

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任 专员的报告

2014 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2015 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
2015年6月16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.....	7
一. 背景概述	9
A. 政治、经济和安全事态发展	9
B. 业务发展	12
C. 组织发展	14
D. 法律事务	16
E. 财务概览	23
二. 业务区优先事项	29
A. 加沙地带	29
B. 西岸	29
C. 阿拉伯叙利亚共和国	29
D. 黎巴嫩	30
E. 约旦	30
三. 在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的人类发展目标框架内 提出的次级方案审查	31
A. 目标 1. 健康长寿	31
B. 目标 2. 获取知识和技能	33
C. 目标 3. 体面的生活水平	35
D. 目标 4. 最充分地享有人权	39

送文函

2015 年 8 月 31 日

2015 年 8 月 31 日联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员给大会主席的信

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)2014 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。

本报告叙述了近东救济工程处在约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土境内业务区里的政治、经济、安全和业务发展情况，以及组织、法律和财务领域的重大事态发展。报告还审查了为实现工程处 2010-2015 年中期战略规定的人类发展目标方面取得的进展。

近东救济工程处咨询委员会在 2015 年 6 月届会前核可了本报告草稿。在巴西和阿拉伯联合酋长国加入后，委员会现在由 27 个会员国和 3 个观察员组成。委员会主席的信附在报告前。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，也向以色列政府提供了报告草稿。

在我提交本报告之时，严重的资金危机使近东救济工程处向在该处登记的大约 500 万巴勒斯坦难民提供核心服务的能力受到威胁，因而工程处面临的情况异常严峻。2015 年 8 月 3 日，我向秘书长提交了一份特别报告，说明工程处面临的财务危机。2015 年，近东救济工程处存在 1.01 亿美元的资金缺口，由此产生的问题是，如果会员国不以更可持续的方式提供资金，工程处将无法开展规定的所有核心任务。主要由于该区域各地巴勒斯坦难民越来越脆弱，需求越来越大，过去几年里，资金缺口稳步扩大，近东救济工程处已用尽了使其近年来在财务上得以生存的短期应对机制。近东救济工程处在直接向巴勒斯坦难民提供服务时，一直保持较高的成本效率和效益，执行严格的紧缩和管理措施。

2015 年，面对前所未有的财政危机，我不得不认真考虑，对在 685 所近东救济工程处学校入学的 50 万儿童和在 8 所近东救济工程处职业培训中心入学的 7 000 名青年，2015-2016 学年推迟开学。随后，各方尽了几十年来的最大努力，协同采取一系列特别措施以控制成本，包括采取一系列新的紧缩措施；同时为争取获得所需资金作出特别努力，捐助方也慷慨回应，包括阿拉伯捐助者捐款数额

将近资金缺口的一半。在此情况下，我宣布上述学校按计划于 2015 年 8 月 19 日开学。由于声援巴勒斯坦难民的运动再次兴起，人们重新认识到尊重巴勒斯坦难民的权利和满足他们需求的重要意义，工程处收到了必要资源认捐，使其在 2015 年全年可以维持业务运作。然而，我仍深切意识到，为使近东救济工程处今后的财务基础更加稳定，工程处、东道国和捐助方需要做出更多努力。在巴勒斯坦难民问题得到公正解决之前，特别是在整个中东局势日益动荡的情况下，要确保我们能以可预测的方式充分履行任务，为巴勒斯坦难民提供福祉、保护和人类发展，稳定的财务基础至关重要。我坚信，工程处决不能再次陷入同样的局面，即由于资金短缺，无法向巴勒斯坦难民提供必要的核心服务。

作为向巴勒斯坦难民提供服务的一个可靠机构，近东救济工程处在其业务所在地区起到维护尊严和稳定的作用。虽然该区域武装冲突频发，极端主义日益盛行，国家及其公民的安全不断受到威胁，近东救济工程处通过教育、保健、救济和社会服务及难民营服务和基础设施建设，在一定程度上发挥了稳定作用。近东救济工程处的存在及其 65 年来按照大会任务规定向巴勒斯坦难民提供高质量的服务，一直是巴勒斯坦难民社区的尊严和复原力的一个核心部分，也是联合国在全球范围内取得的一项了不起的社会和人类发展成就。2015 年 6 月 2 日，我们在纽约举办了主题为“近东救济工程处 65 周年——维持人类发展，保护巴勒斯坦难民权利”高级别会议，纪念这一具有里程碑意义的成就。近东救济工程处及其合作伙伴正致力于依照我们 2016-2021 年中期战略，继续保持这些成果。国际社会提供充足、持续、可预测的支持对落实中期战略至关重要。

然而，我震惊地注意到，许多地方的巴勒斯坦难民面临生存威胁，正陷入更深的贫困和绝望之中。阿拉伯叙利亚共和国境内武装冲突仍在继续，导致几十年来最严重的人道主义灾难日益加剧，近东救济工程处登记的 560 000 巴勒斯坦难民变得越来越脆弱，越来越依赖工程处。长期围困、频繁轰炸和极端残暴行为已使局势无法忍受；2015 年 4 月 1 日，新的武装团体冲进耶尔穆克，对 18 000 名平民犯下严重违反国际人权法和人道主义法的行为。3 月，我访问耶尔穆克，所到之处，在人们脸上看到的极度绝望和痛苦表情令我震惊。数千人设法逃到邻近地区，近东救济工程处在这些地区执行了 25 次任务，为他们提供食品、医疗救助和淡水。但是，6 月 8 日以来，我们再无法进入那些地区，基本人道主义援助途径被切断。8 月，为应对疑似爆发的霍乱，近东救济工程处得以向 Yalda 周边地区提供某些医疗服务，但未获准提供急需的食品、非食品物项和水。阿拉伯叙利亚共和国境内的所有 12 个巴勒斯坦难民营均受到有增无减的危机影响，95% 以上滞留该国的难民依靠近东救济工程处的救济才能满足基本需求；然而，对我们人道主义活动的供资却在逐年减少。

长期以来，约旦和黎巴嫩一直收容处境艰难的难民。但即使在这两个国家，来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民也因其状况不稳定而被边缘化：在黎巴嫩的这些难民中，94% 依靠近东救济工程处来满足其基本需求，而在约旦，这一

比例为 82%。逃离阿拉伯叙利亚共和国境内武装冲突的巴勒斯坦难民需要得到与来自该国的其他难民同等程度的保护，必须按照适用国际标准，执行不驱回的基本原则。越来越多脆弱的巴勒斯坦人采用不安全的路线逃离，有些人不得不听任海上贩运者的摆布。巴勒斯坦难民迫切需要区域保护，因此，必须采取协调一致和持久的对策。近东救济工程处致力于提供这样的对策。

在冲突时期，巴勒斯坦难民特别期待工程处提供必要的援助和保护。2014 年 7 月和 8 月，加沙地带出现新一轮激烈的敌对行动，给近东救济工程处及其工作人员带来影响。除了造成大规模的生命损失和物质破坏，无视联合国房地不可侵犯原则的行径导致近东救济工程处指定紧急避难所内的 44 名巴勒斯坦人丧生。在敌对行动期间，11 名工作人员死亡。有许多机制记录武装冲突中违反国际法的行为，但这种侵犯行为的受害者需要的不仅仅是记录机制：他们渴望正义和追究责任。加沙地带的普通小学生经历了三次重大冲突，近一半的加沙居民依赖近东救济工程处的粮食援助。到 2015 年 7 月，第一批难民家庭才通过加沙重建机制开始重建住所。应当指出，准入制度和加沙重建机制有所改善，但是，如果不采取政治行动解决造成当前局势的根本原因，特别是对加沙的封锁和占领，就不会有真正意义上的重建和可持续的未来。

在西岸，包括东耶路撒冷，占领继续对年轻人和难民营居民的日常生活造成不利影响，体现在方方面面，从安全和行动自由到就业和生计。近东救济工程处仍然非常关切的是，伤亡人数增加，以色列部队在营地附近人口稠密区使用实弹。扩大定居点和定居者的暴力行为影响到西岸的许多难民社区，尤其是 7 月 31 日发生在纳布卢斯附近令人震惊的纵火袭击，导致一名巴勒斯坦幼儿和他的父亲死亡，其家人受重伤。耶路撒冷 E 1 区定居点有可能扩大，危及大约 7 000 名贝都因人(其中许多登记为巴勒斯坦难民)，他们可能再次被迫流离失所，这令人们深为关切有可能出现违反国际法规定，实行强迫驱逐和强行迁移的现象。

近东救济工程处工作人员在极其困难的情况下继续工作，表现了非凡的奉献精神 and 勇气；没有他们，近东救济工程处就不可能应对加沙地带、阿拉伯叙利亚共和国和其他地方的危机，也不可能开展核心的人类发展活动。我要借此机会向在加沙、西岸和阿拉伯叙利亚共和国境内牺牲的同事表示敬意，并赞扬近东救济工程处所有工作人员，感谢他们努力工作和对巴勒斯坦难民的奉献。我们必须共同努力，为近东救济工程处的未来建立一个更稳定的财政基础，以使我们能够保护我们奉命为其服务的巴勒斯坦难民的尊严，满足他们的需要。

主任专员

皮埃尔·克雷恩布尔(签名)

2015年6月16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

2015年6月15日和16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七十届会议的近东救济工程处2014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继续努力按照其任务规定，在所有业务地区向巴勒斯坦难民提供服务。

委员会特别指出，在根据联合国相关决议(大会第194(III)号和第302(IV)号决议)就难民局势达成公正、持久解决办法之前，近东救济工程处在促进区域稳定方面发挥重要作用。委员会注意到，有资格获得近东救济工程处支助的难民现已达到530万人，并确认巴勒斯坦难民在该区域的社会结构中扮演重要角色。在这方面，委员会认识到，67年来，受流离失所及其后果影响的巴勒斯坦难民一直都很脆弱，他们的需求日益增多。因此，委员会再次表示认为，巴勒斯坦难民忍受的艰难困苦突出表明工程处具有重要作用。

委员会极为关切的是，暴力活动破坏了近东救济工程处在受冲突影响地区满足巴勒斯坦难民需求的能力。委员会因此敦促所有有关各方准许为人道主义目的接触这些难民。委员会呼吁所有有关各方充分遵守它们根据国际法，包括人道主义法承担的义务，并遵守联合国各项决议，使近东救济工程处能够履行其人道主义义务，避免不必要的阻碍或费用。委员会请所有有关各方不要采取任何破坏近东救济工程处设施和人员安全、安保和中立性的行动。委员会赞扬近东救济工程处工作人员在非常危险和困难的条件下继续努力工作。

委员会认识到，来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的到来给邻国造成了更多压力，其中包括44 000名难民涌入黎巴嫩，15 000人进入约旦，数千人进入其他邻国。委员会感谢这些邻国的人民和当局对难民提供慷慨支助，并鼓励国际社会继续为这些努力作出贡献。委员会注意到，近东救济工程处坚定努力，履行其对逃离阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的任务，并强调需要作出持续努力，依照大会相关决议，帮助难民改善他们的生活条件。委员会感到关切的是，邻国对近东救济工程处的要求越来越多，并强调需要确保近东救济工程处能向难民提供范围广、质量高的服务。

委员会强调，以色列当局在西岸包括东耶路撒冷实施的如下行动继续对巴勒斯坦难民的生活条件和福祉产生深刻的不利影响：被迫流离失所、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工作人员的威胁和袭击。委员会仍然极为关注工程处无法接触其被相关当局拘留的工作人员且得不到有关这些人员的信息，并提醒这些当局，它们

承担大会第 36/232 号决议所规定的义务。委员会感到遗憾的是，有近东救济工程处人员在冲突中丧生，并向 2014 年在加沙遇害的 11 名工作人员和在阿拉伯叙利亚共和国遇害的 4 名工作人员的家属、朋友和同事表示慰问。

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短缺，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。在这方面，委员会注意到并确认工程处努力从非传统捐助者并通过建立伙伴关系调集资源。委员会促请捐助方(传统和非传统)和伙伴机构调动必要资源，以确保提供服务。在这方面，委员会也确认并支持近东救济工程处管理层和工作人员根据战略成果，在满足难民需求时，提高成本效益并加强问责。委员会全力支持主任专员继续进行重要改革，同时兼顾财务状况以及东道国对提供服务的关切。

委员会呼吁所有各方尽一切努力维持工程处的业务，以使其能履行任务。委员会仍然感到关切的是，多个不断升级的危机、资源有限以及汇率波动的影响等经济因素，继续限制近东救济工程处的财政资源。

委员会赞扬近东救济工程处管理层制定 2016-2021 年中期战略，并期待该战略在 2016 年 1 月前投入实施。在这方面，委员会欣见在改革近东救济工程处的管理制度、改进问责制和提高对巴勒斯坦难民服务的质量和效力方面取得了进展。委员会还特别注意到，在落实 2016-2021 年中期战略的同时，将执行监测框架，这可以为近东救济工程处管理人员提供更好的工具，评估其提供服务的效力、效率和质量。

委员会赞扬近东救济工程处在实地一级进行协商，制定了与 2016-2021 年中期战略配套执行的战略计划。

委员会赞扬近东救济工程处作出承诺和努力，将性别平等、残疾和保护观点纳入其活动的主流。委员会支持近东救济工程处努力维持并在必要时加强其在这方面的方面的工作。

委员会高度赞扬东道国、东道国当局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

佩尔·奥内乌斯(签名)

第一章

背景概述

A. 政治、经济和安全事态发展

1. 2014年期间,日益动荡的区域环境、暴力和边缘化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)所有五个业务区的巴勒斯坦难民。在工程处所有业务区里,各种障碍在不同程度上仍然阻碍着巴勒斯坦难民享有国际法规定的权利。暴力只会加剧一个已遭受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. 巴勒斯坦被占领土局势的特点是巴勒斯坦人与以色列人之间的和平谈判于4月破裂,出现严重的暴力升级,该领土上190万登记的巴勒斯坦难民权利和机会继续受到限制。继4月23日法塔赫与 Hamas 签订团结协议后,马哈茂德·阿巴斯总统于6月2日宣布组建全国共识政府。巴勒斯坦国在2014年年底加入了16项多边条约,包括各项核心人权条约。

3. 截至2014年12月31日,加沙地带登记的巴勒斯坦难民人数为1 276 926人。2014年7月8日至8月26日期间发生的敌对行动造成广泛的生命损失、大规模国内流离失所现象和对房屋和基础设施前所未有的破坏,用秘书长的话来说,“使世界感到震惊和蒙羞”。¹ 估计有2 251名巴勒斯坦人遇害(1 462名平民),其中包括538名儿童和306名妇女。据报约有11 000人受伤,估计导致1 000例长期或永久残疾。² 遇害者中有11名近东救济工程处人员。72名以色列人和1名外国人在冲突中被打死(6名平民),其中包括1名儿童。2在冲突最激烈的时候,加沙有超过475 000人流离失所,近300 000人在作为指定的紧急避难所的90个近东救济工程处学校避难。估计有10万所房屋被损坏或摧毁,影响到超过600 000人。冲突中有大约118个近东救济工程处设施受损,其中包括83所学校和10个保健中心。由于以色列的行动,流离失所者避难所在的近东救济工程处学校有7次直接或是附近被炮弹或其他弹药击中,造成至少44名巴勒斯坦人丧生,至少227人受伤。

4. 与近东救济工程处应急避难所直接或间接遇袭事件无关的是,近东救济工程处在自己开展的调查中发现,其在加沙的三处空置设施内有巴勒斯坦战斗人员存放的武器。工程处立即警告所有有关各方这些武器的存在,主动强烈谴责在工程处学校内放置武器,并在本报告所述期间开展了自己的调查。

¹ 秘书长就加沙局势对大会的发言,2014年8月6日,纽约。

² 人道主义事务协调厅保护群组,巴勒斯坦被占领土,2014年敌对行动的主要数据,可查阅http://gaza.ochaopt.org/2015/06/key-figures-on-the-2014-hostilities/#_ftn2。

5. 在 10 月 12 日在开罗举行的加沙重建会议上，各方认捐了约 5 亿美元，近东救济工程处希望募集 16 亿美元。2014 年 9 月，联合国中东和平进程特别协调员促成以色列、巴勒斯坦权力机构与联合国达成一项关于加沙重建临时机制的三边协议，使大量基本建筑材料和机械得以进入加沙。在本报告所述期间，尽管在修理遭到轻微损坏的房屋方面取得了初步进展，但被毁房屋没有重建。

6. 以色列对加沙的封锁行动已经进入了第八个年头，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被扼杀，使绝大多数人口陷入贫穷和对援助的依赖。埃及几乎持续关闭边界使局势进一步恶化。到 2014 年底，加沙难民的失业率为 40.9%。结束封锁，包括对出口的几乎彻底的限制，对于加沙地带可持续的经济复苏以减少对援助的依赖至关重要。

7. 西岸 774 176 名在工程处登记的巴勒斯坦难民继续面临困难的经济和社会条件。今年伊始，由于近东救济工程处工作人员在西岸的工业行动，近东救济工程处的所有设施和几乎所有服务都被关停。经过大量谈判，在巴勒斯坦总统和总理等巴勒斯坦高级官员的支持下，达成了一项谅解，工程处和工作人员代表建设性地讨论了关键的关切领域。

8. 6 月 13 日在西岸发生的绑架和杀害三名以色列青年事件，以及随后一名巴勒斯坦青年 7 月 2 日在东耶路撒冷被杀害之后，紧张局势、冲突和暴力有所加剧。在以色列安全部队 2014 年行动期间，西岸致命武力的使用继续增加，造成 21 名巴勒斯坦难民遇害，相比之下 2013 年有 17 人遇害。2014 年，至少有 122 名巴勒斯坦难民因难民营内外的实弹射击而受伤，比 2013 年增加了 139%。对巴勒斯坦人进入耶路撒冷圣地，特别是阿克萨清真寺的临时限制有所增加，这进一步加剧了紧张局势。扩大定居点的计划也在继续。工程处特别关切的是以色列计划把贝都因人，其中大多数是巴勒斯坦难民，从 C 区迁往三个镇。如果计划得到落实，则令人严重关切的是，这有悖于以色列根据国际法承担的义务，包括禁止强制移送。2014 年，拆房导致难民流离失所，难民拥有的建筑共有 150 栋被拆除。

9. 阿拉伯叙利亚共和国的危机越来越多地影响到该国境内在近东救济工程处登记的 528 616 名巴勒斯坦难民。自冲突开始以来，近东救济工程处有 14 名工作人员遇害，30 名工作人员失踪。许多巴勒斯坦难民被冲突各方杀害或重伤，包括在影响到近东救济工程处设施的事件中也有这样的情况，但工程处无法核实总人数。

10. 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。为帮助弥补无法进入近东救济工程处学校的情况，教育部继续允许近东救济工程处和巴勒斯坦难民使用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，工程处在阿拉伯叙利亚共和国境内的业务受到严重影响。在武装冲突期间，总共 219 个近东救济工程处学校、诊所和其他设施中，至少有 46 所受损。在危机发生之前，阿拉伯叙利

亚共和国境内正常运行的有 118 所近东救济工程处学校和 23 个近东救济工程处保健中心。现在, 42 所近东救济工程处学校和 14 个近东救济工程处保健中心仍继续运作。工程处一再吁请武装冲突各方遵守国际法规定的义务。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。

11. 巩固战线给 9 个正式和 3 个非正式近东救济工程处难民营造成了各种复杂的情况。在阿勒颇省, 自 2012 年 2 月以来, 武装冲突仍在高强度进行。在 2013 年 12 月的爆炸中损坏严重的近东救济工程处北区办事处自 2014 年 7 月起启用了一个替代办公场所, 并一直使用至今, 尽管工作人员及其家属面临相当大风险。自 2 月起, 人道主义援助准入得到改善, 阿勒颇与内拉布之间的公路联系重新开放, 但在整个 2014 年期间, 通行继续受到冲突的干扰。Ein El-Tal 难民营一直无法进入, 原因是 2013 年 4 月居民被武装团体驱离。阿拉伯叙利亚共和国中部各难民营没有成为冲突的活跃区, 近东救济工程处中部地区办事处仍然是一个强有力的人道主义存在。但是, 愈演愈烈的危机对霍姆斯平民造成了影响, 生活在难民营以外的许多巴勒斯坦人也受此冲击。80% 以上的巴勒斯坦难民居住在大马士革及其周围郊区, 在 2014 年全年继续受困于激烈的武装冲突。近东救济工程处在几乎完全关闭 12 个月以上之后, 自 1 月起, 终于能够不时地确保人道主义援助进入耶尔穆克, 向被困在其中的 18 000 名平民分发食品和卫生用品包。不过在下半年, 分发工作经常因冲突而长时间中断, 年末情况与年初一样, 人道主义准入受阻于冲突和军事限制。相比之下, 近东救济工程处获准进入也是在大马士革地区的 Qabr Essit 难民营, 该地区自 2013 年以来一直在政府控制之下。近东救济工程处得以恢复服务, 因此, 20 000 名巴勒斯坦难民返回了该难民营。

12. 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, 贫穷加剧。流离失所家庭被迫租用私人住所, 从而进一步消耗了他们有限的资源。同叙利亚人一样, 巴勒斯坦难民也受到电力、燃料和取暖油短缺的影响。

13 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。工程处的记录显示, 黎巴嫩大约有 44 000 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民, 约旦有 15 000 名。

14. 在黎巴嫩的巴勒斯坦难民(其中 452 669 人在工程处作过登记)在不稳定的政治和安全局势中继续面临严重的社会经济贫困问题, 其充分享受广泛的人权也面临障碍。2014 年 5 月 25 日, 米歇尔·苏莱曼总统任期结束, 总统一职此后一直空缺。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, 这一权利受到严重限制。阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突对黎巴嫩造成了严重影响, 与阿拉伯叙利亚共和国境内(特别是在的黎波里和阿尔萨勒镇)冲突有关的武装团体之间的武装冲突时有发生。巴勒斯坦领导人继续支持脱离所有国内和区域冲突。为此, 按照巴勒斯坦各派别、地方派别和黎巴嫩当局达成的协议, 在 Ein el-Hilweh 难民

营实施了一项安全计划。黎巴嫩收容了 120 万来自阿拉伯叙利亚共和国的难民，包括 45 000 名巴勒斯坦难民。2014 年 5 月，黎巴嫩当局进一步限制了巴勒斯坦难民从阿拉伯叙利亚共和国进入黎巴嫩。近东救济工程处已呼吁黎巴嫩当局坚持不驱回原则，根据国际标准平等对待所有难民，并从人道主义出发，考虑向逃离阿拉伯叙利亚共和国境内战争的巴勒斯坦难民提供临时准入。

15. 在黎巴嫩，来自阿拉伯叙利亚共和国的难民大量涌入，加剧了巴勒斯坦难民的社会经济脆弱性；由于黎巴嫩陆军与名为伊斯兰法塔赫组织的极端主义战斗团体之间爆发武装冲突，Nahr el-Bared 难民营在 2007 年被破坏，其中的难民长期流离失所。在这种情况下，难民社区要求近东救济工程处增加服务，因此，工程处在黎巴嫩的业务受到影响。截至 2014 年 12 月 31 日，重建 Nahr el-Bared 难民营的所需资金只有 50% 到位。

16. 约旦哈希姆王国有收容难民的传统，该国收容了在约旦向工程处登记的 2 117 361 名巴勒斯坦难民，其中 15 000 名难民来自阿拉伯叙利亚共和国，来自其他国家的难民人数也越来越多。虽然约旦在一个日益不安全的地区一直保持稳定，但是人流的涌入对约旦的资源和基础设施带来了越来越多的挑战。约旦人和巴勒斯坦人面临高失业率和食品、水电、燃料和房租价格高企的问题。2014 年 11 月，全国贫困率为 14%，生活在难民营中的巴勒斯坦难民为 31%。阿拉伯叙利亚共和国境内的武装冲突继续助长安全忧虑和紧张局势，特别是在伊拉克和黎凡特伊斯兰国崛起之后。绝大多数巴勒斯坦难民享有社会、经济和政治权利，但是 1967 年逃离加沙的为数 150 000 人的一群巴勒斯坦难民基本无法获得政府服务，并受到一系列其他限制。来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民也是一样，许多人始终担心被逮捕和递解出境，特别是政府宣布了一项政策，自 2013 年 1 月起不再接受来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民。工程处呼吁约旦政府坚持不驱回原则，并根据国际标准平等对待所有难民。近东救济工程处请该国政府从人道主义出发，考虑向逃离阿拉伯叙利亚共和国境内战争的巴勒斯坦难民提供临时准入。

B. 业务发展

17. 2014 年，尽管面临政治和安全环境急剧恶化所带来的挑战，近东救济工程处根据其任务规定，继续在所有业务区向巴勒斯坦难民和因 1967 年及其后的敌对行动而流离失所者提供援助和保护。

18. 尽管业务环境恶化，特别是在加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国，近东救济工程处继续在极为艰难的情况下提供各项核心服务。工程处还能够迅速启用有效提供紧急人道主义援助的系统和程序，借助其业务强项，包括其业务在规模和地域范围、协调和多样化的方案拟定方面的优势，特别是其所拥有的 3 万名工作人员，其中大多数是巴勒斯坦难民和其所服务的社区的成员。

19. 工程处成功地进行了对 47 万多儿童的教育，确保总人数有 350 万人的家庭获得初级保健服务，包括向生活在贫困之中的 294 000 人提供社会安全网援助(包括现金和食物)，从而通过包容性和参与性基础设施和难民营改善干预措施对 73 万人的生活产生积极影响，并为超过 4 350 名青年提供学习和技能培训。近东救济工程处的小额信贷方案提供了大约 35 000 笔贷款，总金额为 3 400 万美元。近东救济工程处为所有业务区受冲突和流离失所影响的大约 138 万人提供了紧急住所、粮食、现金和环境卫生。

20. 2014 年夏天在加沙地带发生的敌对行动是过去六年在该地区发生的第三次也是最具破坏性的冲突。近东救济工程处为全部 128 万巴勒斯坦难民提供了人道主义援助和基本服务，包括初级保健和紧急住所，并为近 24 万名学生提供了教育。工程处估计重建 10 万难民受损或被毁的房屋的所需经费总额为 7.2 亿美元，但到本报告所述期间结束时只有 1.35 亿美元已经获得认捐。冲突导致所有方案、改革和举措受到重挫。因此，加沙民众陷入进一步的援助依赖，有 65% 的难民依赖近东救济工程处提供粮食援助，而 2000 年只有 10% 的难民依靠粮食援助。

21. 2014 年在西岸，巴勒斯坦土地不断被没收，定居点修建、拆毁房屋、强行驱逐、吊销居住权和阻碍进入土地、市场以及获取基本服务的现象更加频繁，以色列安全部队经常实施拘留。除核心方案以外，近东救济工程处提供人道主义支持的形式是在难民营的工作挣现金机会。近东救济工程处与世界粮食计划署(粮食计划署)合作，在难民营外实行粮食券，以支持粮食无保障的家庭，并向脆弱的西岸贝都因难民社区分发食品包。

22. 阿拉伯叙利亚共和国的武装冲突持续存在，导致巴勒斯坦难民的人道主义需求继续增加。在登记的 560 000 名巴勒斯坦难民中，大约 480 000 人仍滞留该国。60% 以上已登记的民众至少有一次流离失所，还有 80 000 人流离失所到其他国家。到 2014 年 12 月，其余人口中有 95% 依赖近东救济工程处来满足其最低需求。近东救济工程处各项方案根据巴勒斯坦难民不断增长的需求进行了调整。使用公立学校建筑物使近东救济工程处得以继续向 46 000 多名儿童提供教育服务，而近东救济工程处保健中心和保健点提供了 955 000 次个人问诊。向超过 470 000 名巴勒斯坦难民提供了三轮紧急现金援助，还向超过 10 万个家庭分发了食品和必需品，为 13 000 名流离失所的巴勒斯坦难民和叙利亚人提供了临时住所，主要是经改建的近东救济工程处设施。2014 年，恢复了耶尔穆克的人道主义援助分发工作，但分发工作仍然经常中断，只能满足不到 20% 的平民最低粮食需求，不能满足基本的保健需求。

23. 近东救济工程处在黎巴嫩开展的工作继续为巴勒斯坦难民提供基本服务和保护，他们缺乏权利，并遭到社会排斥。工程处支持难民的人类安全和生计。近东救济工程处通过重建努力对 Nahr el-Bared 难民营流离失所的居民的需要作出了回应，在本报告所述期间结束时，有 34% 的家庭返回了该难民营。2014 年，

在黎巴嫩向近东救济工程处寻求援助的来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民人数从 1 月的 51 000 人降至 12 月的 45 000 人，这可能是由于一些难民多次跨界流动受到黎巴嫩边界对来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民的新的限制的影响。所有来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民可继续在近东救济工程处学校就学，在诊所就诊，并可转诊住院。7 月，近东救济工程处开展了脆弱性评估，显示来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民有 97% 依赖近东救济工程处的现金援助来获取粮食和住房。难民要求增加近东救济工程处的服务，这导致紧张局势，包括静坐、设施关闭和工作人员受到威胁。

24. 在约旦，近东救济工程处继续为 210 万登记人口和来自阿拉伯叙利亚共和国的新增 14 911 名巴勒斯坦难民提供服务。近东救济工程处的服务继续有助于难民的人类发展和该国的稳定。工程处已采取措施应对非传染性疾病患者增加等新出现的挑战。近东救济工程处学校还继续为 117 000 名儿童提供基础教育，并为大约 3 800 名青年提供高等教育以及技术和职业培训。虽然本年中新抵达的来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民人数在逐渐减少，但 2014 年又有 4 000 名难民向近东救济工程处寻求援助。约 185 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民仍然住在网络城这个封闭式设施中，在那里他们的行动和谋生的机会受到严重限制。尽管作业环境十分困难，近东救济工程处还是继续向来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供卫生和教育服务，其方案拟订在以下方面实现了重大改进：对服务对象采用了基于脆弱性的资格标准；从实物现金分配转向电子现金转移；淘汰实物援助。

C. 组织发展

25. 2014 年 3 月 31 日，菲利波·格兰迪完成了近东救济工程处主任专员的任期，结束了在工程处的九年任职。联合国秘书长任命了他的继任者皮埃尔·克朗恩布尔，自 2014 年 4 月 1 日起就任。

26. 2014 年期间，在落实全面方案改革方面取得了进一步进展，其目的是改善中期战略规划、资源调动、问责制以及提高向巴勒斯坦难民提供的服务的质量和实效。

27. 工程处的保护方式已发生变化，2014 年，整个工程处加强了保护职能。经过培训，近东救济工程处工作人员对保护问题的意识得到提高，并改进了程序，以衡量工程处保护工作的效果。

28. 近东救济工程处继续按照其国际义务，努力将性别问题、残疾问题和保护观点纳入其活动主流。近东救济工程处向 250 万巴勒斯坦难民儿童提供了一系列服务。2014 年，近东救济工程处对其儿童保护方法进行了研究。为了为所有残疾难民能够无障碍进入近东救济工程处设施，制订了无障碍通行指南。

29. 按照近东救济工程处的家庭保健工作队办法,巴勒斯坦难民家庭得到工程处诊所的专门医疗人员的治疗,而不是由轮调的医生和护士进行治疗,到2014年底,这一办法已在99个保健中心实行,到2015年底,将在工程处各业务区(阿拉伯叙利亚共和国除外)全面推出。近东救济工程处继续执行各项政策,以改善特别是艾滋病毒感染者、残疾人、老年难民和女户主家庭等弱势群体获得保健服务的机会。

30. 教育改革在继续实施,所有业务区均取得了重大进展。在学校实行了人权政策和包容性教育。自1月起实行了教师政策的职业发展部分,自9月起在每个业务区都成立了专业支助股。

31. 在约旦、黎巴嫩和西岸实施了工程处的社会安全网方案改革,以便可以采用准确和统一的援助对象选择系统,用于选择粮食和现金援助的受益人,确保选定最弱势群体作为服务对象。

32. 近东救济工程处完成了新的在线小额信贷银行软件的第一阶段推出,所有业务区和总部都在2014年使用该系统。近东救济工程处计划到2017年完成其小额信贷方案的剥离,成立一个新的小额信贷基金。新的小额信贷业务将遵循整个区域各国中央银行和货币当局新的小额信贷法律法规。剥离这项业务旨在增加巴勒斯坦难民及其他被边缘化的贫穷的低收入家庭获得小额信贷的机会。

33. 自2007年设立以来,基础设施和难民营改造方案已通过一项全面的、综合参与式城市规划办法,以改善巴勒斯坦难民的生活条件和难民营内外的环境。2014年,基础设施和难民营改造方案开始拟订其第一项方案战略,包括与庇护所、近东救济工程处设施和难民营有关的一系列管理和信息系统。

34. 2014年10月,近东救济工程处将新的企业资源规划 REACH 系统的启用从2015年1月推迟到4月。工作继续按计划进行,这将使 REACH 的启动风险降到最低。

35. 2014年,近东救济工程处还加强了在道德操守、审计、评价和调查方面的工作。道德操守职能进行了外部审查,并调整了其做法,使80%的工作人员都能够通过电子学习课程了解到这项职能。编写了14份内部审计报告。发布了4项评价,从而推动改进了中期规划方法,确保了对阿拉伯叙利亚共和国紧急现金援助的效果。各业务区办事处在开展调查和成立调查案件接收委员会过程中获得了支持,并设立了调查热线。

36. 2014年继续拟订2016-2021年中期战略,与捐助方、东道国当局和几百名总部和业务区工作人员进行了大量磋商。2011年11月咨询委员会核准了该战略最后草稿。该战略提出了近东救济工程处2016-2021年期间方案和行动的战略愿景和目标,目的是最大限度地利用资源,并扩大工程处服务难民业务的效果。该战略将附有定于2015年完成的监测框架,以确保问责和跟踪落实承诺的进展。

37. 2014 年，近东救济工程处继续加强其成果管理制和企业风险管理系统。2014 年，近东救济工程处设计了一个工程处规划框架，将于 2016 年生效，以支持新的 2016-2021 年中期战略。近东救济工程处将继续利用六年期战略规划周期来加强稳定，并使工程处能够妥善规划其人力发展和对巴勒斯坦难民的人道主义应急援助。近东救济工程处将为每个业务区制定 2016-2021 年期间战略计划，将通过年度业务计划来执行。近东救济工程处将继续努力，逐步实现与 2014-2015 年拟议战略框架和四年期全面政策审查中的规划周期和监测框架更大程度的统一。

D. 法律事务

工程处工作人员

38. 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：关闭西岸和加沙地带；禁止不住在耶路撒冷的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；为不住在耶路撒冷的当地工作人员办理进入以色列和东耶路撒冷的许可证程序繁琐。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，有 19% 的人 (106 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。

39. 在艾伦比桥，以色列的手续继续要求对联合国车辆进行搜查，除非乘客持有以色列外交部签发的身份证，这种做法侵犯了联合国豁免权。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。

40. 以色列在埃雷兹过境点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。正如上一次报告所述，埃雷兹过境点的开放时间仍然受到限制。在西岸各检查站，包括进入东耶路撒冷的检查站，以色列当局 61 次要求搜查工程处车辆。虽然经过工程处干预、调整路线或调头，避免了大多数搜查，但其中 12 次还是进行了搜查。近东救济工程处对这些侵犯联合国豁免权的搜查提出抗议。

41. 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》、联合国相关决议和 1967 年《科迈-米歇尔莫尔协定》。根据该协定，以色列政府有义务尽最大能力便利工程处执行任务，除非出于军事安全考虑所必需的条例或安排另有规定。

42. 近东救济工程处为当地工作人员申请进入东耶路撒冷的许可证只是出于业务和人道主义原因，并不影响联合国的有关决议，包括有关耶路撒冷地位的决议。

43. 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所采取的。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。
44. 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。2014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240个工作人员日。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。自2014年9月16日以来，以色列当局坚持要求，工程处和联合国的其他卡车从指定的商业检查站进入耶路撒冷，而不是使用以色列边防警察把守的检查站。
45. 当地工作人员必须持有以色列当局核发的许可证才能通过埃雷兹过境点。2014年期间，总共提出900份申请，获得739份许可证(82%)。同2013年相比，许可证申请数量增加大约50%，但被驳回的许可证申请总比例从11%上升至18%。
46. 在本报告所述期间，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143天。由于西奈的安全局势，联合国实施的有关工作人员通过拉法过境点的差旅禁令仍然有效。在暂时取消这些限制期间，有7名工作人员于2014年9月获准通行。
47. 在黎巴嫩，赛伊达地区和黎巴嫩北部地区巴勒斯坦难民营内动荡的安全局势有时造成行动限制，使工程处工作人员和行动受到影响。2014年期间，约旦或巴勒斯坦政府都没有对近东救济工程处工作人员实施明显的行动限制措施。
48. 2014年7月和8月，加沙地带的敌对行动造成11名近东救济工程处人员遇害。
49. 在阿拉伯叙利亚共和国，随着叙利亚政府军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援助准入。2014年的冲突造成4名工作人员遇害，至少11名工作人员在交火或炮击中受伤。许多检查站仍在使用，包括大马士革内外的许多检查站。工程处的车辆在一些检查站遭到搜查，这侵犯了联合国的豁免权。工程处为国际人员申请了55份签证(居住和探访)，包括签证延期；其中3份申请未获得签证。
50. 截至2014年底，共有24名工作人员被羁押，据信叙利亚当局或阿拉伯叙利亚共和国境内的其他派别拘留了10人、以色列当局拘留了6人、巴勒斯坦当局拘留了1人、加沙地带事实上的管辖当局拘留了1人、约旦当局拘留了1人、埃

及当局拘留了 5 人。尽管工程处根据大会第 36/232 号决议提出了要求，但叙利亚和埃及当局在 2014 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 2014 年羁押的近东救济工程处一些工作人员的羁押理由。在本报告所述期间，以色列当局未允许接触以色列羁押的工作人员，也未提供其信息。巴勒斯坦当局允许接触 2014 年底羁押的工作人员，并提供了有关其拘留理由的资料。约旦当局提供了 1 名被羁押工作人员的信息。

工程处的服务和房地

51. 以色列当局对进入加沙地带的货物继续征收过境费，迫使近东救济工程处在 2014 年支付 691 135 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。如上一次年度报告所述，凯雷姆沙洛姆过境点仍然是近东救济工程处的进口货物进入加沙地带的唯一过境点。凯雷姆沙洛姆过境点在预定开放的 233 天中关闭了 17 天 (7.2%)，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，共计 742 万美元，其中包括约 220 万美元的装卸货盘费用。2014 年 7 月至 12 月期间的其他相关费用总额约 210 万美元，其直接原因是 2014 年 7 月和 8 月加沙地带的敌对行动。

52. 2013 年 12 月 4 日，商定了以色列和联合国之间经修订的框架，因此在建筑材料监测方面对近东救济工程处实施了更严格的条件。近东救济工程处需增聘一名国际工作人员(除利用现有国际工作人员之外)，还需增聘当地工程师和安全警卫，以满足新规定的日常监测要求。近东救济工程处还需要向驻加沙地带的以色列协调和联络局以及领土内政府活动协调员提供补充文件材料，便利以色列监测建筑项目。仅 2014 年一年，因以色列有关工程处加沙地带进口货物准入和监测要求而增加的人员配置、过境和物流费用就超过 750 万美元。这相当于在加沙修建 4 所近东救济工程处学校，或向 868 000 名受益人分发五个星期粮食的费用。这 750 万美元不包括通货膨胀以及向等待新住所的人支付的过渡住所现金援助。

53. 在 2014 年 7 月和 8 月加沙地带的敌对行动之前，近东救济工程处为获得以色列重新批准先前核准的建筑项目而介入了一项耗时且繁琐的程序。至 2014 年 6 月，近东救济工程处 27 个以前批准的项目获重新核准，但只有一个新项目获得核准。2014 年 7 月和 8 月的敌对行动之后，所有待核准(5 个)或重新批准(4 个)的余留项目以及近东救济工程处的 23 个新项目获批。

54. 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。近东救济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

的被扣押期在三年至五年之间。在本报告所述期间因货物延误造成的存储费用总额超过 123 500 美元。在本报告所述期间结束时，这一问题仍未解决。

55. 西岸、黎巴嫩和加沙地带的业务支助干事方案仍在继续开展。2014 年 7 月至 8 月的敌对行动期间，该方案因安全环境原因无法在加沙地带充分运作。该方案在下列方面发挥了宝贵作用：作为首要事项，维护联合国的中立性；检查近东救济工程处的设施；为近东救济工程处工作人员、车辆和货物通过检查站、进入巴勒斯坦被占领土以及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；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。他们还系统地查明保护方面的需求，设法满足这些需求，并将保护标准纳入近东救济工程处所有服务的主流。在本报告所述期间，启动了在约旦设立业务支助办事处方案的工作。

56. 《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，五次未经许可或协调就进入近东救济工程处在西岸的房地。至少 50 次，以色列安全部队的催泪弹、眩晕手榴弹、“臭水”、塑料皮金属子弹和(或)实弹落在近东救济工程处院落内或损坏了近东救济工程处设施，造成近东救济工程处 1 名工作人员和 3 名近东救济工程处受益人受伤，还有工作人员和受益人因吸入催泪瓦斯而遭受痛苦。在加沙地带，受益者和其他组织举行了大约 184 次抗议活动，其中几次迫使近东救济工程处办事处关闭。2014 年初的抗议活动主要是公布贫穷状况调查结果之后的反应。2014 年 8 月起，抗议主要涉及 2014 年 7 月和 8 月加沙地带敌对行动之后的冲突恢复与重建进程。截至 2014 年 12 月 31 日，近东救济工程处在加沙地带运行 18 个收容中心(近东救济工程处校舍内的应急帐篷)，为大约 18 861 名境内流离失所者提供住宿、帐篷、食品和非粮食物品。

57. 在 2014 年 7 月和 8 月加沙地带的敌对行动期间，大约 118 个近东救济工程处设施因冲突相关活动直接或间接受损。2014 年 8 月 1 日，联合国告知以色列，由于以色列宣布“禁入”区并发出疏散警告，联合国无法再进入相关地区的联合国房地，但希望各方尊重并确保联合国房地的不可侵犯性。

58. 虽然强化了协调机制，近东救济工程处学校(其中 6 所学校是正在使用的指定紧急避难所，1 所学校是被疏散的避难所)或其附近地方仍七次被以色列炮弹或其他弹药击中，尽管工程处已将学校的准确位置通知以色列当局。其中最恶劣的三起事件导致人员伤亡。在两起事件中，一名近东救济工程处工作人员和两名其他人员死亡。2014 年 11 月 10 日，秘书长宣布在总部设立联合国调查委员会，调查这七起事件及其他事件。下表列出了七起事件的详情，以及近东救济工程处相关设施的死伤人数。

与近东救济工程处有关的事件

所调查事件	近东救济工程处设施的死亡人数
2014年7月21日和22日,近东救济工程处 Maghazi“ A/B” 预备女校遭破坏并有人员受伤	零死亡, 2人受伤
2014年7月23日,近东救济工程处 Deir El Balah“ C” 预备女校遭破坏并有人员受伤	零死亡, 3人受伤
2014年7月24日,近东救济工程处拜特哈嫩“ A”和“ D” 男女混合小学遭破坏并有人员伤亡	12至14人遇害, 93人受伤
2014年7月28日和29日, Zaitoun“ B” 预备女校遭破坏并有人员受伤	零死亡, 7人受伤
2014年7月30日,近东救济工程处贾巴利亚“ A”和“ B” 女子小学遭破坏并有人员伤亡	17至18人遇害, 其中2人为近东救济工程处工作人员; 99人受伤
2014年8月3日,近东救济工程处拉法“ A” 预备男校和(或)附近有人员伤亡, 该校遭破坏	15人遇害, 其中1人为近东救济工程处工作人员; 25至30人受伤
共计	至少 44 人遇害, 至少 227 人受伤

59. 除了上述事件,2014年7月28日前后,近东救济工程处库撒阿小学学院“ A”和“ B”男女混合学校的一个校区被以色列国防军用推土机拆毁,另一个校区被以色列射弹破坏。秘书长设立的调查委员会对这一事件展开了调查。在此次冲突期间,巴勒斯坦战斗武装团体将武器或据称武器部件存放在近东救济工程处在加沙地带的空置设施内;近东救济工程处在检查期间发现了这些部件,随后就此通知所有相关各方,并主动强烈谴责在工程处学校内放置武器这种违反国际法的行为,还启动了内部调查。秘书长设立的调查委员会调查了这些事件。近东救济工程处与联合国伙伴合作,以便更好地以不损害工作人员或近东救济工程处受益人等其他平民安全的方式来处理这种破坏不可侵犯原则的行为。

60. 敌对行动期间和之后,近东救济工程处进行了调查,并记录了近东救济工程处设施受违反联合国房地不可侵犯性原则的敌对行动影响的具体事件。2014年7月31日和2014年8月7日,主任专员在分别向安全理事会和大会通报情况时提供了有关这些事件的资料。在本报告所述期间,工程处与秘书长设立的调查委员会和联合国人权理事会设立的调查委员会开展了合作。工程处参加了2014年7月23日召开的人权理事会特别会议以及2014年12月17日召开的《日内瓦第四公约》缔约国会议。工程处于2014年10月10日向人权委员会通报了情况。

61. 以色列国防军设立了总参谋部实况调查评估机制,以审查敌对行动期间发生的特殊事件,并向以色列军法署署长提供有关是否应启动刑事调查决定的相关资料。在本报告所述期间结束时,调查仍在进行,近东救济工程处与相关的以色列机制进行了联系。

62. 在西岸，巴勒斯坦政府官员、巴勒斯坦解放组织(巴解组织)各派别或巴解组织营地服务委员会成员或其他行为体有 3 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就近东救济工程处的方案拟订变化举行相关抗议活动，使近东救济工程处的设施有 29 次被关闭或工作受干扰，有几次时间持续一个多月。

63. 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，暂时估计为大约几百万美元。自 2011 年以来，近东救济工程处的 180 处设施至少有 48 处被冲突各方破坏或损毁，22 辆汽车被损、被毁或被盗。在本报告所述期间，近东救济工程处 9 个设施因遭武器射击而受损：大马士革省 3 个；德拉省 3 个；阿勒颇省 3 个。近东救济工程处设施遭破坏，无法安全进出，使巴勒斯坦难民更难以获得基本服务。

64. 在阿拉伯叙利亚共和国，工程处在过去一年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，尤其是在亚尔穆克、哈吉尔阿斯瓦德、德拉难民营和艾因塔维勒等地。鉴于无法安全进入这些设施，因此无法核实这些报告。尽管提出了抗议，近东救济工程处位于 Khan Danoun 的卫生处继续被附近检查站的管理机构使用。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。这类事件不太频繁，损失总额远远低于所提供的援助价值的 1%。

65. 过去一年，近东救济工程处在黎巴嫩的各处设施关闭了 150 天。主要原因是心怀不满的受益者的抗议活动造成的，但民间动乱和武装派别之间的战斗也是原因之一。近东救济工程处正在与社区合作，最大限度地减少关闭学校等基本设施的时间。在约旦，有一次，工程处阻止了在近东救济工程处的设施举行政治集会；还有一次，警察当局在近东救济工程处房地内将一人逮捕。

其他事项

66. 2013 年 8 月，近东救济工程处就近东救济工程处申请免缴增值税问题的新手续与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，为西岸和加沙采购服务和货物积欠工程处的增值税总额约为 9 090 万美元。2014 财政年度积欠增值税总额为 676 万美元，截至 2014 年 12 月 31 日的积欠总额共计约 9 770 万美元。

67. 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。2014 年，支付的各种费用总额为 32 608 美元。

68. 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,但至本报告所述期间结束之时这笔资金仍未归还。

69. 黎巴嫩政府 2013 年查封的 680 000 美元资金未归还。

70. 工程处进口公务用车仍然难以从海关获得关税豁免,也难以从约旦财政部海关司获得其他政府收费的豁免。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。由于政府未作回应,近东救济工程处支付了提出抗议的检查和登记卡收费。工程处在获取工程处设施建筑许可证方面也遇到拖延。

71. 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 1.4122 亿美元,近东救济工程处继续对这一支付责任提出异议。

72. 在内部司法制度方面,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 54 项判决和 129 项命令,处理了 67 起案件。截至本报告所述期间结束时,共有 66 起案件待决,其中 63 起是地区工作人员提出的,2 起案件由联合国上诉法庭发回重审,有待审理。还有 14 起上诉有待在联合国上诉法庭审理。

工程处业务区内巴勒斯坦难民的法律地位

73. 约旦、阿拉伯叙利亚共和国、西岸和加沙地带的巴勒斯坦难民的法律地位仍与主任专员 2008 年报告所述情况基本相同。³

74. 就有关工作权利的前几次报告所述事项而言,在本报告所述期间并无明显的事态发展。巴勒斯坦难民继续被禁止从事一些有职业协会管控的职业,巴勒斯坦难民在黎巴嫩境内拥有和继承财产的权利仍然受到限制。

75. 关于前几次报告提及的事项,⁴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境内冲突的其他难民不同,来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民在运用法院和公民地位/登记程序方面也遭遇困难,例如出生证的发放以及就业和基本服务。一些来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民继续被扣押在一个特定设施内,与被羁押在类似设施内的叙利亚人相比,巴勒斯坦难民在设施外的行动面临更多的限制。

³ 见 A/64/13, 第 52-55 段。

⁴ 约旦自 2012 年以来就拒绝巴勒斯坦人入境,在 2013 年 1 月正式宣布该项政策之前,约旦当局已经对来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民实行更严格的入境限制。

E. 财务概览

76. 除由大会通过联合国经常预算供资的 150 名国际工作人员员额外，近东救济工程处的业务资金来自捐助方的自愿捐款。工程处通过三个主要渠道获取资金：(一) 支持工程处核心业务的普通基金(包括经常性工作人员费用和非工作人员费用)，例如其教育、卫生、难民营改造及救济和社会服务方案，以及支助系统和结构；(二) 有时限的具体项目供资，目标是在改进服务的同时不增加经常性费用；(三) 根据开展人道主义干预行动的紧急呼吁进行的供资。

77. 近东救济工程处大幅扩大了其捐助群体，加强了与阿拉伯捐助者的关系，同新的私营部门伙伴进行了接触，在新兴市场建立了力量并深化了与传统捐助者的关系。2014 年，工程处的资源调动工作取得了积极的总体成果，认捐总额达到 13 亿美元；与 2013 年的 12 亿美元认捐额相比有所增加。阿拉伯捐助者为总体预算投入了大量资金，2014 年的认捐总额达到 2.185 亿美元。2014 年，阿拉伯私营部门捐助者的捐款增长近一倍，达到 4.5%的比重(近 6 000 万美元)，而来自其他私营部门伙伴的资金总额 2014 年增加两倍，增至 2.5%(3 350 万美元)。

78. 与此同时，阿拉伯叙利亚共和国境内的持续冲突以及加沙的夏季冲突使需求激增。2014 年，近东救济工程处的叙利亚问题紧急呼吁提出了 4.174 亿美元的资金要求；许多捐助者慷慨解囊，截至 2014 年 12 月 31 日提供了 52%的呼吁供资。在巴勒斯坦被占领土，工程处继续通过一项 3 亿美元款额的紧急呼吁提供基本人道主义援助，截至年底已获 43.2%的供资。在加沙冲突后，近东救济工程处发出了一项 2.954 亿美元的紧急呼吁，截至年底已获得 1.619 亿美元(54.8%)。

79. 根据未经审计的财务报表，工程处 2014 年支出 13 亿美元。最大一类支出是在不限定用途经常预算下的 6.697 亿美元，占总支出的 52.1%。限定用途经费供资的活动、紧急活动和项目分别占 3.7%、18.3%和 25.1%。教育仍是普通基金供资的最大方案，支出 4.01 亿美元(占不限定用途经常预算总额的 59.9%)。

80. 经费不足迫使工程处实施紧缩措施，包括削减差旅费用、暂停信息技术、车辆和设备更换及建筑物维修等资本支出。

表 1
2014 年按业务区和方案分列的实际支出

(千美元)

普通基金	加沙		约旦		黎巴嫩		阿拉伯叙利亚共和国		西岸		总部		共计	
	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	
教育	172 584	25.8%	96 492	14.4%	45 927	6.9%	18 695	2.8%	65 023	9.7%	2 277	0.3%	400 998	59.9%
卫生	23 789	3.6%	24 672	3.7%	20 407	3.0%	4 466	0.7%	31 287	4.7%	767	0.1%	105 388	15.7%
基础设施	4 317	0.6%	501	0.1%	5 260	0.8%	962	0.1%	1 087	0.2%	1 487	0.2%	13 614	2.0%
救济和社会服务	11 045	1.6%	6 776	1.0%	8 999	1.3%	2 880	0.4%	7 632	1.1%	1 245	0.2%	38 577	5.8%
行政和支助	21 158	3.2%	9 710	1.4%	11 156	1.7%	5 323	0.8%	17 986	2.7%	45 824	6.8%	111 157	16.6%
总计	232 893	34.8%	138 151	20.6%	91 749	13.7%	32 326	4.8%	123 015	18.4%	51 600	7.7%	669 734	100.0%

所有资金流	加沙		约旦		黎巴嫩		阿拉伯叙利亚共和国		西岸		总部		共计	
	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)	(百分比)									
教育方案	197 364	15.1%	99 803	7.6%	57 580	4.4%	36 180	2.8%	72 464	5.5%	3 776	0.3%	467 167	35.6%
卫生方案	33 369	2.5%	25 595	2.0%	29 983	2.3%	12 116	0.9%	35 756	2.7%	1 479	0.1%	138 298	10.5%
基础设施和难民营改造方案	6 445	0.5%	501	0.0%	12 576	1.0%	1 890	0.1%	3 238	0.2%	1 605	0.1%	26 255	2.0%
救济和社会服务方案	210 241	16.0%	19 173	1.5%	91 620	7.0%	137 751	10.5%	25 501	1.9%	1 528	0.1%	485 814	37.0%
行政和支助方案	68 436	5.2%	10 295	0.8%	18 172	1.4%	21 951	1.7%	24 966	1.9%	49 937	3.8%	193 757	14.8%
总计	515 855	39.3%	155 367	11.8%	209 931	16.0%	209 888	16.0%	161 925	12.3%	58 325	4.4%	1 311 291	100.0%

表 2
按战略目标分列的实际支出

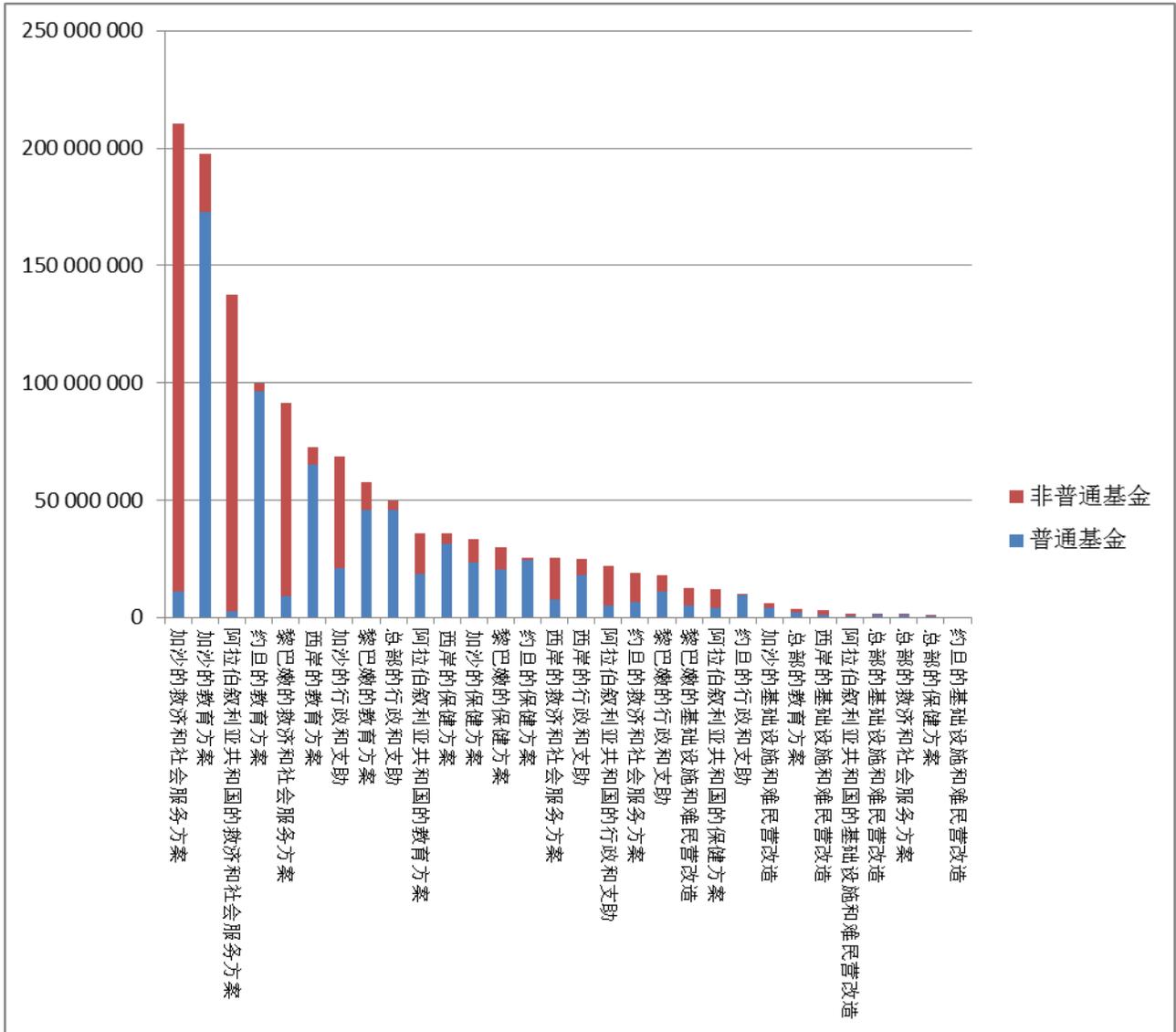
(千美元)

普通基金	加沙		约旦		黎巴嫩		阿拉伯叙利亚共和国		西岸		总部		共计	
		(百分比)		(百分比)		(百分比)		(百分比)		(百分比)		(百分比)		(百分比)
健康长寿	22 996	3.4%	24 672	3.7%	25 122	3.8%	5 191	0.8%	31 293	4.7%	1 562	0.2%	110 836	16.5%
获取知识和技能	168 149	25.1%	90 143	13.5%	42 126	6.3%	17 360	2.6%	58 523	8.7%	2 242	0.3%	378 543	56.5%
体面的生活水平	19 414	2.9%	12 151	1.8%	12 431	1.9%	3 311	0.5%	13 353	2.0%	1 719	0.3%	62 379	9.3%
享有人权	1 389	0.2%	973	0.1%	373	0.1%	748	0.1%	833	0.1%	254	0.0%	4 570	0.7%
管理和业务实效	20 945	3.1%	10 212	1.5%	11 697	1.7%	5 716	0.9%	19 013	2.8%	45 823	6.8%	113 406	16.9%
总计	232 893	34.8%	138 151	20.6%	91 749	13.7%	32 326	4.8%	123 015	18.4%	51 600	7.7%	669 734	100.0%

所有资金流	加沙		约旦		黎巴嫩		阿拉伯叙利亚共和国		西岸		总部		共计	
		(百分比)		(百分比)		(百分比)								
健康长寿	31 738	2.4%	25 595	2.0%	38 143	2.9%	13 113	1.0%	38 490	2.9%	2 274	0.2%	149 353	11.4%
获取知识和技能	197 562	15.1%	93 265	7.1%	51 023	3.9%	33 449	2.6%	61 425	4.7%	3 520	0.3%	440 244	33.6%
体面的生活水平	226 963	17.3%	23 960	1.8%	98 487	7.5%	131 113	10.0%	36 256	2.8%	2 042	0.2%	518 821	39.6%
享有人权	4 717	0.4%	1 764	0.1%	466	0.0%	9 146	0.7%	2 650	0.2%	553	0.0%	19 296	1.5%
管理和业务实效	54 876	4.2%	10 785	0.8%	21 812	1.7%	23 067	1.8%	23 103	1.8%	49 936	3.8%	183 579	14.0%
总计	515 856	39.3%	155 369	11.8%	209 931	16.0%	209 888	16.0%	161 924	12.3%	58 325	4.4%	1 311 293	100.0%

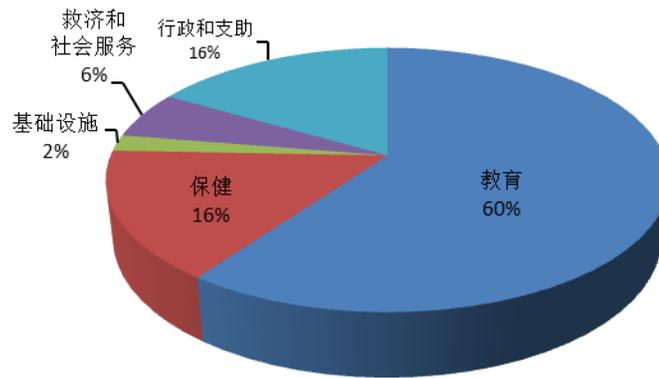
图一
按方案和业务区分的实际支出(所有资金流)

(美元)

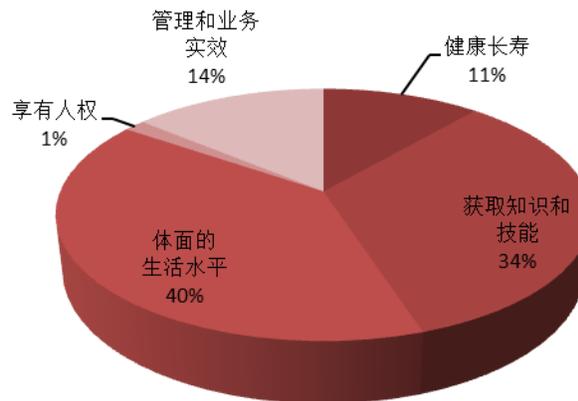


图二
按业务区、方案和战略目标分列的实际支出

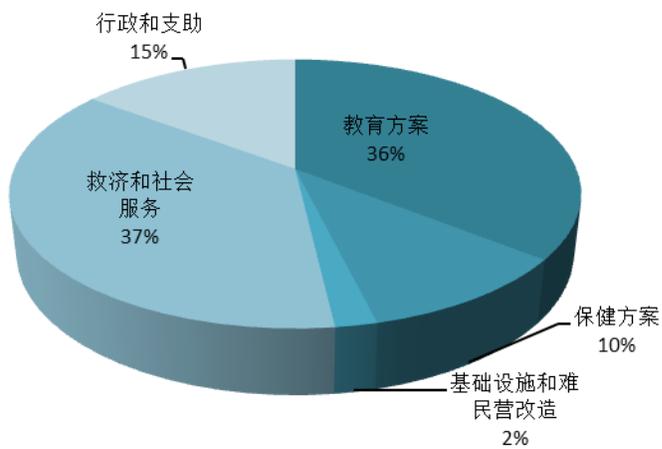
按方案分列的普通基金



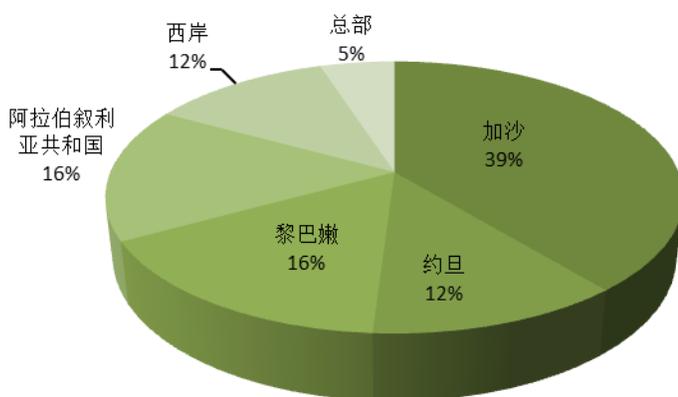
按人类发展目标分列的所有资金流



按方案分列的所有资金流



按业务区分列的所有资金流



第二章

业务区优先事项

A. 加沙地带

81. 2014 年,近东救济工程处优先向加沙数千名流离失所难民提供了人道主义援助,包括修复和重建受损家园。在冲突及冲突后的环境下,另一个令人关切的主要问题是儿童保护。平均而言,在敌对行动期间,加沙每天有 10 多名巴勒斯坦儿童遇害。在境内流离失所者危机高峰期,约有 150 000 名儿童在近东救济工程处收容所寻求避难。加沙粮食安全无保障的主要原因是无法以经济可行的方式获得粮食,而非粮食匮乏。高失业率、低工资和昂贵的粮食价格所导致的普遍贫穷是封锁行为的直接后果。另一个主要的人道主义优先事项是继续为 868 000 人实施粮食援助方案。技术部门是唯一没有在封锁中陷入瘫痪的部门,近东救济工程处在 2014 年为名为“加沙门户”的社会企业争取了捐助者支助,该企业将技能发展与服务交付相结合,以加强新毕业生的就业能力,并为加沙的信息和通信技术行业引入新买方。最后,在加沙的 252 所学校为近 240 000 名近东救济工程处学生提供教育仍是首要目标。然而,90%的学校继续实行两班制。

B. 西岸

82. 除了社会安全网方案覆盖的 36 129 户难民家庭,利用人道主义供资的干预措施通过工作挣现金机会或粮食券支助了 13 200 户贫穷的难民家庭。西岸的 42 个保健诊所或协调中心中的 35 个实施了家庭保健工作队模式,所有 19 个难民营均采用了家庭保护方案和性别暴力转诊系统。保健工作队还设法将住院转诊费用降低了 90 多万美元(预算的 19%)。50 566 名学生获得了初级教育,近 5 200 名学生受益于补习和与阅读障碍有关的服务。为了确保以公平和有尊严的方式向所有难民提供服务,近东救济工程处在西岸继续努力将保护问题纳入主流,特别侧重于改进粮食分配标准(包括关于妇女和残疾人的特别规定),以及为近东救济工程处工作人员提供保护标准培训。

C. 阿拉伯叙利亚共和国

83. 在需求日益增加和深化的情况下,近东救济工程处优先加强和扩大了阿拉伯叙利亚共和国境内的关键服务和援助。由于 9 个保健中心受损、被毁或因其他原因无法使用,近东救济工程处设立了 10 个新的医疗点,为该国全境的流离失所难民群落提供服务。通过利用 43 处政府校舍,近东救济工程处得以将巴勒斯坦难民儿童的入学率提高了近一倍,从 2013 年的 24 000 人增至 46 000 人,而采用创新的学习模式(例如自学、因特网模块和电视教程)则帮助了无法上学的儿童。现金支助从 2013 年的两轮每人 42 美元增至三轮每人 64 美元。近东救济工程处发放现金支助的地点有大马士革、阿勒颇、德拉、霍姆斯、哈马和拉塔基亚,甚

至包括人道主义援助通常无法进入的地区。在耶尔穆克，近东救济工程处向 18 000 名当地被困平民提供了 32 000 份食物包、10 000 份盥洗用具包和 7 000 次诊疗。工程处还抓住机会在 Qabr Essit 难民营等较稳定地区开展了有限的恢复活动，修复近东救济工程处设施并恢复基本服务。2014 年年底征聘了地区支助干事小组成员，负责支持近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国各个地区的业务管理，并协调向最弱势的巴勒斯坦难民提供保护支助。

D. 黎巴嫩

84. 所有 27 个保健中心均实施了家庭保健工作队办法。通过全工程处紧急情况教育对策，黎巴嫩业务区将多达 7 300 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民学生编入正规班级，从而支持这些学生获得教育。近东救济工程处每年向大约 1 200 名青年男子和妇女提供职业培训。2014 年 6 月，西卜林职业培训中心获得了黎巴嫩政府颁发的证书发放机构许可证，将为巴勒斯坦难民青年提供更好的高等教育和就业安排，以增加这些青年的机会。黎巴嫩的社会安全网方案为 61 709 名合格人员提供了援助；然而，7 000 多名合格人员无法获得服务，而且预计将有更多的人员寻求援助，这反映了黎巴嫩境内巴勒斯坦难民的社会经济状况不断恶化。近东救济工程处在黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民营采取了大规模的修复和难民营改造举措，重点是巴里德河、拉希迪亚和艾因希勒难民营。

E. 约旦

85. 约旦业务区继续实施保健改革，但由于资金不足，未能在所有 24 个保健中心推出家庭保健工作队办法。剩余的 6 个医疗中心将在 2015 年期间推出这项办法。继续实行教育改革，推出以学校为基础的教师发展培训，覆盖到所有 4 450 名教师的四分之一，同时就新设立的改革支助职能的今后人员配置结构达成了协议。2014 年，救济方案采用“个案管理”办法，承认脆弱性的复杂动因，向难民提供发放现金和食物以外的量身定制的支助。2015 年将进一步推动审查在教育以及技术与职业教育培训方案中通过收费服务所获收入的管理和投资战略(每年金额为 200 万美元)。近东救济工程处继续向来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民提供援助。工程处确保了来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民能够获得良好的医疗服务，这些难民有资格在近东救济工程处的 24 个保健中心获得基本服务，97% 的难民报告说在获取所需医疗服务方面未遇到任何问题。2014 年，约 2 100 名来自阿拉伯叙利亚共和国的儿童进入近东救济工程处学校就读。

第三章

在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的人类发展目标框架内提出的次级方案审查

86. 近东救济工程处继续遵循其 2010-2015 年中期战略设定的框架。该战略在 15 项战略目标的基础上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。2014 年，近东救济工程处各业务区办事处和总部各部门努力实现业务区和总部执行计划载列的两年期目标，这些计划的依据是工程处六年期战略愿景和每个业务区办事处进行的难民需求评估。

A. 目标 1

健康长寿

87. 工程处的目标是酌情与东道国以及国内和国际合作伙伴协作，通过其保健方案以及基础设施和难民营改造方案采取干预措施，实现确保巴勒斯坦难民健康长寿的人类发展目标。

88. 2014 年，近东救济工程处通过 137 个保健中心，继续向巴勒斯坦难民提供初级保健服务。虽然在孕产妇、新生儿、婴幼儿死亡率方面取得了保健成果，但非传染性疾病正在造成日益严重的疾病负担，治疗和管理费用都十分昂贵。作为应对之策，近东救济工程处进一步推出保健改革，包括家庭保健工作队办法和健康管理信息系统(“电子健康”)。到 2014 年年底，115 个近东救济工程处保健中心中的 99 个(不包括阿拉伯叙利亚共和国)成功实施了家庭保健工作队改革；14 个保健中心实施了家庭保健工作队电子健康一揽子计划，72 个中心实施了传统的电子健康一揽子方案。在保健中心组织、患者候诊时间和患者-工作人员满意度方面取得了显著改善，而且保健中心工作人员的工作量有所减轻。

89. 2014 年的加沙冲突造成了毁灭性破坏，而且出于安全考虑，20 个保健中心中平均有 7 个在敌对行动期间关闭。

90. 阿拉伯叙利亚共和国境内持续不断的冲突继续导致该业务区对近东救济工程处保健服务的需求增加，在黎巴嫩和约旦也是如此。在阿拉伯叙利亚共和国境内的 23 个保健中心中，8 个在 2014 年仍然处于关闭状态；不过，该国开放了 12 个医疗点以改善服务提供。

91. 在各业务区的优先地区修复或更换了问题最大的供水、排污和排水系统零部件。改善网络适足性需要更多的资源。

战略目标 1 确保普遍享有优质、全面的初级保健

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
普遍享有优质、全面的初级保健	抗生素处方率	基线(2013 年)	24.6
		目标数(2014 年)	25.5
		实际数(2014 年)	26.2

战略目标 2 保护和促进家庭健康

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
持续保护和促进家庭健康	婴儿死亡率 ^a	基线(2013 年)	22.0
		目标数(2014 年)	22.0
		实际数(2014 年)	20.4

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

战略目标 3 预防和控制疾病

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
在传染性疾病预防方面加强与东道国当局的协调	(一) 通过接种疫苗可以预防的疾病的免疫覆盖率	基线(2013 年)	99.3
		目标数(2014 年)	99.5
		实际数(2014 年)	98.9
	(二) 接通公共排污网络的住所的百分比	基线(2013 年)	99.9
		目标数(2014 年)	99.9
		实际数(2014 年)	100 ^a
	(三) 接通公共污水管道网络的住所所占百分比	基线(2013 年)	87.0 ^b
		目标数(2014 年)	85.6
		实际数(2014 年)	86.6 ^a

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

^b 包括阿拉伯叙利亚共和国；不包括阿拉伯叙利亚共和国的数字为 84.0。

产出

- 向巴勒斯坦难民提供了 930 万次门诊医疗问诊，其中 169 000 次是治疗急性和慢性疾病的专家问诊
- 尽管存在持续冲突和不安全状况，但仍在阿拉伯叙利亚共和国境内提供了 983 000 多次诊疗
- 为 93 810 名住院病人接受二级或三级医疗保健提供了补助
- 为约 31 031 名客户提供了产前、产后和计划生育服务
- 对 40 岁以上的人群进行了高血压和糖尿病筛查
- 向 162 000 多名儿童提供了婴幼儿保健服务，包括为所有登记的两岁以下儿童提供适龄免疫接种
- 在黎巴境内的三个难民营安装了反向渗透水处理系统，惠及约 8 500 个家庭
- 在加沙和黎巴嫩境内的难民营完成/正在开展污水、排水、供水系统和道路建筑工程，惠及约 6 700 个难民家庭
- 建造了 5 个新的保健中心，8 个新的保健中心正工之中。设计了 4 个新的保健中心/扩建部分以及一个肾透析中心。

B. 目标 2

获取知识和技能

92. 近东救济工程处力求尽可能与东道国和其他伙伴协作，实现确保巴勒斯坦难民获取知识和技能的人类发展目标。

93. 近东救济工程处在 5 个业务区开办 666 所小学和预备学校，在黎巴嫩开办 9 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可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。

94. 2011 年 10 月启动了教育改革，旨在改变课堂实践，以提高学生的学习成绩。改革针对八个领域里的政策、组织结构和能力发展进行：教师发展和赋予学校权限；课程和学生评估；全纳教育；技术和职业教育和培训；治理管理；战略规划；研究和发展；伙伴关系、传播和信息技术。2014 年，所有政策都得到执行，包括教师、全纳教育、人权和冲突解决及宽容方面的政策。

95. 取得了一些进展，依照《世界人权教育方案》，确保了所有儿童入学，强调了关键的学习进程和价值。这是通过专业发展方案和为教育人员精心编制的工具材料取得的。

96. 近东救济工程处完成了“全工程处监测和学习成绩测试”(4个业务区566所学校的6万名4年级和8年级学童参加了阿拉伯文和数学测试)和课堂观察研究的分析。分析结果突出表明所取得的进展和面临的挑战。

97. 校舍的设计和施工正在进行，采用安全、治安、方便和性别平等方面的保护标准，创造有利的学习环境。

战略目标 4

确保普及基础教育

预期成绩	绩效指标	计量		
		计量单位	比例	
普及基础教育 ^a	(一) 小学退学率	男生	基线(2013)	2.62 ^b
			目标数	2.40
			实际数(2014)	3.38
		女生	基线(2013)	1.33 ^c
			目标数	1.40
			实际数(2014)	1.78
	(二) 预备学校退学率 ^d	男生	基线(2013)	4.02
			目标数	5.50
			实际数(2014)	4.75
		女生	基线(2013)	3.39
			目标数	4.70
			实际数(2014)	2.99

^a 实际数为 2013/14 学年。目标数为 2014/15 学年。这些指标每两年报告一次，因此编制方法无法调整为按 1 年期报告。

^b 去年报告的 2013 实际数不准确。此数字(2.64)是 2011/12 学年的。

^c 去年报告的 2013 年实际数错报为 1.24。

^d 2013 年报告中报告的 2013 年预备学校男女生退学率实际数(分别为 6.44 和 3.30)是 2012/13 学年目标数，而非实际数。

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	计量	
		计量单位	百分比
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 ^a	基线(2013)	3.0
		目标数(2014)	无
		实际数(2014)	无

^a 监测学习成果考试定期进行,最近一次是在 2013 年完成。因此 2014 年无实际数或目标数。

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	计量	
		计量单位	百分比
改进对有特殊教育需求学生的评估和推荐	作为有特殊教育需求的学生在近东救济工程处学校就读的学生占有学生的百分比 ^a	基线(2013)	3.60
		目标数(2014)	2.90
		实际数(2014)	3.62

^a 2013 报告中误把这项指标报为“有特殊教育需求的学生获得支助的比例”。数字不包括阿拉伯叙利亚共和国业务区。

产出

- 向符合资格的约 494 944 名巴勒斯坦难民儿童提供了普通教育
- 在所有 5 个业务区持续开展教育改革
- 制定政策框架和诊断工具,确定和帮助有特殊需求的儿童
- 新建 8 所学校,扩建 3 所学校。还有 13 所学校的兴建和 3 所学校的扩建正在进行
- 22 所学校和扩建工程的设计采用了保护标准

C. 目标 3

体面的生活水平

98. 近东救济工程处力求尽可能与东道国以及本国和国际伙伴协作,通过救济和社会服务方案、小额信贷方案以及基础设施和难民营改造方案,实现确保巴勒斯坦难民拥有体面生活水平的人类发展目标。

99. 2014 年,近东救济工程处继续通过社会安全网方案向近 290 000 名巴勒斯坦难民提供粮食、现金和专门服务。近东救济工程处还通过各种紧急方案援助 5 个

业务区的 1 391 781 名巴勒斯坦难民，其中 87% 的难民位于加沙和阿拉伯叙利亚共和国。救济和社会服务方案通过难民登记信息系统，保留了 5 589 488 份难民记录，提高了系统满足叙利亚危机带来的需求的能力。已开始努力增强难民登记信息系统的能力和功能，更好地满足和追踪难民的保护需求。约旦、西岸和黎巴嫩的社会安全网方案改革已经完成。不过，近东救济工程处因资金题，无法满足新增的需求。这些业务区内大约 28 000 名贫困难民仍在等候名单上。此外，各业务区仍继续努力，以合理调整一揽子紧急援助和传统援助方案，改进并调整援助对象选择系统，支持应急对策和性别暴力案件的移交工作，满足各种保护需求，并将性别平等纳入方案拟订工作的主流。

100. 近东救济工程处教育方案通过技术和职业教育培训方案提高参与者的就业能力，以此促进实现本目标。2014 年，同所有业务区协调，评估和重新拟订指标，以更好地衡量该方案的有用性、效率和实效。2014 年 7 月，方案战略获得批准，将有助于扩大服务，特别是向弱势群体提供服务，促进技术和职业教育培训更加可行，提高质量，系统加强与劳动市场的联系。

101. 2014 年，小额信贷方案发放了 34 967 笔贷款，总金额为 3 438 万美元。因加沙和阿拉伯叙利亚共和国发生冲突，方案在这两个地区分别损失 739 963 美元和 280 949 美元。不过，西岸和约旦这两个业务区实现盈利 587 100 美元，部分抵消了损失。虽然 2014 年贷款发放的笔数和金额有所增加，但未实现目标，原因是阿拉伯叙利亚共和国境内的武装冲突、加沙的战事、西岸工业行动的影响等。尽管阿拉伯叙利亚共和国出现增长，但小额信贷业务仍因资本化低、叙利亚镑兑美元贬值而面临风险。

102. “基础设施和难民营改造方案”与巴勒斯坦难民社区协作，在黎巴嫩、加沙和约旦的 5 个难民营启动、制定和(或)实施了难民营改造计划，近东救济工程处还为社会安全网家庭修复了不安全和不卫生的住所。此外，加沙 41 217 个家庭因 2014 年冲突而受损的住所得到了修缮。

战略目标 7

减少赤贫

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
			所有业务区
提高赤贫穷人满足自己基本食品需求的能力	赤贫穷人在近东救济工程处社会安全网方案受益者中所占的百分比	基线(2013)	41.4 ^a
		目标数(2014)	70.5 ^b
		实际数(2014)	55.3

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。去年报告的 2013 年实际数(56)有误。

^b 剔除了叙利亚业务区的目标后对目标进行了调整。由于目前的危机，这一指标不适用于叙利亚业务区，该业务区为所有巴勒斯坦难民提供全覆盖服务。

产出

- 每季度平均有 289 215 人领取粮食援助和现金补助。
- 近东救济工程处在 3 个业务区完成了从特困情况方案向社会安全网方案的过渡。

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	计量	
		计量单位	数量
减少家庭财务危机的影响	获得现金和/或粮食援助的巴勒斯坦难民人数	基线(2013 年)	1 323 626
		目标数(2014 年)	1 393 000
		实际数(2014 年)	1 363 118

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	计量	
		计量单位	数额(百万美元)
提供更多的金融服务	(一) 放贷款笔数	基线(2013 年)	26 539
		目标数(2014 年)	42 002
		实际数(2014 年)	34 967
	(二) 发放贷款金额	基线(2013 年)	30.55
		目标数(2014 年)	41.02
		实际数(2014 年)	34.38

产出

- 在巴勒斯坦被占领土发放了 13 891 笔贷款，金额为 1 944 万美元；在约旦境内发放了 11 288 笔贷款，金额为 1 178 万美元；在阿拉伯叙利亚共和国境内发放了 9 788 笔贷款，金额为 316 万美元
- 年度客户拓展活动增加了 32%，贷款总额增加 13%。增加贷款是靠阿拉伯叙利亚共和国、西岸和约旦增加拓展活动，3 个地方分别增加了 188%、17% 和 12%。2014 年的冲突使得小额信贷业务暂停了 2 个月，加沙地带的拓展活动减少了 13%
- 向企业提供了 19 305 笔贷款，金额为 2 110 万美元
- 提供了 15 662 笔消费者贷款和住房贷款，金额为 1 328 万美元，用于支助教育、保健、积累家庭资产，以及帮助家庭改善住房条件

- 在全部客户中，巴勒斯坦难民占 46%；在获得融资的全部企业中，非正规企业占 84%
- 向妇女提供的贷款占整个贷款组合的 37%，18 至 30 岁青年客户占所有借款人的 28%

战略目标 10 提高就业能力

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	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 ^a	基线(2013) ^b	83.0
		目标数(2014)	87.8
		实际数(2014) ^c	72.11
	(二) 毕业后 12 个月内女毕业生的就业率	基线 2013) ^d	76.0
		目标数(2014)	71.3
		实际数(2014)	62.94

^a 所有数字均不包括阿拉伯叙利亚共和国。

^b 包括阿拉伯叙利亚共和国，数字为 78%。

^c 包括阿拉伯叙利亚共和国，数字为 72.29%。

^d 包括阿拉伯叙利亚共和国，数字为 75%。

产出

- 向将近 7 300 名学生提供了技术和职业技能培训，其中 43.4%是女生
- 在除西岸以外的所有业务区完成了就业满意程度调查
- 向基础学校和预备学校学生以及职业培训中心学生和学员提供了职业指导和辅导

战略目标 11 通过可持续营地发展和改善低于标准的基础设施和住所，改善城市环境

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	数量
可持续营地发展和 改善低于标准的基 础设施和住所	住在不合标准住所、但居住条件得到改善 的难民家庭数目(不包括加沙地带的紧急 住所)	基线(2013 年)	1 044
		目标数(2014 年)	5 445
		实际数(2014 年)	1 068

产出

- 修复了 1 068 个住所(不包括加沙和黎巴嫩的紧急情况)
- 加沙 41 217 个家庭受冲突影响的住所得以修缮
- 因 2007 年冲突而受损/被拆毁的拉法 953 个住所和巴里德河难民营 250 多个住所得以重建

D. 目标 4

最充分地享有人权

103. 近东救济工程处力求确保巴勒斯坦难民最充分地享有人权，对内确保提供保护和服务，对外促进更好地遵守国际法，包括国际人道主义法和人权法。

104. 2014 年全年，巴勒斯坦难民继续面临由于持续的占领、武装冲突和流离失所而造成的严重保护挑战。就近东救济工程处而言，保护和人类发展是相辅相成的两个目标；近东救济工程处力求提供优质服务，努力保护和增进巴勒斯坦难民的权利。近东救济工程处的保护工作分内外两个层面。

105. 在内部，15 687 名工程处教育工作人员接受了机构的人权、解决冲突和宽容工具包培训，94%的参训人员报告其能力得到提高。在除阿拉伯叙利亚共和国(因安全限制)以外的所有业务区，开展了年度保护审计进程，衡量近东救济工程处核心方案与其保护标准的符合程度。2014 年总体符合程度是 49%。近东救济工程处在这方面面临若干制约，包括缺乏足够的资源，以及在提高工作人员的保护技术意识方面的挑战。承认需要加强个人保护案情的跟踪和移送程序和制度，是 2014 年进程的重要成果。近东救济工程处继续多管齐下，通过建立移送制度，寻找受害者，并为他们提供获取服务的机会，以处理性别暴力问题行为。

106. 对外，近东救济工程处继续促进遵守国际法，包括国际人道主义法和人权法。这包括记录涉嫌违反国际法的行为，通过私人和公共宣传，让这方面的负责人关注有关问题。2014 年，近东救济工程处向有关当局进行宣传干预，41%获得正面回应。应在若干业务区保护工作所处环境日益恶化，加沙敌对行动再起，阿拉伯叙利亚共和国境内冲突持续不停，难民流动，以及约旦和黎巴嫩边界管制的背景下，看待这一成就。近东救济工程处还继续与国际人权体系进行有效接触，就对巴勒斯坦难民产生不利影响的保护问题向条约机构、特别程序和其他机制提供意见。

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	计量 ^a	
		计量单位	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) 符合近东救济工程处保护标准的程度 ^a	基线(2013)	46.6
		目标数(2014)	54
		实际数(2014)	49
	(二) 顺利完成人权、冲突解决和宽容培训方案的教育工作人员的百分比	基线(2013)	20 ^b
		目标数(2014)	40
		实际数(2014)	76

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

^b 2013 年报告的实际数(9.5)是临时的，此处为正确实际数字。

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	计量 ^a	
		计量单位	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(2013 年)	66.6
		目标数(2014 年)	40
		实数数(2014 年)	41

产出

- 各方案前沿工作人员 1 197 人接受了基本培训，622 人接受了深度培训，636 人接受了专门培训，了解如何处理性别暴力行为
- 查明 2 539 名性别暴力行为幸存者，2 020 人获得转送，向 3 061 人提供了服务
- 查明和应对保护案情，转交给内部和外部的专门服务
- 按照联合国人权事务高级专员办事处、秘书长和根据安全理事会、大会和人权理事会决议设立的其他有关人权机制提出的请求，向 11 份联合国报告提供了有关巴勒斯坦难民的情况。

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	计量 ^a	
		计量单位	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	与近东救济工程处的社区组织建立的伙伴关系系数目 ^a	基线(2013年)	—
		目标数(2014年)	14
		实数数(2014年)	7

^a 这项指标取代了“在财务管理、提供服务和治理方面改善业绩的社区组织的百分比”，工程处不再报告该项指标。

产出

- 2014年，黎巴嫩业务区续签了7项谅解备忘录。约旦业务区开始起草和受理谅解备忘录和社区组织章程的法律批准书，因此尚未建立正式伙伴关系。

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	计量 ^a	
		计量单位	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(2013年)	99
		目标数(2014年)	100
		实数数(2014年)	90

产出

- 落实难民登记信息系统有助于工作人员执行《近东救济工程处综合资格和登记指令》，并显著改善了近东救济工程处监测事项处理和进程的能力，向难民提供了更有效、更有尊严的服务。

尾注

107. 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2014年底，属于其任务范围的已登记巴勒斯坦难民达到510万人，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。

108. 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、小额信贷、住房和基础设施支助。

15-05477 (C) 160915 180915


请回收 