



国际
劳工
组织

► ILC.109/DG/APP

► 阿拉伯被占领土的 工人处境

总干事报告
附录

国际劳工大会
第109届会议, 2021年

国际劳工大会，第 109 届会议，2021 年

总干事报告

附 录

阿拉伯被占领土的工人处境

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-132548-2 (print)
ISBN 978-92-2-132549-9 (web pdf)
ISSN 0255-3449

2020 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。

版式由 TTC 设计：参考 ILC109(2021)-DG-APPENDIX-[ROBEI-200407-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

前 言

根据国际劳工大会的授权，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西岸和以色列。由于 2019 冠状病毒病疫情的影响，特派团不得不缩短了访问时间，继而通过视频和音频连线召开原定会议。在特派团开始访问之前，与阿拉伯国家联盟和阿拉伯劳工组织在开罗召开了会议，与阿拉伯叙利亚共和国的三方成员在大马士革召开了会议。

特派团以面对面或虚拟的形式与巴勒斯坦权力机构代表、以色列政府代表、雇主和工人组织代表、联合国和其他国际及非政府组织的代表以及工商界和学术界人士进行了深入的讨论。他们均提供了有关信息，为报告撰写工作提供了指导。

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。

国际劳工大会在四十年前(即 1980 年 6 月)通过了一项决议，我的报告正是根据这项决议的授权而编写的。该决议对在阿拉伯被占领土上建立的定居点(根据国际法，定居点在当时和现在都是非法的)及其对工人的影响表示关切。当时，约有 10 万以色列人在被占领土上定居。此后，这一数字增加了六倍多。定居点的扩展势头仍然有增无减。阿拉伯被占领土上的工人继续遭受痛苦。

世界已经习惯于将中东视为冲突热点。然而，以色列-巴勒斯坦冲突不应被仅仅视为在陷入动荡和冲突的地区发生的又一场冲突，而是该地区不稳定局势的核心所在，因而对国际和平与安全构成了威胁。如果以巴冲突得不到解决，它将仍然是不稳定局势和工人不安全状况的动因之一。

《奥斯陆协定》很快将满 30 年，它提供了一个明确而清晰的目标，即“两国方案”。现在，这一目标仍与 1993 年时一样有效。实现这一目标需要决心和毅力，国际社会在多边框架内的参与也同样需要决心和毅力。单边主义可能带来风险，包括破坏和平希望，使占领和非正义长期存在，破坏体面劳动前景。

巴勒斯坦劳动力市场形势依然严峻。失业蔓延，保护缺失。在占领的扼制下，巴勒斯坦劳动力市场既无法满足人民的需求，也无法满足他们的愿望。妇女和青年的境况往往是最差的。没有哪个国家的女性失业率如此之高。一半的巴勒斯坦

人年龄不到 20 岁。如果年轻人被排除在劳动力市场之外(这种情况日益加剧),就会产生挫折感,出现激进化的温床。

加沙是巴勒斯坦土地上最饱受苦难的地区。经过 13 年的瘫痪性封锁,这块飞地得以在挽救生命的人道主义支持下幸存下来。工作机会稀少且零星。基本上不存在什么希望。如果能够离开,许多工人可能会离开。然而,如果条件允许的话,加沙是可以繁荣发展的。许多工人都具备技能和创业精神。需要在政治上解决加沙的问题:首先是解除封锁,另外还需要巴勒斯坦内部的和解,否则,无法妥善应对未来的经济和社会挑战。

许多巴勒斯坦人,包括一些来自加沙的工人,希望在以色列找到工作,以解决他们的就业问题。以色列当局提供了越来越多的工作机会,特别是在蓬勃发展的建筑业中的工作机会。但令人遗憾的是,与这些工作相关的不当做法仍未得到充分处理。以色列有能力使在以色列工作的巴勒斯坦人获得体面劳动,它必须培育这方面的政治意愿。

总之,体面劳动需要社会对话和三方合作。还可以而且应该开展更多的工作,发展跨隔离墙的三方劳工协调。国际劳工组织随时准备提供协助。正如 2019 冠状病毒病危机所表明的,许多劳工问题只有通过协调与合作才能得到有效的解决。巴勒斯坦和以色列的劳动世界都同样面临这一大流行病所带来的可能是灾难性的风险。现在比以往任何时候都更应该化解分歧,努力实现人人享有社会正义与和平的共同目标。

2020 年 5 月

盖·莱德
总干事

目 录

	页 次
前 言	iii
导 言	1
1. 不确定性加剧，工人漂泊不定	3
2. 受限的劳动力市场力争发挥潜力	9
3. 长期占领下的工人权利	24
4. 日益羸弱环境下的治理和机构建设	34
5. 被占领的叙利亚戈兰高地与其根基分离	43
结论性意见	45
附 件：对话者名单	47

导 言

1. 总干事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》而执行的。与前几年一样，特派团报告了巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸以及加沙)和被占叙利亚戈兰高地的工人处境。¹
2. 总干事的代表们以《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》、《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中所规定的各项原则和目标为指导。总干事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，总干事的代表们铭记 — 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》。²
4. 总干事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助组组长 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、治理和三方机制司社会对话和治理问题高级专家 Konstantinos Papadakis 以及国际

¹ 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：“国际劳工组织特派团意在为总干事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，批准国际劳工组织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。

² 国际法院，“[在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果](#)”，载于《关于判决书、咨询意见和命令的报告》，咨询意见，2004 年 7 月 9 日。

劳工标准司法律专家 Lisa Tortell。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代表办事处项目官员 Rasha El Shurafa 为这次访问做了筹备工作，并参与了这次访问。国际劳工组织阿拉伯国家体面劳动技术支助组就业政策问题高级专家 Tariq Haq 担任技术顾问。

5. 特派团于 2020 年 3 月 1 日至 6 日访问了以色列和阿拉伯被占领土。特派团原计划在 3 月 1 日至 12 日进行访问，但由于以色列政府和巴勒斯坦权力机构为遏制“2019 年冠状病毒病”的传播采取了限制措施，特派团不得不缩短其访问时间。因此，在 2020 年 3 月 9 日至 12 日期间进行了若干视频会议和音频通话，以代替不能亲临现场的会议。

6. 总干事的代表们与以色列、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。³ 他们与巴勒斯坦权力机构和以色列政府不同部委和机构的代表、巴勒斯坦和以色列社会伙伴、非政府组织、研究机构和企业领导人进行了会谈。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。

7. 2020 年 2 月 13 日，特派团团长还与叙利亚政府以及雇主和工人代表在大马士革进行了磋商，并于 2020 年 2 月 24 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。

8. 总干事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。

9. 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。

³ 本报告的附件中含有对话者名单。

1. 不确定性加剧，工人漂泊不定

和平进程陷入僵局

10. 奥斯陆的成就岌岌可危。在过去一年里，《奥斯陆协定》及与之相伴的和平进程经受了前所未有的巨大挑战。

11. 巴勒斯坦权力机构和以色列之间缺乏旨在通过“两国方案”结束冲突的政治对话，双方关系恶化。不再开展任何有意义的谈判。与此同时，占领进一步强化。隔离墙使东耶路撒冷与西岸其他地区隔绝。⁴ 定居点扩建行动加速。双方的暴力和日益增长的激进主义成为日常现实的一部分。进一步吞并的威胁持续加剧；将以色列主权扩展到约旦河谷和西岸其他地区的政治言论频现。⁵

12. 2020 年 1 月，酝酿已久的美利坚合众国以巴冲突解决方案公之于众。⁶ 以色列政府的高级代表欢迎这一方案，而巴勒斯坦方面坚决反对这一方案。⁷ 阿拉伯国家联盟和伊斯兰合作组织强调，该方案不符合巴勒斯坦人民最起码的权利和诉求。⁸ 2020 年 2 月 15 日，宣布成立以色列-美国联合委员会来绘制西岸相关地区的详细地图。⁹

13. 在推出该方案之前，美国于 2019 年 6 月在巴林组织了一次国际研讨会，重点讨论未来方案的经济内容。此外，2019 年 11 月，美国政府改变了其对西岸以色列定居点的长期政策，宣布不再认为这些定居点不符合国际法。巴勒斯坦方面做出回应，断绝了与以色列的关系。早在 2019 年 7 月，阿巴斯主席就宣布他将暂停遵守与以色列签署的协议，而什塔耶总理表示，《奥斯陆协定》中对 A 区、B 区和 C 区的划分不再有效¹⁰，原因是以色列被控违反了这些协议。¹¹

⁴ 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 日第 ES-10/15 号决议的支持。

⁵ 以色列政府成立了一个部际委员会，就进一步吞并进行审议并提出建议。其第一次会议于 2020 年 1 月 5 日举行。

⁶ 白宫，《从和平到繁荣：改善巴勒斯坦和以色列人民生活的愿景》，2020 年 1 月。

⁷ 巴勒斯坦通讯社，“阿巴斯主席：我们将着手采取措施，改变巴勒斯坦权力机构的职能”，2020 年 1 月 28 日。

⁸ 联合国中东和平进程特别协调员，[安理会中东问题公开通报会发言](#)，2020 年 2 月 11 日。

⁹ 联合国，“[特别协调员提醒安理会：吞并威胁和持续交火破坏了实现巴以和平的机会](#)”，2020 年 2 月 24 日新闻稿；联合国中东和平进程特别协调员，[安理会关于中东局势的通报会](#)，2020 年 2 月 24 日。

¹⁰ 根据《奥斯陆第二协定》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%，在巴勒斯坦民事和安全控制下。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。

¹¹ 人道协调厅，《[人道主义公告：巴勒斯坦被占领土](#)》，2019 年 9 月；联合国中东和平进程特别协调员，《[向特设联络委员会提交的报告](#)》，2019 年 9 月 26 日。

14. 正如联合国秘书长所重申的，安理会和联大的相关决议确定了联合国有关这一问题的政策。其核心原则是只有通过实现这一愿景，即巴勒斯坦与以色列两国在 1967 年以前边界的基础上和平、安全地毗邻共存，以耶路撒冷作为两个国家的共同首都，才能实现持久和公正的和平。¹²

巴勒斯坦团结难以实现

15. 西岸和加沙之间的分裂日益扩大。在加沙经历近 13 年的扼杀性封锁之后，这两个地区在经济和政治上渐行渐远。目前，西岸在巴勒斯坦经济中占 82%，税收收入中占将近 90%。¹³ 法塔赫与加沙事实上的权力机构哈马斯之间一直难以实现和解。2017 年 10 月协议(由埃及斡旋并由两派在开罗签署)所规定的内容几乎没有得到落实。埃及仍在继续努力促进双方之间的对话和最终团结，其他第三方也在继续做工作。原计划在 2018 年前举行的总统和议会选举已被推迟。2019 年 9 月，阿巴斯主席在联合国大会上宣布他有意推进选举，但尚未宣布选举日期。

日益深化的占领

16. 对巴勒斯坦领土的占领现已进入第 53 个年头。几十年来，以色列建立了定居点网络和多层次的实物与行政限制制度。根据国际法，被占领土上的定居点是非法的。早在 1980 年，国际劳工大会第 66 届会议通过的国际劳工组织决议就表达了三方成员们“对以色列强化定居点政策的关切”。决议强烈谴责以色列在巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土上建立定居点，并呼吁以色列当局“立即完全停止在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的所有定居点活动”。在此背景下应该指出的是，当国际劳工组织 40 年前通过决议时，包括东耶路撒冷在内的西岸有 100,000 多名定居者。今天，约有 650,000 名定居者，分散在约 250 个定居点。

17. 西岸的以色列定居点发挥着重要的经济功能，其中许多定居点开展了大量有益于以色列经济的工商业活动。2016 年 3 月，联合国人权理事会的一项决议授权人权事务高级专员办事处建立一个有关涉入巴勒斯坦被占领土以色列定居点具体活动的企业的数据库。2020 年 2 月，公布了 112 个此类实体的名单。¹⁴

18. 在报告所述期间继续发生拆毁和没收巴勒斯坦建筑物的事件，特别是在 C 区。在 2019 年全年，驱逐事件有所增加，与定居者有关的暴力事件也在增加。东耶路撒冷和希布伦尤其成为定居者和巴勒斯坦人之间日益紧张局势的热点。

¹² 联合国中东和平进程特别协调员，安理会中东问题公开通报会发言，2020 年 2 月 11 日。

¹³ 联合国中东和平进程特别协调员，向特设联络委员会提交的报告，纽约，2019 年 9 月 26 日。

¹⁴ 联合国人权事务高级专员办事处，“[联合国人权办事处发布关于巴勒斯坦被占领土以色列定居点工商业活动的报告](#)”，2020 年 2 月 12 日。

19. 对流动、准入和贸易的限制已被确定为巴勒斯坦被占领土经济增长的主要障碍。¹⁵ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计，在 2000-2017 年期间，占领给巴勒斯坦人民造成的财政代价为 477 亿美元，相当于巴勒斯坦年国内生产总值的三倍。贸发会议的报告认为，如果能够通过扩张性财政政策将这笔钱注入巴勒斯坦经济，原本可以额外创造成千上万的就业机会。¹⁶

经济停滞

20. 在整个 2019 年的大部分时间里，由于拒绝不完整地接收来自以色列的海关和结算款项，巴勒斯坦权力机构的公共财政陷入了深度危机。根据 2018 年以色列议会通过的立法，以色列扣留了一大笔转交款项，其数额相当于向巴勒斯坦权力机构烈士基金受益人支付的款项总额。因此，西岸公共部门的工资被削减，关键支出被推迟。政府消费受到影响。这种僵局持续到 2019 年 10 月，初步导致损失了三分之二的收入。以增加借款为基础的紧急预算在一定程度上缓解了受到的影响。根据双方于 2019 年 8 月和 10 月达成的协议，以色列分别向巴勒斯坦权力机构转交了 5.68 亿美元和 4.25 亿美元，作为追溯付款。然而，这个问题远未得到解决，可能会影响到 2020 年的公共财政、经济和劳动力市场绩效，因为以色列政府在 2019 年 12 月底再次决定根据其先前的理由扣留 4,300 万美元的结算收入。¹⁷

21. 在因占领而加剧商业和贸易限制的情况下，经济遭遇困境也就不足为奇了。2019 年的增长率与 2018 年持平，即 0.9%，其增幅远远不足以大规模促进就业，其增速远远不足以避免人均收入下降。¹⁸

就业挑战

22. 几十年来，巴勒斯坦劳动力市场一直表现不佳。由于受到占领及其对获取资源、流动性和贸易的诸多限制的拖累，巴勒斯坦劳动力市场呈现的特点是低劳动力参与率、高失业率及广泛的劳动力不充分利用状况。妇女和年轻人尤其处于不利地位。在加沙，这两个群体正在缓慢但稳步接近普遍失业。

23. 2019 年，巴勒斯坦从事经济活动的人口中有四分之一的人没有工作¹⁹。特别令人关切的是，大量的巴勒斯坦青年(40%的妇女和 27%的男子)处于“非上学、非

¹⁵ 世界银行，《西岸和加沙：西岸和加沙的就业 — 增加巴勒斯坦人的就业机会》，2019 年 6 月。

¹⁶ 贸发会议，《以色列占领给巴勒斯坦人民带来的经济代价：累积经济代价》，2019 年，第 42-43 页。

¹⁷ 见 Noa Landau，“以色列批准从巴勒斯坦权力机构的预算中另外扣押 4,300 万美元”，载于《国土报》，2019 年 12 月 29 日；联合国负责政治与和平建设事务的副秘书长 2020 年 1 月 21 日就中东局势向安理会所作的介绍。

¹⁸ 见巴勒斯坦中央统计局，《国民账户季度预估(2019 年第四季度)》，新闻报告，2020 年 3 月。

¹⁹ 见巴勒斯坦中央统计局，“2019 年劳动力调查结果”，2020 年 2 月 13 日。

培训、非就业”的状况。在全球比较中，巴勒斯坦被占领土在这一指标上排名属于最低的 10%之列。²⁰

24. 加沙的劳动力市场和就业形势尤其低迷。失业率继续攀升，现已达到 45%；在从事经济活动的妇女和青年人中，大约有三分之二正在寻找工作。最令人担忧的是，几乎所有参与加沙劳动力市场的年轻女性(十分之九)都失业了。

25. 占领及与其相关的障碍对总体劳动力市场成果所产生的影响最大，还有其他若干因素令局面雪上加霜。其中最核心的是，公共部门臃肿，无法吸纳更多的人就业；私营部门效率不高，其特点是生产率低下、生产分散、高度非正规化。一半以上的巴勒斯坦工人从事某种形式的非正规就业。许多就业岗位依赖外部捐助资金。

在以色列获得更好工作的希望

26. 西岸的许多巴勒斯坦人仍然渴望在以色列工作。与前几年一样，随着以色列当局发放更多许可证，巴勒斯坦工人人数再次增加。根据巴勒斯坦中央统计局的数据，目前约有 133,000 名巴勒斯坦人在以色列和定居点工作，比去年增加了近 5%。²¹ 大部分人每天跨境前往以色列。大多数人在建筑行业工作。据估计，约有 26,000 名无证件工人。据报告，有 23,000 人在定居点工作。这两个群体经常面临不稳定的条件，缺乏保护。此外，向加沙居民发放了约 7,000 份商业许可证(有时也称为商户或商人许可证)，比前几年多。据特派团收到的报告，他们中很大一部分人从事的是领薪工作而不是商业活动，或者除从事商业活动外，还从事领薪工作。

27. 巴勒斯坦人在以色列从事的工作存在严重的体面劳动赤字。这包括：(i) 过境点的长时间等待和拥挤状况；(ii) 滥用许可证制度，经纪人和雇主对工人行使不当权力；(iii) 缺乏全面社会保护，仅以现金形式支付工资，发放记录往往不准确；(iv) 建筑工地的工作条件往往较差，因不充分遵守和执行安全与卫生规定而导致相对较高的死亡率和事故率。

28. 多年来，以色列媒体和政策界都对上述问题和弊端有所了解并进行了分析和讨论。²² 然而，全面和坚决的行动往往似乎仍渺无踪影。已进行了改革，但进展不平衡、不完整。例如，一些过境点的通行变得更加流畅和方便，但许可证仍然与一个雇主绑定，经纪人继续开展其业务，这损害了数万工人的利益，他们为此项服务支付了高额费用，而在正常运作的制度下，该项服务是没有必要的。特派

²⁰ 来源：国际劳工组织劳工统计数据库。

²¹ 巴勒斯坦中央统计局，“2019 年劳动力调查结果”。

²² 以色列银行，“[巴勒斯坦工人在以色列工作许可证的非法交易](#)”，2019 年 9 月 25 日。

团注意到以色列当局宣布的这一领域的改革措施，这些措施目前正处于不同的规划和试点阶段。其中包括发展基于互联网的就业交流，这将使雇主和工人能够在没有经纪人的情况下相互联系。

29. 另外还努力通过提供培训、改善工人保护、加强劳动监察和更严厉地处罚不遵守规定的行为来改善以色列建筑工地的安全与卫生。这些措施的影响尚不确定。2019 年，建筑工地上事故和死亡仍然极为频繁。

30. 应当指出，2020 年 3 月，在 2019 冠状病毒病暴发的背景下，有关巴勒斯坦工人进入以色列的政策发生了重大变化。以色列当局最初要求工人在以色列停留两个月，而不是每天过境，并要求依赖巴勒斯坦工人的主要行业的雇主为工人提供住宿。后来，在封锁日益加紧的情况下，许多工地被关闭，巴勒斯坦工人被召回西岸。

加沙日益成为无法生活和工作之地

31. 加沙现在已经进入严重海陆空封锁的第 13 个年头，陷入长期社会经济和人道主义危机之中，而与以色列之间频繁发生冲突以及巴勒斯坦内部缺乏和解都令局势愈发恶化。巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人有近 40% 生活在加沙；73% 的加沙人是登记在册的难民，41% 的人在难民营生活。2019 年，在捐助方支持下采取了一揽子经济和人道主义干预措施，部分缓解了电力供应和水处理不足等方面的困难。以色列还允许将部分捕鱼区扩大到 15 海里，这是自封锁以来所容许的最大范围。

32. 然而，这些都不足以使人们的生活摆脱危机。归根结底，只有解除封锁才能显著改善加沙人的社会经济前景。

33. 关键基本指标说明了持久苦难之严重程度：加沙有一半以上的人被归类为贫困人口，²³ 约有四分之三的人缺乏粮食保障。人均国内生产总值稳步下降，2019 年低至 1,417 美元，仅相当于封锁前的 60%。²⁴

34. 加沙变成无法生活之地，工作机会也非常稀缺。鉴于将近一半的劳动力失业，高度依赖人道主义援助就不足为奇了。年轻人和受过教育的人不怕困难、不计代价，想方设法离开加沙。人才外流加剧，医务人员外流情况尤其严重。目前正在实施面向留在加沙的人重要的“工作换现金”计划，就业市场状况略有缓和。截至 2019 年底，通过采取这些由捐助者资助的措施，创造了约 37,000 个临时就业机会。²⁵ 此外，如上所述，据信目前有更多的加沙工人通过商业许可证进入以色列

²³ 巴勒斯坦中央统计局，“[2017 年巴勒斯坦贫困状况](#)”。

²⁴ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处，《[巴勒斯坦被占领土：2020 年紧急呼吁](#)》。

²⁵ 就中东局势向安理会所作的通报，2020 年 1 月 21 日。

劳动力市场。然而，2020 年 3 月，随着 2019 冠状病毒病疫情的暴发和埃雷兹过境点的关闭，这些机会戛然而止。

劳动治理挑战

35. 2019 年 4 月，巴勒斯坦权力机构组建了新政府。穆罕默德-斯塔伊赫总理强调以区域集群方法发展经济，改善公共服务，减少对以色列的依赖。在与劳动世界有关的一些政策和业务问题上取得了重大进展。《国家就业战略》即将完成制订和得到通过，它将为如何在受制于占领的情况下促进就业提供总体指导。正在审议最低工资制度并加强劳动监察。

36. 然而，在对工人福祉至关重要的其他领域仍不见起色，这经常是由于社会伙伴之间的分歧和社会对话不足造成的。劳动法改革和工会组织法草案已经讨论了多年。作为潜在工人保护支柱之一，私营部门工人社会保障体系在去年大部分时间一直处于休眠状态，并继续深陷争议之中。亟需做出努力，就如何在这一关键领域取得进展达成社会共识。重要的是能够最终建立一个制度，使其发挥潜力，不仅提高私营部门对求职者的吸引力，而且最终能够管理在以色列工作的巴勒斯坦工人几十年来所积累的养老基金和应享待遇。

37. 尽管社会对话时常表现乏力，但 2020 年 3 月中旬通过社会对话应对了挑战：就如何减轻 2019 冠状病毒病疫情对就业和工人福祉的影响(特别是通过确保危机期间的工资保护)达成了三方协议。

弥合协调方面的缺口

38. 巴勒斯坦和以色列的劳动力市场相互依存。目前的情况是，以色列需要巴勒斯坦工人，巴勒斯坦人需要就业。因此，双方需进行对话和协调，以获得适当满足双方需求的结果。目前的协调水平还没有达到这一要求。特派团注意到，隔离墙两边的工会运动之间的外联活动有所增加(往往在第三方协助下进行)，但这并未促成巴勒斯坦人和以色列人之间就劳工问题系统性地更广泛的三方讨论。曾试图组建双边工作组和工作队，但双方代表性仍然不均衡，会议也是不定期举行的。

39. 有些劳工问题只有通过以色列人和巴勒斯坦人之间的对话才能有效解决，这包括许可证和经纪人制度改革、过境点状况以及改善以色列工作场所职业安全与卫生。最后，正如 1994 年《巴黎议定书》所预见的，有关将在以色列工作的巴勒斯坦工人多年积累的养老金转移到巴勒斯坦机构的问题也必须通过对话和协调以及双方的适当承诺来解决。

2. 受限的劳动力市场力争发挥潜力

低迷的劳动力市场稍现生机

40. 为对巴勒斯坦劳动力市场进行评估，首先需理解其整个劳动力市场由三个差异很大的部分组成：包括东耶路撒冷在内的西岸劳动力市场，加沙劳动力市场，以及在以色列和定居点的就业(几乎仅涉及西岸的工人)。无法根据现有数据对以色列和定居点的工人进行分类分析。

41. 同样重要的是，必须认识到目前的劳动力市场动态有这样一个背景：巴勒斯坦劳动力市场严重和持续低迷。对人员和货物流动的限制阻碍了经济活动和贸易，提高了在巴勒斯坦被占领土上的营商成本。²⁶ 这又严重限制了在西岸和加沙持续创造就业的潜力。

42. 从若干关键指标来看，2019 年劳动力市场的总体表现略好于前两年(在此期间就业创造大幅放缓)。最值得注意的是，2019 年巴勒斯坦被占领土的就业增长为 6%，而 2017-18 年的平均增长率仅为 0.9%(表 2.1)。

表 2.1. 2018-19 年主要劳动力供给指标

	2018 年	2019 年	2018-19 年
			百分比变化
15 岁以上人口 (以 1,000 计)	2 983	3 066	2.8
西岸	1 848	1 900	2.8
加沙	1 135	1 167	2.8
劳动力 (以 1,000 计)	1 296	1 357	4.7
西岸	849	881	3.8
加沙	447	477	6.5
就业 (以 1,000 计)	956	1 014	6.0
西岸	574	619	7.7
加沙	254	261	2.9
以色列和定居点	127	133	4.8

²⁶ 世界银行集团，《巴勒斯坦经济中的增长和就业前景：总体平衡分析》，2017 年 11 月；贸发会议，《以色列占领给巴勒斯坦人民带来的经济代价》，2019 年 8 月 2 日。

	2018 年	2019 年	2018-19 年 百分点变化
劳动力参与率(百分比)	43.5	44.3	0.8
男性	68.9	69.8	0.9
女性	17.3	18.0	0.7
青年	30.5	30.3	-0.2
西岸	45.9	46.4	0.5
男性	73.5	74.4	0.9
女性	17.4	17.4	0.0
青年	32.8	32.3	-0.5
加沙	39.4	40.9	1.5
男性	61.3	62.3	1.0
女性	17.3	19.2	1.9
青年	27.1	27.1	0.0
就业人口比率(百分比)	32.3	33.1	1.1
西岸	38.0	39.6	1.6
加沙	22.4	22.4	0.0

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。

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2018 和 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。

43. 四分之三以上的净就业人数增长发生在西岸，增加了 45,000 人，即 7.7%。加沙的就业人数增加了 7,000 人，即 2.9%。虽然这比前两年有所改善，但 2019 年加沙就业人数比 2016 年减少了约 2.5 万人，在此期间劳动年龄人口增加了 10 万人。此外，特派团获悉，加沙这一年来创造的大部分(如果不是全部的话)净就业岗位可能都来自发展资金所资助的新的“工作换现金”计划。巴勒斯坦人在以色列和定居点的工作岗位增长了 6,000 个，比上一年多增长了约 1,500 个岗位，但仅为 2017 年新增岗位的一半。然而，值得注意的是，一些对话者告诉特派团，由于对在定居点工作感到耻辱，巴勒斯坦中央统计局劳动力调查中可能存在少报定居点总就业人数的情况。此外，需指出的是，少报的情况可能更多地影响到估计在定居点就业的妇女人数。

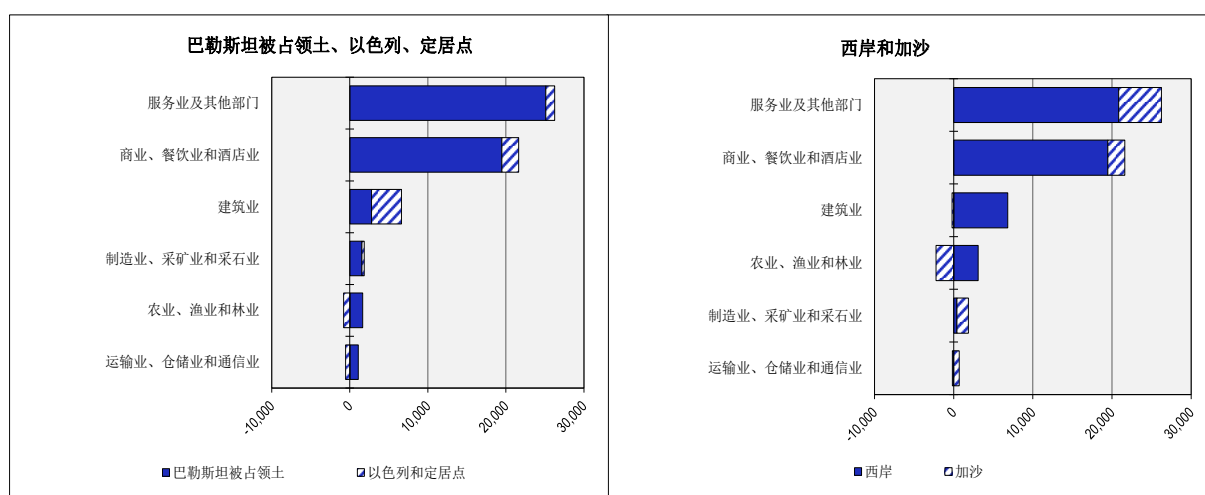
44. 劳动力参与率上升了不到 1 个百分点，女性和男性参与率都略有上升，青年参与率略有下降。然而，巴勒斯坦劳动力参与率为 44%，在世界所有国家中排倒数第十位。其劳动力市场参与率不仅低于 61% 的全球平均水平，也低于阿拉伯国家区域的平均水平(2019 年为 51%)。这主要是由两个因素导致的。首先是西岸和加沙的巴勒斯坦妇女参与率都极低。只有 18% 的巴勒斯坦工作年龄妇女属于劳动

力队伍(在就业或寻找工作);世界上只有 7 个国家的妇女参与率低于这一数字。第二个因素是加沙男子参与率低,为 62.3%。

45. 就业人口比率显示了一个经济体创造就业的能力,巴勒斯坦在这方面的形势尤为严峻。2019 年,每三个工作年龄的巴勒斯坦人中只有一个就业人员。这一比率是世界上最底的。然而,总数字掩盖了西岸和加沙之间的巨大差异。2019 年,西岸就业人口比率略有上升,从 38% 上升到 39.6%。加沙的就业人口比率仅为 22.4%,与上一年持平。

46. 以色列仍然是重要的就业和工资来源,但巴勒斯坦劳动力市场不能也不应过度依赖在以色列的潜在就业增长,以此来抵消因当地劳动力市场无法提供足够就业而产生的影响。在这方面,令人鼓舞的是,2019 年巴勒斯坦就业增长有近 90% 来自巴勒斯坦被占领土。图 2.1 提供了 2019 年按行业分列的净就业增长情况。左图分别显示了巴勒斯坦被占领土、以色列和定居点按行业分列的就业变化情况,而右图显示了西岸(包括在以色列和定居点就业的工人)和加沙的就业变化情况。

图 2.1. 2019 年按行业分列的巴勒斯坦就业变化情况



资料来源: 国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2018 和 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。

47. 巴勒斯坦的总体就业增长集中在三个部门 — 商业(包括餐饮和酒店)、服务业和建筑业,这与 2018 年的情况一致。这些部门占 2019 年就业增长总量的 94%。制造业增加的就业岗位不到 2,000 个,包括农业在内的其余部门仅占当年净就业增长的 2%。在过去二十年期间,在获取原材料投入、土地和其他自然资源方面的限制以及流动和贸易障碍导致制造业和农业对经济的贡献大幅下降。然而,这些“生产性”部门恰恰应成为巴勒斯坦经济健康运行、自给自足的支柱。在按地域划分的增长方面,虽然巴勒斯坦工作年龄人口中有 38% 的人生活在加沙,但加沙仅占 2019 年就业增长总量的 13%。

西岸的劳动力不充分利用指标有所改善， 而加沙的指标则进一步恶化

48. 2019 年，大多数的劳动力不充分利用指标都略有改善(表 2.2)。虽然失业人数增加了 4,000 人，达到 344,000 人，但由于就业的增长，失业率反而下降了 1 个百分点，降至 25.3%。然而，即使巴勒斯坦的失业率略有改善，但仍是全球平均水平的近五倍，是阿拉伯国家区域平均水平的三倍多。巴勒斯坦劳动力市场失业率居世界第二位，妇女失业率为全世界最高。

表 2.2. 2018–19 年主要劳动力不充分利用指标

	2018 年	2019 年	2018–19 年
			百分比变化
失业 (以 1,000 计)	340	344	1.1
西岸	147	129	-12.5
加沙	193	215	11.4
潜在劳动力 (以 1,000 计)	137	124	-9.1
西岸	9	11	28.7
加沙	128	113	-11.6
第四类劳动力不充分利用总计 (以 1,000 计)*	498	489	-1.9
西岸	168	151	-10.3
加沙	330	338	2.4
			百分点变化
失业率 (百分比)	26.3	25.3	-1.0
男性	22.4	21.3	-1.1
女性	41.9	41.2	-0.7
青年	42.2	40.2	-2.0
西岸	17.3	14.6	-2.7
男性	14.6	12.1	-2.5
女性	29.3	25.8	-3.5
青年	29.5	25.2	-4.3
加沙	43.2	45.2	2.0
男性	37.9	39.5	1.6
女性	62.4	63.7	1.3
青年	65.1	67.4	2.3

	2018 年	2019 年	2018-19 年
第四类劳动力不充分利用率 (百分比)*	34.8	33.0	-1.8
男性	27.8	26.1	-1.7
女性	57.3	55.1	-2.2
青年	50.2	48.1	-2.1
西岸	19.6	16.9	-2.7
男性	16.8	14.2	-2.6
女性	31.9	28.7	-3.2
青年	32.4	28.1	-4.3
加沙	57.3	57.3	0.0
男性	47.0	47.4	0.4
女性	80.2	79.0	-1.2
青年	75.0	76.6	1.6

* 包括失业人员，潜在劳动力以及与工时相关的不充分就业人员。注释：因四舍五入，总数可能略有出入。

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2018 和 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。

49. 加沙的情况远比这一平均水平更糟。2019 年，加沙的失业率上升了 2 个百分点，达到 45% 以上。在各人口群体中，青年(15-24 岁)的情况最差。加沙青年的失业率不断攀升，高达 67% 以上。在这一年里，加沙妇女的失业率上升到近 64%。青年妇女位于这两个群体的交汇点，是迄今为止处境最不利的群体。加沙青年妇女失业率之高几乎是无法想象的 — 高达 85% 以上。2019 年，加沙只有不到 2% 的青年妇女有工作，而将近 16% 的青年男子有工作。

50. 与加沙的趋势形成鲜明对比的是，西岸的失业率下降了近 3 个百分点，降至 14.6%。约三分之二的失业率下降是由西岸内部劳动力市场动态导致的，余者是由以色列和定居点的新增就业导致的。2019 年期间，西岸所有人口群体的失业率都有所下降；与加沙相似的是，不同人口群体的情况明显不同。在西岸，妇女失业的可能性是男子的两倍。与成年人相比，青年人同样处于不利地位。虽然总体劳动力市场状况远不如加沙严重，西岸的年轻妇女仍然面临高达 53% 的失业率。

51. 失业率是最广泛使用的衡量劳动力不充分利用的指标，但它本身只能部分反映出未得到使用或未充分得到使用的劳动力供给的性质和程度。²⁷ 潜在劳动力指标是对失业率的补充。潜在劳动力包括未就业且未被列为失业的人，他们表示有工作意愿，但由于现有条件的限制，他们未在寻找工作或无法参加工作。潜在劳

²⁷ 国际劳工组织劳工统计数据库，“[仅避免失业是不够的：对其他劳动力不充分利用形式的分析](#)”，2018 年 8 月。

动力中包括受挫工人：他们愿意并可以参加工作，或近期曾寻找过工作，但由于劳动力市场的不利条件而放弃寻找工作。一些对话者告诉特派团，由于缺乏机会、检查站的威胁和工作场所的不当或歧视性做法，巴勒斯坦妇女尤其经常放弃寻找工作。数据可以体现她们在劳动力市场的严峻处境。巴勒斯坦妇女占总就业人数的不到 16%，但她们占潜在劳动力的 63%，受挫工人的 57%。

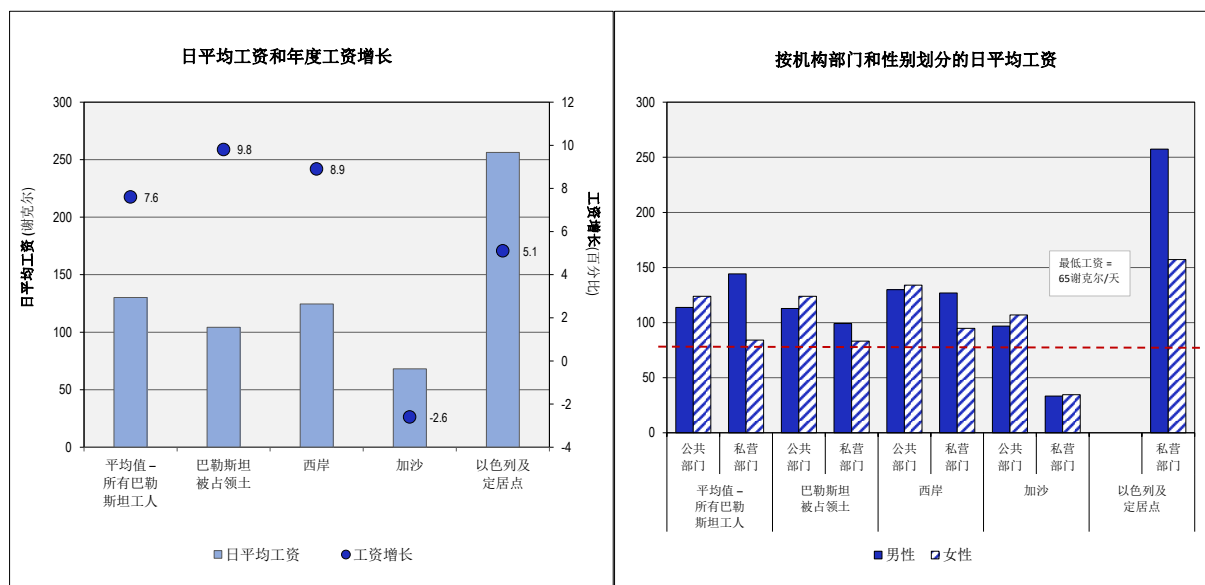
52. 潜在劳动力总数于 2018 年剧增了 36,000 人，而 2019 年减少了 12,000 多人。2019 年，加沙的潜在劳动力也有所下降，但这块飞地上生活着巴勒斯坦 90% 以上的潜在劳动力和 93% 以上的受挫工人。

53. 最后，2019 年综合劳动力不充分利用指标为 489,000 人，比上一年减少了 9,000 人，其中包括失业人员、潜在劳动力和与工时相关的不充分就业人员(那些希望工作时间更长、每周工作时间少于 35 小时的人)。总劳动力不充分利用率为 33%，是阿拉伯国家区域平均水平的两倍，是全球平均水平的近三倍。加沙的劳动力不充分利用率为 57%，仍然是全世界最高的，与前一年相比没有变化。妇女总体劳动力不充分利用率居世界第二位，这在很大程度上是由于受过高等教育的妇女找不到工作。加沙近 70% 的成年失业妇女拥有高等教育学位。

西岸平均工资增长，加沙购买力继续下降

54. 雇员日平均名义工资保持了前一年的趋势，继续增长，原因是在以色列和定居点就业人数的增加(那里的工资比巴勒斯坦被占领土高两倍半)以及西岸日工资的增加(图 2.2)。²⁸ 自 2007 年以来，西岸的名义工资上涨了 62%，而消费价格上涨了 34%，相当于实际工资平均年增长约 1.6%。相比之下，2019 年加沙的名义工资下降了近 3%。加沙 2019 年的名义平均工资与 2007 年持平。由于同期加沙的消费价格上涨了 25%，加沙的雇员在过去 12 年中人均失去了四分之一的购买力。

²⁸ 必须指出的是，巴勒斯坦中央统计局的现有估计数仅涵盖雇员的工资，他们占巴勒斯坦总就业人数的 71%。余者大部分是自主就业人员和家庭帮工，他们占总就业人数的 22%，雇主占 7%。因此，虽然现有的数据提供了关于雇员状况的重要信息，但没有显示雇主的盈利和损失以及其他自营就业人员的劳动收入情况。

图 2.2. 2019 年按性别和地点划分的日平均工资以及 2017-18 年名义工资增长情况

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2018 和 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。

55. 2019 年，巴勒斯坦雇员的总体性别工资差距为 23%，比上一年的 25% 略有下降。西岸私营部门工人的性别工资差距最大，其妇女工资比男子低 25%。造成总体差距的另一个关键因素是，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人中，男性占 99% 以上，那里的平均工资远高于西岸和加沙。公共部门妇女的平均工资仍然较高，2019 年的性别工资差距为 9%。然而，这是由结构性效应造成的。在公共部门中，从事高技能职业的妇女比例高于男性。在公共部门高技能工人中，男性的收入比女性高近 4%；从事低技能职业的男性在性别工资差异方面也占优势。

56. 巴勒斯坦法定最低工资为每月 1,450 新以色列谢克尔，相当于每天约 65 谢克尔，即 18 美元。总体而言，2019 年有 23% 的巴勒斯坦雇员的收入低于这一最低水平；然而，西岸与加沙之间、公共和私营部门之间以及不同行业之间的情况存在着重大差异(表 2.3)。加沙有一半以上雇员的收入低于最低工资，高达 92% 的私营部门的雇员收入低于最低工资。相比之下，西岸的相应数字是所有雇员中有 13% 的人收入低于最低工资，私营部门雇员中有 17% 的人收入低于最低工资。

表 2.3. 2019 年按地点、性别、机构部门和经济活动划分的收入低于最低工资的雇员比例

	总计	西岸	加沙
总计	23	13	55
男性	22	9	59
女性	28	26	35
公共部门	13	5	22
私营部门	28	17	92
农业、渔业和林业	42	16	99
制造业、采矿业和采石业	28	20	97
建筑业	5	3	89
商业、餐饮业和酒店业	40	21	97
运输业、仓储业和通信业	51	8	90
服务业和其他部门	19	11	32

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。

57. 建筑业工人收入低于最低工资的可能性最小，在所有建筑业雇员中，日薪低于 65 谢克尔的为 5%，而在西岸这一比例仅为 3%。其次是服务部门(包括公共部门工人)，只有不到 20%的雇员收入低于最低工资。巴勒斯坦农业以及商业、餐饮和酒店业大约 40%雇员的收入低于最低工资。

58. 加沙的统计数据显示其劳动力市场严重低迷。在所有部门中，除了主要由公共部门工人组成的服务业外，建筑业收入低于最低工资的雇员比例最低，但仍高达 89%。加沙的农业、制造业和商业部门的几乎每个雇员的日收入都不到 65 谢克尔。

设想加沙的潜力

59. 从几乎任何经济或劳动力市场指标来看，加沙都是一个非正常运转的经济体。由于过去 13 年的持续封锁以及对人员和货物流动的相关限制措施，加沙经济经历了重创和非工业化。这些限制措施影响到所有类型的经济活动，使加沙经济难以创造就业和谋生机会。最重要的是，复杂、耗时、昂贵的人员和货物过境手续 — 以及相关限制 — 使任何商业、贸易和投资规划都极为困难。²⁹

²⁹ 限制措施包括禁止进口各种可能用于军事用途的“两用”物品(机械、设备和其他生产投入)。2019 年更新了两用物品清单，但并没有明显放宽限制。

60. 鉴于加沙经济的非工业化及其劳动力市场对公共部门和发展援助资助的工作岗位的依赖，对人员流动的限制将继续对加沙当前和未来的工人产生巨大和直接的负面影响。2000年，近13%的加沙就业人员——总共20,000多人——在以色列工作，主要是在建筑和制造部门以及农场工作。³⁰此后，加沙在以色列工作的人数急剧下降。自2006年起，以色列劳动力市场正式对加沙劳工全面关闭，迫使这些工人在当地劳动力市场低迷的情况下争抢稀缺的工作岗位。2019年，尽管仍基本禁止人们通过以色列控制的埃雷兹过境点离开加沙，但该年度巴勒斯坦过境人数是十多年来最多的。这主要是由于以色列发放的商业许可证有所增加，据称，一些来自加沙的劳工因此得以主要在以色列建筑部门工作。2019年，平均每天有526名持证者离开加沙前往以色列，而前一年为319人。相比之下，在2000年第二次起义前，每天有2万多人离开加沙。³¹

61. 在货物流动方面，2019年约有3,100卡车货物通过凯雷姆沙洛姆过境点离开加沙，比前一年的2,600卡车有所增加。这仅相当于第二次起义前离境货物量的小部分。每年从以色列进口的货物量从2018年的101,000卡车和2017年的117,000卡车下降到2019年的大约96,000卡车。³²另有7,600卡车进口货物经由拉法过境点从埃及进入加沙。这比前一年有所增加，但通过这一过境点进口的货物仅占这块飞地进口总额的7%左右。

62. 加沙的基础设施仍然严重匮乏，不足以支持生产活动。与2018年平均每天仅6.6小时的供电量相比，2019年电力供应有所改善，但每天仍只能视需求情况提供10至15小时的电力。³³特派团收到的资料显示，加沙唯一的工业区仍然只能发挥小部分生产能力。

63. 在农业方面，隔离墙附近的准入限制、清洁水供应不足以及进入出口市场的机会非常有限等因素继续拖累这个传统上的重要部门。2019年，加沙的农业就业人口总数下降了15%以上，仅有12,000多名工人。值得注意的是，农业部门包括渔业，这是一个对潜在收入和粮食保障都很重要的行业。今年，以色列迄今为止最大限度地放松了对允许捕鱼区的限制(放松到12至15海里)，但与此同时农业总就业人数却仍出现了如此大幅度的下降，凸显了渔业和更广泛的农业部门的严峻形势。

³⁰ 国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局的数据做出的估计，2000-2015年按性别和经济活动划分的15岁及15岁以上就业人员分布百分比。

³¹ 人道协调厅，“加沙封锁：限制措施放松，但多数人仍被封锁在内”，载于《人道主义公报》，2019年12月。

³² 人道协调厅，“加沙封锁”。

³³ 人道协调厅，加沙电力供应增长，用水和卫生状况改善，2019年9月6日。

64. 加沙的劳动力市场在多大程度上未能发挥其潜力？要回答这个问题，首先要比较一下加沙和西岸的关键指标，这很能说明问题。为此，表 2.4 比较了两个地区劳动年龄人口的教育水平、就业人口比率和雇员平均工资水平情况。从人口角度看，加沙的劳动年龄人口(15 岁及以上)与西岸相似。青年妇女和男子在加沙劳动年龄人口中所占比例与西岸仅相差约 1 个百分点。加沙人口的总体教育水平较高，具有中学以上学历的人口比例反映了这一点。

表 2.4. 2019 年加沙和西岸按人口群体划分的人口比重、就业人口比率及日平均工资

人口群体 (年龄)	人口比重(%)		完成中等或高等教育 的人口比重(%)		就业人口比率 (%)		日平均工资 (谢克尔)	
	加沙	西岸	加沙	西岸	加沙	西岸	加沙	西岸
青年男性 (15-24 岁)	17.2	16.2	36.1	32.2	15.7	43.0	24	94
成年男性 (25 岁+)	33.1	34.6	49.8	39.9	49.1	75.9	71	140
青年女性 (15-24 岁)	16.6	15.4	49.6	49.5	1.7	4.5	28	76
成年女性 (25 岁+)	33.1	33.8	51.5	41.7	9.6	16.7	88	118
男性和女性 (15 岁+)	100	100	48.0	40.8	22.4	39.6	68	125

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。

65. 然而，加沙的劳动力市场处境十分不利。加沙普通劳动年龄人员的就业机会比西岸要低得多。如果他们有幸找到工作，其日工资大约只有西岸工人的一半。西岸和加沙的劳动力市场都受到限制，但加沙的经济面临由封锁带来的额外负担，基本上没有扩大国内生产或出口规模的空间。这一因素的影响远远高于其他所有因素，造成了巴勒斯坦两部分被占领土完全不同的劳动力市场状况。

66. 如果加沙劳动力市场能够具备与西岸同等的就业人口比率和工资水平，那它会是什么情形？表 2.5 展示了这一设想情形。对每个年龄群体而言，将西岸的就业人口比率适用于加沙的相应年龄群体。加沙目前的就业水平与这一假设水平之间的差异表明了与西岸相比，加沙目前遭受的“就业惩罚”。

表 2.5. 设想情形：如果加沙具备与西岸同等的就业率和工资水平会是什么情形？

人口群体 (年龄)	加沙就业人数 (以 1,000 计)		工资总额 (百万谢克尔)		目前与西岸的 差距 (%)	
	目前	设想情形	目前	设想情形	就业	工资
青年男性 (15-24 岁)	32	87	17	183	63	91
成年男性 (25 岁+)	190	293	301	921	35	67
青年女性 (15-24 岁)	3	9	2	15	63	86
成年女性 (25 岁+)	37	64	73	171	43	57
男性和女性 (15 岁+)	261	453	393	1 290	42	70

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019 年季度性劳动力调查所作的估算。

67. 除了这种就业惩罚之外，加沙的平均工资比西岸(包括在以色列和定居点就业的工人)的平均工资低 56%。如果加沙能够达到西岸的就业率和工资水平，则其就业总数和工资总额会如何？如果加沙能够达到西岸的就业人口比率，则按百分比计算，其就业水平应比现在高 42% — 这一差距即就业惩罚。如果加沙能够达到西岸的就业率和工资水平，则其工资总额应比现在高 70% — 这一差距即工资惩罚。

68. 除非解除封锁，否则加沙的劳动力市场无从弥合这些巨大差距。同时，增加在以色列的就业机会也很重要，这既是因为加沙有大量的就业需求无法得到满足，也是因为以色列的工资几乎是加沙私营部门工资的八倍。按目前平均工资水平计算，每允许 10,000 名加沙人在以色列工作，所增加的收入相当于大约 77,000 名加沙私营部门工人的工资。换句话说，从收入角度看，允许 10,000 名加沙工人进入以色列工作，相当于将加沙私营部门的工人人数(目前为 150,000 人)提高约 50%。

聚焦许可证经纪人制度

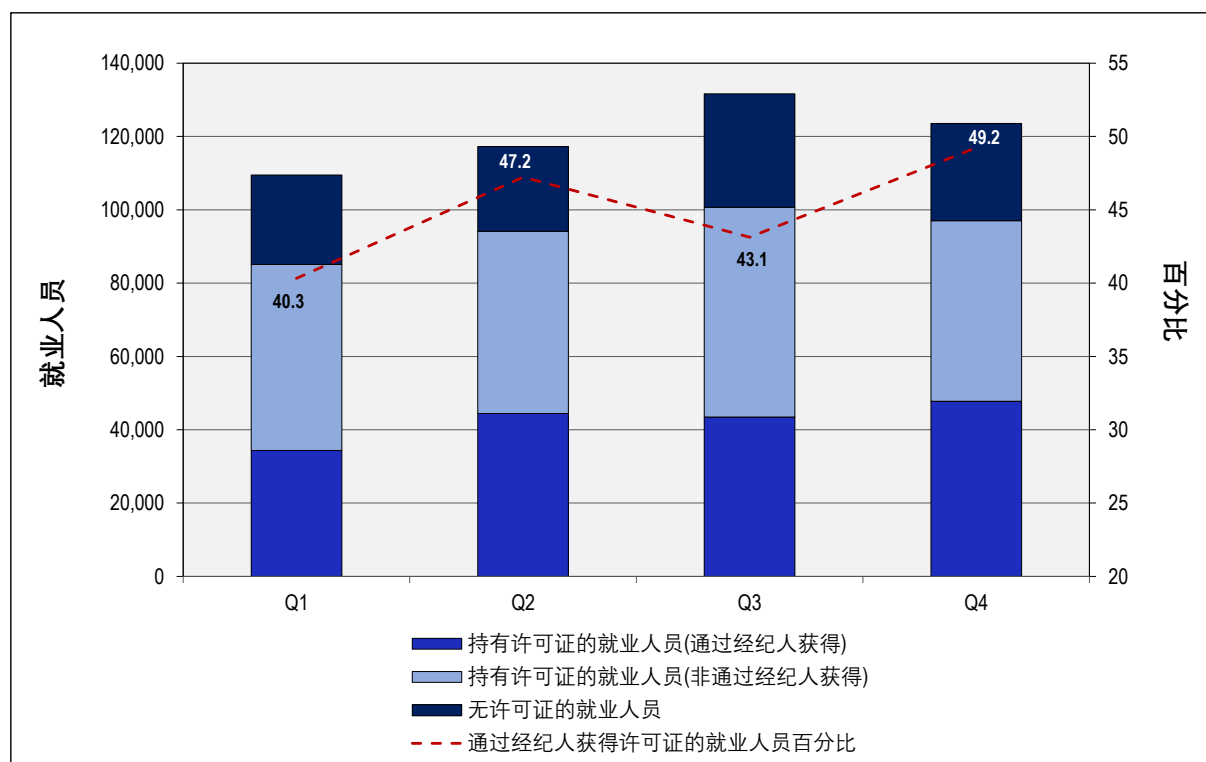
69. 国际劳工组织在此前的报告中提请关注庞大的就业许可证经纪市场，巴勒斯坦人通过这一市场，经向中介方支付费用，获得在以色列工作的许可证或寻找工作。中介方包括通过出售工作许可证获利的以色列人，以及为以色列中介方与特定巴勒斯坦工人建立联系并从中收费的巴勒斯坦人。以前的特派团获悉，所有在以色列就业的持有工作许可证巴勒斯坦工人中，约有一半是通过经纪人获得工作许可证的，平均每月需支付的费用在 2,000 至 2,500 谢克尔之间。因此，国际劳工

组织估计，这种“经纪费”相当于巴勒斯坦人在以色列和定居点获得的年工资总额的 9% 至 15%。³⁴

70. 2019 年，国际劳工组织与巴勒斯坦中央统计局合作，在巴勒斯坦劳动力调查中纳入了一系列问题，以进一步了解许可证经纪人实践，提供关于该问题的性质和程度的详细信息。2019 年四个季度的调查中都包含了这些问题，巴勒斯坦中央统计局与国际劳工组织分享了这些数据，供其进行评估。

71. 图 2.3 按持有许可证的工人和未持有许可证的工人分列了在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的情况(不包括有以色列或耶路撒冷身份证件的人)。在持有许可证的工人中，还分别列出了支付许可证经纪人费用的工人和未支付经纪人费用的工人的情况。这些数字证实了向以前的特派团提供的有关许可证经纪活动规模的信息，在国际劳工组织的估计数据中使用了这些信息。根据巴勒斯坦中央统计局的数据，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人中，约有 26,000 人(五分之一)未持有许可证。其余 94,000 人(五分之四)持有许可证，其中 45% 的人(42,500 人)称他们必须向经纪人付费以获得许可证。

图 2.3. 按许可证状况和来源分列的 2019 年各季度就业人员情况



注释：不包括那些持以色列或耶路撒冷身份证或外国护照的人。

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019 年季度性劳动力调查所作的估算。

³⁴ 国际劳工组织，[阿拉伯被占领土的工人处境](#)，国际劳工大会报告 ILC.107/DG/APP，2018 年。

72. 2019 年第一季度至第四季度，在持有就业许可证的就业人员中，通过经纪人获得许可证的人员比例从 40.3% 上升到 49.2%。这反映出通过经纪人取得许可证的持证就业人员增加了 1.3 万余人。同一时期，非通过经纪人获得许可证的持证工人人数减少了 1,500 人，未持有许可证的就业人数增加了 2,200 人。这些数据证实，许可证经纪市场普遍存在，影响了近半数持有许可证的巴勒斯坦工人；数据还表明 2019 年期间许可证经纪活动的规模有所扩大。巴勒斯坦中央统计局的调查数据使我们得以详细评估许可证经纪制度的性质。这包括确定最有可能通过经纪人获得许可证的工人的特点，以及他们的劳动力市场处境与非通过经纪人获得许可证的工人及未持有许可证的工人有何不同(表 2.6)。

表 2.6. 在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的特点

	通过经纪人获得许可证 (人数=42,501, 占持证 工人的 45%)	非通过经纪人获得 许可证(人数=51,753, 占持证工人的 55%)	未持有许可证(人数 =26,232, 占有所有 工人的 21%)
平均年龄	36.6	36.5	33.0
在以色列或定居点连续 就业的月数	86.1	83.0	71.9
在农业工作(%)	4.4	3.7	15.7
在制造业工作(%)	10.1	13.6	12.7
在建筑业工作(%)	75.7	69.3	52.9
在批发和零售业工作(%)	5.6	5.8	6.1
技能水平 (国际标准职业分类-08) (占总就业人数的百分比)			
低技能	33.6	39.5	52.3
中等技能	64.0	58.2	46.6
高技能	1.7	2.2	0.9
有带薪年假(%)	41.2	51.8	1.0
有带薪病假(%)	11.2	19.6	1.2
工人受雇单位的规模			
雇员人数少于 10 人	60.6	37.6	68.0
雇员人数为 10-49 人	31.0	41.0	26.0
雇员人数不少于 50 人	8.3	21.4	6.0
注释：不包括那些持以色列或耶路撒冷身份证或外国护照的人。 资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019 年季度性劳动力调查所作的计算。			

73. 通过经纪人获得许可证的工人与那些没有经付费中介获得许可证的工人具有一些相似的特点。这两类工人的年龄相似，在以色列持续就业的时间也相似。除了建筑业和制造业之外，他们在不同经济部门的分布也相当平均。通过经纪人获得许可证的工人的比例在建筑部门特别高，在制造部门则比较低。两类工人的技能水平也大致相同，在通过经纪人获得许可证的工人中，低技能工人的比例略低。

74. 一个关键区别是，通过经纪人获得许可证的工人更有可能在雇员人数少于 10 人的小型单位工作。他们在雇员人数超过 50 人的单位工作的可能性要小得多。虽然所有工人都面临很大的社会保护缺口，但通过经纪人获得许可证的工人似乎处于特别不利的地位。与直接从雇主那里获得许可证的工人相比，通过经纪人获得许可证的工人享受带薪年假，特别是带薪年假的可能性较小。

75. 这些数据还提供了新的实证，说明了巴勒斯坦工人支付的许可证费用以及这一市场所产生的收入和利润。工作许可证平均费用为每月 2,370 谢克尔，而建筑部门的费用略高(表 2.7)。为估算经纪人获得的净收入，我们使用了以色列银行最近一项研究中的人均强制社会扣款额，其基础是以色列政府实际征缴的扣款及实际的有效工作许可证数量，来源为行政管理数据。³⁵

表 2.7. 2019 年就业许可证经纪制度统计聚焦

	建筑业	其他部门	总计
通过经纪人获得许可证的雇员人数	32 155	10 346	42 501
日平均工资 (谢克尔)	320	257	305
月平均工资 (谢克尔)	6 336	5 089	6 040
平均许可证费 (谢克尔)	2 439	2 225	2 370
扣款 (养老金、病假等) (谢克尔)	1 562	1 508	1 549
估计经纪人利润 (每月每证) (谢克尔)	877	717	821
估计经纪人利润 (月工资百分比)	14%	14%	14%
许可证总收入 (百万谢克尔)	941	276	1 217
许可证总收入 (百万美元)	261	77	338
经纪人利润合计 (百万谢克尔)	338	89	427
经纪人利润合计 (百万美元)	94	25	119

注释：统计范围仅包括通过经纪人获得就业许可证的工人。

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019 年季度性劳动力调查所作的计算；Wifag Adnan 和 Haggay Etkes, “巴勒斯坦工人在以色列工作许可证的非法交易：当前情况与已批准的改革” (以色列银行, 2019 年)。

³⁵ 2019 年以色列银行的研究(Wifag Adnan 和 Haggay Etkes), “巴勒斯坦工人在以色列工作许可证的非法交易：当前情况与已批准的改革”，显示建筑行业的月均扣款为 1,514 谢克尔，其他部门为 1,389 谢克尔。由于这些数字的基础是 2018 年的行政管理数据，我们计入了这些部门 2019 年的名义工资增长率，上调了数字。

76. 估计经纪人利润相当于每月平均许可证费用与每月社会扣款之间的差额。根据以色列银行的行政管理数据，经纪人获取的利润为平均每个许可证每月 821 谢克尔，相当于所涉工人月工资的 14%。2019 年，经纪人制度的总收入估计为 12.2 亿谢克尔，约 3.38 亿美元。从这一数额中扣除强制性社会缴款后，2019 年估计经纪人利润为 4.27 亿谢克尔，即 1.19 亿美元。³⁶

77. 关键是，这应该被视为保守估计的经纪人利润。在以色列许可证经纪市场，未作为强制性社会缴款缴纳的每一谢克尔都直接累计为经纪人利润，这成为少报工人工资和工作时间的动因。如果这种现象尤为严重地影响到通过经纪人持有许可证的工人，那么每张许可证的实际利润很可能会大大高于根据现行方法所估计的利润，因为该方法假定通过经纪人持有许可证的工人和非通过经纪人持有许可证的工人的扣款是相等的。³⁷ 从许可证费和工资数据还可以看出，出售许可证所得的收入大于平均雇主及工人扣款额。这意味着支付给经纪人的工作许可证费可能不仅用于支付工人的强制性社会扣款，还有可能用于支付雇主的一部分强制性缴款。³⁸

78. 新的数据充分说明了许可证经纪人市场的情况，该市场影响到近一半持有以色列工作许可证的巴勒斯坦人。最值得注意的是，这些数据证实这是一项庞大且不断增长的地下生意，估计年利润至少为 1.19 亿美元，这些利润是以巴勒斯坦人的工资为代价的。除此之外，通过经纪人获得许可证的工人的社会保障覆盖水平相对较低，形成了剥削现象——经纪人以工人的利益为代价来获得利润，迫使别无出路的工人接受比同行工人的工作条件更差的工作。

79. 在这方面，值得回顾国际劳工组织 2019 年[关于公平招聘的总体原则和业务准则](#)。除其他外，这些原则包括：招聘费用或与其相关的费用不应由工人或求职者承担，招聘不应作为降低劳动标准、工资或工作条件的手段。

³⁶ 以色列银行的研究估计这方面的年利润为 1.22 亿谢克尔。但是，该研究仅认为有 20,000 名巴勒斯坦工人通过经纪人获得许可证，每个许可证的费用是月均 2,000 谢克尔。

³⁷ 以色列银行 2019 年的研究也承认这一方法产生的是关于经纪人利润的保守估计。

³⁸ 宏观政治经济学中心，《在以色列的巴勒斯坦工资收入者的工作条件》，2017 年 2 月。

3. 长期占领下的工人权利

持续违反国际法：定居点、暴力和财产损失

80. 以色列的定居点违反国际法。这类定居点明确而深刻地影响阿拉伯被占领土工人的权利。联合国继续坚持认为以色列定居点政策的非法性：2019年11月，联合国秘书长表示，扩大非法定居点和拆除巴勒斯坦人房屋的行径以及加沙普遍存在的苦难必须停止。³⁹

81. 国际法院、《日内瓦第四公约》的缔约国、联合国安理会和联合国大会均已确认定居点的非法性。⁴⁰ 国际法院还确认，以色列在行使其作为占领国拥有的权力时，受《经济社会文化权利国际公约》，包括保护工作权和享有公正和有利工作条件的条款(第六条和第七条)、《公民权利和政治权利国际公约》和《儿童权利公约》条款的约束。安理会第2334(2016)号决议重申要求以色列立即完全停止所有定居点活动。

82. 以色列当局2019年继续扩建定居点，当年提前核准或招标了大约12,400个住房单元(见表3.1)⁴¹，并开始建造1,917个新住房单元(表3.2)。⁴² 根据最新估计，西岸和东耶路撒冷有250多个定居点，包括大约120个前哨点。据报道，在西岸(不包括东耶路撒冷)，有427,800名定居者居住。⁴³ 除此之外，其他消息来源称，东耶路撒冷至少还有22万名定居者。据估计，约有3%的定居者生活在约旦河谷。⁴⁴

³⁹ 联合国，“认为中东冲突是可管理或可遏制的是‘一种危险的错觉’，秘书长在纪念声援巴勒斯坦人民日讲话中的警告”，2019年11月27日的新闻稿。

⁴⁰ 见国际法院，《在被占领巴勒斯坦领土上修建隔离墙的法律后果》，2004年7月9日的咨询意见，第163(3)A段。《日内瓦第四公约》缔约国会议，2001年12月5日《宣言》；联合国安全理事会，“安全理事会第2334(2016)号决议的执行情况”，S/2019/938，2019年12月12日；联合国大会，第74/11号决议，“和平解决巴勒斯坦问题”，A/RES/74/11(2019年)。

⁴¹ “安全理事会第2334(2016)号决议的执行情况”，2019年12月12日。

⁴² 立即实现和平，《2019年定居点建设情况报告》。

⁴³ 以色列中央统计局，按区、分区和宗教列出的人口状况，2019年9月26日。

⁴⁴ 立即实现和平，《2019年约旦河谷定居点的建设情况》，2020年3月18日。

表 3.1. 预售或批准的房屋单元和宣布的招标

扩大定居点	2017 年	2018 年	2019 年
C 区			
预售或批准的单元	6 800	6 800	10 000
宣布的招标	3 000	3 000	700
东耶路撒冷			
预售单元	2 300	2 100	1 100
宣布的招标	0	600	600

资料来源：联合国，“安全理事会第 2334(2016)号决议的执行情况”，2019 年 12 月 12 日，第 48 段。

表 3.2. 新的住房开工建设

C 区开工建设	2017 年	2018 年	2019 年
单元	2 783	2 100	1 917

资料来源：立即实现和平，《2019 年定居点建设情况报告》。

83. 无论根据国际法，还是以以色列法律，散居点均属于非法。据估计，2019 年建立了 11 个新的散居点，其中 4 个位于约旦河谷。⁴⁵ 以色列 2017 年的《正规化法》若实施，将以追溯方式使西岸的散居点合法化，但以色列最高法院继续冻结该法律的执行，自 2017 年以来，一直在等待以色列最高法院对该法合法性的裁决。尽管如此，仍在继续以追溯方式对未经官方批准所建造的散居点予以合法化。2019 年 9 月，以色列政府决定，将约旦河谷一个有 182 个住房单元的散居点作为新的定居点，以追溯方式予以合法化。⁴⁶ 2020 年初，以色列当局以追溯方式规范了一个散居点，并推进了 2019 年规范的另外两处的规划。⁴⁷ 东耶路撒冷 2,200 个住房单元的正规化进程也获准取得进展。

84. 过去一年，随着定居点的扩大，定居者对巴勒斯坦人的暴力达到了自 2013 年以来的最高水平。⁴⁸ 2019 年，以色列定居者在包括东耶路撒冷在内的整个约旦河西岸对巴勒斯坦人发动了 341 次袭击，打死两名巴勒斯坦人，打伤 115 人，并破坏了巴勒斯坦人的财产。在同一时期，联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)记

⁴⁵ 立即实现和平组织，《2019 年定居点建设情况报告》。

⁴⁶ “安全理事会第 2334(2016)号决议的执行情况”，2019 年 12 月 12 日。

⁴⁷ “向安全理事会通报中东局势”，2020 年 1 月 21 日。

⁴⁸ 联合国人权理事会，[高级专员向人权理事会通报世界各地的人权关切和进展的最新情况](#)，2020 年 2 月 27 日。

录了至少 112 起巴勒斯坦人对以色列定居者和其他以色列平民的袭击事件，造成 3 人死亡，26 人受伤，以色列财产受损。⁴⁹ 这是有季节性的：在 2019 年橄榄收获期间，人道协调厅记录了 60 起据称定居者的暴力事件，导致 10 名巴勒斯坦人受伤，2,700 多棵橄榄树受损，约 160 吨产品被盗。⁵⁰

85. 以色列人权组织 Yesh Din 收集的数据显示，2005 年至 2019 年期间，针对涉嫌在西岸对巴勒斯坦人实施意识形态犯罪的以色列，警方档案显示，有 91% 在没有起诉的情况下结案。⁵¹ 缺乏法治保障，在定居者暴力普遍不受惩罚的情况下，巴勒斯坦工人的权利无法得到充分保护和促进。

86. 在西岸，与 2018 年相比，2019 年拆毁房屋和流离失所者的人数都有所增加。⁵² 东耶路撒冷拆毁房屋的数量达到 20 年来的最高水平。⁵³ 2020 年 2 月，以色列当局在 C 区、东耶路撒冷和 A 区拆除或没收了 44 座巴勒斯坦人拥有的建筑，使 79 人流离失所，并影响到另外 200 多人的生计或获得服务的机会。除一处外，所有拆除都是因缺乏建筑许可证，而巴勒斯坦人几乎仍不可能获得建筑许可证。⁵⁴ 2019 年 7 月颁布的军事命令和 2019 年 10 月对《民法》的修订使得东耶路撒冷的拆除行动得以加快。⁵⁵ Khan al-Ahmar – Abu al-Helu 的贝都因人社区是东耶路撒冷及其周围 18 个被联合国机构认定为特别有可能被强制驱逐的社区之一。如上所述，在歧视性规划制度下进行的拆除行为是非法的，相当于强迫驱逐。截至 2019 年底，东耶路撒冷有 877 名巴勒斯坦人面临被驱逐的危险。⁵⁶

西岸工人的权利：支离零散、不稳定和总体受到威胁

87. 在继续违反国际法和扩大定居点的背景下，由于分裂、不稳定和强烈的威胁感，在包括东耶路撒冷在内的西岸充分和自由地行使工人权利变得越来越脆弱。自总干事上次报告以来的一年里，巴勒斯坦人民获得土地和资源的机会继续受到

⁴⁹ 人道协调厅，“[伤亡：数千人在与冲突有关的事件中丧生](#)”，载于 2020 年 2 月 12 日出版的《人道主义公报月刊》(2019 年 12 月)。

⁵⁰ 人道协调厅，“[2019 年报告的创纪录橄榄收获产量](#)”，载于《人道主义公报》，2020 年 1 至 2 月。

⁵¹ 非政府组织 Yesh Din 的数据表，“[2019 年 12 月：对约旦河西岸以色列平民的执法情况](#)”，2020 年 1 月 30 日。

⁵² 人道协调厅，“[西岸的拆迁与流离失所：概览](#)”，2019 年 12 月。

⁵³ 人道协调厅，“[西岸的拆迁与流离失所：概览](#)”，2020 年 2 月。

⁵⁴ 人道协调厅，“[西岸的拆迁与流离失所](#)”，2020 年 2 月。

⁵⁵ 联合国人权理事会，“[以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰的定居点](#)”，A/HRC/43/67，2020 年 1 月 30 日，第 32 段。

⁵⁶ 联合国人权理事会，“[以色列在巴勒斯坦被占领土上的定居点](#)”，第 35 和第 44 段。

法规和实践的限制。定居点扩建、隔离墙和检查站对工人行使权利和工作能力构成有形的障碍。诸如分区化政策和许可证要求等官僚障碍，以及暴力侵害人身和财产的总体风险，给获取土地和资源蒙上了阴影。

88. 2019 年橄榄收成就是一个很好的例子：联合国粮食及农业组织估计橄榄油产量为 2.7 万吨，其中加沙约为 4,200 吨，比 2018 年增长了 80% 以上。⁵⁷ 然而，对于西岸各地的农民来说，当地的情况各不相同，这说明巴勒斯坦劳动力既分散又不稳定。与往年一样，许多巴勒斯坦农民只能通过获得准入证或口头“事先协调”才能进入自己的土地，允许个人仅在特定时间通过以色列武装部队掌控的农业大门和检查站进入。在西岸北部，2019 年为农业准入指定了 74 个大门和 5 个检查站，其中大部分只在橄榄收获季节开放。在 1.8 万份许可证申请中，仅 56% 获得批准。相比之下，2019 年通过拉马拉、耶路撒冷和伯利恒三省的农业大门进入似乎较少受到限制。例如，所有申请许可证或经事先协调以便在许可时间内穿越拉马拉 12 个农业大门的 1,500 名农民都获准进入他们的土地，所有这些时间都是季节性的。⁵⁸

89. 规划和分区方面的法律和政策对包括西岸贝都因社区在内的巴勒斯坦人的歧视性影响仍在继续。这表现在 C 区不到 1% 的土地(覆盖西岸 60% 以上)和东耶路撒冷 13% 的土地被分配用于巴勒斯坦人基础设施的建造。⁵⁹ 与过去一样，巴勒斯坦对话者告诉访问团，在约旦河谷耕种肥沃农田的可能性受到规划和许可证限制、没收农具和设备以及定居者和其他人暴力的威胁。此外，几乎不可能获得 C 区和东耶路撒冷的建筑许可。非法建造的建筑，无论是住宅还是商业或农业建筑，经常会被拆除或受到威胁。这些政策不可避免地影响到巴勒斯坦人的工作能力和作为工人的权利的行使。

90. 在过去一年里，进入接合区土地的官僚障碍，包括许可证要求，⁶⁰ 有增无减。2019 年 9 月，公布了程序和说明的修订版，允许农民根据种植的作物类型每年只能在有限的天数内进入接合区，并首次对土地所有者实行了进入配额。种植橄榄树的土地所有者已开始获得许可，限制他们一年只能在 40 天内进入自己的土地。⁶¹ 2019 年期间，一个以色列非政府组织 HaMoked 协助 243 名巴勒斯坦人质疑拒绝发放接合区许可证和挑战新的准入限制，并指出巴勒斯坦人的准入情况

⁵⁷ 人道协调厅，“2019 年报告的橄榄创纪录收获产量”。

⁵⁸ 人道协调厅，“2019 年报告的橄榄创纪录收获产量”。

⁵⁹ 联合国经济及社会理事会，“[关于以色列第四次定期报告的结论性意见](#)”，第 50 段，2019 年 11 月 12 日。

⁶⁰ “接合区”是隔离墙与绿线(自 1948 年以来以色列与西岸之间的停火线)之间的区域，被指定为封闭区域。

⁶¹ 保护个人中心 (HaMoked)，“[没有安全借口的大规模剥夺：以色列一概而论阻止西岸农民进入隔离墙后边的土地](#)”，2019 年 11 月 25 日；Hagar Shezaf，“以色列限制西岸农民进入绿线附近的土地”，载于《国土报》，2019 年 11 月 24 日。

“严重恶化”，对援助的需求大幅增加。⁶² 这包括 2019 年代表土地所有者向耶路撒冷地区法院和高等法院提交的 20 份请愿书，这些土地所有者要求进入接合区的许可被驳回，理由是他们的土地太小，无法耕种。⁶³ 特派团获悉，巴勒斯坦农民有时不投资种植或维护他们的土地，因为进入接合区任何时候都可能遭拒绝，这意味着他们无法确定是否能收获他们播种的作物。

91. 希伯伦是定居者与巴勒斯坦人之间持续对抗的热点之一，巴勒斯坦人在希伯伦的行动仍然受到限制。与此同时，由于定居者越来越多的骚扰和与以色列部队的冲突，生活条件恶化，尤其影响到上学儿童。⁶⁴ 与此同时，以色列于 2019 年 1 月决定，对希伯伦临时国际驻留人员任务期限到期后不予延长，65 名国际监察员已经离开。⁶⁵ 被划为“H2”的地区受到的影响尤其严重，以色列在该地区保持直接控制，该地区居住着 3.3 万名巴勒斯坦人和几百名定居者。大约 120 个有形障碍将该地区与城市其他地区隔开，其中包括 21 个长期配备人员的检查站，这些检查站限制人员和货物进入该地区。对检查站骚扰的恐惧尤其限制了生活在封闭区的妇女获得工作机会。⁶⁶

92. 希伯伦 H2 区的商业活动已经缩减到几家杂货店和传统作坊。⁶⁷ 在人道协调厅进行的访谈中，居民们报告说，无法预测的准入情况往往使城市 H1 区和其他地方的雇主不愿雇用居住在禁区和限制区的工人，并使那些受雇的人难以保住工作。⁶⁸

93. 定居点的扩张、拆除房屋和流离失所造成的持续分裂以及不确定性和恐惧的实际影响，尤其影响到东耶路撒冷的工人。特派团获悉，在过去一年里，东耶路撒冷的巴勒斯坦社区，特别是那些位于耶路撒冷市内但在隔离墙之外的社区，受到的压力越来越大。⁶⁹ 在东耶路撒冷，以色列人与巴勒斯坦裔耶路撒冷人之间的暴力在高度紧张的情况下继续发生。

⁶² 以色列人权组织 HaMoked, 《HaMoked 2019 年年度活动报告》，第 1 页。

⁶³ 以色列人权组织 HaMoked, 《HaMoked 2019 年年度活动报告》，第 1 页。

⁶⁴ 人道协调厅, “尊严被剥夺: 希伯伦市定居区的生活”, 载于《人道主义公报》, 2020 年 1 月至 2 月; “安全理事会第 2334(2016)号决议的执行情况”, 2019 年 12 月 12 日。

⁶⁵ 人道协调厅, “尊严被剥夺”。

⁶⁶ 人道协调厅, “尊严被剥夺”。

⁶⁷ 卜采莱姆人权信息中心, “打安全牌: 以色列在希伯伦的政策作为强制转移当地巴勒斯坦人的手段”, 第 17 页, 2019 年 9 月。

⁶⁸ 人道协调厅, “希伯伦市 H2 区的人道主义状况: 需求评估结果”, 第 13 页, 2019 年 4 月。

⁶⁹ 国际危机组织, “扭转以色列加深对被占领东耶路撒冷的吞并”, 2019 年 6 月 12 日。

94. 越来越多的巴勒斯坦人在以色列定居点工作。根据来源，2019 年有 2.3 万至 3.4 万名巴勒斯坦男子和妇女在定居点工作。⁷⁰ 许多巴勒斯坦对话者强调，接受这样的工作是巴勒斯坦人，特别是巴勒斯坦妇女最后的手段，在定居点工作会带来社会污名。尽管数字各不相同，但特派团收到的信息显示，约旦河谷约有 2,500 名妇女在定居点工作，主要从事农业和家务劳动。

95. 在定居点内落实工人的权利继续遇到挑战。特派团获悉，2019 年定居点继续存在侵犯巴勒斯坦工人权利的行为，特别是不执行最低工资和职业安全卫生要求，以及主管人员和以色列安全部队人员的骚扰和暴力行为。特派团注意到，在巴勒斯坦工人投诉定居点内的工厂违反最低工资法后，以色列劳工、社会事务和社会服务部在 2019 年期间开放了两个档案。劳工法院对另一起涉及 10 名巴勒斯坦工人的案件做出了裁决，认定违反了最低工资法。在那起案件中，法院对该公司及其两名经理处以罚款。对有关巴勒斯坦工人的赔偿总额为 19 万谢克尔。⁷¹ 然而，一般来说，定居点的工作很少受到司法系统或劳动监察局的审查。

加沙的工人权利：动荡环境中稀缺的机会

96. 长期封锁、暴力频繁升级和动荡的政治局势继续对加沙巴勒斯坦工人的权利产生负面影响。2019 年，在与占领和冲突有关的暴力中，108 名巴勒斯坦人丧生，11,898 人受伤；2018 年，巴勒斯坦有 260 人死亡，25,177 人受伤。2019 年，10 名以色列人在与加沙有关的暴力事件中受伤；2018 年，有 5 名以色列人受伤，1 名以色列人死亡。⁷² 2019 年期间继续在外围围栏举行的示威活动⁷³ 于 2019 年 12 月底暂停，这有助于减少 2020 年初加沙内外的暴力。⁷⁴ 尽管如此，局势仍然不稳定。加沙严峻的人道主义状况越来越多地由妇女承受，她们往往被要求养家糊口，而男子则失业并挣扎着赚取点收入。⁷⁵

97. 尽管在 2019 年期间封锁有所放松，但进出加沙的人员和货物流动仍然受到严格限制。⁷⁶ 虽然以色列劳动力市场正式对加沙人关闭，但特派团获悉，似乎有越

⁷⁰ 巴勒斯坦中央统计局，“2019 年劳动力调查结果”；领土内政府活动协调局，2020 年 3 月 29 日收到的书面资料。

⁷¹ 劳工、社会事务和社会服务部，“关于以色列境内巴勒斯坦工人的补充信息和最新情况”，2020 年 3 月 23 日(未发布)。

⁷² 人道协调厅，[伤亡数据库](#)，2020 年 4 月 9 日访问。

⁷³ “安全理事会第 2334(2016)号决议的执行情况”，2019 年 12 月 12 日，第 16 段。数以千计的巴勒斯坦人参加了 2018 年 3 月 30 日开始的每周示威活动，要求解除封锁，并要求巴勒斯坦难民有权返回 1948 年失去的土地。

⁷⁴ “向安全理事会通报中东局势”，2020 年 1 月 21 日。

⁷⁵ “向安全理事会通报中东局势”，2020 年 2 月 24 日。

⁷⁶ 人道协调厅，“对加沙的封锁”。

来越多的巴勒斯坦人表面上使用商业许可证，越过埃雷兹终端站在以色列做临时工。在以色列，持商业许可证就业无法避免的后果是，就业人员不被承认为工人，因而缺乏包括社会保障在内的权利，并面临恶劣工作条件的风险。

98. 农业和渔业曾经是加沙经济的支柱，但 13 年的封锁和连绵的战争已经摧毁了这些部门。准入限制继续严重破坏它们的复兴。

99. 与 2018 年同期相比，加沙渔民 2019 年 1 月至 8 月的累计渔获量增加了 34%。不过，与 2018 年同期相比，营收增幅不到 10%。⁷⁷ 目前，加沙渔业部门的捕捞限制已扩大到加沙海岸南部和中部近海 15 海里。⁷⁸ 尽管如此，情况仍然不可预测：2019 年 4 月至 10 月，捕鱼限制改变了 14 次，包括三次全面海上封锁，以应对暴力升级。⁷⁹ 渔民继续面临遭实施准入限制的以色列部队射击的风险，19 艘渔船和渔网在实施捕鱼限制时被扣押或损坏。2019 年，以色列当局释放了 66 艘之前扣押的船只，其中一些船只在归还时遭到严重破坏或没有发动机。⁸⁰

100. 加沙的大部分耕地都位于沿围栏的缓冲区内。巴勒斯坦对话者告知特派团，在这些地区从事农业依然存在困难。即使在已经解除对农业活动限制的地方，以色列安全部队的零星和不可预测的入侵仍在继续，对维持土地经济是否可行产生了影响。

以色列劳动力市场为巴勒斯坦人提供体面工作的情况

101. 越来越多的巴勒斯坦男女在以色列劳动力市场工作。一些对话者重申了这些工人面临的结构性劣势。这些问题包括机会和前景有限、行动限制和权利意识薄弱，再加上将巴勒斯坦工人与特定雇主绑定的许可证制度、现金工资和虚构的社会福利报告。无论他们有没有许可证，很少有巴勒斯坦人持有书面或口头雇佣合同，只有略高于 40% 的人收到工资单。⁸¹

102. 主要过境点仍然存在瓶颈，特别是在盖勒吉利耶和图勒卡雷姆，那里的工人仍然必须清晨早起才能准时上班。然而，特派团了解到，七个主要过境点中有两个检查程序的时间有了显著减少：据报道，数字化现在使持磁卡的工人能够在不

⁷⁷ 人道协调厅，“加沙的渔业：创纪录的扩大捕捞限制和渔获量的相对增加；海上枪击和拘留事件仍在继续”，见《人道主义公报》，2019 年 10 月。

⁷⁸ 人道协调厅，“加沙的渔业”；“向安全理事会通报中东局势”，2020 年 2 月 24 日。

⁷⁹ 人道协调厅，“加沙的渔业”。

⁸⁰ 人道协调厅，“加沙的渔业”。

⁸¹ 以色列总工会，《部际小组关于在以色列合法雇用的巴勒斯坦工人的报告》，主席 2019 年 6 月 19 日的信；巴勒斯坦权力机构，《以色列 2019 年侵犯行为报告》；巴勒斯坦工人总联合会(巴总工会)，总书记关于巴勒斯坦工人状况的介绍，2020 年 3 月 3 日；巴勒斯坦中央统计局，微数据报表，2020 年。

到 30 分钟的时间内通过伯利恒和卡兰迪亚过境点。尽管如此，许多巴勒斯坦工人在强制性安全审查表方面继续面临障碍，如果缺乏此种审查表，许可证可能被扣留。特派团获悉，各领土政府活动协调处推出了一款新的移动电话应用程序，允许工作人员核实其许可证是否因安全原因被吊销，并每年向民政当局提出一次从“黑名单”中除名的请求。以色列非政府组织继续通过与以色列地区协调和联络处沟通或向以色列法院请愿，帮助列入黑名单的巴勒斯坦工人获得或索回进入以色列的许可证。⁸²

103. 据估计，有 2.6 万名巴勒斯坦人在以色列和定居点无许可证情况下工作，主要是在小型企业工作。他们的处境使其极易受到剥削、虐待和严重的职业安全卫生危害。不足为奇的是，无证巴勒斯坦人中非正规就业人数很多，几乎不存在社会保障。

104. 自 2016 年以来一直在进行的许可证制度改革，旨在解决雇主和经纪人对巴勒斯坦工人权力过大的问题，并最终消除经纪人做法，改善对工人权利的尊重。改革的实施一直很缓慢。特派团获悉，根据拟议的新制度，许可证的分配将基于经济标准，巴勒斯坦工人将不再与一个预先确定的以色列雇主捆绑在一起。⁸³ 领土政府活动协调处开发的一个在线就业选配平台将允许雇主在巴勒斯坦工人获得安全许可、接受培训并在该平台上注册后，直接招聘他们。工人也将有一段时间在以色列找到新工作。⁸⁴ 在阿塔洛特工业区成功进行小规模试点后，在线平台将在建筑业推出。由于以色列新政府没有经过核准的预算，以及需采取措施控制 2019 冠状病毒病疫情的蔓延，这些计划被推迟。

105. 虽然拟议的许可证改革可能会大大减少许可证交易，⁸⁵ 但令人关切的是，改革没有充分解决巴勒斯坦工人在以色列劳动力市场上面临的结构性劣势，包括工人受许可证上指定的雇主的约束。⁸⁶ 这需要巴勒斯坦权力机构和以色列根据 1994 年《经济关系巴黎议定书》进行系统性合作。⁸⁷ 目前，这样的合作几乎不存在。无论是在线平台，还是以色列各机构计划的出发前卫生、安全和技能培训，都没

⁸² 以色列妇女观察社团，“看不见的囚犯”，2020 年 2 月 12 日。

⁸³ Wifag Adnan 和 Haggay Etkes，“以色列境内巴勒斯坦工人工作许可证的非法交易：现状和获准的改革”（以色列银行，2019 年）。

⁸⁴ Adnan 和 Etkes。

⁸⁵ Adnan 和 Etkes。

⁸⁶ 以色列总工会主席 2019 年 6 月 19 日给以色列政府的信，“关于：在以色列合法雇用的巴勒斯坦工人问题跨部小组的报告”。

⁸⁷ 《加沙-杰里科协定》，附件四，以色列国政府和代表巴勒斯坦人民的巴解组织间经济关系议定书，1994 年，巴黎。议定书规定，在以色列的巴勒斯坦工人的安置和就业应通过以色列就业服务机构并根据以色列法律加以办理。议定书澄清，“巴勒斯坦方面有权通过巴勒斯坦就业服务机构管理巴勒斯坦劳工在以色列的就业，以色列就业服务机构将在这方面进行合作和协调”（第七条第 1 款）。

有让巴勒斯坦同行参与。在巴勒斯坦方面，2019 年 10 月做出了一项决定，将巴勒斯坦承包商的工作许可证交易定为犯罪。⁸⁸

106. 2019 年，特派团注意到在 2018 年 11 月签署的三方协议框架内采取了一些积极步骤，以解决以色列建筑行业安全和卫生危害高发的问题。在执行该协定时，以色列劳工、社会事务和社会服务部增加了监察次数(2019 年约为 8,000 次，而 2018 年为 7,215 次)，并下令关闭 1,635 个建筑工地，而 2018 年为 187 个。⁸⁹

107. 大多数事故发生在建筑业。根据以色列劳工、社会事务和社会服务部的数据，2019 年有 17 名巴勒斯坦人死于建筑工地事故；⁹⁰ 2019 年，载于记录了在以色列工地发生的 28 起伤亡事故，但没有按行业细分。⁹¹

108. 以色列一些机构已采取步骤，提高巴勒斯坦工人对卫生和安全标准的认识，例如通过国家热线、在过境点提供职业安全和卫生培训的流动培训小组、实地考察以及分发信息和安全设备。⁹² 以色列工人总联合会(以总工会)也加强了对巴勒斯坦工人的援助，修改了其《章程》，使在以色列的巴勒斯坦工人现在有权获得正式的工会会员资格。⁹³ 根据建筑业集体协议成立的申诉委员会在 2019 年处理了 1,000 多起案件。

109. 对巴勒斯坦工人日益扩大的保护差距的关切变得尤其严重。去年 5 月，一个跨部委员会(成立于 2016 年 12 月)提出建议，取消人口、移民和边境管理局付款司在支付社会福利方面的中间职能。⁹⁴ 取而代之的是，巴勒斯坦工人和以色列工人一样，将直接从他们许可证上指定的雇主那里得到他们的福利，例如继续支付工资，以及支付未休的年假和病假；养老金缴款将直接支付给养老基金。

110. 特派团去年已经注意到，截至 2019 年 1 月，付款司已停止收取雇主的病假缴费，取而代之的是将这些缴费转入一个政府管理的基金，巴勒斯坦工人在生病时

⁸⁸ 部长理事会，2019 年关于修改私营就业办公室条例的第(8)号决定，非官方翻译，2019 年 10 月 28 日；中东观察网，“巴勒斯坦权力机构寻求保护在以色列工作的巴勒斯坦人的权利”，2019 年 10 月 30 日。

⁸⁹ 劳工、社会事务和社会服务部，“关于以色列境内巴勒斯坦工人的补充信息和最新情况”。

⁹⁰ 劳工、社会事务和社会服务部，“关于以色列境内巴勒斯坦工人的补充信息和最新情况”。

⁹¹ 巴勒斯坦权力机构，《以色列 2019 年侵犯行为报告》。

⁹² 劳工、社会事务和社会服务部，“关于以色列境内巴勒斯坦工人的补充信息和最新情况”；以色列职业安全与卫生研究所，“2019 年国际劳工组织任务概览”；以色列总工会，“与国际劳工组织巴勒斯坦工人状况年度特派团会面”，情况介绍，2020 年 3 月 12 日。

⁹³ 2020 年 3 月 12 日以色列总工会的介绍。

⁹⁴ 塔利 赫鲁蒂 索弗，“以色列寻求加强对以色列境内巴勒斯坦工人的执行和保护”，载于《国土报》，2019 年 5 月 1 日；以色列总工会立场文件，2019 年 6 月 10 日。这还意味着，付款司将停止集中和收取各种机构和组织的扣除额，如税务当局、国家保险机构、养老金保险、工人和雇主组织、鼓励和发展建筑业基金以及巴勒斯坦权力机构。

可以向该基金提出申请。然而，据报道，这笔资金仍然很少使用。⁹⁵ 巴勒斯坦中央统计局 2019 年的数据证实了这一点，该数据证实，很少有巴勒斯坦工人获得与病假有关的社会福利。⁹⁶ 这表明，尽管根据《以色列劳动法》以色列和巴勒斯坦工人享有平等权利，但在保护方面存在严重差距。除非解决巴勒斯坦工人的结构性劣势并建立强有力的监测和执行机制，否则这些差距很可能持续存在。

⁹⁵ 以色列总工会立场文件，2019 年 12 月 22 日。

⁹⁶ 巴勒斯坦中央统计局，2019 年季度性劳动力调查。

4. 日益羸弱环境下的治理和机构建设

111. 巴权力机构在整个 2019 年和 2020 年初继续努力根据《奥斯陆协定》建设治理机构。这些措施包括根据人权条约和良好做法建立和加强政策和监管框架，包括与劳工相关的举措。⁹⁷ 2019 年，巴勒斯坦权力机构加入了专门涉及妇女、儿童、残疾人权利以及更广泛的公民权利和政治权利的国际人权文书的四项任择议定书。⁹⁸ 然而，巴勒斯坦权力机构确保有效治理、履行其国际承诺和保护公民权利的能力仍然受到与占领和内部分裂有关的僵局政治进程的制约。

112. 外国援助的减少、结算收入陷入僵局以及紧缩措施的实施造成了严重的财政拮据，对巴勒斯坦权力机构的治理能力构成进一步挑战。其紧急预算在很大程度上依赖于向银行借款和加强税收，特别是向自由职业者(如律师、公证人和医生)和个体经营者征税，⁹⁹ 同时采取战略减少对以色列的依赖，加强与捐助者的关系，以恢复以前的外援水平。¹⁰⁰

113. 特派团的一些对话者、民间社会组织和联合国人权条约机构继续对公民对治理的信任程度下降和公民空间缩小表示关切。¹⁰¹ 由于 12 年多来没有举行选举，巴勒斯坦立法委员会自 2006 年以来未能运作，巴勒斯坦权力机构继续使用在加沙不承认或不适用的总统法令实行立法，从而产生了多套法律。¹⁰² 2019 年 12 月，约旦河西岸大多数巴勒斯坦政党和加沙实控当局同意在号召举行大选的总统令发布后 4 个月内举行立法和总统选举。然而，在撰写本文时，还没有颁布这样的法令。

⁹⁷ 2017 年 3 月 7 日，巴勒斯坦部长会议决定成立立法协调委员会，并授权该委员会有效使巴勒斯坦立法与国际公约接轨。资料来源：巴勒斯坦民族权力机构(巴权力机构)，外交部，“巴勒斯坦立法协调委员会”(个人通信)，无日期。

⁹⁸ 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》、《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》、《残疾人权利公约任择议定书》和《公民权利和政治权利国际公约旨在废除死刑的第二项任择议定书》；联合国儿童权利委员会(儿童权利委员会)，“[对巴勒斯坦国初次报告的结论性意见](#)”，2020 年 3 月 6 日，CRC/C/PSE/CO/1，第 3 段。

⁹⁹ 世界银行，《[提交特设联络委员会的经济监测报告](#)》，2019 年 9 月 26 日。巴权力机构，国家政策议程：把公民放在首位(非官方翻译)，2016 年 12 月。

¹⁰⁰ 教科文组织，《[提交特设联络委员会的报告](#)》，第 9 页，2019 年 9 月 26 日。

¹⁰¹ 儿童权利委员会，“[对巴勒斯坦国初次报告的结论性意见](#)”；消除种族歧视委员会，“[对巴勒斯坦国初次和第二次合并定期报告的结论性意见](#)”，第 4 页，2019 年 9 月 20 日；联合国人权理事会，“高级专员向人权理事会通报世界各地人权关切和进展的最新情况”，2020 年 2 月 27 日；Al-Haq，“[Al-Haq 提交给儿童权利委员会关于巴勒斯坦国第一次定期审议的意见书](#)”，2020 年 1 月。

¹⁰² 儿童权利委员会，“[对巴勒斯坦国初次报告的结论性意见](#)”，第 8(a)段，2020 年 3 月 6 日。

劳动力市场治理和劳动行政管理：所观察到的进展甚微

114. 三份相互关联的文件阐述了巴勒斯坦被占领土劳动力市场治理的愿景：《国家政策议程》、¹⁰³《2017-2022 年劳工部门战略》¹⁰⁴和《2018-2022 年巴勒斯坦体面工作方案》。¹⁰⁵ 2019 年末启动了对国家政策议程和部门战略的中期审查。预计经修订的议程将纳入总理宣布的发展“集群办法”，并通过关键部门(农业、工业、旅游、服务和技术)的区域专业化推动结构改革。¹⁰⁶ 创造就业机会，特别是为青年创造就业机会，将是即将修订的国家政策议程的重点领域，改革旨在加强提供职业培训。¹⁰⁷

115. 尽管各方承诺参与修订现行的《巴勒斯坦劳动法》(2000 年第 7 号)，但改革进程仍然缓慢。2019 年下半年，社会合作伙伴和劳工部举行了多次会议，以弥合对拟议修正案的分歧。此外，启动了一个全国协商进程，将新通过的劳工组织 2019 年《暴力和骚扰公约》(第 190 号)纳入正在进行的改革。完成改革被视为是使法律与已批准的国际人权条约和相关国际劳工标准保持一致以及纳入性别平等要求的关键。¹⁰⁸

116. 劳工部继续实现劳动监察系统的现代化，预计到 2020 年年中，其数据库和程序将全面实现数字化。一个新的职业安全与卫生部门将在 2020 年开始运作。按照 2019 年关于企业职业安全与卫生委员会和监督员的第 3 号法令的规定，正在继续准备由认证机构对未来工作场所的“安全与卫生监督员”进行培训。劳工部的 90 名劳动监察员，包括 46 名妇女，在 2019 年接受了培训，并在约 10,600 个工作场所进行了超过 16,300 次检查(2018 年为 14,358 次)。检查导致对不遵守规定的工作场所采取了大约 7,000 项措施，其中包括将 300 起移交法院处理。¹⁰⁹ 2019 年报告的工伤(880 起，高于 2018 年的 776 起)和致命伤害(20 起，高于 2018 年的 7 起)都出现了净增长。此外，在西岸，私营部门三分之一以上的工人(男性和女性)的收入仍然低于最低工资；同样，三分之一的工人的遣散费遭拒绝支付，不到三分之一的工人获得就业福利，如参加雇主缴费的养老基金、带薪年假、病假或产假。在

¹⁰³ 巴权力机构，《2017-2022 年国家政策议程：将公民放在首位》，2016 年 12 月。

¹⁰⁴ 巴权力机构，《2017-2022 年劳动力部门战略：体面工作和消除失业之路》，2017 年。

¹⁰⁵ 劳工组织，《2018-2022 年巴勒斯坦体面工作方案》，2018 年 4 月。

¹⁰⁶ 例如，盖勒吉利耶、图巴斯和杰里科将构成“农业集群”。

¹⁰⁷ 教科文组织，《提交特设联络委员会的报告》，2019 年 9 月 26 日；世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，第 11 段，2019 年 9 月 26 日；巴权力机构劳工部，“国家就业战略”，2020 年 2 月 27 日(个人通信)。

¹⁰⁸ 巴权力机构外交和侨民事务部，多边关系处，“巴勒斯坦立法协调委员会”，个人通信，无日期。

¹⁰⁹ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。

加沙，92%的私营部门工人的收入低于最低工资，他们很少(如果有的话)获得就业福利。¹¹⁰

117. 劳工部、立法协调委员会和巴勒斯坦总工会(巴总工会)强调需要设立专门的劳工法庭，以此作为改善和加快劳动诉讼的一种手段。¹¹¹ 到 2019 年年中，巴勒斯坦民事法院仍有大约 2.1 万起与就业有关的悬案。¹¹² 劳工部正在与高级司法委员会就设立专门的劳工法院的可能性进行谈判。

社会对话与三方合作：几乎无显著成果

118. 关于调整国家最低工资的三方社会对话，尽管进展缓慢，仍取得了进展。应劳工部和社会伙伴的要求，劳工组织开展了一项关于巴勒斯坦被占领土最低工资的研究，研究结果于 2019 年 7 月提交给全国工资委员会。¹¹³ 这项研究构成了关于可以改善现行最低工资制度的政策措施的三方对话的基础。虽然三方就提高最低工资的必要性达成了广泛共识(自 2012 年以来，最低工资一直保持在每月 1450 谢克尔)，但 2019 年和 2020 年初国家工资委员会的五次会议未能阐明或达成共同立场，特别是在雇主和商会内部。¹¹⁴

119. 关于工会组织法草案的两方和三方社会对话在 2019 年和 2020 年初继续进行，进展甚微。尽管劳工部和巴总工会表示将全力致力于在 2020 年完成法律草案，并使其符合 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)，但分歧依然存在。雇主继续反对他们的组织受法律约束，理由是这可能会破坏现有的关于商会成员资格的法律，以及雇主在这些商会内组成行业委员会的权利。¹¹⁵ 2019 年 7 月，只有巴总工会和劳工部讨论了最新的法律草案，在缺乏三方共识的情况下，该草案被搁置。

120. 巴勒斯坦被占领土上不存在行业集体谈判协议。但是，有许多企业一级的协议。例如，在卫生、银行、私立教育和通信领域，工会与个别大企业达成了几项

¹¹⁰ 巴勒斯坦中央统计局，《2019 年季度性劳动力调查》。

¹¹¹ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。巴权力机构，“巴勒斯坦立法协调委员会”；巴总工会，2020 年 3 月 12 日的介绍。

¹¹² 艾哈迈德 梅勒姆，“巴勒斯坦工人可能最终拥有处理其案件的劳工法院”，“中东观察网”，2019 年 5 月 23 日。

¹¹³ 劳工组织，“对出口加工贸易中最低工资的技术审查”，2019 年 7 月。

¹¹⁴ 巴权力机构劳工部，《劳动政策股：2019 年年度报告》，第 2 页。

¹¹⁵ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，ILC.107/DG/APP 号文件(2018 年)，第 119 段。

协议。在大多数情况下，这些协议是劳工部在工会要求协助解决劳资纠纷后推动的进程的结果。2019 年，登记了 18 项此类请求，但只达成了两项集体协议。¹¹⁶

121. 行业一级缺乏更全面的集体谈判的一个原因是，雇主和商会(2019 年约有 90 个组织)往往是按地区而不是按行业组织的。如果没有明确的行业雇主对应方，工会(2019 年有 537 个机构)参与行业对话的机会就很有有限，更不用说达成协议了。¹¹⁷ 巴总工会于 2019 年 10 月发起了一场运动，使私立学校和私立幼儿园的女工能够组织起来，并与雇主就工资和工作条件达成全面的行业集体协议进行谈判。代表大多数学校所有者(雇主)的五个机构是按省组织的，它们更多地将自己的作用视为游说团体，而不是劳资关系的行为体。¹¹⁸

122. 在 2019 冠状病毒病疫情蔓延的背景下，2020 年 3 月中旬，劳工部长和私营部门协调委员会领导层与巴总工会签署了一项三方社会协议，以减轻巴勒斯坦权力机构宣布的紧急状态的影响。该协议授权受危机影响的私营雇主在 2020 年 3 月和 4 月只向员工支付工资的 50%(至少 1000 谢克尔)，以换取不解雇员工。50%的余额将在危机结束时支付。该协议还承诺签署方努力建立一个紧急基金，以补偿可能受到紧急状态伤害的雇主和工人。¹¹⁹

社会保障：关切与机遇

123. 2016 年的《社会保障法》在 2018 年帮助成立了巴勒斯坦社会保障公司，但在 2018 年底西岸爆发大规模抗议后，该法于 2019 年 1 月 28 日由总统令中止。抗议者批评这项法律要求高额的缴费，但没有提供足够的支付保障，也没有适当地覆盖正规劳动力市场以外的工人。然而，建立一项社会保障计划，向私营部门工人及其家人提供养老、残疾和死亡保险待遇以及工伤和生育保险待遇，仍然是巴勒斯坦权力机构和社会伙伴的一个关键优先事项。它也是国家政策议程和劳工部门战略的重要组成部分。¹²⁰ 特派团了解到劳工部、巴勒斯坦社会保障公司和社会伙伴之间正在进行协商，目的是通过一个路线图，以便就私营部门工人社会保障未来的任何改革开展包容性的全国对话。

¹¹⁶ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。

¹¹⁷ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。

¹¹⁸ 阿迈尔·马迪，《当前民办学校和幼儿园劳资关系与工作条件研究》，2019 年(未出版)。

¹¹⁹ 巴权力机构劳工部、私营部门协调理事会和巴总工会，“紧急状态期间三方代表之间的协议”，拉马拉，2020 年 3 月 16 日(个人通信，非官方译文)。

¹²⁰ 巴权力机构社会发展部，“部门成果和责任：我们希望实现的成果和伙伴的作用”，无日期(个人通信)。

124. 与此同时，只有公共部门的工作人员(约占有受雇巴勒斯坦人的四分之一)才能获得社会保障待遇。¹²¹ 根据劳工组织于 2020 年 2 月提出的对公共养老金计划的精算估值，巴勒斯坦养老金机构董事会(负责管理这些计划的机构)决定设立一个技术委员会，与劳工组织共同研究加强这些计划近期和长期财务可持续性的备选方案。

促进就业、技能和创业：重启系统

125. 2019 年底，巴勒斯坦权力机构开启了制定第一个国家就业战略的正式进程，为所有与就业有关的方案和干预措施，无论是短期、中期还是长期，创建一个综合框架。由内阁授权，一个由劳工部长领导的三方跨部委特别工作组，利用劳工组织 2018 年进行的就业分析研究的政策建议制定战略。¹²²

126. 公共就业服务将在实施国家就业战略中发挥关键作用。目前正在对这类服务进行审查，以期就改善向求职者提供的服务和积极的劳动力市场方案提出建议。¹²³ 审查既涉及服务和方案的政策层面，也涉及公共机构提供、监测和评估公共就业服务的能力。预计将根据审查的建议制定一项现代化和加强公共就业服务能力的战略计划。

127. 巴勒斯坦就业和社会保障基金继续支持通过公私伙伴关系创造就业机会。根据 2018-22 年战略计划，2019 年，该基金资助了约 470 个有关小微企业的项目，其中包括由失业的年轻毕业生和合作社提出的项目。这些项目帮助创造了约 2,400 个就业机会，大多是临时性的，包括为一些残疾人创造了就业机会。这些创收项目中约五分之二是针对妇女的。¹²⁴

128. 同时，由多方捐助者资助的巴勒斯坦家庭经济赋权方案由联合国开发计划署(开发署)和社会发展部管理，重点是将社会保障与经济赋权战略联系起来，以改善贫困和脆弱家庭的生计，并使它们能够创造可持续的收入。自 2006 年以来，该方案已使约 16,000 个家庭受益，根据社会发展部的数据，该方案创造了约 52,000 个就业机会。¹²⁵

129. 根据《2017-2022 年巴勒斯坦合作社部门战略》，合作社和社会创业可以成为增加巴勒斯坦男女就业和生计机会的重要手段。¹²⁶ 继 2017 年通过《合作社法》

¹²¹ 巴勒斯坦中央统计局，《2019 年季度性劳动力调查》。

¹²² 劳工组织，《巴勒斯坦被占领土：就业分析研究》，贝鲁特，2018 年 4 月 4 日。

¹²³ 这些服务和方案包括就业咨询和职业培训、创业指导以及在寻找和申请工作方面的支持。

¹²⁴ 巴权力机构，巴勒斯坦就业和社会保障基金，“2018-19 年巴勒斯坦就业基金成就概览”。

¹²⁵ 开发计划署，《巴勒斯坦家庭经济赋权方案》。

¹²⁶ 巴权力机构劳工部，“劳工部门战略框架下的合作社部门战略：改革与发展”，2017 年。

以来查明的政策和监管差距之后，合作社工作局受权提出修订《合作社部门战略》和修订该法的建议，以期加强合作社的体制和监管环境。设立合作社发展研究所和合作社发展基金以及加强合作社工作局仍然是关键优先事项。

130. 支持技术初创企业创业被广泛认为是降低西岸和加沙青年失业率的重要的奠基石。然而，平均而言，每年仅创建约 20 家新的初创企业，每个初创企业的中位数工作岗位仅为 3 个。由女性创立的企业很少。¹²⁷ 加速器和孵化器，如加沙天空奇客、流动和巴勒斯坦信息和通信技术孵化器(特派团会见了它们的一些代表)，通过提供办公空间和行政支持以及商业技能辅导，在这些国内初创企业的早期发展阶段为它们提供支持。然而，它们都非常严重地依赖捐赠者和公共基金的资金。公司法修订草案和竞争法草案正在定稿，以创造有利于创业的环境。¹²⁸

增强对妇女的经济赋权

131. 巴勒斯坦妇女在获得工作、掌控资源和行使权利方面面临多重障碍。《2017-2022 年促进性别平等、正义和增强妇女权能国家战略》查明了主要障碍。¹²⁹ 无论是在正式还是非正式环境下，工作场所的性别歧视仍然很普遍。在私营部门，职业女性的平均收入比男性低 25%。由劳工部、巴勒斯坦工商会联合会和巴总工会联合进行的一项关于私营教育部门工作条件的研究显示，尤其是在女工占多数的幼儿园和学校，工资低，而且在年假和病假方面存在严重的合规差距。¹³⁰ 2019 年，劳工部发起了一项运动，在幼儿园和学校以及妇女参与率高的其他行业，如秘书、纺织和制衣厂，强制执行最低工资标准。¹³¹

132. 根据联合国消除对妇女歧视委员会(消除对妇女歧视委员会)的意见，巴勒斯坦权力机构继续审查和协调立法，以确保遵守《消除对妇女一切形式歧视公约》。¹³² 到 2020 年初，《家庭保护法》以及对《刑法》、《个人身份法》和《劳动法》的修正案仍处于草案形式，而新的《社会保障法》(对产妇保护具有重要影响)已经暂停。在这方面，全国妇女就业委员会、巴总工会和妇女组织继续倡

¹²⁷ 世界银行，“[约旦河西岸和加沙的科技创新生态系统：调查结果和建议](#)”，2019 年。

¹²⁸ 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，第 33 段，2019 年 9 月 26 日。

¹²⁹ 巴权力机构妇女事务部，《2017 年至 2022 年促进性别平等正义和增强妇女权能的国家战略》，2017 年。

¹³⁰ 马迪，2019 年。

¹³¹ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。

¹³² 消除对妇女歧视委员会，“[关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见](#)”，第 14-15 段，2018 年 7 月 25 日；巴权力机构，“巴勒斯坦立法协调委员会”。

导纳入关于非歧视、同工同酬、产妇保护和免受性别暴力的全面规定。还要求制定一项提高妇女地位的跨部门战略计划。¹³³

133. 在公共和私人领域，包括在政府、工会和雇主组织中，妇女在决策中的代表性仍然不足。在 2019 年 4 月 13 日宣誓就职的新政府中，18 个部委中只有 3 个由女性领导，这一数字与上届政府持平。2019 年在巴总工会开展了一场提高女权意识的运动后，约有 1,700 名女性加入了巴总工会的行列。然而，妇女在工会中的会员人数仍然很少，妇女在工会领导职位中所占的比例不到 20%。妇女在商会中的代表性仍然严重不足，巴勒斯坦工农业商会联合会的董事会中没有妇女席位。总体而言，包括在地方政府、工会和雇主组织的任命和选举职位中，尚未达到消除对妇女歧视委员会规定的所有机构中妇女至少占 30% 的比例。¹³⁴

134. 女性在做生意时仍然面临着严重的法律和文化障碍。例如，这阻止了她们行使创业不可或缺的基本财产所有权。¹³⁵ 世界银行的一个数据库收集了男女在经商方面的法律差异，将约旦河西岸和加沙排在 190 个经济体中的最后一位(基于流动性、工作场所、薪酬、婚姻状况、父母地位、创业精神、资产和养老金等领域的法律差异的指标)。¹³⁶ 消除对妇女歧视委员会对宪法法院 2017 年 11 月 19 日第 4(2017)号决定表示关切，该决定裁定，《消除对妇女一切形式歧视公约》等国际公约只有在符合巴勒斯坦人民的民族、宗教和文化特性的情况下才优先于国家法律。¹³⁷

处境不利的群体

135. 《巴勒斯坦劳动法》(2000 年第 7 号)禁止雇用 15 岁以下的儿童，禁止 15 至 17 岁的儿童从事危险或长时间的工作。根据现有的家庭调查数据，10 至 14 岁的儿童中的童工现象非常罕见。¹³⁸ 2019 年，劳动监察员视察了 10,601 家设施(雇用了约 60,000 名工人)，发现了 106 名 8-15 岁的童工，特别是在制造业和商业部

¹³³ 巴勒斯坦妇女总联盟，“巴勒斯坦妇女：面对严峻的国家和社会挑战的韧性和坚定不移”，向劳工组织总干事指派的实况考察团提交的简报，2020 年 3 月 4 日。

¹³⁴ 消除对妇女歧视委员会，“关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见”，第 30 段。

¹³⁵ 世界银行，“[增加巴勒斯坦领土上有技能妇女的就业机会](#)”，第 12 页，2018 年 9 月 20 日。

¹³⁶ 世界银行，“[2020 年妇女、商业和法律](#)”，第 48 页。

¹³⁷ 消除对妇女歧视委员会，“关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见”，第 12 段。

¹³⁸ 劳工组织，《[阿拉伯被占领土的工人状况](#)》，2019 年，第 134 段。

门。¹³⁹ 童工似乎在家族企业和非正式街头小贩中最为普遍。¹⁴⁰ 根据劳工部的数据，在交通路口当非正式街头小贩的儿童和从事乞讨的儿童数量正在上升。¹⁴¹

136. 2019 年 10 月，全国儿童理事会重新启动，以设计和监测保护儿童权利的政策，包括消除童工现象。¹⁴² 社会发展部决定，从 2020 年起，让儿童成为儿童保护网络技术委员会的成员，负责发现受剥削儿童并将他们转介给保护和康复服务机构。联合国儿童权利委员会在其结论意见中，建议巴勒斯坦权力机构制定一项全面的儿童权利政策以及执行和监测战略。¹⁴³

137. 2014 年，《残疾人权利公约》在巴勒斯坦被占领土生效。残疾人，特别是残疾妇女，在获得就业机会和社会保障方面仍然面临社会排斥和障碍。例如，包括 1999 年关于残疾人权利的第 4 号法律在内的现行政策和法律未能确保有效监测和履行雇主为残疾人提供合理便利的义务，以便他们能够有尊严地开展工作，或保护残疾人免受暴力和骚扰。¹⁴⁴

138. 1999 年第 4 号法律的第四次修正案草案于 2019 年出台。在巴勒斯坦残疾人联盟(一个由若干民间社会组织和劳工部组成的机构)协调下，分发了该草案，以便通过公众协商提供最后一轮反馈意见。¹⁴⁵ 该法律草案将于 2020 年转交部长会议审议，然后由总统最终批准。一项关于残疾人权利的国家政策也在编制之中，将与“国家政策议程”和“劳工部门战略”保持一致。¹⁴⁶ 预计国家政策将强调公众对残疾人体面工作权利的认识，改善接受技术和职业教育和培训的机会，以及招聘措施和对工作场所招聘后做法的监测。¹⁴⁷

加沙的生计维持系统

139. 加沙的公共部门和劳工行政部门继续在困难和不稳定的条件下运作。在似乎仍在巴权力机构工资单上的大约 6 万名驻加沙的公务员中，有 4,000 人不允许在事

¹³⁹ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。

¹⁴⁰ 保护儿童国际-巴勒斯坦等，《[巴勒斯坦的儿童权利：巴勒斯坦国提交给儿童权利委员会的初次报告之联合备选报告](#)》，第 48-50 页，2019 年 4 月 20 日。

¹⁴¹ 巴权力机构劳工部，《劳动监察和保护总局：2019 年年度报告》。

¹⁴² 联合国国家工作队，“巴勒斯坦国的最新情况”，个人通信，2019 年 11 月。

¹⁴³ 儿童权利委员会，“[关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见](#)”，第 11 段，2020 年 3 月 6 日。

¹⁴⁴ 巴勒斯坦残疾人就业联盟，“战略计划”，无日期；联合国人口基金，“[残疾妇女和女童：性别暴力幸存者的需要和为她们提供的服务](#)”，第 4.2.4 节，2019 年 3 月；巴勒斯坦残疾人联盟，“制定和批准一项管理巴勒斯坦残疾人体面工作权的国家政策”，政策文件，2020 年 3 月 20 日。

¹⁴⁵ 巴勒斯坦残疾人联盟政策文件。

¹⁴⁶ 巴勒斯坦残疾人就业联盟，“战略计划”。

¹⁴⁷ “2020 年劳工部门战略的中期审查”，矩阵，无日期。

实上的当局控制的公共机构工作。¹⁴⁸ 此外，自 2017 年以来，约有 6,400 名巴权力机构公务员被迫提前退休。他们仍在工作，但只拿到工资的 50%，而工资是从他们的养老金中扣除的。

140. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)是加沙的第二大雇主，约有 1.3 万名工作人员。随着捐助资金的减少，它也采取了紧缩措施，包括减员和采用兼职工作。由于就业机会极为稀少，超过 26 万加沙人在等待参加近东救济工程处、开发计划署或世界银行管理的众多“工作换现金”方案之一的短期工作。

141. 加沙重建机制为建筑活动提供原材料投入，并支持该部门的一些就业机会。2019 年重建了大约 160 座在军事行动中被摧毁的房屋，另有 1,268 座完全被毁的房屋正等待重建，大约 5.6 万座部分受损的房屋正等待修复。更复杂的基础设施项目受到材料供应短缺和审批和交付常常延误的阻碍。¹⁴⁹

142. 巴权力机构通过的劳工法律和条例，特别是关于职业安全与卫生以及关于最低工资的法律和条例很难执行。由于只有 12 名劳动监察员，其中包括 2020 年雇用的 4 名女性，对加沙许多工作场所的检查仍然存在问题，随之而来的风险正在增加。2020 年 3 月特派团访问期间，加沙中部努塞拉特难民营的一家面包店发生爆炸，这是一个悲剧性的例证：它造成 9 人死亡，其中包括 6 名儿童，60 人受伤。¹⁵⁰ 同时，2019 年 10 月 28 日，一家法院裁定，加沙配电公司必须按照《巴勒斯坦劳动法》(2000 年第 7 号)向其 1,050 名合同工支付最低工资，并支付艰苦条件津贴。¹⁵¹ 然而，总体而言，几乎所有加沙工人的收入都远远低于法定最低工资，而他们诉诸司法的机会仍然非常有限。

143. 尽管巴勒斯坦劳工部和社会伙伴继续邀请加沙代表参加关于正在审议的法律草案或计划中的法律修正案的社会对话进程，但两方或三方社会对话仍然很少。尽管前几年，加沙商会的代表参加了约旦河西岸的三方社会对话，但据报道，2019 年他们的参与极少。此外，事实上的当局对工会权利施加的限制继续严重影响巴总工会，使其无法在加沙使用其办公设施、访问工作场所或招募成员。同时，实控当局支持建立新的承包商和个体户工人工会和辛迪加，使工人和雇主难以把握这些机构的真正性质和动机。

¹⁴⁸ 根据巴勒斯坦中央统计局的数据，加沙公共部门的总就业人数为 110,600 人。然而，在总理于 2020 年初宣布后，目前正在评估巴勒斯坦权力机构工资单上公务员的确切人数、职位和工资。

¹⁴⁹ 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，第 35 段，2019 年 9 月。

¹⁵⁰ 《国土报》，“面包店大火在拥挤的市场蔓延，加沙 9 人死亡”，2020 年 3 月 5 日。

¹⁵¹ 民主和工人权利中心-巴勒斯坦，“[巴勒斯坦民主和工人权利中心获得法院裁决，改善加沙配电公司 1050 名合同制工人的劳工权利](#)”，无日期。

5. 被占领的叙利亚戈兰高地与其根基分离

144. 被占叙利亚戈兰被占领了半个多世纪，39 年前被吞并，现在它正试图保持自己的特征。尽管旅行和贸易受到限制，但许多叙利亚公民仍在保持与阿拉伯叙利亚共和国的联系。2013 年，在阿拉伯叙利亚共和国武装冲突的背景下，库奈特拉过境点被关闭。它于 2018 年重新开放，但只对联合国脱离接触观察员部队的人员开放，该部队自 1974 年以来一直根据安理会第 242 号决议监督停火。

145. 以色列对被占领的叙利亚戈兰行使主权违反国际法。安全理事会第 497(1981)号决议宣布，以色列将其法律、管辖权和行政权强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是无效的，没有国际法律效力。¹⁵² 2019 年 3 月，美国“承认戈兰高地为以色列国的一部分”。¹⁵³ 没有其他国家采取类似的举措。

146. 尽管以色列在过去几十年中做出了努力打造定居点，但被占领的叙利亚戈兰的人口总数仍然很少，约为 5 万人。以色列定居者与叙利亚公民的人数大致相等。有 5 个叙利亚村庄和 35 个以色列定居点，包括以色列总理于 2019 年 6 月启动的定居点，该定居点尚未开始建造。¹⁵⁴

147. 被占叙利亚戈兰高地叙利亚公民的劳动力参与率为 42.8%，低于全球和阿拉伯区域标准。这一比例一直在稳步上升，从 2013 年的 38.4% 上升到 2018 年的 50.6%。根据以色列中央统计局的数据，2019 年，这一比例下降了近 8 个百分点，几乎完全由男性劳动力参与者包揽。15 至 24 岁青年的劳动参与率也大幅下降。相比之下，女性参与率近年来不断提高，目前为 28.8%，比区域平均水平高出约 10 个百分点。¹⁵⁵

148. 在过去十年中，受到叙利亚市场损失的制约，农业就业的重要性日趋下降，由于库奈特拉过境点关闭，叙利亚市场无法再从被占领的叙利亚戈兰高地采购苹果和其他农产品。然而，大多数家庭都立足于小规模农业，通常是作为副业。据报道，对土地和农业的文化依恋仍然很高。

149. 在被占领的叙利亚戈兰高地，现在每五名叙利亚人中就有一人从事建筑工作。许多人受雇于以色列定居点和以色列，有时是季节性的。缺少关于失业和其他形式劳动力利用不足的可靠数据。

¹⁵² 联合国大会 2019 年 12 月 26 日第 74/90 号决议重申：“1. 促请占领国以色列遵守关于被占领的叙利亚戈兰的有关决议，特别是安全理事会第 497(1981)号决议，安理会在其中除其他外，断定以色列将其法律、管辖权和行政权强加于被占领的叙利亚戈兰的决定是无效和无国际法律效力的，要求占领国以色列立即撤销其决定；2. 又促请以色列停止改变被占领的叙利亚戈兰的自然特征、人口组成、体制结构和法律地位，特别是停止建立定居点。”

¹⁵³ “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。

¹⁵⁴ BBC，“戈兰高地：以色列揭开‘特朗普高地’定居点的面纱”，2019 年 6 月 16 日。

¹⁵⁵ 中央统计局，《2019 年劳动力调查》；国际劳工组织劳工统计数据库。

150. 由于缺乏数据，很难评估叙利亚工人的工作条件和相对工资水平。有迹象表明，与以色列公民相比，叙利亚公民对其权利的认识较少，因此很少在劳工问题上寻求法律援助。他们在工作场所也更容易受到剥削；特派团了解到不遵守最低工资和社会保障条例的情况。

151. 不断有报告称，在叙利亚公民获得水资源和土地方面存在歧视性做法，人们普遍关切以色列计划建造风力发电机，其中一些高度超过 200 米，位于叙利亚农业用地之上，紧邻叙利亚村庄。¹⁵⁶ 在这方面，联合国经济、社会和文化权利委员会对受影响社区缺乏协商以及禁止被占领叙利亚戈兰的叙利亚公民“获取、控制和开发其自然资源”表示关切。¹⁵⁷

¹⁵⁶ Al-Haq 和 Al-Marsay，[《在联合国经济、社会和文化权利委员会审查以色列第四次定期报告之际，关于以色列违反<经济社会文化权利国际公约>的联合平行报告》](#)，第 6 页，2019 年 9 月 6 日。

¹⁵⁷ 联合国经济及社会理事会，“[关于以色列第四次定期报告的结论性意见](#)”，E/C.12/ISR/CO/4，第 14 段，2019 年 11 月 12 日。

结论性意见

152. 近 75 年来，冲突和不公正一直主导着以色列和巴勒斯坦的关系。包括东耶路撒冷在内的约旦河西岸和加沙现在已被占领超过半个世纪。多年来，对巴勒斯坦土地的占领不断加剧。今天，西岸的定居者人数是大约 40 年前国际劳工大会通过关于被占领阿拉伯领土的决议时的六倍，该决议是本年度报告的基础。但是，实现公正和平的机会并没有丧失；自奥斯陆会议以来，前进的道路已经呈现。路线图不需要重新绘制。双方在多边支持下进行有意义的谈判，将确保阿拉伯工人和他们的以色列邻居拥有一个美好的未来。只有恢复“两国方案”的进程，才能实现持久和平。

153. 因占领而被扼杀的巴勒斯坦劳动力市场仍然无法兑现承诺。普遍存在劳动力参与率低、失业和劳动力未充分利用的现象。青年和妇女就业形势依然严峻；年轻女性遭受的伤害最大。她们中很少有人有机会找到工作。在被占领的背景下，工人的权利经常处于危险之中，这毫不奇怪。

154. 加沙成为劳动力市场惨况的缩影。随着失业率接近 50% 大关，收入也在下降。由捐赠者带动的人道主义生命支撑防止了这块飞地的崩溃，并提供了一些通常是短期的就业机会。长期缺乏工作机会和向好生活的前景有可能助长极端主义。就业的任何复苏都需要全面解除封锁。

155. 被占领的叙利亚戈兰的劳工状况仍然难以评估。它几十年前被吞并，一直笼罩在巴以冲突的阴影下。就业已从农业转向建筑业和服务业。不断有报道称，叙利亚公民面临不利和歧视性的待遇。产品在阿拉伯叙利亚共和国的销售几年前就停止了，但戈兰的叙利亚公民与祖国的联系仍然很紧密。

156. 以色列需要工人，越来越多的巴勒斯坦人也做出了回应。目前，超过 13 万名巴勒斯坦工人受雇于以色列的建筑工地、厨房和农田。对大多数人来说，这是从受限的巴勒斯坦劳动力市场中解脱出来的一个难得的喘息机会。平均工资是其国内工资的 2.5 倍。但工作条件往往仍然很差，职业危害也过多。此外，尽管多年来一直承诺进行改革，但几乎没有采取什么行动来结束许可证制度的滥用和不佳表现。许可证经纪人的业务有增无减，正如这份报告所显示的那样，他们每年至少赚取 1.19 亿美元的利润。这笔钱恰恰是巴勒斯坦工人损失的。

157. 与此同时，巴勒斯坦方面继续努力加强劳工治理和管理。例如在就业政策领域，正在实施重要的政策举措。然而，在劳工立法和社会保障等其他领域，因缺乏势头和成果而使进展受阻。需要促进社会对话和三方合作，以便使社会伙伴能够发挥作为社会和平和公平推动者的作用。

158. 在撰写本报告时，2019 冠状病毒病疫情有可能对巴勒斯坦和以色列的劳动力市场造成严重破坏。为了有效应对它的影响，双方需要进行对话和协调。这特别

关系到在以色列的巴勒斯坦工人的状况。因此，当前的危机蕴藏着跨越隔离障碍共同努力通过双边和三方协调达成互利解决方案的机会。劳工领域的进展可能为加强跨越鸿沟的更广泛的经济和社会问题的对话开辟道路。

附 件

对话者名单

巴勒斯坦机构

劳工部

Nasri Abujaish, 劳工部长
Samer Salameh, 副部长
Abdel Kareem, 劳工部门政策副助理
Bilal Thawabeh, 劳工行政副助理
Amin Almatour, 主管各局业务的副助理
Ali Al Sawi, 监察和劳工保护局局长
Rami Mehdawi, 就业局局长
Salim Nakhleh, 劳资关系局局长
Yousef Zaghloul, 劳工政策委员会局长
Nidal Ayesh, 职业培训局局长
Hani Shanti, 部长办公厅主任
Buthaina Salem, 法律股股长
Lama Awwad, 性别事务股股长
Asma Hanoun, 外部就业股股长

外交部

Omar Awadallah, 大使, 多边事务, 联合国及其专门机构部部长
Mohammad Ayyad, 三等秘书
Ayoub Ayoub, 随员

社会发展部

Ahmed Majdalani, 部长
Samer Salameh, 副部长
Anwar Hamam, 副助理
Taghrid Kishek, 部长办公厅主任

巴勒斯坦解放组织(巴解组织)/巴勒斯坦立法委员会(巴立法会)

Saeb Erakat, 巴解组织执行委员会秘书、巴勒斯坦首席谈判代表、法塔赫中央委员会成员

Ashraf Khatib, 巴勒斯坦谈判支助项目, 谈判事务部, 政策和沟通顾问

Nabeel Shaath, 巴勒斯坦总统外交和国际关系顾问、巴解组织侨民事务部主席

Mustafa Barghouthi, 巴勒斯坦民族倡议秘书长、巴勒斯坦医疗救济协会主席、巴立法会成员

工人、雇主和其他民间社会组织

纳布卢斯巴勒斯坦工会总联合会(巴总工会)

Shaher Sae'd, 总书记

Rasem Al Bayari, 常务副书记

Aysha Hmouda, 性别问题股股长, 总秘书处成员

Mohammad Jad Allah, 顾问

Nasser Damaj, 媒体股股长

Khawla Elayyan, 执行委员会成员

Yasir Taha, 执行委员会成员

Saher Sarsour, 总秘书处成员

Bassam Yaish, 总秘书处成员

Khaled Abdelhadi, 总秘书处成员

Imad Awajneh, 总秘书处成员

Mahmoud Amer, 总秘书处成员

Kayed Awwad, 总秘书处成员

Mohammad Kamil, 总秘书处成员

Abdel Hadi Abu Taha, 总秘书处成员

加沙巴勒斯坦工会总联合会(巴总工会)

Wael Khalaf, 总秘书处成员、公共部门雇员工会副主席

Yahya Abu El Atta, 总秘书处成员、公共交通工会副主席

Bashir Al Sisi, 总秘书处成员、公共服务和商业工人总工会总书记

Salameh Abu , 总秘书处成员、卫生服务总工会主席

拉马拉巴勒斯坦工商会联合会(工商会联合会)

Omar Hashem, 工商会联合会董事会主席、纳布卢斯商会主席

Shaher Sae'd, 秘书长

Akram Hijazi, 公共关系股主任

Nazeh Merdawi, 新闻股主任

Moussa Salameh, 性别问题股主任

希伯伦商会

Ihab Hassouneh, 秘书

盖勒吉利耶商会

Mohammad Qatqat, 主任

萨尔菲特商会

Fawaz Shehada, 主席

图巴斯商会

Wajeh Abu Khayzaran, 董事会成员

加沙商会

Walid Al Hosary, 加沙商会主席兼工商会联合会董事会副主席

Bassam Mourtaja, 常务董事

Hani Attallah, 董事会成员

北加沙商会

Imad Al Ghoul, 总干事

拉法商会

Haitham Abu Taha, 主席

加沙巴勒斯坦工业联合会

Khader Ishnirah, 执行经理

Mohammad AlMansi, 董事会成员

加沙巴勒斯坦信息技术公司协会

Reem El Dabbagh, 执行经理

Osama Abu Zebia, 董事会成员

加沙巴勒斯坦信息和通信技术孵化区

Majd Abu Mudallala, 执行经理

加沙巴勒斯坦承包商联盟

Osama Kuhail, 主席

加沙巴贸易中心

Mohammed Skaik, 项目经理

拉马拉独立人权委员会

Ammar Dwaik, 总干事

加沙巴勒斯坦就业和社会保障基金

Mohammed Abu Zaiter, 副首席执行官

加沙市政发展与贷款基金

Mohammad Abu Shaaban, 地区工程师

加沙非政府组织发展中心

Alaa Ghalayini, 加沙紧急工作换现金和自营职业支持项目, 项目经理

纳布卢斯省

Anan Atteereh, 纳布卢斯副省长

拉马拉妇女法律援助和咨询中心

Randa Siniora, 总干事

拉马拉巴勒斯坦妇女总联盟

Ghazaleh Arab, 大会成员

Khitam Saafeen, 大会成员

拉马拉妇女研究中心

Sama Aweidah, 总干事

拉马拉妇女事务技术委员会

Areej Odeh, 董事会主席

Buthaina Daqmaq, 秘书

Amal Jumaah, 媒体协调员

拉马拉巴勒斯坦视障者协会

Ziad Amro, 主席

拉马拉基督教青年会

Shatha Abu Srour, 宣传主管

拉马拉巴勒斯坦残疾人总联合会

Hamzeh Nasser, 宣传干事

拉马拉希望之星

Safiyeh Khaled, 主席

拉马拉巴勒斯坦红新月会

Anji Abed, 手语专家, 巴勒斯坦残疾人总联盟成员

拉马拉巴勒斯坦电信公司集团

Ammar Aker, 首席执行官

Rania Merie, 品牌战略和营销、传播部主管

拉马拉西诺科特集团

Mazen Sinokrott, 董事长兼首席执行官

Pharmacare 连锁药店

Bassem Khoury, 执行董事

拉马拉 Flow 初创孵化器和加速器

Majd Khaliefeh, 联合创始人

Ahmad Ramahi, 首席执行官兼联合创始人

Imam Hithnaw, 首席执行官

Al Jamil Ismail, 项目经理

Rand Safi, 加沙天空极客项目官员

其他会议

Atallah Hanna, 大主教, 耶路撒冷希腊东正教塞巴斯蒂亚教区负责人

Wael Qraiem, 律师

以色列机构

以色列政府和其他公共机构

外交部

Alon Bar, 大使, 联合国和国际组织司副司长

劳工、社会事务和社会服务部

Avigdor Kaplan, 司长

Revital Karin Sela, 劳资关系主任

Maya Miller Meshi, 劳工处

Avner Amrani, 劳资关系部高级研究主任

Shiri Lev-ran Lavi, 外国工人劳工权利监察员

Hezi Schwartzman, 职业卫生和安全管理局局长兼劳动总督察

Revital Karin Sela, 劳资关系主任

Ibrahim Kilani, 劳动关系部法律顾问

Gali Levi, 首席检察官

以色列职业安全和卫生管理机构

Sami Saadi, 北区区长

人口、移民和边境管理局

Efrat Lev-Ari, 法律部

财政部

Michael Ritov, 高级经济学家, 首席经济学家司研究处

领土内政府活动协调局

Alon Shacham, 外交关系处处长

Moti Stolovicj, 经济处副处长

工人、雇主和其他民间社会组织

以色列劳工总联合会

Peter Lerner, 国际关系司司长

Aital Shapira, 国际关系司处长

Giyora Walle, 政策和经济处执行经理

Tamar Freadman-Seibold, 政策和经济处执行办公室

Tehila Benishu, 工会法律服务处

Wael Abadi, 信息和呼叫中心主任

宏观政治经济学中心

Roby Nathanson, 主任

Yanai Weiss, 研究部主任

检查站观察 — 反占领争人权妇女社

Sylvia Piterman, 志愿者

卡夫·拉奥维德协会

Abed Dari, 巴勒斯坦工人部实地协调员

联合国和其他国际组织

联合国中东和平进程特别协调员办事处

Jamie McGoldrick, 副特别协调员兼联合国驻地/人道主义协调员

联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅), 巴勒斯坦被占领土

Sarah Muscroft, 办公室主任

Melissa Fernandez, 西岸外地协调员

Ray Dolphin, 研究员

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)

Gwyn Lewis, 近东救济工程处西岸业务主任

Matthias Schmale, 近东救济工程处加沙业务主任

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)

James Heenan, 办公室主任

国际货币基金组织, 西岸和加沙

Robert Tchaidze, 西岸和加沙驻地代表

Hania Qassis, 经济学家

世界银行

Samira Hillis, 人类发展项目组合兼工作队队长

Cristobal Ridao-Cano, 首席经济学家兼工作队副队长

Friederike Rother, 社会保障问题高级专家兼工作队副队长

Javier Sanchez-Reaza, 高级经济学家

Maha Bali, 运营分析师

被占领的叙利亚戈兰

戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Wael Tarabieh, 项目经理

Karama Abu Saleh, 律师

区域会议

在阿拉伯叙利亚共和国大马士革举行的会议

社会事务和劳工部, 大马士革

Rima Al Qadiri, 部长

Mahmoud Al Kawa, 国际合作与规划负责人

Lujain Younes, 阿拉伯关系科科长

Hanaa Deeb, 新闻办公室

Naser Al-Ahmad, 新闻办公室

工业部, 大马士革

Mohammad Maan Zain El-Abidine Jazbi, 部长

外交和侨民部, 大马士革

Ammar Awad, 组织管理部副主任

Shaker Zaitoon, 国际组织部专家

工会总联合会, 大马士革

Jomaa Hijazi, 劳动研究观察局局长

大马士革及其乡村工业行会

Obay Roshn, 劳工事务股股长

Mohammad Ayman Moulawy, 董事会成员

商会

Abulhuda Lahham, 董事会成员

库奈特拉省

Hassein Eshak, 副省长

Mohamed Hisham al Tabaa, 投资委员会委员

Saleh Swed, 执行办公室成员

在埃及开罗举行的会议

阿拉伯劳工组织, 开罗

Fayez Al-Mutairi, 总干事

Marwan Othman, 总干事办公室

Emad Sheri, 对外关系和国际关系部主任

阿拉伯国家联盟, 开罗

Said Abu Ali, 巴勒斯坦和阿拉伯被占领土部门助理秘书长

Haider Tareq Aljoubouri, 巴勒斯坦和阿拉伯被占领土区全权公使, 巴勒斯坦事务部主任

Mohammed Fathi Shaqoura, 负责巴勒斯坦发展和重建科、社会事务和巴勒斯坦官方机构、巴勒斯坦和阿拉伯被占领土