

国际劳工大会，第 108 届会议，2019 年

局 长 报 告

附 件

## 阿拉伯被占领土的工人处境

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-131886-6 (print)  
ISBN 978-92-2-131887-3 (web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2019 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。

有关国际劳工局出版物和电子产品的信息可从以下网站获取：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

## 前 言

---

经国际劳工大会授权，今年我再次向阿拉伯被占领土派遣了一个特派团，以撰写一份关于阿拉伯被占领土工人处境的报告。特派团访问了包括东耶路撒冷在内的约旦河西岸、加沙地带、以色列和被占叙利亚戈兰高地。特派团团长还在开罗会见了阿拉伯国家联盟和阿拉伯劳工组织，在大马士革会见了阿拉伯叙利亚共和国的三方成员。

在阿拉伯被占领土和以色列，特派团与巴勒斯坦民族权力机构、以色列政府、雇主和工人组织代表、被占叙利亚戈兰高地叙利亚公民的代表、联合国和其他国际及非政府组织的代表以及巴勒斯坦工人重点小组进行了深入的讨论。他们均提供了有关材料，从而为报告撰写工作指明了方向。特派团还开展了一些实地考察活动。

我对所有对话者给予特派团的合作表示感谢，这再度证实国际劳工组织价值观及其与三方成员一起正在开展的工作得到了广泛支持。为了对阿拉伯被占领土工人处境进行一次全面准确、客观公正的评估，代表团一如既往地履行了其职责。

近 40 年来，每年都撰写此类报告。以巴冲突的许多方面随着时间的推移而发生了变化，而其他方面则没有。《奥斯陆协议》是一个分水岭，承诺和平与合作将战胜逆境，巴勒斯坦工人终将拥有更美好的未来。但在过去几年里，占领已经扩大，《奥斯陆协议》已遭到质疑。虽然“两国方案”越来越受到质疑，但没有可靠的替代方案。通过谈判解决冲突必须让巴以双方充分参与其中；单方面措施解决不了冲突。总体而言，巴勒斯坦人的生活水平正在下降，劳动力市场日益缺乏活力。生产部门已被掏空。在加沙，青年和妇女正接近普遍失业。继续列出一长串的苦难、赤字和失败并不困难，其中大部分问题在某种程度上源自缺乏和平与中断和平进程。

路在何方，难以确定。临界点正在逼近。街头和空中发生着暴力事件，加沙濒临崩溃。自 2014 年加沙战争以来，如此众多的人丧生，其中包括妇女和儿童。

显而易见的是，一个民族的苦难不能带来另一个民族的繁荣。巴勒斯坦拥有潜力。它拥有一支受过良好教育和技术熟练的劳动力队伍，并富有创业动力。如果允许的话，加沙和西岸的劳动力市场可能会蓬勃发展。因此丝毫不存在经济衰退和高失业率的内生原因。

自《奥斯陆协议》签定以来，国际社会和巴勒斯坦人在国家建设方面投入了大量资金，因此不让这些投资打水漂至关重要。为了妥善解决治理方面的任何不足问题，有必要维持可持续机构和经济及社会政策的前景。

为了打击各方出现的极端化并把各方从悬崖边挽救回来，需要恢复政治意愿。定居点修建得更多，巴勒斯坦人流动得更少，这并不会带来和平。当前局势并不能保证稳定。事实上，它可能只会导致局势的进一步恶化。

如何能够避免出现崩溃？首先，人们需要看到占领最终会结束。必须为迅速放松对加沙的封锁创造各种条件。加沙需要能够与外部世界进行贸易，工人需要能够移居国外(包括以色列)并赚取收入，同时可靠和强化的捐助支持需要予以保障。但是，当务之急是有效地结束巴勒斯坦人之间的分裂。

巴勒斯坦人未来的大部分就业岗位必须来自私营部门。需要消除各种障碍并创造有利环境。必须恢复经济增长，重振劳动力市场。在这方面的零碎努力只会产生边际效应。如果没有结束占领——从物理障碍到财政干扰，私营部门将无法充分发挥其潜力。

在过去几年中，越来越多的巴勒斯坦人在以色列经济中寻找工作与赚取收入。目前，西岸家庭收入的近三分之一来自以色列经济。然而，这种类型的就业往往涉及从过境口岸到工作场所的艰苦旅程，经纪人可能拿走大部分的工资，而不稳定的工作条件导致工伤事故高发。这些问题已在以往的报告中进行了详细的探讨。要使这项工作体面起来，既不困难，也不昂贵。实际上，多年来一直就有计划。最终应该展现政治意愿来实施这些计划，并结束对以色列境内巴勒斯坦工人的虐待和剥削。

在去年的报告中，我深受鼓舞地指出以巴之间正就劳工问题开展对话。《奥斯陆协议》中仅存的几条渠道是安全和货币合作以及劳动关系的某些方面，因为各方无论达成何种政治解决方案，但由于存在着两个相邻的劳动力市场，仍将面临大量的实际问题。目前关于劳动问题的对话仍在继续，尽管迄今为止尚未取得什么实际成果。对话需要建立在更加稳固的基础之上，变得更加雄心勃勃，并具有真正的紧迫感。国际劳工组织愿意支持双方在三方基础上展开对话、协调与合作，以期增强巴勒斯坦工人的福祉和保护，以及促进普遍和平与稳定。

2019年6月

盖·莱德  
局长

# 目 录

---

	页 次
前 言 .....	iii
导 言 .....	1
1. 再次濒临崩溃 .....	3
2. 两个劳动力市场的故事：西岸的不确定性上升，加沙在崩溃 .....	8
3. 不平等和隔离：被占领状态下巴勒斯坦工人的权利 .....	22
4. 治理与体制建设：面临崩溃仍继续努力 .....	32
5. 被占领叙利亚戈兰重新得到国际关注 .....	39
结论性意见 .....	41
参考资料 .....	43
附 件 .....	49

## 导 言

---

1. 局长的这份报告介绍了国际劳工组织年度特派团对以色列和阿拉伯被占领土的调查结果，其任务是评估这些领土上工人的处境。这项任务的执行是根据国际劳工大会第 66 届会议(1980 年)通过的《关于巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土上的以色列定居点对阿拉伯工人影响的决议》。与前几年一样，特派团报告了巴勒斯坦被占领土(西岸，包括东耶路撒冷，和加沙)和被占叙利亚戈兰高地的工人处境。<sup>1</sup>
2. 局长的代表们以《国际劳工组织章程》(包括《费城宣言》)、《国际劳工组织关于工作中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》中所规定的各项原则和目标为指导。局长的代表们还以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为指导。
3. 在研究所涉及的所有问题时，无论是在访问期间还是撰写本报告的过程中，局长的代表们铭记 — 正如他们一贯所做的那样 — 国际人道主义和人权法的相关标准，特别是 1907 年《海牙公约》(尊重关于陆战的法律和惯例)和 1949 年《日内瓦第四公约》(与战时保护平民有关)。特派团以联合国大会和安理会的相关决议为指导，包括安理会第 242(1967)号、第 338(1973)号、第 497(1981)号、第 1397(2002)号、第 1515(2003)号、第 1850(2008)号、第 1860(2009)号和第 2334(2016)号决议。特派团还考虑到国际法院 2004 年 7 月 9 日的《咨询意见》(国际法院，2004 年)。
4. 局长委托国际劳工组织阿拉伯国家地区局副局长和阿拉伯国家体面劳动技术支持组组长 Frank Hagemann 率领特派团。特派团成员包括统计司数据生成与分析科科长 Steven Kapsos、工作条件和平等司劳务移民问题专家 Katerine Landuyt、以及治理和三方机制司社会对话和治理问题高级专家 Konstantinos Papadakis。国际劳工组织驻耶路撒冷代表 Mounir Kleibo 和国际劳工组织驻耶路撒冷办事处项目官员

---

<sup>1</sup> 正如以前的报告中所指出的那样，以色列政府就戈兰高地的立场作了以下声明：“国际劳工局特派团意在为局长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，已经适用以色列法律、司法和行政管理的戈兰目前不是这样一个地区。鉴于这一考虑，批准国际劳工局特派团访问戈兰只是作为一种善意和不抱任何成见的表示。决定为这样一种非正式访问提供便利不能成为一种先例，也不背离以色列政府的立场”。在此忆及戈兰于 1981 年被以色列单方面吞并，联合国安理会第 497(1981)号决议呼吁以色列废除吞并戈兰的决定，联合国从未承认以色列这一决定。

Rasha El Shurafa 为这次访问做了筹备工作，并参与了这次访问。阿拉伯国家体面劳动技术支持组就业政策问题高级专家 Tariq Haq 担任技术顾问。

5. 特派团于 2019 年 3 月 10 日至 21 日访问了以色列和阿拉伯被占领土。在访问的过程中，局长的代表们与以色列、巴勒斯坦和来自被占叙利亚戈兰高地的对话者举行了多次讨论。<sup>2</sup> 他们与巴勒斯坦民族权力机构和以色列政府不同部委和机构的代表、巴勒斯坦和以色列工人组织和雇主组织、非政府组织、研究机构和社区领导人进行了会谈。特派团还与联合国机构和其他国际组织的代表进行了磋商。此外，还与巴勒斯坦工人和年轻人组织开展了重点小组讨论。

6. 2019 年 2 月 25 日，特派团团长还与叙利亚政府以及工人和雇主代表在大马士革进行了磋商，并于 2019 年 2 月 26 日与阿拉伯劳工组织和阿拉伯国家联盟在开罗举行了磋商。

7. 局长再次欣慰地看到他的代表们在获取这份报告所依据的事实信息方面得到了阿拉伯和以色列所有各方的合作，并为特派团收到的书面意见表示感谢。

8. 本报告充分考虑到了特派团实地获得的书面和口头材料，以及相关数据、研究和报告。特派团深入地研究了与不同对话者面谈过程中所获得的信息，并尽可能与其他可获得的信息进行了核对。在研究巴勒斯坦和其他阿拉伯工人处境时，特派团成员本着客观公正的态度开展了工作。

---

<sup>2</sup> 本报告的附件中含有与代表团座谈过的人员名单。

---

## 1. 再次濒临崩溃

### 失去意义的《奥斯陆协议》

9. 自 20 世纪 90 年代以来,《奥斯陆协议》为落实“两国方案”而指引了巴以关系,实际上当今正在丧失其作为参考点的能力。多年来,实地行动与协议内容格格不入。从定居点的修建到边界的转移及对流动和贸易的限制,已经造成了既定事实,这与《奥斯陆协议》和《巴黎议定书》公然相抵触。

10. 在包括东耶路撒冷在内的西岸,仍在继续大肆扩建定居点。巴勒斯坦人仍然无法进入 C 区的大部分地区。<sup>3</sup> 隔离墙将东耶路撒冷与巴勒斯坦土地分隔开来:<sup>4</sup> 当前,一些国家已实际上接受了以色列对其的吞并。<sup>5</sup> 加沙被封锁到使该块飞地生活可能变得难以为继的地步。

11. 持续占领、随之而来的无数限制以及整体缺乏未来前景,继续严重影响着经济、劳动力市场的状况和巴勒斯坦工人的生计。巴勒斯坦人之间缺乏团结,以及最近法塔赫与哈马斯之间所有和解努力失败,这使形势更加复杂。实际上,未来巴勒斯坦国的两部分领土正变得越来越孤立。

12. 此时此刻已不再存在任何实质性的和平进程。在五年前双方的全面谈判陷入停滞之后,国际倡议寥寥无几。2017 年法国主导的一场活动未能将巴以双方聚集一起。2019 年 2 月,波兰和美国政府在华沙举行了中东和平与安全会议。62 个国家的代表出席。巴勒斯坦方面拒绝了这一邀请,并通过其首席谈判代表强调它“没有授权任何人代言巴勒斯坦”(路透社,2019 年)。

13. 在华沙会议召开的前一个月,即 2019 年 1 月,作为巴解组织立法机构的巴全国委员会建议暂停执行《奥斯陆协议》的关键内容。巴解组织执行委有权撤销对以色列的承认,直到后者承认 1967 年边界内的巴勒斯坦国并废除吞并东耶路撒冷和扩大定居点的决定为止。

14. 与此同时,巴以双方之间因缺乏对话与谈判而留下的真空由暴力填补。自 2014 年加沙战争以来,2018 年是死亡人数最多的一年。在加沙,“返乡大游行”活动开始后的 12 个月内,数百人死亡,数千人受伤。在特派团访问期间,从加沙向特拉维夫发射了火箭弹,而以色列军队袭击了加沙的不同目标。在西岸,巴勒

---

<sup>3</sup> 根据《奥斯陆第二项协议》的界定,西岸被分为三个不同的辖区:A 区、B 区和 C 区。A 区包括市中心地区,占西岸 18%。A 区在巴勒斯坦民用和军事控制下。B 区包括小城镇和近郊地区,在以色列安全控制和巴勒斯坦民事控制下。C 区占西岸 61%,在以色列安全和民事控制下。

<sup>4</sup> 85%在西岸境内的隔离墙约已完成三分之二。完成后,隔离墙总长 710 公里。国际法院于 2004 年 7 月 9 日提出的有关隔离墙的《咨询意见》要求立即停止和撤销建设活动,并赔偿由此造成的所有损害。这随后得到联合国大会 2004 年 7 月 20 日的决议(A/RES/ES-10/15)的支持。

<sup>5</sup> 吞并违反联合国安理会第 252(1968)号、第 476(1980)号和第 478(1980)号决议。



斯坦人与以色列定居者和安全部队之间的暴力对抗仍然经常发生。仅在特派团访问期间，就有四名巴勒斯坦人和两名以色列人在纳布卢斯、伯利恒和阿里尔定居点附近的西岸被杀害。

## 蚕食性占领

15. 安理会第 2334 号决议呼吁以色列“在被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷立即完全停止一切定居点活动”(联合国, 2016a)。自 2016 年通过决议以来, 没有采取任何步骤加以落实。相反, 在被占领土上已经建造、推进建造或正在规划建造数以千计的新住房单元。许多房屋都建在西岸的深处。不应忘记, 根据国际法, 在被占领土上的所有定居点都是非法的。在 2018 年全年, 定居点的扩建速度继续加快。目前, 西岸和东耶路撒冷有 60 多万以色列定居者; 西岸每 100 名巴勒斯坦人中就有 23 名定居者, 东耶路撒冷每 100 名巴勒斯坦人中就有 70 名定居者(巴中央统计局, 2019a)。

16. 除了占领所施加的物理限制与控制之外, 还存在财政方面的控制, 对巴勒斯坦经济和工人造成不小的影响。巴权力机构约三分之二的收入受到以色列的有效控制。根据以色列议会 2018 年 7 月通过的一项法律, 以色列于 2019 年 2 月决定扣留其代表巴权力机构征收的海关和增值税收入的 6% 以上。给出的理由是, 后者利用这些资金协助那些被判或被控犯有针对以色列人的安全罪行的囚犯和被拘留者及其家属。巴权力机构反过来拒绝接受任何清关收入转移, 除非恢复全额收入转移。不出所料, 随着捐助者资助的减少, 这导致了预算危机。自 2013 年以来, 外部预算援助减少了一半(国际货币基金组织, 2018)。紧缩措施已落地实施, 其中包括大幅降低巴权力机构公务员的薪金和全面削减业务开支。

## 无法提供就业的劳动力市场

17. 在如此不稳定的环境下, 经济和劳动力市场首先成为不稳定的牺牲品就不足为奇了。经济增长继续下滑。2018 年经济增长不到 1%, 远远落后于人口增长。然而, 总体增长数字掩盖了西岸与加沙之间的重大差距。2018 年, 后者的增长率落后于前者 10 个百分点。加沙经济萎缩了 6.9%。对 2019 年的预测不容乐观。在政治形势进一步恶化和政府支出减少的背景下, 巴整个国内生产总值将面临严重的萎缩风险(巴经济政策研究所, 2019a)。

18. 劳动力市场反映了所有关键指标上的变化。劳动力市场参与率进一步下降, 失业率上升。加沙失业率急剧上升。如果当前的趋势继续下去, 加沙每两名经济活动人口中就将有一人可能很快失业。目前, 劳动力市场中近三分之二的妇女和青年没有工作。特别是熟练的妇女深受影响。世界上还没有其他地方的妇女劳动力市场状况看上去如此之可怕。

19. 在公共资源萎缩的情况下，未来的工作岗位必须由加沙和西岸的私营部门创造。然而，在目前整体投资环境遇到障碍和占领所施加的限制的环境下，其潜力依然很低。绝大多数私营部门的公司规模都偏小，员工人数不足五人，而且缺乏活力。证据表明这些公司存在着严重违反劳动法律的问题。私营部门中有超过一半的工薪员工未签任何合同，接近三分之一的员工工资低于最低工资标准。

## 在以色列和定居点寻找工作的 巴勒斯坦人的未决问题

20. 在西岸经济不断恶化和以色列持续缺少劳动力的背景下，从西岸前往以色列工作的巴勒斯坦人数进一步增加，其中大多数人属于日薪工人。目前大约有 127,000 名巴勒斯坦人在以色列和定居点工作，其中三分之二在该国蓬勃发展的建筑部门就业。在过去十年中，在该部门就业的巴勒斯坦人数增加了四倍。

21. 然而，令人遗憾的是，与此类就业有关的条件和程序似乎没有改善。许可证仍然与雇主捆绑。职业中介普遍存在并继续从工人工资中收取很大一部分交易费，如果市场运作正常并且对巴勒斯坦人在以色列的工作管理加以规范和协调，那么就不需要这种中介。过境口岸也没有根本性改善。工人们通常仍需在清晨排队等候几个小时才能入境。此外，以色列建筑工地的伤亡事故发生率仍然高于其他发达国家。2018 年，38 名工人在以色列建筑工地上死亡，这通常是由于脚手架安装错误造成的；在 2019 年的前三个月，死亡人数已经达到 19 人。仅在特派团访问期间，就有四名工人在与建筑有关的事故中丧生(巴民族权力机构，2019a；Haaretz，2019a；Haaretz，2019b)。原因是多方面的，包括监督不足和违规处罚不严、工人安全意识不强和过度疲劳。由于许多巴勒斯坦工人清早就离开西岸的家乡并且费劲地完成了过境手续，因此一抵达工作场所就顿感疲惫不堪。

22. 与前几年一样，以色列对话者告知特派团有关改革在该国巴勒斯坦工人安排的计划。他们仍有意试行电子工资转移支付，让过境口岸运行更加流畅，并将工人许可证与特定雇主实现脱钩。实施这些措施将会受到欢迎，长期存在的痼疾也迫切需要加以解决。

23. 特派团还注意到以色列加强建筑工地的劳动监察和加大处罚力度的举措。2018 年 11 月，以色列劳工联合会(Histadrut)威胁说，如果建筑业的工作条件问题得不到全面解决，将举行总罢工。此外，以色列还努力提高工人对工地安全措施的认识与了解。这些努力将在多大程度上带来显著改善，还有待观察。

24. 正如去年所报告的那样，巴以双方的劳工利益攸关方之间进行了某种形式的对话，包括在第三方推动下举行了两年一次的会议。至关重要的是讨论了在以色列的巴勒斯坦工人的职业安全与卫生及相关的行动需求。在目前双方发生冲突和发表煽动性言论的背景下，令人鼓舞的是，这类对话仍然有可能进行。但是，似

乎无法确定这种对话将持续多久以及是否将带来任何有效的相互协调，从而给工人带来好处。

## 崩溃中的加沙

25. 虽然越来越多的西岸巴勒斯坦人试图通过接受以色列的工作甚至向国外移民来逃避失业和微薄工资，但加沙人民却没有这样的选择。但是，他们比任何人都更需要这种选择。

26. 对加沙实行海陆空封锁已长达十多年。在此期间，与以色列发生过三场战争。加沙的生产设施受到破坏。它现正濒临崩溃。与外部世界开展贸易几无可能。所有部门都深受其害，但制造业和农业更是首当其冲。这块飞地正在实现去工业化；农业部门已缩减至占国内生产总值的 5% 以下。

27. 法塔赫与哈马斯实控当局之间已签署了若干和解协议，但机构和监管仍处于分散状态。这使加沙人民的处境雪上加霜。两套并行系统共存，管理与经济成本高昂，这严重加剧了外部封锁的影响，阻碍了寻求解决方法的尝试。

28. 在封锁和持续冲突之后，劳动力市场名存实亡，几乎不存在任何就业机会。即使是经常作为风向标的信息技术部门，每年都得到一千名 IT 毕业生的推动并且据称不受物理障碍的限制，也无法扩大规模。在封锁之下和鉴于不稳定的安全环境，投资仍然疲软。

29. 巴勒斯坦人的生计在很大程度上依赖于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的支出、巴权力机构的工资和汇款。对援助的依赖性很严重，2017 年，五分之四的加沙人获得了某种援助(世界银行，2018a)。目前有一半以上的居民生活在贫困之中，占巴勒斯坦被占领土所有贫困人口的三分之二。然而，自 2017 年以来，转移支付额已经减少，而近东救济工程处的资金危机、援助减少以及巴权力机构强制执行的减薪，使这种情况进一步恶化。上述困难加之提前退休已使家庭购买力大幅下降。防止加沙完全崩溃的必要手段正接近穷尽。

## 治理与机构：破碎的信任和失去的希望

30. 2018 年 12 月 12 日，巴勒斯坦宪法法院解散了巴立法委员会，并要求总统在六个月内举行选举。在特派团访问期间，任命了新总理，并正在组建内阁。上一次议会选举于 2006 年举行。与此同时，民主赤字已经增加，而公民空间则已经缩小。

31. 近几年来，在为私营部门工人建立社会保险计划方面已投入了大量的精力和资源。这是建国努力的最后一块基石。人们希望，提高私营部门工人的保护水平将增强其吸引力，并最终助推其成为经济增长的引擎。2016 年通过了一项针对私

营部门工人的社会保障法。此后不久根据民间社会提出的关切对其进行了修订。2018 年，在发生了一系列针对新成立的巴勒斯坦社会保障公司(负责管理社保计划)的游行示威之后，社会保障法再次受到质疑。其结果是，正在对该项法律进行重新审查，并推迟了社保费的收缴。现在看来，此类社保计划的未来具有不确定性。

32. 社保计划的情况至少揭示了两方面的问题。首先，社会对话应当成为立法过程和机构建立过程的一个主要特征，但其机制和程序表现不佳，因此未能导致三方利益攸关者之间达成持久协议。此外，在整体不确定的氛围下，巴勒斯坦人不愿意将私人资金委托给一个没有良好的业绩和服务记录的新的国家机构。

33. 重建对巴权力机构及其下属机构治理能力的信任基础对于未来的建国努力至关重要。

## 路线图上迷失的目的地

34. 这一切将被占领土上的工人引向何方？对于西岸和加沙近 100 万劳动妇女与男性及其家人来说，明天会发生什么，正变得越来越不确定。工作岗位稀少，工人保护零星，劳动治理薄弱。妇女和青年首当其冲。同时，占领已经收紧。受到限制与封锁的劳动力市场正处在挣扎与失败之中。工人失去了希望，一些人转向暴力。

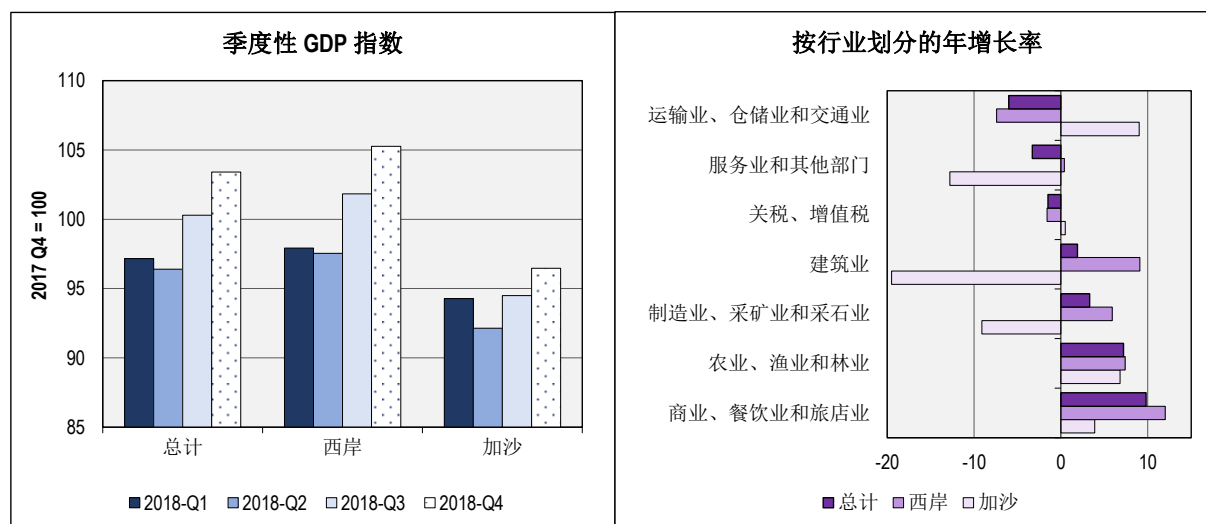
35. 迄今为止，实地制造的事实决非不可逆转。《奥斯陆协议》仍然有效，“两国方案”可再次成为指南针。只要获得政治意愿，和平进程仍然可以重新点燃。到目前为止，和谈基础并没有丧失。一切还不算太晚。

## 2. 两个劳动力市场的故事：西岸的不确定性上升，加沙在崩溃

### 宏观经济的发展

36. 巴勒斯坦经济在 2018 年仅增长了 0.9%，较 2017 年 3.1% 的增长率出现大幅放缓(巴中央统计局，2019b)。这一整体数字显示经济形势严重恶化，但它掩盖了西岸和加沙经济与劳动力市场发展上的巨大差异。西岸经济在 2018 年增长了 3.1%，较前年的 4.3% 的增长率仅出现温和放缓。相比之下，加沙经济在 2017 年就已经开始萎缩，2018 年的经济总产值下降了 6.9%。西岸和加沙上半年经济出现了大幅的负增长，但西岸下半年经济在商业、建筑业和制造业的增长推动下出现了显著的增长(图 2.1)。在整个 2018 年，加沙的经济活动仍远低于 2017 年的水平。

图 2.1. 季度性实际 GDP 指数 (按 2015 年不变价格) 和行业年增长率



资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局国民收支账户(2018)所做出的估算。

37. 人均国内生产总值(GDP)趋势仍然继续恶化，总体下降了 1.7%。虽然西岸的人均国内生产总值勉强维持了 0.8% 的微弱增长率，但加沙却下降了 9.5%，这标志着民生和生活水平遭受了重大冲击。目前加沙的人均国内生产总值比 2005 年低 40%。在以色列实行陆海空封锁以及哈马斯实施政治与行政控制的 12 年中，加沙经济已经濒临崩溃。长期贫困数据证实了加沙面临的灾难性局势以及与西岸日益扩大的差距：2009 年至 2017 年期间，在西岸，生活在贫困线以下的人口比例从 19.4% 降至 13.9%；在加沙，则从 38.3% 上升至 53%。<sup>6</sup>

<sup>6</sup> 贫困线设定在最贫穷的 25% 至 30% 家庭中的关键预算项目(包括食品、耐用品、健康、教育和租金)的家庭支出水平中位数。请查阅：Atamanov 和 Palaniswamy, 2018；巴中央统计局，2018a。

38. 西岸和加沙之间的差异也可以从一些关键行业的表现中看出来。加沙产值下降的主要原因是建筑业、房地产相关服务业和制造业的严重萎缩。相比之下，在西岸，建筑业增长了 9% 以上，商业(包括餐馆与酒店业)增长了 12%。服务业和制造业也呈现出适度增长。农业以及商业、餐馆和酒店业在加沙和西岸都成为相对亮点。但是，这些部门仅占巴勒斯坦经济的 25% 左右，占就业总数的 30% (表 2.1)。虽然进出口都有所增长，但贸易逆差在 2018 年扩大到占国内生产总值的 37.1%，高于去年的 35.2%。

**表 2.1. 2018 年巴勒斯坦被占领土按行业划分的 GDP 占比和就业占比**

	GDP 占比 (%)			就业占比 (%)		
	总计	西岸	加沙	总计	西岸	加沙
农业、渔业和林业	3.0	2.6	4.8	6.2	6.5	5.7
制造业、采矿业和采石业	11.3	12.0	8.4	13.5	16.5	6.8
建筑业	6.5	6.6	6.5	10.6	13.8	3.5
商业、餐饮业和旅店业	22.2	20.9	27.3	23.6	24.3	21.8
运输业、仓储业和交通业	5.3	6.0	2.6	6.8	6.0	8.6
服务业和其他部门	35.8	33.0	44.5	39.3	33.0	53.6
关税和增值税	16.3	18.9	6.0	-	-	-
<b>总计</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

注释：因四舍五入的原因，总数可能略有出入。数据不包括以色列和定居点的就业。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局国民收支账户和巴中央统计局季度性劳动力调查所做出的估算。

## 新出现的财政危机？

39. 2018 年，巴勒斯坦权力机构的财政状况变得更加不稳定，出现了新的重大风险，不仅威胁到巴勒斯坦权力机构的财政可持续性，而且威胁到巴勒斯坦银行部门和总体经济的稳定。2018 年，尽管收入下降了约 4%，赤字仍有所下降，原因是政府支出减少了 7%，主要是由于加沙的公共部门削减。2018 年的赤字约为 7 亿美元，而 2017 年为 8.6 亿美元 (Gal and Rock, 2019)。然而，外部预算支助和发展筹资都有所下降，导致 2018 年的年度估计资金缺口为 4 亿美元，与上一年相比几乎没有变化。这方面的不足是通过增加向巴勒斯坦银行的公共借款及对公共养老金制度的新欠款来弥补的。

40. 美国和以色列于 2018 年通过的法律以及巴勒斯坦权力机构随后于 2019 年初作出的决定对巴勒斯坦权力机构的财政稳定及巴勒斯坦更广泛的经济构成了重大风险。《泰勒·福斯法》于 2018 年 3 月在美国签署成为法律，<sup>7</sup> 暂停向巴勒斯坦权力机构提供经济援助，除非该机构停止支付被认为与恐怖主义行为有关的款项。

<sup>7</sup> 美国政府：《泰勒·福斯法》，H.R. 1164。

2018 年 10 月，美国通过了 2018 年《反恐怖主义澄清法》(ATCA)，根据该法，美国对外援助的受援方将接受美国法院管辖，因此有可能就有关协助和教唆针对美国公民的恐怖行为承担金钱损害赔偿赔偿责任。<sup>8</sup> 在通过这些法律的同时，对巴勒斯坦权力机构的援助大幅度减少，取消了美国对近东救济工程处的所有供资(2017 年为 3.59 亿美元)。原先打算投入西岸和加沙的另外 2.32 亿美元资金被重新划拨给其他地方 (Gal and Rock, 2019)。面对与《反恐怖主义澄清法》有关的潜在财务责任，巴勒斯坦权力机构 2019 年初拒绝了剩余的所有美国财政支助，包括 6,000 万美元的安全援助，美国国际开发署完全停止了在被占领巴勒斯坦领土的业务。

41. 2018 年 7 月，以色列议会通过了一项仿效《泰勒·福斯法》的法律，要求减少以色列向巴勒斯坦权力机构转交的款项，其数额等同于向巴勒斯坦权力机构烈士基金受益者所支付的数额 (由以色列政府所做的估计) (Knesset, 2018a; Knesset, 2018b)。虽然 2018 年的转交款项没有受到影响，但以色列政府于 2019 年 2 月宣布，将在 12 个月内扣留 1.38 亿美元的海关和增值税结算转交款项，这相当于 2018 年向巴勒斯坦权力机构转交款项数额的 6.6%。2018 年，以色列向巴勒斯坦权力机构转交款项的由其代表巴勒斯坦权力机构征收的税款总额占巴勒斯坦国内生产总值的 16% 以上，达到政府总收入的约三分之二之多。<sup>9</sup>

42. 作为回应，巴勒斯坦权力机构于 2019 年初宣布，在被扣留资金得到归还和全部款项被支付之前，它不会接受以色列的任何海关和增值税结算款项。虽然以色列决定扣留的资金约占巴勒斯坦权力机构总收入的 4%，但巴勒斯坦权力机构所作的回应，即拒收所有结算款项，将事实上使其收入减少三分之二。由于预计将出现严重的资金短缺，巴勒斯坦权力机构宣布大幅削减在西岸和加沙的巴勒斯坦权力机构雇员的工资。<sup>10</sup> 然而，即使采取这一严厉措施，也不足以弥补预算短缺。如果不能很快找到解决办法，其后果很可能是毁灭性的，确实有可能导致巴勒斯坦权力机构有效治理能力的崩溃。这又进而会造成扩散到整个巴勒斯坦银行部门以及整个经济和社会的严重影响。

## 就业增长弱化

43. 与基本经济趋势一致的是，2018 年巴勒斯坦劳动力市场进一步恶化，若干指标表明出现了严重的下滑。工作年龄人口增加了 82,000 人，而劳动力增长仅为 19,

<sup>8</sup> 美国政府：《反恐怖主义澄清法》，S. 2946。

<sup>9</sup> 海关和增值税结算包括对巴勒斯坦权力机构所注册的企业从以色列注册的企业购买的商品和服务所征收的增值税，以色列海关对进口到巴勒斯坦被占领土的货物征收的进口税，对在以色列和定居点受雇的巴勒斯坦工人征收的所得税，对从以色列购买的燃料征收的消费税，以及过境费和对以色列制造的酒精和烟草的征税。

<sup>10</sup> 所宣布的削减措施将使巴勒斯坦权力机构雇员每月工资中任何超过 2,000 以色列新谢克尔(根据 3.63 以色列新谢克尔兑换 1 美元的汇率计算，约为 550 美元)以上的数额降低 50%。

600 名工人和求职者(表 2.2)。这导致劳动力参与率进一步下降至 43.5% — 在全世界 189 个国家中排倒数第 10 位 — 并导致就业与人口比下降至 32%，在全世界排倒数第二(劳工组织，未注明日期)。该年度就业增长了 7,000 人，仅增加了 0.7%。更糟糕的是，除了在以色列和定居点的就业增长之外，该年度只创造了约 2,500 个就业岗位。然而，这些合计数字掩盖了西岸和加沙劳动力市场发展的明显差异。在西岸，就业增加了 27,400 人，与上一年的 4,200 人相比有显著改善。与此相反，加沙的就业人数锐减了 25,000 人，所流失的岗位占有所有就业岗位的近 9%。在过去两年里，加沙流失了 32,000 多个就业岗位，完全抵消了西岸的就业增长。

**表 2.2. 2017-18 年主要劳动力市场指标**

	2017	2018	2017-18
			百分比变化
15 岁以上人口 (以 1,000 计)	2 901	2 983	2.8
劳动力 (以 1,000 计)	1 276	1 296	1.5
就业 (以 1,000 计)	949	956	0.7
西岸	547	574	5.0
加沙	279	254	-8.9
以色列和定居点	123	127	3.7
失业 (以 1,000 计)	328	340	3.8
潜在劳动力 (以 1,000 计)	98	135	38.7
受挫工人	47	83	77.9
			百分点变化
劳动力参与率 (百分比)	44.0	43.5	-0.5
男性	70.0	68.9	-1.1
女性	17.3	17.3	0.0
青年	31.4	30.5	-0.9
失业率 (百分比)	25.7	26.3	0.6
男性	21.5	22.4	0.9
女性	42.8	41.9	-0.9
青年	41.9	42.2	0.3
第四类劳动力不充分利用率 (百分比)	32.8	34.7	1.9
男性	26.2	27.7	1.5
女性	55.3	57.3	2.0
青年	48.8	50.1	1.3

注释：因四舍五入的原因，总数可能略有出入。西岸的就业数据不包括在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人。第四类劳动力不充分利用率：劳动力不充分利用率综合指标。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 和 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。



## 劳动力不充分利用率上升

44. 根据巴勒斯坦中央统计局经修订的劳动力不充分利用率统计数据(见专栏)，2018年失业人数增加了12,500人，达到340,000人，失业率从上一年的25.7%上升到26.3%。然而，这些趋势是由加沙状况急剧恶化推动的。2018年加沙的失业率上升了4.4个百分点，达到43.2%。在西岸，失业率从上一年的18.4%下降到17.3%。妇女和青年仍然是受影响最严重的群体，这两个人口群体的失业率徘徊在42%左右。位于这两个群体交叉点的年轻妇女处于尤其不利的地位，面临近70%失业率。

45. 除了340,000名失业者，另外还有大量和越来越多的不充分利用的劳动力群体，2018年共计135,000人。该群体主要包括受挫工人——他们可以并愿意工作，近期曾找过工作，但由于包括缺乏适当就业机会在内的劳动力市场条件而放弃寻找工作。2018年，受挫工人的人数激增了78%，达到83,000人——他们几乎都在加沙。

46. 严重恶化的还有第4类劳动力不充分利用率(LU4)，这是衡量劳动力不充分利用的综合指标，其中包括失业者、不充分就业者和潜在劳动力。第4类劳动力不充分利用率上升到34.7%，一年内上升了1.9个百分点。青年劳动力不充分利用率上升到50.1%，妇女劳动力不充分利用率上升到57.3%。这些趋势仍然是由加沙推动的。在西岸，第4类劳动力不充分利用率(LU4)下降了1.4个百分点，降至19.6%——该指标连续三年有所改进。在加沙，第4类劳动力不充分利用率(LU4)急剧上升，达到57.3%，比上一年增加了近7个百分点，表明劳动力市场严重低迷。

### 巴勒斯坦有关劳动力不充分利用率的统计数据

在国际劳工组织于 2018 年派出技术评估团之后，巴勒斯坦中央统计局对有关劳动力不充分利用率的统计数据的概念和定义进行了修订，巴中央统计局将于 2019 年第一季度发布这方面数据。这些方法上的改变是为了使巴中央统计局的统计数据完全符合第 19 次国际劳工统计学家大会所制定的与劳动力不充分利用率统计数据有关的最新国际标准(国际劳工统计学家大会，2013 年)。第 19 届国际劳工统计学家大会建议了以下指标，以全面衡量劳动力不充分利用率：

- (1) 失业率(第 1 类劳动力不充分利用率)；
- (2) 合并失业与不充分就业率(第 2 类劳动力不充分利用率)；
- (3) 合并失业与潜在劳动力率(第 3 类劳动力不充分利用率)，其中包括受挫求职者；
- (4) 劳动力不充分利用率综合指标(第 4 类劳动力不充分利用率)。

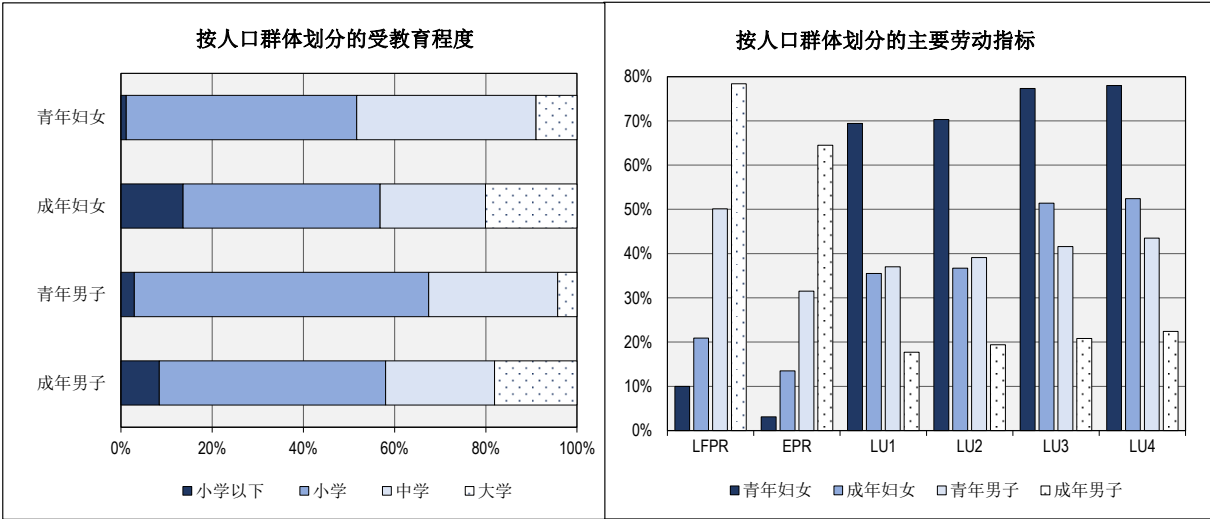
通过采用最新标准和一整套关于劳动力不充分利用率的指标，巴中央统计局的统计数据将更详细地说明巴勒斯坦劳动力市场上不同形式的劳动力不充分利用率。一个重要意义是巴中央统计局目前正在采用第 19 届国际劳工统计学家大会所要求的严格失业率指标(第 1 类劳动力不充分利用率)。受挫求职者—这些人员被分类为：(1) 可参加工作的；(2) 目前未在找工作的；(3) 在过去 6 个月中寻找过工作的—不再被计入巴中央统计局的估计失业率。这导致了更低的估计失业率和劳动力参与率。在计算和发布严格失业率指标(第 1 类劳动力不充分利用率)的同时，巴中央统计局还将计算和发布上文列出的其他劳动力不充分利用指标，以便更全面地反映巴勒斯坦不同形式的劳动力不充分利用率。

对西岸来说，采用严格失业率指标(第 1 类劳动力不充分利用率)仅导致估计失业率发生很小的变化，而对加沙来说变动更大。加沙的数据产生较大差异的原因是受挫现象普遍存在—许多以前被列为失业者的人实际上是受挫求职者。这些人以前在寻找工作，仍然可以参加工作，但不再积极寻找工作。大量受挫求职者与高失业率并存，这反映了加沙劳动力市场的严重困境。由于找到工作的希望渺茫，许多求职者正放弃寻找工作。

## 妇女和青年人面临严重体面劳动障碍

47. 必须指出，不同的人口群体面临着明显不同的劳动力市场前景。毫无疑问，其中处境最不利的是妇女和青年，他们加起来占工作年龄人口的三分之二。妇女和青年劳动力参与率和就业人口比率都远远低于成年男子的相应比率，他们占劳动力的比例不到 40% (图 2.2)，失业率远远高于成年男子。妇女和青年占失业人员的近 60%，占受挫求职者的四分之三。

图 2.2. 2018 年按人口群体划分的受教育程度和主要劳动指标

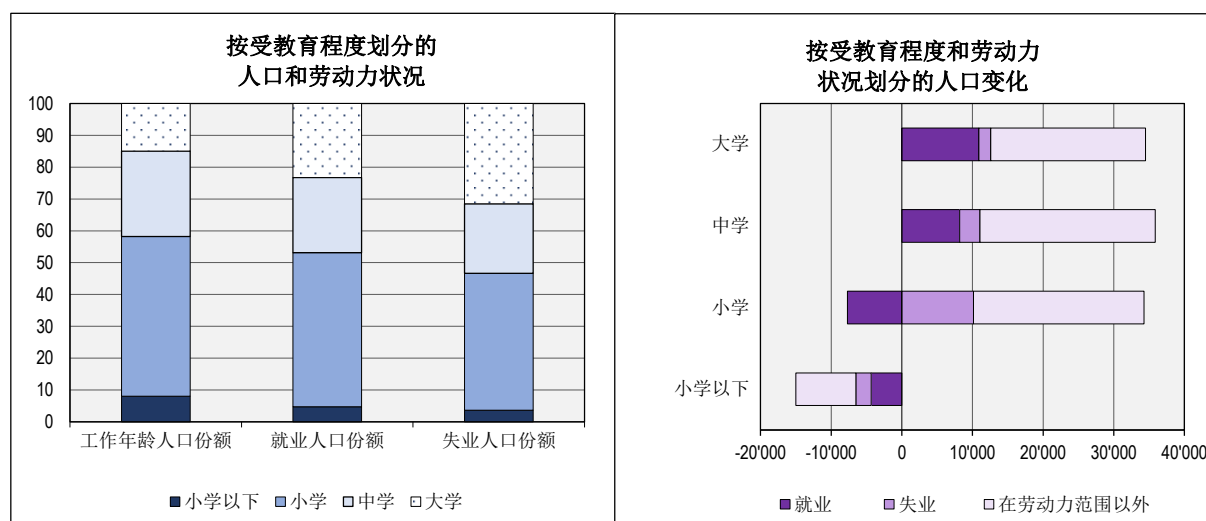


注释：LFPR = 劳动力参与率；EPR = 就业人口比率；LU = 劳动力不充分利用率。青年被定义为年龄在 15 岁至 24 岁之间的人。  
资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

48. 妇女和青年求职者的严重不利处境不能用教育差异来解释。相反，与成年人相比，巴勒斯坦青年人未接受基本教育的比例要小得多，而至少受过中级教育的妇女比例高于男子，拥有高等教育学位的妇女也多于男子。

49. 目前，约有一半未就业的年轻人在教育系统就读，中等和高等教育毕业生人数每年继续增加。然而，在没有一个充满活力的私营部门来创造新就业机会的情况下，绝大多数新毕业生将很难找到任何工作，更不用说与他们的资格和愿望相匹配的工作。事实上，新毕业生可能面临的结果是他们将找不到工作。2018 年，受过高等教育的人口增加了 34,500 人，但他们的就业仅增加了 10,900 人(图 2.3)。受教育程度最高的巴勒斯坦人最有可能找到工作，但他们面临的并不是一个对他们表示欢迎的劳动力市场：2018 年，受过高等教育的巴勒斯坦人中只有 50%的人就业，比上一年度的 51.5%有所下降。在这些数字背后还存在着深刻的性别鸿沟：拥有高等教育学位的男子的就业可能性是妇女的两倍多。这并不是因为妇女没有努力尝试：在拥有高等教育学位的妇女中，65%在劳动力队伍中，但她们的失业率为 50%，几乎是男子的三倍。

图 2.3. 2018 年按受教育程度划分的人口和劳动力状况

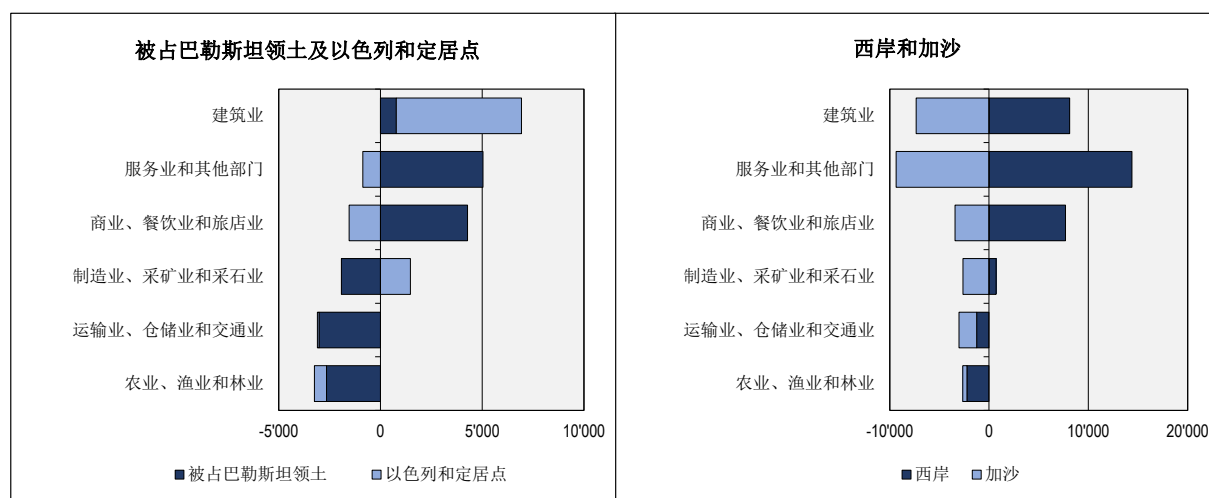


资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 和 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

50. 奋力挣扎的不仅仅是高等教育毕业生。对所有受教育群体的求职者而言，就业机会都仍然匮乏。2018 年，受过中等教育的巴勒斯坦人中只有 28% 的就业人员，虽然受过中等教育的人口增加了近 36,000 人，但其就业人数仅增加了 8,200 人。那些只受过小学教育的人的情况更加糟糕，其就业人数下降了 7,700 人。受过小学以下水平教育的巴勒斯坦人的就业可能性最小：只有不到五分之一的人有工作，而且这一群体也面临着劳动力市场状况的日益恶化。

## 各行业就业发展情况

51. 巴勒斯坦的劳动力市场缺乏活力，这也反映在各经济部门的就业趋势中。2018 年，仅三个部门的就业岗位有所增加：建筑业、服务业和商业(包括餐饮业和旅店业) (图 2.4)。这些部门目前占巴勒斯坦就业岗位的四分之三。2018 年，制造业部门、运输业、仓储业和交通业部门以及农业部门的就业岗位都有所流失。后两个部门的就业下降了 5%。

**图 2.4. 2018 年按行业划分的巴勒斯坦就业变化情况**

注释：OPT = 巴勒斯坦被占领土。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 和 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

52. 按行业划分的就业趋势反映了加沙劳动力市场的许多部门彻底崩溃。2018 年，建筑业就业下降了 45%，流失了 7,300 多个就业岗位。占加沙就业总人数一半以上的服务部门的就业下降了 6.4%，相当于流失了 9,400 个就业岗位。制造业削减了超过 13% 的就业岗位。占加沙五分之一就业的商业部门(包括餐饮业和旅店业)的就业总数下降了近 6%。这些部门就业岗位流失的情况最为严重，而 2018 年加沙没有一个部门实现就业增长。

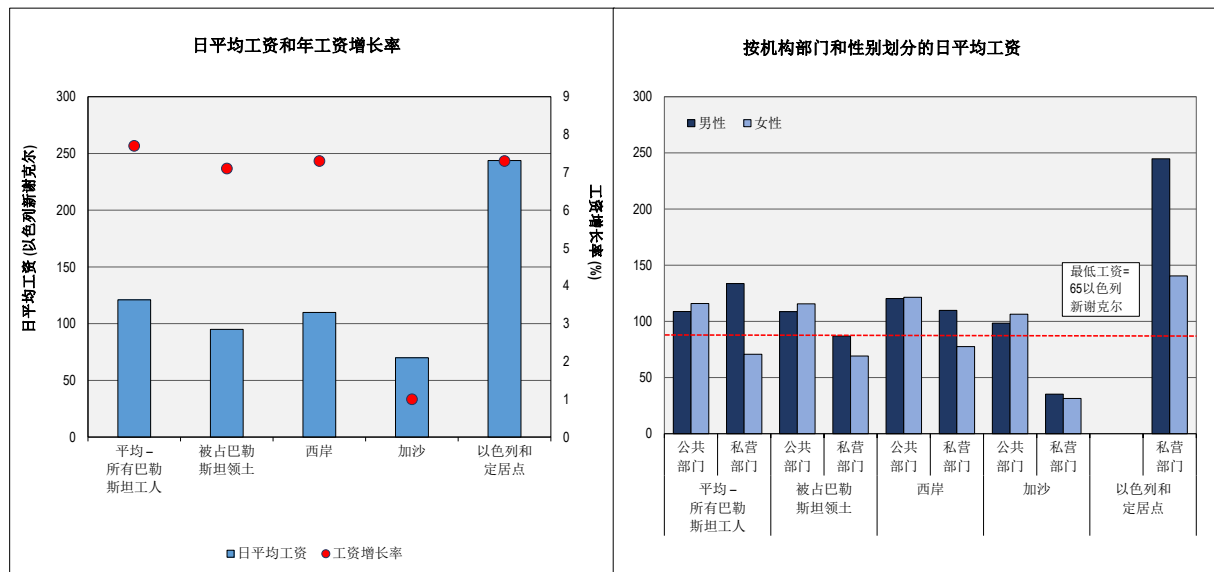
53. 相比之下，在西岸，2018 年只有农业和运输业、仓储业和交通业出现了就业岗位流失。西岸的制造业部门仍然明显疲软，长期持续衰退。服务业、建筑业和商业部门都出现了较强劲的作业增长。

## 工资增长加快，但并不均衡

54. 工资方面的发展情况也突出表明了西岸工人所面临的劳动力市场现实与加沙工人大不相同。2018 年，巴勒斯坦平均工资出现强劲增长，这是由于西岸的工资实现了 7.1% 的增长(增加到每天 113 以色列新谢克尔)，并且在以色列和定居点的工人工资也实现了 7.1% 的增长，达到每天 245 以色列新谢克尔(图 2.5)。<sup>11</sup>在加沙，平均工资仅增长了 1%，达到每天 70 以色列新谢克尔。加沙雇员的工资比西岸雇员的工资低 36%，比以色列和定居点的巴勒斯坦雇员的平均工资低 70% 以上。总体而言，2018 年巴勒斯坦所有工资中大约四分之一是在以色列和定居点获得的。

<sup>11</sup> 本报告各部分的工资数据都仅涵盖雇员，不包括自营就业人员和不领薪家庭工人。雇员在巴勒斯坦总就业中占 70%，在西岸占 61%，在加沙占 78%，在以色列和定居点占 89%。

图 2.5. 2018 年按性别和地点划分的日平均工资及 2017-18 年名义工资增长



注释：西岸的数字不包括在以色列和定居点受雇的工人。仅限于雇员。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 和 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

55. 按地点和性别划分的工资趋势情况有助于深入了解巴勒斯坦劳动力市场的性别工资差距，包括差距的程度和造成差距的因素。巴勒斯坦妇女的日平均收入比男性低 25%。然而，这一差距几乎可全部归因于两个因素：在巴勒斯坦私营部门工作的妇女面临巨大工资差距，及巴勒斯坦妇女缺乏在以色列就业的机会。如果将在以色列和定居点就业的工人(主要是男子，工资相对较高)排除在外，则巴勒斯坦被占领土的总体男女工资差距微不足道——男子日平均收入为 95 以色列新谢克尔，妇女日平均收入为 94 以色列新谢克尔。然而，这种明显的平等在很大程度上是由于在公共部门工作的妇女比例相对较高，公共部门的工资差距较小，往往有利于妇女。在巴勒斯坦私营部门，妇女日平均收入比男子低 20%。

56. 四分之一的巴勒斯坦雇员的收入低于法定最低工资(每天 65 以色列新谢克尔)，妇女在这一类别中所占比例略高。私营部门的低薪情况具有明确的性别层面。私营部门近 60%的妇女收入低于最低工资，其比例是男子的两倍多。西岸和加沙之间也存在很大差距。在加沙，53%的雇员收入低于最低工资，这一比例是西岸的三倍。工资数字突出表明加沙的私营企业被摧毁。加沙私营部门 90%以上的工人的收入低于每天 65 以色列新谢克尔(18 美元)的最低工资。

## 能采取任何行动真正改善巴勒斯坦劳动力市场吗？

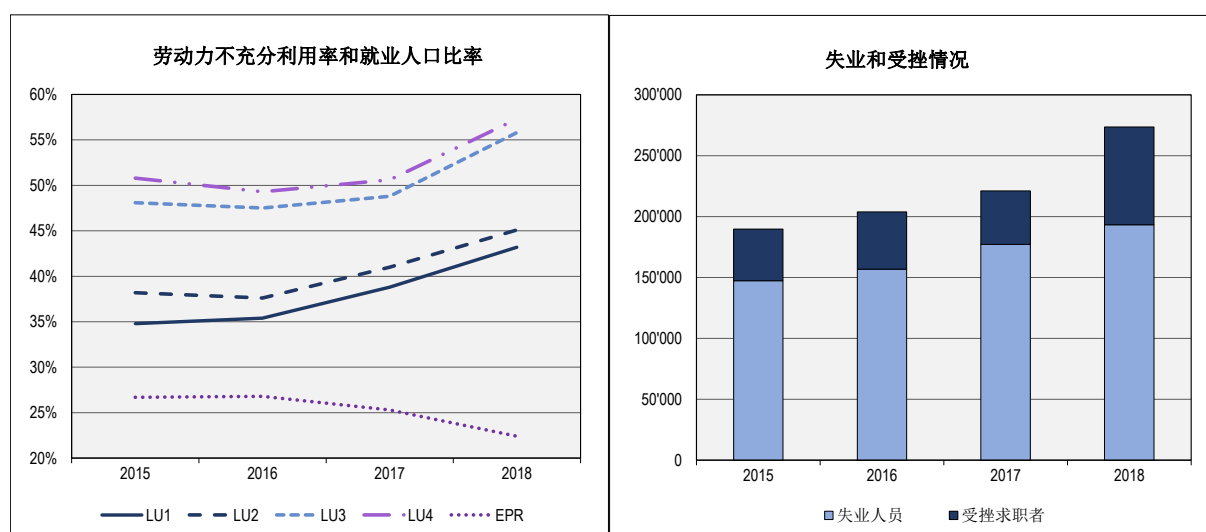
57. 由于在经济呈迅速弱化之势的同时，加沙增长和就业状况彻底崩溃，巴勒斯坦权力机构预算危机有可能迅速蔓延到更广泛的经济中，巴勒斯坦工人、雇主、决策者和社会面临巨大的风险和挑战。如上述分析所示，巴勒斯坦主要的三部分劳动力(在加沙、西岸、以色列和定居点工作的人)的处境差别很大。每部分劳动力

所面临的挑战也各不相同，但他们有一个明确的共同点：每部分劳动力的结果将在很大程度上由巴勒斯坦权力机构所无法控制的力量来决定。这并不是说巴勒斯坦的政策并不重要；它们肯定很重要。在建立一个正常运作的统一国家政府方面屡次失败，以及巴勒斯坦权力机构拒绝接受以色列的结算转交款项(尽管这必然对政府收入和整体经济产生极为不利的影响)——这些都是国内政策的相关性和重要性的主要例证。然而，处于这样一个背景下——占领根深蒂固、日益扩大，对加沙的封锁似乎是永久性的，整个被占领巴勒斯坦领土上广泛存在实际和行政障碍，国外援助和预算支助急剧减少——即使是最精心制定和有效执行的政策也仅能产生有限影响。

### 加沙处于自由落体状态

58. 加沙的经济和劳动力市场正在崩溃。2018年，所有四类劳动力不充分利用率指标都急剧恶化，就业大幅下降(图 2.6 和表 2.3)。2018年，只有五分之一的劳动年龄人口就业。加沙失业人员及受挫求职者与总就业人数的比例从上一年度的 0.79 和 2015 年的 0.69 飙升至 1.08。目前，加沙的失业人员及受挫求职者多于就业人员。

**图 2.6. 2015-18 年劳动力不充分利用率和就业人口比率**



注释：EPR = 就业人口比率；LU = 劳动力不充分利用率。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2015-2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

59. 导致加沙经济和劳动力市场低迷的最重要因素是以色列在过去 12 年中实施的空中、陆地和海上封锁以及对人员和货物流动的相关限制。2018年，约 2,600 卡车货物通过凯雷姆沙洛姆过境点运离加沙，主要运往西岸。这与上一年相比变化不大，仅相当于第二次起义前运离加沙的卡车货物数量的一小部分。进口的卡车货物量总计为 101,000 车，低于 2017 年的 117,000 车(人道协调厅，未注明日期，过境)。在这些基本贸易参数没有重大改善的情况下(而这些基本贸易参数只有通过结束封锁才能得到改善)，加沙经济取得重大或可持续改善的前景非常渺茫。

60. 此外，即使重新开放加沙的贸易渠道，其基础设施也完全不足以实现大幅度增加产量。2018 年平均每天只供电 6.6 小时，比 2017 年的 5.7 小时略有改善，但仍然远远不足以维持大规模制造业或商业。约 95% 的人口仍然无法获得清洁用水，这限制了农业部门的发展，目前在该部门就业的人数不到 15,000 人。自 2007 年以来，农业产出下降了 40%。虽然结束对加沙的封锁是复苏的必要先决条件，但在缺乏修复飞地严重恶化的基础设施所需的大规模投资的情况下，即使结束封锁也是不够的。

61. 在这一背景下，近东救济工程处提供的援助和服务仍然非常重要。该救济机构仍然是加沙卫生和教育服务的核心支柱。它也是稀缺的就业岗位的重要来源。在 2018 年削减了所有美国资金后，近东救济工程处面临巨大压力，给加沙卫生和教育系统的未来以及就业带来了更高风险。

**表 2.3. 2017-18 年加沙主要劳动力市场指标**

	2017	2018	2017-18
			百分比变化
15 岁以上人口 (以 1,000 计)	1 102	1 135	3.0
劳动力 (以 1,000 计)	456	447	-1.9
就业 (以 1,000 计)	279	254	-8.9
失业 (以 1,000 计)	177	193	9.1
潜在劳动力 (以 1,000 计)	89	127	43.0
受挫工人	44	80	83.1
			百分点变化
劳动力参与率 (百分比)	41.4	39.4	-2.0
男性	65.0	61.3	-3.7
女性	17.5	17.3	-0.2
青年	28.8	27.1	-1.7
就业人口比率 (百分比)	25.3	22.4	-2.9
男性	43.7	38.1	-5.6
女性	6.8	6.5	-0.3
青年	11.3	9.5	-1.8
失业率 (百分比)	38.8	43.2	4.4
男性	32.8	37.9	5.1
女性	61.3	62.4	1.1
青年	60.8	65.1	4.3

注释：因四舍五入的原因，总数可能略有出入。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 和 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

## 西岸将迎来风暴

62. 虽然面临着定居点活动增加、拆除巴勒斯坦建筑以及阻碍经济活动和生计的各种长期限制，西岸的经济和劳动力市场在 2018 年的表现远远好于加沙。所面临



的限制包括检查站、路障、金属大门、战壕和土堆以及隔离墙。包含西岸约 60% 的土地、自然资源丰富的 C 区仍然处于以色列的全面安全和行政控制之下。巴勒斯坦人只能进入 C 区内大约四分之一的土地。许多人还被禁止进入定居点周围的道路，这导致其上下班时间可能比经过直接路线的时间长 2 至 5 倍。这又进而对经济活动和生产力产生了负面影响(人道协调厅, 2017)。总体上, 劳动力市场仍然受到严重制约。西岸的工作年龄人口中只有 38% 的人就业(表 2.4) — 这低于 95% 的所有具备可查数据的国家和地区的水平。

**表 2.4. 2017–18 年西岸主要劳动力市场指标**

	2017	2018	2017–18
			百分比变化
15 岁以上人口 (以 1,000 计)	1 799	1 848	2.7
劳动力 (以 1,000 计)	820	849	3.5
就业 (以 1,000 计)	670	702	4.8
西岸	547	574	5.0
以色列和定居点	123	127	3.7
失业 (以 1,000 计)	151	147	-2.4
			百分点变化
劳动力参与率 (百分比)	45.6	45.9	0.3
男性	73.0	73.5	0.5
女性	17.2	17.4	0.2
青年	33.2	32.8	-0.4
就业人口比率 (百分比)	37.2	38.0	0.8
男性	61.8	62.8	1.0
女性	11.9	12.3	0.4
青年	23.0	23.1	0.1
失业率 (百分比)	18.4	17.3	-1.1
男性	15.4	14.6	-0.8
女性	31.2	29.3	-1.9
青年	30.8	29.5	-1.3

注释：因四舍五入的原因，总数可能略有出入。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 和 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

63. 继美国和以色列于 2018 年通过上述法律措施以及巴勒斯坦权力机构于 2019 年初作出拒绝接收来自以色列的所有结算收入的相关决定之后，西岸经济和劳动力市场面临的近期下行风险大幅度提高。仅美国和以色列措施的影响就可能使西岸的国内生产总值下降 5% (Gal and Rock, 2019)。更令人担忧的前景是，如果巴

巴勒斯坦权力机构继续拒绝接收以色列的所有结算款项，2019 年西岸经济估计有可能萎缩约 15%。这种萎缩对劳动力市场的影响将是毁灭性的。目前的结算款项争端将持续多久还有待观察。然而，巴勒斯坦权力机构 2019 年初实施的大幅度减薪将产生即时经济影响。国际劳工组织估计西岸每年减薪将达到约 1.66 亿美元，相当于西岸雇员总工资的 3.5%和国内生产总值的 1.5%。鉴于倍增效应，仅减薪的影响就有可能将西岸经济推向衰退。这些事态发展也极有可能进一步加剧加沙的衰退。

64. 在已实施公共部门减薪和西岸经济活动有可能锐减的情况下，在以色列的就业已成为更重要的收入来源。2018 年，生活在西岸的工人中有 22.1%的人在以色列和定居点谋生—这比 2015 年的 19.5%有所增加。更重要的是，这些工人的工资几乎占西岸所有工资的三分之一。

65. 国际劳工组织以前的报告强调了就业许可证经纪人的问题，据称该问题影响到了一半在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人，经纪人费用占巴勒斯坦人在以色列和定居点赚取的工资总额的 9%至 15%。今年，特派团再次获悉这种做法仍然普遍存在。值得注意的是，巴中央统计局从 2019 年第一季度开始收集与经纪人问题有关的信息。希望这些新数据将有助于澄清该问题的严重程度，并最终指明能够减少或消除对经纪人的依赖并保护巴勒斯坦工人所赚取的关键收入的机制。

66. 巴勒斯坦权力机构的行动对这一重要收入来源在今后几个月和几年中将上升还是下降仅能发挥有限的影响。这方面几乎完全取决于以色列将作出的决定，即增加、减少还是在极端情况下阻止巴勒斯坦工人在以色列和定居点谋生。随着乌云进一步笼罩巴勒斯坦经济，在以色列的就业可能变得更加重要。

---

### 3. 不平等和隔离：被占领状态下 巴勒斯坦工人的权利

#### 现实情况

67. 定居点及其扩张仍是占领的显著特征之一，在人员流动、获取资源、使用基础设施和进入市场各方面对巴勒斯坦人实行限制则更恶化了这一局面。在巴勒斯坦人追求适足生活水准和体面劳动权利方面，其包括不受歧视在内的社会经济权利因此受到严重影响。定居点包含住宅区、工业区和农业区以及辅助基础设施。有关居住点数量的统计各不相同，但在至少 250 个定居点这个统计数据上是一致的，其中包括东耶路撒冷在内的西岸的 100 多个前哨定居点(巴中央统计局，2019a；“立刻实现和平运动”，未注明日期；人道协调厅，2017)。根据国际法，定居点和前哨定居点皆为非法。<sup>12</sup> 以色列法律也将前哨定居点视为非法。

68. 联合国中东和平进程特别协调员的季度报告确认，以色列尚未响应联合国安理会第 2334 号决议而采取任何行动，以“在被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷立即完全停止一切定居点活动”(中东和平进程协调员办事处，2019)。相反，2018 年，C 区的定居规划和招标包括再建约 4,800 住宅单位，其中四分之一位于西岸深处的定居点。2018 年，东耶路撒冷定居点提交或批准了 2,100 住宅单位的计划(中东和平进程协调员办事处，2018a)。虽然规划的速度较 2017 年有所减慢，但建设的速度却大幅提升。2018 年，西岸(不包括耶路撒冷)已建成的住宅单位数量增加了 28%(中央统计局，2019a)。并且，2018 年 10 月，16 年来第一次批准在希布伦省实施新的以色列建设项目(中东和平进程协调员办事处，2018a)。

69. 以色列最高法院仍然冻结《正规化法》的实施，该法案旨在管理西岸以色列定居点的建设和开发，之前就有人根据国际法和以色列宪法提出申诉，质疑《正规化法》的合法性。然而，以色列曾经试图通过其他手段为未经官方批准建造的前哨定居点争取追溯授权。例如，2018 年 8 月 28 日，耶路撒冷地区法院认定存在所谓的善意，即 Mitzpe Kramim 前哨定居点建于国家土地之上，追溯性地将其合法化，其实此前哨定居点建造在巴勒斯坦私人土地上。如果以色列高等法院支持此项裁定，那么定居点内的更多的前哨定居点和住宅单位将会得以合法化。另外，2018 年 8 月，以色列政府宣布，作为追溯授权的一种方式，拟将新建立的 Amihai 定居点的规模扩大三倍，进而将 Adai 前哨定居点包括在内(联合国，2019a)。

70. 一系列与定居点相关的立法措施还进一步模糊了以色列与被占巴勒斯坦领土的界限。2018 年 2 月通过的法律将以色列高等教育委员会的管辖权扩大至西岸定居点的学院和大学。2018 年 7 月，以色列议会批准了《行政事务法院法》修正案，

---

<sup>12</sup> 国际法院(ICJ，2004)、日内瓦第四公约缔约国(HCP，2001)和联合国安理会(第 465(1980)号和第 2334(2016)号决议)确认定居点的非法性。

赋予以色列地区法院对西岸以色列当局行政决定的管辖权。<sup>13</sup> 此举可能会使对拆除或没收 C 区巴勒斯坦人财产提出挑战更加困难且花费更大 (中东和平进程协调员办事处, 2018b; 联合国, 2019a)。

71. 定居者人数众说纷纭, 然而大多数消息来源都认为至少有 625,000 人, 其中三分之一住在东耶路撒冷。以色列中央统计局报告, 2017 年底, 居住在西岸的定居者有 413,000 人 (中央统计局, 2018)。其他消息来源认为除此以外, 被吞并的东耶路撒冷地区还有 214,000 至 225,300 名定居者 (“立刻实现和平运动”, 未注明日期; 巴中央统计局, 2019a)。相比之下, 根据巴中央统计局最新的普查数据, 2017 年, 393,163 名巴勒斯坦人居住在 C 区, 320,000 名巴勒斯坦人居住在东耶路撒冷。目前, 西岸地区定居者和巴勒斯坦人的比例大约为 1:4 (巴中央统计局, 2019a)。

## 西岸缺少机会, 歧视现象依然存在

72. 在包括东耶路撒冷在内的西岸地区, 由于存在大量的限制、检查点和路障, 分离和分裂现象依然严重。联合国人道主义事务协调厅 (人道协调厅) 于 2018 年 7 月进行的调查统计显示, 以色列部队以安全为由, 在西岸部署了 705 个永久性障碍物, 以限制或控制巴勒斯坦车辆的进出, 有时还限制行人进出。路障是更广泛的限制通行制度的组成部分之一, 阻碍巴勒斯坦人自由流动, 造成地理分裂 (人道协调厅, 2018a)。封闭道路严重扰乱巴勒斯坦人的生活。下面这个发生在 2018 年 12 月的事例更能说明这一点: 以色列军方对通往拉马拉北部 20 多个村庄的道路封锁了长达一个多月之久。数千具有在以色列工作许可证的巴勒斯坦人受到封锁的影响, 受到影响的还有数百名每天去往以色列的商人, 以及经过检查站的卡车的通行 (以色列被占领土人权信息中心, 2019a)。以前的报告一贯强调, 封锁制度和许可证要求严重限制了巴勒斯坦男女获得平等机会寻找工作, 进入自己的土地从事职业劳动, 以及以经济上可持续的方式经营企业。

73. 这些现实情况不断引发西岸的紧张局势和暴力事件。人道协调厅记录, 2018 年西岸以色列部队和定居者造成 39 名巴勒斯坦人死亡和 6,000 多人受伤。与此同时, 在以色列和西岸, 15 名以色列人被巴勒斯坦人杀害, 至少 137 人受伤。2019 年前三个月, 紧张局势和暴力事件持续不断, 导致双方进一步伤亡 (人道协调厅, 未注明日期, 人员伤亡)。

74. 2018 年间, 涉及以色列定居者和巴勒斯坦人的暴力事件也在增加, 达到 2014 年以来记录的最高水平 (中东和平进程协调员办事处, 2018a)。2018 年, 人道协调厅记录到 265 起定居者针对巴勒斯坦人的暴力事件, 造成了人员伤亡或财产损失。

<sup>13</sup> 2018 年《行政事务法院法》(第 117 号修正案) 将审理巴勒斯坦人和定居者对西岸以色列当局关于行动自由以及规划和建筑的决定的请愿的管辖权, 从高等法院转移到耶路撒冷地区法院 (作为行政事务法院开庭) (以色列议会, 2018c; 个人保护中心, 2018)。

这比 2017 年增加了 69%(人道协调厅, 未注明日期, 人员伤亡; 人道协调厅, 2018b)。在至少 180 起事件中, 巴勒斯坦人则杀害或伤害了定居者和西岸其他以色列平民, 或损坏了以色列财产(人道协调厅, 2018c)。

75. 巴勒斯坦村庄附近的定居点经常发生暴力事件(例如纳布卢斯和拉马拉省)(人道协调厅, 2018a)。在希布伦省 H2 地区, 定居者暴力行为越来越引起关切, 阻碍巴勒斯坦人正常获得医疗保健和接受教育, 教师和保健人员也不能在安全环境中进行工作。2019 年 1 月, 以色列决定不延长希伯伦临时国际驻地单位的权责期限, 这一决定增强了出现紧张局势的危险, 加剧了居民, 尤其是学龄儿童所面临的安全风险(人道协调厅, 2019a)。

76. 以前的年度报告都详细描述过以色列在 C 区实施的限制性、歧视性规划制度(劳工组织, 2012a)。根据现有以色列为 C 区巴勒斯坦社区制定的规划方案, 巴勒斯坦社区所占面积不到 C 区的 1%, 据此, 巴勒斯坦人实际上不可能在该地区获得建造许可证。同时也阻碍住房开发、发展基础设施以及提高收入(中东和平进程协调员办事处, 2018b)。定居者占领或被分配到的土地包括巴勒斯坦人的私有土地, 以及以色列当局宣布为“国有土地”或指定为“封闭军事区”的土地。巴勒斯坦人在获取农业用地方面面临限制, 最终增加土地被没收并被重新指定为“国有土地”的风险, 这些土地随后被用于扩建定居点(联合国, 2019a)。根据以色列非政府组织“立刻实现和平运动”依据《信息自由法案》提出要求后获得的最新官方信息, 西岸 99.8%的“国有土地”分配给了以色列定居点使用(“立刻实现和平运动”, 2018)。

77. 联合国把拆除巴勒斯坦人的住房、农业及生活建筑描述为胁迫环境的一部分(联合国, 2019a)。人道协调厅收集的数据表明, 始终有拆除和流离失所的情况发生。2018 年, 以色列拆毁或没收了西岸 461 座建筑, 其中 46 座建筑由捐助机构资助, 绝大多数都是因为没有建筑许可证。拆除和没收的建筑包括学校、商店、水井和住房。结果, 导致 472 人流离失所。2019 年的头三个月, 拆除和流离失所的情况有所加剧(人道协调厅, 未注明日期, 拆除; 人道协调厅, 2018b)。

78. 劳动者在获取土地和生产资源方面不受到歧视是基本人权(劳工组织, 2012b)。包括贝都因人在内的数千巴勒斯坦男女的生计高度依赖于小规模农业活动和畜牧业。然而, 巴勒斯坦人进入定居点周围及内部地区以及“接缝区”<sup>14</sup>进行耕作依然受到严格限制, 要进入这些地区需要事先协调或取得特别许可证。所谓旨在维护公共秩序和减少巴勒斯坦人与定居者摩擦的协调机制正在严重影响巴勒斯坦农民的行动自由、产量和收入。在收获和耕作季节, 只有在有限的几天内才能获准进入指定的“封闭军事区”。农民无法发挥土地的最大经济潜力(联合国,

<sup>14</sup> “接缝区”是隔离墙和绿线(1948 年以来以色列和西岸之间的停战线)之间被指定为封闭的区域。

2019a；人道协调厅，2018c)。再次发生了定居者参与的暴力事件，毁坏了树木和庄稼。在过去两年内，被定居者砍伐或损坏的巴勒斯坦人拥有的橄榄树数量增加了四倍(人道协调厅，2018b)。

79. 先前的《局长报告》已经记录过极度难以预测、复杂、专门管理进入“接缝区”的许可证制度(劳工组织，2012a)。如要越过障碍物进入农田或者在农田上劳作，就需获得“农民许可证”(地主专用)和“农业工人许可证”。2018年11月，根据以色列非政府组织“个人保护中心”所述，来自以色列军方的官方消息显示，此类许可证的申请批准率大幅下降。农民许可证的批准率从2017年的46%下降到2018年11月的24%。农业工人许可证的批准率从2017年的71%下降到同期的50%(个人保护中心，2019)。虽然以色列解释说“接缝区”严格的许可证制度是出于安全原因，但是因为这个原因被拒的农民或农业工人的许可证申请只占6%。相反，越来越多许可证申请因为各种不同的其他原因被拒，其中包括“与土地无连接”，或者“土地数量不足”。根据“个人保护中心”的消息，农民许可证申请的被拒率达到史无前例的83%，并且理由皆是“不符合标准”。人道协调厅对巴勒斯坦人需要许可证才能居住在封闭地区或进入该地区现象的密切关注确认：2018年是自2002年开始记录以来批准率最低的一年(人道协调厅，2019a)。

80. 使用约旦河谷对巴勒斯坦经济发展至关重要。然而，巴勒斯坦人无法获得大多数重要的土地和水资源，他们只能耕种4%的土地。以色列侵占土地、开采自然资源，限制了居住在约旦河谷的巴勒斯坦人，导致就业机会极其有限(法律援助会，2018a)。

81. 在目前情况下，尽管面临根本性的道德困境，数千名巴勒斯坦男女除了在定居点寻找工作外别无选择，通常还处于非正规的、不受监管的状态。然而，除了巴勒斯坦总工会和以色列非政府组织进行的一些探索性研究之外，定居点内的劳动基本上没有得到充分研究。2018年，政府领土活动协调局向巴勒斯坦人颁发了33,738份在定居点内工作的许可证(政府领土活动协调局，2019)，但是考虑到有人没有许可证就能进入某些定居点，工人的实际人数可能会更高。

82. 定居点内的工作往往主要是农业、工业企业和建筑行业，和以色列市政当局的工作。其中大部分是非正式就业，往往管理不力，监督不足。妇女主要从事农业和工业劳动，不过有些妇女在人家从事家政工作。特派团再次了解到有关定居点内招工、雇主与工人关系以及巴勒斯坦人的工作条件的信息，其中包括口头证词。报告反映了报酬低于最低工资、雇佣缺少管理以及童工事件等问题，且在农业定居点内尤其严重。定居点的巴勒斯坦人的工作无人管理，而雇佣以色列和外国工人的工作却有人管理或部分管理。巴勒斯坦工人还普遍感到工资差异有利于外国工人。

83. 虽然国际法认定为不合法的定居点内管理和执行权利本身非常复杂，但是，缩小定居点内对巴勒斯坦工人的保护差距仍然是一个迫切的问题。正如以色列劳动、社会事务和社会服务部向特派团证实的那样，以色列当局没有对定居点进行劳动监察(劳动与社会事务部)。包括最低工资立法在内的以色列法律的适用仍然不能确定。

84. 2007 年，以色列高等法院裁定，在雇主和工人之间没有任何其他协议的情况下，以色列劳动法应适用于定居点。然而，由于害怕报复和行政阻碍，巴勒斯坦工人不愿意在法庭上主张自己的权利。司法部几年前颁布、并在 2018 年 9 月得到最高法院裁决支持的《约旦河谷条例》进一步增加了工人主张权利的障碍，因为他们要求非以色列公民或在以色列没有财产的人交存财务担保，作为提出索赔的条件(劳工热线，2018 年)。在这种情况下，关键还是要寻求适当的办法尊重工人的权利，减少对雇主的依赖，并确保主管当局进行充分的监督和执行，直到巴勒斯坦经济找到切实可行的替代方案。这应包括所有利益攸关方一起做出切实的努力，以提高对在以色列定居点工作的巴勒斯坦人的权利和状况的认识。

## 东耶路撒冷：重压下的权利

85. 1967 年，以色列单方面吞并了东耶路撒冷，国际法将此视为非法行为。2018 年 7 月 19 日通过的《民族国家法》在违反联合国安理会第 252(1968)号、第 476(1980)号和第 478(1980)号决议的情况下，将以色列首都定性为“完整统一的耶路撒冷”，并重申对东耶路撒冷的吞并。新法进一步规定，“国家将犹太人定居点的发展视为具有民族意义，并将采取行动鼓励和促进建立及加固定居点”。<sup>15</sup> 尽管该法没有明确说明地理范围，但有人担心它也会使在西岸其他地方非法扩建定居点具有合理性(联合国，2019a)。

86. 2018 年，东耶路撒冷定居点新建 2,100 住房单位的计划已经提出或获得批准，并且两年以来第一次公布招标。同时，巴勒斯坦人只能在东耶路撒冷 13% 的范围内建造房屋，造成了严重的住房危机。东耶路撒冷至少三分之一巴勒斯坦人的住房没有建筑许可证(劳工组织，2018a)。2018 年，以色列以没有许可证为由拆毁或没收了东耶路撒冷的 216 座建筑(人道协调厅，未注明日期，拆除)。

87. 东耶路撒冷的一些人口稠密的地区被隔离墙与城市隔离，始终处于被忽略的状态。约 16 万巴勒斯坦人因此受到影响，他们中许多人拥有永久居民身份。他们主要居住在 Shu'fat 难民营和连接耶路撒冷与拉马拉城市的 Kfur Aqab。以色列在这些地区拥有完全的民事和军事控制权，负责征收市政税，而巴勒斯坦权力机构被禁止在这些地区行使职能。持有耶路撒冷身份证件巴勒斯坦人进入耶路撒冷的

<sup>15</sup>以色列议会：《基本法》：以色列—犹太人民的民族国家，翻译可查阅 <https://knesset.gov.il/laws/special/eng/BasicLawNationState.pdf>。

工作场所、学校和大学继续受到严重阻碍，包括受到 Shu'fat 和 Qualandia 检查站的阻碍(检查站常常人满为患，且有时关闭)。特派团逗留期间，以色列军队拆毁了 Shu'fat 一所小学的部分建筑，该校本可容纳 450 名学生。特派团视察 Kufr Aqab 期间，注意到普遍存在无人管理的建筑，市政服务明显缺失(包括垃圾清理和道路维修)，而这本都应该由以色列当局负责提供。

88. 以色列当局对东耶路撒冷巴勒斯坦居民区基础设施、服务和机构的投资迄今落后。然而，2018 年 5 月，以色列政府批准了在东耶路撒冷的五项政府投资计划，最大的一项计划金额达 5.5 亿美元，旨在缩短巴勒斯坦居民区在基础设施、服务提供和就业机会方面的差距(中东和平进程协调员办事处，2018b)。虽然迫切需要缩短东耶路撒冷的这些差距，但是巴勒斯坦人担心，计划投资项目会削弱他们与西岸的政治、经济和文化联系，还会深化以色列对东耶路撒冷的控制(联合国，2018a; Hasson, 2018)。

89. 巴勒斯坦贝都因居民遵行传统的以放牧和耕作为主的生活方式，由于以色列在 C 区实行的政策和采取的行动的影响，他们沦为最脆弱的群体(联合国，2019a)。人们对居住在耶路撒冷周围山区的贝都因人面临流离失所的危险感到关切，普遍认为这一地区对以色列今后扩建定居点具有特殊战略意义。在 E1 走廊<sup>16</sup>建造新定居点的计划将在 Ma'ale Adumim 定居点和东耶路撒冷之间形成一个连续的建筑区，会削弱未来巴勒斯坦国的连续性。人们表示关切的还有，导致该地区贝都因人人流离失所的行动会成为一个重要的先例，并对被占领西岸 C 区其他贝都因人牧民社区产生威胁(联合国中东和平进程协调员办事处 2018a; 联合国，2019a)。

## 加沙工人的权利还重要吗？

90. 2019 年 3 月，加沙的巴勒斯坦人在以色列边界附近纪念“返乡大游行”示威活动一周年。数千名巴勒斯坦人参加了从 2018 年 3 月 30 日开始的每周示威活动。抗议者要求解除封锁，要求巴勒斯坦难民有权返回 1948 年失去的土地(中东和平进程协调员办事处，2019; 联合国，2019b)。正如前几份报告所强调的那样，封锁严重限制了加沙人的人权，特别是工作权和适足生活水准权。毫不奇怪，“以色列继续对加沙实施封锁似乎是巴勒斯坦人民参加示威的主要原因”(联合国，2019b)。

91. 以色列当局用武力回应了每周举行的示威活动，造成许多人员伤亡(人道协调厅，2019b; 联合国，2019b)。在“返乡大游行”示威开始后的头 12 个月里，275 名巴勒斯坦人被打死，3 万多人受伤，其中许多人被实弹打死。在与加沙有关的暴力事件中，两名以色列人丧生，56 人受伤(世卫组织，2019; 人道协调厅，2019c)。

<sup>16</sup> “E1 走廊”是耶路撒冷和 Ma'ale Adumim 定居点之间的一片地带。完工后将完全切断东耶路撒冷和西岸其他地区的联系。



以色列武力使用程度引起了国际社会的严重关切。2018 年 5 月，联合国人权理事会成立了一个调查委员会，负责调查涉嫌违反国际人道主义和人权法的行为。<sup>17</sup> 委员会于 2019 年 2 月提交了报告。

92. 不应低估示威和由此引发的暴力对工人的影响，其中包括在附近履行职责的人员 — 例如保健人员和记者(世卫组织，2018；人道协调厅，2019d；联合国 2019b)。在加沙业已十分恶劣的社会经济环境下，示威活动及其应对措施也增加了妇女的负担，她们成为家庭收入的主要来源，或者承担着照看的责任。示威活动期间，主要承担养家糊口责任的人和其他家庭成员被杀害或者受伤，造成了家庭收入的缺口，而向妇女开放的劳动力市场一向缺少热情，所以弥补收入缺口的机会极其有限。(联合国，2019b；人道协调厅，2018d；联合国人口基金，2018)。

93. 西岸和以色列的劳动力市场依然向来自加沙的工人关闭。仅允许特定类别的人通过 Erez 过境点进入加沙，包括重病医疗撤离和部分巴勒斯坦商人。然而，被批准的申请寥寥无几，其过程艰难、漫长。例如，尽管 2018 年发放的商业许可证总数增加到 7,774 份，但只有 40% 的商人获得了通行证，而上一年为 64%，当时发放的许可证总数为 3,690 份。同样，虽然发放的“商人卡”数量从 2017 年的 450 张增加到 2018 年的 723 张，但实际收到“商人卡”人数的百分比并没有变化(约 52%) (政府领土活动协调员，2019)。

94. 2018 年全年，由于以色列在陆地和海上实施“出入限制区”，进入加沙内部围栏附近捕鱼区和农田受到限制，对收入和就业机会带来负面影响。据报道，过去两年间农民在离围栏 300 至 1,500 米范围之间出入的状况有所改善，尽管业主仍然不愿意在该地区投资(人道协调厅，2018e)。

95. 2019 年第一季度，以色列宣布将中部地区允许捕鱼的范围扩大到 12 海里，加沙南部靠近埃及边境允许捕鱼范围扩大到 15 海里。后者是《奥斯陆协议》签署以来最大的允许捕鱼范围，但仍未达到《协议》的规定。以色列以安全为由，继续将北部地区的通行限制在 6 海里以内(人道协调厅，2019e；人道协调厅，2019b)。

96. 虽然扩大捕鱼范围标志情况有所改善(如果保持下去)，但对加沙渔民来说，仍然存在严重的保护问题。陆地和海上受限制的区域仍然受到管制，给农民和渔民的权利，包括他们在没有生命危险和安全威胁的条件下从事职业劳动的权利带来影响。根据人道协调厅收集的数据，2018 年，使用实弹枪击渔民并对其造成伤害的事件数量大幅上升。渔船和捕鱼设备被没收，即使归还，也受到了严重损坏。(人道协调厅，2019e；以色列被占领土人权信息中心，2019b)。

97. 2019 年 3 月以来，飞地的局势日益恶化，最终发生街头示威，尤其是青年人参加的示威，他们打出标语“我们要活下去”。加沙事实上的管辖当局用武力回

<sup>17</sup> 人权理事会 2018 年 5 月 18 日第 S-28/1 号决议。

应了示威活动，逮捕并使很多示威者受伤(联合国中东和平进程特别协调员办事处，2019)。

## 以色列的就业形势：创造了机会，忽视了权利

98. 2018 年，约有 127,000 名巴勒斯坦人在以色列和定居点工作，其中近 38,000 人没有工作许可证(巴中央统计局，2019c)。配额和许可证制度仍然是对巴勒斯坦人进入以色列劳动力市场进行管理的主要工具。2018 年，分配给巴勒斯坦人在以色列工作的许可证数量为 99,500 份(政府领土活动协调员，2019)。

99. 虽然在以色列就业的巴勒斯坦人的人数稳步增加，但过境点的条件仍难以满足需要。多年来一直规划要改善过境点的条件，加快通过速度。政府领土活动协调员官员们告诉特派团，截至 2019 年 4 月中旬，两个过境点将安装电子快速门，还有自动检查装置，以及大幅度增加通道的数量。

100. 大量巴勒斯坦工人继续因安全原因被没收许可证或在过境点被拒绝入境，往往不给予任何解释。这包括始于 2016 年的“行政威慑”的做法，这被描述为一种集体惩罚形式(劳工组织，2017)。13 年来，以色列非政府组织“检查站观察”一直在帮助被列入黑名单的巴勒斯坦人在法庭上对其安全身份提出质疑，成功率高达 70%左右(针对行政威慑的上诉案件的成功率几乎 100%)。2018 年，“检查站观察”向以色列地区协调和联络处提交了 3,266 份要求从黑名单上除名的申请，西岸北部成功率为 41.4%，但西岸南部和中部只有 27.8%。这可能表明程序的适用方式因地区而异(检查站观察，2019)。

## 保护差距长期存在

101. 以色列劳动法与集体协议覆盖在以色列的巴勒斯坦工人。在巴勒斯坦人获得的与工作有关的福利的支付方式方面，以色列劳动力市场有了重要进展。以色列人口、移民和边境管理局支付司不再收取因雇用巴勒斯坦工人而产生的病假和带薪年假的每月缴款，这两项缴款分别为 2.5%和 4%。相反，现在要求以色列雇主直接向巴勒斯坦工人支付病假福利和年假津贴，这也是以色列工人的惯例。雇主必须在每个月的工资单上详细列出有关信息，包括所有条目的阿拉伯文译文(以色列人口、移民和边境管理局，2017；以色列人口、移民和边境管理局，2019)。巴勒斯坦对话者表示关切的是，如果没有主管当局的充分监控和监督，巴勒斯坦工人就可能无法全额领到他们有权享受的病假或年假津贴(巴民族权力机构，2019b)。需要努力以及及时向全体工人通报新的安排，包括他们可以索要相关款项的方式(劳工热线，2018)。据报告，人口、移民和边境管理局因收取病假缴费而积累了 3 亿 8000 万以色列新谢克尔(1 亿 500 万美元)，而对于如何处置这笔未用资金尚存在不同的意见(Kashti，2018；劳工热线，2018)。

表 3.1. 2018 年以色列以及定居点的巴勒斯坦工人的特征

	有许可证 (%) (n=67,100)	无许可证 (%) (n=33,430)
受雇于建筑业	70.7	56.4
受雇于农业	4.0	16.8
受雇于制造业、采矿业和采石业	14.4	13.8
受雇于商业、餐饮业和旅店业	7.5	10.5
具有书面合同	3.5	0.5
具有口头合同	42.2	8.4
凭工资单领取工资	48.3	1.7
扣除所得税	50.2	1.3
缴纳养老金	58.6	2.4
有带薪年假	53.1	1.9
有带薪病假	14.2	1.3
提供免费私人健康保险	35.0	0.7
提供免费公共健康保险	11.9	0.3
提供伤害保险	31.7	1.2

注释：n = 总数。不包括持有以色列身份证的东耶路撒冷工人。仅限于雇员。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2018 年季度性劳动力调查所做出的估算。

102. 尽管采取了修改工资单并改革病假及年假津贴的措施，实际保护差距依然很大(表 3.1)。许多工人没有聘用合同，而这是他们享有权利和福利所必备的文件。享有带薪年假或病假或者健康保险福利的工人很少，具有许可证的工人中仅有一半的人领到工资时还收到了适当的文件。据估算，在巴勒斯坦及其定居点工作的巴勒斯坦工人中，真正收到工资单的人仅占 26%。对于绝大多数没有许可证在以色列工作的巴勒斯坦人而言，工资单或年假及病假是遥不可及的未来。

## 建筑工地劳动安全方面的进展

103. 过去五年来，建筑行业给巴勒斯坦工人的配额翻了一番，从 2013 年的 32,500 人增加到 2018 年的 65,300 人。这些许可证的很大一部分被分配给住宅建筑工程，几乎所有的许可证都已使用(政府领土活动协调员，2019)。该部门的最低工资在过去几年内大幅提高，使得该部门极具吸引力。然而，建筑工地死伤人数依然居高不下。巴勒斯坦劳动部提供的信息列出了 2018 年死于以色列工作场所的 25 名巴勒斯坦工人的姓名，其中一半以上死于建筑工地，原因是从高处坠落。2018 年，至少有 290 名巴勒斯坦工人报告了工伤事件。2019 年前三个月，十名工人死于建筑事故，许多是巴勒斯坦工人(巴民族权力机构，2019a；巴民族权力机构，2019c；

《国土报》，2019a)。此外，受伤的巴勒斯坦工人很难从国家健康保险制度受益(劳工热线，2018)。

104. 以色列工人和雇主组织认识到需要采取行动的迫切性，因此同意采取旨在改善建筑业安全的新措施。2018年11月，以色列总会下属的建筑和木材工人工会与以色列建筑商协会签署了一项新的集体协议，根据协议成立了一个联合安全委员会。委员会将被授权实施制裁，包括对违反关于使用个人防护设备的安全程序的工人处以罚款，前提是，雇主已提供适当的设备以及必要的培训和使用说明(以色列总工会，2018)。据估算，42%在以色列工作的巴勒斯坦人没有接受过有关工作场所安全措施的培训(MACRO，2018)。以色列总工会设立一个特别部门分管工人安全，并继续为巴勒斯坦工人举办年度职业培训课程。以色列建筑商协会每年还向大约500名巴勒斯坦工人提供职业培训，包括安全说明和劳工权利信息。

105. 以色列劳动与社会事务部的对话者承认亟待解决这个问题，并向特派团介绍了旨在改善建筑工地安全状况所采取的一些步骤，包括在已有28个劳动监察员的基础上再聘用60个劳动监察员。其他措施包括制定有关改进建筑工地脚手架的法律，安全违规热线，以及与以色列总工会合作开展提高认识运动。已加强对未能提供安全工作环境的承包商的制裁(劳动与社会事务部，2019)。

106. 作为巴勒斯坦工人寻求主张权利的另一种争端解决机制，2018年，申诉委员会(根据以色列建筑工人协会与建筑工人和木工总会之间签订的集体总协议成立)处理了约1,000起案件。然而，许多案件仍然没有所需的完整文件；仍然令人关切的是，巴勒斯坦工人对其劳工权利始终缺乏认识。特派团再次获悉，某些雇主经常少报巴勒斯坦工人工作小时数或工资。这影响可能产生的病假、解雇费或工伤索赔的实际金额。

#### 许可证制度改革再次推迟

107. 先前的年度报告指出了正在实施的针对在以色列寻找工作的巴勒斯坦人的许可证分配制度所存在的一些问题。这些问题包括：由于许可证和某一特定雇主挂钩造成就业流动性缺失，从而导致工人对雇主的依赖，工人也更可能受到伤害；经纪人的虐待行为；不支付或少支付工资及相关福利；缺乏匹配的技能。以前宣布过消除或减少经纪人做法和改革许可证制度的措施<sup>18</sup>，但工作进展缓慢。建立电子支付系统和在雇主与求职者之间建立直接联系的建议仍在测试中。

<sup>18</sup> 2016年第1236号和第2174号政府决定。

---

## 4. 治理与体制建设：面临崩溃仍继续努力

108. 2018 年及 2019 年初，巴勒斯坦权力机构继续努力，以建设基于《奥斯陆协议》的治理体制，并根据国际良好做法和人权条约建立监管框架。然而，其行使法律权威、确保有效的治理结构(包括劳动管理)以及执行保护公民权利的法规的能力日益受到持续占领、内部政治分歧以及国外援助大幅削减的挑战。

109. 2018 年底，巴勒斯坦宪法法院解散巴勒斯坦立法委员会，要求阿巴斯总统在六个月内举行立法委员会选举。

110. 特派团的许多对话者表示关切的是，公众对管理层的信任正在削弱，公民空间日益缩小(中东和平进程协调员办事处，2018b)。巴勒斯坦立法委员会 11 年多来未行使职能，行政机构一直在同时行使立法和执法职能。法律和决策过程中往往感觉透明度和公共对话缺失(法律援助会，2018b；联合国，2018a)。最明显的是，巴勒斯坦人对巴勒斯坦权力机构缺乏信任，表现在计划于 2018 年 11 月《社会保障法》生效前，在西岸连续开展针对《社会保障法》的运动和大规模街头动员。

### 劳动力市场治理体制建设： 持续努力但成果寥寥

111. 以下三个相互关联的规划文件概括了劳动力市场治理体制建设所依靠的政策基础：《2017-2022 年国家政策议程：把公民放在第一位》(巴民族权力机构，2017a)；《2017-2022 年劳动部门战略：通往体面劳动和消除失业之路》(巴民族权力机构，2017a) 和《2018-2022 年巴勒斯坦体面劳动计划》(劳工组织，2018b)。然而，即使现有劳工政策的设计为实行有效劳动力市场治理奠定了基础，但以色列的占领以及由此产生的扭曲使得这些政策难以结出丰硕的成果(巴经济政策研究所，2019b)。

112. 在此背景下，根据《2018-2022 年巴勒斯坦体面劳动计划》，巴勒斯坦权力机构继续优先考虑就业和生计、劳动力市场治理和劳工权利以及社会保障和社会保护。2018 年 4 月成立了国家体面劳动工作队，以跟进这些优先事项。

113. 尽管各方不断承诺改革现行的 2000 年第 9 号《巴勒斯坦劳动法》，但进展缓慢。已经审查旨在使该法符合相关国际劳工标准、经济和社会权利、性别平等要求、儿童权利和残疾人权利的修正案。2018 年底举行的三方研讨会，从性别角度审查了现行立法。审查确定了需要进行的改革，以应对针对性别平等现存法律障碍的关切，确保妇女适当融入劳动力市场，并促进她们有效参与劳资关系实践(Daa'na, 2018)。

114. 国际劳工组织 2018 年对劳动行政管理和劳动监察能力的评估发现了一些不足之处，包括劳动监察和职业安全与卫生的法律框架不够健全，缺乏充足的资源和

技术技能，以及缺乏报告和跟踪职业事故的完备机制(劳工组织，2018a)。2018年，巴勒斯坦权力机构劳动部又任命了15名劳动监察员，其中包括8名妇女，至此，2016-2018年期间，监察员人数翻了一番，达到90人。2019年，有关职业安全与卫生的新的立法在企业一级设立了相关委员会和监督员，并正在为有效实施制定行动计划。<sup>19</sup> 劳动部还启动了其开发的电子劳动监察系统的试点阶段。与此同时，2018年，劳动部进行了约14,350次视察，对违规企业采取了法律措施和其他制裁措施(巴民族权力机构，2019c)。

115. 2018年10月，劳动部对个人投诉管理系统进行了评估，并制定了提高其有效性的行动计划。2018年，劳动部处理了867起个人纠纷案件，其中373起得到解决，244起移交司法部门。劳动部还记录到，多次企业重组后，裁员人数明显增加(截至2018年底，72起案件影响到465名工人)，尤其是在服务部门，该部门受到捐助者援助减少的影响(巴民族权力机构，2019b)。

116. 2018年初，劳动部设立了一个新的“外部就业组织股”，向在以色列劳动力市场就业的巴勒斯坦工人提供支持和服务。该股设立了三个中心(在希伯伦、拉马拉和图勒凯尔姆)，向工人提供关于工作许可证及其权利的信息。它还收集并汇编以色列境内工伤和违法行为的数据(巴民族权力机构，2019a)。

## 社会对话进展有限

117. 2018年12月，国家工资委员会五年来第一次召开会议。三方伙伴就若干问题达成了初步共识，包括需要根据生活费用调整新的最低工资，以及提高工作场所合规性和劳动监察所需措施。三方伙伴一致同意应该利用劳工组织的技术援助全面审查最低工资，为2019年新一轮社会对话奠定基础。修订最低工资的举措源自生活费用上涨，以及以色列与巴勒斯坦劳动力市场之间存在着巨大的、并在日益扩大的工资差，这也是巴勒斯坦工人在以色列和定居点寻求就业的原因。

118. 在非正式就业普遍，微型、小型和中型企业为主的形势下，集体谈判仍未得到充分利用。大多数集体谈判协议涵盖大型企业，尤其在卫生、银行、私人教育和通信部门。集体谈判协议在很大程度上被用作集体争端管理工具，由劳动部系统推动。大多数集体谈判协议解决与工资有关的纠纷和工作条件纠纷。2017年，工会提出了27项请求，要求为解决集体劳资纠纷提供援助。2018年，缔结了七项新的集体谈判协议。劳动部参与了大部分集体谈判协议的进程(巴民族权力机构，2019d)。

119. 2018年和2019年初，就工会组织法草案进行了一系列双方和三方协商，就其主要组成部分达成了初步共识。劳动部认为这种新立法对于构建健全的劳资关系

<sup>19</sup> 2019年关于企业职业安全与卫生委员会及监督员的第3号法令。

框架和促进工会的有效运作十分重要(巴民族权力机构, 2019d)。2018 年 7 月在安曼召开的三方会议阐明了一些人们关切的问题。雇主反对将他们的组织纳入该法的任何条款, 因为它们可能与关于商会成员资格和雇主在商会内成立部门委员会的权利的现行法律重叠, 并可能削弱这些法律。该法律草案随后被搁置。

120. 2018 年, 建立了 13 个新的企业工会和一个上市公司工会, 使在巴勒斯坦被占领土上运行的国家、部门和企业各级工人组织的总数达到 360 个(巴民族权力机构, 2019d)。巴勒斯坦商业、工业和农业商会联合会通过西岸的 13 个地区商会和加沙的一个地区商会代表私营部门的利益, 2019 年初, 联合会举行了地区选举, 由此成立了一个新的理事会。所有理事会成员皆为男性。

## 私营部门的社会保护：机遇面临风险

121. 只有占巴勒斯坦全部就业人数不到四分之一、公有部门的工人才享有社会保障福利(巴中央统计局, 2018b)。2016 年颁布新《社会保障法》后, 巴勒斯坦社会保障公司于 2018 年 4 月成立, 该法将向私营部门工人及其家庭成员提供老年、残疾和死亡福利以及工伤和产妇福利。它由劳动部长主持的三方+理事会监督。

122. 新《社会保障法》应于 2018 年 11 月 1 日生效。然而, 在此之前几周, 西岸爆发了针对该法及其计划的大规模抗议活动。抗议者批评列入计划的企业要求高额收费, 却没有为社会保障提供充足保证, 也没有适当覆盖正规劳动力市场以外的弱势工人。似乎缺乏掌控权, 工人和雇主对社会保障计划的益处的了解也不充分。2019 年 1 月 28 日的总统令搁置了该法律及其实施。

123. 各利益攸关方都已提出修改《社会保障法》的建议。其中一些提议令人关切, 因为它们对该计划的长期财政可行性, 及其与国际劳工标准和良好做法的一致性提出质疑。三方利益攸关方需要加强对话, 以达成持久共识。

## 促进就业, 发展技能和创业

124. 2018 年, 巴勒斯坦权力机构继续努力促进创造工作岗位、技能发展和劳动力供求之间达到更好的匹配。为求职者提供的服务包括就业咨询和职业培训、创业指导、求职和求职申请支持。

125. 2018 年, 劳动部就业办公室登记了大约 23,290 名求职者, 其中 2,198 名为妇女。同期, 登记了 10,598 个职位空缺, 通过就业办公室填补了 6%。大约有 7,000 名求职者受益于个人及集体职业咨询, 其中一半为妇女(巴民族权力机构, 2019e)。

126. 2018 年劳动部进行的组织性审查导致成立了职业培训股, 以改进技术和职业教育与培训, 并提高对自营业服务的有效性。劳动部和商会之间的合作促成在拉马拉、萨尔费特和纳布卢斯商会设立了“就业角”, 为公众提供就业服务。为了

就解决失业问题的方法提出共同愿景，正在 2018 年完成的国际劳工组织就业诊断研究的基础上制定一项国家就业行动计划(劳工组织，2018c)。

127. 巴勒斯坦就业与社会保护基金已最终确定并通过了 2018-22 年战略计划，它通过向微型及小型企业提供资助为失业青年创造体面劳动的机会。巴勒斯坦就业与社会保护基金与巴勒斯坦银行已签订理解备忘录，由巴勒斯坦银行为该基金受益人提供 5,000 万美元的贷款担保(巴民族权力机构，2019e)。此外，还于 2018 年扩大了几个创业发展培训项目。

128. 人们发现创业的主要障碍在于获得资本的机会有限，贷款利率高，拖欠贷款后果严重(包括监禁)，扶持环境不力，政府对创业的支持欠佳以及生意成本高昂(例如获得适当执照)，尤其对妇女而言。巴勒斯坦工业区和自由区管理局为如何克服这些障碍树立了令人鼓舞的典范，它为计划在西岸和加沙五个工业区投资的公司提供一站式服务(巴工业区和自由区管理局，2019)。<sup>20</sup>

129. 根据 2018 年 1 月生效的《合作社法》，劳动部继续努力，以建立三方合作工作机构，其任务是协助执行该项法律。

## 劳动力市场中的妇女： 困难依旧、机会寥寥

130. 巴勒斯坦妇女中不乏高技能人才，但她们在获取工作与权利保护方面仍面临多重可见和隐形的障碍。提高妇女劳动力市场参与率，并使其参与政治、社会和经济生活是国家政策和部门战略的重要目标。<sup>21</sup> 全国妇女就业委员会、巴总工会和商业妇女论坛等妇女民间社会组织继续倡导让这些政策和战略的落实得到改进。

131. 立法差距是阻碍妇女获得体面就业机会的因素之一。在这方面，从性别角度对现行劳动法的审查发现，主要不足在于缺乏与不歧视、同工同酬和基于性别的暴力相关的全面规定。另外，家政工人被排除在法律范畴以外(Daa'an, 2018)。

132. 创业可以为赋予劳动力市场妇女权力提供重要动力。然而，妇女在创办和扩大自己的企业时面临巨大障碍。尽管理论上男女拥有平等的财产所有权，但社会规范往往阻碍妇女有效行使这些权利(开发署等，2018)。这限制了她们利用财产作为贷款抵押品从事创业活动的 ability(世界银行，2018)。

133. 更广泛地看，在公共和私人领域的决策中，妇女的代表性往往不足，包括在地方政府、工会、雇主组织和司法部门(联合国，2018b)。2017 年，西岸地方议会成员中只有 21% 为妇女。虽然妇女占据公共部门职位的 42.6%，但这些职位往往处

<sup>20</sup> 加沙工业园、杰里科农产工业园、伯利恒工业园、杰宁工业园和图勒凯尔姆信息技术园。

<sup>21</sup> 例如，《2017-22 年国家政策议程》、《2017-22 年劳动部门战略》和《促进性别平等和公平的跨部门国家战略》。



于职业范围的低端。例如，妇女仅占总干事一级职位的 11.3% (巴中央统计局，2018b)。妇女在商会中的代表性也仍然严重不足：只有一名女企业家在拉马拉市巴勒斯坦商业、工业和农业商会联合会的区域商会中任职。巴勒斯坦商业、工业和农业商会联合会的管理委员会中没有女性。另一方面，总工会 37 名执行局成员中有 11 名是妇女(劳工组织，2018d)。

## 弱势群体

134. 可查询的最新数据表明，被占巴勒斯坦领土上约有 18,400 名儿童从事童工劳动。<sup>22</sup> 在西岸，大多数从事劳动的儿童在 15-17 岁之间。即使他们已超过法定最低就业年龄，他们在工作场所还会面临危险，包括工作时间过长，这就使得这种工作难以令人接受。10-14 岁年龄段的童工很少。

135. 劳动监察和宣传框架内常有反对童工劳动的行动。劳动部针对被发现雇用儿童的雇主已发出了数十份通知和警告。十六起案件移交司法部门处理。儿童保护网络是一个由政府机构和非政府组织组成的团体，负责协调宣传工作，并将童工转介给合格的护理和保护服务机构。在公诉机关和社会发展部家庭保护处的共同合作下，一些曾从事工作的儿童得以继续接受学校教育(民主和工人权利中心，2019)。

136. 2017 年，255,000 多巴勒斯坦人具有某种形式的残疾(巴中央统计局，2018c)。<sup>23</sup> 然而，这个数字有可能刷新，因为自从加沙“返乡大游行”示威活动开始以来，约 30,000 巴勒斯坦人受伤(世卫组织，2019)。许多残疾人，尤其是妇女，最终被边缘化，并实际上被排除在社会生活之外。他们在就业方面面临重重障碍，在工作场所也面临歧视(巴中央统计局，2018)。尽管现行劳动法要求雇主在所雇用的劳动力中，残疾人的比例不得低于 5%，但是没有硬性规定确保工作场所适合残疾人的需要。这实际上阻碍该项规定的适用(Daa'na，2018)。2017 年，西岸和加沙只有 8% 的残疾人有工作，约 87% 的残疾人从来没有工作过，或者从来没有找过工作(巴经济政策研究所，2019b)。一项新的残疾人权利法律草案目前正在定稿中(巴民族权力机构，2018)。

<sup>22</sup> 国际劳工组织根据巴中央统计局 2018 年劳动力调查所做出的估算。估算包括就业儿童年龄在 10-14 岁之间，在危险环境工作的儿童年龄在 15-17 岁之间。危险职业以 2 位数字的职业级别进行识别，这代表了 3 位数字级别的首选识别。

<sup>23</sup> 视力、听力、行动能力、记忆和注意力以及交流有困难的人。

## 加沙：在持续封锁、内部分歧和外部援助减少的情况下危机不断加深

137. 加沙的公共部门和劳动行政管理部门继续在不断恶化的条件下运作。巴勒斯坦权力机构继续在加沙实施紧缩措施。这些措施自 2017 年 4 月起生效，包括减薪和强制提前退休，约 60,000 名公务员受到影响。此外，近东救济工程处是加沙第二大雇主，约有 13,500 名工作人员，其资金危机对提供工作岗位和基本服务都构成严重威胁。近东救济工程处管理 275 所学校，有 272,000 名学生和 22 个初级保健设施，每年接待近 400 万人次(近东救济工程处，未注明日期)。由于一次性紧急捐助呼吁取得成功，工程处得以在 2018 年维持其公共服务。然而，特派团获悉，近东救济工程处采取的紧缩措施(包括解雇、将全职合同转为兼职合同以及不续签到期合同)对其工作人员的就业和生计，以及近东救济工程处所提供的服务及其质量都产生了负面影响。

138. 加沙实际上不存在社会对话和劳资关系。巴勒斯坦权力机构通过的劳动法和法规很难得以执行，尤其是最低工资立法，因为飞地只有大约十名监察员。事实上的管辖当局对工会权利施加的限制继续严重影响巴总工会，总工会被禁止使用其基础设施、视察工作场所或吸收成员。

139. 劳动部、社会伙伴和民间社会组织继续努力，在他们的活动中支持加沙。计划将电子劳工监察系统扩展到加沙，目前正在西岸由劳动部进行试点。只要有互联网连接和电力供应，加沙工人和雇主就继续通过电话会议参与西岸正在进行的社会对话，例如关于劳动法改革的对话。2018 年 10 月至 2019 年 2 月，总工会发起了一场提高包括加沙在内的女工劳动权利意识的运动。成立于 2017 年的美容美发师工会于 2018 年 11 月举行了第一次代表大会，并选出其领导人。幼儿园和日托部门的妇女也开展了类似的组织工作，以期更好地就改善工作条件和提高工资进行谈判(民主和工人权利中心等，2018a)。

140. 上次战争后五年来，仍需要加沙重建机制重新建造房屋和其他被损毁的基础设施。这也为本就稀少的工作岗位提供来源。截至 2018 年，被彻底损毁的 17,800 幢房屋中，13,500 幢得以重建(联合国，2018a)。

141. 产品和人员过境程序复杂，致使规划商务活动、贸易和投资出现极大困难。对货物进口的限制依然存在。<sup>24</sup> 特派团的对话者感到遗憾的是，与以色列当局关于扩大可以从加沙运送到西岸和以色列的货物的类别的讨论没有取得任何进展。不仅给予加沙商人离开飞地的许可证数量非常有限，外国投资者也同样难以获得

<sup>24</sup> 限制包括禁止进口各种“两用”货物(机械、设备和其他生产投入)，货物清单范围广且不断变化，可在以下网址获得 <http://www.cogat.mod.gov.il/en/services/Documents/List%20of%20Dual%20Use%20Items-%20Requiring%20a%20Transfer%20License.pdf>。

进入加沙的许可证。政治和安全环境的高度不确定性损害着加沙的潜在投资，包括巴勒斯坦侨民的投资。

142. 在这样的形势下，扩大经营和升级现有生产线对加沙企业家来说依然希望渺茫。巴勒斯坦工业区和开发公司的工业区是自 2014 年敌对行动以来唯一仍在运作的工业区，这在很大程度上得益于与以色列达成的一项关于保证每天 16 小时供电的协议。该区有 34 家企业，主要生产食品和饮料、家具和服装企业(巴勒斯坦工业区和开发公司，2019)。然而，虽然 2005 年工业区尚有 7,000 名工人，但是，到 2017 年，工人人数下降到只有 2,000 人，2019 年初，进一步下降到 1,400 人。

143. 巴勒斯坦信息和通信技术孵化器旨在促进商业发展的举措，为加沙自由职业者、初创企业和当地及国际投资者，包括巴勒斯坦侨民提供了平台。然而，初创企业获得资金的机会仍然不足，限制了它们的增长机会，从而也限制这些举措发挥作用，致使加沙无法吸收与日剧增的熟练的信息和通信技术专业的毕业生。

---

## 5. 被占领叙利亚戈兰重新得到国际关注

144. 被占领叙利亚戈兰长期处在以巴冲突和阿拉伯叙利亚共和国战争的阴影下，其局势现在重新引起了世界的关注。以色列自 1967 年起占领了叙利亚戈兰。2019 年 3 月 25 日，美国通过总统公告承认“戈兰高地是以色列国的一部分”。<sup>25</sup>这是自 1981 年以色列吞并该领土以来第一个这样做的国家。虽然该公告在以色列得到广泛支持，但遭到了国际社会的批评和拒绝。联合国安理会第 497(1981)号决议仍然是这一主题的重要文本。它规定，“以色列将其法律、管辖权和行政权强加于被占领叙利亚戈兰高地的决定是无效的，没有国际法律效力”(联合国，1981)。

145. 被占领叙利亚戈兰人口稀少，共有 48,700 人，叙利亚公民和以色列定居者几乎各占一半(中央统计局，2018)。这些年来，后者人口比重有所增加，尽管速度缓慢。共有五个叙利亚村庄和 34 个以色列定居点。2013 年前，戈兰的叙利亚公民可以与阿拉伯叙利亚共和国进行贸易和交流。来自被占领叙利亚戈兰的学生在大马士革大学学习，跨境婚姻便利，被占叙利亚戈兰出产的苹果(该地区的主要农作物)约三分之一在阿拉伯叙利亚共和国销售。大约六年前，由于在由联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)控制的缓冲区叙利亚一侧发生武装冲突，这些机会都停止了。库奈特拉过境点仍然对跨境交通和贸易关闭。

146. 被占领叙利亚戈兰叙利亚公民的劳动参与率不超过 50.6%，虽然多年来一直在上升。女性劳动参与率为 27.6%。总体而言，叙利亚公民就业 9,100 人，大多数以建筑业为主(中央统计局，2019b)，其次是批发和零售贸易。虽然戈兰的大多数叙利亚家庭世代从事农业劳动，但现在主要从事农业劳动的人数不多。销售农产品的机会有限，尤其是苹果，许多农民已经转向其他职业。叙利亚农民小规模经营很难与定居点工业化程度较高的农业竞争。

147. 调查团获悉，在获得土地和水资源方面继续存在歧视性做法，以色列政府通过税收激励和补贴为定居者提供了便利。叙利亚公民很难获得建筑许可证，土地登记正在转移到一个新系统。叙利亚公民有可能因此而得不到充分的所有权证明，并可能为以色列国家占有提供依据。人们还担心，以色列计划在归叙利亚所有的土地上安装大型风力涡轮机，以后扩建叙利亚村庄就有可能受到限制。

---

<sup>25</sup> 《关于承认戈兰高地为以色列国一部分的公告》，2019 年 3 月 25 日。

148. 总体而言，以色列持续在行政和政治上整合被占领土。2018年10月，首次举行了市议会选举；在此之前，市长由叙利亚地方任命。只有具有以色列国籍的叙利亚公民才能参选。参选人数不多，投票率也很低。虽然以色列占领和管理叙利亚戈兰已达半个多世纪，但被占领叙利亚戈兰的大多数叙利亚公民仍然与祖国保持着牢固的联系。

---

## 结论性意见

149. 自 2014 年加沙战争以来，去年，巴勒斯坦人和以色列人之间的流血冲突超过以往任何一年。双方激进主义和暴力活动愈演愈烈。巴勒斯坦工人的前景黯淡。鉴于巴勒斯坦权力机构的财政状况和目前的捐助环境，任何刺激措施都不可能使经济很快振兴。相反，有迹象表明，经济将陷入深度衰退，对就业市场和巴勒斯坦人的生计产生巨大影响。

150. 被占领阿拉伯领土工人的劳动和就业状况持续恶化。劳动参与率低，失业率失去控制，年轻人逐渐脱离无法提供就业的劳动力市场。工作岗位少而又少，妇女的处境最为恶劣。

151. 加沙的劳动男女，或渴望找到工作的人的处境最为悲惨。如果目前的形势继续发展下去，大部分劳动力很快会失业。即使有工作，也往往没有保护和稳定的收入。以色列持续了 12 年的封锁已经摧毁了加沙的生产基础，破坏了就业机会。加沙经济现处于自由落体状态。在目前状态下，不清楚有什么能制止崩溃。除非工人和货物可以重新开始跨境流动，否则不可能有真正的好转。

152. 巴勒斯坦人自己改变自己的命运的机会不大。以色列占领处处令人压抑，影响着巴勒斯坦人生活的各个方面。定居点越建越多、越建越大。以色列实际上控制了巴勒斯坦人的行动自由、财政和贸易。巴勒斯坦主要派别之间普遍缺乏和解的态度，这进一步加剧了局势的复杂性，成为推进自决和建国事业的障碍之一。

153. 即使在持续冲突和长期占领的背景下，治理和机构正常运作仍然至关重要。巴勒斯坦社会保障制度是巴勒斯坦国家建设的最新的必要条件之一，现在却停滞不前，机构陷入混乱。然而，现在比以往任何时候都有必要保护除公务员以外的工人，这本身既是一项目标，也是为了增强仍然疲软的私营部门的吸引力。

154. 长期以来，占领损害了劳工权利和其他人权。对在以色列和定居点工作的 127,000 名巴勒斯坦人中的大多数人来说，唯一(但也是至关重要)的好处是，他们仍然能够挣得收入。局势常常不稳定，受羞辱乃家常便饭。在定居点工作的巴勒斯坦人所在的非正规经济蓬勃发展，他们在没有保护的情况下争取微薄的工资。然而，解决方案唾手可得。必须尊重工作场所的基本原则和权利，改善工作条件，并彻底改革针对在以色列工作的巴勒斯坦人的许可证制度。

155. 美国承认以色列对叙利亚戈兰的吞并使叙利亚戈兰重新受到全球的关注。叙利亚戈兰已被占领 50 多年，在那里工作的叙利亚工人仍然处于不利地位，且经常面临歧视。近期举行的地方选举显示，居住在被占叙利亚戈兰的叙利亚公民似乎没有与以色列融合意愿。

156. 和平进程比以往任何时候都需要从垂死的状态中摆脱出来，并赋予新的生命。停滞不前的巴勒斯坦和解进程也是如此。在任何方面都未取得政治进展的情况下，被占阿拉伯领土上的劳动力市场中取得有意义且可持续的改观的希望渺茫。持续冲突和紧张局势不符合任何一方的长期需要。只有对话和谈判才符合各方的需要。两个国家这一解决方案在某些方面似乎已沦为历史书籍，也没有其他可信赖的替代方案出现。应当促进两个国家方案，而不是对之加以质疑或回避。

## 参考资料

---

- Al-Haq, 2018a. *Settling Area C: The Jordan Valley Exposed*.
- . 2018b. *Al-Haq submission to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the first periodic review: State of Palestine*, 70th session, June.
- Atamanov, A. and Palaniswamy, N. 2018. *West Bank and Gaza Poverty and Shared Prosperity Diagnostic 2011-2017*, 14 Aug.
- B'Tselem. 2019a. *Daily life under occupation: Military blocks main road serving more than 20 villages north of Ramallah for over a month*, 17 Jan.
- . 2019b. *2018: Plight of Gaza fishermen after Israel's gradual destruction of their sector*, 11 Feb.
- Central Bureau of Statistics of Israel (CBS). 2018. *Monthly Bulletin of Statistics*, Table No. 2.15, Population, by district, sub-district and religion, 4 Sep.
- . 2019a. *Construction Begun and Construction Completed in 2018*.
- . 2019b. Data on Arabs in East Jerusalem and Golan Heights 2012-2018, received by email.
- Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention (HCP). 2001. Declaration, 5 Dec.
- Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT). 2019. Data sheet on permits, received by email of 7 Apr.
- Daa'na, F. 2018. *Summary of Review of Palestinian Labor Law No. 7 of 2000 from a Gender Perspective*, ILO position paper, 15 Nov.
- Democracy and Workers' Rights Center in Palestine (DWRC). 2019. "Some information on the situation of child work and child labour in the West Bank and Gaza Strip", unpublished, 2 Apr.
- . et al. 2017. *The situation of labor and trade union rights, equality and non-discrimination in Palestine: Annual report 2017*.
- Gal, Y. and Rock, B., 2019. *Fiscal Impacts of Counter Terrorism Measures on the Palestinian Authority: A Preliminary Assessment*, Tony Blair Institute for Global Change, 7 Mar.
- Haaretz. 2019a. "Israel's Labor Ministry Must Act on Rising Death Toll at Construction Sites", 21 Mar.
- . 2019b. "Workplace Deaths Rose 35% in 2018 as Slots for Inspectors Went Unfilled", 12 Feb.
- Hamoked. 2018. "Another step in the creeping annexation of the West Bank: new law moves the authority to hear some petitions relating to the occupied territories from



- the HCJ to the Jerusalem District Court”. Position paper on the amendment by the Association for Civil Rights in Israel, 28 Oct.
- . 2019. “Military data obtained by HaMoked reveals: dramatic rise in the denial of access of Palestinian farmers to their West Bank farmlands lying beyond the separation wall. Security is rarely the reason for denying access”, 3 Jan.
- Hasson, N. 2018. “Israel Promises ‘Revolution’ for East Jerusalem Schools. Palestinians Say It’s ‘Brainwashing’”, in *Haaretz*, 29 Aug.
- Histadrut. 2018. “Another step to improve the safety in the construction industry: The Histadrut and the Israel Builders Association signed a new collective agreement”. Press release, 27 Nov.
- . n.d. *Histadrut’s Prominent Struggles and Activities*.
- International Conference of Labour Statisticians (ICLS). 2013. Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, 19th ICLS, 21 Nov.
- 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). 2012a. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General, Appendix, International Labour Conference, 101st Session, Geneva.
- . 2012b. *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 101st Session, Geneva.
- . 2017. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General, Appendix, International Labour Conference, 106th Session, Geneva.
- . 2018a. Enhanced programme of development cooperation for the occupied Arab territories, GB.334/POL/4, 4 Oct.
- . 2018b. *The Palestinian Decent Work Programme 2018 – 2022*, Apr.
- . 2018c. *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Regional Office for Arab States, Beirut, 4 Apr.
- . 2018d. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General, Appendix, International Labour Conference, 107th Session, Geneva.
- . n.d. “ILO modelled estimates”, database, available at: [www.ilo.org/ilostat](http://www.ilo.org/ilostat), accessed on 2 Apr. 2019
- International Monetary Fund (IMF). 2018. *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 6 Sep.
- Kashti, O. 2018. “Israel Collected \$100m From Palestinians. Now It Wants to Use the Money to Upgrade Roadblocks”, in *Haaretz*, 17 Jul.
- Kav LaOved. 2018. *The Occupation of Labor: Employment of Palestinian Workers in Israel*.
- Knesset. 2018a. “Bill cutting PA funding over payments to terrorists approved in first reading”. Press release, 6 Mar.

- . 2018b. “Knesset gives final approval to bill requiring government to freeze funds transferred to Palestinian Authority over payments to terrorists”. Press release, 3 Jul.
- . 2018c. “Knesset approves the transfer of authority concerning Judea and Samaria from High Court of Justice to Administrative Affairs Court”. Press release, 18 Jul.
- MachsomWatch. 2019. “Invisible Prisoners”, 19 Feb.
- Macro Center for Political Economics (MACRO). 2018. “Palestinian Workers in Israel – Task Force Progress Report and Summary of the Meeting from 24/07/2018”.
- Ministry of Labour and Social Affairs of Israel (MOLSA). 2019. Summary of the initiatives launched by the Minister of Labour in 2018.
- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). 2018a. *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East, reporting on UNSCR 2334 (2016)*, 18 Dec.
- . 2018b. *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 27 Sep.
- . 2019. *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East, reporting on UNSCR 2334 (2016)*, 26 Mar.
- Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). 2019a. *Economic Monitor, Supplement (2)*, 2018, Jan.
- . 2019b. *Economic Monitor, Supplement (1)*, 2018, Jan.
- Palestinian Industrial Estates and Development Company (PIEDCO). 2019. Presentation by Mr Hatem Moghany, Development Manager, 18 Mar.
- Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority (PIEFZA). 2019. Presentation by Dr Ali A. Shaath, CEO, and Mr Ihab Al Jaafarawi, Investment Department Manager, 13 Mar.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). 2018a. “Press Report on the Levels of Living in Palestine: Expenditure, Consumption and Poverty”, 15 Apr.
- . 2018b. “Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), issued a press release on the Eve of the International Women’s Day on Tuesday, 08/03/2018”, 7 Mar.
- . 2018c “255,228 of Persons in Palestine Suffered from at Least One Difficulty in seeing or hearing or mobility or remembering and concentration, or communication in 2017”, press release, 3 Dec.
- . 2019a. “H.E. Ms. Awad highlights the 43rd Annual Commemoration of Land Day in Statistical Figures”, 30 Mar.
- . 2019b. “Press Report: Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2018)”, 31 Mar.
- . 2019c. “Press Release on the Results of the Labour Force Survey, 2018”, 13 Feb.
- Palestinian National Authority (PNA). 2016. *National Policy Agenda 2017-2022: Putting Citizens First*, Dec.
- . 2017a. *Labour Sector Strategy 2017–2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*
- . 2018. *Palestinian National Voluntary Review on the implementation of the 2030 Agenda*, June.

- . 2019a. “The sick leave remuneration collection by the Israeli Payments Department for Palestinian workers within the Green Line has been stopped”, letter from Minister of Labour to ILO Director-General, 29 Jan.
- . 2019b. *Annual Achievement Report of the External Employment Organizing Unit and within the Green Line for 2018*, Ministry of Labour, External Employment Organizing Unit, 15 Jan.
- . 2019c: Data on monitoring deaths among Palestinians working in Israel – 2019, Ministry of Labour, External Employment Organizing Unit
- . 2019d. *Annual Report of the General Directorate of Labor Relations of 2018*, 17 Feb.
- . 2019e. *Annual Report of the General Directorate of Employment for 2018*.
- Peace Now. 2018. *99.8% of state lands allocated in the West Bank were given to Israelis; Palestinians were given almost nothing*, Jul.
- . n.d. “Population”, available at: [www.peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population](http://www.peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population).
- Population, Immigration and Border Authority of Israel (PIBA). 2017. “Ending the collection and payments for ‘annual leave’ for Legal Palestinian workers in Israel”. Payments Division, letter, 19 Jan.
- . 2019. “Stopping the collection and payment of sick days allowance through the Payments Department for Palestinian employees legally employed in Israel”. Payments Division, letter, 17 Feb.
- Reuters. 2019. “Palestinians reject invitation to attend U.S. Mideast meeting in Poland”, 8 Feb.
- United Nations (UN). 1980. Resolution 465 (1980), adopted by the Security Council at its 2203rd meeting, document S/RES/465 (1980), 1 Mar.
- . 1981. Resolution 497 (1981), adopted by the Security Council at its 2319th meeting, S/RES/497 (1981), 17 Dec.
- . 2016. Resolution 2334 (2016), adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, S/RES/2334 (2016), 23 Dec.
- . 2018a. *Implementation of Security Council resolution 2334 (2016)*, Report of the Secretary-General, S/2018/614, 18 June.
- . 2018b. *Concluding observations on the initial report of the State of Palestine*, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/PSE/CO/1, 25 July, para. 36.
- . 2019a. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/40/42, 30 Jan.
- . 2019b. *Report of the detailed findings of the independent international Commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory*, Human Rights Council, A/HRC/40/CRP.2.
- United Nations Development Programme (UNDP) et al. 2018. *Palestine: Gender Justice & the Law*.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2017. *Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures*.

- . 2018a. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Sep.
- . 2018b. “2018: More casualties and food insecurity, less funding for humanitarian aid”, 27 Dec.
- . 2018c. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Oct.
- . 2018d. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Dec.
- . 2018e. *The humanitarian impact of restrictions on access to land near the perimeter fence in the Gaza Strip*, Aug.
- . 2019a. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Feb.
- . 2019b. *Protection of Civilians: Biweekly Highlights, Reporting Period: 26 March–8 April 2019*
- . 2019c. *Humanitarian Snapshot: Casualties in the Gaza Strip*, 30 Mar. 2018–22 Mar. 2019
- . 2019d. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Mar.
- . 2019e. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Jan.
- . n.d. “Gaza crossings: movement of people and goods”, database, available at: <https://www.ochaopt.org/data/crossings>.
- . n.d. “Data on casualties”, database, available at: [www.ochaopt.org/data/casualties](http://www.ochaopt.org/data/casualties).
- . n.d. “Data on demolition and displacement in the West Bank”, database, available at: <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.
- United Nations Population Fund (UNFPA). 2018. “Impact of the ‘Great March of Return’ on Gender-based Violence”, Situation report, GBV Sub-Cluster Palestine, 8 June
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). n.d. “Where we work”, available at: <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>.
- World Bank. 2018a. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 27 Sep.
- . 2018b. *Enhancing job opportunities for skilled women in the Palestinian territories*.
- World Health Organization (WHO). 2018. *Situation report: occupied Palestinian territory*, 4–17 Dec.
- . 2019. *Situation report: occupied Palestinian territory, Gaza*, 1–28 Feb.

## 附 件

---

### 对话者名单

#### Palestinian institutions

##### Prime Minister's Office

(Mr) Mohammad Shtayyeh, Prime Minister

##### Ministry of Labour

(Mr) Mamoun Abu Shahla, Minister of Labour

(Mr) Samer Salameh, Deputy Minister of Labour

(Mr) Bilal Thawabeh, Deputy Assistant, Labour Directorates

(Mr) Amin Al Mtur, Deputy Assistant, Directorates Affairs

(Mr) Ali Al Sawi, Director-General, Inspection and Labour Protection Directorate

(Mr) Jihad Al Shrouf, Head of Legal Unit

(Mr) Nidal Ayesh, Director-General, Vocational Training Directorate

(Ms) Iman Assaf, Head, Gender Unit

(Mr) Hani Shanti, Head, Public Relations and Media Unit

(Mr) Abdel Kareem Mardawi, Head, External Employment Unit

(Mr) Yousef Zaghloul, Director-General, Labour Policy Committee

(Mr) Assem Abu Baker, Employment Development Directorate

##### Ministry of Foreign Affairs

(Mr) Ammar Hijazi, Ambassador, Assistant Minister for Multilateral Affairs

(Mr) Omar Awadallah, Deputy Assistant for Multilateral Relations, United Nations and its Specialized Agencies

##### Palestinian Social Security Corporation

(Mr) Majed Al Helou, Director-General a.i. of PSSC, General Supervisor and Director of Palestinian Pension Agency

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

(Mr) Saeb Erakat, Secretary of the Executive Committee of the PLO, Chief Palestinian Negotiator and Member of the Central Committee of Fateh

(Mr) Nabeel Shaath, Advisor to the President of Palestine for Foreign Affairs and International Relations, Chairperson, Dept. of Expatriate Affairs, PLO

(Mr) Mustafa Barghouthi, Secretary-General of Palestine National Initiative, President of the Palestinian Medical Relief Society and PLC Member

(Ms) Hanan Ashrawi, Member of the Executive Committee and Head of the Culture and Information Department of the PLO

(Mr) Ahmad Majdalani, PLO Executive Committee Member, Chairperson, Dept. of Palestinian Labour and Planning

#### **National Committee for Women's Employment**

(Ms) Ayshe Hmouda, Secretary of Gender Unit, Palestinian General Federation of Trade Unions

(Ms) Khitam Saafin, Head of Economic Unit, General Union of Palestinian Women

(Ms) Carine Metz Abu Hmeid, External Relations Coordinator, Democracy and Workers' Rights Center

(Mr) Azmi Abdel Rahman, Director of Economic Policies, Ministry of National Economy

(Ms) Suha Kanan, Director of Labour Statistics, PCBS

(Ms) Randa Al-Taher, Director-General, Ministry of Housing

(Ms) Taghreed Kishek, Member of Board of Directors, Women's Affairs Technical Committee

(Ms) Shantella Assi, Director of Development and Gender Mainstreaming Unit, Ministry of Labour

(Ms) Asmahan Jabareen, Head of Gender Unit, General Secretariat of the Palestinian Cabinet

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

##### **Palestinian General Federation of Trade Unions (PGFTU), Nablus**

(Mr) Shaher Sae'd, General Secretary

(Mr) Rasem Al Bayari, Deputy General Secretary

(Ms) Juwairiyeh Al Safadi, Member of General Secretariat

(Ms) Sumaia Al Hawamda, Member of Executive Committee

(Mr) Saher Sarsour, Member of General Secretariat

##### **Palestinian General Federation of Trade Unions (PGFTU), Gaza**

(Mr) Wael Khalaf, Member of General Secretariat, Deputy Head of Public Sector Employees Union

(Mr) Yahya Abu El Atta, Member of General Secretariat, Deputy Head of Public Transportation Union

(Mr) Mohammad Hillis, Member of General Secretariat, Head of Building and Wood Workers Union

(Mr) Bashir Al Sisi, Member of General Secretariat, General Secretary of General Union of Public Service and Commercial Workers

(Mr) Salameh Abu Zeiter, Member of General Secretariat, Head of General Union for Health Services

(Mr) Elias Al Jeldeh, Member of Executive Committee

(Ms) Ahlam Al-Sharafi, Secretary, Gender Unit

(Ms) Itimad Abu Mariam, Coordinator, Gender Unit

#### **Group of Workers, Gaza**

- (Mr) Samir Baker, Government Employee
- (Mr) Yassir Al-Ghram, UNRWA Employee
- (Mr) Osama Al-Saadawi, Director, Housing Council
- (Mr) Ali Mohsen, University Graduate

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

- (Mr) Omar Hashem, Chairman of the Board of Directors for FPCCIA, Chairman of Nablus Chamber
- (Mr) Jamal Jawabreh, Secretary-General
- (Mr) Akram Hijazi, Director of Public Relations Unit
- (Mr) Naeem Salameh, Legal Advisor

#### ***Jerusalem Chamber***

- (Mr) Tawfiq Habash, Vice-Chairman

#### ***Bethlehem Chamber***

- (Mr) Samir Hazboun, Chairman

#### ***Hebron Chamber***

- (Mr) Abdo Idrees, Chairman

#### ***South Hebron Chamber***

- (Mr) Khaled Al-Jabareen, Chairman

#### ***Ramallah Chamber***

- (Mr) Abdelghani Al Atari, Chairman

#### ***Jenin Chamber***

- (Mr) Thoukan Abu Baker, Chairman

#### ***Qalqiliah Chamber***

- (Mr) Tariq Shower, Chairman

#### ***Jericho Chamber***

- (Mr) Tayseer Al-Hamidi, Chairman

#### ***Salfit Chamber***

- (Mr) Fawaz Shehada, Chairman

#### ***Tubas Chamber***

- (Mr) Thae'r Sawafta, Chairman

#### ***Gaza Chamber***

- (Mr) Walid Al Hosary, President of Gaza Chamber and Vice-Chairman of the Board of Directors for FPCCIA
- (Mr) Maher Al-Tabbaa, Director of Public Relations
- (Mr) Aaed Al-Farra, Executive Director of Alfajer Society for Youth

***Middle Gaza Chamber***

(Mr) Abed Alsalam Elmassry, Vice Chairman

***Khan Younis Chamber***

(Mr) Loai Alaqqad, Treasurer

***North Gaza Chamber***

(Mr) Imad Al Ghoul, Director General

(Mr) Bahaa Al Amawi, Board Member and Public Relations Officer

***Rafah Chamber***

(Mr) Ayyad Abu Taha, Director of Public Relations

**Palestinian Federation of Industries, Gaza**

(Mr) Mohammad AlMansi, Executive Manager

**PADICO Holding, Gaza**

(Mr) Hatem Moghany, Development Manager

**We Group, Gaza**

(Mr) Khader Nassrawy, Co-Founder, CEO

**Palestinian Information Technology Association of Companies,  
Gaza**

(Mr) Nahed Eid, Vice-Chairman of Board of Directors

**Palestine's Information and Communications Technology Incubator  
(PICTI)**

(Mr) Abdallah Tahrawi, Director

**Palestinian Academic Society for the Study  
of International Affairs (PASSIA), Jerusalem**

(Mr) Mahdi Abdul Hadi, Chairman

**Independent Commission for Human Rights, Ramallah**

(Mr) Ammar Dwaik, Director General

**Business Women Forum, Ramallah**

(Ms) Doa Wadi, CEO and Executive Director

(Ms) Shuaa Murrar, Board Member and Director General of Riyada

(Ms) Maha Abu Shusheh, Board Member and Treasurer

(Ms) Samah Abuoun Hamad, Board Member and General Manager for Paltel Group Foundation

**Other meetings**

**Governorate of Jericho and Jordan Valley**

(Mr) Jihad Abul Assal, Governor

(Mr) Khaled Hamad, Director-General, Public Relations Unit

(Ms) Mariam Al-Natsheh, Director, Public Relations Unit

(Mr) Mohammad Al-Fitiani, Head, Public Relations Unit



(Mr) Sabbah Abu Rashed, Director, Socio-Economic Unit

#### Field Visit – Fassayel Village

(Mr) Ibrahim Ebeidat, Head of Village Council

(Mr) Mohammad Nawawreh, Livestock Farmer

(Mr) Ibrahim Salem, Worker

(Mr) Hussein Nawawreh, Worker

(Mr) Mahmoud Nawawreh, Worker

#### Field Visit – Jiftlik Village

(Mr) Rushdi Hussein, Member of Village Council

(Mr) Khaled Handoumeh, Deputy Head of Village Council

(Mr) Omar Abdel Karim, Agricultural Worker

(Ms) Abeer Brnawi, Domestic Worker

(Mr) Osman Ghawanem, Worker

#### Palestinian Industrial Estate and Free Zones Authority

(Mr) Ali Shaath, CEO

(Mr) Ihab Al Jaafarawi, Investment Department Manager

#### Jericho Agro Industrial Park

(Mr) Nasr Atyani, General Manager

(Mr) Khaled Amelh, Director

(Mr) Hitham Kayali, Founder and CEO, PALOLEA

(Ms) Yosra Melhem, Public Relations Manager

#### Sharek Youth Forum

(Ms) Ratibeh Al Natsheh, Board of Directors

(Mr) Adel Shabaneh, Operations Manager

(Mr) Samir Qassem, Volunteer at Sharek Youth Forum

A group of young people

#### Other individual meetings

(Mr) Samir Hulieleh, Businessman

(Mr) Osama Al Saadi, Lawyer and Former Knesset Member

(Ms) Fatima Ashour, Lawyer and Human Rights Activist, Gaza

### Israeli institutions

#### Government of Israel and other public institutions

##### Ministry of Foreign Affairs

(Ms) Avivit Bar-Ilan, Head of Bureau, United Nations and International Organizations Division

(Mr) Isi Yanouka, Director, International Organizations, Specialized Agencies and Global Issues Department

(Mr) Gilad Noll, Counselor, International Organizations, Specialized Agencies and Global Issues Department

(Mr) Noam Cappon, International Law Department, Office of the Legal Advisor

#### **Ministry of Labour, Social Affairs and Social Services**

(Mr) Avigdor Kaplan, Director General

(Mr) Avner Amrani, Senior Research Director, Labour Relations Division

(Ms) Shiri Lev-Ran Lavi, In Charge of Foreign Workers' Labor Rights

(Ms) Moriya Brot, Bureau of the Chief of Employment Affairs

(Mr) Nadav Katz, Bureau of the Director General

#### **Population, Immigration and Border Authority**

(Ms) Efrat Lev-Ari, Legal Consultant

#### **Ministry of Finance**

(Mr) Michael Ritov, Senior Economist – Chief Economist Department, Research Division

#### **Bank of Israel**

(Mr) Roi Frayberg, CPA, Advisor to the Deputy Governor

#### **Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT)**

(Mr) Ltc. Alon Shacham, Head of Foreign Relations Branch

(Mr) Ltc. Lior Ayalon, Head, Economic Branch

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

##### **Histadrut – General Federation of Labour in Israel**

(Ms) Avital Shapira-Shabirow, Director, International Department

(Mr) Avi Yehezkel, Chairman of the Organizing and Regional Labour Councils Division

(Mr) Itzhak Moyal, Chairman of the Construction and Wood Workers Union

(Mr) Shay Biran, Director-General of the Economics Division

(Ms) Giyora Whale, Head of Enforcement, Economics Division

(Ms) Tamar Freadman, Enforcement Coordinator, Economics Division

(Mr) Matan Barel, Economist, Economics Division

(Mr) Fadel Badarna, Attorney, Lawyer of the Construction and Wood Workers Union

(Ms) Mor Yekutieli, Assistant of the Chairman of the Construction and Wood Workers Union

(Mr) Moshe Friedman, Chairman of the IDF Civilian Workers' Union and Chairman of the International Division

(Mr) Avi Gabai, Attorney, Chairman of the Histadrut's Kinneret Regional Labour Council – Golan

(Mr) Jadu Farahat, the Histadrut's representative in the Druze villages – Golan

(Ms) Samar Brik, the Histadrut's representative in the Druze villages – Golan

##### **Manufacturers' Association of Israel**

(Mr) Michal Waxman Hili, Head of Labour and Human Resources Division

(Mr) Natanel Haiman, Head of Economics Division

(Mr) Isaac Gurvich, Director, Construction Sector HR and Labour Relations, Israel Builders Association

(Mr) Uri Rubin, Chairman of the Labor Committee of the Presidium of the Israel Business Organizations

#### The Center for Political Economics – Macro

(Mr) Roby Nathanson, General Director

(Mr) Yanai Weiss, Research Director

#### Machsom Watch – Women against the Occupation and for Human Rights

(Ms) Sylvia Piterman, Volunteer

#### Kav LaOved

(Mr) Abed Dari, Field Coordinator, Palestinian Workers Department

#### Other individual meetings

(Mr) Osama Al Saadi, Lawyer and Former Knesset Member

### United Nations, international organizations and diplomatic missions

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

(Mr) Jamie McGoldrick, Deputy Special Coordinator and United Nations Resident/Humanitarian Coordinator

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

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

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

(Ms) Gwyn Lewis, Director of UNRWA Operations, West Bank

(Mr) Matthias Schamle, Director of UNRWA Operations, Gaza

#### World Health Organization (WHO)

(Mr) Mahmoud Daher, Head of WHO Gaza sub-office

#### International Monetary Fund, West Bank and Gaza

(Mr) Robert Tchaidze, Resident Representative, West Bank and Gaza

#### Embassy of the Federal Republic of Germany

(Mr) Bernhard Schulz, Head of Labour and Social Affairs

### Occupied Syrian Golan

(Mr) Majd Kamal KanjAbu Saleh, Lawyer

(Mr) Hamoud Abu Saleh, Farmer

(Mr) Said Farhan Farhat, Farmer

(Mr) Hassan Fakhr Aldin, Farmer

## Regional meetings

### Meetings in Damascus, Syrian Arab Republic

#### *Ministry of Social Affairs and Labour – Damascus*

(Mr) Rakan Ibrahim, Deputy Minister

(Mr) Mahmoud Al Kawa, Head of International Cooperation and Planning

(Ms) Reem Quatly, Assistant, International Cooperation and Planning

(Mr) Hanaa Deeb, Director of the Press Office

#### *Ministry of Industry – Damascus*

(Mr) Eyad Mukalled, Director of International Cooperation and Planning

#### *Ministry of Foreign Affairs and Expatriates – Damascus*

(Mr) Alhakam Randi, Deputy Director of International Organizations Department

(Mr) Shaker Zaitoon, Expert, International Organizations Department

#### *General Federation of Trade Unions – Damascus*

(Mr) Basheer Al Halbouny, Member of Executive Office

(Mr) Ibrahim Abido, Deputy Director

#### *Chamber of Industry of Damascus and its Countryside*

(Mr) Obay Roshn, Head of the Labour Unit

(Mr) Mohammad Ayman Moulawy, Member of the Board

(Mr) Abd Al Gany Al Hasseny, Investor in Quneitra

#### *Quneitra Governorate*

(Mr) Hassein Eshak, Deputy Governor

(Mr) Mohamed Hisham al Tabaa, Member of the Investment Committee

(Mr) Saleh Swed, Member of the Executive Office

### Meetings in Cairo, Egypt

#### *Arab Labour Organization (ALO), Cairo*

(Mr) Fayez Al-Mutairi, Director-General

(Mr) Marwan Rais, Head of Arab Labor Standards and Legislation Unit; Department of Social Protection and Labour Relations

(Mr) Mongia Hedfi, Expert, Department of Social Protection and Labour Relations

#### *League of Arab States (LAS), Cairo*

(Mr) Said Abu Ali, Assistant Secretary General, Sector of Palestine and Arab Occupied Territories

(Mr) Haider Tareq Aljoubouri, Minister Plenipotentiary, Sector of Palestine and Arab Occupied Territories, Director of Palestine Affairs Department

(Mr) Mohammed Fathi Shaquora, Responsible for the Section of the Development and Reconstruction of Palestine, the Social Affairs and the Palestinian Official Institutions, Sector of Palestine and Arab Occupied Territories