



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.39
20 January 1998
CHINESE
Original: ENGLISH

1998 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际盟约》的执行情况

缔约国根据《盟约》第 16 和 17 条提交的初步报告

增 编

以 色 列

[1997 年 11 月 28 日]

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	3
一、背景说明.....	3 - 41	3
A. 土地和人口.....	3 - 11	3
B. 一般政治结构.....	12 - 28	4
C. 司法机构.....	29 - 33	7
D. 国家审计长.....	34 - 37	7
E. 基本法律.....	38 - 41	8
二、关于《盟约》一般规定的资料.....	42 - 62	9
第 1 条 - 自决.....	42	9
第 2 条 - 国家责任、不歧视、国际合作.....	43 - 60	9
第 3 条 - 禁止性别歧视.....	61 - 62	14
三、关于具体权利的资料.....	63 - 791	15
第 6 条 - 工作权.....	63 - 147	15
第 7 条 - 公正和良好的工作条件.....	148 - 203	39
第 8 条 - 劳工集体权利.....	204 - 250	52
第 9 条 - 社会保障权.....	251 - 334	63
第 10 条 - 家庭权利.....	335 - 400	81
第 11 条 - 获得适当生活水准权.....	401 - 528	94
第 12 条 - 享受能达到的最高健康标准的权利.....	529 - 598	142
第 13 条 - 受教育的权利.....	599 - 687	162
第 15 条 - 参加文化生活和享受科学进步的权利.....	688 - 791	207

导 言

1. 以色列于 1991 年 8 月批准了《经济、社会、文化权利国际盟约》。《盟约》于 1992 年 1 月 3 日对以色列生效。以下是以色列根据《盟约》第 16 和 17 条及经济、社会、文化权利委员会公布的准则提交的初步报告和第二份报告合订本。本报告的目的是说明与经济、社会、文化权利在以色列的执行情况相关的法律和社会状况。

2. 本报告所载资料主要取自政府各有关部门和机构提供的材料、数据和法律研究文件。一些非政府组织也提供了宝贵的资料。对独立性和学术性研究进行了普查，本报告最后提供了一份参阅清单。本报告附有一些法律案文和专门出版物。*

一、背景说明

A. 土地和人口

地 理

3. 处于疆界和停火线之内的以色列面积为 10,840 平方英里(27,800 平方公里)。以色列领土形状狭长，长度约为 280 英里(450 公里)，最宽处约为 85 英里(135 公里)。

4. 整个国家可分为四个地理区域：从北到南的三个平行地带和南半部的大面积基本干旱区。

人 口

5. 截至 1997 年 10 月，以色列的总人口为 5,863,000 人，其中犹太人为 470 多万(总人口的 80.2%)，穆斯林为 872,000 人(14.9%)，基督徒约为 190,000 人(3.2%)，德鲁兹和其他教派成员约为 100,000 人(1.7%)。

* 可在联合国人权事务高级专员办事处查阅参阅清单和所附材料。

6. 以色列人口在 1996 年增长了 140,000 人, 其中 88,000 人为犹太人, 增长率低于 1995 年。1990-91 年期间是来自前苏联和独联体的移民人数最多的时期, 平均年增长率为 250,000 人。自 1990 年初以来, 以色列的人口增长了 26.3%!

7. 1995 年的出生率为 21.1‰, 婴儿死亡率 6.8‰。截至 1993 年, 以色列男性的预期寿命为 75.3 岁, 以色列女性为 79.5 岁。总生育率为 2.9‰。14 岁以下的人在人口中占 29.7%, 65 岁或 65 岁以上的人在人口中占 9.5%。

8. 以色列的识字率为 95%以上。

经 济

9. 按 1995 年的不变价格计算, 以色列 1996 年的国内生产总值为 2,728 亿新以色列锡克尔(约为 850 亿美元)。这一时期的人均国内生产总值约为 48,000 新锡克尔(约为 15,000 美元)。外债约为 442.8 亿美元。

10. 1990 年底的美元汇率为 2.048 新锡克尔换一美元, 1995 年底的汇率为 3.125 新锡克尔换一美元。1990 年的美元汇率年平均值为 2.0162 新锡克尔, 1995 年为 3.0113 新锡克尔。1997 年的美元汇率约为 3.5 新锡克尔一美元。

语 言

11. 希伯来语和阿拉伯语是国家官方语言。这两种语言是义务教育制度中的教学语言, 议会议员可用其中任何一种在议会上发言。以色列的电视和无线电广播使用希伯来语和阿拉伯语, 在较低的程度上也使用英语、俄语和阿姆哈拉语。

B. 一般政治结构

近期历史

12. 以色列国于 1948 年 5 月 15 日成立。以色列象征着犹太人民重建独立国家的长达几乎 2,000 年之久的愿望最终实现了。自诞生以来, 以色列所有各届政府的一项指导原则是“流放者会聚”, 即犹太人民历史性地回到祖先的土地上。这个概念载入了《独立宣言》, 直至今今天, 仍然是以色列民族生命中的一个重大构成部分。按照以色列《独立宣言》的话说, 国家“向一切邻国伸出和平与睦邻关系之手”。

13. 已故埃及总统安瓦尔·萨达特于 1977 年成为第一个访问以色列的阿拉伯国家元首。以色列与埃及 1979 年签订了和平条约。1991 年 10 月,举行了马德里和平会议。这是以色列、阿拉伯叙利亚共和国、黎巴嫩、约旦及巴勒斯坦人专为谈判和平而第一次在公开场合聚会。以色列和巴勒斯坦解放组织于 1993 年 9 月在华盛顿签署了《临时自治安排原则声明》,以色列又和约旦在 1994 年 11 月缔结了一项和约,正式结束了长达 46 年的冲突。在 1995 年 9 月,以色列和巴解组织签署了《关于西岸和加沙地带的临时协议》,关于这些领土的《最后状态协议》定于 1999 年之前签署。

政府结构

14. 以色列是一个议会民主制国家,由立法、行政和司法分支组成。其各个机关分别为总统、议会、政府(内阁)、司法机构和国家审计长办公厅。

15. 国家制度的基本原则是有制衡的权力分治,行政分支(政府)必须得到立法分支(议会)的信任,法律保障司法机关的独立性。

总 统

16. 总统是国家元首,这一职务象征着超越党派政治的国家统一。

17. 总统的职责通过法律加以规定,主要为礼仪性质。总统的正式职能包括:主持新任国会第一届会议的开幕、接受外国使节的国书、签署国会通过的条约和法律、任命法官、任命以色列银行行长和以色列驻国外的外交使团团团长、经司法部长提议宣布大赦和减刑。总理解散国会须得到总统的批准。

18. 总统可连任两届,每五年由议会从基于个人状况和对国家的贡献而获提名的候选人中以简单多数选举产生。

议 会

19. 议会是以色列国的代表会议,主要职能是立法。

20. 议会和总理的选举同时举行。选举方式为无记名投票,全国构成一个单一选区。

21. 议会席位按照每一政党在全国总票数中所占百分比为比例分配。一个政党获得的票数中不足以构成一个席位的多余票数，按照各政党在选举中的得票比例或按各政党在选举之前的协议在它们中间重新分配。

22. 选举产生的议会任期四年，但在可任期结束之前自行解散，或由总理请总统同意予以解散。在经选举正式组成新议会之前，全部权力由即将卸任的政府行使。

23. 议会以全体会议和 13 个常设委员会发挥职能：住房委员会、外交事务与安全委员会、财政委员会、经济委员会、内务与环境委员会、教育与文化委员会、劳工和社会事务委员会、宪法、法律和司法委员会、移民和安置委员会、国家审计事务委员会、禁毒战委员会、科学委员会和提高妇女地位委员会。

24. 在全体会议上，就政府的政策和活动及政府或议员个人提交的立法进行一般性辩论。辩论可使用希伯来语和阿拉伯语，配有同声传译。

政 府

25. 政府(内阁)是国家的行政领导机关，负责管理国内和外交事务，包括安全事务。其制定政策的权力很广，并有权就法律未赋予另一权力机关的任何问题采取行动。政府任期通常为四年，但总理辞职或被投不信任票可缩短其任期。

26. 总理通过与议会选举同时举行的民众投票直选产生。直至 1996 年的选举，组成政府并加以领导的任务由总统指定给议会中被认为最有机会组成一个站得住脚的联合政府的议会议员。

27. 各部部长在履行职责方面对总理负责，其行为对议会负责。多数部长被指定专职并领导一个政府部，其他人作为不管部长，但可要求他们负责特别事项。总理也可担任不管部长。

28. 包括总理在内的部长人数不得超过 18 人，不得少于 8 人。部长中至少有半数必须是议会议员，但所有的部长都必须具有竞选议会议员的资格。总理或得到总理批准的另一名部长可任命副部长，最多可达 6 名，所有副部长都必须是议会议员。

C. 司法机构

29. 法律保障司法的绝对独立。法官由总统根据最高法院法官、律师协会成员、部长和议员组成的一个特别任命委员会的推荐加以任命。法官的任命终身有效，直至 70 岁的退休年龄。

30. 地方法院和区法院对民事和刑事案件行使管辖权，而少年、交通、军事、劳动法院和市上诉法院各自处理属其管辖权范围之内的事务。以色列不实行陪审团审判制度。

31. 在婚姻、离婚及一定程度的少年人养育、监护和收养这类个人事务中，各宗教社区的司法机关具有管辖权：犹太教法院、穆斯林宗教法院(沙利雅法院)、德鲁兹宗教法院和在以色列得到承认的 9 个基督教社区的司法机构。

32. 设在耶路撒冷的最高法院具有全国性管辖权。这是有关下级法院裁决的最高上诉法院。作为高等法院，最高法院审理针对任何政府机关或人员提出的宪法或行政法问题诉状，也是一审和终审法院。

33. 尽管立法完全属于议会的权限范围，但最高法院可以提请注意需要加以修改的立法，实际做法也是如此。最高法院还有权判定一项法律是否恰当地符合国家的基本法律，并有权宣布某一法律无效。

D. 国家审计长

34. 国家审计长对公共行政部门的合法性、正常性、经济、效率、效力和廉政情况进行外部审计并提出报告，以确保公务责任制的落实。以色列确认国家审计在民主社会中的重要性，并在 1949 年颁布了设立国家审计长办公厅的一项法律。自 1971 年以来，国家审计长还发挥了公共投诉委员(调查专员)的职能，对审计长审计范围内的国家和公共机关提出投诉的人，都可向国家审计长提出指控。

35. 国家审计长由议会以无记名方式选举产生，任期五年。审计长仅对议会负责，独立于政府，对所有受审计机关的帐目、档案和人员有不受限制的接触权。审计长与议会的国家审计事务委员会合作开展活动。

36. 以色列的国家审计范围是世界上最广泛的。其中包括所有政府各部，国家机关、国防机关的各分支、地方政府、政府企业、国有企业、以及被宣布为需接受审计的其他机关或机构的活动。

37. 另外，法律授权国家审计长检查在议会有席位的政党的财政事务，包括竞选帐目和往来帐目。一旦发现不正当行为，即实行财务制裁。

E. 基本法律

38. 以色列目前还没有正式的宪法。但是，未来宪法的多数章节已经拟就，并已作为基本法律颁布实行。

39. 基本法律由议会按照处理其他立法的同样方式通过。这些法律之所以能够构成未来宪法的一部分，是由其性质决定的，在有些情况下，也是由于列入了须有特别多数才能加以修正的“强化条款”。

40. 以色列国的基本法律如下：

《议会》(1958 年)

《国有土地》(1960 年)

《总统》(1964 年)

《国家经济》(1975 年)

《以色列国防军》(1976 年)

《耶路撒冷》(1980 年)

《司法机关》(1984 年)

《国家审计长》(1988 年)

《人的尊严与自由》(1992 年)

《职业自由》(1992 年)

《政府》(1992 年)

41. 一部《基本法：社会权利宪章》的草案于 1993 年送交议会，尚有待议会通过，这是在以色列的历史上政府第一次同意将社会权利纳入基本权利立法。虽然经济、社会、文化权利在以色列通过法律规章或判例法得到直接承认，或者通过一

些行政方案得到间接承认，但还没有宪法地位。本报告在涉及《盟约》第 2 条的部分中将进一步述及这个问题。

二、关于《盟约》一般规定的资料

第 1 条 - 自决

42. 以色列对于普遍性自决权的承认载于其《独立宣言》，其中对《联合国宪章》的各项原则作了明确的承诺。对于以色列国的建立来说，自决权占有中心位置，尤其是在经历了大屠杀之后。用最高法院的话说就是：

“的确，以色列的所有公民，无论是不是犹太人，都是国家的‘利害关系者’，国家是‘所有公民的国家’的提法并不妨碍它是一个犹太国，如果愿意的话，可直接称之为：犹太国。我们必须记住——我们怎能忘却——除了以色列国这个犹太人的国家之外，犹太人民没有任何其他国家。但是，在国家之内，所有公民都享受平等权利。”

C. A. P. 2316/96 “Issacson 诉政党登记处”，Takdin-Supreme vol. 96(2) 306, 319。

第 2 条 - 国家责任、不歧视、国际合作

国家责任

43. 经济、社会、文化权利在以色列得到广泛承认，无论是通过法律规章或判例法给予的直接承认，或是通过行政方案予以的间接承认。自成立以来，国家对全面实现这些权利的承诺从来没有在政治上受到过质疑。另外，尽管以色列一方面面临着安全挑战，另一方面又有大量移民涌入，两者显然对国家的可用资源具有重大影响，但是，多年以来各种社会服务有了飞跃发展。本报告的各个实质部分都清楚地表明这一承诺(第 6-15 条)。

44. 在此应当强调，以色列有一种明确和稳定的福利立法趋向。其中最说明问题的例子是 1980 年《收入保证法》，该项法律建立了获得基本收入的法定权利，以此作为确保维持生计的一种安全网。这项权利由国家保险局执行，替代了原先由社会工作者落实的行政方案。按照过去的方案，社会工作者有权根据其专业判断力决

定需要补助的个人是否有资格得到基本津贴，另外还要确定此种津贴的水平。在本报告很多部分中都有这种例子。总的来说应该认为，《盟约》涵盖的多数权利今天都已经纳入了法规，尽管这项工作尚未结束。

45. 另外，有清楚的迹象表明，福利和劳工权利甚至可能在地位上发生更大的变化，从普通的法定权利转变为宪法权利。在立法和司法领域都可以看到这种情况。

《基本法：社会权利宪章》(1993 年)

46. 一部《基本法：社会权利宪章》的草案于 1993 年送交议会，尚有待通过。其中的主要条款是：

“ 1. 以色列基本人权的基础是，承认人、人的尊严和人的自由存在的重要性，人应当根据以色列国《独立宣言》的原则得到尊重。

“ 2. 本基本法的目标是保护人的社会权利，以便在本基本法中体现以色列国作为一个犹太和民主国家的价值观念。

“ 3. 除其他外，在劳动、工资和工作条件领域，在学习和教育及健康和社会福利领域，每个居民有权使自己保护体面人生的基本需要得到满足；这项权利应当由政府部门根据法律并根据政府确定的国家财政能力加以落实或管理。

“ 4. 工人有权组织自己选择的工人组织，雇主有权组织自己选择的雇主组织；这类组织可包括符合劳动法原则的集体协议。

“ 5. 为了保护自己的权利和增进其经济和社会利益，工人有权根据劳动法的原则罢工。

“ 6. 除非按照法律，或通过符合以色列国作为一个犹太和民主国家的价值观，出于正当目的，并且不超过严格必需限度的法律特别批准，受本基本法保护的权利不应受到妨碍。

“ 7. 政府任一支的每一位领导和所有以政府名义行事的人必须尊重本基本法所载各项权利。

“ 8. 不得以有害国家存在、有害民主制度、或压制人权的方式援引本基本法中的任何权利。”

47. 这项法案的未来尚不明了。但是，政府在 1993 年同意将社会权利纳入基本权利立法，这在以色列历史上还是第一次，具有重要的象征意义。这表现了以色列致力于《盟约》所载权利的深度。

司法制度

48. 与以色列民法领域的情形一样，可通过案例法的形式实现对基本权利的宪法承认。这至少意味着，就解释法规或填补法律空白而言，这类权利是受到认真对待的。至于经济和社会权利，除了被视为基本权利的组建工会权和罢工权之外，法律方面的活动目前还是有限的。

49. 关于国家帮助弱者和贫困者的义务，最高法院发表过如下饶有兴味的意见：

“由其本质和价值观决定，一个民主政府将照料公民的当前和未来福利。它将努力提供就业、最低工资和社会权利，使得多年以来始终劳作并到了退休年龄的人能够得到尽可能多的保障，不会变成社会负担。如果一个民主政府有能力以必要的资源投资，就应该主动和及时地落实公民养恤金权利……。如上所述，基本法的立足点是以色列国作为一个民主国家的价值观。照料公民福利、保证公民的需要得到满足并使公民的未来有所保障，符合以色列国作为一个民主国家的价值观，也符合一向重视照顾公民并满足其基本需要的犹太教价值观。例如，人们说，慈善是构成当今世界道德基础的三大公德之一……。表露的和含蓄的热情和慈善行为完全是爱护他人使其不致遭受饥饿和贫困的表现，这是扎根于古老传统的明确说教所倡导和鼓励的。确保公民以及居民和非犹太人的所有需要得到满足，保持他们的生活水平和生活质量，也是犹太传统的神圣价值观之一。” H. C. 726/94, 878/94 Klal Insurance Company Ltd. v. Minister of Treasury, P. D. vol. 48(5) 441, 476。

50. 最高法院院长 Aharon Barak 法官曾经说，“享有体面生活条件的权利”应当通过《基本法：人的尊严与自由》(Barak 1994, pp. 416-7)加以解释，不过到目前为止，法院没有接到任何案件。

51. 总之，由于到目前为止没有认真努力引导司法机关承认社会权利是基本权利，经济、社会、文化权利在以色列法律之下的宪法地位仍然有待决定性的发展动态，既包括立法也包括司法方面的发展。

不歧视

52. 就国家和公共机关而言，不歧视原则在以色列具有全面约束力。以色列《独立宣言》宣布，国家致力于“公民和社会平等”。除其他外，高等法院以此为渊源长期以来尊重平等权利，并一再表示下列意见：

“禁止基于种族、性别、国籍、族裔、籍贯、宗教、见解或社会地位而在人民中间有所歧视，这是一项基本宪法原则，是我们的最基本法律准则所固有的。” H. C. 721/94 El/Al Israeli Airlines v. Danilovitch, P. D. vol. 48(5) 749, 760 .

53. 法院确立了一套有效的判例法，对于能够证明自己受到在法律之下行事的任何人或机关的歧视的任何人给予帮助。如有代表性的下列引文清楚地表明，福利和其他社会服务就这一规则而言也没有例外：

“……保障残疾人的平等机会需要花钱。以人的尊严、自由和平等价值观为基础而成长起来的社会愿意付出必要的代价……。正如我们说过的那样，规章要求在……学校内为残疾者安装专门的厕所。这项规定的目的是使残疾儿童能够与任何其他儿童一样入学，从而保障其尊严，使其享有平等的教育机会。” H. C. 7081/93 Botzer v. Municipal Authority Maccabim-Reut, Takdin-Supreme vol. 96(1) 818, 821-822 .

54. 法定权益的依据通常是居住地，而不是国籍，更不用说种族、宗教、性别等等其他因素。例如，教育权利适用于任何“儿童”，工人权利适用于任何“雇员”，除了适用于所有“雇员”的三种社会保险之外，社会保险通常以“居所”为根据。本报告每一章中都详述了不歧视原则的适用情况。关于《盟约》第6条的一章阐述了外籍工的问题。

55. 在以色列的法律中通常很少见到关于不歧视的法规。然而，这类法规专门提到了《盟约》之下的一些权利，本报告对之作了讨论。这些规定如下(本报告附件1A 附有提到的这些法规)：

工作权利(第 6 条)和公正良好的工作条件(第 7 条): 1988 年《平等就业机会法》第 2 和 2A 条、1951 年《就业服务法》第 42 和 42A 条、1996 年(男女)《工人同酬法》第 1 和 2 条, 1987 年《男女雇员平等退休年龄法》第 2 条, 1959 年《公务(任命)法》第 15A 条、1951 年《工时和休息时间法》第 9C 条。

健康权利(第 12 条): 1994 年《全国健康保险法》第 21(a)和 31 条;

教育权利(第 13-15 条): 1959 年《国家教育法》第 2 条。

国际合作

56. 以色列国积极参与国际合作。外交部国际合作司专门致力于促进培训、研究和咨询领域的援助方案。以色列始终致力于减贫的全面目标, 重点是丰富人力资源和体制建设, 使个人在面向市场的农业、妇女参与发展、环境保护、保健、微型企业和社区发展等领域参与自己社会的发展。1996 年, 有 4,045 人参加了在以色列开办的 144 个培训班, 5,327 人参与了在全世界 47 个国家举办的 120 个当地培训班。

57. 在国际合作司的培训活动和长期项目中, 对非洲的援助占大约 25%, 因此, 任命了一个特别专家组研究当前的非——以关系, 以便为未来的合作制定一项更为积极的方案。除了按照客户国家的特定国家优先事项与其制定双边发展合作战略之外, 还高度重视多边活动和加强与国际组织的合作。以色列、巴勒斯坦理事会、卢森堡和摩洛哥签订了一项关于加沙地带农业项目的多边协定, 国际合作司、开发计划署、教科文组织和粮农组织 1996 年签署了关于发展合作和体制建设方案的协议。

58. 中东的和平只有在扎根于这个区域人民的日常生活中才会有保证。因此, 与中东/北非地区各国、主管部门、非政府组织和私有部门以及与海湾各国的合作将继续是以色列发展方案的一项基本目标。当达成和平协议时, 综合性区域合作就将开始转入实际行动, 但现在也没有必要等到那时才开始共同努力。国际合作司希望成为该地区人民之间的一座桥梁。

59. 国际合作司的许多方案都是通过美国国际开发署和荷兰王国外交部慷慨提供的资源完成的。另外提供资源的还有: 丹麦国际开发署、挪威国际开发署、瑞典国际开发署、德意志联邦共和国经济合作部、美洲开发银行、美洲国家组织和许

多联合国的机关和机构(秘书处的发展支助和管理服务部、开发计划署、卫生组织、粮农组织、教科文组织、气象组织)(以色列外交部国际合作司活动报告, 1996年)。

60. 所有上述活动都是以色列赠与的国际援助。在以色列接受的国际援助中, 只有一小部分是为了满足社会需要而赠与的, 即使如此, 也仅是用来消化移民。美利坚合众国每年赠与以色列 800 万美元, 德国向以色列提供贷款, 数额根据移民比例每年有所不同(1997-1998 年为 4,000 万德国马克, 低于上一个移民高潮的中期)。应当考虑到, 以色列在 1989 年初至 1997 年 8 月吸收了 742,000 名移民, 由于 1988 年底的总人口为 4,678,000 人, 因而总人口在不到 10 年的时间里增加了 16.6%!

第 3 条 - 禁止性别歧视

61. 委员会在本《盟约》之下发表的准则并不要求全面说明男女享有《盟约》所列全部经济、社会、文化权利的平等权利。这项议题将在本报告每一部分中另作阐述。

62. 在以色列 1997 年 5 月向联合国消除对妇女歧视委员会提交并于 1997 年 4 月 8 日作为联合国文件 CEDAW/C/ISR 1-2 印发的关于《消除对妇女一切形式歧视公约》执行情况的初步报告和第二份报告合订本含有特别侧重于这项议题的进一步材料。利用下表可较为方便地参阅该份报告:

《盟约》条款	《消除对妇女一切形式歧视公约》的条款和章节
第 2-3 条: 不歧视	第 1 条: 歧视的定义
第 6 条: 工作权	第 2 条: 消除歧视的义务
第 6-7 条: 工作和工作条件	第 4 条: 加速实现平等
第 9 和 11 条: 社会保险和起码生活水准	第 11 条: 就业
第 10 条: 家庭	第 13 条第(2)款: 社会福利
第 12 条: 健康权利	第 16 条第(5)、(7)、(8)、(11)款: 家庭
第 13-14 条: 教育权利	第 12 条: 保健权
	第 10 条: 教育

三、关于具体权利的资料

第 6 条 - 工作权

对以色列有约束力的有关国际公约

63. 以色列 1970 年加入了国际劳工组织的 1964 年《就业政策公约》(第 122 号), 以色列的最近一份报告述及 1995 年的情况。

64. 以色列 1955 年加入了 1930 年《强迫劳动公约》(第 29 号), 以色列最近一份报告述及 1990 年的情况。

65. 以色列 1959 年加入了 1958 年《(就业和职业)歧视公约》(第 111 号), 以色列的最近一份报告述及 1992-1993 年的情况。

66. 以色列 1979 年加入了《消除一切形式种族歧视国际公约》, 以色列的最近一份报告是 1997 年 7 月提交的, 述及 1991-1996 年的情况。

67. 以色列 1991 年加入了《消除对妇女一切形式歧视公约》, 以色列最近一份报告是 1997 年 5 月提交的。

68. 除非得到议会的法定承认, 以色列批准的国际公约通常不构成国内法的一部分。但是, 国际劳动公约, 特别是国际劳工组织的标准, 对以色列劳动法在法规和司法方面的发展有着极大影响。各种劳动法规中体现了这些标准。劳动法庭经常使用这些公约——甚至包括其中以色列尚未批准的公约——对法规进行解释并作为检验合同条件效力的一项标准。

就业和失业

水平和走向

69. 在从 1986 年到 1996 年的过去 10 年中, 以色列的经济发展迅速。以不变价格计算, 1986 年至 1996 年期间的国内生产总值增长了 65%, 其中大部分增长(42%)集中在 1989 至 1995 年期间。这是一项重大成就, 使以色列的人均国内生产总值提高到了距西方国家平均值不远的一个水平。

70. 国内生产总值在 1996 年增长了 4.5%，达到了 2,728 亿新锡克尔(以 1995 年不变价格计算；约为 850 亿美元)。人均国内生产总值 1996 年增长了 1.8%，约达 48,000 新锡克尔(以 1995 年不变价格计算，约为 13,000 美元)。这一增长率低于此前的两年和 1997 年的初步预计，反映出今年的经济活动会进一步放慢。

71. 在经济活动扩张的同时，国内就业也大为增长，包括成功地消化了近 1989 年底开始的大规模移民潮(使以色列人口在自 1997 年底算起的不到 10 年期间增长了 16.6%！)。

72. 在 1996 年，以色列有 210 万名就业工人。当时的失业率为 6.7%，是 1992 年以来的最低数字。1992 年的失业率高达劳动力的 11.2%，当时正是新移民涌入劳动力市场的高峰，其中约 85%来自前苏联。

73. 特定工人类别中的就业趋向。下表反映了不同类别以色列工人的主要劳动力特性：男、女、犹太人、阿拉伯人、较年轻和较年老的工人、开发区居民和新移民，反映了 1986 年、1991 年和 1996 年这些群体就业人数和失业率发生的变化。本节所附表 1 提供了进一步的数据。

	就业的百分比变化		失业率百分比		
	1991-1996	1986-1991	1986	1991	1996
总人口	27.1	15.7	7.1	10.6	6.7
犹太人	26.0	14.4	6.6	10.6	6.7
阿拉伯人和其他人	35.4	26.4	10.5	10.5	6.2
男	20.4	12.8	6.5	8.6	5.8
女	37.3	20.4	7.9	13.4	7.8
15-17 岁	36.7	-1.7	20.5	23.7	19.7
18-24 岁	52.6	13.8	18.6	22.2	12.8
45-54 岁	65.8	19.8	3.3	6.9	4.5
55-64 岁	25.6	9.3	2.0	7.2	4.8
开发区居民	60.7	-	-	15.4	10.5
新移民	353.0	-	-	38.5	9.3

74. 一般而言,从1991年到1996年,上表所列多数工人类别的增长幅度超过了平均数,新移民的就业增长尤为迅速。令人感兴趣的是,在犹太人和男性这两个比较(但不绝对)大的以色列工人类别中,增长率反而较低。在1991年以前,即1986至1991年期间,已经有这种布局,但表现并不这么突出。

75. 关于失业率,数据表明,在过去的10年中,年龄在15至24岁之间的最年轻工人的失业率最高。生活在国家开发区的工人中也有高失业率。新移民到达以色列后不久的失业率一律很高,随着学会了语言和针对劳动力市场调整了技能,这部分人的失业率迅速下降。就长期而言,以色列工人中最脆弱的群体或许是青年工人(尽管这个年龄组中很大一部分须就学和义务服役)和就业机会有限的外围开发区的居民。

76. 1997年的初步数字表明,今年的失业情况可能会恶化。当然,如果失业率上升,就必须重新评价就业和失业政策及措施。

就业政策

77. 如关于以色列失业情况的数据所示,失业率自1992年以来稳步下降,当时为11.2%,至1996年为6.7%。就这一失业率水平而言,政府认为经济到了接近充分就业的水平。

78. 一般而言,就业管理中的困难与经济增长的周期变化相关。因此,经济政策的目标是鼓励长期的经济增长和扩大就业机会,并采取短期措施减少失业。

79. 在接近1989年底的时候,多数来自前苏联的新移民大量涌入,因此,以色列面临着一个特殊问题。移民在1990年达到高峰,大约200,000人进入以色列(1991年又有276,000人进入)。在1992年至1996年期间,每年约有75,000至80,000新移民入境。尽管在1990至1996年期间的大部分时间内经济活动水平很高,但失业率大增,从1989年的8.9%涨至1992年的11.2%。在此之后,失业率才回落,1996降至6.7%。在实现这一降低的多种办法中包括,向愿意增雇工人的工业企业提供短期资助方案,在公共部门创造临时就业机会,扩大职业培训,特别是为大学毕业生开设提高技能和再培训课程,以及在职培训。参加职业培训的新移民人数从1990年的每月平均约1,300人增至1993年的每月6,000人。自1996年,随着新移民流入的速度放慢和提高了在以色列就业的比例,职业培训中新移民的人口减少为约每月2,000

人。新移民中的失业比例从 1991 年的 38.5% 降至 1996 年的 9.3%，这一成就是通过这一期间内政府措施与经济扩张相结合实现的。

80. 另外还应该提到在 1992 年开始的一项临时就业方案，当时的失业率达到了异乎寻常的高峰。为了在开发古迹和旅游点以及改善环境方面提供就业发起了各种项目。自 1993 年，每个月有 3,500 名失业者从事此类工作，每人平均工作 17 天。1994 年增加为 3,800 人(每人每月工作 18 天)，在那以后，主要由于以色列经济活动扩张使失业率下降，人数就不断减少。在 1997 年头 6 个月中，在这些临时工作中就业的仅有 700 人，每月工作时间约为 15 天。

81. 政府的长期经济方案重点是采取措施尽量提高经济的生产率。这类措施包括政府所有企业的私有化，通过减少贸易障碍鼓励国内商品和服务生产商之间及国内与国外厂商之间进行竞争，尽量减少为临时减缓失业而利用就业项目的现象。

就业与个人自由

82. 在最基本的层次，雇员与雇主之间的关系是合同关系。“合同自由”的基本原则(1992 年以来在《基本法：人的尊严与自由》中得到了巩固)也适用于劳务合同。这既包括建立劳务关系或选择不建立劳务关系的自由，也包括界定此种关系内容的自由。因而，一般来说，只有在有个人劳务合同或相关的集体协定时才存在个人的工作权利，权利的范围由这类合同或协议确定。

83. 对于违反个人劳务合同将人解雇的情况，这种合同方式使以色列的法院对于用强制方式加以补救的可能性作了一定限制。通过法规或集体协议(如下所述)可给予此类补救。应指出，这个问题是以色列劳务法中争议最大的问题之一，最高法院本身也存在着内部分歧。

84. 然而，“合同自由”并不是有关本项议题的唯一原则。由于劳务合同的当事双方(雇员和雇主)之间存在着根本的不平等，仅凭合同自由并不足以保护工人的权利。在以色列，保护性的劳务法原则和法规对于保护工作权利有着重大影响。

85. 通过集体协议(和扩展令)保护就业保障事实上对于占以色列工人大多数的工会会员工人非常有效。这种办法在这一体制中极为牢固，因此有时受到了多数是发自雇主的批评。

86. 许多集体协议中包括一项规定,因裁员被解雇的雇员有权在一定时期内的任何复工可能中得到优先考虑。另外,集体协议往往还规定了判断雇主解雇行为是否合理的程序。最常见的此类程序是由雇主和工会代表组成的“双方委员会”。如果此种委员会陷入僵局,通常就把争端交付仲裁。

87. 对就业保障的直接法律保护属于例外,适用于以下各特殊类别的工人(见本报告附件 1A 所述法律全文):

- (a) 休产假(包括因身体原因在分娩后缺勤最长达 6 个月)的女工和孕期(在一定条件下)女工——见 1964 年《妇女就业法》第 9 条;
- (b) 在预备役部队中服役的工人——1949 年《退伍军人恢复权利法》第 37 和 41 条;
- (c) 荣誉军人——根据 1949 年《退伍军人恢复权利法》第 31 条颁布的规章;
- (d) 属“安全委员会”和“安全代表”成员的雇员履行其法定职责——1954 年《劳动监察(组织)法》第 17 和 24 条;
- (e) 属阵亡军人家属的工人,在依法延长退休年龄的五年期间或与此有关时——1950 年《康复法》,“阵亡军人家属”(抚恤金和第 33 条 A 款);
- (f) 其他公务部门的公务员和工人向国家审计长投诉——1958 年《国家审计长法》(新版)第 45 条 C 款。

88. 此外,还有三种关于招聘和就业的国家规章,间接起着增强个人就业机会的作用。

89. 第一个是 1959 年《就业服务法》,通过这项法规建立了以色列就业服务局。这是一个由劳工和社会事务部长负责的全国性公共企业,其主要目的是将寻求就业的人与雇主通知的空缺搭配组合起来。在全国的每个城镇地区都有一个就业服务处。根据 1955 年《国民保险法》(修订本),向就业服务局报到是在没有合适的工作时领取失业津贴的一个先决条件(见本报告在《盟约》第 9 条下提出的详述)。

90. “私人就业服务社”通常称为“安置机构”,也由国家按照 1959 年《就业服务法》(第四部分)加以管理。这些服务社需要得到劳工和社会事务部的许可,该部对之进行监察。

91. 对于就业管理领域以种种方式运作的私人机构泛滥的现象,公众提出了不满,因此,颁布了 1996 年《人力承包商雇用工人法》。“人力承包商”与私营“安置

机构”的不同之处在于，在将雇员安排到第三方去工作之后，承包商仍然是雇主。

“人力承包商”又不同于一个正规的承包商，因为与第三方的合同仅限于提供人事管理服务。法律要求任何“人力承包商”在获得许可之前交存一笔令人满意的保证金，在这种机构违反合同时，国家将保证金用于工人的福利。法律还要求“人力承包商”向雇员提出合同书。该法规定，试图限制雇员在将来某个时候受雇于第三方的自由的合同条款一律无效。有人向最高法院提出了申诉，要求把规定交纳保证金作为签发许可证先决条件的法规宣布为不符合宪法，这一申诉正在等待裁决。

92. 劳工和社会事务部负责实施《人力承包商雇用工人法》。自该法 1996 年 9 月生效以来，有近 200 家机构申请许可，其中 170 家已经得到了这种许可。

93. “从业节制”理论是另一项重要的保护原则，有时缩小着“合同自由”的影响，增强了工作机会。按照这种理论，就业合同中试图限制雇员在任何时候从事任何工作的自由的条款，只有在这种限制被认为合理时才有效，例如当其目的是保护雇主的行业机密或其他保密资料时才有效。否则，雇员的同意被视为无效。

94. 1992 年颁布的《基本法：职业自由》对于整个就业选择问题和具体而言法院对于“从业节制”案件的判断都增加了一个宪法方面。从业节制条款是否合理，现在是在“合同自由”和“职业自由”之间取得良好平衡的一个复杂问题，需要考虑到有关所有各方(雇主、雇员和愿意雇用雇员的第三方)之间相互竞争的权益，以及按正规的遵宪法律通常在这种情况下中需要考虑到的公共利益。

95. 最后但同样重要的一点是，对选择职业的自由间接产生促进作用的还包括下文第 3(a)节所述禁止聘用歧视的法规和原则。

技术和职业培训方案

(一) 职业指导

96. 就业服务局(下文第 3(a)节较详细地说明了这一国家机构)职业指导处提供心理和职业咨询服务。服务项目中包括向个人(每年约 5,000 人)提供职业指导、择业和测试、工作分析和分类、为在学校、地方劳力交流市场等等从事职业指导活动的人收集和散发就业信息和指示。

97. 关于职业指导业务, 目前没有按照这些服务的利用者的人口特性分列的数据。

(二) 教育部在正规教育制度内主持的职业和技术教育

98. 一般而言, 正规教育制度的中学和高中层次有职业教育, 在 9 年级(中学水平)设有介绍和开发性质的职业课程。

99. 职业学校向学生提供大量的学术和职业专题, 包括从商和秘书课程、时装和纺织设计、基本技能(例如金属加工、机械和电)、计算机科学和电子学。另外, 还有将特定的职业培训与学术研究相结合的农业学校和海洋学校。在近年中, 技术发展使人们付出更多努力, 使职业学校的教学大纲适合经济需要, 增加提供受过现代技术培训的熟练工人。为此, 开设了计算机课程, 12 年级的学生每周在工厂工作一到两天, 以便熟悉生产方法中的革新。

100. 在职业学校中有三条道路: 一种是全面的学业(争取大学入学资格)与职业培训相结合; 一种是职业学习(争取文凭); 第三种是侧重实际应用的务实职业教育(结业时只颁发一种证书)。

101. 在过去的 10-15 年中, 在中学接受职业培训的学生人数增加了 50%, 教育部认为, 人数增长的主要原因是过了义务教育年龄之后仍留在学校的青少年人数越来越多。与进入学术教育领域的人数相比, 这类青少年中的多数被职业教育体系所吸收。

102. 在高中一级, 完成了全部中学学业的学生可以得到高级职业培训。在 1993/94 年(有相关数据的最近年度), 全国共有 224 个此类机构(希伯来文和阿拉伯文体制), 其中 332 个(为中小学校)提供师范教育, 101 个负责培训实际的工程人员和技术人员。其余的机构提供合格护士培训、医药职业培训、商务和文秘人员培训及艺术课程(时装、设计、绘画等等)。在 1993/94 年, 在高中级(非学术)机构中学习的学生为 59,000 人, 比 1985/86 年增加了 67%, 所有专业领域里的人数都有较大幅度的增长。

(三) 劳工和社会事务部主持的成人和青年职业培训

103. 除了上述职业教育体制之外,劳工和社会事务部还主持着为成人(18岁及18岁以上)和青年(15至18岁)提供职业培训的一个大型网络,宗旨是帮助工人扩大就业面,增加国家经济可加利用的熟练工人队伍,在人力领域执行国家经济政策的培训方面。培训活动是与各产业、雇主组织和工会运动密切合作开展的。

104. 成人培训活动包括:

- (a) 掌握基本技能的课程;
- (b) 用于辅助培训和补充技能的短期课程及夜课;
- (c) 残疾人的职业康复;
- (d) 应急人力培训;
- (e) 实用工程人员、技术人员及这方面指导人员的培训;
- (f) 根据需要对新移民、返回的以色列居民和其他特殊群体进行培训和再培训的方案;
- (g) 在新技术和先进技术方面培训人力的在职培训方案。

105. 培训活动主要在遍布全国的职业培训中心进行。多数课程由劳工和社会事务部挑选的已有学校开办,该部负责监督运作并向受训人提供补贴(通常是就业服务局分往各校的失业者)。劳动和社会事务部通过监察人员及该部的许可证书考试确定和保持职业水准。劳动和社会事务部还向在其定为重点的行业中学习的学生提供资助鼓励(如交通和生活津贴、减免学费和颁发助学金)。

106. 除了正规的现行培训活动之外,劳工和社会事务部还发起和执行了其他一些方案,满足人口中需要特殊帮助才能为进入劳动力市场作准备的特定群体的需要。当前,有一些已经投入运作和处在规划阶段的特殊方案,为埃塞俄比亚和前苏联移民(成年和青年)以及妇女提供职业培训。

107. 1996年在劳工和社会事务部主持的方案中学习的约有130,000名成人,他们在实用工程、金属加工、电力和电子、机械、家庭经济、饭店管理、医护辅助职业和计算机科学等领域接受基本职业培训和进修。

108. 法律规定,劳工和社会事务部有义务向15至18岁的退出正规教育体制的青少年提供培训(见本报告附件1——《劳动法》中1953年《青年劳动法》第六部

分和 1953 年《学艺法》)。为了达到法律要求并适合由该部负责的这类青年人的需要, 该部发展了若干培训体系。青年培训活动包括:

1. 工艺店铺和工厂的实用职业指导与普通学业相结合的学艺方案, 每周开课一日或多日。
2. 提供中等的一般和职业培训的工业技校。学生通过实际工作与一般学业及职业理论培训相结合获得职业。这类学校与汽车修理行、工厂和饭店合作发挥职能。
3. 获取技能的其他体制:
 - (a) 为出于各种原因无法进入正规就业的青年开设的工作小组。这个体制也把工作与一般学业结合起来。
 - (b) 与军队协调贯彻的服役前军训, 宗旨是使 16 岁至 17 岁半的青年掌握一种在服役期间和退役之后都有用的专业。
 - (c) 为有问题的青少年开设的将职业培训与普通学业及社会调整培训相结合的方案。

109. 1996 年, 在劳工和社会事务部主持的各种方案中约有 12,500 名 15 至 18 岁的青少年, 其中 75%以上在工业技校内学习。

特定类别工人中的就业机会

禁止歧视

110. 一些劳动法规禁止在求职者或雇员中间实行歧视。

111. 1959 年《就业服务法》规定(全文见本报告附件 1 ——《劳动法》):

“ 42.(a) 就业服务局提供就业时不得以年龄、性别、种族、宗教、国籍、原籍国、见解或加入政党为由歧视任何人, 无论工人是否由就业服务局送去工作, 未来雇主不得出于这些理由拒收工人。

(b) 如职位的性质或实质或国家安全事务使得某人不便于被推荐或接纳, 将不被视为歧视。

42A. 需要雇员的雇主的不得刊登在第 42 条之下构成歧视的招工广告。”

112. 在 1988 年颁布了该年《平等就业机会法》和在 1995 年对该法作了重大修订之后，上述法律逐渐降到了次要地位。后来的这一法律包括各种准则，其中主要者如下(全文见本报告附件 2):

“2.(a) 雇主不应以性别、性取向、个人状况、父母身份、年龄、宗教、国籍、原籍国、见解或政党党员身份为由就以下各项对雇员和求职者实行歧视:

1. 雇用;
2. 工作条件;
3. 晋升;
4. 职业培训或进修;
5. 解聘或停发补偿;
6. 给雇员的退休福利和付款;

“(b) 为(a)款的目的，提出与职务无关的条件将被视为歧视。

“(c) 如果行为与工作或职务的性质或实质有必然联系，则不被视为本条之下的歧视。

“2A. (a)雇主不得向求职者或雇员了解兵役健康分类详情，如果了解到此种情况，则不应在第 2 条(a)(1)–(6)项中列举的任何事务中利用此种资料。

“(b)

“(c)

“(d) 在本条中，‘兵役健康分类’是以色列国防军指定给某人的编码，表明他是否适合于在以色列国防军各种单位和职务中服役的身体状况。”

113. 1988 年《平等就业机会法》是一部现代法规，其中包括各种执行机制，有些在以色列劳动法中是前所未有的。违反该法既构成民事不法行为，也构成刑事犯罪。工人、工会或民权运动可提起民事诉讼。即使没有造成实际损害，法院也有裁定赔偿的特殊权力。对于依法提出投诉的工人给予特殊保护。监察和执行权属于劳工和社会事务部。

114. 劳工和社会事务部的执行司审理个人投诉并执行着手调查。在 1996 年，对雇用五人以上的工作场所进行了调查，以检查是否有涉及工作中的性骚扰、雇用、晋升和工资方面的歧视、父母权利的行使及歧视性招工广告的侵权情况。

115. 自该法 1988 年颁布以来，向法院提起的工作歧视案件数字相对较少，其中多数是违反刊登招工广告案。在 1995 年修正案之后投诉的案件略有增加，但当前的主要障碍因素仍然是法庭似乎过于宽大，主要表现于裁定的赔偿金额数目很小。

116. 全国劳动法院最近的一项裁决有可能具有里程碑的意义。不仅赔偿金大为增加，法院还作了重要说明，毫无疑问这将会增强这一法律的重要地位：

“人是以上帝的形象降生的。然而，人来到这个世界上的时候并不是相同的。每个人都有自己的个人性格，有自己的身体特征和不同的肤色。因而，在某些方面，这些差异可能会导致不同的待遇。例如，在涉及到不同的生理特征时，可能就需要采用不同的医疗方法。但是，基本的主张应当是，虽然人与人之间存在差异，但每个人本身都应该得到平等待遇。”

“在我们最高法院和全国劳动法院的判例中，甚至在颁布基本法之前，平等就被看作是一项基本权利，‘这项权利已经升级’，现在是一项宪法权利。我认为，如果没有平等，就无法讨论人的尊严和自由，就工作上的平等而言则更是如此。我们生命中的很大一部分是在工作，而在工作场所是不能容忍歧视和有辱人格的。

“... 享有平等待遇的权利是民主法治的一种基本价值观。当我们谈到平等时，我们同时讲到的既有形式的平等，也有实质上的平等。形式的平等表面上要求有同样优点的人得到平等待遇。另一方面，实质的平等要求，即使人在与此无关的特点上不同，但仍得到平等待遇——并不定是同样的工作，而是得到合适工作的平等机会。

“综上所述可以得出的结论是，在要求潜在雇主达到的行为标准背后的基本思想是，[在求职面谈时]提出的问题不应含有任何偏见立场的痕迹。应当提出的问题是，潜在的雇主在个人面谈时或在招聘表格中提出有偏见思想的问题时，是否就足以追究他的责任。我认为是这样。另外，当规定的条件明显地更适合于男性而不是女性时，就必须表明，所要求的优

势与空缺职位有必然联系，条件不能有任何降低。正确的途径是，就个人自己的优点而不是他所属群体的特点来看待个人。”

全国劳动法院第 1997/3-129 号案件 “ Plotkin 诉 Eisenberg Brothers Ltd.”， pp. 6, 8-11, 21 。

117. 最高法院 1995 年的一项综合判决大为增强了禁止以性取向为由的歧视，该项裁决命令一名雇主把应当给予工人配偶的某些工作福利发给一名雇员的同性恋伙伴。这项裁决对于雇用歧视案件有着明显的影响。

118. 1951 年《工作和休息时间法》第 9C 条也就基于宗教的歧视作了具体规定。这一规定禁止拒不雇用宗教节假日不上班的人员，并禁止强迫这种工人答应在这种节假日工作，以此作为雇用条件。

119. 所有上述例子的重要意义超出了招工歧视的范围，涉及到整个劳资关系，但是，招工中的歧视应当是这一法规对之有最大影响力的方面之一。之所以如此还尤其在于，人们知道工人有一种倾向是，只要能保住就业关系，他们就避免对雇主提出投诉，而招工中的歧视所带来的结果是，根本就建立不了任何就业关系。

120. 多数歧视案例涉及的是性别歧视。除了下述外籍工人的复杂问题之外，以色列没有关于其他类型歧视的数据。

实际情况

121. 以下是根据有关不歧视原则的条件列出的以色列职业指导、职业培训、就业和职业实际状况的现有统计数据。首先应当指出，以种族或肤色划分的统计数据被视为与以色列无关，未作收集。

(一) 职业培训

122. 以下是按性别和人口组分列的 1996 年参加劳工和社会事务部职业培训方案的成年人的统计数字：

	以千人为单位	百分比
所有学生	130.0	100.0
男	76.7	59.0
女	53.3	41.0
犹太人	113.5	87.3
阿拉伯人和其他人	16.5	12.7

资料来源：以色列劳工和社会事务部职业培训司。

(二) 就 业

123. 以下为按性别和人口组分列的 1996 年就业者数据：

	以千人为单位	百分比
所有就业者	2,012.8	100.0
男	1,147.0	57.0
女	865.8	43.0
犹太人	1,753.3	87.1
阿拉伯人和其他人	259.5	12.9

资料来源：以色列中央统计局，1996 年劳动力普查。

(三) 职业和出生地所在大陆

124. 下表列出了按出生地所在大陆和职业分列的 1995 年就业犹太人口情况，反映了 1995 年就业者的职业、性别和人口群体分布情况。根据该表中的数据，以色列就业者中有四分之一以上从事学术专业或技术职业，三分之一为文秘和销售人員，25%为主要分布于工业和建筑业的熟练工人：

1995				
犹 太 人				
职业和性别	总 数	以色列出生	亚洲/非洲	欧 洲 北美洲
	(以千人为单位)			
共 计 ¹	1,715.3	945.5	267.3	496.4
学术专业人员	212.3	111.7	15.5	84.5
其他专业人员和技术人员	245.9	146.9	26.3	71.9
管理人员	92.7	58.2	12.8	21.6
文秘人员	309.0	204.9	40.6	62.7
代理、销售和服务工作者	300.4	170.4	56.5	72.6
农业熟练工	36.9	24.3	6.0	6.5
工业、建筑业和其他熟练工	364.6	171.8	70.2	121.0
非熟练工	136.0	47.3	35.9	51.9
男性 — 合计	931.9	494.8	163.9	270.1
学术专业人员	112.2	54.4	10.5	47.0
其他专业人员和技术人员	95.8	54.5	11.1	29.9
管理人员	74.2	46.1	11.5	16.6
文秘人员	83.0	45.4	16.9	20.4
代理、销售和服务工作者	137.4	82.0	26.5	28.6
农业熟练工	31.4	21.5	5.0	4.8
工业、建筑业和其他熟练工	316.3	157.5	62.0	95.3
非熟练工	68.2	25.9	17.1	24.7
女性 — 合计	783.4	450.7	103.4	226.3
学术专业人员	100.1	57.3	5.0	37.5
其他专业人员和技术人员	150.1	92.4	15.2	42.0
管理人员	18.5	12.1	1.3	5.0
文秘人员	226.0	159.5	23.7	42.3
代理、销售和服务工作者	163.0	88.4	30.0	44.0
农业熟练工	5.5	2.8	-1.0	1.7
工业、建筑业和其他熟练工	48.3	14.3	8.2	25.7
非熟练工	67.8	21.4	18.8	27.2

资料来源：以色列中央统计局，《1996年劳动力普查》。

¹ 包括职业不明者。

125. 关于出生地所在大陆,截至 1995 年,就业犹太人口中半数以上(55%)在以色列出生。在其余部分当中,16%是亚洲和非洲国家的移民,29%是来自欧洲及北美洲和南美洲的移民。按职业计算,在欧洲和美国出生的犹太人将近三分之一从事学术和专业职业,而在以色列出生和亚洲及非洲出生的人,从事此类专业的比例分别为 27%和 16%。在所有这三个组别中,约 20-25%是在工业和建筑业中就业的熟练工人。

126. 从本节所附表 2 的数据中可以看出,在以色列的阿拉伯工作人口中,大多数是男性,半数为工业和建筑业的熟练工。在以色列的阿拉伯妇女中,劳动力参与率很低。在其中的就业者,四分之一从事学术和专业领域的工作,35%为文秘和销售工作者,另有 35%为工业中的熟练和非熟练工。

外籍工人

127. 外籍工人并不是以色列独有的现象。国际劳工组织的统计数据表明,约有三分之一的发达国家吸收了大量这类劳动力。¹

128. 直至最近,以色列的多数外籍工是来自西岸和加沙地带的巴勒斯坦人。随着恐怖分子袭击事件的增加和因此而需要关闭边界,大批工人从世界各地来到以色列,尤其是来自罗马尼亚和前东欧国家、菲律宾、泰国及东南亚其他国家、非洲和南美洲。这些人几乎都在建筑业、农业、护理和饭店业就业,少数人在工业和公务中就业。

129. 1996 年,在以色列的大约 2,131,400 名工作者中,约 118,000 名是持有许可证的外籍工人:来自世界各地的人数为 94,000 人,来自西岸和加沙地带的巴勒斯坦工人为 24,000 人。

130. 没有许可证的外籍工确切人数不明,以色列就业局的估计是,截至 1997 年夏季,此种工人的人数为 100,000 人。

131. 由于各类外籍工现在占以色列劳动力的大约 10%,国家不得不采取如下所列的一些步骤,在这个问题的法律和实际之间划下一条清楚的界线。

¹ W. R. Buhaning, The Employment of Foreign Workers - A Guide for Policy and Practice, International Labour Office, Geneva, p. 1.

以色列的外籍工和总就业人数： 1988、 1991 和 1996 年(以千人为单位)

	1988 年	1991 年	1996 年
所有就业人数	1,497.9	1,652.1	2,131.4
以色列人	1,453.1	1,583.3	2,012.8
巴勒斯坦工人(有许可证者)	41.5	60.7	24.2
其他外籍工(有许可证者)	3.3	8.1	94.4

资料来源：以色列中央统计局和就业服务局。

(一) 以色列外籍工的法律地位

132. 首先应当指出，除了是本《盟约》的缔约国之外，以色列还加入了国际劳工组织的 1949 年《移民就业公约》(修订本)(第 97 号)(以色列最近一份报告阐述了 1988-1994 年的情况)和 1935 年《维护移民恤金权利公约》(第 48 号)(以色列最近一份报告阐述了 1979-1982 年的情况)。

133. 如国际法及以色列法治的基本原则所规定，完全可以说，以色列的法律对外籍工和以色列本地工并不歧视：

1988 年《平等就业机会法》在提供工作机会和确定工作条件方面禁止以“国籍”或“原籍国”为由的歧视；

在以色列，确定工作者基本权利(最低薪金、工作和休息时间、禁止拖欠工资、解雇费、工作场所的安全、等等。)的劳动法适用于每个“工作者”，无论是否具有公民资格。产生于集体协议和扩展令的其他权利也属这种情况；

提供教育服务时对以色列居民的子女和外籍工的子女不加区分；

关于保健服务，对于来到医院急诊室的任何人一律给予急诊，但根据 1994 年《全国健康保险法》，外籍工人不享受健康保险和其他服务，这两者应有区别。因此，外籍工人必须自付保险。这种情况的例外是全国保险的三个分支：工伤事故、产妇和分娩，法律(1955 年《国民保险法》(修订本))规定这三种保险适用于所有“工作者”，不同于以个人是否为“居民”为条件的其他分支；

不加区别地向外籍工人及其家属提供福利服务。对于有关部门，有进行干预(如就家庭暴力、对未成年人的性侵犯、对未成年人照料不当、收养、等等)事件的法定要求。关于劳动和福利部作为福利的一部分提供给以色列人的其他服务，所实行的政策是合法和非法工作者有所区别：合法工作者有权享有提供给以色列居民的服务，而非法工作者仅有权享受救急服务，这样规定是为了有助于使这些人及其家庭离开以色列。

(二) 以色列外籍工的现实状况

134. 在相对于法律状况的现实中，外籍工比其他工人更容易受到雇主和各种就业机构的剥削。

135. 雇用外籍工需要得到一种特别居民许可证，有关雇主领取这种许可证的明确目的是让所涉工人仅受他的雇用。内政部在适用 1952 年《以色列入境法》时规定，为工作目的颁发居民许可时首先要得到就业服务局的许可。就业服务局在这方面根据确定哪些部门需要外籍工人的一项政策行事，为各个部门确定配额。要想从就业服务局获得许可，雇主就必须交付数千新锡克尔的保证金，保证工人将始终受其雇用，并在工作完成时离开以色列。雇主书面保证向工人提供适当住房，支付医疗保险，并给工人一份以其懂得的语言书写的就业合同书副本。

136. 因此，有关部门处于一种两难境地。一方面，需要减少外籍劳动力，尤其是打击在以色列非法滞留现象。另一方面，对外籍工，包括持有有效工作许可证的外籍工人的脆弱性不能视而不见。所以，政府的政策是在两个层次上采取行动：加强执法和防止非法入境，包括将非法工人送回其原籍国；以及改进向合法外籍工提供的帮助，加强其权利。

137. 以下是当前为了实现政府减少外籍工人数同时又打击对外籍工的歧视而在法律和行政领域采取的主要步骤。

(三) 外籍工管理局

138. 政府于 1996 年决定成立外籍工管理局。这样做的原因是担心失去对外籍工人数的控制，而且也是因为欧洲国家在这方面的经验表明，随着外籍工人数的增加，总会同时出现一些严重的社会问题(仇外心理、失业、犯罪等等)，管理局的工

作是协调各个有关部门的活动以便改进执法和对外籍工特别是在以色列有许可证的外籍工本人的照料。劳工和社会事务部长是处理外籍工事务的部长委员会主任。1997年6月1日,为管理局任命了一名专职主任,这个机构即开始工作。

139. 政府为管理局规定的第一项目标是制止无照工人现象和以每月 500 人的速度逐渐减少许可证数量。在管理局成立后四个月中,有许可证的外籍工人数下降了 15,000 人。

140. 管理局的第二项目标是为外籍工特别是在以色列有许可证的外籍工的利益协调各个非营利组织的工作,并以提供有关外籍工权利的资料直接帮助工人本人。但是,管理局目前的重点仍然是努力制止外籍工的增加,因此需在一段时期以后才能侧重于向外籍工提供实际帮助。

(四) 法律领域的措施

141. 1991 年《外籍雇员(非法就业)法》就雇用和留用无照外籍工对雇主和就业机构规定了刑事禁令。

142. 依照该项法律执法的权力归劳工和社会事务部长。该部负责法律执行的单位现有 63 名检查员,其中半数负责外籍工问题。18 人的任务是追查以色列的无照外籍工,6 人对外籍工的生活状况进行调查,10 人对其工作和薪金状况进行调查。检查员有权对不发工资的雇主课以罚款,但不能强令雇主支付欠下的工资。在特殊情况下,检查员可提出起诉,如在违法行为属于屡犯或特别严重时。为了追查和驱逐非法工人,与警察和内政部联合开展行动,因为劳工和社会事务部的检查员无权将个人递解出境。

143. 为了使雇主为其外籍工提供正常的生活条件,发给每一外籍工一份以其懂得的文字书写的合同副本和提供健康保险,制订了一项政府法案。法案加强了对雇主的惩处力度,增强了劳工和社会事务部长的监督能力,并把监察权力赋予前述的各种新机关。这项法案已经进入了成为正式法律的后期阶段。

144. 应指出,就对以色列雇主规定的责任而言,拟议的这一法律是一个例外。以色列劳动法(与其他地方的一样)通常不接受以立法方式对雇主规定这类直接责任。如果说有任何义务,也是雇主自己作为集体协议的一部分接受下来的。在这个问题上要实行的措施源于外籍工比本地工需要更多的保护这样一种认识。

145. 所以，政府的政策一方面是加强监督性的控管和执法以期减少外籍工现象，另一方面是采取措施保护合法外籍工的权益和福利。

明确允许的差别

146. 上述 1988 年《平等就业机会法》明确规定，如果差别“与工作或职位的性质或实质必然相联”，则不适用禁止歧视的规定。虽然将会如何解释这条规则尚不明了，但比照最高法院对“ Alice Miller 案”的裁决可以有所推论。法院推翻了以色列空军拒不接纳一名妇女进入飞行员培训班的决定。法院驳斥了这种职务本身仅适于男性的论点，并迫使空军招收 Miller 夫人：

“尊严权包含禁止歧视妇女，是最重要和最基本的人权之一。一般而言，出于性别而羞辱妇女是对其个人的严重侮辱。” H.C.4541/93 “ Miller 诉国防部长案”， P.D.Vol.49(4)94,141 。

147. 在招聘和职业培训领域，还有照顾退役军人、单身母亲和新移民的法规。由于这些工作者所处的社会状况使他们通常面临一些特殊困难，所以，这种照顾被视为合理合法。从未有人在法院对此提出异议。

表 1. 以色列人的就业和失业：状况、水准和趋势：
1996、1991 和 1986 年

	1996	1991	1986	百分比变化		
				1986-1996	1991-1996	1986-1991
总人口						
15 岁及以上(千人)	4019.9	3427.7	2906.3	38.3	17.3	17.9
平民劳动力：						
人数(千人)	2156.9	1770.4	1471.9	46.5	21.8	20.3
参与率(%)	53.7	51.7	50.6			
就业(千人)	2012.8	1583.3	1367.9	47.1	27.1	15.7
失业						
人数(千人)	144.1	187.2	104.0	38.6	-23.0	80.0
失业率(%)	6.7	10.6	7.1			
犹太人						
15 岁及以上(千人)	3362.6	2902.2	2479.7	35.6	15.9	17.0
平民劳动力：						
人数(千人)	1880.2	1556.4	1302.9	44.3	20.8	19.5
参与率(%)	55.9	53.6	52.5			
就业(千人)	1753.3	1391.6	1216.4	44.1	26.0	14.4
失业						
人数(千人)	127.0	164.7	86.5	46.8	-22.9	90.4
失业率(%)	6.7	10.6	6.6			
男						
15 岁及以上(千人)	1959.7	1678.9	1429.8	37.1	16.7	17.4
平民劳动力：						
人数(千人)	1217.8	1042.7	903.6	34.8	16.8	15.4
参与率(%)	62.1	62.1	63.2			
就业(千人)	1142.0	952.8	844.9	35.8	20.4	12.8
失业						
人数(千人)	70.8	89.9	58.7	20.6	-21.2	53.2
失业率(%)	5.8	8.6	6.5			

表 1. 以色列人的就业和失业：状况、水准和趋势：

1996、1991 和 1986 年 (续)

	1996	1991	1986	百分比变化		
				1986-1996	1991-1996	1986-1991
女						
15 岁及以上(千人)	2060.1	1748.9	1476.8	39.5	17.8	18.4
平民劳动力：						
人数(千人)	939.1	727.9	568.6	65.2	29.0	28.0
参与率(%)	45.6	41.6	38.5			
就业(千人)	865.8	630.4	523.7	65.3	37.3	20.4
失业						
人数(千人)	73.3	97.5	44.9	63.2	-24.8	117.1
失业率(%)	7.8	13.4	7.9			
阿拉伯及其他人						
15 岁及以上(千人)	657.3	525.5	427.1	53.9	25.1	23.0
平民劳动力：						
人数(千人)	276.6	214.1	169.4	63.3	29.2	26.4
参与率(%)	42.1	40.7	39.7			
就业(千人)	259.5	191.6	151.6	71.2	35.4	26.4
失业						
人数(千人)	17.2	22.4	17.8	-3.3	-23.2	25.8
失业率(%)	6.2	10.5	10.5			
男						
15 至 17 岁人口	303.2	287.7	240.1	26.3	5.4	19.8
15 岁及以上(千人)						
平民劳动力：						
人数(千人)	38.5	31.6	30.2	27.5	21.8	4.6
参与率(%)	12.7	11.0	12.6			
就业(千人)	30.9	22.6	23.0	34.3	36.7	-1.7
失业						
人数(千人)	7.6	7.5	6.2	22.6	1.3	21.0
失业率(%)	19.7	23.7	20.5			

表 1. 以色列人的就业和失业：状况、水准和趋势：
1996、1991 和 1986 年 (续)

	1996	1991	1986	百分比变化		
				1986-1996	1991-1996	1986-1991
18 至 24 岁人口						
15 岁及以上(千人)	698.9	580.2	490.5	42.5	20.5	18.3
平民劳动力：						
人数(千人)	304.2	238.5	198.7	53.1	27.5	20.0
参与率(%)	43.5	41.1	40.5			
就业(千人)	265.3	173.9	152.8	73.6	52.6	13.8
失业						
人数(千人)	38.9	52.9	37.0	5.1	-26.5	43.0
失业率(%)	12.8	22.2	18.6			
45 至 54 岁人口						
15 岁及以上(千人)	553.1	397.3	341.0	62.2	39.2	16.5
平民劳动力：						
人数(千人)	422.1	284.3	231.4	82.4	48.5	22.9
参与率(%)	76.3	71.6	67.9			
就业(千人)	402.9	243.0	202.8	98.7	65.8	19.8
失业						
人数(千人)	19.2	19.5	7.7	149.4	-1.5	153.2
失业率(%)	4.5	6.9	3.3			
55 至 65 岁人口						
15 岁及以上(千人)	383.3	336.0	309.0	24.0	14.1	8.7
平民劳动力：						
人数(千人)	188.7	167.2	147.0	28.4	12.9	13.7
参与率(%)	49.2	49.8	47.6			
就业(千人)	179.6	143.0	130.8	37.3	25.6	9.3
失业						
人数(千人)	9.1	12.1	3.0	203.3	-24.8	303.3
失业率(%)	4.8	7.2	2.0			

表 1. 以色列人的就业和失业：状况、水准和趋势：
1996、1991 和 1986 年 (续)

	1996	1991	1986	百分比变化		
				1986-1996	1991-1996	1986-1991
居住于开发区内者						
15 岁及以上(千人)	417.9	304.9	N/A*	-	37.1	-
平民劳动力：						
人数(千人)	218.9	159.9	N/A	-	36.9	-
参与率(%)	52.4	52.4	N/A	-		
就业(千人)	195.9	121.9	N/A	-	60.7	
失业						
人数(千人)	23.0	24.6	N/A	-	-6.5	
失业率(%)	10.5	15.4	N/A	-		
新移民 ¹						
15 岁及以上(千人)	523.8	211.0	N/A	-	162.5	
平民劳动力：						
人数(千人)	296.0	96.4	N/A	-	207.1	
参与率(%)	53.4	45.7	N/A	-		
就业(千人)	268.6	59.3	N/A	-	353.0	
失业						
人数(千人)	27.4	37.1	N/A	-	-26.1	
失业率(%)	9.3	38.5	N/A	-		

资料来源：以色列中央统计局，《劳动力普查》。

¹ 自 1990 年起的抵达人数。

* N/A=无数据(译注)。

表 2：按职业、性别和人口组分列的 1995 年就业人口

职 业	总 计			犹 太 人			阿拉伯和其他人		
	(千 人)								
	共 计	男	女	共 计	男	女	共 计	男	女
共 计	2012.8	1146.9	865.8	1753.3	941.9	811.4	259.5	205.0	54.5
学术专业	243.3	130.9	112.4	230.6	121.2	109.3	12.7	9.7	3.1
其他专业和技术人员	274.5	111.2	163.3	253.9	102.4	151.5	20.6	8.58	11.9
管理人员	104.3	83.3	21.0	100.3	79.6	20.7	3.9	3.7	0.3
文秘人员	332.2	89.5	242.7	316.6	82.9	233.7	15.6	6.6	9.0
代理、销售和服务人员	343.3	164.0	179.3	308.0	139.0	169.1	35.3	25.0	10.3
农业熟练工	41.5	36.2	5.3	34.0	30.0	4.7	6.8	6.2	0.6
工业、建筑及其他	487.6	427.3	60.4	359.8	31.0	49.7	127.9	117.2	10.7
非熟练工	170.4	92.4	78.0	135.7	66.1	69.6	34.7	26.3	8.4
不明	15.6	12.2	3.4	13.7	10.6	3.2	1.9	1.6	0.3
15.6 百分比布局									
共 计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
学术专业	12.2	11.5	13.0	13.3	13.0	13.5	4.9	4.8	5.7
其他专业和技术人员	13.7	9.8	18.9	14.6	11.0	18.7	8.0	4.3	21.9
管理人员	5.2	7.3	2.4	5.8	8.5	2.6	1.5	1.8	0.6
文秘人员	16.6	7.9	28.1	18.2	8.9	28.9	6.1	3.2	16.6
代理、销售和服务人员	17.2	14.5	20.8	17.7	14.9	20.9	13.7	12.3	19.0
农业熟练工	2.1	3.2	0.6	2.0	3.2	0.6	2.6	3.0	1.1
工业、建筑及其他	24.4	37.7	7.0	20.7	33.3	6.1	49.7	57.6	19.7
非熟练工	8.5	8.1	9.0	7.8	7.1	8.6	13.5	12.9	15.5

资料来源：以色列中央统计局《1996 年劳动力普查》。

第 7 条 - 公正和良好的工作条件

对以色列有约束力的有关国际公约

148. 以色列是劳工组织许多公约的缔约国。下列是其中适用最广的一些公约：

《同酬公约》，1951 年，(第 100 号公约)，自 1965 年起；最近一份报告涉及 1991 至 1993 年；

《(工业)每周休息公约》1921 年，(第 14 号公约)，自 1951 年起；最近一份报告涉及 1990 至 1993 年；

《(商业和办事处所)每周休息公约》，1957 年，(第 106 号公约)，自 1961 年起；最近一份报告涉及 1990 至 1993 年；

《劳动监察公约》，1947 年，(第 81 号公约)，自 1955 年起；最近一份报告涉及 1989 至 1990 年；

《带薪休假公约》，1936 年，(第 52 号公约)，自 1951 年起；最近一份报告涉及 1990 至 1993 年；

《(事故赔偿)同等待遇公约》，1925 年，(第 19 号公约)，自 1958 年起；最近一份报告涉及 1991 至 1995 年。

薪 酬

确定工资的方法

149. 1958 年《工资保护法》是以色列雇员就其工作获得报酬权利的法律渊源。该法广义地界定了“工资”，确定了支付工资的时间，规定了得到“工资拖延赔偿”(“包括解雇费拖延赔偿”)的权利，禁止从工资中进行某些扣减并在劳工和社会事务部之下建立了一个监督制度(全文见本报告附件 A)。

150. 不过，在以色列，工资可以说首先是通过集体协议及扩展令确定的，个人劳动合同仅为其次(尽管有下一章所述的《最低工资法》的规定)。《工资保护法》没有规定薪酬的水平。甚至在付款方式方面，该法也为通过集体谈判确定不同于法律所规定的安排留有很大余地。而且，根据 1957 年《集体协议法》第 21 节，集体

协议只能对保护性劳动法规所规定的最低权利有所增添——事实也是如此。同样，个人劳动合同也只能对法规或适用的集体协议所规定的雇员权利有所增添。

151. 实际上，集体协议涵盖以色列绝大多数雇员。确切数字难以确定，但一般估计约占 80%。集体协议确定每一行业独自の工资等级，形成了职业和全国工资等级的一种复杂的制度。尽管这些等级形式上是自主的，但由于工人要求调整和挂钩，因而在集体谈判过程中这些等级之间有一种互动关系。

152. 由于采用 1957 年《集体协议法》第 25 至 33G 节之下的“扩展令”，集体谈判在确定工资方面的效力得到加强(该法全文见本报告附件 A)。这方面最显著的例子有关“生活费用增价”。通过最有代表性的雇员和雇主组织在国家一级的集体谈判，启动这种工资调整制度，这种制度在一个经常面对高通货膨胀率的市场中十分重要。然后，谈判的结果通过行政命令延及以色列的所有雇员。

153. 要不是有劳工法院，工资制度的复杂性会导致对工人权利的侵犯。劳工法院业已提供了大量的案例法，而且仍然在确保工人权利方面发挥关键的作用。一个很好的例子是区分“基本工资”与特别“附加工资”这一复杂的任务。这类附加工资有不同的原因，有些真正涉及所做工作的某些方面，另一些则纯属虚假。虚假附加工资危及整个工资的基础，破坏法律所规定的工资保护规则。劳工法院在这方面的贡献是透过附加工资的名目看其实质，并总是牢记雇员的合法利益。

最低工资

154. 1987 年《最低工资法》规定了支付不低于所确定最低数额的工资的义务。违反这一规定不仅是民事不法行为，而且是犯罪。

155. 这一法规的主要特点是其规定确定了最低工资及其调整机制，没有集体或个别谈判的余地。

156. 在 1997 年修订之后，“最低工资”意味着“平均工资”的 47.5%。而“平均工资”是由 1995 年《国民保险法》依据市场实际收入分布确定的(参看见关于《盟约》第 9 条下的“平均工资”的进一步资料)。《最低工资法》确定最低工资为平均工资的 47.5%，考虑到了工人及其家庭的需求。如全国劳动法院所承认：

“调整最低工资的机制也在 1997 年作了修正。每年 4 月 1 日作基本计算。这一基础必须依照每一次通过一般集体谈判协议得到的工资变动而增加(第 4 节)。”

157. 下表列出了 1986、1991 和 1996 年相对于生活费用指数的最低工资和平均工资：

时 期	最低工资 每 月	平均工资 每 月	生活费用指数	最低工资与平均 工资比率
	(现值新锡克尔)		(1987 年=100.0)	(%)
1986 年	347	1 071	83.4	32.4
1991 年	1 161	2 656	194.9	43.7
1996 年	1 996	4 876	333.1	40.6

	百 分 比 变 化			
1986 - 1991 年	234.6	148.0	133.7	-
1991 - 1996 年	71.9	83.6	70.9	-
1986 - 1996 年	475.2	355.3	299.4	-

资料来源：以色列劳工和社会事务部及中央统计局。

158. 《最低工资法》1987 年生效，但最低工资至今已遭到严重侵蚀。1991 年最低工资实际上为平均工资的 44%，1996 年甚至降到 41%。1991 年至 1996 年最低工资未能跟上一般工资水平的增长步伐是 1997 年修订该法的一个主要因素，修订的法律将最低工资从平均工资的 45%提高到 47.5%，改进了调整机制，主要是通过增加调整的频率。

159. 该法的另一个重要特征是它适用于所有“雇员”。但该法在年龄基础上作了区分。上述法律安排是通则，适用于 18 岁以上的雇员(第 2 节)。18 岁以下的雇员也有权得到有关最低工资规定的保护，但规则的内容不同。该法第 16 节授权劳工和社会事务部长在议会劳工和社会事务委员会的许可下为青年雇员另行确定标准。据此在 1987 年颁布的部长令规定了较低的最低工资，为常规最低工资的 60%至 83%，以有关青年的年龄、所付工资种类或其是否“学徒”而定。

160. 《最低工资法》还赋予劳工和社会事务部长监督和执行权。该部执行司调查大众提出的怀疑有违法事项的报告。该司还主动检查经济的各个部门、检查各地区、各行业及已知特别容易在守法方面出问题的企业(如外籍工人雇主)。

161. 如果发现有违反事项,即向雇主发出警告书。如果违反事项得到纠正,包括对先前未支付法定最低工资作出赔偿,则不采取进一步的行动。几乎所有案件(99%)均以此种方式解决,而不是通过对雇主采取法律行动解决。执行司定期重新调查先前的违反者,检查是否持续守法。

162. 在 1996 年期间,执行司就是否遵守《最低工资法》调查了近 3,000 家企业,这些企业大约雇用 50,000 工人。由于这种监督,3,000 多名工人得到了赔偿,金额共计 150 万新锡克尔。

163. 最后,1997 年对该法作了各项补充规定,以努力鼓励雇员提出申诉,从而进一步促进这一基本权利的实施。第 7A 节禁止雇主在工资、升级或其他工作条件方面伤害雇员,禁止在雇员就存在违反该法规定的事项提出申诉之后将其开除。第 8A 节授权法院在单纯赔偿被裁定为不充分的制裁之时强制执行劳工合同。最后但并非最不重要的是,第 14A 节意在帮助“人力承包商”的工人:(见本报告在《盟约》第 6 条下提出的定义和详述),方法是除了人工承包商作为法定雇主的责任之外,还使雇员为其工作的实际当事人依法负有责任。鉴于这类工人看来是最容易受到不遵守《最低工资法》影响者之一,这一条修正案应当被证明意义重大。

同等价值工作同等报酬

164. 以色列同酬方面的法律史揭示了公共历史的演变。1996 年《男女工人同酬法》完全重新改写了 1964 年的《男女工人同酬法》。值得注意的主要进展是概念的转变,从“同工同酬”转到“同等价值工作同等报酬”。对于比较“同等价值工作”十分重要的“职位分析”概念现在首次具有了法律上的重要性。新法使工人能够超过通常适用的职务说明,对看来不同的职务进行实质性的比较。

165. 该法授权劳动法院应一方的要求或自行决定任命一位职务分析专家(第 9 节)。由法院自行裁定由当事方还是由国库承担费用。由于这一法律,这一专门知识领域无疑将得到发展。在这方面,应当提到就业服务局职业指导处所作的职务分析和分类,这是供个人以及劳工和社会事务部职业培训司使用的。

166. 在以色列劳工市场上，这些概念相对较新，因此评价该法的影响为时尚早。但法律的发展本身值得注意。立法者比较积极，是由于他们认识到法律制度传统上未能确保男女薪酬平等。议会并没有因为看到大多数——如果不是说全部——工业国家都是这种情况而不采取行动。

167. 然而，以色列总的趋势是缓慢改进。妇女时平均工资仍然低于男子。在过去 20 年中，妇女每小时工资相对于男子平均略有增长：从 1975 年的 77% 到 1995 年的约 81%。如下表所示，按职业分类，妇女与男子相比在“其他专业人员和技术人员”一类中挣得最多(89.5%)，这一类别主要包括幼儿教员和小学教师，实务工程师和技术员、护士和医务助理人员。相对于男子而言妇女挣得最少是工业和建筑业熟练工人(57%)。

城市工薪工人：

妇女每小时工资相对于男子
每小时工资的百分比， 1995 年

职 业	百分比
合计	80.7
学术专业人员	79.4
其他专业人员和技术人员	89.5
管理人员	75.3
文秘人员	75.8
销售和服务人员	64.2
工业和建筑业熟练工人	56.9
非熟练工人	78.3

资料来源：以色列中央统计局，《1995 年收入普查》。

168. 在公务员中，1988 年全日工作平均月薪男女相差 29%，1990 年差距略有缩小，为 28%(Efroni 1990 年)。财政部最近提供的数据这一差距 1996 年进一步缩小到 24%(CEDAW, 第 139 至 142 页)。

雇员收入分布

169. 下列是关于以色列收入分布的几个现有数据。在此没有区分公共和私营部门工人，也没有区分实际支付和非货币津贴。

按性别和按工资及每小时薪金收入分列的 城市雇员状况， 1995 年

小时工资组别 (新锡克尔)	合 计	男 子	妇 女
所有雇员(千人)	1,535.0	837.9	697.1
分布百分比	100	100	100
7.9 以下	6.1	4.3	8.3
8.00 - 11.99	17	14.2	20.3
12.00 - 15.49	16.7	17.3	16.1
15.50 - 29.99	16.5	17.4	15.4
20.00 - 29.99	19.8	20.3	19.1
30.00 - 4999	17.1	17.8	16.4
50.00 以上	6.9	8.8	4.6
平均每小时工资 (新锡克尔)	24	25.9	20.9

资料来源：以色列中央统计局，《1995 年收入普查》。

170. 以色列关于收入分布的补充数据不是按工人的工资和薪金收集，而是按以这些工人为户主的家庭收集。下表提供了此类家庭收入分布的进一步的资料：

按每户每月现金毛收入及户主特性分列的以工薪工人为主的城市家庭状况

1995 年，收入百分比

收 入 的 十 个 等 级											
	总计	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
分级上限(新锡克尔)	-	2,834	3,810	4,679	5,606	6,655	7,850	9,397	11,820	15,809	-
每户现金毛收入(新锡克尔)	8,320	2,050	3,340	4,234	5,161	6,127	7,237	8,578	10,547	13,667	22,228
户主平均年龄	40.4	36.5	37.6	37.6	38.7	39.5	40.8	40.8	42.5	44.0	45.9
每户人口平均年龄	3.9	2.6	3.4	3.9	3.9	4.1	4.0	4.1	4.4	4.1	4.2
所有户主	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
就学年数											
8 年以下	12.5	23.6	19.2	17.0	16.2	13.4	10.7	9.1	8.9	5.4	1.4
9-12 年	43.5	43.2	50.9	47.7	49.9	49.5	47.9	44.6	45.7	34.5	21.5
13 年以上	44.0	33.1	29.9	35.3	34.0	37.2	41.4	46.3	45.3	60.1	77.1
年 龄											
34 岁以下	35.4	56.2	49.3	46.0	40.3	38.0	34.8	33.2	24.2	20.0	12.3
35-54	50.7	30.4	37.8	43.3	46.6	50.6	50.7	53.7	63.0	61.2	69.4
55-64	11.4	8.4	9.7	8.8	10.9	9.6	11.7	11.5	11.3	16.3	16.3
65 岁以上	2.5	5.0	3.2	1.9	2.2	1.8	2.9	1.5	1.5	2.6	2.0
犹太人——合计	88.1	81.2	80.6	80.8	81.1	88.8	90.5	91.7	93.7	95.1	97.5
出生的大陆											
亚洲——非洲	16.2	17.4	17.6	12.9	12.6	16.4	18.0	19.8	19.3	16.6	11.7
欧洲——美洲	28.8	31.0	27.0	27.8	31.5	31.2	29.4	28.4	24.4	28.9	28.2
以色列	42.7	32.3	35.1	39.6	36.6	44.0	42.6	43.1	50.0	49.7	57.4
非犹太人——合计	11.9	18.8	19.4	19.2	18.9	11.2	9.5	8.3	6.3	4.9	

资料来源：以色列中央统计局，《1995 年收入普查》。

171. 上面所列的数据对本文的目的只具有相对价值，但却是现有最好的数据。它涉及一个家庭中所有挣取工薪者所有工作的“收入”，加上津贴、加班费、奖金以及自谋职业收入，财产、利息和红利及养老金的收入。一次性收入未计入内。表中所列人口和教育特性系指户主——即年龄最大的工作者。没有按性别分列的这些数据。

172. 上表所列数据表明，在以色列，收入与教育水平和年龄有对应的关系。犹太人收入也往往高于非犹太人。

职业健康和安全

173. 以色列通过各种法律安排保护工作地点的职业健康和安全。在最基层一级，社会保障法和普通侵权法使雇员在出现与工作有关的伤害时有权得到赔偿(见本报告在《盟约》第9条下的进一步详述)。此外，还通过各种法律促进保护工人免受与工作有关的风险，这些法律构成了一个相当复杂的标准规范制度，及监督这些标准的机构体系。

174. 1970年《工作安全令》(新版)是界定人们在其中工作的适当环境标准的主要法律(全文见本报告附件A)。该法所涉的安全领域有机器、防止坠落、进入封闭空间、起火时的逃避手段等。该法还规范健康风险，包括对暴露于有害材料的控制、医学监督、受雇者的福利以及对温度、通风和照明等环境因素的控制。

175. 除了上述法令之外，还颁布了许多有关工作安全和健康的规则，包括规定职业标准控制暴露与危险环境的规则。其中涉及对工作地点环境的定期监督和生物学监督，以便及早在亚临床阶段检测出工人健康的微小变化，使工人不再进一步暴露于危险环境。这些规则提到了：石棉、砷、苯、噪音、电离辐射、金属(铅、汞、镉、铬等)，有机溶剂、农药和其他物质。有些规则禁止使用危险物剂，如某些致癌物质。还有些规则涉及建筑工地或电站安全等问题，通过强制使用个人防护装具和其他措施保护工人。

176. 1954年《劳动检查(组织)法》为以色列处理有关工作条件安全与健康问题的大多数组织提供了法律基础(全文见本报告附件1)。该法创建了各种规范性组织：国家机构、公共公司和私人机构。下文简述了这一相当复杂的系统。

劳工和社会事务部监察处

177. 监察处的法定任务是监督人们工作或打算工作的地点的劳动安全、职业卫生和福利状况。监察处的主要目标是：

防止工作事故；

防止可能因暴露于化学品或有害物质而引起的职业病；

提高在有机器运转、进行加工、处置物品、储存物品等工作地点的安全水平；

保持适当的工作条件。

178. 为了这些目的，法律授权监察处监察员发出安全令，禁止使用危及人的福利或健康的任何机器、设施、设备或材料。另一个手段是改善令，要求工作地点的占用人遵守有关工作人员安全、健康、卫生或福利的法律规定，监察员进行常规视察，调查工作地点事故，努力运用其职权实现上述各项目标。他们还为雇主和工人就遵守法律要求的最有效手段提供技术信息和咨询。

179. 监察处雇用了 75 名劳动监察员，并设有工业卫生实验室。此外，还有 15 名助理监察员，其主要任务是查访工作地点，检查工作条件、安全和职业健康状况，并就工作的安全和健康方面问题指导经理人员、监理人员和雇员。

180. 监察处在 1996 年检查了 60,761 个工作地点：其中一半以上是工厂和车间，15,700 是建筑工地，其它为农业工作场所、港口、油气储存设施等。监察员就工作事故和职业病案例进行了 957 项调查。工作卫生实验室在工作地点进行了 3,204 次环境试验，测量有害物质的水平，如工人所吸入空气中所含粉尘、毒气和烟雾的含量。还进行了其他一些试验，测量噪音、温度及其他环境因素。

181. 传统的卫生和安全检查技术有严重的问题，因为无法用现有人员来监督所有工作地点。今天，一位监察员必须检查和视察大约 1,000 个工作地点，这一任务实际上无法完全履行。因此，劳工和社会事务部现在正在研讨以下新的方法：

提供机会让工作地点采取其能够自己维持的健康和安全管理标准，从而使劳动监察员发挥“后座”监督作用；

强调从来源上预防危险，责成制造商和进口商仅采用符合安全和卫生标准的设备和材料；

建立一个新修订的最新信息系统，使监察员能够将其资源集中于需要优先注意的领域。这一信息系统也将与诸如安全和工作卫生研究所(见下文)等机构共用，以决定政策。

安全和卫生研究所

182. 1954年《劳动监察(组织)法》还设立了一个专门的公共机构——安全和卫生研究所。该研究所在法律上具有相对于政府的自主权，但在行政管理上由劳工和社会事务部长负责。其任务是举办学习班和开展活动，旨在提高安全意识，开展研究并公布其调查结果。

私人规章管理机构

183. 该法还授权 50 名工人以上的工作地点占用人指定安全员，安全员必须经过监察处核准。这些安全员发挥重要的作用。其职责是运用其职业技能和知识，努力解决工作地点的安全问题。如果会给工人立即造成危险，安全员有法定的权力停止工作地点的任何工作、停用机器或工具。

184. 该法还授权在 25 名以上雇员的工作地点设立安全委员会。安全委员会的职责是：澄清工作事故的原因和情况；提议预防措施；建议改进办法和就安全规则提出咨询意见。

185. 此外，雇主必须向所有工人提供有关工作地点所存在危险的最新信息，指导工人如何安全地从事工作，如何避免职业风险。还有，凡有 50 名雇员以上的所有工作地点均需制定一个安全方案，其中包括为提高工作地点安全水平及将工作地点保持在对工人具有最小风险的程度所需的所有改动和改进的时间表。

186. 以色列现行法定保护办法及其福利涵盖所有工人。

关于工伤、死亡和伤害赔偿的数据

187. 下表有关 1992-1996 年以色列工伤的情况:

年 份	受伤人数	工人人数	事故率
1992 年	74,213	1,650,200	4.50
1993 年	74,701	1,846,900	4.04
1994 年	81,179	1,969,200	4.12
1995 年	84,884	2,093,000	4.05
1996 年	92,140	2,133,700	4.13

188. 下表有关 1995/1996 年工作事故死亡的情况:

部 门	1996 年	%	1995 年	%
工业	22	25	24	30
建筑业	49	55	40	49
农业	5	6	5	6
采石场	1	1	1	1
港口	1	1	0	0
火车	1	1	0	0
其他	10	11	11	14
合计	89	100	81	100

189. 下列统计数字为按行业划分的 1996 年得到伤害赔偿的人数:

合 计	92,274
自谋职业	10,418
受雇(领薪)	81,856

其中:

农、林、渔业	5,050	6.2%
工业、小工业	26,200	32.0%
建筑业	10,634	13.0%
水、电业	1,013	1.2%
商业、金融	7,827	9.6%
运输、通信	5,791	7.1%
服务	24,455	29.9%
其他	886	1.1%

(包括巴勒斯坦工人和外籍工人)

190. 下列资料为按性别和年龄分列的关于 1996 年伤害赔偿的资料:

	合 计	-17	18-24	25-34	35-44	45-54	55-60	61-64	65+
合计	92,274	793	13,550	24,428	22,892	18,605	7,187	2,833	1,986
%	100	0.86	14.68	26.47	24.81	20.16	7.79	3.07	2.15
男	73,599	718	11,284	20,655	18,332	13,646	5,105	2,268	1,591
%	100	0.98	15.33	28.06	24.91	18.54	6.94	3.08	2.16
女	18,675	75	2,266	3,773	4,560	4,959	2,082	565	395
%	100	0.4	12.13	20.2	24.42	26.55	11.15	3.03	2.12

现在没有更为详细的资料，在《盟约》之下提交的下一份报告中或许可提供。

同等提升机会

191. 1988 年《平等就业机会法》禁止在提升方面歧视。上文在工作权的范围内讨论了该法。此处仅需作一点补充。

192. 1974 年以色列全国劳动法院所作有关工作方面歧视问题的第一桩划时代的判决直接涉及提升问题。在没有直接法规渊源的情况下，该法院的推理基于违犯公共政策的集体合同不法，歧视也被视为是如此。

193. 提升的权利首先在于集体协议中。因此，提升机会平等是集体协议中的一个不歧视的问题。难以收集有关此类事项的实际资料。

194. 最后，提升的平等机会当会由于“职位分析”的发展而间接得到加强，这一工作是为了那些依照 1996 年《男女工人同酬法》提出的申诉而进行的。这是因为提升的机会显然取决于现有职位，现有职位又取决于雇主认为重要的职务说明。采用职位分析方法应可扩大在提升中主要考虑的因素范围，使雇主更难以在提升工人方面实行歧视。

休息和闲暇

195. 与休息和闲暇有关的权利在以色列从两个层面上得到保证：数项保护法界定了有约束力的最低标准；附加的权利来源于集体协议，有时来源于扩展令。

196. 1951 年《工作和休息时数法》确定了工作日的长度、工作周、每周休息和工作间隔(全文见本报告附件 A)。该法规定了在法定时数之外或在每周休息期间雇用工人的程序,包括对此类超时工作应支付的加班费。雇员可就违犯该法规定提起民事诉讼。在有的情况下违犯该法规定构成雇主的刑事犯罪。此外,该法赋予劳工和社会事务部各项权利,主要是监督、检查和颁发特别工作许可证。

197. 1951 年《年假法》界定了年假的权利及年假的期间,并界定了此种休假期间的报酬(全文见本报告附件 A)。该法还包括可以累积的假期天数及依法向法院提起诉讼的时限。该法还包括类似于 1951 年《工作和休息时数法》的刑事条款和规章。

198. 集体协议通常给予比上述两项法律所规定更多的权利,而且通常也颁布扩展令。因此,对 80%以上的工人而言,这些规章关系不大。

199. 以色列于 1995-1997 年将每周工作天数从 6 天改为 5 天。这一转变是集体谈判的重要性的最佳范例。1995 年最具代表性的雇员和雇主组织在国家一级首先达成了一项普遍的集体协议。这一协议在一年之后扩及以色列绝大多数工人。因此,对大多数工人而言,“工作周”最高时数减少,先减至每周 45 小时,自 1997 年 7 月 1 日起减到 43 小时。然后立法者在 1997 年修订了该法,规定“工作周”最高时数为每周 45 小时(原为 47 小时)。

200. 上述法律均非对所有雇员适用。每一法律均具体说明不包括某些类型的工人(1951 年《工作和休息时数法》第 30(a)节和 1951 年《年假法》第 35(a)节)。但上述类别均非基于歧视。不适用是出于具体雇佣种类的特性,而不是出于雇员的个人特性。

201. 1951 年《工作时数法》对犹太人和非犹太人作了区分,这需要解释。对犹太人而言,每周休息必须包括星期六——犹太宗教休息日(安息日),而对于非犹太人,则依据工人的习惯必须包括星期五或星期六或星期天(第 7 节)。以色列法院解释了这一区别,指出该法的两项目标:一是社会目标——通过规定休息保护工人的健康,另一是保护犹太人的传统,并尊重人口中各个组成部分的宗教感情。应当考虑到,大量非宗教犹太人仍然将自己界定为“传统主义者”,并赞赏安息日为一个共同的特别日期。

202. 除上述法律之外,下列为雇员有权不减工资享受的法定公休日:

- (a) 以色列犹太、穆斯林、基督教和朱斯教成员的宗教假日;
- (b) 独立日;
- (c) 选举日。

203. 每一经济部门集体谈判协议规定雇主有就公共假日为工人付薪的义务。

第 8 条 - 劳工集体权利

对以色列有约束力的有关国际公约

204. 以色列自 1991 年起为《公民权利和政治权利国际盟约》缔约国。以色列的首份报告将于今年提交。

205. 以色列自 1957 年起为劳工组织《结社自由和保护组织权利公约》(1948 年)(第 87 号公约)缔约国;最近一份报告涵盖 1992-1993 年。

206. 以色列自 1957 年起为劳工组织《组织权利和集体谈判权利公约》(1948 年)(第 98 号公约);最近一份报告涵盖 1993-1994 年。

207. 如前所述,劳工组织各项标准曾经并仍然对以色列劳动法的制定具有重大影响。在集体劳动法方面影响更大。首先,这方面的一项核心法规——1957 年《集体协议法》——就是专门为落实劳工组织第 98 号公约而起草的。第二,这一领域的一些重要问题不是包括在立法中,而是包括在司法判例中,司法判例历来首先受到劳工组织公约和标准的影响。

工会的成立及其成员资格

208. 工会在以色列具有法定地位和权利(见下文所述),但没有法律规范其成立及加入工会的条件。尽管如此,组织工会的权利被以色列法院承认为一项基本原则,作为组织的民事权利的一部分或作为一项具体的工人权利。如高等法院在最近一桩划时代的案例中所述:

“结社权是‘人的自由之一’[引述省略],这一权利深深地植根于司法判例之中并得到很好保护[引述省略]。普遍情况如此,组织工会权利的情况也是如此[引述省略]……。确实,在以色列,所有各类工人也有权建立他们自己选择的组织,无需任何事先授权。

“结社自由权及其各种组成要素并未写入法典。这一权利为两项国际劳工公约所承认……这些条约并未纳入以色列法律。尽管如此，国内法与国家依条约所负国际义务相调和的趋势使人们认识到：‘根据对以色列有约束力的国际劳工法，工人组织的权利得到确保’[引述省略]。根据这一权利的本质，可以说‘以色列工人组织工会的自由是我们民主社会的基础之一……法院历来并将继续尽力确保其存在并使其尽可能有意义或得到有效保护’[引述省略]。应当指出，不久前有人提议将组织工会的权利纳入《基本法案：社会权利宪章》草案，从而使其具有宪法地位……尽管这一提议的立法未获通过，但结社自由作为有关制度的一项基本原则这一地位并未受到任何损害。”

H.C. 7029/95 The New General Workers' Histadrut v. The National Labour Court, Amit et al., Takdin-Supreme vol. 97 (1), 38, pp. 51 and 89-90。

209. 因此，这一权利包括组织工会的权利，工会开展活动的自由，以及自由加入工会的权利，包括不加入的权利。

组织工会的权利

210. 作为一项一般规则，任何工人团体均可组织工会，但工会要拥有法定权利则必须具有得到承认的工人组织的特性，必须有代表性。

211. 劳工法院制定了一套重要的检验标准，验证一个组织是否为工会：

稳定性：该组织必须为无限期或长期设立，而非为了一个特定的谈判期而设立；

章程：该组织必须有章程载述其目标、机构及其权利、成员的条件等事项；

个人和自愿成员资格：工会必须以工人个人和自愿同意成为会员为基础。这一条适用于获得及丧失成员资格；

工人的代表性：绝大多数会员必须为雇员；

目标：该组织的目标首先必须为与雇主进行集体谈判，以便在集体协议范围内确定工作条件和工人的权利；

独立性：工会必须独立于雇主，在没有外来干预的情况下自由运作；

内部民主：工会必须尊重起码的民主原则，如定期、自由和平等选举代表，要有所有会员参与，代表公开负责，工人言论自由和不歧视原则。

组成法人：没有正式组成法人的要求。

212. 1957 年《集体协议法》依照协议的种类界定了代表性的要求(全文见本报告附件 A)。该法第 2 节区分了“特别集体协议”和“一般集体协议”，前者涉及一个特定的企业或雇主，或者涉及全国或特定地区的各个雇佣行业。对于这两类协议，代表性的基础是“该协议将于适用的最大量的组织起来的雇员”；对于“一般”协议，代表性仅与会员数量相对应；对于“特别”协议，则可以根据会员数量或其他的代表形式(如通过工人的特别决定)，但有关组织必须代表该协议将于适用的雇员总数的三分之一以上(见该法第 3 和第 4 节)。

以色列工会的数量和结构

(一) 劳工总会(The Histadrut)

213. 以色列工会数量相对较大。最著名的是劳工总会——Histadrut。劳工总会设立于 1920 年，远在建国之前。其名称当时为以色列犹太工人总会，1966 年改名，反映了劳工总会已成为所有工人、包括非犹太工人的代表。1996 年该组织又改名为 The New Histadrut，反映了其领导层的变更。根据其章程，凡没有加入其他劳工性质的组织的 18 岁以上的任何工人均可成该工会会员。实际上，劳工总会的成员遍及各个行业：产业工人和职员、蓝领和白领工人、城市和乡村工人、学者和非熟练工人、退休人员和学生、犹太人和非犹太人、男子和妇女等等。

214. 劳工总会最高立法机构是其全国大会，其候选人在政党名单基础上按比例通过无记名投票产生。以色列各主要政党均有代表。工党在 1994 年以前一直占多数，1994 年该党不得不组成联合阵线，提出了一份新的名单。其秘书长历来为工党议会会员，1994 年至 1996 年大约两年的时期除外。

215. 劳工总会的活动传统上历来以整体性为目标，包括工会、社会保障和互助、劳工经济、文化和教育。然而，今天，工会活动无疑最为重要。这些活动依照劳工总会章程分三级进行：每个工厂的工人委员会，代表该工厂的所有工人；地方

或区域工人理事会，在地方一级代表劳工总会；全国联合会，按专业、职业或行业组织。在劳工总会名下有 37 个全国联合会开展活动。每一个全国联合会被授权代表劳工总会签署集体协议。

216. 以色列雇员绝大多数都属于劳工总会。直至 1995 年，劳工总会的成员资格与健康基金总会相联系，健康基金总会是以色列健康服务的主要提供者，附属于劳工总会。因此，有许多成员不是工人，健康基金总会的一部分成员转到了劳工总会。这种联系在 1995 年中止，1995 年新的《全国健康保险法》改革了以色列保健提供者的筹资制度，导致了劳工总会成员数量的某些减少。但毫无疑问，劳工总会仍然是以色列最大和最有代表性的工人组织。劳工总会不再披露确切的会员人数。

217. 劳工总会这种突出的状况使它具有一种特殊的地位。劳工总会与经济组织协调理事会(关于私人部门)的一般集体协议或劳工总会与政府(关于公共部门)的一般集体协议是确立以色列今天劳资关系和工作条件的影响最大的文书，特别是在这些文书通过扩展令得到扩展适用之时。这方面的案例甚至在本报告的各个部分都有反映，如关于“工资确定”和“生活费用增价”，或缩短“工作周”部分。1985 年的情况突出地说明了这一文书的重要性，当时通货膨胀失控，年率达到约 400%，迫切需要一项应急经济计划。最后在三方——财政部长、劳工总会秘书长和经济组织协调委员会主席——基础上在最高一级达成了经济一揽子计划。人们认为这一计划对拯救以色列经济作出了很大的贡献。

(二) 劳工总会以外的各个劳工组织

218. 一些自由职业在组织上也归在劳工总会之内，但有少数职业组织了独立的工会：医学联合会、记者工会、中学教师工会和大学教师工会。有些工会尽管是在劳工总会内组织，但享有高度的自主权，如工程师和设计师工会。

219. 以色列的其他工会都是一般性的，如劳工总会一样，但成员要少得多，政治和社会影响也小得多。这些工会与劳工总会的区别是意识形态的。这些组织中最大的是全国工人联合会，全国工人联合会提供了一个民族主义色彩较浓的论坛，而劳工总会则相对带有一些社会主义色彩。该联合会不公布其成员数量的信息，在成为就业地点有代表性的组织方面通常也并不成功。还有几个带有宗教倾向的小型

劳工组织。这些组织从未真正与劳工总会竞争，而是与其达成协议，让它们在划定的就业地点作为代表。

220. 尽管人们可以怀疑非劳工总会以外的那些劳工组织在影响以色列劳工关系方面作用有多大，但这些组织持续的存在也证明了工会组织和运作自由的现实。而且，劳工总会内部的全国性工会有时也威胁要独立出去，声称它们有法定权利这样做。工会权利的这一方面对于劳工总会本身具有影响。

加入工会的个人自由

221. 以色列任何雇员均不能够被强迫加入一个劳工组织。这一点显然出于前述准则，即“自愿成员资格”是工会的固有特性之一。劳工法院多次申明这一点，法院说：

“‘结社自由’基本上是针对有关公众，而‘结社权’则针对个人。‘结社权’确保个人总是能够加入一个他所选择的组织。”

1975/5-1 Markovitz Leon et al. v. Histadrut, PDA 6, 197.

222. 关于“自愿成员资格”的含义，法院讲得很清楚，

“自愿制度在此指协会中的成员资格是有关人士意愿的结果；只要他愿意——他可以加入该协会；只要他愿意——他可以离开。一个协会成员资格是否为自愿的问题可以在其章程中找到答案。”

1982/5-2 Histadrut v. The Paz Senior Workers' Association, PDA 14,367,385.

223. 以色列集体协议也反映了这一原则。它们共同确定了“代理商店”类型的安排：雇主承认与之达成协议的劳工组织为其集体谈判对手，同意与该组织达成的集体协议应适用于雇主雇用的所有工人。但截然不同于“封闭商店”安排——依照这种安排，雇主承担不雇用未加入与之达成协议的劳工组织的雇员，“代理商店”安排则让单个工人选择是否加入该工会。然而，这种安排要求选择不成为工会成员的雇员支付一笔“工会服务费”。

224. 所说的服务费低于会费，但不赋予会员的权利或义务，被认为是换取服务的一种公平的缴款。应当记住，集体协议只能对工人的权利起增加的作用，还可适用于非工会成员、在有关协议所涉工作地点受雇的工人。工会服务费在1964年获

得了法定的承认，在 1964 年对 1958 年《工资保护法》作了修订，在允许从工人工资中所作的扣减中列入了“工会服务费”。

225. 劳工法院在不久前的一桩案件中简要地涉及了“代理商店”安排的合法性问题。

工会运转自由

226. 以色列工会可自由制定其章程，不受国家方面的任何干预。这一基本原则明确地得到劳工法院的承认：

“‘结社自由’的要素之一是有权依照国家法律制定其章程，只要这些法律不违犯结社自由的原则。”

1975/5-1 Markovitz Leon et al. v. Histadrut, PDA 6, 197.

227. 组织的自由带有其所附的各项权利；这些权利合在一起构成了工会持续和例行活动所需的民事自由，如人身自由、得到保护不受任意逮捕和拘留，言论自由等。劳工组织在以色列历来享有此类自由，其在劳资关系中的适用被认为是理所当然的。

228. 工会自由还意味着在集体谈判方面自主。若集体协议得不到承认，这一点就没有意义。1957 年《集体协议法》不仅承认集体协议，使其有权确定工人的权利，并且还将国家干预的可能性保持在最低限度。因此，一项集体协议要得到承认只需提出登记，登记部门在这一问题上没有自由裁量权。而且，有关代表权的申诉只能由另一个雇员组织提起(1957 年《集体协议法》第 6 条)。

229. 然而，由于集体协议对适用这些规定的工人具有法律的效力，因此适用共同承认的限制原则。虽然集体协议的内容是由有关各方来界定，但不允许违背法律或基本的公共利益。本着这一精神，劳工法院裁定，以色列常规合同法原则——如谈判中“诚意”的义务或使合同无效的各种理由——适用于集体谈判和协议。“公平代表”的理论也适用。

罢工权

罢工权的地位

230. 罢工权本身没有明确的法律规定，然而，依据以色列的法律，这样一种权利是存在的，这一点没有争议。以色列劳工法院和普通法院无数次地明示或暗示承认工人罢工的权利为一项基本自由。以色列最高法院在一个划时代的案件中分析了罢工权的地位：

“以色列成文法并未以一项具体规定给予工人罢工权，但许多法案均提到罢工问题……[所列规定省略]。尽管没有关于罢工‘权利’的肯定的法律规定，但其存在得到了劳工法院和普通法院的承认。在第 31/4-4 号案中[劳工法院引述省略]，法院说，‘参加罢工即中止劳工合同，且不构成违犯合同，这一观点源于罢工的权利，虽然在以色列这一权利未在一项立法法案中明确规定，但这一权利源于得到以色列批准的劳工组织《组织权利和集体谈判权利公约》，并得到以色列劳动法中许多规定的支持”[进一步的引述省略]。在 C.A. 573/68, P.D. vol. 23 (1), 516 中，最高法院(Berenson 法官的意见)承认‘符合侵权法并依该法为合法’的罢工的合法性。在 C.A. 25/71, P.D. vol. 25(1) 129,131 中，H. Cohen 法官写道：‘可以说，在以色列立法者的头脑中，最遥远的没过于取消罢工规定的想法：如果说有一位英国法官在最近的一项判决中将罢工权称为“神牛”，我们至少也应将其视为一种不再有疑问的神圣的传统。’在 C.S.A. 1, 2/86, P.D vol. 40 (2) 406,415 中，[最高法院]院长沙姆加尔认为 1957 年《集体协议法》第 19 条是设计来保护罢工权的。因此，可以说，罢工的‘权利’在以色列立法和案例法中赢得了强有力的地位。”

C.A. 593/81 Ashdod Car Factories Ltd. v. Chizik, P.D. vol.41 (3) 169,191.

231. 与此平行，作为罢工权的必然结果，法院承认雇主下令封闭工厂的权利。然而，雇主方面的此种行动仅能作为一种防御措施(如对罢工的反应)而采取，其影响必须与雇员所采取的措施成比例。

232. 已经提到的《基本法：社会权利宪章》谈到罢工权(第 5 条)。其通过将加强对罢工权的现有承认，使其得到更多的宪法保护，从而不仅确保这一权利的地位，

而且确保其范围。需要这种保护来对付现有各种基本法可能的限制性影响，这些法律赋予了财产权及合同自由以宪法地位。

罢工权的内容

233. 司法判例界定了“罢工”这一术语。罢工基本上得到承认的各方之间出现劳资纠纷的情况下采取的一种集体措施。即使对单个雇员给予的保护，这一权利的行使也不在单个雇员的手中，而是在于劳资纠纷中得到承认的方面——雇员的劳工组织。或者以 1957 年《劳资纠纷解决法》的措词来说(第 3 条)：

“在雇主与全体或部分雇员的劳工纠纷中，纠纷的当事方为雇主与代表大多数受纠纷影响雇员的劳工组织，在没有这样一个组织的情况下，后者为大多数雇员就一般事项、而非就具体劳资纠纷选出的代表。”

234. 在以色列，罢工权的实际体现是在举行罢工之时给予工人及其组织以特别保护：

- (a) 首先，参加罢工不应被视为违犯个人劳工合同，包括根据集体协议所负的个人义务(1957 年《集体协议法》第 19 条)。罢工仅仅暂时停止劳工合同，但并不提供终止合同的法律依据；
- (b) 第二，就提出有关“引起违犯合同”的侵权申诉而言，罢工不构成违犯合同(《侵权条例(修订版)》第 62(b)条)；
- (c) 就依照各种保护性劳动法的规定计算有关福利的目的而言，罢工不中断就业的连续性，如养老金(1970 年《公务(养老金)法》(合订版)第 3(2)条)，解雇赔偿(1963 年《解雇费法》第 2(6)条)，年假(1951 年《年假法》第 4(4)条)，老兵的权利(1949 年《退伍军人恢复权利法》第 4(b)条和后备役士兵的权利(1952 年《后备役(福利)法》第 7(c)(3)条)；
- (d) 被法院视为合法的罢工不构成针对罢工者所属工会强制令的理由，对非法或恶意行事的罢工当事方不提供救济。在这方面，法院以一般原则及 1957 年《劳资纠纷解决法》为指导。该法对罢工作了一些限制(见下文所述，因而支持符合这些条件的罢工为合法的观点。
- (e) 最后，就业服务局不得干预罢工，应被禁止介绍潜在的雇员来替代罢工的工人(1959 年《就业服务法》第 44 条)。

对罢工权的限制

235. 在以色列，罢工权不是无限的，法院依据各种渊源——立法、劳工组织章程、集体协议——并依照国际劳工组织各项标准的指导承认某些限制。应当指出，依照所有三个法律渊源设立的类似限制也适用于厂主停工。

(一) 立法限制

236. 1957 年《劳资纠纷解决法》第 5 A 条对罢工权规定了一个程序上的先决条件：

“尽管有第 5 条的规定，无论罢工还是厂主停工，一争端当事方必须在开始之前至少提前 15 天〔将争端〕通知另一当事方及负责官员。”
这一规定被最高法院解释为引入了一个强制的“冷却”时期，旨在使争端当事方能够通过谈判解决其分歧。

237. 劳工法院在这一规定的基础上作了一系列的规定，要求就各种部分性质的工作抵制提前通知，如怠工、拒绝超时工作和部分罢工。在公共部门，未能提出通知将使罢工自动归于不受保护的一类。

238. 1957 年《劳资工纠纷解决法》第 37 A 和 B 条规定，在集体协议期限范围内举行的公共部门的罢工(与工资或社会条件无关，并经合格的工会批准的罢工除外)、或在没有此种协议并未经合格的工会机关批准的情况下在公共部门举行的罢工将被归为不受保护的罢工一类。

239. 将某罢工定为不受保护的一类不一定意味着罢工非法，但此种断定将导致丧失给予合法和受保护的罢工参与者的部分特权。

240. 1957 年《劳资纠纷解决法》第 37 A 条允许在公共部门举行政治性罢工(如与工资或社会条件无关的罢工)，甚至在集体协议有效期间进行此种罢工，条件是罢工需经合格的工会机关批准。对私营部门没有类似规定。因此，在集体协议有效期间，私营部门的罢工均不被承认为合法。

(二) 工会章程的限制

241. 工会在其组成文书和其他章程中自愿规定了在每一次号召罢工时所要遵循的某些程序。例如，劳工总会章程规定了一种磋商的制度和表决的程序，涉及全国工会代表、地方工人委员会和劳工总会工人理事会。不遵守这些程序将导致罢工被归为不合法(或“自发的”)罢工一类。

(三) 集体协议中的限制

242. 许多集体协议中都载有禁止在其有效期间罢工的规定。而且，劳工法院认为，在任何集体协议中，都可以找到有关不罢工义务的隐含推断。此外，有关协议执行的任何分歧应当通过协议中所规定的机制来解决，如果没有规定机制，应通过劳工法院解决。因此，除非协议本身中有一些相反表示，在劳资协议有效期间举行的罢工为非法。劳工法院作这种裁决的余地受到最高法院的很大限制，最高法院认为，不罢工的义务仅在另一当事方遵守其协议义务的情况下才有效。

(四) 案例法中的额外限制

243. 法院对罢工权所作的主要限制源于最高法院的一项判决，最高法院判定，《侵权条例(修订版)》第 62 条所给予的有关“引起违犯合同”侵权的豁免并不扩及其他类侵权。因此，罢工者可被认为对一些不当行为负责，如玩忽职守、非法侵入、侵占个人财产和妨害行为。这一判决意味着，罢工权仅在不对第三方有侵权行为的情况下才适用。

244. 另一限制涉及罢工的目的。若与劳资关系无关，则罢工不能被视为合法。因此，政治抗议仅可引起短暂的抗议罢工。“政治罢工”在这一意义上的确切定义相当活泛，难以把握。

245. 额外的限制适用于公共部门不受保护的罢工：

- (a) 就业服务局可以派遣替代工人代替罢工者；
- (b) 罢工可被认为违犯集体雇用协议；
- (c) 《侵权条例(修订版)》第 62 条之下的豁免丧失(但仅针对劳资纠纷的直接当事方)。

以色列罢工统计数据

246. 下列数字充分表明，在以色列，人们经常动用雇员的罢工权和雇主的停工权。

年 份	怠工次数	罢工和厂主停工次数 (不包括怠工)	罢工和厂主停工 涉及的人数	损失的工作日
1960 年		135	14,420	49,368
1965 年		288	90,210	207,561
1970 年		163	114,941	390,260
1971 年		169	88,265	178,621
1972 年		168	87,309	236,058
1973 年	54	96	122,348	375,023
1974 年	49	71	27,141	51,333
1975 年	62	117	114,091	164,509
1976 年	76	123	114,970	308,214
1977 年	57	126	194,297	416,256
1978 年	55	85	224,354	1,071,961
1979 年	97	117	250,420	539,162
1980 年	54	84	91,451	216,516
1981 年	59	90	315,346	782,305
1982 年	79	112	838,700	1,814,945
1983 年	47	93	188,305	977,698
1984 年	74	149	528,638	995,494
1985 年	64	131	473,956	540,232
1986 年	92	142	215,227	406,292
1987 年	89	174	814,501	995,546
1988 年	93	156	327,193	516,071
1989 年	58	120	209,841	234,073
1990 年	75	117	571,172	1,071,279
1991 年	52	77	38,776	97,923
1992 年	64	114	211,833	386,658
1993 年	40	73	462,047	1,636,866
1994 年	38	75	106,047	792,533

武装部队、警察和国家行政部门

247. 除少数例外，任何工人团体均可组织工会。警察成员依法被禁止设立自己的组织，但他们被允许加入常规工会。法官传统上不认为自己从道义上讲可以自由组织，即使在这一问题上没有任何法规规定。无论如何，法院裁定，法官地位特殊，他们不是“雇员”。另一方面，公务员在组织方面则没有任何限制，而且他们已组织了工会。

248. 还有，法院认为，在行使罢工权将会以不可调和的方式对另一至关重大的利益造成危害，对罢工权可加以限制。因此，士兵和警察不得罢工。

249. 关于公务员，在具体关键岗位担负关键的任务保障重大公共利益(如某些医务职能、重大社会服务，重大公共商品的供应等)的那些“不可或缺”的工人，其罢工权可加以限制。运用政府的紧急权力下令单个工人坚守岗位。违犯此种命令可能受刑法制裁。

250. 但应当强调，紧急令的运用需经内阁具体核准。而且，根据总检察长的指令，还需要与总检察院进行协商，因而每一项即将发出的单项命令都得到检察。

第9条 - 社会保障权

对以色列具有约束力的有关国际公约

251. 以色列是劳工组织 1952 年《社会保障(最低标准)公约》(第 102 号公约)的缔约国，并定期向咨询委员会提交报告，汇报为实施《公约》条款所采取的措施。以色列的最近一份报告汇报了 1992 至 1995 年的情况。

252. 以色列自 1963 年以来还是劳工组织《维护移民恤金权利公约》(第 48 号公约)的缔约国；最近一份报告汇报了 1979 至 1982 年的情况。

253. 此外，自 1965 年以来，以色列还是劳工组织《平等待遇(社会保障)(第 118 号)公约》的缔约国；以色列提交的最近一份报告汇报了 1991 至 1993 年的情况。

以色列的社会保障分支部门

254. 以色列的大部分社会保障计划是公共性质的，受 1995 年《(经修订的)《国民保障法》规约。本报告附件二载有这项综合性法律的全文。该法综合了两种类型的安排：基于与所缴保险费成比例的保险的权利；和旨在援助需要帮助者的安排。最高法院宣布这一核心立法的社会宗旨如下：

“其宗旨在于，每当因本法律所列种种原因之一，诸如工伤、失业、生育、死亡等情况，致使收入减少或丧失时，可保证受保人、其抚养的亲属及其遗族具有足够的生活来源。”

C.A.255/77 The National Insurance Institute v. Almohar, P.D.vol.29 (1)11, 13-14.

255. 以色列设有下列社会保障分支部门。它们全归全国保障机构(以下简称：社保机构)管理：产妇福利金；养老金；残疾(病弱)福利金；遗族恤金；(就业)工伤费；失业金；子女补贴费(家庭津贴)。此外，社保机构还负责管理下列福利金和补助金：长期护理、行动失便补贴、收入维持支助、事故损伤、自愿人员权利、因敌对行动的伤亡、家庭暴力、“犹太囚犯”、“正直的非犹太人”、预备役役务、破产及被清算公司雇员的保险、对赡养费及其它费用支付的担保。

256. 社保机构还负责根据 1995 年 1 月生效的《全国健康保险法》征收和分配与卫生服务有关的保险费。(本报告在关于第 12 条的部分对此议题作出了全面的阐述。)

产妇福利金

(1) 范 围

257. 福利项目如下：

(a) 为下列情况提供的住院补贴、孕妇补贴和分娩补贴：

- (1) 受保妇女或受保人的妻子，即使在以色列境外分娩也无例外；
- (2) 在以色列境内受雇或自谋职业的妇女，或者在以色列境内受雇或自谋职业者的妻子，只要在分娩前夕起算，该妇女或就业者至少

已工作了六个月，即便她们不是以色列的居民，但只要她在以色列境内分娩即可；

上述第(2)款不适用于居住在“领土”或巴勒斯坦自治范围内而且也不属法律所界定的以色列居民的人；

(b) 产妇补贴和假期津贴支付给：

(1) 在以色列境内工作，18岁或以上年龄的雇员或自谋职业者；

(2) 正在接受职业培训的18岁或以上年龄的妇女；依据某些条件，颁发给在海外工作的女性雇员；

(c) 为居住在以色列境内的就业或自谋职业妇女支付的险孕补贴金。

(2) 福利金的性质和等级

258. 为住院母亲用于购买新生儿全套用品的产妇补贴，是按以下比率发放的：为一个孩子发放达平均工资率*20%的补贴额，为双胞胎婴儿支付100%的平均工资额，为超出两个以上同胎出生的多胎婴儿，每个增发达平均工资率50%的补贴。为多胎婴儿发放的补贴数额，取决于至少出生七天后仍存活的婴儿数；如果多胎婴儿一出生后未到七天即随母亲出院，则根据出院时的婴儿数颁发补贴。

259. 领养父母则根据同日所领养的10岁以下儿童人数，领取相当于产妇补贴数量的款额。

260. 从确定日算起的前三个月向有资格享受的妇女支付平均日工资100%的产妇补贴，但须从中扣除所得税和(国民和医疗)保险费缴纳款。

261. 产妇保险下的其它福利包括向一次生育三胎或三胎以上的母亲支付为期六个月的出生补贴；向因险孕必须停止工作需要产前保胎休息的母亲支付的险孕福利金；以及为分娩时或婴儿出生后一年内死亡妇女的鳏夫支付特殊补贴和福利金。

* 根据《国民保险法》，参照平均工资额是为了确定福利金额和保险金缴纳款额的目的。每年1月1日根据法定办法进行计算，并在每次向雇员支付生活费用补贴费时作出更新。

(3) 供资办法

262. 为这一分支部门的供资基于(按工资或收入百分比强制规定支付的)保险费或保险金缴纳额, 具体如下:

	<u>全额率</u>	<u>减额率*</u>
雇员	0.60%	0.33%
雇主	0.15%	0.15%
自谋职业者	0.75%	0.48%
其他受保人	0.25%	0.11%
政府		
- 为雇员支付	0.10%	0.03%
- 为自谋职业者支付	0.10%	-

* 雇员、自谋职业者和受保工人, 凡未从事工作和在谋得职业前, 根据《国民保险法》自 1 月份起, 可从收入中扣付达平均工资额半数的减额保险金缴纳款。

养老金

(1) 范 围

263. 凡 18 岁或以上年龄的以色列居民均得参加养老金保险。60 岁以上首次入境的移民除外。新移民入境移民时因年龄而不加入保险并已达到领取养恤金年龄的, 则有资格领取特殊的养老金。这类养老金不属《国民保险法》的规定之列, 而是根据一项特别协议并按常规老年养恤金的同等比率支付的福利金。

264. 拟逐步实施的一项新颁的法律, 可使丈夫已在保险范围内的家庭主妇或领取养恤金的寡妇享受保险, 但她必须是在家中未出去寻找工作、1930 年 12 月 30 日以后出生, 年龄在 60 至 65 岁之间, 且是以色列的居民。婚后未走出家门寻找工作并领取一般残疾养恤金的妇女以及其他不属强制性保险范围之列的人, 可以通过自愿性的保险办法为自己上保险。

(2) 福利金的颁发范围和性质

265. 基本养老金旨在保障维持最起码的生活水准。对于年满 70 岁的男性和年满 65 岁的女性，均根据法定的百分比和依照受保人所抚养者人数的多寡，按全国平均工资的统一比率付给养老金。对于 65-70 岁的男性和 60-65 岁的女性，则根据家庭收入情况的调查支付养恤金款额。

266. 按平均工资百分比计算的养恤金支付率如下：单身个人——16%；夫妻——24%；一对夫妻一个孩子——29%；一对夫妻两个或更多个孩子——34%；单亲抚养一个孩子——21%；单亲抚养两个或更多个孩子——26%。每当对平均工资率作出调整时，养恤金支付额也相应实行调整。

267. 被抚养人补加金是为领取养恤金者的丈夫或妻子及其前两个子女设定的，但条件是这些人本人不领取养恤金。补加额已计入上述养恤金支付率。家庭主妇不享受被抚养人补加金，只是领取基本养恤金。

268. 其它补加金包括入保年限补加金(超过十年的保险加入期后，每一年补加养恤金的 2%，当达到相当于养恤金 50%后即封顶)、推迟退休收入(65-70 岁的男性和 60-65 岁女性由于他/她有一份收入而不在领取养恤金之列，给予每年相当于他们养恤金 5%的此种补贴——直至相当于养恤金的 50%时封顶)和收入补贴。

(3) 供资办法

269. 养老金和遗族养恤金由保险金缴纳款和政府参与供资的，具体如下：

(a) 保险金缴纳款

	<u>全额率</u>	<u>减额率</u>
雇员	2.70%	1.46%
雇主	1.85%	1.85%
自谋职业者	4.55%	2.63%
其他受保人	5.42%	2.63%
家庭主妇	免缴	
政府		
- 为雇员支付	0.87%	0.19%
- 为自谋职业者支付	0.87%	0.07%

(b) 政府参与

政府提供占保险金缴纳款总收入额比率 15%的拨款、为新移民提供全额资助，并为养恤金领取者的收入补贴供资。

残疾恤金

(1) 资 格

270. 18 岁及以上但尚未到 65 岁(男性)或 60 岁(女性)的以色列居民均有资格。

(2) 范 围

271. 为残疾等级至少达 75%的单身残疾者支付达平均工资 25%的月残疾恤金。这一恤金现已增加了 7%。对于那些残疾等级较低者，恤金参照与残疾等级相应的比例计算。当平均工资率调整时，亦随之对此恤金率作出调整。

272. 按平均工资百分比计算的被抚养者补加金如下：被抚养配偶——12.5%；对前两个子女，每一个——10%，其余子女各为 7%。受抚养者的补加金也得按对残疾者家庭收入情况的调查而定。家庭主妇只有权领取她本人子女的被抚养者补加金。

273. 一般残疾保险办法之下的其它福利金包括如下：

- (a) 护理补贴：向日常生活依赖于他人照顾，或需要监护的严重残疾者支付相当于个人全额养恤金 50%、100%、或 150%的恤金；
- (b) 遗族恤金：向享有残疾恤金死者的配偶，或在无配偶的情况下，向其一位子女，或若干子女支付相当于平均工资额的一次性抚恤金；
- (c) 残疾儿童福利金：支付相当于个人全额养恤金数额 30%至 120%的福利金，以支助父母在家中照管残疾儿童的沉重负担；
- (d) 新移民的特殊福利：向严重残疾的新移民支付类似于护理补贴的福利金。

(3) 供资办法

274. 残疾福利金由保险金缴纳款供资，具体如下：

	<u>全额率</u>	<u>减额率</u>
雇员	1.30%	0.71%
雇主	0.38%	0.38%
自谋职业者	1.68%	0.95%
其他受保人	1.95%	0.87%
家庭妇女	免缴	
政府		
- 为雇员支付	0.27%	0.09%
- 为自谋职业者支付	0.27%	0.02%

此外，国家还为新移民的特殊福利金供资。

遗族恤金

(1) 资 格

275. 与享受上述养老金的资格规定一样，但有以下例外：丈夫已上了保险的已婚妇女，或领取养恤金的寡妇，如果她未走出家庭工作，即不在强制性保险范围内；然而，还存在着可自愿加入保险的安排。

(2) 范 围

276. 遗族恤金是按与养老金同等的水平支付给已故受保人遗族的恤金。(相当于平均工资某一百分比的)恤金率如下：

抚养一个孩子，年满 50 岁的寡妇/鳏夫	16%
对于上述情况，每多一个孩子增加	7.5%的补加金
40-49 岁无孩子的寡妇/鳏夫	12%
无资格领取子女补加金的寡妇/鳏夫的子女	独生子女 10%不止一个时，每一个子女 7.5%
失去双亲或父/母中之一虽在世，但长期居住在海外的孩子	每个孩子 10%

277. 如果双亲已亡故，子女可依据父母双方各自独立的权利，领取双份遗族恤金。

278. 每当平均工资作出调整时，恤金率也随之进行调整。恤金的补加金内包括年资补加金和收入补贴。

(3) 供资办法

279. 参见上述养老金部分。

工伤恤金

(1) 资 格

280. 工伤恤金范围内的各类人员如下：雇员(除警察、狱警和国防单位雇员之外)、自谋职业者、受职业培训者、正处于职业恢复过程的人员、从事工作的囚犯、外籍居民(包括在以色列境内工作居住在“领土”和自治范围内的居民)、受以色列雇主聘用派往海外工作的以色列人——但有某些条件；工资由法律确定的人(例如，以色列议会议员)。

(2) 范 围

281. 主要的福利金是工伤补贴和工残恤金(恤金和津贴)。

282. 工伤补贴是支付给因工作受伤(工作事故或职业病)无法工作期间的养恤费，最长支付期为 182 天，从受伤当日起开始发放。补贴费率是根据工伤者在受伤之前三个月期间应未扣保险金的工资额的 75%按日计算得出的数额。每日工伤补贴设有上限。除非受伤者在工伤后至少 12 天之内无法工作，否则将不支付工伤之后最初两天的工伤补贴。

283. 如果某人因工伤致残且终生伤残率达 20%甚至更高，他将依据医学伤残等级领取按工资比例和伤残率支付的月工残恤金。根据生活费用的增长率，并依照自 1 月 1 日起算的平均工资率出现的变化，对此项恤金率作出调整。凡属于低收入类别的工残恤金领取者有权享受收入补贴。因工致残的伤残率达 5-19%者，可领取相当于“日工伤补贴 × 21 × 伤残率”所得数额的一笔一次性支付的工残津贴。

284. 工伤恤金保险下的其它福利包括为行走困难的残疾者支付的特别津贴和被抚养者(寡妇/鳏夫)恤金。

(3) 供资办法

285. 工伤恤金由保险金缴纳款供资具体如下：

	<u>全额率</u>	<u>减额率</u>
雇员	不支付	
雇主	0.53%	0.53%
自谋职业者	0.53%	0.33%
其他受保人	不支付	
政府		
- 为雇员支付	0.17%	0.01%
- 为自谋职业者支付	0.17%	0.02%

286. 政府根据《收入支助法》参与提供发放给残疾者及其被抚养者的收入补贴。

失业金

(1) 资 格

287. 18 至 56 岁之间受雇用的以色列人或暂住居民，以及从常规部队退役一年之后的复员士兵均有资格。

(2) 失业金的性质和等级

288. 每日失业金的计算是依照法律规定的比率确定的，以失业者在资格规定期最后 75 天工作期间的日平均工资率为基准，最高不得超过规定的工资上限。

289. 对于一名复员士兵，失业金是按日平均工资率决定，计算办法是平均工资半数的 80%，但不得超出最低工资率的 80%。

(3) 供资办法

290. 失业金由保险金缴纳款供资具体如下：

	<u>全额率</u>	<u>减额率</u>
雇员	0.15%	0.08%
雇主	0.04%	0.04%
国防部	向从常备军退役的 士兵发放的失业金	
政府		
- 为雇员支付	0.11%	0.07%

子女补贴

(1) 资 格

291. 所有居民都可享受。

(2) 范 围

292. 子女补贴是根据家庭子女人数发给家庭的月津贴。补贴数额与《所得税缴纳单》载录的纳税记分挂钩，分别为：对于前两个子女，每一个子女——1个纳税记分(NIS144,1997年1月1日)；第三个子女——2.0个纳税记分；第四个子女——4.05个纳税记分；第五个子女——3.4个记分；第六个--3.77个记分；从第七个子女起，每个子女——3.5个记分。

293. 在每一财政年度之初按上一年消费物价指数上升的全额比率，以及每当给付生活费用增价时，对子女补贴率作出更新调整。

294. 应当指出的是，直至1994年，那些亲属中有人在以色列国防军和其它安全分支部队服役的家庭一直享有支付给他们的一项荣誉军人子女补贴特别补加金。1994年1月起，开始把子女补贴办法拉平，不分家中是否有现役军人。在这项一直持续到1997年初为止的过程期间，那些不享受荣誉军人特别补加金家庭的子女补贴

分点，已逐渐调整到与那些享受这一补加金家庭相等的水平。这一修正办法导致向约 220,000 户具有三个或更多个子女的家庭支付的子女补贴幅度的上升。

(3) 供资办法

295. 子女补贴由保险金缴纳款供资，具体如下：

	<u>全额率</u>	<u>减额率</u>
雇员	不支付	
雇主	1.88%	1.88%
自谋职业者	1.88%	1.18%
其他投保人	2.48%	1.10%
政府		
- 为雇员支付	0.60%	0.40%
- 为自谋职业者支付	0.60%	0.60%

296. 政府按保险金缴纳总额 160%的比例参与供资。

开支

297. 1995 年支付的社会保障福利金相当于国民总产值的 7.0%、占政府预算的 12.1%，而 1984 年为国民总产值的 5.3%、占政府预算的 3.5%。在国民总产值与政府预算中所占比例上升的主要原因是，来自前苏联和埃塞俄比亚的移民大规模地迁入以色列，致使福利金领取者人数，特别是养老金、子女补贴和失业救济金领取者人数增加了 60%以上。

公共和私营社会保障综合计划

298. 建国 50 年以来，以色列国成功地建立起了包括社会保险和社会援助方案在内的综合社会保护体制。社保机构既负责管理社会保险方案，也主管依据 1990 年规定的《收入维持法》在社会援助方案下支付的福利金。

299. 大部分正式的社会保障计划提供长期性的福利金，通过(例如，支付给每一老年人、残疾人的)统一福利金，以及向无其它收入来源者支付的收入补贴，保证

了最起码的生活收入。其它一些(例如,失业、产妇保险)计划,提供短期的福利金,旨在向一些暂时失去工作的人提供收入,而这些都是联系原先的工资率发放的福利金。因此,正规制度大体上已足以向所有各阶层的人口提供社会保护。然而,同时也确实存在着一些非正式的安排。下文将扼要介绍此类非正式安排。

养恤金制度

300. 如今以色列的养恤金制度包括两个层次:第一层,国家正规制度,其主要职能是向本国公民提供基本的经济保护并维持最起码的生活水平。这一层体系归社保机构操作。第二层制度旨在以相当于工资收入某一百分比的补贴补充工人及其家庭的收入,从而使得他/她的家庭可维持与他/她工作时相似的生活水平。这一层体系不是国家操作的,而是通过各工会的公共自由保险安排运作的。

301. 第二层体系主要由劳工总会(Histadrut)的七个养恤基金和另外八个较小的养恤基金内的保险安排所组成,总共承保了以色列 80%以上的雇员。这类保险安排往往载于雇主与雇员之间达成的集体工作协议之中,并保障了与工人工资级别挂钩的养恤金。有些养恤基金依照这些协议为其成员规定了进一步的社会福利权。其中有些集体协议依照扩展令(本报告在关于第 8 条的部分对这些措施作出了阐述)扩展到包括各具体劳工部门中的所有工人。这一层保险层次还包括了依据一项特别法律领取预算中划出的养恤金的全体公务员和市政府的雇员。

302. 远不如前两个层次综合性程度高的第三层保险就是私人储蓄,它可能在许多个人的退休收入中占相当大的份额。

长期照管

303. 由社保机构实施的以色列长期照管保险(长管保险)计划,向那些基本上依赖于他人帮助料理日常生活(穿衣、吃饭、盥洗、家中行动,等)的老年人提供服务金。这些有资格享受长期照管服务者接受法定的一揽子服务项目,其包括:照管人员帮助处置日常家务和家庭管理、老年日托照管所的照管、刷洗衣物等。福利金拨付给那些安排这些服务的组织,不直接支付给老年人。

304. 这是《国民保险法》1986年颁布的一个新章节(第6章E节)中所规定的一项福利。这项立法的目标从开始阶段起就不是为了资助现有的正规服务,而是从范围和质量方面充实当时已有的服务提供制度,以及增进家庭作为基本生活照管者的作用。在第一实施阶段,“长管保险”被视为体制性和非体制性长期照管的大范围中的一个额外成份。

305. 调研表明,以色列的家庭是照顾老年人的首要提供者,而实际上是这方面最重要的照顾资源。研究证明,在1988年执行该法律之前,约有80%依赖于别人给予日常生活照顾的老年人,是由其家庭成员照管的,而政府和公共机构所照管的老年人比例相当的低。长管保险的立法者意在鼓励家庭继续提供非制度性的照顾,因而在福利资格中不排除从非正式来源已获得的充分照顾的个人,也就是承认了这种非正式照顾所涉的费用。

306. 根据法律,规定了两种比率的福利:第一是,向基本上依赖于别人照管其日常生活事务的或需要监护的老年人提供与全额残疾恤金等额的福利金,或每周10个小时的照管;第二是,向完全依赖于别人照管从事日常生活事务或需要始终不断监护的老年人提供相当于全额残疾恤金150%的福利金,或每周15个小时的照管。对于上述任何一种情况,所支付的福利金不得超出为所提供照管的实际时间报酬。

307. 自该法律最初实施以来,设立并整顿了数以百计的服务提供机构,其中半数是非赢利性的公共组织,另一半是赢利性的商业经营机构。在许多情况下,长管保险提供的照管时间不够,老年人的家庭须自费增补照管钟点,而且往往聘用同家公司的照管人员。总之,不论是由社会保障全费承担,还是部分承担外聘人员协助照管,都无法取代家庭对老年人的照顾,只能减轻一些照管负担而已。

对老年人和养恤金领取者的咨询服务

308. 1972年全国保险机构在其本体制范围内设立起了一个老年人和养恤金领取者咨询服务处。此外,还组织了一个友情家访组,走访那些本人无法前往全国保险机构各地方分点寻求帮助和征求咨询意见的老年人。这项服务依靠一些自愿者开展工作,而这些自愿者本人也是依赖于该体制提供福利性服务和受该体制监护的老

年人，但这些服务并不受正规式程序的束缚。因此，他们可成为那些需要帮助的老年人与本体制之间非正式的沟通桥梁。

309. 这项服务的目的是改善全国保险机构向老年人提供的服务，不只限于发放现金款。全国保险机构确认有必要设立起一个与官僚程序无关的非正式咨询和中介体系，为老年人和养恤金领取者服务，以保证养恤金领取者最大限度地利用其社会保障权利和社区的福利服务。这一项目已证明了自己的成效，而今已运作于全国保险机构在各地的地方分支机构。

平等的社会保障

310. 以色列推行的社会保障制度是普遍性的，通过其大部分方案为全国所有居民实行了保险。社会保障福利尤其旨在援助最脆弱和处境不利的群体：老年人(老年、遗族和长期照管福利)、残疾人(一般的残疾福利、工伤福利、行动失便补贴)、贫困者(收入维持补贴)、离婚或分居妇女(法律保障的赡养费的支付)、儿童(子女补贴)和失业者(失业金)。因此，可以说没有任何不享受社会保障权利的群体以及没有哪个群体所享受的社会保障程度远远低于大部分人口的水平。

311. 政府的努力正是要保证人人都确实享受到固有的和法律明确保证的社会保障权利，以下详细介绍为此所采取的措施。另外，政府还对立法措施进行了审查，以改善各阶层人口的状况。

312. 关于妇女，应当指出的是，不论她们个人地位如何，凡走出家庭工作并赚取工资的妇女，均享有与男人们同等的权利地位，有权享受全国保险机构提供的一切福利。

313. 除“家庭妇女”(另行讨论)外，妇女有资格按与男人们同等的条件，享有《国民保险法》规定的一切福利。妇女们受到下列各方面的保险：工伤保险、职业培训、遗族恤金、事故保险、子女补贴、失业保险金、残疾保险、倒闭和清算公司雇员的保险、预备役务福利和长期照管保险。

314. 法律在关于向社保机构缴纳保险费的规定方面不区分男女性别。对每个受保人所规定的保险费缴纳额，不分男女性别，一律按受保人收入的某一百分比征缴。应当指出的是，只有家庭妇女(丈夫在保险范围内的已婚妇女，但本人并未走出家庭工作)无需缴费即可依法享受有关福利。

315. 家庭妇女不在任何一种保险办法之下。根据《国民保障金》，家庭妇女不属于工人，因此无资格享受替代收入的福利金，诸如，工伤保险金、产妇补贴、失业保险金、倒闭情况下的雇员保险金以及养老金的工龄补加金。妇女从 60 岁起，男子从 65 岁起，有资格在参照其家庭收入调查的情况下领取养恤金，但妇女从 65 岁起，男子从 70 起颁发给养恤金，不再考虑其收入情况。这一区别是由于以色列仍存在着不同退休年龄制度所致，妇女有权选择在 60 岁时退休。所有妇女，包括家庭妇女，都得到长期照管的保险，而其享受此项保险的条件与男子一样，但有一项区别：妇女从 60 岁起，男子从 65 岁起有权享受此项保险。

316. 在残疾保险方面，家庭妇女与所有其他受保人之间是有区别的。家庭妇女只有达到 50% 的医学伤残程度，才有资格享受保险福利，而其他受保人只要达到 40% 的残疾程度即可享受保险福利。

317. 在享受有关工伤保险下的遗族恤金方面，鳏夫与寡妇之间也具有差别。鳏夫在这方面被定为(1)与一名子女一起生活，或(2)无法维持本人生计，或(3)本人收入未超过法定数额。寡妇在这方面被定为(1)年满 40 岁或(2)与一名子女一起生活或(3)无法维持本人生计。

行政措施

318. 社保机构首要关注的是，每个人是否充分地利用了他或她的社会保险权利。凡在他/她就业年限期间遵照义务缴纳保险费的每一受保人，都有权得到有关他/她应有权利的全面和可靠的资料，以保证他们据此享有他们的权利。社保机构认为，承保机构，即诸如该机构本身，至少负有保障这些权利的部分责任，不能完全依个人在这方面的能力大小而定。社保机构发起了若干主动行动，旨在增进受保人对权利的意识、使受保人能够充分利用他/她的权利，并尽量简化有关的官僚手续。

319. 下列是一些主要的此类活动：

- (a) 每一位受保人每年一次收到一份年度确认书，详细开列他/她领受的各类福利，以及去年每月向他/她帐户上转拨的福利款额。这份确认书得到所有公共当局的承认，诸如：政府各部、地方当局和保健基金，它们据此向具体的人口群体提供广泛的减免和福利；例如，城镇税的减免、公共住房租金的减免、电话费的减免，等；

- (b) 在男子年满 65 岁或妇女年满 60 岁前夕，他/她会收到一份邮递函件，向他/她通报可享受的养老金权利、享有规则规则和养老金申请表格。这就保证一俟退休，养老金制度即可生效，避免了任何不必要的拖延；
- (c) 家庭中每一个在医院中出生的孩子都可自动地享有子女补贴费，不需母亲向社保机构提出申请。这项自动登记法之所以可行，是因为社保机构、内务部和各医院之间签订了一项协议，据此，医院同时向社保机构和内务部通报每一个接生的婴儿以及辨明其生母身份的资料。这项服务成为把新生儿纳入社保机构儿童档案的依据，并可据此向其母亲的银行帐户直接转拨补贴费；
- (d) 许多新移民抵达以色列后即可享受社保机构发放的各类福利金，诸如，特殊的养老金和子女补贴费。为了保证立即开始享受各项权利，社保机构通过磁带传输，直接收取机场编制的一切所需人口资料。通过此办法，新移民家庭可领取一切他们应享有的福利，而他们本人则不必向社保机构的地方分支机构报告和提出申请；
- (e) 有关国民保险权利（包括近来对法律所作有关修订）的资料手册，定期用各种语文印发，并分发给社区中的所有保健和社会服务机构；
- (f) 广泛地利用地方和全国新闻报刊，并购买国家无线电台和电视台的黄金播放时刻，向公众传播消息；
- (g) 每个社保机构的地方分支机构都配备了先进的计算机化技术，从而使每位申请者都能立即收到有关他/她的帐户状况和向他/她所支付的福利金。

320. 以色列采取了被证明非常有效的许多不同办法，向广大公众宣传他们的权利，保证了人们充分地利用其权利享受社保机构所支付的各类福利金。就此专题正在继续不断地开展的研究表明，在所有潜在的受保人口中，将近 98% 的人享受到了根据法律其应有的保险范围和等级。社保机构认为，不可能 100% 地保证所有人口最大可能地领取其应得的福利金，并承认尽管作出了一切真心实意的努力，也仍然还会有极小百分比的人口不能享受到他们应得的福利。该机构的经验表明，一些旨在充分实施这些权利的项目导致了令人失望的结果，这些结果当然不能证明所付出的高代价是值得的。

立法措施

321. 应当在此提及为落实立法所载社会保障权利而采取的下列措施：

322. 妇女。家庭妇女本人以往一向不能享受养老金。她们也此外不必向社保机构缴纳保险费，而且领取其丈夫养老金的一半数额。1996年，为了在社会保障体系中实现更大程度的男女平等，对法律作出了修订。如今，家庭妇女尽管仍然免于缴纳保险费，但她们可领取最低限度养老金。因此，几年之后，以色列境内的妇女，不论是否从事工作，都将得到养老金的保险。

323. 老年人。在以色列得到细致照顾和划拨资金的另一脆弱群体是老年人，特别是那些因日常功能性残疾、患慢性病和意识障碍，严重依赖于帮助的老年人。国家根据1988年社区《长期照管保险法》，继续在家庭和日托所内为8%的老年人提供个人照管。这项法律规定，根据个人所享有的权利提供个人照管，从而保证了甚至严重残疾的老年人，只要有可能即尽量让他们在尊严有保证的条件下居住在熟悉的家庭环境中，并减轻家庭所承担负担。

324. 贫困者。作为克服贫困和收入差距的方案之一，政府将养老金提高了7%。通过各种现行的立法规定，以大幅度地补贴市镇税收、公共交通和各类低收入群体的医药费等办法，进一步改善老年人的经济状况，并提高他们的生活水平和对社会的参与程度。

325. 以色列消除贫困的新立法的根本原则是，争取在社会保护权利方面实现男女平等，并对具有同样需求的各类群体一视同仁，以及提高最脆弱群体——老年人和单亲家庭——的最低保证收入。

326. 为了减少处于贫困线以下的家庭，以色列不断扩大其《缩小贫困面和收入差度法》的范围，旨在增进对大部分社会脆弱群体的保护。最近对立法的重大修订，大幅度地提高了支付给老年人、残疾人以及单亲家庭的福利金。为了减少构成以色列处境最脆弱的贫困群体的贫困大家庭，政府业已完成了有关的最后步骤，准备提高颁发给大家庭的子女补贴费，其中将包括发放给原先未曾全面受保的一些群体的补贴费。

327. 以色列近来最重要一项成就之一是，落实了国家健康保险方案。自1995年以来，基于一项综合一揽子保健服务，实际上已经实现了普遍的保险。一项更为

平等的所得税制度业已建立，制订出了低收入者和所有收入维持补贴领取者缴纳特低额保健保险费的规定。同时，也为所有领取养老金的老年人规定了低保险费缴纳率。对这项法律实效的衡量，将大体上依据贫困者和其他处于社会边缘的群体所享受的质量健康照顾的平等机会程度，而且在今后几年中将对此实行认真的监测。

328. 对国家立法、法院裁决等趋势和变化的进一步评述载于社保机构提交国际社会安全协会（社会安全协会）的报告《1996年社会保障方面的动态和趋势简介》。

结 论

329. 关于为改善脆弱群体命运所采取的措施，或许可以得出结论：尽管我们已成功地减少了失业幅度，但仍存在着一些零星的高失业点，特别是在一些边远开发地区。政府的政策是继续拨出资金用于降低这些地区的失业率和贫困率，从而减轻对社会支助体制的依赖程度。

330. 为了继续开展以色列铲除贫困的斗争，决策者们不仅有责任增加福利，而且还得拓宽资金来源。因此，一个重要的政策方针将是认真地审查我们的社会保险制度，其目标是力争在税收和针对最脆弱群体的福利制度方面，扩大以色列保险体制进步的幅度。

国际合作和协助

331. 国际劳工组织(劳工组织)和国际社会安全协会向社保机构提供了大量的技术援助，主要采取的是向社保机构的高级雇员提供留学金的办法。社保机构本身也致力于采取对等的措施，以指导和授课方式协助在海外学习的工作者，特别是来自亚洲和非洲的工作人员。以色列属国际社会安全协会的亚非分部，并在这一框架内参与大部分的区域性会议。

332. 此外，以色列代表还定期出席社会安全协会三年一度的大会，并通过各类常设委员会参与该组织的技术活动，诸如答复定期分发的调查表。

333. 然而，以色列和社会安全协会相互间主要开展的是调研领域的活动。以色列通过编撰研究论文和向几乎每届会议提交论文的方式，积极地参与社会安全协

会的调研会议。1979年在耶路撒冷举行了有关“直接征税制与社会保险之间关系”专题的研讨会议，并于1989年在以色列首都再次举行了有关对高龄老人长期照管服务专题的研讨会议。1998年1月，我们计划再举行一次研讨会议，探讨社会保险和其它社会支助福利对人的行为影响的专题。

334. 最后，社会安全协会与以色列之间的合作均大为有益于双方。其它国家的经验有助于我们发展和扩大各类社会保障计划，而以色列的贡献则主要体现在，通过社会安全协会对其它国家开展调研，并将此结果传播给别的国家。因此，实现了社会安全协会作为国际组织的主要目标，即通过国际合作在全世界促进和发展社会保障。

第10条 - 家庭权利

对以色列有约束力的有关国际公约

335. 以色列是《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国，并且于1997年5月向联合国消除对妇女歧视委员会提交了第一份报告。

336. 以色列是劳工组织《最低年龄公约》(第138号公约)缔约国。它于1996年提交了最近一份报告，汇报了有关1991至1995年的情况。

337. 以色列自1991年以来已是《公民权利和政治权利国际盟约》和《儿童权利公约》缔约国，并将很快提交其有关上述两项公约的初次报告。

“家庭”的含义

以色列法律中“家庭”一词的定义

338. 以色列的法律对“家庭”一词无统一的定义，不同的立法法案作出了各自不同的界定。各项法案取决于立法的目的，对“家庭”一词采取了广泛囊括和广义界定的作法。因此，在1991年《家庭暴力预防法》中，对“家庭成员”界定如下：

“配偶、父母，或父母中某一方的配偶、配偶的父母，或岳父母或公婆中某一方的配偶，祖父或祖母、子女或配偶的子女、兄弟姐妹、姐夫内弟或妯娌、婶叔姑舅、堂表兄妹；任何一位——负责从生活、健康、教育或福祉需求方面照管某一未成年

者，或与之共同生活的某一生活无法自理的人，或与之共同生活、尚不会自理生活的未成年人——的监护人”。此项法律不区别现在还是以前的家庭成员。

339. 1995 年《家庭事务法》中也可发现同样有广义性定义。该法律对家庭成员的定义为“(a)他/她的配偶，包括生活伴侣、他/她原先的配偶、已与他/她解除婚姻关系的配偶，但只适用于在他们仍为夫妻期间因相互间的这种关系所形成的诉讼事务；(b)他/她的子女，包括他/她配偶的子女；(c)他/她的父母、双方父母的配偶，或双方父母中某一方的配偶；(d)他/她的孙子孙女；(e)他/她的祖父母；(f)他/她或各自配偶的兄弟姐妹。家长包括继父继母，或法定监护人”。

340. 与此同时，另一些法案则对这一词作出了较狭义的解释。例如，1995 年《国民保障法》(修订本)认为，一个家庭成员仅指“父母中的一方、一个子女、一个孙子(女)、一个兄弟，或一个姐妹”。同样，在 1988 年《平等就业机会法》中，家庭成员被狭义地界定为“一方配偶、父母一方、一个子女、一个孙子(女)、一个兄弟、一个姐妹，或上述任何一位的配偶”。

341. 以色列法院确定“家庭”或“配偶”一词含义的作法，也是功能性的作法，其考虑的是有关立法和协议的政策目标。因此，法院在某些案件下趋于扩展超出传统性范围的家庭概念。例如，最高法院认为，某一遭民事侵权行为之害的受害者有权按关于家庭成员所提供的服务提出索赔权利的同等规定，就在他/她所生活的集体农场(kibbutz)中接受的服务提出索赔要求：

“... 集体农场的思想原则和社会结构是特殊的和无法普遍比较的...。从法律上讲，这一结构是以个体成员之间的平等为基础的...。

在理论和实践中，所有个体成员的总体组合构成了一个大家庭...”。

C. A. 619/78 Hunovitz v. Cohen, P. D. vol.35(4)281,295-296。

342. 在另外一起处置“配偶”一词的案件中，最高法院允许一位同性恋民航乘务员的请求，准其享受通常只给予雇员异性“配偶”的某项工作福利待遇：

“因此，可取的检验办法应当是审查性倾向与赋予配偶工作福利的相关性。目的检验符合这项要求。根据这一检验办法，如果一对生活伴侣之间的关系符合标准，达到了依此赋予该项权利或福利的目的，那么，在同性与异性恋式的配偶之间就不存在什么差别了...。就我们此项事务而论，飞机票并未非只准备颁发给雇员的已婚配偶，而且无论如何，这项福

利的目也决不是鼓励传统性的家庭生活。这项福利授予与一名雇员，是因为考虑到与之在现实中共同生活的配偶。虽然(航空公司)并未想为同性恋伴侣落实这项安排，但生活伴侣的性别与提供福利的目的毫无关系”。

H.C.721/94 EL AL Israeli Airline v. Danilovich, P. D. vol.48(5)749, 785-786。

行政实践中的家庭含义

343. 在制订个人所享受的许多社会服务和福利权利时已考虑到了家庭资源。在目前背景下所谓“家庭”通常系指核心家庭：父母和子女。但家庭结构则处于一种时常变幻不定的状态。一方面，近10年来单亲家长数量急剧递增(1985年：54,600人；1995年91,900人)；而且在社会保障、养恤金、侵权法之下的损失赔偿、保护居民防止遭驱赶、所得税条例和各类行政或法律福利方面，非婚同居状况也部分地得到国家的承认。另一方面，尽管国家尚未明确地承认“大家庭”概念(例如，在此背景下极少考虑到“部族关系”的地位)，但此概念已越来越多地被援用，其中明确地列入了祖父母、兄弟姐妹关系。简言之，“非传统”型家庭的合法性以及家庭的动态性质目前似乎已得到广泛的承认，但家庭概念仍有待于形成和明确。

344. 政府拨出资金的目的是为了支助各种类型的“家庭”，同时又避免采取偏向于任何一类家庭概念的立场。有些福利金是提供给单亲小家庭的，而另一些福利金则是提供额外的财政援助，补助那些具有四、五个乃至更多孩子的家庭。与此同时，通过各项福利正在增强与大家庭业已淡化的关系，鼓励各家各户在自己家里照顾老年亲属。

345. 在弥合因以色列推行现代化所造成的损害的同时，切合实际地为整个社会所有各阶层拨出资助金，则是一项颇为艰巨的工作。然而，在国家看来每一形式的家庭都是合法的，并根据法律给予了相当程度的社会和财政支助。

成年年龄

346. 为民法的目的，法定成年年龄在不同方面也是不同的。为了民事法律诉讼中的责任归属目的，对成年年龄的规定为18岁。一旦到达成年年龄，此人即可签

署法律合同、提出起诉或被起诉，或诉诸其它法律行动或进行投诉。在 18 岁之前，未成年人所采取的任何法律行动或签订的合同，都可能被他/她的父母或监护人撤销。

347. 刑事责任。刑事责任方面的成年年龄通常是 12 岁。未满 18 岁的青少年将由特别少年犯法院审理。然而，对于特殊的案件，依据特别的法律条款规定可按成年人进行审理。

348. 选举权。凡年满 18 岁的所有公民或居民都可有权参加全国选举和市镇选举。

349. 征兵入伍。个人于 18 岁生日之日起即符合应征加入以色列国防部队的条件。17 岁半可自愿加入武装部队，但须征得父母的同意。

350. 婚姻的同意。除特殊情况之外，17 岁女性的婚姻，可不必征得其父母/监护人的同意。对于男性无婚姻最低年龄的规定。目前正在审议对男性婚姻同意现状的修改。

351. 法律行为能力和强制性送入精神病医院。年满 15 岁的青少年可对强制性住入精神病机构的命令提出上诉。对于此类案件，法院任命一位法律代理，于上诉期间代表该青少年的利益出庭申诉。

对家庭的援助和保护

家庭生活的基本权利

352. 最高法院曾在若干情况下审理了家庭生活权利。该法院阐明：

“每个人都有权组成家庭并生儿育女”。

A.C.R.2401/95 Nahmani v. Nahmani, Takdin-Supreme vol.96(3)526。

353. 法院在某些裁决中强调家庭单位的自主权及其免受国家干预的权利：

“在原则上，瞻养家庭、家庭计划和生儿育女的自主权，属个人隐私事务。人的自由包括对婚姻、离婚、生育和属个人自主权范围的任何其它私事作出独立选择的自由。Ben-Ito 法官在上述 C.A.413/80 号案件中指出：‘受孕、怀孕和生育都是隐私事件，统统属于个人隐私权的范畴。国家

不干预这一领域的事务，除非出于特别重要的原因，牵涉到保护个人权利或重大公共利益的需要’[引述省略]”。

“... ..”

“尽可能减少国家对家庭单位关系的直接干预和司法干预，这一愿望是为了强调家庭单位的自主权，保护家庭在家庭与国家之间的关系以及家庭单位各不同成员之间关系方面免遭干预。凡需要予以干预的情况通常是敏感和复杂的，需要干预的是当家庭中出现了危机之时，而国家通过法院出面干预是要解决当事各方之间本身无法解决的问题”。

C.A.5587/93 Nahmani v. Nahmani, Takkdin-Superme, vol. 95 (1) 1239, 1241。

354. 此外，法院承认作父母的权利是一项宪法规定的人权：

“作父母的权利是一项人人都享有的基本人权”。

C.A.451/88 Anonymous v. The State of Israel, P.D.vol.44 (1), 330、337。

而且，父母按他们认为最佳的方式抚养和教育其子女的权利也同样是一项基本人权：

“父母按其认为最佳的方式抚养和教育其子女的权利是一项宪法规定的权利，并且既是一项因父母与子女之间的关系而固有的，又是由此关系所产生的自然权利。家庭并非存在于宪法制度之外，而是宪法制度的一个组成部分。在家庭单位内父母有权行使宪法所承认和保护的各项权利。父母监护其子女的权利和扶养子女的权利及此种权利所意味的一切，即是宪法规定的一项自然和首要的权利，由此体现了父母与其子女之间的自然关系[引述省略]。这一项权利体现于家庭所享有的隐私权和自主权。父母自主地就有关子女的教育、生活方式、住所等方面作出决定。以社会名义和国家对上述决定作出的干预，只是一项例外，且必须具有正当的理由[引述省略]。这一态度基于下述认识，即‘家庭是人类历史基本和最古老的社会单位。它一直是而且仍然是便利和保障人类社会继续存在的要素’[引述省略]”。

C.A.2266/93 Doe v. Roe, P. D. 49 (1) 229、238-289。

婚 姻

355. 1950 年《婚姻年龄法》阐明，以色列境内所有妇女的最低婚姻年龄是 17 岁。对男性无最低年龄规定。由于适用于婚姻问题的实体法源于个人的宗教法，男性的最低婚姻年龄将参照宗教法的规定。

356. 随最低年龄的规定还把未到年龄的安排婚姻列为犯罪行为，对此可判处达两年的监禁。可能的犯罪者包括一些婚姻的安排者、举办婚礼者，和结婚的新郎本人。未达年龄婚姻的女性不属犯罪者之列。法律还规定，仅违犯本法律的作法，即可成为离婚的理由。

357. 1950 年《婚姻年龄法》第 5 条规定了两条请求对未达年龄婚姻予以司法批准的理由。第一条原因涉及到的情况如下：当女方请求批准与致使她怀孕或已经使她生育了孩子的男人结婚。对此特殊原因，不附加任何年龄限制。第二条理由是在“未具体阐明的特殊情况”下，准许立即结婚，但女方须年满 16 岁。由于立法留下了这些“未具体阐明的情况”，最高法院即自行对这些特殊情况实际内容提出了指示。在其中的一项首要案例中，当时的 Barak 法官坚定地阐明，传统和习俗不能成为容许婚姻例外的理由，因为 1950 年《婚姻年龄法》的制定，就是要废除婚姻方面的这些传统和习俗。

358. 对犯罪行为的制裁也有助于减少未成年人婚姻的现象。然而，恰如下表所载以色列婚姻数据所示，这种情况还尚未根除掉。

截至 17 岁的未成年人的婚姻情况

年 度	犹 太 人			穆 斯 林		
	新 娘		新 郎	新 娘		新 郎
	直至 16 岁	17 岁	17 岁	直至 16 岁	17 岁	17 岁
1975-1979 年平均	12.3	48.4	1.2	19.6	133.1	2.2
1985-1989 年平均	2.4	17.4	0.3	15.4	140.2	1.7
1991 年	0.9	13.9	0.1	10.1	179.1	0.7
1992 年	0.7	11.4		0.5	179.7	
1993 年*	0.6	10.6	0.2			

* 尚无该年穆斯林的统计数字。

资料来源：中央统计局。

截至 19 岁的青少年的婚姻情况

年 龄	犹太人	穆斯林	基督教	朱斯教
总数 截至 19 岁的总数 直至 17 岁 18 岁 19 岁	新 郎			
	26,680	7,857	795	703
	652	540	5	53
	18	16		
	166	186	5	16
	468	338		37
总数 截至 19 岁的总数 直至 16 岁 17 岁 18 岁 19 岁	新 娘			
	26,680	7,857	795	703
	3,258	3,845	149	386
	27	15	4	2
	397	1,558	28	157
	1,147	1,207	45	117
	1,687	1,045	72	110

359. 由于婚姻和离婚问题的裁定仅按照宗教法作出，当重婚得到有关宗教法律承认时，世俗立法无法下令宣布此类婚姻无效，而是只能通过刑法反对重婚行为。1977 年《刑法》第 176 节规定重婚为犯罪行为，可判处 5 年监禁。第 181-182 节禁

止强迫某人的妻子在无司法离婚令情况下的离异，并规定此类被禁止的婚姻或离婚安排一律为犯罪行为。第 179-180 节是对重婚裁决的例外条款。第 180 节适用于那些信仰犹太教之外其它宗教的所有个人，并阐明某人可以配偶残疾，或七年分居的缘故，作为另外与他人结婚的正当理由。第 179 条仅适用于犹太人，条款规定，凡经拉比法庭裁决，履行了特殊的 Halachic 程序，在宗教上被确定为有效的第二次结婚者，可予以豁免。

360. 鉴于宗教法律准许重婚，因此须进一步制订出一些具体法律领域的立法干预措施，以处置两位妻子之间可能发生的利益冲突。制订出这样的法律条款是为了顺应适用于某些进入以色列境内的移民群体。例如，1965 年的继承法(第 146 节)具体阐明，当有两位结发妻子的男人去世时，他的遗产应当在两位妻子之间均分，而在普通情况下死者的资产是由其唯一的妻子所继承。

增强和保护家庭

361. 以色列法律的基本前提是，由家庭承担起对家庭成员支助的首要义务。这项原则载于 1962 年《法律作为能力和监护义务法》，其中规定了父母和监护人的义务。父母作为其未成年子女的“自然监护人”，既具有法定的义务，也有权利照管子女们的需求，包括教育和抚养、职业培训和维护子女的资产。父母的监护义务还包括监护子女的权利和代表子女的权利。这些权利被以色列的法院解释为“履行父母义务的权利”。(法律全文载于本报告附件 2)

362. 然而，国家确认，当家庭成员基本上未能履行其责任时，国家亦有义务保护家庭。各种有关法律规定了经司法批准后，(市镇或全国各级)当局进行干预的权力。这些权力从下达具体的指示、责成儿童的父母或监护人如何照管儿童，直至将儿童领走，撤销父母或监护人的监护权，并承担不论临时性的、还是以领养令的方式长期照管儿童的义务。这方面的主要法律是 1960 年《青少年(照管和监管)法》和 1981 年《儿童领养法》。(法律全文载于本报告附件 2)。

363. 此外，以色列的各类刑法对父母或其他首要照管人的抛弃和忽视、骚扰和侵害(包括生理、感情或性伤害)行为规定了刑事制裁，并确定了针对家庭施暴成员下达保护令的理由，以保护儿童或配偶。

364. 上述一切涉及到儿童的首要考虑是，“儿童的最高利益”。这一概念是浩繁的法学理论的核心，过于复杂，无法在此审议。总之，法院极为注重考虑福利工作者书面报告中所陈述的职业性意见。这些人是根据每项法律任命的一些训练有素的社会工作者。

365. 除了处置严重危机的干预权力外，政府还力求通过各类社会方案和经济福利措施，便于家庭的维持和建立。

366. 国家为援助家庭提供的一些主要经济福利，是根据法律普遍地向以色列所有家庭提供社会保障计划的一部分(本报告在关于第9章的部分对这些计划作了评述)。子女补贴实行税收减免和发放补贴，旨在通过社会保障制度防止因抚养额外的子女而造成家庭生活水平的下降。对受抚养子女的补加额随养老金、遗族恤金、残疾恤金、老年人家庭内照管金一起颁发。没有一家未享受到任何援助福利，也没有一家享受此类福利程度远远低于大部分人口的情况。

367. 1992年《单亲家长法》规定了对单亲家长的特殊援助。(法律全文载于本报告附件2。)该法律对“单亲家长”作出了对女性和男性都适用的广义界定。法律规定单亲家长有权享受一项特别教育补贴、优先享受职业培训方案和日托设施，而且法律还提高了住房援助计划的援助水平。在1980年《维持收入法》下也列有此类规定。

368. 同时，还设有其它行政方案，从各方面援助需要帮助的家庭。例如，低收入工作父母可申请将其学龄前子女送入政府支助的日托中心；卫生部管理下的每一城市中的保健所，向广大公众提供咨询、自助小组、家长事务学习班以及为学步幼儿开设的一些基础保健。这些方案都是根据需要设置的，而需要则是依照方案资格标准推算，或是根据家庭收入情况调查确定。

369. 以色列还有一个活跃的自愿部门，其中许多组织均致力于面向家庭和教育的項目。

370. 政府与各自愿机构之间形成了高度的相互配合。政府依照其政策，通过支持现有自愿组织和自愿人员对政府机构的参与，鼓励自愿服务精神，并鼓励居民们参与其各自住区和社区有关事务的决策进程。

371. 政府认为社会福利是其主管责任，但在某些服务领域，政府则依赖于一些非政府组织提供福利服务以及某些所需的款项。

372. 劳工和社会事务部根据 1965 年《儿童机构(日托中心)监督法》对以色列儿童机构实行监督。该部制订出了一些有关此类机构运作的各方面细则和条例,例如,结构、房屋设施维护、供应、人员、专业性服务等。对所有照管直至 12 岁儿童的各机构实行广泛的监督。除了那些为犯罪青少年或智力残疾的儿童所设的机构外,所有各机构都由非政府组织经管。各机构确定其准备照管的儿童类别。

373. 部际财务委员会确定政府拟提供的财政资助幅度。目前,这一支助占儿童机构开支的 85%。各非政府组织必须承担其余 15%的资金。一项政府特别建筑基金为与各非政府组织合作建造日托中心筹资,而后将这些日托中心交给各市政府,而市政府则又委托非政府组织承担日常管理事务。每年就政府参与对日托中心内儿童的支助展开谈判。如今,政府承担每个儿童开支的 75%,剩余的 25%由非政府组织负责。

平等待遇

374. 法律和条例未排除任何人口阶层接受上述任何一项服务。但许多现有的服务受到预算的限制,而劳工和社会事务部收到一些申诉声称,分配给犹太人口的资金比重大于目前拨给非犹太人口的钱款数额。

375. 遗憾的是,在为提供与本《盟约》相关的一些社会服务而向各市政府分配的预算拨款方面,尚无有关的细分数据。

孕产妇保护

376. 保护工作妇女的劳动法是一种综合的长期福利体制,基本上通过社会保障体系,为怀孕、分娩,和产后照顾期间的母亲及其家庭提供支助。由此形成了一项颇有成效的孕产妇保护体制。

怀孕工作妇女的产假和保护

377. 1954 年《妇女就业法》规定妇女可休 12 周带薪产假。在特殊情况下,包括因患病、多胎或婴儿住院的需要,还可延长假期。在休完常规产假后上班的四个月内,从事全日制工作的母亲可每天歇工一小时,不扣除其薪金。此外,这一法律

还规定，妇女有权根据她休产假前的就业期长短，延长其产假期，虽然不会再支付给工资，但也不必担心会被终止就业。

378. 上述法律最近的一项修正案准许男方代替妇女休 12 周的产假，即使他的配偶并没有就业，也同样可享受此待遇。这项修正案认识到许多父亲的合法愿望，承认在新生儿的关键时刻离不开父亲、为人父母照顾婴儿的重任转由男性来承担，并承认妇女在事业中的成功以及她们在工作的合法地位。

379. 孕妇产假是强制性的规定，在怀孕第 7 个月中期起的任何时候都可休假。在接受生育治疗期间，男方和女方均可请假，按病假处理。同样，孕妇在接受例行医务检查期间，也有权享受带薪休假。当妇女由于高险孕造成无法工作的情况时，有权从社保机构领取她的薪金，并且保护她的工龄期不被扣减的权利。

380. 上述同一法律保证妇女的职业安全。雇主不可在雇员怀孕期间将其解雇；如果她在怀孕期间遭到解雇，雇主即犯下了罪行，可遭到法律追究，而该工人则须恢复原职。如果她没有告诉其雇主她已怀孕(在妊娠第五个月之前并非必须通知)并被终止了雇用，她将恢复就业，但雇主不承担罪责。

381. 禁止终止雇用的规定有一项例外。如果雇主可确实证明雇用的终止在工作与怀孕之间毫无关系，劳工和社会事务部则有权批准雇主的解雇。根据《妇女就业法》主管控制权的该部下属司，也将展开必要的调查，以裁定此类解雇请求的申请。

382. 虽然当女雇员怀孕时雇主不负责支付该雇员的工资，但是，雇主在法律上则有义务继续为该雇员的退休基金，以及雇主与雇员之间业已确认的任何其它基于纳款的计划缴纳款项。

范围和福利金

383. 第一项福利是享受免费住院分娩的待遇。这项住院分娩属 1995 年以色列综合性《全国健康保险法》所列一揽子服务中的一部分。福利金直接支付给医院。所承保的费用还包括死产的情况。

384. 婴儿出生之后，父母可从社保机构领取一笔产妇补贴，用于支付家中为婴儿购置的一些准备用品。这项补贴费相当于平均工资额的 20%。在多胎分娩情况下，这笔补贴将大幅度提高(参见以下出生补贴)。

385. 孕妇补贴支付给所有的居民或居民的妻子，即使她们是在以色列境外分娩也照样可领取，以及在以色列境内工作但不在境内居住的妇女，或在以色列境内工作但不居住在境内的男人的妻子，但是她们必须在以色列境内分娩。

386. 同时，还有一项支付给领养父母的补贴，即相当于产妇补贴，补贴数额按当天所领养的 10 岁以下儿童数计算。

387. 如是三胞胎或多胞胎数，该家庭可领取 6 个月的出生补贴。补贴的目的是为了减轻因多胎婴儿出生造成的特别开支。为第三个孩子颁发的补贴费相当于平均工资额的 50%。第四个孩子的补贴费相当于 75%，而第五个孩子(或更多)相当于 100%。

388. 孕妇补贴(或为领养父母所支付的假期补贴)是在母亲享受在法规定 12 周产假期间支付给她的。该补贴相当于该妇女前三个月期间平均工资的 100%，但有上限规定，并由社保机构支付。从这项福利金中得扣除税率和社会保险金缴纳款。

389. 出生保护补贴为颁发给那些为了使婴儿安全地出生，必须根据医嘱停止工作休息 30 天的妇女。这是社保机构按平均工资额 25%提供的补贴。

历史和发展

390. 产妇保险载于 1954 年的《国民保险法》，并且是社保机构的首批决定之一。产妇保险被视为一般对家庭、尤其对工作母亲，最为重要的福利。

391. 1954 至 1995 年期间对有关产妇补贴的改革都具有一项明确的共同特性：通过改变资格享受期的计算法和修改受惠人口的定义，扩大享有产妇补贴妇女的范围。此项补贴率一直没有更变过，直至 1995 年补贴率才从妇女原(毛)工资额的 75%，增长至她(净)工资额的 100%。

392. 自 1954 以来产妇补贴方面出现的一些主要变革概括如下：

(a) 1995 年：增加了旨在为多胎儿购置生活用品而颁发的产妇补贴额。

(b) 1986 年：

(1) 在为购置婴儿用品而颁发的产妇补贴与直接支付给医院的众议院补贴费之间作出了区别，除非婴儿出生在与社保机构无支付安排的医院内(诸如，海外医院)。在此情况下，母亲凭缴款收据单报销，

但报销额以法律确定的补贴额为限。婴儿用品购置补贴费由接生婴儿的医院直接以现金支付给母亲；

- (2) 对产妇补贴的调整办法确定如下：每年1月份按平均工资率的20%支付福利性目的的补贴费，再参照生活费用增价作出额外的增补调整。由此，维持并遵从了法律规定的产妇补贴的实际价值；这项调整是自动的，而且与以往不同是，劳工和社会事务部长对此无自由酌处权。

393. 1986年在产妇保险的框架内增列了出生补贴：出生补贴是支付给同胎出生，且在一段法定时期内得以存活的三个甚至更多婴儿的家庭，以帮助克服多胎婴儿出生带来的经济负担。险孕补贴是1991年设立的。在1994年1月颁布《全国健康保险法》之前，免费住院待遇是由社保机构承担的。

平 等

394. 以上所有孕产保护和福利金分发给以色列国国内的全体公民和居民，没有种族或宗教上的区别。只有那些在婴儿出生前两年内没有缴纳最起码几个月社会保险费的人，无权享受社保机构发放的充分财政福利补贴。无论如何，绝没有一个妇女群体未享受到任何孕产保护，或所享受的程度远远不如大部分人。（本报告在关于《盟约》“第9条——社会保障”的部分载有进一步资料。）

保护青少年

395. 1953年《青少年就业法》禁止雇用15岁以下的人。暑季期间，最低雇用年龄降低至14岁，但必须得到劳工和社会事务部的批准。此外，15岁以上青少年仍属《义务教育法》管辖之列，对他们只能根据1953年《学徒法》雇用。（上述两项法律的全文载于本报告附件1。）与未满最低招工年龄者签订的合同，即使他/她曾得到父母或监护人的同意，也一概无效。

396. 根据政府官方数据，1995年合法雇用的15至18岁之间青少年约有30,000人。这一数字占以色列青年人口的11%。然而，既无按就业部门或类型区分的工作青年分布情况的精确数据，也无在家庭中就业青年幅度的数据。在学校放假

期间，一些青年人往往到集体农场(Kibbutzim)打工，大体上干一些农业、服务行业或轻工业方面的工作。这类打工群体的青年人数量很小，因为居住在集体农场的所有各类年龄人口的总比例，还不到全国人口的 3%。

397. 据信，以色列境内非法就业的儿童大约只有几万人。他们之所以是非法就业，倘若不是因为年龄问题，就是因为他们的工作时间超出了法律准许的最长限度。大部分儿童和青少年从事的是露天市场或其它临时工性质的体力活。1994 年，以色列警察建立起了一个劳动法实施单位。这个单位为落实童工法作出了具体的工作。

398. 最后，加强开展了对青少年以及雇主进行有关童工法宣传资料的分发。一些自愿组织，诸如全国维护儿童中心和青年工人联盟——一个专为代表 19 岁以下青少年工人的权利而创建的组织，已经编印并散发了各类印刷材料。

399. 对于非法招工现象，尚无正式的官方确切数据。然而，政府官员的共同看法认为，最近两年来非法招收童工的情况略有减少。然而，为了减少非法童工和青少年劳工现象，显然与深入提高儿童和雇主对劳动法的认识一样，也必须更好地落实该法律。

400. 最后，在第 352-375 段中已阐述了有关在家庭中对儿童实行特别保护的立法条款，诸如实行保护使儿童免遭忽视、使儿童免遭各种形式的虐待行为等，而且也与本情况相关。

第 11 条 - 获得适当生活水准权

401. 人们公认，人人享有适当生活水准权是一项不言而喻的权利。以色列法律制度已确认这项权利。这项权利的确认并非只体现在某项法律条文中，而是落实在本章所述的保障人们基本生活的各种法律权利和行政措施上。这些权利和措施表明，国家决心确保人人享有体面的生活水准。

402. 此外，可以说，在以色列法律体制中，作为一项单独、连贯权利的“基本需求权”这一新概念已日渐深入人心。应先扼要举几个例子来说明这一点，然后再讨论住房权和食物权的详细情况。

403. 基本需求权已渐渐成为一项宪法权利，前面提到的《基本法：社会权利宪章》(1993 年)最明显不过地表明了这一点。另外，还应提到最高法院院长在一本专著中对《基本法：人的尊严与自由》(1992 年)所作的解释。最高法院院长在书中写道，基本需求权是宪法所规定的人的尊严权的一部分(Barak 1994： 416)。

404. 在此方面，以色列法院的有关意见也很重要。最高法院曾处理过享受基本生活条件权案件，主要涉及为法定权利受影响的人提供最低限度保障，例如保障赡养费和子女抚养费等。如受益方拒不尊重抚养方的权利，一般可以拒付这类抚养费。但最高法院认定，即使在这样的情况下，如果受益方缺乏基本生活条件，则不适用这项规则：

“如未成年人拒绝遵守法院的命令，例如象本案中的未成年人那样，拒绝根据离婚协议前去会面，我们认为可将其视为不听话。但即使不听话的儿童也不应丧失抚养费。父亲不得让子女挨饿或无依无靠，所以他并非在所有情况下均能推卸责任。”

C.A. 1741/93 Azoulai v. Azoulai, Takdin-Supreme, vol.94(2) 1784。

405. 在交通事故方面也有类似的问题。有时，在法律诉讼结束前，受害者丧失了生活来源。为了缓解这一问题，立法机构修订了 1975 年《交通事故受害者赔偿法》，规定受害者可以要求过渡性赔偿，最高法院对此作了如下评议：

“实行立即赔偿背后的原因和立法机构修订法律的目标是，在就交通事故受害者的赔偿问题作出最后决定之前，应紧急向受害者提供所需的费用，其中包括住院治疗费及其本人或家人的生活费用。总的方针是，应尽快向受害者提供这些资金，满足其本人或其家人的基本需求，因为诉讼程序通常可能很费时间，所以，在就索赔作出判决之前，必须满足这些人的基本需求……，”

“ C.A. 387/82 Karnit - Compensation for Traffic Accident Victims Fund v. Assido, P.D. vol. 40(4) 213,219。

406. 在另一桩案件中，最高法院讨论了 1967 年《判决执行法》。该法考虑到债务人的社会状况，限制了债权人的收债权：

“立法者不希望执行机制的运作造成债务人丧失所有财产，成为社会负担。该法中的几项规定正是出于这一考虑制订的，基本体现了社会理念，例如规定需照顾债务人的具体情况。

“例如，B 章涉及扣押动产问题……，第 22 条确定了不得扣押的动产，如规定不得扣押债务人及其家人维持营养所需的动产、必不可少的衣物和家具以及债务人及其家人在一定条件下用于维持生活的工具和机器等。扣押第三方财产的情况也是如此……该法第 50 条(a)款确定不得扣押第三方的某些资产……如不得扣押构成债务人部分工资的第三方最低额……使其不会沦落到饥寒交迫的地步……根据我们前面说过的重要的、值得重视的社会准则，照顾债务人的具体情况，是上述所有规定的共同点。”

C.A. 711/84 Israel Discount Bank Ltd. V. Fishman, P.D. vol. 41(1)369,374-375。

407. 最高法院数次处理过犯人的最低生活标准问题，它认为：

“在以色列，被监禁者或被捕者有权获得人类文明生活所需的拘禁条件。并无关于该项权利的正式法律条文，这是无关紧要的，因为这项权利是一项基本人权，这在任何守法的民主国家中都已极为明显，形同正式的法律条文。我们以前就曾强调指出，如果需要通过拘禁来剥夺某人的身体自由，这是可以的，但不得试图损害其自尊和人性。……

“人类文明生活需要具备什么样的条件？文明人不仅有生理需求，还有精神需求。例如，人用手抓饭吃也能活下来，但文明人需盘子、勺子和叉子吃饭。文明人不必处处合乎礼法，但其生活的时代和地点定会体现出文明的特点……所以，有必要确定监狱最低限度标准，使其符合‘人类文明生活所需的条件’。与此同时，增添和改进这些标准总是好的，而违背或不遵守这些标准就是没有履行最低限度的文明义务……。

“应根据普通人的需求来确定这些标准。不管犯人是最近刚到的不速之客还是敌人或破坏分子，只要我们将他们关在以色列监狱，犯人就有权获得符合以色列人民最低限度标准的生活条件。我们必须保障或提供这样的条件。”

H.C. 221/80 Darwish v. The Prison Service, P.D. vol. 35(1) 536,538-40
[为少数意见, 后因其它原因未获接受]。

408. 上述引文并不代表系统、连贯的法律实践。在以色列的法律判例中, 可以找到不顾社会、经济因素进行判决的例子。但也有令人鼓舞的迹象表明, 人们越来越认识到社会权利是根本权利或宪法权利。

以色列人民目前的生活水准

生活水准与贫困状况现有数据

(一) 生活水准

409. 下表载有关于以色列目前生活水准的主要现有数据。

(二) 贫困状况

410. 全国保障机构(简称“社保机构”)自 70 年代初以来系统收集和发表以色列国内贫困状况数据。新闻界广泛报道该机构向政府提交的贫困状况年度报告, 目的是在政府议程上提出所涉的重大问题, 协助政府重估减贫政策。

411. 该机构采用相对贫困定义, 即如果某一家庭的生活水准大大低于平均水平, 即属贫困家庭。家庭生活水准是一个多方面的概念, 涉及收入、住房、卫生、教育等许多方面, 但不断变化的收入数据是衡量贫困与否的唯一标准。以色列贫困线为中线纯收入的 50%, 并按家庭大小加以调整。

412. 据该机构 1993 年的报告, 16%家庭的纯收入低于贫困线, 贫困家庭平均纯收入为贫困线的 75%。各种补贴(尤其是该机构提供的福利)在减少贫困和收入差距方面发挥了关键作用。如果没有各种补贴(主要是该机构的福利), 34%的家庭将沦为贫困家庭。这也就是说, 由于各种补贴, 贫困率降低了一半以上。虽然主要给予低收入群体的各种补贴大大减缓了老人、失业者和大家庭的贫困, 但这些人仍常常处于贫困状态: 几乎五分之一的老人、三分之一的大家庭和一半失业者陷于贫困状态。另外, 非犹太家庭的贫困比例较高, 其中三分之一以上的家庭为贫困家庭。

按标准人均总收入净额和户主工作状态排列的城市家庭的预算状况

1992/93 年

	户主的工作状况			十 分 位 数										合计	
	不工作	自谋职业	雇员	较高	9	8	7	6	5	4	3	2	较低		
十分位数上限(单位:新锡克尔)	435.7	145.8	695.1	127.8	127.7	127.7	127.7	127.7	127.5	127.7	127.6	127.8	127.7	127.5	1 276.7
总户数(单位:千)	2.7	4.1	3.8	2.3	3.1	3.3	3.3	3.5	3.4	3.7	3.9	4.2	4.1	3.5	
每户平均人数	2.3	3.2	3	2.1	2.6	2.7	2.8	2.8	2.8	3.0	3.0	3.2	3.1	2.8	
每户平均标准人数	0.4	1.7	1.6	1.4	1.6	1.6	1.5	1.4	1.2	1.2	0.9	0.9	0.5	1.2	
每户平均挣钱人数															
	按调查期间平均价格计算的每户每月的收支状况(单位:新锡克尔)														
总收入净额	3 510	6 615	5 765	9 943	7 901	6 629	5 632	4 941	4 143	3 798	3 262	2 786	1 881	5 092	
货币收入毛额	2 948	8 100	6 274	11 737	8 946	7 103	5 844	4 971	3 992	3 682	2 972	2 547	1 673	5 348	
货币收入净额	2 819	5 618	4 979	8 514	6 703	5 589	4 767	4 205	3 461	3 219	2 702	2 369	1 615	4 315	
货币开支	2 818	5 023	4 738	5 650	5 611	5 243	4 638	4 196	3 722	3 658	3 204	2 929	2 299	4 115	
毛收入合计	3 640	9 097	7 059	13 166	10 144	8 143	6 709	5 707	4 674	4 262	3 532	2 964	1 939	5 125	
工资	765	7 443	5 679	8 967	7 708	6 088	4 821	4 074	3 070	2 852	2 038	1 627	779	4 203	
资本	897	1 223	855	2 397	1 428	1 170	967	780	688	546	534	372	225	912	
养恤金	730	108	118	1 176	492	396	398	237	239	116	131	52	(16)	325	
各种补助	1 248	323	408	625	516	489	523	610	678	748	829	913	919	685	
非消费性支出合计	178	2 554	1 349	3 504	2 322	1 558	1 121	798	547	478	291	185	61	1 087	
强制性付款	130	2 482	1 295	3 223	2 243	1 514	1 077	766	531	463	270	178	58	1 033	
转给其他家庭	48	72	54	281	78	44	44	(32)	(15)	15	(21)	(7)		54	
消费性支出合计	3 652	6 308	5 758	7 481	7 179	6 574	5 749	5 137	4 585	4 380	3 890	3 427	2 613	5 102	
食品	590	977	831	827	908	867	851	733	735	764	705	683	581	765	
蔬菜和水果	182	269	228	226	252	241	236	216	213	220	196	200	170	217	
住房	867	1 266	1 018	1 654	1 448	1 293	1 087	985	874	789	761	613	439	994	
住房维修和家庭杂务	355	606	492	724	649	585	502	437	405	377	334	303	266	458	
家具和日用品	185	293	338	426	352	351	333	295	258	250	189	203	149	281	
衣帽鞋袜	172	353	378	332	377	369	353	300	269	283	274	270	217	304	
保健	309	406	383	538	491	464	398	372	321	313	273	247	186	360	
教育、文化和娱乐	318	754	810	836	930	910	743	909	620	570	469	355	223	635	
交通和通讯	450	1 047	950	1 488	1 392	1 126	901	785	597	553	480	364	217	790	
商品和服务杂项	227	337	330	430	378	367	347	317	293	260	209	191	165	296	

按收入来源排列的城市家庭每月平均货币毛收入情况

按每一统计年统一价格计算的财务数据

	1995	1994	1993	1990	1985
户主 - 雇员					
户数(千)	863.5	796.1	732.6	632.8	599.1
每户平均人数	3.9	3.7	3.8	3.8	3.8
户主平均年龄	40.4	40.9	41.0	41.2	41.1
每户平均挣钱人数	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
平均月货币收入(新锡克尔)					
每户 - 毛额	8 320	7 341	6 048	46 027	1 250
- 净额	6 468	5 862	4 882	3 231	927
标准人均 - 毛额	2 720	2 448	1 983	1 337	411
- 净额	2 115	1 954	1 600	1 073	305
标准人均月货币收入净额实际(1)变化百分比	-1.7	8.7	0.9	-1.1	
吉尼系数	0.243	0.252	0.230	0.220	0.218
收入来源 - 合计 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
雇员 - 合计	85.8	85.8	85.7	87.7	89.6
户主收入	61.8	61.9	62.7	66.4	69.1
户主配偶的收入	16.7	17.6	16.5	16.0	15.4
其他挣钱者的收入	7.3	6.3	6.4	5.2	5.1
自谋职业	2.5	2.0	2.4	2.7	1.6
财产和补助	11.3	12.1	12.0	9.6	8.8
其中机构提供的各种补助不工作的户主	7.6	7.3	7.6	6.1	5.7
户数(千)	372.6	368.2	367.3	338.4	271.1
每户平均人数	2.2	2.3	2.4	2.3	2.3
户主平均年龄	62.4	61.1	60.0	60.2	61.2
每户平均挣钱人数	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
平均月货币收入(新锡克尔)					
每户 - 毛额	2 690	2 252	1 939	1 327	374
- 净额	2 576	2 207	1 903	1 287	367
标准人均 - 毛额	1 326	1 065	897	623	180
- 净额	1 270	1 044	881	604	177
标准人均月货币收入净额实际(1)变化百分比	10.6	5.6	-1.5	5.6	
吉尼系数	296	0.275	0.272	0.275	0.266
收入来源 - 合计 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
工作	4.4	9.7	8.0	10.0	9.4
在以色列的财产和补助 - 合计	88.9	83.5	86.5	83.3	80.9
资本和财产	3.4	2.2	2.7	2.6	2.8
养恤金	29.2	26.0	24.7	24.4	23.9
机构提供的各种补助	55.0	53.7	57.2	54.4	52.6
私人提供的补助	1.3	1.6	1.8	1.9	1.5
国外提供的财产和补助	6.6	6.9	5.6	6.8	9.7

按每户城市家庭每月货币毛收入十分位数和户主特点
排列的雇员户主城市家庭状况

1995 年

	收入十分位数										合计
	较高	9	8	7	6	5	4	3	2	较低	
上限(新锡克尔)		15 809	11 820	9 397	7 850	6 655	5 606	4 679	3 810	2 834	
每户每月货币毛收入(新锡克尔)	22 228	13 367	10 547	8 578	7 237	6 127	5 161	4 234	3 340	2 050	5 320
每户货币净收入(新锡克尔)	14 364	10 076	8 267	7 080	6 136	5 300	4 567	3 829	3 100	1 947	6 468
每户平均人数	4.2	4.1	4.4	4.1	4.0	4.1	3.9	3.9	3.4	2.6	3.9
每户平均标准人数	3.3	3.2	3.4	3.2	3.2	3.2	3.1	3.1	2.8	2.3	3.1
户主平均年龄	45.9	44.0	42.5	40.8	40.8	39.5	38.7	37.6	37.6	36.5	40.4
合计(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
受教育年数											
8 年以下	(1.4)	(5.4)	8.9	9.1	10.7	13.4	16.2	17.0	19.2	23.6	12.5
9-12 年	21.5	34.5	45.7	44.6	47.9	49.5	49.9	47.7	50.9	43.2	43.5
13 年以上	77.1	60.1	45.3	46.3	41.4	37.2	34.0	35.3	29.9	33.1	44.0
年龄											
34 岁以下	12.3	20.0	24.2	33.2	34.8	38.0	40.3	46.0	49.3	56.2	35.4
35-54 岁	69.4	61.2	63.0	53.7	50.7	50.6	46.6	43.3	37.8	30.4	50.7
55-64 岁	16.3	16.3	11.3	11.5	11.7	9.6	10.9	8.8	9.7	8.4	11.4
65 岁以上	(2.0)	(2.6)	(1.5)	(1.5)	(2.9)	(1.8)	(2.2)	(1.9)	3.2	5.0	2.5
犹太人 - 合计	97.5	95.1	93.7	91.7	90.5	88.8	81.1	80.8	80.6	81.2	88.1
出生地点											
亚洲 - 非洲	11.7	16.6	19.3	19.8	18.0	16.4	12.6	12.9	17.6	17.4	16.2
欧洲 - 美洲	28.2	28.9	24.4	28.4	29.4	31.2	31.5	27.8	27.0	31.0	28.8
以色列	57.4	49.7	50.0	43.1	42.6	41.0	36.6	39.6	35.1	32.3	42.7
阿拉伯人以及其他	(2.5)	(4.9)	(6.3)	8.3	9.5	11.2	18.9	19.2	19.4	18.8	11.9

按每一标准人每月货币净收入十分位数和户主特点
排列的雇员户主城市家庭状况

1995 年

	收入十分位数										合计
	较高	9	8	7	6	5	4	3	2	较低	
上限(新锡克尔)		3 887	3 154	2 608	2 246	1 947	1 680	1 441	1 182	912	
每户每月货币毛收入(新锡克尔)	19 279	13 005	10 734	8 773	7 470	6 480	5 706	4 880	4 082	2 769	8 320
每户货币净收入(新锡克尔)	12 599	9 487.0	8 242.0	7 018.0	6 205.0	5 527.0	4 952.0	4 330.0	3 690.0	2 623.0	6 468.0
每户平均人数	2.8	3.2	3.5	3.6	3.7	3.8	4.0	4.3	4.7	5.0	3.9
每户平均标准人数	2.4	2.7	2.9	2.9	3.0	3.1	3.2	3.3	3.5	3.7	3.1
户主平均年龄	46.0	44.2	42.0	41.7	40.1	40.6	38.5	37.9	37.5	35.6	40.4
合计(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
受教育年数											
8 年以下	(1.5)	(3.7)	5.5	9.4	8.8	13.6	11.6	16.4	24.0	30.5	12.5
9-12 年	19.4	33.2	42.7	48.5	46.1	44.5	50.1	49.8	52.6	48.4	43.5
13 年以上	79.1	63.1	51.8	42.1	45.0	42.0	38.3	33.8	23.4	21.2	44.0
年龄											
34 岁以下	24.1	26.5	27.9	31.1	36.8	33.5	38.3	41.8	43.1	51.2	35.4
35-54 岁	47.4	52.0	56.0	53.0	50.0	53.8	52.9	49.0	48.9	43.6	50.7
55-64 岁	23.0	17.1	13.5	13.0	11.9	10.4	7.2	7.4	6.4	4.5	11.4
65 岁以上	5.5	4.4	(2.6)	(2.9)	(1.3)	(2.3)	(1.6)	(1.8)	(1.5)		2.5
犹太人 - 合计	98.4	98.7	97.3	95.0	92.6	92.8	86.4	82.1	73.5	64.2	88.1
出生地点											
亚洲-非洲	9.8	13.8	15.1	20.2	15.6	20.2	14.4	14.6	19.2	19.2	16.2
欧洲-美洲	31.4	33.9	26.8	28.3	28.5	35.5	31.9	31.3	23.1	17.1	28.8
以色列	57.0	51.1	54.9	46.5	48.3	36.6	39.0	36.0	30.1	27.6	42.7
阿拉伯人以及其他			(2.7)	(5.0)	(7.3)	(7.2)	13.6	17.9	26.5	35.8	11.9

按居住密度以及户主的宗教、出生地点、移民
时间和住区类型排列的家庭状况
1996年

	平均 密度	每室平均人数								合 计	
		3.00+	2.50-2.99	2.01-2.49	2.00	1.50-1.99	1.01-1.49	1.00	-1.00	%	000
犹太人	0.97	0.8	0.8	0.8	3.9	9.4	16.9	22.2	45.3	100.0	1 340.0
出生地点和移民时间											
以色列	1.03	1.1	1.1	0.8	4.6	10.6	19.7	23.7	38.4	100.0	564.8
父亲出生地:											
以色列	0.99	(1.7)	(1.5)	(0.6)	3.9	7.5	14.8	26.3	43.8	100.0	104.2
亚洲-非洲	1.15	1.3	1.4	1.1	6.8	15.5	24.0	23.2	26.8	100.0	261.0
欧洲-美洲	0.91	(0.7)	(0.5)	(0.7)	2.0	5.5	16.5	23.1	50.9	100.0	197.2
亚洲-非洲	0.99	0.9	(0.6)	1.3	4.3	11.0	17.	18.2	46.5	100.0	281.4
1960年以前	0.93	(0.7)	(0.2)	(1.0)	3.2	8.8	15.4	18.0	52.6	100.0	179.0
1961-1964年	1.12	(1.0)	(1.5)	(1.3)	6.0	15.3	23.1	18.6	33.2	100.0	41.4
1965年以后	1.11	(1.5)	(0.9)	(2.3)	6.1	14.3	19.1	18.6	37.2	100.0	57.7
其中:亚洲	0.94	(0.4)	(0.3)	(0.9)	4.0	9.3	16.0	17.8	51.2	100.0	130.3
1960年以前	0.91	(0.5)	0.4	(0.9)	3.5	8.3	14.5	17.8	54.2	100.0	99.2
1961-1964年	1.08	-	-	-	(7.8)	(15.0)	(24.4)	(13.5)	38.1	100.0	6.7
1965年以后	1.01	(0.1)	-	(1.0)	(5.0)	11.6	20.2	19.8	42.0	100.0	22.9
欧洲-美洲	0.88	(0.3)	0.6	(0.4)	3.0	6.9	13.3	22.7	52.8	100.0	486.0
1960年以前	0.65	(0.1)	(0.3)	(0.1)	(0.5)	2.5	4.7	13.5	78.4	100.0	159.6
1961-1964年	0.83	-	(0.4)	(0.3)	(0.9)	(4.5)	11.8	20.3	61.8	100.0	23.8
1965-1974年	0.87	(0.2)	(0.7)	(0.5)	(2.3)	5.4	15.4	19.6	55.9	100.0	56.9
1975-1979年	0.94	(0.3)	(1.0)	(1.1)	(2.3)	(7.5)	14.6	23.2	50.0	100.0	25.8
1980-1989年	0.93	(0.8)	(0.8)	(0.9)	(2.4)	7.2	16.9	19.2	51.9	100.0	28.9
1990-1991年	1.07	(0.3)	(0.7)	(0.6)	4.4	10.5	21.4	33.6	28.5	100.0	100.3
1992年以后	1.08	(0.4)	(1.0)	(0.6)	7.1	12.4	17.3	30.6	30.7	100.0	87.2
住区类型(住区规模)											
城市	0.97	0.8	0.8	0.7	4.0	9.3	16.8	22.3	45.3	100.0	1 254.7
耶路撒冷	1.06	2.5	1.7	(1.3)	5.3	11.3	16.2	19.4	42.2	100.0	119.1
特拉维夫-雅法	0.87	(0.4)	(0.7)	(0.6)	4.2	6.6	10.7	22.5	54.4	100.0	139.7
海法	0.84	(0.4)	(0.5)	(0.2)	(1.9)	5.6	11.1	22.8	57.6	100.0	82.6
100 000-199 999	1.01	0.9	1	1.1	4.2	10.2	18.6	21.2	42.7	100.0	368.9
50 000-99 999	0.97	(0.3)	(0.5)	(0.7)	3.0	9.6	19.5	21.9	44.4	100.0	141.9
20 000-49 999	0.96	(0.5)	(0.4)	(0.5)	3.6	8.7	16.8	24.9	44.7	100.0	255.8
10 000-19 999	1.00	(0.5)	(0.5)	(0.7)	4.7	11.6	18.7	23.1	40.3	100.0	85.8
2 000-9 999	0.99	(0.6)	(1.0)	(0.7)	4.7	10.1	19.2	22.0	41.8	100.0	60.9
其中:											
开发区	1.03	(0.5)	(0.6)	(0.8)	4.4	11.4	18.8	24.5	39.1	100.0	157.6
北部	1.00	(0.5)	(0.6)	(0.5)	3.9	10.1	17.9	25.1	41.4	100.0	83.3
南部	1.05	(0.6)	(0.5)	(1.1)	5.1	12.9	19.7	23.8	36.4	100.0	74.4
农村	0.98	(0.6)	(1.1)	(0.8)	3.3	9.7	18.4	20.6	45.5	100.0	85.3
合作社	0.93	(0.3)	(1.0)	(0.5)	(2.8)	8.1	17.2	20.9	49.1	100.0	44.1
村庄	1.02	(1.0)	(1.1)	(1.2)	(3.8)	11.3	19.7	20.3	41.6	100.0	41.2
阿拉伯人以及其他	1.52	9.1	7.1	6.3	14.0	19.7	16.2	14.2	13.4	100.0	200.8
穆斯林	1.74	11.3	8.2	8.0	15.6	21.3	15.1	10.3	10.3	100.0	141.6
基督教徒	1.27	(2.9)	(4.0)	(2.2)	10.4	19.2	18.3	22.7	23.4	100.0	37.2
德鲁兹教徒	1.37	(5.7)	(5.5)	(0.7)	9.9	15.9	19.8	24.7	16.9	100.0	22.1
以及其他											
住区类型(住区规模)										100.0	
城市	1.62	9.2	7.1	6.1	14.0	19.4	16.0	14.4	13.8	100.0	189.6
耶路撒冷	2.13	27.5	14.3	6.7	14.3	11.3	(5.7)	12.2	8.1	100.0	30.5
10 000人以上	1.45	4.8	4.3	4.5	12.1	21.9	17.9	17.7	16.8	100.0	84.9
2 000-9 999人	4.62	6.7	7.5	7.7	16.0	19.9	18.1	11.6	12.6	100.0	74.2
农村	1.68	(8.6)	(7.0)	(8.2)	14.1	25.2	19.3	(10.0)	(7.7)	100.0	11.3

按群体、居住密度、户主出生地点和子女数目排列的家庭状况

1996 年

群 体	每户平均子女数目		每户子女数目					其中有 17 岁以 下子女的家庭 合 计	所有家庭	
每室居住人数 和出生地点	有 17 岁以下 所有家庭 和出生地点	6+	4 - 5	3	2	1				
			%						千 人	
犹太人-总计 (1)	2. 21	1. 08	2. 6	10. 1	19. 6	33. 4	34. 3	100. 0	658. 0	1 339. 7
0.99 以下	1.54	0.30	-	(0.9)	10.0	30.8	58.3	100.0	119.5	606.6
1.00-1.99	2.16	1.55	0.9	9.5	22.4	35.8	31.6	100.0	464.1	647.7
2.00-2.99	3.37	2.94	13.7	28.5	18.2	25.7	13.9	100.0	64.6	74.1
3.00 以上	5.17	4.87	42.7	28.7	(11.6)	(8.5)	(8.4)	100.0	9.6	10.2
以色列-合计	2.35	1.47	3.0	11.1	23.1	35.1	27.7	100.0	352.6	564.7
0.99 以下	1.62	0.52	-	(1.1)	11.8	35.3	51.7	100.0	69.3	216.8
1.00-1.99	2.31	1.85	1.0	10.4	27.2	37.2	24.1	100.0	244.0	304.3
2.00-2.99	3.63	3.26	15.0	34.3	18.4	24.5	7.8	100.0	33.1	36.8
3.00 以上	5.62	5.39	49.7	(28.1)	(12.5)	(5.7)	(3.9)	100.0	6.1	6.4
亚洲-非洲-合计	2.32	1.03	3.2	12.8	21.2	29.8	33.0	100.0	125.2	281.4
0.99 以下	1.50	0.20	-	(0.5)	(10.3)	28.2	61.0	100.0	17.7	130.7
1.00-1.99	2.25	1.54	(1.3)	12.2	23.7	31.7	31.2	100.0	89.7	130.7
2.00-2.99	3.39	3.04	14.5	28.0	22.0	21.8	13.8	100.0	15.5	17.3
3.00 以上	4.36	3.94	(26.8)	(31.4)	(5.4)	(21.1)	(15.4)	100.0	2.2	2.5
欧洲-美洲-合计	1.84	0.67	1.4	6.1	11.5	32.5	48.5	100.0	176.4	485.8
0.99 以下	1.37	0.17	-	(0.8)	(5.9)	22.7	70.7	100.0	32.2	256.0
1.00-1.99	1.82	1.11	(0.4)	6.0	12.5	35.3	45.8	100.0	127.4	208.4
2.00-2.99	2.81	2.23	(10.2)	16.4	13.7	32.6	27.1	100.0	15.5	19.6
3.00 以上	(4.31)	(4.02)							(1.2)	(1.3)
阿拉伯人以及 其他人 - 总计	3. 06	2. 25	8. 8	26. 9	19. 8	25. 3	19. 3	100. 0	148. 2	201. 2
0.99 以下	1.45	0.40	-	(3.3)	(5.1)	(23.6)	67.9	100.0	7.4	26.9
1.00-1.99	2.45	1.82	(1.0)	16.9	25.9	32.5	23.7	100.0	74.8	100.8
2.00-2.99	3.64	3.20	12.8	42.4	15.5	19.5	10.0	100.0	48.3	54.9
3.00-3.99	4.80	4.53	34.4	39.6	(10.9)	(9.3)	(5.7)	100.0	12.4	13.2
400 以上	4.47	4.45	(32.8)	(29.9)	(13.7)	(19.1)	(4.4)	100.0	5.3	5.3

¹ 包括出生地不明者。

按居住密度、家庭规模和群体排列的家庭状况

1996 年

每室居住人数	家 庭 人 口									
	每户平均数	7+	6	5	4	3	2	1	合计%	000
犹太人-合计	3.32	4.3	6.8	14.6	18.4	15.5	22.9	17.5	100.0	1 340.0
0.49 以下	1.16	-	-	-	(0.2)	(1.1)	13.1	85.5	100.0	145.7
0.5	1.51	-	-	-	(0.4)	3.5	42.5	53.6	100.0	114.9
0.51-0.99	2.70	(0.1)	1.1	5.9	14.8	23.0	49.3	5.8	100.0	346.2
1.00	3.25	(0.4)	2.5	13.5	25.9	30.1	18.5	9.1	100.0	296.7
1.01-1.49	4.59	5.1	8.7	35.9	42.3	5.1	3.0	-	100.0	225.9
1.50-1.99	5.27	13.8	29.0	35.6	7.3	14.4	-	-	100.0	125.2
2.00	5.14	15.0	37.8	9.0	21.1	5.4	10.3	(1.4)	100.0	52.5
2.01-2.49	7.58	81.7	(18.4)	-	-	-	-	-	100.0	10.6
2.50-2.99	6.88	48.7	-	37.3	(14.0)	-	-	-	100.0	11.0
3.00 以上	7.87	59.8	20.6	(6.9)	(1.7)	(10.1)	(0.8)	-	100.0	10.2
阿拉伯人以及 其他人 - 合计	5.06	24.3	15.7	16.8	16.6	11.2	10.0	5.4	100.0	200.8
0.99 以下	2.21	(0.2)	(1.4)	(2.1)	(6.9)	21.1	41.3	27.0	100.0	26.9
1.00	3.00	-	(0.8)	7.2	28.2	30.3	22.4	11.2	100.0	28.5
1.01-1.49	4.56	7.8	(6.2)	31.2	45.2	(5.8)	(3.8)	-	100.0	32.5
1.50-1.99	5.39	16.8	29.4	33.6	6.0	14.3	-	-	100.0	39.6
2.00	5.62	20.5	45.1	8.4	18.9	(1.0)	(4.6)	(1.6)	100.0	28.1
2.01-2.49	7.39	91.2	(8.8)	-	-	-	-	-	100.0	12.5
2.50-2.99	7.36	65.5	-	32.3	(2.3)	-	-	-	100.0	14.3
3.00 以上	8.39	71.2	18.9	(3.8)	(4.5)	(1.6)	-	-	100.0	18.4
每室平均居住人数										
犹太人		1.87	1.44	1.22	1.06	0.89	0.65	0.41		0.97
阿拉伯人以及其他人		2.41	1.77	1.55	1.28	1.02	0.76	0.53		1.62

按群体、家庭规模和房间数目排列的家庭状况

1996 年

房间数目	家 庭 人 口							合计
	7+	6	5	4	3	2	1	
犹太人合计 - 千人	58.2	91	195.9	246.5	208.2	306.3	233.9	1 340.0
- %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	-		(0.1)	(0.1)	(0.5)	1.8	11.8	2.6
1.5	(0.2)	(0.4)	(0.3)	(0.6)	1.4	2.2	8.6	2.4
2	(2.5)	(1.8)	2.1	4.5	8.7	18.0	26.4	11.4
2.5	2.1	(2.1)	2.4	3.7	5.5	9.5	10.6	6.1
3	17.1	21.8	22.8	32.4	43.0	41.2	31.2	33.1
3.5	5.6	5.1	7.1	6.4	6.6	5.1	2.5	5.4
4	35.3	34.7	31.5	31.2	23.0	16.0	7.3	22.7
4.5	37.2	33.9	33.8	21.2	11.3	6.3	1.6	16.2
人均房间数目	0.53	0.70	0.82	0.94	1.13	1.53	2.45	1.03
阿拉伯人以及其他 - 千人	48.9	31.5	33.7	33.4	22.4	20.0	10.9	200.8
- %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	(1.1)	(0.4)	(1.8)	(2.5)	(1.3)	(6.4)	33.2	3.6
2	7.8	10.6	14.0	16.9	26.5	38.0	39.3	17.6
3	45.3	43.8	46.4	47.0	46.9	39.5	23.4	43.9
3.5	45.8	45.2	37.9	33.7	25.3	16.1	(4.0)	34.8
人均房间数目	0.42	0.57	0.65	0.78	0.98	1.31	1.88	0.62

413. 应联系以下表格来看待这些数据。这些表格载列了历年来各种资源及其使用情况，如国民生产总值、国内生产总值、人均国民生产总值、人均国内生产总值、私人消费支出等，并统计了按十分位数排列的国民生产总值情况。

414. 在以色列，贫困程度是与家庭规模迥异分不开的。相当多的以色列人有 4 个以上的子女，也就是说，大量儿童生长在这样的家庭里，因此，在工资结构本来就不太平等的情况下，由于家庭规模上的差异，普遍存在不平等现象，大家庭一般比较贫困。家庭规模的大小与民族背景紧密相关。在阿拉伯居民中和某些类犹太人中，大家庭极为普遍，致使贫困相对集中在这些群体中，并加剧了各民族群体之间的不平等现象。

资源及其使用情况

	国民生产 总 值		减：外 国要素 净付额	国内生产 总 值	人 均		企业部门 国内生产 总 值	减 去：		国内生产 总 值	减：商 品和 服务 进口值	资 源 的 使 用				合 计
	国内生产 总 值	私人消费 支 出			住 房 所有 权	一般性政府机构 和非营利机构的 服 务		商品和 服务的 出 口	国内资本 形成总值			国民私人 消费支出	政府一般 消费支出			
不 变 价																
新锡克尔(千)																
1950	44	3	47	10 109	5 538	7 062	1 626	5 666	12 806	4 698	562	5 710	7 016	5 304	17 418	
1951	67	4	71	11 151	5 745	9 275	1 940	7 298	16 663	5 018	783	6 748	8 585	6 433	21 172	
1952	97	11	108	10 831	5 738	9 674	2 306	7 275	17 397	4 616	1 025	5 802	9 216	6 336	21 256	
1953	119	17	136	10 389	5 776	9 349	1 580	7 422	17 145	4 712	1 260	4 854	9 532	6 653	21 169	
1954	163	16	179	12 116	6 485	11 268	1 842	8 804	20 471	5 188	1 793	5 417	10 956	7 754	24 679	
1955	201	15	216	13 291	6 737	12 676	3 179	10 543	23 265	5 582	1 843	6 670	11 792	9 012	27 619	
1956	244	13	257	13 859	7 081	13 915	3 553	10 971	25 340	6 500	2 099	6 305	12 947	12 275	30 655	
1957	280	19	299	14 286	7 166	15 273	3 865	11 477	27 580	6 445	2 512	7 387	13 834	10 730	32 508	
1958	323	24	347	14 799	7 621	16 494	4 179	11 908	29 600	7 234	2 797	7 933	15 242	11 183	35 320	
1959	371	26	397	16 185	8 108	18 858	4 588	12 648	33 374	7 751	3 686	8 668	16 719	11 796	39 271	
1960	420	26	446	16 806	8 471	20 203	5 016	13 016	35 578	8 924	4 654	9 098	17 932	12 515	42 720	
1961	484	54	538	18 017	9 089	22 637	5 375	14 074	39 455	11 021	5 399	10 834	19 904	14 533	48 831	
1962	556	84	640	18 965	9 619	25 149	5 750	15 025	43 395	12 673	6 342	11 957	22 010	16 034	54 420	
1963	727	39	766	20 157	10 178	27 977	6 193	16 363	47 968	13 545	7 286	12 355	24 221	17 817	59 555	
1964	839	50	889	21 283	10 841	30 987	6 693	17 509	52 728	15 417	7 728	14 978	26 858	18 468	66 148	
1964	761	117	878	21 013	10 578	30 792	6 445	16 985	52 059	14 951	7 563	14 978	26 207	18 052	64 959	
1965	903	149	1 052	22 226	11 116	33 657	6 894	18 908	56 957	15 248	8 200	15 068	28 486	20 112	69 635	
1966	998	158	1 156	21 880	11 058	33 470	7 391	19 905	57 527	15 160	9 065	12 624	29 074	22 029	70 020	
1967	1 030	175	1 205	21 675	10 928	33 569	7 807	21 861	58 853	16 606	9 818	9 782	29 671	29 420	73 053	
1968	1 393	24	1 417	24 194	12 006	39 879	8 567	22 693	67 900	21 561	12 540	14 566	33 694	31 983	87 390	
1969	1 607	28	1 635	26 536	12 854	45 756	9 064	24 540	76 536	24 827	13 409	18 433	37 074	37 045	99 166	
1970	1 877	35	1 912	27 708	12 761	49 167	9 809	26 571	82 403	29 242	14 712	20 903	37 950	46 124	109 939	
1971	2 356	43	2 399	29 872	13 030	55 513	10 740	28 003	91 687	32 356	18 187	25 603	39 992	47 315	122 099	
1972	3 033	57	3 090	32 755	14 007	63 332	11 857	29 411	102 907	32 749	20 649	28 718	44 005	46 961	132 537	
1973	3 034	111	3 945	33 212	14 681	64 338	13 099	34 597	107 916	44 270	21 779	30 306	47 702	66 036	151 523	
1974	5 463	157	5 620	33 836	15 255	67 880	14 217	36 036	113 870	44 573	22 995	29 182	51 338	67 977	157 181	
1975	7 895	271	8 166	34 277	14 882	70 067	15 396	34 537	118 231	46 448	23 400	30 596	51 331	74 877	163 412	
1976	10 291	323	10 614	34 071	15 278	70 045	16 736	39 008	120 098	45 150	26 840	26 927	53 853	68 926	163 251	
1977	15 223	332	15 555	34 010	15 706	70 874	17 818	40 019	122 529	43 780	29 983	24 974	56 583	61 101	163 472	

资源及其使用情况(续)

	国民生产 总 值	减: 国外生产 要素 净付额	国内生产 总 值	人 均		企业部门 国内生产 总 值	减 去:		国内生产 总 值	减: 商品和 服 务 进口值	资 源 的 使 用				合 计
				国内生产 总 值	私人消费 支 出		住 房 所有 权	一般性政府机构 和非营利机构的 服 务			国内资本 形成总值	国民私人 消费支出	政府一般 消费支出		
不 变 价															
新锡克尔(千)				新锡克尔(百万)											
1978	24 531	636	25 167	34 665	16 684	73 633	18 699	41 780	127 562	48 430	31 361	25 622	61 395	65 842	174 037
1979	45 940	1 562	47 502	35 423	17 502	77 200	19 543	43 433	133 588	49 764	32 304	28 839	66 306	61 402	180 971
1980	107 245	3 802	111 047	35 841	16 547	80 592	20 337	43 595	138 343	46 676	34 819	25 037	63 870	66 108	180 852
1981	256 073	6 350	262 423	36 877	18 381	85 467	21 112	43 976	144 844	51 438	36 645	23 962	72 196	70 381	193 068
1982	579 212	17 780	596 992	36 706	19 510	85 968	21 888	45 397	146 889	53 277	35 370	27 646	78 106	65 809	197 405
新锡克尔(百万)															
1983	1 496	46	1 542	36 957	20 832	88 565	22 521	45 810	150 644	56 898	35 957	30 755	84 916	62 787	205 722
1984	7 286	326	7 612	37 013	19 017	90 709	23 168	46 324	153 940	56 296	40 839	28 565	79 094	66 453	207 549
1985	27 331	1 119	28 450	37 983	18 925	96 288	23 742	46 117	160 781	55 770	44 929	25 049	80 110	68 875	212 390
1986	42 423	1 561	43 984	38 733	21 448	101 346	24 161	45 324	166 503	60 915	47 425	26 897	92 198	62 176	224 522
1987	54 774	1 804	56 578	40 487	22 990	109 787	24 610	45 631	176 881	72 465	52 274	28 184	100 440	73 426	248 337
1988	68 474	1 779	70 253	41 216	23 634	113 739	25 134	47 347	183 065	70 338	51 510	28 712	104 973	71 520	251 116
1989	83 333	2 204	85 537	41 066	23 320	115 115	25 709	48 047	185 547	66 889	53 566	28 128	105 364	65 408	248 944
1990	103 310	2 496	105 806	42 192	23 865	123 764	26 348	48 820	196 622	72 963	54 624	34 944	111 217	69 746	266 440
1991	132 198	2 490	134 688	41 895	24 100	131 566	27 049	50 771	207 341	84 261	53 214	48 645	119 274	72 762	289 334
1992	157 568	3 202	160 770	43 130	25 084	142 568	28 449	51 333	220 979	91 725	60 501	51 870	128 519	72 918	310 563
1993	181 978	2 940	184 918	43 432	26 230	147 428	29 720	52 795	228 511	104 706	66 835	54 110	138 007	76 216	332 414
1994	219 872	3 313	223 185	45 184	27 908	159 057	30 689	55 135	243 962	116 142	75 278	58 788	150 683	76 319	359 870
1995	255 901	5 272	261 473	47 098	29 184	173 029	31 612	56 529	261 170	126 075	82 918	64 802	161 832	77 693	387 245
1996	296 956	6 856	303 812	47 949	29 927	182 089	32 761	57 964	272 813	135 718	87 079	69 206	170 276	81 971	408 531
现 价															
1996	296 956	6 856	303 812	53 397	33 012	200 549	38 006	65 257	303 812	141 634	93 660	73 181	187 831	90 774	445 446

按物品和类别计算的私人消费支出

新锡克尔(百万)

	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983
	现价	1995年价格													
国民私人消费支出 - 总计	187831	170276	161832	150683	138007	128619	119274	111217	105364	104973	100440	92198	80110	79094	84916
以色列家庭消费支出	183469	166349	157967	146979	134572	125285	116147	108308	102530	10228	97565	89454	77700	76833	82625
以色列人国外消费	8995	8967	8253	7520	6119	5367	5347	5133	5268	4595	4310	4025	3437	4702	5034
非以色列居民的消费	9709	8803	9151	7873	7223	6690	4487	5232	5567	5044	5709	4842	6142	5688	5137
国内市场上家庭消费支出 - 合计	184182	166185	158865	147286	135573	126484	115111	108309	102829	102579	98959	90229	80369	77916	82828
按物品计算															
饮料和烟草	40983	37131	35414	33245	30611	28464	27350	25940	24729	24412	23220	21493	20408	19822	19789
成衣、鞋袜和个人物品	111064	10385	10302	9463	8218	6906	6036	5585	5173	5408	5655	4595	3794	3303	3861
住房	42437	36753	35457	34421	33334	31904	30321	29515	28796	28154	27567	26979	26285	25447	24553
家用电力和燃料消耗量	3958	3575	3340	3141	2968	2824	2304	2173	2116	1954	1765	1634	1539	1529	1642
家具和家用设备	13711	12750	12072	10057	9055	8154	7294	6635	5772	5827	5744	5290	3473	3183	4431
家庭维修	5347	4868	4554	4269	4160	3776	3611	3551	3363	3432	3286	3034	2917	2804	2798
私人保健	11627	10668	10033	9402	8453	7634	6952	6657	6285	5779	5512	4935	4442	4412	4472
交通和通讯	25340	23227	21570	19614	17714	17507	14108	12268	1151	12622	11368	9832	8460	9094	10372
消遣和娱乐	16179	14680	14440	13081	11684	10913	9315	9207	9281	9210	9407	8415	7697	6819	6991
商品和服务	13534	12147	11684	11104	10438	9891	9509	8552	8056	7964	7176	6780	6284	6606	7017

按物品和类别计算的私人消费支出(续)

	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983
	现价	1995年价格													
按支出计算															
.... 商品 - 合计	21223	20092	19048	16427	14790	14716	11811	9800	8367	9659	8911	7869	5162	5163	7575
家具	5166	4712	4410	4025	3526	3104	2899	2578	2548	2395	2362	2215	1747	1655	1878
家用设备	8545	8038	7662	6054	5541	5057	4409	4066	3252	3449	3398	3092	1842	1654	2576
个人运输工具	7512	7342	6976	6414	5776	8709	4542	3112	2523	3953	3189	2546	1663	2265	3818
... 商品 - 合计	69856	63300	60708	56568	51677	46942	43421	41019	39074	38576	37335	33335	30374	28980	29763
饮料和烟草	40983	37131	1	33245	30611	28464	27350	25940	24729	24412	23220	21493	20408	19822	19789
燃料和电力	7747	6467	6115	5746	5380	5101	4320	3969	3965	3725	3437	3093	2752	2668	2660
成衣、鞋袜和个人用品	11064	10385	10302	9463	8218	6906	6036	5385	5173	5408	5655	4595	3794	3303	3861
... 家庭用品	1747	1638	1498	1446	1590	1302	1224	1220	1090	1140	1009	866	873	825	830
美容用品和药品	5335	4945	4647	4363	3703	3191	2756	2626	2466	2134	2077	1758	1518	1557	1573
书籍、报纸和文具	1739	1550	1450	1289	1310	1187	1069	1069	1131	1066	1211	1016	919	797	866
... 杂物	1241	1184	1282	1040	943	924	820	766	752	775	703	650	439	372	453
住房	42437	36753	35457	34421	33334	31904	30321	29515	28796	28154	27567	26979	26285	25447	24553
其他服务	50666	460	43652	40350	36707	34031	30972	29644	28807	27775	26955	24700	23413	23082	23321
非营利机构 - 合计	4362	3927	3865	3719	3454	3258	3166	2944	2893	2779	2990	2885	2541	2354	2347
医疗机构	643	581	559	530	489	546	518	502	583	635	790	815	577	415	408
教育、文化、研究、福利和 宗教机构	2318	2276	2048	1889	1891	1624	1610	1442	1363	1242	1282	1211	1155	1153	1128
工会、政治组织等	1401	1070	1258	1308	1071	1078	1029	992	968	967	1014	966	998	1036	1077

415. 儿童与妇女的贫困是决策者特别关注的问题。在以色列，20%的儿童生活在家庭收入低于贫困线的家庭中，女户主家庭往往比男户主家庭要穷，户主为男性且有子女的家庭中，15%处于贫困状态，而妇女为户主且有子女的家庭中，近三分之一为贫困家庭。

(三) 生活质量指数

416. 以色列仍无生活质量指数。劳工和社会事务部计划在全国缩小社会差距及战胜贫困问题理事会的协助下编制生活质量指数，详见下文。

获得充足食物权

417. 以色列的政府机构和非政府组织充分确认获得充足食物权。劳工和社会事务部、全国保障机构、各市政当局和各类自愿组织(如以色列计划和发展老人服务协会)开展了社会救济，为穷人提供了食物。我们通过两种方式落实了这项权利，一是通过保障足够的基本收入这一间接方式，二是通过提供食物或与食物有关的服务这一直接方式。

维持收入

418. 根据本报告在有关第9条的部分所述的《国民保险法》以及补充此项法律的1980年《收入保障法》，我们通过各种社会保险办法，保障了基本生活收入。

419. 1980年《收入维持法》基本上提供了“安全网”。根据该法，凡收入达不到所规定的最低收入者，除了从许多社会保险部门获得补贴外，还有权从社保机构领取救济，使收入达到法定最低水平。可以说，任何需获救济的人均有权依法获得救济，只有能够工作却不愿工作的人(如拒绝就业服务局提供的适当工作的人)除外。本报告附件A载有此项法律的全文。

420. 《收入保障法》不适用于新移民。移民和安置部根据1994年《统酬安置法》和该部详细的行政指令提供救济。

421. 根据1958年《福利服务法》，国家与各市政当局一道有责任协助困难居民。根据该法制定的规定确定了“困难”一词包括各类个人需求。关于此项责任的

具体内容，该法基本上重复了劳工和社会事务部办公厅主任制定的规则。这些规则涉及所有个人社会服务项目。“特别需求方案”在这里尤值一提。根据此项方案，当地福利服务机构的社会工作者可以给予所需的协助，提供特别关键的物品，如衣服、毛毯、炉子以及其他类似的日常用品。可酌情提供这样的协助，直到这方面的专门预算用尽为止。

营养服务

422. 卫生部营养司向因患代谢紊乱或乳糜泻等疾病而需特别食物的人提供了特别协助。

423. 全国各地的保健站跟踪儿童和婴儿的情况。保健站由受过营养学训练的公共保健护士经管。每一地区均设有公共卫生服务站，其中的工作人员包括公共卫生饮食专家，这些专家负责解决包括老年人和幼童在内的居民几乎所有的营养问题。

424. 政府根据每个社区的特别需要，在考虑到当地特点(如文化、年龄、背景、需求等)的情况下，为发展保健营养项目作出了特别的努力。

425. 中央统计局围绕以色列的生活条件进行了几次普查，其中一些普查结果提供了极为重要的营养情况，对营养政策产生了积极的影响：

426. 1947年至1996年期间每年收集的食物数据表明，平均每天人均摄入热量从2,610千卡增至3,471千卡，共增加了33%。值得指出的是，脂肪摄入量明显增加，从每天343千卡增至573千卡，增加了67%；蔬菜摄入量从每天65千卡增至124千卡，增加了90%；水果每天摄入量从105千卡增至195千卡，增加了85%；肉类每天摄入量从95千卡增至336千卡，增加了253%。

427. 最近家庭支出普查的主要数据见上文。这类普查四、五年进行一次，为制定营养政策提供了数据，促进了食物补贴、价格管制、营养教育和营养推广等方案。过去曾开展六项特别调查，目前正在进行另外六项调查。有些调查是跨部门的，有的规模则较小，或只针对可能处于困难境地的群体。另外，各类学术机构还在全国各地或在各类居民中进行了大量调查。这些调查时间不一，所用方法也不一样，所提供的材料并不是全面、完整的材料，因此，无法直接比较这些材料，或据此确定合理的国家营养政策。

饮食状况

人均每天摄入的热量和营养素

	1996	1995	1990	1980	1970	1960	1950
热 量 (千卡)							
合 计	3,471	3,433	3,089	2,979	2,988	2,772	2,610
谷类和谷物产品	1,031	1,030	986	1048	1,067	1,157	1,260
土豆和淀粉	86	91	66	89	79	77	98
糖和蜜	446	424	381	323	376	311	184
巧克力、糖果和果酱	131	119	101	90	84	68	82
杂粮和坚果	207	198	152	114	96	85	62
蔬 菜	124	122	103	69	77	67	65
瓜 果	195	212	169	150	164	147	105
油和脂肪	573	539	486	496	452	406	343
肉	336	352	317	284	264	143	95
蛋	60	63	72	77	89	73	61
鱼	25	27	18	12	16	18	58
奶和奶制品	257	256	238	227	224	220	197
蛋 白 质 (克)							
合 计	105.0	106.2	97.4	92.2	91.5	85.1	83.9
其中：动物	52.5	54.1	49.9	45.4	44.3	34.0	32.2
谷类和谷物产品	32.9	32.9	31.7	34.1	34.6	39.7	41.4
土豆和淀粉	1.8	1.9	1.4	1.9	1.8	1.7	2.2
巧克力、糖果和果酱	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.1	0.2
杂粮和坚果	8.9	8.6	6.8	5.0	4.5	4.0	3.2
蔬 菜	5.7	5.4	5.1	3.5	3.7	3.5	2.9
瓜 果	2.6	2.8	2.0	1.9	2.3	2.1	1.8
肉	27.1	28.5	25.6	22.5	20.8	11.8	7.4
蛋	4.6	4.8	5.5	5.9	6.8	5.5	4.6
鱼	4.4	4.6	3.4	2.4	2.7	3.0	7.1
奶和奶制品	16.4	16.2	15.4	14.6	14.0	13.7	13.1
脂 肪 (克)							
合 计	133.7	130.3	117.6	111.5	104.3	86.7	73.9
其中：动物	45.9	45.7	42.6	38.7	38.3	27.9	23.9
谷类和谷物产品	4.3	4.3	4.1	4.3	4.4	4.8	5.4
土豆和淀粉	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
巧克力、糖果和果酱	2.4	1.8	2.2	2.0	1.8	0.8	1.3
杂粮和坚果	13.5	13.1	9.2	7.0	5.5	5.0	2.9
蔬菜	1.2	1.0	1.0	0.6	0.7	0.4	0.2
瓜果	2.8	3.1	3.2	2.5	2.0	1.4	1.1
油和脂肪	65.0	31.2	55.3	56.3	51.5	46.3	39.0
肉	24.3	25.3	22.9	20.7	19.3	10.3	6.9
蛋	4.3	4.6	5.2	5.6	6.4	5.2	4.4
鱼	0.6	0.8	0.4	0.3	0.4	0.6	3.3
奶和奶制品	15.2	15.0	14.0	12.1	12.2	11.8	9.3

人均每天摄入的维生素和各类矿物质

除注明外，单位为毫克

商 品	铁	钙	维生素	尼亚新 (烟酸)	维生素 B ₂	维生素 B	维生素 A 中间单位
1950							
合 计	15.0	850	125	13.4	1.79	1.92	3,195
谷类和谷物产品	8.5	272	-	6.9	0.81	1.32	-
土豆和淀粉	0.7	9	10	1.6	0.04	0.10	-
巧克力、糖果和果酱	0.1	6	1	-	0.01	-	2
杂粮和坚果	0.9	38	-	0.7	0.02	0.09	9
蔬菜	1.5	60	61	0.8	0.10	0.11	1,372
瓜果	1.2	51	52	0.5	0.06	0.12	416
油和脂肪	-	-	-	-	-	-	584
肉	0.7	4	-	1.8	0.07	0.03	51
蛋	0.9	19	-	-	0.12	0.04	371
鱼	0.3	13	-	0.8	0.05	0.02	18
奶和奶制品	0.2	378	2	0.3	0.51	0.09	372
1970							
合 计	16.3	722	130	16.8	1.42	1.68	4,212
谷类和谷物产品	7.1	103	-	5.2	0.29	0.92	-
土豆和淀粉	0.6	7	8	1.2	0.03	0.08	-
巧克力、糖果和果酱	0.2	7	-	-	0.01	-	2
杂粮和坚果	1.3	60	-	1.0	0.03	0.12	16
蔬菜	1.8	59	65	1.4	0.13	0.16	1,594
瓜果	1.4	55	55	1.0	0.11	0.15	827
油和脂肪	-	-	-	-	-	-	483
肉	2.0	13	-	6.2	0.15	0.10	249
蛋	1.4	27	-	0.1	0.17	0.06	548
鱼	0.1	5	-	0.4	0.01	0.01	2
奶和奶制品	0.4	386	2	0.3	0.49	0.08	491

人均每天摄入的维生素和各类矿物质(续)

除注明外，单位为毫克

商 品	铁	钙	维生素	尼亚新 (烟酸)	维生素 B2	维生素 B	维生素 A 中间单位
1990							
合 计	17.1	747	145	19.0	1.45	1.68	4,417
谷类和谷物产品	6.4	65	-	4.7	0.19	0.85	-
土豆和淀粉	0.5	6	6	1.0	0.02	0.06	-
巧克力、糖果和果酱	0.4	10	-	0.1	0.02	-	3
杂粮和坚果	1.9	104	1	1.5	0.06	0.18	24
蔬菜	2.3	76	92	1.9	0.20	0.23	1,818
瓜果	1.4	51	44	0.9	0.12	0.12	1,038
油和脂肪	-	-	-	-	-	-	162
肉	2.6	17	-	8.1	0.18	0.12	399
蛋	1.1	22	-	-	-	0.04	444
鱼	0.1	5	-	0.5	0.02	-	1
奶和奶制品	0.4	391	2	0.3	0.51	0.08	528
1996							
合 计	18.5	813	200	20.9	1.48	1.83	4,822
谷类和谷物产品	6.6	67	-	5.0	0.19	0.88	-
土豆和淀粉	0.6	7	8	1.3	0.03	0.08	-
巧克力、糖果和果酱	0.5	11	1	0.1	0.02	-	4
杂粮和坚果	2.7	134	-	1.8	0.08	0.23	23
蔬菜	2.6	83	110	2.2	0.22	0.26	2,287
瓜果	1.4	70	79	1.1	0.12	0.14	1015
油和脂肪	-	-	-	-	-	-	89
肉	2.7	19	-	8.6	0.19	0.12	442
蛋	0.9	18	-	-	0.11	0.04	368
鱼	0.1	7	-	0.6	0.02	0.01	1
奶和奶制品	0.4	397	2	0.2	0.50	0.07	593

1996 年饮食状况

年均总量(单位: 吨)												
商 品	人均供应量					现有供应量			进 口	出 口	库存变化	产 量
	脂 肪 克/天	蛋 白 质 克/天	热 量 千卡/天	食 物 (净额) 克/天	食物 (净额) 公斤/年	食 物 (净额)	其他供应 及浪费	合 计				
总 计	133.7	105.0	3,471									
谷类和谷物产品的合计	4.3	32.9	1,031									
小 麦	4.0	30.8	922	263.6	96.2	548,400	387,100	935,500	854,600	125,800	-21,700	185,000
脱壳米	0.2	1.8	99	27.4	10.0	56,900	-	56,900	87,800	339,000	-3,000	-
其他谷物	0.1	0.3	10	2.8	1.0	5,100	-	5,100	3,800	-	-	1,300
土豆和淀粉一合计	0.1	1.8	86									
土豆和土豆粉	0.1	1.8	75	102.7	37.5	213,700	46,400	26,100	12,700	95,000	400	342,800
玉米粉	-	-	11	3.0	1.1	6,200	14,500	20,700	200	100	300	20,900
糖和蜜一合计	-	-	446									
糖	-	-	443	114.5	41.8	238,400	44,900	283,300	411,900	128,600	-	-
蜜	-	-	3	1.1	0.4	2,500	-	2,500	300	200	100	2,500
巧克力、糖果和果酱	2.4	0.6	131	35.3	12.9	73,100	-	73,100	35,500	16,000	12,600	66,200
杂粮和坚果一合计	13.5	8.9	207									
可食用的干豆	0.3	3.4	56	15.9	5.8	33,696	1,400	35,096	25,172	5,606	-9,000	6,530
芝麻、花生和向日葵	8.9	4.3	106	24.2	8.8	50,140	510	50,650	42,600	25,200	-500	32,750
坚 果	4.3	1.2	45	7.4	2.7	15,300	-	15,300	13,500	1,300	-1,000	2,100
蔬 菜	1.2	5.7	124	523.0	190.9	1,088,197	94,260	1,182,457	78,612	167,283	-	1,271,128
瓜果一合计	2.8	2.6	195									
桔属水果	0.2	1.0	57	205.2	74.9	426,924	4,401	431,325	18,635	520,050	-	932,740
非柑桔类水果	2.5	1.3	119	195.8	71.4	406,170	63,440	469,610	16,448	97,865	24,984	576,011

1996年饮食状况(续)

商 品	人均供应量						现有供应量			年均总量(单位: 吨)			
	脂 肪 克/天	蛋 白 质 克/天	热 量 千卡/天	食 物 克/天	食物(净额) 公斤	食 物 (净额)	其他供应 及浪费	合 计	进 口	出 口	库存变化	产 量	
西瓜和蜜瓜	0.1	0.3	12	90.4	33.0	188,636	6,941	195,577	47	33,650	-	229,180	
蜜 棧	-	-	7	2.9	1.1	6,113	-	6,113	4,163	11	-1,650	400	
油和脂肪—合计	65.0	0.0	573										
精炼食用植物油	48.5	-	429	38.8	14.2	10,100	28,800	129,900	38,000	10,800	40,000	142,700	
人造黄油	15.0	-	130	18.1	6.6	37,400	800	38,200	4,100	600	-	34,700	
黄 油	1.5	-	14	1.9	0.7	4,200	3,000	7,200	100	300	-500	6,900	
肉—合计	24.3	27.1	336										
鲜牛肉和冻牛肉(躯体毛重)	7.9	6.9	101	46.6	17.0	96,800	-	96,800	50,400	1,200	-3,600	44,000	
牛肉、内脏以及其他可食用部分	0.5	1.0	9	6.3	2.3	13,300	-	13,300	1,900	-	-3,600	7,800	
羊肉(躯体毛重)	0.3	0.3	4	3.3	1.2	6,640	-	6,640	500	260	-	6,400	
其他肉	1.9	0.5	20	5.2	1.9	11,000	-	11,000	-	-	-	11,000	
家禽(拔毛,但未取内脏)	13.7	18.4	202	145.5	53.1	303,100	-	303,100	-	11,700	-	314,800	
鸡 蛋	4.3	4.6	60	41.4	15.1	85,900	-	85,900	-	1,300	3,000	90,200	
鱼	0.6	4.4	25	35.3	12.9	72,750	-	72,750	46,500	100	-1,350	25,000	
奶和奶制品—合计	15.2	16.4	257										
牛奶	4.8	5.6	102	169.9	62.0	353,200	794,500	1,147,700	-	13,400	-	1,161,100	
羊奶	0.5	0.5	7	9.1	3.3	18,800	12,400	31,200	-	-	-	31,200	
奶粉	-	0.3	3	0.8	0.3	2,100	11,000	13,100	2,700	3,500	-1,100	12,800	
奶酪	5.8	7.9	85	46.6	17.0	96,850	-	96,850	1,000	3,900	-1,050	98,700	
酸奶等	4.1	2.1	60	58.6	21.4	122,800	-	122,800	100	12,700	-	135,400	

428. 有必要透过总体人均数字看一下容易营养不良群体的具体情况。为了解决各地理区域或某类居民等数据缺乏的问题，政府订立了首次全国营养调查计划。根据此项计划，将有代表性地抽样调查 4,500 名 12 至 75 岁以色列人的食物和营养摄入量、饮食习惯、体育活动、抽烟习惯、人体测量数据、社会地位和经济地位、健康状况、营养知识以及生活态度等情况。这一项目是迄今为止对以色列人口进行的最大规模和最全面的食物和营养调查。有关方面于 1997 年开始准备工作，拟于 1998 年 4 月至 1999 年 5 月连续不断地收集数据。此次调查的目的是，弄清当地居民以及各脆弱群体的情况，促进制订公共卫生政策和决定。

429. 从现有的数据来看，可就令人关注的领域发表以下意见：

- 虽然失业率有所波动，但并无数据表明对各社区群体的营养水平造成了什么样的影响。
- 政府正考虑减少补助金和实行价格管制。减少基本食品补助可能会损害脆弱群体的利益。

如何改进食物生产、保存和销售

430. 农业部负责规划如何生产并向居民供应农产品。农业部负责农村定居点的农业发展和经济建设、国家水资源的发展和分配以及土地管理。以下是农业部开展的与本报告有关的活动简况。

431. 安置、农业、农村规划和发展署负责中、短期的农业规划问题，其具体活动有：预测需求并开展市场战略研究；分配各部门的产量配额；就农业基础设施、地区作物和安置方式制订多年发展计划；研究农村问题和农业问题；开展国际农业项目；发展贫困地区。另外，它还与海外国际机构联系并引进周围地区的农产品。

432. 土地保养和排水司负责制定地区和全国经济计划，指导如何利用废水，维护土地资源、雨水或雪水以及自然植被，从事农地和居民点的排水和防洪工作。该司为此收集和分析自然数据，并确定如何执行方案。该司属下共有 42 个排水管理处和 8 个牧区管理处负责执行区域和国家排水计划，另外还通过各区土地保养小组来指导各农村定居点执行当地的排水和蓄水计划。该司还负责土地和牧区调查、制定土地保养计划、研究各地区的排水、蓄水和牧区情况，指导各水土流失研究站进行实用研究。土地调查和植被调查是每项土地保养和放牧方案的基础。

433. 农业研究署负责协调全国各研究所和农场的活动，并负责处理从推广新产品到调整机械化技术和耕作技术等一系列问题。该署还负责开发能抵御病虫害的产品，并负责发展适用于储存当今农产品的新型储存设施。

434. 专业指导处协助和指导农民规划和发展农村定居点。该处根据每一地区的气候和农业特点，指导如何耕种。该处负责协调各部门的指导、发展和专业培训活动以及农村定居点的各项活动。该处的各专业小组负责指导农业部高级官员制定政策，并指导隶属各地区、各区域培训办公室和外地机构的培训小组。各区和各办公室的十个培训小组负责农业培训和指导、安排实地示范、组织学习、举办短期培训班以及实地指导农民。与农业部的其他部门一道，该处还特别强调根据趋势和农业部的工作目标推动出口、取代进口以及指导新定居点的活动。

435. 农业投资署负责鼓励农业投资，推动农产品出口，促进利用农业部门的自然条件和积累的经验。该署的任务是落实 1980 年《鼓励农业投资法》。署长由政府根据农业部长的建议任命，其他官员由农业部长和财政部长任命。该署在逐项进行经济和专业审查之后，根据规划准则，批准农业部的年度预算计划。此项法律规定通过以下两种方式鼓励投资：(a)提供 40%的投资额；(b)减免所有获准方案的收入税，加快公司和虽不是公司、但有两本不同营业帐目的个人的折旧率，将其所得税最高限额减少 30%，对公司红利少征 15%的税。在项目的头五个赢利年中给予减税优惠，但从方案批准之日算起，第十二年后不再给予优惠。有土地、用水和生产配额的农民可以提出申请，供该署批准。

436. 植物保护司通过进口管制和植物检疫，预防传入新的病虫害。它按进口国的要求签发农产品卫生证，监督病虫害和发病率，编制境内受病虫害影响的地区清单。它负责发现并消灭入境后立足未稳的新病虫害，防止其扩散和扎根。它还负责以下工作：批准和登记农药监督并检查遗留的农药；与农业投资署共同管理一处计算机信息中心；监督植物繁殖材料和籽种的贸易；批准良种；标示和登记树种和其他植物种；监督农产品(如水果、蔬菜和花草等)的出口；监督和批准饲料以及动物饲料添加剂；协助农民监测病虫害，预防和试验农药，并检测饲料；就上述活动开展专题应用研究。

437. 兽医服务处负责牲畜以及其它动物的健康。兽医研究所负责监督健康状况、预防疾病及其蔓延等工作。

适足住房权

438. 五十年来，以色列始终不懈地力求人民安居乐业。与其它国家情况不同的是，我国虽未就此目标制定详尽的规定，但自建国以来，历届政府中各党各派均始终设法通过各种行政计划实现此项目标。

439. 在过去五十年中，由于住房需求的范围不断变化，随着不同的环境，需求的定义时有变化，政府参与提供住房的形式多种多样，在为所有公民提供适足住房这项根深蒂固的目标上，呈现出许多形式。

政府的“抓一手——放一手”参与政策

440. 看一看以色列的住房政策史，人们会发现，政府的参与程度不断减弱，越来越依赖私有部门。不过，这一趋势亦不时被中断，尤其是在显著影响住房周期的移民潮期间或在更为重视实现国家的其它目标(如向周边地区疏散人口)之时。

441. 在独立后头二十年(1948年至1967年)期间，可以说，国家住房政策的特点是，国家的“巨手”发挥了举足轻重的作用。在此期间，在建造的所有住房单位中，三分之二以上的住房由政府包揽，其余为私有建筑商承包。建筑和住房部属下的政府各机构负责将盖好的住房租给合格的家庭，主要是租给欧洲和北非的新移民家庭。

442. 在此后二十年期间，政府发挥了“引路之手”的作用，通过由政府发起的各种供求机制来影响住房市场。在此期间，政府承担了大约三分之一的所有新房的建造工作。考虑到政府手中的住房供应量越来越多，扩大了扶助对象，向住房不合标准或过于拥挤的非移民家庭提供了公共廉租房。

443. 从八十年代中开始，政府越来越依靠市场力量，实行了私有化政策，力求用亚当·斯密所说的“无形之手”来指导市场。在这段时期，可用“放一手”来形容政府的住房政策。根据此项政策，政府大力向房客出售公房。由于执行了此项政策，公房总量减少了近百分之三十。

444. 在九十年代前五年中，由于前苏联移民的涌入，人口增加了12%左右，住房年需求量增加了四倍。私有化已难以满足这些新移民的住房需求，特别是，这些新移民生活“贫困”，在市场上属不太有利可图的群体。因此，政府需要采取更大

的鼓励措施，刺激市场，使建房量达到所需的水平。值得指出的是，这些住房是待售房，至少最初设想并不是要租给有资格享受公房的个人或家庭的。

445. 这一短暂的阶段，对认为政府应该更多参与的人来说，是政府的“热情之手”，对不喜欢政府采用的干预形式及其对住房市场造成的影响的人来说，是“干扰之手”。

以色列的住房状况

446. 本报告这一部分主要参考了中央统计局 1992/93 年进行的家庭开支普查数据。

447. 现有的数据并未一律区分不同的群体。在 1998 年发表十年一度的普查结果后，我们预计将会获得各群体住房状况的较详细的材料。

448. 应强调指出的是，建筑和住房部定期普查不同群体的住房需求。多年来，这些研究项目的重点对象是各类潜在脆弱群体，如老人、阿拉伯人、单亲、移民、青年夫妇、复员军人、住宅新开发区或艰难地区的家庭、低收入家庭、体力欠佳者等等。调查结果用于调整各种参数以及享受建筑和住房部所有住房扶助方案所应符合的标准。由于这些群体可能既包括贫困家庭，又包括富足家庭，建筑和住房部的方案考虑到了这些群体的社会和经济特点，而没有专为某一小群体制定具体的方案。

449. 下文简述了家庭开支调查的主要结果以及现有的其它一些材料。

(一) 所有权

450. 在以色列，多数家庭有自己的房子。1991 年，在所有家庭中，近 72% 的家庭住在自己的房子里。近四分之一的家庭(23.9%)租房，剩下的 4%住在各种特别安排的房子里，尤其是工作单位提供的房子里。在租房的家庭中，2.1%的家庭受到房租管制法的“保护”。还可根据房东的类别来对租房的家庭归类：6.7%的房客租的是公房，13.9%租的是私房。下表列出了按十等份排列的数据。

451. 通过补贴方案(详情见下文),在所有新家庭中, 65%的家庭在婚后头三年内自购住房, 91%在婚后十年内购房。在 1982 年至 1993 年期间结婚的年青夫妇自有住房率为:

结婚年数	自有住房率(%)
1-3	64.9
3-5	72.0
5-7	82.4
9-11	90.9
11-13	91.9

452. 在 1989 年至 1994 年期间由前苏联移居以色列的新移民中, 近 70%今天已有自己的房子:

移入年	自有住房率(%)	移民人数
1989	90.5	24 050
1990	84.4	199 516
1991	76.0	176 100
1992	.3	77 057
1993	68.7	76 805
1994	59.2	79 844
1995	47.1	76 362

(二) 承受能力

453. 1992/93 年家庭开支调查数据表明,一般家庭的住房开支占总消费开支的 19.48%,收入最低的两成家庭的平均住房支出为 17.41%,收入最高的两成家庭的支出占 21.15%。详见以下两份表格。

按家庭纯收入十分位数排列的某些住房数据

	十 分 位 数										合计
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
户数(单位: 千)	127.7	127.7	127.8	127.5	127.9	127.5	127.6	127.7	127.8	127.5	1,276.7
每户人数	4.30	4.37	4.10	3.93	3.93	3.64	3.43	3.00	2.41	1.63	3.47
每户标准人数	3.32	3.35	3.20	3.08	3.09	2.90	2.80	2.54	2.19	1.68	2.81
每户挣钱人数	2.07	1.89	1.72	1.44	1.34	1.19	0.99	0.69	0.51	0.22	1.21
家庭一合计(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
其中:											
自有住房户数	92.5	87.9	86.1	78.6	76.9	72.5	66.5	64.2	50.1	36.1	71.2
租房户数	5.3	9.0	11.0	16.2	17.9	23.7	28.4	29.0	42.2	56.3	23.9
每家平均房间数											
所有家庭	4.30	4.01	3.55	3.45	3.24	3.17	2.94	2.84	2.50	2.17	3.22
自有住房	4.34	4.04	3.60	3.54	3.32	3.29	3.02	3.01	2.72	2.48	3.45
租房	3.67	3.85	3.28	3.15	3.01	2.81	2.82	2.58	2.31	1.97	2.62
住房密度(每室 居住人数)											
所有家庭	1.00	1.09	1.15	1.14	1.21	1.15	1.17	1.06	0.96	0.75	1.08
自有住房	1.00	1.08	1.16	1.14	1.23	1.13	1.12	0.99	0.84	0.68	1.07
租房	0.97	1.16	1.15	1.11	1.13	1.24	1.29	1.22	1.14	0.83	1.12
自有住房的平 均价值 (新锡克尔)	540.2	420.3	354.4	301.9	277.4	261.4	228.6	216.9	209.2	163.0	318.9
住房开支与维 修费											
自有住房平均 开支	1,764	1,386	1,162	997	914	866	757	710	691	529	1,048
自有住房平均 支付Armona税	182	155	129	1 220	106	101	92	81	67	46	116
自有住房保险费	69	41	35	35	19	13	10	12	8		28
自有住房维修费	899	699	587	518	454	402	392	357	306	207	522
租房维修费	685	678	630	463	358	294	267	226	201	138	284
租房平均房租	1,134	1 393	1 077	900	949	816	640	610	504	307	651
每户平均净收入											
所有家庭	12 196	8 171	6 659	5 578	4 741	4 075	3 384	2 748	2 117	1,246	5 092
自有住房	12 080	8 184	6 665	5 589	4 737	4 082	3 388	2 758	2 118	1,339	5 714
租房	13 986	8 039	6 617	5 522	4 764	4 066	3 382	2 725	2 118	1 177	3 434

按户主工作状况和出生地点排列的某些住房数据

	非犹太人	出生地点			犹太人 -总 计	工作状况			合计
		以色列	亚洲- 非洲	欧洲- 美洲		不工作	个体户	雇员	
户数 (单位: 千)	126.9	413.6	290.1	445.3	1 148.9	435.7	145.8	695.1	1 276.7
每户人数	5.43	3.51	3.67	2.75	3.26	2.70	4.08	3.83	3.47
每户标准人数	3.86	2.86	2.93	2.40	2.70	2.34	3.17	3.04	2.81
每户挣钱人数	1.32	1.42	1.24	0.96	1.19	0.37	1.70	1.63	1.21
家庭-合计(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
其中:									
自有住房户数	93.0	68.3	75.4	65.0	68.8	66.4	79.2	72.5	71.2
租房户数	3.0	24.2	20.2	32.0	26.2	27.3	15.1	23.6	23.9
每家平均房间数									
所有家庭	3.41	3.29	3.34	3.02	3.20	2.87	3.62	3.35	3.22
自有住房	3.47	3.59	3.50	3.29	3.45	3.06	3.78	3.61	3.45
租房	2.16	2.59	2.92	2.52	2.62	2.50	2.93	2.66	2.62
住房密度(每室 居住人数)									
所有家庭	1.59	1.07	1.10	0.91	1.02	0.94	1.13	1.14	1.08
自有住房	1.60	1.08	1.09	0.82	0.99	0.91	1.13	1.14	1.07
租房	1.46	1.03	1.13	1.17	1.11	1.04	1.14	1.17	1.12
自有住房的平均 价值 (新锡克尔)	184.6	368.0	310.4	332.3	339.0	294.9	385.1	318.0	318.9
住房开支与维修费									
自有住房平均开支	612	1 212	1 023	1 086	1 114	970	1 256	1 046	1 048
自有住房平均支付 Arnona税	110	131	108	111	117	84	145	128	116
自有住房保险费	5	35	21	37	32	24	25	32	28
自有住房维修费	512	602	451	502	524	411	635	560	522
租房维修费	161	327	297	252	286	237	460	295	284
租房平均房租	283	720	331	744	656	497	983	719	651
每户平均净收入									
所有家庭	4 170	5 844	4 945	4 758	5 196	3 510	6 615	5 765	5 092
自有住房	4 241	6 635	5 530	5 560	5 936	3 986	6 898	6 435	5 713
租房	2 330	3 944	3 006	3 284	3 450	2 526	5 121	3 868	3 434

(三) 卫生设施

454. 住宅单元的设施水平是家庭居住条件的一个重要组成部分。约 71%的家庭居住在设有一个卫生间的住宅单元中，28%的家庭居住在设有两个或更多卫生间的单元中。同样，75%的家庭居住的单元有一个浴缸，将近 25%的家庭居住的单元只有一个淋浴器。这些数据是对所有正式城镇的调查结果，但不包括“非法住区”(下面另述)。明年，在整理最近的 10 年普查资料之后，将提供关于这些地点的更详细资料。

(四) 居住密度

455. 按每室人数衡量的居住密度在过去一些年来随着家庭人数的减少和平均居住单元的增加而下降。1992/93 年度的调查表明，每室人数平均为 1.1 人(不包括厨房和浴室)。在密度比例表的上端是 12%的家庭每室平均 1.5 人至 1.99 人，而另外 11%的家庭每室平均两人以上。

456. 根据最近的 1996 年的资料，犹太人家庭每室人数平均不到 1 人，非犹太人家庭为 1.62 人：

按居住密度、家庭大小和民族分列的住房情况

1996 年

每室 人 数	家 庭 人 数									000
	家庭平 均人数	7+	6	5	4	3	2	1	总 计 %	
犹太人合计	3.32	4.3	6.8	14.6	18.6	15.5	22.9	17.5	100.0	1340.0
零至 0.49 人	1.16	-	-	-	(0.2)	(1.1)	13.1	85.5	100.0	145.7
0.5	1.51	-	-	-	(0.4)	3.5	42.5	53.6	100.0	114.9
0.51-0.99	2.70	(0.1)	1.1	5.9	14.8	23.0	49.3	5.8	100.0	346.2
1.00	3.25	(0.4)	2.5	13.5	25.9	30.1	18.5	9.1	100.0	296.7
1.01-1.49	4.59	5.1	8.7	35.9	42.3	5.1	3.0	-	100.0	225.9
1.50-1.99	5.27	13.8	29.0	35.6	7.3	14.4	-	-	100.0	125.2
2.00	5.14	15.0	37.8	9.0	21.1	5.4	10.3	(1.4)	100.0	52.5
2.01-2.49	7.58	81.7	(18.4)	-	-	-	-	-	100.0	10.6
2.50-2.99	6.88	48.7	-	37.3	(14.0)	-	-	-	100.0	11.0
3.00+	7.87	59.8	20.6	(6.9)	(1.7)	(10.1)	(0.8)	-	100.0	10.2
阿拉伯人和其他合计	5.06	24.3	15.7	16.8	16.6	11.2	10.0	5.4	100.0	200.8
零至 0.99 人	2.21	(0.2)	(1.4)	(2.1)	(6.9)	21.1	41.3	27.0	100.0	26.9
1.00	3.00	-	(0.8)	7.2	28.2	30.3	22.4	11.2	100.0	28.5
1.01-1.49	4.56	7.8	(6.2)	31.2	45.2	(5.8)	(3.8)	-	100.0	32.5
1.50-1.99	5.39	16.8	29.4	33.6	6.0	14.3	-	-	100.0	39.6
2.00	5.62	20.5	45.1	8.4	18.9	(1.0)	(4.6)	(1.6)	100.0	28.1
2.01-2.49	7.39	91.2	(8.8)	-	-	-	-	-	100.0	12.5
2.50-2.99	7.36	65.5	-	32.3	(2.3)	-	-	-	100.0	14.3
3.00+	8.39	71.2	18.9	(3.8)	(4.5)	(1.6)	-	-	100.0	18.4
每室平均人数										
犹太人		1.87	1.44	1.22	1.06	0.89	0.65	0.41	100.0	0.97
阿拉伯人和其他		2.41	1.77	1.55	1.28	1.02	0.76	0.53	100.0	1.62

资料来源：1997 年以色列中央统计局统计概要。

(五) 获得公共住房资格

457. 约 120,000 套住房(以色列家庭总数的 7.5%)是由公共住房公司管理的。两家这种公司管理的住房遍布全国很多城镇,其余主要是国家和城市公司共有的。下文相关之处介绍了租用公共住房的资格。最新的官方统计数字表明,约有 2,000 个家庭在公共住房等候名单上。

(六) 无家可归者

458. 据估计,在 5,800,000 人口中,只有约 3,000 人“无家可归”。自 1990 年以来,设在劳工和社会事务部之下的国家社会服务机构与地方市政当局合作,向约 1,200 名无家可归者提供了援助。该部用于解决无家可归者需要的年度预算拨款为 4,500,000 新锡克尔(1,300,000 美元)。另外,本章后面介绍的各种援助方案将使无家可归成为以色列的一种暂时现象。

459. 两种处于特别脆弱地位的人的特殊情况需要进一步说明:来自埃塞俄比亚的新移民和居住在非法住区的贝都因人。

460. 来自埃塞俄比亚的新移民 目前,在以色列共有约 57,000 埃塞俄比亚犹太人,他们是在 1980 年代中期和 1991 年两次移民大浪潮中来到以色列的。他们都是大家庭,其中约 60%年龄在 18 岁以下。单亲家庭所占比例很高(约 25%),是全国比例的三倍。他们在与以色列社会的融合方面带来一些严重问题。

461. 1980 年代到来的移民直接在当地社区落户,他们中的多数都利用所提供的公共住房建立了永久的住所。到 1991 年的移民浪潮开始时,主要城市的公共住房储备已经用尽。应当考虑到的是,当时已有来自独联体的约 30 万新移民。来自埃塞俄比亚的新移民最初住在旅馆和各种接待中心。后来,在 22 个临时地点向他们提供了活动住宅。在临时地点的活动住房中接纳了来自独联体的约 6,930 个家庭和来自埃塞俄比亚的 4,920 个家庭。为向这些移民提供永久住房所作努力已证明是有效的,有关情况见下表:

	1992 年 9 月的情况		1996 年 4 月的情况	
	家 庭	独 身	家 庭	独 身
临时地点	3,720	1,200	450	910
接待中心	1,460	500	250	320
旅 馆	157	-	-	-
其 他	-	-	-	200
合 计	5,337	1,700	700	1,340

462. 一个促进变化的因素是，移民和安置部 1992 年开始实行一项前所未有的抵押贷款方案(见下文)。

463. 非法住区的占据者(多数为贝都因人) 以色列在城市规划和地方政府安排的法律范围内承认体面住房的权利。但这并不意味着有权选择居住在任何地点。在以色列，约有 53,000 人，其中多数是贝都因人，居住在不符合有关当局根据以色列法律制定的城市和乡村规划的大小不同的住区。这些居民一直拒绝政府提出的援助建议，不愿意在合适的地点定居。下面是有关以色列非法定居点的详细法律和实施情况。

464. 贝都因人公元五世纪开始在以色列土地上定居。这一过程连续不断，特别是在这一地区处于奥斯曼统治的时期以及在以色列国家成立之前的整个英国委任统治时期。这一逐步过程一直持续到当代。

465. 贝都因人要求的大部分土地在法律上属于 muwat，即不是私人所有或拥有的土地。根据奥斯曼帝国关于这一地区的法规第 6 款，有关 muwat 土地的法律于 1858 年开始执行。同一法律第 103 款规定，占有不属于私有的 muwat 土地的条件是有最初的许可。

466. 在英国委任统治时期，制定了类似的法律。1921 年的《土地法》规定：

“未经土地管理局局长同意开发或开垦任何荒地的任何人均无权获得有关土地的地契，并应因非法侵占受到起诉。”

467. 关于在这一法律公布之前未经正式许可开垦的土地，可在法律公布之后两个月内向土地管理官员提出申请，从而获得对该土地的正式所有权。在该法律公

布之后，贝都因人没有对他们居住的土地进行登记。其中许多人没有书面证据证明他们的权利。但是，奥斯曼当局和英国委任统治官员都决定不将贝都因人从他们实际居住的土地上驱逐。

468. 的确，传统的贝都因法律与奥斯曼当局执行的法律有很大不同，包括不同的证明方式，没有必要颁发正式文书。但是，以色列的土地权利法却是要求任何土地交易都要有书面证据。

469. 然而，政府感到在事先没有适当规划的情况下难以满足这些人的基本需要，难以按照义务向他们提供各种服务，如供水、供电、修路、保健以及卫生和教育设施。

470. 早在 1960 年代和 1970 年代，为解决南部贝都因人非法住区问题制定了一项国家计划。根据计划，要在南部为所有贝都因人口建立 7 个城镇。对愿意在那里定居的贝都因人要给予适当补偿并将他们迁到这些城镇。目前，约有 40,000 贝都因人按照国家计划居住在这些城镇中。遗憾的是，还有 50% 多的贝都因人仍然居住在非法住区。他们的主要要求是允许他们建立乡村住区，以便能够按照传统方式生活。

471. 目前，议会正在辩论一项《规划和建筑(改造——拆毁命令)法》法案。这项立法草案完全禁止在为居民找到适当解决办法之前在非法住区执行任何拆毁命令。

472. 以色列承认，它不能把城市解决办法强加给所有贝都因人，因为这不符合他们的愿望和传统生活方式。因此，1995 年，住房部长指示改变现行政策。住房部长制定了一项新战略，目的是促进提高所有贝都因人的生活水平，同时保持他们的传统生活方式。与贝都因人有关的投资从 1989 年的 5,000 万新锡克尔增加到 1993 至 1995 年的 1.38 亿新锡克尔。按照住房部长的新指导原则，基础结构投资要相当于犹太人住区的比例。

473. 根据新的指导原则：

- (a) 内政部和住房部要为两万人规划建设两个或三个新城镇。它们将依靠农业和牧羊业生活；
- (b) 农业住区——计划建立两个至三个新农业住区，每个住区容纳 600 个家庭；

(c) 为约 5,000 人计划建立 10 个农场;

(d) 要为约 100 个家庭建立 5 个至 7 个牧业住区。

474. 1996 年, 议会的一个特别委员会研究了这一问题。该委员会提出的建议之一是找出一种折中办法; 一方面, 要对某些非法住区给予承认, 另一方面, 要对让出土地给予适当补偿。该委员会还一致认为, 除给予补偿之外, 贝都因人未来居住的城镇应符合其需要和特点。将为建设更多住区拨出资源, 并规定出居民的人数、地点和分布。另外, 委员会还建议指定仲裁员以迅速处理贝都因人的索赔, 更迅速地给贝都因人住区配备供电和污水处理系统。

475. 最高法院几次审理非法住区的独特问题以及以色列贝都因人不适当住房条件的问题, 并表示同意政府的政策, 鼓励贝都因人转移到在国有土地上建设的永久住区。下面的引述从法律观点总结了这一问题:

“在以色列国, 贝都因人是一个具有独特性质的少数种族。贝都因人本来是一些游牧部落, 其经济主要是骆驼和羊的畜牧……近几十年来, 贝都因部落经历了一个从游牧生活到半游牧生活和长久定居的逐步变化过程。向长久定居的过渡是无计划、无组织的, 因此, 有一些消极特点, 如非法建设、占用国家土地, 缺少各种基本服务。为此, 早在 1960 年代政府就制定了政策, 其中阐明了以规划的长久住区解决贝都因人居住问题的必要性, 只有这样, 才能消除非法建设和占用国家土地的现象, 才能便于有秩序地提供各种公共服务, 如教育、保健、卫生和其他城市服务……因此, 为贝都因人建立长久住区需要适合他们的需要、习俗和传统的独特住区规划, 否则, 他们就可能拒绝迁往长久住区……建立长久住区还是为了向居住在非法住房中的贝都因人家庭提供适当住房, 以便撤除非法住房, 清理有关地区……建立长久住区还可有助于将来和贝都因人就有争议的土地产权问题达成协议……

“在国有土地和(或)专门征用的土地上建立永久性贝都因城镇。在内盖夫征用土地建立的贝都因长久住区只属于贝都因人, 是以国家补贴的特低价格征用的, 所有这些都是为了鼓励贝都因人长久定居, 其中包含了上述重要公共利益……帮助贝都因人在城镇中长久定居符合公共利益……向他们提供优惠待遇是基于有关的合理考虑……”

H.C. 528/88 Avitan V.Israel Land Administration, P.D. 43 (4) 297,300-304。

476. 南部住区情况 贝都因人口广泛分布在内盖夫北部，其中多数居住在面积为 150 万德南(土地丈量单位——中译注)的 Sayig 地区。贝都因人将这一地区的约 40%用于居住、放牧和农业。目前南部的贝都因人口估计为 10 万人。约 5 万人居住在“非法”住区。这一部分人口的年自然增长率约为 5.6%，按照这一增长速度，到 2000 年，南部贝都因总人口将达到 12 万。值得提一下的是，以色列总人口约为 580 万人，这就是说，在南部“非法”住区的居民不到以色列总人口的 1%。

477. “非法”住区不在正式人口普查的范围内。没有关于这部分人口的数目或其组成的最新准确资料。然而，1991 年，为了解这部分人口的多少和其他人口资料，内政部进行了一次调查。根据调查，共有 108 个部落，每个部落分住在几个住区。临时住区总数估计为 1,213 个。住区的住房总数估计为 9,273 座。根据这些数据，该地区的总人口估计至少为 46,000 人，最多为 93,000 人(按照每座住房至少 5 个人、最多 10 个人计算)。另外，还有约 64 个小居住点(每个居住点不到 50 座住房)，共有 1,350 座住房，40 个大居住点(每个居住点住房超过 50 座)，共 7,923 座住房。小居住点的平均居住密度是每个居住点 21 座住房。大居住点的平均居住密度是每个居住点 192 座住房。

478. 北部住区情况 以色列北部贝都因人口估计为 38,000 人。其中在非法住区居住的有 3,000 人。

479. 对未来的展望 根据平等原则，以色列不能允许贝都因住区非法房屋的广泛存在。然而，政府承认，这种非法建筑是出于必需。正在努力争取在找到持久解决办法之前减少执行拆除命令。自 1990 年代初期以来，一直在受理贝都因代表组织提出的索赔。

480. 40 个住区中的 9 个合法化——1995 至 1996 年期间 8 个住区合法化(根据政府下列决定：1994 年 12 月 14 日第 4377 号、1995 年 1 月 3 日第 4569 号、1995 年 12 月 24 日第 206 号)。目前，住区行政规划正在接近完成。根据第 206 号政府决定，有关第 9 个住区的协商将继续进行。

481. 已故总理拉宾曾宣布，政府赞成将较小的非法住区与较大的合法住区合并，采取三种供选择办法中的一种：保留对农田的权利、替换土地、接受土地补偿；

根据对这一宣布的承诺，目前存在继续进行有关较小非法住区的协商，其中多数是单身家庭。1996年5月，政府还决定为向新承认的住区提供基础结构专门拨款500万新锡克尔。

482. 1997年6月15日，总检察长亲自呼吁内政部长以创新办法加速已合法化住区的规划，以便能尽快提供水、电、教育等基本服务。关于其他住区，总检察长决定促请总理成立一个部际委员会以协调当前政府的各种活动，同时要明确指示更多注意问题的人道主义方面。总检察长的主要建议是，以实际办法解决问题，同时寻求特别解决办法，考虑到新旧住房、大小住区、房屋是否已在规划土地上等差别。

现行住房援助方案概况

483. 建筑和住房部利用各种政策手段积极促进向全国各阶层人口提供适合其需要和财力的充足住房。该部的100亿新锡克尔(29亿美元)预算包括从规划和土地分配到建设和提供基础结构以及抵押贷款和公共住房等方面的所有需要。整个战略是一种促进建立能力的战略，据此，政府既向供应方也向需求方提供资源以便使各种家庭有能力购买住房。

(一) 供应方政策

484. 建设和住房部采取各种措施以增加住房供应。所采取措施包括：

依法规划新城镇和街道；

国有土地之外的土地竞标住房；

规划和提供住宅基础设施，包括供电、供水、污水处理和排放以及通信网络(在定为全国优先地区的边远部分，住宅基础设施按总费用的50%折扣)；

学校、日托中心、社区中心、图书馆、公共花园和公园等公用设施的规划和筹资。

485. 土地使用属于1965年《规划和建筑法》的管制范围。该法规定了一个国家、地区和地方三级的法定机构和计划系统。国家计划由国家计划和建筑委员会制定，由政府批准；地区计划由六个计划委员会制定，由国家委员会批准；地方计划

由地方规划委员会或私人企业主制定，依计划的范围和复杂程度由地方或地区批准。地方规划委员会负责按照地方法律颁发建设许可和进行建筑检查。这一法律的全文见本报告附件 A。

486. 应当再提一下住房建设土地招标。1996 年，建筑和住房部与以色列土地管理局为计划建设约 46,000 个住宅单元的土地发出了各种招标，其中包括：“对消费者最低价格”，这里，各建筑公司的竞争是在向符合条件的家庭销售成品房每平方米的最低价格上；“合作住房”是各城市市政当局为符合条件的家庭建造的；“网络住房”是政府与通过竞争投标选定的承包商和通过抽签选定的符合条件家庭联合建造的；还有通过对价格或资格没有任何限制的传统竞标建造的住房。在所有这些情况中，招标的土地都有一个经各法定规划机构批准的场地计划。另外，住区的住宅基础设施由建设和住房部、土地管理局或有关市政机构提供。

(二) 对需求方的援助

487. 建筑和住房部以各种形式向需求方提供援助：

抵押贷款——每年约 50,000 份补贴抵押贷款；

房租补贴——每月约 140,000 份房租补贴；

公共住房——每年增加约 7,000 户房客。

488. 在进一步详细介绍每种形式的援助之前，有必要提一下其共同原则：

- (a) 在解决住房问题方面建立个人和国家的伙伴关系：援助的条件是个人根据自己的需要和能力参加投资；
- (b) 由个人选择自己喜欢的现有援助办法；
- (c) 根据客观标准确定接受援助的资格和程度；
- (d) 详细说明各种现有优越条件以尽量减少个人对当局的依赖；
- (e) 在一个专门机构网内，如抵押贷款银行和公共住房公司提供各种服务。建筑和住房部的工作重点是制定政策、分配资源、制定实现目标的规则和监督执行。

(三) 抵押贷款援助

489. 为购买住房(新房或旧房)、兴建自己的住房或扩大住房提供抵押贷款。1996年,政府向各种符合条件的家庭提供了52,000份抵押贷款,其中90%是第一次拥有住房。多数贷款补贴是由国家预算中提供的。1995年,96%以上的贷款是由政府提供的;其余3.5%是由私人银行提供和支持的,由政府提供补贴以弥补市场利率和这种贷款的特殊利率之间的差额。1996年这种贷款的总预算约为600万新锡克尔(170万美元),占1996年国家预算总额的3.4%。

490. 得到抵押贷款援助的主要先决条件是“非住房所有者”:这一条件适用于夫妇二人没有任何一方现在或以前是住房所有者(套房或房屋的产权所有人),过去也未曾接受政府住房援助。然后,根据身份(移民/非移民)和家庭状况(单身、夫妇、单亲家庭)将非住房拥有者分为几类。援助水平根据依不同类别而定的不同参数确定(即:结婚年数、子女人数、原家庭大小等)。总的来说,这些参数反映了社会经济需要,目的是将这些需要数量化(每一种参数决定一定的分数,根据总分数决定援助水平)。例如,根据年轻夫妇方案,子女人数和夫妇双方的兄弟姐妹人数发现是间接衡量权益积累的一种尺度,反映了当地一种家庭情况,父母往往帮助子女垫付第一笔住房费用。

491. 在某些特殊情况下,还可以根据“严重度标准”进一步分类,根据困苦程度、其经历时间和家庭大小等确定严重程度。最后,《单亲家庭法》和1994年的《复员军人安置法》规定增加对这两个特殊群体的援助,其中考虑到需要的增加。援助水平的最后重要标准是选定的提供抵押援助的人口地区。根据政府的倾向和地理政治考虑,全国分为四个地区。例如,发展中城镇通常是在援助水平最高的地区。总的来说,对边远地区的援助大于中心地区。

492. 在个别情况下,如果援助请求被拒绝,可向由政府代表和城市住房管理官员组成的地方住房援助委员会提出上诉。地区住房援助委员会是上一级上诉审理机构。最后,在建筑和住房部中还有一个中央上诉委员会,该委员会有权脱离常规提出援助以解决特殊和非常问题。

493. 在过去10年中,行使抵押贷款补贴权利的以色列年轻夫妇所占比例有明显增长。根据现有资料对1984年至1986年和1994年至1996年两个时期的比较表

明，平均增长率约为 40%——从 37%到 51%多。抵押贷款实现的最急剧增长是阿拉伯人(680%)和德鲁兹人(约 59%)。

资 料	1984 - 1986	1994 - 1996	变 化
结婚平均数	29 714	36 229	21.7%
犹太人	23 673	27 150	14.7%
阿拉伯人	5 543	8 327	50.2%
德鲁兹人	498	752	50.9%
执行抵押贷款平均数	10 930	18 657	70.7%
犹太人	10 481	15 182	50.9%
阿拉伯人	229	2 319	912.7%
德鲁兹人	219	526	139.8%
实现百分比	36.8%	51.5%	40.0%
犹太人	44.3%	58.2%	31.5%
阿拉伯人	4.1%	27.9%	680.1%
德鲁兹人	44.0%	70.0%	58.9%

494. 其他特别抵押贷款援助方案包括：

单亲——单亲家庭；

移民——新移民，特别是来自独联体和埃塞俄比亚的移民；

老年人——退休年龄的人；

单身——单身家庭；

开发区——在指定开发区购买住房；

城市更新——在“更新项目”街道购买或修缮住房。

495. 单亲家庭 对这类家庭的援助水平相对高于多数非住房拥有者。制定 1992 年《单亲家庭法》是因为注意到，这类家庭处于最不利的地位，单亲(或通常是单身母亲)购买住房的机会最少。最近，增加了对具有 5 年历史以上的单亲家庭的援助。对这类家庭的抵押贷款援助额接近对夫妇援助的最高水平，即在一个较长时期后达到这种水平的夫妇。下表显示了对这类家庭的抵押贷款援助形式和水平：

对单亲家庭的援助(新锡克尔)

状 况	抵押贷款率	附有条件提供的部分	最低月收入
1 号地区 单亲家庭 + 子女 + 5 年以上	153 000 170 000	47 000 53 000	535 590
2 号地区 单亲家庭 + 子女 + 5 年以上	163 700 181 900	50 300 56 700	573 631
3 号地区 单亲家庭 + 0-3 个子女 单亲家庭 + 4-5 个子女 单亲家庭 + 6 个 以上子女	124 000 136 000 146 000	31 000 35 000 37 000	468 508 647
4 号地区 单亲家庭 + 0-3 个 子女 单亲家庭 + 4-5 个 子女 单亲家庭 + 6 个以 上子女	138 000 149 000 159 000	45 000 45 000 52 000	461 461 530

496. 单身 27 岁以上的单身有资格获得购买住房抵押贷款援助。援助水平根据年龄确定，而 35 岁以上的单身则有资格获得和夫妇同样水平的援助。最近，对 45 岁以上的单身援助有了增加，办法是提高援助水平本身和增加附有条件的部分。

497. 老年人 老年人一般是 65 岁以上的人。妇女满 60 岁即可被看作老年人。在某些情况下，无子女老年人可得到和有子女家庭同样多的援助。

498. 移民 住房援助是以色列鼓励移民政策的一个重要组成部分。多数新移民没有稳定的资金基础，需要一定的时间找到有报酬的稳定工作。因此，对新移民的援助高于对多数非移民的援助。然而，得到移民援助的资格一般限制在 7 年，之后即被看作非移民。关于来自埃塞俄比亚的新移民，考虑到其特殊情况，对他们有一个特别标准将抵押贷款水平提高到 365,000 新锡克尔以上，其中 90% 是赠款，特别最低月收益为 157 新锡克尔。(为比较，见上表中对单身父母的援助)。

499. 更换或扩大住宅 虽然多数援助办法的目标都是“非住房的拥有者”，但也有一些方案是为了解决住房拥有者的紧迫住房问题。改善住房条件有时十分重

要，如为了健康或安全，过度拥挤或其他艰苦条件。在这种情况下，按照既定的经济社会标准向需要的人们提供援助。这种援助的一种主要办法在更新项目范围内，这种项目首先确定条件差的街道，制定决策过程，使居民获得权利，为各种项目分配资源，包括改善住房条件。这里要提到的另一个重要标准是住房过度拥挤。对平均每室 2.2 人以上的家庭或所居住套房相对人数而言过小的家庭给予援助以解决拥挤问题：

人 数	2	3	4	5	6	7	8	9
面积(平方米)	22	39	48	58	68	78	88	98

500. 各种援助水平如下表所示(新锡克尔):

家庭人数和拥挤程度	抵押贷款	附加条件 提供的部分	每月最低收入
4 人以上/室			
0 - 6 人	58,000	10,000	252
7 - 8 人	80,000	32,000	252
9 人	89,000	41,000	252
10 人以上	98,000	50,000	252
3 人以上/室			
0 - 6 人	46,000	6,000	210
7 - 8 人	66,000	26,000	210
9 人	75,000	35,000	210
10 人以上	84,000	44,000	210

501. 最后，是否可因卫生问题更换或扩大住宅根据建筑和住房部的一位医疗顾问的意见决定。援助水平和其他类住房改善援助相同。

(四) 房租补贴

502. 本方案的目的是协助在私人房屋租赁住房。有资格得到住房补贴的人口主要是处于不利地位的人口。这类人口包括：新移民，领取在 5 年内递减的分等津贴；单亲家庭——3 年；收入在最低限之下并已充分利用就业潜力的家庭；在 3 年内已积累 1,400 分或更多的夫妇(根据如上所述对非住房拥有者抵押贷款援助资格标准)，不论收入如何。在适用家庭收入状况调查时，主要目的是证明有资格领取国

家保险公司提供的各种补贴之一。还向正在办理离婚手续、有子女抚养责任的人以及作为离婚协议的一部分放弃了住房权的单亲提供援助。方案通常是作为一种 1 至 3 年的临时解决办法，但低收入家庭根据特殊标准可无限延长援助期。落实房租补贴援助的管理程序与提供补贴抵押贷款类似(见前文所述)。

503. 1996 年的经验数据表明，每月向 14 万多个家庭提供住房补贴。在 1996 年底接受住房补贴的 142,000 个家庭中，约有 113,000 个家庭(80 %)是新移民；13,000 个(9 %)是积攒了必要分数的年轻夫妇；6,300 个(4.4 %)是单亲家庭；2,800 个(2 %)老年人家庭，移民家庭中的那些不包括在内。

(五) 公共住房——安排在公共建筑中并给予房租补贴

504. 根据建筑和住房部的规定，享受公共住房有某些标准。优先照顾有 3 个或更多子女的单亲家庭、成员中有残疾者的家庭和收入特别低的家庭。租金分为三等，以援助最多不超过实际租金的 95 % 为限。公共住房援助办法的主要标准是：

(a) 首先分配：

(一) 某些非住房所有者——夫妇、单身家庭、单亲家庭、老年人、残疾人——要作家庭收入状况调查；

(二) 不适住房的居民——不进行家庭收入状况调查；

(b) 在公共住房中更换住宅：

(一) 卫生问题——不进行家庭收入状况调查；

(二) 过分拥挤——不进行任何与收入有关的调查。

505. 家庭收入状况调查考虑家庭的总收入。援助的多少也取决于所在全国地理位置。总的来说，建筑和住房部及其代理机构掌握着大量住房储备，多数在边远地区。如果没有适当住房，建筑和住房部有可能资助购买住房使有资格得到房租补贴的申请者得到合适的住房。这种购买取决于建设和住房部的财力。1996 年，为解决一些特别严重的住房问题，购买了 100 所这样的住房。

(六) 劳工和社会事务部的特别援助

506. 暂时解决严重住房问题 在这方面，有三种特别援助方案：参与分摊购房费用；参与分摊住房修理费用；参与分摊搬迁费用。方案的主要目的是为有严重住房问题的人们提供一个“安全网”。援助期限最多两个月，目的是防止情况进一步恶化。援助对象是因为住房条件极为恶劣而又有个人或家庭困难(或有危险)、别无选择的人。根据专业社会工作者的报告确定接受援助的资格。在这种情况下考虑的一个共同因素是是否有一个自然家庭能够给予帮助。在司法机关建议或命令分居的情况下也提供援助。

507. 对无家可归者的特别援助 全国各地 7 个城市的救助机构为无家可归者组成了一个服务网。所提供服务包括：(a) 住所——在临时居住期间确定接受现有援助的资格；(b) 治疗——一个负责诊断和治疗的收容中心采取措施使其恢复正常生活；(c) 辅助住所作为“联系纽带”促进返回社区。另外，劳工和社会事务部还提供辅助服务和住房以满足两类少数人的额外需要：(a) 嗜酒者；(b) 精神或身体残疾者。这些服务是与建筑和住房部、移民和安置部、卫生部等其他中央政府机构以及各城市福利机构合作提供的。这种共同努力表明，(中央和地方)政府普遍致力于满足无家可归者的各种需要。

住房援助的法律基础

508. 以色列有关住房的法律基础可分为两种法律安排：(a) 行政指令，其中规定了多数援助办法；(b) 有关市场住房权利的成文法律和判例。

509. 1991 年《住房贷款法》乍看起来似乎和以前的区分相矛盾，因为它规定了享受政府补贴抵押贷款的法定权利。该法规定了抵押贷款援助的最小范围和利率的最高限度。该法还授权建设和住房部与财政部按照共同决定的水平提供补充援助。该法全文见本报告附件 A。

510. 但是，该法律援引了建筑和住房部的现行规则，从而阐明了这项权利的内容。因此，自其制订以来没有变化，而且，在颁布新制度之前也不会有任何变化。然而，可以说，有关规定在本法通过之前只不过是“行政指令”，现在必须看作次级

立法，即便不是作为次级立法公布的。无论如何，这一法律的新规定正在按照次级立法的正式格式编写，不久应能颁布。

511. 几乎阐明了所有住房援助方案的行政指令的法律地位如下：政府可以随意修改或取消，在特殊情况下甚至可以脱离这些指令，因为它们只是指导行政决策的“内部指令”。然而，这些指令却有法律含义：其内容以及利用或滥用指令的官员都要接受按照正规行政法进行的司法审查。因此，根据这些指令作出的决定不能带有歧视性、任意性或不合理。

512. 前面曾提到给予特殊群体享受住房援助的权利的法律——1994年的《复员军人安置法》和1992年的《单亲家庭法》。和现行所有援助方案相比，这些法律的范围是有限的。而且，它们只提高了对处于特别不利地位的群体的援助水平，而不是另外规定一种权利。

513. 上面的法律分析只涉及由国家或其他公共机构提供的直接援助。不能忘记，在以色列还有一些法律条款间接影响到住房权利和机会，往往以减少直接援助需要的形式出现。1972年的《保护房客法》(修订版)就是如此。这一法律只适用于它阐明的住房种类(占出租住房总数的约2.1%)。因此，房客受到政府法令的保护，政府根据法律规定租金不得超过某一数额。这一法律还保护它所适用的房客不被无理要求搬迁，使法院在认为需要维护“正义”时有充分权力否决搬迁申请。事实上，这一规定使强迫受保护房客搬迁几乎不可能。

514. 在目前情况下也很重要的一项是1971年的《出租和借用法》，其中规定了房东和房客在维护住房方面的责任分工。

515. 1968年的《销售法》是保护消费者的一般法律。它具体规定了消费者和出售者的权利和责任，列举了在违法情况下的各种补救措施。1973年的《销售(住房)法》进一步保护了向承包商购买新住房者。该法叙述了标准销售合同格式，其中列举了住房的实际特点，规定了在销售合同与商品房不符情况下的补救措施。该法还规定了住宅或建筑各组成部分的起码保证期。最后，1974年的《销售法(购买住房投资担保)》专门就向在建设过程中从建筑承包商购买住房者提供财政担保的问题作了规定。该法律要求销售者向购房者提供银行担保或保险以保护在转交房产证书之前的所有付款。

516. 最后，还有一些法律安排规定，显著减少甚至完全免除根据各种家庭收入状况调查确定的低收入住房所有者的房产税。

以色列政府与贫穷作斗争的政策——最近趋势和事态发展

现行政策

517. 在过去几年中，为促进社会发展方案增加了资源分配。在计划、拨款和重新安排方面受到最大重视的领域包括提高教育质量和保持收入改革、直接征税和保健系统。政府减轻贫穷和收入不均的现行政策所遵循的原则是：

- 提高向处于最不利地位的群体保证的起码收入：老年人、残疾人和单亲家庭。
- 使需要同等的受益者的社会保障权利实现平等。
- 减轻直接纳税的负担，同时保持效率和公平的微妙平衡。公平是通过扩大征税基础和降低低收入群体的边际税率保持的。
- 通过各种援助方案加强对新移民的社会保护。
- 通过立法保证普遍得到医疗服务。
- 分配更多资源以从数量和质量上加强教育系统。
- 在选定领域改善向处于不利地位人口提供的社会服务。
- 加强对处于最不利地位的群体的社会保护：1992 年的《单亲家庭法》，以及减少贫穷和收入差距。

518. 1992 年制订的《单亲家庭法》加强了对低收入单亲家庭的社会保护，增加了他们的生活补贴福利(即最低收入补贴)并向其子女提供助学金和职业培训的优先权。根据“平等需要的家庭平等待遇”的原则，该法律使各种单亲家庭权利平等。

519. 1994 年，劳工和社会事务部颁布了《减少贫穷和缩小收入差距法》。制订这一法律的部分原因是，公布的资料表明，在过去几年中贫穷率有所上升。这一法律的制订说明社会认识到需要减轻经济困难和减少收入的不平等并为此作出承诺。根据这一法律，向老年人和单亲家庭提供的福利以及向有子女家庭提供的补贴已显著增加，现在已超过贫困线。另外，找到工作的可能性较小的 46 岁以上的受益者得到的福利也有所增加。据估计，这项法律将使贫困发生率降低约三分之一。用于增

加福利的资源主要来自对统一子女补贴的稍微削减，但大家庭的这种补贴例外，以及增加政府参与社会保险福利的份额。目前正在讨论的劳工和社会事务部长向政府提出的一项补充建议将使所有有子女家庭的福利增加。

争取普遍实行子女补贴方案

520. 在 1993 年至 1994 年，政府为确立一个普遍子女补贴办法完成了最后的必要步骤，按照这一办法，以色列的每个家庭都可按照子女人数得到统一补贴。这一步骤包括取消对小家庭的作为领取子女补贴先决条件的收入调查，把对退伍军人的子女补贴的增加逐渐扩大到所有人口。采取这些措施的目的是改变领取子女补贴的低收入小家庭所占比例小的现象(只有 50 % 符合条件的家庭领取了补贴)，将子女人数作为领取补贴的唯一依据，不论收入高低以及是否在军队中服役。这将加强办法的公平性，改善有子女家庭特别是非犹太人大家庭的福利，他们中的多数以前没有资格得到给现役军人的补贴的特别增加。

税制改革

521. 在过去十年中，以色列的直接征税制度进行了很多改革。自 1984 年以来，为减轻所得税负担，政府采取了一系列政策措施，这主要是为了鼓励工作积极性和促进经济增加。在十年中逐步实行的这些措施降低了边际所得税税率(最低税率从 25 % 降低到 15 %，最高税率从 60 % 降到 48 %)。高收入者从这些税率变化中受益比低收入者多。为补偿对均衡的不利影响，在社会保险和保健系统的征税办法方面已经采取并将继续采取辅助措施以全面改善直接征税的均衡情况。

522. 根据 1995 年生效的《减少贫穷和缩小收入差距法》，将扩大社会保险计税基础，提高计税基础的上限，将目前免于征税的收入部分列入计税范围，将对低收入的征税减少 50 %。这一政策也被列为 1995 年的《全国健康保险法》的一部分。它的重要意义不仅在于更公平分配税务负担，而且在于减轻介于低收入工作和失业之间的许多工人的贫困处境。另外，根据经改革的卫生保健税办法，特别注意到老年人和鳏寡孤独者等处于不利地位的群体，他们只交纳统一最低税。

国家缩小社会差距和向贫穷开战委员会

523. 全国缩小社会差距及战胜贫困问题理事会于 1996 年 8 月由政府成立，1997 年 5 月开始工作。它的任务包括：给“贫困”下定义，说明其原因和趋势，向政府提出国家政策建议、新的改革项目以及加强不利地位群体能力的办法，最后，执行试验项目。

524. 虽然以色列政府一贯积极制订社会政策和提供社会援助，但这还是第一次在提供全面系统资料 and 办法方面发挥全国领导作用。

525. 理事会的组成以专业知识和建立能力相结合为原则。劳工和社会事务部长主持约 70 个成员的大会，其中 60 % 代表政府和公共机构、大学、宗教和精神界，40 % 是社区代表(自愿人员、有关非政府组织代表、当地社区领导人等)。大会成员参加由著名专家主持的专门工作委员会。理事会在劳工和社会事务部部长领导下、一个指导委员会和一名协调员的促进和协调下进行工作。其预算尚待决定。目前，它主要依靠自愿参加和该部提供的少量资金。

国际合作

526. 农业部的国际农业合作和指导中心向主要是非洲、亚洲以及中美和南美的发展中国家提供援助。援助形式包括：直接指导、在以色列举办进修培训、在目标国家巡回培训以及为不同农业项目规划提供咨询。该中心协调为发展中国家进行的联合研究活动。这种研究活动与以色列农业学术研究中心协调进行。由于以色列、资助国和发展中国家研究人员和研究机构之间富有成果的合作，在未来几年中，资助国将扩大这种活动。与国外非政府组织也进行这种合作，在很多情况下，还包括项目发展资金来源、培训课程和研究。与这些机构的接触是在外交部充分协调下进行的。

527. 该中心和外交部一起在以色列为数以百计的学生举办各种农业课程和人员培训，并在拉丁美洲、亚洲、非洲、埃及和东欧举办 60 种巡回课程。活动包括应各国要求并与其协调提供参加长期农业项目的专家、建立示范农场、提供农业项目咨询。

528. 去年，增加了与以色列新建立关系的国家联合进行的活动，其中包括：中国、印度和前苏联集团各国。

第 12 条 - 享受能达到的最高健康标准的权利

总 述

529. 以色列是世界卫生组织成员国。以色列最近给卫生组织的题为“以色列的健康大纲”于 1996 年提交，其中所包含的资料截至 1993 年。该报告作为附件 3 附于本报告。

530. 这个总述是上述报告的摘要，最新的内容反映 1996 年的情况，并增加了下列表格，其中提出了有关以色列人口身心健康指标的主要数据和这些指标随着时间的推移而发生的变化：

以色列若干 HFA 指数数

指数标题	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. 人口和社会—经济																
年中人口总数	3,879,000	3,949,700	4,026,700	4,037,600	4,159,100	4,232,900	4,298,800	4,368,900	4,441,600	4,518,200	4,660,100	4,946,200	5,123,500	5,261,400	5,399,300	5,539,700
年中男性人口	1,938,300	1,973,000	2,010,800	2,011,600	2,075,700	2,112,300	2,144,600	2,179,000	2,215,100	2,253,200	2,321,000	2,458,300	2,543,000	2,609,400	2,675,800	
年中女性人口	1,940,700	1,976,700	2,015,900	2,026,000	2,083,400	2,120,600	2,154,200	2,189,900	2,226,500	2,265,000	2,339,100	2,487,900	2,580,500	2,652,000	2,723,500	
活产总数	93,484	93,308	96,695	98,724	98,478	99,376	99,341	99,022	100,454	100,757	103,349	105,725	110,062	103,330	114,543	117,182
活产(男性婴儿)	48,144	47,204	49,566	50,838	50,914	50,911	50,936	50,559	51,603	51,638	53,013	54,141	56,603	57,775	58,855	60,155
活产(女性婴儿)	45,340	46,104	47,129	47,886	47,564	48,465	48,405	48,463	48,851	49,119	50,336	51,584	53,459	45,555	55,688	57,027
总生育率	3.14	3.06	3.12	3.14	3.13	3.12	3.09	3.05	3.06	2.90	2.80	2.80	2.70	2.80	2.90	
总失业率 %	5	5	5	5	6	7	7	6	6	9	10	11	11	10	8	6
年通胀率 %	133	102	132	191	445	185	20	16	16	21	18	18	9	11	15	8
人均国民生产总值, 美元	5,423	5,746	5,968	6,526	5,977	5,474	6,677	7,881	9,660	9,633	10,958	11,766	12,589	12,346	13,580	15,406
人均国内生产总值, 美元	5,615	5,887	6,151	6,729	6,240	5,699	6,922	8,140	9,911	9,887	11,223	11,987	12,822	12,522	13,752	15,660
国内生产总值人均购买力 平准, 美元	6,922	7,756	8,269	8,813	9,221	9,807	9,947	10,728	11,339	11,794	12,647	13,288	13,942	14,346	15,205	16,273
2. 健康状况																
死产胎数, 1000克以上	422	504	482	506	469	459	423	457	453	418	343	396	409			
死亡率, 0-6天, 1000克以上		385	328	380	370	321	325	317	326	280	293	258	242	204	208	193
活产数, 1000克以上		91,205	94,224	96,765	96,157	97,248	97,637	97,801	99,119	99,406	101,283	104,182	107,132	109,149	111,391	113,993
死亡率, 0-6天, 500克以上		629	550	608	575	551	525	522	469	461	460	414	408	339	365	331
死胎数, 500克以上	455	547	529	539	509	524	478	517	515	469	381	448	458			
结核新病例		249	227	232	257	368	239	184	226	160	234	505	345	419	343	392
肝炎新病例—合计	3,924	4,525	3,146	3,898	4,965	4,558	3,208	2,058	2,813	2,452	2,650	1,751	1,353	3,547	3,891	2,308
甲型肝炎新病例													1,037	3,041	3,483	2,165
乙型肝炎新病例					122	160	54	32	41	45			139	138	132	69
梅毒新病例					644	674	424	127	135	146	0	0		156	118	
淋球菌感染													0	0	0	0

以色列若干HFA指数(续)

[illegible]

以色列若干HFA指示数(续)

指示数标题	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
出院数: 消化系统疾病	.	.	.	.	.	.	.	42,879 .	.	.	.	.	.	.	63,786	.
出院数: 肌骨骼和连结组织疾病	.	.	.	.	.	.	.	14,708 .	.	.	.	.	.	.	26,280	.
出院数: 受伤和中毒	.	.	.	.	.	.	.	37,069 .	.	.	.	.	.	.	55,576	.
每年每人因病缺席天数	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
新承认的残疾人((病弱)数	.	.	.	.	.	.	.	.	.	13,445	14,117	11,659	18,176	20,667	20,801	15,516
因残疾而领取社会福利的人数	.	.	.	.	.	.	.	.	.	108,499	111,702	113,931	118,401	125,436	132,618	140,089
正常职业残疾百分比, 15 - 16岁	.	.	.	.	.	.	.	21 .	.	.	.	.	.	.	.	.

531. 以色列人口相对而言年轻。这是可以理解的，因为国家自 1948 年独立以来人口几乎增加到原先的六倍，主要是移民的结果。

532. 以色列人出生时的预期寿命在 1992 年为 76.6 岁，接近欧洲联盟的平均数。男性预期寿命为 74.7 岁，为 20 个欧洲国家的参考组的第三最高国。^{*} 形成明显区别的是女性预期寿命为 78.5 岁，为最高中的第 16 位，远远低于欧盟 80.0 岁的平均数。这样，以色列男女之间在预期寿命方面的区别是 20 个参考国中最小的。在 1994 年情况相同，当时预期寿命男子为 75.5 岁，妇女为 79.5 岁。这种死亡率形式即男性死亡率为参考国中最低的之一，而妇女死亡率属最高之一，也同样适用于死亡的所有主要根源。

533. 婴儿死亡率在 1982 年至 1992 年期间下降 37%，但仍属参考国中第二最高。然而，到 1995 年，婴儿死亡率从每 1,000 个活产的 7.5 下降到 6.8。

534. 零至 64 岁年龄组心血管病标准死亡率在 1992 年接近欧盟平均数。局部心脏疾病的标准死亡率，妇女为参考国中第五最高，但男子为第八最低。零至 64 岁年龄组脑血管疾病的标准死亡率妇女接近欧盟平均数，男子低于平均数。就这两种疾病而言，男性和女性的平均死亡率从 1982 年至 1992 年急剧下降。

535. 零至 64 岁年龄组癌症标准死亡率在欧洲参考国中属最低之一。男性的整个癌症患病率为所有这些国家中最低，而女性接近欧盟平均数。外部原因的标准死亡率男子低于欧洲平均数，妇女接近平均数。关于自杀率，以色列男性平均数低于欧盟的一般数字(然而，在过去 10 年里，其自杀率上升 43%，属最高之一)，但妇女自杀率大约相当于平均数。

536. 全国性的促进健康方案在过去几年里获得势头，尤其是强调体育活动的方案。20 岁以上人口吸烟者的百分比从 1973 年的 38% 下降到 1992 年的 31%。在妇女中下降幅度更大。限制在公共地区和工作场所吸烟的若干新法律最近生效。酒精消费率在 1993 年为所有参考国中最低。

537. 年龄在 20 至 74 岁因高血压而服药或遵守特别食谱的人占人口的 8.5%。在 20 至 64 岁的劳动人口中，患高血清胆固醇(240mg/dl 或更高)的比例为 18.3%。这部分人口的约 25% 据估计超重。自 1950 年代以来，卡路里、油脂、动物脂肪和蛋白

^{*} 欧洲联盟 15 个成员国加上冰岛、以色列、马耳他、挪威和瑞士。

的人均总吸收量有所增加。一般人口参与休闲时间活动的程度不高：年龄在 14 岁以上的人的约 20%至少每周参加一次这样的活动。

538. 环境控制是卫生部和环境部的共同责任。大众对环境问题的意识日益提高：空气与水质是关键问题。

539. 保健支出作为国民生产总值的百分比继续上升，1995 年达到 8.7%。

全国保健政策

540. 经过多年的政治和专业辩论后，以色列的保健制度无论是在概念还是在服务方面最终都进入了根本改革的进程。改革有三大主要因素：

- 全国健康保险法
- 政府停止直接提供保健
- 卫生部内部改组。

全国健康保险法

541. 以色列政府始终承担保证普遍享受基本保健服务的责任。这一承诺多年来范围不断扩大，随着 1994 年颁布全国健康保险法并于 1995 年 1 月生效，第一次以法律形式固定下来。下文是这一复杂立法的主要特点。(全文见本报告附件 1。)

542. 强制性保险是这一新法律的基础。以色列的所有居民向四个经授权的健康基金之一购买保险，每一基金必须至少提供该法详细规定的一揽子基本服务和药物。健康保险费由全国保障机构集中收取，办法与收取社会保障保险金的办法同样(见本报告关于《盟约》第 9 条的部分)。这些保险费然后按人头计算办法分配给健康基金。应该强调，即使在未支付保险金的情况中，一个人享有保健服务的权利仍得到保障。

543. 法律强制规定的一揽子基本服务包括所有基本的身心初级护理，包括各种服务和药物。每个投保人有权挑选他/她的健康基金；任何基金不得因年龄或身体或精神条件而拒绝接纳申请投保的人。

544. 该法规定的国家责任是不仅仅管理各健康基金的活动(包括承认、监督、执行等)。实际上，各项法律——1940 年《人民健康法令》、1976 年《医生法令》(新

版本)、1976年《牙医法令》(新版本)、1996年《病人权利法》(后者全文作为附件2载于本报告)始终将管理权力授予卫生部并由它行使。

545. 就目前的《盟约》而言,全国健康保险法的重要性在于它规定财政部承担最终责任,支付各健康基金保险费收入与其对法律规定的所有服务的实际支出之间的任何差额。

政府退出与卫生部重新改组

546. 卫生部的目标是着重政策制定、长期规划、确定实绩标准、质量控制和质量保证以及评价重要数据。因此,卫生部的内部重新改组已经取得了建立新部门如实绩标准部门的结果。

547. 卫生部拥有并管理以色列医院的一部分——23%的一般医院、50%的精神健康医院和4%的老年医院。其余的是营利或公共非营利设施。根据改革后的制度,政府医院将成为自筹资金的非营利设施。卫生部将监督它们的运作但不直接参与其日常活动。

548. 政府为将其医院改革成法律上的自主实体采取的初步步骤遭到抵制,尤其来自工会的抵制。该进程肯定是一个长期的进程。

549. 在社区一级,初级保健在以色列由下列各方提供:

- 健康基金诊所
- 医院门诊部和急诊室
- 私人诊所
- 家庭健康中心(也提供预防保健)。

550. 多数初级护理由四个健康基金提供,通过它们自己的诊所和医务人员直接提供或通过购买形式提供。成员保险费包括多数这些服务的费用,即门诊和住院以及药物。每一投保人可自由选择他/她的健康基金使用的名单中的任何一般开业医生或专门医生。多数会员医生不是按每次诊视收费而是领取薪水或补偿。

551. 1993年第一季度进行的保健服务使用情况全国调查表明,最近到一般开业医生/家庭医生处的就诊的,83%是到健康基金诊所,12%到私人诊所、3%到医院门诊部或急诊室。关于专家门诊,61%到健康基金诊所、21%到医院门诊部或急诊室和16%到私人诊所。

552. 家庭健康中心分布在全国各地，根据商定的地理分配，由中央政府、当地政府当局或健康基金管理。约 1,000 个中心涵盖城市地区，而公共健康护士每两周到小地方和边远地方走访至少一次。提供的服务包括医生检查、发育情况检查、监督母乳喂养情况、接种和向母亲给予指导和意见。

长期政策

553. 1989 年卫生部颁布了以色列长期全国健康政策准则，其中提出结合并促进健康平等、提高健康水平和预防疾病、社区参与、部门间合作、初级保健和国际合作，作为以色列健康目标和优先次序的六个原则。

554. 由此而来的战略旨在将若干政策目标变为基于可靠的流行病学数据的具体活动。该战略以下列原则为基础：

- (a) 健康平等：虽然健康方面绝对平等因生物/基因原因而不能达到，但 1995 年 1 月 1 日生效的《国家健康保险法》至少保证全体人口公平获得保健服务。此外，重点将放在缩小不同人口群体之间在健康状况方面的差距，如来自具体国家的新移民、某些种族少数和生活在贫困地区的人。
- (b) 初级保健：确保公平的主要手段将是初级保健，这正是世界卫生组织根据到 2000 年实现人人健康的政策所规定的。初级保健将包括促进健康、保护健康、预防疾病、医疗护理和复原，将由医生、护士、社会工作者和其他保健专业人员组成的多学科集体提供。
- (c) 政府的责任：政府对人民健康承担的责任在程度上将与它在诸如安全和教育等其他领域的福利承担的责任的程度一样。它将向人民负责它所保证的健康服务。
- (d) 个人权利和一般公众权利：个人和一般公众有权积极参加制定公共保健服务并监督其执行。政府将鼓励这种参与，其中将包括公共辩论，包括在大众媒介的辩论。
- (e) 适当的保健技术：政府将采取措施，确保在所有保健领域从科学、技术、社会和经济角度利用适当的技术。它将鼓励一切有关各方采取类似措施。

- (f) 部门间和学科间的行动：为了确保适当程度的健康，政府将促进所有部门和有关学科采取协调行动。
- (g) 保健制度各部门之间的关系：政府将保证保健制度的初级、中级和第三级等部门之间适当的相互关系。这将涉及到消除不必要的重复，加强初级护理和向医院提供奖励措施，支持该制度的其他部门。
- (h) 指令与协调：卫生部将为该战略的所有组成部分提供指令和协调。考虑到该战略的跨部门性质，它将由政府作为一个整体加以批准。

555. 该战略由下列组成部分：

- 人口学和流行病学概览，叙述据以制订该战略的历史因素和目前的健康状况。
- 1995 年保健制度改革，介绍普遍的全国健康和公共医院管理制度以及重新确立卫生部的职能。
- 实质性保健方案。挑选了若干方案给予优先重视。制定了具体目标，向保健制度内的各部门、机构、行业和公共机构分配有关活动。
- 监测和评价是该战略的组成部分。除了其他外，将衡量遵守战略原则的程度。将制定指标，衡量生活和福利质量，包括按残疾程度调整后算出的寿命年龄增益指示数。

以下是优先方案清单：

- (a) 促进健康
- (b) 家庭健康
- (c) 控制心血管病
- (d) 控制恶性疾病
- (e) 控制糖尿病
- (f) 精神健康
- (g) 控制药物滥用和酗酒
- (h) 预防事故和身体与性暴力
- (i) 口腔健康

556. 此外，应该提到全国促进社区健康理事会。该理事会于 1996 年成立，任务是就关于初级保健的政策问题向卫生部提供咨询意见。理事会建议到 2000 年每个居民应有一名指定的“个人医生”，他将向他们提供协调和综合的保健一揽子计划。

健康支出

557. 健康支出作为国民生产总值的百分比在 1995 年达到 8.7%，而 1994 年为 8.9%、1992 年为 7.8%、1989 年为 7.8%。1993 年，全国保健开支的 52% 是家庭缴纳的健康保险费和自费直接支出，而 1984 年为 32%。这一差距的原因是保险费和自费直接支出有相当大的提高。1984 年，家庭对健康基金的支付占全国健康支出的 12%，而 1993 年这一数额为 25%。一般税收供资的保健费用所占比例的这一减少给家庭增加了负担。家庭自费从私人医生、诊所和牙医购买的药物和服务在 1984 年占总保健支出的 20%，1993 年为 27%。在同期，中央政府的供资从占总保健费用的 52% 下降到 44%。

558. 医院护理继续占保健支出的较大部分。这一百分比持续上升，到 1980 年达到目前支出的 47%。随后它逐步下降，到 1994 年用于医院护理的百分比为 41%。在过去十年里，对以社区为基础的设施和预防保健的支出一直保持在约 33%，1994 年上升到 38%，其中约 60% 至 70% 用于初级保健。

世界卫生组织健康指数

559. 每千活产婴儿死亡率趋势如下：

表 1：1989-1995 年婴儿死亡率

	<u>总 数</u>	<u>犹太人</u>	<u>非犹太人</u>
1989	10.1	8.2	14.7
1990	9.9	7.9	14.9
1991	9.2	7.2	14.2
1992	9.4	7.5	14.3
1993	7.8	5.7	12.8
1994	7.5	5.7	11.5
1995	6.8	5.6	9.6

560. 婴儿死亡率下降在很大程度上是由于传染病和肺炎死亡率下降。因先天性疾病的死亡也呈下降趋势。在每一人口组，母亲教育程度越高，婴儿死亡率越低。在母亲“不到 20 岁”和“35 岁以上”的年龄组，婴儿死亡率比 20 至 34 岁年龄组的母亲所生的婴儿死亡率高。

表 2： 1990 - 1994 年按宗教和新生儿出生后死亡年龄分列的
婴儿死亡率(千活产死亡率)

	总 数		新生儿早期 死亡率 0 - 6 天		新生儿晚期 死亡率 7 - 27 天		过了新生儿时期 之后的死亡率 28 - 365 天	
	死亡率	百分比	死亡率	百分比	死亡率	百分比	死亡率	百分比
总 数	8.8	100	4.1	46.6	1.4	15.9	3.2	36.4
犹太人	6.8	100	3.6	52.9	1.2	17.6	2.0	29.4
非犹太人	13.5	100	5.3	39.2	1.9	14.1	6.3	46.7

561. 从 1990 年至 1994 年，新生儿死亡几乎有一半发生在出生后的头六天，这一比例在非犹太人中要大大低于犹太人(39.2%比 52.9%)。过了新生儿期之后的死亡率(28-265 天)在犹太人与非犹太人之间的差距尤其大(2.0 比 6.3)，新生儿期过后死亡在总婴儿死亡率中所占百分比的差距也很大(29.4%比 46.7%)。非犹太人中新生儿期过后死亡率相对高的原因应加以调查，因为在生命这一时期的死亡通常与环境因素有关，如传染病和事故，而在这个时期这种死亡在相当大的程度上是可以防止的。(下文第 7 节详细介绍了处理该问题的方案。)

表 3： 1983 - 1993 年 24 个国家的婴儿死亡率
(千活产婴儿死亡率)

国 家	1983	1993
土耳其	82.9	52.6
葡萄牙	19.2	8.7
希 腊	14.6	8.5
美 国	11.2	8.3
比利时	10.6	8.0
以色列	13.7	7.8
犹太人	11.4	5.7
非犹太人	22.7	13.1
西班牙	10.9	7.6
意大利	12.3	7.3
新西兰	12.5	7.3
加拿大	8.5	6.8
奥地利	11.9	6.5
法 国	9.1	6.5
荷 兰	8.4	6.3
澳大利亚	9.6	6.1
爱尔兰	9.8	5.9
德 国	10.2	5.8
瑞士	7.6	5.6
丹 麦	7.7	5.4
挪 威	7.9	5.0
冰 岛	6.2	4.8
瑞 典	7.0	4.8
芬 兰	6.1	4.4
联合王国	10.1	6.6 *
日本	6.2	4.5 *

* 1992

562. 在上表的 24 个发达国家中, 以色列目前排在第 19 位(1983 年排在第 21 位), 婴儿死亡率与意大利、比利时和西班牙的婴儿死亡率差不多。以色列犹太人中的婴儿死亡率与德国、丹麦和瑞士接近, 在 24 个国家中属于第七位。

563. 水供应: 几乎所有以色列家庭(99.8%)均与干线供水网相连接。以色列用水的约三分之二来自加利利海和本国的地下水。加利利海水用管道一直送到国家的南部。约 50,000 贝都因人(大多数住在以色列南部的内盖夫)的用水并非直接用管道送到家里, 而是用管道送到 Mekorot 全国自来水公司的水塔, 再从这里用车辆、骆驼或步行将水运到各家各户。

564. 污水: 多数家庭(80%)通过中央污水系统排除其污水。一些小居民点使用污水罐和污水池, 但他们正逐步与中央污水系统相连接。

565. 免疫: 儿童接受预防白喉、百日咳、破伤风、麻疹和小儿麻痹症的免疫接种的百分比如下:

	DTP 4 剂	eIPV 3 剂	OPV 3 剂	MMR 1 剂
<u>1993</u>				
总 数	92	93	93	95
犹太人	91	92	92	94
非犹太人	94	95	95	96
<u>1994</u>				
总 数	91	92	92	94
犹太人	90	91	91	93
非犹太人	93	94	93	97
<u>1995</u>				
总 数	94	95	95	95
犹太人	93	94	94	94
非犹太人	98	99	98	98

* 除了来自埃塞俄比亚、印度和也门的新移民外, 以色列不再作例行的防结核免疫接种。

566. 预期寿命数据如下:

预期寿命(1)，按性别和人口组分列

	阿拉伯人和其他人		犹太人		总人口	
	女 性	男 性	女 性	男 性	女 性	男 性
1930-1932			62.7	59.9		
1933-1935			61.8	59.5		
1936-1938			64.5	60.8		
1939-1941			64.6	62.3		
1942-1944			65.9	64.1		
1949			67.6	64.9		
1950-1954			70.1	67.2		
1955-1959			71.8	69.0		
1960-1964			73.1	70.6		
1965-1969(2)			73.4	70.2		
1970-1974 (2) (3) R	71.9	68.5	73.8	70.6	73.4	70.1
1975-1979	72.0	69.2	75.3	71.7	74.7	71.2
1975	71.5	68.2	74.5	70.9	73.9	70.3
1976	72.4	69.6	75.4	71.6	74.8	71.2
1977	71.3	68.5	75.4	71.9	74.7	71.3
1978	72.0	69.1	75.6	71.9	75.0	71.5
1979	73.1	70.0	75.8	72.3	75.3	71.8
1980-1984 (2)R	74.0	70.8	76.5	73.1	76.1	72.7
1980	73.4	70.0	76.2	72.5	75.7	72.1
1981	74.2	70.6	76.3	73.1	75.9	72.7
1982(2)	73.3	70.3	76.2	72.8	75.8	72.5
1983	74.1	71.2	76.6	73.2	76.2	72.8
1984	74.2	71.5	77.1	73.5	76.6	73.1
1985-1989	75.5	72.7	77.8	74.1	77.4	73.8
1985	75.8	72.0	77.3	73.9	77.0	73.5
1986	75.0	72.2	77.1	73.5	76.8	73.2
1987	75.8	73.2	77.7	73.9	77.0	73.6
1988	75.1	72.4	78.0	74.2	77.5	73.9
1989	75.5	73.1	78.5	74.9	78.1	74.6
1990-1994	76.3	73.5	79.2	75.5	78.8	75.1
1990	75.9	73.3	78.9	75.3	78.4	74.9
1991	75.7	74.2	79.0	75.4	78.5	75.1
1992	75.5	72.4	78.9	75.2	78.4	74.7
1993	76.9	73.6	79.5	75.7	79.1	75.3
1994	77.1	73.8	79.7	75.9	79.4	75.5

- (1) 多年期数据是年预期寿命的算术平均。
- (2) 战争伤亡除外：见导言。
- (3) 总人口和阿拉伯人和其他人——1971-1974 年平均数。

567. 相对而言，以色列妇女预期寿命短，对此尚无解释。这似乎与因心脏病和乳腺癌造成的相对高的死亡率有关。

568. 得到受过培训的人员的帮助：整个人口可在步行或行车一小时的距离内获得能处置常见疾病和创伤的受过培训的人员的帮助和得到 20 种关键药物的正常供应。

569. 所有孕妇在孕妊期间均能得到受过培训的人员的帮助。在 1992 年，产妇死亡率为 100,000 活产 5.45，比 1979-1980 年有上升。1990-1992 年的比率与所有欧洲联盟国家相比属第九最低。所有婴儿均能得到受过培训的人员的健康护理。

环境控制

570. 就健康保护而言，环境控制是卫生部和环境部的共同责任。

水污染

571. 来自家庭、农业和工业的废水可污染自然水源。以色列最高法院多次确认保护环境免遭工业之害的重要性。最近最高法院提出要对违反者判更严厉的刑罚：

“随着公众对在环境保护和水污染预防方面的犯罪行为的认识不断提高，立法者决定对这些犯罪行为实行重大处罚。... 这种犯罪行为不仅本身严重，因为它有可能对公共生活和健康标准造成不利影响，而且... 上诉人在受到警告后继续违法... 因此必须提高处罚程度。”

P. Cr. A. 244/96 The Chim Nir Air Services Management and Airlines(1991)Ltd. v. State of Israel, Takdin-Supreme vol. 96 (1) 6, 6-7。

572. 为防止水污染作出了相当大的努力。废水经回收处理后用于次要用途。设立了行政管理单位，负责控制废水污染地下水与河流以及促进河流的恢复。经过

处理的废水主要供农业使用。对废水质量标准实行严格监督，防止给公共健康和作物带来损害。

573. 根据经常更新的国家标准和世界卫生组织的建议，检查和化验供家庭使用的水，以查明细菌和多余的化学物质。在过去四年里，水质大幅度改善。在 1994，所有化验结果中只有 4%表现出可能有污染。燃料处置和农业做法也是水污染的根源。

空气污染

574. 能源生产、运输和工业制造是空气主要污染源。1994 年制定了一项新的全国空气质量政策，内容如下：为了防止空气污染，将环境考虑纳入实际规划、常规监测和定期控制制度、立法和执行(包括环境和排放标准)，减少污染源和减少机动车辆的污染物排放。

575. 能源经济以矿物燃料——主要是石油和煤——为基础。从燃料燃烧向大气层释放的污染来看，二氧化硫和铅的含量下降，但二氧化碳、一氧化碳、二氧化氮和碳氢化合物的含量上升。悬浮散态物质含量没有变化。

576. 1994 年有 63 个空气质量监测站在使用中。所有监测站均监测二氧化硫，多数监测站监测二氧化氮和散态物质，若干监测站监测臭氧和/或一氧化碳。新设施监测有害废物处理站的气载化学物。现有的有限资料表明，二氧化硫程度大多低于条例限度、二氧化氮在有些地区大大高于限度，多数地区的臭氧程度超过建议的限度。

577. 从现状来看，监测网络不是制定全国空气质量管理方案的适当基础。因此，以色列刚刚完成了一项配备一个中央数据储存和显示中心的数百万美元的全国空气监测网络计划草案。新网络将分三个活动层次——地方监测站、地区控制中心和全国数据处理中心。监测站将视各地有可能检测到的污染物而异。计划用 50 个新的监测站来加强现有的 63 个。该网络将在三年时期内建成。

农田污染

578. 三大类污染物危害农田——化肥、重金属、农药和其他有机添加物。

579. 化肥使用过量或管理不当造成土壤污染，主要是硝酸盐类化肥的污染。从农田沥滤出的硝酸盐类化肥给饮水水源造成的污染已有记录在案。食用作物中硝酸盐类的积累是一个明显的危险。

580. 农田的主要重金属来源是用受污染的水灌溉或使用受污染的固体添加物。以色列土壤 pH 值高，有利于减少植物吸收重金属的危险和水被重金属污染的危险。

581. 使用农药给食用作物带来有毒痕量物质的明显危险以及给农民造成威胁。土壤中的农药剩余物有可能流入水源或被作物或土壤生物量的其他组成部分吸收，从而进入食物链。

预防性保健

582. 预防传染病的主要途径是由妇幼诊所监督执行的对新生儿和学步儿童的免疫方案。正如上文“免疫”所指出的，免疫方案人口覆盖率在世界上属最高之一。

583. 此外，在发生细菌性脑膜炎(脑膜炎球菌和 H. 流行性感 冒 b)或甲型肝炎的情况中，对凡与病人接触的所有人采取预防性措施治疗，由区卫生处工作人员免费监督执行。区卫生处也监测托儿机构和育儿室的卫生条件，防止疾病从排泄物和口的途径传染。一旦接到食品传染的疾病突发的报告，区卫生处工作人员就追查病源并采取必要步骤改善条件。

584. 根据 1940 年《人民健康法令》第 15 条，卫生部办公厅主任或区卫生处有权将受传染病感染的任何人在其目前住处无法采取控制疾病传染所必须的措施时将其安置在传染病医院或进行其他适当形式的隔离。

易受害群体

585. 直到 1994 年底，以色列国的多数居民自愿在四个健康基金保险，它们向 95%的人口提供医疗服务，每一基金具有自己的特别保险范围条件。约 200,000-300,000 人(包括约 90,000 名儿童)没有在任何这些机构保险，其中有一些出于自愿，他们更倾向于私人医疗服务，其他人因没有能力支付每月保险费。

586. 除了这四个基金外，在犹太人区，主要在极端正统派犹太教徒中间和在非犹太人部门，在由各教会管理的慈善组织，穷人过去可获得(现在仍可获得)自愿医疗服务。

587. 1995 年 1 月，《健康保险法》生效，给以色列保健制度特别是就享受保健服务的质量而言提出了深远的改革。最重要的改革之一是以色列的每个居民实行健康保险成为义务。(“居民”的定义是全国保障机构使用的定义。)任何人如希望获得超出法律界定的基本“一揽子服务”的保险，可以通过健康基金提供的经卫生部和财政部保险监督人授权的方案安排额外、补充保险。补充保险方案的运作受到国家当局的密切注意和监督，以确保所包含的服务的确是基本一揽子服务的补充而不是替代。

588. 此外，健康基金迅速改善了其服务，特别是在阿拉伯社区，以便提高其成员数目，从而增加其资金(法律规定按人均方式收取)。自 1993 年以来，卫生部耗资约 650 万新锡克尔(约 180 万美元)，在阿拉伯城镇和村庄盖建了十个新的妇幼保健站。同期内卫生部的预算也包含了一笔 970 万新锡克尔(约 270 万美元)的款项，目的是在预防性保健领域“弥合阿拉伯部分之内的差距”。

589. 卫生部正加紧努力，降低以色列阿拉伯婴儿死亡率，因为这一死亡率高于以色列犹太人的婴儿死亡率。实际上婴儿死亡率是社会经济条件的产物。例如，犹太人和非犹太人之间在这一指示数上的差距的一个重要原因是，在阿拉伯人中间，特别是在贝都因人之间，近亲通婚率比犹太人要高得多，因此阿拉伯新生婴儿先天性缺陷率很高。

590. 卫生部为减少低龄产妇分娩事故和减少高风险群体的婴儿死亡率而开展了一个教育/信息项目，在此范围内发起了关于家族内通婚后果的信息/教育运动。若干流动家庭保健所到南部贝都因人游牧部落和北部的阿拉伯定居区巡回，开展“扩大范围”运动，其主要努力之一是提高新生儿和儿童免疫覆盖率。应该注意到，阿拉伯人口整体免疫覆盖率很高——95%以上。

591. 该项目的一个分队的工作目标是劝阻近亲通婚；另一分队的工作目标是鼓励孕妇更多利用子宫内诊断程序；第三个分队的工作目标是鼓励母亲更多的利用分散在全国各地的妇幼保健站。这种项目的短期结果难以衡量。需要更多的时间才可望获得可衡量的结果。

592. 尽管如此，主要生活在国家南部人口稀疏地区的贝都因人的总体保健情况比一般人口的总体保健情况要差。根本解决办法是将他们迁移到永久定居区，这是目前的国家政策。与此有关的详细分析见本报告关于《盟约》第 11 条的部分（“非法定居”）。

593. 为了解决眼前的需要，采取了下列特别措施：

- 每个贝都因学校安装了自来水；
- 每个贝都因营地只要提出要求，都能与 Mekorot 管道系统连接；
- Mekorot 供应的水的质量定期抽样检查；
- 散发传单，解释如何预防疾病通过管体式水塔与营地之间和营地内水供应的传染。

社区参与

594. 18 个以色列城镇参加了健康城项目，其目标如下：

- (a) 消除或缩小人口群体之间健康状况的差距；
- (b) 帮助开发预防药物；
- (c) 促进健康。

595. 所有措施都以当地需要评估为基础并与当地居民合作执行。每一参与城镇编写一份本城镇的健康概览，然后指定一个项目指导委员会，由该镇所有保健服务提供者的代表(包括自愿人员)和公共代表组成。委员会审查健康状况概览，然后确定需要及其之间的优先次序。

596. 以色列地方社区中心也执行健康促进方案。

健康教育

597. 在以色列，埃塞俄比亚犹太人中艾滋病病毒感染率相对高，这促使政府拨出 450 万新锡克尔预算，用于多项目艾滋病预防计划。计划的项目以下列三类人口群体为目标：

- (a) 艾滋病病毒病人和带菌者。埃塞俄比亚社区的协调员将与他们当地社区的所有的艾滋病病毒病人和带菌者联系。他们将帮助他们与当地艾

滋病治疗中心的专业人员联系并教育他们以何种办法避免传播该疾病，主要教他们如何过安全性生活；

- (b) 一般埃塞俄比亚社区。为学校、部队、高等教育机构计划了健康教育项目。也将利用大众媒介；
- (c) 以色列(非埃塞俄比亚人)护理提供者。将为教师、社会工作者、保健专业人员和在吸收移民部门工作与埃塞俄比亚人接触的工人定期举办讲习班。目的是帮助专业人员了解埃塞俄比亚文化，从而使他们能以更敏感的态度和更有效地帮助埃塞俄比亚救济对象。

598. 正在阿富拉、哈代拉和贝尔谢巴城镇在非犹太人口中执行项目，劝阻近亲之间通婚和鼓励他们接受对婴儿进行先天性缺陷的检查。

第 13 条 - 受教育的权利

法律框架

599. 教育构成以色列社会价值观的重要组织部分。用以色列国最高法院的话来说：

“教育的确是一种社会工具，其重要性无论怎样强调都不过分。它是政府和国家最重要职能之一。教育是自由、有活力和发挥职能的民主制度生存的关键。教育是一不可或缺的要素，是任何人的自我实现所必须的。它对于社会的存亡至关重要，在这样的社会，人民生活和采取行动，改善其个人的福利并从而为整个社区的福祉作出贡献。... 毫无疑问，教育是确保每个个人享受权利和自由并实现其基本政治权利包括言论自由和选举与被选举权利的重要工具。”

H.C. 1554/95 Friends of “ GILAT ” Association v. Minister of Education and Culture, Takdin-Supreme, vol. 96 (2) 457 。

600. “受教育自由”列为《以色列独立宣言》所载价值观之一，这进一步证明以色列对教育的重视。

601. 受教育权的基本内容——每个儿童享受免费教育的权利和家长为子女选定教育类型的权利——受到议会第一批立法之一——1949 年《义务教育法》——的

保障。根据该法，义务教育适用于年龄为 5 岁(义务制幼儿园)起至 15 岁(第 10 年级)止的所有儿童并免费提供。此外，法律规定向 16 和 17 岁的青少年(第 11-12 年级)以及没有完成正式课程第 11 年级学业的 18 岁青年提供免费教育。虽然提供免费教育完全是国家的责任，但维持公立教育机构是国家和市政教育当局的共同责任。家长有权为自己的孩子选择公认的教育方向之一(公立教育或公立宗教教育)。(见下文。)他们也有权将子女送到独立的教会学校，它们虽然不是由国家管理，但受国家监督。

602. 在该法最初的规定之中增加的重要规定包括禁止在招生、分班和升级方面基于宗教派别的歧视，以及禁止因学生家长的行为或不行为而惩罚学生。

603. 另一重要法律是 1953 年《公立教育法》。该法规定每周上六天课并确定公立教育的内容和程序。公立教育界定为由国家依据经教育和文化部批准和监督的课程提供的教育，不从属任何党派、社区机构、或任何其他非政府组织。根据该法，公立教育的基础是以色列文化价值观、科学成就、热爱祖国、忠于以色列国家和以色列人民、英雄主义和牢记大屠杀、农业工作和手工艺实践、开拓精神培训和建立一个基于自由、容忍、互相援助和热爱人类的社会。

604. 法律规定了两种公立教育方向：公立教育和公立宗教教育。公立宗教教育在结构上与一般公立教育制度一样，但提供较倾向于宗教的课程并通常聘用主要是宗教方面的教员。该法规定教育、文化和体育部长可批准将现有课程增加最多不超过 25%，只要 75%的家长有此要求。

605. 其他有关法律为：

- (a) 1958 年《高等教育理事会法》——它建立了一个理事会，负责授权和委托高等教育机构授予学位。
- (b) 1968 年《学校视察法》——它管制一般学校制度外的学校运作条件。
- (c) 1988 年《特别教育法》——它建立了单独教育的制度，旨在满足残疾儿童的需要。
- (d) 1990 年《长教学日法》它界定学校上课日的长短。

606. 一项单独的法律制度适用于身体或精神残疾学生。1988 年《特别教育法》规定 5-18 岁的所有此类儿童和少年享受免费教育。根据该法，到 1998 年，对残疾个人的免费特别教育将扩大到包括年龄在 3-21 岁之间的个人。

607. 1990 年，议会颁布了《1990 年长教学日法》，旨在确保 K-12 级所有学生有更多的课时。该法律规定，学校上课日长短应为 8 小时，或由教育和文化部长决定定为少于 8 小时。出于预算原因，该法分 10 年期限逐步执行。

608. 1996 年，在教育、文化和体育部监督下教育制度录取的儿童总人数达到约 1,490,000 人——从学前到中学结束。其他符合条件的学生上由宗教事务部以及劳工和社会事务部监督的学校。将上述数字加在一起，估计几乎 100% 的小学年龄组的儿童入学校读书，符合条件上中学的 90% 以上的少年在校上学。

受教育权的宪法地位

609. 虽然对受教育权的法律存在不可能提出质疑，但以色列法院尚未界定给予这项权利的宪法保护的范​​围。有一次，一名最高法院法官认为受教育权不是一项宪法权利，他提出的理由是，这方面缺乏实在的宪法规则。然而，最高法院院长在最近的一个案件中认为，该问题尚无定论，上述法律意见对合议庭无约束力。

教育制度结构

610. 以色列教育制度分若干主要层次：学前、小学、中学、中学后、高等教育和成人教育。

学前教育

611. 学前教育体系由幼儿园网络组成。在 1996 年，幼儿园体系涉及年龄在 2-5 岁的 320,000 名儿童，他们在市政、公共和私立机构受教育。年龄更小的儿童通常上类似的日托机构或由保姆照看。早期儿童教育的目标是奠定教育基础，包括开发语言和思维、学习和创造能力、社会 and 运动技能。

小学和中学教育

612. 直到 1968 年，以色列中小学体系分为小学(1-8 年级)和中学(9-12 年级)。1968 年决定实行改革，将该体系划为三级教育机构：

- (a) 小学(1-6 年级);

(b) 初中(7-9 年级);

(c) 高中(10-12 年级)。

613. 改革的目的是提高教学成就和鼓励学生融入社会各部门。同时,义务教育期限(曾经为 9 年——从义务制幼儿园到第 8 年级)延长到第 10 年级(包括 10 年级),将义务教育总期限延长到 11 年。这项改革执行缓慢,目前仍如此,1996 年,27%的学生仍然在旧体制之下。在高中教育一级,学生可以在学术和技术/职业方面进行选择。总之,所有学科基本上向所有学生开放,并实行免费。

高等教育

614. 以色列高等教育体系由八所大学组成(包括特拉维夫的开放大学)。此外,还有若干其他非大学高等教育机构,它们仅在若干具体领域授予学士学位,如工商管理、法律、技术、艺术与工艺、和教师培训。高等教育制度还包括地区学院、它们开设学术课程,由大学领导并由大学承担学术责任。

615. 以色列高等教育体系一个最近的特点是成立普通学院,提供一系列大学本科程度的方案。这些学院的成立是为了满足日益增加的高等教育需要,预计这种需要在 21 世纪头十年将继续增长。

616. 入大学和专科学院凭高中毕业证书和心理检查结果,不受基于宗教、性别、民族或学术成绩以外的任何其他考虑的任何歧视。入学考试用希伯来语、阿拉伯语、英语、俄语、法语和阿姆哈拉语(埃塞俄比亚官方语言)进行,或必要时用其他语言进行。心理检查用下列语言进行:希伯来语、阿拉伯语、英国、俄语、法语或西班牙语。

617. 大学和专科学院教育不实行免费。大学学费根据一公共委员会的决定来确定。目前大学本科平均学费每年约 10,000 新锡克尔(约 3,000 美元),可预先支付或分期支付。全国有一个网络,援助因社会经济原因而需要帮助的学生。除此之外还有一系列公共和私人基金,提供赠款、奖学金和贷款。专科学院被视为私立机构,因此其学费由市场决定。

成人教育

618. 成人教育在教育过程中起重要作用。它提供的方案以所有人口阶层为目标,让他们进修初级、中级、大学前(大学预科)和大学教育。此外,在以色列,成人教育具有特殊重要性,因为以色列是一个移民国,吸收来自世界各地的移民。因此,在新的移民学校开设特别语言和文化学习课程。所有这些活动由教育部以及一系列非政府组织和机构进行。

619. 教育、文化和体育部在成年人教育领域的目标是:

- 向新移民灌输希伯来语言及其文化,特别是拨出专用资源,让埃塞俄比亚移民在以色列社会的语言、文化和教育领域实现融合。
- 缩小以色列成年人口之间的教育差距;在所有人口中扩大初级和中级教育框架。
- 扩大成年人学生的知识和视野,向其提供机会,除了其他外通过发展爱好和创造性才能来丰富其兴趣领域。
- 为发展技能提供手段,改善成年人在家庭和社区各种作用中的职能。

620. 由于建立了基本教育补充体系并改善了《义务教育法》的执行,受过四年或不到四年正规教育的人数在非犹太人口中下降,从 1980 年的 28.9%下降到 1994 年的 15.9%,而在犹太人口中,这一数字从 10.3%下降到 5.4%。

实现教育权的组织困难

621. 虽然合适年龄组内的几乎所有人都上小学,但中学教育仍存在退学问题,特别是在非犹太人中。

622. 教育部的政策是尽一切努力,防止青年退学和提高入学百分比。阐明的目标是每个男孩和女孩除极端情况外都应完成整 12 年教育。尽管超过 16 岁则到学校上课并非义务,但教育部的政策规定学校有义务帮助和鼓励每个学生继续学习直到第 12 年级。

623. 近几年,防止学生退出正规学习已成为教育制度的首要任务之一。要求学校不实行支持不受欢迎的学生离开学校的过去做法。相反,学校应尝试提高学生

的学习努力并尽其所能防止他们退学。为了进一步促进这一政策目标，教育部对降低退学率取得成功的学校给予财政奖励。

624. 如果安排进入替代性的教育框架将有利于某一学生，教育部就会鼓励学校帮助他/她寻找最合适的替代性教育框架。

625. 影响退学现象程度的主要因素之一是不同教育框架之间的过渡。问题最多的过渡是：

- (a) 从小学到初中/四年中学；
- (b) 从初中到高中；
- (c) 高中的班级之间。

626. 1968 年改革阐明的目的之一是推迟从小学向 8-9 年级的中学过渡。关于高等教育，目前的预算困难阻碍了免费教育的提供。

统计数据

识字率

627. 下表分门别类介绍 1961-1995 年以色列成年人口所受正规教育程度的数字。该表将人口按犹太人和非犹太人、性别、年龄和原籍国分列。根据该数据，1995 年以色列总人口中仅 4% 没有受过任何正规初级教育。

15 岁和 15 岁以上的人,按人口组、上学年限、性别和年龄分 a/

性别与年龄	上 学 年 限								总 计 b/	
	中间数	16+	13-15	11-12	9-10	5-8	1-4	0	%	千人
犹太人										
1961	8.4	3.6	6.3		34.6	35.4	7.5	12.6	100.0	1,300.9
1970	9.3	4.9	8.1		39.7	31.7	6.3	9.3	100.0	1,809.6
1975	10.3	7.0	10.7	26.1	18.8	25.5	4.3	7.6	100.0	2,708.2
1980	11.1	8.5	12.3	30.4	17.2	21.3	3.9	6.4	100.0	2,315.8
1985	11.5	10.2	14.2	33.6	16.6	17.3	3.1	5.0	100.0	2,511.3
1990	11.9	12.2	16.0	38.0	13.5	13.7	2.4	4.2	100.0	2,699.3
1993	12.0	13.8	18.5	39.3	13.0	11.6	2.1	3.7	100.0	3,102.9
1994	12.1	14.6	19.3	37.3	12.6	10.8	2.0	3.4	100.0	3,181.1
1995年总计										
- 千人		501.5	662.6	1,198.5	387.5	326.4	62.9	99.1	100.0	3,269.3
- %	12.2	15.5	20.5	37.0	12.0	10.1	1.9	3.1	100.0	

15岁和15岁以上的人,按人口组、上学年限、性别和年龄分 a/(续)

性别与年龄	上 学 年 限								总 计 b/	
	中间数	16+	13-15	11-12	9-10	5-8	1-4	0	%	千人
年龄										
15 - 17	11.2	-	0.5	55.1	42.7	1.3	(0.3)	(0.1)	100.0	229.3
18 - 24	12.3	3.5	25.3	63.2	5.2	2.1	0.3	0.4	100.0	532.1
25 - 34	12.9	22.0	26.6	41.0	6.5	2.6	0.4	0.9	100.0	610.4
35 - 44	12.8	23.4	24.0	32.5	12.0	6.6	0.4	1.1	100.0	613.6
45 - 54	12.8	24.6	22.1	27.1	11.6	11.5	1.1	(2.0)	100.0	452.5
55 - 64	11.6	15.2	17.6	24.0	10.9	19.6	5.0	7.7	100.0	335.5
65 +	9.6	9.5	12.9	18.7	12.9	28.7	7.0	10.3	100.0	495.9
男性总计	12.3	17.4	18.8	38.0	12.6	9.7	1.8	1.7	100.0	1,588.0
15 - 17	11.2	-	(0.8)	53.2	44.1	1.7	(0.2)	-	100.0	118.0
18 - 24	12.2	4.2	21.4	64.1	6.9	2.6	(0.4)	(0.4)	100.0	271.2
25 - 34	12.9	22.9	24.7	40.0	7.6	3.6	(0.5)	0.7	100.0	307.9
35 - 44	12.8	25.5	21.8	32.5	12.4	6.6	0.4	0.8	100.0	302.2
45 - 54	12.7	27.2	19.3	28.4	12.2	10.6	0.8	1.5	100.0	219.8
55 - 64	11.9	19.4	16.7	25.2	10.3	20.4	4.4	3.6	100.0	156.6
65 +	10.4	13.1	13.9	19.7	11.5	28.2	7.3	6.3	100.0	212.2
女性总计	12.2	13.6	22.0	36.2	11.4	10.4	2.1	4.3	100.0	1,681.3
15 - 17	11.3	-	(0.2)	57.2	41.2	(1.0)	(0.3)	(0.1)	100.0	111.4
18 - 24	12.4	2.9	29.4	62.0	3.4	1.6	(0.2)	(0.5)	100.0	260.8
25 - 34	13.0	21.1	28.5	42.1	5.3	1.6	(0.4)	1.0	100.0	302.5
35 - 44	12.8	21.4	26.0	32.7	11.5	6.5	(0.4)	1.5	100.0	311.4
45 - 54	12.8	22.1	24.8	26.1	10.9	12.2	1.4	2.5	100.0	232.6
55 - 64	11.3	11.5	18.4	22.9	11.3	19.0	5.5	11.3	100.0	178.8
65 +	9.1	6.8	12.1	17.9	13.9	29.3	6.7	13.3	100.0	283.8
阿拉伯人和其他人										
1961	1.2	1.5			7.6	27.5	13.9	49.5	100.0	136.3
1970	5.0	(0.4)		1.7	13.0	35.1	13.7	36.1	100.0	223.2
1975	6.5	1.4	3.1	9.1	12.6	38.0	12.9	22.9	100.0	279.8
1980	7.5	2.2	5.5	13.5	16.0	33.9	10.0	18.9	100.0	344.5
1985	8.6	2.5	5.9	19.2	19.3	32.0	7.7	13.4	100.0	428.2
1990	9.0	3.0	6.1	23.2	17.4	30.8	6.5	13.0	100.0	502.0
1993	9.7	3.7	7.4	26.4	18.9	26.5	6.2	10.9	100.0	579.2
1994	10.0	4.3	8.4	27.8	18.4	25.1	5.9	10.0	100.0	607.9
总计 -										
- 千人		23.9	60.7	177.5	120.1	151.5	36.7	56.2	100.0	533.9
- %	10.2	4.6	9.6	28.1	19.0	24.0	5.8	8.9	100.0	

15 岁和 15 岁以上的人,按人口组、上学年限、性别和年龄分 a/(续)

性别与年龄	上 学 年 限								总 计 b/	
	中间数	16+	13-15	11-12	9-10	5-8	1-4	0	%	千人
年龄										
15-17	10.5	-	0.2	38.3	46.5	12.2	(1.0)	(1.8)	100.0	69.8
18-24	11.6	2.2	15.8	44.8	18.5	15.5	1.3	1.9	100.0	150.5
25-34	11.0	7.5	10.6	32.4	20.6	24.2	2.3	2.4	100.0	167.8
35-44	9.0	6.8	10.6	17.4	14.9	37.8	6.5	6.0	100.0	107.5
45-54	7.0	5.9	7.5	9.8	9.4	34.3	14.8	18.3	100.0	64.3
55-64	4.7	3.8	5.9	6.2	5.1	27.2	21.2	30.6	100.0	40.2
65+	1.1	(1.5)	(2.4)	6.3	4.6	17.2	15.3	52.7	100.0	33.7
男性总计	10.6	5.9	9.4	30.6	20.6	24.4	5.0	4.1	100.0	315.7
15-17	10.5	-	(0.2)	37.1	46.4	13.4	(1.3)	(1.6)	100.0	35.7
18-24	11.6	2.2	15.6	45.0	20.3	14.9	(1.1)	(0.9)	100.0	76.4
25-34	11.3	9.1	9.3	37.1	21.2	20.8	(1.4)	(1.1)	100.0	83.9
35-44	10.2	9.7	11.0	21.8	17.8	33.2	3.4	3.1	100.0	53.2
45-54	8.1	8.9	7.9	10.6	12.5	44.3	10.7	5.1	100.0	32.1
55-64	6.5	(5.1)	(5.8)	8.8	(6.5)	37.8	23.0	13.0	100.0	19.5
65+	3.5	(2.5)	(1.5)	(5.6)	(3.6)	27.7	24.5	34.6	100.0	14.9
女性总计	9.7	3.2	9.9	25.7	17.4	23.6	6.6	13.6	100.0	318.2
15-17	10.6	-	(0.2)	39.5	46.5	11.1	(0.7)	(2.0)	100.0	34.1
18-24	11.6	2.2	15.9	44.7	16.7	16.1	(1.5)	2.9	100.0	74.1
25-34	10.6	5.9	11.8	27.8	20.1	27.6	3.2	3.6	100.0	83.9
35-44	8.0	3.9	10.2	13.0	(12.0)	42.7	9.5	8.7	100.0	54.3
45-54	4.9	(2.9)	7	9.0	6.4	24.2	18.9	31.6	100.0	32.2
55-64	1.6	(2.5)	(6.1)	(3.8)	(3.8)	17.2	19.6	47.0	100.0	20.8
65+	0.7	(0.6)	(3.0)	(6.8)	(5.4)	8.9	8.2	67.1	100.0	18.8

资料来源:中央统计局。

a/ 到 1985 年为止——年龄在 14 岁和 14 岁以上。

b/ 包括受教育情况不详的人的数字。

学校的就学率

628. 从以下各表可以看出,以色列学校中在校学生人数逐年增加。表一是公立学校目前的在校学生人数和就学率;表二按教育的四个部分(犹太人、阿拉伯人、贝都因人和德鲁兹人部分)分列出 1996 年小学和中学学生人数。表三概述各类

学校学生人数增加的情况；表四是中小学教育的情况，说明了各年级犹太和非犹太学生人数的变化。

1996 年学前、初等和中等教育系统在校学生人数
及其在整个年龄组人口中所占的百分比

学前教育	初等教育	中等教育	
幼儿园(2-5 岁)	小学(1-8 年级)	初中(7-9 年级)	高中(9-12 年级)
320,000	690,000	193,000	288,000
(90%)	(96%)		(90%)

	免费和义务教育	免费教育
1-5 岁	5-16 岁	16-18 岁

资料来源：教育、文化和体育部、中央统计局。

629. 以上数据不包括在宗教事务部和劳工和社会事务部指导下就读的学前犹太教法典班(犹太正教)以及职业和工业学校的学生。

按地区和级别列出的 1996 年在校学生人数
(学生人数单位：千)

地 区	总人数	初等教育	初级中学教育	高级中学教育
总人数	1,171	690	193	288
犹太人	938	540	152	246
阿拉伯人	169	108	28	33
贝都因人	36	26	6	4
德鲁兹人	28	16	7	5

* 本表的数字不包括幼儿园和高等院校的学生。

630. 在校学生人数约 1,170,000 人：约 80%在犹太人部分；约 14%在阿拉伯人部分；约 3%在贝都因人部分；约 2%在德鲁兹人部分。

各类教育机构的学生人数

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
1. 总计(2+12)	1,721,303	1,684,456	1,200,638	823,491	578,003	140,817
教育系统(3+12)	1,656,247	1,592,465	1,156,636	797,191	567,051	140,817
其他教育机构(11)	58,793	56,200	44,000	26,300	10,952	
希伯来教育						
2. 合计(3+11)	1,451,939	1,428,882	1,023,410	711,954	531,923	129,688
3. 教育系统——合计 (4至10)	1,393,139	1,372,682	979,410	685,654	520,971	129,688
4. 幼儿园 a/	289,100	288,900	246,500	107,668	75,699	25,406
5. 初等教育——合计	540,821	540,254	436,387	394,354	375,054	91,133
小学	528,429	527,328	424,173	375,534	357,644	91,133
残废儿童学校	12,392	12,926	12,214	18,820	17,410	
小学后教育机构 b/ —— 合计(5+7)	391,794	384,328	216,602	137,344	55,142	10,218
6. 过渡班	150,804	142,750	72,792	7,908	-	-
7. 中等教育学校——合计	240,990	241,578	143,810	129,436	55,142	10,218
单轨制中学	118,044	123,790	91,138	98,591		
多轨制中学	122,946	117,788	52,672	30,845		
中等教育种类						
普通中学	122,283	121,385	61,583	63,731	32,894	7,168
补习班	9,478	8,918	6,438	8,508	7,065	1,048
技术/职业学校	102,716	104,436	70,681	49,556	10,167	2,002
农业学校	6,513	6,839	5,108	7,641	5,016	
8. 中学后教育机构	46,514	42,548	25,341	11,894	5,801	1,295
9. 非大学高等院校	23,210	19,402	-	-	-	-
10. 大学	101,700	97,250	54,480	35,374	9,275	1,635
11. 其他教育机构	58,800	56,200	44,000	26,300	10,952	-
初等教育年龄的学生 c/	26,300	18,800	10,500	-	-	-
初等教育之后年龄的学 生 d/	18,300	25,000	25,700	-	-	-
中等教育之后年龄的学 生 e/	14,200	12,400	7,800	-	-	-
阿拉伯教育						
12. 教育系统——合计 (13至17)	269,364	255,574	177,225	110,537	46,080	11,129
13. 幼儿园 f/	26,100	26,100	17,344	14,211	7,274	1,214
14. 初等教育——合计	152,544	145,416	121,985	85,449	36,729	9,991
小学	150,083	143,158	121,101	85,094	36,652	9,991
残疾儿童学校	2,461	2,258	884	355	77	-

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
小学后教育——合计 (15+16)	88,494	82,312	37,276	10,507	1,958	14
15. 过渡班	44,984	39,699	14,803	2,457	-	-
16. 中学——合计	43,510	42,613	22,473	8,050	1,958	14
单轨制中学	15,929	19,277	17,373		1,958	14
多轨制中学	27,581	23,336	5,100		-	-
中等教育种类						
普通中学	30,124	31,928	19,034	6,198	1,933	14
技术/职业学校	12,765	10,070	2,645	1,462	-	-
农业学校	621	615	794	390	23	-
17. 中学后教育机构 ——合计	2,226	1,746	621	370	121	-
师范院校	1,598	1,193	485	370	121	-
其他中学后教育机构	628	553	136			-

资料来源：中央统计局。

a/ 包括上幼儿园的六岁儿童(1995/96 年约 4,100 人)。

b/ 包括这些学校中攻读第一学位的学生。

c/ 宗教学校。

d/ 学徒学校和劳动和社会事务部的工业学校的学生以及“小神学院”的学生。

e/ “大神学院”。

f/ 仅为义务教育。

按年级列出的小学和中学学生人数

	1995/96	1994/95	1989/90	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
总 计	1,173,663	1,152,310	1,006,935	812,250	603,716	461,491	108,131
希伯来教育							
八年级——合计	76,598	77,780	72,394	54,212	49,570	38,431	7,335
其中：过渡班	50,395	49,518	42,562	25,047	2,279	-	-
未指定年级的特 殊小学班	3,287	3,506	3,088	2,013	4,087	3,381	-
九年级——合计	75,208	73,902	67,446	51,584	43,926	21,841	4,461
其中过渡班	48,283	44,073	38,318	22,667	-	-	-
十年级	72,163	70,814	62,426	44,857	35,402	15,263	2,936
十一年级	69,712	70,862	57,654	37,211	28,902	10,707	1,896
十二年级——合计	67,515	65,544	52,735	31,316	20,503	6,581	925

	1995/96	1994/95	1989/90	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
其中：中学(1) 普通班	35,279	34,227	25,956	14,557	13,363	4,256	
十三年級	3,468	3,479	2,456	1,155	435	-	-
十四年級	1,207	1,050	740	354	268	-	-
阿拉伯教育							
合计	241,038	227,728	207,807	159,261	72,018	31,905	6,780
一年級	27,070	23,668	20,611	18,931	11,328	6,219	2,012
二年級	23,943	22,585	19,549	18,448	10,927	5,403	1,346
三年級	23,142	22,556	19,674	17,879	9,639	5,081	1,179
四年級	23,239	21,611	19,314	17,634	8,972	3,921	959
五年級	22,010	22,082	20,303	16,651	8,314	2,860	608
六年級	22,524	21,270	20,521	15,065	7,036	2,802	375
七年級——合计	21,005	19,738	19,962	14,280	5,981	2,679	231
其中：过渡班	16,082	14,220	10,103	5,383	466	-	-
八年級——合计	20,875	19,480	19,556	13,582	4,679	1,888	56
其中：过渡班	15,640	13,717	10,208	5,151	321	-	-
未指定年級的特殊 小学班	458	363	20	49	50	23	-
九年級——合计	18,818	16,725	16,639	8,748	2,491	465	14
其中：过渡班	14,080	11,762	8,617	4,269	-	-	-
十年級	14,296	14,687	13,066	7,067	1,224	209	-
十一年級	12,211	12,001	9,984	4,633	842	186	-
十二年級——合计	11,286	10,795	8,550	3,743	535	139	-
其中：普通中学	8,193	8,100	6,575	3,171	469	139	-
十三年級	161	167	58	-	-	-	-

资料来源：中央统计局。

(1) 不包括补习班的学生(1994/95 年为 2,543 人， 1995/96 为 2,836 人)。

成人教育

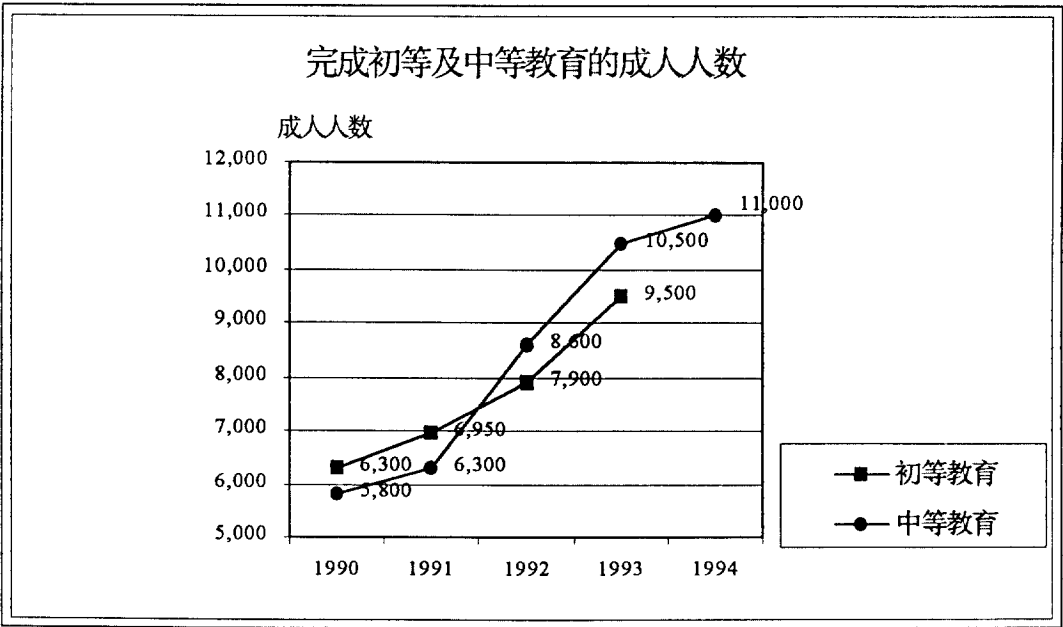
631. 以下各表中的第一个表格是参加初级/补习教育(小学和中学)、成人预科和大学专科教育以及移民归化教育计划的成人人数。第二个表格是完成初级和中级教育的成人人数年增长情况。

参加成人教育情况

	预科教育计划	移民归化教育计划	初等教育	中等教育	群众大学
1990	6001				
1991	6784	138,152			19,276
1992	7669	116,985	6,300	5,800	20,190
1993	7789	77,871	6,950	6,300	23,368
1994	7807	64,304	7,900	8,600	28,684
1995	8588	67,304	9,500	10,500	31,349
1996(预测)		68,000		11,000	

资料来源：中央统计局、教育、文化和体育部。

632. 1990 年代初，由于前苏联向以色列移民人数急剧增加，参加初级希伯来语教学班的人数增加。



资料来源：教育、文化和体育部。

高等教育

633. 下列表格之一为高等院校在校学生人数，之二按学位、研究领域、性别、年龄、民族和籍贯列出大学在校学生人数。

高等院校学生人数

	1990	1994	1995	1996	1997
学生总数	76,000	108,300	116,000	123,000	135,000
专科学学生	8,300	16,800	19,400	28,000	36,500
大学学生	67,700	91,500	96,600	95,000	98,500

资料来源：中央统计局。

634. 到 2000 年，高等院校学生人数预期将比 1995 年增加 16%。预期增加的主要是专科学学生。

按学位、研究领域、性别、年龄、民族和籍贯列出的大学学生人数

百分比

[illegible]

百分比

	1992/93										
	工程 and 建筑	农 业	科学和数学	医 学	法 律	社会科学	人文学科	合计	1989/90	1984/85	1974/75
其中：妇女	21.7	46.8	48.7	49.8	38.4	52.9	73.7	53.5	50.3	46.8	35.2
年龄											
至 24 岁	11.6	11.9	28.9	25.6	15.4	9.2	6.6	13.2	13.6	12.4	22.8
25 - 29 岁	51.7	51.3	53.2	46.5	46.8	48.2	28.6	44.1	44.1	42.0	52.2
30 - 34 岁	22.3	16.4	12.5	13.9	21.4	19.6	17.1	17.7	19.4	21.8	11.2
35 - 44 岁	12.0	16.7	4.6	10.5	13.4	17.3	27.8	17.1	18.3	16.7	
45 岁以上	2.3	3.8	0.8	3.5	3.0	5.6	19.9	7.9	4.6	7.1	13.8
民族											
犹太人	98.2	97.5	96.9	94.6	97.0	98.4	96.2	97.2	96.7	96.8	98.7
阿拉伯人和其他人	1.8	2.5	3.1	5.4	3.0	1.6	3.8	2.8	3.3	3.2	1.3
籍贯(犹太人)——合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
以色列	23.8	31.4	29.7	26.3	32.5	29.0	22.7	27.0	22.9	13.1	6.4
亚洲——非洲	20.5	20.4	18.3	18.9	18.1	24.4	25.2	22.3	19.9	16.5	11.2
欧洲——美洲	56.8	48.2	52.0	56.8	49.4	46.6	52.1	50.8	57.2	70.4	82.4
第三学位——合计	100.0	100.0	100.0	100.0		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
其中：妇女	21.0	42.9	41.3	65.4		46.1	54.4	43.8	41.3	39.7	25.9
年龄											
至 29 岁	23.2	25.0	40.9	29.6		13.0	7.0	26.6	25.6	21.6	48.2

百分比

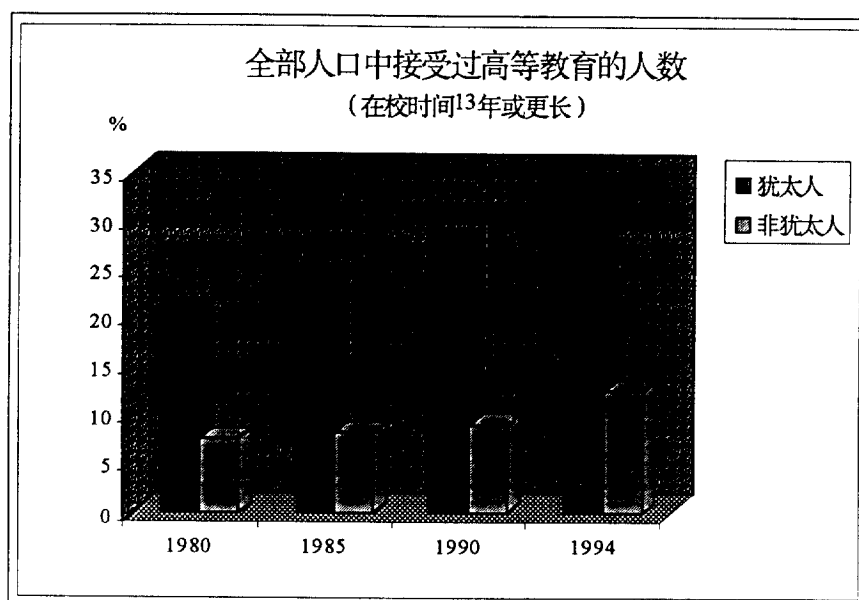
	1992/93										
	工程 and 建筑	农 业	科学和数学	医 学	法 律	社会科学	人文学科	合计	1989/90	1984/85	1974/75
30-34 岁	42.2	28.7	39.2	27.3		26.0	17.6	32.0	35.1	32.6	25.4
35-44 岁	29.6	26.7	16.2	30.1		43.1	40.5	28.0	29.0	31.8	
45 岁以上	5.0	9.6	3.7	13.0		17.9	34.9	13.4	10.3	14.0	26.4
民族											
犹太人	97.2	94.1	96.2	88.6		98.2	97.0	96.3	96.1	97.3	99.7
阿拉伯人和其他人	2.8	5.9	3.6	11.4		1.8	3.0	3.7	3.9	2.7	0.3
籍贯(犹太人)——合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
以色列	16.2	21.4	25.7	19.8		18.7	16.3	21.7	17.1	9.1	4.6
亚洲——非洲	14.7	16.4	14.0	16.7		12.6	14.2	14.5	15.5	12.5	9.5
欧洲——美洲	69.1	62.2	60.3	61.5		68.6	69.5	63.9	67.4	78.4	85.9

资料来源：中央统计局。

a/ 包括医务辅助人员课程。

635. 下表是一个时期接受高等教育的以色列人所占百分比的增加情况。

全部人口中受过高等教育的人数(在校时间 13 年或更长)



资料来源：中央统计局。

636. 犹太人口中受过高等教育的人数在 1980 年至 1995 年期间增长约 63%(从占总人口 20.8%增加到占 33.9%); 在非犹太人口中, 增长约 65%(从占总人口 7.7%增加到 12.7%)。

辍学率

637. 以下数据反映了辍学问题的程度和这一现象不断减少的趋势。

不上学的儿童和青年人数(6-17 岁)

儿童和青年

	1992	1993	1994	1995
合 计	52,260	42,300	37,000	30,000

不上学儿童和青年所占百分比

	1992	1993	1994	1995
百分比	4.5%	3.6%	3.1%	2.5%

资料来源：教育、文化和体育部，根据中央统计局的数字编制。

犹太人教育系统中 14-17 岁儿童的就学率—— %

	1980	1985	1990	1994
合计	79.5	86.9	90.5	94.4
男生	72.9	80.7	85.5	90.9
女生	86.5	93.7	95.7	98.1

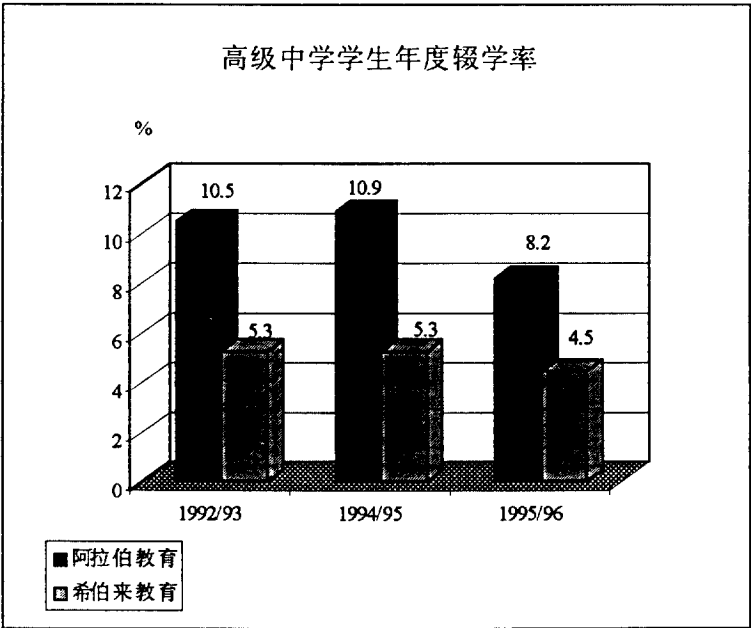
阿拉伯人教育系统中 14-17 岁儿童的就学率—— %

	1980	1985	1990	1994
合计	51.3	62.1	62.8	66.4
男生	58.0	65.6	66.4	65.2
女生	44.0	58.1	58.9	67.5

资料来源：中央统计局。

* 这些数据仅指教育部管理的学校。如果将来自劳工和社会事务部和宗教事务部的数据也加进去，就学率还会高一些。

高级中学学生年度辍学率



资料来源：中央统计局。

按年级列出的九至十二年级学生在校和离校情况

	1994/95 - 1995/96				1993/94 - 1994/95				1991/92 - 1992/93			
	九至十二年级		九至十一年级		九至十一年级		九至十一年级		九至十一年级		九至十一年级	
	%	绝对人数	%	绝对人数	%	绝对人数	%	绝对人数	%	绝对人数	%	绝对人数
总 计	100.0	290 578	100.0	212 716	100.0	210 834	100.0	207 429	100.0	207 429		
在校	91.5	265 925	88.6	188 428	87.3	183 985	86.6	179 634	86.6	179 634		
离校——合计	8.5	24 653	11.4	24 288	12.8	26 849	13.4	27 795	13.4	27 795		
离校(辍学)	5.2	14 574	7.1	14 384	8.0	16 801	7.6	15 743	7.6	15 743		
其中:												
学年结束辍学	3.6	10 553	5.0	10 553	5.9	12 342	5.8	12 048	5.8	12 048		
学年中间辍学	1.4	4 021	1.8	3 831	2.1	4 459	1.8	3 695	1.8	3 695		
转入另一学校	3.5	10 079	4.7	9 904	4.8	10 048	5.8	12 052	5.8	12 052		
希伯来教育												
合计	100.0	248 917	100.0	181 575	100.0	179 415	100.0	178 122	100.0	178 122		
在校	91.7	228 210	88.8	161 162	87.7	157 432	87.2	155 264	87.2	155 264		
离校——合计	8.3	20 707	11.2	20 413	12.2	21 983	12.8	22 858	12.8	22 858		
离校(辍学)	4.7	11 137	6.4	11 012	6.9	12 397	6.7	11 926	6.7	11 926		
其中:												
学年结束辍学	3.3	8 086	4.5	8 086	5.0	8 937	5.0	8 938	5.0	8 938		
学年中间辍学	1.2	3 051	1.6	2 926	1.9	3 460	1.7	2 988	1.7	2 988		
转入另一学校	3.8	9 570	5.2	9 401	5.3	9 586	6.1	10 932	6.1	10 932		
阿拉伯教育												
合计	100.0	41 661	100.0	31 141	100.0	31 419	100.0	29 307	100.0	29 307		
在校	90.5	37 715	87.6	27 268	84.5	26 553	83.2	24 370	83.2	24 370		
离校——合计	9.5	3 945	12.4	3 875	15.5	4 866	16.8	4 937	16.8	4 937		
离校(辍学)	8.3	3 437	11.0	3 372	14.0	4 404	13.0	3 817	13.0	3 817		
其中:												
学年结束辍学	5.9	2 467	7.9	2 467	10.8	3 405	10.8	3 110	10.8	3 110		
学年中间辍学	2.3	970	2.9	905	3.2	999	2.4	707	2.4	707		
转入另一学校	1.2	509	1.6	503	1.5	462	3.8	1 120	3.8	1 120		

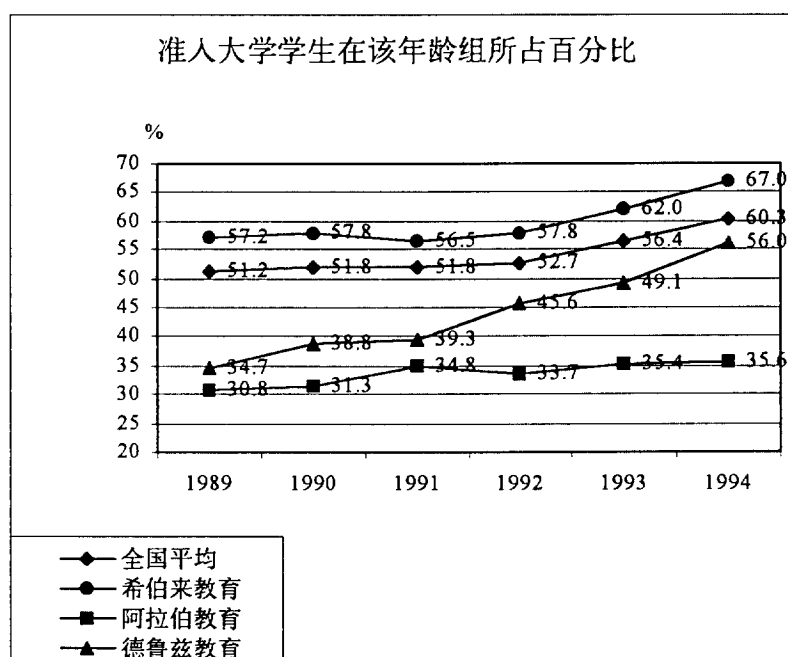
资料来源: 中央统计局。

638. 从这些数据得到的一个总体印象是，在校青年学生的百分比呈明显的稳步上升趋势，辍学率相应下降。这一趋势在犹太人和阿拉伯人学校以及男生和女生中都能看出。自 1990 年代初以来，在犹太人和阿拉伯人学校中，女生的就学比例每年都高于男生。

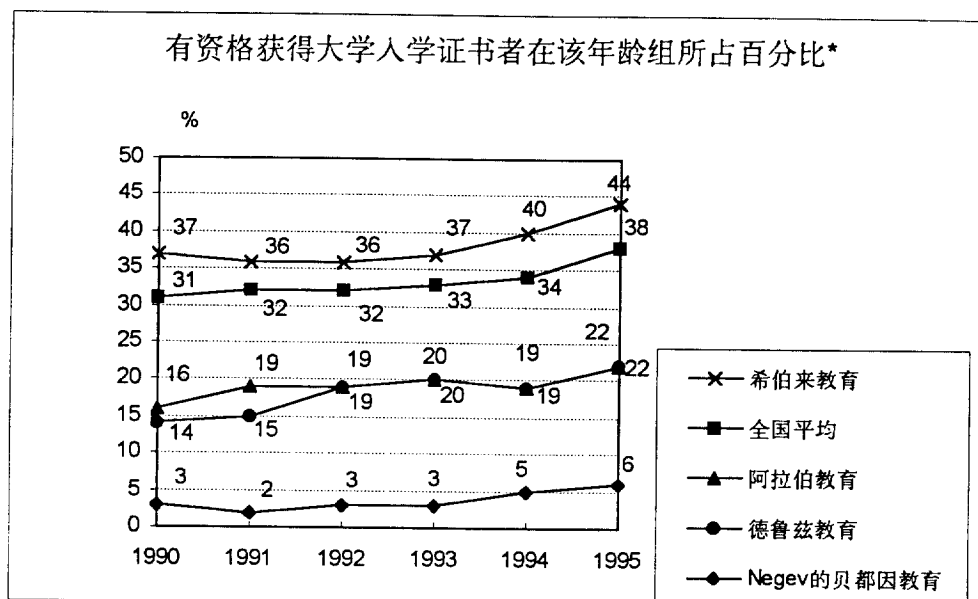
各类学校的毕业率

639. 以下各表列出中学毕业后有权获得大学入学证书的学生的百分比和符合及不符合获得大学入学证书要求的考生之间的比率(按犹太人、非犹太人、性别和学校类别分列):

准入大学学生所占百分比(在 17 岁青年人口中所占百分比)



资料来源：教育、文化和体育部。



资料来源：教育、文化和体育部，经济和统计司、考试司考试信息中心和信息系统司。

* 人口中的 17 岁年龄组。

640. 从该表可以看出，多年来，特别是近年，有资格获得大学入学证书的学生在该年龄组人口中所占的百分比在增加。

按有资格获得证书和其他特点列出的参加大学入学考试的考生人数

	考 生					
	无资格者	有资格者	总 数	无资格者	有资格者	总 数
	百分比			绝对数字		
总 计						
1987	39.6	60.4	100.0	14 917	22 740	37 657
1991	36.0	64.0	100.0	16 648	29 577	46 225
1992	37.5	62.5	100.0	18 640	31 005	49 645
1993	39.9	60.1	100.0	22 073	33 200	55 273
1994	41.1	58.9	100.0	24 954	35 765	60 719
1995	34.1	65.9	100.0	19 972	38 566 ^{a/}	58 538
希伯来教育						
1987	37.2	62.8	100.0	12 094	20 389	32 483
1991	32.7	67.3	100.0	12 792	26 362	39 154
1992	35.3	64.7	100.0	15 033	27 605	42 638
1993	37.3	62.7	100.0	17 657	29 668	47 325
1994	38.5	61.5	100.0	20 088	32 135	52 223
1995	31.1	68.9	100.0	15 477	34 331	49 808
轨制						
普通	25.4	74.6	100.0	9 162	26 852	36 014
技术	45.8	54.2	100.0	6 315 ^{b/}	7 479	13 794
性别 ^{c/}						
男生	33.1	66.9	100.0	7 517	15 196	22 713
女生	29.4	70.6	100.0	7 877	18 957	26 834
籍贯 ^{c/}						
以色列	28.4	71.6	100.0	5 317	13 433	18 750
亚洲——非	39.4	60.6	100.0	6 094	9 356	15 450
洲						
欧洲——美	25.6	74.4	100.0	3 818	11 105	14 923
洲						
阿拉伯教育						
1987	54.6	45.4	100.0	2 823	2 351	5 174
1991	54.5	45.5	100.0	3 856	3 215	7 071
1992	51.5	48.5	100.0	3 607	3 400	7 007
1993	55.6	44.4	100.0	4 416	3 532	7 948
1994	57.1	42.9	100.0	4 846	3 640	8 486
1995	51.6	48.5	100.0	4 495	4 235	8 730
轨制						
普通	47.9	52.1	100.0	3 445	3 754	7 199
技术	68.6	31.4	100.0	1 050 ^{d/}	481	1 531
性别 ^{e/}				2 204		
男生	53.6	46.4	100.0	2 289	1 908	4 112
女生	49.6	50.4	100.0		2 327	4 616
宗教 ^{e/}				3 407		
穆斯林	55.0	45.0	100.0	487	2 787	6 194
基督教徒	38.3	61.7	100.0	591	784	1 271
德鲁兹派教徒	47.5	52.5	100.0		652	1 243

资料来源：中央统计局。

^{a/} 此外，1995年有1,456人获得国外大学入学证书。^{b/} 在技术轨制学校，有2,392名考生获得技术证书，但未有大学入学证书。^{c/} 总数包括性别和/或籍贯不详的一些考生。^{d/} 在技术轨制学校，有291名考生获得技术证书，但未有大学入学证书。^{e/} 总数包括性别和/或籍贯不详的一些考生。

641. 以下各表是以色列大学、开放性大学(函授大学)、非大学高等院校和师范学院毕业生的统计数据。

按学位、研究领域和院校分列的获得大学学位者人数								
	年百分比变化			1994/95	1993/94	1989/90	1979/80	1969/70
	1994/95	1989/90	1979/80					
	1989/90	1979/80	1970/71					
总人数 - 绝对人数 - 百分比 其中：妇女 学位 第一学位 第二学位 第三学位 证书	各学位获得者							
	5.7	4.0	5.3	18 339	16 139	13 915	9 371	5 566
				100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	7.4	5.2	7.1	54.7	54.6	50.5	45.1	38.1
	5.2	5.2	5.2	71.7	71.8	73.2	72.0	73.0
	6.2	5.4	7.4	20.5	19.7	20.0	17.6	14.5
	5.2	1.8	4.7	3.2	3.4	3.2	4.0	4.3
	11.7	-2.2	2.8	4.6	5.1	3.5	6.4	8.2

资料来源：中央统计局。

按性别和研究领域分列的获得开放性大学第一学位者人数										
	1994/95	1993/94	1992/93	1991/92	1990/91	1989/90	1988/89	1987/88	1984/85	1982/83
总人数	650	615	405	350	339	304	281	194	101	41
男	270	275	185	196	178	154	153	90	64	28
女	380	340	220	154	161	150	128	104	37	13

资料来源：中央统计局。

按研究领域、学年和性别分列的非大学高等院校攻读第一学位学生人数								
研究领域	1994/95	1993/94	1990/91	1989/90	1988/89	1986/87	1984/85	1979/80
总计	3 476	2 658	1 233	1 055	953	662	457	197
技术科学 a/	141	120	178	140	112	120	127	30
经济和商业管理(1)	584	657	100	98	124	61	50	-
艺术和设计 a/	318	301	222	162	205	170	141	92
法律	253	171	-	-	-	-	-	-
教学——合计 a/	2 177	1 409	733	655	512	311	139	75
幼儿园	33	14	-	-	-	-	-	-
一至二年级	331	206	82	69	73	8	-	-
三至六年级	562	339	96	67	40	9	-	-
七至十年级	685	455	216	201	208	127	85	75
所有年级 b/	478	353	299	274	160	129	18	-
非正规教育	55	42	40	44	31	38	36	-

资料来源：中央统计局。

a/ 见导言。

b/ 包括体育、音乐和特殊教育。

642. 以下数字为获得师范学院教育硕士学位的毕业生人数：

1980	75 名毕业生
1983	127 名毕业生
1987	311 名毕业生
1990	655 名毕业生
1993	1,026 名毕业生
1994	1,409 名毕业生

教育预算

643. 从以下数字可见，无论以绝对数字(超过以色列通货膨胀率)和每名学生的支出，还是按占国家总预算和国民生产总值的百分比来算，政府在教育上的投资都在逐步增加：

按支出类别和主要服务项目计算的国家教育支出(1971-1994)

	按时价计算的总数占国民生产 总值的百分比	总 数
1970/71	7.4	4 017
1971/72	7.7	4 523
1972/73	7.5	4 860
1973/74	8.1	5 198
1974/75	7.8	5 450
(1)1974/75	8.4	5 844
1975/76	8.0	5 873
1976/77	8.2	5 773
1977/78	8.5	5 936
1978/79	8.8	6 198
1979/80	8.6	6 279
1980/81	8.1	6 171
1981/82	8.1	6 336
1982/83	8.3	6 493
1983/84	8.0	6 641
1984/85	8.4	6 653
(1)1984/85	9.2	7 661
1985/86	8.2	7 604
1986/87	8.4	7 830
1987/88	8.4	8 094
1988/89	8.6	8 304
1989/90	8.5	8 391
1990/91	8.6	8 820
日 历 年		
1990	8.5	8 770
1991	8.5	9 321
1992	8.6	9 960
1993	8.9	10 492
1994	9.2	11 060

资料来源：中央统计局。

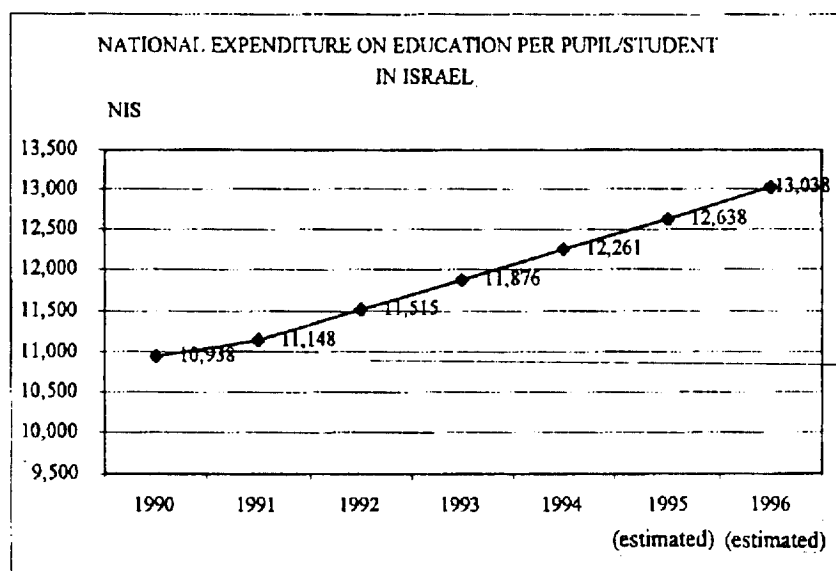
国家在归教育、文化和体育部管理的教育方面的支出，1994-1996 年

年	固定数额(1995)	实际数额
1994	116 亿新锡克尔	106 亿新锡克尔
1995	138 亿新锡克尔	138 亿新锡克尔
1996	151 亿新锡克尔	164 亿新锡克尔

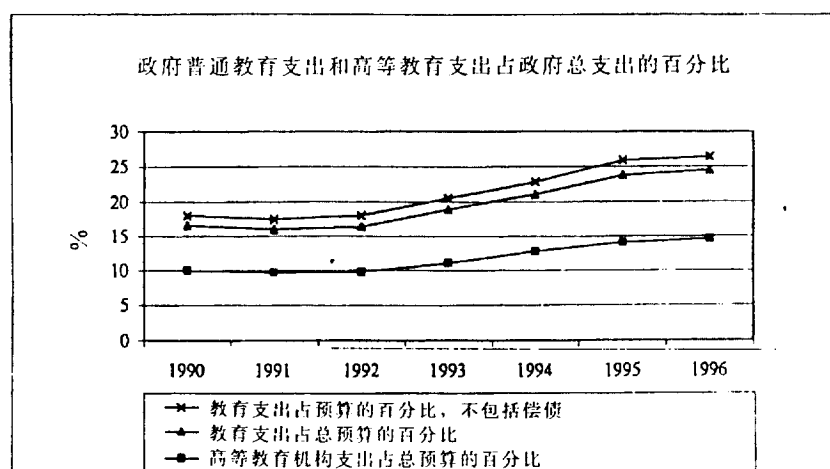
扣除通货膨胀影响之后。

资料来源：教育、文化和体育部。

644. 1994-1996 年教育预算实际增长为 30%；名义增长为 55%。

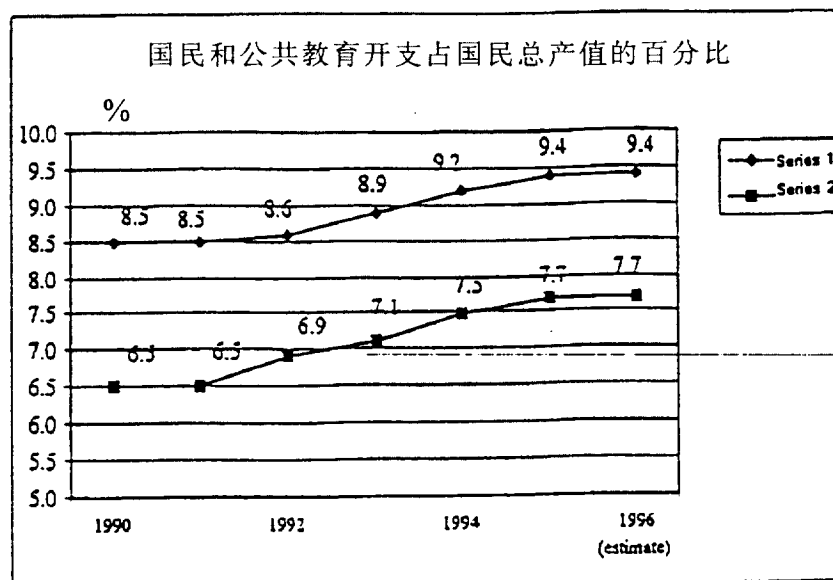


说明：1995-1996 年统计数字为估计数字。



资料来源：财政部。

645. 从本表明显看出, 自 1990 年以来教育支出在总预算中所占的比例逐年增加。1997 年政府的教育支出占政府总支出的 10%。



资料来源: 中央统计局。

国民支出

政府开支

新学校建设

646. 近年, 教育、文化和体育部拨出特别预算用于建设新校舍以及扩大和维修旧校舍。1996 年, 拨出 2.34 亿新锡克尔(6,680 万美元)用于建设新校舍和新教室, 当年竣工教室 1,743 间。如此大兴土木, 主要是为了让新移民的子女能够入学就读, 也因为人口自然增长和全国各地建设了许多新居民区。

647. 此外, 1996 年拨出 1.99 亿新锡克尔(5,680 万美元)续建 1,168 间教室; 拨出 9,600 万新锡克尔(2,740 万美元)用于修缮校舍(200 多所学校校舍修缮一新); 拨出 2,800 新锡克尔(800 万美元)用于修建校体操馆; 拨出 1,500 万新锡克尔(430 万美元)用于装备新教室; 拨出 1,600 新锡克尔(460 万美元)用于扩大地区院校; 拨出 2,100 万新锡克尔(600 万美元)为学校安装栅栏和保护设施。

648. 1996 年, 建筑的重点是毗邻对峙线的地区(靠近边界的定居点)、支持性干预计划包含的地区(主要是贫困地区)和多民族居民混居城市——特别是耶路撒冷。

649. 就近入学：根据《义务教育法》，国家必须确保在学生居住所在地区为其提供教育设施，学生必须在本地区得到国家承认的学校中就读。《公立教育法》还规定了另一个要求：学生应在学生居所附近的学校就读。

650. 由于以色列国土不大，交通系统效率高，学校多、分布广，所以每名学生基本上可以就近入学，即使偏僻的农村也能做到。

教学计划

651. 近年来，教育、文化和体育部积极采取行动。制订了关于各类学校教学计划的纲要。幼儿园和中等教育学校(初中和高中)的纲要已经颁布和实施。在小学教育中，教学的组织工作处于过渡阶段，尚未完成。

652. 下表是幼儿园的教学大纲：

内 容	按年龄安排的每日时间(分钟)		
	2	-	6
获得和巩固生活技能和习惯(包括个人卫生、爱护衣服和饮食)	90	-	45
自由玩耍	90	-	60
通过材料表达	45	-	60
计划的社会活动(自由活动、使用游乐场器械、运动课)	45	-	45
有指导的学习活动	30	-	60
合 计	330 (5.5 小时)	-	330 (5.5 小时)

资料来源：教育、文化和体育部。

653. 计划包含的六项内容对所有幼儿园的工作都是不可缺少的基础。这些计划的组织灵活，适合每一儿童共同和不同的需求。

初等教育

654. 初等教育系统目前处于过渡阶段，为小学学科结构的重新组织进行准备。拟议改革的一个主要特点是在以前普遍实行的做法——按照预定的学时表教授

一个学科的课程——和现代的跨学科教学方法之间加以平衡。按后一种办法，学校享有更多的自主权，教育、文化和体育部的作用限于制订指导方针。

655. 教育、文化和体育部的现行政策是鼓励学校在制订教学计划和决定课程安排时实行自治，但自治必须遵守 1953 年《国立教育法》(规定每周上课六天，除非教育部另行规定)和 1990 年《长教学日法》(规定每个教学日八小时，除非教育部另行规定)的要求。此外，还必须遵守教育、文化和体育部制订的关于某些科目(如数学、语言技能、科学、文史哲等)教学时数应占百分比的指导原则。

656. 估计，目前以色列小学只有三分之一左右按以上要求实行自治。

中等教育

657. 以下各表按初中和高中并按教育地区列出以色列中等学校实行的正式学时表。表中“每周时数”一栏的总时数是每一表中所有年级通用的标准小时的总和。

希伯来教育初级中学学时表(7 至 9 年级)

科目/学科	每周小时数： 公立教育	每周小时数： 公立宗教教育
希伯来语	12	11
英 语	11	11
阿拉伯语/法语	9	9
数 学	14	14
科学和技术	18	15 a/
圣 经	14	12
口头法和犹太法		12-14
历史、地理、人文和社会学科	16	12
艺 术	4	3
教育和公民学(个人与社会)	7	7
体 育	6	3-5
总 数	111	111
神学班和乌尔班： b/ 高级口头法和选修课		(每周增加 2 小时)

- a/ 在公立宗教教育中，教授 18 小时的“科学和技术”课，与公立教育学校相同。
如为此目的增加必要的小时数，将不作为初等中学教学时数的一部分进行分配。
- b/ 为女孩开设的速成宗教班。

阿拉伯和德鲁兹初级中学教育学时表(7 至 9 年级)

科目/领域	每周小时数
阿拉伯语	15
英 语	12
希伯来语	12
数 学	14
科学和技术	18
阿拉伯文化或伊斯兰或基督教或德鲁兹教文化遗产	7
历史、地理、人文和社会学科	16
艺 术	4
教育和公民学(个人与社会)	7
体 育	6
总 计	111

资料来源：教育、文化和体育部。

犹太人高级中学教育学时表(10 至 12 年级)

领 域	每名学生学习数			
希伯来教育	公立教育		公立宗教教育	
希伯来语	12		11	
英 语 a/	9-11		9-11	
阿拉伯语 a/	3		3	
数 学	9		9	
自然科学/技术 b/	8		8	
圣经和犹太学	9		20-26	
历史、地理、人文和社会学科	8		8	
选择科目	6		6	
教育和公民学	7		7	
写 作 c/	2		2	
体 育	6		6	
精读和泛读的学时数	26.28	32.34	16-24	24-32
总 计	107 c/	113	113	121
	普通	技术	普通	技术

资料来源：教育、文化和体育部。

a/ 法语可以作为第一外语替代英语，作为第二外语替代阿拉伯语。在国外出生的儿童可以母语作为第二外语。

b/ 在农村学校，“生活和农业科学”是必修课。

c/ 在技术轨制学校，分配给作文的学时可用来学习技术课程。

阿拉伯和德鲁兹高级中学教育学时表(10 至 12 年级)

领 域	每名学生的学时数	
阿拉伯语	12	
英 语	9-11	
希伯来语	9	
数 学	9	
自然科学/技术	8	
阿拉伯文化或伊斯兰教或基督教或德鲁兹教文化遗产	3-4	
历史、人文和社会学科	8	
选择科目	6	
教育和公民学	7	
作 文 a/	2	
体 育	6	
精读和泛读课的学时数	25-28	31-34
总 计	107	133
	普通	技术

a/ 在技术轨制学校中，分配给作文的学时数可用来学习技术科目。

教育机会平等

学校中男生与女生的比率

658. 在小学教育中，有关年龄组几乎全部就学。在中级教育中，存在缀学问题。缀学在男生中较常见，所以中学男女生的比率是后者稍高于前者。获得大学入学证书的学生中，也是女生的比例高于男生(1994/5 年度女生为 52%，男生为 41%)。

按学校类别、年龄和性别分列的学生人数

在各人口群体每 1,000 人中的比例								
	年 龄							
	17	16	15	14	14-17			6-13
					女 生	男 生	总 数	
1993/94	799	865	921	945	920	856	885	956
	希伯来教育							
1969/70	438	603	742	910	707	631	668	984
1979/80	625	743	856	946	865	729	795	967
1989/90	827	884	929	966	957	855	905	958
1993/94	866	930	978	998	981	909	944	955
1994/95 合计	885	943		995	996	926	959	955
初等教育	7	10	13	65	23	28	25	813
小学后教育								
过渡阶段	-	-	124	582	177	180	178	138
中等学校一合计	878	933	873	348	796	718	756	4
普通中学 (2)	463	484	458	182	459	336	396	3
技术/职业和农业中学	415	449	415	166	337	382	360	1
	阿拉伯教育							
1993/94	525	603	705	742	675	652	664	958
1994/95 合计					592	657	673	958
初等教育	-	-	-	-	19	22	20	821
小学后教育								
过渡阶段	-	-	81	559	153	163	158	136
中等学校一合计	544	590	643	196	520	472	495	1
普通中学 (2)	402	431	473	176	404	341	372	1
技术/职业和农业中学	142	159	170	20	115	131	123	-

资料来源：中央统计局。

659. 在高等院校中，目前攻读学士和硕士学位的女生多于男生。但是注册攻读博士学位的学生中男生的比例较大。

按研究领域、性别和年龄分列的中学后非大学高等院校的学生人数 a/

学年、性别和年龄	研 究 领 域							合 计
	其 他	艺术、设计 和建筑	文秘、法律、 行政、经济等	医疗辅助 职业	取得资格 的护士	实际工程、 技术工作等	师 范	
1970/71	1 265	876	1 364	600	1,177	4 793	5 442	15 517
1974/75	1 801	1 835	2 353	607	1 219	7 355	11 057	26 227
1979/80	1 737	1 375	2 176	475	1 961	7 857	11 770	27 351
1984/85	874	1 003	2 384	748	1 567	13 288	11 872	31 736
1989/90	807	1 503	1 944	742	1 273	10 747	8 291	25 307
1992/93	1 219	1 248	4 714	812	1 363	14 538	11 689	35 583
1994/95	1 339	4 541	6 905	738	1 334	18 245	9 446	42 548
1995/96	1 179	5 197	7 720	621	1 668	19 310	10 819	46 514
总 计								
希伯来教育—合计	1 163	5 197	1 687	621	1 668	18 661	10 312	45 309
年 级								
一年级	71	2 956	5 713	308	873	11 251	3 352	25 164
二年级	426	1 565	1 717	156	480	6 645	3 173	14 162
三年级	26	514	257	116	244	577	3 053	4 787
四年级	-	162	-	41	71	188	734	1 196
性 别								
男	521	1 296	3 628	238	170	13 406	1 950	21 209
女	642	3 901	4 059	383	1 498	5 255	8 362	24 100
年 龄								
至 24 岁	498	2 616	2 995	409	851	13 092	7 584	28 045
25-29 岁	248	1 806	2 388	122	375	3 613	1 321	9 873
30 岁以上	417	775	2 304	90	442	1 956	1 407	7 391
阿拉伯教育	16	-	33	-	-	649	507	1 205

资料来源：中央统计局。

a/ 不包括在非大学高等院校中攻读第一学位的学生。

弱势和贫穷的人口群体

660. 由于教育法平等而不加任何歧视地适用于以色列的所有儿童和青少年，所以人人享有受教育权。此外，根据以色列行政法，教育当局（或以色列的其他任何政府机构）不得实行歧视性政策。然而事实上某些人口群体处境贫困，政府做出了特别的努力，鼓励和支持他们接受教育。

一般援助计划

661. 教育、文化和体育部的活动是向各阶层人口的学生提供帮助，集中于两个目标群体：“具有潜力的学生”——已完成学业而未获得大学入学证书，但有可能取得该证书的 12 年级学生；“有后顾之忧的学生”——可能辍学，已经辍过学，或有其他忧虑的学生。

662. 采用了以下计划帮助“具有潜力的学生”：

(a) Maavar（“向前走”）

这项计划的目的是促使学生从通过部分科目考试到通过全部科目考试。在高级中学教育的范围内开设各种课程。1996 年，总共 10 000 多人参加了这项计划。

(b) Tahal（“第二次机会”）

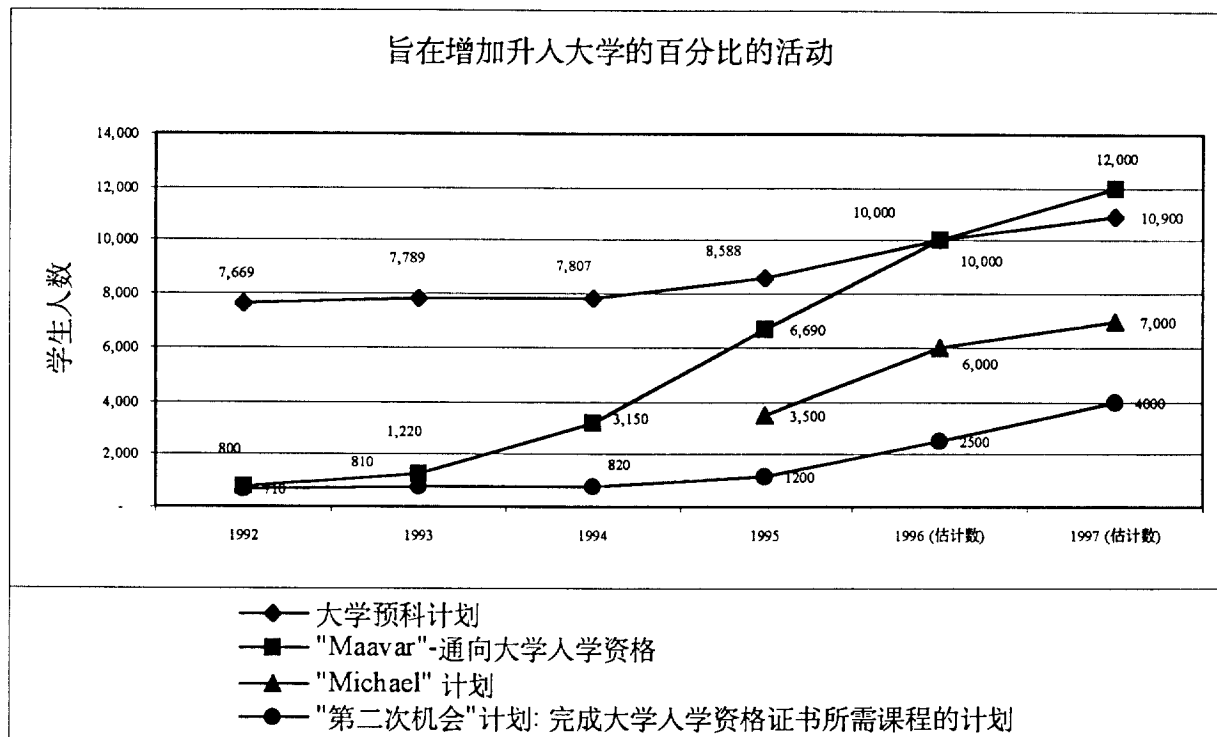
这项旨在完成取得大学入学资格所需课程的计划的对象，是指 12 年级已报考大学但没有参加或通过取得大学入学证书所必考的一门至三门课程的学生。该计划为学生开设不同考试科目的速成课程（并可推迟服兵役）。1996 年，约有 2530 名学生参加了这项计划。

(c) 大学预科

这项计划是向退役的士兵提供另一机会，使他们能够完成大学入学考试课程，增加他们进入高等院校就读的可能。1996 年约有 10 000 人参加了这项计划的学习。

(d) Michael (“利用个人技能取得最佳成绩”)

这项计划向发展城镇（常常是社会经济条件困难的地区）和其他穷困的地区的10 年级和 11 年级学生提供大学入学考试课程方面的帮助。1996 年，约有 6 000 人参加了这项计划。



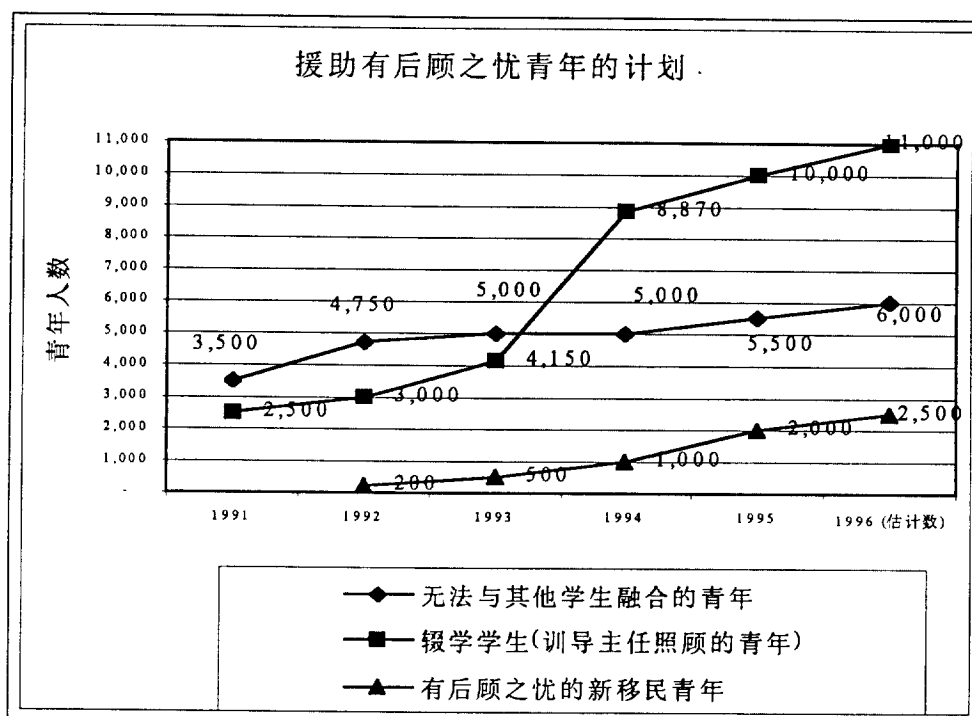
资料来源：教育、文化和体育部。

* 大学预科的人数不包括根据《退役军人法》（1984）的规定在校外学习的学生。从 1995 年起，这些数字包括在校外学习但作为大学入学资格计划一部分的学生（即缺少一项考试的学生）。

663. 采用了以下计划和措施帮助“有后顾之忧的学生”：

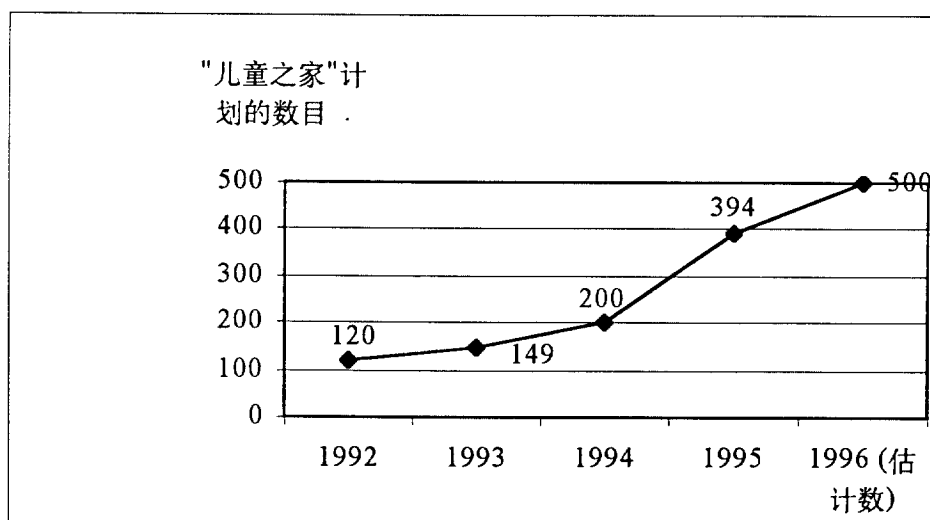
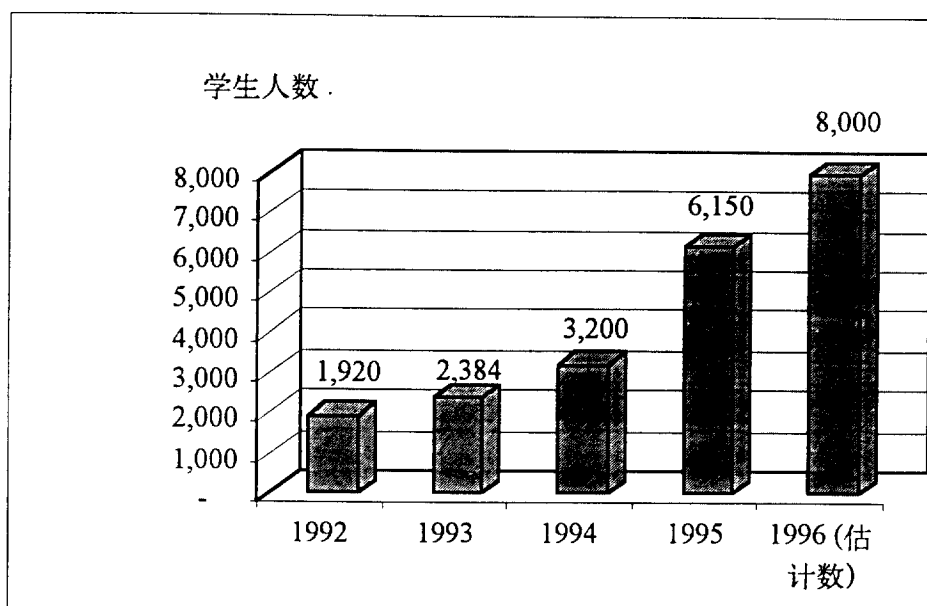
- (a) 1996 年在 110 所学校中实行旨在于消除辍学现象的预防性干预和援助计划。
- (b) 训导主任寻找和帮助辍学学生。1996 年有 11,000 名辍学学生接受了这些活动的帮助。
- (c) 采取专门活动，帮助学校中的辍学学生重新进入学校学习。

- (d) “儿童之家”和下午照料中心向学生提供了课后直至晚间逗留的场所。1996年，总共有500所这样的场所和中心，接受服务的学生人数约有8 000名。
- (e) 差额津贴计划——对于成功地防止辍学并增加了参加大学入学资格考试的人数和最终有资格获得大学入学证书的学生人数的学校、教育、文化和体育部发给特别财政补贴。



资料来源：教育、文化和体育部。

扩大校后“儿童之家”计划和日托中心



资料来源：教育、文化和体育部。

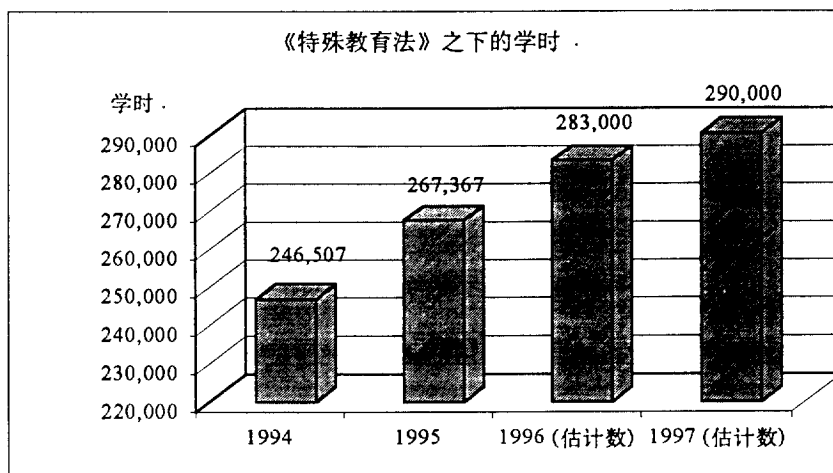
向特定人口群体提供的具体援助计划

664. 具有学习障碍的儿童：如上所述、与正规教育并存的，还有向 3 岁至 21 岁儿童和青少年开放的特殊教育系统。近年来，为特殊教育的拨款有所增加，在 1996 年预算中，达到创纪录的水平，为 12 亿新锡克尔（3430 万美元）。因此，

已提前在原估计的日期之前做到将有关法律的实施扩大到 3-5 岁和 18-21 岁的年龄组。而且，对具有严重学习障碍的学生，可以延长每天的学习时数，并在正常学校放假时开课。

665. 然而，教育、文化和体育部的目标是鼓励具有轻微学习障碍的学生进正常班上课。为此，采取了特别措施，指导教师如何帮助残疾学生和和普通学生中创造一种宽容残疾儿童的气氛。此外，还制定了差别性教学计划，以适应这些残疾儿童的需要。

666. 1996 年，各种特殊教育学校总共约有 37 000 名 3-21 岁学生。此外，还有另外 40 000 多名学生跟正常班上课，但从特殊教育资源中取得特别协助。应该指出，以色列特殊教育学校中招收的学生所占比例在过去 10 年中有所下降。



资料来源：教育、文化和体育部。

阿拉伯和德鲁兹群体

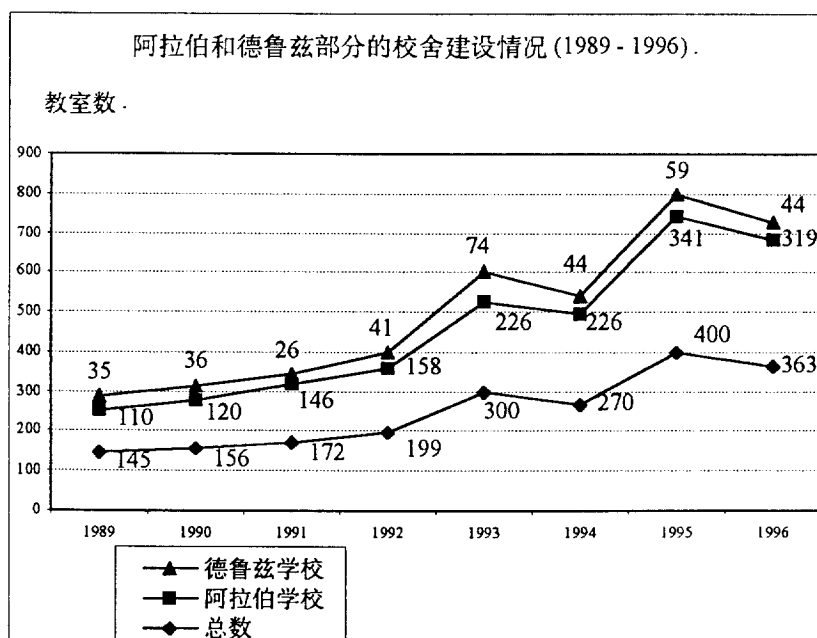
667. 在过去的全国评估考试中，阿拉伯和德鲁兹学生平均而言比犹太学生得到的分数低。同样，这些民族学生中的辍学率较高，获得大学入学资格的百分比也低。教育成绩出现这一差距，是因为以往对这些民族投放的资源不足，也因为社会经济问题和基础设施落后。此外，与犹太人学校相比，这些地区学校的教学时数少，教师往往没有经过很好的培训。

668. 教育部决心缩小这一差距，于 1991 年发起五年计划，目的是将这些地区的教育和预算标准与犹太人教育部门的这些标准拉齐。

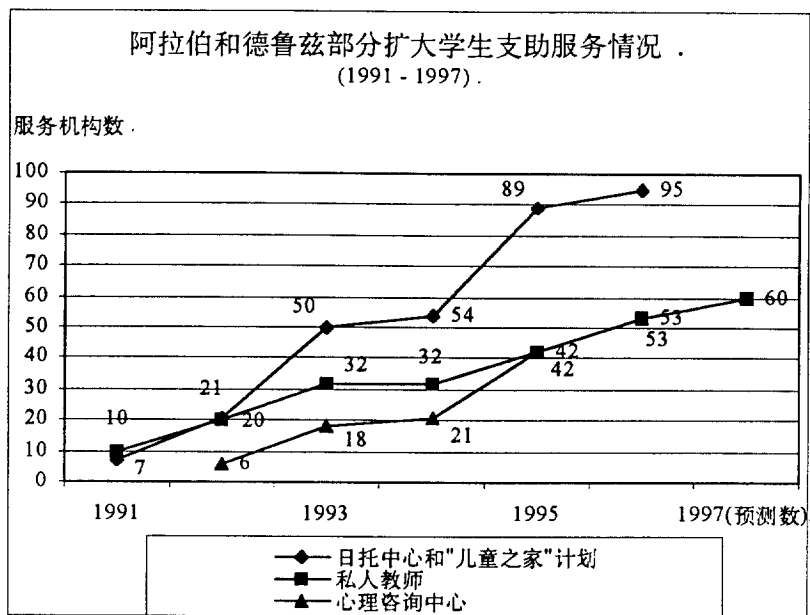
在该计划下采取的措施如下：

- 建设校舍；
- 增加课时；
- 教师培训和教师在职进修；
- 向教师提供教学帮助 - 培训教师的人员和学术交流中心；
- 编写教学计划和教科书，制作教育电视节目；
- 培养天资聪慧的学生；
- 扩大训导教师计划以及心理咨询和指导服务；
- 扩大防止辍学的活动；
- 大力发展特殊教育；
- 发展正规教育；
- 增加文化和体育的预算。

669. 这项五年计划成功地缩小了阿拉伯人和德鲁兹人同犹太人教育系统之间的差距，但没有完全弥合这一差距。应该指出，在一个方面，即教员学术进修方面，阿拉伯部分高级中学的成就近期高于犹太人部分。



资料来源：教育、文化和体育部。



资料来源：教育、文化和体育部。

新移民

670. 以色列是一个吸收移民的国家，教育系统面临的挑战是如何吸纳来自不同教育和文化背景而且不懂语言的移民学生。在最初三年，学校向这些学生提供额外的学习时数(有时用母语教学)，并采取措施缓和他们与社会融合的进程。

671. 在许多情况下，由于以前缺乏正规教育，埃塞俄比亚移民在学校的融合存在着独特的问题。为了解决这一特殊问题，教育、文化和体育部设立了特别指导委员会，侧重于埃塞俄比亚学生融合的问题。委员会委员中有一半是埃塞俄比亚移民。

672. 教育、文化和体育部采取了各种措施，加快埃塞俄比亚移民的融合过程。这些措施包括：课后补课计划；在整个教学期间增加额外教学时数。还特别注意埃塞俄比亚移民学生中的辍学问题，已执行的政策和措施取得了很大的效果。

具有特别针对性的行动

673. 教育、文化和体育部确定了 30 多个在教育成就方面存在具体问题的市镇，制定了特殊计划，吸收当地社区参加，以改善这些目标村镇的境况。目标村镇包括犹太人、阿拉伯人、德鲁兹人、贝都因人定居点和混合定居点。

674. 下表是目标村镇的地理分布情况：

<u>耶路撒冷</u>	<u>北 部</u>
Beit Shemesh	Bir El-Maksur
Maale Adumim	Beit Jan
Neve Yaakov	Beit Shean
Pisgat Zeev	Hazor Haglilit
<u>海 法</u>	<u>中部/特拉维夫</u>
Or Akiva	Tiberias
Gissar A-Zarka	Yokneam
Daliyat El-Carmel	Maale Yosef
Ussifiya	Marom Hagalil
Tirat HaCarmel	Upper Nazareth
Kiryat Yam	Acre
<u>南 部</u>	Afula
Ofakim	Kiyat Shemona
Beersheva	Shlome
Yeroham	Or yehuda
Mizpe Ramon	Bat Yam
Netivot	Yehud
Kiryat Gat	Rosh HaAyim
Tel Sheva	Ramla/Lod

资料来源：教育、文化和体育部。

语言学习便利

675. 学校和教师培训所使用的语言或者是希伯来语(犹太人部分)，或者是阿

拉伯语(阿拉伯和德鲁兹人部分)。有些学校已开始使用特殊语言教学，在有些课程中对移民使用他们的民族语言。

676. 在讲阿拉伯语的学校中，学生们把希伯来语和英语当作第二和第三语言学习。在讲希伯来语的学校中，把英语和阿拉伯语作为外语学习。在一些学校，把法语作为第二语言学习(取代英语和阿拉伯语)。自 1997 年以来，俄语等另一些语言开始列为选修课。

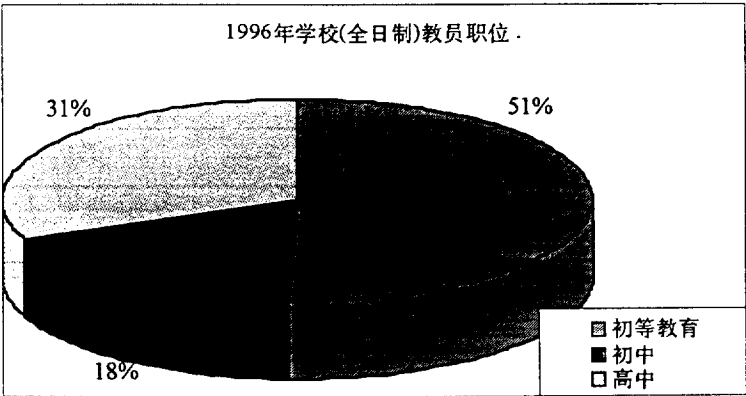
677. 在专门设立教授初级语言技能的新移民学校中，为成年新移民开设基础希伯来语课。1996 年，有 68,000 人上这样的课。

教员状况

678. 各级以色列小学和中学约有 80,000 名全日制教师。下表是他们在各部分和各类学校的分布情况。

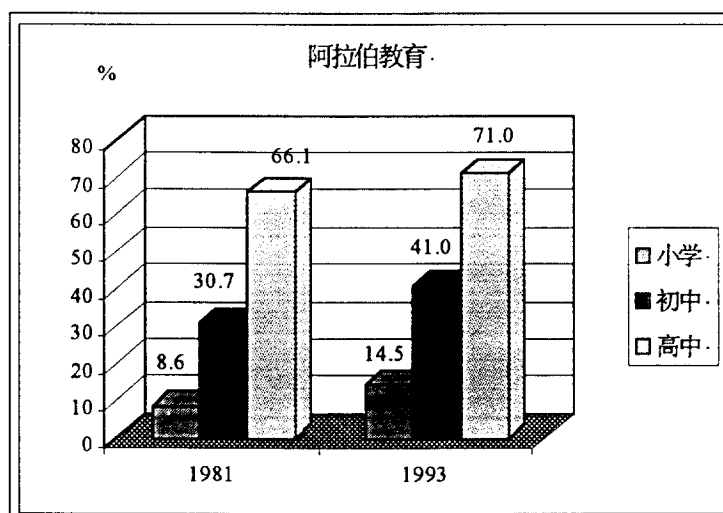
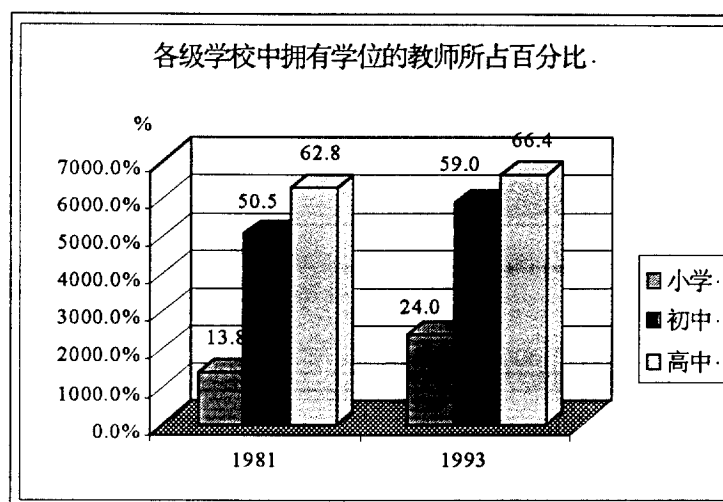
1996 年学校(全日制)教员职位

	合 计	希伯来教育	阿拉伯教育
总 计	79,010	66,050	12,960
初等教育	39,920	32,600	7,320
初级中学教育	14,380	11,740	2,640
高级中学教育	24,710	21,710	3,000



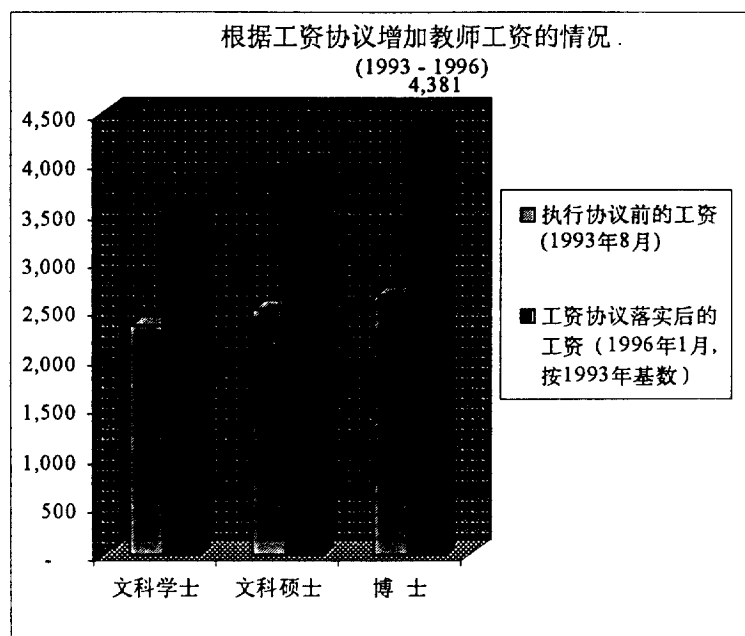
资料来源：教育、文化和体育部。

679. 此外，还有约 22,000 名中小学兼职教师、5,000 名幼儿园和其他教育机构教师。教育、文化和体育部的政策是鼓励教师进修。大多数进修教师在攻读学位(教育硕士或文科硕士)，在职教师如果没有学位，也鼓励他们取得学位。由于这项政策，教师中拥有学位者的比例上升。



资料来源：教育、文化和体育部。

680. 该部的另一政策是提高教师和教育者的身份和社会地位。为此，传媒发起了一项社会运动，口号是“好教师将终生为教”。教育、文化和体育部以及教师协会做出特别努力，设法增加教师工资。结果 1993-1996 年教师工资大幅度增加。



资料来源：教育、文化和体育部。

681. 教师工资级别是两个教师协会与教育、文化和体育部之间谈判制订的。按教师个人的正规教育程度、在教师行业的服务年限、累计在职进修时间和教师在校内担任的非教学职务来计算。

682. 例如，1996 年 6 月，16 年教龄的幼儿园教师的毛工资为 5,386 新锡克尔(约 1,800 美元)；18 年教龄的小学教师毛工资为 5,559 新锡克尔(约 1,850 美元)，拥有硕士学位和 18 年教龄的初中教师的毛工资为 5,784 新锡克尔(约 1,930 美元)。

683. 1995 年，学前教师平均工资相当于国家行政部门平均工资的 97%强；小学教师平均而言相当于国家行政部门平均工资的 99%；中等学校教师平均工资相当于国家行政部门平均工资的 103%。

建立和管理学校的责任

684. 在义务教育的范围内建立和管理学校的责任分属教育部和地方政府。公共教育网络和私立机构也可能参与高级中学的设立和管理。但是向这类学校颁发许可和对它们进行监督。则由教育部负责。

685. 对公立学校、公立宗教学校和正规的独立教育机构应有所区别。按教学计划和政府参与管理的程度，国家对正规的独立教育机构给予支持，但它们的课程安排须接受政府监督。有少量私立学校未列入上述任何类别之中。

686. 为设立一座学校，不论是私立的还是正规的，都需要请求教育、文化和体育部发给许可。1968年《学校视察法》要求教育、文化和体育部确认是否维持了适当的教育标准，并审查拟议的课程设置、教学计划、学校设施、安全特点、教学设备、现有财政资源、学校类别和可能获得证书的学生年龄和需求。

687. 从一类学校转入另一类学校没有任何困难，家长可自由选择他们希望自己子女就学的学校，但必须是获得国家许可后开办的学校。

第15条 - 参加文化生活和享受科学进步的权利

参加文化生活的权利

供 资

688. 以色列政府在与文化有关的活动方面投入了大量资源，在全国各地直接或间接地支持各种各样的公共和私人文化活动，表现了以色列政府致力于促进以色列的文化和加强人民对文化生活的参与。

按部门、支出种类和活动分列的在文化、娱乐和
体育及供资方面的国民支出

按现行价格

	供资部门 a/				行政部门								
	其中:				企业				政府				总计
	非营利机构赤字	地方当局	政府和 国家机构	家庭	总计	私人非 营利机构	非营利 机构	地方 当局	政府和 国家机构				
	%					%							新锡克尔 百万
1990	-12.1	15.2	7.3	89.6	100.0	5,221.8	65.2	10.4	8.2	14.0	2.2	100.0	5,221.8
1991	1.5	16.2	6.4	75.9	100.0	6,602.0	65.2	10.5	8.4	14.1	1.8	100.0	6,602.0
1992	1.8	14.1	6.5	77.7	100.0	8,084.0	66.6	10.3	8.8	12.4	1.9	100.0	8,084.6
1993							67.9	9.8	8.5	12.0	1.8	100.0	9,890.6
1993 总计	2.0	13.7	6.4	77.9	100.0	9,890.6	69.0	9.4	8.1	11.7	1.8	100.0	12,054.5
经常开始	2.1	11.8	5.3	80.8	100.0	9,458.7	71.9	9.4	7.6	9.7	1.4	100.0	11,586.0
文化遗产	7.5	22.2	28.4	41.9	100.0	228.8	9.7	35.0	46.3	8.2	0.9	100.0	269.4
文献和印刷品	0.3	8.0	3.7	88.0	100.0	769.6	83.5	3.2	1.6	10.1	1.5	100.0	820.3
音乐和表演艺术	4.1	0.8	3.8	91.4	100.0	2,307.9	84.8	11.0	3.9	0.4	-	100.0	2,736.0
视觉艺术	-4.6	20.3	-	84.4	100.0	84.4	62.1	5.3	32.5	-	0.2	100.0	98.3
电影和摄影	0.2	1.0	1.2	97.6	100.0	573.2	98.8	0.4	0.3	-	0.5	100.0	605.0
广播电视	-	-	-	100.0	100.0	1,759.2	100.0	-	-	-	-	100.0	2,454.0
社会文化活动	5.7	39.5	23.0	31.9	100.0	1,058.4	-	16.4	40.0	33.4	10.3	100.0	1,257.5
体育和比赛	0	11.5	4.4	84.1	100.0	1,223.8	70.2	14.8	5.1	8.6	1.3	100.0	1,429.2
自然和环境	2.6	44.9	1.7	50.7	100.0	735.4	29.6	24.8	1.5	44.1	0	100.0	865.3
赌博	-	-	-	100.0	100.0	619.6	100.0	-	-	-	-	100.0	913.0
对非分摊性活动 的一般管理	4.8	71.4	5.7	18.1	100.0	98.3	-	19.2	12.8	66.4	1.6	100.0	118.0
固定资本形成	13.7	0.1	55.0	31.3	100.0	431.9	0	5.7	10.6	70.0	13.7	100.0	488.6

a/ 1993 年是在文化、娱乐和体育国民支出的筹资方面拥有详细数据的最后一年。

按支出和活动种类分类的在文化、娱乐和
体育方面的国民支出

	对文化的国民 支出占国内总 产值的百分比	固定资 本形成	其 中:							经常开支 总 数	总 计	
			对非分摊性活 动的一般管理	赌 博	自然和 环境	体育和 比赛	社会文化 活动	广播电视、 电影和摄影	音乐和表 演艺术			文化遗产 文献和 视觉艺术
百万新锡克尔, 按现行价格计												
1994		488.6	118.0	913.0	865.3	1,429.2	1,257.5	3,059.4	2,736.0	1,188.0	11,566.4	12,054.9
百分比												
1990	5.0	5.9	0.8	6.0	7.6	10.4	11.3	21.5	25.0	11.5	94.1	100.0
1991	4.9	5.1	0.8	5.8	7.6	11.7	11.1	22.3	24.3	11.2	94.9	100.0
1992	5.1	4.6	1.0	5.6	8.1	13.1	11.1	22.0	23.3	11.3	95.4	100.0
1993	5.4	4.4	1.0	6.3	7.4	12.4	10.7	23.6	23.2	11.0	95.6	100.0
1994	5.7	4.1	1.0	7.6	7.2	11.9	10.4	25.4	22.7	9.9	95.9	100.0
百万新锡克尔, 按 1990 年价格计												
1990		306.3	42.1	313.4	396.9	542.5	592.5	1,121.1	1,304.2	602.9	4,915.6	5,221.9
1991		289.3	47.2	324.3	425.9	660.9	624.7	1,258.9	1,370.7	632.3	5,344.9	5,634.2
1992		280.7	60.2	336.0	480.0	691.3	655.6	1,469.5	1,446.4	670.3	5,809.4	6,090.0
1993		299.0	65.4	420.0	510.9	881.0	688.3	1,724.2	1,601.2	709.6	5,899.7	6,600.7
1994		296.2	67.3	550.0	527.4	961.0	726.5	2,120.4	1,684.4	671.6	7,308.6	7,604.8

689. 教育、文化和体育部负责促进以色列文化，在财政方面直接援助的文化艺术机构约有 300 个，支持与文化有关的项目，发起文化领域的主动行动，在以色列各地区为各人口群体主办文化活动，鼓励业余艺术家的追求，协助各文化群体维护自己的遗产和扶持自己的文化。教育、文化和体育部还与外交部合作，投入资源，促进以色列与其他国家之间的文化关系和交流。教育、文化和体育部的预算如下表。

教育、文化和体育部参与文化机构预算的情况-1997 年
(按 1997 年预算，以新锡克尔计，百分比)

领 域	预 算	分 布 %
总 数	445 398	100
以色列社区中心协会	124 354	28
剧 院	68 683	16
音乐(管弦乐队、歌剧、合唱组、机构)	46 115	11
博物馆、造型艺术	32 607	7
正统派犹太教文化企业	27 718	6
研究所和文化中心	23 278	5
舞 蹈	14 910	3
公共图书馆	14 867	3
Omanut l'Am(“艺术为人民”协会)	13 764	3
电 影	13 688	3
从事文化活动的公司	11 692	3
艺术学校	9 544	2
文学刊物	9 256	2
Torah 文化项目	8 527	2
节 目	8 283	2
德鲁兹和阿拉伯文化	4 789	1
民族遗产	4 776	1
文化的吸收和在各国的以色列文化	3 346	*
公共档案	1 703	*
业余爱好者工艺美术班	1 480	*
犹太哲学	969	*
协商、调查和组织的出版物	853	*
培训文化组织的管理人员	306	*

* 标有(*)号的项目总数达预算的 2 %。

690. 全国各地 170 个社区中心是以色列促进文化的最重要工具之一。这些中心向各社区，特别是人口集中程度较低的社区提供各种与文化有关的活动，如艺术学习班、舞蹈团、合唱组、戏剧组等等。教育、文化和体育部的文化预算中最大的一项是拨给以色列社区中心协会的财政资助，该协会负责设立、监督和支持社区中心，这反映了该部高度重视以社区为方向的文化活动的政策。

691. 对文化机构和项目的拨款按照的是客观平等的标准，考虑了各种活动的内容和条件及其在质量方面的范围和情况以及各机构和项目的具体需要。政府的资助有时以文化活动的主办者和制作者(如大众剧场和博物馆)提供赠款或贷款，有时直接资助从事文化活动的艺术家个人。

692. 教育、文化和体育部除了资助艺术家外，还颁发若干种奖励，其中包括绘画和雕塑奖，每年奖给五个艺术家(他们整个一年的生活费)，颁发给年青雕塑艺术家和教师的奖，每年向赋有创造力的作家、诗人和翻译家拨款。市政当局、公私基金、私人、基金会和公司等机构也向文化活动提供财政资助。

693. 市政当局为改善文化设施，资助当地艺术家，主办社区文化活动投入部分预算。公司基金会(如耶路撒冷基金会、特拉维夫文化艺术基金会和海法区开发基金会)常常筹集私人捐款援助地方当局。

694. 政府向若干政府基金会供资(以色列推广优质电影基金和文献片新基金)，从而进一步表明政府对文化事业的间接投资。通过政府基金会资助有两大办法：一是制作者贷款基金，即由一个政府基金对艺术公司的私人制作者向银行贷款的利息进行补贴；二是作家宣传基金，即在以色列根据各作家的书籍在公共图书馆出借的次数来向这些作家提供资助。

695. 基金会和捐助者常常与各大文化机构和团体有关系，如以色列交响乐团、以色列博物馆和特拉维夫博物馆。各大文化机构之友协会通过以色列的国内外的筹资活动和未获得政府资助进行游说来提供大量捐款。

696. 私营公司参与文化事业的一个主要例子，是企业促进艺术组织，这是一个非营利组织，它在以色列企业界和各种文化艺术企业基金按“同等交换”的原则建立关系，主要是为赞助企业作广告(如在戏剧节目单中插入广告)。银行和其他企业也经常充当艺术文化活动的直接赞助者。

697. Omanut l'Am (艺术为人民)协会是由私人发起的一个独特的项目。该协会负责向边远地区的(主要文化中心之外)的居民提供平等参与文化艺术活动的机会。Omanut l'Am 的另一个目的是促进艺术教育和欣赏。它每年在全国的所有艺术领域为约 12,000 项艺术活动提供赞助。该协会还参与学校的文化活动。如上所示,教育、文化和体育部为支持 Omanut l'Am 的活动拨出大量预算资源。

698. 教育、文化和体育部下设一个专门的文化管理机构,进一步支持以色列各艺术文化机构的适当运作,包括制定长期和短期政策。该管理机构还处理加强业余活动的问题,吸收新的移民艺术家、民间传说和民族遗产、艺术节、以及研究和科学院,如希伯来语学院、内盖夫本古里安遗产研究所以及伊扎克·本-兹维埃雷兹以色列研究所。

699. 附属文化管理机构的有若干协商公会:文化艺术公会,这是一个一般性的政策协商会,由艺术界的知名人士组成、促进居民点和新建镇的文化艺术公会,它推动处于不利地位的人的活动;公共图书馆委员会和博物馆委员会,这两个机构分别根据公共图书馆法和博物馆法的规定开展活动。

以色列文化生活的体制基础结构

700. 为了管理具体的文化机构的活动而订立了两项法律: 1975 年《公共图书馆法》和 1983 年《博物馆法》。

701. 《公共图书馆法》规定国家有责任建立公共图书馆,具体规定给予公共图书馆以图书馆地位的条件(从而使其有资格获得公共基金)。以色列拥有约 950 所公共图书馆,全国各地有学校图书馆和其他图书馆。因此,几乎每一个市或镇都至少有一所公共图书馆。图书馆的藏书有希伯来语、英语、阿拉伯语、俄语、德语、法语、西班牙语、罗马尼亚语和匈牙利语等各种语文的书籍。还有一些流动图书馆,专门为武装部队的成员和边远定居点和居民点的居民服务。

702. 《博物馆法》规定博物馆委员会设立和承认博物馆的标准,它由知名人士组成。以色列拥有 180 所各种各样的博物馆:艺术博物馆、自然博物馆、科学博物馆、考古博物馆、历史博物馆、技术博物馆和其他专题的博物馆。

703. 还有许多文化机构虽然没有法律予以管理,但受到国家的积极支持:

704. 剧院——以色列拥有 21 个被确认的剧团，在全国各地的剧场演出。较大的剧组以特拉维夫、海法区、耶路撒冷和贝尔谢巴为总部。此外，全国每年还举行一些专门的戏剧节，最显著的是阿卡他择性戏剧节、Teatronetto (特拉维夫的单独表演节)和耶路撒冷木偶剧院。除了专业戏剧活动外，还有一些非正式的社区剧院在当地社区中心演出。除希伯来语剧院外，还有一些剧组经常用阿拉伯语、俄语、意地绪语和英语演出。

705. 音乐——以色列约有 50 个音乐组织，包括 17 个管弦乐团、以色列歌剧院、10 个合唱团和各种音乐学校。以色列交响乐团算得上是世界上最好的交响乐团之一。几乎每一个以色列的大城镇都至少有一个音乐厅，主办各种各样的音乐表演。此外还举行多种户外音乐活动。每年一度的音乐节有：Abu Gosh 声乐节、Zimria (民歌节)、Arad 以色列流行音乐节、Eilat 爵士音乐节、Rubinstein 国际钢琴赛。

706. 造型艺术——全国各地有大量的杰出的机构、协会和项目(如陶瓷艺术家协会、犹太艺术协会、一些专业的设计协会等等)。许多博物馆、公司艺术馆以及全国各地的私人创作式和家庭都举行艺术展览。

707. 电影——近年来，以色列每年约制作 10 部故事片，30 部记录片。全国许多电影院放映各种国内外电影。特拉维夫、耶路撒冷和海法的三家文献电影馆正在重放经典电影。耶路撒冷和海法还每年举行国际电影节。一些大学和电影学校设有电影制片课程。

708. 文学——每年出版约 20 种文学期刊，有约 15 个类似的文学项目，由希伯来作家协会和作家协会等各种组织主办。此外，各大报刊每周登载一次文学和诗歌专栏。各种书籍都可以很容易地在全国许多书店买到，也可以在全国的公共图书馆借到。“希伯来语书籍周”是每个城市都举办的书市，这是每年一次的群众性活动。以色列还举办国际书市，如耶路撒冷国际书市，都向公众开放。

709. 耶路撒冷的 Beit HaSofer 和 Beit Agnon 等博物馆以及特拉维夫的 Beit Bialik 博物馆主办各种文学活动，为重要作家的著作和生平作宣传和展览。

710. 舞蹈——以色列有 20 个舞蹈团、若干舞蹈学院和舞蹈表演中心(如特拉维夫 Susan Dellal 舞蹈中心)。既有专业的芭蕾舞团，也有专业的现代舞团，主要的有 Bat-Sheva、以色列芭蕾舞团、Bat Dor 和 U'dmama(由聋人演出)。还有一些舞

蹈团，如耶路撒冷舞蹈公司等，专门表演民间舞蹈。以色列舞蹈公司和外国舞蹈公司在全国各地作表演，通常在音乐厅作表演。全国各地每年要举行特别舞蹈节。其中最重要的有 Carmiel 民间舞蹈节。在以色列，民间舞蹈非常受人欢迎，因此全国许多社区中心都主办舞蹈活动和开班办学。

文化和娱乐演出——剧院、管弦乐团和舞蹈团

	观 众 (千)	连 演 场 次	艺术作品		表 演	机 构 ¹
			其中： 以色列	总 数		
剧 院						
1989/1990	1 999.2	5 525	65	136	136	11
1990/1991	1 394.0	4 218	92	151	151	11
1991	1 910.4	4 782	50	148	148	11
1992	2 029.8	4 696	41	159	159	11
1993	1 800.4	5 246	91	171	171	13
1994	1 886.6	4 987	73	145	145	12
1995	1 942.1	5 075	81	162	162	12
管弦乐队和歌剧团						
1989/1990	699.5	767	42	693	252	11
1990/1991	609.1	690	50	598	256	11
1991	708.2	852	50	715	303	13
1992	765.0	1 099	42	743	302	13
1993	794.6	937	33	574	285	13
1994	950.8	928	94	894	299	11
1995	1 098.0	1 063	53	803	341	12
舞蹈团						
1989/1990	259.3	503	55	85	94	8
1990/1991	233.7	506	69	108	107	8
1991	311.8	599	69	95	105	8
1992	262.1	504	67	84	58	6
1993	327.7	645	62	91	81	7
1994	315.0	602	68	100	71	7
1995	399.8	621	75	103	78	7

资料来源：中央统计局

¹ 提交报告的机构(见导言中的解释)。

人口群体的文化身份和遗产

711. 以色列是一个多文化的社会，它协助各群体维护和促进它们的文化。

阿拉伯、德鲁兹和切尔卡西亚族文化遗产

712. 对阿拉伯、德鲁兹和切尔卡西亚少数民族提供援助，帮助它们发扬自己的文化遗产。在这些群体中，国家主要资助东方管弦乐团、博物馆、剧院和舞蹈团。阿拉伯文化月(加利利德鲁兹人的)橄榄节和(在 Kfar Kama 和 Richniya、上加加利利举办的)切尔卡西亚文化节已成为这些人口群体文化生活的重要部分，吸引了许多来访者。此外还定期以阿拉伯语出版文学作品和刊物，满足阿拉伯语群体的需要。

713. 在阿拉伯群体中得到资助的具体文化机构有：阿拉伯专业剧院——如全国阿拉伯剧院和海法的 Beit Hagefen 剧院——和演奏阿拉伯古典音乐的阿拉伯管弦乐团。还有专门陈列阿拉伯和伊斯兰文化的各种博物馆，最突出的是耶路撒冷伊斯兰艺术研究所和阿拉伯民俗博物馆(见下文)。就德鲁兹人而言，国家资助二个专业和七个业余戏剧公司、四个音乐中心、二个专业合唱组和五个有代表性的舞蹈公司。为三个德鲁兹博物馆建立了基础结构，目前全国十六个德鲁兹村各有一所图书馆。

犹太文化遗产

714. 除此以外，以色列鼓励和扶持维护和发扬各种犹太传统遗产的文化活动。由于以色列的犹太人来自 102 个国家，各种犹太人社区的成员将不同的传统和文化遗产带进了以色列。教育、文化和体育部的政策是支持这种文化多样性的继续存在，它是民族文化特性的一部分。因此，向几十个保护各社区文化传统和民族遗产的专业和业余歌舞表演团和乐团提供资助。

715. 这种团体有：Inbal 舞蹈团，它继承的是 Yemenite 犹太遗产；Ha'Breira Ha'Tivit 乐团，它从北非的民族渊源中汲取素材；东西方管弦乐团，它也是从地中海国家和北非的遗产中汲取素材；Bustan Avraham，它将犹太文化和阿拉伯文化融为一体。

716. 犹太宗教教育的成就是犹太文化，从而也是犹太——以色列文化的一个组成部分。犹太宗教的各方面的教育，如《圣经》、《塔木德经》、传说、宗教

法、犹太哲学以及有关的犹太音乐、艺术和历史，是在若干体制和文化框架下进行的。

717. 海外犹太人群体中发展和使用的语言被认为是民族文化遗产的一部分。为了保护其中两种为犹太人创造了最大的文化成就的语言(意地绪语和拉地诺语)，议会于 1966 年颁布《意地绪文化全国管理法》和《拉地诺文化全国管理法》。这两项法律规定：承认这两种语言和文化；促进和鼓励当代以这两种语言的艺术作品；协助从事与这两种文化有关的活动的机构(如以意地绪语演出的剧团)；汇编这两种语言或与这两种语言有关的口头和书面文化的珍贵资料，鼓励出版这些语言的选集，将这种语言充分地译成希伯来语。每年对每一种语言的预算拨款约 750,000 新锡克尔。

从事促进文化特性工作的机构

718. 大学和研究所从事对民族文化的研究工作，在这一问题上还举行会议和研讨会。每年出版大量的学术出版物，涉及文化特性方面的大量专题。

719. 以色列的一些博物馆着重于各种人口群体和保护他们的独特文化：

- 海外犹太人博物馆(特拉维夫)—— 陈述从犹太人被逐出家园以来的独特经历和文化，陈列以色列人的历史、传统和遗产。
- 巴比伦遗产(即耶胡达)中心—— 陈列伊拉克犹太人的文化、艺术、历史和民族。
- 阿拉伯民族博物馆阿卡—— 陈列阿拉伯人的传统艺术和民间物品。
- 伊斯兰艺术研究所(耶路撒冷)—— 长年大量陈列诗歌、纺织品、首饰、礼仪用品等等，横跨西班牙至印度上下几千年的伊斯兰艺术，它也以专题的方式陈列当代展品。
- 东方犹太人和西班牙系犹太人遗产融合中心是犹太文化的另一条信息渠道。该中心位于教育部内，负责将东方犹太人和西班牙系犹太遗产融入教育和文化的各部门。

大众媒介和通讯在促进参与文化生活中的作用

720. 在一些领域对大众通讯制定了立法:

721. 1965 年《广播管理局法》——该法对负责若干电视和电台频道的广播管理局的活动作出规定。管理局的作用包括: 播放教育节目和提供信息的节目以及文化、科学和艺术方面的娱乐节目; 加强与犹太遗产的联系, 反映各国犹太社区在生活和文化方面的珍贵资料; 促进犹太和以色列的创造性工作; 满足阿拉伯语人口的需要。广播管理局充分表示支持以色列文化节目的制作和创造。在最近一次活动中, 管理局的一个电台开始专门播放以色列音乐。

722. 1990 年《广播电视第二管理局法》——该法规定第二管理局的职能, 该局负责商业电视第二频道和地区性电台。该管理当局的作用包括: 适当表达以色列社会和以色列少数民族的各种文化以及各种国际文化。为了进一步推广希伯来语和以色列语的作品, 第二频道的播放许可证持有人必须至少在三分之一的播送时间里播放当地制作的节目(即在以色列用希伯来语制作的节目)。播放证持有人还必须对以色列电影作投资。

723. 1982 年《“Bezeq”法》——该法主要涉及在以色列进行有线电视和卫星电视广播的问题。它规定在播放电视节目时必须考虑以色列社会多种多样的文化和以色列各地区的需要。因此, 它便于建立当地社区频道和编制文化专题, 包括少数民族文化专题的节目。

724. 媒介对加强参加以色列文化生活起重要作用。许多广播电视节目专门反映艺术、文学、电影、戏剧、犹太文化和其他种族的文化。专题广播报道文化和艺术活动以及在以色列内外举行的节日和演出。此外, 所有媒介频道播放文化演出的广告。电视和电台也播放用阿拉伯语和以色列所用的其他语言(英语、俄语和阿姆哈拉语)制作的节目。

725. 教育、文化和体育部设有一个教育电视服务处, 根据法律, 它在私营和国营频道都拥有广播时间。教育电视的目的主要是: 加强对文化生活的参与, 提供文化艺术、科学、通讯和其他领域的学问和知识, 加强对教育、文化和社会问题的介入, 表达以色列公民文化遗产的方方面面。

726. 通过大众媒介作文化宣传的渠道还有：开放大学(以促进广大民众的大学教育为目的的远距离教育机构)，它在电台和电视上播放教育节目；通过电缆电视频道在以色列播放节目的外国电视频道；因特网。

727. 所有的日报辟有专门讨论文化问题的专栏和增刊，经常报道文化活动。还在文学、艺术、摄影和其他专题方面出版一些与文化有关的刊物。

保护和展示人类的文化遗产

728. 以色列非常注意保护和展示文物和历史遗址。

729. 保护文物——展示公元 1700 年前的文物的工作由文物管理局负责。文物管理局根据 1978 年《文物管理局法》开展工作。该管理法处理挖掘、保护、发展和修复文物和文物遗址，监督考古挖掘、国家文物财富的管理、保护和监督以及视察防止违反《文物法》的情况等问题。

730. 《死海古卷》等许多重要的考古发现陈列于各博物馆和文化中心。此外，还有许多遗址，如马萨达遗址、奈巴提遗址和拜占廷遗址、罗马剧院、古代犹太教堂和史前洞穴等也向一般公众开放。这些遗址的维修和管理(而不是挖掘和修复)由国家公园、自然保护区和纪念性遗址委员会负责。

731. 保护其他遗址——保护遗址政府委员会负责保护公元 1700 年后有历史价值的遗址和建筑(如立国前阿特利特的“非法”移民营和特拉维夫按包豪斯建筑风格设计的建筑)。

732. 以色列国通过文化财产保护和修复研究国际中心以及遗迹遗址国际理事会在文化财富的保护和修复领域参与国际上的专业合作。

艺术创作和艺术表演的自由

733. 教育、文化和体育部的政策是支持对文化创作和表演的保护。以色列艺术家在各种艺术领域表露自己的创造力，还常常发表政治观点，但是，政府提供的支持没有因有关艺术家的政治观点而有所偏颇，获得国家资金的有些艺术项目反映了对政府的严厉批评。

734. 虽然以色列仍然有一个拥有检查权的电影分级委员会(与安全无关的其他审查形式已被废除),但以色列最高法院(作为行政法院开庭)对审查电影分级委员会的决定有广泛的权力,曾几次宣布对有争议的艺术电影(包括色情电影)的审查决定为无效。法院认为,艺术和创造性表现的自由是受保护的宪法权利,只有在明显严重威胁公共秩序或安全的极端情况下才可予以限制。

735. 最高法院的意见表示:

“这一条规则不仅是对一般性的言论自由的宪法保护,而且也是对艺术表现自由的宪法保护。艺术表现的自由可以被看作是言论自由的一部分,‘从中可以部分延伸出文学和其他各种表达形式的艺术创作自由’[引述省略]。‘言论自由是艺术家畅所欲言,表达高昂的情绪和释放自己的思想的自由’[引述省略]……它的基础是:人是自主的个人、有权作为这种创造性作品的创作者和消费者获得自我实现的概念。这是选择主题和表达方式的自由,也是别人听取和吸收的自由。当然,艺术表达的自由不是一种绝对的自由,与其他的自由一样,这种自由只是一种相对价值,它可以因适当理由受到限制,但这种限制不能过分。”

H.C.4804/94, Sation Film Co. v. Te Films and Plays Review council,
Takdin-Supreme, vol. 97(1) 712,718。

736. 法院还表示:

“……我们的认识不允许我们限制言论自由,因为它没有造成极端的困境。只有在极端、特别和公然的中伤的情况下才有理由限制言论自由[引述省略]……至于这种损害发生的可能程度……,我们通过了一项规则,这项规则说,只有接近肯定会危害公共秩序或安全时才可以有法定当局在具体的案件中限制这项权利的落实……”。

H.C.806/88, City Studios, Inc. v. The Films and Plays Review Council,
P.D. vol.43(2) 22,30。

文化艺术的职业教育

737. 教育、文化和体育部承认的中学教育后艺术职业学校有 14 所,这些学校在各种艺术领域提供培训。其中 7 个机构经高等教育委员会授权可以向毕业生颁

发大学学位，其中有 Bezalel(艺术和设计学院)、Rubin 音乐学院、Shenkar 时装和纺织品学校。此外，大学还有艺术系，教授艺术史、艺术欣赏、电影制片、戏剧、音乐和与文化有关的其他课程。地区学院也设有艺术系，开设电影制片、戏剧、造型艺术、舞蹈、音乐和其他艺术形式的课程。

738. 有些大学和学院还在文化机构管理方面开设研究课程。

保护、发展和传播文化的其他措施

739. 地中海文化论坛：为了加强在统一文化保护方面的协调活动，教育、文化和体育部、外交部、Van Leer 研究所和 Mishkenot Sha'ananim 文化中心联合设立了一个地中海文化论坛。该论坛从事各种活动，保护和传播东西地中海文化。在本阶段，该论坛正在发起 10 个项目，涉及的课题有：犹太教、基督教和穆斯林的关系；西班牙系犹太人(源自穆斯林国家的犹太人)和德系犹太人(源自欧洲国家的犹太人)在戏剧表演、音乐、刊物和电影方面的关系；文化、知识和传统交流。

740. 以色列奖：该奖颁发给在科学艺术领域的知名人士、学术思想家、以色列遗产的宣传者、科学家、作家、文化人士和艺术家，纪念他们一生的成就。它表明国家对得奖者的活动和成就及其对社会的贡献表示感谢。以色列奖每年根据一个公共委员会的建议，并经教育、文化和体育部的批准而颁发。

741. 针对处于不利地位的人的特别文化方案：教育、文化和体育部非常注意处于不利地位的群体和人口阶层的文化需要。这项工作包括支持残疾人的文化活动，如：为残疾青年坐轮椅者和患唐氏综合症的儿童安排的舞蹈团、管弦乐团和合唱团。

742. 在教育中促进文化：在各级教育系统教授与艺术文化有关的科目。必修课程和选修课程中都有文学、外国语、艺术、摄影、戏剧和电影课。还有若干成人艺术和文化教育方案。在中等教育内，有专门艺术学校，这些学校除正常课程外，专门着重于艺术。

743. 增加文化素养是教育的一个重要内容。对中小学有一种“文化篮”安排，其中包括每年让每个学生观看约 5 至 7 次艺术表演。学校本身也举行许多各种各样的文化活动，包括学生管弦乐团和合唱团、舞蹈团和戏剧组。

744. 此外，社区中心、文化、青年和体育中心、青年俱乐部、青年人本身和其他各种课外活动也为儿童和青年举办许多文化活动。

745. 在 Mifal Hapayis(国家彩票)的帮助下，政府正在按照开发科学与艺术学科间课程的政策，在初级中学(学生是 12 至 14 岁年龄组)建造 70 个科学和艺术中心。其中有 45 个中心于 1996-1997 年开始建造。全国各地学校的其他文化设施还有舞台和艺术创作室。

746. 正在执行的另一个“接受文化教育”项目是图书馆电脑化和在图书馆和学校接通因特网。

国际文化合作

747. 以色列与全世界许多国家签定了文化协议。在以色列举行的公众节日约有 30 个，其中有些有来自国外的许多艺术团体的参加。世界上许多重要表演艺术家在以色列举行商业性表演。同样，以色列经常举行重要的国际艺术展览。

748. 以色列国、以色列各组织和个人是各种国际文化艺术组织的成员。以色列艺术家经常参加世界性的会议，其中有些是在以色列举行的，多年来，以色列在文化领域得到了各国际组织和基金会的宝贵合作。

享受科学进步

在体制上促进研究与发展

749. 以色列研究与发展的基本结构于 1950 年代末由伊弗雷姆·卡齐尔领导的一个高级委员会缔定，伊弗雷姆·卡齐尔本人是世界著名科学家和已故以色列总统。该委员会建议各部在自己的公共责任领域内负责研究与发展；所有研究与发展活动由一名主任科学家指导和协调。政府于 1968 年采纳了委员会的建议。因此而采取了两个层次的处理办法，即各部仍然可自由推行自己的研究与发展议程，但同时设立了两个高级论坛，以保证各部间的合作。第一个论坛是科学技术部长委员会；第二个是主任科学家论坛。这两个论坛都由科学部长负责。

750. 此外，咨询性质的全国研究与发展委员会在统一安排综合性的国家研究与发展政策方面向政府提出建议，并协助政府确定向科学机构和项目拨出资源。

1994 年，全国研究与发展委员会为了确定优先领域建立了一个临时委员会，即发展科技战略研究全国执行委员会(13 人委员会)。(见下文)。

751. 以色列研究与发展政策的执行工作由下列三个部承担：

- 基础研究由教育、文化和体育部负责。一般性的基础研究预算政策不是由该部自己决定，而是由一个独立的高等教育委员会(大部分由高等教育领域的知名人士组成)决定，该委员会由教育部长担任主席。委员会还设有一个由六名成员组成的规划和预算委员会，负责向大学和其他高等教育机构实际拨出政府基金的批准事项。教育部在履行职责时还得到另一个咨询委员会——以色列科学和人文研究院——的咨询意见，该研究院是一个法定机构，由一些重要学者组成。1987 年，该研究院向政府提交了一份基础研究总体规划，这项规划已得到批准，并正在逐步落实。
- 战略类的研究与发展由科学部监督。1994 年，全国研究与发展委员会和科学部设立了全国科技战略研究发展执行委员会(13 人委员会)，以确定适合于全国在战略研究与发展方面的统一努力的优先领域及其市场潜力。随后即分配给各专门监督委员会监督 13 人委员会确定的各优先领域的进展情况。这些领域包括：生物技术、电光学、微电子、先进材料、电讯和信息技术。
- 应用工业的研究与发展属于工业和贸易部的权力范围。该部通过它的主任科学家办公室进行这方面的工作，对认为有商业利用价值的具体研究与发展项目提供支持。

国家研究与发展预算

752. 以色列工业在长期的研究与发展方面向来投资不足。以色列工商部门对研究与发展平均投资为国民总支出的 36%，而经济合作与发展组织各国平均为 51%。现有两项国家方案争取弥补工业方面的这种不足：

1. 科学部对优先领域增加研究与发展基金。科学部的目的是在优先领域创造一种必要的知识、技能和经验，以便以后传播给工业，并在创造先进的增值新产品时予以落实。
2. 工业和贸易部向较短期的以工业为出发点的研究与发展工作提供资金，并支持工厂和其他工矿企业对研究与发展作投资。该部通常提供经批准的项目的研究费用的 66%。

753. 战略类研究只占政府研究与发展国民预算的 8%。相比之下，基础研究得到 34%的预算，应用工业研究通过工业和贸易部主任科学家办公室得到 38%。

按支出种类分列的政府各部对民用研究与发展的支出

	转 让	民用研究与 发展的购买	内 部 支 出			总 数
			经常支出	工 资	总 数	
	百万新锡克尔，按现行价格					
1990	335	33	61	67	128	436
1991	443	33	63	81	150	532
1992	530	45	81	91	172	747
1993	727	41	76	110	188	956
1994	347	53	122	164	286	1 286
1995	-	-	-	-	-	1 457
	按 1989 年的价格					
1990	286	28	52	56	108	422
1991	322	29	50	56	105	456
1992	340	23	52	57	110	478
1993	411	23	44	71	115	549
1994	487	27	52	81	133	647
1995	-	-	-	-	-	654
上一年的百分比变化						
1990	10.0	-13.7	-14.4	6.7	-4.7	4.0
1991	12.5	4.3	-5.0	0.2	-2.3	8.2
1992	5.5	-1.4	5.7	2.3	4.2	4.7
1993	20.3	-18.2	-16.3	23.6	4.6	14.8
1994	18.5	15.4	18.2	14.1	15.7	17.8
1995	-	-	-	-	-	1.1

资料来源： 中央统计局。

按业务和供资部门分列的对民用研究与发展的国民支出

	业 务 部 门				
	私人非营利机构	高等教育 a/	政 府	企 业	总 数
总数- 百万新锡克尔 - 百分比	按现行价格				1993
	325.0	1 431.0	504.2	1 331.3	4 312.1
筹资部门	7	35	12	46	100
企业	0	1	0	34	36
政府	3	16	3	12	40
高等教育 a/	0	10	0	0	10
私人非营利机构	3	2	2	0	7
世界其他地区	1	6	1	0	7
百万新锡克尔，按 1989 年价格计					
1989	164	636	260	934	1 994
1990	173	678	245	931	2 027
1991	176	693	265	1 028	2 162
1992	180	774	284	1 117	2 355
1993 b/	196	820	285	1 153	2 454
与前一年的百分比变化 c/					
1990	5.7	6.6	-5.8	-0.3	1.7
1991	1.8	2.3	8.2	10.3	6.6
1992	2.3	11.7	7.2	8.7	8.8
1993 b/	8.9	5.9	0.4	3.2	4.2

资料来源：中央统计局。

a/ 包括各大学和魏茨曼科学研究所。

b/ 最初估计。

c/ 百分比变化按四舍五入之前计算。

按科学领域、机构和资金来源分列的
对大学分类预算的研究的支出

按 1990/91 年价格计

	1990/91	1988/89	1984/85	1981/82
	百万新锡克尔			
总数 (1)	274.2	260.2	273.6	140.3
	百分比			
总数 (1)	100.0	100.0	100.0	100.0
科学领域				
自然科学和数学	51.3	58.0	43.2	45.6
工程和建筑	13.7	12.3	17.1	19.7
农业	3.7	3.6	5.3	4.2
医学和医助课程	13.9	13.1	14.0	14.3
社会科学和其他	17.3	12.8	14.4	15.6
机构				
希伯莱大学	32.4	31.8	35.4	36.8
技术研究与发展基金会	15.3	14.3	13.4	20.2
特拉维夫大学	15.4	7.8	10.5	14.1
Bar Ilan 大学	4.0	4.3	3.3	3.1
海法大学	0.6	0.3	0.7	0.7
内盖夫本-古里安大学	10.2	3.5	6.6	6.8
魏茨曼科学研究所	22.1	31.4	23.5	16.3
资金来源				
以色列-总数	56.7	55.4	57.7	56.4
学术	6.3	5.6	6.2	7.0
公共	42.0	34.0	36.3	43.6
私人	6.4	10.3	12.5	7.8
外国来源	41.3	46.6	42.3	41.6
	以色列供资所占百分比			
科学领域				
自然科学和数学	50.0	45.2	51.8	.
工程和建筑	77.0	63.3	77.2	.
农业	71.7	74.6	52.3	.

资料来源：中央统计局。

对科学活动和传播科学知识的支持

754. 特别项目：以色列政府支持若干促进独特科学活动和传播科学知识的方案。

755. 科学部的项目：科学部支持大量的专门方案。提供的支持通常一次为期只有一年，但鼓励保证再提出进一步供资的申请。要求支助的申请根据科学部赞助公共机构和项目的现行标准予以审查(这项标准最近一次更新是在 1995 年 4 月)。所强调的重点是在地理和人口方面向边缘地区以及前苏联和埃塞俄比亚的移民人口传播科技活动和知识。几个重大的支助领域有：

756. 区域研究与发展中心：科学部支持边缘地区的区域研究与发展中心，这些中心努力发起和促进有利于它们所在区域的科技研究与发展活动，并关注当地人口的需要。当前，有 5 个这样的区域研究与发展中心获得科学部的供资：戈兰研究与发展中心、内盖夫南部的 Mitzpeh Ramon 中心、Katif 沿海沙漠研究中心、加利利研究与发展中心(促进以色列阿拉伯科学界的研究与发展)和阿拉瓦·内盖夫地区南部的 Hatzevah 研究与发展中心。

757. 丰富科技知识的活动：科学部支持提高公众科技知识的大量方案，重点是教育各大市中心外的儿童和青年。特别是支持因预算拮据而不能通过教育系统开展的独特的课外活动；为在丰富科技知识活动方面选择有限的人从事的方案、为处于不利地位的人从事的方案以及为阿拉伯和德鲁兹少数民族从事的方案。有资格获得资助的必须是不歧视地向项目所开展的地区的所有居民开放的项目。

758. 1997 年获得资金的这一类项目包括：科学讲习班、研讨会、暑期班以及青年和儿童科学旅行；建立通讯站，小规模天文台和科学活动中心等科学设施；以阿拉伯语出版头几期新的科普刊物；科学展览；科学竞赛。1997 年总共为 15 个项目提供资金，总费用约 300,000 美元。

759. 在科学部主持下开放了两个国家科学博物馆：海法国家科技博物馆和耶路撒冷科学博物馆。这两个博物馆的部分年收入(1997 年为 100 万美元)来自科学部。

760. 科学部还于 1996 年和 1997 年主办了一次特别活动——“科学年开幕活动”，目的是让公众注意到科学活动对提高以色列生活质量和水平的重要性。在这

种活动中，科学部为鼓励青年人参与科学活动，邀请全国各地的青少年向科学界的代表提出自己的独特项目，并履行竞赛，挑选最佳的科学普及文章。科学部正在考虑使这项活动成为一种传统，目前正在计划明年的竞赛。

761. 鼓励科学交流：科学部除了资助两国间和国际会议以及研讨会外(见下文)，还对在其他公司机构主持下举行的全国会议提供部分资金援助。这种资助的目的是为高级科学交流创造机会。科学部还另外提供资助，尽可能鼓励学生和青年科学家参加科学交流。

762. 贸易和工业部的项目：贸易和工业部设有若干“技术人才培养机构”。这些机构的目标是创造一种支持性框架，使资源有限的科学家和工程师能够从事研究与发展项目方面的工作。人才培养机构为科学研究项目的制定者提供广泛的后勤基础设施，包括实验室、仪器、经济管理、法律咨询和其他服务。

763. 目前全国各地有 28 个人人才培养机构，拥有 230 个日常项目(其中一半由新移民发起)。人才培养机构雇用约 1,100 名工人(约 80%也是新移民)。每月平均有 10 个新项目经批准得到贸易和工业部的供资，由人才培养机构赞助的项目可持续两年。随后的研究可能有条件获得该部其他供资项目的供资。

764. 农业研究管理局：对以色列科学发展尤为重要是农业部内的农业研究管理局的科学与发展活动。管理局设有 7 个研究所和若干实验站以及实验田，已在全国执行了数百个研究项目。农田和菜园作物中心研究根种技术、植物品系、医用农业和农业技术方法及生物技术。

- 农田和园圃作物中心研究栽培技术、植物品系、医用农业和农用技术方法以及生物技术。
- 种植研究所试验在质量上达到可投放市场水平的新品种和品系、灌溉和施肥方法、气候和土壤的适应性；研究控制水果成熟和果园设计的方法。
- 动物研究所研究饲养；牛羊生殖和生育力、禽蛋质量；动物杂交和遗传工程研究。
- 植物群保护研究所为查明植物疾病从事研究项目；研制对环境友善的杀虫剂和抗疾病植物。
- 土地和水研究所研究灌溉办法和水土质量。

- 农产品技术和储藏研究所研究如何处理农产品并研制保健食品。
- 农业工程研究所从事农业机械及其适用于以色列农业方面的研究项目。
- 国际农业合作和教学中心(与外交部共同管理)为数百名学生开办农业发展培训课程。有些课程在以色列国外为外国农学家开办(如在拉丁美洲、亚洲、非洲、埃及和东欧)。

765. 除了正常的大学基金外,若干公私基金还颁发研究金和奖学金。这种制度是科学活动的一个重要资助来源。这种资金支助的例子有以下供资方案:

766. 高等教育委员会每年提供 20 多个为期三年的奖金(Alon 青年科学家奖金),它帮助杰出的科学家在大学找到职位; Rashi 基金会是一个私营基金,一部分由公共规划和预算委员会资助,它每年向 15 名移民科学家提供研究金;(Guestella 基金会); Berekha 基金会向另外 15 名高级移民科学家提供类似的奖金;以色列科学和人文研究院支持关于以色列动植物和地质方面的研究方案; Rothschild 基金会资助新移民攻读自然科学方面的博士学位。

767. 出版物:以色列每年出版许多科学出版物。其中有些出版物由学术机构供资,还有一些由公司机构资助。

科学研究和创造性活动的自由

768. 保护科学和创造性表现力被认为是言论自由的一部分,是以色列法制的 一个基本价值。以色列最高法院表示:

“本案裁决所围绕的重要问题是言论自由和学术自由。我们必须尽力予以保护,我们有义务捍卫这种自由,我们必须象对待‘受保护的 自然财富’那样予以扶持。我们还必须提醒自己,通过一项基本法对这些自由给予保护,或者通过将这种自由说成源自某项基本法的宪法解释,或者通过国家当局保证履行这些原则的宣言对这些自由作保护,这是不够的。这些自由存在的一个必要条件是公众对切实落实这些自由的信赖。如果一个人没有真正地相信他/她有权享受言论自由或学术自由(当然有一些公认的限制),他/她在处理问题时就会好像这

些自由不存在一样。如果公众不相信这些自由，那么自由就可能会消失... ..

“保护学术自由的理由有多种多样，这方面的著述众多。不受限制地在人文精神各领域从事研究和教学能提高社会上个人的修养，并通过这样做对个人的影响来影响整个社会。它还满足一项人的基本需求... ..保护这项自由的理由有：能够引述提高下列价值观念对社会的好处：‘知识、个人的自我成就感、好奇心等等——这些价值观念的提高有时被忽略，因为它们处于社会执行机构注意的中心之外，因此大学的作用就是要研究、积累知识和教育’[引述省略]。基本的建议是，学术界的教师有权在他/她的领域以他/她认为合适的任何方式从事研究和教育，最好的办法是非学术人员对教师本人、他/她的学生以及他们之间的相互影响尽量少施加限制。”

Cr.A.2831/95 Elba v. The State of Israel, Takdin-Supreme, vol. 96(3) 97, 171-175

769. 因此，不能限制科学出版物和科学交流，除非在极端情况下这种出版物和交流几乎肯定威胁公众安全或秩序。此外，根据以色列行政法原则，政府不能仅仅因为反对科学或创造性表现的内容而扣留对这种表现的资助。

国际合作

770. 以色列科学家与国际科学界的关系非常密切。以色列人在国际刊物上发表的科学论文有三分之一是与外国科学家合作的。学者可作为聘用条件的一部分获得数额可观的专业旅行和公休津贴。博士后研究生在开始研究生涯之前大多在国外世界级研究中心呆上一至两年。

771. 国际科学合作在若干方面对以色列尤为重要。联合研究方案和费用分摊有助于尽量利用以色列有限的研究预算，使以色列科学家得以进入以色列没有经济能力重复设立的价值几十亿美元的大型研究设施。与外国科学家合作，便是与大量人才在知识方面产生一种协同作用，有助于以色列这样一个小国保持世界级的科学水准。

772. 科学部按这种办法执行各种国际方案，以促进和鼓励以色列科学家与外国科学家之间的合作。它特别根据与世界各地 26 个国家签定的双边协议执行科学合作方案，给予资助的有以下三个活动领域：

- 联合研究项目；
- 科学家交流(按不同资历：博士生、初级研究员和高级研究员)；
- 联席会议。

773. 根据各项协议，并与各有关国家协调，科学部定期向争取联合供资的研究员发出提出建议的邀请。

774. 科学部每年资助两次国际科学会议和若干双边会议。为了保证广泛传播关键的科学知识，科学部经常对公众参加这种会议的入场费提供补贴。

775. 以色列目前参加的最大的国际科学合作项目是与欧洲联盟的项目。以色列于 1996 年参加《欧盟第四次研究与发展框架方案》。根据协定，以色列保证每年支付 4,000 万美元的成员费。作为回报，以色列科学家能够参加下列四项活动并争取获得赠款：与欧盟科学家联合执行研究项目；与非欧盟成员国的科学家联合执行研究项目；传播和落实研究成果赠款；研究员培训和流动赠款(会议、互访、奖学金等等)。

776. 协议是以互惠原则为基础的，欧盟的研究员有权参加以色列全国研究与发展方案。以色列方面的这项义务目前正处于落实过程中。

777. 科学部协调以色列参与若干国际组织和研究设施，如 CERN(欧洲核能研究中心)、EMBO(欧洲分子生物学组织)、EMBL(欧盟分子生物学试验所)和教科文组织。

778. 近两年来，以色列在经济合作和发展组织获得了观察员地位，并参加了该组织在科学技术领域的活动，交流了资料，进一步了解了科技政策。北大西洋公约组织还邀请以色列在该组织的中东对话框架中参加它的科学活动。

779. 以色列科学和人文研究院还进行其他国际合作。该研究院在开罗有一所科学中心，宗旨是协助以色列研究人员从事与埃及及其文化有关的工作，并鼓励在科学和研究的所有领域与埃及研究人员合作。研究院还在欧洲科学基金会有观察员地位，并参加它的活动。所参加的活动有：人文和社会科学基金常设委员会、欧洲

医学研究理事会、欧洲科学研究理事会和基金会的四个“科学网”的会议。它还代表以色列出席国际科学联合会理事会(科联理事会)。

780. 研究院与西欧和东欧的一些学院进行科学家交流方案, 促进与全世界各国研究院和科学研究团体的接触。

对知识产权的法律保护

781. 在以色列, 文学艺术作品受到版权和表演者权利法的保护。科学发明受到专利法的保护。以色列最高法院重申过知识产权受以色列法律保护的基本原则:

“发明者对于他/她的发明的权利也是一项基本原则——产权的保护权。这项原则载于《基本法: 人的尊严与自由》第3条, 该条制止干预个人财产。本法院的司法实践将这项原则列入基本价值, 与言论自由处于同等地位[引述省略]。在财产权的框架中, 知识产权自然也得到保护。”

P.D.A 2687/92 Geva v. Walt Disney Corp., P.D.489(1) 251,269。

版 权

782. 以色列的主要版权法是《版权法》, 它的基础是 1911 年《联合王国版权法》。但是, 它只是以色列成文版权法的一部分。主要的成文版权文书还有: 1924 年《版权法令》、1953 年《版权令》(《伯尔尼公约》和 1955 年《版权令》(《世界版权公约》)。

783. 对版权所有人的保护有: (a) 对复印或复制作品、(b) 翻译或改编作品、(c) 发行作品拷贝、(d) 公开传播作品等的专有权。要在以色列得到版权保护, 不必提出正式申请。一般建议作者在他们的作品上标明版权说明, 包括作者姓名和创作日期。版权保护贯穿作者的一生, 并在作者死后保留 70 年。

784. 对违反版权的民事和刑事纠正办法有法律规定。民事纠正办法包括: 请求损害赔偿的诉讼、利润核算、法院没收指令。至于刑事补救办法, 1924 年《版权令》(后来经修正过)规定, 以商业目的侵犯有版权的版本, 是一种刑事罪, 可判处三年以下监禁, 可没收和销毁侵权版本。该法还规定了版权保护的限制和例外: 对受保护的材料的公正使用, 如果用于私人学习、研究、批评、评论或刊物概要, 是可以允许的。

785. 对《版权令》作了若干处重大修正，使这项法律有了很大的更改，使其适应于最近的发展情况。

1. 1981 年在这项法律中加入了精神权利的概念。因此，每一作者都有权在他/她本人的作品上使用自己的名字，也有权对可能伤害作者名誉或尊严的对作品的歪曲、更改或贬低行为寻求法律补救办法。
2. 1988 年以来，计算机软件也以与“文学作品”同样的条件受版权保护。
3. 1996 年 3 月以来，有音像版权的作品的租赁权利专属于版权持有者。此外，政府按指令将空白录音、录像带出售的市场零售收益的 5%(从增值税收益中减去)转给版权持有者，但要受一个特别委员会的监督。
4. 版权法的保护已扩大到数据库和汇编作品，即使“原始材料”数据是公众财产也一样。

786. 以色列是下列公约的成员：

- 《伯尔尼公约》，根据它的《布鲁塞尔文件》，
- 《世界版权公约》，根据其最初的文件，
- 1971 年《保护录音制品制作者防止未经许可复制其录音制品日内瓦公约》，
- 世界贸易组织以及《与贸易有关的知识产权协议》

787. 最后，以色列司法部设立的版权法改革委员会完成了一项工作，并向公众发布一份新的版权法案，请他们作评论。

788. 表演者的权利：根据 1984 年《表演者权利法》，歌手、演员、演奏者、舞蹈演员或者文学、艺术、戏剧或音乐作品的任何其他表演者均有权防止擅自对他/她的表演进行录音、录像、复制、广播和商业性使用。法院可下令没收未经授权的表演复制版。

专 利

789. 以色列有两项法令保护专利：1967 年《专利法》和《专利和设计法令》。根据这两项法律，发明者可以对一项发明登记专利，只要他/她能够证明这

项发明是一种创新，而且是有用的，在商业上能应用，并且是一种发明性进步。专利所有人有权防止任何人未经允许使用专利。

790. 专利注册官在确信专利所有人对专利品实行垄断时经授权发布强制许可证，使别人能够使用获专利的发明。专利制度对保护范围实行的限制还有：限制所登记专利的有效期(20 年)，从专利制度中排除构成人体医疗的发明以及人工培育的动植物物种。

791. 以色列最高法院详尽分析了关于专利制度及其与强制许可证的关系的政策考虑：

“专利制度的目的不止是考虑到发明者因他/她的发明而对公众带来的利益，而且还要鼓励研究。意见、信息和思想的交流是研究得以发展和获得成果的基础。但是，在研究获得以专有权为形式的保护之前，发明者自然要对他们的发明保密，并争取最有效地使用发明。及早承认某项发明，不一定会使其他研究者丧失信心而不再在同一领域探索下去。相反，在没有专利保护的制度的情况下，恐怕有人就会满足于剽窃现有的发明了。防止仿冒会鼓励进一步研究，对现有受保护的专利品发现其他用途，予以提高，作革新并使之更加精细。这就是专利制度如何鼓励独创和创造性的想象力的。及早公布(没有专利就不利于这种公布)会引起科学界的兴趣，加强团队精神，鼓励进一步的独立研究。这便是一种‘文人相妒生才智’的情况。此外，如果没有通过保证对突破性发现给予经济奖励的专有权所创造的一种鼓励，就得不到必要的研究资源……”。

C.A.665/84 Sanopy Ltd.v.Unipharm Ltd.， P.D.vol.41(4)729,743 。

“专利制度包含着两大公众利益之间的冲突。一方面是发展和发明创造的利益，另一方面是自由经济活动的利益。为了提高第一种利益，立法者必须对发明者给予经济奖励……因此，立法者决定建立专利制度，给予发明者以使用发明的专有垄断权，从而保证他/她收回研制费用并获得若干利润，即对发明的投资的奖励。但是，如果这种垄断阻碍自由竞争，这种解决办法就会损害上述的另一种公众利益。因此，为了保护这种利益，立法者决定限制发明者的垄断。在这种受到限制的垄断中，我们可以找到立法者认为这两种相互冲突的原则之间的最佳平衡。这些限制包括：如果

专利所有人‘滥用垄断’，专利登记官就有权中止垄断，允许另一人使用获专利的发明〔引述省略〕。另一种限制是：垄断只限于某一段时间。”

C.A.427/86 Blass v. Kibbutz Hashomer Hatzair Dan, P.D. vol.
43(3)312,336。

-- -- -- -- --