



大会 经济及社会理事会

Distr.: General
16 May 2014
Chinese
Original: English

大会

第六十九届会议

暂定项目表* 项目 70(b)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括特别经济援助的协调：
援助巴勒斯坦人民

经济及社会理事会

2014 年实质性会议

临时议程** 项目 12

各专门机构和与联合国有联系的国际机构执行《给予殖民地国家和人民独立宣言》的情况

援助巴勒斯坦人民

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 68/100 号决议的要求提交的，其中评估了巴勒斯坦人民收到的援助和尚未得到满足的需要，并就如何满足这些需要提出了建议。本报告阐述了联合国与巴勒斯坦权力机构、捐助方和民间社会合作为支持巴勒斯坦人民和机构所做的努力。

本报告所述期间为 2013 年 5 月至 2014 年 4 月。在这一期间，巴勒斯坦权力机构继续实施 2011-2013 年巴勒斯坦国家发展计划，并制订了 2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划。为支持这些努力，联合国制定了 2014-2016 年联合国巴勒斯坦国发展援助框架，侧重于六个优先领域：(a) 增强经济能力、生计、体面工作和粮食安全；(b) 治理、法治、司法和人权；(c) 教育；(d) 保健；(e) 社会保护；(f) 城市发展、自然资源管理和基础设施。通过援助框架提供援助所需的财政资源总额约为 12 亿美元。这是对 2014-2016 年巴勒斯坦被占领土战略应对计划中载列的人道主义方案的补充，该方案的预算总额为 3.90 亿美元。

* A/69/50。

** E/2014/1/Rev.1，附件二。



2013年7月，在美利坚合众国主导、四方协助的密集调解努力的支持下，以色列和巴勒斯坦恢复了最后地位直接谈判。双方商定了一项涵盖最后地位所有核心议题的议程以及在九个月内达成一项全面协议的目标。然而，尽管恢复了谈判，但实地局势继续恶化，西岸的定居点活动和暴力事件增加，加沙的人道主义局势不断恶化。

在本报告所述期间，联合国继续努力应对占领背景下的发展和人权挑战，特别侧重于巴勒斯坦权力机构最没有能力提供服务的地区，即加沙、西岸的C区和东耶路撒冷。

一. 导言

1. 本报告是根据大会第 68/100 号决议的要求提交的,大会在决议中请秘书长通过经济及社会理事会,向大会第六十九届会议提交该决议执行情况的报告,包括评估巴勒斯坦人民实际收到的援助和尚未得到满足的需要,并提出切实满足这些需要的具体建议。此外,报告还概述了与这一期间有关的主要政治发展态势和挑战,同时国际社会继续努力减轻巴勒斯坦人民的苦难,支持巴勒斯坦权力机构的建国努力,支持双方进行谈判。本报告所述期间为 2013 年 5 月至 2014 年 4 月。

2. 联合国其他机构编写的几份报告,特别是下列报告,介绍了巴勒斯坦人民的生活和社会经济状况:(a) 西亚经济社会委员会关于以色列的占领对生活在包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和生活在被占领的叙利亚戈兰的阿拉伯居民的经济和社会影响的报告(待印发);(b) 联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)主任专员的年度报告(A/68/13)。

3. 若干相互补充的文件反映了巴勒斯坦人民在人道主义、经济和发展方面的需要。2014 年联合呼吁程序现在称为战略应对计划,与前几年相比其重点更加突出。该计划力求筹资 3.90 亿美元,以解决最紧迫的人道主义需要,具体方式是在整个巴勒斯坦被占领土加强保护性环境并解决最脆弱群体的粮食无保障问题。联合国巴勒斯坦国发展援助框架是联合国按照现行的巴勒斯坦国家发展计划,对 2014-2016 年巴勒斯坦发展优先事项作出的战略反应。近东救济工程处中期战略反映了其 2010-2015 年期间的方案目标,据估计,其 2013-2014 年度的费用为 6.394 亿美元,不包括紧急救济措施的费用。2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划概述了各项优先发展需要,费用约为 120 亿美元。

4. 在 2013 年全年,联合国中东和平进程特别协调员办事处继续努力支持和平进程,确保巴勒斯坦权力机构、联合国、国际社会和以色列政府之间有效地相互协调。办事处还继续记录被占领土的经济和社会状况,并制定改善这些状况的政策和方案。

二. 现状概述

A. 政治背景

5. 2013 年 7 月,在美利坚合众国主导的密集调解努力支持下,以色列和巴勒斯坦自 2010 年 10 月以来首次恢复最后地位直接谈判。双方商定了一项涵盖最后地位问题所有核心议题的议程以及在九个月内达成一项全面协议的目标。四方欢迎恢复谈判,重申共同承诺帮助双方在商定时限内通过谈判达成两国解决方案。根据该协定,第一轮会谈于 8 月 14 日在耶路撒冷举行,之前释放了第一批在《奥

斯陆协议》签署前入狱的巴勒斯坦囚犯。秘书长于 8 月 15 日和 16 日访问了巴勒斯坦国、以色列和约旦，以支持这一进程。

6. 2013 年秋对话力度加大，进行了约 17 轮谈判。然而，在每次释放囚犯的同时都再次宣布建造定居点，让谈判努力变得复杂化。自 2014 年年初以来，谈判努力的重点是明确关于所有核心议题的商定框架，作为继续谈判的指导基础，以期达成最后地位协定。美利坚合众国国务卿克里在双方之间进行穿梭外交。

7. 国际社会包括通过四方以及主要的阿拉伯国家、区域和其他利益攸关方一直坚定支持恢复和平谈判。2014 年 1 月 20 日，在安全理事会举行的关于中东局势的公开辩论中，秘书长重申需要帮助以色列和巴勒斯坦摆脱危险的现状，因为如果无法取得政治进展，则会在实地引发恶性循环。

8. 2014 年 3 月 28 日，以色列以和谈缺乏政治进展为由，推迟决定是否继续释放第四批，亦即最后一批在签署《奥斯陆协议》之前入狱的巴勒斯坦囚犯。作为回应，在以色列于 4 月 1 日宣布重新发出关于 Gilo 定居点单元的 708 份标书之后，阿巴斯主席宣布巴勒斯坦领导人一致投票赞成加入 15 项国际公约和条约。13 份此类申请的加入文书，包括对一项任择议定书的加入文书，已于 4 月 2 日向秘书长交存，并且此后通过发布交存通知的方式知会了各有关国家。对日内瓦四公约及其附加议定书的加入在生效后具有溯及力。尽管如此，阿巴斯主席仍致力于继续谈判，直到 4 月 29 日。虽然双方继续会晤以打破僵局并商定以其他事项为由延长谈判期间，但以色列于 4 月 24 日停止参加谈判，对前一天宣布的巴勒斯坦内部成立全国共识政府统一协议作出反应。以色列表示，不会与哈马斯支持的任何巴勒斯坦政府进行谈判，因为哈马斯不承认以色列的生存权。初次为期九个月的谈判框架于 4 月 29 日到期。在编写本报告时仍不清楚双方能否重新恢复有意义的谈判。在此期间，秘书长呼吁以色列和巴勒斯坦都要谨慎行事，避免采取单方面行动，以免破坏通过谈判达成最后解决方案的前景。

9. 实地的动荡局势加剧了政治僵局，西岸包括东耶路撒冷呈现消极趋势，加沙的平静也很脆弱。2013 年 12 月中旬以来，特别是在难民营内和周边地区，以色列部队和以色列定居者与巴勒斯坦人之间的冲突频率和强度增加。巴勒斯坦人投掷石块和自制燃烧弹的行为也在增多，导致人员受伤和物质损失。尽管以色列努力惩治所谓“代价”袭击的实施者，但定居者仍继续袭击巴勒斯坦人及其财产，包括袭击果园并以纵火方式袭击一座清真寺。巴勒斯坦安全部队继续努力维护其控制下的西岸地区的法律和秩序。

10. 随着 2013 年 11 月以色列宣布批准建造定居点，包括之前停建的 24 000 个单元，2013 年春季实行的定居点限制措施已经瓦解，在东耶路撒冷也是如此。联合国仍然坚持定居点是非法的立场。欧洲联盟委员会根据外交委员会之前得出的结

论，于7月19日发布准则，规定仅向1967年界线之内的以色列机构提供赠款并与其保持关系。准则规定，任何获得欧洲联盟资金的以色列法人都必须声明其与西岸，包括东耶路撒冷没有任何关联。2014年2月，以色列宣布计划建造2000多个新定居点单元。拆毁巴勒斯坦人财产的行为仍在继续。圣殿山/谢里夫圣地周边地区的紧张局势加剧，导致局势紧张的原因包括以色列右翼政客访问该区域以及以色列议会于2月25日举行了将以色列主权扩展到圣地的非决定性辩论。秘书长重申联合国的立场，即旧城及其内宗教场所的地位是敏感的最后地位问题，只能通过谈判解决，双方不应试图造成既定事实并改变旧城的特征。被以色列行政拘留的巴勒斯坦人的状况仍然令人严重关切，其中一些人开展绝食活动。巴勒斯坦人还在西岸和加沙地带组织示威活动，以表示关切被以色列羁押的巴勒斯坦患病囚犯的健康状况。

11. 对以色列发射火箭弹、边界事件和危险的冲突升级等若干事件侵蚀着加沙的平静。2013年夏天，以色列采取了若干措施放松禁行制度，包括把捕鱼范围从3海里扩大到6海里。在2013年11月底，即达成停火谅解一年后，加沙局势再次恶化，暴力事件再次发生，社会经济状况日益恶化。10月发现了 Hamas 修建的一条通往以色列的隧道后，以色列暂停国际项目的建筑材料通过凯雷姆沙格姆过境点进口。后来，对联合国项目取消了部分规定。埃及当前的政治和安全事态发展也导致以色列继续关闭隧道、打击非法走私并经常关闭拉法口岸。3月11日至13日，有人对以色列发射了70多枚火箭和迫击炮弹，巴勒斯坦伊斯兰圣战组织声称对其中大多数攻击负责。这些事件没有造成人员伤亡或重大财产损失。2014年3月，以色列对加沙进行数次空袭，打死5名据报与巴勒斯坦伊斯兰圣战组织有关联的武装分子，打伤两名巴勒斯坦平民，另有3名平民因以色列国防军在隔离墙附近实弹射击而受伤。3月5日，以色列海军在红海拦截了一艘据称从伊朗伊斯兰共和国向加沙地带运送武器包括导弹的船舶。

12. 全面执行安全理事会第1860(2009)号决议要求采取有利于推进两国解决方案的方式克服巴勒斯坦的政治分裂，这仍然是稳定和改善加沙局势并解决其结构性问题的最可行的选择。4月23日宣布的团结协议中规定，在五个星期内组建巴勒斯坦全国共识政府，并在此后六个月内举行总统选举和议会选举。阿巴斯主席4月26日在巴勒斯坦解放组织(巴解组织)中央委员会会议上讲话，重申将在他的领导下，以巴解组织的承诺为依据执行协议，要求未来的全国共识政府承认以色列，确认非暴力原则，并遵守以往各项协定。他还强调，在这一基础上达成的协议不应被视为与继续进行和平谈判相冲突。联合国依然认为，在阿巴斯主席提出的条件基础上执行团结协议是一个开端，在合法的巴勒斯坦权力机构的领导下举行拖延已久的选举实现西岸和加沙地带的统一前景最终一定能够出现。

B. 人道主义和社会经济情况

经济和财政情况

13. 巴勒斯坦权力机构继续进行关键的经济和财政改革，但 2013 年的财政整顿进展缓慢。财政压力显而易见，表现在持续欠款累积和高额公共债务两个方面。2013 年的总收入比预算少 8%，而总支出则比预算高 2%，借出净额达到预算数额的 357%。因此产生了总额为 14 亿美元的赤字。2013 年，巴勒斯坦权力机构收到近 13 亿美元的直接预算支助，高于预期。¹

14. 2 月，巴勒斯坦政府核准了下一年 42 亿美元的预算，与 2013 年相比增加了 9%。2014 年预算列报了当前 13 亿美元的赤字和 3 亿美元的发展筹资需求。²

15. 2013 年，西岸和加沙地带国内生产总值实际增长日益疲软，引起了真正的关注。2013 年西岸的失业率为 18.6%，加沙地带则增加到 32.6%。缺少工作机会仍然对妇女和青年的影响特别大。³

16. 对巴勒斯坦经济长期前景的关切仍然包括需要加强私营部门的活动，特别是生产性经济部门的活动。这要求增加获得自然资源的机会，并且进一步放松对人员和货物的准入限制。据估计，解除对通行和进出的限制以及对 C 区巴勒斯坦投资和经济活动的其他行政障碍可能会产生按附加值计算每年至少 22 亿美元的新增产出，其总和相当于 2011 年巴勒斯坦国内生产总值的 23%。⁴

人道主义局势发展

17. 在本报告期间，以色列安全部队打死了 47 名巴勒斯坦人(加沙 19 人，包括 10 名激进分子；西岸 28 人；共有 4 名儿童和 1 名妇女)，打伤 2 632 人(加沙 188 人；西岸 2 444 人；共有 830 名儿童和 77 名妇女)。⁵ 相比之下，上一期间报告的人数为打死 258 人，打伤 5 492 人，大多伤亡发生在 2012 年 11 月加沙冲突期间。共发生 83 起定居者针对巴勒斯坦人的暴力时间，造成 235 人(包括 34 名儿童和 11 名妇女)受伤。此外，估计有 292 起针对巴勒斯坦人的事件导致财产损失，至少有 13 955 棵树木被毁损。在本报告期间，共有 4 名以色列人(包括 2 名平民)被打死，118 人受伤，而上一个报告期间有 7 名以色列人被打死，405 人受伤。

¹ 巴勒斯坦国政府，财政部财政局：《2013 年 12 月收入、支出和财政来源月度报告》(2014 年 2 月 11 日)。

² 同上，《2014 年 3 月》(2014 年 4 月 16 日)。

³ 巴勒斯坦中央统计局，数据来自 http://pcbs.gov.ps/Portals/_PCBS/Downloads/Book2049.pdf。

⁴ 世界银行，《C 区和巴勒斯坦经济的未来》，AUS2922 号报告。见 <http://documents.worldbank.org>。

⁵ 2013 年 5 月 1 日至 2014 年 4 月 7 日期间的数据，由人道主义事务协调厅收集。

18. 2013 年 12 月底,以色列以违反安全规定为由拘留了 154 名 14 至 17 岁的男童。
19. 2013 年 5 月 1 日至 2014 年 4 月 8 日期间,西岸 C 区包括东耶路撒冷共有 663 所住宅和生计建筑被拆除,造成至少 1 120 人流离失所,其中约一半是儿童。在本报告期间,受拆毁住房和生计资产影响的人员至少增加了 2 320 人。
20. 最新的社会经济和粮食安全调查(2012 年)显示,巴勒斯坦被占领土上的粮食无保障程度大幅增加,从 27%增至 34%,表明解决巴勒斯坦被占领土的粮食保障仍然是一个重要的人道主义关切事项。在西岸,粮食无保障程度达到 19%,在加沙,粮食无保障程度达到令人震惊的 57%。

通行、人道主义准入和行动空间

21. 在本报告期间,巴勒斯坦人进出西岸大多数巴勒斯坦城镇(不包括东耶路撒冷)以及在城镇之间的通行仍然受到限制。在东耶路撒冷和 C 区对巴勒斯坦人获取土地、社会服务和经济机会的持续限制阻碍了发展工作,导致生活条件日益恶化,脆弱性增加。在加沙,以色列政府仍在实行陆地和海上进出限制。
22. 从 2013 年 5 月至 2014 年 3 月,据报发生了 300 起联合国和非政府组织工作人员在以色列检查站被耽搁或不准通过的事件。这些事件中约有一半发生在联合国工作人员穿越耶路撒冷外围隔离墙之时。

隔离墙

23. 伯利恒省西北部的隔离墙修建工程还在继续,此外,在图勒凯尔姆省的 Khirbet Jubara 附近和盖勒吉利耶周围正在进行改道工程。根据 2007 年 1 月 24 日大会紧急特别会议 ES-10/17 号决议设立的联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册办公室继续从事外联和受理索赔活动。办公室已经收到超过 42 000 份索赔申请和超过 500 000 份证明文件。在图巴斯、杰宁、图勒凯尔姆和萨尔费特省接收索赔申请的工作已经完成,在拉马拉省和希布伦省的工作接近完成。在伯利恒省也已开始外联和接收索赔申请的工作。

三. 联合国的应对

24. 2014 年,联合国及伙伴将通过 2014 年巴勒斯坦被占领土战略应对计划,继续协调和向 190 万脆弱的巴勒斯坦人提供人道主义及保护援助,包括粮食援助,主要是在加沙、西岸 C 区、东耶路撒冷和接合区。取代联合呼吁程序的这一人道主义战略考虑到了长期发展战略的周期并与其接轨,尤其是得到 2014-2016 年联合国巴勒斯坦国发展援助框架支持的 2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划。
25. 联合国系统与巴勒斯坦权力机构密切合作制订联合国巴勒斯坦发展援助框架,这一战略规划框架指导着联合国 2014-2016 年期间发展方案的拟订,并与

2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划接轨。援助框架把巴勒斯坦人民置于发展方案的核心，以期增强人的安全，从而为占领背景下的人类发展目标奠定基础。联合国继续通过其广泛的人道主义方案，向巴勒斯坦人提供必要的援助。

A. 人类和社会发展

26. 联合国继续开展协调并向巴勒斯坦被占领土 100 多万居民提供人道主义援助，包括粮食援助；向超过 150 万居民提供用水和卫生援助；并向将近 250 万居民提供保健和营养服务。

27. 联合国发展方案侧重于能力发展、基础设施和提供直接援助和基本服务。如 2014-2016 年联合国巴勒斯坦国发展援助框架所述，这项工作着重于六个战略领域：(a) 增强经济能力、生计、体面工作和粮食安全；(b) 治理、法治、司法和人权；(c) 教育；(d) 保健；(e) 社会保护；(f) 城市发展、自然资源管理和基础设施。2014-2016 年期间通过援助框架提供援助需要的财政资源估计为 12 亿美元。截至编写报告时，这一预算的三分之一已经筹集。

28. 联合国在加沙的活动是其巴勒斯坦国发展工作的一个重要部分。尽管持续封锁依然阻碍业务的开展，但联合国执行了价值近 4.5 亿美元的一揽子发展工程，并在加沙为数不多有活力部门之一的建筑部门创造了就业机会。例如，通过近东救济工程处的建筑项目，2013 年全年产生了相当于 4 000 个全职工作的就业机会。这些工作加在一起占加沙地带就业总数的 8.1%，并帮助把加沙的失业率降低了 5.5 个百分点。

29. 本报告下文举例说明联合国提供援助的种类。

教育

30. 联合国九个机构继续为巴勒斯坦国执行全民教育一揽子方案提供援助，该方案由教育和高等教育部(教育部)牵头，以应对包容及爱幼教育和幼儿发展方面的能力建设需要。

31. 参与全民教育方案的九个机构帮助教育部开设了 44 个学前班教室，其中 30 个在西岸，14 个在加沙地带，为加沙的学前班教室安装了 14 个预制构件单元并提供了设备，同时为教育部执行幼儿发展新战略提供了技术支持。

32. 作为全民教育方案的一部分，西岸和加沙 70 所试点学校(包括近东救济工程处的 12 所学校)从，学校供餐方案以及重点为包容及爱幼教育、幼儿发展和特殊教育需求的能力发展方案等各种教育干预措施中受益。

33. 联合国儿童基金会(儿基会)为 21 094 名教师、校长和督导员在主动学习战略和爱幼学校做法方面的能力发展提供了援助。

34. 教育、科学及文化组织(教科文组织)通过一项新举措对脆弱学生提供援助,其重点是通过图书馆和受教育权利宣传战略扩大获得资源材料和书籍的机会。教科文组织确定并用资源装备了西岸和加沙的 12 个图书馆,并培训了 12 名图书管理员。

35. 联合国开发计划署(开发署)继续为加沙的学生执行 Al Fakhoura 奖学金方案。

36. 国际劳工组织(劳工组织)继续推动创业教育,协助所有职业培训中心、工业学校和技术学院将创业教育课程实现国有化。在拉马拉、纳布卢斯和希布伦为职业培训中心的主要全国协调人员开展了五次培训活动。

37. 近东救济工程处为就读于西岸和加沙各地 344 所小学和预备学校的约 283 307 名学生提供了免费小学教育。在加沙,目前有 71%的学校实行两班制,而在西岸鉴于新的学校正在施工,只有 5%的学校暂以两班制运行。由于资金制约,近东救济工程处加沙 245 所学校的学生供餐被迫暂停。

38. 儿基会与国家伙伴一道,为保护 8 980 名儿童(26%为女童)安全出入包括检查站、大门和最易遭受定居者暴力及以色列国防军骚扰的学校在内的 19 个地点提供了援助。

保健

39. 近东救济工程处继续是保健服务的主要提供者,在加沙和西岸设有 42 个保健设施、21 个初级保健中心、一所医院和一个非传染性疾病预防中心,雇用员工超过 2 000 名。西岸每年平均有 30 000 名巴勒斯坦难民获得医院护理费用援助。

40. 在西岸,近东救济工程处设有 6 个流动医疗队,为最偏远和最弱势的 55 个社区提供初级保健服务。这些医疗队平均每月为超过 12 000 名病人看病,覆盖约 120 000 名难民和非难民。

41. 联合国人口基金(人口基金)完成了一个持续的护理项目,改善了加沙一批高危社区获得高质量产科护理的机会,并通过建立、修复和装备一批关键的孕产和初级保健中心扩大了安全分娩服务。此外,人口基金继续致力于加强计划生育服务,确保在所有公共服务交付点提供计划生育用品。为配合这些干预措施,人口基金还对 5 943 名妇女开展了保健推广和宣传活动。

42. 联合国机构通过全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金,继续通过卫生部向加沙和西岸两地的病人提供挽救生命的药物。

43. 儿基会和世界卫生组织(世卫组织)为卫生部采购脊灰炎疫苗提供了支持,并协调了一次全国预防接种运动,使 639 481 名五岁以下儿童受益。

44. 儿基会为至少八个新生儿精心护理单位设备的提供和修复提供了援助,并对一批卫生专业人员进行了新生儿导则培训。加沙一家定点医院的数据显示,新生

儿死亡率和早死率有所下降。此外，儿基金会协助为西岸两家医院的妇产科病房提供了设备，从而使 17 000 名儿童的儿科保健服务和 12 000 名妇女的产科保健服务得到改善。

45. 儿基金会继续在西岸九家医院和 45 个保健设施以及在加沙三家医院执行爱婴医院倡议，并通过产后家访方案走访了 4 610 名母亲和新生儿。

46. 2013 年，约 3 500 名巴勒斯坦难民从近东救济工程处的西岸社区精神保健方案获得了个人心理社会辅导。儿基金会通过五个心理社会应急小组并通过教育部扩大了其在加沙一批家庭中心实施的心理健康方案的规模，惠及约 150 000 名儿童，其中一半是女童(其中 37 145 名为青少年)，向他们提供了专业的社会心理支助服务，以帮助增强他们的抗压力和应对机制。这些服务包括集体辅导、个别辅导、紧急家访、生活技能、教育支持和娱乐活动。此外，还通过提高认识活动对总共 17 986 名照顾者(35%为男性)开展了外联，目的是改进家长关于如何保护子女和为其提供更好支持的知识及技能，尤其是在危机时期。

用水和卫生

47. 在西岸，儿基金会为惠及 570 个家庭的蓄水池的水质监测提供了援助，并实施了学校用水和卫生方案，其中涉及在 55 所学校建造/修复供水、环境卫生和个人卫生设施。这一方案实施后，将使超过 80 000 名学生受益。

48. 儿基金会对巴勒斯坦水务局和沿海城镇供水公司在加沙启动短期低容量海水淡化厂的建造和安装提供了援助。

就业

49. 劳工组织实施了一项支持加沙渔业部门生计和就业机会的方案。该项目利用参与价值链分析和一系列适合渔业部门个人、团体和协会需求的培训活动，推动制订了加沙渔业部门恢复计划，同时还促进了各部门利益攸关方之间的对话。

50. 联合国机构继续支持为弱势巴勒斯坦人提供创收和自营职业的机会。开发署针对西岸和加沙各地 4 000 个家庭重点开展了微小型企业发展、住房、教育、保健和恢复方面的创收活动。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)通过 41 个妇女中心把重点放在了食品加工和营销工作机会方面。该方案直接惠及 536 名女工，另有超过 35 800 名妇女从各中心提供的服务中受益。通过该方案，23 个妇女中心已实现财务可持续性。该活动还惠及了超过 258 所学校和 100 000 多名学生，他们获得了一批妇女在以社区为基础的中心做的健康而实惠的零食。另外，800 名巴勒斯坦难民妇女通过近东救济工程处在加沙实施的青年妇女领袖方案获得了培训。该方案旨在确保妇女通过理论和实践培训课程、工作安排计划和中小企业培训发展劳动力市场需要的技能，从而填补劳动市场上的技能空白。联

联合国粮食及农业组织(粮农组织)为 19 个妇女合作社及其成员提供了支持,通过加强营销技能的培训和提供改善产品销路的工具,实现经济条件的改善。

51. 2013 年 12 月 1 日,联合国项目事务厅(项目厅)在凯雷姆沙洛姆过境点交付和安装了一个新的高科技龙门集装箱扫描仪。

定向社会保护

52. 在加沙,近东救济工程处向 21 638 个巴勒斯坦难民家庭分发了 426 221 个食品包,但由于预算制约被迫暂停了现金援助。在西岸,工程处通过其社会安全网和特困方案,向 11 358 个巴勒斯坦难民家庭分发了 101 970 个食品包和 110 万美元补充现金援助。世界粮食计划署(粮食署)继续对巴勒斯坦权力机构社会安全网方案提供援助。2014 年,粮食署通过社会安全网方案以一般粮食分配和食品券的方式惠及了巴勒斯坦国的 214 230 人。

文化

53. 教科文组织继续在西岸和加沙各地开展文化保护活动。教科文组织为伯利恒的日瓦雅博物馆和纳布卢斯的 Tell Balata 考古公园项目的继续发掘、研究、宣传和游客中心建造提供了财政和技术援助。在加沙,通过与耶路撒冷法国圣经和考古学校以及加沙伊斯兰大学的伙伴关系,继续在 Saint Hilarion 修道院/Tell Umm Amer 考古遗址开展紧急保护活动。

54. 教科文组织还继续在西岸和加沙开展建立当地保护文化遗产能力的项目。该项目重点增强年轻建筑师和工人的保护技能和知识、促进了文化旅游、提高了公众对文化遗产价值的认识,并通过创造就业机会和提供公用设施,介绍了文化遗产保护的社会经济层面。该项目实施以来,已对六处建筑和空间进行了翻修。

粮食安全和农业

55. 通过粮农组织的农业部门振兴活动,350 名农民获得了虫害综合防治、全球农业良好做法认证、综合作物管理和综合植物保护的强化培训。

56. 开发署完成了在西岸一些地区为贫穷农民增加开发 2 400 德南⁶土地的工作,其中包括直接靠近以色列定居点的东耶路撒冷和接合区,从而使 2013 年开垦的土地总面积达到约 12 000 德南。开发署还为确保土地可持续利用的土地开发活动提供了援助,这些土地主要用于种植橄榄、核果和其他季节性大田作物。

人权、妇女、儿童和青年

57. 联合国五个机构发起了一项联合方案,以通过符合《巴勒斯坦残疾法》和《残疾人权利公约》的立法以及把对残疾人士的考虑纳入学校和就业服务主流的方法

⁶ 德南相当于 1 000 平方米或 0.1 公顷(即 10 德南等于公顷)。

式，加强对残疾人人权的尊重。这将通过政府部委、联合国机构、残疾人组织和其他重要利益攸关方之间的密切合作加以实现。

58. 联合国各机构继续支持满足妇女的特殊需求，包括处理性别暴力行为。妇女署为性别暴力幸存者设立了 49 个妇女中心和 8 个基于社区的妇女中心，这些中心还充当了收容所。超过 300 名妇女从加沙第一个多功能反暴力中心获得了心理社会、社会和法律辅导，而在西岸的妇女及家庭保护和增强权能梅瓦尔中心，每月平均有 20 名妇女受益于保护、收容、法律、心理社会辅导。近东救济工程处向将近 10 000 名巴勒斯坦难民开展了性别暴力、儿童权利及人权、家庭暴力、忽视和性虐待方面的社区宣传和预防活动。

59. 联合国机构继续改进对妇女法律服务的质量和提供。妇女署培训了 20 名律师，将性别观点纳入了他们的诉讼之中，还有在巴勒斯坦被拘留的 18 名妇女囚犯受益于法律咨询和代表以及改过自新活动。开发署为超过 1 890 人(加沙 1 200 人，西岸 693 人)提供了法律意识学习班，并为超过 1 000 宗案件(加沙 350 宗，西岸 741 宗)提供了包括咨询和代表在内的法律援助，重点是为妇女提供协助。在方案实施的三年期间，超过 45 000 名妇女获得了法律援助服务。

60. 教科文组织为在加沙和西岸的一批女记者提供了培训，以承认她们作为人权维护者和信息提供者所发挥的独特作用。培训侧重于人身安全、风险评估、冲突管理和表达自由。

61. 联合国机构与青年和体育高级理事会以及一批非政府组织伙伴合作，对 10 000 名青少年(50%为女童)开展了外联活动。这些青少年参加了并受益于社区青年主导的一批促进其公民参与、加强其生活和谋职技能的举措，从而降低了边缘化程度。此外，人口基金与国家伙伴一道启动了青年同伴教育网络，并加入了全球青年同伴教育网络。

62. 儿基会继续依照安全理事会第 1612(2005)号和第 1882(2009)号决议，领导负责以色列和巴勒斯坦被占领土内严重侵犯儿童权利问题监测和应对机制的机构间工作组。工作组的数据库使合作伙伴能够记录影响儿童的严重侵权事件，并就影响到学校运作的军事或武装团体活动或定居者暴力的类型生成详细的分析。受冲突影响脆弱地区 186 所学校的学校教师和校长获得了关于记录与教育有关的侵权行为的培训，从而使报告的准确性得到改进。

环境、住房和城市发展

63. 粮农组织为开发自然资源提供援助，恢复了 1 000 德南草场，分配了超过 350 吨抗旱种子和灌木。

64. 开发署通过修建和翻新，为耶路撒冷近 80 个低收入家庭提供适当住房。开发署并为改善经济基础设施提供援助，改善了耶路撒冷旧城 7 个店家(3 家面包房、1 家橄榄油榨制厂、1 家旅舍和 2 家商店)的店貌。

65. 在加沙地带，联合国地雷行动处改善了防护工程，使爆炸物品的威胁大大降低。因此，加沙城内的所有未爆炸物品都搬到了城外的销毁场地；冲突双方的 8.5 吨爆炸物品都已销毁。

B. 联合国系统的紧急援助

66. 2014 年巴勒斯坦被占领土战略应对计划要求筹资 3.90 亿美元，与 2013 年联合呼吁程序的筹资水平相当。2013 年，联合呼吁程序要求筹资 4.01 亿美元，但仅收到 66% 的资金(2.65 亿美元)。尽管人道主义需要增加，2014 年战略应对计划的资金筹措加大了针对性以着重满足最紧迫需要，并使人道主义援助和发展主义援助的区分更加明确。一如往年，战略应对计划继续把重点放在解决以下艰巨任务方面：巴勒斯坦贫困社区、特别是加沙、东耶路撒冷和西岸的 C 区以及接合区内社区的粮食安全、重点保护与人权问题、无法充分得到基本服务等。

67. 此外，2014 年近东救济工程处紧急呼吁要求筹资 3 亿美元，用以满足加沙和西岸约 200 万巴勒斯坦难民的需要。2013 年要求和收到的资金基本用于加沙的紧急方案。在要求筹措的 2.45 亿美元中，收到了 1.15 亿美元。要求为西岸筹资 5 500 万美元，实际收到近 2 900 万美元，并分配给了紧急方案。

68. 加沙地带的能源供应仍然极为紧张。本报告期间，联合国利用土耳其和伊斯兰开发银行提供的捐助建立了一个安全网，对一些重要能源设施的现场储备进行补充。但从目前的情况来看，亟需从结构上解决加沙的能源问题。

紧急食品援助

69. 在加沙，近东救济工程处向将近 14 万个巴勒斯坦难民家庭提供了 53 万份紧急食品援助包，使生活在赤贫和绝对贫困中的 748 040 人受益。在西岸，近东救济工程处和粮食署继续为贝都因人和牧民(难民和非难民)开展联合援助方案，向 30 507 人分发了食品。2013 年 12 月“亚历克莎”暴风雪来袭，粮食署向加沙避难所的约 1 万人分发了即食食品，并向西岸的 1 000 人分发了食品，向 250 人分发了食品券。

紧急创收

70. 本报告期间，近东救济工程处的创造就业方案为 19 个巴勒斯坦难民营以及全西岸的 350 个城市和村庄的 40 285 名难民提供了就业机会，为缺粮和贫穷家庭注资 16 726 647 美元，共有 115 733 人(雇工及家属)受益。

紧急保健援助

71. 近东救济工程处在西岸开办的紧急保健方案，为保护事件易发地点的 25 个初级保健中心提供援助，估计有 27 万名巴勒斯坦难民受益。2013 年，共提供了 218 087 次门诊，其中受益妇女占 56%。近东救济工程处在西岸面临保护威胁的

49 个贝都因社区提供心理社会服务，具体有个人和集体咨询、家庭支助和心理社会活动，为约 10 500 名巴勒斯坦难民提供服务，包括军事地带社区、定居点附近社区以及受拆除令威胁和面临严重出入和流动限制社区的难民。

72. 世卫组织继续提供援助，缓解救生药物和医疗用品的短缺。世卫组织帮助填补了药物供应的一些空白，继续协调捐助加沙地带的医疗用品的进口。世卫组织还提供急需的技术援助、医疗设备和零部件，对电压不稳和燃料短缺造成断电而破坏的发电机和现有医疗设备进行维护和修缮。同时，由于拉法口岸开放时间缩短，药物紧缺情况日益严重，儿童基金会也提供了儿童救生药物和消费品，满足加沙地带 3 至 6 个月的需要。

紧急用水和卫生援助

73. 近东救济工程处向在加沙巴勒斯坦难民营内外开展工作的供水、卫生和保健部门提供燃料和其他用品，所有 8 个巴勒斯坦难民营的关键业务和有管理的固体废物收集都需要这些燃料和用品。在西岸，近东救济工程处为下水道和暴雨降水网络提供了援助，并修复了 Aqbat Jaber 难民营的一家水处理厂。

紧急农业援助

74. 粮农组织提供援助，为 80 个耕作家庭恢复了 160 德南开放式菜园，向从事耕作和放牧以及城乡结合部的超过 120 多个男户主家庭和 550 个女户主家庭提供工具和菜园，为西岸和加沙地带超过 500 个男户主家庭和 400 个女户主家庭提供小型动物放养处或鱼塘，为 750 个家庭(7 800 人)修复了水箱和水井，以保护财产和扩大生计。

75. 在“亚历克莎”暴风雪过后，粮农组织迅速采取应对措施，为加沙和西岸的 1 200 名牧民修复了动物围栏。此外，为 740 个小农户修复了温室。粮农组织与农业部密切协调，在需要评估、实地核查、材料供应和安装阶段开展紧急应对工作。采用“重建后更好”方法挑选和安装了材料，确保修复的结构在技术上可靠，并能抗击今后的灾难。

紧急教育援助

76. 在教育和高等教育部的支持下，儿基会通过五个心理社会紧急小组扩大了加沙地带家庭中心和青少年友好中心开办的心理社会方案，向大约 15 万名儿童(半数女童)提供了专业的心理社会支助服务，增强了儿童的抗压力和应对机制。提供的服务有集体咨询、个人咨询、紧急家访、生活技能、教育支助和娱乐活动等。此外、通过提高认识活动与 17 986 名看护人(35%为男子)进行了外联，以增加家长在更好保护儿童和提供更好支持(特别在危机时期)方面的知识和技能。

紧急住房援助

77. 本报告期间,近东救济工程处向受“亚历克莎”暴风雪影响的 108 个家庭(603 人)和在西岸受以色列安全部队入侵和拆除住房影响的 208 个家庭(1 219 人)提供了紧急援助,包括现金援助。在加沙,近东救济工程处向受“亚历克莎”暴风雪影响的 1 103 个家庭和 2012 年 11 月以色列军事行动中住房遭到毁坏的 528 个家庭提供了紧急援助,包括现金援助。

C. 联合国系统对巴勒斯坦机构的援助

78. 联合国向职能部委提供技术援助,协助制定部门战略,并为 2014-2016 年巴勒斯坦全国发展计划提供投入。计划反映的专题优先领域及重点地区与联合国巴勒斯坦国发展援助框架相同,显示与联合国发展方案和巴勒斯坦国政府发展目标高度一致。计划还体现了联合国成果管理、性别平等和人权等方案原则。

79. 联合国继续提供技术援助,加强巴勒斯坦国政府把人权纳入工作主流的能力。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与政府密切合作,编制了一份指导文件,提出了基于人权的具体目标和干预措施,并将其列入了全国发展计划。2014 年 1 月,政府通过了指导文件。人权高专办发布研究报告,建议巴勒斯坦修改法律,以确保遵守《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》,并为政府官员举办了公约报告程序讲习班。

80. 妇女署向社会事务部和妇女事务部提供援助,使其坚持以国际人权标准保护妇女不受暴力侵犯,帮助独立人权委员会建立妇女诉诸司法观察站。截至目前,对 54 个涉及针对妇女暴力案件进行了监测。妇女署继续根据《打击针对妇女暴力国家战略》向内政部提供技术援助。除保护家庭组织总部外,还建立了 10 个分支机构。已经为家庭保护组织分支机构制定标准作业程序,并对工作人员进行了培训,以确保提供优质和标准化援助。

81. 劳工组织制定了精算评估,为新的社保机制提出了各种设想。评估提出了拟议提供的社保机制和缴费标准,包括私营部门工人的长期福利(老龄、残疾和遗属养恤金)、产妇福利和工伤福利。劳工组织协助相关国家委员会草拟法律框架,使拟议出台的社保系统符合劳工组织标准和世界最佳做法。

82. 项目厅继续开办方案,重点提高巴勒斯坦民警、国家安全部队、总统卫队和其他安保部门的业务能力,包括民防在灾难易发地区的责任。采取的具体做法是组织培训、提供设备以及开发信息管理系统和基础设施。项目厅支持内政部开展全面机构评估,为多年期机构改革方案进行准备。项目厅并为司法部在西岸图勒凯尔姆省建造大型法院提供了援助。

83. 世卫组织协助卫生部执行初级保健非传染疾病基本措施一揽子计划,并在三个地区成功进行了试点。此外,世卫组织继续在以下方面提供援助:成立巴勒斯

坦公共卫生研究所；建立死因登记册和癌症登记册；草拟加沙地带水质和卫生系统审查报告；制定国家卫生信息系统战略和编写评估报告；启动国家交通事故登记册建立工作。

84. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)在往年合作的基础上，继续加强巴勒斯坦进出口商协会的机构和业务能力。在贸发会议的支助下，开办了有八个单元组成的国际贸易促进和物流专项培训。贸发会还在贸易促进领域向巴勒斯坦私营和公共部门提供咨询服务和技术知识。

D. 私营部门发展

85. 2013 年，近东救济工程处向巴勒斯坦企业和家庭提供了 13 030 笔贷款，贷款总额计 18 403 000 美元。妇女和青年分别占贷款总额的 37% 和 34%。巴勒斯坦方案继续在业务自足和可持续的基础上进行运作，微额贷款净收入达到 367 865 美元。

E. 联合国援助的协调

86. 本报告期间，在中东和平进程副特别协调员/联合国驻地协调员兼巴勒斯坦被占领土人道主义协调员的主持下，与众多捐助方和联合国论坛的合作与协调得到了加强。耶路撒冷的人道主义国家工作队和加沙地带的业务协调小组定期举行会议，商讨人道主义宣传和应对措施。在被占领土协调员办事处的支持下，联合国国家工作队继续协调方案制定工作，根据巴勒斯坦国家发展计划确定的优先领域制定 2014-2016 年联合国巴勒斯坦国发展援助框架。目前正在进一步努力，打造联合国、巴勒斯坦国政府、更广泛捐助界之间的建设性伙伴关系。联合国继续编写特设联络委员会关于加沙、东耶路撒冷和 C 区发展和人道主义工作的报告、战略和指导方针，并与其他人道主义行为体一道制定 2014 年巴勒斯坦被占领土战略应对计划。

四. 捐助方的危机应对

预算和财政援助

87. 2013 年，在支出高于预期和收入低于预期的情况下，巴勒斯坦国政府履行财政义务遇到困难。虽然外部资金高于预期，但巴勒斯坦国政府全年累积了大笔欠款，特别是对私营部门和养恤金系统，到 2014 年 2 月拖欠国内银行的债务增加到了 12 亿美元。2014 年，估计需要外部资金 16 亿美元(预算援助 13 亿美元和发展资金 3 亿美元)。

捐助方协调

88. 当地援助协调委员会继续成为捐助方和巴勒斯坦国之间的重要论坛。本报告期间，秘书处人道主义事务协调厅(人道协调厅)继续牵头开展人道主义援助和宣传工作。

89. 本报告期间，特设联络委员会举行了一次会议，即 2013 年 9 月 25 日在纽约举行的会议。

五. 未满足需要

90. 2013 年，联合呼吁进程所需资金订正为 4.016 亿美元，用于应对最紧急的人道主义需要，筹集资金仅占 65.9%。虽然需要增加，但是 2014 年巴勒斯坦被占领土战略应对计划所需资金仅为 3.90 亿美元，因为采用计划的标准后，只有最紧急需要才能作为重点，而且 2014-2016 年联合国巴勒斯坦国发展援助框架确定的人道主义需要和发展需要的区别进一步明确。截至 2014 年 4 月 7 日，仅筹集了 17% 的资金，显示筹资前景不容乐观。

91. 近东救济工程处核心预算也亟需增加援助，预计 2014 年资金缺口 6 820 万美元，2013 年巴勒斯坦被占领土紧急呼吁要求筹资 3 亿美元，资金缺口约为 1.632 亿美元。

92. 联合国各机构目前正在争取 12 亿美元的资金，用于联合国发展援助框架范围内的发展方案。

六. 挑战

93. 本报告期间，由于加沙地带继续关闭、非法通道关闭以及埃及当局拉法口岸开放时间大幅减少，能源危机程度加剧，加沙发展出现停滞甚至倒退，人道主义需要因此急剧增加。在 2013 年 10 月发现非法进入以色列的通道后，以色列政府停止了重要建筑材料向加沙地带的进口，联合国项目也不例外。虽然联合国项目的材料进口已部分恢复，但是私营部门仍无法进口骨料铁条和水泥。此外，截至本报告编写时，大约有价值 1 亿美元的联合国建筑项目已经提交并仍在等待以色列政府批准。在西岸，流动和出入限制、拆除巴勒斯坦基础设施以及由此造成西岸，包括东耶路撒冷巴勒斯坦居民流离失所的情况都有所增加。并且，由于继续在西岸，包括耶路撒冷大肆进行定居活动，实地的紧张局势继续升级。总而言之，虽然谈判已经恢复，但是可信政治前景的距离并没有拉近，这将对业务环境产生不利影响。

94. 如果谈判再次破裂，就可能出现这样的风险，即国家建设工作和相关的国际援助将会面临更大的压力，而工作重点则可能重新回到人道主义行动之上。如果可信政治前景的距离不能拉近，也将对业务环境产生不利影响。在加沙，只要根本的政治问题得不到解决，联合国的各项活动就有可能成为临时补救措施，而在更有利的业务环境恢复之前，“巴勒斯坦被占领土联合国国家工作队 2012 年报告“2020 年的加沙：宜居之地？”报告载列的急需的结构性措施仍然是不可行的。

七. 结论

95. 本报告期间，联合国工作的业务环境继续存在挑战，拆除行动等使巴勒斯坦居民的生计受到威胁，而加沙地带继续实行限制和隔离也对巴勒斯坦国的发展继续构成严峻挑战。联合国将继续努力，以在安全理事会第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)、1850(2008)和 1860(2009)号决议的基础上，在中东实现公正、持久和全面的和平，结束 1967 年开始的占领，建立一个主权、民主、有生存能力、领土毗连并与一个安全的以色列共处的巴勒斯坦国。
