



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
15 May 2007
Chinese
Original: English

会

第六十二届会议

暂定项目表* 项目 73(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

2007 年实质性会议

2007 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

临时议程** 项目 9

各专门机构和与联合国有关联的国际机构执
行《给予殖民地国家和人民独立宣言》的情况

援助巴勒斯坦人民

秘书长的报告

摘要

在本报告所述期间，巴勒斯坦经济遭受重创，社会经济和人道主义状况进一步恶化。很多捐助者根据 2006 年 1 月中东“四方”提出的三项原则，对它们援助巴勒斯坦权力机构的政策进行审查。与此同时，以色列政府继续扣留代巴勒斯坦权力机构收取的税款，只在 2007 年初移交过一次。结果，尽管援助数额增加，但巴勒斯坦权力机构始终难以摆脱日益恶化的财政危机，使本已十分艰难的巴勒斯坦被占领土的状况更加岌岌可危。

这些事件是在巴以以及巴勒斯坦人之间暴力持续冲突的背景下发生的。巴以以及巴勒斯坦人之间的暴力导致双方无辜平民伤亡。报告所述期间的重大事件有，巴勒斯坦好战分子俘获一名以色列士兵，巴勒斯坦人继续攻击以色列平民，特别是从加沙地带发射火箭，以色列在巴勒斯坦平民区进行军事报复，以色列当局继续实行严格的封锁政策，部分实施 2005 年《通行进出协定》，以色列总理埃

* A/62/50。

** E/2007/100。



胡德·奥尔默特与巴勒斯坦主席马哈茂德·阿巴斯恢复直接接触，以及建立巴勒斯坦民族团结政府。

本报告介绍了联合国各机构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。

一. 导言

1. 本报告是根据大会 2006 年 12 月 14 日第 61/135 号决议提交的。其中大会请秘书长通过经济及社会理事会，向大会第六十二届会议提交关于该决议执行情况的报告。本报告所述期间为 2006 年 5 月至 2007 年 4 月。

2. 联合国其他机构编写的报告提供了关于巴勒斯坦人民生活和社会经济状况的资料，包括：(a) 西亚经济社会委员会（西亚经社会）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叙利亚戈兰的阿拉伯居民的生活条件造成的经济和社会影响的报告（A/61/67-E/2006/13）；(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济和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. 在本报告所述期间，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依大会第 61/135 号决议的规定同巴勒斯坦人民和对应捐助者合作开展的援助巴勒斯坦人民和机构的有关工作。国际社会正在应对危机，努力结束暴力循环以减轻巴勒斯坦人民的痛苦，并推动实现和平解决，因此本报告还载有对政治气候和相关挑战的意见。

二. 目前局势概述

A. 政治

5. 本报告所述期间的重大活动有，自 2006 年 1 月立法委员会选举以来，审议外交接触和与巴勒斯坦权力达成的国际融资安排，包括通过主席办公室和人道主义渠道运送援助物品。2006 年 1 月 30 日，中东“四方”议定，今后对任何新政府的援助，必须由捐助机构根据政府对无暴力、承认以色列和接受以前的协定和义务，包括“路线图”承诺的情况进行审查，然后决定是否提供援助。

6. 2006 年 5 月 9 日，继哈马斯领导的巴勒斯坦权力机构政府组成后，“四方”表示愿意同意建立一个临时国际机制。该机构的范围和时期是有限的，必须以充分透明和负责的方式运作，确保向巴勒斯坦人民直接提供援助。欧洲联盟委员会率先建立机制，该机制已于 2006 年 7 月开始运作。3 月份又延长了该机制的期限，直至 2007 年 6 月。以色列暂停代巴勒斯坦权力机构收取海关税和税收。但是，

¹ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 13 号》(A/61/13)。

自巴勒斯坦主席马哈茂德·阿巴斯和以色列总理埃胡德·奥尔默特于 2006 年 12 月会晤之后，以色列核准向主席账户一次性转交 1 亿美元。

7. 为打破这个僵局，曾多次试图就民族团结政府达成协议。但这些努力因巴勒斯坦好战分子于 2006 年 6 月俘获 1 名以色列士兵而变得复杂起来。以色列在加沙地带持续 3 个月进行军事攻击。加沙地带也不断向以色列领土发射火箭。

8. 巴勒斯坦主要派别之间的紧张局势升级为武装对峙。自 2006 年 12 月和 2007 年 1 月以来，加沙地带巴勒斯坦人内部暴力升级，有可能演变为一场内战，沙特阿拉伯王国邀请巴勒斯坦领导人访问沙特阿拉伯麦加，并于 2 月 8 日在那里达成一项协议，决定停止派别暴力，组成民族团结政府。协定和随后组成的巴勒斯坦民族团结政府，使局势平静下来。但加沙地带派仗此起彼伏，持续不断，那里的法治尚未完全恢复，而且也未停止向以色列发射火箭。2007 年 3 月 12 日，联合王国一名记者 Alan Johnston 被绑架。政府公布的纲领没有明确承诺执行“四方”提出的原则，但它至少向前迈出了一大步。自上任以来，新政府面临艰巨繁重的任务，包括财政危机，恢复法治、停止向以色列发射火箭以及谈判释放被俘获的以色列士兵。

9. 在本报告所述期间，以色列-真主党在黎巴嫩的冲突及其政治影响是，以色列暂停单方面从西岸部分地区撤军。以色列侵入居民区，在西岸继续进行定居点活动和建造隔离墙。自 2006 年 12 月以来，阿巴斯主席与埃胡德·奥尔默特总理对话取得政治进展的努力近乎徒劳一场。

10. 在危机期间，联合国始终强调支持建立民族团结政府。民族团结政府纲领应反映“四方”制定的原则，其中包括呼吁双方履行根据《路线图》承担的各项义务，支持努力恢复政治对话。联合国坚决赞同各方根据关于使用武力和保护平民的国际人道主义法承担一切义务。联合国通过“四方”和其他渠道，尽力协助通过商定的机制把巴勒斯坦的海关和税收转交出来，鼓励国际社会继续援助处境艰难的巴勒斯坦人民。

B. 人道主义和社会经济背景

经济和财政方面的发展

11. 2003 年至 2005 年期间，巴勒斯坦经济曾有过缓慢的复苏。此后，巴勒斯坦经济在 2006 年再次遭受重创。2006 年，实际国内生产总值（国内总产值）下降 5% 到 10%，人均收入下跌，低于 1999 年的 40%。

12. 巴勒斯坦权力机构经历了严重的财政危机。资源总额从 2005 年的 21 亿美元下降到 2006 年的 13 亿美元，几乎下降 40%。这说明大部分捐助者暂停直接援助，以及以色列继续扣留海关收入。同样，由于国外的诉讼风险，商业银行也减少了给巴勒斯坦权力机构的贷款。与此同时，工资账单继续上涨，到 2007 年年初时，

甚至超过收入，总额包括那些仍然被以色列扣留的资金。2006年，财政赤字总额达到10亿美元，比2005年增加了7.6亿美元。结果，巴勒斯坦权力机构的薪金、非工资和退休金欠款达到9亿美元。政府雇员平均只能领到正常收入50-60%的薪水。

13. 来自国外的官方和私人渠道的资金帮助避免了2006年收入和消费大规模下降，避免发生一场全面振荡。通过巴勒斯坦主席账户提供的外部预算支助到2006年增加了一倍，几乎达到7.5亿美元。在过去一年中，人道主义援助增加了56%。但是，私人投资的基数本来就很小，现在进一步下降，表明巴勒斯坦经济出现更大的窟窿，结果使其更加倚赖外国援助和汇款。

人道主义和社会经济发展

14. 在本报告所述期间，暴力活动依然十分严重。2006年7月和11月，以色列向加沙地带发动两次大规模长时间的军事行动，造成了毁灭性影响。从加沙地带继续向以色列境内发射火箭，巴勒斯坦好战分子继续对以色列平民发动攻击，尽管数量比过去减少。但是，自2006年11月26日停火以来，加沙地带的巴以冲突明显减少。此外，巴勒斯坦各派和好战分子之间的冲突加剧。在本报告所述期间总共有900名巴勒斯坦人（146名儿童）和16名以色列人（无儿童）丧生。另外有4 507名巴勒斯坦人和255名以色列人受伤。

15. 尽管财政和紧急援助增加，人道主义指标继续恶化，这主要是由于封锁持续，巴勒斯坦权力机构难以支付公共部门的工资。2007年4月，据估计有66%的巴勒斯坦人生活在贫困之中，比2005年增加30%。1/3的巴勒斯坦人的粮食没有保障，1/4的人失业。加沙地带的情况尤为严重，那里80%的人口倚赖联合国粮食援助为生。80%的人生活在官方贫困线（每天2.20美元）以下。

16. 由于封锁加剧，结果根本无法完成2005年《通行进出协定》规定的各项目标。在2006年6月25日至12月31日前，加沙地带和埃及之间的Rafah过境点大部分时间关闭。自2007年第一季度以来，情况有所改善，在安排开放的时间里，过境点27%的时间是开放的。Karni过境点是加沙和以色列之间主要的商业过境点。在本报告所述期间，实际开放时间只占《协定》规定的一小部分。2007年第一个季度的出口有所改善，但只达到《协定》的10%略多，相当于每天400辆卡车。自2006年1月选举以来，工人根本无法通过Erez过境点。

17. 建造港口、机场或在西岸和加沙地带之间建立联系方面，几乎没有任何进展，尽管以色列总理埃胡德·奥尔默特向巴勒斯坦主席阿巴斯承诺减轻对西岸的行动限制，然而对西岸巴勒斯坦人的行动限制方面没有任何明显的进展。根据人道主义事务协调厅的说法，西岸阻止人行的各种路障数量仍在增加，目前已达到529个。

隔离墙

18. 2004年7月9日，国际法院发表咨询意见，认为修建隔离墙“构成以色列对在其适用的国际人道主义法和人权文书下所承担的多项义务的违反。”² 2004年7月20日，大会通过第ES-10/15号决议，认可国际法院的咨询意见，并请秘书长建立登记册。大会2006年12月15日第ES-10/17号决议授权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。根据该决议准备建立损失登记册办公室和损失登记册，并在决议通过六个月之内开始运作。

19. 以色列政府继续在西岸建造隔离墙。截至2007年4月，总长为703公里的隔离墙中，58%已经完成。

三. 联合国的应对之策

20. 政治环境有所改善，联合国各机构和方案继续根据各自的任务规定，竭尽全力，履行职责。在工作中，它们继续与巴勒斯坦权力机构对应部门协调合作，确保尽可能切实有效地满足巴勒斯坦人民的需要。

A. 人力、社会和社区发展

21. 在本报告所述期间，长期捐助者投资的经常性发展合作活动已转变为紧急救济和维持生命的干预措施。尽管如此，只要可能，联合国各机构和方案都在寻找机会，在各自的专门领域，继续提供长期的经济、基础设施、建设能力和提供服务措施。

教育

22. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）继续为难民儿童开办272所小学和预科学校，学校采用巴勒斯坦权力机构的教学大纲，以及其他关于人权问题的教材。工程处建造了105个电脑实验室，在巴勒斯坦被占领土雇用了190个信息技术教员。9位学校咨询辅导人员为23000名学生提供支助。在西岸地区，特别重视对儿童实施暴力的问题。近东救济工程处在4个培训中心为645名受训者进行教师培训。在加沙地带新设立了一个培训中心，预计在2007年可以再另外培训118人。

23. 联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和非政府组织在2006/07学年中开展了第三次返校读书活动，影响到1百万儿童。儿童基金会为500所学校提供数学和科学教材。儿童基金会还为大约6万名儿童提供心理社会咨询，着手加强教育信息管理系统方案。教科文组织还协助教育和高等教育部编制新的五年教育计划（2007-2011年），联合国人权事务高

² 《国际法院对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见》；见A/ES-10/273和Corr. 1。

级专员办事处（人权高专办）协助教育部执行世界人权教育方案，第一阶段主要侧重中小学。世界粮食计划署（粮食计划署）支助对 13 400 名最贫穷的巴勒斯坦人中开展成人教育，帮助他们提高生活质量，增加赚取收入的机会。

24. 在高等教育中，世界银行投资 1 千万美元，努力提高高等教育机构的效率、质量、相关性和管理环境。教科文组织管理 1 500 万美元的赠款和奖学金，这些奖学金分配给巴勒斯坦被占领土上的 35 所大学和学院。

卫生保健

25. 在本报告所述期间，很多捐助者无法直接为卫生部提供资金，世界卫生组织（卫生组织）主要利益攸关者对公共卫生状况进行了一次全面审查，以确定在机构能力日渐削弱的情况下，如何扭转公共卫生危机状况。卫生组织、联合国人口基金（人口基金）和儿童基金会合作出版了月报《卫生保健部门监测指标》，全面监测巴勒斯坦人的健康以及卫生保健服务状况。卫生组织还在一些重要领域，例如营养、心理健康、产妇和儿童保健、传染和非传染性疾病以及粮食安全方面投资 325 万美元。儿童基金会满足卫生部 2006 年全国免疫接种计划的疫苗需要，为 17 所医院提供必需设备和母婴保健培训，对卫生部的 183 名工作人员提供儿童保健综合管理培训。在本报告所述期间，粮食计划署每月为加沙地带的 8 所公立医院提供食物。根据新计划，联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）为卫生部提供了药物滥用和爱滋病毒/爱滋病相关预防措施方面的技术资源和培训。

26. 近东救济工程处负责为难民提供卫生保健服务，近东救济工程处在整个巴勒斯坦被占领土上开办的 55 个诊所继续运转，费用大约为 4 800 万美元，共进行了 470 多万次咨询。近东救济工程处继续开展家庭保健项目，为 99% 的难民儿童进行预防免疫接种，为孕妇和哺乳妇女提供食物营养补充。工程处新签约三个医院，力图减轻西岸限制行动自由的不利影响。

农业

27. 在农业和农村发展领域，联合国粮食及农业组织（粮农组织）协助农业生产和销售方面的技术拓展和培训、灌溉和温室重建、土地改良和水资源管理、改善牲畜养殖、农作物和果园。粮农组织还支持妇女发展后院果园和家庭工业，为综合虫害管理和预防以及应对禽流感爆发提供技术援助。联合国开发计划署（开发署）把重点放在农村土地开发、道路修建、农民生产投入、灌溉计划以及整修被破坏的基础设施，并在这个过程中创造了大约 17 500 个临时性的农业工作。粮农组织与粮食计划署领导农业和粮食安全调查。粮食计划署还直接为大约 94 000 户最贫穷的农民提供生计支助。

多部门捐助

28. 世界银行开展了大规模的多部门组合投资。其中包括 11 个项目，资金来自多年认捐承诺的 1.778 亿美元。这项投资中的最大部分用于城市服务，非政府组

织支出、社区综合开发。开发署投资 3 000 万美元用于社区发展方案，帮助农村和都市地区的地方当局，主要侧重赋予弱势群体力量。

29. 联合国妇女发展基金（妇发基金）侧重加强社区妇女组织和团体，在 18 个农村点利用开发署建设的社区基础设施，为大约 1 万名巴勒斯坦农村妇女提供专门的服务和培训。这些活动包括支持妇女开办企业、职业培训、避免女童辍学、协助农村妇女获得医疗保健和其他服务。

30. 教科文组织直接协助维护和管理具有重要价值的历史古迹和都市规划，例如位于杰里科的希香王宫，纳布卢斯和伯利恒等历史名城。这些活动意在保护西岸受威胁的文化景观，为地方社区和商业带来益处，或用于娱乐休闲目的。

31. 2006 年，联合国人类住区规划署（人居署）着手进行都市概况研究，以确定巴勒斯坦城市社区的需要和优先事项，确定在城市各部门有可能开展的项目。通过开展广泛参与的活动，研究确定准备纳入城市可持续发展长期战略的优先措施。此外，人居署着手实施一个总价值为 630 万美元的项目，为最贫穷妇女和他们的子女修建 100 所住房，在希伯伦开办能够创造就业机会的项目。

青年

32. 据估计，巴勒斯坦人口中 19 岁以下的青年占 59%，支助青年和青少年是本报告所述期间联合国活动的一个重要组成部分。考虑到对住房、学校和劳动力市场的巨大压力，这一点就显得更为重要。儿童基金会支持开展广泛的干预措施，包括为 250 多所巴勒斯坦学校提供生活技能培训、心理社会辅导、娱乐活动、面向青年的出版物和电视、支持开展“儿童市议会”活动，共有 16 000 名青少年参与。人口基金努力支持对青少年进行青少年同伴咨询培训，努力扩大青少年获得生殖健康和预防爱滋病毒/爱滋病方面的培训。开发署侧重青年就业问题，为把 4 500 名青年安置在私营和民间社会组织中进行投资。禁毒办第一次与巴勒斯坦青年合作，努力提高认识，防止药物滥用，帮助他们了解与药物相关的爱滋病毒/爱滋病预防措施。

保护、性别和人权

33. 联合国系统加强努力，确保在危机期间保护儿童、妇女和其他弱势群体。2006 年 11 月，联合国人权事务高级专员访问了这个区域，与各阶层的以色列人，巴勒斯坦人和民间社会对话者进行了会晤。她还访问了拜特哈嫩，2006 年 11 月 8 日，那里有 19 名平民在以色列的军事行动中丧生。她强调，所有各方必须在国际人权和人道主义法律框架内承担更大的责任，特别是在平民保护方面。她还访问了与加沙接壤的以色列边境城市 Sderot，这个地方经常受到从加沙地带发射的火箭的攻击。

34. 在报告所述期间，人权高专办率领国家工作队努力强化联合国分析和方案规划的人权部分，尤其是协助机构间会议，支持联合计划和监测。人权高专办与联合国系统各机构、民间社会团体和社区领导人合作举办人权培训和宣传推广活动，在 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员于 2000 年 6 月和 12 月访问该地区期间，协助地方非政府组织与他会晤。

35. 国际劳工组织（劳工组织）发起一个区域项目，把性别和权利观点纳入对巴勒斯坦被占领土和阿拉伯国家非正规经济的分析中。此外，联合国几个机构，包括妇发基金、教科文组织、儿童基金会、开发署、近东救济工程处和粮食计划署与地方当局和社区携手合作，加强对儿童妇女的法律保护和社会保障。这些活动包括支持加强法律辩护咨询服务、培训、提高认识、支持难民和非难民妇女中心，投资地方研究和统计调查巴勒斯坦被占领土家庭暴力情况。

儿童的安全与福祉

36. 巴勒斯坦儿童受教育、享受医疗保健、获得营养和游戏的权利仍然遇到挑战。从 2006 年巴勒斯坦家庭健康调查得出的数据显示，五岁以下儿童中，每 100 名儿童中就有 10 个儿童存在营养不良的问题。这个比例高于加沙地带，为 13.2%（加沙北部地区几乎达到 30%），西岸地区为 7.9%。家庭、学校和街区暴力严重的问题尤其令人关切。限制行动自由使得进入诊所、上学和开展课外活动难上加难。入学率显示，2005/06 学年的总入学率下降 2%。2006 年，5 到 14 岁的儿童中有 5% 的儿童做工。

37. 前面已经提到，在本报告所述期间，有 146 名巴勒斯坦儿童丧生，远远超出了前一个报告期间的伤亡人数，很多人因枪弹、重炮、坦克弹、霰弹雷和导弹受伤。如上所述，巴勒斯坦被占领土中有 23 000 名难民儿童和青年通过近东救济工程处和开发署协助的方案接受心理咨询和支助。这些方案的目的是使受创后情绪失调和遭受其他形式创伤的儿童和青年恢复对生活的信心和勇气。儿童基金会与非政府组织合作伙伴开办了 12 个心理紧急援助小组，帮助解决儿童及其护理人员因战争冲突引起的情绪不稳定问题。总共有 6 万名儿童参加了儿童基金会举办的情况报告会，3 万多名护理人员接受培训。

38. 为了应对家庭、学校和社区中对妇女和儿童实施暴力十分严重的情况，儿童基金会与政府和非政府合作伙伴自 2004 年以来实施了一个全面方案，其中包括监测、制定法律和政策、提高认识、建设能力以及建立应急预警系统。儿童基金会还支持发展少年司法法律草案和巴勒斯坦儿童权利法。此外，儿童基金会为被拘留者事务部提供支助，帮助他们建立一个全面的数据库，收集被以色列拘留的巴勒斯坦儿童的数据资料。儿童基金会和计划部还继续建立一个全国儿童保护监测系统。

有目标的社会援助

39. 为巴勒斯坦被占领土中的非难民提供有针对性的社会援助，这个责任主要由巴勒斯坦社会事务部特别困难情况方案承担。2006 年，该部管理和提供服务的能

力严重削弱。在这方面，粮食计划署支持社会事务部努力确保为 382 269 名受援者按月提供粮食。与此同时，世界银行开始实施一个项目，主要目的是加强机构能力、透明度以及该部计划的作用。自 2006 年下半年以来，特别困难情况方案的现金部分主要由欧洲联盟委员会领导的临时国际机制负责援助。

40. 近东救济工程处继续每个季度为西岸 32 000 名弱势难民和加沙地带 87 000 名难民提供粮食和现金支助，2006 年的费用为 1 460 万美元，同时辅助以大量的紧急救助分配物资。近东救济工程处还努力使残疾人重新融入他们的社区，为假体器材提供补贴，支助在家里进行康复治疗 and 残疾人就业。

B. 联合国系统为巴勒斯坦各机构提供的支助

41. 前面已经提到，在本报告所述期间，巴勒斯坦各公共机构面临着沉重的压力，结果导致财政危机、劳工动荡时有发生，提供公共服务的能力整体薄弱，而这恰巧是在地面冲突加剧之时，造成对社会和经济需求快速增长，尤其是在加沙。而且，捐助者的接触政策对联合国继续提供正常的能力建设支助工作产生了非常重要的影响。虽然一些专门领域仍在提供能力支助，但是这些因素综合起来，造成部分转向，转为对公共卫生、教育、市政和社会服务提供短期紧急情况支助。开发署、世卫组织、儿童基金会和近东救济工程处共同加强努力，采购诊所、学校运转以及固体废物处理和水处理必需的燃料、交通工具、设备和存货。为抵消财政危机带来的影响，近东救济工程处扩大了食物篮的覆盖面，将不再领取全额工资的巴勒斯坦权力机构的 23 000 个家庭也纳入其中。粮食计划署 65% 的方案是通过巴勒斯坦各部委和各市政府实施的。

42. 紧急支助的一个关键领域是提供保健服务。世卫组织、人口基金和儿童基金会携手支持卫生部最终确定基本药物清单并制定基本药物信息机制。这几个机构协助卫生部确定需求和库存，并联络捐助者筹资购买基本药品。开发署协助卫生部提高了信息技术能力，配备了新的软件和设备，并建立了新的标准操作程序。在教育方面，儿童基金会采用了一个“两用”的供应战略，将基本的学习用品既提供给巴勒斯坦被占领土的紧急地区，也提供给非紧急地区。

43. 联合国为行政管理薄弱方面提供支助的另一个重要领域是在中央援助管理和行业协调领域。联合国的几个机构，包括粮农组织、世卫组织、教科文组织以及粮食署作为行业工作组的首席技术顾问，在国际接触政策甚为严格的环境中，为消除外部捐助者和各部委之间的隔阂发挥了关键性作用。开发署支助计划部对援助追踪数据库进行了升级。联合国贸易和发展会议（贸发会议）为财政部提供支助，弥补中央预算和中期发展计划间的差距。被占领土协调员办事处在援助管理领域为计划部提供了战略和业务计划支持。

能力建设

44. 在联合国各机构采取行动，快速应对当前机构需求的同时，也维持着几个长期能力建设方案。开发署派出 24 名巴勒斯坦侨民专家，实施传授知识计划方案，

同时还有 73 名联合国志愿者从各个方面加强巴勒斯坦的能力，以及在地方一级，支持民间社会与市镇官员、当地议员以及地方政府部的各办公室进行对话。

45. 联合国贸发会议继续努力，协助在拉法过境点实现巴勒斯坦海关系统的现代化，同时联合国项目事务厅在以色列和加沙地带之间的卡尔尼商业过境点提供了边境安保培训，并为一大型基础设施项目提供援助，以便在通行进出协定的框架内提高过境点的安全和效率。粮食计划署在粮食保障、后勤、方案管理、监测及确定受益者方面为社会事务部和农业部培训了 60 名工作人员。粮农组织继续在农业和粮食保障等领域为农业部和其他伙伴机构提供技术咨询与培训。在文化领域，教科文组织为旅游和文物部的官员提供专门的古迹管理培训，使用地理信息系统的标识系统协助当地政府编写一个整个巴勒斯坦被占领土各文化遗址、特色以及旅游路线详细目录。

46. 最后，联合国继续提供技术和基础设施援助，支助法治部门。妇发基金为 10 名女地方议员和 30 名女警官提供了人权培训。开发署完成了 Khan Younis 法院的建设，并计划在杰宁开展类似的工作，还开始了一个项目，使最高司法委员会的运作实现自动化。开发署也对拉马拉总统府的建设给予了协助。

C. 私营部门发展

47. 2007 年 2 月，世界银行进行了一次投资环境评估，确认在本报告所述期间，巴勒斯坦被占领土市场准入不断萎缩，自由行动受到限制是制约巴勒斯坦企业发展的主要因素。研究发现，私营部门复苏将直接取决于 (a) 恢复行动自由和准入；(b) 发展私营部门的能力；(c) 改善投资环境。在此方面，世界银行就从与埃及接壤的拉法过境点出口商品的问题进行了一次大规模的可行性研究。

48. 2006 年，贸发会议直接与私营部门合作，成立了巴勒斯坦托运人委员会，目的是便利贸易，降低进出口交易费用。贸发会议与劳工组织一道，对 123 名中小企业的领导（包括 16 名女领导）进行培训，以建设企业家能力。劳工组织还继续为巴勒斯坦工会和巴勒斯坦工商会联合会提供技术支持。最后，粮食计划署从当地供应商（包括西岸 1 600 个小规模种植橄榄的农民）处购买了价值 1 600 万美元的粮食商品（小麦、油、盐），作为促进私营经济发展的一个措施。

D. 联合国系统紧急援助

49. 在本报告所述期间，在巴勒斯坦被占领土，由于关闭、冲突、财政危机和机构职能退化，使得可能可被称做持续的紧急状况不断加剧。此外，在本报告所述期间，加沙地带很多具体的紧急情况要求联合国、红十字国际委员会（红十字委员会）和非政府组织社区启用迅速、协调的应对措施。有三个突出事件：2006 年 6 月 28 日，加沙中央发电站因以色列空袭而受到严重破坏，立即造成当地电力供应短缺 60%。面对这种情况，联合国系统共为加沙地带的市镇和难民营提供

了 650 000 升燃料，保证基本的公共服务正常运转，包括提供饮用水和清理固体废物。在埃及和瑞典的技术和财政支持下，发电站的服务又恢复到了 6 月前的水平。

50. 2006 年 11 月 8 日，巴勒斯坦武装人员发射火箭后，拜特哈嫩市遭到以色列炮击。大约 19 名巴勒斯坦人被杀死，52 人受伤，同时炮击还摧毁了一个居民楼。面对这种情况，联合国的人道主义机构谈判成功，进入冲突区域，为 50 000 名居民中遭到最直接影响的居民提供紧急用水、食物和就医途径。2007 年 3 月 27 日，位于拜特拉基亚的加沙主要污水处理厂的一处破裂造成周围社区出现严重水灾，造成 5 人死亡，大约 700 个家庭受到影响。联合国人员第一个出现在现场，支助居民疏散，清理环境，并协调红十字委员会、非政府组织以及巴勒斯坦民防部队为被疏散者提供帐篷、水和食物供应。

紧急粮食援助、现金支助以及创造就业机会

51. 除了这些具体的事件外，在本报告所述期间，联合国依然处在全面提供人道主义援助的前列。限制性的捐助者接触政策使捐助者提供援助时宁愿“绕过”巴勒斯坦权力机构政府，致使食物和现金援助方案增加。在 2006 年联合国联合呼吁机制下，联合国和非政府组织共收到专门用于巴勒斯坦人民的 2.74 多亿美元。这占到最初请求的 70%。

52. 在本报告所述期间，近东救济工程处和粮食计划署是最大的人道主义援助提供机构。近东救济工程处共筹集 1.45 亿美元，用于各紧急方案，包括分发食物，帮助所有已登记难民人口中的大约 70% 维持生计。鉴于危机的严重程度，近东救济工程处于 2006 年中期增加了紧急食物数量。在 1 至 12 个月的期间内，为 53 000 名失业难民创造了 300 万个工作日，平均工资补贴为每天 14 美元，共使 400 000 名难民受益。粮食计划署共花费 4 400 万美元为超过 640 000 名非难民受援人提供了 83 000 公吨食品援助。在本报告所述期间，粮食计划署“以工作换食物方案”又额外援助了 30 000 人。粮食计划署也为加沙地带的市政工人和渔民提供食物补贴，使大约 8 000 名家庭受抚养人受益。

53. 开发署实施了可以带来长期发展影响的紧急创造就业方案，包括在加沙重新安置住房、修路、恢复农业生产以及固体废物处理。大约共创造 180 000 个工作日，投资约为 1 200 万美元。此外，通过联合国联合呼吁程序收到的约 1 400 万美元创建了小规模基础设施项目，在西岸另外创造了 100 000 个工作日。妇发基金在加沙农村地区开展了试验性的粮食保障倡议，使 65 名妇女受益，并促进利用妇女中心确定以工作换食物和以培训换食物倡议的受益者。粮农组织和粮食计划署一道进行了全面的粮食保障和脆弱性分析，为巴勒斯坦被占领土提供了新的粮食保障基线，为新的粮食保障监测系统提供了基础。

紧急卫生保健支助

54. 随着经济危机和体制危机不断恶化，联合国集中精力，确保不间断地提供卫生保健服务。世卫组织筹措了 1 300 多万美元，为整个巴勒斯坦被占领土的初级

卫生保健服务的基本药物和用品供应提供支助。近东救济工程处向非难民用户开放诊所和医院服务，并经营了 5 个流动诊所，为西岸的孤立社区提供援助，包括受到隔离墙影响的那些社区，每个月医治病人超过 11 000 人。儿童基金会致力于确保基本用品的购买或补充。世卫组织、儿童基金会和人口基金携手在卫生部内建立了电脑系统，以加强药品供应管理并实现管理现代化。儿童基金会为加沙地带的 33 个诊所和 3 所医院提供了紧急饮用水并改善了供水和环卫设施。

55. 由于民众遭受的压力和创伤不断加大，联合国各机构加强紧急努力，特别是在社会心理关爱方面。在本报告所述期间，近东救济工程处的 310 名辅导员组织了大约 14 000 场小组会，参加人数超过 237 000 人，而且为 10 000 人提供了个人咨询。同样，儿童基金会在西岸和加沙地带设立了 12 个社会心理小组，为超过 40 000 名儿童提供了咨询，为保证 35 000 多名儿童获得文娱活动提供支助。妇发基金为西岸和加沙地带的 2 000 名妇女和医护人员提供了咨询服务。

紧急教育支助

56. 与卫生保健方面一样，在本报告所述期间，教育服务也受到了严重压力。从学年开始，中小学就受到西岸教师罢工的影响，而且资金不足导致基本学习用品缺乏。但是，在国际支助下，到 2006 年底，又重新收复了失地。大多数受影响的学校都组织了补课班，避免受影响学生重读一年。

57. 近东救济工程处在其创造就业方案下设立了 1 500 个新的临时教学职位，缓解教育标准不断下滑问题。此外，儿童基金会为所有 343 所公立中小学提供了紧急供水，并改善了大约 70 个学校的储存供水设施。儿童基金会与巴勒斯坦红新月会一道，也对 43 668 名儿童和 6 939 名成年人进行了雷险教育。粮食计划署通过以培训换粮食活动，为最贫穷的 13 400 个非难民提供了成人教育，并在西岸启动了一个针对 10 000 名儿童的学校供餐方案。

紧急农业支助

58. 传统上说来，在危机年代，农业总能提供就业机会。粮农组织与农业部和其他伙伴机构一道，共执行了 7 个项目，重点是恢复最贫穷务农家庭的作物种植和家畜养殖；能力建设和为农民提供支助服务；为妇女开垦后院农地和村庄工业提供支助；以及为防范和应对禽流感爆发提供紧急援助。粮农组织直接援助了 1 500 个贫困的务农家庭，或大约 10 000 个受益者。

紧急基础设施支助

59. 在本报告所述期间，由于以色列 2006 年 7 月和 9 月期间扩大了在加沙的军事行动，导致主要基础设施损坏。开发署迅速对损坏程度进行了一个快速评估，将评估报告广泛传播，包括在 2006 年 9 月的斯德哥尔摩捐助国会议上，该报告

是捐助国规划和之后应对的一个共同参照点。近东救济工程处共修缮了 1 541 间房屋和帐篷，而且最重要的是，修复了加沙地带主要南北通道上的 Salah ed-Din 桥。近东救济工程处在其学校里搭起了新的帐篷，为在夏天逃离军事行动的几千名难民提供了空间。儿童基金会关注的是供水和环卫部门，恢复了住宅和市政供水网络和储存设施，涉及西岸和加沙的 21 000 人。此外，粮食计划署将 60% 的以工作换粮食活动，放在紧急道路基础设施修复，市政建筑，铺路和其他公共资产方面。

E. 协调联合国援助

60. 2006 年 5 月，秘书长任命了一名高级行政官员担任副特别协调员，以确保在联合国系统内更好的协调工作。根据综合特派团的模式，该副协调员还被任命为巴勒斯坦被占领土人道主义协调员，并受权担任驻地协调员。该副特别协调员兼人道主义协调员和驻地协调员在人道协调厅的支持下，监督了 2007 年联合呼吁的发起筹备工作，牵头开展筹资工作，就人道主义援助准入问题进行谈判，推动在巴勒斯坦被占领土以及在 2006 年冲突期间的黎巴嫩执行各项方案。副特别协调员与开发署合作，还恢复了与联合国发展集团办公室和联合国设在当地的国家工作队的接触。

61. 联合国系统在保健、教育，粮食安全和人权等领域进行了有效协调。在紧急救济协调员和人权事务高级专员访问之后，联合国各机构组成了保护部门小组，在人道主义事务协调厅和人权事务高级专员办事处主持下，负责保护、法治和问责制的问题。2006 年上半年，开发署、世卫组织、粮农组织、粮食计划署和儿童基金会在组织联合国对禽流感疫情作出回应和采取后续行动方面进行了跨部门协调，事实证明特别有效。

62. 为了回应捐助国对当地人道主义局势日甚一日的关注，人道主义事务协调厅协调编写《人道主义监测》月报。该月报对不断变化的社会经济模式以及公共服务能力进行了详尽和全面的分析，得到了捐助界非常积极的回应。截至 2007 年 4 月，价值超过 4.5 亿美元的联合国联合呼吁，已收到的所需经费的 18%。

人道主义援助准入

63. 在暴力不断加剧期间，以色列强化其保安态势，联合国工作人员在加沙地带与以色列之间以及在约旦河西岸与耶路撒冷之间的通行受到前所未有的限制，尤其是对巴勒斯坦工作人员的限制。为了解决这个问题，联合国高级官员在主要捐助国的支持下，与以色列政府在当地和总部两级进行了持续的协商和交涉。秘书长在 2007 年 3 月访问该地区期间，向以色列总理和以色列内阁主要成员突出强调了联合国人道主义援助准入问题。在编写本报告之时，这一问题仍有待于解决。

联合国媒体和新闻活动

64. 在本报告所述期间，负责协调联合国媒体和新闻活动的主要机构是机构间宣传和新闻委员会。该委员会在联合国国家工作队体制下开展工作，就加沙地带的问题和军事行动协调发表了两次重要的机构间新闻声明，并为配合巴勒斯坦橄榄收获季节，组织了一场重大新闻活动。联合国专门机构牵头在其各自重点领域开展了宣传和媒体工作，这些领域包括公共卫生、保护平民和儿童、文化遗产和新闻自由。

四. 捐助者对危机的应对之策

A. 紧急预算和财政支持

65. 如上所述，在 2006 年 3 月组成哈马斯主导的政府之后，大多数捐助者取消了对巴勒斯坦权力机构的直接预算支助。预算支助的取消，加上以色列政府决定暂不支付代表巴勒斯坦权力机构收取的过境收入，这意味着到 2006 年 5 月，巴勒斯坦权力机构月收入已降到 2005 年约三分之一的水平。临时国际机制提供了经费以支付社会津贴，并满足非安全领域关键社会服务的采购和经常性费用。到 2007 年 4 月，该机制已支付了约 3.3 亿美元。捐助界也越来越依赖于现有的人道主义援助渠道，最引人注目的是联合国和非政府组织，共向巴勒斯坦受益人直接输送了约 4.6 亿美元。

B. 支持巴勒斯坦改革

66. 鉴于捐助者采取限制性的接触政策，巴勒斯坦改革议程的大部分被搁置起来。由于安全问题的主要国际对话者——美国无法与巴勒斯坦权力机构政府接触，安全部门的改革情况十分复杂。然而，对总统办公室保安部队提供的支助以及对该办公室其他方面的支助仍在继续。

67. 在 2006 年期间，过去几年取得的一些最重要改革成果，尤其是在公共财政管理方面的成果据信已经丧失殆尽。单一国库账户和国家预算已停止运作，立法改革努力也已终止。然而，捐助界仍鼓励当前就改革战略进行的讨论，着重讨论一旦政治条件改善，可予以支持的那些中短期目标。随着民族团结政府的成立，一些方面又开始重新进行接触，尽管程度不同，但显示还是有可能使改革议程起死回生。

C. 捐助者的协调

68. 2006 年期间，捐助者接触政策限制了现有协调结构的效力。这些协调机构是在 2005 年设计的，根据 2005 年《巴黎原则》，将巴勒斯坦权力机构纳入捐助者

协调和决策进程。联合国在与巴勒斯坦官员接触方面，比许多捐助者受到的限制要少，因此这一年期间，在保持捐助协调机制和巴勒斯坦权力机构在高层和部门协调的联系方面发挥了关键作用。这有助于巴勒斯坦权力机构维持提供核心服务，例如公共卫生和社会福利。在组成了民族团结政府之后，联合国开始与重要的合作伙伴密切合作，以便为捐助者协调工作重新注入活力。

五. 展望未来

A. 政治、经济和社会挑战

69. 组建一个巴勒斯坦民族团结政府改变了巴勒斯坦人的政治前景，创造了国际社会与巴勒斯坦权力机构之间更大、但仍受限制的接触机会。

70. 大多数巴勒斯坦人的生活条件仍非常艰难。尽管 2007 年年初，巴勒斯坦人内部派系暴力事件有所减少，但加沙的局势依然紧张。如何使内部暴力行为得到控制，似乎已成为新政府面临的重大考验，另一项考验是，采取有效行动防止对以色列目标进行军事攻击。经济局势仍然严重萧条，鉴于持续性的商业关闭，经济局势似乎注定将继续承受重大压力。

71. 巴勒斯坦权力机构的财政危机在 2005 年年底已经十分严重，在 2007 年上半年又遇到了威胁其生存的风险。即使恢复移交关税和增值税，巴勒斯坦每月的预算赤字也有约 8 000 万美元。

72. 对于双方而言，确保恢复谈判以达成永久解决冲突的办法仍然是一项重大挑战。为了在政治轨道上取得持续进展，巴勒斯坦政府必须在减少对以色列的暴力行为方面取得进展。以色列政府方面必须停止修建定居点并拆除前哨基地。以色列和巴勒斯坦双方政府也都面临内部困难。国际社会、包括该区域各国都能作出有益贡献，例如，对“四方”倡议与阿拉伯和平倡议注入了新的活力。

B. 未满足的和新出现的需要

准入

73. 在联合国机构继续就无障碍人道主义援助准入进行谈判之时，巴勒斯坦人面临越来越严格的封锁规定，这直接削弱了他们从事经济活动的 ability。增加人道主义援助无法扭转这些封锁造成的影响。在严格限制准入的环境下，预计改善巴勒斯坦经济发展努力所产生的影响将是有限的。在本报告所述期间，尽管大幅度增加了援助数量，但社会经济指数仍然恶化。如果人员和货物进出加沙、东耶路撒冷以及西岸的状况没有正常化，预计贫穷和失业人数将上升，对外援依赖的程度也会增加。

青年和教育

74. 多年来,巴勒斯坦学生的入学率在该地区一直是最好的。在本报告所述期间,教育部门受到相当大的压力,引起人们对教育服务质量的关切。由于人口压力日益增长,需要更多的教室并加快师资培训。在边远地区,如约旦谷,校舍依然破旧,缺乏基本的供水和卫生设施。尤其是在封锁最为严厉的地区,急需开展补习教育并更加重视女孩入学。

妇女

75. 除了外部对经济和流动强加的限制外,妇女所面临的社会压力往往进一步阻碍了她们的流动性以及获得信息、资源和服务的机会。在创造就业机会方案中,巴勒斯坦妇女往往是没有得到充分利用的人力资源,尽管在帮助增加家庭收入方面,她们也受到越来越大的压力。社区做法提供了一个机会,帮助通过地方倡议为妇女创造就业机会。此外,还需要解决妇女的心理健康问题,不单单是把她们作为照顾别人的人,而要把她们当作有特殊需要和承受更大压力的群体。

保健

76. 人们日益担心巴勒斯坦权力机构的财政危机将严重影响卫生部门长期的运作情况。过去,卫生部约一半的预算一直是国际社会通过预算支助和由该部执行的项目所提供援助支付的。在本报告所述期间,继续对此类预算施加的限制使保健服务和改革面临恶化的真实风险。

六. 结论

77. 在本报告所述期间,巴勒斯坦被占领土的危机日益加深,并继续夺走生命。持续的冲突、封锁、财政危机和以色列政府扣压巴勒斯坦的收入,凡此种种产生了以下现实影响:收入减少,贫穷和粮食短缺状况更形恶化。加沙地带的法律和秩序实际上已经崩溃。如果不是联合国系统、非政府组织和临时国际机制迅速进行干预,共同提供高达8亿美元的紧急粮食、经济和预算支助,局势可能会更加恶化。

78. 随着2007年走入第二个季度,整体政策环境产生了某些微小的改善。以色列和巴勒斯坦人之间的对话业已恢复,因此在1月初得以转移相当多的海关和税收收入,在卡尔尼过境点,商业流通有所改善。最为显著的是,成立了巴勒斯坦民族团结政府,使得一些捐助方有选择地开始重新进行接触。任命萨拉姆·法亚德担任财政部长的职位似乎为国际社会的重新接触提供了新的选择。关键是,巴勒斯坦民族团结政府的成立对减少内部派系争斗立即产生了效果,尽管在加沙地带的暴力行为仍然剧烈。一名英国记者遭到绑架,应将其立即安全释放。为了有可能取得进一步进展,在被占巴勒斯坦领土应全面恢复法律和秩序,当地的现实表明,应避免预先判定最终地位的问题,应促进巴勒斯坦人的出入和行动自由。

我再次呼吁以色列政府放宽限制，通过适当的机制恢复支付其收取的税收收入，并再次呼吁巴勒斯坦权力机构充分尊重“四方”的三项原则。此外，必须释放 2006 年 6 月被俘的以色列士兵。

79. 在未来时期内，这些令人鼓舞、但却有限的步骤将具有多大程度的复原力，是否能进而具体和持久地改善大多数巴勒斯坦人的生活，将取决于双方履行其各自承诺的意愿，也取决于国际社会鼓励双方沿着这条道路走下去的意愿。联合国将继续密切监测事态发展，以便对紧急需要作出回应，并在出现发展机会时牢牢把握之。为此，联合国将寻求实现其更广泛的目标，这也是“四方”和整个国际社会的目标：根据联合国安全理事会第 242（1967）号、第 338（1973）号、第 1397（2002）号和第 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、具有生存能力和领土相邻的巴勒斯坦国，与安全无忧的以色列和平地毗邻共存。
