



# 大会 经济及社会理事会

Distr.: General  
12 May 2016  
Chinese  
Original: English

大会

第七十一届会议

暂定项目表\* 项目 69 (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

2016 年届会

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

议程项目 14

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 70/108 号决议的要求提交的，其中评估了巴勒斯坦人民接受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。本报告叙述了联合国与巴勒斯坦国政府、捐助方和民间社会合作为支持巴勒斯坦人民和机构所作的努力。

在本报告所述期间(2015 年 4 月-2016 年 3 月)，当地的消极趋势依然存在，导致两个国家解决方案变得更加遥远。联合国继续努力应对占领背景下的人道主义和发展挑战，同时特别重视支持加沙在 2014 年年中与以色列发生冲突之后的恢复和重建。

2016 年人道主义应对计划需要投入 5.71 亿美元，其中概述拟订方案以满足被占领巴勒斯坦领土各地的紧急人道主义需求。此外，应巴勒斯坦国政府的请求，联合国与欧洲联盟和世界银行一起，为加沙拟订了一个详细的需求评估和恢复框架，为恢复和重建工作提供依据，并估算 2014 年加沙敌对行动升级所造成的后果为：损坏金额达 14 亿美元，经济损失达 17 亿美元。

\* A/71/50。



政府继续实施《2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划：建设国家以实现主权》。为支持这些努力，联合国继续执行《2014-2016 年联合国发展援助框架》。通过该框架提供援助的所需财政资源总额约为 21.5 亿美元。

## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 70/108 号决议的要求提交的，大会在该决议中请秘书长通过经济及社会理事会，向大会第七十一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，报告还概述了与本报告所述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，特别是加沙地带的恢复和重建，并支持巴勒斯坦国政府的建国努力。本报告所述期间为 2015 年 4 月至 2016 年 3 月。

2. 联合国其他机构编写并已提交给联合国多个机关的若干报告，提供了有关巴勒斯坦人民的和社会经济条件的资料，特别是：西亚经济社会委员会关于以色列的占领对生活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)；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/70/13)；联合国中东和平进程特别协调员办事处 2015 年 9 月提交给特设联络委员会的报告。

3. 几份相互补充的战略和资源调动文件反映了巴勒斯坦人民在人道主义、经济和发展等方面的需要。《2016 年人道主义应对计划》力求筹资 5.71 亿美元，以满足最紧迫的人道主义需要，包括为此在整个巴勒斯坦被占领土加强保护性环境并改善最脆弱群体获得基本服务的状况。《2014-2017 年联合国发展援助框架》针对《2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划：建设国家以实现主权》所载的巴勒斯坦发展优先事项，提出了联合国的战略对策。

4. 在这一年期间，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，促进巴勒斯坦国政府、联合国、国际社会和以色列政府间的协调。该办事处还继续记录巴勒斯坦被占领土的经济和社会状况，并制订改善这些状况的政策和方案。

## 二. 现状概述

### A. 政治背景

5. 在本报告所述期间，当地的消极趋势一直在持续，其中包括：定居点活动持续不断，巴勒斯坦建筑遭到强拆的速度很快，以及缺乏真正的巴勒斯坦团结，这些都危及两国解决方案的可行性。仍然缺乏两国解决方案政治前景的问题，促使巴勒斯坦人、尤其是年轻人日益不满，这助长了 2015 年 10 月开始的主要由不附属于任何机构的个人发起的暴力浪潮。

6. 联合国通过四方等方面继续与以色列和巴勒斯坦领导人以及主要的阿拉伯国家进行接触，探索保留两国解决方案的途径，并为恢复有意义的谈判创造条件。2015年9月，四方呼吁各方根据以往达成的协议在当地采取重大步骤，以加强巴勒斯坦的机构、安全和经济前景，同时尊重以色列的安全需求。

7. 由内塔尼亚胡总理领导的以色列新一届政府于2015年5月14日就任。这一届政府在包括东耶路撒冷在内的被占领的西岸继续开展定居点活动，只是定居点规划和招标的整体进度比上一个报告所述期间相比已经放慢。2016年初，西岸的以色列当局强拆巴勒斯坦人所拥有建筑的情况急剧增加。这些行动对C区的巴勒斯坦贝都因社区和牧民社区产生了特别的影响。以色列当局还重申打算完成几个前沿定居点的所谓合法化进程，并于2016年3月10日把约旦河谷2340德南(578英亩)的土地划分为“国有土地”。

8. 2015年7月31日，犹太极端分子在被占领的西岸的杜马村制造的纵火袭击案造成Dawabsheh家族四名成员中的三名死亡。巴勒斯坦解放组织认为以色列要负“全部责任”，认为这次袭击与其宣称长达十年的以色列对定居者袭击实施的有罪不罚政策有关。以色列政府于2016年1月3日发布了几份控告书，有两名以色列人后来被定罪。

9. 在其他推动因素的背景下，2015年9月围绕耶路撒冷圣地出现的紧张局势，引发被占领的巴勒斯坦领土和以色列各地的暴力活动在2015年10月开始升级。巴勒斯坦人在包括东耶路撒冷在内的西岸以及以色列针对以色列人实施的一系列刺扎、枪击和车辆袭击，夺去了30名以色列人和136名巴勒斯坦人的生命，后者中的许多人据报是实施者。10月份开始的与以色列军队的冲突也急剧增加，有59名巴勒斯坦人被打死或于后来因伤而死。虽然受到了暂停安全协调的压力，但以色列和巴勒斯坦两方面的安全部队在整个报告所述期间继续协调。联合国呼吁对人们严重质疑以色列安全部队是否适当使用了武力的情况进行彻底的调查，并一再呼吁两边的社区、宗教和政治领袖遏制煽动暴力的行为。

10. 美利坚合众国促成以色列和约旦于2015年10月24日就维持谢里夫圣地/圣殿山的现状达成谅解，这有助于缓和这一热点地区的紧张局势。在此之前，10月5日，以色列总理已经禁止议会议员和部长们视察这个地方，努力降低紧张程度。尽管如此，依然不能排除任何一边的极端分子特别会在宗教节日期间再次挑衅，并可能重新引发紧张局势。斋月期间，以色列解除了对进出这个大院实施的年龄限制，使来自西岸、加沙和耶路撒冷的穆斯林信徒得以访问此地约300万人次。

11. 2014年8月26日实现的停火结束了以色列和巴勒斯坦武装团体之间在加沙的敌对行动，但停火仍然脆弱。加沙和以色列之间安全围栏沿线的示威活动继续进行，以色列安全部队跨境枪击的事件在2015年下半年有所增加。2015年6月

22 日，人权理事会第 S-21/1 号决议所设独立调查委员会发布了关于 2014 年冲突的报告，其中提出了旨在促进各方实行问责制的建议。

12. 加沙的重建进程继续进行，其中包括重建在 2014 年敌对行动中被完全毁坏的房屋。有 10 多万人的房屋被部分损坏，迄今为止，这些人已获得了修复房屋所需的材料，而大约 2 000 个住户已经获得重建他们被完全毁坏的房屋所需的材料。遭到损坏和强拆的学校及医院中有超过 90% 已被修复。联合国继续声称加沙重建机制是一个临时安排，并呼吁在安全理事会第 1860(2009)号决议的框架内取消对加沙的所有封锁。

13. 关于加沙的经济复苏，基本服务的提供和重建进程继续受到以色列的封锁政策、认捐资金的拨付缓慢和巴勒斯坦人内部分歧的制约。2014 年 6 月建立的全国共识政府仍然无法承担起在加沙的管理和安全职能，包括对过境点的控制。除巴勒斯坦其他派别以外，法塔赫和哈马斯之间在 2015 年 7 月以及最近在 2016 年 3 月就成立一个民族团结政府和举行期待已久的选举而举行的和解讨论，还没有取得成果。

14. 进出加沙的非法隧道持续遭到破坏以及拉法过境点的关闭(该过境点在本报告所述期间仅仅开放了 30 天)，进一步加剧了加沙地带困难的人道主义局势。这些因素大大增加了加沙事实当局面临的财政压力，而增加税收的做法又引发了罕见的民愤，包括示威和抗议。除了这个压力以外，还有沙拉菲圣战组织对哈马斯政治权威的挑战，从而出现了偶尔的镇压和逮捕。

## B. 人道主义和社会经济情况

### 经济和财政发展情况

15. 经济状况的特点是从冲突中恢复的速度缓慢。实际国内生产总值与 2014 年相比上升了 3.5%，西岸增长了 2.5%，加沙增长了 6.8%。巴勒斯坦中央统计局估计，在基线情景下，国内生产总值在 2016 年将增长大约 3.8%，而国际货币基金组织的预测为 3.5%。这种增长将不足以大幅度提高人均收入或降低失业率。

16. 高度的政治不确定性再加上以色列在 2015 年早期扣押了结算收入，促成了这种轻微的增长。虽然被扣押的收入在 2015 年第二季度被退回，但延误支付工资和削减公共开支的乘数效应抑制了增长。

17. 失业率略有下降，但依然高得惊人。2015 年底，25.8% 的劳动力失业，而上一年为 26.5%。下降的主要原因是加沙的男性失业率下降(从 23.8% 下降到 22.3%)，而女性失业率上升(从 36.5% 上升到 39.7%)。加沙的失业率(38.4%)继续远远高于西岸(18.7%)。

## 人道主义发展情况

18. 在本报告所述期间,整个巴勒斯坦被占领土和以色列有 218 名巴勒斯坦人(其中包括 47 名儿童)在直接冲突事件中丧生,其中绝大多数是以色列安全部队造成的),有超过 16 000 人(其中包括 2 800 名儿童)受伤。共有 127 名涉嫌实施袭击的巴勒斯坦人(其中包括 30 名儿童)和 28 名以色列人,<sup>1</sup> 因巴勒斯坦人在西岸和以色列针对以色列平民和安全部队成员实施的刺扎、撞击和枪击事件以及声称的袭击事件增加而丧生。在西岸,人道主义事务协调厅记录的巴勒斯坦人伤亡人数是 2005 年开始记录事件以来最多的。在加沙,有 4 名巴勒斯坦人(其中包括 3 名儿童)据报在以色列的空袭中丧生,至少有 11 人受伤。这些空袭是在停火仍然脆弱的情况下,以色列为了报复巴勒斯坦好战团体向以色列间歇发射火箭弹而实施的。共有 23 名巴勒斯坦人(其中包括 1 名儿童)在加沙周边围墙沿线的抗议中被以色列军队打死,另有 1 437 人(其中包括 137 名儿童)受伤。这些伤亡大部分发生在 2015 年 10 月。

19. 巴勒斯坦人针对以色列平民的袭击以及以色列安全部队除在抗议和冲突期间以外为应对袭击而可能过度使用武力的问题,是本报告所述期间关切的保护问题之一。这些问题因认识到缺乏问责制以及缺乏对平民生命和财产损失的有效补救而加剧。

20. 在西岸,被以色列当局毁坏、拆除或者没收的巴勒斯坦人房屋和生计相关建筑的数目与前 12 个月相比增加了 32.6%(从 646 座增加到 857 座),导致 1 125 人(其中一半是儿童)流离失所。2016 年 2 月是人道主义事务协调厅自 2009 年开始系统记录强拆事件以来遭到拆除的建筑物数量最多的一个月(237 座)。在本报告所述期间受到影响的建筑物中,有 31 座以惩罚为由遭到强拆或被封。这种做法的目标是针对以色列人的袭击的实施者或者据称实施者的家庭住宅。

21. 以色列监狱部门的资料显示,截至 2016 年 1 月底,有 402 名 14 岁至 17 岁的儿童(398 名男孩和 4 名女孩)因据称违反安全规定而被关押在以色列军队的拘留所中。2015 年,平均每月有 219 名儿童被关押在以色列的军事拘留所中,与 2014 年(188 名)相比增加 15%。这种增加与 2015 年 12 月开始的巴勒斯坦年轻人针对以色列平民的袭击次数的增长吻合。2015 年 10 月至 12 月期间,以色列当局对来自包括东耶路撒冷在内的西岸的 6 名儿童实施行政拘留。自 2000 年和 2011 年以来,一直未对分别来自于东耶路撒冷和西岸其他地方的儿童采用过这种做法。

---

<sup>1</sup> 其中包括在两名以色列籍阿拉伯人实施的两次事件中丧生的四名以色列人;两名实施者也被打死。

### 通行、人道主义准入和行动空间

22. 联合国就人道主义准入问题同以色列政府进行了有效的接触，使人道主义援助得以不受阻碍地进出。然而在加沙，以色列政府仍在实行陆地和海上进出限制。

23. 巴勒斯坦人进出西岸(不包括东耶路撒冷)大多数巴勒斯坦城镇以及在这些城镇之间通行仍然受到限制。在 2015 年 10 月暴力升级后，西岸的通行限制大幅加紧，其中包括以色列安全部队部署了更多检查站、路障等障碍。与最近一次暴力升级前时期相比，这种限制措施增加了 20%。虽然此后许多增设的障碍已被挪走或解除，但在东耶路撒冷和 C 区，巴勒斯坦人在使用土地以及获得社会服务和经济机会方面继续受到限制，这阻碍了发展努力，致使他们的生活条件日益恶化，脆弱性增加。

24. 据报至少发生了 372 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，986 名工作人员受到影响。其中约 98 起事件发生在这些工作人员穿越耶路撒冷外围隔离墙之时。

### 隔离墙

25. 伯利恒省西北部的隔离墙修建工程还在继续。根据大会第 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活动，受理索赔。已经收到超过 54 000 份索赔申请和超过 600 000 份证明文件。图巴斯、杰宁、图勒凯尔姆、盖勒吉利耶、萨尔费特、拉马拉和希布伦各省的索赔受理活动已完成，伯利恒省和耶路撒冷省的索赔受理活动已进入后期阶段。

## 三. 联合国的对策

26. 通过 2015 年人道主义应对计划，联合国及其合作伙伴继续协调并向 190 万脆弱的巴勒斯坦人(特别是加沙的巴勒斯坦人)提供人道主义和保护援助。人道主义战略与联合国发展方案拟定相互配合。

27. 联合国执行联合国发展援助框架，该战略规划框架指导 2014-2017 年联合国发展方案的拟订，并同《2014-2016 年巴勒斯坦国家发展计划：建设国家以实现主权》相互配合。援助框架把巴勒斯坦人民置于发展方案拟订的核心，以期在占领背景下增强人的安全。

### A. 人类和社会发展

28. 联合国开展协调并向巴勒斯坦被占领土上 100 多万人提供人道主义援助，包括粮食援助；向超过 150 万人提供用水和卫生援助；并向约 250 万人提供保健和营养服务。

29. 联合国发展方案拟定侧重于能力发展、基础设施以及提供直接援助和基本服务。如联合国发展援助框架所述,这项工作侧重于 6 个战略领域:增强经济能力、生计、体面工作和粮食安全;治理、法治、司法和人权;教育;卫生保健;社会保护;城市发展、自然资源管理和基础设施。援助所需财政资源约为 21.5 亿美元,在编写本报告时已调动其中 13 亿美元。

30. 下文举例说明联合国提供的援助。

## 教育

31. 近东救济工程处为就读于加沙和西岸各地 353 所小学和预备学校的约 300 000 名儿童提供免费初等教育。在加沙,已建成 8 所新的近东救济工程处学校,以应对人口增长,减少两班或三班制运转的学校数量。目前,加沙 75.5%的学校采用上述办法,造成难民儿童参与娱乐和创造性活动的机会减少。

32. 在西岸,联合国开发计划署(开发署)改善了接受教育的机会,包括为此修复 2 所学校的 15 座校舍,使 736 名学生受益,修复 1 座幼儿园,使 150 名残疾儿童受益,以及提供一个移动教育资源中心,使 1 436 名边缘化社区的学生受益。在加沙,开发署修复了 5 所私立学校、2 所公办学校、5 个培训中心和 3 个高等教育机构。

33. 联合国机构继续努力满足爱幼全纳教育和儿童早期发展方面的能力建设需求。联合国教育、科学及文化组织支持开展全纳教育方案,提倡采用立足人权的教育办法。加沙 6 所近东救济工程处学校的 12 名校长和教师以及西岸所有 96 所近东救济工程处学校的 148 名校长和教师从全纳教育培训中受益。联合国儿童基金会(儿基会)支持教育和高等教育部向教师和管理人员推行主动学习教学方法,以及通过教师培训和在学校建立解决冲突机制,落实非暴力政策。

34. 开发署继续执行 Al-Fakhoora 迎接未来方案,支持提供 159 份奖学金,使向加沙学生提供的奖学金总数达到 604 份。

## 卫生

35. 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 43 个保健设施、24 个初级保健中心、6 个流动诊所、一所医院和一个非传染性疾病转介中心,雇用员工超过 1 800 名。每年,平均有 33 086 名加沙巴勒斯坦难民以及 28 351 名西岸巴勒斯坦难民获得医院护理费用援助。

36. 联合国机构继续通过在加沙和西岸各地修建、修复和装备保健设施,扩大获得保健服务的机会。在加沙,开发署修复了一所重要的医院中心,重建了一所被毁坏的医疗中心,为 70 000 人提供服务。联合国人口基金(人口基金)为加沙 8 个初级卫生保健中心和 6 个产科医院配备用品和设备,确保提供高品质的生殖保健服务,为 12 个社区的偏远边缘化地区的 4 881 名妇女、包括孕妇提供生殖保健服

务。世界卫生组织(世卫组织)提供信息技术设备和支持,改善加沙的健康管理信息系统。在东耶路撒冷,开发署在 Makassed 医院建立了国家第一个专门的神经科,并在 Augusta Victoria 医院开始修复并扩建唯一的国家化疗科,而世卫组织则支持在 6 所巴勒斯坦医院采取改进措施。

37. 世卫组织通过在加沙和西岸执行非传染疾病基本措施一揽子计划,支持卫生部提供更好的初级卫生保健服务。

38. 在西岸,世卫组织和近东救济工程处在 Shu'fat 难民营开展健康难民营举措,建设 5 个社区组织的能力,以应对妇女、儿童和青年难民面临的环境健康和行为健康挑战,并就此开展宣传。

39. 儿基会及其伙伴通过侧重于提供新生儿保健的方案,包括进行家访和为医院提供新设备,为超过 48.6% 的产后期妇女提供帮助。儿基会还继续支持卫生部扩大爱婴医院倡议,鼓励在另外 10 家医院开展纯母乳喂养,使爱婴医院总数达到 15 个。

#### 水和环境卫生

40. 儿基会继续支持学校方案的水和环境卫生,通过向教育和高等教育部提供技术支助,使大约 80 500 名学生能够更好和可持续地获得安全用水和环卫设施。

41. 在西岸,开发署改善、建造或修复了 141 个蓄水池和供水网络,安装并恢复了蓄水和配水装置。儿基会还支持修复和建设了供水管网,使 31 000 人有更多机会获得安全用水。

#### 就业

42. 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。开发署支持加沙和西岸的 2 300 个家庭开展微小型企业发展方面的创收和创造就业活动。联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)通过 62 个妇女中心,重点提供食品加工和营销的就业机会。该方案直接惠及 773 名女工,43 400 多名妇女间接受益于各中心提供的商业培训。共有 41 个中心已实现财务上的可持续性。该活动还惠及 335 所学校和超过 108 000 名学童,他们得到社区中心妇女制作的健康、便宜的零食。妇女署还通过专门能力建设,为 45 个妇女拥有或经营的中小和微型企业提供支持,这是持续支助周期活动的一部分,以使妇女融入地方、地区和国际市场,并确保她们从非正规部门过渡到正规部门。这种支持惠及 502 名工人和养家糊口者,其中 93.4% 为妇女。联合国粮食及农业组织(粮农组织)通过旨在提高生产力并扩大当地和国际市场准入机会的活动,支持 27 个合作社,包括 6 个妇女合作社,从而通过加强产品生产和营销的培训,帮助 1 318 人实现经济条件的改善。粮农组织、妇女署和国际贸易中心通过联合方案,建立了一个全面服

务中心，在从能力建设到扩大在地方、区域和国际市场销售的整个业务发展周期，为妇女拥有或经营的中小和微型企业和合作社提供指导。

43. 国际劳工组织(劳工组织)推出了加沙恢复方案，支持受冲突影响最严重的社区，包括丧失了生产性资产或收入来源的弱势家庭和个人。劳工组织与加沙商会合作，为 50 名中小和微型企业木匠提供总价值 90 000 美元的小额赠款，用于资产更换事务，还为木匠提供为期三个月的付费就业安置计划。劳工组织还通过改进课程、技术技能培训、就业安置、职业安全和健康能力建设以及直接支持渔民，支持渔民工会。此外，与当地非政府组织合作，使 50 名绵羊女饲养员获得管理绵羊养殖场、生活技能、普及财务和市场营销知识以及建立合作社和商业团体方面的培训。

44. 劳工组织与加沙伊斯兰大学合作，支持为学生、包括女建筑师和残疾人采用学徒、制定并改进课程以及发展技术和商业管理技能等做法。劳工组织的工作将使毕业生能够满足重建过程中私营部门的需求，并发展农业和手工艺方面的生计。

45. 在西岸，联合国人类住区规划署(人居署)与希伯伦市和社会事务部合作，建成了技术和职业培训中心，通过提供职业培训、城市创业发展以及经济培训方案和举措，增强 100 名贫穷妇女及其家庭的权能，并提高她们的生活水平。

#### 定向社会保护

46. 在加沙，近东救济工程处通过社会安全网方案，向 20 453 个巴勒斯坦难民家庭分发了 393 664 个食品包。在西岸，近东救济工程处向 8 388 个巴勒斯坦难民家庭分发了 144 518 个食品包和 140 万美元现金补助。世界粮食计划署(粮食署)推动社会安全网方案，并通过这一方案向 195 000 多人提供了粮食和现金援助。

#### 文化

47. 联合国教育、科学及文化组织支持保护和促进加沙和西岸的文化遗产，修复了 10 处有助于保存文化遗产资产的历史遗迹，促进了目标社区的社会经济发展，并帮助提高了当地从事文化遗产保护的建筑师、工程师和青年专业技术人员的技术能力。

48. 开发署支持文化旅游业，修缮了纳布卢斯的 Khan al-Wakalah 历史院落，使之成为在国家一级推进旅游业公私伙伴关系的典范。

#### 粮食安全和农业

49. 为加强农业生产，粮农组织改善了水的供应和管理。粮农组织修复和改进了水井和灌溉系统，并采用了经过改进的水需求管理做法，惠及超过 1 215 名农民。因此，4 860 德南土地现在获得了高效灌溉。

50. 通过粮农组织的农业部门振兴活动，1 318 名农民从有关虫害防治和全球农业良好做法认证的强化培训的受益。此外，6 个妇女合作社的 283 名成员获得了农业生产技术培训。粮农组织还支持 317 个住户建立小型家庭粮食生产厂，包括蔬菜和肉类厂，使他们获得了就近食物来源和多样化收入。

51. 在西岸，开发署开垦了至少 1 775 德南农业用地，建造和修复了多条农用车道和辅助道路，增加了农业资产。

#### 人权、妇女、儿童和青年

52. 通过开发署和妇女署的联合法治方案，加沙和西岸有 24 891 人(其中 51% 是妇女)从民间社会组织提供的免费法律援助中受益。此外，支持社会事务部法律股的工作使得 657 起案件所涉少年犯获得了专门的法律援助服务。

53. 联合国各机构继续支持满足妇女的特殊需求，反对性别暴力行为。人口基金的重点是把性别暴力事务纳入国家保健体系。通过这种支持，800 名保健工作者接受了培训，获得了关于检测、治疗和移交性别暴力案件的新知识和技能，并且有能力在初级保健中心和急救室处理相关案件。在加沙和西岸，联合国各机构和合作伙伴向移交过来的 3 200 多名性别暴力幸存者提供了法律和心理服务。人口基金还在加沙的杰巴利耶难民营设立了妇女友好安全空间，易受伤害的妇女可在此获得各种服务。近东救济工程处和妇女署在加沙和西岸牵头开展了大范围的活动，以提高人们对性别暴力的认识。妇女署还向 15 名专门起诉暴力侵害妇女行为的特别检察官提供了能力建设。

54. 在加沙和西岸各地，联合国机构为支持青年赋权方案，向 6 000 多名青年提供了创业和公民参与技能培训。儿基会协同青年与体育高级委员会，培养教师 and 培训人员执行青年技能发展方案的能力。

55. 2015 年第四季度，整个西岸暴力升级，为缓解暴力局势对儿童的影响，近东救济工程处增加了方案干预措施。为此开展了多项娱乐活动、面向 50 000 多名学生的团体和个人咨询以及面向 400 名家长的关于防止危险行为的课程。

56. 儿基会依照安全理事会第 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。该工作组继续记录严重侵犯行为，并通报方案行动和宣传活动。

#### 环境、住房和城市发展

57. 人居署完成了在西岸 C 区实施的两个空间规划方案，包括编制 34 份详细的地方计划纲要，这些计划纲要旨在减少 35 000 多名巴勒斯坦人面临的流离失所压力。人居署还向东耶路撒冷的巴勒斯坦社区提供了城市规划协助，目的是获得具体的发展及建设机会和权利，以推动迅速改善生活条件，缓解流离失所压力。该

方案帮助冻结了 750 多座建筑的拆除令，并在 Sur Bahir 居民区提供了新的公共空间。

58. 在西岸，开发署完成了 9 个公路基础设施项目，帮助改善了至少 40 000 名巴勒斯坦人的生活条件，并为 979 户家庭提供了太阳能电力。此外，开发署修复了 250 多座房屋，并支持住房合作社，向东耶路撒冷至少 360 户家庭提供了更多适当、负担得起的住房。在耶路撒冷老城，开发署修复了超过 17 个商业中心，改善了约 20 户家庭的经济状况。在希伯伦，人居署向贫穷妇女为户主的家庭提供了 100 套适用住房，包括转让地契。开发署继续提供水、电力、建筑物和构筑物、工业服务及电信等基本基础设施服务，推进杰里科农工产业园区的建设。

## B. 联合国系统的紧急援助

59. 2015 年，在保护、住所、粮食安全、水和卫生、保健和营养以及教育等领域，联合国及其合作伙伴继续协调和提供人道主义援助，惠及援助目标 160 万弱势巴勒斯坦人中的约 150 万人。大多数援助需求来自加沙，其中很大一部分是 2014 年冲突造成的遗留需求，特别是住房需求。《2015 年人道主义应对计划》筹集了 4.16 亿美元，占目标 7.05 亿美元的 59%。

60. 《2016 年人道主义应对计划》力争筹集 5.71 亿美元，其中约 65% 旨在满足加沙的需求。这一数额比 2015 年所需资源少了近 20%，主要是由于重建步伐加快，住房需求减少。该计划中的 3.04 亿美元将用于近东救济工程处的紧急呼吁。

61. 尽管重建步伐日益加快，住房仍是主要需求，由于冲突造成的房屋损毁，约 75 000 人仍然流离失所。截至 2016 年 3 月底，由于联合国机构的现金援助或其他国际支助，在 18 000 户流离失所家庭中，3 500 户(19%)已经能够返回得到重建或修复的房屋。另外 3 600 户家庭(占总数的 20%)的房屋正在重建或修复当中，许多即将完工。约 5 000 户家庭(占总数的 27%)的 2016 年重建或修复资金已经得到确认。其余近 6 000 户家庭(约占总数的三分之一)的房屋工程依然面临资金缺口。

62. 联合国地雷行动处清除了 128 个怀疑极有可能埋有飞机炸弹的地点中的 29 个地点，以便重建工作能够安全启动。

### 紧急食品援助

63. 在加沙，近东救济工程处向 146 357 户难民家庭(80 多万人)分发了 573 398 个食品包。粮食署向 71 145 名粮食无保障的非难民提供了现金补助，向 284 864 名非难民提供了实物食品包。截至 2015 年 6 月，粮食署和近东救济工程处联合向收容所中多达 4 800 名境内流离失所者提供了即食食品。儿基会和粮食署借助冲突后成功发起的联合电子凭证方案，继续向流离失所者和其他弱势家庭提供粮食、水、环境卫生、个人卫生和校服等方面的紧急援助。

64. 在西岸，粮食署援助了 244 000 名缺乏粮食保障的弱势民众，其中 105 000 人获得了现金补助，另外 139 000 人获得了食品实物。近东救济工程处和粮食署继续开展联合实物粮食援助方案，帮助 34 000 名处于社会边缘地位的贝都因人和牧民。近东救济工程处通过粮食署凭证平台，向 47 000 名难民提供了总价值 420 万美元的现金补助，用于购买当地商店的新鲜食品和其他必需品。

#### 紧急创收

65. 在加沙，近东救济工程处的创造就业方案提供了 8 281 个就业机会，6 800 多个直接和间接就业机会是通过近东救济工程处的建筑项目创造的。在西岸，近东救济工程处向 19 个巴勒斯坦难民营中的约 7 000 户家庭(42 120 人)提供了劳动换现金方式的紧急支助。这一举措为粮食无保障的住户提供了约 760 万美元现金。由于资金短缺，自 2014 年以来，近东救济工程处不再在难民营外开展劳动换现金方案，而是继续用电子食物券支助非难民营中的难民。

66. 在加沙，开发署继续支持紧急创收活动，包括固体废物收集服务，惠及 4 000 名工人及其 20 800 名受抚养人。

#### 紧急保健支助

67. 在人口基金支持下，加沙和西岸 12 676 名妇女获得了社会心理辅导。为了疏导加沙冲突造成的社会心理影响，近东救济工程处帮助对 13 581 名巴勒斯坦难民开展了个别辅导，并举办了 9 463 期集体辅导课程。在加沙，儿基会及其执行伙伴通过个人和集体辅导，向 85 881 名儿童(42 725 名女童和 43 156 名男童)提供了社会心理辅导。在西岸，6 个流动诊所在近东救济工程处紧急保健方案支持下，向缺乏初级保健服务的 56 个地点提供服务。这些诊所全年为约 22 000 人提供服务，并为近 87 400 名患者提供咨询。此外，为帮助 C 区的 49 个都因人和牧民社区，近东救济工程处通过移动社区精神卫生服务，每月向约 10 500 人提供社会心理和精神卫生帮助。这项举措覆盖了位于军事区、邻近定居点以及面临拆除威胁的脆弱社区。

68. 世卫组织采购了紧急医疗用品，以缓解短缺，改进服务，加强在加沙的应急准备。为防治季节性流感爆发，世卫组织调集了诊断测试所需的抗病毒治疗和化验用品。世卫组织为 30 名从事学校保健、社区保健、保健服务、环境卫生和媒体联系的卫生工作者举办了关于紧急风险通报的培训讲习班，并向公共医院特护室和急救室的 47 名临床医生提供了关于防治严重急性呼吸道感染的专门培训。

#### 紧急用水和卫生支持

69. 在加沙，儿基会支持沿海城镇供水公司维修和升级供水和废水网络、泵站和水井，并通过分发饮用水和家庭用水的储水罐，增强储水能力。儿基会通过合作伙伴，向使用运水车的 73 030 人提供了安全饮用水。儿基会还继续改善用水情况，

为此帮助巴勒斯坦水务局和相关部门在加沙南部修建海水淡化厂，预计该厂能为 75 000 人供水。

70. 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，以确保废水和固体废物得到妥善处理，并降低近东救济工程处的水井遭到停电的风险。此外，近东救济工程处修复了两处水和环境卫生设施。

#### **紧急农业支持**

71. 针对禽流感爆发，粮农组织向加沙和西岸农业部提供了实物支援，以评估差距、障碍和机会，帮助提高国家备灾能力。

72. 粮农组织继续帮助 4 620 户家庭修复农业资产和资源，修复了加沙 6 个水井和 12 个受损温室，为西岸 13 000 德南土地分发了有机肥料，修复了加沙和西岸 706 个牲畜棚。粮农组织还修复和改进了供畜牧业和农业使用的蓄水池，改善了 8 300 多户农民、牧民和农村家庭的生计资产和资源。

#### **紧急教育支持**

73. 儿基会通过其合作伙伴支持安全和受保护地救助希布伦、东耶路撒冷和纳布卢斯等暴力热点地区的儿童。

74. 联合国地雷行动处、儿基会和近东救济工程处与社区组织共同努力，确保在加沙各地的学校中将关于战争遗留爆炸物的风险教育制度化。地雷行动处和近东救济工程处培训了 941 名提供上述风险教育的教师。地雷行动处还向 22 500 名受益者提供了直接风险教育。

#### **紧急住房支持**

75. 在加沙，联合国地雷行动处开展了 602 次风险评估并妥善处置了超过 235 件可疑爆炸物品，使开发署得以在严重污染地区开展行动，清理了 100 万吨瓦砾而没有发生任何事故。

76. 联合国项目事务署(项目署)继续与联合国中东和平进程特别协调员办事处密切协调，运作物料监测股，以促进执行加沙重建机制。该署为 100 多万吨建筑材料进入加沙提供了便利。迄今为止，450 个大型建筑项目使用了上述物料，100 000 多名个体受益人得以购买修理受损房屋所需的物料。

77. 在加沙，近东救济工程处支付了超过 1.406 亿美元，使 8 万个家庭得以修理或重建房屋。作为上述一揽子援助的组成部分，工程处向近 9 000 个住所已无法居住的巴勒斯坦难民家庭发放了每月过渡住房现金支助。开发署也向近 4 000 个因冲突而流离失所的非难民家庭提供了 600 万美元现金支助，使其能在重建房屋期间获得临时住所。开发署支持修复了容纳约 7 200 名巴勒斯坦人的 1 200 多处

部分受损房屋。在西岸，近东救济工程处向被以色列当局拆毁房屋的 73 个难民家庭(约 395 人)提供了现金援助。开发署还在以色列安全部队开展搜查和逮捕行动(此类行动经常导致房屋受损)后，向 824 个难民家庭提供了现金援助和转送服务。

### C. 联合国系统对巴勒斯坦机构的支持

78. 联合国国家工作队成立了一个加沙重建和恢复协调小组，以加强协调联合国和非政府组织的重建与恢复活动，并支持政府领导的加沙重建队实施加沙详细需求评估和恢复框架。

79. 在加沙，人居署支持公共工程和住房部及 Khuza'ah 市政当局以统筹和参与的方式，审查和制订了两个严重受损社区的新的详细计划纲要以及一份总体订正全面计划，其中包括关键基础设施的协调、公共空间、未来人口增长、环境可持续性和其他创新规划概念。

80. 开发署和妇女署支持司法部和高级司法委员会等司法和安全机构将性别平等视角纳入政策和规划流程、包括立法领域的主流。作为向妇女和女童提供专项司法和安全服务的联合方案工作的组成部分，19 名巴勒斯坦民警部门高级官员完成了一项由比尔泽特大学开设的公共行政和性别平等领域的专业认证文凭课程。

81. 粮食署支持民防部门在应急准备和减少灾害风险领域开展能力建设，重点是信息管理系统和应急协调。粮食署提供了关于紧急情况信息管理的工具、技术培训课程和模拟演练，以提高政府预测和应对外部冲击的能力。合作内容还包括开发一个提高公众认识工具和一个预警系统，以及建立三个省级紧急行动中心，以提高民防部门协调和应对大规模自然灾害的能力。

82. 联合国项目事务署启动了一个为期三年的方案，建设内政部对国家安全职能进行文职监督的能力。该部和 17 个巴勒斯坦安全实体重新设计了关键流程，以加强该部在法律服务、战略规划、人力资源、投诉处理和媒体与公共关系方面的治理。所有重新设计的流程现已与文职监督机制挂钩。

83. 人口基金增强了巴勒斯坦中央统计局筹备 2017 年人口普查的能力。在儿基会支持下，中央统计局成功启动并完成了第五轮多指标类集调查，并及时编制了千年发展目标的最后报告。

84. 劳工组织支持建立了私营部门员工及其家庭成员的首个社会保障制度，并根据国际劳工标准和最佳做法制定了新的社会保障法。该法得到内阁核可，其后由马哈茂德·阿巴斯总统签署。

85. 联合国人权事务高级专员办事处与联合国其他机构合作，向巴勒斯坦政府提供了技术援助和培训，以执行和监测 2014 年加入的 7 项核心国际人权条约并提

交了报告。高专办的支助包括关于报告准则的系列专题研讨会和关于负责职能部  
委工作计划的技术指导。

#### D. 私营部门发展

86. 在加沙，近东救济工程处 2015 年向巴勒斯坦企业和住户提供了价值近 550  
万美元的 3 678 笔贷款。向巴勒斯坦难民提供了价值近 500 万美元的共计 3 221  
笔贷款，向妇女提供了价值 150 万美元的 1 490 笔贷款。在西岸，提供了价值 1 560  
万美元的 11 888 笔贷款，巴勒斯坦难民领取了其中 23%(350 万美元)。妇女领取  
了 38%的贷款(价值 480 万美元的 4 454 笔贷款)，18 至 30 岁的年轻人领取了  
40%(价值 570 万美元的 4 725 笔贷款)。

#### E. 联合国援助的协调

87. 在中东和平进程副特别协调员/联合国驻地协调员兼人道主义协调员的主持  
下，众多捐助方和联合国论坛之间的协作与协调得到了加强。人道主义国家工作  
队定期举行会议，商定人道主义宣传和应对措施。在联合国中东和平进程特别协  
调员办事处内协调股的支持下，联合国国家工作队继续按照《2014-2016 年巴勒  
斯坦国家发展计划：建设国家以实现主权》的优先事项，协调联合国发展援助框  
架的方案拟订。联合国、巴勒斯坦政府以及广大援助界之间建立建设性伙伴关系  
的努力得到了加强。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定期报告、战略和指导方针，并与其他人道主义行为体  
一起制定《2016 年人道主义应对计划》。

## 四. 捐助方的危机对策

### 预算和财政支持

88. 巴勒斯坦政府的财政状况仍然脆弱。政府在本年度内改善了收入和支出两方  
面的财政业绩，将经常性财政赤字从 2014 年占国内总产值的 12.5%降至 2015 年  
的约 11.7%。然而，捐助方的直接预算支持有所减少，造成庞大的资金缺口和不  
断增加的公共债务。据国际货币基金组织称，2015 年的捐助方直接支助减少了约  
三分之一，达到 2008 年以来的最低名义水平，使政府预算处于日益危险的境地。

### 捐助方协调

89. 联合国中东和平进程特别协调员办事处内协调股支持了联合国系统，并为特  
设联络委员会每年两次会议等各种论坛编写了实质性稿件。该股还与主要捐助方  
和外部行为体协调政策立场，并解决方案执行的障碍。

90. 联合国各机构继续支持巴勒斯坦政府制定 2017-2022 年国家政策议程，其中  
将概述发展优先事项，并辅之以部门战略。

91. 当地援助协调机构继续是捐助方与巴勒斯坦国之间的重要论坛。人道主义事务协调厅继续牵头协调人道主义援助和宣传工作。

92. 在本报告所述期间，特设联络委员会于 2015 年 9 月 30 日在纽约举行了一次会议。

## 五. 未满足的需求

93. 2014 年 10 月，在开罗为加沙的恢复和重建认捐了 54 亿美元，其中约 39% 已支付。然而，仅有 1 700 万美元被用于资助加沙详细需求评估和恢复框架中确定的生产部门需求(占 6.02 亿美元所需资金的不到 3%)。

94. 鉴于持续存在人道主义需求，《2016 年人道主义应对计划》请拨 5.71 亿美元，其中 3.04 亿美元也列入了近东救济工程处的紧急呼吁。迄今仅筹集了 15% 的款项。除了上述计划确定的需求外，近东救济工程处正在寻求另外 9 900 万美元(2016 年紧急呼吁总额为 4.05 亿美元)，用于满足加沙地带的住房、社会安全网和其他需求，并在西岸提供粮食援助和实施工作换现金方案。近东救济工程处的核心预算也迫切需要额外支助，因为 2016 年预计短绌 8 100 万美元。

95. 联合国各机构正在寻求 21.5 亿美元，用于支持在联合国发展援助框架范围内拟订发展方案，迄今已得到其中 60% 的资金。

## 六. 挑战

96. 运作环境仍然充满挑战，其主要原因是出入和行动限制，包括在加沙实施的封锁。联合国各组织和伙伴及时提供援助的人道主义空间和能力不时受限于检查站等实物屏障、对人道主义工作人员的限制性许可证政策以及对加沙进口物资的限制。

97. 在包括东耶路撒冷在内的西岸，对行动和出入的限制、拆除巴勒斯坦基础设施以及相关的巴勒斯坦人流离失所情况均有所加剧。此外，定居活动继续大肆进行，这促使当地的紧张局势升级。自 2015 年 10 月开始出现暴力升级后，联合国工作人员和家属虽未成为直接目标，但面临的风险增多。在检查站及安全事件地点实施的封锁和搜查行动增加，影响到了联合国的行动，其中包括以色列安全部队 2015 年 10 月在东耶路撒冷设立的简易检查站。

98. 联合国各机构特别重视加沙的重建和恢复。虽然临时加沙重建机制正在运作，但由于资金匮乏，若干部门的重建速度较慢。巴勒斯坦内部和解缺乏进展，包括公务员制度改革(2014 年 10 月在开罗召开的会议强调的捐助方支持加沙重建的重要条件)举步维艰也在加沙制造了一系列自身的挑战。

## 七. 结论

99. 在本报告所述期间，联合国工作的业务环境日益具有挑战性，原因包括 2014 年冲突后支持加沙地带恢复与重建的任务繁重，此外还有巴勒斯坦人的生计仍然受到威胁、特别是拆除行动的威胁，以及持续限制措施对发展构成难以克服的障碍。联合国将继续努力，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、领土毗连并与处境安全的以色列和平共处的巴勒斯坦国。

---