国际劳工组织

▶ILC.110/DG/APP/2022

▶ 阿拉伯被占领土的工人处境

总干事报告 - 附录
2022年

国际劳工大会
第110届会议，2022年

▶ 阿拉伯被占领土的工人处境

总干事报告 – 附录

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-031726-6 (print)
ISBN 978-92-2-031727-3 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2022 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：Confrep-ILC110(2022)-DG-APPENDIX-[ROBEI-220425-001]-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，以及加沙、以色列和被占领的叙利亚戈兰高地。特派团还通过视频会议与阿拉伯叙利亚共和国的三方成员举行了会谈。此外，特派团团长在开罗还通过视频会议会见了阿拉伯劳工组织代表。

在阿拉伯被占领土和以色列，特派团与巴勒斯坦权力机构、以色列政府、巴勒斯坦和以色列雇主组织和工人组织的代表、被占领叙利亚戈兰的叙利亚平民、联合国和其他国际组织和非政府组织的代表以及商界人士和工人进行了深入讨论。他们都提供了素材，为撰写本报告提供了指导。特派团还进行了一些颇有收获的实地访问。

我感谢所有对话者向特派团提供的合作，这再次印证了他们对国际劳工组织(劳工组织)信奉的价值观及其与所有三方成员正在开展的工作的广泛支持。特派团一如既往地开展工作，目的是对阿拉伯被占领土工人的处境作出全面、准确和公正的评估。

四十多年来，劳工组织历任总干事根据 1980 年劳工大会决议的规定，每年都向国际劳工大会提交了有关阿拉伯被占领土工人处境的报告。

事实证明，再次阅读我 2013 年提交的第一份报告序言是有益的。我在其中写道：“防止螺旋下降陷入深刻危机和绝望的出发点是意识到这一点，即除非以社会正义为基础，否则当前的形势是不可持续的，并将继续如此。”我提请注意：持续占领和不断扩大的定居点活动正在阻碍巴勒斯坦经济；对巴勒斯坦机构通过创造体面工作和尊重基本权利来实现增长的能力的信心面临着严重受损的危险；以及加沙令人担忧的局势有可能变得难以忍受。我谈及了在弥合巴勒斯坦人之间分歧方面缺乏进展的情况以及巴勒斯坦权力机构面临的财政危机。我表示，以色列应该放松和取消对人员和企业的限制，同时国际社会不能仅停留在承诺和愿望上。

所有这些考虑因素同样适用于本报告中概述的形势，这反映了近年来遭遇的各种挫折和缺乏进展。本报告的附加价值在于，它客观冷静地概述了阿拉伯被占领土上与劳工组织目标和使命相关的事态发展，为劳工组织一如既往地随时准备助力取得进展的可能路径指明了前进方向。然而，最终能否取得这一进展取决于以色列和巴勒斯坦双方的政治意愿及其合作意愿，以及国际社会的支持和协助，包括捐助方的持续支持。

如果要改善这些地区工人的处境，为他们开创体面劳动的前景并为该地区的每个人提供基本的稳定、安全与和平保障，所有这些因素需要在未来几年里共同发力，取得比过去十年更好的成效。

2022 年 5 月

盖·莱德

总干事

目 录

	页次
前 言	3
导 言	7
第一章：封锁解除了，但占领仍在继续	9
第二章：新冠疫情下脆弱且不平衡的经济和 劳动力市场复苏	13
第三章：占领对工人权利的影响	27
第四章：持续不稳定中的治理与机构建设	36
第五章：被占领叙利亚戈兰高地的工人前途未卜	46
结论性意见	48
附件：对话者名单	49

导 言

1. 总干事的这份报告介绍了劳工组织负责评估阿拉伯被占领土工人处境的年度特派团的调查结果。同往年一样，这次访问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处境影响的决议》进行的。[1] 访问涵盖了巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙)和被占领的叙利亚戈兰高地工人的处境。[2]

2. 总干事的各位代表以《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。各位代表还以国际劳工大会通过的各项决议，包括旨在实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏的《2021 年全球行动呼吁》，[3] 以及相关国际劳工标准所规定的原则和劳工组织监督机构所阐明的原则为指导。

3. 无论是出访期间还是撰写本报告的过程中，在研究所涉及的问题时，总干事的各位代表一如既往铭记国际人道主义和人权法的相关标准，特别是《1907 年海牙公约》(尊重陆战法规和惯例)和《1949 年日内瓦第四公约》(关于战时保护平民的规定)。他们的工作遵循了联合国大会和安全理事会的相关决议，包括安全理事会第 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。他们还考虑到了国际法院 2004 年 7 月 9 日的咨询意见。[4]

4. 总干事委任官方会议、文件和关系司司长弗兰克·哈格曼率领特派团。特派团成员包括国际劳工标准司高级顾问蒂姆·德迈耶、就业政策司宏观经济和就业政策专家金基范、治理和三方机制司高级专家康斯坦丁诺斯·帕帕达基斯和国际劳工标准司法律专家丽莎·托特尔。劳工组织驻耶路撒冷代表穆尼尔·克莱博、劳工组织驻耶路撒冷代表处项目官员拉沙·埃尔舒拉法和劳工组织驻耶路撒冷代表处业务助理达拉·阿布·萨利赫协助筹备访问，并为其工作提供了支持。阿拉伯国家体面劳动技术支助队就业政策问题高级专家塔里克·哈克担任技术顾问。

[1] 劳工组织，《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处境影响的决议》，国际劳工大会第 66 届会议，1980 年。

[2] 正如以往的报告中所指出的那样，以色列政府就戈兰高地的立场作出以下声明：“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的这一决定。

[3] 劳工组织，《全球行动呼吁：从新冠肺炎危机中实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》，国际劳工大会第 109 届会议(2021 年)。

[4] 国际法院，“在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果”，载于《判决书、咨询意见和命令汇编》中“咨询意见”一章，2004 年 7 月 9 日。

5. 特派团于 2022 年 3 月 26 日至 4 月 7 日访问了阿拉伯被占领土和以色列。在访问期间，总干事的一行代表与以色列和巴勒斯坦对话者以及来自被占领叙利亚戈兰高地的对话者举行了多次讨论。[5] 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、研究机构和商界人士以及工人进行了会谈。特派团还与联合国和其他国际组织的代表进行了磋商。

6. 此外，特派团于 2022 年 3 月 10 日通过视频会议与叙利亚政府及工人和雇主代表进行了协商，特派团团长于 2022 年 3 月 16 日与阿拉伯劳工组织举行了协商。

7. 总干事再次欣慰地看到其一行代表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，并对特派团收到的书面材料表示感谢。

8. 本报告充分考虑到了特派团获得的书面和口头资料以及有关数据、研究和报告。对与不同对话者面谈过程中所获得的信息作出了深入地研究，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。

[5] 本报告附件载有一份对话者名单。

第一章：封锁解除了，但占领仍在继续

9. 2021 年本应标志着巴勒斯坦工人及其家庭从新冠疫情中开始可持续和包容性复苏。然而，持久的占领却没有为劳动力市场有韧性的反弹留下任何空间，使和平解决以巴冲突的前景暗淡，并进一步削弱了巴勒斯坦的治理机构。巴勒斯坦权力机构的财政危机，部分是由占领造成的，加之捐助方减少支助[6]，阻碍了刺激经济，削弱了社会缓解措施。因此，许多巴勒斯坦工人选择有限：要么继续留在毫无保障的巴勒斯坦劳动力市场而无法充分利用个人能力，在这种不可预测和艰难的环境中冒险创业，要么穿越隔离墙和以色列的许可证制度，在以色列和定居点从事收入较高的工作。不断加剧的紧张局势也给脆弱的经济复苏蒙上了阴影。

疫情之后的劳动力市场：弹性空间狭小

10. 就巴勒斯坦经济和劳动力市场而言，疫情对巴勒斯坦工人的控制正在松动。在 2022 年初病例数因奥密克戎变异株而大幅攀升后，巴勒斯坦被占领土上新冠病毒活跃病例数正在下降。全面接种覆盖率为 49%，仍远低于卫生部制定的 90% 的目标。[7]

11. 经济增长已开始恢复，但预计在 2023 年回到疫情前的水平之前将放缓。[8] 创造就业落后于增长，而贫困仍在增加。[9] 失业率进一步攀升，2021 年达到 26%，而劳动力利用不足的比率为 34%。这些总的数字掩盖了严重的差异现象。例如，在加沙，失业率高达 47%，而西岸为 16%。2021 年，加沙每 4 个年轻毕业生中就有 3 人失业。在巴勒斯坦被占领土上，每 3 个年轻女毕业生中就有 2 个处于失业状态，而女性的总失业率为 43%。男性加入劳动力大军的可能性是女性的四倍。

12. 就业质量指标表明，包容性和韧性复苏仍有一段路要走。非正规就业占 2021 年就业增量的四分之三。同年在巴勒斯坦私营部门，大约一半的领薪雇员是在没有书面合同的情况下雇用的。不到三分之一的领薪雇员向养老基金缴费。在私营部门中，只有一半的领薪女雇员享有带薪产假。2021 年，巴勒斯坦权力机构将每月最低工资从 1,450 新以色列谢克尔提高到 1,880 新以色列谢克尔(从 450 美元提高到 585 美元)，即使支付了最低工资，也不太可能让工人及其家庭维持在贫困线以上。[10] 在加沙，每 10 个雇员中就有 8 人以上的工资仅略高于新的法定最低工资的三分之一。童工继续成为一种消极的应对机制，在加沙尤为明显。

13. 增长乏力、高失业率、工作仍贫困和其他就业质量上的差距，给巴勒斯坦人带来去以色列找工作的压力，那里的平均工资是本地的两倍多。以色列收入较高的工作机会为巴勒斯坦工人及其家庭提供

[6] 联合国中东和平进程特别协调员办公室(中东和平进程特别协调员办公室)，《提交特设联络委员会的报告》，2021 年 11 月 17 日，附录，图 5。

[7] 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：关键事实和数字》，2022 年 3 月，第 5 页(未发表)。

[8] 国际货币基金组织，“国际货币基金组织工作人员结束对西岸和加沙的访问”，新闻稿，2022 年 3 月 10 日。

[9] 本章中提到的所有劳动力市场指标均基于巴中央统计局的数据。

[10] 巴中央统计局，《巴勒斯坦贫困状况》，2017 年。

了急需的收入，但是，大量工人的流失也导致了巴勒斯坦劳动力市场的某些领域和行业的技能和劳动力短缺。

14. 与以往一样，在以色列工作的巴勒斯坦人面临使他们容易受到剥削的挑战。2021 年，半数许可证持有者仍通过经纪人办理。虽然许可证配额现在已经与雇主脱钩，但许可证制度的改革尚未为巴勒斯坦工人带来具体成果。计划采取的措施，如直接以电子方式向工人的巴勒斯坦银行账户支付工资，是否能够纠正目前的滥用做法，并削弱许可证经纪人的权力，仍有待观察。

15. 更多的无证工人通过非正式途径，包括通过隔离墙上凿开的洞口进入以色列。以色列当局估计，2021 年，约有 3-4 万巴勒斯坦人在没有许可证的情况下在该国工作。2022 年 3 月，以色列发生多起致命恐怖袭击事件后，一些以色列人发声强调“隔离墙”上的洞口带来的安全威胁。多年来，这些洞口持续存在，它表明，劳动力市场的动态需求令人瞩目，需要找到协调的治理解决方案。[11]

16. 由于国内就业机会很少，加上以色列对行动和发展的限制，许多巴勒斯坦人只好在以色列定居点工作。2021 年，约有 3.7 万名巴勒斯坦工人在西岸的以色列定居点找到了工作，其中大部分在建筑业。与前几年一样，对话者报告了危险的工作条件、经常支付低于最低工资的薪水以及对妇女和童工的性骚扰事件。

17. 在加沙，通过扩大加沙人在以色列工作许可证的数量和种类，以及对加沙进口可能用于军民两用材料的限制加以调整来控制人道主义崩溃的风险。尽管如此，以色列影响深远且经常变化的“双重用途”限制继续破坏加沙的重建，损害生产力增长并扭曲劳动力市场。这导致了进一步的去工业化和服务业在就业中所占比重的暴胀。[12] 2021 年，加沙的制造业和农业合计国内生产总值(GDP)占比为 17%，而 1994 年为 27%。[13]

占领继续推进

18. 2021 年占领加剧。定居点继续扩大，在 C 区[14] 建造的定居点单元数量以及非法前哨的数量自去年以来又有增加。而且以色列当局拆除的巴勒斯坦人的住房和工作场所越来越多，其法律依据是很少允许巴勒斯坦人获得建筑许可的规划条例。更多的人流离失所，更多的生计受到影响。2021 年定居者针对巴勒斯坦人及其财产的暴力事件加速发生。定居者的行为不受惩罚，而且有时受到军事保护。令人不安的是，2021 年巴勒斯坦和以色列在占领和冲突背景下的伤亡人数同样有所增加。

19. 在东耶路撒冷，巴勒斯坦人在获得建筑许可证方面继续面临多重障碍，以色列的规划和分区法律和政策实际上对巴勒斯坦人构成了歧视。[15] 对巴勒斯坦学校投资不足，导致东耶路撒冷的辍学率上升。

[11] 亚尼夫·库博维奇，“为什么没人想封住以色列的隔离墙”，《国土报》，2022 年 4 月 6 日。

[12] 联合国贸发会议，《关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土的经济动态》，2021 年 12 月 20 日，第 56 段；吉沙-行动自由法律中心，《红线、灰名单——以色列的双重用途政策和加沙重建机制》，2022 年 1 月 11 日。

[13] 世界银行集团，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2021 年 11 月 17 日，第 16-17 页。

[14] 根据《奥斯陆第二项协定》的规定，西岸分为 A、B 和 C 三个不同管辖区。A 区包括城市中心，占西岸面积的 18%；它处于巴勒斯坦民事和安全控制之下。B 区包括小城镇和城市附近地区；它处于以色列的安全控制和巴勒斯坦的民事控制之下。C 区占西岸的 61%，安全和民事由以色列控制。

[15] 人道协调厅，《关键事实和数字》。

巴勒斯坦人获得的就业和收入机会往往很难足以维持城市生活的水平。来自西岸其他地方的巴勒斯坦人在东耶路撒冷就业需要获得许可证，但很难获得。该市的巴勒斯坦企业与腹地和传统市场的联系实际上被切断。民间社会的活动继续萎缩。2022 年 4 月，以色列政府延长了其长期禁止耶路撒冷商会在市政范围内开展工作的禁令。对其他 27 个民间社会组织的禁令也延长了。

占领削弱了劳动力市场的治理，体制改革缓慢，信任动摇

20. 巴勒斯坦权力机构有限的自主权和体制能力阻碍了重要领域改革的进展及其影响，如劳工和社会保障法、就业和社会福利服务、职业安全与卫生以及职业培训。西岸和加沙的巴勒斯坦人表明，他们对巴勒斯坦权力机构及其合法性缺乏足够的信任。[16] 2021 年底和 2022 年初，西岸的巴勒斯坦人参加了市议会的选举。独立候选人占据了主导地位，赢得了近三分之二的席位。由于以色列没有确认选举可以在东耶路撒冷举行，巴勒斯坦权力机构还没有为 2021 年无限期推迟的总统和立法选举确定新的日期。

21. 特派团的对话者们强调，需要通过全国选举重振内部和解和巴勒斯坦领导人的问责制，以恢复对巴勒斯坦机构的信任和信心，并振兴劳动力市场治理。就这些优先事项采取行动对于寻求“两国方案”同样至关重要，没有“两国方案”，巴勒斯坦人就无法实现其自决愿望。需要国际社会更深入地参与，使和解摆脱目前的僵局。

和平进程停滞不前

22. 由于缺乏有意义的谈判，和平进程和“两国方案”的前景停滞不前。联合国秘书长继续强调“两国方案”是解决冲突的唯一可行方案。[17] 然而，关于召开一次国际会议以重建“两国方案”势头的提议遭遇了数次挫折。[18] 2021 年 6 月组建的以色列政府表明，它认为目前重启和平谈判并无可能。[19] 此外，中东四方的影响力因乌克兰冲突而受到削弱。虽然以色列与一些阿拉伯国家之间的双边协议可能会有助于改善巴勒斯坦人的经济状况，但将他们排除在这一进程之外不太可能重启任何有意义的和平动力。

23. 慕尼黑集团(由埃及、法国、德国和约旦的外交部长组成)在其最近的声明中强调，在缺乏有意义的和平谈判的情况下“创造政治和经济前景的重要性”。这类前景将包括“在相互承诺的基础上采取相互建立信任措施，以期改善巴勒斯坦人民的生活条件”。[20]

[16] 巴勒斯坦政策和调查研究中心，“地方选举之前：巴勒斯坦民意调查”，2021 年 10 月 14 日至 23 日；《民意调查》(第 82 号)，2021 年 12 月 8 日至 11 日；《民意调查》(第 83 号)，2022 年 3 月 22 日。

[17] 联合国，“拒绝零敲碎打的做法，在巴勒斯坦权利委员会会议于 2022 年开启之际，秘书长表示迫切需要采取具体步骤实现两国方案”，2022 年 2 月 8 日。

[18] 阿巴斯总统 2021 年 9 月 24 日在联合国大会上的讲话。

[19]《以色列时报》，“贝内特说他不会见马哈茂德·阿巴斯，巴勒斯坦国是一个‘可怕的错误’”，2021 年 9 月 14 日。

[20] 见 2022 年 2 月 19 日《关于中东和平进程的联合声明》。

24. 认识到现状是不可持续的，并有可能在未来发生暴力冲突，促使《奥斯陆协议》的一些设计者起草了一项建立“圣地邦联”的提案。[21] 该提案试图通过引入一个过渡阶段来促进“两国方案”，在此期间，以色列和巴勒斯坦将共同生活在一个邦联中。目前还不清楚该提案是否会获得政治支持。

政治和经济视野

25. 巴勒斯坦被占领土上的工人因和平谈判陷入僵局、占领造成的限制和内部分裂首先受到惩罚。尽管 2021 年出现了复苏迹象，但社会经济韧性仍然只是一种祈望。就业机会少，工人保护零零星星，体面工作和收入不足。包括东耶路撒冷在内的西岸，工人的机会很少，处境不稳定。加沙的局势更加恶化，大多数人基本上不可能离开加沙地带。对于在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人来说，工人与雇主之间的权力失衡由于占领造成的有形障碍和官僚障碍以及巴勒斯坦人没有发言权而更为凸显。

26. 在访问期间以及在撰写本报告时，恐怖主义袭击、杀戮和紧张局势的升级，投下了漫长的阴影。在双方，平民——工人和雇主、男人和妇女——都在冲突中丧生和受伤，这场冲突渗透到他们生活的各个方面。这正是和平进程试图纠正的现实，而劳动力市场在其中存在和运作。因此，要使巴勒斯坦工作男女获得体面工作，就需要在政治和经济两个层面上都给予关注。

[21] Hiba Husseini 和 Yossi Beilin，《圣地邦联作为两国方案的促进者》，2022 年 2 月。

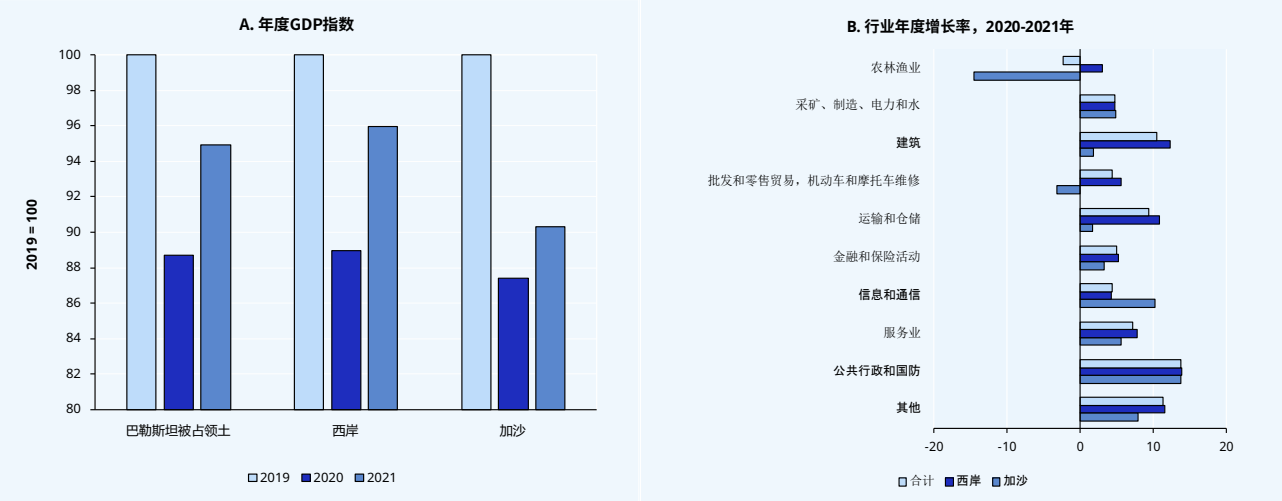
第二章：新冠疫情下脆弱且不平衡的经济和劳动力市场复苏

宏观经济动态：收复失地

27. 继 2020 年新冠疫情引发经济萎缩 11.3%之后，随着接种疫苗运动取得进展，以及封锁和关闭工作场所等疫情限制措施的放松，2021 年估计 GDP 将反弹 7.1%。[22] 毫不奇怪，鉴于加沙已遭受 15 年的封锁，加之 2021 年 5 月敌对行动升级，估计造成 3.95 亿至 5.7 亿美元的破坏和经济损失，[23] 加沙的 GDP 增长了 3.4%，不到西岸增长的一半。

28. 尽管经济有所好转，但经济活动水平仍低于 2019 年疫情前的水平：西岸 2021 年的 GDP 是 2019 年的 95%，而加沙的 GDP 为 2019 年的 90%(图 2.1)。2021 年 GDP 的增长主要由公共部门和建筑行业的活动推动，两者增长均超过 10%，农林渔业是唯一出现负增长的行业。后者的发展又是由加沙造成的，那里的农业产出大幅度下降了 14.5%。包括农民在内的加沙对话者告诉特派团，2021 年 5 月暴力升级期间，许多温室遭到轰炸，农民往往没有资源重建温室。加沙的批发和零售业也出现收缩(-3.2%)，而信息和通信业是为数不多的亮点之一，增长了 10.2%。

图 2.1. 年度实际 GDP 指数(按 2015 年不变价格计)**和 2020-2021 年按行业分列的年度增长率**(百分比)



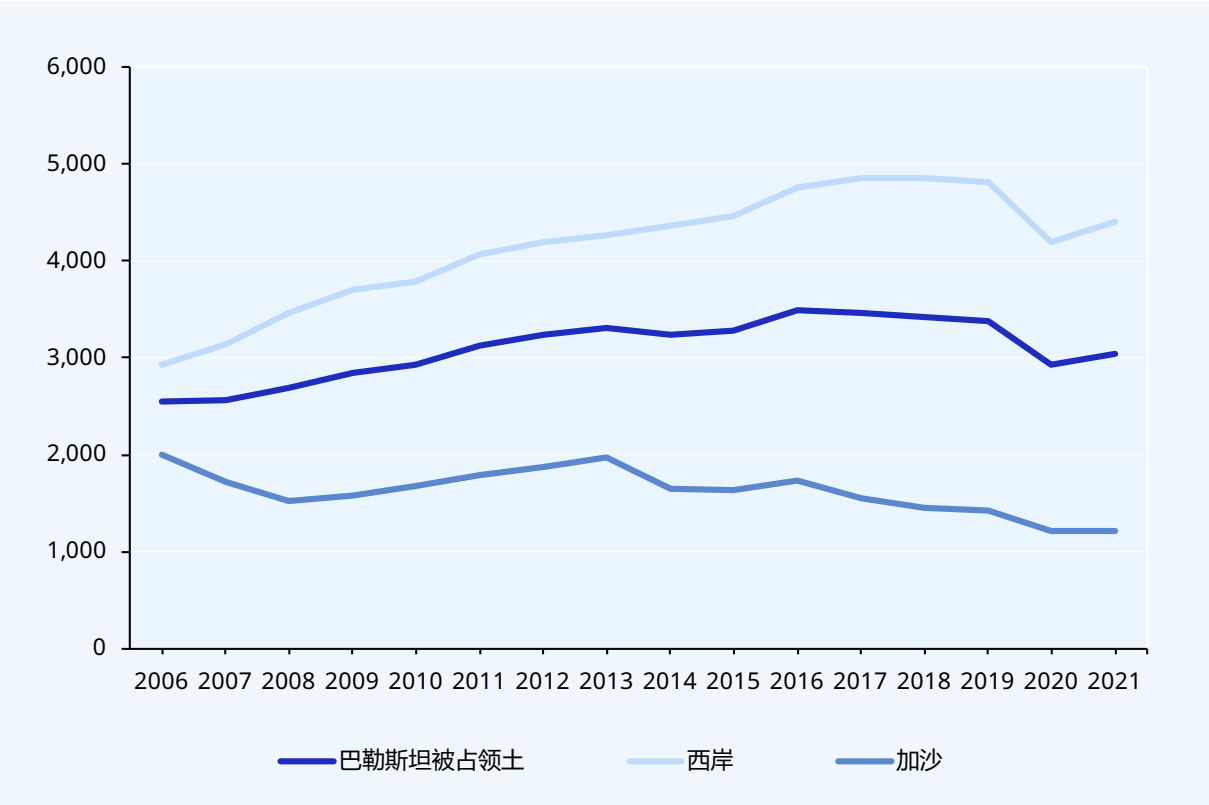
注释：2021 年全年数据所依据的 2021 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。
“其他”主要包括关税和增值税活动。
资料来源：劳工组织根据巴中央统计局国民账户(2022 年)作出的计算。

[22] 巴中央统计局对 2021 年的初步估计。

[23] 世界银行集团，《加沙损害和需求快速评估》，2021 年 6 月。

29. 就巴勒斯坦整体经济而言，2021 年人均 GDP 增长了 4.2%(图 2.2)。然而，虽然出现了反弹，但此后人均 GDP 却回落到了 2010 年的水平。西岸与加沙之间的增长率也有重大差异：前者的人均 GDP 增长了 5.1%，而加沙基本上没有增长(0.5%)。因此，西岸和加沙之间的差距进一步扩大：加沙的人均 GDP 不到西岸的 28%。按人均 GDP 计算，加沙目前的生活水平是 2006 年封锁之前的 60%。

▶ 图 2. 2006-2021 年人均 GDP(按 2015 年不变美元计)



注释：2021 年全年数据所依据的 2021 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。
资料来源：贸发会议根据巴中央统计局的数据作出的计算。

加沙的贸易能力受到限制

30. 加沙的生活水平之所以下降，部分原因是无法自由贸易和无法与外部世界联系。2021 年，以色列允许货物离开加沙的情况有所改善。平均每月有 379 辆载货卡车通过凯雷姆沙洛姆和拉法过境点离开，比 2020 年(每月平均 265 辆载货卡车)有显著增加。[24] 此外，2022 年头两个月，每月平均有 851 辆载货卡车离开加沙，这一比率仍低于封锁开始前 2007 年上半年的水平(当时每月平均 961 辆)，但大大高于过去 10 年的水平。[25] 离开加沙的大多数货物的附加值都很低：2022 年 1 月，76%的商品是蔬菜，15%是废铁，剩下的只有 9%是纺织品、家具、塑料管和其他货物。[26]

[24] 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土：事实和数据》，2022 年 3 月。
[25] 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土：事实和数据》，2022 年 3 月。
[26] 人道协调厅，“进出加沙的情况：2022 年 1 月更新内容”。

31. 另一方面，进入加沙的货物仍然受到严重限制。2021 年，平均每月有 7,900 辆卡车通过凯雷姆沙洛姆和拉法过境点进入加沙，低于 2020 年的月平均 8,800 辆，也远低于 2007 年上半年的月平均 11,200 辆。限制和禁止可能用于军事目的的进口货物——“两用”清单的一部分，[27] 其中包括农业用化肥和渔业用玻璃纤维——仍然是增值、经济活动和创造就业机会的主要障碍。此外，由于最近全球能源和运输价格上涨，进口和生产成本上升，已严重打击了建筑和食品行业，迫使许多公司停产。[28]

32. 加沙工业区是自 2014 年战争以来唯一继续运营的工业区，雇佣了约 1,100 名工人，但其中许多企业在 2021 年 5 月的敌对行动升级中被摧毁。[29] 为建筑提供原材料投入的加沙重建机制，在 2021 年 5 月之后关闭了三个月，而后再次获准为基本建筑材料(水泥、钢筋和砾石)的入境提供便利。[30]

33. 鉴于加沙目前对人员和货物流动的限制，数字经济的发展为创造就业提供了一个重要的潜在来源。信息和通信技术业的私企举措，如提供企业软件和业务流程外包服务的公司(包括呼叫中心)，充当了加沙自由职业者、初创企业、投资者和当地及国际客户之间的虚拟桥梁。

财政状况持续羸弱

34. 巴勒斯坦权力机构羸弱的财政状况阻碍了经济和劳动力市场较快、较全面的复苏。2021 年的收入和支出较上一年均有所增加，但外部预算支持急剧下降，为 1.894 亿美元，是上一年水平的 55%，但只及 2015 年的四分之一。[31] 因此，2021 年巴勒斯坦权力机构增加了从国内银行的借款，乃至超过了巴勒斯坦货币管理局设定的限额，并继续造成对私营部门承包商和公共养老基金的累积欠款。[32] 2021 年，国内债务从 2020 年的 23 亿美元增至 25 亿美元。

35. 目前，清关收入——以色列代表巴勒斯坦权力机构征收的税收和关税——约占国内总收入的三分之二，因此在巴勒斯坦权力机构的公共财政中发挥着关键作用。部分扣留的关税收入继续是以色列和巴勒斯坦权力机构之间争端和紧张的根源。经常单方面改变每月从通关收入中扣除的数额，包括考虑到巴勒斯坦权力机构在 2021 年期间向烈士基金[33] 支付的款项，数额从 4,200 万谢克尔到 1 亿谢克尔不等，使公共财政的日常管理和规划复杂化。在财政日益紧缩的情况下，为了履行财政义务，巴勒斯坦权力机构在 2021 年全年不同时间，不得不采取向公共部门雇员支付低于全额工资的做法，并暂停向公共现金方案内的贫困家庭作出转移支付。这些事态发展不仅排挤了私人投资，限制了消费需求，从而影响了劳动力市场和从新冠疫情中恢复的速度，而且还促使巴勒斯坦权力机构以牺牲发展支出为代价，将重点放在经常支出上。

[27] 限制措施包括禁止进口一长串范围广泛、可能用于军事目的的“两用”货物(机械、设备和其他生产投入)。尽管定期更新名单，但限制并没有明显放松。

[28] Sanaa Alswerky，“俄乌战争的经济后果严重打击了加沙”，《耶路撒冷邮报》，2022 年 3 月 21 日。

[29] 世界银行集团，《加沙损害和需求快速评估》，2021 年 6 月。

[30] 见“加沙重建机制”网站。

[31] 根据巴勒斯坦货币管理局《巴权力机构收入、支出和资金来源(现金收付制)报告》(2022 年)表 35 作出的计算。

[32] 国际货币基金组织，“国际货币基金组织工作人员结束对西岸和加沙的访问”。

[33] 其中包括巴勒斯坦权力机构向以色列监狱中的巴勒斯坦囚犯、前囚犯和因暴力而死亡者的家属支付的款项。见世界银行集团，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2021 年 11 月 17 日。

占领的巨大财政代价

36. 除了因扣留结关款造成的资金短缺外，还有一些其他长期存在的财政流失，包括间接进口税造成的流失；走私和逃避关税和税收；对清关收入收取过高的手续费/行政费；弃收电信部门的增值税；以色列在 C 区经济活动的税收和其他收入中尚未移交巴勒斯坦权力机构的部分；以及艾伦比口岸的旅客出境费。2015 年，这些流失估计为 4.734 亿美元，约占巴勒斯坦 GDP 的 3.7%。[34] 倘若 2000 年至 2017 年期间没有流失，就业水平每年平均增加 6.1%，这可能意味着 2000 年至 2017 年期间累计增加 76.6 万个工作岗位。[35]

37. 此外，以色列对西岸和加沙实施的流动和经济活动限制带来了巨大的经济和社会代价。贸发会议估计，西岸爆发第二次起义后，关闭和限制措施的收紧导致 2000 年至 2019 年期间的累计 GDP 损失总额达到 577 亿美元。[36] 如果没有这些措施，2019 年人均 GDP 将比当年实际值高出 44.4%。[37] 同样，如果 2007 年至 2018 年期间加沙没有发生封锁、限制和军事行动，2018 年的人均 GDP 估计数将是当年实际水平的两倍多，而 2017 年的贫困率将是 15.0%，而不是每两个加沙人中就有一个贫困。[38] 由于缺乏控制，无论是对土地和水等自然资源还是对关税的控制，还产生了其他代价。一项研究估计，目前与以色列的统一海关信封，而不是独立的巴勒斯坦关税，其成本约为 14 亿美元。[39]

经济增长前景遭扭曲下行

38. 解决流失和代价问题将大大有助于支持巴勒斯坦被占领土的经济增长和创造就业机会。根据基准情景，巴中央统计局预测 2022 年 GDP 增长率为 2.5%。在乐观的情况下，包括假设全部移交清关费、减少对个人和货物流动的限制、增加巴勒斯坦工人在以色列工作的许可证数量以及政治局势得到改善等，预计 2022 年 GDP 增长率将升至 10.4%。在悲观的情景下，假设尤其是通关收入继续遭扣减、对人员和货物流动的限制更加严格、发放的在以色列工作的许可证数量减少、新冠疫情相关限制措施重新生效等，预计经济增长将降至负 2.7%。

39. 最近的事态发展，特别是因乌克兰战争及其影响所加剧的商品价格迅速攀升，使经济预测呈下行趋势。2022 年前两个月，消费者和生产者价格指数均大幅飙升，2022 年 2 月的食品价格也出现了快速上涨，尤其是在平均收入低得多的加沙。2022 年 2 月，加沙小麦面粉价格较上年同期上涨 23.6%，而玉米油(上涨 26.3%)、小扁豆(上涨 17.6%)和白食盐(上涨 30%)价格也大幅飙升。[40] 这些事态发展对穷人的打击最大。早在 2017 年，在新冠疫情以及最近能源和食品价格飙升之前，估计加沙和西岸处于国家贫困线的贫困率分别达到 53%和 13.9%。据预测，新冠疫情将加沙的贫困率推高至 64%，将西岸的贫困率推高至 30%。[41] 总而言之，巴勒斯坦被占领土的经济和劳动力市场进展面

[34] 联合国，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：财政方面——秘书长的说明》，A/74/272，2019 年 8 月 2 日，第 29 段。

[35] 联合国贸发会议，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：累计财政成本》，2019 年，第 43 页。

[36] 联合国，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：2000 年至 2019 年西岸的贫困问题——秘书长的说明》，A/76/309，2021 年 8 月 30 日，第 28 段。

[37] 联合国，《2000 年至 2019 年西岸的贫困问题》，A/76/309，表 1。

[38] 联合国，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：关闭和限制下的加沙地带——秘书长的说明》，A/75/310，2020 年 8 月 13 日，第 49 段。

[39] Misyef Jamil，《巴勒斯坦[国]的国家贸易政策：对关税和产业政策选项的分析》(巴勒斯坦经济政策研究所，2017 年)。

[40] 世界粮食计划署巴勒斯坦办事处根据巴中央统计局的数据提供的数据。

[41] 世界银行集团，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2020 年 6 月 2 日。

临多重阻力：缺乏政治前景、最近安全局势恶化、捐助资金减少和通关收入不稳定造成的持续财政挑战、能源和粮食价格飙升以及新冠疫情造成的持续不利的社会经济影响。

劳动力市场动态：不完全反弹

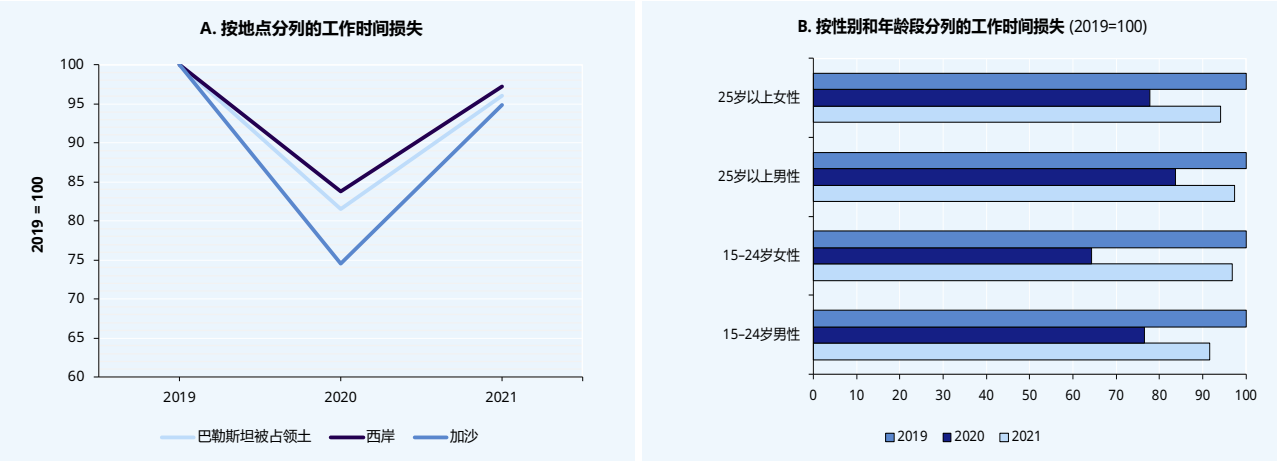
40. 2021 年，在取消新冠疫情期间实施的限制后，随着经济活动回升，一系列劳动力市场指标出现改善。尽管如此，绝大多数指标尚未恢复到疫情前的水平。但即便如此，还值得回顾的是，在经历了数十年的经济和其他限制后，疫情前的劳动力市场状况就问题百出：失业率，特别是妇女的失业率，是世界上最高的，而就业与人口的比率则是全球最低。尽管如此，疫情限制放宽后劳动力市场的复苏提供了一个强有力的例子，说明如果解除作为占领一部分而对个人和货物流动施加的限制，劳动力市场可能获得的收益规模和范围。

加沙工人、成年女性和年轻男性的工作时间恢复了，但却缩短了

41. 去年总干事的报告强调，与就业率和失业率等较为人们所熟悉的指标相比，工作时间的变化更能真实地反映新冠疫情对劳动力市场造成的损害。这是因为工作时间的变化既反映了直接的就业损失，也反映了那些仍然就业工人工作时间的减少。继 2020 年巴勒斯坦工人的工作时间减少 15.8%(几乎是全球平均减少 8.8%的两倍)之后，2021 年总的工作时间大幅反弹。

42. 从表面上看，2021 年巴勒斯坦工人的总工作时间超过了 2019 年的水平。然而，当按照 2019 年至 2021 年劳动年龄人口增长 5.8%这一实情调整后，工作时间仍然低于 2019 年疫情前的水平约 4%，这相当于 4.1 万个全职工作岗位(图 2.3)。与 2019 年相比，2021 年西岸按人口调整后的工作时间减少了 2.8%，而加沙的相应减少了 5.1%。成年妇女(25 岁及以上者)的工作时间比疫情前低 5.8%，而成年男子则低 2.6%。巴勒斯坦青年男子(15-24 岁)经调整的工时损失大大高于青年妇女的 3.2%，主要原因是妇女主要受雇于公共部门。

▶ 图 2.3. 2019-2021 年巴勒斯坦被占领土按人口调整后的工作时间损失(2019 年指数=100)



资料来源：劳工组织根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2019-2021 年)》作出的计算。

43. 这些趋势也广泛反映在组织单位调查中。巴中央统计局在 2020 年和 2021 年对 2,600 家企业进行的调查显示，在 2020 年 3 月至 5 月的封锁期间，企业关闭天数占 51.2%，而在 2021 年同期，关闭

天数的比例降至 27.4%。[42] 此外，尽管 2020 年 3 个月期间约有 13.8%的企业报告裁员，但 2021 年同期这一比例下降至 8.6%。

劳动力利用不足有所缓解，但仍高于疫情前的水平

44. 在 2019 年至 2020 年期间，由于新冠疫情而导致封锁和裁员，绝对失业人数实际上有所下降(表 2.1)。这是因为，一个人若要被算作失业者，必须可以去工作，又在积极寻找工作，而疫情使得满足这两个条件变得困难。失去工作的工人并没有被归类为失业者，他们往往完全退出了劳动力大军，而且变得不活跃。在研究一部分不活跃人口，即潜在的劳动力时，就可以说明这一点。这个群体包括那些不在劳动力队伍中但对劳动力市场有兴趣的人。2020 年，潜在劳动力人数比上一年增加 6.3 万人，增幅为 50.2%。2021 年，由于疫情条件允许更多人寻找工作并有能力从事工作，情况发生了逆转，潜在劳动力减少了 5.8 万人(或减少 31.1%)，而失业人数增加了 11.1%。这使失业率比前一年上升了 0.5 个百分点，达到 26.4%。另一方面，劳动力利用不足综合指标(LU4) [43]，其包括失业人口、潜在劳动力和与时间相关的就业不足人口在内，[44] 从 2020 年的 36.3%下降至 2021 年的 34.3%。不过，这一水平仍比 2019 年的水平高出 1.3 个百分点。事实上，加沙和西岸的男子、妇女和青年的劳动力利用不足指标继续高于疫情之前。

▶ **表 2.1. 2019-2021 年劳动力利用不足的关键指标**

	2019 年	2020 年	2021 年	2020-2021 年
				百分比变化
失业人数(以千计)	**344**	**334**	**371**	**11.1**
西岸	129	136	142	4.0
加沙	215	198	230	16.1
潜在劳动力(以千计)	**124**	**187**	**129**	**-31.1**
西岸	11	23	10	-56.5
加沙	113	164	119	-27.5
未充分利用的劳动力总数(以千计)	**489**	**536**	**526**	**-1.9**
西岸	151	170	168	-0.7
加沙	338	366	358	-2.4

[42] 巴中央统计局，“巴勒斯坦疫情期间商业脉搏调查(2021 年 3-5 月)的主要结果”，2021 年 11 月。

[43] 劳动力利用不足的综合衡量尺度(LU4)是劳动力利用不足的四个主要衡量尺度之一；见劳工组织，《关于工作、就业和劳动力利用不足统计的决议》，第 19 届国际劳工统计学家大会，2013 年。

[44] 与时间有关的就业不足是指那些希望工作更长时间而每周工作时间少于 35 小时的人。

	2019 年	2020 年	2021 年	2020-2021 年
				百分比变化
失业率(%)-巴勒斯坦被占领土	**25.3**	**25.9**	**26.4**	**0.5**
男性	21.3	22.5	22.4	-0.1
女性	41.2	40.1	42.9	2.8
青年人	40.2	42.1	41.7	-0.4
失业率(%)-西岸	**14.6**	**15.7**	**15.5**	**-0.2**
男性	12.1	13.2	12.4	-0.8
女性	25.8	27.0	28.9	1.9
青年人	25.2	28.1	27.8	-0.3
失业率(%)-加沙	**45.2**	**46.6**	**46.9**	**0.3**
男性	39.5	42.1	41.9	**-0.2**
女性	63.7	63.6	65.0	1.4
青年人	67.4	71.6	68.9	-2.7
未充分利用的劳动力总数-LU4(%)-巴勒斯坦被占领土	**33.0**	**36.3**	**34.3**	**-2.0**
男性	26.1	30.0	27.7	-2.3
女性	55.1	57.0	56.3	-0.7
青年人	48.1	53.2	49.6	–3.6
未充分利用的劳动力总数-LU4(%)-西岸	**16.9**	**19.1**	**18.2**	**-0.9**
男性	14.2	16.1	14.9	-1.2
女性	28.7	31.9	32.3	0.4
青年人	28.1	32.8	31.6	-1.2
未充分利用的劳动力总数-LU4(%)-加沙	**57.3**	**62.3**	**58.8**	**-3.5**
男性	47.4	54.2	50.1	-4.1
女性	79.0	81.5	79.7	-1.8
青年人	76.6	82.5	77.5	-5.0

注释：因四舍五入缘故，总数可能略有出入。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2019-2021 年)》作出的计算。

45. 加沙的失业率和劳动力利用不足率至少比西岸高出三倍。加沙的妇女和青年情况最差，失业率达65%或以上，劳动力利用不足率超过77%。从较积极的方面来看，随着更多青年就业或参加教育培训，未就业、未接受教育、未接受培训青年(15-24 岁)的发生率从 2020 年的 34.5%下降到 2021 年的 31.5%。然而，几乎三分之一的巴勒斯坦青年，而加沙青年妇女的这一比例高到五分之二，丧失了通过教育和培训或通过早期工作经验为劳动力市场积累知识和技能来投资于未来的机会。

其他指标也显示劳动力市场出现回暖

46. 其他劳动力市场指标也较 2020 年有所改善。2021 年就业人数较上一年增长 8.3%(表 2.2)。这一总体增长的驱动力是在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人数增加了 16.4%。尽管基数较低，加沙的就业增长了 14.8%，而西岸的增长率较低，为 4.2%。由于就业机会的扩大速度比工作年龄人口的增长速度要快，就业与人口的比率从 2020 年的 30.3%提高到 2021 年的 31.9%。

47. 由于 2021 年男性就业增长率(9.0%)几乎是女性就业增长率(4.8%)的两倍，男性的就业与人口比率上升了 2.9 个百分点，而女性的相应比率基本保持不变，为 9.8%。因此，就业与人口比率的性别差距在 2020 年有所下降，2021 年扩大至 43.6 个百分点。目前的差距略高于 2019 年疫情前 44.3 个百分点的差距。2021 年，青年就业人数也增长了 12.3%，如上所述，它支撑了青年未就业、未接受教育、未接受培训率的下降。

48. 劳动力参与率在 2020 年大幅下降后，也出现了反弹，提高了 2.5 个百分点。加沙男性的增长尤其明显：在 2020 年下降了 5.6 个百分点后，2021 年上升了 4.1 个百分点。与劳动力利用不足指标类似，西岸和加沙以及每个地区所有人口群体的劳动力参与率和就业人口比率尚未恢复到疫情前的水平。

▶ 表 2.2. 2019-2021 年主要劳动力供给指标

	2019 年	2020 年	2021 年	2020-2021 年
				百分比变化
15 岁以上人口(以千计)	**3 066**	**3 154**	**3 246**	**2.9**
西岸	1 900	1 951	2 003	2.7
加沙	1 167	1 203	1 243	3.3
劳动力(以千计)	**1 357**	**1 291**	**1 408**	**9.0**
西岸	881	867	918	5.9
加沙	477	424	490	15.4
就业人数(以千计)	**1 014**	**957**	**1 036**	**8.3**
西岸	619	605	631	4.2
加沙	261	227	260	14.8
以色列和定居点	133	125	145	16.4

	2019 年	2020 年	2021 年	2020-2021 年
				百分比变化
劳动力参与率(%)-巴勒斯坦被占领土	**44.3**	**40.9**	**43.4**	**2.5**
男性	69.8	65.1	68.9	3.8
女性	18.0	16.1	17.2	1.1
青年人	30.3	26.2	28.8	2.6
劳动力参与率(%)-西岸	**46.4**	**44.4**	**45.8**	**1.4**
男性	74.4	71.2	73.6	2.4
女性	17.4	16.8	17.2	0.4
青年人	32.3	29.5	31.7	2.2
劳动力参与率(%)-加沙	**40.9**	**35.3**	**39.4**	**4.1**
男性	62.3	55.2	61.2	6.0
女性	19.2	15.0	17.3	2.3
青年人	27.1	21.2	24.5	3.3
就业与人口比率(%)-巴勒斯坦被占领土	**33.1**	**30.3**	**31.9**	**1.6**
男性	54.9	50.5	53.4	2.9
女性	10.6	9.7	9.8	0.1
青年人	18.1	15.2	16.8	1.6
就业与人口比率(%)-西岸	**39.6**	**37.4**	**38.7**	**1.3**
男性	65.4	61.8	64.5	2.7
女性	12.9	12.3	12.2	**-0.1**
青年人	24.2	21.2	22.9	1.7
就业与人口比率(%)-加沙	**22.4**	**18.8**	**20.9**	**2.1**
男性	37.6	32.0	35.6	3.6
女性	6.9	5.5	6.1	0.6
青年人	8.8	6.0	7.6	1.6

注释：因四舍五入缘故，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：劳工组织根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2019-2021 年)》作出的计算。

建筑业推动了巴勒斯坦工人就业增长

49. 按行业划分，建筑业占巴勒斯坦工人总就业人数的 18.7%，但在 2020 年至 2021 年期间占就业增长的 42.3%。在建筑业的巴勒斯坦工人中，妇女占不到 0.5%。事实上，2020 年至 2021 年期间，即使是妇女在该行业的最低就业水平也有所下降，因此，该行业的就业增长完全归因于男子。商业、餐饮和酒店业增加了约 2.3 万个就业岗位，约占 2020-2021 年总就业增长的 29.5%。在加沙，2020 年至 2021 年期间，服务业和其他行业占就业增长的近 40%，商业、餐饮和酒店业占就业增长的四分之一。加沙几十年来的去工业化使那里的经济无法在传统上附加值较高的经济部门创造就业机会。在以色列和定居点，建筑业占巴勒斯坦工人新增就业机会的 90%以上。

50. 由于新冠疫情对各行业的影响很不均衡，商业、餐饮和酒店住宿等服务业在经济活动崩溃中首当其冲，因此随着疫情相关限制措施的取消，这些活动引领反弹也就不足为奇了。然而，许多对话者指出，旅游业以及传统手工艺品的制造和销售，特别是在东耶路撒冷和伯利恒，在疫情期间遭到严重打击，成为服务业复苏滞后的实例。巴中央统计局的统计数据显示，巴勒斯坦被占领土入境游客的消费额下降了 80.2%，从 2019 年的 13 亿美元下降到 2020 年的 2.588 亿美元。[45] 由于国际旅游业远未恢复到疫情之前的水平，而且最近巴勒斯坦人与以色列人之间的冲突增多，可能会进一步阻碍人们前往该地区旅游，旅游业从业者和企业的前景仍然特别严峻。

创造的大多数工作都是非正式的

51. 非正规就业是 2021 年巴勒斯坦总就业人数增加的驱动力，占总就业人数增加的近四分之三。因此，非正规就业占总就业的比重从 2020 年的 49.3%上升到 2021 年的 51.0%。这与就业增长的行业构成有关，因为建筑业和商业、餐饮和酒店业的非正规就业率最高。

52. 巴勒斯坦工人的非正规就业率在加沙最高(55.7%)，而巴勒斯坦工人在西岸(49.8%)和以色列及定居点(47.6%)的非正规就业率相差不多。另外，男性的非正规就业率(53.2%)高于女性(38.9%)，这主要是因为女性比男性更有可能在正规公共部门工作。

西岸和加沙工人的平均工资下降了

53. 2021 年，巴勒斯坦人的平均日工资增长了 0.8%，达到 139.4 谢克尔，这完全是由于以色列和定居点的工资增长了 3.6%(图 2.4)。在西岸和加沙，平均工资分别下降了 1.0%和 5.3%。在以色列和定居点的巴勒斯坦工人的日平均工资为 270.6 谢克尔，比加沙的日平均工资(66.7 谢克尔)高出四倍，比西岸的日平均工资(132.7 谢克尔)高出一倍。目前正在谈判的以色列建筑业新的集体谈判协议可能会进一步扩大这种工资差距。

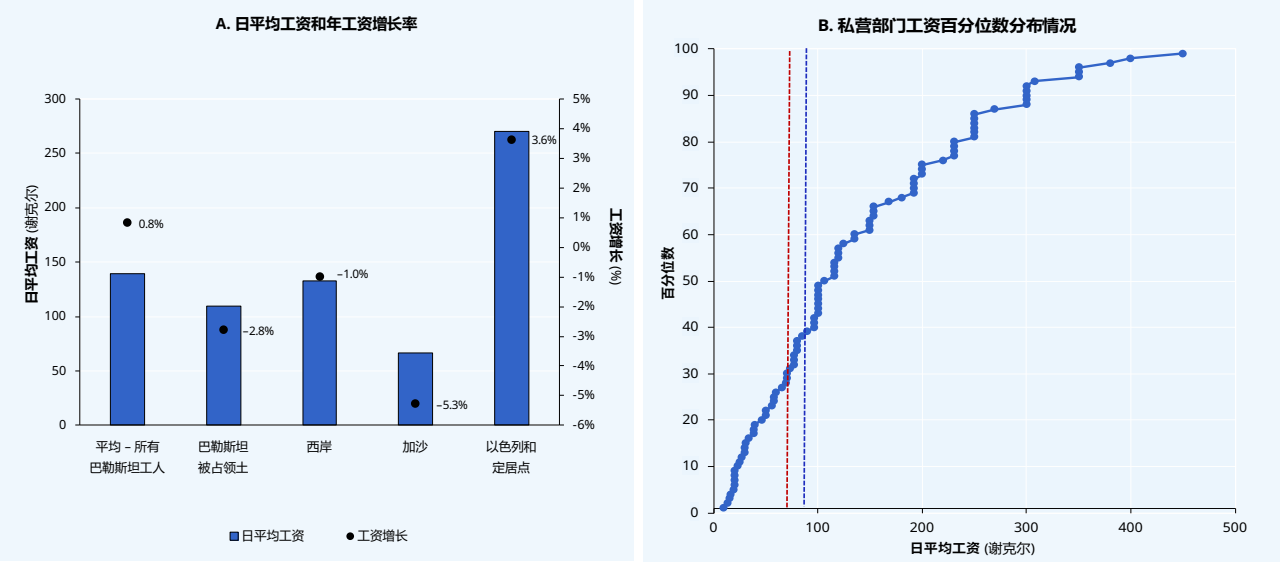
54. 去年的报告指出，在就业和工作时间减少的情况下，2020 年工资出现了自相矛盾的大幅上涨，并将这一事态归因于构成效应，即由于最低工资收入者不成比例地丧失工作，因此得出平均工资统计数据的雇员群体中更多的是高工资收入者，故而推高了平均工资水平。2021 年，逆构成效应在很大程度上解释了工资下降的原因：目前低工资者占雇员的比例增加，因而使平均工资下降。从表面

[45] 巴中央统计局，“2020 年旅游业卫星账户”，2022 年。

上看，巴勒斯坦女性雇员的工资约为男性工资的 78%。但这也是由另一种不同的构成效应所驱动的，即在工资高得多的以色列和定居点，妇女的工作占比仅为 1%。比较巴勒斯坦被占领土上工人的工资，不包括在以色列和定居点工作的工人，2021 年妇女的日平均工资(111.7 谢克尔)与男子的日平均工资(108.9 谢克尔)相似。然而，这些比率也掩盖了关键的行业差异：例如，在制造业，妇女的日工资是男子的 64%。

55. 自 2022 年初起，巴勒斯坦被占领土的最低工资从每月 1,450 谢克尔(约每天 65 谢克尔)提高到 1,880 谢克尔(约每天 85 谢克尔)。实际上，大约 26%的私营部门雇员的收入低于以前的最低工资。按照新的比率，在工资实际没有增加的情况下，38%的私营部门雇员的收入将低于最低工资。在加沙，按新的比率计算，95%的私营部门雇员的收入将低于最低工资。

▶ 图 2.4. 2021 年私营部门日平均工资和年工资增长率及百分位数分布情况



注释：西岸的数字仅限于雇员。不包括在以色列和定居点受雇的工人。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2020 年和 2021 年)》作出的计算。

在无许可证工人的推动下，巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业人数增加

56. 巴勒斯坦被占领土与以色列和定居点之间的巨大工资差距促使许多巴勒斯坦人到以色列和定居点寻找工作，即使这意味着许多工人每月要付给经纪人一笔相当于月工资总额 30%的费用。[46] 如果再加上往返以色列的交通费和伙食费，巴勒斯坦工人的实得净工资可能下降到毛工资的 44%。[47]

[46] Tali Heruti-Sover，“严重剥削：巴勒斯坦人被迫支付巨额款项在以色列工作”，《国土报》，2022 年 1 月 27 日。

[47] Heruti-Sover，“严重剥削”。

57. 根据巴中央统计局的数据，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人人数在于 2020 年下降之后，2021 年增长了 16.4%，增至 14.5 万人(表 2.3)。[48] 2021 年，没有许可证的工人人数增加了约 50%，达到 3.7 万人。因此，估计每四个在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人中就有一个没有许可证，比 2019 年的五分之一有所增加。特派团获悉，由于一些持有许可证的工人在实施疫情限制措施时无法赴以色列和定居点，无许可证工人的工资上涨了 10%。[49]

▶ 表 2.3. 巴勒斯坦人在以色列和定居点的工作：主要特征

	2019 年	2020 年	2021 年	2019-2020 年的变化(%)	2020-2021 年的变化(%)
在以色列和定居点就业的人数(以千计)	133	125	145	-6.2	16.4
有工作许可证的就业人数(以千计)	95	78	89	-17.6	14.0
从经纪人处获得许可证者(以千计)	43	34	42	-19.7	24.4
未从经纪人处获得许可证者(以千计)	52	44	46	-15.9	5.6
耶路撒冷或其他身份证持有者(以千计)	12	23	20	83.9	-13.3
无工作许可证就业者(以千计)	26	24	37	-7.8	52.0
平均每月付给经纪人的费用(谢克尔)	2 360	2 464	2 457	4.4	-0.3
	2019	**2020**	**2021**	**百分比变化 2019-2020 年**	**百分比变化 2020-2021 年**
许可证持有人向经纪人付费的比例(%)	45.1	43.9	48.0	-1.1	4.1

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2019-2021 年)》作出的计算。

58. 在持有许可证的就业人员中，通过经纪人获得许可证的人数在 2020 年下降后，2021 年大幅增加，达到 4.2 万人，与疫情前的水平相当。2021 年，在没有经纪人的情况下获得许可证的工人人数也上升至 4.6 万人，但增速要慢得多(5.6%)，这一数字也低于 2019 年。受此影响，2021 年向经纪人付费的许可证持有者占比从 2020 年的 43.9%上升至 2021 年的 48.0%。这表明，近年来实施的许可证制度改革的承诺尚未兑现，这将在下一章中作进一步详述。

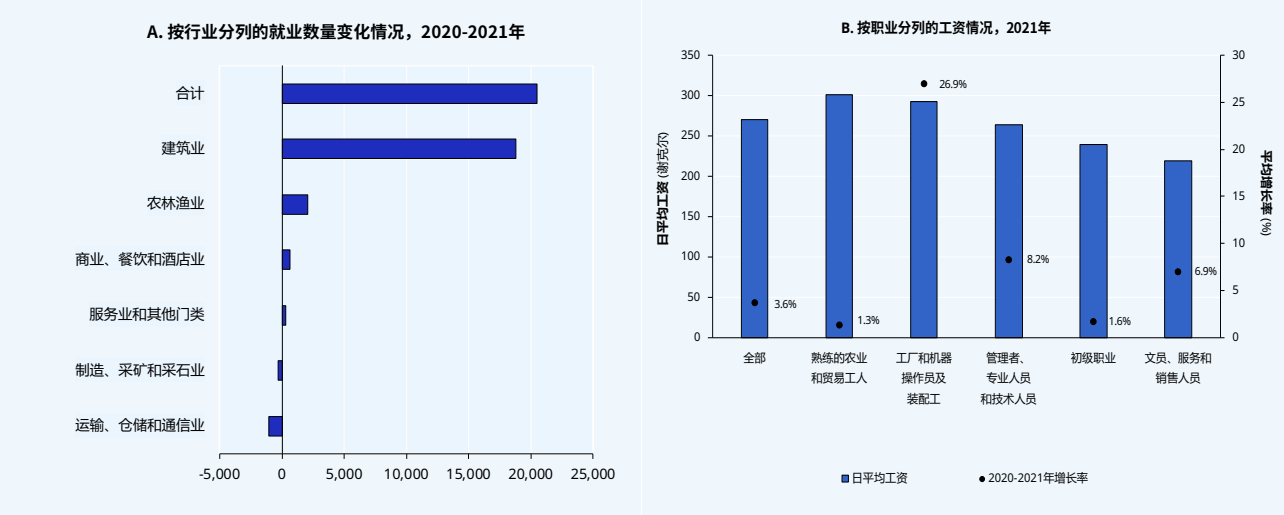
[48] 这一总数很可能是一个被低估的数字。据领土内政府活动协调局称，2021 年的配额为 13.7 万个许可证，而其估计没有许可证的工人人数在 3 万至 4 万之间。少报的原因可能是在以色列和定居点工作带来的耻辱感，以及由此产生的瞒报。此外，应当指出，巴中央统计局的数据是基于住户抽样调查，可能存在抽样偏差，而协调局的数据是行政数据。另见第三章。

[49] 另见 Wifag Adnan 和 Haggay Etkes，“疫情是否导致约旦河西岸巴勒斯坦人在以色列从事无证工作？”国家战略研究所《洞察》(即将出版)。

59. 2021 年，建筑业约占以色列和定居点巴勒斯坦人就业的 63%，其次是制造业、采矿业和采石业，占 13%。2021 年，以色列和定居点就业增加的绝大部分(92%)是建筑业，增加了近 1.9 万个就业岗位(图 2.5)。农林渔业增加了 2,100 个工作岗位，而运输、仓储和通信行业减少了 1,000 个工作岗位。在建筑业，特派团获悉，巴勒斯坦工人主要从事技能相对较低的职业，包括与铺地板和搭脚手架有关的职业，而以色列工人主要从事技能较高的职业，包括工地管理员和监督员。

60. 在以色列和定居点，巴勒斯坦农业和手工业及相关行业熟练工人的日平均工资最高，为 301.4 谢克尔，其次是工厂和机器操作员和装配工(图 2.5)。前者在 2020-2021 年度工资增长有限，而工厂和机器操作员及装配工的日平均工资增长了 26.9%，这类工人工资的快速增长表明，以色列建筑业在需要这类技能。特派团获悉，2021 年住房开工和竣工之间的差距大幅扩大，由于劳动力短缺，2020 年以色列平均一套公寓的建造时间从 29.4 个月上升到 31.5 个月。 [50]

▶ 图 2.5. 以色列和定居点按行业分列的就业增长情况和按职业分列的巴勒斯坦雇员工资情况
(按谢克尔计)



资料来源：劳工组织根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2019-2021 年)》作出的计算。

技能差距和不匹配似乎正在扩大，对未来增长产生负面影响

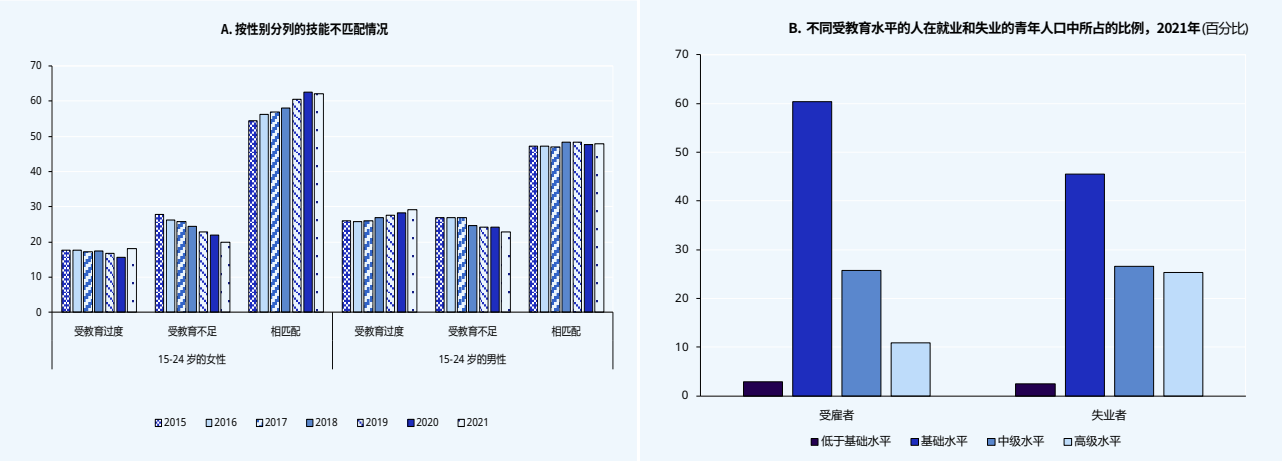
61. 包括私营部门代表在内的许多巴勒斯坦对话者都指出，巴勒斯坦劳动力市场存在技能差距和错配现象，部分原因是工人在以色列和定居点工作，尽管有大量失业者。该问题对巴勒斯坦被占领土来说绝非是新问题。例如，2015 年对这一问题进行的一项全面研究发现，私营部门雇主、雇员和毕业生以及教育供应商都认识到技能差距是一项挑战，80%的雇主表示在填补空缺方面存在不同程度的困难。 [51] 就业机会有限以及私营部门和教育机构之间缺乏协调被视为差距背后的首要因素，而雇主和毕业生都表示，满足技术技能需求相对而言比满足人际和组织技能的需要更困难。

[50] 以色列建筑商协会根据中央统计局(以色列)的数据向特派团所作的介绍。

[51] 阿拉伯世界促进研究和发展协会和援外社国际协会，《巴勒斯坦被占领土的技能差距和开发》，2015 年 1 月，第 40 页。

62. 巴勒斯坦被占领土上的技能差距或错配挑战虽然不是新问题，但可能越来越严重。使用统计方法衡量技能错配，确定每个职业或职业类别中工人最常见的教育水平(模式)，如果工人的教育水平高于或低于这个模式的教育水平，则确定他们与所从事的工作相关的教育过度或教育不足，2021 年，18.2%的妇女教育过度，19.9%的妇女教育不足，其余的妇女教育水平匹配(图 2.6)。男性受教育过度和教育不足的比例更高，分别为 29.1%和 22.9%。无论是男性还是女性，教育过度的发生率都在上升，而教育不足的发生率则在下降。在比较就业青年工人和失业青年工人的教育水平时，也存在技能差距和不匹配。受过高等教育的失业青年所占比例是就业青年所占比例的两倍多，受过基础教育的失业青年工人所占比例为 45.5%，而就业青年所占比例为 60.4%。

▶ 图 2.6. 按性别分列的技能不匹配情况(2015-2021 年)和不同受教育水平的人在就业和失业的青年人口中所占的比例(百分比)



资料来源：劳工组织国际劳工统计数据库根据巴中央统计局《劳动力季度调查(2019-2021 年)》作出的计算。

63. 在经历了几十年的经济限制之后，技能差距和不匹配现象发生并不断加剧并不令人意外；虽然在扩大教育方面取得了进展，但巴勒斯坦劳动力市场的就业和职业结构却未能以相应的速度转变。巴勒斯坦劳动力市场需要向附加值更高的活动和更多的技能密集型职业进行结构转型。

第三章：占领对工人权利的影响

占领的机制：定居点的扩张

64. 2021 年，国际社会再次重申以色列在包括东耶路撒冷在内的被占西岸定居点的非法性。[52] 然而，以色列继续开发定居点和与定居点有关的活动。自 1967 年以来，以色列在包括东耶路撒冷在内的整个西岸建立了大约 250 个定居点，这违反了国际法，并继续直接和间接地影响巴勒斯坦人行使其作为工人的权利。

65. 国际劳工大会 1980 年的决议规定了特派团的任务，该决议指出了以色列定居点政策和做法对巴勒斯坦工人权利的消极影响。[53] 作为该决议依据的 1979 年代表总干事的特派团认为，“很难想象，在推行[定居点]政策时，可以不与当地居民的发展目标相冲突，从而不损害他们的就业机会”。[54]

66. 联合国秘书长指出，2021 年期间以色列定居点扩张“明显加快”，其中包括在有争议的地区推进以前被推迟多年的计划。[55] 例如，提出了具有战略意义的霍马山 E 计划，该计划如果完成，将有助于在被占领的东耶路撒冷南部周边地区建立一个毗连的以色列定居点建筑区。[56] 希伯伦以色列定居点 10 多年来的首个建设项目于 2021 年 10 月开工：这是一个由 31 个住房单元组成的新住宅区。[57] 同一个月，招标了 1,355 个住房单元，高级规划委员会批准了 30 个以色列定居点的 2,860 个住房单元，其中大部分深入西岸。[58]

67. 2021 年在西岸建立了 13 个新的前哨站——根据以色列和国际法都是非法的——而 2020 年建了 12 个前哨站。[59] 2022 年初，前哨和定居点基础设施的建设仍在继续。2022 年 1 月，修建通往 Ariel West 前哨站的道路的计划取得进展；据报道，2022 年 2 月，以色列总检察长批准在巴勒斯坦人声称为私人所有的土地上重建已撤离的以色列定居点 Evyatar，内阁尚未决定是否将该土地宣布为

[52] 例如，联合国大会 2021 年 12 月 9 日通过的第 76/82 号决议，“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/RES/76/82。

[53] 劳工组织，《关于以色列在巴勒斯坦和其他被占领阿拉伯领土上的定居点对阿拉伯工人处境的影响的决议》，国际劳工大会第 66 届会议，1980 年。

[54] 劳工组织，《就国际劳工大会第 59 届至第 64 届会议通过的决议采取的行动》，总干事报告补编，国际劳工大会第 65 届会议，1979 年，第 42 段。

[55] 联合国安全理事会，《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况：秘书长的报告》，S/2021/1047，2021 年 12 月 15 日，第 61 段。

[56] 《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况》，2021 年 12 月 15 日，第 62 段。

[57] 《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况》，2021 年 12 月 15 日，第 4 段。

[58] 立刻实现和平运动，“政府正在推进 30 个计划，为定居者提供 2,860 个住房单位，6 个计划为巴勒斯坦人提供 1,303 个住房单位”，2021 年 10 月 22 日(2021 年 10 月 27 日和 11 月 1 日更新)。

[59] 立刻实现和平运动，“定居点数据：人口”，每年设立的前哨站数量。

“国有土地”；2022 年 3 月在巴蒂尔世界遗产地建立了新的前哨站。[60] 尽管根据以色列法律许多前哨站是非法的，但已与国家水电基础设施连接，并铺设了联通的道路。[61]

68. 在建立和扩大非法前哨站与定居者对巴勒斯坦人及其财产的暴力行为之间，已经观察到一种“直接关系”。[62] 2021 年，人道协调厅记录了近 500 起以色列定居者的袭击事件，这是自 2005 年开始记录定居者相关暴力事件以来的最高水平，比 2020 年增加了 40%。以色列定居者很少因对巴勒斯坦人的这种袭击而受到指控，对定居者进行的调查中只有一小部分导致起诉。随着定居者袭击事件的增加，巴勒斯坦人对警察的投诉越来越少，似乎是因为缺乏问责制进一步削弱了巴勒斯坦人对执法系统的信心，同时也使定居者更加胆大妄为。[63]

69. 人道协调厅关于巴勒斯坦人和以色列人在占领和冲突背景下的对抗造成的伤亡数据显示，自总干事上次报告以来的一年中，伤亡人数的增加令人担忧(表 3.1)，2021 年记录了 349 名巴勒斯坦人和 11 名以色列人死亡。这是自 2014 年以来巴勒斯坦死亡人数最多的一次，也是自 2018 年以来以色列死亡人数最多的一次。

▶ 表 3.1. 2019-2021 年占领和冲突背景下的伤亡情况

	2019 年		2020 年		2021 年	
	死亡人数	受伤人数	死亡人数	受伤人数	死亡人数	受伤人数
巴勒斯坦伤亡人数	137	15 491	30	2 578	349	19 190
以色列伤亡人数	10	123	3	102	11	166

资料来源：人道协调厅，“伤亡数据”。

70. 自 2020 年以来，以色列当局继续加速拆除和没收巴勒斯坦人拥有的财产。根据人道协调厅的记录，2021 年期间，西岸有 911 座建筑被拆除，1,208 人流离失所。这比 2020 年已经很高的 854 起拆毁事件和 1,001 起流离失所事件有所增加。计划驱逐东耶路撒冷包括谢赫贾拉和锡勒万等地区的巴勒斯坦家庭，加剧了 2021 年期间的紧张局势和暴力升级。2022 年初，以色列最高法院发布裁决，要求在驱逐这些家庭之前，必须解决对谢赫贾拉财产的所有权主张问题。

71. 2021 年 12 月，联合国秘书长指出，2021 年使用军事命令的情况有所增加。[64] 这些往往减少了发布通告的要求，并限制了可用的法律追索权。他对持续拆毁和没收巴勒斯坦人的建筑深表关切，同时欢迎在被占领的东耶路撒冷伊萨维耶居民区和 C 区为巴勒斯坦人建造一些住房单元的计划取得进

[60] 立刻实现和平运动，“定居者在已申报世界遗产的巴蒂尔建立了新的前哨站”，2022 年 3 月 14 日。

[61] 以色列占领区人权信息中心，“国家生意：以色列通过定居者暴力侵占西岸土地”，摘要，2021 年 11 月。

[62] 立刻实现和平运动，“暴力解决：非法前哨站与定居者暴力之间的联系”，2021 年 11 月。

[63] 立刻实现和平运动，“暴力解决”。

[64] 《安全理事会第 2334(2016)号决议的执行情况》，2021 年 12 月 15 日，第 65 段。

展。[65] 许多此类计划——其中一些计划寻求现有建筑物的追溯合法化——已寻求获批多年，大多数计划处于首次批准阶段。[66]

西岸工人的权利：定居点扩张的影响

72. 总干事以往的报告记录了行政障碍、对行动的有形限制、不平等待遇以及实际暴力或暴力威胁对西岸工人权利的直接影响。2021 年，这些主题再次凸显。定居点政策和活动对巴勒斯坦工人权利的影响继续深刻地影响到寻求谋生的巴勒斯坦妇女和男人的日常生活。实际发生的暴力或暴力威胁、定居点的扩大、定居者的基础设施和隔离墙限制了巴勒斯坦工人的行动自由和居住权，以及获得资源、工作和市场的权利。定居者对家畜、农作物和农具的袭掠，以及对土地使用的行政限制，对农业的影响尤为严重。规划要求和出入限制的不平等适用限制了建造新的房舍或发展就业和商业机会的能力。

进入结合区的行政和有形障碍

73. 根据以色列管理进入接合区巴勒斯坦土地的官僚机构的复杂规定，巴勒斯坦人必须获得许可证，才能通过隔离墙的特定大门进入接合区的农田，而以色列人和游客则可以自由出入这些地区。[67] 由于很难从以色列军方获得这种限制通行的许可证，巴勒斯坦人往往不得不限于耕种不需要照管的作物，或者干脆停止耕种。以色列非政府组织保护个人中心(HaMoked)在 2021 年 10 月指出，尽管出于安全考虑，出入管制是合理的，但事实上，出于安全原因而拒绝向农民和农业工人发放许可证的比例不超过 6%。[68]

74. 2021 年，以色列法院继续审理有关以色列逐步增加对为生计目的进入接合区的限制的案件。针对其中一个案例，2021 年 5 月修订了有关接合区的条例，允许无证进入以色列的巴勒斯坦人，即 55 岁以上的男性和 50 岁以上的女性，也有权无证进入接合区。[69] 2022 年 3 月，耶路撒冷高等法院认为，阻止小块土地耕种的限制不能成立，因为它过分损害了土地所有者的财产权；并承认，从经济、文化和感情方面考虑，进入接合区农场是重要的。[70]

[65] 《安全理事会第 2334(2016)号决议的执行情况》，2021 年 12 月 15 日，第 65–66 段。

[66] 立刻实现和平运动，“政府正在推进 30 个计划，为定居者提供 2,860 个住房单位，6 个计划为巴勒斯坦人提供 1,303 个住房单位”。

[67] 保护个人中心，《逐步剥夺：以色列对隔离墙外巴勒斯坦人农业的限制》，2021 年 10 月。“接合区”是指西岸隔离墙和绿线(1948 年以来以色列和西岸之间的停火线)之间的地区，该地区被以色列军方指定为不对巴勒斯坦人开放。

[68] 根据民政管理局的数据，因以色列安全局(Shin Bet)的反对而被拒发许可证的人数，占农民许可证发放数的 0-3%，占农业工人许可证发放数的 1%-6%。相反，根据这一数据，许可证被拒绝的主要原因是“未能满足政策标准”：保护个人中心，《逐步剥夺》，第 32-33 页。

[69] 保护个人中心，《逐步剥夺》，第 37 页。

[70] 保护个人中心，“高等法院批准保护个人中心的请愿书：军方必须修改用于阻止西岸农民进入接合区内土地的有关‘小地块’的严厉限制”，2022 年 3 月 7 日。

不平等待遇

75. 特派团所交谈的对话者普遍认为巴勒斯坦人在适用规定和政策方面受到歧视。例如，居住在西岸的巴勒斯坦人无权享受向西岸定居者提供的对使用和开发其土地的“福利和奖励”，包括税收优惠和就业补贴。[71] 这尤其影响了中小企业以有竞争力和可持续方式运营的能力。对不平等待遇的感受在东耶路撒冷尤其强烈，那里的定居者团体继续努力迁入巴勒斯坦居民区，城市重建项目仅在该市的以色列居民区推进。[72] 在老城经营的小企业过去在获得许可证方面的困难正在阻挡巴勒斯坦企业申请许可证。特派团获悉，旅游行业(东耶路撒冷传统上的主要雇主)发现很难从新冠肺炎疫情和封闭中复苏，而规划方面的限制和日益增加的定居者活动又使困境加剧。

76. 总干事以前的报告指出巴勒斯坦人几乎不可能获得以色列颁发的建筑许可证。2021 年，以色列当局持续加速拆除巴勒斯坦建筑，对巴勒斯坦人的生计产生了直接影响。2021 年，包括东耶路撒冷在内的西岸拆除的 911 座建筑中有近 50%属于生计或农业用途，影响了 12,704 人的生计。[73] 2021 年，在整个西岸对贝都因人和牧民社区地产的拆除影响了 825 人的生计。[74] 2021 年在东耶路撒冷威胁拆除和实际拆除的建筑虽然主要是住宅，但同时发生了社区间暴力，造成相当大的恐慌，并因此影响了工商业必需的稳定和信心。

定居者暴力：橄榄收获

77. 每年的橄榄收获都是巴勒斯坦农民和以色列定居者之间冲突的导火索，2021 年的情况与往年一样。以色列非政府组织“耶什丁(Yesh Din)”报告称在 2021 年 10 月 1 日至 11 月 15 日的橄榄收获季节期间，以色列定居者对西岸巴勒斯坦居民实施了许多罪行，包括暴力、盗窃农作物、损坏或毁坏树木，以及不准进入私人土地。[75] 在一些情况下，以色列士兵和以色列非政府组织的志愿者试图保护巴勒斯坦农民免受定居者的暴力。[76] 在“定居者实施的持续、系统暴力”的驱使下，西岸巴勒斯坦农田和牧场被接管。[77]

加沙工人权利：封锁和敌对行动升级的影响

78. 2021 年，暴力升级加剧了与公共卫生相关的封控和加沙持续封锁的严重影响。哈马斯和以色列之间 5 月份长达 11 天的敌对行动使恶劣局势达到顶点，在此期间，261 名巴勒斯坦人在加沙被杀害，11 人在以色列死于巴勒斯坦火箭弹。[78]

---

[71] 见以色列占领区人权信息中心，《这是我们的——这也是：以色列在约旦河西岸的定居点政策》，2021 年 3 月，第 6 页。

[72] Ir Amim，《有计划的忽视：巴勒斯坦居民区如何从耶路撒冷当前和未来的城市规划政策中消失》，2021 年 6 月，第 17 页。

[73] 人道协调厅，“西岸拆除和流离失所数据细目”。这是除直接流离失所的 1,208 人之外的数字。

[74] 人道协调厅，“西岸拆除和流离失所数据细目”。生计建筑包括商店、牲畜棚、围墙、仓库等。

[75] 耶什丁(Yesh Din)人权志愿者组织，“2021 年橄榄收获季概况”，2021 年 12 月 13 日。

[76] Gideon Levy，“加沙西岸噩梦季节”，《国土报》，2021 年 10 月 22 日；Hagar Shezaf，“以色列被控袭击在橄榄收获期间帮助巴勒斯坦人的积极分子”，《国土报》，2021 年 11 月 22 日。

[77] 以色列占领区人权信息中心，“国家生意”。

[78] 人道协调厅，《关键事实和数字》，第 7 页。在 261 名巴勒斯坦人的死亡中，至少有 241 人是由以色列军队造成的，其余的是由于火箭弹没有击中加沙和其他情况造成的。

79. 在2021年5月敌对行动升级期间，工作场所受到相当大损害。一份报告的结论是共有669块农田、221个牲畜和家禽农场、59个制造企业和483个商业设施遭到破坏。[79] 世界银行2021年6月进行的快速损害和需求评估指出，服务业、贸易业和工业等行业的109家公司的设施被完全摧毁。[80] 储存了大量农用化学品的加沙最大的农业物资仓库被以色列炮击摧毁，影响了生计并破坏了环境。[81] 半数加沙家庭报告称敌对行动升级对他们的生计和资产产生了影响。[82]

80. 2021 年，以色列继续在加沙周边围栏附近和加沙沿海捕鱼区实行限制出入区。根据人道协调厅的记录，2021年在这些地区工作或停留的人中有7人受伤。[83] 以色列在2021年的行动尤其影响了农业。[84] 在 5 月敌对升级后，以色列先暂停所有向加沙以外的卡车运输约 40 天，造成重大损失，然后实施新的限制，大幅减少西红柿的运出，而西红柿传统上占运出加沙蔬菜的 80%。[85] 以色列军队的入侵、枪击和轰炸、淹没农田和空中喷洒除草剂继续在农民中造成高度恐慌。[86]

81. 加沙渔民在2021年遭受类似的困难。2021年上半年记录在案的有195起以色列海军向加沙沿海渔民开枪的事件。[87] 在5月份敌对行动升级期间，渔船和设备遭受了损坏，有两周时间禁止进入加沙海域，数月时间禁止在加沙地带以外进行鱼类交易，这影响了大约 5 万人的生计。[88] 在 2021 年 5 月底达成停火协议后，以色列开放了捕鱼区，但将其限制在离加沙海岸 6 海里的水域，6 月份扩大到9海里。[89] 7月12日，捕鱼区再次扩大到离加沙海岸12海里，[90] 只有7月底的一段时期例外，当时从加沙发射的燃烧气球在以色列引发火灾，导致将捕鱼区再次缩小到6海里。[91] 2021年9月，加沙海岸南部的许可捕鱼区扩大到15海里，[92] 恢复到5月敌对行动升级前的状况。

[79] Al-Mezan 人权中心、巴勒斯坦人权中心和法律援助会，《对加沙的大规模袭击数字：2021 年 5 月 10 日至 21 日以色列对加沙地带的全面军事行动期间，以色列占领军造成的平民伤亡和公私财产损失统计报告》，2022 年 1 月，第 25-31 页。

[80] 世界银行集团，《加沙快速损害与需求评估》，第 52 页。

[81] 人道协调厅，“环境和健康风险仍在显现：轰炸加沙最大的农用化学品仓库”，《人道主义公报：五月敌对升级后的加沙——2021 年 11 月》，2021 年 11 月 3 日。

[82] REACH，“巴勒斯坦被占领土多部门需求评估主要分析结果”，AIDA 研讨班，2021 年 10 月，第 13 页。

[83] 人道协调厅，伤亡数据。

[84] Al-Mezan 人权中心，《在缓冲区耕作：加沙农民在封锁下面临的状况》，2021 年，第 7 页。

[85] 人道协调厅，“对从加沙出口新鲜西红柿的新限制：穆罕默德的故事”，《人道主义公报：五月敌对升级后的加沙——2021 年 11 月》，2021 年 11 月 3 日。

[86] Al-Mezan 人权中心，《在缓冲区耕作》，第 24-25 页。

[87] Gisha，“近距离观察加沙”，2021 年 9 月。

[88] Gisha，“人权组织致以色列国防部长、领土内政府活动协调局和军法署署长：取消对进入加沙海域的严格限制，停止海军对渔民及其财产使用武力”，2021 年 6 月 3 日。

[89] Gisha，“过境点最新情况：燃料进入加沙发电厂，捕鱼区限于 9 海里”，2021 年 7 月 1 日。

[90] Gisha，“过境点最新情况：继续存在限制，捕鱼区扩大到 12 海里”，2021 年 7 月 21 日。

[91] 人道协调厅，《对巴勒斯坦被占领土敌对升级的反应：第 8 号情况报告(2021 年 7 月 8 日至 28 日)》，2021 年 7 月 30 日。

[92] 人道协调厅，《对巴勒斯坦被占领土敌对升级的反应：第 10 号情况报告(2021 年 9 月)》，2021 年 10 月 14 日。

以色列劳动市场中的巴勒斯坦工人：许可证改革缺乏成果，持续存在权利赤字

82. 去年，总干事的报告感兴趣地注意到，以色列在建筑业、工业和服务业实施了期待已久的许可证制度改革，并计划将其扩大到农业。这一改革的目标是消除贩卖工作许可证及对以色列和巴勒斯坦经纪人的依赖——各方都认为这种做法是非法、腐败、极不公正的。改革旨在通过将许可证配额与雇主脱钩，允许工人更容易更换雇主，并禁止许可证交易，从而使巴勒斯坦工人能够不依附于特定的雇主而在以色列工作。一年后，改革显然尚未实现其目标。

83. 在考虑到经纪人的使用情况时，这一点尤其明显。随着许可证改革的实施，经纪人的重要性并没有降低，对经纪人的使用从 2020 年的水平增长到与 2019 年新冠疫情之前同样高的水平。[93] 根据巴中央统计局的数据，2021 年 48%的许可证持有者使用了经纪人。以色列和巴勒斯坦当局都没有关于经纪人的性质、身份和人数的准确信息。许多对话者告诉特派团，在隔离墙两侧都存在的经纪人继续从事高利润、广泛和公开的非法活动。在特派团访问期间，以色列和巴勒斯坦当局所面临的复杂局面凸显，通过直接匹配注册的以色列雇主与巴勒斯坦工人而减少对经纪人需求的以色列软件处于离线状态：该系统被侵入，正在因此而另增三个安全级别。以色列和巴勒斯坦当局都告知特派团，他们分别对隔离墙两边的少数经纪人采取了行动，涉及不同类型的调查和处罚，尽管巴勒斯坦工人一般不会投诉经纪人。考虑到可能涉及的经纪人数量和利润，这些调查行动不太可能起到重大威慑作用。

84. 特派团赞赏以色列当局对迄今未能实现其许可证改革目标所持的坦诚态度。以色列政府代表以及社会合作伙伴认为该制度将随着时间的推移而得到改善，正在对其设计和运作加以改进。巴勒斯坦权力机构和其他一些巴勒斯坦和以色列的对话者质疑该制度是否以巴勒斯坦工人的最佳利益为导向，特别是考虑到他们的意见没有被听取。巴勒斯坦权力机构没有如《巴黎议定书》所设想的那样成为设计、修订或执行方面的伙伴，该议定书规定“巴勒斯坦方面有权通过巴勒斯坦就业服务局管理巴勒斯坦劳动力在以色列的就业，以色列就业服务局将在这方面进行合作和协调”。[94]

85. 以色列改善许可证机制运作的举措包括部际圆桌会议、工作组、委员会、工作会议和信息交流；监测雇主为工人申请许可证的情况，以发现可疑申请；以色列非政府组织卡夫·拉奥维德(Kav LaOved)向高等法院提交申诉书，定期以书面形式更新许可证改革情况。最近对该制度的修正包括在建筑行业实行雇用巴勒斯坦工人的最高限额，以限制雇主申请不必要的工作许可证的能力；加快转向以电子方式向巴勒斯坦人支付工资，希望在 2023 年初实现这一目标。此外，正在努力提高巴勒斯坦工人对改革及其权利的认识。采取了措施，为使用外国工人专员咨询服务提供便利，这致使巴勒斯坦工人及其雇主提出了更多询问，主要涉及工资、社会福利、新冠肺炎和养老金权利。[95] 打击贩运人口部际委员会在 2021 年完成了工作，没有发现针对巴勒斯坦工人的贩运罪行实证，但认

[93] 见上文第二章表 2.3。

[94] 《加沙-杰里科协定》附件四，《以色列国政府和巴勒斯坦人民的代表巴解组织经济关系议定书》，巴黎，1994 年 4 月 29 日，第七条，第 1 款。

[95] 2021 年工人提出了 109 次询问，而 2020 年工人提出了 35 次询问。总共有 155 项关于巴勒斯坦工人的询问。

为许可证交易是一种严重的滥用。此外，特派团获悉以色列议会外国工人委员会和国家审计长正在就这些问题进行监督。

86. 自总干事上次报告以来的一年期间，巴勒斯坦人在以色列工作的配额有所增加。2021 年，来自西岸的巴勒斯坦人在以色列劳动力市场工作的配额有所增加，涉及建筑、酒店、餐饮行业以及工业和服务业。此外，还为高科技行业引入了 200 个新的临时配额。有关为巴勒斯坦工人留出时间来寻找新的雇主的许可证改革尚未扩大到以色列农业的大约 1.9 万名巴勒斯坦人。

87. 虽然签发的大多数工作许可证允许每日进入以色列，但领土内政府活动协调局指出，高达 40%的工作许可证允许过夜停留，在这种情况下雇主须提供适当的住宿。只有在雇主能够证明这种延时停留的必要性且在进行了特定安全检查之后，才会给予这种过夜停留许可。巴勒斯坦劳工部表示，为了避开检查站和穿越隔离墙时可能出现的复杂情况，一些工人宁愿在以色列非正规过夜，经常睡在户外或工作场所。

88. 有权在以色列工作的加沙工人人数也有所增加。在 2020 年和 2021 年初因与新冠疫情有关的封控导致封锁实际上收紧之后，2021 年有 7,000 名加沙人在以色列工作。领土内政府活动协调局告知特派团，2 万名加沙人将有权通过正在逐步实施的新配额在以色列从事建筑业和农业工作。特派团还获悉 2022 年 3 月每天约有 1.2 万名加沙人持商业许可证或新的“经济需求”许可证进入以色列工作。这两种许可证的条款意味着他们不受以色列劳动法的保护，这方面的保护包括最低工资、受监管的工作时间、职业安全与卫生保护以及社会福利。以色列当局向特派团表示正在将经济需求许可证转换为工作许可证，以便使工人享有以色列劳动法规定的所有权利，但这需要一些时间。

89. 除了持非工作许可证在以色列工作的加沙人之外，大约有 3 到 4 万名来自西岸的巴勒斯坦人在不持工作许可证的情况下在以色列工作，因此得不到以色列法律的保护。[96] 这些无证工人通常通过在隔离墙上凿出的洞口来进入以色列，以色列军方和边境警察似乎对此持容忍态度。[97] 特派团获悉，甚至持有许可证的巴勒斯坦工人也经常通过这些洞口进入以色列，以避开过境点，尽管近年来过境点的情况有所改善，但仍然充满敌意，耗费时间，而且易于因安全原因而被关闭。尤其对妇女而言，检查站和过境点阻碍了工作机会。特派团收到了一些巴勒斯坦工人的证词，他们在 2021 年期间，在穿越隔离墙前往以色列工作的途中，因以色列定居者、或军事或边防警察的袭击而受伤。据称在 2022 年 3 月至 4 月以色列发生恐怖袭击以后，检查站的军事监督加强，经隔离墙上的一些洞口不受管制地进入以色列的途径被封锁。其他报道指出以色列政府大大增加了被允许合法进入以色列工作的巴勒斯坦人的数量，因为这将在安全上和经济上带来好处。[98]

[96] 这些数字可能会因以下因素而有所不同：明显的季节性波动，特别是在农业和旅游业，以及非全日制或基于任务的工作是否被视为“工作”。此外，如第二章所述并向特派团所指出的那样，巴勒斯坦妇女尤其可能选择不透露她们在以色列和定居点工作，因为她们由于政治原因和所面临的危险而感到羞耻。

[97] 在与新冠疫情有关的封控期间，隔离墙上的洞口数目似乎有所增加，而且“……多年来，以色列官员似乎对隔离墙上的漏洞视而不见，成千上万的巴勒斯坦劳工每天都在利用这些非法进入以色列”：Emanuel Fabian，“恐怖袭击暴露了西岸隔离墙的漏洞，但有人说这些洞口有助于维持和平”，《以色列时报》，2022 年 4 月 7 日。

[98] Yaniv Kubovich，“以色列计划给巴勒斯坦人多提供‘数万’工作许可证”，《国土报》，2022 年 4 月 12 日。

90. 根据领土内政府活动协调局提供的资料，约有 3.7 万名巴勒斯坦人在以色列定居点的建筑业、农业、酒店业、服务业和工业工作，[99] 在这些地方，由民政管理局的劳动法部门监督劳动法的实施。特派团获悉，定居点中按日或季节工作的工人有时没有被雇主正式申报为工人，因此实际人数可能更高。据巴勒斯坦妇女事务部称，约有 6,000 名巴勒斯坦妇女在以色列定居点工作，但在实践中并未享有权利。[100] 一些对话者告诉特派团，有传闻证据表明 2021 年期间，在定居点存在巴勒斯坦女工遭到性骚扰的问题，也存在童工问题，主要是在学校放假期间。[101] 尽管出于羞耻感而不太可能正式投诉，但特派团被告知以色列警方在 2021 年就巴勒斯坦工人在定居点遭受虐待的情况进行了一些调查。

91. 恶劣的工作条件和缺乏社会福利仍然是以色列和定居点许多巴勒斯坦工人每天面临的现实。特派团被告知存在以下情况：工作时间长、工作场所嘈杂肮脏、工资低、交通费报销不足以及在工伤事故后难以获得应享权益。[102] 以色列劳动法执行和监管局报告称，2021 年有 74 个雇主因涉嫌针对 204 名巴勒斯坦工人的违法行为而在刑事和行政程序中被调查；迄今已就其中 54 起案件做出处罚，有 5 起案件仍在调查中。主要违法行为涉及不缴纳养老金费用、违反最低工资规定和不支付加班费。巴勒斯坦工人每月的工资单仍然没有准确列出工作时间和工资。工人依附于他们的雇主和经纪人，往往默许此类作法。

92. 以色列劳工总联合会(Histadrut)和以色列建筑商协会告知特派团，正在谈判一项新的涵盖建筑行业的集体谈判协议，在以色列的大多数巴勒斯坦工人都受雇于该行业。根据目前的集体协议设立的申诉委员会继续享有较高的用户满意度，位于耶路撒冷的第二个委员会已从 2022 年 4 月开始运行，以更加方便工人和雇主。另外，在企业一级，2021 年初在阿塔罗特工业区定居点签署了一项集体协议，涉及一家食品生产厂的巴勒斯坦工人，他们是马安(MAAN)工人协会的成员。[103]

93. 数十年来，因为许多在以色列工作的巴勒斯坦人未领取养老金或享受病假待遇而积累了大量资金。这个问题仍然没有解决。2021 年，以色列议会外国工人特别委员会和高等法院就都审议了以色列非政府组织卡夫·拉奥维德(Kav LaOved)的申诉书中所提出的这一问题。巴勒斯坦和以色列当局仍未就所涉总额或应采取的必要后续步骤达成一致。双方都努力建立用以存放所积累养老基金的设施，但结果仍不明朗。

94. 以色列劳工总联合会告知特派团，在人口移民局于 2020 年 5 月决定停止自动扣除巴勒斯坦工人的工会会费后，以色列总联合会于 2021 年开始向约 1.3 万名巴勒斯坦工人收取会费。[104] 迄今为止，

[99] 领土内政府活动协调局，“向劳工组织特派团提供的信息”，2022 年 4 月(未发表)。

[100] 妇女事务部，“以色列占领对巴勒斯坦工作部门的影响”，向劳工组织特派团提供的简报(未发表)。

[101] 特派团获悉，2022 年 1 月 6 日，八名年龄在 14 至 17 岁之间的巴勒斯坦人因在其下班回家途中的一场车祸丧生，他们在约旦河谷的一个以色列定居点做农业日工。另见：Jack Khoury 和 Hagar Shezaf，“八名巴勒斯坦少年在西岸车祸中丧生”，《国土报》，2022 年 1 月 6 日。

[102] 马安(MAAN)工人协会，《耶路撒冷阿塔罗特工业区：工人主张其权利并开始组织起来》，2022 年 2 月。

[103] 马安(MAAN)工人协会，《耶路撒冷阿塔罗特工业区》。

[104] 马安(MAAN)工人协会，“在马安(MAAN)工人协会提出申诉后，以色列内政部支付部门已停止从巴勒斯坦工人的工资中扣除服务费。这些费用自 1970 年起支付给总联合会，自 2019 年起支付给总联合会下属产业工会”，2020 年 12 月 8 日。

以总联合会已经与大约 600 家公司就扣除会费进行了直接谈判，并将在 2022 年继续做出努力。其意图是根据 2008 年协议履行其对巴勒斯坦总工会的义务，在适当时候将 50%的会费转给巴总工会。

95. 长期以来，职业安全与卫生一直是以色列劳动力市场上的巴勒斯坦工人的一个关切。特派团收到了关于 2021 年在以色列的巴勒斯坦工人职业事故死亡人数的不同统计数据。所报告的死亡人数在 10 到 22 人之间，这一数字与 2020 年向特派团报告的 10 到 23 人的死亡人数非常相似。巴勒斯坦劳工部的统计数据显示，2021 年有 40 名巴勒斯坦工人在以色列死亡，其中 22 人死于职业事故，其余死于暴力或上下班途中的事故，或其他原因。[105] 设在希伯伦巴勒斯坦理工大学的巴勒斯坦国家职业安全、卫生和环境保护中心报告称，2021 年有 18 名巴勒斯坦人在以色列劳动力市场死亡，其中有 11 人在建筑业。以色列当局报告说，2021 年以色列建筑业有 10 名巴勒斯坦人死亡。与过去的情况一样，大多数导致死亡的职业事故都是由于在以色列建筑业的高空坠落造成的。

96. 以色列职业安全与卫生管理局表示，2021 年对建筑业工作场所总共进行了 12,300 次监察走访，与 2020 年的监察走访次数相似。结果是大约 1,000 个建筑工地被完全关闭，5,000 个工地被部分关闭。以色列当局与以色列总联合会和以色列建筑商协会一起继续向巴勒斯坦工人提供职业安全与卫生培训机会。特派团被告知将于 2022 年全面实施有关巴勒斯坦工人在获得以色列工作许可证之前必须成功完成职业安全与卫生测试的强制性要求。一些非政府组织认为测试的实施有可能强化经纪人对巴勒斯坦工人的权力，因为他们可以绕过测试要求，提供许可证。

[105] 巴勒斯坦权力机构劳工部，“工人死亡清单：2021 年 1 月 1 日至 12 月 31 日(按死亡日期排序)”，2022 年(未发表)。

第四章：持续不稳定中的治理与机构建设

97. 巴勒斯坦权力机构确保有效治理的能力(包括在劳工问题上的治理能力)因占领和不断加深的内部分裂的影响而被削弱，助长了持续循环的经济和政治危机。2021 年在逐步取消与新冠肺炎有关措施后出现的经济复苏不足以应对失业率和贫困率上升。特派团获悉，在财政危机、通货膨胀加剧和捐助方援助减少的情况下，[106] 巴勒斯坦权力机构不得不在 2021 年底诉诸又一轮紧缩计划，进一步削减业务支出，其中公务员薪资削减了 20%。 [107]

98. 特派团的一些对话者继续就公民对巴勒斯坦治理的信任度下降以及西岸和加沙公民空间缩小表示关切。最初定于 2021 年 5 月举行的总统和立法委员会选举被无限期推迟，这进一步削弱了对巴勒斯坦领导层和机构的信心，同时人们对腐败的感受也很强烈。 [108] 立法受到合法性问题的影响。在超过十五年没有立法委员会的情况下，立法被推迟或由总统令予以颁布。

99. 2021 年底，六个巴勒斯坦民间社会组织 [109] 被一项以色列军事命令 [110] 指定为“恐怖组织”。此举受到联合国和许多发展机构的谴责， [111] 可能会进一步限制提供人权问责以及关键社会服务的民间社会组织的有限空间。

100. 一个积极方面是在西岸举行了两轮地方选举，2021 年 12 月 11 日在 376 个农村地区选举地方当局，2022 年 3 月 26 日在主要城市的至少有 1.5 万名居民的地方选举市议会。虽然选举名单与现有政党几乎没有明确联系，但哈马斯抵制了这一进程，阻止在加沙举行选举。 [112]

劳动力市场治理：持续努力制定和执行法规

101. 2021 年，巴勒斯坦权力机构部长理事会结束了其于 2019 年启动的“国家政策议程” [113] 审议并发布了《2021-2023 年国家发展计划：迈向独立的复原力、脱离和集群发展》。在参考了其他 40 份同期文件以及民间社会、私营部门和国际伙伴意见的基础上，《国家发展计划》提出了一个新的发

[106] 人道协调厅等，《2021 年人道主义需求概览：巴勒斯坦被占领土》，工作文件，2021 年 12 月发布，第 12 页。

[107] 2019 年初，由于以色列扣留通关收入，巴勒斯坦权力机构实施了紧缩计划，巴勒斯坦权力机构公务员的工资被削减。2021 年的一个短暂时期内，巴勒斯坦权力机构工作人员的薪金暂时恢复到以前的水平，包括在加沙。

[108] 巴勒斯坦政策与调查研究中心，“民意调查新闻稿，第(83)号”，2022 年 3 月 22 日，第 5 页。

[109] Addameer 协会、法律援助会、保护儿童国际巴勒斯坦分部、农业工作委员会联盟、比森研究和发展中心、巴勒斯坦妇女委员会联盟。

[110] 人道协调厅等，《2021 年人道主义需求概览：巴勒斯坦被占领土》，第 15 页。

[111] 例见，国际发展机构协会等，“巴勒斯坦被占领土上的联合国机构和国际发展机构协会支持民间社会组织”，2021 年 11 月 9 日；联合国，“联合国人权事务高级专员巴切莱特称以色列的‘恐怖主义’指定是对巴勒斯坦民间社会的无理攻击”，新闻稿，2021 年 10 月 26 日。

[112] 欧洲外国关系理事会，“描绘巴勒斯坦政治：地方选举(2021-2022 年)”。

[113] 巴勒斯坦权力机构，《2017-2022 年国家政策议程：以公民为本》，2016 年 12 月(非正式译文)。

展模式，该模式基于两个主要支柱：“集群发展”，在关键产业(农业、工业、旅游业、服务业和技术产业)建立区域专业化；脱离占领，注重自决和从以色列经济独立。国家发展计划中有关劳工问题的部分着力强调需要促进国民生产和人力资源投资，特别是职业技术教育与培训，发展有复原力、基于权利的劳动力市场。《国家发展计划》以及《2021-2023 年劳工部门战略》[114]、《2021-2025 年国家就业战略》[115] 和《2018-2022 年体面劳动计划》是核心规划文件，描绘了被占巴勒斯坦领土劳动力市场治理的愿景。

102. 多年来，巴勒斯坦权力机构和社会伙伴一直参与巴勒斯坦《2000 年第 7 号劳动法》(《劳动法》)的改革进程，这是根据国际劳工标准改善劳动保护和促进劳动权利的必要条件。然而，广泛的两方和三方社会对话未能弥合分歧，没有就生育保护、工作时间、管理企业重组和解雇以及离职金等问题达成共识。新冠肺炎疫情的暴发及其对巴勒斯坦劳动力市场的影响使该进程进一步放缓。2021 年年中至 2022 年初，劳工部和社会伙伴举行了若干次会议，该部随后与社会伙伴分享了一份最新的供协商的《劳动法》草案。2022 年 3 月，工人组织和雇主组织的代表讨论了各方提出的一套最新修正案。虽然没有达成共识，但社会伙伴签署了一项两方协议，表示他们继续承诺改革《劳动法》，并成立一个技术委员会，负责在六个月内就新的草案提交联合提案。[116]

103. 劳工部继续推进劳动监察现代化，特别是通过改进其基于网络的自动监察系统，并向其监察员提供培训和信息技术设备。2021 年开展了多项认识提高活动，这些活动涵盖 1,000 多家企业，主要是在建筑、贸易和服务业，其中大部分活动侧重职业安全与卫生、性别平等和实施 2022 年初生效的新的最低工资。通过监察，采取了针对不合规工作场所的 3,700 多项措施，高于 2020 年的 3,000 项措施，但低于 2019 年的 7,000 项措施。其中有 95 起案件移交法院，而 2020 年为 89 起，2019 年为 300 起；关闭了 12 家企业，而 2020 年为 42 家，2019 年为 73 家，主要是因为安全与卫生方面的违法行为。该部还处理了 594 起投诉，绝大多数涉及服务业的工资问题。[117]

104. 2021 年初成立了国家三方职业安全与卫生委员会，该委员会编写了国家职业安全与卫生概况，对巴勒斯坦被占领土的职业安全与卫生状况进行诊断，作为预防和减轻职业危害的进一步措施。正在建立一个记录和通报与工作相关的事故、伤害和疾病的国家机制。与此同时，劳工部发起了针对企业和工人的认识提高活动，以支持执行关于企业职业安全与卫生委员会和监督员的 2019 年第 3 号法令，该法令在至少有 40 名雇员的单位中促进劳资合作。根据同一法令，2021 年建立了关于职业安全与卫生培训机构、培训计划和培训师的认证机制，有两个培训机构获得认证。[118] 根据该部的数据，2021 年在包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙登记了 626 起工伤事故，其中包括 23 起致命事故，其中一半发生在制造业和农业。该部继续向雇主和工人分发宣传材料，介绍与疫情相关的保护和预防措施以及对工作场所其他疾病的预防。

[114] 巴勒斯坦权力机构劳工部，《劳工部门战略(2021–2023 年)：迈向体面劳动和更好就业机会之路》，2020 年 4 月。

[115] 巴勒斯坦权力机构劳工部，《国家就业战略(2021–2025 年)》，2021 年 3 月。

[116] 《巴勒斯坦 2000 年第 7 号劳动法：关于法律改革的协议》，2022 年 3 月 15 日，死海，约旦。

[117] 巴勒斯坦权力机构劳工部，“劳工部 2021 年年度报告：监察和劳动保护总局”(未发表)。

[118] 巴勒斯坦权力机构劳工部，“劳工部 2021 年年度报告：职业安全与卫生总局”(未发表)。

105. 管理劳资纠纷是劳工部的另一个重要优先事项。2021 年，新冠肺炎危机的经济后果引发了许多争议，包括在企业重组期间根据《劳动法》第 41 条进行的集体解雇。[119] 该部提供了一些法律意见，其中大部分涉及未支付工资和就业福利。

106. 提交司法部门的劳动争议由地方民事法院按照适用于民事案件的程序解决。还没有建立旨在加快劳动诉讼的专门劳动法院或者设在民事法庭内的劳动法庭。巴总工会和巴勒斯坦农工商会联合会都认为缺乏专门的劳动法院是劳动法改革中需要优先解决的一个主要问题，特别是考虑到民事法院积压了大量的劳动案件。[120] 巴勒斯坦农工商会联合会提供了解决争议的替代手段，特别是商业争议的调解和仲裁。[121] 这种服务仅在希伯伦商会开展，该商会自 2019 年成立以来，主要通过调解或非正式调停，处理了约 60 起与劳动事宜有关的案件。

社会对话与三方机制：成果与承诺不符

107. 2021 年 3 月，第一次国家社会对话会议制定了雄心勃勃的社会对话议程。正如去年的报告所指出的，在结论声明中各方承诺在若干领域进行协作和开展社会对话。[122] 成立了一个三方委员会，就实施会议的建议采取后续行动，定期向劳工部长提交成果报告。截至 2022 年初，深入开展了两方和三方社会对话，特别是在劳动法改革和社会保障法审议方面的对话，但几乎没有取得实际成果。

108. 劳工组织最近对巴勒斯坦被占领土社会对话状况的评估指出持续存在结构性障碍。[123] 重要的是，除了偶尔开会的三方劳动政策和工资委员会之外，最高层的国家社会对话缺乏坚实的制度基础。此外，对话很少从国家层面延伸到地区、行业或工作场所层面，这是通报和执行最高层面协议的瓶颈。例如，一些对话者指出，许多企业和行业无力实行新的 1,880 谢克尔的国家最低工资，该工资是巴勒斯坦权力机构部长理事会经三方达成协议后于 2021 年 8 月批准的。

109. 另一个问题是产业层面社会对话，包括集体谈判，没有针对各行业的具体需求，且仍未得到充分利用，因为劳工部和社会伙伴仍主要将其视为管理集体争议的工具。大多数集体谈判协议旨在解决与工资有关的争议，劳工部应工会的请求为此提供便利：2021 年，劳工部处理了 22 项此类请求，其中经劳工部官员在为处理手头争议而成立的特设“对话委员会”框架内进行调解后，有 8 项请求的结果是达成了涵盖 1,447 名工人的集体协议。[124]

[119] 《劳动法》第 41 条允许雇主因“技术原因”或“导致必须减少工人数量的损失”而终止雇用合同。它还保障工人获得解雇通知津贴和离职津贴的权利，前提是该部得到这种终止合同的通知。

[120] 根据高级司法委员会信息技术总局的数据，2019 年待决劳动案件的数量约为 2.1 万起。见 Ahmad Melhem，“巴勒斯坦工人可能最终会有劳动法院来处理他们的案件”，《箴言报》，2109 年 5 月 21 日。

[121] 劳工组织，“巴勒斯坦农工商会联合会组织评估”，2022 年 2 月(未发表)。

[122] 这些领域包括监测《国家就业战略》的执行情况，审议《2016 年社会保障法》，从 2022 年初开始采用新的国家最低工资，完成对现行《劳动法》和《工会组织法》的修订，促进产业社会对话，通过一项劳工部关于保护在以色列的巴勒斯坦工人的计划，以及将国家三方社会对话制度化。

[123] 劳工组织，“巴勒斯坦被占领土三方合作与社会对话评估及前景”，2022 年 1 月(未发表)。

[124] 巴勒斯坦权力机构劳工部，“劳工部 2021 年年度报告：劳动关系总司”(未发表)。

110. 2021 年巴勒斯坦被占领土工会组建率约为 20%，[125] 按照国际标准并考虑到近十分之九的企业是微型企业，这是一个相对较高的数字。[126] 男性工人入会率为 18.5%，女性为 30.2%。在加沙，37.6%的工人是工会会员，在西岸为 14.4%。截至 2021 年 12 月 31 日，共有 94 个雇主组织和 417 个国家、产业和企业层面工会在被占巴勒斯坦领土开展活动，包括 2021 年新注册的两个加沙的产业工会。[127]《工会组织法》草案方面的工作自 2019 年以来一直被搁置，劳工部认为该法是社会伙伴组织有效运作所必需的。

社会保护艰难应对日益加剧的脆弱性

111. 特派团的许多对话者承认疫情严峻地提醒人们需要加强社会保护，特别是缴费性社会保障，以缓冲经济危机对工人和企业的影响。根据巴中央统计局的数据，大约 60%的巴勒斯坦劳动力没有向任何社会保障计划缴款，无论是私营的还是公共的。[128] 目前，只有公共部门工作人员(公务员和安全部队成员——约占所有巴勒斯坦就业人口的四分之一)通过向巴勒斯坦养老金机构强制性缴款享有社会保障覆盖。[129] 私营部门工人，包括他们的家人，都未得到任何公共社会保障计划的覆盖。

112. 《2016 年社会保障法》是 2018 年建立巴勒斯坦社会保障公司的基础，在该法引发西岸大规模抗议活动后，2019 年 1 月 28 日的总统令中止了该法。[130] 根据 2021 年 3 月第一次国家社会对话会议的结论声明，2021 年年中重新启动了利益攸关方之间有关审议和修订社会保障法的对话。在该次会议之后，由劳工部长设立的一个特别三方委员会启动了关于审议该法的探索性对话。该委员会在 2021 年年中至 2022 年初举行了数次会议，审议拟议修订，包括雇主责任条款、失业保险计划的精算估值以及对拟议变更的影响评估。与此同时，巴勒斯坦权力机构发起了一场活动，提高对社会保障待遇的认识，增强对巴勒斯坦社会保障公司治理结构的信心。

113. 非缴费性社会援助是巴勒斯坦社会保护底线的一个关键支柱。劳工组织最近的一项评估显示，大部分公共社会保护计划的资金来源是税收。[131] 在经常出现财政危机的情况下，社会发展部严重依赖日益减少的外部支持。为了应对与贫困和失业有关的紧迫需求，巴勒斯坦权力机构、国际机构和非政府组织发起了广泛的社会援助计划，包括现金转移支付。尽管社会援助覆盖面很广，但转移支付价值较低，协调性薄弱，严重限制了社会援助计划对贫穷的影响力。2020 年，通过巴勒斯坦国家现金转移支付计划——国家社会援助的主要支柱——进行的现金转移支付惠及约 11.5 万个最弱势巴

[125] 巴中央统计局 2020 年和 2021 年微观数据表格。

[126] 劳工组织，“巴勒斯坦被占领土三方合作与社会对话评估及前景”。

[127] 幼儿园和托儿所总工会以及化妆品和美容行业女工总工会。

[128] 巴中央统计局 2020 年和 2021 年微观数据表格。

[129] 对于公共养老基金的财务状况和长期可持续性存在关切，见世界银行集团，《向特设联络委员会提交的经济监测报告》，2021 年 11 月 17 日，第 10 和 38 页。

[130] 抗议者批评该法要求高额缴费，但没有提供足够的交付保障，也没有适当覆盖正规劳动力市场以外的工人。劳工组织，《阿拉伯被占领土工人的处境》，总干事报告，国际劳工大会第 108 届会议(2019 年)，第 122 段。

[131] 劳工组织，《迈向全民社会保护之路：巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，2021 年 10 月，第 40 页。

勒斯坦家庭。[132] 然而，自 2021 年 5 月以来，由于巴勒斯坦权力机构的财政危机，登记的家庭没有收到支付款项。[133]

114. 《2021-2023 年社会发展部门战略》旨在提供政策指导，改善社会保护和社会援助计划的治理和响应性。为了合理地向西岸和加沙的受益者提供援助，社会发展部建立了一个国家社会登记体系，以查明和登记所有弱势群体，主要是残疾人和老年人。[134] 社会发展部与联合国各机构和计划也正在开发一个援助信息管理系统——一个涵盖所有部门、项目和捐助者的有关巴勒斯坦外援信息的“一站式”系统。[135]

就业促进、技能与创业：提高一致性和有效性的关键步骤

115. 在 2021 年 3 月第一次国家社会对话会议上正式推出的国家就业战略提供了一个全面框架，协调巴勒斯坦被占领土的就业和劳动力市场干预措施。该战略有三个目标：加强劳动力市场治理，制定积极的劳动力市场政策和计划；使教育符合劳动力市场需求；增强私营部门复原力和能力，以提高生产率，为求职者(特别是青年和妇女)创造体面就业。该战略实施计划的落实取决于资金保障。[136] 巴勒斯坦权力机构计划于 2022 年夏季举行一次会议，发展伙伴将在会上讨论扩大供资规模，支持该战略的实施，重点是十个相辅相成的专题领域。[137]

116. 根据33/2021号法令，巴勒斯坦就业和社会保护基金于2021年10月转变为巴勒斯坦就业基金。[138] 该机构被授权作为国家就业和创造就业的保护伞，并作为国家就业政策(包括劳工部的政策)的执行机构，在实施国家就业战略方面发挥着核心作用。该基金由 11 名成员所组成的委员会管理。虽然在前巴勒斯坦就业和社会保护基金委员会中，巴勒斯坦农工商会联合会和巴总工会各有三名代表，但在新的巴勒斯坦就业基金委员会中，他们的代表减少到各有一名成员。特派团获悉巴总工会为此而没有担任其在委员会中的席位。

117. 巴勒斯坦就业基金向小微企业以及基层组织提供资金和培训，目标群体是毕业生、妇女、残疾人和失业者。2021 年，它创造了 5,000 多个就业岗位和创收机会，其中大多数是临时性的，并支持创建了 600 个小微企业。大约 50%的项目以妇女为目标群体。[139] 为了加强求职者和雇主的匹配，该

[132] 劳工组织，《巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，表 8。

[133] 乐施会国际，“对巴勒斯坦被占领土小麦库存在三周内告罄的担心”，2022 年 4 月 11 日。

[134]世界粮食计划署，《巴勒斯坦：2021 年国家年度报告——2018-2022 年国家战略计划》，2021 年，第 17 页。

[135] 截至 2022 年 3 月，援助信息管理系统已列入了约 924 个援助项目的情况。

[136] 实施《国家就业战略》总费用估计为 2.43 亿美元。巴勒斯坦权力机构劳工部，《国家就业战略(2021-2025 年)》，2021 年 3 月，第 124 页。

[137] 加强劳动力市场信息系统；完善公共就业服务；改进劳动监察并解决非正规性问题；将社会保护与激活劳动力市场联系起来；加强社会对话和社会保障机构；加强职业技术教育与培训；改善工商业环境；促进优先产业增长和就业关系；支持创业；支持本地产品。

[138] 关于巴勒斯坦就业基金的 2021 年第 33 号法令，2021 年 10 月 27 日。

[139] 巴勒斯坦就业基金，“巴勒斯坦就业基金的成就”，向劳工组织代表团提供的简报，2022 年 3 月 3 日(未发表)。

基金开发了一个就业门户网站，截至 2022 年初，约有 2,000 名求职者和 1,250 名雇主在该网站注册。[140] 在特派团访问时，该基金已获得 1,000 万美元资金，目前正在与捐助方讨论追加资金。

118. 其他机构也积极促进创造就业和创收，特别是可持续性(Istidama)融资计划。2021 年 6 月，巴勒斯坦货币局宣布了该计划的新阶段，即可持续性(Istidama)计划 2。该计划旨在通过优惠银行贷款向中小型企业和微型项目提供支持。自 2020 年 5 月成立以来，可持续性(Istidama)计划向 1,100 多家企业提供了支持，其中许多企业直接受到疫情的影响。[141] 该计划优先支持信息技术、可再生能源、农业和教育等行业的项目。[142]

119. 加强职业技术教育培训，满足劳动力市场需求，这是《国家就业战略》和《2021-2023 年劳动部门战略》的一个关键优先事项。2021 年，超过 76 个职业技术教育培训中心——包括由教育部(职业和工业学校)和劳工部(职业培训中心)管理的 58 个中心，以及 200 个教育和文化中心——在巴勒斯坦被占领土提供职业技术教育培训服务。[143] 职业技术教育培训格局仍然比较分散，私营部门参与有限。入学率低，提供的培训往往质量较差。[144] 根据 2021 年第 4 号法令于 2021 年初成立的国家职业技术教育培训理事会被授权负责协调职业技术教育培训管理，制定和审议职业技术教育培训政策和法规，完成制定国家资格框架，主管国家职业技术教育培训基金。[145]

120. 改善巴勒斯坦被占领土创业环境是创建企业和创造就业以及加强数字企业活动前景的关键。[146] 最近已经颁布或正在等待批准这方面的数项法律，包括总统于 2021 年 10 月签署的公司法，以及一项竞争法草案。[147] 此外，正在审议 2017 年第 20 号《合作社法》修正案草案以及有关建立合作社工作局的两个促进机构(合作社发展基金和合作社培训学院)的细则。

增强妇女权能：不完整的政策和监管格局

121. 妇女在巴勒斯坦劳动力市场仍处于艰难境地。妇女过多地受到占领及其多重流动限制的影响，这加剧了巴勒斯坦社会中父权规范和妇女作用的文化期待的影响。女性工人尤其受到新冠肺炎疫情、加

[140] 巴勒斯坦就业基金，简报。

[141] 巴勒斯坦权力机构，“在巴勒斯坦货币局的支持下，巴勒斯坦银行和劳工部签署了一份谅解备忘录，从 Estidama 基金为残疾人提供 100 万美元的资金”，2022 年 4 月 6 日。

[142] 波特兰信托基金，“对数字货币的新兴趣”，《巴勒斯坦经济公报》，第 178 期，2021 年 7 月。

[143] 巴勒斯坦权力机构劳工部，《国家就业战略(2021-2025 年)》，2021 年 3 月，第 68 页。

[144] 巴勒斯坦权力机构劳工部，《国家就业战略(2021-2025 年)》，2021 年 3 月，第 70-71 页。

[145] 国家职业技术教育培训委员会，“2022 年职业技术教育培训——部门工作小组年度工作计划”，2022 年 3 月 24 日(未发表)。

[146] 世界银行集团，《巴勒斯坦数字经济评估》，华盛顿，2021 年 12 月 22 日。

[147] 其他法律包括一部经更新的《手工业和工业法》以及一部新的《电信法》，这两部法律都已颁布。见世界银行集团，《向特设联络委员会提交的经济监测报告》，2021 年 11 月 17 日，第 40 页。

沙敌对行动升级和劳动力市场危机深化的影响。[148]在私营部门就业的妇女比同等职位、同等资格的男性工资低。[149] 2021 年，私营部门近一半符合条件的女性员工未享受带薪产假。[150]

122. 创业能够为增强劳动力市场中妇女的权能提供重要动力，尽管她们在创办和建立自己的企业方面面临很高的壁垒。[151] 巴勒斯坦农工商会联合会最近的一项评估表明，在能够收集按性别分列数据的八个商业商会中，完全或部分由妇女拥有的企业在活跃企业中占不到 1%。[152]

123. 在以下方面的进展仍然缓慢：使巴勒斯坦法律与国际劳工标准和《消除对妇女一切形式歧视公约》相一致，以消除一切形式歧视，促进性别平等和增强妇女权能。巴勒斯坦立法没有全面界定歧视。对《劳动法》[153] 和《社会保障法》从性别角度所作的修订对于生育保护有重要影响，但尚未最后完成；它们正在等待三方伙伴达成共识。特派团获悉一些雇主公开表示不愿雇用妇女，担心与带薪产假相关的财务责任。此外，《家庭保护法》以及《刑法》和《个人身份法》修正案仍是草案。预计这些法律将界定和禁止在所有生活领域对妇女的歧视，通过一项关于以性别为基础的歧视的全面定义，并处罚工作场所的暴力和骚扰。[154]

124. 在妇女事务部倡议下，在全国妇女就业委员会和民间社会组织倡导下，2021 年年中至 2022 年初的各项政策倡议旨在改善妇女工作条件，处理日益增加的性别暴力问题，其背景是新冠肺炎危机对妇女产生的特别影响。根据巴勒斯坦权力机构部长理事会的决议，公共部门允许有 10 岁或 10 岁以下子女的妇女在家工作，另外产假从 10 周延长到 14 周，并实行为期 3 天的陪产假。为促进男女同酬并加强这方面的监测工作，妇女事务部和劳工部于 2022 年初开始筹备成立国家薪酬平等委员会。劳工部有关 2022 年初开始实施的新最低工资的运动以幼儿园和托儿所为目标，妇女在这些地方劳动力队伍中占大多数。[155] 女青年基督教会[156] 等民间社会组织和各商会中负责性别平等的部门继续提供服务，促进妇女微型创业。[157] 打击社区和工作场所基于性别的暴力的措施包括建立一个监测暴力的国家观察站，该观察站是由妇女事务部、内政部和若干民间社会组织建立的。[158]

[148] 联合国妇女署，《新冠肺炎：疫情对巴勒斯坦的性别影响及对政策和计划编制的影响——巴勒斯坦新冠肺炎快速性别分析结果》，2020 年 4 月；妇女署，《2021 年性别警报：为巴勒斯坦被占领土 2022 年人道主义计划周期提供信息的多部门性别分析》，2021 年 11 月；妇女署，《加沙性别与战争解读：过去的战争教给我们什么？》，2021 年 6 月。

[149] 巴勒斯坦经济政策研究所，巴勒斯坦中央统计局，巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦资本市场管理局，《经济监测》，2020 年，第 25 页。

[150] 巴中央统计局，“2022 年 3 月 8 日国际妇女节前夕巴勒斯坦妇女的现实情况：以今天的性别平等促进一个可持续的明天”，新闻稿，2022 年 3 月 7 日。

[151] 见联合国开发计划署等，《巴勒斯坦：性别正义与法律》，2018 年；世界银行集团，《增加巴勒斯坦领土上有技能妇女的就业机会》，2018 年。

[152] 劳工组织，“巴勒斯坦农工商会联合会组织评估”，2022 年 2 月(未发表)。

[153] 劳工组织，“2000 年第 7 号巴勒斯坦劳动法改革：最后报告”，2022 年(未出版)。

[154] 联合国人权高专办，消除对妇女歧视委员会后续行动报告员给巴勒斯坦大使的信，2021 年 3 月 5 日。

[155]巴勒斯坦权力机构劳工部，“劳工部 2021 年年度报告：监察和劳动保护总局”(未发表)。

[156] 更多信息见 https://ywca.ps/about。

[157] 巴勒斯坦农工商会联合会，“向劳工组织实况特派团提交的报告”，2022 年 4 月(未发表)。

[158] 妇女事务部，“以色列占领对巴勒斯坦工作部门的影响”，向劳工组织实况特派团提交的简报(未发表)。

125. 妇女在公共和私营领域的决策中，包括政府、工会和雇主组织的决策中代表性不足。妇女在工会领导职位中占不到 20%。巴勒斯坦农工商会联合会的理事会全部由男性组成，在其 13 个地方商会中，只有 3 名女性占据理事会席位(在拉马拉、耶路撒冷和盖勒吉利耶)。[159] 在 2021 年第一轮巴勒斯坦地方选举中，妇女当选比例为 22%，[160] 与 2017 年地方选举的情况大体相同，[161] 远低于国际平均水平。[162] 以妇女为首的选举名单只有 9 份，占总数的 1%。在 16 名省长中只有一名是妇女，只有 2%的地方议会由妇女领导。[163]

126. 2021 年，巴勒斯坦权力机构宣布制定一项规定妇女候选人参加大选和地方选举的最低配额为 30%的法令。[164] 妇女事务部为执行联合国安理会关于妇女、和平与安全的第 1325 号决议[165] 而编制了第二个国家行动计划，涵盖 2021-2023 年。该计划旨在保护巴勒斯坦妇女和女孩免受暴力和以色列占领政策之害；通过保护妇女和女孩的机制来促进问责制；保证妇女不受歧视地参与各级决策。2021 年 4 月，巴总工会与 37 个民间社会组织和产业工会结成联盟，倡导男女平等劳动权利以及在劳动法改革中提高工人发言权。

童工与残疾人

127. 《劳动法》禁止雇用 15 岁以下儿童，禁止 18 岁以下儿童从事危险工作或劳动时间很长的工作。2021 年家庭调查数据表明，10 至 14 岁儿童中的童工相对较少，占该年龄段儿童人数的 1%。[166] 尽管如此，2020 年至 2021 年期间加沙就业儿童人数增加了一倍多，从 526 人增加到 1,096 人，全部是男孩，西岸同期增加了约 55%，从 3,982 人增加到 6,169 人，其中包括 482 名女孩。此外，2021 年估计有 3.5%的 15 至 17 岁儿童从事危险工作。特派团在加沙期间注意到儿童在街头和商店工作，有时从事危险的工作，如推沉重的车子和搬运重物。2019 年底重启的国家儿童理事会负责设计和监测保护儿童权利的政策，包括消除童工现象。2021 年，该理事会组织了数次针对儿童和家长的提高认识运动，包括在加沙举行的虚拟“问责会议”，来自劳工部、社会发展部、教育部、警方和西岸少年检察部门的代表出席了会议。[167]

128. 据估计，残疾人约占巴勒斯坦被占领土人口的 2%。[168] 他们面对因疫情加剧的社会排斥以及在获得就业和社会保护方面的障碍，其贫困程度一直高于没有残疾的人。[169] 为他们提供适当的工作场所

[159] 劳工组织，“巴勒斯坦农工商会联合会组织评估”，2022 年 2 月(未发表)。

[160] 巴中央统计局，“2022 年 3 月 8 日国际妇女节前夕巴勒斯坦妇女的现实情况：以今天的性别平等促进一个可持续的明天”。

[161] 巴勒斯坦中央选举委员会，“2017 年地方选举：按性别分列的候选人情况”，信息图。

[162] 从全球来看，截至 2020 年 1 月 1 日，在 133 个国家和地区的地方政府审议机构的 600 万当选成员中，218 万人(36%)是妇女：联合国妇女署，《妇女在地方政府中的代表性：全球分析》，2021 年 12 月，第 7 页。

[163] 巴中央统计局，“2022 年 3 月 8 日国际妇女节前夕巴勒斯坦妇女的现实情况。

[164] 联合国人权高专办，报告员来信。

[165] 联合国安理会，第 1325(2000)号决议，2000 年 10 月 31 日。

[166] 巴中央统计局 2020 年和 2021 年微观数据表格。

[167] 巴勒斯坦人权中心，“巴勒斯坦国家儿童理事会——加沙地带与政府官员一起参加巴勒斯坦童工问题问责会议”，2021 年 10 月 28 日。

[168] 最新数据来源于 2017 年：巴中央统计局，新闻稿，2018 年 12 月 3 日。

[169] 劳工组织，《巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，第 63 页。

安排，防止歧视，确保雇主履行为他们提供合理便利的义务，这是正在进行的关于残疾人权利的 1999 年第 4 号法律[170]和《劳动法》改革的重要组成部分。[171]已进行多年的一项工作是拟订关于残疾人权利的国家政策，旨在促进获得体面劳动的机会，主要是通过职业技术教育与培训、招聘措施以及监测招聘后工作场所实践的措施。

129. 社会发展部正在领导巴勒斯坦权力机构有关提高残疾人社会保护政策和干预措施成效的工作，特别是通过社会援助计划。根据 2020 年的数据，有残疾人的家庭享有现金和非现金公共援助的覆盖率高于普通家庭，分别为 33%和 19%。[172]《2021-2023 年社会发展部门战略》[173]的一个关键目标是残疾人经济赋权，包括通过赠款为贫困家庭创建小微企业。特派团获悉该部正在建设巴勒斯坦经济赋权机构的资金和人员能力，该机构是一个成立于 2019 年的独立机构，负责帮助将社会保护与经济赋权联系起来，使弱势群体能够产生可持续收入。从 2021 年底到 2022 年年中，该部领导开展了一项全面的国家数据收集工作，旨在更新关于巴勒斯坦国家现金转移支付计划合格受益人的信息，以及该部关于老年人和残疾人需求的国家社会登记体系。[174]

加沙处于持续封锁、内部分裂、捐助者援助减少的境地

130. 加沙的公共部门和劳动行政管理部门在充满挑战的状况下运行。其两百万居民基本上依靠人道主义援助，这方面的援助主要通过联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)提供。2021 年 5 月的敌对行动使资金严重不足的近东救济工程处更加难以向加沙人提供基本服务，特别是基础医疗保健和教育服务。近东救济工程处采取的紧缩措施降低了业务成本，使师生比例进一步恶化。近东救济工程处有 3.05 万名工作人员，包括大约 1 万名教师(其中大多数是妇女)，是加沙仅次于巴勒斯坦权力机构的第二大雇主，适用与西岸相同的劳动法规和薪金表。这带来了明显的倍数效应，因为特派团获悉近东救济工程处的一份工资平均要供养四个或五个家庭。

131. 2021 年，巴勒斯坦权力机构取消了自 2017 年初以来实施的紧缩措施，这些措施影响到其员工薪资单上大约 5.5 万名在加沙的公务员的工资。这结束了削减 30%至 50%的实发工资和约 6,500 名公务员强制提前退休的状况。然而，特派团获悉巴勒斯坦权力机构新的紧缩计划也影响到其在加沙的公务员的工资，薪水削减 20%。更广泛来看，2021 年约 80%的加沙人接受社会援助，特别是现金转移支付形式的援助，例如通过现已暂停的巴勒斯坦国家现金转移支付计划，或粮食援助。[175]为了更好地定位受益者，社会发展部已要求 360 名在加沙的官员收集关于最弱势家庭需求的最新信息。

132. 巴勒斯坦权力机构的劳动法规，特别是关于职业安全与卫生以及最低工资的法规，在加沙几乎没有得到执行；它们的适用似乎在很大程度上取决于企业所有者的良好意愿。虽然加沙的许多工人是工会会员，而且 2021 年新成立了两个产业工会，代表幼儿园和托儿所以及化妆品和美容行业的工

[170] 2019 年《残疾人权利法令》草案。

[171] 劳工组织，“巴勒斯坦 2000 年第 7 号劳动法改革：最终报告”(未发表)。

[172] 劳工组织，《巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，第 63 页。

[173] 巴勒斯坦权力机构社会发展部，《2021-2023 年社会发展部门战略》，2020 年 8 月。

[174] 世界粮食计划署，《巴勒斯坦：2021 年国家年度报告——2018-2022 年国家战略计划》，第 17 页。

[175] 劳工组织，《巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，第 40 页。

人，[176] 但工会活动仍然有限。事实上的当局所施加的工会权利限制严重影响了巴总工会，阻止其工作人员在加沙使用其场所、访问工作场所或招收会员。因封锁而造成的流动限制进一步限制了巴总工会和巴勒斯坦农工商会联合会的西岸和加沙分会在两方和三方对话中统一发声的能力，加剧了分会之间的脱节。

[176] 巴勒斯坦权力机构劳工部，“劳工部 2021 年年度报告：劳动关系总局”(未发表)。

第五章：被占领叙利亚戈兰高地的工人前途未卜

133. 被占领的叙利亚戈兰高地继续生活在以色列和阿拉伯叙利亚共和国的冲突阴影下。该地因其地形和地理位置而具有战略军事重要性，在 1967 年战争中被以色列占领，自此一直处于被占领状态。据报告在战争期间，生活在戈兰高地数百个村庄的 10 多万叙利亚人流离失所或逃离家园。[177]

134. 以色列于 1981 年吞并该地区，违反了国际法。联合国安理会第 497(1981)号决议明确指出，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。[178] 这一吞并得到了一个国家，即美国的承认。

135. 自 2013 年以来，与阿拉伯叙利亚共和国的贸易和旅行一直无法进行，库奈特拉过境点仍然关闭。

136. 2021 年，被占叙利亚戈兰人口为 52,500 人，其中叙利亚公民和以色列定居者的人数大致相当。[179] 前者集中在靠近联合国控制的缓冲区的 5 个村庄，后者分布在 35 个定居点。

137. 以色列当局计划大幅增加在被占叙利亚戈兰的以色列定居者人数。2021 年 12 月 26 日，以色列内阁在被占地区举行会议，并决定在今后三年内建造数千个新住房单位，将定居者人数增加一倍。[180] 会议还宣布，长期目标是到 2040 年将以色列最大定居点卡茨林的人口增加到约 4 万人。计划由以色列政府投资 10 亿谢克尔来支持这一总体努力。预计这将创造两千个就业机会。

138. 若以色列政府的计划如宣布的那样得以实施，被占叙利亚戈兰的叙利亚公民将成为他们自己土地上的少数民族，到 2025 年将只占总人口的三分之一左右。阿拉伯叙利亚共和国政府和阿拉伯国家联盟均谴责该计划，称其“十分危险且前所未有”[181]，并且是“对国际法的公然违反”。[182]

[177] Christopher Phillips，“戈兰高地：以色列一小块叙利亚土地上内战掀起的涟漪”(Chatham House，2014 年)；境内流离失所监测中心，《叙利亚：四十年过去了，从戈兰流离失所的人们仍在等待》，2007 年 10 月 31 日；Alessandro Delforno，《阴影多于光明：被占领的叙利亚戈兰的地方选举》(Al-Marsad，2021 年)。

[178] 最近的一次重申是在联大 2021 年 12 月 9 日的第 76/81 号决议中，其中：“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”。

[179] 被占领的叙利亚戈兰的人口数据由以色列中央统计局公布。参见以中央统计局，“人口——以色列 2021 年人口统计摘要，第 72 期”，2021 年 7 月 4 日。据以中央统计局称，2020 年底，有 24,000 名犹太人、23,800 名德鲁兹人和 2,800 名阿拉伯人生活在被占领的叙利亚戈兰。

[180] 以色列政府 2021 年 12 月 26 日的第 864 号决定；见“2022-2025 年鼓励戈兰和卡茨林地区理事会社区人口可持续增长的计划”；外交部，“内阁批准开发戈兰高地的特别计划”，新闻稿，2021 年 12 月 26 日，以及“本内特总理在戈兰高地特别内阁会议开始时的讲话”，新闻稿，2021 年 12 月 26 日。

[181] 半岛电视台，“叙利亚谴责以色列将戈兰高地定居点增加一倍的计划”，2021 年 12 月 27 日。

[182] 《阿拉伯新闻》，“阿拉伯联盟秘书长阿布·盖特谴责以色列在戈兰高地扩建定居点”，2021 年 12 月 28 日。

139. 虽然上述计划仅针对以色列定居点地区，但以色列政府于 2021 年 11 月制定的另一项计划旨在三年内(2021-2023 年)投资 30 亿谢克尔，改善以色列各地德鲁兹社区的交通、基础设施和教育系统。据报道，戈兰叙利亚公民居住的村庄也包括在内。[183]

140. 《以色列劳动力调查》提供了被占叙利亚戈兰地区叙利亚公民的关键劳动力数据。[184] 2021 年，劳动力参与率为 48.7%。男性参与率(59.1%)显著高于女性(35.7%)。尽管如此，妇女在劳动力市场的参与率急剧上升，在过去十年中几乎翻了一番，现已高于阿拉伯地区的平均水平。[185] 根据登记情况，大多数叙利亚工人(90.8%)为雇员，9.2%为自营职业者，其中包括雇主。

141. 戈兰大多数就业的叙利亚公民从事建筑业(21.8%)，其次是教育(19.5%)以及批发和零售业(13.7%)。没有关于农业和制造业经济活动相对份额的可靠数据，也缺少失业率数据。特派团获悉，由于缺乏工业和相关的就业机会，绝大多数叙利亚工人都在以色列或被占叙利亚戈兰的以色列定居点就业。

142. 农业，特别是曾经作为戈兰经济支柱的苹果种植，其重要性已经下降，很少有叙利亚家庭能够依靠土地生活。这主要是因为这里的农业生产大多以小农经营为基础，无法与工业化程度更高的以色列农业和不断增加的进口苹果相抗衡，且直到 2013 年都是戈兰农产品(特别是苹果)销路保障的叙利亚市场至今仍未开放。据报告，许多以前专门从事农业的家庭已转向经营农业旅游，作为补充收入来源。

143. 特派团还获悉，被占叙利亚戈兰的叙利亚公民在获得用水方面继续遭受着歧视性做法。他们无权获得补贴和奖励，也无法使用定居者和定居点上往往可用的基础设施。此外，对打算在叙利亚土地上建造风力涡轮机的工程项目存在持续关切。这些项目在规划过程中未经充分协商，可能会给农业活动、城市扩张和旅游业发展造成损害。

[183] 以色列政府财政部，“以色列政府今日(星期日)批准了一项共计 30 亿谢克尔的三年预算(2021-2023 年)，以改善以色列德鲁兹和切尔卡西亚社区的生活质量”，新闻稿，2021 年 11 月 28 日。

[184] 以中央统计局，2022 年 4 月 10 日以中央统计局通过电子邮件向劳工组织传达的戈兰以色列劳动力调查数据。请注意，基于数据分析的目的，我们使用劳动力调查类别“戈兰高地的阿拉伯人”项下的数据作为“戈兰的叙利亚公民”的替代。

[185] 根据劳工组织国际劳工统计数据库对阿拉伯联盟的模拟估计，该区域的平均水平为 19.7%。

结论性意见

144. 过去两年，巴勒斯坦的劳动世界在新冠肺炎疫情及其余波的冲击下举步维艰。需求下降，工厂关闭，工人下岗。正如该区域的其他地方一样，复苏现已顺利展开，但劳动力市场仍落后于整体经济表现。虽然增长有所反弹，但创造的就业机会不足。大多数新增就业岗位以非正规的形式出现，失业率正处于大约 20 年前第二次起义爆发以来的最高水平。

145. 在新冠疫情暴发前，巴勒斯坦劳动力市场已是死气沉沉。数十年占领的压制使许多人落在了后面，特别是妇女和青年求职者。疫情的影响进一步加剧了原有的不平衡和脆弱性。贫困人口持续增加，导致社会动荡的挫折感不断加深。

146. 大多数巴勒斯坦工人除了在占领下生活和工作之外对情况一无所知，然而如今的占领已和早期大不相同。近年来，占领明显收紧加深。西岸支离破碎，巴勒斯坦人在占大部分土地的 C 区的开发和耕种活动受到了广泛限制，与此同时定居点有增无减。大多数巴勒斯坦工人在人员流动和获得土地和资源方面的受限程度不断加剧。加沙经过 15 年的封锁，其劳动力市场状况只能用灾难性来形容。体面的工作少之又少。

147. 巴勒斯坦权力机构利用有限的手段，试图通过社会援助来管理劳动力市场、保护工人并缓解脆弱性。然而，规模空前的财政危机使这项任务变得颇为艰巨。财政流失问题，包括以色列收取和支付巴勒斯坦税收方式中出现的财政流失，基本上仍未得到解决。许多捐助者减少了援助。结果导致公务员无法领取全额工资，社会保护遭到削减，公共投资停滞不前。治理受到损害，工人的生计面临风险。

148. 越来越多的巴勒斯坦工人转向在以色列和定居点就业。以色列不断增加的许可证发放量为此提供了便利。然而，尽管以色列政府最近做出了改革努力，但基本条件几乎没有变化。成千上万的巴勒斯坦工人仍在成为非法经纪人的牺牲品，他们拿走了工人多达三分之一的工资。并不是所有在以色列的巴勒斯坦工人都能更换雇主，很少有人能获得充足的社会福利。太多人仍在工作中伤亡，特别是在建筑工地上。

149. 以色列政府最近出台的决定允许更多加沙人到以色列工作，成千上万的人已开始加入这一劳动力大军。他们带回加沙的工资将产生重要的连锁反应，并提高家庭的抗风险能力。但总的来看，只有解除封锁，才能扭转加沙长期衰退和发展停滞的局面。关键劳动力市场指标一直在恶化，就业机会越来越少，妇女基本脱离了劳动力市场，失业特别是青年失业尤为普遍。

150. 与此同时，在被占领的叙利亚戈兰，占领仍在很大程度上左右着叙利亚工人的处境。被占叙利亚戈兰的叙利亚公民现在大多都在以色列寻求就业，而在其领土上偏袒以色列定居者的歧视性做法依然存在。根据以色列最近关于大幅增加定居点的政策决定，叙利亚公民可能很快成为被占领的叙利亚戈兰这块土地上的少数群体。

151. 所有这些都证明了占领和外部制约因素是如何挫伤阿拉伯被占领土的劳动力市场，最终使工人遭受苦难的。为了扭转这一局面，国际社会需要重新参与进来，力促结束占领，推动“两国方案”，从而使目前处于以占领之下的阿拉伯工人能够根据国际劳工标准享有充分的权利。

附件：对话者名单

巴勒斯坦权力机构及其他公共机构

劳工部

Nasri Abujaish 先生，劳工部长

Abdel Kareem Daraghmeh 先生，三方对话事务副助理

Ali Sawi 先生，就业和职业培训事务副助理

Buthaina Salem 女士，法律事务司司长

Salim Nakhleh 先生，监察和劳动保护司司长

Iyham Nsour 女士，职业安全与卫生司司长

Azmi Abdel Rahman 先生，劳工政策司司长

Abdel Kareem Mardawi 先生，外部就业司司长

Hani Al-Shanti 先生，项目和国际合作司司长

Kamal Shafee 先生，部长办公室主任

Dana Ismail 女士，部长顾问

Lama Awwad 女士，性别平等科科长

Wael Qraiem 先生，顾问

外交部

Omar Awadallah 先生，多边事务大使，联合国及其专门机构司司长

Ammar Hijazi 先生，大使，多边事务助理部长

Abeer Abdalhaq 女士，三等秘书，妇女事务及协调委员会主管干事

Mohammad Ayyad 先生，三等秘书，《经济社会文化权利国际公约》事务主管干事

Ayoub Ayoub 先生，三等秘书，环境与人权主管干事

社会发展部

Ahmed Majdalani 先生，部长

Assem Khamis 先生，副部长

Taghreed Kishek 女士，部长办公室主任

妇女事务部

Amal Hamad 女士，部长

Hanna Nakhleh 先生，部长顾问

Sami Sehwail 先生，规划主任

Rola Hanna 女士，媒体和礼宾司司长

Randa Janho 女士，部长办公室主任

Bassam Zamel 先生，部长办公室加沙事务处处长

巴勒斯坦货币管理局

Fares Milhem 先生，局长

Mohammed Manasrah 先生，副局长

巴勒斯坦中央统计局

Ola Awad 女士，局长

Suha Kana'an 女士，劳工统计处处长

Ayman Qanir 先生，工业和建筑业统计处处长

Amina Khasib 女士，国民账户主任

Faed Rayyan 先生，政府和财政统计处处长

Jawad AlSaleh 先生，局长助理

国家妇女就业委员会

Asma Khayat 女士，财政部性别平等科科长

Abeer Omran 女士，国民经济部性别平等科科长

Asma Al Kilani 女士，文化部性别平等科科长

Taghreed Anati 女士，公共工程和住房部性别平等科科长

Heba Jebat 女士，社会发展部性别平等科科长

Fida Halabi 女士，合作事务局项目助理

Lubna Khraisheh 女士，巴勒斯坦就业基金项目协调员

Carine Metz Abu Hmeid 女士，民主和工人权利中心对外关系协调员

Hassan Mahareq 先生，巴勒斯坦促进全球对话和民主倡议(Miftah)项目主管

Akel Abu Qare 先生，巴勒斯坦职业妇女发展协会项目主管

Ibtisam Zaidan 女士，妇女事务中心理事

Abeer Hassan 女士，Asala 信贷与开发公司客户保护和社会效益干事

Basma Al Naji 女士，储蓄和信贷合作协会联合会性别问题和社会经济发展顾问兼研究员

巴勒斯坦工人组织和雇主组织

巴勒斯坦总工会，纳布卢斯

Shaher Sae'd 先生，总书记

Mohammad Al-Badri 先生，邮电工会主席

Mahmoud Al-Hawasheen 先生，公共服务工会主席

Abdel Karim Al-Lafdawi 先生，印刷和媒体工会主席

Saher Sarsour 先生，木材和建筑工会秘书

Juwairyeh Al Safadi 女士，医疗保险工会主席

Khawla Elayyan 女士，童工问题科科长

Mahmoud Thiab 先生，木材和建筑工会成员

Abdel Karim Dweikat 先生，农业和食品工业工会主席

Amal Al-Fitiani 女士，纺织工会主席

Tamam Abdel Hafith 女士，公共运输工会主席

Yassir Taha 先生，公共服务工会 Bedia 分会主席

Ghazi Abu El-Hayja 先生，农业工会主席

Waseem Kalbouneh 先生，项目协调员

Imad El-Din Eshtawi 先生，青年发展科科长

Wijdan Rowaidi 女士，法律顾问

Mohammad Said Kmeil 先生，总工会杰宁分会司库

Nafeth Jaradat 先生，总工会 Halhoul 分会司库

Sumaiah Al Hawamda 先生，总工会南希布伦分会司库

Fawzi Shaban 先生，总工会耶路撒冷分会司库

Hussein Khalifeh 先生，木材和建筑工会成员

Muna Jubran 女士，总工会伯利恒分会司库

Samir Hreizat 先生，总工会 Yatta 分会司库

Issa Fayez 先生，工人

巴勒斯坦总工会，加沙

Bashir Al Sisi 先生，公共服务和商业工会主席

Mohammad Hillis 先生，建筑和木材工会主席

Tariq Al Hindi 先生，农业和渔业工会主席

巴勒斯坦农工商会联合会，拉马拉

Omar Hashem 先生，联合会理事会主席，纳布卢斯商会主席

Jamal Jawabreh 先生，秘书长

Atef Alawneh 先生，联合会社会保障法顾问

Nazih Merdawi 先生，信息和技术支持部主任

Moussa Salameh 先生，性别平等部主任

Mohammad Tahboub 先生，公共关系部主任

拉马拉商会

Ayman Al-Mimi 先生，培训部主任

耶路撒冷商会

Luai Al Husseini 先生，总干事

希伯伦工商会

Abdo Idrees 先生，主席

Adnan Alnatsha 先生，理事

Zuheir Neiroukh 先生，副司库

Tareq Jalal Altamimi 先生，总干事

Raed Bayed 先生，公共关系协调员

Numan Seyoury 先生，媒体和公共关系干事

加沙商会

Maher Al-Tabbaa 先生，代理总干事

Mohammad Al Farawi 先生，司库

Khalil Attallah 先生，媒体和公共关系主任

中部加沙商会

Issa Abu Rabei 先生，总干事

汗尤尼斯商会

Amer Al Najjar 先生，主席

Loai Alaqqad 先生，司库

北加沙商会

Imad Al Ghoul 先生，总干事

Bahaa Al Amawi 先生，公共关系和礼宾干事

拉法商会

Ayyad Abu Taha 先生，公共关系主任

巴勒斯坦工业联合会，拉马拉

Odeh Shihadeh Al-Zaghmouri 先生，秘书长

巴勒斯坦商人协会，拉马拉

Mohammad Alamour 先生，理事会主席

Jehad Aqel 先生，代理总干事

巴勒斯坦民间社会组织和其他利益攸关方

法律援助会(Al-Haq)，拉马拉

Shawan Jabarin 先生，总干事

Rula Shadid 女士，监测和档案主管

Zahi Jaradat 先生，实地调研协调员

Zaid Shuaibi 先生，实地调研协调员

AMIDEAST 青年交流学习项目，加沙

Khaled Shaath 先生，奖学金和交流项目协调员

妇女法律研究和咨询中心，加沙

Zeinab El Ghunaimi 女士，主任

文化和自由思想协会，加沙

Mariam Zakoot 女士，总干事

Husseini & Husseini 律师和法律顾问事务所，拉马拉

Hiba Husseini 女士，律师

独立人权委员会，拉马拉

Ammar Dwaik 先生，总干事

Khadeja Zahran 女士，国家立法和政策部主任

Ola Adawi 女士，国际关系部主任

Taher Al-Masri 先生，法律研究员

Aisheh Ahmad 女士，法律研究员

巴勒斯坦医疗救济协会，拉马拉

Mustafa Barghouthi 先生，巴勒斯坦医疗救济协会主席兼巴勒斯坦民族倡议秘书长

巴勒斯坦理工大学巴勒斯坦国家职业安全、卫生和环境保护中心，希伯伦

Malik Salhab 先生，主任

巴勒斯坦职业妇女发展协会，加沙

Hind Abu Iyada 女士，主任

巴勒斯坦战略研究智库，加沙

Omar Shaban 先生，创始人兼主任

拯救青年未来协会，加沙

Bahaa Aldin Faris 先生，执行主任

Ibrahim Abu Shwareb 先生，项目主管

加沙妇女事务中心

Amal Syam 女士，主任

亚西尔·阿拉法特基金会，拉马拉

Nabeel Shaath 先生，亚西尔·阿拉法特基金会主席兼总统顾问

耶路撒冷基督教青年妇女协会

Sandrine Amer 先生，执行主任

May Amireh 女士，职业培训中心主管

青年咨询小组，加沙

Angham Matar 女士，成员

Ghada Zumlout 女士，成员

Jumana Abu Nahleh 女士，成员

Atta Hamoudeh 先生，成员

Islam Masoud 先生，成员

Yousef Abu Jaiab 先生，成员

实地走访

骆驼凉鞋，希伯伦

Hijazi Al Zatari 先生，主管

汉诺威食品公司，加沙

Tamer Alwadiya 先生，董事

皇家工业贸易公司，希伯伦

Mazen El Zughier 先生，副总裁，公共关系经理

Unit One 集团，加沙

Saady Lozon 先生，首席执行官

Ahmad Abu Shaban 先生，联合创始人

以色列政府及其他公共机构

外交部

Amir Weissbrod 先生，联合国和国际组织司司长

Judith Galili Metzer 女士，联合国机构和国际组织处处长

Yael Bitton 女士，联合国机构和国际组织处副处长

经济和工业部

Rivka Werbner 女士，劳资关系主任

Hezi Schwartzman 先生，职业卫生与安全管理局局长

Gali Levi 女士，检察官

Shiri Lev-Ran Lavi 女士，外籍工人劳工权利专员

Ibrahim Kilani 先生，劳资关系代理副主任

劳动法实施与规范管理局

Sharon Cohen 女士，高级主任

以色列职业安全与卫生研究所

Sami Saadi 先生，北区区长

人口和移民管理局

Efrat Lev-Ari 女士，法律顾问

司法部

Hila Tene-Gilad 女士，副总检察长办公室人权及国际组织关系高级主任

领土内政府活动协调局

Ltc. Alon Shacham 先生，外交关系处处长

Maj. Moti Stolovich 先生，经济处副处长

以色列工人组织和雇主组织

以色列劳工总联合会

Peter Lerner 先生，国际关系司司长

Hila Shinuk 女士，经济和政策司政策处处长

Avital Shapira 女士，国际关系主任

Wael Amer 先生，建筑工会

Tal Burshtien 先生，建筑工会

以色列制造商协会

Michal Waxman Hili 女士，劳工及人力资源部主任

以色列建筑商协会

Ziv Lazar 先生，经济和数据分析主管

Neomi Tirnover 女士，劳工及工资部主任

马安(MAAN)工人协会

Assaf Adiv 先生，执行主任

Roni Ben Efrat 女士，协会发展和国际关系经理

Abir Joubran Dakwar 女士，律师

以色列民间社会组织和研究机构

国家安全研究所

Haggay Etkes 先生，高级研究员

Noa Shusterman 女士，巴勒斯坦研究协调员

Gal Ginosar 女士，研究助理

检查站观察 — 反对占领和争取人权的妇女团体

Sylvia Piterman 女士，志愿者

卡夫·拉奥维德协会

Adi Maoz 女士，主任

Khaled Dukhi 先生，巴勒斯坦工人部主管

Aelad Chana 先生，法律部首席律师

Diana Baron 女士，政策和研究部主管

联合国、国际组织和捐助方

联合国中东和平进程特别协调员办事处

Tor Wennesland 先生，联合国中东和平进程特别协调员

Lynn Hastings 女士，中东和平进程副特别协调员，驻地/人道主义协调员

联合国人道主义事务协调厅，巴勒斯坦被占领土

Sarah Muscroft 女士，办公室主任

Ray Dolphin 先生，研究员/撰稿人

Andrea De Domenico 先生，办公室副主任

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

Gwyn Lewis 女士，近东救济工程处西岸业务主任

Thomas White 先生，近东救济工程处加沙业务主任

世界粮食计划署

Samer Abdeljaber 先生，代表兼国家办事处主任

世界银行

Kanthan Shankar 先生，国家办事处主任

国际货币基金组织

Thomas Laursen 先生，驻地代表

德意志联邦共和国驻拉马拉代表处

Hanna Ilge 女士，发展合作副主任

被占领的叙利亚戈兰

Majd Kamal Kanj Abu Saleh 先生，律师

Wael Tarabieh 先生，艺术家，人权活动家

Thaer Abu Saleh 先生，农民

Saleh Maktbe 先生，农民

Salman Abu Awad 先生，农民

Nizar Ayoub 先生，戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心主任

Karama Abu Saleh 先生，戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心律师

Nazeh Brik, Researcher 先生，戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Fouad Qassem Al-Shaer 先生，农民，戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Taiseer Maray 先生，Well Brain 总干事

其他会议

阿拉伯叙利亚共和国政府

社会事务和劳工部，大马士革

Mohammed Seif El-Din 先生，部长

Rakan Al-Ibrahim 先生，副部长

Yasser Abed Al Ahmed 先生，副部长

Mahmoud Al Kawa 先生，规划和国际合作处处长

Mahmoud Domrani 先生，劳工处处长

Ali Hmedy 先生，国际劳工组织合作事务协调员

外交和侨民部，大马士革

Wael Ismail Al Khalil 先生，组织管理

工业部，大马士革

Assad Wardeh 先生，副部长

总工会，大马士革

Jamal Al Hajali 先生，行政办公室主任

商会，大马士革

Yasser Karim 先生，总干事

Amer Karbotli 先生，理事

大马士革及其乡村工业行会

Obay Roshn 先生，劳工事务科科长，专门委员会协调员

库奈特拉省

Hussein Mohammed Ishak 先生，副省长

纽约大学阿布扎比分校

Wifag Adnan 女士，经济学助理教授

阿拉伯劳工组织

阿拉伯劳工组织，开罗

Fayez Al-Mutairi 先生，总干事

Emad Sherif 先生，对外关系和国际关系司司长

Marwan Rais 先生，总干事办公室