



人权理事会

第三十四届会议

2017 年 2 月 27 日至 3 月 24 日

议程项目 2 和 7

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

巴勒斯坦及其他阿拉伯被占领土的人权状况

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*

概要

本报告根据人权理事会关于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的第 31/36 号决议提交。本报告载有相关资料，介绍定居点扩张的趋势、将西岸土地指定给以色列人使用，以及与以色列定居点计划相关的政策和做法等。报告考察以色列持续扩张定居点和指定土地政策产生的侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，包括巴勒斯坦社区受到威胁，可能被迫搬迁所造成的影响。报告还对定居点产品的生产和贸易方面的侵权行为进行了分析。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 31/36 号决议提交，所述期间为 2015 年 11 月 1 日至 2016 年 10 月 31 日。报告应与秘书长此前就以色列定居点问题向大会和理事会提交的报告一并解读。¹
2. 报告表明，以色列对巴勒斯坦领土的占领已进入第 50 个年头，对叙利亚戈兰的占领已进入第 44 个年头，以色列定居点计划依然持续，其中包括扩张定居点和努力控制包括东耶路撒冷在内的西岸土地。
3. 报告着重论及了与定居点活动相关的政策，这些政策一直是包括东耶路撒冷在内的西岸发生各种侵犯人权行为的核心所在。报告研究了这些政策是如何在以色列控制的地区制造出胁迫性环境，使受到影响的巴勒斯坦社区面临强制搬迁的风险。依照人权理事会第 31/36 号决议，本报告还分析了定居点产品的生产相关的侵犯人权和违反国际法的问题，以及这些产品的贸易与定居点的继续存在和经济增长之间的关系。

二. 法律背景²

4. 以色列有责任在巴勒斯坦被占领土上执行它已批准的七个核心人权条约和公约规定的各项人权义务。国际人道主义法要求以色列作为占领国必须承担义务。以色列必须在一切情形下尊重被保护人的基本权利。³

将占领国的人口向被占领土转移

5. 大会第 70/89 号决议再次确定，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是非法的。
6. 安理会的相关决议⁴和国际法院关于在巴勒斯坦被占领土上建立定居点活动的意见⁵，也做出了类似判断。建立定居点活动是将以色列人口向其占领的领土迁移，这是国际人道主义法所禁止的。将占领国的人口向其占领的领土迁移构成战争罪，有关人员可能须对之承担个人刑事责任。⁶

¹ 见 A/HRC/28/44、A/HRC/31/43、A/71/355(论述报告所述期间最初几个月的情况)，以及 A/69/348 和 A/70/351。

² 见 A/HRC/28/44，第 5 至第 6 段；A/HRC/31/43，第 4 段；A/69/348，第 4 至第 5 段；A/HRC/25/38，第 4 至第 5 段。

³ 《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《第四公约》)，第二十七条。

⁴ 安全理事会第 465(1980)和第 2334(2016)号决议。

⁵ 《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见》，《2004 年国际法院案例汇编》，第 134 段。

⁶ 《国际刑事法院罗马规约》第八条第(二)款 2.8 项。

禁止强迫转移被保护人

7. 国际人道主义法禁止出于任何动机，在被占领土内“个别或集体强制移送”被保护人，以及将其逐出被占领土。⁷ 此类非法转移构成严重违反《日内瓦第四公约》(第一四七条)，参与此类行为的官员可能要承担个人刑事责任。⁸ 强迫转移的情况可能违反国际人道主义法的其他条款(如禁止破坏私人和公共财产⁹)，此类转移也可能侵犯多项人权，例如适足住房权(包括禁止强制驱逐)¹⁰、家庭和住宅不受干涉权¹¹、行动自由权¹² 和受教育权¹³。

私人财产和自然资源

8. 国际人道主义法对被占领土上的私人和公共财产规定了一些保护措施。¹⁴ 依照这些规定，以色列作为占领国，除为军事行动所绝对必要外，不得破坏公共和私人财产。此外，其使用公共财产的方式受到限制，必须以私人财产的同等方式对待市政财产。¹⁵ 另外，必须依照国际人道主义法的适用规则，对被占领土的水及其它自然资源进行管理，不得将其破坏或耗尽。¹⁶

在域外适用国内法

9. 以色列对居住在被占领土上的以色列定居者适用大部分国内法，而居住在西岸的巴勒斯坦人必须接受以色列军事管制。¹⁷ 在域外对定居者适用以色列国内法，把国籍或出身作为唯一依据，在同一领土上造成两个不同的法律体系。这种差别适用具有歧视性，违反作为公平审判权核心的法律面前人人平等原则。¹⁸ 此外，除非万不得已，占领国应尊重被占领土的现行法律。¹⁹

⁷ 《日内瓦第四公约》，第四十九条。International Committee of the Red Cross, “Customary law”, International Review of the Red Cross, vol. 87, No. 857 (March 2005), rule 129.

⁸ 《国际刑事法院罗马规约》第七条第(一)款 4 项、第八条第(二)款 1.7 项和第八条第(二)款 2.8 项。

⁹ 《日内瓦第四公约》，第五十三条；《陆战法规和惯例公约》，第四十六条。

¹⁰ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第十一条。见经济、社会和文化权利委员会关于强迫驱逐的第 7(1997)号一般性意见。

¹¹ 《公民权利和政治权利国际公约》，第十七条。

¹² 同上，第十二条。

¹³ 《经济、社会、文化权利国际公约》，第十三条。

¹⁴ 《陆战法规与惯例公约》，第四十六至第四十七条、第五十二至第五十六条；《日内瓦第四公约》，第三十三、第四十六和第五十三条。

¹⁵ 《日内瓦第四公约》，第四十三、第五十三、第五十五和第六十四条。

¹⁶ 《陆战法规和惯例公约》，第五十五条。

¹⁷ 这一情况不涉及东耶路撒冷，该地被以色列非法吞并以来，一直处于以色列法律体系之下。本报告回顾，安全理事会在第 252(1968)号决议中重申，不得凭借军事征服取得领土；后续决议均重申这一立场。

¹⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》，第二和第十四条。

¹⁹ 《陆战法规和惯例公约》，第四十三条。

三. 定居点计划：扩张、接管土地和剥夺巴勒斯坦发展

10. 以色列对巴勒斯坦领土的非法占领至今已有 50 年，非法定居点活动依然快速推进。通过持续扩大非法定居点并同时努力巩固以色列对西岸的控制，以色列历届政府自 1967 年以来违反国际法，确保了定居者人口稳步增长，西岸大片后备土地被单方面接管。

11. 截至 2015 年底，C 区和东耶路撒冷的定居者人口自《奥斯陆协定》以来翻了一番，超过 59.4 万人(其中东耶路撒冷的人数估计为 20.8 万人)，²⁰ 居住在约 130 个定居点和 100 个前哨站中。考虑到新建定居点不断推进，这一数字预计将进一步上升。以色列定居点的存在以及将土地分配给以色列人专用，导致西岸逐渐支离破碎，人口结构发生变化以及自然资源受到非法开发，与此同时限制了巴勒斯坦人的通行，并且剥夺巴勒斯坦发展的可能性。

12. 2016 年 7 月，鉴于以色列持续对西岸实施控制，中东问题四方对以色列的长期意图提出质疑。²¹ 中东问题四方指出，以色列修建和扩张定居点的政策、指定土地为以色列人专用，及剥夺巴勒斯坦的发展，是逐步侵蚀实现两国解决方案的关键因素，破坏了实现和平的希望。

13. 以下各节详述以色列的相关政策和做法，引起人们的严重关切。本报告所述期间发生的重大进展突出显示，该国政府的定居点政策对生活在包括东耶路撒冷在内的西岸的巴勒斯坦人的人权状况产生破坏性的影响。

A. 指定土地为以色列人专用

14. 自以色列 1967 年开始占领巴勒斯坦领土以来，其西岸定居点政策的一个核心特征是逐步攫取土地，然后将其指定给以色列人专用。这是通过各种措施实现的，包括把某些地区指定为“国有土地”，圈定军事区、国家公园和考古遗址。国家支持非正当地攫取土地，并鼓励定居点的经济活动。在这些政策的作用下，C 区约 70% 的土地成了巴勒斯坦建筑和开发的禁区，东耶路撒冷的格局也被深刻改变。²²

指定“国有土地”，划拨定居点用地

15. 经过约旦统治时期以及 1967 年以来以色列当局启动的土地登记程序，C 区超过三分之一的土地已被正式指定为公共用地(以色列称为“国有土地”)。绝大多数指定“国有土地”的活动发生在 1990 年代初奥斯陆和平进程开始前。“国有土地”被划拨为以色列及其公民专用，而不是按照国际法的规定用于造福当地人民。²³

²⁰ 以色列中央统计局。

²¹ 中东问题四方 2016 年 7 月的报告，第 5-6 页。可查阅 www.un.org/News/dh/infocus/middle-east/Report-of-the-Middle-East-Quartet.pdf。

²² C 区包括约 60% 的西岸土地，以及将来的巴勒斯坦国的大部分土地储备。

²³ B'Tselem, *By Hook and By Crook: Israeli Settlement Policy in the West Bank* (July 2010), pp. 21-35. 可查阅 www.btselem.org/download/201007_by_hook_and_by_crook_eng.pdf。

16. 24 个以色列区域和地方定居点委员会得到了划拨的土地，共有 126 个定居点，约占 C 区的 63%，(除建成的定居区外)主要包括农田、工业区、公园、通行道路和安全地带或缓冲区。²⁴ 此类划地的足迹所至远远超出建成的定居区(仅占 C 区约 2%的面积)。²⁵

17. 本报告所述期间，以色列当局把杰里科以南 200 多公顷的土地宣布为“国有土地”。以色列民政局内负责检查、修订或确认此前被指定为“国有土地”边界的蓝线工作队继续活动。这一进程多次使此前未获以色列法律许可便开展的修建定居点活动获得追溯授权。²⁶

不追究和支持非正当攫取土地

18. 暴力侵害巴勒斯坦人、非法侵入和强行攫取土地的事件时有发生，是定居者深思熟虑、努力扩大以色列对定居点管辖区以外区域的控制的一部分。²⁷ 这些行动已成为攫取土地的有效方式，²⁸ 主要原因是以色列当局在处理这些问题时消极被动。²⁹ 实际上，西岸的以色列定居者非法入侵和暴力袭击巴勒斯坦人的行为一直得不到追究；尽管有命令禁止定居者攫取和耕种巴勒斯坦人私有土地的农业入侵行为，但几乎从未予以执行。³⁰

19. 报告所述期间，定居者暴力行为导致巴勒斯坦人伤亡或财产损失的事件显著减少；2013 年发生 397 起，2016 年 1 月至 10 月 31 日发生 81 起。³¹ 报告所述期间，定居者暴力的严重程度也低于 2015 年。

20. 这一积极趋势与以色列安全部队执行的预防性措施有关，包括加强巡查摩擦地区和定居者暴力的已知热点，增加对已知的暴力定居者发布和执行行政措施；这些措施主要是禁止他们进入西岸的限制令，在某些情况下也包括行政拘留

²⁴ Yesh Din, “Land takeover practices employed by Israel in the West Bank”(September 2016), p. 2.

²⁵ 同上。

²⁶ 见 A/HRC/31/43, 第 21 至第 23 段；A/71/355, 第 13 段。

²⁷ 见 A/70/351, 第 52 至第 60 段。

²⁸ Talya Sason, 在“关于违章前哨站的意见摘要”(2005 年 3 月 10 日)中写道：

拉宾政府于 1993 年冻结了犹地亚、撒玛利亚和加沙的修建活动，违章前哨站扩张的现象随后于 1990 年代中期开始。定居点内仍然允许修建活动，但随着以色列与巴勒斯坦代表的谈判加快，批准率有所下降。考虑到以色列政府反对在这些领土上批准修建定居点的立场，违章前哨站现象开始扩大。

²⁹ 根据 Talya Sason 在“关于违章前哨战的意见摘要”中的记述，尽管以色列的官方立场是反对修建定居点，但私人主导的定居点扩张努力也得到以色列当局的直接支持。另见 Yesh Din, *The Road to Dispossession: a Case Study — the Outpost of Adei Ad*(February 2013)。

³⁰ Yesh Din, “Land takeover practices employed by Israel in the West Bank”。另见以下受以色列政府委托编写、讨论在西岸执法的历史性失败问题的报告：Talya Sason, “Summary of the opinion concerning unauthorized outposts”; Meir Shamgar, “Commission of inquiry into the massacre at the tomb of the patriarchs in Hebron (26 June 1994); and Yehudit Karp, “The Karp report: investigation of suspicions against Israelis in Judea and Samaria, Jerusalem”(1982)。

³¹ 数据由秘书处人道主义事务协调厅提供。

令。据报告，Duma 村的 Dawabsheh 家三口人于 2015 年 7 月被谋杀，两名以色列居民受到起诉；此后，这些措施得到强化。³²

指定土地用作国家公园、考古遗址和旅游景点， 藉以巩固以色列在西岸的存在

21. 指定国家公园和考古遗址，并将其作为以色列和国际旅游景点进行宣传，这些活动继续帮助加强以色列平民在巴勒斯坦被占领土上的活动和控制。C 区约有 14% 的土地已被指定用作国家公园，非法吞并东耶路撒冷后对旅游遗址的开发活动已深刻地改变了老城周围地区的形状和特征，在巴勒斯坦社区里创造出用于定居点扩张的据点。³³ 以色列对这些地点的管理限制巴勒斯坦人的行动自由，不利于平等享受文化生活和文化遗产。³⁴

22. 司法部高级官员代表定居者组织 Elad 进行干预后，定居者私人组织管理考古和旅游景点的问题才受到监督。拟在东耶路撒冷 Silwan 兴建的大型旅游设施 Kedem Compound，设计规模被耶路撒冷规划机构大幅度削减，使 Elad 成功地恢复了最初的计划。³⁵ 以色列总审计长的一份报告强调，政府当局对 Elad 管理旅游古迹的工作缺乏监管，该组织的管理与政府实体之间的联系不透明。

指定被占土地用于经济活动

23. 秘书长就以色列定居点问题向大会第七十一届会议提交的报告(见 A/71/355, 第 4 段)指出，鼓励定居点内和周围的经济活动，包括工业和农业活动在内，是以色列除了为建造定居点房屋和基础设施划拨土地外，另一个支持定居点扩张的方式。³⁶

24. 通过财政激励，以色列政府继续积极鼓励以色列和国际企业在定居点内及其周边进行商业开发。几乎所有的定居点工业区都被指定为国家优先区，享受地价减让、基础设施开发补助，以及个人和工商企业税收优惠等好处。³⁷ 人权观察组织近期关于定居点工商业活动的报告指出，以色列在西岸的工商业活动的实际影响大于居民定居点。据人权观察组织报告，以色列在西岸开发的工业区(1,365 公顷)和农业用地(9,300 公顷)，所占的国土面积是居民定居点建成面积(6,000 公顷)的 1.7 倍。³⁸

³² 见 A/71/355, 第 19 段。

³³ 见 A/70/351, 第 29 至第 36 段、第 63 至第 66 段。

³⁴ 见 A/70/351。

³⁵ 见 www.haaretz.com/israel-news/.premium-1.745359。

³⁶ 人权理事会第 31/36 号决议请秘书长报告参与定居点产品的生产涉及侵犯人权和违反国际法的情况，以及这些产品的贸易与定居点的继续存在和经济增长之间的关系。

³⁷ 见 <https://www.hrw.org/report/2016/01/19/occupation-inc/how-settlement-businesses-contribute-israeli-violations-palestinian>。

³⁸ 同上。

B. 建造和扩大定居点

25. 以色列继续实施建造和扩大定居点及相关基础设施的政策，在整个西岸支持私人主导的扩大定居点的举措；报告所述期间，定居点扩张活动整体加快。2014 年中期后，规划和招标活动显著放缓，但据报道，按政府主导的定居点活动的主要指标衡量，2016 年的定居点扩张活动整体加快：新建项目较前一年增多，2016 年第二季度的新建项目是三年中最多的。此外，东耶路撒冷和 C 区推进的规划项目也有所增加。³⁹ 同样，定居者主导的举措继续得到国家支持，表现为私人主导的东耶路撒冷定居点增多(见下文第 31 段)，继续推进 C 区违章前哨站先建后批的工作。

住房和基础设施

26. 本报告所述期间，特别是东耶路撒冷的规划和建造活动发生重大变化，包括以色列当局于 2015 年 11 月对该城北郊 Ramat Shlomo 定居点的 438 套住房进行招标。⁴⁰

27. 2016 年 7 月，以色列媒体报道了一个得到法院授权批准的罕见计划，计划在巴勒斯坦 Beit Safafa 村建造 600 套住房。⁴¹ 媒体还报道了在 Maale Adumim 新建 560 套、在东耶路撒冷建造 240 套定居房的推进情况，随后不久发布了在这些定居点新增 323 套住房的招标。⁴²

28. 东耶路撒冷的其他重大开发活动，包括市政规划当局在该城南部周边推动规划和建造居民楼和基础设施。监测定居点扩张的非政府组织强调，这些开发活动是以色列当局在更广范围内推动建立一个由以色列控制的连续走廊的一部分，从而将伯利恒省的 Gush Etzion 定居区与耶路撒冷连接起来。一条方便 Gush Etzion 与耶路撒冷通行的新路已经开始修建，⁴³ 房屋规划和招标的计划继续在 Gilo 定居点推进，⁴⁴ 预计将使该定居点向南朝 Beit Jala 扩张；在 Beit Jala 以南、Al Walajeh 以西重新开始修建隔离墙；在 Beit Jala 农业区临近的地区修建访客中心，该地区已于 2013 年被指定为国家公园。另外，修建通往附近 Givat

³⁹ 根据以色列中央统计局的数据，2016 年前三季度开始修建的住房有 1,723 套，较 2015 年同期增加 25%。C 区共提出 24 个定居点计划，尚未达到最终批准阶段，涉及 2,264 套住房。另有 14 个计划达到最终批准阶段(710 套)。这些数字较 2015 年有所上升，但较 2014 年有所下降。同样，在东耶路撒冷，2016 年提出了修建 1,572 套住房的计划，2015 年为 1,285 套，较 2014 年的 3,300 套显著下降。

⁴⁰ 见 www.peacenow.org.il。

⁴¹ 见 www.haaretz.com/israel-news/1.728768。

⁴² 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-07-04/un-secretary-general-israeli-decisions-regarding-new-construction>。

⁴³ 各民族之城新闻稿可查阅 www.altro.co.il/newsletters/show/8617?key=08df354b3dd7853bae6cc333e526b2dd&value=9a3cdcd0e38da468aea5b504ce87c7a2d1ce4fef:1260978。

⁴⁴ 作为招标 323 套住房的公告的一部分(见上文第 27 段)。

HaMatos C 一片未开发土地的道路引起了关切，标志着该地区将来可能进行的建造计划。⁴⁵

29. 在耶路撒冷南郊和伯利恒省加快执行与定居点相关的政策和措施，导致该地区支离破碎，可用于巴勒斯坦发展的空间缩小，农业腹地与城区被分隔开来。人们对这些开发活动引起的主要关切是，该地区巴勒斯坦居民的行动自由、适足生计权和享有自然资源的权利受到影响。⁴⁶

在东耶路撒冷支持私人主导的定居点举措

30. 以色列民间社会组织报告，私人主导的定居点活动在东耶路撒冷(特别是在该城的“历史低地”)增多，定居者总人数在 2009 年至 2010 年 10 月间增长了 25%，达到约 2,500 人。⁴⁷ 这些举措得到政府经费的支持，包括通过建设和住房部划拨的安全预算，2015 年总额约为 2,500 万美元。⁴⁸

31. 以色列定居者团体强化了控制东耶路撒冷房产的努力，它们往往位于巴勒斯坦社区的深处；这些努力增加了巴勒斯坦家庭被驱逐的风险(另见下文第 56 段)。

使 C 区前哨站先建后批

32. 提交给大会的连续几份报告详述了以色列通过提供经费、基础设施和安保，以及对拆除定居点不作为，对(定居者未经以色列政府正式批准即建立的)定居点前哨站给予支持。

33. 2014 年 5 月以来，没有任何前哨站被合法化，但此类定居点先建后批的情况在报告所述期间呈现出新的形式；以色列起草了一份法律草案，从而避免法庭命令并即将生效的最后期限，即在 2016 年 12 月 25 日前撤出并拆除在 Silwad、Ein Yabroud 和 Taibeh 居民私人土地上修建的 Amona 前哨站。“正规化法案”设想对建在巴勒斯坦私人土地上的定居点房屋追溯性地实现“正规化”，这将取消阻止先建后批的关键法律障碍，使几十个非法前哨站合法化。⁴⁹

C. 定居点产品的生产和贸易

34. 定居点产品的生产和贸易使人们关切工商企业和国家对巴勒斯坦人的人权造成和加剧的影响。以色列在巴勒斯坦被占领土上承担的人权义务源于其作为占领国所实施的管辖和有效控制。其中包括保护个人和群体免受工商企业等在受其

⁴⁵ 编写报告时尚未得到批准，但该地块已被指定用于建造 800 套住房。见各民族之城新闻稿，可查阅 www.altro.co.il/newsletters/show/9056?key=ebb7138f916d1c7391aeee8ed6e1c804&value=c2e4bb0d506603c6a015881780b407ec41d90f70:1284691。

⁴⁶ 人道主义事务协调厅，“伯利恒省：支离破碎与人道主义关切”，情况介绍(2015 年 1 月)。

⁴⁷ Ir Amim and Peace Now, *Broken Trust: State Involvement in Private Settlement in Batan Al-Hawa, Silwan*(May 2016), p.5.

⁴⁸ 同上，第 12 页。

⁴⁹ 见 A/HRC/31/43 和 A/71/355。另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21003&LangID=E。

有效控制的领地上经营的第三方的负面人权影响。根据日内瓦四公约共同的第一条，缔约国应尊重并确保尊重公约。因此，第三国有义务不承认以色列定居点造成的非法局面，也不得帮助或协助以色列所犯的侵权行为。⁵⁰

35. 欧洲联盟是以色列的主要贸易伙伴，2015 年的贸易额超过 320 亿欧元。有报告称，以色列政府估计，在定居点生产并出口欧洲的工业产值每年为 3 亿美元。农业生产为约旦河谷的定居点提供主要收入来源，66% 的农产品用于出口。

36. 完全或部分在定居点生产的产品往往被贴上来自以色列的商标，混淆了其实际产地。这样做使得这些出口品被纳入将定居点排除在外的欧盟优惠贸易协定。对这一问题已经采取了一些措施。报告所述期间，欧洲联盟对来自包括东耶路撒冷在内的西岸和戈兰高地的产品发布了新的商标指南。根据这些指南，原产于定居点的任何产品都不得贴上“以色列生产”的商标，商标必须清晰注明产于定居点。

37. 国家负有保护人权的首要义务，但企业也承担保护适用于所有工商企业的人权的独立责任，无论其在何地经营。这一点已得到《工商企业与人权指导原则》的认可，其基础是国际法规定的各项现有责任，并得到人权理事会各成员国的一致核可(尤其参见 A/HRC/17/31, 附件, 原则 11)。

38. 以色列和外国企业对支持和维护定居点存在的作用已被着重指出(见 A/67/379 和 A/68/376)。独立国际实况调查团 2013 年关于调查以色列定居点对巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的巴勒斯坦人的公民、政治、经济、社会和文化权利的影响的报告得出结论，工商企业直接或间接促成、便利或受益于定居点的建设和增长；这些企业在充分了解责任风险的情况下，促进了定居点的维持、发展和巩固(见 A/HRC/22/63, 第 96 至第 97 段)。

39. 自事实调查团的报告发布以来，工商企业活动与定居点之间的关系受到越来越多的关注。2014 年，人权与跨国公司和其他工商企业问题工作组强调，与以色列定居点有关的企业需能够表明：它们未对违反国际法的活动的延续提供支持，也未共同参与践踏人权行为；它们可有效预防或降低人权风险；它们有能力解释这方面的努力。该工作组还说，企业如无法预防或减轻因其经营或商业关系而参与侵犯人权行为的风险，则应考虑终止其经营活动。⁵¹

四. 定居点政策造成的胁迫环境以及随之产生的强迫搬迁的风险

40. 定居点政策对巴勒斯坦人生活条件的影响，包括个人和集体被强迫搬迁的风险增加，依然是令人关切的问题。

41. 此外，以色列作为占领国，通过各种做法和政策，在完全由以色列控制的地区制造高压环境，加大对巴勒斯坦人的压力，迫使他们搬出居住的地区。秘书长在此前的报告中略述了 C 区的一部分和希伯伦 H2 区存在胁迫环境，并强调了

⁵⁰ 见《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》，第 157 至第 159 段；以及红十字国际委员会 2016 年关于《日内瓦公约》第一条的评注，第 163 段。

⁵¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/OPTStatement6June2014.pdf。

在东耶路撒冷造成胁迫环境的因素。⁵² 秘书长还对似乎已发生的强迫搬迁案件提出了关切。⁵³

42. 胁迫环境对个人和社区的影响取决于具体情况和经历。单一的或共同作用的胁迫性因素足以判断特定情况中是否存在胁迫环境，及其与严重侵权、强迫转移的联系。以下所列胁迫因素没有穷尽所有情况。

A. 助长西岸胁迫环境的因素

43. 下列因素有助于在以色列完全控制的西岸地区创造胁迫环境。

“重新安置”计划和驱逐

44. 以色列政府公开表示了重新安置或驱逐目前居住在 C 区的数千名巴勒斯坦人的意图，这是对相关社区和个人造成压力和胁迫的主要来源。此前的几份报告强调，除非受影响的个人表示真正同意搬迁，否则执行此类计划可能意味着强迫迁移。⁵⁴ 这尤其涉及以色列计划将大约 7,500 名巴勒斯坦贝都因人和牧民重新安置到 3 到 9 个集中点，⁵⁵ 驱逐居住在 Massafar Yatta 地区八个村庄中的约 1,000 名巴勒斯坦人，以建立一个射击区。⁵⁶ 这还牵涉到希伯伦省南部的其他区驱逐和重新安置计划，影响到 Susya 村的 55 个巴勒斯坦人家庭⁵⁷，以及其他被重新安置到本地区或居住地(如 Dkaika)以外的目标社区⁵⁸。

⁵² 见 A/HRC/24/30, 第 27 段; A/HRC/31, 第 46 和第 68 段; A/70/421, 第 36 段; A/69/348, 第 12 至第 16 段; A/HRC/28/80, 第 24 段; A/HRC/31/43, 第 54 段; A/69/348, 第 12 至第 16 段; A/HRC/25/40, 第 22 段; 以及 A/71/355, 第 24 至第 33 段。

⁵³ 见 A/67/372, 第 39 段; A/HRC/25/40, 第 18 至第 20 段; A/69/347, 第 26 段; 以及 A/71/355, 第 61 至第 64 段。

⁵⁴ 见 A/HRC/25/40, 第 18 至第 21 段、第 78 段; A/67/372, 第 36 至第 37 段; 以及 A/HRC/24/30, 第 29 段。

⁵⁵ 见 A/HRC/31/43, 第 56 至第 60 段。2016 年 6 月 14 日, 以色列民政局副局长 Uri Mendez 上校在“犹地亚和撒马利亚”小组委员会会议上提到 9 个重新安置点。

⁵⁶ 见 A/HRC/24/30, 第 28 段。

⁵⁷ 见 A/HRC/31/43, 第 50 至第 54 段。

⁵⁸ Dkaika 的贝都因社区约有 450 人, 大多数是巴勒斯坦难民。Dkaika 居民向高等法院起诉, 要求保障该社区的规划和区划权利; 以色列于 2009 年 5 月 13 日和 2016 年 3 月 23 日对此表达了官方立场, 以色列民政局根据这一立场提出将该社区重新安置到附近村庄。2016 年 11 月 2 日, 高等法院命令 Dkaika 居民与国家开展为期九十天的讨论, 找到村民规划问题的解决方案。法院发布了禁止拆除的临时保护令。在该处进行规划是否是国家的一个选项, 尽管这一点仍不明确, 但高等法院批评了国家提出的重新安置计划, 理由是转移居民没有公共需求或好处。见 <http://rhr.org.il/eng/2016/11/update>。

45. 以色列当局将整个社区强迫驱逐和转移的历史对于这些计划的目标个人和社区造成额外压力。⁵⁹

46. 秘书长、联合国人权事务高级专员和 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员指出，没收巴勒斯坦人房屋和将他们强迫驱逐(以及有发生此类没收和驱逐情况的危险)，从而为定居者迁入腾出空间，这些因素表明东耶路撒冷存在强迫环境。⁶⁰ 根据以色列非政府组织“各民族之城”和“立即实现和平”的数据，至少 55 个家庭在 2015 年至 2016 年被逐出自家房屋，东耶路撒冷老城“历史低地”约 300 个巴勒斯坦人家庭受到驱逐或房屋被立即拆毁的威胁。⁶¹ 大多数情况下，驱逐活动是由以色列定居者组织以土地所有权主张，或以这些居民不再是“受保护的租客”为由发动的。因此，818 名巴勒斯坦人，包括 372 名儿童面临流离失所的风险。⁶²

拆除

47. 拆除活动⁶³、威胁拆除⁶⁴，以及缺乏免受拆除的长期保护，已被明确为造成西岸出现强迫性环境的关键要素。人们已经把拆除活动确定为主要强迫因素，特别是对 C 区面临重新安置的目标社区⁶⁵、紧邻军事区的社区⁶⁶，和靠近以色列定居点的社区而言⁶⁷。

⁵⁹ 1997 年至 2007 年间，以色列不顾当事人对重新安置的反对，将耶路撒冷省约 150 个贝都因家庭分三批转移到 Al Jabal。见联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处，“Al Jabal: 关于转移巴勒斯坦贝都因人难民的研究”(2013 年)。专家们已经作出评估，按照国际人道主义法，这三批迁移构成强迫转移。见 Théo Boutruche and Marco Sassoli, “Expert opinion on the displacements of Bedouin communities from the central West Bank under international humanitarian law” (September 2014)。1999 年，以色列国防军将希伯伦省 Massafar Yatta 地区 12 个村庄中的约 700 名巴勒斯坦牧民迁出，理由是该地区已被指定为军事射击区。根据报道，受影响的巴勒斯坦人被装在卡车里，强行迁出这一地区。见 www.acri.org.il/en/2013/03/07/918-whats-the-deal-2。另见 A/HRC/24/30，第 28 段；另见人道主义事务协调厅，“在射击区的生活：Massafar Yatta 社区”(2013 年 5 月)。1986 年，25 个家庭被从希伯伦省南部 Susya 的居住区逐出，理由是这片土地已被指定为考古遗迹。2001 年，他们被从新址再次迁走。见人道主义事务协调厅，“Susiya: 迫切面临被迫流离失所风险的社区”(2015 年 6 月)。Rabbis for Human Rights (<http://rhr.org.il/eng>)以及 B'Tselem, “Khirbet Susiya: a village under threat of demolition”(7 August 2016)。

⁶⁰ 见 A/70/351，第 25 至第 51 段；以及 A/HRC/16/71，第 20 至第 22 段。另见适足生活水准权所含适足住房权及在此方面不受歧视权问题特别报告员、法官和律师独立性问题特别报告员和 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员 2015 年 4 月 30 日的信 ([https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public_-_UA_Israel_30.04.15_\(1.2015\)_pro.pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/30th/public_-_UA_Israel_30.04.15_(1.2015)_pro.pdf))。

⁶¹ 各民族之城新闻稿可查阅 www.altro.co.il/newsletters/show/9436?key=d50319441ca2cdd8d7e87ceb1028269&value=c2e4bb0d506603c6a015881780b407ec41d90f70:1284691。

⁶² 人道主义事务协调厅，“东耶路撒冷：面临驱逐风险的巴勒斯坦人”，2016 年 11 月 3 日。

⁶³ 见 A/68/513，第 30 至第 34 段；A/HRC/25/38，第 11 至第 20 段；以及 A/HRC/31/43，第 44 段。

⁶⁴ 见 A/HRC/28/80，第 24 段；以及 A/69/348，第 13 段。

⁶⁵ 见 A/HRC/31/43，第 46 和第 68 段；A/67/372，第 55 段；A/HRC/24/30；A/69/348，第 13 段；A/HRC/25/40，第 18 至第 20 段；以及 A/HRC/28/45，第 53 段。

⁶⁶ 以色列当局已将 C 区约 18% 的面积指定为“射击区”。这些区域中有 38 个巴勒斯坦人社区。由于以色列民政局禁止在射击区内进行建筑活动，大规模的拆除活动经常发生。2016 年，被指定为射击区的地区中至少有 5 个社区经历了拆除活动，包括希伯伦 Massafar Yatta 地区的 Halaweh 村和 Jinba 村，这些社区还可能被迫迁移，从而允许实施第 918 号射击区、Ein ar Rashash (Ramallah，第 906 号射击区)、Al Jiftlik-abu al Ajaj (杰里科省)和约旦河谷北部的 Khirbet Tana (第 904 号射击区)。人道主义事务协调厅，“Khirbet Tana 的大规模拆除活动”，2016 年 3 月 4 日。

⁶⁷ 见 A/HRC/28/45，第 45 段；A/HRC/22/63，第 32 至第 38 段；以及 A/HRC/67/375，第 10 至第 11 段。

48. 本报告所述期间，拆除巴勒斯坦人房屋和建筑最多的情况发生在西岸，C 区的 874 个建筑于 2016 年被拆除，2015 年拆除了 456 个；而东耶路撒冷正在进行的拆除活动有 190 个，2015 年为 79 个，是有记录以来拆除率最高的情况。⁶⁸ 1988 年至 2016 年间，以色列民政局发出了 14,929 份命令，拆除了西岸(除东耶路撒冷外)巴勒斯坦人拥有的未经以色列当局批准即建成的约 16,000 个的建筑。

49. 东耶路撒冷拆除活动的速度也加快到令人震惊的程度，2016 年 1 月 1 日至 10 月 31 日达到 190 起，而 2015 年为 79 起。⁶⁹

政府官员施压

50. 有记录表明，以色列民政局及其他政府官员(包括以色列安全部队人员在内)不断登门施加压力，包括威胁和骚扰，这些胁迫形式仍不断出现。⁷⁰ 据报道，特别是在房屋被拆除后，这些官员提出对受影响的个人做出重新安置，或把他们搬到居住地以外的其他地方，甚至威胁将他们强迫迁出。⁷¹

51. 即便个人表示可能同意重新安置，包括正式表示同意，转移也是强迫的，并且违反国际法，除非受影响的个人表示真实同意。⁷²

军事行动和定居者暴力的影响

52. 在希伯仑 H2 区，重兵集结和安全行动往往造成以色列安全部队使用武力，发生骚扰和任意拘留，由此造成的总体不安全感造成了胁迫环境的产生。⁷³ 与此同时，位于以色列确定的“射击区”内及周边地区的 C 区，那里的社区主要受到包括实弹射击在内的军事训练活动的影响，依然处于胁迫环境中。人道主义事务协调厅记录了此类训练活动在报告所述期间造成流离失所的情况。⁷⁴

⁶⁸ 人道主义事务协调厅于 2009 年开始收集拆除活动的数据。

⁶⁹ 各民族之城新闻稿可查阅 www.altro.co.il/newsletters/show/9502?key=86ffe4a161ed2848474b99ff41b71bac&value=c2e4bb0d506603c6a015881780b407ec41d90f70:1284691。

⁷⁰ 在 Khirbet Tell el-Himma(约旦河谷北部)，人道主义事务协调厅记录到，一些房屋和建筑于 2016 年 9 月被拆除后，以色列安全部队官员和定居者来到这个社区，经常进行骚扰。见人道主义事务协调厅，人道主义活动月报(2016 年 10 月)。2016 年 1 月，联合国人权事务高级专员办事处记录了 Abu Nwar 居民的证词，证词指出居民受到以色列民政局官员和一名联络官的威胁，在此之前，5 幢居民楼和其他建筑于 2016 年 1 月 6 日被拆除，留下 26 名难民，其中 17 人是儿童(4 人患有残疾)，他们在寒冬腊月流离失所、无家可归。接下来的 1 月 10 日至 14 日，民政局没收了国际社会捐助的人道主义物资，这是国际社会在拆除活动后的一部分应对措施。

⁷¹ 有关耶路撒冷郊外社区受到恐吓和威胁的进一步报告，见，A/70/421，第 46 段；以及 A/HRC/31/43，第 59 段。另见 www.unrwa.org/newsroom/official-statements/unrwa-condemns-demolition-homes-palestine-refugee-bedouins-families。

⁷² 见 A/67/372，第 37 段。

⁷³ 见 A/71/355，第 25 至第 50 段。

⁷⁴ 约旦河谷北部 Al-'Aqaba 连续两天在居住区内受到持续实弹射击的威胁，当时，以色列正在附近进行军事训练。附近 Humsa al-Bqai'a 社区的居民也因此暂时流离失所。见人道主义事务协调厅，《人道主义公报：巴勒斯坦被占领土》(2016 年 10 月)。

53. 对于紧邻定居点和定居者暴力的已知热点的社区而言，定居者实施的暴力和骚扰加剧了环境的胁迫性质。然而，此类事件的报告频率在报告所述期间显著下降。⁷⁵

限制行动自由和获取基本服务

54. 正如中东问题四方指出，剥夺巴勒斯坦发展的政策已延伸为“对人员和货物流动进行实际和行政限制的复杂系统，以色列以安全必需为由为其辩护”，其中包括封锁、检查站、限制获取自然资源和农业土地，以及阻挠获取包括医疗和教育在内的基本服务。⁷⁶

55. 这些限制措施及其影响此前已被确定为直接造成在以色列完全控制的地区创造胁迫环境的因素。⁷⁷ 同样，以色列当局对提供人道主义援助加以干预并在 C 区破坏此类援助，加大了受影响社区被强迫转移的风险。⁷⁸

助长胁迫环境的其他因素

56. 助长胁迫环境的其他因素包括：对东耶路撒冷居民实施严格的居住制度，以及限制东耶路撒冷居民与西岸其他地区的居民家庭团聚。⁷⁹

57. 同样，以色列长达五十年的占领期间实施的各项政策和做法也可助长胁迫环境，主要有：以色列政府没收巴勒斯坦人土地，以及限制获取和控制包括水在内的自然资源，这样做阻碍巴勒斯坦经济的发展；限制巴勒斯坦人在包括东耶路撒冷的西岸的行动自由；不提供有效的法律救济；实施惩罚性拆除等集体惩罚措施。

五. 被占领的叙利亚戈兰的定居点

58. 以色列政府继续在被占领的叙利亚戈兰扩张定居点和征地，直接违反国际法。2016 年 10 月，有报告称，以色列政府批准在 Katzrin 非法定居点新建 1,600 套住房。⁸⁰ 此前的报告指出，以色列在戈兰的定居点受到鼓励，包括财政刺激措施以及大量分配水资源，这些措施使定居者的农业产量更高。⁸¹ 有报告称，以色列政府正在寻求占用大约 2 万英亩的被占土地，用于设立赫尔蒙国家公园。相关

⁷⁵ 以色列定居者系统实施的恐吓已在 Susiya 制造出胁迫性环境。见 A/HRC/31/43，第 54 段；以及上文脚注 79。有记录表明，定居者和以色列安全部队对 Umm al-Khair 的贝都因人发动了恐吓和肢体暴力(见 A/68/513，第 37 段)。

⁷⁶ 中东问题四方 2016 年 7 月的报告，第 6 页。可查阅 www.un.org/News/dh/infocus/middle_east/Report-of-the-Middle-East-Quartet.pdf。

⁷⁷ 见 A/71/355、A/HRC/31/43。

⁷⁸ 2009 年至 2016 年中期，欧盟提供的约 170 个人道主义建筑被拆除，其中 91 个是在 2016 年头六个月被拆除的。见 www.haaretz.com/israel-news/1.733729 和 www.unrwa.org/newsroom/official-statements/un-officials-call-immediate-revocation-plans-transfer-palestinian。

⁷⁹ 见 www.btselem.org/jerusalem/revocation_of_residency。

⁸⁰ 见 www.timesofisrael.com/liveblog_entry/israel-okays-1600-new-homes-in-golan-heights。

⁸¹ 见 A/HRC/28/44，第 54 段；以及 A/HRC/31/43，第 64 段。

土地目前被附近 Majdal Shams 和 Ein Qynia 这两座叙利亚城镇的居民用于农业和住房。⁸² 占用这片土地将严重限制 Majdal Shams 镇的发展和扩大。⁸³

59. 有报告称，以色列当局于 2016 年 9 月 7 日首次拆毁了叙利亚戈兰的一所房屋。这所房屋位于 Majdal Shams 村，拆除的理由是未批先建。⁸⁴ 以色列当局确定了带有歧视性的土地、住房和发展政策，使叙利亚人难以获得建筑许可，造成叙利亚城镇和村庄日益人满为患。⁸⁵ 人权组织 Al-Marsad 报告称，多名叙利亚房主收到了拆除通知；该组织表示关切的是，第一次拆除活动可能标志着拆除房屋的新政策的开始。⁸⁶

60. 进一步令人关切的是，以色列政府包括总理在内的高级官员 2016 年重申，以色列不会放弃对戈兰高地的主张。秘书长已反复重申，安全理事会第 497(1981)号决议依然有效；理事会在决议中决定，以色列将其法律、司法管辖和行政强加于被占领的叙利亚戈兰高地的决定是无效的，不具有国际法律效力。

六. 结论和建议

61. 以色列的定居点活动不符合以色列的国际法义务。定居点活动是推动包括东耶路撒冷在内的西岸需要人道主义援助的关键因素，其核心是一系列侵犯人权行为。以色列定居点活动还是一个阻碍有生存能力的巴勒斯坦国的主要障碍。定居点产品的生产和贸易对帮助支持和维持定居点发挥的重大作用也令人关切。

62. 以色列必须执行联合国所有相关决议，其中包括安全理事会第 497(1981)号决议，并从其 1967 年以来占领的领土上撤离。为了履行国际法义务，以色列必须停止建设定居点，撤销任何定居点开发活动，并对相关个人和社区作出充分赔偿。⁸⁷

63. 在尊重和确保尊重巴勒斯坦被占领土的人权义务范围内，以色列政府有责任保护巴勒斯坦人民免受包括工商企业在内的第三方实施的践踏人权行为。该国政府应执行《工商企业与人权指导原则》，具体而言，应采取必要的立法、行政政策和补救行动，防止、调查、惩治和纠正侵权行为。以色列当局必须撤销所有可能直接或间接导致强迫迁移巴勒斯坦人的政策和做法，包括助长造成高压环境，迫使人们离开所在社区的政策和做法。具体而言，以色列当局必须：

(a) 不采取任何违反国际法的措施，对 C 区内的社区进行重新安置；

(b) 停止执行违反国际法的规划和分区制度，这套制度带有歧视和限制性，为建立和扩大定居点和隔离墙提供了方便；

⁸² 见 <http://golan-marsad.org/al-marsad-calls-on-international-community-to-act>。

⁸³ 见 <http://golan-marsad.org/press-release-al-marsad-submits-objection-to-hermon-national-park-plan>。

⁸⁴ 见 <http://golan-marsad.org/press-release-israeli-authorities-demolish-home-in-majdal-shams-in-the-occupied-syrian-golan/>。

⁸⁵ 同上。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ “关于国家对国际不法行为的责任的条款草案”第 30 和第 31 条，见《2001 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 28 页。

(c) 停止拆除巴勒斯坦人的房屋和私有财产，采取一切措施，防止政府官员或定居者实施暴力或其它胁迫措施；

(d) 确保包括定居者在内的私人行为者对巴勒斯坦人及其财产实施的任何暴力事件均得到调查，施暴者受到起诉，如定罪则受到适当制裁；受害者获得符合国际标准的有效补救；⁸⁸

64. 第三国应就执行《工商企业与人权指导原则》，向在其境内注册或受其管辖、在冲突影响地区开展业务的工商企业提供指导，包括在军事占领的条件下，如被占领的巴勒斯坦领土。

65. 工商企业应开展人权尽职调查，从而明确、防止、减轻和解释它们通过哪些方式，处理可能对巴勒斯坦人的人权造成或帮助造成的，或者与其经营、产品或服务直接相关的任何负面影响。

⁸⁸ 见 CCPR/C/ISR/CO/4, 第 16 段。