



# 大会

## 经济及社会理事会

Distr.: General  
27 June 2005  
Chinese  
Original: English

### 大会

#### 第六十届会议

暂定项目表\* 项目 74(d)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括  
特别经济援助的协调

### 经济及社会理事会

#### 2005 年实质性会议

临时议程\*\* 项目 9

各专门机构以及与联合国有关系的  
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

### 秘书长的报告\*\*\*

#### 摘要

在审查年度中，以色列宣布从加沙地带和西岸北部部分地区撤出的《脱离接触计划》，巴勒斯坦总统阿拉法特去世，巴勒斯坦成功举行总统选举，尽管持续的暴力活动造成以色列和巴勒斯坦人丧生，双方为重启和平进程作出了谨慎的努力。以色列军方所采取的内部和外部封闭及其他措施在本报告所述期间的后期有所缓解，但继续造成巴勒斯坦人的经济困境，对必要紧急救援品的交付造成限制。

迫于人道主义状况，紧急援助依然是整个年度的优先事项，然而，联合国各机构通过技术支助和能力建设等举措，采取方案拟订措施，协助巴勒斯坦权力机构再度把重点放在中央和市一级的较长期规划和改善施政上。

本报告说明了联合国各机构与巴勒斯坦以及捐助方对应机构合作，为支助巴勒斯坦平民和机构所作的努力。

\* A/60/50 和 Corr. 1。

\*\* E/2005/100。

\*\*\* 本报告在规定的期限后提交，目的是列入尽可能多的最新资料。



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会 2004 年 12 月 2 日第 59/56 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向大会第六十届会议提出该决议执行情况的报告。本报告所述期间为 2004 年 5 月至 2005 年 4 月。

2. 关于巴勒斯坦人民生活和社会经济状况的资料见联合国其他机构编写的报告，特别是(a) 西亚经济社会委员会(西亚经社会)关于以色列的占领对包括耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和对被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件的经济和社会影响的报告(A/59/89-E/2004/21)；和(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)主任专员的年度报告(A/59/13)；(c) 人道主义事务协调厅(人道协调厅)关于加沙地带人道主义状况的题为《处于边缘的加沙》的报告(2004 年 10 月)。

3. 在这一年里，联合国中东和平进程特别协调员和秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表继续努力支持和平进程，确保巴勒斯坦权利机构、联合国、国际社会和以色列政府之间保持切实有效的协调，同时记录被占领巴勒斯坦领土的经济和社会状况。

## 二. 目前局势概述

### 政治背景

4. 以色列的《脱离接触计划》于 2004 年 2 月宣布。国际社会对这一撤出加沙地带和西岸北部部分地区的举措表示欢迎，但同时强调必须在巴勒斯坦权利机构和中东四方之间进行协调，执行工作必须完全遵守《路线图》的各项规定。四方在 2004 年 5 月 4 日的声明中表示支持这一举措。

5. 联合国继续呼吁全面执行安全理事会第 1515 (2003) 号决议所赞同的《路线图》，并呼吁通过全面执行第 242 (1967) 号、338 (1973) 号、1397 (2002) 号和 1515 (2003) 号决议，实现公正、持久和全面的中东和平。联合国敦促各方把《脱离接触计划》作为恢复全面谈判的第一步。尽管该计划具有单边特性，对该计划的经济影响也存在各种关切，但是，国际社会与双方展开合作，以确保以色列的撤出将以有助于振兴巴勒斯坦经济和恢复和平进程的方式进行。

6. 在马哈茂德·阿巴斯 (Abu Mazen) 当选巴勒斯坦总统和 2005 年 1 月以色列新政府成立之后，双方采取了积极步骤，给该地区的变革带来希望。2005 年 2 月 8 日，双方在沙姆沙伊赫举行阿巴斯总统和沙龙总理之间的首脑会议。会议期间，两位领导人重申对《路线图》的承诺，并同意结束针对对方人民的一切暴力行为和军事活动。

7. 在沙姆沙伊赫达成的谅解的执行工作遭遇诸多困难和拖延。双方多次重申将致力于协调执行以色列提出的脱离接触计划，但直到 2005 年 4 月，进展依然十

分缓慢。在此背景下，四方于 2005 年 4 月任命世界银行离任行长詹姆斯·沃尔芬森担任特使，监督协调国际社会支持脱离接触计划的努力，推动各方在这方面的协调和合作。在撤出方法、资产处置以及所设想的巴勒斯坦经济（包括投资和资金筹措）在撤出后实现复兴方面，特使将发挥具体作用。

#### 人道主义和社会经济背景

8. 总体而言，被占巴勒斯坦领土的宏观经济指标显示，经济在持续冲突和关闭的重压下仍然保持活力。国内生产总值的增长率据估为 3%，已连续两年保持正增长，但低于 2003 年。国内公共税收在 2004 年第一次超过预算预测。然而，在这一积极的景象背后，持久的社会和人道主义危机气氛持续了一整年，其间，冲突不时加剧，隔离墙修建持续进行，财政危机挥之不去。由于潜在投资人对政治局势依然缺乏信心，私人投资、特别是对生产部门的投资持续低迷。

9. 到 2004 年底，约 48% 的巴勒斯坦人生活在贫困线以下，如果总体情况持续下去，贫困率预计将会上升。<sup>1</sup> 缺乏食品安全的情况在 2003 年有所缓解，只有 37% 的巴勒斯坦人受到影响。<sup>2</sup> 总体而言，人均粮食消费自 2000 年 9 月以来下降 25-30%。总的来说，加沙地带对外援的依赖程度高于西岸。在加沙地带，人道主义援助占家庭口粮篮的主要部分，而在西岸，就业和临时工是家庭收入和粮食的主要来源。

10. 以色列采取的行动限制是普通巴勒斯坦人经济困境的近因。由于加沙地带的冲突在 2004 年加剧，针对这一地区的限制变得更加严厉。在本报告所述期间，拉法过境点关闭达 86 天，严重打断了进出加沙的国际人员和货物流动。与 2003 年相比，2004 年每天进入埃雷兹工业区的工人平均人数下降 75%，穿越埃雷兹前往以色列工作的人数下降 64%。加沙工人的外出机会减少，是造成巴勒斯坦总失业率在 2004 年达到 26.9% 的主要因素。<sup>3</sup> 与此同时，使用 18 岁以下童工的趋势不断扩大，在加沙地带和西岸受隔离墙的影响社区尤其如此。<sup>4</sup> 然而，必须指出的是，到 2005 年 2 月中，进入以色列以及过境进入埃雷兹工业区的工人总人数大幅上升。

11. 卡尼是加沙地带和以色列之间主要商业终点站，与 2003 年相比，2004 年经过此地、从以色列进口的商品增加 5%，出口商品下降 30%。与 2004 年同期相比，2005 年第一季度经过卡尼的进口商品下降 18%，出口商品下降 39%。<sup>5</sup> 内部检查站限制了加沙地带北部、中部和南部地区之间的流动。隔离墙连同 700 多个路障打断了西岸以及进出以色列的货物和人员流动。Allenby 桥仍然是住在西岸的巴勒斯坦人的唯一国际过境点。

12. 2004 年 7 月 9 日，国际法院依照大会 2003 年 12 月 8 日第 ES-10/14 号决议发表咨询意见。咨询意见表示：修建这一隔离墙“构成以色列对其在适用的国际人道主义法和人权文书下所承担的多项义务的违反。”2004 年 7 月 20 日，大会通

过第 ES-10/15 号决议，承认国际法院的咨询意见，要求以色列履行其法律义务，并呼吁全体会员国也履行义务。该决议还请秘书长对与隔离墙有关的损失建立登记册。登记册将于 2005 年晚些时候完成。

13. 以色列违反国际法院 2004 年 7 月 9 日的咨询意见以及大会第 ES-10/13 号和 ES/-10/15 号决议，继续在西岸修建隔离墙。到 2005 年初，隔离墙长约 205 公里，其中 24.1 公里为混凝土板，181 公里为栅栏状结构。另外 72.1 公里正在修建中。隔离墙与绿线之间的土地约为 157 800 英亩，这些地区大约有 93 200 巴勒斯坦人受到波及。据估计，与隔离墙有关的没收土地以及进入限制，给巴勒斯坦人造成约计 3.20 亿美元的财产和收入损失，<sup>1</sup> 而隔离墙使得巴勒斯坦人更难以进入以色列劳工市场和商品市场。<sup>6</sup>

### 三. 联合国的应对之策

#### A. 人类和社会发展

14. 在本报告所述期间的许多时间里，社会和经济困境持续，一些地区的冲突加剧，这意味着把大多数投资从人道主义方案转向发展方案的工作受到拖延。然而，随着双方在 2004 年底采取有利措施，若干联合国机构根据巴勒斯坦权力机构规划部确定的优先事项，对中期规划和方案拟订给予越来越多的关注。这样，若干联合国机构还同意着手统一对被占巴勒斯坦领土方案需求的评估。联合国在承诺支持建立具有生存能力的巴勒斯坦国的框架内所面临的关键挑战，是确保不断增加对公共机构的技术支助和能力建设支助。

#### 教育

15. 联合国各技术机构对教育部门进行了大量投资。近东救济工程处率先花费 1.31 亿美元修建 273 所小学和预备学校，这些学校的在校学生约有 254 000 人。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在具体领域提供了技术援助，其中包括《普及教育倡议》、技术和职业教育与培训、早期儿童教育、教师培训、成人扫盲、包容性教育和高等教育。2004 年 4 月和 5 月间，教科文组织向在拉马拉举行的有史以来第一次普及教育会议提供资助和技术支助，这次会议启动了目前正在执行中的《巴勒斯坦普及教育全国行动计划》。

16. 联合国儿童基金会(儿童基金会)开展一项促进在关爱儿童的环境中学习的方案。除在 2004 年获得支助的 68 所学校外，在 2005 年又增加了 32 所学校。该方案内容包括社区宣传会议以及对 800 名教师和 100 名小学校长开展关爱儿童学校理念的培训，强调非暴力。

#### 卫生

17. 在本报告所述期间，卫生投资依然是联合国各专门机构的优先事项。近东救济工程处花费 3 200 万美元，继续开办 54 个提供全面初级保健的卫生设施，在

其中 12 个卫生设施中设有理疗门诊，提供复健服务，并开办一所拥有 63 个床位的医院。世界卫生组织（卫生组织）投资 250 万美元，支助母婴健康、传染性与非传染性疾病、营养、精神保健、粮食安全以及必需药品清单方面的优先发展活动。联合国人口基金（人口基金）利用大约 140 万美元的发展投资，着重改善提供生殖保健服务的 42 个初级保健设施和 11 个全面护理设施的无障碍环境。联合国开发计划署（开发计划署）在这一部门的工作中心是向边远村庄的基本诊所提供基础设施支助，例如，最近在盖勒吉利耶省开办了 Hi ja 诊所。

18. 联合国毒品和犯罪问题办事处把重心放在预防滥用毒品以及相关的艾滋病毒/艾滋病。来自加沙和西岸的非政府组织代表出席了联合国毒品和犯罪问题办事处于 2004 年 7 月 5 日至 7 日在开罗举办的一个培训讲习班，所受培训包括在注射毒品使用者中有效预防艾滋病毒/艾滋病以及筹备和规划以此种使用者为对象的外联方案。培训讲习班结束后，非政府组织在一位联合国毒品和犯罪问题办事处顾问的协助下完成项目提案。非政府组织随后收到该办事处向加沙和西岸分别提供的 25 000 美元种子资金，用于落实外联活动，在注射毒品使用者中预防艾滋病毒/艾滋病。

### 多部门发展支助

19. 世界银行对进行中的紧急工作进行平衡，再次把重心放在中期发展议程上。世银对新出现的社会经济动态以及捐助方介入进行监测和分析，就经济发展优先事项与战略向巴勒斯坦权力机构、联合国以及捐助界提供咨询。世银在被占巴勒斯坦领土的现有项目组合包括总额达 1.64 亿美元的 14 个项目，在本报告所述期间支付了 5 000 多万美元。介入的关键领域包括水、卫生、教育、社会服务以及私营部门。联合国人类住区规划署（人居署）划拨约 500 万美元，用于改善巴勒斯坦人民的总体住房条件。开发计划署在经常方案中提供了约 580 万美元，向各个社会部门提供基础设施支助。

### 有针对性的社会援助

20. 在本报告所述期间提供了大量拨款，来满足长期处于以及最近陷于弱势的巴勒斯坦人的需求。世界银行总额为 1 000 万美元的社会安全网项目，旨在缓解危机对最弱势群体的冲击，保护贫穷儿童，增强社会事务部的机构能力。近东救济工程处开展的救济和社会服务项目侧重于处于最弱势的难民，并认识到贫穷压在妇女身上的日益沉重负担。到 2005 年 4 月，共拨给 1 700 万美元的现金和粮食援助。从这一有针对性方案接受支助的家庭中，有 44% 是妇女为首的。

21. 世界粮食计划署（粮食计划署）和粮食及农业组织（粮农组织）在缺乏粮食安全的地区查明处于弱势的非难民受益者，以提供有针对性的支助。儿童基金会的活动涵盖那些受到关闭、房屋拆除、军事侵入及隔离墙影响最严重的地区。为了确保向最弱势群体提供服务，儿童基金会在加沙、希布伦、图勒凯尔姆、纳布卢

斯和杰宁建立办事处。人口基金通过 105 个社区支助小组的 313 名受过培训的妇女志愿者，援助处于地理隔绝地区的育龄妇女，因为她们面临着孕妇死亡率和发病率上升的危险。与此同时，卫生组织倡导所有巴勒斯坦人都可以安全享用保健设施。

### 人权和妇女

22. 联合国妇女发展基金(妇发基金)的工作重心是巴勒斯坦妇女更多参与社会、经济和政治生活中，增强妇女作为变革推动者的力量，使之能够更好地应对危机造成的影响。妇发基金在开展的所有活动中，鼓励遵守国际人权标准，特别是遵守《消除对妇女一切形式歧视公约》。妇发基金 2004 年对这些活动的投资共计 10 万美元。

23. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续开展技术援助方案，支持法治、司法及人权教育和宣传。人权高专办是与巴勒斯坦权利机构、巴勒斯坦公民权利独立委员会以及与非政府组织和教育部门合作，开展各项活动的。人权高专办与妇女事务部一道，举办了一个关于巴勒斯坦妇女在促进人权方面的作用的讲习班。

24. 近东救济工程处向 102 个社区性设施提供支助，这些设施主要面向巴勒斯坦难民社区中的弱势部分，例如妇女、儿童、青年和残疾人。这些中心鼓励妇女在社会中发挥更为公开的作用，大大增强了难民妇女在管理、财务和行政方面的技能。

25. 教科文组织的活动包括一项旨在消除两性差异的项目。项目总额为 110 000 美元，由教育部和高等教育部协同妇女事务部执行。教科文组织还开展一项能力发展方案，其中包括一系列培训讲习班，向在西岸挑选的四所女子学校的学生提供技术指导和辅导。就建立一座巴勒斯坦妇女资源中心达成协议，该中心将作为妇女问题信息中心，并兼作建立网络、宣传与政策研究中心。儿童基金会还开展一个促进并监测儿童和妇女权利的方案，并协助拟订了青少年审判法草案和刑典草案。此外，儿童基金会还就童工、羁押儿童以及针对儿童的暴力行为开展研究。

### 千年发展目标

26. 《千年发展目标》报告在 2003 年发表后，开发计划署在联合国各机构、巴勒斯坦各团体以及国际合作伙伴之间大力推动有关议程。此外，开发计划署还向规划部的工作提供支助，以使巴勒斯坦的中期发展优先事项与千年发展目标保持一致。

## B. 支助巴勒斯坦机构

27. 报告所述期间机构支助的关键方面是向巴勒斯坦权力机构经常预算费用紧急供资。薪金支助尤其是高度优先事项，因为公共部门的薪金对于巴勒斯坦个人的生计和巴勒斯坦总体经济都很重要。世界银行是多方捐助者的公共财政管理改

革信托基金的监管人，截至 2005 年 5 月，该基金已经付款 1.98 亿美元，用于巴勒斯坦权力机构的预算。紧急付款占整个时期内全部付款额的 80% 以上。世界银行本身的业务包括几个紧急服务支持项目，提供资金购买维持服务所需的物资和服务，缓解教育、卫生和社会福利服务的恶化现象。世界银行向这些项目提供了 6 000 万美元，因此又从其他捐助者争取到 1.15 亿美元。这些项目在弥合政府关键社会部门非薪金供资缺口方面十分关键。

28. 除预算支助外，联合国各机构还投资大约 1 000 万美元，直接用于帮助巴勒斯坦权力机构的技术援助和能力建设活动。开发计划署向公共机构投资 600 多万美元，包括向巴勒斯坦中央选举委员会提供直接财政和技术支持，举行 2005 年 1 月份的总统选举。在环境管理领域，开发计划署帮助成立了巴勒斯坦能源中心，协助采用了第一个《巴勒斯坦建筑规范》。这是阿拉伯世界的第一个建筑规范，它为巴勒斯坦工程人员和设计人员设计和建造建筑物，最大限度的节省能源提供了蓝图。

29. 卫生组织同欧洲共同体、世界银行、意大利和大不列颠及北爱尔兰联合王国协调，积极参加了卫生部领导的卫生部门审查。卫生组织进一步支持卫生部制定执行全国卫生政策，尤其是在心理保健、营养、粮食安全和基本药物方面，同时还协助卫生部编写被占领巴勒斯坦领土内营养状况的正式报告。卫生组织继续发展和扩大“Health Inforum”信息管理系统，该系统在卫生紧急协调会议期间协助决策。卫生组织还促进欧洲六个城市同巴勒斯坦六个城市之间的联系，协助关于环境和公共保健问题的技术交流。

30. 在卫生领域，人口基金的能力建设措施包括为五个部的人口和生殖保健统计单位进行培训，并提供技术援助协助制定政策和战略。2004 年 4 月，计划部举办了一次专家务虚会，讨论面对发展需求，可能出现的人口问题和给巴勒斯坦权力机构带来的政策问题。人口基金为教育部公立学校系统的教师和辅导员进行了关于生殖保健问题培训，协助编写了关于性保健和生殖保健教育课程。儿童基金会提供了所有必要的信息技术基础设施和资金，培训保健工作人员，为卫生部和近东救济工程处建立协调的管理信息系统，促进免疫方案，使巴勒斯坦权力机构能掌握西岸所有地区的全面数据。

31. 粮农组织协助在巴勒斯坦中央统计局内建立了粮食不安全和脆弱信息监测系统。自 2005 年起，这一数据库将使利益有关者能够很方便地获得有关营养、粮食安全和脆弱性的最新、综合和有关政策的信息。粮食计划署作为其过渡到长期救援和恢复业务的一环，开始规划有层次的能力建设，让巴勒斯坦权力机构更多地参加方案执行，向社会事务部和农业部提供全面技术支持。

32. 儿童基金会在其能力建设工作中，同教育部和卫生部一道，按照“为世界儿童建设非暴力与和平文化国际十年”的意图，解决学校内暴力问题。教育部 300 名学校辅导员获得培训，另有 300 多人即将接受培训。同教育部一道出版了“关

心儿童的学校教师手册”和“生活技能教育培训手册”。教科文组织向教育和高等教育部提供了大量技术援助，及政策和规划咨询，协助编写该部的第二个中期战略计划。人权事务高级专员办事处同司法教育委员会一道把人权内容纳入培训方案；同加沙和杰里科的警官学院一道把人权内容纳入执法官员的培训课程；同教育部一道编写人权教育方案。

33. 在文化领域，教科文组织协助文化部制定巴勒斯坦权力机构的综合文化政策，并在相隔4年之后，举办了第六次国际书市，使巴勒斯坦人有更多机会接触到世界各地的知识。2005年3月的书市活动，吸引了大约10万人，他们购买了近50万本书。教科文组织还同旅游和古籍部一道执行了综合能力开发方案，加强该部计划、管理和监测文化遗产保护的能力。方案结束后，编制了第一个巴勒斯坦文化和自然遗产遗址清单。

34. 在经济发展领域，联合国贸易和发展会议(贸发会议)继续向巴勒斯坦权力机构和民间社会提供一系列技术援助、咨询服务和能力建设项目，其中涉及海关行政管理及自动化、发展战略、贸易政策、挽留投资、公共债务管理和便利贸易。2001-2004年之间捐助者给贸发会议累积的承诺额至今达到220万美元，其中150万美元已经使用。国际劳工组织(劳工组织)协助巴勒斯坦雇主和工人组织，并捐款给按照总统命令设立的就业和社会保护基金，以协调所有创造就业的财政援助和技术援助。劳工组织还协助劳工部加强其劳工市场信息系统，创建就业工作队。劳工组织同社会事务部合作，协助成立了希布伦残疾人和有特殊需求者职业和康复中心。劳工组织为这些活动投入了将近500万美元。

35. 在其他技术领域，国际原子能机构协助巴勒斯坦权力机构控制农业虫害。农业部的一个六人小组继续得到同位素和放射性技术使用方面的技术支持，以便监控加沙地带的地中海果蝇。联合国人居署开始协助巴勒斯坦权力机构进行城市规划和发展，及为被占领巴勒斯坦领土制定住房政策。

36. 除协助公共机构之外，联合国各机构还继续发挥作用，尤其是通过同巴勒斯坦非政府组织和国际非政府组织建立合作伙伴关系，推动民间社会的活动和发展。人权事务高级专员办事处敲定了同巴勒斯坦公民权利独立委员会，一个巴勒斯坦人权机构之间的协定，开办包括能力建设倡议的联合方案；继续开展宣传活动和提供国际人权机制方面的培训，同更广泛的非政府人权组织界密切协作。人道主义事务协调厅设有六个外地协调办事处，成为联合国同非政府人道主义组织之间交往的重要协调中心。

### **C. 私营部门的发展**

37. 巴勒斯坦经济的复苏仍依赖于大的政局及内部和外部的封锁措施，许多方面却取决于私营部门将技能和资源投向生产性增长部门和就业密集型部门，如农业、建筑业和制造业。虽然2004年银行贷款利率上调，说明私营经济自发的恢

复活动和承担风险。2005年前几个月私营部门的复苏,越来越多地说明是巴勒斯坦人和国际社会做出的战略选择,要在脱离接触之后的时期内促进经济增长。在这方面,联合国一些组织设法支持巴勒斯坦私营部门。

38. 这方面比较突出的是近东救济工程处的小额信贷方案,该方案向小商号发放了大约 15 000 笔贷款,价值超过 1 700 万美元,贷款回收率超过 90%。开发计划署的农村和经济发展方案向开垦土地和农村综合发展的新项目投资了大约 500 万美元。粮农组织和开发计划署又协助农业部拟定农业振兴方案,在被占领巴勒斯坦领土全境促进农业活动。在这一范围内,粮农组织开始执行一个 150 万美元的项目,支助西岸和加沙地带四个地区的园艺业、畜牧业和农业销售。另外比较突出的还有世界银行两个正在开展的私营部门项目,一个是价值 1 000 万美元的加沙工业园方案,另一个是价值 1 700 万美元的巴勒斯坦住房项目。

39. 2004 年 10 月,近东救济工程处举办了阿拉伯-国际社会关于被占领巴勒斯坦领土社会经济重建和发展:走向独立国家问题的论坛这一重要的区域活动。参加活动的有阿拉伯、伊斯兰和西方主要的金融机构、国际组织、巴勒斯坦商业领导人和巴勒斯坦权力机构的代表,他们探讨了被占领巴勒斯坦领土内私营部门今后增长的各种途径。

#### **D. 联合国的紧急援助**

40. 鉴于报告所述期间大部分时间政局不稳,经济艰难,联合国向被占领巴勒斯坦领土提供的大部分援助是用于紧急回应短期需要。因为物资的运送和人员的行动受到限制,援助工作经常受到影响。2005年前几个月,政局似乎有所改善,捐助者便越来越多地关注中期援助议程,因此对紧急方案的支助便相对减少。

##### **紧急粮食支助和农业支助**

41. 据近东救济工程处称,向被占领的巴勒斯坦领土内几乎 30%的难民人口提供了粮食援助,包括西岸的 95 000 个家庭,加沙地带的 127 000 个家庭。不过,对于行动自由的限制,以及捐助者的援助减少,使得近东救济工程处缩减其核心紧急干预工作,包括粮食援助。因此,西岸粮食分配的营养价值减少 30%。

42. 2004 年 9 月,粮食计划署开展了连续第三次紧急行动,向不属于难民的 48 万巴勒斯坦人提供粮食援助,主要是维持生计,防止处于最弱势的巴勒斯坦人营养状况恶化。粮食计划署购买了加沙地带 93%的地方粮食产品,缓解了将人道主义物资运入加沙的问题。粮食计划署还在加沙和西岸购买面粉、橄榄油和其它粮食商品,向当地经济注入了 1 000 万美元。2004 年 4 月 1 日至 2005 年 3 月 31 日,粮食计划署提供了 7 万多公吨的粮食援助,有近 40 万人受益,总的费用为 3 500 万美元。

43. 粮农组织支持重建被摧毁和被毁坏的暖房。100 万美元的紧急项目包括农业投入和设备,向技工和农民提供暖房建设和管理、新的栽培方法等许多种培训课程。

### 紧急就业支助

44. 近东救济工程处的创造就业方案优先帮助家庭人口多的难民维持生计，每个工人每天能得到 10-12 美元收入（每个家人每天平均 2 美元）。就业方案协助修复难民营基础设施，翻修了工程处的设施。开发计划署从阿拉伯、亚洲和西方捐助者调集了 5 800 万美元，用于劳工密集的基础设施项目。其中 1 800 万美元用于紧急就业方案。粮食计划署提供以工换粮和以工换培训服务，协助近来家境贫穷的 39 700 名工人，大约有 238 000 名家人受益。

### 紧急卫生支助

45. 巴勒斯坦人获得预防保健服务和医疗服务的情况总的来说仍然良好。不过，因为封闭，冲突造成的心理疾病增加，获得心理卫生治疗的渠道不多，许多巴勒斯坦人在接受治疗时面临拖延。十分重要的是，据估计，隔离墙通过地区内的家庭，获得卫生服务时遇到困难的人数增加了 80-300%。收入减少，也限制了许多家庭支付私人保健的能力。社会状况艰难者和生活在贫困线以下的巴勒斯坦人获得医院服务的机会，为生活在贫困线以上人的一半。

46. 2004 年，近东救济工程处开办了五个巡回诊所。计划在 2005 年期间增加两个，但因资金短缺而暂停。2004 年，共接待了 112 966 名患者，费用为 200 万美元。近东救济工程处还同儿童基金会和卫生部合作，发起并参加了麻疹和维生素 A 工作，85 000 名五岁以下儿童接受了免疫注射。2005 年，儿童基金会为巴勒斯坦权力机构和近东救济工程处的免疫诊所购买了所有必要的疫苗和免疫用品。儿童基金会还同非政府组织和巴勒斯坦权力机构合作，提供了急救包、助产急救包和产科急救包；还提供了发电机，协助加沙地带各个飞地内的 10 000 名居民。

47. 儿童基金会及其非政府组织合作伙伴成立了九个紧急心理社会医疗队，每队配有大约 20 名合格的专业人员，治疗儿童和儿童看护人因冲突而产生的焦虑。总共有 4 700 名受暴力入侵和房屋被炸毁影响的儿童接受了治疗。另有 14 600 名儿童看护人具备了如何发现儿童焦虑迹象的技能，并向他们提供了充分的支持。这个项目间接帮助了大约 6 万名儿童。儿童基金会还同全国排雷行动委员会密切合作，审查全国战略，培训地雷风险教育教官。2004 年 9 月和 10 月入侵之后，在加沙地带进行了宣传活动，让人们了解未爆弹药的危险。2003-2004 学年，近东救济工程处向几乎 7 万名难民儿童提供了心理社会咨询。

48. 人口基金一个 100 万美元的紧急救济方案支助了被隔离墙隔离地区的产科看护需求评估，包括培训了 195 名保健人员，采购了 200 套急救包，减少妇婴死亡的风险。卫生组织还提供了紧急协调，分发了医疗器械、急救包及其他用品。

### 紧急教育支助

49. 2003-2004 学年，西岸和加沙地带 272 所近东救济工程处学校共停课 391 天。近东救济工程处设法补课，缓解其教育方案受到的冲击。2003 年，因资金短缺，

加沙地带的方案暂停，不过 2004 年重新开始，向西岸的大约 33 000 名学生提供服务。

50. 儿童基金会支出了 400 万美元，在加沙地带军事行动期间向各个家庭提供紧急教育援助。大约 20 000 名学童得到了补充练习本、书包、文具和其他基本服装用品。向加沙地带受影响最严重的学校提供了 375 件箱中学校，估计这些学校共有 3 万名学生。

#### **紧急基础设施支助**

51. 在报告所述期间，以色列的军事入侵和摧毁房屋行动加强了。在加沙地带，大约有 1 350 座房屋被部分摧毁或完全摧毁，大约 1 万人受到影响。因此，联合国更加注重重建住所、修复道路及用水和卫生系统这些当务之急。

52. 近东救济工程处为加沙地带的住房重建和修复拨出了 600 万美元，在汗尤尼斯和拉法有 300 多座新房竣工；80%被摧毁的房屋坐落在这两个地方。在加沙地带，近东救济工程处还支助修复公路、下水系统和供水系统，及近东救济工程处的设施，其中大部分在 2004 年 5 月在拉法受到损坏。在西岸，近东救济工程处向人们提供住房紧急修复赠款，并于 2004 年 12 月完成了杰宁难民营重建项目，费用为 2 700 万美元。项目包括 435 座新屋，及有关的社区基础设施。自 2000 年 9 月以来，西岸住房修复赠款总额达到 340 万美元，在加沙地带，已经为修复和重建住房分配了 2 170 万美元。

53. 开发计划署执行的紧急基础设施方案包括各种各样的公共服务和市政设施、学校、医院、诊所、公路、环境卫生系统和水处理设施。紧急基础设施支助方案开支为 1 100 万美元。

#### **E. 联合国援助的协调**

54. 联合国中东和平进程特别协调员和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办公室继续协调联合国向巴勒斯坦人民提供的援助，并在捐助者论坛代表联合国系统。该办公室继续担任捐助者地方援助协调委员会联合主席和人道主义和紧急政策小组副主席，并代表联合国参加了 2004 年 12 月在奥斯陆举行的特设联络委员会会议和 2005 年 3 月举行的伦敦会议。联合国中东和平进程特别协调员办事处在当地定期召开联合国各机构协调会议，并多次召开特别会议，讨论对联合国具有特别政策意义的问题。为使联合国在该区域讲话口径一致，该办事处还担任了联合国宣传和新闻委员会联合主席。从 2005 年 4 月末开始，该办事处担任联合国系统与新设的脱离接触四方特使沃尔芬森先生办公室之间的协调人。

55. 2004 年下半年，人道主义事务协调厅牵头筹备 2005 年联合呼吁进程，吁请为 11 个机构和 5 个非政府组织的活动提供总额为 3.02 多亿美元的资金，并建立

了数据库，监测联合呼吁项目的进展情况。2005 年联合呼吁的重点是防止社会经济形势进一步恶化，保护平民，主要目标是向因冲突而迫切需要人道主义援助的地点提供紧急援助，特别是加沙地带、纳布卢斯和希伯伦。2005 年联合呼吁的准备工作，首次得益于妇发基金提供的性别问题顾问，将性别问题纳入了年度呼吁主流。截至 2005 年 5 月，该厅通过 2005 年联合呼吁收到捐款 953 000 美元。

56. 人道主义事务协调厅从其耶路撒冷总部和设在加沙地带、希伯伦、拉马拉、耶路撒冷、纳布卢斯和图勒凯尔姆的六个外地办事处协调了应急业务工作和人道主义援助。人道主义援助工作是通过与地方当局和市府、联合国机构和非政府组织伙伴联络协调的。该厅 2004 年人道主义事务协调费用为约 280 万美元，由自愿捐款提供。

57. 2004 年最后几个月，联合国国家工作队由一组核心机构领导，由联合国发展集团协助，着手讨论对被占领巴勒斯坦领土的中期发展需要和方案需求开展联合评估。联合评估将于 2005 年晚些时候进行，目的是促进逐步协调联合国各个方案，加强各个方案与巴勒斯坦权力机构重点优先发展项目的一致性。

#### 人道主义援助的通行情况

58. 在本报告所述期间，各机构人道主义人员和紧急物资进出加沙地带极为困难，原因是以色列的限制并多次关闭埃雷兹、Karni 和拉法终点站。2004 年 6 月至 9 月甚至强制近东救济工程处在加沙中断食品分发三个月之久。这些限制违反了国际法既定原则，还增加了业务机构的往来费用，而这些费用最终要由国际社会承担。从 2000 年 10 月至 2005 年 2 月，额外仓储费、滞期费和交通费累计达 1 060 万美元。同一期间，关闭造成的人员费用几近 2 000 万美元。

#### 联合国的媒体和新闻活动

59. 作为其法定宣传工作的一部分，联合国各机构继续与国际和当地媒体密切合作，提请各媒体注意并向它们提供关于巴勒斯坦人民的状况和联合国在该地区所做工作的资料。通过新设的机构间协调机制，发送通用新闻稿和特定机构新闻稿，组织媒体参观活动、记者会和其他一系列媒体活动，让公众了解被占领巴勒斯坦领土的人道主义状况。2004 年开展了新的令人瞩目的宣传运动，即卫生组织《桥梁》杂志，这是由以色列和巴勒斯坦卫生专业人员共同设计和出版的。教科文组织则向媒体机构提供专家咨询，协助编制媒体立法框架，支持广播电视制作活动（特别着重儿童节目）。教科文组织还推动在加沙设立媒体培训中心，向巴勒斯坦通讯社和西岸的其他媒体中心提供了设备和培训。

## 四. 捐助者对危机做出的反应

60. 援助款物继续输往应急救济和人道主义优先事项，但是到 2004 年年底，援助重点逐渐集中到中期实现经济复苏的需要上。之所以出现这一转变，是因为在

阿拉法特总统去世后，巴勒斯坦权力机构领导层顺利过渡，随后与以色列一道在政治领域采取了积极步骤，并且暴力行动相对减少。虽然初步采取了上述步骤，但巴勒斯坦权力机构内部出现财政危机，需要在年底前获得紧急预算支助。捐助者普遍认为，实现经济复苏和获得所需额外援助的基础条件是必须在当地取得进展，特别是放宽关闭制度和巴勒斯坦权力机构进行重大改革。

#### **A. 紧急预算支助和财政支助**

61. 巴勒斯坦权力机构国内收入情况良好，2004年第三季度已经达到2000年9月前的水平，总收入较2003年增长30%。截至2004年底，国内税收收入较2003年增长37%，不包括巴勒斯坦货币基金转移的利润，非税收收入增长21%。总体来讲，虽然2004年总收入超出预算预测1亿美元以上，但是外部捐助未达预期。这一情况，再加上公共部门工资支出上升17%，致使2004年第四季度出现约1.6亿美元的资金缺口，公共部门从银行借款上升57%。预算援助主要来源于欧盟、沙特阿拉伯和世界银行公共财务管理改革信托基金（见第27段）。2005年预算预测表明，总收入情况仍将良好，较2004年增长8.4%。

#### **B. 对巴勒斯坦改革的支持**

62. 巴勒斯坦改革问题工作队继续监测和支持巴勒斯坦在选举、财务问责、司法与法治、立法、市场经济、地方政府和公共行政领域进行的改革，并会同巴勒斯坦权力机构改革协调支助股拟订了一年改革行动计划。一些捐助者表示愿意支持改革计划，这让人们进一步看到了有针对性地向某些改革提供资金的希望。

63. 总体来讲，得到捐助者大力支持的选举和财务问责方面出现了积极进展。但是，在司法领域进展较慢，其部分原因是各司法主管部门之间的冲突尚未解决。在立法和市政方面，巴勒斯坦改革问题工作队报告说，各派别之间经常缺乏政治意愿，巴勒斯坦权力机构财政拮据，冲突加剧等原因，妨碍了取得进展。到2004年年底，巴勒斯坦权力机构领导层实现过渡，与以色列重开对话，重要的国际捐助者再次作出承诺，为2005年的改革议程带来了新的希望。

#### **C. 对捐助者进行协调**

64. 为解决经济危机问题，特设联络委员会这一主要的捐助者协调机构，于2004年12月8日在挪威奥斯陆举行会议。会议对世界银行的报告进行了讨论，认为脱离接触为实现经济复苏提供了潜在机会，但同时强调指出，必须放松现行的过境点关闭制度，巴勒斯坦权力机构必须在安全和机构改革方面取得重大进展。各捐助者赞同报告的结论，商定由世界银行与各捐助者进行协商，制定一套计量双方绩效的指标。各捐助者得出的结论是，各方应该在路线图范围内紧密协调的基础上，执行脱离接触措施。

65. 地方一级的捐助者协调工作继续通过地方援助协调委员会及其下列下属机构进行：人道主义和紧急政策小组、项目执行工作队和部门工作组。协调委员会本身举行了 13 次会议。

66. 为贯彻落实 2005 年 3 月 1 日伦敦会议的精神，国际社会就捐助协调架构的审查和纳入主流问题展开了协商。这项工作的宗旨是更好地统筹国际援助和改革工作，加强巴勒斯坦权力机构在援助管理中的领导作用，保证对捐助者进行更为有效的协调。2005 年 4 月向巴勒斯坦权力机构提交了继续开展捐助协调工作架构的备选办法。

## 五. 未来的挑战

### A. 政治、经济和社会挑战

67. 虽然巴以双方在 2004 年底和 2005 年初初步采取了一些积极步骤，但是今后主要的政治挑战仍然是落实全面政治对话，就各方按照路线图作出的承诺和应尽义务采取后续行动。国际社会、联合国和四方必须抓紧机会，加倍努力，全面执行安全理事会第 1515（2003）号决议所核可的路线图。

68. 若要在社会和经济领域取得进展，仍将面临若干挑战。内部和外部关闭措施如果不能明显放松，将继续严重阻碍经济复苏和多数巴勒斯坦人的发展机会。巴勒斯坦公共机构进行改革，加强巴勒斯坦公共机构在援助管理、发展规划和有效提供社会服务工作方面的领导能力，则构成额外的挑战，这些工作在脱离接触期间和紧随脱离接触之后将更显急迫。联合国系统必须积极一致寻找各种机会，在这一关键时期支持巴勒斯坦机构。

69. 当务之急是明显改善西岸和加沙地带巴勒斯坦人的生活素质，同时为长期经济复苏奠定基础。

70. 虽然自 2003 年以来经济明显趋于稳定，私营部门的经济活动增长，但是，并不是所有巴勒斯坦人都能全面平等地享受在经济复苏方面取得的成果。在第二次起义期间丧失财产和生计的许多巴勒斯坦难民和非难民，可能造成长期贫穷人数增加，在中期内需要定向社会援助。在短期之内，公共机构可能只能部分资助和执行大型社会援助方案。有鉴于此，还需要国际社会继续提供大量的财政支助。必须采取积极步骤，以确保这些支持将会有效加强巴勒斯坦权力机构的社会规划和执行能力。

71. 从实际工作来讲，关闭措施、安全性限制和以色列当局是否会充分尊重联合国特权和豁免方面的不确定性可能将继续严重影响联合国援助方案的通行，从而影响方案的执行能力。为应对这一挑战，联合国各机构必须在其各自总部的支持下，在提供援助的问题上共同采取更为有力的做法。

## B. 尚未满足的需要和新出现的需要

72. 对于多数联合国机构而言，需要立即提供支助，通过采取创造就业机会、提供小额信贷、提供基本社会服务和向特困人员提供定向的食品援助等综合措施，解决长期存在的贫穷、社会脆弱性和缺乏粮食安全等问题。2004年，按照巴勒斯坦权力机构中期发展计划全国社会保障方案，对上述紧急需要作出了三年期分析和框定。

73. 受隔离墙影响社区的需要面会扩大，但是各捐助者和国际组织为满足这些要求将继续面临复杂的法律、社会和政治难题。尤其是，各类人道主义援助，包括提供临时社会服务所涉法律问题，需要作为各个项目设计阶段的一部分加以认真考虑。规划部已经着手协助国际伙伴挑选符合国际法律义务的项目。此外，地方援助协调委员会将继续与捐助者和国际组织一道探讨对于受隔离墙影响的人实施什么方案最恰当。隔离墙完工以后将限制东耶路撒冷和西岸之间的通行，对依靠本国工作人员往来于上述两个地区而开展业务的联合国机构会产生严重的不利影响，也同样令人担心。

74. 与脱离接触计划相关的短期需要可能包括提前运输用品和食品并做好提供紧急服务的准备，因为预计在以色列撤离期间和紧随撤退之后可能出现政治或安全方面的紧急情况。由脱离接触引起的对联合国方案较为长期的需要可能会相当复杂，将取决于撤离本身的性质和规模及与巴勒斯坦被占领领土其他地区、以色列和该区域的领土和商业联系的性质和程度。今后的需求情况还将取决于巴勒斯坦权力机构在以色列撤离的地区是否具有项目权力，保证进行有效的管理和有效提供公共安全等公共服务。

## 六. 意见

75. 在本报告所述期间行将结束之时，出现了积极的政治发展：巴勒斯坦和以色列都重申对路线图的承诺和对停止暴力行为的承诺。巴以冲突继续造成人员伤亡，对社区造成破坏，要和平解决这一冲突就要求双方坚持履行上述承诺。虽然我们希望能出现新的机会，但是巴勒斯坦方面今后一年在改革和施政方面仍将面临严重的社会经济困难和巨大的挑战。

76. 在此情况下，联合国各机构、各捐助者和各人道主义组织必须在2005和2006年在向巴勒斯坦人民提供援助方面满足广泛的方案需要，同时还必须满足短期紧急需要，并坚持将重点放在中长期发展上。因此，国际社会必须继续向巴勒斯坦人民援助方案提供必要的资源。

77. 各方必须不遗余力地为联合国各机构及捐助和援助界伙伴的工作提供便利。我特别呼吁以色列政府放宽限制，与联合国各机构、各捐助方和各人道主义组织密切合作，以确保及时全面地开展援助和发展项目。巴勒斯坦权力机构采取有效步骤，缓解以色列对安全问题的忧虑，也会有利于这项工作。

78. 虽然国际援助能够减轻巴勒斯坦人民的苦难，但是，只有和平进程和最终彻底解决这场冲突才能从危机管理和复苏阶段过渡到持续和可持续发展和繁荣。巴以冲突的解决有赖于充分执行专为解决这一冲突而制定的四方路线图，结束始于1967年的占领。

79. 联合国以及整个国际社会更大的目标仍然是根据安全理事会第 242（1967）号、第 338（1973）号、第 1397（2002）号和第 1515（2003）号决议的规定，在中东实现公正、持久和全面的和平，建立主权、民主、具有活力并与安全无忧的以色列和平相处的巴勒斯坦国。

#### 注

<sup>1</sup> 世界银行，“停滞或复兴？以色列的脱离接触以及巴勒斯坦的经济前景”，2004年12月。

<sup>2</sup> 在大约总数为 130 万缺乏粮食安全的巴勒斯坦人当中，56 万人为难民，75 万人为非难民。西岸省和加沙省有一半缺乏粮食安全的水平保持不变，四分之一的缺乏粮食安全情况加剧，四分之一的情况好转。

<sup>3</sup> 根据劳工组织的定义。

<sup>4</sup> 根据发展研究学院在 2001、2002 和 2003 年开展的调查，从事工作的儿童人数从 10% 增加到 23%。

<sup>5</sup> 联合国中东和平进程特别协调员办事处依据巴勒斯坦权力机构财政部以及国家安全部队提供的商品流动数据计算。

<sup>6</sup> 联合国中东和平进程特别协调员办事处，“西岸农村的经济适应与支离破碎情况”（未发表）。