



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

2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日

大 会  
正式记录  
第六十四届会议  
补编第 13 号

大会  
正式记录  
第六十四届会议  
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

2008 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2009 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。

[2009 年 7 月 28 日]

目录

| 章次                                                         | 段次    | 页次 |
|------------------------------------------------------------|-------|----|
| 送文函 .....                                                  |       | iv |
| 2009 年 6 月 10 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处咨询委员会<br>主席给工程处主任专员的信..... |       | vi |
| 一.  导言 .....                                               | 1-4   | 1  |
| 二.  背景概述 .....                                             | 5-61  | 2  |
| A.  政治、经济和安全方面的各项发展 .....                                  | 5-14  | 2  |
| B.  业务发展 .....                                             | 15-24 | 4  |
| C.  组织发展 .....                                             | 25-32 | 5  |
| D.  法律事项 .....                                             | 33-55 | 6  |
| E.  财务概况 .....                                             | 56-61 | 10 |
| 三.  次级方案审查 .....                                           | 62-97 | 13 |
| A.  次级目标一(教育)执行情况分析 .....                                  | 62-67 | 13 |
| B.  次级目标二(保健)执行情况分析 .....                                  | 68-71 | 14 |
| C.  次级目标三(救济和社会服务)执行情况分析 .....                             | 72-81 | 17 |
| D.  次级目标四(小额供资)执行情况分析 .....                                | 82-90 | 19 |
| E.  次级目标五(基础结构和难民营的改善)执行情况分析 .....                         | 91-97 | 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(近东救济工程处)的 2008 年工作报告。本报告系依照第 302(IV)号决议第 21 段和第 1315(XIII)号决议第 8 段的要求提交。

同往年一样,报告叙述了近东救济工程处开展业务的背景,概述了对其业务产生的主要影响。报告还概述了近东救济工程处关注的法律事项、组织发展改革的进展情况、财政状况和该机构各项方案的执行情况。

近东救济工程处咨询委员会由 23 个会员国和 3 个观察员代表团的代表组成,在其 2009 年 6 月的会议期间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。我对委员会积极参与并总是提出建设性建议表示感谢。我还按惯例向以色列政府的代表提供了年度报告的草稿。经过这种协商,本报告反映了近东救济工程处主要利益攸关方的各种观点。

我借此机会向大会说明该报告指出的两个正在 2008 年底展开的事件的最新情况。

2008 年 12 月 27 日,以色列开始在加沙的军事进攻。到以色列于 2009 年 1 月 18 日宣布单方面停火时,据估计已有 1 380 个巴勒斯坦人被杀死,其中至少包括 431 个儿童。13 个以色列人(3 个平民和 10 个士兵)在战斗中或在火箭和迫击炮的炮火中丧生。这场战争将由于给既不支持也没有参加任何军事组织的男子、妇女和儿童带来的痛苦而铭刻在巴勒斯坦记忆当中。由于双方都几乎无视战争法则或平民生命的神圣不可侵犯,医院、学校、平民住房、工厂、墓地、宗教场所、人道主义人员和近东救济工程处自己的营地都遭受直接、有时是一再的袭击。这场冲突还有一个让人铭记之处,这就是近东救济工程处工作人员杰出的应急行动,他们与红十字会和红新月会的同事们并肩工作,以大无畏精神和对职责的勇敢承诺提供人道主义救济。

从 2007 年 6 月开始对加沙的封锁在冲突之后仍然继续。加沙的各个过境点仍然对商业、人道主义和建筑物资的自由流动关闭,使得重建和恢复努力成为不可能。为了巴勒斯坦人以及区域和国际安全的利益,亟需消除这些人为的孤立和

---

强加的贫穷。为了创造一种鼓励和加强妥协、克制和容忍力量的气氛，必须有一个开放进出的制度和给予巴勒斯坦人更多自由。

近东救济工程处的财务状况在 2008 年及其前几年已经岌岌可危，在 2009 年仍然引起严重关切。资金短缺特别妨碍近东救济工程处普通基金的运作，该基金是近东救济工程处的能量来源，使其能够稳定地提供基本公共服务，工程处正是通过这种服务成为巴勒斯坦难民获得援助和保护的基础。因此，为了使近东救济工程处有能力从各个方面执行其任务，包括有能力应付人道主义紧急情况，必须保证使普通基金得到全部资金。2009 年 6 月，我们向咨询委员会通报说，普通基金预计将在 2009 年出现 1.07 亿美元的赤字，其中 3 900 万美元是为了在 2009 年底之前把服务保持在当前水平所必需。我们告诉该委员会，近东救济工程处没有任何周转资金可以依靠，这些资金已在多年的资金短缺之后耗尽。近东救济工程处现在无法向难民提供他们所需要而且应该得到的优质服务，而当前对这些服务的需要比什么时候都大。我们确信，捐助者们将注意到这一引起极度关切的情况，更加慷慨地予以回应。

2009 年是近东救济工程处成立 60 周年。我们将在全球各地举办活动来纪念这个有意义的日子，包括于 2009 年 9 月在纽约联合国举办一次部长级的活动。这次纪念提供了一个机会，供人们不仅回顾工程处对巴勒斯坦难民的人类发展和他们所生活的社区作出的贡献，而且回顾工程处在宣传联合国的价值观，即中立、公允、尊重多样性、和平解决争端、不加区别地促进所有人的人权和尊严方面发挥的作用。联合国及其会员国还可以利用这个机会再次致力于支持近东救济工程处，同时确认，它们承诺加快找到一个公正和持久的办法来解决巴勒斯坦人和巴勒斯坦难民的悲惨处境。

主任专员

卡伦·科宁·阿卜扎伊德(签名)

---

## 2009 年 6 月 10 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

在其 2009 年 6 月 9 日和 10 日于安曼举行的常会上，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)咨询委员会审议了您将提交联合国大会第六十四届会议的关于 2008 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日期间近东救济工程处活动和业务的年度报告草稿。

委员会赞扬近东救济工程处进行努力，继续在其业务领域为所有巴勒斯坦难民举办方案和服务，并赞扬工程处在根据有关联合国决议(大会第 194(III)和第 302(IV)号决议)找到一个公正的解决办法之前为促进区域稳定发挥重要作用。

委员会严重关切 2008 年的生命丧失以及西岸和加沙大多数巴勒斯坦难民所忍受的苦难。由于限制进出加沙以及不时发生的暴力严重加深了经济和社会危机，导致对近东救济工程处所提供的需求变得更大。委员会敦促放行为工程处开展人道主义和人类发展活动所必需的所有物资，包括现金和建筑材料。

委员会深感关切地看到，由于以色列当局强加给西岸和加沙地带的隔离墙、封锁、宵禁及其他限制行动自由的措施，受影响民众的生活更为困苦。这些限制正在妨碍经济发展，特别是妨碍获得就业和工作来源以及必要的物资和服务，并妨碍近东救济工程处执行其规定任务的能力。委员会再次重申，迫切需要根据 2005 年 11 月以色列政府与巴勒斯坦权力机构缔结的《通行进出协定》和 1967 年近东救济工程处与以色列政府缔结的《科迈-米歇尔莫尔协定》，取消对近东救济工程处工作人员和物资流通实行的限制。

委员会仍然深为关切阻碍近东救济工程处提供服务 and 破坏其房舍的情况。委员会呼吁大会检查以色列对通过加沙过境点的工程处集装箱进行的直接征税和增加的限制，并考虑在其关于近东救济工程处的决议中呼吁以色列当局酌情退还这些收税。

委员会呼吁所有方面充分尊重国际法，包括国际人道主义法，并敦促近东救济工程处继续报告违反国际人道主义法的行为对其在巴勒斯坦被占领土上的行动造成的影响。

委员会仍对工程处无法接触它被以色列和巴勒斯坦当局羁押的工作人员并缺乏关于他们的消息感到关切。



---

委员会重申这一意见：巴勒斯坦难民的持久苦难表明了近东救济工程处的关键作用。委员会关切地注意到，在 2008 年，近东救济工程处在达到足够其继续提供适当服务的资金水平方面遇到困难。委员会非常赞赏近东救济工程处的主要捐助者提供的长期支持，同时敦促整个国际捐助界筹集必要资金，特别是在工程处的普通基金内筹集资金，以保证提供适当的服务。与此同时，委员会意识到，正在努力扩大捐助者基础，并鼓励近东救济工程处加紧这些努力。

委员会呼吁充分支持重建巴里德河难民营，并向那些在该难民营于 2007 年被摧毁之后流离失所的人提供救济援助。委员会敦促其成员和其他方面支持近东救济工程处关于重建该难民营的呼吁，并支持其毗邻社区。

近东救济工程处于 2008 年为巴勒斯坦被占领土发出 2.62 亿美元的紧急呼吁，是它迄今发出的数额最大的呼吁。委员会关切地注意到，近东救济工程处仅收到 1.76 亿美元，少于需要的数额。委员会呼吁捐助者们加倍努力，支持近东救济工程处在西岸和加沙开展的紧急行动。

委员会强调，它正在支持近东救济工程处的不断改革，以提高向难民提供服务的效力。委员会注意到，组织发展计划预算当前正在提供 14 个国际员额的经费。近东救济工程处改革的长期可持续性依赖于把这些职位纳入联合国经常预算。委员会声明，它继续支持制定 2010-2015 年中期战略，并在该战略与三个相应的两年期预算之间建立明确的联系。

委员会赞扬近东救济工程处工作人员的献身精神、承诺和不断参与。委员会鼓励进一步深化它与近东救济工程处的关系，并期待随时充分了解工程处所面临的资金和业务挑战。

委员会高度赞扬东道国对近东救济工程处的工作和活动予以的支持。

委员会借此机会赞扬近东救济工程处主任专员对巴勒斯坦难民作出的深切个人承诺，并衷心感谢她多年来的服务和领导。

咨询委员会主席

托尔·温内斯兰(签名)



## 第一章

### 导言

1. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)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,它已成为联合国最大的方案之一,负责救助 467 万名巴勒斯坦难民,雇有近 3 万名工作人员。
2. 近东救济工程处的使命是促进加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和叙利亚阿拉伯共和国境内巴勒斯坦难民的人类发展,直至找到难民问题持久而公正的解决办法。工程处通过提供各种基本服务实现这一目的。这些服务包括基本教育(在黎巴嫩包括中学)、综合基本保健、紧急救济、社会干预、小额供资、住房和基础结构支助。工程处直接为难民提供各种服务,这在联合国各机构中堪称独一无二。
3. 工程处的愿景是让每一个巴勒斯坦难民享有尽可能高标准的人类发展,包括充分发挥其作为个人以及作为家庭和社区成员的潜力,积极和有效参与社会经济和文化生活,并确信自己的权利得到捍卫、保护和维护。
4. 近东救济工程处在全球倡导保护和关怀巴勒斯坦难民。在人道主义危机和武装冲突中,工程处采取紧急干预措施以及在实地出现,成为国际社会关注的具体象征,最终有助于建立稳定的环境。

## 第二章

### 背景概述

#### A. 政治、经济和安全方面的各项发展

5. 2008 年，在巴勒斯坦被占领土，工程处的这一行动区继续经历了最为引人注目的事态发展。在加沙地带，这一年以重大冲突开始，又以重大冲突结束。哈马斯接管之后，2007 年 6 月以色列实行的封锁，以及马哈茂德·阿巴斯主席解散巴勒斯坦民族团结政府之举，严重地影响了巴勒斯坦人生活的所有方面，尽管某些人道主义必需品、紧急医疗后送和经特殊协调的少数巴勒斯坦人可以例外通行。失业率继续上升，更多私营企业关闭，进一步损伤了巴勒斯坦社会自力更生的能力。<sup>1</sup>

6. 2008 年 11 月，只有 579 卡车的货物运进了加沙地带，仅占 2005 年 12 月（哈马斯在巴勒斯坦议会选举中获胜一个月以前）运货量的 4%。<sup>2</sup> 因厨用煤气短缺，不得不实行配额制度，发放点排起长队，加沙地带的面包店一半都关了门。从 2007 年 6 月到 2008 年 6 月，食品价格上涨了 28%。由于缺乏燃料和零部件，也由于用户无力支付费用，供水以及固体垃圾和下水道处理系统受到严重的压力。每天约有 4 000 万公升未经处理的污水被抽入海域，街上每天堆积数百吨固体垃圾，给公共健康造成了严重危害。保健服务受到严重影响，因为医院无力维修救生医疗设备，也无法进口治疗癌症或其他疾病的药物。到加沙地带以外求医越来越困难。被禁止运入加沙地带的货物包括课堂用品和材料——铅笔、文具和印制教科书的纸张和墨水。除其它外，燃料的缺乏造成了加沙地带四所大学停课，垃圾收集中断，部分食品中止发放。据估计，年底运过埃及边界地下隧道的货物占有市场活动的 90%。1 月 23 日，与埃及边界的隔离墙被打开，2 月初重新关闭，其间数以千计的人得以往返于埃及。

7. 2007 年 12 月，以色列开始军事行动，一直持续到 2008 年，其间从加沙地带也发射了火箭。2008 年 2 月 27 日至 3 月 4 日的以色列军事行动标志着冲突的高峰。2008 年 6 月 19 日，以色列与哈马斯议定六个月的“停火”，这次停火于 11 月初结束。2008 年从加沙地带发射的 3 100 多枚火箭和迫击炮击中了以色列南部，

---

<sup>1</sup> 2008 年上半年，加沙 42% 的劳动力失业。巴勒斯坦工商联合会估计，加沙 98% 的工商企业处于闲置状况。

<sup>2</sup> 人道主义事务协调厅，加沙过境点网上数据及《人道主义监测》第 31 号（2008 年 11 月）。2008 年 12 月 1 日至 26 日，即，在 12 月 27 日开始的军事进攻之前，716 卡车的物资获准进入（《人道主义监测》第 32 号，2008 年 12 月）。

其中 1 月至 6 月发射了 2 280 枚，7 月至 10 月约 26 枚，11 月至 12 月 795 枚。<sup>3</sup> 12 月 27 日，以色列开始对加沙地带发起重大攻势。

8. 从本报告所述期间开始到 12 月 26 日，加沙地带已有 402 名巴勒斯坦人(包括 57 名儿童)在以色列军事行动中丧生。同一时期，从加沙地带发射的火箭和迫击炮炸死 6 名以色列平民和 8 名士兵，炸伤 51 名平民和 58 名士兵。在 12 月 27 日开始的进攻的头五天，以色列飞机轰炸了 300 多个目标。到 12 月 31 日，约有 350 名加沙人(包括至少 38 名儿童)丧生。同一时期，巴勒斯坦人向以色列发射的火箭杀死了四名以色列人，杀伤约 20 人。

9. 7 月和 8 月，在加沙地带发生一系列汽车炸弹事件，并爆发派别之间的战斗，使 13 个巴勒斯坦人丧生，其中包括两个儿童，另有 130 人受伤。这对哈马斯与法塔赫之间的和解努力是一个打击。

10. 在西岸，西岸隔离墙延伸地带继续发生封锁、拆毁房屋、扩张定居点、宵禁和收缴行动。同上一年一样，巴勒斯坦民众的生活条件日趋恶化，基本人权被剥夺。年底，据联合国人道主义事务协调厅报告，西岸各地仍有 620 个封锁障碍，而以色列定居点、前哨和西岸隔离墙继续扩张。西岸总共已有 40% 的区域实际上不让巴勒斯坦人进入。限制行动的做法严重影响了西岸的经济，造成各种困苦，限制了获得教育、保健及其他服务的途径。2008 年上半年，西岸 24.45% 的劳动力失业。在西岸北部建设巴勒斯坦权力机构安全部队能力的努力至少在通行限制放松的情况下取得了部分成功。

11. 2008 年，西岸的以色列定居者对巴勒斯坦平民的攻击次数据报有所增加。据联合国人道主义事务协调厅报告，2008 年前 10 个月中，发生了 290 起与定居者有关的暴力事件。而在 2 月份，一名以色列平民在迪莫纳被巴勒斯坦人体炸弹炸死。2008 年晚些时候，在两起不相关的事件中，耶路撒冷的巴勒斯坦人蓄意开推土机撞向公共汽车和其他车辆，杀死至少三名平民。3 月份，东耶路撒冷的一名巴勒斯坦居民攻击 Kiryat Moshe 区的一所神学院，杀死了八名神学院学生。

12. 2008 年前四个月，黎巴嫩的政治和安全局势恶化，围绕新总统选举呈现不明朗状态。5 月份，“未来阵线”和真主党的支持者在该国各地发生冲突，六天内有 80 人丧生，使紧张局面白热化。5 月 21 日黎巴嫩各派在多哈达成的协议促成了新总统选举，使真主党进入福阿德·西尼乌拉总理的内阁。安全局势仍然处于紧张状态，特别是在北部，6 月至 8 月期间，各派之间不时发生零星的激战。同时，巴勒斯坦各派之间的紧张局势在 2008 年下半年开始加剧，特别是导致了 Ein el-Hilweh 难民营的不稳定状态。

<sup>3</sup> 见以色列外交部网站。

13. 在叙利亚阿拉伯共和国和约旦，近东救济工程处和难民则幸运地享有安全稳定的环境。然而，伊拉克难民继续居住在这两个国家，助长了通货膨胀，也对政府和工程处提供的服务造成了巨大压力。

14. 报告所述期间发生的全球金融危机影响到所有五个行动区。某些政府补贴的减少使生活费用大大增加，在难民和公民当中都引起关切。东道国当局不得不提高公务员薪资。这对近东救济工程处产生了直接影响，因为本处工作人员的薪资是参照公务员薪资确定的。

## **B. 业务发展**

15. 近东救济工程处五个行动区的业务均以照顾难民的需求为基础，服务领域包括教育、保健、救济、社会服务、基础结构和难民营改善以及小额供资。报告所述期间，为了提高这些服务的质量，在组织发展进程下加强了方案管理并精简了支助服务。除了这些主流服务之外，近东救济工程处还针对本处任何行动区发生的紧急情况采取行动。自从起义于 2000 年 9 月开始以来，加沙地带和西岸的紧急情况给工程处的工作造成了最大的业务挑战，迫使工程处为受影响的难民提供紧急食品援助和现金援助，进行住所修复和创造就业机会，以此补充工程处的核心方案。近东救济工程处发起了一项筹资 2.38 亿美元的紧急呼吁。由于 2008 年上半年食品和燃料费用迅速上涨，这次呼吁的预算经过订正提高到 2.62 亿美元。到本报告所述时期结束时，已获认捐 1.76 亿美元。

16. 近东救济工程处为被占领土 190 000 个难民家庭提供了紧急食品援助。在加沙地带，为工程处学校的全部 20 万名学生推出了一项供餐方案，为 3 万贫困难民家庭分发了约 1 200 万美元的现金赠款，在加沙地带提供了 6 百万美元用于返回学校的费用。此外，近东救济工程处还为 56 000 名难民创造了 300 万个工作日。

17. 由于加沙地带的封锁造成了纸币短缺，迫使近东救济工程处从 2008 年 11 月 19 日开始中断为加沙地带 19 000 个赤贫难民家庭供付的社会福利款项。到 12 月，近东救济工程处的仓库几乎已成空库；即使处于“停火”状态，工程处也无法加强战略储备。工程处被迫将对 135 000 个家庭的紧急食品援助延迟到年底。

18. 在 12 月 27 日开始的以色列进攻期间，近东救济工程处为在工程处 50 个设施寻求避难的 5 万名巴勒斯坦人提供了临时住所。各项关键业务，包括食品的发放，只要可能即继续开展。

19. 在西岸，近东救济工程处在接触难民社区、满足其人道主义需求方面面临越来越多的困难。2008 年总共报告了 918 起通行事件，而 2007 年报告了 231 起。

20. 在黎巴嫩，尽管存在紧张的政治局势和脆弱的安全局势，近东救济工程处仍然得以几乎不间断地开展业务。5 月份，黎巴嫩部长会议决定收回 Nahr el-Bared 难民营所在的土地。6 月份，近东救济工程处和黎巴嫩政府联合呼吁筹资 4.45

亿美元，用于重建该难民营。到 2008 年底，仅获认捐 4 200 万美元。清理瓦砾的工作于 10 月份开始。近东救济工程处继续为从 Nahr el-Bared 难民营流散的难民提供临时住所、预制校舍和保健中心，并提供房租补助和食品援助。

21. 黎巴嫩政府采取了步骤，协同近东救济工程处、巴勒斯坦解放组织和人权非政府组织为黎巴嫩境内约 3 000 至 5 000 名所谓“无身份者”，即先前没有得到承认的居民身份或证明文件的巴勒斯坦人认证身份。

22. 在约旦和阿拉伯叙利亚共和国，巴勒斯坦难民继续受益于上文所述稳定的政治和安全环境，也受益于政府与近东救济工程处的圆满合作。

23. 近东救济工程处工作人员的安全仍然是一个令人关切的问题。在加沙地带，2 月 27 日，以色列的军事袭击波及近东救济工程处的一处设施，致使住在那里的一個学校工友的孙子丧生，死者只有 6 个月大。3 月 1 日，在以色列军事攻击期间，一名近东救济工程处工作人员在拉法仓库受伤。12 月 29 日，在 12 月 27 日开始的以色列对加沙发起的攻势中，由于军事攻击殃及近东救济工程处的一所学校，一名值班的学校警卫受伤后不治身亡。8 月 20 日在黎巴嫩，一名工作人员在 Nahr el-Bared 难民营工作时被未爆弹药炸伤。

24. 近东救济工程处感谢本处工作人员，认可他们的敬业和忠诚。特别表彰在被占领土和黎巴嫩工作的人员。工程处遗憾地指出，在该地区工作的联合国人员中，该处当地雇员是唯一没有危险津贴的人员。

### C. 组织发展

25. 2006 年 8 月，近东救济工程处开始了一项贯穿 2007-2009 年期间的宏大的管理改革举措。以“更有效地为巴勒斯坦难民服务：加强近东救济工程处的管理能力”为题发表了组织发展计划。该计划基于四个变革杠杆：方案管理；人力资源管理；组织流程和制度以及领导和管理。

26. 2008 年，近东救济工程处在达到方案周期管理最佳做法标准方面取得了重大进展，奠定了 2010-2015 年期间中期战略的基础。外地和方案中的关键工作人员接受了需求评估和规划方面的培训。工程处开展了所有行动区的需求分析，并在 2010-2011 年两年期间开始成果制规划。工程处的业绩指标框架也相应得到了审查和修订。<sup>4</sup> 连同这些战略和规划努力，工程处在采纳成果制预算编制最佳做法方面采取了重要的最初步骤。

<sup>4</sup> 在这方面，工程处认识到必须制定更具战略性并面向成果的指标，在没有这些指标的情况下工程处往往就基于活动和投入的业绩措施进行衡量和报告。根据新的指标框架进行检测和报告的能力将在 2009 年期间进行开发。新的指标框架将反映在后续的年度报告中。



27. 在人力资源管理方面，工程处为新的绩效管理、员额叙级和薪酬制度制定了一套框架和原则，将在组织发展执行过程的晚些时候予以采纳。
28. 同样作为组织发展进程的一部分，近东救济工程处对征聘、采购和资产管理的决策方法进行了变革。这些变革都与下放决策权、强化问责制以及改善监测、报告和监督的承诺相符。
29. 近东救济工程处继续推行内部监督机制改革，以响应 2007 年晚期开展的外部质量评估审查。
30. 近东救济工程处已经着手开始采购和启用一个企业资源规划系统。由外部咨询人进行的差距分析表明，采用此类系统很有必要。
31. 近东救济工程处制定了一项行动计划，以便在各个级别将安保纳入主流。这也是为实行近东救济工程处的安保政策所采取的一个步骤。
32. 除了近东救济工程处在组织发展计划之下进行的评估之外，美利坚合众国的政府问责局也开始审查工程处的管理控制系统，以保证美国的捐款得到妥善使用。

#### **D. 法律事项**

##### **工程处工作人员**

33. 以色列当局以安全考虑为理由，继续限制近东救济工程处人员在巴勒斯坦被占领土上的行动自由。这些限制包括封锁约旦河西岸和加沙地带；禁止联合国车辆中的当地工作人员使用以色列和加沙地带之间的埃雷兹检查站或艾伦比桥，并限制其在以色列境内或被以色列兼并的部分被占领土内旅行；对进入以色列和东耶路撒冷的当地工作人员实施烦琐的许可证手续。在许多情况下，即便完成手续也无法得到许可证。
34. 在当地工作人员获得许可证后，他们仍被要求徒步通过埃雷兹检查站。只有持有联合国通行证或以色列外交部颁发的黄卡的国际人员才能免于步行通过。埃雷兹过境点的程序往往耗时甚长，在加沙走廊一侧的平均等待时间为 50 分钟，从而危及工作人员的安全。当地工作人员往往被完全禁止使用该过境点。在进入东耶路撒冷的检查站(许多情况下)以及在埃雷兹过境点(若干情况下)，以色列当局拒绝允许乘坐联合国车辆的近东救济工程处工作人员不经车辆搜查就通行，从而违反了联合国的豁免权。
35. 上述限制措施不符合《联合国宪章》、1946 年《联合国特权和豁免公约》(《1946 年公约》)以及 1967 年《科迈-迈克尔莫尔协定》，后者规定以色列政府有义务“尽便利近东救济工程处开展其工作，仅须执行从军事安全的考虑所必需的条例或安排”。
36. 在工程处看来，大多数措施与军事安全无关，只是警务或出于行政上的便利。然而，以色列当局坚持认为这些限制措施对于保护以色列免遭恐怖分子威胁很有必要。



37. 在西岸，与以色列军事联络官的协调工作得到加强。然而，工作人员在若干以色列检查站的行动受到进一步的和无法预测的限制，尤其是那些控制进入东耶路撒冷的检查站。本报告所述期间，以色列当局对西岸施加的行动限制导致损失 2 199 个工作日，相当于大约 86 000 美元的损失。工程处仍然难以在西岸隔离墙和 1949 年停战线之间的区域提供服务，在巴塔地区尤为如此。在加沙地带，工作人员的行动受到以色列军事入侵和总体安全局势的影响。

38. 当地工作人员需要从以色列当局处获得许可证通过埃雷兹过境点。工程处的许可证申请中有 22% (515 份中的 114 份) 被驳回，一些当地工作人员无法离开加沙地带公干。去年 11 月，一名国际工作人员持有效服务签证进入以色列就任加沙地带的一个职位，结果在本古里安机场被以色列当局羁押超过 48 小时，受到质询并被拒绝入境。工程处提出抗议称拒绝入境违反了《1946 年公约》。截至本报告期间结束，该事件仍未解决。

39. 埃及与加沙之间的拉法过境点总共开放 92 天。13 个近东救济工程处工作人员作为例外情况，经过与埃及当局事先协调，才获准过境前往其他业务地点出差。其中三名工作人员被迫等待了 16 天才获准再次进入加沙。

40. 本报告所述期间，约旦和阿拉伯叙利亚共和国或巴勒斯坦权力机构没有对近东救济工程处工作人员施加重大行动限制。

41. 在黎巴嫩北部，黎巴嫩当局以安全考虑为理由，偶尔在巴里德河难民营入口处要求搜查工程处的车辆。工程处对这些事件提出了抗议，理由是，这样的搜查侵犯了联合国的豁免权。这个问题在 10 月 10 日的一次会议上得到解决，此后，没有再遇到搜查进入该难民营的工程处车辆的要求。

42. 截至 2008 年底，共有 20 名工作人员被羁押，其中以色列当局羁押 11 人，巴勒斯坦当局 6 人，阿拉伯叙利亚共和国当局 2 人，约旦当局 1 人。约旦当局允许工程处接触其被羁押的工作人员。尽管工程处根据大会第 36/232 号决议反复提出要求，以色列当局仍未允许工程处接近其被羁押的工作人员，或提供有关被羁押者的任何信息。截至本报告所述期间结束，尽管提出要求，巴勒斯坦当局仍未允许工程处接近被羁押的工作人员。

### 工程处的服务和房地

43. 工程处的人道主义货物进入加沙地带的通常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。以色列当局继续对进入加沙地带的运输货物征收过境费，迫使近东救济工程处在 2008 年支付了 122 640 美元。在工程处看来，这种收费是一种直接征税，根据《1946 年公约》应予以免除。以色列当局在 2008 年全年以安全事件和警报为由，对所有的集装箱运输车关闭卡尔尼过境点，近东救济工程处的全

部集装箱运输不得不通过索法或凯雷姆沙格姆的过境点进入。由于后两个过境点均没有接收集装箱的能力，所有的集装箱运输必须在港口改为装到货盘上才能运输至加沙地带。此外，索法过境点在预定开放的 299 天内关闭进口 137 天(46%)，凯雷姆过境点在预定开放的 366 天内关闭进口 191 天(52%)。卡尔尼过境点的关闭以及把所有集装箱货物装到货盘上的要求导致了存储费、滞期费、运输费和装卸货盘费，共计约 217 万美元，其中包括大约 66 万美元的装卸货盘费用。

44. 向加沙地带进口建筑材料几乎被完全禁止。尽管以色列当局允许进口某些材料以使工程处能够为夏季青少年活动修建临时设施，由于禁止进口的原因，截至本报告所述期间结束，工程处预期价值 7 600 万美元的项目仍被搁置。以色列当局借口安全考虑，还拒绝允许用于工程处办事处的电子白板和防弹玻璃向加沙地带的进口。自 2008 年 11 月 13 日以来，以色列当局还以安全考虑为理由，拒绝允许工程处的外交邮袋不经 X 光检查就通过埃雷兹过境点。联合国对此提出抗议，认为此种拒绝违反了《1946 年公约》。

45. 在黎巴嫩，建筑材料进入南部营地需经过黎巴嫩陆军的批准。所有批准都在 24 小时之内下达，因此这一程序在 2008 年期间没有造成重大延误。

46. 在西岸和加沙地带的业务支助干事方案继续开展。该方案在下列方面发挥了极具价值的作用：协助维护联合国的中立性；方便工程处工作人员、车辆和货物通过检查站并进入受到以色列军事行动影响地区；支持工程处的方案和举措；监测巴勒斯坦人口中的人道主义危机；检查工程处的设施；为包括流离失所者在内的难民提供保护措施。在加沙，该方案在武装冲突期间和之后为工程处的紧急人道主义对策提供了协助。

47. 《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，七次强行进入近东救济工程处在西岸的房地。在加沙地带，近东救济工程处的房地 31 次遭到以色列的军事打击或炮击，从而受损，其中 28 次发生在 2008 年的最后五天。

48. 在西岸，巴勒斯坦权力机构安全部队两次进入近东救济工程处房地。另外，一名武装巴勒斯坦人在近东救济工程处的设施内发射武器，还有一名学生的父亲进入近东救济工程处的学校，袭击了一名教师。在加沙地带，巴勒斯坦安全人员三次进入近东救济工程处设施，巴勒斯坦武装分子两次强行进入近东救济工程处设施。一名武装巴勒斯坦人向一个安置项目的近东救济工程处卫兵哨所投掷了一枚手榴弹，近东救济工程处的一所学校被来自军事训练场方向的子弹损坏。

49. 11 月间，阿拉伯叙利亚共和国境内近东救济工程处一处设施中的幼儿园被关闭三天。在政府主管部门解释说，关闭出于失误之后，该幼儿园重新开放。在约旦或黎巴嫩没有发生侵入近东救济工程处房地的事件。

## 其他事项

50. 2008 年期间，巴勒斯坦权力机构共返还近东救济工程处总额 1 076 049 美元的增值税。截至 2008 年 12 月 31 日，巴勒斯坦权力机构仍然拖欠工程处的增值税总额约为 2 630 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。

51. 本报告所述期间，同过去一样，工程处被要求向叙利亚当局支付港口费和其他费用，这违背了联合国和阿拉伯叙利亚共和国于 1948 年签署的协定。2008 年，工程处共支付总额为 17 328 美元的各种费用。尽管外交部表示将考虑此事，但截至本报告所述期间结束时，这件事仍未得到解决。

## 工程处行动区内巴勒斯坦难民的法律地位

52. 尽管应适用各种协定，包括 2005 年 11 月 15 日《通行进出协定》，但包括巴勒斯坦难民在内的巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土内以及进出这些领土的通行均受到以色列的严格控制，并且必须遵守一套复杂的许可证制度。巴勒斯坦难民可以获取身份证件，但以色列当局对人口登记册进行管理并控制西岸、耶路撒冷和加沙地带身份证件的发放。巴勒斯坦难民充分享受巴勒斯坦权力机构提供的服务，并享有与其他巴勒斯坦居民同样的选举权。

53. 登记在册的巴勒斯坦难民中，居住在约旦的人数最多。其中大多数有约旦公民身份，根据法律有权工作并可利用政府机构的服务和其它援助。然而，对于 1967 年离开加沙地带的巴勒斯坦难民及其后代，只是发放两年有效可续期的约旦护照，但没有全国身份号码。《1996 年劳工法》要求非约旦人必须具有合法居留以及有效护照和许可证才能合法工作。是否能获得社会保障福利要看工作者原籍国的对应优待，这一规定导致巴勒斯坦难民不具备这种资格。约旦政府向巴勒斯坦难民和流离失所者提供教育、公用事业服务、补贴和口粮、难民营服务、医疗保健、公共安全和社会服务。

54. 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，这两类职业他们以前都不能从事。巴勒斯坦难民事实上依然不得从事某些职业。难民失业率高，生活条件恶劣。向近东救济工程处登记的所有巴勒斯坦难民都获得身份证件，并可获得可续期的旅行证件。现在依然生效的一项 1957 年法令管理着巴勒斯坦难民的行动，他们实际上可以自由改变在该国境内的居住地。巴勒斯坦难民可享受的政府服务有限，必须几乎完全依赖近东救济工程处获得基本服务。禁止巴勒斯坦难民购买不动产的立法仍然有效。

55. 阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民继续充分享受政府提供的各项服务，可以进入劳务市场，但 1956 年 7 月 10 日当天或之后抵达阿拉伯叙利亚共和国的难民除外，不得在政府中任公职。巴勒斯坦难民享有几乎与叙利亚公民一样

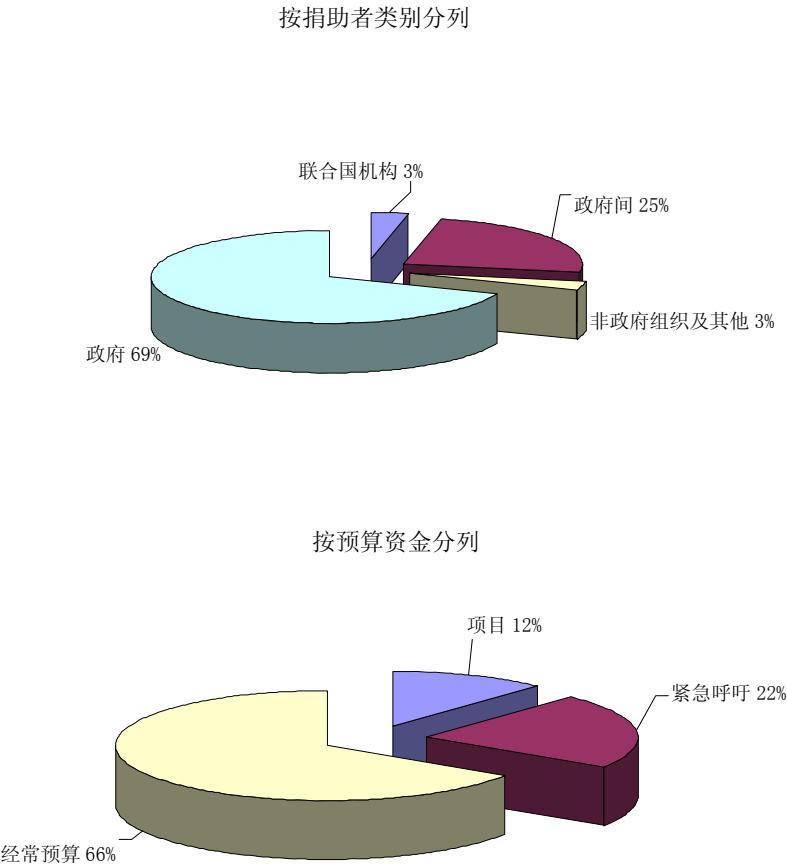
的法律保护，但无权归化或投票。阿拉伯叙利亚共和国政府向巴勒斯坦难民提供的服务包括教育、保健、住房、水电、安全和社会服务等等。

E. 财务概况

1. 经费来源

56. 除了由大会通过会员国向联合国经常预算缴纳的分摊会费为国际工作人员额提供经费之外，近东救济工程处的业务、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。

图 1  
按捐助者类别和预算经费分列的经费来源分布情况



## 2. 支出

57. 2008 年，工程处预算总额为 8.971 亿美元，实际支出为 8.071 亿美元，用于经常预算、项目和紧急呼吁活动。最大部分是经常预算下支出 4.96 亿美元，占总支出的 61.5%。紧急呼吁活动和项目分别占 23%和 15.4%。自助性小额供资在总支出中所占比例不足 1%。

58. 同过去一样，教育仍是 2008 年的最大方案，支出大约占年度总预算的 60%(见表 1)。

表 1

### 2008 年近东救济工程处经常预算

(单位：百万美元)

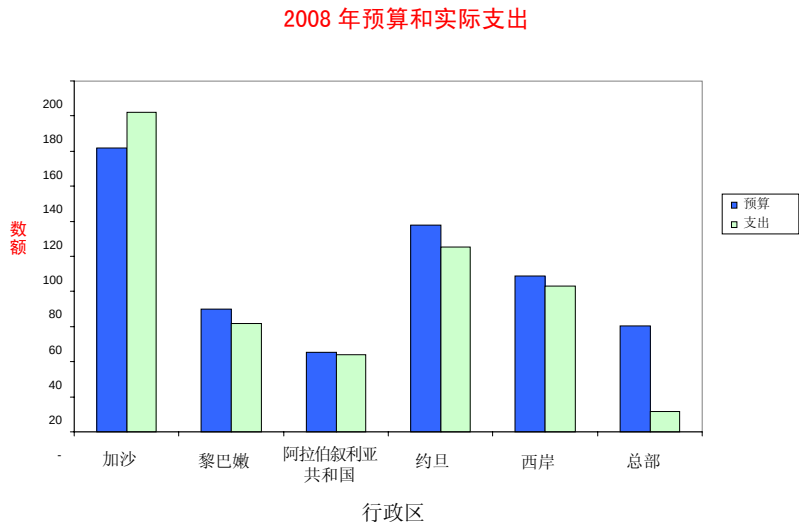
|           | 预算           | 支出(数额)       | 支出<br>(占总额百分比) | 无供资部分<br>(数额) | 无供资部分<br>(百分比) |
|-----------|--------------|--------------|----------------|---------------|----------------|
| 教育        | 281.6        | 298.0        | 60             | (16.4)        | (5.8)          |
| 卫生        | 106.1        | 88.8         | 18             | 17.3          | 16.3           |
| 救济和社会服务   | 53.3         | 52.9         | 11             | 0.4           | 0.1            |
| 业务支助      | 36.4         | 29.5         | 6              | 6.9           | 19.0           |
| 共同事务      | 48.7         | 27.0         | 5              | 21.7          | 44.6           |
| 其他        | 18.5         | —            | —              | 18.5          | —              |
| <b>共计</b> | <b>544.6</b> | <b>496.2</b> | <b>100</b>     | <b>48.4</b>   | <b>8.9</b>     |

59. 无供资部分为 4 840 万美元，源于按需要编制的预算与捐助者捐款之间的差额。由于资金短缺，整个工程处必须严格实行节约措施。

60. 图二说明了 2008 年工程处各行动区的经常预算和实际支出。在加沙外地超支的原因是 2008/2009 学年为了学校开展创优活动而增聘教师。

图二  
按行动区分列的预算和实际支出比较

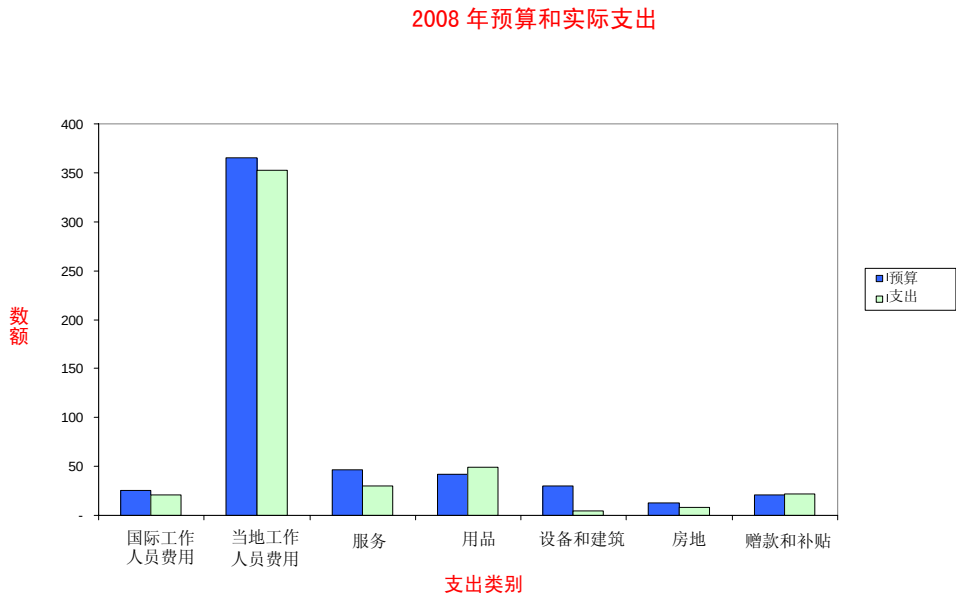
(单位: 百万美元)



61. 图三按支出类别对 2008 年预算和支出进行了比较。

图三  
按支出类别分列的预算和实际支出比较

(单位: 百万美元)



第 章

方

A. 一 行情况分

62. 在黎巴嫩，除中学教育外，近东救济工程处还提供小学和预备班教育。大约 50 万儿童受益于此类服务，此外还提供技术和职业教育、教师培训、就业安置和职业指导以及一定数量的奖学金。2008 年的重点包括：

(a) 在捐助者、民间社会组织和联合国系统其他机构的参与下，发起了无暴力学校倡议。向学校提供工具包，以便于学校制定和执行有助于营造一个有效和谐的教育环境的行为准则和方法。

(b) 近东救济工程处对约旦和阿拉伯叙利亚共和国的 4 年级和 8 年级进行了监督学习成绩的试点测试。这些测试的结果将用于进行跨行动区的学习情况比较，2009 年将在所有行动区开展。

(c) 一个加沙地带恢复计划向学校管理人员和教师提供支助，以改善 1-4 年级的阿拉伯语和数学的教学。

(d) 编印了更多人权、解决冲突和容忍方案材料。

表 2

按 分列的业<sup>a</sup>

| 预期成绩                                                                                     | 业绩指标                      | 成绩                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| 保持和提高向巴勒斯坦难民提供的各级教育的质量：保持一个有利于学习的环境；改善和建造各种设施，以满足难民人口自然增长产生的需要；提高工程处教学和训练工作人员的技能 and 能力。 | (一) 保持较高的小学生及格率           | 计量单位：百分比<br>目标：96<br>结果：90.95 |
|                                                                                          | (二) 保持较高的预备班学生及格率         | 目标：98<br>结果：92.84             |
|                                                                                          | (三) 保持较低的小学学生辍学率          | 目标：0.35<br>结果：0.32            |
|                                                                                          | (四) 降低预备班学生辍学率            | 目标：2.65<br>结果：2.60            |
|                                                                                          | (五) 新建教育设施或建造或翻新其他基础设施的数目 | 计量单位：设施数目<br>目标：350<br>结果：282 |

| 预期成绩 | 业绩指标                       | 成绩                                     |
|------|----------------------------|----------------------------------------|
|      | (六) 培训的各类教育工作者(教学和非教学人员)数目 | 计量单位: 工作人员数目<br>目标: 1 800<br>结果: 1 937 |
|      | (七) 改善小学的师生比例              | 计量单位: 比率<br>目标: 30: 1<br>结果: 30.67: 1  |
|      | (八) 改善预备班的师生比例             | 2008 年目标: 23: 1<br>2008 年结果: 23.86: 1  |
|      | (九) 实行二部制的学校               | 计量单位: 学校数目<br>目标: 470<br>结果: 529       |

<sup>a</sup> 该表提供的数字均来自 2007/08 学年。学年从 9 月开始, 到次年 6 月结束。

## 大 动

63. 设立了新版的学生登记系统以及安置和职业指导系统。

64. 通过设立 Cisco 的无线局域网基础知识、Cisco 网络安全基础知识、Cisco 信息技术必备知识学院项目、国际计算机应用资格证书、计算机辅助设计项目等科目, 开始信息技术科目标准化的工作, 以便开展认证。该部门还设立了 50 个远程教育课程, 供其培训设施采用。

65. 在黎巴嫩北部新建了一个职业技术教育培训中心, 为巴勒斯坦青年难民开设九个半职业性质和手工艺课程。Nahr el-Bared 技术职业培训中心现已全面投入运行, 2008/2009 学年有 182 名学员注册。

66. 大马士革培训中心在利用不断扩大的阿拉伯叙利亚共和国劳动市场的总体工作中, 就其七个课程开展了一年期学制的试点。今后将在阿拉伯叙利亚共和国外地方案关于扩大青年难民就业的优先工作中进一步开展创新。

67. 近东救济工程处的职业技术培训毕业生的就业率仍然很高。在 2006/2007 年近东救济工程处培训中心的 2 800 名毕业生中, 77.4%在一年内就业。

## B. 二 行情况分

68. 近东救济工程处保健方案的目标是在其五个行动区内保护、维持和促进登记的巴勒斯坦难民的健康状况。2008 年的重点包括:



(a) 与日本国际协力事业团合作编制了一份新的妇幼保健手册，在西岸和加沙地带启用世界卫生组织(卫生组织)的新发育监测表，并计划于 2009 年将该监测表推广到约旦；

(b) 与美国疾病防治中心开展联合活动，并在近东救济工程处的所有行动区内开展全球青年烟草调查。调查结果将于 2009 年初发表；

(c) 修订和更新关于非传染疾病的技术性指示；

(d) 根据卫生组织的最新指示更新扩大免疫方案监督准则；

(e) 首次制订了关于卫生制图和地理信息系统的指示；

(f) 与卫生组织的一个顾问合作，制订了一套近东救济工程处保健中心基础设施标准，以供外地管理人员使用。

表 3

**按 分列的业**

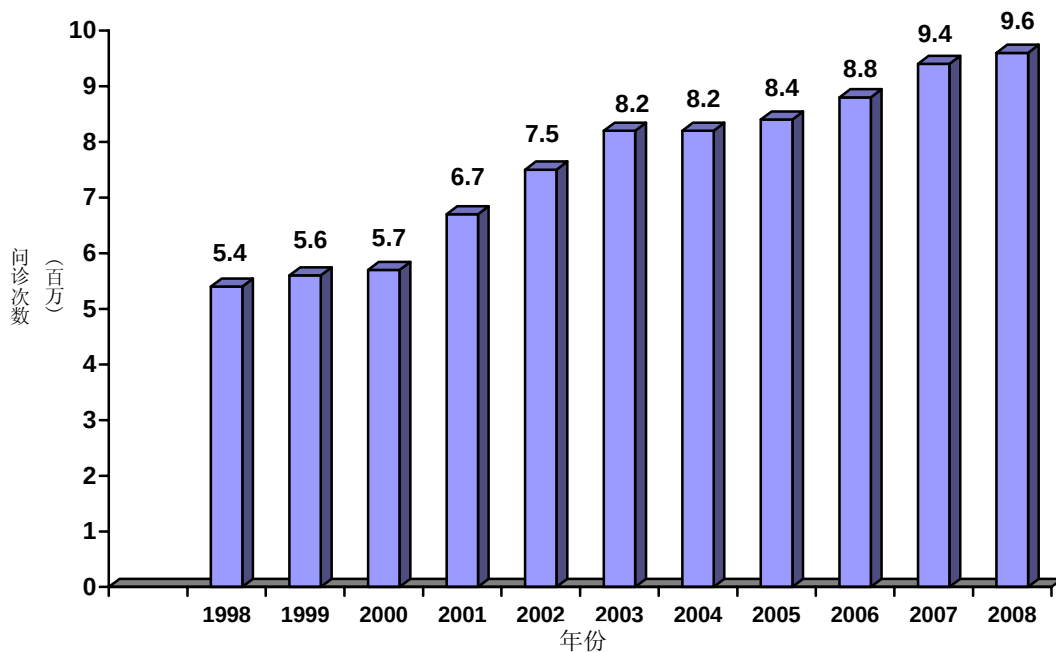
| 业绩指标                                          | 实数    | 目标数   |
|-----------------------------------------------|-------|-------|
| 每 1 000 活产的婴儿死亡率                              | 22    | 22    |
| 每 1 000 活产的儿童死亡率                              | 24.4  | 25    |
| (在所有新登记的孕妇中)怀孕头三个月期间在近东救济工程处产前检查诊所登记的孕妇       | 74.9% | 70%   |
| 产前至少四次到诊所接受产前检查的孕妇                            | 90.3% | 90%   |
| 由接受过培训的人员接生的婴儿                                | 99.9% | 98%   |
| 有 0 至 3 周岁婴儿，且到近东救济工程处妇幼保健所门诊的母亲中使用避孕方法的人所占比例 | 55.4% | 55%   |
| 总生育率                                          | 3.2   | 3.2   |
| 注射破伤风预防针的孕妇                                   | 99.6% | 95%以上 |
| 接种了全部疫苗的 12 个月大的婴儿                            | 99.6% | 95%以上 |
| 接受了全部加强针注射的 18 个月大的婴儿                         | 99.4% | 95%以上 |
| 新生儿破伤风和脊髓灰质炎的发病率                              | 0     | 0     |
| 涂片阳性肺结核病例的治愈率                                 | 100%  | 100%  |
| 每个医生每日平均问诊人数 <sup>a</sup>                     | 103   | 70    |
| 可得到安全饮水的营地住所                                  | 99.8% | 98%   |

<sup>a</sup> 近东救济工程处初级保健设施的工作量已增加 7.3%，从 2007 年每个医生平均 96 个病人增加到 2008 年底的 103 个病人。

69. 向难民提供的问诊次数增加 2.2%，达 960 万次(见图四)。接受医院治疗的难民总人数增加了 14%，达 84 323 人，牙科问诊增加 1.6%，达 748 995 次。

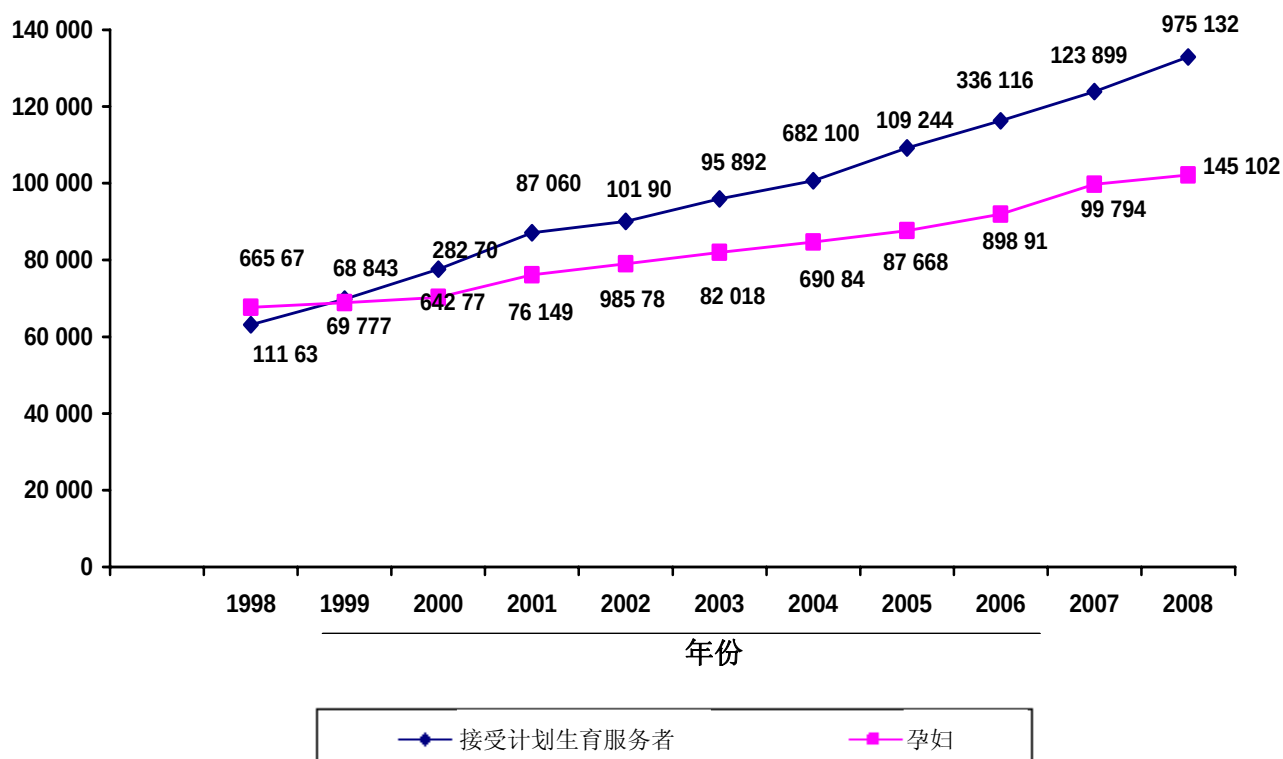
图四

1998 2008 年治 服务 情况



70. 新登记的孕妇人数增加 2.4%，达 102 145 人，接受产后护理的人数增加 3.7%，达 89 418 人，接受计划生育服务的人数增加 7.3%，达 132 975 人(见图五)。

图五  
1998 2008 年 计 服 务 者 的



71. 接受近东救济工程处保健设施观察的非传染疾病 者人数从 164 312 人增加到 177 223 人。

### C. 救济和 会服务 行情况分

72. 提供的服务包括：粮食支助；收容所改造和对特困家庭提供现金援助；基于社区的社会服务；维护已登记难民的记录。2008 年的重点包括：

(a) 制定赤贫和绝对贫困线，为五个行动区制订了代理参数收入检查公式。在约旦和加沙地带对这个公式进行了测试；

(b) 脆弱的孕妇和 妇女将根据一个新的基于贫困程度的方法得到食物援助，援助时间可长达 12 个月。这个方法取代了过去基于地位的产前和产后支助方法；

(c) 进行了一次外部评估，以评估通过基于社区的康复方法来 助 疾难民的效率和效力；

(d) 在黎巴嫩建立两个为 175 个 疾儿童服务的设施，其中配备了理疗师、言语 治专家和职业治疗师。

表 4

## 救济和社会服务按分列的业

| 预期成绩                                     | 业绩指标                                | 成绩                   |                                                                                 |
|------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|                                          |                                     | 2008 年目标             | 2008 年结果                                                                        |
| 每季度给特困家庭提供口粮和现金补贴的“安全网”支助有所改善            | 口粮和现金补贴发放数相当于预计上限的百分比               | 100%                 | 每季度平均有 250 024 个受益人接受口粮和现金补贴，相当于年度预计口粮/现金补贴上限 (254 249 人) 的 98%                 |
| 向面临紧急财务危机的难民家庭及时提供更多选择性现金救助              | 接受现金救济的特困和非特困家庭与上一个报告期相比增加的百分比      | 特困家庭：12%<br>非特困家庭：3% | 3 064 户特困家庭 (占特困家庭总数的 4.5%) 受益；65 户非特困家庭得到救助，占非特困家庭总数的 1%。由于工程处实行紧急措施，特困户目标没有实现 |
| 及时进行核证和修改，以保持对存有所有登记难民资料的电子化登记册不断进行更新的能力 | 为难民和政府、联合国机构或有资格的官员办理的修改与核证的数目所占百分比 | 100%                 | 完成了 473 635 项修改并处理了 162 890 项核证请求，相当于 100% 完成了收到的所有请求                           |
|                                          | 总部在两个星期内办理的新登记所占百分比                 | 100%                 | 救济和社会服务部核准了 211 项新登记申请，占批准案件数的 86% 以及待批、收到和驳回申请总数的 36%                          |
| 妇女的发展机会增多                                | 受益于技能培训活动的妇女人数                      | 9 000                | 9 619 人；达到目标                                                                    |
| 残疾人获得的服务和机会增多                            | 接受直接康复服务的残疾人数                       | 17 500               | 16 490 人；由于预算限制，没有达到目标                                                          |
| 儿童和青年参加教育、文化和活动的情况改善                     | 儿童参加人数                              | 37 500               | 49 250 人；由于加沙夏季青少年活动举措，参加的儿童和青年增加                                               |
| 为更多难民提供信息和技能培训机会                         | 受益于各种款产品的户人数                        | 2 500                | 2 507 人；达到目标                                                                    |

73. 总共有 4 396 个伊拉克巴勒斯坦难民在约旦和阿拉伯叙利亚共和国接受食物、现金或二者结合起来的援助。
74. 只为 750 个其母亲是登记的难民，但与非难民结 的儿童办理了登记，向 4 952 人提供了食物和现金。由于资源限制，工程处无法办理所有家庭的手续。
75. 作为巴勒斯坦难民记录项目的一部分，截至 2008 年底，对 14 527 546 份家庭 案文件进行了 和电子归 。全部家庭 案文件的 将于 2009 年第一季度完成。
76. 在该年度，有 20 个得到工程处支持的社区组织发放了 2 061 笔 款(其中 85% 是发放给妇女)，偿还率为 98%。
77. 选 性现金援助使 3 129 户面临各种紧急财务情况的家庭受 。由于预算减，把现金援助经费减少到 2005 年 款的 16%，很多申请人没有得到援助。
78. 在这个年度共修理或建造了 449 个社会安全网家庭住所。这个数字相当于全部经查明需要修复的住所的 2.5%。
79. 由于工程处电信系统的带 不够以及来自巴勒斯坦被占领土的工作人员为培训进行的旅行受到限制，网上难民登记信息系统的启用被拖延。
80. 总共向加沙地带的 65 040 名和约旦的 7 032 名赤贫个人提供家庭收入补贴，用以在 2008 年后六个月 补食物方面的贫穷缺口。
81. 在黎巴嫩，小额信 社区支助方案正利用 的支助，同三个非政府组织合作举办一个 300 万 元的项目，以恢复由于 Naher El-Bared 难民营被摧毁而受影响的企业。截至 2008 年底，已经恢复了价值 654 150 美元的 188 个企业。

#### D. 额 行情况分

82. 工程处的小额供资部为小 企业、 企业、家庭消费和住房需求提供信 ，改善 企业家的生活质量，减少失业和贫困，积 家庭资产，提高住房存量，增强妇女能力，并为青年提供经济机会。2008 年的重点包括

(a) 整个方案完全自力更生，总业务自给自足率达到 3 200 万美元放 总额的 112%。业务自给率分别为：西岸 128%、阿拉伯叙利亚共和国 108%、约旦 100%、加沙地带 95%；

(b) 2008 年的方案推广创下纪录，共放 25 000 笔，总价值 3 169 万美元，产生业务费用近 500 万美元，收益 60 万美元。18 年来方案共放 166 000 笔，总价值 1.81 亿美元；

(c) 2008 年, 本方案在被占领土保持了领先小额供资组织的地位, 同时继续扩大其在约旦和阿拉伯叙利亚共和国的业务。2008 年其分支机构网络增长到 17 个办事处;

(d) 本方案实现了产品多样化, 在西岸和约旦引入了一个新的强化的 企业 款产品, 在阿拉伯叙利亚共和国引入了一个新的妇女家庭信 产品, 并把消费信 产品推广到约旦和阿拉伯叙利亚共和国;

(e) 在 和阿拉伯 业投资发展局的 助下, 本方案的 款资本增加了 150 万美元, 达 1 635 万美元;

(f) 由石 输出国组织国际开发基金资助的 al nd 信托基金为被占领土上的巴勒斯坦企业提供资助, 共发放 6 736 笔 al nd 企业 款, 价值 1 105 万美元。该信托基金目前资金总量为 687 万美元, 总共为 18 068 家企业提供了 款, 价值 2 347 万美元。

表 5

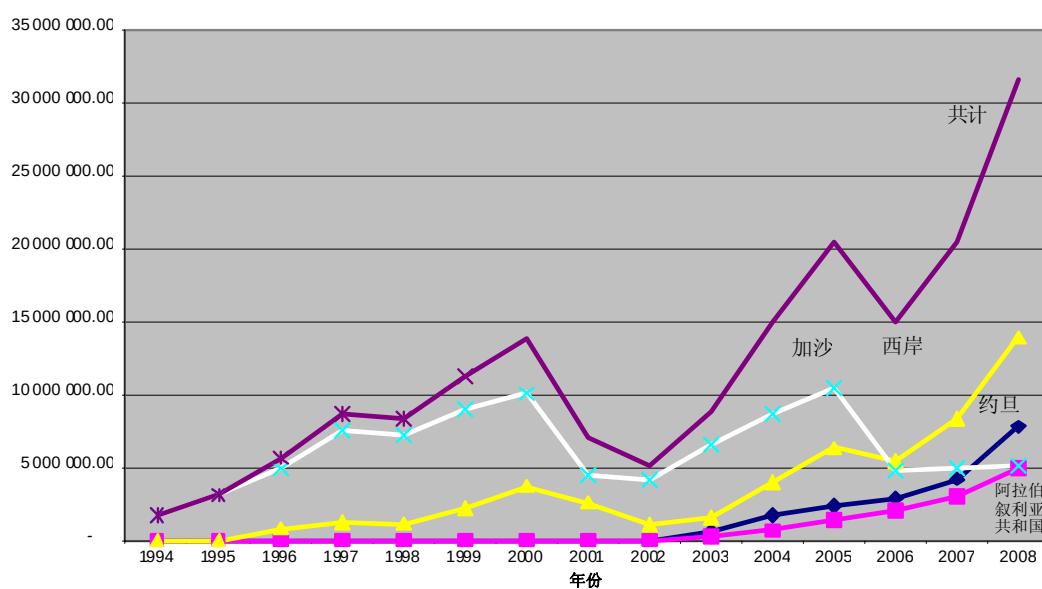
### 额 按 分列的业

| 预期成绩                  | 业绩指标               | 成绩        |           |
|-----------------------|--------------------|-----------|-----------|
|                       |                    | 2008 年目标  | 2008 年结果  |
| 企业信 和强化的 企业信          |                    |           |           |
| 企业的发展和创收机会增多          | (一) 放 笔数           | 36 000    | 17 949    |
|                       | (二) 放 额            | 3 000 万美元 | 2 389 万美元 |
| 未偿 款组合改善和当前 款数目增加     | (一) 未偿还 款笔数        | 15 000    | 11 575    |
|                       | (二) 未偿还 款额         | 1 450 万美元 | 1 101 万美元 |
|                       | (三) 偿还率            | 97%       | 98%       |
| 集体 保 款和妇女家庭信          |                    |           |           |
| 女性 企业家的能力提高           | (一) 发放给妇女的 款笔数     | 9 600     | 2 776     |
|                       | (二) 放 额            | 412 万美元   | 120 万美元   |
| 未偿妇女 款组合改善            | (一) 未偿还的向妇女提供的放 笔数 | 5 300     | 1 847     |
|                       | (二) 未偿还 款额         | 175 万美元   | 50 万美元    |
|                       | (三) 偿还率            | 97%       | 98%       |
| 消费 款                  |                    |           |           |
| 向无法获得 行信 的穷人提供的金融服务增加 | (一) 放 笔数           | 16 800    | 3 871     |
|                       | (二) 放 额            | 1 080 万美元 | 452 万美元   |
| 向消费用户提供的未偿 款组合改善      | (一) 未偿还放 笔数        | 6 600     | 3 336     |

| 预期成绩          | 业绩指标       | 成绩       |          |
|---------------|------------|----------|----------|
|               |            | 2008 年目标 | 2008 年结果 |
|               | (二) 未偿还 款额 | 460 万美元  | 241 万美元  |
|               | (三) 偿还率    | 97%      | 96%      |
| 住房 款          |            |          |          |
| 小 企业的商业发展机会增多 | (一) 放 笔数   | 1 044    | 267      |
|               | (二) 放 额    | 594 万美元  | 195 万美元  |
| 未偿 款组合改善      | (一) 当前放 笔数 | 700      | 617      |
|               | (二) 未偿 款额  | 320 万美元  | 239 万美元  |
|               | (三) 偿还率    | 97%      | 98%      |

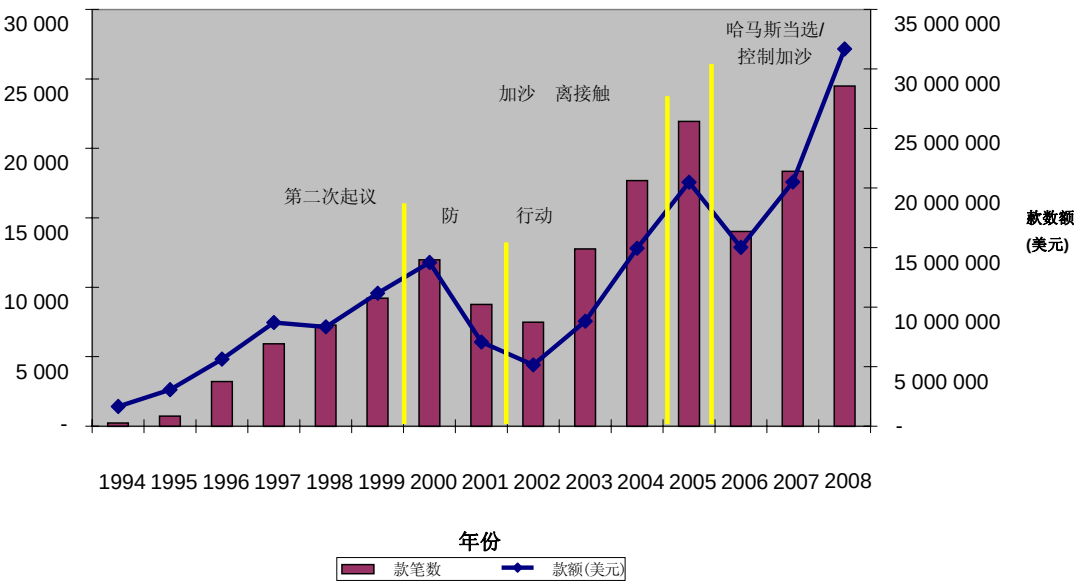
83. 对加沙地带实行的长达 18 个月的边境关闭和经济封锁严重限制了私营部门。幸存的企业越来越依赖于通过 加沙和埃及边境 的地下隧道网络运输来的各种货物。 然隧道提供了一条重要的经济生命线来维持最低水平的商业活动，这种未加监管的系统无法维持整个私营部门，也无法维持加沙地带创造就业机会所需要的工业基础。在这种情况下，本方案在加沙地带的信 推广活动继续停滞不前，在 2008 年仅发放了 2 800 笔 款，总价值 505 万美元。与之相比，2005 年的数字为 12 685 笔 款，总价值 1 038 万美元(见图六)。

图六  
的 数额



84. 尽管在加沙地带的业务 展停滞不前，本方案在 2007 至 2008 年期间仍然实现了信 推广 50%的增长。这主要是由在西岸创纪录的推广活动所推动的，在西岸共发放 9 000 笔 款，价值 1 400 万美元。
85. 除了在西岸的 展以外，本方案还继续在约旦和阿拉伯叙利亚共和国实现增长。在这三个地区的小额供资活动的 展使得本部门在 2008 年实现自给自足，并补贴了加沙地带几乎 7 万美元的损失。
86. 在约旦，本方案通过在阿曼和 尔卡的四个分支办事处发放了共计 5 600 笔 款，总额 777 万美元。
87. 由于缺乏合适的租 场地，本方案原计划 2008 年在阿拉伯叙利亚共和国阿勒 进行的 展活动被迫推迟。尽管如此，本方案在 2008 年仍实现增长，发放超过 7 000 笔 款，价值约 500 万美元。在阿拉伯叙利亚共和国发放的所有 款中有 33%是提供给妇女。

图七  
年 情况



88. 全球小额供资行业建立了一支社会业绩工作队，以便确保金融服务具有社会和金融方面的包容性。近东救济工程处 这一举措，正在努力确保其任务能够 及穷人和最为边 化的 体，包括难民、妇女、青少年等，并能够被转化为可以衡量的指标。作为这些活动的一部分，工程处被选定参加与阿拉伯国家小额供资网络组织 那 尔( anabel)举行的培训活动，以便制定一份社会业绩手册，将社会业绩管理纳入组织工作，并开展社会审计来观察其影响。该方案还在建立



一个社会业绩管理单位，来监测和评估该工作，这也被包括在近东救济工程处更广泛的组织发展举措之中。

89. 在建立基线来比较社会业绩管理活动的进展情况方面，近东救济工程处是中东和北非地区第一个开展由小额供资评级机构进行社会评级的小额供资方案。该评级工作由Microfinance公司于2008年10月开展，近东救济工程处获得了BBB-的社会评级，在社会评级方面为中等水平。随着近东救济工程处继续将社会业绩纳入主流，它将每两年或三年接受一次社会评级。

90. 与之类似，为显示其小额供资活动对户的生活和家庭的影响，近东救济工程处已着手每年对其活动的各个方面开展一次独立的影响评估。2008年，laNet Finance对近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国的活动开展了一次影响评估。表明户参与小额供资极为有益，包括在投资、利、自主权和粮食保障方面取得效益。

#### **E. (和难民的) 行情况分**

91. 基础设施和难民营改善方案为脆弱的难民提供改善的住所并通过参与性和基于社区的方法改善难民营的有基础结构和社会经济基础结构。该方案的战略是通过提出总体难民营改善计划，根据预定的优先安排加以执行，确保资源的有效规划和使用。2008年的方案重点包括：

(a) 利用在西岸的三个难民营中的试点项目开发一体化参与性规划方法；

(b) 完成了西岸awwar难民营的难民营改善战略计划，其中包括有设施的改善和社会发展内容。已经开始为约旦的albieh难民营制定类计划；

(c) 正在为阿拉伯叙利亚共和国的两个难民营建造三个主要的环境基础设施项目，其中包括供水、暴雨排水和污水收集。在黎巴嫩和西岸已经完成了十个规模较小的项目；

(d) 在Nahr el-Bared难民营，通过改造现有建筑在一个收容中心安置了170个家庭。共为666个家庭建造了806个居住单元作为应急住所。在靠近难民营的地区安装了污水、排水和供水基础设施及发电机。与包括难民和黎巴嫩当局在内的各种利益攸关方进行协调编制了一份全面的总体计划。已经完成部分难民营的初步工程和设计并已发出标书；

(e) 在工程处业务地区内共翻修、扩建或重建1871个住所。此外，在阿拉伯叙利亚共和国的Ein El-al难民营新建了47个居住单位，另有35个新的居住单位正在修建之中；

(f) 新建了13所建筑，包括学校、医疗中心、办公和社区中心，并扩建了14所建筑；

( ) 对总部和外地的关键工作人员进行了有关参与性规划流程、认证价值工程设计、认证专业项目管理、合同管理、时间管理、两性平等意识和团队建设的培训；

(h) 作为工程处组织发展计划的一部分，本方案发起了 未来六年的战略规划进程；改变了建筑合同条款，以便向国际公认的标准靠近；为医疗中心制定了更 的设计标准；改变了所有近东救济工程处建筑设计以方便 残疾人进出，并制定了一份两性平等行动计划；

(i) 在加沙地带，由于进出不便和安全问题，仅完成了少量工作，总价值约 45 万美元。完成的建筑中包括夏季青少年活动设施。

表 6

和难民 的 业

| 预期成绩                      | 业绩指标                  | 成绩                                        |
|---------------------------|-----------------------|-------------------------------------------|
| (a) 使 残疾人能够进出所有的近东救济工程处设施 | 在设计上照顾到 残疾人进出的项目所占百分比 | 基线： 0%<br>2008 年实际： 90%<br>目标： 100%       |
| (b) 改善难民营供水网络与市政/区域系统的连接  | 连接到市政供水网络的正式难民营数目     | 基线： 57<br>2008 年实际： 59<br>目标： 59          |
| (c) 改善对难民营有 资源和社会经济资源的了解  | (一) 开展的难民营区域调查次数      | 基线： 0<br>2008 年实际： 5<br>目标： 10            |
|                           | (二) 开展的社会经济调查次数       | 基线 0<br>2008 年实际： 4<br>目标： 10             |
| (d) 提高居住在适当住所中的难民数        | 翻修、扩建或重建的住所数量         | 基线： 1 100<br>2008 年实际： 1 871<br>目标： 2 200 |

92. 资金不足导致 2008 年仅启动了两个难民营的改善计划，其中只有一个完成。目标是在 2008-2009 两年期实行五项难民营改善计划。计划进行的五项地 和社会经济调查已完成四项。

93. 对加沙地带的封锁致使近东救济工程处总价值 7 600 万美元的建设项目截至本报告所述期间结束时仍被搁置，工程处由于停工已引起额外费用。对人员往来

的限制也使得加沙工作人员无法参加在加沙地带以外举行的会议、  
会 and 培训。

94. 在外地和总部 面，由于近东救济工程处的薪酬比率没有 争力，本方案无法征聘到合格的关键工作人员。

95. 一些原定连接区域和市政系统的基础设施项目由于其他行为方的缺乏进展而无法完成。

96. 在 Nahr el-Bared 的重建计划制定过程之中应用了新开发的参与性规划方法，所有利益攸关方和社区作为正式 而非仅仅是服务的接受者成功地参与了起来。

97. 尽管近东救济工程处大多数设施的设计都照顾到 疾人的进出，但两 建筑无法实现这一点，因为其成本超出了现有项目资金。

---

09-28507 (C) 190809 030909

