



经济及社会理事会

Distr.: General
28 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年届会

临时议程* 项目 5(C)

高级别部分：年度部长级审查

2014 年 4 月 4 日巴勒斯坦国常驻联合国观察员给经济及社会理事会主席的信

谨随函转递有关实现国际商定发展目标、包括千年发展目标情况的巴勒斯坦国国家报告(见附件)，供在经济及社会理事会 2014 年实质性会议高级别部分期间进行的年度部长级审查之用。

请将本信及其附件作为理事会临时议程项目 5(c)下的文件分发给荷。

巴勒斯坦国常驻联合国观察员

大使

里亚德·曼苏尔(签名)

* E/2014/1/Rev.1，附件二。



2014 年 4 月 4 日巴勒斯坦国常驻联合国观察员给经济及社会理事会主席的信的附件

[原件：阿拉伯文]

在 2015 年之前实现千年发展目标：为应对新出现的挑战和维护已取得的成就而正持续开展的努力

巴勒斯坦国国家报告

引言

本报告以千年发展目标(千年目标)为侧重点，着重介绍了国家发展战略的主要成就，并确定了其执行的障碍，将需要就此提供区域和国际支持。报告还谈到了巴勒斯坦国在下个期间将面临的发展挑战。

巴勒斯坦充分致力于实现千年发展目标，它拟定了一项在 2015 年之前实现千年发展目标的国家战略。根据 2010 年在纽约举行的大会关于千年发展目标问题的高级别全体会议的倡议，尽管巴勒斯坦已通过这一领域的国家战略，但规划和行政发展部仍然发起一个进程，用以促进国家对目标的自主掌控，并酌情予以修订，以求反映巴勒斯坦的具体国情。其目的是制定具体旨在实现千年发展目标的详细政策，而不是订立国家计划和部门战略的更宽泛的规定。

2010 年高级别全体会议在结果和建议中申明，国家对千年发展目标的自主权对于加强国家实现千年发展目标的承诺、确保实现千年发展目标的步骤适合每个国家的具体国情关系重大。这是因为国与国之间的巨大差距难以在一个僵化的框架内处理千年发展目标。相反，必须以反映各国视角的灵活方式处理这些目标。

过去十年里在实现千年发展目标方面已取得了进展，巴勒斯坦已发布了 4 份国家报告，其中审查了进展，并对实现某些目标方面的缓慢进展进行了监测。已强调了这一方面，以求改进业绩，并取得预期成果。执行工作在许多阶段受到阻碍；本报告将详细讨论这些障碍，并突出说明已取得的成就。

所有发展问题必须从权利的角度加以处理，这些权利包括受教育权利、享有保健服务的权利、从事商业活动的权利、今世后代享有清洁和安全的环境的权利、政治参与权、以及最后但并非最不重要的发展权。这一视角要求各国和广大的国际社会履行其对各国内部各族人民的义务和责任。国家不能推卸其对本国公民的责任，国际社会必须承担其创造一个有利于发展的全球环境的责任。其在这方面的承诺包括改革政治监督和经济治理以及为国际发展筹资。¹

¹ 巴勒斯坦民族权力机构——规划和行政发展部(2013 年)，Global development priorities from the Palestinian perspective。该文件已提交 2013 年 4 月 9 日至 11 日在安曼举行的阿拉伯发展论坛。

本报告的方法

本报告是积极的社会对话的成果。它是与 2014-2016 年国家发展计划及国家部门和跨部门战略同时编制的，而这些计划和战略又借鉴了过去几年来有巴勒斯坦政府、巴勒斯坦民间社会、私营部门和相关的国际利益攸关者参与的对话方法。本报告则借鉴了 2011-2013 年国家发展计划的部门审查和结果。它回顾了取得的进展以及面临的障碍和挑战，并简要说明了下一阶段的优先事项。

本报告还借鉴了关于国际发展议程进展情况的国家审查报告，其中包括已提交里约+20 会议的关于占领下的可持续发展的国家报告、关于执行 1994 年国际人口与发展会议通过的《行动纲领》进展情况的国家报告、以及关于全球发展优先事项的巴勒斯坦视角。

报告是发展伙伴之间对话的结果，对话以讨论会为高潮。范围广泛的利益攸关方出席了讨论会，其中包括政府成员、民间社会组织、私营部门和在巴勒斯坦开展工作的国际机构。

所取得的进展：一次常规评价

实现千年发展目标的进展取决于巴勒斯坦政府以及整个巴勒斯坦社会是否不受以色列占领的阻碍执行发展战略。巴勒斯坦在实现教育、保健、性别平等和增强妇女权能领域的千年发展目标方面已取得切实进展，我们对所有这些领域的变量都有一定程度的控制。将需要作出更大努力来维护脆弱的进展，而这一进展受到以色列的占领、其对巴勒斯坦土地和资源控制、其创造出一种阻碍和破坏我们工作的环境、以及其阻碍实现发展权的种种努力的威胁。关于其余目标，尤其是消除贫穷和饥饿、减少不平等现象、创造体面的生产性工作机会以及确保环境的可持续力，我们采取行动的能力依然有限，因为政府既没有能力、也没有财政、法律或政治手段来取得进展。因此，成功是有限的，而在某些情况下，状况已经恶化。

巴勒斯坦在确保所有学生普遍获得小学教育方面取得了重大进步。小学一年级时几乎全部学生就学，保留率接近 100%。

在保健方面，巴勒斯坦实现了儿童全面免疫，传染性疾病预防已经根除，在改善心理健康方面已取得重大进展。然而，尽管在儿童和婴儿死亡率方面情况大为改观，巴勒斯坦却尚未实现国际目标，而且不可能在 2015 年之前实现。到 2010 年，儿童死亡率已降低了 31%。今后几年，将特别强调发展产前和产后保健服务以及消除儿童死亡的肇因。

尽管巴勒斯坦国为实现其发展目标和减少地区间的差距作出了种种努力，但因无法在某些领域采取行动，进展一直有限。加沙地带就是这样，在加沙地带，持续封锁以及西岸和加沙间的地理和政治分裂一直阻碍取得进步；根据巴勒斯坦

解放组织和以色列间的《奥斯陆协定》被划为 C 区的地区也是如此；² 东耶路撒冷也是这样，以色列在东耶路撒冷正推行一项将该城犹太化的密集的全面政策。

本报告突出强调了西岸与加沙地带间在发展方面的极端差距。目前的此类进步在西岸更快，而加沙的恶化更为严重。C 区的发展指标也相对较差。

对巴勒斯坦发展的多层面评估

国际社会已作出相当大的努力来制定 2015 年后的发展议程，其中可持续发展发挥着至关重要的作用。在提交本自愿报告时，我们认为，我们必须采取同样的认真做法。对进展的常规评估是不够的，我们不能注重细节，而无视基本的东西，不能只见树木不见森林。

国际报告经常把巴勒斯坦的发展描绘成奇迹。巴勒斯坦尽管仍被占领，尚未被国际社会承认为一个正式国家，但已实现了较高的发展指标。不过，这种分析具有误导性，原因有二：第一，肤浅的评价仅涉及某些基本指标；第二，进展依然脆弱、不可持续、在很大程度上依赖外部援助。

鉴于需要有重点和保持客观，对巴勒斯坦发展、特别是在千年发展目标方面的评估集中在三个层面：

1. 宏观层面：巴勒斯坦国在更广泛的全球背景下；
2. 在千年发展目标及其共同目标核心领域、即消除贫穷、就业及环境和自然资源方面的成就和障碍；
3. 巴勒斯坦民族权力机构尽管权力和资源有限，仍在特别是教育、保健和增强妇女权能方面取得的具体成就。

宏观层面：不适合发展的环境

不可能像对任何其他国家那样来评估巴勒斯坦的发展。巴勒斯坦是唯一一个数十年来在典型的占领下受苦受难的国家，占领剥夺了巴勒斯坦人民在一个独立、有生存能力和主权国家内行使自决的基本权利，妨碍了发展权，阻碍它建立政治和机构独立并制定经济、社会和环境政策。这一违反是毋庸置疑的、全面的、从本质上说是与发展相对立的。在评估我们的人民和政府及民间机构在遭受占领的情况下所取得的部分进展时，必须铭记这一点。这一进展再次证明，我们有权行使我们的全部国家权利。

² 根据《奥斯陆协定》，1967 年被占领的巴勒斯坦领土包含三个区，所有三个区均处于以色列占领之下：A 区，巴勒斯坦人在此区就民事和安保事项行使权力；B 区，巴勒斯坦人行使民事权力；C 区，占巴勒斯坦被占领土的 62%，该区完全受以色列权力控制，巴勒斯坦人不行使任何权力。

如果有一个更广泛的有利环境，原本可取得更大进步，包括在减贫和确保环境可持续力等领域，而在这些领域尚未取得切实成就。由于长期占领，已颁布了大体上确定巴勒斯坦社会发展前景的社会和经济政策，而且占领损害了实地的进展。占领使加沙继续受到围困，使经济和社会政策在全国各地的影响受到限制。军事攻击、拆毁房屋和毁坏经济基础设施和作物往往使已经取得的进步遭到逆转。

占领剥夺了巴勒斯坦人的自由，以多种形式限制其取得进展。它使巴勒斯坦社会广大阶层持续贫穷。巴勒斯坦人的土地被没收，并被用来建造定居点，这一切都违反了国际法。占领阻碍了货物流动和人民的行动，在地理上切断了巴勒斯坦人的土地，剥夺了巴勒斯坦人民的资源。由于长达一个多世纪以来，巴勒斯坦缺乏安全和政治稳定，因此也缺乏经济和社会稳定，整个社会受到损害。³ 国际组织已强调指出，因占领而采取的措施影响了巴勒斯坦被占领土的发展指标。世界银行将巴勒斯坦经济的严重衰退归结于以色列在西岸和加沙地带持续实行的限制以及外援减少。⁴ 而这一切假定巴勒斯坦经济活动甚至可被描述为真正的国家经济；但国家经济的其他主要部分缺失，包括独立的货币、国际公认的国家边界、地理上的毗连以及政府获得收入的能力。

巴勒斯坦解放组织与以色列签署的《奥斯陆协定》规定，以色列充分控制 C 区，而巴勒斯坦民族权力机构对 A 区和 B 区行使部分控制。C 区约占巴勒斯坦土地的 62%，是巴勒斯坦国及其公民的一个战略、发展和经济资源。大部分肥沃的农田，特别是被称作巴勒斯坦粮仓的约旦河谷就位于 C 区。它拥有丰富的自然资源，包括死海的盐、石料、包括约旦河在内的重要地下水和原生水资源、考古遗址和景区。它对城市扩张、住房建设、基础设施的发展、工业区的兴建以及其他优先事项至关重要。世界银行强调，C 区是巴勒斯坦未来经济发展的关键，并认为，由于巴勒斯坦人被禁止进入 C 区，巴勒斯坦经济每年损失约 34 亿美元，相当于巴勒斯坦国内生产总值(国内总产值)的三分之一。据估计，开放 C 区的经济活动，可使巴勒斯坦国内生产总值在短期内增加约 40%。⁵

³ 巴勒斯坦民族权力机构-规划和行政发展部/西亚经济社会委员会(西亚经社会)(2009 年)，National Report on Integrated Social Policy in Palestine 1994-2008, Ramallah, Palestine。

⁴ 世界银行(2011 年)，West Bank and Gaza: Coping with Conflict? Poverty and Inclusion in the West Bank and Gaza；世界银行，Stagnation or Revival? Palestinian Economic Prospects. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 2012 年 3 月 21 日。

⁵ 世界银行(2013 年)，The West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy, http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/WestBank_Arabic_executive_summary_area_C_sept13_final.pdf。

西岸被称作 C 区的地区快速概览——人道主义关切问题

联合国——人道主义事务协调厅——巴勒斯坦被占领土

- 以色列仍然全部控制 C 区的执法、规划和兴建。
- 约 150 000 名巴勒斯坦人居住在 542 个居住区，其中 281 个居住区部分或全部位于 C 区。
- 约 325 000 名以色列定居者居住在约 135 个定居点和 100 个前沿定居点，这违反了国际法。分划给定居点(即指定用于扩展)的地区比已经兴建的地区大 9 倍。
- 约 5 000 名巴勒斯坦人生活在 38 个居住区，它们部分位于被称为 C 区的地区。这些居住区已被宣布为用于军事训练目的的射击区，进一步危及居民的安全，增加了居民流离失所的风险。
- 2012 年，占领当局在 C 区拆毁了 540 个巴勒斯坦人的建筑，其中包括 165 幢住房，借口是它们没有以色列建筑许可证。其结果，815 人流离失所，其中半数以上为儿童。
- 全部或部分位于被称为 C 区的地区的居住区有 70% 以上没有与供水网络连在一起。它们靠的是以巨大代价用容器运输的水。该地区的水的耗用量降到每人每天 21 立升，仅为世界卫生组织(世卫组织)建议量的五分之一。
- 居住在被称为 C 区的巴勒斯坦人有 24% 粮食无保障，而西岸其他地区仅为 17%。

2013 年 1 月

将东耶路撒冷与西岸其他地方隔离开来，加剧了隔离线两边的巴勒斯坦人的苦难。它阻碍了两边的社会联系和经济活动，妨碍巴勒斯坦国向其公民提供服务。以色列占领当局顽固坚持将耶路撒冷犹太化，并抹去巴勒斯坦阿拉伯特征。占领当局加固了其对于耶路撒冷的封锁，从地理、政治、经济和社会上将之与巴勒斯坦人的阿拉伯腹地隔离开来，并建立了吞并和扩张墙。它们颁布了以巴勒斯坦人为对象的种族主义法律，并推行赶出家园、拆毁房屋、没收土地和兴建犹太人定居点等种种违反国际法的政策。

旨在使耶路撒冷犹太化的政策

- 占领当局控制了耶路撒冷大部分土地，并以有利于定居者的方式进行划分。仅有 13% 的土地留给耶路撒冷约 304 000 名居民使用。
- 占领当局违反国际法，在耶路撒冷安置了 200 000 名定居者。

- 拆毁房屋：自 1967 年以来，3 400 幢巴勒斯坦人的房屋被拆除，近年来拆除有增无减。
- 给巴勒斯坦人发建筑许可受到限制。每个月仅发 3 个许可，而且许可费用高昂。
- 从 1967 年到 2013 年，已撤销了耶路撒冷 14 500 名居民的身份证(从而剥夺了他们在耶路撒冷居住的权利)，使耶路撒冷约 20%的巴勒斯坦家庭受到不利影响。
- 以色列围绕耶路撒冷建造的吞并和扩张墙将耶路撒冷 99 000 名巴勒斯坦居民从市中心隔离开来，使他们必须穿过拥挤过度的检查站，并且经受长时间的搜查，才能去赚钱谋生。
- 耶路撒冷的巴勒斯坦人的贫困率达 79%。
- 以色列控制着耶路撒冷的教育，并致力于使其以色列化。

持续与西岸隔离、加上严密的封锁，造成了加沙地带的人道主义危机。鉴于这一状况，无法利用两个地区的资源来加强巴勒斯坦国的发展成就，阻碍了从发展角度而言的融合。加沙地带的居民占生活在巴勒斯坦国的巴勒斯坦人的三分之一。加沙地带每平方公里 4 661 人的人口密度属于世界最高的人口密度之列。难民占加沙地带全部人口中的 80%。他们在 1948 年流离失所，仍在等待返回家园，并收复自己的财产。加沙 43.4%的居民是年轻人，而年龄介于 15 岁至 29 岁的人在全部人口占 30%。

加沙地带概览

- 以色列占领当局对加沙地带实行了严密的封锁，自 2007 年以来在加沙打死了 2 400 名巴勒斯坦人，其中四分之一是儿童和妇女，并打伤 7 700 人。1.2 万人流离失所，依然无法重建被占领当局摧毁的家园。
- 尽管加沙地带取得了经济增长，局势仍然比 1990 年代末还更糟糕。2013 年第三季度人均国内生产总值份额为 272 美元，比 2012 年第三季度倒退 0.7%。这一倒退是加紧封锁的直接后果。
- 失业率急剧上升，到 2013 年底达到 38.5%。2011 年贫困率估计为 38.8%，赤贫率达到 21.1%。
- 尽管加沙地带入学率有所提高，但改善教育质量仍是一项重大挑战。加沙地带正面临教室的严重短缺，76.4%的公立学校和 86%由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处开办的学校实行早晚两班制上课。

- 在保健状况方面，每 1 000 名居民有 1.4 张病床，而西岸每 1 000 名居民有 1.2 张病床。在加沙地带，每 10 896 名居民有一个诊所，而西岸每 4 065 名居民有一个诊所。这些数据说明了两个地区之间的巨大差距。尽管利益攸关方作出了努力，加沙地带的保健服务仍因太多的需求和低劣的质量而苦苦应付。
- 居民每天面临长达 12 小时的停电。由于发电厂运行所需的燃料缺乏，电网无法满足需求。
- 加沙地带面临危险的水危机。它依赖正在枯竭的沿海含水层；水量日益减少，而含盐量不断上升，大大超过世卫组织的标准。加沙 94% 的水被视为未经处理不可饮用。每日水的消耗量每人 60 至 70 升，视季节而定，而世卫组织的建议量是每人 100 升。
- 加沙地带面临废水处理问题，90 000 立方米未经处理或经部分处理的废水被排入地中海，对公共卫生和渔业产生不良的影响。

以色列自 2000 年以来对巴勒斯坦民族权力机构的连续攻击及其造成的影响，破坏了 1999 年之前取得的发展。巴勒斯坦经济萎缩，失业和贫困上升到前所未有的程度，国家机构的活动陷入瘫痪。随后的大部分发展工作都在设法应对以色列的军事攻击对巴勒斯坦社会的直接影响。直至 2010 年，巴勒斯坦总体经济指标仍低于 1999 年水平；2009 年人均国内生产总值比 1999 年低约 3%。

在对巴勒斯坦社会发起军事进攻的同时，占领当局在巴勒斯坦土地上建立了一道吞并和扩张墙，将所有居住区隔绝起来，将居民的行动限制于只能经过占领军控制的少数过境点。这又将隔离墙附近居住区内的居民隔绝起来，阻碍他们进入其土地和获得被隔离墙切断的经济资源。海牙国际法院在 2004 年 7 月 9 日的咨询意见中裁定，以色列在巴勒斯坦土地上建造的吞并和扩张墙违反国际法。法院已要求以色列停止修建隔离墙，拆除已完成的部分，并对包括东耶路撒冷及其周边地区居民在内的所有受影响居民给予赔偿。

占领当局在巴勒斯坦土地上建造的定居点违反国际法，并构成对巴勒斯坦国现有和未来的发展的最大威胁之一。定居点及其基础设施阻碍巴勒斯坦人利用其资源，尤其是定居点控制的农业土地和水资源，此外，还分裂巴勒斯坦国的领土并危及两国解决方案。⁶ 定居点内称为“价格标签团体”的犹

⁶ 详情见：规划和行政发展部(2012 年)，以色列占领下的可持续发展：成就和挑战——巴勒斯坦提交 2012 年 6 月 20 日至 22 日在里约热内卢举行的联合国发展大会的报告，巴勒斯坦，拉马拉。

太恐怖主义组织以巴勒斯坦人及其财产作为攻击目标。他们还加剧对巴勒斯坦环境的污染。到 2012 年底，定居点有 144 个，居民约 563 000 人。

一些国际报告⁷ 表明，占领当局无论是通过永久检查站还是临时检查站实施的行动限制，都危及巴勒斯坦的发展。巴勒斯坦人被禁止使用占领当局规定只能由定居者使用的一些道路。巴勒斯坦人自己则被迫使用长且危险的替代路线。

由于占领是巴勒斯坦国发展的首要障碍，巴勒斯坦国的自由、独立和对其土地、资源和过境点的主权是实现发展的前提。因此，国际社会必须承担起直接和切实的责任，确保尊重国际法和呼吁终止殖民主义的国际决议；保护人民自决的权利和巴勒斯坦人民发展和控制其资源的权利；立即对以色列施加压力，使其停止削弱当地发展成就的做法。就中期而言，它必须采取行动，改变色列占领当局违反国际法和联合国决议所造成的实际状况，从而重新燃起对建立一个巴勒斯坦国的希望。

第二个层面：贫穷、就业和自然资源

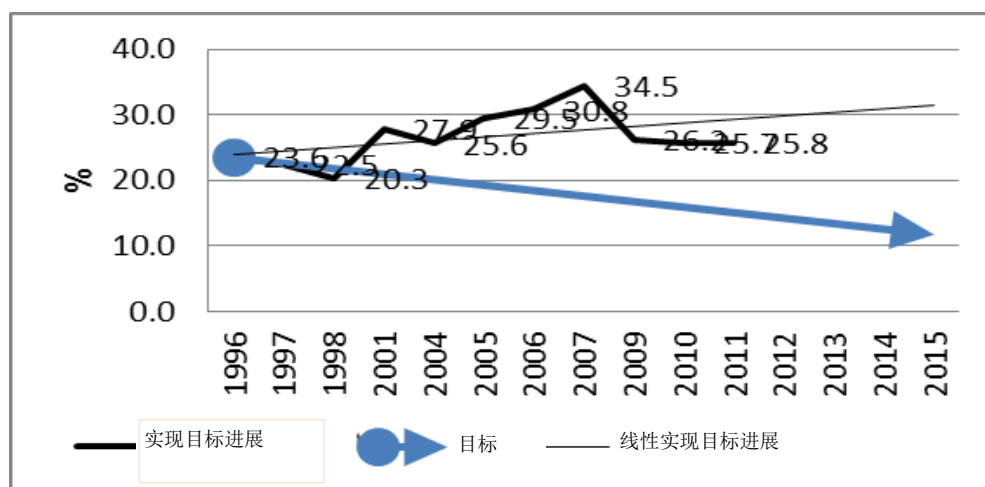
1. 尽管作出了努力，贫困率和失业率仍在上升

居高不下的贫困率是对巴勒斯坦国家发展进程的一项重大挑战。尽管持续地进行努力并开展旨在消除贫穷的发展和救济方案，但自第一次获得贫穷数据的 1996 年以来情况没有取得真正的改善。根据每月消费模式，贫困率达到 23.6%，2011 年达到 25.8%。应当指出，这些只是保守的估计，低于实际贫困率，因为按消费估算的收入贫穷结果一般是保守的。此外，巴勒斯坦的贫穷不仅仅与收入有关；它包括收入贫穷不考虑的因素，即对权利的剥夺和侵犯的所有方面。

下表显示巴勒斯坦远未实现目标。这种状况与占领以及没有一个有充分的能力和权力的民族国家和连成一体国民经济有密切的关系。总的趋势是巴勒斯坦的贫困率日益增长。巴勒斯坦贫困增长与“国民经济”总体状况相一致。1999 年之前取得有限的成功，此后到 2002 年，巴勒斯坦经济大幅萎缩，这一期间人均国内生产总值下降了 40%。下表显示就业人口人均国内生产总值的严重波动及其与巴勒斯坦总体政治和安全事态发展的联系。数字以 2004 年为基年。

⁷ 关于占领对巴勒斯坦被占领土影响的监测，详情见：规划和行政发展部(2011 年), *The social repercussions of Israeli occupation on the inhabitants of the Occupied Palestinian Territory, including Jerusalem, 2010, Ramallah, Palestine.*

1996-2011 年生活在本国贫困线以下的人口百分比



1997 年至 1999 年期间，占领当局放宽对巴勒斯坦经济活动的限制，国际利益攸关方致力于向巴勒斯坦民族权力机构提供发展援助，贫困率有所下降。在 2000 年第二次起义后期间，由于以色列占领当局侵入西岸、严厉封锁加沙地带、禁止巴勒斯坦工人在以色列国内工作、大量的外国援助被叫停以及其他因素，经济活动严重萎缩。

关于充分和生产性就业以及包括妇女和年轻人在内人人有体面工作的目标，高失业率继续构成巴勒斯坦国主要的发展挑战，由于上述原因巴勒斯坦国远未实现这一目标。1995 年至 1999 年之间失业率下降(从 18.2%降至 11.8%)，⁸ 但随后又开始上升。2013 年第四季度劳动人口失业率达到 25.2%。西岸和加沙地带在就业率方面也仍然存在巨大差距；2013 年第四季度，这一数字前者为 18.2%，后者为 38.5%。男女之间失业率的巨大差距继续存在，男子为 23.1%，妇女为 33.5%。20 至 24 岁年轻人失业率最高，不分性别的失业率为 43.1%，男子为 35%，妇女为 74.8%。⁹ 这些数字是根据国际劳工组织使用的定义计算的，不包括已放弃寻找工作或从事非全日制边缘工作者。

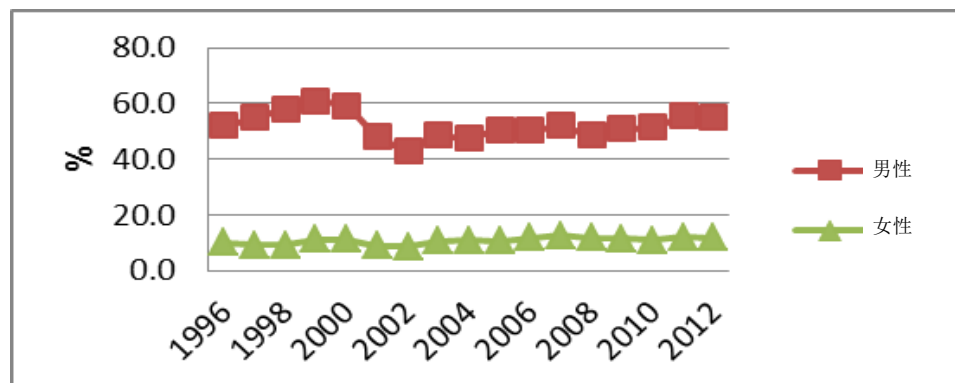
下表显示男女工人占人口比率的波动。男女工人的数字均比 2000 年低。性别差距仍然很大，在这一领域没有取得重大成就。工作家庭的贫穷程度仍

⁸ 巴勒斯坦民族权力机构，规划和行政发展部（2010 年），Report on the Millennium Development Goals, Ramallah, Palestine, p. 4。

⁹ 巴勒斯坦国（2014 年），2014-2016 年国家发展计划。State of Palestine (2014), National Development Plan。

然很高，达到 21.9%，约占总体贫穷人口的三分之一。失业者的贫困率为 48.8%，占总体贫困人口 14.4%。¹⁰

按性别列示的工人占人口比例



在实现体面工作方面，巴勒斯坦国通过与社会合作伙伴协商一致，订立了最低工资。然而，有 22%的地方私营部门工人¹¹ 月薪收入仍低于最低工资。

西岸 16.3%的工人在以色列经济中工作，其中大约三分之一没有许可证。他们被迫走危险的路线上班，路上很容易遭受以色列军队的骚扰，在以色列境内则很容易遭受以色列警察和安全人员的骚扰。他们的工作条件等同于奴役。他们受到老板的剥削和欺诈，被欠薪并被威胁如果坚持索要工资将会被交给警察。

巴勒斯坦国无法降低一直波动的粮食安全无保障率。在 2011 年略有改善之后，粮食安全无保障家庭比例再度提高。2012 年，34%的巴勒斯坦家庭受到粮食安全无保障的影响，其中加沙地带 57%，西岸 19%，而 2011 年是 27%，其中加沙地带 44%，西岸 16%。2009 年，国家一级的这些数字是 36%，其中加沙地带 60%，西岸 22%。¹²

2009 至 2011 年粮食安全水平略有改善，原因是巴勒斯坦民族权力机构的汇款方案提供了现金和实物援助，帮助的人数越来越多，同时国际机构，特别是在加沙地带的国际机构提供了现金和实物援助。¹³ 最近一项关于加沙地带粮食安

¹⁰ 巴勒斯坦中央统计局（2012 年），Household Expenditure and Consumption Survey: Living Standards in the Palestinian Territory——Consumption, Expenditure and Poverty 2011. Ramallah, Palestine, p. 92。

¹¹ 巴勒斯坦中央统计局(2014 年)，Labour Force Survey (October-December 2013)——fourth quarter, press conference。

¹² 巴勒斯坦经济政策研究所(MAS), 2012. Food Security Bulletin, Issue 7, Ramallah, Palestine。

¹³ 巴勒斯坦民族权力机构(2012 年)National Strategy to Achieve the MDGs by 2015, Ramallah, Palestine。

全的研究结论可适用于整个巴勒斯坦领土。研究的结论是，两个相互关联的因素影响到粮食安全趋势和农业部门，即以以色列的占领和捐助国的供资趋势。¹⁴

巴勒斯坦国致力于消除贫穷，并在近几年来努力改革社会保障网络，加强提供社会援助的能力。为确保援助惠及预定的受惠人，政府已审查并制订了确定受益人和量化现金付款的机制。通过巴勒斯坦政府、地方发展伙伴和在巴勒斯坦开展工作的国际机构(特别是世界粮食计划署)之间积极的伙伴关系，巴勒斯坦正在实施各项社会援助方案。这些方案主要是由国际援助，特别是欧洲联盟、世界银行和伊斯兰开发银行资助。直接援助降低了估计 18.1% 的全国贫困率，并帮助减少估计 29.1% 的个人极端贫困。

然而，尽管巴勒斯坦国和国际社会（欧洲联盟、世界银行、伊斯兰开发银行和联合国相关机构）实施了各种支助方案，但成果不大，消除贫穷的目标在短期内仍然无法实现。贫穷的一些根源和某些重要因素特别是资源，都不在巴勒斯坦人的掌控之内。

政府将在今后三年中努力执行该领域下列政策优先事项：

- 完成以权利为基础、提供高质量服务的综合社会保护制度的建设，目标是确保体面的生活条件和为所有人特别是穷人、残疾人、儿童、青年、妇女和老人提供机会；
- 继续在所有地点为囚犯和前囚犯、烈士家属、伤员及其家属提供服务、保健和康复；
- 缩小发展差距和区域差异，特别是在占领当局控制的地区：C 区、隔离墙附近的居住区、东耶路撒冷和加沙地带；
- 制定加强代际团结、优先重视贫穷和边缘人口的全国社会保障制度；
- 拟订社会保护部门的体制建设、法律框架和治理，加强权力下放，深化政府和非政府部门服务提供者与联合国和其他国际机构之间的联系；
- 通过加强人道主义援助与发展援助之间的联系、对增强经济权能给予投资以及培养穷人和边缘化家庭自力更生的能力，有系统和逐步地努力将消除贫穷理念的重点从救济方案转移到发展举措上。

消除贫穷政策目前强调救济、照顾和分配。其中部分原因是占领的残酷现实、国家和国民经济不完整以及丧失对资源的控制。在这一情况下，巴勒斯坦民族权力机构在消除贫穷及其最严重的影响方面回旋余地十分有限。针对贫穷系统性原因的增强权能政策仍然是一个遥远的前景。

¹⁴ 巴勒斯坦经济政策研究所(MAS), 2013, Food Security Bulletin, Issue 8, Ramallah, Palestine。

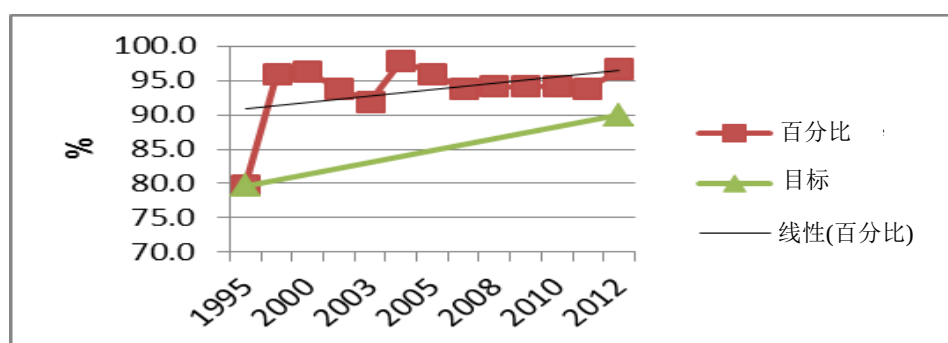
2. 确保环境的可持续性：我们不能控制资源

作为一个直接受到气候变化影响的国家，巴勒斯坦需要解决这个问题，实施适应气候变化的政策。与其他阿拉伯国家和发展中国家的情况一样，气候变化对我们的影响超过我们对它的影响。

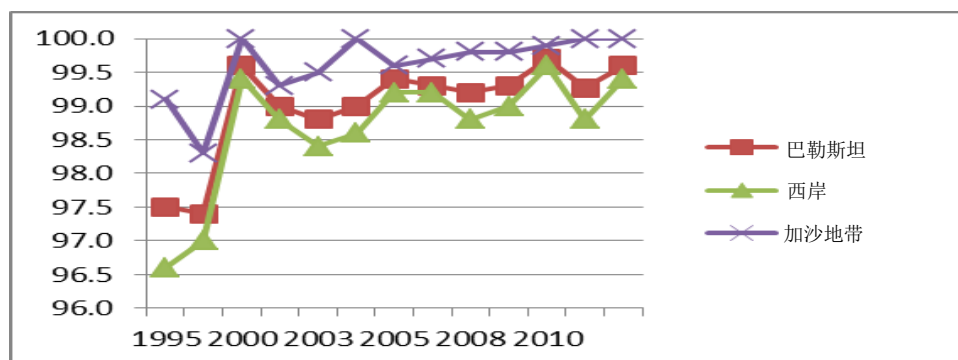
另一重大挑战是污染；创造更清洁的环境是采取行动的关键领域。

1995 年至 2012 年之间，巴勒斯坦国不能正常获得得到改善的水源的人口数量减少了 83%。获得适当的环境卫生服务的人口比例从 97.5% 增加到 99.6%，这意味着没有获得这一服务的人口比例减少了 84%。

一直能获得得到改善的水源的人口比例



能够获得适当的环境卫生设施的人口比例



然而，这些成果掩盖了占领当局控制水资源所造成的巴勒斯坦人水资源量和质的严重不足。此外，没有一个综合的废水处理系统，未经处理的废水构成对巴勒斯坦环境的长期威胁。报告表明，巴勒斯坦人人均可耗水量为每天 135 升，而以色列人是每天 353 升。西岸定居者耗水量每天约 900 升，是巴勒斯坦公民的 7 倍以上。

在 2013 年，48.8% 的家庭用水质量被认为是良好的。各地区的数字差别很大，西岸是 73.5%，而加沙地带是 5.8%。加沙地带数字较低的原因可以归结为盐度增

加和地方当局缺乏监管。在 2013 年，巴勒斯坦 27%的家庭每天都有供水，这将全国每周有三至七天获得供水的家庭比例提高至 51.3%。¹⁵

水部门概览

目前，巴勒斯坦人的主要水源为地下水，因为他们被剥夺了从约旦河取水的权利。由于以色列的河流改道项目，河水流量已减少至历史水平的约 2%，其中大部分是未经处理的污水。这对死海产生了负面影响，死海海平面已持续下降了一半以上。巴勒斯坦的人口已经增加，但《奥斯陆协定》规定的水量分配却保持不变。这对巴勒斯坦人均耗水量影响很大：2012 年的数字是西岸每人每天 76.4 升，加沙地带每人每天 60 至 70 升。加沙地带 94%以上的水不符合世卫组织标准，水量也低于世卫组织建议的每人每天最低 100 升。根据 2012 年的数据，西岸取自地下水盆地的水中，巴勒斯坦人得到不足 15%；其余 85%以上被以色列占领当局占有。自 1967 年以来巴勒斯坦人一直被阻止从约旦河取水。

必须做出政治决定来纠正《奥斯陆协定》第 40 条造成的损害和加沙地带当前局势造成的政治损害。必须说服国际社会对以色列一方施加压力，以扩大巴勒斯坦水务部门的控制，恢复基础设施以期减少浪费，并按照明确的投资计划扩大服务。应确定同以色列一方进行谈判的明确战略，以减少定居点产生的污水所造成的污染。

鉴于环境和自然资源的重要性，2014 年至 2016 年巴勒斯坦政府将侧重于支持 and 投资该部门。政府将在其能力范围内努力落实以下优先事项：

- 确定污染源和建设处理紧急情况和环境灾难的能力；
- 改善液体、固体和有害废物管理系统；
- 保护美丽的环境，保护文化遗产，恢复和管理自然保护区和海岸线；
- 监管土地的可持续利用和自然资源的开采；
- 防治荒漠化，加强气候变化适应措施；
- 培养旨在保护环境的行为，提高对这一问题的认识；
- 制定和更新监管环境部门的法律和管理体制框架。

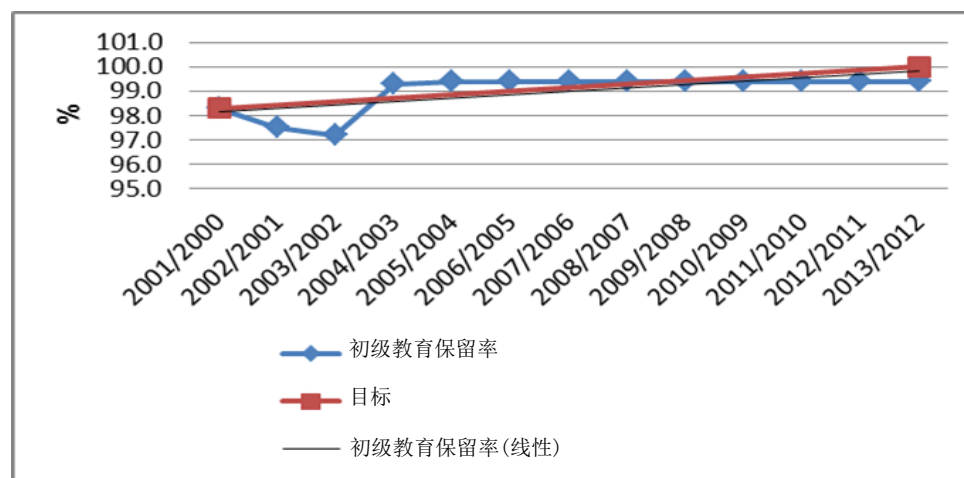
¹⁵ 巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦水务局在 2014 年 3 月 22 日世界水日发布了一份新闻稿。

第三个层面：实现目标：成就与挑战

1. 普及初级教育方面的具体进展

巴勒斯坦在量化教育指标上取得了具体进展，超出区域内和世界上许多国家。一个例子是学校每一年级男女生入学率达到平等；在有些年级，女生入学率高于男生。

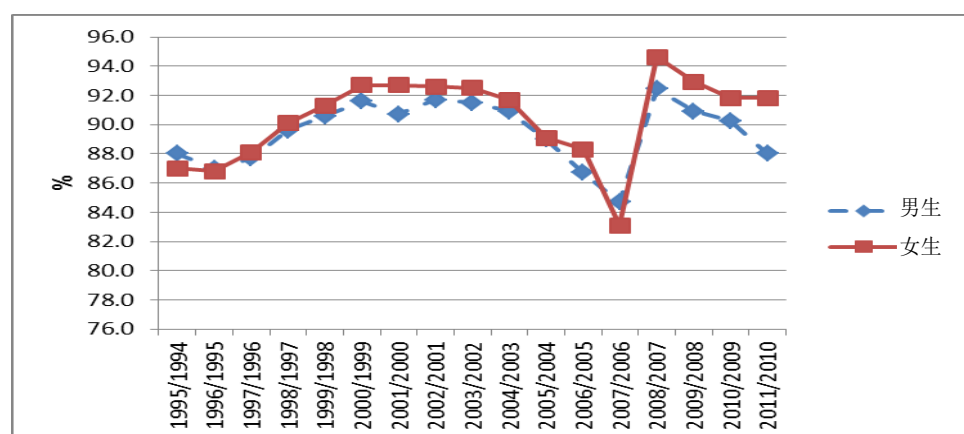
初级教育保留率



来源：<http://www.pcbs.gov.ps/site/994/Default.aspx>。

巴勒斯坦的基础教育属义务教育，直至小学十年级。在 6 至 10 岁的男女生中，初级教育净入学率为 94.4%，保留率为 88.5%。¹⁶ 巴勒斯坦已颁布了一套政策和措施，确保普及初级教育。

初级教育一年级净入学率



¹⁶ 来源：教育和高等教育部，数据库。

15 岁至 24 岁年轻人的读写能力很高，男女青年几乎均为 100%。2012 年，成年人读写熟练程度也高达 95.6%，男子为 98.1%，女子为 93.1%，与区域内其他国家相比，成绩斐然。

女童入学率高于男童

到 2012-2013 年底，小学一年级总入学率为 99.7%(男童为 99.3%，女童为 100.1%)。2011-2012 年，总入学率为 100.6%(男童为 100.4%，女童为 100.8%)。6 岁时，大多数儿童已经入学。男女两性的普及教育目标均已实现。2012-2013 年，小学入学率为 94.4%(男童 93.1%，女童 95.9%)，中学入学率为 73.5%(男童 64.9%，女童 82.5%)。¹⁷

根据目前的情况分析，巴勒斯坦一直注重改善残疾人的入学率；6 岁至 10 岁的残疾人只有 45% 的人在学就读。¹⁸ 需要采取政策和措施，纠正这种情况。

尽管在量化教育指标上取得了进展，但有两个问题还没有得到解决，即学前教育 and 整体教育质量。关于学前教育，数据显示，只有 33.8% 的儿童参加学前教育，其原因多种多样，包括贫穷、生活水平低、有些居住区无幼儿园或距离幼儿园很远、交通不便、害怕以色列军队的行动和路上的检查站。

主要的挑战是提高教育质量，因为这没有跟上量化指标。需要采取一系列政策。例如，在“国际数学和科学学习趋势”国际考试中，巴勒斯坦人的成绩没有达到我们期望的水平。

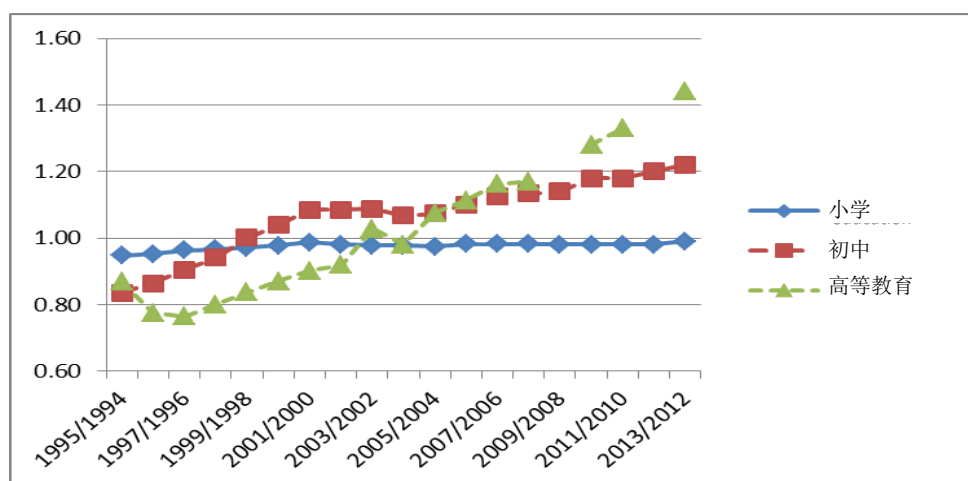
2. 性别平等方面的进展：妇女对劳动力队伍的参与程度仍然偏低

基础教育中女生入学比例从 1995 年的 95%，上升到 2012 年的 99%。初中的女生多于男生(每 100 名男生中有 122 名女生)，高等教育也是如此(每 100 名男生中有 144 名女生)。因此目标已经实现。

¹⁷ 巴勒斯坦国，教育和高等教育部（2014 年），2014-2019 年教育发展战略计划，巴勒斯坦，拉马拉。

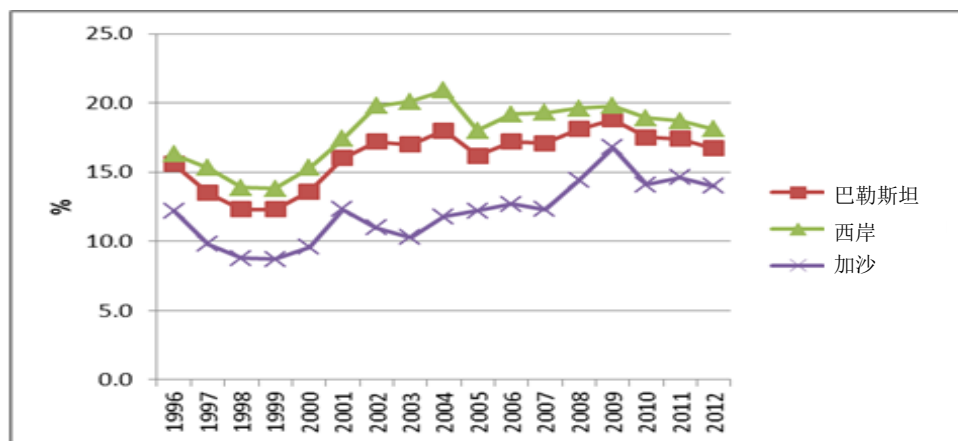
¹⁸ 来源：教育和高等教育部，数据库。

按教育水平列示的女生与男生之比



妇女参加非农业部门的有薪就业的百分比略有改善，从 1996 年的 15.6%，上升至 2012 年的 16.7%。表 6 显示了西岸和加沙地带之间的差距：西岸在非农业部门有薪就业的妇女比加沙多 29%。

按地区列示的非农业部门有薪就业的妇女比例



注：2003 年和 2004 年情况改善的原因是之前出现空前的失业率上升。男子受以色列劳动力市场排斥以及巴勒斯坦经济就业机会减少、特别是在建筑行业机会减少的影响尤甚。虽然妇女参与劳动力市场已经从 2000 年的 12.3% 上升到 2013 年底的 17.3%，但与男性劳动人口参与率(70%)相比，仍然很低。

议会和地方选举实施配额，有助于更多妇女参与政治和公共生活。在 2006 年的议会选举中，女性候选人赢得立法委员会议席的 12.9%，分别在约旦河西岸占 12%，在加沙地带占 15%。在 2004 年和 2005 年举行的地方选举中，候选人中 30% 是女性。妇女也赢得了地方议会席位的 18%。在 2012 年的地方选举中(只在西岸举行)，妇女赢得 20.6% 的席位。

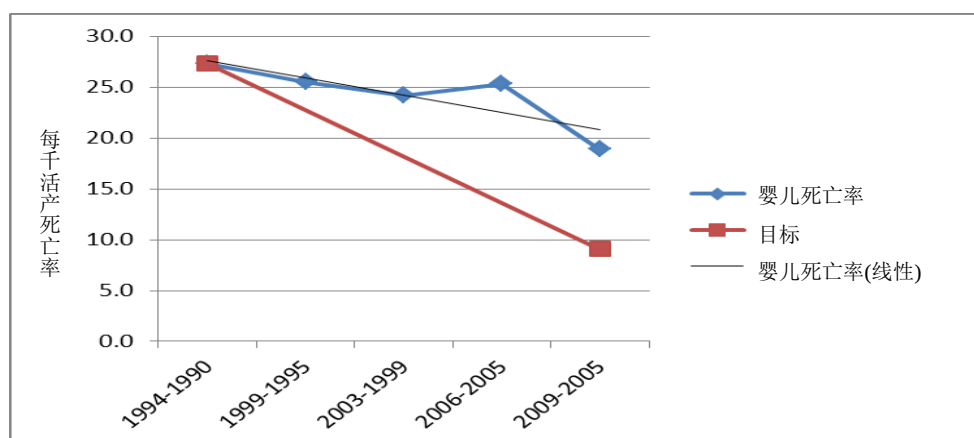
这方面的下一阶段政策的重点包括：

- 加强立法，促进性别平等，全面审查现行法律、法律文书和条例，确保其保护妇女权利；
- 解决国家和部门政策以及公共方案和预算中的两性问题，加强基于性别的问责制和监督机制；
- 协调步骤，促进妇女参与劳动力队伍，在所有生产部门平等为妇女和男子提供体面就业机会，促进妇女获得优惠贷款服务；
- 保护妇女、特别是加沙地带、东耶路撒冷、农村地区和靠近隔离墙地区的边缘化妇女免受所有形式的暴力，协助她们获得诉诸法律的机会，维护自己的权利；尤其加倍努力，保护妇女不受压迫和占领的影响，特别注重以色列监狱中的女囚犯；
- 加强对性别问题敏感的社会和公共服务，确保妇女获得此服务。

3. 降低儿童死亡率：尽管婴儿和儿童死亡率降低，但目标远未实现

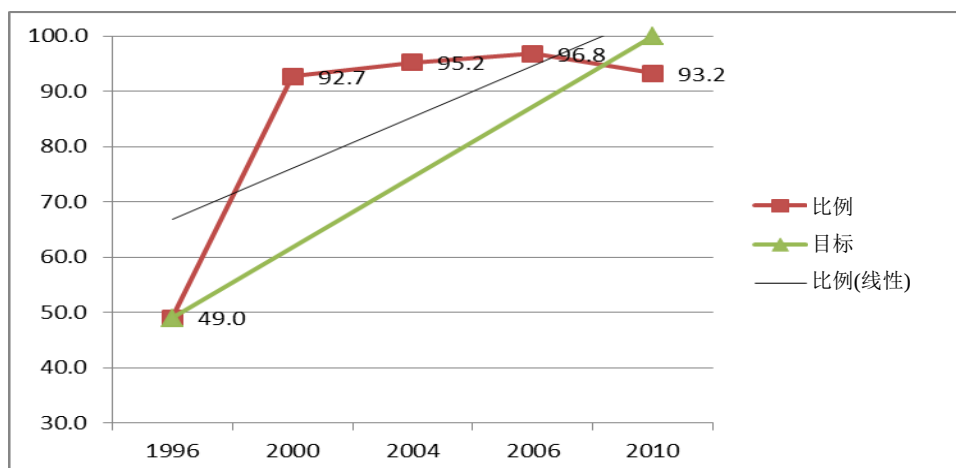
巴勒斯坦儿童和婴儿死亡率总体呈稳步下降趋势。1990年至1994年，巴勒斯坦民族权力机构成立之前，儿童死亡率为每千活产有33.2例死亡。2005年至2009年，这一数字每年下降，降至每千活产有23.4例死亡，降幅为30%。这远远低于目标4，该目标的要求是减少66%。1990-1994年期间，婴儿死亡率为每千活产有27.3例死亡，2005-2009年期间，每千活产有18.9例死亡，下降31%——但还是低于66%的目标。虽然儿童和婴儿死亡率正在下降，但仍然很高。需要进一步努力，特别注重婴儿和儿童死亡率的原因，包括产前疾病、先天性畸形和呼吸道感染。

5岁以下儿童死亡率



注射过麻疹疫苗的1岁以下儿童的百分比从1996年的49.0%，上升到2006年的96.8%，但在2010年降至93.2%。巴勒斯坦接近实现所定目标。

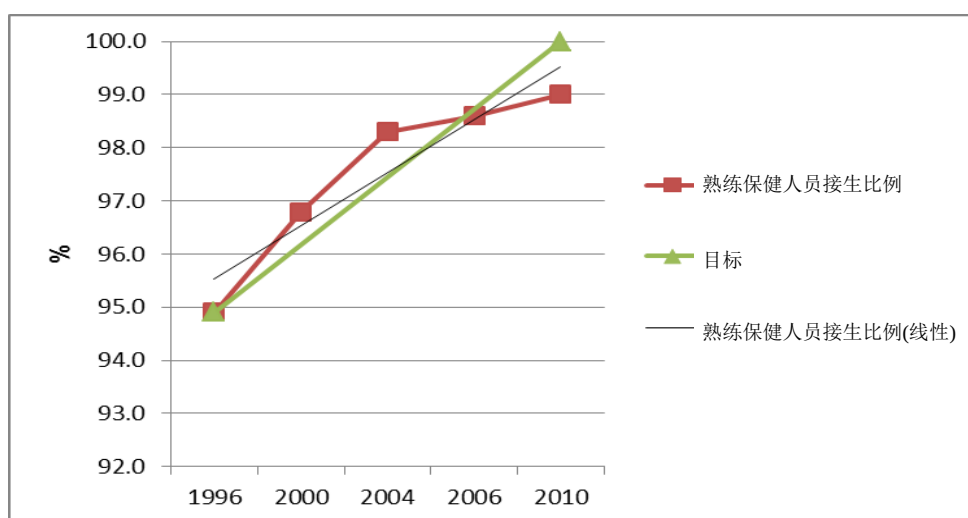
注射过麻疹疫苗的 1 岁儿童比例



关于到 2015 年普及生殖健康的目标，2010 年，95.4% 的孕妇得到四次或更多次产前检查，2010 年 98.4% 的生产是由熟练保健人员接生。获得产后护理的比率仍然偏低，为 38.4%。没有充分获得产后护理，可能加剧了产妇、婴儿和儿童死亡率。因此，必须努力改善妇女的产后保健。

2010 年，全国避孕普及率为 52.5%，使用现代计划生育方法的妇女在西岸为 55.1%，在加沙地带为 48.2%。¹⁹ 2010 年，全国未满足的计划生育需求为 15.6%，西岸为 14.7%，加沙地带为 17%。²⁰

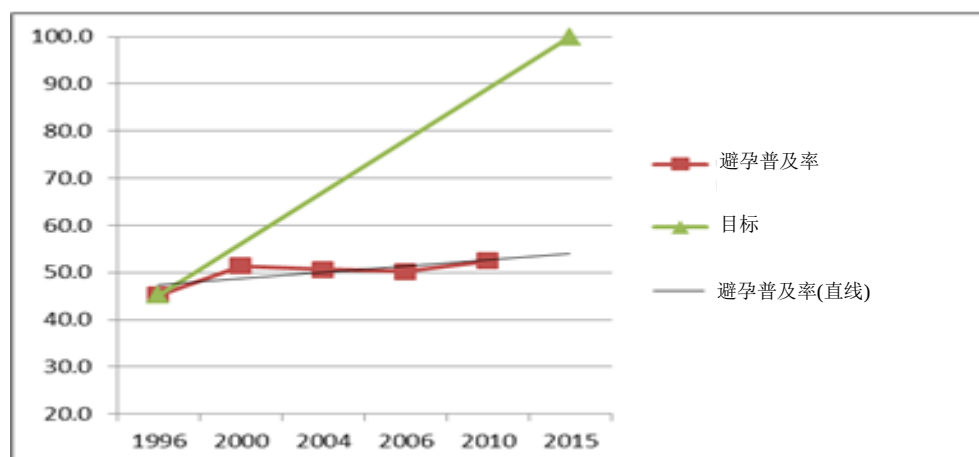
熟练保健人员接生比例



¹⁹ 巴勒斯坦中央统计局，1994-2012 年巴勒斯坦千年发展目标的指标数据，http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/MDGsPal_2013_Arabic.pdf。

²⁰ 同上。

避孕普及率



艾滋病毒/艾滋病流行率仍然很低，2011 年卫生部登记有 72 件病例。艾滋病毒测试是免费的，对病毒感染者进行监测。大多数感染性疾病在巴勒斯坦已被根除，这得益于疫苗接种运动和早期检测方案。近年来开展了防治各种肝炎的成功的免疫接种运动。

对巴勒斯坦保健工作进行分析后，国家政策把重点放在改善长期的社会保健。不过，巴勒斯坦卫生部门面临着以色列占领当局施加的显著障碍，其阻碍着所有公民公平地获得医疗保健服务。这包括永久和临时路障、吞并和扩张墙、以及对在 C 区兴建卫生诊所的限制。尽管存在这些制约因素，巴勒斯坦设法尽可能绕过以色列的限制，显著改善了初级卫生保健服务。成功的例子包括所有儿童都接受了免疫接种，兴建改建了初级保健中心。二级和三级保健服务也得到了改善。

数据显示，巴勒斯坦正处于流行病转型时期，慢性疾病在巴勒斯坦社会各界，特别是在妇女中更加流行。这个问题现在需要特别注意。心理健康问题没有得到充分的研究；有关这一问题的少数几项严肃的研究报告突出说明问题严重，其直接原因是占领、战争、以及长期不断的暴力。所有这些，即使其全面影响目前尚不清楚，也都对巴勒斯坦人的心理、社会和身体健康产生深远的负面影响。据保守估计，7%的人口有残疾，以色列占领监狱中数千名现囚犯和和前囚犯身患严重的心理、生理和社会疾病。或许，我们不应该仅仅专注妇女儿童初级卫生保健方面取得的进展。尽管这些进展是非常重要的，而且必须得到维护，但它仅是部分的成功，在整个卫生保健部门可能无法推广。不过，我们对医疗保健的成功仍然十分自豪，并将努力确保其持续下去，发扬光大。

在这方面，巴勒斯坦国将努力在未来几年落实以下政策优先事项：

- 尽可能提供最佳身心健康服务，这是一项人权；向各阶层人民普及高品质医疗保健服务，特别是穷人和各地被边缘化的人，这些地方应尤其包括边远地区、吞并墙附近地区、C区、东耶路撒冷和加沙地带；坚持人人享有卫生保健的原则；
- 更有效地防治构成卫生保健系统相当大的负担的慢性疾病，加强早期检测机制，改善预防保健服务，提高公众对健康生活方式的意识；
- 加强体制框架和保健治理，促进机构能力建设，改善卫生保健系统的监督，与利益攸关方、尤其是大学医学院和护理机构密切合作，培养能够提供优质服务的合格的工作人员，以期减少在财务和业务上对外部援助的依赖，促进自给自足，尽可能减少转诊，促进保健方案和服务中的性别平等；
- 不断改善基层和一般医疗服务，尤其是孕产妇和儿童保健、生殖、心理、社区和家庭保健。特别关注妇女的产后保健服务；
- 发展伙伴关系，改善卫生保健领域的服务提供者之间的协调和信息交流。

发展全球伙伴关系，促进发展

巴勒斯坦国已经表明其坚定致力于发展基于良好治理原则的开放的贸易和金融体系。它通过了除其他外保护人权和维护国际标准的现代立法。巴勒斯坦国正在努力实现千年发展目标，并已将其纳入国家、部门和跨部门计划。

独立主权的巴勒斯坦国的建立无疑将促进我们社会的发展，使其巩固发展成就，尤其是到国土毗连、并控制其资源之时，到耶路撒冷恢复为巴勒斯坦国的首都和心脏之时，到巴勒斯坦人与世界各国自由贸易、人员和货物自由流动、对巴勒斯坦土地和资源自由投资之时。

在这方面，作为建设国家努力的一环，巴勒斯坦一直努力加强财政援助监督机制，最大限度地减少对国际援助的依赖，并促进自给自足。不过，在可预见的未来，在巴勒斯坦仍然被占领的情况下，经济复苏继续受到金融危机余波以及对人员和货物流动限制的影响；对巴勒斯坦国的国际财政支助仍是维护迄今取得的成就的关键是在。

巴勒斯坦高度依赖国际援助，2010年，国际援助占国内生产总值的31%。不过，尽管2010年之前国际财政援助一直增加，但此后则一直下降。

在25亿美元的财政援助中，大部分、即11.5亿美元用于支持经常预算，5.9亿美元预留作紧急人道主义援助，7.5亿美元被指定用作发展投资。这种情况预计将与持续的占领和人道主义危机一并存在下去。

现有的数据表明，给予发展项目的支助不均衡：2011 年发展资金的一半以上是被指定用于安全和司法部门。与国家轻重缓急正相反，海外财政援助多用于这两个部门。需要加强与捐助者的协调和后续工作，确保援助得到有效管理，并针对国家优先事项。对安全和司法部门的注重，说明工作议程不完全符合国家优先事项，旨在向以色列提供更多的安全保证。

国际社会的首要责任是向占领国施加压力，结束其对巴勒斯坦土地的占领，解除对巴勒斯坦社会的限制，为建立一个独立的巴勒斯坦国提供必要的政治支持。国际社会也必须继续提供技术和财政支持，确保发展目标的可持续性。

在近期内，国际社会必须保护巴勒斯坦资源，使巴勒斯坦人民能够开采资源，对资源投资，促进国家的繁荣。国际社会必须加倍努力，保护巴勒斯坦人，继续发挥伙伴关系的作用，以制订和加强援助方案。保障并确保各个部门取得的脆弱成就的长久不衰，将需要海外继续提供短期的技术和资金支助。在中长期内，必须采取行动，消除障碍，以建立一个独立的民族国家，实现发展权。

发展愿望

除上述的挑战外，下一阶段的行动优先事项如下：

1. 巩固国际上承认巴勒斯坦为以色列 1967 年占领的所有巴勒斯坦土地上的非会员观察员国这一成就；振兴巴勒斯坦的斗争，其目前主要目标是结束占领，执行联合国各项相关决议，在 1967 年被占领的巴勒斯坦所有土地上建立一个独立主权国家。我们相信这不仅仅是一个政治问题；正相反，我们将其看作是根据国际法承担的道义和权利义务，是维护人民发展权和自决权等基本人权的义务。需要进一步协调一致的外交努力，为巴勒斯坦加入各个国际组织铺平道路，以便在每一个论坛解决巴勒斯坦问题，并为维护国家重点发展成就而争取支持。

2. 通过发展、而非依赖援助来解决贫困和失业问题。目标应该是加强个人和家庭的创收潜力，确保发展举措的可持续性。在可预见的未来，创造就业机会和发展项目，特别是小规模项目，可能是处理贫困问题和加强粮食安全的最合适的方法。贫困必须作为一个多层面的现象与健康、教育、服务和就业一道加以处理。如国际和区域发展文献所强调，不涉及根源问题，发展就不能有效或可持续地消除贫困问题，这些根源包括与巴勒斯坦被占领直接相关的问题，以及与宏观经济政策的国家和国际层面相关的问题。

3. 满足社会具体阶层的需求，特别是青年和妇女的需求，增进他们的能力，将其置于发展项目的最前列。年轻人占人口的约 30%，但其在公共生活的参与却受一些政治、经济、文化和社会因素的限制。年轻人受经济下滑的冲击尤为严重，15 岁至 29 岁青年的大约三分之一处于失业状态。巴勒斯坦国鼓励年轻人积极参与社会，并正在努力结束他们在社会上的疏离状态。正在努力减少青年外迁，尤其是生活在边远地区和东耶路撒冷的青年。巴勒斯坦对妇女也采用同样办法，这

些妇女面临尤其严重的障碍，难以在发展中发挥更积极的作用。此外，占领和对占领的抵抗使暴力文化蔓延。由此产生的家庭和社会崩溃危及了社会团结，加剧了敌视女性、敌视女性作用和权利的文化。

巴勒斯坦国在提交有关国家发展情况的本报告时，期望充分在各个层面和各个行业实现合法的发展权。巴勒斯坦国希望国际社会捍卫那些确保巴勒斯坦作为一个渴望在世界舞台上发挥积极作用的有生存能力的国家的权利的国际决议，加强巴勒斯坦国的发展潜力，维护其发展成就。巴勒斯坦希望借助联合国宣布 2014 年为国际声援巴勒斯坦人民年一事。所有这些愿望都有赖于国际社会维护和维持巴勒斯坦发展成就的努力。

坚持正义，让巴勒斯坦人行使合法的国家、经济和社会权利，实现保障这些权利的公正和全面的和平，将促进阿拉伯区域、更广泛的地中海地区乃至全世界的和平、安全与稳定。

相反，如不根据国际法和在巴勒斯坦的正义抓住争取和平的机会，就意味着浪费了加强全球和平与正义文化的机遇。
