

# 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任 专员的报告

2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2014 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。

# 目录

| 章次                                                     | 页次 |
|--------------------------------------------------------|----|
| 送文函 .....                                              | 4  |
| 2014 年 6 月 17 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  |
| 一. 背景概述 .....                                          | 8  |
| A. 政治、经济和安全事态发展 .....                                  | 8  |
| B. 业务发展 .....                                          | 12 |
| C. 组织发展 .....                                          | 14 |
| D. 法律事项 .....                                          | 16 |
| E. 财务概览 .....                                          | 22 |
| 二. 业务区优先事项 .....                                       | 25 |
| A. 约旦 .....                                            | 25 |
| B. 黎巴嫩 .....                                           | 25 |
| C. 阿拉伯叙利亚共和国 .....                                     | 25 |
| D. 西岸 .....                                            | 26 |
| E. 加沙地带 .....                                          | 26 |
| 三. 次级方案审查(接近东救济工程处人类发展目标框架分类) .....                    | 28 |
| A. 目标 1: 健康长寿 .....                                    | 28 |
| B. 目标 2: 获取知识和技能 .....                                 | 30 |
| C. 目标 3: 体面的生活水平 .....                                 | 32 |
| D. 目标 4: 最充分地享有人权 .....                                | 35 |

---

## 送文函

[2014 年 8 月 25 日]

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)2013 年年度工作报告。本报告是根据 1949 年 12 月 8 日第 302(IV)号决议第 21 段所载要求和 1958 年 12 月 12 日第 1315(VIII)号决议第 8 段提交的。

与往年一样,本报告叙述了近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩、约旦和包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土境内活动区里的政治、经济、安全和业务发展情况,以及重要法律事项、在方案改革方面的进展情况、近东救济工程处下一年的财务状况和优先事项。报告还审查了在实现近东救济工程处 2010-2015 年中期战略规定的人类发展目标方面所取得进展情况。

由 25 个会员国和 3 个观察员组成的近东救济工程处咨询委员会在其 2014 年 6 月届会之前核可了本报告草稿和一封载于本报告内由委员会主席给我的信。委员会的持续参与和建设性建议对近东救济工程处依然重要。按照惯例,向以色列政府代表提供了报告的草稿。

这是我自 2014 年 4 月担任主任专员以来向大会提交的第一次报告,我要借此机会提供最新资料,说明过去几个月来近东救济工程处业务区里的发展情况。

在提交本报告时,自 2014 年 7 月 8 日以来加沙地带和以色列之间冲突的急剧升级仍在进行中,造成了巨大的人类痛苦和破坏。死伤和流离失所的平民人数之多是近些年来前所未有的,加沙地带遭到破坏的房屋和其他民用基础设施的规模之大令人深感震惊。近东救济工程处的设施多次被击中,其中一些设施收容了因敌对行动而流离失所的平民,这是敌对行动各当事方都充分了解的。我再次呼吁彻底调查这些造成人命严重损失和伤害的严重事件。我还要再次最强烈谴责所有违反国际法的行为,包括违反联合国房地不可侵犯性的行为和武装团体在近东救济工程处学校储存武器的行为。

必须为消除导致这种暴力升级的根本原因达成一项全面协议;很明显,在封锁之下是不可能回到原先的状态的。以色列对加沙地带的非法封锁、限制货物和人员进出的做法必须取消,因为这种封锁损害了经济,对巴勒斯坦难民的健康和生活条件造成了严重影响。

---

在西岸，特别是最近几个月里，由于以色列安全部队越来越频繁地使用实弹和以色列安全部队入侵巴勒斯坦难民营的次数越来越多，人们对暴力升级的担心一直持续到 2014 年，而巴勒斯坦难民的生活也变得越来越不可预测和不安全。以色列建造定居点、定居者的暴力行为、拆毁房屋、逮捕、拘留和强迫流离失所等也继续影响着整个西岸的巴勒斯坦人，包括巴勒斯坦难民。限制行动自由的制度、扩大定居点和隔离墙的做法使巴勒斯坦人民的生活越来越难以维系。

阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突继续造成巴勒斯坦难民死亡，并使更多人受伤和流离失所。近东救济工程处向在阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民及逃离至黎巴嫩和约旦的那些难民提供直接援助。2014 年，近东救济工程处向在阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民提供至关重要的援助，包括向近 100 000 个家庭提供粮食，以及在尽可能广泛的范围内维持核心服务。在约旦和黎巴嫩，近东救济工程处向来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供现金援助以购买食品和其他物品，以及确保能进入近东救济工程处的诊所和学校。我再次呼吁在阿拉伯叙利亚共和国境内提供安全、无阻碍和实质性的人道主义准入，呼吁冲突各方尊重人的生命及近东救济工程处设施的中立性和不可侵犯性。

黎巴嫩和约旦已慷慨地向 100 多万逃离阿拉伯叙利亚共和国的平民提供了庇护，尽管这样做给它们带来了沉重负担。必须根据国际法对逃离阿拉伯叙利亚共和国冲突的巴勒斯坦难民实施不驱回原则，不歧视他们。国际社会必须继续向这两个国家提供支持。

近东救济工程处工作人员在极其困难的情况下继续工作，表现了非凡的勇气；没有他们的这种奉献精神和勇气，近东救济工程处就不可能应对加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国境内的危机。我要借此机会向在加沙地带、西岸和阿拉伯叙利亚共和国境内牺牲的同事表示敬意，并赞扬所有近东救济工程处工作人员，感谢他们努力工作和奉献于巴勒斯坦难民。

从我对所有近东救济工程处业务区的访问中，我清楚看到，整个地区巴勒斯坦难民所面临的状况是完全不可能持续的。由于当前巴勒斯坦被占领土的暴力升级、以色列-巴勒斯坦和谈中断，以及在阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民面临越来越严重的困难，国际社会必须重申对巴勒斯坦难民的承诺，直到找到能消除其困境的公正和持久解决方案。

主任专员

皮埃尔·克雷恩布尔(签名)

---

## 2014 年 6 月 17 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

2014 年 6 月 16 日和 17 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)咨询委员会在安曼举行常会，审议了将提交大会第六十九届会议的近东救济工程处 2013 年 1 月 1 日至 12 月 31 日期间活动和业务情况的年度报告草稿。

委员会赞扬近东救济工程处作出继续向巴勒斯坦难民提供服务的努力，并强调，在按照联合国有关决议(大会第 194(III)和第 302(IV)号决议)达成一项公正解决方案之前，近东救济工程处在促进区域稳定方面具有重要作用。委员会高度赞赏菲利普·格兰迪在工程处任职期间，包括在 2010 年 1 月至 2014 年 3 月担任主任专员期间，为加强近东救济工程处作出了重大贡献；并欢迎你在 2014 年 3 月 30 日接受任命后出任新任主任专员。委员会将继续支持你落实工程处的工作。

委员会感到关切的是，在 2013 年期间，冲突继续影响到巴勒斯坦难民的生活和工程处满足难民需求的能力。在这方面，委员会承认，60 多年来饱受流离失所之苦的巴勒斯坦难民一直易受伤害。

委员会感到震惊的是，在 2013 年期间由于持续不断的冲突，阿拉伯叙利亚共和国境内的局势严重恶化，并注意到，截至 2013 年 12 月在该国和地区总数达 540 000 人的巴勒斯坦难民社区一直受到死伤、家园和企业被破坏、和/或流离失所之害，包括遭受在许多巴勒斯坦难民营内发生的武装冲突之害。委员会痛惜 2013 年冲突造成阿拉伯叙利亚共和国境内 5 名近东救济工程处工作人员死亡，并向其亲友和同事表示慰问。

委员会赞扬近东救济工程处驻阿拉伯叙利亚共和国办事处工作人员为支持在阿拉伯叙利亚共和国境内的巴勒斯坦难民复原作出了具体贡献，正如主任专员报告第一章 A 节第 3 段所指出的，尽可能确保了近东救济工程处教育、保健、就业和其他服务的连续性，并同相关当局协调完成了有力的人道主义应急工作。委员会严重关切地注意到在许多难民营和难民社区对人道主义援助准入的限制。所有各方必须做更多工作，以确保人道主义援助能安全、不受阻碍地全面进入巴勒斯坦难民在阿拉伯叙利亚共和国各地的所有居住地。还必须解决近东救济工程处工作人员和巴勒斯坦难民被拘留这一关键问题。此外，委员会赞赏捐助者为响应工程处为阿拉伯叙利亚共和国发出的人道主义呼吁提供了慷慨捐助，并敦促只要当地情况需要就继续提供这方面的支助。

委员会承认从阿拉伯叙利亚共和国到来的巴勒斯坦难民对周边收容国造成了额外压力，并赞赏那些慷慨向这一弱势民众提供庇护的国家。近东救济工程处估计，自阿拉伯叙利亚共和国境内发生冲突以来，该国境内已有近 8 万名巴勒斯坦难民成为境外流离失所者。

---

委员会注意到，工程处在继续努力解决在黎巴嫩的巴勒斯坦难民的需求问题。委员会强调，必须作出持续努力，根据难民所应享受的权利来帮助难民改善自己的生活条件；并赞扬近东救济工程处采取对策，力争解决逃离阿拉伯叙利亚共和国并在近东救济工程处登记的 52000 多名巴勒斯坦难民的需求问题。

委员会还感到关切的是，以色列政府对进出加沙地带货物和人员的流动持续实施限制，进一步破坏了加沙以贸易为导向的经济，加深了加沙对援助的依赖性。2013 年下半年对建筑材料采取的加紧限制做法使近东救济工程处面临更多延误，增加了在执行重大项目方面的成本，包括住房、诊所和学校。

委员会还注意到，2013 年期间在加沙地带由于减少了获得基本商品包括燃油的机会，人道主义状况进一步恶化。

委员会深为关切的是，以色列当局在西岸包括东耶路撒冷一些地区实施的如下行动继续对巴勒斯坦难民的生活条件产生深刻影响：被迫流离失所、拆除和破坏房屋和经济财产、建造隔离墙、封锁和其他限制行动的措施。委员会注意到，持续限制民众和货物流动的做法在继续阻碍经济增长，导致高失业率、贫穷和粮食安全无保障，严重影响了巴勒斯坦难民的福祉。此外，委员会对暴力行为急剧增加感到愤慨，包括 2013 年在西岸使用致命武力造成 17 名难民死亡，包括以色列武装力量于 2013 年 8 月在卡兰迪亚难民营杀害了 1 名近东救济工程处工作人员。我们同样严重关切在 2013 年期间他们至少有 48 次侵犯了近东救济工程处在西岸的房地的豁免权。委员会要求所有各方不采取会侵犯近东救济工程处设施中立性的行为。

委员会仍然关切对冲突区内近东救济工程处人员的威胁和袭击，特别是对正在提供服务的当地征聘工作人员的威胁和袭击。

委员会呼吁以色列根据 2005 年 11 月以色列政府与巴勒斯坦权力机构达成的《通行进出协定》以及 1967 年近东救济工程处和以色列政府达成的《科迈-米歇尔莫尔协定》，取消对近东救济工程处工作人员和货物流动的一切限制。

委员会呼吁所有各方充分尊重联合国决议和国际法，包括国际人道主义法。委员会仍然极为关注工程处无法接触和得不到关于其被相关当局拘留的工作人员信息的问题，并提醒这些当局，它们承担着大会第 36/232 号决议所规定的义务。

委员会注意到并仍然感到关切的是，工程处用于西岸和加沙及用于援助巴里德河流离失所者的年度紧急呼吁收入在持续下降。委员会敦促所有捐助者兑现为巴里德河重建作出的待付认捐，以使流离失所居民尽快有机会重返家园和恢复生计。

委员会感到关切的是，约旦境内对近东救济工程处的需求日益增加，并强调必须确保向难民提供有一定规模和质量的适当服务，以维持稳定。

---

委员会仍然关切持续存在的资金短缺问题，特别是近东救济工程处的普通基金，因为这妨碍了工程处为促进人类发展和满足难民需求作出努力。委员会承认工程处作出了成功的资源调动努力，在 2013 年提高了对普通基金捐助的可预测性，增加了非传统捐助者和私人来源的捐款，扩大了阿拉伯国家对普通基金的捐款份额，从而进一步促成了资金来源的多样化。委员会同样赞赏主要捐赠者的长期支持，赞赏阿拉伯联盟成员再次作出努力，提供了普通基金 7.8% 的资金。但是委员会注意到，虽然工程处 2013 年的资源调动达到最高水平，但仍必须继续解决近东救济工程处中长期筹资问题。

委员会赞扬近东救济工程处在改革保健和教育方案方面取得进展，并与东道国合作提高了为难民服务的实效；委员会敦促近东救济工程处继续与利益攸关方对话，规划和实施这些改革，确保实施问责制，进一步提高方案制定工作的效率。

委员会支持近东救济工程处编写其 2016-2021 年中期战略，并欢迎所取得的进展。

委员会高度赞扬东道国、东道国机构和捐助者对近东救济工程处的工作和活动给予支持。

咨询委员会主席

哈桑·姆内姆内(签名)

## 第一章

### 背景概述

#### A. 政治、经济和安全事态发展

1. 在 2013 年期间，反复出现的冲突及其后果已连续第三年继续影响联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)所有五个业务区。在工程处所有业务区里，不同程度的障碍仍然阻碍着巴勒斯坦难民享有国际法规定的权利。巴勒斯坦难民不仅身处日益困难的区域环境，而且还受到近东救济工程处长期资金短缺的影响，因为资金短缺使工程处无法作出促进人类发展和满足人道主义需求的努力。这种趋势更突显了一个已遭受 60 多年流离失所之苦的难民人口的持续脆弱性，只有按照国际法和联合国相关决议采用公正和持久的解决办法才能全面解决他们的困境。

2. 在本报告所述期间，阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义危机因持续不断的武装冲突而继续恶化，对截至 2013 年 12 月在该国向近东救济工程处登记的 54 万巴勒斯坦难民造成了越来越大的影响。在 2013 年期间，在与阿拉伯叙利亚共和国冲突相关的暴力事件中，近东救济工程处工作人员中有 5 人被杀、8 人受伤。许多巴勒斯坦难民继续保持中立立场。但是在本报告所述期间，有相当多的巴勒斯坦难民营和社区被卷入武装冲突，其中许多涉及使用重型武器。全国各地几乎所有难民社区都受到与冲突相关的死亡、破坏和流离失所的影响。工程处一再吁请武装冲突各方遵守国际法规定的义务。许多巴勒斯坦难民在叙利亚境内的冲突中被杀害或受重伤，包括在一些影响近东救济工程处设施的事件中。目前没有关于在本报告所述期间巴勒斯坦难民伤亡总数经核实的数字。在 2013 年期间，引起在国际法方面严重关切的对耶尔穆克的围困继续造成平民人口的深重苦难和匮乏，经常有因炮击和其他武装暴力行为造成伤亡的报告。<sup>1</sup> 2013 年下半年一个令人关切的主要问题就是出现了广泛营养不良、饥饿及缺乏公用事业和服务、粮食、药品和其他基本商品的现象。尽管国际社会要求允许人道主义援助准入，特别是 2013 年 10 月 2 日安全理事会主席的声明(S/PRST/2013/15)，但在本报告所述期间，近东救济工程处仍无法进入耶尔穆克。工程处估计，截至 2013 年 12 月 31 日，已有大约 340 000 巴勒斯坦难民离开家园到各处寻找安全之处，或到阿拉伯叙利亚共和国其他地方(约 270 000 人)、黎巴嫩(约 51 000 人)、约旦(约 10 000 人)，或去更远的地方(约 10 000 人)。

3. 由于冲突，在大马士革、德拉省和阿勒颇省的许多地方已越来越难获得粮食和其他基本商品。巴勒斯坦难民直接经历了与冲突相关的心理创伤、对其人身安

<sup>1</sup> 联合国人权事务高级专员发言人在 2014 年 2 月 19 日发布的新闻稿和说明，可上 <http://www.unohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14262&u0026LangID=E> 查阅。

全的威胁和远离家园的流离失所，同时还得面临越来越多的暴力罪行，包括绑架。叙利亚当局，包括巴勒斯坦阿拉伯难民行政总局，继续对巴勒斯坦难民表示支持，并协助近东救济工程处开展工作。例如，为帮助弥补无法进入近东救济工程处学校的情况，教育部允许近东救济工程处和巴勒斯坦难民使用在安全区内的政府学校。但由于冲突非常严重和普遍，加之冲突各方的行动，工程处的业务受到了严重影响。工程处的学校、诊所和其他设施在武装交火中遭到破坏或无法进入。近东救济工程处的学校房舍和工程处大马士革培训中心继续用作叙利亚人和巴勒斯坦难民的临时住所。

4. 在 2013 年期间，阿拉伯叙利亚共和国的粮食和其他基本商品价格急剧上升，使成千上万的巴勒斯坦难民无力购买，而与叙利亚人相比，他们早在冲突之前就因高度贫穷和匮乏而饱受困苦了。随着叙利亚经济进一步收缩，失业问题，包括巴勒斯坦难民的失业问题，更趋严重。流离失所家庭被迫租用昂贵的私人住所，从而进一步消耗了他们早已贫乏的资源。同叙利亚人一样，巴勒斯坦难民也受到电力、燃料和供暖石油短缺的影响。近东救济工程处估计，到 2013 年底，有 440 000 巴勒斯坦难民需要人道主义援助，以满足其日常需要。

5. 阿拉伯叙利亚共和国境内的事件继续严重影响工程处在约旦和黎巴嫩的业务。

6. 在 2013 年期间，在黎巴嫩的巴勒斯坦难民(其中 447 328 人在工程处作过登记)继续面临严重的社会经济剥夺和障碍，无法充分享受广泛的人权，并且身处不稳定的政治和安全局势之中。近东救济工程处继续倡导巴勒斯坦难民在黎巴嫩的工作权利。在 2013 年期间有了一些改进，使有资格的巴勒斯坦难民申请工作许可证的程序略为少了些繁琐性。但是，巴勒斯坦难民的工作权利仍受到高度限制。纳吉布·米卡提总理在 2013 年 3 月 22 日辞职，到年底为止内阁将一直以看守政府的身份视事。在黎巴嫩，与叙利亚冲突相关的团体之间的武装冲突日盛。这类冲突直接影响了工程处的业务，好几次迫使工程处关闭其设施，并影响到在黎巴嫩北部的两个巴勒斯坦难民营的进出。在 2013 年发生了 6 起车载简易爆炸装置袭击事件，大多数以贝鲁特南郊为目标。虽然黎巴嫩向大批逃离叙利亚冲突的难民开放了边境，但自 2013 年 8 月以来，不少巴勒斯坦难民被拒绝入境。近东救济工程处在 Masnaa 过境点部署了工作人员，以监测和协助巴勒斯坦难民过境进入黎巴嫩。

7. 在近东救济工程处的五个业务区里，约旦接纳的巴勒斯坦难民人数最多，截至 2013 年 12 月达到 210 万人。虽然在一个越来越缺乏安全的区域里约旦仍然维持着稳定，但全球经济下滑和阿拉伯叙利亚共和国境内的武装冲突还是带来了挑战。新内阁在 8 月宣誓就职，并在 10 月组成了新的参议院。约旦政府已对因持续不断从阿拉伯叙利亚共和国来的难民对该国资源和基础设施造成的压力表示关切，因为已对粮价和房租产生了影响。在本报告所述期间，失业率尤其是青年失业率仍然很高，燃料价格和电费大幅度上涨，补贴则减少了。

8. 在 2013 年期间，巴勒斯坦被占领土局势的特点仍然是：政治僵持、冲突、包括难民在内的巴勒斯坦人的权利和机会受到限制等。这种状况同样影响到在巴勒斯坦国境内登记的 190 万巴勒斯坦难民。

9. 以色列政府自哈马斯在 2007 年年中夺权后开始对加沙地带所实施的封锁无任何重大积极变化。在整个 2013 年期间，加沙地带的出口和人员进出行动仍然实际遭到禁止，进出捕鱼区和农田的行动也遭到严重限制。封锁行动摧毁了加沙地带以前充满活力的以贸易为导向的经济及创造就业机会的能力，使绝大多数人口陷入贫穷和对援助的依赖。<sup>2</sup> 2013 年下半年发生了人道主义局势迅速严重恶化的情况。由于封锁，同埃及的隧道贸易成为一条生命线；隧道贸易的停止导致电力、燃料和粮食危机，而在 2013 年 10 月采取的关于暂停通过凯雷姆沙格姆为已核准的联合国项目进口建筑材料的措施和以色列继续禁止私营部门进口建筑材料的做法则进一步加剧了这一危机。以色列当局是在发现一条据报告是巴勒斯坦激进分子挖掘的从加沙通往以色列的隧道之后于 2013 年 10 月 13 日宣布采取这些措施的。截至 2013 年 12 月 31 日，加沙地带登记过的巴勒斯坦难民人数为 124 万。到 2013 年底，加沙难民的失业率为 40.9%。失业趋势在很大程度上是由于建筑部门损失就业机会造成的，因为该部门在 2012 年创造的工作机会占全部新工作机会的一半。<sup>3</sup> 在 2013 年第三季度，近东救济工程处建设项目创造了 5 000 个全时工作机会，但在采取暂停进口建筑材料的措施后，这类活动于 11 月停止了。截至 2013 年 12 月 31 日，在总共 30 个项目中有价值 5 200 万美元的 6 个项目被允许恢复开工，价值近 6 400 万美元的 24 个先前已批准的项目正在等待协调以恢复开工，价值超过 1.11 亿美元的 38 个项目尚待领土内政府活动协调员批准。自 2013 年 3 月以来未批准过任何新项目。关闭加沙地带与埃及之间隧道的措施同样导致燃料和主食价格大幅度上涨，进一步降低了家庭的购买力，增加了对近东救济工程处的依赖性。在 2012 年关闭隧道之前，粮食安全无保障人口就已增加到 57%。在本报告所述期间结束时，接受近东救济工程处季度粮食援助的人数已接近 800 000 人，几乎占加沙地带一半人口。在发布《2020 年的加沙》报告之后，<sup>4</sup> 近东救济工程处发表了 2020 年的加沙-近东救济工程处的业务对策》报告。<sup>5</sup> 到 2020 年，预计在严重城市化和人口稠密的加沙地带的巴勒

<sup>2</sup> 尽管安装了新的扫描器可对从加沙唯一一个尚在运作的同以色列接壤的过境点——凯雷姆沙格姆出境的所有货物作全面检查，但在 2013 年中，从加沙出境进入西岸的货物只有 23 卡车，从加沙出口到其他国家的货物只有 160 卡车。这相当于 2007 年以前每周从加沙出境的卡车货物量(每周 250 卡车货物)的 75%，比 2012 年减少了 28%(254 卡车货物)。

<sup>3</sup> 建筑部门高度依赖隧道贸易和近东救济工程处项目，因为以色列继续禁止私营部门进口建筑材料。

<sup>4</sup> 联合国国家工作队，“2020 年的加沙：一个适合居住的地方吗？”(联合国中东和平进程特别协调员驻耶路撒冷办事处，2012 年 8 月)。

<sup>5</sup> 近东救济工程处(2013 年)，“2020 年的加沙：近东救济工程处的业务对策”，可上 <http://www.unrwa.org/userfiles/2013069364659.pdf> 查阅。

斯坦难民人口将增加至 160 万。要满足需求，电力供应量将至少需要翻倍；加沙可能实际上无法获得饮用水，还必须扩大保健服务、增加学校和就业机会以满足年轻人占绝大多数的人口之需。结束以色列施加的出口禁令对于可持续经济复苏和减少对援助的依赖性而言至关重要。

10. 截至 2013 年 12 月 31 日，在西岸登记的巴勒斯坦难民人口为 754 411 人。在本报告所述期间，以色列安全部队对西岸巴勒斯坦难民营的侵入和搜查行动次数显著增加，从而增加了死伤人数。还观察到以色列安全部队急剧提高使用实弹的程度，由此造成更多人员伤亡，同时以色列政府报告说，涉及巴勒斯坦人的武装事件次数有相应增加。2013 年 8 月 26 日，以色列安全部队在一次搜索和逮捕行动中开枪打死近东救济工程处一名工作人员，并在卡兰迪亚难民营打伤了另一名工作人员。近东救济工程处经调查得出如下结论：这两名工作人员被枪击时都手无寸铁，在任何时候都未对任何人的生命构成威胁。在本报告所述期间结束时，以色列的调查仍在进行中。以色列安全部队在西岸枪杀的 27 人中有 17 人是巴勒斯坦难民；而在 2012 年没有难民被枪杀。在本报告所述期间，以色列安全部队在难民营中至少打伤了 486 名巴勒斯坦难民，几乎是 2012 年的 13 倍。此外，以色列当局拆除了至少 663 个巴勒斯坦人拥有的建筑，理由是没有以色列的建造许可证，而巴勒斯坦人很难获得这类许可证。<sup>6</sup> 在被拆除的建筑中，将近四分之一属于已登记的巴勒斯坦难民。绝大部分(85%)拆除事件发生在 C 区。在 2013 年中，共有 1103 名巴勒斯坦人流离失所，在这些流离失所者中巴勒斯坦难民占 34%。在流离失所的难民中，一半以上是儿童。在 2013 年中，由于高失业率和购买力紧缩及以色列当局正在实施的限制行动制度，社会-经济状况恶化了。政治局势因人们对正在进行的和平谈判普遍缺乏信心和巴勒斯坦人的政治分歧而受到不利影响。巴勒斯坦难民仍然是西岸最脆弱的巴勒斯坦群体。正在修建的隔离墙、对行动和进出的限制及被迫流离失所等因素阻碍了西岸的经济发展，导致巴勒斯坦难民中的高失业率和粮食安全无保障状况。

## B. 业务发展

11. 2013 年，近东救济工程处在各业务区里通过提供教育、保健、救济、社会服务、基础设施和营地改善及小额信贷等，继续向巴勒斯坦难民提供援助和保护。此外，近东救济工程处还根据其任务规定，向受紧急情况影响的巴勒斯坦难民和因 1967 年及其后的敌对行动而流离失所的人提供人道主义援助。阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突规模及其对巴勒斯坦难民的灾难性人道主义后果继续超越预测和规划假设。2013 年近东救济工程处危机对策呼吁提供关键支助，为其应急粮食、现金、非粮食物品、教育和保健方案提供资金。这项努力的一个特点就是同私营部门建立创新性伙伴关系，以使近东救济工程处有能力向 364 597 名巴勒斯坦难民提供现金援助。该年需要的总额为 2.908 亿美元，许多捐助方慷慨解囊，

<sup>6</sup> 见 [A/HRC/24/30](#)，第 35 段；[A/HRC/25/38](#)，第 11 段。

到 2013 年 12 月 31 日已提供了 72% 的资金。自 2000 年以来，工程处一直在巴勒斯坦被占领土采取大规模紧急干预措施；在本报告所述期间，工程处继续根据一个要求提供 3 亿美元资金的应急呼吁提供基本人道主义援助。截至该年年底，捐助方捐助了 1.362 亿美元，为呼吁所要求金额的 45.4%。

12. 在阿拉伯叙利亚共和国，武装冲突的蔓延及其人道主义后果造成对近东救济工程处服务需求的大幅增加。有更多以前可自力更生的巴勒斯坦难民发现自己必须依靠近东救济工程处提供必要支助，而早就生活困难的那些人对援助的依赖程度就更高了。工程处的应对框架是联合国在阿拉伯叙利亚共和国政府协调下编写的“叙利亚人道主义援助应急计划”。近东救济工程处在 2013 年的活动包括：向 364 597 名受益人提供现金，并至少向 334 969 名受益人提供了食品；在 30 处近东救济工程处设施和非近东救济工程处设施里向 13 000 多受益者提供临时住处和非粮食物品；作出安排，以确保巴勒斯坦难民能得到医院服务；以及采取措施加强参与人道主义行动的工作人员的安全。尽管存在着相当大的风险，近东救济工程处外勤人员还是确保了大部分业务的持续性，并完成了许多计划目标。但是，在 7 月实行进出限制后，在原先居住着 160 000 多名巴勒斯坦难民的耶尔穆克的服务中断了。2013 年，在本报告所述期间遭受进出限制的其他巴勒斯坦难民营和社区包括：德拉、Ein El Tal、Sbeineh、Qabr Seit、Husseiniyeh、Jobar、Douma、Qaboun 和 Khan Eshieh。

13. 在 2013 年期间，有越来越多的巴勒斯坦难民离开阿拉伯叙利亚共和国到黎巴嫩境内寻找庇护。根据联合国难民事务高级专员公署提供的数字，逃到黎巴嫩的叙利亚人的人数从 2013 年 1 月的 130 000 人上升到本报告所述期间结束时的 858 641 人。对此，近东救济工程处加强了其应急工作人员队伍和建立起结构化协调机制。来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民可立即进入近东救济工程处的学校、诊所和通过转诊住院。近东救济工程处在 10 月启动了一项新举措，向受益人提供自动取款卡以取代 2012 年 12 月开始实施的直接分发现金的做法。新的取款卡制度给予受益者更多尊严，并最大限度地减少了安全风险和间接费用。由于资金不足，在本报告所述期间近东救济工程处被迫取消向来自巴里德河的流离失所家庭提供额外紧急救济服务。在 2013 年下半年宣布这一变化后，抗议者关闭了近东救济工程处在黎巴嫩北部的各个设施，一个抗议者的帐篷将黎巴嫩外地办事处大院的入口堵了三个月。

14. 在本报告所述期间，在约旦登记了 10 912 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民。2013 年 1 月，约旦政府宣布了一项关于不接纳逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦人的政策。根据安全理事会主席 2013 年 10 月 2 日的声明，近东救济工程处继续敦促约旦政府给予逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦人以临时准入和保护，并呼吁国际社会增加向约旦的援助。近东救济工程处特别关切巴勒斯坦难民家庭被强行遣返叙利亚的情况。工程处在 2013 年记录了 74 起这类案子，其中包括 34 名未成年人。妇女和儿童在被驱逐出境的人中占 67%。在本报告所

述期间结束时，捐助方响应近东救济工程处 2013 年关于援助进入约旦的来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的呼吁而提供资金 482 万美元。为改善援助实效正在进行或计划开展的活动包括多部门需要评估、拟订定向框架，以及转向基于自动取款机的现金转移。

15. 在加沙，近东救济工程处仍然是对在 170 万人口中超过 130 万已登记人员的主要服务提供方。<sup>7</sup> 作为近东救济工程处为确保根据需求提供援助而作出的努力的组成部分，工程处继续在加沙进行全面贫穷情况评估，以期更有效地将口粮与家庭的贫穷状况相联系。由于作业环境严重恶化，社区又觉得援助在不断减少，因此继续实施贫穷调查的做法面临着挑战。对工程处是否有能力在 2014 年继续定期提供粮食援助的担忧仍然存在。由于受资源限制，近东救济工程处在 6 月暂停了能保证儿童至少每日一餐的学校供餐方案。在本报告所述期间，以色列对通过凯雷姆沙格姆进口的建筑材料的进入和监测所规定的安全核准要求导致工作人员、过境和物流费用增加了 670 多万美元，即超过近东救济工程处普通基金的 1%。2013 年 12 月开始实施的新要求，例如由国际工作人员对水泥厂作每日监测，加重了近东救济工程处的财务负担。以现金支付工资方案的范围在 2013 年几乎扩大了 50%，达到 17 053 个短期工作机会，贫穷受益者的份额增加到 79%。毕业生培训方案作为以现金支付工资方案的次级组成部分向 947 名最优秀的大学毕业生提供了第一次短期工作机会。

16. 近东救济工程处在西岸的业务继续面临财政困难，特别是人道主义援助。紧急呼吁预算从 2012 年的 4100 万美元减少至 2013 年的 3 800 万美元。近东救济工程处继续与世界粮食计划署合作，向西岸贝都因难民社区的弱势群体分发食物包裹。在宣布减少难民营外的以现金支付工资的机会之后，难民进行了抗议。为应对不断增多的对保护的关切，工程处在本报告所述期间援助了直接受到拆除或以色列安全部队行动影响的 2 172 名难民。近东救济工程处西岸地区工作人员会在 2013 年 12 月 3 日发起罢工后，在西岸的业务中断了；这次罢工在本报告所述期间的剩余时间里仍在持续进行。罢工导致停止了工程处几乎所有业务和近东救济工程处设施的关闭。

17. 在本报告所述期间，5 名工作人员在阿拉伯叙利亚共和国被打死，1 名工作人员在西岸被打死，在阿拉伯叙利亚共和国有 9 名工作人员被打伤，在西岸有 1 名工作人员被打伤。近东救济工程处工作人员的整体安全保障问题仍然令人严重关切，包括当地聘用的工作人员在提供服务时遭到受益者威胁和攻击的情况。工程处正在探索如何同东道方政府合作根据联合国特权和豁免规定预防和应对攻击行为。近东救济工程处非常感谢其工作人员，表彰他们作出的奉献和展现的忠诚，确认需要进一步采取步骤，处理他们的安全问题。在冲突地区工作的那些工

<sup>7</sup> 巴勒斯坦中央统计局(2013年)《人口》，可上 <http://www.pcbs.gov.ps/site/881/default.aspx?population> 查阅。

作人员特别值得表彰。工程处遗憾地注意到，近东救济工程处的当地雇员是该地区唯一不能领取危险津贴的联合国工作人员，因此再次呼吁纠正这种情况。

### C. 组织发展

18. 在 2013 年期间，在落实全面方案改革方面取得了进一步进展，其目的是改善中期规划、资源调动和问责制，以及改善向巴勒斯坦难民提供的服务的质量和实效。

19. 改革包括家庭保健工作队方法和电子保健(电子病历系统)，并改善了对性别暴力的识别和病案转诊工作。近东救济工程处还开展一些评价工作，以改善服务质量和提供服务的优先次序，包括对学习成绩(监测学习成绩)、辍学和住院服务等问题的研究。

20. 近东救济工程处继续采用新的在线小额金融银行软件，精简客户账户的管理工作及信贷业务、账户和财务的管理工作并使之现代化。在本报告所述期间，这项工作在西岸和约旦已经完成，在加沙和阿拉伯叙利亚共和国则将在 2014 年完成。近东救济工程处还建立并测试了能使业务自动化的新的软件系统，包括会计和采购，从而通过改善费用控制和分析提高效率。

21. 根据最佳机构做法并为了改进和扩大向巴勒斯坦难民和其他社区提供的服务，以及为落实小额金融咨询委员会的建议，小额金融方案继续在为方案的发展更新计划，在将方案派生出在巴勒斯坦、约旦和阿拉伯叙利亚共和国境内独立运作的小额金融机构之前确认和解决必要的相关政治、财务和其他考虑因素。方案派生和转型的目的是为了促进方案在今后几十年里的增长和多样化，使方案能够为更多的巴勒斯坦难民服务，从而实现近东救济工程处关于利用小额金融赋予巴勒斯坦难民经济权能的愿景。

22. 在本报告所述期间，近东救济工程处实施了各种政策、程序和制度，以改善对设施、人力资源和工作人员业绩的管理；提高了工作人员的道德操守能力。内部监督部继续开展活动，以改善内部控制、问责制机制及组织效率和实效。此外，道德操守办公室试行和启动了一个道德操守综合电子学习课程，管理了工程处参与联合国财务披露方案及其对外勤工作人员的相应方案的工作，并继续协调和监测工程处在落实提供保护以免遭报复、禁止不当行为及禁止性剥削和性虐待政策方面的工作。但在各业务区和部门，资源限制对有效采购、招聘和工作人员能力产生了影响，延误了一些改革工作的全面落实，对为改善向巴勒斯坦难民提供服务而作出的努力产生了不利影响。

23. 在本报告所述期间，近东救济工程处在执行其于 2012 年通过的保护政策框架和提高全工程处对保护工作的了解方面取得了相当大的进展。近东救济工程处总部的工作人员进行了保护培训，包括由工程处拟订和提供的上岗培训班、讲习班和国际法培训。近东救济工程处在工程处总体保护框架内拟订了具体保护和干

预战略。近东救济工程处还继续开展对外传播活动，被阿拉伯文和英文媒体提到 56 238 次，在阿拉伯和国际媒体认可捐助方对难民的支持时得到赞誉 1 083 次。宣传的重点是陷入叙利亚冲突的巴勒斯坦难民的困境和为躲避冲突而逃入包括约旦在内的邻国的巴勒斯坦难民的状况、对加沙持续封锁造成的影响、在西岸的强迫流离失所和越来越频繁地使用致命武力的情况，以及在黎巴嫩境内的工作权利。

24. 近东救济工程处继续执行各种政策，以改善艾滋病毒感染者、残疾人、老年人和女户主家庭获得保健服务的机会。在本报告所述期间发布的关于设施和住所设计及营地改建设计的所有导则都是对性别问题有敏感认识的，并包括了为残疾人和老年人提供无障碍环境的详细标准。近东救济工程处把妇女和青年作为重点目标群体进行联系，使其参与营地改建项目的设计和实施工作。在本报告所述期间，工程处加强了性别平等工作队，加强了各业务区和方案工作人员的能力，并继续使其性别平等主流化战略制度化。在工程处内部，已采取加强业务区工作人员领导能力的新举措，并且特别重视支持工程处内的妇女和改善她们的机会。

25. 在本报告所述期间，普通基金收入的可预测提高了，2013 年来自非传统捐助方和私营合作伙伴的捐款越来越多。传统捐助方在普通基金总额中所占份额有所减少，同时普通基金来自不同来源的捐款从 2012 年的 7 660 万美元增加到 2013 年的 8 820 万美元。阿拉伯伙伴在普通基金的增加数内占了一定的份额，从 2012 年的 4.53% 增加到 2013 年的 6.60%，即 3 970 万美元，主要是通过向巴勒斯坦被占领土内的项目捐款的形式。但在 2013 年期间，新兴市场向普通基金的捐款减少了。

26. 近东救济工程处在其资源调动战略中认识到，要实现其资源调动战略，工程处必须继续发展和维持一个有利环境，以建设工作人员能力的方式来支持对捐助方关系的管理工作，并进一步协调其外部和内部传播结构和系统。工程处还任命穆罕默德·阿萨夫担任首任援助巴勒斯坦难民问题区域青年大使。

27. 近东救济工程处启动了拟订 2016-2021 年中期战略的进程。为此，工程处举办了几次对内和对外讲习班，展开了很多方案审查和评价。咨询委员会在 6 月和 11 月的会议上对中期战略“纲要”和“蓝图”表示欢迎。战略的拟订工作在 2014 年将继续进行。

## D. 法律事项

### 工程处工作人员

28. 以色列当局以安全考虑为由，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境内的行动自由。这些限制措施包括：封锁西岸和加沙地带；禁止当地工作人员乘坐联合国车辆通过埃雷兹过境点或越过艾伦比桥，或者在以色列和东耶路撒冷驾驶汽车；为当地工作人员获取进入以色列和东耶路

撒冷的许可证规定了很耗时间的繁琐手续。许多时候即便履行了手续也无法得到许可证。对需要许可证的工程处工作人员而言，平均有 14.5%的人(102 人)得不到从西岸其他地方进入东耶路撒冷的许可证，很多时候甚至不说明拒发许可证的理由。

29. 在艾伦比桥，以色列的手续继续要求搜查联合国车辆，除非有一名乘客持有以色列外交部发放的身份证；这种做法侵犯了联合国的豁免权。这类手续尤其限制了近东救济工程处安曼总部国际工作人员的行动，因为以色列外交部不向他们发放这种身份证。

30. 以色列在埃雷兹过境点实施的手续依然很耗时间，平均等待时间在过境点加沙地带一侧超过 40 分钟，在以色列一侧超过 30 分钟。长时间的等待危及到国际及地区工作人员的安全，限制了近东救济工程处在过境点的进出活动。以色列的手续继续要求联合国车辆接受检查，除非车内有一名持外交签证的联合国工作人员，或者驾车的是在以色列当局批准并在本报告所述期间更新过的人数有限的名单上的国际工作人员；这种做法侵犯了联合国的豁免权。埃雷兹过境点的开放时间仍然限制在过境点以色列一侧从 8 时至 15 时 30 分，加沙一侧从 9 时至 15 时。在星期四 15 时至星期日 8 时之间，不允许联合国任何车辆离开或进入加沙地带。在进入东耶路撒冷的检查站，以色列当局 66 次拒绝允许乘坐联合国车辆的近东救济工程处工作人员通行，除非车辆经过搜查，而这种做法会侵犯到联合国的豁免权。

31. 上述限制做法不符合《联合国宪章》、1946 年《联合国特权和豁免公约》和 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》。根据该协定，以色列政府有义务“除只遵守军事安全考虑所必需的条例或安排外，尽最大能力便利工程处运作”。

32. 近东救济工程处为当地工作人员获得进入东耶路撒冷的许可证只是出于业务和人道主义原因，并不损害联合国的有关决议，包括有关耶路撒冷地位的决议。

33. 以色列当局坚持认为，这些限制做法是为保护以色列免受恐怖袭击而必须采取的。以色列当局向工程处提供了一些信息，但尚无任何证据显示，上述涉及工程处工作人员及其行动的许多限制做法除了出于行政上的便利外还有任何其他理由。

34. 在西岸，与以色列军事联络官的协调工作仍在继续。然而，这些联络官对由私人承包商把守的以色列检查站的影响有限或根本没有影响；在有些检查站，尤其是在那些控制进入东耶路撒冷或通过西岸隔离墙的检查站，工作人员的行动仍然受到限制，很难预测他们是否会被放行。在 2013 年，因以色列当局对西岸实行的行动限制导致工程处损失了 145 个工作人员日。工程处耗费了更多时间和资源来适应这些限制。工程处仍然难以在西岸隔离墙和 1949 年停战线之间的地区提供服务，特别是在巴塔地区和在盖勒吉利耶附近的三个社区。

35. 当地工作人员必须要有以色列当局的许可证才能通过埃雷兹过境点。在 2013 年期间, 总共提出了 606 份申请, 获得 543 份许可证(89%)。同 2012 年相比, 申请和获得的许可证数都多了一倍以上, 但被驳回的许可证申请总比例仍略有上升, 从 9%上升至 11%。

36. 在 2013 年期间, 埃及和加沙之间的拉法过境点预定对公众开放 365 天, 但总共开放了 262 天。过境点在 2013 年 1 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日之间关闭 6 天, 在 2013 年 7 月 1 日至 2013 年 12 月 31 日之间关闭 95 天。在 2013 年上半年, 在同埃及当局协调之后, 近东救济工程处工作人员获准每周七天使用拉法过境点。在本报告所述期间前半期, 共有 290 名近东救济工程处工作人员(占所提交申请的 100%)获准在出差通行时使用拉法过境点。在本报告所述期间下半期, 由于西奈的安全状况, 联合国对联合国工作人员穿越拉法过境点实施了出差通行禁令。

37. 在本报告所述期间, 约旦、黎巴嫩两国政府或巴勒斯坦都没有对近东救济工程处工作人员实施明显的限制行动措施。在西岸, 巴勒斯坦解放组织营地服务委员会有四次阻止工程处车辆通行, 这是营地服务委员会对工程处改变方案编制工作而领导发起的抗议活动的组成部分。

38. 在阿拉伯叙利亚共和国, 随着叙利亚政府同各种武装反对派团体在全国展开战斗, 武装冲突向各处蔓延。由此造成普遍不安全状况, 这反过来又阻碍了行动自由和人道主义准入。2013 年的冲突造成 5 名下班后的工作人员被杀害, 8 名工作人员在交火或炮击中受伤。建立了无数检查站, 包括在大马士革及其周围。在工程处工作人员通行路线上建立的那些检查站对工程处业务产生了影响, 工程处车辆在检查站遭到搜查, 这种做法侵犯了联合国的豁免权。工程处为国际人员申请了 65 份签证(居住和探访), 包括签证延期; 其中 6 份签证没有得到批准, 也没有说明驳回的理由。2 名国际工作人员的居留签证未获得延期。据称, 他们参与了破坏国家安全的活动。尽管工程处进行了干预, 却未收到该指控列入记录的细节, 因而相关工作人员不得不离开该国。

39. 截至 2013 年底, 共有 21 名工作人员被羁押, 其中据信叙利亚当局或在阿拉伯叙利亚共和国境内的其他派别拘留 13 人、以色列当局拘留 6 人、约旦当局拘留 1 人、埃及当局拘留 1 人。尽管工程处根据大会第 36/232 号决议一再提出要求, 但叙利亚和埃及当局在 2013 年还是不让工程处接触被拘留的工作人员。叙利亚当局提供了拘留近东救济工程处 5 名工作人员的理由。以色列当局不让接触被其拘留的工作人员, 仅就拘留 1 名工作人员的理由提供了信息。

40. 1 名在本报告所述期间被加沙地带事实上的管理当局拘留和释放的工作人员提出了令人可信的虐待指控, 说其遭到酷刑或残忍、不人道和有辱人格的待遇。

41. 截至本报告所述期间结束时, 除上述人员外, 据推断另有 5 名工作人员被阿拉伯叙利亚共和国境内不明身份的派别拘留、绑架或因此失踪。

## 工程处的服务和房地

42. 以色列当局对进入加沙地带的运输货物继续征收过境费，迫使近东救济工程处在 2013 年支付了 168 415 美元。工程处认为，这种收费属于直接税，根据《1946 年公约》应予以免除。以色列认为，收取的是服务费，因此不存在免除问题。自 2010 年以来，卡尔尼和索法过境点一直关闭，近东救济工程处的全部集装箱运输不得不从一个二级过境点，即凯雷姆沙格姆进入。由于这个过境点没有接收集装箱的能力，所有集装箱货物必须在港口改装到货盘上才能运输到加沙地带。凯雷姆沙格姆过境点在预定开放的 242 天中关闭了 17 天(7%)，不放行进口货物。由于关闭卡尔尼过境点和需要把所有集装箱货物装到货盘上，致使存储费、滞期费、运输费和装卸货盘费的支出增加，约计 142 万美元，其中包括 580 242 美元的装卸货盘费用。

43. 以色列当局在 2010 年 6 月宣布，他们将放宽民用物资进入加沙的制度，并增加国际监督民用项目所需物资的流入量。截至 2013 年底，以色列当局批准了 103 个建筑项目，其中最后 8 个项目是在 2013 年 3 月批准的。自 2010 年以来，以色列当局总共驳回了 7 个项目，其中 2 个项目是在 2013 年驳回的。有待以色列当局批准的所有 37 个项目的等待时间都超过了以色列和联合国商定的两个月决定期。等待批准的项目包括 1 个住房项目、32 所学校和 2 个保健中心、建造 1 个固体废物收集和转运站，以及建造 1 个后勤基地。

44. 截至本报告所述期间结束时，近东救济工程处完成了 73 个建筑项目(2013 年内有 34 个项目)。总计在 2013 年启动 10 个项目，需要为已得到以色列当局批准的项目进口 7 055 卡车建筑材料。

45. 以色列当局在 2013 年 10 月 13 日突然停止关于建筑材料的协调和入境工作，原因是发现了一条从加沙地带通往以色列的隧道及随后的军事行动。经过以色列和联合国之间的广泛谈判并于 2013 年 12 月 4 日商定一个经修订的框架，于 2013 年 10 月 13 日停止的关于建筑材料的协调工作于 2013 年 12 月 11 日开始恢复。恢复协调工作是有条件的，即近东救济工程处必须在控制建筑材料方面采取额外措施，这就造成了额外的行政和建筑项目费用，包括由近东救济工程处国际工作人员和当地雇佣的工程师每天监测水泥厂、部署夜班警卫，以及从以色列一侧的入境点开始全程护送建筑材料至其在加沙地带的目的地。

46. 由于缺乏在建筑材料方面的协调、加强了监测措施及以色列对 24 个以前已批准的项目采用了新的手续，基础建设项目的实施工作被拖延，费用也增加了；其中的 11 个项目(学校)已签订合同并正在执行中。对以前已批准项目的批准要求导致对这些合同执行工作的延误；这 24 个项目中有 13 个项目处于订立合同前阶段(投标或正在设计中)。

47. 以色列当局继续要求对教育、电子、医疗及其他公务用品作标准测试。工程处只进口符合国际标准的公务用品，并且联合国认为，以色列的要求违反了《1946

年公约》赋予联合国的关于其公务用品进口可免受禁止和限制的豁免权。截至本报告所述期间结束时，仍有 15 批运往西岸的货物被扣押，每批货物的被扣押期在两年至四年之间。在本报告所述期间因货物延误造成的存储费用总额超过了 110 000 美元。虽然在 2013 年初在同以色列当局的讨论中取得了一些进展，但截至本报告所述期间结束时，这些问题尚未解决。

48. 加沙地带、西岸和黎巴嫩的业务支助干事方案仍在继续开展。该方案在下列方面发挥了宝贵作用：维护联合国的中立性；为近东救济工程处工作人员、车辆和货物通过检查站并进入巴勒斯坦被占领土受以色列军事或安全行动影响的地区提供便利；支持工程处的各项方案和举措；在业务一级监测、记录和干预与巴勒斯坦民众人道主义状况相关的保护问题；检查近东救济工程处的设施；以及向巴勒斯坦难民提供保护，特别是那些因逃离阿拉伯叙利亚共和国而流离失所的难民，包括通过在黎巴嫩提供法律援助。他们积极参与支持在黎巴嫩落实改革举措。他们的核心目标是，促进以公平、不歧视和中立的方式向难民提供质量得到改进的服务。他们还系统性地查明保护方面的需求，并设法解决这些问题。他们在使保护标准在近东救济工程处所有服务中主流化方面发挥了重要作用。

49. 《1946 年公约》规定，联合国房地不受侵犯。以色列军方和安全部队违反这一法律义务，三次未经许可或协调就进入近东救济工程处在西岸的房地。以色列安全部队部署的催泪瓦斯、眩晕手榴弹和/或塑料涂层的金属子弹至少有 48 次落在近东救济工程处的大院里。在加沙地带，受益者和其他组织举行了大约 94 次抗议活动，迫使关闭了近东救济工程处办事处。抗议活动主要是反对削减援助。

50. 2009 年 1 月 15 日遭毁坏的加沙外地办事处仓库的重建工作已经完成，并于 2013 年 3 月开始投入运行。

51. 在西岸，巴勒斯坦政府官员、巴解组织派别或巴解组织营地服务委员会成员有 6 次滥用近东救济工程处的设施，将其用于未经许可的政治活动或其他活动。此外，巴解组织营地服务委员会成员、巴解组织派别和/或巴勒斯坦权力机构城市和乡村委员会在针对近东救济工程处方案编制工作的变化举行抗议活动期间有 87 次关闭近东救济工程处设施或中断了在那里的工作。在加沙地带，身份不明的人有 2 次未经许可进入一个保健中心的房地。

52. 在阿拉伯叙利亚共和国，自 2011 年敌对行动爆发以来，工程处遭受了与冲突相关的财产损失，暂时估计为大约 300 万美元。自 2011 年以来，近东救济工程处的 180 处设施至少有 39 处被破坏或毁坏，21 辆汽车被盗或被毁坏。在本报告所述期间，近东救济工程 15 处设施因炮击而受到损坏；其中在大马士革市和大马士革省有 12 处、在霍姆斯省有 1 处、在 Mzerieb 有 1 处，以及在阿勒颇省有 1 处。近东救济工程处设施遭到破坏使巴勒斯坦难民更难获得基本服务。

53. 在阿拉伯叙利亚共和国，工程处在过去一年中收到了几次关于武装分子在近东救济工程处设施里短暂存在的报告。无法核实这些报告，因为无法安全进入这

些设施。在本报告所述期间，近东救济工程处有 7 辆汽车被盗或遭到扣押，至今尚未返还。

54. 工程处在阿拉伯叙利亚共和国还因武装分子的偷窃而损失了少量人道主义援助物资，这主要发生在这些物资在运送给巴勒斯坦难民的途中。这类事件发生的频率不高，损失总数不超过已分发人道主义援助物资的 1%。

55. 在约旦，有一次在一所学校里进行了一次政治活动，尽管近东救济工程处表示反对，约旦当局也作出了努力，确保这类活动不会发生。在黎巴嫩，巴勒斯坦受益者三次闯入近东救济工程处房地，攻击并打伤了近东救济工程处的工作人员。在黎巴嫩的近东救济工程处设施在过去一年中关闭了 183 天。这主要是因为心怀不满的受益者的抗议活动造成的，但国内动乱和武装派别之间的战斗也是原因之一。

#### 其他事项

56. 2013 年 8 月，近东救济工程处就近东救济工程处免缴增值税问题同巴勒斯坦财政部达成协议，并就在加沙免缴增值税的问题达成谅解。关于在这些安排之前积欠的增值税问题，截至 2013 年 12 月 31 日，为西岸和加沙地带购买服务和物品而积欠工程处的增值税总额约为 8 970 万美元。

57. 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，而这种要求是违反联合国和阿拉伯叙利亚共和国政府之间的《1948 年协定》的。2013 年支付的各种费用总额为 70 820 美元。

58. 根据约旦执行局的命令，工程处在约旦汇丰银行账户里的 74 000 美元于 2012 年 2 月 15 日被查封。尽管在查封这笔资金前后多次向该国政府提出要求和抗议，主任专员和联合国法律顾问也都进行了干预，但至本报告所述期间结束之时这笔资金仍未归还。

59. 尽管工程处和联合国法律顾问向该国政府提出要求，但在贝鲁特的执行局仍然发出执行令，致使该国政府查封了近东救济工程处的资金 680 000 美元。

60. 工程处在为进口的公务车辆和进口的有类似国产产品的物品向约旦财政部关税局申请免缴关税和其他政府费用方面面临困难。近东救济工程处认为这类限制违反《1946 年公约》及其与约旦签署的 1951 年双边协定在关于工程处不受进口物品的限制方面的规定。约旦认为，这些费用是服务费。自 2012 年以来，约旦财政部下属的司机和车辆许可证局要求近东救济工程处支付公务车辆的检查和车辆登记证费；工程处对此提出抗议，认为这属于根据《1946 年公约》规定应予以免除的直接税。这一问题尚在解决之中。

61. 关于国际商会就涉及阿拉伯叙利亚共和国境内一项 200 多万美元的建筑索赔案展开的仲裁程序，近东救济工程处指称，相关独任仲裁员缺乏公正性和有偏见。

这名独任仲裁员要求执行在黎巴嫩国内法院作出的对近东救济工程处的仲裁裁决。在这样做时，独任仲裁员实际上成为一个向近东救济工程处要求索赔的个人。在国际商会就工程处以公正性和偏见为由而提出的撤案要求作出裁决之前，该独任仲裁员辞职了。

62. 黎巴嫩政府要求为在近东救济工程处黎巴嫩营地设施之外的巴勒斯坦难民所用的电力支付 1.3678 亿美元，近东救济工程处继续对这一支付责任提出异议。

63. 在内部司法制度方面，于 2010 年 6 月 1 日设立的近东救济工程处争议法庭在全时运作，法庭由 1 名法官和 1 名兼职审案法官组成。在本报告所述期间，法庭发布了 38 项裁决和 119 项命令。截至本报告所述期间结束时，有 68 个案件待决，其中 64 个案件是地区工作人员提交的。还有 12 个上诉案等待联合国上诉法庭作出裁决。

#### 工程处业务地区内巴勒斯坦难民的法律地位

64. 约旦、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙地带巴勒斯坦难民的法律地位仍然与主任专员 2008 年报告所述情况基本相同。<sup>8</sup>

65. 关于前几次报告提及的那些事项，在劳工部长和工程处于 2013 年在黎巴嫩举行一次会议后，劳工部长发布一份公报，明确指出，申请工作许可证的巴勒斯坦难民可免于购买保险和进行规定的验血，因为他们有资格享受由近东救济工程处提供的全部医疗和住院福利。

66. 关于前几次报告提及的那些事项，<sup>9</sup> 从阿拉伯叙利亚共和国进入约旦的巴勒斯坦难民继续面临歧视性限制和强制遣返。与逃离阿拉伯叙利亚共和国的其他难民相比，巴勒斯坦难民在运用法院和公民地位/登记程序时也会遇到困难，例如发放出生证、就业和基本服务等。一些逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民继续被限制在某个特定的设施内，与在相同设施内的叙利亚人相比，对其在设施外的行动有更多的限制。

### E. 财务概览

67. 除由大会通过联合国经常预算提供经费的 146 名国际工作人员员额外，近东救济工程处的业务、项目和紧急呼吁都由捐助方的自愿捐款供资。

68. 根据未经审计的财务报表，工程处 2013 年支出 11 亿美元。最大一类支出是在不限定用途经常预算下的 6.789 亿美元，占总支出的 60.7%。用限定用途经费开展的活动、紧急活动和项目分别占 4%、13%和 22.3%。经费不足迫使工程处实

<sup>8</sup> 见 A/64/13，第 52 至 55 段。

<sup>9</sup> 自 2012 年以来，巴勒斯坦人被拒绝进入约旦；在 2013 年 1 月正式宣布相关政策之前，约旦当局已使来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民更难进入该国。

施一系列紧缩措施，包括削减旅费支出、暂停基本建设支出，包括信息技术、车辆和设备更换及建筑物维修，但事先需经管理层批准的关键需求除外；以及利用近东救济工程处房地举办讲习班。

69. 教育仍是 2013 年规模最大的方案，支出为 4.107 亿美元，占 6.78 亿美元不限定用途(未指定用途)经常预算总支出的 60%。

表 1

2013 年按业务区和方案分列的普通基金实际支出

千美元

| 方案        | 总部            |             | 加沙             |             | 黎巴嫩           |             | 阿拉伯叙利亚共和国     |             | 约旦             |             | 西岸             |             | 共计                  |
|-----------|---------------|-------------|----------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|---------------------|
| 支助事务      | 44 559        | 89%         | 21 453         | 9%          | 11 329        | 12%         | 4 716         | 11%         | 9 761          | 7%          | 13 721         | 13%         | 105 539 16%         |
| 教育        | 2 259         | 5%          | 174 725        | 70%         | 47 047        | 49%         | 33 293        | 74%         | 95 320         | 71%         | 58 026         | 55%         | 410 670 60%         |
| 保健        | 773           | 1%          | 37 464         | 15%         | 22 817        | 24%         | 3 997         | 9%          | 23 359         | 18%         | 27 000         | 25%         | 115 410 17%         |
| 救济和社会服务   | 1 020         | 2%          | 10 907         | 4%          | 8 967         | 9%          | 1 664         | 4%          | 5 618          | 4%          | 5 942          | 6%          | 34 118 5%           |
| 基础设施      | 1 513         | 3%          | 3 977          | 2%          | 5 297         | 6%          | 854           | 2%          | 461            | 0%          | 1 018          | 1%          | 13 120 2%           |
| <b>共计</b> | <b>50 124</b> | <b>100%</b> | <b>248 526</b> | <b>100%</b> | <b>95 457</b> | <b>100%</b> | <b>44 524</b> | <b>100%</b> | <b>134 519</b> | <b>100%</b> | <b>105 707</b> | <b>100%</b> | <b>678 857 100%</b> |

图一

2013 年按方案分列的普通基金不限定用途支出

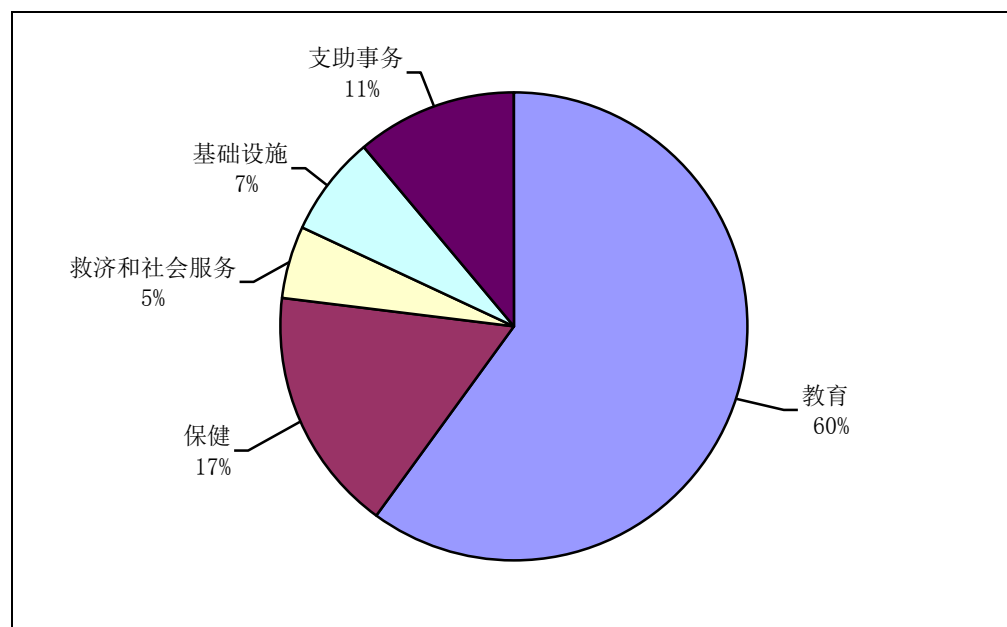
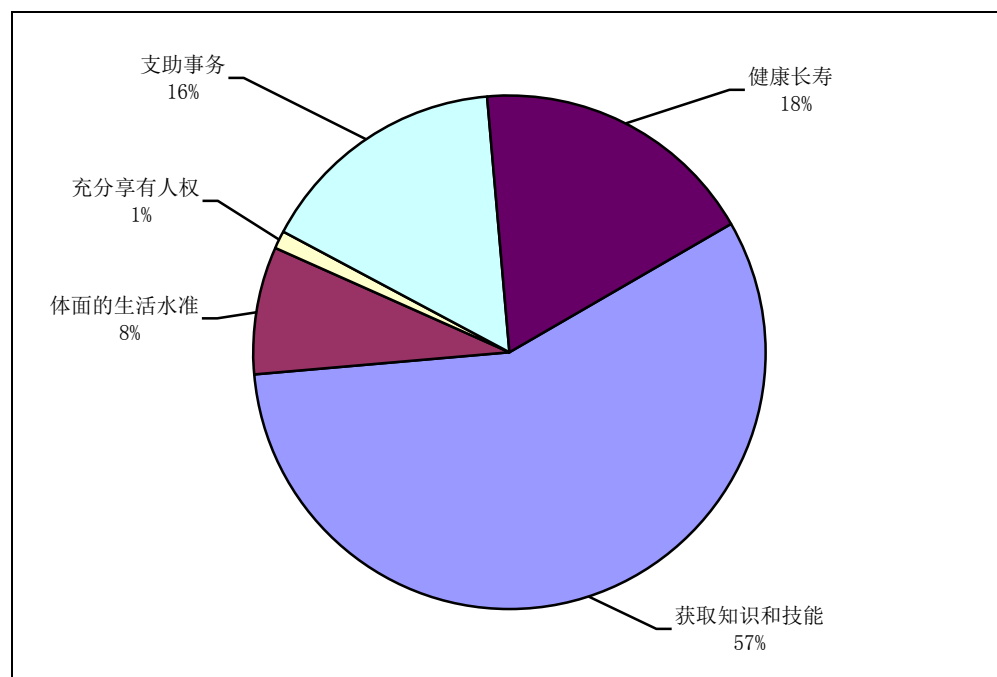


表 2  
2013 年按业务区和人类发展目标分列的普通基金实际支出

千美元

| 目标        | 总部            |             | 加沙             |             | 黎巴嫩           |             | 阿拉伯叙利亚共和国     |             | 约旦             |             | 西岸             |             | 共计             |             |
|-----------|---------------|-------------|----------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| 健康长寿      | 1 650         | 3%          | 36 391         | 14%         | 27 652        | 29%         | 4 644         | 10%         | 23 359         | 17%         | 27 013         | 25%         | 120 709        | 18%         |
| 获取知识和技能   | 2 122         | 5%          | 170 784        | 69%         | 43 199        | 46%         | 31 317        | 70%         | 89 233         | 66%         | 52 123         | 49%         | 388 778        | 57%         |
| 体面的生活水平   | 1 661         | 3%          | 17 486         | 7%          | 12 446        | 13%         | 3 087         | 8%          | 10 716         | 8%          | 11 230         | 11%         | 56 626         | 8%          |
| 最充分地享有人权  | 132           | 0%          | 2 493          | 1%          | 383           | 0%          | 490           | 1%          | 989            | 1%          | 723            | 1%          | 5 210          | 1%          |
| 支助事务      | 44 559        | 89%         | 21 372         | 9%          | 11 777        | 12%         | 4 986         | 11%         | 10 222         | 8%          | 14 618         | 14%         | 107 534        | 16%         |
| <b>共计</b> | <b>50 124</b> | <b>100%</b> | <b>248 526</b> | <b>100%</b> | <b>95 457</b> | <b>100%</b> | <b>44 524</b> | <b>100%</b> | <b>134 519</b> | <b>100%</b> | <b>105 707</b> | <b>100%</b> | <b>678 857</b> | <b>100%</b> |

图二  
2013 年按人类发展目标分列的普通基金不限定用途支出



## 第二章

### 业务区优先事项

#### A. 约旦

70. 在本报告所述期间，在约旦的社会安全网改革方案包括从以身份为基础的方法转向以贫穷为基础的方法，目的就是要确保改进近东救济工程处服务的针对性和影响。近东救济工程处保健中心继续在推行家庭保健工作队方法、电子保健和预约制度。截至本报告所述期间结束时，在 24 个保健中心中已有一半采用了家庭保健工作队方法，7 个中心转用电子保健系统。在 2013 年开始为班主任和助理班主任实施“未来领导”培训方案和“以学校为基础的教师发展”方案。此外，用专门建造的学校取代为学校租用的不合适的房地仍然是一个优先事项。在 2013 年拟订了关于在 Jabal Taj 建造一栋大楼以取代目前在租用设施里的 5 所学校的计划。其他优先事项包括为青年创造就业机会和改善营地的生活条件。

#### B. 黎巴嫩

71. 在本报告所述期间，工程处在黎巴嫩继续对其保健方案进行改革。在 27 个保健中心中有 22 个保健中心采用了家庭保健工作队方法。为应对因巴勒斯坦难民从阿拉伯叙利亚共和国大量涌入而使病人数量增多的问题，又新招聘了 8 个家庭保健工作队，一些保健中心还延长了开放时间。该业务区的优先事项同样是继续实施教育改革和将来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民子女招进近东救济工程处学校。近东救济工程处同儿基会密切合作，对来自阿拉伯叙利亚共和国的弱势巴勒斯坦难民子女提供教育、心理社会支持和其他干预措施。截至 2013 年 12 月 31 日，近东救济工程处在黎巴嫩的学校招收了 7 338 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民学生。近东救济工程处继续同包括联合国难民事务高级专员公署(难民署)在内的联合国其他机构合作，倡导平等对待所有来自阿拉伯叙利亚共和国的入境难民。近东救济工程处的一个持续优先事项就是同联合国其他机构继续合作以应对挑战，特别是因叙利亚冲突带来的挑战。在 2013 年采用了以贫穷为基础的新方法，有 64 671 人接受了援助。同以社区为基础的组织和非政府组织合作，对包括残疾人和享受不到正当权利的妇女在内的弱势群体采取针对性干预措施，以改善机会和机遇。这些干预措施包括获得小额贷款、职业培训、心理社会支持的机会和开展提高对类似保健、人权和性别暴力等问题的认识的活动。

#### C. 阿拉伯叙利亚共和国

72. 在全国各地不断恶化的武装冲突，特别是在大马士革省、阿勒颇省和德拉省，仅在阿拉伯叙利亚共和国境内就估计造成 270 000 名巴勒斯坦难民流离失所。由于在发出人道主义呼吁后得到捐助方的慷慨支持，近东救济工程处得以大幅度扩大人道主义援助的范围，把提供现金、保健、住所和粮食援助作为优先事项。武

装冲突继续影响近东救济工程处对全国各地难民社区的服务，对学校入学率、人道主义援助准入、保健服务和小额信贷出借工作产生不利影响。但是，工程处在大多数地区还是能够维持和调整业务作业，以更好地应对不断增加和变化的需求。只要有可能，工程处就会努力维持社会和基础设施发展项目、小额信贷和通过职业咨询及技术职业教育向青年提供支持。

#### D. 西岸

73. 截至 2013 年 12 月 31 日，已有 16 个保健中心采用了家庭保健工作队方法，在 18 个地点实施了家庭和儿童保护方案及性别暴力事件转诊制度。在 2012-2013 学年，教育方案向在 99 所近东救济工程处学校里的 51 707 名儿童提供了基础教育。向 40 所学校引进了新开发的关于人权、解决冲突和容忍教育方案的教师工具包。6 270 名学生受益于与阅读困难有关的服务，补习教育方案则针对每月平均 12 000 名学生的阿拉伯文和数学课补习。近东救济工程处还以引进新课程和专门化的方法努力改革职业培训方案，并同私营公司结成伙伴关系，以提供技术支持和建立见习制度。作为全工程处范围改革的组成部分，为向赤贫难民提供更具针对性的援助而推动实施社会安全网方案。

#### E. 加沙地带

74. 在整个 2013 年期间，作为贫穷情况调查工作的组成部分，近东救济工程处工作人员作了 100 000 多次家庭访问；在落实贫穷调查结果后，粮食援助受益者总数从 2013 年 1 月的 798 540 人上升到 12 月的 813 646 人。有鉴于此，若出于资金原因而暂停或减少援助，尤其是粮食援助，就会严重损害工程处的扶贫政策，导致民众动乱，正如 2013 年 4 月所看到的那样，当时暂停实施一个小规模的现金援助方案就导致发生暴力抗议活动。在本报告所述期间，近东救济工程处在加沙完成建造 30 所新校舍的工作，使两班制运作的学校比例从 2012 年的 86% 减少到 71%。班级规模维持在每个教室 38 名学生。245 所近东救济工程处学校共有 230 000 多名在校生，比 2000 年增长了 30%。近东救济工程处继续在所有学校教授一个基于《世界人权宣言》的人权专门课程，重点是容忍和解决冲突；电子保健范围从 6 个保健中心 扩大至 11 个保健中心，近东救济工程处 21 个保健中心中有 16 个保健中心采用了家庭保健工作队方法。这两项改革举措都对医生-患者接触时间产生了积极影响。近东救济工程处还在学校、救济及社会服务办事处和保健中心维持了一个心理辅导员网络。近东救济工程处性别暴力“一站式服务中心”方法包括法律信息、关于基本法律权利的教育和必要时介绍法律代理人；通过采用这一方法确认性别暴力案件、提供咨询和转交处理。<sup>10</sup> 近东救济工程处在 2013 年发起“加沙网关”倡议，目的是加强最近毕业的学生的就业能力，并

<sup>10</sup> 案件管理员在 2013 年处理了将近 1 200 个性别暴力案件；保健人员移交了 400 个新案件，社会工作者移交了 45 个新案件。在所有这些案件中，移交给法律顾问的案件有 750 个，移交给外部伙伴以处理保护和法律问题的案件有 32 个。

向新的采购者介绍加沙的信息和通信技术行业；在被封锁的情况下，这是少数几个能够增长并出口高价值服务的行业之一。工程处在 2013 年为加沙确定的优先事项包括可再生能源解决方案和可持续获得饮用水问题。近东救济工程处于 2013 年开始计划在其设施里使用太阳能，建造海水淡化设施和开展向加沙的含水层补水的项目。工程处还计划扩大垃圾回收范围，以缓解对垃圾填埋场的压力。

## 第三章

### 次级方案审查(接近东救济工程处人类发展目标框架分类)

75. 近东救济工程处继续遵循其 2010-2015 年中期战略设定的框架。该战略以 15 项战略目标为基础，为工程处指出了方向；每一项战略目标都有利于实现下列四项人类发展目标中的一项或多项：健康长寿、获取知识和技能、体面的生活水平和充分享有人权。工程处各业务区办事处和总部各部门在 2013 年努力实现业务区<sup>11</sup> 和总部执行计划所载列的两年期目标；这些计划是根据工程处五年战略愿景和每个业务区办事处进行的难民需求评估结果制定的。

#### A. 目标 1

##### 健康长寿

76. 工程处的目标是，酌情与东道国及国内和国际合作伙伴开展合作，通过其保健方案及难民营改建和基础设施方案实施干预措施，以实现健康长寿这一人类发展目标。

77. 工程处通过其 138 个保健中心，向巴勒斯坦难民提供初级保健服务。尽管取得了一些保健成果，例如大幅降低了孕产妇、新生儿、婴儿和儿童死亡率，但非传染性疾病却越来越成为一个保健挑战。日益普遍的久坐不动的生活方式、吸烟和在年龄不断老化的难民人口中的肥胖症问题导致疾病负担越来越重，相关的治疗和管理费用非常高昂。为应对这一挑战，近东救济工程处于 2011 年启动了保健改革，包括家庭保健工作队方法和电子保健。家庭保健工作队由一组多学科的保健专业人员组成，他们携手合作，向家庭和病人提供综合和持续的保健服务。到 2013 年底，总共有 63 个近东救济工程处诊所采用了家庭保健工作队方法，55 个诊所采用了电子保健。这些改革改善了病人和服务提供者的满意度，简化了工作人员工作量的分配工作，减少了等待时间和每位医生每日的问诊平均数，增加了问诊时间。此外，家庭保健工作队方法所具有的综合性和由病人/家庭驱动的性质有助于保健工作人员有效确认和应对性别暴力案件。由于政治、地理、身份和/或资金原因，巴勒斯坦难民获得专科医院服务的机会往往受到限制。阿拉伯叙利亚共和国境内持续不断的冲突和由此造成巴勒斯坦难民流离失所的情况增加了对工程处在阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和约旦的保健方案的需求。在 23 个保健中心中，在阿拉伯叙利亚共和国境内的 9 个保健中心在 2013 年未完全运作，建立了 5 个新的保健中心。

78. 在本报告所述期间，在实施基础设施和营地改善方案后，将近 99% 的营地住所同供水网络相连接了。将近 88% 的难民住所现已使用经确认的公共污水管道网络，而 2012 年则为 93%，因为当时将非正式网络也包括在内。

<sup>11</sup> 除非另有说明并除战略目标 8 外，所有结果都不包括阿拉伯叙利亚共和国。另见《叙利亚危机对策进展报告》，可上 [www.unrwa.org](http://www.unrwa.org) 查阅。

## 战略目标 1

### 确保普及优质和全面初级保健

| 预期成绩            | 绩效指标        | 衡量         |      |
|-----------------|-------------|------------|------|
|                 |             | 衡量单位       | 百分比  |
| (a) 普及优质和全面初级保健 | 开抗生素处方的频率减少 | 基线(2012 年) | 25.8 |
|                 |             | 目标(2013 年) | 25.0 |
|                 |             | 实数(2013 年) | 24.6 |

## 战略目标 2

### 保护和促进家庭健康

| 预期成绩        | 绩效指标        | 衡量         |      |
|-------------|-------------|------------|------|
|             |             | 衡量单位       | 百分比  |
| 持续保护和促进家庭健康 | 婴儿死亡率与东道国一致 | 基线(2011 年) | 23.0 |
|             |             | 目标(2013 年) | 22.0 |
|             |             | 实数(2013 年) | 22.0 |

## 战略目标 3

### 预防和控制疾病

| 预期成绩               | 绩效指标                        | 衡量         |                   |
|--------------------|-----------------------------|------------|-------------------|
|                    |                             | 衡量单位       | 百分比               |
| 使传染性疾病发病率更接近东道国的情况 | (一) 维持在可用接种疫苗预防的疾病方面免疫接种覆盖率 | 基线(2012 年) | 99.5              |
|                    |                             | 目标(2013 年) | 99.1              |
|                    |                             | 实数(2013 年) | 99.3              |
|                    | (二) 维持接通公共供水网络的住所所占的百分比     | 基线(2012 年) | 99.9              |
|                    |                             | 目标(2013 年) | 100.0             |
|                    |                             | 实数(2013 年) | 99.9              |
|                    | (三) 提高接通公共污水管道网络的住所所占的百分比   | 基线(2012 年) | 93.0              |
|                    |                             | 目标(2013 年) | 94.0              |
|                    |                             | 实数(2013 年) | 87.0 <sup>a</sup> |

<sup>a</sup> 数字只包括正式接通数。

## 产出

- 向巴勒斯坦难民提供 870 万次门诊医疗问诊，其中 167 000 次是专家问诊，以治疗急性和慢性疾病
- 尽管存在持续冲突和不安全状况，但仍在叙利亚境内提供了 650 000 多次保健咨询
- 为 66 066 名住院病人的二级或三级医疗保健提供了补助
- 提供产前、产后和计划生育服务，包括为将近 252 000 人筛查贫血症及提供铁和维生素补充剂
- 在近东救济工程处保健中心对 40 岁以上的人进行高血压和糖尿病筛查。向 164 000 多名非传染性疾病患者提供护理
- 向 154 000 多名儿童提供婴幼儿保健服务，包括为所有已登记的两岁以下儿童提供适龄免疫接种
- 以对现有系统的适用状况分析结果为依据，修复或替换供水系统、污水管道系统和下水管道系统中问题最严重的部件，并在重点地区建造新网络
- 设计了 13 个保健中心，审查了 5 个建造和扩建设计，在黎巴嫩完成了 1 个保健中心的建造工作
- 同具有全球声誉和地位的卫生学术机构协作，就质量管理和保健服务交付工作作了 8 次业务研究调查

## B. 目标 2

### 获取知识和技能

79. 近东救济工程处在 5 个业务区开办 659 所小学和预备学校，在黎巴嫩开办 8 所中学，为大约 50 万巴勒斯坦难民儿童提供免费基础教育。巴勒斯坦难民的识字率堪与区域和全球水平媲美；自 1960 年代以来，招生工作一直能做到性别公平。为确保近东救济工程处能继续提供优质教育，在 2011 年 10 月启动了一项改革战略。该战略旨在改变课堂实践，以改进学生的学习成果。改革针对八个关键领域里的政策和业务问题：教师发展和赋予学校权能；课程和学生评估；全纳教育；技术和职业教育与培训与青年；行政和治理；战略规划；研究和发展；以及伙伴关系、传播和信息技术。在本报告所述期间取得的主要成就包括改进规划和报告工作和最后批准关于教师培训、职业发展、全纳教育、人权教育的各项政策。最后两项政策的基础分别是《残疾人权利公约》和《世界人权教育方案》。传播并落实了与专业发展和人权相关的方案和工具包。在落实近东救济工程处课程框架方面取得了进展；该框架用于指导各业务区办事处和学校评价课程，以确保符合联合国价值观和原则，发展核心能力，也是用于确认和支持儿童不同需求的一项工具。

## 战略目标 4

### 确保普及基础教育

| 预期成绩   | 绩效指标                     | 衡量         |      |
|--------|--------------------------|------------|------|
|        |                          | 衡量单位       | 比例   |
| 普及基础教育 | (一) 小学退学率 <sup>a</sup>   |            |      |
|        |                          | 男生         |      |
|        |                          | 基线(2012 年) | 2.64 |
|        |                          | 目标(2013 年) | 2.16 |
|        |                          | 实数(2013 年) | 3.48 |
|        | 女生                       | 基线(2012 年) | 1.70 |
|        |                          | 目标(2013 年) | 1.16 |
|        |                          | 实数(2013 年) | 1.24 |
|        | (二) 预备学校退学率 <sup>a</sup> |            |      |
|        |                          | 男生         |      |
|        |                          | 基线(2012 年) | 6.09 |
|        |                          | 目标(2013 年) | 6.30 |
|        |                          | 实数(2013 年) | 6.44 |
|        | 女生                       | 基线(2012 年) | 4.38 |
|        |                          | 目标(2013 年) | 4.65 |
|        |                          | 实数(2013 年) | 3.30 |

<sup>a</sup> 累计退学率调整数不包括阿拉伯叙利亚共和国业务区。

## 战略目标 5

### 根据既定标准提高教育质量和成果

| 预期成绩             | 绩效指标                           | 衡量                      |     |
|------------------|--------------------------------|-------------------------|-----|
|                  |                                | 衡量单位                    | 百分比 |
| (a) 改进对教育工作质量的监测 | 学生在监测学习成果考试中取得的平均分数按性别分列的百分比变化 | 基线(2010 年) <sup>a</sup> | —   |
|                  |                                | 目标(2013 年)              | 2.8 |
|                  |                                | 实数(2013 年)              | 3.0 |

## 战略目标 6

### 使有特殊教育需求的学生更容易获得受教育的机会

| 预期成绩                      | 绩效指标               | 衡量         |      |
|---------------------------|--------------------|------------|------|
|                           |                    | 衡量单位       | 百分比  |
| 改进对有特殊教育需求学生的评估、推荐和纳入主流工作 | 得到支助的有特殊教育需求的学生的比例 | 基线(2012 年) | 3.07 |
|                           |                    | 目标(2013 年) | 3.00 |
|                           |                    | 实数(2013 年) | 3.60 |

## 产出

- 向近东救济工程处 659 所小学和预备学校符合资格的 491 641 名巴勒斯坦难民儿童提供了普通教育(以及在黎巴嫩提供中学教育)
- 为有 13 000 多名教师的师资队伍制定和执行了教师政策和专业发展战略，以提高教学和学习质量
- 制定政策框架和诊断工具，确定和帮助有特殊需求的儿童及可能辍学的儿童
- 开展定性和定量研究，确定和解决影响优质教育的关键因素
- 总共设计和/或审查了 10 所学校，以便新建和扩建。还完成了工程处第一所绿色学校——加沙科威特城学校——的设计工作

## C. 目标 3

### 体面的生活水平

80. 在本报告所述期间，近东救济工程处继续向近 300 000 名巴勒斯坦难民提供社会安全网覆盖，包括粮食、现金和专门服务。救济和社会服务方案通过难民登记信息系统维护和更新了 5 030 049 名难民的记录，并在系统内开发了一个模块，用于支持工程处应对在阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩和约旦的叙利亚危机。这个模块使工作人员能够追踪在近东救济工程处各业务区之间流动的巴勒斯坦难民，以核查其资格和接受援助的情况，大大改善了工作流程和关于受危机影响的难民的数据质量。进行了各项改革，使所有五个业务区都能利用准确、统一的定向系统来甄选受益者，确保向最弱势人群提供服务。继续向近东救济工程处各业务区提供支助，以合理调整一揽子紧急援助和传统援助方案，改进并调整定向系统，支持应急对策和性别暴力案件的移交工作，以及强调性别平等主题并将其纳入主流。

81. 近东救济工程处教育方案还促进实现工程处的人类发展目标三，包括通过技术和职业教育培训方案提高参与者的就业能力。同所有业务区协调，评估和重新拟订指标，以更好地衡量近东救济工程处技术和职业培训方案的关联性、效率和实效。

82. 近东救济工程处为住在结构不牢固、不安全和不卫生条件下的家庭建造或修复了住所；修复了 1 008 处住所。此外，在加沙地带采取紧急干预措施后，修理和/或重建了自 2004 年以来被毁坏的住所 9 323 处。在本报告所述期间，在 Naher-el-Bared，737 个家庭住进了重建后的住所。但由于资金短缺，这个总数在所有五个业务区估计需要重建的 5 000 处住所中仍然只占很小的比例。该方案还包括继续努力改善巴勒斯坦难民的设施；在本报告所述期间，近东救济工程处设计、建造、修复或扩建了各业务区的一些诊所、学校及分发和培训中心。

## 战略目标 7

### 减少赤贫

| 预期成绩                    | 绩效指标                          | 衡量         |       |
|-------------------------|-------------------------------|------------|-------|
|                         |                               | 衡量单位       | 百分比   |
|                         |                               |            | 所有业务区 |
| (a) 提高赤贫穷人满足自己基本食品需求的能力 | 提高赤贫穷人在近东救济工程处社会安全网受益者中所占的百分比 | 基线(2012 年) | 61    |
|                         |                               | 目标(2013 年) | 56    |
|                         |                               | 实数(2013 年) | 56    |

### 产出

- 每季度平均有 285 199 人领取粮食援助和现金补助
- 近东救济工程处继续采用代用经济能力检测公式，以确认最需要援助的巴勒斯坦难民。此外，约旦业务区将其工作重点放在援助无能力满足最基本粮食需求(赤贫穷人)的 9 000 名巴勒斯坦难民身上

## 战略目标 8

### 减少紧急事态对个人的即时影响

| 预期成绩        | 绩效指标                 | 衡量         |           |
|-------------|----------------------|------------|-----------|
|             |                      | 衡量单位       | 数量        |
| 减少家庭经济危机的影响 | 接受现金和/或粮食援助的巴勒斯坦难民人数 | 基线(2012 年) | 798 499   |
|             |                      | 目标(2013 年) | 667 500   |
|             |                      | 实数(2013 年) | 1 323 626 |

## 战略目标 9

### 提供包容性金融服务和获得信贷的机会

| 预期成绩      | 绩效指标      | 衡量         |          |
|-----------|-----------|------------|----------|
|           |           | 衡量单位       | 数额(百万美元) |
| 提供更多的金融服务 | (一) 发放贷款数 | 基线(2012 年) | 32 892   |
|           |           | 目标(2013 年) | 48 065   |
|           |           | 实数(2013 年) | 26 539   |
|           | (二) 发放贷款额 | 基线(2012 年) | 36.43    |
|           |           | 目标(2013 年) | 60.98    |
|           |           | 实数(2013 年) | 30.55    |

### 产出

- 小额金融方案在 2013 年发放了 26 539 笔贷款，价值 3 055 万美元，其中在巴勒斯坦境内发放 13 030 笔贷款，价值 1 840.3 万美元；在约旦境

内发放 10 117 笔贷款，价值 1 123 万美元；在阿拉伯叙利亚共和国境内只发放了 3 392 笔贷款，价值 91 万美元

- 年度客户拓展活动总数减少 19%，投资组合额减少 16%。减少的主要原因是阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突，那里的拓展活动减少了 57%。在西岸和约旦的拓展活动也减少了，分别下跌 14%和 4%。加沙地带的拓展活动略有改进，增加 1.5%
- 通过该方案的微型企业信贷、微型企业强化信贷、小型企业、集体担保贷款、妇女家庭信贷和青年创业贷款等产品，向企业提供了 16 022 笔贷款，价值 1 908 万美元
- 提供了 10 517 笔消费者贷款和住房贷款，价值 1 146 万美元，用于支助教育、保健、积累家庭资产，以及使家庭能够通过使用贷款进行修缮、维护和建设从而改善住房条件
- 在全部客户中，巴勒斯坦难民占 44%；在得到资助的全部企业中，非正规企业占 92%
- 向妇女提供的贷款占整个投资组合的 37%，18 至 30 岁青年客户占有所有借款人的 31%
- 虽然该方案在巴勒斯坦和约旦仍然能做到完全自力更生和业务上自给自足，但在阿拉伯叙利亚共和国则不容易做到自力更生，在本报告所述期间尽管获得捐助方补助金 97 542 美元，但还是损失了 161 927 美元
- 2013 年的目标没有实现，因为经济危机和阿拉伯叙利亚共和国境内的不安全状况更趋严重、在西岸的拓展活动减少，以及工程处在接触加沙法律系统方面的能力受到制约。这导致在 2012 年至 2013 年期间贷款数减少 6 353 笔，贷款额减少 588 万美元

战略目标 10  
提高就业能力

| 预期成绩                    | 绩效指标                   | 衡量         |      |
|-------------------------|------------------------|------------|------|
|                         |                        | 衡量单位       | 百分比  |
| 提高教育科学设施/职业培训中心对市场的适应能力 | (一) 毕业后 12 个月内男毕业生的就业率 | 基线(2012 年) | 84.1 |
|                         |                        | 目标(2013 年) | 80.0 |
|                         |                        | 实数(2013 年) | 83.0 |
|                         | (二) 毕业后 12 个月内女毕业生的就业率 | 基线(2012 年) | 72.7 |
|                         |                        | 目标(2013 年) | 77.0 |
|                         |                        | 实数(2013 年) | 76.0 |

## 产出

- 完成 2011-2013 年期间在所有业务区展开的对技术和职业教育及培训方案的评估工作
- 根据“加强近东救济工程处技术和职业教育及培训体系和就业和职业指导体系”方案拟定了新的技术和职业教育及培训战略
- 向将近 7 000 名学生提供了技术和职业技能培训，其中 40%是女生

## 战略目标 11

以可持续方式发展难民营，改造未达标准的基础设施和住所，从而改善城市环境

| 预期成绩                       | 绩效指标           | 衡量         |       |
|----------------------------|----------------|------------|-------|
|                            |                | 衡量单位       | 数量    |
| 以可持续方式发展难民营和改造未达标准的基础设施和住所 | 住在不合标准住所、但住宿条件 | 基线(2012 年) | 324   |
|                            | 得到改善的难民家庭数目增加  | 目标(2013 年) | 2 250 |
|                            | (不包括加沙地带的紧急住所) | 实数(2013 年) | 1 044 |

## 产出

- 完成了关于在黎巴嫩、约旦、加沙和西岸巴勒斯坦难民营的城市营地特征项目，以及 500 多套定量和定性数据综合信息(例如，分析性静态地图、说明性文字、图表、使用地理信息系统的动态地图、说明性数字等)的记录和合并工作
- 启动和完成了两个数据管理系统(住所数据管理系统和设施数据管理系统)的开发工作，现已可进行部署

## D. 目标 4

### 最充分地享有人权

83. 无论是公正和公平的人类发展，还是有效的人道主义行动，都要求尊重人权。因此，工程处要实现前三个人类发展目标，就必须实现第四个目标：确保人民最充分地享有人权。工程处的任务是满足巴勒斯坦难民在教育、保健、救济和社会服务、小额金融及包括住所在内的适当生活条件等方面的需要，并确保他们享有国际法律文书规定的权利；而工程处发挥的保护作用正是这些任务的组成部分，应与国家当局、联合国其他机构、联合国人权机制和非政府组织合作加以完成。

84. 近东救济工程处的保护工作具有内外两个层面。在内部，近东救济工程处通过拟订方案和服务促进保护。在外部，工程处参与监测和报告巴勒斯坦难民状况并采取适当干预措施。主任专员强调，需要一个在尊重巴勒斯坦难民权利基础上公正和持久解决冲突的办法。

85. 近东救济工程处提供各种基本服务，确保在困难情况下，包括在冲突情况下仍可获得这些服务，这对确保巴勒斯坦难民享有各种权利必不可少。工程处与其他行为体的直接和间接接触有助于创造和巩固一个能尊重权利的环境和做法。这些权利包括与近东救济工程处核心服务领域相关的经济和社会权利，例如受教育的权利及生命权等公民权利和政治权利。此外，近东救济工程处作为公共服务的主要提供者，力求确保其提供服务的方式确实尊重受益者的权利、尊严和安全。工程处为此采取各种办法，例如：将最低保护标准纳入各业务区所有方案的主流；采取行动消除学校中的暴力；采取措施防止性别暴力和虐待儿童行为；在学校长期开展提倡人权和容忍的方案，以提高对个人权利的认识。监测和报告工作有助于切实有效地开展保护活动。

## 战略目标 12

### 确保提供的服务能满足包括弱势群体在内的受益者的保护需求

| 预期成绩                   | 绩效指标                          | 衡量 <sup>a</sup> |      |
|------------------------|-------------------------------|-----------------|------|
|                        |                               | 衡量单位            | 百分比  |
| 使服务提供方式更符合国际标准，特别是保护标准 | (一) 符合保护标准的程度                 | 基线(2012 年)      | 47.3 |
|                        |                               | 目标(2013 年)      | 50.0 |
|                        |                               | 实数(2013 年)      | 46.6 |
|                        | (二) 顺利完成人权、解决冲突和容忍培训方案的教育工作人员 | 基线(2012 年)      | 0.0  |
|                        |                               | 目标(2013 年)      | 20.0 |
|                        |                               | 实数(2013 年)      | 9.5  |

<sup>a</sup> 不包括驻加沙业务区办事处。

## 战略目标 13

### 促进尊重人权、国际人道主义法和国际难民法，保障和推动巴勒斯坦难民的权利

| 预期成绩         | 绩效指标               | 衡量 <sup>a</sup> |      |
|--------------|--------------------|-----------------|------|
|              |                    | 衡量单位            | 百分比  |
| 改进有关保护的方案和政策 | 得到当局积极反应的保护问题所占百分比 | 基线(2012 年)      | 33.0 |
|              |                    | 目标(2013 年)      | 35.0 |
|              |                    | 实数(2013 年)      | 66.6 |

<sup>a</sup> 不包括驻加沙业务区办事处。

## 产出

- 近东救济工程处制定了应对性别暴力的多部门办法，并在各业务区建立了转诊系统，以增加幸存者获得各种服务的机会

- 715 名工作人员接受了基本培训；561 名工作人员接受了深度培训；586 名工作人员接受了专门培训，确认的幸存者人数将近 2 360 人
- 近东救济工程处向 13 份联合国报告提供了关于巴勒斯坦难民的信息，涉及根据工程处与国际人权体系合作框架处理人权问题的情况

#### 战略目标 14

##### 加强难民在其社区中规划和实施可持续社会服务的能力

| 预期成绩                   | 绩效指标                               | 衡量         |      |
|------------------------|------------------------------------|------------|------|
|                        |                                    | 衡量单位       | 百分比  |
| 难民在其社区中规划和实施可持续社会服务的能力 | 在财务管理、提供服务和治理方面改善业绩的以社区为基础的组织所占百分比 | 基线(2012 年) | 76.4 |
|                        |                                    | 目标(2013 年) | 71.0 |
|                        |                                    | 实数(2013 年) | 80.0 |

#### 产出

- 在加沙、约旦、黎巴嫩和西岸的 62 个以社区为基础的组织根据其组织发展优先事项接受了在治理和财务管理方面的培训。

#### 战略目标 15

##### 确保按照有关国际标准开展巴勒斯坦难民登记和工程处服务获得资格审查

| 预期成绩      | 绩效指标                  | 衡量         |     |
|-----------|-----------------------|------------|-----|
|           |                       | 衡量单位       | 百分比 |
| 改善获得登记的途径 | 符合近东救济工程处标准的新申请人所占百分比 | 基线(2012 年) | 99  |
|           |                       | 目标(2013 年) | 99  |
|           |                       | 实数(2013 年) | 99  |

#### 产出

- 落实难民登记信息系统有助于使工作人员执行《近东救济工程处综合资格和登记指令》，并显著改善了总部监测交易情况的能力

#### 尾注

86. 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，截至 2013 年底，属于其任务范围的已登记巴勒斯坦难民达到 5 030 049 人，方案约有 30 000 名工作人员。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 年冲突丧失家园和谋生手段的人”，还包括男性难民的后裔。

87. 工程处的使命是在找到持久公正解决难民问题的办法之前，协助巴勒斯坦难民充分发挥他们在人类发展方面的潜力。工程处向加沙地带、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，执行其人道主义和人类发展方面的任务。工程处的服务包括基础教育(在黎巴嫩包括中等教育)、综合初级保健、紧急救济、社会干预、小额金融、住房和基础设施支助。

---

14-02919 (C) 180914 180914  


请回收 