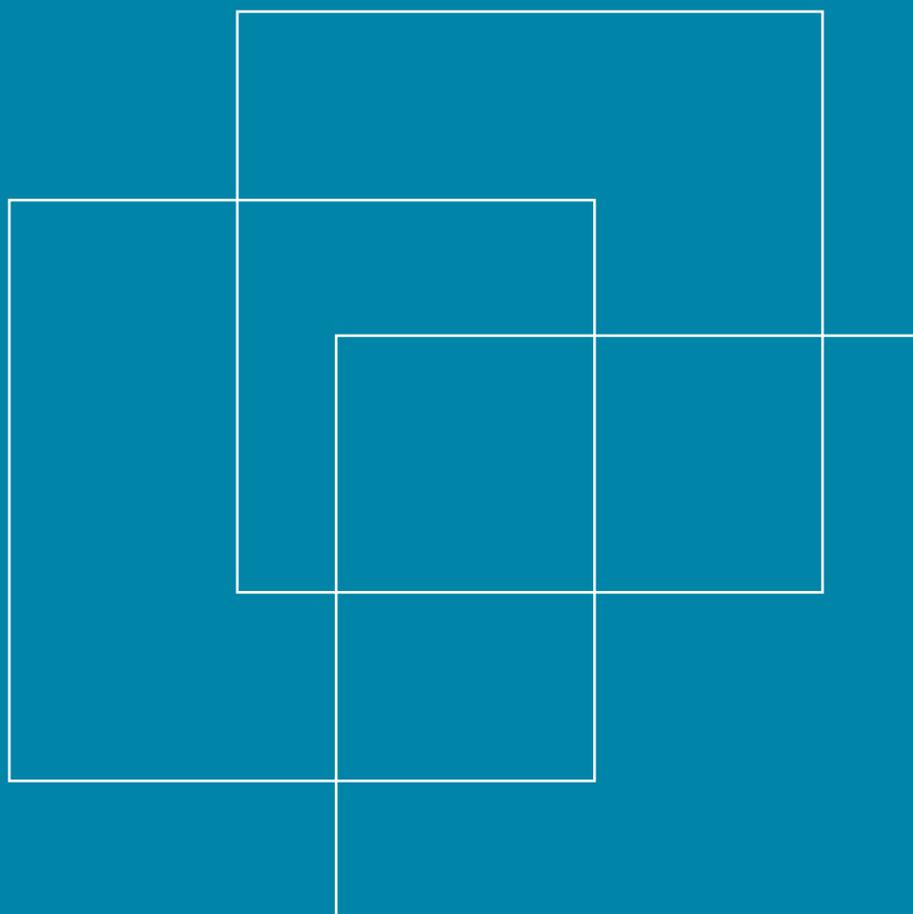




国际  
劳工局  
日内瓦

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104届会议 2015年

国际劳工大会，第 104 届会议，2015 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 978-92-2-529001-4 (Print)  
ISBN 978-92-2-529002-1 (Web pdf)  
ISSN 0255-3449

---

2015 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。

国际劳工局出版物可通过许多国家的主要书商或国际劳工局当地办事处购得，或直接向国际劳工局出版处(International Labour Office, CH-1211 Geneva 22,Switzerland)购取。新出版物的目录或书单可按上述地址索取，免费发送，或发送电子邮件至：[pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) 索取。

请查阅我们的网站：[www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)。

---

## 前 言

---

经国际劳工大会授权，我再次向阿拉伯被占领土派遣了一个代表团，以撰写关于阿拉伯被占领土工人处境的报告。代表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。代表团还在日内瓦会见了阿拉伯劳工组织总干事。与 2012 年以来的情况一样，代表团未能访问阿拉伯叙利亚共和国。

代表团与巴勒斯坦民族权力机构、以色列政府、巴勒斯坦和以色列的雇主组织和工人组织、被占叙利亚戈兰高地的叙利亚公民的代表，以及联合国、国际组织和非政府组织的代表进行了深入的讨论。他们均提供了有关材料，从而为报告撰写工作指明了方向。代表团还开展了一些实地考察活动。

我对所有对话者给予代表团的感谢表示合作，这再度证实国际劳工组织价值观得到了广泛支持。为了对阿拉伯被占领土工人处境进行一次全面准确、客观公正的评估，代表团一如既往地履行了其职责。

当前局势充满高度不确定性，这尤其影响到巴勒斯坦工人及其家庭的生命和生计。在本报告终稿时，就以色列政府和政策而言，以色列议会选举的结果仍不得而知。解决巴勒斯坦主要两派分歧的前景依然难以捉摸。和平进程现处于中止状态。在政治性不强、不大显眼的日常生活中，以色列人和巴勒斯坦人之间的交往仍在继续。安全协调工作，虽遭致许多巴勒斯坦人的反感，但仍没被切断。目前的一个争论源是海关税款移交，即以以色列向巴权力机构转交代征的进口关税。这对包括公务员薪酬在内的巴勒斯坦财政预算而言，具有重大意义。

人们切实感到，趋势的变化直接影响到巴勒斯坦工人。在西岸以色列定居点继续扩大的情况下，巴勒斯坦经济正在衰退之中。同时，以色列已采取了一些措施，放宽巴勒斯坦人进入以色列工作的限制。越来越多的巴勒斯坦人进入以色列劳动力市场，其中有的人持有必要的许可证，而有的人则没有。

2014 年 7 月-8 月爆发的战争给加沙造成了骇人听闻的人员伤亡和财产损失，这是在做任何有关当前总的经济政治趋势评估时须考虑的大背景。加沙重建机制已得到各方赞同并开始运行，国际劳工组织将为其重建工作做出自己的贡献。但是，重建工作进展极其缓慢，令人痛心。进入加沙的重建材料非常有限。捐助方在去年 10 月开罗会议上所做出的大笔援助承诺迄今尚未兑现。加沙 180 万公民依

然生活在封锁之中。巴勒斯坦人内部分裂继续困扰着加沙，因此那里存在着权力和治理的不确定性。

一年以前，我在报告中指出，特别在包括东耶路撒冷在内的西岸紧张局势正在升温。报告还将加沙视为一个火药桶——一个一触即发的大灾难。令人遗憾的是，紧张局势最终在去年夏天以悲剧的方式爆发出来。由美国国务卿约翰·克里启动的和平进程曾维系着人们的希望，但现已荡然无存。尽管成立了由一个技术官僚组成的民族共识政府，但巴勒斯坦内部和解仍是未竟的事业。在约旦河西岸和东耶路撒冷发生的针对以色列和巴勒斯坦青年的绑架和谋杀行为，对业已绷紧的局势无疑火上加油。加沙的局势最终演变成一场全面的战争，给巴勒斯坦造成了自 1967 年以来最为惨重的人员伤亡。

在当前局势不确定的情况下，有必要在多个层面上采取行动。加沙战争结束后，尤其鉴于西岸经济和就业的不确定性，以色列已采取了一些短期应对措施。与此同时，政治谈判陷入停顿，犹太人定居点继续扩大。此时此刻，也需要采取紧急行动，绝不能让和谈进程走向消亡。否则，若以后要恢复和谈，那任务将异常艰巨。

巴勒斯坦人、以色列和整个国际社会又一次站在了十字路口。何去何从将取决于当事各方内部和直接当事方之间所开展的和谈进程正逐步显现出来的成果。同时，该地区政治、军事和人道等多重危机需要国际社会予以紧急关注，但以巴关系并不是每个人的首要日常议程。然而，一方面，国际社会希望获得一个相对宁静的环境，另一方面，它也清楚不能对此次危机视而不见。当下，尤其是当有关各方恢复对话似乎面临困难之际，国际社会应随时准备提供援助。

援助的范围不仅是联合国而是整个多边体系应考虑的事情，因为近几十年来，联合国在以不同的方式承担了其职责。无论在美国或欧洲，还是在阿拉伯地区，各方的主要支持者都不应放弃追求和平进程的目标，尽管困难重重甚或遥遥无期。若中止寻求“两国方案”，那这将给旨在改善巴勒斯坦男人和女人就业和生活的努力带来严重甚至灾难性的影响，这是我每年向国际劳工大会提交的这类报告的重点内容。

尤其对巴勒斯坦人而言，赌注和期望已被显著提高。不久前，国际上就已有共识，即一个巴勒斯坦主权国家的机构大体准备就绪。本报告详细记录了这一过程中呈现的最新趋势和取得的一些瞩目的成就。在机制建设中的社会和劳工问题一直是国际劳工组织一个的特别关切和合作领域。这包括促进包括雇主组织和工人组织在内的巴勒斯坦社会对话，扩大社会保护和实施最低工资。在地方层面，迫切需要机制和程序来保障工人及其家庭的权利和机会。然而，在已制定和正在制定的制度和法律背后的终极逻辑仅是作为一个主权国家的基础设施。

随着就业前景的日益黯淡，自然有越来越多的巴勒斯坦人在以色列和犹太人定居点寻找工作和创收的机会。以色列雇主和工会愿意接收更多的巴勒斯坦工人，而他们将在体面条件下工作并且受到集体协议的保护，这是皆大欢喜的好事。以色列总工会和巴勒斯坦工会总联合会之间的合作是一个有价值的手段。目前，有高达三分之一的巴勒斯坦人在以色列就业，而且越来越多的人在定居点工作，但是他们并没享有集体协议和其他有组织的劳动力市场机制带来的好处。他们没有获得必要的许可证，而且其工作条件没有受到监管，可能存在危险和面临剥削。此外，加沙工人还暂时不担心进入以色列劳动力市场的机会。

扩大巴勒斯坦人在以色列劳动力市场的工作机会，这是值得欢迎之举。但是就业的驱动因素不应源于巴勒斯坦一边，尤其是西岸因经济表现受到制约而造成的就业岗位缺乏。在持续占领和犹太定居点的双重压力下，巴勒斯坦无法发展起来一个有活力、生产性的经济体——一个能提供足够体面劳动机会的经济体。若目前的趋势得以继续，那么这样的机会空间将进一步压缩。

这是有关各方和国际社会在采取任何行动时都应承认的一个现实。无论在整个政治层面，还是在巴勒斯坦工人及其家庭的日常生活层面，还没有多少有利的替代方案，来取代真正的谈判进程及相应的机构和法制建设，而后者能以平等和平衡的方式兼顾各方利益，不仅仅是工人及其企业的利益。

2015年5月

盖伊·赖德

局 长

# 目 录

---

	页 次
前 言 .....	iii
目 录 .....	vii
导 言 .....	1
1. 形势逼人 .....	3
2. 因暴力和被占领引起的经济和劳动力市场衰退 .....	8
3. 在遭受歧视和经济依赖的背景下巴勒斯坦工人的权益 .....	20
4. 治理和巴勒斯坦的机构建设 .....	27
5. 被占的叙利亚戈兰高地面临的沉重压力 .....	35
结论性意见 .....	37
参考资料 .....	39
附 件 .....	43

## 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代表团,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,代表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工人处境的信息<sup>1</sup>。
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主义宣言》中所规定的各项原则和目标为指导的。局长的代表还以国际劳工大会通过的决议、相关国际劳工标准规定的原则和国际劳工组织监督机构阐述的原则为指导。
3. 在研究所涉及的所有问题时,无论是在访问期间还是撰写本报告的过程中,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)。代表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)和第 1860 号(2009 年)。代表团还考虑到 2004 年 7 月 9 日国际法庭(ICJ, 2004 年)的咨询意见。
4. 局长委托卡里·塔皮欧拉先生为其特别代表,与就业政策司的就业政策问题专家塔里克·阿克先生,国际劳工标准司法律标准问题专家凯瑟琳·朗迪女士和工作条件与平等司的平等与非歧视问题高级专家马丁·奥尔兹先生从 2015 年 3 月 23 日至 31 日对以色列和阿拉伯被占领土进行了访问。国际劳工组织驻耶路撒冷代表莫尼尔·克莱博先生,国际劳工组织驻耶路撒冷办事处项目官员拉萨·埃尔舒拉法女士参与了代表团的所有准备工作,并是代表团的正式成员。

---

<sup>1</sup> 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:“国际劳工局代表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,批准国际劳工局代表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。

5. 局长的代表于 2015 年 3 月 20 日在日内瓦与阿拉伯劳工组织进行了磋商。与 2012 年以来的情况相同，由于联合国的安全限制，他未能访问阿拉伯叙利亚共和国，与叙利亚政府、工人和雇主组织进行磋商。
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的对话者举行了多次讨论。<sup>2</sup> 他们与巴勒斯坦民族权力机构和以色列政府不同部门的代表、工人组织和雇主组织、非政府组织、研究机构 and 社区领导人进行了会谈。代表团还与联合国和其他国际组织的代表进行了磋商。
7. 局长希望再次感谢所有各方为使代表团获得本报告所依据的事实信息而给予的充分合作。他还感谢其为代表团提供了书面材料。
8. 本报告充分考虑到了代表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。代表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，代表团成员本着客观公正的态度开展了工作。

---

<sup>2</sup> 本报告的附件中包含与代表团座谈的人员名单。

---

## 1. 形势逼人

9. 即将卸任的联合国中东和平进程特别协调员罗伯特·塞里于 2015 年 3 月 26 日向联合国安理会汇报工作时强调，各方不能回避现实。实际上，代表团坚信一个鲜明而无可辩驳的事实已经摆在有关各方的面前。没有举行任何有意义的谈判；在西岸犹太人定居点继续扩大；同时也看不到任何结束占领和隔离的迹象。很难看到直接当事方采取任何新的举措，以实现“两国方案”。任何倡议将不得不自来自于国际社会，但是以色列和巴勒斯坦权力机构也有必要进行实质性的接触。现实之一是，以巴关系问题至少现在并非本地区的当务之急，因为该地区正经受着政治、军事和人道等多重危机。

10. 当前，以巴和谈的主要障碍是在中央政治层面。自 2014 年 3 月 17 日以色列议会选举以来，本应是两个邻近但隔离的主权民主国家的领导人没有进行任何对话。此外，尽管巴勒斯坦总理哈姆迪拉做出了新的努力，但是巴勒斯坦内部分歧仍然未予以消除。在加沙，成千上万公务员的收入直接取决于和解的方式。

11. 在巴勒斯坦被占领土，低迷的经济和就业指标因加沙的紧张局势而进一步恶化。然而对约旦河西岸巴勒斯坦工人而言，局势却有所缓解。以色列工作的许可证数量已经增加，年龄限制和其他规定——例如有关青年人必须已婚并且育有孩子的规定——已得到了修改。巴勒斯坦人在以色列和定居点越来越多地获得非正规工作，但是这样的工作通常具有危险性和剥削性且其工资低下。人员和物资进出加沙的限制也有一定程度的放松。越来越多的商业许可证正被颁发和使用。更多的建筑材料正运进加沙。一方面，已考虑允许来自加沙的几百名巴勒斯坦人进入以色列为其原来的雇主工作，但另一方面却没有给他们相应的工作许可。放松措施带来了局势的缓解而且能够做出更多承诺，但是有关的决定并不改变被占领的基本现实。

12. 政治上可能经历一个很少有或完全没有任何谈判和举措的时期。同时，缓解经济和就业形势的措施可能受到个案决定的影响。位于拉马拉省以北的拉瓦比这座现代巴勒斯坦城镇的交通和供水问题已得到解决，但是代表团无法从任何一方获得有关安排的详细情况。若干巴勒斯坦私营部门项目正在开展之中。一方面，在就业和收入方面给予急需的救助是值得欢迎的，但另一方面这样的决定不应成为政治谈判的一种替代。

13. 由于看不到任何进展的前景，因此人们可能自然会想最坏的情况将成为过去，并且假以时日，和平进程可能重启。近几年的年度报告一直提到这样的事实，即在定居点不断扩大和经济限制和依赖日益加深的条件下不可能维持现状。22 年前奥斯陆协议所确定的路线图旨在确保巴勒斯坦国的生存空间和国家机构的建设。这一过程将为期大约五年。近几年来，谈判均以失败告终；巴勒斯坦民众没有获得重大的经济利益；以及定居点的扩建工作不断加强。

14. 在约旦河西岸，定居点可谓随处可见、触手可及。驱车从拉马拉前往纳布卢斯，人们可清晰地看到山上的定居点，并向周边大片地区延伸。满眼都是单独的入口处、道路和检查站。路边的定居者和巴勒斯坦人行同陌路，内心忐忑。若当前的趋势继续发展下去，那么不久后将难以看到在 1967 年的边境线国内能建立起一个独立的巴勒斯坦国。

15. 在代表团看来，近来发生的事件——包括加沙战争带来的一个最严重的伤害也许是人们的期待值，即人们期待通过谈判可以很快找到解决方案。若干发展趋势正不断地改变当地的现实。即使在保持适度乐观的情况下(即不发生严重的武装冲突)，在未来一段时期内，定居点将继续扩大，局势将依然紧张以及社区将日益隔离。不久后，加沙地带将有一整代年青人与他们的以色列邻居或西岸的巴勒斯坦人老死不相往来。

## 在以色列经济体中艰难谋生

16. 对巴勒斯坦一方而言，为巴勒斯坦工人进入以色列和以色列控制的劳动力市场颁发更多的工作许可证和提供更多的工作机会是一个必须予以优先解决的问题。超过 52,000 名巴勒斯坦人在以色列从事合法工作，据估计另有 26,000 名巴勒斯坦人在定居点工作。目前，在以色列经济体工作的巴勒斯坦人总数接近 107,000 名，这意味着其中三分之一的人缺少必要的工作许可。西岸的高失业率迫使人们到别的地方寻找工作机会，而其工作条件通常具有不确定性和剥削性。若没有建立起完善的劳务中介机构，那么工人可能被迫借助利欲熏心的中介。一旦发生工伤或争议，那么即使在正常条件下也难以获得补救，更不用说在工作许可未颁发的情况下。

17. 关于促进巴勒斯坦私营部门发展的举措已变得更为优柔寡断。对巴勒斯坦侨民大规模投资的预期正在减弱。除拉瓦比项目之外，在杰里科进行的大规模开发项目仍在进行中，在耶路撒冷省的一个住房项目和杰宁和伯利恒的工业园区项目也在进行中。由于经济制约和官僚作风，上述项目进展缓慢。除了上述项目之外，成功的案例并不多见。向科威特出口家具或在吉达举办一场巴勒斯坦食品工业展不足以成为经济增长的基石。巴勒斯坦经济仍一如既往地依赖以色列，向国际市场出口的繁琐路线也无法取而代之。

## 加沙未来的不确定性

18. 自 1967 年以来还没有哪一次冲突造成的巴勒斯坦人员的死亡人数要高于 2014 年在加沙所发动的 51 天战争。在巴勒斯坦一方，有 2,220 名人失去生命。在以色列一方，战争夺去了 67 名士兵和四名平民的生命(AOCHA.2015a)。冲突停止之后，有关巴勒斯坦的国际会议于 2014 年 10 月 12 日在开罗召开，会上承诺为加

沙重建提供 54 亿美元的援助。然而，参会各捐助方承诺的资金大部分迄今没有到位。以色列已经表示，它将在加沙重建机制的条件下推动其重建工作。巴勒斯坦权力机构暂时还没有获得对加沙口岸的有效控制。建筑材料的进口量已经增加，但是远远满足不了实际的需求。

19. 2014 年，加沙地带减少了近 19,000 个就业岗位，其中多数是因为战争所造成的损失，同时失业率飙升。贫穷普遍存在，加沙依然依赖于外部世界提供的食品和其他援助。在中短期内加沙无论经历何种复苏都必须置于战争带来的巨大灾难的背景下予以对待。在代表团访问期间，正在举行有关公务员整合的谈判，希望将巴勒斯坦权力机构雇佣的但现无事可做的公务员与由加沙实控权力机构雇用的公务员进行整合，以消除巴勒斯坦内部分歧。民族共识政府成立后，公务员的整合是巴勒斯坦劳工部长的一项重点工作，其办公室设在加沙。

20. 战后的创伤和重建工作的缓慢与持续的封锁和巴勒斯坦和解的不确定性交织在一起。实控当局仍然控制着加沙，但对其并没有实现有效管理。自民族共识政府成立以来，劳工部长只访问了西岸一次，而这一次仅在代表团在加沙与其会谈之前一周，由此可见加沙局势的不明朗性。巴勒斯坦总理随后访问了加沙，以推动公务员整合和其他措施的实施，消除巴勒斯坦内部纷争，但有关各方没有取得任何突破。

## 约旦河西岸的紧张局势

21. 与此同时，约旦河西岸的经济活动迅速步入严重的下行通道。在代表团访问期间，以色列继续扣留其代征的海关税款。自巴勒斯坦权力机构宣布它将加入国际刑事法院的罗马规约以来，以色列就一直拒绝向巴勒斯坦移交这笔税款。随后以色列宣布，它已移交了部分但不是全部的海关税款，这引起了进一步的矛盾。每次这些海关税款被扣留或延迟，那都会直接影响到巴勒斯坦公务员的工资。长期以来，海关税款的发放都处于不正常状态，因此，有关公务员工资支付的不确定性将继续产生重大经济和政治影响。

22. 紧张局势和暴力冲突是对土地、水资源和其他生产资料互斥性索求所引起的。人们对长期但无果的谈判进程心生不满。期间，尽管各种谈判均已举行，但巴勒斯坦人仍面临着经济活动空间日益减少的处境。定居者扩大对自然资源的控制，与巴勒斯坦发展一个可持续的经济体，二者是无法调和的。

23. 当前，在西岸定居点的以色列居民人数是奥斯陆协议签订时的四倍。除了加快定居点的建设之外，例如通过所谓的前哨追溯授权更加巩固了定居者的存在感。在划定的西岸 C 区里的定居者数量要高于巴勒斯坦人的数量——而这一地区理应成为一个独立的巴勒斯坦国的经济支柱。正如代表团在约旦河谷北岸村庄所见证的那样，目前对产品进入市场流通的种种限制将严重削弱巴勒斯坦农业，直至无

法生存下去，这种风险是存在的。相反，巴勒斯坦人正在以色列经济体中寻求就业和收入的机会。几年前，人们曾抱有希望，C区可能成为巴勒斯坦经济增长的基础，但是这一希望正化为泡影。这不仅仅是因为该区域的一小部分仅供巴勒斯坦发展之用。

24. 东巴勒斯坦一直爆发暴力事件，主要因为那里缺少经济和就业机会。那里的巴勒斯坦家庭贫困率尤其高，据估计在70%左右。三分之一的巴勒斯坦家庭没有获得必要的建筑许可证，因此他们的主人面临着被替换的风险。大量的巴勒斯坦人实际已经从城市中心隔离开来，因为他们必须艰难地通过一系列的检查站和安全门才能获得医疗服务和其他的服务，这突显了东耶路撒冷被分割的现实。一个风险是，分区决定和定居点扩建将导致切断东耶路撒冷和西岸之间的所有直接联系。

## 未来的选择

25. 四年前，国际金融机构认为一个独立的巴勒斯坦国的架构已形成。创立的机构继续得到加强，若干重要的战略和计划也已出台。许多政策与巴勒斯坦工人的生命和生活息息相关。巴勒斯坦中央统计局(PCBS)和巴勒斯坦货币管理局(PMA)——未来的中央银行——是机构建设的显著成果。日益扩大的法律框架，包括劳动法也是如此。捐助方为此提供了大量的支持。然而，若不能出台一个全面的解决方案，那么建国的进程可能会令人沮丧，有关机构可能为生存而另寻他路。即使在持续占领和过度依赖的情况下，无论如何，地方的机构建设应该继续推行下去，为巴勒斯坦民众提供更多的服务。

26. 在没有举行任何有意义的谈判的情况下，巴勒斯坦人正寻求国际社会的政治和经济支持。一些邻国特别是海湾国家正为促进经济发展和创造就业提供支持。巴勒斯坦人尤其指望欧洲包括舆论界和议会，和联合国系统的政治支持。自联合国大会给予巴勒斯坦观察员国地位以来，巴勒斯坦人已将目光放在国际公约及其组织和程序上。

27. 正如加沙重建步伐缓慢所显示的那样，任何进展的取得依赖于若干因素，包括以色列内部以及巴勒斯坦分治两派之间的政治上的进展情况。当国际社会各方的倾向和利益掺杂进来后，该局势变得更加错综复杂。当下没有一点值得安慰的理由，除非有人相信所谓的物极必反之说。与此同时，人们将继续就两种情况的结果进行讨论——一种情况是恢复和谈，另外一种是在采取更多的单边行动和缺少对两国方案的智慧和可行性的信任。

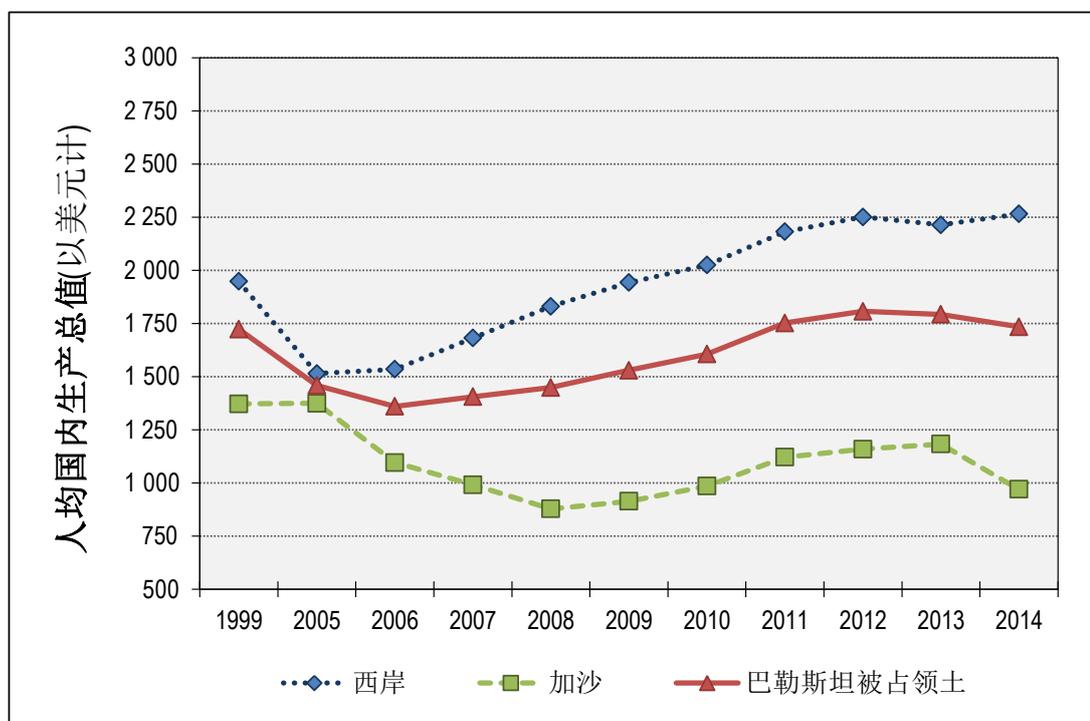
28. 罗伯特·塞里在其给联合国安理会提交的最终建议中承认，当下有关各方不可能随时重启谈判，也不应该匆忙将他们拉回谈判桌。他认为，在目前的形势下，国际社会可以推出一个谈判框架并提出一个出路。他将此视为唯一可能维持“两

国方案”目标的途径。这些选择将直接决定巴勒斯坦男人及女人、工人和企业家的就业和收入前景以及他们日常生活的质量。

## 2. 因暴力和被占领引起的经济和劳动力市场衰退

29. 在和平进程陷入停滞、西岸局势高度紧张和加沙爆发为期 51 天的惨烈冲突的背景下，自 2006 年以来，巴勒斯坦国内生产总值在 2014 年第一次出现下滑。按 2004 年不变价格计算，2014 年实际国内生产总值增长 0.4%，其中加沙下降 15.2% 以及西岸增长 5.1%(PCBS, 2015a)。这一经济衰退进一步反映在人均实际国内生产总值下降 3.3%。去年人均国内生产总值为 1,735 美元，实际上与 15 年之前和第二次起义爆发时的人均国内生产总值持平。在加沙地带，人均实际国内生产总值比 1999 年将低了 30%(见图 2.1)。与此相反，以色列人均国内生产总值却自 1999 年以来增长了 25% 以上(IMF, 2014a)，2014 年以色列人均国内生产总值将近巴勒斯坦同期的国内生产总值的 13 倍。

图 2.1. 1999–2014 年实际人均国内生产总值(按 2004 年不变价格计算)



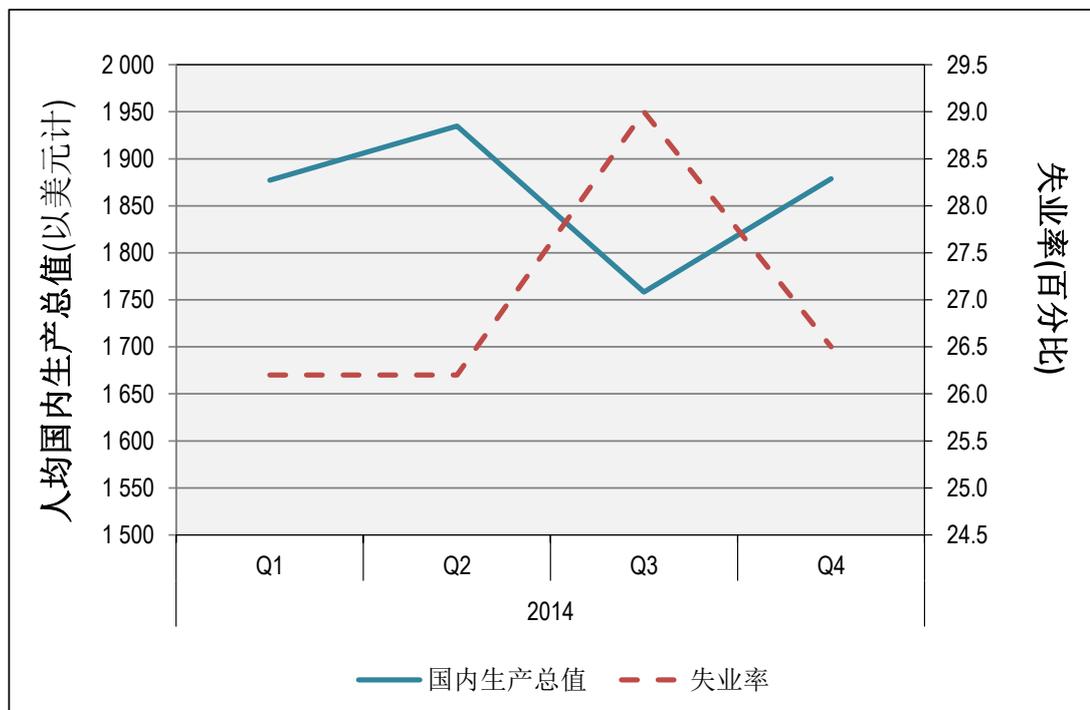
资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支帐户(2015a)。

30. 在外部援助急剧减少给约旦河西岸造成持久的财政危机之后，2009 年至 2011 年较高但不稳的巴勒斯坦国内生产总值增长率自 2012 年以来已经放缓。由于以色列停止向巴勒斯坦拨付代征的海关税款，也更多由于以色列实施的人员流动和货物进出的限制，国内创收因而受到制约，巴勒斯坦被迫实施财政紧缩，而这反过来导致公共和私人消费的大幅下降(World Bank, 2014)。2014 年，巴勒斯坦权力机构加强了国内税收的征管工作。2014 年上半年，关税征收力度也更强劲(IMF, 2014b)。然而，因高净值贷款和外部援助的持续暴减造成欠款的进一步增加。面对如此困境，巴勒斯坦权力机构被迫通过部分支付工资和福利以控制工资，因此

它无法增加促进增长和就业的开支。此外，随着由美国斡旋的和平进程陷于停顿，约旦河西岸的动荡局势骤然升级，在希伯伦和东耶路撒冷发生的暴力事件剧增，这进一步窒息了经济活动。

31. 关于加沙的情况，埃及于 2013 年和 2014 年采取措施，关闭了地道贸易渠道，其方法是将拉法口岸下的密集的地道网注水和封掉，地道贸易虽然是非法的，但是却是被封锁的沿海地带经济的主要推动力。结果是，那些依靠通过隧道从事进口的经济活动，特别是建筑业在以色列发动“保护边境”军事行动之前就业已陷入枯竭状态。2014 年第三季度发生的暴力秒杀行动是以整个经济活动剧烈下滑和失业率飆升相关的，失业率高达 29%。实际上，图 2.2 显示巴勒斯坦国内生产总值与失业率存在着明确的反向关系。

图 2.2. 2014 年季度实际国内生产总值(按 2004 年不变价格计算)和失业率



资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支帐户(2015a)，和劳动力调查(2015b)。

32. 由于敌对行为的停止，经济活动在 2014 年第四季度出现小幅反弹，但是反弹的速度低于预期，这是因为加沙重建机制要取得成功尚需假以时日。截止 2015 年初，在 10 月开罗会议上作出的为加沙重建提供 54 亿美元援助中，只有一小部分实际到位。在加沙重建工作的推动下巴勒斯坦有望于 2015 年恢复其经济增长，但是在撰写本报告之时，重建工作仍然非常有限。与此同时，2015 年第一季度，以色列继续扣留代征海关税款，这严重制约了西岸经济增长前景，从而导致巴勒斯坦国家机构和国际观察员下调其经济增长预期。2015 年紧急预算草案将导致公务员工资的进一步缩减，同时将使人进一步质疑巴勒斯坦权力机构根据其建国议程

一直在建立的机构的长期可持续性。持续暗淡的经济前景也将使劳动力市场付出代价。

## 劳动力市场最新情况

33. 2014年,巴勒斯坦劳动力增长了8.6%,达到125万多人。相应的劳动参与率达到了45.8%,尽管依然很低,但是却比2013年高出2.2个百分点(见表2.1)。尽管女性劳动参与率从2013年的17.3%增加到2014年19.4%,但按照全球和地区标准以及与男性劳动参与率(71.5%)相比依然过低,同时也使整个劳动参与率降低。女性在参与劳动力市场上所面临的社会、文化和机制性的障碍因以色列的封锁而进一步加大。以色列的封锁阻碍了人员流动并维持了正规经济中对劳动力需求疲软的局面,从而造成经济潜力的巨大浪费,尤其对教育程度较高的巴勒斯坦女性而言更是如此。

**表 2.1. 2013-14 年劳动力市场指数**

	2013年	2014年				2014年	2014/2013年
	年平均	第1季度	第2季度	第3季度	第4季度	年平均	变化%
15岁以上人口(千人)	2 650	2 708	2 728	2 754	2 777	2 741.8	3.5
劳动力(千人)	1 156	1 254	1 254	1 239	1 273	1 255.0	8.6
就业(千人)	885	926	926	880	936	917.0	3.6
西岸	517	554	561	547	569	557.8	7.8
加沙	267	261	249	225	259	248.5	-6.8
以色列和定居点	99	110	109	104	105	107.0	7.8
失业(千人)	270	328	329	359	337	338.3	25.2
劳动力参与率(百分比)	43.6	46.3	46.0	45.0	45.8	45.8	4.9
男性	69.3	71.9	71.8	70.8	71.6	71.5	3.2
女性	17.3	20.1	19.7	18.5	19.4	19.4	12.4
失业率(百分比)	23.4	26.2	26.2	29.0	26.5	27.0	15.5
男性	20.6	23.3	22.6	25.8	23.8	23.9	16.2
女性	35.1	36.5	39.4	41.5	36.5	38.5	9.8
西岸	18.6	18.2	16.0	19.2	17.4	17.7	-4.8
男性	16.8	15.9	13.2	16.7	15.2	15.3	-9.2
女性	26.0	27.1	26.9	29.6	26.0	27.4	5.5
加沙	32.5	40.8	44.5	47.4	42.8	43.9	35.1
男性	27.7	37.4	40.1	43.5	39.6	40.2	45.1
女性	53.0	52.4	59.3	61.5	54.3	56.9	7.3

资料来源:巴勒斯坦中央统计局,劳动力调查(2015b)。

34. 尽管劳动力有较大的增加，但是 2014 年总体就业只略增长了 3.6%，其中西岸新增就业人口近 40,000 人，而在加沙就业人口则下降 19,000 人。以总就业人数占 15 岁以上总人口的比例来计算，就业率在 2014 年第四季度为 33.7%，只比上年的 33.3%略有增长。男性就业率为 54.6%，而女性就业率则仅为 12.3%。

35. 关于就业的分布情况，服务业贡献了将近一半的国内生产总值，仍处于绝对地位，占在职男性的将近 32%而在职女性则高达 57%(见表 2.2)。商业和建筑业分别是男性的第二大和第三大雇主，而制造业和农业则尾随其后。另一方面，农业则是女性的第二大雇主，占 2014 年在在职女性的 20%以上。但是，农业对国内生产总值的贡献率却仅为 3.8%大大低于其就业占比，这表明农业部门的人均产值处于极低的水平。实际上，在进入劳动力市场比例较低的女性中，那些设法找到工作的女性通常是从事低生产率和非正规经济活动的工作。

**表 2.2. 2014 年国内生产总值就业和部门分布情况**

	国内生产 总值占比(%)	就业占比(百分比)		
		总计	男性	女性
农业、渔业和林业	3.8	10.4	8.2	20.8
制造业、采矿业和采石业	14.5	12.6	13.2	9.8
建筑业	7.2	15.3	18.4	0.7
商业、饮食和酒店业	18.4	20.2	22.3	10.3
运输、仓储和通讯业	7.4	5.4	6.3	1.3
服务业和其他行业	49	36.2	31.7	57.2
<b>总 计</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

资料来源：巴勒斯坦中央统计局，国民收支账户(2014a)和劳动力调查(2014b)。

36. 2014 年，巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业继续呈现上升趋势，增长了 7.8%，达到近 107,000 名工人。对于那些已通过安全检查并携带磁性身份证的西岸巴勒斯坦人而言，其就业依然受到以色列一种复杂而不透明的配额和许可证制度的限制。自 2006 年 4 月以来，来自加沙地带的巴勒斯坦人已无法进入以色列劳动力市场。以色列负责领土政府活动的协调员(COGAT)已采取了措施放松巴勒斯坦人进入以色列劳动力市场的限制，其中包括将在以过夜的许可证数量从 10,000 增加到 14,000，将申请许可证的最低年限从 24 岁降为 22 岁，以及废除有关申请者需有孩子的要求(尽管他们必须已婚)。对一部分失业的巴勒斯坦青年而言，这将意味着去以色列工作可能成为一种选择。然而，以色列私营部门代表告知代表团，除非也增加给巴勒斯坦工人的配额，否则即使放松标准也不会产生多少影响，因为现有的配额实施上已经用完。截止 2015 年 3 月，在以色列工作的许可证总配额数达到 53,850 个，其中已签发 52,297 个，另外还签发了 25,957 个在定居点工作的许可证(COGAT, 2015)。这意味着将近 30,000 名巴勒斯坦工人继续冒着高风险在

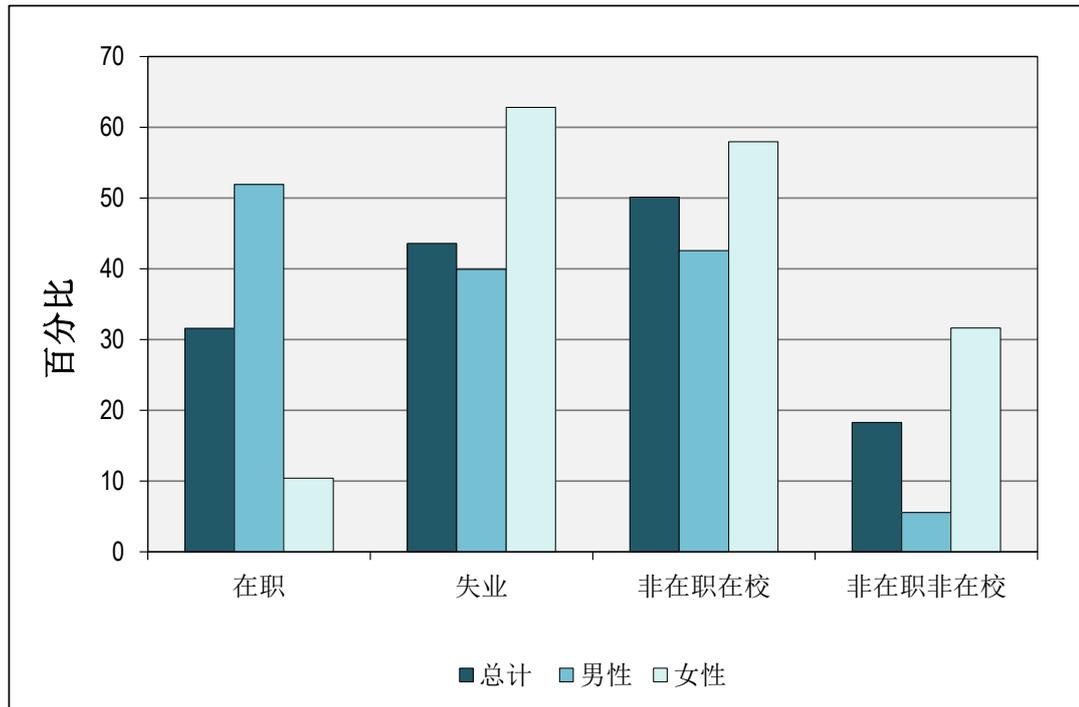
以色列劳动力市场上寻求就业，他们要么没有许可证或拥有非就业的许可证，因此，使他们特别容易遭受剥削和虐待。

37. 在以色列就业的巴勒斯坦工人中，大约 60%的工人在建筑部门工作，其次分别为制造业(11%)，农业(9%)和商业(9%)(Manufacturers' Association of Israel, 2015)。2014 年另外签发了五千份在建筑部门工作的许可证(COGAT, 2015)，这是因为以色列住房持续短缺维持了对建筑工人的需求。结果是，建筑业维持了其在巴勒斯坦人就业中的份额，尽管因地道贸易的关闭和七八月份的战争而致使加沙的建筑活动完全停止，其在巴勒斯坦经济中的份额从 2013 年占国内生产总值的 11.1%下降为 2014 年的 7.2%。

38. 2014 年，巴勒斯坦人失业总数飙升了 25%以上，达到 338,300 人，失业高峰发生在同年的第三季度，其敌对军事行动的最惨烈之时(见表 2.1)。这相当于 27%的失业率，其中男性失业率为 23.9%和女性失业率为 38.5%。同期加沙的失业率是西岸的失业率两倍多，其中加沙男性失业人数的增长幅度要远高于女性。尽管如此，但整体而言加沙和西岸女性的失业率仍然高于男性。尤其是在加沙，每十位在职女性中就有超过五名失业，那些就业女性通常在医疗卫生和教育等公共部门从事工作，否则她们将在儿童保育和清洁卫生或农业部门从事非正规工作，仅作为无偿贡献的家庭工人。

39. 超过 70%的巴勒斯坦人在 30 岁以下，并且在被占领和经济停滞的情况下，他们在从学校进入劳动力市场的过程中面临极其严重的困难。图 2.3 显示，超过 30%的年龄在 15-24 岁的女青年没有进入劳动力市场，也没有在校接受教育。在参与劳动力市场的所有巴勒斯坦青年中，将近 40%的男青年和 63%的女青年 2014 年处于失业状态。而在加沙，失业率则分别高达 64.4%和 82.8%。因此，很明显迫切需要制定专门针对青年的直接就业创造和培训计划，例如通过恢复巴勒斯坦就业和社会保护基金(PFESP)及进行大规模投资等措施，这样他们不至于因为缺少为其经济和社会作贡献的机会而被迫失去其技能，心生不满情绪。

图 2.3. 2014 年青年(15-24 岁)劳动力状况



资料来源：巴勒斯坦中央统计局，劳动力调查数据库(2015b)。

## 物价与工资

40. 按巴勒斯坦居民消费价格指数衡量，2014 年通货膨胀率达到 1.73%，与 2013 年的 1.72% 接近(PCBS, 2015c)。在东耶路撒冷，物价上涨 3.84%，加沙 2.85% (在加沙，其消费品原来是由埃及边境下的地道走私进来，已被从以色列进口的更为昂贵的产品所替代)，在西岸，1.2%。

41. 除了东耶路撒冷的医疗服务(10.56%)以及东耶路撒冷和西岸的住房价格上涨(分别为 9.41% 和 10.01%)之外，整体价格上涨最高的商品种类包括香烟(10.72%)、新鲜水果(5.96%)和新鲜蔬菜(4.44%)，粮食价格的上涨对低收入家庭影响最大，因为他们最容易受到粮食无保障的打击。2013 年，缺粮水平在加沙达到 57% 以及在西岸 19% (PCBS, 2014)，而且，鉴于敌视行为和经济衰退，这种缺粮的状况有可能在 2014 年进一步加剧。巴勒斯坦人之所以缺少粮食，并不是因为市面上缺少供应，而是由于日益恶化的社会经济状况和高物价所造成的。由联合国所开展的粮食、农业和以现金换工作的人道主义计划在缓解日益严重缺粮的后果上历史上曾发挥着关键作用，但是近年来由于援助资金的减少而已面临压力。为了持续改善缺粮状况，一方面需要投入足够的资金，另一方面必须解决粮食危机的根源，包括在加沙正实施的封锁和在西岸实施的人员流动和货物进出的限制。

42. 巴勒斯坦人的实际工资跟不上 2014 年中等通胀水平。在西岸，公共部门工资增长了 0.9%，而在加沙则下降了 3.8% (见表 2.3)。私营部门工资平均而言要大大

低于公共部门工资，在西岸增长了 1.4%，而在加沙则下降了 7.5%。另一方面，在以色列和定居点工作的工资 2014 年增长了 5.7%，这是因为以色列建筑行业雇用了大量的巴勒斯坦工人，而建筑业集体协议规定建筑行业的工资要高于以色列全国最低工资水平，从而使巴勒斯坦工人受益。在以色列经济体工作的西岸工人的日均工资达到 187.60 新以色列谢克尔，或西岸私营部门日均工资的 2.25 倍。这一工资差距清楚地解释了为什么对许多巴勒斯坦工人而言，即使其环境十分恶劣但在以色列就业仍具有吸引力的原因。

**表 2.3. 2014 年名义和实际平均工资及物价**

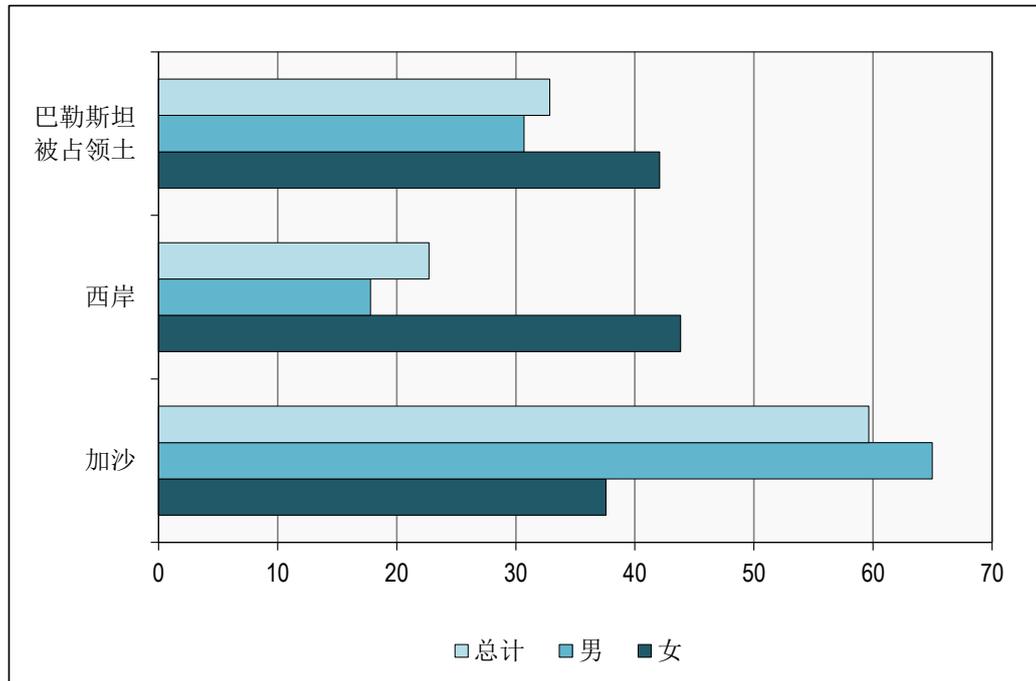
	西岸	加沙
2014 年平均日工资 (新以色列谢克尔)		
公共部门	104.4	81.1
私营部门	83.3	41.2
以色列和定居点	187.6	-
2014/2013 年实际工资变化(百分比)		
公共部门	0.9	-3.8
私营部门	1.4	-7.5
以色列和定居点	5.7	-
2014 年居民消费价格指数(百分比)	1.2	2.85

资料来源：巴勒斯坦中央统计局，劳动力调查(2015b)和居民消费价格指数数据(2015c)。

43. 2014 年，在巴勒斯坦私营部门工作的人中 67% 的收入要低于巴勒斯坦最低工资水平。<sup>3</sup> 总体而言，在这一部门工作的男性和女性中，42.1% 的女性和 30.7% 的男性的收入低于巴勒斯坦最低工资水平(见图 2.4)。因经济条件所限和机构不健全的原因，与西岸男性工人相比，加沙男性工人获得最低工资的可能性要低得多。相对男性而言，加沙女性的收入低于最低工资的比例要更低一些，这一现象应当置于在职女性的数量尤其是在公共部门以外的在职女性的数量尤其少的这一背景上予以对待，因此这不应该成为一个劳动力市场优势指标。实际上，在加沙私营部门就业的女性的平均工资只相当全国最低工资的 70%。虽然公共部门的工资在 2014 年高于最低工资水平，但是由于 2015 年第一季度以色列继续扣押海关税款而使之受到威胁。降薪将进一步拉低消费水平，有可能使更多的家庭陷入贫困和缺粮的境地。

<sup>3</sup> 巴勒斯坦最低工资标准为每小时 8.5 新以色列谢克尔、每天 65 和每月 1,450 新以色列谢克尔，于 2013 年 1 月 1 日生效。

图 2.4. 2014 年私营部门职工收入低于全国最低收入的比率



资料来源：巴勒斯坦中央统计局，劳动力调查数据库(2015b)。

## 西岸发展的障碍

44. 长期以来，西岸巴勒斯坦人受到流动和进出的有形制约，从而使巴勒斯坦社区无法相互联系和获得资源，并且限制了经济的发展。正如前几年的代表团所描述的那样，在西岸遍布检查站、路障、堡垒、战壕和安检门，与此同时，以色列继续新建隔离墙，这是巴勒斯坦人自由流动的单一最大障碍，尽管十年以前，国际法庭作出判决，已宣布那些并非沿着 1949 年停火线(“绿线”)在西岸内修建的隔离墙均为非法。<sup>4</sup> 2014 年 9 月，除了在希伯伦 H2 地区进一步关闭 111 个障碍物之外，西岸仍有 490 限制流动的障碍物，包括 60 个检查站(OCHA, 2014a)。<sup>5</sup> 随着西岸对人员流动限制的放松，许多检查站已无人值守或临时有人值守，从而导致西岸城镇之间人员流动的力度加大。与此趋势相反的是在隔离墙和绿线之间建立了“接合区”，其中巴勒斯坦进出农田和获得水资源受到严重限制，而且进出东耶路撒冷仍然受到隔离墙、检查站和控制性的许可证制度的严格限制。一方面流动性的提高确保了所需救济的获得，另一方面控制性的设施仍然存在并且进出的

<sup>4</sup> 国际法庭2004年7月9日的咨询意见呼吁立即停止和纠正建设行为并且对因隔离墙所造成的所有损失进行赔偿。随后这得到了2004年7月20日联大决议A/RES/ES-10/15的支持。

<sup>5</sup> 根据1997年1月17日以色列和巴勒斯坦权力当局签订的希伯伦特别议定书，一个隔离区，即H2被建立起来，占希伯伦市面积的将近20%，巴勒斯坦权力当局将对此进行行政管理，而以色列将维持完全的安全控制。这一地区有以色列重兵保护，其中生活着将近500名以色列定居者和近40,000名巴勒斯坦人（而整个希伯伦市有近20万巴勒斯坦人）。

限制可能随时会加强，正如 2014 年 6-7 月间以色列在希伯伦所进行的搜捕行动那样。此外，巴勒斯坦人要进出农田和在城市之间流动越来越借助一种复杂的替代性的“生活结构”公路网，却牺牲了土地的完整性。这导致了传统道路的破坏、土地的丧失和西岸的持续碎片化。

45. C 区是由奥斯陆协议所界定的，占西岸土地的 60%以上和大多数的自然资源，将 A 和 B 区两个被隔离的巴勒斯坦人口中心连接起来，因而对基础设施的建设以及农业和工业的发展是至关重要。但是，在以色列定居点理事会的管理下，在 C 区 70%的土地上禁止巴勒斯坦开展建设工作。另外 29%的土地也受到严格限制，而只有近 1%由以色列民事管理部划拨给巴勒斯坦人进行开发建设(OCHA, 2014b)。2013 年世界银行一项调查研究显示，在 C 区一旦解除限制，七个主要部门的潜在附加值每年至少达到 22 亿美元，而给巴勒斯坦经济带来总的好处将达到 34 亿美元(World Bank, 2013)。<sup>6</sup> 这将给巴勒斯坦权力当局每年创造 8 亿美元的税收，从而极大地降低对外部援助的依赖，并且估计将巴勒斯坦 GDP 和就业率提高 35%。

46. 巴勒斯坦私营部门正极力推进一些大型项目，其中大多数迄今毫无进展可言，尽管已与以色列民事管理部就有关障碍性问题进行了多年的谈判，其中包括在 C 区进行基础设施建设许可证颁发的不确定性问题。有一些(尽管不是所有的)妨碍在杰宁、伯利恒和杰里科国际工业园发展的障碍已被消除，以及拉瓦比新城于 2015 年初最终解决了饮用水问题。费时费钱和不可预测的谈判程序通常包含大量的政治资本的支出，对吸引持续的投资不是好兆头。在经济低迷和巴勒斯坦权力机构财政拮据的情况下，一些巴勒斯坦的企业家正寻求与当地政府建立公私伙伴关系，以改善当地的基础设施和提高服务质量。一方面，外国投资，比如巴勒斯坦海外侨民的投资将是值得欢迎的，另一方面，普遍的限制和不确定性可能证明是令人望而却步的。

47. 持续的经济发展除了需要土地和其他资源外，还需要获得市场。多年来，巴勒斯坦生产商一直面临国内市场萎缩的窘境，这是因为西岸、加沙和东耶路撒冷之间的商业联系正日益被切断。2014 年，以色列当局采取措施，允许在西岸和加沙建立有限的商业联系，但是贸易量处于极低的水平。迄今为止，以色列依然是巴勒斯坦的最大贸易伙伴，占巴勒斯坦被占领土进口总值的 66%和出口总值的 87%(COGAT, 2015)，而且贸易条件对以色列极为有利。通过艾伦比桥(侯赛因国王桥)向约旦出口量继续增加，而且巴勒斯坦私营部门代表告知代表团，表示他们打算通过这一渠道扩大对地区市场的出口。这要求在以色列控制的口岸对基础设施进行改造。

---

<sup>6</sup> 七个主要部门是农业、死海矿产开采、石矿开采、建筑业、旅游业、通讯业和化妆品业。

48. 巴勒斯坦与以色列和其他国家的贸易依然受到 1994 年巴黎议定书的限制。这原本是一份临时的五年期协定，但是二十多年后，随着以色列对所有边境实施控制，它已成为针对巴勒斯坦扩大与外部世界贸易实施的强制性限制措施。消费品进口量大大超过巴勒斯坦出口量，与此同时对农业和工业发展至关重要的原材料进口却被以色列当局视为具有潜在的安全威胁，而被当作“双重用途”的物品。这阻碍了巴勒斯坦生产力和竞争力的提高，这与以色列在沿隔离墙的几个商业口岸所实施的连续货运制度如出一辙。这些程序增加了成本，造成了浪费，而且极其繁琐，限制随意和开放时间不确定。如果巴勒斯坦权力当局最近通过的 2014-18 年全国出口战略要在真正促进巴勒斯坦贸易和发展方面取得成功的话，那么这些问题就应当予以解决。

### 加沙支离破碎的生活

49. 在去年七月和八月的七周时间里，战火又回到了加沙，这是六年中发生的第三次冲突。以色列发动了代号为“保护边境”的军事行动，这是 180 万加沙人所经受的时间最长、伤亡最重的一次冲突，而此前加沙人已在封锁中连续生活了七年之久。战争给加沙所剩无几的基础设施造成重大破坏。加沙电厂、供水和污水系统遭到了多次轰炸，进一步加剧了能源和水资源危机。总共有 19,109 间房屋完全受到破坏或遭到严重破坏，还有 98,421 间房屋受到部分或轻微的损坏，到 2014 年年底仍有 10 万加沙人居住在临时安置点。将近 420 家工厂和商店遭到破坏或严重受损，与此同时加沙 17,000 公顷农田及其农业基础设施，包括温室、灌溉设施、养殖场、饲料库和渔船等大部分受到巨大破坏(IMF, 2014b; FNO, 2014)。据估计，因生产设施遭到有形破坏，17,200 名加沙人失去工作，这意味着敌对行动停止后的六个月内还将损失 8,000 万美元的经济产值(从 2014 年 9 月至 2015 年 2 月)(ILO, 2015a)。

50. 战后，以色列继续对加沙实施海陆空封锁。一方面，在离边境线 100 米范围内设定一个“禁止穿越区”，另一方面，渔船被限制在六海里的范围内，而这种限制在敌对行动爆发之前就在实施之中。<sup>7</sup> 这一限制远少于奥斯陆协议所规定的 20 海里，对加沙渔民的生活业已造成巨大影响，浅水区的过度捕捞已经导致捕鱼量的剧减，而要捕获更大和更值钱的鱼类，只有向远海挺进。

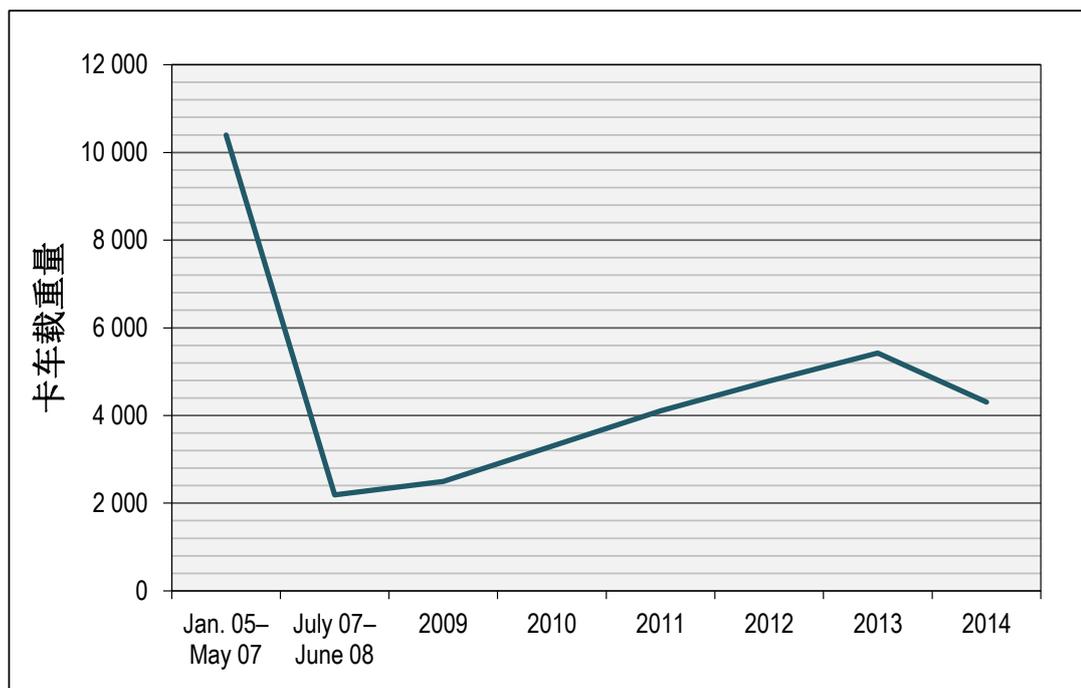
51. 凯雷姆·沙洛姆位于加沙最南端，是加沙边界上唯一仅存的商业口岸。它提供了连续货运的通道，但与其他业已关闭的口岸相比，其运输成本更高。大多数消费品通过该口岸得以进入加沙地带，自埃及关闭拉法口岸下的地道以来，这一形式一直延续至今。然而，由于在加沙扩大了双重用途物品的清单，因此多数生

---

<sup>7</sup> 战时巴勒斯坦渔民下海大多数被完全禁止。

产原材料被禁止输入。其结果是，当地企业无法与廉价的外国消费品进行竞争，与此同时，加沙实控权力机构所增收的进口关税并没有进入巴勒斯坦权力机构的国库。2013年，平均每月有5,427辆卡车的货物进入加沙，而2014年则降为4,307辆卡车，这是由于经济活动减弱和敌视行动所造成的。这一数量只略高于封锁前进口总额的40%(见图2.5)。

**图 2.5. 加沙进口量：每月平均卡车载重量**

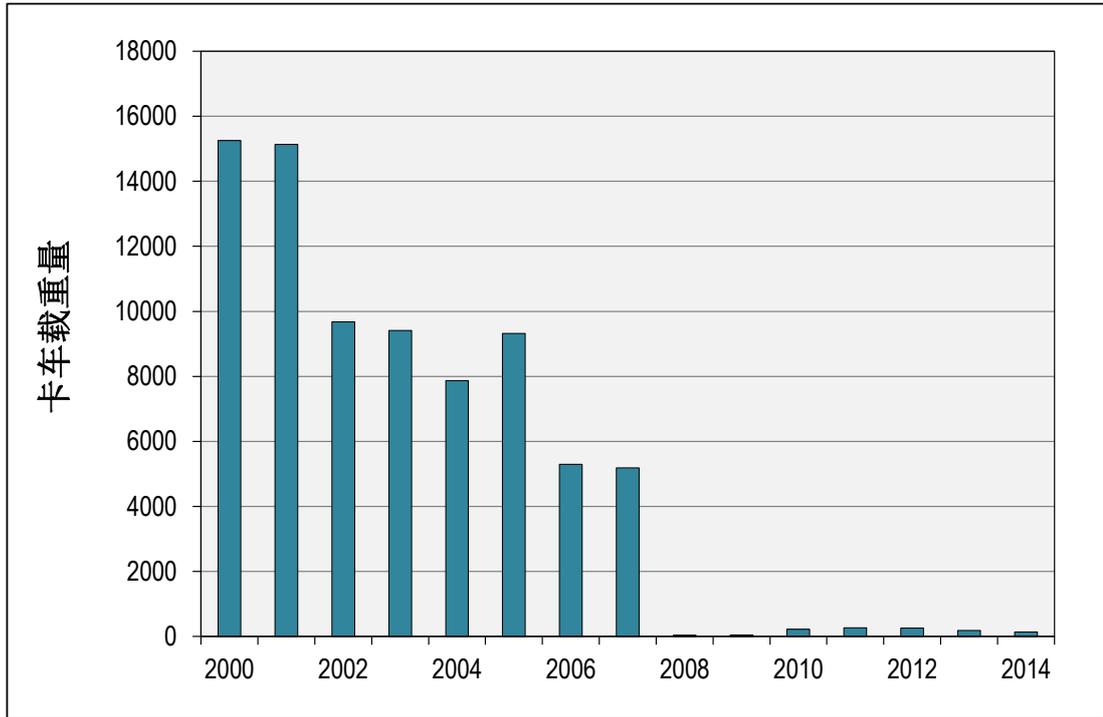


资料来源：OCHA, 加沙口岸活动数据库(2015b); Paltrade, 加沙地带口岸双月监测报告, 2009年12月至2010年1月(数据截止至2009年12月)(2010年)。

52. 2000年，经加沙出口了15,000多卡车的货物，而自从2007年封锁实施以来，经加沙的出口实际上已不复存在。2014年，加沙口岸仅有136卡车的出口货物(见图2.6)。人们应当记得，2005年11月加沙地区通行进出协议呼吁加沙每天放行400卡车的出口货物，这一水平随后一直未能达到。

53. 战争结束后，以色列宣布了一些改进措施，人们也看到了一些改善之处。业已允许农产品从加沙向西岸运输，2014年11月，小批量的农产品已经流入西岸，2015年2月，也允许纺织品和家具向西岸运输，与此同时向巴勒斯坦商人签发的出口许可证配额也从3,000增加到5,000个。此外，根据加沙重建机制的安排，那些原来被以色列列为双重用途而被禁止出口到加沙建筑材料也允许出口到加沙，用于商业目的(也可用于少量的援助项目)，2015年2月与2014年月均相比，通过凯雷姆·沙洛姆的进口量增加了26%(OCHA, 2015c)。

图 2.6. 加沙的出口量：2000–14 年年度卡车载重总量



资料来源：OCHA, 加沙口岸活动数据库(2015b)。

54. 一方面，虽然有关货物进出的改进措施是值得欢迎的，另一方面这些都是一些非常渐进的步骤，将难以为加沙绝大多数人的日常生活带来显著的变化，因为他们仍然生活在封锁之中，拥有很少的重建生活的机会，在将近八年的封锁和包括三次战争之后，以及随着能源和水资源危机使形势更加难以为继之时，加沙的经济活动已陷入停顿。工业生产实际上已荡然无存，农业生产已大幅下降，建筑活动已经枯竭而且人们的技能正在快速丧失。因此，一个优先重点是大规模重建住房、企业和其他基础设施以及全面解除封锁。

---

### 3. 在遭受歧视和经济依赖的背景下 巴勒斯坦工人的权益

55. 1980 年国际劳工大会的决议对在 1967 年占领的领土上建立犹太人移民定居点及其严重影响巴勒斯坦劳动者的社会和经济权益的后果表示担忧。三十五年过去了，但是定居点问题依然是巴勒斯坦工人实现其权利和建立一个可持续发展、繁荣的经济体的主要障碍。正如多年来局长在其报告中所详细描述的那样，由于对西岸，包括东耶路撒冷实现军事占领，这使继续推行建立和扩大犹太人定居点的政策成为可能。

56. 持续的占领从根本上影响了巴勒斯坦男性和女性的权利和福祉，其途径包括没收土地、强制搬迁、对进出和流动实施无数的、不可预见的和不透明的限制措施，以及以色列安全部队和定居者实施的暴力行为。以色列当局在巴勒斯坦被占领土上所实施的措施已经造成了相互隔离和完全不同的现实世界，这一状况偏袒以色列居民，而轻视巴勒斯坦人，因而违背平等和非歧视原则。2014 年 10 月，联合国人权委员会在审议以色列有关国际公民权利和政治权利公约的遵守情况时，对以色列针对西岸巴勒斯坦人实施的歧视性区划和规划政策、为扩建定居点而没收土地、限制巴勒斯坦人获得土地和自然资源以及对加沙实施封锁等问题表达了关切(UN, 2014a)。

57. 与被占领相关的各种措施业已根深蒂固。这一制度允许在和平时期放松限制，但是也可让以色列安全部队随时随地加强控制和进行干预。随着西岸巴勒斯坦人被限定在几个地区内以及加沙处于持续的封锁之中，巴勒斯坦被占领土的分割状态正越来越趋于固化，并且有可能不可逆转。放松限制措施是作为一种消除因经济困难造成的紧张局势的手段，而不是一种使巴勒斯坦经济逐步实现其潜力的手段。

#### 定居点的扩建和前哨定居点的合法化

58. 生活在东耶路撒冷的以色列定居者人数达到 200,000 人，并且另外 34 万人居住在西岸的 C 区。在 C 区，有将近 135 个定居点，以及大约 100 个所谓的前哨定居点。根据以色列法规这些前哨定居点其实也是非法的，但却仍然得到了以色列当局的支持(OCHA, 2014b; 2014c; the Right Forum and Yesh Din, 2015)。联合国认为，在巴勒斯坦被占领土上的所有定居点，包括前哨定居点都是违反国际法的。

59. 根据以色列中央统计局和非政府组织提供的材料，自上次提交报告以来，以色列一直在公布有关定居点和开工的新招标书和计划书。但是，其数量存在差异，这取决于报告的方式。一方面，以色列政府根据 2003 年路线图计划承诺在签订一项和平协定之前停止定居点的扩建，并且拆除前哨定居点，但是另一方面实际情况却与该承诺背道而驰。

60. 根据非政府组织 Peace Now 所提供的材料, 2014 年, 以色列开始在定居点建造 3,100 套住宅, 其中包括 2,671 套永久性建筑和 429 套临时房屋和轻型建筑。此外, 还在定居点建造了 165 套公共建筑和 92 个工业和农业设施。Peace Now 观测到, 与 2013 年相比, 2014 年新开工的数量增长 40%, 同时定居点新的住房单元公开招标的数量是近十年来最高的(Peace Now, 2015a)。

61. 定居点的扩建不仅仅限于在大型的定居点增加住宅数量, 也涉及到西岸的其他定居点以及前哨定居点“合法化的问题”。公民社会最近发表的报告对这一进程进行了描述: 以色列正将这些前哨定居点进行改造, 使之成为现有定居点和/或新定居点的一部分, 从而追溯承认其合法性(The Rights Forum and Yesh Din, 2015; Peace Now, 2015b)。由于存在着追溯授权的可能性, 这导致前哨建设数量的增加。

### 加沙战争和西岸的紧张局势: 史无前例的暴力事件

62. 2014 年 7、8 月份的加沙战争造成了自 1967 年以来最惨重的伤亡人数。此外, 11,231 名巴勒斯坦人和几百名犹太人在冲突中受伤(OCHA, 2015a)。加沙战争造成了 50 万巴勒斯坦人流离失所, 其中 10 万巴勒斯坦人因其家园受损或被毁而仍无家可归(OCHA, 2015d)。联合国呼吁制定一项应对策略, 优先考虑那些流离失所且其主要劳动力致残的家庭中最弱势的群体, 包括女性和儿童以及面临战争遗留爆炸物风险的人群(OCHA, 2015c)。

63. 根据联合国人道主义事务协调厅的记录, 自 2007 年以来, 在西岸以色列军队和以色列定居者参与的事件所造成巴勒斯坦的死亡人数最多, 同时自 2005 年该机构开始搜集有关数据以来, 巴勒斯坦受伤的人数也最大。数据显示, 有 58 名巴勒斯坦人死亡和 6,028 巴勒斯坦人受伤。同时数据也显示以色列的伤亡人数也在增加, 其中 2014 年有 16 名以色列人死亡, 250 名以色列人受伤(OCHA, 2015a)。在西岸, 定居者针对巴勒斯坦人的暴力活动处于较高的水平, 暴力事件从 2013 年的 94 起增加到 2014 年的 110 起(OCHA, 2015e)。

64. 关于定居者给西岸巴勒斯坦人财产或土地造成破坏事件的数量仍处于高位, 尽管该数量从 2013 年的 306 起降为 2014 年的 221 起。事件发生的数量虽然在减少, 但却给巴勒斯坦农民带来巨大的破坏, 其中包括 2014 年就有将近 9,300 颗橄榄树被连根拔起或遭到人为破坏。仅在 2015 年 1 月, 据报道, 犹太定居者在西岸七次冲突事件中就拔掉或损坏了 5,600 颗橄榄树(同上)。同时, 巴勒斯坦人针对以色列定居者财产的破坏行动的数量也急剧增加, 从 2013 年的 12 起上升到 2014 年的 140 起(同上)。

## 东耶路撒冷的紧张局势

65. 东耶路撒冷在很大程度上与西岸其他地区的联系已经被切断，并且正在发生变化，而这些变化将对巴勒斯坦经济和社会生活日益产生长久的影响。居住在西岸其他地区的巴勒斯坦人要进入东耶路撒冷就必须获得许可，而要获得许可证是非常困难的。2014年，以色列当局对巴勒斯坦人进出阿克萨清真寺实行了进一步的限制措施。随着西岸紧张局势的加剧和暴力事件的升级，据报道，在耶路撒冷省以色列安全部队杀害巴勒斯坦人的数量是最多的。主要原因包括：在三名以色列少年及随后一名巴勒斯坦少年被杀害之后爆发的冲突，反对加沙敌对行动爆发的游行示威，以及人们猜想要改变对阿克萨清真寺大院长期现状(OCHA, 2015a)。

66. 东耶路撒冷的巴勒斯坦人口数量占由以色列划定的耶路撒冷城镇总人口的比例从1967年的26%上升到2012年的37%(Jerusalem Institute for Israeli Studies, 2014, P12 和 P14)。在东耶路撒冷因经济没有获得发展，以及巴勒斯坦人尤其青年人没有体面就业机会，从而导致紧张局势加剧和暴力事件升级。巴勒斯坦权力机构依然被禁止在东耶路撒冷履行其职能。巴勒斯坦机构，例如“东宫”和耶路撒冷商会仍然处于被关闭的状态。

67. 东耶路撒冷巴勒斯坦人处于无与伦比的贫困状况。2013年，家庭贫困率为69.7%，个人贫困率75.4%以及儿童贫困率83.9%(National Insurance Institute, 2015)。<sup>8</sup>显然，贫穷状况与教育机会存在联系，而这一状况因巴勒斯坦学校严重缺少教学设施而更加恶化。当前巴勒斯坦学校缺少将近2,200个教室(OCHA, 2014c)。

68. 隔离墙已将位于由以色列划定的城内巴勒斯坦社区从耶路撒冷市隔离开来，这给他们获得公共服务带来了严重影响。成千上万的东耶路撒冷巴勒斯坦人实际上与市中心隔离开，他们要获得医疗、教育和其他服务就必须穿过拥挤的检查点。这些社区所获得的公共服务，包括饮用水供应正在减少(ACRI, 2015)。由于以色列警察不再对这些社区进行巡逻，犯罪率也已经上升。最近，以色列当局允许巴勒斯坦权力机构在阿布迪斯，AL-RAM 和 Biddu 社区部署警察，这几个社区位于依据奥斯陆协议而划定的B区，以色列对该区维持安全控制。其中有些社区位于巴勒斯坦划定的耶路撒冷城市边境之内(Times of Israel, 2015)。

## 日益减少的巴勒斯坦土地基础和持续进行的拆迁活动

69. 土地是巴勒斯坦人赖以维持生计和发展经济的根本。然而，西岸60%的土地被划为C区，以色列几乎绝对控制着其土地及自然资源。估计有30万巴勒斯坦人生活在这片地区，但却只有不到1%的土地目前划归巴勒斯坦人发展之用。在完全

---

<sup>8</sup> 贫困数据只限于耶路撒冷地区的阿拉伯人，其中绝大多数是来自东耶路撒冷的巴勒斯坦人。耶路撒冷地区是以色列的六个行政地区之一。

位于 C 区的巴勒斯坦社区中，超过 70% 的没有接通用水管网，而生活在该地区的 341,000 名犹太定居者却与此相反(OCHA, 2014b)。

70. 以色列西岸政策的目的在于确保新建和扩建犹太定居点的土地供应，其途径包括将土地宣布为“国有土地”。定居点由已开发地区组成，同时也包括大量的用于定居点将来扩建的预留用地。通常，建立新的前哨定居点的目的是为了将现有的定居点串联起来。巴勒斯坦人在西岸有 90 个居民区，而其农田靠近位于西岸的定居点和前哨定居点，因此他们进出这些农田受到了严重限制。他们只有在橄榄收获季节并与以色列安全部队进行协调后方能进出其农田(OCHA 2015a)。同样，由于隔离墙环绕犹太人定居点而建，因此将许多巴勒斯坦居民区及其农田和预留地分割开来。因隔离墙带来的限制而导致生活在所谓的“接合区”的村民的生活状况日益恶化。因隔离墙带来的行动不便尤其影响到青年女性从事季节性的农业工作或在其居民区之外寻找就业机会。(Y care International, 2014)。

71. 以色列定居点占据了西岸最肥沃的土地。在约旦河谷和死海北部，87% 的土地被划为 C 区，实际上巴勒斯坦人都不能使用其中的任何土地。相反，这些土地被置于以色列定居点的管辖之下，或者用于以色列军事目的(OCHA, 2012)。巴勒斯坦居住在 C 区内(如 Bardala 和 Kardala 居民区)的农民在维持其生计上面临严重困难，代表团访问了上述两个居民区。与在定居点的以色列农业企业不同的是，这些农民面临着缺水问题。对他们许多人而言，继续赔本耕种这些土地更多的是一种反抗行动，而不是作为谋生的一种可持续的手段。其中许多人在临近的定居点工作或在以色列境内寻找工作机会。

72. 以色列实施的歧视性规划方案和实践带来的一个后果是，多数巴勒斯坦人无法为其住房、饲养场或用于经济活动的其他建筑物获得建筑许可证。为此，他们不得不在无许可证的情况下施工建设，这反过来使他们面临房屋被拆除及其搬迁的风险。据报道，2014 年 C 区内被拆除的建筑总数出现了下降，但与此同时被拆除的居民住宅的数量出现了增长，从而导致无家可归巴勒斯坦人数量的增加。根据 OCHA 提供的材料，将近 179 座民居被拆除，导致 969 名巴勒斯坦人流离失所(OCHA, 2015a)。不断有报告说捐资建筑的房屋也遭到了拆除。2014 年，以色列也恢复了惩罚性强拆的做法，强拆的对象是指那些被指控严重攻击以色列平民或武装部队的巴勒斯坦人或因此而被获罪的巴勒斯坦人的家庭住宅。这被联合国视为集体性惩罚，违反了日内瓦第四公约第 33 条的规定。

73. 在东耶路撒冷，至少三分之一的巴勒斯坦家庭没有获得以色列的建筑许可，这意味着将近 90,000 名巴勒斯坦人面临搬迁的风险(OCHA, 2014c)。自 1967 年以来，以色列已经破坏了大约 2,000 栋巴勒斯坦房屋，据报道仅 2014 年就有 98 家住房被拆除。以色列定居者霸占巴勒斯坦人的财产以及不安全的居住状况也导致了东耶路撒冷巴勒斯坦人的搬迁。自 1967 年以来，以色列当局已经吊销了至少

14,000 名东耶路撒冷巴勒斯坦人的居民身份证，其中据报告 2014 年，有 107 名巴勒斯坦人的居民身份证被吊销，其中包括 56 名女性和 12 名未成年人(HaMoked, 2015)。

74. 居住在西岸中部 C 区的贝都因牧民以土地为生，不但面临着被强迫搬迁的风险，而且大多数家庭业已收到拆迁的命令。以色列当局已经开展工作，为他们建造替代性的住房。人们已对这次搬迁的非自愿性质和替代性住房的合适性表达了担忧。此外，据报道正在开展有关靠近 Ma'ale Adummim 定居点的“E-1”地区的贝都因社区的搬迁工作，以便为在该地区扩建移民点腾出空间。这将进一步切断东耶路撒冷与西岸其他地方的联系。

### 在以色列境内和犹太人定居点就业的巴勒斯坦工人

75. 随着巴勒斯坦经济陷入停滞，巴勒斯坦权力机构出现财政危机以及占领所实施的广泛的限制措施，在以色列境内和犹太人定居点寻找就业机会依然是成千上万巴勒斯坦工人的唯一选择，因为他们需要这份工作收入来养家糊口。正如第二章所指出的那样，近年来进入以色列劳动力市场的巴勒斯坦男性和女性人数稳定增长。

76. 随着越来越多的巴勒斯坦人进入以色列工作，越来越迫切需要解决下列问题：就业合同是如何签订的，对工人和雇主的工作安排是否具有透明度和可预测性，以及在多大程度上工人的权利得到了保护。根据巴黎议定书的规定，巴勒斯坦工人进入以色列劳动力市场的事宜由巴勒斯坦权力机构来管理。但是，许多以色列雇主似乎通过各种渠道，包括通过不规范的中介机构来雇佣巴勒斯坦工人。由于在以色列所挣的工资大大高于在巴勒斯坦所挣的工资，因此以色列和巴勒斯坦中介机构获得经济理由来收取中介费用(Bank of Israel, 2015)。

77. 正如代表团所观察的那样，一些巴勒斯坦人甚至被签发特别许可证，以进入以色列寻找工作。也有迹象表明，大量的巴勒斯坦人使用商务签证进入以色列从事薪酬工作，而且越来越多的巴勒斯坦人在以色列就业而且未获得任何许可证，这使得这些工人更容易受到剥削以及其权利更容易受到侵犯。这些无证工人往往是那些年轻人，因其年龄过小而无法获得任何许可证。那些无法获得工作许可的工人在越境进入以色列时冒着较大风险，包括在偷越或攀越隔离墙或其他隔离物时可能发生的风险。无法获得许可证的工人中包括妇女，因工作许可证配额主要分配给以男性为主的经济部门，因此妇女获得许可的机会更少。代表团了解到，工人越境时发生了死亡和严重受伤的情况。

78. 2015 年年初，以色列当局宣布拥有磁性身份卡的 55 岁以上的男性和 50 岁以上的女性将被允许进入以色列，而无需任何许可。要对这一放松措施实际给巴勒

斯坦带来的影响做出结论还为时过早，因为目前尚不清楚这些巴勒斯坦女性和男性是否被允许就业。

79. 以色列政府已经建立了相应机制，目的是确保在以色列就业的巴勒斯坦工人的就业条件与以色列工人相同，其中包括工资和其他福利。以色列人口、移民和边境管理局隶属于以色列内政部，其雇主和外国雇员司工资处负责向以色列雇主分配就业许可证，根据雇主上报的工资总额表计算扣缴款额并且发放工资。减扣部分包括养老金、病假工资和假期工资等。

80. 但是，以色列国家审计长认为，巴勒斯坦工人并没有根据以色列法律完全享受他们的权利。根据国家审计长 2014 年提交的一份关于在以色列建筑业就业的巴勒斯坦工人的就业报告，工资处的工作存在着严重的违规行为，其中包括向非注册的承包商发放就业许可；发放的工资并没有反映依据现有的集体协议和规章制度应享有的全部工资和福利；接受雇主关于工人每月工作时间低于最低天数的申报，而这将使雇主能够逃避支付税收和社会保障金；以及退休金的管理不善(State Comptroller of Israel, 2014)。

81. 巴勒斯坦工人缺乏权利意识仍然是一个令人担忧的问题。在以色列工作的巴勒斯坦工人中，只有一小部分签订了书面就业合同(Bank of Israel, 2015)，而且他们的工资是以现金形式发放的，这为中介机构乱收费和乱克扣开了方便之门。代表团了解到，以色列正在努力建立一套机制，其中规定雇主将巴勒斯坦工人的工资汇入工资处，而后者随后将其实际工资直接打入工人的银行账户。这将允许对最低工资标准的遵守情况进行更好的监测，在一定程度上也能防止中介机构胡乱收费。以色列工会联合会(Histadrut)向代表团重申了其承诺，承诺将支持在以色列工作的巴勒斯坦工人，包括与巴勒斯坦工会总联合会(PGFTU)进行合作，处理其劳动争议案件。

82. 以色列出于安全考虑继续阻止大批的巴勒斯坦人申请工作许可或商务许可。在许多情况下，巴勒斯坦工人被禁止的原因不甚明朗。MachsomWatch 这家非政府组织一直在协助被列入黑名单的巴勒斯坦人在法院上对其身份提出质疑。2014 年，法院对由该政府组织提交的 67 个案例进行了判决，而只在其中的 15 个案例中法院拒绝将巴勒斯坦人从黑名单中删除。MachsomWatch 自 2005 年开始这一行动以来已向法院提出了 500 多例上诉，其中总成功率为 70%。2014 年，该组织也向在西岸的以色列民事部提出了近 1,300 份请求，要求其将巴勒斯坦人从黑名单中去除，其中成功率将近 60%(MachsomWatch, 2015)。然而，巴勒斯坦工人可能因其正在接受调查而导致其申请被拒绝，这一身份是不能提请上诉的。一方面，从黑名单上去除的人数数量是正数，另一方面这也表明，整个安全排除制度的实施具有随意性，这不符合巴勒斯坦工人和以色列雇主的利益。

83. 根据代表团近几年的观察，在西岸定居点工作的巴勒斯坦工人处境提出了一些根本性的问题。在这些工人数量继续扩大的同时，他们却得不到应有的保护，使他们免于遭受虐待和剥削以及对其健康和带来危险的工作环境。代表团又一次收到有关材料，其中显示在定居点的巴勒斯坦工人没有被支付以色列的最低工资，而且童工仍然是一个严重的问题，尤其是在约旦河谷。

84. 一方面，根据奥斯陆协议，巴勒斯坦权力机构被禁止解决发生在 C 区的劳动问题，另一方面以色列通过军事法令实施一部分劳动法规，包括有关最低工资的法规。许多其他法规在此不适用，总体而言，执法更是长期缺失。2014 年，代表团曾提及，以色列已建立一个跨部门工作组，以研究以色列劳动法律在西岸实施的问题。该工作组已完成了这项工作并向政府提交了报告。它确定了据认为可通过军事法令在西岸定居点推行的一套劳动法律，包括有关劳动法实施、工资保护、工作时间、病休工资和就业中止等方面的法规。对这一措施建议在以色列存在着较大分析，有的人强调需要对工人进行保护的必要性，而有的人将此视为对 C 区的逐步吞并之举(Haaretz, 2014)。

---

## 4. 治理和巴勒斯坦的机构建设

### 机构建设的局限性

85. 根据 2014-16 年巴勒斯坦国家发展计划(PNA, 2014a), 良治和机构建设是主要发展重点之一。2014 年, 代表团在其报告中对该计划的详细内容进行了讨论。巴勒斯坦在机构建设、保障良治和促进经济发展方面取得了令人瞩目的成就, 与此同时这些机构在加沙和西岸有效运行的能力继续受到严重的制约(PNA, 2014b, UN, 2014b)。

86. 正如上面章节中所描述的那样, 进一步发展和机构建设面临着众多的障碍: 巴勒斯坦人之间在政治和机制上存在根深蒂固的分歧; 衰退的经济增长和紧迫的金融危机; 过度依赖外部的巴勒斯坦经济和日益增加的贫穷; 极高的失业率; 以及巴勒斯坦年轻男性和女性因和谈停滞而面临危险的处境以及对未来缺乏信心。所有这些问题因加沙冲突的影响以及西岸日益紧张的局势而变得更加严重。结果是, 根据国家战略、计划和规划采取的任何措施的可持续性均遭到质疑。

87. 国家发展计划将恢复民族团结视为确保巴勒斯坦政治机构能发挥适当作用和整合国家机构和法律制度的一个先决条件(PNA, 2014a)。2014 年 6 月, 成立了一个由技术官僚组成的巴勒斯坦民族共识政府, 这是向民族和解迈出的一步, 但是和解进程依然脆弱。成立共识政府的目的是为了将原已分裂的政府机构进行协调和整合, 同时应当承认民族共识政府面临着巨大挑战。政府机构、公务员制度和法律制度需要得到整合, 对边境口岸的控制需要加以维持(PNA, 2014b)。与此同时, 民族和解为最近的建国工作延伸至加沙地带创造了机会。

88. 目前在加沙以双重行政管理制度为基础的公共服务安排是难以维系的。(World Bank, 2014)。在民族共识政府成立之前由加沙实控当局雇用的将近 40,000 名公务员仍在加沙进行公共行政管理和提供公共服务, 但是这些公务员的法律地位仍未得到澄清。尽管已开展了公务员整合的工作, 但这一问题迄今仍悬而未决。根据民族和解协议, 总统和议会选举应当在民族共识政府成立后的六个月内举行, 但迄今这两项选举仍未发生。巴勒斯坦立法委员会继续处于瘫痪状态, 这阻碍了通过和实施统一的法律前景。

89. 尽管面临如此众多的挑战, 但是有些机构继续得到加强。巴勒斯坦货币管理局作为未来的中央银行正在稳步提升其能力。一部中央银行法草案已经起草完毕, 其中包含了金融包容的内容, 符合国家金融包容战略。此外, 巴勒斯坦货币管理局在颇为广泛的社会阶层中, 包括青年人和儿童中普及金融和银行知识并提高其金融和银行意识。世界银行和巴勒斯坦货币管理局正就为加沙私营部门设计一套新的信用担保工具作进一步讨论(PMA, 2015)。

## 人权、体面劳动和发展

90. 国家发展计划、2014–16 年巴勒斯坦统一国家发展援助框架(UNDAF)以及巴勒斯坦体面劳动计划(2013–16 年)构成了以人权为基础的强有力的发展框架(PNA, 2014a; UN, 2013; ILO 和 PNA, 2013)。尊重人权对于巴勒斯坦的合法性、善治的可持续性以及社会的进一步发展是至关重要的(PNA, 2014c)。在 2014 年加入若干个国际人权文书之后, 巴勒斯坦机构现在正准备向相关的条约机构提供其第一份定期报告。

91. 扩大体面劳动机会依然是头等大事, 并且根据国家发展计划和体面工作计划的要求, 正采取进一步措施, (尽管是温和的)以促进经济发展和体面劳动。巴勒斯坦权力机构正在制定 2015–20 年期间的巴勒斯坦就业全面战略规划(PNA, 2014a)。该计划以下列三个主要重点为核心: 促进投资和就业机会; 对巴勒斯坦劳动力进行投资以及改善营商环境。鉴于 2014 年夏季战争带来的后果, 就业干预举措的当前重点应当是在加沙的恢复和重建。

92. 巴勒斯坦工人就业和社会保护基金会依然是解决贫困问题、创造就业机会和降低失业率的一个重要工具。该基金会正在进行重组, 其董事会已经恢复。基金会正在实施有关创造就业的项目, 提供商业咨询服务以及通过补贴和/或软贷款受信额度为创业提供支持(PNA, 2015b)。工作的重点尤其是为加沙的毕业生、女企业家和失业者提供就业安置。基金会已与意大利建立了伙伴关系, 而意大利承诺为其提供将近 22,000 万欧元的赠款和软贷款。

## 劳动力市场治理和劳工权利

93. 根据国家发展计划和劳动部的劳动部门战略, 体面劳动计划将在劳动力市场管理、就业和社会保护方面优先提供技术支持。最近工作的重点是劳动法改革和劳动监察、支撑三方社会对话的有效机制和程序以及一个全面的社会保障体系。

94. 在国际劳工组织的支持下, 劳动法改革 3+工作组继续对现有的劳动法规进行全面的审查, 以便提出符合国际标准和实践的修正意见。为辅助劳动法改革的工作, 现正成立几个三方技术委员会。社会伙伴尤其致力于通过劳动法修正案或对现有的关于童工和青年问题的法律进行修改。考虑到西岸和加沙持续处于分裂的状态以及巴勒斯坦立法委员会的瘫痪状况, 有关巴勒斯坦劳动法修正草案获得社会各界和社会伙伴的最广泛的支持将是至关重要的。劳动部承诺将激活全国三方劳动政策委员会, 尽管该委员会在劳动法改革进程中具有重要的作用, 但是 2014 年却没有召开一次会议。

95. 2015 年年初, 国际劳工组织就巴勒斯坦劳动部提出的工会法草案发表了技术性意见。劳动部重申, 工会法最后文本将符合国际劳工标准, 同时在 2015 年 3 月,

巴勒斯坦工会总联合会在工人组织之间就工会法草案进行了广泛的技术讨论。由于结社自由的问题依然没有得到解决，因此迫切需要出台一部新的统一工会法。

96. 体面劳动规划承认，劳动监察是善治和劳动力市场监管的一个基石(ILO 和 PNA, 2013)。国际劳工组织将与职业安全与卫生领域的劳动监察机构继续合作。这包括为劳动监察员提供有关职业事故和疾病调查方面的培训，以及为三方提供有关职业安全与卫生基本知识和风险评估的培训。为了加强劳动监察的管理，现正就开发一套数据库问题进行讨论。

97. 尤其在以女性为主的部门，包括纺织业和儿童护理等服务业，是否支付最低工资一直是一个问题。自 2012 年 10 月通过了最低工资政策以来，全国工资委员会于 2015 年召开了第一次会议，并且同意采取一系列行动，以确保切实执行全国最低工资标准(ILO, undated)。劳动部已经开展了几次有关最低工资的宣传活动，并加大了这方面的劳动监察力度。由于社保费是以最低工资为基础的，因此有效实施最低工资对社会保障也是至关重要的。

## 社会对话机制

98. 社会对话机构能力和机制建设上又取得了进展。巴勒斯坦工会总联合会和巴勒斯坦农业、工业和商业联合会(FPCCIA)为改善对话气氛做出了贡献。上述两组织与劳动部一起借助于有关社会保障、妇女就业和同工同酬、职业安全与卫生以及劳动法改革三方技术委员会继续在社会对话中发挥重大作用。三方已就职业安全与卫生全国政策和计划草案(2015-19 年)达成了共识，这一文件业已提交巴勒斯坦内阁通过。该份政策文件含有关于加强和改进职业安全与卫生立法工作的若干建议。

99. 尽管在开展社会对话方面取得进展，但是工人入会率依然较低。集体合同对私营部门工人的覆盖面不大，而且社会对话机制需要得到进一步加强。有关提高工人入会率的障碍包括：在加沙地带对组建工会的明确限制、巨大的非正规经济规模、机制上存在的不足、工人中缺乏劳工权意识以及政治干预。代表团了解到，已发生了针对工会干部的骚扰事件。

100. 目前，超过 70,000 家企业是西岸和加沙巴勒斯坦农业、工业和商业商会总联合会下的 18 个商会的会员，其中 40,000 家企业是缴费会员(ILO and FPCCIA, 2015b)。2014 年出现的一个积极的发展态势是，在加沙已新建四家商会，并进行了商会领导人的选举。当前，这些商会缺少组织和管理技能以及对外联络政策。因此，有必要加强其作为三方成员的能力建设，以更积极地参与全国社会对话(同上)。加沙商会最近也成立了一个女企业家中心。商界妇女论坛(BWF)继续为在当地商会内建立商界妇女部门提供支持。业已建立了六个性别平等部门，另外三个已列入计划。

## 在社会保护方面的进展情况

101. 体面劳动规划(ILO and PNA, 2013)和国家发展计划已明确提出要建立一套综合的社会保障体系和扩大社会保护的覆盖面。成立于 2012 年的全国社会保障三方委员会在 2014 年和 2015 年召开了多次会议,而且国际劳工组织继续支持建立面向私营部门工人及其家属的第一套社会保障体系。这套体系的资金来源于工人与雇主的缴费,将在一个三方董事会的领导下,由一家社会保障机构进行管理。在国际劳工组织的支持之下,巴勒斯坦法律起草小组参照国际劳工标准和典型做法,已推出了社会保障法律草案。该法律草案已提交给三方社会保障指导委员会已征求其意见,而且有关重建社会保障机构的工作业已展开。

102. 人们普遍对所描述的“补充性”个人养老金计划表示担忧。有关个人养老金计划的条例已于 2014 年 2 月 18 日得到部长会议的批准,这一面向私营部门工人的自愿性养老计划以高达 19%缴费率为基础,而非采用固定待遇的方式。然而有关条例仍未付诸实施。

## 妇女赋权

103. 性别平等和妇女赋权在国家发展议程(PNA, 2014a)中处于中心位置。尽管近年来已经通过许多综合性的政策和计划,但是妇女依然在劳动力市场面临许多困难。一个长期令人担忧的问题是:妇女极低的劳动参与率、较高的失业率,尤其是年轻毕业生中的高失业率,以及男女工资差距。接受了教育并不能保证能找到工作。在加沙冲突之后针对女性的暴力事件仍然处于极高的水平。

104. 鉴于目前正在开展恢复民族团结和加沙重建工作,尤其应当大力推动妇女参与决策和决定的力度,妇女在正规决策机构和进程中的代表性不足,这一问题依然未得到解决。2014 年 9 月,在民族共识政府的 17 个部长级职位中,只有三个是由妇女担任的,而且妇女在法官、检察官和律师队伍中所占的比率分别为 15%, 16%和 21%,这与去年相比有所下降(UN, 2014c paragraph 17)。

105. 继续采取措施促进妇女赋权工作以及解决性别歧视问题,包括加强全国妇女就业委员会(NCWE)以及三方伙伴的能力建设,以促进工资平等。2015 年 3 月已正式启动一项关于工资平等的研究项目,该研究项目将在国际劳工组织的支持下由巴勒斯坦中央统计局来承担。该项研究将对教育部门的工资差距进行分析研究,而教育部门是西岸和加沙妇女的一个重要的雇主,全国妇女就业委员会既然获得了在全国三方咨询委员会中的观察员地位,那么仍可作为社会对话重要平台。该委员会已出台了 2015-17 年的实施计划,是在联合国妇女署的支持下制定的。其工作重点是有有关农业中的女性政策和食品产业以保护其产品。

106. 一个引人注目的进展是,2014 年 9 月建立了一个全国观察站,以监测针对劳动力市场妇女的暴力事件。全国妇女就业委员会和 Miftah 协会签订了一个谅解备

忘录，以开展两案头审查，监测在劳动力市场中针对女性的暴力事件，尤其是针对在服务业和农业部门中女性的暴力事件。全国妇女就业委员会正就对该观测站提供资金的问题与妇女事务部进行协调，同时该观测站得到了意大利的支持(NCWE, 2014)。国际劳工组织为比尔宰特妇女研究所的研究人员提供了有关参与式性别审计方法的培训，以使他们能够解决工作场所的歧视问题，也为2015年开展的有关基于性别的暴力研究项目提供支持。

107. 巴勒斯坦农工商业总联合会继续采取措施，扩大妇女的代表权。代表团从该总联合会的代表得知，加入商会的女性数量进一步增加，而且与商界女性论坛的合作仍在继续。目前，加入商会的女性有1,025人，她们得到各种支持，也获得象征性缴纳会费的奖励。商界女性论坛下的企业发展服务中心加大了商界女性和女企业家的技术培训力度，这将促进和改进女性的经营活动，包括出口活动。与同行就材料和设备的使用交流经验和知识被认为是特别重要的。商界女性论坛一直努力鼓励女性创办自己的企业，包括为她们提供实习机会和协助她们制定商业计划，并帮助她们与银行建立联系。

108. 在加沙，妇女的处境日益恶化。这对于战争遗孀、女户主和残疾妇女而言更是如此。妇女也面临着有关其开设银行账户和处置其已故丈夫的财产的法律困难(UN, undated; UN, 2014c)。代表团从对话者处了解到，尽管妇女拥有合格的技能，但经常找不到工作。通常，她们创办企业的目的仅是为了求生存和改善家庭生活。政治局势也限制了经济和商业机会以及产品销售，但对于那些希望进入非传统行业的妇女而言，却得不到必要的技能培训。妇女遭受暴力和其劳动权利得不到尊重的问题在私营部依然存在，而她们却求助无门。妇女已经建立起了诸如提供刺绣和提供清洁材料和地毯的企业，但是许多企业已受到破坏并且缺少资源。

109. 巴勒斯坦工会总联合会的性别部门继续开展活动，以提高女性会员的权利意识以及扩大妇女在其机构和活动中的代表性。已有若干新工会加入了巴勒斯坦工会总联合会，而且代表团了解到，已成立了一家儿童护理工人工会。然而，妇女因公共部门职员的缺乏集体谈判权而尤其受到影响，与男性相比，她们拥有较少的支持机制，因此，有必要提高妇女的组织能力。据报道，在加沙，女性工会会员正在下降，其背后的原因包括对结社自由的限制、妇女在私营部门所占比例较低、缺少生育津贴、妇女没有意识到其在经济中的作用以及限制她们流动自由的文化障碍。

## 给残疾工人赋权

110. 加沙战争进一步恶化了残疾工人的处境，他们进入劳动力市场和找到体面的工作正变得越来越困难。在国际劳工组织的支持下，巴勒斯坦非政府组织发展咨询机构(PCS)努力提高残疾人获得公共就业服务和其他扩大就业计划的机会。劳动

部、工人和雇主组织及其他相关组织已就残疾男性和女性在劳动力市场面临的主要挑战以及 2000 年第 7 号巴勒斯坦劳动法上存在的差距进行了讨论。2014 年 5 月，成立了一家由各方利益相关者组成的咨询委员会，其目的是指导和监督有关在劳动和就业政策、计划和服务中将残疾人主流化的活动，并且加强社会对话。2014 年 11 月通过了巴勒斯坦就业政策残疾人主流化的亚喀巴论坛宣言，其中包括 16 个行动要点：从残疾人的角度审查现有的劳动立法并且顾及残疾人的需要；通过实施为期 3 年的扩大就业行动方案(2016-18 年)来实现政府部门雇佣至少 5% 的残疾人的目标；重申私营企业根据人权和体面劳动原则履行雇佣残疾人的社会责任 (ILO and PCS, 2014 a)。

## 私营部门的发展

111. 私营部门继续被视为经济发展的主要支柱，尽管面临种种障碍，但人们依然相信，产业的发展和经济改善将有助于建国大业(ILO and FPCCIA, 2015b)。正在采取措施支持当地生产商和提高生产率。对话者提到了加强与潜在市场建立贸易联系以及与巴勒斯坦侨民建立关系的重要性。但是，目前的种种限制正妨碍对巴勒斯坦的投资，因而使这样的前景受挫。

112. 关于女企业家，全国妇女就业委员会的代表告知代表团，大多数女性的生产性活动和企业集中在食品制造业、糖果业和传统手工业以及由天然材料制成的肥皂和美容霜的制造中。妇女继续面临着在国内外销售其产品的困难，并且企业注册的要求对妇女所开展的小型项目带来了额外的资金负担。妇女也缺少资金来使其经营活动多样化。有一些妇女正在寻求机会，设计和制造服装和纺织品。女企业家甚至整个巴勒斯坦私营部门在充斥着以色列和其他外国产品的有限市场上面临激烈竞争。国内生产商需要给予直接的支持。否则，私营部门将继续由小微企业来主导，没有多少做大做强机会。

113. 巴勒斯坦 2014-16 年合作社战略计划强调合作社在社会和经济发展中的作用 (PNA, 2013)。2014 年国际劳工组织对西岸农业合作社进行了一次评估，强调有必要支持通过一部统一的合作社法，鼓励合作社制订管理和金融政策和机制并支持妇女合作社(ILO, 2014b)。劳动部合作社总局在国际劳工组织的支持下为妇女合作社的发展确定了新的非传统的经济部门。国际劳工组织在加沙开展了一个渔业项目，以改善其生活和扩大就业机会。在此背景下确定的一个重点工作是，向合作社社员提供有关合作社管理的培训，重点是水产养殖业。

## 加沙的重建

114. 民族共识政府制定了加沙恢复和重建计划，并提交给 2014 年 10 月开罗会议，这是对加沙冲突所造成破坏的一种综合解决方案，包括支持经济发展和治理的措

施。该计划承认，民族共识政府领导下的一个运行良好步调统一的行政机关对恢复和重建工作的成功是至关重要的(PNA, 2014b)。

115. 2014年9月，根据在联合国的斡旋下，巴勒斯坦民族共识政府和以色列政府签订的临时协议建立了加沙重建机制。该机制是朝实现解除封锁的目标迈出的重要一步(UN, 2014d)。其总体目标是，使加沙能够大规模开展建设和重建工作。加沙重建机制旨在使民族共识政府领导加沙私营部门开展有关在最近军事冲突中受损的房屋和基础设施的重新工作。这一机制也应该能消除以色列的安全担忧。该机制将监管两方面的工作：一方面由民族共识政府所领导的工作以及另一方面由联合国所领导开展的工作。二者都将依赖巴勒斯坦民事部门建立的中央数据库，以追踪加沙所需要的材料数量以及运达加沙的材料数量。基础设施项目将根据加沙全国恢复和重建计划来予以确定并经以色列当局批准后纳入数据库。现已成立了一个高级别的指导小组，由民政部，地区政府活动协调员以及联合国中东和谈特别协调员办公室组成，将确保所有工作顺利向前推进(同上)。

116. 然而，要解决巴勒斯坦男人，女人和儿童的基本需要，就必须加快重建步伐。加沙重建机制的落实步伐一直缓慢，主要原因是开罗会议上所承诺的援助款不能充分到位，以及根据机制所开展的项目清关进度迟缓(OCHA, 2015c)。在代表团访问期间，运进加沙的建筑材料主要用于个人家庭的维修，而不是用于私人企业和其他基础设施的大规模重建工作。

117. 联合国加沙地带改造援助计划(2014-16年)(UN, 2014e)负责联合国对加沙恢复和重建计划的投入进行协调。国际劳工组织对重建工作贡献将集中在三个主要方面：为社区基础设施的恢复以及提高获得服务的机会而创造的紧急就业；为满足重建和恢复的劳动力需求而提高年轻女性、男性和残疾人的技能和就业能力；以及加强加沙三方成员和当地伙伴的知识和能力建设，以在应对危机和开展恢复工作中推动体面劳动。

118. 一方面有必要立即为人们提供创造收入的机会，另一方面也需要解决与维持生计和体面劳动相关的长期发展需要。加沙前瞻性战略的目标应当是在所有其他恢复和重建中将就业列为主要内容。短期的重点工作应该包括提供工资收入、制订工资补贴计划和加强在劳动力需求旺盛的领域开展短周期的技能培训。长远而言，将有机会将工作重点放在非传统的部门，从而为男性和女性创造就业机会。此外，也将有必要为个体户提供培训和金融支持，提供创业培训以及建立金融联系，并且为家庭女户主提供创收机会(ILO, 2015a)。

119. 有关教育质量及年轻加沙人开展创业和拥有其他技能的机会方面的挑战因此次军事冲突而被成倍放大。代表团获悉，绝大多数学生学的是文科，而更少的人选择理科。技术和职业教育与培训一直被视为下策，尽管其具有填补巨大技能缺口和提高就业能力和生产率的潜力。因此急需增加职业培训机构的数量和提高其

质量，但是仅通过财政手段是不够的。似乎应当采取一揽子措施确保年轻女性和男性参加各级教育，并考虑到残疾人的需要。

---

## 5. 被占的叙利亚戈兰高地面临的沉重压力

120. 被占叙利亚戈兰高地的叙利亚市民正面临着四重压力。第一是被占领，占领已持续了五十年，其中包括 1981 年以色列吞并了戈兰高地。第二是在土地、用水和建筑权方面的持续歧视和限制。第三源于以色列经济体存在的创收机会，并伴随着进一步一体化的措施。第四是新近出现的压力，来自于隔离线另一边的叙利亚冲突，这正日益影响到被占领土的叙利亚市民的生活和机遇。

121. 在被占叙利亚戈兰高地的叙利亚工人、农民和企业家的处境没有发生根本性的变化。相反，随着阿拉伯叙利亚共和国所采取的具体支持和保护措施日益被侵蚀，这一局势正变得更加不稳定。这些措施中包括可以以有利的保护价格出售苹果以及几百名学生有机会到大马士革大学接受免费的高等教育。一旦剩下的一些学生完成学业，那么这一实际道义支持将不复存在。在大马士革所受的教育为青年人，尤其是医学领域的青年人在被占叙利亚戈兰高地和整个以色列开辟了就业机会，即使他们的学历得不到以色列的承认。现在年轻人正越来越转向更远的欧洲寻求教育机会。

122. 被占叙利亚戈兰高地的叙利亚市民怀着一丝恐惧关注着隔离线另一边所发生的事情。族群之内以及家庭内部的分歧多少是阿拉伯叙利亚共和国分歧的一种写照，但和平依然是主旋律。2014 年，代表团报告说，叙利亚市民一直希望保留其叙利亚身份，不管其对冲突的看法如何。代表团得知，情况依然没有改变，尽管年轻人尤其受到种种压力。

123. 鉴于以色列劳动力市场对被占叙利亚戈兰高地的叙利亚市民是开放的，其中有些人已决定在以色列追求他们的未来。随着阿拉伯叙利亚共和国内的矛盾日益激化，人们有一种感觉，就是以色列已经加大一体化政策的实施，其中通过提供中学教材以及开展针对青年人的文体活动。在国内机会有限的情况下，以色列更为庞大的劳动力市场提供了一种具有吸引力的机会，即使是最为爱国的叙利亚人对此亦很难忽视。总之，被占领的叙利亚戈兰高地的叙利亚居民每天都与以色列人打交道，但没有受到巴勒斯坦被占领土地区存在的隔离和限制。

124. 尽管妇女受教育程度很高，但是她们仍然很难在社区里找到工作，而要在其他地方找到工作则更为困难。一旦她们找到工作，但其工资水平要低于男性，通常要远低于最低工资水平。将近 50% 教师是女性。此外，小规模创业使妇女能制售服装和创立美发企业。由于需求有限和创业技能不足，要维持这些生意可能十分艰难。有些妇女在以色列定居点就业，从事苹果分装工作以及清洁工作。她们可能受到其雇主和当地中介商的盘剥。

125. 一年来，在被占的叙利亚戈兰高地叙利亚市民和以色列定居者的数量没有发生显著变化。叙利亚市民有 24,200 人，居住在五个村庄，而以色列定居者有

19,400 人，生活在 32 个定居点(CBS, 2015)。但是，随着该地区吸引更多的游客，开展更多的建筑项目，制酒业的日益扩大以及近三年来石油开采活动的展开，现有的定居点正在扩大。旅游业似乎也带来了以色列人数的增加，他们在该地区拥有住房，但并非全年都在此生活和工作。

126. 水资源形势是叙利亚市民和以色列定居者不平等条件的写照。在被占领的头 15 年期间，农业尤其苹果业有一定的发展，但随着定居点活动的增加，叙利亚农民的用水量日益有限，而且水价也变得更为昂贵。对他们而言，一立方水要花 1 美元，而定居者则只需付 30 美分。定居者利用洪水也能获得补贴，而将近 30 年叙利亚农民却不允许修建新的蓄水水库。叙利亚居民的 20 家合作社每年只获得 400 万立方米的用水量，相当于每吨南<sup>9</sup>土地 200 立方米的用水。而以色列定居者则可以获得每吨南土地 800 立方米的用水量，叙利亚农民只获得了农业所需实际用水量的三分之一。这意味着，他们只能够每吨南土地出产 2.5 吨苹果，而定居者的平均产量却为 6-8 吨。

127. 在马加得拉沙姆斯村的村口树立着一座显眼的红苹果水泥雕塑，这提醒该村的访问者在被占叙利亚戈兰高地苹果种植的经济重要性。近两年来，没有一个苹果输入阿拉伯叙利亚共和国，而在叙利亚市场上每公斤 1 美元的售价高出以色列市场售价的三倍。然而，随着以色列今年实现休耕以及其市场需求增加，因此还存在机会。在上个收获季生产的苹果中，70% 仍然存放在仓库，苹果价格因而大幅下降。一箱 400 公斤的苹果可能只能卖出 700 新以色列谢克尔的价格，与成本价相当。这些苹果中，充其量只有 60% 今年能售出。但是，即使苹果种植不赚钱，叙利亚市民仍不愿意放弃，这是因为若土地不被耕种就面临被以色列当局没收的危险。

128. 在没有获得必要的官方建筑许可证的情况下，将近五分之一的村庄是建在以色列所宣称的“国有土地”上，尽管如此，但这些土地处于村镇的管辖边界内。迄今为止，以色列当局主要通过罚款而非拆除的方式处理这些违章建筑。有些人被迫每年缴纳罚款，这使罚款看上去像财产税。但是，罚款额度近来已大幅提高，从 10,000 新以色列谢克尔到高达 200,000 新以色列谢克尔，因此突破了人们能承受的底线，严重威胁到被占叙利亚戈兰高地叙利亚居民的生活。

---

<sup>9</sup> 第吨南相当于0.1公顷。

---

## 结论性意见

129. 不确定的就业形势、西岸增长的缺乏、东耶路撒冷的紧张局势以及加沙重建进度的缓慢和遭受着高度的剥削，所有这些继续影响着巴勒斯坦工人及其家庭的生命和生活。类似情况也影响着被占叙利亚戈兰高地的叙利亚居民。根本性障碍依然存在：因以色列占领和犹太定居点而实施的种种限制在被占领土上越来越根深蒂固。人们感到，巴勒斯坦社会的发展以及最终建立一个独立巴勒斯坦国的空间正继续缩小。

130. 经济，特别是政治的发展似乎陷入停滞状态，除非以色列和巴勒斯坦人有内部动力来创立治理结构，这有可能为恢复和谈创造条件。否则，将很难看到人们如何能有信心进行任何显著的经济活动和进行国内外投资，而经济活动和投资设厂将使巴勒斯坦经济扭转缓慢下行的趋势。经济下行将使就业和收入前景持续的暗淡。援助方除非确信在加沙能真正开展建设活动和设施的重建工作，否则在支付其承诺的大笔加沙重建款项时将会犹豫不决。

131. 尽管信心不可能量化，也难以培养，但却是驱动经济发展和促进投资、增长和就业不可或缺的。在 multilateral 谈判无果而终之后，加之增长的不平衡和海关税的不可预测性造成的收入不稳定以及可能再次发生的暴力和战争，这一任务异常艰巨。为重建信心，仅得过且过是行不通的，在前进的道路上要设定一个具体的目标。对巴勒斯坦人而言，多年来这个目标就是实现“两国方案”的承诺。

132. 近年来一直进行的国家和机构建设进程现正面临潜在难以为继的问题。如果独立建国的目标被严重拖延或推迟的话，那么创建这些机构有何之用？实际上，这些机构应当能够充分发挥作用，这样各利益相关方能从中获得好处，因而对它们有需要而且愿继续使用它们。

133. 这不仅涉及到有形的机构，还涉及到无形的安排和程序，比如管理委员会以及法律及其实施。无论哪里的经济出现问题，那么首当其冲的是社会计划、就业和收入保障以及工人的权益。如果不确定因素长期存在的话，那么大量立法和制度性安排以及巴勒斯坦体面劳动计划和社会对话就面临遭到破坏的风险。无疑深受其害的是社会最底层民众。

134. 另一个人们普遍感受到的负面影响是，私营经济活动前景(无论是大型项目、小型企业或城市工人或农民的劳动成果)遭到否定。随着定居点的扩建和占领实施更多的限制，有可能禁止所谓简单交易所必需的能源和活动。一旦占领者的经济和管理能持续更高效地生产和提供服务——因其占领所获得的所有优势，这是可能实现的，这将使人丧失斗志。

135. 即使在巴勒斯坦加大了其实施最低工资力度的情况下，对当前和预期工资水平的比较结果。足以说明以色列劳动力市场，包括在定居点工作具有持续吸引力

的原因。鉴于在许可证制度外存在的潜在不安全就业的数量，有必要紧急处理雇佣和就业条件的问题。就长远而言，巴勒斯坦人在以色列就业应当是一种自愿选择而不是被迫为之。然而，只有建立起两种互为补充的经济和劳动力市场参数时，这种情况才会发生。

136. 伴随加沙毁灭性战争结束而来的是重建承诺，但缺少为各方所同意的实施路线图。人们希望，加沙重建机制能取得成功，并将结束持续封锁。就经济和就业而言，关闭非法地道贸易——这是对加沙实控当局的一种支持——其影响是经济活动的下降和失业人数的增加。除了当下重建努力之外，加沙必须能获得经济和商业发展的真正机会，同时应当获得进入邻近市场的机会。

137. 在推行任何能开创新局面的举措时将不得不立刻面临就业和收入保障的问题，以及阿拉伯被占地区工人的社会和劳动权益问题。每当走到十字路口时，有关各方，无论其可能获得何种国际帮助和支持，都将不得不作出直接影响工人的抉择。这就是为什么当下要特别提醒他们关注体面劳动相互联系和相互促进目标的原因。

## 参考资料

---

- Association for Civil Rights in Israel (ACRI). 2015. *Water crisis in East Jerusalem continues*, update, 18 Jan.
- Bank of Israel. 2015. *Excerpt from the “Bank of Israel – Annual Report for 2014” to be published soon – Expansion of Palestinian employment in Israel and its characteristics*, press release, Mar.
- Central Bureau of Statistics (CBS). 2015, *Statistical Abstract of Israel 2014*.
- Coordinator of Government Activities in the Territories (COGAT), Israel, 2015. Presentation to the ILO delegation, Mar.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2014. *Gaza : Damage to agriculture will have long-lasting effects*, news article, Aug.
- Haaretz. 2014. *Should Israeli labour laws apply to Palestinian workers in the West Bank ?*, 31 Oct.
- HaMoked. 2015. *Israel continues its “quiet deportation” policy: in 2014, the Ministry of Interior revoked the residency status of 107 Palestinians from East Jerusalem*, Mar.
- 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). Undated. *ILO interventions in the Occupied Palestinian Territory*.
- . and PNA. 2013. *The Palestinian Decent Work Programme, 2013–2016*, ILO Regional Office for the Arab States.
- . and Palestinian Consultative Staff for Developing NGOs (PCS). 2014a. *Declaration of Aqaba Forum for Mainstreaming Disability in Policies of Employment in Palestine*. 7–9 Nov.
- . 2014b. *Findings of the Assessment of Agricultural Cooperatives in West Bank : Challenges and Opportunities*, May.
- . 2015a. *The ‘Disemployment’ Impact of the 2014 Conflict in Gaza : An ILO Damage Assessment and Recovery Strategy*, ILO Regional Office for the Arab States, Mar.
- . and Federation of Palestinian Chambers of Commerce, Industry and Agriculture. 2015b. *Preliminary needs assessment for the CCAs in the Gaza Strip (Empowering an enhanced fulfillment of their mandated roles)*, Jan.
- International Monetary Fund (IMF). 2014a. *World Economic Outlook Database*, October 2014, available at [www.imf.org](http://www.imf.org).

- . 2014b. *West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Sep. Jerusalem Institute for Israel Studies. 2014. *Jerusalem: Facts and Trends*.
- MachsomWatch. 2015. “Invisible Prisoners” team – 2014.
- Manufacturers’ Association of Israel (MAI). 2015. Presentation on the Israeli Labour Market and the Palestinian Workers, Mar.
- National Committee for Women’s Employment (NCWE). 2014. Annual report.
- National Insurance Institute. 2013. *Poverty and Social Gaps: Annual Report 2013*.
- Palestine Monetary Authority (PMA). 2015. *Credit guarantee facility for the private sector to support Gaza recovery*, press release, 8 Apr.
- Palestine Trade Center (PALTRADE). 2010. *Gaza Strip Crossings Bi-Monthly Monitoring Report, December 2009–January 2010*, Mar.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS). 2015a. *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2014)*, press report, Mar., and *National accounts database*.
- . 2015b. *Labour Force Survey (October–December, 2014) Round*, press report, Feb., and various years.
- . 2015c. *Palestinian Consumer Price Index during 2014*, press report, Jan.
- Palestinian Central Bureau of Statistics, Food and Agricultural Organization of the United Nations, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, and World Food Programme (PCBS et al.). 2014. *Food Insecurity in Palestine Remains High*, press release, Jun.
- Palestinian National Authority (PNA). 2013. General Directorate of Cooperatives, *The Strategic Plan of the Cooperative Sector in Palestine 2014–2016*, Ministry of Labour, Nov.
- . 2014a. *National Development Plan 2014–16 – State Building to Sovereignty*.
- . 2014b. *The National Early Recovery and Reconstruction Plan for Gaza*, International Conference in Support of the Reconstruction of Gaza, Oct.
- . 2014c. *Guidance on integrating human rights into National Development Plans*, Jan.
- . 2015a. *Comprehensive Strategic Program for Employment in Palestine*, program document, draft for review and discussion, 10 Jan.
- . 2015b. The Palestinian Fund of Employment and Social Protection for Workers (PFESP). *PFESP at the glance*, 7 Apr.
- Peace Now. 2015a. *3rd Netanyahu Government: 40% increase in Construction*, Feb.
- . 2015b. *Netanyahu established 20 new settlements for tens of thousands of settlers*, Mar.
- State Comptroller of Israel. 2014. Ministry of the Interior, Population, Immigration and Border Authority, *The employment of Palestinian workers in the construction in Israel*, Annual Report 65/a.
- The Rights Forum and Yesh Din. 2015. *Under the Radar: Israel’s silent policy of transforming unauthorized outposts into official settlements*.

- The Times of Israel. 2015. *In first, armed Palestinian cops deploy near Jerusalem*, 9 Apr.
- United Nations (UN). Undated. *Detailed Needs Assessment (DNA) and Recovery Framework for the Gaza Strip – Governance Sector*.
- . 2013. *United Nations Development Assistance Framework for the State of Palestine*, June.
- . 2014a. Human Rights Committee. *Concluding observations on the fourth periodic report of Israel*, CCPR/C/ISR/CO/4, 112th Session, 7–31 Oct.
- . 2014b. Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO). *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, New York, 22 Sep.
- . 2014c. Commission on the Status of Women. *Situation of and assistance to Palestinian women: Report of the Secretary-General*, E/CN.6/2015/5, 59th Session, Mar.
- . 2014d. UNSCO. *Gaza Reconstruction Mechanism: Fact Sheet*.
- . 2014e. *United Nations Support Plan for the Transformation of the Gaza Strip*, Oct.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2012. *Humanitarian Fact Sheet on the Jordan Valley and Dead Sea Area*, Feb.
- . 2014a. *Map of West Bank access restrictions*, Sep.
- . 2014b. *Area C of the West Bank: Key Humanitarian Concerns, Update*, fact sheet, Aug.
- . 2014c. *East Jerusalem: Key Humanitarian Concerns, Update*, fact sheet, Aug.
- . 2014d. *Bedouin communities at risk of forcible transfer*, Sep.
- . 2015a. *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2014*, Mar.
- . 2015b. *Gaza Crossings Activities Database*, available at [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org).
- . 2015c. *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, Feb.
- . 2015d. *Gaza Strip: Palestinians Internally Displaced Persons*, Apr.
- . 2015e. *Humanitarian Bulletin: Monthly Report*, Jan.
- United Nations Office of the Special Coordinator for the Middle East Peace Process. 2015. Security Council briefing on the situation in the Middle East, 26 Mar.
- World Bank. 2013. *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy*, Oct.
- . 2014. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Sep.
- Y Care International. 2014. *Young women's livelihoods in the seam zones – Occupied Palestinian Territory: challenges and solutions*, June.

## 附 件

---

### 对话者名单

#### Palestinian institutions

##### Prime Minister's Office

Rami Hamdallah, Prime Minister

##### Ministry of Labour

Mamoun Abushahla, Minister of Labour

Nasser Qatami, Deputy Minister of Labour

Abdel Kareem Daraghme, Director-General of Inspection

Bilal Thawabeh, Director-General of Labour Relations

Yousef Al Ayaseh, Director-General of Cooperatives

Buthaina Salem, Director-General of Legal Unit

Kamal Hammash, Minister's Adviser on Employment

Maher Abu Rayya, Director-General of Coordination between Labour Directorates, Gaza

Nabil Al Mabhouh, Director-General of International Cooperation and Public Relations, Gaza

Majed Ismail, Director-General of Strategic Affairs, Gaza

Hani Shanti, Head of the Public Relations and Media Unit

Murad Harfoush, Director of the Media Department

Niveen Shamyeh, Minister's Office

##### Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)

Ola Awad, Minister, President

Amina Khasib, Director of National Accounts

Suha Kanaan, Director of Labour Statistics

Jawad Al Saleh, Director-General of Population and Social Statistics

##### Palestine Monetary Authority (PMA)

Jihad Al Wazir, Governor

Shihadeh Hussein, Deputy Governor

##### Palestine Liberation Organization (PLO)/

##### Palestinian Legislative Council (PLC)

Nabil Shaath, Member of the Central Committee of Fateh, Commissioner of International Relations, Member of the Executive Committee of the PLO

Abdallah Abdallah, Deputy Commissioner, International Relations Commission

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

#### Governorate of Tubas and Northern Valleys

Brig. General Rabeeh Khandaqji, Governor

Ahmad Al Asaad, Deputy Governor

Abdallah Daraghmeh, Director-General of Public Affairs

#### National Committee for Women's Employment

Iman Assaf, Head of the Gender Unit, Ministry of Labour

Abeer Dagrah, Director of Auditing and Follow-up Unit, Ministry of Labour

Abir Almograbi Shubitah, Development and Integration for Gender Issues Department, Ministry of Labour

Eman Jarrar, Director of Internal Audit, Ministry of Agriculture

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

Laura Khoury, Director, Institute of Women's Studies and Center for Development Studies, Birzeit University

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

Ayman Abdul Majeed, Researcher, Birzeit University

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

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

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

Naela Odeh, Field Educator, Palestinian Working Women's Society for Development

#### Workers', employers' and other civil society organizations

##### Palestine General Federation of Trade Unions (PGFTU), Nablus

Shaher Sae'd, Secretary-General

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

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

Hussain Fuqaha, Member of the General Secretariat, Secretary of Public Services General Union

Iman Abu Salah, Member of the Executive Committee

Khaled Abdel Haq, Member of the Executive Committee

Ibrahim Daraghmeh, Member of the Executive Committee, Secretary of the Training Unit

Ibrahim Thweib, Member of General Secretariat, Secretary of Organizational Unit

Laila Shaar, Human Resource and Financial Manager

Mahmoud Abu Odeh, Member of the Executive Committee, Secretary of the Legal Department

**Palestine General Federation of Trade Unions  
(PGFTU), Gaza**

Baker Al-Jamal, Member of the Executive Committee, Vice-President of the Educational Services Union

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

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

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

Salameh Abu Zeiter, Member of the General Secretariat, Secretary of the Health Services General Union

Yahya Abu El Atta, Member of the General Secretariat, Vice-President of the Transportation and Drivers' Union

Wael Khalaf, Member of the General Secretariat

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

Jamal Jawabreh, Secretary-General

Naeem Salameh, Legal Adviser

***South Hebron Chamber***

Jalal Makharza, Chairman, Treasurer of the FPCCIA

***Qalqiliya Chamber***

Ibrahim Nazzal, Chairman, Member of the Board of Directors of the FPCCIA

***Ramallah Chamber***

Khalil Youssef Rizq, Chairman, Second Vice-President of the FPCCIA

***Jericho and Jordan Valley Chamber***

Tayseer Al-Hamidi, Chairman

***Gaza Chamber***

Walid Al Hosary, Chairman

Mohsen Al-Khozondar, Secretary

Jehad Bseiso, Deputy Secretary

Nabeel Mourtaja, Treasurer

Bader Sabra, Member

Maher Al-Tabbaa, Director of Public Relations

**Women Entrepreneurs' Center, Gaza Chamber**

Manal Bseiso, Board of Directors

Fatma Mourtaga, Board of Directors

Saeda Shurrab, Employee

**Palestinian Federation of Industries (PFI)**

Basam Walweel, Chairman of the PFI and General Manager of Golden Wheat Mills Co.

Odeh Shihadeh Al-Zaghmouri, Secretary-General

**Business Women Forum**

Doa' Wadi, Executive Director

**Palestine Trade Center (PALTRADE)**

Faysal Shawa, Vice-Chairman, Gaza

Mohanad Hijjawi, Export Development Adviser

**Consulting Engineers Co. Palestine, Gaza**

Ali K. AbuShahla, Director-General

**Palestine Development and Investment Company (PADICO)**

Samir Hulileh, Chief Executive Officer

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

Mahdi Abdul Hadi, President

**Al-Haq, Ramallah**

Tahseen Elayyan, Head of the Monitoring and Documentation Department

Zahi Jaradat, Field Research Coordinator

**Independent Commission for Human Rights, Ramallah**

Randa Siniora, Executive Director

Ronza Al Madbooh, International Relations and Programme Development Officer

**Birzeit University**

Ghassan Khatib, Vice-President for Advancement

**Center for Women's Legal Research and Consulting, Gaza**

Zeinab El Ghunaimi, Director of the Legal Research Center

**Al Athar Global Consulting Inc., Gaza**

Reham Al Wehaidy, Managing Partner

**Culture and Free Thought Association, Gaza**

Mariam Zaqout, Director-General

**Women's Affairs Center, Gaza**

Amal Syam, Executive Director

**Governorate of Tubas and Northern Valleys**

***Ein Al Beida Locality***

Mustafa Fuqaha, Chairman of Ein Al Beida Local Village Council

Rafiq Fuqaha, Vice-Chairman of Ein Al Beida Local Village Council

Jamal Fuqaha, Worker

Imad Fuqaha, Worker  
 Jamal Tubasi, Worker  
 Farouq Fuqaha, Worker  
 Faris Fuqaha, Al Hsour Association  
 Saleh Fuqaha, Farmer  
 Iyad Darghmeh, Farmer  
 Fawzi Abu Motawe', Farmer  
 Mohammad Amin Abd Al Raziq, Farmer

*Bardala and Kardala Localities*

Ghassan Fuqaha, Chairman of Kardala Local Village Council  
 Mahmoud Sawaftah, Vice-Chairman of Bardala Local Village Council  
 Fawaz Sawaftah, Secretary of Bardala Local Village Council  
 Ibrahim Saeed, Bardala Society  
 Muayad Sawaftah, Worker  
 Ibrahim Saleh, Worker  
 Amjad Sawaftah, Worker  
 Hussein Sawaftah, Worker  
 Ahmad Sawaftah, Farmer

**Israeli institutions**

**Government of Israel and other public institutions**

**Ministry of Economy**

Avner Amrani, Senior Research Director, Labour Relations Division  
 Shlomo Ytzhaki, Director, Chief Labour Relations Officer

**Ministry of Foreign Affairs**

Amb. Aharon Leshno-Yaar, Head, UN and International Organisations Division  
 Daniel Meron, Head of Bureau, UN and International Organisations Division  
 Shuli Davidovich, Director, Department for International Organizations and Specialized Agencies  
 Yehudit Galilee Metzer, Deputy Director, Department for International Organizations and Specialized Agencies  
 Amir Weissbrod, Head of Middle East Bureau, Center for Political Research  
 Avner A. Feld, Counsellor, Middle Eastern Economic Affairs

**Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT)**

Col. Grisha Yakubovich, Head, Civil Department  
 Maj. Meir Ish-Shalom, Deputy Head, Economic Branch  
 Cpt. Tal Dibman, Head, Economic Research Team  
 Eylon Aslan-Levy, Personal Assistant to Head of the Civil Department

Moti Stolovich, Head, Economic Branch, Erez

Amit Rothschild, Diplomatic Mission Coordinator, Erez

Michal Cohen, Deputy Diplomatic Mission Coordinator, Erez

#### Bank of Israel

Haggay Etkes, Economist, Research Department

#### Workers', employers' and other civil society organizations

##### Histadrut – General Federation of Labour in Israel

Michael Cohavy, Deputy Chairman

Avital Shapira-Shabirow, Director, International Department

Yousef Kara, Histadrut Representative to the International Labour Organization, Member of the Executive Bureau

##### Manufacturers' Association of Israel

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

Uri Rubin, Chairman, Labour Committee

Daphna Aviram-Nitzan, Director, Economic Research Division

Michal Waxman Hili, Head, Labour Legislation, Labour and Human Resources Division

Pollack Ishai, Chief Executive Officer, Israel Farmers' Federation

Isaac Gurvich, Deputy General Director and Chief Financial Officer, Israel Builders' Association

Sigal Sudai, Head, Labour Department

##### Kav LaOved – Workers' Hotline

Hanna Zohar, Coordinator

Abed Dari, Field Coordinator for Palestinian Workers

##### 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 (UNSCO)

James Rawley, Deputy UN Special Coordinator and United Nations Resident/Humanitarian Coordinator

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

Ramesh Rajasingham, Head of Office

---

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

Robert Hurt, Director of Planning

David Hutton, Deputy Director of UNRWA Operations (Programmes), West Bank

Robert Turner, Director of UNRWA Operations, Gaza

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

Li Fung, Protection Cluster Coordinator

**Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**

Ciro Fiorillo, Head of Office

**International Monetary Fund (IMF), West Bank and Gaza**

Ragnar Gudmundsson, Resident Representative for West Bank and Gaza

**The World Bank, West Bank and Gaza Country Office**

Steen Jorgensen, Country Director

Samira Hillis, Senior Operations Officer

Orhan Niksic, Senior Economist

**World Health Organization (WHO), Gaza**

Mahmoud Daher, Head of WHO Gaza sub-office

**Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ), Gaza**

Ghaidaa Al-Ameer, Programme Adviser

**ILO project consultant**

Diana Buttu, Legal Consultant

**Occupied Syrian Golan**

Nizar Ayoub, Director of Al-Marsad, Arab Human Rights Center in the Golan Heights

Taysir Merei, Director-General, Golan for the Development of Arab Villages and Al Maghariq Association

Abu-El-Khair Abu Jabal, Lawyer of Al-Marsad, Arab Human Rights Center in the Golan Heights

Fadwa Al Shofe, Business owner

Nathem Khater, Farmer

**Other meetings**

**Arab Labour Organization**

Ahmed Luqman, Director-General

Reda Qaysouma, Director, Human Resources Development and Employment Department

Dina Hassan, Personal Assistant to the Director-General