



国际
劳工
组织

► ILC.111/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111届会议, 2023年

► 阿拉伯被占领土的工人处境

总干事报告 – 附录

版权 © 国际劳工组织，2023 年

2023 年第一版

国际劳工组织的出版物享有《世界版权公约》第二议定书所规定的版权，但在标明来源的情况下，可转载其中的简短摘录，无需授权。如需复制或翻译，应向国际劳工组织出版部门(版权和许可)提出申请，地址：ILO Publishing (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发送电子邮件至 rights@ilo.org。国际劳工组织欢迎此类申请。

在复制权组织注册的图书馆、机构和其他用户可以根据为此目的向其颁发的许可证进行复制。请访问 www.ifrro.org 获取贵国复制权组织的相关信息。

阿拉伯被占领土的工人处境。日内瓦：国际劳工局，2023 年

ISBN 978-92-2-037819-9 (print)

ISBN 978-92-2-037820-5 (web PDF)

ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-037821-2 (print), ISBN 978-92-2-037822-9 (web PDF)；

英文：ISBN 978-92-2-037811-3 (print), ISBN 978-92-2-037812-0 (web PDF)；

法文：ISBN 978-92-2-037813-7 (print), ISBN 978-92-2-037814-4 (web PDF)；

德文：ISBN 978-92-2-037823-6 (print), ISBN 978-92-2-037824-3 (web PDF)；

俄文：ISBN 978-92-2-037817-5 (print), ISBN 978-92-2-037818-2 (web PDF)；

西班牙文：ISBN 978-92-2-037815-1 (print), ISBN 978-92-2-037816-8 (web PDF)。

国际劳工组织出版物中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边界的划定表达任何意见。

署名文章、研究报告和其他文稿，文责完全由作者自负，其发表并不构成国际劳工组织对其中所表达意见的认可。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，请访问：www.ilo.org/publns

版式由 RELMEETINGS 设计：ILC111(2023)-DG-APPENDIX-[RO-BEIRUT-230501-001]-Ch.docx

瑞士印刷

▶ 前言

根据国际劳工大会的授权，今年我派遣了一个特派团，以再次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、被占领叙利亚戈兰高地的叙利亚平民、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。特派团还前往了近期冲突对工人造成了影响的地点，其中包括希伯伦和约旦河谷以及位于西岸的一所难民营，进行了一些有益的实地访问。

我向特派团的所有对话者所提供的合作表示感谢，这再次印证了对国际劳工组织(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，目的是为了对被占领土工人的处境作出全面、准确和公正的评估。

这是我作为总干事首次向国际劳工大会(劳工大会)提交有关这一主题的报告。近四十余年来，我们每年都向三方成员报告阿拉伯被占领土的工人处境。我原本希望今年能为劳工大会带来一条充满希望的消息——和平必胜、社会正义必将得到确立、巴勒斯坦工人必将享有体面劳动都能成为合理期望。然而，尽管我们可能如此渴盼这样的好消息，我担心，我们的期盼与目前当地现实格格不入。在大多数情况下，被占领之下的工人处境仍然严峻，而不幸的是，在此关头似乎没有理由令人乐观。

正如接下来的报告所述，巴勒斯坦的劳动世界依旧饱受冲突、暴力和紧张局势之扰，并且工人的生活无不深受其害。工人的权利因定居点的扩大而受到严重限制。占领正在窒息劳动力市场，而劳动力市场又并未提供其可以提供或应当提供的东西。劳动力市场的整体表现依旧惨淡。失业率居高不下，巴勒斯坦民生面临着风险。妇女和青年求职者的处境尤为不利。

然而，没有哪个地区的情况比加沙的更令人沮丧。在这块被封锁的飞地上，工人们深陷贫困境地，就业前景黯淡，更不用提获得体面劳动的机会。在这种情况下，人们很容易遗忘加沙所蕴藏的潜力。加沙地处沿海，拥有受过良好教育和富有创业精神的劳动力，而若被允许的话，加沙的工人及其家庭便可以焕发生机与活力。

值得注意的是，在过去一年间，以色列当局允许越来越多的巴勒斯坦工人，包括来自加沙的工人，来到以色列寻找工作。以色列一方的工资更高，但入境和条件仍然困难。就业往往具有不稳定性。尽管试图进行改革，但不良经纪人依旧主导着许可证交易。

符合各方利益的做法是：不局限于单边行动，将双方的三方利益攸关方召集在一起，共同推出切实可行并且可以持续的解决方案。这类行动需要政治意愿和政治承诺加以推动。需要重新启动并优先开展对话。在我的领导之下，劳工组织将继续随时准备提供协助。

1919 年，劳工组织的创始者曾宣布：“只有以社会正义为基础，才能建立世界持久和平。”本报告对这一基本真理加以强调。归根结底，社会正义无法在占领状态下存在。国际社会的参与，对于促使各方重返谈判桌并确保在在联合国相关决议、以往各项协议和国际法的基础上，实现两个国家毗邻共处的愿景方面取得进展仍然至关重要。加强各项工作的统筹协调是十分关键的。国际社会和当地利益攸关方必须共同努力，为阿拉伯被占领土工人建设和平、构建社会正义。

2023 年 5 月

吉尔伯特·洪博
总干事

▶ 目 录

	页次
前 言	3
导 言	7
第一章. 占领日益扩大下的就业形势.....	9
第二章. 难以企及的经济和社会正义.....	15
第三章. 占领对工人权利的影响.....	33
第四章. 劳动治理：空间缩小，不确定性上升	45
第五章. 被占领的叙利亚戈兰的工人.....	55
结论意见	57
附件. 对话者名单.....	59

► 导 言

1. 总干事的这份报告介绍了劳工组织派往阿拉伯被占领土和以色列的年度特派团的调查结果，该特派团负责对阿拉伯被占领土工人处境进行评估。同往年一样，特派团的访问工作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》开展的。¹ 其访问内容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)和被占领叙利亚戈兰高地的工人处境。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遵循。各位代表还以国际劳工大会通过的各项决议，包括《2021 年全球行动呼吁：实现包容性、可持续和有韧性的以人为本复苏》，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引。
3. 无论是出访期间还是撰写本报告的过程中，在研究所有涉及的问题时，总干事的各位代表一如既往地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(安理会)的相关决议，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。他们还考虑到了国际法院 2004 年 7 月 9 日的咨询意见。³
4. 总干事委任官方会议、文件和关系司司长弗兰克·哈格曼为特派团团长。特派团成员包括就业政策司宏观经济和就业政策专家金基范、治理和三方机制司社会对话与治理问题高级专家康斯坦丁诺斯·帕帕达基斯，以及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弗里达·汗、劳工组织驻耶路撒冷代表处项目官员拉沙·埃尔舒拉法，以及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。
5. 特派团于 2023 年 3 月 25 日至 4 月 6 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开展了多次协商活

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：“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 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。

动。⁴ 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 2023 年 3 月 2 日通过视频会议与叙利亚三方成员进行了协商，特派团团长于 2023 年 2 月 17 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本报告所依据的事实材料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材料以及有关数据、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，并尽可能与其他有据可查的信息进行了比对。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。

⁴ 本报告附件载有一份对话者名单。

► 第一章. 占领日益扩大下的就业形势

9. 新冠肺炎疫情限制性措施的解除标志着全球大部分地区劳动力市场的重启。生产回升，就业扩大，新的工作安排已经涌现。这场危机也为企业和工人共同创造了新机会。巴勒斯坦的情况却并不如此理想，因为其劳动力市场的发展受制于若干其他因素，即比因疫情导致的规模更大、程度更强的限制与掣肘因素。
10. 巴勒斯坦工人继续忍受着由根深蒂固且日益扩大的占领带来的苦果，占领的历史已长达 55 年之久。人员和货物的流动仍然受限，工人权利依旧遭到侵犯，就业机会创造持续受到制约。获得生计的机会仍然短缺。高失业率和高度贫困现象持续存在。目前，有 210 万，即近 40% 的巴勒斯坦人需要人道主义援助。⁵
11. 过去一年间的事态发展导致了更多流血事件的发生。对许多巴勒斯坦人来说，暴力事件是他们面对的日常现实。令人痛心的是，这样的总体环境是决定巴勒斯坦工人结局走向的主要因素，却几乎没有迹象表明为改变当前环境而作出了任何努力。目前还没有开启有意义的政治进程以结束占领和解决冲突。

缺乏政治前景

12. 今年将是《奥斯陆第一协定》(《关于临时自治安排的原则声明》)⁶ 生效 30 周年。若该协定的执行没有辜负其当初的承诺，也没有辜负以色列政府和巴勒斯坦解放组织于 1993 年 9 月 13 日签署该协议时所承载的普遍希望，这本来是一件值得庆祝的事情。
13. 当时已经形成了和平的势头。在该协定签署后不久，便于 1994 年 4 月签订了《巴黎议定书》，⁷ 其中规定了以色列和巴勒斯坦之间经济关系的规则，包括适用于劳工事务的规则，之后又于 1995 年 9 月签订了《奥斯陆第二项协定》。⁸
14. 《巴黎议定书》是作为《奥斯陆第二项协定》的一部分存在。该议定书的有效期为 5 年，旨在覆盖至迟于 1996 年启动的关于永久地位的谈判达成结果之前的过渡期，以等待至迟于 1996 年开启的关于永久地位的谈判结果。其至今仍处于生效状态。关于耶路撒冷、难民、定居点和边界等基本问题的最终地位协议尚未达成。和平的势头日渐式微，“阿拉伯和平倡议”和路线图的历史迄今均已逾 20 年，⁹ 但却未能重启和平进程的车轮。

⁵ 联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)，《人道主义需求概述：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 23 页。

⁶ 《关于临时自治安排的原则声明》，联合国大会 A/48/486 号文件和联合国安理会 S/26560 号文件，1993 年 10 月 11 日。

⁷ 《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》，巴黎，1994 年 4 月 29 日。

⁸ 《以色列—巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》，联合国大会 A/51/889 号文件和联合国安理会 S/1997/357 号文件，1997 年 5 月 5 日。

⁹ “阿拉伯和平倡议”于 2002 年获得通过(见官方翻译文本)，路线图则于 2003 年宣布：联合国，《5 月 7 日秘书长给安全理事会主席的信》，S/2003/529 号文件，2003 年 5 月 7 日。

15. 平心而论，在本世纪的大部分时间里，双方未向实现和平迈进一步。巴勒斯坦的地位问题仍然悬而未决，包括工人在内的巴勒斯坦人民仍然深陷紧张局势与暴力胁迫的漩涡之中。落实两国解决方案的前景黯淡无光。
16. 在紧张的政治僵局中，出现了近 20 年来最危险的一次暴力激增。国际社会为阻止这一消极趋势而采取的举措仍然屈指可数，并未能缓解紧张局势和解决冲突的驱动因素。
17. 在当地局势升级的背景下，以色列和巴勒斯坦高级官员应约旦政府邀请，于 2023 年 2 月 26 日在亚喀巴与来自埃及、约旦和美利坚合众国的对口官员举行了会晤。巴以双方承诺在 3 至 6 个月内结束单边措施，以色列承诺在 4 个月内停止讨论任何新的定居点建设，并在 6 个月内停止批准任何前哨基地。¹⁰大约在这次会议结束三周之后，即 2023 年 3 月 19 日，于沙姆沙伊赫举行了第二轮会谈，并将若干经济和财政问题列入了会议议程以供讨论。¹¹
18. 这两次会议都未能对当地情况的改善产生任何有意义的影响。在特派团访问以色列和巴勒斯坦被占领土期间，在沙姆沙伊赫会议后的几周内，暴力冲突事件激增，其中包括在斋月和逾越节重叠之际于耶路撒冷圣地发生的暴力事件，以及以色列和哈马斯在加沙地带爆发的冲突。此外，以色列政府代表一再宣布将为西岸的犹太定居者提供进一步支持。¹²

深陷占领泥潭

19. 以色列的占领构成了巴勒斯坦现代史特征。加沙仍然处于陆地、空中和海上封锁之下，而西岸在空间上变得更加支离破碎。¹³以色列设置了一系列有形障碍(例如路障、大门、检查站)和行政障碍对货物和工人等人员的流动进行了限制。隔离墙已将耶路撒冷与西岸彻底隔开。¹⁴C 区对于大多数巴勒斯坦人来说仍然是禁区，且是未来巴勒斯坦国领土的主要组成部分，而在此居住的以色列定居者多于巴勒斯坦人。一个歧视性限制规划制度阻碍了巴勒斯坦人踏足 C 区。C 区的三分之一面积被指定为封闭军事区(交火区)。¹⁵不仅在 C 区，在东耶路撒冷，以色列对巴勒斯坦房屋的拆毁行动和在本属于巴勒斯坦人的土地上对其展开的驱逐行动同样有增无减。自有记录以来，2022 年的房屋拆毁数量达到了最高水平。

¹⁰ 美国国务院，“[亚喀巴联合公报](#)”，2023 年 2 月 26 日。

¹¹ 美国国务院，“[3 月 19 日沙姆沙伊赫会议的联合公报](#)”，2023 年 3 月 19 日，第 6 段。

¹² 哈加尔·谢扎夫，“[以色列计划将用于定居者监测巴勒斯坦在西岸建筑活动的资金增加一倍](#)”，《国土报》，2023 年 4 月 4 日。

¹³ 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。

¹⁴ 隔离墙有 85%的部分位于西岸境内，目前已完成约三分之二。完成后，隔离墙的全长将达到 710 公里。国际法院于 2004 年 7 月 9 日发表的关于隔离墙的《咨询意见》要求立即停止和撤销建造活动，并赔偿由此造成的所有损失。随后，该意见得到了联合国大会 2004 年 7 月 20 日的 [ES-10/15 号决议](#)的核可，此决议于 2004 年 8 月 2 日发布。

¹⁵ 人道协调厅，《人道主义需求概述：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 7 页。

20. 在当地造成的既定事实显得愈发不可逆转。定居点建设工程正在以更加激烈的方式加紧推进。¹⁶ 定居点在整个西岸无处不在；现在在西岸，包括东耶路撒冷，有 69.5 万名定居者，¹⁷ 且该人数还在不断增加。定居者的暴力行为也明显增多——达到了自人道主义事务协调厅(人道协调厅)于 2006 年开始记录以来的最高水平——在 2023 年 2 月由定居者对巴勒斯坦小镇胡瓦拉发起的暴力袭击便是一个缩影。¹⁸ 持续的定居点活动和相关暴力事件对工人的权利以及权利的实施造成了不可避免的影响。
21. 应当忆及，根据国际法，位于被占领土上的所有定居点都是非法的。联合国安理会第 2334(2016)号决议中重申，要求以色列“立即并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”。¹⁹
22. 各方继续对以色列依照国际人道主义法作为占领国所负有的责任和根据《日内瓦公约》需承担的义务提出严重关切。²⁰ 2022 年 12 月，联合国大会请求国际法院就“以色列持续侵犯巴勒斯坦人民自决权所产生的法律后果”发表咨询意见，其中包括占领的法律地位以及这一地位带给会员国和联合国的法律后果。²¹ 2023 年 2 月 3 日，国际法院发布了一项有关程序安排的命令，将书面陈述程序的截止日期定为 2023 年 10 月 25 日。²²
23. 作为对联合国大会决议的回应，以色列对巴勒斯坦权力机构采取了一系列惩罚性措施，包括将根据《巴黎议定书》代表巴勒斯坦权力机构收取的约 4,000 万美元的清关收入转用于在巴勒斯坦人发起的袭击中丧生的以色列人家属。随后，90 多个联合国会员国发表了一份声明，要求以色列立即撤销这些措施。²³

¹⁶ 联合国，“安理会对以色列扩建定居点表示‘关切’和‘失望’，并通过了关于巴勒斯坦问题多年来的首份主席声明”，2023 年 2 月 20 日。

¹⁷ 人道协调厅，《人道主义需求概述：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 7 页。

¹⁸ 联合国中东和平进程特别协调员办事处，“联合国中东和平进程特别协调员托尔·文内斯兰关于被占西岸局势的声明”，2023 年 3 月 8 日。

¹⁹ 联合国安理会，第 2334(2016)号决议，由安理会于 2016 年 12 月 23 日第 7853 次会议上通过，S/RES/2334(2016)，2016 年 12 月 23 日，第 2 段。

²⁰ 人道协调厅，《人道主义需求概述：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 13 页。

²¹ 联合国大会 2022 年 12 月 30 日通过的第 77/247 号决议，以色列在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行为。2023 年 1 月 17 日，联合国秘书长向国际法院转达了就以下两个问题提供咨询意见的请求：

(a) 以色列持续侵犯巴勒斯坦人民自决权，对自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土实行长期占领、定居点建设和兼并，包括旨在改变圣城耶路撒冷人口组成、性质和地位的措施，并通过了相关歧视性立法和措施，这一切会产生何法律后果？

(b) 上面提及的以色列关于……的政策和行为如何影响到占领的法律地位，以及这种地位带给所有国家和联合国的法律后果为何？

²² 国际法院，《以色列在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的政策和行为产生的法律后果(请求发表咨询意见)：命令》，2023 年 2 月 3 日。

²³ 托瓦·拉扎罗夫，“90 多个国家要求以色列解除对巴勒斯坦人的制裁：27 个欧盟国家中有 23 个签署了该文本”，《耶路撒冷邮报》，2023 年 1 月 18 日。

套上“紧箍咒”的经济和劳动力市场

24. 2022 年巴勒斯坦经济增幅估计为 3.9%，此数值略高于 2021 年增幅的一半，但还不足以恢复至 2019 年新冠疫情前的国内生产总值(GDP)水平。而在今年，预计巴勒斯坦经济增幅将进一步下滑，²⁴ 这是由于财政危机升级导致对公共开支的削减，也是由于主要食品和燃料价格迅速上涨而导致并因为乌克兰冲突的影响而进一步加剧的家庭通胀压力。家庭抵御冲击的能力越来越弱；许多家庭负债累累，或选择动用储蓄来满足基本需求。几乎不存在缓冲手段。
25. 占领是导致经济萎靡的因素之一。根据世界银行的计算，若巴勒斯坦企业能够进入 C 区，将拉动经济增长三分之一。²⁵
26. 不出所料，尽管 2022 年度的一些关键指标有所改善，巴勒斯坦劳动力市场仍是死气沉沉。就业率提高了 10%，尽管其中大部分是非正规就业，并且是由在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人的就业增长推动。失业率从高位下降了 2 个百分点。至少在西岸，妇女和青年人的就业比例已经急剧扩大，但其在巴勒斯坦劳动力市场中仍然处于不利地位。现在，女生在中等教育和高等教育中的入学率明显高于男生；²⁶ 然而，只有不到五分之一的劳动适龄妇女处于经济活跃状态，而这些选择处于经济活跃状态的妇女中有 40% 仍然处于失业当中。总体而言，巴勒斯坦劳动力市场的结果仍然令人沮丧。
27. 许多工人将在以色列和定居点就业视为一种解决办法。去年，在以色列当局扩大工作许可证配额的推动下，就业人数有了显著增加。现在共有 19.27 万名巴勒斯坦工人在以色列和定居点就业，较一年前增加了三分之一。有超过 4 万人在定居点就业，其工作环境未受监管，工资也往往偏低。另有约 4 万名来自西岸的工人在以色列境内从事无证非正规工作，这使他们极易遭受剥削和虐待。总体上，目前约有五分之一的西岸劳动力在以色列就业。虽然在以色列和定居点就业的妇女依然很少，但该人数正在迅速增加。
28. 由于以色列的工资水平较高，也在为巴勒斯坦家庭收入和 GDP 作出更大贡献，巴勒斯坦人愈发渴望在以色列就业。然而，尽管以色列政府试图进行改革，但早先提交国际劳工大会的报告中所揭露和讨论的许多不利因素仍然存在。其中最主要的是持续存在的经纪人制度，这种制度继续大肆发展，在这种制度下，一半以上持有许可证在以色列就业的巴勒斯坦工人每月向中介机构支付可观费用以获取服务，但如果供需两方能以有组织的正规方式加以匹配，法律在实践中得到妥善执行，这种服务就没有存在的价值。相较于 2021 年，2022 年通过中介获得许可证的工人人数增加了 40%。这对工人而言是重要的收入损失，因此迫切需要对以色列方面已经开始的改革进行重新思考。

²⁴ 国际货币基金组织，《西岸和加沙：提交特设联络委员会的报告》，2022 年 9 月。

²⁵ 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2022 年 9 月 22 日。

²⁶ 根据联合国教科文组织统计研究所的数据，2021 年，男性和女性的中等教育入学率分别为 96% 和 88%，而高等教育入学率分别为 54% 和 32%。

加沙并非旁枝末节

29. 加沙通往以色列劳动力市场的大门最近也已敞开，以色列当局于 2022 年发放的许可证数量比一年前增加了一倍有余。去年共发放了 2.7 万份许可证——这是自封锁开始以来的最高数字——使得工资能以重要的方式注入加沙经济。然而，必须正确看待这些许可证的数量和性质。总体而言，这个数字与西岸的情况相比仍然很小。此外，在加沙人获得的许可证中，只有约 3% 是提供工资保护和社会福利的适当的工作许可证。特派团获悉，其他大多数被归类为“经济需求”的许可证是用于在以色列劳动法管辖范围之外的非正规环境中工作。
30. 因此，正如国际社会多年来反复强调的那样，加沙依旧濒临崩溃。在以色列长达 16 年的围困之下，以及在埃及对人员和货物的流动和进出施加的额外限制下，其 210 万居民(占在巴勒斯坦被占领土上居住的所有巴勒斯坦人的 40%)一直步履维艰。
31. 以色列和哈马斯(飞地的实际统治者)之间已经发生了四轮重大武装冲突，最近一次发生在 2021 年 5 月。仅仅一年后，即 2022 年 8 月，又发生了一轮致命冲突升级。在 2023 年劳工组织特派团访问时，双方发生了交火，包括火箭弹袭击和空中轰炸。
32. 同时，法塔赫和哈马斯之间的政治分歧一直持续存在。通常由国际伙伴推动的和解努力大多以失败告终。最近一次这样的举措是由阿尔及利亚政府实施的，它邀请双方以及其他十几个巴勒斯坦派别于 2022 年 10 月 13 日在阿尔及尔举行了会谈。会议达成的成果是一份联合声明，该声明受到了联合国秘书长的欢迎，²⁷ 但并未改变当地的现实情况。
33. 一半以上的加沙人目前需要人道主义援助；几乎三分之一的家庭被确定为处于“灾难性”或“极端”需求状况。²⁸ 多年来，生产能力受到削弱，当前人均 GDP 仅达到 2006 年封锁前水平的三分之二。
34. 加沙的工资水平极低，并且其失业率仍然属于全球最高之列。几近一半的从事经济活动的加沙人口都处于失业状态。对于妇女和青年人而言，形势仍然特别令人绝望。失业人口达到了三分之二，极少有人能找到工作。加沙当前的生活水平只略高于西岸的四分之一，并且两地间的这一差距仍在扩大。实在难以想象加沙人民的复原力还有多少提升空间。

边际政策空间

35. 经过 30 年的国家建设，巴勒斯坦权力机构拥有一系列广泛的制度和政策。然而，其政策空间依然有限，并且由于占领施加的极大限制，日益脱缰的财政危机进一步压缩了政策空间。以色列代表巴勒斯坦权力机构收取的清关收入(增值税及关税和消费税)至少占后者总收入的三分之二，该收入一直受到以色列单方面扣留。此外，占公共开支总额 44% 的巨额公共部门工资支出使财政困境雪上加霜。²⁹

²⁷ 联合国，“秘书长欢迎巴勒斯坦各派别签署《阿尔及尔宣言》——声明”，新闻稿，2022 年 10 月 15 日。

²⁸ 人道协调厅，《人道主义需求概述：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 9 页。

²⁹ 国际货币基金组织，《西岸和加沙：提交特设联络委员会的报告》，2022 年 9 月，第 13 页；世界银行，《工资支出和就业诊断：关键驱动因素和政策建议》，2022 年 12 月 15 日，第 6-7 页。

36. 过去，捐助资金采取预算支持和项目援助的形式，可以用以弥补资金短缺，并对伴随着以色列频繁扣留清关款项行为的不可预见性加以缓冲。然而，由于最近期的危机和其他地缘政治优先事项造成的压力，外部资金在过去十年中断崖式下降，出现了巨大资金缺口。
37. 巴勒斯坦权力机构对机构的精简影响了其政策执行能力，并限制了商品和服务的供给、基础设施的发展和关键服务的交付。在 2022 年的大部分时间里，公务员未被发放全额工资，而在 2023 年初举行的教师罢工导致公立学校停课数月。
38. 立法委员会选举自 2006 年起便再未举行过。仍未对原计划于 2021 年 5 月举行的选举进行重新安排。由于缺乏政治合法性和政治制衡，包括公民空间的缩小，导致信任和问责的缺失愈发严重。总理于 2022 年宣布了一项广泛的改革议程，但落实方式可能不够充分，总体而言，公众信任似乎正在受到侵蚀。³⁰

单边主义大行其道

39. 似乎自相矛盾的是，当以色列人和巴勒斯坦人之间的紧张关系不断升级，且巴以关系跌至新冰点时，双方的劳动力市场却变得越发融为一体和相互依存。
40. 在以色列就业的巴勒斯坦人数目前达到了历史新高。在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的比例(2022 年为 16.9%)开始接近第二次巴勒斯坦大起义前的水平(1999 年为 22.9%)。总体而言，在缺乏健全国内基础的情况下，巴勒斯坦经济越来越依赖以色列和定居点来推动就业增长和支持国内总需求。
41. 巴勒斯坦人可以在以色列更安全地工作，享有更多的社会保护、艰难程度更低的就业准入以及剥削属性更弱的许可证制度。到目前为止，以色列只采取了单方面行动改革在以色列的巴勒斯坦劳工治理的方式。其结果充其量是好坏参半。这通过经纪人使用情况的延续和增长，以及日益增多的大量巴勒斯坦人在未持有适当的许可证和不受以色列劳动法保护的情况下就业得以体现。
42. 有关这一方面的有效决策要求双方进行协调与对话，通常在劳务输出方和劳务输入方之间也是如此。自达成《奥斯陆协定》以来，对话的渠道一直保持开放，但基本上没有得到利用。

³⁰ 巴勒斯坦政策和调查研究中心，民意调查第 87 号，2023 年 3 月 14 日。

► 第二章. 难以企及的经济和社会正义

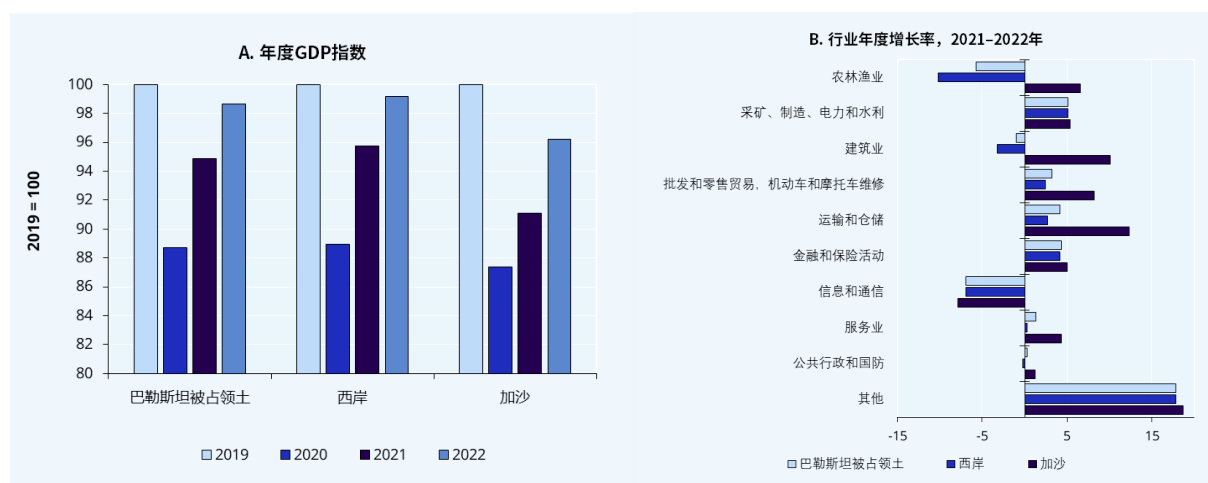
43. 去年的总干事报告强调，在放宽新冠疫情限制措施之后，经济和劳动力市场的复苏表明，如果取消作为占领的一部分对人员和货物流动的限制，便能取得进展。2022 年，随着疫情的遗留影响进一步淡化，情况继续得到改善。但 2022 年和 2023 年年初的发展情况也描绘了一幅不太乐观的画面，即在数十年的占领之下，维持经济和劳动力市场取得的这些成果十分艰难，而且复苏带来的初始基础效应正在消退。经济和劳动力市场也正在变得对以色列过度依赖。
44. 随着通货膨胀达到十数年来的最高水平，加之巴勒斯坦权力机构缺乏解决这一问题的货币政策工具，巴勒斯坦工人正在生活成本危机和实际工资受到侵蚀下艰难度日。虽然大多数劳动力市场指标已恢复到疫情前水平，但 GDP 却没有。这可能至少是由以下两个因素造成的。首先，创造的大部分就业岗位由非正规就业包揽，而该就业形式的产出未能在国民账户中得到充分反映。事实上，如果不包括巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业，2022 年的所有就业增长都发生在非正规就业领域。第二，在以色列和定居点的就业在巴勒斯坦就业中所占的份额不断增大，由前者所产生的工资份额目前几乎占到了西岸总工资的一半。然而，由于在以色列，关于就业所需许可证的经纪人活动仍呈有增无减态势，并不是全部工资都能流回巴勒斯坦经济以维持总需求。

宏观经济发展：高通胀时期的反弹放缓

45. 据估计，2022 年 GDP 将回升 3.9%，而 2021 年则回升了 7.0%。尽管进入 2022 年后出现了持续反弹态势，但巴勒斯坦被占领土的经济活动水平仍为 2019 年疫情前水平的 98.6%，突出了对经济活动的限制可能产生的巨大负面影响以及从深度衰退中恢复的脆弱性(图 2.1.A)。西岸的 GDP 几乎恢复到了 2019 年的水平，为 99.2%，而加沙则为 96.2%，在以较慢的速度重返疫情前水平。相较之下，以色列的 GDP 在 2020 年出现下滑后，于 2021 年以 6.6% 的涨幅超过了其 2019 年疫情前的水平。
46. 2022 年，工业(采矿、制造、电力和水)处于引领地位，带动 GDP 增长了 5.1%(图 2.1.B)。在西岸的各行各业中，工业的增长率最高，而在加沙，批发和零售贸易业增长最为迅速，达到了 12.3%。2022 年加沙的农业反弹了 6.6%，因为以色列允许更多的加沙农产品出口至以色列销售，³¹ 而在这之前的一年发生了由 2021 年 5 月暴力升级导致的大规模萎缩。然而，西岸的农业却收缩了 10.2%。因为信息技术方面的支出在疫情结束后减少了，信息和通信业在 2022 年也下降了 6.9%。

³¹ 每隔七年，以色列农民在安息年(或称作 Shmita)让其农田休耕。这些年间，以色列当局允许更多加沙的农产品进入以色列，以更好地满足国内需求。2022 年便是安息年。见 Gisha 行动自由法律中心，《唾手可得的成果》，2022 年 11 月 8 日。

► 图 2.1. 年度实际 GDP 指数(按 2015 年不变价格计)和 2022 年按行业分列的年度增长率(百分比)



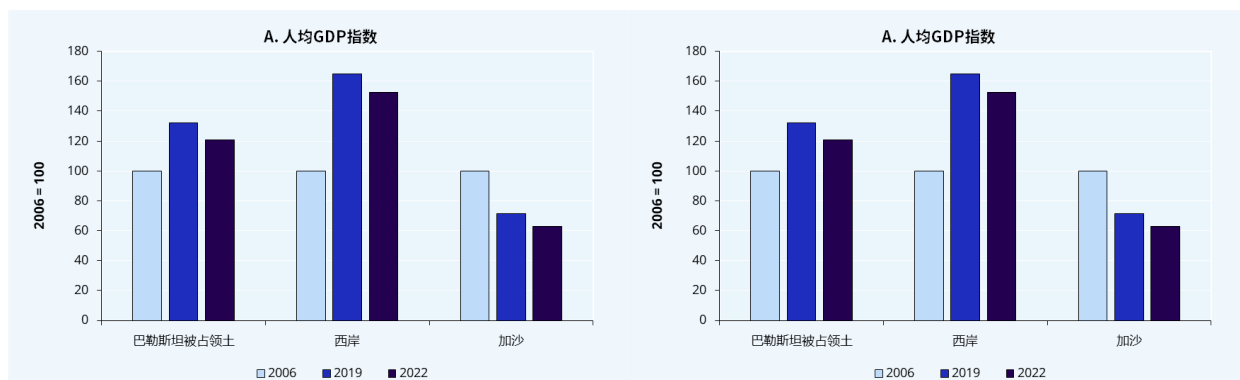
注释：2022 年全年数据所依据的 2022 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。“其他”主要包括关税和增值税活动。

资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局国民账户(2023 年)作出的估计。

47. 通货膨胀率以十多年来的最快速度增长。2022 年的居民消费价格指数上涨了 3.7%，这部分是由乌克兰冲突造成的，因为巴勒斯坦经济高度依赖乌克兰和俄罗斯联邦的小麦、葵花籽油和其他商品进口。在食品饮料价格的推动下，2022 年出现了自 2010 年以来接近 7% 的最大增幅。由于贫困家庭的食物支出所占收入比例较大(在西岸，食品开销占最贫穷的 10% 家庭总消费的 38%，而在最富裕的 10% 家庭中的占比为 24%³²)，价格上涨对最贫穷家庭造成的影响更大。
48. 2022 年人均 GDP 增长了 1.2%(西岸增长了 0.9%，加沙为 2.7%)，但仍低于 2019 年疫情前水平。2022 年西岸的人均 GDP 比 2006 年高出 52.5%，而加沙的相应数值水平仅为 2006 年——即封锁开始前一年的 63.0%(图 2.2.A)。西岸的生活水平几乎比加沙高出四倍。
49. 占领施加的桎梏限制了巴勒斯坦企业出口货物和在世界市场上竞争的能力，这导致了持续的贸易赤字(图 2.2.B)。2022 年，巴勒斯坦被占领土的进口总额为 129 亿美元，较前一年增加了 27.5%，而出口额为 35 亿美元，约为进口额的四分之一。出口额也有提升，但增幅仅为 12.8%，未达到进口额增长率的一半。因此，2022 年，进口额占 GDP 的比重急剧膨胀至 67.4%，出口额则占 18.5%，贸易赤字在 GDP 中占比大幅扩张到 -48.8%：这是在至少过去十年间闻所未闻的水平。

³² 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2022 年 9 月 22 日，第 27 页。

► 图 2.2. 人均 GDP 指数(按 2015 年不变美元计)以及出口、进口和贸易赤字(占 GDP 的百分比)



注释：2022 年全年数据所依据的 2022 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。

资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局国民账户(2023 年)作出的估计；巴勒斯坦货币管理局，主要经济指标，2023 年。

财政风险依然严峻

50. 巴勒斯坦被占领土的公共财政仍然很脆弱。随着 2022 年经济活动的回升，包括税收在内的国内总收入较前一年增加了 15.4%，清关收入也增加了 13.3%(图 2.3)。³³ 2022 年获得的外部预算援助为 2.399 亿美元，较前一年的 1.894 亿美元有所增长，但与 2008 年达到的创纪录水平相比仍显不足。在捐助者支持水平较低且支出承诺持续不断的情况下，巴勒斯坦权力机构继续依靠着借款、对私营部门承包商的累积欠款和公共养老基金。³⁴ 虽然外债和内债的总额仍然很高，但已从 2021 年的 38 亿美元降至 2022 年的 35 亿美元。³⁵ 作为其紧缩措施的一部分，巴勒斯坦权力机构继续只按 80% 水平支付公共部门工资，减少或推迟了国家现金转移方案的转付。它还希望通过实施净冻结招聘政策——即每两人离职后新雇佣一人——来减少其工资支出。³⁶ 这虽然节省了开支，但可能会对妇女产生极大影响，因为在公共部门的就业人员中，妇女占比为 36.9%，是男子的两倍。

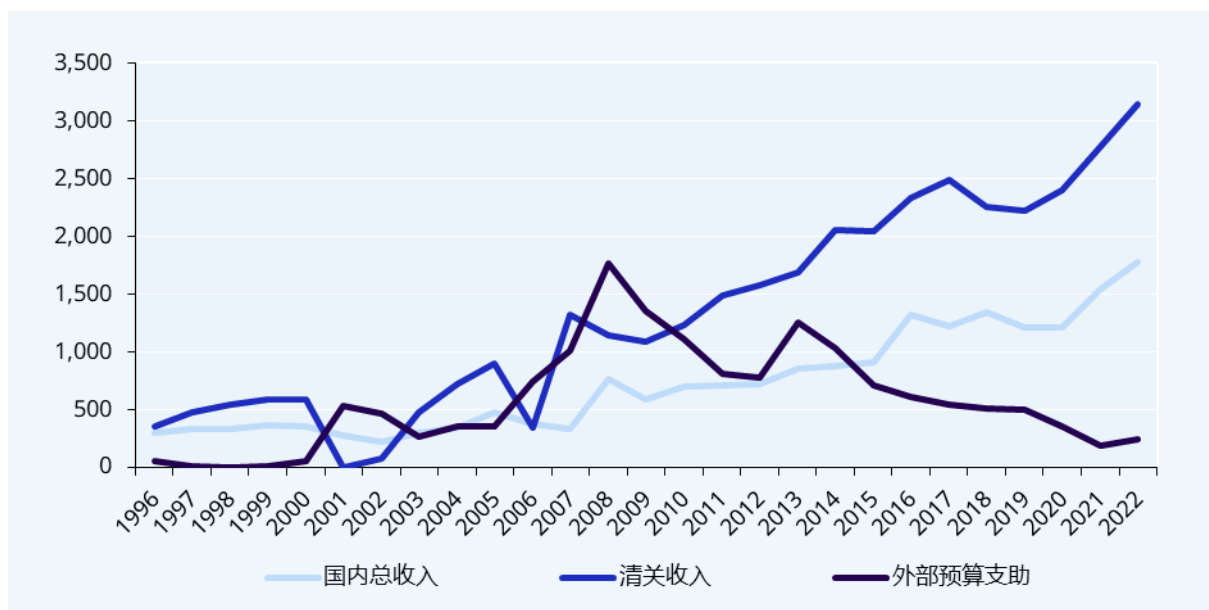
³³ 清关收入是以色列应代表巴勒斯坦权力机构对巴勒斯坦的进出口产品收取的税款和费用，然后将该款项汇给巴勒斯坦权力机构。

³⁴ 这些欠款的规模并不确定，国际货币基金组织工作人员估计占 GDP 的 27.8%，而已公布的 2021 年底欠款存量为 GDP 的 16.7%。见世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2022 年 9 月 22 日，第 12 页。

³⁵ 巴勒斯坦货币管理局，“[巴勒斯坦政府的外债和内债](#)”(Excel 文件)。

³⁶ 据估计，截至 2026 年，这样的减员目标将把公共部门工资支出的增幅控制在 8.5% 以内，若不设此目标，则增幅为 14%。世界银行，《工资支出和就业诊断》，第 33 页。

► 图 2.3. 巴勒斯坦权力机构的主要财政指标(百万美元)



资料来源：巴勒斯坦货币管理局(2023 年)。

51. 巴勒斯坦权力机构在加沙和东耶路撒冷几乎没有任何财政收入，而在这些地区的支出约占其预算的三分之一，这一事实使得财政状况进一步恶化。西岸的 C 区也未能给其带来任何可观收入。《巴黎议定书》规定，以色列民政部门负责向在 C 区经营的企业征税，并将该款项汇给巴勒斯坦权力机构，但这种税款移交从未落实。³⁷ 除了缺乏来自 C 区的收入——如果收取了该款项并将其汇至巴勒斯坦权力机构——其增加的收入能使 GDP 增长 6 个百分点，³⁸ 以色列当局还对 C 区的巴勒斯坦工人和企业施加了比 A 区和 B 区更严格的限制。联合国贸易和发展会议(贸发会议)的一项研究估计，在 C 区施加额外限制的成本——更胜于对 A 区和 B 区的限制程度——在 2020 年约为 30 亿美元，2000 年至 2020 年间累计成本为 500 亿美元。³⁹ 如果对于 C 区的限制能够减少到和 A 区及 B 区相同的水平，西岸的经济规模将比现在大四分之一。正如在去年的总干事报告中所审查的那样，这些成本与对巴勒斯坦被占领土实施占领的总成本相比相形见绌。
52. 近年来，清关收入稳步增长，目前占巴勒斯坦权力机构财政总收入的三分之二。然而，以色列当局频繁地单方面改变每月从这些收入中扣除的数额，使公共财政的日常管理和规划不断变得复杂，同时迫使巴勒斯坦权力机构以牺牲发展项目的投资为代价，将经常性支出作为重点。例如，2023 年年初，作为对联合国大会请求国际法院就有关占领的事项提供咨询意见的惩罚措施，从上述收入中扣留了 1.39 亿以色列新谢克尔(约合 4,100 万美元，约占每月平均清关收入移交数额的 15%)，并将

³⁷ 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2022 年 9 月 22 日，第 18 页。

³⁸ 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2022 年 9 月 22 日，第 18 页。

³⁹ 贸发会议，《联合国贸易和发展会议秘书处编写的关于以色列占领对巴勒斯坦人民造成的经济成本的报告：2000-2020 年对 C 区施加额外限制的代价》，见 A/77/295 号文件，2022 年 8 月 16 日。

其转给了遭受恐怖袭击的以色列受害者的家属。⁴⁰ 随后，以色列财政部长还下令将以色列每月扣留的金额增加一倍，从 5,000 万谢克尔增加到 1 亿谢克尔(约合 3,000 万美元)。⁴¹

53. 除了 C 区的税收之外，还有一些悬而未决的财政流失问题需要以色列当局和巴勒斯坦权力机构解决，以加强财政的可持续性。上述问题包括间接进口税的移交、走私及逃避关税和各项税收导致的收入流失、弃收电信部门的增值税、艾伦比口岸旅客离境税费的收入份额以及对清关收入收取的过高手续费/行政费。⁴² 2023 年 3 月在沙姆沙伊赫举行的会议同意建立一个机制，以改善经济状况，并大力改善巴勒斯坦权力机构的财政状况。⁴³ 特派团获悉，尤其考虑到自达成 1994 年《巴黎议定书》以来贸易量大幅增加的背景，这次会议触及了手续费/行政费过高的问题，以及艾伦比口岸旅客离境税费问题，特别是鉴于以色列当局已经三次提高这些费用，却并未将增加的收入移交给巴勒斯坦权力机构。尽管如此，这两个税项每年仅占 GDP 的 0.6%，而总流失额估计占 GDP 的 1.8%。⁴⁴ 拟建立机制需要解决所有的财政流失问题，从而使巴勒斯坦权力机构的财政状况建立于更好的基础之上。

2023 年经济前景偏向下行

54. 由于岌岌可危的财政状况拖累了经济活动，以及通货膨胀持续削弱收入的购买力，巴勒斯坦被占领土的经济增长预计在 2023 年将进一步放缓至 2.5%。⁴⁵ 这一增长速度可能预示着 2023 年人均生活水平的下降。阻碍因素还包括以色列与司法改革有关的政治发展可能将对经济增长造成的影响，⁴⁶ 其会对巴勒斯坦经济和劳动力市场产生重大的外溢效应。此外，面对高通胀，以色列央行从 2023 年 4 月起将利率上调至 4.5%，达到了自 2006 年以来的最高水平。这很可能会导致以色列建筑业的发展速度放缓，因为该行业依靠贷款获得项目资金，且吸纳了几乎 60% 在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人。

尽管近期有所改善，劳动力市场仍然长期处于不健康状态

55. 在劳动力市场中，工作时间在新冠疫情高峰期急剧减少，但即使考虑到劳动适龄人口的增长，其目前也已经超过了疫情前水平。2022 年巴勒斯坦工人按人口调整后的总工时比 2019 年疫情前高 2.9%(图 2.4)。在西岸，经调整后的工时增加了 2.2%，而在加沙则增加了 5.1%。

⁴⁰ 乔纳森·利斯，“斯莫特里赫签署命令，将没收的巴勒斯坦税收支付给以色列受害者的家属”，《国土报》，2023 年 1 月 8 日。

⁴¹ 雅各布·马吉德，“巴勒斯坦权力机构：以色列从代拉马拉收取的每月税收中扣留了 7,800 万美元”，《以色列时报》，2023 年 2 月 4 日。

⁴² 关于这些领域的更详细讨论，见《联合国贸易和发展会议秘书处编写的关于以色列占领对巴勒斯坦人民造成的经济成本的报告：财政方面》，见 A/74/272 号文件，2019 年 8 月 2 日，第 14-29 段。

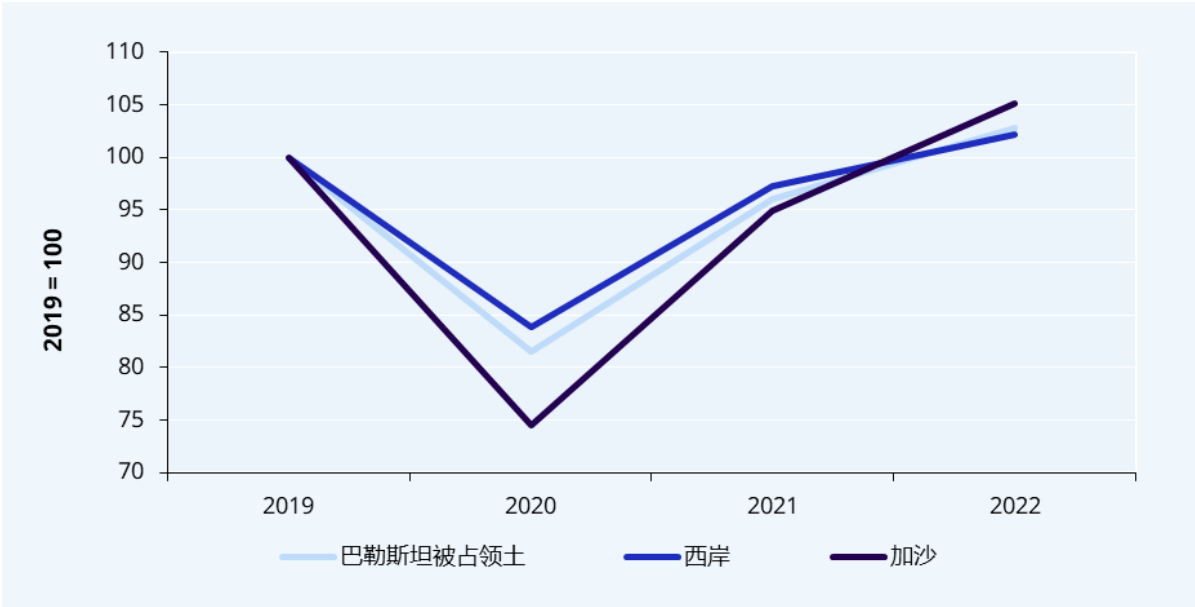
⁴³ 美国国务院，“3 月 19 日沙姆沙伊赫会议的联合公报”，新闻稿，2023 年 3 月 19 日。

⁴⁴ 国际货币基金组织，《西岸和加沙：提交特设联络委员会的报告》，第 17 页。

⁴⁵ 巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦中央统计局，“2022 年巴勒斯坦经济的表现，以及 2023 年经济预测”，新闻稿，2022 年 12 月 28 日。

⁴⁶ 斯蒂芬·希尔和阿里·拉宾诺维奇，“以色列财政部官员警告称司法改革将导致经济反冲”，路透社，2023 年 3 月 21 日。

► 图 2.4. 2019-2022 年巴勒斯坦被占领土按人口调整后的工作时间



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2019-2022 年)作出的估计。

56. 巴勒斯坦被占领土的劳动适龄人口和劳动力各增加了 9.5 万人(增长率分别为 2.9%和 6.8%)，而就业人数增加了近 10 万(增长率为 9.6%)。因此，劳动力参与率从 2021 年的 43.4%提高到 2022 年的 45.0%，就业与人口比率则增加了 2.1 个百分点，达到了 34.0%(表 2.1)。由于在 2022 年情况有所改善，西岸和加沙的大多数劳动力市场指标现在已经恢复到或优于疫情前水平。尽管这些重要改进十分可喜，但对改善巴勒斯坦被占领土的整体状况却无济于事，其失业率居于世界前列，而就业与人口比率在世界范围内几乎垫底。

► 表 2.1. 2021-2022 年主要劳动力供给指标

	2021 年	2022 年	2021-2022 年 百分比变化
15 岁以上人口(以千计)	3 246	3 341	2.9
西岸	2 003	2 056	2.6
加沙	1 243	1 284	3.4
劳动力(以千计)	1 408	1 503	6.8
西岸	918	976	6.3
加沙	490	527	7.7
就业人数(以千计)	1 036	1 136	9.6
西岸	631	655	3.9
加沙	260	288	10.8
以色列和定居点	145	193	32.5

	2021 年	2022 年	2021-2022 年 百分点变化
劳动力参与率(%) – 巴勒斯坦被占领土	43.4	45.0	1.6
男性	68.9	70.7	1.8
女性	17.2	18.6	1.4
青年人	28.8	30.8	2.0
劳动力参与率(%) – 西岸	45.8	47.5	1.7
男性	73.6	75.3	1.7
女性	17.2	18.7	1.5
青年人	31.7	34.1	2.4
劳动力参与率(%) – 加沙	39.4	41.0	1.6
男性	61.2	63.4	2.2
女性	17.3	18.3	1.0
青年人	24.5	25.8	1.3
就业与人口比率(%) – 巴勒斯坦被占领土	31.9	34.0	2.1
男性	53.4	56.3	2.9
女性	9.8	11.1	1.3
青年人	16.8	19.7	2.9
就业与人口比率(%) – 西岸	38.7	41.2	2.5
男性	64.5	67.3	2.8
女性	12.2	14.3	2.1
青年人	22.9	26.4	3.5
就业与人口比率(%) – 加沙	20.9	22.4	1.5
男性	35.6	38.6	3.0
女性	6.1	6.0	-0.1
青年人	7.6	9.6	2.0

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：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

57. 按性别和年龄划分的劳动力市场结果呈现出明显差异，这仍然是巴勒斯坦劳动力市场的特点。2022 年，妇女的劳动力参与率为 18.6%，而男子为 70.7%；青年人(15-24 岁)为 30.8%，而成年人(25 岁以上)为 51.4%。男子的就业与人口比率为 56.3%，而妇女为 11.1%，在青年人中，该比例为 19.7%，而成年人为 40.4%。同时，相较于男子(8.5%)，妇女(16.0%)和青年(19.0%)的就业增长速度更快。

58. 失业工人的数量减少了 1.2%，其中青年人的失业人数下降速度最快(5.8%)(表 2.2)。因此，失业率从前一年的 26.4%降至 2022 年的 24.4%；青年的相应比率从 2021 年的 41.7%降至 2022 年的 36.1%。虽然妇女失业人数有所增加，但其就业人数的增长速度更快，据此，妇女总体失业率也有所下降，从 2021 年的 42.9%降至 2022 年的 40.4%。
59. 除了失业人员，还有一大批丧失信心的工人——他们可以工作并愿意工作，最近也在寻求工作，但由于缺乏合适就业机会等劳动力市场状况，进而放弃了找工作。丧失信心的工人数量在新冠疫情高峰期达到峰值，但在 2022 年持续下降，几乎减少了四分之一。特别是丧失信心的男子人数在 2022 年下降了 39.1%，而丧失信心的妇女人数降幅要小得多，为 7.0%。LU4 率是劳动力利用不足综合指标，包括失业人口、就业不足人口和潜在劳动力，从前一年的 34.3%降至 2022 年的 31.0%。⁴⁷
60. 青年人的 LU4 率下降得尤为迅速，从 2021 年的 49.6%降至 2022 年的 42.9%，共降低了 6.7 个百分点。未就业、未上学或未参训的“尼特族”青年人口比例也有所下降，从 2021 年的 31.2%降至 2022 年的 28.2%，其中青年男性的比例降至 23.4%，青年女性的比例降至 33.2%。西岸的劳动力利用不足指标已经恢复到疫情前的水平，但总体上依然很高。

► 表 2.2. 2021-2022 年劳动力利用不足的关键指标

	2021 年	2022 年	2021-2022 年
			百分点变化
失业人数(以千计)	371	367	-1.2
男性	253	243	-3.9
女性	118	124	4.6
青年人	122	115	-5.8
潜在劳动力(以千计)	129	112	-12.8
丧失信心的工人	72	56	-23.4
男性	37	23	-39.1
女性	36	33	-7.0
青年人	21	18	-15.5
			百分点变化
失业率(%)-巴勒斯坦被占领土	26.4	24.4	-2.0
男性	22.4	20.3	-2.1
女性	42.9	40.4	-2.5
青年人	41.7	36.1	-5.6
失业率(%)-西岸	15.5	13.1	-2.4

⁴⁷ 就业不足指的是与时间有关的就业不足，即希望增加工作时间的就业人员在统计期内的工作时间少于规定的时间门槛。潜在劳动力包括能够工作但不寻求就业的人，以及寻求工作但不能工作的人。

	2021 年	2022 年	2021-2022 年
男性	12.4	10.6	-1.8
女性	28.9	23.7	-5.2
青年人	27.8	22.7	-5.1
失业率(%)-加沙	46.9	45.3	-1.6
男性	41.9	39.1	-2.8
女性	65.0	67.4	2.4
青年人	68.9	62.6	-6.3
未充分利用的劳动力总数-LU4(%)- 巴勒斯坦被占领土	34.3	31.0	-3.3
男性	27.7	24.3	-3.4
女性	56.3	53.0	-3.3
青年人	49.6	42.9	-6.7
未充分利用的劳动力总数-LU4(%)-西岸	18.2	15.6	-2.6
男性	14.9	12.6	-2.3
女性	32.3	27.6	-4.7
青年人	31.6	25.8	-5.8
未充分利用的劳动力总数-LU4(%)-加沙	58.8	55.5	-3.3
男性	50.1	45.2	-4.9
女性	79.7	80.2	0.5
青年人	77.5	71.1	-6.4

注释：因四舍五入缘故，总数可能略有出入。

资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

61. 2022 年，商业、餐饮业和酒店业为巴勒斯坦被占领土贡献了最多的新增就业岗位。在西岸，农业是唯一削减了就业岗位的行业，在 2021 年和 2022 年之间减少了 4.4%；于是，西岸农业所占的就业比重从 6.9%降至 6.0%。占领限制了水资源的获取和利用，而这改变了西岸的农业格局(见专栏 2.1)。

► 专栏 2.1. 关于巴勒斯坦在西岸获取和利用水资源的若干限制

在 2023 年早些时候，国际社会通过了《水行动议程》，强调水在可持续发展中的核心地位。¹ 以色列在巴勒斯坦被占领土上对获得土地和水源的限制阻碍了包容性发展，还导致农业逐渐衰退，其中包括从事农业的工人数量减少。在 1967 年，巴勒斯坦被占领土上的所有水资源都被置于以色列的军事控制之下，时至今日，以色列仍对其保持着独家控制。² 在 C 区，巴勒斯坦人被禁止在没有军事许可证的情况下建造新的水设备或对现有设备进行维护——这些禁令并不适用于定居者——而在没有军事许可证的情况下建造的水利结构往往被以色列当局摧毁，³ 这曾被特派团在前往 C 区的“菜篮子”——约旦河谷进行访问时亲眼目睹。

由于这些限制，贸发会议还指出，尽管有着相似的土壤和气候条件，但巴勒斯坦的农业产量只有约旦的一半，是以色列的 43%，而农民被迫种植平均利润比灌溉作物低 20 倍的雨养作物。⁴

原预期在五年内由一项最终协定取代的 1995 年《奥斯陆第二项协定》，今时今日仍是关于水问题的有效协定。巴勒斯坦人被分配到 20% 左右的“估计潜在的”西岸地下水资源，而其余部分则分配给了以色列。

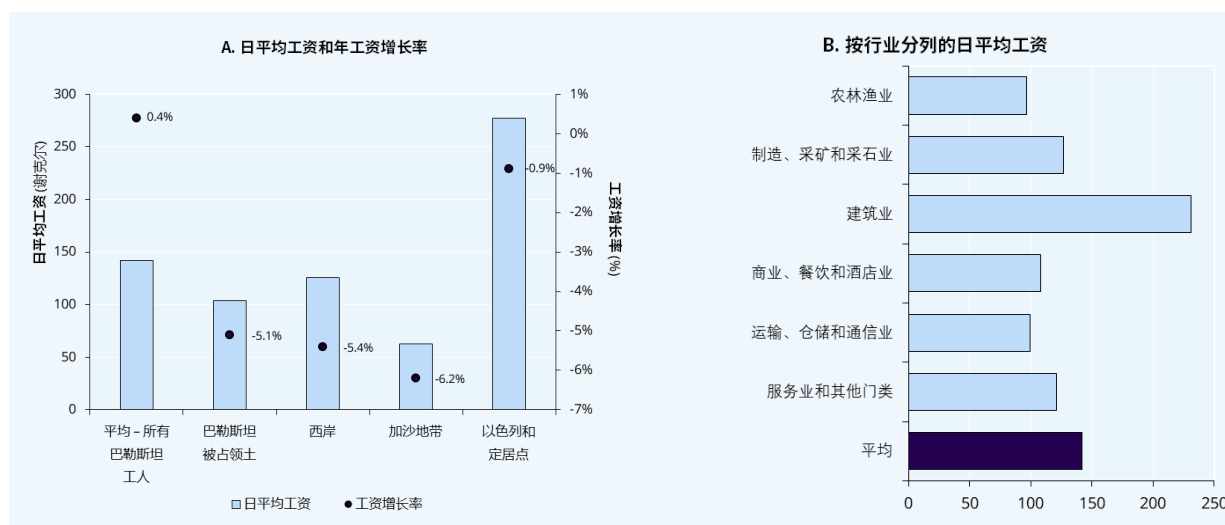
《奥斯陆第二项协定》还设立了联合水务委员会负责批准西岸的水利基础设施事宜。由于委员会需要以协商一致的方式作出决定，以色列反对巴勒斯坦关于水资源的开发、维护和升级的提议，这意味着巴勒斯坦人的取水量比协定中规定的要少，⁵ 并且水利基础设施已经恶化。一项研究估计，如果巴勒斯坦权力机构从山地含水层的取水率提高到《奥斯陆第二项协定》规定的全额，西岸的生产将扩大，进而创造更多的就业机会：低技能男性工人的就业预计将扩大 4.5%，而高技能女性工人的就业预计将扩大 1.5%。⁶

¹ 联合国，《联合国水事会议落下帷幕，新议程伴以大胆行动扬帆启航》，2023 年 3 月 24 日。² 以色列占领领土人权信息中心，《水危机》，2017 年 11 月 11 日(2021 年 6 月 3 日更新)。³ 联合国人权事务高级专员，《包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的水资源分配》，A/HRC/48/43 号文件，2021 年 10 月 15 日，第 24 段。⁴ 贸发会议，《被围困的巴勒斯坦农业》，2015 年，第 23 页。⁵ 以色列占领领土人权信息中心，《水危机》。⁶ 乔纳斯·卢克曼，哈立德·希德迪格和约翰纳斯·阿格巴伊，“在西岸和以色列之间重新分配水权——不仅仅是一个零和游戏？”，经济研究论坛工作文件第 1410 号，2020 年。

巴勒斯坦工人的实际工资受到侵蚀

62. 2022 年的名义工资大体上停滞不前，勉强实现了 0.4% 的小幅增长。如果不考虑来自以色列和定居点的工资的影响(与西岸和加沙的工资相比，这些地点的工资维持在较佳水平)，巴勒斯坦被占领土的平均名义日工资下降了 5.1%(图 2.5.A)。加之 2022 年消费价格上涨 3.7%，巴勒斯坦工人的购买力几乎下降了十分之一。在加沙，平均名义日工资的下降尤为迅速(6.2%)。由于与以色列和定居点相比，西岸和加沙的工资降幅相对较大，这些地区间的工资差距进一步扩大。在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的工资比在巴勒斯坦被占领土就业的工人高 2.7 倍：比西岸高 2.2 倍，比加沙高 4.4 倍。若按行业划分，建筑业的日平均工资最高，是农业的 2.4 倍，而农业是日平均工资最低的行业(图 2.5.B)。若按职业划分，熟练的农业和贸易工人的日工资最高，而文员、服务和销售人员的日工资则不到前者的一半。

► 图 2.5. 2022 年按地点分列的日平均工资和年工资增长率，以及按行业分列的日平均工资(谢克尔)

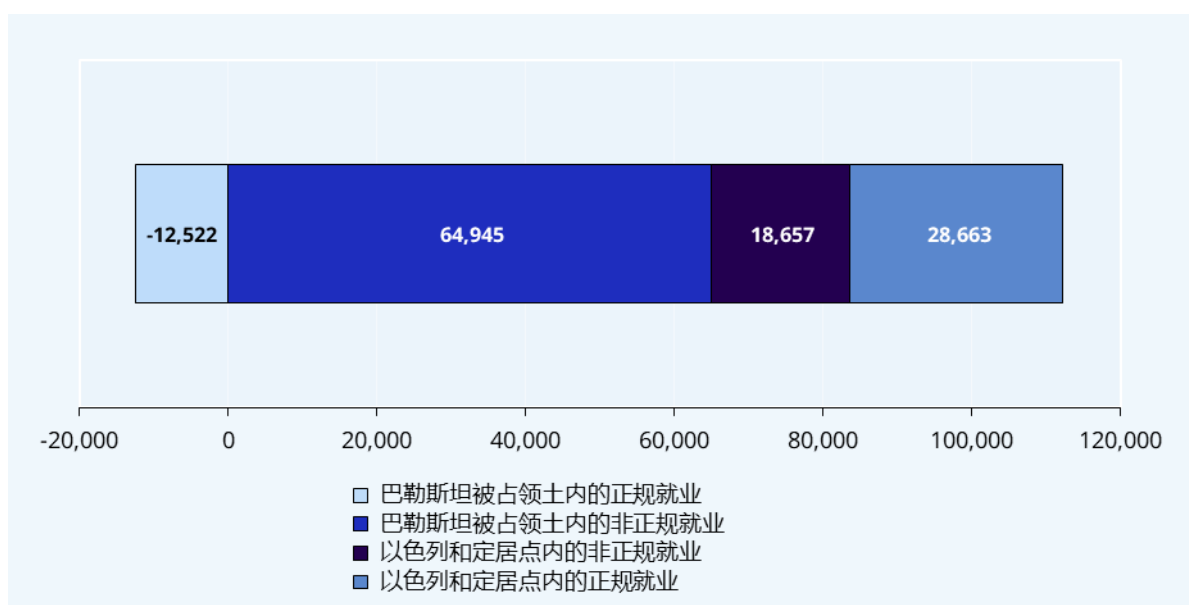


资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

非正规就业节节上升

63. 非正规就业的发生率也是衡量就业质量的一个标准，因为非正规经济中的工作往往是一种最后手段，鉴于其具有更高风险的脆弱性和不稳定性。该比率从 2021 年的 51.0% 升至 2022 年的 53.9%。2022 年，妇女非正规就业比例为 45.4%，低于男子的水平(55.5%)，但比前一年增加了 6.5 个百分点，男子则增加了 2.3 个百分点。事实上，2022 年，巴勒斯坦工人正规就业的净增长完全发生在以色列和定居点(图 2.6)。在巴勒斯坦被占领土内，正规工作岗位数量出现了净减少，而所有就业净增都发生在非正规就业之中。而在以色列和定居点，非正规就业规模同样在扩大。

► 图 2.6. 2022 年按地点和正规程度分列的就业变化

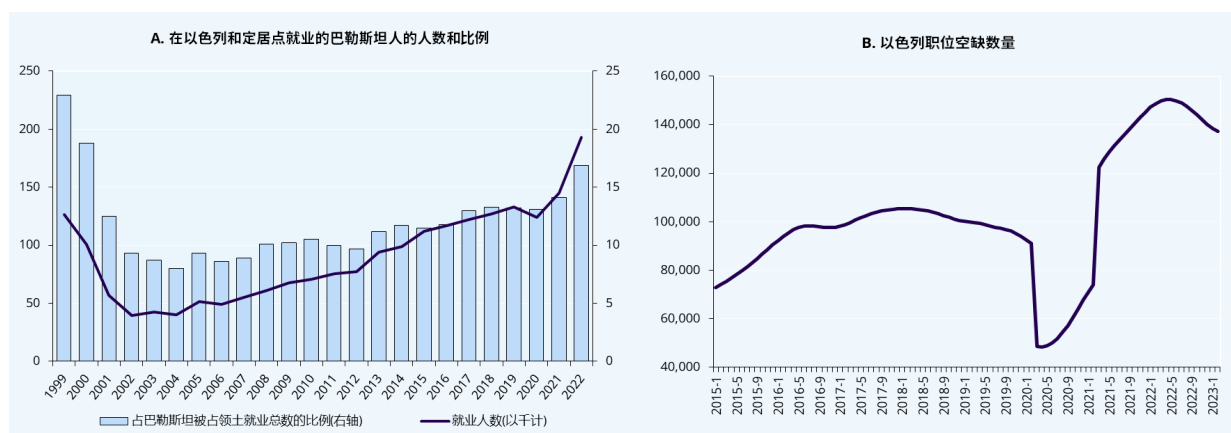


资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人：人数创下历史新高

64. 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，加之疫情之后以色列的岗位空缺数量处于高位，以及以色列当局决定允许更多的巴勒斯坦工人进入以色列，导致在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人口达到了 19.3 万，创下历史新高(图 2.7)。如今，在以色列和定居点就业的工人数量占巴勒斯坦所有就业人口的 16.9%。

► 图 2.7. 在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人的人数和比例(1999-2022 年)，以及以色列职位空缺数量(2015-2023 年)



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局不同年份的劳动力调查作出的估计；以色列中央统计局。

65. 在 2022 年间，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人口增加了 4.7 万(33.1%)。西岸和加沙的就业人数几乎以相同数量增加，这意味着巴勒斯坦几近一半(47%)的就业增长发生在以色列和定居点。因此，巴勒斯坦经济对以色列所发放工资的依赖正变得更加根深蒂固。2018 年，西岸 22.1%的工人在以色列和定居点谋生，而这些工人的工资几乎占西岸所有工资的三分之一。⁴⁸ 4 年后，在以色列和定居点就业的西岸工人比例保持不变(22.7%)，但这些工人所赚取的工资现在占西岸所有工资的近一半(47.5%)。
66. 根据巴勒斯坦中央统计局的数据，2022 年在以色列和定居点就业的近 20 万名巴勒斯坦人中，大多数(11.3 万或 58.6%)持有许可证(表 2.3)，而 4 万人未持有许可证。无证工人的数量在疫情期间有所上升，这主要是由于持证工人转向无证就业所致。⁴⁹ 2022 年，该数量继续增长(8.1%)，但其增速比持证工人数量的攀升速度(27.0%)慢很多。

⁴⁸ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，劳工大会文件 ILC.108/DG/APP，2019 年。

⁴⁹ 哈该·埃克特斯和维发科·阿德南，“在以色列的无证巴勒斯坦工人：以色列的新冠疫情政策促进了他们的就业吗？”，见《国家安全研究所(INSS)洞见》第 1596 号，2022 年 5 月 22 日。

► 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	2022 年	2019-20 年的变化 (%)	2020-21 年的变化 (%)	2021-22 年的变化 (%)
在以色列和定居点就业的人数 (以千计)*	133	125	145	193	-6.2	16.4	32.5
有工作许可证的就业人数 (以千计)	95	78	89	113	-17.6	14.0	27.0
从经纪人处获得许可证者 (以千计)	43	34	42	59	-19.7	24.4	40.5
未从经纪人处获得许可证者 (以千计)	52	44	46	53	-15.9	5.6	15.2
无工作许可证就业者(以千计)	26	24	37	40	-7.8	52.0	8.1
平均每月付给经纪人的费用 (谢克尔)	2 360	2 464	2 457	2 429	4.4	-0.3	-1.1

	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2019-20 年的变化 (百分点)	2020-21 年的变化 (百分点)	2021-22 年的变化 (百分点)
许可证持有人向经纪人付费的 比例(%)	45.1	43.9	48.0	52.4	-1.1	4.1	4.4

* 总数包括持有以色列身份证或外国护照的人。

资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2019-2022 年)作出的估计。

许可证经纪人的利润同样创下历史新高

67. 2019 年，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》中纳入了若干问题，以评估许可证经纪人做法的性质和程度，并发现在其第一个调查年度，向经纪人付费的持证就业者约占 45.1%。2022 年，尽管以色列当局承诺进行各项改革，但仍有 52.4% 的许可证持有者向经纪人付费。也就是说，通过经纪人获得许可证者现已多于未付费从经纪人处获得许可证者。通过经纪人获得许可证人数的增加远远超过未从经纪人处获得许可证人数的增加(40.5%对 15.2%)。
68. 近年来，许可证的月平均费用(2,429 谢克尔)基本保持不变。2020 年版总干事报告对许可证中介系统产生的收入和利润进行了估算，并得出了收入为 3.38 亿美元、利润为 1.19 亿美元的结论。2022 年，估计收入已上升到 5.13 亿美元，其中产生的利润为 1.85 亿美元，创下历史新高。2020 年的报告还指出，关键是，经估算得出的收入和利润是保守估计。这一重要解释仍然适用于 2022 年的估算结果，特别是因为收入的计算是基于最高强制扣除率，而对经纪人所赚取利润的估算是基于许可

证的每月费用和经纪人必须向有关当局转交的每月强制扣除额之间的差额。⁵⁰ 如果采用最低的强制扣除率进行估算，经纪人获得的利润将飙升至 2.79 亿美元。

69. 经纪人所赚取的月度利润体现的是工人从他们那里获得许可的月度损失，估计损失数额占工人平均每月工资的 14%至 21%。

越来越多的巴勒斯坦妇女在以色列和定居点就业

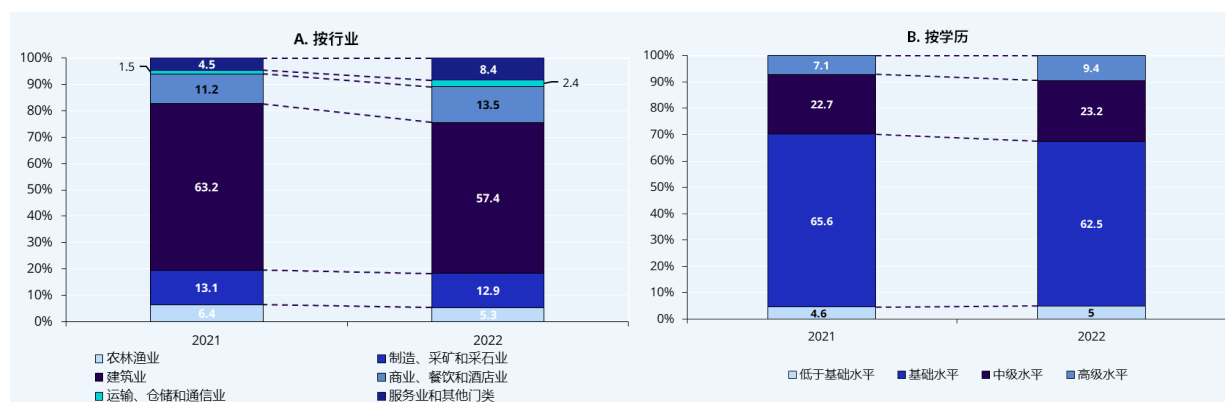
70. 即使在几年前，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦妇女人数也非常少，约为 1,000 人，在所有巴勒斯坦工人中的占比不到 1%。虽然这个数字仍然很低，但截至 2022 年已经增加到约 6,300 人，占巴勒斯坦工人总数的 3.3%。⁵¹
71. 在以色列和定居点就业的巴勒斯坦妇女和男子在特点上存在很大差异，妇女就业的持续增加可能会改变当地巴勒斯坦人的就业结构。男子通常在以色列建筑业中找到工作，2021 年建筑业中的就业人数占巴勒斯坦在以色列和定居点总就业人数的 63.2%(图 2.8.A)。由于以色列当局于 2022 年扩大了工业和服务业的工作配额，大多数妇女在服务业和其他行业找到了工作，这构成了四分之三的妇女就业增长。因此，在以色列和定居点的巴勒斯坦总就业人数中，服务业和其他行业就业人数的占比几乎翻了一番，达到 8.4%(增加了 3.9 个百分点)，而建筑业的占比则降至 57.3%(减少了 5.8 个百分点)。尽管如此，在以色列和定居点，建筑业仍然占据巴勒斯坦人就业的最大比重，而在 2022 年，商业、餐饮业和酒店业超过了制造业、采矿业和采石业，成为第二大就业行业。
72. 在 2022 年以色列和定居点的妇女就业人数增长中，受过高等教育的妇女占比为 59%。相较之下，具有初等教育水平的男子占据了 57.2%的男子就业人数增长。因此，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人的教育特点也在不断变化(图 2.8.B)。在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人中，受过初等教育的比例从 2021 年的 65.6%下降到 2022 年的 62.5%，而受过高等教育的相应比例从 7.1%上升到 2022 年的 9.4%。⁵² 几乎有一半(45.1%)的妇女受过高等教育，与此相对的是，这一比例在巴勒斯坦男子中仅有 8.2%。

⁵⁰ 例如，根据收入和其他条件的差异，均等税(为平衡巴勒斯坦人和以色列人的工资成本而征收)可以是工人月薪总额的 0.37%或 6.39%。类似的，国民保险(以色列国家保险协会 Bituach Leumi)的费率可以是 0.03%或 0.37%。

⁵¹ 此外，特派团在多年来持续获悉，由于在以色列和定居点就业带给妇女的耻辱感，在以色列和定居点的妇女就业情况很可能没有得到充分报告。

⁵² 受过初等和中等教育以下水平教育人数的比例基本保持稳定。

► 图 2.8. 2021-2022 年巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业情况，按行业和学历分列



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

73. 在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人中，从事非正规就业的人数几乎占到一半(45.6%)。各行业之间存在很大差异，农业就业人数中有 66.3% 为非正规就业，而在运输、仓储和通信业中，该比例为 22.4%。
74. 据报道，因为在以色列和定居点就业带来的耻辱以及通过检查站时面临的屈辱和困难，特别是在妇女还承担着不成比例的无偿护理工作的情况下，许多妇女对这种工作予以回避。去年，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦妇女人数迅速增加，这就需要对她们的担忧予以更广泛的考虑。

聚焦加沙：数十年的封锁削弱了劳动力市场韧性

75. 封锁现已进入第 17 个年头，仍然是加沙发展的主要障碍。2021 年 5 月敌对行动升级造成了一系列困难与破坏，随后，以色列当局开始逐步放宽对进出加沙的货物和人员的限制。因此，在 2022 年放松了对环氧树脂和玻璃纤维等物品的限制，在 2023 年又将铁板、干墙石膏板、砖头和太阳能板等大约 44 种材料从被认为具有军民两用属性、需要特殊协调才能进入加沙的物品清单(“两用”清单)中删除。在 2022 年间，共有 106,449 辆卡车的授权货物运入加沙，有 7,530 辆运出加沙。⁵³ 虽然这些数字标志着自 2007 年加沙开始封锁以来的最高水平，但进入加沙的载货卡车数量仍比封锁前低 19%，而离开的载货卡车数量仍低 35%。此外，电力供应仍然限制在每天 12 小时左右。⁵⁴ 以色列当局要求公司取得 ISO 22000 认证，但目前加沙只有 13 家公司持有该认证，⁵⁵ 这也阻碍了加沙加工食品的出口。
76. 当加沙货物在西岸销售时，既要向事实上的当局缴纳收入税和增值税，又要向西岸的巴勒斯坦权力机构缴纳此款项。这种双重征税不利于希望在西岸销售商品的生产商和贸易商。⁵⁶ 数字经济为业务扩展提供了机会，但也因为对进口设备(例如互联网路由器)的限制和薄弱的互联网频谱分配(加沙

⁵³ 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土——2022 年概览》，概况说明，2023 年。

⁵⁴ 人道协调厅，“加沙地带的电力”。

⁵⁵ Gisha 行动自由法律中心，《受阻的进程：振兴加沙的食品加工业》，2022 年 12 月 1 日。

⁵⁶ 米斯耶夫和穆罕默德·斯凯克，“加沙工业的状况：现实、挑战和所需干预”，四方办公室与巴勒斯坦工业联合会合作编写，2022 年 5 月，第 57 页。

仍在使用 2G 网络)而受到阻碍。大学应用科学学院技术孵化器等倡议正力图为支持初创企业、自由职业者和零工提供支持，但这些倡议往往严重依赖捐助者的资金，并且不足以吸纳劳动力市场的新增劳动力。

77. 对加沙的劳动力而言，一个重大进展是在以色列和定居点就业的扩大。2022 年，以色列当局发放了 869 张就业许可证，568 张商人卡(BMC)许可证，6,452 张商业许可证和 19,721 张经济需求许可证(表 2.4)；只有持就业许可证才能享有以色列劳动法的保护和社会福利(见第三章)。

► 表 2.4. 2021-2022 年为加沙人发放的许可证数量(每个居民)，按许可证类型分列

	2021 年	2022 年
就业	0	869
BMC(高级巴勒斯坦商人)	851	568
商业	11 021	6 452
经济需求	55	19 721
总数	11 927	27 610

注释：数字不包括全年有效的许可证。
资料来源：以色列领土内政府活动协调局向特派团提供的数据。

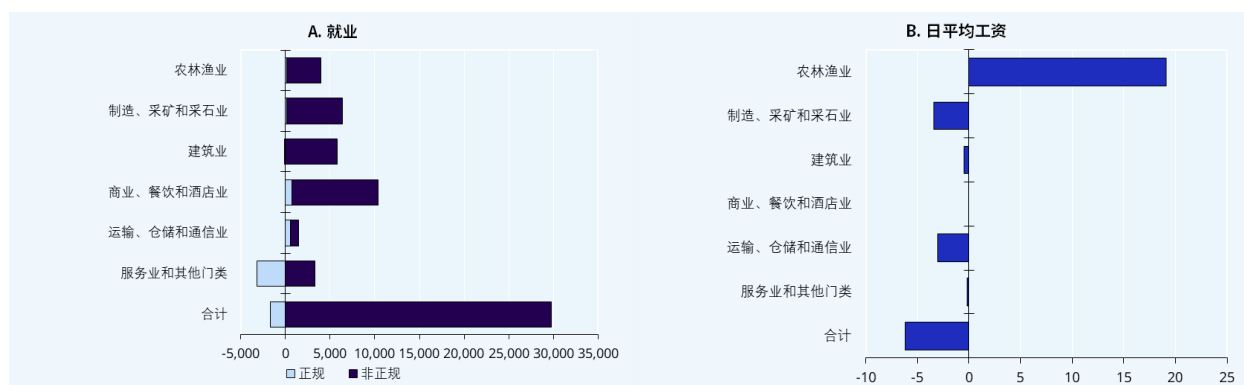
78. 迄今为止，在以色列和定居点就业的加沙工人数量仍然很少，约占加沙劳动力的 5%。虽然在以色列和定居点就业的增加为个人提供了重要收入，但到目前为止，其对加沙更广泛的劳动力市场结果却贡献寥寥。例如，特派团获悉，在以色列和定居点就业的加沙工人首先将其收入用于偿还累积债务，这限制了这些工资能对宏观经济产生的影响。尽管如此，如果在以色列和定居点的就业能够继续增加，预计加沙将会迎来不同的宏观经济和劳动力市场结果，就如同在西岸发生的一样。如果来自加沙的劳动力供给继续扩大，这是否会对在以色列就业的西岸工人的工资和就业产生不利影响，还有待观察。

79. 加沙的劳动力参与率从 2021 年的 39.4%上升到 2022 年的 41.0%，但继续停留在低水平(表 2.1)。在这些比率中存在很大的性别差距，为 45.1 个百分点(然而，这比西岸比率中存在的 56.6 个百分点的性别差距要小)。虽然加沙的妇女劳动力参与率与西岸基本持平(18%)，但西岸男子的相应比率要高出很多，这导致西岸有着更大的性别差距。就业与人口比率也增加了 1.5 个百分点，在 2022 年达到了 22.4%，但这些发展是由男子推动的，他们的这一比率扩大了 3.0 个百分点，而妇女的比率则小幅下降了 0.1 个百分点。2022 年加沙妇女的就业与人口比率为 6.0%，甚至不及已经很低的西岸比率的一半。

80. 2022 年，加沙的总体失业率仍然非常高，为 45.3%(表 2.2)。与 2021 年相比，男子的失业率下降了 2.8 个百分点，在 2022 年降至 39.1%，但妇女的失业率却上升了，从 2021 年已经惊人的 65.0% 上升到 2022 年的 67.4%。此外，虽然男子的 LU4 比率在 2021 年至 2022 年期间下降了 4.9 个百分点，从 50.1%降至 45.2%，但妇女的相应比率基本保持不变，为 80.2%。

81. 不出所料，在加沙劳动力市场中，青年男性比青年女性表现得更好。未就业、未上学或未参训的青年男性比率从 2021 年的 37.6%降至 2022 年的 32.9%。对于青年女性来说，这一比例仅有小幅下降，从 39.5%降至 38.1%。引人关注的是，在 2022 年，加沙青年女性的 LU4 率为 92.8%。
82. 加沙的所有新增就业都发生在非正规就业之中(图 2.9.A)。正规就业岗位减少了近 2,000 个(服务业和其他行业削减了正规工作岗位)，而非正规就业岗位则增加了近 3 万个。因此，加沙非正规就业占总就业的比重从 2021 年的 55.7%上升到 2022 年的 60.6%，而不缴纳社会保障费用的工人比例也从 60.8%上升到 65.4%。与西岸一样，在加沙，男子的非正规就业率高于妇女，大多数妇女在公共部门就业：加沙 62.3%的男子从事非正规就业，而妇女为 49.7%。然而，在 2022 年，妇女的非正规就业比例增加了 7.3 个百分点，而男子则增加了 4.3 个百分点。加沙的平均名义日工资也下降了 6.2%，这表明加沙的工人也失去了十分之一的购买力(图 2.9.B)。制造业、采矿业和采石业的平均名义日工资下降最快，下降了 3.4%。除了农业之外，加沙所有行业的工资都降低了。

► 图 2.9. 加沙 2022 年就业和日平均工资的变化



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

▶ 第三章. 占领对工人权利的影响

83. 2022 年，占领对巴勒斯坦工人权利的支配性影响仍在继续，无论他们是在包括东耶路撒冷的西岸和加沙还是在以色列和定居点工作，又或是处于失业状态。占领和定居活动造成的经济和社会后果阻碍了巴勒斯坦工人享受劳工权利，包括国际劳工标准中规定的权利。

占领的机制：定居点扩张

84. 国际社会再次强调以色列占领活动，包括扩大定居点的非法性。最近一次是 2023 年 2 月联合国安理会主席代表安理会发表声明，强烈反对以色列修建和扩大定居点、没收巴勒斯坦人土地、实现前沿定居点“合法化”、拆毁巴勒斯坦人房屋以及致使巴勒斯坦平民流离失所的做法，认为这是阻碍和平的单方面措施。⁵⁷
85. 尽管如此，以色列的非法定居活动仍在继续，且定居点不断扩大。⁵⁸ 2022 年，总共涉及在西岸定居点建造 4,427 个住房单元的数项计划通过了规划阶段，相比 2021 年的 3,645 个住房单元进一步增加。⁵⁹ 2023 年头三个月，发布的招标公告加速增长，达到 1,000 余项。⁶⁰ 2023 年 2 月，民政当局高级规划委员会批准在定居点建造 7,000 多个住房单元，包括 14 个新社区，其中一些可被视为非法前沿定居点；另有一些批准将现有建筑追溯为“合法”建筑。⁶¹ 相比之下，2022 年在 C 区建造巴勒斯坦住房单元的计划没有一项通过任何规划阶段，⁶² 另据报道，2023 年 4 月，耶路撒冷市政府撤销了对一项关于在该市建造一个新的巴勒斯坦社区计划的支持，而该计划是 1967 年以来的首个此类计划。⁶³
86. 去年与定居点相关的法律方面变化包括：以色列高等法院 2022 年 5 月作出裁决，允许驱逐西岸东南部 Masafer Yatta 地区的 8 个巴勒斯坦村庄(共约 1,000 人)，该地区于 1981 年被宣布为军事训练区；⁶⁴ 最高法院于 2022 年 7 月撤销了其 2020 年作出的裁决，该裁决命令将定居者从名为 Mitzpeh Kramim 的非法前沿定居点撤离；⁶⁵ 2023 年 3 月通过立法，允许定居者购买巴勒斯坦人的私有土

⁵⁷ 联合国安理会，《安全理事会主席声明》，S/PRST/2023/1，2023 年 2 月 20 日。

⁵⁸ 联合国安理会，《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况：秘书长的报告》，S/2022/945，2022 年 12 月 14 日，第 68 段。

⁵⁹ 立即实现和平组织，“定居点数据：建造活动”。

⁶⁰ 立即实现和平组织，“定居点数据：建造活动”和“定居点数据：耶路撒冷”。招标公告系政府发布的建造住房单元意向征集书，在此之后，建造和销售活动即可启动。只有 13 个定居点需要走招标程序；在所有其他定居点，建造活动无须招标即可启动。

⁶¹ 立即实现和平组织，“政府宣布在定居点推动建设 6,000 个住房单元：实际上是 7,157 个单元，包括 5 个新的前沿定居点”，2023 年 2 月 19 日，2023 年 2 月 23 日更新。

⁶² 立即实现和平组织，“定居点数据：建造活动”。

⁶³ Nir Hasson，“经过 15 年的规划，耶路撒冷放弃建设新的巴勒斯坦社区”，《国土报》，2023 年 4 月 19 日。

⁶⁴ 《国土报》，“以色列高等法院，占领的橡皮图章”，社论，2022 年 5 月 8 日；Hagar Shezaf，“经过几十年的战斗，以色列最高法院批准驱逐八个巴勒斯坦村庄”，《国土报》，2023 年 5 月 5 日。

⁶⁵ Hagar Shezaf 和 Chen Maanit，“以色列最高法院推翻关于西岸前沿定居点的裁决，允许定居者留下来”，《国土报》，2022 年 7 月 27 日。

地，或允许政府向其分配国有土地，以重建 2005 年以色列撤离的四个定居点。⁶⁶ 最高法院推迟了将巴勒斯坦家庭从被占东耶路撒冷的 Sheikh Jarrah 和 Silwan 社区驱逐的行动。⁶⁷

87. 2022 年，双方针对平民的暴力事件急剧增加，⁶⁸ 包括巴勒斯坦人与以色列安全部队之间的冲突、与定居者有关的暴力事件、巴勒斯坦人对以色列人的袭击以及以色列安全部队的行动。⁶⁹ 2022 年全年，西岸、加沙和以色列共有 191 名巴勒斯坦人在占领和冲突中丧生，10,345 名巴勒斯坦人受伤。西岸的死亡人数达到自人道协调厅 2008 年有记录以来的最高值：全年共有 154 名巴勒斯坦人被以色列安全部队或定居者杀害。2023 年头三个月，西岸就有 86 名巴勒斯坦人丧生。这已超过了 2021 年全年的死亡人数。⁷⁰ 2022 年，以色列的伤亡数字也在增加：21 名以色列人在占领和冲突中丧生，⁷¹ 252 人受伤。就在以色列和被占领的西岸地区被巴勒斯坦人袭击致死的以色列平民而言，2022 年是 2015 年以来死亡人数最多的一年。⁷²
88. 定居者暴力事件在 2022 年显著增加，人道协调厅记录了 849 起造成伤亡和(或)财产损失事件，这是自 2006 年首次记录以来的最大数字。⁷³ 从 2023 年头两个月的数据看，这一趋势仍在延续。⁷⁴ 定居者很少会因这类袭击事件被追究责任，这加剧了对巴勒斯坦人及其财产的威胁⁷⁵以及有罪不罚之感。⁷⁶ 以色列数据显示，在枪支许可证持有者比例最高的 100 个以色列城镇和村庄中，有 86 个是西岸定居点。⁷⁷
89. 以色列当局拆毁和没收巴勒斯坦人财产的情况继续增加，最常见的理由是他们没有建筑许可证，而巴勒斯坦人几乎不可能获得这种许可证。2022 年，以色列当局在包括东耶路撒冷的整个西岸地区拆毁、强行拆毁或没收了 954 处巴勒斯坦人拥有的建筑物(表 3.1)。这是自 2016 年以来拆毁数量最多的一年，⁷⁸ 由此导致连续三年超过 1,000 人流离失所。⁷⁹ 在东耶路撒冷，为避免支付罚款，51% 的建筑物是在以色列当局发出拆除令后由业主自行拆除的，而这一比例前五年平均为 34%。

⁶⁶ 立即实现和平组织，“以色列议会在最后表决中通过了废除西岸北部脱离接触法的修正案”，2023 年 3 月 22 日；Hagar Shezaf 和 Jonathan Lis，“事件解读：经修正的法律允许以色列人返回 2005 年脱离接触期间撤出的西岸地区”，《国土报》，2023 年 3 月 23 日。

⁶⁷ 联合国安理会，《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况：秘书长的报告》，S/2022/945，2022 年 12 月 14 日，第 71 段。

⁶⁸ 《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况》，2022 年 12 月 14 日，第 72 段。

⁶⁹ 《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况》，2022 年 12 月 14 日，第 12 段。

⁷⁰ 人道协调厅，“伤亡数据”，2023 年 5 月 3 日查询。

⁷¹ 这些数字不包括在以色列丧生的 8 名以色列人，其中 2 人的直接死因或肇事者的身份或动机仍存争议或不明，对其他 6 人的袭击不涉及来自巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人。

⁷² 《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况》，2022 年 12 月 14 日，第 75 段。

⁷³ 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土 — 2022 年概览》(2023 年)。

⁷⁴ B'Tselem，“定居者暴力数据”。

⁷⁵ 《安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况》，2022 年 12 月 14 日，第 73 段。

⁷⁶ Loveday Morris，“随着定居者暴力激增，巴勒斯坦人说他们无处可去”，《华盛顿邮报》，2023 年 3 月 17 日。

⁷⁷ Josh Breiner，“新数据显示，西岸定居点持枪比例最高”，《国土报》，2023 年 1 月 30 日。

⁷⁸ 人道协调厅，“西岸的拆毁行动和流离失所数据细目”。

⁷⁹ 人道协调厅，《西岸的拆毁行动和流离失所：2022 年 12 月概览》，2023 年 2 月 21 日。

► 表 3.1. 以色列在西岸(包括东耶路撒冷)下令拆除的房屋和造成的流离失所，按年份分列

	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 (1-3 月)
拆除的建筑物	632	857	911	954	290
流离失所人数	907	1 004	1 209	1 032	413

资料来源：人道协调厅，西岸房屋拆毁和流离失所数据。

90. 2022 年，以色列当局以惩罚为由拆除了 11 所巴勒斯坦人拥有的房屋，原因是其家庭成员袭击或被指控袭击以色列人。⁸⁰ 相比之下，2021 年共有 3 所，2020 年有 7 所。集体惩罚是国际法明令禁止的。

西岸工人的权利：定居点扩张的影响

91. 总干事已多年在报告中提到以下情况：规则适用上的不平等、对行动自由施加的行政限制和有形障碍以及占领导致的实际暴力或暴力威胁，这些因素相互作用，使西岸的巴勒斯坦工人面临多方面的体面劳动赤字。占领和定居活动的影响限制了巴勒斯坦人的行动和居住自由以及获得资源、工作和市场的权利。今年也不例外。

规则适用上的不平等

92. 许多对话者强调，在包括东耶路撒冷的西岸，规则 and 法律的适用方式对巴勒斯坦人存在系统性歧视。例如在总干事过去的报告中指出的，生活在西岸的巴勒斯坦人无权享受提供给西岸定居者的福利待遇和激励措施，C 区只有 1% 的土地、东耶路撒冷只有 13% 的土地被分配用于为巴勒斯坦人建造基础设施。复杂的基础设施支撑着不断扩大的定居点，其中包括纵横交错的西岸公路网，它们将定居点彼此之间以及与以色列城市中心连接起来。在某些情况下，只有以色列人和持有以色列军事许可证的人可以使用这些道路。对包括东耶路撒冷在内的西岸巴勒斯坦人来说，由于通勤时间与被禁止通行的最短路线相比大大增加，这使他们前往务农土地和工作场所更加困难。

93. 一个长期存在的例子是，巴勒斯坦人无法获得建造或开发民生建筑的许可证，而由此又造成了建筑物遭到拆毁和人员流离失所。在以色列当局 2022 年拆毁的 954 处巴勒斯坦人拥有的建筑物，包括东耶路撒冷的 57 处建筑物中，有一半以上用于支持农业、畜牧或商业营生活动。⁸¹ 几乎所有这类建筑物——533 处与生计相关的建筑物中的 519 处——都是在缺乏许可证的情况下被拆除的。在难民营被拆除的建筑物中，10 处里面有一处是民生建筑。

⁸⁰ 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土 — 2022 年概览》(2023 年)。

⁸¹ 人道协调厅，“西岸的拆毁行动和流离失所数据细目”。

94. 法律适用上的不平等在约旦河谷尤其明显，该地 2022 年有 62 处支持农业和其他民生活的建筑物因缺乏许可证而被拆除，⁸² 同时巴勒斯坦人在使用水资源上继续受到限制(见专栏 2.1)。⁸³ 所有农业开发活动——例如搭建遮阳棚、增加水井产量或使用新机械——都需要以色列发放的许可证，而巴勒斯坦人几乎不可能获得许可证。这严重限制了农业生产力和可持续性，因此很少足以使土地所有人养家糊口，他们被迫在附近的定居点寻找工作或离开自己的土地。约旦河谷的大片地区被指定为国家自然保护区或军事训练区，禁止或严格限制巴勒斯坦人使用。相比之下，包括自然保护区或军事训练区在内的数千英亩土地被来自“几十个牧羊人前沿定居点和农场”的以色列定居者用来放牧，而这些前沿定居点和农场并不是拆除令或当局所关注的对象。⁸⁴

对行动自由的物理限制和行政限制

95. 2022 年标志着以色列当局修建隔离墙 20 周年，隔离墙由混凝土墙、围栏、沟渠、铁丝网、沙路、电子监控系统、巡逻道路、缓冲区和数个军事检查站组成，其公开目的是防止巴勒斯坦人在以色列境内发动暴力袭击。⁸⁵ “接合区”是西岸隔离墙和绿线之间的地区，⁸⁶ 被以色列军方指定不对巴勒斯坦人开放。受隔离墙的影响，生活在接合区内的大约 11,000 名巴勒斯坦人需要以色列发放的许可证才能在自己的家中居住，⁸⁷ 而生活在西岸、在接合区内拥有农田的 150 个巴勒斯坦社区需要许可证或特别安排才能耕种自己的土地。⁸⁸ 许可证允许在非常有限的开放时间内通过特定入口进入农田。
96. 2022 年，自由行动在包括东耶路撒冷的西岸继续受到限制，且情况难以预测。除了在一一年中的不同时间点设立的许多特设检查站之外，西岸还有 77 个有人员把守的检查站，控制着城镇之间的人员流动，其中 29 个检查站位于希伯伦的 H2 区。⁸⁹ 在西岸暴力不断升级的背景下，以色列出于安全原因下令关闭了许多地方的中小微企业。例如，2022 年 10 月，针对以色列安全部队所称的“近期市内恐怖主义有所抬头”情况，纳布卢斯估计有 20 万人被置于“半封锁”状态之下超过两周，导致商铺收入减少，酒店入住惨淡，法院听证会推迟，大学停课。⁹⁰ 2022 年 11 月，以色列军队为

⁸² 人道协调厅，“西岸的拆毁行动和流离失所数据细目”；《西岸的拆毁行动和流离失所：2022 年 11 月概览》，2022 年 12 月 27 日。

⁸³ 人权高专，《包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上水资源分配情况：联合国人权事务高级专员办事处的报告》，2021 年 10 月 15 日。

⁸⁴ Kerem Navot，《野蛮的西部：以色列定居者在西岸放牧、掠夺和抢劫》，2022 年 5 月。

⁸⁵ 人道协调厅，《隔离墙 20 年的人道主义影响》，2022 年 12 月。

⁸⁶ “绿线”是自 1949 年以来以色列和西岸之间的停战线。

⁸⁷ 人道协调厅，《隔离墙 20 年的人道主义影响》。

⁸⁸ 人道协调厅，《在你的果树被挡在围栏后面的情况下养活你的家人》，2023 年 3 月 23 日；人道协调厅，《隔离墙 20 年的人道主义影响》；HaMoked 人权组织，“在收到 HaMoked 的请愿书和六个月的拖延之后：军方允许来自 Kufr Thulth 的农民短暂进入并耕种他们被困在隔离墙内的土地”，2022 年 8 月 14 日。

⁸⁹ 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土 — 2022 年概览》(2023 年)。

⁹⁰ B'Tselem，《以色列控制了纳布卢斯和附近 Chokehold 地区的数个村庄 15 天》，2022 年 10 月 26 日；Patrick Kingsley，“你们让我们忍无可忍：以色列在西岸的封锁激怒了巴勒斯坦人”，《纽约时报》，2022 年 10 月 26 日。

允许定居者游行关闭了希伯伦的巴勒斯坦商店，最终导致骚乱。⁹¹ 2023 年 2 月，在 Huwara 发生定居者暴力事件后，以色列安全部队命令 350 家商店及其他企业停业 5 天，造成严重损失。⁹² 此外，西岸的商店及其他企业业主时常迫于恐惧或暴力威胁而停业；另外，在巴勒斯坦人呼吁举行总罢工以悼念冲突死难者或抗议以色列的行动时，他们也不得不停业。

97. 因隔离墙和分布在东耶路撒冷周围的 12 个有人把守的检查站，东耶路撒冷的巴勒斯坦人和西岸其余地区的巴勒斯坦人继续处于相互隔离状态。⁹³ 每天约有 10 万名巴勒斯坦人通过耶路撒冷检查站。⁹⁴ 2022 年 10 月，在一名巴勒斯坦人打死一名边防警察并打伤另外两人后，以色列安全部队对东耶路撒冷的 Shu'fat 难民营实施了为期 5 天的全面封锁。作为回应，东耶路撒冷的巴勒斯坦店主进行了为期一天的总罢工，抗议以色列警察的突袭。⁹⁵

暴力行为对工作和民生的影响

98. 为期两个月的橄榄收获季再次凸显了定居者暴力行为对西岸农业的特殊影响。根据以色列非政府组织收到的报告，2022 年收获季期间发生了数十起定居者暴力事件，涉及暴力、盗窃、损坏设备和数百棵橄榄树。⁹⁶ 由于暴力行为，加上以色列安全部队对收获时间的限制，许多橄榄农 2022 年再次无法取得全部收成。⁹⁷ 隔离墙“以色列”一侧的橄榄产量比“巴勒斯坦”一侧高 60%。⁹⁸ 定居者的暴力行为还阻碍了西岸的其他农业生产和活动。来自约旦河谷的对话者告诉特派团，2022 年期间，定居者三次损坏(国际捐助者提供的)太阳能电池板，并进行威胁和人身暴力，影响了巴勒斯坦人耕种自己土地的能力。以色列安全部队先前用推土机推平了一个使用人道主义援助修建的水库。在 Huwara 发生极端暴力当晚，牲畜和橄榄树被毁，⁹⁹ 至少 8 个商业建筑，包括 6 个汽车修理店被烧。¹⁰⁰
99. 包括东耶路撒冷在内的西岸 19 个难民营的情况尤其严峻。2022 年，以色列安全部队在难民营的行动，包括搜捕行动，平均每周达到 13 次。¹⁰¹ 特派团获悉，以色列安全部队对难民营的入侵包括发生在学校附近的暴力行为，导致上学时断时续。由此造成的创伤和学习损失可能会影响孩子们未来

⁹¹ Hagar Shezaf, “两名嫌疑犯，包括一名休班的以色列士兵，在周末希伯伦的暴力事件中被捕”，《国土报》，2022 年 11 月 21 日。

⁹² B'Tselem, 《对 Huwarah 和西岸北部其他巴勒斯坦社区的大屠杀：犹太人至上政权的行动》，2023 年 3 月 12 日。

⁹³ 人道协调厅, 《巴勒斯坦被占领土 — 2022 年概览》(2023 年)。

⁹⁴ MachsomWatch, “耶路撒冷：一座禁城”。

⁹⁵ Hagar Shezaf、Yaniv Kubovich 和 Yael Freidson, “致命枪击事件后，以色列军队封锁了纳布卢斯”，《国土报》，2022 年 10 月 12 日。

⁹⁶ B'Tselem, 《2022 年橄榄收获季：以色列定居者和士兵针对巴勒斯坦农民的又一次国家认可的暴力展示》，2023 年 1 月 31 日；Yesh Din, “2022 年收获季情况总结”，2023 年 1 月 4 日。

⁹⁷ MachsomWatch, “与朋友的对话：马萨费尔·亚塔-希伯伦-布林”，2023 年 12 月 14 日。

⁹⁸ 人道协调厅, 《隔离墙 20 年的人道主义影响》。

⁹⁹ B'Tselem, 《对 Huwarah 和西岸北部其他巴勒斯坦社区的大屠杀》。

¹⁰⁰ 人道协调厅, 《保护平民报告 — 2023 年 2 月 14 日至 27 日》，2023 年 3 月 4 日。

¹⁰¹ 人道协调厅, 《巴勒斯坦被占领土人道主义应急计划》，人道主义方案周期 2023 年，2023 年 1 月，第 52 页。

的劳动力市场前景。突袭对妇女造成的影响尤甚，她们照顾着往往受到创伤的孩子们的身心健康，与此同时发现自己本就有限的工作机会变得更加受限。

加沙工人的权利：封锁的影响

- 100.** 对加沙的封锁限制了居住在飞地中的人员及货物的流动，继续对巴勒斯坦人的工人权利产生深远影响。然而，2022 年 8 月敌对行动的升级使这一情况进一步加剧，期间有 50 名巴勒斯坦人丧生，383 人受伤。¹⁰² 大多数加沙人是难民。2022 年，贫困率达到 65%，高于 2021 年的 59%。¹⁰³ 包括基于社会性别的暴力在内的社会问题恶化。¹⁰⁴ 加沙正在遭受一场心理健康危机。¹⁰⁵
- 101.** 严峻的人道主义状况和极端贫困直接影响了加沙的巴勒斯坦人享受工人权利的能力。处于极度贫困的工人容易受到剥削，即使他们知晓自己的权利，往往也不会寻求行使这些权利。特派团获悉，加沙的工人往往同意以远低于法定最低工资、超过法定最长工时、没有就业保障、社会保障待遇或不符合职业安全卫生标准的条件工作。为了避免对来之不易的工作机会产生任何间接影响，工人们不太可能利用他们的言论自由和结社自由。女性工人面临着更加复杂的困难，同时还面临着因实控当局的政策和做法、工作场所暴力以及需要兼顾工作、家庭和育儿责任而加剧的社会障碍。尽管最低工作条件无法得到保证，但零工经济中的线上工作仍被视为工人“逃脱”封锁、获得西岸及境外工作机会的潜在途径。
- 102.** 2022 年，以色列继续沿加沙周边围栏和海岸线实施“出入限制区”，限制了农业和渔业活动。2022 年，以色列军队向巴勒斯坦人开枪 952 次，表面上是为了阻止他们进入出入限制区的土地或海域——这是自 2017 年有记录以来开枪次数最多的一年。¹⁰⁶ 20 名成人和 3 名儿童受伤。¹⁰⁷ 在农业方面，2022 年以色列部队对周边围栏附近的土地进行了数十次入侵和铲平行动，损坏了农业资产。¹⁰⁸ 在海上出入限制区，以色列海军逮捕了 64 名巴勒斯坦人，并扣押了 23 艘渔船。¹⁰⁹ 以色列请求授权其永久没收因开出以色列规定的捕鱼区作业而被扣押的船只，正在等待作为海事法院的海法地区法院作出最终裁决。¹¹⁰

¹⁰² 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土 — 2022 年概览》(2023 年)。在丧生的 50 名巴勒斯坦人中，30 人被以色列军队杀害，16 人被巴勒斯坦武装团体的火箭弹/迫击炮弹误击，其他 4 人的肇事者身份仍存争议或不明。

¹⁰³ 人道协调厅，《2022 年加沙出入境统计》，2023 年 2 月 22 日。

¹⁰⁴ Al Mezan 人权中心，《国际妇女节概况介绍》，2022 年。

¹⁰⁵ 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土人道主义应急计划》，2023 年 1 月，第 51–52 页。

¹⁰⁶ 人道协调厅，“加沙地带：关键人道主义指标：出入”。

¹⁰⁷ 人道协调厅，“加沙地带：关键人道主义指标：出入”。

¹⁰⁸ 人道协调厅，“加沙地带：关键人道主义指标：出入”。

¹⁰⁹ Al Mezan 人权中心，《Al Mezan 人权中心 2022 年加沙地带经济、社会和文化权利状况年度报告执行概要》，2023 年 3 月，第 5 页。

¹¹⁰ Gisha 行动自由法律中心，《以色列与船只的对抗：情况后续》，2023 年 3 月 21 日。

以色列劳动力市场中的巴勒斯坦工人：不平等和脆弱性

103. 在特派团访问期间举行的几乎所有会议上都提到了巴勒斯坦人在以色列劳动力市场工作这一日益增多的现象。一些对话者担心，在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人人数众多——如第二章所示，去年增加了 40%——意味着西岸和加沙的熟练和半熟练劳动力短缺。其他对话者认为，这一数字应该更高，以便为更多的巴勒斯坦人提供机会。还有一些人认为法律法规和政策体系中存在不平等和不利因素，而以色列当局解释这是出于应对安全局势的考虑。人们普遍认为工作条件恶劣、社会保障权利落实不充分和经纪人制度存在剥削，所有这些都需要通过敌对的过境点才能获得。许多对话者强调，在以色列工作的巴勒斯坦人，特别是在定居点工作的巴勒斯坦人在没有工作许可证保障劳工权利的情况下处境脆弱，特别是来自加沙的巴勒斯坦人和来自西岸的妇女和儿童。一些人希望巴勒斯坦权力机构根据《巴黎议定书》更积极主动地参与管理巴勒斯坦人在以色列的就业，而另一些人不相信巴勒斯坦权力机构，认为应将巴勒斯坦工人的意见更直接地纳入决策。

许可证制度改革与经纪人的持久统治

104. 两年前，特派团感兴趣地注意到在建筑业、工业和服务业实行了期待已久的许可证制度改革。¹¹¹ 去年，特派团注意到，改革尚未实现其目标，即消除贩卖工作许可证以及对以色列和巴勒斯坦经纪人的依赖。¹¹² 又过了一年，情况几乎没有进展。

105. 经纪人及其对巴勒斯坦人进入以色列劳动力市场的把控仍是一项重大挑战(见专栏 3.1)。巴勒斯坦中央统计局的数据表明，目前有 52% 的巴勒斯坦工人向经纪人购买许可证，比 2021 年高出 4 个百分点。旨在通过将注册的以色列雇主与巴勒斯坦工人相匹配来减少对经纪人依赖的软件应用程序正在进一步改进中，期间无法使用。有人认为，经纪人已有效调整了其业务模式，从而利用该应用程序为自己谋利。领土内政府活动协调局告知特派团，计划已久的工资电子支付系统已覆盖大约七成持工作许可证的西岸工人。工人们于 2022 年 8 月举行了为期一天的罢工，反对将工资打入巴勒斯坦银行账户而不是支付现金的决定，他们必须得到保证，自己的钱不会被征税或收费。¹¹³ 特派团听到许多指控称，在实际操作中，电子支付仅用于最低工资部分，其余部分仍以现金支付，这样就可以减少雇主的社会保障义务。无论工人是否工作，他们都必须每月向经纪人付费。¹¹⁴ 美国国务院《2022 年人口贩运报告》指出，被经纪人按月收费或被雇主雇佣到其他工作场所工作的巴勒斯坦工人继续面临强迫劳动的风险，而基于雇主的工作许可证制度给一些雇主提供了在强迫劳动中剥削工人的可能。¹¹⁵

¹¹¹ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，劳工大会文件 ILC.109/DG/APP，2021 年，第 86 段。

¹¹² 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，劳工大会文件 ILC.110/DG/APP，2022 年，第 82 段。

¹¹³ Adel Abu Neama 和 Nidal Al-Mughrabi，“在以色列工作的巴勒斯坦人因被要求提供银行账户而罢工”，《路透社》，2022 年 8 月 21 日。

¹¹⁴ 卡夫·拉奥维德协会，“通往卫生健康的路线图：以色列建筑业中的巴勒斯坦工人”，2022 年，第 14-15 页。

¹¹⁵ 美国国务院，《2022 年人口贩运报告：以色列》。

► 专栏 3.1. 许可证经纪人制度

在以色列工作的很大一部分巴勒斯坦人每月向经纪人付费，数额平均为 2,429 谢克尔，无论巴勒斯坦人当月工作多少天，这笔钱都必须支付。

多年来，对话者不断告知特派团，经纪人制度损害了巴勒斯坦工人享受国际劳工标准所规定的权利的能力。这一制度给工人带来了巨大的压力，使他们更容易遭受权力滥用，并加深了信息不对等。以色列和巴勒斯坦的利益攸关方似乎普遍认为这种做法是非法、腐败且极其不公正的。

经纪人制度具有剥削性且不透明。这一问题十分复杂，需要巴勒斯坦和以色列双方参与解决。对话者指出，希望进入以色列和定居点工作的巴勒斯坦人会在多个方面依赖经纪人，包括：

- **通过其关系在以色列建筑业、工业和服务业的配额中获得一个名额**，使巴勒斯坦工人有资格寻找能够提供工作许可证的以色列雇主；
- **通过其关系找到以色列雇主，他们可以为巴勒斯坦工人提供工作许可证**。巴勒斯坦工人可以直接受雇于这些雇主，被这些雇主“交易”给其他雇主，或者留下来继续在任何行业寻找工作关系。工人们将获得允许进入以色列的工作许可证、电子支付最低工资以及以色列法规要求的基本社会保障福利待遇等保障。在某些情况下，除了每月向经纪人付费外，工人们还需要向经纪人支付约 5,500 谢克尔的初始预付款，数额相当于以色列的最低工资，以补偿通过电子工资转账系统领取的第一个月的收入；
- **通过其关系找到以色列雇主或中介，他们可以为巴勒斯坦工人提供长期或临时就业机会**，有时是出于季节性需求或具体任务的需要，如在农业定居点工作或为无权雇用巴勒斯坦工人的雇主工作。被以色列安全部队或警察阻止进入以色列的工人可以在定居点或非正规经济中寻找工作机会。工人将被支付现金，不受以色列当局的管控；
- **通过其协助从西岸进入以色列**，具体办法是乘坐他们为有工作许可证的巴勒斯坦人安排的过境交通工具，或者为没有工作许可证或其他入境许可证的巴勒斯坦人安排的过境交通工具，从而偷渡入境。

106. 经纪人将绿线两边的巴勒斯坦和以色列联系起来。特派团获悉，经纪人制度在很大程度上是巴勒斯坦人和以色列人的合伙行动：在西岸经营的经纪人在以色列有合伙人，他们负责获取工作许可证，并扣下一部分经纪费用。这样的合伙行动需要巴以双方联手处理。然而，2022 年，以色列和巴勒斯坦当局依旧没有对经纪人活动采取任何双边措施。巴勒斯坦劳工部表示，已于 2022 年成立了一个部级委员会和一系列省级委员会，追查许可证经纪人。¹¹⁶ 以色列当局完善了行政程序，旨在发现潜在的许可证交易，并在 2022 年期间对 95 个以色列雇主提起行政执法程序，对其注册设置条件或取消注册。2022 年 9 月，《以色列 2022-2026 年打击人口贩运行动计划》的实施计划获得批准，一个为防止剥削巴勒斯坦工人而设的部际专项工作组很快将开始工作。¹¹⁷

107. 一些对话者将这些视为不可避免的“初期”问题，认为一些改革上的调整，包括全面实施工资电子支付和强化升级对雇主和工人进行匹配的软件应用程序，将确保改革最终达到目标。其他对话者建

¹¹⁶ 巴勒斯坦劳工部，向特派团提供的简报(未发布)。

¹¹⁷ 2022 年 9 月 18 日第 1862 号政府决议(非官方译文)。

议，需要进行更深刻的变革，例如用“绿卡”式的制度取代许可证制度。¹¹⁸ 根据《巴黎议定书》，在巴勒斯坦人的就业问题上，应与巴勒斯坦权力机构进行协调。¹¹⁹

108. 2022 年，以色列政府继续采取其他步骤——通常是在与社会伙伴的合作下——努力缓解在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的脆弱处境。例如，以色列经济和工业部劳工司下属的行政、民事和刑事执法处进行了调查和立案，以落实巴勒斯坦工人在工资、扣款、工时和工作场所安全方面的权利。2022 年，外籍工人劳工权利专员对雇佣巴勒斯坦工人者展开了 98 项调查，比 2021 年的 78 项有所增加。巴勒斯坦工人通过领土内政府活动协调局脸书主页参与了有关为提高对安全问题的认识而开展的社交媒体宣传活动，期间宣传帖子分享给了所有工作许可证持有者，并有印刷的宣传材料在检查站发放。

配额、许可证与准入

109. 2022 年，大多数行业巴勒斯坦工人许可证配额的上限高于 2021 年初，在这些配额内发放的许可证数量也高于 2021 年初。2022 年 6 月，领土内政府活动协调局提高了可在以色列工作的巴勒斯坦人配额的上限，并放宽了对申请工作许可的巴勒斯坦人的年龄和婚姻要求。¹²⁰ 与一年前相比，2023 年 1 月建筑业、工业和服务行业的配额有所增加。与此同时，领土内政府活动协调局的数字显示，去年在高科技行业引入的 200 个许可证配额仅发放了 5 个。

110. 2022 年，安全部队因未指明的安全关切而阻止巴勒斯坦人获得以色列工作许可证的做法仍在继续，尽管在许多情况下由于马克索姆观察等非政府组织的主张或以色列律师的辩护(包括通过法院系统)而取消了黑名单。据报道，2022 年 5 月，以色列吊销了 1,100 名巴勒斯坦人的入境和工作许可证，这些人的亲属据称参与了最近的恐怖袭击。¹²¹ 同月，在西岸鲁马纳镇的两名居民发动袭击后，该镇所有 4,000 名居民在超过三周的时间内被禁止进入以色列，206 名持有工作许可证的居民被吊销工作许可证。¹²² 最近的一份报告提供的证词表明，安全部队可能向巴勒斯坦人提供许可证，以换取合作。¹²³ 尽管近年来情况有所改善，但据报告，许多过境点仍然充满敌意且不可预测，¹²⁴ 而且据指控称，妇女在往往过于拥挤的队伍中遭到性骚扰。¹²⁵

¹¹⁸ MAAN 工人协会，“给巴勒斯坦工人一张‘绿卡’”，2022 年 7 月 24 日。

¹¹⁹ 《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：“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者在以色列的就业，以色列就业服务局将在这方面进行合作和协调”。

¹²⁰ 马克索姆观察，“一旦摄像机停止转动”，2023 年 4 月 20 日。

¹²¹ Yaniv Kubovich，“在最近的一系列袭击中，以色列吊销了 1,100 名与恐怖分子关系密切的巴勒斯坦人的入境许可证”，《国土报》，2022 年 5 月 10 日。

¹²² Hagar Shezaf，“袭击发生三周后，以色列继续对袭击者的西岸家乡实施制裁”，《国土报》，2022 年 5 月 25 日。

¹²³ 打破沉默，《军事统治：民政公署、加沙区域协调联络办公室和领土内政府活动协调局提供的士兵证词 —2011-2021 年》，2022 年，第 23、67-68 页。

¹²⁴ 马克索姆观察，“一旦摄像机停止转动”。

¹²⁵ MAAN 工人协会，“进入以色列工作的巴勒斯坦妇女抱怨在检查站排队等候时受到性骚扰”，2022 年 9 月 11 日；“停止在沙尔弗莱姆检查站(靠近图勒凯尔姆)对巴勒斯坦女工的性骚扰”，2022 年 11 月 20 日。

工作条件：社会保障和职业安全卫生

111. 多年来，总干事的报告一直关注在以色列工作的巴勒斯坦人未申领的养老金的情况，有些养老金是自二十世纪七十年代以来在以色列人口、移民和边境管理局(PIBA)积累的。以色列当局告知特派团，在 2023 年初，它已将累积的养老金基金转移到一家半公共的以色列公司——阿米第姆(Amitim)，以管理和接收未来的缴费并发放待遇。虽然政府仍然是巴勒斯坦工人基金的治理实体，但阿米第姆将提供经办服务。所积累的养老基金多年以来基本上没有投资，此后将在专业投资委员会的指导下进行投资。以色列当局表示，截至 2022 年底累积的养老基金约为 37 亿谢克尔，其中的每一谢克尔都根据个人扣款归属于约 100,000 名工人。¹²⁶ 希望该基金能在 2023 年中期全面投入运作。
112. 以色列当局表示，他们采取这一步骤是因为巴勒斯坦权力机构没有设立一个社会保障基金，以供其根据《巴黎议定书》将积累的资金转入该基金。¹²⁷ 与此相反，巴勒斯坦权力机构估计已积累的养老基金要高得多，它指出 2016 年立法为巴勒斯坦私营部门建立了一个社会保障机构，希望该机构将很快投入运作。特派团获悉，大量在以色列工作的巴勒斯坦人提取了他们的养老金缴费，¹²⁸ 而不是等待适时发放养老金待遇：2022 年期间，人口、移民和边境管理局收到了 82,000 份提款申请，高于 2021 年的 48,000 人和 2020 年的 74,000 人。人口、移民和边境管理局表示，2022 年初有 289 名巴勒斯坦人从以色列领取老年、遗属或残疾待遇，与 2021 年的人数相同，比 2020 年减少 10 人。
113. 职业安全与卫生仍然是以色列劳动力市场上巴勒斯坦工人的一个关切。特派团再次收到关于 2022 年以色列境内巴勒斯坦工人职业事故死亡人数的各种统计数据。¹²⁹ 位于希伯伦的巴勒斯坦理工大学的巴勒斯坦国家职业安全、卫生 and 环境保护中心报告称，2022 年在以色列劳动力市场种有 18 名巴勒斯坦人死亡，其中建筑业 13 人，这一数字未包括上下班途中死亡的巴勒斯坦人。¹³⁰ 巴勒斯坦劳工部报告说，在以色列工作的巴勒斯坦人中有 53 人死亡，¹³¹ 其中建筑业 44 人。¹³² 根据以色列中央统计局的数字，卡夫·拉奥维德协会报告称，2022 年期间有 18 名巴勒斯坦人死于以色列劳动力市场的工伤事故。¹³³ 以色列劳工总联合会报告称，2022 年有 23 名工人死于建筑行业的职业事故。¹³⁴ 据巴勒斯坦工会总联合会称，六名巴勒斯坦工人在前往以色列或定居点的工作场所时被以

¹²⁶ 以色列财政部向特派团提供的简报。

¹²⁷ 《巴黎议定书》设想将缴费转入一个巴勒斯坦机构：第七条第 4-5 款规定“以色列将每月向巴勒斯坦民族权力机构设立的有关养老保险机构移交养老金保险扣款……在收到扣款后，巴勒斯坦民族权力机构及其相关社会机构将承担……在以色列受雇的巴勒斯坦人的养老金权利和其他社会福利的全部责任”（《加沙-杰里科协定》附件四，巴黎，1994 年）。

¹²⁸ 另见卡夫·拉奥维德协会工人热线和 MAAN 工人协会，“卡夫·拉奥维德协会工人热线和 MAAN 工人协会关于向阿米第姆公司转移巴勒斯坦工人养老基金的联合声明”，2023 年 1 月 2 日。

¹²⁹ 以色列当局没有提供任何数字。

¹³⁰ 巴勒斯坦国家职业安全与卫生 and 环境保护中心，《巴勒斯坦国家职业安全、健康和环境保护中心发布了 2022 年巴勒斯坦工作事故年度报告》[自阿拉伯文译成的非正式译文]，2023 年 1 月 17 日。

¹³¹ 巴勒斯坦劳工部向特派团提供的简报。

¹³² 巴勒斯坦劳工部，《以色列占领对巴勒斯坦经济和社会事务的毁灭性影响》，2022 年。

¹³³ 卡夫·拉奥维德协会，《职业安全-2022 年年度报告》，2023 年 3 月 1 日。

¹³⁴ 以色列总工会，“向劳工组织特派团提交的年度报告，2023 年”（未发布）。

色列安全部队杀害。¹³⁵ 获得职业伤害或职业疾病赔偿的巴勒斯坦人数可能低于实际报告的人数，据以色列国家保险机构称，由于漏报，可能缺乏准确的数字。¹³⁶

- 114.** 以色列三方成员继续制订和采取针对在以色列建筑业工作的巴勒斯坦人的举措。这包括提高对权利和职业安全与卫生的认识(包括通过圆桌会议和走访检查站)以及对在以色列工作的巴勒斯坦工人的技能培训。希望未来将与巴勒斯坦三方合作实施一些举措。2022 年期间放弃了计划的在发放许可证之前进行职业安全与卫生测试的强制性要求。以色列建筑业签署了一项新的集体协议，虽然没有将巴勒斯坦工人单挑出来，但被认为是对他们有利的。根据目前的集体协议成立的申诉委员会在 2022 年为 1,600 起案件提供了冲突解决方案。2022 年，在耶路撒冷地区成立了第二个委员会。¹³⁷

无证工人和其他非正规工人

- 115.** 巴勒斯坦工人在以色列正规劳动力市场上面临着与许可证制度和结构性劣势相关的挑战，这些挑战在非正规经济中更加突出。特派团获悉，在无法行使权利的背景下，拖欠工资和安全问题的发生率高于有许可证的工人。这些无证工人可能是通过隔离墙偷渡进入以色列，也可能是合法进入，但没有工作许可证。按定义而言，很难确定有多少巴勒斯坦人在以色列非正规劳动力市场工作，但估计多达 90,000 人。¹³⁸
- 116.** 2022 年，越来越多的来自加沙的巴勒斯坦人被允许进入以色列工作。人道协调厅估计，2023 年 2 月，每天出境人数中高达 89% 的人是出于工作目的，其中大部分是在以色列做日工的巴勒斯坦人。¹³⁹ 然而，这些工人是持“经济需求”许可证入境的，因此无权享受以色列劳动法或社会保障制度的保护。¹⁴⁰ 对话者强调来自加沙的工人处境尤为脆弱。以色列建筑商协会指出，雇主可能对正式雇用他们持谨慎态度，因为一旦暴力升级，对加沙的任何安全封锁都意味着他们不能进入以色列，特别是在他们的工作许可证的法律地位不明确的情况下。领土内政府活动协调局告知特派团，2022 年底，来自加沙的巴勒斯坦人的工作许可证配额为 20,050 份。经济需求许可证将逐渐转变为工作许可证，而不是延期，因为雇主将根据配额为工人申请工作许可证。2022 年底，只有 869 名工人属于这种情况。

在定居点工作

- 117.** 领土内政府活动协调局告知特派团，2023 年初约有 42,000 名巴勒斯坦人在西岸的以色列定居点工作。这个数字在五年内几乎翻了一番。对话者再次表示实际数字要高得多。据指出，许多巴勒斯坦人在农业定居点工作，他们在一年中的部分时间从事季节性劳动，或者从事非正规、非全日制劳动或日工劳动，以补充西岸的低工资。

¹³⁵ 巴勒斯坦总工会，“概况介绍摘要：2022 年劳工烈士——大屠杀仍在继续？！”

¹³⁶ 卡夫·拉奥维德协会，《健康路线图：以色列建筑业的巴勒斯坦工人》，第 4 页。

¹³⁷ 以色列总工会，“向劳工组织特派团提交的年度报告，2023 年”（未发布）。

¹³⁸ 巴勒斯坦总工会，“概况介绍摘要：2022 年劳工烈士”。

¹³⁹ 人道协调厅，《进出加沙：2023 年 2 月的最新情况》，2023 年 3 月 22 日。

¹⁴⁰ Gisha 行动自由法律中心，《不惜一切代价》，2022 年 9 月 1 日。

118. 特派团再次获悉，特别是妇女往往在定居点从事农业和家政方面的低端工作。不断有人指控农业定居点存在问题：童工劳动、工资低于最低工资、对妇女的性骚扰。巴勒斯坦总工会的巴勒斯坦女工投诉热线收到了在以色列定居点工作的妇女的投诉。巴勒斯坦劳工部告知特派团，它了解到农业定居点的工作条件非常差，工作时间长，工资低于最低工资，社会保障权利有限。¹⁴¹ 以色列国家主计长 2022 年的一份报告得出结论，认为在对以色列定居点 35 个工业区的 14,100 名巴勒斯坦工人执行以色列劳动法方面一直存在问题。¹⁴² MAAN 工人协会继续在定居点将巴勒斯坦工人组织起来并谈判集体协议。¹⁴³

¹⁴¹ 巴勒斯坦劳工部向特派团提供的简报。

¹⁴² 国家审计长，《以色列在朱迪亚和撒马利亚地区管理的工业区 — 后续审计》，2023 年 2 月，非正式译文。

¹⁴³ MAAN 工人协会，“在扎法迪汽车维修场签署了第二份集体协议”，2023 年 4 月 16 日。

► 第四章. 劳动治理：空间缩小，不确定性上升

119. 在有限的经济、财政和政治自主权的制约下，旨在创造就业和收入机会、确保社会保障和社会福利以及促进良好劳工治理的政策潜在在很大程度上仍然未能发挥其潜力。在财政危机和捐助方援助减少的条件下，巴勒斯坦权力机构继续实施紧缩计划，其显著影响是公务员工资削减了 20%。¹⁴⁴
120. 公众对巴勒斯坦权力机构的信任度以及对各种机构有效应对因占领而造成的社会经济挑战的能力的信任度似乎很低，而且在下降。¹⁴⁵ 人们普遍认为存在腐败，缺乏透明度和问责制。¹⁴⁶ 在以色列和巴勒斯坦权力机构对民间社会和人权团体采取措施之后，公民空间继续缩小。¹⁴⁷

继续努力制定和实施劳动治理规章

121. 在联合国各机构和计划的实地支持下，2022 年和 2023 年初继续努力加强劳工治理。巴勒斯坦被占领土的劳动力市场治理愿景载于四份核心规划文件：2021-2023 年国家发展计划；¹⁴⁸ 2021-2023 年劳动力部门战略；¹⁴⁹ 2021-2025 年国家就业战略；¹⁵⁰ 以及第三个体面劳动计划(2023-2025 年)。经劳工组织、社会伙伴、若干职能部委、联合国机构和捐助者之间广泛磋商后，2023 年 3 月正式发布了体面劳动计划。¹⁵¹ 这些规划文件的一个共同主线是注重改善妇女、青年和残疾人在劳动世界的融入。
122. 多年来，改革《2000 年第 7 号巴勒斯坦劳动法》一直是巴勒斯坦权力机构的一个重要优先事项。2022 年和 2023 年初继续进行三方社会对话，以便就新的劳动法草案达成共识。三方伙伴之间的分歧依然存在，往往是在涉及费用的条款上，如生育保护、工作时间、管理企业重组和解雇以及遣散费(“终止任职”补偿金)。特派团获悉，该法的大部分拟议修正案已经商定，包括支持性别平等、防止暴力和骚扰、促进职业安全与卫生方面的修正案，劳工部提出了一项提案，仅修正《2000 年劳动法》的八个条款。这些条款对于使改革后的《劳动法》与最新版《社会保障法》草案之间保持一致至关重要，特别是有关遣散费、养老保险、工伤和生育保险以及退休年龄的条款。

¹⁴⁴ 第一次减薪于 2019 年开始，当时以色列当局扣留了它代巴勒斯坦民族权力机构征收的大量清关收入后。

¹⁴⁵ 巴勒斯坦政策和调查研究中心，“第 87 号民意调查新闻稿”，2023 年 3 月 14 日。

¹⁴⁶ 参见阿曼透明度巴勒斯坦网站：<https://www.aman-palestine.org/en>。

¹⁴⁷ 人道协调厅，《2023 年人道主义需求概览：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 19 页。

¹⁴⁸ 巴勒斯坦民族权力机构，“国家发展计划：迈向独立的复原力、脱离接触和集群发展（2021-2023 年）”。2021 年修订的国家发展计划包含劳工方面的内容，强调需要促进国家生产和人力资源投资，特别是职业技术教育与培训，并发展一个有复原力、基于权利的劳动力市场。

¹⁴⁹ 巴勒斯坦民族权力机构劳工部，《劳动部门战略(2021-2023 年)：体面劳动和改善就业机会之路》，2020 年 4 月。

¹⁵⁰ 巴勒斯坦民族权力机构劳工部，《国家就业战略(2021-2025 年)》，2021 年 3 月。

¹⁵¹ 第三个体面劳动计划立足于 2023-2025 年联合国可持续发展合作框架。

- 123.** 劳工部继续加强其劳动监察服务，特别是通过培训其 105 名劳动监察员，包括 25 名新雇用的监察员(其中 12 名是妇女)。¹⁵² 2022 年对 10,000 多个工作场所进行了监察(在巴勒斯坦被占领土上运行的工作场所总共约 140,000 个)。特别关注了那些从事危险工作的场所(主要是制造业、建筑业和采石业)以及雇用许多妇女的场所，特别是服务业。通过监察，对不合规的工作场所采取了 5,200 多项措施。其中包括将 70 起案件移交法院和关闭 30 家企业，主要是因为违反了卫生和安全方面的规定。2022 年，劳工部登记了 15 起致命工伤事故。该部还处理了 571 起投诉，主要与工资有关。¹⁵³ 与此同时，2022 年开展了多项提高认识运动，覆盖了 2,000 多家企业，主要针对农业和建筑业，大多数活动重点关注新的最低工资的适用、年轻工人保护、促进职业安全与卫生以及防止童工劳动。¹⁵⁴ 国家劳动监察政策和战略于 2022 年 9 月定稿，但尚未获得部长会议批准，其中载有利用社交媒体促进遵守《劳动法》的条款。
- 124.** 特派团获悉，提交法院的劳动争议仍由地方民事法院按照民事案件适用的程序解决，从而增加了这些法院积压的劳动争议案件。¹⁵⁵ 特派团会见的一些政府、雇主和工人代表再次指出，迫切需要建立专门的劳动法庭，以加快劳动诉讼——由于所涉费用问题，这一提议迄今为止被司法部和高级司法委员会拒绝。劳工部、司法部和高级司法委员会的官员以及社会伙伴已开始就建立替代性劳动争议处理机制，特别是调停和调解进行交流。¹⁵⁶ 到目前为止，此类机制仅适用于巴勒斯坦工商农业商会联合会内部的商业争议，特别是希伯伦商会，该商会自 2019 年以来通过仲裁及非正式和解处理了约 56 起案件。¹⁵⁷

两方和三方社会对话：重续承诺

- 125.** 2021 年 3 月举行的第一次国家社会对话会议制定了一个雄心勃勃的议程，此后，两方和三方社会对话似乎加快了速度，特别是在 2000 年巴勒斯坦劳动法改革和 2016 年社会保障法审议的背景下。
- 126.** 行业社会对话显示出一些取得进展的迹象：两个行业(大理石和石材行业以及公共服务行业)签署了集体协议，两项新的协议正在谈判中(私立教育行业和医疗服务行业)。这些协议包含以下方面的条款：促进所有工人签署书面雇佣合同、最低工资、同工同酬、工作场所安全与卫生、暴力和性骚扰案件中的投诉机制以及受害者法律和心理支持。此外，一项建筑业三方协议促成了一个试点学徒制计划，促进该行业的技能和就业能力。
- 127.** 国家工资委员会和 11 个省级工资分委员会负责提出措施，以实施新的国家最低工资，特别是在合规记录差的行业和职业。¹⁵⁸ 总体而言，虽然自 2022 年 1 月起国家法定最低工资定为每月 1,880 谢克尔(高于 2022 年前的 1,450 谢克尔)，但巴勒斯坦被占领土约 40%的私营部门雇员的收入低于最

¹⁵² 巴勒斯坦民族权力机构，监察和劳动保护总局，《2022 年年度报告》，第 5 页。

¹⁵³ 巴勒斯坦民族权力机构，《2022 年年度报告》，第 18 页。

¹⁵⁴ 巴勒斯坦民族权力机构，《2022 年年度报告》，第 11 页。

¹⁵⁵ 2019 年约有 2 万起案件。

¹⁵⁶ 为劳工组织编写的一份报告构成了讨论的基础：Mohammad Hadieh，《处理个人和集体劳动争议的机制》，2022 年(未出版)。

¹⁵⁷ 希伯伦工商会，“商业仲裁中心工作报告”，第 60/2023/440/C.C 号，2023 年 4 月 9 日(未发布)。

¹⁵⁸ 特别是私立教育和专业服务部门。巴勒斯坦民族权力机构，劳动部门政策总局，“2022 年年度报告”，未注明日期，第 4 页。

低工资(西岸为 19%，加沙为 89%)。¹⁵⁹ 事实上，加沙商会和其他私营部门组织的代表告诉特派团，加沙的许多求职者愿意接受每月 300-700 谢克尔的工作。

128. 自 2019 年以来，工会组织法草案工作一直被搁置。尽管如此，新的工会继续被注册——在公民空间缩小的情况下，这是结社生活方面一个有希望的迹象。2022 年，巴勒斯坦被占领土的工会密度为 19.3%。¹⁶⁰ 男性工人加入工会的比例为 18.0%，女性工人为 25.8%。在加沙，37.1%的工人是工会成员，在西岸为 13.2%。¹⁶¹ 截至 2022 年底，共有 433 个国家、行业和企业级工会。¹⁶²

129. 2023 年 3 月，巴勒斯坦商会结束了地区商会理事会成员的选举。在新当选的 212 名巴勒斯坦工商农业商会联合会大会成员中有 4 名妇女。¹⁶³ 以前只有 1 名女企业家在巴勒斯坦工商农业商会联合会的一个地区商会的理事会任职。

130. 2022 年和 2023 年初，公共部门采取了产业行动。公立学校教师因薪酬、工作条件和结社自由方面的申诉而举行的罢工尤其具有破坏性，影响到包括东耶路撒冷在内的西岸的大多数公立学校。¹⁶⁴ 此外，在编写本报告时，西岸的联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)工作人员举行罢工，要求增加工资，导致该计划暂停向西岸近 90 万巴勒斯坦难民提供关键服务。¹⁶⁵ 与此同时，劳工部和社会伙伴继续将集体谈判协议作为管理企业一级集体争议的工具，其中许多争议与工资有关。¹⁶⁶ 应工会的要求，该部促进了处理争议的对话，从而在 2022 年达成了 14 项集体协议(涵盖约 3,700 名工人)。¹⁶⁷

社会保障和社会保护：有望取得进展

131. 在巴勒斯坦被占领土，只有公共部门的工作人员——公务员和安全部队成员——通过向巴勒斯坦养老金机构强制性缴费享有社会保障覆盖。¹⁶⁸ 这些工作人员约占巴勒斯坦总就业人口的 21%。¹⁶⁹ 新

¹⁵⁹ 巴勒斯坦中央统计局，“2022 年劳动力调查结果”。

¹⁶⁰ 工会密度率是工会成员在雇员中所占的份额，以百分比表示。工会会员不包括不从事领薪工作的工会会员(自营职业者、失业者、退休人员等)。见劳工组织，“[工会会员统计](#)”，劳工组织统计数据库。

¹⁶¹ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

¹⁶² 巴勒斯坦民族权力机构，“[工会组织司 2022 年报告](#)”，2023 年 1 月 16 日(未发布)。

¹⁶³ 巴勒斯坦工商农业商会联合会，“[提交给国际劳工组织 2023 年实况调查团的报告](#)”，2023 年 3 月 30 日。

¹⁶⁴ 罢工始于 2023 年 2 月 5 日，是针对政府决定退出 2022 年 5 月的一项协议做出的反应，该协议规定从 2023 年 1 月起教师津贴增加 15%，同时罢工还回应了民主选举教师工会的呼吁。该协议旨在处理通过社交媒体组织的一次广泛社会运动所引发的劳资纠纷，该运动没有明确的领导。行政法院 2023 年 3 月 13 日在被告代表缺席的情况下作出一项裁决，命令结束罢工，这引起了公平审判原则的怀疑。人道协调厅，“[巴勒斯坦领土：满足教师的要求对学生行使受教育权至关重要](#)”，2023 年 3 月 21 日。

¹⁶⁵ 近东救济工程处，“[近东救济工程处呼吁西岸职工工会停止罢工，停止恐吓希望工作的职员](#)”，2023 年 4 月 12 日。

¹⁶⁶ 巴勒斯坦民族权力机构，“[个人和集体争议司年度报告\(2022 年 1 月 1 日至 12 月 31 日\)](#)”，2023 年 1 月 16 日。

¹⁶⁷ 巴勒斯坦民族权力机构，“[集体谈判司 2022 年年度报告](#)”，2023 年 1 月 22 日。

¹⁶⁸ 国际机构对公共养老金的财务状况和长期可持续性继续表示关切。据世界银行称：“仅民事计划对养老基金的欠缴费用就约为 20 亿美元，而在安全部队计划方面则没有数据。”见世界银行，《[提交特设联络委员会的经济监测报告](#)》，2022 年 9 月 22 日，第 12 段。

¹⁶⁹ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

新冠肺炎疫情凸显了巴勒斯坦被占领土缺乏适足社会保障的问题。¹⁷⁰ 根据巴勒斯坦中央统计局的数据，没有向公共或私营计划缴费的工人比例从 2021 年的 61.4% 上升到 2022 年的 63.1%。¹⁷¹

- 132.** 《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，在西岸爆发针对该法的大规模抗议活动后，该法于 2019 年初被总统令暂停。在 2021 年 3 月第一次国家社会对话会议之后，2021 年年中重启了利益攸关方对话，审议和修正《社会保障法》。这些工作在 2022 年和 2023 年初加速进行。一个负责重新起草该法的三方起草委员会审议了引发暂停该法律的各种关切，审查了拟议修订，分析了其资金影响，并探讨了确保良好治理和制度可持续性的备选方案。通过这一进程，2022 年 10 月形成了经修订的法律草案，将以此为基础，于 2023 年继续开展磋商。2023 年 2 月，劳工部和社会合作伙伴商定成立技术小组，开展协调工作，提高对社会保障益处的认识，增强公众对该法以及巴勒斯坦社会保障公司治理结构的信任。
- 133.** 这一改革进程体现了三方共识：在提高私营部门对求职者吸引力方面的潜力以及对于接收在以色列的巴勒斯坦工人几十年来积累的养老基金和其他应享待遇的雄心。一些对话者告诉特派团，为了让私营部门工人将他们的缴费委托给重新建立的巴勒斯坦社会保障公司，需要制定严格的保障措施，包括健全治理、外部监督和透明控制资金使用的措施。
- 134.** 尽管社会援助不足而且分散，但它仍然是巴勒斯坦社会保护底线的一个关键支柱。由社会发展部管理的巴勒斯坦国家现金转移支付计划每年耗资约 1 亿美元，是巴勒斯坦被占领土的主要社会保护计划。该计划由欧洲联盟(60%)和巴勒斯坦权力机构(40%)供资，并得到世界银行的技术支持，¹⁷² 覆盖约 119,000 户家庭(加沙约 75,000 户，西岸约 44,000 户)。然而，自 2021 年初以来，由于财政危机和延迟收到捐助者的捐款，该计划仅发放了部分预期款项。¹⁷³ 与此同时，若干国际机构、非政府组织和捐助者提供了广泛的社会援助计划。¹⁷⁴
- 135.** 为了加强人道主义、发展和政府的多项社会保护计划之间的一致性和协调，2022 年成立了一个社会保护现金和凭证援助专题工作组。它正在编制一份路线图，旨在使社会保护制度更好地适应巴勒斯坦被占领土的新出现的需求。此外，在 2021 年完成的社会保护底线评估的基础上，¹⁷⁵ 社会发展部一直在探索为残疾人和老年人设立社会津贴的可行性(根据《2021-2026 年国家老年人战略计划》)。这一举措利用了社会发展部的国家弱势群体社会登记册。随着消费者和生产者价格的上涨，穷人和最弱势群体可能会面临更大的压力，对这种社会保护计划的依赖也会增加。

¹⁷⁰ 2022 年，作为世界银行-劳工部-社会发展部的计划的一部分，受新冠肺炎危机影响的约 23,000 名工人继续每月领取 700 谢克尔。巴勒斯坦民族权力机构，“2022 年度完成情况报告执行摘要”，2023 年 2 月(未发布)。

¹⁷¹ 在公共部门，只有 6.8% 的工作人员没有向社会保障缴费；在私营部门，这一比例上升至 77.8%。劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

¹⁷² 巴勒斯坦经济政策研究所，“巴勒斯坦领土政府和非政府现金和实物社会援助计划综合摸底”，2022 年 12 月 25 日，第 12 页(未发布)。

¹⁷³ 世界银行，《提交特设联络委员会的经济监测报告》，2022 年 9 月 22 日，第 13 和 28 段。

¹⁷⁴ 巴勒斯坦经济政策研究所，“巴勒斯坦领土现金和实物的政府和非政府社会援助计划综合摸底”。

¹⁷⁵ 劳工组织，《走向普遍社会保护：巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，2021 年 10 月。

就业促进、技能和创业

- 136.** 《国家就业战略(2021-2025 年)》旨在协调和加强巴勒斯坦被占领土各项就业和劳动力市场干预措施。2023 年 2 月，巴勒斯坦权力机构在约旦安曼举行了一次会议，发展伙伴在会上讨论了支持实施该战略的方式。¹⁷⁶ 这次会议提供了一个机会，介绍该战略中确定的需求，协调各项干预措施，讨论资金缺口，扩大对实施工作的支持。劳工部与国际伙伴和捐助方签署了若干双边协议和项目，总额估计为 4,070 万美元。实施该战略的总费用估计为 2.43 亿美元。¹⁷⁷
- 137.** 在国家就业战略的指导下，巴勒斯坦权力机构继续扩大职业技术教育与培训服务。2022 年，超过 9,000 名学生从 147 个职业技术教育与培训服务中心毕业，高于 2021 年的 7,000 人。另有 7,160 人在 2022 年获得或更新许可证的 136 个私立中心完成了培训。¹⁷⁸ 需持续提高职业技术教育与培训中心的相关性并改善其质量，以满足劳动力市场的需求。¹⁷⁹ 2021 年初根据第 4 号法令成立了全国职业技术教育与培训理事会，协调职业技术教育与培训的管理、政策和法规。它继续努力发展最新的私立中心许可证系统、期待已久的国家资格框架、国家职业技术教育与培训基金——所有这些都是在使职业技术教育与培训对有经验的教师、学生和企业更具吸引力所必需的——从而加强职业技术教育与培训和私营部门之间的联系。至关重要的是，一些对话者指出越来越缺乏熟练和半熟练工人，特别是在私营部门，因为巴勒斯坦熟练工人更愿意在工资更高的以色列市场寻找工作。建筑业似乎受这一趋势的影响最大。¹⁸⁰
- 138.** 巴勒斯坦就业基金于 2021 年在其新的治理结构下开始运作，向小微企业、基层组织和合作社提供资金和培训，特别是针对大学毕业生和职业技术教育与培训毕业生、妇女、残疾人和失业人员。该基金支持建立了 366 个小企业，创造了约 680 个就业岗位，预算为 320 万美元。所提供的支持包括向初创企业提供贷款、法律建议和营销建议。它还资助了激励企业雇用约 350 名失业人员的项目，包括资助他们的部分工资(120 万美元)。最后，通过一项“应急计划”(800 万美元)，它创造了大约 4,500 个临时就业岗位。该基金开始制定其 2023-2025 年的业务计划，其中包括与三个国际发展机构达成总额约为 1,500 万美元的协议，支持创造约 3,600 个就业岗位。¹⁸¹
- 139.** 巴勒斯坦货币管理局还通过其可持续性融资计划促进创造就业和创业。该计划创建于 2021 年，目的是在新冠肺炎危机期间帮助中小微型企业获得低成本贷款。自启动以来，该计划已经筹集了大约 4.26 亿美元的资金。¹⁸² 共有 2,677 个项目获得了该计划的资助，包括向 1,700 个微型企业提供的零利率贷款。这笔资金的大约 20%给了女企业家。截至 2023 年 3 月，该方案已惠及约 22,000 名

¹⁷⁶ 该会议由劳工组织、阿拉伯劳工组织和德意志联邦政府共同主办，200 多名与会者出席了会议。见劳工组织，《支持巴勒斯坦国家就业战略伙伴会议：会议纪要》，2023 年 2 月。

¹⁷⁷ 巴勒斯坦民族权力机构劳工部，《国家就业战略(2021-2025 年)》，2021 年 3 月，第 124 页。

¹⁷⁸ 巴勒斯坦民族权力机构，“2022 年年度完成情况报告执行摘要”，2023 年 2 月，第 3 页。

¹⁷⁹ 基金组织，《西岸和加沙：选定问题》，2023 年 4 月 14 日，第 8-9 页。

¹⁸⁰ 巴勒斯坦工商农商会联合会，“提交给国际劳工组织 2023 年实况调查团的报告”，2023 年 3 月 30 日。

¹⁸¹ 巴勒斯坦就业基金，“基金成就摘要”，2022 年。

¹⁸² 巴勒斯坦货币当局的捐款为 2.1 亿美元。其余资金来自伊斯兰开发银行的贷款(2,400 万美元)和欧洲投资银行的贷款(1.92 亿美元)。

工人。¹⁸³ 正在努力启动加强版可持续性融资计划(由欧洲投资银行资助)，该计划将为可再生能源和制造业项目提供长达十年的资金。

- 140.** 通过合作社促进创造就业是国家就业战略的另一个重要优先事项。《2017 年第 20 号合作社法》的修正案草案以及建立合作社工作机构的两个促进机构——合作社发展基金和合作社培训机构——的细则仍在等待公布。合作社工作机构一直在制定行动计划，使合作社联盟能够向其成员提供更好的服务，特别是在设计和实施健全的业务计划以及获得融资方面。
- 141.** 改善巴勒斯坦被占领土创业环境是创办企业和创造就业的关键。《公司法》于 2022 年 4 月生效，旨在改善工商业环境。2021 年完成了《竞争法》草案，以消除在加快处理城市营业执照方面的障碍，该草案正在等待总统签署。经修正的《电信法》正在等待总统批准，该法案可能会提升数字化工商业活动的前景。¹⁸⁴

妇女赋权：几乎没有切实进展

- 142.** 巴勒斯坦妇女在获得工作、控制资源和行使权利方面面临多重障碍。社会规范中根深蒂固的障碍间接地塑造了法律和法规，它们往往再现了父权制的陈规定型观念，不利于妇女的管理和领导技能。¹⁸⁵ 2022 年，受雇于私营部门的妇女获得的工资仍然低于同等职位和同等资历的男性。她们的收入是男子工资的 79%，熟练的农业和手工业女工的收入不到同样职位的男子工资的一半。¹⁸⁶ 大约 50% 的女性工资雇员的收入低于 1,880 谢克尔的最低工资，而男性的这一比例为 38%。在私营部门工作的有权休产假的妇女中，¹⁸⁷ 只有一半能够享受到产假。¹⁸⁸
- 143.** 为了促进男女同酬并加强监测，2022 年，妇女事务部和劳工部成立了一个全国薪酬平等委员会，由这两个部以及巴勒斯坦总工会和巴勒斯坦工商农业商会联合会的代表组成。截至 2023 年 4 月，该委员会举行了两次会议，以制定解决性别薪酬差距的政策。
- 144.** 在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》保持一致方面进展缓慢。在又过了一年时间之后，该公约仍未在官方公报上公布。2020 年，一个由妇女事务部、外交和移民部、最高宪法法院和内阁秘书处代表组成的委员会起草了一项关于公布该公约的法令，尚待总统批准。¹⁸⁹ 因此，目前无法执行该公约。¹⁹⁰ 多年来，旨在定义和禁止对妇女的歧视以及惩罚暴力和骚

¹⁸³ 巴勒斯坦货币管理局，“为经济部门提供融资的可持续性基金”，2023 年 3 月 31 日(未发布)。

¹⁸⁴ 世界银行集团，提交特设联络委员会的经济监测报告，2022 年 9 月 22 日。

¹⁸⁵ 例如，虽然税法没有明确对妇女有偏见，但家庭受抚养人税务例外和减免大多给予男子。货币基金组织，《西岸和加沙：选定问题》，第 10 页。

¹⁸⁶ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

¹⁸⁷ 现行《劳动法》第 103 条规定了由雇主承担 10 周带薪产假。自 2021 年起，产假从 10 周延长至 14 周，并实行 3 天的陪产假，这仅涉及公共部门雇员。

¹⁸⁸ 基金组织，《西岸和加沙：选定问题》，2023 年 4 月 14 日，第 9 页。

¹⁸⁹ 联合国消除对妇女歧视委员会，《从巴勒斯坦国收到的关于对其初次报告结论性意见后续行动的资料》，CEDAW/C/PSE/FCO/1，2020 年 8 月 19 日，第 14 段。

¹⁹⁰ 联合国西亚经济社会委员会，《巴勒斯坦妇女和女童的社会和经济状况：2020 年 7 月至 2022 年 6 月》，E/ESCWA/CL2.GPID/2023/TP.3，2023 年，第 20 页。

扰的法律(如《家庭保护法》、《刑法》和《个人身份法》修正案)以及保护妇女和女童免受基于性别的暴力的国家立法¹⁹¹仍处于草案形式。

- 145.** 全国妇女就业委员会由若干职能部委的性别平等科、民间社会组织和社会合作伙伴组成，该委员会加强了宣传行动，以促进性别平等和妇女体面劳动。2022 年成立了全国倡导妇女体面劳动和经济权利联盟，由 65 个妇女民间社会组织、工会、合作社和发展伙伴组成。巴勒斯坦总工会设立了 14 个投诉科，其中 4 个在加沙，主要处理暴力和骚扰案件。巴勒斯坦工商农业商会联合会制定了一项平权行动战略，在四个地区商会设立了性别平等科，促进妇女创业。2022-23 年，雇用约 5,000 名工人的 22 家企业根据劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)的原则，通过了防止工作场所暴力和骚扰的行为守则。
- 146.** 妇女在公共领域和私营领域(其中包括政府、工会和雇主组织)的决策中仍然代表性不足。尽管在公共部门工作的妇女比例已经达到 48%，但担任较高级别职务(司长及以上)的妇女比例仅为 14%。¹⁹² 在 2021 年至 2022 年的地方选举中，当选的妇女比例为 21%。妇女仅占巴勒斯坦全国委员会成员的 19%(高于 2020 年的 11%)，¹⁹³ 占部长会议成员的 12%(低于前几届会议的 21%)。¹⁹⁴ 只有一名妇女担任省长职务(共 15 名省长)，地方议会的负责人中只有 1%是妇女。大约 19%的法官是女性。最近当选为加沙、纳布卢斯、伯利恒和拉马拉地区商会理事会成员的四名妇女在巴勒斯坦工商农业商会联合会的大会成员中所占比例不到 2%。新当选的巴勒斯坦工商农业商会联合会的理事会成员仍然全是男性。巴勒斯坦总工会开展了几次提高认识运动，以提高妇女在工会中的参与和领导作用。

针对童工劳动的行动

- 147.** 《2000 年第 7 号巴勒斯坦劳动法》禁止雇用 15 岁以下儿童，禁止 15 至 17 岁的青少年从事危险工作或长时间工作。2022 年，10 至 14 岁的童工人数从 2021 年的 6,169 人增加到 7,321 人，这一年龄组的童工比例上升到 1.2%。15-17 岁的年轻人中从事危险工作的人数增长更快，从 2021 年的约 12,000 人(3.6%)增至 2022 年的近 17,000 人(4.9%)。¹⁹⁵ 不上学的儿童(尤其是男孩)更有可能从事童工劳动和危险工作。¹⁹⁶ 童工现象似乎在家庭企业¹⁹⁷ 和非正式街头小贩中最为普遍。这种情况也发生在农业部门，特别是 C 区农业区。¹⁹⁸

¹⁹¹ 2022 年，大约 150 万巴勒斯坦人受到基于性别的暴力的影响，其中 80%是妇女，65%在加沙。人道协调厅，《人道主义需求概览》，第 10 页和第 49 页。

¹⁹² 巴勒斯坦中央统计局，“国际妇女节前夕巴勒斯坦妇女的现实情况，2023 年 3 月 8 日”，新闻稿，2023 年 3 月 7 日。

¹⁹³ 巴勒斯坦中央统计局，“巴勒斯坦妇女的现实情况”。

¹⁹⁴ 立即平等组织和巴勒斯坦基督教女青年会，《供消除对妇女歧视委员会审议的关于巴勒斯坦国的资料》，提交给消除对妇女歧视委员会第 85 届会前工作组，2022 年 10 月 3 日，第 22 段。

¹⁹⁵ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局劳动力季度调查(2021-2022 年)作出的估计。

¹⁹⁶ 巴勒斯坦中央统计局，《2019-2020 年巴勒斯坦多指标类集调查：调查结果报告》，2021 年 1 月，第 9.3 节。

¹⁹⁷ 巴勒斯坦中央统计局指出，37%的 10-17 岁的童工作为无报酬的家庭成员工作。巴勒斯坦中央统计局，“巴勒斯坦儿童日之际的巴勒斯坦儿童状况”，新闻稿，2023 年 4 月 5 日。

¹⁹⁸ 美国劳工部，《2021 年关于最恶劣童工形式的调查结果：西岸和加沙地带 — 进步甚微》。

148. 针对童工劳动的行动主要是由劳工部在劳动监察框架内开展的，由儿童保护网络进行监测，并由社会发展部提供康复服务。¹⁹⁹ 2022 年，对 7,371 个场所(雇用约 32,000 名工人)的劳动监察发现有 129 名男孩在工作，主要是在制造业和商业。²⁰⁰ 劳工部对所发现的雇用儿童的雇主发出通知和警告。在对贝图尼亚和阿拉比莱工业区的汽车修理场进行监察期间，劳动监察员与儿童保护网络合作，终止了一名从事危险工作的青少年的合同，并将一起童工劳动案件移交给社会发展部。在与司法部和一系列其他行动方进行广泛磋商后，社会发展部于 2023 年 4 月宣布了一个最新的国家儿童保护转介制度，旨在使遭受暴力、虐待、忽视或剥削的儿童受害者更易于获得儿童保护服务。²⁰¹

残疾人仍面临障碍

149. 在巴勒斯坦被占领土，残疾人在获得权利、培训和工作机会方面面临巨大障碍。《2000 年巴勒斯坦劳动法》第 13 条要求雇主在其员工队伍中雇用至少 5% 的残疾工人。然而，这一要求没有得到有效执行，也没有任何有约束力的规则来确保工作场所的安排能够适合残疾工人。关于残疾人权利的法令和国家政策草案仍在编写中。

150. 2023 年 4 月，联合国残疾人权利委员会向巴勒斯坦权力机构转交了一份问题清单，该清单与后者 2019 年根据其 2014 年加入的《残疾人权利公约》提交的初次报告有关。除其他事项外，委员会要求提供资料，说明采取了哪些步骤来执行 5% 的配额，处理对残疾求职者的歧视，并确保残疾雇员在工作场所获得合理便利，以及在合理便利遭到拒绝的情况下可利用的补救措施。

加沙处于长期困境

151. 加沙的公共部门和劳动行政管理部门继续在恶劣的条件下开展工作。特派团收到的关于加沙公务员人数的信息支离破碎，无论是巴勒斯坦权力机构还是事实当局的工资单都是如此。据世界银行称，2022 年，巴勒斯坦权力机构支付了约 39,000 名公务员的工资，²⁰² 但不清楚事实当局允许了多少人履行职责。²⁰³ 此外，相当多的公务员受雇于哈马斯，按照与巴勒斯坦权力机构不同的薪金表领取工资。实际数字很难证实。

152. 巴勒斯坦权力机构通过的劳动法律和规章非常难以在加沙实施。2023 年，约有 32 名由巴勒斯坦权力机构支付工资但向事实当局报告的监察员在飞地工作——比 2019 年增加了三倍。²⁰⁴ 但是，关于他们的实际监察工作和成绩，没有可靠的资料。因缺乏保护，加沙妇女不成比例地受到影响，她们加班加点，但工资极低。²⁰⁵ 2022 年的一个积极发展是巴勒斯坦权力机构劳工部决定停止将收入低

¹⁹⁹ 儿童保护网络负责发现受剥削的儿童，并将他们转介到社会发展部主办的保护和康复服务机构。后者经营着 13 个青年社会康复中心，负责提供职业技术教育与培训等服务。

²⁰⁰ 巴勒斯坦民族权力机构，“监察和劳动保护总局，2022 年年度报告”（未发布），第 21 页。

²⁰¹ 人道协调厅，“加强巴勒斯坦国的儿童保护国家系统：社会发展部、联合国儿童基金会和人类大地组织推出儿童保护案件管理技术指南”，新闻稿，2023 年 4 月 16 日。

²⁰² 乐施会，“对现金型社会援助的冲击响应试点，加强对残疾人的社会保护”，提交劳工组织的报告，2022 年 10 月，第 7 页。

²⁰³ 根据对话者提供的信息及世界银行《工资单和就业诊断》。

²⁰⁴ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人状况》，2019 年，第 138 段。

²⁰⁵ 巴勒斯坦民主和工人权利中心，“巴勒斯坦被占领土女工状况”，2023 年 3 月 30 日(未发表)。

于 600 谢克尔的女工登记为“就业人员”，此前她们因被登记为就业人员而无法获得社会援助或申请工资更高的临时工作。

- 153.** 加沙似乎不存在两方和三方社会对话。事实当局对工会权利的限制严重影响了巴勒斯坦总工会，总工会无法使用其基础设施、走访工作场所或招募会员。一个由事实当局控制的“替代性”巴勒斯坦总工会已经在加沙运行多年。四年前，劳工部在拉马拉正式注册了两个加沙妇女工会——幼儿园及日托工人工会和美容美发师工会，但它们在加沙开设银行账户的请求遭到拒绝。²⁰⁶同时，巴勒斯坦权力机构劳工部 2022 年注册了两个新的加沙工会。²⁰⁷特派团获悉，自实施封锁以来，来自加沙的五名巴勒斯坦总工会官员在获得经以色列过境的许可后于 2022 年首次出席了在西岸举行的总工会大会。以色列当局拒绝了代表团中另外三名官员的许可证申请。

²⁰⁶ 巴勒斯坦民主和工人权利中心，“巴勒斯坦被占领土女工状况”。

²⁰⁷ 近东教会理事会工人联合会及市政工人和雇员总联合会。巴勒斯坦民族权力机构，“工会组织司 2022 年报告”，2023 年 1 月 16 日(未发表)。

► 第五章. 被占领的叙利亚戈兰的工人

- 154.** 1981 年被以色列在违反国际法的情况下吞并的被占领的叙利亚戈兰通常不是国际社会关注的焦点。今年早些时候，即 2023 年 4 月，该地区短暂地回到聚光灯下，原因是它遭到来自阿拉伯叙利亚共和国的火箭弹袭击，据称是为了报复以色列当局同月对阿克萨清真寺的袭击。²⁰⁸
- 155.** 在聚光灯之外，占领继续延伸。联合国安全理事会第 497(1981)号决议指出，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的，没有国际效力。最近，联合国大会 2022 年 12 月 12 日第 77/125 号决议重申了安全理事会的决议，同时继续呼吁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。²⁰⁹ 尽管如此，这些行动仍在继续。
- 156.** 正如总干事去年的报告所述，2021 年底，以色列政府宣布计划大幅增加在被占领的叙利亚戈兰的以色列定居者人数，目标是让定居者人数到 2027 年翻一番，定居点数量从 34 个增加到 36 个。在整个 2022 年期间采取了行动来实施这些计划。2022 年 6 月签署了一项法令，授权缩短建设和扩大定居点的程序。²¹⁰ 2022 年 7 月，以色列国家规划和建设委员会批准在被占领的叙利亚戈兰建立两个新的定居点(奥尔查和马塔尔)，每个定居点预计有 2,000 个住房单元。²¹¹
- 157.** 作为以色列政府发展被占领地区计划的一部分，预计将投资约 10 亿谢克尔。²¹² 然而，对话者指出，与面向定居者的计划相比，叙利亚村庄的发展计划相形见绌。特派团从以色列农业部获悉，以色列政府第 717 号决议规定，在 2021 年至 2023 年期间为叙利亚村庄的社会经济发展提供最高 568 万谢克尔的预算，这不到所计划的 10 亿谢克尔的 1%。每年将为修复农业道路划拨最高 244 万谢克尔的预算，为建设和修复农业用水管道划拨最高 40 万谢克尔的预算。对话者还告诉访问团，这些计划是在没有与社区进行任何认真协商的情况下实施的。特别是，叙利亚社区过去抵制地方议会的选举，因此，那些被任命进入议会的人不能充分代表叙利亚社区。
- 158.** 2022 年，估计有 26,900 名叙利亚公民和 24,800 名以色列定居者生活在被占领的叙利亚戈兰。²¹³ 在过去 15 年里，以色列定居者人数以 43.4% 的速度增长，是叙利亚人数增长率(22.3%)的两倍。尽管如此，特派团获悉，虽然以色列采取了政策，但定居者人数并没有像预期的那样多地增长，因为被占领的叙利亚戈兰被许多以色列人认为处于边缘地带。对话者提供的信息表明，去年接受以色列

²⁰⁸ Yaniv Kubovich 和 Adi Hashmonai，“以色列在对戈兰高地进行火箭袭击后在叙利亚发动空袭”，《国土报》，2023 年 4 月 8 日。

²⁰⁹ 联合国大会，《被占领的叙利亚戈兰》，大会于 2022 年 12 月 12 日通过的第 77/125 号决议，2022 年 12 月 15 日分发。

²¹⁰ Danny Zaken，“以色列削减官僚程序，扩大在戈兰高地的建设”，《监测报》，2022 年 6 月 8 日。

²¹¹ Sue Surkes，“规划委员会批准戈兰高地的两个新犹太人村庄”，《以色列时报》，2022 年 7 月 7 日。

²¹² Surkes，“规划委员会批准戈兰高地的两个新犹太人村庄”。

²¹³ 数据基于中央统计局，《人口—以色列 2022 年统计摘要，第 73 期》。为了数据分析的目的，“阿拉伯人”这一类别被用来代表戈兰的叙利亚公民。

公民身份的叙利亚公民，特别是年轻人的数量有所增加，这主要是因为入籍提供了旅行便利以及教育和奖学金机会，这一情况得到以色列媒体的证实。²¹⁴

- 159.** 2022 年，被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民的劳动力参与率估计为 43.1%，而失业率为 7.1%。²¹⁵ 相比之下，包括戈兰在内的以色列北部地区的劳动力参与率较高，为 54.6%，而失业率较低，为 4.8%。²¹⁶ 叙利亚男性的劳动力参与率为 54.9%，远远高于女性的 28.3%。2022 年，约有 7,300 名叙利亚人就业，其中近四分之三是男性。绝大多数就业者是雇员(86%)，其余是自营职业者，包括雇主。大约 20% 的叙利亚就业人口在建筑业工作。其他大部分在服务业工作，其中教育和公共管理行业各占 10%，而批发和零售贸易、运输和仓储、住宿和餐饮服务行业各占 8%。
- 160.** 自 2013 年以来，与阿拉伯叙利亚共和国没有贸易往来。此后，库奈特拉过境点一直关闭，目前仍没有重新开放的前景；然而，在 2022 年底有一个短暂的猜测，即可能会考虑重新开放该过境点，以允许学生前往阿拉伯叙利亚共和国的大学。²¹⁷
- 161.** 因为与阿拉伯叙利亚共和国的贸易被关闭，同时叙利亚农民在获取水资源方面面临持续挑战，无法与定居点的补贴农业生产竞争，谋生手段被重新调整，农业在被占领的叙利亚戈兰的重要性下降。²¹⁸ 另外还存在的关切是，在安全名义下，叙利亚农民将受到限制，仅能在一年中的一年中一定天数内进入计划中的风力涡轮机附近的农田，这将影响他们充分收获所种植的樱桃或苹果的能力。
- 162.** 特派团获悉，旅游业正在成为叙利亚村庄日益重要的生计来源。然而，因为难以获得建筑许可证，这一行业的扩张受到了制约。在新冠疫情期间，许多叙利亚公民在他们的企业倒闭后建造了木屋或额外的房间，为越来越多的游客提供住宿。这些建筑现在面临被以色列当局拆除的威胁，因为它们是在没有许可证的情况下建造的。
- 163.** 在旅游业之外也存在此类制约。有证据表明叙利亚村庄很难获得建筑许可证：2012 年至 2021 年期间，向定居点发放了约 2,100 份许可证，而相比之下，五个叙利亚村庄的许可证数量只有一半，尽管两者的居民人数大致相等。²¹⁹ 土地征用(包括用于建造更多风力涡轮机、建立自然保护区和军事目的)也制约了村庄的扩张，进而制约了生计多样化。

²¹⁴ 另见 Fadi Amun, “随着与叙利亚的联系消失，戈兰的德鲁兹人越来越多地转向以色列申请公民身份”，《以色列时报》，2022 年 9 月 3 日。

²¹⁵ 中央统计局，以色列关于戈兰的劳动力调查数据，2023 年 3 月 19 日由中央统计局通过电子邮件向劳工组织发送。

²¹⁶ 中央统计局，《人口 — 以色列 2022 年统计摘要，第 73 期》。

²¹⁷ “以色列迫于压力向学生重新开放与库奈特拉的戈兰过境点”，《中东观察》，2022 年 11 月 21 日。

²¹⁸ 以色列农业部报告说，增加供水的计划已经实施，但水压和流量问题将随着在 Berket Ram 建造一个新的抽水站而得到解决；2023 年 3 月向特派团提供的简报(未发表)。

²¹⁹ Al Marsad 戈兰高地阿拉伯人权中心，《民族规划：被占领的叙利亚戈兰以色列犹太人定居点和叙利亚村庄的民族空间规划政策比较》，2022 年 6 月。

► 结论意见

- 164.** 虽然巴勒斯坦劳动力市场现已基本从新冠疫情的影响中恢复，但工人们仍在承受长达五十五年的占领所带来的社会经济后果。西岸的定居点不断扩张，对加沙的封锁使这块飞地处于崩溃的边缘。根深蒂固的占领侵犯了工人的权利。劳动部门表现欠佳。
- 165.** 没有改变整体衰弱环境的政治地平线。和平及结束冲突的前景变得暗淡。迈向两国方案的进程缺乏势头和领导力。以色列和巴勒斯坦双方在包括劳工问题在内的共同关切的重大问题上缺乏协调和对话。
- 166.** 2022 年，巴勒斯坦一系列劳动力市场指标有所改善。尽管如此，回到疫情危机前的水平也仅仅意味着回到一个稍微不那么糟糕的现实。这一点在加沙最为明显，在那里，由于令人窒息的封锁，巨大的就业需求得不到满足。对大多数巴勒斯坦人来说，非正规就业往往是唯一的选择，其特点是高度脆弱性和贫困。在名义工资下降和高通胀背景下，工人的实际工资也受到侵蚀。
- 167.** 巴勒斯坦的经济和劳动力市场越来越依赖以色列和定居点，以促进创造就业和维持总需求。鉴于西岸和加沙的高失业率和低工资，越来越多的持许可证在以色列工作的巴勒斯坦人往往被视为享有进入以色列劳动力市场的特权。然而，对以色列境内的巴勒斯坦工人而言，影响他们的长期结构性不利条件和滥权行径依然存在。尽管以色列政府作出了努力，改革剥削性和非法的许可证经纪制度，但是对在以色列工作的巴勒斯坦人而言，该制度仍然是一个决定性特点。绿线两侧的经纪人在赚取数百万的利润。这是一个亟需巴勒斯坦权力机构和以色列当局联合应对的突出问题。
- 168.** 由于财政能力局限、公民空间缩小以及对体制的信任度下降，社会挫折感正在加剧，在特派团访问期间发生的巴勒斯坦公立学校教师罢工就是一个例子。完成巴勒斯坦劳动法改革以及新的私营部门工人社会保障法对于改善劳动治理以及社会融合的前景起关键作用。社会对话和三方协商是立法合法性和有效性的根本。
- 169.** 被占领的叙利亚戈兰因为旨在开发该地区并使定居者人数增加一倍的政策而继续被融入以色列。被占领的戈兰的大多数叙利亚公民现已脱离传统上赖以谋生的农业，许多人转向建筑业和旅游业。与这种不断加深的融入相伴随的是持续感受到不平等待遇。
- 170.** 社会正义要求平等、自由和尊严。这些价值观是国际劳工标准的基础，但占领以及阿拉伯被占领土和以色列境内日益加剧的暴力破坏了这些价值观。在此背景下，体面劳动似乎更加难以企及。保护国际劳工标准中规定的工作中的权利对于履行国际人权义务是不可或缺的。

► 附件. 对话者名单

巴勒斯坦权力机构及其他公共机构

总理办公室

穆罕默德·阿什提耶，总理

Daoud Al Deek，总理战略事务顾问

Taghrid Sinwar，总理外交事务顾问

Shaker Khalil，总理经济事务顾问

劳工部

Nasri Abujaish，劳工部长

Abdel Kareem Daraghmeh，三方对话事务副助理

Ali Sawi，就业和职业培训事务副助理

Bilal Ahmad Omar，劳动行政管理事务副助理

Buthaina Salem，法律事务司司长

Abdel Kareem Mardawi，外部就业司司长

外交部

Omar Awadallah，多边事务大使，联合国及其专门机构司司长

Lana Khader，外交随员

Khuzama Hanoon，外交官，国际劳工组织事务主管干事

Mohammad Ayyad，外交官，法律顾问

社会发展部

Ahmed Majdalani，部长

Akram Al Hafy，南部各省事务副助理

Manal Abu Ramadan，规划和援助管理司长

Sami Alasa，国际关系负责人

Mohamad Hanini，媒体科主任

妇女事务部

Amal Hamad, 部长

Hanna Nakhleh, 部长顾问

Amin Asi, 规划和政策司长

Sami Sehwait, 规划处长

Carol Ziyadeh, 经济赋权顾问

Randa Janho, 部长办公室主任

巴勒斯坦货币管理局

Fares Milhem, 局长

Mohammed Manasrah, 副局长

巴勒斯坦中央统计局

Ola Awad, 局长

Suha Kana'an, 劳工统计处处长

国家妇女就业委员会

Mohammad El Araj, 劳工部就业司司长

Azmi Abdel Rahman, 劳动政策司司长

Lama Awwad, 劳工部性别平等科科长

Abeer Al Barghouti, 劳工部性别平等科秘书

Asmahan Jabareen, 总理办公室性别平等科科长

Rana Al Asi, 总理办公室监测与审计科科长

Asma Khayat, 财政部性别平等科科长

Asma Al Kilani, 文化部性别平等科科长

Sireen Al Shanti, 国家经济部性别平等科科长

Khitam Hamayel, 农业部性别平等科科长

Taghreed Anati, 公共工程与住房部性别平等科科长

Heba Jebat, 社会发展部性别平等科科长

Fayhaa Suliman, 巴勒斯坦总工会性别平等科科长

Carine Metz Abu Hmeid, 民主和工人权利中心项目和对外关系协调员

Lamis El Sheibi, 巴勒斯坦促进全球对话和民主倡议(Miftah)项目主管

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, 总书记

Ashraf Al-Awar, 总工会司库

Aysha Hmouda, 性别平等科长, 总秘书处成员

Iman Abu Salah, 执委会成员

Mahmoud Al-Hawasheen, 公共服务工会主席, 总秘书处成员

Saher Sarsour, 木材和建筑工人工会主席, 总秘书处成员

Juwairiyeh Al Safadi, 医疗保险工会主席, 总秘书处成员

Abdel Karim Dweikat, 农业和食品业工会主席

Tamam Abdel Hafith, 公共运输工会主席

Waseem Kalbounneh, 项目协调员

Imad El-Din Eshtawi, 青年部负责人, 总秘书处成员

Mohammad Kmeil, 总工会杰宁分会司库

Nafeth Jaradat, 总工会哈尔互尔分会司库

Sumaiah Al Hawamda, 总工会南希伯伦分会司库

Fawzi Shaban, 总工会耶路撒冷分会司库

Samir Hreizat, 总工会 Yatta 分会司库

Khaled Swafi, 工会成员

Majd Ghaleb Berri, 工会成员

巴勒斯坦总工会，加沙

Bashir Al Sisi, 总秘书处成员, 公共服务和商业工会主席

Tariq Al Hindi, 总秘书处成员, 农业和渔业工会主席

Salameh Abu Zeiter, 总秘书处成员, 卫生服务总工会主席

Yahya Abu El Atta, 总秘书处成员, 公共运输工会副主席

Wael Khalaf, 总秘书处成员, 公共部门雇员工会副主席

Eatimad Abu Jalalh, 妇女委员会主席

Abdel Rahman Abdallah, 工会成员

巴勒斯坦工商农业商会联合会, 拉马拉

Abdo Idrees, 联合会理事会主席, 希伯伦商会主席

Jamal Jawabreh, 秘书长

Nazih Merdawi, 信息和技术支持部主任

Moussa Salameh, 性别平等部主任

Mohammad Tahboub, 公共关系部主任

拉马拉商会

Abdel El Ghani Al Attari, 主席

耶路撒冷商会

Samer Nusseibeh, 副主席

Luai Al Husseini, 理事长

北希伯伦商会

Abed, 理事会成员

Ahmad Manasra, 主任

南希伯伦商会

Bassem Abu Adan, 主席

贝斯勒姆商会

Samir Hazboun, 主席

加沙商会

Aed Abu Ramadan, 主席

Eman Awwad, 副主席

Maher Al-Tabbaa, 理事长

Nabil Shurrab, 司库

Khalil Attallah, 媒体和公共关系主任

Maher Haboush, 公共关系委员会负责人

北加沙商会

Abdel Aziz Mqat, 副主席

Imad Al Ghoul, 理事长

拉法商会

Fathi Qeshta, 主席

Abdallah Al Satari, 副主席

Issa El Nems, 司库

巴勒斯坦工业联合会，加沙

Khader Ishnirah, 执行经理

Wadah Bsaiso, 媒体发言人

巴勒斯坦建筑业联盟，加沙

Mohammad Elassar, 秘书长

Farid Zaqout, 主任

巴勒斯坦信息技术协会，加沙

Ashraf El Yazori, 副主席

巴勒斯坦承包商联盟，加沙

Alaa Eldin El Araj, 主席

巴勒斯坦餐馆、旅馆和旅游服务业委员会，加沙

Abdo Ghonaim, 主席

木材业联盟，加沙

Mohammed El Reyashi, 执行经理

贵金属业联盟，加沙

Saed Hakoura, 主席

纺织业联盟，加沙

Sami Zaqout, 副主席

巴勒斯坦民间社会组织和其他利益攸关方

艾资哈尔大学，加沙

Samir Abu Mudalalah, 商业和经济学院院长

法律援助会(Al-Haq)，拉马拉

Shawan Jabarin, 理事长

巴勒斯坦经济政策研究所(MAS)

Raja Khalidi, 理事长

Ismat Quzmar, 外部关系官员

Islam Rabee, 研究员

巴勒斯坦以色列研究论坛(MADAR)

Walid Habbas, 研究员

巴勒斯坦医疗救济协会

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

Bahia Amra, 外部关系主任

妇女事务中心 - 加沙

Amal Syam, 主任

实地走访

巴德利和哈尼亚工厂，加沙

Mohammed Abu Jalhoum, 运营经理

Mahmoud Ghannam, 生产经理

Mohammed Wadi, 质保经理

希伯伦市(H2)，西岸

Diana Anani, 人道事务分析员, 南部协调科科长, 人道协调厅

Jalazone 难民营

Hani Hussein, 小组负责人, 联合国难民救济和工程处

Manar Bsharat, 营地服务官员, 联合国难民救济和工程处

Mozain Armoush, AlKarameh 中心主任

Suha Elbahnaj, 登记的难民(失业工人)

Ahlam Abu Awwad, 登记的难民(失业工人)

Alice Ibrahim, 登记的难民(失业工人)

Fidaa Elayyan, 登记的难民(失业工人)

Rana Saqer, 登记的难民(失业工人)

Najat Anbar, 登记的难民(失业工人)

Suad Shahwan, 登记的难民(失业工人)

Zeinab Adawi, 登记的难民(失业工人)

Areej Shawkat, 登记的难民(失业工人)

西岸约旦河谷

Smoud Abu Khdair, 人道主义事务协理, 人道协调厅

Karmel Najjar, 人道主义事务协理, 人道协调厅

Malvina Khoury, 乐施会政策和宣传专员

Fidaa Al Hussein, 乐施会项目经理

Mohammad Najjar, 乐施会项目经理

Ahmad Sharif, 工人

Montaser Sharif, 工人

Montaser Masadah, 工人

Mahmoud Sharif, 工人

Mohammad Salah, 工人

UCAS 技术孵化器，加沙

Mohammed Hassouna，主任

Mohammed Mushtaha，国际关系事务副总裁

Tariq Thabet，开发与国际关系事务主任

Mohammed Alafifi，筹资和国际关系事务干事

Samah Muheisen，项目主任

Hani Abu Omar，市场与协调部负责人

Asma Abdo，提案撰写人

Areej Al Rantisi，提案撰写人

以色列政府及其他公共机构

外交部

Amir Weissbrod，联合国和国际组织司司长

Judith Galili Metzer，联合国机构和国际组织处处长

Yael Bitton，联合国机构和国际组织处副处长

财政部

Avi Salzman，总会计师司内务和环境事务负责人

司法部

Ayelet Levin，副部长(国际法事务)办公室代理人权事务处长

经济和工业部

Rivka Werbner，劳资关系主任

Sharon Cohen，劳动法行政管理执法与监管事务高级主任

Gali Levi，检察长

Shiri Lev-Ran Lavi，外籍工人劳工权利专员

Aharon Bloch，研究与国际关系事务高级副主任

以色列职业安全与卫生研究所

Sami Saadi，北区负责人

人口、移民与边境管理局

Anat Tvito, 就业服务处经理

Shoshana Strauss, 高级副法律顾问

领土内政府活动协调局(COGAT)

Maj. Moti Stolovich, 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, 国际关系司司长

Hila Shinuk, 经济和政策司政策处处长

Avital Shapira-Shabirow, 国际关系主任

Wael Amer, 建筑工会

Tal Burshtien, 建筑工会

马安(MAAN)工人协会

Assaf Adiv, 执行主任

Roni Ben Efrat, 协会发展和国际关系经理

Yoav Tamir, 组织干事

Aya Bartenstein, 法律顾问

以色列制造商协会

Nir Deutsch, 外贸与国际事务处处长

Michal Waxman Hili, 劳工及人力资源部主任

Natanel Haiman, 经济处主任

Ella Gurevich, 经济研究处经理

Idan Zinal, 职业培训与就业处主任

Isaac Gurvich, 以色列建筑商协会建筑业人力资源与劳动关系处长

以色列民间社会组织和研究机构

国土报

Amira Hass，国土报被占领土事务记者

卡夫·拉奥维德协会

Aelad Chana，法律部首席律师

Diana Baron，政策和研究部主管

检查站观察 — 反对占领和争取人权的妇女团体

Sylvia Piterman，志愿者

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

Lynn Hastings，中东和平进程副特别协调员，驻地/人道主义协调员

Svenja Pettorino，协调官员

联合国人道主义事务协调厅，巴勒斯坦被占领土

Andrea De Domenico，代理办公室主任

Noel Tsekouras，加沙分办公室主任

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

Adam Bouloukos，近东救济工程处西岸业务主任

Thomas White，近东救济工程处加沙业务主任

世界银行

Gianluca Mele，首席经济学家和计划负责人

Nur Nasser Eddin，国别高级经济学家

国际货币基金组织

Thomas Laursen，驻地代表

乐施会，加沙

Najla Shawwa，国别关系中介人

被占领的叙利亚戈兰

戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Karama Abu Saleh, 律师

Wael Tarabieh, 文化权利计划主任

Salam Sayed Ahmad, 业务助理

Fouad Qassem Al-Shaer, 工人

Nabih Al Shaer, 工人

Email Masoud, 工人

马加里克协会

Taiseer Maray, 理事长

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, 部长

Mohammad Firas Al Nabhan, 劳工事务副部长

Mohammed Ramadan, 劳动监察处长

Rasha Nabhan, 工作组织处长

大马士革及其乡村工业行会

Ayman Mawlawi, 行会秘书

总工会，大马士革

Jomaa Hijazi, 劳动观察站主任

阿拉伯劳工组织

Fayez Al-Mutairi, 总干事

Emad Sherif, 对外关系和国际关系司司长

Marwan Rais, 总干事办公室