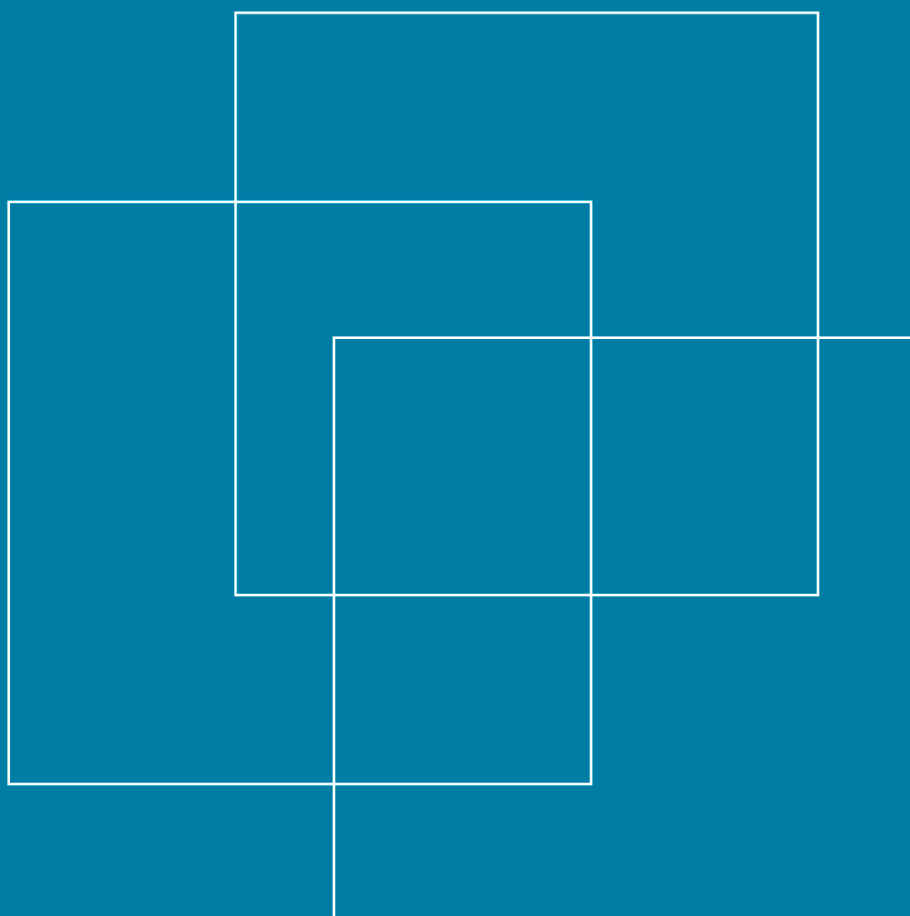




国际
劳工局
日内瓦

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107届会议 2018年

国际劳工大会，第 107 届会议，2018 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 978-92-2-531081-1 (Print)
ISBN 978-92-2-531082-8 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2018 年第一版

国际劳工局出版物中所用名称与联合国习惯用法保持一致，这些名称以及出版物中材料的编写方式并不意味着国际劳工局对任何国家、地区、领土或其当局的法律地位，或对其边界的划分，表示修改意见。本文件提及的商号名称、商品和制造方法并不意味着为国际劳工局所认可，同样，未提及的商号、商品或制造方法也不意味着国际劳工局不认可。

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

版式由 TTC 设计：参考 ILC107(2018)-DG-APPENDIX-[ROBEI-180416-1]-Ch.docx
瑞士，日内瓦，国际劳工局印刷

前 言

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

在阿拉伯被占领土和以色列，特派团与巴勒斯坦民族权力机构、以色列政府、雇主和工人组织代表、被占叙利亚戈兰高地叙利亚公民的代表、联合国和其他国际及非政府组织的代表以及巴勒斯坦工人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。

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得到了广泛支持。同往常一样，特派团工作目的是为了全面、准确和公正地评估阿拉伯被占领土工人的当前处境。

第一《奥斯陆协议》二十五年后，被占领土上的人们失去希望，迷失方向。相信奥斯陆精神和抱有希望的人日趋减少。在《奥斯陆协议》之外寻找其他解决方案的人声势正在壮大。然而，符合联合国有关决议的、能够取代两国方案的、可接受且可行的替代方案尚未出现。单方面做法不可能为有关当事方所接受，没有巴勒斯坦人的合作就无法成就和平。

以《奥斯陆协议》为基础的政治和外交进程的缺乏，使占领得到巩固，也阻碍着巴勒斯坦人的发展。自 1994 年以来，以色列从未像今天这样对被占阿拉伯领土实行控制。巴勒斯坦人实际上依然无法进入多数领土，即 C 区；定居点建设仍在继续，而且势头有增无减；东耶路撒冷正在被侵占并与约旦河西岸其他地区隔离；被占领的叙利亚戈兰高地正在被吞并，加沙遭到严重封锁，这种封锁考验着人们的耐久力。目前，无论是从当事方来看还是从国际层面来看，都看不出令人鼓舞的政治迹象。

不足为奇的是，巴勒斯坦劳动力市场状况进一步恶化，这种恶化的程度应当引起所有有关方面的深切关注。巴勒斯坦被占领土的失业率已达到世界最高水平。工作岗位创造方面的状况，充其量只能用“乏力”一词来形容。对越来越多的工人来说，在以色列就业是最佳和最有利可图谋生之道。以色列向巴勒斯坦求职者

进一步开放劳动力市场是一种必要和令人欢迎的缓解办法，巴勒斯坦工人和以色列雇主定都从中得益。然而，进入以色列劳动力市场仍然充满困难，求职者极易遭受侵害。许多巴勒斯坦人为获得工作许可证仍然只得向肆无忌惮的经纪人支付过高的费用。以色列劳动力市场招聘和安置巴勒斯坦工人的系统需要得到更好的提高治理，而且亟需改革。

妇女在巴勒斯坦劳动力市场上仍然处于严重不利地位。尽管她们的受教育程度有所提高，但很少有女性进入劳动力市场，进入劳动力市场的女性中有一半仍然失业。女性的劳动力市场成效是该地区最差的。占领加剧了妇女在获得体面就业方面面临的许多其他障碍。现在迫切需要消除性别歧视，促进巴勒斯坦妇女的经济赋权。

加沙仍然处在人道主义和人为危机之中。其经济枯竭，劳动力市场瘫痪，解决方案仍然唾手可得，但是它们取决于两个因素，而这两个因素目前仍然没有具备。结束封锁并实现谋求已久的巴勒斯坦和解，将会迅速释放飞地的经济潜力，并恢复其劳动力市场的活力。

不作为将会付出高昂代价。青年面临着极其严峻的形势。他们占巴勒斯坦人口的三分之一，而且全部受到冲突的影响。许多人感到无能为力，还感到被剥夺了权利。巴勒斯坦人中青年失业率正在迅速接近 50% 的高位。失业率何时到达极点？显而易见的是，机会匮乏会使青年人绝望并使其言行变得激进。各方的煽动性言论和挑衅行为不断增加。即使是失望沮丧引起的和平抗议行动也可能酿成暴力并招致报复。

尽管对峙总体呈上升趋势，但在劳工领域，就巴勒斯坦人从西岸到以色列工作事宜，出现了以色列人和巴勒斯坦人开展合作的令人鼓舞的迹象。实际上，鉴于两个劳动力市场相互依存这一事实，需要有效的协调和合作。今年四月，我有机会访问了以色列和巴勒斯坦被占领土。双方都向我表达了担忧与沮丧之情。但是，我也感到，为了相互利益而开展对话和建立信任的渴望并没有被完全扼制。工会在意识到有必要让所有工人都获得公平和平等待遇的情况下，往往通过与雇主达成的集体谈判协议发挥先导作用。它们为政府和劳工管理部门开辟了道路，从而便利政府和劳工管理部门更加一致地采取后续行动。

这个进程仍然十分脆弱，并不能给占领问题提供解决办法，占领问题的解决要依靠谈判和“两国方案”。但是，它能够使工人得到急需的缓解，并改善极为严酷的经济和社会状况。此外，由于在未来任何政治格局中，以色列和巴勒斯坦劳动力市场都将高度相互依存，因此，劳工领域务实和切实可行的合作，能够发挥类似于以色列和巴勒斯坦权力机构之间仍然存在的安全和金融合作所能发挥的作用。

再者，双方都认识到的一个不容忽视的道理是，被占领土上劳工和社会状况的改善本身就能在很大程度上切实促进各方的安全。

只有开展对话和联合寻求解决方案，才能有效地为被占阿拉伯领土带来体面劳动。国际劳工组织和国际社会必须共同继续充分参与这一努力并忠于其承诺。

2018年5月

盖伊·赖德
局 长

目 录

	页 次
前 言	iii
导 言	1
1. 转折关头	3
2. 由于增长放缓，巴勒斯坦劳动力市场疲软	8
3. 巴勒斯坦工人的权利进一步受到限制	20
4. 在被占领和内部分裂时期建立民主治理体制.....	29
5. 对被占领的叙利亚戈兰的进一步纳入	36
结论性意见	38
参考资料.....	41
附件：对话者名单.....	45

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，以对被占阿拉伯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。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 — 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的相关决议为指导，包括安全理事会第 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)和第 2334 号(2016 年)决议。特派团还考虑到国际法院 2004 年 7 月 9 日的《咨询意见》(国际法院，2004 年)。
4. 局长委托国际劳工组织阿拉伯国家地区局副局长和阿拉伯国家体面劳动技术支持组组长弗兰克·哈格曼(Frank Hagemann)率领特派团。特派团成员包括统计司数据生成与分析科科长 Steven Kapsos、国际劳工标准司法律标准问题专家 Katerine Landuyt、及治理和三方司社会对话和治理问题高级专家 Konstantinos Papadakis。国际劳工组织驻耶路撒冷代表莫尼尔·克莱博(Mounir Kleibo)和国际劳工组织驻耶

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。

路撒冷办事处项目官员拉萨·埃尔舒拉法(Rasha El Shurafa)为这次访问做了筹备，并参与了这次访问。阿拉伯国家体面劳动技术支持组就业政策问题高级专家 Tariq Haq 为技术顾问。

5. 特派团于 2018 年 3 月 4 日至 15 日访问了以色列和被占阿拉伯领土。在访问的过程中，局长代表与以色列、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。他们与巴勒斯坦民族权力机构和以色列政府不同部委和机构的代表、巴勒斯坦和以色列工人组织和雇主组织、非政府组织(NGOs)、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。

6. 2018 年 2 月 19 日，特派团团长还与阿拉伯劳工组织和阿拉伯国家联盟在开罗举行了磋商，并于 2018 年 2 月 20 日在大马士革与阿拉伯叙利亚共和国政府代表以及工人和雇主组织代表进行了磋商。

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

8. 本报告充分考虑到了特派团实地获得的书面和口头材料，以及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。

1. 转折关头

9. 2018 年 3 月中旬，特派团访问加沙时，美国政府在华盛顿召开了一次会议，讨论飞地日益恶化的人道主义局势的解决方案。以色列和埃及代表参加了会议，阿拉伯和西方捐助国代表也参加了会议。有一方的缺席令人瞩目：巴勒斯坦权力机构拒绝了邀请。巴勒斯坦权力机构早些时候已宣布冻结与美国官员的所有双边接触。正当代表们准备在美国首都汇集时，有人企图用爆炸装置暗杀巴勒斯坦总理拉米·哈姆达拉(Hamdallah)。虽然这两个事件没有任何关联，但它们都再次提醒了特派团，奥斯陆推动的和平进程已经陷入瘫痪，巴勒斯坦内部和解进程依然极为脆弱。

10. 整体政治形势对巴勒斯坦工人至关重要，并对他们产生深刻的影响。实地的事态发展与总的形势仍然密切相关。占领、和平进程的不确定性、巴勒斯坦内部分裂和单边外交行动的兴起，都会影响巴勒斯坦劳动力市场的结果。

11. 和平进程多年来停滞不前。双方自 2014 年以来一直没有进行过全面谈判。2017 年 12 月，美国总统承认耶路撒冷为以色列首都后，巴以关系达到新的低点，这一宣布还标志着美国大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的筹备工作的开始。声明在以色列受到普遍赞扬，但巴勒斯坦方面强烈谴责。12 月 21 日，联合国大会对该决定表示“深切遗憾”（联合国，2017a）。巴勒斯坦民族权力机构主席马赫姆德·阿巴斯表示，通过这项决定，美国已放弃和平进程调解者的角色。这一宣布使实地局势变得紧张，并引发了暴力事件。

12. 同时，法塔赫和哈马斯之间最近阶段的和解尝试几乎没有产生任何实际结果，这一和解由埃及于 2017 年 10 月中旬在开罗撮合，旨在将加沙置于巴勒斯坦权力机构的控制之下。加沙过境点的管理责任于 2017 年 11 月如期移交给巴勒斯坦权力机构，但整合加沙两个平行的行政机构这一关键问题基本仍然没有解决。目前还没有具体措施来推进这一进程。在加沙暗杀总理未遂后，双方相互指责和煽动性言论使颁布《开罗协定》的前景更加暗淡。

占领得到巩固

13. “六日战争”结束后五十年来，占领继续影响着包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的巴勒斯坦人生活的方方面面。占领甚至得以加固。对人员和货物的流动以及获取自然资源的限制，继续扼制经济活动和劳动力市场。拆除行动和被迫流离失所有增无减。由于巴勒斯坦权力机构不能利用 C 区，² 领土分散状况加剧。大

² 根据《奥斯陆第二项协议》的界定，西岸被分为三个不同的辖区：A 区、B 区和 C 区。A 区包括市中心地区，占西岸 18%。A 区在巴勒斯坦民用和军事控制下。B 区包括小城镇和近郊地区，在以色列安全控制和巴勒斯坦民用控制下。C 区占西岸 61%，在以色列安全和民用控制下。

部分土地仍然是巴勒斯坦发展的禁区。此外，东耶路撒冷与自然内陆地区隔离，并被隔离墙切断。³

14. 世界银行估计，如果取消进入 C 区的限制，西岸经济将在八年内再增长三分之一(世界银行，2017a)。相反，西岸的定居活动持续不减，违反了联合国安全理事会第 2334 号决议。2017 年住宅单元计划得到提出和批准数量多于前一年。C 区和东耶路撒冷新建住宅单元的数量比前一年翻了一番。现在居住在 C 区定居点和前哨定居点的定居者将近 40 万，超过了住在该区的巴勒斯坦人。东耶路撒冷还有 21 万定居者。此外，以色列采取了新的立法和行政举措，会造成改变以色列对西岸的政策和巴勒斯坦土地使用政策的后果。例如，最近修订了《基本法：以色列首都耶路撒冷》，⁴以后，任何一届以色列政府都愈加难以将现在位于以色列界定的耶路撒冷边界以内的领土归还给未来的巴勒斯坦国。

劳动力市场未有缓解

15. 过去一年，经济增长止步不前。2017 年，经济增长放缓至 3.1%，这一增幅难以适应人口发展的速度，不足以应对生活水平的持续下降。2018 年的增长预测甚至更弱(世界银行，2018a)。据预测，增长率将为 2.5%，这一增幅将导致人均收入的进一步下降。

16. 劳动力市场的动态反映了暗淡的经济形势和占领所施加的束缚。总失业率进一步升至 27.4%，居世界之首。青年和妇女尤其受到影响。女性失业率接近 50%。在加沙，数据更加触目惊心；几乎半数工人失业，几乎三分之二的女职工失业。世界上几乎没有哪个国家面临如此严峻的劳动力市场挑战。

17. 鉴于劳动力市场机会严重缺乏，更多巴勒斯坦人，特别是年轻人离开劳动力市场也就不足为奇了。劳动力参与率为世界最低。所有达到合法工作年龄的巴勒斯坦人中，被雇用或在寻求工作的人不到一半。即使与该地区其他国家相比，女性劳动力参与水平仍然很低。既不在接受教育也不在就业的那部分年轻人日渐增加，令人担忧。他们中大部分人，尤其是妇女，除了家务劳动以外没有任何工作经历。

18. 如果不通过放宽外部和内部限制进行重大变革，经济将无法创造充足的工作岗位。公共部门的就业早已达到极限。由于以色列在西岸的限制和对加沙的封锁，私营部门仍然薄弱，受到抑制。过去的几十年中，已经出现了快速去工业化和去

³ 85%在西岸境内的隔离墙约已完成 64%。完成后，隔离墙总长 710 公里。国际法院于 2004 年 7 月 9 日提出的有关隔离墙的《咨询意见》要求立即停止和撤销建设活动，并赔偿由此造成的所有损害。这随后得到联合国大会 2004 年 7 月 20 日的决议(A/RES/ES-10 / 15)的支持。

⁴ 《基本法：以色列首都耶路撒冷法案》(第 2 修正案)(尊重耶路撒冷境内的区域和变化必要多数的规定—P 4346/20)。

农业化过程。剩下的和目前占主导地位的建筑和服务行业都由消费驱动，并受到寻租的阻碍。因而，它们本身表现欠佳，不能承担推动未来可持续创造更多就业岗位的重任。

19. 面对严峻的就业形势，生计何以为续？现有三个主要缓冲途径：国际援助传输，巴勒斯坦侨民汇款，和以色列和定居点的工作岗位。

20. 对巴勒斯坦权力机构的国际援助近几年持续下降，自 2014 年以来下降了 40% 以上(世界银行 2018a)。国际资助的基于项目的就业和工作换现金计划几乎不能再发挥安全网的作用。截止到年底，覆盖西岸和加沙的“2017 人道主义救援计划”所需资金只有半数到位。具体地说，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)可能需要应对大约 3 亿美元美国资金缺口。这将是一个相当大幅度的削减，加沙可能会遭受最严重的影响，直接影响是援助的减少，间接影响与对劳动力市场的影响相关。近东救济工程处(UNRWA)紧随公共部分，是飞地的第二大雇主。

21. 2012 年，海外巴勒斯坦侨民汇款总额为 22 亿美元，相当于巴勒斯坦权利机构国内生产总值(GDP)的 17%。巴勒斯坦被占领土被列为世界上 20 个汇款依赖度最高的国家(世界银行，2017)。

22. 2017 年，在以色列的巴勒斯坦人就业率再度上升，一年内增加了 11% 以上，这是因为以色列当局发放了额外工作许可。目前约有 131,000 名工人在以色列和定居点工作(巴勒斯坦中央统计局，2017)，为西岸约 65 万人的生计做出贡献。大部分人在建筑业工作，每日过境去往以色列。

23. 令人遗憾的是，对于大多数在以色列就业的巴勒斯坦人来说，他们的工作仍然和高成本、脆弱和困难相联系。持有以色列工作许可证的工人中约有一半继续依靠经纪人获得必要的证件。平均成本占月工资的三分之一。工作条件往往没有保障，4 万没有许可证在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的工作条件尤其如此。根据 ILSTOAT 提供的数据，以色列建筑工地的职业伤害和死亡人数是经合组织成员国中最高的。许多工人早在黎明前数小时就离开了他们在西岸的家，在沿隔离墙的过境点等待几个小时才能进入以色列。今年，特派团在凌晨参观了 Qalqilya 过境点，得以直接了解数千名工人每天在边境设施过境两次的真实情况。

24. 2017 年特派团访问期间，以色列政府对话者通告了重要改革举措，改革的目的是削减经纪人的权力，增加工人流动性，并引入电子工资支付方式，但截止到今年特派团访问时，所有改革计划都只停留在实验试点阶段。

加沙地带濒临崩溃

25. 加沙地带继续处于海陆空封锁中。局长先前的几次报告都指出，该地区经济和社会状况极不稳定，处于人道主义崩溃的边缘。令人遗憾的是，这种状况至今未见改善。实际人均收入比《巴黎议定书》签署时的 1994 年低三分之一。

26. 十一年的分裂、封锁和冲突导致加沙生产能力几乎崩溃，基础设施遭到破坏，基础服务被削弱。由于严格限制原材料进口，生产部门被掏空；每天供电不超过四小时，十分之四的难民食物得不到保障(联合国近东救济工程处，2018)。

27. 除此之外，2017 年，加沙最大的雇主——公共部门——实行提前退休并减薪 30% 至 50%，致使有关家庭进一步陷入困境。目前，巴勒斯坦民族权力机构支付大约 6 万名公务员和安保人员的薪水，其中大多数人自 2007 年以来没有能够报到上班。此外，事实上的当局雇用了大约 2 万名公务员，据说他们报酬较低或只拿到部分工资。另外，联合国近东救济工程处资金缺口日渐加大，会进一步加剧收入的螺旋式流失。

28. 2012 年，联合国警告说，如果总体趋势持续下去，加沙将在 2020 年内成为不宜居住的地区。从现有指标来看，目前的轨迹偏离预测的可能性并不存在。在目前的情况下，尚不清楚彻底崩溃发生前加沙的工人和他们的家庭以及加沙总体人口的坚韧性还能经受多少进一步的考验。

29. 要扭转加沙濒临崩溃的局面，就必须根据联合国安全理事会第 1860 号决议的要求，解除封锁，巴勒斯坦权力机构必须能够恢复对飞地的全面控制。只有取消对流动以及获取资源和进入市场的限制，私营部门才能开始发挥其自身作为增长和创造就业岗位的引擎的作用。大幅度直接缓解的可能性确实存在。国际货币基金组织的计算表明，和解和同西岸真正统一可在近期内将增长率提高至 8%(国际货币基金组织，2018)。如果以色列劳动政策和西岸相一致，那么和解和统一还会为加沙受过良好教育、技术熟练的青年开创重要的劳动力市场空间。

国家建设取得进一步成绩

30. 虽然处于以色列占领的限制下，巴勒斯坦的国家建设活动继续进行。《国家政策议程(2017-2022)》正在全面实施。捐助者的贡献对其成功至关重要。然而，总体财政状况依然严峻，并且由于外部预算支持连续下降而恶化(联合国，2018a)。巴勒斯坦权力机构 2018 年预算预测，将有大约 5 亿美元的资金缺口，比 2017 年的 4.2 亿美元有所增加(世界银行，2018a)。如果根据 2017 年 10 月的协议实施加沙和解(包括公务员一体化)，总的资金缺口最终可能达到 10 亿美元。⁵

⁵ 这会包括负担事实上的当局雇用公务员的工资费用、职能部委运转费用和一些紧急发展项目的启动费用(世界银行，2018a)。

31. 今年，成立了巴勒斯坦社会保障公司(PSSC)，该公司全面覆盖私营部门工作人员，这是公共机构建设方面的一个重要里程碑。PSSC 填补了重大的社会保障缺口；其目标是在前 10 年覆盖 30 万名工人。然而，该公司要实现资金可持续性，就需要持续的国际支持。

32. 2017 年，进行了 20 年内第三次人口普查。这次普查的覆盖面和效率显示了巴勒斯坦统计系统的成熟度。普查可为决策和国家建设进程提供重要数据。

33. 法律框架也得以进一步加强。2017 年底巴勒斯坦权力机构通过了《合作社法》。2016 年初，一部新的《担保交易法》促进了信贷和企业发展。部分因为这个原因，西岸和加沙在世界银行的《营商环境报告》中的排名有明显提高，从 140 提高到 114，总数为 190，高于中东和北非平均水平。然而，在劳动法方面，2000 年制定的现行法律，仍需更新。广泛的磋商有希望重振这一进程。

34. 尽管取得了这些成就，但特派团的许多对话者都提到民主赤字的问题，以及对于政府机构工作的信任程度的下降，他们对巴勒斯坦被占领土民间组织的空间日趋缩小表示担忧。

劳工合作的希望

35. 巴勒斯坦人过境去往以色列的人数表明巴勒斯坦和以色列经济相互联系的特性，值得注意的是，在社会伙伴和劳动机构层面上，双方之间的联系尤其在过去的两年中有所加强。定期进行技术层面的会议。2018 年 3 月，以色列和巴勒斯坦权力机构的劳工部长在耶路撒冷会面。协调水平尚未达到安全和金融领域正在开展的合作的水平，但现在已建立稳定的对话，以讨论如何解决在以色列的巴勒斯坦工人的职业安全和健康及其他问题，包括解决争端的问题。在和平进程停滞、迫切需要找到一种联合方式的情况下，对于这些举措的重要性，评价再高都不为过，特别是就改善对以色列劳动力市场雇佣的巴勒斯坦工人的管理而言。

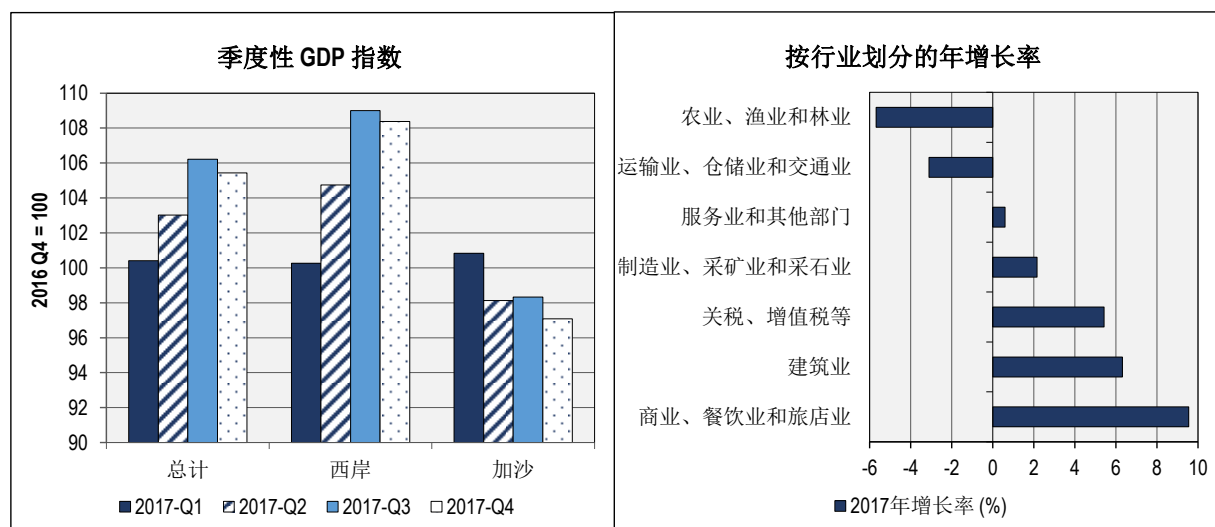
2. 由于增长放缓，巴勒斯坦劳动力市场疲软

宏观经济动态

36. 随着政治不确定性增加，捐助者支持减少以及制约经济发展的严格限制的继续，2017 年巴勒斯坦经济增长进一步放缓，2017 年国内生产总值增长 3.1%，而 2016 年为 4.7%。据初步估计，西岸经济增长 4.3%，与 2016 年的 3.5%相比略有改善。⁶ 相形之下，加沙的经济停滞不前。虽然 2016 年，在重建的推动下，出现了 8.3%的增长，但由于制造业、建筑业和农业大幅下降以及公共部门支出大幅减少，尤其是工资的大幅削减，2017 年产出不仅停滞而且下降了 0.3%。对加沙的封锁现在已经进入第十一年，货物、工人流动和企业依然受到限制，这些仍然严重阻碍巴勒斯坦被占领土在更高、更可持续的增长和发展轨迹上运行。⁷

37. 2017 年，总体人均国内生产总值没有增长，而 2016 年的增长率为 2.1%。西岸人均国内生产总值增长了 2%，而加沙人口增长率超过西岸，但人均产出当年下降 4.4%。结果，生活水平就出现显著差异，西岸适度改善，加沙急剧下降。

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



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

38. 从各行业的表现来看，两个生产部门(占当地就业的近三分之一)连同关税和增值税，是年内所有经济增长的主要原因(图 2.1 和表 2.1)。商业、餐饮业和旅

⁶ 根据巴勒斯坦中央统计局(PCBS)于 2018 年 3 月 29 日发布的“闪速估算”。http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_29-3-2018-qna-en.pdf。

⁷ 世界银行估计，取消以色列对 C 区的限制可能会在 2025 年之前在西岸实现额外的累计经济增长 33%，解除对加沙的封锁可能导致在 2025 年之前累计增长 32%(世界银行，2017a)。

店业表现最好，全年增长 9.6%，占经济总增长的近 60%。建筑业增长了 6.3%，占整体增长的 12.6%。年内关税和增值税结算增长了 5.4%，占所有 GDP 增长的近四分之一，大部分由于关税增加所致。

39. 相比之下，占就业三分之二的其余部门增长较弱(制造业为 2.2%，服务业为 0.6%)或出现负增长(农业、渔业和林业为-5.7%；运输、仓储业和交通业为-3.1%)。总而言之，2017 年经济增长整体走弱，并集中在创造就业潜力有限的行业。

表 2.1. 巴勒斯坦被占领土按产业分类占 GDP 份额和就业份额，2017

	GDP 份额(%)	对 GDP 贡献额 (%)	就业份额 (%)		
			总计	男性	女性
农业、渔业和林业	2.8	-5.6	6.5	6.3	7.7
制造业、采矿业和采石业	13.0	9.0	13.9	14.5	10.8
建筑业	6.5	12.6	10.6	12.6	0.8
商业、餐饮业和旅店业	20.4	58.5	23.1	25.4	11.8
运输业、仓储业和交通业	5.7	-6.0	7.1	8.1	2.5
服务业和其他部门	37.3	7.3	38.7	33.0	66.4
关税、增值税、FISIM	14.3	24.1	-	-	-
总计	100	100	100	100	100

注释：数据不包括以色列及其定居点的就业。FISIM =间接测量的金融中介服务

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

40. 就巴勒斯坦权力机构的财政业绩而言，尽管 2017 年总收入下降，但总体赤字估计为 7.8%，小于预期。与去年相比几乎没有变化。国内关税收入增加，收入税征收改善以及适度的政府支出都使财政业绩略好于预期(国际货币基金组织，2018)。

41. 值得注意的是，这是在外部支持持续下降的背景下实现的。2017 年，经常性支出的外部资金估计为 5 亿 4600 万美元，低于上年的 6.03 亿美元和 2014 年的 10 亿多美元。这些动态共计造成了 4.2 亿美元的资金缺口，新欠款和国内银行的额外信贷弥补了这一缺口。由于捐助支持下降，国内资金来源枯竭的风险加大，这可能对实体经济产生广泛的破坏性影响(世界银行，2018a)。

巴勒斯坦劳动力市场动态

42. 巴劳动力市场多年停滞不前，2017 年，状况进一步大幅恶化，这反映在多项指标中。虽然劳动适龄人口(15 岁及以上)这一年内增长了近 95,000，超过 300 万，但劳动力(已就业或在寻求就业者)仅增加了约 33,000，达到 1,375,000。总的来说，只有 45.5%的巴劳动适龄人口参与劳动力市场，比上年的 45.8%有所下降，幅度虽然不大但不是好兆头。巴劳动力参与率目前在世界 189 个有估计数的国家中排在倒数第 11 位，在阿拉伯国家地区位居倒数第三(劳工组织，2017a)。

表 2.2. 主要劳动力市场指标, 2016–17

	2016	2017	2016–17
			百分比变化
15岁以上人口(以1,000计)	2 930	3 024	3.2
劳动力(以1,000计)	1 341	1 375	2.5
就业 (以 1,000 计)	981	997	1.7
西岸	574	582	1.4
加沙	289	284	-1.7
以色列和定居点	117	131	11.5
失业 (以 1,000 计)	361	377	4.6
			百分点变化
劳动力参与率(百分比)	45.8	45.5	-0.3
男性	71.6	71.2	-0.4
女性	19.2	19.0	-0.3
青年	32.8	32.3	-0.5
失业率(百分比)	26.9	27.4	0.6
男性	22.2	22.3	0.1
女性	44.8	47.4	2.6
青年	41.7	43.3	1.6

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。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2016 和 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。

43. 年内总就业人数增加 16,700 人，即 1.7%，与 2016 年 1.9% 的增长率相比有所放缓。不包括以色列境内和定居点的就业增长，2017 年就业人数仅增加 3,200 人，即增加 0.4%，加沙就业人数的下降在相当大程度上抵消了西岸的适度就业增长。值得注意的是，以色列和定居点的巴就业人数增加占今年新增就业岗位的五分之四以上，这突出表明当地巴劳动力市场停滞不前以及对以色列劳动力市场和定居点提供新的工作机会的依赖性越来越强。

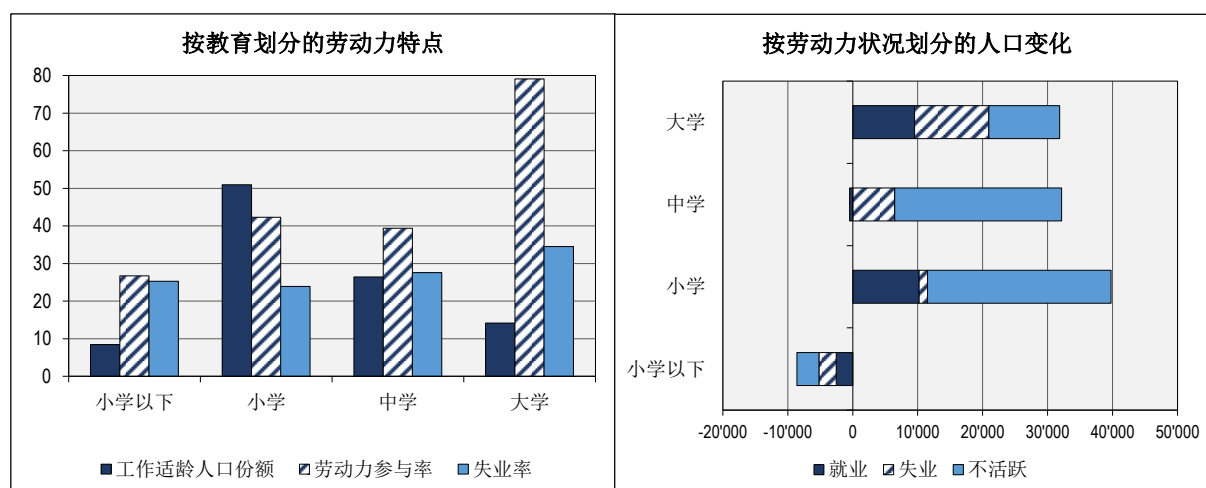
44. 在就业和劳动力参与疲软的趋势下，失业率从 2016 年的 26.9% 上升到 2017 年的 27.4%。这是过去 15 年里最高记录水平，也是世界上 170 个有当前数的估算的国家和地区的最高失业率。除了 377,000 名失业者外，还有 84,000 多名巴勒斯坦人属于“潜在劳动力”，其中包括可以工作但目前没有寻求就业的人。⁸ 此外，另有 17,000 名受雇的巴勒斯坦人在时间方面未充分就业 — 工作时间少于全职，但可以并希望工作更长时间。衡量劳动力利用不足状况的综合指标 — 该指标除失业者以外还考虑到两个群体 — 在 2017 年达到了 32.8%，高于上一年的 32.5%。

45. 巴劳动力市场的特点是，受教育的程度不同的人员均面临广泛且不同的劳动力市场挑战。图 2.2 显示四个主要教育类别(小学教育以下、小学教育、中等教育

⁸ 在劳动力市场低迷的情况下，潜在的劳动力特别重要，因为它包括那些自认为无望找到工作的人，但他们却被排除在头条失业统计之外。

和高等教育)中的工作适龄人口份额，劳动力参与率和失业率。该图还显示过去一年各教育类别的总劳动适龄人口增长情况(按劳动力状况分类)。

图 2.2. 2017 年按教育划分的人口和劳动力状况



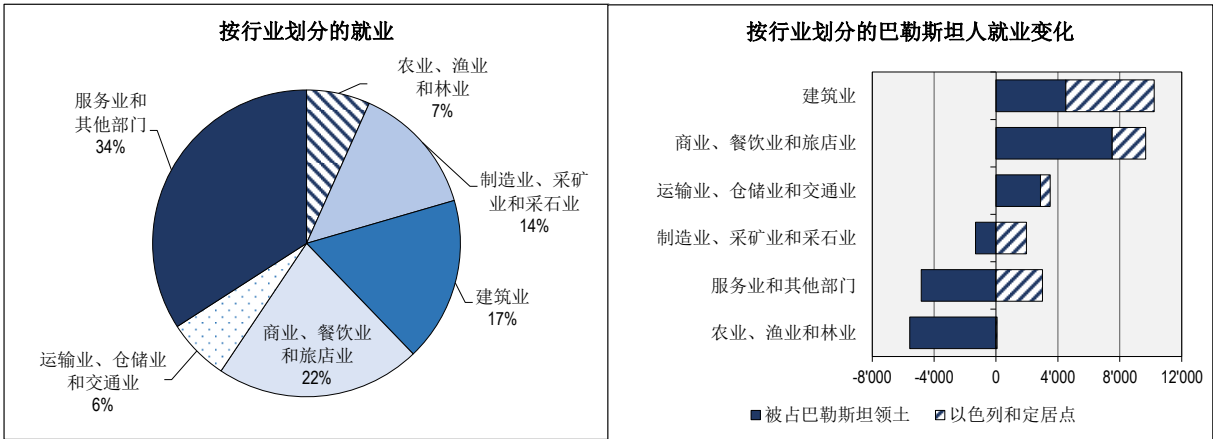
资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2016 和 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。

46. 高等教育毕业生占劳动适龄人口约 14%，这是巴勒斯坦人口增长最快的部分。然而，受过最高教育的巴勒斯坦人在毕业后面临就业的严峻挑战。2017 年有近 32,000 名大学毕业生，其中三分之二是女性，但具有高等教育人员的就业人数仅增加 9,500 人。在新增失业或经济不活跃的毕业生中，十分之九是女性。总体而言，2017 年高校毕业生失业率达到 34.5%，比上年上升 1.3 个百分点。受过最高教育的巴勒斯坦人也最容易失业。

47. 相比之下，在其他教育群体中，虽然失业也是一个重要问题，但与大学毕业生相比最明显的差异是，受教育程度较低的群体劳动力参与率也低得多。接受过中等教育的人中，只有不到十分之四人参与劳动力市场。总体而言，在各种技能和教育层面，巴勒斯坦劳动力市场提供的就业机会仍然太少。

48. 决定劳动力参与率和失业率的一个关键因素是劳动力市场的基本结构及其动态，包括各经济部门就业机会的增长。图 2.3 显示了巴勒斯坦被占领土和以色列及定居点的总体就业情况，以及 2017 年各部门就业情况的变化。就业方面最大的服务业是本年度表现最差的部门，总体下降近 2,000 个工作岗位。以色列和定居点的服务部门提供了新的就业机会，稍稍缓解了这个局面。农业，制造业和运输业，仓储和通讯部门共占就业总数约 27%。其中只有最后几个部门在年内表现出显著的就业增长，农业就业急剧下降，制造业就业增长微乎其微。

图 2.3. 2017 年按行业、分布和变化划分的就业



资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2016 和 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。

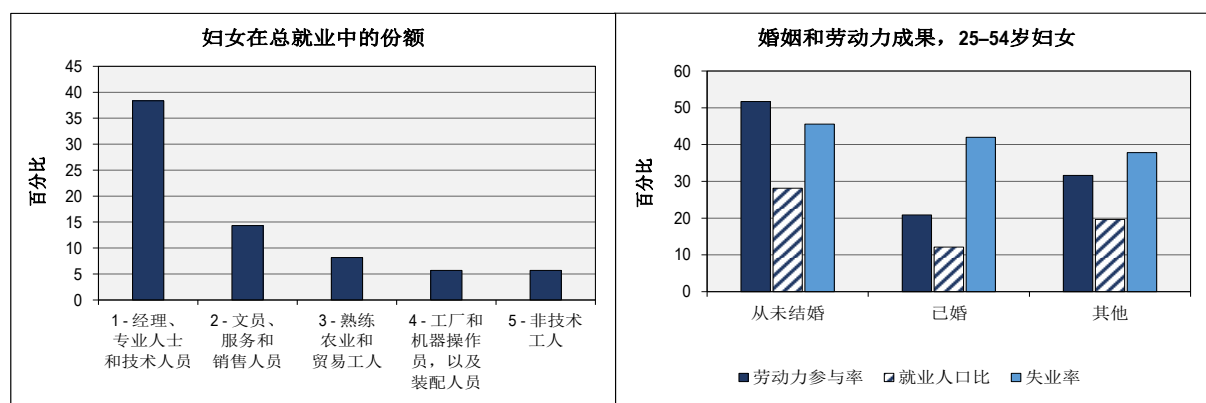
49. 过去一年里，两个部门几乎占了全部巴勒斯坦就业增长。整体表现最好的部门是建筑业，就业增长超过 10,000，其中一半以上在以色列和定居点。在就业水平方面，商业、餐饮业和旅店业位居第二，注册就业增长近 10,000 人，但主要集中在西岸。重要的是，这两个部门是男性主导的行业，因为女性在商业、餐饮业和旅店业中只占 9%，在建筑业中不到 1%。毫不奇怪，由于就业增长集中在这些部门，妇女就业机会在年内遭受了很大不利影响。

关注妇女就业

50. 职业、通行的社会规范和难以消除的性别不平等，长期使巴勒斯坦妇女在劳动力市场处于不利地位。因此，妇女在受 2017 年巴劳动力市场状况严重恶化的影响方面首当其冲，也就不足为奇了。这一年中，妇女在多项指标中的表现远差于男性。与各行业就业趋势相一致，年内男性主导的行业占大部分新增就业岗位，女性就业下降 3.1%，而男性就业增长 2.6%。妇女失业率从上年的 44.8% 上升到 2017 年的 47.4% (世界最高)，这也导致巴勒斯坦整体失业率居世界最高位。男性相应失业率变化不大，2017 年为 22.3%。面对黯淡的就业前景，活跃在劳动力市场的妇女不到五分之一，而活跃在劳动力市场的男子超过十分之七。

51. 在职妇女的平均工作时间大大低于男子，男子每周平均工作时间约为 41 小时，而女性只有 31 小时。与此相一致的是，在所有主要职业类别中，女性的平均工资依然低于男性。总体而言，巴勒斯坦妇女平均每天的工资为 87 以色列新谢克尔 (ILS)，而男性每天平均工资为 118 新谢克尔。女性平均工资增长较为缓慢，2017 年仅增长 1.3%，而男性工资增长率为 4.4%。在 15 至 24 岁的青年中，近 39% 的年轻女性没有就业，也没有接受教育或培训，而此种状态的年轻男性不到 28%。由于在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人中 98% 以上是男性，因此妇女几乎无法进入以色列劳动力市场，进一步限制了她们进入劳动力市场的机会。

图 2.4. 巴勒斯坦妇女：劳动力市场选择指标



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

52. 除了基于性别的行业隔离外，巴勒斯坦劳动力市场也表现出职业隔离。女性较容易获得管理和专业职位，占这个职业类别总就业人数的近 40%(图 2.4)。然而，这一类别仅占巴勒斯坦总就业人数的 20%左右，并且主要局限于公共部门就业，该部门最近几年不是岗位增长的主要来源(劳工组织，2018)。在其他职业类别中，妇女在文职人员、服务人员和销售人员中占比不到 15%，在熟练农业和贸易工人中仅占 8%以上，在工厂及机器操作员、装配工及基本职业中的比例仅为 5%左右。

53. 在就业增长总体停滞阻碍了巴勒斯坦妇女就业的同时，社会规范也极大限制着巴勒斯坦妇女获得劳动力市场机会。在 25 至 54 岁的妇女中，从未结婚的妇女比已婚妇女在经济上活跃的可能性高出 2.5 倍(图 2.4)。这个黄金年龄组群中只有 12% 的已婚妇女就业，相比之下，从未结婚的妇女的就业比例接近 30%。这些数字也反映出社会保障和照料设施相对缺乏，妇女过多承担着家务和家庭责任。

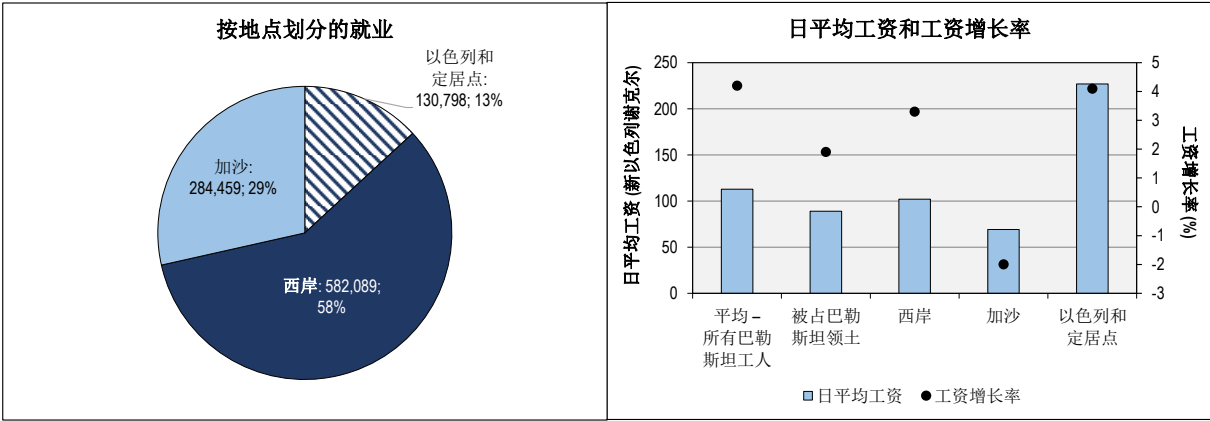
工资差距

54. 除了劳动力需求指标和现有工作的数量和类型外，评估就业质量指标也很重要。工资和工资增长可以说是最直接的标尺。图 2.5 显示巴勒斯坦就业在西岸、加沙和以色列以及定居点的分布情况，以及 2017 年期间每个地区的平均日工资和名义工资增长情况。

55. 从就业地点来看，2017 年，58%的巴勒斯坦工人在约旦河西岸就业，29%在加沙就业，其余的 13%在以色列和定居点就业。图表显示这三个地区在平均工资水平和工资增长趋势方面的巨大差异。以色列和定居点的平均工资(每天 227 新谢尔克)远远超过西岸和加沙的普遍工资水平。以色列和定居点的工资是整个巴勒斯坦被占领土平均水平的 2.5 倍以上，比加沙平均工资高出将近 3.3 倍。以色列和定居点的名义工资增长也更快，2017 年达到 4.1%。西岸的工资增长了 3.3%，加沙下降了 2%。年内，所有巴勒斯坦工人的平均工资增长了 4.2%，这主要是由于巴劳动

力构成有所变化。加沙就业下降，工资最低，而以色列和定居点就业急剧增加。在巴勒斯坦被占领土内，当年平均名义工资增长率为 1.9%。这一增幅没有到达劳动生产率 2.8%的增速，劳动生产率按以不变价格计算的每名工人的产出衡量。

图 2.5. 平均日工资(2017)和名义工资增长率(2016-17)



资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2016 和 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。

56. 西岸、加沙和以色列定居点的巴勒斯坦工人工资水平差异反映了三个地区劳动力市场现实的明显差异。事实上，这些差异主要代表了三个不同的劳动力市场，每个市场都有自己的特点和挑战。

加沙劳动力市场的动态

57. 按几乎每一种可想到的标准衡量，都可看出，2017 年，加沙工人和求职者的状况明显恶化。以色列对加沙的封锁严重限制了货物进出口和人员流动。加沙生产基地持续去发展化，比以往任何时候都加重了对劳动力市场的影响。虽然劳动适龄人口增长了 40,000，即 3.6%，就业人数却下降了 1.7%，减少了 5,000 个工作岗位(表 2.3)。超过 110 万的劳动适龄男性和女性中只有四分之一的人就业，比上年下降了 1.4 个百分点。前一年加沙的失业率已是世界最高，2017 年再次大幅上升，达到 43.6%。值得注意的是，63%的加沙失业人群已经一年或更长时间没有工作。衡量劳动力利用不足状况的综合指标(包括失去信心的工人和未充分就业人员在内)从 2016 年的 49.8%增加到 2017 年的 51.1%。

58. 虽然如此糟糕的情况对所有劳动力市场参与者都有影响，但没有其他群体比妇女和青年受到的打击更大。2017 年，女性失业率接近 69%，增长了 3.6 个百分点。青年人中失业率现已接近 65%。在加沙，只有十分之一的青年和十五分之一的劳动适龄女性就业。虽然接受教育和培训是未就业青年的一条出路，但是未就业、且也未接受教育和培训的青年人的人数也急剧增加，并迅速接近 40%。闲散青年人数的增加不仅意味着人力和经济潜力的浪费，而且也会使对稳定及和平的危险上升。

表 2.3. 加沙主要劳动力市场指标，2016–17

	2016	2017	2016–17
			百分比变化
人口年龄 15+ (以 1000 计)	1 076	1 116	3.6
劳动力 (以 1000 计)	496	505	1.7
就业人数 (以 1000 计)	289	284	-1.7
失业人数 (以 1000 计)	207	220	6.4
			百分点变化
劳动力参与率 (百分比)	46.1	45.2	-0.9
男性	69.6	68.3	-1.3
女性	22.0	21.6	-0.4
青年	31.6	31.4	-0.2
就业人口比 (百分比)	26.9	25.5	-1.4
男性	45.7	43.8	-1.9
女性	7.6	6.7	-0.9
青年	12.2	11.1	-1.1
失业率 (百分比)	41.7	43.6	1.9
男性	34.4	35.8	1.4
女性	65.3	68.9	3.6
青年	61.5	64.6	3.1

注释：因四舍五入的原因，可能不统计总数。

资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2016 和 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。

59. 以色列通过陆海空封锁来维持对加沙经济的严格限制使发展依然黯淡。⁹ 2017 年期间，限制进一步收紧，年内，通过埃里兹边境离开加沙进入以色列的人数减少了 50%。2017 年，只有百分之五十四的许可证申请获得批准，仅限于就医病人，商务人员和援助工作者进行安全检查后过境，低于前一年的 62%。年内，每月平均 9,724 辆卡车货物进入加沙，主要通过克雷姆-沙洛姆过境，和 2016 年相比下降了 3%。从加沙离境的卡车的每月平均数，从上一年的 178 辆增至 218 辆。主要去往西岸。然而，相比之下，在第二次以色列占领区的巴勒斯坦人暴动之前，大约每月有 1,300 辆卡车出口货物(人道主义事务协调厅，2017a)。

⁹ 除其他外，这些限制包括禁止向加沙进口各种“两用”货物(特别是机械、仪器和其他生产加工投入物资)，此类清单范围广泛且不断变化；限制还包括以色列军方实行允许捕鱼区，将加沙渔民的活动范围限制在距海岸线 6 至 9 海里的海域。

60. 其他因素，尤其是巴勒斯坦权力机构对加沙财政拨款的削减，在 2017 期间进一步产生负面影响。削减始于 3 月份，直接和间接地影响了生计。直接影响源于公共部门薪金全面削减 30%至 50%。巴勒斯坦权力机构减少了购买电力的资金，削弱了生计，这部分资金本用以购买加沙唯一发电厂所用燃料，以及购买来自以色列的电力。加沙每天平均停电 18 到 20 小时。这种不利环境给企业带来了巨大的损失，尤其是运转严重依赖电力的工业活动。制造业就业率长期下降，现在不到总就业人数的 5%。

西岸劳动力市场趋势

61. 限制继续严重阻碍西岸经济，制约着强劲、基础广泛的就业机会。限制包括路障、检查站、金属门、土墩和壕沟以及隔离墙。C 区是自然资源的重要来源，仍然在以色列全面行政和安全控制下，C 区内近四分之三的土地仍不能用于巴勒斯坦发展。对 C 区的限制持续对西岸地区产生广泛深远的负面影响，因为 C 区连接着原本和其他地区分离的 A 区和 B 区。

62. 2017 年，就业增长 3.1%(表 2.4)。然而，由于西岸运营着两个独立的劳动力市场：西岸的工人和企业的劳动力市场以及在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的劳动力市场，总体数字掩饰了截然不同的趋势。西岸就业率年内仅增长了 1.4%，而在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的就业增长率提高了 11.5%。总体而言，2017 年，约旦河西岸全部就业增长有 62%发生在以色列和定居点，西岸巴勒斯坦人就业机会中，将近五分之一来自以色列和定居点。

63. 西岸劳动力市场内，年内就业增长只集中于两个部分：建筑和商业，餐饮和旅店业。除了农业的就业骤降近 11%，其他各部分就业水平几乎没有变化。以色列和定居点就业增长较为平衡，新增工作岗位中，建筑业占 42%，服务业占 22%，商业、餐饮业和旅店业占 16%，制造业占 15%。不仅西岸的巴勒斯坦人越来越依赖以色列和定居点的劳动力市场提供各种类型的工作，而且以色列经济也在为各行各业提供着新的工作岗位。

64. 虽然以色列和定居点的就业机会有所增加，但西岸巴勒斯坦人总体劳动力市场的形势依旧充满挑战。劳动力参与依然停滞，只有不到一半的劳动适龄人口活跃在劳动力市场。妇女劳动参与率远低于 20%，2017 年，妇女失业率达 31.8%，年内增长 2 个百分点。西岸，就业的年轻人不足 23%。

表 2.4. 西岸主要劳动力市场指标，2016–17

	2016	2017	2016–17
			百分比变化
15 岁以上人口 (以 1,000 计)	1 853	1 909	3.0
劳动力 (以 1,000 计)	845	870	2.9
就业(以 1,000 计)	691	713	3.1
西岸	574	582	1.4
以色列和定居点	117	131	11.5
失业 (以 1,000 计)	154	157	2.1
			百分点变化
劳动力参与率 (百分比)	45.6	45.6	0.0
男性	72.8	72.9	0.1
女性	17.6	17.5	-0.1
青年	33.5	32.8	-0.7
就业—人口比率(百分比)	37.3	37.4	0.1
男性	61.6	62.1	0.5
女性	12.4	11.9	-0.5
青年	23.5	22.9	-0.6
失业率 (百分比)	18.2	18.1	-0.1
男性	15.5	14.9	-0.6
女性	29.8	31.8	2.0
青年	29.8	30.1	0.3

注释：因四舍五入的原因，可能不统计总数。

资料来源：巴中央统计局，季度性劳动力调查，2016和2017年。

以色列和定居点的巴勒斯坦人就业趋势

65. 由于平均工资是西岸的 2.2 倍以上，且西岸失业率居高不下，因此巴勒斯坦寻求工作者对以色列和定居点的就业需求依然旺盛。¹⁰ 自从 2006 年 4 月以来，以色列劳动力市场实际上一直对来自加沙的巴勒斯坦工人关闭。2017 年，巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业人数急剧增加，现就业人数 131,000，其中绝大多数人每天进入以色列。在以色列和定居点挣得的工资仍是许多巴勒斯坦工人及其家人的重要收入来源，并且整体上对巴勒斯坦经济也越来越重要。事实上，在以色列和定居点挣得的工资总数占全部巴勒斯坦工资的 24.4%，和去年相比上升 2 个百分点。

66. 就这些工人的特点而言，以色列和定居点的巴勒斯坦工人绝大多数是男性，女性不到百分之二。其中大多数人(约 61.6%)在建筑业就业，制造业、商业、餐饮业和旅店业的就业占另外四分之一(表 2.5)。尽管对西岸大部分地区和隔离墙两侧

¹⁰ 2006 年 4 月以来，以色列劳动力市场实际上就一直对来自加沙的巴勒斯坦工人关闭。

的流动实行了严格的限制，但在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人中，仍有将近三分之一的人没有以色列工作许可证。¹¹

表 2.5. 在以色列和定居点的巴勒斯坦工人的特点，2017

	有许可证 (%) (n=67,870)	无许可证 (%) (n=43,376)
建筑业就业	71.9	60.8
农业就业	5.8	13.1
农业、采矿业和采石业就业	13.6	13.3
商业、餐饮和旅店业就业	6.0	11.1
有书面合同	2.3	0.2
有口头合同	46.0	13.7
领取有工资单的工资	48.5	0.9
已扣所得税	50.3	0.9
养老基金缴款	59.7	1.9
享有带薪年假	53.1	1.0
有带薪病假	12.8	0.4
享有免费个人保险	40.9	0.6
享有免费公共保险	7.8	0.2
享有伤病险	27.3	0.7

注释：不包括来自东耶路撒冷具有以色列身份证的工人。

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

67. 持证工人和无证工人从事的经济活动类型大致相似，但有一些值得注意的差异。虽然大多数持证和无证工人都在建筑业工作，两个群体类似比例的工人都在制造业工作，但无证工人更有可能在农业、商业、餐饮业和旅店业就业。持证和无证工作人员在合同和福利方面的工作条件差异更大。最值得注意的是，无证的工人几乎普遍不享受带薪年假或病假或健康保险等福利，几乎所有人没有收到工资单或从工资中扣除所得税。这意味着在以色列的绝大多数无证巴勒斯坦工人都是现金支付的，不受益于任何类型的社会保护。

68. 也许更令人震惊也肯定更令人意外的是，数据表明，即使在获得在以色列工作的许可证的巴勒斯坦工人中，也有很大一部分人并不享有社会福利，绝大多数工人受雇没有书面合同。这些数据进一步证实存在一种使强大的许可证中介机构得以滋生的环境。

¹¹ 2015 年以来，以色列规定允许 55 岁以上的男性和 50 岁以上的女性在没有许可证的情况下进入以色列。寻求工作的人数未知。

69. 特派团多次了解到，大约一半持有许可证在以色列就业的巴勒斯坦人是通过经纪人获得的许可证，而许可证的普遍价格从 2,000 新谢克尔到 2,500 新谢克尔不等。上述数字似乎证实了经纪人问题的严重性，一半以上具有在以色列工作许可的巴勒斯坦工人没有工作合同，而且一半以上不会收到工资单。这些工人最有可能为与许可证所示雇主不同的雇主工作，并且是通过经纪人获得的工作许可证。据此可以估算在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人支付给经纪人的费用，即所谓“中介税”。¹²

表 2.6. 巴勒斯坦工人支付的年“中介税”估算

	最低情景	最高情景
情景假设		
受影响的持证工人比例	40%	50%
每月许可证费(新谢克尔)	2 000	2 500
中介税估算		
年中介税(以百万新谢克尔计)	652	1 018
年中介税在工资总额中的占比	9.3	14.6
资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。		

70. 更新情景表明，2017 年中介税可能达到 6.52 亿至 10.18 亿新谢克尔，相当于 1.87 亿至 2.92 亿美元(表 2.6)。¹³ 这表明，2017 年所有巴勒斯坦人工资中的 9.3% 到 14.6% 是在以色列和定居点赚取的。这个估算不包括在以色列和定居点工作的没有许可证的巴勒斯坦工人支付的中介费。去年的特派团了解到，以色列正在采取步骤在 2017 年中前修改许可证分配制度，目的是为在以色列的巴勒斯坦工人提供与特定雇主无关的许可证。反过来，这也有望缓解经纪人的问题。然而，特派团获悉，截至 2018 年 3 月中旬，尚未采取任何具体措施。许可证制度成功改革和取消中介税的有关努力，将需要以色列政府和巴勒斯坦权力机构就以色列和定居点的巴勒斯坦工人问题探讨新的合作和协调途径。

71. 如果这项改革设计精良并得到有效的实施，会给巴勒斯坦工人、家庭乃至更广泛的巴勒斯坦经济都带来潜在的巨大经济利益。由于减弱或消除了地下经济，并确保以色列的巴勒斯坦工人享有更公平的劳动力市场，以色列反过来也会受益。此类进步也更有助于营造一个更有利于和平与安全的环境。

¹² 此前，国际劳工组织通过三种情景估计 2016 年的中介税范围为 23.2 亿至 13.6 亿新谢克尔，相当于巴勒斯坦全部工资的 3.6% 至 16.9% (国际劳工组织，2017c)。

¹³ 基于 3.49 新谢克尔对 1 美元的兑换率。

3. 巴勒斯坦工人的权利进一步受到限制

扩大定居点：当地的实际情况

72. 以色列占领和持续的定居点扩大活动深刻影响着寻求生计的巴勒斯坦男女的日常生活。限制他们自由迁徙和居住权利，限制他们获取资源、就业和受教育的权利，这些权利之间都互相关联。

73. 定居点违反国际法，是和平和社会经济发展的障碍。¹⁴ 联合国一再呼吁以色列政府停止在 1967 年以来占领的领土建造定居点。联合国安理会最新的关于此事的决议(第 2334 号)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”(联合国，2016)。

74. 目前包括东耶路撒冷的西岸大约有 150 个以色列定居点。此外，在没有政府批准的情况下，已经建立了 100 个前哨定居点。以色列法律和国际法都认定其为非法建筑(人道协调厅，2017b)。定居者的人数因来源而有所不同，但一致认为总数至少有 60 万人，其中三分之一居住在东耶路撒冷。2016 年，以色列统计局记录居住在约旦河西岸定居者为 399,300 人(哥伦比亚广播公司，2017)，根据其他来源的记录东耶路撒冷另有 21 万名定居者(联合国，2018)。相比之下，根据巴中央统计局 2017 年人口普查，现有 392,163 巴勒斯坦人居住在 C 区，C 区占西岸大部分区域。

75. 正如局长以前的几次报告描述的那样，扩大定居点及其引发的没收、驱逐和拆毁以及带有偏见的规划和分区制度阻碍着巴勒斯坦的发展、就业和民生，也阻碍着人们充分享有社会经济权力。尽管第 2334 号决议要求以色列在包括东耶路撒冷的巴勒斯坦被占领土立即完全停止一切定居活动，但联合国中东和平进程特别协调员办事处(UNSCO)递交安理会的有关该事项季度性报告确认，形势在朝相反的方向发展。在 C 区，2017 年，以色列当局批准了近 7000 套住宅单位的计划，比 2016 年增加了一倍以上。还提出了为被从阿莫纳前哨定居点驱逐出来的居民建造 Amihai 新定居点的计划，共 100 套单元(联合国，2017b；联合国，2017c)。根据以色列非政府组织 Peace Now 的消息，2,700 多套住宅单元于 2017 年动工兴建，除此之外还设立了三个新的前哨定居点 (Peace Now，2017)。2018 年头几个月，以色列政府还提出在已有定居点建造约 1,500 套住宅单位的计划，已批准设立一个新的定居点以吸收 Havat Gilad 前哨定居点的居民(联合国，2018)。

¹⁴ 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。

76. 旨在规范在西岸修建或扩建的犹太定居点的《合法化法案》¹⁵ 的实施，因就该法案向高等法院提出了上诉而搁置 (以色列人权组织，Peace Now 以及 Yesh Din, 2017)。尽管以色列总检察长对这一法案表达了反对意见，并请求法院在作出最终决定之前暂缓实施该项法案，但是他也签发了法律意见，这些意见批准采用一项替代途径征用私人拥有的巴勒斯坦土地。有人担心这些行为可能造成定居点家庭和非法前哨定居点追溯合法化 (联合国，2017h)，从而使谈判达成两国协议的前景进一步复杂化。

西岸的分裂和碎片化

77. 西岸的定居活动进一步加剧了紧张局势，影响了巴勒斯坦工人的权利和生计。定居者对巴勒斯坦人和巴勒斯坦人对定居者的暴力行为一直呈上升的趋势。暴力行为持续导致双方人员伤亡，巴勒斯坦财产遭到破坏，其中包括对生计至关重要的基础设施。定居者的暴力活动还阻碍了巴勒斯坦人到达工作地点和耕地，特别是在定居点附近的工作地点和耕地 (人道主义事务协调厅，2018c；2017f)。

78. 由于 C 区和东耶路撒冷依然存在限制性和歧视性规划制度，巴勒斯坦人仍然几乎不可能获得建筑许可证。过去十年中，C 区巴勒斯坦人建筑许可申请的平均批准率不到 4%。因为以色列当局不容许有非法建筑物，所以房屋、学校、商店和动物收容所被拆毁，或者面临拆毁的威胁。此类拆除活动对巴勒斯坦家庭造成严重的经济和社会影响，甚至导致丧失就业和生计。2017 年，人道协调厅记录在 C 区拆除了 423 个建筑物，其中近三分之一位于东耶路撒冷，造成 664 人流离失所 (人道协调厅，2018b)。捐助资金出资建造的建筑物的拆除也在继续进行 (欧盟，2017)。2018 年前三个月，共有 86 个建筑被拆除，其中包括 48 个在东耶路撒冷的建筑物，导致 99 人流离失所。大多数拆除原因是没有建筑许可，而巴勒斯坦人只能在 C 区不足 1% 的范围内获得建筑许可。针对 C 区巴勒斯坦人财产的 13,000 多项拆除令正等候执行，其中 500 项已做好人员清离以备执行。针对袭击以色列人的肇事者的家庭住所的惩罚性拆除也在继续 (联合国，2018a)。

79. 迁徙自由是享有社会和经济权利的前提。然而，以色列以安全问题为由继续在 C 区强行实施复杂的实际和行政障碍制度。巴勒斯坦人能进出从事农业活动的区域仍然仅限于以色列定居点周围和定居点以内，以及“接合区”之内¹⁶，并且进入“接合区”需要事先进行协调或特别许可。大部分日常开放的过境点位于西岸北部地区，据报道，现在该地区加强了限制，影响了农民进入他们在接合区的农业用地。在橄榄采收期间，进入该地区土地的许可申请批准率从 2016 年的 58%

¹⁵ 2017 年 2 月 6 日《合法化方案》之《关于规范 Judea 和 Samaria 定居点法案》(第 5777-2017 号)。可在国会图书馆网址获取译文：<https://www.loc.gov/law/help/israel-settlement/judea-and-samaria.php#Translation>。

¹⁶ 隔离墙与绿线之间被指定为封闭的地区。

下降到 2017 年的 55%；直至 2017 年橄榄采收结束时，10,700 项农民提出的申请被拒，或仍待处理(人道主义事务协调厅，2017d)。此外，许多巴勒斯坦农民对分配用于在以军保护下进行采摘活动的时间不足表示不满，因为农民易受定居者袭击(联合国，2018a)。据称，定居者破坏的巴勒斯坦人拥有的橄榄树数量和 2016 年采摘季的 1,652 棵相比增加了二倍，达到 5,582 棵(人道主义事务协调厅，2017d)。

80. 以色列定居点对巴勒斯坦男女生活的影响在希伯伦 H2 地区¹⁷尤其严重，该地区由以色列维持直接控制。将近 4 万名巴勒斯坦人和数百名以色列定居者居住在该地区，占城市面积的 20% (人道主义事务协调厅，2018c)。以色列人位于城市中心的定居点和道路隔离已经严格限制了巴勒斯坦人流动和进出。一百多个障碍物将定居区域及其周围地区和城市其他地区隔离开来(人道主义事务协调厅，2018c)。

81. 将定居者和巴勒斯坦人相隔离的措施导致宣布 H2 定居区为军事禁区，结果进一步隔离了 800 多名巴勒斯坦居民。他们必须在以色列当局注册，要在检查站经过审查才能到家，并且只能步行出入该地区；来访者不得进入(人道主义事务协调厅，2018c)。2017 年，该地区又新建了两个检查站。五月份，两个巴勒斯坦社区周围建造了新的围墙，进一步将巴勒斯坦人和他们通往市区的主要道路隔离开来(人道主义事务协调厅，2017e)。又有 4,500 名居住在邻近以色列定居点街道上的巴勒斯坦人被要求在检查点接受审查后方可出入限行区域。巴勒斯坦车辆几乎完全禁止在该地区通行(人道主义事务协调厅，2018c)。

82. 由于限制了通行和出入，巴勒斯坦师生常常只能步行到达其位于限行区域的学校，有的人要绕行好几公里，加大了他们和定居者发生摩擦的可能性。在 H2 区，4,200 多名学生每天上学都要经过检查点(联合国，2017)。位于这些地区的 500 多家巴勒斯坦企业仍因军事命令关闭，其他 1,000 多家企业由于顾客和供应商被限制进出而关闭。特派团访问希伯伦 H2 地区时直接观察到限制措施如何严重地削弱了仍居住在这一地区的巴勒斯坦人的生活条件和生计，这些限制措施包括设定定居者独用的道路，将定居区及附近区域和城市其他区域隔离。

东耶路撒冷：在日渐缩小的空间伸张权利

83. 1967 年，东耶路撒冷被以色列单方面吞并，至今仍然与约旦河西岸的其他地区隔绝。居住在那里的巴勒斯坦男女的生活继续受到通行限制、居住权不确定、严重住房短缺和强拆，以及有限的就业机会和优质教育和培训资源的影响。今天，超过 320,000 名巴勒斯坦人居住在耶路撒冷，占城市人口的 37%。相比之下，超过

¹⁷ 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。1997 年，根据与巴勒斯坦解放组织达成的协议，以色列将 80% 的城市(H1)的控制权移交给巴勒斯坦权力机构。

200,000 名以色列定居者居住在大型聚居区，还有 2,000 至 3,000 人居住在位于巴勒斯坦居住区中心的小飞地(联合国，2018b)。

84. 然而，东耶路撒冷三分之一以上区域被预留用于建造以色列定居点，只有 13% 可用于巴勒斯坦人的建造房屋(人道主义事务协调厅，2017f)。但是，巴勒斯坦人实际上不可能获得建筑许可证。至少有三分之一巴勒斯坦人在东耶路撒冷的房屋没有许可证，这可能会造成超过 10 万居民面临流离失所的危险。2017 年，东耶路撒冷被拆除的房屋占西岸全部拆除房屋的三分之一；142 座建筑因没有建筑许可证被拆除，其中包括有人居住的住宅和与生计有关的建筑(人道主义事务协调厅，2017f)。

85. 联合国继续呼吁以色列遵守其国际义务，不改变包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的性质和状态及其人口构成(人道主义事务协调厅，2017b；联合国，2017e)。然而，2017 年，东耶路撒冷的定居点活动进一步加速。提交的住宅单元计划从 2016 年的 1,600 套增至 2017 年的 3,100 套，约 180 户巴勒斯坦家庭已进入驱逐程序，使其生计和永久居留身份都受到威胁。Givat Hamatos 基础设施发展开始进入筹备阶段，这将进一步巩固将东耶路撒冷与西岸南部隔离的定居圈。定居者住宅单元计划在毗邻老城的谢赫贾拉巴勒斯坦社区推进(联合国，2017c)。2017 年 9 月，位于巴勒斯坦 Al-Za'ayyim 和 Anata 居民区之间的东耶路撒冷环形公路的建设已经开始，工程一旦完工，将对 E1¹⁸定居点的基础设施发展具有重要意义(联合国，2018b)。

86. 除了定居点扩大措施外，还有人担心以色列最近的立法举措和法案可能导致单方面重新划定耶路撒冷市的边界。2018 年 1 月 2 日，议会通过了对“基本法：以色列首都耶路撒冷”的修正案，该修正案将使以色列政府更难以将目前位于耶路撒冷市区内的地区转交外国实体或当局，因为法案要求以色列国会三分之二的特定多数。与此同时，因为将决定权交给简单多数，该修正案会降低旨在改变耶路撒冷城市边界的未来法案的条款的门槛(联合国，2017b；Ir Amim，2018)。据一些非政府组织称，2017 年 7 月，议会采用《大耶路撒冷法案》(5777-2017 – P4386/20)，通过赋予三个主要定居点的地方当局次市级地位以寻求扩大耶路撒冷的管辖范围，即 Ma'ale Adumim (包括 E1 区)，Gush Etzion 和 Givat Ze'ev。该举措会加列 15 万西岸定居者为该市市民。由于国际压力，该法案已被搁置(Ir Amim，2018；以色列民权协会，2017a；联合国，2017c；巴勒斯坦国际事务研究会，2018)。

87. 保留“永久居留身份”对住在耶路撒冷的巴勒斯坦人维护他们在东耶路撒冷居住和工作的权利至关重要。现行的针对居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人的居住

¹⁸ “E1 走廊”是耶路撒冷和 Ma'ale Adumim 定居点之间的一片地带。完工后将完全切断东耶路撒冷和西岸其他地区的联系。

制度已经对其就业、医疗和教育都持续产生了深刻的不利影响(联合国, 2017c; 以色列民权协会, 2017b)。生活在以色列宣布的市政边界以外的西岸的巴勒斯坦人必须申请入境许可, 由此限制了他们在东耶路撒冷寻求就业的机会, 也限制了他们进入教育和培训机构的机会。由于永久居留身份可能因居住在耶路撒冷外面等原因而取消, 有报告称, 许多住处位于隔离墙西岸一侧的持有耶路撒冷身份证的居民, 为了保留居留身份已迁回到另一侧 (以色列民权协会, 2017)。结果, 阿拉伯社区过于拥挤。不同对话者都向特派团反映, 居住在耶路撒冷的家庭不得不经常证明东耶路撒冷仍旧是他们的“生活中心”, 以此来保住他们的居留身份。除此之外, 一些非政府组织对提交以色列议会的有关取消巴勒斯坦人及其亲属的永久居留身份的法案表示担忧, 这样做会加强东耶路撒冷巴勒斯坦人业已脆弱的居住权(法律援助会及其他, 2018)。

88. 被隔离墙与城市隔离的巴勒斯坦社区的情况尚未得到改善。居住在隔离墙西岸一侧的巴勒斯坦人在得到教育、培训和就业机会方面都受到限制。由于建筑业受到限制以及经济适用房严重短缺, 这些社区已成为成千上万从隔离墙东耶路撒冷一侧迁来的东耶路撒冷人的默认选择(Ir Amim, 2018)。2016年, 据估计, 有 16 万巴勒斯坦人居住于这些社区,¹⁹ 它们现在仍是以色列耶路撒冷市的一部分。他们大部分人拥有永久居留身份, 继续缴纳市政税, 他们世代都和这个城市有着千丝万缕的联系(Ir Amim, 2018)。对他们来说, 进出市区都要通过检查站, 这阻碍他们出入工作场所。虽然处于这种情况的巴勒斯坦人估计在十年内几乎增加了三倍, 但以色列机构提供的服务却严重下降(2017g)。一些非政府组织担心的是, 政府当下正在施行的法案和举措可能使受隔离墙影响的社区的状况进一步恶化。(法律援助会及其他, 2018; Ir Amim, 2018; 巴勒斯坦国际事务研究会, 2017a)。

加沙：人权不断恶化的火药桶

89. 在加沙, 生活条件和工人权利仍处于困境, 其中包括迁徙自由权、受教育权和获得体面就业机会的权利。封锁之前, 大批巴勒斯坦人自由进出加沙, 其中许多人去以色列工作(人道主义事务协调厅, 2017f)。当前, 依然中止给来自加沙的巴勒斯坦人发放工作许可证, 而且以色列和西岸的劳动力市场仍然对其关闭。始于 2016 年的贸易和商业等非工作许可证发放的下降趋势一直持续至今。截至 2017 年 12 月, 仅发放了 551 份有效的贸易许可证, 与 2015 年底平均发放的 3,600 份许可证相比下降了 85%。其中许多被拒进入以色列的人是商人, 他们所在的行业曾雇佣了大量加沙工人(人道主义事务协调厅, 2017f)。2018 年 2 月, 情况有所好转。

¹⁹ 2016 年 7 月, 以色列民权协会估测总人口为 16 万, 虽然尚未掌握东耶路撒冷居民和西岸身份证持有者的比率 (以色列民权协会, 2016)。

当年向工商界发放的许可证数量再次增加，但据报道当有关个人试图撤出加沙时，许多许可证随后被撤销(OQ, 2018)。

90. 在长期封锁下社会经济形势日益恶化，加之实控当局在加沙强加了许多措施，这特别影响到妇女。最新研究表明，贫穷、过度拥挤和缺乏经济机会是加沙基于社会性别暴力的核心驱动因素(联合国妇女署, 2017)。2017年1月至7月期间，当地一个保护妇女权利的非政府组织登记了1,853起针对妇女的家庭和工场的袭击和暴力案件(CWLRG, 2017)。

91. 2017年和2018年初，在加沙，巴勒斯坦人与以安全部队之间的局势依然紧张，从而导致巴勒斯坦伤亡人数的增加(人道主义事务协调厅, 2018d)。以色列在陆地和海上指定的进入限制区(ARA)实施进入限制，继续影响农民和渔民的权利，包括其生命和人身安全权。为了实施以色列为解决安全问题而单方面决定的ARA的限制，常有报告称，发生了针对海上渔民以及围栏附近的农民、旁观者和示威者的枪击事件。即使没有构成迫在眉睫的威胁，进入ARA的巴勒斯坦人也冒着遭射杀的风险(联合国, 2017f; 人道主义事务协调厅, 2017b)。基本禁止进入以色列周边围栏加沙一侧300米范围内的地区，并且数百米以外的地方是不安全的，这会妨碍或阻止农业生产活动。由于ARA的规模一直在发生变化，因此农民和渔民在该地区的确切范围上面临着相当大的不确定性(联合国, 2017f)。在撰写本报告时，加沙边界沿线的暴力事件显著升级。截至2018年4月8日，即在“回归三月”示威活动开始一周后，世界卫生组织报告称有26人死亡和2,772人受伤，全部为巴勒斯坦人(世界卫生组织, 2018a; 世界卫生组织, 2018b)。

在以色列和定居点工作的巴勒斯坦工人

92. 随着巴勒斯坦经济和劳动力市场进一步恶化，以色列和定居点的就业机会仍然是成千上万巴勒斯坦工人的重要收入来源。正如第二章所详述的，他们的人数还在不断增加。

93. 2018年，以色列政府将巴勒斯坦工人在以工作的许可证配额增加了25,000个。首先批准了13,650个许可证，其中大部分(7,000个)分配给建筑业；额外的2,000个现分给农业；1,500个，餐厅业；1,000个，酒店业。首次给护理部门批准了1,000个许可证配额，从而特别是为巴勒斯坦女工创造了机会。另有1,150人获准在东耶路撒冷工作，特别是在卫生部门工作，以及在餐饮和酒店工作(GoI, 2018)。

94. 在以色列工作使巴勒斯坦工人能够为其家庭获得收入，但上下班仍然存在为题。根据对特派团描述，他们在过境口岸受到了轻慢的对待且通常是侮辱性的对待。巴勒斯坦和以色列对话者都认为，应该改善过境口岸的情况。根据负责领土政府活动的协调员(COGAT)，已经并将继续投资升级主要过境口岸，包括通过使用生物识别卡和加快通关速度。据报道，到2018年年中将会普及这些做法。

95. 特派团在清晨访问 Qalqiliyah 过境口岸时能够获得影响成千上万工人通行的第一手资料。似乎已经作出努力，允许为妇女单独通过并加快这一进程。尽管如此，工人们仍然面临各种不便，在口岸入口处和内部排着长龙，拥挤不堪。据报道，过度拥挤情况在私人安保公司管理的过境口岸更为普遍。

96. 取得许可证本身并不能保证进入以色列劳动力市场，因为在过境口岸，可以在毫无解释的情况下没收许可证，或拒绝入境。特派团收到的信息表明，自 2017 年年底以来，出于安全原因没收工作许可证的情况大幅度增加。这包括局长 2017 年报告中所述的“行政威慑”，这是一种集体惩罚形式（国际劳工组织，2017b；巴国民收支账户，2018a；Machsom Watch，2018）。²⁰ 非政府人权组织正在继续相对成功地协助巴勒斯坦工人试图将其名字从黑名单中移除，而黑名单阻止他们进入以色列并将其案件提交法院（Machsom Watch，2018 年）。

97. 在以色列就业的巴勒斯坦工人受到以色列劳动法律和集体协议的保护。然而，第二章表 2.5 显示，实际上存在显著的保护差距，从而证实了以前报告中提到的内容。许多工人没有确保权利与福利的书面或口头劳动合同。很少有工人获得带薪年假或病假或健康保险福利。尽管以色列人口和移民管理局努力解决有关工资的问题，但在获得许可证的工人中，不到一半的人领取工资并附有适当的文件。巴勒斯坦对话者还告知特派团，以色列某些雇主登记的工作天数比实际的工作天数要少，以避免缴纳社保金。正如第二章所述，在以色列无证就业的 43,000 多名巴勒斯坦人面临着严重得多的形势，其中绝大多数没有受到任何类型的社会保护，也没有获得工资收入。

98. 特派团在与个别工人会晤时得知，防止工伤的措施特别薄弱，并且按照以色列《国家保险法》规定提出赔偿时遇到实际困难。特别是建筑工人面临严重风险，部分原因是一些承包商和雇主未能有效实施职业安全措施。2017 年，巴勒斯坦就业服务总局在以工作的巴勒斯坦工人中记录了 498 起工伤和 15 起死亡（巴国民收支账户，2018a）。在这方面，没有许可证的巴勒斯坦工人尤其无能为力。特派团还收到令人不安的证据，显示受伤工人在未经医疗处理的情况下被运到检查站或被扔在巴勒斯坦权力机构管辖地区的路边，之前并没有获得以色列当局的伤残认定。

99. 对许多被以色列雇主雇用的巴勒斯坦工人来说，要求权利和福利往往很困难。在以色列劳工法庭采取法律行动通常需要有效的法律援助，而他们对这些援助可能负担不起。由于工人要么没有收到任何工资单，要么收到信息不正确的工资单，这常常使诉讼复杂化。工人可能时常缺乏其他必要的文件，且大多数工伤事故的调查案件都因证据不足而被终止（巴国民收支账户，2018a）。替代性的争议解决机

²⁰ 行政威慑被描述为以色列安全当局排斥巴勒斯坦工人的一种做法，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。（国际劳工组织，2017；Machsom Watch，2018）。

制可以帮助工人克服便捷性问题，其中包括漫长而复杂的法庭诉讼。依照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成立的申诉委员会继续受理巴勒斯坦工人与以色列雇主之间的争议。根据这份涵盖整个建筑部门的集体协议，以色列总工会(“以总”)和巴勒斯坦工人总联合会(“巴工联”)都参加了该申诉委员会。争议案件必须首先在委员会处理，然后才能提交劳工法庭。该委员会每年平均处理 1,000 起案件。迄今为止，88%的案件已经得到解决(Histadrut, 2018 年)。

100. 确保巴勒斯坦工人的职业安全与健康仍然是一个紧迫的问题。特派团获悉，2018 年 1 月开始推行一项对未能提供安全工作环境的承包商实施制裁的新制度，其中规定对违者可处以高达 35,000 新谢克尔的罚款。尽管如此，开展更多的定期巡查被认为是必要的(巴国民收支账户, 2018a)。根据以色列劳动、社会事务和社会服务部(MOLSA)提供的材料，每年有 28 名监察员巡查 11,200 个建筑工地。

101. 特派团的一些对话者表示，巴勒斯坦工人对他们的劳动权利缺乏认识。为了解决这个问题，以劳动社会服务部编写了一本手册，向在以巴勒斯坦工人介绍这些权利，随后在 2017 年 6 月和 11 月开展了两次阿语媒体宣传活动。以总继续为巴勒斯坦工人举办关于建筑业职业安全与健康问题的研讨会，并在检查站和工作场所分发了 74,000 本小册子。不过，它强调需要在巴勒斯坦被占领土进行媒体宣传活动，向工人宣介无良经纪人的做法、获得工作许可的法律途径以及发生违规行为时的补救措施。

102. 农业和制造业仍然是巴勒斯坦人在以色列定居点就业的主要行业。巴勒斯坦妇女主要从事农业工作，以及在私人家庭从事家政工作。对许多工人而言，在定居点寻找工作不仅是经济所迫，也构成了其道德困境。

103. 鉴于在以色列定居点工作的巴勒斯坦人数众多，弥合工人权利方面的差距是一项紧迫的挑战。考虑到依照国际法，定居点属于非法，这也是一个复杂的挑战。围绕西岸以色列定居点和工业区适用的劳工法律的不确定性仍然是一个难题。十多年前，以色列高等法院在一项具有里程碑意义的裁决中决定，以色列劳动法适用于以色列雇主和巴勒斯坦工人之间订立的、在定居点工作的劳动合同，除非双方另有约定。然而，它在实践中仍然应用有限，因为只有某些方面，例如最低工资，已通过军事令得以扩展。一方面，高等法院的裁决为定居点巴勒斯坦工人开辟了渠道，使其能够在以色列法院争取平等权利与待遇；但另一方面，不应低估对雇主提出索赔的恐惧。定居点的巴勒斯坦工人仍然依靠雇主来更新许可证。特派团获悉，在巴工联的协助下，一些工人已向法院提起诉讼。但是，诉讼程序可能需要几年的时间。

104. 工人应有效地获得法律服务和利用法院，而无需支付妨碍其诉诸司法的费用。以色列司法部长提出的《约旦河谷条例》将要求非以色列公民的个人或在以色列

没有财产的个人存入财务保证金，作为在劳工法庭向其以色列雇主提出索赔的条件(巴国民收支账户，2018a)。如果这一举措得以坚持，那可能会进一步阻止在约旦河谷定居点工作的巴勒斯坦工人在法庭上争取其权利。

105. 适当监测劳动条件对确保尊重工人的权利和减少对雇主的依赖至关重要。以劳动社会服务部的对话者告诉特派团，2017 年仅受理了一起涉及向巴勒斯坦工人支付最低工资的案件。若干指控已经提出，但该案件仍处于取证阶段。

许可证和经纪人：一种不健康的关系

106. 在与个别工人及其他巴勒斯坦和以色列对话者举行的会议上，特派团再次意识到，将巴勒斯坦工人与以色列雇主联系起来的中介机构普遍收取过高的费用。巴以此类经纪人可能有不同的做法，但似乎都受益于以下现实：以色列的工作许可证继续与特定雇主绑定，导致工人处于弱势。当雇主获得的配额高于所需工人的数量时，经纪人或雇主可以转售许可证。这种做法导致工人被别的雇主或公司雇用，而非工作许可证上标明的雇主或公司，这反过来可能会造成严重的保护漏洞，并且损害工人在工资、工伤赔偿、或其他社会福利方面争取权利的能力。许可证的转售现象在建筑业最为常见，但似乎工人们也经常将该行业颁发的许可证用于在其他行业就业。

107. 去年，以色列当局突出强调了解决经纪人和雇主不端行为的举措，特别是计划实行电子支付系统和逐步改革许可证制度，以便工人不再被绑定在单一雇主身上。特派团观察到，在这方面没有取得多少具体进展。这项改革措施²¹原预计于2017 年 7 月在建筑行生效，但现被推迟实施。推进电子支付工资将成为制止与经纪人业务相关问题的重要组成部分。同时，主管当局(以色列人口与移民局和国家保险协会)对现行许可证制度进行持续监测，并结合对劳动监察服务予以提升，这是不可或缺的。希望当前恢复和加强对以巴劳工问题协调的努力会有助于这方面的工作。

²¹ 2016 年 12 月 18 日第 2174 号政府决定规定了建筑业新制度的主要内容。

4. 在被占领和内部分裂时期建立民主治理体制

108. 自《奥斯陆协议》签署后开始机构建设以来，包括遵守国际人权标准在内的善政一直是巴勒斯坦权力机构明确的优先方向。但持续占领、地理分散和内部政治分裂，加之西岸和加沙在不同的体制和监管框架下运作，这对巴勒斯坦权力机构的有效治理能力提出了挑战。这一现实阻碍了政策和法律的实施，其中包括与劳动力市场治理相关的政策和法律。它也破坏了基本服务的落地，并对巴社会最底层造成了极为严重的影响。

109. 在此形势下，公众对巴勒斯坦治理机构的信任度一直在下降。最新民调显示，只有 23% 的巴勒斯坦人认为巴勒斯坦民主好或很好(PSR, 2018)。与特派团会晤的民间社团和国际组织的几名代表指出，在没有立法进程的情况下公民空间正在缩小。巴勒斯坦立法委员会上次选举是在十多年前进行的。

劳动力市场治理机构建设

110. 在过去 12 个月里，劳动力市场治理机构建设取得了进展。这方面的工作得到了坚实的政策基础的支撑，在三个相互关联的规划文件中予以了概述：《2017-2022 年国家政策议程：把公民放在第一位》(巴国民收支账户，2016)；《2017-2022 年劳动部门战略：迈向体面劳动和消除失业之路》(巴国民收支账户，2017a)；和《2018-2022 年巴勒斯坦体面劳动计划》。在巴勒斯坦权力机构与社会伙伴在 2016 年 4 月进行协商之后，体面劳动计划于 2018 年 4 月完成并签署，其中规定了三项优先事项：就业促进工作；健全的劳动力市场治理和劳工权利；以及社会保障和社会保护的扩展。此外，它为每个优先事项确定了可衡量的目标。

111. 《体面劳动计划》旨在支持国家和联合国努力维持社会凝聚力、正义和平等，并以《国家政策议程》和《劳动部门战略》中优先事项为指引。它与《联合国发展援助框架：2018-2022 年巴勒斯坦国》保持一致，其总体目标是：在《2030 年可持续发展议程》不落下任何人的前提下，“通过推进巴勒斯坦建国、透明有效的机构以及解决脆弱性的主要成因来增强巴勒斯坦人民的发展前景”。

112. 在劳工组织的支持下，巴权力机构在劳动力市场治理领域所做的努力已助推实行一个新的社会保障体系，该体系将社保福利扩大到私营部门工人；2017 年 11 月通过《合作社协会法》；并启动参与式进程来制订一项国家就业行动计划。

113. 在批准了核心国际人权文书之后，巴权力机构接近完成关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》及与劳工权利和社会保护有关的其他文书的首批报告。在特派团到访期间，巴权力机构已将其报告草稿汇编并提交给三个联合国人权条约机构。此外，它于 2017 年向消除对妇女歧视委员会提交了报告，后者定于 2018 年 7 月在其第 70 届会议上予以审议(CEDAW, 2017)。上述报告是在与民间社团广

泛协商后撰写的，其中包括立法协调委员会。该委员会是政府及包括工会和非政府组织在内的民间社团进行协商并确保巴权力机构颁布的法律符合国际文书的一个平台。

重新承诺劳动法改革和加强劳动行政管理

114. 巴权力机构在《国家政策议程》中重视劳动法改革。劳动部和社会伙伴承认，从 2000 年开始生效的现行巴勒斯坦劳动法需要与国际劳工标准接轨。考虑到被占领和内部分裂，当前的法律框架不仅在地理上条块分割，而且在内容上也不合时宜，其中法律可上溯到约旦统治西岸和埃及统治加沙时期。

115. 2017 年 2 月，在一次讨论延长体面劳动计划的会议上，巴权力机构和社会伙伴重申致力于劳动法改革。但是，特派团获悉，劳动法改革三方+工作组(在劳工组织的支持下于 2015 年设立)内部的协商进程后来陷入停滞，部分原因是巴权力机构与巴工联之间的关系不畅。

116. 2017 年，关于工会组织法草案的讨论缓慢推进。2018 年 2 月，应劳动部和巴工联的请求，劳工组织在安曼举办了一次研讨会，以重启双方有关法律草案的对话，目的是使双方就仍存争议的领域达成协议。劳动部长及巴工联和巴工人总工会代表出席了会议，会议根据 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)的原则达成了一项协议。该法律草案定于 2018 年通过。

117. 根据 2017 年初发布的《合作社战略》，一项新的合作社协会法由阿巴斯总统于 2017 年 11 月签署颁布，并于 2018 年 1 月生效。该法取代了关于西岸和加沙合作社的现行条例，其历史可追溯到约旦和埃及的统治时期。该法在经广泛协商后通过，旨在鼓励、组织和发展合作社工作。当前，劳动部正在努力建立一个三方合作工作机构，该机构将被授权协助法律的实施工作(巴国民收支账户，2018b)。

118. 继续制定关于劳动力市场治理方面的法律，包括关于社会保障和合作社方面的法律，以及进一步开展关于职业安全与卫生方面的立法，预计将促使劳动部内部寻求有关分析、监督和争议调处方面的新的专门知识。劳工组织正在对劳动管理和监察能力进行评估，以指导内部重组进程，目的在于加强劳动部的服务能力，包括在预防和调处争议以及促进就业领域的服务能力。

119. 2018 年，劳动部的预算仅占国家预算的 0.3%。当进行国际比较时，并考虑到巴勒斯坦劳动力市场面临的各种挑战，这一占比非常低(ILO, 2011)。该部雇用了近 600 名职员，其中包括 80 名劳动监察员。职员中包括巴权力机构在加沙的 177 名公务员，仍由劳动部发放工资。但是，鉴于实控当局对该地区的控制，只有一小部分公务员在积极履职。

社会对话：未充分利用的机会

120. 劳动部和社会伙伴成立了国家三方委员会，负责就重大的社会经济政策问题进行协商或谈判。截至 2018 年，三方社会对话的具体成果包括通过了最低工资标准、关于社会保障和合作社的新法律、国家职业安全与卫生政策与计划以及体面劳动计划。

121. 解决在有关基本权利保护法律和体制框架中的不足问题，确保健全的劳动力市场治理和建立三方伙伴之间的互信，都需要更系统性地利用三方社会对话。然而，在整个 2017 年，这种对话仍然进展缓慢。尽管工会要求修改自 2012 年以来生效的每月 1,450 新第纳尔的最低工资标准，但全国工资委员会仍未就此召开过一次会议；国家三方劳动政策委员会在过去三年也未曾开会。另一方面，巴勒斯坦社会保障公司三方董事会自 2016 年底成立以来一直定期举行会议。

122. 集体谈判也没有发挥充分作用。集体谈判的有限作用折射出了巴勒斯坦的经济结构，而巴经济主要由家庭经营的小微企业主导。非正规就业非常普遍。总体而言，几乎 55% 的巴勒斯坦工人属于非正规就业人员，²² 男性比女性更可能处于非正规就业状态。少数行业达成了集体谈判协议，主要涉及卫生、银行、私人教育和通讯业的大型企业。这些协议主要用作集体争议管理工具。2017 年签订了 16 项新的集体谈判协议(巴国民收支账户，2017b)。此外，劳动部受理了 27 项有关工会要求协助解决劳资纠纷问题的请求，这是向达成一份集体谈判协议迈出的第一步(巴国民收支账户，2018b)。

123. 关于个体争议的预防与解决，劳动部提供了几项调解服务。这涉及到 2017 年 1,100 多起个体争议案件，其中近 400 起已得到了解决，而其余的被提交给司法部门(巴国民收支账户，2018b)。由于没有设立劳动法庭以及法官常常缺乏相关的专业知识，处理劳动争议案件的民事法庭诉讼程序往往缓慢。对许多工人来说，诉诸法律依然面临着困难。

社会保护

124. 社会保护在国家政策议程和新的体面劳动计划中占有突出地位，该议程和计划的优先事项之一是向所有人提供社会保护。社会保护也是联合国发展援助框架的四个优先事项之一，其目的是减轻占领对社会和经济的影响。巴勒斯坦权力机构继续努力制定一项旨在为工人及其家庭成员建立国家社会保护底线的战略。

²² 国际劳工组织根据巴中央统计局 2017 年季度性劳动力调查所做出的估算。

125. 目前，只有公共部门的工作人员(占巴勒斯坦总就业人员的 23.3%：2017 年，在西岸占总就业人员的 16.1%，在加沙占 41.3%)享有社会保护福利。²³ 2016 年《社会保障法》设立的一项新计划将养老、残疾、亡故以及工伤和生育津贴扩大到私营部门工人及其家庭成员。它的目标是 2018 年覆盖 8 万多名工人，到 2030 年增加到 33 万多名(包括在加沙的工人)。定于 2018 年中期发起一项全国运动，提高公众对参与新计划的好处和义务的认识。

126. 2017 年初启动了建立巴勒斯坦社会保障公司的工作，该公司是一个独立公共机构，负责根据国际劳工组织的标准和原则管理和实施该计划。2017 年中期任命了一名总干事。巴勒斯坦社会保障公司于 2018 年 4 月正式成立，其运作得到了国际劳工组织、科威特和卡塔尔政府(国际劳工组织，2017b)的资助。需要进一步提供支持，填补资金缺口，协助该公司实现业务和财政可持续性。

127. 作为一个公共机构，该公司在其业务中遵守透明度、问责制、公正和审慎的规则。由三方理事会对其进行监督。

128. 巴勒斯坦社会保障公司的成立凸显了一个问题：由以色列当局转交数十年来向在以色列的巴勒斯坦人收取的社会保护缴费的问题(国际劳工组织，2016；巴国民收支账户，2017d)。以色列和巴勒斯坦的对话者都认识到，需在巴勒斯坦社会保障公司中建立适当的机构保障措施，确保缴费者能够充分获得和享受其应得的待遇。

就业促进和技能开发

129. 2017 年，巴勒斯坦权力机构加大力度，促进创造就业和技能发展，更好地匹配对劳动力的稀缺需求，增加劳动力供给。根据国家政策议程，劳动部继续为求职者提供服务。这些服务包括就业咨询和职业培训、自营就业和创办小企业的指导以及在寻找和申请工作方面的支持。

130. 在巴勒斯坦被占领土上，共有 76 个技术、职业教育和培训机构，另外还有 200 多个文化中心，这些中心也提供技术和职业教育和培训，以此作为其慈善工作或其它工作的一部分。然而，进入技术和职业教育和培训体系的学生的比例很小，学徒制仍然不发达。这是很显而易见的，因为学徒得不到认证，往往没有报酬，也没有通过与私营部门的充分合作来发展学徒制(国际劳工组织，2018)。

131. 2018 年初，约有 2600 人受益于巴勒斯坦就业和社会保护基金提供的服务(国际劳工组织，2018)。在劳工部长的领导下，基金理事会目前正在修订该机构的权

²³国际劳工组织根据巴中央统计局2017年季度性劳动力调查所做出的估算。

责和结构，以便优先关注创业发展和微型、小型企业获得资金的机会。国际劳工组织正在支持基金理事会起草一项战略计划，使该机构能够承担这一新的权责。

132. 然而，劳动力市场面临着结构性问题，在吸纳每年新增的数千名劳动力方面能力有限，这对现有就业计划和服务的有效性产生了很大影响 (国际劳工组织，2018)。为了充分利用现有服务，巴勒斯坦权力机构正在制定一项关于就业的国家行动计划，以此作为一个重要的就业促进政策框架。劳工部设立了一个多利益攸关方工作队，其任务是在国际劳工组织的技术支持下制定这一行动计划。国际劳工组织开展了关于就业的诊断性研究，审查了劳动力市场趋势和现有的就业计划和服务，最近提出了一些建议，作为起草行动计划工作的基石(国际劳工组织，2018)。

在妇女参与劳动力市场方面的障碍

133. 尽管妇女受教育程度较高，但在参与巴勒斯坦劳动力市场方面仍面临许多障碍。这些障碍包括立法缺口。2000 年《巴勒斯坦劳动法》的规定将很大一部分劳动力排除在外，例如自营就业工人、季节性工人、不领薪家庭工人、家政工人和从事不领薪的照护工作的人。这些是在公共部门之外的妇女主要从事的活动 (Al-Botmeh, 2013; 国际劳工组织，2018)。

134. 由于缺乏全民社会保障制度，生育费用目前完全由雇主承担，导致雇主更愿意招聘男人，而不是妇女 (联合国，2016b)。因此，新的《社会保障法》提供的生育保护是一个可喜进展，可能有望对妇女就业产生积极影响(国际劳工组织，2018)。

135. 2017 年，由劳工部长担任主席的全国妇女就业委员会继续倡导妇女代表更积极地参与有关劳工问题的立法进程。总的来说，妇女在劳动力市场和政治舞台上的代表性仍然不足(特别是在决策职能方面)，受到社会规范和父权结构的限制 (《消除对妇女一切形式歧视公约》，2017 年)。在这方面，在事实当局管辖之下的加沙的状况特别令人担忧。

136. 2017 年，妇女占公共部门总就业人员的 22.9%。²⁴ 在 18 名巴勒斯坦解放组织执行委员会成员中只有 1 名妇女，在 22 位部长中有 5 名妇女，在 16 位省长中只有 1 名妇女。在工会运动中，正在作出显著的努力，以增加妇女在整个机构及其成员中的比例。巴勒斯坦总工会联合会的最低目标是妇女在其施政结构和成员中所占比例达到 30%。目前，巴勒斯坦总工会联合会的 37 名执行局成员中有 11 名是妇女。还正在努力提高妇女在雇主方面的参与度。目前，在三个商会的董事会成员中有 4 名妇女代表。

²⁴国际劳工组织根据巴中央统计局2017年季度性劳动力调查所做出的估算。

弱势和边缘化群体

137. 打击使用童工是国家政策议程中宣布的目标之一，该目标符合《巴勒斯坦劳动法》(规定了对未成年人就业的限制) 以及《巴勒斯坦儿童法》(禁止雇用 15 岁以下的儿童)。由于没有进行童工调查，很难衡量巴勒斯坦被占领土上使用童工的情况。来自巴勒斯坦中央统计局的 10 - 14 岁年龄组劳动力调查的现有数据表明，童工率相对较低。2017 年，该年龄组有 1.2% 的儿童在工作。劳工部设立了一个专门的童工问题三方委员会，负责监督有关立法的执行情况。巴勒斯坦权力机构于 2014 年加入了《儿童权利公约》，这有望提供新的动力，确保三个政府部门落实儿童权利。

138. 关于巴勒斯坦残疾人的数据也很少。最新的全国残疾调查是在 2011 年进行的，该调查发现大约有 113,000 名巴勒斯坦人遭受某种形式的残疾 (巴中央统计局和 MOSD, 2011)。巴勒斯坦权力机构的一个优先事项是使有关残疾人的立法 (特别是《1999 年残疾人权利法》) 与《残疾人权利公约》相一致。根据国家政策议程和联发援框架，国际劳工组织与联合国其它基金、方案和机构 (特别是联合国开发计划署、世界卫生组织、联合国儿童基金会和联合国教育、科学和文化组织) 正在与巴勒斯坦权力机构合作，促进一个高级别残疾人融入机构(残疾人权利高级理事会) 的复兴与能力建设。

加沙：缓慢重建和人道主义危机下的 劳动力市场治理压力

139. 以色列对于被视为“两用”物品的货物的进口限制继续延迟了加沙受损房屋、企业和公共基础设施的重建。2014 年以来，一个临时措施 — 加沙重建机制 — 推动了受限制建筑材料的进入。因此，在被完全摧毁或严重损坏的 17,800 个住房单位中，约 65% 已完全恢复 (联合国, 2017g)。然而，由于供应短缺和批准时间过长，供水、环境卫生和其他公共工程项目所需的受限物品的进口仍然是一项重大挑战，特别是对更复杂的基础设施项目而言 (世界银行, 2017c)。总的来说，缓慢的重建步伐继续损害基本服务的提供和质量以及经济复苏的前景。其结果是加沙人道主义危机不断加深。

140. 以色列十一年来所实行的土地、空中和海上封锁扼杀了经济，使劳动力市场处于崩溃的地步，西岸巴勒斯坦权力机构与加沙事实当局之间缺乏和解，严重阻碍了飞地内的有效治理和劳动行政管理的运行。巴勒斯坦权力机构在 2017 年初采取了紧缩措施，导致加沙约 60,000 名公务员的实发工资减少了 30 - 50%。加沙仍然比以往任何时候都更依赖援助。近东救济工程处继续在为加沙提供援助和生计方面发挥重要作用，其资金向加沙人民提供了 80% 的社会援助，包括向约 100 万人提供急需的粮食援助。它还运营着 267 所学校和 21 所卫生设施 (近东救济工程处, 2016)，在若干部门雇用了约 12,500 名当地工作人员，特别是在医疗和教育方

面。鉴于在就业和与就业有关的收入方面对近东救济工程处的依赖，其最大捐助者最近关于大幅削减其向工程处提供的资金的决定可能对加沙人的福祉以及当地劳动力市场产生深刻的负面影响。削减近东救济工程处的资金尤其会对劳动力市场上的妇女产生影响，因为目前加沙近五分之一的从业妇女是为救济机构工作的。

141. 2017年10月，巴勒斯坦权力机构与加沙事实当局达成和解协议，出现了弥合内部鸿沟的希望。对三个加沙过境点的控制被移交给了民族共识政府，并就移交行政控制问题展开了讨论，其中包括将加沙雇员纳入巴勒斯坦当局公务员队伍的方式。目前，事实当局雇用了约 20,000 名公务员，不包括安保人员。设立了一个法律和行政委员会，以处理双重人员配置问题，这仍然是实现巴勒斯坦统一的实际障碍之一。委员会同意，一体化进程的出发点是允许 2007 年被巴勒斯坦权力机构要求留在家里的在加沙的所有巴勒斯坦权力机构雇员重返工作岗位 (世界银行，2018a)。特派团获悉，2018 年 3 月，劳工部长发表了一项行政决定，要求在加沙的 60 名公务员重返工作岗位。然而，巴勒斯坦权力机构与事实当局之间的紧张局势，特别是 2018 年 3 月在加沙对巴勒斯坦权力机构总理暗杀未遂之后的局势，可能会推迟这一领域的进展。

142. 与此同时，加沙的劳动力市场治理和社会对话仍然很复杂。持续关切的问题是加沙事实当局继续没收 巴勒斯坦总工会联合会的房舍并不正当地使用工会基础设施 (例如邮票和信件)，这给工人造成了困扰。巴勒斯坦权力机构的最低工资立法仍未得到实施，工人诉诸司法的机会受到严重限制，因为事实当局阻止工人就一年以上时间之前的劳动争议提出申诉。仅 2017 年就有 100 起法律案件被自动驳回。

143. 因为没有对口的政府部门，加沙的三方社会对话基本上是不存在的。加沙的社会伙伴代表被邀请参加巴勒斯坦社会保障公司理事会的工作以及设在劳工部拉马拉总部的职业卫生与安全、技术和职业教育及培训委员会的工作。然而，社会伙伴的参与受到人员流动封锁的制约，他们在有电力供应的情况下也通过视频会议参与相关工作。

144. 经济形势的恶化也弱化了雇主，有关解决日益恶化的工作条件、拖欠工资或不支付工资问题的两方社会对话充其量是临时性的。在封锁的情况下，雇主们正在苦苦努力来维持业务并向其员工支付薪酬。为了避免集体解雇，许多工人同意轮流工作。

145. 在联合国促进性别平等和增强妇女权能署及地方非政府组织的支持下为妇女开办的企业孵化器以及新兴的“零工经济”社区为加沙的青年男女提供了一些富有希望的机会。一个互联网创业加速器(“加沙天空极客”)使加沙受过高等教育的年轻人能够绕开当前对人员和货物流动的限制，这些限制阻碍了经济发展。信息和通信技术产业可能成为促进加沙收入和就业的主要推动力。然而，目前的举措根本不足以吸纳每年从加沙十所大学毕业的大约 4,000 名学生。

5. 对被占领的叙利亚戈兰的进一步纳入

146. 阿拉伯叙利亚共和国持续发生冲突，被占领的叙利亚戈兰被进一步纳入以色列，这迫使该领土上的叙利亚公民另寻出路，谋求生计。由于存在冲突，曾经是当地经济支柱的叙利亚农民仍然苦于无法进入叙利亚市场。2013 年以来，被占领的叙利亚戈兰的青年没有机会进入叙利亚的大学，这限制了他们的教育选择；据说最后一批学生已从大马士革经约旦返回被占领的叙利亚戈兰。

147. 2016 年，估计有 25,400 叙利亚公民居住在五个村庄，大约 23,400 定居者居住在被占领的叙利亚戈兰的 34 个以色列定居点 (以色列中央统计局，2017b)。定居者人数不断增加，可能很快就会赶上叙利亚人的人数。据报告，以色列定居者加上军队控制了 95% 的土地 (联合国，2018c)。叙利亚村庄在为容纳其日益增长的人口而扩建方面仍然受到以色列的规划和分区政策的行政限制。几乎不可能获得建筑许可证。因此，许多叙利亚公民别无选择，只能在没有所需许可证的情况下建造住房和其它建筑物，这经常导致高额罚款，而不支付罚款又会导致徒刑 (Al-Marsad, 2017)。

148. 以色列加大了将被占领的叙利亚戈兰及其叙利亚公民纳入以色列的力度。2016 年 4 月，以色列总理有史以来第一次在被占领的叙利亚戈兰的马勒格姆拉举行了内阁会议，他说，“戈兰高地将永远留在以色列手中” (GoI, 2016)。以色列加强了对公共基础设施的投资，并为村委会提供了更多的公共资金。今年 10 月，将第一次选举而不是任命村委会。以色列计划给予叙利亚公民在地方委员会选举中投票的权利；然而，只有以色列护照持有人才有资格成为候选人。这些事态发展加大了对于叙利亚公民通过获得以色列公民身份而合法融入以色列的压力。以色列当局鼓励和促进归化。特派团获悉，戈兰的叙利亚人口中估计有 10% 作出了这一选择。

149. 被占领的叙利亚戈兰的叙利亚公民的就业前景仍然受到限制。2016 年，只有大约 43% 的劳动年龄人口被雇用 (以色列中央统计局，2017b)。根据最新的数据 (以色列中央统计局，2017b)，女性劳动力参与率仍处于较低水平，为 25.7%。农业在 1967 年占领之前曾是主要收入来源，但目前已不再是主要就业来源，因为只有大约 10% 的叙利亚人从事农业活动。尽管叙利亚公民对土地的依附仍然很高，但农业部门长期以来一直在衰落，这是由于受到水和土地使用权方面歧视性政策以及农作物销路的限制。在被占领的叙亚戈兰，苹果的生产曾经是叙利亚农业的主要支柱，所出产的大部分苹果销往叙利亚 (在叙利亚市场被关闭之前)。由于利润低以及与进口苹果和以色列的工业化规模的苹果生产相比缺乏竞争力，当地的苹果生产已沦为了一项无关紧要的活动。特派团获悉，以色列定居者享有用水优惠待遇，分配给他们的用水量平均是叙利亚农民的三倍。叙利亚农民通过自行修建水库，设法减轻了一些负面影响。但是，歧视性做法 (包括出于安全区、自然保护区

或发展的目的而没收土地)所产生的综合后果继续严重影响叙利亚人经济活动的可行性。

150. 毫不奇怪，许多农民被迫转向其他部门谋生。最大的就业来源是建筑业，目前该部门所雇佣的叙利亚公民的人数是农业部门的三倍。叙利亚各地、以色列以及被占领的叙利亚戈兰的定居点都雇用建筑工人。其余 60% 的叙利亚就业人员主要在四个部门工作：教育、医疗服务、交通以及住宿和食品服务 (以色列中央统计局，2017b)。旅游活动在创造就业机会方面有很大潜力，但其发展仍然有限，主要是因为叙利亚公民在获得建筑许可证和获取信贷方面都面临困难。

151. 这些事态发展的累积效应是在被占领的叙利亚戈兰正在迅速出现对叙利亚身份的威胁。由于加大了力度，促使将被占领的叙利亚戈兰完全纳入以色列，目前这对人们的认识和愿望正产生明显影响，特别是在青年人中。由于本国的就业机会非常有限，年轻的叙利亚公民越来越多地在以色列或国外的其他地方寻求工作。对一些人来说，这又提供了获取以色列护照的动机，尽管对此存有疑虑或社会压力。从长远来看，这些事态发展将进一步削弱叙利亚身份，继续加强和巩固占领。

结论性意见

152. 巴勒斯坦工人不能免于总体政治态势的影响。由于缺乏稳固的和平框架以及奥斯陆进程的作用减弱，工人更容易受到地缘政治的实地冲击。从耶路撒冷的地位到加沙的局势，宏观层面的事件造成了实地的紧张局势和不稳定，影响了经济活动、就业和生计。占领控制和扼杀了增长和创造就业的潜力。在这种制约性环境下，劳动力市场和就业政策——无论设计得多么好——的影响很有限。

153. 必须通过多边倡议重振和平进程，使以色列和巴勒斯坦双方坐在同一张谈判桌前。只有重新出现基于两个国家的方案的和平愿景，才能为未来注入希望，并带来投资和就业机会。结束占领是实现劳动者权利、使体面工作成为现实的先决条件。

154. 工人和企业的复原力还能经受多少考验？失业率现在上升到了全世界最高水平。在找工作的妇女人数和有工作的妇女人数一样多。年轻人渴望领薪就业。但多数人得不到这样的机会。被占领土既被去工业化，也被剥夺了发展农业的机会。整整一代人都在愤怒和沮丧中成长。

155. 巴勒斯坦人具备了有效劳动治理所必需的机构。最近新成立了面向私营部门工人的社会保障公司，这弥补了保护方面的重大缺口。此外，经试验和检验的三方机制程序和工具已经到位，但仍未充分利用。加强社会对话将有助于更好地解决劳工领域的冲突，而且将更广泛地提供改善社会凝聚力的前景。

156. 所有各方都有责任保护和实现劳工权利，特别是工人的基本权利。应取消因占领而产生的对人员流动以及获得资源和就业的限制，并结束歧视性做法。巴勒斯坦男人和妇女应该能够在平等的条件下改善生计。决不能让最弱势的人掉队。巴勒斯坦内部的和解是收获《奥斯陆协议》以来国家和机构建设方面成果的先决条件。

157. 加沙经常被描述为火药桶，的确如此。劳工指数只朝着一个方向发展：向下。人均收入已落后于二十世纪九十年代初的水平。工作岗位少之又少。还不清楚进一步的困苦会导致走向何方。

158. 巴勒斯坦人就业增长的前景继续来自以色列(在更多许可证的促进下)和定居点。这为巴勒斯坦家庭提供了财务援助。现在，巴勒斯坦人获得的每四个谢克尔中就有一个来自于在以色列经济中的工作。但它的代价是：一大早在过境点排长队，高昂的中介费，发生在以色列建筑工地上的令人不安的大量职业事故。此外，在以色列的工作本身不会解决巴勒斯坦就业问题。

159. 需要改革关于巴勒斯坦人在以色列的工作的治理。它对双方都不利，妨碍生产率 and 增长。主要赢家是中介，他们获取了大量和不当的利润。通过加强巴勒斯

坦和以色列双方之间的对话和协调，可以为关键的改革措施铺平道路，其目的是通过劳动力交换来改进招聘制度，建立工资保障制度，使许可证与单个雇主和部门脱钩。这些措施每年可以节省上亿美元，并为巴勒斯坦经济注入新的活力。

160. 同时，在获得土地和水等资源方面的不平等也继续不利于被占领的叙利亚戈兰的叙利亚工人。大多数工人已经从农业转到建筑业和服务业。该领土及其劳动力市场似会被更深度地纳入以色列。

参考资料

- Al-Botmeh, S. 2013. *Barriers to female labour market participation and entrepreneurship in the Occupied Palestinian Territory*, Birzeit University, Center for Development Studies.
- Al-Haq et al. 2018. “Joint statement on Jerusalem: Legalising the Illegal: The Status of Jerusalem and Unlawful Forcible Transfer”, Diplomatic Briefing, Yabous Cultural Center, Jerusalem, 7 Mar.
- Arab Human Rights Centre in Golan Heights (Al-Marsad). 2017. “50 years of the occupation of the Syrian Golan”, press release, 8 Jun.
- . 2018. *Forgotten Occupation: Life in the Syrian Golan after 50 Years of Israeli Occupation*.
- Association for Civil Rights in Israel (ACRI), Peace Now and Yesh Din. 2017. “Petition the High Court against the Expropriation Law”, 5 Mar.
- Association for Civil Rights in Israel (ACRI). 2017a. *Implications of Establishing a Separate Local Authority for the Neighbourhoods Beyond the Barrier in Jerusalem*, Nov.
- . 2017b. *East Jerusalem: Facts and Figures 2017*, 21 May.
- Center for Women’s Legal Research in Gaza (CWLRG). 2017. Total number of assaults and violence against women in the districts of the Gaza Strip from January to July 2017.
- Central Bureau of Statistics (CBS). 2017a. *Monthly Bulletin of Statistics*, Table No. 2.15, Population, by district, sub-district and religion, 6 Sep.
- . 2017b. *Israel Labour Force Survey 2016*.
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), 2017. *Consideration of reports by States parties under article 18 of the Convention pursuant to the simplified reporting procedure. Initial reports of State parties due in 2015. State of Palestine*, CEDAW/E/PSE/1, Geneva, United Nations, 24 May.
- European Union (EU). 2017. *Six-Month Report on Demolitions and Confiscations of EU funded structures in the West Bank including East Jerusalem: March–August 2017*, Office of the European Union Representative (West Bank and Gaza Strip, UNRWA), 4 Oct.
- Government of Israel (GoI). 2016. Ministry of Foreign Affairs. Cabinet communiqué, press room, 17 Apr.
- . 2018. *Government policy regarding the employment of non-Israeli workers and the amendment of government decisions*, Prime Minister’s Office, Decision No. 3431, 11 Jan. 2018

Histadrut. 2018. “Data”, 17 Apr.

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). 2011. *Labour administration and labour inspection*, Report V, 100th Session of the International Labour Conference, 31 Mar, p. 18.

—. 2016. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General, Appendix, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, May.

—. 2017a. *ILO Labour Force Estimates and Projections: 1990-2030 (2017 Edition): Methodological description*, Nov.

—. 2017b. *The situation of workers of the occupied Arab territories*, Report of the Director-General, Appendix, International Labour Conference, 106th Session, Geneva, May.

—. 2018. *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Regional Office for Arab States, Beirut, 4 Apr.

International Monetary Fund (IMF). 2018. *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 9 Mar.

Ir Amim. 2018. *Destructive unilateral measures to redraw the borders of Jerusalem*, Jan.

MachsomWatch. 2017. “Invisible Prisoners”, 14 Feb.

Office of the Quartet (OQ). 2018. *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Brussels, 20 Mar.

Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA). 2018. *Jerusalem and its Changing Boundaries*, 1 Jan.

Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR). 2018. *Press release: Public Opinion Poll No (67)*, 20 Mar.

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) and Ministry of Social Development (MOSD), 2011. *Disabled Individuals Survey 2011: Main Findings Report*, Ramallah, Dec.

Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). 2017a. *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2017)*, press report, Mar. and various years.

—. 2017b. *Labour Force Survey (July–September, 2017) Round (Q3/2017)*, press report, 9 Nov.

Palestinian National Authority (PNA). 2016. *National Policy Agenda 2017-2022: Putting Citizens First*, Dec.

—. 2017a. *Labour Sector Strategy 2017-2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*.

—. 2017b. *Annual Report of the Directorate General of Labour Relations for the year 2017*, 7 Feb.

—. 2017c. *Annual Report of the Department of Collective Disputes for the year 2017*, 21 Jan.

- . 2017d. *Israeli violations and their effects on the ability of the PA to protect the people of Palestine*, Minister's Office, 17 Apr.
- . 2018a. *Zionist Occupation Violation of the Rights of the Palestinian Workers in Israeli Labor Market*, 19 Mar.
- . 2018b. *Achievements of the Ministry of Labour in 2017*.
- Peace Now. 2017. Construction Starts in Settlements were 17% Above Average in 2017 – 78% of Construction was in “Isolated Settlements”.
- Times of Israel*. 2018. “Palestinian census: 4.7 million in West Bank and Gaza Strip”, 28 Mar.
- United Nations (UN). 2016a. Resolution 2334 (2016), adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, document S/RES/2334 (2016), 23 Dec.
- . 2016b. *Leave no one behind: A perspective on vulnerability and structural disadvantage in Palestine*, Common Country Analysis 2016.
- . 2017a. *Status of Jerusalem*, Tenth emergency special session, agenda item 5 (2017), adopted by the General Assembly at its 37th plenary meeting, document A/RES/ES-10/19 (2017), 21 Dec.
- . 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 – Report on UNSCR 2334 (2016)*, 20 June.
- . 2017c. Statement by Nikolay Mladenov, Special Coordinator for the Middle East Peace Process, *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on the UNSCR 2334 (2016)*, 18 Dec.
- . 2017d. Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). “In H2/Hebron City – Every day, more than 4,200 students have to cross checkpoints on their way to school”, 17 Oct.
- . 2017e. *Report of the Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Palestinian People and Other Arabs of the Occupied Territories*, Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), Agenda Item 54, A/C.4/72/L.23, 6 Nov.
- . 2017f. *Gaza Ten Years Later*, July.
- . 2017g. Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 18 Sep.
- . 2018a. Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Brussels, 20 Mar.
- . 2018b. Human Rights Council. *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, document A/HRC/37/43, 26 Feb.–23 Mar.
- . 2018c. Statement by Nikolay Mladenov, Special Coordinator for the Middle East Peace Process, *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on the UNSCR 2334 (2016)*, 26 Mar.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2016. *The Monthly Humanitarian Bulletin: July 2016*, 10 Aug.

- . 2017a. “2017: Energy crisis worsens; fatality toll declines”, 28 Dec.
- . 2017b. *Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures*.
- . 2017c. *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, July.
- . 2017d. *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, Nov.
- . 2017e. *Further restrictions on Palestinian movement in the Israeli-controlled H2 area of Hebron City*, Sep.
- . 2017f. *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, Aug.
- . 2017g. *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, Dec.
- . 2018a. *Protection of Civilians Report: 27 March–9 April 2018*.
- . 2018b. *Protection of Civilians Report: 13–26 March 2018*.
- . 2018c. *The Humanitarian Impact of Israeli Settlements in Hebron City*, Feb.
- . 2018d. *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, Jan.
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). 2016. *Where we work*, 31 Oct. Available at <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>.
- . 2018. *Emergency appeal 2018: occupied Palestinian territory*, available at: https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2018_opt_ea_final_web.pdf.
- UN Women. 2017. *Navigating through shattered paths: NGO service providers and women survivors of gender-based violence: An assessment of GBV services in Gaza*, Research paper, Sep.
- World Bank. 2017a. *Prospects for Growth and Jobs in the Palestinian Economy: A General Equilibrium Analysis*, Nov.
- . 2017b. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 4 May.
- . 2017c. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Ramallah, 18 Sep.
- . 2018a. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 19 Mar.
- . 2018b. *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*.
- World Health Organization (WHO). 2018a. *WHO Special Situation Report, occupied Palestinian territory, Gaza*, 30 Mar.
- . 2018b. *WHO Special Situation Report, occupied Palestinian territory, Gaza*, 6–9 Apr.

附 件

对话者名单

Palestinian institutions

Ministry of Labour

Mamoun Abu Shahla, Minister of Labour
Samer Salameh, Deputy Minister of Labour
Abdel Kareem Daraghme, Deputy Assistant for Tripartite Partnership and Social Dialogue
Bilal Thawabeh, Director-General, Labour Relations
Rami Mehdawi, Director-General, Employment
Ali Al Sawi, Director-General, Inspection and Labour Protection
Jihad Al Shrouf, Acting Director-General, Legal Affairs
Nidal Ayesh, Director-General, Vocational Training
Iman Assaf, Head, Gender
Hani Shanti, Head, Public Relations and Media
Jamil Al Rimawi, Head, Policies and Projects
Abdel Kareem Mardawi, Head, External Employment

Ministry of Foreign Affairs

Omar Awadallah, Deputy Assistant for Multilateral Relations, United Nations and its Specialized Agencies
Bilal Sanoun, Junior Legal Adviser, Multilateral Relations, United Nations and its Specialized Agencies
Mohammed Ayyad, Junior Legal Adviser, Multilateral Relations, United Nations and its Specialized Agencies

Palestine Economic Council for Development and Reconstruction (PECDAR)

Mohammad Shtayyeh, 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, President of PCBS
Halimeh Said, Director-General, International Relations
Suha Kana'an, Director, Labour Statistics
Amina Khasib, Director, National Accounts

Dima Masad, Director, Aid Management

Palestine Monetary Authority (PMA)

Azzam Shawa, Governor

Shehadeh Deeb Hussein, Deputy Governor

Riyad Abu Shehadeh, Governor's Assistant for Financial Stability

Ali Faroun, Director, Market Conduct

Mohammad Atallah, Director, Research and Monetary Policies

Palestinian Social Security Corporation

Osama Herzallah, Director-General

Emad Qamhie, Financial Manager

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

Mustafa Barghouti, Secretary-General of Palestine National Initiative, President of the Palestinian Medical Relief Society and PLC member

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

Jamil Rabah, Policy Adviser, PLO Negotiations Affairs Department, Palestinian Negotiations Support Project

Bernard Sabella, PLC member, Chair of the Social Sciences Department of Bethlehem University

Nabeel Shaath, Adviser to the President of Palestine for Foreign Affairs and International Relations, member of the PLC and member of the Palestinian National Council of the PLO

National Committee for Women's Employment

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

Iman Al-Tarifi, Gender Unit, Ministers' Council

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

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

Sami Sehwal, Director of Planning, Ministry of Women's Affairs

Workers', employers' and other civil society organizations

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Secretary-General

Rasem Al-Bayari, Deputy General Secretary

Muna Jubran, Member of the General Secretariat

Juwairiyeh Al Safadi, Member of the General Secretariat

Abdel Hadi Abu Taha, Member of the General Secretariat, Secretary of the Legal Unit

Khaled Abdel Hadi, Member of the General Secretariat

Mohammed Adwan, Member of the General Secretariat

Abdel Kareem Al Liftawi, Member of the General Secretariat

Khaled Etmezi, General Union of Public Services
 Abdel Rahim Al Arouri, Secretary of the PGFTU office in Ramallah
 Khalil Etmezi, President, Public Services Union
 Ayshe Hmouda, Secretary of the Gender Unit, Nablus
 Fayhaa' Sleiman, Gender Unit, Ramallah
 Iman Qassem, National Commission for the Protection of Women Working in Settlements
 Suzan Awatlah, National Commission for the Protection of Women Working in Settlements
 Nasser Damaj, Public Relations and Media Unit
 Heba Yassine, Secretary of the PGFTU
 Iman Odeh, Communication Unit, Beirzeit
 Hussain Khalifa, Legal Unit, Ramallah branch

Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Gaza

Mohammad Hillis, Member of the General Secretariat, Head of the Building and Wood Workers' Union
 Yahya Abu El Atta, Member of the General Secretariat, Deputy Head of the Public Transportation Union
 Wael Khalaf, Member of the General Secretariat, Deputy Head of the Public Sector Employees' Union
 Bashir Al Sisi, Member of the General Secretariat, General Secretary of the General Union of Public Service and Commercial Workers
 Elias Al Jeldeh, Member of the Executive Committee
 Zaki Khalil, Member of the General Secretariat, Head of the Textile Workers' Union
 Salameh Abu Zeiter, Member of the General Secretariat, Head of the General Union for Health Services

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

Khalil Rizq, Chairman of the Board of Directors of the FPCCIA, President of Ramallah Chamber
 Jamal Jawabreh, Secretary-General
 Ali Muhanna, Director of the Planning and SMEs Unit
 Nazih Merdawi, Director of the Information Unit
 Akram Hijazi, Director of the Public Relations Unit
 Riyadh Aweidah, Economic Adviser

South Hebron Chamber

Jalal Makharza, Chairman
 Abdelhaleem Tamimi, Vice-Chairman

Nablus Chamber

Husam Abdelrahman Hijjawi, Vice-President, Member of the Board of Directors of the FPCCIA

Salfit Chamber

Yousef Rayyan, Director

Gaza Chamber

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

Bader Sabra, Member of the Board of Directors

Bassam Mortaja, Managing Director

Hani Atallah, Member of the Board of Directors

Alaa Taha, Head, Projects and Development Unit

Fouad Al Qabalani, Public Relations and Media Unit

Middle Gaza Chamber

Abed Alsalam Elmassry, Vice-Chairman

Khan Younis Chamber

Loai Alaqqad, Treasurer

North Gaza Chamber

Abdel Aziz Mogat, Member of the Board of Directors

Imad Al Ghoul, Director-General

Hussam Naser, Treasurer

Rafah Chamber

Ayyad Abu Taha, Director of Public Relations

Raed Abu Dghaim, Project Coordinator

Palestinian Federation of Businessmen Associations, Ramallah

Majed Ma'ali, General Trustee

Palestinian Contractors' Union

Alaa El-Din Al Araj, President, Gaza

Taj El-Din Juma'a, Vice-President, Ramallah

Metal and Engineering Industries Union, Gaza

Mohammed Al Mansi, President

Palestinian Federation of Industries, Gaza

Khader Shniwra, Executive Manager

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

Nahed Eid, Vice-Chairman

Palestine Economic Policy Research Institute – MAS

Raja Khalidi, Research Coordinator

Samia Botmeh, Researcher

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

Mahdi Abdul Hadi, Chairman

Al-Haq, Ramallah

Shawan Jabarin, General Director

Tahseen Elayyan, Head of the Monitoring and Documentation Department

Independent Commission for Human Rights, Ramallah

Ammar Dwaik, General Director

Islamic University of Gaza

Nasser Farahat, President, Professor of physics

Ahmed Muhaisen, Dean of External Affairs

Saeed Al Ghoura, Dean of Community Services and Continuing Education

Saeed Al Nimrouti, Dean of Public Relations

Al Mezan Center for Human Rights, Gaza

Issam Younis, Director-General

Al Dameer Association for Human Rights, Gaza

Hala Qishawi Jaber, Executive Director

Palestinian Centre for Human Rights, Gaza

Raji Sourani, Advocate, Director

Women's Studies Centre, Ramallah

Sama Aweidah, Executive Director

Center for Women's Legal Research, Counselling and Protection, Gaza

Zeinab El Ghunaimi, Director

Women's Affairs Center, Gaza

Amal Syam, Director

Other meetings

Workers' Group – PGFTU, Nablus

Mohammed Khaliefeh, Worker

Ali Khaliefeh, Worker

Heba Yassin, Worker

Abdel Fatah Salim, Building Worker

Gaza Sky Geeks

Andy Dwonch, Mission Director, Mercy Corps

Wafa Elliyan, Deputy Mission Director, Mercy Corps

Iyad Altahrawi, Incubation and Acceleration Officer

Dalia Shurrah, Social Media Coordinator

Ryan Sturgill, Director

Sara Alafifi, Mentorship and Communications Coordinator

Rana Ahmed Alqrenawi, Women's Program Manager

Kevin Gomis, Operations Manager

Moamin Abu Ewaida, Community Development and Engagement Manager

Ghada Ibrahim, Code Academy Course Facilitator

Saed Habib, Freelance Academy Officer

Youth Group – Gaza

Hussein Eilawah, Architect

Bilal Zoreob, Trainer and Sign Language Interpreter

Mahmoud Abu Samahdaneh, Youth Activist, Undergraduate Student

Tharif Sultan, Social and Youth Activist

Mohammad Abu Rjelieh, Youth Activist

Mohammad Abu Kamil, Disability Activist

Tawfiq Algouleh, Social and Rights Activist

Mohammed Muhaisen, Youth Program, Future Development Commission

Ghadeer Awad, Interpreter

Field Visit – Hebron H2, Tel Rumeida

Imad Abu Shamsieh, Coordinator, Human Rights Defenders Group

Aref Jaber, Member, Human Rights Defenders Group

Radi Abu Aishe, Workshop owner, nickel and metal

Israeli institutions

Government of Israel and other public institutions

Ministry of Labour, Social Affairs and Social Services

Avner Amrani, Senior Research Director, Labour Relations Division

Ministry of Finance

Michael Ritov, Senior Economist, Chief Economist Department, Research Division

Ministry of Foreign Affairs

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

Beth-Eden Kite, Minister, Global Issues and Specialized Agencies Department, Division for International Organizations

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

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

Col. Sharon Biton, Head, Civil Department

Lt. Col. Yoav Bistrisky, Head, International Branch

Lt. Col. Lior Ayalon, Head, Economic Branch

Population and Immigration Authority, Ministry of the Interior

Shoshana Strauss, Senior Deputy to the Legal Adviser

Efrat Lev Ari, Legal Department

Knesset members

Ahmad Al Tibi, Knesset Member

Osama Al Sa'adi, Lawyer and former Knesset Member

Workers', employers' and other civil society organizations

Histadrut – General Federation of Labour in Israel

Avital Shapira-Shabirow, Director, International Department

Itzhak Moyal, Chairman of the Construction and Wood Workers' Union

Suheil Diab, former Head, Equality Department

Manufacturers' Association of Israel

Uri Rubin, Chairman, Labour Committee and CEO, Rubin Group

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

Dan Catarivas, Director-General, Foreign Trade and International Relations

Michal Waxman Hili, Head of Labour and Human Resources Division

B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

Hagai El-Ad, Executive Director

MachsomWatch – Women against the Occupation and for Human Rights

Sylvia Piterman, Volunteer

United Nations and international organizations

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

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

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

Ezekiel Lein, Head of Research and Analysis Unit

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

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

Scott Anderson, Director of UNRWA Operations, West Bank

Matthias Schmale, Director of UNRWA Operations, Gaza

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

Jane Anttila, Deputy Head of Office

United Nations Development Programme (UNDP)

Sufian Mushasha, Senior Policy Adviser

UN Women, Gaza

Heba Al Zayyan, Programme Analyst

International Monetary Fund, West Bank and Gaza

Robert Tchaidze, Resident Representative

Hania Qassis, Local Economist

Diplomatic representations

Embassy of the Federal Republic of Germany, Tel Aviv

Martina Wichmann-Bruche, Counsellor, Head of Labour and Social Affairs

Representative Office of Germany in Ramallah

Bernd Kuebart, Deputy Head of Office

Occupied Syrian Golan

Majd Kamal Kanj Abu Saleh, Lawyer

Thaer Abu Saleh, Director, Polyclinic – Golan

Salah Eldin Al Moghrabi, Farmer

Said Farhan Farhat, Head of Apple Marketing Committee

Al-Marsad – Arab Human Rights Center in Golan Heights

Nizar Ayoub, Director

Karama Abu Saleh, Lawyer

Ali Abu Jabal, Ski Instructor

Sohela Abu Shaheen, Worker

Kamar Awad, Worker

Taiseer Maray, Freelancer

Other meetings

Meetings in Damascus, Syrian Arab Republic

Ministry of Social Affairs and Labour – Damascus

Rima Al Kadri, Minister

Wael Badeen, Deputy Minister

Rakan Ibrahim, Deputy Minister

Mahmoud Al Kawa, Head, International Cooperation and Planning

Reem Quatly, Assistant Head, International Cooperation and Planning

Lina Mohed, Head, International Relations

Ministry of Industry – Damascus

Eyad Maklad, Director, International Relations

Ministry of Foreign Affairs – Damascus

Ziad Zeitoun

World Federation of Trade Unions – Damascus

Adnan Azzouz – Head, Middle East Regional Office

Damascus Chamber of Commerce

Abulhuda Laham, Member of the Board

Quneitra

Ahmad Sheik Abdul-Qader, Governor of Quneitra

Meetings in Cairo, Egypt

Arab Labour Organization (ALO), Cairo

Fayez Al-Mutairi, Director-General

Reda Qaysuma

League of Arab States – Cairo

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

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

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