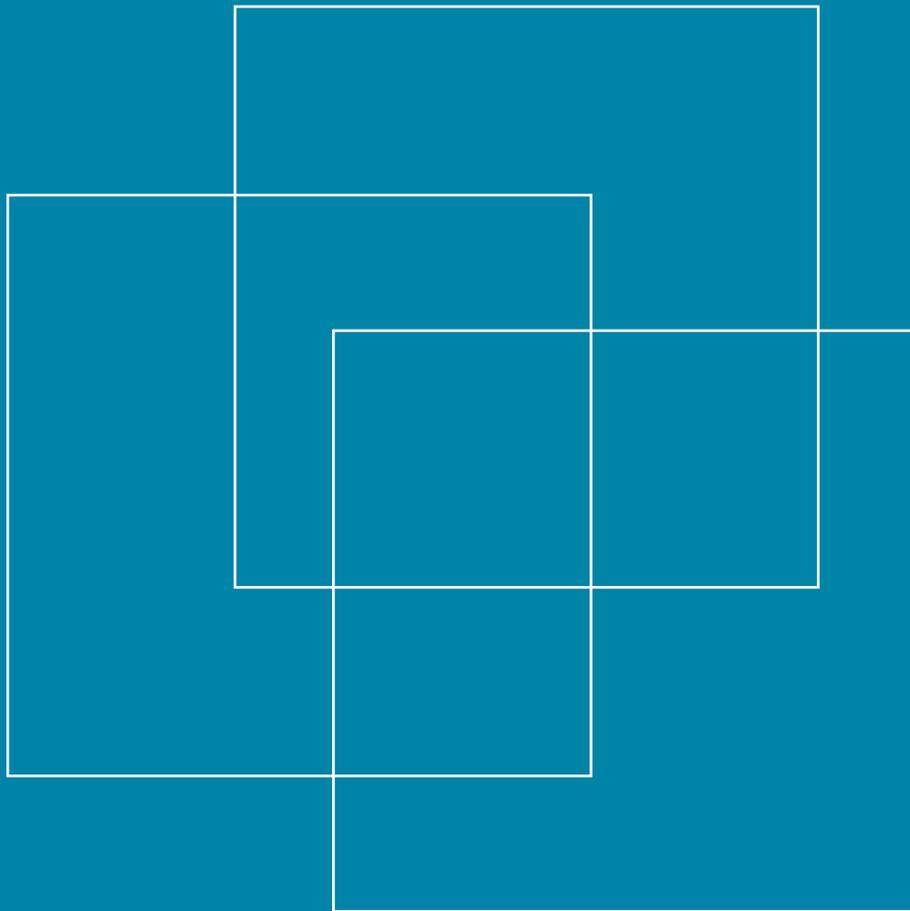




国际
劳工局
日内瓦

局 长 报 告
附 件

阿 拉 伯 被 占 领 土 的 工 人 处 境



国际劳工大会
第102届会议 2013年

国际劳工大会，第 102 届会议，2013 年

局 长 报 告

附 件

阿拉伯被占领土的工人处境

ISBN 978-92-2-526851-8 (Print)
ISBN 978-92-2-526852-5 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2013 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。

本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：pubvente@ilo.org 索取。

请查阅我们的网站：www.ilo.org/publns。

版式由 TTC 设计：参考 ILC102-DG_ANNEX[CABIN-130419-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

前 言

受国际劳工大会的委派，我今年再一次向阿拉伯被占领土派遣了一个代表团，以准备阿拉伯被占领土工人处境的报告。如同往年那样，代表团访问了包括东耶路撒冷在内的西岸、加沙、以色列和被占领的叙利亚戈兰。同去年的情况一样，代表团未能访问阿拉伯叙利亚共和国。

代表团与巴勒斯坦民族权力机构、以色列政府、巴勒斯坦和以色列的雇主组织和工人组织、被占叙利亚戈兰的叙利亚公民的代表，以及联合国、国际和非政府组织的代表进行了深入的讨论。它们都提供了指导本报告编写的信息。代表团还开展了一些实地考察。

我对所有对话者对代表团给予的合作表示感谢，它再次证实了对国际劳工组织价值观的广泛支持。同以往一样，代表团本着编写一份全面、准确和不偏不倚的阿拉伯被占领土工人处境的评估的目的开展了其工作。

今年的代表团是自巴勒斯坦于 2012 年 11 月由联合国大会承认为非会员观察员国以来派出的第一个。本报告描述一个相当不确定的形势，并存在着螺旋下降的实际危险，此种情况可能会破坏自《奥斯陆协定》以来二十年间得到国际社会支持的所有经济和社会成就。去年的报告告诫了一种危险的政治僵局。然而，那时在经济增长、就业、社会对话以及巴勒斯坦劳动力市场中的性别平等方面仍取得了某些进展。尽管那时已经脆弱，但增长的势头目前已停滞，而且财政危机正转变成经济和社会危机。

无论是在本地区还是以外，除非所涉及的各方采取决定性行动，否则和平的希望将会消失。巴勒斯坦民族权力机构面临的财政危机并不仅仅是起因于联合国大会的决定之后以色列中止，至少是临时，税收结算支付的决定。危机由于捐款方未能满足其承诺和认捐的持续而加剧。

这一点已变得越来越明显，即由持续的占领和不断扩张的定居点活动引起的限制有效地阻止了巴勒斯坦经济，和尤其是其私营部门取得显著的进一步发展。在此种紧张局势下，存在着对巴勒斯坦国交付具有体面劳动和尊重基本人权的经济增长战略的机构能力的信任受到严重侵蚀的危险。

巴勒斯坦经济目前不得不尽力应对停滞的增长、更高的失业和贫困以及粮食依赖，而不是在建国方面取得进一步的进展。特别是在加沙，此种情况的严峻性

已达到将很快会变成无法承受的令人恐慌的水平。无论是从持续的封锁，还是由事实上的权力机构采取的一系列新的限制来看，加沙的工人和企业的权利受到了剥夺。

从国际劳工组织的观点来看，这些发展情况尤其是对工人、雇主和劳动力市场机构和当局的处境和权利，以及社会对话和三方合作的实施造成负面影响。在经济危机中，往往是最弱势群体首先感到压力：那些或是丧失了其工作，或是无法获得体面就业的妇女和男子；那些处于不幸和可能受到剥削者；和那些依赖于粮食和避难所援助的人员。

目前存在有更多的国际活动，但这些活动迄今为止导致产生了无法预测和甚至矛盾的反应。在可持续的解决办法将要求它们的继续和建设性的参与时，国内议程转移了一些重要的国际行动方的关注。尽管在那些在本地区可与所有各方接触的人员的协助下加强了解决巴勒斯坦分裂的努力，但看不到什么实际进展。阿拉伯地区的集权政府过去两年中面临起义的遗产主要是通过由那些不愿意保持沉默和屈服的人们发出的要求公平和问责制的强烈呼吁而让人感到其存在的。

因此，这一点是明确的，即不可能由上强加一种可持续的解决办法，既不能由一党向另外一党，也不能由国际社会的任何成员向长期冲突的各方。必须根据轻重缓急，通过一致努力达成解决办法。

至少，不应做使形势恶化的任何事情。以色列对联合国大会决定的反应将各方置于几乎翻车的一种危险处境。剥夺巴勒斯坦民族权力机构的合法资源，加上早已是前所未有的定居点增长速度的进一步加快，以及通过限制和定居点的负担制约巴勒斯坦经济，将不可避免地摧毁两个民族有关两个国家承诺的任何信任。相反，与真正的谈判一道，真正需要的是能够重启萎靡不振的和平进程和恢复经济增长的行动。

这一形势要求以色列采取不仅是放松对人员和商业实施的限制，而是将它们完全解除，从而使得巴勒斯坦经济能够增长并产生体面就业。它要求包括可靠的资金供应在内的对治理和社会正义机构的继续支持。它还呼吁以一种绝然的努力实现巴勒斯坦对社会对话和法制的承诺。所有工人，无论他们所处何地 and 就业的形式，必须加以有尊严的对待并尊重他们的基本权利，而且，在发生违犯的情况下必须采取行之有效的补救措施。

国际劳工组织在继续支持真正的和平进程方面发挥有一种明确作用。它可通过社会对话、三方合作和平等机会帮助加强治理机构，包括处理争端以及利益和抱负背道而驰的那些机构。国际劳工组织可协助劳动力市场中所有各方权利的承认和实现。它可帮助制定促进充分、生产性和自由选择就业的法律、政策和计划。

国际劳工组织可支持通过私营企业家的能力开发或合作社促进增长和就业的措施。它还能对劳动法的制定与实施进程做出贡献。无论是在巴勒斯坦还是在以色列，它可帮助进一步消除劳动力市场中的剥削。国际劳工组织坚持其在通往性别平等的道路上协助取得进一步进展的承诺。

防止螺旋下降陷入深刻危机和绝望的出发点是意识到这一点，即除非以社会正义为基础，否则当前的形势是不可持续的，并将继续如此。国际社会必须超越承诺和希望。目前在政治、经济和社会方面采取同步行动既是人道主义的绝对必要，也是为真正改善阿拉伯被占领土工人所面临的处境建立信任和条件的可靠方法。

这并不是一个不可能的任务。如同在《国际劳工组织章程》中提出的那样，只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平。

2013年5月

盖伊·赖德
局 长

目 录

	页次
前 言.....	iii
导 言.....	1
1. 不确定和螺旋下降的威胁	3
2. 经济停滞、持续的占领导致更大的劳动力市场痛苦.....	7
3. 处于幻想破灭和绝望之间的巴勒斯坦工人	19
4. 加强治理和社会正义的需要.....	28
5. 被占领的叙利亚戈兰的紧张局势	39
结 论.....	41
参考资料	43
附 件. 对话者名单	49

导 言

1. 根据国际劳工大会第 66 届会议(1980 年)通过的关于巴勒斯坦和其它阿拉伯被占领土上的以色列定居点对阿拉伯工人处境的影响的决议, 局长今年又一次向以色列和阿拉伯被占领土派出了代表团, 以便对被占领土工人的处境作出尽可能全面的评估。同往年一样, 代表团寻求收集并评估有关巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙)和被占领的叙利亚戈兰工人的处境的信息¹。
2. 局长的代表是以《国际劳工组织章程》中所规定的各项原则和目标作为其指导的, 包括《费城宣言》, 以及《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》。局长的代表还受国际劳工大会通过的决议, 以及相关国际劳工标准和国际劳工组织监督机构规定和阐明的原则的指导。
3. 在访问期间和在起草本报告的过程中研究所涉及的所有问题时, 局长的代表遵循——正如他们一贯所做的那样——国际法律的相关标准, 特别是 1907 年海牙公约(尊重关于陆战的法律和惯例)和以色列作为签约国之一的 1949 年日内瓦第 4 公约(与战时保护平民有关)。代表团受联合国大会和安全理事会相关决议的指导, 包括安全理事会决议第 242 号(1967 年)、第 338 号(1973 年)、第 497 号(1981 年)、第 1397 号(2002 年)、第 1515 号(2003 年)、第 1850 号(2008 年)和第 1860 号(2009 年)。他们还注意到 2004 年 7 月 9 日国际法庭(ICJ, 2004 年)的咨询意见。
4. 局长委托卡里·塔皮欧拉先生为其特别代表, 与就业政策司的经济学家塔里克·阿克先生, 工作条件和平等司的法律专家马丁·奥尔兹先生和国际劳工标准司平等工作队协调员肖娜·奥尔尼女士从 2013 年 3 月 15 日进行了访问。国际劳工组织驻耶路撒冷代表莫尼尔·克莱博先生, 国际劳工组织耶路撒冷办事处, 项目官员拉萨·埃尔舒拉法女士参加了代表团的所有准备工作, 并是代表团的正式成员。

¹ 正如以前的报告中指出的那样, 戈兰高地自 1967 年被以色列占领并于 1981 年被以色列单方面吞并。以色列政府就戈兰高地的立场作了以下声明: “国际劳工局代表团是为局长的有关阿拉伯被占领土的报告收集资料。以色列政府的立场是, 已经援用以色列法律、司法和行政管理的戈兰已经不是这样一个地区。鉴于这一考虑, 批准国际劳工局代表团访问戈兰只是作为一种友好和不报任何成见的表示。决定为这样一种非正式访问提供便利不能成为一种先例, 而且也不背离以色列政府的立场”。1981 年 12 月 17 日, 联合国安理会通过了第 497 号决议, 呼吁以色列废除吞并戈兰的决定, 联合国从未承认过以色列这项决定。

5. 由于联合国的安全限制，局长的特别代表今年无法访问拉伯叙利亚共和国。向阿拉伯劳工组织发了一封要求提供书面情况的信函，作为回应，后者向代表团送交了一份报告。
6. 在访问过程中，局长的代表与以色列、巴勒斯坦和来自叙利亚戈兰的对话者举行了多次讨论和会议。²他们会见了巴勒斯坦民族权力机构和以色列政府不同部的代表、工人组织和雇主组织、非政府组织(NGOs)、研究机构和社区领导人。代表团还与联合国和其它国际组织的代表进行了磋商。
7. 局长特别感谢所有参与各方，并希望对阿拉伯和以色列方面的所有各方，包括联合国系统各组织的代表，在代表团获得本报告所依据的事实资料方面给予的最充分的合作再次表示感谢。他还对从以色列政府、巴勒斯坦民族权力机构、社会伙伴和阿拉伯劳工组织那里收到的书面材料表示了感谢。
8. 除在公开领域能够得到的数据和研究报告外，本报告考虑到了上述代表团在现场获得的书面和口头情况。特别是通过尽可能与其他可得到的信息加以核对的方式对代表团从众多对话者那里获得的书面和口头情况加以了考虑。在研究被占领土阿拉伯工人处境的时候，代表团本着不偏不倚和客观的态度开展了工作。
9. 自局长有关阿拉伯被占领土工人处境的上一份报告以来，联合国大会通过了题为“巴勒斯坦在联合国中的地位”的第 67/19 号决议，该决议决定“给予巴勒斯坦在联合国中享有非会员观察员国地位，而且不影响巴勒斯坦解放组织作为巴勒斯坦人民的代表根据相关的决议和惯例在联合国中已获得的权利、特别待遇和作用”(联合国，2012a，第 2 段)。如同联合国秘书长声明的那样，“巴勒斯坦在联合国中地位的变化……不适用于联合国以外的组织和机构”(联合国，2013a，第 1 段)。

² 本报告的附件中包含有与代表团座谈过的人员名单。

1. 不确定和螺旋下降的威胁

10. 联合国大会于 2012 年 11 月承认巴勒斯坦为一个观察员国。这种情况虽然未能实现马哈茂德·阿巴斯总统有关被承认为一个会员国的目标，但它提供了一种政治推动，并使人们对巴勒斯坦领导层更加信任。然而，在经济方面导致的即刻影响将是残酷的。以色列扣留向巴勒斯坦民族权力机构支付结算税收的初步反应，连同超出预期的捐款方支持的持续虚弱，进一步制约了巴勒斯坦经济，并有效地终结了近几年来相对高的增长率。以色列还宣布了进一步扩展定居点的重大计划，除其他方面的影响外，这种做法将产生隔离东耶路撒冷的效果。

11. 巴勒斯坦民族权力机构随后面临的严峻的财政危机继续对包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的社会形势造成严重的紧张。而这种形势由于看不到任何可行解决办法的巴勒斯坦政治分裂的继续而恶化。萨拉姆·法耶兹总理的最近辞职加剧了当前盛行的不确定性。中东和平进程特别协调员罗伯特·塞里先生 2013 年 3 月 25 日指出，认为当前的形势可无限期的保持下去只是一种幻觉(联合国安理会，2013 年)。塞里先生主要指的是政治形势，但他的话在社会和就业方面也同样适用。

12. 在实地，没有可加以“保持”的真正的现状。定居点活动，逮捕和摧毁住宅和其他巴勒斯坦人建筑在继续。以色列继续关押大量的巴勒斯坦犯人加剧了紧张局势，并在加沙造成暴力行为的偶尔暴发。由于占领而造成的行动和活动限制几乎影响到所有的巴勒斯坦人。在一些地区，如在《奥斯陆协定》中规定的 C 区和东耶路撒冷，这些限制严重地制约和甚至妨碍了经济活动和举措，同时还使得它们依赖于，和甚至隶属于定居点。某些限制的实施出现了放松，但是以一种无法预测的方式，而限制制度本身仍然存在。

13. 尚未出现有关所有方面的捐款方。巴勒斯坦人的失业又开始上升，经济增长出现了递减，而贫困和粮食无保障正在蔓延。当无论是政治、经济和社会逻辑将要求就其实现采取有力和看得见的步骤时，两国解决方案的目标正变的越来越无从琢磨。毕竟，联合国、世界银行和国际货币基金组织(IMF)仅在两年前还都认为巴勒斯坦机构已足以成熟的支持国家的诞生。尽管实现并支持两个国家解决方案的国家和国际承诺占压倒优势，但目前存在着机会之窗正在关闭的危险，而且没有提出其他可行的备选措施。

14. 由于所有各方政治领导人权威的日益丧失，包括巴勒斯坦人和解在内的谈判的前景变得更加暗淡。年轻人在巴勒斯坦各方之间的对抗中可能不想采取一种立场，而且与人民的日常困难相比，这种对抗可能被视为是外部的和遥远的。其结果可能是做出反对所有现有派别的反应。对整个制度的信任冒有日渐流失的危险。尽管所有这些冲突和矛盾，但“阿拉伯觉醒”的一个遗产持续存在：本地区所有地方的人民不准备再一次沉默。无论前途如何，但它将不会伴有默认和屈服。

15. C 区和耶路撒冷周边的进一步定居点活动具有对和平进程给予致命的一击的可能。假如最近的交流可能具有任何真正的前景，包括美国总统 2013 年 3 月访问该地区之后发生的那些交流在内，则至少必须扭转定居点活动的潮流。这不仅仅是一个政治上的绝对必要。对巴勒斯坦经济的任何可行增长来说，包括通过私营部门发展促进增长的前景在内，需要解除由于定居点而引起的人力和经济负担。

16. 先前的报告使得人们能够根据实际材料整理在为一个巴勒斯坦国的机构奠定基础方面取得的显著成绩。仍然能够在性别平等领域和，特别是，社会伙伴的活动方面记录取得的进展。不管怎样，正在讨论的大部分内容涉及今后的计划、愿景和希望，而它们缺乏只有机构和功能性社会对话才能提供的融资和经验。假如进展的一个重要指标是简单地维持法律和秩序是令人担忧的，特别是由于这样做将不得不伴随对安全部队提出的需要改善它们在人权事物方面的表现的提醒 (UNSCO, 2013a)。

加沙的依赖和痛苦

17. 从经济和人道主义需求方面来看，加沙现在的情况与二十世纪 90 年代末期相比更为糟糕。其人民——工人和企业家——努力应对由外部封锁和由事实上的当局实行的越来越严厉的统治造成的一种综合情况。形势的无法预测阻碍了有关经济活动的任何有意义的规划。尽管其非法性，但由事实上的当局管理和征税的地道经济继续支撑着经济活动。在地道中从事工作的数千名工人的卫生和安全危险相当严重，发生有许多死亡事故。埃及目前正在采取结束这种非法贸易的措施，并设想将通过以色列的克雷姆沙洛姆通关口开展交流。说明如何才能有效地开展这一过度为时尚早。

18. 加沙人口的 75% 正依赖于粮食援助。代表团访问之后不久发生的迫使联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (UNRWA) 临时中止粮食分配的暴力示威证明了形势的不确定性。加沙已婚妇女的一半以上遭遇到家庭暴力，其中近十分之九将此种暴力行为与经济原因联系在一起 (PCBS, 2011a)。加沙的情况还表明此种情况可对教育产生什么样的负面回报：受过大学教育妇女的 80% 以上处于失业状况。

19. 在加沙 2012 年 11 月的敌对行动期间，有 158 名巴勒斯坦人被害；有 6 名以色列人死于巴勒斯坦人发射的火箭弹。冲突造成 328 个住宅完全被摧毁，或受到严重破坏，导致数千人流离失所。自由埃及人斡旋的停火以来，加沙仅发生了数目有限的跨境事件。对加沙形势的进一步管理来说，对本地区的和平与稳定深感兴趣，而且能够与相关各方进行接触的本地区行动方的投入是极其重要的。

突出巴勒斯坦工人保护的缺乏

20. 本报告进一步探讨了在以色列和定居点中的巴勒斯坦工人的处境，他们始终是越来越多的关注和关心的对象。以色列雇主表明，与移民工人相比，他们倾向于利用巴勒斯坦工人，但他们在这方面受到制约。尽管配额有所提高，但年龄和无法预测的安全限制导致出入和工作许可证的利用不足。巴勒斯坦工人在检查站和交通方面受到的待遇激发了紧张局势。尽管工会所做的努力，但巴勒斯坦工人在就违反其权利的情况提起诉讼方面继续面临广泛的困难。

21. 定居点中的工作在很大程度上仍然缺乏管理并容易产生弊端。以色列的国家审计员和巡视官最近批评了以色列当局在确保包括巴勒斯坦人在内的所有定居点工人的工资、职业安全与卫生以及社会保险检察方面的行动迟缓。目前有数千名巴勒斯坦人工作在两个劳动力市场之间的这一“中间层”。这一工作可能并不是他们的首选，但由于包括东耶路撒冷在内的西岸的经济现实，其所具有的工资优势使得谈论真正的自由选择没有可能。

私营部门的前景受到限制

22. 特别联络委员会主席在 2013 年 3 月 19 日于布鲁塞尔举行的委员会总结中指出：“迫切需要由巴勒斯坦民族权力机构、以色列和国际社会采取协同行动，以稳定巴勒斯坦民族权力机构的财政状况，并重新激起由私营部门主导的经济增长”（特别联络委员会，2013 年）。从目前来看，使巴勒斯坦私营部门成为解决方案的关键组成部分的前景尚不明朗。东耶路撒冷商会的办公场所仍处于关闭中。在加沙，事实上的当局免除了商会会长的职务，并对申请许可证的商人强行提出它们自己的要求。在西岸，即使是最成功的巴勒斯坦企业家也指出，他们不得不在规则、规定和政策的边缘，或有时甚至超过这一边缘而运营。

23. 有关工业园和游客招待的计划须视有关陆路、水路和市场的出入限制而定。只要此类接待不足以影响到改变基本的限制政策，与以色列当局冒险一赌很可能会获得成功。然而，此类无法预测的安排无法取代将允许巴勒斯坦私营部门为增长和就业加以规划并采取行动的系统的措施。

24. 使私营部门能够在增长方面承担更多责任的呼吁是在可怕的经济形势背景下发生的。实行财政纪律并进一步削减支出，主要是工资支出，将不可避免地产生经济和社会后果。许多人将在促进私营部门增长的任何措施产生效果之前很久感受到这些后果。实际上，假如紧缩措施旨在帮助而不是导致经济进一步螺旋下降，不能孤立的采取此类措施。捐款方迫切需要弥补预测的 13-14 亿美元的赤字，并帮助填补今年 4 亿美元的财政缺口。必须通过显著的改善巴勒斯坦人进入 C 区以及地区和国际市场而促进私营部门增长。此外，还必须通过政治谈判进程的恢复

巩固信心。针对这一背景，在巴勒斯坦开展有效的社会对话将需要成为处理财政危机后果的一个整体组成部分。

被占领的叙利亚戈兰：叙利亚冲突的阴影

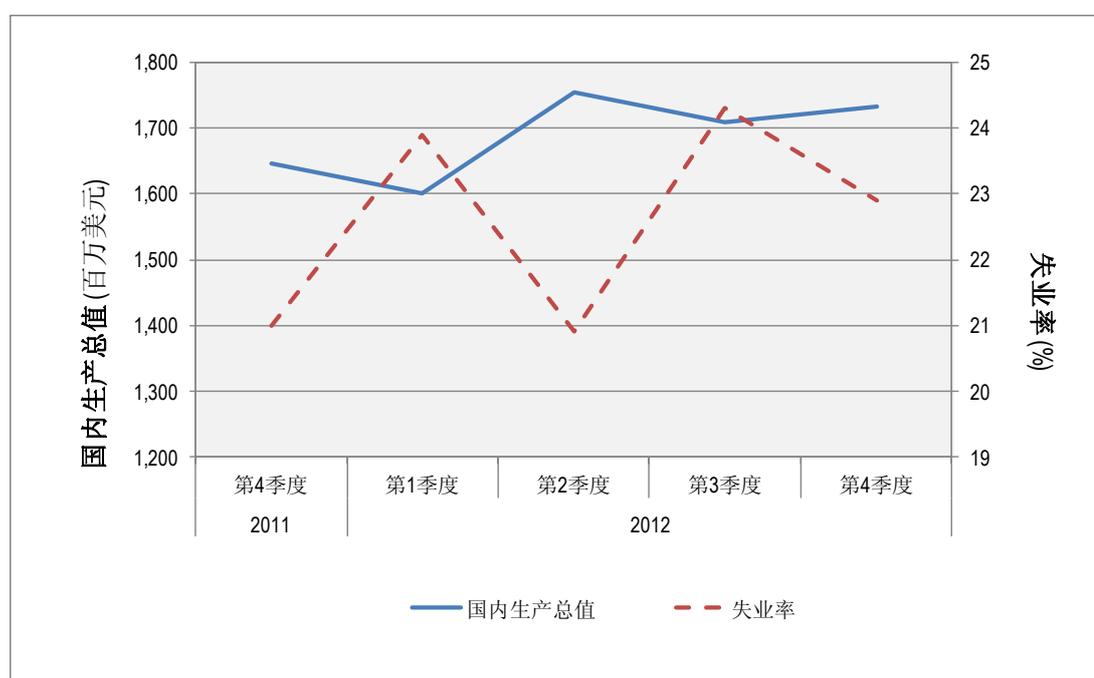
25. 叙利亚冲突的直接影响至少有两个方面。在少数情况下，暴力事件已波及到被占领的叙利亚戈兰。生活在占领下的叙利亚公民也感受到了导致叙利亚冲突的分裂。叙利亚公民的前景和生计没有得到改善。由于水源和其他限制，农业正在变得日益缺乏竞争力。除在以色列劳动力市场上寻求好运的个人决定外，由于没有什么真正的前景，保持身份并掌控经济机会将变得越来越困难。这些苦难由于本地区中发生的导致注意力从处于长期占领下的这一部分转移的其他事件的事实而加剧。

2. 经济停滞、持续的占领导致更大的劳动力市场痛苦

26. 在经历了三年相对高——尽管靠不住——的增长后，巴勒斯坦人的经济活动于 2012 年显著地慢了下来。与前几年超过 9% 的速度相比，整个国内生产总值比 2011 年全年增长 5.9%。这一总数由西岸 5.6% 和加沙 6.6% 的国内生产总值增长组成。

27. 在西岸，巴勒斯坦民族权力机构面临着持续的财政危机，主要是由于捐款方援助的短缺和来自以色列的低于预算的税收结算的结果。这种情况伴随着日益的政治不确定和在获得生产性资源方面鲜有改善。在加沙，由于埃及开始采取限制地道贸易的措施，与地道经济联系在一起的建筑活动的繁荣开始减速——其繁荣为 2010-11 年的高速增长提供了动力(尽管是从一个非常低的基础上)。在 2012 年的第二季度，允许从以色列输入加沙货物的增加促进了增长。然而，由于缺乏任何进一步的限制放松，连同以色列 2012 年 11 月的军事行动，逆转了这些收益的相当大的部分。巴勒斯坦经济活动的停滞导致整个失业率的增加，从 2011 年的 21% 增加到 2012 年的 23%。图 2.1 表明了全年期间在国内生产总值增长和失业率之间存在一种明确的反比关系。

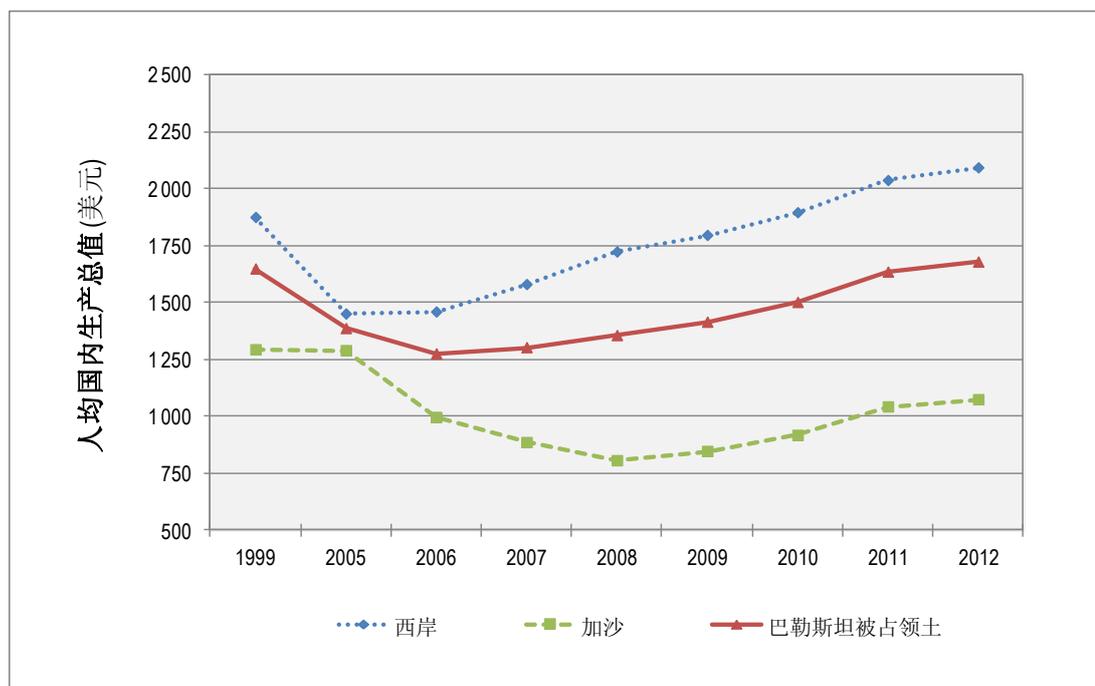
图 2.1. 2011-12 年季度国内生产总值和失业



资料来源：巴勒斯坦中央统计局国民收支账户(2013a)和劳动力调查(2013b)。

28. 国内生产总值的相对低增长还反映在人均实际国内生产总值的更慢增长方面。2012 年整个人均国内生产总值仅增长 2.7%，达到 1,679 美元，由西岸的 2,093 美元和加沙的 1,075 美元组成(见图 2.2)。加沙人均实际国内生产总值的水平仍低于 2000 年第二次大起义暴发之前其 1999 年水平约 17%。

图 2.2. 以 2004 固定价格计算，1999-2012 年人均国内生产总值



资料来源：巴勒斯坦中央统计局国民收支账户(2013a)。

29. 巴勒斯坦经济仍然严重依赖于的捐款国援助 2012 年再次低于期待和声明的承诺。巴勒斯坦民族权力机构仅收到了希望用以直接预算支持的 10 亿美元中的 8 亿美元，同时用以资助发展项目的资金也低于目标(国际货币基金组织，2013 年)。较低的纯岁入由于在联合国大会上准予巴勒斯坦非会员观察员国的地位导致以色列暂时扣留结算收入而加剧。此种情况，加上高于预期的有关转移支出和纯借贷导致 17 亿美元的总体预算赤字。因此，巴勒斯坦民族权利机构不得不将银行借贷增加到 14 亿美元，这显然是一个无法维持的水平，而且累积的大量欠款经常导致公共部门薪金支付的拖延，从而严重影响到抵押偿还和经济活动。此种结果导致社会日益不安定，反映在自 2012 年下半年以来经常性的罢工和公共服务提供的下降(世界银行，2013 年)。假如允许持续下去，则拉长了的流动性危机将会危及近年来在建设一个巴勒斯坦国的可持续机构方面所取得的成绩。

劳动力市场的进一步虚弱

30. 与其 2011 年的总数相比, 巴勒斯坦劳动力的数目 2012 年超过了 110 万, 增长了 5.2%(见表 2.1)。然而, 劳动力的参与率为 43.6%, 仍处于低水平。这主要是归因于妇女的劳动力参与率过低, 与男人的 69.1% 相比仅有 17.4%。尽管妇女在受教育方面取得了显著的进展, 但女性劳动力参与率很低。实际上, 女孩在中等和高等教育中的注册率现已超过男孩。根据巴勒斯坦中央统计局(PCBS)提供的接受教育的数据, 与男孩的 81.5% 相比, 年龄在 15-17 岁的女孩 2011 年的学校注册率为 90%(PCBS, 2013c)。未能将这些教育进展转化成劳动力市场收益反映出经济潜力的巨大损失。

31. 失业者的数目增长了 15.3%, 从 2011 年的 222,000 人增加到 2012 年的 256,000 人。2012 年的整个失业率相应的从上一年度的 21% 增加到 23%, 其中妇女为 32.9%, 男子为 20.6%。很显然, 对那些确实进入劳动力市场的妇女来说就业前景非常有限。此种情况在加沙最为突出, 在那里, 参与劳动力市场妇女的几乎 50% 处于失业状况。2011 年的这一数字为 43.9%。

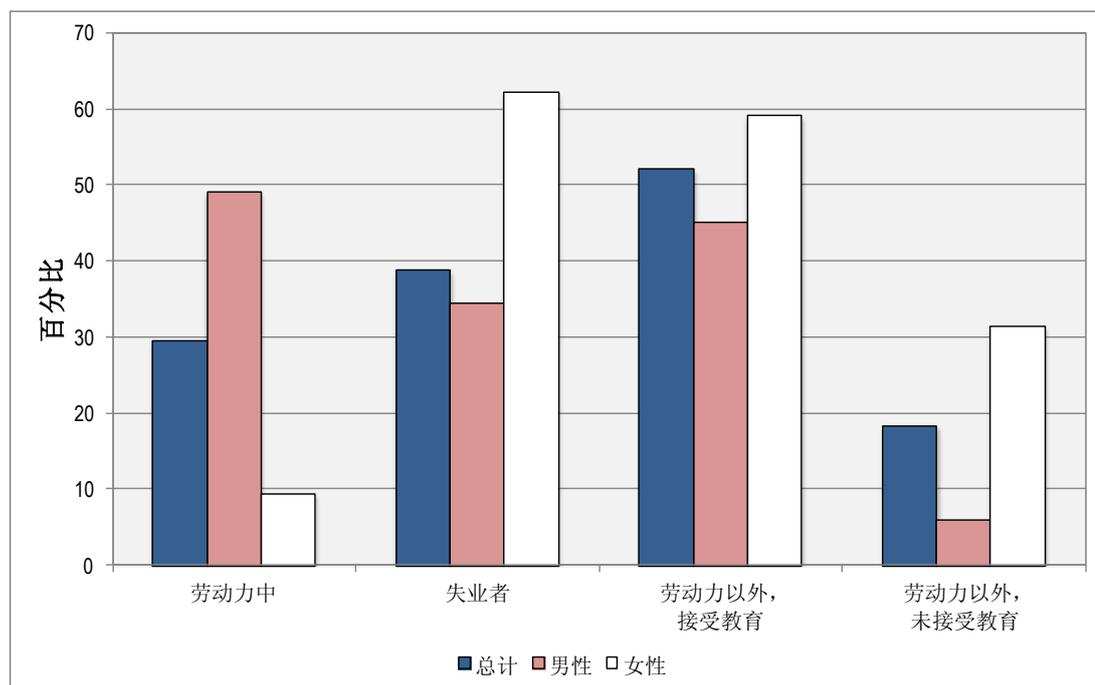
表 2.1. 2011-12 年劳动力市场指标

	2011 年	2012				2012 年	2012/2011
	年平均	第 1 季度	第 2 季度	第 3 季度	第 4 季度	年平均	百分比变化
15 岁以上人口(千人)	2 466	2 523	2 546	2 569	2 592	2 557.5	3.7
劳动力(千人)	1 059	1 095	1 109	1 116	1 137	1 114.3	5.2
就业(千人)	837	834	877	845	877	858.3	2.5
西岸	510	507	531	501	535	518.5	1.7
加沙	244	249	266	255	255	256.3	5.2
以色列和定居点	83	77	80	88	87	83.0	-0.3
失 业(千人)	222	261	232	271	260	256.0	15.3
劳动力参与率(%)	42.9	43.4	43.6	43.4	43.9	43.6	1.5
男性	68.7	68.9	69.2	69.1	69.2	69.1	0.6
女性	16.6	17.3	17.3	17.1	17.9	17.4	5.0
失业率(%)	21.0	23.9	20.9	24.3	22.9	23.0	9.8
男性	19.2	22.0	18.8	20.7	20.7	20.6	7.2
女性	28.4	31.5	29.5	39.0	31.7	32.9	15.9
西岸	17.3	20.1	17.1	20.4	18.3	19.0	9.8
男性	15.9	18.6	16.1	17.9	16.7	17.3	9.1
女性	22.7	25.5	21.4	30.1	24.4	25.4	11.8
加沙	28.7	31.5	28.4	31.9	32.2	31.0	8.1
男性	25.8	28.4	24.1	26.0	28.5	26.8	3.7
女性	43.9	46.5	47.2	57.7	48.3	49.9	13.8

资源来源: 巴勒斯坦中央统计局劳动力调查(2013b)。

32. 如图 2.3 中所表明的那样，劳动力市场痛苦尤其影响到年轻人，而青年妇女受到的影响最大。尽管由于花在教育方面的时间更长，但预期的劳动力参与率却较低，与青年男子的 49% 相比，青年妇女(年龄在 15-24 岁)在劳动力中的参与仅有 9.5%。从目前来看，与青年男子的 34.5% 的失业率相比，青年妇女 2012 年的失业率为 62.2%。在加沙，青年男子的失业率上升到 48.8%，而青年妇女的失业率达到了前所未有的 88.1%。

图 2.3. 2012 年青年(年龄在 15-24 岁)劳动力状况



资料来源：巴勒斯坦中央统计局，劳动力调查数据库，(2013b)。

33. 尽管处于劳动力以外的年轻人的约四分之三正在学习，但有 18.4% 的巴勒斯坦年轻人既未加入劳动力，也未在接受教育，包括 31.4% 的青年妇女。这些令人悲哀的指标清楚地表明需要发展支持从学校到工作过渡的大规模计划，如青年人的就业担保计划。考虑到陷入财政困境的巴勒斯坦民族权力机构在吸收劳动力市场的新加入者方面的无能为力，必须为允许巴勒斯坦私营部门的扩展和就业创造创造必要的条件，而这种情况要求获得生产性资源和市场。

34. 就业率(全部就业在年龄 15 岁及以上人口中所占的百分比)从 2011 年第四季度的 35.1% 下降到 2012 年第四季度的 33.8%。2012 年年底男子相应的就业率为 54.9%，相比之下妇女的就业率只有 12.2%。在就业的构成方面，服务业继续占主导地位，占 2012 年第四季度全部就业的 36.3% (见表 2.2)。农业和制造业的生产性部门分别占就业的 12.3% 和 12.5%。农业部门占整个女性就业的约四分之一，因而，

2012 年农业活动的下降可能在某种程度上解释了妇女的失业与男子相比相对更高的增长。

表 2.2. 2011-12 年第四季度就业和国内生产总值的部门分布情况

	2012 年第 4 季度(%)		2011 年第 4 季度(%)	
	占就业的 份额	占国内生 产总值的 份额	占就业的 份额	占国内生 产总值的 份额
农业、渔业和林业	12.3	5.7	14.4	7.3
制造业、矿业和采石业	12.5	11.9	11.3	11.4
建筑业	13.9	13.1	13.3	14.1
商业、餐饮和旅馆	18.8	14.4	19.6	15.1
运输、贮藏和通讯	6.2	8.4	6.0	8.7
服务业和其它部门	36.3	46.5	35.4	43.4
总 计	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支账户(2013a)和劳动力调查(2013b)。

35. 农业和制造业自《奥斯陆协定》签定以来出现了显著的收缩，因而，其 2012 年对国内生产总值的贡献仅有 1994 年的约一半。此外，这两个部门为就业所做的贡献高于为国内生产总值所做贡献的比率，意味着在业的每名人员的产出低于平均水平。与此类似，建筑和商业部门似乎也表现出劳动生产率的低水平的特征。由于通过埃及边界底下的地道进入加沙的建筑材料供应的中断，2012 年的建筑活动出现了某种程度的放缓。尽管如此，建筑业中的总就业继续增长。

专栏 2.1 加沙妇女的就业

加沙妇女在劳动力市场中日益的边缘化。伴随异常高的失业的是在劳动力市场中的非常低的参与率。尽管她们的高学历，年轻妇女受到最大的影响。令人不安的是，教育正开始被视为是一个社会负担。以色列的封锁和由加沙事实上的当局实施的日益保守的政策加剧了可获得就业的减少。大多数正式雇佣的妇女在公共部门中从事卫生和教育工作。妇女在公共部门以外没有挣得一份生活工资的真正前景。例如，受雇从事儿童护理的妇女每月的报酬只有 100 美元。考虑到加沙和西岸之间的隔离，几乎不可能指望由巴勒斯坦民族权力机构于 2012 年 10 月通过的最低工资将会在加沙得以实施。

工作妇女正在被逐步推入进一步的非正规化，在农业部门中作为做贡献的家庭成员从事无薪劳动，或是寻求从事家庭工作或范围广泛的清洁工作。她们在工作场所中还受到越来越多的骚扰，而且没有可有效利用的申诉机制。

36. 对于那些已通过安全审查并持有身份证磁卡的西岸巴勒斯坦人来说，在以色列和定居点的就业继续受配额和许可证制度的管理。许可证制度本身导致无论是以色列还是巴勒斯坦中间人的投机活动和其他形式的虐待，有关这方面的报道屡见不鲜。通常要求许可证持有者至少达到 26 岁，已婚并有小孩。³ 此外，自 2006 年 4 月以来，来自加沙的工人始终未能获得以色列工作的许可证。因此，到以色列就业对大批失业巴勒斯坦青年人来说并不是一个选择。在以色列工作的大多数巴勒斯坦人受雇于建筑部门，然后是制造业和农业。

37. 根据被占领土以色列政府活动协调员(COGAT)，2012 年的许可证配额增加了 10,000 个，其中为建筑部门额外批准了 8,000 个，和为农业工作批准了 2,000 个许可证。以色列雇主向代表团表明，与其他移民工人相比，他们强烈倾向于雇佣巴勒斯坦工人。这一倾向反映在高配额方面，它清楚的反映出以色列经济的需求。截止 2013 年 3 月，除在定居点工作的 22,955 个许可证外，在以色列工作的许可证的配额已增加到 47,350 个⁴ (COGAT, 2013 年)。然而，在配额和许可证发放的实际数目，以及发放的许可证和实际劳动力流动之间存在着显著的不一致。2012 年在以色列和定居点工作的 83,000 名工人当中，估计约有四分之一是在没有许可证的情况下在以色列工作。尽管这样做要求非法进入以色列，但将能够在以色列劳动力市场上争取显著高的工资的前景，引诱成千上万的巴勒斯坦工人为寻求挣得一种体面收入的其他选择而采用每天通过隔离墙的危险手段。

收入和贫困

38. 尽管其购买力与 2011 年相比稍有下降，但巴勒斯坦工人在以色列和定居点挣得的平均日工资是 2012 年在西岸私营部门中挣得的平均日工资的二倍之多(见表 2.3)。在加沙私营部门中挣得的实际工资增长了 6.6%，但每天折合 45.3 新以色列谢克尔(NIS)的平均工资仍比西岸低约 43%。存在着显著的性别差距，因为来自西岸的巴勒斯坦妇女挣得的平均日工资仅占其男性对手方的 77%(PCBS, 2013b)。在加沙，妇女的平均日工资实际高于男人的平均日工资 31%；然而，在加沙非常低水平的妇女就业中，很大的比率是在公共部门中的事实对此种情况做出了解释。

³ 2012 年以前的最低年龄要求为 30 岁。

⁴ 对商人签发有另外 17,750 个许可证，以及对“VIP”商人发放有被称之为“商人卡”(或 BMC's)的 1,500 个特别许可证。被占领土以色列政府活动协调员还报告说，2012 年通过厄雷兹通道进入加沙的商人达到 20,408 人次，比 2011 年的总数增加了 42%(COGAT, 2013 年)。

表 2.3. 2012 年的名义和实际平均工资及价格

	西岸	加沙
2012 年平均日工资 (新以色列谢克尔)		
公共部门	99	79.10
私营部门	79.5	45.3
以色列定居点	164	-
2012/2011 年实际工资变化 (%)		
公共部门	0.9	-0.5
私营部门	-2.8	6.6
以色列定居点	-2.9	-
2012 年消费价格指数 (%)	4.08	0.48

资料来源：巴勒斯坦中央统计局：劳动力调查(2012b)和消费价格指数数据(2013d)。

39. 巴勒斯坦民族权力机构于 2012 年 10 月 9 日通过了国家最低工资，比率分别为每月 1,450 新以色列谢克尔，每天 65 新以色列谢克尔和每小时 8.5 新以色列谢克尔(MAS,2012 年)。尽管这些水平将不会吸引巴勒斯坦工人放弃到以色列和定居点工作，而不顾其长时间、昂贵和艰苦的路途，但假如实施，可能会在朝着保护社会中最容易陷入贫困和剥削的那些人员，以及减少非公共部门性别工资差距方面取得某些进展。由于新的立法仅在 2013 年 1 月 1 日起生效，尚未得到有关其影响的数据。

40. 如同巴勒斯坦消费价格指数反映的那样，与 2011 年的 2.88%相比，2012 年的通货膨胀率稍微降到 2.78%(PCBS,2013d)。记录到的价格增长最高的类别包括新鲜蔬菜(15.03%，反映出 2012 年农业产出的减少)、鲜活家禽(8.91%)，烟草(7.42%)、运输燃料(5.81%)和教育(5.47%)。从地缘方面来看，西岸记录了最高的通货膨胀(4.08%)，其次是东耶路撒冷(3.23%)。在加沙，允许通过以色列进入的消费品的数量的增加帮助将消费物价的通货膨胀保持在低水平(0.48%)。

41. 以基本需求支出预算为基础的消费数据表明贫困稍有上升，从 2010 年的 25.7%增长到 2011 年的 25.8%(见表 2.4)。极端贫困的发生率从 2010 年的 14.1%下降到 2011 年的 12.9%。尽管贫困和极端贫困率在西岸稍有下降，但在加沙则出现上升。此外，通过使更多的消费成为可能，社会援助在西岸和加沙减少贫困方面发挥了决定性的作用。没有此种援助，则加沙 2011 年的贫困和极端贫困的发生率将分别增长到 49.9%和 31.9%(PCBS, 2012 年)。捐款国援助的下降和巴勒斯坦民族权力机构面临的持续的流动性危机的一个危险后果是提升今后的贫困率，因为巴勒斯坦民族权力机构处于限制转移支付的越来越大的压力之下。

表 2.4. 2010-11 年根据月消费模式得出的贫困率(%)

	2011 年		2010 年	
	贫困	极端贫困	贫困	极端贫困
巴勒斯坦被占领土	25.8	12.9	25.7	14.1
西岸	17.8	7.8	18.3	8.8
加沙	38.8	21.1	38.0	23.0

资料来源：巴勒斯坦中央统计局：巴勒斯坦领土上的生活条件 2011(2012 年)；和巴勒斯坦领土上的贫困 2011b)。

西岸更自由的流动和严密的控制

42. 自第二次大起义爆发以来，对行动和进出自由的限制便成了巴勒斯坦人日常生活的特征。除西岸的隔离墙外，包括检查站、路障、关卡、壕沟和土丘一类的有形障碍由于包括高度复杂的许可证控制机制在内的行政限制制度而加剧。尽管 2012 年西岸范围内的流动限制出现了显著的缓解，⁵ 但封锁的基础设施大多仍然存在，2012 年 12 月记录的有形障碍的总数为 532 个(OCHA, 2012a)。⁶ 此外，包括沿隔离墙在内的某些检查站得到了进一步的加强，同时，供巴勒斯坦人使用的备选“生活结构”的道路网继续在扩展。这些道路的修建旨在提供被以色列定居点及其附属基础设施分隔的巴勒斯坦小型飞地之间的交通连接，导致巴勒斯坦土地的支离破碎和丧失。

43. 对流动的最大障碍仍然是隔离墙，截止 2012 年 12 月，规划的 709 公里隔离墙的 62.3% 已完工，另有 9.1% 在建设中(同上)。⁷ 其目前轨迹的约 85% 将在西岸内部延伸，一旦完工，将使包括东耶路撒冷在内西岸土地的 9.4% 孤立起来，并将隔离墙和 1949 年停火线(绿线)之间以色列定居点人口总数的 85% 结合进来(OCHA, 2012b)。这一地区还被称为“结合部”，包括西岸很大部分的良田和水资源。如同在去年代表团的报告中列举的那样，出入这些生产性资源的管理已变得越来越严格(国际劳工组织，2012a)。

44. 尽管使人民在西岸范围内能够较自由流动的措施应受到鼓励，但可持续发展的经济发展要求获得生产性资源。C 区占西岸土地的 60%，包括其自然资源的绝大多数，并与否则被分隔开来的 A 区和 B 区的飞地联系进来。然而，禁止巴勒斯坦人

⁵ 2012 年在西岸采取的缓解内部流动限制的措施包括拆除某些检查站、将其它一些检查站降格为仅在临时基础上配备人员的“部分”检查站、开放道路关卡、放松巴勒斯坦车辆通过北部检查站进入约旦河谷的行政管理限制，和加快通过卡拉迪亚检查站进入东耶路撒冷旅客的检查程序。

⁶ 这一封锁的计算不包括希伯伦 H2 区中的另外 111 个障碍，那里的流动限制扩展到部分街道和单独的人行道。H2 区是根据《奥斯陆协定》划定的。

⁷ 2004 年 7 月 9 日发布的有关隔离墙的国际法庭咨询意见(ICJ, 2004)要求立即停止和撤消建筑活动并赔偿由此而引起的所有损害。该意见随后得到了 2004 年 7 月 20 日联大第 A/RES/ES-10/15 号决议的赞同。

在该区 70%的地区进行建设，这些地区被以色列军方宣布为封锁或限制区域，并分布有以色列定居点。其余土地的 29%受到严格限制。而由以色列民事管理部为巴勒斯坦发展规划的土地还不到 C 区的 1%(OCHA, 2013a)。

45. 由以色列当局批准在 C 区进行开发的项目出现了受欢迎的增长，包括 9 个新的总计划的批准和另外 10 个进行中的批准(COGAT, 2013 年)。⁸ 然而，据联合国人道主义事务办事处的观察，所批准的项目只有少数针对居住在 C 区的弱势人员的需求，而绝大多数项目，如手机通讯塔和道路的升级，主要服务于 A 区和 B 区的社区(OCHA, 2012c)。如同在西岸的一些以色列工业和农业定居点所证明的那样，开放 C 区的土地和其它生产性资源创造了有利可图的经济机会，而且对于使受到严重制约的巴勒斯坦私营部门得以增长来说是决定性的。假如能够减少对 C 区的限制，世界银行将通讯、旅游、住宅和建筑、中小企业和农业确定为对私营投资来说有利可图的潜在领域。(世界银行, 2012a)。在某些情况下，投资者在实地开展活动方面似乎取得了某些成功，它检验了现有限制的范围。为此类私人投资创造可持续的条件也会产生显著的就业创造潜力。

封锁和重新开始的冲突蹂躏着加沙

46. 由以色列于 2007 年 6 月对加沙实施的封锁现已进入其第六个年头。加沙的边界、海疆和空域处于以色列军方的严密控制之下，对人员和物资进出加沙实行严格的限制。与根据《奥斯陆协定》同意的 20 海里的限制相比，渔业被限制在离海岸 3 海里的距离之内。这种情况导致加沙 3,000 名渔民渔获的极度枯竭，迫使他们当中的许多人寻求一种替代生计。以色列军方还在加沙边界强制实施限制出入的缓冲区，官方宣布的缓冲区从边界算起为 300 米，但实际实施的距离在从边界算起 500 米和 1,500 米之间，使得加沙农田的 35%无法出入。在这些背景下，2012 年处于粮食无保障的加沙居民估计占 44%，其中近 80%依赖于捐款国援助(OCHA, 2012d)。

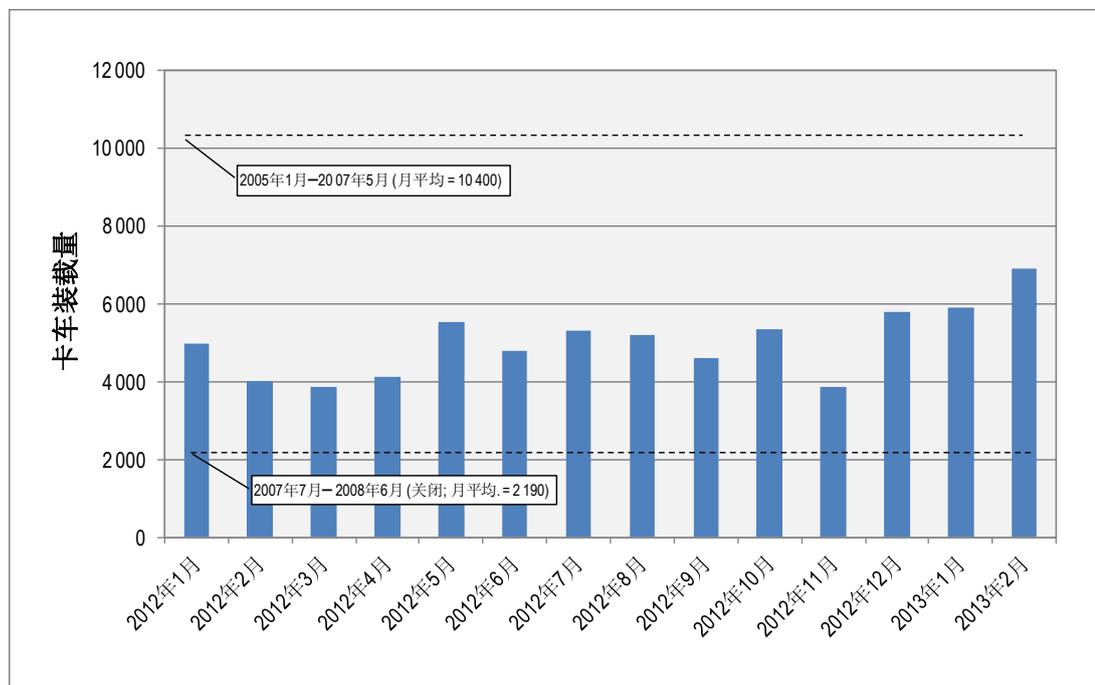
47. 2012 年 11 月 14 日，在以色列“铸铅”军事行动近四年之后，由于以色列发起的声明旨在终止从加沙发射的火箭弹的“防御支柱”行动，加沙再次处于为期八天的军事打击之下。在敌对行动期间，由巴勒斯坦武装派别从加沙发射了 1,582 枚火箭弹(COGAT, 2013 年)，导致四名以色列平民丧生和 219 人受伤(OCHA, 2013b)。在同一阶段期间，记录了 103 名巴勒斯坦平民的死亡和 1,202 人受伤(OCHA, 2013b)。据联合国估计，加沙基础设施的损失达 700 万美元之多，突出表明迫切需要解除当前的进口限制以允许重建(OCHA, 2012c)。以色列的军事行动进一步加剧了生活在继续封锁之下的加沙人悲惨的经济和社会处境。

⁸ 总计划划定地方社区的疆界，其范围内的建设随后得到允许。

48. 在随后由埃及斡旋的停火之后，放松了某些进出限制。自 2012 年年底以来，以色列允许每天有 20 卡车载重量的建筑材料从以色列输入加沙。捕鱼限制从 3 海里扩展到 6 海里，这将使得捕获量显著地改善，尽管最大和最有利可图的鱼类生活在离海岸 12 海里以外。很不幸，这些措施离边境封锁的解除还很遥远，而解除封锁是开始重新恢复加沙支离破碎经济的迫切需要。此外，据报道，减少缓冲区仅得到了有限的实施，而且在从加沙发射了两枚火箭弹之后，捕鱼限制从 2013 年 3 月又重新被限制在 3 海里。

49. 2012 年第二季度从以色列进入加沙的货物输入量出现了上升(见图 2.4)，与 2011 年月平均 4,107 卡车载重量相比，达到了月平均 4,784 卡车载重量。目前大多数消费品能够通过克雷姆沙洛姆通关口的背靠背运输从以色列进入加沙，该通关口仍然是商品出入的唯一的边界通关口。尽管以色列为将克雷姆沙洛姆通关口的能力增加到每天 400 卡车载重量而进行了投资，并于 2012 年增加了一个新的混凝土的装载平台(COGAT 数据)，但其作业仍显著地低于其全部能力。此外，由于其位于加沙的南端，其使用含有很大的运输成本，因为与边界附近的其它通关口相比，卡车不得不跑更多的路。2012 年的进口大约为封锁前水平的一半。

图 2.4. 2012-13 年加沙的进口：月平均卡车载重量



资料来源：OCHA：加沙通关口数据库(2013c)；巴勒斯坦贸易中心：加沙地带通关口双月报告，2009 年 12 月-2010 年 1 月(截止 2009 年 12 月的数据)(2010 年)。

50. 与市场需求相比，通过克雷姆沙洛姆输入的建筑材料的数量非常有限，连同允许输入货物的当前限制扩展了被禁止的双用途“货物清单”，包括大部分原材料输入和投资商品，非法的地道经济继续繁荣。截止 2012 年，埃及拉法边界底下的地道数目估计增长到 1,200 条(ICHHR, 2012 年)。为管理市场物价，加沙事实上的当局管理着通过地道走私进来的商品的流动，同时对这些商品征税，巴勒斯坦民族权力机构实际损失了这部分税收。尽管无法得到现成的统计数据，但目前认为受雇于地道经济的工人高达 3 万人，为寻求其它就业机会，他们通常处于无保障和不安全的条件下。

51. 自 2013 年年初以来，由于西奈半岛北部与这种地下经济联系在一起的安全状况恶化，埃及当局采取了通过向大量的地道注水的措施限制地道贸易。尽管希望是贸易将以一种有管理的方式转向克雷姆沙洛姆，但怎样才能使其行之有效尚不确定。

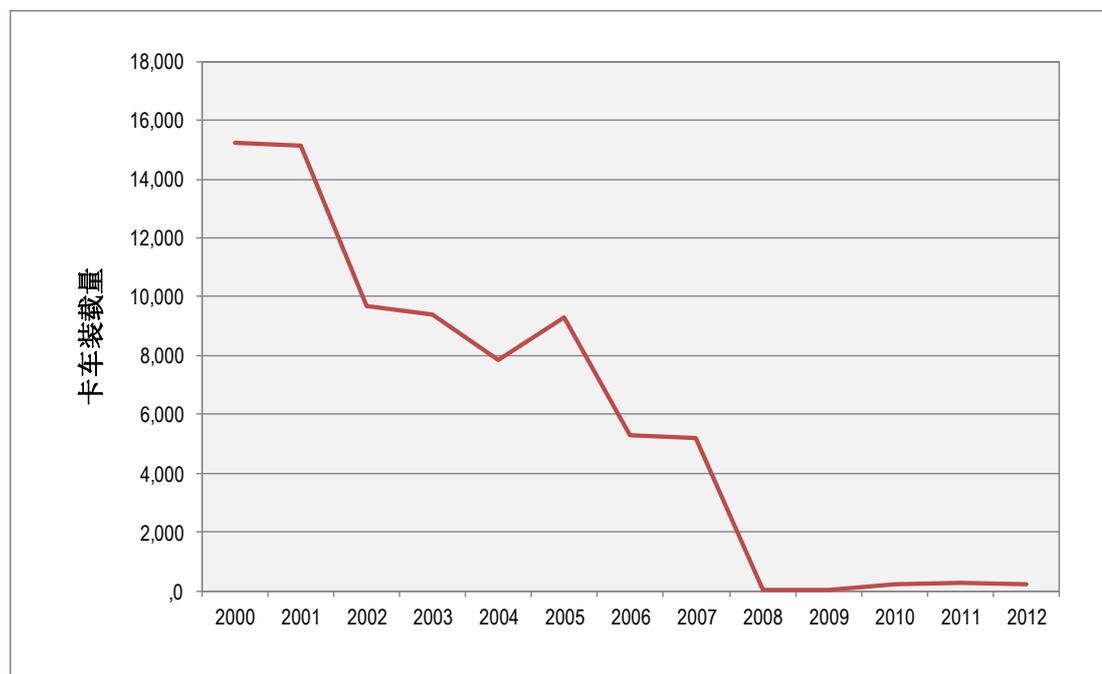
出于增长和就业恢复目的的市场准入

52. 可持续的增长和就业创造最终将要求比目前可得到的水平大得多的贸易可能性。无论是在西岸还是在加沙，巴勒斯坦当前的经济竞争力由于在所有商业通关口强制实施的背靠背卡车运输体制而极大地受到妨碍。货物必须根据严格的限制实现货盘化，而此类限制可在未加解释、无法预测和似乎随意地进行调整；等待、检查、扫描和转运的时间往往是冗长和低效的，导致农产品的损坏；通关口的开放时间有限；并大大提升了与此种体制联系在一起的实际运输时间和成本。

53. 西岸的出口商可利用沿隔离墙通往以色列的 5 个商业通关口，或是通过亦由以色列当局控制的通往约旦的阿伦比大桥通关口。2012 年通过阿伦比大桥进行的贸易增长了 23%，包括 39% 的出口增长(COGAT, 2013 年)。正在采取提升阿伦比大桥的基础设施的努力；然而，通过这一通关口开展的贸易与通过通往以色列的通关口进行的贸易相比仍然是边缘性的。

54. 于 2007 年 6 月强行实施的封锁有效地终止了来自加沙的出口(见图 2.5)。2012 年全年仅有 210 卡车装载量的货物离开加沙。这些受到限制的商品主要是农产品，包括草莓、西红柿和花卉，以及少量纺织品和家具的寄售。加沙含盐量高的水源降低了农业生产率，并使得具有高附加值作物的生产无利可图。由于这一结果，目前向欧洲出口的鲜切花仅有封锁前水平的 1%。

图 2.5. 加沙的出口：2000-2012 年总卡车装载量



资料来源：OCHA：加沙通关数据库(2013c)。

55. 以色列当局声明说，加沙的生产商可将所有商品出口到世界的其它地方，但不许出口到以色列或西岸。然而，西岸和以色列是加沙的天然市场。在持续的封锁、投入和基础设施的枯竭、技能的损失以及高昂的生产和运输成本背景下，来自加沙的产品不可能在世界的其它地方具有竞争力。

56. 巴勒斯坦生产商需要获得市场，以便发展其企业并产生体面就业。将东耶路撒冷和西岸隔离开来，以及将西岸和加沙越来越牢固地分隔开来，显著地缩小了巴勒斯坦的国内市场。实际上，将在 2005 年 11 月有关流动和出入协定中勾画的西岸和加沙之间重要的贸易走廊付诸实施目前不具任何希望。同时，由占领所引起的成本极大地减少了巴勒斯坦商品在外国市场上的竞争力。巴勒斯坦私营部门精英的成员对投资于职业培训以满足潜在和新兴部门的发展需要给予了相当大的重视，如旅游、制药和农工产业。这无疑是需要的，而且私营部门的资源在支持受财政制约的巴勒斯坦民族权力机构提供此类培训，以及为巴勒斯坦奠定更坚实的基础方面可发挥一种重要作用。然而，它们的努力到目前为止也仅此而已。占领的现实限制了巴勒斯坦经济为恢复增长和就业所需的获得土地和其它生产性资源，以及市场的可能。

3. 处于幻想破灭和绝望之间的巴勒斯坦工人

57. 由于失业和贫困增长，巴勒斯坦工作男女及其家庭仍处于冷酷的处境中。由 46 年的占领在实地造成的现实对巴勒斯坦工人的权利和生计具有一种灾难性的影响。巴勒斯坦民族权力机构处理巴勒斯坦工人所面临的众多挑战的空间正在萎缩，而不是扩展。突出这一现实的最重要的因素仍然是以色列的定居政策。

以色列在包括东耶路撒冷在内的西岸的定居点： 迅速的扩张

58. 在以色列政府的批准以及直接或间接支持下，在包括东耶路撒冷在内的西岸土地上建立的定居点组织起了以色列公民的社区(OCHA, 2007 年, 第 13 页)。以色列定居点被理解为“包含构成、使之成为可能并支持在被占巴勒斯坦领土 1949 年绿线以外以色列居民区的建立、扩张和维持的所有物质和非特质结构和进程”(联合国, 2013b, 第 4 段)。

59. 在 1967 年和 2012 年之间，在包括东耶路撒冷在内的西岸共建立了 250 个定居点，这一数字包括约 100 个所谓的前哨定居点(国际劳工组织, 2012 年)。整个定居点人口 2011 年估计超过了 520,000 人，其数目自 1967 年以来一直在持续地增加(OCHA, 2012e)。定居者人口自《奥斯陆协定》以来翻了一番(国际劳工组织, 2012a)。

60. 定居点活动在 2012 年期间出现了显著的增长。截止 11 月份，公布招标的新住宅单位的数目早已是 2011 年总数的 3 倍。以色列政府于 11 月底宣布建造另外 3,000 个新的住宅单位。尤其令人担心的是，宣布在位于耶路撒冷和西岸马阿勒阿杜米姆定居点之间的 E1 区继续进行规划的数千套住宅单位，因为它具有将东耶路撒冷与西岸的其它部分完全隔离的危险。以色列政府进一步宣布，将加快在东耶路撒冷进行早已获得批准的约 6,500 个单位的建设，包括在吉瓦特哈马托斯。2013 年 2 月批准了在拉姆安拉附近的贝特尔定居点增建 90 个新的住宅单位(联合国, 2012b; UNSCO, 2013a, 第 22 段)。

61. 联合国强调了这一事实，即所有以色列定居点违反了 1949 年日内瓦第 4 公约的第 49 条，该条禁止一个占领国的平民人口迁往被占领土。根据国际法，定居点的非法性还得到了国际法庭、日内瓦第 4 公约的缔约国和联合国安理会的确认(分别见 ICJ, 2004 年; HCP, 2001 年; UNSC, 1980 年)。与此类似，联合国大会还一再确认，以色列定居点属于非法，而且还将它们作为和平以及经济和社会发展的障碍加以提及(联合国, 2013c)。

定居点和隔离：对巴勒斯坦工作男女的影响

62. 扩展以色列定居点活动和引起并被巴勒斯坦人经历的隔离制度是极其不公正的，引起了觉醒和愤怒。定居点的持续扩展在日常基础上影响到普通巴勒斯坦人的生活。其结果是生计受到威胁、行动自由受到限制以及减少了的教育和就业机会。与定居者相关的暴力行为和紧张局势创造了一种恐惧和摩擦的气氛。对巴勒斯坦工人和企业家来说，定居点还意味着在广泛不平等的条件下将定居点企业纳入经济的循环。

63. 定居点包括居民社区、工业区和农业设施及其辅助基础设施。在西岸的 C 区建有居民总数约 325,000 人的包括前哨据点在内的 235 个定居点(OCHA, 2013a)。尽管定居点的建筑区占较小的比率，但包含最富饶农田和水资源在内的西岸总面积的 43%被划拨给当地和地区定居点委员会(OCHA, 2012e)。被定居点占有，或分配给定居点的土地包括巴勒斯坦私人拥有的土地，以及被以色列当局宣布为“国有土地”的土地。根据联合国，C 区的几乎所有国有土地被置于定居点的管辖之下，或是被划定为军事地区，使得巴勒斯坦人无法利用(UNSCO, 2013a, 第 35 段)。

64. 以色列在 C 区的政策继续支持了定居点的利益及其扩张。对比之下，以色列为巴勒斯坦人编制的现行规划方案覆盖的 C 区的面积还不到 1%(UNSCO, 2013a 第 35 段；OCHA, 2013a)。这种情况导致生活在 C 区的约 150,000 名巴勒斯坦人几乎没有可能获得建筑许可证。由于缺乏许可证，以色列当局 2012 年在 C 区摧毁了 540 个巴勒斯坦人建筑，有 808 人由于摧毁或驱逐而成为流离失所者。2011 年发生有 571 起房屋摧毁，导致 1,006 人流离失所。此种情况在 2013 年 1 月急剧增加，仅 1 月份本身就发生有 120 起摧毁，导致 243 人流离失所(OCHA, 2013d, 第 18 页)。C 区巴勒斯坦人社区的约 70%没有接通供水网络。西岸的以色列定居者的耗水量约为巴勒斯坦人的 6 倍。C 区巴勒斯坦人的 24%没有粮食保障(OCHA, 2013a 和 2012e)。

65. 隔离墙一旦完工，处于西岸的 150 个定居点中的 71 个将与以色列“连接起来”，占总定居者人口的 85%(OCHA, 2012b)。尚未完工的部分隔离墙包括连接深入西岸很远的大型定居点的隔离墙。目前，在隔离墙和绿线之间的缓冲区中约有 11,000 名巴勒斯坦人生活在各个社区或孤立的住宅中。他们居住在其住宅中的权利取决于以色列当局签发的许可证。来自隔离墙“西岸”一侧 150 个社区中的农民被与他们在缓冲区中的土地隔离开来(OCHA, 2012f)。高度复杂和无法预测的许可证制度管理着缓冲区的出入；没有许可证不得进出。农民、商人、工人、教员和学校儿童、医务人员、巴勒斯坦民族权力机构的雇员和基础设施承包商可申请这些许可证。车辆的通行需要额外的批准，而且巴勒斯坦救护车的紧急出诊也需获得一次性特别进入许可证。出于个人原因的来访者，如出于家庭事务或社

会活动，也可要求许可证，但他们的要求需出示合法的证明。居住在缓冲区中的学校儿童如到缓冲区以外上学也要求持有许可证(B'Tselem, 2012 年, 第 27ff 页)。

66. 生活在隔离墙以东的巴勒斯坦农民尤其受到许可证制度的影响，他们出入其土地必须通过专门的关卡或检查站，或是与以色列当局进行协调。这些关卡的开放时间有限，而且许可证的批准没有保证。尽管 2012 年橄榄收获季节发放的许可证超过了上一年，但与 2011 年相比，2012 年头 6 个月的批准数急剧下降。由于出入限制的结果，缓冲区中的农业活动出现下降，对巴勒斯坦人的生计产生了严重的负面影响。位于缓冲区中的图卡雷姆和卡尔基利亚地区的温室的数目从 2003 年的 247 个下降到 2010 年的 149 个。西岸北部缓冲区中的橄榄树的产量下降了约 60%。(OCHA, 2012f; OCHA, 2012b; OCHA, 2012c, 第 12 页)。由以色列被占领土人权信息中心于 2012 年开展的一项调查得出这样的结论，“许可证制度的直接影响是减少了缓冲区土地的耕作、更少的就业选择以及对任何有意义的经济活动的潜力产生的令人寒心的影响。”(B'Tselem, 2012 年, 第 34 页)。

67. 在希伯伦市，2012 年设立了一个新的路障，进一步限制了仍处于以色列完全控制之下的 H2 区中巴勒斯坦居民的行动自由。生活在 H2 区中的数百名以色列定居者占据了该市面积的 20%。巴勒斯坦小业主受新路障的影响而无法再使用驴车运送商品，而且受影响的约 70 个家庭为获得基本的服务而不得不绕远路(OCHA, 2012g)。

68. 以色列当局采取的将以色列定居者与巴勒斯坦人隔离的措施包括在希伯伦限制出入的地区继续关闭 500 多家巴勒斯坦店铺，同时由于缺乏顾客和供应商，至少又有 1,100 家店铺停止营业(OCHA, 2012g)。在要求重新开放曾经是主要的商业中心的巴勒斯坦舒哈达大街示威的背景下，以色列部队和巴勒斯坦人之间于 2013 年 2 月 22 日发生了冲突(OCHA, 2013d)。由于 H2 区进出和行动限制的结果，受影响地区的巴勒斯坦教员和学生只有步行绕道数公里后才能到达其学校。据报告，在检查站发生的包括骚扰在内的事件导致对学生和教员造成拖延和苦恼(OCHA, 2012f; OCHA, 2012g, 第 8 页)。不过，希伯伦市和周边村庄之间的流动限制近年来逐步放宽，方便了工人前往石料加工厂和采石场。

69. 在约旦河谷，巴勒斯坦农民和牧民社区的处境仍然是非常不安定。居住在那里的近 60,000 名巴勒斯坦人仅可利用该地区的很小一部分。约旦河谷的约 87% 被划定为 C 区，该地区几乎完全禁止巴勒斯坦人利用，而且另有 7% 的面积被划为自然保护区，结果导致 37 个定居点中的 9,500 名定居者控制着大部分良田并享有水源利用的优先权，这使得他们能够为以色列和国际市场生产有利可图的经济作物。巴勒斯坦牧民社区尤其受到水源和牧场享有的缺乏，以及住宅和农业设施被摧毁的严重影响(OCHA, 2012f, 第 23 页 ff; Oxfam, 2012 年)。

70. 正如代表团在访问西岸北部农业区的巴达拉村时观察到的那样，巴勒斯坦农民在整个生产周期中都面临着越来越多的不利因素。据估计，假如巴勒斯坦农民能够再获得 50,000 杜南土地⁹——相当于约旦河谷中 C 区的 3.5%——巴勒斯坦农业活动将能产生高达 10 亿美元的收入(世界银行，2010 年，第 18 段)。

专栏 3.1.

巴达拉：约旦河谷北部的一个脆弱的农业社区

- 以色列当局于 1967 年控制了沿约旦边界的主要公路(90 号公路)以东巴达拉农民拥有的土地。然而，将约旦河谷西侧属于难民的土地划拨给了所涉及的农民。当巴勒斯坦难民在《奥斯陆协定》签定之后返回时，收成共享变得有必要，以便在返回的主人 and 耕作的农民之间就耕作的收益进行分成。
- 水源的缺乏导致收获的数量和质量下降，从而要求农民种植需水少的低盈利作物。分配给巴勒斯坦农民的水源是分配给定居者水源的五分之一。
- 由于在“自然保护区”或“射击区”中被发现，牲畜和拖拉机也被没收。
- 以色列当局仅允许农民运进某些类别的有机肥料；每卡车肥料必须在检查站卸货以进行安全检查，费用为 300 新以色列谢克尔，由农民自己承担。
- 巴达拉村农民用于向以色列出口的位于约旦河谷北部的比山通关口于 2013 年 2 月 1 日对他们关闭。他们现在被要求利用 45 公里以外杰宁附近的阿尔贾拉马通关口，从而使运输成本提高了 3 倍。背靠背运输制度和其它检查站程序，如最近强行的禁止在同一运输货盘上装载不同类别产品的禁令进一步提高了成本。
- 除运输要求更长的时间外，检查程序需要时间，从而冒有产品变质的危险和伴随的储存费用。
- 由于这些限制，巴勒斯坦农民被诱使将他们的产品通过以色列定居点输往市场，而不是由他们自己进行。他们通过这种方式获得的价格较低，但过程更为顺利和更加可预测。
- 2000 年有 70% 的农产品输往以色列市场，由于限制，这一份额目前为 25%，剩余的产品在西岸销售。
- 由于不确定性和限制，更多的巴勒斯坦人寻求在西岸的其它地区、以色列、约旦河谷以色列的定居点寻求工作，而且整个家庭都离开了这一社区。该社区 1967 年有 1,100 名居民，其目前的居民约 2,000 人。尽管假如没有目前的限制，其农业活动大约能养活近 7,000 人口。
- 为弥补限制利用土地和水源的影响，联合国机构正在约旦河谷的巴达拉和其它社区实施一个帮助农民的联合项目，包括支持妇女合作社的建立以及其产品的销售。

71. 尽管稍有下降，但定居者针对巴勒斯坦人的暴力事件在继续，而且尤其是影响到以色列定居点附近的巴勒斯坦社区。2012 年与定居者相关的事件导致 98 名巴勒斯坦人的伤亡和 268 起巴勒斯坦人财产的损坏(与 2011 年相比，这一数字分别为 120 和 291)。2012 年针对定居者的暴力行为导致 35 名以色列人伤亡和 15 起以色

⁹ 一杜南相当于 0.1 公顷。

列人财产的损坏(OCHA, 2013d, 第 17 页)。定居者暴力的发生往往与定居者试图阻止巴勒斯坦人进出和耕作其临近定居点的土地相关(ILO, 2012 年)。对以色列当局采取适当的措施反对定居者实施针对巴勒斯坦人及其财产的暴力行为的必要继续表明了关注(UNSCO, 2013a, 第 24 段; Yesh Din, 2012 年)。

被占东耶路撒冷：上升中的贫困

72. 自 1967 年占领西岸后，以色列单方面地兼并了东耶路撒冷和周边西岸的部分地区，这一作法从未得到过国际社会的承认(OCHA, 2011 年)。今天，约有 293,000 名巴勒斯坦人居住在东耶路撒冷，与那些居住在现代和服务完善的定居点街区和巴勒斯坦街区中的小型植入社区中的 200,000 名以色列定居者共享这一地区(OCHA, 2012h)。只有 13% 的东耶路撒冷被划定为巴勒斯坦人的建设区，而该地区的大部分早已被开发，而且很少发放建筑许可证。因此，东耶路撒冷有 90,000 多名巴勒斯坦人处于流离失所的危险之中。自 1967 年以来，以色列已摧毁了城中没有建筑许可证的约 2,000 个住宅(同上)。据估计，东耶路撒冷巴勒斯坦人的住宅缺口约为 40,000 套(ACE, 2012 年, 第 18 页)。如同以前报告的那样，流离失所的危险还起源于有关巴勒斯坦人居住权的不确定状况(ILO, 2012a)。

73. 东耶路撒冷与西岸其它地区的隔离继续限制着巴勒斯坦人出入该市，对东耶路撒冷的经济和贸易、巴勒斯坦人的就业机会、享有教育和卫生、家庭纽带以及出入宗教场所产生有负面影响。进入东耶路撒冷需持有以色列签发的许可证，此类许可证难以获得，而且仅能通过四个检查站出入(OCHA, 2012h)。尽管联合国继续呼吁重新开放巴勒斯坦人在该市的设施，包括巴勒斯坦商会，但在这方面没有取得任何进展(UNSCO, 2013a, 第 42 段)。

74. 东耶路撒冷中巴勒斯坦人社会经济处境的恶化令人吃惊。耶路撒冷区¹⁰ 巴勒斯坦人当中的贫困率从 2006 年的 64% 上升到 2011 年的 78.4%(ACRI, 2012a, 第 1 页; NII, 2012 年, 第 33 页)。尽管无法获得有关东耶路撒冷巴勒斯坦人最后的劳动力市场数据，但失业和就业不足被认为是普遍的。以色列在东耶路撒冷的经济活动并未被转化成针对巴勒斯坦人的体面劳动机会，而巴勒斯坦企业则遭受着占领的影响。在巴勒斯坦总工会最近开展的巴勒斯坦工人调查的背景下(PGFTU, 2013 年)，66% 的巴勒斯坦工人声明说他们在耶路撒冷以色列劳动力市场上谋求就业方面经历了歧视。其中的半数提到有关工资的歧视和羞辱性待遇。工会的调查还表明，与其他地方的巴勒斯坦工人相比，东耶路撒冷的巴勒斯坦工人更容易受到性骚扰和肢体暴力(同上; 第 34 页)。据报道，许多以色列雇主要求巴勒斯坦人出示没有犯罪活动的警方证明。这一做法违反以色列法律，阻止了巴勒斯坦青年

¹⁰ 贫困数据系指耶路撒冷阿拉伯区，他们当中的绝大多数是来自东耶路撒冷的巴勒斯坦人。耶路撒冷区是以色列的六个行政区之一。

获得就业，因为他们当中的许多具有作为犯罪而登记的某些活动记录(ACRI, 2012a, 第 8 页)。

75. 东耶路撒冷的学校系统仍处于严峻的危机中。教室的短缺估计为 1,100 间，而且，来自西岸的巴勒斯坦教师的出入受到限制(UNSCO, 2013a, 第 44 段；ACRI, 2012b)，巴勒斯坦人住宅和企业的供水不足是另外一个主要问题。由一家巴勒斯坦公司，耶路撒冷水厂供水的几个街区的水源分配几十年来没有增加，导致供水短缺。供水网络需要扩展和维护(UNSCO, 2013a, 第 41 段)。巴勒斯坦街区位于以色列界定的耶路撒冷市政范围内，这些街区现已被隔离墙隔开，在公共服务提供方面受到越来越多的忽视，包括有关垃圾收集和警察帮助。在社区的两个村庄中，巴勒斯坦人已开始自己修理并承担由于隔离墙的建设而受到破坏的公共下水系统(ACRI, 2013 年)。

在以色列定居点中工作

76. 西岸经济前景的恶化增加了巴勒斯坦工人在以色列定居点中寻求就业的压力。尽管在定居点中工作有悖于社会、国家和政治的绝对必要，但在缺乏其他选择的情况下，为了维持其家庭的生计，使得在定居点中工作成为成千上万巴勒斯坦男女的必然选择。定居点吸引巴勒斯坦劳动力在建筑、工业、农业和服务业部门中工作。定居点中的雇主属于私营企业、个人或公共机构。在定居点中工作的大多数巴勒斯坦妇女从事农业或家庭工作。

77. 除了能够依赖于大量的巴勒斯坦劳动力外，因为适用于在以色列工作的巴勒斯坦工人以年龄或家庭状况为基础的定额制度和限制不涉及定居点，在西岸定居点中经营的企业享有政府的直接和间接补贴(APRODV et al., 2012 年, 第 17 页)。尽管代表团得知以色列工业、贸易和劳工部的主管部门最近发起了针对定居点中雇主的 13 起案例，但工作条件的监察和劳动法的实施在很大程度上仍属于空白。以色列国家审计员 2012 年报告了有关在以色列定居点中向巴勒斯坦工人支付低于以色列最低工资的报酬，有关不遵守社会权利，以及使他们暴露于严重的职业危险和危害下的做法(以色列国家审计员, 2012 年；Kav LaOved, 2012a, 第 38 页)。

78. 如同国家审计员指出的那样，工作条件监督的缺乏，以及对来自在定居点中工作收入的高度依赖，使得巴勒斯坦工人及其家庭尤其容易受到不公平的劳动做法和虐待。由代表团得到的侵犯工人权利的一手材料；巴勒斯坦劳工部提交的报告(PNA, 2013a)；巴勒斯坦总工会最近的调查(PGFTU, 2013 年)；以及来自以色列非政府组织的报告(例如，Kav LaOved, 2012a)证实了这一点。

79. 在已确定的问题中，有针对寻求组织起来或对其雇主采取法律行动的工人进行报复，以及扣留表明雇佣关系的存在以及工作的实际小时数的文件，这种做法

对报酬、社会津贴以及在以色列法庭上提出索赔的可能性具有影响。占领和随后的隔离为通过未经管理的掮客和中间人进行招聘创造了环境，进一步增加了受到剥削和虐待的可能性。妇女尤其容易受到劳务掮客的虐待性做法，不仅包括非常高的费用或工资扣除，而且还包括体罚和性骚扰以及胁迫。

专栏 3.2
以色列定居点中巴勒斯坦工人的权利
和工作条件：新的洞察力

由巴勒斯坦总工会最近开展的一项调查提供了有关在西岸、加沙和以色列工作的巴勒斯坦工人的工作条件的新情况。就有关以色列定居点中巴勒斯坦工人的处境提供了详尽的深入情况。在调查的定居点工人当中：

- 月工资超过 2,500 新以色列谢克尔的工人占 50%，月工资在 1,500 和 2,500 新以色列谢克尔之间的工人占 43%。约 7% 工人的月收入在 750 和 1,500 新以色列谢克尔之间。以色列的最低工资定在 4,300 新以色列谢克尔，建筑部门的最低工资为 5,000 新以色列谢克尔。
- 65% 的工人声称他们接触有毒物质，对他们的健康造成负面影响。
- 仅有 11% 声明他们享有就业保障。仅有少部分工人签有书面合同；大多数工人是以天为基础受雇的。
- 50% 不享有卫生保险覆盖。
- 为获得并保持许可证而向中间人和承包商支付的费用在某些情况下可高达工人工资的 70%。
- 在定居点中工作的巴勒斯坦人当中，报道的受到胁迫的实例最高。

资料来源：巴勒斯坦总工会(2013 年)。

80. 与巴勒斯坦工会合作，以色列非政府组织，保护处境不利工人(Kav LaOved)，继续在巴勒斯坦工人当中开展了认识提高活动，以使他们了解根据以色列法律享有的权利，并为在以色列法庭上寻求正义的工人提供法律援助。然而，该非政府组织发现，由于不喜欢有关信息提问和参加会议的模式，以及担心受到报复，包括为出席此类会议而被解雇，妇女不太愿意出席有关其劳动权利的讨论会(Kav LaOved, 2112c)。为对国家审计员 2012 年的报告做出回应，该报告呼吁定居点中工人的更好的劳动保护，由负责国防、司法和劳动的以色列部委组成的一个联合委员会目前正在考虑有关这方面的措施和建议。

在以色列的巴勒斯坦工人

81. 尽管在以色列工作是一些巴勒斯坦人收入的重要来源，但这样做预计会减少两国解决办法的实现。由于持久的危机和不确定性，这是一个再次上升的重大要素。隔离政策剥夺了来自加沙工人的这种机会。不管怎样，尽管以色列有关巴勒斯坦工人的配额出现了增加，但这些配额似乎并没有被充分利用，以色列雇主表

明他们在获得工人方面面临困难。同时，有相当数目的巴勒斯坦工人在没有许可证的情况下在以色列工作，而此种情况包含有各种危险和后果。这些事实表明，可采取一些改善使劳动力供应和需求相匹配的模式的措施，此类措施还将对遏制不择手段的中间人的活动，并减少巴勒斯坦工人对剥削和虐待的脆弱性做出贡献。

82. 在以色列就业的一个重大障碍是数目众多的巴勒斯坦人由于被列入以色列安全当局的黑名单而被排除在获得许可证以外的事实，此种情况至少部分解释了配额未被充分使用的现实(ILO, 2012a)。以色列非政府组织认为，许多上了黑名单的工人并不对安全构成一种实际的威胁(Kav LaOved, 2012a)。如同代表团获知的那样，此种情况似乎被这一事实所证实，即要求从安全排除名单中删除的许多上诉最终得到接受。只能由寻求雇佣相关巴勒斯坦工人的一名以色列雇主提出将相关工人从黑名单中删除的要求于 2012 年 5 月被解除，工人本身目前可提出此类要求，条件是从一名以色列雇主那里获得打算雇佣他们的信函。根据代表团从参加交谈的人员那里获得的情况，上述程序在西岸南部进展良好，在希伯伦有大约 60% 的要求获得接受。然而，西岸其他地区的情况并非如此。

83. 巴勒斯坦工人在进入以色列的通关口那里继续面临苛刻和往往是恶劣的条件。由于在通关口长时间的等待，往返在以色列的工作场所的整个旅行时间变得过长。每一个工作日都有数千名工人从凌晨两点便开始在这些通关口排队，以便能够按时上班。过分拥挤、没有卫生设施、缺乏提供防止严寒和酷暑天气保护的遮挡措施，加上由检查站和安全人员实施的羞辱和骚扰的情况，严重影响到那些处于按时上班压力下的工人。在巴勒斯坦总工会最近的调查所涉及的工人中，有 80% 以上表明他们在通关口经历过骚扰(PGFTU, 2013 年)。

84. 在通关口的以色列一侧，工人需要到达其在该国不同地点的工作场所的交通运输，并在每个工作日结束时返回通关口。以色列人权非政府组织报告了巴勒斯坦工人被拒绝，或是被劝阻搭乘公交线路的情况，特别是在通往西岸以色列定居点的路线。以色列交通部旨在为方便巴勒斯坦人从埃亚尔通关口到以色列的特拉维夫和克法萨巴的交通而新开公交线路的举措，触发了来自以色列人权组织、巴勒斯坦政府机构和社会伙伴的争议和批评。它们引起了有关隔离的强烈关注，并呼吁毫无歧视的充分尊重巴勒斯坦工人搭乘任何可能的公共交通的权利(Kav LaOved, 2012b; 马奇索姆观察, 2013 年)。

85. 在以色列的巴勒斯坦工人受以色列劳动法和集体协议保护的覆盖。将最低工资提高到 4,300 新以色列谢克尔的法律于 2012 年 10 月开始生效。¹¹ 然而，在实践中存在着确保使巴勒斯坦工人能够享有其劳动权的长期需要。以色列一方和巴勒斯坦一方的工人组织在这方面可发挥一种重要作用，包括提供法律信息和援助，

¹¹ 从 2012 年 2 月 1 日起，建筑部门的集体协定规定了 5,000 新以色列谢克尔的最低工资。

以及为面临困难的工人提供实际支持。以色列总工会(Histadrut)强调它已准备好与巴勒斯坦总工会合作，以便对有关巴勒斯坦工人的案例进行跟踪。巴勒斯坦工人2011年通过保护处境不利工人组织提起了126起劳动法庭诉讼，以索赔欠发的工资、病休报酬、未利用年休假的报酬、养老金扣除或遣返费。在同一年中，由该组织提起的168起案例或是通过法庭裁决，或是通过涉及对巴勒斯坦工人给予赔偿的解决办法得以结案，赔偿总额达250万新以色列谢克尔(Kav LaOved, 2012a, 第34页)。2012年有91起诉讼得以结案，总共向巴勒斯坦工人支付了110万新以色列谢克尔的赔偿金(Kav LaOved, 2012c)。将一名巴勒斯坦工人与一个特定的雇主联系起来可能会导致工人接受虐待性条件的压力。雇主未能满足其有关工资支付和相关的报告义务可能会导致许可证的吊销，从而惩罚工人(Kav LaOved, 2012a, 第16页)。

86. 在将由于巴勒斯坦工人在以色列的就业而引起的社会保障缴费的移交方面没有取得进展，这些缴费正在以色列的社保体系中累积，并设想在巴勒斯坦社会保障机构一旦建立之后向其移交。1944年《经济关系巴黎议定书》规定，以色列需以月为基础向将由巴勒斯坦民族权力机构建立的相关的养老金保险机构，并在上述机构建立之后向其移交征收的养老金保险扣除(巴黎议定书, 1994年)。这一条款仍然有效，但该条款从未得到过实施。那些曾经在以色列工作，或仍然在以色列工作的巴勒斯坦工人社会保障权利的实现，可成为巴勒斯坦社会保障制度建立的一个重要组成部分。

加沙：隔离的社会影响

87. 对人员进出加沙的行动施加的限制影响到巴勒斯坦社会的整个社会组织，破坏了和平共处的前景。以色列最高法院2012年9月驳回了由以色列和巴勒斯坦人权组织代表一批寻求允许前往西岸以接受其大学教育的妇女提出的诉状(OCHA, 2012g, 第10页)。以色列对流动的限制还继续影响着寻求在其他地方就业的来自加沙的巴勒斯坦工人。不管怎样，这一点很明确，即对加沙来说，一个可持续的发展道路必须包括出于就业以及商业活动目的的人员的自由流动，这对城市经济来说是至关重要的。此外，能够在西岸和加沙之间旅行对于有意义的履行组织权并开展工会活动来说也将是至关重要的。

4. 加强治理和社会正义的需要

处于十字路口的机构建设

88. 在 2011-13 年巴勒斯坦民族权力机构国家发展计划中，治理机构的建立并加强被确定为一个优先事项，其实施阶段即将结束，而且在到 2015 年实现《千年发展目标》的更近期国家战略中对其加以了重申(PNA, 2011 年; 2012a, 第 13 页)。在以前的国际劳工组织报告中，以及由更广泛的国际社会，始终强调了作为建国的基础的治理机构的重要性。代表团去年的报告不得不从赞扬转向告诫。先前的谨慎告诫现在必须以严重的关注取而代之，因为核心的政府职能由于严峻的形势而受到影响，使得在机构建设方面取得的成绩处于被侵蚀的危险之中(IMF, 2013 年, 第 3-4, 23 页; 世界银行, 2013 年, 第 8 段; OQR, 2013 年, 第 9 页)。

89. 前面的章节中叙述的危险和不确定的总体背景必然会对有关社会正义和体面劳动的框架造成影响。巴勒斯坦民族权力机构面临的财政危机和劳动力市场的进一步疲软，以及由此而引起的不利的社会影响和社会动乱，限制了在这一领域进行改善的空间。西岸和加沙之间持续的政治分裂进一步使机构建设努力处于危险之中，尽管迫切需要，但几乎看不到可将由巴勒斯坦民族权力机构取得的进展扩展到加沙的前景(UNSCO, 2012a, 第 IV 页)。在治理机构的背景下将政治承诺转变成具体结果的速度始终缓慢。然而，能够报告一些进展，而且新的举措正在形成中。

90. 与财政危机一道，日益深化的社会危机威胁着近年来在朝着建立可持续的机构方面取得的进展。迫切需要针对潜在的社会和劳动影响审议日益加剧的有关财政限制和紧缩措施的压力。为了繁荣，一个有活力的巴勒斯坦国需要机构、投资和一个生机勃勃和生产性的劳动力，而体面劳动和可持续的就业将是发展此种劳动力的关键。对处理财政危机的影响来说，有关体面劳动和社会正义的一个坚实基础是至关重要的。

一个面向结果的新的政策框架

91. 目前正在为有关推动社会正义和体面劳动的先前和进行中努力的框架建设准备若干政策举措。这些新举措为审议怎样才能将具有体面劳动议程实施的先前阶段特征的政策、培训和认识提高转变成有益于工人和雇主，以及更广泛的社会的具体成果提供了机会。特别是，已发起了一个制定新的国家发展计划的磋商进程，而且联合国系统正在与巴勒斯坦民族权力机构和一系列利益攸关者一道积极制定联合国发展援助框架(UNDAF, 2012 年)，期待双方都能致力于治理机构和体面劳动。联合国发展援助框架的制定正处于由巴勒斯坦民族权力机构加以批准的最后阶段。考虑到由巴勒斯坦民族权力机构以及雇主组织和工人组织的代表提出的建

议，一份体面劳动战略草案也正处于定稿中(ILO, 2012b, 第 6 段)，而且举行了一次有关体面劳动在国家和联合国计划框架中的主流化的三方讨论会。

92. 体面劳动战略草案通过一种更综合性的处理方法促进社会凝聚力、正义和平等，并主要：(i) 促进劳动权和改善劳动力市场治理；(ii) 支持一种有益于更多的享有就业和生计机会的经济环境；和 (iii) 支持一种综合社会保障体系的发展。它将支撑有关社会经济发展三方伙伴的愿景(同上，第 6、15 段)。还期望体面劳动战略为新的国家发展计划做出贡献，该计划是联合国发展援助框架制定的中心。

专栏 4.1

联合国发展援助框架和体面劳动

联合国发展援助框架综合分析提出了有关就业和体面劳动的范围广泛的优先考虑：

- 结合并实施体面劳动的原则，这要求进一步的法律改革和实施，检查和监督。
- 由巴勒斯坦民族权力机构促进更大的政策纲领性的强调妇女和青年人的作用，以及其在整个经济和特别是劳动力市场中的参与，尤其是在农村地区通过具有性别敏感性的预算和诸如修订法律一类的其他措施。
- 改善教育计划和职业培训与劳动力市场需求之间的匹配，以适当的市场分析为开端，帮助确定市场需求和有关男女的趋势，并帮助青年人更好地结合起来。
- 支持社会保障体系的发展，重点突出私营部门的养恤金方案，以及有关产假的社会保护津贴方案。
- 提倡采用劳动法庭、仲裁以及三方对话和技巧。
- 继续对在以色列、定居点、边界地区和东耶路撒冷的巴勒斯坦工人进行监督、文件证明并提供适当的诉讼程序。
- 通过处理妇女在社会中的地位和需求，继续致力于性别主流化和妇女的赋权，并提高她们的参与。
- 根据工作中的基本原则和权利以及国际劳工标准，支持促进包括童工劳动法律的实施在内的有关劳动法的工作。

资料来源：UNDAF(2012 年，第 9-10 页)。

93. 体面劳动战略和联合国发展援助框架的通过与实施，其要素应反映在新的国家发展计划中，将是朝着体面劳动议程迈出的重要一步，并支持一种有关体面就业的更加可持续的环境。

促进权利和劳动力市场治理

94. 期待体面劳动战略能为权利以及健全的社会和经济政策制定在巴勒斯坦背景下的进一步发展提供至关重要的框架。社会对话将是该战略的一个重要方面(国际劳工组织, 2012b, 第 7 段)。有关这一领域进行中的工作突出了加强现有三方机制，和提高巴勒斯坦民族权力机构以及工人和雇主组织的代表对社会对话重要原则的了解，以三方合作的做法为起点。体面劳动战略的一个重要组成部分是

国际劳工组织对劳动和与就业相关的立法的起草和修订，确保社会伙伴的参与，以及使立法反映工作中的基本原则和权利提供支持的承诺。

95. 代表团去年报告说，已建立或加强了一系列社会对话论坛(ILO, 2012a)。尽管取得了收获，特别是在建设现有机构的能力方面，但在结果的实现方面进展缓慢。由于新工会寻求参与各种三方论坛，去年报告中指出的处理有关结社自由方面的法律真空变得更为迫切(同上)。确定工会代表权的标准的缺乏是有效地履行社会对话的一个障碍。这些问题将在最近与国际劳工组织合作发起的全面劳动立法改革进程中加以处理。该进程本身将是对社会对话的一个重要刺激，并是有关劳动力市场治理更广泛框架中的一个关键要素。然而，各种各样的内部和外部制约导致巴勒斯坦立法委员会处于瘫痪状态，影响到任何新立法的通过与实施。

96. 在通过最低工资方面取得了进展。尽管对其水平表明了观点分歧，但所有各方均表示了其确保最低工资的实施的承诺。在全国三方最低工资确定委员会上辩论了十个月之后，部长理事会于 2012 年 10 月通过了 1,450 新以色列谢克尔的最低月工资，65 新以色列谢克尔的最低日工资和 8.5 新以色列谢克尔的最低小时工资，并已于 2013 年 1 月 1 日起生效(PNA, 2012b)。尽管它适用于所有部门，但就它将难以在纺织业和儿童护理部门中加以实施表示了关注，这两个部门都是女性占主导地位，而且低工资盛行。劳工部长表示将采取措施处理这一关注。作为这一进程的下一个阶段，将在行政管理区层面成立最低工资委员会，而且在北部地区中早已成立了一些此类委员会(PNA, 2013b)。在巴勒斯坦总工会公布的调查中，最低工资的实施成为 93% 工人的一个重要优先考虑(PGFTU, 2013 年)。考虑到政治分裂，最低工资将会在改善加沙工人的工资方面产生任何实际影响也是不大可能的。

97. 劳工部长于 2013 年 1 月重新召集了处理劳动政策问题的全国三方咨询委员会，由于其成员的任期已满，该委员会自 2011 年 10 月以来尚未举行过会议。然而，其构成方面的变化并未得到所有各方的接受，而且该问题仍处于争论中。已起草了一个管理巴勒斯坦经济和社会理事会的构成、权责和工作的法律，并将提交给社会伙伴和公民社会组织进行磋商(PNA, 2013b)。如同在前几年指出的那样，在不同的三方机构之间建立强有力的联系将是重要的，并确保这些机构的建议被提供给经济和社会理事会，以及其他委员会能够影响更广泛的政治对话(ILO, 2011 年)。

98. 另外一个社会对话的重要论坛是全国妇女就业委员会(NWEC)。与国际劳工组织合作，该委员会于 2011 年发行了性别平等法律检查，将成为全面立法改革努力的一个重要投入(ILO, 2012a)。在《千年发展目标》战略中突出了这一法律检查的重要性，及其在联合国发展援助框架背景下的相关性(PNA, 2012a, 第 36 页)。

全国妇女就业委员会的建立和工作是在联合国有关性别平等和妇女赋权的联合计划背景下开展的，其第一阶段已于 2012 年 9 月结束。开展了一些过渡性活动，羽翼丰满的第二阶段目前正处于讨论中。

99. 国际劳工组织将对全国妇女就业委员会的支持结合进其促进社会对话的现行工作中，以便确保在《千年发展目标》项下所取得成果的可持续性，以及性别平等在整个国际劳工组织计划中的主流化(ILO, 无年份 a)。全国妇女就业委员会最近的重点是制定其 2013-15 年的战略和工作计划。因此，未能定期举行委员会全会，尽管一个小型秘书处与伯蔡特大学一道努力制定了该战略和工作计划，预计很快将提交给劳工部，然后提交给内阁批准。该委员会目前在全国三方咨询委员会中获得了观察员地位。

100. 2012 年在处理就业中基于政治面貌的歧视方面取得了重要的进展。巴勒斯坦民族权力机构的内阁 2007 年 9 月颁布了一项要求安全部门对公共部门就业进行细致彻底的检查的决定。由于基于政治面貌的负面安全报告的结果，解雇了数百名学校教员。巴勒斯坦最高法院于 2012 年 9 月 4 日做出了有利于那些基于其政治面貌而被从其岗位上解雇教员的裁决(联合国, 2013d, 第 54-55 段)。代表团被告知，这一选定作为判案标准的案例导致 750 名教师重返工作。内阁终止了 2007 年 9 月的决定，并同意停止采用这一安全标准进行检查。

101. 关于结社自由，尽管根据巴勒斯坦总工会 2013 年 2 月公布的数据加沙拥有相对高的工会密度(66.2%)，而且，据报道，大大高于西岸(17%)，但工会活动受到严重的制约。加沙事实上的当局于 2013 年 2 月通过了一个新的工会法，根据巴勒斯坦总工会的评估，将对工会的相当大的权力和控制集中在当局的手中。该法律是在没有与巴勒斯坦总工会进行任何磋商的情况下通过的。代表团获悉，加沙商会委员会于近期被解散，而且来自当局的直接骚扰一直妨碍着巴勒斯坦总工会的活动。

102. 这一点值得注意，即在联合国的支持下，巴勒斯坦民族权力机构正处于制定一个国家人权行动计划的进程中(UNSCO, 2013b)。联合国发展援助框架中也预见了这一行动计划。在该行动计划中应考虑到工作中的基本原则和权利。¹²

仍处于议程上的就业和社会保护基金

103. 就业和社会保护基金(以后称为“基金”)最初是于 2004 年设立的，但在 2011-13 年全国发展计划将其列为一个政策优先之前始终处于休眠状态(PNA,

¹² 如同在《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言及其后续措施》中提出的那样，结社自由和有效地承认集体谈判权利、消除所有形式的强迫或强制劳动、有效地废除童工劳动以及消除职业和就业方面的歧视(ILO, 1998 年)，是人权框架的重要方面，并属于使体面就业的创造成为可能的条件(ILO, 2012c, 第 5 段)。

2011 年, 第 49 页)。就业创造和企业发展属于重要的目标, 该基金被视为具有处理高水平的贫困和失业的潜力(ILO, 2011 年)。然而, 由于财政危机, 政府对该基金的捐款大大低于原先预计的 500 万美元。该基金吸引了相对少的捐款支持。实行了三个紧急就业创造计划: “作为以前在定居点中就业的一个可行选择, 支持工人的自营就业”; “支持前定居点工人建立期待雇佣一到四名之间其他前定居点工人的小型企业”; 和“通过在择定的私营部门企业中的就业安插雇佣青年失业毕业生”。为该基金的核心工作人员开展了有关管理、监督和报告的能力建设计划(ILO, 2012b, 第 9 段)。

104. 根据提议, 一个国家就业机构将负有为该基金确定积极的劳动力市场措施的中心作用(GIZ, 2013 年)。假如该基金将与此类的机构联系起来, 则其工作上可进一步制度化。然而, 工人组织和雇主组织将需要保留一种中心作用, 以确保其劳动力市场需求方面的实地经验得以发掘, 以及确保由那些将受到它们最直接影响的人员提出的干预措施的接受和掌控权。

社会保障和社会保护底线: 出现中的优先考虑

105. 如同在 2011 年通过的社会保护战略中预见的那样, 巴勒斯坦民族权力机构和社会伙伴还在继续辩论一个综合社会保障体系的建立。现行社会保障制度的特征是支离破碎和低效, 缺乏协调和仅覆盖一小部分工人(UNDAF, 2012 年, 第 9 页), 主要是公共部门中的那些人员。与巴勒斯坦经济政策研究所结成伙伴关系, 国际劳工组织开展了一项社会保障制定学术辩论, 并由国际劳工组织的技术专家执行了一项范围调查任务。国际劳工组织正在一个综合国家社会保障战略的制定与实施方面支持三方成员。该战略将通过养恤金方案、生育保险方案和工伤方案的制定, 考虑将社会保险方案扩展到私营部门工人及其家庭(ILO, 2012b, 第 14 段)。通过一个国家社会保护底线的建立确保基本收入保障和享有基本医疗照顾也在该战略的制定背景下处于讨论中。如同第三章中指出的那样, 在以色列工作的巴勒斯坦工人的社会保障权的实现可成为巴勒斯坦社会保障体系建立的一个重要组成部分。

106. 劳工部认为, 一个国家社会保障方案的建立与实施是一个重大优先考虑, 并将 2013-14 年称之为社会保障年。巴勒斯坦总工会想往一个与 1952 年社会保障(最低标准)公约(第 102 号)相一致的新的社会保障法, 并将社会保护扩展到正规经济以外。由于各利益攸关方在有关社会保障的作用方面持不同观点, 尽管它们都对使社会保障在不远的将来成为现实做出了一般承诺, 但在 2012 年 2 月成立的国家社会保障小组的背景下进行的激烈辩论无疑将会继续下去。

迈向使妇女的赋权成为一个现实

107. 尽管过去几年来对妇女的赋权表明了明确的承诺的一系列政策和战略，包括旨在提供平等就业机会的政策和战略在内，但在实践中，妇女在劳动市场和决策进程方面并没有成为充分的参与者。如同第二章中强调的那样，妇女在教育方面取得的显著的进展并没有转化成劳动力市场上的收益，这一失败反映了经济潜力的重大损失。假如妇女欲从一个新的国家中充分获益，以及假如该国打算从妇女的充分潜力中获益，则迫切需要承诺转化成结果。

108. 为了实现《千年发展目标》，巴勒斯坦民族权力机构最近通过了到 2015 年实现《千年发展目标》的国家战略。该战略的一个重要组成部分在第三个千年发展目标的背景下突出了妇女的赋权以及促进性别平等和社会正义(PNA, 2012a, 第 33-39 页)。由于需要在巴勒斯坦的背景下扩展此类参与，作为任何社会发展进程中的一个基本要素，妇女参与社会、经济和政治生活的重要性在该战略中得到了承认。该战略还承认，尽管已在这方面取得了一些成绩，但仍有许多工作要做(同上, 第 33-34 页)。

109. 本着加强并使妇女在劳动市场和保护妇女权利中的参与多样化的目的，《千年发展目标》战略中提出的政策旨在采取保护工作妇女的立法和执行措施，以及采取为妇女提供就业机会的措施。拟议的干预手段范围广泛，包括从性别的观点出发修订相关的法律，从性别的观点出发审议并制定经济政策，扩大并鼓励劳动监察员的作用，设立处理劳动事务的法庭，为工作妇女提供支助服务，包括日托中心在内，为妇女创办其自己的收入创造项目提供软贷款，以及促进有关工作妇女权利和义务的认识提高运动(同上, 第 36 页)。为了有效的妇女赋权，确实需要一种综合的处理方法。与显著的态度转变一道，还将需要显著的承诺和资源。

110. 合作社也被承认为妇女赋权的一个重要渠道(同上, 第 24 页)。合作社中的社员传统上是由男性占主导地位，而妇女参与合作社是较近期的事。巴勒斯坦妇女在合作社中的参与比率最高的是在手工业部门(代表合作社中所有妇女的 59%)。合作社在确定市场中新的有利可图的方面需要得到支持，特别是在服务业中，以增加妇女的就业并使就业多样化。妇女合作社是联合国有关性别平等和妇女赋权联合计划的重点(ILO, 无年份 b, 无年份 a)。43 个妇女合作社的成员获得了补助金、培训和技术援助，并向她们提供了有关企业管理和营销技能的能力建设(UN CSW, 2012 年)。一个拥有绝大多数妇女成员的合作社，储蓄和贷款合作社协会联盟(UCASC)被赋予在该计划的背景下管理涉及其成员的能力建设和补助金的的责任，相当多的投资被用以协会本身的能力建设。在该项目的第二个阶段中，储蓄和贷款合作社协会联盟将能够帮助其他的合作社。旨在普遍的发展并改善合作社部门的一个有关合作社的法律草案已提交给总统批准(PNA, 2013b)。

111. 最近制定的 2011-19 年与针对妇女的暴力行为作斗争国家战略也起因于巴勒斯坦民族权力机构对《千年发展目标》的承诺(PNA, 无年份)。针对妇女的暴力行为的流行, 包括在劳动世界中, 仍然是妇女赋权的一个严重障碍。随着采取与其作斗争的措施的有力呼吁, 该问题最近获得了相当的重视。与针对妇女的暴力行为作斗争国家战略便是对此种呼吁的回应。于 2008 年设立了一个与针对妇女的暴力行为作斗争全国委员会, 该委员会处于妇女事务部的领导之下, 负责国家战略实施的准备和监督(同上, 第 8 页)。在为制定国家战略而开展的研究中发现, “妇女在社会中的作用和地位已被边缘化, 因为妇女就……其命运和作出她们自己的决定的权力和控制已经被剥夺”。该报告还指出, 从官方和公众方面来看, 缺乏涉及妇女的地方立法和法律的作用, 以及有关妇女权益保护法律的普遍缺乏(同上, 第 10 页)。

112. 家庭暴力的发生水平特别高, 它表明妇女在社会中的地位仍普遍脆弱。根据巴勒斯坦中央统计局 2011 年的调查, 已婚妇女的 37% 遭受到过其丈夫的暴力行为(西岸为 29.9%, 加沙为 51.1%)(PCBS, 2011a), 而且有迹象表明此种暴力行为由于经济形势的恶化而增加。那些遭受到过暴力行为并前往一个中心或机构那里寻求咨询或帮助的妇女的比率还不到 0.7%(同上, 第 17 页)。就与针对妇女的暴力行为作斗争国家战略而开展的研究也证实了这一低报告率, 研究发现许多暴力行为的案例是在家庭范围内解决的。这样做往往是以牺牲受害者为代价, 以便维持家庭的“尊严”, 以及由于对法律制度缺乏信任。此外, 一些妇女也不了解她们可赖以救助的机构(PNA, 无年份, 第 11, 23 页)。

113. 在巴勒斯坦中央统计局和国际劳工组织的合作下由伯蔡特大学妇女研究所开展了专门突出工作中的暴力行为的研究(ILO, 无年份 c)。作为研究的组成部分, 全国妇女就业委员会成立了一个牵头小组(PNA, 2013b)。研究发现, 年龄在 25-29 岁的妇女对工作中的暴力行为尤为脆弱, 报告她们曾经历过某种形式的暴力行为的比率达 29%。这一结果还表明, 由于担心影响和缺乏保护, 以及其他一些妇女不了解她们事实上是此类暴力行为的受害者, 一些妇女并没有报告在工作场所中经历的基于性别的暴力行为。在工作场所中经历基于性别的暴力行为的妇女仅有 19.5% 对其雇主提出了正式指控, 而由于担心其家庭的声誉以及对报复的担忧, 大多数人保持了沉默。有必要建立一个处理基于性别的工作中的暴力行为的法律和机构框架, 以及额外的研究和认识提高活动(ILO, 无年份 c; Kuttab 和 Abu Awak, 2012 年)。与针对妇女的暴力行为作斗争的国家战略还指出有必要处理针对在非正规经济中工作的妇女的暴力行为, 妇女在那里构成了劳动力的大部分, 但仍基本上处于默默无闻的状况(PNA, 无年份, 第 16 页)。

114. 巴勒斯坦商业、工业和农业协会联合会(FPCCIA)和巴勒斯坦总工会正在继续采取措施, 以提高妇女在其组织中的代表权和影响。巴勒斯坦商业、工业和农业

协会联合会的代表告诉代表团说，妇女目前在所有地方协会中均已有代表。在 2011 年被选入巴勒斯坦商业、工业和农业协会联合会执行委员会的第一批妇女当中，伯利恒协会的代表已成立了第一个女商人部门。尽管继续受到抵制，但自那时以来已建立了其他一些女商人部门，而且在组织所有这些部门的协调机构的举措方面也取得了进展。这些部门旨在支持协会妇女会员的企业，并支持那些尚未成为会员的妇女的微型企业，帮助她们从非正规转向正规。鉴于仍存在着占主导地位男性文化，她们还寻求确保妇女参与协会的所有领域。

115. 巴勒斯坦总工会继续就女工的权利和义务对她们提供培训和认识提高活动，而不考虑她们是否是会员。巴勒斯坦总工会的调查发现，与男子相比，女工不太了解她们的权利(PGFTU, 2013 年)。尽管工作妇女加入工会的比率低于工作男子(根据巴勒斯坦中央统计局 2013 年 2 月的数据，与妇女的 25.8%相比，男子加入工会的总比例为 32.5%)，但巴勒斯坦总工会的调查普遍发现，与男子相比，妇女更加相信成为工会会员的好处(同上，第 49 页)。调查中确定的优先事项之一是需要提供更有利的条件，以改善工作妇女的处境并使得她们能够参与劳动力市场，包括通过提供幼儿园和安全交通以及法律便利(同上，第 61 页)。巴勒斯坦总工会发起了一个促进女性家庭工人的权利的运动，并正在呼吁巴勒斯坦民族权力机构批准 2011 年国际劳工组织家庭工人公约(第 189 号)，并确保对劳动法进行修订，以删除将家庭工人排除在外的内容。

116. 随着事实上的当局对妇女施加的越来越多的限制，加沙妇女的处境继续恶化。妇女最近被禁止参加联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处在加沙组织的马拉松比赛，导致组织者取消了这一活动(UNSCO, 2013a, 第 51 段)。尽管纯粹是象征性的，但这一行动之后是更系统的限制，即加沙的教育和高等教育部于 2013 年 4 月 1 日宣布了一个法律，从下一个学年开始在所有公共、私立和国际学校中对 9 岁以上的男孩和女孩实行完全的隔离。代表团被告知，尽管所有工人为获得就业必须在劳动局登记，但由于直接的歧视，妇女无法通过劳动局获得与男子相同水平的服务，显著地影响到她们的就业前景。巴勒斯坦总工会也在加沙提供了有关劳动权培训；然而，妇女被限制参加此类培训。

117. 实现《千年发展目标》的时间框架正接近结束。假如妇女在西岸，和特别是在加沙的赋权的目标还有在 2015 年之前成为现实的机会，则将需要采取即刻、决定性和全面的措施。

呼吁私营部门发展

118. 范围广泛的国家和国际机构都强调了促进私营部门发展的巴勒斯坦政策和进程的重要性(世界银行, 2012a; 亦请参见 OQR, 2012 年, 第 4 页; UNSCO, 2012a, 第 5 页)。根据世界银行, “巴勒斯坦民族权力机构面临的最重要的经济挑

战是如何创造一个使具有活力和创新精神的私营部门的繁荣成为可能的环境”(世界银行, 2012b, 第 40 段)。一个生机勃勃的私营部门被视为是支持和维持体面劳动的一个重要引擎, 而投资于工人被认为对由私营部门引导的增长来说将是至关重要的(同上)。巴勒斯坦民族权力机构在改革法律和法规框架以促进日益增加的投资和私营部门活动方面取得了某些进展(UNDAF, 2012 年)。注册的新公司的数目稳步上升, 这在某种程度上可归因于改善了获得必要的许可证和执照的便利, 以及税收管理(UNSCO, 2012b)。联合国发展援助框架的全面分析也确定了一些进一步进展将会是有益的领域, 包括公司注册、竞争法规和获得贷款(UNDAF, 2012 年)。

119. 代表团会见了巴勒斯坦私营部门领导人, 他们指出, 即使是在占领和不确定的政治前景的制约下, 刺激私营部门还是可能的。以他们的观点, 可在今后的七年将失业降到 10%。委托五个大型公司进行了一项调查, 确定了可进行新投资的五个潜在主导部门: 农业、信息技术、旅游、建筑以及媒体和娱乐。投资于培训以确保工人具有从事新岗位所需的适当技能被视为是此类努力的成功的一个前提。关于东耶路撒冷, 突出了发展旅游的相当潜力, 以及重点突出诸如招待、卫生以及信息和通讯技术(ICT)一类部门的增长。需要扩展那些具有比较优势的领域, 如橄榄木雕刻, 还强调了石头和大理石(ACE, 2012 年, 第 12-13, 72-73 页)。与国际社会合作, 私营部门领导人于 2012 年 12 月组织了《东耶路撒冷企业发展论坛》, 这是 45 年来首次在该市举行此类活动, 吸引了 200 名巴勒斯坦、阿拉伯和国际投资商(OQR, 2013 年, 第 25 页)。该论坛被视为是一个重大举措, 促进旅游基础设施、房地产以及信息和通讯技术方面的投资机会, 可成为今后开展类似举措的一个范例(同上)。

120. 代表团还会见了《女商人论坛》的代表(BWF), 该论坛与巴勒斯坦商业、工业和农业协会联合会一道为促进女企业家而密切努力。《女商人论坛》寻求通过网络赋权妇女, 并制定了一个通过其 70 名成员支持并指导 2,500 名青年女企业家的计划。此外, 与联合国开发计划署(UNDP)、联合国粮食与农业组织(FAO)、农业部和《女商人论坛》合作, 一些大型旅馆的业主最近与一些合作社一道努力, 包括 40 个妇女合作社, 以改善食品的质量、一致和包装, 并确保足够的数量, 以促进当地商品在旅馆中的需求。此种类别的计划似乎得到了广泛的支持, 可创造对当地产品的大量需求。

121. 为青年人创造商业机会并支持从学校到工作的过渡是至关重要的。最近的一项调查表明, 失业青年的大多数倾向于创办他们自己的企业。他们认为, 拥有其自己的企业将使具有更大的独立性, 以及实现他们的能力和创新的机会。尽管失业青年人的 62% 期望创办他们自己的企业, 但仅有 17% 获得成功, 主要的障碍是缺乏足够的资本(沙雷克青年论坛, 2013 年, 第 9, 27 页)。

122. 确保私营部门发展的足够资金是一个经常性关注：企业无疑需要更好的获得贷款。由于巴勒斯坦银行不在那里营业，东耶路撒冷尤其面临困难。妇女在寻求获得商业贷款方面似乎面临显著障碍。鉴于由于社会障碍，大多数妇女名下不具有财产或其他形式的附属财产，《女商人论坛》与妇女一道努力以获得商业贷款。

123. 这一点是清楚的，即考虑到当前的财政能力，扩展公共部门以创造就业是不现实的。捐款国资助的支出也不是一个为经济活动提供动力的可持续手段(世界银行，2013年，第7，24段；UNSCO，2012a)。因此，如欲解决失业危机，则必须创造必要的条件，以允许私营部门扩展和创造就业。考虑到在获得生产资源和市场方面面临的一系列制约和限制，为将能创造并维持新的就业岗位的私营部门的发展创造一个有利的环境仍然是一个挑战。

改善教育和技能开发的迫切需要

124. 教育和技能的继续发展与私营部门的发展密切联系在一起。一个有活力、生产性和创新型私营部门的基石是其劳动力。确保工人得到获得体面就业的适当的教育和技能仍是一个有待解决的重要方面，它支撑着私营部门的繁荣。使教育和培训资格与劳动力市场需求相匹配是经常向代表团提出的持续中的问题。当经济向附加链条的高端发展时，技能不匹配变得尤为明显(世界银行，2012b，第62段)。对私营部门领导人来说，技术工人的短缺是企业发展的一个显著制约。缺乏相关的技能，以及能力和经历水平的低下，被发现为是青年就业的最重要的制约(同上，第67段)。为将教育成果和劳动力市场需求更好的联系起来，劳工部于2012年年底与十所大学签定了成立就业服务中心的《谅解备忘录》(PNA，2013b)。

125. 技术和职业教育与培训机构(TVET)在使工人对新兴部门做好准备方面的作用被认为是至关重要的。然而，当前的体系被批评为不能反映现代学习方法，未能投资于技术教育，以及未能使学生对雇主要求的变化做出准备(世界银行，第68段)。年轻人在很高的程度上享有教育和培训；然而，专业的选择往往是以可利用的教师为基础，而不是根据劳动力市场的需求(沙雷克青年论坛，2013年，第20页)。私营部门领导人继续呼吁在私营部门以及教育和培训机构之间建立更强有力的联系，以制定不仅对当前的经济需求，而且对今后的经济需求相关的计划。一些企业家声明说他们已做好了提供资源的准备，以支持面向发展中的新兴部门的职业培训。发展旅游的主要障碍是缺乏经过培训的巴勒斯坦工人，旅游业是扩展就业机会的一个重要部门。一个企业家向代表团介绍了在东耶路撒冷建立一个关于旅游业的私营部门培训中心的计划，另外一名企业家提到了成立一个专门满足特定的农工企业区需求的职业培训中心的计划。

126. 尽管促进职业培训与劳动力市场需求相匹配的个别努力是重要的，但需要审议并修订教育和培训体系的综合处理方法，而这要求相当多的投资。劳工部向代

代表团表示，通过劳工部和教育部与私营部门、公民社会和国际社会之间的合作，在制定一个新的技术和职业教育与培训战略方面取得了进展。《千年发展目标》战略的目标之一是缩小妇女和男子之间在技术和职业专门化方面的差距。预计的干预措施包括为职业学校中的青年妇女开设满足劳动力市场要求的专门化课程；为在科学与工程和技术教育方面有专长的青年妇女提供奖学金；促进青年妇女和社会对注册于职业和农业教育的重要性的认识提高运动(PNA, 2012a, 第 36 页)。

127. 国际劳工组织与联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处一个的共同项目，“针对加沙地带建筑部门的技能开发和就业服务”，从 2011 年 3 月到 2012 年 12 月进入了培训的第四个周期，第三和第四个周期在为期六个月的阶段提供了 420 个小时的培训。在第四个周期期间，总共有 105 名学生接受了建造和建筑部门中重点优先职业领域的培训。与 35 家公司签定了《谅解备忘录》，以便向学员提供为期六个月的学徒培训。在以前的周期中，完成了学徒培训学员的 71%随后在同一家公司获得了就业(ILO, 无年份 d)。这些培训计划得到了以能力为基础的教员和培训人能力建设培训的支持，并伴随有定期的检查、培训和辅导。以这一干预为基础，作为国家资格框架和发展国家教员发证制度的组成部分，国际劳工组织正在通过以这些标准得到承认为目的的参与性确认进程敲定职业课程。国际劳工组织还参与了技术和职业教育和培训战略的审议，包括分析其对加沙技能开发的影响(ILO, 2012b, 第 11 段)。2012 年 5 月发起了一个新的“了解企业”项目，支持将了解企业培训一揽子方案引进职业中心和技术学院的课程，以便促进一种企业家文化和青年人的自营就业。作为这一进程的组成部分，将建立与私营部门的相关联系，并将支持获得财政和非财政企业发展服务(同上, 第 10 段)。

5. 被占领的叙利亚戈兰的紧张局势

128. 阿拉伯叙利亚共和国中的冲突为被占领的叙利亚戈兰的长期紧张局势投下了阴影。在停火线上发生了一些事件，但它们目前尚未能对本地区产生更长期的影响。然而，这一进行中的冲突会对工人及其家庭产生进一步的负面影响。

129. 在被占领的叙利亚戈兰，2012年估计有23,300名叙利亚公民生活在五个村庄中，并有18,700名以色列定居者生活在32个定居点中(CBS, 2013年)。叙利亚村庄未能从地区规划中获益。以色列当局不发放建房或改变土地用途的许可证，由于这一结果，这些村庄被迫垂直，而不是水平扩展。

130. 被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民的就业前景仍然受到制约。由于农业在1967年占领之前是主要的收入来源，而且现在仍然是最重要的单一来源，目前已无法承受其人口。在利用水源以及土地方面的歧视使得农业没有竞争力，而且来自农业工作的收入不足。不得不在其他地方寻求就业，例如在建筑、卫生部门、商业、服务业、非政府组织以及文化和非正规活动中。在以色列和被占领的叙利亚戈兰上的以色列定居点中的就业是通过捐客进行的，他们或是以色列人，或是其社区本身的人员。然而，不掌握有关那些选择在以色列定居点或以色列就业的叙利亚公民的可靠数据。在卫生部门中存在一些就业机会，尽管是对大马士革大学的毕业生来说，但他们需通过以色列的相应考试。

131. 由被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民一再提出的申诉仍然是为其果园或其他农业活动获得水源的问题。农民每杜南土地仅享有200立方米的水源，仅相当于以色列定居点每杜南土地可利用水源的30%。水源的可得性严重影响到农民可生产作物的数量和质量。由于歧视性的价格制度，与以色列定居点相比，叙利亚公民为水源而支付高得多的价格。他们的合作社还必须支付诸如泵站系统和输送管一类的基础设施的费用。此外，由于他们能够从范围广泛的分配和零售网中获益，定居点在获得市场方面享有优先权。

132. 根据代表团获得的信息，向阿拉伯叙利亚共和国输出苹果于2013年得以恢复。由于未能从以色列财政部那里获得许可证，去年未能够输出苹果。据报道，在2012年生产季节储存的30,000吨苹果中，将输往叙利亚的苹果高达18,000吨。因而，今年输出的数量将超过2011年的总产量。尽管2012年是苹果生产的一个旺季，但多余的收获被在当地市场上低价出售。在阿拉伯叙利亚共和国出售的苹果与在当地市场出售相比不仅能获得显著高的价格，而且由于减少了过剩，还将起到抬高当地市场价格的作用，从而增加农民的收入。苹果还被销往西岸和加沙。

133. 尽管被占领的叙利亚戈兰的任何叙利亚公民将有权申请以色列护照，但由于他们将面对其本身社区的抛弃，很少有人这样做。然而，存在着青年人改变他们

的姓名并在以色列就业的情况。居住在被占领的叙利亚戈兰以外四年以上的叙利亚公民将丧失其居住地位。

134. 代表团被告知，尽管在叙利亚内部发生冲突后强化了将被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民进一步结合进以色列的一些努力，但对这一冲突的反应还导致加强了保持其叙利亚身份的愿望，包括，如同一名对话者所说的那样，“重新发现的反叛的叙利亚个性”。

135. 大马士革大学来自被占领的叙利亚戈兰的许多学生在他们的假期之后没有返校。代表团被告知，在 340 名学生中，返校继续其学业的学生不到 40%。叙利亚冲突还产生了其他后果。尽管他们被以色列贴上“亲叙利亚”标签，但一些公民拒绝叙利亚援助，因为他们将不得不在阿拉伯叙利亚共和国的冲突双方之间选择一个做为公开立场。无论怎样，叙利亚危机已在被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民当中产生了一种两级分化的影响。同时，仍存在着冲突可能会波及到被占领的叙利亚戈兰的担心，无论是通过越过停火线的交火或其他攻击，还是通过激进的叙利亚团体在本地区建立他们的存在。

结 论

136. 代表团今年的报告是以某些参数为基础的，这些参数对于理解阿拉伯被占领土上的工人和企业的处境来说是至关重要的。

137. 现状在巴勒斯坦不是一个选择。当前的形势是维持不住的，因此，现状实际上并不存在。尽管以不同的方式，一些属于剧烈和看得见，而其他一些则更难以琢磨，但环境继续在不断的变化。维持一种想象中的现状的任何努力实际上触发，或至少允许形势的一种更危险的恶化。

138. 建国、发展一个可行和有活力的巴勒斯坦经济以及有一个强大的社会内涵的国家的努力正不断受到挫折。在社会和劳动领域，代表团的结论是，与前几年相比，朝着所有实际目的发展的进程已经停止。

139. 尽管直接谈判应是防止形势进一步下滑的主要方法，但无论是从援助还是适宜的政治参与方面来看，巴勒斯坦和以色列需要得到明确和证明了的国际支持。重新采取能够恢复对和平进程的信心的步骤为时还不太晚，而且是完全可能的。问题的关键是有成千上万的工人和实际或可能的企业家迫切需要了解他们的利益、前景和——最重要的——他们的尊严能够并将得以恢复和加强。

140. 考虑到实地的现实，这将导致采取直接影响到这些工人和企业家的生活的措施。旨在结束冲突的高层行动必须伴随有由占领而引起的日常困苦和骚扰得到缓解，并将被解除的具体证据。否则，所有各方的领导人将面临一个怀疑和幻想破灭的民众，他们必将要求问责，并享有其进展成果的份额。

141. 以色列需要解除过分的限制，甚至以色列雇主也将其称为经济和社会上没有收益的。此类措施的霸道妨碍经济活动，并使巴勒斯坦经济和劳动力市场依赖于占领和定居点经济的框架。它们还进一步分割了领土，使加沙、西岸和东耶路撒冷之间的破坏性分割永久化。

142. 应以一种透明和持久的方式放松对流动、就业和经济活动的限制，以便在平等条件下增加体面就业的机会。这对处理令人吃惊的贫困水平来说也是必不可少的，尤其是在加沙。应特别谨慎地避免采取可能会维持并加剧歧视、分割和种族隔离，或被认为试图这样做的所有措施。

143. 必须确保处于所有就业形势下的巴勒斯坦工人的人道待遇，包括那些选择在定居点中工作的人员的情况在内。无论是正式还是非正式参与以色列劳动力市场的巴勒斯坦人的冤情需得到紧急和透明的处理，包括通过有效的获得法律赔偿。从更长期的观点来看，遏制当前虐待做法的程度对于包括劳动力市场在内的两个独立和相邻国家市场之间的共存和相互作用来说也是必要的。

144. 考虑到对巴勒斯坦私营部门将成为增长的引擎的显著期望，尽管充分尊重其工人的基本权利，但必须赋予其所需的独立发挥其作用的权利，而无须服从于以色列当局、企业或其他实体的行政、政治或经济决定。透明和公平的商业关系，避免采用不适当的中间人，必须成为任何健全的私营部门发展政策的组成部分。

145. 如同在本报告的第四章中强调的那样，巴勒斯坦国的社会对话的加强和社会方面内容的建设必须成为和平进程整体的组成部分。为此，国际劳工组织必须继续给予其全面的支持。

146. 必须采取一切努力，力求以尊重工作中的基本原则和权利的方式找到一种解决被占领的叙利亚戈兰上的叙利亚公民面临的持续困苦的处理办法。

参考资料

- ACE International Consultants (ACE). 2012. *Private sector and economic development in East Jerusalem*, Final report, Dec.
- Ad Hoc Liaison Committee (AHLC). 2013. *Chair's summary*, Brussels, 19 Mar.
- APRODEV et al. 2012. *Trading away peace: How Europe helps sustain illegal Israeli settlements*.
- Association for Civil Rights in Israel (ACRI). 2012a. *Neglect and suppression in East Jerusalem: The policies behind widespread poverty and unemployment*, May.
- . 2012b. *Failed grade: East Jerusalem's failing educational system*, Aug.
- . 2013. *Ahead of President Obama's visit: Recent human rights developments in the West Bank and East Jerusalem*, 12 Mar.
- B'Tselem – Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories. 2012. *Arrested development: The long-term impact of Israel's Separation Barrier in the West Bank*, Oct.
- Central Bureau of Statistics (CBS). 2012. *Statistical abstract of Israel 2012*.
- Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention (HCP). 2001. *Declaration*, 5 Dec.
- Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT), Israel. 2013. *Presentation to the ILO delegation*, Mar.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH). 2013. *Establishment of a national employment agency (NEA): Palestinian Territories*, Jan.
- Independent Commission for Human Rights (ICHR). 2012. *Death inside the tunnels: Lost rights*.
- International Court of Justice (ICJ). 2004. “Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory” in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, Advisory Opinion, 9 July.
- International Labour Office (ILO). Undated a. *Evaluation: MDG gender programme on “Gender Equality and Women's Empowerment” in Palestine*.

- Undated b. *Mainstreaming gender equality concerns in Palestinian cooperatives*, Policy Brief 10.
 - Undated c. *Gender-based violence in the workplace: An overview from the occupied Palestinian territory*.
 - Undated d. *Initiatives under the Spanish-led MDG Achievement Fund*.
 - 1998. *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up*, International Labour Conference, 86th Session, Geneva.
 - 2011. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General (Appendix), International Labour Conference, 100th Session, Geneva.
 - 2012a. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General (Appendix), International Labour Conference, 101st Session, Geneva.
 - 2012b. *Enhanced programme of technical cooperation for the occupied Arab territories*, GB.316/POL/7, 17 Sep.
 - 2012c. *Resolution concerning the recurrent discussion on fundamental principles and rights at work*, International Labour Conference, 101st Session, Geneva.
- International Monetary Fund (IMF). 2013. *Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza*, Staff report prepared for the meeting of the Ad Hoc Liaison Committee, Brussels, 19 Mar.
- Kav LaOved – Worker’s Hotline. 2012a. *Employment of Palestinians in Israel and the settlements: Restrictive policies and abuse of rights*, Aug.
- 2012b. *Segregated public bus lines for Palestinian workers in Israel*, Mar.
 - 2012c. *Promotion and protection of labour rights of Palestinian workers by Kav LaOved – Worker’s Hotline*, 2012 annual report.
- Kuttab, E. and Abu Awad, N. 2012. *The gender dimensions of violence in the world of work: Situation analysis in the Occupied Palestinian Territory*, Final report.
- Machsomwatch – Women against Occupation and for Human Rights. 2013. *Bus watch, November 2012–February 2013*.
- National Insurance Institute (NII). 2012. *Poverty and social gaps: Annual report 2011*, Nov.
- Office of the Quartet Representative (OQR). 2012. *Report for the meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Brussels, 21 Mar.
- 2013. *Report for the meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Brussels, 19 Mar.

- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). 2012a. *Palestinian state-building at stake: Preserving the two-state solution*, Ad Hoc Liaison Committee meeting, 23 Sep.
- . 2012b. *Socio-Economic Report*, Dec.
- . 2013a. *Report to the meeting of the Ad Hoc Liaison Committee*, Brussels, 19 Mar.
- . 2013b. Remarks by Mr Robert Serry – United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process at the Conference on Cooperation among East Asian Countries for Palestinian Development (CEAPAD), Tokyo, 14 Feb.
- Oxfam. 2012. *On the brink: Israeli settlements and their impact on Palestinians in the Jordan Valley*.
- Palestine Economic Policy Research Institute (MAS), Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) and Palestine Monetary Authority (PMA). 2012. *Economic and Social Monitor*, Vol. 30, Oct.
- Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU). 2013. *Palestinian workers: A comprehensive report on working conditions, priorities and recommendations*.
- Palestine Trade Center (PalTrade). 2010. *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009–January 2010*, Mar.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). 2011a. *Main findings of violence survey in the Palestinian society*, Press release, Dec.
- . 2011b. *Poverty in the Palestinian Territory*, Main findings report 2009–10, Sep.
- . 2012. *Living standards in the Palestinian Territory: Expenditure, consumption, poverty, 2011*.
- . 2013a. *Preliminary estimates of quarterly national accounts (fourth quarter 2011)*, Press report, Mar., and various years.
- . 2013b. *Labour Force Survey (October–December, 2012) Round (Q4/2012)*, Press report, Feb., and various years.
- . 2013c. *Education statistics*. Available at: www.pcbs.gov.ps.
- . 2013d. *Palestinian consumer price index for 2012*.
- Palestinian National Authority (PNA). Undated. *Ministry of Women's Affairs: National Strategy to Combat Violence against Women, 2011–19*.
- . 2011. *National Development Plan, 2011–13: Establishing the State, building our future*, Apr.
- . 2012a. *The National Strategy to achieve the MDGs by 2015*, June.

- 2012b. *Decision of the Council of Ministers on adopting the minimum wage in all PNA territories* (No. 01/20/14/M.W/S.F), 9 Oct.
 - 2013a. *The Israeli settlements and their socio-economic impact on the Palestinian lands and the labour sector during 2011–2012*, 26 Mar.
 - 2013b. *The accomplishments of the Labour Ministry for 2011–2012*.
- Paris Protocol. 1994. *Gaza–Jericho Agreement, Annex IV – Protocol on economic relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O., representing the Palestinian people*, Paris, 29 Apr.
- Sharek Youth Forum. 2013. *The status of youth in Palestine 2013: The future is knocking*.
- State Comptroller of Israel. 2012. *Annual report 2011* (translated excerpt).
- United Nations (UN). 2012a. *Resolution 67/19 – Status of Palestine in the United Nations*, 67th session of the General Assembly, A/RES/67/19, 4 Dec.
- 2012b. Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Israeli settlement expansion, 2 Dec.
 - 2013a. *Status of Palestine in the United Nations: Report of the Secretary-General*, A/67/738, 8 Mar.
 - 2013b. *Report of the independent international fact-finding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, A/HRC/22/63, 7 Feb.
 - 2013c. *Resolution 67/120 – Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan*, 67th session of the General Assembly, A/RES/67/120, 14 Jan.
 - 2013d. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Implementation of Human Rights Council Resolutions S-9/1 and S-12/1*, Human Rights Council, A/HRC/22/35, 6 Mar.
- United Nations Commission on the Status of Women (UN CSW). 2012. *Situation of and assistance to Palestinian women*, Report of the Secretary-General, E/CN.6/2013/6, 18 Dec.
- United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). 2012. *United Nations Development Assistance Framework in the occupied Palestinian territory, Comprehensive analysis, draft*, Nov.

- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2007. *The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the West Bank*, July.
- . 2011. *East Jerusalem: Key humanitarian concerns*, Special focus, Mar.
- . 2012a. *West Bank access restrictions map*, Dec.
- . 2012b. *The humanitarian impact of the Barrier*, fact sheet, July.
- . 2012c. *Humanitarian Monitor Monthly Report*, Dec.
- . 2012d. *Five years of blockade: The humanitarian situation in the Gaza Strip*, fact sheet, June.
- . 2012e. *The humanitarian impact of Israeli settlement polices*, update, Dec.
- . 2012f. *West Bank movement and access update*, Special focus, Sep.
- . 2012g. *The Monthly Humanitarian Monitor*, Sep.
- . 2012h. *East Jerusalem: Key humanitarian concerns, Update*, Dec.
- . 2013a. *Area C of the West Bank: Key humanitarian concerns*, fact sheet, Jan.
- . 2013b. *Humanitarian overview presentation*, Feb.
- . 2013c. *Gaza crossings database*. Available at: www.ochaopt.org.
- . 2013d. *Humanitarian Monitor Monthly Report*, Feb.
- United Nations Security Council (UNSC). 1980. Resolution 465 (1980) adopted by the Security Council at its 2203rd meeting, document S/RES/465, 1 Mar.
- . 2013. Briefing by Mr Robert Serry, Special Coordinator for the Middle East Peace Process and Personal Representative of the Secretary-General, in *The situation of the Middle East, including the Palestinian question*, 6940th meeting, 68th year, document S/PV/6940, 25 Mar.
- World Bank. 2010. *The underpinnings of the future Palestinian state: Sustainable growth and institutions*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 21 Sep.
- . 2012a. *Fiscal crisis, economic prospects: The imperative for economic cohesion in the Palestinian territories*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 23 Sep.
- . 2012b. *Towards economic sustainability of a future Palestinian state: Promoting private sector-led growth*, Apr.
- . 2013. *Fiscal challenges and long term economic costs*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, 19 Mar.
- Yesh Din – Volunteers for Human Rights. 2012. *Police investigation of vandalization of Palestinian trees in the West Bank*, Yesh Din monitoring data, 2005–2012, Oct.

附 件

对话者名单

Palestinian institutions

Ministry of Labour

Ahmed Majdalani, Minister of Labour

Yousef Zaghoul, Director-General of Minister's Office

Salah Alzaroo, Deputy Assistant for International Cooperation

Taha Sartawi, Director of Research and Policy Unit

Samer Salameh, Director-General of Employment

Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR)

Mohammad Shtayyeh, President of PECDAR, Member of the Central Committee of Fateh, and Governor for Palestine of Islamic Development Bank

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)

Ola Awad, President

Amina Khasib, Director of National Accounts

Suha Kanaan, Director of Labour Statistics

Jawad Al-Saleh, Director-General of Population and Social Statistics

Palestine Liberation Organization (PLO)/ Palestinian Legislative Council (PLC)

Saeb Erakat, Chief Palestinian Negotiator, Member of Executive Committee of PLO and Member of the Central Committee of Fateh

Nabeel Shaath, Member of Central Committee and Commissioner for International Relations of Fateh, Member of PLC

Mustafa Barghouthi, Secretary-General of Palestine National Initiative, Member of PLC

Ministry of Jerusalem Affairs

Adnan Husseini, Minister, Governor of Jerusalem

National Women's Employment Committee

Enas Sawi, Local Employment Unit, Directorate of Employment, Ministry of Labour
Abeer Daqrah, Local Employment Unit, Directorate of Employment, Ministry of Labour
Shantella Assi, Gender Unit, Ministry of Labour
Asma Al-Kilani, Head of Gender Unit, Ministry of Culture
Eman Jarrar, Director of Internal Audit, Ministry of Agriculture
Shahinaz Abu Azza, Head of Gender Unit, Ministry of Planning and Administrative Development
Randa Al-Taher, Head of Gender Unit, Ministry of Public Works and Housing
Khitam Saafin, Officer of the Economic Department and General Secretary Member, General Union of Palestinian Women
Sahar Omar, Project Manager, Women's Studies Center
Hayat Bazar, Head of Gender Unit, Prime Minister's Office
Salam Al-Malky, Gender Unit, Coordination Officer, Prime Minister's Office
Rabee Abu Shamleh, Head of Division, Engineer, Ministry of Higher Education
Fatima Shanaah, Head of Gender Unit, Ministry of National Economy
Fatima Radaydeh, Director of Gender Unit, Ministry of Women's Affairs
Ayman Abdul Majeed, Researcher and Coordinator, Birzeit University
Carine Metz Abu Hmeid, External Relations Coordinator, Democracy and Workers' Rights Center
Naela Odeh, Field Educator, Palestinian Working Woman Society for Development

Workers', employers' and other civil society organizations

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Secretary-General
Bayer Sa'ed Bayer, Secretary of Construction and Woodworkers' Union, Member of General Secretariat and Member of Executive Committee
Nasser Younis, President of General Union for Transportation Workers, Member of General Secretariat and Member of Executive Committee
Taghreed Keshik, Head of Media and Public Relations Unit
Manawell Abdelall, Secretary of Electrical and Metal Workers' Union, Member of General Secretariat and Member of Executive Committee
Suheil Saliba Khader, Member of General Secretariat and Member of Executive Committee
Basma Al-Battat, Secretary of Gender Unit, Member of Executive Committee
Ibrahim Thweib, Trade Union Organization Coordinator and Member of General Secretariat
Murad Abu Hanish, Member of Executive Committee and Secretary of Research Department
Saher Sarsour, Field Worker

Mustafa Hanani, Field Worker
 Fawzyeh Ismael Mohammad Zbeidat, Agricultural Worker
 Fadwa Abdullah Abd Zbeidat, Agricultural Worker
 Asmahan Abdullah Ahmad Zbeidat, Agricultural Worker

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Gaza

Tariq Al-Hindi, Member of General Secretariat, Member of Executive Committee, President of Agricultural Workers' Union
 Yahya Abu Al-Atta, Member of General Secretariat, Vice-President of Transportation and Drivers' Union
 Elias Jelda, Member of Executive Committee, Vice-President of Public Health Services Union
 Zaki Abdel Fattah Khalil, Member of General Secretariat and Member of Executive Committee, President of Sewing and Weaving Workers' Union
 Mohammad Saedi Hillis, Member of Executive Committee, Vice-President of Construction and Woodworkers' Union
 Baker Al-Jamal, Member of Executive Committee, Vice-President of Educational Services Union
 Hana' Al-Khaldi, Member of Women's Department
 Said Sehan Al-Astal, Member of Executive Committee, Board Member and Vice-President of Agricultural Workers' Union
 Ibrahim Abu Gaida, Vice-President of Tourism Services Union
 Ayesh Mohammad Ubeid, Member of Executive Committee, President of Construction and Woodworkers' Union

Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture (FPCCIA), Ramallah

Ahmad Hashem Zoghayyer, President of FPCCIA and President of Jerusalem Chamber
 Ali Muhanna, Director of Planning and SMEs Department
 Nazeeh Mardawi, Director of Information Department
 Akram Hijazi, Public Relations Manager
 Mousa Salameh, Gender Unit Manager

Bethlehem Chamber

Majeda Youssef Salsaa, Board Member; Businesswomen Committee

Hebron Chamber

Abdul Halim S. Tamimi, Vice-President

South Hebron Chamber

Jalal Makharza, President, Treasurer of FPCCIA

Jericho Chamber

Tayseer al-Hamidi, Chairman

Nablus Chamber

Omar Hashem, President, Vice-President of FPCCIA

Husam Abdelrahman Hijjawi, Vice-President

Ahmad Akkouba, Research and Public Relations Officer

Qalqiliya Chamber

Osama Sabri, Secretary

Ramallah Chamber

Khalil Youssef Rizq, Chairman; Vice-Chairman of FPCCIA

Salfeet Chamber

Jasir Yousef Bani Nimra, Vice-Treasurer

Tubas Chamber

Ma'en Sawafta, General Director

Consulting Engineers Co. Palestine, Gaza

Ali K. Abu Shahla, Director-General

Palestine Development and Investment Company (PADICO)

Samir Hulileh, Chief Executive Officer

Palestinian Business Women Forum

Doa Wadi, Executive Director

Al-Dameer Association for Human Rights, Gaza

Khalil Abu Shammala, Director

Al-Haq, Ramallah

Sha'wan Jabarin, General Director

Zahi Jaradat, Field Research Coordinator

Al-Maqdese for Society Development

Bashar Azzeh, Chairman

Moaz Zat'ari, General Manager

Al Mezan Center for Human Rights, Gaza

Issam Younis, General Director

Al-Zobeidat Women's Association

Subhyeh Abdullah Ahmad Zbeidat, Member

Center for Women's Legal Research and Consulting, Gaza

Zeinab El Ghunaimi, Director

Culture and Free Thought Association, Gaza

Mariam Zaqout, Director-General

Independent Commission for Human Rights, Ramallah

Randa Siniora, Executive Director

Islam Tamimi, Legal Researcher

Khadeja Barghouthi, Legal Researcher

Palestinian Centre for Human Rights

Khalil Shaheen, Head of Economic and Social Rights Unit

Women's Affairs Center, Gaza

Amal Syam, Executive Director

Bethlehem Governorate – Wallajeh Village

Omar Hajajneh, Worker

Israeli institutions

Government of Israel and other public institutions

Ministry of Industry, Trade and Labour

Avner Amrani, Senior Research Director, Labour Relations Division

Shlomo Ytzhaky, Director, Chief Labour Relations Officer

Ministry of Foreign Affairs

Ron Adam, Director, Department for International Organizations and Specialized Agencies

Eldad Golan, Vice-Director, Department for International Organizations and Specialized Agencies

Reuven Azar, Head of Middle East Bureau, Center for Policy Research

Avishag Cohen Frommer, Department for International Organizations and Specialized Agencies

Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT)

Lt. Col. Yossi Shteren, Head of Foreign Relations Branch

Lt. Col. Uri Maman, Head of Economic Branch

Bank of Israel

Haggay Etkes, Economist, Research Department

**Workers', employers' and other
civil society organizations**

Histadrut – General Federation of Labour in Israel

Avital Shapira-Shabirow, Director, International Department

Itzhak Moyal, President, Trade Union of Construction and Wood Workers

Yousef Kara, Histadrut Representative to International Labour Organization, Member of Executive Bureau

Manufacturers' Association of Israel

Uri Ginossar, Director-General, Federation of Israeli Economic Organizations

Ofer Yohanonof, Legal Adviser, Director of Labour Law Department

Dan Catarivas, Director of International Relations, Federation of Israeli Economic Organizations

Daphna Aviram-Nitzan, Head of Economic Research Department

Uri Rubin, Chairman, Labour Committee, Association of Contractors and Builders in Israel

Kav LaOved – Worker's Hotline

Abed Dari, Field Coordinator for Palestinian Workers

Taghrid Shbita, Advocate, Field Coordinator

Angie Hsu, Resource Development

Machsomwatch – Women against Occupation and for Human Rights

Sylvia Piterman, Volunteer

United Nations and international organizations

Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process

James Rawley, Deputy Special Coordinator and United Nations Resident/Humanitarian Coordinator

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Occupied Palestinian Territory

Elin Asgeirsdottir, Humanitarian Affairs Officer, Head of Policy and Protection

Yehezkel Lein, Head of Research and Analysis Unit

Diana Anani, Humanitarian Affairs Analyst

Isra' Muzaffar, Head of Central West Bank Field Coordination Unit, Humanitarian Affairs Analyst

Ayman Sheikh Ibrahim, Humanitarian Affairs Associate, Central Field Coordination Unit

Adeeb Salman, Humanitarian Affairs Associate, South Field Coordination Unit

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)

Filippo Grandi, Commissioner General

Robert Turner, Director of UNRWA Operations, Gaza

Damien Vaquier, UNRWA Field Office, Gaza

Office of the High Commissioner for Human Rights,
Occupied Palestinian Territory

Matthias Behnke, Head of Office

UN-Women, Gaza

Heba Al-Zayyan, Programme Analyst

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Cyril Ferrand, Senior Emergency and Rehabilitation Coordinator

International Monetary Fund, West Bank and Gaza

Udo Kock, Resident Representative

World Bank, West Bank and Gaza Country Office

Orhan Niksic, Senior Economist

Occupied Syrian Golan

Salman Fakhreldeen, Public Relations Officer and Research Assistant, Al-Marsad, Arab Human Rights Centre in Golan Heights

Awad Mansour, Nurse, Golan Polyclinic

Fadlallah Battish, Trade Union Officer, Doctor, Golan Polyclinic

Wael Tarabieh, Founder of Fateh Moudarres Center for Arts and Culture

Aida Safadi, Assistant in nursing home in Dan Kibbutz

Karama Abu Saleh, Attorney

Mofeed Al-Weily, Accountant in Apple Cooling Business, Farmer

Ayal Abu Saleh, Civil Engineer

Shehadeh Nasrallah, Agronomist

Habel Hussein Abu Jeel, Farmer