



联合国开发计划署
和
联合国人口基金
执行局

Distr.
GENERAL
DP/1996/15
29 January 1996
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1996 年第二届常会

1996 年 3 月 25 日至 29 日，纽约

临时议程项目 13

开发计划署

向巴勒斯坦人民提供援助方案

署长的报告

一、目的

1. 本报告载述向巴勒斯坦人民提供援助方案在 1995 年内开展的活动,包括其财政状况、方案执行和战略业务重点以及开发计划署发挥的协调作用。

二、总的情况

2. 向巴勒斯坦人民提供援助方案在 1995 年内有相当程度的扩大和发展,对以色列政府与巴勒斯坦解放组织(巴解组织)之间的历史性和平进程正在和继续取得的进展作出了直接反应。整个 1995 年,巴勒斯坦领导机构不仅在加沙地带的自治地区 and 西岸杰里科地区,而且在整个西岸,在包括文教、卫生、社会福利、旅游和直接征税等民政管理的五个关键性授权领域作出了努力,以建立并维持中央行政机构。

3. 1995 年 9 月 28 日,以色列同巴解组织签署了历史性的《临时自治协议》(或称“第二个奥斯陆协议”),为将西岸的所有主要城市和数百个村庄移交巴勒斯坦人自治铺平了道路。《临时自治协议》还规定于 1996 年 1 月 20 日举行选举,以产生巴勒斯坦领导机构首脑和由 82 名成员组成的自治权力机构——巴勒斯坦委员会。

三、财政状况

4. 向巴勒斯坦人民提供援助方案 1995 年开支总额估计达 3,400 万美元,比 1994 年 2,200 万美元的开支增加了 50% 以上。1995 年度的开支几乎全部是通过包括信托基金及管理服务协定在内的向巴勒斯坦人民提供援助方案的大规模双边捐助得以实现的。1995 年期间,向巴勒斯坦人民提供援助方案收到各捐助者对方案活动提供的用于 1996 年度的下列捐款:日本 1,100 万美元;挪威 400 万美元;意大利 210 万美元;瑞典 175 万美元;芬兰 35 万美元;荷兰 2 万美元;美国国际开发署 40 万美元;联合国资本发展基金(资发基金)150 万美元;以及联合国人口基金 3.5 万美元。此外,向巴勒斯坦人民提供援助方案还得到关于在以后的几个月将收到总计约为

2,500 万美元的进一步捐助的坚定承诺,这笔捐款将来自 8 个双边捐助者,它们是:加拿大、芬兰、法国、日本、挪威、瑞典、瑞士和美国国际开发署。

5. 为了执行这一大大扩展了的方案,向巴勒斯坦人民提供援助方案的业务能力在 1995 年期间主要通过征聘高度熟练的巴勒斯坦技术工程人员和方案编制人员得到很大加强。增设了两个新的技术部门,一个从事公共行政管理,该部门现已正式成立,另一个从事农村发展,该部门正在设立之中。赋予加沙办事处很大程度的授权责任,该办事处因增加了 20 多名包括工程师、方案工作人员以及联合国志愿人员在内的工作人员而大为加强。1995 年下半年另一重要而明显的趋势是开发计划署资助的专门知识被纳入新兴的巴勒斯坦公共行政管理。由于一些双边捐助者通过初级专业人员方案提供了支助,向巴勒斯坦人民提供援助方案的人力资源能力也大为加强。

6. 向巴勒斯坦人民提供援助方案的一个独特的方面是它在很大程度上是自筹资金。1995 年从开发计划署中央资源调拨给该方案的核心行政预算捐款仅为 71.3 万美元,占 1995 年执行该方案所需经费的 2%;所有其他行政费用是通过该方案实施捐助者资助的项目所赚取的收入提供的。此外,由于方案大量吸引当地可提供的资源和专门知识,还由于赚取的大部分收入用于外地办事处一级的再投资,向巴勒斯坦人民提供援助方案证明对于双边捐助者是一个十分具有成本效益的执行机构。

7. 根据对 1997—1998 两年期每一年的后继安排,向巴勒斯坦人民提供援助方案的核心资源将达到 400 万美元。由于方案第五周期的资源已经用完,可及早筹借这笔资源——不超过 400 万美元——以供 1996 年可能的支出。增加核心资源将使向巴勒斯坦人民提供援助方案能够开始实施并进一步制订新的优先方案,以支助巴勒斯坦领导机构并继续吸引大规模的援助资金。

四、方案执行和战略

8. 向巴勒斯坦人民提供援助方案的 1995 年战略是动员双边捐助者捐款并订

立目标，以满足因和平进程带来的巴勒斯坦社会与机构的变化而迅速产生的优先事项对资源的需求。这一战略旨在将和平进程带来的变化转化为对巴勒斯坦人民的直接、积极和有形的影响。

9. 在这种情况下，由于采用可持续的人力资源发展办法，向巴勒斯坦人民提供援助方案活动在1995年就有三个压倒一切的目标：(a)支助机构和能力建立进程，巴勒斯坦领导机构自1994年5月在领土上建立以来就开始了这一进程；(b)从直接执行向巴勒斯坦人民提供援助方案——这在巴勒斯坦领导机构产生之前是必要的——向新一代项目发展，在这些项目上，向巴勒斯坦人民提供援助方案的作用越来越局限于技术支助、监督和促进方面；及(c)着重消除贫困。帮助创造就业机会，特别是在加沙，该地区存在的广泛失业现象证明是自和平进程开始以来妨碍西岸和加沙地带经济增长的主要障碍。

10. 此外，向巴勒斯坦人民提供援助方案在1995年采取了一种方案编制做法，第一次制订了将指导其下一个三年期在西岸和加沙地带的方案活动的全面和前瞻性战略框架。向巴勒斯坦人民提供援助方案的框架(1996—1998年)因而为方案介入的六个关键领域的每一个领域提供了战略和具体的方案倡议，这六个关键领域是：公共行政管理；男女平等参与发展；农业发展；私营部门发展；创造就业机会公共工程方案；以及环境和社会部门基础设施。

11. 方案框架中所概述的战略和倡议反映了向巴勒斯坦人民提供援助方案进行广泛协商过程的结果，首先与巴勒斯坦领导机构进行了协商，以确保向巴勒斯坦人民提供援助方案对巴勒斯坦人民自己的优先事项作出真实反应；然后与双边捐助者、其他联合国机构、欧洲联盟和世界银行进行了磋商，以确保方案活动从一开始就与许多其他捐助者支助的方案相协调。正如方案框架中所述，1996—1998三年期支助方案的总金额为9,400万美元。

12. 方案框架中确定的所有战略和方案倡议的主要目的是提高巴勒斯坦领导

机构的各机构、市政当局和村级委员会以及各民治社会组织的技术和执行能力。

13. 最后，根据最近签署的《第二个奥斯陆协议》导致的和平进程的最新事态发展，向巴勒斯坦人民提供援助方案已着手进行对巴勒斯坦领导机构新的自治地区希伯伦、杰宁、纳布卢斯和图勒凯尔姆区的广泛的方案编制工作。接着将于1996年初进行对伯利恒、盖勒吉利耶和拉姆安拉的另一方案编制工作。向巴勒斯坦人民提供援助方案在该领土上开展业务活动的历史以及它打算不久在西岸纳布卢斯市设立一个开发计划署分办事处的意图，将使该方案能够在巴勒斯坦领导机构将其自治范围扩大到西岸新的地区时对其提供支助。

五、业务重点

14. 向巴勒斯坦人民提供援助方案在提供迅速执行办法和帮助巴勒斯坦领导机构及捐助界克服吸收能力的制约因素方面所取得的主要成绩也许莫过于它在创造就业机会方案中所起的领导作用。创造就业机会方案作为一项紧急计划于1994年开始执行，主要向加沙地带的失业劳动者提供直接的就业机会，该方案已从一般的清除作业发展成为有众多巴勒斯坦承包商参与的并通过劳动密集方法加以实施的一项恢复基础设施重要方案。执行方式目前包括作为直接对应方的有关市政当局和村级委员会接受开发计划署提供的在职培训。1995年进行的基础设施恢复工作包括：19所学校和12个保健设施的恢复工作；在加沙地带修建四个大公园和五个街区公园；以及铺设250,000多平方米的街道和人行道。通过这些公共工程创造了70,000多个工作日。1995年，捐助者对该方案投入了总共1,900万美元款项。

15. 1995年期间，向巴勒斯坦人民提供援助方案实施的大规模基础设施发展方案的重点以及它西岸和加沙地带投入的力量包括以下方面：在西岸一些农村建造供水系统，并修复和扩大西岸纳布卢斯、拉姆安拉、图勒凯尔姆市和加沙地带汗尤尼斯和拉法赫市的供水系统；继续建造西岸的两所主要医院；与加沙市合作开展一项

小规模基础设施恢复和维修方案；以及杰里科学校和体育综合设施的修建和更新工作。向巴勒斯坦提供援助方案在基础设施恢复方面的所有活动均打算配合资本投资进行必要的技术合作并对对应工作人员进行培训，以确保基础设施的持久性和适当维护，并逐渐将执行项目职能转移给对应机构。例如，1995年，向巴勒斯坦人民提供援助方案着手实施了一个关于培养西岸和加沙7个市的水利部门，具体地说培养维修和运转问题方面的技术和管理能力的项目。

16. 1995年，向巴勒斯坦人民提供援助方案实施的男女平等参与发展方案继续得到扩展，开展的活动旨在通过领导和性别培训，促进巴勒斯坦妇女在决策过程中的作用并授予她们权力。实施了若干项倡议，其中包括从性别观点全面审查现行法规，采纳建议的改进意见以使法律制度对性别更加敏感；以及支助一个巴勒斯坦妇女保健工作者联盟从事革新生活周期办法的工作，该项工作将提出西岸和加沙地带的妇女保健政策。

17. 根据开发计划署旨在发展各国可持续的人力资源发展方面能力的全球性任务，向巴勒斯坦人民提供援助方案在1995年开展了各项活动，开始了制订西岸和加沙地带人力资源发展方略进程。这一主动行动被视为朝着确定长期发展目标和促进巴勒斯坦领导机构、民治社会、联合国以及捐助者之间对话迈出的一个重大步骤。到目前为止开展的活动包括确定有关西岸和加沙地带人力资源发展指标的定义，并建立一个可行的巴勒斯坦专业机构，以管理制订方略和动员巴勒斯坦社区围绕可持续的人力资源发展办法群策群力的进程。

18. 作为其能力发展努力的一部分，向巴勒斯坦人民提供援助方案通过向巴勒斯坦领导机构的20多个主要机构——主要是各部——提供紧急开办支助，对巴勒斯坦领导机构的各项最紧迫需要作出反应。方案通过采办车辆、办公设备、计算机、办公用具等来支助这些机构的开办，在有些情况下，帮助新机构搞到房屋。这一大规模的方案1995年全年的支助费用超过1,000万美元。

19. 在最初这种紧急开办支助基础之上,向巴勒斯坦人民提供援助方案随后开始实施公共行政发展支助方案,以便进一步支助巴勒斯坦领导机构的各机构开展其各项业务、行政和人力资源管理工作。由开发计划署管理发展和控制司通过一个高级别调查分析代表团着手实施的这一方案与这方面的其他捐助者进行密切协调,最初将着重于培养新设立的公共行政机构的能力,以组织和实施对巴勒斯坦公务员进行公共部门行政管理各方面培训方案。

20. 在环境领域的机构建立方面,向巴勒斯坦人民提供援助方案实施的水资源行动方案——该方案于1994年开展了水资源管理方面的活动——为促成在1995年4月设立巴勒斯坦中央供水局提供了关键的技术支助。为集中力量解决保存、保护和明智地开发巴勒斯坦珍贵稀少的水资源这一压倒一切的需要,水资源行动方案目前正在对实施巴勒斯坦供水局的各项政策、规划、监测和管理职能提供直接支助,并从事建立供水局的技能和收益基地的工作。水资源行动方案还支助供水局确保有效执行《第二个奥斯陆协议》的各项具体条款,并将这些条款转变为具体的政策行动和投资项目。

21. 向巴勒斯坦人民提供援助方案在1995年还开始实施了两项旨在发展巴勒斯坦各机构能力的新方案。到目前为止,通过返国定居国民而转移知识方案已使20多名返国定居的巴勒斯坦专业人员承担高级咨询和培训任务,向巴勒斯坦领导机构和其他公营和私营机构提供支助。通过返国定居国民而转移知识方案最近得到新的双边供资的承诺,这将使它能够在1996年继续开展活动。联合国志愿人员提供志愿专家在巴勒斯坦各机构进行工作并参与开发计划署和其他联合国机构为长期技术转让计划而赞助的项目。已制订了两个具体的项目:一个项目将提供各部内关键职务业务方面的专门知识以帮助制订它们的方案;另一个项目将在加沙地带青年俱乐部的基础上建立一个巴勒斯坦志愿人员系统,以解决这一重要部分人口所面临的重大问题。

22. 在发展私营部门方面,向巴勒斯坦人民提供援助方案经过与联合国特别协调员进行密切协商,赞助了一个开拓团以帮助巴勒斯坦领导机构制订其关于建立工业区的战略。工业区问题后来成为巴勒斯坦领导机构经济发展战略的一个基石。

23. 综合农村发展方案——去年署长的报告(DP/1995/20)中介绍了这一方案——继续将其活动扩及西岸最贫困地区即杰宁区的其他小区。该方案利用各种参与发展规划和执行工具并着重加强村级规划、财政和项目管理能力,以支持公营部门资金向地方各级的转移。综合农村发展方案的成功实施以及它所采用的参与办法导致联合国资本发展基金在1995年为地方一级基础设施的恢复和建造进一步捐款150万美元。

24. 为努力支持和解与更广泛的中东和平进程,向巴勒斯坦人民提供援助方案现已开始促进和推动巴勒斯坦参与中东和地中海地区的各种会议和培训研讨会,以支持西岸和加沙地带逐渐融入该地区。开发计划署促进实施一个有关《防治荒漠化国际公约》的区域项目,该项目涉及来自巴勒斯坦领导机构、以色列和约旦的专家,并开始在该领土、埃及、以色列和约旦之间交换农业研究和推广方面的专家。

25. 向巴勒斯坦人民提供援助方案还支助人口基金为帮助巴勒斯坦领导机构开展人口与住房调查所进行的筹备工作,这次人口与住房调查将提供巴勒斯坦领导机构制订目标明确的经济和社会政策所必需的数据和资料。此外,向巴勒斯坦人民提供援助方案还开始与联合国粮食及农业组织建立伙伴关系,以提供一个政策咨询支助和加强农业领域体制的大规模方案。该方案还与儿童基金会、近东救济工程处、工发组织和劳工组织建立了合作关系。

26. 1995年3月30日,开发计划署协理署长在加沙地带开设了向巴勒斯坦人民提供援助方案的新办事处。加沙办事处——该办事处在1995年期间得到很大加强——在很大程度上促进了向巴勒斯坦人民提供援助方案同巴勒斯坦领导机构设在加沙的许多机构的交流渠道,并为方案许多活动的开展提供了关键性支助。向巴勒斯坦

人民提供援助方案目前正在开展的方案活动 60%是以加沙地带为基地。

27. 为确保其各项活动继续保持高质量和高效力,向巴勒斯坦人民提供援助方案在 1995 年间进行了几次技术审查和评价工作,其中包括对水资源行动方案的一次三方审查和对向巴勒斯坦人民提供援助方案工程股的一次技术审查。

28. 尽管其 1995 年的开支比 1994 年增加了 50%以上,但向巴勒斯坦人民提供援助方案方案执行进度在 1995 年间仍然遇到障碍,主要由于以下两个原因:加沙地带和以色列之间的边境经常关闭,有时严重限制了商品和人的自由流动;许多新设立的巴勒斯坦对应机构在明确确定它们的任务、优先事项以及技术合作和资本援助需要方面存在困难。众所周知,后一种情况是建立能力过程中的一种不可避免的情况,对于这种情况,正如上面所说的,开发计划署力图通过其在公共行政管理方面的咨询服务加以减轻。

六、开发计划署在协调工作中的作用

29. 在整个 1995 年内,向巴勒斯坦人民提供援助方案继续积极支持被占领土联合国特别协调员的工作,特别协调员由秘书长于 1994 年 6 月任命,其任务是促进各联合国方案之间和在西岸和加沙地带运作的各机构之间的协调。

30. 向巴勒斯坦人民提供援助方案对联合国特别协调员的支持工作包括担任 1995 年 1 月设立的 12 个部门工作组中的 6 个工作组的秘书处,以便按照巴勒斯坦领导机构的优先事项促进和协调捐助者在各部门的活动。向巴勒斯坦人民提供援助方案在协调工作中的作用还包括在应联合国特别协调员的请求,为联合国优先事项部门小组编写 6 份联合国战略文件中的 4 份文件的草案时起主导作用,联合国优先事项部门小组是为联合国涉及的以下主要部门设立的:教育;创造就业机会;卫生;基础设施和住房;机构建立;以及私营部门发展。

31. 向巴勒斯坦人民提供援助方案的方案框架(1996—1998 年)反映并且符合

联合国战略文件中拟订的联合国优先事项，也应作为有助于促进捐助协调工作的一个额外手段。

32. 此外，向巴勒斯坦人民提供援助方案参与捐助者的各种协商小组会议以及其他国际捐助活动，如在1995年6月举行的关于水和环境问题的多边工作组会议和1995年9月在约旦安曼举行的中东和北非经济首脑会议。

七、执行局的行动

33. 执行局不妨：

1. 注意到本报告；并
 2. 鼓励国际捐助界继续为向巴勒斯坦人民提供援助方案作出高水平的贡献，并充分利用该方案的已经过检验的执行能力。
-