



# 大会 经济及社会理事会

Distr.: General  
8 May 2013  
Chinese  
Original: English

## 大会

### 第六十八届会议

暂定项目表\* 项目 70(b)

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

### 2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

临时议程\*\* 项目 9

各专门机构以及与联合国有联系的国际机构执行  
《给予殖民地国家和人民独立宣言》的情况

## 援助巴勒斯坦人民

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是根据大会第 67/86 号决议的要求提交的，其中评估了巴勒斯坦人民接收到的援助、尚未得到满足的需求以及如何满足这些需求的建议。本报告叙述了联合国与巴勒斯坦权力机构、捐助方和民间社会合作为支持巴勒斯坦人民和机构所做的努力。

本报告所述期间为 2012 年 5 月至 2013 年 4 月。在这段期间，巴勒斯坦权力机构继续实施 2011-2013 年国家发展计划。联合国通过《中期应对计划》及其与巴勒斯坦权力机构合作制订《联合国发展行动框架》的工作加大了对这些努力的支持。联合国发展方案包括能力建设、基础设施和提供直接援助与基本服务。这项工作着重 6 个战略领域：(a) 治理、人权和法治；(b) 教育和文化；(c) 生计、粮食安全和就业；(d) 保健；(e) 社会保护；和(f) 基础设施、供水和环卫。联合国在巴勒斯坦国从事超过 29 亿美元的正在进行和计划进行的发展方案，截至 2012 年 4 月，其中 12 亿美元资金已经落实。这是对 2013 年 4.016 亿美元联合呼吁程序中所述人道主义方案的补充。

\* A/68/50。

\*\* E/2013/100。



在本报告所述期间，巴勒斯坦权力机构与以色列政府仍然未能实现直接谈判。失业和粮食无保障情况加剧，行动仍然受到限制，妨碍了发展努力。要改善社会经济情况就必须有可持续、包容性的经济增长和创造就业机会，而这又需要进一步放宽对海陆通行进出的限制。

在本报告所述期间，联合国继续努力应对在占领背景下的发展和人权挑战，特别侧重于巴勒斯坦权力机构最没有能力提供服务的地区，即加沙和西岸的 C 区与东耶路撒冷。

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 67/86 号决议的要求提交的，大会在该决议中请秘书长通过经济及社会理事会，向大会第六十八届会议提交该决议执行情况的报告，包括评估巴勒斯坦人民实际收到的援助和尚未得到满足的需要，并提出切实满足这些需要的具体建议。此外，报告中还概述了与这一期间有关的各项主要政治发展和挑战，与此同时，国际社会继续努力减轻巴勒斯坦人民的苦难，支持巴勒斯坦权力机构的建国努力，支持各方进行谈判。本报告所述期间为 2012 年 5 月至 2013 年 4 月。

2. 联合国其他机构编写的几份报告，特别是下列报告，介绍了巴勒斯坦人民的生活和社会经济状况：(a) 西亚经济社会委员会关于以色列的占领对生活在包括耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和生活在被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民的经济和社会影响的报告(待印发)；(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)主任专员的年度报告(A/67/13)。

3. 若干文件反映了巴勒斯坦人民的人道主义、经济和发展需求。2013 年联合呼吁程序与往年相比，重点更集中，它力求筹集 4.016 亿美元，以便通过加强保护性环境以及解决加沙地带、包括接合区在内的 C 区及东耶路撒冷最弱势群体的粮食无保障问题，满足人道主义需求。联合国《中期应对计划》是联合国按照目前巴勒斯坦国家发展计划对 2011-2013 年巴勒斯坦发展优先事项的战略反应。近东救济工程处中期战略反映了其 2010-2015 年期间方案目标，据估计，2010-2012 年的费用为 6.55 亿美元，这不包括紧急救济措施的费用。2011-2013 年巴勒斯坦国家发展计划概述了各项优先发展需求，总费用为 24.68 亿美元。

4. 在整个这一年，联合国中东和平进程特别协调员办事处以及秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构的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有效地相互协调。该办事处还继续记录巴勒斯坦被占领土的经济和社会状况，并制订改善这些状况的政策和方案。

## 二. 现状概述

### A. 政治情况

5. 双方仍然未能实现直接谈判。正在继续进行悄悄交流以图创造有利的环境并恢复会谈。2013 年 1 月 22 日以色列选举之后，新的联合政府于 2013 年 3 月 18 日在议会宣誓就职。美国总统巴拉克·奥巴马第二个任期的第一次出访就是 2013 年 3 月 20 日至 23 日访问以色列、西岸和约旦。国务卿约翰·克里于 4 月初回到该区域，分别同以色列和巴勒斯坦领导人举行后续会议，两位领导人都都重申致

力于谈判出两国解决方案。美利坚合众国的重新参与标志着朝向打破政治僵局的重要开始。这也提供机会在该区域内外，包括通过四方，推动协商一致，支持重新努力争取实现两国解决方案。

6. 2012 年 11 月 29 日，大会第 67/19 号决议在联合国给予巴勒斯坦非会员观察员国地位。同一天，秘书长说，表决结果突出表明迫切需要恢复有意义的谈判以确保一个独立、主权、民主、毗连和有生存能力的巴勒斯坦国与安全的以色列国毗邻共存。

7. 该决议通过后，以色列政府宣布它将核准在西岸，包括东耶路撒冷的定居点建造几千个居住单位，并将开展西岸 E1 地区的规划。阿巴斯主席说，在对西岸的领土毗连至为关键的 E1 地区建造房屋将跨过他所称的红线。定居者根据所谓的价格标签政策对巴勒斯坦人及其财产的暴力行为，以及巴勒斯坦人对西岸以色列人的袭击，继续引起严重关注。根据国际法，定居点活动是非法的，与以色列根据“路线图”所承担的义务背道而驰。以色列应当听从国际社会的呼吁，停止这种活动。

8. 也在大会第 67/19 号决议通过后，以色列定期转移给巴勒斯坦权力机构的通关收入中断，加剧了因同时面临外援减少、捐助国没有履行财务认捐和巴勒斯坦国经济活动减缓而本已严峻的财务状况。收入拖延导致无法支薪给巴勒斯坦权力机构雇员，触发了罢工和示威。除社会动乱外，关在以色列监狱内的巴勒斯坦囚犯绝食抗议和以色列监禁的两名巴勒斯坦囚犯死亡，激起了一系列群众示威，在西岸与以色列安全部队冲突，造成 2012 年 9 月至 2013 年 4 月 11 名巴勒斯坦抗议者死亡，几百人受伤。在巴勒斯坦囚犯日——4 月 17 日——那一天，有 3 000 名囚犯绝食抗议，西岸各主要城市都举行了示威。联合国仍然关切持久绝食抗议的囚犯的情况。秘书长敦促毫不拖延地达成解决，包括解决 2012 年 5 月协议内列出的所有尚未解决的问题。尽管巴勒斯坦权力机构继续在建国议程上取得进展，包括在西岸组织了地方选举，特设联络委员会 2013 年 3 月 19 日在布鲁塞尔举行的会议指出，由于持续的政治僵局、当地实际情况的恶化、社会经济和安全方面的不利趋势以及巴勒斯坦权力机构严峻的财政状况，这种成就可能无法持续。

9. 值得注意的相关事态发展是，4 月 13 日，阿巴斯主席接受了萨拉姆·法耶兹总理的辞职，预期他将继续履行看守职务直到宣布新总理。联合国认识到，法耶兹总理不得不同一直在限制建国议程成功的形势作斗争，他同阿巴斯主席一起领导的建国议程由于没有可信的政治地平线已面临严重的危险。

10. 在加沙和以色列南部，2012 年 11 月发生了危险的暴力升级。8 天的战斗估计打死了 158 名巴勒斯坦人，其中包括 103 名平民，据报打伤了 1 269 名巴勒斯坦人，而巴勒斯坦的火箭攻击据报打死了 6 名以色列人，其中包括 4 名平民，打

伤 224 名以色列人，绝大多数是平民。11 月 21 日在特拉维夫的一次炸弹袭击炸伤了 23 名平民，其中 3 人重伤。埃及斡旋的 11 月 23 日停火“谅解”，带来了近年来最长的一段时期没有从加沙发射投射弹，和明确放宽封锁。然而，2013 年 2 月 26 日、3 月 21 日和 4 月 2 日及 7 日从加沙发射的火箭攻击使得以色列决定撤消捕鱼区界限的扩大，从原先的 6 海里缩回到 3 海里，并限制巴勒斯坦人员和货物进出加沙。作为对发射火箭的反应，以色列还在 4 月 8 日至 11 日关闭了 Kerem Shalom 过境点。这个过境点是货物从以色列进入加沙的唯一通路，自 2 月 26 日以来，在 56 天中关闭了 29 天。国际上，特别是埃及，继续努力，以巩固平静，防止走私武器到加沙，推进取消封锁，和充分执行安全理事会第 1860(2009)号决议。

11. 充分执行第 1860(2009)号决议也需要以可以提高两国解决方案可能性的方式克服巴勒斯坦内部的政治分裂。埃及继续促进实施以往的各项协议，阿巴斯主席和哈立德·马沙勒于 2013 年 1 月 10 日在开罗举行了一次会议。那次会议的一个成果是，授权巴勒斯坦中央选举委员会自 2007 年以来首次在西岸登记了约 240 000 名新选民。在那以后，委员会主席宣布，委员会在技术上已作好准备，一旦作出决定就可组织任何选举。哈马斯和法塔赫已恢复非正式工作级会议，但是关于实施现有协议的讨论只取得很少的进展。4 月 2 日，哈立德·马沙勒当选连任哈马斯政治局领导人。一天后，阿巴斯主席重申其立场，按照 2012 年 2 月在多哈签署的协议，他准备领导一个技术性临时政府，临时政府应准备在就任 90 天内举行选举。联合国继续支持在阿巴斯主席领导下，通过埃及主持，在巴勒斯坦解放组织的承诺、四方的立场和阿拉伯和平倡议的框架内，促进和解的努力。

12. 尽管谈判缺乏进展，联合国的重新参与和双方声明重新致力于两国解决方案给人一线希望，但是这种重新参与必须继之以决心。双方现在必须表现出合作的政治意愿，由国际社会，包括通过四方采取一致行动，并得到关键阿拉伯、区域和其他利益攸关方的支持。巴勒斯坦人有成立自己独立国家的合法权利，以色列有与其邻国和平、安全共处的权利。谈判无可替代，两国解决方案没有可行的替代办法，这使恢复有意义的会谈更加急迫。

## B. 人道主义和社会经济情况

### 经济和财政发展情况

13. 阿巴斯主席和法耶兹总理领导的政府继续进行关键的经济和财政改革。总收入比预算低 6%，而总支出和贷款净额比 2012 年预计数字高 12%。因此，年终经常赤字比预算高 55%。

14. 2012 年的国内生产总值(国内总产值)实际增长率估计为西岸 5.6%，加沙地带 6.6%。<sup>1</sup> 但是，这反映经济减缓，因为 2011 年的国内总产值实际增长率估计

<sup>1</sup> 见巴勒斯坦中央统计局，“季度国民账户初步估计数，2012 年第四季度”(2013 年 3 月)，可查阅 <http://www.pcbs.gov.ps>。

为 10.7%。最近的增长在西岸是服务部门驱动的，在加沙是建筑部门驱动的。生产性经济部门的增长不足以持续维持和吸收劳动力市场的新进人员。

15. 在此背景下，西岸的失业率从 2011 年的 17.3% 增加到 2012 年的 19%，而加沙地带则从 2011 年的 28.7% 增加到 2012 年第四季度的 31%。妇女和青年特别受到缺少工作的影响。<sup>2</sup> 巴勒斯坦难民也受影响，2012 年总的失业率为 27.8%，而其余人口则为 19.8%。

16. 与这种缺乏经济机会相关，很大部分人口仍然贫穷。若干因素也对巴勒斯坦国的粮食安全施加压力。面临粮食无保障的家庭总百分比从 2011 年的 27% 增加到 2012 年的 33.5%。按地区分列，2012 年面临粮食无保障的家庭在加沙占 57%，在西岸占 19%。<sup>3</sup> 按绝对数字计，这表示有 150 万巴勒斯坦人粮食无保障。巴勒斯坦权力机构的经济状况助长了粮食安全水平的恶化，逆转了 2010 年和 2011 年粮食安全取得的改善。要进一步减少贫穷和改善粮食保障，就必须有可持续、包容性的经济增长和创造就业机会，这又需要进一步放宽仍在阻碍私营部门活动的通行进出限制。<sup>4</sup>

17. 由于当地市场的规模和购买力有限，货物和服务从加沙转移到西岸和出口到以色列和其他地方，就是巴勒斯坦国扩大生产基础、创造就业机会和减少贫穷的关键。经济中的贸易部门因通行进出受限所受的影响最大，已逐渐收缩，影响到任何增长的可持续性。

18. 令人关切的与巴勒斯坦经济长期前景有关的问题继续包括：必须使私营部门得以恢复，减少对外来援助的依赖，使经济多元化，利用自然资源，取消对人员和货物的进出限制。

#### 人道主义发展情况

19. 在本报告所述期间，以色列安全部队打死了 258 名巴勒斯坦人（加沙 244 人，包括 111 名激进分子；西岸 14 人；共有 48 名儿童和 17 名妇女），打伤 5 492 人（加沙 1 722 人；西岸 3 770 人；共有 864 名儿童和 118 名妇女）。死伤人数比上次报告所述期间大大增加，上个期间打死了 101 人，打伤了 2 215 人，大多数是 2012 年 12 月加沙冲突的结果。在西岸，定居者针对巴勒斯坦人的暴力行为日益增多，导致 144 人受伤（包括 32 名儿童和 15 名妇女），并造成财产损失。在本报

---

<sup>2</sup> 见巴勒斯坦中央统计局，“劳动力调查(2012 年 10 月-12 月)回合(2012 年第四季度)”，可查阅 <http://www.pcbs.gov.ps>。

<sup>3</sup> 联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处和巴勒斯坦中央统计局，即将发表的“2012 年社会经济和粮食安全调查报告”。

<sup>4</sup> 联合国中东和平进程特别协调员办事处，“巴勒斯坦建国：这项成就面临的风险增加”，特设联络委员会会议，布鲁塞尔，2012 年 3 月 21 日。

告所述期间，共有 7 名以色列人被打死(包括 4 名平民)，405 人受伤，而上次报告所述期间则有 11 名以色列人被打死，91 人受伤。

20. 截至 2013 年 2 月底，有 236 名 12 至 17 岁的巴勒斯坦儿童(包括 39 名 12 至 15 岁儿童)因所谓违反安保规定而被以色列拘留。而且，联合国儿童基金会(儿基会)2013 年 2 月题为“被以色列军方拘留的儿童：意见和建议”的报告说，与军事拘留系统接触的儿童似乎从逮捕时起直到儿童被起诉和最终定罪、判刑的整个过程都广泛、系统和体制化地遭到虐待(见该报告第 1 页)。

21. 拆毁住房和生计资产的行为仍在继续。共计拆除了 488 所建筑物，使 714 人流离失所，其中半数以上是儿童。共有 3 327 人受到拆毁住房和生计资产的影响。

#### 行动、人道主义进出和业务空间

22. 巴勒斯坦人进出西岸大多数巴勒斯坦城镇(不包括东耶路撒冷)以及在这些城镇之间通行仍然受到限制。截至 2012 年 6 月，在西岸境内约有 542 个封锁障碍物，比 2011 年 7 月多 4%。在东耶路撒冷和 C 区，巴勒斯坦人在使用土地以及获得社会服务和经济机会方面持续受到限制，这阻碍了发展工作，导致生活条件日益恶化，脆弱性增加。

23. 自 2012 年 6 月中旬以来在各主要检查站实施了若干放宽措施，这大大减少了 15 000 名巴勒斯坦人每天往返耶路撒冷所花的时间。但是，一般来说，持西岸身份证的人进入耶路撒冷继续受到隔离墙、检查站和许可证制度的限制，需要有以色列当局颁发的入境许可证，而许可证往往很难取得。

24. 如上文第 10 段所述，在加沙，在 2012 年 11 月“防卫支柱”行动之后以色列政府对海陆进出施加的限制有所起伏，时宽时严。

25. 人道主义机构工作人员的进出和业务空间仍受限制。2012 年 5 月至 2013 年 3 月期间，据报发生了 522 起联合国和非政府组织工作人员在以色列检查站被耽搁或不准通过的事件。这些事件大多发生在联合国工作人员穿越耶路撒冷外围隔离墙之时。

#### 隔离墙

26. 伯利恒省西北部的隔离墙修建工程还在继续。根据 2007 年 1 月 24 日大会第 ES-10/17 号决议设立的《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》继续从事外联活动，受理索赔。现已收到 36 000 多份索赔申请和 400 000 多份证明文件。在图巴斯、杰宁、图勒凯尔姆和萨尔费特省接收索赔申请的工作已经完成，在拉马拉省此项工作大有进展。在希伯伦省也已开始外联和接收索赔申请的工作。

27. 大约 150 个巴勒斯坦社区有土地被隔在隔离墙与绿线之间，为前往其土地不得不使用“预先协调”机制或从以色列当局取得“访客”许可证。上个橄榄收获

季颁发的许可证数目有所增加，但以色列当局仍然以“安全理由”或“与土地的联系”证据不足为由而拒绝了许多申请。

### 三. 联合国的对策

28. 联合国系统在巴勒斯坦权力机构国家发展计划框架内提供支持，并与巴勒斯坦权力机构密切合作为巴勒斯坦国制订《联合国发展援助框架》，这个战略规划框架将指导联合国 2014 年至 2016 年的发展方案拟订工作并符合 2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划。该框架将巴勒斯坦人民放在发展方案拟订的中心，目的是增进人的安全，从而为占领背景下的人类发展目标奠定基础。

29. 人道主义系统有效地应对了 2012 年 11 月在加沙的敌对行动，在冲突期间联合国及其伙伴继续工作以尽可能确保人民能够继续收到粮食、其他援助和得到必需的服务。停火之后几天就恢复了方案，迅速评估了敌对行动的人道主义后果，据以开展应对方案的拟订工作。

#### A. 人类和社会发展

30. 联合国对巴勒斯坦国的愿景是：一个独立和有生存能力的巴勒斯坦国与以色列和平安全毗邻共存，其所有人民都能充分享有人权、和平、繁荣、自由和尊严。联合国各机构致力于加强政府、民间社会和私营部门内人民和机构的能力和复原力，以便在尊重法治和人权的框架内，为巴勒斯坦国所有人民寻求人的安全和可持续人类发展。联合国特别强调推进建国议程，和在持续占领背景下加强社区的复原力和坚定不移。联合国发展方案包括能力建设、基础设施和提供直接援助与基本服务。这项工作着重 6 个战略领域：(a) 治理、人权和法治；(b) 教育和文化；(c) 生计、粮食安全和就业；(d) 保健；(e) 社会保护；和(f) 基础设施、供水和环卫。联合国在巴勒斯坦国从事超过 29 亿美元的正在进行和计划进行的发展方案，截至 2012 年 4 月，其中 12 亿美元资金已经落实。

31. 联合国提供的援助种类举例说明如下。

#### 教育

32. 2012 年，近东救济工程处向在加沙和西岸 345 所小学和预备学校就读的 276 052 名已登记难民学生提供免费教育，平均每班分别有 34 名和 39 名学生。在加沙，91%的学校目前实行两班制，而在西岸只有 6%的学校暂时实行两班制以待新学校建成。

33. 联合国 9 个机构支持教育部，通过“全民教育”计划推行全纳、爱生教育和儿童早期发展。试点学校(32 所在西岸，14 所在加沙)受惠于学校供餐和能力建设方案。教育部在西岸的 8 所试点学校首次开办了学前班。儿基会也继续支持在加沙建造学前班教室。



34. 国际劳工组织(劳工组织)和近东救济工程处继续在加沙合作实施一项举措：让 335 名超龄学生<sup>5</sup> (86 名女孩和 249 名男孩)上六个月的培训班，课程按就业市场的需求和文化上接受妇女从事的工作量身打造。两机构为完成职业培训的学生安排和相关领域实习六个月。

35. 儿基会在其爱生学校办法范围内，支持教育督导人员进行积极学习战略和技术方面的能力建设，并对 1 600 名教员进行积极学习方法培训。

36. 联合国开发计划署(开发署)的增强贫困家庭经济权能方案继续为加沙学生实施法克胡拉奖学金计划。开发署也支持建造学校，并利用增强贫困家庭经济权能方案下的贫穷评分和生计评估以及为 C 区和东耶路撒冷的社区复原和发展方案进行的社区评估，设法对巴勒斯坦人口的教育需求进行评估。

### 保健

37. 近东救济工程处继续开设 42 个卫生设施，其中 21 个医疗点和 5 个流动诊所在西岸，雇用 2 000 多名员工。西岸近 30 000 名难民获得医疗费用援助。在加沙，近东救济工程处开设 21 个初级保健中心，为 120 万名难民服务。它们也担任处理性别暴力的一站式服务中心，供用户在一个容易到达的地点得到医疗、心理社会支助和法律援助。

38. 世界卫生组织(世卫组织)与巴勒斯坦卫生部协作，已最后确定了国家卫生信息系统的评估和战略。它还继续支持建立一个国家公共卫生研究所，以建设核心公共卫生职能，包括加强监测系统和登记处、建设对医院医疗管理进行分析的能力、委托进行和自己进行应用公共卫生研究、增加有效使用数据以制定保健政策和优先事项。

39. 世卫组织还继续支持提高服务提供的质量，为此对卫生部工作人员进行能力建设培训。在加沙，它继续实施提高 7 个主要公立医院分娩护理质量和安全的方案。世卫组织还继续提供技术援助以维持公共保健服务的运作，并帮助协调向加沙进口医疗用品。

40. 世卫组织继续实施其支持东耶路撒冷各医院的方案，东耶路撒冷的医院担任西岸和加沙巴勒斯坦人三级医疗的主要转诊中心。它还继续支持这些医院努力争取在 2013 年取得国际联合委员会的认证，和使东耶路撒冷医院网络体制化。

41. 联合国人口基金(人口基金)支持产科和初级保健中心的修复、配备器械和能力建设，力求提高二级和初级产科护理和生殖健康服务的质量。此外，人口基金继续支持孕产妇死亡率监测系统的体制化。儿基会通过约旦河谷和 C 区 29 个社区的流动诊所支持医疗保健服务的改善。

---

<sup>5</sup> “超龄学生”是指比所在年级典型年龄年长的学生。

42. 儿基会支持保健中心和急诊病房 259 名医生和护士进行基于社区的儿童疾病综合管理方面的能力建设。它还培训 200 名医疗工作者采用新疫苗和更新的扩大免疫方案，在最弱势社区保持高免疫接种率。儿基会也支持产后家访方案，该方案接触到约 3 000 名有危险的母亲和新生儿，并把有需要者推介到医疗设施接受专门护理。

## 就业

43. 开发署开始了增强贫困家庭经济权能方案的第二阶段，目标对象是生活在国家贫穷线以下的 12 000 个家庭。该方案的第一阶段使 7 000 个家庭摆脱深度贫穷，并创造了 12 000 个可持续就业机会。

44. 开发署和劳工组织继续支持劳动部技术咨询股努力实施有效的劳动力市场政策。

45. 联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)继续开展一个方案，在 41 个妇女中心为妇女提供在粮食加工和销售方面创收和自营职业的机会。该方案直接造福 536 名妇女工人，有超过 35 800 名妇女受惠于妇女中心提供的服务。这项活动也使超过 258 所学校受惠，100 000 多名学童收到社区妇女中心的妇女制作的、健康的、便宜的快餐，帮助改善了社区健康。

## 有针对性的社会保护

46. 近东救济工程处在西岸通过其特别困难情况方案，向近 11 889 个家庭分发了 140 569 包食品和约 140 万美元的现金补贴。在加沙，它通过社会安全网方案向 21 626 个家庭分发了 426 161 包食品和 670 万美元的现金支助。

47. 劳工组织向新成立的国家工资委员会提供技术援助，该委员会帮助争取巴勒斯坦权力机构批准最低工资标准。它还继续支持在巴勒斯坦国建立综合社会保障系统，为此在为私营部门制定社会保障系统方面向三方利益攸关方提供协助。

## 文化

48. 世界遗产委员会自 2010 年起每年请求派出技术专家特派团去检查耶路撒冷老城及城墙的状况，联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)执行局于 2013 年 4 月 23 日达成协议派一个专家特派团于 2013 年 5 月中旬前往以色列。

49. 教科文组织继续牵头实施一项通过开发署-西班牙实现千年发展目标基金供资的文化与发展多机构方案，开展文化遗产准则和法律、编制非物质文化遗产目录、保护和规划可能的世界遗产所在地等方面的工作。

50. 教科文组织还继续支持旅游和古迹部完整地表现巴勒斯坦的文化古迹和自然胜地，特别是 2012 年 6 月伯利恒的“圣诞教堂和朝圣之路”列入世界遗产目

录之后，这是第一个列入目录的巴勒斯坦遗址。它还继续支持在纳布卢斯 Tell Balata 考古公园建造游客中心。

51. 通过与耶路撒冷法国圣经考古学校和加沙伊斯兰大学的伙伴关系，教科文组织正在向保护加沙城南 Saint Hilarion 修道院/Tell Umm Amer 考古遗址的建筑工程提供支持。

### **粮食安全和农业**

52. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)粮农组织通过提供农业投入、技能培训和营销支持，为大约 1 000 名妇女和 3 700 名农民及其协会达到更好的经济条件和粮食保障提供支持。粮农组织还协助西岸和加沙 3 800 多户男户主家庭和 1 900 多户女户主家庭保护其资产，并扩大其生计。粮农组织的干预措施也注重赋予妇女权能，以推动其家园和社区的发展。

53. 开发署通过其农村发展方案，直接提高至少 4 000 公顷农地的生产力，并建立服务和基础设施，鼓励农民利用私人投资耕种和利用了另外 7 000 公顷土地。

### **人权、妇女、儿童和青年**

54. 联合国继续将人权纳入其所有工作的主流，并继续提供技术援助，以加强巴勒斯坦权力机构在人权问题上的能力。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)同巴勒斯坦权力机构密切合作以编制国家人权行动计划，这将成为下一个国家发展计划的组成部分。人权高专办还同巴勒斯坦权力机构合作，以加强其行政能力，以期成为核心人权公约，特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》的缔约国。人权高专办继续通过侧重监测侵犯人权行为和倡导技能的能力建设活动，同独立人权委员会和非政府组织伙伴一起工作。

55. 世卫组织继续带头进行倡导健康权的工作，特别侧重将病人转到东耶路撒冷的医院和巴勒斯坦国境外去接受专门护理。2012 年加沙病人出境许可被拒绝或拖延的比例有所减少：2012 年为 7.5%，而 2011 年为 10.2%，2006 年为 40%。

56. 2012 年末，联合国机构组织了 16 天的提高认识运动，以教育年轻人认识性别暴力。约 3 339 人参加了近东救济工程处的这项活动。更广泛的是，近东救济工程处的家庭和儿童保护方案以各种社区认识和预防活动接触到 10 000 多名难民。开发署通过制定和实施培训课程以及建设 229 名法官、律师、法律学生和检察官处理性别暴力案件的能力，加强了国家应对和处理性别暴力的能力。人口基金支持卫生部编制关于性别暴力的手册，并提高了国家医护人员管理性别暴力事件的能力。此外，人口基金建设了社区组织记录违反安全理事会关于“妇女、和平与安全”的第 1325(2000)号决议行为的能力。

57. 妇女署继续支持西岸和加沙的 49 个妇女中心，包括建造、修复和启动 8 个新的社区妇女中心，提供各种心理社会、法律和社会服务。在加沙，妇女署同开

发署合作，支持建立和运营第一个妇女暴力受害者全面服务中心，海亚特中心，已有 125 名妇女受惠于该中心的心理、社会和法律服务。

58. 在社会事务部的保护下，妇女署继续支持默瓦尔保护和增强妇女和家庭权能中心，该中心平均每月收容和保护 20 名妇女及其子女免受暴力，并提供一系列社会和法律服务。

59. 妇女署同巴勒斯坦律师协会合作，向惩戒教养中心内的妇女囚犯和妇女暴力受害者提供法律支助和法律代表，并同惩戒教养中心部合作制订和实施女性囚犯教养改造活动。

60. 通过近东救济工程处性别平等倡议而在加沙实施的青年妇女领袖方案，旨在缩小劳动力市场的技能差距，为此确保妇女通过理论和实践培训课程、工作安排计划和中小企业培训发展出劳动力市场需要的技能。2012 年，700 名在此方案下接受了培训。

61. 儿基会支持心理社会应急小组和家庭服务中心，它们在西岸和加沙为 46 000 多名儿童(外加 20 212 名父母和提供照料的人员)提供服务，以缓解创伤影响、减轻心理社会困扰和加强复原力。

62. 在儿基会、开发署和人口基金支持下，6 个非政府组织伙伴和巴勒斯坦青年和体育最高理事会提供机会让 31 200 多名青少年发展其能力、技能和知识，并在西岸和加沙通过 56 个安全的空间提供心理社会支助。

#### **环境、住房和城市发展**

63. 粮农组织同当地社区和农业部合作，在 2012 年支持复原和绿化了西岸南部约 2 000 德南的牧场。

64. 开发署通过在耶路撒冷的修复和改造干预措施为将近 80 户低收入家庭的适当住房提供支持。此外，开发署通过提高若干店铺和商业设施的实体状况为改善经济基础设施提供支持。

65. 开发署与农业部一道，支持 C 区的土地保护和开发，为耕种土地建设基础设施(道路、收获计划、增加储水能力、回收未用土地)，并帮助保护几千公顷土地免遭没收和向 8 000 多户农村家庭提供可持续的收入。

66. 开发署和粮农组织继续改善水的供应和水质。粮农组织设置了 1 200 多个社区和家庭雨水蓄水池，以通过资源管理改善水的供应和水的配给。开发署继续支持废水处理部门的发展和更新加沙的自然保留地。

67. 近东救济工程处在加沙完成了沙特阿拉伯住房重建项目的第一阶段，包括为在冲突中失去房屋的家庭新建 752 栋住房。

## B. 联合国系统的紧急援助

68. 2013 年巴勒斯坦国联合呼吁程序寻求筹集 4.016 亿美元。此数比原先发布的联合呼吁程序文件要求的 3.743 亿美元有所增加，因为考虑到加沙和以色列南部 2012 年 11 月敌对行动升级而引起的加沙额外需要。联合呼吁程序下的人道主义援助侧重对付顽固的粮食无保障情况、严重的保护和人权问题、脆弱巴勒斯坦阿社区能得到的必需服务有限，特别是在加沙、东耶路撒冷、西岸 C 区和接合区。2013 年联合呼吁程序比 2012 年程序要求的数额少，2012 年要求的订正数额为 4.199 亿美元。迄今为止，2012 年联合呼吁程序收到了所要求资金的 71(2.976 亿美元)。此外，近东救济工程处紧急呼吁要求 3 亿美元，以应付加沙和西岸 200 万巴勒斯坦难民的需要。

69. 在 2012 年 11 月敌对行动期间和之后，联合国地雷行动处对加沙所有被毁和受损桥梁、学校、家庭中心和关键基础设施进行了紧急风险评估，并同伙伴一道举办了战争遗留爆炸物风险意识运动。2013 年 1 月至 3 月，地雷行动处支持了爆破战争遗留爆炸物，销毁 1 000 多件这种爆炸物。

### 紧急粮食支持

70. 近东救济工程处向西岸超过 21 865 人(3 163 个家庭)提供了紧急粮食援助。近东救济工程处和世界粮食计划署(粮食署)继续为西岸难民和非难民贝督因牧民开展联合援助方案，在本报告所述期间向至少 27 414 人(4 458 个家庭)分发了 4 轮口粮。

71. 在加沙，近东救济工程处向将近 140 000 个难民家庭另外分发了 526 382 个紧急粮食援助包，有 748 040 个赤贫或绝对贫困的人受惠。2012 年，近东救济工程处共计向最穷难民提供了 66 000 公吨主食，其中包括在当地购买的，48 000 多公吨面粉。

### 紧急创收

72. 在整个西岸和加沙，近东救济工程处的创造就业机会方案向 29 991 名难民提供了就业机会，创造了 190 万工作天的就业，向粮食无保障/三餐不继的家庭注入了 26 875 625 美元，共计有 188 531 人受惠(受雇工人及其家庭)。

### 紧急医疗保健支持

73. 世卫组织继续监测药品和一次性用品的短缺情况，领导填补供应缺口的努力，并帮助协调捐赠给加沙的医疗用品的进口事宜。它还提供备件和技术协助，以维护、修理和改进现有设备，并购置医疗用品和设备，以满足加沙公共卫生系统的基本需求。在 2012 年 11 月加沙敌对行动升级期间，世卫组织和伙伴紧急提供治疗受伤人员所需的关键药品和一次性用品。此外，儿基会交付了 43 种救命

的小儿科药品和消耗品,覆盖卫生部初级保健设施 3 至 6 个月的需要。它还 15 000 名生病儿童购买了 30 种必需药品。

74. 在西岸,近东救济工程处经营 6 个流动诊所团队,为 55 个最偏僻或最弱势的社区提供必需的初级保健服务。这些团队平均每月诊治 12 000 多名病人,覆盖人口约 120 000 名难民和非难民。这些诊所与包括卫生部和非政府组织在内的其他流动式保健服务提供者密切协调。

75. 近东救济工程处向西岸 49 个弱势贝督因社区提供心理保健支持,覆盖人口约 10 500 人。这些团队提供个别和小组辅导、家庭支持、男女和儿童心理社会活动,并协助社区领袖培训方案。

#### **紧急供水和环卫支持**

76. 儿基会支持改善供水网络,造福西岸供水不足社区的 300 个家庭,结果减少了对供水开支,增加了对 958 名学生的供水。

77. 在加沙,儿基会同沿海城镇供水公司协调,支持安装 4 套咸水淡化装置,预期可为 35,000 人提供淡化水。

78. 儿基会与意大利非政府组织“di Gruppo Volontariato Civile”(民间志愿人员集团)和法国非政府组织“消除饥饿行动”结为伙伴,一起安装水储存库和流动厕所,有 2 531 户家庭(161 户在 C 区,2 370 户在加沙的限制出入区)受益。限制出入区超过 1 100 人提高了对个人卫生习惯和清洁家用水槽的认识。限制出入区大约 390 名男女教师受益于培训员培训课程,并得以教育 5 000 名学生良好个人卫生习惯。

79. 儿基会支持供应发电机紧急燃料、井和泵站,在加沙至少有 800 000 人受益。为应对加沙危机,儿基会支持修理 161 台受损发电机和修复加沙的供水和废水网络,使至少 189 000 人,其中包括 95 000 名儿童受益。

80. 近东救济工程处支持在 9 个营地移除固体垃圾,在 10 难民营修理和升级公共供水基础设施,并在西岸所有 19 个营地确保对水质进行测试。

81. 近东救济工程处在加沙为难民营外的水和环卫服务商提供支持,以便采购足够数量的燃料和其他用品。由于停电现象一直存在,这种干预是至关重要的。2012 年,向各各市镇以及固体垃圾管理委员会和沿海市镇供水公司分发了 581 593 公升燃料,以确保供水和环卫服务的连续性并对蚊子滋生地进行防蚊处理。

#### **紧急农业支持**

82. 2012 年,粮农组织分发了超过 2 200 吨的动物饲料、耐旱作物种子和灌木、幼苗及疫苗,约 2 200 牧民家庭受益,以保护巴勒斯坦农民的生计。

83. 粮农组织继续监测小规模农民遭受经济、政治和气候冲击的脆弱性，并支持适当的应对措施。它提供了 20 000 疫苗以便为加沙所有的牛接种，并向农民提供 85 套诱捕害虫装置以消除植物疾病。此外，还向 10 名农艺学家和 250 名农民提供培训，以建设他们查明和应对动植物疾病的能力。

#### **紧急教育支持**

84. 为应对 2012 年 11 月在加沙发生的 11 月加沙危机，儿基会继续修理 94 所受损学校，并提供学习材料。制作了雷险教育材料以通过加沙的政府学校和社区中心提高 273 000 多名儿童对未爆弹药的认识。

85. 儿基会通过修复 21 所学校(7 所在西岸，14 所在加沙)和提供学习材料，改善了 53 000 名儿童(包括 20 929 名女童)的学习环境。教育用品已预先部署到位以满足 40 000 多名儿童的需要。通过儿基会对校车运作的支持，包括提供 12 辆新车和随车保护人员，西岸 3 000 多名儿童(包括 1 434 名女童)得以安全地上学。

#### **紧急住房支持**

86. 2012 年 5 月至 2013 年 4 月，近东救济工程处向房屋被毁的 46 户家庭(285 人)提供了紧急援助，包括现金支助。

87. 近东救济工程处向 2012 年 11 月敌对行动期间住房受损或被毁的难民提供了援助。向 2 735 户家庭(16 685 人直接受益)提供了超过 170 万美元现金支助，供进行自助式小修。此外，171 户家庭收到过渡现金支助(超过 150 000 美元)，并将继续收到这项旨在帮助流离失所家庭的津贴。共计 11 个收容所开放了一段短时间。

### **C. 联合国系统为巴勒斯坦各机构提供的支持**

88. 联合国继续支持巴勒斯坦权力机构努力改进税款征收，加快通关手续。联合国贸易和发展会议(贸发会议)继续与巴勒斯坦海关管理局协作，更新和加强现有的系统。贸发会议展开了努力，以加强巴勒斯坦中央统计局的经济模型设计和经济预测能力。巴勒斯坦中央统计局现已正式使用贸发会议的宏观计量经济模型进行预测。

89. 联合国项目事务厅(项目厅)也继续开展其方案，通过培训方案、提供设备、开发消息管理系统和开发基础设施，为提高巴勒斯坦民警作业能力提供了支持。妇女署启动了一项旨在改进为遭受暴力侵害妇女提供司法救助的计划，并帮助社会事务部制订一项有关反暴力庇护所的认证政策，这项政策已于 2011 年 8 月经内阁批准。近东救济工程处通过近东救济工程处的“家庭和儿童保护方案”，参加了性别暴力问题相关国家规程的制订。

90. 妇女署和开发署为通过 2011-2019 年《打击暴力侵害妇女行为国家战略》提供了支持。妇女署向内政部和司法部提供技术援助，以便为扩大妇女获得司法、

安全部门和保护服务救助的机会制定机制和标准。妇女署和开发署同巴勒斯坦民警和和保护家庭股一道工作，以建设它们防止和应对家庭暴力和保护受害者的能力。

91. 劳工组织继续通过关于职业健康和安全的能力建设方案，为劳工部监察司提供支持。

92. 在儿基会过去几年的不断支持下，经修正的《儿童法》于 2012 年 12 月得到阿巴斯主席签署生效；修正的法律给予儿童更多的保护，并加强了前线儿童保护专业人员的立法框架。内阁也核准了一项新法律，以法律和儿童司法框架来保护冲突中的儿童。在儿基会支持下，克服了西岸和加沙行政分歧带来的重大挑战，批准了“学校非暴力和加强纪律政策”。

93. 联合国地雷行动处对巴勒斯坦权力机构提供的支持包括寻求在西岸不起作用的雷场开始排雷的方式。地雷行动处帮助在内政部分设立了巴勒斯坦地雷行动中心，地雷行动处充当其技术顾问。

94. 妇女署同开发署协作，协助巴勒斯坦妇女事务部为该部和巴勒斯坦 12 个部委的性别平等股的工作人员进行能力建设活动：普及关于保护巴勒斯坦国妇女权利的国际和国家法律机制的法律知识。

95. 妇女署提供技术支持以提高巴勒斯坦社会事务部采纳国际人权标准的能力，从而保护妇女不受暴力侵害和监测侵犯人权行为。它还支持建立一个关于妇女获得司法救助机会的观察站。

96. 妇女署向巴勒斯坦各部委提供技术支持，确保把性别平等纳入预算、发展规划战略和能力建设活动的主流，以支持监测、评价和汇报。开发署也向 15 个区的 314 名地方政府工作人员提供关于在区的规划和预算编制中把性别平等标准主流化的培训。

#### **D. 私营部门发展**

97. 2012 年，近东救济工程处提供了价值 2 103 万美元的 14 500 笔贷款给巴勒斯坦企业和家庭。妇女和青年分别收到这些贷款的 35%和 33%。该方案在巴勒斯坦国的业务继续自给自足、可以持续，从小额金融业务赚到净收入 100 万美元。

#### **E. 联合国援助的协调**

98. 在本报告所述期间，在中东和平进程副特别协调员/联合国巴勒斯坦被占领土驻地协调员兼人道主义协调员的主持下，众多捐助方和联合国论坛之间的合作与协调得到了加强。在耶路撒冷的人道主义国家工作队和在加沙的业务协调组定期举行会议，以商定人道主义倡导与应对措施。在教科文组织协调股的支持下，联合国国家工作队继续在联合国《中期应对计划》内协调其方案拟订，并开始按



照巴勒斯坦发展优先事项制订《联合国发展行动框架》。联合国、巴勒斯坦权力机构以及广泛援助界之间为建立建设性伙伴关系而作的努力得到了加强。联合国继续编写特设联络委员会每年两次的报告，东耶路撒冷和 C 区的战略，并同其他人道主义行为者一起制订人道主义行动联合呼吁程序。

## 四. 捐助方对危机采取的对策

### 预算和财政支持

99. 2012 年，巴勒斯坦权力机构艰难地履行其财政义务，因为支出高于预期，而收入低于预期，外部供资少于预算目标。这导致巴勒斯坦权力机构累计积欠私营部门、养恤金系统和公务员工资大约 5.78 亿美元，而且对国内银行的欠债在 2012 年年底增加到 14 亿美元。2013 年估计需要 14 亿美元的外部供资。捐助方及时提供支持以弥补这一缺口，而且以色列透明、不间断地移交其以巴勒斯坦权力机构名义征收的通关税收，对于满足巴勒斯坦权力机构未来一年的财政义务至关重要。

### 捐助方的协调

100. 当地援助协调结构继续担任捐助方和巴勒斯坦权力机构的一个重要论坛。秘书处人道主义事务协调厅继续领导人道主义援助和倡导工作的协调。

101. 在本报告所述期间，特设联络委员会举行了两次会议，一次是 2012 年 9 月 23 日在纽约，另一次是 2013 年 3 月 19 日在布鲁塞尔。

## 五. 未满足的需求

102. 2012 年联合呼吁程序要求的订正数额为 4.199 亿美元，以应付最紧急的人道主义需要，其中 71% 的资金已落实。尽管捐助方慷慨响应，各组群的供资情况不平衡，这一年有些资金到位较迟，因而影响到有些最紧急方案的实施。2013 年联合呼吁程序目前要求 4.016 亿美元，截至 2013 年 4 月 4 日，其中 30% 的资金已落实(包括从中央应急基金收到的 820 万美元)。除了教育部门迄今尚未收到任何资金，其他组群和部门供资水平相当平衡。但是，收到的资金有一半以上尚待分配给具体组群和部门。

103. 此外还迫切需要为近东救济工程处的核心预算提供额外资助，2013 年核心预算目前面临 6 720 万美元的短缺，而且 2012 年紧急呼吁 3.00 亿美元，目前还短缺 2.20 亿美元。

104. 联合国各机构正在寻求各方提供 16 亿美元，以支持在联合国中期应对计划范围内按计划实施多年度发展干预措施，包括加沙的重建措施。这笔资金将补充目前正在加沙和西岸实施的总价值为 12 亿美元的联合国恢复和发展项目。

## 六. 挑战

105. 在本报告所述期间，对通行进出的限制、拆除巴勒斯坦基础设施以及因此造成包括东耶路撒冷在内的西岸巴勒斯坦人流离失所，都有所增加。此外，在包括东耶路撒冷在内的西岸继续发生大量定居点活动，导致当地紧张局势加剧。要实现经济增长就需要振兴私营部门和进一步放宽对通行进出的限制。

106. 在本报告所述期间，联合国获得以色列当局批准从事价值估计为 7 740 万美元的项目，包括 449 个居住单位、14 所学校和 23 项基础设施及社区发展项目。这使 2012 年 3 月以来核准总额达到 4 亿美元。在同一期间，以色列当局因项目的拟议地点而拒绝了价值 3 300 万美元的项目。

107. 有必要为巴勒斯坦权力机构的预算提供持续和可预测的资助，以弥补目前的赤字并确保稳定地进行当前的改革努力。

## 七. 结论

108. 在本报告所述期间，联合国工作的挑战性业务环境保持不变，但巴勒斯坦人生计所遭受的威胁，尤其是 C 区的强拆行为和持续限制和分割加沙的做法，继续对巴勒斯坦国的发展构成巨大障碍。尽管稍有改善，加沙地区持续的高失业率 and 粮食无保障，强拆行为增多，持续封锁并限制人员和货物通行，都阻碍了可持续发展的进展。联合国将根据安全理事会第 242(1967) 号，第 338(1973) 号，第 1397(2002) 号，第 1515(2003) 号，第 1850(2008) 号 and 第 1860(2009) 号决议，继续谋求在中东实现公正、持久和全面的和平，结束从 1967 年开始的占领状态，并建立一个主权、民主、有生存能力、毗连的巴勒斯坦国，与安全的以色列毗邻和平共存。

---