



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

2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日

大 会

正式记录

第六十六届会议

补编第 13 号

大会
正式记录
第六十六届会议
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

2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2011 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

章节	页次
送文函	iv
2011 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. 背景概述	1
A. 政治、经济和安全发展	1
B. 业务活动发展	3
C. 组织发展	4
D. 法律事项	5
E. 财务概况	9
二. 实地的优先事项	13
三. 次级方案审查(按工程处人类发展目标框架分类)	15
目标 1. 健康长寿	15
目标 2. 获得知识和技能	17
目标 3. 体面生活水准	20
目标 4. 充分享有人权	23

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(工程处)2010 年工作报告。本报告系依照大会第 302(IV)号决议第 21 段和第 1315(XIII)号决议第 8 段的要求提交。报告叙述工程处开展业务的背景、在本报告所述期间影响其业务的主要法律事项、工程处改革进程的主要发展以及财政状况。应特别指出的是,根据工程处 2010-2015 年中期战略,年度报告首次以人类发展目标的形式介绍工程处方案目标。报告还按简要介绍各业务地点的优先事项。

在科威特于 2011 年加入工程处咨询委员会后,委员会由 24 个会员国和 3 个观察员代表团的代表组成,委员会在 2011 年 6 月会议上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。我依然重视委员会的建设性参与和一向很有帮助的建议。我还按惯例向以色列政府代表提供了报告草稿。

我借此机会向大会简要介绍 2011 年的最新情况。加沙地带的局势依然严峻。极高的失业率和贫困率挥之不去,只要持续实施封锁,就几乎没有明显改善境况的希望。不过,在此背景下,2011 年 6 月,以色列政府批准工程处 20 个项目的建筑材料进入加沙地带,使工程处重建方案得到支持。这使自 2010 年 6 月放宽封锁以来以色列当局批准的项目总数达到 73 个。但是,封锁仍然是核心障碍,阻碍加沙地带迫切需要的经济复苏,解除封锁是联合国的一个优先事项。

西岸和东耶路撒冷的局势同样令人担忧。许多巴勒斯坦人的行动、居住和其他基本自由继续受到严重限制,而以色列定居点却逐月扩大。工程处除开展日常工作外,还特别向一些最弱势和边缘化的难民社区提供支助,包括向直接受西岸隔离墙影响的社区和贝都因人社区提供支助,他们的经济资产微薄,谋生手段一再被摧毁。在东耶路撒冷,工程处正在修复和扩大学校,以改善教育,使下一代巴勒斯坦难民学生掌握他们需要的技能,从而能够抓住机遇,过上体面的生活。

在阿拉伯叙利亚共和国,工程处面临非常艰巨的挑战。2011 年 3 月爆发的抗议行动和政府安全部队所作的反应影响到工程处在若干难民营及其附近提供的

服务，在这些地方，入学率、向最弱势人民提供的援助和小额信贷都降低。截至 2011 年 6 月，收容难民的地区躲过了最严重的骚乱。不过，工程处担心，如果情况恶化，难民社区可能受到比较直接的影响，工程处可能无力继续提供服务，无力确保难民的福祉。工程处已向叙利亚当局表达其关切，并呼吁各方遵守国际法，尊重和保护神圣的人类生命。

在黎巴嫩，漫长的过渡阻碍在各项关键难民问题上取得进展，例如，阻碍执行允许难民进入各种专业的 2010 年立法，在漫长的过渡之后，于 2011 年 7 月组成了新政府，这是值得欢迎的发展。难民对恶劣生活条件和医疗保健机会有限日益感到不满，工程处希望得到必要的支持，以解决各种挑战。

约旦的难民局势保持稳定，2011 年，约旦政府采取了一系列措施，包括增加公共部门雇员的薪金，以处理日益不满的情绪。由于工程处当地工作人员的工资与公共部门的薪金挂钩，这对工程处的财务影响相当大。在其他业务地点，工程处也面临公共部门加薪问题，使工程处 2011 年普通基金赤字更加难以管理，问题更加迫切，截至 6 月，普通基金的预计赤字为 6 300 万美元。

2011 年，工程处在制定持续变革计划方面进一步取得进展，该计划以 2006-2009 年组织发展进程为基础，宗旨是在未来两个两年期里完成工程处的体制转型。与捐助者和接纳难民的社区进行的协商丰富了该计划，计划纲要于 5 月定稿。持续变革计划的宗旨是，为工程处各项方案重新注入活力，在过度拥挤的学校、诊所和难民营服务中心等最需要的地方，确保提高质量和效益。

各种深刻变化正在席卷该地区，巴勒斯坦难民社区的未来持续不确定，这使工程处面临的挑战越来越大。在不稳定局势中，国际社会的支持却是可以确定的，这是难民的希望所在，越来越多的难民依靠工程处提供人类发展必不可少的基本服务。在公正和持久地解决难民问题等以色列-巴勒斯坦冲突各个方面之前，难民的福祉和确保工程处有效地促进他们的福祉仍然是国际社会的共同承诺。

主任专员

菲利波·格兰迪(签名)

2011 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

2011 年 6 月 22 日，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(工程处)咨询委员会在死海举行常会，审议了将提交大会第六十六届会议的工程处 2010 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动和业务的年度报告草稿。

委员会赞扬工程处继续努力在各作业地区向巴勒斯坦难民提供方案和服务，并强调，在按照联合国有关决议(大会第 194(III)和 302(IV)号决议)达成一项公正解决方案之前，工程处在促进区域稳定方面具有重要作用。

委员会对 2010 年的人员死亡事件深感关切。特别是在加沙地带和西岸，人民出入受到限制，加上时而发生暴力事件，这对难民的影响尤其深重，使他们更加需要工程处的服务。委员会敦促允许所有必要货物进入，使工程处能够开展人道主义和人类发展活动。委员会对各方攻击和威胁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资和服务，也限制工程处执行任务的能力。委员会要求按照 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》，取消以色列对工程处工作人员和货物流动实行的一切限制。

委员会呼吁所有各方充分尊重联合国决议和国际法，包括国际人道主义法。

工程处无法与被有关当局羁押的工程处工作人员见面，也得不到他们的消息，委员会对此仍然感到关切。

委员会欣见巴勒斯坦难民在黎巴嫩的工作权利问题取得进展，这是积极的第一步，将在不妨碍黎巴嫩境内难民其他难民权利的前提下，帮助他们增加机会和改善生活条件。

委员会再次表示，巴勒斯坦难民持续遭遇艰难困苦，突出表明工程处具有重要作用。同往年一样，委员会对工程处长期存在的结构性资金不足问题感到关切，这种情况影响提供服务的工作。委员会表彰并衷心感谢主要捐助者长期以来对工

程处业务给予的支助。委员会敦促整个国际捐助界筹集所需资源，尤其为工程处普通基金筹集所需资源，以确保提供适足服务。与此同时，委员会意识到，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。

工程处于 2010 年为巴勒斯坦被占领土发出 3.23 亿美元的紧急呼吁，已收到 1.625 亿美元，即约 50%。委员会对 2009 和 2010 年期间资金急剧减少感到关切，呼吁捐助者在这方面加倍努力。

委员会指出，现在亟需全力支持重建巴里德河难民营并向 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方面支持工程处关于重建该难民营并支助在附近社区居住的流离失所难民的呼吁，兑现在 2008 年维也纳国际捐助者会议上认捐的资金。

委员会强调，委员会一如既往地支持工程处保持改革势头，以便与东道国合作，提高向难民提供服务的效力。委员会敦促工程处在拟定持续变革计划和该计划核心内容——工程处方案活动改革——过程中，应与各利益攸关方进一步协商。委员会还欢迎 2010-2015 年中期战略，欢迎提出外地和总部执行计划和工程处方案活动改革。

委员会高度赞扬东道国、东道国当局和捐助者对工程处工作和活动的支持。

咨询委员会主席

法赫德·阿卜德·穆森·扎伊德(签名)

第一章

背景概述

A. 政治、经济和社会发展

1. 2010 年期间,联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(工程处)五个行动区每个区的政治、经济和安全状况各有不同,对工程处服务的难民产生了明显影响。约旦和阿拉伯叙利亚共和国的状况相对稳定,使工程处能够在其财务能力内开展核心人类发展活动。巴勒斯坦被占领土存在冲突、暴力和政治不确定性,黎巴嫩也存在这些问题,但程度较轻,这些问题加重了难民的苦难,并增加了工程处必须面对的挑战。在所有这些地方,已经饱受流离失所和一无所有历史伤痛的难民又遭遇了全球经济衰退的影响,而且他们的基本需要和工程处向他们提供他们应得到的所有人类发展机会的能力持续存在差距。

2. 巴勒斯坦被占领土局势的特点是,持续存在政治僵持、冲突、包括难民在内的巴勒斯坦人的权利和机会受到限制等问题。这种军事占领状况已经持续了四十多年,拆毁房屋、限制人民行动以及封锁加沙地带等政策和做法直接造成了长达十年的长期人道主义状况。2010 年期间,在巴勒斯坦被占领土上,87 名巴勒斯坦人被打死,其中包括 9 名儿童,另有 1 543 人在暴力冲突中受伤,其中包括 360 名儿童。¹ 据报道,死伤者包括平民,其中若干人是在加沙地带与以色列接壤的限制区内死亡或受伤。在本报告所述期间,西岸爆发了抗议定居点和隔离墙路线的示威,在示威过程中发生了冲突,这也是巴勒斯坦人伤亡人数增加的原因。

3. 巴勒斯坦被占领土部分地区的经济有一些好转的迹象,但由于多年冲突、行动自由受到限制和加沙被封锁等原因,巴勒斯坦难民的经济状况仍然极为严重。根据国际劳工组织的狭窄定义衡量,2010 年上半年,难民的失业率为 29.4%,相比之下,非难民的失业率为 20.1%。加沙地带极端贫困人口继续增加,截至 2010 年底,近 30 万难民被工程处确定为赤贫者,相比之下,在开始实施封锁的 2007 年,赤贫难民人数约为 10 万人。在西岸,工程处发现,在接受调查的 93 000 个难民家庭中,21%的家庭的粮食没有保障。另有 27%的家庭处于脆弱状态,只能勉强购买基本食品。²

4. 5 月 31 日,在国际水域发生了悲惨事件。6 月 20 日,以色列政府宣布,它决定放宽封锁,让各种消费物资和若干国际出资和监督项目的某些建筑材料比较容易进入。这些项目至关重要,将能修复和扩大工程处教育、保健和污水处理基础设施,重新安置失去住所、生活条件恶劣的难民。截至本报告所述期间结束时,

¹ 人道主义事务协调厅,“人道主义监测”,2010 年 12 月。

² 工程处,2010 年达姆贫困情况调查。

以色列政府核准向加沙地带进口了工程处完成 27 个项目所需要的材料，价值为 4 400 万美元。因此，自从在哈马斯 2007 年 6 月掌权后实施封锁以来，工程处首次完成了被中止的项目，使工程处服务对象受益。但是，核准项目的过程需要很长时间，协调已获核准材料进入加沙地带的工作存在延误，过境点的手续繁琐，这些问题持续妨碍工程处的活动。而且，在 2010 年期间，整体而言，平民依然生活贫困。工程处承认以色列有合理的安全顾虑，但工程处与联合国秘书长和联合国中东和平进程特别协调员一道，敦促以色列政府取消封锁，从而能够恢复正常贸易，开始开展一个急需的社会经济复原进程。

5. 在本报告所述期间，西岸部分地区的情况有所改善，包括国内生产总值(国内总产值)在 1999 年至 2009 年期间平均每年萎缩 2.7%之后，估计总增长率达到 8%。³ 改善的原因是，西岸隔离墙东边巴勒斯坦社区之间的关闭被放宽和提供给巴勒斯坦权力机构的援助大量运入。在减少行动限制和将物理屏障从 573 个减少到 512 个之后，经济状况、特别是西岸城市中心地区的经济状况得到改善。但是，居住在包括C区在内的西岸和居住在隔离墙和绿线之间以及居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人的行动和进出仍然受到严格限制，有些人的房子被拆毁，反复流离失所，而且遭受到的定居者暴力事件不断增加。在东耶路撒冷，驱逐、拆毁房屋和撤销居住权的事件继续发生，破坏了城内巴勒斯坦人本已很脆弱的人类安全保障。居住在西岸的巴勒斯坦难民仍然特别容易受到这些情况的影响。

6. 2010 年另一个令人关注的事项是，以色列政府宣布，它计划将耶路撒冷和西岸之间主要过境点的监督工作交给过境点管理局，这些计划包括的各种限制措施将对联合国在西岸的行动产生不利影响，包括增加行动费用。截至本报告所述期间结束时，根据工程处掌握的关于这些计划的信息，工程处估计，如果计划的限制措施得以实施，工程处每月将损失多达 1 300 个工作人员日。联合国和以色列政府仍在讨论执行这些计划的问题。

7. 在黎巴嫩，2010 年 8 月，黎巴嫩议会通过了《黎巴嫩劳动法和社会保障法》修正案，在关于巴勒斯坦难民工作权利问题上取得了进展。这些修正案是采取的积极步骤，将帮助增加黎巴嫩境内难民的机会，改善他们的生活条件，与此同时，不会损害他们作为难民的权利。在本报告所述期间，执行这些修正案对失业率没有影响，但预计在实施修正案之后，将对难民的社会经济条件产生积极影响，使他们能够通过工作获得一定的尊严。黎巴嫩国内仍然在黎巴嫩问题特别法庭问题上存在争议，在年底时，这个问题使民族团结政府陷于瘫痪。与此同时，在 2010 年大部分时间里，黎巴嫩与以色列接壤的南部边境地区的局势一直高度紧张，8 月初，3 名黎巴嫩士兵、1 名黎巴嫩记者和 1 名以色列军官在一次交火中丧生。

³ 见 http://devdata.worldbank.org/AAG/wbg_aag.pdf。

8. 在本报告所述期间，在约旦和阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民继续享有广泛的权利和机会。约旦在修订《选举法》后，于 2010 年 11 月举行了选举。在这一年的最后几个月里，爆发了抗议高失业率和消费价格上涨的和平示威活动。

B. 业务活动发展

9. 工程处在五个实地地点促进难民在教育、保健、救济、社会服务、基础设施和难民营地改善以及小额信贷等领域的人类发展。此外，工程处还向受紧急情况影响的难民提供人道主义援助。自 2000 年 9 月以来，工程处大规模应对巴勒斯坦被占领土和黎巴嫩的紧急情况，促进保护了在武装冲突中面临危险的难民。然而，这种援助不能满足受影响难民的所有基本需要。在本报告所述期间，工程处发出了募集 3.32 亿美元的紧急呼吁，继续在巴勒斯坦被占领土开展紧急情况援助活动。截至该年年底，捐助者捐助了 1.626 亿美元，约为呼吁所要求金额的 50%。

10. 在加沙，2010 年期间，约 65 万难民收到了工程处的紧急食品。由于开展了学校供餐方案，在工程处加沙各学校就读的 20 多万学生都能吃上一餐饭。工程处还向 42 685 人提供了临时就业机会。整套有针对性的应急方案还包括提供保健服务和修复住所、水和卫生基础设施。在遭到封锁的大背景下，加沙地带的首要保护问题仍然是物资和人民无法进出以及这种情况对人民基本生活条件和人权的享受造成的影响。

11. 在这一年里，工程处在巴勒斯坦被占领土所开展活动的一个高潮是加沙儿童夏季运动会。在为期六周的时间里，25 万儿童参加了他们在加沙本来无法参加的体育、娱乐和文化活动，并在此过程中又夺取了同时拍打篮球数和放飞风筝数两项世界纪录。但夏季运动会设施两次在拂晓前遭到武装分子袭击，受到破坏。此外，工程处为加沙儿童组织了六次人权之旅，在这些旅行中，72 名成绩最好的人权学生前往美利坚合众国、荷兰、挪威和南非，了解其中每个国家的历史、人权斗争情况、地方文化和传统，这是其人权方案的部分内容。

12. 在西岸，在 2010 年期间，工程处向约 27 204 个家庭提供了紧急粮食援助，向约 76 634 名难民提供了临时就业。在东耶路撒冷、C 区、所谓“接合区”和难民营等高风险地区，被迫流离失所和被剥夺财物问题依然令人关注，这些地区的受威胁社区受到特别重视。工程处和联合国中东和平进程特别协调员继续呼吁以色列当局停止拆毁巴勒斯坦人家园和驱逐巴勒斯坦人的行动，尤其是停止在东耶路撒冷采取的这种行动。工程处还提请以色列当局注意，必须确保巴勒斯坦人民能够受不歧视地进入建设和规划进程。在这方面，C 区贝都因难民社区约 3 000 个家庭和他们赖以生存的牲畜的命运特别令人关切，因为他们和他们的牲畜不能安全和自由地进出牧场，使用天然水资源。工程处西岸地区工作人员进行了两次罢工，第一次是在 6 月，持续了 5 天，第二次是在 10 月和 11 月，持续了 21 天，严重打乱了工程处的活动。

13. 在黎巴嫩北部，巴里德河难民营重建活动继续进行，然而，由于资金不足和活动环境艰难，救济和重建的进展遇到了挑战，并且延长了自 2007 年就流离失所的 27 000 名难民的痛苦。为满足翘首等待重建难民营的流离失所难民的基本需要，发出了筹集 1 850 万美元的呼吁，截至 2010 年 12 月底，获得了 1 130 万美元的认捐额。工程处同时发出的重建难民营呼吁也未得到足够的资金，呼吁要筹集的金额为 3.284 亿美元，但截至本报告所述期间结束时，认捐额为 1.225 亿美元。

14. 工程处和贝鲁特美国大学共同管理了一项关于巴勒斯坦难民社会经济状况的研究，这是在黎巴嫩首次对巴勒斯坦难民进行这类多学科和全面贫困调查。这项调查获得了关于常住巴勒斯坦难民下列事项的数据：人口统计、贫困程度、就业、粮食保障、健康状况和教育程度、获得公共服务的情况、资产和生活条件。工程处正在利用这些数据，更有针对性地援助和保护生活在黎巴嫩的巴勒斯坦难民。

15. 工程处工作人员的安全保障仍然令人严重关切，当地聘用的工作人员在提供服务时遭到威胁和攻击，这尤其令人关切。工程处非常感谢其工作人员，表彰他们作出的奉献和展现的忠诚，确认需要进一步采取步骤，处理他们的安全问题。在冲突地区工作的人特别值得表彰。工程处遗憾地指出，工程处当地员工是该区域唯一不能领取危险津贴的联合国工作人员，工程处再次要求解决这个问题。

C. 组织发展

16. 2010 年 1 月 19 日，工程处主任专员卡伦·阿卜扎伊德的任期结束，为在工程处的十年服务划上了句点。联合国秘书长任命菲利波·格兰迪为她的继任者，任期自 2010 年 1 月 20 日起。

17. 2010 年期间，工程处继续实施改革议程，努力实现管理系统现代化，提高向难民提供服务的质量。在为期三年的组织发展进程于 2009 年结束后，工程处以此进程的成就为基础，于 2010 年拟定了一个“持续变革”计划，其重点是在 2010-2012 年期间加强方案成效。

18. 2010 年期间，工程处在编制“持续变革”计划草案过程中与各利益攸关方进行了合作，主要以 2009 年进行的独立方案审查为基础，制定各项战略。计划的主要组成部分包括，改变死记硬背的做法，采取以学生为重点的教育办法；以更好的方式有针对性地为最弱势群体服务；开发保健和教育管理信息系统。该计划的另一个宗旨是加强工程处动员资源的能力，将分阶段发展该计划，首先将发展教育和保健改革部分。

19. 2010 年期间，工程处开发信息管理工具的工作进一步取得进展。一个取代过时系统的中央在线难民登记信息系统已在所有地点启用，大大提高了登记过程的效率，极大地增强了工程处收集人口统计数据的能力，这些数据对于规划方案和提供有针对性的服务非常重要。通过该新系统，向巴勒斯坦难民发放了新家庭登

记卡，该系统为家庭所有成员都分配了单独的登记编号。在实施难民登记信息系统后，巴勒斯坦难民记录项目第一期就结束了。

20. 人力资源部采取措施，以提高行政流程的效率，包括建立在线工作人员休假系统和电子绩效管理系统。工程处利用为其区域工作人员服务的叙级、报酬和业绩管理系统，于 2010 年完成了关于工程处职等和报酬结构的全面和比较审查。

21. 工程处还根据大会第 61/261 号、第 62/228 号和第 63/253 号决议的规定，努力改革司法系统，促进提高专业精神和司法透明度，并取得了重大进展。6 月 1 日，新系统建立，增加了在向工程处争议法庭提出上诉之前审查决定的程序，在这个程序之后，可以向联合国上诉法庭上诉。征聘一名法官的工作已经启动。工程处还从国际和区域工作人员中任命了调解员，进行了培训，建立了调解框架。

22. 工程处的独立道德操守办公室成立于 2009 年 9 月，2010 年期间，该办公室继续执行其职责，努力培养道德、透明和问责文化，并在这方面协助主任专员确保所有工作人员遵守《联合国宪章》规定的最高诚信标准，按照这些标准履行职责。该办公室强化工程处的现有条例和细则，为管理阶层和工作人员提供道德操守指导和培训，为保护举报人的工作提供支助。该办公室还管理工程处国际和当地工作人员的财务和利益冲突披露工作，并且是防止和应对性剥削和性虐待受益人问题和工作场所性骚扰问题的协调部门。

23. 2010 年期间，工程处进一步完善财务管理程序和系统，首次做到每个月结算账户，拟定工程处普通基金每月财务报表，并拟定每月损益表、资产负债表和按方案、人类发展目标和资源分类的支出表。10 月引入了强化金融风险管理，以帮助减少外汇波动的影响。2010 年期间，工程处加大了行动力度，推动权责发生制会计，以期实施大会要求实施的国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)。

24. 工程处继续向大会求助，以期增加资源，因为长期金融危机持续削弱工程处的效力。在这方面，大会第 64/89 号决议要求秘书长就加强工程处管理能力问题提出一项报告。预计将于 2011 年初发布这项报告。

D. 法律事项

工程处工作人员

25. 以色列当局继续以安全问题为由，限制工程处人员在巴勒斯坦被占领土的行动自由。这些限制措施包括：关闭西岸和加沙地带；禁止当地工作人员乘坐联合国车辆通过以色列与加沙地带之间的埃雷兹过境点和艾伦比桥，或在以色列和东耶路撒冷驾驶汽车；为地方工作人员获得进入以色列和东耶路撒冷的许可证规定繁琐程序。已经多次出现手续齐全却仍然不签发许可证的事情。

26. 在艾伦比桥，从 2010 年 9 月起，除非乘客持有以色列外交部目前仅向驻巴勒斯坦被占领土国际工作人员签发的身份证，否则，以色列当局要求对联合国车

辆进行例行搜查，这侵犯了联合国的豁免权。这尤其限制了工程处安曼总部国际工作人员的行动，因为迄今为止，以色列外交部不向他们签发这种身份证。在本报告所述期间期末，工程处和以色列外交部仍在讨论这个问题。

27. 埃雷兹过境点的程序仍然往往很费时，仅过境点加沙地带一侧就需要平均等候 30 多分钟，这危及国际工作人员的安全。以色列当局继续以安全问题为由，规定除非车辆中有一名持有外交签证的联合国工作人员，或者车辆由以色列当局核定的人数有限的人员名单上的一名国际工作人员驾驶，否则，必须对联合国车辆进行搜查，这侵犯了联合国的豁免权。在进入东耶路撒冷的过境点，以色列当局多次表示，不答应搜查车辆，就不允许乘坐联合国车辆的工程处工作人员过境，这侵犯了联合国的豁免权。

28. 上述限制措施违反了《联合国宪章》、1946 年《联合国特权和豁免公约》(1946 年公约)、联合国有关决议和 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》，《科迈-米歇尔莫尔协定》规定，以色列政府有义务“尽最大努力协助工程处开展工作，其协助仅受因军事安全考虑而必须实施的条例或安排的限制”。工程处为当地工作人员申请进入东耶路撒冷许可证的唯一目的是开展业务活动和人道主义活动，他们不会损害联合国的有关决议，包括与耶路撒冷地位相关的决议。

29. 以色列当局坚持说，实施这些限制是为了保护以色列，使其免遭恐怖威胁。但以色列没有向工程处提出证据，证明对工程处工作人员和他们的行动采取的措施不是警察或行政部门采取的便宜措施。

30. 在西岸，工程处继续与以色列军事联络官协调，包括举行了 67 次会议。然而，这些联络官对由私人承包商把守的以色列检查站的影响力非常有限或完全没有影响力，在数个检查站，尤其是在那些控制进入东耶路撒冷道路或通过西岸隔离墙的检查站，工作人员的行动仍然受到限制，很难预测他们是否会被放行。2010 年期间，以色列当局对西岸实行的行动限制导致工程处损失了 293 个工作人员日，工程处必须花费更多时间和资源，适应这些限制。在西岸隔离墙与 1949 年停战线之间，特别是在巴塔(Barta'a)地区，工程处仍然很难提供服务。

31. 当地工作人员必须持有以色列当局核发的许可证才能通过埃雷兹过境点。总共有 64 名工程处工作人员获准通过埃雷兹过境点，45 名人员被拒发许可证。与 2009 年相比，申请以色列许可证的申请数减少，但申请获准的百分比相仿。

32. 2010 年期间，埃及和加沙之间的拉法过境点共关闭了 324 天，除经过事先协调的某些情况外，大众在关闭期间不能使用该过境点。由于得到埃及当局的合作，在经过必要协调后，工程处工作人员每周有两天可以过境。总共有 666 名工程处工作人员获准通过该过境点，在巴勒斯坦被占领土之外进行公务旅行，16 名工作人员被拒绝过境。

33. 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以及巴勒斯坦权力机构都没有对工程处工作人员实施明显的限制行动措施。

34. 截至 2010 年年底，共有 14 名工作人员被拘禁，其中以色列当局拘禁 5 人，约旦、黎巴嫩和巴勒斯坦当局各拘禁 2 人，阿拉伯叙利亚共和国拘禁 3 人。虽然工程处按照大会第 36/232 号决议的规定一再要求见人，以色列当局却不让工程处与被拘禁的工作人员见面，仅简略地提供了 5 人中 4 人的拘禁原因。约旦当局简略地提供了关于一名被拘禁人员的信息。黎巴嫩当局提供了一些信息，允许工程处与被拘禁工作人员见面。截至本报告所述期间结束之时，虽然工程处要求见人，叙利亚当局却不让工程处与被拘禁的工作人员见面。

工程处的服务和房地

35. 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，迫使工程处在 2010 年支付了 169 190 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，以色列不同意工程处的意见。以色列当局以一再受到攻击为由，在 2010 年全年对所有集装箱运输车关闭卡尔尼过境点，并关闭索法过境点，工程处的全部集装箱运输不得不从凯雷姆沙格姆这个二级过境点进入。由于在本报告所述整个期间，这个过境点没有能力接收集装箱，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 302 天中，有 58 天关闭(19%)，不能进口货物。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 198 万美元，其中包括 638 230 美元的装卸货盘费用。不过，仍然可以使用卡尔尼过境点的一个传送带传送散装小麦和牲口饲料，包括用于为难民磨面粉的小麦。自 2010 年 5 月起，还可用该传送带传送以色列当局核准建筑项目的散装集料。该传送带预定开放 276 天，实际开放 99 天。因此，向订约为难民生产面粉的厂家送交的小麦显著减少，截至 2010 年底，工程处的小麦缓冲库存已用尽。

36. 以色列当局在 6 月宣布，将“放宽民用物资进入加沙的制度，[并]增加国际监督民用项目所需物资的流入量”。自那以后，工程处得以于 2010 年启动或重新启动 20 个项目，并为以色列当局核准的项目进口 1 095 辆卡车的建筑材料。然而，进口建筑材料的程序繁琐，费用高昂，迫使工程处在 2010 年下半年增聘一名国际工作人员和 15 名当地工作人员，以应付官僚体制附加的负担。工程处于 2009 年购置设备，以维护工程处难民营巴勒斯坦难民的环境健康，截至本报告所述期间结束时，以色列当局未允许这些设备进入加沙地带。

37. 加沙地带、西岸和黎巴嫩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；为工程处工作人员、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提供便利；支持工

程处的方案和举措；监测巴勒斯坦居民的人道状况；检查工程处的设施；为包括流离失所者在内的难民提供一定程度的保护。

38. 《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，两次强行进入工程处在西岸的房地。有一次，6 枚催泪霰弹落在一所工程处学校的房地中。在加沙地带，有四次，工程处设施因以色列国防军的军事行动而受到损坏。

39. 一如主任专员在上次报告(A/65/13)中指出，在为调查 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召集联合国总部调查委员会并且在联合国此后向以色列提出索赔后，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。11 月 15 日，以色列当局核准进口建筑材料，以重新建造位于工程处加沙市外地办事处大院的工程处仓库。截至 2010 年底，在调查委员会认定责任的事件中受到损坏的工程处所有其他建筑物已得到修缮。

40. 在西岸，巴勒斯坦权力机构安全部队在报告所述期间没有进入工程处房地。发生了 15 次不明身份人员入侵和破坏工程处设施的情况，据认为，这些人是巴勒斯坦人。在加沙地带，有两次，武装巴勒斯坦好战分子进入并摧毁了工程处为夏季运动会修建的沙滩场地。在两次孤立事件中，夏季运动会场址被热金属碎片和一枚震荡炸弹击中。有五次，不明身份的人员、地方好战分子或警察强行进入工程处的设施，有几次还造成了破坏。在一段时间里，武装好战分子进入建好一半的建设项目场地，使用该空间进行军事训练，有一次，武装好战分子强行要求乘坐工程处车辆。有一次，四所工程处学校和一个工程处保健中心被损坏，有两次，学生被子弹或炸弹击伤。

41. 约旦和阿拉伯叙利亚共和国没有发生侵入工程处房地的事件。在黎巴嫩，有一次，一名巴勒斯坦好战分子闯入工程处的学校，并从楼顶开枪扫射。

其他事项

42. 2010 年期间，工程处没有收到巴勒斯坦权力机构返还的增值税。截至 2010 年 12 月 31 日，巴勒斯坦权力机构共拖欠工程处增值税约 3 880 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。2010 年，工程处共支付各种费用 18 113 美元。

工程处行动区内巴勒斯坦难民的法律地位

44. 约旦、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙地带巴勒斯坦难民的法律地位与主任专员 2008 年报告所述的情况基本相同。⁴

45. 2005 年 6 月，黎巴嫩劳工部允许在黎巴嫩出生的已登记巴勒斯坦难民从事体力和办事员工作，并可获得工作许可，他们以前是不能从事这些工作和获得工作许可的。巴勒斯坦难民依然不得从事某些有职业协会管控的职业，例如法律、医药和工程。难民的失业率很高，生活条件很差。8 月 17 日，黎巴嫩议会通过了劳动和社会保障法修正案，免除与服务终了赔偿金有关的互惠原则，消除巴勒斯坦难民支付缴款而无法收到相应福利的不正常情况。向工程处登记的所有巴勒斯坦难民都获得身份证件，并可获得可延期旅行证件。现在依然生效的 1957 年法令规管巴勒斯坦难民的行动，这些难民实际上可以自由改变其在该国的居住地。巴勒斯坦难民能享受的政府服务有限，几乎必须完全依靠工程处提供基本服务。禁止巴勒斯坦难民购买不动产的立法仍然有效。

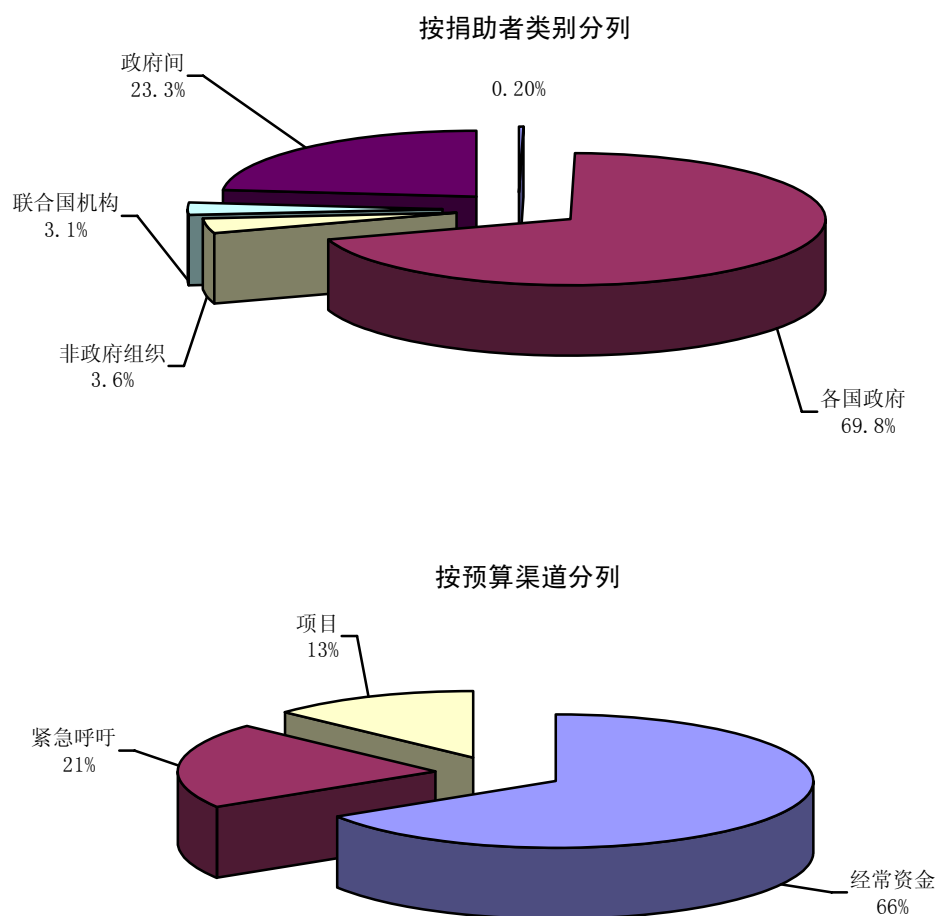
E. 财务概况

1. 经费来源

46. 除了由大会通过联合国经常预算供资的国际工作人员员额之外，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。

⁴ 见 A/64/13，第 52-55 段。

图一
按捐助者类别和经费渠道分列的经费来源分布情况



支出

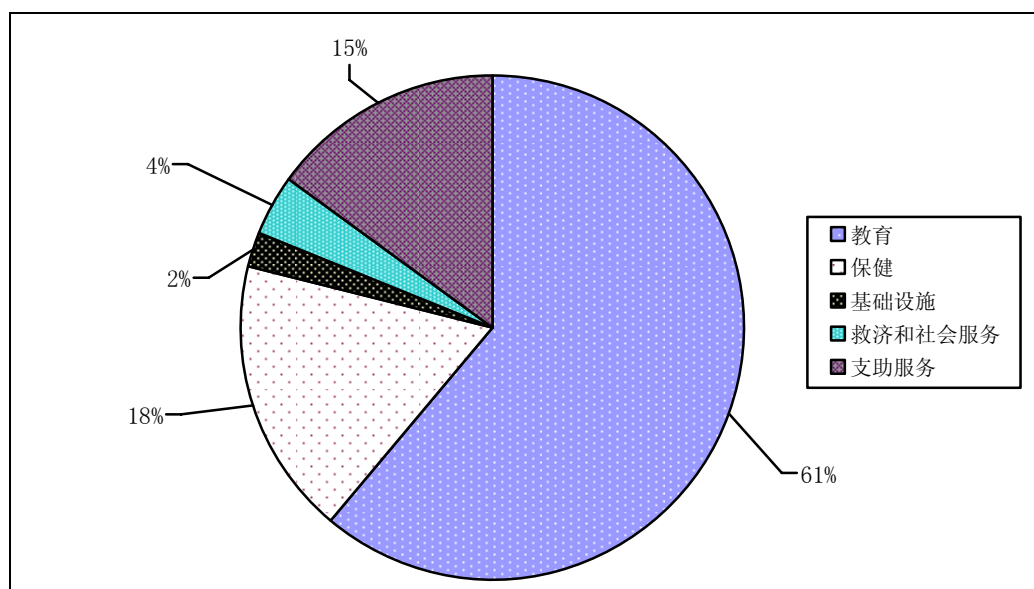
47. 2010 年，工程处实际支出为 8.958 亿美元。最大一类支出是 unlimited 用途的经常预算下支出的 5.45 亿美元，占总支出的 60.85%。限定用途基金活动、紧急活动和项目分别占 5.78%、22.5% 和 10.87%。经费不足迫使工程处实施一系列节约措施，包括减少为培训目的进行的旅行。

48. 2010 年，教育仍是最大方案，支出为 3.3445 亿美元，占 5.45 亿美元 unlimited 用途经常预算总支出额的 61.4%。

图二
2010 年普通基金按行动区和方案分列的实际支出

(单位: 千美元)

方案	加沙		黎巴嫩		约旦		叙利亚		西岸		总部		共计	
教育	136 876	70%	38 532	54%	75 289	68%	28 044	62%	49 188	54%	2 319	7%	330 248	61%
保健	30 411	16%	15 981	23%	20 924	19%	9 144	20%	21 382	24%	625	2%	98 467	18%
基础设施	3 699	2%	3 233	5%	424	0%	263	1%	781	1%	1 415	4%	9 815	2%
救济和社会服务	5 897	3%	5 406	8%	5 309	5%	2 798	6%	2 618	3%	914	3%	22 942	4%
支助服务	17 443	9%	7 810	11%	8 894	8%	4 786	11%	16 753	18%	27 899	84%	83 585	15%
共计	194 326	100%	70 962	100%	110 840	100%	45 035	100%	90 722	100%	33 172	100%	545 057	100%

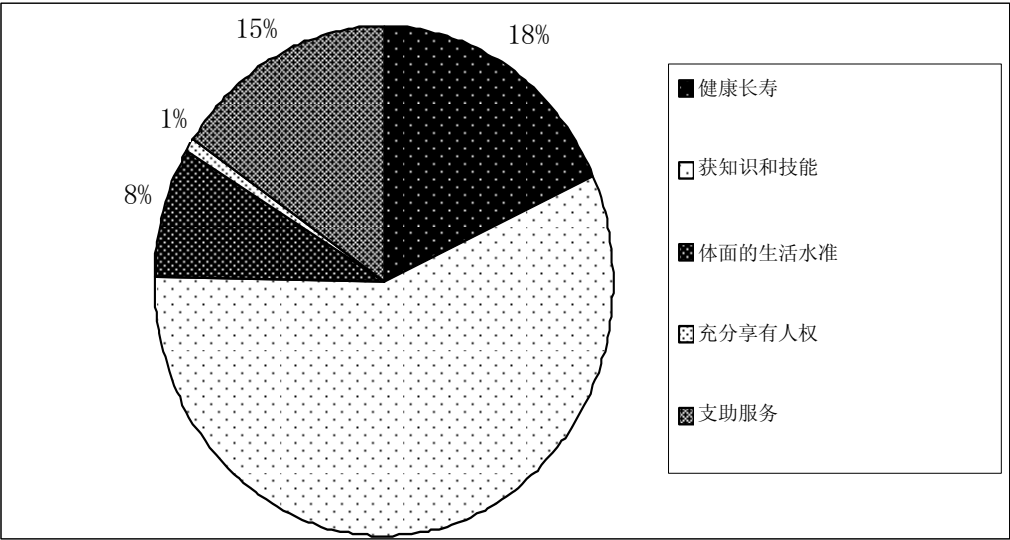


- 这包括 2 390 万美元的国际工作人员费用。
- 这不包括由 1 820 万美元汇兑损失、110 万美元衍生工具收益和 1 440 万美元上年度调整数组成的 270 万美元。

图三
2010 年普通基金根据人类发展目标按行动区分列的实际支出

(单位：千美元)

人类发展目标	加沙		黎巴嫩		约旦		叙利亚		西岸		总部	共计	
健康长寿	30 178	16%	17 940	25%	20 655	19%	9 257	21%	21 264	23%	899	3% 100 193	18%
获取知识和技能	133 264	69%	35 218	50%	71 412	64%	26 522	59%	41 937	46%	2 273	7% 310 626	57%
体面的生活水准	13 054	7%	8 147	11%	9 259	8%	3 978	9%	9 258	10%	1 785	5% 45 481	8%
充分享有人权	1 045	1%	385	1%	830	1%	409	1%	775	1%	902	3% 4 346	1%
支助服务	16 785	9%	9 273	13%	8 682	8%	4 869	11%	17 488	19%	27 313	82% 84 410	15%
共计	194 326	100%	70 963	100%	110 838	100%	45 035	100%	90 722	100%	33 172	100% 545 056	100%



- 这包括 2 390 万美元的国际工作人员费用。
- 这不包括由 1 820 万美元汇兑损失、110 万美元衍生工具收益和 1 440 万美元上年度调整数组成的 270 万美元。

第二章

实地的优先事项

A. 约旦

49. 约旦接纳的巴勒斯坦难民人数最多,截至 2010 年 6 月 30 日,人数为 200 万。2010 年,工程处在约旦的外地管理部门依照全工程处适用的程序,继续改革其核心方案。改革救济和社会服务方案的目的是转变社会工作方式,更有效地整合方案提供的不同服务。办法包括根据所需援助的类项,对最脆弱的受益人进行分类,并建立综合转介系统。该系统还将促进保健和教育方案与外部服务伙伴增强协同作用。教育改革力图通过对学校设施和设备进行现代化改造并引入以儿童为本的教学方法,改善学习环境。保健改革的主要内容包括管理服务需求,以及通过新的电子预约系统等方式,使获取服务的途径更加合理。约旦外地办事处紧跟全工程处改革步伐,增强了能力,从而能更好地计划、执行和管理方案。

B. 黎巴嫩

50. 截至 2010 年 6 月 30 日,黎巴嫩登记的巴勒斯坦难民人数为 427 057 人。2010 年,工程处黎巴嫩外地办事处继续执行改革方案,这些方案的宗旨是明显改善为巴勒斯坦难民提供的服务质量。改善服务还将有助于确保难民在日常生活中保持尊严。在本报告所述期内,外地办事处与黎巴嫩卫生部举行了高级别讨论,成功地确保为巴勒斯坦难民提供范围更广的保健服务支助。其结果是,工程处目前已与 35 家(2009 年是 15 家)医院签署了为难民提供医疗服务的合同。教育改革的结果是改进了学习支助,例如,通过使用专门制作并经改进的教学材料并且为工程处教师提供结构更合理的支持,为约 12 000 名未通过阿拉伯文、数学和英文基础科目考试的 4 至 9 年级儿童举办暑期学习方案。

C. 阿拉伯叙利亚共和国

51. 截至 2010 年 6 月 30 日,阿拉伯叙利亚共和国登记的巴勒斯坦难民人数为 477 700 人。在本报告所述期间,工程处将职业培训活动作为优先领域,以解决青年人失业问题,提高巴勒斯坦难民在该国的社会经济地位。工程处通过其大马士革培训中心和“让青年人参与”项目,帮助青年难民做好从学校过渡到工作的准备。大马士革培训中心一年课程或两年课程的毕业生就业率一向超过 80%,而叙利亚青年的整体失业率为 56%,这显示了该项目的价值。三个月职业培训课程的毕业生就业率平均在 40%到 50%之间。叙利亚外地办事处认为,为青年提供服务是促进巴勒斯坦社区发展的重要途径,也是向能在快速变化的叙利亚劳动市场上成功参与竞争的年轻毕业生介绍创新创业概念以及职业和生存技能的渠道。各项青年举措还意在减少青年难民中的不满、沮丧和悲观情绪。工程处利用其青年方

案工作取得的成功，与儿基会和叙利亚政府负责难民工作的机构巴勒斯坦难民总署结成伙伴关系，以拟定一个共同的巴勒斯坦青年难民战略。

D. 西岸

52. 截至 2010 年 6 月 30 日，西岸登记的巴勒斯坦难民人数为 788 108 人。工程处西岸教育方案启动了一项全面的教育恢复计划，以确保为难民提供更高质量的教育。该计划注重课程、教学方法和补救教育等基础领域的改革，以及更广泛的学校管理、社区参与和儿童福祉问题。独立考试表明，截至 2010 年 10 月，阿拉伯文和数学成绩略有提高。工程处卫生部与地方和国际组织合作，在 9 个难民营推出家庭和儿童保护方案。

53. 保健方案还领导一个艾滋病毒/艾滋病问题工作队。此外，卫生部实施了外部质量控制制度，高级心理保健工作人员接受了领导和管理艺术培训。工程处在救济和社会事务方案中实施了以贫困状况为基础的定向服务办法，以确保查明和支助最弱势难民。2010 年，约 450 000 名巴勒斯坦难民申请现金和粮食援助。其中 289 000 人通过确认并得到价值 6 000 万美元的支助。

E. 加沙地带

54. 截至 2010 年 6 月 30 日，加沙地带登记的巴勒斯坦难民人数为 110 万人。2010 年，依照难民的意愿，加沙外地办事处仍将教育定为首要优先事项。外地办事处提高了工程处学生的学习成绩，并通过尊重和纪律综合举措，弘扬有利于学习的课堂行为。工程处还继续发展人权专门课程，同时对其成绩最低的学生进行全面评估，以查明妨碍他们达到算术和识字基础水平的健康、社会心理、经济或其他原因。在这种背景下，工程处小额贷款和紧急就业方案支持非正规经济部门的创业者、私营部门和关键的公共工程。

第三章

次级方案审查(按工程处人类发展目标框架分类)

55. 2010 年,工程处启用 2010-2015 年中期战略中概述的新战略框架。中期战略以 15 项战略目标为基础,为工程处指出了行动方向。每一项战略目标都将有利于实现下列四项人类发展目标中的一项或多项:健康长寿、获得知识和技能、体面生活水准和充分享有人权。

56. 在本报告所述期间,工程处各外地办事处和总部各部门努力实现外地和总部执行计划所载列的两年期目标,这些计划是根据工程处五年战略愿景和每个外地办事处进行的难民需求评估制定的。下文介绍工程处在实现其规划目标方面取得的最新进展情况;然而,由于本报告仅涉及 2010-2011 两年期的第一年,截至编写本报告之时,尚未了解到全部成果和产出。如有缺漏,工程处主任专员将在 2011 年报告中列入相关指标。

目标 1. 健康长寿

57. 工程处为难民提供基本保健服务,并为生活在难民营和一些集中场所的难民提供安全用水和环境卫生。虽然难民营社区的条件普遍艰苦,但在过去 20 年中,传染病得到控制,婴幼儿死亡率和孕产妇死亡率有所下降。

58. 工程处酌情与东道国以及国内和国际合作伙伴开展合作,通过其保健方案以及难民营改建和基础设施方案采取干预措施,实现健康长寿这一人类发展目标。

59. 符合资格的难民中有 66%使用工程处的保健设施。需要更多数据以查明难民不使用工程处服务的情况是因为获取服务有障碍还是使用了可在东道国获取的其他服务。

60. 工程处正在调整其实施方案的方式,使之更好地适应人口增长、环境条件不断恶化、新流行病挑战以及医疗用品和服务价格不断上涨等压力。这些压力已经给工程处活动的质量造成影响。

61. 2010 年,工程处保健方案继续受到工作人员长期短缺和难以吸引和留住合格工作人员以及基础设施不断磨损的影响。每名医生每天平均诊治病人的数目约为 95 人,致使看病时间短暂,降低了患者与专业医务人员互动的质量。

62. 虽然纳入供水网的难民营住房接近 98%,但仍存在质量和连续性的问题。传染病、特别是同环境情况不良有关的传染病时有发生。缺铁性贫血等微量营养素缺乏症在学龄前和在校儿童以及孕妇和哺乳期妇女中极为普遍。心血管疾病、糖尿病、高血压和癌症等非传染性疾病的患病率在上升。

63. 工程处已经启动改革进程,目的是以符合成本效益的方式应对上述挑战。已经采取了劳动力分析、医院支付计划和药价分析等创新做法,保健方案正在采取

其他中长期办法，例如，与其他服务提供者加强伙伴关系和增加辅助服务，以帮助巴勒斯坦难民实现健康长寿目标。

战略目标 1

确保普及优质、全面的初级卫生保健

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
(a) 确保合格劳动力的使用效率得到提高	通过预约到一般门诊就诊的门诊病人和客户的比例	基准(2009年):	31.0
		目标:	68.8
		实际(2010年):	暂缺
(b) 保健服务质量得到提高	抗生素处方的比例	基准(2009年):	31.5
		目标:	27
		实际(2010年):	27

产出

- 病人/客户与医生的平均交流时间仍然是短暂的 4.03 分钟
- 保健门诊工作人员中 80% 已经通过能力评估测试
- 已经分发并执行 14 份技术准则/科学文件
- 每名医生每天平均诊治病人的数目仍然高达 93 人
- 非传染性疾病患者的后期并发症发病率为 12.6%
- 为 85 953 名住院患者的二级和三级医疗保健提供了补助
- 工程处在西岸 Qalqilia 医院的使用率已增加到 61%
- 在质量管理方面已经开展 3 项业务研究调查
- 提供了所有必需药品，仅在极短暂时期内出现过少数几种药物短缺的情况

战略目标 2

保护和促进家庭健康

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
保健成果得到改善	(一) 孕产妇死亡率与东道国一致	基准:	17.6
		目标:	18.5
		实际(2010年):	23.4
	(二) 婴儿死亡率与东道国一致	基准:	22.6
		目标:	22.8
		实际(2010年):	22

产出

- 75%的孕妇在孕期头三个月登记接受产前保健
- 发育迟缓儿童的康复率增加到 36.1%
- 孕妇患贫血的比例下降到 28.8%
- 97%的分娩在医院进行
- 在确认有需要的在校儿童中，75%已经收到视力矫正器具，58%已经收到助听器

战略目标 3

预防和控制疾病

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
传染性疾病预防率比较接近东道国的情况	(一) 12 个月龄以下婴儿的疫苗接种率	基准:	99.0
		目标:	99.1
		实际(2010 年):	95.3
	(二) 可用疫苗预防的疾病的爆发次数	基准:	0
		目标:	0
		实际(2010 年):	0

产出

- 95.5%的 18 个月龄儿童接种了疫苗
- 难民营的所有居民均可获得饮用水
- 90%的难民营有排污系统
- 阿拉伯叙利亚共和国境内 3 个难民营(Khan Danoun、Khan Esheih 和 Ein El Tal)，的基础设施项目已建成。阿拉伯叙利亚共和国境内 Dera'a 难民营的污水管道网完成最后设计
- 黎巴嫩境内 Dbayeh、Shatila 和 Mar Elias 的基础设施项目已建成
- 除了西岸的 21 天罢工期外，每天在各难民营收取垃圾

目标 2. 获得知识和技能

64. 工程处管理着 683 所小学和预备学校，为将近 50 万巴勒斯坦难民儿童免费提供基础教育。巴勒斯坦难民的识字率堪与区域和全球水平媲美，1960 年代以来，招生工作落实了性别平等。通过其教育体系，工程处拥有巨大的潜力，能够帮助

巴勒斯坦难民儿童发展、发挥潜力和长大成人，与此同时了解自己的权利和尊重别人的权利。工程处的教育方案也有助于实现就业能力这一战略目标。

65. 虽然取得了很多成就，但工程处仍需解决重大的挑战，以维持在教育方面的成绩。虽然在阿拉伯叙利亚共和国和约旦，学生们的表现常常超过东道国政府学校的同龄学生，但数据显示，其他地点近几年的教育水平却有所下降。在加沙地带，2009年学生的阿拉伯文和数学测验结果说明成绩非常不佳，需要采取有力行动扭转下降的趋势。黎巴嫩和西岸的小学成绩下降趋势也十分明显。尽管西岸和加沙地带难民的入学率仍然很高，但有迹象显示，阿拉伯叙利亚共和国和约旦的入学率下降程度超出预期。此外，虽然按中等收入国家标准衡量，上述国家的辍学率一般比较低，但仍有学生没有完成基础教育。需求评估表明，社会经济和文化因素是主要原因，例如必须为养活家庭而工作的压力，这或许说明了何以一些行动区入学率低和辍学率高。

战略目标 4

保证普遍提供和能够获得基础教育

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	比例
(a) 获得优质教育的机会增加	(一) 学生/老师比例	基准:	28.0/1
		目标:	27.1/1
		实际(2010年):	27.85/1
		计量单位	%
	(二) 来自脆弱群体的学生所占百分比 (仅涉及职业培训中心和科学教育机构)	基准:	3.4
		目标:	42.6
		实际(2010年):	12.5
		计量单位	数目
	(三) 充分达到基础设施安保和安全标准的新学校和改建学校数目	基准:	122
		目标:	169
		实际(2010年):	暂缺
		计量单位	%
(b) 辍学率下降	(一) 小学辍学率 男生:	基准:	0.50
		目标:	0.49
		实际(2010年):	0.52
	女生:	基准:	0.26
		目标:	0.30
		实际(2010年):	0.29
	(二) 预备学校辍学率 男生:	基准:	2.94
		目标:	3.04
		实际(2010年):	2.73
	女生:	基准:	2.28
		目标:	2.53
		实际(2010年):	2.1

产出

- 为 50% 的学校提供了强化课程所需的资源
- 对大多数学校进行了维护

战略目标 5

根据规定的标准提高教育质量和成果

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
(a) 对教育工作质量的监测得到改进	按性别分列的学生在监测学习成果考试中取得的平均分数变化百分比	基准:	0.0
		目标:	2.8
		实际(2010 年):	暂缺
(b) 学校管理质量得到提高	在学校质量审查管理部分, 被列为良好或更好类别的学校比例	基准:	0
		目标:	15
		实际(2010 年):	暂缺
(c) 课程讲授得到改进	在学校质量审查课程部分, 被列为良好或更好类别的学校比例	基准:	0
		目标:	15
		实际(2010 年):	暂缺
(d) 教学人员的专业能力得到提高	达到专业要求的教学人员所占百分比	基准:	69
		目标:	93
		实际(2010 年):	90

产出

- 所有学校制作学校发展计划
- 所有学校制订教育举措课程
- 11 所学校开展性别意识活动
- 89% 的老师得到在职培训

战略目标 6

使有特殊教育需要的学生更容易获得受教育的机会

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
对有特殊教育需要学生的评估、推荐和纳入主流工作得到改进	有特殊教育需要的学生得到支助的比例	基准:	1
		目标:	78
		实际(2010 年):	暂缺

目标 3. 体面生活水准

66. 2010 年, 工程处通过其社会安全网方案向 269 767 名最贫困的难民提供直接支助。多年来, 工程处对 6 万多名毕业生进行了技术和职业技能培训, 向约 2 万名难民提供了小额贷款产品, 修复了大约 13 500 套住房。工程处为支持体面生活水准目标所开展的活动需要救济和社会服务方案、小额贷款方案、教育方案、难民营改善和基础设施方案采取统筹干预措施。

67. 2010 年, 难民贫困程度严重, 而且似乎还在进一步加剧, 这在西岸和加沙地带尤其明显。工程处认为, 无法满足其基本粮食消费需要的难民是“赤贫”, 而满足粮食和其他基本需要的能力强于其他人, 但无论用什么标准衡量, 生活都极端困难的其他难民为“绝对贫困”。在赤贫人口中, 很多人的现状有可能会持续下去, 因为残疾和/或年龄降低了大幅改观自身情况的可能性。在巴勒斯坦被占领土以及近年来在黎巴嫩, 紧急情况的影响使长期贫困雪上加霜。西岸和加沙地带被占领, 黎巴嫩工作机会有限, 难民在各行动区面临总体经济挑战, 这都是严重制约减贫工作的因素, 但是, 工程处努力提供生活和技术技能培训和小额贷款产品, 赋予难民能力, 从而改善难民的生活前景。在青年失业率高达 56% 的阿拉伯叙利亚共和国等行动区, 上述工作尤为关键。

68. 巴勒斯坦难民营过分拥挤的程度非常严重。工程处采取干预措施, 努力将住房质量提高到可接受的标准, 这些措施仍然至关重要, 只有如此, 才能让难民过上体面生活。

战略目标 7

减少赤贫

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
(a) 提高赤贫穷人满足其基本食品需求的能力	接受援助的赤贫穷人家庭(社会安全网)的贫穷差距百分比降低情况	基线:	89
		目标:	100
		实际(2010年):	100(只限加沙和西岸)
(b) 确保对穷人的针对性更为准确	(一) 赤贫穷人在接受社会安全网保护的個人中所占百分比	基线:	48
		目标:	60
		实际(2010年):	48
	(二) 有家庭收入支助援助又接受社会安全网保护的赤贫家庭的百分比满意率	基线:	0
		目标:	69
(c) 提供支助的能力加强	接受社会安全网保护的家庭转向境内外其他服务的百分比	实际(2010年):	暂缺
		基线:	6
		目标:	18
		实际(2010年):	暂缺

产出

- 平均有 269 767 人每季度接受粮食援助和/或现金补助
- 78 762 人确定为赤贫穷人，接受应享权益
- 已登记的孕妇和哺乳妇女中有 80%接受应享权益
- 4 464 名残疾人得到援助
- 社会工作者的案例数本应降至 200 个，但由于资金的限制，案例数仍维持在 260 个
- 小额信贷社区支助方案的商业客户收入增加了 10%

战略目标 8

减少紧急事态对个人的立即影响

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
减少家庭经济危机的影响	查明可获得选择性现金援助的家庭的百分比	基线:	5.5
		目标:	7.0
		实际(2010 年):	6.8

战略目标 9

提供普惠性金融服务和增加获得信贷的机会

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
提供更多的金融服务	(一) 发放贷款数	基线(2009 年):	28 400
		目标:	95 000
		实际(2010 年):	33 593
	(二) 发放贷款额	基线(2009 年):	37.14
		目标:	110.00
		实际(2010 年):	42.29

产出

- 在杜马(大马士革)、阿勒颇和杰里科开设了 3 个新的小额金融方案分支机构，使分支机构网的规模达到 20 个

- 小额金融方案共提供了 33 593 笔贷款，总价值达 4 229 万美元，其中巴勒斯坦被占领土 12 768 笔，价值达 2 226 万美元，阿拉伯叙利亚共和国 14 366 笔，价值达 1 037 万美元，约旦 6 489 笔，价值达 966 万美元
- 通过微型企业信贷、微型企业强化信贷、小型企业、集体担保贷款和妇女家庭信贷等产品向企业提供了 25 259 笔贷款，价值达 3 069 万美元
- 在 2010 年提供了 8 334 笔消费者贷款和住房贷款，价值达 1 152 万美元，用以支助教育、保健及其他家庭需求，或使家庭能够进行修理和维护，改善住家
- 方案一直做到完全自给自足，自给率达到 117%，净收入为 114 万美元
- 在全部客户中，巴勒斯坦难民占 38%；而在得到资助的全部企业中，非正规企业占 88%
- 向妇女提供的贷款占整个外联组合的 35%，而 18 至 24 岁青年客户则占了客户群的 10%

战略目标 10

提高就业能力

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
(a) 增加进入教育科学设施/职业培训中心的机会	教育科学设施/职业培训中心	基线:	12
	接受的来自弱势群体的学生百分比	目标:	21
		实际(2010年):	12.5
(b) 改善教育科学设施/职业培训中心对市场的反应能力	(一) 毕业后 12 个月内男性毕业生的就业率	基线:	91
		目标:	95
		实际(2010年):	76.02
	(二) 毕业后 12 个月内女性毕业生的就业率	基线:	86
		目标:	89
		实际(2010年):	78.29

产出

- 从职业培训中心毕业的学生有 51%在一年内找到了自己所学专业的工作
- 除来自特别困难境况的学生外，职业培训中心/教育科学设施招收的学生中有 12.5%来自弱势群体
- 在 9 年级和 10 年级时，80%的学生会受到职业指导

- 在就业办公室登记的难民中有 44% 将获得就业
- 提供了 389 笔用于高等教育的奖学金
- 建立了一个质量保证框架

战略目标 11

以可持续方式发展营地，改造未达标准的基础设施和住所，改善城市环境

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
(a) 进一步改造营地内确定为未达标准的家庭住所	确定为接受社会安全网援助住	基线:	141
	在未达标准的住房内的难民人	目标:	1 920
	口中已改善居住条件的家庭数	实际(2010年):	8
(b) 加强执行营地改善计划	(一) 营地代表拥有对计划的全部自主权	基线:	1
		目标:	5
		实际(2010年):	1
	(二) 营地内设计和/或实施的公共空间	基线:	2
		目标:	5
		实际(2010年):	4

产出

- 在黎巴嫩和西岸，经过修复、扩大或重建的住所只有 221 处，包括社会安全网受益人的 184 处住所
- 完成了 58 个住房单位的修复工作，其中 8 个住所为接受社会安全网保护者所使用，这是阿拉伯叙利亚共和国境内内拉布营地大型营地恢复项目的组成部分
- 在加沙地带，9 239 处住所在被严重破坏后得到了修复和/或重建
- 在约旦，因缺乏资金，未采取任何干预措施
- 巴里德河营地周围的紧急住所和集体中心安置了总共 950 个家庭
- 建造、重建或扩大了 27 个方案设施
- 修理了 70 个未达标准或不安全的工程处建筑，包括 50 所学校

目标 4. 充分享有人权

69. 无论是公正和公平人类发展，还是有效地采取人道主义行动，都必须尊重人权。因此，工程处要实现前三个人类发展目标，就必须实现第四个目标：确保人

民充分享有人权。工程处的任务是满足难民在教育、保健、救济和社会服务、小额金融和包括住所在内的适当生活条件等方面的需要，并确保他们享有国际法律文书规定的其他权利，而工程处发挥的保护作用正是其上述任务的组成部分。在这方面，工程处与各国家当局、其他联合国机构和非政府组织界合作，开展其工作。

70. 工程处的保护工作有内外两个层面。在内部，工程处通过开展方案和服务，促进保护工作。在外部，工程处参与监测和报告难民状况的活动，并采取适当干预行动，主任专员并且强调指出，必须找到公正、持久和尊重难民权利的解决冲突办法。

71. 工程处提供基本服务，确保在各种情况下、包括在武装冲突情况下人民仍可获得这些服务，这对确保难民享有各项权利十分关键。工程处直接和间接地与其他行为体互动，这有助于创造和巩固尊重各项权利的环境和风气。这些权利包括与工程处核心服务领域相关的经济和社会权利，例如，教育权以及生命权等公民权和政治权。此外，工程处是一个重要公共服务提供者，工程处努力确保其提供服务的方式尊重受益人的权利、尊严和安全。工程处使用的途径包括，将最低保护标准纳入各领域所有方案的主流，采取行动铲除学校暴力，采取步骤预防性别暴力和虐待儿童行为，通过在学校长期开展宣传人权和容恕的方案，推动的个人权利的认识。监测和报告机制帮助有效地开展这些保护活动。

战略目标 12
确保提供的服务能满足包括弱势群体在内的受益者的保护需求

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
改进服务提供方式以符合国际标准，特别是保护标准	(一) 符合保护标准的程度	基线:	0
		目标:	50
		实际:	46
	(二) 经核实采取了确保无暴力行为措施的学校百分比	基线:	0
		目标:	38
		实际:	100

产出

- 所有学校都实施了无暴力行为/善待儿童的学校方案。

战略目标 13**促进尊重人权、国际人道主义法和国际难民法，保障和推动巴勒斯坦难民的权利**

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
改善保护方面的方案和政策	(一) 其具体需求得到处理的被确定为弱势难民的百分比	基线:	12
		目标:	44
		实际:	58
	(二) 从当局得到积极反应的保护问题的百分比	基线:	13
		目标:	33
		实际:	29

产出

- 在选定的学校中，80%的学生和教师了解《残疾人权利公约》

战略目标 14**加强难民在其社区中规划和实施可持续社会服务的能力**

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
难民在其社区中规划和实施可持续社会服务的能力	改善业绩情况的以社区为基础的组织的百分比	基线:	5
		目标:	69
		实际:	

产出

- 开发了用以衡量社区组织能力的能力评估工具包，并于 2010 年推出供工程处支持的 20%的社区组织使用

战略目标 15**确保按照有关国际标准开展巴勒斯坦难民登记和获取工程处服务的资格审查**

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
改善获得登记的机会	(一) 已处理个人登记记录的百分比	基线:	暂缺
		目标:	100
		实际:	75
	(二) 获发登记卡的家庭的百分比	基线:	暂缺
		目标:	70
		实际:	

预期成绩	绩效指标	衡量	
		计量单位	%
		实际:	暂缺
	(三) 符合工程处标准的新登记	基线:	94
	记录百分比	目标:	99
		实际:	92

产出

- 在本报告所述期间处理了 92% 的新登记记录
- 所有文件都已数字化
- 所有登记干事都得到有关使用新的难民登记信息系统的培训
- 核对了 9 500 份登记工作

尾注

72. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(工程处)是根据大会 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议设立的。工程处是大会附属机构,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,工程处已成为联合国最大方案之一,2010 年期间,它在任务授权内负责救助的巴勒斯坦难民人数达到 4 691 070 人,有近 3 万名工作人员。

73. 工程处的使命是协助巴勒斯坦难民实现其在人类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方面的授权任务。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。