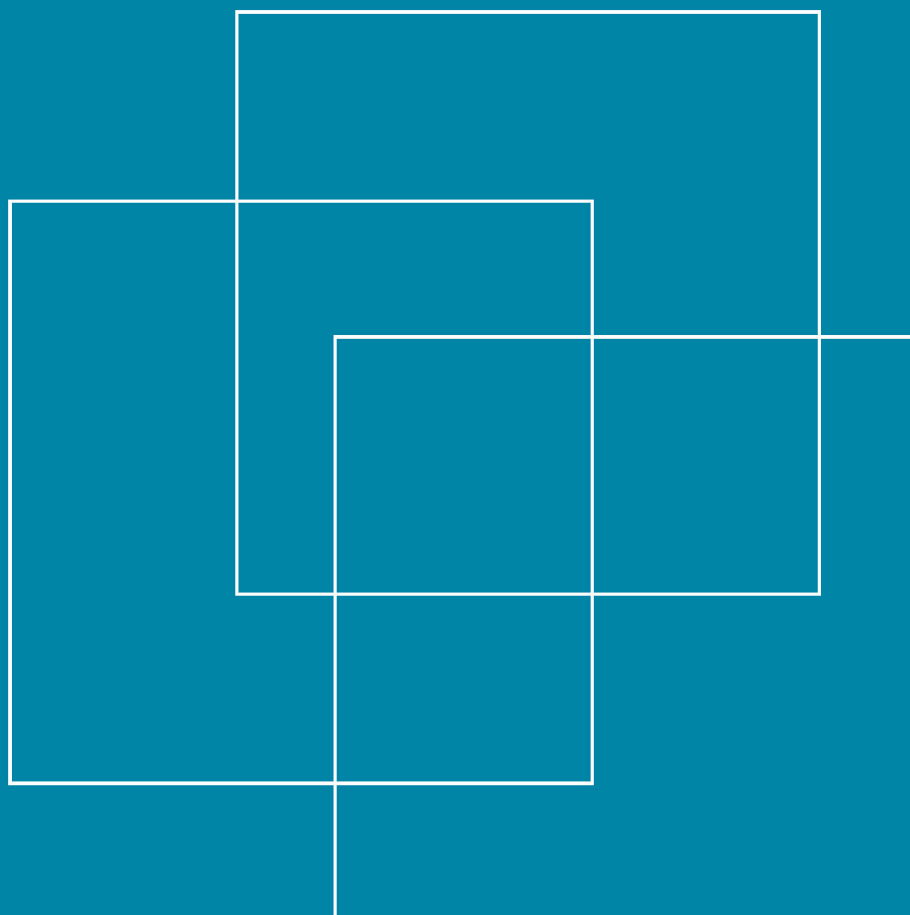




国际
劳工局
日内瓦

局 长 报 告
附 件

阿 拉 伯 被 占 领 土 的 工 人 处 境



国际劳工大会
第106届会议 2017年

国际劳工大会，第 106 届会议，2017 年

局 长 报 告

附 件

阿拉伯被占领土的工人处境

国际劳工局，日内瓦

ISBN 978-92-2-530555-8 (print)
ISBN 978-92-2-530556-5 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2017 年第一版

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

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

国际劳工局出版物和数字化产品可通过主要书商和数字化销售平台获得，或直接从 ilo@turpin-distribution.com 订购。如需要更多信息，请访问我们的网站：www.ilo.org/publns 或与 ilopubs@ilo.org 联系。

前言

经国际劳工大会授权，今年我再次向阿拉伯被占领土派遣了一个特派团，以撰写一份关于阿拉伯被占领土工人处境的报告。特派团访问了包括东耶路撒冷在内的约旦河西岸、加沙地带、以色列和被占叙利亚戈兰高地。特派团团长在开罗会见了阿拉伯劳工组织总干事和阿拉伯国家联盟的代表。

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

我对所有对话者给予特派团的合作表示感谢，这再度证实国际劳工组织价值观及其与三方成员一起正在开展的工作得到了广泛支持。同往常一样，特派团工作之目的是为了全面、准确和公正地评估阿拉伯被占领土工人的当前处境。

今年是以色列占领 50 周年。在占领下出生的第二代巴勒斯坦人已步入成年。特别是随着以色列在 1967 年边境以外地区扩大定居点，占领本身已变得日益根深蒂固。找到一个商定解决方案的多次努力已经失败。被占 50 年以来，暴力冲突接连不断，谈判解决冲突的措施相继推出。近 25 年来，《奥斯陆协议》一直作为落实“两国方案”的路线图。然而，自直接谈判各方和国际社会同意将该方案作为目标以来，似乎比以往任何时候都更加遥不可及，且受到前所未有的威胁。迄今为止没有提出为各方所接受的任何替代方案。而此时和平进程似乎及时中止，焦急地等待着奇迹发生。不幸的是，历史无法给人以指望该地区在充满不确定性和缺少任何和平倡议的情况下能有好事出现。

去年 12 月，联合国安理会通过了一项决议，呼吁停止在包括东耶路撒冷在内的巴被占领土上建立犹太人定居点，从而短暂地重燃起某种希望。然而，正如以往常常发生的情况那样，希望很快破灭。没有采取任何具体步骤来跟进该决议。几周后，以色列宣布进一步扩大犹太人定居点活动并在被占土地上兴建更多住宅单元。因此，巴勒斯坦男女工人的日常生活与以往一样依然面临着因占领而带来的众多障碍。在西岸，对人员流动和经济活动的种种限制和定居点的顽固存在已分化了劳动力市场，阻碍了巴勒斯坦生机蓬勃地发展经济。C 区相当于被占西岸

的大部分领土，但巴企业家和工人几乎无法进入。众多的检查站和关闭的口岸严重制约着劳动力市场的流动性。

近几个月来，巴勒斯坦权力机构已采取了若干重要的政策举措，其中最为显著的是制定了《国家政策议程（2017-22）》，但其实际效果还有待观察。在强化巴劳动力市场的一切努力中所面临的最严峻现实是，占领对巴勒斯坦边境和土地、水及自然资源实行的控制。在被占领土上工作、耕种、生产和创造就业机会的空间依然受到严重地制约。西岸和加沙的确出现了经济增长，但仍远未达到其潜力。增长不足以改善民生，也几乎没有转化为任何实质性的就业增加。失业无处不在，失业率居中东和北非国家之首，高出本地区平均失业率的两倍多。青年和妇女受影响最严重：劳动力市场中五分之二的青年没有工作，而妇女的失业率甚至更高。

对于生活在加沙的近 200 万巴勒斯坦人而言，那里的形势已恶化到难以忍受的程度。加沙继续遭到海陆空的封锁。可衡量的失业率保持在 40% 以上。在经济活跃的青年人中，大多数处于失业状态；毕业生中存在普遍失业。然而，这样的数据仅糟糕地表明了大量加沙家庭的绝望状态。整个经济和劳动力市场形势令人窒息。加沙人无法到别处工作。经济学家正确地将加沙局势视为一个“去发展”案例。

在这样的情况下，越来越多的西岸巴勒斯坦人到以色列寻找工作，实际上指望以此作为解决其问题的主要办法。西岸巴勒斯坦人的总工资中近四分之一来自在以色列或定居点的就业。在以色列，工资要比西岸高两倍。但许多工人遭受苦难和剥削，尤其是遭到不良经纪人的盘剥，因为后者从向以色列雇主派遣巴勒斯坦求职者活动中获取超额利润乃至暴利。特派团报告列举了经纪人占有超比例收入份额的惊人实例。有时，经纪人收取的费用能超过巴勒斯坦的最低工资。因此，作为劳动报酬的大笔金钱塞进了经纪人的腰包，这不仅损害了巴勒斯坦工人本身，也损害了以色列和西岸健康的经济。

特派团获取了一份重要的信息，得知以色列当局现打算改革许可证制度和改善工资支付体系，以解决其中一些紧迫问题。若这些措施能迅速实施，那么巴工人将会较少地遭到剥削，工作条件将改善，实际工资将增加。以巴工会的继续合作是提高巴工人的经济和职业安全的另一个重要途径。一个完善的许可证制度也将给以色列雇主提供更大的“定心丸”，这样他们能够雇佣巴工人，而巴工人对建筑等某些行业的贡献对他们也很重要。

这些问题至少表明，人们日益加深了对以色列和阿拉伯被占领土劳动力市场相互依存性的认识。巴勒斯坦人在以色列经济体的工作条件有了一定程度的改善。然而，在当前的背景下，它对持续改进巴勒斯坦劳动力市场的运行几乎毫无帮助。两国方案意味着两个劳动力市场的同时存在，从而提供了两者有序互动机制。在此情形下，巴勒斯坦人在以色列工作将无法掩盖机会的缺乏问题。此外，一方面，

这些政策举措值得欢迎；但另一方面，当局在采取措施的同时也需要辅之以紧急行动，解决因过长的等候和旅行时间而产生的常令人羞辱的境况。《奥斯陆协议》的目的之一是为以色列和巴勒斯坦人建立运转良好的劳动力市场。这依旧仅仅是一个遥远的愿望。

“奥斯陆一代”，即在 1993 年协议签订后出生的所有人，现占巴勒斯坦人口的大多数。他们的就业形势和劳动力市场前景正变得越来越暗淡。正如我们以往所见到的那样，青年人的绝望情绪可能会在短时间内为极端化和暴力火上浇油。即使当前的对抗和暴力水平要比早年低，但潜在的紧张局势一直存在，且语言冲突的持续程度威胁着缩短从语言和姿态到行动的距离，这往往造成更严重的暴力后果。暴力循环可能随时再次启动并升级。

无论冲突直接方的主要责任是什么，但世界其他国家都不能脱离这场冲突。国际社会做出的决定和提供的援助在塑造这场冲突及其不平衡性和在努力寻求公正的解决方案方面一直是至关重要的。为落实两国方案，必须重启现已完全陷入停顿的和平进程。该方案的框架和基础正受到质疑。在近 20 年来所奠定的基础依旧完好和以巴交流并没全部停止的情况下需要采取紧急行动。一方面，直接有关方需要拥有持久和平，但另一方面，实现持久和平要求国际社会及其多边机构参与该进程。促进和实现社会公正和体面劳动必须作为这种和平努力的重要基石。

2017 年 5 月

劳工局局长
盖伊·赖德

目录

	页 次
前言.....	iii
导言.....	1
1. 希望渺茫，不确定性增加.....	3
2. 经济和劳动力市场趋势反映了发展面临的严重障碍.....	7
3. 占领下巴勒斯坦工人的权利.....	18
4. 治理和机构建设.....	25
5. 在被占叙利亚戈兰高地再调整.....	31
结论性意见.....	33
参考资料.....	35
附件：对话者名单.....	39

导言

1. 根据国际劳工大会第 66 届会议（1980 年）通过的《关于巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土上的以色列定居点对阿拉伯工人影响的决议》，局长今年又一次向以色列和阿拉伯被占领土派出了特派团，以便对被占领土工人的处境做出尽可能全面的评估。同往年一样，特派团致力于收集并评估有关巴勒斯坦被占领土（包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙）和被占领的叙利亚戈兰高地工人处境的信息。¹
2. 局长的代表是以《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的基本原则和权利宣言》和《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》中所规定的各项原则和目标为指导的。局长的代表还受国际劳工大会通过的决议以及相关国际劳工标准和国际劳工组织监督机构规定和阐明的原则的指导。
3. 在研究所涉及的所有问题时，无论是在访问期间还是撰写本报告的过程中，局长的代表铭记一正如他们一贯所做的那样——国际人道主义和人权法的相关标准，特别是 1907 年《海牙公约》（尊重关于陆战的法律和惯例）和 1949 年《日内瓦第四公约》（与战时保护平民有关）。特派团以联合国大会和安全理事会等相关决议为指导，包括安全理事会决议第 242 号（1967 年）、第 338 号（1973 年）、第 497 号（1981 年）、第 1397 号（2002 年）、第 1515 号（2003 年）、第 1850 号（2008 年）、第 1860 号（2009 年）和第 2334 号（2016 年）。特派团还考虑到 2004 年 7 月 9 日国际法庭的《咨询意见》（ICJ, 2004 年）。
4. 局长委托国际劳工组织阿拉伯国家地区局副局长和阿拉伯国家体面劳动技术支持组组长弗兰克·哈格曼（Frank Hagemann）率领特派团。特派团成员包括阿拉伯国家体面劳动技术支持组就业政策问题高级专家 Tariq Haq、统计司数据生成与分析科科长 Steven Kapsos、国际劳工标准司法律标准问题专家 Katherine Landuyt、及治理和三方司劳动行政管理和社会对话问题高级专家 Ludek Richly。国际劳工组织驻耶路撒冷代表莫尼尔·克莱博（Mounir Kleibo）和国际劳工组织驻耶路撒冷

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

办事处项目官员拉萨·埃尔舒拉法（Rasha El Shurafa）参与了特派团的所有准备工作，也作为特派团的正式成员。2017年3月7日至16日对以色列和阿拉伯被占领土进行了访问。

5. 特派团团长也于2017年2月28日在开罗与阿拉伯劳工组织和阿盟进行了磋商。

6. 在访问的过程中，局长的代表与以色列、巴勒斯坦和来自被占叙利亚戈兰高地的对话者举行了多次讨论。² 他们与巴勒斯坦民族权力机构和以色列政府不同部委和机构的代表、工人组织和雇主组织、非政府组织、研究机构和社区领导人进行了会谈。特派团还与联合国和其他国际组织的代表进行了磋商。此外也组织开展了与巴勒斯坦工人的专题讨论。

7. 局长希望再次感谢所有各方为使特派团获得本报告所依据的真实信息而给予的充分合作。他还感谢其为特派团提供了书面材料。

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

² 本报告附件中包含与特派团座谈的人员名单。

1. 希望渺茫，不确定性增加

陷入停滞的和平进程

9. 今年 1 月，来自近 70 个国家的外交部长和外交官汇聚巴黎，商谈中东问题。他们的关注焦点是以巴冲突。法国外长召集这次大会的目的是为了做出进一步努力，动员国际社会支持和平进程。以巴都没有与会，尽管后者对“法国倡议”表示欢迎。最后的《联合声明》再次重申两国方案是实现持久和平的唯一出路。

10. 该倡议由来很久，但仍未能使以巴两方走到一起。巴黎大会是在联合国安理会于 2016 年 12 月 23 日通过第 2334 号决议几周后召开的，决议呼吁以色列停止所有定居点活动。就其内容和没遭到否决而言，第 2334 号决议被视为一个突破，但并没给当地局势带来任何变化。扩大定居点的活动加速推进。

11. 近年来，和谈进程及被占和定居点问题已从国际议程中消失，因此，该倡议和决议旨在使其重新回归。由于受到该地区其他紧急事件，尤其是叙利亚阿拉伯共和国战争、反恐和难民危机等问题的冲击，迄今为止安理会决议和巴黎会议均没能给几乎停滞的以巴和平进程注入新的动力。

12. 国际社会的渐渐脱离也体现在财政援助方面。2016 年，对巴权力机构财政预算的捐款支持额减少 16%，呈现持续大幅下降趋势。一些捐助资金转向项目融资，但大笔的资金投向其他目标，如叙利亚难民危机。海合国家的财政支持也已减少。

13. 自 2014 年以来，以巴双方尚未开展任何和谈。相反，高级对话似乎已被日益激烈的言辞和暴力行为取代。在 2016 全年和 2017 年初，暴力周期仍在继续，其中一方驾车冲撞、开枪射击和持刀袭击以色列人；而另一方定居者发动针对巴勒斯坦人的暴力行动和以军方对其过度使用武力，导致包括儿童在内的一些巴勒斯坦人丧生。

强化占领

14. 以色列对西岸和加沙长达半个世纪的占领已形成了一套精心调制、高度复杂的机构和控制体系。从陆地分割、检查站和路障到边境和自然资源的控制等一系列措施满足了占领者的利益需求，也为随时封锁或关闭领土提供了灵活性。结果是，在更加孤立的西岸巴勒斯坦的人员流动受到占领当局和军队的行政限制措施和物理控制的严重制约。

15. 在这样的背景下，在被占巴勒斯坦领土上修建犹太定居点活动仍在继续，没有任何明显停止活动的政治意愿。事实上，2017 年年初以来，修建活动似乎得到加强。一月份宣布在 C 区兴建 5,000 多个住宅单元，而 C 区被《奥斯陆协议》视为巴经济的骨干。几周后，二月通过了《定居点合法化法案》，从而将定居点和前哨定居点的大约 4,000 套住宅单元合法化。此外，在 3 月，以政府近 25 多年来首

次批准建立一个新的定居点。根据国际法，定居点被视为非法，成为和平的主要障碍。自《奥斯陆协议》签订以来，定居点的人数已增加两倍多，达到 60 多万人，而依据以政治领导人发表的声明来判断，他们打算使用政治、法律和行政手段来加强定居点修建活动。

16. 与此同时，在东耶路撒冷和叙利亚被占戈兰高地（根据国际法，吞并被视为非法），正加速与以色列实行事实上的一体化。在东耶路撒冷，变化趋势是，巴勒斯坦人可能很快就成为一个少数民族。

17. 随着以色列增加定居点修建活动和发表更多有关可能进一步吞并土地，尤其是毗邻东耶路撒冷土地的公开声明，西岸正加速碎片化。C 区占西岸巴土地的 60% 以上，而在该区，犹太定居者的人数现已超过了巴勒斯坦人。2016 年，被拆除的西岸巴人拥有的建筑数量要比以往任何一年都多。在 2017 年头几个月，形势进一步恶化；仅在 1、2 月份就有 147 栋建筑被拆毁。联合国秘书长在 2017 年 3 月提交给人权理事会的报告中强调指出：“以色列有关定居点活动的政策依然是在包括东耶路撒冷在内的西岸一系列侵犯人权问题的核心”（联合国，2017a）。

居高不下的失业率

18. 也许，没有其他指标比劳动力市场指标能更好地反映巴勒斯坦人生计的脆弱处境。巴劳动力中超过四分之一的人处于失业状态；青年人的失业率保持在 40% 以上。年龄在 15 岁的巴勒斯坦人中不到一半属于经济活跃人口，三分之二的青年人处于劳动力市场之外。不到五分之一的妇女拥有工作。

19. 2016 年，经济增长了 4.1%，比上年有所提高，但这主要源自一次性转移支付，因此不足以大幅提升人均收入或对失业率产生实质性影响。几乎完全依赖以色列市场对此毫无助益，而国际贸易机会很少且很远。2017 年，这种情况不可能改变，为此已调低了增长预期。

20. 未来的工作岗位将来自何处？就吸收能力而言，公共部门已达到了其极限，而私营部门依旧太弱小，无法刺激就业。大多数企业规模太小，无法在因占领而造成的进出受限、不可预测的环境中发展壮大。自谋职业和创业精神通常被认为是富有希望的选择，但下一波青年劳动力不可能大规模地转向创业大军。对女性求职者而言，创业的障碍依旧特别高。

在以色列和定居点工作的影响

21. 在近 15 年里从没像现在有如此多的巴勒斯坦人在以色列和定居点工作。就业总人数接近 12 万，多数人每日穿梭两地。开放的口岸和检查站依然不足以每天应对如此庞大的人数。有人向特派团将那里的条件描述为不人道和侮辱性的。许多工人不得不在拥挤的环境里长时间排队等候，然后才能抵达以色列的工作场所。

尽管口岸条件恶劣，且许多巴工人为获得一份工作许可证而支付相当高的中介费，但在以色列工作仍对巴勒斯坦人尤其是青年求职者具有吸引力。在以就业的巴勒斯坦人平均工资高出西岸的两倍多。西岸停滞不前的劳动力市场迫使巴勒斯坦人去任何地方找工作。不管条件如何艰苦，但在以色列有一份工作总比没工作强。

22. 以色列通常将许可证制度作为释放巴勒斯坦被占领土社会压力的阀门。许可证制度最近有所放松，并正对该制度进行改革，以减少工人对其雇主的依赖并削弱经纪人的权力。这是否将加强巴工人在以劳动力市场中的流动性和终结不良中介的剥削与暴利，仍有待观察。

加沙：十年的分裂与封锁

23. 在几乎遭到海陆空全面封锁 10 年后，加沙正越来越接近于人道崩溃。特派团从以色列穿过 Erez 检查站进入加沙的路途中满眼见到是驴拉的牛车、空空的路面以及尘土飞扬、干旱的田野。与此形成强烈的反差是以色列南部绿油油的牧场和高度发达的城镇和乡村。大多数加沙人贫弱的生存状态不容视而不见。2014 年冲突是与以色列长期战争中最具破坏性的一次。三年后，3,000 多户家庭仍处在废墟之中，重建工作仍缺乏资金（联合国近东救济工程处，2017a）。埃及边境多数时间保持关闭状态，隧道经济几乎荡然无存。去年，出口增加，但仍仅相当于封锁前贸易量的极小部分。尤其是建筑材料的进口也增加了，这有助于重建工作。然而许多指标正在恶化。粮食不安全影响到一半的加沙人（近东救济工程处，2016）；加沙的供水现已不适合人饮用；供电是零星的，且不稳定。

24. 经济活动依旧受到封锁的严重限制，生活条件要比新千年到来前更加恶化。劳动力市场毋庸置疑地反映了总体的贫困状态：失业率保持在 40% 以上，而青年失业率更高达 60% 以上。妇女的处境尤其触目惊心：例如女青年失业率达到 85%。也有一些希望之光，如对一个产业园区和雄心勃勃的“加沙门户”工程进行了新的投资，但其效果大多仅具有象征性。

在没有民族和解的情况下继续国家建设

25. 一方面，和平进程仍陷入停滞，两国方案正日益受到质疑；而另一方面，巴勒斯坦一方继续推进建国进程。应当重申的是，《奥斯陆协议》签订 24 年后，巴勒斯坦机构依然被视为相当坚固，足以支撑这个新兴国家。应对那些治理能力缺失的部分进行投资，而不应以此作为阻止重启和谈进程的借口。

26. 持续的建国努力仍极大地受制于法塔赫与哈马斯之间的分歧以及由此带来的在西岸和加沙发展问题上的政治分裂。2016 年和 2017 年初，国际社会，尤其是卡塔尔和俄罗斯联邦开展了一些斡旋工作，但均没有取得任何显著成果。超越两派

分歧的市政选举原宣布于 2016 年 10 月举行，但随后在法院作出裁决后被取消，也没有确定新的选举日期。

27. 2016 年 12 月，拉米·哈姆达拉总理出台了《国家政策议程》，这是一项面向未来六年的全面规划文件，旨在恢复捐助方的信心和展示其治理能力。同年也最终颁布了私营部门工人社会保障法。相应的机构正在筹建之中，但迄今为止，援助资金额不足以完全支撑这个重要机构的建设工作。近年来，外部支持一直在下降，但捐赠方需要认识到，巴勒斯坦权力机构和实际上一个可行的巴勒斯坦国无法实现财政独立。尤其是为了减轻加沙人民的苦难，他们需要大量的财政支持和持续的发展与人道援助。

28. 除了需要任何物质和财政援助外，同时持续需要加强民主机构和法治。社会对话和三方合作被当作一个原则，且为了促进社会对话与三方合作及利用社会伙伴和公民社会参与的合作而正在建立机构。但这些机构和进程要求持续加以应用，且真正参与式民主实践需要融入巴勒斯坦全社会的社会政治结构之中。

“观望”之风盛行

29. 巴勒斯坦人需要国际体系及其主要行动方，包括多边机构的参与；没有国际社会的参与就无法重启和谈进程。目前，地区和全球不确定性已给路线图投下阴影，而以色列人和巴勒斯坦人似乎正飘向未知的方向。维持现状显然不是一个选项。扩大的定居点、紧张的局势和巴勒斯坦人的贫困将不会为和平铺平道路。在特派团访问期间，拉马拉人情绪低落，“观望”之风盛行。像往常一样，人们指望着外部世界能提供新的动力。无论是在伯利恒的墙上，还是在定居点附近，不管特派团在哪里碰到年轻的巴勒斯坦人，他们对不公正的占领和缺少任何进展深感沮丧，同时对国际社会和自己的领导人也普遍感到失望。这是一个危险的信号，应严肃加以对待。在和平协议签订之后出生的“奥斯陆一代”已占大部分人口。他们心中需要希望，也需要指引。紧张的代价太过高昂。为了促进中东和平及巴勒斯坦人的充分建国，国际社会必须不离不弃。

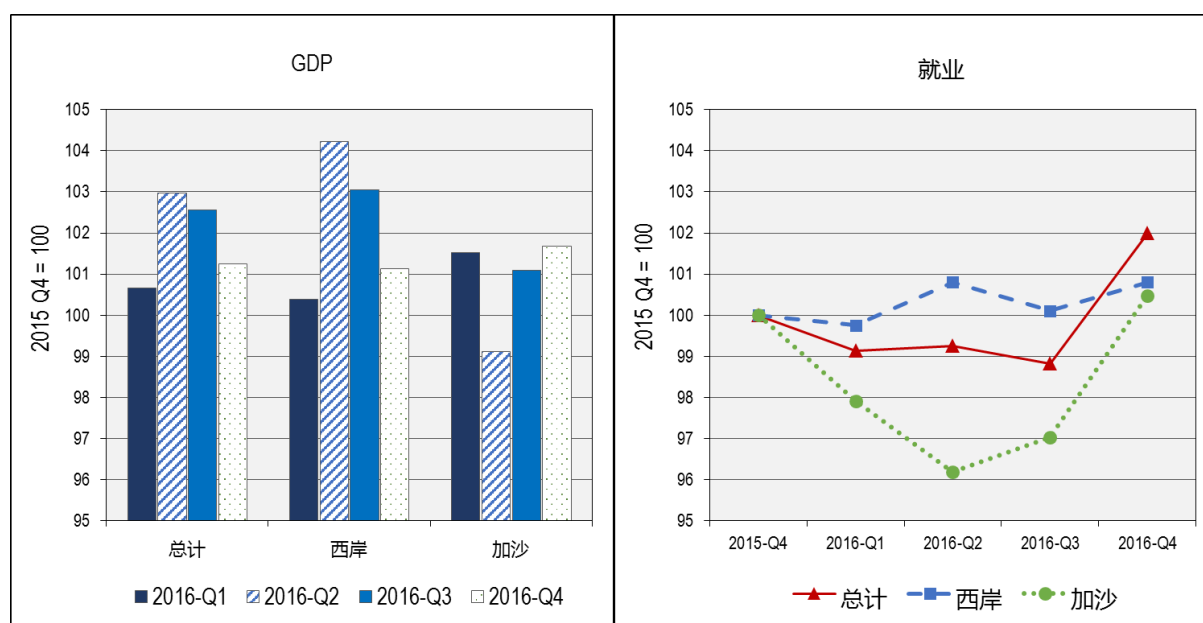
2. 经济和劳动力市场趋势反映了发展面临的严重障碍

宏观经济发展

30. 由于贸易和工人往来受到限制，政治不确定性仍在持续和巴建设受到抑制，巴勒斯坦被占领土的生产依然面临着障碍（国民收支账户，2017a）。2016 年，巴经济增长了 4.1%（巴中央统计局，2017a），与 2015 年 3.4% 的增长率相比只是温和提高。尽管这种增长是由重建带动的，但加沙国内生产总值（GDP）依然低于 2013 年的水平。在西岸，GDP 增长了 3%，比 2015 年 2.6% 的增长率略有提高。¹

31. 就人均 GDP 而言，2016 年增长依旧疲软，实际人均 GDP 仅增长了 1.2%，其中加沙增长了 4.2%，而西岸则仅为 0.5%。毫不奇怪的是，去年的经济增长并没带来就业水平的大幅提升，去年全年就业率提高了 1.9%（图 2.1）。若不包括在以色列和定居点的工人，那巴就业率仅提高了 1.3%。这显著低于劳动适龄人口 3.3% 的增长率。

图 2.1. 季度性实际 GDP（按 2004 年不变价格）和就业指数（2015 Q4 = 100）



资料来源：劳工组织根据巴中央统计局（PCBS）、国民收支账户（2017a）和季度性劳动力调查（2017b）而做出的估算。
注释：GDP 总额涵盖巴勒斯坦被占领土。就业人员总数包括所有巴勒斯坦工人（含在以色列和定居点就业的工人）。

32. 就产业产出表现而言，2016 年，农业、渔业、林业、商业、餐饮和旅馆业表现疲软，其中农林渔业急剧下降了 11%（表 2.1）。这些行业占巴 GDP 总额的 21%

¹ 仅对 C 区的限制估计致使巴勒斯坦 GDP 和就业降低近 35%，而自 2007 年实现封锁以来，加沙的 GDP 估计损失了 50% 以上（世界银行，2016）。

以上和就业总数的 28% 以上。然而，今天的农业和工业为 GDP 的贡献率不到 15%，而在 1994 年签订《巴黎议定书》时则高达三分之一以上。

表 2.1. 按产业分类的同比增长，占 GDP 份额和就业份额，2016

	增长 (2015-16) (%)	GDP 份额 (%)	就业份额 (%)		
			总计	男性	女性
农业、渔业和林业	-11.0	3.0	7.4	7.0	9.0
制造业、采矿业和采石业	8.2	11.4	13.4	13.8	11.0
建筑业	5.9	7.4	16.5	19.5	0.6
商业、餐饮和旅馆	-1.4	18.1	20.9	22.6	12.0
运输、储藏和交通	4.1	7.8	6.3	7.1	2.0
服务业和其他部门	5.6	52.3	35.5	30.0	65.4
总计	4.1	100	100	100	100

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局（PCBS）、国民收支账户（2017a）和季度性劳动力调查（2017b）而做出的估算。

注释：服务业和其他部门占 GDP 的份额包括关税、间接测量的金融中介服务和进口增值税。不包括上述行业，服务业和其他部门占 GDP 的份额达到 39%。

33. 在金融部门保持总体稳健的同时，信贷规模迅速扩大，主要投向消费、房地产、建筑和贸易金融。2016 年，整个消费信贷违反了巴勒斯坦货币当局设定的 20% 集中度阈值，从而增加了金融业的压力风险（国际货币基金组织，2016）。2016 年，贸易不平衡问题恶化。出口增长了 6.3%，达到 15.9 亿美元，而进口进一步增加，增幅为 7.3%，达到 49.7 亿美元。这与实际汇率的持续升值契合，而实际汇率是影响竞争力的一个主要因素。与此相反，巴权力机构的财政状况显著改善，其中预算赤字下降了四分之一以上，达到 41.6 亿新谢克尔（大约 11.6 亿美元）。然而，这种改善并非结构性的改善，而是更多源自 2016 年收到的一次性转移支付，其中包括以色列拖欠巴勒斯坦人的清算收入，如健康保险费、均等税、边境和口岸费以及电信牌照费（巴国民收支账户，2017a）。这些一次性支付有助于抵消直接捐赠预算支持的下降，从 2014 年的近 10 亿美元和 2015 年的 7.25 亿美元减少到 2016 年的 6.14 亿美元。在捐助方支持大量减少和资金缺口越来越大的情况下，避免巴权力机构 2017 年预算平衡的恶化将需要扩大税基和改善征税。使用 C 区对改善巴权力机构的长期愿景也是至关重要的，这是因为这估计将增加 8 亿美元的公共财政收入，从而大幅降低对援助资金的依赖性（世界银行，2016）。

劳动力市场发展

34. 巴劳动力市场就业创造不足的长期问题依然存在，过去一年几乎没取得实质性进展。2016 年，巴劳动力人数扩大到 134 万，即增加了 4.2 万人或增长了 3.2%，大致紧随劳动适龄人口的增长率（表 2.2）。因此，劳动力市场参与率（在职或失

业劳动适龄人口的占比)为45.8%，保持不变。总体性别参与差距几乎没改变，其中男性参与率略下降至71.6%，而女性参与率略微上升到19.3%。后者属于阿拉伯地区最低之列。总体上，2016年妇女仅占巴就业人数的15.7%，尽管她们占失业人数的34.5%。一方面，男性失业率略有下降，从22.5%降至22.2%；但另一方面，女性失业率则大幅提高，从5.5%升至44.7%。

表 2.2. 主要劳动力市场指标，2015-16

	2015	2016	2015-16 百分比 变化
15 岁以上人口（以 1000 计）	2 836	2 930	3.3
劳动力（以 1000 计）	1 299	1 341	3.2
就业（以 1000 计）	963	980	1.9
西岸	573	574	0.1
加沙	277	290	4.4
以色列和定居点	113	117	4.0
失业（以 1000 计）	336	361	7.3
			百分点 变化
劳动力参与率（百分比）	45.8	45.8	0.0
男性	71.9	71.6	-0.3
女性	19.1	19.3	0.2
青年	32.7	32.7	0.0
失业率（百分比）	25.9	26.9	1.0
男性	22.5	22.2	-0.3
女性	39.2	44.7	5.5
青年	40.7	41.7	1.0
西岸	17.3	18.2	0.9
男性	15.0	15.5	0.4
女性	26.7	29.8	3.1
青年	28.6	29.8	1.3
加沙	41.0	41.7	0.7
男性	35.9	34.4	-1.5
女性	59.6	65.2	5.6
青年	61.0	61.4	0.4

资料来源：巴中央统计局，季度性劳动力调查，2015 和 2016 年。

注释：因四舍五入的原因，可能不统计总数。西岸劳动力市场数据不含在以色列和定居点就业的巴工人。

35. 2016 年，15-24 岁之间的青年人口达到 103 万人，占劳动适龄人口总数的 35%。然而，由于巴勒斯坦青年中不到三分之一人进入了劳动力市场，因此，青年仅占劳动力总数的 25%。2016 年，在整个青年人口中超过 33 万人（32.3%）既没有就业，也没有接受教育和培训。这一高比例的闲散青年对巴劳动力队伍的未来就业

能力和生产率构成了一个威胁，可能会给增长和发展前景带来不利影响。尽管面临着非常暗淡的就业前景，但日益恶化的青年高失业率（2016 年为 41.7%，其中西岸为 29.8%；加沙，61.4%）将许多年轻人拒在劳动力市场之外。

36. 2016 年，巴劳动力市场的就业增长非常疲弱，只增加了大约 1.8 万人。这主要是因为西岸糟糕的就业趋势，即近年来就业水平几乎毫无变化。大部分的巴勒斯坦人就业增长出现在加沙以及以色列和定居点，增长率分别为 4.4%（尽管其基数非常低）和 4%。重要的是，在以色列和定居点的就业人数在 2016 年头三季度并没有扩大，但随着建筑业扩大劳动力需求及以政府向巴求职者发放额外的工作许可证，在第四季度急剧增长，增加了 1.79 万人。发放的工作许可证从 2015 年末的 60,900 个增加到 2016 年底的 74,400 个（其中 67,000 个在积极使用中）。2017 年头三个月，许可证配额又提高了近 7,000 个。2016 年，在定居点的工作许可证数从 27,000 个增加到 29,700 个（COGAT, 2017）。由于加沙及以色列和定居点的就业水平深受剧烈动荡的影响，因此，加沙 2016 年所呈现的疲弱就业增长趋势特别令人担忧，因为近 60% 的巴勒斯坦人在那里就业。

37. 就各行各业的就业趋势而言，因受加沙及以色列和定居点增长的带动，2016 年建筑业新增了超过 12,000 个就工作岗位。目前，建筑业雇佣了 16.5% 的巴勒斯坦工人，2015 年则为 15.5%。商业、餐饮和旅馆业新增大约 6,000 个岗位；制造业、采矿业和采石业，5,700 个；运输业、仓储业和交通业，5,200 个。就业下降幅度最大的部门是农业、渔业和林业，减少了 11,300 个岗位或下降了 13.6%。妇女受到特别大的影响，女性失业率的大幅上升部分归咎于该部门的萎缩。

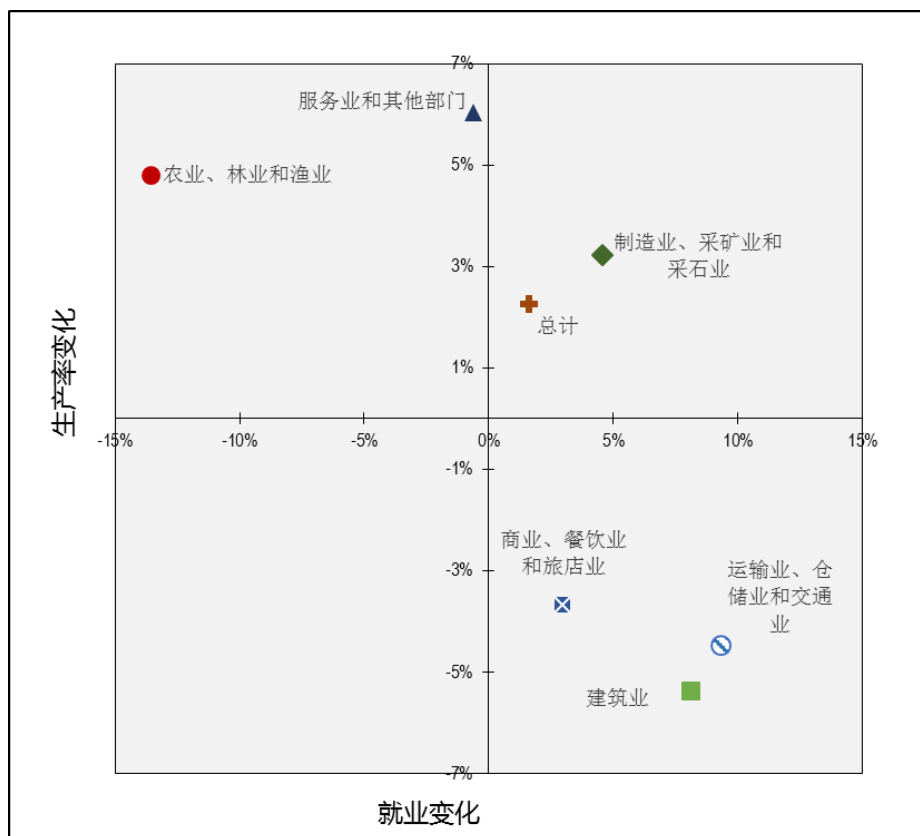
38. 结合就业增长数字来对劳动生产率增长进行评估也是重要的。从长远来看，劳动生产率是就业质量和整个经济发展的一个关键决定因素。2016 年，巴劳动生产率提高了 2.2%，这是在 2015 年的-3.2%和 2014 年的-5%连续两年负增长率后取得的。² 近期的生产率上升是一个积极的发展趋势，但重要的是要指出，近十年来生产率增长速度一直非常缓慢，在 2005 年至 2016 年期间年均增长率仅为 0.6%，实际上自 2010 年以来没有增长。

39. 图 2.2 描绘了 2016 年按经济部门划分的就业与生产率增长情景。该图不包含以色列和定居点，因而描述了巴勒斯坦当地劳动力市场就业与生产率增长情况。右上象限显示了 2016 年实现就业与生产率双增长的产业。在六大经济部门中，只有一个部门（制造业、采矿业和采石业）于 2016 年实现了就业与生产率的双正增长。相比之下，有三个产业实现了就业增长，但遭遇了生产率下降：建筑业；商业、餐饮和酒店业；运输业、仓储业和交通业。在农业、渔业和林业，生产率提

² 国际劳工组织的估算是基于巴中央统计局、国民收支账户（2017a）和季度劳动力市场调查（2017b）。生产率被计算为每个雇员的产出。这里所指的产出系扣除关税、间接核算的金融中介服务和进口增值税后的 GDP 总净额。

高，而就业和产量急剧下降。服务部门录得最快的生产率提高速度，但就业率下降。一方面，同比就业和生产率指标呈现波动性；但另一方面，巴勒斯坦整个劳动力市场的长期趋势却是明确的：就业增长和工人生产率提高均不足。

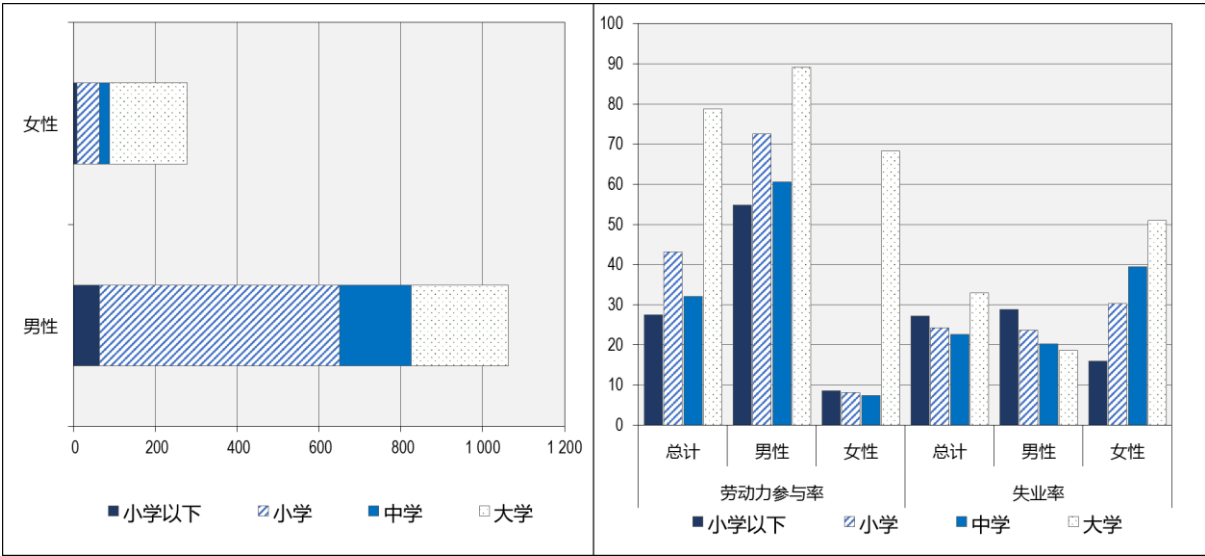
图 2.2. 劳动生产率增长和就业增长，主要产业，2016



资料来源：国际劳工组织的估算是基于巴中央统计局、国民收支账户（2017a）和季度劳动力市场调查（2017b）。

40. 了解就业和失业人员的特点，包括其教育背景有助于确定劳动力市场中存在的结构性问题和不匹配问题。教育是劳动力参与的一个重要决定因素，其中受到良好教育的巴勒斯坦人更有可能进入劳动力市场。在整个巴勒斯坦劳动力队伍中，近 32%接受过高等教育；15%，中学教育；48%，小学或学前教育；近 5%，小学以下教育。然而，劳动力市场中妇女的教育背景与男性存在较大差异。在就业或求职的巴勒斯坦妇女中，68%拥有大学学历。而相应的男子所占比例仅为 22.3%（图 2.3）。对男子和妇女而言，劳动力参与率最高的属于那些拥有大学教育的人员。对巴勒斯坦妇女而言，拥有大学学历妇女的劳动参与率超过 65%，而在拥有大学以下学历的妇女中参与率则在 10%以下。

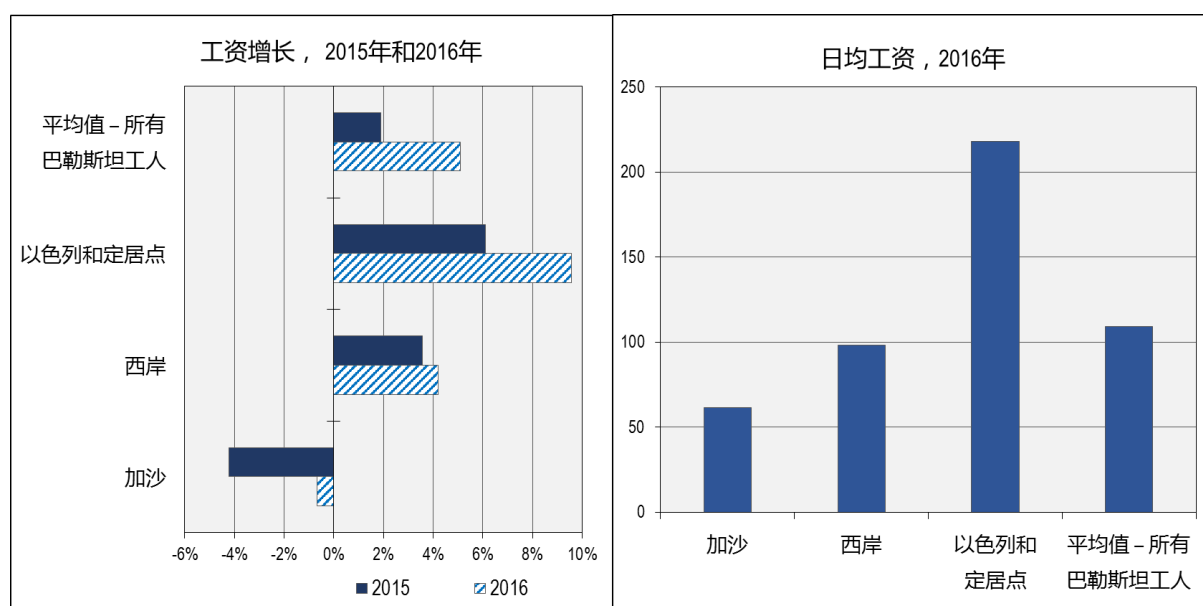
图 2.3. 按教育划分的劳动力参与与失业，15 岁以上人口，2016



资料来源：巴中央统计局，季度劳动力调查（2017b）。
注释：小学包括小学教育和学前教育。

41. 尽管多数受过教育的巴勒斯坦人更有可能进入劳动力市场，但那些拥有最高学历的人员也最有可能找不到工作，这是因受过良好教育的妇女所面临的黯淡的劳动力市场形势所导致的一个趋势。受到高等教育的巴勒斯坦妇女面临着 51% 的惊人失业率，几乎是受到高等教育的巴勒斯坦男子的三倍。与此相反，那些教育程度最低的男子面临的最高的失业率。小学以下学历的巴勒斯坦男子的失业率将近 29%，而接受过小学/学前教育的男子的失业率大约 24%。这些数据表明，巴勒斯坦劳动力市场没有提供足够适用不同教育背景和技能的就业机会。这反过来正不成比例地影响着妇女，尤其是那些受过良好教育的妇女。

42. 直接衡量就业质量的标准是工人的工资水平和增长幅度。2016 年，巴勒斯坦工人工资增长速度显著加快，其中日均工资的增长从 2015 年的 1.9% 提高到 5.1%（图 2.4）。这是由在以色列和定居点工人工资的强劲增长所导致的，在以色列和定居点，日均工资提高了 9.6%，而在西岸，工资提高了 4.2%。在加沙，日均工资下降了 0.7%，而 2015 年，日均工资大幅下降了 4.2%。平均而言，巴勒斯坦工人 2016 年日均工资为 109 新谢克尔。这一平均工资水平因以色列和定居点显著高得多的平均工资而得到提升，在那里巴勒斯坦工人平均每天挣取的工资为 218 新谢克尔。这比加沙的平均工资高出 3.5 倍多，高出西岸的 2.2 倍多。在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的月均工资为 4,144 新谢克尔，是巴勒斯坦 1,450 新谢克尔的最低工资的 2.9 倍。相比之下，西岸的月均工资为 1,856 新谢克尔。

图 2.4. 巴勒斯坦工人日工资的年度增长率（2015 和 2016）和日均工资（2016）

资料来源：国际劳工组织的估算是基于巴中央统计局和季度劳动力调查（2017b）。

43. 重要的是，平均工资并没有体现出不同工人工资水平之间的差异。例如，平均工资并没有揭示出性别工资差距，而在不同的经济活动部门之间存在显著差距。总体而言，妇女每天赚取 83 新谢克尔，而男子则挣得 114 新谢克尔。因此，巴勒斯坦男子的日均收入要比巴勒斯坦妇女的日均收入高出 37%。制造部门存在最大的性别工资差距，其中男子的日均工资要高出妇女的 90%（97 对妇女的 51 新谢克尔）。总体上，建筑业工人挣取的工资最高，日均工资为 173 新谢克尔。这一平均工资深受以色列更高的平均工资的影响，这是因为大约一半的巴勒斯坦建筑工人在以色列和定居点就业。

44. 平均工资也掩盖了劳动力市场中其他不平等现象。例如，尽管 2016 年巴勒斯坦平均工资出现增长，但超过 126,000 名在私营部门就业的巴勒斯坦人（占私营部门工人总数的 38.8%）挣取的工资要低于法定的最低工资。这再次对妇女造成不成比例的影响；47.1% 的受雇于私营部门的妇女所挣工资低于 2016 年最低工资水平。有一个女性表现好于男性的领域是缴纳养老保险金的可能性。2016 年，近 63% 的女职工缴纳了养老保险金，而相应的男职工比例则为 45.6%。这些数字反映出公共部门工人缴纳养老保险的比例要比私营部门的高得多。在那些没有雇佣多少公共部门工人的行业，商业、餐饮和旅馆业的职工缴费比例仅为 13.7%；制造业，18.2%；及建筑业，25%。

45. 以色列更高的工资水平及当地黯淡的就业前景导致巴勒斯坦人到以色列工作的需求居高不下。这一强劲需求，加之将每一名在以色列工作的巴勒斯坦工人与具体的以色列雇主捆绑的工作许可证制度的存在，已导致出现强大的中介机构，即许可证经纪人。他们从巴勒斯坦求职者中抽取报酬，同时帮助其获得以色列工

作许可证。特派团多次了解到，通过经纪人获得许可证的做法普遍存在，其中工人为获得在以色列工作的权利而每月向经纪人支付 2,000 以上的新谢克尔。³

46. 一方面，有关通过经纪人获得工作许可证的在以色列和定居点工作的巴勒斯坦工人的准确数字仍不得而知，但另一方面，表 2.3 所呈现的情况表明，即使只有 10% 的工人受到影响，那么经济成本也是巨大的。在较低的情景中（这也适用平均每个许可证的最低成本估算），这依然相当于每年向经纪人支付 2.32 亿新谢克尔，占巴勒斯坦工人在以色列挣取的工资总额的 3.6%。在 20% 的工人受到影响和每月平均向一名经纪人支付 1,850 新谢克尔的情形下（中间情景），“中介税”每年将达到 5.72 亿新谢克尔，相当于工资总额的 9%。

表 2.3. 通过三种情景来估算“中介税”

	较低情景	中间情景	较高情景
情景假设			
每月每个经纪许可证的中介税	1 500	1 850	2 200
受影响的工人（占工人总数的比例）	10	20	40
中介税估算			
中介税（以百万谢克尔计）	232	572	1 360
中介税在工资总额中的占比	3.6	8.9	16.9
资料来源：国际劳工组织对中介费范围的估算是基于巴中央统计局、季度劳动力调查（2017b）和 Kav LaOved，2016。			

47. 需要重点强调的是，如上中间情景所示，即使在中介税高达每月 2,200 新谢克尔的情况下，平均每个巴勒斯坦工人在扣掉中介税之后所挣得净工资仍然高于在西岸的平均工资。由于在西岸缺少就业机会，他们的选择通常是要么失业，要么支付中介税。特派团了解到以色列近期决定调整许可证分配制度（有望于 2017 年中期实施），这是为了直接解决经纪人问题（见第三章）。以上情景表明，若这一举措能有效减少巴勒斯坦人支付给经纪人的费用，那么巴勒斯坦工人及其家庭将获得相当大的经济和福利好处。

限制继续严重制约西岸的经济增长和发展

48. 西岸的劳动力市场前景受到被占领的直接和显著的影响，这是因为对流动实施的金字塔般的限制和对获得土地和资源及对建筑的限制均阻碍了经济增长和就业前景。对流动的限制包括检查站、路障、铁门、土墩和壕沟以及隔离墙，其中

³ 许可证市场价格估计在每月 1,500 到 2,500 新谢克尔之间（Kav LaOved，2016）。

近 85%是建在西岸。⁴ 截至 2016 年 12 月中旬，在西岸分布着 472 个障碍物，包括 44 个有人值守的常设检查站，以及在希伯伦 H2 地区还有 110 个障碍物（近东救济工程处，2016a）。⁵ 这一限制网络伤害当地劳动力市场的一个主要方法是增加不确定性，而这抑制了投资和就业增长。开放的程度可能每天都有显著变化，而这些变化单独由以色列当局决定。此外，东耶路撒冷市场正日益与西岸分割开来，而这进一步威胁到其雇主和工人的生计。

49. C 区由超过 60%的西岸土地及其大多数自然资源组成，对经济发展，尤其是农业和农业加工业的发展至关重要。然而，这一地区继续完全处在以色列的安全和行政控制之下，其中近四分之三的地方由犹太人定居点区域委员会管理，因此无法用于巴勒斯坦的发展。对巴勒斯坦人获取死海关键自然资源的限制仍在实施中，从而消除了旅游创收的潜力，严重制约了巴勒斯坦人的谋生机会以及减少了西岸整体发展潜力。由于位于 A 和 B 区之间，因此对 C 区的限制对西岸其他方面具有广泛深远的影响。

50. 艾伦比（侯赛因国王）桥是进出西岸的唯一国际陆路口岸，其中交通量持续攀升，年均升幅达 10%。尽管以色列已加大了投资，但那里的设施仍不足以应对如此交通流量，通关等待时间依旧是一个大问题，从而导致浪费的发生与生产率的下降（OQ，2016）。

51. 巴勒斯坦产品在国际市场上相对缺乏竞争力，实施的限制有效地提升了巴勒斯坦对与以色列贸易的依赖，因此出口依然有限。生产成本被若干因素推高，其中包括无法进口农用化肥等范围广泛的关键原材料。化肥和其他关键原材料被列入“双重用途”清单——被以色列视为安全威胁的物质。这些因素直接降低了生产率和巴勒斯坦的竞争力。若不广泛解除这些清单以及其他直接和间接阻碍贸易的限制，那就没有希望大幅持续增加出口，而且整体增长和劳动力市场前景将依旧远低于潜力。

加沙局势依然严峻

52. 以色列对加沙的封锁现已持续十年了。尽管 2016 年经济增长从其枯竭的基础上实现加速，但特派团从对话者那里得到的反馈和自己的直接观察以及从广泛的劳动力市场指标中获取的可靠数据均展现出了一幅可怕的情景。只有大约四分

⁴ 隔离墙完工后，其长度将达到近 700 公里。国际法院于 2004 年 7 月 9 日提出的有关隔离墙的《咨询意见》要求立即停止和纠正施工活动并赔偿由此造成的一切损失。这随后得到联合国大会 2004 年 7 月 20 日的决议（A/RES/ES-10/15）的支持。

⁵ 以色列和巴勒斯坦权力机构于 1997 年 1 月 17 日签订的希伯伦特殊议定书创立了一个隔离区，即 H2，覆盖希伯伦市的近 20%的面积，巴勒斯坦权力机构将为其提供行政服务，而以色列将维持完全的安全控制。在近 4 万名巴勒斯坦人（整个希伯伦城的近 20 万巴勒斯坦人）之中，以色列重兵保护着居住在这一地区的犹太定居者。

之一的加沙劳动适龄人口实现了就业，比西岸相应占比低 10 个百分点（表 2.4）。2016 年，加沙整个失业率达到近 42%，且青年失业率更超过 61%。这两个失业率是西岸的两倍。加沙求职者平均失业时间为 15 个月，大约是西岸的三倍。近 37% 的加沙青年既没实现就业，也没再接受教育培训。加沙工资比西岸低近 40%，且超过四分之三的加沙私营部门工人挣取的工资要低于法定最低工资。

表 2.4. 主要指标，加沙和西岸

	加沙	西岸
15 岁以上人口	1 076 582	1 853 245
15-24 岁人口（占劳动适龄人口比例）	37.2	33.7
具有大学学历的劳动力（在整个劳动力中的占比）	38.7	27.8
就业—人口比率	27.0	37.3
公共部门就业（在整个就业中占比）	36.4	15.4
失业率	41.7	18.2
青年失业率	61.4	29.8
平均失业时间（以月计）	15.2	5.7
没就业、没受教育或培训的青年比率	36.6	29.5
日均工资（谢克尔）	61.6	98.1
收入低于最低工资的私营部门工人的比例	76.5	19.4

资料来源：巴中央统计局 和季度劳动力调查（2017b）。
注释：西岸劳动力市场数据不包括在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人。

53. 除了这些暗淡的劳动力市场数据外，其他指标也描绘了一幅严重令人沮丧的景象。2016 年 4 月，加沙唯一的发电厂被迫暂时关闭，从而导致每天持续 18-20 小时的停电。这种情况在 2016 年余下月份里有所好转，每次能供电多达八小时。然而，2017 年初，形势进一步恶化，每天仅向加沙居民供电大约两小时（联合国近东救济工程处，2017b）。此外，一方面，供水事关加沙的民生；但另一方面，95% 以上从加沙抽取的地下水不适宜人饮用。2017 年 1 月，加沙最大海水淡化厂开工修建，有望略微缓解缺水问题，这是因为绝大多数加沙人将仍然依靠昂贵的卡车运水（人道协调厅，2017a）。在 190 万加沙居民中，130 万为难民，其中 96 万人依靠联合国近东救济工程处（UNRWA）的粮食配给。尽管接受了援助，但仍有近 40% 的加沙人生活在贫困线以下。只有 267 所学校，但接纳了大约 26.2 万名学生，其中许多儿童在校门外挣扎。近东救济工程处估计，至少 30% 的加沙难民儿童因反复遭受暴力和武装冲突的创伤性影响而需要心理护理。

54. 贸易和进入外部市场依然对加沙经济前景至关重要。2016 年，以色列继续推行准许西岸和加沙重建有限商业联系的政策，尽管商品转运量依然仅相当于 2007 年封锁加沙前的一小部分。出口量从 2015 年的 621 卡车增加到 2016 年的 837 卡

车。然而，与 2000-2007 年期间每年 5,000 至 15,000 卡车的出口量相比，这些数字仍可忽略不计（人道协调厅，2017b）。进口量从 2015 年的 96,100 卡车上升至 122,600 卡车，这主要由于经过克雷姆沙洛姆口岸建材进口量增加所致。随着经拉法口岸从埃及进口水泥的增加，这导致 2016 年水泥价格大幅下降，意味着建筑业的持续扩张。但是，农业和工业部门因近年来的战争而大伤元气，现依旧受到封锁及限制的严重制约。在这方面，因对不能进口至加沙的物质实施“双重用途”清单制而抑制了生产和更快的基础设施发展。随着时间的推移，这些严重限制措施已削弱了加沙私营部门的生产能力，并从根本上改变了加沙的经济结构。这些因素，加之准许贸易商有限进入外部市场及拒绝工人进入外部市场，仍然是增长和就业前景的主要障碍。

3. 占领下巴勒斯坦工人的权利

犹太定居点扩建加剧

55. 以色列占领 50 年后，在包括东耶路撒冷在内的西岸修建和扩建定居点依然是实现巴勒斯坦工人权利的一个根本障碍。定居点是在以色列政府批准和直接或间接支持下建立在被占土地上以色列有组织的平民社区（联合国人道协调厅，2007）。目前，在包括东耶路撒冷在内的西岸建有大约 150 个前哨定居点。此外，大约 100 个已建前哨定居点没有得到政府批准，依照以色列法律属于违法建筑（联合国人道协调厅，2017a）。

56. 尽管来源不同，但均估计定居者总人数在 60 万左右到 75 万之间，其中包括生活在东耶路撒冷的 20 多万定居者。不包括东耶路撒冷在内，2015 年，西岸定居者人数增长率为 4.1%，是以色列境内人口增长率的两倍多。相比之下，西岸巴勒斯坦人口增长率仅为 2.5%（B’Tselem，2017a；巴中央统计局，2016）。在 C 区，定居者人数超过巴勒斯坦人。

57. 联合国坚持认为，以色列在 1967 年以来占领的领土上修建定居点违反了国际法，成为和平与社会经济发展的一个障碍。⁸ 联合国安理会近期通过的有关该议题的第 2334（2016）号决议谴责“所有违反国际人道主义法和相关决议（的措施），（包括）修建和扩大定居点、迁移以色列定居者、没收土地、拆毁房屋和导致巴勒斯坦平民流离失所”。在回顾了以色列根据 2003 年《四方路线图》承诺冻结所有定居点活动并拆除 2001 年 3 月以来建立的所有前哨定居点后，决议重申了安理会的要求，即以色列应“在被占领的巴勒斯坦领土，包括东耶路撒冷，立即完全停止一切定居点活动”（联合国，2016a）。

58. 然而，2016 年和 2017 年初，以色列若干正式举措表明以正在实施定居点的进一步扩建。2016 年继续批准新的建筑项目，2017 年头几个月加快了批准速度。2016 年，在西岸定居点启动了 2,630 个住宅建设，比上年提高了几乎 40%，是自 2001 年以来开建住宅数量第二多的年份（Peace Now，2017a；巴中央统计局，2017）。⁹ 2017 年 1 月，以政府发布了两份公告，预示着将在西岸 C 区定居点修建总计 5,500 套住宅单元，随后很快获得批准并进行了招标（联合国，2017b）。

59. 2017 年 2 月 6 日，以色列议会通过了《关于规范 Judea 和 Samaria 定居点法案》（第 5777-2017 号），或称《合法化法案》。该法律旨在规范以色列公民“怀有善意地”或“经国家同意”在西岸修建或扩建的犹太定居点，并助力定居点的持续建立和发展（议会，2017）。该法对犹太人定居点进行了宽泛的定义，规定

⁸ 根据国际法，定居点的非法性已由国际法庭（国际法庭，2004）、《日内瓦第四公约》缔约国会议（缔约国会议，2001）和联合国安理会（第 465（1980）号和第 2334（2016）号决议）的确认。

⁹ 开建较多住房的唯一年份为 2013 年，其数量为 2,874 套。

了对私有土地的征用。人们担心，新法可能会通过征用 8,183 德南¹⁰ 的巴勒斯坦私有土地来对 3,921 个住宅单元实现追溯合法化。更进一步说，新法可能导致 55 个位于西岸前哨定居点（包括 797 个住宅单元）的合法化，以及建在 72 个定居点巴勒斯坦人私有土地上的 3,125 个住宅单元的正规化，其中 50 个定居点位于隔离墙东侧（Peace Now, 2016）。根据联合国中东和谈进程特别协调员，《合法化法案》“标志着以色列在有关被占领土法律地位上的长期立场发生重大转变”（联合国，2017b）。以色列人权组织已就该法案向高等法院提出上诉（ACRI 等，2017）。

60. 2017 年 3 月，近 25 年来第一次批准为非法的阿莫纳前哨定居点居民修建一个新的定居点，该前哨定居点根据以色列高等法院令已于 2 月初被拆除，人们对此表达了关切。为修建这一新的定居点，位于纳布卢斯省近 1,000 德南非连片的地块被宣布为“国有土地”，而对三个业已存在的前哨定居点加以合法化。这一决定将影响附近四个村庄的农民对该土地的使用，从而对其农业和生计进一步带来不利影响（联合国，2017b；联合国人道协调厅，2017c）。与此同时，以色列总理公布了新的定居点建设指导方针，允许将来在现有的定居点边境线、靠近边境线或尽可能在边境线附近修建房屋（Haaretz, 2017；Peace Now, 2017b）。

在西岸的暴力活动和持续的流离失所

61. 尽管始于 2015 年 10 月的暴力风潮和紧张局势在 2016 年和 2017 年初出现和缓趋势，但仍然存在令人严重担忧的问题。2016 年，根据联合国人道协调厅的记录，在包括东耶路撒冷在内的西岸和以色列，分别有 97 名巴勒斯坦人和 13 名以色列人被杀害。此外，超过 3,200 名巴勒斯坦人被以色列军队伤害，接近 200 名以色列人被巴勒斯坦人伤害。绝大多数巴勒斯坦人被伤害的事情发生在游行和冲突之中（联合国人道协调厅，2016a；人道协调厅，2017c）。在 2017 年头三个月，包括在袭击、指控的袭击、冲突和安全行动中，有 13 名巴勒斯坦人被以色列部队杀害，319 名巴勒斯坦人被其伤害。同期，由巴勒斯坦人发动的袭击造成 4 名以色列士兵死亡，至少 70 名其他以色列人受伤。在冲突和袭击中伤亡的巴勒斯坦儿童仍然是一个令人担忧的问题（联合国，2017b；联合国人道协调厅，2017c）。

62. 西岸巴勒斯坦社区继续容易受到与定居者相关事件的影响。这包括对试图进入其土地的农民进行言语或身体骚扰；导致伤亡的袭击；及对财产尤其是对橄榄树的破坏。2016 年，超过 1,500 株巴勒斯坦人的橄榄树遭到蓄意破坏或被连根拔起。尽管近年来可能因以色列当局所采取的预防性措施而导致与定居者相关的事件下降，但人们担忧依然存在，这是因为对农民提出的申诉很少进行调查，更不

¹⁰ 德南等于 0.1 公顷。

用说起诉了（人道协调厅，2017a；Yesh Din，2016）。在巴勒斯坦人引起的事件中，以色列犹太定居者也受到伤害或遭受财产损失（人道协调厅，2017c）。

63. 自联合国人道协调厅于2009年开始收集相关数据以来，2016年是包括东耶路撒冷在内的西岸的房屋被拆毁最多的一年，也是流离失所人员最多的一年。绝大多数的建筑被摧毁或被占有，原因是没有获得以色列颁发的建筑许可证，而建筑许可证几乎不可能获得。多数拆毁活动发生在C区，主要影响到牧区和贝都因人社区。受影响最严重的是Khirbet Tana（纳布卢斯）牧区，该社区位于一个被以色列军方划定为射击区的范围内。2016年，在C区有875座巴勒斯坦人拥有的建筑被拆除；在A区，190；在B区，28，这导致1,600多人流离失所，其中一半为儿童并影响到7,000多人的生计（人道协调厅，2017c和2017d）。在2016年被拆毁的建筑中近30%由援助款资助修建的房屋。2016年年底，在C区仍有12,500份针对巴勒斯坦建筑的拆除令尚未执行。这些拆除令没有失效期，因此能随时加以执行（人道协调厅，2017d）。2017年头三个月，拆除行动加快推进，在C区和东耶路撒冷拆毁了200个房屋，导致400多人流离失所（人道协调厅，2017c）。据报道，针对袭击以色列人的肇事者或涉嫌肇事者家庭的报复性拆除行动仍在继续中（HaMoked，2017）。

对土地和资源的影响

64. 一方面，绝大多数西岸巴勒斯坦人生活在A、B区，但另一方面，一个巴勒斯坦国经济和民生所需的几乎所有土地位于C区。然而，C区中只有1%的土地可用于巴勒斯坦的发展。

65. 令人担忧的是，在C区近期的定居点扩建、基础设施的发展以及对巴勒斯坦人住宅和建筑的拆除将加速西岸的碎片化进程（联合国，2017b）。对人员实施的额外流动限制可能会进一步阻碍巴勒斯坦人进出工厂和使用土地，从而削弱其维持生计的能力。例如，联合国人道协调厅近期的研究显示，在希伯伦、拉马拉和纳布卢斯省实际开展的定居点扩张活动的方式一直是导致脆弱性的一个主要原因。定居者的暴力和恐吓、流动的限制、失去土地和原先用于农田灌溉和畜牧养殖的水资源及娱乐场所的叠加效应，对受影响家庭的生活条件和食品安全带来重大影响（人道协调厅，2017a）。

66. 在特派团访问过的伯利恒省，定居点扩建已导致土地的进一步碎片化，发展空间的萎缩和城乡之间的隔离。在全省近22个社区内，巴勒斯坦农民要进入其土地需要许可或事先进行协调，而这些土地位于隔离墙之内或邻近定居点（人道协调厅，2015）。若无法进入这些土地，那么这些土地就会被荒废，生活水平也会下降。

67. 局长以前的报告已突出强调了以色列西岸和东耶路撒冷计划和规划政策的歧视性后果。巴勒斯坦人在西岸和东耶路撒冷 C 区的任何形式的建筑活动—无论是出于商业、农业或其他创收的目的，还是为了进行基础设施的发展，包括学校、供水和清洁卫生—都应得到以色列当局的事先批准。2016 年上半年，在 428 份关于对 C 区巴勒斯坦社区建筑许可证申请中 91%遭到了拒绝（人道协调厅，2017d）。由于申请很少得到批准，因此一些巴勒斯坦人继续无证修建其房屋和其他建筑，无时无刻面临着被拆除甚至被迫流离失所的风险。

68. 提高水资源的供应量对巴勒斯坦人的生计至关重要。超过 70%的位于 C 区的巴勒斯坦社区仍未接通供水管网，因此面临着严重的缺水状况。2016 年 6 月，作为西岸最大的自来水供应商，以色列水务公司 Mekorot 大幅减少了对四个省份的 14 个巴勒斯坦社区的供水量，迫使 15 万人更多依靠费用昂贵的卡车供水（人道协调厅，2016b）。2017 年 1 月，以色列地区政府活动协调员（COGAT）和巴勒斯坦权力机构签署了一项协定，重启联合水务委员会。该水务委员会已停止活动达六年之久，是决定水资源分配的一个重要机制。要评估该协定的成果还为时过早。

69. 许多牧区和贝都因人社区依靠 C 区的土地和自然资源谋生。特派团会见了杰里科省阿兹祖贝达村的贝都因人社区成员。该社区主要以农业和畜牧养殖业为主要收入来源，因受到限制而仅能有限度地进入放牧区而感到苦不堪言。有关九处住宅建筑和 21 个牲畜建筑的拆除令仍未实施。此外，该社区一直面临着土地和服务设施被没收和征用、军事行动和逮捕等问题。缺少选择已使那里的家庭不得不依赖在犹太定居点附近的工作（人道协调厅，2017e）。人们重新担心，为实施 E1 走廊计划和扩建东耶路撒冷省 Ma'ale Adumim 定居点，贝都因人社区被迫迁出由以色列当局划定的区域（人道协调厅，2017a）。

东耶路撒冷面临压力

70. 东耶路撒冷巴勒斯坦人继续遭受歧视、行动限制、无保障的居留权和严重的住房短缺。例如，2016 年只有 15%的东耶路撒冷巴勒斯坦人的建筑许可申请获得批准。与此同时，已发放了 900 多套住宅单元建设许可证，从而使在东耶路撒冷的至少四个定居点得以开建。（联合国，2017b）。

71. 隔离墙将东耶路撒冷的几个地区与城市分割开来。估计有 16 万巴勒斯坦人生活在这地区，但他们要进出工作场所和获得医疗和教育服务，就必须经过检查站。这些居民继续缴纳市政税，但相应的基础设施和服务质量却显著下降；供水和排污系统跟不上人口增长的步伐，而巨大的住房需求导致了违章建设和危险的建筑行为（人道协调厅，2016b）。

72. 在老城生活和工作的巴勒斯坦人处境依然暗淡，紧张依旧，事件频发。店主继续面临着骚扰和压力，被迫离开或卖掉其财产。其他人则担心因定居者以土地

所有权为由日益施加压力而将其赶出家庭和商店或将其拆毁。据报道，店主因债台高筑而越来越多地关闭其商店。

加沙：隔离墙的影响

73. 加沙令人绝望的人道形势仍在持续。一方面，一些商人能获得许可证，远走高飞；而另一方面，工人则因严格的行动限制、设立的禁入地区和有限的可用资源而深陷困境，这严重地影响到他们基本人权和生计。

74. 与西岸相反，由于以色列劳动力市场仍不对加沙工人开放，因此在以色列找工作不是一个选项。只有少数人仍有资格获得出境许可证，但要受到安全检查：商务人员、就医病人及其同伴、国际组织的雇员及具体人道主义的个案。与 2015 年的人员流动大量增加相比，2016 年通过 Erez 口岸进出加沙的巴勒斯坦人数下降了 13%（人道协调厅，2017d）。加沙商人尤其受到影响，进出人员减少了 20%。只发放了 900 个商务许可证，而 2015 年则为 5,000 个，这阻止了大量企业家在加沙以外从事贸易或商务活动。名为“商人加沙”的许可证配额下降到 175 个。

75. 仍然只能极其有限地获得农业土地和海洋资源。沿边境的禁入区占加沙相当一部分的可耕地。在周边围栏 300 米禁入区以外几百米的地域是不安全的，从而阻碍了农业活动。当接近这些禁入地区时，巴勒斯坦农民和渔民冒着伤亡风险。在 2016 全年，根据人道协调厅的记录，以军在加沙造成了八名巴勒斯坦死亡和 178 人受伤。同年，据报道以军逮捕了 113 名渔民。也据报道，实控当局一直阻止渔民出海捕鱼，因而损害了他们的生计，而其生活因以色列设定的海区限制而受到严重影响（人道协调厅，2017c；B'Tselem，2017b）。

在以巴勒斯坦工人：需求增加

76. 在以色列工作是许多巴勒斯坦人的一个重要收入来源，且需求再次提高。然而，尽管多数部门提高了雇佣巴勒斯坦工人的配额—2017 年 3 月整体配额达到 81,500—但并非所有配额得到了使用。98% 的许可证发给了男性工人。同时，特派团从不同的对话者处了解到，相当数量的巴勒斯坦男子和妇女在以色列从事无证工作，人数估计在 35,000 和 42,000 之间，这要依信息来源而定。

77. 在以色列，巴勒斯坦工人受到以劳动法和集体协议的保护，尽管其实际有效实施仍成问题。现实问题包括工资单不完整及没有劳动合同（巴国民收支账户，2017b；Macro，2017）。为了解决 2014 年国家审计长报告中提出的一些与工资单和许可证发放相关的问题，人口和移民局在其网站上用阿拉伯语公布了面向工人的其他信息以及面向雇主的最新月度工资单样本和许可证报告表。

78. 雇主向人口和移民局工资处提交有关雇佣巴勒斯坦工人许可证申请。根据当前许可证制度，巴勒斯坦工人只能为许可证上规定的雇主工作，这形成一种工人

受制于和依赖于雇主的情形。以色列安全机构将巴勒斯坦工人列入黑名单的做法仍在继续，其中包括所谓的“行政威慑”，检查站依此拒绝拥有有效许可证的工人通过，因为其与被指控袭击以色列人的嫌犯同姓或同村。以非政府组织认为，许多被列入黑名单的工人不存在真正的安全担忧。尽管上诉程序可能会很复杂，且败诉判决越来越多，但有些工人依然成功使自己从黑名单中剔除或归还其许可证（MachsomWatch, 2017）。

79. 由于难以获得一张工作许可证，因此许多巴勒斯坦工人为与雇主建立联系而愿意支付每月高达 1,500-2,500 新谢克尔的经纪费。据报道，非正规中介招聘活动广泛存在，这给许多巴勒斯坦工人带来另一层的剥削和虐待。有工人冒相当大的风险，无证进入以色列。特派团得知，其中许多工人受雇于缺乏保护（包括工伤事故的处理）的工作场所。

80. 特派团从其以色列对话者处获悉，为了遏制雇主和经纪人的虐待行为，正在进行相关改革。这将包括一套电子工资转账系统及随时间推移将对巴勒斯坦工人许可证制度实施的重大改革（以色列政府，2016）。新程序应准许工人更容易地更换雇主，并有望于 2017 年 7 月在建筑业中生效，将来可能会扩大至其他部门。依照新的许可证制度，获得工作许可证的巴勒斯坦工人将能为任何以色列注册且能雇佣巴工人的承包商工作。因此，他们将不会只与一个雇主捆绑在一起。

81. 口岸条件依然不足。多年来，以色列几家非政府组织和巴勒斯坦工会总联合会（PGFTU）定期监督检查站，并对此做了很好的记录。国际劳工组织总干事以前派遣的特派团频频观察过境口岸的情况。巴勒斯坦工人仍继续在拥挤不堪的过境口岸接受严格的安全检查，常常要排很长的队，站着等几个小时。工人继续受到羞辱和骚扰，包括日益增加的性骚扰妇女的风险。某些过境口岸为妇女开设了专门通道，但这常常不能确保更高的速度或安全性。此外，工人进出检查站或上下班可能不得不跑很远的路程。遥远的上班路途，包括在口岸花费的时间，导致工人上班时疲惫不堪、生产率降低并使工伤事故的风险增加。

82. 如第 2 章所述，巴勒斯坦工人在以色列建筑业中占有很大比重。施工作业是一项工伤事故频发的活动。2016 年，在以色列该行业中有 48 名工人死于工作事故，其中 21 名是巴勒斯坦人（Macro, 2017）。即使工人由于担心失业、缺乏权利意识或身份不正规而常常瞒报工伤，特别是轻伤，工伤事故的数量仍很严重。此外，劳动者在实际操作中面临索要赔偿和获取医疗保健方面的困难（Kav LaOved, 2015；巴国民收支账户，2017b；Macro, 2017）。巴勒斯坦工人的劳动条件在很大程度上取决于以色列监察部门执行所适用的劳工立法的能力。以色列政府一直努力通过增加新的全职劳动监察岗位改进其劳动监察制度（经合组织，2015）。

83. 在建筑行业，以色列建筑商协会和以色列总工会下属的建筑工人和木材工人联合会之间的总集体协议仍然有效。特派团获悉，自 2016 年 4 月起，以色列总工

会和巴勒斯坦工会总联合会的代表均可参加的申诉委员会处理了 900 多起案件，其中大部分涉及巴勒斯坦工人。多数申诉与工资支付和克扣有关，88% 的案件现已由委员会解决。由巴勒斯坦工会总联合会直接受理并转交给以色列总工会进行后续跟进的申诉仍待解决；许多申诉无法处理的原因要么是超出了集体协议的范围，要么缺少必要的材料。以色列总工会也正在采取步骤，提高巴勒斯坦工人对职业安全与卫生问题的认识。

在以色列定居点的巴勒斯坦工人的权利

84. 尽管巴勒斯坦官方十分不鼓励在定居点工作，但这仍然是成千上万人养家糊口和改善生计的重要手段。定居点的工作许可配额最近增加了 2900 个，到 2017 年 3 月总数达到 29,795 个（COGAT, 2017）。其中大多数男性从事建筑业，女性工人通常从事农业或服务性劳动，例如家政工作。相关数据难以获取。国际劳工组织近期对这一问题的研究表明，由于在以色列定居点工作的相关负面内涵，家政工人一般不愿透露其职业。她们常常在极度不安全的环境中工作，受到骚扰，且随时可能被拒绝进入其工作场所（国际劳工组织，2016a）。

85. 在特派团访问的约旦河谷上的 Az Zubeidat 村庄，许多妇女在附近的定居点从事季节性农业劳动。中介为大多数工人调派工作，工人和雇主之间的直接接触很少。据报告，妇女每 7 小时工作日挣 70 以色列新谢克尔。职业安全和卫生危险在通勤和工作期间十分普遍。并且存在童工劳动。然而，对收入的渴望，尽管挣得如此之少，还是导致许多年轻人辍学，去定居点工作。

86. 解决在定居点的巴勒斯坦工人的权利问题牵带出诸多复杂问题。关于这些工人劳动条件的信息往往来自道听途说或不完整。工人通常缺乏对自身权利的认识（Kav LaOved, 2016; Macro, 2017）。根据《奥斯陆协定》，巴勒斯坦权力机构无权处理关于 C 区内定居点的投诉。以色列最高法院 2007 年裁定，西岸的以色列雇主必须遵守以色列劳工法，且适用于所有工人。到目前为止，以色列仅通过军事命令适用了一小部分立法，包括有关最低工资的立法，定居点内的劳动监察活动仍大量缺失。以色列经济和工业部的对话者向特派团通报说，劳动监察部门只处理了一起涉及未对在定居点的一家公司工作的 10 名巴勒斯坦工人适用最低工资立法的违法行为。针对由部际工作组于 2014 年提出的建议，暂未做出任何决定。该建议确定了通过军事命令在西岸定居点适用的一系列以色列劳工立法（国际劳工组织，2016b）。

4. 治理和机构建设

机构建设：制定现实的战略

87. 公共机构是每个政府的基础；然而，对巴勒斯坦权力机构和社会来说，在国家独立无望尽快实现的情况下，建设这些机构将是一个非常特别的挑战。的确，近年来，机构能力建设的进展因外部挑战而放缓，特别是受占领和捐助者资助减少的影响以及缺乏政治统一等内部因素。

88. 在这一情况下，特别重要的是，由巴勒斯坦权力机构内阁于 2016 年 12 月批准的《2017-2022 年国家政策议程》提出了一个务实的愿景。它侧重于加强巴勒斯坦机构和改进其提供服务所需的具体步骤。鉴于对巴勒斯坦有效机构建设和治理的长期障碍，《国家政策议程》有意在政治、财政和操作上比以往的计划更加可行（巴国民收支账户，2016a）。

89. 尽管过去十年的努力集中建设全套的国家机构，《国家政策议程》则侧重于确保政府有效运作。突出强调了对政府机构问责制和透明度的要求，引入了新的绩效管理制度，并且包含了强有力的反腐措施。待出台的巴勒斯坦公务员行为守则和道德准则旨在为廉政奠定一个制度基础。

90. 对于面临日益严峻问题的巴勒斯坦工人或雇主，《联合国 2030 年可持续发展议程》似乎是一个遥远甚至抽象的概念。然而，在实现相应的可持续发展目标方面取得具体进展与改善巴勒斯坦机构和人民生计直接相关。因此，重要的是，当局将目标的主要内容纳入国家政策文件，如《国家政策议程》及与其相关的部门战略。

新体面劳动计划

91. 占领限制了巴勒斯坦人民在自己家园自由行动、寻找工作、通勤、开展贸易和进行经济交易。这些破坏了《体面劳动议程》基本经济和社会先决条件的因素限制了巴勒斯坦权力机构和社会伙伴执行议程的能力。正如特派团在实地视察期间所目睹的，占领给在西岸工作和求职的人们以及那些通勤去以色列工作的工人的日常生活带来了恶劣的影响，加沙的情况更甚。

92. 《2013-16 年巴勒斯坦体面劳动计划》现已结束并接受了一项独立评估。独立评估表明，该计划与三方成员的需求和国家发展目标显著相关，且大部分目标已成功实现（国际劳工组织，2016c）。《2017-20 年体面劳动计划》在与国际劳工组织的密切合作下已完成制订工作，新计划借鉴了 2013-16 年度的优先事项和成就，并进一步强调治理问题，包括加强社会对话和促进结社自由。

实现有效的劳动治理

93. 《2017-2022 年劳动部门战略》是一份关键规划文件，制订了劳动部门的战略目标，例如降低失业率，发展技术职业教育培训（TVET），增强合作社权能，加强部门机构能力，以及改革其基本法律框架。重要的是，它还表明巴勒斯坦权利机构有意通过建立一个发达的劳动行政管理体系、加强三方性、促进结社自由和社会对话作为发展和规范劳动部门的手段及打击童工现象，以促进体面劳动。

（巴国民收支账户，2017d）。这一战略建立在国家劳动行政管理体系与其多个政府和非政府合作方之间的广泛的伙伴关系基础之上。

94. 巴勒斯坦劳动部负责诸如就业促进、劳动立法（包括通过劳动监察执法）、工作条件和劳动关系等关键的政策领域。该部门在其拉马拉总部和各省的 14 个区域劳动局雇用了约 900 名官员。

95. 关于修订《第 7/2000 号劳动法》和其他立法的劳动立法改革基于广泛的协商过程，旨在在有关各方间达成共识。劳动部和社会伙伴承诺在 2017 年推进改革。若干技术性三方委员会现已成立，以处理改革所涉及的各个关键方面，例如劳动条件、职业安全与卫生、劳动监察等。在国际劳工组织的支持下，与工会法相关的主要利益攸关方正在进行讨论和磋商，旨在使法律草案完全符合相关国际劳工标准。此外，在工会多次提出要求后，国家工资委员会预计将着手修订最低工资标准。自 2012 年以来，当地最低工资一直维持在每月 1,450 以色列新谢克尔（375 美元）的水平。

96. 法律框架本身并不能保证工人权利在实践中得到尊重：因此需要有效的劳动监察服务和不受约束的诉诸司法，以确保遵守法律。自 2010 年国际劳工组织的评估结论认为，在政策制定、协调、规划、管理程序、培训和运输等领域还有相当大的改进空间以来，巴勒斯坦的劳动监察服务已取得进展。最重要的是，在国际劳工组织提供的相关能力建设支持下，劳动监察员的人数已从 2016 年的 42 个增加到 57 个。

97. 除了对员工发展的投入外，还努力升级和完善了信息系统，以支持劳动监察统计，并收集和记录与工伤相关的数据。在理想情况下，新信息系统将整合进劳动部劳动力市场信息系统。2016 年，还制订了新的劳动监察清单，并进行了实地测试。同年，内阁批准了新的国家职业安全与卫生政策和方案，但尚未获得任何财政承诺。

98. 对劳动部机构能力的投资使得监察次数有所增加，2016 年达到 6,530 次，占所有受监察主体的 5.6%。相比之下，2015 年监察总数为 5,180 次，2014 年为 4,727 次。记录的工伤事件共 682 起，其中 15 人死亡，主要发生在建筑行业。作为后续行动，对违法主体采取了 6,500 多项法律诉讼（巴国民收支账户，2016b）。

99. 在没有专门劳工法庭的情况下，和在劳资关系据报告在不断恶化的背景下，巴勒斯坦权利机构一直重视庭外解决个人和集体劳资冲突（巴国民收支账户，2017c）。2016 年，劳动部劳动关系司处理了 970 件个人投诉，其中 371 件已解决，264 件转交民事法庭。该司应冲突各方的要求，还处理了 45 起企业重组案件和 25 起集体劳动争议案件，其中包括 4 起罢工。

未完全发挥潜力的社会对话

100. 社会对话是有效和高效的巴勒斯坦机构建设的核心；其机制基础很强，但根据大多数对话者，当前社会对话可被更有效地利用。

101. 近年来，一些常设或特设三方委员会促进了立法和政策变革的参与性方法，包括在职业安全与卫生、童工劳动、工资、残疾、妇女就业和权利以及社会保障方面。巴勒斯坦权力机构在这些进程中坚持三方性，包括通过《国家政策议程》、落实可持续发展目标、以及制定第一个私营部门工人社会保障法；然而，社会伙伴对委员会的组成以及社会伙伴的参与程度表示担忧。

102. 由于巴勒斯坦权力机构和巴勒斯坦工会总联合会之间的一系列问题，2016 年三方进程受到破坏，有效阻碍了巴勒斯坦工会总联合会在一年中的大部分时间里获得其金融资产。结果是，劳动政策委员会这一主要三方机构的会议被搁置。争议在 2016 年 12 月大部分得到解决，由社会保障机构和其他三方技术机构的负责人所组成的三方董事会召开的近期会议表明了进展。

103. 虽然生产性三方机制在很大程度上取决于有关各方的意愿，但社会伙伴之间的关系也受到巴勒斯坦经济结构的抑制，其中小型和微型企业占主导地位，从事临时和季节性工作的劳动力所占比例很高。集体谈判在电信通讯、公共服务和食品行业等零散程度较低的部门更为普遍。据巴勒斯坦工会总联合会统计，过去四年共签订了 400 多项集体协议（巴勒斯坦工会总联合会，2016）。2015 年工会会员总人数超过了 236,000 名工人（约 190,000 男性和 46,600 名女性）。卫生和社会服务部门、教育和公共行政部门的工人入会率相对较高，但在大多数私营部门，工人入会率则要低得多（巴中央统计局，2015）。

就业促进和技能开发

104. 考虑到巴勒斯坦被占领土的人口规模和结构发生变化，总理办公室下设的全国人口委员会和联合国人口基金（UNFPA）共同发布的一份报告预测，为吸纳进入市场的新增劳动力每年需要创造的就业岗位数量将从现在的 58,000 个增加到 2030-35 年的 72,000 个。相比之下，2015-2016 年新增就业岗位只有 18,000 个。此外，还需要吸纳大量失业人员（巴国民收支账户和人口基金，2016c）。这为创造就业和技能开发提出了重大挑战。

105. 即使是最合格的工人，特别是女性，也难以找到与他们的技能相匹配的工作。为解决这一问题，劳动部、雇主组织和工人组织都确认了对改革技术职业教育培训的承诺。《国家政策议程》强调将技术职业教育培训和高等教育与劳动力市场的需求和发展目标结合起来，提升和扩大技术职业教育培训的基础设施和设备。为此，课程设计必须现代化，进行数字化整合，并使总体标准得到提升（巴国民收支账户，2016a）。

106. 劳动部与教育和高等教育部共同采取措施，通过重新启动技术职业教育培训高级委员会改进对技术职业教育培训的管理，这将得到行政委员会和发展中心的支持。后者负责制定一部有关技术职业教育培训的法律，以及一套与此相关的未来几年的执法计划（巴国民收支账户，2017e）。

107. 鉴于迫切需要解决就业危机，《国家政策议程》确定了创造就业机会的优先事项。这些包括扩大巴勒斯坦就业和社会保障基金（PFESP），通过公私伙伴关系促进创造就业，并为毕业生制订就业促进计划，同时确保安全的工作环境。

108. 巴勒斯坦就业和社会保障基金正被重新激活，成为创造就业机会的重要手段。该基金主要提供包括小额贷款在内的创业支持服务，针对青年毕业生、妇女、弱势群体和失业人员，并通过补贴和软贷款信贷机制支持合作社（巴勒斯坦就业和社会保障基金，未注明日期）。应指出的是，将企业发展服务作为工作重点一定程度限制了该基金的作用，其原定职能还包括政策制定、协调和监督。

109. 劳工部长告知特派团其筹集 10 亿美元的目标，以提供约 7 万笔贷款来支持创业活动和解决失业问题。现已收到第一笔筹款，由意大利政府以贷款形式资助的 2000 万欧元。

扩大社会保护的进展

110. 过去一年已向实现更广泛的社会保护覆盖面迈出了重要几步。第一部针对私营部门工人及其家属的社会保障法已于 2016 年 3 月通过。由于民间社会代表的关切，后经修订，马哈茂德·阿巴斯总统于 2016 年 9 月 29 日签署了修正后的法律。该法规定了对老龄、残疾和死亡以及工伤的明确津贴。它还包括生育保障保险，以鼓励雇主雇用更多的妇女，从而有助于提高妇女的劳动力市场的参与率（联合国，2016b）。新的《社会保障法》要求建立社会保障机构，管理法律规定的社会保险计划。这项工作目前正在进行之中，预计第一笔捐款将于 2018 年 1 月前到位。预计到 2025 年，新制度将覆盖 30 多万名工人。

111. 新的社会保障机构将建立在坚实的技术和分析基础之上。国际劳工组织进行的一系列精算和法律研究，以及旨在为社会保障制度的投资政策提供指导的国际劳工组织综合报告，为机构的设立提供了支持。为了增加对新立法所产生的福利和义务的了解，巴勒斯坦权力机构正在准备组织一场全国信息宣传活动。需要国

际社会为社会保障机构的设立提供进一步支持。为此，卡塔尔政府已承诺捐助一笔初始资金。迫切需要进一步支持来弥补资金缺口，并协助该机构迈向可持续运作的第一步。

112. 此外，巴勒斯坦权力机构正在与国际劳工组织和其他联合国机构协调，制订国家社会保护最低标准，并正在进行一项研究，以评估其逐步推动工作的财政空间。此外，正在对现有的现金转移方案进行全面评估、差距分析和行政研究。

增强妇女权能：任重道远

113. 特派团在包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙都观察到完全相同的现象：妇女特别容易受到不利经济和社会条件的影响。尽管受教育水平很高，但从全球和区域性标准看，妇女的劳动力参与度均极低（国际劳工组织，2016d）。妇女往往报酬很低，而且从事暴露在各种健康危害中的危险工作，且通常缺乏充分的法律保护。她们经常没有工作合同，不知道自己的权利，并且在农业和服务等行业中遭遇执法不力（比尔宰特大学，2016）。

114. 巴勒斯坦权力机构意识到这一情况。虽然《2017-2022 年劳动部门战略》强调了为妇女融入劳动力市场创造有利环境的重要性，《国家政策议程》则强调妇女应在巴勒斯坦公务员系统中发挥的作用。它要求消除招聘和晋升方面的所有障碍，并增加妇女获得高级管理职位和重要决策角色的机会。虽然在巴勒斯坦公务员系统中妇女的总体代表性相对较高，占到 45%，但妇女在高级职位中只占少数（12%）（巴国民收支账户，2016a）。2017 年初，发起了一项新的合作性部门战略，给予妇女特别关注。

115. 自 2010 年以来，劳动部已从全国妇女就业委员会（全国妇女就业委员会）收到关于性别平等问题的咨询和支持，该委员会还负责协调和促进妇女对经济的参与。委员会由劳动部长担任主席，其大会由社会伙伴、政府各部门和非政府组织组成，并由联合国若干组织作为观察员参加（全国妇女就业委员会，未注明日期）。2016 年初，妇女工作场所权利指南发布后，全国妇女就业委员会在国际劳工组织的支持下发起了一项提高巴勒斯坦女性工人地位的运动。这项运动由巴勒斯坦工会总联合会牵头，组织开展了一系列专题研讨会。全国妇女就业委员会还准备了立场文件，以确保在劳动法改革中考虑到女性工人的权利和关切。

116. 国际劳工组织最近对西岸家政工人的评估发现，从业劳动力大多是女性，并且受到工作和生活条件不足的困扰。受访的家政工人几乎均没有与雇主签订书面协议。他们没有病假、休息日或公共假期，极少有健康保险，尽管其工作经常涉及危险任务，且对身体素质要求高。很少有人知道自己的权利。然而，2013 年，劳动部长发布了第 2 号法令，为家政工人提供法律保护，旨在一定程度上解决立法差距（国际劳工组织，2016e）。

加沙：治理差距

117. 巴勒斯坦权力机构约 48% 的预算用于加沙，但其劳动力市场的治理最多也只能用模棱两可形容。实控当局对该地区的控制使加沙的劳动事务治理非常复杂。巴勒斯坦权力机构的前公务员仍然带薪在职，尽管已不再发挥作用。任何机构改革都必须解决这个双重人员配置的问题，这是实现巴勒斯坦团结的实际障碍之一。虽然巴勒斯坦劳动法普遍存在，但通常情况下最低工资立法似乎并未得到执行。此外，工人诉诸司法的机会有限。例如，地方当局阻止劳动者对超过一年的劳资纠纷提出申诉。

118. 加沙的社会对话依然薄弱。据当地社会伙伴介绍，对话仅限于国际机构偶尔举办的活动中。但是，特别冲突的解决仍在双方一级进行。工会和雇主在他们共同面对的整体阴沉局面下声援团结。结社自由受到实控当局 2013 年颁布的限制性工会法规的影响。这受到特派团在加沙见到的巴勒斯坦工会总联合会官员的强烈批评。一般来说，工会活动还受到出行管制和严重缺乏资金的限制；与西岸工会代表的接触很少能当面进行。

119. 在这种可怕的情况下，联合国近东救济工程处仍然是经济的中心支柱，该处雇用了近 12,500 名职员，是支付正规薪金的最重要雇主。除了在劳动力市场上的作用，它还是教育和卫生服务的重要提供者，服务对象覆盖了近 100 万受益人口。据当地企业家介绍，虽然由捐助者资助的基于项目的就业在目前的情况下至关重要，但这并不能创造稳定和可持续的就业机会。总之，特派团在加沙见到的社会伙伴和非政府组织仍维持该观点，即：只有通过巴勒斯坦各政治派别间的和解并重新开放加沙边界，加沙的希望才能实现。

5. 在被占叙利亚戈兰高地再调整

120. 于 1967 年与西岸和加沙同时被占领，并在 36 年前遭吞并的被占叙利亚戈兰高地现今完全与祖国分离。在叙利亚冲突之前，与阿拉伯叙利亚共和国的若干联系曾发挥作用。这包括贸易，特别是主要出口作物苹果，以及大马士革大学免费为大量叙利亚公民提供的教育。自 2013 年以来，这两个机会都已停止。

121. 存在促进被占叙利亚戈兰高地与以色列整体融合的企图。以色列定居点活动正在增加。这些定居点的数量比叙利亚村庄多出六倍。约 21,000 名犹太定居者分布在 32 个定居点，而 25,000 名叙利亚人集中在五个地区，其中最大的是 Majdal Shams（中央统计局，2016）。

122. 叙利亚公民的劳动力市场状况难以评估，因为没有现成的劳动力相关数据。农业是构成叙利亚公民在被占领土上的传统就业支柱，一直在迅速变化。由于对阿拉伯叙利亚共和国的苹果贸易不再可能，苹果销售现在完全依赖以色列市场。尽管 2016 年产量增加，销售额却下滑了。以色列苹果市场价格很低，仅占叙利亚农民生产成本的 60% 左右。此外，似乎有计划将开放以色列市场从其他国家进口苹果，这可能给零售价格带来进一步的压力。所以，苹果种植正变得越来越无利可图。因此，叙利亚农民正转向高附加值作物，种植了大约 20 万棵樱桃树以取代那些已被连根拔起的苹果树。他们还越来越多地从事其他活动。

123. 在生产苹果和樱桃时，来自犹太定居者的竞争激烈，他们由于更加资金密集的种植方式及供水和定价方面的优势条件，经常受益于更高的产量和更低的成本。由于以色列禁止建造新水井，叙利亚农民受到对被占叙利亚戈兰高地的农业活动至关重要的供水限制。因此所需的一半用水不得不从以色列的供水公司购买。定居者以前享有对这一资源的使用补贴，只需支付叙利亚农民用水花费的约三分之一。不过，特派团在访问被占叙利亚戈兰高地期间被告知这种歧视做法预计将在今年结束。鉴于水占到其生产成本的 40-50%，这一变化将使叙利亚农民显著受益。

124. 农业当前经常与其他职业相结合，如教学或提供旅游住宿，并且越来越多地成为次要活动。然而，很少有叙利亚人能完全放弃务农，因为据报，未利用的叙利亚土地将有被当局没收的风险。

125. 建筑许可证的获取限制、高昂费用和复杂程序，对受益于不断扩大的旅游业的叙利亚公民构成了重要障碍。据报有一些农民冒着被当局拆除的危险，在未获得必要许可证的情况下在农业用地上建造旅游村。2016 年 9 月，在 Majdal Shams，一幢这类的房屋被首次拆毁。

126. 据报被占戈兰高地的叙利亚公民也越来越多地从事于制造业和建筑业中。然而，这对五个叙利亚村庄的经济似乎收益甚微，因为这些工人中的大多数都通勤到以色列的城镇和村庄务工，或在定居点工作。

127. 如上所述，被占叙利亚戈兰高地正在越来越多地被以色列吸纳，并与阿拉伯叙利亚共和国脱钩。被吞并领土上的许多叙利亚年轻人在以色列学习或为/与以色列人工作。与西岸不同，这里的阿拉伯和犹太定居者之间几乎没有公开冲突。但是，对叙利亚公民的歧视和不利地位依然存在，结束占领和吞并的前景似乎比以往任何时候都更加遥远。

结论性意见

128. 和平进程已很长一段时间没有推出新举措，以色列和巴勒斯坦权力机构之间的接触仍然处于至少能保持紧张共存并避免人类灾难所需的最低限度。需要新的路径、方向以及相应的路线图，以在新的轨道上进行有意义的谈判。同一条路线上的停滞和退步都不是一个可持续的长期选择。两国毗邻而居、和平共处的目标必须重新加以确定。

129. 唯有以色列人和巴勒斯坦人重启有意义的谈判，且国际社会关键各方的支持得到重申，才能重燃希望。人们需要感受到，扼杀阿拉伯被占领土上的经济和劳动力市场的占领行动以及定居点活动终将结束。只有这样，社会公正和体面劳动才能开始蓬勃发展。

130. 包括东耶路撒冷在内的西岸正经历着一场社会危机。失业率保持在惊人的高位，年轻人获得第一份称心工作的机会极为渺茫。劳动力参与度偏低的妇女则处于最不利的地位。

131. 加沙面临着贫困陷阱的阴暗局面。几乎没有工作机会，许多经济和社会指标只在不断恶化。人道主义救助使其大多数居民得以存活，但很难估计这种贫困会持续多久或将产生什么样的反应。

132. 巴勒斯坦政治格局中的政派分裂无助于治理。尽管占领给治理留下的空间很小，国家建设还得继续。加强巴勒斯坦人的立场是必不可少的。有令人鼓舞的迹象表明，国家体系中的漏洞正在加以修复，例如建立新的社会保障机构，但也有迹象显示出显著的治理缺陷。国际社会需要提供技术和财政方面的持续支持。

133. 超过 10 万巴勒斯坦人在以色列和定居点工作。那里的薪水是有吸引力的，但条件，特别是那些与入境相关的条件并非如此。每日过境都有侮辱性事件发生，双边的中介都获利颇多。这是双方合作可带来快速和显着改善的一个领域。以色列正进行改革，以削弱中介的力量，并希望这将改善巴勒斯坦工人的权利和条件。规范中介不良行为以及便利入境和条件是必要的，但与此同时，需要认识到，在以色列所做的工作并不能解决巴勒斯坦劳工市场的问题。

134. 与此同时，被占叙利亚戈兰高地几乎没有选择。不仅从阿拉伯叙利亚共和国分离，现在还与祖国从事实上隔离开来，继续向以色列融入。曾是就业支柱的农业作为主要生计来源的角色正被质疑。劳动力市场正处于转型阶段，在被占叙利亚戈兰高地生活和工作的叙利亚公民的生活也随之发生转变。

参考资料

- Association for Civil Rights in Israel (ACRI), Peace Now and Yesh Din. 2017. “Petition the High Court against the Expropriation Law”, 5 Mar.
- Birzeit University. 2016. Policy paper, “Towards a Decent Work Environment to Overcome the Challenges, Bitterness and Reality of Palestinian Women Working in Agriculture & Small Services”, Oct.
- B’Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories. 2017a. *Statistics on Settlements and Settler Populations*, 2 Apr.
- . 2017b. *Israel destroying Gaza’s fishing sector*, 29 Jan.
- Central Bureau of Statistics (CBS). 2016. *Statistical Abstract of Israel 2016*.
- . 2017. *Monthly Bulletin of Statistics*, Table N.4: Dwellings, by stage of construction and district, Apr.
- Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention (HCP). 2001. *Declaration*, 5 Dec.
- Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT), Israel. 2017. Presentation to the ILO delegation, Mar.
- Government of Israel. 2016. *Increasing the employment of Palestinian workers in Israel from West Bank, improving the manner of issuing work permits, and ensuring fair employment conditions for Palestinian workers*. Cabinet Decision No. 2174, 18 Dec.
- Haaretz. 2017. “Netanyahu Announces Policy of Restrained Settlement Construction in ‘Show of Good Will’ to Trump”, 31 Mar.
- HaMoked. 2017. *Punitive Home Demolition – Timeline*.
- International Court of Justice (ICJ). 2004. “Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory” in *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, advisory opinion, 9 July.
- International Labour Office (ILO). 2016a. *A first look at Palestine’s domestic workers and how to better protect them* (forthcoming), Domestic Work Policy Brief, Dec.
- . 2016b. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General, Appendix, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, 2016.
- . 2016c. *Review of the Palestinian Decent Work Programme, 2013–2016: Evaluation Report*.
- . 2016d. *Effects of gender inequality in employment and pay in Jordan, Lebanon and the Occupied Palestinian Territory: Three Questions Answered*, Z. Tzannatos, Aug.

- . 2016e. *Assessment of the Domestic Work Sector in West Bank Governorates*, Key Findings Report, prepared by A.S. Madi, ILO consultant.
- International Monetary Fund (IMF). 2016. *West Bank and Gaza – Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 Aug.
- Kav LaOved – Worker’s Hotline. 2015. *Violations of the Right to Medical Care for Palestinian Workers Employed in Israel*.
- . 2016. *Position paper on the Government decision to promote economic cooperation by granting work permits to Palestinians (Decision 1236, March 8 2016)*, 4 Apr.
- Knesset. 2017. Law for the Regulation of Settlement in Judea and Samaria, 5777-2017, 6 Feb. Translation by Library of Congress, available at <https://www.loc.gov/law/help/israel-settlement/judea-and-samaria.php#Translation>.
- MachsomWatch. 2017. “Invisible Prisoners”, 12 Jan.
- Macro Center for Political Economics (Macro). 2017. *The Working Conditions of Palestinian Wage Earners in Israel*, Feb.
- National Committee for Women’s Employment (NCWE). Undated. *Palestine*.
- Office of the Quartet (OQ). 2016. *Report for the Meeting of the Ad-Hoc Liaison Committee*, 19 Sep.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2015. *Second Progress Report on the Implementation of the OECD Recommendations: Labour Market and Social Policies, Israel*, Aug.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). 2015. *Labour Force Survey*.
- . 2016. *Statistical Yearbook*.
- . 2017a. *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2016)*, press report, Mar. and various years.
- . 2017b. *Labour Force Survey (October-December, 2016) Round*, press report, 13 Feb. and various years.
- Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU). 2016. *Report of the General Secretary presented to the Fifth Conference*, 16 Apr.
- Palestinian National Authority (PNA). 2016a. *National Policy Agenda 2017-2022: Putting Citizens First*, Dec.
- . 2016b. *Annual Report 2016*. Ministry of Labor, General Directorate of Inspection and Labor Protection.
- and United Nations Population Fund (UNFPA). 2016c. *Palestine 2030 – Demographic Change: Opportunities for Development, Summary Report*, Dec.
- . 2017a. *Fiscal Developments & Macroeconomic Performance – Full Year Report 2016*, Ministry of Finance, Jan.
- . 2017b. *Report on the effects of Israeli settlements on the conditions of employers and labourers*, Jan.
- . 2017c. *Labour Sector Strategy 2017-2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*.
- . 2017d. *2016 Annual Report of Collective Conflicts Department*. Ministry of Labor, General Directorate of Labor Relations, 22 Jan.

- . 2017e. Ministry of Labour, Technical Working Group for TVET and Employment. *Minutes of the 3rd Meeting of the Technical Working Group for TVET and Employment*, 25 Jan.
- Peace Now. 2016. *The Grand Land Robbery: Another Step toward Annexation – 55 Outposts and 4,000 structures to be legalized through the Regulation Law*, Settlement Watch, Nov.
- . 2017a. *40% Increase in Construction Starts in West Bank Settlements in 2016*. 22 Mar.
- . 2017b. *The New Declared Settlement Policy – Not a Restraint at all*, 31 Mar.
- Palestinian Fund for Employment and Social Protection (PFESP). Undated. *More Employment, Brighter Future*.
- United Nations (UN). 1980. Resolution 465 (1980), adopted by the Security Council at its 2203rd meeting, document S/RES/465 (1980), 1 Mar.
- . 2016a. Resolution 2334 (2016), adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, document S/RES/2334 (2016), 23 Dec.
- . 2016b. *Situation of and assistance to Palestinian women: Report of the Secretary-General*, E/CN.6/2017/6, 19 Dec.
- . 2017a. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan: Report of the Secretary-General*, A/HRC/34/39, 16 Mar.
- . 2017b. Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East*, 24 Mar.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2007. *The Humanitarian Impact on Palestinians of Israeli Settlements and Other Infrastructure in the West Bank*, July.
- . 2015. *Bethlehem Governorate: Fragmentation and Humanitarian Concerns*, Jan.
- . 2016a. *Record number of demolitions in 2016; casualty toll declines: 2016 trends affecting the humanitarian situation in the Occupied Palestinian Territory*, 29 Dec.
- . 2016b. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, July.
- . 2017a. *Humanitarian Bulletin: occupied Palestinian territory*, Feb.
- . 2017b. *Gaza Crossings Operations Status: Monthly update*, Feb.
- . 2017c. *Protection of Civilians*, 21 Mar.–3 Apr.
- . 2017d. *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, Jan.
- . 2017e. *Az Zubeidat Village, Jericho Governorate*, 28 Mar.
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). 2016. *Occupied Palestinian Territory: Emergency Appeal 2017*.
- . 2017a. *Gaza Situation Report 177*, 19 Jan.
- . 2017b. *Gaza Situation Report 179*, 5 Feb.
- World Bank. 2016. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 19 Sep.
- Yesh Din. 2016. *Disruptions to the olive harvest in the West Bank*, Nov.

附件

对话者名单

Palestinian institutions

Ministry of Labour

Mamoun Abu Shahla, Minister of Labour

Abdel Kareem Daraghme, Deputy Assistant for Social Dialogue

Yousef Al Turk, Deputy Assistant for Cooperation, Policies and Administrative Development Affairs

Samer Salameh, Deputy Assistant for Technical Affairs

Bilal Thawabeh, Director-General, Labour Relations

Rami Mehdawi, Director-General, Employment

Ali Al Sawi, Director-General, Inspection and Labour Protection

Buthaina Salem, Director-General, Legal Affairs

Nazeh Irman, Director-General, Cooperatives

Iman Assaf, Head, Gender Unit

Hani Shanti, Head, Public Relations and Media Unit

Ministry of Foreign Affairs

Omar Awadallah, Multilateral Relations, United Nations and its Specialized Agencies

Majed Bamy, Director, International Treaties Department

Akram Sakka, Head of Official Visits

Ministry of Finance and Planning

Abdel Jabbar Salem, Director-General of Payroll

Yazan Abu Ajamieh, Economist, Macro Fiscal Unit

Mohammed Harasheh, Financial Systems Department

Fahed Al Sheikh, General Directorate of International Relations and Projects Department

Palestine Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR)

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

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)

Ola Awad-Shakhshir, Minister, President of PCBS, President of the International Association for Official Statistics (IAOS)

Suha Kanaan, Director of Labour Statistics

Faed Rayyan, Director of Government and Finance Statistics Department

Palestine Monetary Authority (PMA)

Shehadah Deeb Hussein, Deputy Governor

Mohammad Atallah, Director of Research and Monetary Policies Department

Palestine Liberation Organization (PLO)

Saeb Erekat, Secretary of Executive Committee of PLO, Chief of Palestinian Negotiation and Member of the Central Committee of Fateh

Nabeel Shaath, Advisor to the President for Foreign Affairs and International Relations, Member of the Central Committee of Fateh and Member of Executive Committee of PLO

Hanan Ashrawi, Member of Executive Committee of PLO

National Committee for Women's Employment

Abeer Al Barghouti, Director of Monitoring and Auditing Unit, Ministry of Labour

Amal Shehadeh, Gender Unit, Ministry of National Economy

Nariman Awad, Director General of Gender Unit, Ministry of Information

Mageda Salsa'a, Member of Board of Directors of FPCCIA, Bethlehem Chamber of Commerce

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

Khitam Saafin, Member of General Secretariat, General Union of Palestinian Women

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

Randa Abed Rabbo, Director of Union of Cooperative Associations for Saving and Credit

Fedaa Mukhemmer, Management Information System Administrator, Union of Cooperative Associations for Saving and Credit

Rawan Obaid, Head of Lobbying and Advocacy, Women's Center for Legal Aid and Counselling

Naela Odeh, Field Educator, Palestinian Working Woman Society for Development

Workers', employers' and other civil society organizations

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Secretary-General

Iman Abu Salah, Member of Executive Committee, Secretary of Gender Unit

Saeed Zbeidi, Member of Executive Committee, Secretary of Paltel Union

Mustafa Hanani, Member of Executive Committee, Secretary of Occupational Safety and Health Unit

Ibrahim Daraghmeh, Member of Executive Committee, Secretary of Building and Wood Workers Union

Manawell Abdelall, Member of General Secretariat, President of Electricity Union

Ibrahim Thweib, Member of General Secretariat, President of General Union of Agriculture and Food Industries Workers

Suheil Saliba Khader, Member of General Secretariat, Secretary of International Relations Unit

Amal Al Fityani, Member of Executive Committee, Secretary of Social Services Unit

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Gaza

Mohammad Sa'adi Hillis, Member of General Secretariat, Deputy Head of Building and Wood Workers Union

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

Tariq Al Hindi, Member of General Secretariat, President of Agricultural and Fishery Workers' Union

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

Bashir Al-Sesi, Member of General Secretariat, President of Public Services General Union

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

Khalil Rizq, Chairman of the Board of Directors for FPCCIA, President of Ramallah Chamber

Jamal Jawabreh, Secretary-General

Ali Muhanna, Director of Planning and SMEs Department

Nazih Merdawi, Director of Information Unit

Akram Hijazi, Public Relations Manager

Riyad Aweidah, Economist

South Hebron Chamber

Jalal Makharza, Chairman of the Board

Nablus Chamber

Husam Abdelrahman Hijjawi, Vice-president, Member of Board of Directors of FPCCIA

Jericho Chamber

Tayser Hmeidi, Chairman of the Board

Salfit Chamber

Iyad Abu Zayed, Chairman of the Board

Qalqilya Chamber

Hasan Shraim, Vice-Chairman

Gaza Chamber

Walid Al Hosary, President of Gaza Chamber and Vice-Chairman of the Board of Directors for FPCCIA

Bader Sabra, Vice-President

Khan Younis Chamber

Loai Alaqqad, Treasurer

North Gaza Chamber

Abdel Aziz Mogat, Vice-Chairman

Imad Al Ghoul, Director-General

Association of Banks in Palestine, Ramallah

Nabil Abu Diab, Director-General

Palestine Information and Communications Technology Incubator (PICTI), Ramallah

Wala' Samara, Programme Manager

Palestine Trade Center (PalTrade), Ramallah

Hanan Taha-Rayyan, Chief Executive Officer

Palestinian Information Technology Association of Companies (PITA), Ramallah

Ibrahim Al Deisi, Director

Palestinian Federation of Businessmen Associations, Ramallah

Majed Ma'ali, General Trustee

Palestinian Federation of Industries, Ramallah

Odeh Shehadeh, Secretary General

Palestine Development and Investment Company (PADICO)

Samir Hulileh, Chief Executive Officer

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

Mahdi Abdul Hadi, President

Al-Haq, Ramallah

Shawan Jabarin, General Director

Tahseen Elayyan, Head of Monitoring and Documentation Department

Independent Commission for Human Rights, Ramallah

Ammar Dwaik, General Director

Al Mezan Center for Human Rights, Gaza

Issam Younis, General Director

Pal-Think for Strategic Studies, Gaza

Omar Shaban, Founder and Director

Labor Resource Center, Gaza

Fayez Al Emary, Chairman

Center for Women's Legal Research and Consulting, Gaza

Zeinab El Ghunaimi, Director

Culture and Free Thought Association, Gaza

Mariam Zakoot, General Director

Women's Affairs Center, Gaza

Amal Syam, Director

Union of Cooperative Associations for Saving and Credit, Gaza

Ebtesam Salem, Chairman

General Union of Palestinian Women, Gaza

Amal Hamed, President

Field visit – Az Zubeidat

Hanin Zbeidat, Educational Counsellor

Lina Zbeidat, Chairman of Az Zubeidat Charity for Women

Amera Zbeidat, University student

Amin Zbeidat, University student

Subhiya Zbeidat, Shop owner

Field visit – Beit Jala

Samia Zeit, Representative, Beit Jala Municipality

Gris Abu Muhur, Principal, American School in Beit Jala

Field visit – Old City Jerusalem

Ziad Al Hammouri, Director General, Jerusalem Center for Social and Economic Rights

Israeli institutions

Government of Israel and other public institutions

Ministry of Economy

Avner Amrani, Senior Research Director, Labour Relations Division

Shlomo Ytzhaki, Chief Labour Relations Officer

Ministry of Foreign Affairs

Beth-Eden Kite, Minister

Zvi Tal, Director, International Organizations, Specialized Agencies and Global Issues Department

Amir Weissbrod, Head, Middle East Bureau, Centre for Political Research

Alon Bar, Deputy Director-General for the United Nations and International Organizations

Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT), Ministry of Defence

Col. Hatib Mansour, Head of Civil Department

Maj. Adam Avidan, Deputy Head, Economic Branch

Population and Immigration Authority, Ministry of Interior

Shoshana Strauss, Senior Deputy to the Legal Adviser

Bank of Israel

Haggay Etkes, Researcher and Head of BOI activities vis-à-vis the Palestinian Authority

Workers', employers' and other civil society organizations

Histadrut – General Federation of Labour in Israel

Avital Shapira-Shabirow, Director, International Department

Manufacturers' Association of Israel

Uri Rubin, Chairman, Labour Committee

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

Dan Catarivas, Director, Division of Foreign Trade and International Relations

Uri Geva, Head of Economics

Kav LaOved – Workers' hotline

Ala Khatib, Chief Executive Officer

MachsomWatch – Women against the Occupation and for Human Rights

Sylvia Piterman, Volunteer

Field visit – Construction sites, Raanana

Abdel Salam Kashou, Contractor, A.K. Kashou Brothers Ltd.

Fadel Badarna, Secretary for Palestinian Workers, Histadrut

Natan Rahamin, Hasharon Regional Labour Council, Histadrut

Nader Nassasreh, Foreman

United Nations and international organizations

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

Robert Piper, Deputy Special Coordinator and United Nations Resident/Humanitarian Coordinator

Shubhra Bhattacharjee, Planning, Monitoring and Evaluation Specialist

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

Sheri Retsima-Anderson, Deputy Head of Office

Hamada Bayari, Acting Head of Office, Gaza

Yehezkel Lein, Head of Research and Analysis Unit

Diana Anani, Humanitarian Affairs Analyst – Head of South Field Coordination Unit

Israa Muzaffar, Humanitarian Affairs Analyst

Mazen Abu Said, Advocacy and Communication Section

Khaled Zuhaikeh, Humanitarian Affairs Associate

Ayman Ibrahim, Humanitarian Affairs Associate

Atwa Jaber, Field Support Assistant, National UN Volunteer

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

Scott Anderson, Director of UNRWA Operations, West Bank

Bo Schack, Director of UNRWA Operations, Gaza

Michael Schoiswohl, Principal Legal Officer, Department of Legal Affairs

Office of the High Commissioner for Human Rights
Occupied Palestinian Territory (OHCHR)

James Heenan, Head of Office

Jane Anttila, Deputy Head of Office

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Ciro Fiorillo, Head of Office

United Nations Department of Safety and Security (UNDSS),
Israel, West Bank and Gaza

Henrique Eduardo Lopes Dias, Field Security Coordination Officer, West Bank

Yusuke Kudo, Senior Security Information Analyst

United Nations Development Programme (UNDP)

Wafa Al Kafarna, Project Analyst, Gaza

International Monetary Fund, West Bank and Gaza

Ragnar Gudmundsson, Resident Representative for West Bank and Gaza

Occupied Syrian Golan

Taiseer Maray, General Director, Golan for Development of Arab Villages and Al Maghariq Association

Fawzi Abu Jabal, Board of Directors, Golan for Development of Arab Villages

Hayel Abu Jabal, Farmer

Fawzi Abu Saleh, Farmer

Mounir Abu Saleh, Farmer

Ahmad Khater, Engineer, Worker

Other meetings

Arab Labour Organization

Fayez Al-Mutairi, Director-General

Mohamed Shareef Dawood, Minister Plenipotentiary

League of Arab States

Said Abu Ali, Assistant Secretary-General, Sector of Palestine and Arab Occupied Territories

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