



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
5 January 2018  
Chinese  
Original: English

## 妇女地位委员会

## 第六十二届会议

2018 年 3 月 12 日至 23 日

临时议程\* 项目 3(c)

第四次妇女问题世界会议以及题为“2000 年  
妇女：二十一世纪性别平等、发展与和平”  
的大会第二十三届特别会议的后续行动：  
性别主流化、状况和方案事项

## 巴勒斯坦妇女状况和向巴勒斯坦妇女提供援助情况

## 秘书长的报告\*\*

## 摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2017/10 号决议提交，重点介绍 2016 年 10 月 1 日至 2017 年 9 月 30 日期间巴勒斯坦妇女的状况，并概述了联合国系统各实体在教育和培训、保健、增强经济权能和生计、法治和暴力侵害妇女行为、权力与决策以及体制发展方面提供的援助。报告最后提出了一些建议，供妇女地位委员会审议。

\* E/CN.6/2018/1。

\*\* 本报告迟交，原因是完成所有相关单位之间的协商。



## 一. 导言

1. 经济及社会理事会在其关于巴勒斯坦妇女状况和向巴勒斯坦妇女提供援助的第 2017/10 号决议中表示深为关切巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦妇女因以色列持续占领及其种种表现形式所造成的严重影响而处境严峻。理事会请秘书长继续审查这方面状况,采用一切可用手段,包括秘书长关于巴勒斯坦妇女状况和向巴勒斯坦妇女提供援助情况的前一份报告(E/CN.6/2017/6)所述手段,向巴勒斯坦妇女提供援助,并向妇女地位委员会第六十二届会议提交关于该决议执行进展情况的报告。本报告所述期间为 2016 年 10 月 1 日至 2017 年 9 月 30 日,报告根据巴勒斯坦被占领土内联合国各实体提供的资料,审视了巴勒斯坦妇女的状况。

2. 除另有说明外,本报告是根据联合国系统内向巴勒斯坦妇女提供援助的各个实体所提供的资料编写的。报告包含了以下联合国实体提供的材料:联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、秘书处人道主义事务协调厅、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国开发计划署(开发署)及其援助巴勒斯坦人民方案、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国人口基金(人口基金)、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(近东救济工程处)、中东和平进程特别协调员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、世界粮食计划署(粮食署)和世界卫生组织(世卫组织)。本报告还包含了西亚经济社会委员会(西亚经社会)提供的资料。本报告借鉴了以往关于这一议题的各项报告,并补充了其他关于巴勒斯坦人民生活和社会经济状况的报告(见 A/72/87-E/2016/67、A/72/368-S/2017/741、A/72/90-E/2017/71 和 A/72/13)。

## 二. 巴勒斯坦妇女的状况

3. 本节着重介绍报告所述期间的政治事态发展。下述动荡不定的政治、社会经济和人道主义状况对所有巴勒斯坦人都产生了深刻的影响。分析和了解这一局势中涉及性别方面的特定问题对于有效响应安全、发展和人道主义的需求极为重要。如下文第三节所详述的那样,这场危机对于妇女、青年妇女和女童的日常生活和未来产生的影响十分巨大,而且由于法律和实践中的普遍歧视而更为严重。

4. 本报告所述期间,国际社会继续努力,维护两国解决方案的可能性,并为以色列人和巴勒斯坦人之间就最终地位问题进行谈判促成有利的环境。2016 年 12 月 23 日,安全理事会通过了第 2334(2016)号决议。安理会在该决议中重申,以色列在 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷建立定居点没有任何法律效力,该行为公然违反国际法,依然严重阻碍实现两国解决方案。安理会再次对持续建造和扩大定居点,对针对平民的暴力行为、包括恐怖行为以及挑衅和破坏行为表示关切。安理会还强调不会承认对 1967 年 6 月 4 日界线的任何改变,包括涉及耶路撒冷的改变,但各方通过谈判商定的改变除外。

5. 2017年1月15日，在一次由法国主办的会议上，来自70个国家的与会者重申坚持确认通过谈判达成两国解决方案是实现公正持久全面地解决冲突和持久和平的唯一途径(见 [S/2017/50](#))。与会者表示愿意协助安排，以确保经谈判达成的和平协议具有可持续性。在本报告所述期间，如秘书长关于和平解决巴勒斯坦问题的报告([A/72/368-S/2017/741](#))所详述的，俄罗斯联邦、参与2002年《阿拉伯和平倡议》的阿拉伯领导人以及美利坚合众国为重启谈判并推动和平作出了努力。2017年首次特使级中东问题四方会谈于7月13日在耶路撒冷举行，讨论推动中东和平以及加沙日益恶化的人道主义局势。各方达成了有限的协议和谅解，涵盖电力、供水、通讯和邮政服务各方面。

6. 本报告所述期间，定居点活动出现增加的趋势，而对巴勒斯坦人拥有的建筑实行拆除的行动所占比率仍然很高。在以色列高等法院发布命令要求撤离和拆除非法的 Amona 前沿定居点之后，以色列议会于2017年2月6日通过了“正常化法案”，实际上授权侵占西岸巴勒斯坦人的私有土地。<sup>1</sup> 尽管以色列总检察长提出反对意见，指出该法律违宪而且违反了国际法，但它却依然获得了通过(见 [A/72/87-E/2017/67](#)，第7段)。2017年初以来已在C区和东耶路撒冷推出了12 000个以上住房单元的计划，得到了核准或进行了招标，比2016年全年增加一倍以上。其中的一项计划是在西岸中心地带建立一个新的定居点，这将进一步阻碍在今后的任何和平协议中建立一个有毗连领土的巴勒斯坦国。若干份针对该法律的复议申请正在以色列高级法院审议，因此在法院就其合法性作出裁决之前该法暂停执行。

7. 本报告所述期间，在包括东耶路撒冷在内的西岸还经常发生以色列安全部队和巴勒斯坦示威者之间的冲突。4月和5月期间，为支持在以色列被羁押的巴勒斯坦人的绝食，抗议升级，而7月，耶路撒冷老城阿克萨清真寺内部及周围发生的事件导致东耶路撒冷和巴勒斯坦被占领土其他地方长达几周的普遍骚动。7月14日，两名以色列警察在阿克萨清真寺一个入口处遇袭身亡之后，巴勒斯坦人和穆斯林宗教当局拒绝以色列对袭击所采取的措施，此后圣地和东耶路撒冷周围的紧张气氛急剧升级；巴勒斯坦朝拜者拒绝进入清真寺大院。7月21日星期五祷告后示威者与警察之间的冲突导致三名巴勒斯坦人被杀。当晚稍后，一名巴勒斯坦人进入 Halamish 以色列定居点的一所房屋刺死一个以色列人家庭的三名成员，他本人然后遭到枪击并被羁押。在骚乱最严重的时刻，巴勒斯坦国总统马哈茂德·阿巴斯宣布停止与以色列当局的所有接触，包括停止安保协调。在区域和国际上作出调解努力后，以色列取消了在阿克萨清真寺设置的所有安全措施和设备，到7月28日，东耶路撒冷的穆斯林宗教领袖呼吁信徒再到寺院内祈祷，从而缓和了紧张局势。此后，以色列和巴勒斯坦之间的接触和安全协调恢复。

<sup>1</sup> 1993年签署《奥斯陆协定》和1995年签署以色列同巴勒斯坦解放组织之间的临时协议后，西岸分成了三个区，即A区、B区和C区。以色列在A区和B区向巴勒斯坦权力机构进行了广泛的责任下放。C区则仍由以色列全面管辖。

8. 本报告所述期间，巴勒斯坦内部持续的政治歧见继续扩大了西岸和加沙两地区巴勒斯坦人之间的鸿沟，阻碍了经谈判解决以色列-巴勒斯坦冲突的努力，恶化了居住在加沙和西岸的巴勒斯坦人本已严峻的人道主义状况。这一政治分歧的一个表现是，加沙的巴勒斯坦人无法参加市政选举。2017 年 5 月 13 日举行的选举仅限于西岸(不包括东耶路撒冷)。在加沙，哈马斯于 2017 年 3 月选举成立新的领导层并组建一个“行政委员会”来管理加沙的政府事务，此后巴勒斯坦权力机构(巴权力机构)采取了若干措施，停止对加沙实际主管当局的资助。这包括在薪金和津贴、对过去囚犯的补贴以及供电方面进行削减，同时强迫加沙地带的巴勒斯坦权力机构雇员提前退休。而哈马斯方面则逮捕了法塔赫成员，禁止法塔赫的公开政治活动，并阻止法塔赫高级官员离开加沙。哈马斯还任命了当地司法人员，而且不按巴勒斯坦法律的规定、未经巴勒斯坦国总统阿巴斯的批准处决了 6 名据称与以色列勾结者。巴勒斯坦权力机构始终如一地向哈马斯提出了解决当前僵局的 3 项要求：解散行政委员会；允许由拉米·哈姆达拉总理领导的全国共识政府在加沙开展工作；举行大选。2017 年 9 月 17 日，经埃及调解，哈马斯接受了这些要求，从而为巴勒斯坦人带来结束分裂的希望。

9. 本报告所述期间，若干因素致使加沙的人道主义局势恶化，包括 2014 年 7 月至 8 月敌对行动的持续影响、巴勒斯坦的内部分裂，以及影响加沙 200 万人的长期电力危机。2014 年敌对行动造成的影响仍然制约着当前的政治、社会和人道主义环境，3 年之后，约 25 500 人仍陷于境内流离失所境地。2017 年 4 月中旬，由于巴勒斯坦权力机构和哈马斯未能解决支付燃料税问题的纠纷，向加沙提供三分之一所需电力的加沙唯一的发电厂被迫关闭。5 月，巴勒斯坦权力机构通知以色列电力公司它将不再全额支付经由以色列向加沙供应的电力，此后供电更减少了 30%。据此，加沙由 4 月前每天 8 至 12 小时的供电时间减少为每天仅有 4 至 6 小时的供电，这对于提供基本的保健、水和环境卫生服务产生了尤其严重的影响。<sup>2</sup> 缺电也严重影响了污水处理。未经处理的污水倒入海洋污染了海岸线，这是一场正在演展的环境灾难。由于在巴勒斯坦社会中妇女和女孩承担着大部分家庭责任，她们受到目前供电危机的冲击就特别的严重。

### 三. 对巴勒斯坦妇女的援助

10. 本节进一步概述了巴勒斯坦妇女状况中性别方面的问题，并详细说明了联合国在应对复杂的人道主义挑战的同时提供援助的努力。本节以最新的资料说明了联合国系统与巴勒斯坦国政府、各捐助方和民间社会合作提供援助，以解决妇女和女童在以下几个方面的具体需求和优先事项：教育和培训、健康、增强经济权能和生计、法治和暴力侵害妇女行为、权力与决策，以及体制发展。动荡不定的

<sup>2</sup> 人道主义事务协调厅：“2017 年加沙危机：紧急筹资呼吁”(2017 年 7 月)，可查阅：<https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/2017-gaza-crisis-urgent-funding-appeal>。

氛围及受制约的供资环境继续对提供援助造成业务挑战并影响到进展的可持续性。

11. 联合国当前向巴勒斯坦人民提供支助的优先事项已在一系列重要文件中作出概述，包括与 2017-2022 年巴勒斯坦国家政策议程一致的 2018-2022 年联合国巴勒斯坦国发展援助框架、国家跨部门性别问题战略(2017-2022 年)，以及概述人道主义需求和应对的 2017 年人道主义应急计划。此外，人道主义援助界发出了紧急呼吁，以解决不断恶化的加沙人道主义局势。

## A. 教育与培训

12. 在整个巴勒斯坦被占领土，青年妇女与青年男子之间以及男童与女童之间在获得教育方面继续面临与具体性别有关的不同困难。青年妇女和女童没有安全的公共空间，上学没有安全的路途，而青年男子和男童遭遇和卷入与安全部队的冲突或示威的风险及家庭和社区内的社会和文化规范，均继续产生消极影响，有时更剥夺了青年和儿童安全和便利地获得教育的机会。青年妇女和女童往往很少有如同向青年男子和男童提供或优先提供的那种教育机会。青年妇女和女童由于没有安全的公共空间，并由于社会文化的规范，往往不得不留在家中。

13. 严重侵犯儿童权利的事件依然发生，其程度令人震惊。据儿基会报告，2016 年 10 月至 2017 年 9 月，记录了 4 107 起事件，涉及 39 762 名儿童。其中包括 19 名巴勒斯坦儿童被杀(3 名女童和 16 名男童)，570 名儿童受伤(32 名巴勒斯坦女童和 530 名巴勒斯坦男童，1 名以色列女童和 7 名以色列男童)。此外，还记录了 283 起涉及到接受教育机会的事件。根据以色列监狱管理局最近收到的关于军事拘留设施中在押儿童的数据，2017 年 6 月底共有 318 名儿童(包括 10 名女童)受到拘留。在整个西岸和东耶路撒冷，儿童继续因涉及安全的违法行为、并以行政拘留的方式遭受羁押(见 [A/72/361-S/2017/821](#))。

14. 联合国各实体继续实施一系列举措，增加妇女、女青年和女童接受教育和培训的机会并改善学习环境。2016/17 学年，近东救济工程处在包括东耶路撒冷的西岸开办 96 所学校，在加沙开办 267 所学校，为 310 000 名学生服务，其中一半(49.9%)为女生。除基础教育外，近东救济工程处还继续提供技术和职业教育培训。本报告所述期间，加沙有 578 名女童(占学生总数的 33.6%)、西岸有 587 名女童(占学生总数的 58%)参加了上述培训。教科文组织在工程处建于西岸和加沙的十个社区图书馆为 3 646 名女学生提供培训以提高其管理、语言、生活和研究技能。在上述社区图书馆中的 4 个开展了“接受高等教育权宣传运动”以争取女性入读高等教育机构的权利。

15. 近东救济工程处也通过其教育和社区精神健康方案，为教师和学校辅导员以及学生及学生家庭提供了支持，以提供咨询并解决基于性别的歧视和辍学的根本原因。为解决青少年和青年使用安全公共空间的机会受限问题，儿基会通过企业和公民参与方案向处境脆弱的青少年提供了有关核心生活技能的能力建设培训。年轻人运用了在青年领导的举措中获得的技能，得以谈论自己关切的问题，并以

积极变革的推动者身份在社区内发挥了积极作用。联合国人类住区规划署(人居署)和妇女署还开始实施一项联合方案,通过数字技术支持妇女和青年在冲突后恢复中发挥领导作用,在加沙建立安全、便利和促进性别平等的公共空间。

16. 在西岸,儿基会及合作伙伴继续在存在以色列军队和定居者的地点为学童提供保护,以此解决公共空间安全这一重大需求。该方案惠及大约 8 000 名儿童(43.75%为女生)和 400 名教师(75%为女性)。开发署通过其援助巴勒斯坦人民方案,继续在偏远地区提供流动科学和计算机实验室,为西岸 C 区的女童提供教育帮助,惠及 400 名女童。共有 220 名女童因太阳能系统的安装受益,该系统为学校产生清洁能源,并缓解学校的部分运作费用。

## B. 卫生

17. 妇女和女童享有健康权及获得无歧视保健服务的权利,而这项服务不仅应当是便利和廉价的,还应当是优质的。整个巴勒斯坦被占领土在提供和利用保健服务方面依然存在重大挑战,使许多巴勒斯坦人的这项权利受到剥夺。巴勒斯坦妇女在获得适当保健服务方面面临严重而独特的障碍。当妇女必须前往远离家乡的设施时,获得护理往往会导致难以承担的财政负担,包括旅费、直接护理费用、连带的托儿费用,以及失去收入。

18. 由于与日俱增的需求、经常的停电、设施关闭造成的财政和医疗资源缺乏,及巴勒斯坦内部的政治分歧,使加沙公共卫生系统依然捉襟见肘。约占加沙地带居民 70%的巴勒斯坦难民越来越支付不起卫生部设施的费用,更不用说私人诊所的费用了。当地居民高度依赖近东救济工程处的初级保健服务。由于卫生部提供的医疗保健服务减少,以及卫生部中央药房长期缺乏药品和医疗用品,对近东救济工程处保健服务的需求也有所增加。

19. 据卫生部的统计,巴勒斯坦被占领土孕产妇死亡率依然为每 100 000 例活产中有 25 例(西岸为 20 例、加沙 31 例)。<sup>3</sup> 然而,要压低孕产妇死亡率并防止可避免的死亡,还是存在一些挑战,如:妇女和儿童获得基本保健服务的机会有限;难以及早发现儿童成长迟缓和残疾症状;医院人满为患,致使护理质量低下;设备和用品不足;产妇生育后过早出院。

20. 人口流动困难、旅行受限或旅行申请遭拒也影响到巴勒斯坦人寻找、负担和获得所需保健的能力。本报告所述期间,向以色列当局申请离开巴勒斯坦被占领土的西岸病人中获得许可的比率保持相对稳定,依然为 80%。<sup>4</sup> 然而,对于因健康护理原因而离开加沙的申请应允比率总体上大幅下降。2017 年 9 月,应允率为 55%。<sup>5</sup> 本报告所述期间,有 12 698 名女病人提交了经由埃雷兹检查站离开加沙

<sup>3</sup> 巴勒斯坦国卫生部,“2014-2016 年国家卫生战略”。

<sup>4</sup> 本报告所述期间,世卫组织对申请到加沙和西岸以外的东耶路撒冷及其他地区的医疗设施看病的病人按性别分列的许可证数据进行研究,以此监督和分析妇女获得保健服务的机会。

<sup>5</sup> 世卫组织,“加沙转医病人获得医疗服务的情况”,月度报告,2017 年 9 月。

地带的旅行申请，目的是到西岸和东耶路撒冷的其他巴勒斯坦医疗设施和医院接受专门的治疗，及少数情况下到以色列医院接受治疗。这些申请中，6 986 项(55%)获得批准，而 286 项(2%)被拒，5 426 项(43%)获得的答复晚于病人与医院约定的时间。女病人的申请比男病人的申请获得批准的可能性大：2017 年 1 月至 2017 年 8 月，女性的申请获准率为 57.2%，相比之下男性的获准率为 49.7%。2017 年，至少有 164 名女患者被要求接受以色列的安全审讯，作为审查其申请的一个先决条件。

21. 尽管根据 2007 年 6 月 26 日的总统决定，所有加沙地带的居民都可免付保健服务费，但需要转送到加沙地带以外求医的病人自 2017 年 5 月中旬以来都遭到程序延误的影响，拉马拉有关当局为加沙发放财务承付证件的流程变慢，转诊数量减少。2017 年 8 月，向加沙病人发放了 1 297 项转诊文书。这与 2017 年第一季度每月平均数(2 149)相比减少了 40%，与 2016 年对应月份相比减少了 34%。

22. 对此，联合国继续努力改善医疗保健服务。近东救济工程处仍是巴勒斯坦难民初级保健服务的主要提供方，在加沙运营 22 个保健中心，在西岸运营 42 个保健中心。2016 年 10 月至 2017 年 7 月之间，在加沙为巴勒斯坦难民提供了 1 893 030 次医疗咨询，其中 60%是为女性病人提供的。在包括东耶路撒冷的西岸，提供了 503 545 次医疗咨询，其中 61%是为女性提供的。近东救济工程处还通过其紧急流动诊所向居住在 C 区不同地点的约 26 050 名女性提供了医疗服务。

23. 妇幼保健仍然是援助的一个基本部分。近东救济工程处在加沙救助了 36 750 名新登记的孕妇，为 245 436 名妇女提供了产前护理，为 32 558 名妇女提供了产后护理。98%的孕妇在怀孕期间至少 4 次前往近东救济工程处保健中心。为了降低新生儿死亡率并采用安全和循证做法以拯救分娩时的生命，世卫组织支持在加沙采用早期新生儿基本护理计划，使巴勒斯坦被占领土成为东部地中海区域第一个落实一揽子计划的地方。约 34 100 名妇女和新生儿接受了卫生部医院的这类服务。此外，巴勒斯坦国家公共卫生研究所在世卫组织的支持下，实施了一项妇幼保健电子登记计划，这是量身定制的互动性核对清单，便利了数据的收集和使用，以指导循证干预措施来提高服务质量。西岸的 5 个地区有 77 个初级保健诊所实施了电子登记。为了解决在西岸 C 区获得优质新生儿护理服务难的问题，儿童基金会向卫生部提供了 3 个流动诊所，为 10 000 名儿童及其护理者服务。每周向这些人群提供一整套必要的基本保健服务，包括提供急性疾病的医疗及妇幼保健护理服务。妇女署为伯利恒和希布伦两省附近 23 个地区的 1 108 名妇女提供了关于性健康和生殖健康及性暴力和性别暴力问题的培训。

24. 开发署通过其援助巴勒斯坦人民方案，继续在东耶路撒冷向缺乏正式医疗保险的以女性为主的家庭提供保健服务。通过该方案，5 065 名女病人在东耶路撒冷 3 家巴勒斯坦医院获得服务。妇女署向社区组织及妇女组织提供帮助，以加强它们对人道主义援助的参与。在 C 区，包括残疾妇女在内，约有 30 名妇女获

得咨询、法律和心理服务。在加沙，约 50 名残疾妇女接受了培训，目的是加强她们在身心上对紧急情况的准备。

### C. 增强经济权能和生计

25. 妇女，包括年轻妇女，继续面临着与增强经济权能和不安全有关的严重挑战。在加沙，上文所述的电力危机及其影响严重打乱了日常生活，且尤其严重地影响了妇女和女童，而她们在巴勒斯坦社会承担了大多数的家庭责任。沉重的照料负担加上用水用电的困难，削弱了妇女从事创收活动或为自己匀出时间的能力。

26. 自上次报告发布以来，巴勒斯坦家庭的粮食不安全比率没有改善。粮农组织称，粮食不安全影响的巴勒斯坦家庭的比例在加沙为 46%，西岸为 17%。西岸女户主家庭粮食无保障比例比男户主家庭高出 10 个百分点，在加沙的这一比例高出 3 个百分点。在按性别分列时，粮食不安全的普遍性状况应当与关于家庭得到的援助方面所存在的信息结合在一起考虑。女性为户主的家庭收到的援助总额其平均价值比男性户主家庭收到的援助高出 30%。

27. 巴勒斯坦妇女参与劳力市场的比率为 19.1%，依然是该地区最低的。<sup>6</sup> 虽然女性对劳动力市场的参与在过去几年有所增加，但妇女的失业率仍高于男子。在 2017 年第二季度，加沙妇女的失业率上升到令人震惊的 71.5%，在西岸为 36.2%。<sup>7</sup> 男女工资仍有差距，巴勒斯坦妇女日均工资为 83 以色列新谢克尔，男子则为 114 新谢克尔。<sup>8</sup> 20 至 24 岁的青年失业率持续上升，2017 年第二季度达到 46.3%，其中男青年的失业率为 38.3%、女青年的失业率为 72.7%。<sup>9</sup> 虽然巴勒斯坦女性求职者的教育水平与男性相比以及与其他发展中国家的女性相比一般较高，但如以前所报告的，这些资质并未转化为更高的就业比例。在这一背景下，联合国各实体在拟订方案时继续优先关注那些促进增强妇女经济权能、改善粮食安全和生计的各项举措。

28. 妇女署、粮农组织和国际贸易中心支持“一站店”在拉马拉作为综合服务中心运作，以使巴勒斯坦妇女经营的微型、小型和中型企业(中小微企业)能获得更多的经济机会。一站店向女企业家和新开企业提供一系列服务，包括涉及到企业发展、能力发展、贸易便利化、融资或财务及生产支助的服务。粮农组织继续提供培训和辅导，加强其在西岸北部和南部两个零售商店的能力，这两个店销售由 15 个以上妇女合作社及 2 个妇女协会生产的农产品，这些合作社和协会共有将近 700 名成员。此外，粮农组织直接帮助 20 个妇女合作社成功登记了其产品的商标，15 个妇女合作社接受了关于营销的专门培训。妇女署向西岸和加沙 43 个妇女领导的中小微型企业提供了技术援助，并向 34 个妇女领导的中小微型企业提供财

<sup>6</sup> 巴勒斯坦中央统计局，“2017 年国际妇女节”，2017 年 3 月 7 日新闻稿。

<sup>7</sup> 巴勒斯坦中央统计局，“第二季度(2017 年 4-6 月)劳动力调查结果”，2017 年 8 月 7 日新闻稿。

<sup>8</sup> 巴勒斯坦中央统计局，“2017 年国际妇女节”。

<sup>9</sup> 巴勒斯坦中央统计局，“第二季度(2017 年 4-6 月)劳动力调查结果”。

务援助。在支助的 43 个中小微企业中，有 35 个报告自 2015 年以来方案开始以来销售量有所增加，平均增加了 42.8%。

29. 开发署通过其援助巴勒斯坦人民方案，支持在巴勒斯坦被占领土设立了 174 个妇女领导的中小微型企业。此外，通过工作安排活动使 640 名妇女就业，225 名妇女获得了能力建设一揽子服务，以支持其经济努力，同时帮助了 35 名妇女进入涉及食品加工、纺织品和轻工业的外部市场。据开发署评估，超过 85% 的受访妇女宣称，能力发展措施提高了她们的能力及其项目的成功机会。大约 80% 的妇女报告说其在家庭内的谈判权能加强了，在社区中的关系改进了。此外，妇女报告说在流动性、进入市场和销售产品的能力各方面都有好转。

30. 近东救济工程处的小额金融部向妇女发放了 1693 笔贷款，价值为 1 883 180 美元(占所有贷款总数的 44%)，其中妇女家庭信贷是最常见的贷款类型。多数贷款用于生计活动，支持这些妇女及其家庭的应对能力。小额金融方案通过设置低于正规银行系统的要求和定期更新其产品组合，力图克服融资障碍。

31. 近东救济工程处创造就业方案雇用了 16 323 名难民(其中 24.4% 为女性)。该方案提供的大部分就业机会无需有技能劳工；但由于社会和文化障碍，该方案仍然难以为无技能妇女找到文化上可以接受的工作。通过社区外联方案，其中包括培训和就业安置，近东救济工程处的性别平等倡议旨在为青年妇女增加机会。在本报告所述期间，青年妇女领袖方案的 817 名年轻女性毕业生<sup>10</sup> 获得了职业技能培训，235 人参加了私营部门和民间社会组织为期 3 个月的工作安排。约有 25% 的毕业生在完成培训和工作安排后能够获得就业。

32. 联合国各实体继续向处于弱势地位的妇女提供社会安全网。为了支持妇女从可持续农业获得生计，增强其应对能力，粮农组织建造雨水收集池帮助了西岸 16 名女性农民，修复为牲畜所用的社区蓄水池帮助了 12 名女性牧民，并支持了 5 名女性农民恢复土地。开发署向 22 个等待在东耶路撒冷家庭团聚的女户主家庭提供了经济援助。这些援助使家庭成员，特别是妇女，在等待团聚的同时获得创收技能。近东救济工程处继续执行一项社会安全网方案，惠及加沙 2 558 个女户主家庭(占方案所涉家庭总数的 34%)以及西岸 2 558 个女户主家庭(占家庭总数的 34%)。

33. 粮食署通过普遍发放粮食和代金券，增加了 490 000 名受益人(其中 242 500 名受益人为女性)的粮食消费和饮食多样性。为了提高人们对健康和适当的营养惯例的认识，粮食署举办了 24 次营养方面的授课，培训惠及 2 953 名粮食无保障的女性和 991 名粮食无保障的男性，他们是粮食署在加沙的粮食券方案的受益人。粮食署的粮食券使受益人得以掌管家庭的需求，因为他们可自由选购粮食商品。根据粮食署的监测，对使用粮食券及要兑换的粮食种类的决定 92% 是由妇女作出的，相比之下 4% 的决定仅由男子作出、4% 的决定系联合作出。

<sup>10</sup> 青年妇女领袖方案参与者完成了大学学位。

34. 劳工组织继续与劳工部及教育和高等教育部合作推动创业教育，同时将性别平等观念纳入主流并增强女青年和妇女的权能。劳工组织支持合作社的方式是向妇女商业团体提供培训，培训中特别关注接纳妇女进入现有合作社，及创建新的纯女性合作社和合作社管理层。在加沙，劳工组织支持现有合作社的能力建设和业务计划，其中包括加沙储蓄和信贷合作社，该合作社由 1 470 名女性成员组成，旨在通过提供金融资本来增强妇女的权能。粮农组织为农业部、国家经济及卫生部的 60 名女雇员提供了有关牲畜健康和粮食安全的培训，以加强政府实施动植物卫生检疫措施的能力。在粮农组织的支助下，4 名妇女还入读了一个新的关于生物技术和农村发展的硕士课程。

#### D. 法治和暴力侵害妇女行为

35. 结构性的不平等、贫穷和歧视严重影响妇女和女童诉诸司法和安全措施的机会。尽管存在谴责暴力侵害妇女的法律，但巴勒斯坦当局的有限管辖权限制了在某些地区的执法。巴勒斯坦妇女遭受严重的性别暴力，遭受直接和间接的政治和社会暴力，难以获得水电、住房、土地和财产、就业机会、高等教育、医疗保健(包括产前和新生儿保健)。<sup>11</sup> 加沙民众的心理压力已经很大，现更因冲突而大幅恶化，因此将继续需要为之提供特别帮助，特别是儿童、少女和妇女。

36. 由于巴勒斯坦当局无法接触到当地的居民，在 C 区和东耶路撒冷履行防止暴力侵害妇女的义务的工作受到严重的限制。加沙事实上的管辖当局和巴勒斯坦权力机构之间的政治分歧也阻碍了法律的执行。巴勒斯坦妇女在诉诸司法方面继续面临特定的困难，包括基于性别实行歧视的法律，尤其是在遗产继承、子女监护和其他人身地位问题上；也包括妇女对其人权和相关程序的了解有限；经济上的依赖性；以及社会压力和污名化。

37. 一切形式的基于性别的暴力，包括性暴力、亲密伴侣间的暴力和强迫婚姻，仍然是重大的保护和健康方面问题。在加沙，贫穷和缺乏经济机会的因素助长了对妇女的暴力行为。<sup>12</sup> 暴力侵害妇女行为普遍不受惩罚，这意味着施暴者很少因其行为面临法律、刑事或社会的处罚。此外，婚内对妇女的暴力行为在民法和显著的加沙家庭法中并不被视为一种罪行，而通行的社会规范将维系婚姻凌驾于受害者的权利之上。调查结果表明对于“名誉”存在高度重视，47%的男子及 38%的妇女认为妇女和女童理应在据信损害了“名誉”时遭受家庭的惩罚。35%的男子和 22%的妇女还表示，“名誉”杀人不应受到法律处罚。<sup>13</sup> 此外，接受调查的

<sup>11</sup> 人口基金和文化 and 思想自由协会，《逆境中的保护：以色列最近在加沙地带的军事行动期间境内流离失所女童和妇女的处境和权利》，2014 年 10 月。

<sup>12</sup> 妇女署研究论文：“Navigating through shattered paths: NGO service providers and women survivors of gender-based violence – an assessment of GBV services in Gaza”，2017 年 9 月。

<sup>13</sup> Shereen El Feki, Gary Barker and Brian Heilman, eds., *Understanding Masculinities: Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES) – Middle East and North Africa (Egypt, Lebanon, Morocco and Palestine)* (Cairo and Washington, D.C., UN-Women and Promundo, 2017)。

男子中三分之一和妇女中的四分之一认为，某些针对妇女的暴力行为可能有其正当性，而大多数男子和妇女认为妇女应当容忍这类暴力行为。一定程度上出于这种观念，由于缺乏保密而富有同情心的服务，而且惧怕背负污名和遭到报复，仅有 0.7% 的幸存者寻求帮助。<sup>14</sup> 需要努力消除此种社会态度上的观念，同时必须努力加强法治、法律保护和妇女诉诸法律的机会。

38. 开发署和妇女署联合法治方案加强司法和安全机构将性别观念纳入各种机构和服务主流的能力，以此支持政府加强法律框架。2017 年在拉马拉为遭受暴力侵害的妇女开办了一个一站式中心。2017 年 2 月启动了“民警性别战略”，这是在阿拉伯国家地区制定的第一个性别战略。2016 年 10 月，审理家庭保护案的专门检察官人数增加到 26 名，而此前，2014 年第一季度首先指定专门检察官之时仅有 15 名。妇女署与高级司法委员会的伙伴关系得到了加强，首席大法官宣布司法委员会下属各法院打算确保在各级法院的审案中提供有关暴力侵害妇女问题的专门知识。首席大法官还宣布将审理暴力侵害妇女案件的法官人数由 2016 年 10 月的 12 名增加到 2017 年 5 月的 29 名。从 2016 年 10 月到 2017 年 4 月，西岸约有 13 000 名妇女和 1 100 名女童得到了法律支助，包括法律代理、咨询、调解、提高认识和培训。

39. 本报告所述期间，人口基金及其合作伙伴确定了 12 606 起基于性别的暴力案件。其中有 10 000 多起案件最终得到了一种或多种心理-社会、卫生和法律援助。联合国及其合作伙伴设立了 3 个当地转介通道，包含由 77 个卫生、社会心理、法律和庇护服务提供者组成的多个联盟。此外，西岸和加沙地带地方上的 17 802 名妇女和男子参加了关于性别暴力问题的提高认识会议。

40. 在加沙，儿基会与社会发展部和其他合作伙伴向 4 965 名儿童(52%为女童)提供了社会心理支助服务，并向 5 986 名儿童(47%为女童)提供了儿童保护服务。此外，通过情况监测确定了需要心理支助的 27 名女童和 76 名妇女，并将她们转介到了适当的服务机构。在加沙，确定并转送了 82 名残疾女童和 62 名残疾妇女以提供帮助，而 51 名老年妇女和 14 名性别暴力的受害妇女通过残疾和性别暴力问题工作组得到确认并转送以获得帮助。

41. 人口基金和合作伙伴按照女性暴力行为受害者国家转介系统在盖勒吉利耶市，以及西岸的希伯伦老城设立了两个新的妇女和女童安全空间，同时继续在加沙的 Jabilya 营支持、运营和创建安全空间。人口基金的执行伙伴进行了 365 次外联宣传，讨论保护和防止性别暴力问题，对象是 6 457 名社区成员，并为性别暴力的幸存者提供了 900 个护理卫生包。

42. 近东救济工程处继续在加沙和西岸运营性别暴力转介服务系统，为巴勒斯坦难民提供服务。本报告所述期间，在加沙查出了 1 404 起性别暴力案件。在西岸，近东救济工程处查明了 284 起案件并向其他服务提供者移交了 29 起案件，这些

<sup>14</sup> 巴勒斯坦中央统计局，“2011 年巴勒斯坦境内暴力行为调查”，2012 年 3 月。

其他服务方除非政府组织外，还包括政府机构，如卫生部提供更专门的医疗护理，社会发展部提供保护和财政援助。

## E. 权力分享与决策

43. 虽然妇女参与了某些领域的政治生活，但她们在民选和任命的决策职位中的人数仍然偏低。妇女仅占巴勒斯坦立法委员会成员中的 12.9%。<sup>15</sup> 在法塔赫(西岸执政党)第 7 次会议期间，在当选为法塔赫中央委员会成员的 19 人中仅有 1 名为妇女。其本届政府中，妇女只占两个部长职位：旅游部长和妇女事务部长。同样，现有最新数据(2015 年)显示，妇女仅占巴勒斯坦大使的 5.8%、法官的 17.2%、检察官的 16.7%、律师的 22.5%。尽管妇女占公共部门就业人员的 41%，但往往是在决策等级中的较低岗位。例如，妇女在司局级职位中仅占 11.7%。<sup>16</sup>

44. 联合国各实体力图通过一些举措增加妇女的参政和进入这些职位的人数。妇女署继续向西岸 20 名女性地方议会成员提供技术援助，而她们又通过与地方社区和社区领袖的互动支持制定和执行 9 项由妇女领导的植根社区的举措。这些举措的重点是在当地社区表达妇女的需要，使地方议会的决策接纳多方参与，并体察到性别问题。开发署在西岸的图巴斯和盖勒吉利耶省的地方选举中支持妇女建立对自身权利的认识。这一举措接触到 800 多名妇女，她们被鼓励积极参与决策。据此设立了两个妇女论坛以促进妇女之间更多的联络和协调，并建设其主张自身权利的能力。粮食署继续促进和支持妇女积极参与协助执行其援助方案的地方委员会。通过这些地方委员会，粮食署和民间社会伙伴确保了妇女在管理粮食分配和对受益者交叉核对中发挥带头作用。

45. 2017 年 9 月 27 日，妇女署与中东和平进程协调员办事处密切合作，在巴勒斯坦国组织了一次妇女、和平与安全开放日，当时参加活动的有特别协调员、联合国和欧洲联盟高级官员、妇女权利组织和人权组织，政治领导人和国际组织。在开放日，与会者提请注意一系列紧迫的关切问题和优先事项，包括女性难民的权利、定居点的影响、加沙和耶路撒冷妇女和女童的社会经济状况，以及受到以色列监禁的妇女的处境和权利。本着开放日的主题，强调了妇女参与和解进程，以及联合国在巴勒斯坦被占领土优先关注妇女、和平与安全议程的承诺。

## F. 体制的发展

46. 可持续发展目标 16 所正式确定的促进和平、公正和包容的社会如果没有因应性别问题的政策和行动，就无法实现。有包容性的体制发展是防止冲突和维持和平的一个至关重要的因素，并应能使妇女更有能力领导并参与发展、人道主义、和平与安全工作的各个方面。

<sup>15</sup> 比尔宰特大学妇女研究所、巴勒斯坦国妇女事务部和联合国妇女署，“Building ties: towards integrated strategies and policies for empowering Palestinian women”，2013 年。

<sup>16</sup> 巴勒斯坦中央统计局，“2017 年国际妇女节”。

47. 联合国各实体实施了一系列举措，以促进妇女在长期机构改革的努力中发挥有意义的领导力并参与其中。例如，教科文组织与劳工部长、教育和高等教育部以及欧洲联盟一起发起了“初级技能预测模型”，该项目对巴勒斯坦劳动力市场中的技能的供求情况作出定量预测，以期拟定课程、培训方案和就业政策。该模式将为女生选择教育途径提供基本的见解。

48. 儿基会和粮食署共同支持社会发展部制定 2017-2022 年社会发展部门战略，以处理妇女和其他群体的社会和经济上脆弱性问题。该战略的一个关键要素是在西岸采用一个案例管理系统，根据客户的具体需要及脆弱性提供最基本的转介服务。劳工组织支持建立和培训 11 个技术委员会，其中包括一个性别问题委员会，以制作政策文件，支持通过改革后的劳动法。2017 年 7 月，劳工组织与劳工部签署了一份执行协议，以帮助建立巴勒斯坦社会保障公司，这是一个独立机构，将推出首个社会保障系统，涵盖巴勒斯坦被占领土上的私营部门工人及其家庭。

49. 儿基会提供了技术和财政支持，以便与社会发展部及各合作伙伴合作开发一个儿童保护信息管理系统，该系统于 2017 年 2 月移交社会发展部，由服务提供方用来记录并跟进相关案例。妇女署支持妇女事务部审查 2014-2016 年跨部门国家性别战略，并拟定 2017-2022 年的战略。这一进程的重点是在战略内将可持续发展目标转化为本地目标，以便进行长期、变革型改革。此外，妇女署还支持妇女事务部在 12 项部门性战略中纳入性别平等优先事项，涉及教育、卫生、文化、经济事务、劳工、农业、社会发展、水、住房、司法正义、安保及地方政府。

50. 人权高专办向巴勒斯坦权力机构和独立人权委员会及西岸民间团体提供了技术援助，包括对执行巴勒斯坦国 2014 年加入的《消除对妇女一切形式歧视公约》的工作提供有针对性的援助。人权高专办在妇女署的协作下，与所有利益攸关方密切合作，拟定巴勒斯坦国关于执行《消除对妇女一切形式歧视公约》的初次缔约国报告。该报告于 2017 年 3 月 8 日提交人权高专办，并将于 2018 年得到消除对妇女歧视委员会的审议。

51. 2017 年 2 月，妇女署在安曼举办了一次区域交流讲习班，加强民间社会组织对《公约》的知识和宣传技能，以便在中东和北非区域保护妇女，并加强政府实体在消除对妇女歧视委员会程序规则方面的技术能力。约 50 名与会者出席了讲习班，他们代表来自西岸和加沙的 20 个巴勒斯坦非政府组织以及政府实体。为了就消除对妇女歧视委员会对巴勒斯坦国报告的审议作准备，妇女署在人权高专办的支持下为政府代表和独立人权委员会组织了一次“模拟会议”。

52. 妇女署、西亚经社会和其他机构支持的一些倡议旨在建立体制支助并建设落实关于妇女、和平与安全的承诺的能力，这些承诺包括 2017-2019 年期间巴勒斯坦国妇女、和平与安全国家行动计划。例如，本报告所述期间，妇女署组织了一次巴勒斯坦国、埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和突尼斯之间的区域知识交流，涉及对各项妇女、和平与安全国家行动计划的规划、监测和评价，这项工作的对象是 30 名参加者。这帮助加强了数据收集和宣传领域的区域联络和伙伴关系。

## 四. 结论和建议

53. 巴勒斯坦人的生活、生计和对人权的享受继续因 50 多年来以色列军事占领巴勒斯坦领土而受到严重影响，包括对加沙地带长达 10 年的封锁，也受到巴勒斯坦政治分裂的严重影响。妇女和女童继续因不稳定的政治情况系统地造成基于性别的脆弱性而尤其受到严重影响。她们还因持续的军事占领、侵犯人权行为以及日益严重的人道主义危机而遭受多种形式的暴力，而保守的传统和重男轻女的规范使情况更加严重。妇女获得就业机会和可持续的财政收入机会有限，她们承担了绝大部分照料责任，也由于地域分割和相关的行动限制受到强制性的边缘化，所有这些因素都加剧了妇女易受到暴力侵害的脆弱性，并阻碍了她们获得保护、司法正义和安保服务。

54. 巴勒斯坦国加入《消除对妇女一切形式歧视公约》是走向更加确认人权的一个重要步骤。值得赞誉的是，巴勒斯坦国向消除对妇女歧视委员会提交了初次报告。预定在 2018 年 7 月委员会第 70 次会议上审议报告。有关的巴勒斯坦当局和以色列政府可发挥关键的作用，以消除对妇女的歧视、秉持妇女的人权，确保对责任的追究、尊重法治以及妇女充分平等和有意义地参与治理进程。鼓励巴勒斯坦国批准《公约》的《任择议定书》，作为根据国际人权法的一种问责手段。现在更加需要就巴勒斯坦妇女境况<sup>17</sup> 及占领和寻求公正持久和平方面缺乏进展所造成的性别方面的影响，获得定量和定性的数据及分析。然而，按性别和年龄分类的数据和更广泛的性别分析尚未充分得到利用，以指导就巴勒斯坦人民状况向其他政府间机构包括安全理事会所作的相关报告和情况通报。此外，应当考虑采取各种方法，推动妇女民间社会组织直接向相关主题的讨论建言献策。

55. 需要加紧努力加强妇女的经济权能。现在需要把重点放在劳动力市场供需双方的相互关联性之上。这就需要设置切实可行的干预措施，促进对妇女劳动力的需求，同时继续处理妇女参与劳动力市场时所面临的体制和市场障碍。妇女进入劳动力市场的人数日益增加，但是尽管她们受过高等教育却面临许多障碍。一个重要的起点是质疑认为妇女应该仅仅从事某些领域工作或最好就在家工作这种文化观念，确定妇女在试图进入劳力市场和寻找稳定就业时的确切需求。必不可少的条件是有支撑这些需求的强健的社会政策，如儿童照料、灵活的工作时间，支持工作/生活平衡的政策，支持妇女参与工作的提高公众认识的运动。<sup>18</sup> 国家机构还应当解决缺乏推动雇用妇女的扶持政策这一情况。劳工法和劳工条例应解决目前妇女工作权与工作权利方面的差距，以便促进所有领域内劳动力的性别平等。

<sup>17</sup> 这些数据已列入秘书长 1980 年代以来关于巴勒斯坦妇女状况和向巴勒斯坦妇女提供援助情况的年度报告。

<sup>18</sup> 劳工组织，“The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study”（即将发布）。

56. 应当支持国家机构，对教育、卫生和社会服务采取综合办法。可以通过采用更积极的办法将性别观点纳入主流，及通过包容性和变革性的教育，来提高教育质量和相关性。可以通过一种不局限于母亲和儿童、而也顾及巴勒斯坦妇女的保健需求(不论年龄和婚姻状况)的公共卫生视角，使妇女健康优先得到关注。

57. 对基于性别的暴力的行为模式及驱动因素实现准确的理解，无法脱离长期占领及其他政治现实对于增加基于性别的暴力行为的风险和脆弱性所造成的总体政治、人道主义和经济环境方面的影响。虽然关于解决基于性别的暴力行为的全球标准强调需要有效的国家制度，以确保安全、正义和对妇女的保护，但在加沙地带及在包括东耶路撒冷在内的西岸部分地区，对巴勒斯坦妇女的这些保障却被剥夺。以色列的占领严重遏制了通过有关性别暴力的法律框架推进保护的可能性。巴勒斯坦被占领土支离破碎的状况以及对加沙的封锁导致只能在某些地区提供服务、职能和专门知识。联合国各实体需要继续努力加强为性别暴力的幸存者提供服务，并弥补在质量、可获得性和服务的可持续性方面的差距。所有行为体都应更加注重为暴力幸存者提供创收和提供独立住房，使幸存的妇女及其子女免受虐待。联合国系统还应支持使预防和应对暴力的工作制度化，特别是在受冲突影响最严重的地区。

58. 联合国人道主义国家工作队应继续以巴勒斯坦被占领土内在人道主义行动方面进一步加强的对性别问题的关注为基础(从分析、方案规划和体制角度)进一步努力，并确保有能力查明和应对人道主义应急工作中的性别方面的优先需求。人道主义行为体应继续确保改变人道主义的办法和机制，以确保人道主义危机中的妇女和女童能得到有效的保护并取得援助，包括使妇女充分而切实地参与并领导人道主义行动的所有阶段，同时确保为作出对性别问题有敏感认识的应对行动提供充足的资金。

59. 促进两性平等和增强妇女的权能及人权这两点对于在中东实现公正和持久和平与可持续发展而言仍然是必不可少的。全球层面业已设置关于妇女、和平与安全问题的坚实的规范性框架，并有各项区域和国家政策及行动计划对其实际运作提供进一步的指导意见。巴勒斯坦权力机构和所有行为体应继续作出努力，履行有关妇女、和平与安全的各项承诺，并实现《2030 年可持续发展议程》，不让任何一个人掉队。