



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1989/5/Add.14
14 May 2001
CHINESE
Original: ENGLISH

1999 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》的执行情况

在经济、社会、文化权利委员会审议了缔约国
提交的报告之后，公约缔约国提交的增补资料

增 编

以 色 列 *

[2001 年 4 月 20 日]

* 在 1998 年 11 月 17 日和 18 日举行的第 31、32 和 33 次会议 (E/C.12/1998/SR.31、32 和 33) 上，委员会审议了以色列就《公约》第 1 至第 15 条所述各项权利提交的初次报告 (E/1990/5/Add.39)。

按照委员会结论性意见 (E/C.12/1/Add.27) 的要求，以色列政府就委员会对上述报告的审议提交了载于本文件的增补资料。

就以色列国关于《经济、社会、文化权利国际公约》
执行情况初次报告提交的增补资料

导 言

1. 本文件包括：

- (a) 按经济、社会、文化权利委员会（以下称“委员会”）在（1998 年 12 月 4 日 E/C.12/1/Add.27 号文件第 32 段中所载的）结论性意见（以下称“结论性意见”）的要求，提供的增补资料；
- (b) 根据应于 2001 年 3 月 31 日到期提交委员会的以色列国关于《经济、社会、文化权利国际公约》第二次定期报告（以下简称“第二次报告”）的相关部分，对委员会的结论性意见作出的答复。上述报告中所载的数据，包括了截至 2000 年 8 月的一切现有资料。

一、增补资料

A. 《经济、社会、文化权利国际公约》对西岸和
加沙地带的适用性

2. 在对以色列初次报告提出的结论性意见中，委员会就以色列对在西岸和加沙地带适用《经济、社会、文化权利国际公约》问题所持的立场提出了质疑。以色列始终坚持，《公约》不适用于不属于其领土主权和司法管辖的地区。这是以国际法在人权与人道主义法律之间牢固确立的区别为依据确定的立场。因此，以色列认为，就西岸和加沙地带作为武装冲突的地区而论，显然与人权关系的性质不同，因此委员会的使命与西岸和加沙地带的事件无关。

3. 此外，根据 1995 年以色列——巴勒斯坦临时协议¹，和随后的一些文献以及巴勒斯坦解放组织（巴解）所作的承诺²，所有民事领域（包括经济、社会 and 文

¹ 以色列——巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协议(1995 年 9 月 28 日)。

² 1998 年 10 月 23 日签订的《瓦尔河备忘录》和 1999 年 9 月 4 日《沙姆沙伊赫备忘录》。

化领域)以及各类治安问题方面的绝大部分权力和责任已经转交给巴勒斯坦委员会。总之,该委员会直接承担起了对西岸和加沙地带整个巴勒斯坦人口有关上述这类问题的职责和责任。根据这一现实的改变以及巴勒斯坦委员会在这些地区的管辖权,以色列不能承担保障这一地区《经济、社会、文化权利国际公约》所规定的各项权利的国际责任。

4. 巴勒斯坦委员会本身不能作为一个国家的现实,并不意味着可排除其在这一地区保护人权的职责。事实上,《关于西岸和加沙地带的以色列——巴勒斯坦临时协议》第 19 条也明确地规定了这一点。根据这一协议巴勒斯坦人本身承诺“在遵从国际公认人权和法治准则与原则的情况下”行使其权利和职责。同样,根据《沙姆沙伊赫备忘录》第二条(c)款第 4 项,巴勒斯坦警察有义务“在适当遵从国际公认人权和法治准则的情况下,行使其权力和职责,并且以保护民众、尊重人的尊严和防止骚扰的必要性为指导”。

5. 对此,以色列指出,在不有损于其这一基本立场的情况下,以色列始终,而且事实上在口头介绍以色列的初次报告期间已经自愿地与委员会合作,并在尽可能的程度上提供了有关行使这方面权力和职责的资料,因为根据与巴勒斯坦达成的协议,以色列继续在西岸和加沙地带行使这些权力和职责。

B. 耶路撒冷东区的人口

6. 委员会对居住在耶路撒冷东区阿拉伯居民实现经济、社会、文化权利的情况表示尤为关注,这就有必要参照历史、文化和人口背景,作出某些评论。

7. 纵观约 3000 年的历史,仅根据 1948 至 1967 年耶路撒冷一分为二这段 19 年的时期来划分耶路撒冷东西两区,多少有些超乎寻常。从 1948 至 1967 年期间,东耶路撒冷只是一连串乡村性质的村落,从未开发过。自 1967 年起,东耶路撒冷发展成了现代的市政环境。相反,西耶路撒冷在上述整个期间始终是一个现代型的都城。自 1914 年起,基于该城区特殊地貌制定的市政规划,发展起了都城区。因此,在 1967 年耶路撒冷合并之后,耶路撒冷东部与西部之间在发展上存在着明显的差距。

8. 坐落在该城市东部地区的一些村庄是从一些家庭定居点发展起来的,并出现了零星的小块地皮由各类私人土地所有者所拥有的趋势。既未实行系统的土地

登记，也没有更新补充的登记资料，因此所有权不明确，而且在许多情况下，会出现多方对同一块地皮声称拥有所有权的现象。市政规划是基于地皮所有权发展起来的；在制定市政规划之前，必须为重新制定和更新补充登记制度作出大量的调查工作，而这项工作进程尚未完成。

9. 因此，存在着许多无法确定的地皮所有权，或者两个地主对同一块地皮声称所有权的情况。耶路撒冷市政厅奉行的政策认可 **Mukhtars** 村或周边地区颁发的地皮所有权证书。

10. 长期以来这些村庄始终把为个人的考虑放在首位，而社区利益则次之。因此，对于诸如公路建造之类的项目，虽然居民们也希望建造，但是由于涉及到征税和土地的征用而形成问题。事实上并没有要求耶路撒冷东区的居民为发展或整修其城区的基础设施直接地承担费用，而西耶路撒冷的居民则必须为这类项目的开支缴纳实质性的税款。

11. 1967 年耶路撒冷东区的居民饮用的是从井内提取的水。耶路撒冷合并之后，就必须对所有的供水系统实行统建。因此，目前已经建成了有效的供水和排污系统。

12. 耶路撒冷东区的人口自然增长率始终高于犹太人口的自然增长率。1967 年耶城的人口由 197,000 犹太人（占 74.2%）和 68,000 阿拉伯人（占 25.8%）组成。1999 年耶城的犹太人口增长到 429,000（占人口的 69%），而阿拉伯人口增长至 193,000（占人口的 31%）。

13. 自 1967 年以来，住宅单元数量的增长相应于人口的比例，正如目前在耶路撒冷东区计划建造 15,000 套新住宅单位和在犹太人住区建造 35,000 套住宅单位的计划一样，也是按人口比例确定的。

14. 耶路撒冷东区的传统乡村住房建造包括了在私有地皮上大家族分立门户的家庭。与以公寓大楼为特点的犹太人居住区相比，乡村住房是颇占地皮的住宅建造办法。在阿拉伯人区，平均每德南（约四分之一公顷）的地皮上盖有 1.9 住房单位，居住着 11 人，而犹太人区的比例是，每德南地皮建有 5.9 个住房单位，居住着 19 人。

15. 耶路撒冷西区的相当大部分公共建筑是靠散居在海外的犹太侨民私人捐助供资的，而耶路撒冷市政厅和政府则为耶城所有各部分的公共建筑供资。

16. 耶路撒冷市政厅在与以色列政府的合作下，把耶路撒冷东区的发展方案列为优先重点。估计为缩小城建差距所需的总款额为 5.2 亿以色列新锡克尔（新锡克尔）。为此目的，政府拨出了 4.5 亿新锡克尔。1999 年政府拨出了 6,010 万新锡克尔专门用于发展耶路撒冷东区。

17. 1997 至 1999 年期间，在耶路撒冷东区完成了若干重要项目，其中包括建造公路（4,200 万新锡克尔）、整修现有公路（4,000 万新锡克尔）、供水和排污系统（4,000 万新锡克尔）、社区中心（1,000 万新锡克尔）和其它一些项目（4,700 万新锡克尔），总共投入了 1.79 亿新锡克尔。

18. 耶城正在为全城所有住区拟订两项规划。在犹太人住宅区落实这样一项计划平均需要三年，而在耶路撒冷东区，由于以上所述种种历史原因，计划的落实需要长得多的时间。

19. 耶路撒冷始终奉行了与东区居民合作推行发展规划的政策；诸如在 Har Homa 附近的 Tsur Baher 将在属于政府的地皮上建造将向阿拉伯社团推销的 400 套住房。为了能够更紧凑地进行建造，对该区域的界区重新进行了划定：可供房的地皮达到 75%，而原来拨出的可供建房地皮是 50%。

20. 在 A-Sawaneh 一座无家可归者收容营是建在属于穆斯林慈善捐赠机构的地皮上的，而在这块地皮上已经规划建立一座特别教育学校。穆斯林慈善捐赠机构与市政厅按默契合作，驱走了收容营内的居民，把这块地皮交给市政厅建造特殊教育学校。

21. 所有建房计划都必须得到区规划和建筑委员会的批准。建房许可申请的比率基本上与人口增长的百分比相称。1999 年上半年收到了耶路撒冷东区居民提出的申请占总件数的约 20%。在所收到的建房许可申请总数中，东区居民提出申请获得批准的比率约为 60%，西耶路撒冷居民提出的申请批准率约为 67%。东耶路撒冷的违章建筑几乎都不可避免地合法的建筑内增加非法建造，诸如在院子内增建的房屋，或者在房顶空间增盖的阁楼。在耶路撒冷东区内，最常见的违章建筑则是不经批准非法建造的整栋楼房。因此，耶路撒冷东区拆除违章建筑的规模远比耶城西区大。

22. 关于拆毁违章建筑问题，耶路撒冷市政厅的政策是，对于有碍公共设施计划，诸如阻碍学校和公路，或者城市历史遗迹的违章建筑下达拆毁令。内务部

也有权拆除非法建筑。过去几年期间，在耶路撒冷东区未经许可而违章建造的倾向日益增长。1997 年，此类违章新建筑物的总数量是 202 栋，1998 年是 485 栋，而 1999 年是 554 栋。实际上，每年仅拆除极少数的违章建筑。

1999 年 1 月 1 日至 1999 年 6 月 30 日期间的数字

	耶路撒冷西区	耶路撒冷东区
拟应实施的行政拆除令	9 份命令	50 份命令
得到实施的行政拆除令	4 份命令	11 份命令

在此，应当指出，所有拆除行动都是按应有的程序并经司法审查后实施的。

C. “未经承认的村庄”

23. 请参阅以下第二章：答复，M.4 下的第 23 节。

D. 向未经承认的村庄提供基本服务的概要计划

24. 以下第二章：答复，M.4 下的第 23 节介绍了关于向未经承认的村庄提供基本服务的情况。正如在此所述的，政府的具体决定和行动已确立了向未经承认的村庄提供基本服务的概要计划。

E. Ein Hod 和阿拉伯 El-Naim 的情况

25. 以下第二章：答复，M.4 下的第 23 节阐述了这一问题。当阿拉伯 El-Naim 村计划制定完毕并批准之后将承认该村庄。至于 Ein Hod，村庄建造计划已经拟订，正有待批准。当这些计划得到批准之后，即可着手实施（供电、供水、排污和通信）基础设施计划。

F. Jahalin 贝多因人

26. 委员会对 Jahalin 贝多因家族的情况表示了特别关注。这是一个贝多因游牧部族，从来没有长期的居所。当 Ma'ale Edomim 城建立之后，Jahalin 人在城市附近其他人已经购买的地皮上居住了下来。

27. 1996 年 Jahalin 族人向以色列最高法院提出了申诉。最高法院驳回了他们对土地的要求。法院判定，Jahalin 族人只是在城市建立之后才来到此地的。

28. 然后，政府试图将 Jahalin 家族搬迁至离原地点约 1 公里之外的另一处。新的地点离一条主公路较近而且靠近巴勒斯坦人的定居点，从而可向他们提供民政服务。

29. 每个家庭都得到了一块按其姓名注册的地皮。政府落实了一项土地开发项目，包括架设连接这一地区的输电网和铺设供水管道。政府已经批准了此项计划，而且决定不向每位居民征收按常规本应为开发规划支付的税款和费用。尽管 Jahalin 家庭居住在其保留的帐篷里，然而政府还是向他们提供了钢铁集装箱，以供他们存放物品。政府同时鼓励他们建造长期的住房。政府还向愿意迁徙的每个家庭提供了一笔临时性的搬迁期援助款。这些都是在 Jahalin 族家庭在向最高法院提出第二次上诉时，就定居问题达成的安排。最高法庭规定这些安排于 1999 年 2 月 7 日生效（本文在此列入了此项安排协议的全文^{*}）。总之，自从迁徙到新地点之后，Jahalin 族家庭的生活条件得到了改善。

二、答 复

30. 以下各段是对委员会结论性意见中提出的“主要关注问题”（第 9 至 31 段）的答复。

A. 土地和人民（结论性意见第 8 段）

31. 增补资料的上述第一部分 A 节已就此问题已作出了答复。

^{*} 可在秘书处查阅。

B. 《公约》的地位（结论性意见第 9 段）

32. 初次报告已经讨论了“基本法草案：社会权利”。委员会阐明，该法的措词不符合以色列按照《公约》规定所承担义务的要求。以色列议会已经不再讨论《基本法草案：社会权利》。这类立法的前景不明确。然而，《公约》保护的各项权利已是以色列眼下公开辩论的部分内容，并且列入了各法学院的教学课程。此外，以色列的法学体系已越来越承认经济、社会和文化权利为宪法规定的权利。以色列将在第二次定期报告中提供更详细的情况。

C. 促进非犹太人公民的平等地位（结论性意见第 10 段）

33. 委员会对该国过分地强调以色列特点可能会助长歧视现象，表示了关注。为此必须注意以色列政府于 2000 年 10 月就此问题作出的一项直接相关的决定。这项决定是大多数政府机构都参与了拟订工作以后作出的。决定大体上阐明：

“以色列政府认为其本身有义务采取行动在社会经济领域，特别是教育、住房和就业各领域，赋予以色列的阿拉伯人平等和公平的条件。

“以色列政府视以色列境内阿拉伯人口部分各社区的社会经济发展是对整个以色列社会和经济增长和发展的促进。

“以色列政府应采取行动促进阿拉伯人口部分各社区社会经济的发展和提高，并弥合阿拉伯和犹太人口部分之间的差距……。”

34. 这项决定的逐步实施已经开始，但对此决定的充分确认还得等到 2001 年议会通过年度预算法之后。这项决定表明，政府意识到过去这几年在弥合犹太人和阿拉伯人之间的差距方面未取得令人满意的进展。

35. 以色列已提交的第二次定期报告将载有此项决定的全文和更详细的情况。

36. 此外，在 1995 至 1999 年期间，Druze 和 Circassian 区实施了一项五年发展计划。这项计划编列了 10.7 亿新锡克尔（约 2.5 亿美元）的预算，主要用于实现诸如排污、饮用水、公路、电力、保健、住房和其他方面的目标。

37. 2000 年 7 月 30 日，政府决定实施一项 2000 年方案，为 11 个失业率较高而且长期以来社会经济条件较困难的地方当局提供援助，其重点是公用设施、公共机构和基础设施。Lod、Ramla 和 Acre 这三个地方当局是犹太人和阿拉伯居民的混合区（这也是在结论性意见中提及的几个地方当局）。此外，这个方案也包括一个较大的贝多因人村庄——Tel Sheva。以色列的第二次定期报告将进一步详细阐述这个问题。

38. 关于阿拉伯语言的地位问题，根据司法部长关于由阿拉伯文译为官方文件的第 21.556A 号指令的规定，禁止要求某一公民将阿拉伯语的官方证件，诸如结婚证书、离婚证书等译为希伯来语，只要颁发这份证件的当局得到以色列国的承认即可。此外，司法部长的指令规定，政府必须提供以希伯来语和阿拉伯语印制的两种法定表格。此外，根据司法部长向运输部下达的具体指令，新的汽车牌照可用阿拉伯语以及希伯来语注明以色列国的名称。这一新指令的目的是强调阿拉伯语在以色列境内的官方地位以及增强对以色列境内少数人需要的意识。

39. 司法部长在另一项指令中指示所有民事服务部门的法律顾问，凡是公开的招标都应在阿拉伯语以及希伯来语报刊上公布，并且刊登在互联网上。该指令强调，禁止按这些招标与阿拉伯人口部分的相关程度作出区别。此外，政府应负责将这些公共招标译为阿拉伯语。

40. 以色列第二次定期报告将就阿拉伯语言地位问题作出进一步详细阐述。

D. “体制上的平等”（结论性意见第 11 段）

41. 关于对“体制性歧视”的评论意见，应当注意到以色列最高法院最近就 A'dal Ka'adan 案作出的裁决。法院裁定，以色列国和以色列土地委员会有义务在土地使用方面实行平等待遇（HCJ 6698/95 A'dal Ka'adan 诉以色列土地管理局）。这项案件的申诉人是一对阿拉伯夫妇他们希望在以色列北部 Eron River 的一个社区定居点 Katzir 建造住房。以色列机构与 Katzir 合作社于 1982 年在国家地皮上建立了这个定居点。这块地皮是（经以色列土地管理局）为此目的拨给犹太人机构的。

42. Katzir 合作社只接受犹太人成员。为此，该社拒绝接受这两位上诉人，不让他们在 Katzir 社区定居点建造他们的家园。这两位上诉人声称这项政策构成了基于宗教和种族原因的歧视，而国家地皮的有关法律则禁止这类歧视。

43. 最高法院裁定，必须在平等的基础上分配地皮，这一地区将地皮分配给犹太人使用是不合法的，该机构将地皮拨给犹太人代理商也是不合法的，这样作构成了间接的歧视。这项裁决重新确认了在地皮使用方面的不歧视原则，尽管这仅限于这一案件的具体事实。对于国家地皮用于建造定居点目的的普遍问题，是一个较为广泛的问题。第一，对 Ka'adan 案件的裁决并不针对以往国家地皮的分配情况。第二，这个案件针对 Katzir 社区定居点的具体情况。在讨论这个问题时，法院并未就（诸如设立在 kibbutz 或 moshav 的社区等）其他类型定居点问题采取立场。

E. Jahalin 贝多因人（结论性意见第 12 段）

44. 请参阅上文第 26 至 29 段。

F. 《回归法》（结论性意见第 13 段）

45. 委员会对在以色列《回归法》中察觉到的歧视情况感到关注。以色列《回归法》拟人化了以色列国作为一个“犹太人的民主国家”的根本精神。人们应该记得，自 1939 年起以来的这段期间，托管巴勒斯坦以及实际上几乎所有国家都对犹太移民关闭了大门，从而造成了在第二次世界大战期间欧洲几百万犹太人死于纳粹德国的手中。在经历了二次大战的恐怖，并建立起了以色列国之后，以色列的建国者们颁布了一项《回归法》正式阐明了建立以色列国为犹太人唯一家园的三项根本性的核心原则。这就是说，在以色列的领土上建立一个犹太国，特别是在大屠杀的恐怖揭露出来以后，收容汇聚四处流落的犹太人，并且维持以色列国与世界其他地区犹太人社区之间的牢固关系。

46. 1950 年的《回归法》和 1952 年的《国籍法》规定了犹太人有向以色列移民，并可自动获得以色列国籍的权利。作为以色列移民政策的一部分赋予这项特权显然是国内事务，属于国家按主权裁量的问题。然而，还应当强调并不阻止

非犹太人向以色列移民，而且也不对任何具体的群体加以任何限制。非以色列人若要获得以色列国籍，可以根据以色列的国籍法，按程序提出入籍申请。

47. 在这方面，以色列在建国之后，与其他国家并无二致，并根据自行抉择的原则，向那些与以色列国具有某些社会、文化、或种族关系的个人可在获取以色列国籍方面得到优待。

48. 委员会在结论性意见中指出，《回归法》应平等地处置有关巴勒斯坦人对返回权利的要求。以色列坚持的立场认为，在以色列的《回归法》与任何巴勒斯坦人要求返回的权利之间应划出明确的区别。此外，这也是以色列与巴勒斯坦之间谈判中各个悬而未决问题的部分内容。

G. 就业（结论性意见第 14 条）

49. 委员会对于以色列境内失业人数迅速增加感到关注，实际上，1996 年以来失业人数增加主要是由于以色列境内经济活动减缓和受到全球化的影响。此外，1999 年第二季度初经济活动开始扩增，随之从 1996-1999 年期间增长的失业率出现了下降，就业率持续地缓步递增。

50. 主要来自前苏联的一些移民，尽管比本十年最初几年抵达的平均人数有所减少，但仍持续不断地抵达以色列。在 1996-1999 年期间，以色列的劳工增加了将近 9%，其中相当大一部分是由于新移民进入劳动市场所致。

51. 在 1997-1999 年期间，与前五年相比，就业率的增长相对较缓慢（1997-1999 年期间的年均增长率为 2%，而 1991-1996 年期间的年均增长率为 4.9%）。在 1997-1999 年期间，新移民之中的就业人数的增加率尤其突出，年均达 9.5%，年龄极小的少年就业率，即 15-17 岁之间的就业率下降了 8%，而 18-24 岁年龄段的就业率保持了稳定。上述两方面的发展情况体现出了这些年龄组教育期和服兵役期延长的长期性趋势，以及近几年来经济活动减缓的效应。

52. 关于失业问题，在 15-24 岁年龄段之间的青年工人失业率仍然是最高的。以色列境内阿拉伯人以及其他非犹太人口群体，即一些开发区居民和新移民的失业率也相当高。

53. 如上所述，自 1997 年以来，失业情况恶化。由于失业率不断增加，必须重新评估就业和失业政策及措施。根据现有的 2000 年数据资料，在 2000 年期间这一趋势似乎出现了扭转。

54. 以色列境内一些较小的企业以及产品面临着进口竞争的企业尤其易遭受上述经济活动减缓和全球化风险的影响。这类公司的雇员通常是老年工人和受教育水平较低的工人。几乎可以断言，其中有些企业没有按规定遵从应执行的劳工法律。数据表明，在过去三年期间，长期性的失业率急剧上升，从占劳工队伍的 12%，增至 16-17%。

55. 虽然 1999 年和 2000 年上半年期间的数据表明，以色列的就业情况可能出现持续性的改善，但是要解决 1997、1998 和几乎整个 1999 年期间大幅度增长的失业率，就必须制定和实施新的就业政策和措施。

56. 近几年来，人们越来越意识到政府必须采取干预行动，协助那些若得不到帮助，将无法重返工作岗位的人们。政府各部都投入了实施维持收入的方案和协助失业者的职业培训。

57. 新移民的失业仍然是一个问题。新移民失业率从 1996 年的 9.3% 递增至 1999 年的 11.4%。近几年来新移民的失业率大幅度地超过了整体经济中的平均失业率。从 1997 年至 1999 年，每年涌入的新移民平均为 66,500 人。劳工中新移民的比例从 1996 年的 12%，增至 1999 年的 17%。

58. 改善劳工中新移民以及其他群体中失业者就业机会的方案基本包括：

- 精简公共就业服务局的活动，鼓励雇主们通过就业服务局招工，提高求职者与空缺职位的适合程度；
- 公共部门的暂时就业方案；
- 职业培训、再培训和在职培训。

59. 关于贝多因居民的失业问题，按照国际公认的定义衡量，目前贝多因人的失业率超过 20%，而整个人口的失业率是 8.3%。近几年来，政府实施了一些项目以降低贝多因人的失业幅度，包括开展成人职业培训和补贴性就业，特别是开拓诸如国家公园和考古遗址之类与旅游有关领域方面的就业。

60. 关于妇女的失业率，以色列的四个当局目前正在积极开展促进妇女就业机会的活动：总理办公厅的妇女地位署；议会的提高妇女地位委员会；公务员

事务委员会内提高妇女地位和融合事务股；以及劳工和社会事务部的提高妇女地位股。

61. 关于在政府部门中提高妇女地位的问题，提高妇女地位和融合事务股于 1999 年向公务员事务专员提出建议，要求每个政府部门就提高妇女地位问题展开细致的调研，以确定在每个政府部门内任命妇女的具体目标，在公务员委员会开展的一切教育活动中列入涉及妇女地位的专题，并促进《国家服务法》的变革，致使每个政府部门的主管直接负责在他或她单位中实施此项法律。

62. 关于以色列境内妇女的就业情况，促进妇女地位署和议会妇女地位问题委员会于 1999 和 2000 年期间的重点领域如下：采取训练女兵以往仅传授给男性士兵的新军事技能的行动；采取在警察队伍中为女警察开设新职位的行动，以便增进其晋升和提高工资的前景；鼓励阿拉伯妇女加入警察队伍；并鼓励阿拉伯妇女为阿拉伯人口部分培训社会工作者，因为近来阿拉伯人口部分缺乏社会工作者。

63. 以色列的初步报告述及了公共工程方案。自 1996 年以来一直在致力于开展推行这些方案，以求寻找出解决失业的临时性办法。在此，应注意到政府有意扩大这些项目，尤其是在那些失去其技能和工作习惯的长期失业者中推行这些项目。劳工和社会事务部正在制定职业培训和（或）一般教育培训班与有关公共工程项目的就业相结合的方案，以提高这些长期失业者的技能。劳工和社会事务部的数据表明，1997 年 870 名失业者每月平均工作约 18 天。这一数字从 1998 年 1,280 人每月工作 17 天恶化至 1999 年约 1,700 人每月工作 17 天。

64. 以色列的第二次定期报告将进一步详细阐述各类有关就业问题。

H. 残疾人的就业（结论性意见第 15 段）

65. 关于残疾人的就业情况，令人遗憾的是，残疾人的失业率较高。根据劳工和社会事务部盲人事务局展开的一项普查，查明盲人失业率是 72%（1997 年 3 月）。劳工和社会事务部康复事务司估计，严重残疾者、患病者、精神疾病者和智力迟纯者的失业率是 70-75%。在（1992 年）一项有关各项需求的普查中，30-64 岁年龄组聋哑人的失业幅度达 18-22%。此外，这一领域的专家还指出了残疾人恢复就业政策中的一些专业性缺陷。他们具体地指出，由于隔离性的就业体制，

未能向自由市场充分地推荐残疾人，无法利用此类就业者的资格条件和个人的就业潜力。

66. 同时，残疾人挣取的工资较低：第 5747-1987 号《最低工资法并不适用于受保护的企业和雇员，该法的第 17（a）节授权劳工和社会事务部长在条例中规定，此项法律的条款将适用于生理、精神或智力残疾，并属于国家财政部预算拟保护企业聘用的雇员。劳工部长尚未颁布这样的条例。1997 年，对《最初工资法》（第 17（b）节）作出了修订，并授权劳工部长在条例中规定了对在自由市场中求职就业的残疾人实行降低的最低工资制（草案最近已经分发给政府各有关的部和公共组织征求意见）。

67. 1998 年《残疾人平等权利法》规定，残疾人享有就业平等的权利。该法第 8 节禁止基于残疾原因实行就业歧视，包括有义务作出合理的调整。根据这项法律，劳工和社会事务部长以及财政部长承担了颁布各项条例的责任，以确定国家参与资助调整的程度。这项条例也尚未颁布。法律第 9 节规定，作为一项七年的过渡性条款，凡雇用超过 25 名雇工以上的人，有义务确保雇用公平程度比例的残疾人。此外，法律第 28 节所载的一项间接修订案，即第 5719-1959 号《国家服务部门（聘用）法》，阐明有义务尊重残疾人在国家服务部门中应占有公平程度比例的义务。法律第 16 节规定，劳工和社会事务部长应发起和制定促进残疾人恢复就业的方案，而且他每年应向议会的劳工、社会福利和健康事务委员会提交一份有关此问题的报告。直到目前为止，尚未向议会提交过一份此类报告。劳工和社会事务部长最近向议会的劳工、社会福利和健康事务委员会提交了把在工作地点专设残疾人停车位置列为首要事务的条例草案，并且为批准此项条例草案举行了一次会议。

68. 去年修订的第 5723-1962 号《律师协会（审查以色列国法律安排情况和具体事务的）规则》规定如下：

“（a）关于根据规则第 18B 条开具的书面体检报告，体检委员会在第 5758-1998 号《残疾人平均权利法》的含义范围内，应受体检的残疾人提出的要求，按其残疾度确定对其作出适当程度的调整，从而应确保他或她能够按与其他接受体格检查者一样，按尽可能平等的条件接受体检。”

69. 总之，以上所述的各项实例表明以色列正在致力于降低残疾人之中的失业率。

I. 最低工资（结论性意见第 16 段）

70. 在所有应享有此项权利的工人中，实际上只有半数的人领取了法定最低工资额，对此，委员会表示关注。由于难以确定实际应领取最低限度工资的工人人数，对目前所知数据的可靠性存有疑问。根据劳工和社会事务部最近展开的一项研究，在所有工作人口中，未能领取（每小时）法定最低工资的工人百分比约为 5.5%。

71. 1997 年修订和增强了 1987 年的《最低工资法》。这项法律由劳工和社会事务部的执行处实施。该部的监查员定期地对全国各工作地点进行实地监查。依照法律应对违法的雇主实行罚款，甚至对极个别的雇主提出起诉，并规定必须向工人们补足实际支付工资与法定工资之间的差额。

72. 这项法律的执行适用于所有工人：以色列成年人、青少年工人、巴勒斯坦工人、外籍工人和劳动承包商雇用的工人。委员会对三组工人群体尤感关注。

《最低工资法》执行情况报告（1996 年）

已有调查结论

日期	男 性 工 人					女 性 工 人					总数	雇 主 总人数 (案件)
	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹太 青年 人	阿拉 伯青 年人	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹太 青年 人	阿拉 伯青 年人		
1996	1,096	916	781	63	37	66	1,654	890	39	127	5,669	284
暑期 突击 打零 工				32					37	1	70	27
总数	1,096	916	781	95	37	66	1,654	890	76	128	5,739	311

未有调查结论

日期	男性工人					女性工人					总 数	雇 主 总人数 (案件)
	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹太 青年 人	阿拉 伯青年 人	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹太 青年 人	阿拉 伯青年 人		
1996	3,096	13,775	2713	311	103	420	18,874	2,077	405	151	41,925	331
暑期 突击 打零 工		32		371	1		25		350	18	797	30
总数	3,096	13,807	2,713	682	104	420	18,899	2,077	755	169	42,722	361

违反最低工资规定的补发款额

人口阶层	女性工人	新锡克尔总额	男性工人	新锡克尔总额
犹太人	789	159,337	520	114,158
阿拉伯人	1,005	170,321	318	87,188
犹太青年	36	3,951	58	6,981
阿拉伯青年	85	23,586	61	7,354
外籍人			371	881,710
总人数	1,915	357,196	1,328	1,100,224
合计总人数	3,243 工人得到了 1,457,421 新锡克尔补发款			

资料来源：劳工和社会事务部。

最低工资执行情况报告（1997 年）

已有调查结论

日期	男 性 工 人					女 性 工 人					总 数	雇 主 总人数 (案件)
	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹 太 青 年	阿 拉 伯 青 年	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹 太 青 年	阿拉 伯青 年		
1997	1,609	631	45	32	9	160	698	178	27	8	3,397	358

未有调查结论

日期	男 性 工 人					女 性 工 人					总 数	雇 主 总人数 (案件)
	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹 太 青 年	阿 拉 伯 青 年	外籍 人	犹太 人	阿拉 伯人	犹 太 青 年	阿拉 伯青 年		
1997	856	1,430	2,389	614	131	143	16,966	1,159	386	84	42,208	346

违反最低工资规定的补发款额

人口阶层	女性工人	新锡克尔总额	男性工人	新锡克尔总额
犹太人	589	124,190	604	93,625
阿拉伯人	136	33,877	63	17,016
犹太青年	34	9,928	23	5,779
阿拉伯青年	3	946	1	218
外籍人	—	—	1,195	3,063,471
总人数	762	168,943	1,886	3,180,110
合计总人数	2, 648 工人得到了 3,349,053 新锡克尔补偿款			

资料来源：劳工和社会事务部。

73. 近几年的执行活动显然有所增强：

1998 至 1999 年期间的监查、违法和补偿情况

	1998 年	1999 年
经监查的工作地点	2,560	6,500
所监查工作地点的工人数量	17,780	36,000
男性	11,316	27,000
女性	6,464	9,000
违法行为的数量	3,884	1,981
男性	3,159	1,720
女性	725	261
雇主补偿（补发）款额	620 万新锡克尔	470 万新锡克尔
男性	570 万新锡克尔	450 万新锡克尔
女性	50 万新锡克尔	20 万新锡克尔

资料来源：劳工和社会事务部。

74. 2000 年修订了（以色列初步报告介绍的）执行最低工资制的政策。从此之后将下大力对违法此法律的雇主采取司法行动，尤其针对一些严重违法案件，寻求雇主对工人作出赔偿。然而，这项政策的成功取决于 2001 年预算是否能为劳工部拨出足够的款项。

75. 估计外籍工人中较高百分比的人未得到（每小时工作）法定的最低工资。正由于这一原因，有相当大部分的执法工作旨在解决劳工市场中这一部分人的问题。

J. “劳动承包商”（结论性意见第 16 段的最后部分）

76. “劳动承包商”的情况，是令委员会尤感关注的问题。最近议会就此问题展开了讨论。针对这些关注问题，劳工和社会事务部长于 1999 年提出了一项议

案，旨在对大幅度地改革现行法律。当政府仍在讨论这一提案时，一位议员以个人名义在议会中成功地通过了一项个人议案。因此，2000 年对此法律作出了大幅度的修定。

77. 这项修正案规定凡通过承包商雇用工人者以九个月为限期，此外，若经劳工和社会事务部长特批之后可延长六个月。修定案还规定，契约工若在同一个使用企业的岗位上工作超过了上述限期，将自动地被视为使用企业的雇员。因此，可从该雇工在使用企业上班的第一天算起，享有与使用者企业工作地点雇员同样的职业和工龄待遇。

78. 这项修定案拟于 2001 年 1 月 1 日生效。修定案构成了一项重大的改革，涉及到以色列境内 6% 的薪酬工人。因此，需要有一段过渡期后再生效。然而，目前看来，至少对公共部门来说，即使这段过渡期也不够长。由于这项修定案，必须重新考虑公共部门中几千名契约工人的就业形式。因此，政府要求议会将此项修定案推迟至 2002 年 1 月生效，以便能完成其重组工作。此项要求还有待议会在伴随通过政府年度预算的立法草案范围内作出确定。

79. 此外，当上诉和调查查明出现违法行为，包括违反某一机构作为雇员应有的法律义务时，劳工和社会事务部长运用了执法权力，对许多雇用机构进行了整顿。此类管理活动达到下列一项或多项结果：

- (a) 雇用机构赔补了应支付给其雇员的款额；
- (b) 在为履行某些条件的情况下，限制某一雇用机构的活动范围；
- (c) 指派一位会计师对某一雇用机构遵从财务条件的税务情况进行核查；
- (d) 提出刑事起诉，主要为了落实禁止无执照机构经营的规定；
- (e) 吊销许可证。

80. 最后应当指出，目前以色列批准了 300 个雇用机构。在此值得指出的是，在 1996 年法律生效之前开业经营的 100 多个劳务机构在该法律实施之后，已经停业。

K. 关闭边界（结论性意见第 17 至 19 段）

81. 从 1998 年至 2001 年 9 月（要求提供增补资料的最后有关日期），每年只实施了五次关闭边界的行动。其中大部分关闭是在以色列的非工作日执行的。

截至 2000 年 9 月，只关闭了两天。这些关闭都是与巴勒斯坦当局协调的。在 2000 年 9 月之前，也就是西岸和加沙地带目前的暴力发生之前，关闭并未对巴勒斯坦人口的日常生活产生影响。

82. 在 2000 年 9 月之前，只要符合标准有工作的人都可以得到进入以色列工作的许可证。其中包括 21 岁以上、已婚、有子女而且原先未参与过犯罪活动。

L. 长期居住权（结论性意见第 20 段）

83. 自委员会作出评论以来，在这个问题上已经产生了重大的变化。从 1993 年 10 月 31 日由“保护个人中心诉内务部”（HCJ 2227/98）案向以色列最高法院提出申诉以来，丧失居住权的有关标准已有了改变。上述案件仍有待法院作出裁决，原有的标准规定，任何居民凡将生活中心迁移至以色列境外达七年或超过七年者，将丧失其居住权。根据新的政策，这项规则不适用于在以上所述期间，同以色列保持“适当联系”的人。此外，凡自 1995 年丧失其长期居住地位的人目前可以重新获得居住权：凡在离开以色列国之后回访以色列并且在境内生活了两年的人，自他们抵达即日起，即被视为获得了新长期居住许可。此外，对于内务部未通知其丧失长期居住权地位的人，也可视为拥有长期居住许可证，只要在其出境卡仍然有效期间回访以色列即可。这些新的标准更为宽容。这些标准的颁布是为了减少这项法令的回溯问题，并增加这一进程的透明度（委员会曾对上述两个问题均感到关注）。

84. 委员会还对外籍人配偶家庭团圆的手续表示了关注。这是一个缓慢的程序，从申请提出之日起大约要经过五年时间。在这段等待期间，配偶可以获得探亲签证和临时的居住许可证，从而在以色列境内工作和生活。

85. 这段试行居住期内有三项检验标准：(a) 配偶是否是真正的夫妻关系；(b) 配偶是否不致危害以色列的安全或公共治安；和(c) 配偶的生活中心是否真正在以色列境内。当这一检验期结束时，配偶即可获得长期居住证。

86. 自 1990 年以来，耶路撒冷东居住区收到了约 10,000 份家庭团圆的申请，其中大部分是在 1994 年和 1995 年期间收到的。由于缺乏人手，再加上申请人数多，完成这项程序所需的时间也延长了。1999 年，内务部增加了办理这些申请的工作人员，为此目的设立了一个特别工作队。从那时起，需要完成这一程序

的时间缩短了，而且整个程序更为有效。时至今日，截至 2000 年的申请都已处置完毕。2001 年期间，将有可能对每一份申请立即作出回复。然而，最后的答复可能仍需要几个月时间，因为这是一个复杂的程序。

87. 在 10,000 份申请中，有 6,000 份正处于不同的处理阶段。大部分申请人得到了探亲和居住许可，并在以色列境内与他们的配偶共同生活。700 名申请人已经办完了手续，得到了长期居住权的许可，目前已是长期居民。其他申请人收到了驳回的答复。驳回申请是因不符合各类标准：婚姻的真实性、配偶的生活中心应在以色列境内，或存在着刑事或安全问题。

88. 以色列最高法院在对 HCJ 3648/97 号，“Stamka 诉内务部案”的裁决书中阐明，在通过婚姻获得以色列国籍的问题上，犹太人和非犹太人以色列公民的配偶必须享有同等的地位。由于内务部支持一项变革政策，推行了平等待遇，致使犹太人公民不再享有自动批准其外国籍配偶以色列国籍的优待。最高法院认定，《回归法》第 4(a) 节仅适用于犹太人新移民的配偶，但不适用于那些以色列犹太人公民，不管其属何种族血统。

M. 土地利用和住房

1. 耶路撒冷东区（结论性意见第 21-22 段）

89. 参见上述增补资料一部分 B 节。

2. 犹太人和阿拉伯人居民混合的城市中的阿拉伯人住宅区（结论性意见第 23 段）

90. 犹太人和阿拉伯人居民混合的城市内情况，诸如 Jaffa 和 Lod 城内的情况令委员会感到关注。如上所述，政府已为解决这种情况作出了两项决定。在 2000 年 1 月 30 日的一项决定中，政府决定推行一项 2000 年的方案。这项方案将为 11 个失业率高和长期面临社会经济困难状况的地方当局提供援助。方案的重点是公用设施、公共体制和基础设施。在上述这些受惠地方当局中，有三个是犹太人和阿拉伯人口混合的市政当局：Lod、Ramla 和 Acre。以色列的第二次定期报告将进一步地详细阐述此问题。

3. 西岸和加沙地带的以色列定居点（结论性意见第 24 段）

91. 请参照增补资料第一部分 A 节阐明的以色列对《公约》适用问题的立场。

4. 未经承认的贝多因人村庄——基本公用设施的提供 和地位问题（结论性意见第 26 和 28 段）

基本公用设施的提供

92. 最近提出的 2001-2004 年概算要求按照四年计划拨出 1,195,050,000 新锡克尔，用于完成现有贝多因人城镇的发展和基础设施。这是一笔巨额款项，拟用于完成现有贝多因人定居点内的基础设施，用于铺设尚未完工的供水和排污基础设施，并建造诸如学校、诊所等之类的公用设施。

93. 与以色列初次报告期间相比，以色列 2000 年预算中为贝多因人口部分拨出的总款额增加了三倍。

94. 通过“供水连网调拨委员会”为居住在非法建造村庄内的贝多因人社区调拨了水源。在过去三年期间，与总水管连接的总数从 60 条连接管道增长至 260 条。除了 50,000 贝多因人口外，所有未经承认的村庄都连接上了供水服务。居住在经确认的定居点外的 50% 贝多因居民被允许从全国水源输送系统的各指定点连接管道以便将饮用水引入他们的家庭。

95. 铺设排污系统属于地方市政当局的管辖。少数人的地方市政当局获得了用于此目的的丰厚贷款，数额超过为犹太人地方市政当局提供的款额。

96. 以色列政府力求为居住在 Negev 的贝多因人建立六个新的“服务中心”。一旦这些中心竣工将设有从教育设施、宗教中心和保健中心，直至商店和工业设施等各类服务提供商的设备。政府计划将这些中心建立在现有城镇的外围，作为向新的贝多因人城镇提供服务的基础。

97. 自以色列的初次报告以来，在 Hura、Segev Shalom 和 Aroer 已经建造了新的工业和贸易中心。

98. 电力。截至 1996 年，由于《规划和建筑法》第 157A 节禁止非法建造的建筑物（例如未获得建造许可证的建筑物或者背离许可证规定条件的建筑物）与

供电网连接的规定，大部分未经承认的村庄未联网通电。在法律中确立这一节是为了有效地制裁建造者们不遵从规划条例的行为。不但禁止与供电供水网连接，而且还不准许与全国人口的电话网衔接。然而，议会决定减轻该节对贝多因人未经承认村庄制裁的影响，通过了一项特别法（1996 年《供电（特别条款）法》，允许大多数贝多因人村庄内的非法建筑物与电力网连接，但这些必须是法院未下令拆除，并且在第 157A 节于（1987 年）生效前已建造的建筑物。这项特别法应为约 10,000 座非法建筑与电力网的连接提供了方便。时至今日，大部分未经承认的村庄中有 4,000 座违章建筑得到了联网供电的批准。

99. 保健。自以色列提交初次报告以来，又增设了五个卫生基金诊疗所，使诊疗所的总数达到 7 个，以解决居住在贝多因城镇之外的那些贝多因人的需要。此外，最近还在贝多因人的城镇内建造了五座新的妇孺保健所。

100. Negev 的贝多因人婴儿死亡率是 13/1,000 人。其中，5.8 / 1000 的死因是由于先天性畸形和遗传疾病所致，比全国平均死亡率高一倍之多。这是因为贝多因人口中第一代堂表兄妹之间的婚姻率（超过 45%）和第二代堂表兄妹之间的婚姻率（超过 10%）较高所致。在过去六年期间，卫生部通过多阶段、跨学科的方案，资助了一个旨在减少婴儿死亡率的方案。这是在适当并敏感地意识到应符合贝多因人口文化的情况下制订的方案。

101. 教育。关于教育，在此应着重指出，未经承认村庄中的小学生与以色列境内所有其他小学生一样可享有同等水平的教育。然而，不可能在每一座——不论是否得到承认的——村庄开设小学和初中。因此，以色列境内 11%的（犹太人和非犹太人）小学生在一些为乡村地区开设的区域小学中就读。因此，即使在得到承认的村庄中也没有在本村内开设学校的情况并非不寻常的情况。

102. 一些居住在乡镇地位未得到确认的村庄内的非犹太人口部分的小学生前往经承认的村庄中学就读。然而，在如何让未经承认村庄中的小学生入学就读方面存在着一些后勤方面的困难，因为学校是为一些经批准的区域规划筹建的，主要是为了解决一些经承认的定居点的需要。然而，尽管如此，国家还是为居住在未经承认村庄中的大部分小学生提供了入学就读的运输服务。

103. 此外教育当局考虑到了未经承认村庄内小学生的特殊情况。教育系统拨出（主要贴补教学课时的）额外资源，以资助一些学校，因为这些学校招收了由于

环境原因，上学就读条件颇为不便的小学生。为确定这些学校获得额外资源的资格，采用了一些特殊的指数。对非犹太人口部分适用的各指数中一项特殊标准是，是否招收了未来自经承认村庄的小学生。换言之，来自未居住在经承认村庄内各家庭的小学生比例数越高，为这些学校拨出的资金也就越多。为此，招收来自未经承认村庄小学生的学校可获得额外的授课时间，以便这些学校解决此类人口的特殊问题（主要是为贫困家庭提供补习条件）。

104. 所有贝多因人小学生在 53 所小学和 10 所中学中就读。在未经承认的定居点内有 15 座小学和 80 个招收 3 岁以上儿童的幼儿园。

105. 贝多因人口部分的教育体制面临着许多困难，其中有一部分是由于众多非规划性定居点内贝多因人的特殊生活方式及其文化所致：

- (a) 青少年女孩的辍学是因为她们结婚了或因文化传统所致。
- (b) 男孩较早地离开教育系统是为了参加工作。
- (c) 一夫多妻制（丈夫可娶 4 至 5 个妻子）使得出生率增加了 5%（年均），造成了不可挽救的儿童心理损害，以及失业、忽视和家庭的摧毁、受教育程度低，等等；
- (d) 许多贝多因人小学生只想在 12 岁时获得一份毕业证书，而不要取得准入大学的资格。

106. 然而，近几年来，贝多因人教育制度的情况出现了显著的改善：

- (a) 小学生人数，特别是女生人数持续地增长。这就意味着，学校制度中的辍学率现象正在不断地减少；
- (b) 过去两年来，由于推行了一项教法深造方案，教学成果得到了改善；
- (c) 为每座学校的校长指派了一名退休的犹太人校长，以提供教育和管理领域的指导；
- (d) 为减少辍学率的情况建立起了一个计算机中心。对有可能辍学的小学生运用了计算机化的情况追踪，并且作出相当大的努力使这些小学生重新返校就读；
- (e) Ben-Gurion 大学和 Kaye 学院增强了中等教育体制的师资力量，以增加获得准入大学资格的学生。过去三年来，获得准入大学资格的学生持续增加，从 10%提高至 32%；

- (f) 教育体制中的贝多因人教师人数不断增加。他们在贝多因人教育部门系统全体教员中占 60%，四年前贝多因人教员的数量仅占 40%。

贝多因人教育部门按年度分列的比较统计数字

学生人数

年	学生人数
1998	40,006
1999	43,741
2000	47,253

教师人数

年	学生人数
1998	1,721
1999	1,881
2000	2,150

准入大学资格

年	获得准入大学资格的学生百分比
1998	15%
1999	29%
2000	30%

107. 种植权。政府没有发现任何剥夺土地所有者种植果树和蔬菜权利的政策。也许对土地非法占有者规定了这方面的限制。

规 划

108. 在此应指出几个基本要点。除了出于建造公路和铁路的目的征用土地之外，自 1989 年以来没有征用过贝多因人的土地。1989 年最后一次征用土地是为了建造一座新的贝多因人城镇。

109. 委员会收到的有关对贝多因人土地提出所有权要求的资料并不确切。土地问题解决部门的设立并不是为了解决贝多因人的土地要求，而是 1930 年代英国委任的托管政府设立的机构，以处置托管巴勒斯坦境内就未经法律注册的权利提出的土地要求。从那时起，该部门一直处置涉及到以色列境内各族提出的土地所有权要求，其中包括贝多因人提出的土地要求。根据法律确定的规则，合法的地契必须得到该部门的核准，而该部门在这项事务上几乎没有任何自行斟酌权。它要么批准未经核准的地契，要么撤消已确认的地契。

110. 该部门以处理所有其他土地要求同样的方式，处置贝多因人提出的土地要求。在将近 1998 年年底时，贝多因人提出了总面积为 730,000 德南的 3,274 份土地要求。1969 年的《土地权利解决法令》[新文本]授权土地解决部门，若持有经注册的所有权或出示未经中断的土地拥有情况的证据之下，即可承认对土地提出的所有权要求。然而，在许多情况下，贝多因人拿不出有关的土地证件，无法为其土地要求佐证。此外，贝多因人对土地所有权的要求往往夸大其词，把他们这几年迁徙所经过的，但未曾长期不间断地拥有过的大面积土地划入索要的范围。因此，这些要求不可能符合法律规定的法定条件。

111. 然而，为了拿出务实性的解决办法，政府决定批准与贝多因人达成了钱款解决办法。政府由此解决了 168 个案件，而且在其他 527 个案件中征用了有关的土地，眼下正在就一项财政解决办法展开谈判（至今，在所占用的 75,000 德南的地皮中，已经为 46,000 德南土地支付了赔偿费）。在贝多因人提出拥有权要求的总面积 550,000 德南地皮中，该部门正在就剩余的 2,500 德南面积的地皮谈判一项解决办法。

112. 在近两年内几乎未拆除过贝多因人在 Negev 盖的任何非法建房。根据最近的估算，在 Negev 有 60,000 座非法建房。

规划——北部的贝多因人区

113. 1998 年，政府决定推行一项在北部发展贝多因人定居点的五年方案。从 1999-2003 年的这项方案预算应为 6.15 亿新锡克尔（约为 1.54 亿美元）。这一方案列有许多目标，包括发展新居住区、建造公共机构、修建公路、铺设排污管、工业区、改善教育体制，开设社会服务机构等等。自 1999 年以来这项方案正在逐步推进，然而由于行政问题，方案尚未在每一个领域内得到充分实施。

114. 以下表格列出了原先采取的若干项决定，决定赋予若干个“未经承认的村庄”合法的乡镇地位。这些村庄目前正处于批准规划过程的不同阶段。在计划已经批准的定居点中将推行（电力、饮用水、排污和通信）基础结构计划。这些定居点是：

	北 区	海 法 区
处于规划阶段的计划	1. Sawaid Hamira 2. Arab El-Naim	
处于批准阶段的计划	1. Hussnia 2. Ras El-Ein	1. Ein Hod
已经批准的计划	1. Dmeira 2. Kamane	1. Hawaled 2. El Arian

115. 正如以上表格所展示的，Arab El-Naim 村将在其计划制定就绪和得到批准后予以承认。Ein Hod's 的建筑计划已经制定就绪并等待批准（委员会对上述这两个定居点尤为关注）。

规划——南部的贝多因人区

116. 根据估算，目前在以色列南部 Negev 荒漠区居住着 120,000 名贝多因人，每年人口增长率约为 5.8%。

117. 1999 年，政府准备建立 5 个贝多因人新城镇。根据向迁移至城镇内或被承认的村庄中的贝多因人提供补偿的新特殊安排，新建村拟不向贝多因人征收地皮费。此外，他们在原非法居住点放弃的任何资产还将获得相当数额的赔偿。

118. 一项新提议争取增建四个新的贝多因人居住点：两个村庄、一个郊区镇和一个农业村庄。此外，并在现有的城镇内建立两个新住宅区。

119. 以上所述的决定得到了卫生部、教育部和大众保健基金的支持。以上三个部门将负责在新的定居点中建立自己的机构，以提供学校和卫生服务的基础设施。

120. 2000 年 8 月 21 日，政府决定对南部的贝多因人口实行一项新政策。这项新方案的目标是弥合这一人口群体与全国其他人口之间的社会经济差距。

121. 政府的新方案包括为贝多因族建造新的定居点。并将致力于满足贝多因人口扩增地皮的需要。然而，是否拥有地皮所有权，已不再是提供服务的先决条件。有关新定居点的决定已经作出，将包括 Mareit (Darajat)、Bert-Pelet 和 Bert-Hil。关于这些新定居点，已经向规划机构提出了蓝图，以供批准。Hawashla、UmBetin、Tarabin AISana 和 Molada 各新定居点还处于规划阶段。

122. 南部规划概况如下：

	南 区
处于规划阶段的计划	Hawashla、UmBetin、Tarabin AISana 和 Molada
正在批准阶段的计划	Tarabin A-Sana、 Bert Pelet、 Mareit 和 Be'er Hail、 Kochle
已批准的规划	

N. 区域纲要计划（结论性意见第 27 段）

123. 委员会对以色列北区和 Negev 区域的纲要计划感到关注。这一问题在更多的程度上涉及到以色列阿拉伯人的需要问题，而不是贝多因人“未经承认村庄”的情况。这一情况已在前面的章节中进行了论述。

124. 应当指出，1999 年 9 月 7 日已经交存了以色列北区的新区计划。新计划中的大部分建议是要发展 Galilee 中心区。在该区域居住的犹太居民占 41%，而该区域的阿拉伯居民占 82%。加快该区的发展将提高两族居民人口的生活水平，特别是阿拉伯人口的生活水平，因为阿拉伯人在该区占重大的比重。此外，该计划特别考虑到了阿拉伯居民的特殊人口需要，因为阿拉伯人口群体比犹太人口群体大得多。

125. 根据一项以发展现有定居点为要旨的政策，没有规划新的阿拉伯定居点。这是分析了阿拉伯人口的发展趋势并在与阿拉伯族首脑人物商谈的基础上制

定的政策。这项政策与在与阿拉伯区非法建造的现象相关，而这种现象本身即是一个复杂的问题。

126. 阿拉伯人口的年递增率是 3%。需要住房的新家庭每年大约为 10,000 个。大部分阿拉伯人口是在其现有的家庭住房局限内解决住房扩增问题（采取扩建现有的住房或者在家庭院子内增盖住房的办法）。增加地皮和扩大现有定居点的压力逐年增长。上述这些因素加剧了非法建造的现象。

127. 这些非法建筑有一部分是建造在归当事家庭所有，但未批准用于建房的地皮上的。此外还有侵占公共地皮进行非法建造的情况。通常，阿拉伯人的住房是单层密集度较低的平房。随着时间的推移，这些建筑由于不断为后代扩建，形成了多层建筑。在阿拉伯区域建筑密度唯一较高的是犹太与阿拉伯人混合的社区或者以犹太人为主的社区。由于这类社区不能无限度地扩大，并且由于问题逐年恶化，越来越有必要倾向于修建多层楼房（高密度建筑）。

128. 关于该国南部 Negev 地区，已经于 2000 年 1 月 23 日批准了一项新区规划。这项规划的目标之一是在南部融合贝多因人口。计划扩大 Rahat 贝多因人的城区和其他六个贝多因人定居点的面积。

129. 然而，贝多因人向以色列最高法院提出申诉，辩称区计划并未体现出他们对乡村定居点的需要。目前这项申诉正有待法院作出裁决。

130. 应当指出，根据政府最近进行的普查，在 74 个阿拉伯人为主的社区中，有 37 个批准了地方计划，而其他各区域正处于批准或规划的各类不同阶段。

O. 教育体制中的差距（结论性意见第 29 段）

131. 消除以色列教育体制中的差距问题，是以色列议程上的一个优先事项。从 1999 年初起，教育部的主要优先事项是：提高边远市镇和经济落后人口群体的水平，消除差距；在阿拉伯的教育体制中采取扶持行动；增强特殊教育；提高获得准入大学资格的学生数量。以色列第二次定期报告将进一步详细阐述这一问题。

132. 阿拉伯和德鲁兹的小学生与以色列小学生之间的差别仍然极为明显。阿拉伯和德鲁兹区域获得的建筑预算率较高。此外，1991 年开始的五年方案完成之后，缩小了但并未弥合上述差距。因此，教育部将扶持行动置于其议程首位。

1999 年教育部推行了一项新的五年方案和其他活动。这些都是为了实现上述两个部门与犹太人教育部门之间在教育 and 预算标准上的平等。

133. 教育部拟从 2000 年起于五年期间拿出 2.5 亿新锡克尔（相当于 6,250 万美元）的预算外拨款。根据三个不同委员会的建议，方案的指导委员会将决定如何实施一项基本方案。

134. 该方案的主要目标包括：

- (a) 增加获得准入大学资格的学生人数；
- (b) 降低辍学率；
- (c) 增加教学班；
- (d) 改进心理援助和咨询部门；
- (e) 增强特殊教育；
- (f) 改善技术教育；
- (g) 培训师资、心理和咨询人员；

135. 2000 年此方案在下列一些领域中推行：

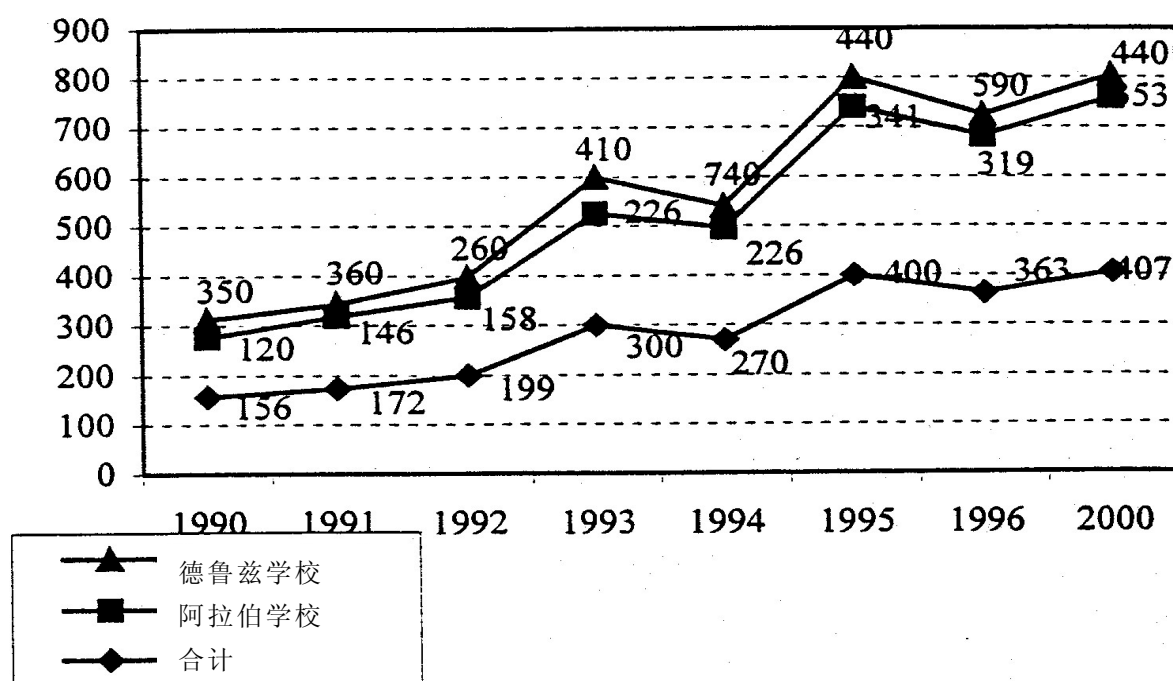
- (a) 方案更新了 1,526 个计算机站；
- (b) 为幼儿园和小学提供了科学设备；
- (c) 增加了获得准入大学资格的学生人数；
- (d) 拟定教学课程；
- (e) 培训了师资队伍。

136. 阿拉伯人口部分与其他人口之间的差距仍然存在，特别是高中教育方面的差距。若仅从女性人口角度观察，这些差距亦更大。获得准入大学资格的阿拉伯学生比率仅占犹太人口中准入大学学生比率的约半数，其中仅有四分之一的阿拉伯学生申请上大学。在犹太人口中，大约只有 5.5% 的人不工作或不学习，而阿拉伯人口中不工作不学习的比例占 14.3%。阿拉伯人口中上技校的学生比率约为 25%，而其他人口中技校学生的比率约达 30%。阿拉伯技校班中半数的教学水平达不到可使学生获得准入大学资格的程度。

137. 这些差距就是教育部为什么要采取平权行动政策的原因。

在阿拉伯和德鲁兹学校中建造的教室数量（1990 至 2000 年）

教室数量



资料来源：教育部。

138. 以色列第二次定期报告将列入对此问题的深入详述。

139. 除了以上提及的教育部各项活动外，人们应当记得政府最近决定在阿拉伯人口部分中采取扶持行动（上述答复第 33 段中报道的情况）。

P. 全国健康保险法（结论性意见第 30 段）

140. 委员会就（经 1998 年《安排法》修订的）《全国卫生保险法》变革的所作的阐述在某种程度上并不确切。并不存在与某些必须与卫生服务部门挂钩的定期保健税，而只是采取了旨在尽可能减少影响社会经济较弱群体的方式，要求对某些保健服务共同承付最低程度的必要金额。

141. 在 1995 年刚实施《全国卫生保健法》时，健康照顾服务提供者要求居民（4 人一组）分摊支付医药费。有一家健康照顾服务提供者还要求共同分担向医疗专家求诊的费用。1998 年，另外三家卫生保健提供者被批准要求共同支付最低

数额的专家诊疗费和某些诊所的门诊费。合作医疗费每一个日历季度可允许承担一次专家诊疗费，但对每个人和每个家庭都规定了最高支付额，一概不论由户主负责承担医疗费的家庭中有多少位成员。

142. 《全国卫生保险法》的改革是为了让保健照顾提供人在财务上有更大程度的灵活性，以作为鼓励减少无必要地滥用医疗服务的励措，并减少健康照顾提供人的预算赤字。为了避免有损于最弱的社会经济群体并在最大程度上减少对其他人的影响，对共同支付的规定确立了下述各项限制：

- (a) 根据《国家保险法》领取收补贴的居民可免费；
- (b) 根据《赡养（支付保险）法》领取生活的居民可免费；
- (c) 根据《国民保险法》领取病残恤金的居民可免费；
- (d) 患有艾滋病、癌症、需要进行渗析的肾疾病或其他特定疾病的居民也可部分免费；
- (e) 对于来访者寻求初级诊疗医生、儿科医生、妇科医生或者内科专家求诊，不须支付必要的分摊医疗费。

143. 除了以上具体阐明的一些免费实例外，卫生部还定期审查分担医疗费规定的影响，以确定是否有必要作出修改。

144. 此外，还须指出至少每年都得审查根据《国家卫生保险法》为投保人提供的“一揽子服务”，并且增补医疗技术和程序，以及新医药。

Q. 侵害妇女的家庭暴力（结论性意见第 31 段）

145. 这是委员会感到关注的问题。以色列在全国各地为遭殴打的妇女开设了 12 个提供保护免遭暴力的庇护所。由于阿拉伯妇女和极端东正教犹太妇女的具体文化和宗教需要，为她们设立了一些专门的中心。这些庇护所每年为将近 1,600 名妇女和儿童采取了紧急干预措施。劳工和社会服务部承担了这些庇护所 75% 的费用，其余的 25% 由妇女自愿者组织提供。在认识到阿拉伯社区特殊需要的情况下，劳工和社会事务部为这类庇护所承担了 100% 的运作费用。

146. 这些庇护所提供专业咨询、法律咨询和援助、儿童照顾和康复工作。若干庇护所还有讲多种语言的工作人员和自愿人员，以协助一些移民妇女。儿童在居住在这些庇护所内的同时，仍然参与基于社区的日托所或小学教育体制。然

而，有些庇护所因空间局限，限制妇女可携带住进庇护所的子女人数。当然，这种限制对某些妇女造成了无法避免的冲突问题。此外，当这些妇女准备离开庇护所时，还有 30 套过渡性公寓可为子女提供新增的选择。

147. 对于那些按法院命令从其家中迁走的男人建立起了一个管束有虐待倾向男性的特殊监管所，在这个监管所内，这些男人接受群体和个人治疗，并使之有机会提高良心意识和纠正行为举止。

148. 全国至少为遭殴打妇女建立起了十条热线电话；有一条是为讲阿拉伯语妇女设的专线，而其它各线热线也可接受讲俄罗斯语和阿姆哈拉语的妇女。拨打专线的妇女可以从经过训练的自愿者那儿获得咨询和信息。

149. 提高妇女地位署还在政府的所有各部内推行了一项防止暴力侵害妇女讲习班的方案。

150. 警察对家庭内暴力的处理。警方人员目前正在接受如何处置家庭内暴力的专门培训。警方政策规定，将家庭内暴力作为暴力罪行看待，并且为受害者提供保护。此外，即使妇女撤回了她的申诉，警方也可继续就有关暴力的申诉进行调查。然而，在大部分国家中，大部分遭虐待妇女并不向警察提出报案。

151. 即使遭虐待妇女不愿意提出申诉，警察也有举报的特权。妇女组织报告，与警方的合作一般是有效的，而且公共安全部长也任命了一位有关暴力侵害妇女问题的顾问。

152. 全国各地设立了 25 个防止家庭暴力的中心。这些中心是由劳工和社会事务部、各妇女组织和地方当局联合资助和管理的。这些中心提供直接的治疗、为分居的家长 and 子女提供能够（必要时在监督之下）会面的探访中心、法律咨询、调研和信息。

153. 一个非政府妇女组织与促进人权医生组织联合，开设了一项培训多学科应急室工作人员的项目，并提高他们对遭殴打和遭暴力妇女的敏感意识和处理能力。这个分成三个阶段的培训班包括演讲和小组研讨会，以及与医院行政和管理部门合作。这个在试验基础上建立的项目已经扩展至 4 个医院。

154. 法律确认了“遭殴打妇女的综合性状况”，承认遭殴打妇女有权对侵害者采取自卫行动，实际扩大了“自卫”的定义。

155. 此外，议会通过了一项对《刑事法》的修订案，允许法院对虽被判定犯有谋杀施虐待者的罪行，然而又是遭严重虐待之害的妇女从宽量刑。虽然这项修订案并非仅限于家庭内的虐待行为，但看来这是实施这项法律最重要的一个方面。

156. 以色列 8 个强奸行为危机中心每年接到 10,000 多个查询案件。这些中心还开设了各条热线并提供教育服务。公众对强奸行为危机中心的支助较低；主要靠捐助维持。这些中心报告，虽然警察的指令旨在为受害者提供敏感而有效的照顾，然而全国对这些指令的执行并不统一。此外，在以色列与在其他国家一样，遭骚扰的妇女往往不愿意向警方通报。

157. 1995 年 3 月，议会任命了一个议会调查委员会调查妇女遭其配偶和生活伴侣谋杀的问题。该委员会的任务得到进一步的扩大，包括了对侵害妇女暴力行为的调查。该调查委员会于 1996 年 6 月得出了其结论和建议。这项综合性的报告分析了家庭暴力的根源、现有各项服务的适足程度和有效性，以及服务提供方面存在的差距。报告全面、综合和融合了政府每个有关部的建议。

158. 1998 年政府决定建立一个部际委员会，处理执法和增强现有服务的问题。委员会由劳工和社会事务部的局长担任主席，并包括了总理办公厅、提高妇女地位署、公共安全部、卫生部、教育部和各妇女组织的代表。1997 至 1998 年期间，总理办公厅主持了一项防止侵害妇女暴力的全国媒介宣传运动，包括全国热线和案件呈报服务。

-- -- -- -- --