



联合国

HSP



联合国
人类住区规划署理事会

Distr.
GENERAL

HSP/GC/19/2/Add.3
17 March 2003

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第十九届会议*

2003年5月5—9日,内罗毕

临时议程**项目4

联合国人类住区规划署的活动:
进度报告

联合国人类住区规划署(联合国人居署)的活动:
执行主任编制的进度报告

增编

执行主任关于第18/12号决议执行情况的报告

被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况以及为被占领的巴勒斯坦
领土内的巴勒斯坦民众设立一项人类住区基金

导言

1. 在其2001年2月第十八届会议上,人类住区委员会通过了关于以色列在被占领的巴勒斯坦内非法设立定居点问题的第18/12号决议。该项决议,除其他外,在其第4执行段落中请执行主任“组织召开一次关于为被占领的巴勒斯坦领域内的巴勒斯坦民众设立一项人类住区基金问题的会议”,并在其第5执行段落中,请执行主任就“被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况以及因以色列的非法行动而在此方面导致的问题...”编制一份综合报告。依照该项决议,联合国人类住区规划署(联合国人居署)着手在被占领的巴勒斯坦领土内开展了

* 在其2001年12月21日第56/206号决议中,大会决定把人类住区委员会改成联合国人类住区规划署(人居署)理事会—即大会的一个附属机构。之所以在此把本届会议定为理事会第十九届会议、而不是其第一届会议,是为了确切表明理事会与人类住区委员会之间的连续性及其相互关系。

** HSP/GC/19/1。

K0360884 300403 300403

为节省开支,本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会,勿再另行索要。

实地工作，并在其间就各相关事项与来自公共机构、民间社会、私营部门和国际组织的许多利益相关者进行了讨论。

2. 已由两组顾问人员已在一个在中东具有广泛经验的非政府研究机构的支助下，于 2002 年 10 月和 11 月间在被占领的巴勒斯坦领土内开展了实地工作。由联合国人居署工作人员提供的辅助工作包括：派出与上述顾问小组随行的联合特派工作团、以及从人居署总部提供相关的支持。收集资料的主要方式是与一系列广泛的利益相关者举行协商会晤、并对所发表的相关报告和其他书面材料进行审查。对以下利益相关者进行了采访：巴勒斯坦权力机构下属各部委；公共和私营组织；巴勒斯坦、以色列及国际性非政府组织；双边组织；联合国各机构及世界银行。

3. 本报告的汲用材料包括有关顾问人员开展实地工作的成果以及秘书处所获得的其他资料。本报告共分成以下两个部分：第一部分对被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况和住房需求情况进行评估；¹ 第二部分则介绍拟由一项技术合作信托基金供资的、以被占领的巴勒斯坦领土为对象的特别人类住区方案。² 在编制第二部分过程，参阅了由联合国人居署于 2003 年 1 月间召集的一个专家组会议的议事记录；该次专家组主要讨论了所提议的人类住区基金问题。来自联合国人居署和其他组织的国际人类住区问题专家出席了该次专家组会议。第二部分还汲用了于 2003 年 2 月 20 日举行的一次各国政府代表会议的成果(参阅第二部分,第 53 段)。

与发展有关的背景情况

4. 过去两年来，巴勒斯坦与以色列之间的和平进程陷入了僵局，并进而升级成为公开的冲突，敌对行动也进一步加剧。自以色列于 1967 年占领了西岸和加沙地带以来，以色列在被占领的巴勒斯坦领土内扩大了定居点的建造，目前其定居点的数目已从 1977 年的 20 个(共有 3,876 名定居者)³ 增至目前的 128 个(定居者总数为 205,600 名),⁴ 其中西岸地区共有 121 个定居点，加沙地带则有 7 个定居点。⁵

5. 冲突和管理方面的各种问题导致了人类住区状况继续恶化。由于对被占领的巴勒斯坦领土内的人口移动实行限制以及在这些地区采取的军事行动，进一步加剧了巴勒斯坦的失业问题。贫困状况亦日趋严重，目前西岸人口中的 55% 以及加沙地带内居民的 70% 被列为贫困者。⁶

6. 被占领的巴勒斯坦领土内持续不断的冲突对人类住区产生了极为不利的影 响，为数众多的住房及与之相关的基础设施网络因此而遭到破坏。⁷ 自第二次民众起义开始以来，共有 40,000 所住宅遭到破坏和摧毁。⁸

7. 本已十分严重的人类住区问题又因冲突和贫困、以及因巴勒斯坦体制能力的缺陷而进一步加剧。据估计，为减少居住条件过分拥挤需要约 59,000 所新住房，而另外 71,000 所住房亟需改建或扩建。实际的住房短缺情况更为严重，因为必须计及因现行敌对行为而被摧毁或破坏的住房数目、以及那些因未能获得建房许可而被拆除的住房。住房方面的短缺需要许多年才能完全得到弥补，除非近来每年平均不到 10,000 所住房的住房建造速度出现大幅提高。⁹

8. 迄今为止，被占领的巴勒斯坦领土的经济在很大程度上依赖于以色列的经济情况，96% 的巴勒斯坦的产品向以色列出口，而且前往以色列就业(起义之前)的巴勒斯坦劳工占

巴勒斯坦就业总人数的四分之一。自安全措施于 1998 年和 1999 年、以及 2000 年的前几个月出现松动以来，巴勒斯坦的经济国内总产值便出现了每年 5% 的增长速度；这表明巴勒斯坦在没有冲突的环境中所具有经济发展潜力。¹⁰

9. 巴勒斯坦的国家预算越来越多地用于支付薪金，因此预算中用于投资的资源比例已出现下降。同时，各捐助方的援助重点已从支持经济发展转向提供紧急救助。尽管各缔约方提供预算方面的支持，但巴勒斯坦权力机构的财政赤字仍有增无减。据估计，2001 年的财政赤字为 3.71 亿美元。¹¹

10. 在民众起义爆发的第一年间（2000—2001 年），巴勒斯坦的工业产值即下降了 65%，导致了 5.56 亿的损失。¹² 此外，进口亦急剧减少，从而大幅减少了巴勒斯坦权力机构的税收。农业产品的出口潜值减少了 30%，供出口的制造产品到 2001 年末时减少了其潜值的 24%。¹³

11. 市政当局亦遇到了极大的财政困难。它们从中央政府得到的财政拨款本来就一直为数有限，但现在又出现了大幅下降。同时，地方收入来源也因不利的政治和经济环境而急剧缩小。

第一部分

被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况

导言

12. 本部分系依照关于以色列在被占领的巴勒斯坦领土内非法建立定居点问题的第 18/12 号决议编制，其中对被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况和住房需求情况进行了评估。¹⁴ 这部分内容汲取了 2002 年 10 月和 11 月间在被占领的巴勒斯坦领土内进行的实地工作结果、以及秘书处所获得的其他资料。

一. 范围

13. 本报告的这一部分涉及巴勒斯坦的住房状况，并试图列述以色列的定居点及与之相关的问题对该区域的住房状况所产生的影响，其中特别侧重以下方面：

(a) 目前的住房状况，特别是与土地、住房建造许可、房屋拆除、住房建造费用、住宅区密集程度、获得基本服务的情况、以及环境退化情况；

(b) 住房供应进程，包括在被占领的巴勒斯坦领土内逐步增加住房建造的情况、订立一项住房政策的必要性、以及对各主要住房机构的介绍；

(c) 住房方面的各种关键性挑战；

(d) 推动进一步取得进展的建议。

二. 评估

A. 目前的住房状况

1. 人口发展趋势

14. 于 1997 年间进行的人口普查结果表明，巴勒斯坦领土内的总人口约为 280 万多一点（表 1）：其中 53% 的人口居住在城市地区，31% 的人口生活在农村地区，另外 16% 的人口则居住在各个难民营中。¹⁵ 约 64% 的人口居住在西岸地区、其余 36% 的人口则居住在加沙地带。另有 21 万巴勒斯坦人居住在东耶路撒冷。因此目前的人口总数为 330 万。根据预测，这一数目到 2010 年时将增至 400 万¹⁶（表 1）。妇女占总人口的 49.5%，儿童（15 岁以下）占 46.8%。¹⁷ 据估计，2001—2010 年这十年间的家庭数目；住房需求的主要决定因素；的增长将为 151,000 户，即平均每年增加 15,000 户。

15. 1997 年间的平均家庭规模为：平均每户 6.4 人，其中加沙地带（平均每户 6.9 人）要大于西岸地区（6.1 人）。西岸地区和加沙地带的家庭规模总体上变化不大，但难民营中的居民的家庭人口要大于农村和城镇家庭人口。¹⁸

16. 被占领的巴勒斯坦领土内的人口特点受到了以色列实行的政策和以色列定居点的扩展的极大影响。¹⁹

表 1: 1997—2010 诸年份的人口和家庭增长情况预测

年份	人口			家庭					
	西岸地区	加沙地带	巴勒斯坦领土	家庭总数	西岸新增家庭数目	加沙地带家庭总数	新增家庭数目	巴勒斯坦领土家庭总数	新增家庭数目
1997	1,822,021	1,010,158	2,832,179	298,692		146,400		442,528	
1998	1,869,394	1,048,039	2,917,144	306,458	7,766	151,890	5,490	455,804	13,276
1999	1,917,998	1,087,340	3,004,659	314,426	7,968	157,586	5,696	469,478	13,674
2000	1,967,866	1,128,116	3,094,798	322,601	8,175	163,495	5,909	483,562	14,084
2001	2,019,030	1,170,420	3,187,642	330,989	8,388	169,626	6,131	498,069	14,507
2002	2,071,525	1,214,311	3,283,272	339,594	8,606	175,987	6,361	513,011	14,942
2003	2,125,385	1,259,847	3,381,770	348,424	8,829	182,587	6,600	528,402	15,390
2004	2,180,645	1,307,092	3,483,223	357,483	9,059	189,434	6,847	544,254	15,852
2005	2,237,341	1,356,108	3,587,720	366,777	9,295	196,537	7,104	560,581	16,328
2006	2,295,512	1,406,962	3,695,351	376,313	9,536	203,907	7,370	577,399	16,817
2007	2,355,196	1,459,723	3,806,212	386,098	9,784	211,554	7,647	594,721	17,322
2008	2,416,431	1,514,462	3,920,398	396,136	10,039	219,487	7,933	612,562	17,842
2009	2,479,258	1,571,255	4,038,010	406,436	10,300	227,718	8,231	630,939	18,377
2010	2,543,719	1,630,177	4,159,150	417,003	10,567	236,257	8,539	649,867	18,928

资料来源: Tiltnes A. A. 和 Magembe E. 合作撰写的著作。²⁰

2. 对巴勒斯坦人类住区的影响

17. 1977 年间, 西岸地区和加沙地带仅有 20 个以色列定居点(3,876 名定居者)²¹; 而目前的定居点已达 128 个: 西岸地区共有 121 个, 加沙地带共有 7 个。²² 按照以色列中央统计局的数字, 1983 年间在被占领的巴勒斯坦领土内共有 23,700 名定居者, 而 2001 年间则增至 205,600 人。²³ 尽管其他资料来源所作出的估算各不相同, 但这些数字都可确证以色列定居点的迅速扩大的总体情况。²⁴

18. 以色列建立定居点的最根本动机随着其所处时期的不同而彼此迥异。最初在约旦峡谷地带建立定居点的主要目的是保障其安全。另外一些定居点是因历史原因而建立的; 其他定居点则是为了满足对廉价住房的需求日益增大; 另外一些定居点的建立则出于其他原因。但不论其基本原因为何, 各定居点的建立地点已把巴勒斯坦的人口居住地分割开来。过去十年间所建造的许多交通支路进一步助长了这一发展趋势。²⁵ 这些交通支路的建造是为了在各定居点、各主要城市和以色列的各交通枢纽之间、以及在规模较大的定居点之间建立安全的通道, 但这些道路阻碍了巴勒斯坦人的行动自由, 同时还把西岸地区分割成许多各不相连的小片地区。²⁶

19. 定居点的增多严重影响了被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况。按照联合国特别报告员的看法, 这是对人权规范的违反, 特别是对经济、社会和文化权利的违反。以色列定居点数目的增加还在很大程度上导致了水资源枯竭和水分布的不公正, 并凸现了巴勒斯坦民众用水权利的关键议题。²⁷ 据所观察到的实际情况, “自爆发巴勒斯坦民众起义以来, 巴勒斯坦人的用水状况出现了进一步恶化。由于道路的封闭, 要用车辆把水运送到那些依赖于水罐车供水的村镇极为困难。一些家庭必须等上两、三个星期, 才能最后得到水。”²⁸

3. 对土地和住房建造实行许可证控制所产生的影响

20. 如上所述，由于巴勒斯坦权利机构仅负责管理被占领的巴勒斯坦领土内面积极小的土地，它对土地使用规划、城市管理和住房政策的影响甚为有限。占领当局实行的政策规定不得在 1967 年城镇边界之外的土地上建造新的巴勒斯坦居民点。鉴于为满足巴勒斯坦人口的增长而建造住房的需要，这一问题十分严重。对建造新的居民点的限制措施如下：

(a) 被占领的巴勒斯坦领土内的城市发展以及巴勒斯坦城市的实际扩展余地十分有限和局促窘迫；

(b) 现有城市中心对土地的需求量增大，从而抬高了土地价格；

(c) 低收入家庭因此很难获得土地和改进其居住条件；和

(d) 居民区密度不断增大。²⁹

21. 对巴勒斯坦人建造住房颁发许可方面实行的各种限制是极为严重的问题，因为在未得到准许的情况下建造的住房即会被拆除，从而严重减少了住房供应。这些限制措施的严重程度取决于相关住房所处的地带。加沙-杰里科(奥斯陆一)协定(1994年，开罗)和临时(奥斯陆二)协定(1995年，塔拜)规定把被占领的巴勒斯坦领土划分成不同的地带，从而使以色列人和巴勒斯坦人分别拥有不同程度的管辖权。加沙-杰里科协定把加沙地带和西岸的杰里科城划为巴勒斯坦的自治地区，但以色列则保留对加沙地带某些地区负有安全责任(即所谓的“黄色地区”)。临时协定把西岸地区划分成三个控制地带：“巴勒斯坦权力机构在六个西岸城市中(除杰里科之外)获得了民政和内部安全控制权(即 A 类地区)；还负责 420 个村镇的民政事务；而以色列则保留了安全控制权(即 B 类地区)；在其余领土内(即 C 类地区)，以色列亦保留了专有控制权。[...]从总体上看，A 类地区仅占西岸地区总面积的 2%，B 类地区占 26%，而 C 类地区则占所余领土面积的 72%。”³⁰

22. 就 A 类地区内的城镇和村庄而言，由巴勒斯坦市政府负责颁发住房建造许可证，在申请者拥有土地地契的情况下通常会准予颁发建房许可证。然而，由于西岸地区和加沙地带对土地所有权的确认远未完成，因此合法的土地所有者并不总能够用记录表明其所有权。在 B 类地区，要想得到建房许可要困难得多，而要在以色列所控制的 C 类地区获得建房许可，则几乎不太可能。然而，以色列定居者却可以农业用途和安全理由非常容易地获得此种许可，扩大其住房。³¹ 建房许可的费用通常十分高昂，至少需要 6,000 至 10,000 美元，在耶路撒冷甚至高达 25,000 美元。³²

23. 方框 1 中列述了各种限制措施对建筑业产生的影响；讲述者为一村镇委员会主任：

方框 1

拜特依纳地区的建房限制：村镇委员会主任 Naji Jamhour 的讲述³³

“目前本村的土地总面积为 12,000 *dunums*（合 3,000 英亩）。这些土地属于 *waqf* [即不可分割的伊斯兰遗产]。本村人口为 5,000 人。1948 年战争之前，本村的土地、连同 Imwas 村和 Yalu 村[1967 年战争之后被夷为平地]，一直延伸到沿海平原地区。本村盛产橄榄和杏果。从理论上说，我们属于 B 类地区[即由以色列和巴勒斯坦共同控制的地区]。规划方面的各种限制使本村而遭受了很大的损失。我们只能在极为有限的地区建造住房—即 12,000 *dunums* 中的 750 *dunums* 范围内建造住房。如果本村居民要想在他们自行选择的地区建造住房，以色列便会前来予以拆除。这块允许建造住房的 750 *dunum* 农耕地位于这一深谷的一侧。不准许我们在山坡顶上建房。只有以色列定居者才可获许在山坡顶上建房。”

4. 住房被破坏和被拆除的情况

24. “[在被占领的巴勒斯坦领土内]住房和房屋被拆除的现象已司空见惯”。³⁴ 2001 年 10 月间，在以色列入侵巴勒斯坦权力机构所控制的地区过程中，以色列重新恢复了它以往作为惩罚手段拆除住房的活动，这是以色列业已于 1997 年停止实行的政策。此种拆除住房行为旨在惩罚那些被怀疑渗透到以色列或以色列定居点发动进攻的巴勒斯坦人的手段。例如，1987 至 1997 年间，以色列全部拆除了 449 座住房，并部分地拆除了另外 62 所住房。以色列被占领领土人权中心所提供的数据显示，无法准确地确定以色列在加沙地带拆除住房的程度，其原因是在一些拆除行为发生的地区内；“主要位于以色列定居点附近的地区，禁止记录此方面的资料，亦不准进行任何调查。联合国巴勒斯坦难民救济和工程处报告说，自起义爆发以来，以色列军方业已拆毁了位于各难民营中的 655 座住房。国际红十字会支持巴勒斯坦难民救济处提供的数字，但以色列军方则予以否认。根据巴勒斯坦难民处的进一步估算，仅在杰宁难民营一处，便有 800 所住房被摧毁，其他地区还有更多的住房被破坏，致使 4,000 至 5,000 人无家可归。

25. 2002 年 4—5 月间，根据由一捐助方牵头进行的破坏情况评估活动所作的估算，自第二次起义爆发以来，共有 40,000 所私人住宅被破坏或摧毁。其中 2,800 座住房被军事活动所摧毁，其余的住房则遭受了程度不同的破坏。³⁵ 遭到破坏的住房数目一直持续增加。

26. 那些事先未得到正式许可而建造的住房，亦可因行政命令而被拆除，然而此种许可很难获得。经常发生的情况是，新的工程蓝图在适用时具有回溯力，因此经常将之用作宣布业已建造的住房未遵守规定、因而须予拆除的理由，从而造成了不可克服的困难。³⁶ 自 1987 年以来，西岸地区(包括东耶路撒冷)共有 2,450 座巴勒斯坦人的住房因未能事先获得建筑许可而被拆除，致使 16,700 名巴勒斯坦人丧失了他们的居所。³⁷ 根据最新报导，2002 年间，位于耶路撒冷的 28,000 个巴勒斯坦人的居所受到了“行政”拆除的威胁。³⁸

27. 一个明显的惩罚手段是，在没有任何事先通知的情况下拆除住房。的确，大多数报导的拆除情况均是因为没有获得许可，“…有关当局有意一直等待建筑工程完成之后，才前往拆除所建住房，意在使受害者遭受最为沉重的物质损失。”³⁹

28. 按资金和实物材料计算的破坏程度，已在规划与国际合作部及巴勒斯坦中央统计局作了良好的记录，其依据是住房和公共工程部所提供的、从未予以公开发表的数据（表 2）。

行政区/地区	估算价值 (百万美元)	总数	被破坏的保安 建筑物数目	被破坏的公共 建筑物数目	遭到完全破坏的 建筑物数目	遭到部分破坏的建 筑物数目
巴勒斯坦领土	260.4	39517	411	118	2639	36349
西岸地区	204.5	31081	74	117	1911	28979
J 杰宁	46.0	3863	6	1	845	3011
图勒凯尔姆	6.2	2141	4	22	20	2095
盖勒吉利耶	6.0	638	10	11	17	600
萨菲特	4.6	423	1	1	6	415
纳布卢斯	27.6	5502	14	26	874	4588
拉马拉/ 阿尔贝勒	17.1	4576	15	49	12	4500
杰里科	1.7	30	9	0	1	20
伯利恒	18.6	7733	4	7	72	7650
哈利勒	15.2	6175	11	0	64	6100
加沙地带	55.9	8436	337	1	728	7370
加沙北部地区	4.3	981	0	0	116	865
加沙地区	29.0	1314	337	0	53	924
代尔巴拉	5.3	625	0	0	147	478
汗尤尼斯	5.2	2686	0	0	133	2553
拉法赫	12.1	2830	0	1	279	2550

表 2: 2001 年 9 月 28 日至 2002 年 8 月 20 止被占领的巴勒斯坦领土内被破坏的住房数目，按地区/行政区、住房类型和破坏价值估算分列

资料来源：规划与国际合作部

5. 日益加剧的住房短缺情况

29. 1997 年间，所有巴勒斯坦人的居所总数仅为 401,000 多一点，但估计到 2002 年时已增至 462,000 以上。⁴⁰ 由于这些住房由 513,000 个家庭分享，因此目前的短缺数目约为 51,000 所住房。根据进一步的估算，其中 79,000 所住房条件很差，需作改建。由于上述行政命令、以及由于以色列的军事行动而被拆除的住房，因此住房短缺情况更为严重。

30. 面对住房短缺又因冲突的影响而进一步加剧的情况，如果目前的不安全状况持续下去的话，则巴勒斯坦权力机构似很难满足其今后的住房需要。据估计，由于建房行业产出不断下降，每年的住房建造数量已减少了 8,000 至 10,000 个单位；⁴¹ 这本身便是冲突的结果。然而，每年需要的住房数量实际上为 15,000，这还仅是指以家庭为单位的住房数目。总体需求估算量比这要高出很多，因为必须考虑到以上指出的现有住房短缺情况。

31. 不当的租赁立法亦抑制了住房供应；⁴² 这些立法规定妨碍了住房的交易和转手。目前在被占领的巴勒斯坦领土内实行的仍然 1953 年的约旦租户和住房所有者法律(第 62 号)。根据这一立法的第 4—(1) 款，即使租房合同业已届满，法院亦无权作出裁决，强迫租户离开其所租住的居所。只有在下述情况下才能作出此种裁决：

- (a) 租户在收到房主或法院的命令后，仍未能在 30 天之内缴付房租；
- (b) 租户破坏了所租住房或允许他人破坏了其所租的住房；
- (c) 租户把所租住房用于非法目的；
- (d) 租户把房产或房产的一部分转租给他人，或使所租房产空置六个月以上；
- (e) 房主自己需要居住在所涉住房中，且租户在同一地区内找到了租金相额类似的另一座相似住房，但法院认为不能接受；
- (f) 房主想对其房产进行重大改建，诸如重建所涉住房等，并提前六个月以书面形式通知了租户；和
- (g) 租户已建造了自己的住房。

6. 封闭政策与住房费用

32. 封闭政策是指“设置检查岗哨和路障，从而把西岸地区和加沙地带分割开来，并规定民众的交通和贸易流动须得到以色列的核准”。⁴¹ 由于实行了此种封闭政策，住房费用大幅度增加，其原因是运输费用升高和建筑材料价格上涨。根据世界银行的估算，在第二次起义爆发之后的头 15 个月中，住房费用便激增了 12%。^{42, 43}

33. 最明显的是，封闭政策严重阻碍了人员的流动，从而增加了向建筑工地提供建设材料的运输费用。因此，在住房和建筑业部门投资的吸引力急剧下降：近年来建筑材料制造业的生产能力下降了 65%；水泥业中因时间拖延和通货膨胀所导致的费用，已致使巴勒斯坦公司遭受了 2.3 亿美元的损失。⁴⁴

7. 住房类型和住房所有权情况

34. 过去十年来，公寓式住房已变得越来越常见，特别是在城市地区，尽管当地的居民传统上倾向于拥有独立的房屋。据估计，50%以上的家庭居住在多居所结构之中，各具体地点的情况彼此差异很大，只有不到 3%的西岸家庭居住在此种住房中，而在加沙地带则有 16%的家庭生活在此种住房之中。

35. 在被占领的巴勒斯坦领土内，80%以上的家庭拥有其自己的住房。尽管难民营中 90%以上的家庭拥有其自己的住房，但他们并没有获得所涉土地的地契，因为难民营土地通常是由巴勒斯坦权利机构赠给联合国巴勒斯坦难民救济和工程处使用的。最初在难民营为难民家庭建造的（即于 1948 年阿拉伯—以色列战争之后建造的）居所旨在取代帐篷，是一种“简易住房”，即面积小、但却独立的住房。其后移入难民营的大多数难民要么已购买了其住房、要么已建造了其自己的住房。联合国巴勒斯坦救济处并不拥有最初的难民营住房，其后的难民们可自行使用这些住房，但条件是联合国巴勒斯坦救济处能够掌握建造此种住房的土地。随着时间的推移，难民营住房保有量出现了很大的变化，即在难民营难民具备了相关的手段和得到批准之后，便改建或修整了其住房，并建造了新的住房。

8. 居住面积和居住密度

36. 24%–30%左右的巴勒斯坦家庭居住在拥有一至两个房间的住房之中，另外 40%–50%的家庭则居住在有 4 个以上房间的住房。城市(难民营以外)地区家庭居住的住房面积最大(平均为 3.5 个房间)，其次为农村(难民营以外)地区的家庭(3.3 个房间)，而难民营的居民则居住在面积最小的住房之中(3.1 个房间)。城市家庭的居住面积最大(123 平方米)，其次为农村地区住房(109 平方米)，难民营家庭的居住面积则最小(103 平方米)。

37. 西岸地区住房的居住密度(每个房间平均居住 1.8 个人)要比加沙地带(每个房间平均居住 2.1 个人)的密度要低一些。从总体上看，农村和城市地区的房间人均密度差别不大。尽管如此，难民营中的居住条件却特别拥挤，因为建房土地面积很小(外部空间有限)，而住房之间的过道亦十分狭窄。预计拆除房屋的现象仍将继续下去，住房短缺情况亦将因此尔进一步加大，从而随着家庭人口的普遍增加致使人口居住密度不断增大。

9. 基础设施和社会服务

38. 一小部分家庭无法获得关键的基本服务：1.2%的家庭得不到水管供水；0.6%的家庭得不到污水处理系统基础设施；0.8%的家庭享受不到电。在此方面，地区内部和地区之间存在着差别，城镇在获得公用服务方面的情况要比农村好一些。加沙农村地区在供电方面尤为糟糕。从总体上看，这两个地区的难民营要比其他地区的情况为好，因为这些基本服务通常是由联合国巴勒斯坦难民救济处负责组织安排或通过该救济处进行谈判后予以安排的。尽管在获得基础设施服务方面程度很高，但亦有个别情况表明，有关的服务质量不能令人满意：例如，在加沙地区，地下水含盐碱度日益增高，引起了人们的关注；在加沙城内，约有 70%的家庭装备了下水管道，但下水管道网络存在着严重的缺陷，亟需修理。⁴⁵

39. 以色列的占领对社会服务的提供产生了极为不利的影 响。据报导，卫生服务质量不断下降，并已发现许多心理压力的病例。⁴⁶ 同一资料来源显示，自 2000 年以来，前往加沙地区心理卫生诊所就医的人数增加了一倍。根据对加沙地带的 760 个家庭进行的一项情况调查的结果表明，在接受调查的每 10 个家庭中便有近 9 个家庭表示有一个家庭成员在心理方面遇到困难”。⁴⁷ 还有报导说，辍学人数不断增加，民众越来越无力支付用于资助建造学校建筑物和支持教育的税收。⁴⁸

10. 环境退化情况

40. 冲突和占领政策在若干领域内加剧了环境的退化。其中之一便是对橄榄树和桔子树的摧毁，这已引起了巴勒斯坦民众的极大关注。特别是由于建造了一条长度为 110 公里的防护围栏，旨在形成一个大面积的缓冲区，这进一步破坏了现有的蔬菜种植地。⁴⁹ 在另一领域内，农耕地已因推土机推平了土壤表层的土而出现退化；⁵⁰ 其他破坏环境的行为包括不加限制地把固体废物倾弃在巴勒斯坦领土内、土地被未经处理的废水所污染、以及把未加处理的工业和化学品废物倾弃在巴勒斯坦领土内等。据报导，西岸的许多以色列定居点仍然不对其家用和工业废物实行处理，而且迄今为止仍未采取任何措施解决这一问题。⁵¹

B. 住房供应进程

1. 逐步增加的住房建造

41. 逐步增加的住房建造依赖于非正规的供资，其占所涉地区的住房供应的绝大部分。对于大多数民众而言，绝无可能获得正规的住房供资，原因是他们缺乏抵押资产、高利率、以及其他贷款条件等。通过住房合作社获得资金的做法有所增加，特别是在东耶路撒冷和西岸较大的城市，但这一选择在很大程度上仅限于中—高收入的家庭。鉴于要获得正规的住房资金极为困难，因此有充足的理由支持非正规/非常规供资机制渠道。

2. 需要订立一项住房政策

42. 由于巴勒斯坦权利机构在土地使用规划和颁发建房许可方面权力极为有限，因此要制定一项可行的住房政策受到了严重的阻碍。但在条件允许时，仍需要订立一项住房政策，以便为以下领域提供一个框架：

- (a) 解决住房过分拥挤和居住密度过高问题；
- (b) 制约土地使用并使之合理化；
- (c) 制定解决土地所有权、租户权利和购房抵押贷款方面的战略；
- (d) 国家和国际资源调集、以及住房资金筹措的准则和原则；
- (e) 提高获得诸如清洁用水、卫生和固体废物处置等基本服务的机会。

3. 主要的住房机构

43. 各类不同的公共部门机构、民间社会组织、私营部门机构和国际机构负责开展对人类住区可产生直接或间接影响的活动。本节以及本报告第二部分中均分别对这些机构作了简要和较为详尽的介绍。

44. 在人类住区方面发挥中心作用公共机构包括：住房和公共工程部，该部以往特别负责发起住房建设工程，特别是在加沙地区；地方政府部负责总体规划工作；市政当局，其职责包括提供基础设施服务、建筑形体规划、颁发建房许可和促进住房供给。规划与国际合作部则通过其国家和区域计划对人类住区施加间接的影响。另一个重要机构便是巴勒斯坦发展和重建经济理事会，其职权范围包括诸如道路、供电网、水和污水处理网、以及公共建筑等基础设施项目。

45. 若干民间社会机构亦参与住房供应工作，其中巴勒斯坦住房委员会发挥着关键作用。该委员会是一个于 1992 年设立的非盈利组织；自那时以来，该委员会便一直向中低收入家庭提供条件优惠的住房贷款。该委员会业已为加沙地带的 1,178 所公寓、西岸地区的 408 所住房、农村地区的 231 所住房、以及东耶路撒冷的 2,000 个住房单位提供了建房资金。其资金来源主要是国际捐助方；后者迄今为止已为住房发展提供了 9,500 万美元的资金。有人对委员会提出了批评，称它未能注重低收入家庭的需要。其他民间社会机构包括：

(a) 国际合作住房基金会：这是一个由美国国际开发署提供资助的非政府组织。通过当地的商业银行，该合作住房基金会已提供了 4,300 笔住房贷款 (1995—2002 年)，并在把重点放在收入较低的家庭之上方面取得了成功；

(b) 福利协会：这是一个于 1983 年设立的人道主义组织，系作为一个非盈利基金会在瑞士登记注册。该组织的专项工作是对资金进行管理，它掌握了各类不同的大型专门项目。其住房项目主要以位于巴勒斯坦核心城市、特别是东耶路撒冷地区住房小规模改建为其业务目标；

(c) *Waqf* 伊斯兰宗教组织：是一个在被占领的巴勒斯坦领土内开展活动的信誉良好的著名宗教机构。其主要贡献是提供建房的土地，它通常采取的做法是出租期限很长的土地，但仅收取很少的租赁费用；

(d) 住房合作社。

46. 诸如联合国开发计划署 (开发署) 和巴勒斯坦难民救济处等国际机构所做的主要努力集中于水和卫生、住房维修和创造就业等方面。巴勒斯坦难民救济处负责重建因自然和人为灾害而被破坏的住房，并负责重建贫困家庭的住房。布雷敦森林各机构的工作重点是提供住房资金 (世界银行和国际金融公司)、以及从事更广泛的金融业务的国际货币基金组织。世界银行和国际金融公司与私营银行业部门建立了伙伴关系，发起了通过住房抵押供资机构开展业务的特别手段。这些手段主要包括巴勒斯坦住房抵押公司及其两个附属公司：巴勒斯坦住房供资公司和巴勒斯坦住房抵押保险基金。巴勒斯坦抵押住房公司作为住房供资公司的再供资窗口 (提供住房抵押贷款) 和参与抵押借贷的各商业银行。巴勒斯坦住房抵押保险基金则负责对抵押贷款进行保险。这些金融中介机构迄今为止仅发挥了有限的作用，目前仅拥有 100 所住房的抵押专门项目和 50 项正在预备提供的贷款 (2002 年 11 月)。这一不尽人意的情况表明，需要建立一种供资机制，从而使低收入家庭的住房需要亦能得到满足 (参阅方案构成部分 6，第 113 段)。

C. 住房方面的各种关键挑战

47. 住房方面的核心挑战是巴勒斯坦人缺乏对可获得的有限土地的充分控制。对被占领的巴勒斯坦内的土地产生不利影响的行动包括：

- (a) 以色列定居点的扩大和交通支路的修建；
- (b) 为了军事和其他目的的封闭和隔断土地；
- (c) 巴勒斯坦土地被没收；
- (d) 在颁发建房许可方面受到严重限制；
- (e) 住房被拆除；
- (f) 获得基本服务、特别是供水方面的情况急剧恶化；
- (g) 环境退化。

48. 其他挑战包括：

- (a) 需在紧急情况与发展活动之间达成确当的平衡；
- (b) 特别需要在市政一级建立体制能力；
- (c) 增强公共部门、私营部门、民间社会和各国际机构之间的协调；
- (d) 订立一项住房政策；
- (e) 扩大正规住房供资的范围和对象；
- (f) 建立一个住房金融和住房市场的管理体制。

D. 前进方向

49. 需要订立一项综合性国家住房战略，以便为被占领的巴勒斯坦领土内的人类住区干预行动提供一个框架。尽管目前存在着、且今后亦将出现难以预见的各种政治限制因素，但重要的是，巴勒斯坦权利机构及被占领的巴勒斯坦领土内的其他利益相关者应共同制定一项连贯的政策和与之相应的实施战略。住房和公共工程部已明确表明了其政策立场：“住房和公共工程部不应直接负责为民众提供住房，而是应作为一个赋能机构，为个体住房建造者营造一个有利的环境。”⁵² 巴勒斯坦权利机构目前的立场则是“不再住房建造领域内发挥任何作用”，这一立场在被占领的巴勒斯坦领土内得到了民众的普遍支持。

50. 在这一背景情况下，需要各捐助方以及其他国际组织，诸如联合国人居署等，以在被占领的巴勒斯坦领土内先前实行的各种专项政策为基础，提供政策和能力建设方面的支持。所有国家和各级地方政府、以及有兴趣参与人类住区事务的非政府机构，均应积极参与这一进程。很显然，住房和公共工程部亦可在在此方面发挥关键的协调作用。

三. 建议

51. 以下列出了基于以上对住房状况所作的评估提出的各项建议；这些旨在协助巴勒斯坦权力机构应付在被占领的巴勒斯坦领土内的各种人类住区挑战：

(a) 技术援助：联合国人居署应为住房供应提供长期的技术援助，并努力使巴勒斯坦领导层和国际社区注重住房问题所涉及的社会和经济重要性、及其推动建立和平和实现政治稳定方面的潜在作用；

(b) 明确土地所有权：尽管目前存在着各种障碍，但应向巴勒斯坦权力机构提供支持，推动明确土地所有权和对公寓所有权的注册登记；

(c) 规划和建筑条例：应商定一个框架，从而以最佳方式拟定区域和地方总体计划和颁发建房许可；

(d) 社会住房战略：应向巴勒斯坦权力机构提供旨在协助它拟定顾及弱势群体住房需求的社会住房战略方面的支持；

(e) 管理体系：应对制约各金融机构的运作的法律和条例进行审查，以便扩大微观住房供资的范围和对象；

(f) 体制能力：应对现有体制能力进行评估，以期：

- (i) 在被占领的巴勒斯坦领土内增强人类住区发展的供资机制；和
- (ii) 促进在从事人类住区发展活动的各部委和其他机构、以及中央、区域和地方各级之间的协调与合作。

第二部分

关于为被占领的巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦民众设立一项人类住区基金的提议

导言

52. 本部分系依照关于以色列在被占领的巴勒斯坦领土内非法建立定居点问题的第 18/12 号决议编制；其内容采用的资料来源包括：一位顾问根据其在被占领的巴勒斯坦领土内进行实地调查结果编制的报告；⁵³ 于 2003 年 1 月间举行的一次专家会议的会议记录；以及秘书处所收到的其他资料。来自联合国人居署和其他组织的人类住区问题国际专家出席了该次专家会议。

53. 本部分亦汲用了执行主任于 2003 年 2 月 20 日召集的政府代表和其他与会者的会议结果；该次会议旨在审查有关为被占领的巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦民众设立一项人类住区基金问题的技术报告。执行主任向会议简要介绍了提交给该会议的编制情况及其筹备进程。执行主任的代表其后作了更为详尽的情况介绍。若干位代表对该份报告发表了意见。一些代表表示支持设立一项由专项捐款构成的技术合作信托基金予以供资的特别人类住区方案；这些代表表示他们有意对此种专项行动提供财政捐款。有两位代表表示，关于在被占领的巴勒斯坦领土内的人类住区方案只有在获得所有参与各方的接受的基础上才有可能得到支持。

一. 范围

54. 冲突与贫困二者之间存在的相互关联进一步加剧了被占领的巴勒斯坦领土内的各种人类住区挑战。本节详尽阐述了如何为解决其中最为重大的问题而拟订一项特别人类住区方案的框架，并以下列内容为重点：

- (a) 现行的人类住区体制框架；
- (b) 根据对填补现有空白和解决所存在障碍的预计需要采取干预措施的情况；
- (c) 为被占领的巴勒斯坦领土制定一项特别人类住区方案问题；
- (d) 这一特别方案的特定目标、战略和优先事项；
- (e) 此项特别方案的设计工作；
- (f) 特别方案的可持续性；
- (g) 特别方案的实际运作；
- (h) 主要建议。

二. 现行体制框架

55. 各类不同的公共部门机构、民间社会组织、私营部门机构和各国际机构负责开展直接或间接关系到被占领的巴勒斯坦领土内的人类住区的活动。

A. 公共部门

56. 在人类住区领域内发挥中心作用的机构包括：住房和公共工程部；地方政府部、以及各级市政府；规划与国际合作部；以及巴勒斯坦发展和重建经济理事会。

1. 住房和公共工程部

57. 住房和公共工程部系在住房部 (设立于 1994 年)与工程部合并之后于 2002 年 10 月间正式设立。该部在住房部门中发挥协调和规划作用，同时还负责起草与住房有关的法律和条例。在其设立之初的年份中，该部曾深入参与住房建造的具体工作，特别是在加沙地区，主要是通过巴勒斯坦住房委员会发挥此方面的作用；此方面的情况在下文作了介绍。该部还在由私营企业家和国际捐助方开发的与住房有关的活动中发挥作用。1990 年代中期，该部建造了一些公寓，但持批评态度的方面声称该部在此方面的工作目标十分混乱。

58. 鉴于巴勒斯坦并未制定一项正式的住房政策，因此巴勒斯坦权力机构很难与住房部门进行协调和确立优先事项。但巴勒斯坦权力机构目前正在着手拟订一项政策文件，以界定其住房任务规定，侧重其作为促进者和协调者的作用。

2. 地方政府部及各级市政府

59. 地方政府部负责同规划与国际事务部及各级市政府进行协调 (在下文中论及) 拟订总体规划。尽管总体规划本应对住房建造活动提供指导，但因以色列当局对土地使用实行的各种限制，该部在此方面的作用受到了严重限制。为此，出现了私人在诸如公园等公共专用地区内建造住房的情况、以及在因其历史和文化遗产价值而受到保护的地区建立私人住宅的情况。

60. 根据最近作出的决定，地方政府部应下放其权力；部长办公室的工作重点应放在制订区域计划方面，而各地区一级的办事处则应与各级市政府携手拟订地方计划。⁵⁴ 地方政府部与其他各部的情况相同，其运作亦受到目前对人员和物资流动所实行的各种限制、缺乏资源、以及政治上难以预测的情况而受到极大的阻碍。

61. 各级市政府 (以及村镇委员会) 在开展活动方面受于 1966 年间颁布的(约旦)城镇法的制约。市政府的职责包括诸如电、水和下水系统等基础设施的提供。这一任务已交付给各级市政府、并在一定程度上适用于村镇委员会，因为并未为此项任务配备相应的资源。

62. 面对极为不利的经济和政治情况，市政府的税收基础不断减弱，致使其向中央政府缴纳的税收急剧减少。为此，各级市政府被迫近乎完全依赖于其自己的收入来源，特别是从出售水和电获得的资金。但随着贫困状况日益加深，民众越来越难以支付其账单，从而进一步缩小了市政府的预算。然而，为了扩大基础设施服务和提高服务质量，仍需提供更多的财政资源。城市服务的质量和范围 (水、下水管道和电) 十分糟糕，而且服务网络亦亟需进行重大改建。

63. 2000 年之前，被占领的巴勒斯坦领土内各级地方政府几乎没有得到国际捐助方社区的重视。目前的状况似乎有所改善，其部分原因是各捐助方对以色列采取的封闭措施和对人员物资流动实行的限制采取了务实的应对办法。尽管各捐助方已开始注意对某些紧急的需求作出反应，但切实查明和确定现有的各种空白仍然十分重要。

64. 除提供基础设施服务之外，各级市政府还负责制订土地使用规划、颁发建房许可、核准改建和更新计划、以及协助新的建造工程。正如在许多其他类似的情形中，市政当局一直未能以综合方式提供这些服务。

65. 各级市政府在其能力和权能方面彼此差异很大。加沙、纳布卢斯和拉马拉地区的各个城市在提供服务、土地使用规划、以及设计审查和核准程序方面的能力相对较高。这些市政当局亦有能力在与各捐助机构进行讨论中明确表明其优先事项。但其他地区的市政当局则缺乏此种广泛能力，因此需要进行相关的能力建设。从总体上看，巴勒斯坦权力机构的较低级的政府部门似乎未能从自奥斯陆和平协定订立以来一直进行的体制建设中获益。然而，各级地方政府需要更深入地参与规划和决策工作，以便巩固和改进巴勒斯坦权力机构为发展做出的努力。联合国开发计划署(开发署)报告说，巴勒斯坦权力机构迄今尚未建立“旨在使地方委员会得以在发展和行政进程中发挥其潜在作用的机制。”⁵⁵

66. 迅猛的城市化已使住房方面的挑战更为严峻；然而，各方仍心照不宣地认定，住房供应属于私人事项。⁵⁶ 尽管如此，对颁发建房许可所实行的限制政策加剧了业已建立起居民区的地区的住房压力。城市化进程还突出强调市政当局应在土地使用规划方面发挥关键作用，从而明确表明，可持续的城市发展在巴勒斯坦不能对其土地和土地使用实行控制的情况下无法实现。

3. 规划与国际合作部

67. 规划与国际合作部已制订了各项国家和区域计划，针对区划和建筑形体发展、包括住房订立了广泛的准则。然而，这些计划基本上未能付诸实施。参与计划制订工作的情况很差，而且在一些情形中，利益相关者甚至根本就不知悉此种计划的存在。尽管规划与国际合作部具有很高的规划能力和技能，但却未能得到市政一级的规划和实施能力的配合。

4. 巴勒斯坦发展和重建事务经济理事会

68. 这一理事会实际上是一个执行机构，直接对巴勒斯坦权力机构的主席负责。该理事会负责一系列主要由国际捐助方供资的基础设施项目。常见项目包括道路、电力网、水的储存和设施的提供、下水管道网络、学校和其他公共建筑的建造等。尽管该理事会在住房方面的作用有限，但它负责向新建的居民区提供基础设施服务。

B. 私营部门机构

69. 私营部门的主要机构为巴勒斯坦住房抵押贷款公司和各商业银行。巴勒斯坦住房抵押贷款公司于1998年开始运作；它是对在巴勒斯坦领土内的抵押贷款进行再供资的机构。该公司是由世界银行和国际金融机构与加拿大国际开发署合作建立的。住房抵押贷款公司的股东包括公共和私营部门的组织和国际社会。该公司负责向其下属机构；巴勒斯坦住房金融公司及那些愿意从事抵押借贷业务的商业银行提供再供资。另一个附属机构，即巴勒斯坦抵押贷款保险基金则负责对抵押贷款进行保险。

70. 住房抵押贷款公司的目标是建立私营和在商业上可行的金融基础设施，以便利住房供应的私营资本的流通。其资金来自世界银行和国际金融机构所提供的长期贷款。这一供资安排使得从事借贷业务的机构得以获得固定利率的长期贷款，从而保护他们不至受利率随着金融市场的不断变化而出现周期性变化的影响(例如利率不断变化的贷款等)。

71. 巴勒斯坦住房抵押保险基金负责针对不能偿还贷款的情况提供保险,以保证贷款在其整个借贷期间具备良好的商业可行基础。保险可减少出借者承担的风险并鼓励在巴勒斯坦借贷市场中的投资。贷款保险还可使从事借贷业务者得以降低借贷利率率、延长借贷期限、和使用较高的贷款/抵押物价值比率。⁵⁷ 此外,巴勒斯坦的贷款者必须符合的抵押贷款要求要比在被占领的巴勒斯坦领土内所实行的相关规定要宽松一些。

72. 按照其组建时的设计方案,巴勒斯坦住房抵押贷款公司并不涉及公众的具体借贷业务,而是将之交由各私营银行具体办理。各银行利用从抵押贷款公司得到的每年利率为5.5%的贷款对其抵押贷款进行再供资。反过来,各银行目前通常对其所贷出的款项收取年利率8.5%上下。为了符合取得贷款的资格,贷款者每月的收入必须达到850美元以上。⁵⁸

73. 抵押贷款公司共有9个全职雇员。其专项投资项目组合目前约有100项贷款,其经过保险的价值超过500万美元;另外300万美元则用于承付50项新贷款(2002年11月)。这一专项贷款与被占领的巴勒斯坦领土内巨大的住房需求相比较微不足道。尽管抵押贷款公司有潜力扩大其抵押借贷业务,但其活动却因冲突的加剧和经济衰退而放缓了步伐。

银行部门

74. 被占领的巴勒斯坦领土内的商业银行业务是一项相对较新的活动,仅仅始于八年之前。大多数银行要么是巴勒斯坦人拥有的银行或其总部设于周边的阿拉伯国家的银行。西岸和加沙地带共有23家银行,其中12家为新近建立的巴勒斯坦银行,另外11家则为外国银行,其中大多数银行的所有者(8家)均为约旦人。

75. 商业借贷条件十分严格,旨在确保可持续性;贫困者没有机会从银行获得贷款。的确,商业银行目前尚未成为住房供资的重要渠道,尽管预计这些银行的作用将通过抵押贷款公司的业务活动而得到扩展。

76. 所有商业银行的负债(即家庭和公司的储蓄和存款)均为短期性的,通常不实行长期的储存。由于目前的不安全状况及经济不稳定情况,人们对银行系统的信心不足,从而使各银行难以吸引长期储存。

C. 民间社会组织

77. 民间社会部门具有很强的活力,并与政府部门官员建立了良好的关系。然而,其中参与人类住区部门活动的组织为数极少,但侧重住房领域工作的巴勒斯坦住房委员会和合作住房基金会、以及较小的非政府组织则是例外。此外,还有一些松散形式的住房合作社,这些合作社的主要业务是为多家庭住房提供资金。

1. 巴勒斯坦住房委员会

78. 巴勒斯坦住房委员会是一个设立于1992年的非盈利组织,负责向那些需要获得住房资金的人提供资助。住房委员会管理和支持各种旨在建造新住房的方案、完成尚未完工的住房建设工程和改造低质量住房单位。由一个董事会负责对住房委员会实行管理,该董事会的成员代表各阶层的利益相关者行事,包括各非政府组织。住房委员会为加沙地带的1,178个公寓提供了资助(每套住房单位造价34,000美元)、为西岸地区的408所住房(每一住房单位造价41,000美元)提供了资助、并为农村地区的231所住房(平均贷款额为11,700美元)和东耶路撒冷的2,000所住房(每一居住单位造价16,500美元)提供了资助。国际捐助

方仍然是其住房资金的主要来源;迄今为止,住房委员会共在被占领的巴勒斯坦领土内的住房项目中投入了 9,600 万美元左右的资金。⁵⁹

79. 在加沙地带,由住房委员会资助的公寓楼已用作巴勒斯坦警察部队和公务员的住房。但对这一特别方案的指责是,它未能以低收入家庭为对象。不过,住房委员会最近与福利协会合作,为(老城中心地区)的 85 户贫困家庭提供了用于改建其住房的平均 2,800 美元的赠款。⁶⁰ 住房委员会官员还表示对场址和服务项目感兴趣,这是以贫困者为援助对象的更好手段(因为每位受益人所涉及方案费用相对较低)。

80. 住房贷款的标准规定必须具备土地地契、建房许可、以及由住房委员会所界定的最低收入水平。此外,还订立了贷款额上限。尽管这些条件增强了财政的可持续性,但它们亦倾向于把低收入家庭排除在接受资助的范围之外。

81. 自第二次民众起义爆发之后,许多借贷者越来越难以偿付其贷款。这一挫折以及没有任何通过法律手段执行贷款回收的情况,削弱了住房委员会的财政能力。

2. 国际合作住房基金会

82. 住房基金会是一个美国的非政府组织,负责管理西岸和加沙地带的若干项方案。住房基金会的住房改造项目于 1995 年间开始在加沙地带实施,其目的是协助贫困家庭完成住房建造或改进其住房。住房基金会的业务活动是由美国国际开发署予以资助的;将通过使用可负担得起的小额贷款形式、严格的受贷人选择、以及审慎的贷款管理而实现财政可持续性。自 1995 年至 2002 年间,住房基金会共发放了 4,300 笔贷款,每笔贷款平均金额为 4,000 美元。当地的商业银行亦为住房基金会的项目提供资金,并负责代表该基金会对借贷业务实行管理。

83. 为了获得贷款,申请贷款者必须:

(a) 对所建住房拥有所有权,且对建房土地拥有所有权;

(b) 有超过某一具体金额的稳定收入(取决于贷款金额,每月收入必须由 200—800 美元不等);

(c) 拥有一个银行账户,以便把每月的工资直接存入代表合作住房基金会对贷款实行管理的银行;和

(d) 由两名在与申请贷款者在同一家银行中设有银行账户以及定期收入的担保者提供担保。住房基金会按固定利率(每年 9%)向申请贷款者提供最多不超过其工资 10 倍的贷款,每月偿还的数额不得超过其工资的三分之一。迄今为止,该基金会已取得了 99% 的偿还率;它把这一成功归功于实行了严格的贷款者选择的标准,以及积极地针对受贷者和银行采取的监督行动。与其他借贷者的情况相同,住房基金会亦因缺乏执法条例或行动而蒙受损失,但由于它采用了严格的借贷条件和透明的贷款回收方法,因此所受到的损失很小。

84. 住房基金会的借贷概念与被占领的巴勒斯坦领土内的逐步增加的住房建造传统进程相吻合。其贷款通常数额较小、且贷款期较短,然而可重复申请贷款。这些类型的贷款受到民众的欢迎;尽管自 2000 年 10 月以来借贷者人数已出现下降,然而需求量仍然很大。继其

在加沙地带取得成功，住房基金会家庭改造贷款方案现已扩大到西岸地区。考虑到巴勒斯坦的现况，此种贷款方案具有很大的潜力，并可提供切实的惠益，特别是在中短期限内。

3. 住房合作社

85. 被占领的巴勒斯坦领土、特别是在耶路撒冷和西岸地区规模较大的城市中，住房合作社的数目日益增加。此种合作社通常由一些具有类似住房需要的若干民众组成，他们把其资源聚集在一起，储存在一种储蓄俱乐部中。由其成员共同购置土地、寻求得到建房许可、调集资金、安排组织建筑工程，并努力争取获得建造一个多家庭住房的必要基础设施服务。这些合作社通常由一些具有共同目标的中高收入民众组成：相似的专业背景；长期的邻里关系；或由其亲朋好友组成的小群体。

86. 住房合作社并没有统一的组织结构，也没有具有制约性的框架；通常的情况是，在住房单位建造和购买之后，合作社便告解散，而不会另行建立任何购房后的管理机制。由于每一合作社均系独立运作，因此在各不同合作社之间并不相互交流经验。能够提供惠益的是那些存在时间超出初期建房阶段的合作社，从而使之得以将经验传授给其他合作社。拟议在被占领的巴勒斯坦领土内实行的人类住区发展特别方案将在后文加以讨论；该方案将成为住房合作社体制建设的一种手段（对于低收入住房而言）和知识转让。

4. 福利协会

87. 福利协会是一个设立于 1983 年的成员制组织，其成员为知名巴勒斯坦商人和知识分子，旨在向巴勒斯坦民众提供人道主义和发展援助。该组织作为一个非盈利基金会在瑞士登记注册。该组织的专项活动是资金管理：它拥有各种不同的和为数众多的资金管理专门项目。除其所拥有的数目较小的资金外，福利协会还从阿拉伯基金、伊斯兰银行、美国开发署及世界银行等处获得大笔资金。其所开展的住房供应活动以贫困者为对象，包括对在一些核心巴勒斯坦老城的住房进行小规模改建，其目的是保存城市遗产。进行访谈的记录证实，福利协会因其专业能力和在被占领的巴勒斯坦领土的牢固根基而具有良好的名声。

5. 宗教组织

88. “Waqf” 是一个穆斯林慈善组织，它是在被占领的巴勒斯坦领土内的一个声名卓著的机构。其对住房方面的主要贡献是根据其自己订立的优先目标，提供它所拥有的一些土地，用于特殊目的。在许多情形中，它把其所拥有的土地长期出租（30 年），但仅收取象征性租金。

6. 其他机构

89. 另外一些机构的业务活动对人类住区也有着影响；这些组织的工作重点是在地方和中央两级提供体制支持、能力建设和开发活动。例如，挪威国际开发署长期以来一直努力增强规划与国际合作部的规划能力；由芬兰国际开发署对一个地方非政府组织，即耶路撒冷应用研究所，提供支持，促进制定环境规划方法。其中一些专项行动是通过巴勒斯坦权力机构进行的；其他活动则包括与国际和地方机构进行的联合活动；另外一些组织是在具体项目基础上的单独组织。其中最有名的是，阿拉伯研究学会，其专项活动是制订规划总图；该学会成功地促进了巴勒斯坦在东耶路撒冷的住房利益。

D. 国际组织

1. 联合国巴勒斯坦救济和工程处

90. 联合国救济和工程处的主要作用是重建因自然或人为灾害而遭到破坏的住房，并恢复和保持符合贫困家庭资助标准的家庭的住房。自最初负责为难民建造居所以来，难民营中的难民住房保有量发生了很大的变化；¹⁶这是必要的，因为难民营人口不断增加，而难民营的面积却从未有任何增大。只要难民营的难民能够得到相关手段和批准，他们便可对其居所进行改建和修建，并建造新的住房。

2. 联合国开发计划署和其他机构

91. 联合国各机构以及在被占领的巴勒斯坦领土内运作的各捐助方的主要优先关注事项是紧急情况的应对。它们特别注重水、卫生和居所领域。开发署还特别通过巴勒斯坦水事管理局提供紧急援助；联合国所提供的援助总额估计超过 1,800 万美元。在住房领域内，开发署仅对那些住房被破坏或被拆除的民众的需要作出反应。据估计，住房维修和建造均可创造 10,000 个就业机会；资源总需求估计超过 3,000 万美元。如上所述，其他重要机构包括布雷顿森林各机构(世界银行和国际金融公司)，其工作重点为住房金融、以及更为广泛的金融部门业务(货币基金组织)。

E. 住房金融和住房市场

1. 住房供资

92. 非正规住房金融和供资在住房部门中占据统治地位，而抵押贷款方式的作用则十分有限。金融公司范围之外的非正规渠道反倒是最常见的运作方式，建房的主要贷款和其他支助来自家庭和朋友。除高收入家庭之外，巴勒斯坦民众采取的做法是在循序渐进的基础上自立更生。通常的做法是，一个家庭在一定年份内积攒住房资金，然后着手建造住房的第一层，或在其现有住房基础上垂直扩建或横向扩建。建房的费用通常来自以下形式积攒的储蓄：金货或其他非金融资财；银行中的存款；或储存在非正规储蓄俱乐部中的现金。非正规贷款通常数额较小，并须在相对较短的时期内予以偿还；因此一所单一的住房将需要若干年才能最后完成。进一步扩大非正规储蓄俱乐部，将之作为住房供资的办法，特别是对低收入群体而言，有着很大的发展余地。储蓄俱乐部推动了资源的调集，使家庭得以通过建立公用资金的方式积攒建造住房的资金；后者其后亦可作为正规金融市场上的抵押房产申请贷款。地方储蓄俱乐部亦推动了社区的建设进程。

2. 住房市场

93. 被占领的巴勒斯坦领土内的日常经济活动因封闭、宵禁、经济衰退、政治不稳定和不安全而受到极大影响。在此种极为不利的环境中，任何住房市场都无法正常运作，在和平恢复之前，这些严重的缺陷将持续存在下去。影响住房市场顺利运作的其他障碍包括：

- (a) 缺乏由法院使用强制方法命令租户离开以及强制执行房主所提出的其他要求的执法手段；
- (b) 用于建造新的住房的土地供应有限；

- (c) 颁发地契和建房许可的制度不完善；
- (d) 市政当局因其对土地的控制权极为有限而无法强制执行规划条例。

三. 提议

A. 进行干预的情况

94. 有充足的理由对被占领的巴勒斯坦领土内的人类住区部门采取干预措施，以便对一系列现存的空白之处和障碍作出反应；提高各方对人类住区活动的重视；以及通过改善居住条件来推动为建立和平而做出努力。须加以填补和克服的空白之处和障碍包括、但不限于下列各项：

(a) 存在着限制中央和地方政府、民间社会组织和私营部门解决各种人类住区问题的能力的严重障碍。尽管自《奥斯陆协定》签署以来业已在体制建设方面取得了令人印象深刻的进展，但各种能力方面仍然存在着重大空白，损害了方案实施和协调工作；

(b) 市政当局无力对人类住区规划方面的各种挑战作出确当的反应，其中包括土地管理、土地使用规划、地带区划、环境规划、以及城市管理所涉及的其他层面；

(c) 被占领的巴勒斯坦领土内为数众多的不同非政府组织和国际机构缺乏明确的人类住区工作重点。的确，这些机构几乎没有任何一个能够在市政一级解决城市规划和管理问题，它们亦未能支持向贫困者提供创新性住房供应方案；

(d) 缺乏向巴勒斯坦家庭提供土地的有效框架，从而很难确保土地和住房权利。特别明显的是，目前的一些主要障碍严重限制了获得土地的机会并妨碍了建房许可的颁发；

(e) 各专门住房金融机构的职责范围十分有限，仅仅限于抵押方式的借贷业务。这一十分狭隘的任务规定和通常制约抵押借贷的严格条件致使这些机构无力满足贫困者的住房需要；

(f) 未能以综合性处理办法解决人类住区方面的问题，所采取的各种干预措施趋于部门化；

(g) 未能充分采取参与式方式从事人类住区发展和管理工作。

95. 建议应在被占领的巴勒斯坦领土内实行一项特别的人类住区方案，其详情将在下文予以介绍。

B. 制定一项特别的人类住区方案的理由

96. 被占领的巴勒斯坦领土内的各级地方政府官员深信，需要对人类住区的各种挑战作出连贯的回应。为了应付这些挑战，提议采取一项基于方案的处理办法，因为此种办法具有下列优势：

(a) 它使干预机构得以与现行组织携手并通过这些组织开展工作，从而避免为设立新的机构而花费高昂费用；

(b) 可大幅减少方案启动费用，从而可分阶段地开展相关活动，并在逐步取得经验和征集到必要资源之后逐步加以扩大；

(c) 被占领的巴勒斯坦领土将可利用和借鉴联合国人居署在冲突后和稳定的环境中积累的广泛的方案实施经验；

(d) 一旦既定目标得到实现，将不难制订和实施撤出战略。

97. 鉴于被占领的巴勒斯坦领土内不断迅速变化的情况，不宜为应付各种人类住区挑战建立临时性财政自治机构。的确，更符合成本效益原则的办法是充分利用现有各机构和结构，从而向被占领的巴勒斯坦领土输送财政和方案援助。在此种情况下，建议应制订一项由专用捐款构成的技术合作信托基金予以资助的特别人类住区方案，以便对被占领的巴勒斯坦领土所面对的各种人类住区挑战作出回应。建议此项信托基金的初步供资额度为 500 万美元。该信托基金可寻求从各捐助方获得资源，并可在此项特别人类住区方案逐步扩展过程中增加供资额。从长期观点看，随着政治和经济环境的不断发展演变，亦可探讨采用其他办法，包括设立一项正规的巴勒斯坦人类住区重建基金。

98. 此项特别人类住区方案可：

- (a) 作为在发展议程中提高人类住区问题的地位的推动力发挥作用；
- (b) 作为确保以连贯和有效的方式应对人类住区问题的一个主要手段发挥作用；
- (c) 建立地方、特别是市政一级的能力，以便对人类住区的各种挑战作出回应。

99. 此项方案可与各国际机构（联合国系统内外）开展协作，并与地方公共和私营组织协作，开展一系列广泛的人类住区活动，诸如：

- (a) 支持政策制定和实施工作；
- (b) 支持通过市政当局有效地提供各种基础设施服务：供水、下水系统、固体废物处理和污染处理等；
- (c) 通过私营部门促进住房供应，从而逐步建立一个可持续的住房市场；
- (d) 支持住房重建和恢复工作；
- (e) 支持旨在满足贫困者和其他弱势群体住房需要的努力。

以被占领的巴勒斯坦领土为对象的重建基金

100. 在和平得到恢复的情况下，在被占领的巴勒斯坦领土内重建有形和体制基础设施极为关键，从而扭转人类住区遭到多年冲突的破坏的趋势。如上所述，这一基金可从所提议的技术合作信托基金中逐步得到供资，充分利用在过渡阶段内所取得的多年经验。这一重建基金将可作为协调一致的供资机制发挥作用，以使各捐助方得以支持人类住区重建工作和可持续发展。此项基金可作为一个财政独立的机构设立，并应拥有自己的管理结构，包括一个管理委员会和一个秘书处。巴勒斯坦权利机构和其他关键的地方利益相关者将充分参与设立这一基金的全部筹备活动。

C. 特别人类住区方案的目标、战略和优先事项

1. 目标

101. 拟议的人类住区特别方案的主要目标如下：

(a) 与各合作伙伴携手，协助为被占领的巴勒斯坦领土内的人类住区发展和管理调集国内和国际财政资源；

(b) 建立地方机构的能力，使这些机构得以为应付人类住区的各种挑战找到确当的解决办法。

2. 战略

102. 在不断发生冲突的环境中，各方已清醒地认识到紧急情况与发展活动之间的相互关联，这一观点已得到发展社区的支持，换言之，紧急情况与发展活动相互重叠，这两类活动之间并没有十分清晰的界限。

103. 被占领的巴勒斯坦领土面对的紧迫需要是应付紧急情况 and 解决其人类住区方面的发展问题。⁶¹ 在此种情形中，拟议的方案将需制订一项对紧急情况和发展问题同时作出确当反应的战略。鉴于国际社会目前提供的支持主要倾向于满足各种紧急需求，因此此项方案可将其努力重点放在发展活动方面，但同时应与其他组织的现行和拟议的紧急运作相协调。

104. 这一同时对紧急情况和发展方面的挑战作出反应的总体战略将需要在被占领的巴勒斯坦领土内的不断迅速变化的实际情况中加以测试和检验。例如，虽然此项方案可能对被摧毁的基础设施的更替产生直接影响，但由于其他机构可能更为直接地参与此项工作，因此它可通过建立各种市政管理能力间接地推动对基础设施方面的需要作出反应。此外，还可明确地表明，如何与联合国救济处协作，努力改造被破坏的住区。这些论点表明需要不断对此项拟议方案进行调整，以便对实地情况作出灵活和迅捷的反应，同时亦保持其促进发展的工作重点。

105. 在此建议的做法的主要优势是：可把应立即采取的应对措施与发展活动结合起来，使之有机会充分展示此项方案的积极影响，同时又避免削弱此项方案中所订立的各项发展目标。短期应对措施将可提供一个着手点，建立可信度和加强资源的调集。例如，可提供城市规划管理方面的有针对性的培训，其后则可进行全面的正规能力建设(包括示范项目)，以便在被占领的巴勒斯坦领土内的状况允许时，立即着手予以实施。

3. 优先事项

106. 应通过地方利益相关者参与订立的各个优先事项包括：

(a) 旨在促进中央和市政两级的良好管理的能力建设活动，以支持：

(i) 可持续的环境规划和管理，包括为巴勒斯坦邻里社区拟订地方计划；

(ii) 制订和实施旨在加速土地供应的战略；

(b) 从体制上协调人类住区活动；

(c) 支持以可持续的方式向贫困者提供他们可负担得起的住房；

(d) 调集资源，用于支持采取人类住区干预措施。

107. 在为数众多的需求中，有两项需求最为突出。第一项是增强地方政府解决人类住区发展的能力。因此，至为关键的是，应努力建立市政当局特别通过提供土地、土地使用规划、提供各种服务和实行城市管理等办法来应付各种人类住区挑战的能力。

108. 第二项需求领域是建立各种可持续的机制，用于向低收入的家庭提供其负担得起的住房。相关的主要战略为：

(a) 通过为改进地籍和土地注册登记实行相关政策和立法改革以及提供相关的技术援助，以此支持加速土地供应；

(b) 实施试行改造项目并广泛传播在此方面所取得的经验教训；

(c) 支持非正规住房供资部门，利用从类似的情形中取得的微观金融经验教训、以及从各住房合作社目前正在采取的干预措施中取得的经验教训。

109. 为了提高被占领的巴勒斯坦领土内居民的居住条件，将需解决其他瓶颈难题和其他问题，其中包括因体制、法律和政治诸方面存在的障碍而导致住房市场存在的种种缺陷，以及诸如儿童、单亲母亲和老年人等弱势群体的需要。

110. 虽然对有形基础设施服务的需求量十分巨大，但目前此方面的活动正在得到包括欧洲联盟、世界银行和开发署等一系列国际机构的支持。然而，还有一些没有得到满足的需要，将可通过详细核查目前的援助水平，以便找出可由特别人类住区方案加以处理的潜在领域，同时把重点放在市政服务和住房之上。

D. 特别人类住区方案的设计

111. 在着手设计此项特别人类住区方案时，应计及被占领的巴勒斯坦领土目前所面对的极为严峻的政治和经济障碍。此种困难局面将会影响到此项方案的结构及其解决上述各个优先事项的能力。需要在着手进行设计工作之前查明关键性信息空白：体制规划；此方面的目标是查明和记录在人类住区领域内积极开展活动的所有重要机构及其目前和计划在被占领的巴勒斯坦领土内开展的业务活动；主要拟由二级资料来源收集的社会—经济数据，用于编制一份关于收入水平和贫困程度的健全的情况简介。

112. 提议首先制订一项为期两年的方案，并根据在第一阶段结束后进行的一项评估结果对下一阶段的工作进行展望。应按下列各项要素指导此项方案的设计工作：

(a) 有必要在方案启动时采取有限、但目标明确的干预行动；

(b) 需要根据保持紧急救济工作与发展工作二者之间平衡的各种不同的设定方案制订干预行动；

(c) 计及巴勒斯坦权力机构在“A类领域”中进行规划的职权范围，利用这一领域作为业务活动重点的初期领域所提供的契机。这一以地域为重点的工作将使巴勒斯坦权力机构得以逐步获得相关经验，并可在情况发生变化后在其他地区予以仿效。

113. 现将此项方案的初期资金拟议分配情况列表如下：

	方案构成部分	预算额(美元)
1.	体制能力建设：评估体制能力、查明存在的空白、建立能力、进行工作人员培训等	2,000,000
2.	建立体制协调机制	250,000
3.	通过建立地方和中央两级的城市观测站，支持各研究机构收集中央和市政两级的社会-经济数据	1,000,000
4.	支持起草巴勒斯坦人类住区政策(充分的住房和可持续的人类住区政策)	250,000
5.	为“ A类地区 ”领土制订以地情系统为基础的地籍体制框架	500,000
6.	实施住房和住区改造试行项目，并支持提供小额住房资金	1,000,000
	合计	5,000,000

114. 体制能力建设构成部分的发展目标是设法增强巴勒斯坦目前的人类住区管理的体制能力。这一项目构成部分的近期目标则是审查和评估现有体制能力、查明目前在能力方面存在的缺陷、并通过体制改革和工作人员培训逐步建立能力。项目受益人为中央和地方主管部门的决策人员。最终的受益人则是“**A类地区**”内各地段的巴勒斯坦地方主管部门。

115. 建立体制协调机制的发展目标是使人类住区干预行动的体制框架合理化，以期尽最大限度对参与人类住区发展的各中央和地方实体产生积极影响。近期目标是把外部援助实体的各类方案；包括救济工作和发展领域的工作；与巴勒斯坦中央和地方两级的公共和非政府机构所开展的活动结合起来。这一项目构成部分的最终受益人将为巴勒斯坦权力机构，所采用的方式是提高中央和地方两级对人类住区干预行动的协调及其成效和影响。

116. 第三个方案构成部分的发展目标是，作为决策手段，在中央和地方两级逐步建立稳固的社会-经济数据库。近期目标是发动学术界、各级地方政府和来自民间社会的、有兴趣的和具有代表性的团体参与建立地方城市观测站和一个国家城市观测总站，以期收集相关的社会-经济数据(跨部门的和按时间列序的数据)，并建立旨在促进人类住区决策进程的更为广泛的协商机制。这一构成部分将通过基于可靠的地方和中央两级数据的决策进程，使巴勒斯坦权力机构、城市管理部门和各级地方政府最终从中获益。

117. 第四个方案构成部分的发展目标是，通过植根于其他宏观政策中的相关住房和人类住区政策，帮助巴勒斯坦权力机构制订连贯的住房和人类住区干预行动框架。近期目标是为一“**A类地区**”所属的地带制订政策草案铺平道路。这一构成部分的最终受益人将是巴勒斯坦权力机构，所采用的方式是制订用于指导今后在住房和人类住区部门采取干预行动的住房和人类住区政策。

118. 为“**A类地区**”领土建立一个以地域信息系统为基础的地籍体制框架的发展目标是：使巴勒斯坦权力机构得以建立和保持一套全面的、完整的和准确的地籍登记册。近期目标是向巴勒斯坦权力机构提供在“**A类地区**”所属地带实行土地管理的确当手段。这一方案构成部分的最终受益人将是广大巴勒斯坦民众，所采用的方式是提供土地地契、以及在有抵押的基础上提供相应的正规住房信贷服务。

119. 实施住房和人类住区改造试行项目的发展目标是设法处理在住房和人类住区改造工作方面的积压的大量工作。各项近期目标是：通过开展旨在建立地方一级的能力和改造工作的方式方法的试行项目，帮助减少所积压的“**A类地区**”住房改造需要情况卷宗和调集资源，用于支持微观住房供资。这一构成部分的最终受益人将是广大巴勒斯坦民众，所采用的方式是扩大试行项目的规模，从而逐步把“**A类地区**”不断扩大的其他地带囊括在内。

E. 特别人类住区方案的可持续性

120. 在短期内，方案活动可能会难以持续，特别是如果目前的冲突情况得不到缓解、经济不稳定和贫困状况没有改变的话。但这些初期活动仍将能够推动建立中央和市政机构的体制能力、增强协调机制、促进使用权的保障、以及支持实行贫困者可负担得起的住房供应方案，从而为实现可持续的人类住区发展奠定基础。

121. 将以透明和有效的方式实施这一方案和对之进行财务管理，并将依照相关的政策、条例和做法、并以联合国内部和外部审计程序为准则从事方案实施工作和财务管理。

F. 特别人类住区方案的实际运作

122. 在最初的两年间，特别人类住区方案的供资规模将为 500 万美元左右 (参阅以上第 113 段)，其后将视可得资源的情况、日益增长的实施能力、以及不断变化的政治和经济情况逐步予以扩大。实地工作经验证实，审慎的做法是首先调集种子资本，用以支持方案活动的启动。这一战略可迅速表明此项方案的成效，并使各捐助方今后愿意提供更多的支助。

123. 联合国人居署应按照以下各项建议，着手进行筹备工作和采取其他行动，以期调集国际捐助方的捐款，用以支持此项特别人类住区方案的实施。在此方面，各成员国将通过向这一方案提供财政捐款来大力推动这一进程。

四. 主要建议

124. 提出的各项主要建议如下：

(a) 联合国人居署应与巴勒斯坦权力机构和其他利益相关者充分合作，制订所提议此项特别人类住区方案，并以下列各领域的工作为其优先重点：

- (i) 中央和市政两级开展良好管理的能力建设；
- (ii) 促进保障使用权，包括开发土地和建造住房的法律权利；
- (iii) 调集资源，用于提供贫困者可负担得起的住房；

(b) 联合国人居署应设立所提议的技术合作信托基金；

(c) 联合国人居署应以联合国各会员国以及更广泛的国际捐助方社区为对象发起一项强有力的宣传运动，促进各方为此项方案提供财政捐助。相关的宣传活动应包括以下内容：

- (i) 立即呼吁那些业已表示有意支持此项方案的国家为此项信托基金提供种子资本；

(ii) 呼吁各金融机构、特别是中东地区的金融机构，通过这一信托基金为此项方案提供更多的资金；

(d) 应随着资金的获得和实施能力的逐步增强分步骤逐步扩大所提议的这一特别人类住区方案。

注释

1. 根据 Tiltnes A.A. 和 Magembe 撰写的《被占领的巴勒斯坦领土内的住房状况和住房需求情况评估》(2003 年)。提交联合国人居署的报告。参阅资料性文件...，仅有英文本。
2. 根据 Ruden A. 撰写的《关于为巴勒斯坦民众制订人类住区方案的建议》。提交联合国人居署的报告。参阅资料性文件...，仅有英文本。
3. Tufakji K. 撰写的《定居点问题：妨碍实现和平的地理和人口障碍》(2000 年)，《巴勒斯坦-以色列关系记事》，第七卷，第 3/4 期，第 52—58 段。
4. Sabs 编著的《2002 年以色列统计数字摘要》，第 53 期，耶路撒冷：以色列中央统计局 (2002 年)；Grahpm S. 在其编著的《清洁的领土：西岸城市谋杀情况》(2002 年)中引用了较此为高的数字(即共有 160 多个定居点)。
5. 巴勒斯坦国际事务学术研究会编著的《1878-2002 年巴勒斯坦问题图示》，耶路撒冷，国际事务学术研究会。
6. 教科文组织编著的《封闭及其他人口流动限制对巴勒斯坦活动的影响》，2002 年 1 月 1 日—6 月 30 日，2002 年 10 月，联合国特别协调员办事处(教科文组织)。
7. 联合国(2002 年)《巴勒斯坦领土人道主义行动计划》：联合国技术援助特派团，2002 年 10 月。
8. 联合国，同上。
9. Tiltnes A. A. 和 Magembe, 引文同前。
10. 西岸(2002 年)《巴勒斯坦经济的远期政策选择》，7 月，耶路撒冷：世界银行和加沙办事处。
11. 发展研究方案(2002 年)《巴勒斯坦人类发展状况报告, 2002 年》。伯尔采特大学。
12. 巴勒斯坦中央统计局，及工业和劳工统计数字；NcDOWALL D. (2003 年)在其所著《渐渐不支：以色列、贫困和巴勒斯坦人》中引用，基督教救援组织。
13. 世界银行(2002 年 b)《起义爆发后的 15 个月，封闭与巴勒斯坦经济危机：评估》，2002 年 3 月。
14. Tiltnes A. A. 和 Magembe, 引文同前。
15. 巴勒斯坦中央统计局(2000 年)编制的《1997 年人口、住房和机构普查手册》，1 月，拉马拉：巴勒斯坦中央统计局，表 3。
16. 所作预测系根据每年 3% 的平均增长速度：西岸地区为 2.6%，加沙地带为 3.75。
17. 发展研究方案，引文同前。
18. 根据 1997 年的人口普查结果。
19. Kothari M. 所著的《特别报告员关于把充分住房作为确当生活标准权利的一个构成部分的报告》(2002 年)。对被占领的巴勒斯坦领土的工作访问报告，2002 年 1 月 5—10 日；2003 年 6 月 10 日，E/CN.4/2003/5/Add.1, 2002 年。
20. 资料来源：Tiltnes A. 和 Magembe, 引文同前。
21. Tufakji K. 引文同前。
22. 巴勒斯坦国际事务学术研究会，引文同前。
23. 以色列中央统计局，引文同前。表 2.7。
24. (a) 例如，根据《巴勒斯坦人类发展状况报告》，(2000 年末时)以色列在西岸地区的定居点为 150 个，在加沙地带的定居点为 17 个。2000 年 7 月底时以色列定居者的总人数为 390,039。参阅发展研究方案，引文同前。(b) 如前所述，Graham S. 在其著作中亦作出了以色列定居点总数目超过 160 个的结论。
25. Chazan N. (2000 年)所著《努力建立一个没有定居点的住区》，《巴勒斯坦-以色列事务记事》，第七卷，第 3/4 期：第 46—51 段；Shtayyeh M. (2001 年)所著《西亚和加沙地带犹太人定居点的各种假定情况》，Al-Bireh：巴勒斯坦区域研究中心；与立即实现和平组织的专家的访谈记录。
26. Chazan N. 引文同前；Shtayyeh M. 引文同前；与立即实现和平组织的访谈记录。
27. Kothari, 2002 年，引文同前，第 10 页。
28. McDowall D. (2003 年)所著《渐渐不支：以色列、贫困和巴勒斯坦人》。基督教救援组织。
29. Salman N. (2000 年)所著《中东和阿拉伯国家城市发展面对的各种挑战：为实现可持续的城市发展所涉土地使用和住房方面的概念和建筑空间战略：Bethlehem/巴勒斯坦，斯图加特》：Fakultat 1，建筑与城市规划城建研究所，斯图加特大学 SCBS 200，2001 年统计简况，叙利亚中央统计局；实地采访记录。
30. 巴勒斯坦国际事务学术研究会，引文同前，第 74—77 段。
31. 住房和公共工程部，1998 年；与立即实现和平组织工作人员的访谈记录。
32. 耶路撒冷社会和经济权利研究中心(2001 年)《被占领的耶路撒冷，又一个新的索维托？》，8 月，耶路撒冷：耶路撒冷社会和经济权利研究中心；与巴勒斯坦住房委员会高级代表的访谈记录。
33. McDowall D., 引文同前。
34. Giacomelli G. (2001 年)《包括巴勒斯坦在内的被占领的阿拉伯领土内违反人权问题》。关于自 1967 年以来以色列在巴勒斯坦领土内违反人权问题特派团报告的增编。特别报告员提交人权委员会的报告。
35. 联合国(2000 年 a)，引文同前。
36. Kothari (2000 年)，引文同前。
37. Kothari, 同上，第 6 页。
38. Kothari, 同上。
39. Kothari, 同上，第 7 页。

40. Tiltnes, A. A. 和 Magembe E., 引文同前。
41. McDowall, D., 引文同前, 第 58 页。
42. 世界银行 (2000 年 b), 引文同前。
43. 世界银行 (2000 年 a), 引文同前。
44. 世界银行 (2000 年 c) 《为时一年的起义》, 2002 年 2 月, 耶路撒冷, 第 23 页, 引文同前: Kothari, 第 14 页。
45. 与加沙市政府工作人员的访谈记录。
46. McDowall, D., 引文同前。
47. McDowall, D., o 同上。
48. 发展研究方案, 引文同前。
49. Graham, S., 引文同前。
50. 以色列国家检查官 Yehuda Shaefer 的来文, 2001 年 1 月 17 日, 引文同前: Kothair, 第 9 页。
51. 环境署 (2003 年) 《被占领的巴勒斯坦领土内的环境状况专辑研究》, 执行主任编制的说明, UNEP/GC/22/INF/31。
52. 与副部长进行访谈的记录。
53. Ruden A., 引文同前。
54. 与地方政府部工作人员进行访谈的记录。
55. 开发计划署 (2002 年) 《阿拉伯国家人类发展状况报告》, 纽约: 联合国开发计划署, 阿拉伯国家区域局, 第 65 页。
56. 与加沙市政府行政人员的访谈记录。
57. 这里指贷款相对于所涉住房价值的比率。
58. 与阿拉伯银行的访谈记录。
59. 巴勒斯坦住房委员会 (2002 年) 《巴勒斯坦住房委员会: 1992—2002 年十年成就介绍》。
60. 与巴勒斯坦住房委员会的访谈记录。
61. 一个联合国特派小组最近审查了巴勒斯坦目前面对的所有紧急问题。有关住房和与住房相关的其他问题已作了完备的记录, 但所采取的措施均属联合国巴勒斯坦难民救济和工程处在各难民营中采取的干预措施和住房需求的框架之内; 在西岸和加沙地带其他地区的住房和住房建造紧急问题未能得到处理。这表明需要向这一部门提供相关的支持。

缩写和缩略语一览表

ARIJ	耶路撒冷应用研究所
CHF	合作住房基金会
ICBS	以色列中央统计局
JCSER	耶路撒冷社会和经济权利研究中心
LAW	巴勒斯坦人权和环境保护学会
MOHPW	住房和公共工程部
MOLG	地方政府部
MOPIC	规划与国际合作部
PASSIA	巴勒斯坦国际事务学术研究会
PCBS	巴勒斯坦中央统计局
PECDAR	巴勒斯坦发展和重建经济理事会
PHC	巴勒斯坦住房委员会
PMHC	巴勒斯坦住房抵押贷款公司
SHSP	特别人类住区方案
UNDP	联合国开发计划署
UN-HABITAT	联合国人类住区规划署
UNRWA	联合国巴勒斯坦难民救济和工程处
UNSCO	联合国特别协调员办事处
USAID	美国国际开发署
