

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任 专员的报告

2016 年 1 月 1 日至 12 月 31 日



联合国 • 2017 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

	页次
送文函	4
2017年5月25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.....	4
一. 背景概述	6
A. 政治、经济和安全事态发展	6
B. 业务和组织发展	9
C. 法律事务	11
D. 财务概览	16
二. 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.....	20
A. 目标 1 健康长寿	20
B. 目标 2 获取知识和技能	22
C. 目标 3 体面的生活水准	24
D. 目标 4 充分享有人权	27

送文函

2017年5月25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

2017年5月22日和23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，审议了你要提交即将举行的大会第七十二届会议的近东救济工程处2016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区向巴勒斯坦难民提供服务，直到根据联合国有关决议(大会第194(III)号和302(IV)号决议)找到解决难民问题的公正和持久办法，并感谢各东道国当局支持巴勒斯坦难民的工作，包括为近东救济工程处的工作提供便利。

委员会极为关切的是，该区域持续的不稳定以及不断加重的暴力、边缘化和贫穷，继续在5个业务区影响到平民，尤其是巴勒斯坦难民，并重申近东救济工程处在缓解这些令人震惊的趋势的后果方面发挥的重要作用。

在这方面，委员会再次确认了巴勒斯坦难民过去69年来的巨大困苦和不断增加的需求。

委员会促请各有关方面根据国际人道主义法、人权法和难民法、联合国有关决议、2005年《通行进出协议》及其他适用于有关各方的国际协定履行各自义务，以便近东救济工程处能够根据其任务规定、不受阻碍或不须承担额外费用地提供服务，包括履行让近东救济工程处迅速和不受阻碍地进出的相关义务。委员会关切地注意到，正如主任专员2016年报告中所述，在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土内，巴勒斯坦难民和近东救济工程处工作人员面对更多的行动和进出限制。

委员会促请有关各方尊重近东救济工程处设施和工作人员的中立性，避免采取任何危及其安全和保障的行动。委员会仍然对冲突区内近东救济工程处工作人员，特别是正在提供服务的人员受到威胁和袭击的程度表示关切。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工作。它仍然极为关切的是，工程处无法接触被相关当局拘押的该处工作人员和得到他们的相关信息，并提醒这些当局注意自己在这方面的义务，包括大会第36/232号决议所规定的义务。委员会对冲突造成工程处工作人员死亡深感痛惜。

委员会仍严重关切在西岸、包括在东耶路撒冷的持续不减的暴力程度，以及主任专员的报告中提到的大规模伤亡。委员会还对人道主义事务协调厅的报告所述情况感到关切，即强迫流离失所、毁坏房屋和经济资产的行为空前增加，比例是前一年的两倍，为2009年以来最高。这与西岸隔离墙、对在西岸、包括在东耶路撒冷的对行动的其他限制一道，持续对生活在巴勒斯坦被占领土上的平民、包括巴勒斯坦难民的生活条件和福祉造成不利影响。委员会继续表示，严重关切

定居者继续实施暴力而基本不受惩罚，造成巴勒斯坦人包括巴勒斯坦难民受伤，其私人财产遭损坏。

委员会感到严重关切的是，社会经济条件继续严重恶化，加沙各地弥漫着更大的绝望和沮丧，对近东救济工程处服务的依赖程度更大。

委员会注意到，由于阿拉伯叙利亚共和国危机的人道主义方面问题，前述局势继续限制提供拯救生命的人道主义援助的工作，同时阿拉伯叙利亚共和国境内95%的巴勒斯坦难民却依赖近东救济工程处的援助才能生存。委员会对巴勒斯坦难民生命损失和受伤感到震惊。2016年，4名近东救济工程处的工作人员在爆炸中或因密集的炮击而丧生。截至2016年12月，自2011年以来工程处工作人员中有17人被杀，26人失踪、遭拘押、被绑架或据信遭拘押。

委员会注意到，2016年黎巴嫩估计收容了150万逃离冲突的叙利亚人，其中包括来自阿拉伯叙利亚共和国的32 042名巴勒斯坦难民。近东救济工程处在约旦登记的来自叙利亚的巴勒斯坦难民到2016年底仍约为17 000人。委员会还注意到生活在黎巴嫩和约旦的这些难民的持续人道主义需求，近东救济工程处继续按照任务规定为他们提供服务。

委员会指出2016年是执行2016-2021年中期战略(中期战略)的第一年，赞扬近东救济工程处为特别是在教育和卫生领域执行中期战略所作的努力，并指出在执行中期战略方面仍然存在挑战。委员会还依然严重关切反复出现的资金短缺，这种短缺削弱了近东救济工程处促进人类发展和满足巴勒斯坦难民基本需求的努力。委员会呼吁各方立即开展努力，筹集必要的资源，以确保工程处的财政稳定，维持其执行中期战略期间的业务活动。委员会注意到，根据工程处的任务规定不间断地提供服务十分重要。

委员会赞赏地注意到，秘书长根据由瑞士和土耳其领导的指导委员会进行的前所未有的广泛和包容各方的磋商，就探讨“以所有可能的途径和手段，包括通过自愿捐款和摊款，确保任务期内工程处充足、可预测和持续的供资”提出报告。该报告反映出具有广泛代表性的会员国及其他全球和区域利益攸关方的意见，重申近东救济工程处在向难民提供准政府服务方面的独特作用、其稳定局势的影响力和对中东区域和平与安全的贡献、其对可持续发展目标和《关于难民和移民的纽约宣言》的意义。秘书长在他的报告中承诺提供更多的支持和领导。委员会承诺推动载于秘书长报告的某些建议的执行。

委员会感谢捐助方和东道国继续支持近东救济工程处，包括提供便利，加强、扩大其捐助基础并使其多样化。

咨询委员会主席

曼努埃尔·贝斯勒大使(签名)

第一章

背景概述

A. 政治、经济和安全事态发展

1. 在动荡不定的区域环境中,暴力和边缘化继续影响着在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)全部 5 个业务区——约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带里面的已登记巴勒斯坦难民。由于在政治上仍然没有什么进展,所以巴勒斯坦难民彻底失望的绝望感只会越来越严重。在这种情况下,工程处根据大会的授权,继续在教育、保健、救济、社会服务、基础设施和难民营改善、小额信贷以及保障巴勒斯坦难民的福利、保护和人类发展等领域提供服务和援助。

加沙地带

2. 在这个政治、安全和社会经济状况高度不稳定的业务区,近东救济工程处满足 1 348 536 名已登记巴勒斯坦难民的需求。¹ 受雇于事实上管辖当局的公务员仍然只能拿到部分薪金,这种状态损害了公共服务的提供,并且引起政治上的紧张。最近一次支付全薪,已经是 2013 年 10 月的事。原定于 2016 年 10 月举行的市政选举已被推迟。

3. 加沙 2015 年的平均失业率为 41%,2016 年上升到 41.7%,仍然是全世界最高的失业率之一。² 恶劣的社会经济状况继续导致粮食供应高度不安全,工程处通过社会安全网经常方案和援助被占领巴勒斯坦领土的紧急呼吁,使接受粮食援助的难民人数增加到将近 100 万。

4. 由于以色列的军事行动、激进分子从加沙发射火箭以及游行示威等内部动乱,安全状况依然动荡不定。³ 冲突造成的受伤和死亡人数分别至少有 210 人和 10 人。已经持续了 10 年之久、被视为违反国际法的封锁,对进口(包括医疗和其他人道主义物品)、出口和人员移动施加种种限制,使加沙居民饱受其害。进入埃及的路径受到限制,也加剧了以色列实施的封锁所造成的影响。此外,封锁还加重了 2014 年 7 月和 8 月发生的敌对行动所引起的人道主义后果,那是冲突 7 年来的第三次升级,对住房和其他基础设施造成广泛破坏。2014 年的敌对行动结束后,对人员移动的限制略有宽松,但到 2016 年又逆转过来,因为接受医疗和做生意的旅行许可都越来越多地遭到拒绝或撤销。人道主义工作人员进入加沙也越来越

¹ 在加沙另有 87 080 名“其他已登记人员”列在联合国近东巴勒斯坦难民和工程处的名单上,他们在最初登记时不完全符合近东救济工程处的巴勒斯坦难民标准,但经确定由于与 1948 年在巴勒斯坦发生的冲突有关的原因遭受了重大损失和(或)困难。他们也包括其他已登记人员的家属。

² 见巴勒斯坦国巴勒斯坦中央统计局《劳动力调查:2016 年年度报告》。

³ 人道主义事务协调厅,与冲突有关的伤亡和暴力事件。参阅 <https://www.ochaopt.org/content/monthly-figures>。

困难。⁴ 此外，继“双重用途”物品⁵ 的核可出现显著拖延之后，原材料和设备的进口也继续受到严重限制，审批程序十分繁琐。尽管根据以色列和巴勒斯坦在 2014 年达成的便利特定受限制建筑材料和机械进入加沙的临时协议，建立了加沙重建机制，但是这些物品的进入仍然受到限制。

西岸

5. 西岸的 809 738 名已登记巴勒斯坦难民有许多仍然处在困难的社会经济状况之中，⁶ 特别是行政和惩罚性拆除行动大幅增加。巴勒斯坦难民，尤其是那些在 C 区以及在西岸隔离墙与 1949 年停火线之间的地区(通常称为接合区)居住或拥有土地的难民，在获得土地、服务和市场方面受到限制，这对他们构成严重挑战。经济停滞继续扼杀巴勒斯坦人的经济增长和生计，削弱购买力，迫使他们不得不继续依赖人道主义援助。

6. 西岸巴勒斯坦难民的失业率仍然高于非难民，二者分别为 19.2%和 17.8%。住在难民营的人的失业率还要更高(21.8%)。²

7. 尽管 2015 年最后一个季度爆发的暴力浪潮在 2016 年消退，但紧张局势仍然严峻，冲突和袭击不时发生，已造成 102 名巴勒斯坦人(包括 31 名巴勒斯坦难民)和 13 名以色列人丧生，其中超过一半巴勒斯坦丧生者死于今年第一季度。

8. 在西岸 C 区，以色列继续推行将巴勒斯坦难民占人口多数的贝都因人社区从西岸迁移到若干个拟议安置点的计划，⁷ 其中 3 个安置点已正式确定下来。在这方面，按照目前在包括东耶路撒冷在内的西岸实行的限制性规划制度，加快了在 Abu Nawar、Jabal al Baba 和 Khan al-Ahmar 贝都因人社区拆除房屋的步伐，这 3 个社区都位于 Ma'ale Adumin 区和引起争议的 E-1 定居区之内被指定为定居点扩充区的范围以内。在拆除后提供的人道主义援助遭到没收的情况多次发生，包括在 2016 年 2 月拆除和没收了由捐助者资助建立的 Abu Nawar 小学的部分设施。胁迫性环境的存在迫使受影响的巴勒斯坦人离开自己家园和土地，这种情况越来越多地引起关切。

9. 以色列当局总共拆除了 1 094 座属于巴勒斯坦人所有的没有建筑许可的结构，造成 1 628 名巴勒斯坦人流离失所，其中约有 38%是难民。与 2015 年相比，这是极大的增加，2015 年只有 526 座结构被拆除，造成 629 人包括 237 名难民流离失所，而那已经是自 2009 年人道主义事务协调厅和近东救济工程处开始记录拆除数据以来的最高流离失所者人数。此外，以色列政府还继续实施惩罚性拆除政策，这种做法所针对的是被指控对以色列平民和安全部队实施暴力攻击者的家居房屋，而按照国际法，这种集体惩罚形式是非法的。

⁴ 人道主义事务协调厅，《人道主义公报：巴勒斯坦被占领土》，2017 年 2 月 10 日。

⁵ 通常用于民用目的、但据以色列当局认为也可能用于军事用途的产品或技术。

⁶ 在西岸另有 187 435 名“其他已登记人员”列在近东救济工程处的名单上。

⁷ 以色列民政局在 2016 年 2 月向法院提交的文件中表示，共有 8 个拟议安置点。

阿拉伯叙利亚共和国

10. 阿拉伯叙利亚共和国的业务环境仍然是以激烈冲突为主，造成惨重的人道主义影响，其特征是滥用暴力(包括在平民地区)，限制人员和货物的自由流动，以及违反国际人道主义法和人权法。虽然国际社会支持作出了几项结束冲突的努力，但是仍然未能达成持久、和平的解决办法。

11. 在危机发生前已向近东救济工程处登记的 56 万名巴勒斯坦难民中，⁸ 留在阿拉伯叙利亚共和国的 45 万人⁹ 仍然面临重大需求。约有 28 万名难民为境内流离失所者，估计有 4.3 万人处于难以到达的被围困地区。人道主义准入是主要的挑战，特别是在大马士革和大马士革农村省，包括在耶尔穆克/亚尔达和汉希难民营，以及在阿勒颇和德拉。根据国际法，工程处继续呼吁所有各方尊重联合国及其官员和房地的特权和豁免，并要求能够完全不受阻碍地进入冲突中地区援助受困的平民。在可能情况下，工程处参加了机构间车队的行动。

12. 危机的动态变化和不可预测性继续严重限制了近东救济工程处和其他援助机构提供常规的和拯救生命的人道主义援助的工作。在巴勒斯坦人的集会中，以及在非正式和正式难民营中，特别是在阿勒颇、大马士革和大马士革农村省，都发生过激烈的冲突和暴力事件。在许多事件中，都有巴勒斯坦难民遇害或受伤。4 名近东救济工程处工作人员在爆炸中或在强烈炮击下丧生。截至 2016 年 12 月，共有 17 名近东救济工程处工作人员在 2012 年以来的敌对行动中或与冲突有关的其他情况下被杀害。截至 2016 年 12 月，共有 26 名近东救济工程处工作人员失踪、被拘留、被绑架或据认为被拘留，但数字尚待核实。

13. 经济环境的主要状况，仍然是价格显著上涨，失业率和通货膨胀上升，必需商品短缺，叙利亚镑持续贬值，并在制裁的影响下进一步恶化。在这个背景下，95% 的巴勒斯坦难民要依靠近东救济工程处的援助维持生命。

黎巴嫩

14. 据黎巴嫩政府估计，该国接纳了 150 万逃离冲突的叙利亚人，包括 32 042 名来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民。除了这个群体之外，估计还有 45 万名在黎巴嫩登记的巴勒斯坦难民。¹⁰ 这些难民全都属于黎巴嫩境内最弱势的群体，在日常生活上继续处于贫困不堪的境地。工程处继续倡导巴勒斯坦难民的权利，他们被禁止从事一些特许职业，拥有和继承财产的权利也受到限制。来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民合法进入黎巴嫩领土仍然受到限制，他们在黎巴嫩境内的法律地位也不确定，包括只能通过有限的途径办理重要的民事登记手续。近东救济工程处继续呼吁有关当局按照国际标准，坚持对所有巴勒斯坦难民实行不驱回及平等对待原则，并考虑基于人道主义理由，准许逃离阿拉伯叙利亚共和国战争的巴勒斯坦难民临时进入。

⁸ 不包括在阿拉伯叙利亚共和国接受近东救济工程处服务的另外 75 114 名其他已登记人员。

⁹ 根据在 2015 年进行的一次核查的结果。

¹⁰ 在黎巴嫩另有 50 131 名“其他已登记人员”列在近东救济工程处的名单上。

15. 总的来说，除了在黎巴嫩北部地区和艾因希勒韦营地之外，各个巴勒斯坦难民营的情况保持平静。难民营内一再发生的暴力行为及其对平民百姓和近东救济工程处工作人员的影响仍然引起严重关切。武装暴力行为也使得难民难以安全地获得工程处的服务，包括学校教育和极其重要的保健服务。由于难民营内发生的武装冲突，艾因希勒韦地区以内及其周围的 19 所近东救济工程处学校共损失了 10 天上学时间，将近 10 945 名近东救济工程处学生受到影响。

16. 巴里德河难民营在被摧毁 9 年之后，重建工程仍在进行，估计所需的重建费用已经筹集到 71%。迄今为止，已有 8 858 名居民回到重建起来的住所，并且向贸易商提供了 569 间商店，帮助难民营的经济和社会结构恢复活力。

约旦

17. 约旦接纳了 2 175 491 名已登记的巴勒斯坦难民，他们大多数拥有约旦公民身份，从而能够享有与其他约旦国民一样的权利。¹¹ 1967 年从加沙逃出来的大约 15.8 万名巴勒斯坦难民没有约旦国籍，在获得公共服务方面受到限制。在这个日益不安全的区域，约旦一直保持稳定。但是从伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国陆续涌进来的一波波难民使约旦的经济和基础设施受到相当大的压力。

18. 截至 2016 年年底，在约旦向近东救济工程处登记的来自阿拉伯叙利亚共和国的巴勒斯坦难民保持在 1.7 万人左右，这部分是由于该国政府实行了不接纳政策。这个群体没有法律地位，所以谋生机会有限，在就业、诉诸法院、办理公民身份/登记程序等方面都受到限制，还遭受强行遣返的威胁。他们很多人在获得向来自阿拉伯叙利亚共和国的其他难民提供的人道主义援助方面也受到限制。他们之中总共 87% 的人要奋力挣扎才能满足基本需求。对于约旦境内的这些难民，近东救济工程处仍然是保健、教育、紧急援助和登记服务的主要提供者。工程处继续呼吁约旦政府按照国际标准，坚持对所有难民实行不驱回及平等对待原则，并考虑基于人道主义理由，准许逃离阿拉伯叙利亚共和国战争的巴勒斯坦难民临时进入。

19. 该区域的危机导致难民涌入、贸易受到扰乱、投资减少、旅游业下滑，继续对约旦的社会经济状况产生不利影响。失业是一大挑战，失业率从 2016 年 1 月的 13.8% 上升到年底的 15.8%，青年人受到的影响尤其大。约旦仍然高度依赖来自海湾各个经济体的赠款和汇款，在自然资源方面也继续遭受压力。

B. 业务和组织发展

20. 近东救济工程处利用其业务优势，特别是由 3 万多人组成的有技能员工队伍，能够迅速、有效地提供人类发展和人道主义援助。工程处的大多数工作人员本身是难民，是他们所服务社区的成员。

21. 工程处成功地向 515 260 名儿童提供教育，提供了 850 万次初级卫生保健诊疗，向超过 25.4 万名难民提供社会安全网援助(包括现金和粮食)，向 7 082 名青

¹¹ 在约旦另有 111 152 名“其他已登记人员”列在近东救济工程处的名单上。

年人提供学习和技能培训，并向超过 3.9 万人(包括 14 125 名巴勒斯坦难民)提供小额信贷。此外，近 6 000 个家庭受益于修复或兴建住房的援助。主要在巴勒斯坦被占领土和阿拉伯叙利亚共和国境内的 140 多万难民获得了紧急人道主义援助。

22. 在本报告所述期间开始时新推出的《2016-2021 年中期战略》为近东救济工程处在这段期间从事的业务意向声明。该战略通过为工程处的每一个业务区制定战略计划和年度业务计划而实施，并扼要列出工程处为使所有有需要的难民能够获得各种关键服务而采取的应对措施，同时特别以最弱勢的难民为重点。保护难民是该战略 5 个战略成果之一，继续被纳入各个方案的主流。新制定的 2016-2021 年性别平等战略和新设立的保护司为保护难民及性别平等活动提供了战略方向和协调。此外，还制定了一个儿童保护框架，扼要列出工程处以包含所有相关服务的综合方法来保护巴勒斯坦难民儿童的承诺。此外，近东救济工程处还继续实行和加强教育改革政策、原则和程序，确保与可持续发展目标 4 保持一致，确保提供优质、包括所有人和公平的教育。

23. 作为一种提供不同粮食选择的有效方式，和作为一种更有尊严的支助形式，近东救济工程处在约旦、黎巴嫩和西岸提供的援助从分发粮食转为分发现金。这种模式改变还降低了行政费用和分发费用。

24. 在加沙，工程处继续支助由于 2014 年 7 月和 8 月的敌对行动而需要进行的重建工作。在本报告所述期间结束时，在近东救济工程处的支助下，有 8.1 万多个家庭已经完成或者快要完成对其被损坏房屋的修建，还有 1 300 多个家庭已经完成或者正在重建他们被完全摧毁的房屋。

25. 工程处继续支持加沙的巴勒斯坦弱勢难民的粮食和营养需求，通过动用方案预算和拟订紧急方案，在 2016 年第四季度向超过 97 万人提供了援助。通过社区参与，成功地所有粮食援助受援者推出了一种更多样化、营养更丰富的口粮篮。这项改革是基于健康和营养价值；公众接受度和当地饮食习惯；所提供食品的可供性和物流实际可行性。推出新的口粮篮时，都会事先和同时开展广泛的社区外联运动，确保所有受援者了解这些改变，并使他们的问题和关切得到解答。

26. 近东救济工程处继续投资于教育，通过加沙的 267 所学校，其中 71.2% 实行两班制，向 26.2 万名学生提供上学机会。此外，还提供了 410 多万次初级卫生保健诊疗。

27. 在西岸，工程处向 48 884 名儿童提供基础教育，另外向 1 730 名学生提供职业和技术培训。近东救济工程处成功地推出电子卡，发给超过 3.6 万名社会安全网方案受援者，用来替代粮食援助和现金，让巴勒斯坦难民有更多选择和灵活性。另外，通过提供食物券援助和以工作换现金的机会，向超过 1.6 万个难民家庭(超过 9.1 万名受援者)提供了支助。工程处还与合作伙伴世界粮食计划署一起，向超过 3.5 万名容易受到各种保护威胁伤害的贝都因人和牧民提供粮食实物援助。此外，有 43 个保健中心和医疗点，以及 6 个流动急救诊所，一共提供了 128 万次诊疗。最后，有 131 个最弱勢的难民家庭获得了住所修复援助。

28. 在阿拉伯叙利亚共和国，近东救济工程处通过其工作人员、设施和资源综合网络，调整和继续提供近东救济工程处的核心服务。101 所学校在 1 800 多名教师的支持下，向超过 4.5 万名巴勒斯坦难民学生提供教育。卫生保健服务继续由 26 个保健中心、医疗点和 1 个流动诊所提供。此外，在叙利亚全国各地有 5 个家庭支助办事处和 1 个由社区发展社会工作者和志愿律师组成的网络，帮助性别暴力的幸存者和寻求与民事登记和文件有关的协助的难民获得心理社会支助和法律咨询。

29. 近东救济工程处在阿拉伯叙利亚共和国的技术和职业教育与培训方案服务继续为青年人提供机会，在地 8 个培训中心为 575 名学生开办长期课程，为 2 000 多名见习生开办短期课程。工程处的小额信贷服务向有需要的人提供贷款，目前是求过于供。叙利亚镑的贬值继续对小额信贷基金产生影响，迫切需要注入新资金。近东救济工程处还继续为能够前往的 12 个难民营中的 7 个提供饮用水，维修排污工程和提供固体废物管理。

30. 现金和粮食援助仍然是工程处在阿拉伯叙利亚共和国优先采取的人道主义干预措施，对象是 43 万名弱势难民。由于资金所限，在 2016 年只分发了 3 轮现金和 5 轮粮食，而不是原来计划的 6 轮。向最多达 28 万名境内流离失所的巴勒斯坦难民提供了包括盥洗用具包和其他基本物品在内的非粮食物品，其中有多达 3 700 名境内流离失所者住在由近东救济工程处管理的集体收容所。

31. 工程处在黎巴嫩从事的业务为巴勒斯坦难民提供了极其重要的基本服务，包括为 31 645 名儿童提供小学教育，为 4 443 名学生提供中等教育，由 27 个保健中心提供初级卫生保健，以及介绍难民接受儿童保护、性别暴力和心理社会支助服务。对最弱势者的住院支持是通过创设一个医疗困难基金来集中解决。此外，以现金转移的方式向 61 705 名难民提供了社会安全网方案支助，取代直接提供粮食援助。近东救济工程处为了支持难民的生计，向 992 名学生提供有明确目标的职业培训，并提供小额信贷来支持 250 个初创企业或现有企业，或用来改善家居。另外还支持为难民营居民提供饮用水和修复 275 处住所。

32. 近东救济工程处继续在约旦提供服务促进难民的人类发展，包括向 121 368 名儿童提供基础教育，和为 2 378 名青年人提供技术和职业培训。25 个保健中心提供了 1 552 936 次初级卫生保健诊疗。一项重大的政策改变是，社会安全网方案援助的提供方式从向 58 899 名难民分发粮食与现金包改为百分之百发给现金。有 6 888 名难民获得小额信贷，24 个最贫困的难民家庭获得住房修复援助。

C. 法律事务

工程处工作人员

33. 色列当局以安全顾虑为由，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上的行动自由。限制措施包括关闭西岸和加沙，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艾伦比桥或者在以色列和东耶路撒冷驾车，要求不住在耶路撒冷的当地工作人员通过耗费时间的繁琐程序申领进入以色列和东耶路撒冷的许可证。在许多情况下，即使遵照

程序办理也拿不到许可证。需要许可证才能从西岸其他地方进入东耶路撒冷的工程处人员平均有 18%(100 人)拿不到这种许可证。

34. 以色列在艾伦比桥实行的程序仍然要求联合国车辆接受搜查，除非在座乘客中有人持有外交部签发的身份证，即使这样搜查违反联合国的豁免权。这个程序尤其限制了驻在近东救济工程处安曼总部的国际工作人员的通行，因为以色列外交部不向他们发放这种身份证。有一次，工程处通常派给主任专员的车子在艾伦比桥遭到以色列当局搜查，理由是怀疑它载运违禁品，而事实证明这是毫无根据的。工程处对搜查提出抗议，因为它违反 1946 年《联合国特权和豁免公约》(1946 年《公约》)规定的联合国车辆对搜查的豁免权。

35. 以色列在埃雷兹过境点实行的程序仍然要求联合国车辆接受搜查，除非在座乘客中有持外交签证的联合国工作人员，或者驾驶者是国际工作人员而且列在经以色列当局批准的人数有限的名单上，即使这样搜查侵犯联合国的豁免权。对于不享有外交特权和豁免的工作人员的个人行李，在 2016 年开始实行新的检查程序。埃雷兹过境点的开放时间仍然有限。在西岸多个检查站，有 23 次，包括在进入东耶路撒冷时，以色列当局要求对工程处的车辆进行搜查。在工程处干预下，或者通过改变路线或调头返回，多数搜查得以避免，但是仍有 8 次遭到搜查。工程处对这些搜查提出抗议，因为这是违反 1946 年《联合国特权和豁免公约》的。

36. 以上所述的限制不符合《联合国宪章》、《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》。根据这些文书，以色列政府有义务竭尽所能为近东救济工程处执行任务提供便利，除非出于军事安全考虑有必要另行作出规定或安排。工程处为当地工作人员申领进入东耶路撒冷的许可证只是出于业务和人道主义原因，并不影响联合国的相关决议，包括与耶路撒冷地位有关的决议。以色列当局坚持说，为了保护以色列免受恐怖袭击，这些限制是必要之举。

37. 在西岸的几个检查站，特别是在管制进入东耶路撒冷或穿过西岸隔离墙的检查站，工作人员的通行仍然受到限制，能否通行难以预料。西岸对通行的限制至少造成了 160 个工作人员日的损失。工程处仍然很难在“接合区”提供服务。以色列当局要求工程处的卡车和其他联合国卡车从指定的商业检查站进入耶路撒冷，这个状况仍未改变。

38. 在加沙的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。所提出的 823 份许可证申请只有 340 份(41%)获得批准。与 2015 年相比，申请数量减少了约 16%，而被拒绝的许可证申请总百分比则从 16%增加到 59%，对工程处的业务造成了影响。工程处一再请求以色列当局提供实质性理由说明这个百分比大幅增加的原因，但至今没有收到答复。

39. 在 2016 年，埃及与加沙之间的拉法过境点有 46 天开放给公众使用。由于西奈的安全局势，联合国对工作人员在差旅中从拉法过境实行的禁令仍未解除。在 2016 年，有 2 名工作人员获准从这里过境。

40. 在黎巴嫩，由于赛伊达地区和黎巴嫩北部地区的巴勒斯坦难民营内的安全状况动荡不定，有时候要对通行施加限制，使工程处的工作人员和业务受到影响。

约旦和巴勒斯坦政府都没有对工程处工作人员施加显著的通行限制。不过，约旦当局在向新来的国际工作人员颁发居留证方面实行须经事先批准的规定。尽管为了解决这个问题与有关当局作出了协同努力，但到 2016 年 12 月 31 日为止，问题尚未解决，为国际工作人员申领的 4 份居留证仍在办理中。

41. 在阿拉伯叙利亚共和国，武装冲突的特点仍然是有众多行为体参与采取军事行动，情况越来越难以预料，还动用重型武器和造成滥杀滥伤后果的武器。普遍的不安全状态对行动自由和人道主义援助准入产生严重影响。有 4 名工作人员被杀害，7 人据报因遭枪击或炮击而受伤。在全国各地，包括在大马士革城内及其周围，仍然设有许多检查站。一些检查站违反联合国的豁免权，对工程处的车辆进行搜查。工程处为国际人员提出了 149 份签证(居留及访问)申请，包括续签，其中 5 份尚未获得批准。

42. 在 2016 年年底，共有 35 名近东救济工程处工作人员失踪、被拘留、被绑架或据认为被拘留。以下数字尚待核实，但据信有 26 人在阿拉伯叙利亚共和国失踪或者被叙利亚当局或其他方面拘留或绑架，4 人被以色列当局拘留，3 人被加沙的事实上管辖当局拘留，1 人被约旦当局拘留，1 人被巴勒斯坦当局拘留。对于在 2016 年年底仍被叙利亚当局拘留的 2 名工作人员，虽然工程处根据大会第 36/232 号决议提出了请求，但叙利亚当局只提供了拘留的理由，却不让工程处前去探视。以色列当局对于在本报告所述整个期间被其拘留的工程处工作人员没有提供任何信息，也不让工程处前去探视。约旦当局以前提供过在本报告所述期间结束时仍被拘留在约旦的工作人员的信息，但没有对工程处提出的前去探视该名工作人员请求作出回应。巴勒斯坦当局提供了关于被扣留的工作人员的信息，而且准许前去探视。加沙的事实上管辖当局提供了关于 2 名工作人员的信息，并且批准前去探视。

43. 以色列当局继续对运进加沙地带的货物征收过境费，迫使近东救济工程处在 2016 年为此支付了 102 万美元。工程处认为，这种收费属于直接税，根据《联合国特权和豁免公约》，对工程处应予以免除。以色列则认为，所收的费用是服务费，对谁都不能免除。从 2016 年 11 月起，工程处的车辆只能通过埃雷兹进口。对于工程处的所有其他进口物资，凯雷姆沙洛姆过境点仍然是运进加沙的唯一过境点。该过境点的原定作业天数为 261 天，但有 14 天(5.4%)关闭，不让进口物资通过。由于卡尔尼过境点继续关闭，加上自 2006 年以来禁止集装箱进口，所以在储存、货盘装卸、消毒、额外车程、增派工作人员等方面增加了开支，总共约达 799 万美元，还没有把在凯雷姆沙洛姆征收的过境费和在埃雷兹过境点只对车辆征收的费用计算在内。2015 年 11 月向以色列提出的进口 8 辆装甲车的申请，到本报告所述期间结束时还没有获得批准。

44. 关于近东救济工程处在加沙进行建筑工程的条件，以前已经报告过，现在还是一样。除了项目需要批准之外，以色列当局还规定，实施项目的承包商也要另行获得批准。有 5 个已获批准的项目，承包商始终没有批下来，虽然其中有的已经在加沙重建机制下获得批准。工程处进口水泥、集料、钢筋和其他经以色列当局指定为“双重用途”的材料，仍须遵照另一套程序和要求。批准的拖延不决影

响到项目的实施，其中包括工程处 54% 的应急准备项目。以色列当局在 2016 年 12 月推出了一项新规定，据此，近东救济工程处项目的批准有效期只有一年，期满后必须申请延期。

45. 工程处除了使用原有的国际工作人员之外，还要继续增聘 1 名国际工作人员以及若干名当地工程师和警卫，以满足以色列当局先前提出的日常监测和协调要求，工程处为此要多付将近 140 万美元的额外人员配置费用。除了 2016 年以前要求提供文件材料以便利以色列对建筑项目进行监测的规定之外，近东救济工程处还要继续就工程处监测每个项目的情况，向以色列当局提供书面确认。

46. 总体而言，以色列在工程处运到加沙地带的所有进口物资的准入和监测方面的要求，使人员配置、过境和物流费用增加了 1 038 万美元。这还不包括私人承包商在加沙重建机制下通过凯雷姆沙洛姆运到加沙的建筑材料所招致的类似准入费用。

工程处的服务和房地

47. 以色列当局继续要求对用于公务用途的教育、电子、医疗和其他物品进行符合标准测试。近东救济工程处进口的公务用途物品都符合国际标准，而联合国认为，就联合国为公务用途进口的物品而言，以色列的要求违反《联合国特权和豁免公约》关于其进口物品免受禁止和限制的规定。截至 2016 年年底，仍有 15 批运往西岸的货物被扣留，各批货物被扣留的时间从 4 到 6 年不等。全年因货物拖延运送造成的储存费用总计超过 194 300 美元。

48. 工程处为西岸和加沙提供服务与采购物资未获偿还的拖欠款额为 9 090 万美元，应用来偿还在 2013 年与巴勒斯坦财政部商定有关安排之前累积起来的增值税。2016 财政年度的未偿还增值税款为 127 万美元，而截至 2016 年 12 月 31 日的累计未偿还总额约为 1.0069 亿美元。¹²

49. 如同以往一样，叙利亚当局违反 1948 年联合国与阿拉伯叙利亚共和国政府之间的协定，要求工程处支付港口费和其他费用。工程处支付的各种规费和费用共计 208 402 美元。

50. 近东救济工程处进口公务用车，在得到约旦财政部海关司免除关税及其他政府规费方面仍然遭遇困难。在本报告所述期间结束时，近东救济工程处还未能为其意图进口的 8 部公务用车(包括 1 部流动牙科诊所和 1 部收集固体废物的卡车)争取到免除关税和其他规费，因而影响到工程处提供服务的能力。工程处认为，这些限制违反《联合国特权和豁免公约》及 1951 年与约旦签署的双边协定中关于工程处免受进口限制的规定。约旦认为这些费用是服务费。自 2012 年以来，财政部驾驶和车辆执照司一直要求近东救济工程处缴纳其公务车辆的检查和登记证费用。工程处对此提出抗议，认为这些费用属于应予免除的直接税。在 2016 年，工程处虽然提出抗议，还是支付了这些规费。

¹² 反映已审计财务报表(2015 年)上的数据。

51. 近东救济工程处业务支助办公室的各个工作队继续在约旦、黎巴嫩、西岸和加沙开展工作，在阿拉伯叙利亚共和国则有一个地区支助办公室工作队从事活动。这些工作队在维护联合国中立性方面发挥了宝贵的作用，包括对工程处的设施进行视察和培训工作人员。在西岸，这个方案还协助近东救济工程处的工作人员、车辆和物资通过检查站和进入受到以色列军事或安全行动影响的地区。

52. 《联合国特权和豁免公约》规定，联合国的房地不可侵犯。以色列的军事和安全部队违反这一规定，6次未经许可进入近东救济工程处在西岸的房地。至少有48次，以色列安全部队使用的催泪弹、眩晕手榴弹、塑壳金属子弹或实弹落入近东救济工程处大院之内，或使工程处的设施受到损坏，造成1名工程处工作人员受伤，若干人员和受援者由于吸入催泪瓦斯而身体不适。在加沙，以色列对工程处一处设施的空袭造成了物质损坏。

53. 过去的报告提到，调查2014年7月8日和8月26日加沙地带发生的某些事件的调查委员会提出了一些关于安全、安保、中立性和沟通的建议，工程处继续在落实这些建议。

54. 继过去的报告之后，在本报告所述期间结束时，可以公开获得的信息显示，以色列正在继续对在2014年7月8日到8月26日的敌对行动中在加沙发生的7起事件中的2起进行刑事调查。这些事件也是调查委员会要调查的事项。近东救济工程处对这些调查提供合作，但是没有收到关于调查进展情况的信息。以色列对第三起事件的调查(也由调查委员会进行调查)于2016年8月结案，没有移交刑事调查。工程处仍然关注的是，对于这些以及另一些违反近东救济工程处设施的不可侵犯性，对这些设施造成直接或间接损害，导致其内的工程处人员及其所收容的平民被害的事件，必须追究问责。

55. 在西岸，发生了5起巴勒斯坦武装分子侵入事件，在其中3起事件中有人进入近东救济工程处的设施，在2起事件中巴勒斯坦武装分子用实弹打进或击中工程处的设施。在另外6起事件中，近东救济工程处的设施被不当地用于未经许可的政治或其他活动，涉及的有不同派别的巴勒斯坦人、难民营服务委员会成员或其他行为体。难民营服务委员会成员造成工程处的设施停止运作34天，还有一些设施因为工业行动而要关闭。发生了83次与班级组成有关的抗议，影响到服务的继续提供。在加沙，发生了2起涉及事实上的管辖当局和1起涉及武装行为体的侵入事件，以及1起设施被不当用于政治活动的事件。此外还有另一些事件，包括至少30次示威或静坐。工程处酌情就这些侵入事件向有关当局提出了抗议。

56. 在阿拉伯叙利亚共和国，自2011年敌对行动开始以来，冲突对近东救济工程处造成的财产损失数以百万美元计，其中包括工程处的180处设施中有至少58处受损或被毁，22部车辆受损、被毁或被窃。近东救济工程处的房地受到至少7次炮击，导致6处房地受损、1所工程处学校被毁。工程处的设施遭到损坏，又缺少安全的进入途径，使巴勒斯坦难民更难获得各种基本服务。在本报告所述期间，汉希难民营周围发生的激烈武装暴力使人道主义援助难以进入，也影响到营内各种服务的提供。由于安全问题，加上有关地区内有武装团体存在，所以工程处依然无法核实关于近东救济工程处具体设施被用于军事用途的报告。尽管已一

再提出抗议，但工程处设在 Khan Dannun 的环卫办公室依然有附近检查站的军事人员前来使用。

57. 近东救济工程处在黎巴嫩的设施至少关闭了 227 天，平均每天有 7 处设施关闭。关闭设施大多是因为对住院保险作出的改变，还有受援者的暴力行动，以及民间动乱和各种武装派别造成的更广泛的不安全局面。艾因希尔维难民营不同派别之间的武装冲突导致工程处的设施总共关闭了至少 12 天。武装派别人员至少 4 次未经许可进入近东救济工程处在黎巴嫩的设施。

其他事项

58. 黎巴嫩政府在 2013 年扣押的总额 68 万美元的款项尚未归还给工程处。

59. 对于黎巴嫩政府要求近东救济工程处为黎巴嫩各难民营内的巴勒斯坦难民在工程处设施以外的用电支付 1.671 亿美元的电费，工程处继续提出异议，认为不应为此承担任何偿付责任。

60. 工程处与约旦当局达成协议，将以往的报告提到的约旦执行局在 2012 年扣押的 7.4 万美元用来抵消近东救济工程处拖欠约旦教育部购买学校课本的款项。

61. 在内部司法系统方面，2010 年 6 月 1 日设立的近东救济工程处争议法庭全时运作，有 1 名法官和 1 名非全时审案法官。法庭处理完了 60 宗案件，共发布了 39 项判决和 106 项命令。2016 年年底时，审理中的案件有 50 宗(包括发还重审的 1 宗)，其中 46 宗由地区工作人员提起，4 宗由国际工作人员提起。此外还有 1 宗发还重审，6 宗上诉等待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

62. 约旦、黎巴嫩、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然与主任专员 2008 年的报告(A/64/13, 第 52-55 段)所述的情况基本相同。

D. 财务概览

63. 除了由大会通过联合国经常预算提供经费的 155 个国际工作人员员额之外，近东救济工程处的业务经费都是来自自愿捐款。工程处所获得的资金是用于：
(a) 一个方案预算基金，用来支持核心业务(包括工作人员和非工作人员经常性费用)，例如教育、卫生、难民营改善、救济和社会服务以及支助系统和结构；(b) 设有时限的具体项目，用来在不增加经常性费用的情况下改进服务；(c) 为采取人道主义干预措施发出的紧急呼吁。

64. 工程处筹集到的认捐总额为 12.4 亿美元，与 2015 年筹得的数额相同，但少于工程处的核心方案预算、应急预算和项目预算加起来的所需资源总额。在 2016 年的核准方案预算中(以现金算)，预计收入为 5.87 亿美元，而预计最低业务支出为 6.69 亿美元，不超出主任专员核准的零增长范围。工程处 2016 年方案预算的短缺数额很大，达到最高的 9 650 万美元。根据未经审计的财务报表，工程处 2016

年的支出为 13.6 亿美元。¹³ 最大一类支出是无限定用途经常预算下的 7.139 亿美元，¹⁴ 占支出总额的 52.4%。紧急活动和项目(包括由限定用途资金提供经费的活动)分别占 27.4%和 20.2%。教育仍然是方案预算供资最多的方案，支出达 4.115 亿美元，占无限定用途方案预算总额的 57.6%。

65. 工程处再次面对结构性赤字，严重地挑战了其满足任务要求的能力，同时造成不确定性，使难民陷入不稳定状态。在本报告所述期间，要不是采取了费用控制措施，实行零增长预算，短缺数额还会大得多。为了应付长期财政短缺，秘书长应大会 2016 年 12 月通过的第 71/93 号决议的要求，与会员国开展了广泛的协商进程，以探讨所有可能的途径和手段，包括通过自愿捐款和摊款，确保工程处在任务期内的资金充足、可预测和持续不断，并迟于 2017 年 3 月向大会提出报告。

¹³ 2016 年的支出包括从 2015 年结转下来的费用。

¹⁴ 无限定用途预算所用的是非专用资金，包括方案预算。限定用途资金活动所用的是专用资金，包括应急活动、项目活动和小额信贷活动。

表 1
2016 年按业务区和方案分列的实际支出

(千美元)

方案预算	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	191 147	26.78	96 421	13.51	44 173	6.19	16 828	2.36	60 692	8.50	2 215	0.31	411 476	57.64
卫生	32 434	4.54	20 061	2.81	23 118	3.24	6 957	0.97	26 471	3.71	821	0.12	109 863	15.39
基础设施	10 526	1.47	5 306	0.74	5 639	0.79	1 465	0.21	6 564	0.92	1 379	0.19	30 878	4.33
救济和社会服务	11 438	1.60	9 199	1.29	9 189	1.29	1 640	0.23	8 763	1.23	1 063	0.15	41 291	5.78
行政和支助	18 354	2.57	8 577	1.20	10 514	1.47	6 125	0.86	16 336	2.29	60 463	8.47	120 369	16.86
总计	263 900	36.97	139 565	19.55	92 633	12.98	33 015	4.62	118 825	16.65	65 942	9.24	713 879	100.00

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	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	235 207	17.25	104 218	7.64	60 622	4.45	35 657	2.62	66 470	4.88	3 189	0.23	505 363	37.06
卫生	48 659	3.57	22 418	1.64	31 746	2.33	10 973	0.80	32 050	2.35	1 836	0.13	147 683	10.83
基础设施	27 926	2.05	5 399	0.40	32 895	2.41	1 711	0.13	8 139	0.60	1 478	0.11	77 547	5.69
救济和社会服务	227 660	16.70	21 643	1.59	43 079	3.16	116 577	8.55	28 352	2.08	1 451	0.11	438 761	32.18
行政和支助	56 220	4.12	10 432	0.77	16 320	1.20	21 843	1.60	22 505	1.65	66 806	4.90	194 126	14.24
总计	595 673	43.69	164 109	12.04	184 661	13.54	186 759	13.70	157 517	11.55	74 760	5.48	1 363 480	100.00

表 2
2016 年按战略目标分列的实际支出
(千美元)

方案预算	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	
健康长寿	37 802	5.30	24 891	3.49	28 151	3.94	8 212	1.15	30 934	4.33	1 699	0.24	131 688	18.45
获取知识和技能	187 254	26.23	90 219	12.64	40 878	5.73	14 831	2.08	55 175	7.73	2 093	0.29	390 449	54.69
体面的生活水准	19 634	2.75	14 567	2.04	12 144	1.70	2 631	0.37	13 554	1.90	1 542	0.22	64 071	8.98
充分享有人权	2 016	0.28	834	0.12	310	0.04	769	0.11	791	0.11	254	0.04	4 974	0.70
管理和业务实效	17 195	2.41	9 054	1.27	11 150	1.56	6 572	0.92	18 371	2.57	60 354	8.45	122 696	17.19
总计	263 900	36.97	139 565	19.55	92 633	12.98	33 015	4.62	118 825	16.65	65 942	9.24	713 879	100.00

所有资金流	加沙		约旦		黎巴嫩		叙利亚		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	
健康长寿	54 377	3.99	27 366	2.01	48 796	3.58	13 455	0.99	36 924	2.71	2 714	0.20	183 631	13.47
获取知识和技能	234 237	17.18	97 746	7.17	50 978	3.74	32 308	2.37	60 240	4.42	2 923	0.21	478 432	35.09
体面的生活水准	236 535	17.35	24 789	1.82	68 945	5.06	117 445	8.61	37 293	2.74	1 570	0.12	486 577	35.69
充分享有人权	16 631	1.22	4 396	0.32	1 363	0.10	1 234	0.09	3 075	0.23	1 331	0.10	28 029	2.06
管理和业务实效	53 894	3.95	9 812	0.72	14 579	1.07	22 317	1.64	19 985	1.47	66 223	4.86	186 810	13.70
总计	595 673	43.69	164 109	12.04	184 661	13.54	186 759	13.70	157 517	11.55	74 760	5.48	1 363 480	100.00

第二章

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

66. 近东救济工程处 2016-2021 年中期战略提出了工程处各种业务的意向声明。不过，2016-2017 年拟议方案预算是在此前的 2010-2015 年中期战略框架内拟定的。因此，本报告的结构是基于 2010-2015 年中期战略的框架。该战略在 4 个人类发展目标下为工程处提供指导：健康长寿、获取知识和技能、体面的生活水准、充分享有人权。

A. 目标 1 健康长寿

67. 近东救济工程处继续在 143 处设施向巴勒斯坦难民提供初级卫生保健。尽管在平均每天诊疗人数、抗生素处方率和确保最严重病人获得医院治疗等方面都取得了进展，但是非传染病的发生率仍然不断增加。作为应对措施，工程处推出了新的检测方法和药物，并开展提高公众认识的运动，以促进非传染病的预防和病情管理。孕产妇和儿童保健成果，包括免疫接种率，都仍然很好，不过近东救济工程处还在继续探讨哪些服务可以进一步改进。

68. 在加沙，持久的不安全感、间歇地爆发的暴力行为以及人员和货物流动受到的限制，使常住人口陷入深度贫困和痛苦。目前，在加沙推出了一个创新的试点项目，目的是将精神卫生和心理社会支助全面纳入工程处提供的初级卫生保健服务，使医务人员能够以更加综合全面的方式处理病人的护理问题。这些服务预计会在 2017 年扩大到整个加沙以及其他业务区。

69. 阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突对提供卫生保健服务造成了相当大的负担。近东救济工程处继续把提供基本救生医疗护理列为优先事项。工程处通过极大努力，将“电子保健”健康管理信息系统¹⁵ 引入 3 个保健中心。在安全状况、基础设施和连通性允许的情况下，预期在 2017 年还会扩大到该国更多的保健中心。

70. 近东救济工程处还酌情与地方当局合作，在不影响工程处对东道国当局管理难民营的责任所持立场的前提下，通过修复优先地区的供水、排污和排水系统，改善了整个公共卫生环境。

¹⁵ 包括一个病人预约机制，有助于为医生提供更有效率的工作安排和改善服务的覆盖率及质量。

战略目标：保护、维护和促进巴勒斯坦难民的健康状况

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
(a) 普遍享有优质、全面的初级卫生保健	抗生素处方率	基线(2016)	25.0
		目标(2016)	25.0
		实数(2016)	24.5 ^a
(b) 保护和促进家庭健康	妇女至少获得 4 次产前护理探访的百分比	基线(2016)	90.2
		目标(2016)	90.3
		实数(2016)	89.8
(c) 预防和控制疾病	(一) 能用疫苗预防的疾病的疫苗接种覆盖率	基线(2016)	95.0
		目标(2016)	95.0
		实数(2016)	99.3
	(二) 正式连接到公共供水网的住所所占百分比	基线(2016)	100.0
		目标(2016)	100.0
		实数(2016)	99.98 ^a
	(三) 正式连接到公共排污网络的住所所占百分比	基线(2016)	90.24
		目标(2016)	92.63
		实数(2016)	91.87 ^a

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 向巴勒斯坦难民提供了 8 553 518 次诊疗，其中近 61% 是女性难民
- 尽管冲突未停，仍然在阿拉伯叙利亚共和国提供了 927 913 次初级卫生保健诊疗
- 168 737 名 40 岁和以上的巴勒斯坦难民接受了糖尿病筛检，同比增长 8.9%
- 向 101 990 名接受二级或三级住院治疗的病人提供了补贴
- 对近东救济工程处共 15% 的保健中心进行了整修，以改善对病人的医疗护理
- 到 2016 年年底，工程处范围内(不包括阿拉伯叙利亚共和国)全部 117 个保健中心都在实行家庭保健工作队的做法。¹⁶ 在阿拉伯叙利亚共和国也已开始转向这种做法，预计到 2017 年年中就会完成。此外，有助于提高效率和收集高质量数据的“电子保健”电子医疗记录系统，已在

¹⁶ 家庭保健工作队是一个以人为本的一揽子初级卫生保健服务，着重于提供综合全面的医疗护理，强调医疗服务提供者与病人及其家人的长期关系，用意是提高卫生保健服务的质量、效率和效益，尤其是针对非传染病。

黎巴嫩和加沙的所有保健中心投入运行，预期会在 2017 年内在约旦和西岸全面投入运行，并在安全状况、基础设施和连通性允许的情况下，在阿拉伯叙利亚共和国投入运行

B. 目标 2

获取知识和技能

71. 近东救济工程处在其 5 个业务区开办 702 所学校，为 50 多万难民儿童提供免费基础教育。在教育改革正式“结束”之后，工程处全面实行的教育方案取得的整体成功表明，改革以及为了推行、提高和保持过去 5 年取得的成绩而不断作出的努力已经开始获得成果。

72. 2015-2016 学年的突出点是，全工程处的累计退学率有所下降，学生在学习成绩监测测验中取得的成绩总体上有所提高，¹⁷ 教科书审查程序得到加强。这些成绩是在学年之初工程处经费不足以致学校几乎开不了学的艰难情况下取得的。加沙继续受到封锁、阿拉伯叙利亚共和国战事不停并对约旦和黎巴嫩造成影响、西岸仍被占领等情况，也对学校的整个外部环境产生了影响。

73. 特别值得注意的是阿拉伯叙利亚共和国取得的成绩，它的一些学校的辍学率同属全部业务区中最低的辍学率，在学习成绩监测中也取得很好的成绩。促成这种良好成果的可能因素包括采取综合做法，通过改革加强了教育系统，并采用替代学习空间、近东救济工程处电视、自学材料、额外心理社会支助、暑期学习、补习课程等创新教学方式。

¹⁷ 对近东救济工程处所有学校中的 6 万名四年级和八年级学生进行了学习成绩监测测验。

战略目标：满足巴勒斯坦难民、特别是儿童和青年的基本教育需求，并改善他们受教育的机会

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
(a) 普及基础教育, 实现全民覆盖	(一) 减少小学教育环节学生的辍学率	基线(2016)	1.46
		目标(2016)	2.47 ^a
		实数(2016)	1.25
	(二) 减少预备学校环节学生的辍学率	基线(2016)	3.23
		目标(2016)	3.45 ^a
		实数(2016)	2.84
(b) 根据既定标准改善教育质量和成果	在以下科目达到所要求水平的学生百分比:		
	(一) 四年级阿拉伯文, 男生	基线(2016)	41.7
		目标(2016)	43.1
		实数(2016)	49.4
	(二) 四年级阿拉伯文, 女生	基线(2016)	67.2
		目标(2016)	69.3
		实数(2016)	75.6
	(三) 四年级数学, 男生	基线(2016)	22.4
		目标(2016)	22.7
		实数(2016)	24.8
	(四) 四年级数学, 女生	基线(2016)	35.15
		目标(2016)	35.6
		实数(2016)	34.11
	(五) 八年级阿拉伯文, 男生	基线(2016)	39
		目标(2016)	39.9
		实数(2016)	37.7
	(六) 八年级阿拉伯文, 女生	基线(2016)	71.4
		目标(2016)	72.8
实数(2016)		74.5	
(七) 八年级数学, 男生	基线(2016)	34.1	
	目标(2016)	34.5	
	实数(2016)	50	
(八) 八年级数学, 女生	基线(2016)	50.5	
	目标(2016)	51	
	实数(2016)	64.8	

^a 这个目标是在上一年的实数最后确定下来之前设定的, 所以这个目标高于基线值。

产出

- 向 515 260 名巴勒斯坦难民儿童提供了优质、包括所有人和公平的教育
- 在 2015-2016 学年，近东救济工程处的小学和预备学校女生和男生累计辍学率都超过了全工程处的目标
- 2016 年的学习成绩监测结果反映出，达到“好成绩和高阶”水平的学生比例和高层次思维能力测试的平均分数都有所提高，“成绩不好”的学生百分比下降
- 与 2014-2015 学年相比，2015-2016 学年超过 40 名学生的班级比例从 21.26% 增加到 38.88%。大班级之所以增加，是因为在 2015-2016 学年需要采取财政紧缩措施，在专门建造的学校的班级组成计划中将每个班级的上限定为 50 人。25 名学生或以下的班级百分比保持相对稳定，从 2014-15 学年的 5.98% 下降到 2015-16 学年的 5.97%
- 2016-2017 学年开始时，推出了全工程处的教育管理信息系统，学生模块得到工程处所有业务区的全部学校成功采用
- 2015 年年终时，共有 18 769 名教育工作者(包括近东救济工程处的全部教师)接受了人权、解决冲突和宽容培训。在 2015-2016 学年，所有学校都举办了学校一级的规划和补充培训讲习班，以加强最初提供的培训(在 2015-2016 学年共有 17 466 名教育工作者接受了补充培训)
- 在 2016 年，共有 41 所学校进行了升级改建或重建，以达到工程处的教育改革、保护和安全要求

C. 目标 3

体面的生活水准

74. 近东救济工程处的目的是与东道国政府以及国内和国际伙伴合作，通过其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善方案采取干预措施，确保巴勒斯坦难民享有体面的生活水准。

75. 在 2016 年获得社会安全网方案援助的 254 520 名巴勒斯坦难民之中，有 158 862 人(62%)根据代用经济能力检测公式确定属于赤贫。该公式通过评估若干基本特征，确定穷人当中谁是需要优先照顾的最贫穷者。在接受援助的人之中，42%是妇女，10%是残疾人。

76. 近东救济工程处的教育方案通过其技术和职业教育和培训方案，提高巴勒斯坦难民的就业能力，直接为改善他们的生计作出贡献。阿拉伯叙利亚共和国不算在内，在全工程处的方案毕业生之中，2014 年女性毕业生的就业率为 77.26%，2015 年略微下降到 76.28%；2014 年全工程处男性毕业生的就业率为 80.14%，2015 年上升至 87.58%。

77. 在 2016 年，小额信贷方案提供了 39 161 笔贷款，总值为 39 780 417 美元，实现了创造 2 263 992 美元净收入的里程碑。

78. 难民营改善工程对当地经济产生积极影响，能推动社区对建筑材料的需求，同时为居民创造就业机会。在这方面，工程处估计，在 2016 年为巴勒斯坦难民创造了超过 3 310 个相当于全时的职位。此外，为了防止疾病蔓延，还开展了一些固体废物处置、排水、供水和排污系统工程。

79. 在 2016 年，近东救济工程处为支持巴勒斯坦难民生计的活动建立了 15 个正式的伙伴关系。通过这些伙伴协议，在约旦、黎巴嫩和西岸共有 4 440 人受益于由这些合作伙伴带动的生计活动。

战略目标：通过为穷人和弱势群体提供服务，提高巴勒斯坦难民的生活水准

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
减少最贫穷的巴勒斯坦难民的贫穷程度	赤贫者在近东救济工程处社会安全网方案受援者中所占百分比	基线(2016)	57.58
		目标(2016)	62.4
		实数(2016)	62.42 ^a

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 在 2016 年，除了在社会安全网方案下接受资助的 254 520 名巴勒斯坦难民之外，还用应急资金向加沙的 851 642 人、西岸的 45 978 人、阿拉伯叙利亚共和国的 412 062 人、黎巴嫩的 32 042 人和约旦的 14 548 人提供了粮食或多用途现金援助。此外，还向整个巴勒斯坦被占领土内的 23 429 名难民提供了临时就业机会

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
持续向巴勒斯坦难民提供就业机会	保持男性和女性毕业生在毕业后 12 个月内的就业率	基线(2016)	77.26
		目标(2016)	63.25
		实数(2016)	76.28 ^a
		基线(2016)	80.14
		目标(2016)	72.94
		实数(2016)	87.58 ^a

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 向 7 082 名学生提供了技术和职业技能培训。在技术和职业教育和培训方案下，所有业务区都作出了协调一致的努力支持本区内特有的弱势群体。2015-2016 年，在约旦接受培训的“弱势群体”（社会安全网方案受援者和该区特有的其他弱势群体）所占比例为 31.08%；黎巴嫩为 41.46%；西岸为 38.5%；阿拉伯叙利亚共和国为 65.8%；加沙为 82.76%
- 继续实行包含 9 个主题组成部分的技术和职业教育和培训战略，具体重点放在质量保证以及各个业务区人员配置结构的规范和标准

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
改进不合标准的难民营基础设施和住处	住在修复后住所的难民家庭数目	基线(2016)	1 040
		目标(2016)	2 733
		实数(2016)	449 ^a

^a 不包括阿拉伯叙利亚共和国。

产出

- 多年来资金不足(住房修复完全要靠项目资金)，严重削弱了近东救济工程处所有业务区基础设施和难民营改善方案的实施。这些限制就是成绩远低于目标的原因
- 在加沙，用应急资金修复了 5 410 间住房

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
提供更多包容性金融服务及获得信贷和储蓄服务的机会 ^b	(一) 贷款总值增加	基线(2016)	37 898 797
		目标(2016)	46 877 877
		实数(2016)	39 780 417
	(二) 贷款数目增加	基线(2016)	38 193
		目标(2016)	44 709
		实数(2016)	39 161

^a 负值目标反映了市场状况。

^b 近东救济工程处不在黎巴嫩从事小额贷款业务。

产出

- 在 2016 年，向巴勒斯坦难民提供了 14 125 笔贷款，总值 18 872 790 美元，相应于借款总人数(39 161 人)的 36%，几乎占全部贷款总值(39 780 417 美元)的 50%

- 妇女仍然是受到优先照顾的贷款对象,共获得 15 926 笔贷款(总值 12 956 227 美元),其中 5 954 笔贷款提供给难民妇女(总值 5 790 138 美元),与 2015 年相比,获得贷款的妇女增加了 7.2%。此外,向青年借款人提供了 11 337 笔贷款(总值 11 590 634 美元),其中 4 041 笔贷款(4 761 650 美元)即 36%是提供给巴勒斯坦青年难民

D. 目标 4 充分享有人权

80. 近东救济工程处的目的,是在提供服务时以及通过服务向巴勒斯坦难民提供保护并促进加强对国际法的尊重,以此确保他们充分享有人权。巴勒斯坦难民在获得保护方面继续面临种种挑战,原因是他们的困境得不到公正和持久解决,阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突持续不断,巴勒斯坦被占领土已经被占领将近 50 年,加沙遭到封锁将近 10 年,他们在一些收容国的法律地位又很不稳定。

81. 在加强工程处的保护措施和将保护标准纳入所有方案拟订工作的主流方面取得了显著的进展。在这方面,近东救济工程处总部保护司于 2016 年 1 月正式设立,又在工程处的所有业务区都继续设有专门的保护小组,和制定了新的 2016-2021 年性别平等战略及儿童保护框架,这些都是重要的里程碑。

82. 近东救济工程处继续采取步骤,将保护工作纳入提供服务的潮流。根据在 2016 年首次使用的保护审计修订办法,在方案拟订工作的所有各个方面,与工程处的保护标准相符的程度为 56%,而以前提出的审计建议有 74%部分地或全部得到实施。资源不足、提高认识工作做得不够和各种系统的欠缺,是实现进一步整合的主要障碍。

83. 近东救济工程处继续巩固其在预防和应对性别暴力方面的多部门做法,重点放在紧急情况和编制关键的指导文件。工程处还继续致力于减少性别差距,并在所提供的服务中顾及到因性别产生的脆弱点。残疾包容指导方针的制定有助于在提供服务时将残疾问题纳入主流,向残疾人作出新的承诺,使他们能够更少障碍地进入近东救济工程处的房地。

84. 缺乏全面的案件管理和移交制度,仍然是一项关键的挑战,为了解决这个问题,进一步拟定了处理保护案件和推出一个保护数据库的指导方针。

85. 近东救济工程处继续通过私下和公共宣传,倡导巴勒斯坦难民的权利,虽然在充满挑战性的业务环境下,很难在这方面取得成果。总共 26%的宣传干预获得积极回应。工程处继续与国际人权系统和其他相关论坛合作,处理在保护方面引起关切的主要问题。它还在巴勒斯坦国提出最初几份缔约国报告时向其提供了关于工程处各种服务的资料。

战略目标：保障和增进巴勒斯坦难民的权利

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
(a) 提高对巴勒斯坦难民权利的认识和尊重	近东救济工程处在保护问题上的干预引起当局积极回应的百分比	基线(2016)	33.0
		目标(2016)	36.0
		实数(2016)	25.73
(b) 促进和保护巴勒斯坦难民的权利、安全和尊严	在方案拟订工作的所有方面与近东救济工程处的保护标准保持一致的程度	基线(2016)	46.0
		目标(2016)	49.0
		实数(2016)	56.4

产出

- 就各种各样的保护问题共进行了 249 次宣传干预
- 共有 7 076 人被认定为遭遇一般保护风险，其中 87.9% 获得协助
- 共有 6 074 人被认定为受害于性别暴力的幸存者，其中 89.2% 获得协助
- 共有 2 541 名儿童被认定为遭遇保护风险，其中 86.2% 获得协助
- 共有 2 767 名工程处人员接受了保护培训
- 共有 10 525 人接受了或者经介绍获得法律咨询
- 向至少 30 509 人提供了心理社会支助
- 18 次向国际人权系统提交报告或作简报

预期成绩	绩效指标	计量	
		计量单位	百分比
巴勒斯坦难民的身份和获得近东救济工程处服务的资格得到保护	新登记者符合近东救济工程处标准的百分比保持不变	基线(2016)	99
		目标(2016)	95.5
		实数(2016)	90.39

产出

- 难民登记信息系统继续为近东救济工程处资格认定和登记综合指示的实施提供方便，显著地提高了工程处监测各种交易和程序的能力，最终能够以更有尊严和效率的方式为难民服务

最后说明

86. 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 75 万名巴勒斯坦难民的需要。它是联合国最大的方案之一，2016 年年底时，在其任务范围内已登记的巴勒斯坦难民共有 534 万人，工作人员约有 3.1 万人。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 年的冲突丧失家园和谋生手段的人”，还包括男性难民的后裔。

87. 工程处的使命，是在为难民问题找到持久公正的解决办法之前，帮助巴勒斯坦难民充分发挥他们在人类发展方面的潜力。工程处通过向加沙、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，履行其人道主义和人类发展任务。它提供的服务包括基础教育(在黎巴嫩还提供中等教育)、综合初级卫生保健、紧急救济、社会干预、小额信贷、住房和基础设施支助。

17-08072 (C) 140617 190717

