



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

2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日

大 会

正式记录

第六十五届会议

补编第 13 号

大会
正式记录
第六十五届会议
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

2009 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2010 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。

目录

章次	页次
送文函	iv
2010 年 6 月 22 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	vi
一. 导言	1
二. 背景概述	2
A. 政治、经济和安全方面的各项发展	2
B. 业务发展	4
C. 组织发展	5
D. 法律事项	6
E. 财务概况	10
三. 行动区的优先事项	14
四. 次级方案审查	15
A. 次级目标一(教育)执行情况分析	15
B. 次级目标二(保健)执行情况分析	17
C. 次级目标三(救济和社会服务)执行情况分析	20
D. 次级目标四(小额供资)执行情况分析	21
E. 次级目标五(基础结构和难民营的改善)执行情况分析	25

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)2009 年工作报告。本报告系依照第 302(IV)号决议第 21 段和第 1315(XIII)号决议第 8 段的要求提交。

同往年一样,报告叙述了近东救济工程处开展业务的背景,概述了对其业务产生的主要影响。报告还概述了近东救济工程处关注的法律事项、组织发展改革的进展情况、财政状况和该机构各项方案的执行情况。报告还包括按作业地区分列的优先事项概要。

近东救济工程处咨询委员会由 23 个会员国和 3 个观察员代表团的代表组成,在其 2010 年 6 月的会议期间核可了一项报告草稿。委员会的意见载于随函所附委员会主席给我的信。我对委员会的建设性参与和总是很有帮助的建议表示感谢。我还按惯例向以色列政府的代表提供了报告的草稿。

我借此机会向大会说明近几个月的最新情况。

关闭加沙地带边界已进入第四个年头。这不仅影响加沙地带 150 万居民(其中一半以上是儿童)公共生活和私人生活的各个方面,而且造成大规模的人间困苦。例如,80%的人口现依靠联合国提供粮食援助,90%的水不符合世界卫生组织的安全饮用水标准;95%的私营部门企业倒闭。

5 月 31 日在国际水域发生的悲剧事件痛苦地提醒人们,封锁加沙地带既不可接受也于事无补,巴勒斯坦领土继续被占领,中东冲突依然得不到解决。开往加沙地带的运输船上的平民死伤事件使国际社会明确宣布那里的局势不可持续。以色列政府 6 月初宣布的对加沙地带采取的新措施是一个值得欢迎的新动态。

但近东救济工程处的经验表明,实施方式才是关键。我们在承认以色列对安全问题的正当关切的同时,再次要求结束对加沙的封锁,让货物和人员在加沙过境点持续正常通行,并能在该地区所有地方畅通无阻地提供人道主义援助。做不到这一点,就无法满足民众的需要和开展正当的经济活动。这些民众亟需启动重建和发展基础设施项目。旷日持久的人道主义危机和发展危机以及西岸(包括东

耶路撒冷)的无数暴力和不安全事件,虽不那么令人瞩目,但依然是深感关切的事项。

同往年一样,近东救济工程处 2009 年的财政状况依然岌岌可危,而且如今到了令人震惊的地步。资金短缺影响到我们的核心预算、近东救济工程处的普通基金以及我们的紧急呼吁。两者对工程处执行其救济、保护和人类发展任务都必不可少。预计产生的普通基金不足的情况特别令人苦恼,因为普通基金是我们为最弱势群体提供保健、教育和援助的经费来源。2010 年 6 月,我们向咨询委员会报告,普通基金与我们的方案所需经费相差 1.60 亿美元,其中 1.03 亿美元是将现有服务水平维持到年底所需的起码经费。由于没有可以依赖的周转金,目前已经在实行紧缩措施,从而影响向巴勒斯坦难民提供的服务质量。如果得不到更为慷慨的捐助,近东救济工程处仍将只有有限的能力开展必要的活动和适足地支付其工作人员。而且,工程处继续进行其 2007 年组织发展进程开始的现代化努力和改革努力的能力也将受到严重制约。

面对财政、政治和背景困境,请允许我发出最后一次呼吁。在此特别困难的关头,国际社会务必重申其对巴勒斯坦难民的福祉和人类发展所作的共同承诺。这意味着解决近东救济工程处的严重财政问题,以恢复工程处的长期财政健康,直到达成一项公正和持久地解决其困境的方案为止。这对工程处继续为难民提供高质量的服务和机会至关重要。而且,国际社会还必须加倍努力,全面处理这一冲突的所有问题,并通过谈判达成一项包括难民利益和应享权利在内的协议,最终建立一个独立和有生存能力、与以色列和其它邻国和平安全毗邻共存的巴勒斯坦国。

主任专员

菲利波·格兰迪(签名)

2010 年 6 月 22 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

2010 年 6 月 21 日和 22 日，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处) 咨询委员会在开罗举行常会，审议了行将提交大会第六十五届会议的近东救济工程处 2009 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日期间活动和业务的年度报告草稿。

委员会赞扬近东救济工程处继续在其作业地区向巴勒斯坦难民提供方案和服务的努力，并赞扬近东救济工程处在促进区域稳定方面的重要作用，直到按照联合国有关决议(大会第 194(III) 和 302(IV) 号决议)达成一项公正的解决方案。

委员会对 2009 年的人员死亡事件以及西岸和加沙地带多数巴勒斯坦难民忍受的艰难困苦深感关切。限制出入加沙地带，加上时而发生的暴力事件，严重加深了经济和社会危机，导致近东救济工程处的服务需求进一步增加。委员会敦促允许所有必要货物(包括货币和建筑材料)进入加沙，使工程处能够开展其人道主义和人类发展活动。咨询委员会对各方攻击和威胁近东救济工程处的设施和工作人员深感关切。

委员会深感关切地注意到，以色列在西岸和加沙地带建造隔离墙以及实行的封锁、宵禁和其它限制行动的措施进一步加深了受影响民众的艰难困苦。这些限制措施，包括对东耶路撒冷实行的限制，继续阻碍经济发展，特别是阻碍就业以及获得必需的物品和服务，也限制近东救济工程处执行其规定任务的能力。委员会再次表示迫切需要根据 2005 年 11 月以色列政府和巴勒斯坦权力机构缔结的《通行进出协定》以及 1967 年近东救济工程处和以色列政府缔结的《科迈-米歇尔莫尔协定》，取消以色列对近东救济工程处工作人员和货物流动实行的限制。

委员会对阻碍工程处的服务和破坏其房地的行为依然深感关切。委员会呼吁大会审查以色列对近东救济工程处通过加沙地带过境点的集装箱征收的直接税和实行的额外限制，并考虑在其关于近东救济工程处的决议中，酌情要求以色列当局偿还这些费用。

委员会呼吁各方充分尊重联合国的决议和国际法，包括国际人道主义法。

委员会仍对工程处无法接触其被有关当局羁押的工作人员也得不到他们的消息感到关切。

委员会再次表示，巴勒斯坦难民忍受的艰难困苦突出表明近东救济工程处具有重要作用。委员会对工程处长期存在的结构性资金不足问题表示关切，指出同往年的情况一样，近东救济工程处在 2009 年依然难以达到充分提供服务所需的足够资金。委员会在充分承认并衷心感谢主要捐助者长期以来对近东救济工程处

业务给予的支助同时，敦促整个国际捐助界履行承诺，尤其为工程处的普通基金筹集所需的资源，以确保提供适足服务。与此同时，委员会意识到，近东救济工程处正在努力提高拟定方案的效率和扩大捐助者基础。委员会鼓励工程处加紧这些努力。

近东救济工程处于 2009 年为巴勒斯坦被占领土发出 4.567 亿美元的呼吁，是迄今数额最大的呼吁，部分反映了加沙地带的冲突影响。委员会注意到，近东救济工程处已收到 3.24 亿美元，即 71%，不够所需的数额。委员会呼吁捐助者在这方面加倍努力。

委员会呼吁全力支持重建 Nahr El-Bared 难民营并向 2007 年难民营被摧毁后的流离失所者提供救援。委员会敦促其成员和其他人支持近东救济工程处重建难民营的呼吁，并支助在附近社区居住的流离失所难民，履行其于 2008 年在维也纳举行的国际捐助者会议上作出的承诺。

委员会强调其一如既往地支持近东救济工程处继续进行改革，以便与东道国合作，提高向难民提供服务的效力。这一进程必须体现具体成效。委员会欢迎中期战略，欣见制定外地和总部执行计划以及改革近东救济工程处的方案活动。委员会赞同地注意到，将用联合国经常预算为当时作为组织发展核心内容而设立的 20 个员额中的其余 14 个员额供资。委员会期待看到工程处的持续变革计划。

委员会注意到为加强近东救济工程处享有的支持所作的努力，尤其是 2009 年 9 月在纽约举行了纪念工程处成立 60 周年的高级别活动。委员会赞扬近东救济工程处工作人员的献身精神、坚定承诺和始终不渝的参与。

委员会高度赞扬东道国、东道国机构和捐助者对近东救济工程处的工作和活动予以的支持。

委员会借此机会正式感谢即将离任的主任专员对巴勒斯坦难民所作的高度个人奉献，并热烈欢迎任命菲利波·格兰迪担任主任专员，玛戈·埃利斯担任副主任专员。

咨询委员会主席

阿姆鲁·阿布·阿塔(签名)

第一章

导言

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)号决议设立的。工程处于 1950 年 5 月 1 日开始运作,负责照顾约 75 万名巴勒斯坦难民的需要。现在,它已成为联合国最大的方案之一,负责救助 476 万名巴勒斯坦难民,有近 3 万名工作人员。
2. 工程处的使命是协助巴勒斯坦难民实现其在人的发展方面的充分潜力,直至找到解决难民问题的持久而公正的办法。工程处向加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供保护和基本服务,执行其人道主义和人类发展的规定任务。工程处的服务包括基础教育(在黎巴嫩包括中学)、综合初级保健、紧急救济、社会干预、小额供资、住房和基础设施支助。工程处直接为受益人提供各种服务,这在联合国各机构中独一无二。
3. 工程处的愿景是让每一个巴勒斯坦难民长寿并健康生活,能够获得知识和技能,享有体面的生活标准,确信自己的权利得到捍卫、保护和维护。在人道主义危机和武装冲突局势中,工程处采取紧急干预措施并在实地开展工作,成为体现国际社会关切的具体象征,有助于最终建立稳定的环境。

第二章

背景概述

A. 政治、经济和安全方面的各项发展

4. 2008年12月27日至2009年1月19日在加沙的激烈武装冲突期间，近东救济工程处在其学校安置了大约50 000名因冲突而流离失所的人。据非政府组织估计，被打死的人数在1 387至1 417之间。加沙当局报告的死亡人数是1 444。以色列政府提供的数字是1 166。被打死的巴勒斯坦人中估计有310至350名儿童；¹ 据报告，受伤的巴勒斯坦人有5 015，包括当时在近东救济工程处房地值班的11名工程处人员；另有13名以色列人被打死。大约有60 000座属于难民和非难民的房屋被损坏或摧毁，还有数百处工业设施和商店。1月19日以后，加沙地带冲突的激烈程度骤减，2009年2月至12月期间，每月平均有5名巴勒斯坦人被打死，12名巴勒斯坦人受伤。² 同期有1名以色列士兵被打死。³

5. 因公私部门的基础设施遭到破坏，经济、就业和提供公共服务的工作受到严重影响。冲突过后，加沙地带76.7%的家庭粮食没有保障，或容易受此影响。⁴ 据初步估计，直接和间接的经济损失达40亿美元左右，包括为减轻冲突对人道主义的影响而支付的大约10亿美元的有关费用。⁵ 这些影响使已经因长达9年的冲突和隔离以及2007年6月以来的严密封锁而苦不堪言的民众受到进一步打击。2007年6月开始的封锁一直持续到2009年。在2009年期间，每月进入加沙地带的货物平均为2 719辆卡车，⁶ 不到2007年6月前5个月的每月平均数量12 350辆卡车的五分之一。到2009年年底，失业率已达到43%。⁷

6. 加沙地带的封锁造成最基本的人道主义和发展所需物品无法运入，致使重要方案不能如期完成或不得不中断，包括靠加沙和埃及边界下面数百个地道支助的经济发展。加沙发电厂所用的工业燃料、厨用煤气、石油和柴油依然供不应求，造成大面积断电和削减基本环卫服务。据估计，每天有多达8 000万升未经处理

¹ 见联合国加沙冲突问题实况调查团的报告。

² 人道主义事务协调厅(人道协调厅)，《人道主义监测》，2010年1月。

³ 以色列安全机构2009年年度摘要(12月30日)。

⁴ 粮食计划署/粮农组织，“Socio-Economic and Food Security Assessment in the Gaza Strip”，2009年11月。

⁵ 贸发会议，“Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory”，2009年8月。

⁶ 人道协调厅，“Humanitarian Updates”，2009年11月和2010年1月。

⁷ 贸发会议，“The Palestinian Economy: Towards Recovery & Sustained Growth”，2009年12月。

的污水被倒入加沙地带的近海，对地中海地区造成严重的环境和健康风险。自来水的供应很少或时有时无。加沙每天的人均用水量为 91 升，低于世界卫生组织认为必须的每天人均 100-150 升的标准。⁸

7. 安全理事会第 1860 (2009) 号决议表示严重关切加沙人道主义危机不断加深，“呼吁确保在加沙各地畅通无阻地提供和分发人道主义援助，包括食品、燃料和医疗，”吁请会员国“加紧努力，在加沙作出安排和保证，以便维持持久停火和平静，包括根据巴勒斯坦权力机构与以色列之间签订的 2005 年《通行进出协定》，防止非法贩运武器和弹药并确保各过境点持续再开放”；并确认“近东救济工程处在加沙提供人道主义和经济援助方面发挥的重要作用”。一年之后，这一决议的几个关键段落，特别是在 2005 年《通行进出协定》的基础上持续再开放过境点的呼吁，依然没有得到实施。

8. 在西岸，包括东耶路撒冷，封锁、单独的道路网络、拆房、没收土地、扩大定居点、宵禁和军事行动等占领和有关措施继续对巴勒斯坦民众造成不利影响，限制了他们获得土地、服务和资源的机会。西岸 C 区的社区和东耶路撒冷的巴勒斯坦难民特别容易受到影响，隔离墙和绿线之间的居民也是如此。在东耶路撒冷，有 80 座房屋被拆，造成 300 人流离失所，包括 149 名儿童。1948 年以来不断剥夺他人财产和难民一再流离失所造成的苦难罄竹难书。

9. 建造隔离墙新路段的工作仍基本冻结。除了东耶路撒冷以外，不让巴勒斯坦人出入重要城市中心的行动限制已经放宽，取消了若干检查站和路障，并且改善了检查站程序。国际货币基金组织(基金组织)预测，西岸经济自 2005 年以来第一次有了增长。⁹ 但失业率依然在 23.7% 左右，国内生产总值(国内总产值)是起义前 2000 年水平的四分之一。难民中的贫穷人数特别多。

10. 在西岸，冲突、占领巴勒斯坦被占领土(包括军事占领)、炮击、搜查和逮捕行动、示威游行、定点清除、定居者暴力和巴勒斯坦人对以色列人的攻击直接导致约 21 名巴勒斯坦人(包括 7 名未成年人)和 4 名以色列人(包括 1 名未成年人)死亡，937 名巴勒斯坦人(包括 328 名未成年人)和 117 名以色列人(包括 1 名未成年人)受伤。¹⁰ 据近东救济工程处记录，西岸有 19 个难民营总共遭受 350 次军事入侵，期间有 2 名难民被打死(两人都是未成年人)，102 人受伤(包括 12 名未成年人)，371 人被拘留。¹¹ 定居者对巴勒斯坦民众的暴力行为增加了。2008 年共发

⁸ 世界银行，“Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development”，2009 年 4 月。

⁹ 基金组织，“Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza”，2009 年 9 月。

¹⁰ 人道协调厅，Protection of Civilians: Casualties Database (2010 年 7 月 1 日查阅)。

¹¹ 近东救济工程处统计数据。

生 363 起定居者对巴勒斯坦人及其(或其)财产的敌对行为(比 2007 年增加 118%), 而 2009 年有 464 起这样的事件。¹²

11. 在 6 月 7 日黎巴嫩的大选中, 3 月 14 日联盟击败了对立政治团体 3 月 8 日联盟。所有政党都接受了选举结果, 为该国进一步取得政治稳定铺平了道路。2009 年 12 月, 新政府在部长声明中提到需要改善巴勒斯坦难民的生活条件, 但没有谈到他们的权利问题。缺乏就业权利和其他关切问题依然是影响黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民安居乐业的主要障碍。

12. 1 月, 在加沙地带冲突期间, 黎巴嫩和以色列之间的紧张局势进一步加剧, 火箭从黎巴嫩射向以色列, 一度使人们害怕冲突再起。3 月 23 日, 巴勒斯坦解放组织(巴解组织)第二把手卡迈勒·迈德哈特在米赫米赫难民营附近遇害。不过, 巴勒斯坦各派之间的重大安全事件相对较少, 而且 2009 年下半年黎巴嫩和以色列之间愈演愈烈的紧张局势没有导致任何伤亡。另外, 11 月在贝卡谷地发现了 1985 年在黎巴嫩为近东救济工程处工作时被绑架的英国自由职业记者 Alec Collett 的遗体。

13. 在阿拉伯叙利亚共和国和约旦, 巴勒斯坦难民继续享受稳定的政治环境带来的好处。

B. 业务发展

14. 在本报告所述期间, 近东救济工程处根据组织发展管理改革进程, 继续通过加强方案管理和优化支助服务, 改善服务质量。近东救济工程处还注重使最弱勢的难民得到其方案提供的服务。除了核心服务之外, 近东救济工程处还提供保护并应对其行动区出现的紧急情况。

15. 2009 年期间, 加沙地带的紧急方案大为扩展, 以满足持续封锁和以色列 2008 年 12 月发动进攻后造成的人道主义需要。冲突期间, 近东救济工程处因以色列在 1 月 8 日向援助车队开炮而暂停救济行动两天。2 月 6 日, 在加沙当局没收货物之后, 近东救济工程处也将向加沙运送援助的行动停止了 3 天, 直到加沙当局全数归还货物并保证不再发生类似事件后方才恢复作业。冲突过后不久, 近东救济工程处便将其向难民提供紧急粮食援助的名单从 550 000 人增加到 900 000 人, 向房屋被毁或遭到破坏的家庭提供财政支助。冲突期间共有 60 000 处住宅被毁或损坏, 其中有 46 500 个难民收容所。

16. 由于禁止向加沙地带运送建筑材料, 重建项目不得不停止, 包括冲突前开始的项目。截至 2009 年 12 月, 估计还有 1 400 个在 2008 年 12 月前的军事行动中被摧毁的难民收容所尚未重建, 此外还发现有 3 000 个不适于居住。从 3 月底开始, 近东救济工程处将加沙的紧急粮食援助人数减至大约 650 000 名难民, 但仍

¹² 近东救济工程处统计数据。

保留了为所有 200 000 名学生供餐的方案，并向这些学生的家庭支付了大约 1 000 万美元，补贴重返校园的费用。此外还为大约 40 000 名难民提供了临时工作。

17. 在西岸，工程处向大约 60 000 户家庭提供紧急粮食援助，为 37 000 户家庭提供临时就业机会。工程处特别注重受隔离墙影响的社区、C 区社区和东耶路撒冷的社区。

18. 近东救济工程处工作人员的安全依然令人严重关切。近东救济工程处感谢和表彰其工作人员的献身精神和忠诚态度。那些在冲突区工作的人员尤其值得赞扬。工程处遗憾地注意到，本处的当地雇员是该地区唯一没有危险津贴的联合国工作人员，再次呼吁纠正这种情况。

C. 组织发展

19. 2009 年，为庆祝工程处成立 60 周年，举办了全年的文化、体育和学术活动、短片、摄影展览和宣传活动。9 月在大会期间举办了一个部长级高级别活动。

20. 在本报告所述期间结束时，近东救济工程处于 2006 年 8 月开始的为期 3 年的管理改革举措行将告终。为了使近东救济工程处更有效地为巴勒斯坦难民服务，工程处围绕以下四个变革领域，制定了组织发展计划：方案管理；人力资源管理；组织程序和系统；领导作用和管理。2009 年，多年期战略发表。这是从 2010 年 1 月开始的 6 年框架。外地办事处和总部各部门根据工程处的战略设想和在每个外地进行的需要评估，制定了外地执行计划和总部执行计划。

21. 此外还对工程处的支助服务进行了广泛改革，引进了一个新的采购框架以及反映联合国最佳做法的采购手册。改革人力资源后，招聘工作改善了，并采用新的合同方式聘请工作人员应付紧急情况和满足短期需要。近东救济工程处还开始改革其主要方案，对教育、救济和社会服务及保健方案进行详细的外部审查，并且在加沙地带、阿拉伯叙利亚共和国和西岸制定了旨在改善方案质量的新颖项目。

22. 组织发展进程的一个主要内容是组织设计，让工程处在其所有工作领域下放职权、下放决策权和明确问责制，从而使管理人员有更多的实权。此外，近东救济工程处继续为其大约 150 名管理人员开办领导和管理班，随后由这些管理人员在其各自的业务领域开办地方管理培训班。近东救济工程处还在每个业务领域设置第二副主任员额，加强外地管理。

23. 2009 年开始了企业资源规划系统的设计阶段，目的建立一个综合平台，管理机构支助的主要服务(人力资源、财政和采购)。该系统还将使工程处有一个经过改良的系统，收集和管理数据，从而进一步加强改革。在本报告所述期间，近东救济工程处加强了宣传、战略传播和媒体关系的职能，使其能够处理加沙冲突的媒体和联络需要，并创造性地缔结伙伴关系，庆祝工程处成立 60 周年。

24. 联合国会员国认识到管理改革方案的重要性，同意增设 20 个国际职位，由联合国经常预算供资，作为组织发展的核心内容，其中包括本报告所述期间核定的最后 14 个员额，但组织发展的某些举措仍有待于在 2010 年取得进展。近东救济工程处将对其地区工作人员的分类和补偿制度实施迫切需要的改革，并且对预算和财政管理进行改革。估计实施企业资源规划系统大约需要 3 250 万美元。在咨询委员会 2009 年 11 月的届会上，工程处向其介绍了保持改革势头的初步计划。

D. 法律事项

工程处工作人员

25. 以色列当局以安全考虑为由，继续限制近东救济工程处人员在巴勒斯坦被占领土上的行动自由。这些限制包括封锁约旦河西岸和加沙地带；禁止当地工作人员使用联合国车辆通过以色列和加沙地带之间的埃雷兹检查站和艾伦比桥，并限制他们在以色列或东耶路撒冷驾车；对当地工作人员进入以色列和东耶路撒冷实施烦琐的许可证手续。许多时候即便履行了手续也无法得到许可证。

26. 埃雷兹过境点的程序依然往往很耗时，加沙地带一侧过境点的平均等待时间超过 40 分钟，危及国际工作人员的安全。以色列的程序违反联合国的豁免权，继续要求联合国车辆接受检查，除非车内有一位持外交签证的联合国工作人员，或者驾车的是以色列当局批准的人数有限的名单上的国际工作人员。在进入东耶路撒冷的检查站，以色列当局多次拒绝允许乘坐联合国车辆的近东救济工程处工作人员通行，除非车辆经过搜查，违反联合国的豁免权。

27. 上述限制措施不符合《联合国宪章》、1946 年《联合国特权和豁免公约》（《1946 年公约》）、联合国有关决议以及 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》，后者规定以色列政府有义务“尽力便利近东救济工程处开展其工作，仅须执行从军事安全的考虑所必需的条例或安排”。近东救济工程处为当地工作人员获得进入东耶路撒冷的许可证只是出于人道主义原因，并不影响联合国的有关决议，包括有关耶路撒冷地位的决议。

28. 以色列当局坚持认为这些限制措施对于保护以色列免遭恐怖威胁很有必要，但工程处没有证据表明，对工程处人员和行动采取的措施，不只是为了警务或行政便利。

29. 在西岸，与以色列军事联络官协调的工作仍在继续，包括举行了 72 次会议。然而，这些联络官对私人承包把守的以色列检查站影响有限或根本没有影响。在一些检查站，工作人员的行动进一步受到限制，而且无法预测，尤其是那些控制进入东耶路撒冷或西岸隔离墙的检查站。在本报告所述期间，以色列当局对西岸施加的行动限制导致损失 625 个工作日，工程处还要增加时间和资源去适应这些限制。工程处仍然难以在西岸隔离墙和 1949 年停战线之间的区域提供服务，特

别是在巴塔地区。在加沙地带，工作人员的行动在 2009 年 1 月 19 日之前一直受到严重限制。2008 年 12 月 27 日，冲突开始。只有在那段时间，近东救济工程处才能提供紧急服务。

30. 3 月，以色列外交部要求驻加沙的国际工作人员必须前往以色列申请延长以色列的签证。在 2009 年 12 月以色列外交部帮助制定切实解决办法之前，工作人员确实不得不离开工作地点，等待延长签证，影响了工程处开展业务的能力。当地工作人员必须要有以色列当局的许可证才能通过埃雷兹。虽然与 2008 年相比，申请以色列许可证的数量和被拒绝的有关数量显著减少，但埃及政府破例允许近东救济工程处的当地工作人员在履行公务时通过拉法口岸离开加沙地带。因此，必须离开加沙地带前往巴勒斯坦被占领土执行公务的大部分当地工作人员均可这样做。

31. 2009 年全年，埃及和加沙之间的拉法口岸依然对公众关闭，但总共破例开放 198 天，并要事先协调。在埃及当局的合作下，近东救济工程处共有 459 名工作人员获准通过口岸前往巴勒斯坦被占领土外执行公务，但有 13 名工作人员未得到准许。

32. 在本报告所述期间，约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国三国政府和巴勒斯坦权力机构没有严重限制近东救济工程处工作人员的行动自由。

33. 截至 2009 年底，共有 16 名工作人员被羁押，其中以色列当局羁押 10 人，巴勒斯坦当局 2 人，黎巴嫩当局 2 人，阿拉伯叙利亚共和国 2 人。尽管工程处根据大会第 36/232 号决议反复提出要求，以色列当局仍未允许工程处接近其被羁押的工作人员，但就羁押的 10 名工作人员中的 3 人提供了一些理由。在本报告所述期间结束时，尽管提出了要求，叙利亚和黎巴嫩当局仍未允许工程处接近被羁押的工作人员，但黎巴嫩当局提供了羁押理由。

工程处的服务和房地

34. 通常，工程处的人道主义货物进入加沙地带的路线是穿过卡尔尼过境点，但建筑材料需从索法过境点进入。以色列当局对进入加沙地带的运输货物继续征收过境费，迫使近东救济工程处在 2009 年支付了 307 649 美元。工程处认为这种收费是一种直接征税，应根据《1946 年公约》予以免除。以色列当局在 2009 年全年对所有集装箱运输车关闭卡尔尼过境点和索法过境点，近东救济工程处的全部集装箱运输不得不从凯雷姆沙格姆这一二级过境点进入。由于这个过境点没有接收集装箱的能力，所有集装箱运输必须在港口改装到货盘上才能运输至加沙地带。此外，凯雷姆沙格姆过境点在预定开放的 304 天中，有 34 天关闭进口(10%)。由于关闭卡尔尼过境点以及需要把所有集装箱货物装到货盘上，致使存储费、滞

期费、运输费和装卸货盘费的支出增加，约计 361 万美元，其中包括大约 119 万美元的装卸货盘费用。

35. 向加沙地带运入建筑材料几乎已全被禁止，唯一的例外是工程处修建青少年夏季体育活动临时设施所需的某些材料。由于禁止运入，工程处在本报告所述期间结束时，仍有价值 7 600 万美元的项目被搁置。受影响的 3 个建筑承包商已经根据其各自的合同，对近东救济工程处开始仲裁程序，总共索取大约 500 万美元。加沙地带冲突期间，近东救济工程处有两辆装甲车被摧毁，其余遭到损坏。2009 年 1 月 19 日冲突结束后，工程处进口了 9 辆装甲车，用于加沙地带。3 辆装甲车于 1 月 29 日抵达以色列，其他 6 辆于 3 月 11 日抵达。以色列政府拒绝为其清关，再三请求也无济于事。第一批装甲车直到 5 月 5 日才清关，第二批装甲车直到 9 月 16 日才清关。工程处认为，以色列拖延多时方才批准清关是对工程处用于公务的进口物施加限制，违反《1946 年公约》，打算向以色列政府索赔为此而损失的 20 多万美元。

36. 西岸和加沙地带的业务支助干事方案在继续开展。该方案在下列方面发挥了宝贵作用：维护联合国的中立性；方便工程处工作人员、车辆和货物通过检查站并进入巴勒斯坦被占领土受以色列军事行动影响的地区；支持工程处的方案和举措；监测巴勒斯坦人口中的人道主义危机；检查工程处的设施；为包括流离失所者在内的难民提供保护措施。在加沙地带，该方案是工程处在武装冲突期间和之后应对人道主义紧急情况的组成部分。

37. 《1946 年公约》规定，“联合国房地不受侵犯”。以色列军方违背这一法律义务，8 次强行进入近东救济工程处在西岸的房地。有一次，以色列国防军使用近东救济工程处的培训中心约 4 小时，盘问 128 名一年级学生。在加沙地带，近东救济工程处的房地在 2008 年 12 月 28 日开始的冲突期间，遭以色列军事打击或炮击 26 次，因此受到损坏或毁坏，其中 25 次发生在 2009 年头 19 天。1 月 15 日，加沙外地办事处工程处的主要仓库和里面的储存物在近东救济工程处遭到炮击后被摧毁，白磷弹引燃火灾。冲突期间的这些攻击和炮击打死了在近东救济工程处设施中或在其保健中心看病的 6 位平民，23 位平民受伤，在那里工作的 11 名工程处人员受伤。

38. 2009 年 2 月 11 日，秘书长组成联合国总部调查委员会，调查 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 19 日期间在加沙地带发生的一些事件。其中有 7 起事件与近东救济工程处有关。委员会在报告中得出结论，以色列在涉及近东救济工程处房地或行动的所有事件中，除一起以外，均违反了联合国房地不可侵犯的原则，没有尊重工程处的财产和资产不受干扰的豁免权。委员会认为，不能因军情紧迫而取消这种不可侵犯性和豁免权，认定以色列政府应对其行动造成的死伤和财产破

坏承担责任。¹³ 委员会无法确定与近东救济工程处有关的其他事件的责任。委员会提出报告后，联合国聘请了一位独立的损失估价人，评估联合国在委员会认定责任的这些事件中蒙受的损失。下表是委员会认定以色列负有责任的与近东救济工程处有关的事件详情，工程处有关设施中的伤亡人数，损失估价人确定的工程处的损失性质和价值。

表 1
与近东救济工程处有关的事件

委员会调查的事件	在近东救济工程处 设施中的伤亡	联合国损失的性质	联合国损失的 价值(美元)
(a) 2009 年 1 月 5 日近东救济工程处加沙市阿斯马小学的死亡人数和遭到的破坏	3 位平民被打死	房产遭到破坏	920
(b) 2009 年 1 月 6 日，近东救济工程处加沙市杰巴利耶“C”预备男校及其附近地区的死亡人数和遭到的破坏	6 位平民受伤； ^a 1 位工程处人员受伤	房产遭到破坏	1 150
(c) 2009 年 1 月 6 日，近东救济工程处 Bureij 保健中心的伤亡人数和遭到的破坏	1 位平民被打死； 2 位平民受伤； 9 名工作人员受伤	工作人员受伤，房产遭到破坏， 有形财产遭到破坏	7 853
(d) 2009 年 1 月 8 日，在 Ezbet Abed Rabou 地区的近东救济工程处车队受到小武器枪击的影响，联合国 1 辆车遭到破坏		有形财产遭到破坏	125
(e) 2009 年 1 月 15 日，近东救济工程处加沙市外地办事处大院受伤的人数和遭到的破坏	2 位平民受伤； 1 名工作人员受伤	房产遭到破坏，有形财产遭到破坏 租用替代仓库用地	10 175 486
(f) 2009 年 1 月 17 日，近东救济工程处拜特拉希耶小学死亡人数和遭到的破坏	2 位平民被打死； 13 位平民受伤	房产遭到破坏	12 305
共计			10 197 839

^a 该数字不包括设施附近地区的伤亡。详情见 A/63/855-S/2009/250，第 20 段。

39. 7 月，联合国向以色列外交部提出索赔，要求赔偿联合国在一系列事件中蒙受的损失，其中包括与近东救济工程处有关的上述事件。2010 年 1 月，以色列向联合国支付 1 050 万美元，联合国将其中的 1 027 万美元给了工程处。

¹³ 见 A/63/855-S/2009/250。

40. 在西岸，巴勒斯坦权力机构安全部队 4 次进入近东救济工程处房地。另外，一名巴勒斯坦人在近东救济工程处的杰宁设施内殴打一位工作人员。在加沙地带，巴勒斯坦武装分子 5 次强行进入近东救济工程处设施，有一次开枪打伤一名近东救济工程处的卫兵。近东救济工程处的设施有 3 次被附近巴勒斯坦军事训练场射来的子弹或其它弹药损坏。

41. 10 月，近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国境内一处设施中的幼儿园被关闭 2 个多月。政府主管部门解释说是误关。之后，该幼儿园重新开放。约旦或黎巴嫩没有发生侵入近东救济工程处房地的事件。

其他事项

42. 2009 年期间，巴勒斯坦权力机构返还近东救济工程处总额 2 290 266 美元的增值税。截至 2009 年 12 月 31 日，巴勒斯坦权力机构仍然拖欠工程处增值税共约 3 030 万美元。巴勒斯坦权力机构继续承认有义务偿还拖欠工程处的增值税。

43. 在本报告所述期间，叙利亚当局同过去一样，要求工程处向其支付港口费和其他费用。这违背联合国和阿拉伯叙利亚共和国政府于 1948 年签署的协定。2009 年，工程处共支付各种费用 32 610 美元。

工程处行动区内巴勒斯坦难民的法律地位

44. 工程处行动区内巴勒斯坦难民的法律地位与去年年度报告¹⁴所述的情况基本相同。

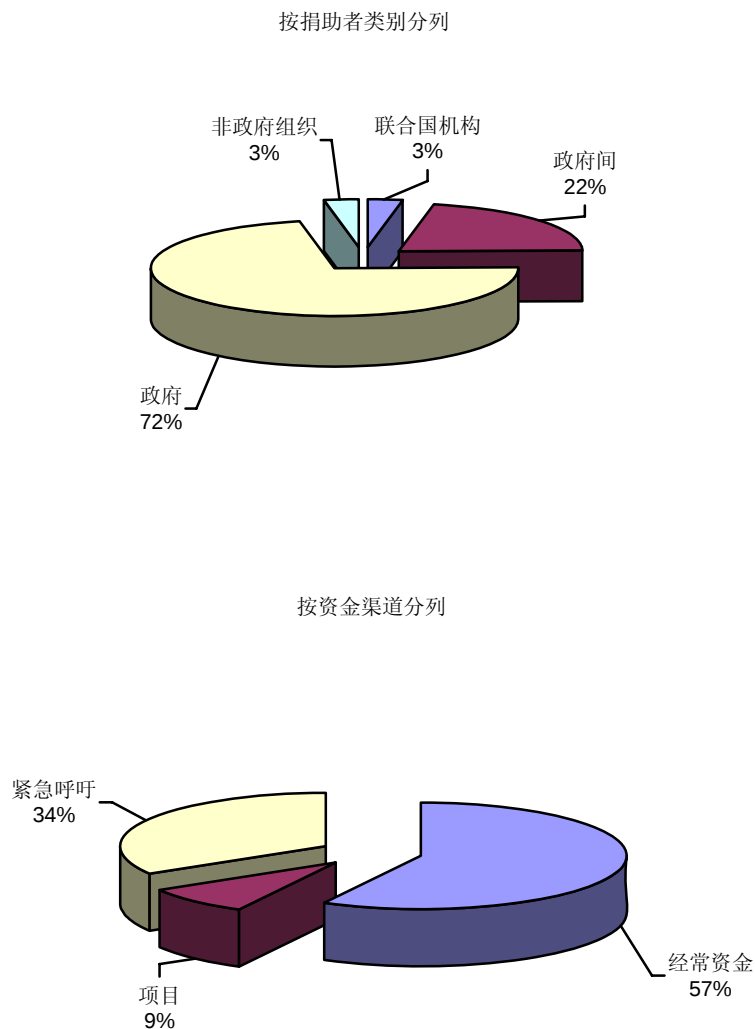
E. 财务概况

1. 经费来源

45. 除了由大会通过会员国向联合国经常预算缴纳的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、项目和紧急呼吁的经费都来自捐助者的自愿捐款(见图一)。工程处的项目由指定用于具体活动的专用捐款提供经费，旨在补充工程处的经常方案。

¹⁴ 见 A/64/13，第 52-55 段。

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

46. 2009 年，工程处预算总额为 11.985 亿美元，实际支出为 8.816 亿美元，用于经常预算、项目和紧急呼吁活动。最大部分是经常预算下支出的 5.147 亿美元，占总支出的 58.4%。紧急呼吁活动和项目分别占 31.1%和 10.5%。近东救济工程处估计，仅在西岸和加沙，2009 年 1 月至 12 月期间为满足难民的紧急需要而支出

的资金就有 4.567 亿美元。截至该年年底，工程处紧急呼吁得到的确认捐款总数为 3.24 亿美元，占全部需要的 71%。自助性小额供资部在总支出中所占比例不足 1%。

47. 同过去一样，教育仍是 2009 年的最大方案，支出约占年度总预算的 59%(见表 2)。

表 2

2009 年近东救济工程处经常预算

(单位：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	283.5	303.3	59	(19.8)	(3.6)
保健	105.4	89.7	17	15.7	2.9
救济和社会服务	53.5	60.8	12	(7.3)	(1.3)
业务支助	34.1	37.4	7	(3.3)	(0.6)
共同事务	47.6	23.5	5	24.1	4.4
其他	24.5	—	—	24.5	—
共计	548.6	514.7	100	33.9	6.2

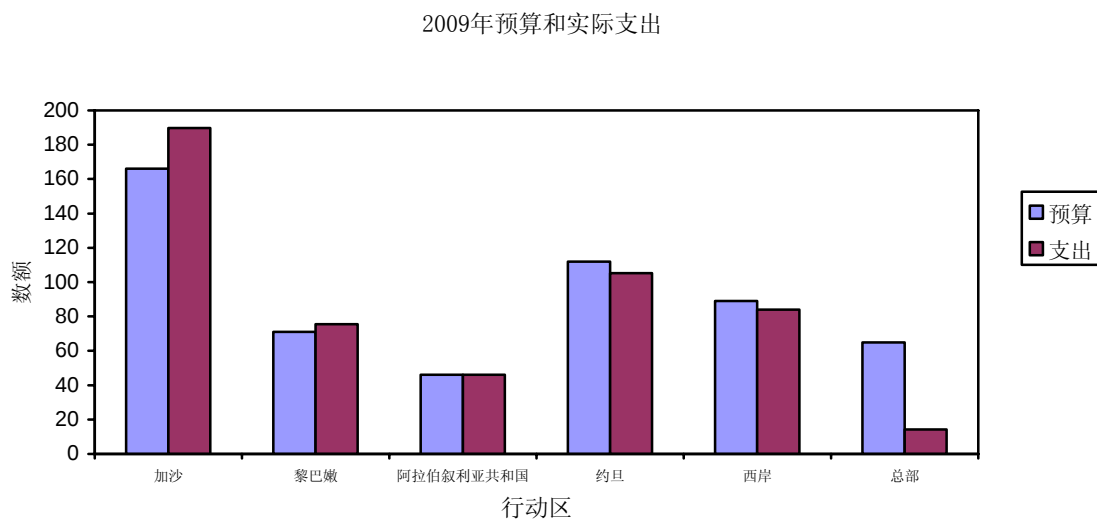
48. 无供资部分为 3 390 万美元，源于按需要编制的预算与捐助者捐款之间的差额。由于资金短缺，整个工程处必须严格实行节约措施。

49. 图二说明了 2009 年工程处各行动区的经常预算和实际支出；图三是按支出类别分列的预算和实际支出比较。

图二

按行动区分列的预算和实际支出比较

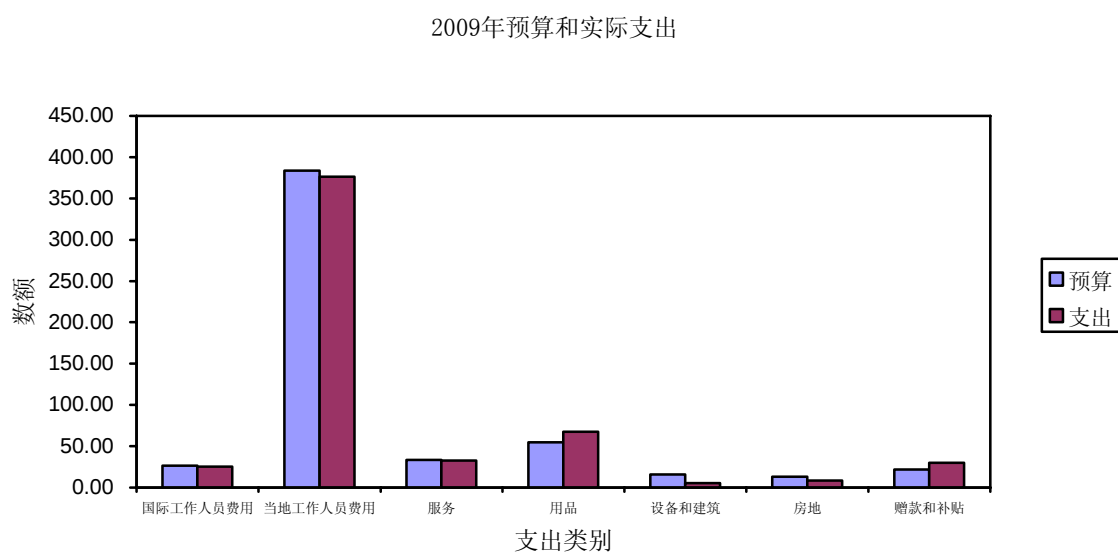
(单位: 百万美元)



图三

按支出类别分列的预算和实际支出比较

(单位: 百万美元)



第三章

行动区的优先事项

A. 约旦

50. 约旦外地办事处着重三大优先事项：使核心服务的质量维持可以令人接受的水平；加强努力，帮助难民利用社会经济机会；加强对最弱势的难民群体的援助，例如赤贫人口和加沙前居民。这些人没有与其他难民同等的权利，而且也不被视为约旦国民。

B. 黎巴嫩

51. 黎巴嫩外地办事处着重改善保健服务的质量。2010 年的重点将是进行类似的改革，改善教育、工程和救济服务。主要的一个优先事项是在黎巴嫩北部 Nahr el Bared 难民营完成总共有 8 个阶段的第一和第二阶段的重建工作。重建工作于 11 月 25 日开始。但是，截至 2009 年 12 月，预算为 3.28 亿美元的难民营重建工作只落实了大约 30% 的资金。其他优先事项包括：下放管理权，让工作人员有更多的实权；审查招聘和承包程序；改善内外沟通；就难民的工作权利和向巴勒斯坦人提供服务的问题加强与黎巴嫩当局的接触。

C. 阿拉伯叙利亚共和国

52. 2009 年，工程处进行了一次需要评估，并已开始根据评估结果实施一项解决青年人失业问题的举措。称为“让青年人参与”的这项举措将确保近东救济工程处的学校能够使青年难民更好地为步入成年生活做好准备，并且扩大职业培训机会。组织改革也依然是一个优先事项。

D. 加沙地带

53. 加沙行动区的优先事项包括巩固近年来在提高数学和阿拉伯语的学习成绩方面取得的进展；向有特殊需要的学生提供强化人权教育和切实帮助；继续执行在近东救济工程处学校提倡尊重和遵守纪律的措施；继续让青少年开展夏季体育活动；改善妇女的社会经济机会，增加向极端贫穷的难民提供的援助；确保社区更好地参与保健方案。

E. 西岸

54. 西岸外地办事处的重点是恢复教育计划，涉及改善课程、教育和补习辅导以及学校管理、社区参与和学生福祉。其他优先事项包括在需求增加的情况下依然保持初级保健系统的水准；确保工程处的社会安全网援助能够将最贫穷和最弱势的难民包括在内；通过提供服务并且监测和报告侵犯权利和违反国际人道主义法的行径，确保工程处完成其规定的保护任务。

第四章

次级方案审查

55. 2009 年，通过了工程处 2010–2015 年中期战略。到 2012，将在中期战略框架内提出对次级方案的审查。

A. 次级目标一(教育)执行情况分析

56. 近东救济工程处的教育方案提供基础教育(在黎巴嫩还提供中学教育)。大约 50 万儿童受益于这项服务。工程处还提供技术和职业教育培训、师资培训、就业安置和职业指导以及一定数量的奖学金。2009 年的要点包括：

(a) 在所有行动区对 6 万多名 4 年级和 8 年级的儿童进行了阿拉伯语和数学的监测学习成绩测试，以衡量和跟踪学习成绩。测试结果是全面了解基线和第一次掌握近东救济工程处大多数学校教学情况比较数据的第一步(见表 3)；

(b) 在学年开始时，对阿拉伯叙利亚共和国的所有学校进行了阿拉伯语、数学、科学和英语考试；

(c) 加沙恢复计划继续向学校管理人员和教师提供支助，以改善 1–4 年级的阿拉伯语和数学的教学工作；

(d) 编印了更多的人权、解决冲突和容忍方案材料，包括在伊斯兰教育、阿拉伯语、英语和社会研究课程中教授人权的指南；

(e) 近东救济工程处与 HOPING 基金会合作，向工程处在加沙、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的学校分发了数百个摄像机，创作该区域第一个网上视频年鉴；

(f) 每个儿童一台笔记本电脑协会捐献了 5 000 台笔记本电脑，发给近东救济工程处在加沙地带和西岸的学校；

(g) 外部专家小组完成了对教育方案的审查，今后将以此为基础，对方案进行系统修改；

(h) 近东救济工程处按照国际惯例改组了大马士革培训中心的技术和职业教育方案。

表 3

教育：按指标分列的业绩^a

预期成绩	业绩指标	成绩
保持和提高向巴勒斯坦难民提供的各级教育的质量：保持一个有利于学习的环境；改善和建造各种设施，以满足难民人口自然增长产生的需要；提高教学和训练工作人员的技能和能力。	(一) 保持较高的小学生及格率	计量单位：百分比 目标：96 结果：90.95
	(二) 保持较高的预备班学生及格率	计量单位：百分比 目标：98 结果：92.84
	(三) 保持较低的小学生辍学率	计量单位：百分比 目标：0.37 结果：0.40
	(四) 降低预备班学生辍学率	计量单位：百分比 目标：2.60 结果：2.41
	(五) 新建教育设施或建造或翻新其他基础设施的数目	计量单位：设施的数目 目标：200 结果：150
	(六) 培训各类教育工作者(教学和非教学人员)数目	计量单位：工作人员数目 目标：1 000 结果：960
	(七) 改善小学的师生比例	计量单位：比率 目标：30:1 结果：30.67:1
	(八) 改善预备班的师生比例	计量单位：比率 目标：23:1 结果：23.86:1
	(九) 实行二部制的学校	计量单位：学校数目 目标：470 结果：503
	(十) 经调整/改进的课程与所需修改总数的百分比	计量单位：百分比 目标：100 结果：100
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	(十一) 经调整/改进的课程与所需修改总数的百分比	计量单位：百分比 目标：100 结果：100
调整和改进职业训练学校的教学内容和课程，以适应不断变化的市场情况		计量单位：百分比 目标：100 结果：100

^a 该表提供的数字均来自 2008-2009 学年。学年从 9 月开始，到次年 6 月结束。

结果

57. 技术和职业教育培训的需求增加。现有名额 3 670 个，收到的申请总共有 10 743 份。
58. 在政府举办的全国考试中，近东救济工程处在约旦和西岸的职业和技术培训中心排名先于其他私立大学和社区大学。
59. 近东救济工程处的职业培训毕业生就业率很高。2008/09 年从工程处培训中心毕业的 2 913 名学员有 77%在一年之内找到工作。
60. 加沙培训中心因扩大电子教学和培训巴勒斯坦难民掌握信息技术技能而荣获思科公司网络学院授予的共闯荆途奖。

B. 次级目标二(保健)执行情况分析

61. 近东救济工程处保健方案的目标是在 5 个行动区内保护、维持和促进登记的巴勒斯坦难民的健康状况(见表 4)。2009 年的要点包括：

(a) 与日本国际协力事业团合作，编制了一份新的妇幼保健手册，在约旦采用了世界卫生组织(世卫组织)新的发育监测标准，并计划于 2010 年推广到阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩；

(b) 继续与世卫组织和美国疾病防治中心开展联合活动，并在 2009 年初发表了全球青年烟草调查和全球在校人员调查的结果；

(c) 修订和更新了关于产妇护理和计划生育的技术性指示；使其包括孕前护理、家庭暴力摸底、人流后护理、紧急避孕和预防性口腔卫生等新措施；

(d) 修订和更新了为孕妇和哺乳妇女提供补充营养餐的技术性指示，以包括根据身体状况挑选受益人的新标准；

(e) 2009 年期间发布了婴儿死亡率调查报告，其中表明，与 2004 年的上一份报告结果相比，婴儿死亡人数(每 1 000 个活产中死亡 22 人)和形态没有显著变化；

(f) 为所有行动区的工作人员制定了流行病学监测培训课程并进行了培训；

(g) 发出了应对甲型流感(H1N1)的技术性指示，论述预防措施和提供抗病毒药物；

(h) 外部咨询人对整个工程处的卫生方案进行了审查，并且对阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和西岸行动区作了具体审查。此外还审查了必需药品的管理制度和工程处的心理健康方案。

表 4

保健：按指标分列的业绩

业绩指标	目标数	结果
每 1 000 活产的婴儿死亡率	22	22
每 1 000 活产的儿童死亡率	25	24.4
(在所有新登记的孕妇中)怀孕头 3 个月期间在近东救济工程处产前检查诊所登记的孕妇	70%	77.3%
产前至少 4 次到诊所接受产前检查的孕妇	90%	89.0%
由接受过培训的人员接生的婴儿	98%	99.8%
接受产后护理的妇女	96%	92%
有 0 至 3 周岁婴儿,且到近东救济工程处妇幼保健所门诊的母亲中使用避孕方法的人所占比例	55%	55.4%
总生育率	3.2	3.2
注射破伤风预防针的孕妇	95%以上	99.6%
接种了全部疫苗的 12 个月大的婴儿	95%以上	99.7%
接受了全部加强针注射的 18 个月大的婴儿	95%以上	99.4%
新生儿破伤风和脊髓灰质炎的发病率	无	无
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	70	98.5
可得到安全饮水的营地住所 ^b	98%	99.8%
接通地下水道系统的难民营住所	85%	87%
女医务人员	50%	45%

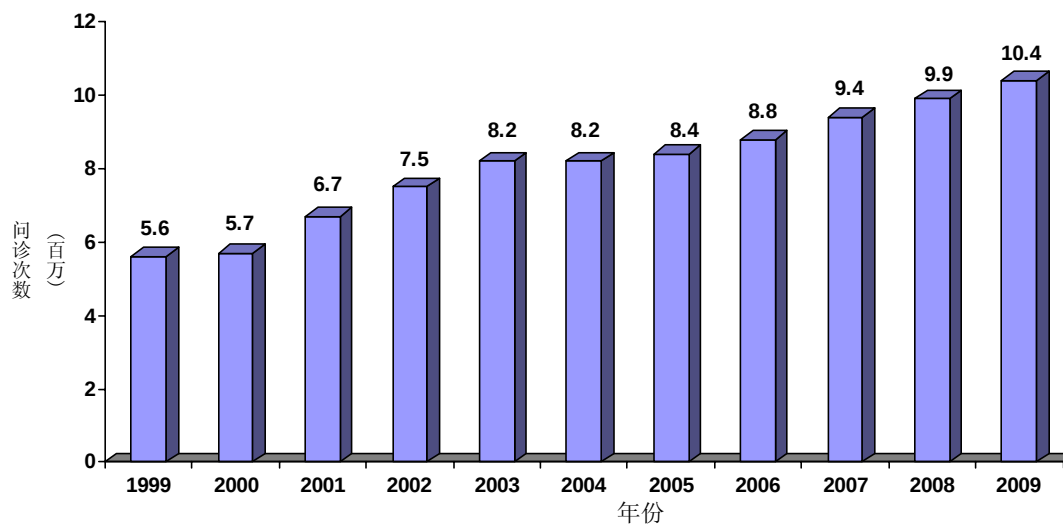
^a 近东救济工程处初级保健设施的工作量从 2008 年的每位医务工作者 103 名病人减少到 2009 年底的 98.5。

^b 在加沙地带,虽然从细菌学的角度看,供应的水是安全的,但水中的硝酸盐和氯化物成分很高。

成果

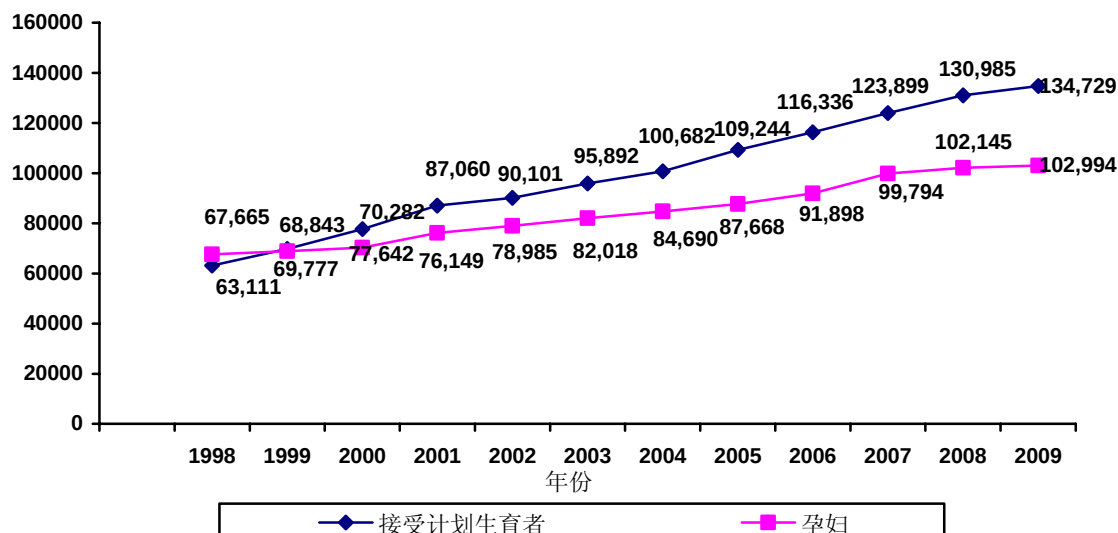
62. 向难民提供的问诊次数增加 4.6%,达 1 040 万次(见图四)。接受医院治疗的难民总人数增加了 3%,达 86 947 人,牙科问诊增加 4.8%,达 724 320 人次。

图四
1999-2009 年治疗服务利用情况



63. 新登记的孕妇人数增加 0.8%，达 102 994 人，接受产后护理的人数增加 0.02%，达 87 578 人，接受计划生育服务的人数增加 2.8%，达 134 729 人(见图五)。

图五
1998-2008 年孕妇与接受计划生育者之间的相关关系



64. 接受近东救济工程处保健设施观察的非传染疾病患者人数从 177 223 人增加到 188 276 人。

C. 次级目标三(救济和社会服务)执行情况分析

65. 提供的服务包括：向特困家庭提供粮食支助和现金援助；基于社区的社会服务；维护已登记难民的记录(见表 5)。2009 年的要点包括：

(a) 在 5 个行动区采用了代理参数收入检查公式确认赤贫难民；

(b) 在黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和西岸行动区推出了网上难民登记信息系统。加沙和约旦行动区将在 2010 年年初施行。更新登记卡所需的时间从 3 个月减少到一天，所有难民除了以家庭为单位登记外，还可以作为个人登记，在开展网上难民登记信息系统项目的 5 年中，数码扫描 1 750 万份家庭档案文件，确保这些材料可作为历史资料保存；

(c) 开始为 104 个难民经管的社区组织开发能力评估工具，它们是近东救济工程处的合作伙伴；

(d) 在近东救济工程处 5 个行动区都制定了提供社会服务单位的名录，以便加强近东救济工程处以外的服务查询系统；

(e) 2009 年完成了关于向特困家庭提供口粮援助的成本效益独立研究。研究发现，工程处提供粮食的模式最有成本效益，但也容易使一些受益人感觉不光彩。救济和社会服务方案目前正在考虑适当改变提供服务的方法；

(f) 2009 年 10 月，对救济和社会服务方案进行了一次外部审查。这次审查的目的是检查方案的政策、程序、目的、作用和责任，以确定其效率和效力。

表 5

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	
		目标	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相当于预计上限的百分比	100%	98%
向面临紧急财务危机的难民家庭及时提供更多选择性现金救助	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：12% 非特困家庭：3%	2.3% 3.6%
及时进行核证和修改，以保持对存有所有登记难民资料的电脑化登记册不断进行更新的能力	为难民和政府、联合国机构或有资格的官员办理的修改与核证的数目所占百分比	100%	100%
	总部在 2 个星期内办理的新登记所占百分比	100%	71%
妇女的发展机会增多	受益于技能培训活动的妇女人数	9 000	10 912

预期成绩	业绩指标	成绩	
		目标	结果
残疾人获得的服务和机会增多	接受直接康复服务的残疾人数	17 500	42 266
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	37 500	71 524
为更多难民提供信贷和技能培訓机会	受益于各种贷款产品的客户人数	2 500	3 288

成果

66. 采用代理参数收入检查公式后发现，参加特困援助方案的现有人数中，有 65%(加沙行动区)和 23%(约旦行政区)是赤贫人口。5 个行动区共有 134 705 名赤贫者得到 12 612 522 美元的现金援助，此外还每季度得到定期的粮食和现金补贴，以弥补在食物方面的贫穷缺口。

67. 加沙行动区的社会工作者恢复了他们在 2008 年与美利坚合众国南伊利诺伊大学合作开始开办的在社会工作中采取通用办法资格培训。

68. 选择性现金援助使 1 666 户面临紧急财务困难的家庭受惠，使其不致于进一步陷于贫穷。由于削减预算，很多有困难的申请人没有得到援助。与 2008 年相比，2009 年援助的难民家庭减少 50%。

69. 救济和社会服务方案为难民经管的社区组织开发了一个管理信息系统。

D. 次级目标四(小额供资)执行情况分析

70. 工程处的小额供资部为小型企业、微型企业、家庭消费和住房需求提供信贷，改善微型企业家的生活质量，减少失业和贫困，积累家庭资产，提高住房存量，增强妇女能力，并为青年提供经济和金融机会(见表 6)。2009 年的要点包括：

(a) 整个方案在 2009 年仍能完全自力更生，放贷总额 3 700 万美元，其总体自给自足率达到 124%。业务自给率分别为：西岸 144%、阿拉伯叙利亚共和国 124%、约旦 109%、加沙地带 97%；

(b) 今年，方案打破了 2008 年创下的推广纪录，共放贷 28 300 笔，价值超过 3 700 万美元，业务费用 611 万美元，信贷业务收益 144 万美元。19 年来，方案共放贷 194 000 笔，价值 2.1850 亿美元；

(c) 本方案依然是巴勒斯坦被占领土首屈一指的小额供资组织。2009 年 4 月，方案与巴勒斯坦货币局签署谅解备忘录，成为参加国家信贷局的第一个小额供资机构，参加的还有在巴勒斯坦被占领土开展业务的 20 家银行；

(d) 方案在叙利亚共和国大马士革和阿勒颇新开设的两个分行已于 2009 年年底签署租约。此外，有关方面已向方案确认，将通过联合国人的安全信托基金为其提供资金，在杰里科设立一个新分行。于是，分行网络将从 17 家扩大到 20 家；

(e) 方案在 2009 年进一步开发新产品，并使其多样化，将微型企业强化信贷产品推广到加沙地带，并将妇女家庭信贷产品和住房贷款产品推广到西岸。由于资金的限制，在约旦和阿拉伯叙利亚共和国推广住房小额供资的工作推迟了；

(f) 石油输出国组织国际开发基金为资助巴勒斯坦被占领土的 PalFund 信托基金又提供了 300 万美元的资助。该信托基金由近东救济工程处代管，目前的资金总量为 987 万美元。方案用该基金共发放 25 000 笔微型企业贷款，价值 3 646 万美元。

表 6

小额供资：按指标分列的业绩

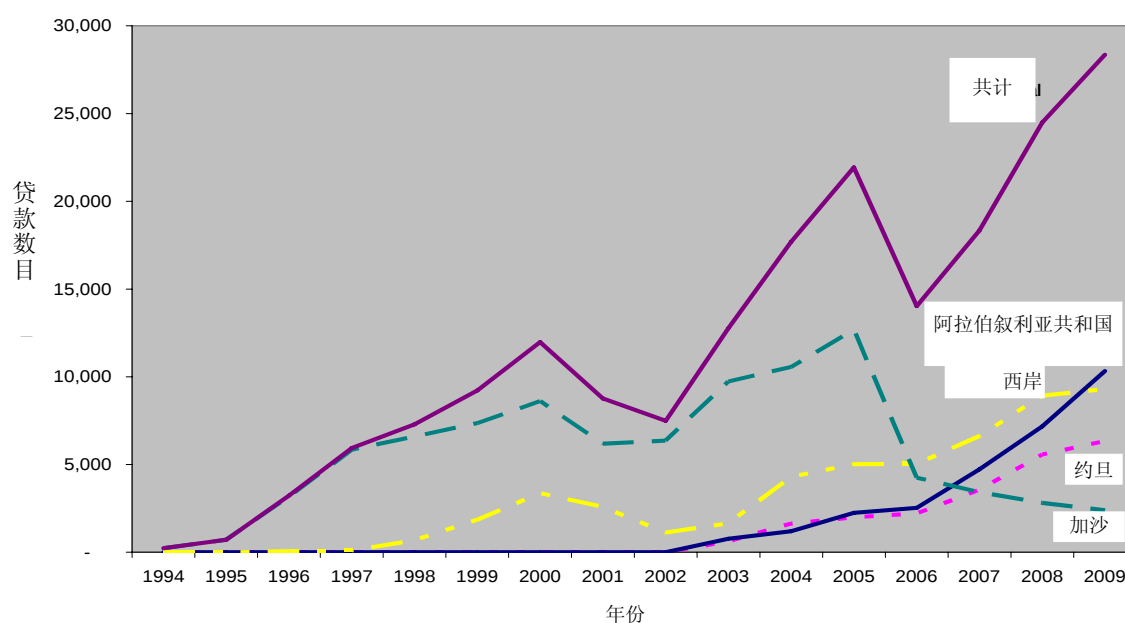
预期成绩	业绩指标	目标	结果
微型企业信贷和微型企业强化信贷			
企业的发展和创收机会增多	(一) 放贷笔数	25 800	17 179
	(二) 放贷额	3 564 万美元	2 583 万美元
未偿贷款组合改善和当前贷款数目增加	(一) 当前贷款笔数	15 000	12 643
	(二) 未偿还贷款额	1 450 万美元	1 299 万美元
	(三) 偿还率	97%	97%
集体担保贷款和妇女家庭信贷			
女性微型企业家的能力提高	(一) 发放给妇女的贷款笔数	5 800	4 737
	(二) 放贷额	217 万美元	197 万美元
未偿妇女贷款组合改善	(一) 当前向妇女提供的放贷笔数	4 000	2 956
	(二) 未偿还贷款额	150 万美元	84 万美元
	(三) 偿还率	97%	99%
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	(一) 放贷笔数	9 600	6 278
	(二) 放贷款	855 万美元	638 万美元

预期成绩	业绩指标	目标	结果
向消费用户提供的未偿贷款组合改善	(一) 当前放贷笔数	6 000	5 212
	(二) 未偿还贷款额	425 万美元	324 万美元
	(三) 偿还率	97%	95%
住房贷款			
向较为贫穷的户主提供的金融服务增加	(一) 放贷笔数	278	176
	(二) 放贷额	167 万美元	128 万美元
未偿房主贷款组合改善	(一) 当前放贷笔数	600	531
	(二) 未偿贷款额	300 万美元	205 万美元
	(三) 偿还率	97%	96%

成果

71. 由于加沙地带的局势，大部分人的生活极端贫穷。小额供资方案在加沙的推广活动因此而停滞不前，仅发放了 2 398 笔贷款，价值 367 万美元。与之相比，2008 年为 505 万美元，2005 年为 1 038 万美元(见图六和图七)。尽管如此，贷款组合的质量改善，方案得以将 2008 年的损失减少一半，2009 年仅为 31 100 美元。

图六
提供的贷款数目



72. 尽管本方案在加沙地带的信贷业务减少，但 2008 至 2009 年期间，方案的推广工作依然在总体上增长 16%。信贷改善 17%。

73. 在阿拉伯叙利亚共和国的借贷首次超过其它所有行动区。推广增长 44%，发放贷款 10 000 多笔，价值 712 万美元。年增长率虽然很高，但贷款投资额却比不上西岸和约旦，原因是平均贷款额较低，为 670 美元，而约旦为 1 600 美元，西岸为 1 720 美元。

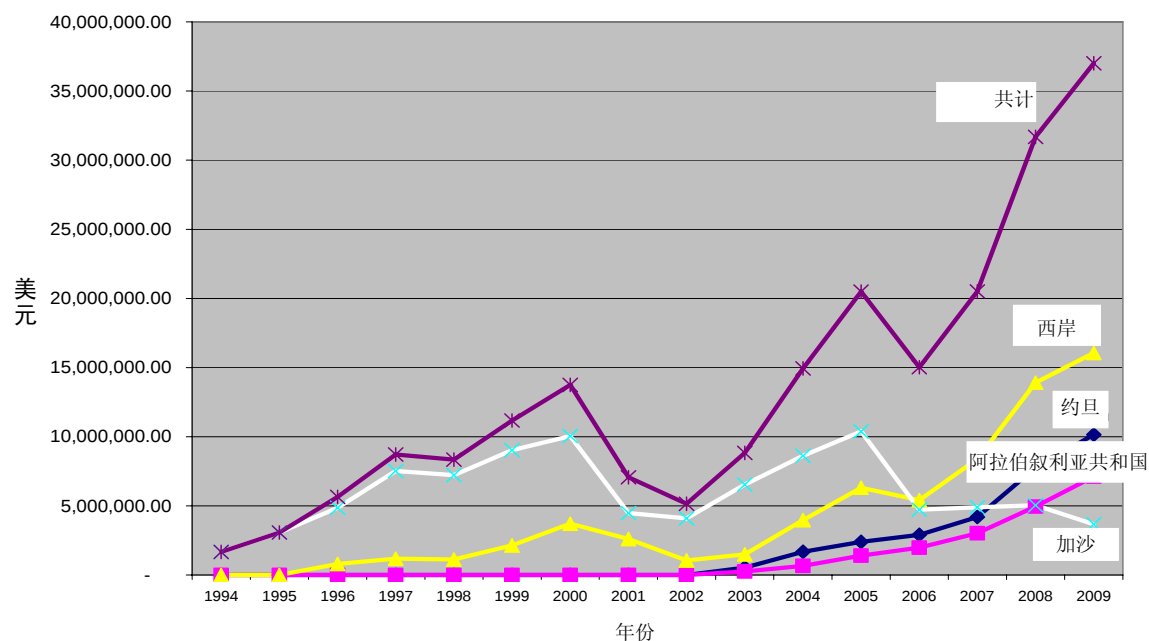
74. 在西岸的投资组合继续增长，但速度没有以前快。发放贷款 9 300 笔，总额 1 606 万美元。约旦的投资组合增长也减慢了，发放贷款 6 300 笔，总额 1 016 万美元。预计 2010 年在每个地区开放新分行之后，增长速度会再次加快。

75. 在该地区力求确保处于社会边缘的民众能够获得小额供资好处的社会业绩管理方案中，本方案名列前茅。一个重要的基准活动是与全世界 200 个小额供资机构一起，参加小额金融服务信息交换市场的社会业绩报告制度。2009 年，本方案因社会业绩报告的质量而荣获援助最贫穷者协商小组、迈克尔和苏珊·戴尔基金会、福特基金会和社会业绩工作队授予的金奖证书。

76. 为了有助于改善帮助穷人的社会业绩指标，本方案开始与小额公司评级机构一起，单独为巴勒斯坦被占领土、约旦和阿拉伯叙利亚共和国制定贫穷计分卡，使其能够衡量帮助穷人的程度。

图七

提供的贷款数额



77. 本方案正在探讨调整业务的可能性。目前已经与 Shore Bank International 订约制定过渡计划和开展可行性研究，并将于 2010 年向本方案咨询委员会和工程处管理委员会汇报研究结果。

E. 次级目标五(基础结构和难民营的改善)执行情况分析

78. 基础设施和难民营改善方案遵循参与和以社区为主的方针，为弱势难民提供更好的住所并改善难民营的有形基础结构和社会经济基础结构(见表 7)。该方案在 2009 年的要点包括：

(a) 采取了一体化参与性规划方法，制定了改善难民营工作手册并发给了所有行动区和方案，以指导改善难民营项目的实施工作；

(b) 完成了 Dheisheh 和 Talbiyeh Fawwar 难民营的改善难民营战略计划，其中包括改善有形设施和社会发展内容；

(c) 为阿拉伯叙利亚共和国的 3 个难民营(Khan Danoun、Khan Esheih 和 Ein El Tal)建造基础设施的项目基本完成，在黎巴嫩 Dbayeh、Shatila 和 Mar Elias 的基础设施项目定于 2010 年完成。2009 年期间，在 Burj el-Barajneh 开始了一个新的基础设施项目；

(d) 在 Nahr el-Bared，近东救济工程处将应急住所数量增加到总共 1 082 个，在 5 个地块上安排了大约 850 户家庭，120 户家庭住在集体中心。在靠近难民营的地区安装了供水和环卫基础设施及发电机。目前编制了一份全盘总计划，将难民营划分成 8 个地区并有 8 套相应的建造计划。第一套建造计划已于 2009 年第 4 季度开始施工，其中包括住房和基础设施。第 2 套计划已经招标，第 3 套正处于设计的最后阶段，一旦资金到位就将招标。第 4 套计划的初步设计已经完成，第 5 套计划的初步设计已经开始；

(e) 2009 年期间，由于缺乏资金，只在两个行动区、黎巴嫩和约旦翻修、扩建或重建了 101 个住所。目前正在阿拉伯叙利亚共和国的 Neirab 难民营进行一个大的翻修难民营的项目，在军营地区翻修 100 个居住单位的筹备工作正在进行。在加沙地带，根据紧急方案修建了 30 562 个住所；

(f) 2009 年期间，建造、重建或扩建设施 32 处，包括建造新学校、扩建学校、社区发展中心和保健中心；

(g) 本方案发起了未来 6 年的战略规划进程；为医疗中心制定了更好的设计标准；调整了近东救济工程处所有建筑物的设计以方便残疾人进出；并制定了一份两性平等行动计划。

表 7

基础结构和难民营的改善：业绩指标

预期成绩	业绩指标	成绩
(a) 使残疾人能够进出近东救济工程处的所有新设施	在设计上照顾残疾人进出的项目所占百分比	基线：0% 2008 年实际：90% 2009 年实际：86% 目标：100%
(b) 改善对难民营有形资源和社会经济资源的了解	(一) 对难民营区域进行的调查次数	基线：0 2008-2009 年实际：5 目标：10
	(二) 开展的社会经济调查次数	基线：0 2008-2009 年实际：5 目标：10
(c) 提高居住在适当住所中的难民数	翻修、扩建或重建的住所数量	基线：2005 年以来的累计总数 2 357 个 2008 年实际：771 个住所 2009 年实际：63 个住所 ^a 2008-2009 年实际：834 个住所 两年期目标：1 100 个住所

^a 在加沙地带根据紧急方案又翻修了 30 562 个住所。

成果

79. 由于资金不足，2009 年只完成了一个改善难民营的计划。尽管目标是在 2008-2009 两年期实行 5 项改善难民营计划，但在两年期只落实了开始 2 项计划的资金；一项在 2008 年完成，一项在 2009 年完成。

80. 由于对加沙地带进行封锁，在本报告所述期间结束时，近东救济工程处总价值为 7 600 万美元的建设项目仍被搁置。

81. 由于近东救济工程处的薪酬比率没有竞争力，本方案依然无法在外地和总部征聘到合格的关键工作人员。

82. 在制定 Nahr el-Bared 的重建计划时，采用了新开发的参与规划方法，所有利益攸关方和社区都得以作为伙伴参与其中。

10-29590 (C) 260710 280710

