



大会

Distr.: General
19 October 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

议程项目 68 (c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

1967 年以来巴勒斯坦被占领土的人权状况*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员迈克尔·林克根据人权理事会第 5/1 号决议提交的报告。

* 在最后限期之后才提交本报告的原因是为了反映最新事态发展。



1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员的报告

摘要

1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员迈克尔·林克特此向大会提交其第一份报告。本报告的主要依据是特别报告员在 2016 年 7 月访问该区域期间获得的来自受害者、证人、民间社会代表、联合国代表及在安曼的巴勒斯坦官员提供的信息。报告述及一些与西岸，包括东耶路撒冷，及加沙的人权状况有关的关切问题。

一. 导言

1. 1967 年以来巴勒斯坦被占领土人权状况特别报告员迈克尔·林克是按照人权委员会第 1993/2 号决议和人权理事会第 5/1 号决议于 2016 年 3 月 24 日任命的。他于 2016 年 5 月 1 日就职。他是第七位担任此项任务者。

2. 本文是这位特别报告员提交的第一份报告。他谨提请注意这样一个事实，即虽然他随时准备对巴勒斯坦被占领土进行一次访问，但以色列当局未予准许。特别报告员接受任务并上任后，于 2016 年 6 月 3 日向以色列当局和巴勒斯坦当局提出正式申请，要求获准访问巴勒斯坦被占领土。截至编写本报告时，未从以色列当局收到任何答复。特别报告员注意到，两位前任也未获准访问。2016 年 6 月 7 日，特别报告员在首次访问日内瓦期间会见了巴勒斯坦国常驻联合国观察员。他还提出了会晤以色列常驻代表的要求，但没有得到答复。这种对授权任务不予合作的做法是令人关注的一个严重问题。根据第一手观察得到的对情况全面彻底的了解将对特别报告员的工作极为有益。¹

3. 本报告的主要依据是所提交的书面材料以及特别报告员在 2016 年 7 月第一次访问该区域期间同民间社会代表、受害者、证人、巴勒斯坦政府官员在约旦安曼举行的协商。

4. 根据人权委员会的规定，特别报告员的任务是：“调查以色列在 1967 年以来被以色列占领的巴勒斯坦领土违反国际法、国际人道主义法以及 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》原则和基础的状况。”² 考虑到这一点，本报告侧重于以色列在近 50 年的占领期间犯下的侵权行为。作为占领国的以色列有责任确保尊重和保护在其控制下的巴勒斯坦人的各项权利。³ 因此，特别报告员的任务以占领国的责任为重点，但他指出，任何缔约国或非国家组织的侵犯人权行为都是不可容忍的，这种行为只会阻碍和平前景。

5. 特别报告员对巴勒斯坦国政府全面配合他执行任务表示感谢。特别报告员还要感谢所有前往安曼与他会晤的人，以及不能前往、但提交书面或口头材料的人。特别报告员赞赏这些团体所做的重要工作，这些团体试图创造这样一种环境，在这样的环境中人权得到尊重，并确保侵犯人权和人道主义法的行为得到见证和惩罚。特别报告员将尽力支持这项工作。

6. 特别报告员谨指出，因为以色列当局的旅行限制，几个团体无法前往安曼与他会晤。这种限制对来自加沙的人士尤甚，因此，通过视频会议与所有在加沙的团体进行了协商。

¹ [A/HRC/23/21](#)，第 1 段。

² 见人权委员会第 1993/2 号决议。

³ 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》(日内瓦第四公约)，第 47 条。

7. 本报告分为两部分。第一部分概述包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土局势。本文的讨论突出当前的人权问题，同时还力求在近 50 年的占领这一大背景下来定位当前局势。因此，讨论不局限于在特定期间发生的事件，而是重点突出在编写本报告时被视为特别重要的问题，这种判断依据的是特别报告员在 2016 年 7 月访问期间同一些人士和团体的对话及其意见。

8. 报告第二部分从发展权角度来看巴勒斯坦被占领土的局势，并着重于发展作为一项人权、侵犯人权对巴勒斯坦被占领土的发展造成的影响。

二. 目前的人权状况

9. 从 2015 年 10 月开始，在包括东耶路撒冷在内的西岸，暴力活动突增，自此出现了一系列令人担忧的事件和趋势。在暴力升级期间，230 多名巴勒斯坦人和至少 32 名以色列人在 2015 年和 2016 年期间巴勒斯坦人抗议活动和巴勒斯坦人的攻击或声称的攻击中和以色列安全部队往往是致命的应对中被打死。⁴ 近几个月来，尽管暴力事件数量有所下降，继续使用行政拘留、惩罚性拆除、行动限制和其他措施继续对巴勒斯坦人民的人权产生持续的不利影响。⁵

10. 任何人施行任何形式的暴力攻击都是不可接受的。巴勒斯坦人对以色列人的攻击和声称的攻击往往受到过度致命力量的回应，这是给暴力火上浇油。许多攻击和声称的攻击是未成年人所为，这尤其令人不安，因为这似乎是绝望的表现。在特别报告员访问期间，令人注意是，在巴勒斯坦被占领土工作的人在多次会议，都一致指出，儿童中有一种悲怆和绝望情绪，其表现不仅是突发暴力行为，而且还有身心疾病，例如溺床、焦虑和抑郁症。儿童的困境往往是局势严重性的一个晴雨表。令人遗憾的是，在目前的状况下，今天在巴勒斯坦被占领土出生的儿童没有和平未来的希望。

A. 暴力和缺乏问责

11. 2015 年暴力升级在西岸造成的以色列人和巴勒斯坦人伤亡人数是自 2005 年以来最高的。⁶ 绝大多数被杀害者是巴勒斯坦人——往往是由于以色列安全部队过度使用致命武力。据民间社会代表们说，2015 年 10 月至 2016 年 1 月在西岸被杀的人中，88 名是被以色列当局怀疑为从事了攻击或未遂攻击的巴勒斯坦人。这些

⁴ 人道主义事务协调厅《保护平民周报》，2016 年 8 月 16 至 22 日。见 www.ochaopt.org/content/protection-civilians-weekly-report-16-22-august-2016。

⁵ Gili Cohen, “以色列军队说：6 个月的恐怖浪潮过后攻击事件减少”，Haaretz, 2016 年 4 月 1 日。见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.712123。

⁶ 人道主义事务协调厅：“自 2015 年 10 月以来，以色列开展了 24 项关于打死和打伤巴勒斯坦人的刑事调查，导致一项起诉”，《人道主义月报》(2016 年 7 月)。见 www.ochaopt.org/content/israel-opened-24-criminal-investigations-killing-and-injury-palestinians-october-2015。

案件引出两个问题。第一，这些事件发生的本身——这么经常地使用致命武力，而且往往没有正当理由。⁷ 第二，事实上，在大多数案件中，一名以色列安全部队人员使用了致命武力，然而没有进行调查，或如果进行了调查，也没有对肇事者采取任何行动。

12. 在所记录的一些案件中，根据国际标准，被杀者显然并没有构成需要用致命武力应对的威胁。根据《关于执法人员使用武力和火器的基本原则》，⁸ 只能作为最后手段使用武器和致命武力。⁹ 在人权组织记录的一些案件中，显然没有达到这一条件。¹⁰

13. 其中一个最典型的例子就是 2016 年 3 月 24 日 Abd al-Fatah al-Sharif 在希布伦被杀，媒体对此有广泛报道。Al-Sharif 据称刺伤了一名以色列士兵，后来一名以色列士兵开枪将他打死，当时他受伤躺在地上不动。¹¹ 这一事件被录像，以色列人权组织以色列占领区人权信息中心将录像公布于 YouTube，成为国际新闻头条。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员指出，“这些图像明显具备了法外处决的所有迹象。”¹²

14. 这只是说明一种令人震惊趋势的一个例子。联合国人权事务高级专员发言人也指出，“录像拍到的事件引起人们对过度使用武力问题的关注，这不是第一次。”¹³ 几个用视频记录的案件不能体现这个问题的真正规模。此外，2015 年 12 月增订的以色列开火条例于最近公布，该条例违反国际标准，降低了允许使用致命武力的条件。¹⁴ 《使用武力和火器的基本原则》规定，只有在“迫在眉睫的死亡或重伤威胁”的情况下才可使用火器，但新的开火条例却允许对一个“看似正在投掷

⁷ 见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)“关于执法人员使用武力和火器的基本原则”，见 www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx。

⁸ 见《第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，1990 年 8 月 27 日至 9 月 7 日，哈瓦那：秘书处编写的报告》(联合国出版物，出售品编号：C.91.IV.2)，第一章，B 节。

⁹ 见人权高专办：“关于执法人员使用武力和火器的基本原则”。

¹⁰ 以色列占领区人权信息中心：“对捅刀子或涉嫌企图捅刀子的巴勒斯坦人不合情理地使用致命武力和加以处决”，2015 年 12 月 16 日。见 www.btselem.org/gunfire/20151216_cases_of_unjustified_gunfire_and_executions。

¹¹ 见 www.youtube.com/watch?v=S8WK2TgruMo。

¹² 人权高专办：希伯伦杀人事件：“法外处决的一切迹象”——联合国专家表示愤慨，2016 年 3 月 30 日。见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18544&LangID=C。

¹³ 人权高专办：“联合国人权事务高级专员发言人鲁珀特·科尔维尔对希伯伦一名巴勒斯坦男子被杀发表评论”，2016 年 3 月 30 日。见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=18540&LangID=C。

¹⁴ Israeli police reveal new open-fire regulations in response to 面对公正组织的法院请愿，以色列警察公布新的开火条例”，公正组织，2016 年 7 月 5 日。见 www.adalah.org/en/content/view/8845。

或即将投掷”燃烧弹、烟火或石头的人使用实弹。这一改变表明，政府寻求创造一种对使用致命武力质疑减少、接受增加的环境。在这种情况下，过度使用武力的发生频率可能会更高。

15. 这样一个事实使问题加倍扩大：在大多数情况下，几乎没有试图追究责任。2015 年 10 月至 2016 年 6 月，以色列当局立案调查 24 起刑事事件，在这些事件中，以色列安全部队的行动导致了巴勒斯坦人受伤或死亡。¹⁵ 到目前为止，只有 Abd al-Fatah al-Sharif 在希布伦被杀事件导致一名士兵受起诉。目前审判正在进行，据报道，以色列国防部长阿维格多·利伯曼就此案说，以色列“……不能陷入这样一种情景：一名士兵必须要求配备律师才能去执行任务”，他还强调，一个人在被证明有罪之前是无辜的。¹⁶ 这类言辞意味着鼓励宽大处理使用致命武力对待他人的士兵，这损害确保问责制的努力。

16. 缺乏问责制远不是一个新问题。最近关于这一事实的一个突出说明是，人权组织以色列占领区人权信息中心在 2016 年 5 月宣布，它将不再与以色列军事法律执行机制接触。¹⁷ 该组织经过 25 年的工作得出结论，“通过同这样一个系统的合作来寻求正义和捍卫人权不再有任何意义，因为衡量该系统真正职能的是其继续成功掩盖非法行为和保护肇事者的能力。”¹⁸ 以色列占领区人权信息中心指出，该组织自 1989 年以来向军法署署长提交了 739 个案件，182 个案件没有得到任何调查，将近一半案件(343)的调查以没有进一步行动告终。在 25 年中，只有 25 起案件的结果是所涉士兵被控罪。2015 年初，以色列人权志愿者组织公布了关于 2014 年起诉案件的统计数字并指出，在 2014 年立案调查的 229 个案件中，只有 8 个得到起诉，2013 年的 199 个中 9 个得到起诉。以色列人权志愿者组织在解释这些数据时指出，“不进行导致起诉的彻底调查，这种情况根深蒂固，并且目前的状况仍然如此。其结果是以色列国防军士兵几乎从来不受起诉……。”¹⁹

¹⁵ 人道主义事务协调厅：“自 2015 年 10 月以来，以色列开展了 24 项关于打死和打伤巴勒斯坦人的刑事调查，导致一项起诉”。

¹⁶ Isabel Kershner: “以色列就士兵打死非武装的巴勒斯坦人展开调查”，纽约时报，2016 年 8 月 29 日。见 www.nytimes.com/2016/08/30/world/middleeast/israeli-military-investigating-soldiers-killing-of-unarmed-palestinian.html。

¹⁷ 以色列占领区人权信息中心：占领行动的遮羞布：以色列的军法执行制度是一个粉饰机制(2016 年 5 月)。见 www.btselem.org/publications/summaries/201605_occupations_fig_leaf。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 以色列人权志愿者组织：“2015 年 12 月数据表：对涉嫌伤害巴勒斯坦人的以色列国防军士兵的执法——2014 年数据摘要”，2015 年 2 月 12 日。见 www.yesh-din.org/en/december-2015-data-sheet-law-enforcement-on-idf-soldiers-suspected-of-harming-palestinians-summary-of-2014-data/。

17. 缺乏问责是一个系统的和根深蒂固的问题。它助长持续不断的暴力循环，士兵的上述行为似乎不受惩罚，由此给出的讯息是，巴勒斯坦人的生命并不重要，而巴勒斯坦人则更加恐惧和绝望。

B. 拘留

18. 在暴力行为上升的同时，逮捕和被以色列拘留关押(包括行政拘留)的巴勒斯坦人数量增长。2015 年 10 月，被拘留的巴勒斯坦人数量剧增，并且仍然保持在近 10 年来未有的水平。截至编写本报告时，据以色列占领区人权信息中心和支援囚犯和人权协会收集的数据，目前有 6 000 多人因所谓的安全理由被拘留，约有 700 人被行政拘留。这些数字是令人震惊，并说明一种旨在恐吓的总体政策，严重限制了巴勒斯坦人的自由。²⁰

行政拘留

19. 行政拘留数量增加特别令人关切。目前，约有 700 名巴勒斯坦人以行政拘留令被关押。²¹ 这是自 2008 年以来行政拘留人数最多的一年。²² 禁止酷刑委员会在其 2016 年对以色列的第五次定期报告的审查中指出，被拘留者常常被剥夺基本的法律保障，因为拘留他们依据的是秘密举证，他们本人或其律师都不得了解，他们既未被指控，也没有被审问。²³ 由于行政拘留令可以无限期延长，一些人权活动者认为，这种前途不卜的心理折磨可能构成酷刑。²⁴

20. 以色列为其广泛使用行政拘留作辩护的理由是，出于安全需要。以色列政府一直依靠的是《日内瓦第四公约》第 78 条，其中规定，如占领国“由于迫切的安全理由认为对被保护人需采取安全措施时，至多得置之于指定居所或加以拘禁。”国际法中的拘禁被界定为“在与武装冲突有关的情况下某人因其活动对拘留当局的安全构成严重威胁而被非刑事拘留。”²⁵ 这意味着拘禁只能用于非刑事案件，而不是取代刑事定罪，也不作为一种惩罚形式。²⁶ 事实上，行政拘留令

²⁰ 一套内容广泛的关于逮捕和拘留生活在巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人的军事条例。见良心囚犯维权协会：“以色列监狱中的巴勒斯坦政治囚徒”，2016 年 6 月。见 www.addameer.org/sites/default/files/briefings/general_briefing_paper_-_june_2016_1.pdf。

²¹ 支援囚犯和人权协会：统计数字，2016 年 8 月。见 www.addameer.org/statistics。

²² 以色列占领区人权信息中心：行政拘留统计数字，2016 年 9 月 12 日更新。见 www.btselem.org/administrative_detention/statistics。

²³ CAT/C/ISR/CO/5，第 22 段。

²⁴ 支援囚犯和人权协会：“引发的绝望：行政拘留心理折磨”，2016 年 6 月 26 日。见 www.addameer.org/publications/induced-desperation-psychological-torture-administrative-detention。

²⁵ 红十字国际委员会意见文件：“武装冲突中的拘禁：基本规则和挑战”（2014 年 11 月）。

²⁶ 见《日内瓦第四公约》第 78 条评注(1958 年)：“这些措施的对象理论上不参与斗争。因此对他们采取的预防措施不能具有惩罚性质。”

的对象往往是色列政府最初试图指控其犯罪的人，但未能成功，这说明，许多这类逮捕违反了上述规定。²⁷ 根据对《日内瓦第四公约》的评注，该条应被理解为仅适用于非常有限的情况。²⁸ 这是占领国可对被占领土平民使用的最严重的措施。

21. 以色列依据秘密证据施行拘留的做法明显违反国际人道主义法和国际人权法，远远超越《日内瓦公约》所规定的“拘禁”。禁止酷刑委员会在今年对以色列的审查中要求该国结束行政拘留做法，并表示，对这个问题的关注是因为被拘留者可能被剥夺基本法律保障，除其他外，基于秘密证据且未经起诉，他们可被无限期拘留，被拘留者或其律师都不能了解这种证据。^{23 29}

22. Hasan Safadi 是一名记者，也是支援囚犯和人权协会(一个致力于保护和促进被拘留者权利的组织)的传媒协调员，他的案子是以色列制度的系统缺陷的一个明显例子。Safadi 在 2016 年 5 月 1 日被捕，到编写本报告时，他已被行政拘留了 5 个月。根据支援囚犯和人权协会提供的资讯，Safadi 在被逮捕后的期 40 天期间受到审问。因没有找到可监禁的证据，根据治安法院的决定，定于 6 月 10 日将他释放。就在应释放他的那一天，国防部长签署了一项行政拘留 Safadi 6 个月的命令。支援囚犯和人权协会指出，这个例子说明了这样一种做法，即在没有充分证据和被拘留者未受起诉的情况下，发布一项行政拘留令，对其继续加以拘留。³⁰

被拘留的儿童

23. 目前被以色列当局拘留的儿童的人数是一个很令人关切的问题。截至编写本报告时，根据支援囚犯和人权协会的记录，以色列当局目前至少拘留着 350 名 18 岁以下未成年巴勒斯坦人。³¹ 在 2015 年底，这一数字为 422 人，其中至少有 116 人年龄为 12 至 15 岁。³² 大多数逮捕涉及的指控是投掷石块。³³ 巴勒斯坦被占

²⁷ 例如见大赦国际：“以色列/观察点：人权维护者遭行政拘留：Hasan Ghassan Ghaleb Safadi”，2016 年 7 月 4 日。见 www.amnesty.org/en/documents/mde15/4376/2016/en/。

²⁸ 见 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=D794403E436F0823C12563CD0042CF9A>。

²⁹ 《日内瓦第四公约》第 43 条规定，任何受拘禁者“有权请……对于该项举措尽速重新考虑”，而第 78 条作有上诉权的规定。另见大会第 2200 A (XXI) 号决议附件所载《公民权利和政治权利国际公约》(第 9 条第 2 款)。

³⁰ 支援囚犯和人权协会公布的消息，见 www.addameer.org/prisoner/hasan-safadi。

³¹ 支援囚犯和人权协会，统计数字，2016 年 8 月。见 www.addameer.org/statistics。

³² 保护儿童国际——巴勒斯坦：“不应如此对待儿童：以色列军事拘留制度下的巴勒斯坦儿童”，2016 年 4 月。见 www.dci-palestine.org/palestinian_children_in_the_israeli_military_detention_system。

³³ 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)：“危境中的儿童：报警于 2016 年及之后”，2016 年 4 月简报。见 www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/children_in_distress_briefing_note.pdf。

领土上存在着双重法律制度：在西岸被逮捕的巴勒斯坦儿童(与巴勒斯坦成年人一样)受以色列军事法律管辖，而以色列定居者在同一地理区域则受以色列民法和刑法制度管辖。尽管多次呼吁应更加注意保护儿童，但在逮捕和拘留未成年人的做法上仍然极成问题。有报道和文件表明，父母往往是在孩子被捕几天之后才被告知。在许多情况下，是在胁迫的情况下获得供认，而且所用文字常常是大多数巴勒斯坦儿童看不懂的希伯来语。在逮捕后的初期阶段，儿童也往往无法获得律师，并有许多受虐待的报告。³⁴ 据报告，儿童遭到：戴手铐、手被捆绑、蒙上双眼、殴打、单独监禁。³⁵

24. 这些做法不仅违反了基本的法律标准，而且也没有考虑到年幼儿童极易受到伤害的情况。国际社会充分认识到儿童的脆弱性，包括《儿童权利公约》在内的一系列法律文书都有关于给予儿童特别保护的规定。独立律师小组 2012 年的一份报告得出结论，以色列关于该公约不适用于以色列边界以外的声称在“事实上和法律上都是不现实的。”³⁶ 国际法院关于隔离墙的咨询意见认为，该公约以及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》事实上是适用的。³⁷ 截至 2016 年 7 月，在关于被军事羁押儿童的报告所提的诸项建议中，只有 2.5%得到实施。³⁸

C. 集体惩罚

25. 以色列当局根据个案采取了一些不同措施，这些措施通常构成集体惩罚。以安全为名颁布的这些措施往往是对一人或一小群人行动的反应，但对几乎每一个巴勒斯坦人在某一时刻的日常生活产生了很大影响。封路、检查站和路障限制了巴勒斯坦人往返于工作和学校，拜访家庭成员，前往接受医疗。基于一个人的被控行为拆毁房屋则使整个家庭无处栖身。

26. 集体惩罚是指因某一特定个人的行动而惩罚整个群体的做法。《日内瓦第四公约》第 33 条禁止集体惩罚，人权事务委员会进一步指出对集体惩罚的禁止不容减损。³⁹

³⁴ 保护儿童国际——巴勒斯坦：“不应如此对待儿童：以色列军事拘留制度下的巴勒斯坦儿童”。

³⁵ 美利坚合众国国务院 2015 年以色列和被占领土上的人权做法报告，见 www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?dynamic_load_id=252929&year=2015#wrapper。

³⁶ 《被军事羁押的儿童》，2012 年 6 月，第 30 段，见 www.childreninmilitarycustody.org.uk/。

³⁷ 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004 年 7 月 9 日》，《2004 年国际法院案例汇编》，第 102-113 段。

³⁸ 军事法院观察，监测以色列拘留下儿童所受待遇，简报，2016 年 7 月。见 www.militarycourtwatch.org/files/server/MCW%20BRIEFING%20PAPER%20-%20JUL%202016.pdf。

³⁹ 见第 29 条一般性意见(CCPR/C/21/Rev.1/Add.11)。

惩罚性拆房

27. 2014 年，以色列政府恢复采取惩罚性拆毁房屋行动。⁴⁰ 此后，拆房数量持续增加，在 2015 年，据报告，发生了 11 次拆房，导致 85 人流离失所，而截至 2016 年 7 月已发生 16 次拆房，导致 92 人流离失所。⁴¹ 惩罚性拆房的目的是伤害犯罪嫌疑人的家庭成员，这显然违反国际法的基本原则。⁴²

28. 人权事务委员会在 2014 年对以色列的第四次定期报告的审查中还呼吁政府停止惩罚性拆房政策，指出这“不符合其根据《公约》承担的义务。”⁴³ 除构成受禁止的集体惩罚形式外，惩罚性拆房违反了禁止毁坏平民财产的原则。⁴⁴

封锁、检查站和许可证

29. 行动自由的权利经常受到殃及整个城镇和村庄的封路、检查站和繁琐的许可证制度的不利影响。这些做法在袭击嫌疑人称为家乡的村庄和地区越演越烈。⁴⁵ 截至 2015 年年底，人道主义事务协调厅记录了西岸的共计 543 次封锁。希伯伦尤其受到这些措施的影响，在 2015 年 11 月发生一系列示威游行和相关冲突以及据称的攻击后，对该地区实施的限制措施大幅增加，导致在已有的 109 处路障外又部署了共计 53 处新路障。⁴⁶ 以色列称这些是安全措施。然而，这些措施的笼统性以及对各城镇的全体巴勒斯坦居民产生的严重影响，因此这些措施不仅违反了行动自由权利，⁴⁷ 而且在很多情况下构成一种集体惩罚。

30. 一个最近的事件特别具有说明性。2016 年 6 月 8 日，在一次应予强烈谴责行动中，4 名以色列人在特拉维夫的一个热点购物区被打死。2 名巴勒斯坦枪手参与了袭击，警察在事发后发现嫌疑人来自希伯伦。⁴⁸ 作为对此次袭击的回应，

⁴⁰ 人权高专办：“巴勒斯坦被占领土上的惩罚性拆除摧毁的不仅是房屋”，2015 年 12 月 28 日。见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/PunitivedemolitionsinOPT.aspx。

⁴¹ B'Tselem：惩罚性拆除房屋的统计数字，2016 年 8 月 31 日更新。见 www.btselem.org/punitive_demolitions/statistics。

⁴² 法律援助会：“惩罚性拆除房屋”，October 2015 年 10 月 31 日。见 www.alhaq.org/advocacy/topics/population-transfer-and-residency-right/983-punitive-house-demolitions。

⁴³ 见 CCPR/C/ISR/CO/4。

⁴⁴ 《日内瓦第四公约》第 53 条。

⁴⁵ 人道主义事务协调厅：“支离破碎的生活：2015 年人道主义概况”，2016 年 6 月。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 《公民权利和政治权利国际公约》第 12 条、《世界人权宣言》第 13 条、《日内瓦第四公约》第 27 条及第 27 条评注，以及《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004 年 7 月 9 日》，《2004 年国际法院案例汇编》，第 135 至 137 段。

⁴⁸ Peter Beaumont：“特拉维夫市场枪击，四人死亡”，《卫报》，2016 年 6 月 8 日。见 www.theguardian.com/world/2016/jun/08/tel-aviv-market-shooting-sarona-complex。

以色列政府取消了为斋月期间出行的西岸和加沙居民发放的所有 83 000 份许可证，暂时吊销了发给被控袭击者家人和亲属的 204 份工作许可证，并封锁了嫌疑人的整个家乡。⁴⁹

31. 目前，对加沙的封锁是对巴勒斯坦人民的时间最长的集体惩罚。⁵⁰ 2007 年实施的上述封锁使 180 万加沙居民中的绝大多数人无法离开。这一封锁已被秘书长和红十字国际委员会谴责为集体惩罚措施。⁵¹

32. 国防部长的近期公告提供了令人不安的证据，表明此类措施可能延续。国防部长提出了所谓“胡萝卜加大棒”办法，即建议继续采用封锁、增加安全部队力量和拆毁袭击嫌疑人家乡的房屋等严厉措施，同时在以色列当局视为“寻求共存”的地区建设基础设施。值得注意的是，这主要意味着与非法定居点共存。据报道，这位部长称此政策“旨在继续惠及渴望与我们共存的人士，并使企图伤害犹太人的人士度日艰难。”⁵²

D. 胁迫环境和强行迁移

33. 最近几个月，与定居点有关的活动大幅增加，包括政府增加对新建筑物的授权，对以色列国内法都视为非法的建筑进行追溯授权，拆毁巴勒斯坦人的房屋，继续采用使巴勒斯坦人极难建房的歧视性规划做法和政策。这些政策和做法在 C 区和东耶路撒冷尤其普遍，以致人道主义事务协调厅将这一情况称为“胁迫环境——它破坏巴勒斯坦的实体存在并加剧个人和群体被强行迁移的风险”。⁵³

34. 《日内瓦第四公约》第 49 条明确禁止强行迁移。同一条款还禁止将占领国人口移入被占领土。强行迁移还被《罗马规约》界定为战争罪和危害人类罪。⁵⁴ 《国际刑事法院罗马规约》中的“强行”一词不限于针对人身的武力，还可以包

⁴⁹ 人权高专办：关于也门和以色列/巴勒斯坦被占领土的新闻简报说明，2016 年 6 月 10 日。见 www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20082&LangID=C。

⁵⁰ A/HRC/24/30，第 21 至 23 段。

⁵¹ 联合国新闻报道中心：“在耶路撒冷和加沙，潘敦促采取‘有勇气的步骤’，实现永久的两国解决办法”，2016 年 6 月 28 日，见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54341#.V81iTJN95E4 和红十字国际委员会：“封锁加沙：不能又是一年！”，第 10/103 号新闻发布，2010 年 14 日，见 www.wicrc.org/eng/resources/documents/update/palestine-update-140610.htm。

⁵² Yossi Melman：“Liberman 展示对西岸巴勒斯坦人的新的‘胡萝卜和大棒’政策”，《耶路撒冷邮报》，August 2016 年 8 月 17 日。见 www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Liberman-unveils-new-carrot-and-stick-policy-for-West-Bank-Palestinians-464360。

⁵³ 人道主义事务协调厅：“支离破碎的生活：2015 年人道主义概况”。

⁵⁴ 《国际刑事法院罗马规约》第 8.2(a)(七)条和第 7.1(d)条，联合国《条约汇编》，第 2187 卷，第 38544 号。

括“针对这些人或另一人实施武力威胁或强制手段，例如以对暴力的恐惧、胁迫、羁押、心理压迫或滥用权力造成强制性情况，或利用强制性环境。”⁵⁵

35. 西岸的贝都因族群尤其易受伤害，因为他们往往受到以色列政府制定的搬迁计划的影响。这些计划的依据是一些声称，诸如现有建筑物和地点在某种程度上“不可持续”。⁵⁶ 为了实施搬迁计划，当局拆毁了巴勒斯坦人的房屋和其他建筑物，通常的说法是建造这些建筑物没有获得以色列颁发的许可证。然而，许可证极难获得，申请费高昂、经常被拒、冗长流程加在一起形成了歧视性的许可证制度，使巴勒斯坦人几乎不可能“合法”建房。2016年1月8日，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)就以以色列当局1月6日拆毁西岸的贝都因人住房的行为指出，“拆毁居民建筑物加剧了业已存在的胁迫环境，迫使贝都因族群离开居住了几十年的土地。”⁵⁷

36. 人道主义事务协调厅还称包括东耶路撒冷在内的西岸局势使许多巴勒斯坦家庭和社区面临“强行迁移的风险，因为以色列的做法造成了迫使他们迁离的胁迫环境，其主要途径是不发放几乎无法获得的建筑许可证。”⁵⁸ 比利时、德国、爱尔兰、意大利、挪威、西班牙、瑞典和瑞士大使在给以色列的一封签名信中批评以色列部队没收西岸的属于一个贝都因族群的住所，表示“这种没收以及此前拆房行为，加上人道主义机构无法向受影响家庭提供救济物品，制造了一种胁迫环境，可能迫使他们违背意愿地离开目前所在地。”⁵⁹

37. 对房屋和财产的毁坏不限于巴勒斯坦人建造的建筑物，现在还日益频繁地针对国际人道主义援助出资建造的建筑物。例如，2016年5月16日，以色列当局拆毁了人道主义机构提供的7座房屋并没收了另外3座房屋的建筑材料，使49名巴勒斯坦难民失去住所，其中包括22名儿童。⁶⁰ 根据民间社会的数据，自2016年年初以来，以色列当局毁坏或没收的187所建筑物是由捐助者资助的人道主义

⁵⁵ 国际刑事法院《犯罪要件》(2011年，海牙)，见 www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/336923D8-A6AD-40EC-AD7B-45BF9DE73D56/0/ElementsOfCrimesEng.pdf。

⁵⁶ 人道主义事务协调厅：“面临强迫搬迁风险”，《人道主义月报》(2016年5月)。见 www.ochaopt.org/content/risk-forcible-transfer。

⁵⁷ 近东救济工程处：“近东救济工程处谴责拆毁面临强迫搬迁风险的巴勒斯坦难民贝都因家庭的房屋；对造成严峻人道主义后果进行谴责”，January 2016年1月8日。见 www.unrwa.org/newroom/official-statements/unrwa-condemns-demolition-homes-palestine-refugee-bedouins-families。

⁵⁸ 人道主义事务协调厅：“面临强迫搬迁风险”，《人道主义月报》(2016年5月)。

⁵⁹ Peter Beaumont：“大使们抗议以色列没收西岸住房”，《卫报》，2016年7月18日。见 www.theguardian.com/world/2016/jul/18/ambassadors-protest-israel-confiscation-west-bank-bedouin-shelters。

⁶⁰ 人道主义事务协调厅：“人道主义协调员呼吁以色列当局停止破坏人道主义援助并尊重国际法”，2016年5月18日。见 www.ochaopt.org/content/humanitarian-coordinator-calls-israeli-authorities-stop-destruction-humanitarian-aid-and。

援助提供的，在整个 2015 年，则有 108 所由捐助者资助的建筑物被毁。毁坏通过人道主义援助提供的亟需的基础设施直接违反了以色列根据国际法承担的义务。《日内瓦第四公约》第 59 条要求占领国“用其掌握的一切手段”协助救助有需要的人口。第 55(1)条进一步要求占领国确保向平民提供食品和医疗用品。⁶¹ 如果占领国不能履行这一义务，它有无条件的义务同意救济计划。⁶²

三. 发展权和巴勒斯坦被占领土

38. 三十年前，联合国大会通过了《发展权利宣言》。⁶³ 《宣言》及其后的相关阐述指出，每个人和所有人民都有不可剥夺的经济和社会发展权利，这种权利应具有公平性、公正性、可持续性、参与性、包容性、非歧视性，其依据是法治和充分遵守所有人权和自由。发展权本身被确认为一项人权，这就将其地位提升为具有普遍适用性和不可侵犯性的权利。⁶⁴ 虽然《宣言》本身没有法律约束力，但包含了许多法律权利和义务——公民、政治、经济、社会 and 文化的权利和义务——国际社会在过去 70 年中颁布的各项人权条约将其确认为对所有缔约国具有约束力。⁶⁵ 《宣言》还被明确纳入《2030 年可持续发展议程》。⁶⁶

39. 《发展权利宣言》与理解巴勒斯坦被占领土的人权困境特别相关。除其他权利外，《宣言》明确包括下列在国际法中具有约束力的人权：

- 人民自决(第 1 条)；
- 消除外国统治和占领(第 5 条)；
- 禁止歧视和公然侵犯人权的行为(第 6 条)；
- 充分享有所有人权和基本自由，包括社会经济权利(第 6 和第 8 条)；

⁶¹ Felix Schwendimann: “The legal framework of humanitarian access in armed conflict”, in *International Review of the Red Cross: The Future of Humanitarian Action*, vol. 93, No. 884 (Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2011 年 12 月), p1001.

⁶² 同上，第 1002 页。

⁶³ 第 41/128 号决议，附件。包括《维也纳宣言和行动纲领》(1993 年)在内的此后国际人权文书重新确认了这项权利。

⁶⁴ 《发展权宣言》，第 1 条，第 1 段；A. Sengupta, “On the Theory and Practice of the Right to Development”, *Human Rights Quarterly* 第 24 卷，第 4 号第 837 页。

⁶⁵ 《发展权利宣言》立足于《经济、社会及文化权利国际公约》(联合国《条约汇编》，第 993 卷，第 14531 号)以及《公民权利和政治权利国际公约》(联合国《条约汇编》，第 999 卷，第 4668 号)。关于将《宣言》所述权利与根据国际法具有法律约束力的文书相互关联的表格，见人权高专办，关于发展权的常见问题第 37 号情况报道(日内瓦，2016 年)。

⁶⁶ 第 70/1 号决议，第 10 段。

- 对自然资源的完全主权(第 1 条);
- 参与公共事务的决策(第 2 和 8 条)。

这些权利处于国际法所述具有约束力的人权和人道主义义务的核心，并完全适用于巴勒斯坦被占领土。⁶⁷ 它们不仅确立了巴勒斯坦人民的权利，还建立了占领国以色列尊重和保护这些权利的义务。国际社会广泛接受巴勒斯坦人民的自决权，⁶⁸ 国际法院表示，“以色列必须遵守其尊重巴勒斯坦人民自决权的义务以及根据国际人道主义法和国际人权法承担的义务。”⁶⁹ 被占领情况下的发展问题必然是复杂的，但关于人权和人道主义法的解释必须符合发展权，不论占领时间的长短。

40. 《发展权利宣言》对经济增长和社会进步确立了一种基于权利的方法。人权将被纳入经济和社会发展的各个方面，作为实现真正和可持续进展、扩大全体人民能力和自由的一项必要前提条件。个人和人民都有权享受这些权利，缔约国有责任为享有这些权利创造条件并消除障碍。作为其核心特征之一，发展权利要求采用透明和参与性程序，并实质性实现人人在获得基本资源和社会经济权利方面的机会均等。⁷⁰

A. 巴勒斯坦被占领土的经济和社会发展

41. 巴勒斯坦经济在现代世界中没有可比性。其领土组成部分——西岸(包括东耶路撒冷)和加沙——实体上彼此分离。其最大的地域实体——西岸——被以色列划分为如同群岛的一块块孤立的人口稠密地区，这些“小岛”被隔离墙或定居点、连接各定居点及以色列运输系统的支路、路障、专有分区法、禁区和军事禁区隔断。在这些以色列占领地区，地方政治当局同样不成体系：巴勒斯坦权力机构对支离破碎的西岸部分地区进行有限统治，加沙由一个不对巴勒斯坦权力机构负责的独立政治当局治理，而以色列非法吞并了东耶路撒冷。⁷¹ 此外，以色列自 2007 年以来对加沙实施了全面的陆地、海上和空中封锁。在西岸，以色列对“C

⁶⁷ 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编》第 86-114 和 149 段。具有约束力的人权条约也列举了这些权利，包括《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》。

⁶⁸ 见第 70/141 号决议。

⁶⁹ 《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编》，第 149 段。

⁷⁰ 第 41/128 号决议，附件，第 8 条，第 1 段；Paul Gready 等人，“What do Human Rights Mean in Development?”，in J. Grugel & D. Hammett (eds.), *The Palgrave Handbook of International Development*, Jean Grugel and Daniel Hammett, eds. (Palgrave Macmillan UK, 2016 p.453)。

⁷¹ 安全理事会表示以色列吞并东耶路撒冷违反国际法，并表示东耶路撒冷被视为巴勒斯坦被占领土的一部分：见安全理事会第 476(1980)号和第 478(1980)号决议。

区”行使充分的民事和治安权力，该区占西岸领土的 60%以上，并完全包围和分割巴勒斯坦城镇“群岛”，这一混杂局面被一个人权小组称为“占领吞并”。⁷² 巴勒斯坦被占领土没有任何得到保障的交通方式——无论陆地、海上或空中——前往外部世界。以色列控制其所有边界，仅有一个例外。⁷³ 世界上没有任何其他社会面临如此的重重困难，包括敌对方占领、领土不连续性、政治和行政不统一、地域限制和经济脱节。

42. 1993 年《奥斯陆协定》和《以色列政府和巴勒斯坦解放组织间经济关系议定书》(经济关系巴黎议定书, 1994 年)是临时安排, 并被巴勒斯坦视为在 1999 年前实现巴勒斯坦独立的外交和经济途径。在这一过渡时期,《奥斯陆协定》没有触动广泛的以色列定居点项目, 并允许以色列当局出于安全关切在整个巴勒斯坦被占领土采取行动。《巴黎议定书》创建了一个经济框架——在货币、关税联盟式贸易条款、汇兑安排和征税能力方面严重依赖以色列——实际维持了巴勒斯坦对以色列的依赖。以色列和巴勒斯坦之间未实现最终和平解决方案, 上述临时安排现已根深蒂固。其后果是, 尽管巴勒斯坦权力机构建立了国家治理所需的许多行政和体制能力, 但缺乏主权发展所需的经济基础。⁷⁴ 自 2000 年以来, 巴勒斯坦经济出现了不稳定的经济增长轨迹。当增长出现时被认为不可持续, 因为(a) 高度依赖外国援助和私人进口消费,⁷⁵ (b) 以色列的占领使巴勒斯坦领土的不同区域日益分离和缩小, 形成了缺乏自主发展能力的不健全经济基础。⁷⁶

43. 由于在可预见的未来无法实现真正的自决, 试图在旷日持久的占领下建设主权经济的各种矛盾已相当明显。被压抑和扭曲的巴勒斯坦经济不能成为巴勒斯坦被占领土实现可持续和公平的社会发展的切实基础。当然, 巴勒斯坦在若干重要的社会领域取得了稳步进展, 包括孕产妇死亡率、识字率和教育水平以及疫苗接种率。然而, 其他关键指标显示出社会状况和生活水平停滞或恶化的严重局势:

⁷² 以色列人权协会: “49 年的控制——没有权利: 西岸和东耶路撒冷巴勒斯坦人的人权——有了什么改变?”, 2016 年 6 月 1 日。见 www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2016/06/49years2016-en.pdf。

⁷³ 以色列没有直接控制的唯一外部边界点是加沙与埃及之间的拉法口岸。拉法几乎完全用作平民口岸, 而非经济贸易枢纽。埃及在过去三年的大部分时间内将这一口岸处于关闭状态。

⁷⁴ 国际复兴开发银行/世界银行: “西岸和加沙: 未来巴勒斯坦国的经济可持续性—促进私营部门先导的发展” (华盛顿特区, 世界银行集团, 2012 年)。

⁷⁵ 世界银行估计, 巴勒斯坦被占领土所获外部捐助者援助占国内生产总值(国内总产值)的比重从 2008 年的 32%降至 2015 年的 6%, 并指出这种捐助者主导的增长模式不可持续。见世界银行: “提交特设联络委员会的经济监测报告” (华盛顿特区, 世界银行集团, 2016 年 4 月)。

⁷⁶ 见国际复兴开发银行/世界银行: “西岸和加沙: 未来巴勒斯坦国的经济可持续性—促进私营部门先导的发展” 和 UNCTAD/APP/2016/1。

- 巴勒斯坦的经济没有进步。2014 年,巴勒斯坦的实际人均国内生产总值(国内总产值)几乎与 1999 年的水平相同,加沙的实际人均国内总产值仅为 1999 年水平的 71%。⁷⁷
- 失业正日益成为社会祸害。2016 年,巴勒斯坦被占领土的失业率为 27%,而 1999 年为 12%;在加沙,失业危机尤为严重,已达 42%,58%的青年(15 至 29 岁)没有工作,是世界上最高的比率。⁷⁸
- 巴勒斯坦的贫穷状况自 2012 年以来持续加剧,现有 26%的人口被视为贫穷,估计有 13%的人口遭受极端贫穷。⁷⁹ 食品无保障普遍存在:估计西岸和加沙有 240 万人(57%的人口)在 2016 年需要某种形式的人道主义援助。⁸⁰
- 工业、农业、自然资源部门的经济影响和就业规模持续萎缩,原因除其他外包括:以色列的市场准入限制;由于政治不确定性,潜在投资者的信心不足;占领国夺走大量耕地;缺乏有效的经济规划权力;巴勒斯坦对重要自然资源(水、土地、采石、石油和天然气储备)的控制有限;获得渔业资源的机会有限。⁸¹ 经济失去了工业生产能力,出口能力由于农业和制造部门的衰退而下降。⁸²
- 在整个占领期间,巴勒斯坦被占领土一直是以色列的垄断贸易市场:近年来,巴勒斯坦约 85%的出口流向以色列,70%的进口来自以色列。贸易关系的限制和失衡使巴勒斯坦经济在 2015 年维持了 52 亿美元的长期贸易逆差,约占国内生产总值的 41%。⁸³

⁷⁷ 2014 年,巴勒斯坦被占领土的实际人均国内生产总值收入(西岸和加沙,不包括东耶路撒冷)为 1 737 美元。1999 年为 1 723 美元。2014 年,加沙的实际人均国内生产总值收入为 971 美元,而 1999 年为 1 372 美元。所有数字均以 2004 年定值美元计算;流动(名义)人均国内总产值数字较高。巴勒斯坦中央统计局公布的数据,见 www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/enapcapitacon-1994-2014.htm。

⁷⁸ 世界银行:“向特设联络委员会提交的经济监测报告”(华盛顿特区,世界银行集团,2016 年 9 月)。

⁷⁹ 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织):巴勒斯坦国家方案文件,2014-2017 年。

⁸⁰ 人道主义事务协调厅:“人道主义信息看板:2016 年第二季度”,2016 年 8 月 18 日见 www.ochaopt.org/content/humanitarian-dashboard-2nd-quarter-2016。据 2016 年 3 月近东救济工程处报告,加沙难民人口总数的 70%——超过 930 000 人依靠食品援助,远高于 2000 年的 10%。见 www.unrwa.org/newsroom/emergency-reports/gaza-situation-report-137。

⁸¹ 见 UNCTAD/APP/2016/1; 2015 年,世界银行承认“巴勒斯坦经济的竞争力自签署《奥斯陆协定》以来逐步衰减,特别是工业和农业。”见世界银行:“提交特设联络委员会的经济监测报告”(华盛顿特区,世界银行集团,2015 年 9 月)。

⁸² 世界银行:“提交特设联络委员会的经济监测报告”(华盛顿特区,世界银行集团,2016 年 9 月)。

⁸³ 见 UNCTAD/APP/2016/1。所有数额均以美元计。

- 巴勒斯坦政府脆弱的经济管理权力的表征是，根据与以色列的现有收入分享和征收协定，巴勒斯坦政府和巴勒斯坦经济遭受了巨额财政漏损。世界银行和联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计这些安排导致巴勒斯坦经济每年损失至少 6.4 亿美元(占国内生产总值的 5%)。⁸⁴
- 据贸发会议估计，如果没有占领，巴勒斯坦被占领土的经济可将国内生产总值增加一倍，不仅大幅降低失业和贫困程度，还可减少长期贸易和预算赤字。⁸⁵

44. 占领国以色列实际控制巴勒斯坦领土的经济和社会发展，但它在各个区域的做法不同。构成侵犯发展权的措施包括封锁加沙和由此导致其经济崩溃；西岸的分割和划区，包括分离和忽视东耶路撒冷；剥削和侵占巴勒斯坦的自然资源；正式经济依赖机制；单方面控制巴勒斯坦的外部边界；阻碍人员和商业流动；限制使用农业土地；限制巴勒斯坦的渔业；不公平的收入分享和征税协定以及不均衡的贸易安排。下文各节审查了在这些领域以色列统治的具体性质。

加沙

45. 以色列通过对加沙广泛的军事、经济和社会封锁继续占领该地，这些封锁使加沙与世界以及其余巴勒斯坦被占领土更为隔绝。这种封锁是施加于全体民众的一种集体惩罚，与国际法背道而驰。⁸⁶ 2007 年，以色列实施全面封锁，当时加沙的经济已经因 90 年代初开始的以色列关闭措施而摇摇欲坠，实施全面封锁后，加沙的经济崩溃，生活水平也急剧下降。封锁造成的加沙民众苦难由于以色列与加沙之间的三次暴力事件升级——分别在 2008-2009 年、2012 年及 2014 年——而雪上加霜，这些事件造成约 2 500 名巴勒斯坦平民丧生，数万人受伤，数十万人流离失所，并对加沙的基础设施造成大面积破坏。进入加沙的所有重建材料都必须得到以色列批准，但以色列对于水泥、木材和其他建筑材料等必要物资的进口不是限制就是禁止，造成重建工作进展缓慢，困难重重且成本高昂。⁸⁷ 2016 年，最近的敌对行动结束已有两年，但加沙的能源需求仅有 45% 得到满足，造成每天停电 16 至 18 小时；70% 的加沙民众每 2 至 4 天才只有 6 至 8 小时的自来水供应；2014 年敌对行动升级造成的 65 000 名流离失所的加沙人目前仍没有重建的

⁸⁴ 世界银行：“提交特设联络委员会的经济监测报告”(华盛顿特区，世界银行集团，2016 年 4 月)和 UNCTAD/APP/2016/1。

⁸⁵ 见 UNCTAD/APP/2016/1。

⁸⁶ A/69/347，第 30-34 段以及 A/HRC/25/40 第 24 至 30 段。特别报告员注意到 2010 年 5 月 31 日船队遇袭事件秘书长调查小组的报告(帕尔梅报告)得出的封锁合法的结论(2011 年 9 月)，但报告员认为，联合国独立人权专家组关于批评帕尔梅报告结论的意见是对国际法更有说服力的解读。报告见 www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Gaza_Flotilla_Panel_Report.pdf。

⁸⁷ Gisha 行动自由法律中心：“两年之后：走向重建和恢复的遥远之路”(2016 年)。见 www.gisha.org/UserFiles/File/publications/2_years_later/Reconstruction_EN.pdf。

住宅。估计 80% 的民众需要在某种程度上依赖人道主义援助而生存。较为积极的情况是，许多在最近一次冲突中被破坏或损毁的医院和学校已经由国际社会供资修复或重建。⁸⁸

46. 在过去十年中，加沙经历了发展倒退，因为以色列对加沙采取了一种仅仅维持基本人道主义需求的政策。⁸⁹ 联合国 2012 年的一份重要研究根据当时的情况，质疑到 2020 年时加沙是否还会是一个可持续的生活之地。⁹⁰ 2015 年，世界银行审查了它所称的“暴力事件和封锁对加沙经济和生活水平造成的惊人成本”。世界银行注意到严峻的失业率和贫穷状况，并指出，在加沙日益萎缩的私营部门工作的巴勒斯坦人中，有约 70% 平均月薪为 174 美元，低于约 400 美元的法定最低工资。尽管以色列最近允许一定数量的加沙产品在西岸和以色列进行交易，但加沙的出口仅为 2007 年实施封锁前的 11%。世界银行认为，假如不是因为封锁和武装冲突的双重影响，2007 至 2012 年加沙的国内生产总值本应高 51%。加沙经济目前依赖巴勒斯坦政府的支出、联合国的支出和其他国外汇款和捐助者项目，以上各项总共占国内生产总值约 90%。⁹¹

47. 在农业方面，以色列单方面颁布法令，规定加沙边界隔离墙沿线 300 米以内的狭长土地为禁区或限制缓冲区，致使加沙约 35% 的耕地无法使用。以色列还严格限制加沙渔民可利用的海洋区，可供捕鱼的区域仅有 3 海里。即使在规定范围内捕鱼，渔民往往遭到任意逮捕、没收设备，甚至被枪击。⁹² 这些限制阻碍了这两个部门促进经济增长和创造就业的能力。⁹³

48. 枯竭的经济已造成加沙广大巴勒斯坦人的社会痛苦。世界银行在 2015 年 5 月报告，“绝大多数加沙居民的生活质量低得难以忍受”。⁹⁴ 无论出于商务、家庭、健康还是教育理由，极少加沙居民能获得以色列或埃及许可离开加沙地带。由于限制和武装冲突，世界银行在上述报告中指出，“加沙居民因难以获得电力

⁸⁸ 人道主义事务协调厅：“加沙：两年之后”，2016 年 8 月 26 日。见 www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza_war_2_years_after_english.pdf。

⁸⁹ Sara Roy: *The Gaza Strip: The Political Economy of De-Development* (3rd ed.) (Washington D.C., Institute of Palestine Studies, 2016)。

⁹⁰ 近东救济工程处：“2020 年的加沙：可居住的地方？”（耶路撒冷，联合国中东和平进程特别协调员办事处，2012 年）。

⁹¹ 世界银行“提交特设联络委员会的经济监测报告”（2015 年 5 月、2015 年 9 月和 2016 年 4 月）。

⁹² 迈赞人权中心：“Israeli Violations against Palestinian Fishermen in the Naval Part of the Access Restricted Area”，第一季度报告，2016 年，第 11 页。

⁹³ 见 Gisha：“十年之后”见 features.gisha.org/ten-years-later/；另见 Diakonia：“Within range: an analysis of the legality of the land ‘buffer Zone’ in the Gaza Strip”（耶路撒冷，Diakonia 国际人道主义法方案，2011 年）。

⁹⁴ 世界银行：“提交特设联络委员会的经济监测报告”（华盛顿特区，世界银行集团，2015 年 5 月）。

和供水/污水处理、与战争有关的心理创伤、行动限制、以及战争和封锁带来的其他负面影响导致的痛苦程度”，即使是极高的贫穷与失业率“也无法反映”。供应加沙饮用水的含水层已经大面积过度开采，目前含水层中仅有 5-10% 的水仍可供饮用。缺乏可靠的电力供应不仅损害经济，还严重降低了日常生活的质量。由于污水处理厂受损毁未修复，缺乏电力满负荷运作，且基础设施日益破败，加沙大部分污水未经处理便倾入地中海——估计每日 1 亿升，提高了传染病发生风险。⁹⁵ 医疗服务质量继续恶化，严重缺乏必须药品和一次性用品，医务人员停发薪资或薪资过低，燃料长期削减也损害了医疗保健服务的提供。鉴于上万加沙居民严重身体残疾，且在最近冲突之后估计有 20% 的民众可能出现了心理健康问题，这种状况令人震惊。⁹⁶ 一个主要人权组织注意到生活质量下滑，并指出：“生活在加沙与生活在一个崩溃的第三世界国家无异，这与天灾无关，纯属人祸。”⁹⁷

西岸

49. 西岸经济还未达到加沙的严峻程度，但也不兴旺。1999 至 2014 年间，经济按实际价值计算只增长了 14%，很大程度上是由于占领导致西岸条块分割，以及对巴勒斯坦被占领土未来普遍存在的政治和经济不确定性。⁹⁸ 目前的条块分割状况可追溯到 1995 年，当时的《奥斯陆第二协定》把西岸分割为 3 个地区(以及被非法吞并的东耶路撒冷):

- A 区，占西岸面积的 18%，包括主要的巴勒斯坦城镇(不包括希伯伦部分地区)；本区由巴勒斯坦权力机构进行民事与安全治理，不过以色列定期以安全为由侵入，无论有无同巴勒斯坦权力机构协调；
- B 区，占西岸面积的 22%，包括约 400 个巴勒斯坦村庄和邻近农田；由巴勒斯坦民政当局管辖，但完全由以色列施行安全控制。240 万西岸巴勒斯坦人中的绝大多数生活在 A 区和 B 区；以及
- C 区，占西岸面积的 60%，完全由以色列进行民事和安全控制。C 区有约 225 个以色列定居点和 37 万至 40 万名定居者，以及约 18 万名巴勒斯坦人。C 区完全包围着在 A 区和 B 区的巴勒斯坦社区。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 人道主义事务协调厅：“人道主义信息看板：2016 年第二季度”，2016 年 8 月 18 日，见 <http://www.ochaopt.org/content/humanitarian-dashboard-2nd-quarter-2016>，和“加沙两年以来：2014 年敌对第健康部门的影响”，《人道主义月报》(2016 年 6 月)。见 www.ochaopt.org/content/gaza-two-years-impact-2014-hostilities-health-sector。

⁹⁷ 以色列占领区人权信息中心：“实况检查：近 50 年的占领”，2016 年 6 月 5 日。见 www.btselem.org/publications/201606_reality_check。

⁹⁸ 2014 年，西岸的实际国内生产总值人均收入为 2 269 美元。1999 年时为 1 948 美元。巴勒斯坦中央统计局：巴勒斯坦的统计摘要。

50. 在《奥斯陆第二协定》签订后的 20 年间，这一分割变得更为纵深。巴勒斯坦人的所有旅行和经贸活动，若需要在 3 个区间穿行到以色列或外界的，均须听从以色列的安全安排。尽管巴勒斯坦权力机构对 A 区和 B 区有一定的民事管辖权，但被占领土上所有主要的军事、安全和经济决定都由以色列作出。与此同时，以色列在财政和行政上已把几乎所有西岸的经济和社会治理职能移交给了巴勒斯坦权力机构，部分由捐助界供资。

51. C 区有矿产、石矿和肥沃的农田，发展旅游、电信和新住房的潜力高，而且还是在西岸内部行动自由所需要的毗连领土，因此对巴勒斯坦经济福祉至关重要。世界银行估计，若不是以色列限制巴勒斯坦人进入 C 区，巴勒斯坦国内生产总值本可比目前水平高 35%(以 2011 年美元价格计算为 34 亿美元)，而巴勒斯坦人的就业率本可增长 35%。⁹⁹ 然而，以色列非但没有把 C 区与西岸其他地区整合起来、让巴勒斯坦能为可持续的独立做好准备，反而把 C 区作为其自身的经济和政治腹地，及其非法定居点的主要地理空间。尽管国际人道主义法明确禁止占领国掠夺，以色列一直为自身利益掠夺 C 区的石矿、死海矿产和水等自然资源。¹⁰⁰

52. 以色列单方面指定了 C 区 70% 的区域作为其定居点、定居点毗邻土地和大规模的道路、军事和安全网络用地；所有这些区域都是巴勒斯坦发展的禁区。以色列还建立了一个全面规划机制，方便没收西岸土地和扩大以色列定居点。这一规划机制不容巴勒斯坦方面的任何参与，也没有对巴勒斯坦利益的任何实质性考虑。结果是在 C 区，巴勒斯坦人只有不到 1% 的建筑用地，而巴勒斯坦人的房屋与基础设施建筑许可申请绝大多数被拒绝，以色列频繁军事拆除巴勒斯坦人房屋且越演越烈，成千上万巴勒斯坦人——当中有许多是贝都因人——被从自己家园和祖辈的土地上强行迁出。¹⁰¹ 正如一个人权组织指出：“多年来，以色列从巴勒斯坦人手中没收的数万公顷牧场和耕地等，并慷慨地分配给定居点……所有分配给定居点的土地均被指定为封闭军事区，巴勒斯坦人没有许可证不得进入”。¹⁰² 西岸、尤其是 C 区的这种割裂且不平等的发展，导致在同一片领土上产生出两个法律、经济和政治截然不同的平行空间，以色列定居者享有的法律、道路、司法系统、个人行动、安全、经济机会、公民和政治权利以及生活水平大大优于与他们共同

⁹⁹ Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin and Massimiliano Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy* (华盛顿特区，国际复兴开发银行//世界银行，2014 年)。

¹⁰⁰ 《日内瓦第四公约》第 33(2)、第 47 和第 53 条；以色列占领区人权信息中心，*Acting the Landlord: Israel's Policy in Area C, the West Bank* (耶路撒冷，2013 年)。

¹⁰¹ 见 Orhan Niksic 等人：Area C and the Future of the Palestinian Economy, *Diakonia, Planning to Fail: The Planning Regime in Area C of the West Bank—an international law perspective* (Jerusalem, Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, 2013); 以及人道主义事务协调厅：“7-8 月期间西岸的拆除行动增加”，《人道主义月报》(2016 年 8 月)。见 www.ochaopt.org/content/increase-west-bank-demolitions-during-july-august。

¹⁰² 以色列占领区人权信息中心：“实况检查：近 50 年的占领”。

生活的西岸巴勒斯坦人。一些了解情况的观察员最近在猜测，以色列是否打算正式吞并 C 区，¹⁰³ 目前以色列政府已为这一索求准备好了貌似法律基础。¹⁰⁴

东耶路撒冷

53. 近年来，由于以色列修建了连串定居点区和隔离墙，东耶路撒冷已变得越来越脱离与西岸其他地区的经济和社会天然联系。此地还长期遭受以色列耶路撒冷市政府的忽视。以色列在 1967 年吞并东耶路撒冷和西岸毗邻地区后，建立了 12 个定居点，没收土地，以便建立一道该市与西岸其他地区之间的实体屏障，以此策划对东耶路撒冷的主权主张。2014 年，东耶路撒冷的居民包括 315 000 名巴勒斯坦人和 21 万名以色列定居者。人权组织指出，以色列通过一系列歧视性的规划、社会服务和居住权政策，试图遏制耶路撒冷的巴勒斯坦人口增长。¹⁰⁵

54. 东耶路撒冷实体上的隔离，意味着东耶路撒冷作为西岸商业和贸易中心的传统地位已大大削弱。2013 年，贸发会议的一份研究报告指出，自从隔离墙建造以后，已给巴勒斯坦裔耶路撒冷人造成了估计超过 10 亿美元的直接经济损失，另外的负面影响是丧失的经济机会，这一损失估计每年达 2 亿美元。“占领以多种方式影响了东耶路撒冷的经济，包括劳动力市场、产品市场、贸易和投资”，造成该市为巴勒斯坦国内生产总值的贡献越来越少。东耶路撒冷只有 13% 的面积指定用于巴勒斯坦人居住，但分配给以色列定居者的区域面积三倍于这个数字。¹⁰⁶

55. 在社会方面，巴勒斯坦东耶路撒冷几乎一直被市政府无视，生活水平远低于西耶路撒冷以及东耶路撒冷以色列定居点的居民。东耶路撒冷的基础设施已被忽视多年且年久失修，道路系统日渐失灵，缺少公园，且公共运输系统、急救服务、供水、垃圾收集、治安维持和路灯照明均存在严重缺陷，一些巴勒斯坦社区仍未连接城市污水处理系统。¹⁰⁷ 令人震惊的是，2014 年有 82% 巴勒斯坦裔耶路撒冷人生活在贫困线以下，这是以色列裔耶路撒冷人的 3 倍，比 2013 年的数字高

¹⁰³ Al-Monitor: “以色列在吞并西岸 C 区?”, August 2016 年 8 月 14 日。见 www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/08/oslo-accords-area-c-annexation-economic-development-settlers.html。

¹⁰⁴ “《关于在犹地亚和撒马利亚建房的法律地位的报告》(耶路撒冷，2012 年 6 月)，见 <http://israelipalestinian.procon.org/sourcefiles/The-Levy-Commission-Report-on-the-Legal-Status-of-Building-in-Judea-and-Samaria.pdf>；以色列外交部：以色列定居点与国际法，见 www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx。

¹⁰⁵ 以色列占领区人权信息中心：“实况检查：近 50 年的占领”。另见耶路撒冷以色列问题研究所《统计年鉴》(2016 年)，表 III/4，见 www.jiis.org.il/.upload/yearbook/2016/shnaton_C0416.pdf。

¹⁰⁶ 贸发会议：“东耶路撒冷的巴勒斯坦经济：在吞并、隔离和分解中求生存”(日内瓦，2013 年)。

¹⁰⁷ 见耶路撒冷以色列问题研究所：“2015 年东耶路撒冷：事实和数字”。见 www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/05/EJ-Facts-and-Figures-2015.pdf；另见耶路撒冷以色列问题研究所：“一触即发的现实和解除局势升级的提议”，见 www.jiis.org/.upload/EastJerusalemsummary_Sept24_2015_Final.pdf。

6%。¹⁰⁸ 隔离墙的修建造成约 8 万名巴勒斯坦裔耶路撒冷人住在墙的东边，他们现在必须通过检查站才能到达城市里工作并获得社会服务；虽然他们仍需支付市政税，当中有许多人几乎没有甚至得不到任何基本服务。¹⁰⁹

B. 评估以色列在巴勒斯坦被占领土对发展权的尊重情况

56. 占领国若以符合发展权的方式管理被占领土，就会确保在占领状况下发展权所规定的各项国际法律原则和义务得到完全遵守。特别是占领国会尊重和鼓励自决权。它会把领土作为一个整体对待。一旦安全和秩序允许，占领国会致力于向主权体——被占领土人民——归还整个领土。占领国会积极协助建立一个有效的主权行政当局接管权力。占领国对被占领土任何部分都没有主权主张，也不会将任何本国平民迁移到被占领土上。在占领期间，它会作为受托国和用益国，一秉诚意且本着受保护居民的福祉管理这片领土，并尊重居民的法律、公共建筑和基础设施、政治秩序、经济、财产制度、文化习俗和社会结构。占领国会鼓励被占领土的主权经济发展，使其发挥潜力、全面繁荣，并避免实施任何歧视性的经济做法或设置不必要的障碍。占领国本身不掠夺、不中饱私囊或制造经济依赖。占领国会承认被占领土的自然资源属于主权体，会采取行动保护资源，仅在对占领期间实施有效管理确实必要时才会利用这些资源。占领国会确保并促进民众充分分享有人权，仅在对保护安全和公共生活有绝对必要时才施加限制。占领国不能容忍、更不会制造人道主义苦难。占领国会禁止歧视性的法律、做法和待遇。占领国还会尽可能鼓励受保护民众参与决策，以此作为主权体收复政治权力的关键步骤。

57. 在尊重发展权蕴含的法律原则与义务方面，以色列过去 49 年的占领一直存在严重缺陷。从根本上说，以色列通过一系列措施妨碍了巴勒斯坦人民的自决权。以色列非法吞并了东耶路撒冷，将大约 57 万以色列平民迁移到被占领土上由政府支持的定居点生活。以色列把加沙的经济和人民与其他巴勒斯坦被占领土割裂开来，把西岸大部分地区当作自己的主权领土，用于经济和人口结构目的。占领持续时间早已远远超出任何抱有诚意的占领国的占领期。巴勒斯坦人可用的地理领土减少，与以色列大面积且不断扩大的定居点项目直接有关，这些项目包括定居点公路网、毗邻土地和广泛的军事-安全机构；事实上，如果没有以色列的定居点项目，以色列将没有继续占领的理由。

58. 反过来，顽固的占领和拒不给予自决权，由此滋生了各种条件，导致一系列其他侵犯人权行为，如广泛的食物无保障情况、拒绝颁发建筑许可证和摧毁住房、没收财产、持续实施集体惩罚、任意的军事袭击、惩罚性的法庭和拘留制度以及

¹⁰⁸ 耶路撒冷以色列问题研究所《统计年鉴》(2016 年)，表 6.1。

¹⁰⁹ 贸发会议：“东耶路撒冷的巴勒斯坦经济：在吞并、隔离和分解中求生存”；另见以色列民权协会：“东耶路撒冷十年未兑现的允诺”，见 www.acri.org.il/en/2015/08/09/ej-10years/。

加沙的人道主义危机。最严重的侵犯人权行为是以色列在巴勒斯坦被占领土上固守殖民式政权，在领土上发展出两套割裂且不平等的体系，涵盖法律、道路、司法制度、获取水、社会服务、行动自由、政治权利和公民权利、安全和生活水平。总而言之，以色列违背了在巴勒斯坦领土上的应尽义务，违背了巴勒斯坦人民的发展权以及充分和平等享有人权的权利。

59. 尽管巴勒斯坦政府有某些有限的规划和投资管辖权，但其权力从属于以色列的优先控制权，后者能够否决巴勒斯坦被占领土的所有主要经济决定。以色列的歧视性规划制度，特别是在东耶路撒冷和 C 区，最大限度地减少或排除巴勒斯坦人参与。经济运行一直远远低于其能力和潜力，而且仍然严重依赖国际捐助者提供的资金。许多国际机构把巴勒斯坦经济表现疲软主要归咎于占领及其许多障碍。巴勒斯坦的经济困境带来的社会后果极为严重：失业率极高，普遍贫困，基础设施崩溃，住房严重短缺，生活标准低下，在加沙还存在广泛的苦难。占领并没有发展一个可行的经济基础作为实现自决权和满足发展权的必要途径，相反，占领却越来越深入，建立主权经济的希望正在消失。

四. 建议

60. 特别报告员建议以色列政府彻底结束对巴勒斯坦领土自 1967 年以来近 50 年的占领。特别报告员还建议以色列政府立即采取以下措施：

(a) 确保国内立法符合联合国《关于执法人员使用武力和火器的基本原则》中阐述的国际标准，并根据这些标准严格执行法律；

(b) 针对所有就使用致命武力或过度使用武力或实施非法行为对以色列安全部队提出的指控，进行彻底、有效、独立和公正的调查，确保真正问责；

(c) 立即停止行政拘留做法，停止使用秘密证据，并释放或起诉所有被拘留者；

(d) 采取有效措施，减少被拘留儿童的人数，并确保任何拘留完全符合《儿童权利公约》和其他适用的法律文书中所载的保护内容；

(e) 立即停止一切形式的集体惩罚，包括惩罚性拆除和无理由的行动自由限制；以及

(f) 立即停止强迫迁移和破坏房屋和财产做法，包括巴勒斯坦贝都因人社区在内。

61. 关于载于《发展权利宣言》的国际法律义务，特别报告员建议以色列政府：

(a) 允许人员和货物在整个巴勒斯坦被占领土上自由流动；

- (b) 在充分考虑到合理的安全关切后，结束对加沙的封锁，并解除所有进出口限制；
 - (c) 容许巴勒斯坦权力机构承担对 B 区的安全控制以及对 C 区的民事与安全控制，以便结束巴勒斯坦被占领土地上的条块分割状态；
 - (d) 采取有意义的步骤，鼓励在巴勒斯坦被占领土上发展平衡的贸易关系，包括提高巴勒斯坦制造和资源开发生产能力的各项措施；
 - (e) 立即停止为自身利益利用巴勒斯坦被占领土自然资源的做法；
 - (f) 拆除隔离墙，充分补偿隔离墙已造成的经济损失；
 - (g) 停止扣留属于巴勒斯坦政府的间接税收的惩罚性做法；以及
 - (h) 充分执行载于《发展权利宣言》的各项国际法律义务。
-