



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
7 May 2008
Chinese
Original: English

大会

第六十三届会议

暂定议程* 项目 68(c)

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

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，纽约

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

本审查期间，巴勒斯坦经济仍然处境艰难并继续下降。哈马斯掌管加沙地带的结果是成立以萨拉姆·法耶兹总理为首的新巴勒斯坦权力机构政府，西岸经济略有复苏。但是加沙地带几乎完全封锁，因此经济继续急剧下滑，私营部门崩溃。在改革和国际捐助国认捐方面有重大进展，为三年期认捐 77 亿美元，以便能够执行新《巴勒斯坦改革与发展计划》。

这些情况发展反映了 2007 年 6 月以后西岸和加沙地带事实上的政治分裂。虽然以色列政府同巴勒斯坦权力机构按照 2007 年安纳波利斯会议决定恢复双边政治谈判，双方承诺在 2008 年年底达成协议，但是加沙境内及周边的形势则是几乎天天向以色列目标发射火箭和以色列的空中攻击和军事入侵。

本报告介绍了联合国各机构和方案与巴勒斯坦和对应捐助机构通力合作，努力支助巴勒斯坦平民和机构的情况。

* A/63/50。

** E/2008/100。



一. 引言

1. 本报告是按照大会第 62/93 号决议要求提交的，其中大会请秘书长通过经济及社会理事会，向大会第六十三届会议提交本决议执行情况的报告，包括评估巴勒斯坦人民实际收到的援助和尚未得到满足的需要，并提出切实满足这些需要的具体建议。本审查期间为 2007 年 5 月至 2008 年 4 月。
2. 联合国各机构编写的报告已经提供了巴勒斯坦人民生活和社会经济状况的信息，尤其是 (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被占领的叙利亚戈兰高地的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响的报告 (A/62/75-E/2007/1)；(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处主任专员的年度报告；¹ (c) 人道主义事务协调厅的人道主义监测报告。
3. 本报告所述期间，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继续努力支持和平进程，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保持有效协调，同时记录巴勒斯坦被占领土的经济和社会状况。
4. 本报告概述了联合国各机构按照大会第 62/93 号决议规定同巴勒斯坦和对应捐助国合作，为协助巴勒斯坦人民和各机构所开展的工作。其中还概述了国际社会因应危机，努力减轻巴勒斯坦人民苦难，支持当事方之间的政治进程取得进展时，与本审查期间相关的重大政治发展和挑战。

二. 当前局势概况

A. 政治情况

5. 哈马斯和法塔赫之间的宗派争斗和冲突开始于 2006 年，2007 年继续下去。在两派宣布了一系列休战之后，阿巴斯总统和哈尼亚总理在沙特阿拉伯的支持下于 2007 年 2 月在麦加会晤，以便商定组成民族团结政府。可是，争斗再度发生，2007 年 6 月哈马斯部队控制了加沙地带。阿巴斯总统任命萨拉姆·法耶兹总理为首的巴勒斯坦权力机构新政府。新政府对 2006 年 1 月四方协定概述的和平进程基本原则做出承诺。作为回应，国际社会重新同巴勒斯坦权力机构直接联系，捐助国则给予援助。以色列政府又重新开始向巴勒斯坦权力机构转移税收收入，2007 年 7 月，四方任命托尼·布莱尔为代表，支持巴勒斯坦权力机构的机构建设和经济振兴。

¹ 《大会正式记录，补编第 13 号》，A/62/13。

6. 新政府成立后，在美利坚合众国支持下，巴勒斯坦同以色列又进行双边谈判。在 40 余国出席的 2007 年 11 月安纳波利斯会议上，当事方发布联合宣言，保证对核心问题重开谈判，目的是在 2008 年年底达成和平条约，但须在实现路线图第一阶段的基准后才执行。联合宣言还包括承诺立即执行路线图义务并由美国监测业绩。

7. 法耶兹总理着手制定 2008-2010 年《巴勒斯坦改革与发展计划》，概述未来的国家愿景。计划摘要将加强公共机构、地方政府和司法系统作为优先事项，提交 2007 年 12 月在巴黎举行的捐助国会议。在财政和安全部门改革取得进展的同时，巴勒斯坦权力机构于 2007 年年底开始在西岸各城镇部署安全部队，重申巴勒斯坦权力机构的控制。

8. 与此同时，这一年中，来自加沙针对以色列目标的火箭攻击和以色列对巴勒斯坦领土的军事入侵不断发生。尽管有一些正面的发展，并且当事方就缓解当地形势的具体措施达成了协议，西岸内的通行和进出仍然受到严格限制，定居点活动和建设隔离墙继续进行。

9. 2008 年 1 月，巴勒斯坦激进分子在同埃及的边界上冲开缺口，11 天后边界重新封锁，在此期间，几十万巴勒斯坦人涌入埃及。2 月初，以色列迪莫纳镇的一次自杀性爆炸事件造成一名以色列平民死亡，3 月 6 日，对耶路撒冷的一座神学院的射击使 8 个以色列人丧生。2 月底巴勒斯坦激进分子加紧火箭攻击，包括用“格拉德”导弹攻击以色列港口阿什克伦市，而以色列的军事行动造成 100 多巴勒斯坦人死亡，到 2008 年 3 月和 4 月暴力稍减。

B. 人道主义和社会经济情况

经济和财政情况

10. 2006 年经济大规模萎缩和严重财政危机之后，巴勒斯坦 2006 年人均国内生产总值（GDP）（1 130 美元）比 1999 年的水平下降了 40%。三分之二以上的经济，过去曾经是私营部门投资和生产驱动的，现在还得由政府补贴和捐助国援助维持。² 经济衰退的主要原因是政治不确定性、缺乏安全，尤其是贸易、通行和就业受限制，近几年来这些限制明显加强。2006 年和 2007 年上半年 15 个月没有支付巴勒斯坦权力机构约 150 000 雇员的正规工资，也影响了经济，巴勒斯坦权力机构是加沙和西岸最大的雇主。

11. 2007 年 6 月任命法耶兹为首的新政府，嗣后又开始全部支付工资，使得经济在下半年温和回弹，加强了私营部门的信心。西岸经济活动增多，收入也随之增加，并且由于重新设立了单一财政账户，收紧了支出控制。但是，虽然西岸有改善，加沙私营部门急剧衰落，抵消了 2007 年全年实际 GDP 的增长。

² “向巴勒斯坦经济改革和发展投资”为巴黎认捐会议编写的报告，世界银行，2007 年 12 月。

12. 2007 年 12 月巴黎捐助国会议上，捐助国认捐了 77 亿美元，作为对巴勒斯坦权力机构三年的财政支助。到 2008 年 4 月，在 5 亿美元预算支助之上，意向用于经常性支出的认捐有一半已经拨付。巴勒斯坦权力机构削减了公共部门雇员人数，集中努力进一步改革和稳定财政。权力机构还在建立一系列公共财政管理改革，包括组成内部审计职能、起草采购法和及时公布公共财政信息方面取得了进展。

人道主义和社会经济发展情况

13. 整个审查期间，暴力在不同级别上持续存在。总共有 998 名巴勒斯坦人（100 名儿童）丧生，另有 4 150 人（392 名儿童）受伤。近 40% 的死亡是巴勒斯坦内部宗派战斗造成的。巴勒斯坦人杀死了 23 名以色列人（4 名儿童），347 名以色列人（9 名儿童）受伤。加沙的激进分子向以色列境内社区发射了 1 900 余枚火箭和炮弹。

14. 尽管 2006 年和 2007 年都有大量援助流入，社会经济苦难继续弥漫巴勒斯坦社会。本审查期间，巴勒斯坦被占领土至少有 56% 的人口生活在法定贫困线以下。34% 的人口粮食无保障，失业率水平上升至近 23%，比 2000 年 9 月前翻了一番。³ 失业对年轻人打击最沉重，年龄在 20 至 24 岁之间的人有 36% 失业。经济危机也影响了难民人口，其中许多人积累的储蓄少，往往家庭人口众多，没有机会获得土地形式的生计。

15. 巴勒斯坦被占领土的一些卫生指标看来倒退了。五岁以下儿童有 10% 发育迟缓（长期营养不良），多于上一年。⁴ 慢性病流行从 2005 年以来上升了 30%，根据巴勒斯坦权力机构卫生部的最新数字，来到巴勒斯坦保健中心设施的 35% 的孕妇和 65% 的 9 个月至 12 个月的儿童都贫血。⁵ 过去一年中联合国研究指出，学生的学业成绩大幅下降，尤其是在加沙，注意到那里数学不及格的占 80%，阿拉伯文不及格的占 40%，男女学生辍学率都上升。

加沙

16. 整个审查期间，加沙地带的形势继续恶化。在几乎完全封锁的状况下，生活条件和生计跌落入新的深渊。加沙的工业 95% 停产，使加沙成为消费经济，靠公共部门的工资和人道主义援助驱动。生活深陷贫穷的加沙人口百分比⁶ 不断上

³ 巴勒斯坦中央统计局，《劳工研究》，2008 年。

⁴ 1996 年：7.7%；2000 年：8%；2004 年：9.9%。

⁵ 《2006 年巴勒斯坦家庭健康概览》，卫生部营养监督系统，2006 年。

⁶ 巴勒斯坦中央统计局规定一个六口之家的预算为 1 837 新以色列谢克尔，只包括粮食、衣着和住房。

升，从 1998 年的 21.6% 增至 2006 年的接近 35%。经济余波延续到 2007 年，随着封锁更加严厉，预期当前的比率还要高得多。加沙人 33% 失业，80% 依赖联合国的粮食和其他直接援助。

17. 2007 年 10 月，以色列政府开始减少准予进入加沙的燃料数额，包括由临时国际机制监督的数额，那是为了保证对发电厂、保健设施和供水及卫生设施的供应。加沙地带的燃料批发商抗议限制的罢工如同 2008 年 4 月巴勒斯坦激进分子袭击纳哈勒奥兹燃料过境点一样，又进一步加剧了情势，袭击造成两名以色列承包商丧生，导致停止供应。

18. 由于缺少零备件和材料，供水网的效率从 2007 年的 70% 下降到 2008 年 2 月的 55%。从 2008 年 1 月起，4 000 万升的原污水和经部分处理的污水被排入大海。公共保健的行政和管理效率日益低落，不时发生罢工加之缺少专用设备及保养使得保健供应紧张，迫使病患设法申请获准到加沙外治疗的人数比 2007 年 6 月前增多了一倍。

通行和出入

19. 哈马斯于 2007 年 6 月掌管加沙地带后，2005 年通行进出协定的目标实际上已经被放弃。从那时起，拉法过境点即关闭，很少有例外。2008 年 1 月，巴勒斯坦激进分子用强力在同埃及的边界上冲开缺口，11 天中巴勒斯坦人在加沙和埃及之间过境。2008 年 3 月，约 300 名病患获准进入埃及。

20. 进入以色列的商业过境点（卡尔尼、凯雷姆沙格姆和苏法）开放，供进口国际人道主义物品和少量商业货物。但是，截至 2008 年 3 月，限制造成月平均进口卡车载货量从 2007 年 6 月前下降 77%。一切加沙出口品全部阻断，只有 78 卡车货物例外，主要是花卉和草莓，这是由捐助国支助培植的，并且是在 2007 年末，经国际社会干预后才放行的。同一期间，埃雷兹过境点仍然向巴勒斯坦人关闭，只有病患和少数商人例外。

21. 按照通行进出协定的预见，要建造港口、机场或在西岸和加沙之间建立联系，这些都一无进展。2008 年 4 月，以色列政府宣布打算去除西岸的 61 个路障，这一建立信任的姿态受到国际社会的欢迎。人道主义事务协调厅随后确认，去除其中五个路障对西岸的通行可产生重大影响。西岸尚待去除的路障目前有 612 个。随着实施新的许可证和身份查验程序，通过隔离墙到东耶路撒冷城区的通行将受到更大限制。过去三年中，通过隔离墙的过境点不断减少。到 2008 年 4 月，三分之二的过境点向西岸居民关闭。过去几年中，由于难以获得进入耶路撒冷的许可证，前往东耶路撒冷六所专科医院看病的病患人数下降了 50% 之多。⁷

⁷ “东耶路撒冷：西岸隔离墙的人道主义影响”，人道主义事务协调厅，2007 年 7 月。

隔离墙

22. 尽管国际法院 2004 年 7 月提出咨询意见，尽管有大会 2006 年 12 月 15 日第 ES-10/17 号决议，隔离墙还在修建。截至 2008 年 4 月，隔离墙线路计划约完成了 57%（723 公里）。如果全部建成，近 250 000 巴勒斯坦人将居住在完全和部分为隔离墙包围的村庄和城镇中，约 25% 的东耶路撒冷巴勒斯坦人将被切断同该城市的联系。

23. 大会在第 ES-10/17 号决议中决定建立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。2008 年 4 月损失登记册执行主任初次前往该地区，同巴勒斯坦权力机构和联合国官员以及其他主要行为体会晤，取得了进展。

三. 联合国的应对之策

24. 联合国各机构和方案继续竭尽全力履行职责，但是不得不调整适应巴勒斯坦被占领土两个选区事实上的政治分裂造成的影响，使得关于加沙地带和西岸的优先事项和活动发生重大转变。关于加沙，联合国各机构和方案继续面临严重的限制和障碍，使得提交联合国援助更加紧迫，但是也越加困难。随着 2007 年 6 月任命新的巴勒斯坦权力机构政府和开展关于《巴勒斯坦改革与发展计划》的工作，联合国各机构和方案设法特别强调恢复同西岸巴勒斯坦权力机构对口方的密切协作，支持巴勒斯坦权力机构计划确定的优先事项和需要。

A. 人类和社会发展

25. 本报告期间，尤其是在加沙地带，应急和维持生命的措施仍然优先于发展合作活动。联合国各机构和方案在西岸能够逐渐将一些精力重新放在较长期的经济、基础设施、能力建设和提供服务措施上，联合国努力使其方案更多地同巴勒斯坦权力机构在《巴勒斯坦改革与发展计划》中规定的改革议程相一致。

教育

26. 近东救济工程处有一个 1.46 亿美元的教育方案，继续确保西岸和加沙 306 所小学和预备学校的 250 000 学生接受义务教育。2007 年，通过其职业、技术和师资培训中心网，近东救济工程处还向 3 400 名受训人提供技能和服务前师资培训。在加沙实行了恢复计划，向近东救济工程处学校的 50 000 学生提供重点、密集支助。

27. 联合国开发计划署（开发署）的援助巴勒斯坦人民方案，通过同教育和高教部合作，执行金额为 700 万美元的《支助巴勒斯坦教育方案》，努力改善巴勒斯坦被占领土上的教育质量和获得教育的机会。在西岸和加沙新建了五所学校，修复了 10 幢建筑，为学生增添了 1 880 个新座位。该方案还向 190 所学校提供设备、电脑实验室、图书馆和其他教具，使 5 000 多名学生受益。

28. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）向教育和高教部的部门政策和规划工作提供技术援助，支助编制教育发展战略五年计划（2008-2012）和国家师资教育战略，两者均反映了《巴勒斯坦改革与发展计划》中确定的教育优先事项。联合国儿童基金会（儿童基金会）的教育和少年方案支出为 610 万美元，为建立能力提供技术和财政援助，支助处境不利地区设立国家以下一级师资培训中心，并向拉马拉和加沙的国立师范学院提供设备。作为《联合国女童教育倡议》的后续工作，同教科文组织合作编制了扩大女童教育关键战略报告。还提供制定学生卡系统，加强教育管理信息系统。

29. 儿童基金会进一步支助青少年非正规学习和娱乐活动，以提高识字率和职业技能；执行短期教师和学校行政人员培训；组织专题俱乐部活动，旨在减轻心理创伤；向加沙的学校提供教育用品；支助教育和高教部以及巴勒斯坦红新月会继续在高危地区开展防雷培训。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、教育和高教部以及巴勒斯坦公民权利独立委员会合作，协助举办关于贫穷和人权对于中小学生的影响短篇小说竞赛。联合国人口基金（人口基金）同该部合作制定了方便青年服务全国查询系统。人口基金还继续建设教师、咨询人员、保健人员和学校保健委员会协调员的能力，促进校内信息和咨询活动。

卫生保健

30. 近东救济工程处继续操作 56 处保健设施，提供初级保健服务，费用为 4 000 万美元。需求比 2006 年增加了 18%，近东救济工程处的医务人员在这些设施内进行了近 600 万次会诊。该机构还通过向基本公用事业，如供水、污水泵站和固体废物收集和处置供应商交付柴油，支助加沙的环境健康项目。

31. 在编制《巴勒斯坦改革与发展计划》及《2008-2010 年国家健康战略规划》时，世界卫生组织（世卫组织）向卫生部提供了技术专门知识，并在儿童营养、安全饮水、个人卫生、流行病暴发和控制及预防非传染疾病方面开展了人员培训。世卫组织作为卫生部门工作组技术顾问支助卫生部，重点是加强巴勒斯坦保健信息中心，确保优质收集、分析和传播数据。世卫组织还通过在西岸和加沙的培训、建立家庭小组，支助心理健康部门，加强该部的查询和信息系统。

32. 世卫组织以 1 800 万美元进一步支助卫生部采购和提交必要医药供应品，大大改善了西岸和加沙的药物供应。2007 年 5 月和 2007 年 9 月之间，加沙中央一级缺药状况改善了 43%。同一时期内，整个巴勒斯坦被占领土必要药物存量不足一个月的情况减少了一半。世卫组织还继续努力提倡健康是一种人权，是借助宣传和对话通向和平的桥梁，协助举办由以色列和巴勒斯坦利益攸关方参与的关于加沙的专题讨论会，其后又举行关于在加沙获取保健服务的以巴联合论坛。

33. 若干联合国机构和方案将一些资源用于同艾滋病毒/艾滋病相关的问题。联合国妇女发展基金（妇发基金）的重点是妇女和女童对于性传染疾病的脆弱性，

就两性平等问题和艾滋病毒/艾滋病防治问题进行密集的认知培训。人口基金努力加强国家艾滋病防治委员会在西岸和加沙带头和指导应对艾滋病毒/艾滋病；人口基金还重点建设国家在生殖健康、人口、两性平等和心理社会护理方面的能力。人口基金努力通过提供紧急助产护理和向孤立社区的外延服务，使得人人都能获得生殖保健服务。

34. 儿童基金会集中努力减少儿童死亡率，帮助巴勒斯坦被占领土实现第四项千年发展目标，即每 1 000 活产中五岁以下的死亡率保持在 28.3%，远低于中东地区平均 56%。2006 年和 2007 年间，向 17 个保健设施和转诊医院提供初级保健和儿童药物，加上必要的产科和新生儿设备，使得新生儿感染和出生窒息下降了 30%。提供了一辆冷链机动车、一个 10 000 立方米的燃料储存罐和一个 40 立方米的人可进入的冷库房，加强了冷链系统并扩大了能力。连续五年维持了 95% 的所有抗原免疫接种率，使得巴勒斯坦被占领土走上了铲除小儿麻痹症和消灭麻疹和破伤风的轨道。

定向社会援助

35. 近东救济工程处通过《特别困难情况方案》按季度分发粮食和现金补贴。本审查期间，向西岸 10 000 余户和加沙 19 000 多户分发了近 500 000 社会安全网综合包。近东救济工程处重点放在将残疾人纳入各种方案主流，此外还为残疾人举办康复课并提供协助行动器具和假体器材。

人权、妇女、儿童和青年

36. 人权和妇女、儿童和青年权利仍然受到多种挑战。本审查期间，人权高专办在联合国国家工作队内部继续实施人权主流化方案。7 月同儿童基金会结成伙伴组织了熟习残疾人权利课程。人权高专办还为人权维护者、法律专业人员和女权活动分子听众举办了六次熟习联合国机制培训和两个培训教练员课程。

37. 教科文组织提倡言论自由，尤其是新闻的专业和道德标准，以及巴勒斯坦公共和私人媒体组织的机构能力发展，以便加强媒体的独立性和多元化。由于加沙暴力日增和局势日益紧张，还举办了媒体专业人员安全训练方案。

38. 妇发基金活动的重点是记载和宣传反对损害巴勒斯坦妇女的人权；提供讨论的论坛；支助由合格咨询人员举办的免费热线；提倡扫除法盲和为农村妇女提供援助。该机构支助向被拘押在以色列的巴勒斯坦女犯人提供法律援助和保健协助方案。妇发基金重点调动农村地区 18 个社区的妇女中心，直接惠益 25 000 名妇女。人口基金同国家伙伴一起，以努力创建社区倡议，使得妇女能够保护自身不受基于性别的暴力的方法，完成了这些活动。人口基金在这方面的活动包括同妇女事务部合作，举办反对基于性别的暴力行动的全国会议。人口基金在巡回保健中心安排培训，提供心理社会服务，关于基于性别的暴力社区课程，宣传和分发了信息材料和妇女个人卫生袋。

39. 近东救济工程处支助一些社区组织活动，宣传妇女在发展中的作用，包括通过技能培训、提高认知授课和提供法律援助。近东救济工程处还着手执行行动平等倡议，旨在提高巴勒斯坦妇女和女童行使自由选择、利用个人和专业发展机会的能力，并解决各级社会、经济和政治生活中的不平等。近东救济工程处、妇发基金、人口基金和人权高专办同民间社会组织和妇女事务部合作，纪念消除对妇女暴力行为国际日，作为全球运动的一部分。

40. 通过机构间常设委员会性别能力预备项目部署了一位两性平等问题顾问，向人道主义机构提供改善对巴勒斯坦妇女人道主义援助的建议。这项任务得到人道主义事务协调厅的支助，并得到人口基金和妇发基金的协助。世界粮食计划署（粮食计划署）凡有可能时，以妇女为目标提供粮食，并且在加沙地带还通过参加培训换取粮食倡议提供人权培训。

41. 教科文组织、妇发基金和人口基金支助巴勒斯坦妇女研究和文献中心，使之能够对巴勒斯坦社会妇女的历史地位和当前地位开展研究。为相关中心和职司部委的工作人员组织了对性别问题有敏感认识的研究、分析和规划培训课程。

42. 由于儿童不断遭受与冲突有关的暴力和家庭暴力，儿童基金会支助社会事务部建立三个区级儿童保护网，提供多学科支助并管理受虐待儿童案件。儿童基金会还继续支助五个社会法律辩护中心，专门致力于受暴力之害的儿童和家庭的工作。该机构支助教育和高教部制定非暴力政策以及发现和查询受虐待学校儿童的规程，将作为国家的制度。儿童基金会向 14 个心理社会小组提供支助，涵盖 50 000 儿童和青少年，向 35 000 名提供照料的人举办培训。该机构支助 15 个儿童领导的运动，提倡非暴力并且将提高对保护儿童的认识作为区和国家各级的优先问题。

43. 人口基金继续建立教师、咨询人员、保健人员和保健委员会协调员的能力，促进学校内部的信息和咨询活动。该机构同 80 余个青年非政府组织共同工作，加强和扩大西岸和加沙同侪教育网络。人口基金也向政府和非政府组织提供技术和财政支助，开展项目，加强对青年人的心理社会服务，并为年轻的心理社会咨询大学毕业生创造经济机会。2007 年人口基金组织并主持了联合国关于青年的专题小组，以便加强从事巴勒斯坦青年工作的联合国机构之间的协作，进一步使安全理事会第 1325（2000）号决议的规定付诸实施。

44. 近东救济工程处同儿童基金会和其他地方和国际组织结成伙伴，向数千名难民儿童和青年提供培训，辅导和技能建设活动。妇发基金支助青年权利监测项目，资金由联合国民主基金提供，目的是使得巴勒斯坦青年参与国家公共政策对话体制化，特别强调巴勒斯坦青年的权利。

千年发展目标

45. 联合国继续互动协作，支助在巴勒斯坦被占领土实现千年发展目标。西亚经社会同国家各统计局，包括巴勒斯坦中央统计局合作，加强能力维持一个中央数据存放处，供提交千年发展目标报告使用。西亚经社会还对如何使用同千年发展目标有关的数据和指标提供培训，以便改善循证管理和宣传。

46. 联合国各机构同巴勒斯坦权力机构密切合作，根据开发署/西班牙实现千年发展目标基金的几个专题窗口，制定联合建议。截至 2008 年 4 月，其中两项建议已被接受。在文化和发展窗口下，教科文组织、妇发基金、开发署援助巴勒斯坦人民方案和联合国粮食及农业组织（粮农组织）制定了方案，支持政策和有利环境，宣传和保护文化遗产。在两性平等和赋权妇女窗口下，妇发基金、开发署援助巴勒斯坦人民方案、人口基金、教科文组织、近东救济工程处和国际劳工组织将执行一个方案，解决基于性别的暴力和妇女的经济和政治参与问题。

环境

47. 开发署援助巴勒斯坦人民方案在环境部门执行的方案，绝大多数是供水和废水基础设施项目，价值超过 400 万美元。儿童基金会也同政府主管当局、捐助国和非政府组织结成伙伴，扩大学校、医院和服务差的社区获得安全饮水和充分的卫生设施的机会，努力防止疾病暴发。结果，脆弱社区获取的机会增加了约 50%，估计西岸和加沙达到 265 000 人。本审查期间，没有关于同水有关疾病暴发的报告。

B. 联合国系统为巴勒斯坦各机构提供的支助

48. 一经任命法耶兹总理为首的政府，西岸的巴勒斯坦机构又恢复了活力。继续进行机构改革和能力建设很受重视，这是《巴勒斯坦改革与发展计划》和国际捐助国参与和支持的重点。本审查期间，开发署援助巴勒斯坦人民方案在地方、地区和国家各级，努力加强制定高效问责体制，解决政府的三个分支，即行政、立法和司法机构的优先事项。援助方案还帮助增进了政府和民间社会组织、私人部门和媒体之间的关系。方案支持了加强治理机构和中央部委的工作，包括总统办公厅、总理办公厅、外交部、规划部、财政部和中央人事委员会。援助方案还主动和巴勒斯坦权力机构合作，按照《巴勒斯坦改革与发展计划》的方案目标，建立能力发展设施。巴勒斯坦权力机构进一步要求开发署援助方案帮助详尽阐述国家能力建设方案，其中要包括一个类似中央支助部门的设施。

49. 西亚经社会启动了一个能力建设项目，目的是加强政府和民间社会机构的能力，以便规划、执行和监测更加有效的、能够发挥影响的发展项目。方案活动积累起培育社会参与发展办法的知识，确定了社会政策进程中加强公共部门同民间社会伙伴关系的范式。西亚经社会还开展了一个项目，重点是冲突后国家参与性

人类发展，以便增进受冲突影响的西亚经社会成员国，包括巴勒斯坦被占领土的政府与民间的伙伴关系。

50. 人口基金和儿童基金会为巴勒斯坦中央统计局第二轮人口、住房和设施统计提供了技术和财政支助和培训。帮助建立监测千年发展目标进展情况的数据库。计划部还接受了儿童基金会的支助，审查促进巴勒斯坦儿童国家行动计划（2004-2010 年）的进展情况并加以更新。人权高专办和巴勒斯坦公民权利独立委员会一同协助培训和能力建设倡议，目的在于加强该委员会的独立性和改进遵守国际人权标准情况。粮农组织向巴勒斯坦权力机构内部协调机制提供了技术援助，以便改善人道主义、恢复和发展措施。通过援助，建立了巴勒斯坦的社会经济和粮食保障综合监测系统。联合国贸易与发展会议（贸发会议）正在继续执行一个 330 万美元的三年期项目，以加强巴勒斯坦海关和边境管理，目的是建立起国民对海关数据自动化系统的自主权以及在技术上达到自力更生。

C. 联合国系统和私人部门情况

51. 巴勒斯坦被占领土的私人部门遭受经济危机的惨重影响。尤其是在加沙，私人部门已经瘫痪。因此，本审查期间联合国对于私人部门的援助有限。

52. 近东救济工程处在巴勒斯坦被占领土设有一个共有九个分支办事处的网络，其小额供资项目提供了多种小额金融服务。这个项目向巴勒斯坦小企业和家庭提供了 10 000 笔贷款（占所提供的小额供资贷款总额的 67%），投资 1 329 万余美元。贸发会议执行的支助私人部门建立巴勒斯坦托运人理事会项目不断取得进展，该理事会对缔造公私伙伴关系做出了具体贡献，并且有助于促进贸易和降低交易成本。

D. 联合国系统紧急援助

53. 整个审查期间，巴勒斯坦被占领土情势仍然紧急，2007 年 6 月哈马斯掌管加沙地带之后，那里的紧急情势加剧。全面封闭使得出口完全停顿，严重限制进口，包括基本必须品和燃料。联合国各机构和方案面临日益艰难的出入和通行限制，而需求和紧急需要增加，必须紧急供应。在西岸，法耶兹新政府领导《巴勒斯坦改革与发展计划》工作，得以将部分精力重新用于较长期的发展活动，可是还是需要紧急援助，这是联合国系统互动协作的主要内容。

紧急粮食和农业支助

54. 报告期间，近东救济工程处继续执行其应急项目，对日益增多的难民的紧迫需要提供补充援助。2007 年期间，近东救济工程处收到巴勒斯坦被占领土应急资金 1.42 亿美元，占编入预算需求的 58%。应急资金支助向加沙和西岸登记的难民总人口的约 60% 提供了的紧急粮食援助。粮食计划署向没有得到近东救济工程处支助的大约 270 000 穷苦的巴勒斯坦人提供了 35 447.5 公吨紧急粮食援助，

百分之百的满足了他们的基本粮食需要。此外，该机构同农业部合作，保护了西岸 3 500 名和加沙 2 350 名穷苦农民的生计，以一揽子粮食激励向他们提供了农业技术和家庭园艺活动培训。妇发基金根据与粮食计划署的联合试点倡议，支持了妇女中心每天制作学校点心，使数以千计的儿童直接受益。在加沙地带，妇发基金带头执行为一所难民营提供校餐的倡议。

55. 粮农组织和农业部及其他伙伴一起总共执行了 19 个项目，重点是恢复作物和牲畜生产，引进养殖业、支持家庭农业、园艺和妇女家庭工业、以及为准备和应对爆发禽流感提供紧急援助。粮农组织还在农业生产和销售、灌溉和恢复暖房、垦荒、水资源管理和改善家畜饲养及作物和果园方面提供技术培训援助。

紧急就业支助

56. 失业仍然是重大挑战，尤其是在加沙。本审查期间，作为紧急创造就业方案的一部分，近东救济工程处在各种技术、非技术和专业职位上雇用了 60 000 余人。到方案就职的人数中近 30% 是妇女。近东救济工程处还扩大了毕业生培训方案，这项倡议根据新毕业生的学科，安排他们的工作。在加沙招聘了近 4 000 名教师、补习教育工作人员和辅助员工，执行特别方案，使 200 000 儿童和少年受益。在西岸，方案每月提供多达 6 000 个职位。

57. 粮食计划署以工换粮活动雇用了 33 073 名非难民，其中 11 380 人在加沙地带。粮食计划署还通过西岸 30 个妇女中心，雇请了 1 992 名妇女为学校供餐方案烤制面包。加沙设立了一个特别就业方案，支助无报酬城市工人继续收集垃圾换取粮食。

紧急卫生保健支助

58. 为了应对紧急卫生挑战，近东救济工程处动员各个小组通过定期访问和提供基本卫生保健援助，继续援助因隔离墙和其他通行限制而处境孤立的社区。儿童基金会同卫生部、世卫组织和其他伙伴合作，努力预防儿童疾病和死亡并改善营养状况。其工作重点是产妇和新生儿护理，为幼儿和妇女提供微量营养素补充支助，努力消灭微量营养素缺乏症，加强营养监测系统，提高数据质量。人口基金提供生殖卫生商品，包括基本药品、一次性用品和设备，继续支持卫生部和主要的非政府卫生保健组织。

59. 粮食计划署向设在加沙地带的卫生部医院分发了 225 公吨商品粮，以满足接受治疗的病人的营养需要。妇发基金的应急卫生保健支助重点是心理社会咨询，通过提高认知活动、心理社会会诊、专科理疗和培训，使数以千计的妇女受益。

紧急教育支助

60. 由于加沙情势严重，学生因暴力和冲突损失课时，学业成绩大为恶化，紧急教育援助是联合国参与的重要领域。近东救济工程处举办了夏季补课教育班，帮

助儿童通过考试，根据紧急创造就业方案，聘请了 1 650 额外辅导教师，帮助二、三、四年级的儿童，减少孩子班级的人数，并将缩减下来的教学时间拨给阿拉伯语和数学主科。

61. 加沙以外，儿童基金会同教育和高教部合作，着重提高入学率和学习成绩，确保在性别、地理分布和特殊需要方面做到公平。将近 7 000 名教师和教育行政人员接受了爱幼学校理念培训，为定点地区 6 000 余名学童提供了补充教科书、学校用品和制服。约有 300 所学校接受了互动数学和科学教学袋、文娱用品袋或紧急教育材料。该机构在希布伦、图勒凯尔姆、杰宁和纳布卢斯区设立了 4 个师资教育中心，至少为 2 500 名教师提供了在职培训。执行爱幼学校项目活动使 90 所新学校的 15 000 余名学生和教师获益。现在爱幼学校总数达 190 所。开发署援助巴勒斯坦人民方案同儿童基金会合作，修复了 100 所爱幼学校的基础设施。妇发基金执行了面向农村女童和妇女的学业咨询试点倡议。最后，粮食署在西岸执行了一项提供校餐试点方案，使 57 455 儿童受益。

基础设施紧急支助

62. 加沙的基础设施项目由于过境点继续关闭而受到严重影响。因为关闭过境点，无法获得原材料，近东救济工程处不得不暂停价值估计为 9 300 万美元的基础设施和重建项目。但是，近东救济工程处继续修复和重新安置家园遭受以色列军事行动损毁的难民。2007 年间，加沙修复了 1 221 处住所，成本总计 140 万美元，还向家园遭受损毁或破坏的 2 000 个家庭提供了总值 320 万美元的安置费。

协调联合国援助

63. 联合国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，并代表联合国系统出席捐助国论坛。他以此身份参加了特设联络委员会 2007 年 9 月和 2008 年 5 月的会议。该办事处定期在当地召开联合国各机构和方案协调会议，通过副特别协调员和驻地协调员/人道主义协调员的工作，加强同联合国国家工作队的互相协作。2007 年任命布莱尔先生为四方代表之后，特别协调员办事处成为布莱尔先生办公室和联合国系统的联络员。

64. 尽管本审查期间有一些积极的发展，西岸的通行和进出限制使得旨在恢复衰败经济的发展倡议影响有限。尽管有这些挑战，联合国国家工作队已经做好准备同国际承认的巴勒斯坦权力机构探索全面发展战略。副特别协调员和驻地协调员/人道主义协调员办事处于 2008 年 1 月首次主办了联合国国家工作队驻地协调员务虚会，会上商定了支持《巴勒斯坦改革和发展规划》的战略行动目标，为联合国国家工作队奠定了中期内回应巴勒斯坦权力机构今后三年目标的统一基础。在副特别协调员和驻地协调员/人道主义协调员的领导下，正在编制联合国的联合过渡计划，它将统一组织联合国各机构对巴勒斯坦权力机构改革和发展工作的支助，同时向凡有需要的地方提供人道主义援助。

65. 与此同时，加沙仍然几乎完全仰赖人道主义援助。这样，在联合国开始重新关注西岸发展工作之时，仍旧编制了高居世界第三的联合呼吁数字。

66. 人道主义事务协调厅通过 2008 年联合呼吁，通过不断收集和报告封锁、暴力和其他问题的数据，继续协调人道主义援助。人道主义事务协调厅同驻巴勒斯坦被占领土的各外地办事处一起，查明了拟订方案中的缺口，公布了监测人道主义指标的每月报告，通过人道主义和应急基金，促进非政府组织的项目。

人道主义援助准入

67. 以色列政府对进出和通行实行的封锁和其他限制措施，继续妨碍联合国在整个巴勒斯坦被占领土执行项目。对于受联合国特权和豁免保护的联合国人道主义工作人员活动的限制，意味着损失工作时间，工作人员常常无法在耶路撒冷和西岸及加沙之间旅行。2007 年 10 月和 2008 年 3 月之间，记录了总共 373 起拖延或不准人道主义人员出入事件，比前 6 个月增加了 50%。

68. 关闭卡尔尼过境点，打断了联合国和世界银行在加沙地带执行的价值约 2.13 亿美元的基础设施和就业方案。限制和拖延人道主义物资从以色列港口过境到加沙和西岸库房和分发点，使方案费用增加了 7 00 余万美元。

联合国媒体和新闻活动

69. 联合国特别协调员办事处继续主持联合国国家工作队宣传和新闻委员会，该委员会协调巴勒斯坦被占领土各机构的新闻活动和方案作业。委员会帮助协调由特别协调员代表联合国国家工作队编写的机构间声明并发出联合呼吁。

四. 捐助国对危机的应对之策

预算和财政影响

70. 巴勒斯坦权力机构组成新政府和当事方重开政治谈判之后，巴黎国际捐助国会议认捐的水平相当高。虽然认捐 77 亿美元大大超过了 2008-2010 年《巴勒斯坦改革与发展计划》概述的需要，但是直到编写本报告时为止，具体分配（经常预算、公共投资和人道主义援助）尚待解决。捐助国为 2008 年经常预算支助只认捐 11 亿美元，投资支助 9.72 亿美元，人道主义援助 6.51 亿美元。如此看来，需要将一些认捐的发展资金转用于弥补其他领域的不足。

71. 国际社会响应巴勒斯坦权力机构的需要，为支助经常性支出提供了灵活的机制。欧洲联盟委员会将临时国际机制转换为巴勒斯坦—欧洲援助机制，提供一个预算支助窗口并直接支助社会保护、治理、基础设施和社会发展。世界银行也启动了《巴勒斯坦改革和发展计划》信托基金，在该计划的政策议程范围内，提供未指定用途的支助。

支助巴勒斯坦改革

72. 尽管政治和安全环境岌岌可危，法耶兹总理领导的政府在公共财政管理方面采取了重大的改革措施。恢复了现金控制程序，启动了新的会计系统，能够定期提出财政报告。此外，设立了审计总局，财政部启动了一个网站，内载巴勒斯坦权力机构的预算，打算不久后将每月财务报告包括进去。

73. 国际货币基金组织代表团注意到这些积极发展，但是也鼓励该政府进一步巩固巴勒斯坦权力机构财政管理体制方面取得的进步。该政府采取的改善财政稳定的其他步骤包括抑制国内工资总额，减少给予公用事业的净贷款。巴勒斯坦权力机构还着手合并执行中的各种现金援助方案，使用以扶贫为目标的数据库以便确认各户是否合格，着手加强社会保护框架。

捐助国之间的协调

74. 因为捐助国对哈马斯领导的巴勒斯坦权力机构以及其后的民族团结政府在接触方面采取的政策，当地发展论坛的援助协调机构在2006年和2007年上半年基本未动。2007年6月阿巴斯总统任命了以法耶兹为首的新政府之后，形势发生了变化。捐助国的反应是同巴勒斯坦权力机构各级重建联系。巴勒斯坦权力机构开始了中期发展和预算制定进程，2005年年底商定的援助协调论坛也恢复了。特设联络委员会于2007年9月在纽约召开会议，这是20个月来首次召开这样的会议，其后于2008年5月在伦敦又召开了这样的会议。

75. 地方发展论坛定期会议在总理办公厅召开，重新确认该论坛是筹备巴黎国际捐助国会议的场所，并强调巴勒斯坦权力机构对协调机构的自主权。战略小组的工作从一般分享信息转为支助巴勒斯坦权力机构的发展政策。地方援助协调秘书处综合了捐助国对《巴勒斯坦改革与发展计划》摘要的反馈。设立了新的部门工作小组，全部都由一个巴勒斯坦权力机构的职司部委主持并有一个捐助国共同主席。

五. 未来的挑战

76. 本报告期间的特点是冲突升级、政治和筹资的不确定性、以及发展和改革有了新的开端。但是冲突仍是对经济复苏和巴勒斯坦被占领土生存下去的最重大挑战，其最终解决必定是国际互动协作的关键优先事项。

77. 同时，当地的形势必须改善，即使是作为促进成功的政治进程以及执行某种和平协定的一个措施也必须这样做。对于巴勒斯坦人民通行的限制必须放宽，巴勒斯坦人之间的继续分列必须解决，只有这样，当地才能出现迅速、明显的改善。下一年中，尤其是在加沙，还要继续提供人道主义援助。必须在当事方和国际社会的支持下，为人道主义工作人员和货物通行这一挑战找到有效、安全的解决办法。

法。今后几个月中，在加沙还会出现同执行方案有关的具体挑战。同样，所有行为体必须寻求新的方法来有效应对人民的需要。

78. 尽管还存在不确定性，巴勒斯坦权力机构通过提出编有预算的《巴勒斯坦改革与发展计划》，在中期和长期战略规划方面取得了显著进展。这一成就向联合国和更广大的国际社会提出挑战，在 2008 年要增加提供资金和拟订方案的可预见性，并且确保它们拟定的方案要满足计划确定的目标。捐助国提供资金趋势的变化以及商品成本上涨也要求提供的人道主义方案效率更高，协调更有力并且目标更加集中。与此同时，联合国必须准备随时支助巴勒斯坦权力机构的发展目标。2008 年初着手为联合国拟订方案建立共同战略目标的进程，需要转变为联合国回应《巴勒斯坦改革与发展计划》的共同方案。

六. 结论

79. 本报告期间的形势是动荡和困难的。政治地貌变化，相应发生加沙人口生活质量大幅恶化。各机构被迫不断增加向人民提供紧急援助和人道主义援助，人民原是准备并需要拟订长期发展方案的。他们还会继续这样做。同时，联合国国家工作队准备全力以赴，支助巴勒斯坦权力机构及其努力执行改革和发展计划，并且全力支助许多巴勒斯坦人，这些年来冲突严重破坏了他们的生计和社区。

80. 虽然即将到来的一年预示挑战未必减少，但是随着当事方遵守承诺，可能出现新的转机。谈判可以带来新的态度和解决办法，实现联合国、四方和整个国际社会更广大的目标：根据安全理事会第 242(1967)、第 338(1973)、第 1397(2002) 和第 1515(2003) 号决议，在中东实现公正、持久和全面的和平，建立享有主权、民主、具有生存能力的毗连的巴勒斯坦国，与安全无忧的以色列和平共存。