权利问题,近东救济工程处资助了 25 个妇女方案中心,妇发基金继续执行几个方案和项目。

23. **生产部门。**近东救济工程处的微额供资和微型企业方案是继续为微型企业部门提供资金的少数信贷中介之一。但是,作为一个以收取的贷款利息支付开支的商业投资来说,该方案面临与整个巴勒斯坦商界同样的压力,2001 年是方案自 1997 年以来第一次收支未能相抵。在环境保护和农村发展方面,开发计划署在许多不同的领域带头行动,诸如提高能源效率、减少温室气体排放、在加沙建立自然保护区,以及通过回收用过的水和改良退化牧地来提供粮食安全,增加最贫困人口保持生计的能力等。2001 年 1 月,粮食计划署在同一地区开始了一个迅速行动项目,向 47 360 名小型农场主、无地农民和农村妇女提供初始发展援助。联合国贸易和发展会议(贸发会议)进行三个主要项目:(a) 支助中小企业发展;(b) 加强海关总署的技术能力;(c) 加强债务监测和金融分析能力。联合国工业发展组织(工发组织)继续通过向当地中小企业提供援助来支助巴勒斯坦工业联合会。尽管国际劳工组织(劳工组织)不得不削减它所计划的许多活动,但它继续进行巴勒斯坦就业方案,并为有关职业活动、工会活动、私营部门和童工等问题的几项训练和研究项目采取后续行动。

B. 2002 年 3 月至 5 月:联合国在紧急援助方面的重点

24. 2002 年 3 月至 4 月期间各次事件造成的紧急情况,促使国际社会快速动员,协助巴勒斯坦人民和巴勒斯坦权力机构处理以色列军事入侵造成的人道主义影响,以及入侵行为所造成的物质损失。这需要捐助者和援助界大力协调,并与巴勒斯坦权力机构密切合作。捐助者和联合国各机构将当地援助协调委员会作为主要论坛,并在委员会共同主席(挪威、被占领土协调员办事处、世界银行)的支持下,以两个方法为基础,针对危机采取了一个高度协调的联合应急对策:第一,眼前的人道主义援助和修理(优先事项 1);第二,对基础设施和机构进行破坏情况评估和修复

(优先事项 2)。优先事项 1 的目的,就是向捐助者提出具体的紧急要求,并鼓励捐助者重点注意通过开发计划署和世界银行联合协调的信息交流中心提出的需求,从而帮助巴勒斯坦权力机构、各城市和非政府组织处理人道主义和基本维修需求。

25. **医疗用品、医疗保健和创伤咨询。**尽管当地的情况极其危险,但在 4 月份,开发计划署、人口基金、儿童基金会、近东救济工程处和卫生组织都定期向西岸主要城市的医院发送医疗用品,并在整个领土范围内支持接种工作和其他紧急措施。卫生组织成立了卫生行动对策小组业务办公室,支持并且加强医疗小组和部门工作组的结构和协调机制。在以色列入侵杰宁难民营期间,近东救济工程处立即动员,发起了一次救援行动,帮助那些在战斗刚爆发时就逃离难民营的人。工程处能够临时进入难民营之后,就立即为当地居民开展了一次接种工作,以防止由于尸体腐烂以及水源可能受污染而会发生破伤风及其它传染病的问题。人道主义事务协调厅增派了工作人员,其中包括一个联合国灾害评估和协调小组,协助近东救济工程处评估及处理杰宁难民营的危机。

26. 联合国各机构很重视心理支持。儿童基金会牵头设立了咨询热线,现在这些热线在拉马拉、纳布勒斯和加沙全面使用。目前还正在培训前线心理工作人员,以便进行各种活动并接待转诊病人。儿童基金会还与近东救济工程处和巴勒斯坦非政府组织合作,制订了一个行动计划,在杰宁采取短期和中期心理干预行动。这一方法符合巴基斯坦心理干预行动行为守则,并将在西岸八个地方加以效仿。除此之外,教师也将接受心理支持,帮助他们应付正在发生的惨痛事件。

27. **食品和住所。**由于宵禁断断续续和经济活动受到限制,因而对食品和营养援助的需求大大增加。近东救济工程处、粮食计划署和儿童基金会对 3 月份和 4 月份危机的加剧作出了调解反应,并在行动受到极端限制的情况下发送紧急食品援助。另外成立了一个由粮食计划署主持的粮食危机小组,成员来自于有关联合国机构、国家一级和国际一级非政府组织联合会、

红十字国际委员会和捐助者。粮食计划署还拟订了新的紧急行动计划,以满足 2002 年 5 月至 12 月期间被占领的巴勒斯坦领土内由于目前局势所产生的更多需求。目前正在为这一项目募集经费。一些住所所在入侵期间遭到了破坏,因此也需要扩大这一部门的活动。在以色列军事入侵杰宁期间,近东救济工程处向那些逃离难民营的人提供了 120 顶帐篷、100 套厨房用品和 2 460 条毯子。在工程处获准进入难民营之后,工程处的工程师立即对 56 座建筑进行了支撑,防止倒塌。总共需要对 85 座建筑(255 个住房单位)进行加固。与此同时,工程处开始拆除难民营内不安全的建筑。

28. **水和卫生。**西岸的民用基础设施由于以色列入侵而受到破坏,开发计划署、近东救济工程处和联合国其它机构都作出了极大努力,恢复人口居住区的供水、排污和电力管线。道路的紧急维修也是一个重点优先事项。

29. **破坏情况评估。**优先事项 2 的目的也是为了避免给已经受到削弱的巴勒斯坦机构造成过重负担,尽可能减少援助工作的重叠和缺口,并避免过于热情地将发展援助重新编入应急方案。捐助界商定,要完成这些任务,最好商定一个 2002 年 3 月 1 日以来以色列入侵直接造成的破坏清单。这样,在新设立的捐助者支助小组的主持下,以地区为基础进行了一次物质破坏情况和机构破坏情况评估。捐助者支助小组成员有当地援助协调委员会领导下开展工作的巴勒斯坦权力机构官员以及欧洲委员会、开发计划署、被占领土协调员办事处、美国国际开发署和世界银行工作人员。为这一目的确定了西岸七个地区,另外指定了五个‘预备’地区,以免发生进一步入侵事件。西岸的所有城市都成立了区域小组,并为每个区域指定一个牵头的捐助者和/或联合国机构,审查基础设施和公共机构受到的破坏情况,并制订一个商定的优先行动清单。

30. 这一破坏情况评估工作于 5 月中旬完成,估计在 3 月份和 4 月份期间,以色列军事入侵给西岸造成的物质破坏和机构破坏总金额为 3.42 亿美元。从部门

角度看，私营部门遭到的破坏最严重，修理费用总金额大约为 1 亿美元。纳布勒斯市（及其历史遗迹）受到的打击最严重（1.13 亿美元），之后是杰宁和拉马拉行政区。巴勒斯坦权力机构的若干部门、道路、私人房舍和古老的文体遗迹以及供电和供水网络、学校和医务所也受到了重大破坏。难民受到了特别打击。

31. 这些数字不包括收入损失以及社会和人道主义费用。5 月份在人道主义事务协调厅主持下另外开展了一次联合国评估工作，评估人道主义损失。在损失评估工作期间，支持小组还有责任了解捐助者为修理工作提供经费的计划，并了解捐助者所表示的按部门和地区提供经费的倾向。

32. 2002 年 4 月 25 日，协调对巴勒斯坦人提供的国际捐助特设联络委员会在奥斯陆召开了一次非正式会议，以色列和巴勒斯坦权力机构作为客人参加了会议。估计所需金额为 20 亿美元，其中包括用来维修 3 月/4 月份期间产生的物质破坏的 3.42 亿美元。在会议上共认捐了 12 亿美元。召开这一会议的背景是美国国务卿科林·鲍威尔在四方联合声明的基础上提出的三方面战略框架。捐助者商定，要审查是否可将其一些经费用于眼前的需求，并审查是否可以提供更多经费。捐助者重申，他们决心恢复巴勒斯坦权力机构在国家和城市两级提供基本服务以及维护法治的能力。他们还同意作出努力，重新创造正常的经济生活条件及支持私营部门恢复。在放松封锁以及便利和保护捐助界的工作方面，以色列的合作对于实现这些目标非常重要。

四. 联合国援助面临的挑战

33. 2002 年 3 月和 4 月份期间暴力事件急剧增加，联合国各机构和捐助界在向巴勒斯坦人民提供援助方面面临的一系列挑战更加严峻。

A. 行动限制和人道主义援助的准入问题

34. 以色列当局的封锁措施给巴勒斯坦家庭的日常生活造成了极大影响，另外还给那些努力开展各种发展和人道主义援助活动的所有联合国机构和整个捐

助界带来了重大障碍。具体来说，联合国各机构的后勤受到了巨大影响：多处检查点、实行宵禁和内部封锁、以及对国家工作人员出差实行的繁琐的许可证和磁卡制度，给国际工作人员和国家工作人员造成了长时间的延误和不愉快的漫长旅行，造成费用增加，并且往往导致联合国各机构的本国工作人员无法报到工作。例如在 3 月下旬和 4 月发生的危机的高峰时期，加沙地带一分为三，严重扰乱了人道主义事务，使近东救济工程处将近 800 名当地工作人员无法上班。除此之外，封锁和宵禁还经常使得接受援助的人无法到达分发和服务地点，或者迫使他们绕远路才能到达目的地，从而严重损害了联合国各机构履行向巴勒斯坦人民提供援助和救济的使命的能力。例如，对于粮食计划署工作人员来说，对粮食分配工作和受益人进行监测变得日益困难，及时开展粮食计划署各种有关活动也变得日益困难。封锁还明显影响到联合国各机构的巴勒斯坦对应方的行动和工作能力，造成项目伙伴和各机构之间的勾通和协调不畅。此外，由联合国各机构提供经费的许多联合国设施以及各机构的房地也受到了以色列炮弹轰击的破坏，或者房地被以色列国防军占用。例如，以色列国防军将近东救济工作处和教科文组织的学校和教育设施改成营房或拘留中心。

35. 在过去几个月里，准入限制达到了前所未有的程度，使联合国各个机构的紧急人道主义援助行动变得极其困难，并且经常带有危险性。联合国援助车队和医疗小组（其中包括救护车）在要求进入西岸的各个地区和加沙地带的广大地区时，一再被拒绝进入或者被严重拖延。除了这些行动限制以外，近东救济工程处车队和救护车曾经遭到以色列军队的枪击，近东救济工程处和被占领土协调办事处工作人员在没有受到指控的情况下遭到逮捕和关押。近东救济工程处一名工作人员于 3 月 7 日在 Tulkarem 附近一辆近东救济工程处救护车协助一名医务人员时，被开枪打死。在加沙，卡尼渡口自从 3 月 29 日以来一直不让近东救济工程处的集装箱货物通过。截至 5 月 13 日，近东救济工程处有大约 348 个计划运往加沙的集装箱目前被卡在 Ashdod 港口，不准进入加沙。

36. 近东救济工程处和被占领土协调员办事处一直在通过各种渠道不断努力改善人道主义援助通行状况。被占领土协调员办事处在捐助界的项目实施问题技术工作队范围内，带头进行联合国方面的各种努力，就改善准入问题与以色列进行谈判。近东救济工程处和被占领土协调员办事处在当地频繁与以色列当局交涉，但过去一年里的局势不但没有改善，而是急剧恶化。截至 2002 年 5 月底，以色列当局对通过关键检查点的联合国人员、车辆和物资继续实行限制，并在这些检查点对联合国人员（包括外交人员）和车辆实行闯入式的搜查和检查程序。更令人担忧的是，2002 年 5 月初，以色列向国际社会公布了一份新计划，进一步加紧对巴勒斯坦各城市和对村庄的封锁。根据以色列当局的说法，这一计划有下列特点：

(a) 人员的移动：西岸的各主要城市将被封锁。巴勒斯坦人如果没有以色列当局发放的许可证，不得往返西岸各城市。除此之外，不再允许巴勒斯坦人（其中包括联合国和捐助者聘用的当地工作人员）从西岸或加沙进入以色列或东耶路撒冷。国际工作人员（其中包括外交人员）在通过加沙地带的 Erez 进入以色列时，其车辆以及行李必须接受搜查；

(b) 货物运输：从以色列到西岸以及西岸各城市之间的货物运输将受背对背制度管制（以前对西岸实行非常有限的背对背制度，并且仅仅对跨过绿线的货物运输实行这一制度）。共有 8 个检查点（在西岸的主要巴勒斯坦城市附近）被定为实行背对背制度的地区，并且只有在这些地方能够进行交换。运送人道主义物资或者运送与捐助者项目有关的物资、并挂有联合国或捐助者车牌的卡车，在卡车由国际司机驾驶的情况下才允许进入西岸。在捐助者和联合国的物资中，只有人道主义物资（主要是食品）可进入加沙地带。

37. 国际社会承认以色列对安全的关注正当合理，在自杀袭击持续不断的背景下尤其如此。秘书长已一再谴责这种袭击，尽管如此，这些新措施极其令人忧虑，不仅因为这些措施涉及到法律问题，而且因为这些措施给各机构提供人道主义和发展方面援助的能力产

生了重大影响。此外，由于这些措施将对已经非常脆弱的巴勒斯坦经济产生巨大消极影响，因此联合国和捐助者的参与将很可能被迫转向人道主义活动，从而断送过去数以百万计发展援助活动所产生的长期效果。

B. 优先需要仍未得到满足

38. 世界银行在 2002 年 3 月关于巴勒斯坦经济的评价中，简要描述了政治事态发展对西岸和加沙的经济前景产生影响的三种不同的预测景况，并附列今后几年相应的捐助者承付款数额。这三种预测景况是：

(a) “维持现状”的预测景况，是指 2002 年初的关闭和对抗状态，物资和人员的流动受到限制，但继续有 5 万劳工可进入以色列，捐助者预算支助维持在预计的水平（每月 6 400 万美元），以色列不付应付税收款；

(b) “政治和解”的预测景况，是指导致停止敌对行动、取消关闭以及以色列恢复转交税收；

(c) “加紧关闭”的预测景况，是指实行更严厉的关闭，武装冲突造成更多的物质破坏以及贸易和行动受到严重阻碍，同时几乎任何劳工都不能进入以色列。捐助者的预算支助将继续在预计的水平，以色列不付上述税收。

39. 当地的局势现已恶化到第三种预测景况预计的程度，不过这并不排除今后朝着其他预测景况演变的可能性。这意味着，为了满足目前景况下的上述各种需要，2002 年至少需提供 17 亿美元，现已有其中的 9.56 亿美元，还差 7.66 亿美元。我们的理解是，经济要出现任何复苏，就必须立即停止关闭和停止对物资及人员流通的严格限制。由于 3 月/4 月期间以色列入侵造成的损失，物质重建工作（私营部门、基础设施、住房、遗产、巴勒斯坦权力机构的机关和建筑物）已成为更为紧迫的优先事项，向因基础设施瘫痪、服务中断和失业而生活艰难的巴勒斯坦人提供紧急援助，也同样紧迫。极其严厉的关闭还意味着，所剩余的巴勒斯坦私营部门大多要倒闭，法律和秩序及提供

社会服务的工作将进一步崩溃。关于巴勒斯坦权力机构的财政前景，则在很大程度上将取决于政治环境本身的发展情况。由于政治环境变幻莫测，对巴勒斯坦权力机构来年的财政需要作出的任何预测都必须被视为完全是推测性的。根据估计，如果以色列不恢复转交结清税收款，2002年巴勒斯坦权力机构的外部预算援助需要9.24亿美元。如果以色列恢复了转交税收，则所需经费额将降至6亿美元。

40. 从目前加紧关闭的预测景况的角度出发，各联合国机构都强调有必要在各自的部门加强交涉活动。卫生组织着重指出这样一个事实：卫生部的财政状况正危及保健部门的运作，同时，限制行动也对巴勒斯坦人民的健康产生非常不利的影响。只要关闭政策实施不中断，卫生组织、其他保健行动者以及更广泛地说各种社会服务提供者，都不能不制定短期战略以尽量减少对提供服务系统的影响，而费用将不断增加。卫生组织还指出，必需持续评估健康情况和应对能力；必需支助以确保不间断地提供预防性保健方案服务；必需制定分发药品战略；以及必需加强与主要的保健服务提供者监测各种疾病和营养状况的系统。在这个部门，人口基金强调有必要加强负责规划和管理生殖健康方案的主要的巴勒斯坦机构的能力；有必要加强努力，提供更多高质量的、基本的生殖保健服务和使更多的人获得这样的服务；有必要重建诊所以及确保提供基本药品和医疗用品；以及有必要发展巴勒斯坦保健系统的心理保健能力。近东救济工程处强调住房、学校、诊所、供电以及水和卫生系统广泛遭到破坏，估计另外需要7 000万美元来满足西岸和加沙难民的紧急人道主义需要。向教育部门提供紧急援助、创造就业机会、以及重建住房/住所，是近东救济工程处强调的其他优先事项。粮食计划署指出，经济活动因为关闭和破坏而停顿，这意味着穷人获得粮食的机会进一步削减。因此，粮食计划署强调有必要开展更多的紧急活动，以满足领土上新的粮食供应需要。开发计划署方案中最重要的优先事项是，修复公共和私营部门的体制和结构遭受的破坏；创造就业机会是

另一个主要的优先事项，支助公共部门的能力建设和预期的行政改革也是重要的优先事项。

C. 加强协调

41. 捐助界和联合国机构都同意有必要加强捐助者之间的协调以及捐助者同巴勒斯坦权力机构间的协调。这包括帮助制定巴勒斯坦紧急计划；支助加强巴勒斯坦权力机构的核心经济管理机构；以及进一步重振援助协调机制、包括促进发展活动的机制的活力。在3月/5月危机期间，近东救济工程处在实地救济工作中率先协调和执行联合国对西岸各地平民的援助，工程处得到它本身和其他联合国机构的工作人员的帮助，他们在工作中安全受到很大威胁。各联合国机构依靠它们的核心工作人员，继续执行其经常方案（只要在当时情况下还能够执行这些方案）及各种紧急活动。在军事活动刚刚结束之后，人道主义事务协调厅（人道协调厅）还开始建立一个人道主义信息中心，这是一个人道主义数据收集、分析、报告和新闻中心，为包括巴勒斯坦权力机构、捐助者和救济行动者在内的所有利益相关者提供所需的信息。此外，人道协调厅的一个小组作为被占领土协调员办事处的人道主义协调中心，为特别协调员办公室提供人道主义信息和分析性投入。被占领土协调员办事处带头与以色列政府合作，企图确保人道主义机构能全面和不受阻碍地接触需要援助的人们。所有这些努力是在当地援助协调委员会联合主席建立的总协调结构内进行的，以确保总的人道主义反应措施排定优先次序、减少重复和保证效率。

五. 结论

42. 过去一年里中东的政治危机深化。但是，尽管我们看到了死亡和破坏，仍然显露一些令人乐观的理由。国际社会对中东和平前景正在逐步达成共识——以色列和巴勒斯坦这两个国家，在一个经济繁荣的区域里，在安全和得到承认的边界内，共同生存。国际社会仍有决心要以综合的方式，努力实现这一前景，谋求在危机的安全、政治和经济三个方面平行并进。

43. 然而，被占领的巴勒斯坦领土上目前局势的特点是经济危机加深，产生日益严重的人道主义后果。巴勒斯坦人民面临经济崩溃和社会瓦解的威胁。需要继续提供紧急经济和社会援助，但这不能取代重开政治对话和走向一致同意的解决方案。同时，可确定一些具体措施，以缓解关闭和其他行动限制措施造成的经济和人道主义影响，以及缓解财政状况。

44. 以色列因其公民遭到恐怖袭击而作出反应在西岸和加沙地带实行不断加紧的关闭制度，是这次满布乌云的经济和社会危机的直接和唯一的最重要原因，这次危机产生了深刻影响。它还削弱了巴勒斯坦、联合国及捐助者推动和支持巴勒斯坦权力机构改革进程的努力。

45. 援助界面临一个多方面的挑战：继续支持巴勒斯坦权力机构和巴勒斯坦民间社会的中期和长期发展活动和能力建设活动，同时帮助修复物质和体制破坏，并对人民日益增加的人道主义紧急需要采取应对措施。援助界的工作环境充满了暴力和关于保护平民的国际人道主义法的既定规范频遭侵犯。尤其令人苦恼的是，援助界在接触冲突中的平民受害者受到重重阻挠。

46. 联合国介入以及向巴勒斯坦人民提供援助，需要捐助者之间以及联合国与巴勒斯坦权力机构之间进

行无间的合作，并根据不断变化的情况经常审查工作的优先次序。现有资金可能需要重新制定方案，也必须另找更多的资金，以支助修复、重建和日益增长的人道主义需要。除非并直至取得了真正的政治进展，否则联合国系统就有必要准备好面对越来越多的巴勒斯坦人依靠国际社会的救济和慷慨这样一种局面。

47. 应付眼前的挑战，要求有关各方充分尊重它们根据国际人道主义法承担的义务，要求它们竭尽全力便利联合国机构以及捐助界和援助界的工作。捐助者向人道主义机构提供财政援助和支助巴勒斯坦权力机构预算这类具有深远意义的努力，应受到赞扬，必须继续下去。我呼吁国际社会为巴勒斯坦人民援助方案提供必要的资源。我特别提请注意近东救济工程处最近发出的紧急呼吁，近东救济工程处向几十万巴勒斯坦人提供至关重要的服务。

48. 联合国本身将作为四方的一方、与捐助界共同努力，继续提倡结束包括恐怖主义在内的暴力行为，促进实事求是地重开双方的政治对话，导致根据有关的联合国决议和“土地换和平”原则，实现全面、公正和持久的政治解决。同时，联合国将继续谋求进展，实现这个地区经济繁荣昌盛，因而巴勒斯坦人的生活条件以及以色列人和地区内所有其他人的生活条件将成为巩固人民之间和平与和解的坚实基础。