



理 事 会

第 352 届会议，2024 年 10 月 28 日至 11 月 7 日，日内瓦

机构部分

INS

日期：2024 年 10 月 2 日

原文：英文

第九项议程

巴勒斯坦在国际劳工组织中的地位及其 参加国际劳工组织会议的权利

文件目的

继联合国大会通过 ES-10/23 号决议之后，劳工局应理事会第 351 届会议(2024 年 6 月)的要求，编写了一份关于巴勒斯坦在劳工组织中的地位及其参加劳工组织会议的权利的分析报告。提请理事会就两个相互关联但又各不相同的事项作出决定：(i) 巴勒斯坦目前作为解放运动的地位及将其升格为非成员国实体地位的可能性；(ii) 根据联合国大会的决议，巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利范围(见决定草案，第 68 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：保障因素 B：加强领导和治理。

政策影响：无。

法律影响：取决于理事会的决定。

财政影响：无。

需采取的后续行动：取决于理事会的决定。

作者单位：法律顾问办公室(JUR)。

相关文件：无。

► 导 言

1. 理事会在第 351 届会议(2024 年 6 月)上一致决定, 在第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)的议程中增加一个关于“继联合国大会 ES-10/23 号决议之后, 巴勒斯坦在劳工组织中的地位及其参加劳工组织会议的权利”的议题。¹ 这项决定是在讨论关于劳工大会年度会议上提出的需要立即关注问题的常设议题时作出的。根据理事会第 350 届会议(2024 年 3 月)提出的建议, 2024 年 6 月的劳工大会包括召开一次特别会议, 讨论总干事关于阿拉伯被占领土工人处境的报告附录。² 联合国大会于 2024 年 5 月 10 日通过了题为“接纳联合国新会员国”的 ES-10/23 号决议(见附录一)。
2. 工人组在 2024 年 6 月的理事会会议上指出, 根据 1946 年联合国与国际劳工组织之间的协定, 劳工组织有义务尽快提请理事会注意联大决议, 以便理事会采取其认为适当的后续行动。工人组呼吁理事会讨论并采取措施, 尽快使巴勒斯坦在劳工组织中的地位和参与权与在联合国的相一致, 特别侧重于使其社会伙伴的参与权与劳工组织成员国社会伙伴的参与权相一致, 因为这将使巴勒斯坦的工人能够在就巴勒斯坦的正式成员地位作出决定之前, 在劳工组织中享有代表权。工人组建议在理事会第 352 届会议议程中, 列入一个关于巴勒斯坦在劳工组织中的地位和参加劳工组织会议的权利的议题, 包括对有关议事规则的任何必要修正。³ 该提案得到了雇主组和一些政府的支持。⁴
3. 忆及 ES-10/23 号决议是继安理会未能于 2024 年 4 月 18 日通过建议“大会接纳巴勒斯坦国为联合国会员国”的决议草案后通过的。⁵
4. 在 ES-10/23 号决议中, 联合国大会“认定巴勒斯坦国符合《联合国宪章》第四条规定的联合国会员国资格, 因此应被接纳为联合国会员国”。联大据此建议安理会“重新从有利角度审议这一事项”。同时, 联大决定“作为例外情况且不构成先例”, 通过给予“巴勒斯坦国参与大会届会和工作、大会或联合国其他机构主持召开的国际会议以及联合国会议”的额外权利和特权的方式。联合国大会还要求各专门机构适用同样的方式。⁶ 根据[表决结果](#), 143 个联合国会员国

¹ 理事会文件 GB.351/PV, 第 39(a)段。

² 劳工组织, 《总干事报告—附录: 阿拉伯被占领土的工人处境》, 劳工大会文件 ILC.112/DG/APP。

³ 理事会文件 GB.351/PV, 第 24 段。

⁴ 理事会文件 GB.351/PV, 第 27、32、34 段。

⁵ 联合国安理会文件 S/2024/312。

⁶ 根据 1946 年《联合国与国际劳工组织之间的协定》第四条, 劳工组织已同意“尽快安排向理事会、大会或其他适当机关提交联合国大会或理事会可能向其提出的所有正式建议”。虽然劳工组织不受联大决议的约束, 但根据 1946 年协定, 劳工组织承诺本着诚意审议联大向其提出的建议, 并“在适当时候向联合国报告本组织或其成员为落实此类建议而采取的行动, 或报告审议此类建议的其他结果”。

近期对劳工组织在联合国大会和经济及社会理事会的建议方面的义务的分析, 见理事会文件 GB.331/POL/5 第 26-33 段。该分析是在理事会讨论劳工组织与烟草业合作的背景下进行的。

对该决议投了赞成票，包括理事会 28 个政府正理事中的 21 个。投票反对该决议的九个会员国中有一个是理事会正理事。在投弃权票的 25 个联合国会员国中，有 6 个是理事会正理事。

5. 2024 年 6 月 1 日，世界卫生大会决定使巴勒斯坦参加世界卫生组织与其参加联合国保持一致，赋予其“作为观察员国”，参照 ES-10/23 号决议所载权利和特权确定的同等权利和特权。⁷
6. 2024 年 7 月 16 日，联合国秘书长发表关于“大会题为‘接纳联合国新会员国’的 ES-10/23 号决议的执行情况”的说明。
7. 在这一制度性框架下，并根据理事会第 351 届会议(2024 年 6 月)作出的决定，本文件首先讨论巴勒斯坦在劳工组织中的地位，其次讨论巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利。就目前的情况而言，巴勒斯坦在劳工组织中的地位与其在联合国享有的“非会员观察员国”地位不同。因此，根据理事会 2024 年 6 月的决定，提请理事会考虑是否愿意重新审议巴勒斯坦目前作为解放运动的地位，以及是否愿意邀请其作为非成员观察员国参加劳工组织今后的会议。⁸ 理事会还将根据联合国大会的决议审议巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利。虽然一个实体在劳工组织的地位和其参与权相互关联，但可以参照联合国和其他组织的做法，对它们分别加以处理。例如，理事会可以决定在不改变巴勒斯坦作为解放运动地位的情况下，使其在劳工组织中的参与权与 ES-10/23 号决议附件所列的方式相一致。
8. 本文件包含三个附录。第一个附录载有联合国大会 ES-10/23 号决议案文。第二个附录概述了巴勒斯坦在联合国系统 21 个组织中的地位和参与权。第三个附录拟订了一份决议草案供理事会审议，其中载有劳工大会重新审议巴勒斯坦在劳工组织中的地位和参与权的可能条款。

► 1. 巴勒斯坦在劳工组织中的地位：起源和演变

9. 在劳工组织，巴勒斯坦享有阿拉伯国家联盟承认的解放运动⁹的地位。“巴勒斯坦”一词目前仅用于巴勒斯坦解放运动，不适用于地理实体。“巴勒斯坦被占领土”一词用于指包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带。¹⁰“巴勒斯坦权力机构”一词指对其管辖领土负责的行政当局。
10. 这一地位源于巴勒斯坦解放组织在劳工大会第 59 届会议(1974 年)上提出的“作为观察员参加劳工组织的所有大会、会议和活动”的请求，其目的之一是捍卫巴勒斯坦人民，特别是巴勒斯坦

⁷世界卫生组织，《使巴勒斯坦参加世界卫生组织与其参加联合国相一致》，WHA77.15 号决议，2024 年 6 月 1 日。

⁸ 本文件使用“非成员观察员国”一词，因为非劳工组织成员国的国家可应邀出席劳工大会或劳工组织的其他会议，并任命代表作为观察员。

⁹ 该术语最初用于 1973 年 12 月 12 日联合国大会第 3118(XXVIII) 号决议，题为“各专门机构和与联合国有关联的国际机构执行给予殖民地国家和人民独立宣言的情况”。该决议要求“联合国系统内的专门机构及其他组织与非洲统一组织和特别委员会协商，采取一切必要措施，确保非洲殖民地领土人民在处理与这些领土有关的事务时，由其民族解放运动以适当身份代表他们”。巴勒斯坦是目前唯一在劳工组织具有“解放运动”地位的实体。

¹⁰ 当除了这些领土之外还需要提及被占领的叙利亚戈兰时，则使用“阿拉伯被占领土”一词。

工人的权利。¹¹当时，劳工大会负责人认为邀请解放运动参加会议没有法律依据，并决定将此事交由理事会负责人处理，以便将其列入理事会议程，“以期根据其议事规则委员会的报告，拟订与其他地方通过的修正案类似的议事规则修正案，允许非洲统一组织或阿拉伯国家联盟承认的解放运动的代表参加大会和其关心的其他会议”。在同一届会议上，劳工大会通过了一项决议，自此开启了总干事就阿拉伯被占领土的工人处境提交特别报告的做法。¹²

11. 理事会在第 194 届会议(1974 年 11 月)上，指示其议事规则委员会“作为紧急事项，准备必要的法定变更，以便理事会能够在充分了解所有事实的情况下，在其下届会议上作出所希望的决定”。¹³
12. 理事会在第 195 届会议(1975 年 3 月)上，决定将其议事规则委员会题为“民族解放运动参加国际劳工组织会议”的报告转交给劳工大会，并建议劳工大会“在届会开幕后立即设立一个议事规则委员会，并确保该委员会毫不拖延地向大会提交建议”。¹⁴理事会议事规则委员会在其报告中指出，关于出席和参加问题的议事规则“基本上都是为大会、理事会、区域会议和行业委员会制定的”。¹⁵然而，委员会指出，“《理事会议事规则》……未对非本理事会理事以劳工组织成员国观察员身份出席会议作出规定，[并]认为给予解放运动比成员国更有利的地位不妥，相关规则是否应对成员国出席作出规定的问题不属于其目前的职权范围”。¹⁶委员会“因此将其对可能的《议事规则》条款的审查限制在有关大会和区域会议的案文内”。
13. 对于接纳解放运动参加会议有几种设想的方案。¹⁷劳工大会最终通过了对当时有效的《议事规则》第 2 条、第 14 条和第 56 条的三项修正案：¹⁸
 - (i) 在其《议事规则》第 2 条第 3 款新增加(k)条款：“非洲统一组织或阿拉伯国家联盟所承认的解放运动的代表，应大会或理事会邀请派代表出席会议。”
 - (ii) 第 14 条新增第 12 款：“应邀出席大会的解放运动的代表，经主席同意，可在大会讨论总干事报告时发言。”¹⁹

¹¹ 巴勒斯坦解放组织的代表对该组织的意图作了如下解释：“申请参加劳工组织工作的目的是捍卫巴勒斯坦人民特别是巴勒斯坦工人的权利，维护其合法权利，表达他们想要向世界舆论解释的一切，利用劳工组织的经验及其技术援助，并根据《国际劳工组织章程》为[其]工作作出有效和积极的贡献”；劳工组织，《会议记录》，国际劳工大会第 59 届会议，1974 年，第 385 页。

¹² 《会议记录》，第 59 届大会，第 808 页。

¹³ 劳工组织，《理事会议事录》，第 194 届会议(1974 年 11 月)，第 VI/1-2 页。

¹⁴ 劳工组织，《理事会议事录》，第 195 届会议(1975 年 3 月)，第 I/6 页。

¹⁵ 劳工组织，《议事规则和实施公约与建议书委员会的报告》，《会议记录》，劳工大会第 60 届会议，1975 年，第 38 页。

¹⁶ 根据 2011 年一揽子改革方案，非理事会理事的会员国的权利得到了加强(《理事会议事规则》第 1.8.3 条)。

¹⁷ 劳工组织，《会议记录》，劳工大会第 60 届会议，1975 年，第 204-207 页。

¹⁸ 对《区域会议规则》也作了类似的修订。

¹⁹ 1977 年对该条款作了进一步修订，允许解放运动参加对理事会报告的讨论；见劳工组织，《会议记录》，劳工大会第 63 届会议，1977 年，第 186 页。

(iii) 第 56 条新增第 10 款：“应邀出席大会和受大会邀请派代表出席委员会会议的解放运动的代表可参加讨论，但无表决权。”

14. 因此，自 1975 年以来，根据《议事规则》第 2.2(l)条，巴勒斯坦一直应邀作为解放运动参加大会的工作。巴勒斯坦系统性地派代表参加大会。根据《区域会议规则》第 1(11)条，巴勒斯坦还应邀作为解放运动参加亚太区域会议。²⁰
15. 此后，劳工大会和理事会均未进行任何旨在改变这一地位的正式讨论。然而，这并未妨碍偶尔有人表示支持给予巴勒斯坦正式成员资格或以其他方式提高其地位和参与权。²¹
16. 尽管巴勒斯坦在劳工组织中的正式地位一直未变，但多年来出现了重大发展。最初，出席劳工大会的巴勒斯坦代表团在大会代表团名单中单列“解放运动”条目，以巴勒斯坦解放组织作为代表巴勒斯坦的实体名称。在劳工大会第 76 届会议(1989 年)上，这一名称改为“巴勒斯坦”，当时的[最终代表团名单](#)也是这样记录的。这一名称的改变并不影响巴勒斯坦自 1975 年以来以解放运动的特定地位参加劳工大会。这一改变是在 1988 年 12 月 15 日联合国大会通过第 43/177 号决议后决定的。²²自 2001 年起，在解放运动部分的“巴勒斯坦”代表团名单中出现了一个三方代表团，由公共当局、雇主代表和工人代表组成。
17. 另一项重要发展事关理事会。虽然巴勒斯坦的参与权最初仅限于劳工大会各届会议，但巴勒斯坦代表随后获准参加理事会的工作，特别是关于加强阿拉伯被占领土发展合作计划议题的讨论。然而，根据理事会的规则，这些代表并未获得任何具体地位，这是因为《议事规则》未对解放运动的参与事项作出规定。因此，自 2004 年起，巴勒斯坦作为解放运动，定期派观察员出席理事会届会。邀请函涵盖理事会整届会议，但发言权仅限于讨论有关阿拉伯被占领土发展合作议题。
18. 自 2017 年起，一名来自巴勒斯坦被占领土的工人当选为理事会工人副理事。在相关工人理事的姓名旁加注了“巴勒斯坦被占领土”字样。²³
19. 至于劳工组织的其他会议，即技术会议和专家会议，未对解放运动的参加事项作出规定，巴勒斯坦代表也从未获准参加此类会议。

²⁰ 巴勒斯坦代表作为解放运动的代表出席了第 9 届、16 届和 17 届亚太区域会议。《技术会议议事规则》未对是否允许解放运动作为观察员参会作出规定。

²¹ 劳工组织，《[会议记录](#)》，劳工大会第 91 届会议(2003 年)，第 13/11 页；另见《[会议记录](#)》，第 97 届会议，2008 年，第 20/35 页；《[会议记录](#)》，第 100 届会议，2011 年，第 12/8 页；《[总干事和理事会主席报告讨论记录](#)》，第 112 届会议，2024 年，第 39、55、77、96、105、110 页。近期，在理事会第 343 届会议(2021 年 11 月)和第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)期间，巴勒斯坦权力机构重申巴勒斯坦愿意成为本组织的正式成员。劳工组织，《[理事会议事录](#)》，第 343 届会议，2021 年 11 月，第 457 段；《[理事会议事录](#)》，第 346 届会议，2022 年 11 月，第 789 段。

²² 联合国大会在[第 43/177 号决议](#)中承认“巴勒斯坦全国委员会宣布成立巴勒斯坦国”，决定“自 1988 年 12 月 15 日起，在联合国系统内用‘巴勒斯坦’取代‘巴勒斯坦解放组织’，但不影响观察员地位”。理事会第 242 届会议(1989 年 3 月)注意到了该决议；见理事会文件 [GB.242/IO/1/5](#)。劳工大会在其第 76 届会议上通过[理事会主席的报告](#)获悉了该决议。

²³ 第一次是在 2017 年 6 月，工人组提名了一名巴勒斯坦副理事。这是劳工组织历史上首次出现当选的非政府理事来自非国家实体的情况。事实上，根据《国际劳工组织章程》第 7(1)条和《理事会议事规则》第 1.1 条的规定，理事会的雇主理事和工人理事以个人身份当选，代表的不是国家，而是“雇主”和“工人”。

20. 总之，巴勒斯坦在劳工组织的法律地位是解放运动。它参加劳工大会和区域会议，并根据适用规则享有这一地位所附带的权利。在实践中，其参与权的范围已扩大至理事会届会，并有权就上述具体议题发言。

1.1 巴勒斯坦在联合国系统的其他专门机构和有关组织中的地位

21. 巴勒斯坦在整个联合国系统中的地位各不相同。附录二概述了收集到的有关 21 个组织的信息。
22. 在联合国，“巴勒斯坦国”²⁴ 具有非会员观察员国地位，享有广泛的参与权。多年来，巴勒斯坦国的地位和参与权发生了变化。联合国大会 1974 年 10 月 14 日第 3210(XXIX)号决议，邀请巴勒斯坦解放组织“作为巴勒斯坦人民的代表参加大会全体会议对巴勒斯坦问题的审议”。该决议通过之后不久，又于 1974 年 11 月 22 日通过了第 3237(XXIX)号决议，其中除其他外，联大决定邀请巴勒斯坦解放组织以观察员身份参加联合国大会及其主持召开的所有国际会议的届会和工作。联大在其 1988 年 12 月 9 日第 43/160A 号决议决定，除其他外，“巴勒斯坦解放组织……[有权]将[其]与大会的届会和工作有关的通讯，无需中介即可作为大会正式文件直接发布和散发”。联大 1988 年 12 月 15 日第 43/177 号决议“承认巴勒斯坦全国委员会于 1988 年 11 月 15 日宣布成立巴勒斯坦国”，并决定“在联合国系统内”用“巴勒斯坦”这一名称取代“巴勒斯坦解放组织”，但不影响巴勒斯坦解放组织在联合国系统内的观察员地位和职能。联合国大会在其 1998 年 7 月 13 日第 52/250 号决议中决定，赋予巴勒斯坦以观察员身份参加大会的届会和工作、大会或联合国其他机关主持召开的国际会议和联合国会议的额外权利和特权。这些额外的参与权包括参加联合国大会一般性辩论的权利、答辩权，以及在联合国大会的任何全体会议上，在该会议发言名单最后一个会员国之后，就巴勒斯坦和中东问题以外的任何议程项目，在发言名单上登记的权利。联大在其 2012 年 11 月 29 日第 67/19 号决议中决定，“给予巴勒斯坦联合国非会员观察员国地位”。在巴勒斯坦当选 2019 年度 77 国集团主席国后，联合国大会在其 2018 年 10 月 16 日第 73/5 号决议中决定，在巴勒斯坦担任 77 国集团主席国期间，给予“巴勒斯坦国 2019 年额外的参与权和特权”，包括代表 77 国集团和中国发言的权利，代表 77 国集团和中国提出提案和修正案并进行介绍的权利，以及共同提出提案和修正案的权利。最新决议为 2024 年 5 月 10 日 ES-10/23 号决议(附录一)。
23. 巴勒斯坦在联合国教科文组织(教科文组织)²⁵、联合国工发组织(工发组织)²⁶、禁止化学武器组织(禁化武组织)²⁷ 以及国际海底管理局(海管局)²⁸ 享有成员国地位。²⁹

²⁴ 根据 2013 年 3 月 8 日联合国秘书长关于“巴勒斯坦联合国的地位”的报告，“2012 年 12 月 12 日，巴勒斯坦通知秘书长，应在所有文件中和联合国所有会议的铭牌上使用“巴勒斯坦国”的名称。……根据[巴勒斯坦的]请求，所有联合国文件中和联合国所有会议使用的铭牌上，现在均使用“巴勒斯坦国”这一名称”(第 3 段)。

²⁵ 根据 2011 年 10 月 31 日教科文组织大会第 36 届会议通过的第 76 号决议。

²⁶ 2018 年 5 月 17 日交存《工发组织章程》加入书。

²⁷ 2018 年 5 月 17 日交存《化学武器公约》加入书。

²⁸ 2015 年 1 月 2 日交存《联合国海洋法公约》加入书。

²⁹ 巴勒斯坦也是联合国系统以外其他国际组织的正式成员，其中包括阿拉伯国家联盟、国际民防组织、国际橄榄油理事会、国际刑警组织、伊斯兰合作组织和世界海关组织。

24. 巴勒斯坦在国际农业发展基金(农发基金)被给予“具有特别观察员地位的非成员国”地位。³⁰
25. 巴勒斯坦以特别观察员地位参加万国邮政联盟(万国邮联)。³¹ 它作为观察员参加国际原子能机构(原子能机构)³²、国际电信联盟(国际电联)³³ 和世界卫生组织(世卫组织)³⁴，并享有额外的参与权。巴勒斯坦作为观察员参加联合国粮农组织(粮农组织)³⁵、全面禁止核试验条约组织筹备委员会和世界气象组织(气象组织)³⁶。
26. 巴勒斯坦在世界知识产权组织(知识产权组织)³⁷ 和世界旅游组织(联合国旅游组织)³⁸ 享有“独特”或“特殊”的观察员地位。在国际民航组织(民航组织)，巴勒斯坦是观察员(既不是成员国也不是非成员国)。³⁹ 在国际移民组织(移民组织)，巴勒斯坦既不是成员国，也不是观察员国，在该组织或其管理机构中也不拥有任何其他地位。在世界贸易组织(世贸组织)，巴勒斯坦既不是成员，也不是观察员。
27. 在国际海事组织(海事组织)，巴勒斯坦作为解放运动，可以应邀派观察员参会，但其从未参加。
28. 巴勒斯坦解放组织还应邀作为观察员参加国际货币基金组织(基金组织)和世界银行的会议，但不享有常设地位。
29. 虽然联大根据第 43/177 号决议决定，联合国系统应使用“巴勒斯坦”这一名称，但系统内各组织却使用了各种名称，如“巴勒斯坦国”、“巴勒斯坦”、“巴勒斯坦解放组织”和“巴勒斯坦被占领土”。

1.2 重新审议巴勒斯坦在劳工组织中的地位

30. 考虑到三方成员在理事会第 351 届会议、过去一年以及劳工大会第 112 届会议期间⁴⁰ 表达的意见，劳工组织重新审议巴勒斯坦作为解放运动的地位的时机可能已经成熟。邀请巴勒斯坦作为

³⁰ 根据农发基金执行局 1999 年 12 月 9 日的决定。

³¹ 根据万国邮联大会 C115/1999 号决议。

³² 根据原子能机构大会 1976 年 9 月 23 日 GC(XX)/RES/334 号决议、1989 年 9 月 29 日 GC(XXXIII)/DEC/16 号决议、1998 年 9 月 25 日 GC(42)/RES/20 号决议和 2023 年 9 月 28 日 GC(67)/RES/14 号决议。需要注意的是，最后一项决议赋予巴勒斯坦的额外权利和特权的适用性有限。

³³ 根据国际电联全权代表大会于 2018 年通过的第 99 号决议。

³⁴ 根据世界卫生大会 2024 年 6 月 1 日 WHA77.15 号决议。

³⁵ 例如，理事会第 172 届会议(2023 年 4 月 24-28 日)和劳工大会第 43 届会议(2023 年 7 月 1-7 日)的安排，理事会文件 CL 171/REP 和劳工大会第 43 届会议(2023 年 7 月 1-7 日)报告，劳工大会文件 C 2023/REP。

³⁶ 根据 1975 年第七次世界气象大会的决定。

³⁷ 2005 年通过的 A/41/8 号决议。

³⁸ 1999 年通过的第 391(XIII)C 号决议。

³⁹ 民航组织大会 1977 年通过的第 A22-6 号决议。

⁴⁰ 在劳工大会第 112 届会议(2024 年)上，一些代表在发言中提及巴勒斯坦在劳工组织中的地位问题。有的代表要求与联合国的决议保持一致，有的代表要求接纳巴勒斯坦为劳工组织的成员，可以将二者区别开来。工人组主席表示，“劳工组织理事会必须讨论并采取措施，使巴勒斯坦在劳工组织中的地位和参与与联合国和世卫组织的最新发展相一致，给予巴勒斯坦与正式成员同等的地位”(总干事和理事会主席报告讨论记录，第 110 页)。阿尔及利亚政府代表呼吁“本组织的三方成员各方使巴勒斯坦国能够根据联合国决议充分参与到劳工组织中”(第 135 页)。埃及政府代表表示，“我们必须根据联大通过的决议来审视巴勒

非成员国以观察员身份参加劳工组织的会议，将使巴勒斯坦的地位与联合国和其他组织所承认的地位保持一致。本节旨在通过提供相关背景信息并阐明不同方面的问题来促进辩论，以便劳工组织能够就巴勒斯坦的地位作出自己的决定。

31. 劳工组织可以着手进行的唯一改变是接纳巴勒斯坦为“非成员观察员国”。这也意味着巴勒斯坦从此将被劳工组织视为一个国家。
32. 虽然讨论具有不可否认的制度性意义，但它是在巴勒斯坦的国家身份得到广泛承认的国际环境(包括在联合国)中发生的，并通过巴勒斯坦行使国家身份所附带的权利，如批准国际条约和被接纳为国际组织成员，而得到了很好的巩固。
33. 目前，根据收集到的资料，劳工组织和海事组织是联合国系统中仅有的仍明确将巴勒斯坦视为解放运动的国际组织。⁴¹ 在联合国系统的五个组织中，巴勒斯坦拥有正式成员国或非成员观察员国地位。
34. 劳工组织规则允许将巴勒斯坦的地位从解放运动变为非成员观察员国。一般而言，只需作出一项决定，邀请非劳工组织成员国以观察员身份参加劳工大会、理事会和区域会议即可。
35. 关于劳工大会，非成员观察员国的代表属于《大会议事规则》第 2(e)条规定的“应邀参加大会的国家所委派的观察员”类别。非成员国作为观察员出席劳工大会，由理事会或其负责人根据《理事会议事规则》第 2.3.1(b)条决定。这一决定亦可由劳工大会直接作出。
36. 劳工组织历史上曾数次邀请非成员国作为观察员出席国际劳工大会。例如，1967 年 11 月，理事会给予总干事一项常设授权，邀请罗马教廷每年派观察员代表出席劳工大会届会。⁴² 因此，罗马教廷定期应邀出席劳工大会，并出现在代表团名单中的观察员名单中。2009 年，理事会授权总干事邀请不丹派观察员代表团出席劳工大会第 98 届会议。⁴³ 数年来，不丹定期受邀作为观察员参加劳工大会。
37. 马尔代夫和库克群岛在申请加入劳工组织当年，分别应邀以非成员国身份派观察员代表团出席劳工大会。2008 年 3 月，马尔代夫政府请求作为观察员参加劳工大会第 97 届会议。理事会批准了这一请求，并授权总干事发出邀请。⁴⁴ 同样，2015 年，理事会负责人决定邀请库克群岛委

斯坦在劳工组织中的地位问题”(第 105 页)。印度尼西亚政府代表表示，“国际劳工组织应利用最近全球对所涉巴勒斯坦人的承认，并与联合国和世界卫生组织保持一致”(第 113 页)。苏丹政府代表表示，“苏丹呼吁本组织成员……根据联合国决议赋予巴勒斯坦自己的地位”(第 158 页)。伊拉克政府代表代表阿拉伯集团发言，鼓励支持“……巴勒斯坦成为劳工组织的正式成员……”(第 39 页)。阿曼政府代表(第 138 页)和突尼斯政府代表(第 328 页)表达了类似观点。巴林工人代表(第 77 页)、埃及雇主代表(第 87 页)、约旦工人代表(第 55 页)、摩洛哥工人代表(第 120 页)、葡萄牙工人代表(第 151 页)、沙特阿拉伯雇主代表(第 20 和 113 页)、西班牙工人代表(第 119 页)和突尼斯工人代表(第 139 页)也表示支持接纳巴勒斯坦为劳工组织成员。

⁴¹ 如上所述，巴勒斯坦从未参与海事组织的工作。

⁴² 当时有人指出，“似乎宜每年都邀请罗马教廷派观察员代表出席劳工大会年会。鉴于罗马教廷的主权地位，其出席会议应遵守《大会议事规则》第 2(3)(e)条、第 14(11)条和第 56(8)条”，这些规定适用于受邀参加劳工大会的观察员国；见理事会文件 GB.170/21/22。所引用的条款对应于现行的第 2(2)(e)条、第 14(8)条和第 36(5)(a)条。

⁴³ 理事会文件 GB.304/15/3。

⁴⁴ 理事会文件 GB.301/18/1。

派一个观察员代表团参加 2015 年 6 月举行的劳工大会第 104 届会议，其身份为“已申请加入劳工组织的国家的经委认的代表”。⁴⁵

38. 就参与理事会的工作而言，根据《理事会议事规则》第 2.3.1(b)条，决定是否邀请非本组织成员国的责任也在于理事会负责人。罗马教廷作为观察员定期出席理事会届会，并被列入经委认的人员名单中的“其他非成员国”类别。此种参与仅限于出席理事会会议，但无权发言。
39. 关于区域会议，根据《区域会议规则》第 1(10)条，任何非劳工组织成员国的国家均可应理事会邀请派观察员代表团出席会议。⁴⁶
40. 邀请非成员国参加劳工组织会议，只需理事会或劳工大会作出决定即可。由于巴勒斯坦在劳工大会中长期享有解放运动的地位，因此通过一项决议终止其现有地位，并将其升格为非成员观察员国，似有利于法律上的明确性。理事会也宜就邀请巴勒斯坦作为非成员观察员国参加其届会、亚洲及太平洋区域会议以及酌情参加技术会议作出决定，该决定将在劳工大会根据理事会的建议作出决定后生效，以确保巴勒斯坦在劳工组织所有会议上的地位一致。
41. 邀请巴勒斯坦作为非成员观察员国参加劳工组织会议，意味着本组织自此将巴勒斯坦视为一个国家。在此背景下，值得忆及的是，巴勒斯坦被联合国大会视为一个国家。此外，根据 ES-10/23 号决议，联合国大会认定“巴勒斯坦国符合《联合国宪章》第四条规定的联合国会员国资格，因此应被接纳为联合国会员国”。在涉及承认国家或成员国代表权的政治问题上，劳工组织始终以联合国大会的相关决定为遵循。⁴⁷
42. 此外，巴勒斯坦已被联合国 193 个会员国中的 148 个承认为国家⁴⁸ 并已作为成员国加入了教科文组织、工发组织、海管局和禁化武组织。
43. 此外，巴勒斯坦还批准了一些主要的多边条约。2014 年 4 月 2 日，巴勒斯坦向联合国秘书长交存了联合国九项核心人权条约中的七项和一项任择议定书的加入书，后来又交存了其他一些任择议定书的加入书。⁴⁹ 巴勒斯坦已成为缔约国的其他多边条约包括 1969 年《维也纳条约法公约》(于 2014 年 4 月 2 日)；1949 年《日内瓦四公约》(于 2014 年 4 月 2 日)；1907 年《陆战法规和

⁴⁵ 理事会负责人的决定是在理事会 2015 年 3 月届会和劳工大会之间作出的。

⁴⁶ 在劳工组织成员数量较有限的时期，邀请非成员国参加区域会议的情况很常见。与劳工大会的做法一致，其目的也是为了邀请最终可能被接纳为成员国的国家。例如，在亚洲区域会议上，日本、尼泊尔和巴布亚新几内亚在被接纳或重新接纳为劳工组织成员之前，曾作为观察员国受到邀请；见理事会文件 GB.215/18/15。

⁴⁷ 例如，联合国大会 1950 年 12 月 14 日第 396(V)号决议《联合国承认会员国代表权问题》。

⁴⁸ 截至 2024 年 6 月 3 日，已有 146 个联合国会员国承认巴勒斯坦为独立国家。2024 年 6 月 4 日，斯洛文尼亚在其议会投票赞成承认巴勒斯坦后加入了这一行列。随后，亚美尼亚于 2024 年 6 月 21 日宣布正式承认巴勒斯坦国。因此，截至本报告撰写之时，已有 148 个联合国会员国正式承认巴勒斯坦国。

⁴⁹ 巴勒斯坦已加入的联合国人权条约及其任择议定书包括：2017 年 12 月 29 日加入《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》及其《任择议定书》；2019 年 3 月 18 日加入《公民权利和政治权利国际公约》及其《第二任择议定书》；2019 年 4 月 10 日加入《消除对妇女一切形式歧视公约》及其《任择议定书》；《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》及其三项《任择议定书》(2014 年 4 月 7 日加入《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、2017 年 12 月 29 日加入《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》和 2019 年 4 月 10 日加入《关于设定来文程序的任择议定书》)；以及 2019 年 4 月 10 日加入《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。

惯例公约》(《海牙第四公约》)(于 2014 年 4 月 2 日); 1961 年《维也纳外交关系公约》(于 2014 年 4 月 2 日)及其《关于强制解决争端的任择议定书》(于 2018 年 3 月 22 日); 1907 年《关于和平解决国际争端公约》(《海牙第一公约》)(于 2015 年 10 月 30 日); 1947 年《专门机构特权和豁免公约》(于 2018 年 3 月 29 日); 2017 年《禁止核武器条约》(于 2017 年 9 月 20 日)。只有国家方可成为此类条约的缔约国。

44. 此外, 巴勒斯坦还是《国际刑事法院罗马规约》的缔约国。⁵⁰ 巴勒斯坦也是《联合国海洋法公约》的缔约国,⁵¹ 因此可以作为国际海洋法法庭诉讼程序的当事方。此外, 尽管巴勒斯坦不是《国际法院规约》的缔约国, 但它已根据联合国安理会 1946 年 10 月 15 日第 9(1946)号决议交存了两份声明, 表示接受法院的管辖权。⁵²
45. 鉴于上述情况, 根据劳工组织的规则, 可以邀请巴勒斯坦作为“非成员观察员国”参加劳工组织会议。劳工组织在作出这一决定时将与联合国保持一致, 从本质上讲, 这也将反映国际法更广泛发展的情况。

► 2. 巴勒斯坦在劳工组织中的参与权

46. 在 ES-10/23 号决议中, 联合国大会要求各专门机构采取与该决议所附方式相同的方式, 给予巴勒斯坦额外权利和特权。本节将首先讨论巴勒斯坦作为解放运动目前在劳工组织享有的参与权和发言权, 然后再讨论可能与 ES-10/23 号决议相一致的范围和程序。

2.1 当前情况

47. 首先, 必须区分巴勒斯坦参加国际劳工大会、理事会、区域会议和劳工组织其他会议的权利。
48. 根据《大会议事规则》, 巴勒斯坦经主席授权, 有权在全体会议讨论理事会主席和总干事的报告时发言(第 14(8)条), 并有权经主席授权出席技术委员会的会议并参与其工作, 但无表决权或动议权(第 36(5)(b)条)。但是, 巴勒斯坦作为解放运动, 不可以参与证书委员会、起草委员会或财务委员会的工作。
49. 巴勒斯坦在理事会的参与虽然较为有限, 但近年仍有所发展。尽管自 2004 年以来巴勒斯坦一直应邀派观察员出席理事会会议, 但作为解放运动, 巴勒斯坦直到 2018 年才有权在其会议上发言或以其他方式参与其工作。此后, 经理事会负责人授权, 巴勒斯坦代表已七次在理事会讨论加强阿拉伯被占领土发展合作计划时发言。⁵³ 在给予巴勒斯坦在理事会的发言权时, 主席一再忆

⁵⁰ 2015 年 1 月 2 日交存《罗马规约》加入书。

⁵¹ 2015 年 1 月 2 日交存《联合国海洋法公约》加入书。

⁵² 接受法院管辖权的两项声明文本可在以下网址查阅: <https://www.icj-cij.org/states-not-parties>。

⁵³ 理事会议事录: 第 334 届会议(2018 年 10 月至 11 月), 理事会文件 GB.334/PV, 第 619 段; 第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月), 理事会文件 GB.337/PV, 第 681 段; 第 340 届会议(2020 年 11 月), 理事会文件 GB.340/PV, 第 572 段; 第 343 届会议(2021 年 11 月), 理事会文件 GB.343/PV, 第 455 段; 第 346 届会议(2022 年 11 月), 理事会文件 GB.346/PV, 第 788-789 段; 第 349 届会议(2023 年 10 月至 11 月), 理事会文件 GB.349/PV(Rev.1), 第 946-948 段、第 957 段、第 959 段、第 963 段; 第 350 届会议(2024 年 3 月), 理事会文件 GB.350/PV, 第 847-852 段。

及，作出这一决定基于一项谅解，即发言应严格限于正在讨论的事项，且不以明示或暗示的方式改变巴勒斯坦在劳工组织中的地位。这一定期给予巴勒斯坦发言权的无可争议的决定，代表了劳工组织在巴勒斯坦作为解放运动的参与权方面的演变。

50. 关于区域会议，根据《区域会议规则》第 10(3)条，巴勒斯坦代表经主席许可，可在全体会议的任何讨论期间发言。在最近两次亚洲及太平洋区域会议上，巴勒斯坦代表都作了此类发言。⁵⁴ 巴勒斯坦作为解放运动，一直未被邀请参加技术会议和专家会议。
51. 在联合国系统的其他组织中，巴勒斯坦的参与权各不相同。在接纳巴勒斯坦为成员的组织(如教科文组织、工发组织、禁化武组织)中，巴勒斯坦可以自然地行使正式成员所享有的一切权利。另有其他举措在例外情况下给予巴勒斯坦额外权利。例如，1998 年，根据联大第 52/250 号决议，原子能机构给予巴勒斯坦额外的参与权利和特权。⁵⁵ 世卫组织在其 2024 年 6 月 1 日的决议中，参照 ES-10/23 号决议，给予了巴勒斯坦一整套增强型参与权。
52. 综上所述，一些组织已经赋予巴勒斯坦一些通常属于成员国的权利，以加强巴勒斯坦对其治理和审议机关工作的参与。

2.2 与 ES-10/23 号决议中的方式相一致的范围

53. 虽然从劳工大会和区域会议的程序角度看，使巴勒斯坦在劳工组织中的参与权与联合国大会 ES-10/23 号决议确定的方式保持一致似乎相当简单，但考虑到理事会的有限组成和该决议的条款，理事会的情况可能需要进一步审议。在这方面，宜适当考虑两组因素。
54. 一方面，ES-10/23 号决议确定的方式适用于劳工大会及其委员会。劳工大会六个主要委员会履行的某些核心职能(例如行政、预算和法律事务)在劳工组织由理事会负责。从这一角度看，也许可以进行对接，使巴勒斯坦在理事会中享有与在联合国大会各主要委员会工作中相同的参与权。值得注意的是，世界卫生大会通过第 WHA77.15 号决议使世卫组织与 ES-10/23 号决议确定的方式保持了一致，决定在世界卫生大会和世卫组织其他会议范围内，赋予巴勒斯坦联大决议所载的各项权利，并未提及组成有限的机关。⁵⁶
55. 另一方面，赋予巴勒斯坦更多参与理事会会议的权利，可能会导致巴勒斯坦享有的权利多于那些非理事会当选理事的劳工组织成员国。在这方面，联大在 ES-10/23 号决议中考虑到某些组成较为有限的机构的情况，明确要求经济及社会理事会“在非理事会成员可行使有关权利的情况下”适用这些方式。⁵⁷

⁵⁴ 在第 16 届亚太区域会议上，巴勒斯坦权力机构劳工部长两次发言：在高级别对话和围绕总干事报告展开的一般性讨论期间，理事会文件 GB.329/INS/8，第 54 和 100 段。在第 17 届亚太区域会议上，劳工部长在围绕总干事报告展开的一般性讨论中发言，亚太区域会议文件 ARPM.17/D.5，第 50 段。

⁵⁵ 根据原子能机构大会 1998 年 9 月 25 日 GC(42)/RES/20 号决议。

⁵⁶ 这可能意味着将根据适用于世卫组织组成有限的机关的规则来审查该决议的执行情况。

⁵⁷ 理事会的 54 个理事国政府由劳工大会选举产生，任期三年。理事会席位按地域代表制分配，非洲国家 14 个，亚洲国家 11 个，东欧国家 6 个，拉丁美洲和加勒比国家 10 个，西欧和其他国家 13 个。

56. 联合国秘书长在关于 ES-10/23 号决议执行情况的说明中指出：“巴勒斯坦国可参与对数目有限的会员国开放并允许其他会员国和巴勒斯坦国以观察员身份参加的联合国大型会议和大会主持召开的各种国际会议，或酌情参与联合国其他机构主持召开的这类会议，享有与以观察员身份参加的会员国相同的权利和特权。”⁵⁸ 此外还指出，“以上三段所述方式不影响其他主要机构可能作出的任何单独安排”，因此，此事最终将由这些机构决定。
57. 与 1975 年给予巴勒斯坦解放运动地位时的情况相反，现在非劳工组织成员国的代表以及非理事会理事会的成员国的代表均可参加理事会。非理事会理事成员国的权利有限，须经负责人授权。鉴此，似宜建议给予巴勒斯坦《议事规则》第 1.8 条赋予非理事会理事的劳工组织成员国的有限权利。
58. 关于技术会议，理事会可以认为根据 ES-10/23 号决议所列方式赋予巴勒斯坦参与权是适当的。然而，此种情况不适用于专家会议，这是因为专家会议由以个人身份提名的专家组成，他们不代表国家。

2.3 与 ES-10/23 号决议中的方式相一致的程序

59. 从程序角度看，如果理事会决定使巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利与联合国大会 ES-10/23 号决议所列方式保持一致，理事会可以通过一项决定，将新方式纳入其中，并暂停执行任何与这些方式相抵触的程序规则。⁵⁹
60. 这一方法与联合国大会所遵循的做法类似。事实上，ES-10/23 号决议在不修改大会议事规则的情况下为巴勒斯坦确立了新的参与权。
61. 同样，世卫组织最近决定在不修改其议事规则的情况下，赋予巴勒斯坦与 ES-10/23 号决议所载相同的权利和特权。
62. 根据这一行动方案，将由理事会和劳工大会决定赋予巴勒斯坦参加理事会和劳工大会今后届会以及今后技术和区域会议的权利。除造成其他影响外，这些决定将暂停执行理事会、劳工大会和劳工组织其他会议(如区域会议和技术会议)《议事规则》中与新安排相抵触的任何规定。
63. 理事会可在第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)或第 353 届会议(2025 年 3 月)上，作出允许巴勒斯坦参加理事会会议的决定。建议理事会赋予巴勒斯坦此类权利的任何决定在劳工大会作出类似决定后即生效，以确保巴勒斯坦在劳工组织会议上享有一致的权利。另外，若劳工大会决定提升巴勒斯坦的地位并给予其参与权，则建议将这两项决定纳入同一项决议。因此，如果理事会作此决定，它将向劳工大会转交一份决议草案，供劳工大会第 113 届会议审议，其中将包

⁵⁸联大题为“接纳联合国新会员国”的 ES-10/23 号决议的执行情况，联合国大会文件 A/ES-10/1003，2024 年 7 月 16 日，第 4-5 页。

⁵⁹ 它还可以通过对不同的《议事规则》和相关规则进行详细的修订来实现这一目标。然而，鉴于赋予额外参与权的决定的特殊性和临时性，这一选项可能显得过于繁琐。

括一项关于巴勒斯坦地位的决定，以及一项关于通过加强其在劳工大会和区域会议上的参与权的方式的决定。⁶⁰

64. 联合国大会决议所列方式必须适应劳工组织的情况，特别是其三方结构。在这方面，应提及以三方代表团的形式参加劳工大会和区域会议。此外，如下调整似有必要，并已反映在附录三所载的决议草案中：ES-10/23 号决议附件(b)项提及在“巴勒斯坦和中东问题以外”的议程议题下的发言名单上登记的权利。“巴勒斯坦和中东问题”不是劳工组织使用的提法。建议将其删除，并提及在一般议程议题下的发言名单上登记的权利。在关于代表某一集团发言的权利的(c)项下，提及“包括主要集团的代表”。“主要集团”不是劳工组织的一个既定类别，因此也建议将其删除。在(g)项下，建议提及巴勒斯坦的一般答辩权，而不是关于某一集团立场的答辩权，其中将包括对劳工大会各组或政府组之一的立场进行答辩的权利。在(h)项下，劳工组织的任何成员国都不享有对会议主持负责人的决定提出质疑的权利，因此未提议将其作为巴勒斯坦在劳工组织的一项参与权。另提出了编辑修改意见，以使措辞与劳工组织规则相一致。

► 结 论

65. 如前所述，理事会要求进行的全面审议包括两个彼此独立但又密切相关的事项：第一个问题是关于巴勒斯坦在劳工组织中的地位，这实际上意味着决定是否将其转变为“非成员观察员国”，同时牢记巴勒斯坦在联合国和联合国系统其他组织中地位的演变；第二个问题是关于是否给予巴勒斯坦更多参加劳工组织会议的权利，以使其与 ES-10/23 号决议附件所列方式相一致。
66. 虽然理事会就一个事项作出的决定与其就另一个事项作出的决定没有必然联系，但如果理事会希望将巴勒斯坦在劳工组织中的地位及其参与权与其在联合国的地位和参与权一致起来，就有必要就这两个事项都作出有利的决定。
67. 在此背景下，劳工局起草了一份决定草案(见下文)和一份大会决议草案(载于附录三)，这反映了关于根据联合国和联合国其他专门机构近期制度性演变的情况，从有利角度作出的既接纳巴勒斯坦为非成员观察员国又作为例外情况给予其参与权的决定。如果理事会通过一项有利的决定，则呼吁劳工大会在第 113 届会议(2025 年)上，就巴勒斯坦的地位及其在劳工大会和区域会议上的参与权作出决定。劳工局将按照 1946 年《联合国与国际劳工组织之间的协定》第四条的规定，向联合国秘书处通报劳工组织为落实 ES-10/23 号决议而采取的任何行动。

⁶⁰ 虽然应由理事会决定是否邀请巴勒斯坦作为非成员观察员国参加区域会议，但根据《国际劳工组织章程》第 38(2)条，关于规则实质内容的任何决定最终都需由劳工大会做出。

► 决定草案

68. 理事会，适当考虑了联合国大会于 2024 年 5 月 10 日通过的 ES-10/23 号决议以及其提请各专门机构适用该决议附件所列方式的要求：
- (a) 建议劳工大会在第 113 届会议(2025 年)上审议通过理事会文件 GB.352/INS/9 附录三所载的关于巴勒斯坦在劳工组织中的地位和巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利的决议草案；
 - (b) 决定，在劳工大会通过(a)项所述决议的情况下，授权总干事邀请巴勒斯坦作为非成员观察员国参加理事会会议、亚太区域会议，并酌情参加劳工组织的技术会议；
 - (c) 决定，在劳工大会通过(a)项所述决议的情况下，作为例外且不构成先例，在理事会今后的届会上赋予巴勒斯坦《理事会议事规则》第 1.8 条第 3 款所载的权利，并在技术会议上，参照赋予其劳工大会通过的决议所列的权利和特权；
 - (d) 决定暂停执行《理事会议事规则》和《技术会议议事规则》中与本决定相抵触的有关规定；
 - (e) 提请总干事向联合国秘书长报告为落实 ES-10/23 号决议而作出的决定。

► 附录一

联合国大会 ES-10/23 号决议

联合国

大会

A/RES/ES-10/23

Distr.: General
14 May 2024

第十届紧急特别会议
议程项目 5
以色列在被占领的东耶路撒冷和被占领
巴勒斯坦领土其他地区的非法行动

2024 年 5 月 10 日大会决议

[未经发交主要委员会而通过(A/ES-10/L.30/Rev.1)]

ES-10/23. 接纳联合国新会员国

大会，

遵循《联合国宪章》的宗旨和原则，在这方面强调指出人民平等权利及自决原则，

回顾其各项相关决议，包括有关巴勒斯坦问题的各项决议，其中除其他外包括 2023 年 12 月 12 日 [ES-10/22](#) 号决议，

又回顾安全理事会各项相关决议，

还回顾其 1970 年 10 月 24 日第 [2625\(XXV\)](#) 号决议，其中除其他外，申明每一个国家都有责任通过联合和单独行动促进实现人民平等权利及自决原则，

强调指出在自由、平等、正义和尊重基本人权基础上维护和加强国际和平的重要性，

重申其 1974 年 11 月 22 日第 [3236\(XXIX\)](#) 号决议和所有相关决议，包括 2023 年 12 月 19 日第 [78/192](#) 号决议，重申巴勒斯坦人民的自决权利，包括建立独立巴勒斯坦国的权利，

又重申根据《宪章》不容许以武力夺取领土的原则，



A/RES/ES-10/23

接纳联合国新会员国

强调指出必须尊重和维护包括东耶路撒冷在内所有巴勒斯坦被占领土的领土统一、毗连和完整，

重申其 1988 年 12 月 15 日第 43/176 号和 2022 年 11 月 30 日第 77/25 号决议以及关于和平解决巴勒斯坦问题的所有相关决议，其中除其他外强调指出：以色列必须撤出自 1967 年以来被占领的包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土；必须实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，首先是自决权，包括建立自己的独立国家的权利；必须在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土全面停止一切以色列定居点活动，

重申依照国际法，**坚定不移地支持**根据包括安全理事会第 2334(2016)号决议在内的联合国相关决议、包括土地换和平原则在内的马德里框架以及阿拉伯和平倡议，¹ 在中东实现公正、持久、全面和平，并支持以色列和巴勒斯坦 1967 年前边界的基础上并在公认边界内和平、安全、毗邻共处的两国解决方案，

回顾其关于巴勒斯坦在大会地位的各项相关决议，包括 1974 年 10 月 14 日第 3210(XXIX)号决议、1974 年 11 月 22 日第 3237(XXIX)号决议、1988 年 12 月 15 日第 43/177 号决议、1998 年 7 月 7 日第 52/250 号决议、2012 年 11 月 29 日第 67/19 号决议和 2018 年 10 月 16 日第 73/5 号决议，

注意到巴勒斯坦国是联合国主持缔结的许多文书的缔约方，并作为正式成员加入了联合国若干专门机构和机关，

意识到巴勒斯坦国是阿拉伯国家联盟、不结盟国家运动、伊斯兰合作组织、亚洲-太平洋国家集团和“77 国集团和中国”的正式成员，

审查了安全理事会提交大会的特别报告，²

强调指出，大会深信巴勒斯坦国完全符合《宪章》第四条规定的联合国会员国资格，

注意到联合国会员国普遍申明支持接纳巴勒斯坦国为联合国会员国，

表示深为遗憾和关切，2024 年 4 月 18 日，因安全理事会一个常任理事国投下反对票，得到安理会 12 个成员支持的建议接纳巴勒斯坦国为联合国会员国的决议草案³ 未能通过，

回顾凡爱好和平的国家，接受《宪章》所载的义务，经本组织认定能够并愿意履行这些义务者，均可成为联合国会员国，

1. **认定**巴勒斯坦国符合《联合国宪章》第四条规定的联合国会员国资格，因此应被接纳为联合国会员国；

¹ A/56/1026-S/2002/932，附件二，第 14/221 号决议。

² A/78/856。

³ S/2024/312。

2. **据此建议**安全理事会根据这一认定以及 1948 年 5 月 28 日国际法院的咨询意见，并严格按照《宪章》第四条，重新从有利角度审议这一事项；
3. **决定**，作为例外情况且不构成先例，通过本决议附件所列巴勒斯坦国参与大会届会和工作、大会或联合国其他机构主持召开的国际会议以及联合国大型会议的方式；
4. **请**经济及社会理事会(在非理事会成员可行使有关权利的情况下)以及联合国系统内其他有关机构、专门机构、组织和实体适用上述方式；
5. **重申**巴勒斯坦人民的自决权利，包括建立独立巴勒斯坦国的权利；
6. **强调指出**，遵守和尊重《宪章》和国际法是该区域和平与安全的基石；
7. **吁请**国际社会继续协调一致地作出努力，根据国际法、包括安全理事会第 2334(2016)号决议在内的联合国相关决议、包括土地换和平原则在内的马德里框架以及阿拉伯和平倡议，毫不拖延地终止以色列从 1967 年开始的占领，实现巴勒斯坦问题和以巴冲突的公正、持久、和平解决，在这方面重申坚定不移地支持以色列和巴勒斯坦在 1967 年前边界的基础上并在公认边界内和平、安全、毗邻共处的两国解决方案；
8. **请**秘书长采取必要措施执行本决议；
9. **决定**第十届紧急特别会议暂时休会，并授权大会最近一届会议的主席应会员国的要求复会。

2024 年 5 月 10 日

第 49 次全体会议

附件

自大会第七十九届会议起，巴勒斯坦国的其他参与权利和特权应通过以下方式行使，但不影响其现有权利和特权：

- (a) 按字母顺序在会员国中就座的权利；
- (b) 在巴勒斯坦和中东问题以外的议程项目下，在发言者名单上按其表示希望发言的先后顺序登记的权利；
- (c) 代表集团发言，包括在主要集团代表中发言的权利；
- (d) 代表集团提出提案和修正案并进行介绍，包括进行口头介绍的权利；
- (e) 共同提出提案和修正案，包括代表集团共同提出提案和修正案的权利；
- (f) 代表集团成员国解释投票的权利；
- (g) 就集团立场进行答辩的权利；

A/RES/ES-10/23

接纳联合国新会员国

(h) 提出程序性动议，包括提出程序问题和提出将提案付诸表决的请求的权利，包括对会议主持者的决定提出异议的权利，包括代表集团这样做的权利；

(i) 提出供列入常会或特别会议临时议程的项目的权利，以及请求在常会或特别会议议程内列入补充项目或增列项目的权利；

(j) 巴勒斯坦国代表团成员在大会全体会议和各主要委员会当选为主席团成员的权力；

(k) 充分和有效参与联合国大型会议和大会主持召开的各种国际会议，或依循其参与可持续发展高级别政治论坛情况，酌情参与联合国其他机构主持召开的各種国际会议的权利；

(l) 巴勒斯坦国作为观察员国，没有在大會的表决权，也没有作为候选国参选联合国机构席位的权利。

► 附录二

巴勒斯坦在联合国系统各组织中的地位和参与权

组织	名称	地位	备注
联合国粮食及农业组织 (粮农组织)	巴勒斯坦 (用于粮农组织文件，如 全球水与农业信息系统)	观察员	每届大会开始时都会作出决定，邀请巴勒斯坦作为观察员参加大会届会。在 代表和观察员名单 中，它与罗马教廷和马耳他骑士团同列“观察员”一栏。
国际原子能机构 (原子能机构)	巴勒斯坦国	观察员	巴勒斯坦国的地位受原子能机构大会 1976 年 9 月 23 日 GC(XX)/RES/334 号决议管辖。该决议继联合国大会第 3237(XXIX)号决议之后，邀请巴勒斯坦解放组织“以观察员身份参加原子能机构本届大会和今后届会和会议”。根据其 1989 年 9 月 29 日 GC(XXXIII)/DEC/16 号决议，原子能机构大会决定，继联合国大会第 43/177 号决议之后，“自 1989 年 9 月 29 日起，在不影响巴勒斯坦解放组织根据大会 1976 年 9 月 23 日 GC(XX)/RES/334 号决议享有的观察员地位的情况下，应使用‘巴勒斯坦’这一名称取代‘巴勒斯坦解放组织’”。根据原子能机构大会 1998 年 9 月 25 日 GC(42)/RES/20 号决议，继联合国大会第 52/250 号决议之后，巴勒斯坦以观察员身份获得了额外参与权和特权。最后，根据其 2023 年 9 月 28 日 GC(67)/RES/14 号决议，原子能机构大会决定“自本决议通过之日起，在不影响巴勒斯坦根据大会相关决议和决定享有的观察员地位的情况下，应使用‘巴勒斯坦国’这一称谓取代‘巴勒斯坦’”。根据同一项决议，巴勒斯坦还被给予参与大会工作的额外权利和特权，但适用性有限。
国际民用航空组织 (国际民航组织)	巴勒斯坦	观察员(既不是成员国也不是非成员国)	根据民航组织大会 1977 年 A22-6 号决议 ，“巴勒斯坦解放组织有权作为观察员参加国际民航组织各届大会和工作，以及国际民航组织主持召开的其他国际会议”。
国际农业发展基金 (农发基金)	巴勒斯坦	具有理事会特别观察员地位的非成员国	理事会《议事规则》第 43 条规定，理事会可邀请根据《关于建立农发基金协议》第 3.1 条有资格成为成员的任何非成员国或国家集团参加理事会的所有或特定届会或会议。 根据上述第 43 条指派的观察员可应主席邀请并经理事会批准参加理事会的活动。

组织	名称	地位	备注
			执行局根据其于 1999 年 12 月 9 日通过的 EB99/68/R.38 号决定，授权主席邀请巴勒斯坦权力机构作为观察员出席理事会即将举行和今后举行的届会。
国际货币基金组织 (基金组织)	巴勒斯坦解放组织(巴解组织)	自 1994 年起受邀作为观察员出席年会	基金组织无此常设观察员地位。邀请观察员出席基金组织年会仅表明受邀者被认为对基金组织的工作感兴趣或具有重要意义。观察员身份出席会议并不要求具有或暗示具有特定的政治地位或国际法地位。
国际海事组织 (海事组织)	巴勒斯坦	巴勒斯坦作为解放运动，秘书长经理事会批准，可邀请其作为观察员出席海事组织会议。	巴勒斯坦从未出席过海事组织的会议。
国际移民组织 (移民组织)	巴勒斯坦被占领土	无地位	无。
国际电信联盟 (国际电联)	巴勒斯坦国	观察员	根据第 99 号决议(2018 年，迪拜，修订版)，巴勒斯坦代表团参加国际电联的所有大会、全体会议和会议，并享有额外权利(如提出程序问题的权利、提交提案的权利和参加辩论的权利)。巴勒斯坦国代表团坐在各成员国代表团中间。
国际海底管理局 (海管局)	巴勒斯坦国	成员国	2015 年 1 月 2 日交存《联合国海洋法公约》加入书。根据第 156(2)条，《公约》所有缔约国均为海管局的当然成员。
禁止化学武器组织 (禁化武组织)	巴勒斯坦国	成员国	巴勒斯坦国于 2018 年 5 月 17 日交存了《化学武器公约》加入书，此后该公约于 2018 年 6 月 16 日对其生效(《化学武器公约》的所有缔约国均为禁化武组织的成员)。
全面禁止核试验条约组织(禁核试条约组织)筹备委员会	巴勒斯坦	观察员	无。
联合国	巴勒斯坦国	非会员观察员国	联合国大会在其第 67/19(2012)号决议中，决定“给予巴勒斯坦联合国非会员观察员国地位”。根据联合国大会其他有关决议，包括第 52/250 号决议(1998 年)和 ES-10/23 号决议(2024 年) ，巴勒斯坦国享有特定的参与权和特权。
联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)	巴勒斯坦国	成员国	大会 36C/76 号决议 (2011 年)

组织	名称	地位	备注
联合国工业发展组织 (工发组织)	巴勒斯坦国	成员国	《工发组织章程》于 2018 年 5 月 17 日(即加入书交存之日)对巴勒斯坦国生效。
万国邮政联盟 (万国邮联)	巴勒斯坦国 (联合国大会第 67/19 号 决议(2012 年)之前称 “巴勒斯坦”)	特权观察员	根据万国邮联大会 C115/1999 号决议 (北京大会), 巴勒斯坦国被给予特权观察员地位, 从而享有一些额外的参与权(如与万国邮联成员国进行直接国际邮政交流的权利; 作为观察员参加万国邮联大会和会议的权利; 参加大会一般性辩论的权利; 提出程序问题和共同提出与巴勒斯坦和中东问题有关的决议草案的权利; 受益于万国邮联技术合作基金和信息技术解决方案的权利等)。
世界银行	巴勒斯坦解放组织	非成员	无。
世界卫生组织 (世卫组织)	巴勒斯坦	观察员	WHA77.15 号决议
世界知识产权组织 (知识产权组织)	巴勒斯坦	观察员 (特别“其他”观察员类别)	知识产权组织成员国大会在第四十一届系列会议(2005 年)上, 给予巴勒斯坦观察员地位(见大会文件 A/41/8 , 第 1 段和大会文件 A/41/17 , 第 293 段)。
世界气象组织 (气象组织)	巴勒斯坦国	观察员	世界气象大会第七届会议在 第 39(Cg-VII)号决议(1975年) 中决定, “应邀请巴勒斯坦解放组织作为观察员出席气象组织每届大会和各组成机构的所有适当会议”。
世界旅游组织 (联合国旅游组织)	巴勒斯坦	特别观察员	第 391(XIII)号决议 (1999 年)。联合国旅游组织的框架目前与联合国大会第 52/250 号决议保持一致。
世界贸易组织 (世贸组织)	巴勒斯坦	既不是成员, 也不是观察员	无。

► 附录三

关于巴勒斯坦在劳工组织中的地位和巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利的大会决议草案

国际劳工大会第 113 届会议(2025 年),

注意到联合国大会 2024 年 5 月 10 日题为“接纳联合国新会员国”的 ES-10/23 号决议,特别是认定“巴勒斯坦国符合《联合国宪章》第四条规定的联合国会员国资格,因此应被接纳为联合国会员国”,并提请各专门机构适用与联大通过的巴勒斯坦参与方式相同的方式,

考虑到,鉴于联合国系统内的制度性发展,巴勒斯坦作为解放运动的地位已经过时,

注意到理事会在第 352 届会议(2024 年 10 月至 11 月)上通过的关于巴勒斯坦在劳工组织中的地位和巴勒斯坦参加劳工组织会议的权利的决定,

1. 决定须终止巴勒斯坦作为解放运动的地位,并决定自此以后须邀请巴勒斯坦作为非成员观察员国参加劳工组织的会议;
2. 决定须授权总干事邀请巴勒斯坦作为非成员观察员国参加国际劳工大会;
3. 决定,作为例外情况且不构成先例,在国际劳工大会今后届会和区域会议上赋予巴勒斯坦下列权利和特权,但不影响其现有权利和特权:
 - (a) 按字母顺序在成员国中就座的权利;
 - (b) 在议程议题下的发言者名单上,按其表示希望发言的先后顺序登记的权利;
 - (c) 代表其他政府发言的权利;
 - (d) 提交提案和修正案并进行介绍的权利,包括进行口头介绍和代表其他政府的权利;
 - (e) 共同提出提案和修正案,包括代表其他政府共同提出提案和修正案的权利;
 - (f) 代表其他政府解释投票的权利;
 - (g) 答辩权;
 - (h) 提出程序性动议,包括提出程序问题和提出将提案付诸表决的请求的权利,包括代表其他政府这样做的权利;
 - (i) 就劳工大会议程提出建议供理事会审议的权利;
 - (j) 巴勒斯坦代表团成员在劳工大会全体会议和各委员会当选为负责人的权利;
 - (k) 派三方代表团充分和有效参与劳工大会的权利。
4. 决定巴勒斯坦没有在劳工大会的表决权,也没有参选劳工组织各机关席位的权利。
5. 决定《大会议事规则》和《区域会议规则》的有关规定若与本决议相抵触,则须暂停执行。