



第六十八届会议

议程项目 52

调查以色列侵害占领区巴勒斯坦  
人民和其他阿拉伯人人权的行为  
特别委员会的报告

以色列在包括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

秘书长报告

摘要

本报告系联合国人权事务高级专员办事处依照大会第 67/120 号决议提交。在该决议中，大会请秘书长就决议执行情况向大会第六十八届会议提出报告。报告侧重说明以色列政府以不同方式控制土地，向定居者发放福利和奖励，创造和扩大定居点。还报告以色列政府未能维持公共秩序，对定居者暴力行为缺乏问责。此外，报告还包括在被占领的叙利亚戈兰高地的以色列定居点的最新活动。本报告所述时间为 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日。



## 一. 引言

1. 大会第 67/120 号决议表示严重关切占领国以色列违反国际人道主义法、联合国有关决议以及其他规定，继续在包括东耶路撒冷和被占领的叙利亚戈兰在内巴勒斯坦被占领土上进行定居点活动。大会回顾了 1993 年 9 月 13 日《关于临时自治安排的原则声明》(见 A/48/486-S/26560, 附件)和其后巴勒斯坦和以色列双方的执行协议，以及四方提出的以色列-巴勒斯坦冲突永久性两国解决办法路线图中的义务，强调要求冻结所有定居点活动，包括所谓的自然增长，并拆除 2001 年 3 月之后兴建的所有前沿定居点。大会还表示严重关切以色列武装非法定居者在包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上对巴勒斯坦平民及其财产施行暴力、摧毁、骚扰、挑衅和煽动的事件，并呼吁为制止以色列定居者对巴勒斯坦平民的所有暴力、破坏和挑衅行为。关于巴勒斯坦被占领领土和被占领的叙利亚戈兰，大会再次要求以色列立即完全停止一切定居点活动，并为此要求充分执行安全理事会各项相关决议，特别包括第 446(1979)号、第 452(1979)号、第 465(1980)号、第 476(1980)号和第 1515(2003)号决议。

2. 本报告系依照大会第 67/120 号决议提交。报告所述时间为 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日，但 2013 年 7 月后的相关重要信息也列入了报告。报告中所载信息来自联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的监测和其他信息收集活动，以及在被占领的巴勒斯坦领土上的联合国其他实体提供的信息。报告还包含以色列和巴勒斯坦非政府组织及媒体来源的信息。应参照秘书长关于以色列定居点的前期报告(A/64/516、A/65/365、A/66/364 和 A/67/375)。

3. 秘书长的前期报告分析了定居点对巴勒斯坦人权利的影响，强调了在包括东耶路撒冷在内的西岸推行定居点的政策和做法的歧视性，提供了定居点的最新情况，探讨了具体的关注，如定居者的暴力和隔离墙对巴勒斯坦社区的影响。报告表明，以色列政府发挥主导作用，向定居者发放福利和奖励，通过渎职，如不维持公共秩序，不保障以色列定居者的问责等，创造和扩大定居点。报告分析了影响这些行动和渎职行为给巴勒斯坦人人权带来的影响。此外，报告还更新了以色列在叙利亚戈兰高地的定居点活动。

## 二. 法律背景

4. 正如秘书长在前期报告中曾指出，国际人道主义法和国际人权法适用于以色列在被占领土上的行动(见 A/67/375, 第 4 段)。1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)和《海牙章程》<sup>1</sup> 规定了以色列作为巴勒斯

<sup>1</sup> 《海牙章程》是 1907 年 10 月 18 日《关于陆战法规和惯例的海牙公约》的附件(《第四公约》)。

坦被占领土占领国的责任。《日内瓦第四公约》，特别是其第 49 条适用于巴勒斯坦被占领土，已经得到国际法院<sup>2</sup> 确认，得到安全理事会(第 799(1992) 和第 1860(2009) 号决议)、大会(第 66/79 和第 67/121 号决议)和人权理事会(第 19/17 和第 22/28 号决议)的重申。《日内瓦第四公约》第四十九条规定，“占领国不得驱逐或转移本国部分平民进入其占领的领土”。此外，国际法院也确认，以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上建立定居点，是违反了国际法(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1, 第 120 段)。

5. 在巴勒斯坦被占领土，以色列也受制于其批准的国际人权条约中所载的义务(见 A/67/375, 第 5 段)。以色列一直不同意把国际人权条约适用于巴勒斯坦被占领土。然而，负责审查各国遵守人权条约情况的联合国各条约机构一直重申，以色列有义务在巴勒斯坦被占领土履行其人权义务。<sup>3</sup> 这已由国际法院确认(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1, 第 102-113 段)。

### 三. 概述

6. 1993 年 9 月，以色列政府和巴勒斯坦解放组织(巴解组织)签署了所谓的《奥斯陆协定》，暂时把西岸分为三个行政区，简称 A 区、B 区和 C 区。这种领土划分在西岸仍在使用的。A 区包括 18% 的西岸领土，注意包括巴勒斯坦主要城市，在巴勒斯坦安全和民政机构控制下。B 区占西岸面积的 21%，包括大多数巴勒斯坦农村社区，民政事务由巴勒斯坦权力机构控制，治安由以色列当局负责(最初为联合安全管制)。C 区占西岸约 61% 的面积，几乎全在以色列军事和民政机构控制下，包括执法、建筑和规划。

7. 1995 年 9 月 28 日，以色列和巴解组织签署《关于西岸和加沙地带的临时协定》。协定详细列出以色列和巴解组织承诺采取的步骤和它们之间在临时谈判期间制订的安排。《临时协定》附件三十一最后条款第 7 条规定，“待永久地位谈判产生成果之前，任何一方都不应主动或采取任何步骤，改变西岸和加沙地带的地位”。附件三十一最后条款第 8 条补充，“双方认为西岸和加沙地带为一单一领土单位，其完整性和地位将在临时期间得到保留”。

8. 《奥斯陆协定》签署 20 年后，其中所载的许多承诺仍然没有兑现。在报告期内，以色列在约旦河西岸，包括东耶路撒冷的定居点，不断发展。据联合国人道主义事务协调厅表示，1967 年和 2012 年 12 月间，在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上，以色列在西岸建立了约 150 个定居点，其中 18 个是 1993 年

<sup>2</sup> 国际法院 2004 年 7 月 9 日《对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见》(A/ES-10/273 和 Corr. 1), 第 101 段。

<sup>3</sup> 见 CERD/ISR/CO/14-16 号文件第 10 段和 CRC/C/ISR/CO/2-4 号文件第 3 段中的结论性意见。

后建立的。<sup>4</sup> 此外，建立了约 100 个所谓的“前沿定居点”，<sup>5</sup> 大多是在《奥斯陆协定》签订后建立的。<sup>6</sup>

9. 很难估计参与建设和扩建巴勒斯坦被占领土上定居点的以色列公共资源的数量，因为国家预算中未具体列出分配给定居点的数额。大多数预算项目措辞泛泛，不按地域划分，也没有列出接受资源的社区。<sup>7</sup> 国家审计长也指出，无法确定拨给西岸的预算。<sup>8</sup> 此外，世界犹太复国主义组织(其作用是协助政府建立定居点，包括在巴勒斯坦被占领土上<sup>9</sup>)定居点司的国家投资信息是不公开的。

10. 西岸包括东耶路撒冷在内的定居人口，估计在 500 000 至 650 000 之间(见 A/67/375，第 7 段)。居住在西岸(不包括东耶路撒冷)的定居人口自 1993 年以来几乎增加两倍。<sup>10</sup> 在过去十年，平均年增长 5.3%，而以色列人口总的增长率为 5.3%(见 A/67/375，第 7 段)。1993 年至 2012 年，在东耶路撒冷的定居点人口也增加了约三分之一。<sup>11</sup> 《奥斯陆协定》签署后，西岸，包括东耶路撒冷在内的定居者增加了大约 270 000 人。

11. 《奥斯陆协定》签署 10 年后，以色列根据四方路线图承诺冻结所有定居点活动，包括“定居点自然增长”，但这一承诺从未兑现。除了 2010 年宣布 10 个月部分冻结定居点活动外，没有进一步的措施履行这一承诺。本报告期内，现有的以色列定居点继续扩大，又批准了新的定居点。2013 年 5 月，政府把前沿定居点合法化，宣布打算建立四个新的定居点：Mitzpe Lachish, Givat Assaf, Maale

<sup>4</sup> “立刻实现和平运动”表示，1993 年后，在东耶路撒冷建立了 11 个定居点：Ramat Shlomo(1994)、Shimon Hatzadik(2001)、Emek Zurim(2003)、Hashalom Forest(2006)、Beit Hachoshen(2006)、Ma'ale Zeitim(1998)、Beit Yonatan(2006)、Kidmat Zion(2006)、Jabel Mukabber(2010)、Nof Zion(2004)和 Mosrara East(2004)。1993 年后，西岸其他地方建立了 7 个定居点：Bruchin(1999)、Har Shmuel(1998-Givaat Ze'ev 的一部分)、Kfar Ha'oranim(1998)、Modi'in Ilit(1996)、Negohot(1999)、Nirit(2004 年左右，扩大到西岸)和 Sansana(1999)。

<sup>5</sup> 前哨是定居点，尽管这些定居点的建造得到政府某种程度的支持，但它们没有得到以色列法律的正式承认。

<sup>6</sup> “立刻实现和平运动”表示，1993 年后，建立的 100 个定居点中，3 个是“前沿定居点”：Tal Menashe(1991)、Nerya(Talmon 的一部分——1991)和 Shvut Rachel(1991)。

<sup>7</sup> B'tselem, “By hook and by crook, Israeli settlement policy in the West Bank”, 2010 年 7 月。见 www.btselem.org。

<sup>8</sup> 国家审计长报告 54B, 2004 年。

<sup>9</sup> 以色列政府委托的 Sason 报告(2005)表示，“定居点司是世界犹太复国主义组织的一部分。根据政府决议，这是一个定居组织。该司的作用是协助政府在朱迪亚、撒马利亚和加沙地带建立以色列定居点。它的预算全部来自国库”；见 www.mfa.gov。

<sup>10</sup> “立刻实现和平运动”表示，人口从 1993 年的 111 600 人增加到 2012 年的 341 418 人。

<sup>11</sup> “立刻实现和平运动”表示，1993 年，在东耶路撒冷，共有 150 000 名定居者。人道主义事务协调厅估计，2012 年，其人口为 20 万人。

Rehavam和Haroe。<sup>12</sup> 很难获得关于扩建定居点的准确的官方数据。规划过程涉及几个阶段，包括国防部长批准。据以色列中央统计局的统计，2013年1月至3月间，在巴勒斯坦被占领土(不包括东耶路撒冷)开始兴建865个定居住房单位，比2012年最后一个季度兴建住房数相比，增长355%。<sup>12</sup>

12. 正如秘书长以前给大会的报告(A/66/364)所指出，以色列定居者的定居点活动和暴力行为，与西岸、包括东耶路撒冷侵犯巴勒斯坦人人权的大部分行为相关。例如，适用不同的法律体系，侵犯了不被歧视的权利。消除种族歧视委员会在其结论性意见中表示，以色列应确保巴勒斯坦人和定居者在法律上的平等(见CERD/ISR/CO/14-16，第27段)。下文第31至34段进一步解释，歧视巴勒斯坦人的另一个例子是在西岸，包括东耶路撒冷在内对巴勒斯坦建筑工程的限制性制度。因为施行限制，巴勒斯坦人往往未经许可便从事施工，这使他们经常面临驱逐和拆毁的威胁(见A/66/364，第10段)。在报告期内，602个巴勒斯坦建筑被拆除，894人流离失所，包括470名儿童。

13. 巴勒斯坦人的行动自由受到数百个屏障和隔离墙的阻碍。隔离墙建成后，使巴勒斯坦人无法前往西岸位于隔离墙西侧的大约9.4%的领土，只有持有特别许可证或通过“事先协调”者除外(见A/67/375，第41段)。秘书长以前的报告曾强调，对巴勒斯坦人的行动自由实施各种限制，其中绝大多数限制是因为定居点的存在而实行的，包括为了确保定居者的安全，方便他们在整个西岸的行动，确保定居者的正常生活不被中断(同上，第41和44段)。

14. 在西岸，包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦人经常遭到搜索和逮捕，这许多是与以色列保护定居者及定居点财产的措施有关联。(同上，第43段)。这些行动往往造成巴勒斯坦儿童朝定居者车辆投掷石块。人们抗议限制行动自由，限制进出定居点，修建隔离墙，定居者接管土地和资源，常常出现巴勒斯坦示威者和以色列军队之间的冲突，造成巴勒斯坦平民伤亡。看来，巴勒斯坦儿童尤其受到以色列安全部队在定居点附近或在定居者或军队使用、经过巴勒斯坦村庄的路上的行动影响(见A/HRC/22/63，第48段)。巴勒斯坦儿童的自由权利、人身安全和公平审判权，自其被捕开始的整个拘留、审讯和宣判过程中，都常受到侵犯。联合国儿童基金会最近就报告了此事。儿童权利委员会还表示关注以色列当局逮捕、起诉和拘留的巴勒斯坦儿童遭到酷刑和虐待的情况(见CRC/C/ISR/CO/2-4)。<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “立刻实现和平运动”提供的信息。

<sup>13</sup> 儿童基金会“Occupied Palestinian Territory,” Children in Israeli military detention: observations and recommendations, 2013年3月6日。见www.unicef.org。以色列当局表示愿意执行儿童基金会的建议。

#### 四. 以色列在修建和扩大定居点方面的主导作用

15. 自 1967 年以来，以色列国通过其规划政策规定、特别是其基本政策准则直接参与规划定居点。<sup>14</sup> 这些准则是以色列行政当局的主要政策工具，每届政府都提交以色列议会核准。签署《奥斯陆协定》之后，政策准则的重点是巩固和发展现有的定居点，并表明不会建立任何新的定居点。以色列还通过其他手段，包括通过前沿定居点合法化、控制土地随后建立定居点、为定居点提供基础设施和公共服务、向定居者发放福利和奖励以及主办经济活动等，支持巴勒斯坦被占领土上的定居点。

16. 以色列通过支持前沿定居点参与扩大定居点。根据以色列政府 2005 年委托编写的萨松报告，在国家当局和公共机构的参与下，包括通过提供资金、基础设施和安保，建立了大量的前沿定居点。该报告的结论指出，这一局势严重危及法治，并建议政府采取必要措施改变这一现实。<sup>15</sup> 虽然以色列高等法院发出命令后作了一些撤离，<sup>16</sup> 但大多数前沿定居点仍在，而且继续建立新的定居点。

##### 控制土地

17. 以色列采用不同的方法夺取用于定居点的土地，占地面积约占半个西岸。<sup>17</sup> 公共领域只提供有关这一问题的有限信息。有时连国家主计长都没有获准进入，而有时不同政府机构提供的资料也相互矛盾。1967 年和 1979 年期间主要是以军事需要为由征用巴勒斯坦人所属土地，即假定“出于极为重要和紧迫的军事需要”。<sup>18</sup> 根据国际法，占领国在某些情况下有权征用私有财产。<sup>19</sup> 《海牙章程》第四十六条规定不得没收私人财产，第五十二条规定只有占领军需要时才能作出征用。在定居点方面以军事需要为由征用巴勒斯坦土地的大多数情况中，这些条件都没有达到，因为建立定居点并不完全为了满足以色列军队的需要。国际法院在根据国际法宣布在修建隔离墙方面以军事需要为由征用土地是非法时确认了这一点(见 A/ES-10/273 和 Corr. 1, 第 124 段)。

<sup>14</sup> 有关以色列支持被占领的巴勒斯坦领土上定居点的政策准则的主要趋势的分析，见 A/HRC/22/63, 附件一。

<sup>15</sup> 与此形成对照的是，政府 2012 年还委托他人编写的征税委员会报告建议以色列法律将西岸大多数未经批准的前哨定居点“合法化”(Haaretz, 2012 年 8 月 15 日)。

<sup>16</sup> 2012 年，Ramat Migron 和 Ulpana 前哨撤出。

<sup>17</sup> 西岸 43% 的土地分配给定居点地方和区域委员会。

<sup>18</sup> 这是军事命令中使用的标准格式。见 B' tselem, “掠夺土地：以色列的西岸定居点政策”，2002 年 5 月，可查阅以下网站：[www.btselem.org](http://www.btselem.org)。

<sup>19</sup> Jean Pictet 编辑的关于《日内瓦第四公约》第 53 条的评注，1949 年 8 月 12 日《日内瓦四公约》(日内瓦，红十字国际委员会，1958 年)。



18. 以色列高等法院就 1979 年的 Elon Moreh 案<sup>20</sup> 作出裁决之后，法院在裁决中下令将夺取的私有财产返还其所有者，减少军事征用的做法。但却经常用这种办法来修建绕行公路，<sup>21</sup> 允许定居者不用经过巴勒斯坦城镇就可穿越西岸（见 A/63/519）。这些公路是否符合《海牙章程》规定的军事需要令人怀疑。

19. 以色列把军事需求征用的土地用于修建隔离墙。约 85% 的隔离墙位于西岸境内，使将近一半的以色列定居点处于绿线和隔离墙路线之间，其中包括整个定居者人口中约 85% 的人。国际法院指出，隔离墙路线的划定是为了将巴勒斯坦被占领土（包括东耶路撒冷）的绝大多数以色列定居点划进该区内（见 A/ES-10/273 和 Corr. 1，第 119 段）。因此，与隔离墙有关的土地征用似乎有可能旨在扩大定居点，而不是满足占领军的军事需要。

20. 宣布为国有土地主要发生在 1980 年代和 1990 年代期间。宣布为国有土地所依据的是占领前实行的民事法律、特别是 1858 年的《奥托曼土地法》。根据以色列对这些法律的解释，占领国可以拥有未开垦的土地（见 A/63/519）。宣布为国有土地的程序似乎不符合正当程序的标准，破坏了有效补救权利。可以在宣布为国有土地后 45 天内提出上诉。但巴勒斯坦所有者往往没有适时得到有关宣布的通知，<sup>7</sup> 这就阻止出现提出上诉的可能性。军事上诉委员会是民政管理机构，负责裁决对宣布为国有土地提出的上诉。委员会的成员由以色列国防军（国防军）任命，这使人们对这一机构的独立性和公正性产生严重怀疑，因为其审查的是军方的决定。此外，委员会的裁决不具约束力，<sup>21</sup> 因而可能会被宣告无效，剥夺了巴勒斯坦人对宣布为国有土地的有效补救权利。西岸约 16% 的土地被宣布为国有土地和用作定居点，特别是在巴勒斯坦人已建立的地区周围。<sup>7</sup>

21. 签署《奥斯陆协定》之后，根据约旦土地法有关允许征用土地“为民造福”的规定，以色列采用另一种方法来征用巴勒斯坦人的土地（见 A/63/519，第 20 段）。以色列通过军事命令修订这项法律，将征用权力授予民政管理当局，可对其作出的裁决向军事上诉委员会提出上诉（同上，第 21 段）。观察员注意到，民政管理当局没有适当通知巴勒斯坦人有关其财产因公共需要被征用的裁决。据称，民政管理当局只会在其办公室、以色列-巴勒斯坦区协调办公室<sup>22</sup> 以及联络处张贴预期征用的地图。<sup>7</sup>

22. 在建立和扩大定居点方面没有经常采用公共需要征用办法，因为法律规定出于公众目的征用也应有受益的巴勒斯坦人。<sup>21</sup> 这种办法主要用于基础设施建设，

<sup>20</sup> Duweikat v. Government of Israel, HCJ 390/79(1979)。

<sup>21</sup> B'tselem, “掠夺土地：以色列的西岸定居点政策”，2002 年 5 月，可查阅以下网站：[www.btselem.org](http://www.btselem.org)。

<sup>22</sup> 《西岸和加沙地带临时协议》设立区协调办公室作为以色列和巴勒斯坦权力机构之间的协调机制，主要针对西岸和加沙各区的安全问题。

包括修建连接各定居点和以色列的道路，声称巴勒斯坦人也从中受益。<sup>7</sup> Ma' ale Adumim定居点是例外。该定居点修建于耶路撒冷以东，占用 1970 年代以公共需要为由征用的约 3 500 公顷的巴勒斯坦土地。<sup>23</sup> 征用之后，军事命令宣布了边界。在 1980 年代和 1990 年代期间，通过宣布国有土地将边界扩大了约 1 300 公顷。<sup>24</sup>

#### 向定居者发放福利和奖励

23. 在签署《奥斯陆协定》之后，建立定居点的趋势减弱了，但定居点迅速扩大。<sup>25</sup> 然而，1996 年 6 月，政府发布其基本政策准则，其中指出，“在内盖夫、加利利、戈兰高地、约旦河谷以及朱迪亚、撒马利亚（西岸）和加沙的定居点对于以色列国防具有重要意义，也是实现犹太复国主义的表现。政府将改变定居点政策，在这些地区采取行动巩固和发展定居点事业，并分配其中必要的资源”。

24. 以色列历届政府都定期制定计划，指定村庄和城镇是以色列和被占领巴勒斯坦领土的国家优先考虑地区。这些地区享有某些福利，包括政府支持住房、教育、工业、农业和旅游业的奖励措施以及对地方当局的支持。国家优先考虑地区分为 A 级和 B 级；前者在各方面都得到最大的福利，而后者得到的是数额较小的类似福利。1998 年，政府核准第 3292 号决定，确定被占领巴勒斯坦领土上的许多以色列定居点为 A 级国家优先考虑地区。其享受的住房、教育和税收方面的福利大大低于以色列本土的社区（见 [A/HRC/22/63](#)，附件一）。

25. 2006 年，高等法院宣布在教育方面给予国家优先考虑地区的福利和奖励有偏见和歧视性。<sup>26</sup> 法院建议政府对给予国家优先考虑地区的所有福利作出“全面修正”。据称此事发生于 2009 年，而《国家优先考虑地区法》正是这一年颁布的。<sup>27</sup> 一些消息来源报告，该法违背了高等法院的裁决，因为它为政府向国家优先考虑地区分配国家资源保留广泛的酌处权。2013 年，政府核准了一份有关此类地区的新清单，其中包括被占领的巴勒斯坦领土上 91 个定居点。该清单包含另外增设的 9 个新定居点，包括 2012 年合法化的 3 个原前哨基地，即 Bruchin、Sansana 和 Rechalim（见 [A/67/375](#)，第 6 段）。

<sup>23</sup> B'tselem, “不可告人的目的：建立和扩大 Ma' ale Adumim 的计划及其人权影响，2009 年 12 月，可查阅以下网站：[www.btselem.org](#)。”

<sup>24</sup> B'tselem, “以地主自居：以色列在 C 区的政策”，2013 年 6 月，可查阅以下网站：[www.btselem.org](#)。”

<sup>25</sup> 大多数定居点建立于 1967 年和 1992 年期间，1988 年和 1992 年期间达到高峰。据 B'tselem, 在 1993 年和 2009 年期间，定居点的数量介于 120 和 123 个之间。

<sup>26</sup> High Follow-Up Committee for Arab Citizens of Israel v. The Prime Minister of Israel, Judgment, (2006), HCJ-11163/03.

<sup>27</sup> 通过对 2009 年通过的题为“国家优先考虑地区”的《经济安排法》增设条款。见 Adalah, “论以色列政府有关将社区列为国家优先考虑地区的新决定”（2010 年）。



26. 住房和建设部和以色列土地管理局向定居者提供奖励和福利，以减少定居点的住房费用。列为 A 级国家优先考虑地区最多可以得到占土地价值 69% 的折扣。此外，政府最多可承担 50% 的建筑开发费用。<sup>7</sup> 政府还提供房屋抵押贷款补贴，包括自动补贴抵押贷款(A 级国家优先考虑地区)或联合贷款，即国家补贴提供的次级加倍抵押贷款。据国家主计长说，在 1997 年和 2002 年期间，该部为主要用于西岸定居点的公寓投入房屋抵押贷款 4.19 亿新谢克尔。<sup>8</sup>

27. 教育部提供的教育福利包括为居住在定居点的教师提供有利条件，除其他外，还有租金补贴、与培训有关的旅行费用补贴以及支付老师高级培训基金中雇主的份额。定居者的福利包括学龄前儿童免除学费、大学入学考试费补助以及奖学金特权。定居点的地方当局也有权获得教育方面的福利，包括分配额外的学校教学时间、为学校安装电脑提供全部经费、为有特殊需要的学校追加预算以及向每个社区中心提供赠款 100 000 新谢克尔。<sup>26</sup> 此外，A 级国家优先考虑地区部分实施了 3 岁起免费义务教育法，而其全面实施则推迟到 2019 年。学校和幼儿园提供一天为延长学校日，国家承担学校交通费用的 90% 至 100%。<sup>7</sup>

28. 农业部把约旦河谷的社区及其余定居点列为“A类”行政开发区，使其享有能够赠款、补贴和利润税益。<sup>7</sup> 该部还为定居点的农民提供补偿，以减轻欧洲联盟对其产品征收关税。<sup>28</sup>

29. 各企业都直接和间接地得益于定居点。定居点内工业区的经济活动正在增加，因为实行一些奖励措施，包括税收减免、租金低和劳动力成本低。银行也在推动，向定居点的企业提供金融服务，并为建设项目提供特别贷款(见 A/HRC/22/63, 第 96 和 97 段)。工业和贸易部为定居点的工厂提供福利，包括 24% 的投资、收入税益、提供更多赠款用于雇用工人方面的研究和援助。<sup>7</sup> 定居点的工业、旅游和贸易活动减少了 69% 的土地租赁。

### 以色列在 C 区的政策

30. 根据《奥斯陆协定》，被占领西岸约 61% 的地区被划为 C 区，居住着大约 150 000 名巴勒斯坦人。大约 325 000 名以色列定居者生活在 C 区大约 135 个定居点和 100 个前沿定居点。巴勒斯坦人无法进入 C 区约 70% 的地区，因为这些地区属于定居点区域和地方委员会的管辖范围。巴勒斯坦人被禁止在国有土地、军事交火区、自然保护区、隔离墙周围及主要道路沿线的缓冲区进行建设；C 区其余 30% 地区的建筑活动未被事先禁止，<sup>24</sup> 但各种限制使巴勒斯坦人几乎不可能获得在其余 30% 地区建造住房和基础设施的许可证(见 A/66/364, 第 19 段)。

<sup>28</sup> 2010 年，欧洲法院裁定，以色列西岸定居点制造的商品不得免税进口到欧洲联盟，视同以色列 1967 年边界内制造的所有其他产品。

31. 任何建筑须符合经核准的规划才可获得建筑许可证。但据报道，事实上，只允许巴勒斯坦人在民政局详细或特别计划的界限内建设，计划所覆盖地区不足 C 区 1%，其中大部分土地已建有房屋。在没有民政局计划的地区，允许巴勒斯坦人建造房屋，但 1940 年代英国委任统治期间核准的计划将 C 区大部分地区划为农业区，使其不足以解决巴勒斯坦人目前的规划需求，因此巴勒斯坦人必须根据该计划限定的很小的建设可能性进行建造。

32. 此外，巴勒斯坦人不能参与规划进程。所有涉及 C 区规划的决定都由以色列国防部所属的民政局最高计划委员会负责，<sup>29</sup> 该委员会完全由以色列官员组成（见 A/HRC/22/46/Add.1，第 66 段）。以色列在占领之初修订了实行的约旦法律，取消了巴勒斯坦人参与规划进程的规定。根据《海牙章程》第四十三条，以色列对约旦法律修订的程度使其超越了作为占领国的立法权限。巴勒斯坦人不能就分区、拟订计划和核准社区建设提供投入。他们只保留就计划提出反对意见的可能性。一个积极的进展是，最高计划委员会已开始接受有关总计划的反对意见，并同意重新起草或审查某些计划。但据报道，经修订的计划尚待批准或核实。<sup>24</sup>

33. 对巴勒斯坦人建筑的限制扩大到基础设施和服务。例如，C 区超过 70% 的巴勒斯坦人社区未接通供水网络。此外，民政局仅在其核准了总计划的很少几个村庄发放学校、医院、道路和基础设施建筑许可证。目前，完全位于 C 区的 180 个巴勒斯坦村庄中，只有 16 个村庄有总计划。<sup>24</sup>

34. 相反，定居点获得土地分配和详细规划，并接通了先进的基础设施。定居者在规划进程中有充分代表权。<sup>24</sup> 此外，通常不对定居者执行规划和建筑法。国家主计长于 2013 年指出，上述问题的原因是以色列警察的立场是调查上述违法行为不归其管辖，而民政局因担心定居者的反应而拒绝对其进行调查。鉴于定居者违反西岸规划和建筑法律的行为不被视为刑事罪，行政当局仅发布行政拆除令，该命令很少予以执行。

35. 2013 年 7 月，欧洲联盟宣布通过约束性指令，禁止资助居住在定居点内的任何人，并禁止与其合作、为其颁发奖学金、研究金或奖金。任何欧洲联盟国家与以色列签订的合同应包括一项条款，其中规定定居点不属于以色列，因此也非协议内容。媒体报道说，作为回应，以色列将拒绝为欧洲联盟在 C 区内的建筑项目发放新许可证或延长现有许可证，也将不为欧洲联盟人员发放或延长其在西岸旅行或从以色列进入加沙可能需要的文件。许多巴勒斯坦人从欧洲联盟在 C 区的项目中受益，上述措施可能对其造成不利影响。<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 尽管《奥斯陆协定》呼吁逐渐将 C 区规划和分区的权利和责任从以色列过渡到巴勒斯坦权力机构，上述情况依然存在。

<sup>30</sup> 以色列占领区人权信息中心称，目前，欧洲在 C 区社区规划方面的投资为 270 万欧元。

### 以色列定居点政策对巴勒斯坦人经济、社会和文化权利的影响

36. 西岸约 43%的土地，包括几乎所有被视为“国有土地”的土地，已分配给定居点，其中包括肥沃的农田和牧场、水和其他自然资源及旅游景点。此外，以色列还负责 C 区所有地区的规划和分区，从而大大减少了巴勒斯坦人可用来维持生计和开发适当住房以及保健和教育设施等基本基础设施及服务空间，因此直接侵犯了巴勒斯坦人的经济、社会和文化权利。

37. 定居点和定居点相关活动严重损害了巴勒斯坦人的生计。人权高专办最近监测的一个事例说明了这一点。巴勒斯坦 Umm Al Khair(希布伦省)的贝都因人社区离卡梅尔定居点几米远，该定居点最近将其边界扩大，在 Umm Al Khair 贝都因人进出牧场的地区建造了新住房单元。据报道，支持卡梅尔定居者的以色列安全部队正在维护这一自行设立的新边界，阻止巴勒斯坦贝都因人进出牧场，并逮捕牧羊人，且对其使用暴力。无法进入牧场使巴勒斯坦 Umm Al Khair 贝都因人的经济更加困难。

38. 以色列控制了西岸所有水源，使巴勒斯坦人无法有效控制该地区现有水资源的开发和管理(见 A/64/516, 第 41-47 段和 A/67/375, 第 14 段)。根据《奥斯陆协定》设立了联合用水委员会。尽管以色列在水务问题上有相当大的影响力，原则上有关水项目的各项决定由该委员会批准。但事实上，以色列实施的水管理制度和政策歧视巴勒斯坦人。<sup>31</sup> 以色列定居者的用水量大约是巴勒斯坦人用水量的 6 倍。<sup>32</sup> 以色列定居者每天的人均家庭用水为 369 升，而巴勒斯坦人平均获得 70 升水，远低于世界卫生组织设定的 100 升标准。以色列水务局对此数据提出异议，指出巴勒斯坦人每年用水约 1.9 亿立方米，相比之下，1967 年为 6 000 万立方米，1995 年为 1.18 亿立方米。以色列水务局还声称，因供水管道有缺陷，巴勒斯坦权力机构每年流失的水超过 33%；巴勒斯坦人未遵守《奥斯陆协定》，因为他们未进行污水处理。尽管如此，巴勒斯坦权力机构解决上述问题的能力受到很大限制，因为修理现有供水网络或开发新基础设施需要获得以色列核准。

39. 至于农业用水，巴勒斯坦人和定居者之间在取水便利性和水消耗量方面的差距更大。<sup>33</sup> 此外，西岸的定居者没收、破坏附近的水、环境卫生和个人卫生基础设施，或阻碍使用这些设施，包括泉水(见 A/67/375, 第 21 段)。

<sup>31</sup> 人权观察，“分离与不平等，以色列在巴勒斯坦被占领土对巴勒斯坦人的歧视对待”(2010 年)。

<sup>32</sup> 法律援助会，仅为一方供水：巴勒斯坦被占领土的歧视性供水和水隔离(法律援助会组织，2013 年)；大赦国际，水事难题——巴勒斯坦人的公平取水权被剥夺(大赦国际，2009 年，伦敦)。

<sup>33</sup> 法律援助会，2013 年，见上文脚注 32。

40. 1967 年之前，农业领域雇佣的巴勒斯坦工人最多。<sup>34</sup> 没收土地和限制获得土地和水是造成巴勒斯坦农业下降的主要因素之一。1965 年至 1994 年，耕地面积减少 30%，巴勒斯坦农业生产占国内生产总值(国内总产值)的 4.9%，而 1968 年占 50%。由于可用水量少，巴勒斯坦农民不得不日益依赖利润低于灌溉作物的雨浇作物。灌溉农业损失机会的成本估计高达国内总产值的 10%和 110 000 个就业。<sup>35</sup>

41. 相反，以色列定居点最大的经济部门是农业，巴勒斯坦市场充斥着定居点的农业产品。<sup>36</sup> 巴勒斯坦人基本不能进入约旦河谷，此地的定居者耕种大片土地，种植用水量大的作物，使用了该地区的大部分水资源。

## 五. 未维持公共秩序、定居者暴力和问责不足

42. 如秘书长以往强调的，巴勒斯坦人往往是以色列定居者实施的暴力行为的受害者，并且以色列执法人员在很多情况下无法使他们免受此种袭击(见 A/67/375, 第 30 段)。根据国际人权法，以色列有保护巴勒斯坦人权利的法律义务。此外，根据《海牙章程》第四十三条和《日内瓦第四公约》第四条和第二十七条，作为占领国，以色列有义务维持巴勒斯坦被占领土的公共秩序和安全，并有义务向巴勒斯坦人提供国际人权法规定的给予被保护人的所有保证。

43. 巴勒斯坦人继续是以色列定居者在西岸、包括东耶路撒冷在内地区暴力行为的目标，这使他们的安全和生计存在危险。这些行为包括使用包括棍子、刀和实弹在内的不同武器以及投掷石块进行的人身攻击；破坏和不允许获得财产，尤其是农业土地；以及“价格标签”事件。<sup>37</sup> 许多对巴勒斯坦人的伤害发生在与定居者的冲突中，或由于以色列定居者投掷石块的行为。在本报告所述期间，178 名巴勒斯坦人在定居者实施的暴力行为中受伤，其中 16 人为妇女，34 人为儿童。这比上次报告涵盖的期间的受伤人数有所增加，上一期间据报告有 147 人受伤。巴勒斯坦人对以色列定居者实施暴力的事件也有所增加；据报告，有 1 人被打死，80 人受伤，其中包括 10 名妇女和 7 名儿童。

44. 2012 年 9 月 17 日，在人权高专办监测的一个案件中，据报告，Aqraba 村的三名巴勒斯坦农民从 Itamar 定居点以南(纳布卢斯以南)的橄榄树园步行回家时，

<sup>34</sup> 紧急供水和环境卫生/卫生，概况介绍 14，2013 年；巴勒斯坦中央统计局，“2012 年用数字说明巴勒斯坦”，2013 年 3 月。

<sup>35</sup> 世界银行，“未来巴勒斯坦国的基础：可持续增长和机构”，向特设联络委员会提交的经济监测报告，2010 年。

<sup>36</sup> 紧急供水和环境卫生/卫生，见上文脚注 34。

<sup>37</sup> 以色列定居者为回应将其撤出前哨或打死定居者等影响他们的事件或行为，袭击巴勒斯坦人并有时袭击以色列国防军的做法。

在通往村里的田间小路上遭到六个带着面具并手持步枪和棍棒的定居者的袭击。一名农民的全身遭到两名定居者的殴打。另一名农民的左臂、右肩、两条腿和膝盖被打，然后头上被石头击中。据报告，两名农民被打得不省人事，而定居者继续袭击他们。第三名农民努力站起来、逃走并打电话给他的父亲寻求帮助。当村里的居民赶到时，据称定居者已离开该地区。两名受害人分别住院两天和三天。

45. 在本报告所述期间，人权高专办监测以色列国防军未能保护巴勒斯坦人免受定居者暴力行为迫害，包括以色列国防军在场情况下的案件。2013年2月23日，来自 Esh Kodesh 前哨的定居者和附近村庄 Qusra 的巴勒斯坦人之间发生了冲突。定居者涉嫌对巴勒斯坦人使用实弹，造成一人严重受伤。以色列国防军士兵在冲突开始后不久到达现场，但据说只在定居者开始使用实弹后才进行干预。这些士兵没有拘留任何使用火器的定居者，而是用催泪瓦斯驱散巴勒斯坦人。

46. 在人权高专办监测的另一个案件中，来自 Yitzhar 定居点的定居者于 2013 年 2 月 2 日袭击了纳布卢斯以南的 Burin 村。据称，定居者带着面罩，拿着棍子、塑料管、刀和锯。当村民聚在一起，要帮助保护受袭击的家庭时，据称，一名定居者开枪射伤一名 17 岁男孩的右大腿。一辆以色列国防军军用吉普车随后抵达 60 号公路，并据称开始向与该地区定居者发生冲突的巴勒斯坦人发射催泪瓦斯。冲突继续进行，直到以色列国防军据称袭击该村庄并实施针对巴勒斯坦居民的安全措施，这种袭击和实施安全措施的活动一直持续到深夜。据称，以色列国防军在多所房屋中间发射几十枚催泪弹，迫使一些家庭离开自己的住所。

47. 尽管如先前报告的(见 A/67/375)，定居者的暴力事件经常发生在 Qusra 和 Yithzar 定居点周围的村庄中，以色列并没有采取防止这些地区定居者暴力的足够有效的措施。最近，以色列国家主计长指出，以色列国防军不履行其维护在巴勒斯坦被占领土上公共秩序和安全的责任。他表示，规定占领国了解自己使命任务的军队命令并没有明确提到执法。

48. 定居者还频繁袭击并摧毁巴勒斯坦人的财产，包括房屋、汽车、橄榄树和庄稼，严重损害了巴勒斯坦人的生计。人权高专办监测的一个在 Zeef (希伯伦省) 发生的案件中，2013 年 5 月 29 日，定居者停下汽车，据称将一个自制燃烧弹扔在刚刚收割完的小麦堆上，并逃离现场。破坏规模估计为 13 德南。

49. 其农田位于定居点内部或附近的巴勒斯坦农民，面临经常的进出限制和定居者对他们和他们财产的攻击。在西岸，估计 90 个巴勒斯坦社区有土地位于 55 个以色列定居点和前沿定居点内或附近。巴勒斯坦人进出此种土地须与以色列当局“事先协调”，即使是在定居者在没有以色列当局授权擅自把土地围起来的情况下。如果“事先协调”被批准，一般在每年的橄榄收获期间授予有限天数的访问权限，在此期间，以色列士兵被部署对他们的访问进行保护。在 2013 年 7 月，约 1 000 棵橄榄树被 Awarta 村(纳布卢斯省)的定居者连根拔起和摧毁，在这个



地方巴勒斯坦农民须与民政局事先协调才能在一年中被授予只有几天的访问权限。在本报告所述期间，9 375 棵树和树苗被定居者损坏或摧毁。在 2013 年的前五个月中，平均每月被损坏或摧毁的树木和树苗比 2012 年增加了 51%。

50. 定居者暴力剥夺巴勒斯坦儿童受教育的权利。根据儿基会提供的资料，在本报告所述期间，来自 Yitzhar 的定居者多次袭击巴勒斯坦村庄 Urif 的学校，使约 1 540 名学生受影响。此外，17 个定居者暴力事件阻碍 5 000 多名儿童受教育，纳布卢斯省纪录了最多的事件，希伯伦其次。这些事件包括儿童上学途中遇到的直接人身攻击。在四个独立事件中，附近以色列定居点未经处理的污水使巴勒斯坦校舍被淹，使 Azzun Bait Amin 中学(Qalqiliya)无法正常上课。

### 问责不足

51. 对以色列定居者实施的罪行仍然问责不足(见 A/66/364 第 22-23 段，以及 A/67/375 第 37-39 段)。秘书长根据大会第 67/121 号决议向大会提交的报告(A/68/502)深入分析了问责制的挑战。

52. 一个协助巴勒斯坦人在受到定居者暴力袭击的案件中提出申诉的以色列人权组织最近发布了一份报告，表明在 2005 年和 2013 年之间，在开展的有关在西岸发生的定居者暴力事件的调查中，只有 8.5% 以起诉告终。约 84% 的调查被终止，主要是由于调查失败，包括无法确认疑犯，无法收集用于起诉的证据。<sup>38</sup> 这些调查结果与 2005 年以来公布的结果几乎一样(A/67/375，第 38 段)，表明尽管秘书长为此提出了多项建议，以色列当局尚未采取措施，有效地解决对定居者暴力有罪不罚的问题(见 A/63/519 和 A/64/516)。以色列国家主计长的最后一份报告说明以色列当局未能调查定居者暴力行为。据主计长称，以色列士兵通常在警察前到达犯罪现场，并且不采取保护巴勒斯坦人和保护犯罪现场的适当行动。主计长还表示，士兵们没有受过处理犯罪现场的培训，并且即使向警察发送证据也不够及时，从而破坏任何调查和刑事程序。

## 六. 被占领的叙利亚戈兰上的定居点

53. 以色列政府继续占领叙利亚戈兰。估计约有 20 000 名以色列定居者居住在被占领的叙利亚戈兰上的 33 个定居点。以色列继续通过社会经济激励措施鼓励戈兰定居者的人口增长，明显违反《日内瓦第四公约》。以色列还控制戈兰的稀缺水资源，并通过以色列国家水公司 Mekorot 以及以优惠费率直接向以色列定居者供水的一家以色列的私人公司 Mey Golan，向以色列定居点分配过高份额。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Yesh Din Monitoring Update, data sheet, “Law enforcement on Israeli citizens in the West Bank”, 2013 年 7 月。

<sup>39</sup> Al-marsad-Arab Human Rights Centre in the Golan Heights, “water is life”, 2013 年。

54. 秘书长特别关切以色列为自身利益在被占领的叙利亚戈兰开发天然资源。在这方面，秘书长回顾，2013年2月，以色列能源和水资源部授予总部在美国的Genie Oil and Gas的以色列当地子公司在被占领的叙利亚戈兰一个为期三年的独家石油勘探许可证。秘书长还关切政府对风能涡轮机投资的报告。在这方面，以色列地方当局于2013年2月向在被占领的叙利亚戈兰北部的Emek Habacha安装41个涡轮机的当地一家公司授予许可证，预计将于2015年投入运行。<sup>40</sup>

## 七. 结论和建议

55. 尽管过去对冻结在巴勒斯坦被占领土定居点活动作出过承诺，以色列多年来一直通过许多不同的方式主导以及支持和鼓励在西岸、包括东耶路撒冷和被占领的叙利亚戈兰建立和扩大定居点的工作。以色列国违反其国际义务，未能确保巴勒斯坦被占领土的公共秩序和保护巴勒斯坦人免受定居者实施的暴力行为。以色列还未能确保对定居者暴力行为的问责。

56. 以色列政府必须停止主导并支持和鼓励在巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰建立和扩大定居点。特别是，它应该停止征用和没收土地，以及为建立和扩大定居点分配国有土地，并应停止给予定居点和定居者奖励。以色列必须执行针对定居者接管土地(无论是国有还是私有)的现有适用法律。以色列还必须避免向寻求从巴勒斯坦被占领土和被占领的叙利亚戈兰开发自然资源并从中获益的私营公司发放许可证和执照。

57. 以色列必须使其法律、政策和做法符合“路线图”所载的其国际法律义务和承诺，包括立即停止将其人口转移到巴勒斯坦被占领土，完全结束所有定居点活动。以色列还必须执行联合国有关决议，包括安理会第497(1981年)号决议并从1967年占领的领土撤出。

58. 以色列必须停止其在包括东耶路撒冷在内的西岸对巴勒斯坦人的歧视性政策和做法，包括通过修正区划和规划立法和流程，以确保按照正当程序标准巴勒斯坦人充分参与整个规划过程，并确保其得到有效补救的权利。

59. 作为占领国，以色列必须采取一切必要措施，确保巴勒斯坦人及其财产免受暴力行为，包括通过预防措施。以色列定居者对巴勒斯坦人及其财产实施的所有的暴力行为，必须接受独立、公正、彻底、及时、有效和非歧视的调查。还应确保调查的透明度。对侵权行为负责的个人应当受到起诉，并且受害者应得到有效的补救。

---

<sup>40</sup> Wind Power Monthly, “Israel approves 120 megawatts in the Golan Heights”, 2013年2月5日。