



大会

经济及社会理事会

Distr.: General
30 May 2003
Chinese
Original: English

大会

第五十八届会议

暂定项目表* 项目 41 (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：向个别国家或
区域提供特别经济援助

经济及社会理事会

2003 年实质性会议

2003 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，日内瓦

临时议程** 项目 9

各专门机构以及与联合国有关系的国际机构
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

在本报告所述的一年里，以色列和巴勒斯坦人之间的冲突持续不断，双方都有数百人伤亡。以色列军队实施严密的内外封锁，大范围的宵禁，入侵以及其他措施，导致各项经济指标进一步恶化，巴勒斯坦人贫困加剧，失业人数上升。就在需要增多的时候，巴勒斯坦当局的能力却下降了。当局和国际社会面临的主要挑战是如何应付越来越多的紧急状况和人道主义需要，同时维持着中期和较长期的目标不变。

联合国系统继续努力维持巴勒斯坦人提供基本服务、修复对基础设施造成的破坏、应付紧急需要等方面的能力。但是，规划、管理和项目的实施却受到了下列因素的影响：对联合国工作人员、主要是当地招聘的巴勒斯坦工作人员规定的各种限制；安全环境不断恶化；以及进出的问题。这常常需要重新调整方案，把重点从发展转为应付紧急情况的活动。

本报告概述了联合国系统与巴勒斯坦和捐助国对口部门合作，共同努力，支助处境极为困难的巴勒斯坦平民的情况。

* A/58/50/Rev. 1 和 Corr. 1。

** E/2003/100。



一. 导言

1. 本报告是根据大会 2002 年 12 月 16 日关于援助巴勒斯坦人民的第 57/147 号决议提出的。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五十八届会议提出该决议执行情况的报告。本报告所涉时期为 2002 年 6 月至 2003 年 5 月。
2. 应当指出，联合国中东和平进程特别协调员和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单独编写的定期报告载有的关于巴勒斯坦人民生活状况的资料。此外，西亚经济社会委员会(西亚经社会)另外编写了一份关于以色列的占领对被占领巴勒斯坦领土上的巴勒斯坦人民、包括耶路撒冷、被占领的戈兰高地上的阿拉伯人民造成的经济和社会影响问题的报告 (A/58/75-E/2003/21)，详细介绍了巴勒斯坦人民的生活状况，包括当前的危机局势。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)主任专员的年度报告主要提供在被占领巴勒斯坦领土上已登记的难民的社会经济状况资料。¹
3. 在本报告所述期间，联合国特别协调员继续努力，履行办事处的职责，包括确保巴勒斯坦权力机构的各相关机构、联合国和国际社会之间保持切实有效的协调，以及记录被占领巴勒斯坦领土上的经济社会状况。

二. 当前危机概述

A. 背景

4. 自 2000 年 9 月暴力事件爆发后，2 500 多名巴勒斯坦人和 700 名以色列人丧生，同时双方有更多的人受伤。这是两方面造成的结果。一方面是，巴勒斯坦各派对以色列人进行恐怖主义攻击，另一方面是，以色列国防军进行大规模的报复行动，对涉嫌好战分子进行先发制人的攻击和打击，以及定居者发动的暴力行动。
5. 鉴于以色列和巴勒斯坦人之间暴力持续不断，周而复始，双方之间陷于全面僵局，国际社会主动提出了摆脱目前危机的办法。2003 年 4 月 30 日，“四重奏”(美国、联合国、欧洲联盟和俄罗斯联邦)正式向各方提出“路线图”。² 该计划建议双方同时采取步骤，以解决以色列-巴勒斯坦冲突，结束 1967 年开始的占领，实现以色列和巴勒斯坦两个国家和平与安全地毗邻共存的远景。

B. 人道主义和社会经济危机

6. 秘书长人道主义问题个人特使凯瑟琳·贝尔蒂尼于 2002 年 8 月指出，巴勒斯坦的人道主义和经济危机的主要原因是：以色列有计划有步骤地实施严格的限制，禁止巴勒斯坦物品和人民跨过边界和在西岸和加沙地带内自由行动。以色列实行严格的关闭政策，实际上已把被占领巴勒斯坦领土分为大约 50 个互相隔离的地区。此外，这些地区的居民经常被迫生活在以色列国防军不断实施的宵禁之中，往往一连实行很多天或很多星期。

7. 有计划有步骤地封锁政策导致四重危机。首先，巴勒斯坦经济急剧收缩，造成大规模的失业和贫困，使平均收入减少，限制了巴勒斯坦购买基本用品和服务的能力。第二，由于巴勒斯坦人的行动自由受到限制，因此很难得到服务；第三，很多公共设施受到破坏，加上巴勒斯坦权力机构遇到严重的财政危机，致使服务的提供越来越难以维持。最后，行动自由受限制还妨碍了国际组织、例如联合国和援助机构接近目标人口，提供急需的人道主义救济物品。由于需要根据行动受限制的情况进行调整，结果使提供人道主义援助的费用增加了。

8. 由于实行内部封锁，因此很难得到医疗服务，因为医疗设施大部分却设在城市里。这些限制给需要定期接受检查治疗的慢性病患者造成了很大的威胁。粮食安全也受到严重影响。在过去的两年里，人均粮食消耗量下降了 30%。巴勒斯坦中央统计局报告，在妇女和五岁以下儿童中，每四人中就有一人患有轻微贫血，五岁以下儿童中 15.3%、15 至 49 岁的妇女中有 6.1% 的人患有中度贫血。很多学校因宵禁长时间无法上课。根据世界银行的报告，由于宵禁、封锁和禁止出门，170 000 名儿童和 6 650 名教师无法前往平时上课的教室，至少有 580 所学校关闭。

9. 在整个被占领巴勒斯坦领土内，失业人数急剧增加，贫困加剧。根据世界银行 2003 年 3 月发表的题为“起义两年，封锁和巴勒斯坦经济危机：评估”的报告，西岸和加沙地带 60% 的人民生活在每天 2 美元的贫困线以下，而 1999 年时则为 20%。2000 年 9 月穷人的人数为 637 000 人，而到 2003 年 3 月时则增长了 3 倍，将近 2 百万人。人均国民生产总值比两年前下降了几近一半。劳动力中 50% 以上的人失业，一半以上的巴勒斯坦人接受某种形式的由捐助者资助的食品援助。

10. 私营部门是经济增长的动力，由于收入下降，需求减少，政治动荡，以及关闭和暴力活动，使私营部门的活动遭受重创。根据巴勒斯坦工业联合会统计，截至 2002 年 7 月，被占领巴勒斯坦领土内的所有企业中有 17% 的企业关闭，只有 7% 的企业仍维持在危机前的水平上运营。三分之一以上的企业面临严重的偿债问题。在 2000 年 6 月至 2002 年 6 月期间，巴勒斯坦的出口几乎下降了一半，进口下降了三分之一。投资从 1999 年的 15 亿美元下降为 2002 年的 1.4 亿美元。在冲突头两年中，收入总损失达到 54 亿美元，相当于危机前一整年的收入。农业生产也严重下降。以色列在 2002 年夏天开始建造“隔离墙”，预计将使农民更难接近他们的土地，所以也是一种新形式的关闭。如果关闭政策持续下去，私营部门预计将继续滑落，将造成结构性的长期严重后果。关闭使各个方面受到损失，此外，到 2002 年 8 月时，因以色列国防军的入侵和攻击造成的实际损失已达到 7.28 亿美元，包括对农业系统、基础设施、公共建筑和私营房屋中的严重破坏。在被占领的巴勒斯坦领土内，数千家庭的住房和私人财产受到各种破坏。2002 年 4 月至 5 月，由捐助国领导进行了损害评估，估计被破坏和毁坏的私人和难民住房有 4 万多所。

C. 巴勒斯坦权力机构的财政状况

11. 国际货币基金组织（货币基金组织）报告，巴勒斯坦权力机构的财政状况极为不稳，仍然主要依赖外部预算支助来支付公务员的薪金和提供主要服务。由于失业率上升，需求下降，收税更加困难，以色列政府继续扣压它代巴勒斯坦权力机构征收的税款，结果使每月的收入从 2000 年早些时候的 9 100 万美元下降到 2003 年 3 月的 1 900 万美元。在过去的 2 年中，由于捐助国预算支助了 11 亿美元，巴勒斯坦权力机构才得以避免崩溃。以色列政府最近恢复移交税收是一个积极的进展，使财政部得以第一次向巴勒斯坦立法委员会提出了 2003 年的合并预算。2003 年 2 月 1 日，巴勒斯坦立法委员会核准了巴勒斯坦权力机构 2003 年的预算。特设联络委员会指出，即使假设以色列新近恢复按月定期移交月收入，捐助国每月继续提供 4 460 万美元水平的捐助（2003 年总共为 5.35 亿美元）对于确保预算能有充分的资金并能结清欠款都是十分必要的。

三. 联合国对危机的回应

A. 联合国发展援助

12. 自 2000 年 9 月暴力爆发和 2002 年 4 月以色列进攻以来，人道主义局势进一步恶化，在被占领巴勒斯坦领土内的联合国系统必须要能迅速调整活动和援助，应对日益严重的社会经济危机和实际紧急人道主义需要。这要求采取双轨制战略，其中既包括紧急人道主义援助，又包括在可能和需要时，继续实施进行中的各项发展方案。一些长期发展活动被推迟或取消，因为必须优先考虑紧急活动。尽管工作条件很恶劣，但很多发展主动行动仍在继续实施，下面将按照巴勒斯坦权力机构在其《巴勒斯坦发展计划》中列出的部门，予以简要讨论。

基础设施和自然资源管理

13. 在本报告所述期间，联合国开发计划署（开发计划署）继续为西岸和加沙地带微型区地方政府提供技术援助和基础设施支助。在环境保护方面，开发计划署和全球环境基金继续合作，保护加沙地带的湿地。净化 Wadi 加沙湿地，把它们变为自然保护区的工作定于 2003 年 7 月完成。利用日本政府提供的 780 万美元，开发计划署启动了一个项目，在加沙地带南部地区开发一个雨水排水系统，减轻雨季造成的损失。近东救济工程处为难民营人民提供的环境卫生服务包括：污水处理，管理雨水排水系统，提供安全的饮用水，收集和处置垃圾，控制昆虫和鼠害。联合国环境规划署（环境规划署）根据文件编写一份关于被占领巴勒斯坦领土的环境状况的研究报告。

建设机构能力

14. 开发计划署在巴勒斯坦权力机构的改革努力中发挥重要作用。靠着开发计划署和其他捐助国提供的启动支助和技术援助，设立了巴勒斯坦中央选举委员

会并开始运转。开发计划署还为地方政府的改革拨款，还发起了一项诊断性研究，以查明地方政府系统的长处和短处。开发计划署在其财政能力的范围内，与财政部和总管制所密切合作，为改革巴勒斯坦权力机构的内部审计能力提供支助。

15. 联合国人口基金（人口基金）的为期四年的援助巴勒斯坦人民方案由三个次级方案组成：即生殖健康、人口与发展战略和宣传。根据人口与发展战略，人口基金协助比尔宰特大学制订人口与发展这一多学科研究生课程。此外，人口基金还发起了一个加强巴勒斯坦中央统计局、卫生部和教育部能力的项目，促进把统计系统的各个部分连接起来。在把人口传播概念纳入 An-Najah 大学大众传播系的课程方面也取得了进展。在人口基金的支助下，巴勒斯坦中央统计局发起了一个人口研究和训练决策人员和中级管理人员利用人口普查和调查数据的方案。联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）为这个部门做出的贡献包括进行了一次独立视察，以评估巴勒斯坦新闻机构 WAFA。

16. 联合国贸易和发展会议（贸发会议）完成了海关管理局能力建设项目第一阶段的工作，同时在其他四个正在进行的技术援助项目方面也取得了进展：支助中小型企业发展；加强债务监测和金融分析能力；加强贸易效率，以及加强贸易政策和战略。

17. 国际劳工组织（劳工组织）正准备结束对巴勒斯坦总工会联盟技术援助方案的工作。这包括在区域一级建设能力，在地方一级进行技术培训和加强总工会联盟的培训中心。劳工组织通过它“为了更美好的未来而掌握更好的技能”的项目，为劳动部设在拉马拉、杰宁和 Khan Younis 的职业培训中心的电脑培训中心提供设备，以期提高信息技术技能的质量。在本报告所述期间，环境规划署的支助使巴勒斯坦各部部长和专业人员得以出席与他们各自部门内的环境问题相关的国际会议。

人力资源和社会发展

18. 教育部门是近东救济工程处最大的活动领域，2002 年，工程处在被占领巴勒斯坦领土的支出为 8 440 万美元。近东救济工程处的教育方案是工程处对在西岸和加沙地带的巴勒斯坦难民青年最主要的人力资源投资。尽管在建造和改进工程处的学校方面取得了进展，但由于缺乏修建学校的资金和地点，很多学校只能设在令人难以满意的租来的房舍内，而且过分拥挤。工程处通过职业和技术培训中心为年轻人提供技术培训，在职教师培训和任职前教师培训，在 2002-2003 学年期间，2 596 人经过培训得到大学学位，其中 1 000 多人为妇女。开发计划署巴勒斯坦 Schoolnet 项目在 2002 年 5 月启动了一个教育因特网门户，在被占领巴勒斯坦领土各地的学校里建立了 20 个电脑中心。教科文组织继续开展项目，目的是为大约 55 名巴勒斯坦学生到国外大学学习提供财政支助。

19. 在保健部门，近东救济工程处开设了 51 个保健设施，提供综合初级保健，2002 年共接待了 330 万名病人。此外，近东救济工程处还通过六个加沙地带工程处保健中心内的妇幼保健所提供产妇保健。2002 年，近东救济工程处在被占领巴勒斯坦领土内的保健方案支出为 2 510 万美元。联合国儿童基金会（儿童基金会）的重点是保障重要的公共卫生投资，例如儿童免疫接种。人口基金在这个部门的活动包括，对大约 100 名保健工作人员进行全面培训，支助提供高质量的生殖保健服务和在 48 个保健设施中提供咨询服务。通过人口基金/儿童基金会，改善青少年生活的联合倡议，与卫生部共同提出了一个行动计划，把生殖健康和性别概念纳入 9 和 10 年级的教学课程中。人口基金和石油输出国组织（欧佩克）国际发展基金与卫生部合作，在加沙地带和西岸开展预防和管理艾滋病毒/艾滋病的联合项目。世界卫生组织（卫生组织）与卫生部合作，最后确定了基本药品清单。这个清单现已成为药品采购的依据。卫生组织仍继续担任卫生部门工作组秘书处。在同一个捐助国——巴勒斯坦权力机构协调框架内，还设立了营养、心理健康、健康管理信息和生殖健康等专题小组。卫生组织在营养领域中开展各种活动，包括建立营养和流行病监测系统，其食品安全倡议包括开设培训课程，例如危险分析和关键控制点系统课程。布鲁氏菌病控制项目是由卫生组织和开发计划署与各相关部门合作进行的，现已进入最后阶段。卫生组织的心理健康方案包括制定长期心理健康政策和规章，紧急项目包括支助社区心理健康中心。卫生组织还参与权力下放合作项目，其中包括把捐助国里的社区与发展中世界里的社区结合在一起。

20. 在本报告所述期间，开发计划署发表了《巴勒斯坦贫穷问题报告》和《2002 年人力发展报告》，并为被占领巴勒斯坦领土提出了《千年发展目标报告》。

人权与妇女

21. 联合国人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）于 2002 年 8 月开始了目前的这个两年期项目。这个项目通过开展人权教育支助法治。人权专员办事处开展了一系列训练课程，例如四个律师课程；为加沙中央监狱狱警开设人权课程；为规划和国际合作部工作人员和巴勒斯坦记者开设了两期人权课程。人权专员办事处支助并安排巴勒斯坦立法委员会两名委员访问南非，协助为巴勒斯坦警察制定关于逮捕和拘留以及使用武力和火器的准则。人权专员办事处继续执行共助社区项目，支助在基层推动和保护人权的各项倡议，由人权专员办事处和开发计划署共同提供小额赠款。儿童基金会支助各项活动，目的是通过夏令营、体育活动和青年论坛，推动儿童和青年和平和无暴力参与被占领巴勒斯坦领土的社会和文化生活。人口基金努力进一步提高三个妇女中心在生殖健康、心理和法律咨询方面的能力。

生产部门

22. 开发计划署继续积极支助农业和经济发展。在本报告所述期间，为土地开垦和农业综合发展新项目共投入大约 580 万美元。2002 年 8 月，开发计划署启动了一个加强西岸贝都因人社区的经济稳定性项目，同时还发起了一个振兴伯利恒地区手工业的项目。开发计划署的创造就业机会计划为恢复和复兴在冲突中遭破坏的文化遗址拨款 3 百万美元。为了帮助减轻贫困，人口基金赋予经济权力项目推出的一个内容是，对贫困妇女和她们的家人进行培训，协助她们学习管理小企业，学习如何得到贷款或赠款。卫生组织发起优良生产规范倡议，目的是努力实施卫生组织优良生产规范标准。劳工组织建议设立巴勒斯坦就业和社会保障基金。其作用是制定和提供效率高、效果好的解决办法，协助增加社会和人力资本；支助巴勒斯坦企业发展；创造就业机会，满足人群中弱势群体的需要。

23. 2002 年 10 月，教科文组织进行了一次文化遗产视察，最后确定了保护伯利恒总计划。2002 年年底时，又向纳布卢斯派去了两个文化遗址视察团，为重建 Khan Al-Wakalat caravanserai 提供技术援助。

B. 联合国援助紧急重点

基础设施和自然资源管理

24. 近东救济工程处继续实施杰宁复兴项目，其中包括为 419 个家庭重建住房，这些住房在 2002 年以色列军事入侵时被毁。此外，到 2003 年 2 月底时，近东救济工程处为 3 134 个家庭修缮住房的小损害提供了财政援助。重建在 2002 年 4 月被毁坏的难民营地区、以及在随后的以色列国防军入侵中被毁坏的房屋，这些工作因关闭、宵禁和以色列的军事行动而受到严重影响。尽管有这些障碍，到 2003 年 3 月底时，清除所有残块的工作已全部完成。卫生组织为评估难民营的基础设施状况，提供了工程咨询服务，编写了可行性研究报告，评估了为确保有可靠的水供应和下水道系统而需要进行的任何新工作和修补工作的费用。对水和废水网络的评估工作将于 2003 年 2 月 20 日开始。

25. 自 2000 年 9 月危机开始以来，由于以色列的军事行动，加沙地带总共有 1 098 个难民家庭（7 466 人）的 1 083 所住房被毁，或无法修复。另外大约有 1 165 所住房受到各种程度、但尚可修复的破坏。近东救济工程处在加沙重建或正在重建 983 所住房。另外，1 110 所住房的修复工作已经结束或正在修复之中。在 2002 年 5 月 1 日至 2003 年 3 月 31 日期间，近东救济工程处为 141 个家庭提供了总计 1 030 446 美元，用于重建他们在西岸（不包括杰宁）的被毁坏的住房。为另外 102 个家庭提供了总额达 274 853 美元的财政援助，他们住房的结构受损严重。总共 6 520 个家庭得到总额为 2 707 232 美元的补助，用于对住房进行小修。

紧急支助主要部门

26. 近东救济工程处为应付宵禁和关闭给教育方案带来的重重困难，为加沙地带的 60 000 名儿童开设补课辅导。在西岸地区，工程处开展切实有效和持续的紧急教育干预措施的努力也由于关闭而受到影响，因为关闭在这里对行动限制的程度要比在加沙地带大得多。截至 2003 年 3 月 31 日，西岸总共有 9 708 名学生参加补习辅导。在 2002 年夏天，共有 7 879 名学生参加课外活动。儿童基金会对教育紧急情况的应对措施的重点也集中在确保尽可能多的儿童有机会继续学习，即使他们因关闭和宵禁而无法到校上课。为此目的，儿童基金会支助开展其他教育项目和“返校”运动，以确保到 2002 年 9 月时，100 万巴勒斯坦儿童能够重返学校。

27. 近东救济工程处对保健部门的紧急干预措施包括提供流动医疗小组，提高应急和伤员救护系统的能力。近东救济工程处还开展社区活动，为西岸弱势群体提供咨询服务和心理支助，并把重点放在青年和儿童身上。近东救济工程处对有伤残的难民提供以下援助：物理疗法、修复术、训练和修改住房，方便他们活动。开发计划署提供紧急资金，为保健部门提供医疗设备，用品和培训。考虑到限制通行对分娩妇女的严重后果，人口基金继续开展社区紧急产科护理方案，为 160 名保健工作者提供产妇和新生儿护理方面的培训。医疗设备和用品、基本产科药品和避孕药品由人口基金负责购买。儿童基金会针对巴勒斯坦儿童身心压力日增的问题提供协助，其中包括对学校的辅导员、幼儿园教师和社会工作者进行培训。开发计划署正在设立三个地区心理辅导中心。在人口基金的支助下，通过三个示范妇女保健中心，向妇女和她们的家人提供心理辅导咨询，在学校保健和辅导方案内向青年和青少年提供心理辅导。卫生组织支持设立保健信息论坛，目的是支助保健部门工作组的决策能力，重点放在收集保健数据方面。卫生组织为卫生部提供运输药品和疫苗的后勤支助，继续为联合国各机构和卫生部提供结关方面的支助。

28. 世界粮食计划署（粮食计划署）于 2002 年 5 月核准了应急行动方案，其目标是支付受目前人道主义危机影响的非难民人口的粮食所需资金增加的部分。此外，2003 年，粮食计划署开始为加沙地带和西岸南部 6 145 名营养不良的儿童和他们的家人提供补充营养餐方案。粮食计划署还为红十字国际委员会（红十字委员会）提供 11 190 公吨食品，协助西岸农村地区 180 000 名困难户。联合国粮食及农业组织（粮农组织）与粮食计划署、开发计划署——援助巴勒斯坦人民方案和近东救济工程处进行密切的技术合作，协助起草 2003 年人道主义行动计划粮食安全战略。该计划的总目标是防止人口营养状况继续恶化，防止以农业为主的家庭经济瓦解。

29. 虽然技术援助主要用于应付机构能力方面的需要，贸发组织于 2002 年最后一个季度与巴勒斯坦权力机构经济、贸易和工业部和巴勒斯坦农业救济委员会展

开共同努力，以支助巴勒斯坦农民的生计。目的是协助巴勒斯坦农民通过国际贸易和目标明确的市场准入销售他们剩余的大量橄榄油。

人权和妇女

30. 人口基金、卫生组织和儿童基金会组成保健宣传小组，推动协助巴勒斯坦人能很容易地得到保健服务。人口基金帮助卫生部制作一个纪录片，反映关闭对即将分娩的妇女去医院的不利影响并捍卫巴勒斯坦人的生殖权利。此外，宣传小组还协助巴勒斯坦中央统计局评估建造以色列“隔离墙”的影响，以及因而造成的人口流离失所问题。通过人口基金的倡议，来自四个巴勒斯坦妇女非政府组织的参与者在斯洛伐克布拉迪斯拉发接受培训，学习如何切实有效地促进把性别关注纳入紧急和冲突后局势的技巧。

紧急支助生产部门

31. 自 2000 年 9 月以来，开发计划署调动了 1 亿美元，用于应急方案，目的是提供人道主义援助，减轻经济困难，主要是开展劳力密集、有利于创造就业机会的基础设施项目。由开发计划署启动的主要项目包括：恢复城市和难民营中遭到破坏的公共和私营部门的基础设施，以及保健基础设施；通过修复被破坏的历史遗迹和“Tashghil”项目创造就业机会，通过发展和加强社会和农业基础设施和文化遗产遗址创造就业机会。开发计划署还发起了一个多部门的人道主义援助项目，目的是通过购买当地产品，用于粮食分发来重振地方市场。

32. 只要可能，粮食计划署都实施以工换粮方案和以（参加）培训换粮食计划，以便在目前的情况下，维持农业和粮食生产。总共有 17 500 个家庭参与社区的各项工作，其中包括造梯田，改造农田，修复乡村道路和水利系统，家庭园圃和修复学校和诊所。此外，粮食计划署的目标是为 1 600 名贫穷的农民提供主要支助，在当地采购并重新分发 272 公吨的橄榄油，这是这里的主要农产品。针对难民贫困状况恶化，近东救济工程处扩大了短期就业机会的数量，并把重点放在加沙地带。到 2003 年 3 月底时，共 272 000 人获益于自 2001 年 1 月开设的这个方案。贸发组织与巴勒斯坦权力机构经济、贸易和工业部以及巴勒斯坦农业救济委员会共同努力，协助他们销售大量盈余的橄榄油，以此帮助巴勒斯坦农民维持生计。

C. 协调

33. 被占领土协调员办事处支助西岸和加沙地带的各联合国方案和机构，不论是在实地有代表还是基地在国外的机构。被占领土协调员办事处每月召开联合国协调会议，这是协调联合国在被占领巴勒斯坦领土的发展援助活动的主要论坛。在本报告所述期间，共召开了 8 次这种会议，在西岸和加沙地带的 12 个机构的代表出席了会议。

34. 2002 年 11 月 12 日,被占领土协调员办事处举办了一次联合国机构间年度会议,让联合国和援助者有机会审查题为:“被占领巴勒斯坦领土人道主义行动计划”的报告结论。会议使更广泛的援助者有机会讨论如何从战略上应对当前危机的人道主义方面。巴勒斯坦权力机构的代表也参加了这次会议。会上确定需要在下列方面继续开展工作:(一) 根据人道主义需要制定战略措施;(二) 加强协调机构,重点强调巴勒斯坦权力机构的领导作用;(三) 设立一个追踪援助的提供和利用情况的机制;(四) 把宣传工作纳入人道主义工作中。在大范围的捐助协调框架中,被占领土协调员办事处继续在各捐助机构中代表联合国系统,目的是加强联合国的方案和咨询作用,特别是促进巴勒斯坦权力机构-捐助国关系。

35. 联合国人道主义协调厅(人道协调厅)设立了五个外地办事处,目的是支助地方协调和确定优先事项。人道协调厅通过其外地办事处和设立人道主义新闻中心,提供了大量的相关资料,介绍人道主义局势,跟踪影响局势的各种问题,例如关闭和宵禁,房屋拆除和出入问题。人道主义新闻中心还设立了事故跟踪系统,协助联合国和其他合作伙伴与以色列当局打交道。人道协调厅还汇编了人道主义危机方面的资料和数据,帮助人们了解情况,尊重国际人道主义法,协助找到可持续的解决危机的办法。

四. 捐助国对危机的反应

36. 自 2000 年以来,捐助者迅速调整活动,应付危机造成的社会-经济和人道主义后果,同时又不忽略中长期发展方案。2002 年,捐助者的承付款增加了,但发展援助与紧急和预算援助的比率却从 2000 年的 7:1 变为 2002 年的 1:5。在此期间,承付款总额虽增加了 57%,但发展援助却下降了 70%,而紧急和预算援助则增加了 10 倍。在本报告所述期间,国际社会的支助重点放在巴勒斯坦权力机构的机构改革努力,直接支助巴勒斯坦权力机构的预算,减轻对经济和社会危机的影响等方面。

A. 支助巴勒斯坦改革

37. 巴勒斯坦权力机构发表了《百日改革计划》。为此,“四重奏”于 2002 年 7 月设立了巴勒斯坦改革问题工作队,以监测和支助实施巴勒斯坦民事改革,指导国际捐助者支助巴勒斯坦的改革纲领。这赢得了捐助者对所有改革领域技术和方案的大量支助。巴勒斯坦改革工作队与巴勒斯坦人合作,制定《改革行动计划》,其中强调巴勒斯坦人的承诺,建立基准,查明改革的障碍,提议捐助国可以提供援助的领域。工作队通过在下列领域中的七个改革支助小组开展活动:民间社会、选举、财务责任、司法和法治改革、市场经济学、地方政府、以及公共行政和公务员制度改革。

38. 2003 年 2 月 20 日,在伦敦召开的首都一级会议上,工作队认识到,持续不断的冲突,继续限制人员和物品的自由行动和流动,人道主义局势日益恶化,地

方基础设施和设施受到破坏，这都严重妨碍到了改革的工作。工作队注意到了困难的安全局势，因此特别欢迎在巴勒斯坦民事改革的若干领域中取得的明确重大的进展，尤其是采用透明度更高的财政标准和财务负责制，以及努力发展促进市场经济所需的公共机构和法律。工作队还欢迎以色列政府恢复每月转交巴勒斯坦税收的决定，这使财政部能够提交一份资金充分的 2003 年预算。

39. 工作队赞扬为制定相关立法，以及与巴勒斯坦商业界领导人协调经济政策所做出的努力。工作队还注意到在公共行政和公务员制度改革方面取得的明显进展，但同时指出在某些领域，例如司法改革方面的进展则缓慢得多。工作队理解以色列对安全的忧虑，认为是合理的。但是，工作队一致认为，限制行动自由是改革的主要障碍，使进展变得缓慢，破坏了很多领域中改革进程的信誉。

B. 紧急支助

40. **预算支助。**根据货币基金组织，巴勒斯坦权力机构的平均月支出在危机前为 1.07 亿美元，但到 2002 年头半年时已经下降为 8 200 万美元。到 2002 年年中，非工资支出只有 2 400 万美元。到 2002 年晚些时候，这种情况因紧急服务支助方案而得到一些缓解，在 2002 年 9 月和 2003 年 2 月期间，该方案每月平均为非工资支出提供 550 万美元。在 2002 年提供的总的国际支助中，56% 的国际承付款项（和 60% 的付款）用于对巴勒斯坦权力机构和市政府提供预算支助。尽管如此，国际预算支助仍低于所需数额。据特设联络委员会估计，2002 年的预算支助需要为 8.76 亿美元，而实际付款只有 4.5 亿美元。捐助国对巴勒斯坦权力机构的预算支助没有正式分配给任何特定的公共支出款项；但它为巴勒斯坦权力机构 2002 年的现金支出提供了 53% 的现金，同时确保它能满足其主要的财政优先事项——支付薪金。（捐助国有效地为大约 75 000 名工作人员及其家人、总共 480 000 人提供了资金。）自巴勒斯坦权力机构成立以来，第一次公布了详细的 2003 年总预算。预算的目的是，消除 2003 年的财政差距，清除巴勒斯坦权力机构的债务，从而恢复它对私营部门的信用，同时为恢复商业活动提供巨大的动力。要想取得成功，需要办到两件事情：以色列政府定期转交预扣的税款以及捐助国继续提供预算支助。

41. **非预算支助。**2002 年 4 月，在特设联络委员会于奥斯陆举行的会议上代表们指出，以下方面仍然继续需要捐助国的支助：提供基本服务、私营部门支助、就业和福利以及实际重建。这些领域中的援助应尽可能在应对紧急需要和中期发展优先事项之间取得平衡，同时避免形成习惯性的依赖。正如世界银行的经济评估显示，所有领域中的支助明显低于特设联络委员会估计的需要。需要 9.21 亿美元，而实际付款只有 3.29 亿美元。在提供基本服务方面，共需要 2.19 亿美元，但实际只拨款 9 400 万美元。私营部门需要 7 500 万美元，但实际只收到 1 900 万美元。就业和福利部门需要 3.27 亿美元，而实际付款只有 1.51 亿美元。在实际重建方面，估计需要 3 亿美元，但实际付款只有 6 500 万美元。造成需要与实

际拨款间差距的因素有很多。在某些情况下，捐助国机构的优先事项影响到拨款，而在其他情况下，资金无法到位，优先次序相互竞争，结果造成短缺。此外，在实际修建方面，巴勒斯坦权力机构和捐助国不愿意修复在不远的将来很可能再次被破坏的基础设施。根据 2003 年 1 月颁布的《巴勒斯坦紧急和公共投资计划》，需要在 2003 年得到支助的优先领域是创造就业机会，现金和粮食援助，保健和环境卫生，教育和社会服务。

C. 捐助国协调

42. 2003 年 2 月 18 日至 19 日，特设联络委员会在伦敦再次举行会议。委员会把重点放在社会经济和人道主义局势、财政状况、巴勒斯坦改革、对援助国的挑战以及 2003 年的战略方面。特设联络委员会成员重申他们承诺恢复国家和市政府一级提供基本服务和维持治安的能力，并商定努力重建正常的经济生活条件。以色列在缓解对物品流动和人员行动的限制和协助和保障捐助国的工作等方面的合作被视为是实现这些目标的关键。特设联络委员会的会议不是正式的认捐会议，但很多捐助国宣布提供财政捐助，以满足眼前的需要。2003 年的紧急需要大约为 20 亿美元。其中捐助国在今年保证捐款 12 亿美元。

43. 在本报告所述期间，就如何加强协调进行了大量讨论。结果除其他外商定：使“四重奏”之下的报告安排合理化并设立人道主义和紧急政策小组，作为地方援助协调委员会的一个部门。巴勒斯坦权利机构与捐助国达成协商一致意见，认为应根据紧急状况对部门协调进行简化，并已作好了就此问题与巴勒斯坦权利机构新政府进行讨论的安排。外地一级的业务协调也得到加强，同时受益于人道协调厅在当地新设立的办事处。

五. 前面的挑战

A. 确保通行和安全保障

44. 自 2000 年 9 月起义开始以来，国际援助组织始终十分关心通行的问题。在本报告所述期间，以色列对国际社会的努力设置了种种障碍，使它们无法迅速有效地提供人道主义和紧急援助。进入西岸和加沙地带内的地点没有统一和可靠的安排。有时整个地区几个月都无法进入。固定的路障和设置人员的检查站使行动受到拖延，由于以色列国防军部队无视国际组织通行的权利，不承认国际组织的标志，使工作人员和物品的安全日益受到威胁。2002 年 11 月 22 日，近东救济工程处工作人员 Ian Hook 在杰宁不幸遇难就是一个例子。

45. 2002 年 8 月，我的人道主义问题特使贝尔蒂尼女士前去视察。视察期间，她得到了以色列政府的几项承诺。这些承诺代表了最低限度和特定的人道主义标准。这些承诺的履行范围是：保健、水、国际组织一级享有的豁免以及捕鱼权。根据既定基准提出的报告显示，迄今并没有取得什么进展。救护车在检查站经

常被耽搁，重病病人常常被拒绝通行，医务人员也时常遭到射击；宵禁地区很难看到运水车；加沙捕鱼区尚未扩大到 12 海里。联合国将继续跟踪以色列遵守向贝尔蒂尼视察团做出的承诺的情况。

46. 在这种极为困难的情况下，项目执行工作队发挥了重要作用，努力提高捐助援助的作用和效果。尤其是在行动一级，本国工作人员在行动自由方面有了一些改善。此外，以色列当局下放权力，加强了整个西岸地区的联络系统，并提供了更多的工作人员来解决突发事件和协调行动。尽管已经取得了一些成绩，但仍有很多悬而未决的问题。工作队始终无法与以色列谈判人员进行认真的政策对话，讨论如何改善通行的问题，保证其工作人员和物品的安全，同时又不危害以色列的安全。工作队同样也无法就如何加强项目工作人员和援助受益者的行动和安全进行对话。为了克服这些困难，工作队将继续强调为完成任务，采取两级——政策和业务——措施，同时还将继续与高级别机构、例如特设联络委员会和“四重奏”接触，讨论通行和安全相关问题。

B. 维持发展纲领

47. 自起义爆发以来，收入减少，行动受到严格的限制，使巴勒斯坦权利机构提供服务、特别是在城市提供服务的可靠性和质量明显下降。相对而言，各伊斯兰福利组织在满足经济需要方面已变得更加重要。巴勒斯坦权利机构各部被迫对紧急人道主义危机作出反应，基本上或根本没有能力进行战略规划。巴勒斯坦权利机构面临的挑战一直并继续是，恢复公众对国家机构的信心，而这就需要提供可靠的服务，同时制定更具有战略性的前景。在财政领域正在进行的改革，为制定透明的国家公共投资战略发起行动，设立单独的规划部都是朝着正确的方向迈出的充满希望的步骤。捐助国面临的挑战一直并将继续是，如何在对紧急人道主义需要作出反应的责任与继续努力，支助长期发展和建设机构能力之间取得平衡。如果政治进程取得成功，取消了对行动以及其他方面的限制，经济状况就又可能迅速改善，国际社会和巴勒斯坦权利机构必须作好准备，以便能对优先次序作出迅速而相应的调整。联合国和捐助国必须探讨支助巴勒斯坦权利机构规划、援助协调、管理和提供能力的各种办法，以满足紧急需要，同时为一个经济自立的巴勒斯坦国打下基础。在这个国家中，私营部门应成为增长的动力蓬勃发展，并将对国际筹资的公共投资进行战略部署。

六. 结论

48. 在过去一年中，在被占领巴勒斯坦领土上，人道主义和社会经济危机达到前所未有的程度。我们看到巴勒斯坦人管理自己事务的能力明显下降，越来越依赖援助——预算、技术和人道主义援助。前面的挑战是如何满足紧急需要，同时不影响并加强（如果可能）自立的巴勒斯坦国的前景。一个重要目标是恢复巴勒斯坦权利机构被破坏的行政、财政和提供服务的能力，同时继续满足各种紧急需要。

49. 应付紧急挑战要求各方充分尊重履行根据国际人道主义法所应承担的义务。他们必须竭尽全力，协助联合国各机构以及捐助国和援助国合作伙伴的工作。我尤其要呼吁以色列政府，立即采取措施，取消禁令，振兴经济，恢复巴勒斯坦人的生计，协助援助国的工作，包括为所有援助工作人员及其受益者提供行动自由的方便。

50. 捐助国为人道主义机构提供财政援助、支持巴勒斯坦权利机构的预算，这种努力具有深远意义，值得赞扬并应继续下去。我呼吁国际社会为援助巴勒斯坦人民的方案提供必要的资源。我特别提醒注意近东救济工程处最新的紧急呼吁，要求为几十万巴勒斯坦人提供重要的服务。

51. 尽管国际援助能够减轻巴勒斯坦人民的痛苦，但只有全面政治解决、最终结束占领，才能真正解决在西岸和加沙地带的越来越多的人民面临的人道主义和经济危机。4月30日向各方提出的四重奏“路线图”提出了这种解决办法，“路线图”要求同时采取措施，解决安全、经济、人道主义和政治问题，协助建立一个独立、民主和自立的巴勒斯坦国，与以色列和平和安全地共处。

52. 联合国系统将继续在四重奏的框架内、与捐助国、以及各方共同努力，通过实施“路线图”和改善巴勒斯坦人民的生活条件，努力找到政治解决办法。

注

¹ 见《大会正式记录，第五十七届会议，补编第13号》(A/57/13)。

² 见 S/2003/529，附件。