



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

2018年1月1日-2018年12月31日

大 会
正式记录
第七十四届会议
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

2018 年 1 月 1 日-2018 年 12 月 31 日



联合国 • 2019 年，纽约

说明

联合国文件编号由字母和数字构成。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

目录

	页次
送文函	4
2019年8月23日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员给大会主席的信	4
2019年6月18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	6
章次	
一. 背景概述	9
A. 政治、经济和安全事态发展	9
B. 业务和组织发展	13
C. 法律事务	15
D. 财务概览	20
二. 次级方案审查	24
A. 次级方案 1	24
B. 次级方案 2	25
C. 次级方案 3	26
D. 次级方案 4	28
E. 次级方案 5	30

2019年8月23日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员给大会主席的信

2019年，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)继续在许多方面面临严重挑战。工程处最大的双边捐助者决定在2018年将捐款减少3亿美元，这使工程处面临着一场生存危机。针对这种局面，方方面面的捐助者非同寻常地调动支助，到2018年12月将4.46亿美元的缺口降至零，使工程处得以全年维持其业务。我们呼吁近东救济工程处的合作伙伴在2019年提供相同数额的财政捐款，以确保近东救济工程处继续提供基本服务，支持大约540万巴勒斯坦难民。就工程处而言，我们正在维持一个财务纪律制度，在过去五年中节省了大约5亿美元费用。今年，将需要我们的合作伙伴和工程处自己的内部措施来弥补额外失去的美利坚合众国的6000万美元，而美国在2019年实际上停止了对近东救济工程处的所有资助。

由于工程处及其合作伙伴的努力，近东救济工程处得以保持其学校开放，其诊所配备工作人员，给最脆弱的难民的关键援助得以继续。做到这一点并不容易。财政拮据考验着提供高质量援助的限度，当我们每个教室有50个学生，每个医生每天有100个病人就诊时，这是一个不可避免的后果。近东救济工程处方案和活动的业务环境在所有五个业务区域也都极具挑战性。难民的社会经济条件在大多数地区已经恶化。在阿拉伯叙利亚共和国，局势仍然不稳定，那里的大多数巴勒斯坦难民以及约旦和黎巴嫩境内来自于阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民仍然依赖近东救济工程处满足他们最基本的需求。在加沙，经过加沙周边各地几个暴力周期和那里一年多的抗议，数百名巴勒斯坦人被打死，数千人受伤，因此局势依然非常紧张；13名近东救济工程处学生被打死，284名学生受伤。毁灭性的经济形势使加沙近100万难民依靠近东救济工程处提供粮食。在西岸，以色列定居点继续扩大，而驱逐及拆毁巴勒斯坦人房屋的活动同时也在增加。与此同时，在耶路撒冷市政府宣布计划终止近东救济工程处在东耶路撒冷提供的服务后，以色列当局已经采取一些措施，挑战近东救济工程处在东耶路撒冷的业务。

我谨此对东道国政府和捐助国政府继续支持近东救济工程处及其任务表示深切感谢。2018年，近东救济工程处在扩大捐助方群体并使其多样化方面取得了重大进展，有42个国家成为新的捐助者或增加了捐款。近东救济工程处目前与捐助国签订了27项多年期协议，而2017年只有22项，这提高了供资的可预测性，与会员国在世界人道主义峰会上所作的承诺一致。在2019年6月26日在纽约举行的认捐会议上，会员国慷慨认捐1.1亿美元。近东救济工程处还继续寻求新的资金来源，包括通过自己的数字运动寻求个人资金，并与支持伊斯兰捐赠的各国当局协作寻求。我们欢迎伊斯兰合作组织于2019年3月2日作出重要决定，代表近东救济工程处在伊斯兰开发银行设立宗教公产捐赠基金。

尽管作出了所有这些努力，截至本信之日，工程处的财政缺口仍为 1.51 亿美元。当务之急是尽快将余下的资金缺口添补上，使我们能维持业务，继续执行任务，应对实地的悲惨境况。鉴于巴勒斯坦难民每天面临的困难，难怪深深的绝望在许多地方已经扎根，社会心理创伤急剧增加。在这种背景下，近东救济工程处通过向这些难民提供必要的援助，满足了个人的需要，并为更美好的未来带来一丝希望并奠定基础。这是对所有五个业务区域的稳定的重大贡献。

我最近宣布，近东救济工程处所有五个区域的学校都将在 2019/20 学年准时开学。我们在 700 多所学校提供的教育以多种方式代表了近东救济工程处理念的核心和灵魂：投资于人力资本和发展。我们的学生每天早上在上学的路上都表现出决心，那些必须通过检查站或生活在冲突地区或被占领地区的学生更是如此。在近东救济工程处的学校，他们获得知识和技能，并且同样重要的是，他们培养梦想，努力寻找实现健康和富有成效的生活的机会。超过 50 万女孩和男孩充分利用这一宝贵的机会来获得优质教育。这是国际社会对一个社会的未来所能做的最大的投资。

设立近东救济工程处是为了向巴勒斯坦难民提供基本服务，从而保护弱势民众，并在他们等待公正和持久地解决其困境的同时支持他们的人类发展。在没有这样的解决办法的情况下，近东救济工程处为区域稳定作出贡献，发挥了国际社会所认可的不可或缺的人道主义作用，而近东救济工程处则继续依靠国际社会的支持来执行其任务。

主任专员

皮埃尔·克朗恩布尔(签名)

2019年6月18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*

2019年6月17日和18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)咨询委员会在死海举行常会，审议了你要提交即将举行的大会会议的关于近东救济工程处2018年1月1日至12月31日期间活动和业务情况的年度报告。

委员会大力赞扬近东救济工程处尽管在2018年面临生存危机，仍然根据其任务规定，坚定努力履行职责，在其教育、医疗卫生以及救济和社会服务方案范围内为近东救济工程处业务区域目前登记的约540万巴勒斯坦难民提供必要和必不可少的服务。70多年来受流离失所及其后果影响的巴勒斯坦难民继续需要工程处的坚定援助。

委员会重申，在根据联合国有关决议(大会第194(III)号和302(IV)号决议)找到解决巴勒斯坦难民问题的公正和持久办法之前，近东救济工程处发挥的作用很关键。在这方面，在找到这一解决办法之前，委员会强调，近东救济工程处向该区域巴勒斯坦难民提供的可持续人类发展和人道主义援助也是对区域和平与稳定的直接贡献。

因此，委员会真诚感谢东道国和捐助者对近东救济工程处的支持。

委员会严重关切巴勒斯坦难民的社会经济条件持续、急剧地恶化。委员会认为，这种状况促使人们更多地依赖近东救济工程处的服务；尽管存在种种挑战，这些服务必须继续下去，直到找到上述解决办法为止。这也在增加巴勒斯坦难民的绝望和沮丧情绪，而这种情绪仍然是一个挑战。流离失所及其后果正在给巴勒斯坦难民和区域稳定带来越来越大的挑战。这些挑战必须得到解决。

委员会强调，西岸、包括东耶路撒冷的暴力事件、强迫流离失所、毁坏房屋、错失经济机会、通行限制以及对加沙地带的封锁，继续对巴勒斯坦难民的生活产生负面影响。委员会强调，该区域的局势动荡不安，暴力、边缘化、流离失所和贫困等问题猖獗，这些都影响到近东救济工程处所有业务区域的巴勒斯坦难民。

委员会对包括和平抗议者、媒体成员、第一响应者和儿童在内的人因回归大游行而遭受的巨大生命损失和伤害，以及这给加沙的公共医疗事业造成的压力深表关切，并赞扬近东救济工程处卫生保健工作人员对此表现出的敬业精神。

委员会呼吁避免采取危及近东救济工程处服务和工作人员的行动，并敦促在任何时候都尊重近东救济工程处设施的不受侵犯权和中立，以及近东救济工程处任务范围内的巴勒斯坦难民的利益和权利。委员会认为，侵入、滥用设施开展未经授权的政治活动或其他活动以及通过强迫关闭或抗议扰乱服务，都是不可接受的，这突出表明了承认工作人员权利的重要性。这些行动严重危及近东救济工程处设施的不受侵犯权和中立，以及必不可少和所需要的服务的提供工作。

* 巴西和美利坚合众国不赞同本信函的案文。

委员会回顾，必须遵守国际人道主义法、人权法和难民法、联合国相关决议、《通行进出协议》以及所有相关国际协定规定的义务，以便利和支持近东救济工程处按照其任务规定提供服务。特别应该避免造成额外费用的措施。在这方面，委员会回顾，有义务允许近东救济工程处迅速和畅通无阻地进出。

委员会仍然对近东救济工程处人员在冲突地区受到威胁和攻击的程度感到关切。委员会对近东救济工程处人员因冲突而死亡感到痛惜，并向 2018 年失踪、遭到拘留、遭到绑架或推测遭到拘留的 30 名工作人员的家人、朋友和同事表示慰问。

委员会还仍然关切以色列部队在包括东耶路撒冷在内的 1967 年以来巴勒斯坦被占领土内对近东救济工程处工作人员实施的种种限制。委员会强调深为关切的是，以色列当局表示计划终止近东救济工程处在被占领的东耶路撒冷提供服务，并通过阻碍工程处在东耶路撒冷提供服务，违反联合国设施应该享有的不受侵犯权。委员会借此机会提醒以色列当局注意工程处根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》和 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》应享有的适用特权和豁免。

委员会表示极为关切近东救济工程处 2018 年面临的生存危机以及持续的财政困难。迫切需要近东救济工程处在保护、救济、医疗卫生和教育等方面提供的服务，但有关继续提供服务的不确定性加剧了巴勒斯坦难民的沮丧和绝望情绪。这也增加了没有希望和机会的年轻人变激进化的风险。在这方面，委员会赞扬主任专员不顾财政压力，决心在 8 月份新学年开始时重新开放近东救济工程处的学校。委员会认识到这一决定对 50 多万名巴勒斯坦难民学生的价值。

委员会敦促所有捐助者根据秘书长关于近东救济工程处业务活动的报告 (A/71/849) 所载建议和近东救济工程处 2019 年至 2021 年期间资源调动战略，协助寻找新的办法，支持近东救济工程处获得可预测、持续和充足的资金。因此，委员会呼吁捐助者加紧努力，提高对近东救济工程处为巴勒斯坦难民开展的活动的认识，从而鼓励更广泛的国际社会增加支持，包括财政支持。

委员会参照秘书长的建议，欢迎 2019 年 3 月 1 日和 2 日在阿布扎比举行的伊斯兰合作组织外交部长理事会第四十六届会议上通过了巴勒斯坦难民发展教产基金章程，这将成为可能通过近东救济工程处增加对巴勒斯坦难民的支持的工具。

委员会赞扬主任专员和近东救济工程处管理层及其工作人员决心高效利用现有资源，实施改革，精简预算，并获得执行工程处任务所需的资金。同时，委员会敦促主任专员和近东救济工程处管理层采取进一步措施，使近东救济工程处进入可持续的财政轨道，以确保按照工程处的任务规定继续向巴勒斯坦难民提供服务，同时铭记紧缩措施对近东救济工程处的服务、难民和工作人员造成的负面影响。

委员会感谢埃及、德国、日本、约旦、瑞典、土耳其和欧洲联盟成功地在大会议高级别部分的主要会议之外，于 2018 年 9 月 27 日在纽约举行了关于近东救济

工程处的部长级会议。这次会议极大地促使人们进一步关注近东救济工程处所做的宝贵工作，并巩固了对工程处的支持。

委员会呼吁并鼓励大会根据大会第 302(IV)号决议，延长近东救济工程处的任务期限。

委员会本着进一步扩大其成员范围的精神，欢迎卡塔尔成为新成员。

咨询委员会主席

Korkut Güngen 大使(签名)

第一章

背景概述

A. 政治、经济和安全事态发展

1. 2018年，区域环境动荡不定，冲突、暴力和边缘化继续以不同方式影响在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)以下所有5个业务区的巴勒斯坦难民：黎巴嫩；阿拉伯叙利亚共和国；西岸，包括东耶路撒冷；和加沙地带。在这一情况下，工程处根据大会规定的任务，继续在教育、医疗卫生、救济和社会服务、基础设施和难民营改善、小额信贷和保护等领域提供发展和人道主义援助。

加沙地带

2. 在这个政治、安全和社会经济状况高度动荡不定的背景下，近东救济工程处继续向加沙1 421 282名已登记巴勒斯坦难民提供援助。¹ 这片领土的居民承受着以色列陆地、空中和海上封锁所带来的人道主义危机，这一封锁在2018年进入了第12个年头。另外还有暴力循环、政治不稳定以及与埃及的拉法过境点的出入境限制。此外，当前政治分歧的影响因能源危机而变得更加复杂，这一危机阻碍了基本服务的提供和获取，并严重破坏了经济活动。

3. 在2018年3月开始的回归大游行示威的背景下，据报告有180名巴勒斯坦人和1名以色列人死亡，23 384名巴勒斯坦人和3名以色列人受伤。² 照顾伤者给已经濒临崩溃的医疗卫生系统带来了巨大压力，该系统还面临电力、医疗用品和设备的长期短缺、持续的薪金危机、以及影响需要在加沙无法获得的卫生保健的脆弱患者的准入和通行限制等问题。在这一背景下，近东救济工程处作为巴勒斯坦难民的初级卫生保健服务提供者，在其22个卫生保健中心处理了增加的紧急卫生保健需求，而患者往往需要严重和长期的伤害护理、物理治疗和社会心理支持。

4. 不断恶化的社会经济条件在整个加沙地带、特别是在年轻人中造成了更多绝望情绪。根据巴勒斯坦中央统计局的数据，2018年的失业率为52%，高于2017年的44%。³

¹ 近东救济工程处，《2018年年度业务报告》(安曼，2019年)。应当指出，有101 384人被归类为“与非难民结婚”，另外有47 629名“其他已登记人员”在加沙向工程处登记。“其他已登记人员”一词系指在最初登记时不符合近东救济工程处关于巴勒斯坦难民的所有标准、但被认定因与巴勒斯坦1948年冲突有关的原因而遭受了重大损失或苦难的人，外加其他已登记人员的家属。

² 截至2018年12月31日。联合国人道主义事务协调厅，“人道主义概况：加沙示威和敌对行动中的伤亡”，2018年3月30日至12月31日”，2019年1月21日。

³ 巴勒斯坦中央统计局，关于劳动力调查结果的新闻稿，2018年。

5. 在政治层面, 尽管哈马斯和法塔赫于 2017 年 10 月签署了具有里程碑意义的和解协议, 但旨在结束持续十多年的政治分歧的关键步骤未能在 2018 年实现。这进一步助长了政治不确定性以及绝望和沮丧情绪, 并且这种政治不确定性及绝望和沮丧情绪因下列因素而加剧: (a) 巴勒斯坦国政府雇员的工资减少了 30%至 50%, 这直接影响到大约 62 000 名驻加沙的公务员、其家属和整体经济; 和(b) 能源危机, 每天停电 16-20 小时。电力短缺, 再加上封锁和海水淡化能力下降的影响, ⁴ 正在对获得清洁水和污水流入地中海产生不利影响。⁵

西岸

6. 2018 年, 西岸、包括东耶路撒冷有 846 465 名巴勒斯坦难民在近东救济工程处登记。⁶ 在本报告所述期间, 以色列的军事占领继续影响到巴勒斯坦难民的生活。

7. 在本报告所述期间, 以色列安全部队进行了 7 000 多次与安全有关的行动, 在这些行动中有 40 名巴勒斯坦人被打死, 包括 9 名难民, 其中 2 人是未成年人, 有 6 131 人受伤。⁷ 在同一期间, 记录在案的有 11 名以色列人死亡, 有 159 人受伤。2018 年, 以色列安全部队在西岸 19 个难民营平均每天进行近两次安全行动。在其中许多行动中使用了实弹并部署了大量催泪瓦斯, 经常造成人员伤亡、财产损失和明显的社会心理后果。

8. 在本报告所述期间, 以色列在毁坏巴勒斯坦人的房屋和财产的同时, 继续在西岸、包括东耶路撒冷扩大定居点。巴勒斯坦社区、特别是位于 C 区的社区, 常常面临着房屋遭到拆除和没收的威胁及实际境遇, 这促使出现了一个使他们面临强迫转移风险的总体胁迫环境。2018 年, 至少 475 座巴勒斯坦人的建筑被拆, 其中 139 座为巴勒斯坦难民所有。⁸ 与 2017 年(423 座)相比, 这一数字增加了 12%, 被拆除的难民所有的建筑增加了 40%。⁹

9. 2018 年期间, 西岸巴勒斯坦难民的总体失业率达到 19%, 生活在难民营中的难民的失业率上升到 24%。¹⁰ 这导致巴勒斯坦难民住户极为贫困, 粮食不安全的程度很严重。

⁴ 联合国人道主义事务协调厅, “加沙地带: 预警指标——2018 年 10 月”, 2018 年 11 月 19 日。

⁵ *Illness caused by water pollution is a leading cause of child mortality and over a quarter of all illnesses in Gaza are caused by poor water quality and access* (Shira Efron 等人, *The Public Health Impacts of Gaza's Water Crisis: Analysis and Policy Options*(桑塔莫妮卡, 加利福尼亚州, 美利坚合众国, 兰德公司, 2018 年))。

⁶ 《2018 年年度业务报告》。应当指出, 有 49 328 人被归类为“与非难民结婚”, 另外有 152 197 名“其他已登记人员”在西岸向工程处登记。

⁷ 联合国, 人道主义事务协调厅数据库。

⁸ 同上。

⁹ 《2018 年年度业务报告》。

¹⁰ 近东救济工程处, 《巴勒斯坦被占领土: 2019 年紧急呼吁》(安曼, 2019 年)。

阿拉伯叙利亚共和国

10. 阿拉伯叙利亚共和国的冲突继续产生严重后果，包括对巴勒斯坦难民的严重后果。暴力、经济混乱和基础设施的破坏，再加上公共服务和社会保障方案的减少，造成并加剧了全体民众的脆弱性。在没有持久的政治解决办法的情况下，并且由于极端主义团体的袭击在全国各地持续不断，激烈和广泛的敌对行动造成了无数死伤、大批人境内流离失所、大规模移民、失去生计和持续的人道主义需求。

11. 2018 年，以前难以到达和无法进出的耶尔穆克、亚尔达、巴比拉和贝特萨哈姆等地区可以进出了；然而，在本报告所述期间的大部分时间里，德拉难民营以及 Muzayrib 和 Jallayn 村仍然难以到达或无法进出。尽管如此，这些地区的近东救济工程处工作人员继续尽可能提供服务。到年底，工程处与叙利亚当局协调，得以进入阿拉伯叙利亚共和国南部，并立即恢复向巴勒斯坦难民提供基本服务和紧急援助。

12. 近东救济工程处估计，有 438 000 名巴勒斯坦难民仍留在阿拉伯叙利亚共和国境内，而敌对行动之前向工程处登记的人数为 560 000 人。¹¹ 自冲突开始以来，近 60% 的巴勒斯坦难民至少流离失所一次，并且据近东救济工程处估计，超过 180 000 人的房屋被毁或严重受损。耶尔穆克、德拉和 Ein el Tal 等难民营以前是阿拉伯叙利亚共和国境内超过 30% 巴勒斯坦难民的家园，现在几乎完全被摧毁。工程处估计，阿拉伯叙利亚共和国境内 90% 的巴勒斯坦难民每天人均生活费不到 2 美元，依靠人道主义援助满足其最基本的需要。

黎巴嫩

13. 黎巴嫩是世界上人均接纳难民人数最多的国家。¹² 截至 2018 年底，约有 950 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的难民在联合国难民事务高级专员公署登记，占该国人口的 30%，另有 29 038 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民在黎巴嫩境内的近东救济工程处登记。¹³ 此外，截至 2018 年 12 月 31 日，黎巴嫩境内有 475 075 名巴勒斯坦难民在工程处登记。这一数字并不代表该国境内的实际人数，因为多年来有许多人已经离开，而近东救济工程处没有跟踪难民惯常离开其业务区域的情况。¹⁴ 工程处 2018 年 7 月和 8 月进行的核查工作表明，由于

¹¹ 《2018 年年度业务报告》。工程处为阿拉伯叙利亚共和国境内被归类为“与非难民结婚”的另外 37 818 人和 45 185 名“其他已登记人员”提供服务。

¹² 欧洲联盟委员会，欧洲平民保护和人道主义援助业务总司，“黎巴嫩”，2019 年 3 月 8 日。

¹³ 难民署，“黎巴嫩”，情况介绍，2019 年 6 月。

¹⁴ 《2018 年年度业务报告》。应当指出，有 34 389 人被归类为“与非难民结婚”，另外有 24 421 名“其他已登记人员”在黎巴嫩向工程处登记。根据 2017 年黎巴嫩-巴勒斯坦官方人口普查，发现有 174 422 名“巴勒斯坦难民”居住在黎巴嫩各地的 12 个官方巴勒斯坦难民营和 156 个聚集点(为了进行普查，对 2017 年 7 月 17 日午夜实际在这些地区的难民进行了清点；人口普查的目的并不是清点居住在该国的所有巴勒斯坦难民)。贝鲁特美国大学和近东救济工程处使用不同方法在 2015 年进行了一项调查，估计有 260 000 至 280 000 名巴勒斯坦难民居住在黎巴嫩(J. Chaaban 等人, Survey on the Socioeconomic Status of Palestine Refugees in Lebanon 2015 (贝鲁特, 贝鲁特美国大学和近东救济工程处, 2016 年), 第 23 页)。

继续向前移动或返回阿拉伯叙利亚共和国，黎巴嫩境内来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民人数逐渐减少。

14. 阿拉伯叙利亚共和国境内的危机继续对黎巴嫩的社会经济气候产生负面影响，给本已疲弱的公共财政、基础设施和服务提供带来进一步压力。在以高失业率和对稀缺机会的激烈竞争为特征的环境中，巴勒斯坦难民属于最脆弱和最边缘化的群体，在劳动力市场上面临歧视(他们被禁止从事 39 种职业)及岌岌可危的法律地位。¹⁵ 因此，巴勒斯坦难民与高贫困率和粮食无保障问题作斗争，在谋生方面面临困难。积极的一面是，在本报告所述期间，黎巴嫩当局开始为来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民儿童的出生登记提供便利，使他们的家人不再需要经过昂贵的法院程序才能获得这类文件。¹⁶

15. 在政治舞台上，在 2018 年 5 月议会选举之后，黎巴嫩经历了数月的政治僵局，这阻碍了政府的组建。难民返回阿拉伯叙利亚共和国仍然是一个有分歧的问题，并主导了选举后的辩论。从 7 月起，宣布了便利难民返回阿拉伯叙利亚共和国的各种方案，其中包括黎巴嫩政府的倡议。巴勒斯坦驻黎巴嫩大使馆还支持来自于阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民家庭自愿返回阿拉伯叙利亚共和国。¹⁷

约旦

16. 在约旦，有 2 242 579 名巴勒斯坦难民在近东救济工程处登记，他们大多数据了解拥有约旦公民身份，从而能够享有与其他约旦国民一样的权利。¹⁸ 1967 年逃离加沙的大约 158 000 名巴勒斯坦难民没有约旦国籍，在获得公共服务和谋生机会方面受到限制。在本报告所述期间，这些难民的条件得到改善，政府允许他们购买有限数量的财产和资产，包括土地和汽车，并申请驾驶执照。

17. 在本报告所述期间，约旦仍然是局势脆弱区域内一个相对稳定的灯塔。尽管如此，来自伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的难民给该国的经济和基础设施带来了相当大的压力。失业仍然是一大挑战，失业率从 2017 年底的 18.3% 上升到 2018 年底的 18.6%。¹⁹ 青年人特别受到影响。

¹⁵ 根据近东救济工程处的监测数据(2018 年)，40%以上来自阿拉伯叙利亚共和国的黎巴嫩巴勒斯坦难民没有有效的合法居留证件。

¹⁶ 这些措施适用于 2011 年 1 月至 2018 年 2 月期间出生于黎巴嫩的所有来自阿拉伯叙利亚共和国的 1 岁及 1 岁以上巴勒斯坦难民儿童。

¹⁷ 近东救济工程处无法查实这些举措促成的任何实际返回人数。根据工程处的监测，2018 年有记录显示，来自阿拉伯叙利亚共和国的 1 400 名巴勒斯坦难民返回了阿拉伯叙利亚共和国，而有 522 名来自于阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民抵达黎巴嫩，表明与 2017 年同期相比，返回人数增加，抵达人数减少；2017 年有 750 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民返回阿拉伯叙利亚共和国，抵达黎巴嫩的人数为 1 159 人。

¹⁸ 《2018 年年度业务报告》。应当指出，有 33 736 人被归类为“与非难民结婚”，另外有 100 166 名“其他已登记人员”在加沙向工程处登记。

¹⁹ 世界银行，《世界银行在约旦》(2019 年 4 月 1 日)。

18. 截至报告所述期间结束时,在约旦向近东救济工程处登记的来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民人数为 17 750 人,部分原因是该国政府于 2013 年实行了不接纳政策。大约 13%来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民在约旦没有法律地位,而且特别脆弱,因为这些人就业方面受到限制,无法充分诉诸法院,无法办理公民身份和登记,还有可能被迫回返。²⁰ 他们很多人在获得向叙利亚非巴勒斯坦难民提供的人道主义援助方面也受到限制。来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民都被转介到工程处,将工程处作为其卫生保健、教育、紧急援助和社会保障网及保护服务的主要提供者。近东救济工程处继续呼吁约旦政府按照国际法,坚持对所有难民实行不驱回及平等对待原则,并考虑基于人道主义理由,准许逃离阿拉伯叙利亚共和国冲突的巴勒斯坦难民临时进入。

19. 2018 年 10 月,与阿拉伯叙利亚共和国的纳西布过境点在关闭三年之后重新开放,允许人员和货物通行。截至 2018 年 12 月,工程处记录有大约 273 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民返回阿拉伯叙利亚共和国;然而,在这批人中,有 107 人随后返回约旦。虽然重新开放过境点可能有助于难民根据目前观察到的趋势自发返回阿拉伯叙利亚共和国,但近东救济工程处预计,来自阿拉伯叙利亚共和国的大多数巴勒斯坦难民 2019 年期间仍将留在约旦。

B. 业务和组织发展

20. 2018 年,近东救济工程处凭借其业务优势,特别是凭借其由 30 000 多人组成的工作人员队伍(其中大多数是巴勒斯坦难民,是他们所服务社区的成员),以及工程处、捐助者和东道国的集体承诺,能够迅速、有效地提供发展和人道主义援助。与此同时,尽管近东救济工程处所有设施全年保持开放,但财政拮据影响到在几个区域提供紧急服务的情况,导致数百名工作人员失业,并在加沙地带引发严重抗议。2018 年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁的供资比例为 25%,近东救济工程处关于阿拉伯叙利亚共和国的区域呼吁供资比例为 31%。

21. 在本报告所述期间,近东救济工程处成功地提供了 850 多万次初级卫生保健咨询,为 532 857 名儿童提供了教育(2018/19 学年),为超过 255 000 人提供了社会保障网援助(包括现金和食品),为 7 564 名青年提供了技术和职业教育和培训,为包括 13 052 名巴勒斯坦难民在内的 38 183 人提供了小额贷款。此外,有 1 138 个家庭得到了住房修复或建设援助,并根据工程处的保护和标准,修建、重建或更新了 6 个卫生保健中心和 16 所学校。保护援助扩展到工程处所有业务区域,同时特别注重宣传和进一步装备近东救济工程处人员,以便为巴勒斯坦难民提供切实的保护成果。向主要在巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国境内的 150 万难民提供了紧急人道主义援助。

22. 在整个报告所述期间,向阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民以及约旦和黎巴嫩境内来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供关键的人道主义援助仍然是一个优先事项。通过部署在阿拉伯叙利亚共和国境内的可利用的资源,

²⁰ 近东救济工程处《脆弱性评估报告》(约旦),2017 年 5 月。

工程处向 405 644 名巴勒斯坦难民提供了紧急现金援助，向 395 499 名巴勒斯坦难民提供了实物粮食援助。阿拉伯叙利亚共和国境内的集体住所已被腾空，居住在那里的所有巴勒斯坦难民都得到支持，以寻找替代住所。所腾出的住所得以修复，并作为学校重新开放，供 2018/19 学年使用。

23. 在紧急呼吁资金支持下，近东救济工程处向阿拉伯叙利亚共和国境内的超过 50 500 名巴勒斯坦难民学生提供了教育，并叙利亚当局帮助下，在新进入的地区修复和重新开放学校和其他设施，确保自发返回的巴勒斯坦难民能够安全地获得人道主义援助。通过 24 个卫生保健设施提供初级卫生保健。继续通过五个家庭支助办公室向阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民提供保护服务。在黎巴嫩，向来自阿拉伯叙利亚共和国的 28 880 多名巴勒斯坦难民提供了紧急赠款，用于食物、住房和过冬。同样在黎巴嫩，近东救济工程处继续向来自阿拉伯叙利亚共和国的 5 482 名巴勒斯坦难民儿童提供优质、包容和公平的教育，通过 27 个卫生保健中心提供初级卫生保健服务，并向来自阿拉伯叙利亚共和国的 5 552 名巴勒斯坦难民提供关键的保护和法律援助服务。在约旦，向来自阿拉伯叙利亚共和国的 16 602 名巴勒斯坦难民提供了现金赠款，以满足基本需要。此外，通过一次性紧急赠款，支助了来自阿拉伯叙利亚共和国的 247 个极其脆弱的巴勒斯坦难民家庭，以帮助他们应对具体的保护关切。此外，向来自阿拉伯叙利亚共和国的 15 200 多名巴勒斯坦难民提供了医疗服务，并且工程处继续通过一个由 141 所学校组成的网络向来自阿拉伯叙利亚共和国的 1 353 名巴勒斯坦难民和约旦境内的叙利亚儿童提供基础教育。

24. 2018 年，尽管面临下文第 26 段所述的威胁生存的财政危机，但提供粮食援助仍然是近东救济工程处在加沙的优先事项。通过紧急资金，工程处支持了 933 979 名脆弱的巴勒斯坦难民的粮食和营养需求，其中包括 18 116 个女户主家庭。向包括 3 633 名妇女在内的 10 000 多名难民提供了工作换现金的应急机会。在紧急情况下的教育方案下，为 278 938 名学生向学校提供了必要的教育材料。通过 22 个卫生保健中心维持卫生保健服务，10 284 名有特殊需要的儿童接受了全面体检。

25. 在西岸，通过各种方式向脆弱的巴勒斯坦难民家庭提供了粮食援助。与世界粮食计划署合作，向难民营外的 45 887 名粮食无保障的难民提供了电子代金券，同时向经评估为粮食无保障或非常脆弱的约 37 000 名贝都因人和牧民提供了实物粮食援助。紧急工作换现金机会支助了 5 900 多个粮食无保障的难民住户。6 个应急移动保健诊所改善了 78 762 名生活在偏远地区的人获得初级卫生保健的机会，同时通过咨询和社会心理支持协助了 11 162 人。由于资金制约，紧急工作换现金、移动保健和社区精神健康等服务在下半年停止。

26. 在本报告所述期间，工程处面临着突然失去 3 亿美元计划供资的问题，这笔资金约占当年必不可少的所需资金总额的四分之一。由于一些会员国慷慨捐助，再加上减少紧急干预工作和采取内部节约措施，这几方面共同避免了在提供关键援助方面出现中断，从而使工程处得以克服资金短缺，使各项事务在全年保持运作。

27. 近东救济工程处认识到,工程处帮助巴勒斯坦难民实现其全部潜力的能力除其他外,取决于其工作人员维护和促进最高道德和专业行为标准的能力。关于不正当性行为,在本报告所述期间,工程处超越了禁止工作人员从事这种形式的行为的《联合国工作人员条例和细则》的范畴,建立了一个全工程处的不正当性行为问题工作队,以确保在没有不正当性行为的环境中处理巴勒斯坦难民的需要。此外,不正当性行为是主任专员向近东救济工程处所有工作人员发出的一些有关“零容忍”政策的通信的主题,并对 3 500 多名工作人员开展了关于这一问题的提高认识活动。

C. 法律事务

工程处工作人员

28. 以色列当局以安全关切为由,继续限制近东救济工程处人员在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的通行自由。这些限制包括:(a) 禁止不住在耶路撒冷的工程处当地工作人员乘坐联合国车辆通过埃雷兹过境点和艾伦比桥,也不得在以色列和东耶路撒冷驾车;和(b) 不住在耶路撒冷的当地工作人员获得进入以色列和东耶路撒冷的许可证要履行耗时繁琐的程序。在许多情况下,即使遵照程序办理也拿不到许可证。需要许可证才能从西岸其他地方进入东耶路撒冷的近东救济工程处工作人员平均有 24.1%(161 人)拿不到这种许可证。

29. 以色列在艾伦比桥实行的程序仍然要求联合国车辆接受搜查,除非在座乘客中有人持有外交部签发的身份证,尽管此类搜查侵犯了联合国的豁免权。这些程序限制了驻在安曼的近东救济工程处国际工作人员的通行,因为以色列外交部不向他们发放这些证件。

30. 以色列当局以安全措施为由,宣布从 2018 年 4 月开始在埃雷兹过境点对联合国车辆实施新程序。这些措施规定,只有持有以色列外交部颁发的身份证的工作人员驾驶的联合国车辆才能通过埃雷兹过境点,除非作出了特别安排。以色列当局还实行了联合国车辆通过埃雷兹过境点的新程序,要求打开所有车门供嗅探犬检查,并将行李移走接受 X 光检查。除高级官员外,所有乘客均必须步行通过金属探测器(除非持有以色列外交部颁发的身份证),并且还必须接受全身扫描。联合国抗议这些新程序,特别是要求打开联合国的车辆,因为这实际上损害了根据 1946 年《联合国特权和豁免公约》,联合国财产和资产免受任何形式的搜查或干预的规定。联合国工作人员遵守了遭到抗议的程序。

31. 在西岸的几个检查站,特别是在对东耶路撒冷或穿过西岸隔离墙进行出入管制的检查站,工作人员的通行仍然受到限制,能否通行难以预料。2018 年,西岸的通行限制导致至少损失 62 个工作人员日,与 2017 年相比大幅减少。在西岸检查站,包括进入东耶路撒冷的检查站,以色列当局 18 次要求搜查工程处的车辆。此外,派往近东救济工程处西岸外地办事处的工作人员至少有 23 次因被拒绝通过检查站而无法参加工作。虽然通过近东救济工程处进行干预、改变路线或调头返回,多数搜查得以避免,但是仍有至少 3 次遭到搜查。尽管数次要求提供畅通无阻的人道主义援助准入,近东救济工程处仍然很难在“接合区”(绿线和隔离墙

之间的区域)提供服务。以色列当局要求工程处的卡车和其他联合国卡车从指定的商业检查站进入耶路撒冷, 这个状况仍未改变。

32. 上述各种限制不符合《联合国宪章》、《1946年公约》、联合国相关决议和1967年《科迈-米歇尔莫尔协定》。根据这些文书, 以色列政府有义务竭尽所能为近东救济工程处执行任务提供便利, 除非出于军事安全考虑有必要另行做出规定或安排。工程处为当地工作人员申领进入东耶路撒冷的许可证只是出于业务和人道主义原因, 并不影响联合国的相关决议, 包括与耶路撒冷地位有关的决议。以色列当局坚称, 为防范恐怖袭击有必要进行限制。

33. 2018年, 埃及和加沙之间的拉法过境点向公众开放198天, 供处理人道主义案件以及学生和第三国签证持有者通过。由于令人关切的西奈安全局势, 联合国对工作人员在差旅中从拉法过境实行的禁令仍未解除。

34. 黎巴嫩赛伊达地区和北部地区的巴勒斯坦难民营内安全局势动荡, 有时引发通行限制, 对近东救济工程处工作人员和业务造成影响。约旦或巴勒斯坦国政府均未对工程处工作人员实施重大通行限制措施。

35. 在本报告所述期间, 加沙事实上的管辖当局3次限制近东救济工程处工作人员的通行, 至少5次搜查工程处的车辆。工程处就这些措施向有关当局提出了抗议。

36. 在加沙的当地工作人员依然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。2018年共提出申请525份, 获得许可证353份(67%)。与2017年相比, 申请数量减少42%, 许可证申请不获批准的总体比例从47%下降到33%; 然而, 这继续对近东救济工程处的业务产生负面影响。尽管工程处一再请求说明为什么许可证未获批准, 但没有收到实质性的理由说明。

37. 以色列大使馆于2018年1月在安曼恢复领事服务。随后, 以色列当局以安全原因为理由拒绝了一名驻安曼工作人员的签证申请。近东救济工程处依然无法为需要签证的工程处实习人员从以色列当局获得适当签证。以色列当局以虚假陈述为由, 在艾伦比过境点拒绝一名实习生入境。

38. 自2017年以来, 近东救济工程处一直无法获得三名外雇地区工作人员在约旦的居留许可, 因为约旦政府拒绝免除这些工作人员的劳动许可证要求及其相关费用。在本报告所述期间, 在约旦为新的国际工作人员发放居留许可证方面继续出现拖延。

39. 在阿拉伯叙利亚共和国, 首都以及南部和中部地区的安全局势稳定。然而, 武装冲突、恐怖主义袭击和普遍的不安全状态仍对通行自由和人道主义援助准入产生严重影响。虽然首都和中部地区的一些检查站被拆除, 但其他地区的检查站仍然存在。2018年, 工程处为国际人员提出的所有(居住和探访)签证申请, 包括延期申请, 均获叙利亚当局批准。

40. 截至2018年底, 工程处有30名工作人员失踪、被拘留、被绑架或推定被拘留: 15人据信在阿拉伯叙利亚共和国失踪、被叙利亚当局或其他方面拘留或绑架,

5 人被以色列当局拘留，3 人被加沙事实上的管辖当局拘留，5 人被约旦当局拘留，1 人被黎巴嫩当局拘留，1 人被巴勒斯坦当局拘留。虽然工程处根据大会第 36/232 号决议提出了请求，但叙利亚当局不允许工程处前去探视，只是提供了关于这一年期间某些仍被居留的工作人员的信息。以色列当局没有提供有关被其拘留的工作人员的的信息，也没有允许探视。约旦当局提供了关于 4 名工作人员的信息。巴勒斯坦当局提供了关于 2018 年期间被拘留的 4 名工作人员的拘留原因的信息。黎巴嫩当局提供了关于被其拘留的工作人员的的信息，并允许探视 2018 年期间被拘留和获释的另外两名工作人员。加沙事实上的管辖当局允许探视，但没有提供关于被其拘留的工作人员的书面资料。

工程处的服务和房地

41. 以色列当局继续对运进加沙的货物征收过境费，迫使近东救济工程处在 2018 年为此支付了 93 万美元。工程处认为该种收费属于直接税，根据《1946 年公约》应予以免除。以色列则认为，所收的费用是服务费，对谁都不能免除。从 2016 年 11 月起，近东救济工程处的车辆只能通过埃雷兹进口。对于工程处的所有其他进口物资，凯雷姆沙洛姆过境点仍然是进口物资进入加沙的唯一过境点。在 261 个预定营业日中，该过境点有 19 个工作日(7%)对进口完全关闭，有 37 个工作日出于安全原因部分关闭。由于卡尔尼过境点继续关闭，加上自 2006 年以来禁止集装箱进口，所以在储存、货盘装卸、消毒、额外车程和增派工作人员等方面增加了开支，总额达到大约 690 万美元，此外还有在凯雷姆沙洛姆和埃雷兹过境点对进口货物征收的过境费。

42. 关于近东救济工程处在加沙进行建筑工程的条件和相关批准程序现在还是一样。2018 年，工程处除了原有的国际工作人员之外，又增聘 1 名国际工作人员以及若干名当地工程师和警卫，以满足以色列当局先前提出的日常监测和协调要求，工程处为此要付将近 26 万美元的额外费用。除了 2017 年以前要求提供文件材料以便利以色列对建筑项目进行监测的规定之外，近东救济工程处还要继续就工程处监测每个项目的情况，向以色列当局提供书面确认。针对工程处申请进口物资和设备的审批程序十分繁琐，办理过程常常延误，以色列将其中有些物资列为双用途物项，因此继续对工程处的业务造成不利影响。²¹

43. 总体而言，仅在 2018 年一年，以色列针对近东救济工程处向加沙进口的所有物资提出的准入和监测要求，就使人员配置、过境和物流成本增加了 809 万美元。这还不包括私人承包商在加沙重建机制下通过凯雷姆沙洛姆运到加沙的建筑材料所产生的类似准入成本。

44. 2018 年期间，以色列当局销毁了一批自 2016 年以来一直在等待清关的收音机，原因是这些收音机的频率是以色列通信部所禁止的。工程处试图将价值共计 869 824 美元的收音机进口到加沙，以供官方使用，支持其业务和工作人员安保。

²¹ 2018 年，以色列当局批准了 6 辆叉车、国际工作人员的个人防护装备和先前提到的 8 辆装甲车中的 4 辆进入加沙。截至 2018 年 12 月 31 日，其余 4 辆装甲车的清关工作仍在进行中。

近东救济工程处抗议以色列当局拒绝放行货物和销毁收音机，因为这违反了《1946年公约》规定的关于工程处进口货物和工程处资产的特权与豁免。此外，从2018年3月起，以色列当局禁止轮胎进入加沙地带；截至2018年12月31日，供近东救济工程处使用的三批此类货物正在等待以色列批准进口。

45. 以色列当局继续要求对用于公务用途的教育、电子、医疗和其他物品进行符合标准测试。工程处进口公务用品符合国际标准。联合国认为，以色列的要求违反了《1946年公约》关于联合国进口公务用品免受禁止和限制的规定。截至本报告所述期间结束时，工程处无法确认以前报告的15批等待清关的货物的状况(A/73/13, 第45段)。

46. 在2013年与巴勒斯坦财政部商定有关安排之前，工程处为西岸和加沙采购服务和物资累积支付了9090万美元的增值税，该款项仍未获偿还。2018年，除了自2013年以来累积的增值税外，近东救济工程处又累积了26万美元的增值税。虽然工程处在2018年收到了63.2万美元的偿还款，但截至2018年12月31日，应偿还工程处为西岸和加沙采购服务和物资所支付的增值税累计总额为1.0059亿美元。²²

47. 在本报告所述期间，以色列当局支付了欠工程处的605万美元增值税偿还款。而截至2018年12月31日，仍有约747万美元的增值税偿还款待付，²³在争取更多偿还款方面正在取得进展。

48. 如同以往一样，叙利亚当局违反1948年联合国与阿拉伯叙利亚共和国政府之间的协定，要求工程处支付港口费和其他费用。2018年，支付的各项费用共计79758美元。

49. 在约旦，近东救济工程处仍难以获得针对工程处为公务目的达成和缔结的进口和保险合同所征收的相关税项、关税和其他费用的豁免。近东救济工程处认为，这些限制违反了《1946年公约》及1951年与约旦签署的双边协定中关于工程处免受进口货物受到征税和限制的规定。约旦认为这些费用是服务费。2018年，约旦能源和矿产资源部对电力消费征收新的“燃料价格差额”费，导致工程处的费用增加超过55000约旦第纳尔。2018年，近东救济工程处虽然提出抗议，但仍支付了工程处公务用车的检查费。

50. 2018年期间，由于资金短缺，近东救济工程处业务支助办公室各小组进行了重组。虽然设施检查继续进行，但各项职责根据新的标准作业程序进行了重组。

51. 《1946年公约》规定，联合国房地不可侵犯。以色列安全部队违反这一规定，2次未经许可进入近东救济工程处在西岸的房地。至少有7次，以色列安全部队使用的催泪弹、眩晕手榴弹、塑料涂层金属子弹或实弹落入包括学校在内的

²² 反映未经审计的财务资料。

²³ 同上。

工程处房地，或损坏近东救济工程处的财产。在加沙，工程处记录了 7 起以色列安全部队发射的弹药落在近东救济工程处房地内或损坏房地的事件。

52. 在耶路撒冷市宣布终止近东救济工程处在东耶路撒冷提供服务的计划后，市政官员有 1 次违反联合国设施的不受侵犯权，进入了工程处在东耶路撒冷的房地。市政当局 2 次试图执行以色列关于工程处在东耶路撒冷提供服务和开展业务的许可证要求，这明显背离 1967 年以来一直在实行的安排。此外，从 2018 年 10 月 26 日开始，市政承包商阻碍工程处进入其在东耶路撒冷 Shu'fat 难民营的固体废物转运站，并未经授权使用近东救济工程处的财产。工程处参照《1946 年公约》和 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》所规定的适用特权和豁免，对这些措施提出了抗议。

53. 在本报告所述期间，并在严重资金短缺所造成的财政制约范围内，近东救济工程处继续执行联合国总部针对 2014 年 7 月 8 日至 8 月 26 日期间在加沙发生的事件而设立的调查委员会的建议，这些建议在以前的报告中已经提到。由于资金缺口，近东救济工程处需要减少分派到加沙设施履行下班后守卫职责的人员数量。

54. 2018 年 3 月 22 日，联合国向以色列提出索赔，要求赔偿本组织因 2014 年加沙敌对行动期间在近东救济工程处房地上发生的并成为调查委员会调查主体的事件而蒙受的损失。根据可公开获得的信息，2018 年 8 月 14 日，以色列国防军报告说，关于 2014 年 7 月 24 日影响到近东救济工程处 Bayt Hanun 男女同校“A”和“D”小学的事件(导致至少 12 人死亡，至少 93 人受伤)，军法署署长已经宣布对此事件进行的刑事调查结束，没有对涉案者采取任何进一步的诉讼程序，无论是刑事程序还是纪律程序。工程处仍然关注的是，对于这些以及另一些违反近东救济工程处设施的不受侵犯权，对这些设施造成直接或间接损害，导致设施内的近东救济工程处人员及其所收容的平民被害的事件，必须追究责任。

55. 在西岸，武装巴勒斯坦人 3 次侵入近东救济工程处房地。在 6 起事件中，工程处的设施被不当地用于未经许可的政治或其他活动，涉及巴勒斯坦解放组织各派别、难民营服务委员会成员或其他行为体。此外，工程处房地和服务因强行关闭或抗议而中断至少 230 次，其中包括由营地服务委员会成员造成的中断。

56. 在加沙，哈马斯当局侵入 5 次，有些侵入事件涉及武装人员。工程处就这些事件向有关当局提出了抗议。2018 年 7 月 23 日至 10 月初，工作人员工会未经授权举行抗议活动，先是在工程处位于加沙的大院内，后来在大院外抗议，挡住了进入大院的通道。抗议活动旨在反对工程处管理层因财务困难而作出的进行劳动力调整的决定。在这些涉及工作人员和外部抗议者的抗议过程中，所采取的行动无视近东救济工程处房地的地位，并且工作人员受到了恐吓、威胁以及与抗议者的暴力对抗。抗议者的行为包括引爆一个简易爆炸装置，并强行冲破将加沙培训中心与外地办事处大院隔开的关闭的大门。因此，工程处并不总是完全控制近东救济工程处的加沙外地办事处，一度不得不暂时从加沙撤出一些国际工作人员。由于这些抗议活动，还出现了关闭加沙所有设施的情况。工程处与事实上的管辖

当局进行了干预，以确保近东救济工程处的业务和工作人员的安全和安保。还有 61 起事件扰乱了近东救济工程处工作人员在加沙的服务提供或通行。

57. 在阿拉伯叙利亚共和国，正如以前所报告的那样，自 2011 年敌对行动开始以来，冲突对近东救济工程处造成的财产损失达数百万美元。2018 年，工程处的房地至少 3 次遭到炮击，3 部近东救济工程处车辆被流弹损坏。2018 年底进行的评估表明，几乎所有工程处设施都需要进行重大修复，许多设施遭到严重损坏，需要重建，特别是在耶尔穆克非官方营地以及德拉营地和 Ein el Tal 营地。在本报告所述期间，叙利亚当局至少有 1 次强行进入近东救济工程处的设施。工程处还记录了至少 1 次在一个设施中发现手榴弹的情况。然而，一般来说，由于不安全，加上有关地区内有武装团体的存在，近东救济工程处依然无法核实关于工程处某些设施被用于军事用途的报告。尽管已一再提出抗议，但工程处设在 Khan Dannun 的环卫办公室依然有附近检查站的军事人员前来使用。

58. 2018 年，工程处设在黎巴嫩的设施至少关闭了 78 天。关闭设施大多是因为受援者的暴力行动，以及民间动乱和各武装派别造成的更广泛的不安全局面。由于米耶米耶难民营的不安全问题和不同派别之间的武装冲突，近东救济工程处在该营地的设施至少关闭了 20 天。黎巴嫩安全部队有 1 次未经许可进入工程处的设施。还有至少 3 次政治派别或武装派别未经许可进入近东救济工程处房地的事件。工程处就这些事件提出了抗议，并与相关各方进行接洽。

其他事项

59. 黎巴嫩政府在 2013 年扣押的大约 68 万美元尚未归还给工程处。对于黎巴嫩政府要求近东救济工程处为黎巴嫩各难民营内的巴勒斯坦难民在工程处设施以外的用电支付 1.671 亿美元的电费，工程处继续提出异议，认为不应为此承担任何偿付责任。

60. 关于内部司法系统，近东救济工程处争议法庭于 2010 年设立，全时运作，配备 1 名法官和 1 名兼职审案法官。2018 年间，法庭处理完 287 宗案件，共发布了 70 项判决和 240 项命令。截至 2018 年年底，审理中的案件有 537 宗(包括发还重审的 2 宗)，其中 535 宗由地区工作人员提起，2 宗由国际工作人员提起。另有 7 宗上诉案件等待联合国上诉法庭审理。

工程处业务区内巴勒斯坦难民的法律地位

61. 约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙的巴勒斯坦难民的法律地位仍与主任专员 2008 年向大会提交的报告(A/64/13，第 52 至 55 段)所述情况基本相同。

D. 财务概览

62. 除了由大会通过经常预算提供经费的 158 个国际工作人员员额之外，近东救济工程处的业务还得到自愿捐款的支持。在这方面，工程处通过以下方式获得资金：(a) 方案预算资金，用于支持核心业务(包括经常性的工作人员和非工作人员费用)，其中包括教育、医疗卫生、营地改善、救济和社会服务、保护及支持系统

和建筑；(b) 人道主义干预紧急呼吁；和(c) 设有时限的具体项目，用来在不增加经常性费用的情况下改进服务。

63. 2018 年，工程处的资源调动努力产生了 13 亿美元的认捐总额(包括联合国秘书处对国际工作人员的支助)，其中部分资金用于 2019 年项目和紧急呼吁的计划支出。在本报告所述期间，核定方案预算下的计划方案预算(现金视图)收入为 6.5 亿美元，而计划支出为 7.47 亿美元，赤字接近 9 700 万美元。随后，由于失去了工程处最大捐助者预期提供的 3 亿美元，再加上结转的缺口，缺口增加到 4.46 亿美元。2018 年期间，缺口得到了全面弥补，包括偿还中央应急基金借调款所需的现金。根据未经审计的财务报表，工程处 2018 年的支出为 11.9 亿美元。最大一类支出是无限定用途经常预算下的 7.64 亿美元，占支出总额的 64.19%。紧急活动和项目(包括由限定用途资金提供经费的活动)分别占 23.26%和 12.55%。教育仍然是方案预算供资最多的方案，支出达 4.618 亿美元，占无限定用途方案预算总额的 61%。

表 1
2018 年按方案分列的支出

(千美元和百分比)

方案预算	加沙		黎巴嫩		阿拉伯 叙利亚共和国		约旦		西岸		总部		合计	合计 百分比
教育	216 096	28	46 803	6	31 116	4	99 716	13	66 419	9	1 854	0	462 003	60
医疗卫生	34 570	5	23 552	3	7 874	1	21 091	3	26 612	3	602	0	114 300	15
救济和社 会服务	10 628	1	11 264	1	1 503	0	9 160	1	8 850	1	1 041	0	42 446	6
基础设施	9 602	1	6 670	1	620	0	5 396	1	6 600	1	1 185	0	30 072	4
行政领导	2 773	0	2 331	0	2 410	0	2 480	0	2 546	0	18 950	2	31 490	4
保护	49	0	25	0	6	0	1	0	77	0	403	0	562	0
支助	17 076	2	7 463	1	2 071	0	3 752	0	12 398	2	40 323	5	83 084	11
共计	290 793	38	98 108	13	45 600	6	141 597	19	123 502	16	64 358	8	763 957	100

所有供资流	加沙		黎巴嫩		阿拉伯 叙利亚共和国		约旦		西岸		总部		合计	合计 百分比
教育	231 014	19	63 419	5	42 270	4	108 741	9	69 186	6	2 933	0	517 564	43
医疗卫生	52 121	4	30 710	3	14 276	1	25 023	2	34 154	3	2 357	0	158 641	13
救济和社 会服务	131 080	11	40 542	3	88 769	7	16 969	1	22 145	2	1 196	0	300 701	25
基础设施	34 324	3	26 883	2	1 587	0	6 118	1	9 274	1	1 232	0	79 419	7
行政领导	7 384	1	6 395	1	5 517	0	3 908	0	4 331	0	22 802	2	50 338	4
保护	1 073	0	1 327	0	1 460	0	287	0	1 762	0	1 119	0	7 028	1
支助	30 822	3	8 020	1	6 185	1	3 969	0	12 891	1	6 154 ^a	1	68 040	6
小额信贷	1 519	0	0	0	598	0	3 298	0	3 079	0	—	0	8 493	1
共计	489 337	41	177 297	15	160 662	13	168 312	14	156 822	13	37 793	3	1 190 223	100

^a 这不包括与往来基金冲销间接支助费用有关的 3551.7 万美元。

表 2
2018 年按中期战略成果分列的支出

(千美元和百分比)

方案预算	加沙		黎巴嫩		阿拉伯 叙利亚共和国		约旦		西岸		总部		合计	合计 百分比
国际法规定的难民权利得到保护和促进	1 950	0	795	0	924	0	867	0	1 826	0	403	0	6 765	1
难民的健康得到保护，疾病负担减轻	34 097	4	23 022	3	7 539	1	20 698	3	25 684	3	—	0	111 040	15
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	209 762	27	42 303	6	28 988	4	91 748	12	58 179	8	—	0	430 980	56
难民获得更多生计机会的能力得到加强	5 241	1	3 944	1	1 870	0	6 635	1	7 720	1	378	0	25 787	3
难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要	15 131	2	14 751	2	399	0	12 527	2	11 690	2	—	0	54 497	7
管理和业务实效	24 613	3	13 292	2	5 880	1	9 123	1	18 403	2	63 577	8	134 887	18
共计	290 793	38	98 108	13	45 600	6	141 597	19	123 502	16	64 358	8	763 957	100

方案预算	加沙		黎巴嫩		阿拉伯 叙利亚共和国		约旦		西岸		总部		合计	合计 百分比
国际法规定的难民权利得到保护和促进	5 314	0	3 273	0	2 520	0	1 573	0	3 652	0	1 383	0	17 715	1
难民的健康得到保护，疾病负担减轻	51 560	4	30 089	3	11 868	1	24 590	2	33 103	3	3	0	151 214	13
学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育	223 443	19	55 286	5	38 768	3	98 224	8	59 933	5	—	0	475 654	40
难民获得更多生计机会的能力得到加强	7 422	1	17 268	1	3 055	0	12 164	1	12 768	1	378	0	53 055	4
难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要	157 414	13	51 352	4	87 517	7	20 342	2	26 096	2	—	0	342 720	29
管理和业务实效	44 184	4	20 029	2	16 934	1	11 420	1	21 269	2	36 030	3	149 866	13
共计	489 337	41	177 297	15	160 662	13	168 312	14	156 822	13	37 793	3	1190223	100

第二章

次级方案审查

A. 次级方案 1

国际法规定的难民权利得到保护和促进

64. 近东救济工程处的目的是确保巴勒斯坦难民充分享有人权，在提供服务时并通过服务将保护工作纳入主流，并促进相关义务承担人加强对国际法的尊重。巴勒斯坦难民在获得保护方面继续面临种种挑战，原因是他们的困境得不到公正和持久解决，阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突持续不断，巴勒斯坦被占领土已经被占领 50 年，加沙遭到封锁 12 年，以及他们在一些收容国的法律地位很不稳定。

65. 在整个 2018 年，近东救济工程处在工程处的五个业务区域继续处理巴勒斯坦难民面临的保护问题。在本报告所述期间，在近东救济工程处提供服务过程中以及通过提供服务，加强了将保护纳入主流的工作，同时开展了与巴勒斯坦难民权利有关的宣传工作。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
(a) 通过监测、报告和宣传而就违反国际法行为追究义务承担人的责任	关于保护问题的保护(宣传)干预措施的数量，包括正式信函	基线(2018 年)	329
		目标数(2018 年)	325
		实际数(2018 年)	480
(b) 弱势和处境危险的个人和社区受益于保护对策	得到援助的面临性别暴力的个人数目	基线(2018 年)	4 978
		目标数(2018 年)	4 900
		实际数(2018 年)	4 905

产出

- 近东救济工程处援助了遭遇保护风险的估计 4 978 名性别暴力幸存者、2 530 名儿童和 545 名残疾人。为估计 25 000 名残疾巴勒斯坦难民获得康复服务和专门针对残疾的支助提供了便利。
- 心理健康和社会心理支助帮助了 92 795 名巴勒斯坦难民。
- 就各种问题、包括公民身份、登记和性别暴力，向 15 908 名巴勒斯坦难民提供法律援助(包括提供咨询和法律资料以及转介法律服务提供者)。
- 近东救济工程处向国际人权机制提交了 16 份保密呈件/简报。
- 在工程处的方案拟订过程中实施了一系列保护举措，以消除暴力侵害儿童行为，促进性别平等，增强妇女权能和包容残疾，并将预防、缓解和应对性别暴力融为一体。
- 保护培训使 5 609 名近东救济工程处人员受益。

B. 次级方案 2

难民的健康得到保护，疾病负担减轻；

66. 2018 年，近东救济工程处继续向巴勒斯坦难民提供全面的初级卫生保健，同时支持最脆弱者获得二级和三级卫生保健的能力。在家庭保健工作队办法的基础上提供普遍获得初级卫生保健的机会，侧重点是为整个家庭提供全面保健。该办法强调医疗保健提供者与患者或家庭之间的长期关系，提高了卫生服务的质量、效率和成效。到 2018 年年底，工程处五个业务区域的全部 144 个保健中心都在实行家庭保健工作队办法。

67. 虽然回归大游行示威和阿拉伯叙利亚共和国的冲突给提供卫生保健带来了相当大的负担，但在扩大免疫规划、疫苗可预防疾病暴发的数量方面实现了整个工程处的目标；²⁴ 目标人群(40 岁及以上)筛查糖尿病的百分比略低于目标。为应对巴勒斯坦难民非传染病发病率越来越高的问题，近东救济工程处继续采用新的检测方法和药物，并开展提高公众认识的运动，以促进对此类疾病的预防和管理。孕产妇和儿童保健成果、包括免疫接种率仍然十分丰硕。在以下方面没有实现全工程处的目标：每个医生的平均每日诊疗次数、充分实施电子保健(健康管理信息系统)的卫生保健中心数量或社会安全网方案受益人利用的近东救济工程处住院方案的百分比。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比/数量
(a) 普遍享有优质、全面的初级卫生保健	每个医生平均每天诊疗次数	基线(2018 年)	78.1
		目标数(2018 年)	77.6
		实际数(2018 年)	82.0
(b) 保护和促进家庭健康	(i) 达到最低四次产前护理就诊的妇女的百分比	基线(2018 年)	92.1
		目标数(2018 年)	90
		实际数(2018 年)	91.4
	(ii) 目标人群(40 岁及以上)筛查糖尿病的百分比。	基线(2018 年)	20.8
		目标数(2018 年)	21.9
		实际数(2018 年)	21.7
	(iii) 扩大免疫规划疫苗可预防疾病的爆发次数	基线(2018 年)	0
		目标数(2018 年)	0
		实际数(2018 年)	0
所提供的高效医院支助服务	近东救济工程处社会安全网方案参与者利用的近东救济工程处住院方案百分比	基线(2018 年)	20.5
		目标数(2018 年)	20.9
		实际数(2018 年)	17.2

²⁴ 如需更多信息，见世界卫生组织，“扩大免疫规划”，2013 年 12 月 1 日。

产出

- 近东救济工程处向巴勒斯坦难民提供了 8 554 035 次医疗咨询。
- 为 175 825 名 40 岁及以上巴勒斯坦难民提供了糖尿病筛查。
- 为 96 521 名患者提供了二级或三级住院护理援助金。
- 在本报告所述期间，对近东救济工程处 4% 的卫生保健中心进行了整修，以改善对病人的医疗护理；工程处全部卫生保健中心现在有 57.5% 达到高质量护理标准。

C. 次级方案 3

学龄儿童完成优质、公平和包容的基础教育

68. 在本报告所述期间，尽管近东救济工程处实施教育方案的环境充满挑战，但工程处通过 2016-2021 年中期战略引入、丰富并维持教育改革，辅之以工程处的应急教育办法，继续对方案成果产生积极的影响，大多数目标得以实现。

69. 在本报告所述期间，学生生存率，即预计达到基础教育周期最后年级的儿童比例略有增加；近东救济工程处所有学校儿童(男孩和女孩)在小学和预科阶段的全工程处累积辍学率下降；并且在工程处的所有业务区域，复读率都有所下降。工程处在减少复读方面的成功也使辍学学生的人数下降。同样，近东救济工程处的教育系统正变得越来越有效，尽管每个班的学生人数有所增加(在专门建造的学校内，每个班的学生人数上限为 50 人)，但学生辍学率下降。虽然工程处在一些关键领域继续取得进展，但即便解决办法在工程处的控制范围内，仍然难以理解、因此难以解决学生决定辍学的背景原因，诸如女孩早婚、家庭经济困难以及更广泛的经济、政治和安全局势，在外地一级更是如此。

70. 关于一个具体的战略和业务问题，工程处继续根据近东救济工程处课程分析和质量落实框架，改进对东道国教科书和其他学习材料的严格审查：2018 年，在方案预算供资下审查了 465 份学习材料，在项目供资、包括紧急情况下的教育供资下审查了另外 1 320 份学习材料。²⁵ 此外，全工程处教育管理信息系统学生模块的全面推出，再加上对所有教育指标的方法审查，提高了所收集的数据和相关分析的质量，并开始帮助近东救济工程处更好地了解可能影响学生留在学校和学习成果的动态。

71. 工程处的教育方案在改革期间取得的成就，在当前的中期战略期间得到保持和丰富，再加上紧急情况下的教育方案，使整个方案的关键指标的结果都有了重大改善，大多数目标得以实现。为了保持并改进这些成就，工程处必须能够继续加强并巩固迄今为止开展的工作。

²⁵ 课程分析和质量落实框架是近东救济工程处教育改革战略的关键组成部分，而该战略是政策参考文件、评估工具、分析框架和专业发展工具。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	比率/数量
(a) 确保人人获得基础教育	(i) 累积辍学率(小学)	基线(2018/19 年)	1.17
		目标数(2018/19 年)	1.25
		实际数(2018/19 年)	0.78
	(ii) 累积辍学率(预科)	基线(2018/19 年)	2.87
		目标数(2018/19 年)	2.84
		实际数(2018/19 年)	2.34
(b) 改善教育质量和成果	(i) 使用近东救济工程处课程分析和质量落实框架审查的教科书数量 ^a	基线(2018 年)	354
		目标数(2018 年)	不适用 ^b
		实际数(2018 年)	465
	(ii) 超过门槛学生数目的班的比例(少于/或等于 25; 多于 40)	基线(2018/19 年)	43.66(>40)
		目标数(2018/19 年)	38.88(>40)
		实际数(2018/19 年)	48.20(>40)
		5.97(≤25)	5.54(≤25)

^a 当新教科书发行时, 对其进行“快速审查”是工程处的优先事项, 重点是中立和偏见以及在性别平等和年龄两个方面是否适当。继续在课程分析和质量落实框架下对教科书进行全面审查, 包括对已经完成快速审查的教科书进行全面审查。所报告的实际审查数量包括在该框架下进行的快速审查和全面审查。

^b 这一目标受到东道国在这一年中发行的新教科书(包括新版)数量的影响。因此, 无法为该指标设定一个目标。

产出

在 2018 年, 近东救济工程处通过引进、维持并巩固其教育改革:

- 继续向巴勒斯坦难民儿童提供优质、包容和公平的教育。
- 能够解决学生辍学率问题, 包括查明有辍学风险的学生并努力防止他们辍学。这些努力非常积极地反映在整个工程处的累积小学和预科学生辍学率显著改善上。

通过班级组建进程:

- 近东救济工程在所有 5 个业务区成功招收了 532 857 名巴勒斯坦难民儿童。
- 与 2016/17 学年相比, 2017/18 学年学生人数超过 40 人的班级百分比从 43.66% 增加到 48.20%。大班级之所以增加是因为近东救济工程处采取财政紧缩措施, 在(专门建造学校的)班级组成计划中将每班学生人数上限定为 50 人。

通过基础设施和难民营改善方案：

- 2018 年，近东救济工程处建造、重建或升级了 16 所学校，以达到工程处的教育改革、保护和安全要求。

D. 次级方案 4

难民获得更多生计机会的能力得到加强

72. 近东救济工程处的目的是通过其教育、救济和社会服务方案、小额信贷方案以及基础设施和难民营改善方案采取干预措施，确保巴勒斯坦难民享有体面的生活水准。

73. 近东救济工程处的技术及职业教育和培训方案编制工作通过持续注重培训课程切合劳动力市场的需求，已经帮助减轻了工程处各业务区域提出的经济挑战。²⁶ 为了进一步支持职业培训中心与劳动力市场之间的关系并使之制度化，制定了新的指导方针，以建立和启动方案咨询委员会，其中包括来自劳动力市场以及其他技术和职业教育和培训提供机构的专家。各方案咨询委员会与职业培训中心管理层提供的战略指示相协调，确保培训课程符合劳动力市场的需要。此外，在本报告所述期间还更新了在职培训准则。

74. 2018 年，近东救济工程处通过其小额信贷方案，向加沙、西岸、约旦和阿拉伯叙利亚共和国的 38 183 名客户支付了 35 599 738 美元。其中 15 040 142 美元通过 13 052 笔贷款提供给巴勒斯坦难民。

75. 基础设施和难民营改善方案的目的是对当地经济产生积极影响，为此推动社区对建筑材料的需求，同时为难民营居民创造就业机会。

预期成绩	绩效指标	计量		
		计量单位	百分比	
巴勒斯坦难民的能力得到加强	职业培训中心毕业生就业百分比	(a) 女	基线(2017/18 年度)	72.78
			目标数(2018/19 年度)	75.28
			实际数(2018/19 年度)	74.00
	(b) 男	基线(2017/18 年度)	85.60	
		目标数(2018/19 年度)	85.64	
		实际数(2018/19 年度)	83.17	

²⁶ 这是通过基于能力的培训办法实现的，该办法：(a) 确定并建立每个专业的职业标准，然后将其反映为供学生培养能力的课程能力；以及(b) 使课程更切合、更能回应劳动力市场的需要，从而增加毕业生就业的可能性。2018 年，约旦 Wadi Sir 培训中心的 5 门职业课程用这个办法进行了重组，2019 年还将有 12 门课程进行重组。作为这个办法的一部分，还与企业和行业建立了伙伴关系，以便利用他们的专业知识。

产出

- 近东救济工程处职业培训中心向 7 564 名学生提供了技术和职业教育技能发展机会。
- 2018 年职业培训中心毕业生就业率(2017 年毕业生)保持健康,为 79.77%,有 2 724 名毕业生就业或继续学习。此外,教育科学和艺术学院(约旦)和教育科学学院(西岸)的毕业生有 86.90%就业。
- 职业培训中心第一年入学的弱势学生(社会安全网方案受益人)的比例从 2017 年的 29.43%增加到 2018 年的 32.92%。在教育科学和艺术学院及教育科学学院,社会安全网方案受益人的比例从 23.81%增加到 41.43%。
- 2018 年缔结了 18 项伙伴关系协定,以支持减贫和增加生计机会,使西岸、加沙和黎巴嫩各地的 6 184 名巴勒斯坦难民受益。优先考虑给予援助以及增加残疾人、青年和妇女权能的伙伴关系。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	数量
难民的谋生机会扩大	向难民提供小额贷款的总数	基线(2018 年)	13 756
		目标数(2018 年)	16 326
		实际数(2018 年)	13 052
	从基础设施和难民营改善方案干预工作中创建的专职同等资历 ^a 数目	基线(2018 年)	2 430
		目标数(2018 年)	2 315
		实际数(2018 年)	2 411

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 2018 年,向巴勒斯坦难民提供了 13 052 笔贷款,价值 15 040 142 美元。这相当于获得贷款的客户总数(38 183)的 34%和已经发放的贷款总值的(35 599 738 美元)的 42%。
- 妇女继续是优先的贷款接受人,在本报告所述期间向妇女发放了 16 061 笔贷款(价值 12 658 105 美元), 占有所有贷款的 42%, 其中 5 896 笔贷款(价值 6 399 019 美元)发放给了女性难民。
- 向青年发放的贷款有 10 702 笔, 价值 10 220 460 美元, 其中 4 033 笔贷款(价值 5 379 679 美元)提供给巴勒斯坦难民青年, 占 38%。
- 2018 年,近东救济工程处难民营改善工程的价值为 5 300 万美元, 其中包括一系列干预措施, 从规划、设计和建造工程处设施、住所、学校和卫生保健中心, 到固体废物管理, 以及修复和重建难民营污水和排水工程、水井和废水处理系统。

E. 次级方案 5

难民得以满足其食物、住房和环境卫生等基本人类需要

76. 近东救济工程处的社会安全网方案旨在减轻巴勒斯坦难民的贫困和粮食无保障问题，其优先侧重点是赤贫。²⁷ 为此，社会安全网方案提供一系列社会转移支付，包括现金转移和/或提供电子现金凭单，并且仅在加沙提供基本口粮配给篮。2016 年，在约旦、黎巴嫩和西岸，近东救济工程处从提供实物粮食援助过渡到现金补助方式。这种新的发放方式自采用以来就被认为是提供基本援助的更有效方法，减少了与提供实物援助有关的行政和分发费用，同时为受援者提供了更大的选择自由和更广泛的健康食物选择。目前，电子卡援助在黎巴嫩(61 708 人)、约旦(58 498 人)和西岸(36 125 人)为 156 331 个社会安全网方案受益人提供服务。

77. 在阿拉伯叙利亚共和国，在紧急呼吁供资下，近东救济工程处向 405 000 多名巴勒斯坦难民提供现金和粮食援助，其中三分之二自 2011 年以来至少经历过一次流离失所。工程处目前正在建立现金补助方案的基础，该方案针对受冲突影响的最脆弱的群体，同时考虑到 25% 的住户由妇女担任户主，五分之一的住户由 60 岁以上的人担任户主，并且冲突前的社会支助网络已经由于流离失所和移民而瓦解。

78. 过度拥挤的条件和临时住所只是近东救济工程处业务区域各地 58 个官方巴勒斯坦难民营面临的一些挑战。这些难民营从临时的“帐篷城市”演变而来，现在是拥挤的聚集区，里面遍布狭窄的小巷和临时建造的多层房屋，可以容纳不断增长的家庭。没有管制的建造往往意味着建筑物侵占人行道，阻塞通道。持续多年的资金不足，再加上巴勒斯坦难民糟糕的经济状况，导致他们生活的整体环境迅速退化。近东救济工程处估计，目前约有 42 000 个不符合标准的住所(不包括阿拉伯叙利亚共和国)需要修复，费用约为 5.5 亿美元。

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比 ^a
赤贫难民满足自身粮食需求的能力得到提高	社会安全网方案受益人赤贫的百分比	基线(2018 年)	64.5
		目标数(2018 年)	76.5
		实际数(2018 年)	64.5
	通过社会安全网方案接受社会转移支付的赤贫人口百分比	基线(2018 年)	14.6
		目标数(2018 年)	14.2
		实际数(2018 年)	14.0
赤贫难民的生活条件得到改善	修复或重建的不符合标准住所的百分比	基线(2018 年)	6.9
		目标数(2018 年)	9.6
		实际数(2018 年)	9.4

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

²⁷ 近东救济工程处将赤贫定义为无法满足基本粮食需求的人。

产出

- 除了 2018 年接受社会安全网方案支助的 255 266 名巴勒斯坦难民外，紧急方案拟订还为加沙的 933 979 人、西岸的 82 886 人、阿拉伯叙利亚共和国的 395 499 人、黎巴嫩的 28 885 人和约旦的 16 602 人提供了粮食支助和/或多用途现金援助。
- 向巴勒斯坦被占领土各地的 43 115 个难民住户提供了临时的紧急就业机会。
- 修复了 1 138 个家庭的住所。多年的资金不足(住所修复完全依赖于项目资金)严重限制了这一援助措施。这些限制因素就是成绩低于目标的原因。

最后说明

79. 近东救济工程处是根据大会 1949 年 12 月第 302(IV)号决议设立的。工程处是大会的附属机构，于 1950 年 5 月 1 日开始运作，负责照顾约 750 000 名巴勒斯坦难民的需要。它是联合国最大的方案之一，其任务范围内已登记的巴勒斯坦难民有大约 540 万人，工作人员约有 30 000 人。巴勒斯坦难民的定义是“1946 年 6 月 1 日至 1948 年 5 月 15 日期间正常居住地为巴勒斯坦，并由于 1948 年的冲突丧失家园和谋生手段的人”，还包括男性难民的后裔。²⁸

80. 工程处的使命，是在为难民问题找到持久公正的解决办法之前，帮助巴勒斯坦难民充分发挥他们在人类发展方面的潜力。工程处通过向加沙、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，履行其人道主义和人类发展任务。它提供的服务包括基础教育(在黎巴嫩还提供中等教育)、综合初级卫生保健、紧急救济、社会干预、小额信贷、住所和基础设施支助。

²⁸ 近东救济工程处没有正式登记因 1967 年 6 月和随后的敌对行动(在六日战争之后)而流离失所并需要持续援助的人。因此，工程处没有这些人的人数的正式记录。根据工程处的任务规定有资格接受近东救济工程处服务的人，包括前者，可以受益于所提供的各种人道主义和人类发展援助，包括教育、卫生保健、救济和社会服务、难民营基础设施和改善、保护和小额信贷，以及危机时期的紧急援助。

