



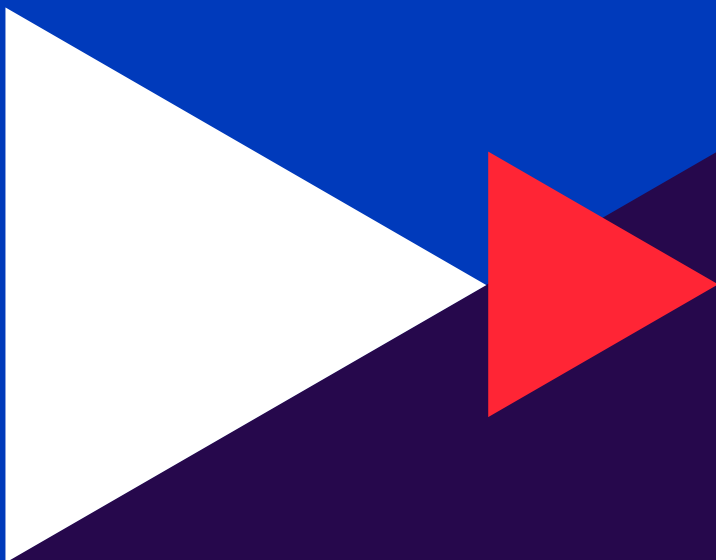
国际
劳工
组织

►ILC.109/DG/APP/2021

▶ 阿拉伯被占领土的 工人处境

总干事报告 - 附录
2021年

国际劳工大会
第109届会议，2021年



▶ 阿拉伯被占领土的 工人处境

总干事报告 – 附录
2021 年

ISBN 978-92-2-034145-2 (print)
ISBN 978-92-2-034146-9 (Web pdf)
ISSN 0255-3449

2021 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

▶ 前言

根据国际劳工大会的授权，今年我再次组建了一个特派团，以便编写一份关于阿拉伯被占领土工人处境的报告。由于 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)的大流行，特派团不得不破例通过视频会议开展工作。

特派团与巴勒斯坦权力机构、以色列政府、雇主组织和工人组织的代表、联合国和其他国际组织和非政府组织的代表以及商界和学术界的成员进行了深入讨论。特派团还以视频方式会见了阿拉伯劳工组织和阿拉伯叙利亚共和国的成员。他们都提供了指导本报告编写的材料。

我感谢特派团所有对话者给予特派团的合作，它再次印证了对国际劳工组织(劳工组织)的价值观以及它与所有三方成员正在开展的工作的广泛支持。特派团一如既往地开展了工作，目的是对阿拉伯被占领土工人目前的处境作出全面、客观和公正的评估。

过去的一年对巴勒斯坦工人来说异常艰难。因受到新冠肺炎疫情大流行后果的重创，加之金融危机的影响，许多工作场所不得不长时间关闭。数以万计的巴勒斯坦工人失去了工作、收入和生计。许多人告别了不再为他们提供就业机会的劳动力市场。

像往常一样，女性成为受到打击最大的群体之一。因额外照顾责任的双重负担，包括居家上学和大规模解聘，许多人放弃了寻找新的工作。女性劳动力参与率降至新低。

与此同时，占领活动有增无减。去年的大部分时间里，吞并的威胁笼罩着约旦河西岸的部分地区。反抗和暴力如火如荼。定居点的扩大也在加速，成为依照国际法和安理会决议实现和平和“两国方案”的主要障碍。

在加沙，巴勒斯坦工人的苦难已经达到令人震惊的程度。在适龄工作人口中，只有不到五分之一的人有工作。三分之二的妇女和年轻人失业，他们中的大多数人目前对找到有偿工作不报什么希望。这种状况难以为继。

亟需的复苏何时才能到来？鉴于危机的深度，以及倒闭企业和失业的绝对数量，现在看来，2020 年的事态发展很可能会影响未来数年巴勒斯坦劳动力市场的前景。迫切需要加快疫苗接种的推广，这既是为了保护公众健康，也是重启经济和劳动力市场的先决条件。

巴勒斯坦无法靠自己的力量站立起来：它需要国际社会更多的支持。捐赠方需要参与进来。为巴勒斯坦复苏投资或能为和平投资。

然而，目标不应是重回昔日的状况。相反，需要重建得更好，解决巴勒斯坦工人面临的诸多权利缺失问题。尤其是这场疫情突显了提供社会保障的迫切需要。

巴勒斯坦劳动力市场与以色列的劳动力市场依旧相互关联。以色列需要巴勒斯坦工人，巴勒斯坦人需要在以色列工作。以色列已宣布启动对巴勒斯坦工人许可证制度的改革，这十分重要，值得欢迎。但许可证中介持续剥削等关键问题仍未解决。有效解决这类问题以及许多其他问题，需要双方进行对话和协调。单边行动难以奏效。

归根结底，只有当终止占领时，巴勒斯坦工人才能充分享有权利和尊严。现在是国际社会重返多边主义并通过采取联合行动实现这一目标重燃希望的时候了。

2021年5月

总干事
盖·莱德

▶ 目录

	页次
前 言	3
导 言	7
第一章：失落的一年	9
第二章：2020 年劳动力市场的发展变化	15
第三章：新冠疫情加剧了占领对工人权利的影响	27
第四章：新冠疫情下的治理和机构建设	35
第五章：封城和隔离阴影下被占叙利亚戈兰的工人	43
结论性意见	45
附件：对话者名单	47

▶ 导言

1. 总干事的这份报告介绍了劳工组织年度特派团的调查结果，其授权任务是评估阿拉伯被占领土上工人的处境。由于 2019 冠状病毒病(新冠肺炎)大流行以及随之而来的旅行限制和封城，此项任务不得不通过视频会议进行。与往年一样，这项任务是根据国际劳工大会第 66 届会议(1980 年)通过的“关于以色列在巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的定居点对阿拉伯工人处境的影响的决议”执行的。¹ 特派团调查了巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙)和被占领的叙利亚戈兰高地的工人处境。²
2. 总干事的各位代表遵行《国际劳工组织章程》(包括《费城宣言》)、《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》、《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中所规定的各项原则和目标。总干事的各位代表亦遵行国际劳工大会通过的决议，以及相关的国际劳工标准和劳工组织监督机构规定和阐明的原则。
3. 在研究所涉及的各种问题时，无论是视频访谈期间还是撰写本报告的过程中，总干事的各位代表一如既往铭记国际人道主义和人权法的相关标准，特别是《1907 年海牙公约》(尊重陆战法规和惯例)和《1949 年日内瓦第四公约》(关于战时保护平民的规定)。该项工作遵循了联合国大会和安理会的相关决议，包括安理会第 242(1967)号、第 338(1973)号、第 497(1981)号、第 1397(2002)号、第 1515(2003)号、第 1850(2008)号、第 1860(2009)号和第 2334(2016)号决议。该项工作还考虑到了国际法院 2004 年 7 月 9 日的咨询意见。³
4. 总干事委任阿拉伯国家地区局副局长兼阿拉伯国家体面劳动技术支持小组主任弗兰克·哈格曼任特派团团长。特派团成员包括统计司数据生成与分析科科长史蒂文·卡普索斯、治理和三方机制司社会对话和治理问题高级专家康斯坦丁诺斯·帕帕达吉斯，以及国际劳工标准司法律专家丽莎·托特尔。劳工组织驻耶路撒冷代表穆尼尔·克莱博、劳工组织驻耶路撒冷代表办公室项目官员拉沙·舒拉法以及劳工组织驻耶路撒冷代表办公室业务助理达拉勒·阿布·萨利赫协助筹备了这次任务。阿拉伯国家体面劳动技术支持小组高级就业政策专家塔里克·哈克担任技术顾问。

¹ 劳工组织，《关于以色列在巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土的定居点对阿拉伯工人处境的影响的决议》，国际劳工大会第 66 届会议，1980 年。

² 正如以前的报告中指出的那样，以色列政府就戈兰高地的立场作出以下声明：“国际劳工组织特派团意在为总干事关于阿拉伯被占领土的报告收集资料。以色列政府的立场是，已经适用以色列法律、司法和行政管理的戈兰目前不是这样一个地区。鉴于这一考虑，批准国际劳工组织特派团访问戈兰只是作为一种善意和不抱任何成见的表示。决定为这样一种非正式访问提供便利不能成为一种先例，也不背离以色列政府的立场。”应当指出，戈兰高地于 1981 年被以色列单方面吞并，安理会第 497(1981)号决议要求以色列撤销其吞并戈兰的决定，该决定从未得到联合国的承认。

³ 国际法院，“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”，载于《判决、咨询意见和命令汇编》中的咨询意见，2004 年 7 月 9 日。

5. 在 2021 年 3 月 8 日至 24 日期间，总干事的代表们与以色列和巴勒斯坦对话者以及来自被占领的叙利亚戈兰的对话者举行了视频会议。⁴他们会见了巴勒斯坦权力机构和以色列政府各部委和机构的代表、巴勒斯坦和以色列的社会伙伴、非政府组织、研究人员、商界人士和工人。特派团还征询了联合国和其他国际组织代表们的意见。
6. 特派团于 2021 年 3 月 11 日与叙利亚政府、叙利亚雇主和工人代表以及阿拉伯劳工组织举行了视频会议协商。
7. 总干事承认以视频方式开展这项任务存在固有的局限性，但同时高兴地认识到其代表们在获取本报告所依据的事实素材方面得到了阿拉伯和以色列各方的充分合作。特派团对收到的书面材料表示感谢。
8. 本报告充分考虑了特派团获得的书面和口头材料，以及相关的数据、研究和报告。对与对话者会晤时获得的信息进行了彻底审查，并尽可能与其他现有信息进行核对。在研究巴勒斯坦和其他阿拉伯工人的处境时，特派团成员本着公正客观的态度开展了工作。

⁴对话者名单载于本报告附件。

▶ 第一章：失落的一年

9. 2020 年凄凉惨淡。在经历了 50 多年的占领之后，一个在保护和权利方面均存在严重缺失且被掏空的劳动力市场又不得不面对新冠疫情的影响。其结果对巴勒斯坦工人及其家庭造成灭顶之灾。经济萎缩和企业关闭对妇女和青年人的打击最大。此外，随着吞并的威胁迫在眉睫，2020 年巴勒斯坦权力机构在半年内暂停了与以色列的民事和安全协调，重要的收入转移也陷入停滞。因此，经济刺激失去了财政空间，缓解措施少之又少。危机的持续进一步加剧。

占领仍在继续

10. 以色列长达 54 年的占领造成了一个复杂的物质和行政限制系统，使西岸变得更加支离破碎。土地遭到分割，检查站和路障继续限制人员流动。东耶路撒冷通过隔离墙依然与西岸其他地区隔绝。⁵ 以色列正在强化对 C 区的使用。继以色列政府 2020 年上半年宣布之后，人们担心 C 区的部分地区，特别是定居点和约旦河谷的大片地区可能会被以色列吞并。⁶ 联合国秘书长呼吁以色列政府放弃吞并计划，并指出，“如果实施，吞并将构成最严重的违反国际法，严重损害‘两国方案’的前景，并削弱恢复谈判的可能性”。⁷
11. 定居点扩张加剧，往往楔入西岸纵深。2020 年，以色列当局“推进了被冻结或推迟多年的有争议的定居点计划”。⁸ 正如总干事在以往的报告中强调的那样，根据国际法，被占领土上的定居点是非法的。联合国安理会第 2334(2016)号决议要求以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上立即完全停止一切定居点活动。⁹ 随着定居点的扩大，在 C 区和东耶路撒冷捣毁和没收巴勒斯坦建筑物的活动以及涉及定居者的暴力活动持续不断。

劳动力市场急速下滑，收入剧减

12. 巴勒斯坦劳动力市场结构羸弱，因数十年占领所设的障碍而变得更为脆弱，面对频繁的封城、工作场所关闭和新冠疫情造成的经济崩溃，加之巴勒斯坦权力机构与以色列政府在结算付款问题上长达 6 个月的僵持，巴勒斯坦劳动力市场毫无复原力可言。2020 年期间，国内生产总

⁵ 隔离墙(其中 85%位于西岸境内)大约三分之二已经完工。完成后，隔离墙总长达 710 公里。2004 年 7 月 9 日国际法院关于隔离墙的咨询意见要求立即停止和撤销建造活动，并要求赔偿由此造成的所有损害。该咨询意见随后得到联合国大会 2004 年 7 月 20 日第 ES-10/15 号决议的支持。

⁶ 根据《奥斯陆第二协定》的规定，西岸分别属于 A 区、B 区和 C 区三个不同的辖区。A 区包括市中心，占西岸的 18%，它处于巴勒斯坦的民事和安全控制之下。B 区包括小城镇和近郊地区，它处于以色列的安全控制和巴勒斯坦的民事控制之下。C 区占西岸的 61%，目前处于以色列的安全和民事控制之下。

⁷ 联合国安理会，“秘书长呼吁以色列放弃西岸吞并计划”，新闻稿(SG/SM/20141)，2020 年 6 月 24 日。

⁸ 联合国安理会，“安全理事会第 2334(2016)号决议执行情况”，S/2020/1234，2020 年 12 月 16 日，第 80 段。

⁹ 联合国安理会第 2334(2016)号决议。

- 值萎缩了 11.5%，为第二次起义以来的最大跌幅。¹⁰ 劳动参与率低、失业率高、劳动力远未得到充分利用等关键特征进一步凸显。
13. 尽管失业率仅从原本较高的水平小幅升至 25.9%，但劳动力参与率受到的打击最大。在前几年就已经很低，2020 年进一步下降了 3.4 个百分点，降至微不足道的 40.9%。鉴于劳动力市场的困境，许多巴勒斯坦人完全脱离了劳动力市场。劳动人口在一年内就减少了 6.6 万人。
 14. 2020 年总共损失了 15.8%的工作时间，约相当于 16.1 万个工作岗位。这是一个巨大的损失，几乎是全球和区域平均水平的两倍。不出所料，与全球发展变化相一致，商业、餐饮业和旅馆业受到最大的影响。
 15. 巴勒斯坦中央统计局(巴中央统计局)对家庭和社会经济状况进行的特别调查显示，在 2020 年 3 月初至 5 月底的第一轮封城期内，新冠疫情对劳动力市场造成了毁灭性的影响。¹¹ 超过三分之二的企事业单位处于关闭状态，其中服务业受到的影响尤为严重。约旦河西岸约一半的就业工人无法上班。42%巴勒斯坦人的家庭收入减半或超过 50%。
 16. 在疫情期间，劳动力市场中易受脆弱性和歧视影响的群体处境更糟。妇女劳动力参与率下降了 1.9 个百分点，降至 16.1%，位列世界上最低的国家之列。年轻的毕业生也受到了影响，他们丧失了劳动力市场上的任何立足之地。
 17. 超过四分之一的巴勒斯坦人(140 万)现被认为生活在贫困之中。¹²

加沙濒临崩溃

18. 在经历了长达 14 年的陆海空封锁和三场重大的武装冲突之后，加沙的大部分资源和缓冲区已经耗尽。早在疫情之前，大多数居民就生活在贫困线以下，许多人粮食无保障。嗣后出现新冠肺炎疫情，加沙比约旦河西岸出现的晚一点，但同样严重，接踵而至的是对经济和公共生活的种种限制，进一步窒息了劳动力市场。关键劳动力指标呈现出一幅日益严峻的景象。2020 年，新冠疫情导致近四分之一的工作时间损失，相当于约 5.9 万个全职工作岗位。目前，仅有略超过三分之一的加沙适龄男女参与劳动力市场。2020 年，失业率达到 46.6%。
19. 绝望情绪在妇女和青年人中尤为明显，他们的劳动力参与率处于新低，失业人数远远超过就业人数。许多加沙人已离开了劳动力市场，放弃了找工作这种虚无缥缈的希望。
20. 与往年一样，外部捐助方的支持提供了某些缓解。当下卡塔尔的一项主要贡献是确保电力供应稳定，并使现金支付能转交到穷人手中。然而，作为加沙的主要雇主，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)，仍然资金短缺，处境可危。此外，在以色列工作的

¹⁰ 巴勒斯坦中央统计局，国民账户，2021 年。上一次出现如此大规模的国内生产总值缩减是在 2002 年。

¹¹ 巴中央统计局，“巴勒斯坦中央统计局宣布冠状病毒大流行对巴勒斯坦家庭经济状况影响的调查结果(2020 年 3 月至 5 月)”，新闻稿，2020 年 10 月 4 日；国民经济部和巴中央统计局，“关于冠状病毒(新冠肺炎)大流行在 2020 年 3 月 5 日至 5 月 31 日期间对经济/工商企业影响的联合新闻发布稿”，2020 年 11 月 14 日。

¹² 世界银行集团，提交给特设联络委员会的经济监测报告，2021 年 2 月 23 日，第 21 段。

成千上万的加沙人曾凭借经商或商业许可证受益，但自 2020 年 3 月以来一直未能恢复商业活动。

为以色列经济打工：改革滞后，结果难料

21. 近年来，在以色列和定居点打工的巴勒斯坦人数量持续稳步增加，在疫情之前已达到 13.3 万人。2020 年，由于以色列需求下降和与公共卫生相关的准入限制，这一数量下降了约 6%。
22. 在以色列封城期间，巴勒斯坦工人被迫滞留过夜，雇主需提供住宿。根据消息来源，2020 年 4 月，巴勒斯坦工人数量降至 1.8 万至 3 万人之间。据报道，住宿质量有问题，有指控说住房不符合标准，有些雇主似乎无法或不愿意做出必要的安排。虽然 2020 年晚些时候取消了需在以色列过夜的要求，但在该年的数个月里，以往每天从西岸住家乘车到以色列工作地点的巴勒斯坦工人暂时成为准常驻移民劳动力。
23. 在以色列境内打工的巴勒斯坦人在经济上是有回报的，但也面临重大问题。以色列与巴勒斯坦被占领土之间仍然存在巨大的工资差距，以色列的最低工资比后者几乎高出四倍。然而，许多巴勒斯坦工人并没有从这种差别中充分受益，因为他们需要将月工资的三分之一支付给许可证中介机构。自 2016 年以来，以色列政府一直在宣布即将对工作许可制度实行改革。2020 年 12 月，在实施建筑行业改革时，采取了一些初步措施，导致许可证配额与雇主脱钩，从而为巴勒斯坦工人提供了如果他们愿意可更换工作和雇主的可能。这是朝着改善条件迈出的重要一步。然而，许可证中介机构似乎仍在运作，并有可能继续这样做，除非能为巴勒斯坦工人和以色列雇主打造一个运行顺畅、价格低廉的工作匹配平台，实现电子支付工资，并由以色列和巴勒斯坦行政当局有效执行相关法律。

巴勒斯坦权力机构的政策空间向窄

24. 虽然巴勒斯坦权力机构对这一疫情造成的公共卫生风险迅速做出了反应，并长时间关闭了主要行业，但它几乎没有办法刺激经济并向企业和工人提供财政救济。
25. 2020 年 3 月达成的三方协议旨在缓解巴勒斯坦权力机构宣布的与新冠肺炎疫情相关的紧急状态的影响，并允许以减薪换取不解雇，而协议有效期仅为两个月，在随后的封城期间没有延长。取而代之的是，分散的现金转移举措，通常只包括一次性付款，以及向中小企业提供的紧急信贷额度，由不同的职能部委和机构设立和管理。
26. 尽管在全国范围内和针对不同的行业并不缺乏针对新冠疫情的应对和恢复计划——这些计划往往得到联合国的支持，但资金是否充足依然是一个问题。从 2020 年 5 月到 11 月，巴勒斯坦权力机构暂停了与以色列的协调，并拒绝接受约占巴勒斯坦权力机构预算 80% 的财政转移。¹³ 这一步骤是针对以色列吞并约旦河西岸部分地区的计划而采取的。这不仅严重阻碍了新冠疫情的缓解和刺激经济的努力，还由于公务员工资减少和公共支出削减而加剧了经济危机。

¹³ 联合国中东和平进程特别协调员办事处(中东和平协调办)向特设联络委员会提交的报告，2021 年 2 月 23 日。

27. 请求捐助方介入并填补缺口，但反应冷淡。多年来，捐助方的资金一直在稳步下降。例如，对巴勒斯坦权力机构及其方案的运作至关重要的预算支持在 2020 年降至 2014 年水平的三分之一。¹⁴
28. 尽管财政拮据，但巴勒斯坦权力机构在劳动和就业领域的重要政策举措仍取得了成果。其中包括其有史以来第一个国家就业战略，其中规定了 2025 年之前的目标和优先事项，以及更新的劳动力部门战略和合作社部门国家战略。
29. 面对逆境，促进社会对话的势头也有所增强，最终于 2021 年 2 月达成了协议，将最低工资提高了约 30%。
30. 值得注意的是，社会保障方面没有取得进展，但这或许是最迫切需要的。建立社会保障机构的坚定努力，包括为私营部门工人设立养老基金，停滞不前已逾两年。缺乏进展持续的时间越长，巴勒斯坦工人保护方面的问题就会越严重。

以巴对话缺失

31. 按照《巴黎议定书》的规定，将暂停的社会保障倡议从目前的僵局中解救出来，也可以为以色列将巴勒斯坦工人在以色列累积了数十年的养老金转移到巴勒斯坦被占领土的个人账户提供必要的基础。
32. 特别是对往往弱勢的巴勒斯坦退休人员群体来说，这个问题虽然在财政上至关重要，但以色列和巴勒斯坦双方在该问题上鲜有协调。更广泛地说，就此类劳工问题而言，对话仍然不足。例如，以色列最近关于巴勒斯坦工人的许多决定都是在没有与巴勒斯坦权力机构协调的情况下通过的。仍有可能加强隔离墙两边工会之间的对话，特别是在技能匹配以及在以色列工作或找工作的巴勒斯坦人的职业安全和卫生认识方面的协调。
33. 国际支持对于促进对话和恢复合作势头至关重要。

和解与和平进程

34. 以往的经验表明，巴以双方就共同关心的问题对话需要政治调解，需要纳入更广泛的接触和协调框架。现在有苗头迹象显示，过去几年中常被宣布为行将就木的和平进程可能会重整旗鼓。
35. 2021 年初，埃及、法国、德国和约旦(统称为慕尼黑集团)外长举行了两次会议，讨论如何重启和平进程，包括中东问题四方(由联合国、美国、欧洲联盟和俄罗斯联邦组成)的参与。此外，四方特使在 2020 年 12 月至 2021 年 3 月期间举行了三次会晤。在 2020 年若干阿拉伯国家同意与以色列建交之后，阿拉伯国家联盟于 2021 年 2 月在开罗举行的阿拉伯外长紧急会议上重申坚持“两国方案”，并重申支持《阿拉伯和平倡议》。早些时候，在 2020 年 9

¹⁴ 世界银行向特派团提供的数据。

月，阿巴斯总统曾呼吁在 2021 年初召开一次关于巴以冲突的国际会议。然而，似乎没有采取任何具体步骤，也不清楚这一倡议将在何方主持下进行。

- 36.** 与此同时，为实现巴勒斯坦内部和解已经采取了重要步骤。目前正在进行关于巴勒斯坦民族团结的对话。法塔赫和哈马斯在各种场合会面，特别是从 2020 年 7 月起，并且能够克服一些长期存在的分歧。2021 年 1 月 15 日，阿巴斯总统宣布举行 15 年来的首次大选，并颁布法令，分别于 2021 年 5 月 22 日、7 月 31 日和 8 月 31 日举行立法、总统和巴勒斯坦全国委员会选举。在埃及的协助下，巴勒斯坦各派于 2021 年 2 月和 3 月在开罗举行了两次会议，讨论相关安排。虽然在撰写本报告时，选举是否真的会按照宣布的时间表举行仍然存疑，但毫无疑问，选举将证明对巴勒斯坦政治机构的合法性以及重振民主进程及其结构至关重要。

▶ 第二章：2020 年劳动力市场的发展变化

对死气沉沉的劳动力市场的又一次重击

37. 世界上每个劳动力市场无一不受到新冠肺炎疫情的影响。除了疫情对人们健康和福祉的直接影响外，封城和关闭工作场所等公共卫生措施对全球劳动力市场造成了前所未有的冲击。即使是那些在危机前基础雄厚、拥有足够的财政空间来缓冲危机影响的国家也出现了产出、工作时间和就业水平的大幅下滑。在危机之前已经面临劳动力市场严峻挑战的经济体以及那些缺乏支持受影响企业和工人手段的经济体，遭受了巨大损失。
38. 巴勒斯坦被占领土不折不扣属于后一类。在 40.2%的巴勒斯坦人居住的加沙，长达 14 年的封锁造成了经济萧条和去工业化。2020 年的人均国内生产总值比 2007 年封锁开始前低 39.2%。生活在西岸的大部分巴勒斯坦人在行动和获得生产资料方面受到多重和不断变化的限制，他们已经历了多年的停滞。
39. 在新冠疫情之前，巴勒斯坦劳动力市场已经是全球表现最差的市场之一。就业与人口之比是监测一个经济体创造就业能力的关键指标，2019 年它仅为 33.1%，为全球第二低。青年失业率为 40.2%，受过高等教育的巴勒斯坦青年失业率为 63.6%。由于私营部门无法为越来越多的求职者创造足够的就业机会，随着时间的推移，上述比率逐渐上升。巴勒斯坦妇女面临长期的经济停滞和有偿就业的社会障碍，与世界上除两个国家以外的所有其他国家的妇女相比，其就业的可能性更小。
40. 面对这些挑战，巴勒斯坦权力机构资源匮乏且不断减少，使得它在努力向劳动力市场提供有意义的支持方面基本上无能为力，更不用说应对像新冠疫情这种范围和规模如此之大的冲击了。人均国内生产总值在 2020 年下降了 13.7%，跌至 2010 年以来的最低水平。尽管巴勒斯坦人经历过许多经济和金融危机，但这次疫情的影响与以往的危机有很大不同。主要的不同之处在于为应对疫情颁布的公共卫生措施对劳动力市场的直接和骤然影响。封城和关闭工作场所对工人和公司产生了突如其来的影响。学校关闭立即引发了照护责任以及在家庭成员中如何分配的问题。新冠疫情冲击的另一个突出的相关特征是它的不对称性；它对某些经济部门和工人类别的影响远远超过其他经济部门和工人类别。
41. 巴勒斯坦被占领土的工人和公司受到 2020 年 3 月 22 日至 5 月 25 日除关键工作场所以外的所有工作场所必须关闭的影响。巴中央统计局对所有主要行业的 2,600 家机构进行的调查发现，在此期间，三分之二以上的机构关闭了大约 6 周。14%的企业报告说已解雇了工人。¹⁵ 5 月 25 日之后，工作场所关闭措施一直持续到 2021 年，但有地区针对性，仅限于特定行业和时间段。此外，巴勒斯坦被占领土上的所有学校和幼儿园都被要求在 2020 年 3 月至 9 月期间停止当面授课 6 个月以上。一些学校在这段时间后重新开学，而另一些学校则一直关闭到 2021 年。

¹⁵ 国民经济部和巴中央统计局，“关于冠状病毒(新冠肺炎)大流行对经济/工商企业影响的联合新闻发布稿”。

42. 在以色列和定居点，每八名巴勒斯坦就业人员中就有一人在这两地工作，除关键工作场所外，所有工作场所都有三个必须关闭的时期，分别是 2020 年 4 月 1 日至 25 日、2020 年 9 月 25 日至 10 月 27 日和 2020 年 12 月 27 日至 2021 年 2 月 6 日。¹⁶ 在疫情之前，70% 在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人受雇于建筑业和农业，这两个行业都被认为是整个封城期间的关键活动。尽管如此，2020 年巴勒斯坦人在这两个行业的就业率都大幅下降。

工作时间骤减，妇女和青年人受影响更大

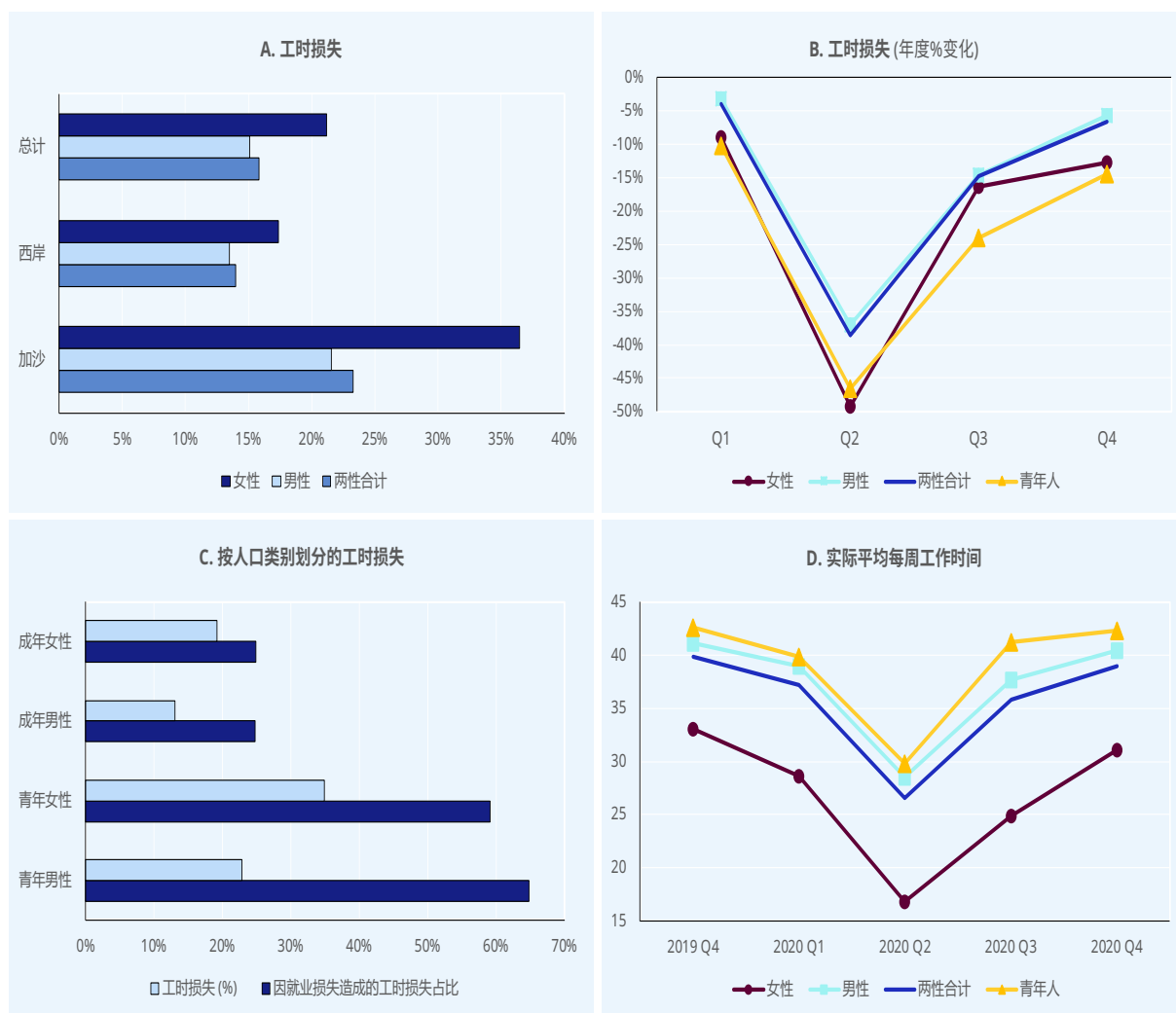
43. 新冠疫情不仅扰乱了劳动力市场，而且还使得对劳动力市场发展的分析严重复杂化。在世界各国，失业率和就业率等传统指标无法反映出这一疫情对劳动世界的多重影响。例如，因新冠疫情限制而关闭的餐馆或工厂的工人，如果希望在限制解除后恢复工作，仍被归类为就业人员。¹⁷ 所有被归类为就业的人都被排除在失业数字之外，甚至包括目前工作时间为零的人。此外，要算作失业，一个人还必须随时准备接受工作，还必须积极寻找工作，而这两者在疫情的情况下都是不可能的。
44. 劳工组织在对新冠肺炎疫情对职场影响的各种评估中，广泛侧重于当前疫情背景下一个不太传统但信息量很大的指标：工作时间。¹⁸ 工时损失反映了就业损失以及就业人员工时减少的影响。总的工作时间损失也可以转化为相当于全职工作的损失，这比传统就业和失业指标的变化更准确地反映了这一疫情对劳动力市场造成的损害程度。
45. 在巴勒斯坦被占领土，2020 年总工作时数减少了 15.8% (图 2.1, A 部分)。这远远超过 8.8% 的全球平均跌幅。尽管约旦河西岸的下降也很严重，为 13.9%，但加沙工人的情况最糟，下降了 23.3%。巴勒斯坦妇女的工时损失(21.2%)比男性(15.1%)大得多。加沙妇女的情况最糟糕，工作时间减少了 36.5%，减幅惊人。
46. 2020 年第二季度的大部分时间里，对经济活动实施了最严格的限制。在此期间，工作时间降幅最大(38.5%) (图 2.1, B 部分)，女性工时减少近 50%。第三季度工时有所回升，尽管比 2019 年同期仍低近 15%。第四季度出现进一步复苏，总工时比 2019 年同期减少 6.6%。女性在每个季度的表现都比男性差。

¹⁶ 布拉瓦特尼克政府学院和牛津大学，“新冠肺炎疫情政府应对情况追踪”。

¹⁷ 劳工组织，“关于工作、就业和劳动利用不充分统计的决议”，第 19 届国际劳工统计学家大会，2013 年。

¹⁸ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界》，第二版至第七版，可查阅以下网址：<http://www.ilo.org/global/topics/coronavirus>。

► 图 2.1. 2020 年巴勒斯坦被占领土工时损失

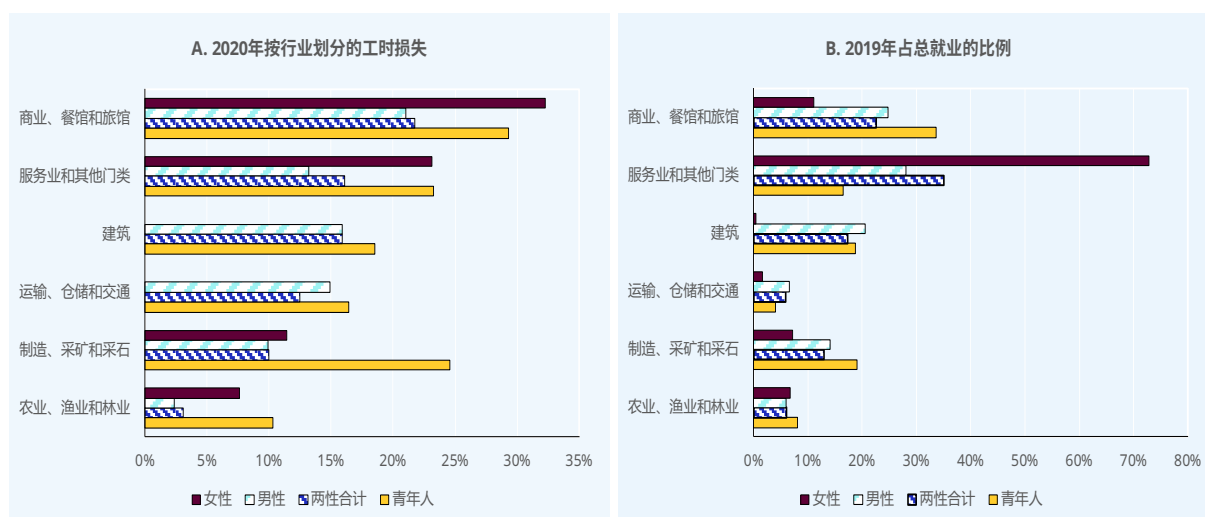


资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

47. 2020 年，女性劳动力下降了 8.1%，男性下降了 4.1%(表 2.1)。那些继续就业的女性平均每周工作时间减少了 15.8%，而男性减少了 10.1%(图 2.1, D 部分)。失业妇女人数实际上下降了约 10%，反映出在学校和幼儿园关闭后，大量妇女完全退出了劳动力大军。总体而言，这些数据表明，新冠肺炎疫情对巴勒斯坦劳动力市场的影响酿成严重的性别差异。
48. 在疫情之前，巴勒斯坦青年人面临极其黯淡的劳动力市场前景。15 岁至 24 岁的年轻人中有工作的不到五分之一，其中 83%属于非正规就业，而成年人的这一比例为 47%。令人不安的是，无论是工作时间损失还是就业损失，年轻工人受到疫情的影响格外严重(图 2.1, C 部分)。2020 年，巴勒斯坦青年人的工作时间比 2019 年减少了 23.8%，降幅远远大于成年人。
49. 与成年人相比，青年人大部分工作时间的损失是由于直接就业损失而非因为就业人员工时减少所致。反过来，这可能会给他们的就业前景留下持久的伤痕。尽管巴勒斯坦青年人在疫情之前仅占劳动力的 18%，但他们占 2020 年总就业率下降的 49%。在经济衰退时期，青年人往往比成年人遭受更大的就业损失，因为他们缺乏资历，是企业裁员时最先被解雇的人。此

外，在疫情之前，每三名青年人中就有一人受雇于受工时损失和就业损失打击最严重的行业：商业、餐馆和旅馆业(图 2.2, B 部分)。

► 图 2.2. 巴勒斯坦被占领土按行业划分的工时损失和就业占比



注释：在 B 部分，每个人口类别的比例总和为 100%。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

50. 巴勒斯坦劳动力市场显示出与从全球观察到的相似模式：某些行业的就业和工作时间受新冠肺炎疫情影响的程度比其他行业大得多。商业、餐馆和旅馆业的工作时间减少了 21% 以上。服务业整体降幅超过 16%。就工时而言，表现最好的行业是农业，总工时仅下降了 2.3%。然而，这一行业只占总就业人口的 6%，而且其平均工资是所有部门中最低的，因此限制了该行业作为应对其他行业严重衰退的经济缓冲器的能力。

51. 在整个巴勒斯坦被占领土上，2020 年总工时损失相当于 16.1 万个全职工作岗位，而就业减少了 5.7 万个。这意味着大约三分之一的工作时间损失是由就业损失所致，而三分之二的损失时间是由受雇人员的工作时间减少所致。这还意味着，对劳动力市场造成的损害远比只看传统劳动力市场指标所能看到的要广泛得多。失业率在 2020 年仅小幅上升至 25.9%，并没有反映出这一疫情对劳动力市场造成的损害的规模或范围。这并不是说传统指标没有提供重要信息。劳动力参与率、潜在劳动力、失去信心的工人和衡量劳动力利用不足总体情况的 LU4¹⁹ 等指标显示出明显和相当大的影响，包括不活跃人口急剧增加，失去信心的工人人数激增，劳动力未充分利用的总体情况大幅攀升，所有这些都有助于澄清这一疫情对巴勒斯坦劳动力市场的实际影响。

¹⁹ 劳动力利用不足的综合衡量指标(LU4)包括失业者、潜在劳动力(包括那些希望工作，但现有条件限制了他们的工作可用性或找工作的人)和与时间相关的就业不足(那些希望工作更多时间和每周工作时间少于 35 小时的人)。

► 表 2.1. 2019-2020 年巴勒斯坦被占领土主要劳动力市场指标

		2020 年 (%)	2020 年 FTE 损失 (以千计)
工时损失		-15.8	161
男性		-15.1	127
女性		-21.2	33
青年人		-23.8	43
	2019 年	2020 年	2019-2020 年 百分比变化
15 岁以上人口(以千计)	3 066	3 154	2.9
劳动力(以千计)	1 357	1 291	-4.9
男性	1 084	1 040	-4.1
女性	273	251	-8.1
青年人	301	263	-12.5
就业人数(以千计)	1 014	957	-5.6
男性	853	806	-5.4
女性	161	150	-6.4
青年人	180	153	-15.3
失业人数(以千计)	344	334	-2.8
男性	232	234	1.0
女性	112	101	-10.6
青年人	121	111	-8.3
潜在劳动力(以千计)	124	187	50.2
失去信心的工人	73	111	51.3
男性	32	60	89.4
女性	41	51	22.0
青年人	23	35	53.8
			百分比变化
劳动力参与率(%)	44.3	40.9	-3.4
男性	69.8	65.1	-4.7
女性	18.0	16.1	-1.9
青年人	30.3	26.2	-4.1

	2019 年	2020 年	2019-2020 年
失业率(%)	25.3	25.9	0.6
男性	21.3	22.5	1.2
女性	41.2	40.1	-1.1
青年人	40.2	42.1	1.9
LU4 比率(%)	33.0	36.3	3.3
男性	26.1	30.0	3.9
女性	55.1	57.0	1.9
青年人	48.1	53.2	5.1

注释：因四舍五入缘故，总数可能略有出入。FTE=全职同等资历工作。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

非正规工人深受新冠疫情封城措施的影响

52. 在疫情之前，略多于一半的巴勒斯坦就业人员从事非正规就业。如果工人是在非正规部门经营的企业(定义为未注册且没有保存完整的账户记录的私营部门企业)中的自营职业者，或者是雇主没有为其缴纳养老基金或提供年假和病假的人员，则将其归类为非正规就业。²⁰ 此外，所有家庭帮工都被归类为非正规就业人员。非正规工人缺乏正规就业工人享有的基本社会保护福利。他们往往难以获得医疗保健服务，并且在生病或无法工作的情况下容易遭受重大收入损失。劳工组织已将他们确定为新冠肺炎疫情期间最脆弱的工人类别。²¹
53. 在整个巴勒斯坦被占领土以及在以色列和定居点雇用的巴勒斯坦工人中，非正规就业现象普遍存在。2019 年，在疫情爆发之前，西岸的非正规就业比例最低，占总就业人数的 43%(图 2.3, A 部分)。在加沙，54%的工人从事非正规就业。两块领土之间差距的主要驱动因素是雇员之间的非正规程度，而不是其他类别的工人，加沙的非正规程度明显高于西岸。在以色列和定居点的巴勒斯坦工人非正规就业的可能性最大，为 55%。这在一定程度上是由大约五分之一没有许可证的工人造成的，他们几乎都属于非正规就业。然而，即使在持有许可证的巴勒斯坦工人中，非正规就业比例也约为 47%，高于西岸工人的相应比例。这些工人中的绝大多数被归类为非正规就业，因为他们报告说缺乏社会保障的福利，如养老金，或年假和病假。²²
54. 巴勒斯坦非正规工人深受这一疫情的影响。总体而言，2020 年他们损失了 21%的工作时间，而正规就业工人的损失为 9.3%(图 2.3, B 部分)。他们还遭受了近 13%的严重就业损失，相比之下，正规就业略有增长。这表明，在封城条件下，很大一部分非正规劳动力根本无法从

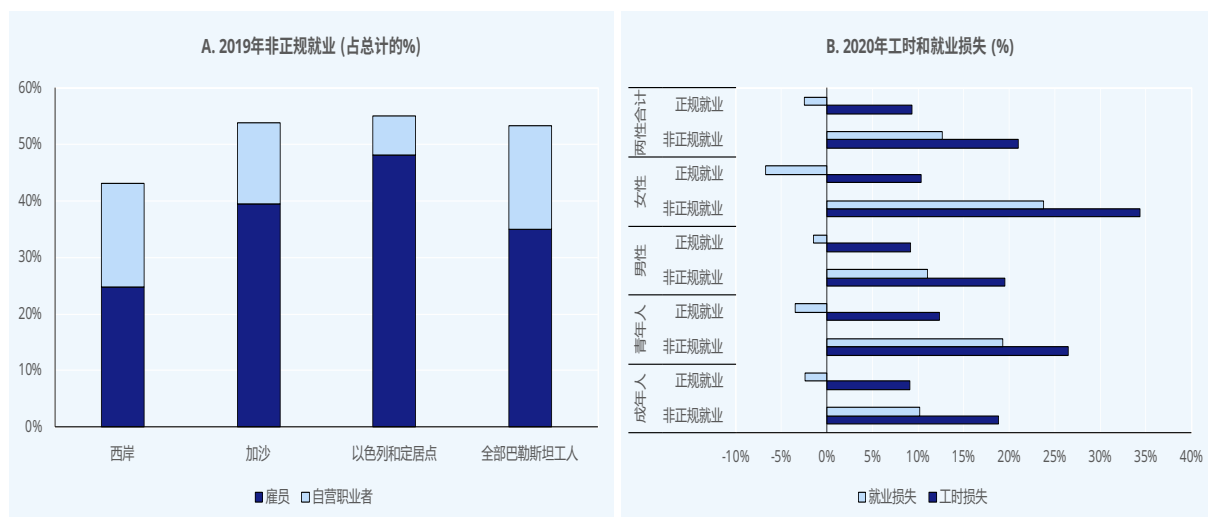
²⁰ 劳工组织，《会议报告》，ICLS/17/2003/4，第 17 届国际劳工统计学家大会，2003 年 11 月 24 日至 12 月 3 日，日内瓦。

²¹ 劳工组织，《国际劳工组织监测报告：2019 冠状病毒病与劳动世界》，第三版。

²² 巴中央统计局，2019 年季度劳动力调查。

事经济活动和谋生。非正规女工的工作时间(34.3%)和就业率(23.7%)下降幅度最大，而所有人口群体都遭受了重大损失。

► 图 2.3. 按就业类别划分的工时和就业损失(正规/非正规)



注释：在 B 部分中，负值表示就业增加。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

加沙就业人数急剧下降

55. 工作时间损失最清楚地表明了这一疫情对约旦河西岸和加沙劳动力市场的整体影响。然而，这两个地区时间损失的机制却大相径庭。约旦河西岸的总工时减少了 13.9%，每 10 个工时中就有近 8 个工时的损失是由于受雇人员的工时减少，其余的是由于失业所致。加沙特别脆弱且并非正规的劳动力市场的工作时间骤减 23.3%。每 10 个小时中就有近 6 个小时的损失是由于彻底失业所致，其他原因是受雇人员的工作时间减少。
56. 这些不同的模式清楚地反映在就业水平和就业与人口比率上，两者在疫情之前就已经严重低迷了。2020 年，加沙的总就业率下降了 13.3%，西岸的下降幅度较小，为 2.2%(表 2.2)。加沙的就业与人口比率大幅缩减至 18.8%，仅为西岸相应比率的一半。这意味着，在按照人口进行调整后，约旦河西岸每创造两个就业机会，加沙仅创造一个就业机会。
57. 随着大量工人和求职者完全离开劳动力市场，西岸和加沙的失业率仅略有上升。然而，这场疫情打消了有意义持续减少大量失业人口的任何希望。此外，劳动力利用不足的程度远远超出了总体失业数据所显示的范围。2020 年，潜在劳动力人数激增 50%，升至 18.7 万人，这是一个庞大的群体，未计入失业统计数据。劳动力利用不足的综合衡量指标(LU4)在这一年中上升 11%以上，反映出未充分利用的劳动力总的存量为 53.6 万人。

► 表 2.2. 2019-2020 年西岸和加沙主要劳动力市场指标

	西岸(%)		加沙(%)
2020 年工时损失	-13.9		-23.3
男性	-13.5		-21.5
女性	-17.5		-34.9
青年人	-21.2		-36.6
	2019 年	2020 年	2019-2020 年
			百分比变化
劳动力(以千计)	1 357	1 291	-4.9
西岸	881	867	-1.6
加沙	477	424	-11.0
就业人数(以千计)	1 014	957	-5.6
西岸	619	605	-2.2
以色列和定居点	133	125	-6.2
加沙	261	227	-13.3
失业人数(以千计)	344	334	-2.8
西岸	129	136	6.1
加沙	215	198	-8.1
潜在劳动力(以千计)	124	187	50.2
西岸	11	23	108.3
加沙	113	164	44.6
			百分比变化
劳动力参与率(%)	44.3	40.9	-3.4
西岸	46.4	44.4	-2.0
加沙	40.9	35.3	-5.6
失业率(%)	25.3	25.9	0.6
西岸	14.6	15.7	1.1
加沙	45.2	46.6	1.4
LU4 比率(%)	33.0	36.3	3.3
西岸	16.9	19.1	2.2
加沙	57.3	62.3	5.0
就业与人口比率(%)	33.1	30.3	-2.8
西岸	39.6	37.4	-2.2

	2019 年	2020 年	2019-2020 年
男性	65.4	61.8	-3.6
女性	12.9	12.3	-0.6
青年人	24.2	21.2	-3.0
加沙	22.4	18.8	-3.6
男性	37.6	32.0	-5.6
女性	6.9	5.5	-1.4
青年人	8.8	6.0	-2.8

注释：因四舍五入缘故，总数可能略有出入。西岸工作时间的损失包括以色列和定居点的工人。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

58. 将近十分之九的巴勒斯坦潜在劳动力位于加沙，这反映出该飞地潜在求职者和企业家面临的异常困难的条件。早在新冠肺炎疫情之前，经济就因封锁及其货物和人员的艰难过境程序而受到抑制。²³ 由于出口市场准入受到严格限制，加沙的制造业和农业部门逐渐萎缩，除了人道主义援助经济以外，几乎没有创造就业的余地。
59. 令人遗憾的是，加沙的贸易能力在这一年中几乎没有变化。大约 3,200 辆卡车货物经过凯雷姆沙洛姆过境点出境，其中 75% 是运往西岸的货物。这只是 2000 年第二次起义之前离开该过境点的卡车数量的一小部分。从以色列到加沙的进口货物卡车数量从 2019 年的 9.56 万辆略增至 2020 年的 9.67 万辆，但仍远低于 2016 年至 2018 年的 11.2 万辆的平均水平。²⁴ 另外有 9,700 辆卡车进口货物从埃及通过拉法过境点进入加沙，比前一年的 7,600 辆有所增加。
60. 2020 年加沙的电力供应出现了一些改善，平均每天供电 12.7 小时，高于 2019 年的 11.9 小时。²⁵ 然而，停电仍然频繁。基础设施破旧严重，不足以支撑生产性活动。加沙唯一的工业区尽管电力供应源源不断，但仍然只能运转一小部分产能。
61. 农业是唯一没有出现就业下滑的行业。这很可能是该行业在危机时期发挥缓冲作用的结果。2020 年，农业劳动力不到 1.3 万人，不足总就业人数的 6%。2020 年，海水淡化产量增加了一倍多，电力供应有所改善，这些都是积极的发展。然而，对进入隔离墙附近潜在农业区的限制依然存在，限制了扩大作物生产的地理范围。虽然 2019 年放宽了允许捕鱼区的限制，达到 12 至 15 海里，但 6 海里以外仅允许有限进入，进入范围经常变化。²⁶ 总体而言，加沙的农业部门仍然严重受制，无法获得土地和水资源，出口市场准入继续受到限制。

²³ 限制措施包括禁止进口一长串可能用于军事目的的“两用”商品(机械、设备和其他生产投入品)。尽管定期更新这一列表，但并未显著放松限制。

²⁴ 联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)巴勒斯坦被占领土，“加沙过境点：人员和货物的流动”。

²⁵ 人道协调厅，“加沙地带的电力供应”。

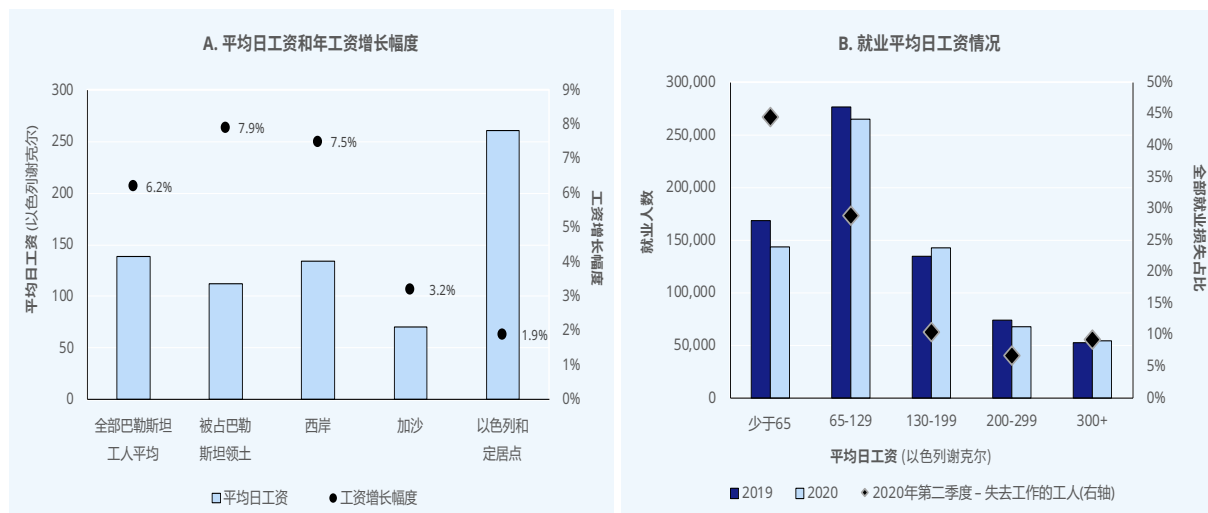
²⁶ 人道协调厅，“加沙地带：快照—2020 年 8 月”。

62. 人们希望有越来越多的加沙人获准在以色列工作，进而提供亟需的就业和收入来源。2019 年，以色列总共向来自加沙的工人发放了大约 7,000 份经商许可证，这是一个备受欢迎的事态发展。然而，随着疫情的爆发，从 2020 年 3 月开始，这些许可证持有者被禁止进入以色列。他们无法在该年剩余的时间在以色列工作。

低薪工人受疫情影响最大

63. 这场疫情的巨大冲击使标准的劳动力市场评估变得异常复杂。这也适用于工资指标。2020 年，巴勒斯坦就业人员的平均名义工资大幅上长，与前一年相比增长了 6.2%(图 2.4, A 部分)。西岸就业人员的工资涨幅最大(7.5%)，其次是加沙(3.2%)，以及以色列和定居点的巴勒斯坦就业人员(1.9%)。
64. 乍一看，考虑到新冠肺炎疫情对工作时间和就业水平的负面影响，这类加薪是自相矛盾的。在以工作时间和就业大幅减少为特征的疫情期间，为什么工资会上涨？要阐明这一点，首先要了解工资统计中包括哪些类型的工人。在巴中央统计局劳动力调查中，工资数据只涵盖雇员，他们占 2020 年巴勒斯坦总就业人数的 72.3%。雇主、自营职业者和家庭帮工，不包括在工资估算中。虽然现有的数据提供了对雇员情况的深入了解，但它们并不能反映雇主的盈亏情况，也不能反映其他自营职业者的劳动收入情况。此外，未包括在巴中央统计局工资统计中的工人，60%以上是非正规工人，他们受到封城的影响特别大。

► 图 2.4. 2020 年工资变动情况



资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

65. 理解工资趋势的第二个关键因素是，平均工资是根据特定时期内员工总数估算的。这意味着，如果某些类别的雇员失业人数较多，而这些雇员的平均工资较留任的雇员为高或低，则劳动人口结构的这种改变将会影响平均工资的计算。这正是新冠肺炎疫情期间巴勒斯坦劳动力市场发生的情况。2020 年前两个季度的固定调查对象小组数据提供了第二季度失业员工特征的快照，第二季度是失业人数最多的季度。数据显示，收入最低的人失业比例超常(图 2.4, B

部分)。²⁷ 收入低于最低工资每天 65 新以色列谢克尔的工人占有所有就业损失的 45%，几乎是他们在总的工资就业人数中占比的两倍。这一发展通过构成效应导致 2020 年高收入者在总就业人数中所占比例更大，平均工资更高。现实情况是，劳动力市场受到新冠肺炎疫情的严重破坏，而低收入工人首当其冲。

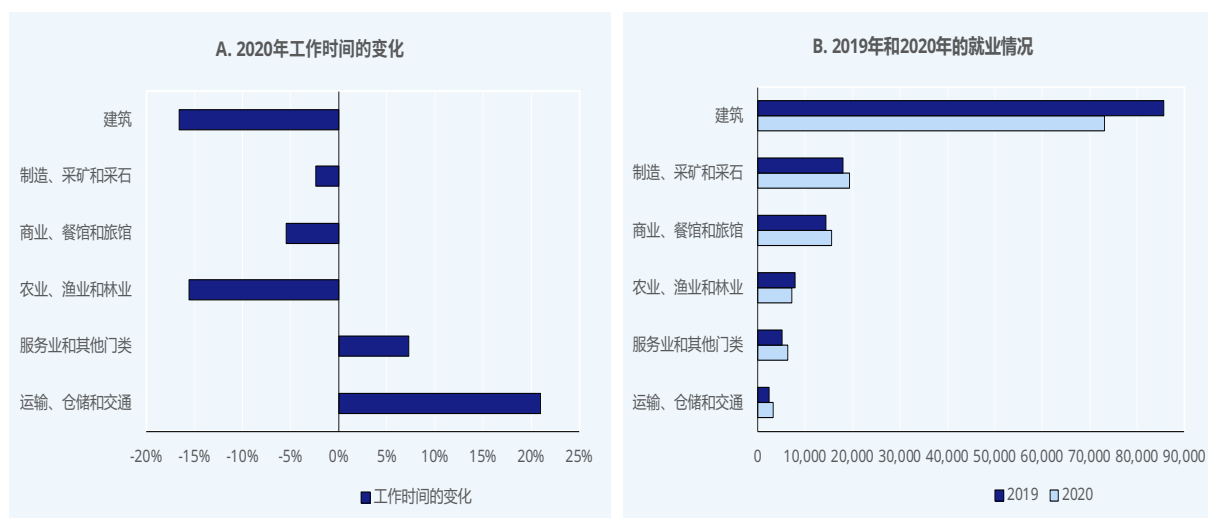
66. 2020 年前两个季度的数据还揭示了对这些低工资工人从事的就业类型的重要了解。他们绝大多数是非正规就业，正规就业仅占 5%。其中近一半人从事与制造业相关的职业或与服务相关的活动。大约三分之一的人从事低技能职业。这些洞察揭示了新冠肺炎疫情对巴勒斯坦劳动力的不同影响，表明最脆弱的巴勒斯坦工人受到疫情的影响异常严重。

以色列和定居点就业率下降，而许可证中介活动依然如故

67. 与难以理解平均工资趋势形成对照的是，统计数据明确显示了以色列就业的持续吸引力，在以色列，巴勒斯坦人的平均工资比巴勒斯坦被占领土工人的平均工资高 2.3 倍。在以色列和定居点的巴勒斯坦工人平均日工资是加沙工人的近四倍，是西岸工人日薪的近两倍。
68. 2020 年，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的工作时间减少了 11.8%。损失集中在大多数数人工作的建筑业。2020 年，该行业的工时减少了近 17%(图 2.5, A 部分)。在农业部门工作的巴勒斯坦人的工作时间减少了 15%以上，而在商业、餐馆和旅馆工作的巴勒斯坦人的工作时间减少了约 6%。有两个行业的总工作时间有所增加：运输、仓储和交通业以及服务业。然而，就巴勒斯坦人在以色列经济中的就业面而言，这些行业是最小的，只提供了不到 1 万个工作岗位。
69. 总工时损失的一半以上是由彻底失业造成的。在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的就业率下降了 6.2%，降至 12.5 万人(图 2.5, B 部分)。建筑业就业人数减少 1.2 万以上，农业就业人数略有下降。这两个行业的就业损失抵消了其他行业的小幅增长。
70. 劳工组织以往的报告提供了关于普遍存在的就业许可中介活动的信息，巴勒斯坦工人向中间人支付许可证费用，以便能够在以色列合法工作。总干事去年的报告估计，2019 年这些中介机构的利润至少为 1.19 亿美元，这是从巴勒斯坦工人工资中支付的一笔非常可观的金额。

²⁷ 这一估计是基于与巴中央统计局 2020 年第一和第二季度劳动力调查中的微观数据相匹配的个人记录。匹配的数据集占 2020 年第一季度总样本的 43.4%。

► 图 2.5. 2019-2020 年按部门分列的在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的
工作时间(2020 年)和就业变化



资料来源：国际劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

71. 2020 年在以色列和定居点就业的 12.5 万名巴勒斯坦人中，约 7.8 万人有工作许可证，2.4 万人没有许可证(表 2.3)。其余人主要是持有耶路撒冷身份证或以色列身份证的东耶路撒冷人。2020 年，在建筑业失业的推动下，持有许可证的工人的就业率下降了近 18%。在建筑业，每 10 名工人中就有 8 人是持有许可证的。
72. 通过中介获得许可证的工人数量下降了约 8,000 人。然而，这主要是由失业造成的。持有许可证的工人通过中介获得许可证的比例为 44%，与前一年相比仅下降了 1.1 个百分点。据报道，许可证的月平均费用上涨了 4.4%，接近 2,500 谢克尔。值得注意的是，以色列建筑部门工作许可证制度的改革于 2020 年 12 月开始生效。人们希望，改革将导致废除许可证中介活动，改善工作条件，创造有利于在以色列境内的巴勒斯坦工人充分行使权利的环境。

► 表 2.3. 巴勒斯坦人在以色列和定居点的工作：主要特征

	2019 年	2020 年	变化(%)
就业者(以千计)	133	125	-6.2
持有工作许可证的就业者(以千计)	95	78	-17.6
从中介处获得许可证(以千计)	43	34	-19.7
未通过中介获得许可证(以千计)	52	44	-15.9
无工作许可证的就业者(以千计)	26	24	-7.8
平均每月支付给中介的费用(谢克尔)	2 360	2 464	4.4
			百分比变化
许可证持有者向中介支付的比例(%)	45	44	-1.1

注释：不包括持有以色列或耶路撒冷身份证或外国护照的人。

资料来源：劳工组织根据巴中央统计局 2019 年和 2020 年季度劳动力调查作出的计算。

▶ 第三章：新冠疫情加剧了占领对工人权利的影响

占领和定居点扩张机制

73. 2020 年，国际社会再次重申以色列定居点非法。²⁸ 然而，自总干事上次报告以来，一年来没有采取任何步骤停止定居点和与定居点有关的活动。事实上，即使在 2020 年与新冠疫情相关的限行期间，非法定居点的扩张还在加剧。
74. 以色列非政府组织“立即实现和平”运动指出，自 2012 年开始记录以来，2020 年推出的定居点单元计划比以往任何一年都多。²⁹ 2020 年期间，西岸(不包括东耶路撒冷)有 12,159 个新住房单元已通过规划阶段，而上一年为 8,457 个单元。³⁰ 2,433 套新单元开工建设。³¹ 在 E1 区宣布了更多单元的招标，这将破坏东耶路撒冷与西岸之间的领土毗连，并切断西岸北部与南部的连接。³² 2021 年 1 月，又宣布了 2,572 份招标，其中 2,112 份在西岸，460 份在东耶路撒冷。³³ 2020 年，伴随定居点的扩大，基础设施出现了显著发展。³⁴
75. 此外，2020 年设立了 11 个根据以色列法律和国际法均被视为非法的前哨站，³⁵ 并追溯授权提出了另外 4 个前哨站的计划。³⁶ 2020 年 6 月 9 日，以色列最高法院以违宪为由推翻了《2017 年定居点正规化法》，因为该法侵犯了巴勒斯坦人的财产权、平等权和尊严权。虽然该项裁决阻止了西岸前哨站的全面正规化，但它并没有阻止个案的正规化。³⁷ 例如，前哨站中的 253 个单元被追溯合法化，承认这些前哨站是现有定居点的“街区”。³⁸
76. 据报道，在疫情期间，以色列定居者在西岸对巴勒斯坦人的袭击次数增加了。³⁹ 联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)记录的 2020 年针对巴勒斯坦人的占领和冲突相关的暴力事件，

²⁸ 例如，联合国大会 2020 年 12 月 10 日通过第 75/97 号决议，题为“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰的定居点”，A/RES/75/97 (2020 年)。

²⁹ “立即实现和平”运动，“在 2020 年 10 月高级规划委员会会议上提出了 4,948 个定居单元”，2020 年 10 月 15 日。

³⁰ “立即实现和平”运动，“定居点数据：建造”，约旦河西岸定居点逐年推进计划，2020 年 11 月。

³¹ “立即实现和平”运动，“从法律到事实上的兼并 — 2020 年定居点的建造”，2021 年 3 月 25 日。

³² 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰的定居点”，A/HRC/46/65，2021 年 2 月 15 日，第 10 段。

³³ “立即实现和平”运动，“定居点数据：建造”，按年份分列的定居点建设招标(西岸)，以及“定居点数据：耶路撒冷”，东耶路撒冷的以色列居民区数量；“立即实现和平”运动，“在华盛顿政府更迭前夕公布招标的 2,572 套定居点住房单元”，2021 年 1 月 20 日。

³⁴ “立即实现和平”运动，“2020 年筑路繁忙”，2021 年 3 月 25 日。

³⁵ “立即实现和平”运动，“定居点数据：人口”，每年建立的前哨站数目。

³⁶ “立即实现和平”运动，“从法律到事实上的吞并”。

³⁷ 高等法院，“西尔瓦德斯等诉以色列议会等”，第 1308/17 号判决，2020 年 6 月 9 日。公正组织，“以色列最高法院对定居点正规化法律案件裁决的初步分析”，2020 年 6 月 15 日。

³⁸ 人权高专办，“以色列在巴勒斯坦被占领土的定居点”，第 18 段。

³⁹ 人道协调厅，“伤亡数据”，于 2021 年 4 月 16 日查阅。

造成了 30 人死亡、2,751 人受伤。同期，巴勒斯坦人对以色列定居者和其他平民的袭击，造成 3 人死亡，58 人受伤。尽管最近努力加强对暴力定居者的执法力度，但长期存在的漏洞造成了“有罪不罚的氛围”。⁴⁰ 在 2020 年 12 月 21 日至 2021 年 1 月 24 日期间，以色列非政府组织——以色列占领区人权信息中心记录了至少 26 起定居者对巴勒斯坦人的暴力袭击事件，当时有以色列安全部队在场。⁴¹ 美国国务院记录的指控称，安全部队对东耶路撒冷的巴勒斯坦居民区采取了过度的执法行动。⁴²

77. 以色列当局加快了拆毁和没收巴勒斯坦人拥有的财产的速度。2020 年人道协调厅记录到在西岸拆毁了 854 座建筑，多于 2019 年的 628 座。⁴³ 2021 年前三个月，月平均瞄准的建筑物数量(117 个)比 2020 年的月平均数(71 个)高出 65%。⁴⁴ 2021 年 2 月，C 区将近 90% 的拆毁行动都是在没有事先警告的情况下进行的，与 2020 年的 30% 相比有显著增加。⁴⁵ 绝大多数拆毁的理由是没有以色列颁发的建筑许可证，而巴勒斯坦人几乎不可能获得建筑许可证。⁴⁶ 有“可信的说法称，耶路撒冷市政当局设置了不可逾越的障碍，以阻止巴勒斯坦居民获得建筑许可证”。⁴⁷ 民政公署高级规划委员会规划和牌照发放小组委员会在 2020 年聆讯的 218 起反对清拆令的上诉中，驳回了 179 起；其余的 39 起个案尚未作出裁决。⁴⁸ 2020 年的特点是更多地使用军事命令和其他立法，限制在以色列法院对拆毁提出法律抗辩。⁴⁹ 此外，为了改变现有的行政职责，以色列于 2020 年成立了一个新的以色列定居点事务部，据以色列媒体报道，该部已获得一大笔预算，用于调查 C 区未经许可的巴勒斯坦建筑活动。⁵⁰

西岸占领下的工人权利

78. 占领对流动施加的行政和人身限制，以及针对人身和财产的暴力风险，持续削弱了工人在西岸各地行使权利的能力。2020 年疫情引发的行动限制加剧了与占领相关的长期限制的影响。

⁴⁰ 人道协调厅，“无保护：新冠肺炎疫情爆发期间定居者对巴勒斯坦人的袭击升级”，2020 年 6 月 22 日，《人道主义公报》，2020 年 6-7 月版。

⁴¹ 以色列占领区人权信息中心，“全部预见而未预防：受国家支持和鼓励的定居者暴力激增”，2021 年 1 月 28 日。

⁴² 美国国务院，《2020 年国别人权报告：以色列、西岸和加沙》，2020 年。

⁴³ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所数据”，2021 年 4 月 16 日查阅。

⁴⁴ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所：概览，2021 年 2 月”，2021 年 3 月 16 日。

⁴⁵ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所：概览，2021 年 2 月”。

⁴⁶ 人道协调厅，“在日益剥夺司法权的情况下，拆毁和没收达到顶峰”，2020 年 12 月 8 日，《人道主义公报》，2020 年 10-12 月版。

⁴⁷ 美国国务院，《2020 年国别人权报告：以色列、西岸和加沙》，2020 年。

⁴⁸ “立即实现和平”运动，“(不)批准 C 区巴勒斯坦人的请求，2009-2020 年”，2021 年 1 月 31 日。

⁴⁹ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所：概览，2020 年 12 月”，2021 年 1 月 19 日。

⁵⁰ Hagar Shezaf，“以色列定居点事务部获得 600 万美元用于调查未经许可的巴勒斯坦建筑物”，《国土报》，2020 年 9 月 11 日。

“多层次的有形和行政措施系统”包含有形障碍，如检查站、官僚体制和行政要求，如许可证，将某些地区指定为限制区或禁区，包括所谓的“遭射击区”。⁵¹以下三个主题尤为明显。

79. 首先，在西岸没收工具、拆毁房屋和流离失所激增对巴勒斯坦人的生计产生了直接影响。2020年在C区和东耶路撒冷拆除的283座私人建筑物中，有139座原被用于提供主要的生计来源。它们包括车间、小工厂、动物收容所、家禽养殖场和温室。⁵²贝都因人和放牧社区受到的影响尤其严重：2020年西岸有266座属于贝都因人或放牧社区的建筑物被拆毁，包括位于E1定居点计划内或附近的建筑物，该计划使18个贝都因人社区面临更大的被强迫转移的风险。⁵³2021年2月，以色列当局先后五次没收或拆毁了约旦河谷北部Humza-Al Bqai'a牧民社区的82座建筑物。⁵⁴巴勒斯坦农民和牧民社区严重依赖小规模生计活动，他们从驱逐和拆毁中恢复的能力极低。⁵⁵
80. 第二，定居者往往在定居点和前哨站的目及范围内进行暴力袭击，⁵⁶经常发生在巴勒斯坦农田上，对耕种和保障生计能力产生了直接影响。⁵⁷在小麦和橄榄收获期间的暴力冲突中最为明显。⁵⁸在2020年橄榄收获季的头两个月，26名采摘者受伤，1700多棵橄榄树被烧毁或被损坏，大量农产品被以色列定居者盗走。⁵⁹其他巴勒斯坦农民在耕地或放羊时遭到定居者的袭击，⁶⁰据报道农田遭到破坏。⁶¹
81. 第三，错综复杂的官僚障碍使巴勒斯坦工人很难进入他们的农田，特别是在所谓的接合区。⁶²行动限制被称为阻碍被占领土经济稳定的主要因素之一。⁶³西岸西北部的7名农民于2020年向高等法院请愿，称以色列军方逐渐减少了进入接合区土地的许可数量和土地准用，导致自15年前修建隔离墙以来收入减少了90%。⁶⁴2020年，由于巴勒斯坦权力机构暂停了

⁵¹ 人道协调厅，“长期的准入限制继续破坏西岸巴勒斯坦人的生活条件”，2020年6月8日，《人道主义公报》，2020年3-5月版。

⁵² 法律援助会(Al-Haq)，《法律援助会关于2020年侵犯人权的年度实地报告》，2021年3月2日；又见人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所数据明细”。

⁵³ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所数据明细”；人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所：概览，2020年12月”。

⁵⁴ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所：概览，2021年2月”。

⁵⁵ 粮食安全部门，《民生产拆毁应对指引》，第3页。

⁵⁶ 人道协调厅，“无保护：新冠肺炎疫情爆发期间定居者对巴勒斯坦人的袭击升级”。

⁵⁷ 欧洲联盟代表办公室(西岸和加沙地带，近东救济工程处)，《关于以色列在被占领的西岸，包括东耶路撒冷的定居点六个月报告：报告期含2020年1月至7月》，2021年3月8日，第4.5节。

⁵⁸ 联合国安理会，“安理会第2334(2016)号决议的执行情况”，S/2020/555，2020年6月18日，第29段。关于小麦事件，见Yaniv Kubovich、Hagar Shezaf和Jack Houry的报导，“一个巴勒斯坦家庭正在种小麦，士兵随后到达将他们枪杀”，《国土报》，2020年5月25日。

⁵⁹ 联合国安理会，“安全理事会第2334(2016)号决议执行情况”，2020年12月16日，第50段。

⁶⁰ 联合国安理会，“安全理事会第2334(2016)号决议执行情况”，2020年6月18日，第31-32段。

⁶¹ 人道协调厅，“西岸拆毁和流离失所：概览，2020年12月”。

⁶² “接合区”指隔离墙与绿线(自1948年以来以色列与西岸之间的停战线)之间的区域，被指定为封闭区。

⁶³ 检查站观察，“占领下的官僚迷宫”。

⁶⁴ 保护个人中心，该中心要求高等法院：拆除约旦河西岸6公里的隔离墙；该节在没有安全理由的情况下剥夺了农民的权利，2020年6月3日。

与以色列当局的协调，准入进一步复杂化。⁶⁵与此同时，对准入的其他限制有所放松：2019年在向高等法院提交请愿书后，根据配额对农民进入接合区土地天数进行限制的程序被取消，⁶⁶而且在西岸大部分地区，以“灵活的”局部检查站和基本保持开放的道路门卡取代固定路障的趋势仍在持续。⁶⁷

- 82.** 此外，特派团获悉，东耶路撒冷的局势持续存在问题，与疫情有关的限制扩大了与占领有关的限制。例如，人道协调厅指出，与疫情有关的措施使大约 400 名持有西岸身份证的巴勒斯坦人的生活条件更加艰难，尽管他们生活在隔离墙和以色列宣布的耶路撒冷市政边界之间，但不允许他们进入东耶路撒冷，而且实际上与西岸其他地区也隔绝开来。⁶⁸
- 83.** 此外，据报道，由于缺乏了解，东耶路撒冷只有少数巴勒斯坦人经营的小微企业获得了与疫情有关的国家支持。多年来对巴勒斯坦企业的限制削弱了它们的复原力。在老城中积累债务的小商店继续冒着被以色列当局依《财产法》没收的风险。以色列政府长期禁止耶路撒冷商会在市政范围内开展工作，使得巴勒斯坦企业很难在迫切需要之时利用该组织的服务。⁶⁹同样，特派团获悉，以色列安全部队阻止巴勒斯坦工人总联合会(巴总工会)官员在东耶路撒冷开展活动。

封锁下加沙工人的权利

- 84.** 2020 年因公共卫生缘故的封城加剧了对加沙封锁的影响，恶化了本已悲惨的生活条件。越来越沉重的负担落在了妇女和青年人身上，报告显示，2020 年基于性别的暴力、⁷⁰ 杀害妇女和自杀未遂事件有所增加，拨打热线电话和电话咨询的数量激增。⁷¹
- 85.** 与占领有关的限制继续产生影响，特别是对在准入限制地区开展业务的农业和渔业部门。2020 年期间，由于向以色列发射散弹或纵火气球，进入这些地区的通道受到“断断续续毫无预警的”限制。⁷² 人道协调厅记录到，以色列军队多次在加沙周围和沿岸围栏附近开火，显然是为了限制巴勒斯坦人进入这些地区；⁷³ 法律援助会监测到 73 起以色列对加沙沿岸附近巴勒斯坦渔民的上述袭击。⁷⁴

⁶⁵ 人道协调厅，“2020 年橄榄收获季节：准入限制和定居者暴力下的低产量”，2021 年 1 月 13 日，《人道主义公报》，2020 年 10-12 月版。

⁶⁶ 保护个人中心，《2020 年度活动报告》。

⁶⁷ 人道协调厅，“长期的准入限制持续破坏西岸巴勒斯坦人的生活条件”。

⁶⁸ 人道协调厅，“国际法院咨询意见发表 16 年后，仍有约 1.1 万名巴勒斯坦人被隔离墙隔离”，2020 年 8 月 25 日，《人道主义公报》，2020 年 8-9 月版。

⁶⁹ 美国国务院，《2020 年国别人权报告：以色列、西岸和加沙》，2020 年。

⁷⁰ 人道协调厅，“危机中的危机：打击新冠肺炎疫情期间的性别暴力”，2020 年 6 月 2 日，《人道主义公报》，2020 年 3-5 月版。

⁷¹ 人道协调厅，“加沙地带精神卫生状况恶化”，2020 年 10 月 5 日，《人道主义公报》，2020 年 8-9 月版。

⁷² 法律援助会，《法律援助会关于 2020 年侵犯人权的年度实地报告》。

⁷³ 例如，人道协调厅，“加沙地带：快照，2020 年 5 月”，2020 年 6 月 26 日。

⁷⁴ 法律援助会，《法律援助会关于 2020 年侵犯人权的年度实地报告》。

在以色列劳动力市场打工的巴勒斯坦人： 新出现的可能与持续脆弱性

86. 自总干事上次报告以来，在以色列劳动力市场雇用的巴勒斯坦工人方面出现了一些重要的事态发展。特派团感兴趣地注意到，人们期待已久的许可证制度改革自 2020 年 12 月 6 日起在建筑业实施，自 2021 年 3 月 21 日起在工业和服务业实施。已有计划将来扩展到农业部门。在对许可证制度进行改革之前，以色列国家审计长在 2020 年 8 月得出结论，贩卖巴勒斯坦人的许可证，以及雇主和中间商向巴勒斯坦工人非法收取费用的部分原因在于 2016 年首次宣布的早期改革措施未得到执行。⁷⁵
87. 特派团获悉，改革的目的是让巴勒斯坦工人能够在以色列工作，而不像过去那样依赖某个特定雇主。最重大的变化是，许可证配额与雇主脱钩，许可证不能再交易。根据规定，许可证在工人就业期限内和就业部门由本人拥有，他们有权在额外的 60 天期限内申请在建筑行业就业的许可证。⁷⁶ 在工业和服务业领域，这一期限仅限于额外的 10 天。⁷⁷ 对每个部门的配额作了规定，而不是给每个雇主分配巴勒斯坦工人配额(这造成未使用的许可证可以交易)。⁷⁸ 注册的雇主可以按照先到先得的原则雇用同意由其雇用的巴勒斯坦工人的数量，但须在配额内拿到工作许可证。⁷⁹ 许可证是为注册雇主直接雇用工人发放的，不能将工人转移给其他雇主。⁸⁰ 不遵守规定的行为将受到行政处罚、罚款或起诉。⁸¹ 以色列领土内政府活动协调员办公室的对话者告诉特派团，许可证制度的改革将伴随出台可在移动设备和网络浏览器上运行的软件，这些软件使以色列注册雇主能够与寻找工作的巴勒斯坦工人相对接。该软件应用程序预计将于 2021 年 7 月投入使用。
88. 改革开始实施三个月后，建筑业对改革的反应褒贬不一。人们普遍认为，如果不提高工人的认识，不实施使雇主和工人相对接的软件，就感受不到其全部效果。同样至关重要是能够通过银行转账支付工资，并最终定为强制性的，而非像目前那样以现金支付工资。一些对话者强调改革的积极目标和潜力，而其他人士则不以为然，特别是因为中介仍在运营，许多巴勒斯坦人继续支付中间费。其他对话者强调，缺乏《巴黎议定书》规定的与巴勒斯坦权力机构的合作和协调，与以色列社会伙伴的协商有限。该议定书规定，“巴勒斯坦方面有权通过巴勒斯坦就业服务机构管理巴勒斯坦劳工在以色列的就业，以色列就业服务机构将在这方面进行合作和协调”。⁸²

⁷⁵ 以色列国家审计长，“朱迪亚和撒马利亚地区的民政参谋”，第 70C 号年度报告，2020 年(非官方译文)，第 2-3 页。

⁷⁶ 《以色列建筑业雇用巴勒斯坦工人条例》，2021 年 1 月 6 日，B.6、B.9-11 段(非官方译文)。

⁷⁷ 《以色列工业和服务业雇用巴勒斯坦工人条例》，2021 年 3 月 1 日，B.8-9 段(非官方译文)。

⁷⁸ 《建筑业雇用巴勒斯坦工人》，B.2 段；《工业和服务业雇用巴勒斯坦工人》，B.2 段。

⁷⁹ 《建筑业雇用巴勒斯坦工人》，B.12 段；《工业和服务业雇用巴勒斯坦工人》，B.10 段。

⁸⁰ 《建筑业雇用巴勒斯坦工人》，C.3 段；《工业和服务业雇用巴勒斯坦工人》，C.3 段。

⁸¹ 《建筑业雇用巴勒斯坦工人》，B.14 段；《工业和服务业雇用巴勒斯坦工人》，B.12 段。

⁸² 《加沙和杰里科协议》，附件四，《以色列国政府和代表巴勒斯坦人民的巴解组织间经济关系议定书》，1994 年 4 月 29 日，巴黎，第七条第 1 款。

89. 由司法部协调的以色列旨在制定和执行打击贩运行动计划的部际倡议现在认为巴勒斯坦工人属于其范围，并将监测改革后的许可证制度的落实情况，以确保其有助于打击贩运的举措。美国国务院《2020年人口贩运报告》承认以色列政府在人口贩运方面做了认真持续的努力，但指出，“建筑行业的某些雇主每月非法向巴勒斯坦工人收取佣金和费用，在许多情况下，雇主非法出租巴勒斯坦工人到其他工作场所工作；这些工人很容易受到强迫劳动的伤害”。⁸³
90. 以色列境内巴勒斯坦工人的工伤事故数量仍令人担忧。巴勒斯坦和以色列当局提供的数据虽然不能直接比较，但都表明2020年的事故数量有所减少。虽然以色列当局努力改善建筑工地的职业安全与卫生状况，但事故减少的部分原因可能是当年在以色列工作的巴勒斯坦人数减少了15%。巴勒斯坦劳动部没有按部门的分列数字，2020年该部的记录为，在以色列的巴勒斯坦工人有47人死亡，其中23起发生在工作场所，登记为工伤事故，有7,000人受伤。⁸⁴ 这比该部2019年记录的28起工作场所死亡人数有所下降。以色列劳动、社会事务和社会服务部提供了一个部门分类报告，表明2020年以色列建筑工地的巴勒斯坦工人有10人死亡，而2019年有12人死亡。⁸⁵ 特派团了解到，巴勒斯坦和以色列劳动部、巴总工会、以色列劳工总联合会(以劳联)和以色列制造商协会继续采取举措，提高以色列境内巴勒斯坦工人的职业安全与卫生意识，包括与新冠肺炎疫情有关的意识。以色列劳动部报告说，2020年对建筑行业进行了12,250次检查(增加了47%)，发出了5,532份安全令，其中2,977份下令相关工地至少关闭48小时。⁸⁶ 与此同时，据称，自2019年启动负责调查导致工作场所死亡或重伤事故的警察部门以来，只进行了不到十次调查。⁸⁷
91. 与新冠肺炎疫情有关的举措影响了在以色列工作的巴勒斯坦人的权利和条件，突显了持续存在的结构性问题。在以色列第一轮新冠肺炎疫情封城期间，在被视为必不可少的行业(包括建筑业和农业)工作的巴勒斯坦人只能在以色列过夜而不是每天来回往返，才能继续工作。特派团获悉，许多巴勒斯坦工人过夜的住处令人无法接受。⁸⁸ 雇主从有些人的工资中扣除上述费用，或要求通过额外工作时间来补偿，⁸⁹ 其他疑似患新冠肺炎的人被留在检查站，没有得到医疗护理，⁹⁰ 另一些人的身份证被雇主扣留。⁹¹ 特派团了解到，在与疫情有关的封城期间，一些人通过隔离墙上凿开的洞越境进入以色列并得到容忍。看来，一些以这种方式过境的工

⁸³ 美国国务院，《2020年人口贩运报告：以色列》，2020年6月。

⁸⁴ 巴勒斯坦权力机构，“2020年绿线内死亡的巴勒斯坦工人名单”(未发布)和“2020年以色列侵犯劳工行为”(未发布)。

⁸⁵ 以色列劳动、社会事务和社会服务部，“政府最近涉及在以色列工作的巴勒斯坦工人的行动，2021年3月16日在一次虚拟会议上向劳工组织特派团所作的介绍”(未发布)。

⁸⁶ 以色列劳动、社会事务和社会服务部，“政府最近涉及在以色列工作的巴勒斯坦工人的行动”。

⁸⁷ 美国国务院，《2020年国别人权报告：以色列、西岸和加沙》。

⁸⁸ 例如，Nir Hasson，“因雇主担心新冠肺炎疫情封城，巴勒斯坦工人被迫睡在垃圾分类厂”，《国土报》，2020年7月14日。

⁸⁹ 瓦利德·哈巴斯，“新冠肺炎疫情期间的西岸-以色列墙：移民劳工改变边界功能”，《全球化中的边界审视》，第2卷第1期(2020年秋冬季)：第56页。

⁹⁰ 巴勒斯坦权力机构，“2020年以色列侵犯劳工行为”。

⁹¹ 美国国务院，《2020年人口贩运报告：以色列》。

人没有许可证，另一些人则为了避免在检查站排长队，还有一些人是为了逃避工人必须在以色列过夜的要求。⁹² 这种未经授权的越境是不可预测和危险的。

92. 2020年5月和8月的政府条例和立法对被要求留在以色列的巴勒斯坦工人在住房和医疗保险方面的权利和责任作出了明确规定。⁹³ 劳动监察和执法部门，尤其是外籍工人劳动权利专员，就某些雇主提供不合标准的住宿的指控提供咨询意见并发起了持续调查。2020年，该专员收到69起雇主投诉或询问，35起巴勒斯坦工人投诉或询问。⁹⁴ 巴勒斯坦和以色列的对话者告诉特派团，正式投诉很少，可能是因为巴勒斯坦工人担心失去工作。
93. 这次疫情突显了巴勒斯坦工人在社会福利方面的严重差距。例如，在以色列的巴勒斯坦工人在新冠肺炎疫情封城期间没有资格领取以色列的失业救济金：“虽然以色列工人领取的失业救济金高达其月工资的75%，但数以万计的巴勒斯坦人却数月分文无收。”⁹⁵ 对在以色列的巴勒斯坦工人的其他社会福利普遍缺乏明确规定，对话者一致认为，工人往往没有充分利用他们有权享受的一系列福利。
94. 以色列和巴勒斯坦对话者指出，双方分别制定了与巴勒斯坦人在以色列就业有关的社保金的程序，这些社保金一直在积累，而未付给工人。值得注意的是，以色列当局通知特派团，2022年，一个以色列私营养老基金将开始管理巴勒斯坦人的养老金，包括大量积累的资金；《巴黎议定书》设想将这类缴款转移到一个巴勒斯坦机构。⁹⁶ 与此同时，巴勒斯坦当局正在继续调查，以确定涉及的金额和与累积的养老金和疾病保险金有关的法律选项。
95. 在撰写本报告时，巴勒斯坦新冠疫苗接种运动已经开始，尽管能否获得疫苗仍然是一个关键问题。⁹⁷ 以色列将其疫苗接种计划扩大到东耶路撒冷的巴勒斯坦人，并从2021年3月起扩大到持有进入以色列许可证的约旦河西岸巴勒斯坦人。⁹⁸ 该计划不包括无证工作的巴勒斯坦人。虽然约旦河西岸和加沙地带的大多数巴勒斯坦人仍在等待接种疫苗，但大多数以色列成年人口已经获得并接种了疫苗。五个以色列和巴勒斯坦非政府组织向高等法院请愿，要求以色列立即为巴勒斯坦人提供疫苗，并提到了由于以色列占领西岸和加沙而承担的法律、道德和伦理义务。⁹⁹

⁹² 注，国家审计长发现西岸没有强制执行工作许可证的使用：国家审计长，《年度报告》（非官方译文），第2-3页。

⁹³ 美国国务院，《2020年国别人权报告：以色列、西岸和加沙》。

⁹⁴ 以色列劳动、社会事务和社会服务部，“政府最近涉及在以色列工作的巴勒斯坦工人的行动”。

⁹⁵ 国际工会联合会，“危机中的工人权利：以色列和定居点的巴勒斯坦工人”，2021年，第14页。

⁹⁶ 《加沙和杰里科协议》，附件四，《以色列国政府和代表巴勒斯坦人民的巴解组织间经济关系议定书》，1994年，巴黎。第七条第4至5款规定，“以色列将每月向巴勒斯坦权力机构设立的有关养老保险机构移交养老金保险扣除额……。在收到扣款后，巴勒斯坦权力机构及其相关社会机构将承担……在以色列受雇的巴勒斯坦人的养老金权利和其他社会福利的全部责任”。

⁹⁷ 中东和平协调办，“安理会关于中东局势的简报，关于联合国安理会第2334号决议的报告”，2021年3月25日。

⁹⁸ 中东和平协调办，“安理会关于中东局势的简报，关于联合国安理会第2334号决议的报告”，2021年3月25日。

⁹⁹ 医生促进人权协会，“五个以色列和巴勒斯坦组织：要求以色列立即确保向巴勒斯坦人提供统一的疫苗”，2021年3月25日。

96. 与此同时，以色列工会继续倡导有效保护巴勒斯坦工人的权利和条件。以劳联与巴勒斯坦工人接触，提高他们对权利的认识，包括提供使用阿拉伯语的接待中心和热线，2020 年咨询次数增加了 300%。¹⁰⁰ 它解释说，在建筑业工作的巴勒斯坦人申诉委员会在 2020 年审理了 1,120 起案件，与 2019 年的数量大致相同。¹⁰¹ 2020 年 5 月，以色列人口、移民和边境管理局在回应向劳工法院提出的请愿时宣布，将立即停止扣除巴勒斯坦工人的所有工会会费。因此，没有从巴勒斯坦人的工资中扣除工会会费并转给以劳联；¹⁰² 因此，巴总工会也没有收到以劳联自 2008 年以来一直付给它的 50% 的会费。¹⁰³

¹⁰⁰ 以劳联，“2021 年巴勒斯坦工人状况年度报告”（未发布）。

¹⁰¹ 以劳联，“2021 年巴勒斯坦工人状况年度报告”。根据以色列建筑工人协会和建筑工人和木工工会联合会之间的《集体总协议》设立了申诉委员会，为谋求伸张自身权利的巴勒斯坦工人提供替代性争端解决机制。

¹⁰² MAAN — 工人协会，“在工人协会请愿之后，以色列内政部的出纳部门已停止从巴勒斯坦工人的工资中扣除服务费。自 1970 年起向以劳联支付费用，自 2019 年起向以行业劳联支付费用”，2020 年 12 月 8 日。

¹⁰³ 国际工会联合会，“以色列和巴勒斯坦工会达成历史性协议”，2008 年 8 月 6 日。

▶ 第四章：新冠疫情下的治理和机构建设

97. 新冠肺炎疫情给巴勒斯坦权力机构确保有效治理、履行其国际承诺以及保护公民权利(包括劳工权利)的能力造成了更多的压力。¹⁰⁴ 在卫生和公共福利支出需求不断增加之际,反映占领和内部分裂的时断时续的政治进程,以及从2020年3月开始的封城和关闭,进一步减少了经济活动和财政空间。2020年11月中旬重启了与以色列的协调,并随后将以色列代表巴勒斯坦权力机构收取的37亿谢克尔(10.8亿美元)通关收入移交给了巴勒斯坦权力机构,¹⁰⁵ 在外援减少、国内借款增加之时,为政府财政创造了某些喘息空间。¹⁰⁶
98. 几位对话者指出,公众对巴勒斯坦治理机构的信任正在削弱,公民空间正在缩小。¹⁰⁷ 2021年初在没有征求利益攸关方意见的情况下颁布了一项法令,声称要加强政府对民间社会组织的管控就是例证。¹⁰⁸ 它在几周内受到激烈批评,之后总理冻结了它的实施。¹⁰⁹
99. 在上次选举15年后,2021年1月15日颁布了人们期待已久的总统令,宣布举行立法选举、总统选举和巴勒斯坦全国委员会选举(分别于2021年5月22日、7月31日和8月31日举行)。极高的选民登记率(91%,即在2021年7月31日之前有资格投票的280万人中有260万人登记)反映出公众特别是青年人对选举的浓厚兴趣。¹¹⁰ 尽管如此,对话者们担心,候选人提名所采用的严格标准表明,即将到来的进程存在弱点。¹¹¹ 在撰写本报告时,尚不确定设想的选举日期是否会得到遵守,以色列是否会允许在东耶路撒冷举行选举并同意国际观察员进行观察。

新冠肺炎危机中的劳动力市场治理与劳务管理

100. 巴勒斯坦权力机构开始努力重新调整核心规划文件和相关的政策,为巴勒斯坦被占领土的劳动力市场治理制定愿景,包括考虑到疫情的社会经济影响。目前正在审议“国家政策议程”¹¹²,同时更新并通过了“2021-2023年劳动部门战略”。¹¹³

¹⁰⁴ 到2021年4月1日,西岸和加沙有242,353例确诊感染和2,627例死亡。约翰霍普金斯大学新冠肺炎资源中心,“新冠肺炎实时汇总”,于2021年4月16日访问。

¹⁰⁵ 自2019年初以来,巴勒斯坦权力机构一直拒绝接受以色列除全额关税和结关费以外的任何转款。

¹⁰⁶ 世界银行集团,提交给特设联络委员会的经济监测报告,2021年2月23日,第28段。

¹⁰⁷ 又见:巴勒斯坦政策和调查研究中心,“新闻稿:民意调查第79号”,2021年3月23日。

¹⁰⁸ 法律援助会,“关于修订涉及慈善协会和民间社会组织的2000年第1号法律及其修正案的2021年第7号法令所涉法律的立场文件”,2021年3月10日。

¹⁰⁹ 《关于修订涉及慈善协会和民间社会组织的2000年第1号法律及其修正案的2021年第7号法令》。

¹¹⁰ 巴勒斯坦中央选举委员会,“统计/最终选民名单”,2021年4月16日查阅。

¹¹¹ 立法委员会候选人须年满28岁,若其工作属于所述类别之一,需提供辞职证明,并须缴交2万美元的“保证金”。巴勒斯坦中央选举委员会,“2021年立法选举提名”。

¹¹² 巴勒斯坦民族权力机构(巴权力机构),“2017-2022年国家政策议程:将公民放在首位”,2016年12月(非官方译文)。

¹¹³ 巴权力机构劳动部,《劳动部门战略(2021-2023年):改善体面劳动和就业机会之路》,2020年4月。

- 101.** 巴勒斯坦权力机构还制定了若干行业新冠肺炎应急计划，以减轻更广泛的经济和社会影响。¹¹⁴ 劳动部的应急计划侧重于改善三方社会对话和劳资关系，旨在提高巴勒斯坦工人对新冠肺炎风险缓解和预防措施的认识，保护巴勒斯坦工人的收入，并确保业务的连续性。¹¹⁵ 劳动部利用为了补偿受新冠肺炎疫情影响的工人设立的紧急援助基金和相应的紧急措施，¹¹⁶ 通过给每人发放 700 谢克尔(212 美元)的一次性现金转移，援助了约 4 万名失业工人，其中女性占 18.5%。¹¹⁷ 第二阶段计划在 2021 年晚些时候实施。¹¹⁸
- 102.** 为使巴勒斯坦法规符合国际劳工标准和国际人权条约(包括性别平等要求)进行的法律改革进展缓慢。目前的巴勒斯坦《劳动法》(2000 年第 7 号)修正草案于 2020 年由专门的三方委员会定稿，但没有提交给部长会议，正等待劳动部对收到的补充意见进行审查。¹¹⁹ 同样，敲定《工会组织法》草案的步骤进展甚微，因三方缺乏共识，法律草案仍被搁置。
- 103.** 劳动部于 2020 年将其数据库和程序完全数字化，并开始运行基于网络的自动劳动监察系统等工具。¹²⁰ 检查导致针对不合规的工作场所采取了约 3,000 项措施，低于 2019 年的 7,000 项措施，反映了疫情的影响。其中包括向法院提交的 89 起案件(比 2019 年的 300 起有所下降)和关闭了 42 个机构(2019 年为 73 个)，其中许多均与违反职业安全与卫生的行为有关。劳动部制定了两项条例草案，以实施 2019 年关于企业职业安全与卫生委员会和监督员的第 3 号法令，¹²¹ 并举办了 10 期讲习班，对劳动监察员进行有关新冠肺炎和紧急状态事项的培训。¹²²
- 104.** 在过去 12 个月里，管理劳动争议一直是劳动部的关键优先事项，许多纠纷是由紧急状态和持续封城引起的。巴总工会对《劳动法》第 41 条在疫情期间的不当使用表示关切，该条对企业重组期间的裁员作出了规定。¹²³ 特派团收到报告，成千上万的工人可能失去了工作，而没有得到赔偿。劳动部收到并处理了 90 多项重组请求(2019 年为 71 项)，但据称驳回了大企业尤其是建筑企业提出的大多数此类请求。¹²⁴ 劳动部还处理了 1,192 起工人投诉，提供了约 1.5 万份法律意见，其中许多与拖欠工资和遣散费等就业福利有关。私营部门中有四分之一工人的工资仍然低于最低工资标准。同样，只有大约四分之一的工人享有就业福利，如参加

¹¹⁴ 联合国可持续发展集团，《国家工作队新冠肺炎疫情发展系统应对计划：联合国在巴勒斯坦被占领土》，2020 年。

¹¹⁵ 劳工组织，《阿拉伯被占领土强化发展合作计划》，理事会文件 GB.340/POL/5，2020 年 10 月至 11 月。

¹¹⁶ 该基金由总理于 2020 年 3 月 29 日宣布。巴总工会为其捐献了 500 万谢克尔。

¹¹⁷ 民主与工人权利中心，《新冠肺炎疫情和限制措施对包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带巴勒斯坦女工的影响》，2020 年 8 月，第 11 页。

¹¹⁸ 巴权力机构劳动部，《劳动部 2020 年度业绩报告》(未发布)。

¹¹⁹ 巴权力机构劳动部，《2020 年度业绩报告》。

¹²⁰ 劳工组织，“2020 年巴勒斯坦劳工监察”，2020 年 11 月 30 日，第 51 页。

¹²¹ 巴权力机构劳动部，《2020 年度业绩报告》。

¹²² 巴勒斯坦总理于 2020 年 3 月 5 日宣布紧急状态，其中包括一系列措施，包括开展提高公众认识运动；限制社交聚会；关闭教育设施、礼拜场所和餐馆；并实施全面或部分封城和宵禁。

¹²³ 第 41 条规定：“雇主可以因技术原因或因损失(这使得有必要减少工人人数)而终止工作合同，在这种情况下，工人应有权获得通知和服务终止的资金补偿，但须将此类行动通知本部。”

¹²⁴ 巴权力机构劳动部，《2020 年度业绩报告》。

雇主缴费的养老金，以及带薪年假、病假和产假。在加沙，92%的私营部门工人的收入低于最低工资，他们很少(如果有的话)获得就业福利。¹²⁵

105. 劳动部和高级司法委员会关于设立专门劳动法院以加快审理劳动诉讼的谈判尚无定论。¹²⁶ 特派团获悉，根据巴勒斯坦《法院法》，劳动争议将由专门的劳动法庭处理，该法授权高级司法委员会在现有法院(治安法院、初审法院和上诉法院)中设立专门的分庭。¹²⁷

社会对话和三方合作：日益严峻的挑战下的重要步骤

106. 自疫情爆发以来，劳动部和社会合作伙伴做出了大量努力，将三方社会对话置于新冠肺炎疫情应对措施的核心位置。如去年的报告所述，2020年3月中旬，劳动部、私营部门协调理事会和巴总工会签署了一项三方社会协议，授权受危机影响的私营雇主在2020年3月和4月可向其员工只支付50%的工资(或至少1,000谢克尔)。作为交换，雇主承诺不解雇员工，在危机结束时支付其余的50%，并为工作母亲提供灵活的工作安排。该协议还承诺，签署方致力于建立一个紧急基金，以补偿可能受到紧急状态伤害的雇主和工人。¹²⁸
107. 三方协议引发了工人组织和雇主组织开展数次提高认识运动，以促进遵守该协议，更广泛地说，促进雇主在危机期间遵守《劳动法》。在省一级设立了三方委员会，处理因紧急措施而引起的数百起投诉。尽管私营部门雇主努力留住工人，¹²⁹但就业人数减少了5.7万人(5.6%)，协议的内容和适用也存在不足：协议没有保护自营工作者(约26.5万人)，也没有保护在封城期间无法返回以色列工作的2万名50岁或以上的工人；¹³⁰协议既没有解决职业安全与卫生问题，也没有解决工伤保险对工人的覆盖问题；一些受到危机重创的行业雇主，如私立教育(尤其是幼儿园，有很多女性员工)，全然不理睬该协议；¹³¹最后，该协议仅在2020年3月至5月的第一波疫情和封城期间有效。据报道，更新协议的尝试未能奏效。¹³²
108. 2020年，国家工资委员会关于调整国家最低工资的三方社会对话取得了进展，各方同意将最低工资从1,450谢克尔提高到1,880谢克尔(提高30%)。该协议在2021年3月的第一次全国社会对话会议上正式宣布。根据三方劳工政策委员会的建议，此次为期两天的会议使巴勒斯坦权力机构(特别是劳动部、社会发展部和妇女事务部)、社会伙伴的领导人能够与民间社会组织的代表进行对话。其结论声明要求各方承诺采取四项关键行动。首先，成立一个委员会来监测《2021-2025年国家就业战略》的执行情况，并组织一次国际捐助方会议帮助落实该

¹²⁵ 巴中央统计局，2020年季度劳动力调查。

¹²⁶ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，总干事报告，国际劳工大会第109届会议(2021年)，2020年，第117段。

¹²⁷ 巴勒斯坦经济政策研究所，“专门法院和分庭在经济发展中的作用”，2017年，第4页。

¹²⁸ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，2020年，第122段。

¹²⁹ 2020年3月至5月，巴勒斯坦被占领土超过70%的企业关闭了一半以上的时间，销售/生产平均下降50%：国民经济部和巴中央统计局，“2020年3月5日至2020年5月31日冠状病毒(新冠肺炎)大流行对经济/工商企业的影响”。

¹³⁰ Badr al-Araj，“新冠肺炎大流行的社会影响和发展巴勒斯坦社会保护部门的必要性”，背景文件，巴勒斯坦经济政策研究所，2020年10月14日，第2页。

¹³¹ 巴总工会，“面对巴勒斯坦劳动力市场日益严峻的挑战，需要社会保护全面覆盖”，在第一次社会对话会议上提交的立场文件，2021年3月。

¹³² 巴勒斯坦民主和工人权利中心，《新冠肺炎大流行对巴勒斯坦女工的影响及其遏制措施》，第11页。

战略。第二，启动全国对话，审查《2016 年社会保障法》(自 2019 年起暂停实施)，由劳动部主持下的一个全国委员会推动。第三，从 2022 年初开始实施新的国家最低工资标准。第四，成立一个三方委员会，负责完成现行《劳动法》和《工会组织法》的修订工作；促进部门社会对话；通过一项旨在保护在以色列的巴勒斯坦工人的劳动部计划；并将国家三方社会对话制度化，以制定社会经济和财政政策。

社会保障：重续承诺？

- 109.** 新冠肺炎疫情爆发时，大多数巴勒斯坦工人没有社保福利待遇。¹³³ 只有公共部门的员工(约占所有受雇巴勒斯坦人的四分之一)领到福利。¹³⁴ 私营部门的工人及其家属不属于任何公共社会保障计划的覆盖范围(无论是老年、残疾和死亡抚恤金、工伤补助金还是产妇津贴)。自 2019 年暂停实施《2016 年巴勒斯坦社会保障法》以来，一直没有施用的法律依据，也没有管理此类福利的职能机构。¹³⁵ 目前，私营部门只有大约 35% 的工人根据《劳动法》获得遣散费、带薪年假和带薪病假等形式的福利。¹³⁶
- 110.** 2020 年底，重新启动了利益攸关方通过对话审查《社会保障法》的努力。10 月 13 日，劳动部发布了 2020 年第 226 号决定，其中设立了一个特别委员会，任务是“跟进探索性讨论，开启对话并审查《社会保障法》，为就《社会保障法》及其条款达成全国共识做准备”。该委员会由劳动部、巴勒斯坦社会保障公司、巴总工会和巴勒斯坦工商农联合会提名的代表组成。预计对话将侧重于敏感的技术领域，包括：未来的社会保障计划与现行《劳动法》和目前雇主责任安排的兼容性；风险和需要覆盖的群体；过渡机制和治理安排；以及实施商定改革的时间表。首次会议于 2020 年 11 月下旬举行，在这些问题上几乎没有取得实质性成果，但各方承诺在 2021 年继续开展对话。

疫情下的就业促进、技能和创业

- 111.** 2020 年 11 月，第一个国家就业战略(涵盖 2021-2025 年)最终定稿并通过。¹³⁷ 该战略在第一次全国社会对话大会上正式启动，由一个三方跨部委员会起草。它旨在应对劳动力市场和政策连贯性的挑战，特别重视妇女和青年人。它有三个重要支柱：促进健全的劳动力市场治理，重点是加强积极的劳动力市场政策；使教育与劳动力市场需求保持一致，特别是通过改进职业技术教育与培训；促进有弹性的私营部门，创造就业和自营职业机会，包括激励青年参与创业。该战略被视为对疫情后的经济复苏和协调国内各利益攸关方和各捐助方在就业领域的努力至关重要。

¹³³ 巴勒斯坦经济政策研究所，“社会保护的基础工作：新冠肺炎大流行期间的概念和系统框架与国家经验”，在第一次社会对话会议上的发言，2021 年 3 月。

¹³⁴ 巴中央统计局，2020 年和 2021 年季度劳动力调查。

¹³⁵ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，2020 年，第 123 段。

¹³⁶ 巴权力机构社会发展部，“会见劳工组织实况调查团：谈话纪要”，2021 年 3 月 7 日。

¹³⁷ 巴权力机构，《2021-2025 年国家就业战略》，2021 年 3 月。

- 112.** 公共就业服务有望在实施国家就业战略中发挥关键作用。预计将于 2021 年完成一项加强公共就业服务能力并使其更好地响应求职者和雇主需求的战略计划。该计划基于劳工组织 2021 年 2 月提交的基线评估。¹³⁸
- 113.** 巴勒斯坦就业和社会保护基金向小微企业以及基层组织提供资金和培训，2020 年的受益者约有 2.5 万人，包括毕业生、妇女、残疾人和失业者。据报道，该基金创造了 4,000 多个就业机会，其中大部分是临时性的，并创造了 560 个创收机会。大约 40% 的创收项目以妇女为对象。¹³⁹ 作为劳动部应急计划的一部分，该基金启动了九个项目，以支持受疫情影响的小微企业。¹⁴⁰ 重要的是，2020 年 5 月，巴勒斯坦货币管理局启动了伊斯蒂达马(可持续性)计划，旨在通过优惠银行贷款向受到这次疫情直接影响的中小企业注资 3 亿美元。¹⁴¹
- 114.** 在巴勒斯坦被占领土运营的约 160 家职业技术教育与培训机构(包括教育部下属的 17 所职业和工业学校和劳动部下属的 14 个职业培训中心)每年约有 1.3 万名学生毕业。¹⁴² 据报道，培训供不应求。¹⁴³ 根据《2021-2023 年劳动部门战略》，2 月通过的 2021 年第 4 号总统令设立了国家职业技术教育与培训机构，以支持发展更有效、更能满足劳动力市场需求的职业技术教育与培训系统。除其他外，该机构还授权制定关于职业技术教育与培训的进一步立法和国家政策，完成国家资格框架的制定，并主理国家职业技术教育与培训基金。
- 115.** 为失业妇女、青年人和残疾人提供就业和技能机会，包括为受疫情影响的贫困家庭重振小微企业提供赠款，是更新后的《2021-2023 年社会发展部门战略》的一个关键目标。¹⁴⁴ 挑战是巨大的。2020 年，大约有 140 万巴勒斯坦人生活在贫困之中。世界银行的预测表明，2020 年贫困率达到 28.9%，比上一年增加了 5.3 个百分点。¹⁴⁵ 这给现有的临时分散的社会援助带来了进一步压力。
- 116.** 2020 年 8 月，发布了新的《2021-2023 年合作社部门国家战略》。¹⁴⁶ 它促进合作社和社会企业家精神，将其作为改善巴勒斯坦人就业和生计的重要手段。合作社工作署于 2020 年发起了参与性协商进程，导致根据国际最佳做法和国际劳工标准修订了 2017 年第 20 号《合作社法》。¹⁴⁷ 该法修正草案以及设立该机构两个促进机构(合作社发展基金和合作社培训学院)的细则已经定稿并提交给部长会议批准。

¹³⁸ 劳工组织，“公共就业服务：职能评估，巴勒斯坦被占领土”，2020 年 11 月(未发布)。

¹³⁹ 巴勒斯坦就业和社会保护基金，《2020 年报告》。

¹⁴⁰ 巴权力机构劳动部，《2020 年度业绩报告》。

¹⁴¹ 巴勒斯坦货币管理局，“为了帮助受冠状病毒大流行影响的机构，巴勒斯坦货币管理局启动了 3 亿美元的‘可持续性’计划，为中小企业提供融资”，新闻稿，2020 年 5 月 6 日。

¹⁴² 巴权力机构劳动部，《劳动部门战略(2021-2023 年)：体面劳动之路》，第 34 页。

¹⁴³ 巴权力机构，《2021-2025 年国家就业战略》，2021 年 3 月，第 64 页。

¹⁴⁴ 巴权力机构社会发展部，《2021-2023 年社会发展部门战略》，2020 年 8 月。

¹⁴⁵ 世界银行集团，“巴勒斯坦领土”，《宏观贫困展望》，2021 年 4 月，第 170-171 页。

¹⁴⁶ 巴权力机构合作社工作署，《2021-2023 年合作社部门国家战略：改革与发展》，2020 年 8 月。

¹⁴⁷ 尤其是劳工组织《2002 年促进合作社建议书》(第 193 号)。

赋权女性：严重受挫

- 117.** 如前文所述，巴勒斯坦劳动力市场中的妇女受到新冠肺炎疫情后果的严重影响。特派团获悉，在疫情期间，妇女比男子更有可能面临现行《劳动法》规定的权利受到侵犯的情况。在私营部门，工作女性的收入比男性同行平均低 25%。¹⁴⁸ 在工作女性占主导地位的行业，如教育行业，尤其是幼儿园，最低工资立法继续遭到普遍违反。¹⁴⁹
- 118.** 2020 年 3 月，劳动部的一项指令(2020 年第 50 号)将紧急状态下公共部门工作女性的灵活工作安排扩大到私营部门。根据 2020 年 3 月的三方协议，该指令要求雇主根据女性的家庭情况安排她们的工作时间。然而，私营部门的许多雇主显然不理睬这一指令。¹⁵⁰
- 119.** 连续的封城导致无偿照护工作增加，不成比例地落在妇女和女孩身上。¹⁵¹ 家庭暴力和性别暴力也有所增加。¹⁵² 高级司法委员会和总检察长办公室制定了应急计划，以应对疫情期间暴力行为女性受害者的需要。为了增加妇女获得支助服务的机会，部长会议 2020 年 4 月 28 日的一项决定对紧急状态期间暴力行为的女性受害者和幸存者的机构转介作出了规定。¹⁵³
- 120.** 2020 年，审查和统一立法以确保符合《联合国消除对妇女一切形式歧视公约》的工作停滞不前。¹⁵⁴ 从性别角度对《劳动法》作出的修订尚未通过。¹⁵⁵ 同样，《家庭保护法》以及《刑法》和《个人身份法》修正案仍处于草案状态，而新的《社会保障法》(对产妇保护具有重要影响)仍有待利益攸关方协商的结果。总体而言，人权倡导者，包括全国妇女就业委员会和独立人权委员会，继续对性别平等和同工同酬、促进妇女就业和保护免受暴力和骚扰方面的法律障碍表示关切。¹⁵⁶ 目前形式的巴勒斯坦立法没有纳入对妇女歧视的全面定义。¹⁵⁷
- 121.** 妇女在公共决策层中的代表性仍然很低。巴勒斯坦中央委员会、巴勒斯坦全国委员会和部长会议中女委员分别仅占 5%、11%和 13%。只有 11%的大使为女性。此外，只有一名女性在巴勒斯坦被占领土的 16 个省中任省长。女性占公共部门雇员的 45%，但仅占司局长或更高

¹⁴⁸ 巴中央统计局，2020 年第四季度劳动力调查。

¹⁴⁹ 巴权力机构劳动部，《劳动部门战略(2021-2023 年)：体面劳动之路》。

¹⁵⁰ 巴勒斯坦民主和工人权利中心，《新冠肺炎大流行和限制措施对巴勒斯坦女工的影响》。

¹⁵¹ 巴勒斯坦民主和工人权利中心，“巴民主和工人权利中心要求采取实质性措施，激励妇女参与劳动力市场并提供就业机会”，2021 年 3 月 8 日。

¹⁵² 联合国妇女署，《对新冠肺炎疫情与巴勒斯坦各地家庭暴力服务的快速评估》，2020 年 4 月；联合国儿童基金会、联合国妇女署、联合国开发计划署和 SAWASYA 项目，《新冠肺炎疫情对巴勒斯坦女性暴力受害者和幸存者诉诸司法和治安服务的影响》，2020 年。

¹⁵³ 联合国妇女署，《对新冠肺炎疫情的快速评估》。

¹⁵⁴ 消除对妇女歧视委员会，“收到的巴勒斯坦国关于初次报告结论性意见后续行动的资料”，CEDAW/C/PSE/FCO/1，2020 年 8 月 19 日。

¹⁵⁵ F.Daa'na，“从性别角度审评 2000 年第 7 号《巴勒斯坦劳动法》摘要”，劳工组织立场文件，2018 年 11 月 15 日。

¹⁵⁶ 独立人权委员会监察员，“针对巴勒斯坦国提交消除对妇女歧视委员会初次报告结论性意见的巴勒斯坦国后续报告的补充报告”。

¹⁵⁷ 妇女公民联盟，“针对巴勒斯坦国提交消除对妇女歧视委员会初次报告结论性意见的巴勒斯坦国后续报告的平行报告”，2020 年 8 月 24 日。

级别官员的 14%。¹⁵⁸ 在计划举行的立法、总统和巴勒斯坦全国委员会选举之前，2021 年第 1 号总统令规定将选举名单上妇女的最低比例提高到 26%。¹⁵⁹

122. 妇女在民间社会中的代表性仍然严重不足。巴总工会是一个例外，在其第六次全国大会和 2021 年 1 月下旬举行的选举之后，担任领导职务的女性比例接近 30%。

处境不利的群体

123. 《劳动法》禁止雇用 15 岁以下的儿童，还禁止 15 至 17 岁的儿童从事危险或长时间的工作。根据巴中央统计局劳动力调查数据，童工现象非常罕见。根据去年的报告，童工似乎在家族企业和非正规街头摊贩中最为普遍。2020 年，劳动部监察局使 35 名儿童脱离了劳动力市场。新冠疫情爆发后，全球保护群组¹⁶⁰ 报告称，向童工及其家庭提供的服务有所增加，尤以加沙最为明显(2020 年，这类服务比 2019 年增加了 52%)，并认为这一增加与封城期间学校部分或全部关闭以遏制疫情蔓延相关。¹⁶¹
124. 新通过的《2021-2025 年国家就业战略》将劳动监察的范围和覆盖面，扩大至较多雇用童工的非正规企业。该战略包括一项关于童工和劳动部监察局及劳工保护局能力建设的专项绩效指标，以改善对童工的监察和对儿童工作条件的监测工作。全球保护群组对弱势儿童的需求及其在新冠疫情期间加强保护的需求进行了评估，以便更好地为巴勒斯坦被占领土的儿童保护服务行业的业务规划和应对措施提供信息。¹⁶²
125. 2020 年，约 28.8 万名 10 岁以上的巴勒斯坦人患有某种形式的残疾，其中包括超过 2.2 万名严重残疾者。¹⁶³ 新冠疫情和紧急状态下的限制措施对许多残疾人，特别是妇女融入劳动力队伍平添了障碍。部长会议尚未批准关于残疾人权利的 1999 年第 4 号法律修正案，而始于 2020 年年初的残疾人权利国家政策的制定工作仍在进行。目前，确保工作场所适宜残疾人条例的缺失，导致其劳动力参与率极低，尚有约 22.4 万名残疾人游离于劳动力大军之外。¹⁶⁴
126. 巴勒斯坦发展规划框架包含增强贫困者、青年和残疾人权能的多项措施，包括提高公众对这些弱势群体获得体面劳动权利的认识，增加获得职业技术教育与培训的机会，以及提供招聘和就业支持。《2021-2023 年社会发展战略》的许多干预措施涉及现金援助，是政府和国际

¹⁵⁸ 巴中央统计局，2020 年第四季度劳动力调查；巴中央统计局，“2021 年 3 月 8 日国际妇女节前夕巴勒斯坦妇女的状况”，新闻稿，2021 年 3 月 7 日。

¹⁵⁹ “名单前三名中有一名女性，其后每四名中有一名女性”：巴勒斯坦中央选举委员会，“2021 年立法选举提名”。

¹⁶⁰ 一个参与性论坛，由联合国人道主义、人权和发展机构及参与者以及巴勒斯坦被占领土的当地和国际非政府组织组成。

¹⁶¹ 根据儿基会和全球保护群组的数据，共有包括近东救济工程处和私立学校在内的 3,161 所学校以及 2,017 所幼儿园受到影响。

¹⁶² 全球保护群组，儿童保护责任区，《巴勒斯坦国新冠肺炎保护需求的确定和分析》，2020 年 11 月。

¹⁶³ 巴中央统计局，2020 年季度劳动力调查。

¹⁶⁴ 既未就业也未失业，但也未积极求职的人，会被视为劳动力大军之外者。

机构以及非政府组织提供的一系列慈善救济方案的一部分。这些措施虽然有必要和价值，但无法构成全面的社会保护体系。¹⁶⁵

加沙：永无休止的危机

- 127.** 此次疫情给加沙劳动行政部门的治理和运作带来更多障碍，加剧了以色列 14 年陆海空封锁以及西岸巴勒斯坦权力机构和该飞地实际主管当局之间失和带来的影响。
- 128.** 由于经济和劳动力市场几近崩溃，约 80% 的加沙人依赖主要通过近东救济工程处提供的人道主义援助。此次疫情增加了该工程处向加沙居民提供基本服务，特别是初级医疗和教育的难度。作为加沙的第二大雇主，拥有约 12,800 名工人的近东救济工程处，由于捐助资金持续短缺，于 2020 年年底与财政崩溃擦肩而过。它被迫采取限制性措施——依靠不稳定的每日合同，通过自然减员缩编，腾出了约 500 个职位空缺。近东救济工程处 2021 年的核心计划预算缺口又新增了 2 亿美元，危及到所有基本服务、粮食分配和推广疫苗接种等遏制疫情流行的国家计划。¹⁶⁶ 2021 年 4 月，美国国务卿宣布，美国将恢复对近东救济工程处的资助。
- 129.** 2021 年年初，巴勒斯坦权力机构取消了自 2017 年初以来实施的紧缩措施，此举影响到巴勒斯坦权力机构雇用的约 6 万名加沙公务员的工资。¹⁶⁷ 这意味着结束削减 30% 至 50% 实得工资的措施，对西岸的巴勒斯坦权力机构公务员适用同样的薪级表，并终止 6,500 多名公务员的非自愿提前退休。2020 年，巴勒斯坦权力机构通过 700 谢克尔的一次性现金转移方案，向 5,700 名加沙工人提供了支持。巴勒斯坦就业和社会保障基金和劳动部与外国捐助者合作，支助了大约 100 个创收的微型企业，创造了大约 1,000 个临时就业机会，并提供了职业教育和培训机会。¹⁶⁸
- 130.** 加沙的劳动力市场治理依然是一项复杂的工作。劳动部对其设在加沙的五个提供就业服务和求职者登记的就业办公室没有控制权。¹⁶⁹ 国家最低工资通常得不到实行，而实际主管当局的公务员雇用情况似乎也极具不确定性。据近年来的报道，这些工人每 40 至 50 天才只能领到 40% 的工资。¹⁷⁰ 实际主管当局继续占用巴总工会的办公场所，对其基础设施的不当使用妨碍了独立工会活动的开展。加沙实际上没有三方或双方社会对话——考虑到影响该飞地雇主和工人的严重问题，这一空白极为有害。
- 131.** 加沙工业区是自 2014 年敌对行动以来唯一保持运营的工业区，享有 24 小时不间断供电。然而，持续的封锁限制措施和新冠疫情，使工业区的运行和就业受到进一步影响，就业人数从 2017 年的 2,000 人下降到 2019 年的 1,400 人，又于 2021 年降至 950 人。据报道，这其中包括一家为以色列市场生产外科口罩的纺织厂的 170 至 250 名工人。

¹⁶⁵ 巴勒斯坦经济政策研究所，“新冠肺炎大流行的社会影响和发展巴勒斯坦社会保护部门的必要性”，第 8 页。

¹⁶⁶ 中东和平协调办，“安理会关于中东局势的简报，关于联合国安理会第 2334 号决议的报告”，2021 年 3 月 25 日。

¹⁶⁷ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，2020 年，第 139 段。

¹⁶⁸ 巴权力机构劳动部，《2020 年度业绩报告》。

¹⁶⁹ 巴权力机构，《2021-2025 年国家就业战略》，第 164 页。

¹⁷⁰ 人道协调厅，《2021 年人道主义应急计划》，工作文件，2020 年 12 月，尾注 9。

► 第五章：封城和隔离阴影下被占叙利亚戈兰的工人

- 132.** 在全世界都在关注对包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的占领的同时，被占领的叙利亚戈兰的局势往往处于国际关注的边缘。在 1967 年战争期间，戈兰高地与巴勒斯坦领土同时被占领，后于 40 年前的 1981 年被以色列吞并。
- 133.** 以色列对被占领的叙利亚戈兰行使主权违反国际法。安理会第 497(1981)号决议宣布，以色列将其法律、管辖权和行政权强加于被占领的叙利亚戈兰的决定是无效和无国际法律效力的。¹⁷¹ 2020 年 6 月通过的人权理事会第 43/30 号决议重申了这一立场。¹⁷² 只有一个国家，即美国，于 2019 年 3 月承认了这一吞并。美国国务卿在 2020 年 11 月访问被占领的叙利亚戈兰期间重申了这一承认。¹⁷³
- 134.** 联合国脱离接触观察员部队控制的缓冲区，继续将被占领的叙利亚戈兰与阿拉伯叙利亚共和国隔离开来，过境点仍然关闭。¹⁷⁴ 自 2013 年以来，被占领土和阿拉伯叙利亚共和国之间无法开展贸易。
- 135.** 该地的总人口仍然稀少，多年来没有太大增长。根据以色列中央统计局的数据，¹⁷⁵ 2020 年戈兰有居民 51,500 人，其中 26,300 人为叙利亚公民，23,400 人为以色列定居者。定居者分布在 35 个定居点，而被占叙利亚戈兰的叙利亚公民居住在五个村庄。与包括东耶路撒冷在内的西岸的情况相同，这些定居点违反了国际法。联合国经社理事会在其第 2018/20 号决议中重申，“在被占领的叙利亚戈兰建造和扩大以色列定居点及相关基础设施是非法的，是经济和社会发展的主要障碍”。¹⁷⁶
- 136.** 在过去十年中，戈兰高地叙利亚公民的劳动力参与率大幅波动，¹⁷⁷ 自 2012 年(39.9%)起稳步增长，于 2017 年达到 51%的峰值，后于 2020 年跌至 40.1%。这一趋势背后的主导因素不明。2000 年，大约四分之一的适龄叙利亚女性(25.4%)加入了劳动力大军。

¹⁷¹ 大会在 2019 年 12 月 26 日第 74/90 号决议中重申：“1.促请占领国以色列遵守关于被占领的叙利亚戈兰的有关决议，特别是安全理事会第 497(1981)号决议，安理会在其中除其他外，断定以色列将其法律、管辖权和行政权强加于被占领的叙利亚戈兰的决定是无效和无国际法律效力的，要求占领国以色列立即撤销其决定；2.又促请以色列停止改变被占领的叙利亚戈兰的自然特征、人口组成、体制结构和法律地位，特别是停止建立定居点”。

¹⁷² 联合国大会，人权理事会，《被占领的叙利亚戈兰的人权》，A/HRC/RES/43/30，2020 年 7 月 3 日。

¹⁷³ 《以色列时报》，“罕见的戈兰高地之旅中的蓬佩奥：‘这就是以色列’”，2020 年 11 月 19 日。

¹⁷⁴ 联合国安理会，《联合国脱离接触观察员部队：秘书长的报告》，S/2020/1159，2020 年 12 月 2 日。

¹⁷⁵ 中央统计局，“人口 — 以色列 2020 年统计摘要：第 71 期”，2020 年 7 月 26 日。

¹⁷⁶ 联合国大会，经济及社会理事会，《以色列占领对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯居民生活条件造成的经济和社会影响：秘书长的说明》，2020 年 5 月 27 日，A75/86-E/2020/62，以及经济及社会理事会 2018 年 7 月 24 日通过的第 2018/20 号决议，E/RES/2018/20。

¹⁷⁷ 这些及以下数据均基于中央统计局 2020 年以色列劳动力调查，是关于被占领叙利亚戈兰的叙利亚公民的唯一可用的劳动力数据来源。

137. 大约 90%的叙利亚工人为雇员；10%登记为包括雇主的自营职业者。根据现有数据只能按行业进行部分分类。中央统计局 2000 年的数据显示，戈兰 29%的叙利亚就业公民从事建筑业，17.7%从事教育工作。没有关于农业和制造业等其他行业的可靠数据。由于中央统计局自 2017 年以来一直没有发布数据，因此也没有关于失业的最新数据。
138. 由于缺乏数据，很难对一段时间内的劳动力市场趋势做出分析，也很难将占领和新冠疫情以及伴之的封城和企业关闭的影响区分开来。然而，特派团获悉，此次疫情对农业部门和旅游业的影响尤甚，这两个行业的重要性在过去几年里迅速提升，成为许多叙利亚公民的第二收入来源。曾对农业就业和生计十分重要的苹果和樱桃生产，现已进一步衰退没落，因为面对诸多以色列定居点的农产品工业化量产的竞争，叙利亚公民的土地持有量在减少，市场份额在萎缩。
139. 特派团还获悉，被占戈兰的叙利亚公民在土地和水的使用方面，继续受到歧视性做法的影响。¹⁷⁸ 引人关切的是限制性区域划分和建筑政策，以及据称因以色列定居者获得补贴而出现的水价不公平现象。与此同时，一家以色列能源公司在被占领的叙利亚戈兰安装大约 30 台风力发电机组的项目计划，似乎正在推进之中。众多叙利亚公民对此表示忧虑，因为项目规划阶段没有充分征求他们的意见，此举可能会进一步限制他们的土地使用权，并危及其旅游业的发展机遇。

¹⁷⁸ 联合国大会，经济及社会理事会，《秘书长的说明》，A/75/86-E/2020/62。

► 结论性意见

140. 经历半个多世纪的占领，巴勒斯坦经济和劳动力市场受到严重侵蚀。由于缺乏应对额外冲击的复原力，两者都因新冠疫情而受到重创。企业往往永久关闭，而工人们困守家中。通常，劳动力市场中的最弱势群体，即非正规经济从业者、年轻工人和妇女受到的打击最为严重。
141. 疫情期间，工作时间和工作岗位方面的损失巨大。随着数万名工人彻底脱离劳动力市场，劳动力参与率暴跌：他们的求职希望已经破灭。只有 40% 的工作年龄的巴勒斯坦人仍留在劳动力队伍之中，其中整整四分之一的人仍处于失业状态。
142. 由于财力紧张，巴勒斯坦权力机构在减轻新冠疫情对工人的影响方面几乎无能为力。由于与以色列在清关收入问题上长期僵持不下，并面临外援减少和资源枯竭的情况，工人们基本上不得不自谋生计，私营部门的工人尤其如此。每次危机都会突显保护方面的不足；新冠疫情无情揭示了被占巴勒斯坦领土缺乏健全社会保护体系的问题。
143. 然而，尽管情况紧急，重要的政策倡议在过去一年仍取得了成果。2021 年年初启动的国家就业战略，有望成为劳动力市场疫情之后复苏的蓝图。社会对话也得到了新的推动，有望推动应对就业危机和改善工人福利的共同愿景的制定工作。
144. 与此同时，占领仍在继续。定居点扩张加剧，在这一年的大部分时间里，吞并的威胁笼罩着西岸。以色列掀起了拆毁和没收巴勒斯坦财产的新高潮。在加沙，封锁有增无减。这块飞地的劳动力市场指标传达出一种几乎无法想象的破败匮乏景象。随着加沙的就业机会日益减少，妇女和青年的失业现象日益普遍化。
145. 10 多万巴勒斯坦人不顾封城和通行困难，继续在以色列劳动力市场工作。2020 年年底，以色列当局实施了一项早已宣布的许可证制度改革，从而有可能增加巴勒斯坦工人在以色列市场的流动性，并改善他们的待遇和条件。尽管如此，许可证中介业务依然活跃，会继续使大量巴勒斯坦工人遭受虐待。
146. 在被占领的叙利亚戈兰，工人的处境基本保持不变。被占领戈兰的许多叙利亚公民正试图在农业领域站稳脚跟，同时日益转向建筑和旅游等其他行业的工作。据报道，在水和土地使用方面的歧视性做法挥之不去。如同以往，糟糕的数据仍然制约着劳动力市场发展的分析工作，也制约了对此次疫情和占领对被占叙利亚戈兰工人的影响的评估。
147. 改善被占领土工人状况的所有努力，都受制于并严重依赖于以色列和巴勒斯坦权力机构之间的关系。《国际劳工组织章程》称和平取决于社会正义。按照同样的逻辑，促进被占领土工人的社会正义在很大程度上取决于该地区的和平，以及根据联合国决议实现两国共存的愿景。只有到那时，巴勒斯坦工人才能发挥其全部潜能，并充分享受其权利。

▶ 附件：对话者名单

巴勒斯坦权力机构及其他公共机构

劳动部

Nasri Abujaish, 劳动部长

Abdel Kareem Daraghmeh, 三方对话事务副助理

Asma Hanoun, 外部就业科科长

Azmi Abdel Rahman, 劳工政策司司长

Wael Qraiem, 劳动部法律顾问

外交部

Omar Awadallah, 大使, 多边事务, 联合国及其专门机构司司长

Khuzama Hanoon, 三等秘书, 劳工组织、联合国人口基金和联合国工业发展组织主管干事

Ayoub Ayoub, 三等秘书, 环境与人权主管干事

社会发展部

Ahmed Majdalani, 部长

妇女事务部

Amal Hamad, 部长

巴勒斯坦中央统计局

Ola Awad/Shakhshir, 局长

Suha Kana'an, 劳工统计处处长

Ahmad Omar, 分析与预测处处长

Hani Al-Ahmad, 服务部门统计处处长

巴勒斯坦解放组织(PLO)

Nabeel Shaath, 巴勒斯坦国总统特别代表兼巴解组织执行委员会主席

国家妇女就业委员会

Lama Awwad, 劳动部性别事务科科长
Buthaina Salem, 劳动部法律科科长
Sami Sihweil, 妇女事务部规划司司长
Abeer Omran, 国家经济部性别事务科科长
Asma Al Kilani, 文化部性别事务科科长
Ayshe Hmouda, 巴勒斯坦总工会性别事务科科长
Moussa Salameh, 巴勒斯坦工农商会联合会性别事务科科长
Amjad Janazreh, 伯利恒巴勒斯坦工商联合会职业女性中心协调员
Carine Abu Hmeid, 民主和工人权利中心计划和对外关系协调员
Hassan Mahareeq, 巴勒斯坦促进全球对话和民主倡议(Miftah)项目经理
Naela Odeh, 巴勒斯坦职业妇女发展协会实地协调员
Bashayer Tahboub, 总人事委员会性别事务科科长
Iman Hasasneh, 职业妇女论坛项目协调员
Ayman Abedel Majeed, Beir-Zeit 大学发展研究中心协调员兼研究员

巴勒斯坦就业和社会保护基金

Mahdi Hamdan, 总干事
Mohammed Abu Zaiter, 副首席执行官, 加沙
Hadeel Hussein, 项目协调员

巴勒斯坦工人组织和雇主组织

巴勒斯坦工会总联合会(PGFTU), 纳布卢斯

Shaher Sae'd, 总书记
Ashraf Al-Awar, 卫生服务工会主席
Mohammad Al-Badri, 邮电工会主席
Mahmoud Al-Hawasheen, 公共服务工会主席
Sufian Estateh, 市政工人工会成员

Abdel Karim Al-Lafdawi, 印刷和媒体工会主席

Saher Sarsour, 木材和建筑工会秘书

Sameh Al-Jabari, 职业安全与卫生科科长

Majdi Al-Muhsen, 社会保障科科长

Imad Eshtawi, 青年科科长

Juwairiyeh Al Safadi, 健康保险科科长

Muna Jubran, 纺织工人工会主席

Kayed Awwad, 公共运输工会主席

Mais Jamleh, 幼儿园和私立学校工会主席

Mahmoud Thiab, 总秘书处成员兼木材和建筑工会成员

Abdel Karim Dweikat, 农业和食品行业工会主席

Bassam Yaish, 电力和能源工会主席

Mohammad Amarnah, 法律顾问

Ehlayel Abu Jaish, 媒体科科长

Abdel Karim Hajam, 联合国近东救济工程处成员

巴勒斯坦工会总联合会, 加沙

Bashir Al Sisi, 一般和商业服务工人工会主席

Salameh Abu Zeiter, 卫生服务工人工会主席

Zaki Khalil, 纺织工人工会主席

巴勒斯坦工农商会联合会(FPCCIA), 拉马拉

Omar Hashem, 主席

Jamal Jawabreh, 秘书长

耶路撒冷商会

Samer Nuseibeh, 董事会

Luai Al Hussein, 总干事

北加沙商会

Bahaa Al Amawi, 董事会成员兼公关官员

拉法商会

Ayyad Abu Taha, 公关主任

巴勒斯坦工业联合会

Odeh Shihadeh, 秘书长

Abeer Safi, 项目协调员

巴勒斯坦包装中心

Israa' Dosouqi, 检查干事

巴勒斯坦石材和大理石行业协会

Shadi Shaheen, 总干事

巴勒斯坦建筑行业协会

Khaled Safi, 总干事

巴勒斯坦食品行业协会

Bassam Abu Ghalyoun, 总干事

巴勒斯坦民间社会组织和其他利益攸关方

法律援助会(Al-Haq)

Shawan Jabarin, 总干事

Tahseen Elayyan, 监控和文件部门负责人

Rula Shadid, 监控和文件部门负责人

加沙妇女法律研究和咨询中心

Zeinab El Ghunaimi, 主任

加沙天空极客

Kevin Gomis, 首席财务官兼首席运营官

Sasha Muench, 巴勒斯坦慈善团国家主任

Ryan Sturgill, 主任

Iyad Altahrawi, 新兴公司加速经理

Tariq Bseiso, 数据分析师

Nour Elkhoudary, 多样性和包容性协调员

独立人权委员会

Ammar Dwaik, 总干事

Taher Al-Masri, 法律研究员

Aisheh Ahmad, 法律研究员

加沙巴勒斯坦工业园开发管理公司

Moaz Moqat, 运营经理

加沙巴勒斯坦人权中心

Raji Sourani, 总干事

Fadel Almzeneh, 社会经济权利科科长

巴勒斯坦医疗救济协会(PMRS)

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

巴勒斯坦促进全球对话和民主倡议(Miftah)

Hanan Ashrawi, 主席

以色列政府及其他公共机构

外交部

Haim Waxman, 负责联合国和国际组织的副司长

Avivit Bar-Ilan, 联合国和国际组织局局长

Eldad Golan, 国际组织和联合国专门机构主任

Yael Bitton, 国际组织和联合国专门机构副主任

Nitzan Arny, 以色列常驻日内瓦联合国和其他国际组织代表团参赞

劳动、社会事务和社会服务部

Avigdor Kaplan, 司长

Rivka Werbner, 首席劳资关系官

Hezi Schwartzman, 职业卫生与安全管理局局长

Gali Levi, 检察长

Shiri Lev-Ran Lavi, 外籍工人劳工权利专员

Avner Amrani, 劳资关系司

Ibrahim Kilani, 劳资关系司

Revital Karin Sela, 劳工处国际关系主任

Emuna Yossef, 劳工处

以色列职业安全与卫生管理机构

Sami Saadi, 北区区长

劳动法实施与规范管理局

Sharon Cohen, 劳动法公共调查和信息高级主任

人口和移民管理局

Efrat Lev-Ari, 法律顾问

司法部

Hila Tene-Gilad, 国际法司人权主任

Ayelet Dahan, 反贩运科

Lina Salem, 公法和宪法司

Ayelet Levin, 国际法司

Eden Farber, 国际法司实习生

财政部

Michael Ritov, 高级经济学家, 首席经济学家司研究处

Dudi Kopel, 法律局

以色列银行

Haggay Etkes, 高级经济学家

领土内政府活动协调局(COGAT)

Ltc. Alon Shacham, 外交关系处处长

Mjr Moti Stolovich, 经济处副处长

以色列工人组织和雇主组织

以色列劳工总联合会(Histadrut)

Peter Lerner, 国际关系司司长
Wael Abadee, 律师, 信息服务中心主任
Tehila Benishu, 律师, 工会司法律局副局长
Anna Lichinitzer, 经济处项目经理
Avital Shapira-Shabirow, 国际关系主任

以色列制造商协会

Dan Catarivas, 国际关系对外贸易处处长
Michal Waxman Hili, 劳工及人力资源处处长
Natanel Haiman, 经济处处长
Isaac Gurvich, 经济和税务人事处处长
Claire Aboksis, 以色列建筑商协会经济研究协调员

MAAN — 工人协会

Assaf Adiv, 执行董事
Roni Ben Efrat, 工人协会发展和国际关系经理

以色列民间社会组织和其他利益攸关方

卡夫·拉奥维德协会(Kav LaOved)

Abed Dari, 巴勒斯坦工人部实地协调员
Khaled Dukhi, 巴勒斯坦工人部法律处律师

宏观政治经济学中心

Roby Nathanson, 总干事

检查站观察

Sylvia Piterman, 志愿者

学术界

Yael Berda, 希伯来大学社会学和人类学助理教授

联合国和国际组织

联合国中东和平进程特别协调员办事处(UNSCO)

Tor Wennesland, 联合国中东和平进程特别协调员

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

Jonathan Lincoln, 联合国中东和平进程特别协调员办事处协调科科长兼驻地协调员办公室主任

联合国人道主义事务协调厅(OCHA), 巴勒斯坦被占领土

Sarah Muscroft, 办公室主任

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)

Gwyn Lewis, 近东救济工程处西岸业务主任

Matthias Schmale, 近东救济工程处加沙业务主任

联合国教育、科学及文化组织(UNESCO)

Noha Bawazor, 办公室主任

联合国人口基金(UNFPA)

Kristine Blokhus, 代表

联合国儿童基金会(UNICEF)

Lucia Elmi, 特别代表

世界银行

Kanthan Shankar, 国家主任

Samira Hillis, 项目负责人, 人类发展项目组合兼工作队队长

Sebastian Saez, 主要国家经济学家

Nur Nasser Eddin, 高级经济学家

Damir Cosic, 高级经济学家

被占领的叙利亚戈兰

Wael Tarabieh, 戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心项目经理

Karama Abu Saleh, 戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心律师

Asad Safadi, 农民

Farid Al Sayed Ahmad, 农民

Qassem Al Safadi, 农民

其他会议

在阿拉伯叙利亚共和国举行的会议

社会事务和劳动部，大马士革

Salwa Abdullah, 部长

Rakan Al-Ibrahim, 副部长

Rim Kouatly, 部长国际关系顾问

Wadah Rakad, 规划和国际合作主任

Naser Ahmad, 媒体顾问

外交和侨民部，大马士革

Rania Alhaj Ali, 公使衔参赞

工业部，大马士革

Iyad Mokled, 规划和国际合作主任

工会总联合会，大马士革

Jamal Alhaj Ali, 叙利亚执行局劳工事务秘书

Adnan Azzouz, 工会总联合会国际部首席顾问

Adnan Al-Makhrouz, 国际关系顾问

大马士革及其乡村工业行会

Obay Roshan, 劳工事务科科长

商会联合会

Abu Al-hoda Al-Lahham, 主席

库奈特拉省

Madhat Saleh, 前议员

在埃及开罗举行的会议

阿拉伯劳工组织，开罗

Fayez Al-Mutairi, 总干事

Emad Sherif, 对外关系和国际关系部主任

Marwan Othman, 总干事办公室