



国际
劳工
组织

► ILC.113/DG/APP

► 阿拉伯被占领土的 工人处境

总干事报告
附录

国际劳工大会
第113届会议, 2025年

► 阿拉伯被占领土的工人处境

总干事报告 – 附录

© 国际劳工组织 2025 年
第一次出版于 2025 年



知识共享署名 4.0 国际许可协议 (CC BY 4.0)

本作品依照《知识共享署名 4.0 国际许可协议》(CC BY 4.0) 获得许可。请访问以下网址了解具体信息：<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>。如许可协议所述，使用者可以重复使用、分享(复制和再发行)和改编(二次加工、转换原作以及基于原作进行创作)作品。使用者必须清晰标注国际劳工组织为材料的来源，并说明是否对原始内容做了改动。不允许在翻译、改编或其他衍生作品中使用国际劳工组织的会徽、名称和标志。

署名 – 使用者必须说明是否对原作做了改动，并必须按如下方式加以引用：《阿拉伯被占领土的工人处境 – 总干事报告 – 附录》，日内瓦：国际劳工局，2025 年。© 国际劳工组织。

翻译 – 如翻译本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的翻译。本翻译作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应被视为国际劳工组织的官方翻译作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由翻译作者自负。

改编 – 如改编本作品，则必须在注明署名的同时添加以下免责声明：本作品是对国际劳工组织版权作品的改编。本改编作品未经国际劳工组织编制、审定或认可，因此不应被视为国际劳工组织的官方改编作品。国际劳工组织对其内容和准确性不承担任何责任。责任完全由改编作者自负。

第三方材料 – CC BY 4.0 许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方，则材料的使用者独自负责与权利人进行版权清算，并对任何侵权索赔独自负责。

因本许可协议而产生的任何争议如不能加以友好解决，则必须根据《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》提交仲裁。各当事方必须服从因此类仲裁而作出的任何仲裁裁决，作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的问题，请发电子邮件至：rights@ilo.org。有关国际劳工组织出版物和数字产品的信息，可访问以下网址：www.ilo.org/publns。

ISBN 978-92-2-041571-9 (print)
ISBN 978-92-2-041572-6 (Web PDF)
ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-041569-6 (print)，ISBN 978-92-2-041570-2 (Web PDF)；
英文：ISBN 978-92-2-041563-4 (print)，ISBN 978-92-2-041564-1 (Web PDF)；
法文：ISBN 978-92-2-041565-8 (print)，ISBN 978-92-2-041566-5 (Web PDF)；
德文：ISBN 978-92-2-041573-3 (print)，ISBN 978-92-2-041574-0 (Web PDF)；
俄文：ISBN 978-92-2-041575-7 (print)，ISBN 978-92-2-041576-4 (Web PDF)；
西班牙文：ISBN 978-92-2-041567-2 (print)，ISBN 978-92-2-041568-9 (Web PDF)。

国际劳工组织出版物和数据库中所用名称符合联合国习惯用法，出版物中材料的编排方式不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土或其当局的法律地位，以及其边境或边界的划定表达任何意见。详细信息请访问：www.ilo.org/disclaimer。

本出版物中表达的意见和观点是作者本人的意见和观点，不一定反映国际劳工组织的意见、观点或政策。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其为国际劳工组织所认可，而未提及的某一特定企业、商业产品或流程也并非意味着其不被认可。

▶ 前言

我提交这份关于阿拉伯被占领土工人处境的报告之际，正值巴勒斯坦人和以色列人都深陷创伤的前所未有之困难时期。

加沙变成废墟，工作场所被毁。成千上万的工人和雇主丧生。贫困程度空前严峻，令人悲痛。工人彷徨无助，陷入绝望。

混乱与暴力波及约旦河西岸，致使当地工人流离失所。正如我的报告所示，整个巴勒斯坦劳动世界现已千疮百孔。工作岗位大量流失，失业率飙升至历史最高点。许多工人已不再对找到工作抱有希望。体面劳动寥寥无几。但与此同时，在巴勒斯坦人民重建加沙、振兴西岸的集体意志推动下也出现了强有力的坚韧迹象，令人鼓舞。

与往年一样，我的报告是根据 1980 年国际劳工大会的授权撰写的。报告介绍了我派往阿拉伯国家地区的年度特派团的调查结果。遗憾的是，特派团未获准进入以色列和阿拉伯被占领土。特派团与广泛利益攸关方，包括阿拉伯和以色列方面以及联合国和其他国际组织及非政府组织的代表举行了会议。我对所有对话者给予的合作、提供的信息和资料表示感谢。特派团秉持公正和以事实为准的原则，基于国际劳工组织的宗旨和使命开展了工作。

按照惯例，我的年度报告探讨了劳动力市场、工人权利和劳动治理方面的主要发展态势及其所处的整体政治经济背景。鉴于恢复就业岗位和工人福利待遇的紧迫性，我还提出了一项巴勒斯坦就业议程。体面就业对复苏至关重要，不仅提供生计，也赋予尊严。巴勒斯坦人理应看到就业被置于重建规划的核心位置。工人必须获得赋能，其权利必须受到保障。

然而，若无政治方案解决冲突，和平就不可能实现，工人也不可能蓬勃发展。唯一可持续的出路是通过谈判达成“两国方案”，让以色列人和巴勒斯坦人能够在和平与安全中毗邻共存，这正是安理会和联大历次决议所呼吁的。持久和平必须建立在社会公正的基础之上。国际社会负有共同责任来帮助巴勒斯坦脱离濒临崩溃的边缘。

2025 年 5 月

总干事

吉尔伯特·洪博

▶ 目 录

	页次
前 言	3
导 言	7
第一章. 战争和占领之下的工人处境.....	9
第二章. 持续战争阴影下的经济与就业形势	13
第三章. 占领之下的巴勒斯坦工人权利	23
第四章. 促进复原力与复苏的劳动治理	29
第五章. 被占领叙利亚戈兰高地的工人	33
第六章. 制定巴勒斯坦就业议程.....	35
附件：对话者名单	37

▶ 导 言

1. 总干事报告介绍了国际劳工组织负责评估阿拉伯被占领土工人处境的年度特派团的调查结果。与往年一样，这项工作是根据国际劳工大会第 66 届会议(1980 年)通过的《关于巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土上的以色列定居点对阿拉伯工人处境影响的决议》开展的。¹ 特派团以《国际劳工组织章程》(包括《费城宣言》)的原则和宗旨、国际劳工标准、联合国大会和安理会的相关决议² 以及国际人道主义法与人权法³ 为指导。
2. 特派团了解了巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙)和叙利亚被占戈兰高地的工人状况。
3. 受总干事委托，特派团由行业政策司司长 Frank Hagemann 担任团长。其成员包括就业政策、岗位创造和生计司宏观经济和就业政策专家 Kee Beom Kim、工作条件和平等司平等与不歧视问题高级专家 Martin Oelz 以及国际劳工标准司高级法律专家 Lisa Tortell。国际劳工组织驻耶路撒冷代表处项目专员 Rasha El Shurafa 和国际劳工组织驻耶路撒冷代表处业务助理 Dalal Abu Saleh 向特派团提供了筹备支持与工作协助。特派团前长期成员、现任行业政策司运输和海事行业科科长 Tariq Haq 担任技术顾问。
4. 与长期以来的做法相悖，由于以色列当局未发放签证，特派团遗憾未能进入以色列和阿拉伯被占领土，从而无法实地了解情况。特派团因此于 2025 年 3 月 1 日至 13 日在约旦与巴勒斯坦方面及其他相关对话者举行了面对面和视频会议。这些对话者包括来自巴勒斯坦权力机构多个部委和机构、巴勒斯坦社会伙伴、以色列工会、非政府组织、研究机构、商界和工人群体的多方代表。特派团还与联合国和其他国际组织的代表进行了会谈。
5. 此外，特派团团长于 2 月 20 日至 21 日在开罗与阿拉伯国家联盟和阿拉伯劳工组织的高级代表进行了会谈，并于 2025 年 2 月 25 日在大马士革与叙利亚三方成员进行了会谈。
6. 虽然以色列政府机构和雇主组织未接受与总干事代表会面的邀请，但总干事仍对特派团在收集本报告所依据的书面及口头事实材料的过程中得到的阿以双方众多人士的积极配合表示欣慰。
7. 本报告结构如下：第一章探讨了影响巴勒斯坦劳动世界的总体政治、安全和经济形势，它们在很大程度上决定着劳动力市场表现。第二章描述了加沙和西岸劳动力市场现状，并分析了关键指标。第三章剖析了战争、占领和定居点活动如何侵害了巴勒斯坦工人的权利。第四章详细阐述了劳动治理与工人福利方面的举措，特别是增强复原力和为早期复苏做准备的相关措施。第五章介绍了叙利亚

¹ 劳工组织，《关于巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领土上的以色列定居点对阿拉伯工人处境影响的决议》，国际劳工大会第 66 届会议，1980 年。

² 这些决议包括安理会第 242(1967)号、第 338(1973)号、第 497(1981)号、第 1397(2002)号、第 1515(2003)号、第 1850(2008)号、第 1860(2009)号、第 2334(2016)号、第 2712(2023)号、第 2720(2023)号以及第 2728 和 2735(2024)号决议。

³ 特别是 1907 年《海牙公约》(尊重陆战法规和惯例)和 1949 年《日内瓦第四公约》(关于战时保护平民)。

被占戈兰高地的工人状况。报告的最后提出了一项巴勒斯坦就业议程，概述了创造就业和保护工人权益在未来复苏与重建的大背景下的优先地位。

► 第一章. 战争和占领之下的工人处境

8. 2023 年 10 月，由哈马斯领导的对以色列的袭击造成近 1,200 名以色列人和外国公民死亡，约 230 名人质被劫持到加沙。作为回应，以色列对加沙发动了战争，造成大量巴勒斯坦人伤亡，境内民众几乎全部流离失所，加沙地带的基础设施遭到严重破坏。这场冲突引发了整个巴勒斯坦被占领土地地区前所未有的经济衰退。经历了以色列逾 50 年的占领，以及战前对加沙长达 16 年的封锁，本已千疮百孔的巴勒斯坦经济和劳动力市场如今正在这场冲击下濒临崩溃。
9. 在加沙，大多数企业和工作场所已被摧毁或关闭，整个产业体系遭到重创，经济活动几乎停滞。整体人口均受到多重贫困的影响。在约旦河西岸，占领持续加剧，定居点加速扩张，工人流动受到严重限制。以色列在北部地区的军事行动导致大批民众流离失所。动荡、失业和困苦笼罩着整个地区，程度之深为近半个世纪以来所未有。
10. 未来经济复苏与重建条件一旦具备，将有规模庞大的多方面需求亟待解决。世界银行、欧盟和联合国估计，前十年内将需投入 530 亿美元，用于重建实体和社会基础设施、恢复公共服务并推动工人就业。⁴

战争进入第二年：加沙现状

11. 加沙的军事冲突给平民造成了巨大伤亡。该地的劳动力群体将在未来几十年内承受深远影响。截至 2025 年 3 月底，已有 50,000 多名巴勒斯坦人丧生，约 11,000 人失踪，110,000 多人受伤。⁵ 据估计，仍有 59 名以色列人和外国公民被囚禁在加沙，其中包括一些已被宣布死亡但遗体被扣留者。⁶
12. 据联合国人权事务高级专员称，对国际人道法原则的漠视达到了前所未有的程度。⁷ 以色列对物资进入的限制，包括限制对急需人群发放人道主义物资，引发了一场工人和雇主都深受影响的人道主义灾难。在以色列当局实施全面封锁期间，所有货物均被禁止入境。战争期间，加沙大部分居民没有食物保障，已有儿童死于营养不良。⁸ 2024 年，估计有 190 万名巴勒斯坦人——即该地约 90% 的人口——在境内流离失所，许多人已多次被迫迁移。⁹

⁴ 世界银行、欧盟和联合国，*Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment*，2025 年 2 月，第 3 页。

⁵ 联合国人道协调厅，“Humanitarian Situation Update #275 – Gaza Strip”，2025 年 3 月 25 日；巴勒斯坦中央统计局，“H.E. Dr. Ola Awad, President of the Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS) presents a brief on the status of the Palestinian people at the end of 2024”，2024 年 12 月 31 日。

⁶ 联合国人道协调厅，“Humanitarian Situation Update #271 – Gaza Strip”，2025 年 3 月 11 日。

⁷ 联合国人权高专办，“HC Türk on Occupied Palestinian Territory: ‘Any plans for a better future must deal with the past, so accountability is crucial’”，2025 年 2 月 26 日。

⁸ 联合国难民署，“UN Experts Declare Famine Has Spread Throughout Gaza Strip”，2024 年 7 月 9 日。

⁹ 联合国人道协调厅，“Humanitarian Situation Update #275 – Gaza Strip”。

13. 战争几乎摧毁了加沙地带的所有商业活动，私营部门的生产资产被毁，市场被封锁，金融服务陷入瘫痪。¹⁰ 大多数工作场所，包括培训机构，都遭到了严重破坏。数以千计的工人在工作场所丧生，其中包括至少 280 名联合国工作人员、200 名记者和 1,000 多名医护人员。¹¹ 超过 80% 的商业设施受损，农业资产几乎全部被毁。渔业曾是许多加沙沿海家庭的生命线，现已停滞。加沙港口、渔船和仓储设施已化为废墟。大多数医疗和教育设施被毁。教育损失极为严重；人才培养进程有可能延迟数年。
14. 2025 年 1 月中旬至 3 月初，经谈判达成的短暂停火和随后延长的停止敌对行动带来了一丝喘息之机。自 2023 年 10 月以来，更为充足的人道主义援助首次得以进入加沙。有限的经济活动和关键服务得以恢复，尽管规模很小。一些面包店和市场重新营业，数万名儿童重返校园，通常是在临时学习设施中。然而，自 2024 年 10 月起生效的商业物资禁入措施，以及以“双重用途清单”¹² 的形式出台的人道主义物资限制性入境规定，在很大程度上阻碍了私营部门活动和就业岗位的大幅增加。

西岸深受冲击，占领日益加深

15. 当全世界的目光都聚焦在加沙时，以色列对西岸的占领进一步加深，定居点扩张加速推进。根据国际法，在被占领土上建立定居点是非法的。目前有 365 个定居点和前沿定居点散布在西岸各地。¹³
16. 严重的定居者暴力和以色列军方实施的严格出入限制阻碍了商业活动，并对工人造成了影响。在西岸北部，密集的地面军事行动和空袭导致大批人流离失所。工人和雇主能否重返家园和工作场所仍不确定。以色列军队现今频繁突入巴勒斯坦城镇。实际上，A 区、B 区和 C 区之间的界限正在迅速失去意义。¹⁴ 西岸的巴勒斯坦人口和农业区越来越分散化。
17. 自 2023 年 10 月以来，西岸工人总共失去了 15.5 万个工作岗位。这包括在以色列和定居点的约 14 万份工作，每年损失的工资收入达 30 亿美元。隔离墙沿线的过境点仍对西岸的大多数巴勒斯坦工人关闭。只有几千名工人仍持有在以色列工作的许可证，而以色列的工资水平是西岸的两倍以上。与此同时，还有成千上万的巴勒斯坦工人在没有证件的情况下穿越隔离墙，他们常常冒着被拘留甚至丧生的风险。

¹⁰ 联合国开发计划署、巴勒斯坦工业联合会(PFI)和巴勒斯坦工商会联合会(FPCCIA)，*Impact of Gaza War on Private Sector and Pathways for Recovery*，2024 年 10 月，第 4 页。

¹¹ 联合国，“Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Gaza”，2025 年 3 月 19 日；联合国人权高专办，“Any plans for a better future must deal with the past”。

¹² 法国、德国和英国(E3)外长，“E3 Foreign Ministers' Statement: Humanitarian Access to Gaza”，2025 年 3 月 5 日；四方机制办公室，“Dual-Use Lists”，未注明日期。

¹³ “立刻实现和平运动”组织（“Peace Now”组织），“West Bank Population”，2025 年 4 月 7 日查阅。前沿定居点是由以色列定居者强行占据巴勒斯坦人私有土地建立的小型卫星定居点，实际上是未来定居点的雏形。

¹⁴ 根据《奥斯陆第二协定》，西岸分为 A、B、C 三个不同管辖区。A 区包括城市中心，占西岸面积的 18%，处于巴勒斯坦的民事和安全控制之下。B 区包括小城镇和城市附近地区，处于以色列的安全控制和巴勒斯坦的民事控制之下。C 区占西岸的 61%，处于以色列的安全和民事控制之下。

18. 2024 全年至 2025 年初，以色列高级官员曾多次公开表示，计划正式吞并西岸的全部或部分地区。¹⁵ 2025 年 3 月中旬，以色列对加沙的部分地区也作出了类似的吞并声明。¹⁶ 国际法院在其 2024 年 7 月 19 日关于以色列在巴勒斯坦被占领土上的政策和做法所产生的法律后果的咨询意见中裁定，以色列在被占领土上的持续活动是非法的，以色列有义务尽快结束其非法活动，其中包括立即停止所有定居点活动，撤出所有定居者，并就造成的损害提供全面赔偿。¹⁷

经济急剧下滑

19. 加沙和西岸最近的事态发展对经济的影响前所未有的，超过了以往的任何冲击，包括 2000 年的第二次起义、历次加沙战争以及新冠疫情。2024 年，巴勒斯坦总体 GDP 缩减了 27%，降至 16 年前的水平。¹⁸ 其中，加沙的产出缩减了 83%，西岸下降了 17%。失业率和贫困率随之急剧上升。
20. 2025 年的前景仍然不容乐观。在整体环境基本不变的情况下，GDP 可能会停滞在 2024 年的水平，或在不同假设条件下略微回升 0.6 至 1.8 个百分点。¹⁹ 另一方面，若加沙和西岸的军事冲突加剧，且以色列当局进一步收紧人员与物资流动限制，2025 年 GDP 预计将再度萎缩 5.5%。唯有全面停止敌对行动，并解除与占领相关的各类限制，才能真正提振经济活动，使巴勒斯坦经济实现复苏。在这种情况下，预计 GDP 将增长约 19.6 个百分点。

巴勒斯坦权力机构财政空间殆尽

21. 巴勒斯坦权力机构的财政状况持续处于高度不稳定状态，岌岌可危。自 2023 年 10 月以来，以色列扣留了比以往更多的清关收入，²⁰ 平均每月高达 2.5 亿谢克尔。此外，受经济衰退影响，税收收入亦大幅下降，导致财政收支缺口进一步扩大。过去由捐助方提供的预算援助曾可弥补这一缺口，但多年来这类援助持续下滑。
22. 受此影响，公共部门的工作人员只能领取部分工资，而且工资经常延迟发放。许多人不得不缩短工时，以便通过兼职来补贴公务收入。此外，巴勒斯坦权力机构可用于向被裁减的私营部门工人和其他弱势群体提供社会转移支付的财政空间也急剧缩小。

¹⁵ Noa Shpigel, “Smotrich Says Israel Is ‘A Step Away’ From Annexing West Bank After Trump’s Election Victory”, 《国土报》，2024 年 11 月 12 日。

¹⁶ Emanuel Fabian, “Defense Minister Katz threatens to annex part of the Gaza Strip unless Hamas releases hostages”, 《以色列时报》，2025 年 3 月 21 日。

¹⁷ 国际法院, *Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, 咨询意见, 2024 年 7 月 19 日, 第 265-272 段。

¹⁸ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 “Press Report: Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2024)” 作出的计算, 2025 年 3 月。

¹⁹ 巴勒斯坦中央统计局 2025 年经济预测, 见 “H.E. Dr. Awad, President of Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), Presents the following:”, 2024 年 12 月 31 日。

²⁰ 按照《巴黎议定书》的规定, 清关收入是指对巴勒斯坦进口商品征收的税款, 由以色列代为征收后转交给巴勒斯坦权力机构。以色列有时会暂停转交这些税款, 或从中扣除相当于巴勒斯坦权力机构向被以色列监禁或在对以色列人袭击中丧生的巴勒斯坦人的家庭, 或向加沙地带公务员支付的款项的相应金额。

区域局势出现新动向，但政治前景不明朗

23. 2023 年 10 月之后的数月内，以色列与 Hamas 之间的战争逐步蔓延至更广泛的地区，引发了深刻变局。2024 年，真主党与以色列之间的敌对行动最终在黎巴嫩演变为一场全面战争，期间被占领的叙利亚戈兰高地也多次卷入交火。2024 年 12 月，历经 14 年内战后，叙利亚政府被推翻。被占叙利亚戈兰高地上叙利亚公民的生计前景仍充满未知。
24. 尽管加沙战争引发了重大地区变局，但战事尚未停息，旨在结束战争的国际倡议极为有限。和平的新篇章尚未开启。
25. 巴勒斯坦权力机构与国际和地区领导人一道，坚决拒绝了将加沙巴勒斯坦人重新安置在第三国的提议。对于阿拉伯方面，以“两国方案”为核心的 2002 年《阿拉伯和平倡议》仍是寻求和平解决冲突的基础。2025 年 3 月 4 日举行的巴勒斯坦问题阿拉伯特别峰会通过的《最终公报》，²¹ 与 2024 年 5 月的《巴林宣言》²² 一致，拒绝以任何形式将巴勒斯坦人从其土地上迁离，强调加沙是巴勒斯坦领土不可分割的一部分，并采纳了埃及提出的《加沙早期恢复与重建计划》。²³ 该计划提出在五年半内分两个阶段重建加沙，预计可在建设和重建领域创造逾 20 万个就业岗位。根据该计划，由技术官僚组成的“加沙管理委员会”将负责最初六个月的管理工作，之后将由巴勒斯坦权力机构接管。该计划还呼吁在联合国主持下部署国际维和力量。联合国秘书长已对其表示支持。

除了“两国方案”，别无选择

26. 三十年前，即 1995 年 9 月，《奥斯陆第二协议》在埃及塔巴和美国华盛顿签署，原本旨在作为一项过渡性协议，推动在 1999 年 5 月之前达成永久地位安排，并通过谈判达成两国解决方案。然而，在过去近三十年的大部分时间里，“两国方案”始终缺乏推进动力。联合国安理会于 2024 年 6 月 10 日通过的第 2735 号决议重申“坚定不移地致力于两国解决方案的愿景，即以色列和巴勒斯坦两个民主国家根据国际法和联合国相关决议，在安全和公认的边界内和平共处，并在这方面强调将加沙地带和西岸统一在巴勒斯坦权力机构之下的重要性”。²⁴ “两国方案”仍是巴勒斯坦工人享有持久和平与繁荣的唯一可行之路。

²¹ 埃及政府，“Arab Summit Adopts Egypt's Plan for Gaza Reconstruction”，2025 年 3 月 5 日。

²² 2024 年 5 月 16 日通过的《巴林宣言》，A/78/896/Rev.1，附件 1。

²³ 阿拉伯国家，“Early Recovery, Reconstruction, and Development of Gaza”，2025 年 3 月。

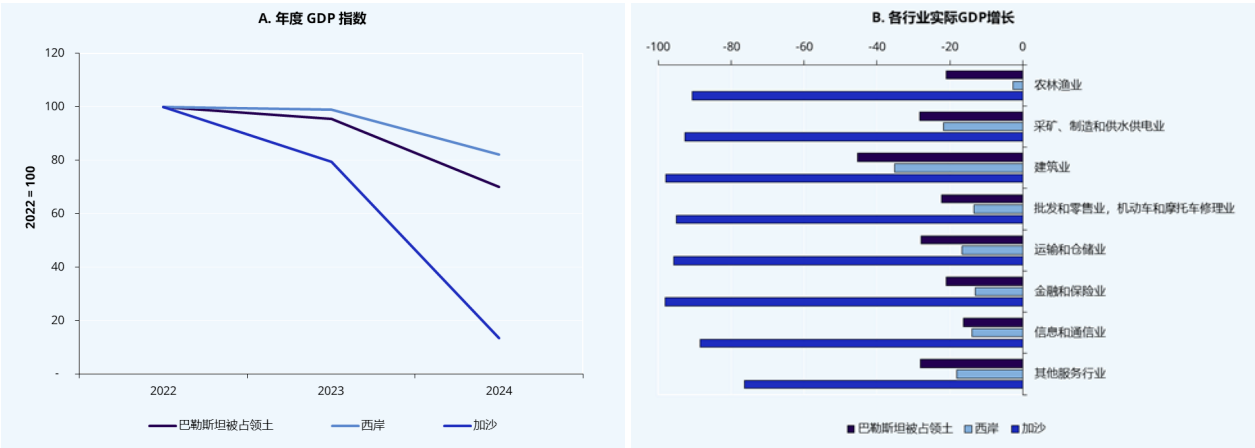
²⁴ 联合国，2024 年 6 月 10 日安全理事会第 9650 次会议通过的第 2735(2024)号决议，S/RES/2735 (2024)，第 6 段。

▶ 第二章. 持续战争阴影下的经济与就业形势

经济形势

27. 加沙战争及其对西岸的连锁反应，持续对巴勒斯坦被占领土的经济造成毁灭性打击，加剧了数十年来因占领导致的经济脆弱、去发展化和结构性问题。2024 年，整体经济产出仅为 2022 年的 70%，其中加沙地带的经济产出跌至 2022 年水平的 13%(见图 2.1.A)。因此，加沙目前在巴勒斯坦整体经济中的占比仅为 3%，远低于战前(2022 年)的 17%，更大幅低于《奥斯陆协议》签署时的 36%。

▶ 图 2.1. 年度实际 GDP 指数(按 2015 年不变价格计)及 2024 年各行业实际 GDP 同比增长率(百分比)

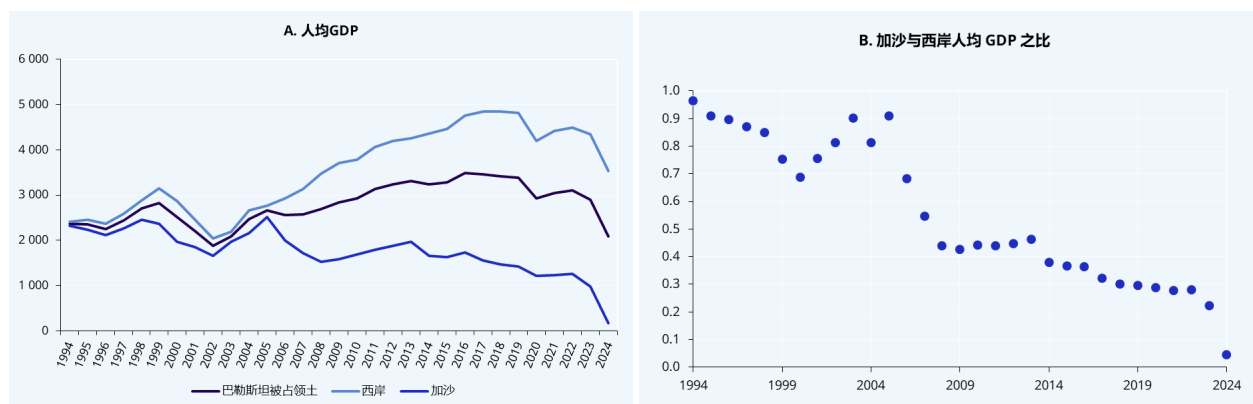


注释：2024 年全年数据所依据的 2024 年第四季度 GDP 数据为初步估算，未来可能有所修订。

资料来源：劳工组织根据 2024 年巴勒斯坦中央统计局国民账户作出的计算。

28. 对巴勒斯坦被占领土 GDP 贡献最大的服务业萎缩了四分之一以上，而农业和工业则分别下降了 21.0%和 32.2%。虽然所有行业都受到影响，但建筑业的下滑幅度最大，缩减了 45.4%(西岸为 35%，加沙达到了 98%)(图 2.1.B)。
29. 由于经济衰退，2024 年的人均 GDP 降至 2,087 美元，下降了 27.8%，是巴勒斯坦近代史上收缩幅度最大的一年(图 2.2.A)。加沙目前的生活水平仅为西岸的 4.6%，与战前的 27.9%相比急剧恶化(图 2.2.B)。

► 图 2.2. 1994-2024 年人均 GDP(按 2015 年不变美元计)及加沙与西岸人均 GDP 的比值

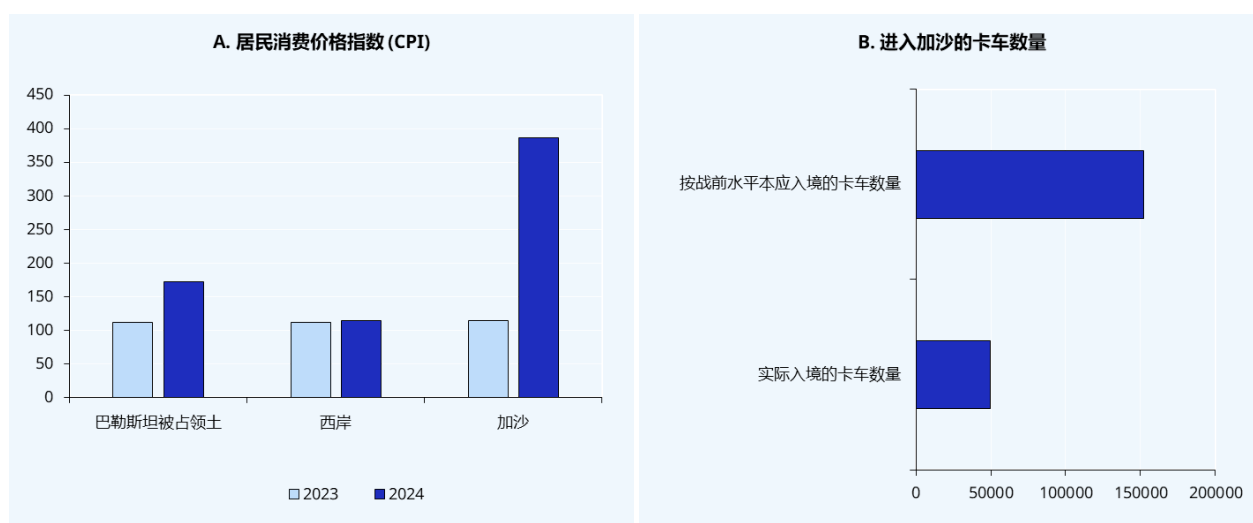


注释：2024 年全年数据所依据的 2024 年第四季度 GDP 数据为初步估算，未来可能有所修订。

资料来源：劳工组织根据 2024 年巴勒斯坦中央统计局国民账户作出的计算。

30. 2024 年，居民消费价格指数同比上涨 53.7%，主要受加沙地区物价走势的驱动——加沙物价同比飙升了 238%，而西岸仅上涨了 2.5%(见图 2.3.A)。在加沙，以色列当局对入人道主义和商业物资入境实行的严格限制，导致基本商品(尤其是食品)价格大幅上涨。从 2023 年 10 月 7 日至 2025 年 1 月 18 日，进入加沙的卡车总量仅为战前正常水平的 33%(见图 2.3.B)。25 2025 年 1 月 19 日实现停火后，入境卡车数量显著上升至每周 4,000 辆，暂时缓解了通胀压力；然而，随着以色列当局于 2025 年 3 月 2 日再次全面禁止人道主义和商业物资入境，加沙地区物价再次飙升。2025 年 3 月 18 日敌对行动重启后，供应短缺问题进一步恶化，价格压力随之加剧。相比之下，西岸由于居民消费能力疲弱，物价基本保持稳定。生产商无法将成本上涨转嫁给消费者，反映出需求低迷和日益严重的经济困境。

► 图 2.3. 居民消费价格指数(2018 = 100)及 2023 年 10 月 7 日至 2025 年 1 月 18 日期间进入加沙的卡车数量



资料来源：巴勒斯坦中央统计局，以及劳工组织根据联合国人道协调厅“Gaza Crossings: Movement of People and Goods”界面中的数据作出的计算。

²⁵ 由于 2007 年以来实施的封锁，物资进入加沙的速度即使在战前也受到严重限制。

31. 面对日益严峻的经济挑战，巴勒斯坦权力机构几乎没有任何能力实施逆周期调控措施，原因包括：以色列单方面扣留巴勒斯坦清关收入的金额不断增加，国内财政收入持续下滑，以及缺乏国家货币和货币自主权等经济政策工具。2024 年，以色列当局以抵消巴勒斯坦权力机构向加沙公务员及“烈士基金”²⁶ 受益人支付的资金为由，扣留了 30 亿谢克尔(约合 8.25 亿美元)，²⁷ 相当于巴勒斯坦 GDP 的 6%。这一扣留金额相比 2023 年的 19 亿谢克尔大幅上升，导致 2024 年巴勒斯坦权力机构仅收到 44 亿谢克尔的清关收入，甚至不足以支付公共部门的工资支出——后者单独就高达 61 亿谢克尔。
32. 随着经济活动疲软，国内税收和非税收收入 2024 年降至 13 亿美元，比上一年下降 19.0%。加之清关收入减少，财政压力迫使巴勒斯坦权力机构将公共部门薪资缩减至 60%至 70%，同时不得不增加债务，并进一步累积拖欠私营部门和其他方面的款项。

加沙的劳动力市场动态

33. 加沙的劳动力市场仍然很疲弱，反映了自战争开始以来对基础设施、工作场所、工具和其他生产性资产的广泛破坏。中期快速损害和需求评估指出，截至 2024 年 10 月，加沙实体基础设施遭受的损害总额估计为 299 亿美元，因战争而造成的经济和社会损失估计为 191 亿美元。²⁸ 这些损害和损失相当于 2024 年巴勒斯坦国内生产总值的 360%。
34. 在实体基础设施损害中，房地产业遭受的损害最为严重，高达 158 亿美元(占损害总额的 53%)，其次是商业和工业，所受到的损害达 59 亿美元(占 20%)。此外，农业和粮食系统估计遭受了 13 亿美元的损失，而商业和工业的损失共计 22 亿美元。除了因破坏而造成的企业立即倒闭和大量失业外，累计收入损失估计共达 9.53 亿美元。
35. 虽然数字钱包和支付系统的使用日益增多，但由于战争原因，加沙出现了严重现金短缺。这种流动性限制扰乱了经济交易，影响到商人、交易者和工资领取者。特派团获悉，希望获得现金的个人往往要支付高达 30% 的高额中介费，削弱了他们本已缩减的购买力。
36. 2024 年 11 月至 2024 年 12 月(2024 年第四季度)期间，巴勒斯坦中央统计局(PCBS)在加沙进行了一项适应战时条件的劳动力调查，该调查凸显了劳动力市场的严重脆弱性。15 岁及以上人口的劳动力参与率极低，仅为 29.9%(男性为 47.7%，女性为 12.3%)，而就业人口比则更低，仅为 9.3%(男性为 15.3%，女性仅为 3.3%)。同时，失业率为 69.0%(男性失业率为 67.9%，女性失业率为 73.2%)；然而，失业率这一指标仍然无法充分衡量未得到满足的就业需求。更广泛地衡量劳动力不充分利用情况的指标，即第 3 类劳动力不充分利用率(LU3)，高达 80.1%(男性为 77.0%，女性为 87.7%)，令人震惊。²⁹

²⁶ 巴勒斯坦权力机构烈士基金为巴勒斯坦囚犯、获释的被拘留者以及在与以色列的冲突中丧生或受伤者的家属提供资助。

²⁷ 本节中的公共财政数字来自巴勒斯坦财政部，详见：www.pmf.ps/en/index.php。

²⁸ 世界银行、欧盟和联合国, *Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment*, 第 3 页。

²⁹ 劳动力不充分利用率 (LU3) 是失业和潜在劳动力的综合比率。潜在劳动力包括那些可工作但不求职的个人 (例如，因多次求职失败而灰心丧气) 以及那些有求职但无法工作的个人 (例如，由于生病)。另一方面，要被归类为失业者 (并因此成为劳动力的一部分)，一个人必须既可工作又在找工作。

► 表 2.1. 加沙 2024 年第四季度主要劳动力市场指标 (15 岁以上人口) (百分比)

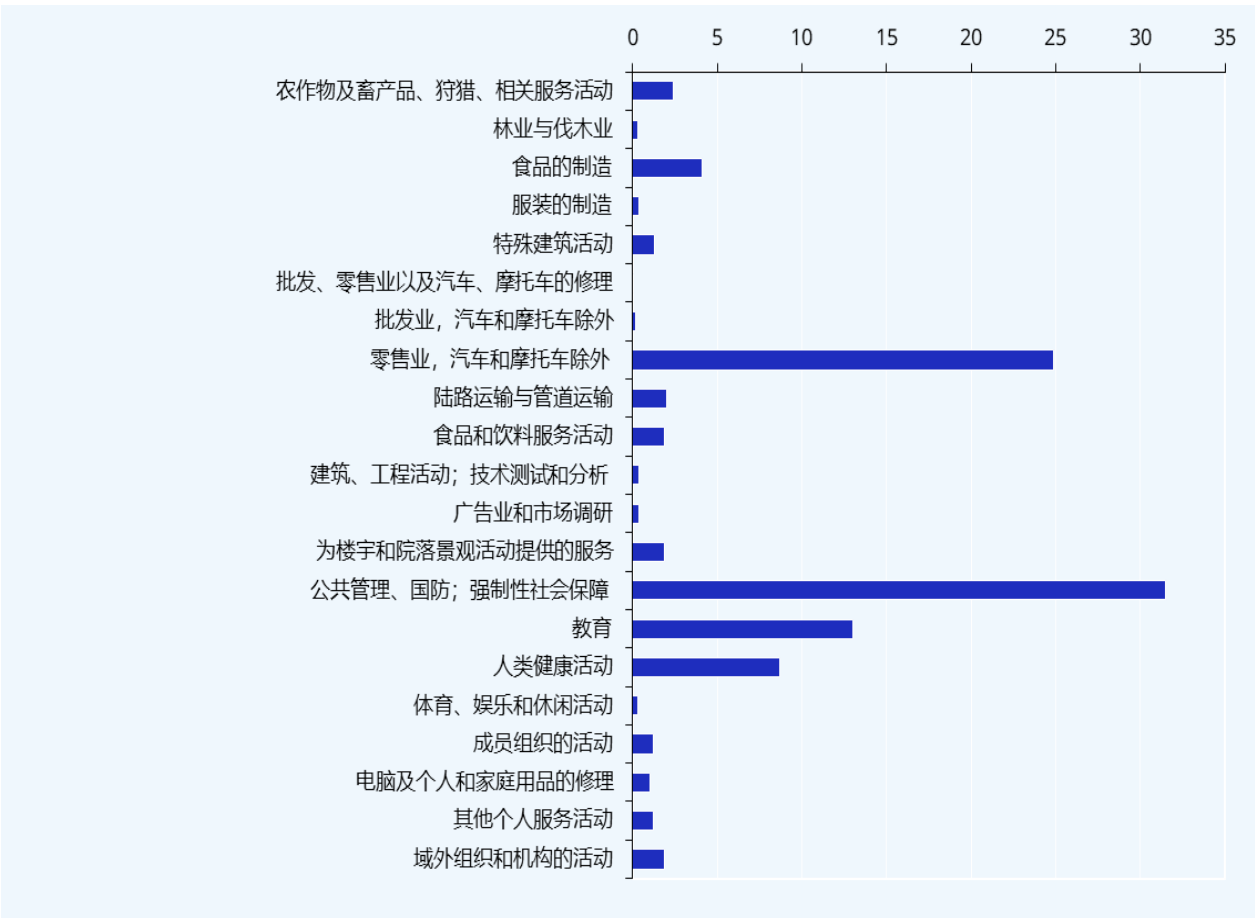
	总计	男性	女性
劳动力参与率	29.9	47.7	12.3
就业人口比	9.3	15.3	3.3
失业率	69.0	67.9	73.2
LU3 率	80.1	77.0	87.7

注释: 为适应战时条件, 对劳动力调查工具进行了广泛调整, 包括转为全面通过电话方式收集数据。因此, 这些数据与以前的劳动力调查数据没有严格可比性。

资料来源: 巴勒斯坦中央统计局, 《加沙地带战时劳动力调查: 现状和现实, 第一轮: 2024 年 11 月至 12 月》, 即将出版。

37. 在被归类为潜在劳动力(既未在工作, 也未在寻找工作, 但表示希望工作的人员)的一部分的人员中, 未在寻找工作的首要原因是 “等待战争结束” (44.8%)。其次是 “对找到工作不抱希望” (36.1%) 和 “厌倦找工作/认为无工作可找” (18.3%)。不到 1%的受访者表示, 他们正在等待重返此前的就业岗位或工商业活动或开始新的工作。
38. 在加沙, 就业已缩小到一系列范围狭窄的活动, 依赖于公共服务、人道主义援助和非正规市场。仍在加沙工作的人员中, 大多数人在公共服务部门工作, 如公共行政管理(31.5%)、教育(13.0%)和人类健康服务(8.7%), 合起来占加沙总就业的一半以上(图 2.4)。零售贸易占总就业的四分之一。其他经济活动部门总体上只占加沙总就业的 2%或更少, 这表明加沙的生产基础受到严重侵蚀。战前, 农业约占加沙总就业的 6%, 现在已缩减为不到该比例的一半。

► 图 2.4. 加沙 2024 年第四季度按经济活动部门划分的就业人员比例(百分比)



资料来源: 巴勒斯坦中央统计局, 《加沙地带战时劳动力调查: 现状和现实, 第一轮: 2024 年 11 月至 12 月》。

39. 失业率已高得惊人, 而青年人失业率甚至更高。在 15-29 岁的人员中, 失业率达到 80.3%(男青年为 79.9%, 女青年为 82.2%)。非就业、非接受教育或培训(尼特族)的青年比例估计为 73.8%(男青年为 75.3%, 女青年为 72.1%)。在非就业、非接受教育或培训的青年中, 男青年的主要活动是求职, 而女青年成为尼特族的最常见原因是家务或家庭责任。此外, 还有相当一部分青年因长期生病、受伤或残疾而成为尼特族(4.6%)。长期失业和未接受教育或培训(正如加沙青年人经历的情况)会造成技能萎缩, 降低受影响者在条件改善后融入劳动力市场的能力, 并可能因留下伤痕而对潜在产出造成长期损害。

西岸劳动力市场动态

40. 西岸劳动力市场继续受到加沙战争后果的严重影响。大多数巴勒斯坦人在以色列的就业机会被关闭, 导致就业和收入明显下降。一直以来, 在占领状况下对货物和人员流动施加的限制造成了严重经济损害, 加沙战争爆发以来行动限制加剧, 进一步破坏了劳动力流动性, 妨碍工作场所准入, 阻碍供应链, 限制企业的经营。占西岸面积 60% 的 C 区受到的限制比 A 区或 B 区更为严苛。联合国贸易和发展会议估计, 通过将对 C 区的限制降低到 A 区和 B 区水平, 每年可能会增加 44 亿美元的家庭

支出。³⁰ 自 2025 年 1 月以来，对西岸北部的军事入侵不断升级，进一步加深了不确定性，严重影响了投资和消费者情绪。

41. 在此背景下，西岸劳动力市场指标明显弱化，这并不意外。2023 年至 2024 年期间，劳动年龄人口 (15 岁及以上) 增加了 54,000 人 (或 2.6%)，但劳动力实际上略有减少。因此，劳动力参与率从 47.3% 降至 46.0% (男性从 75.4% 降至 73.4%，女性从 18.2% 降至 17.8%)。就业人口比急剧下降，从 2023 年的 39.5% 降至 2024 年的 31.6%，下降了 7.9 个百分点。此前在以色列的巴勒斯坦工人中，男性占大多数，而他们现在被禁止在以色列就业，因此，男性承担了大部分的就业损失。男性就业人口比下降了 14.3 个百分点，从 2023 年的 64.4% 降至 2024 年的 50.1%。相比之下，女性就业人口比仅下降了 1.4 个百分点。然而，到 2024 年，女性的就业人口比仅为 12.4%，性别差距依然明显。在就业人员中，约有一半人从事非正规就业，男性的非正规就业率高于女性，这反映出女性在公共部门就业的比例较大。

³⁰ 联合国贸发会议, *Occupation, Fragmentation and Poverty in the West Bank*, 2024 年, 第 31 页和第 33 页。

► 表 2.2. 2023 年和 2024 年西岸主要劳动力市场指标

	2023 年	2024 年	变化 (百分比或百分点)
15 岁及以上人口(以千计)	2 110	2 164	2.6
劳动力(以千计)	998	996	-0.2
劳动力参与率 - 总计 (%)	47.3	46.0	-1.3
劳动力参与率 - 男性 (%)	75.4	73.4	-2.0
劳动力参与率 - 女性 (%)	18.2	17.8	-0.4
就业(以千计)	833	683	-18.0
其中在以色列和定居点的就业人员 (以千计)	149	31	-79.1
就业人口比 - 总计 (%)	39.5	31.6	-7.9
就业人口比 - 男性 (%)	64.4	50.1	-14.3
就业人口比 - 女性 (%)	13.8	12.4	-1.4
非正规就业(以千计)	409	331	-19.1
非正规就业率 - 总计 (%)	49.1	48.5	-0.6
非正规就业率 - 男性 (%)	51.0	50.6	-0.4
非正规就业率 - 女性 (%)	40.1	39.6	-0.5
失业(以千计)	164	313	90.5
失业率 - 总计 (%)	16.5	31.4	14.9
失业率 - 男性 (%)	14.6	31.7	17.1
失业率 - 女性 (%)	24.4	30.1	5.7
潜在劳动力(以千计)	9	25	165.9
受挫工人 (以千计)	2	15	632.6
LU3 率 - 总计 (%)	17.2	33.1	15.9
LU3 率 - 男性 (%)	15.2	33.4	18.2
LU3 率 - 女性 (%)	26.0	32.0	6.0

注释：因四舍五入缘故，总数可能略有出入。

资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2023-2024 年劳动力季度调查作出的估算。

42. 在失业大幅上升的同时，大量人员由于就业岗位缺乏和求职失败而退出劳动力队伍。潜在劳动力几乎增加了两倍，受挫工人人数增加了七倍半，反映出在劳动力市场困境中求职难度加剧。

43. 劳动力市场中更为脆弱的群体受到了不成比例的影响。战前，受过高等教育的人失业率最高(18.5%)，而教育水平低于基础教育的人员的失业率为 13.0%。然而，到 2024 年，这一状况发生了变化，那些受过基础教育的人员的失业可能性最大，为 36.7%，其次是教育水平低于基础教育的人员，为 31.9%。与此同时，高等教育毕业生的失业率为 25.8%。这些变化是由男性失业模式的变化决定的，而男性失业模式的变化又是由以色列和定居点就业岗位流失造成的。然而，在女性中，高等教育毕业生仍然是最有可能失业的，其失业率从 2023 年的 30.7% 上升到 2024 年的 36.4%，这突显了就业机会的总体稀缺以及受过高等教育的巴勒斯坦妇女在获得与其资历相称的就业方面持续面临性别障碍。
44. 只有运输、仓储和通信行业的就业出现了增长，而所有生产性行业和非市场服务业的就业岗位普遍流失。2023 年至 2024 年期间，建筑业就业减少了一半以上(55.9%)，制造业、采矿和采石业就业缩减了 12.3%，农业就业缩减了 7.2%。与此同时，旅游业也受到了特别严重的打击，行动限制和暴力事件的增加使外国游客望而却步，而国内旅游业也因各种限制和购买力下降而受到阻碍。因此，与前一年相比，2024 年商业、餐饮业和酒店业的就业下降了 9.8%。
45. 东耶路撒冷也未能免于经济急剧衰退，因为更为严厉的限制也影响了关键行业，特别是旅游业和商业。根据巴勒斯坦统计局的数据，2024 年上半年东耶路撒冷的酒店客人总数为 5,135 人，不到 2023 年同期(57,619 人)的十分之一。³¹ 在被占领的情况下，东耶路撒冷经济边缘化进一步加剧，其中包括老城估计有 80% 的企业部分或全部停止运营，进一步侵蚀了当地的经济基础。³²
46. 年轻人也未能免受劳动力市场低迷的影响。青年失业率上升了 13.7 个百分点，从 29.3% 上升到 43.0%。青年男性失业率增加了一倍多，2024 年达到 31.7%(上一年为 14.6%)，现在超过了青年女性失业率，后者从 2023 年的 24.4% 上升到 2024 年的 30.1%。非就业、非接受教育或培训的青年比例也有所上升，从 2023 年的 23.0% 增至 2024 年的 24.7%。在青年男性中，这一比例大幅上升了 7.2 个百分点，达到 25.6%，而在青年女性中，这一比例则略微上升了 0.2 个百分点，达到 27.9%。
47. 旷日持久的危机不仅破坏了就业岗位，还损害了就业质量。2023 年至 2024 年期间，在总就业人员中，工薪就业人员的比例从 71.4% 下降到 65.5%，而没有领到离职补偿金和其他福利的就业人员比例从 61.5% 上升到 63.9%。同时，西岸的日平均工资下降了 2.3%，从 139 谢克尔降至 136 谢克尔。工资缩水幅度最大的是农业(11.6%)，其次是制造业(3.1%)。

在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人

48. 根据巴统计局的数据，2024 年约有 31,000 名巴勒斯坦人在以色列和定居点就业，其中 16,000 人在以色列工作，15,000 人在定居点工作。这与 2022 年的峰值相比急剧下降，当时有 193,000 名巴勒斯坦人在以色列和定居点就业。在仍在以色列和定居点就业的人员中，约有一半人持有能够进入

³¹ 巴勒斯坦中央统计局, “The Palestinian Central Bureau of Statistics and the Ministry of Tourism and Antiquities jointly issue a press release on the occasion of the World Tourism Day, 27/09/2024”。

³² 巴勒斯坦经济政策研究所, *Palestine Economic Update*, 2024 年 2 月, 第 2 期。

以色列并在当地工作的许可证，另一半人没有许可证。³³ 然而，对话者表示，无证工人的实际人数可能要高得多，据估计在 40,000 至 50,000 人之间。

► 表 2.3. 在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人：主要特点

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
在以色列和定居点的就业人员(以千计)*	133	125	145	193	149	31
持有工作许可证的就业人员(以千计)	95	78	89	113	112	14
通过经纪人获得许可证者(以千计)	43	34	42	59	56	2
未通过经纪人获得许可证者(以千计)	52	44	46	53	56	12
无工作许可证的就业人员 (以千计)	26	24	37	40	28	12

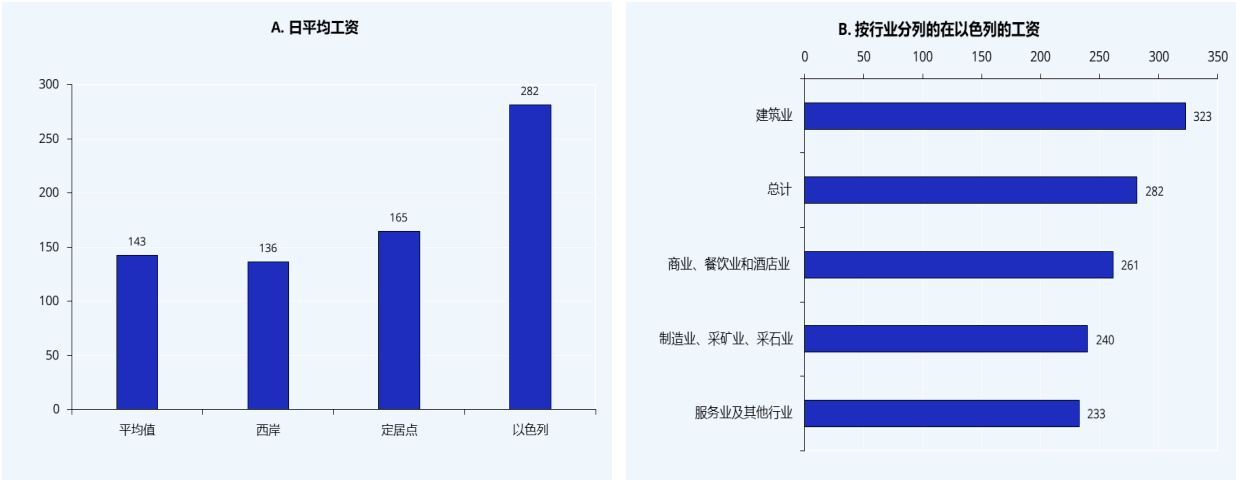
* 总数包括持有以色列身份证或外国护照的人。

资料来源：国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019-2024 年劳动力季度调查作出的估算。

49. 在以色列和定居点的巴勒斯坦就业人员的行业构成也发生了重大变化。2023 年，在以色列和定居点的巴勒斯坦工人中，有近三分之二在建筑业就业；到 2024 年，这一比例下降到约四分之一。同时，制造业在 2024 年成为主导行业，占在以色列和定居点的巴勒斯坦总就业人员的 36%。
50. 在就业机会大幅减少的同时，工资也在下降，这可能是由于无证工人的比例增加——他们的工资通常低于有证工人——以及由于工人的其他选择减少，谈判能力削弱。2024 年，在以色列的巴勒斯坦就业人员的平均日工资为 282 谢克尔(图 2.5.A)，比上一年的 309 谢克尔有所下降。同样，定居点的日平均工资下降了 11.5%，从 186 谢克尔降至 165 谢克尔。2024 年，定居点的巴勒斯坦工人的日平均工资仅为以色列工人的 58.5%。
51. 各行业的工资差异进一步凸显了收入差距。以色列建筑行业继续提供最高的工资，平均日工资为 323 谢克尔，其次是制造业，该行业巴勒斯坦工人日平均工资为 240 谢克尔(图 2.5.B)。定居点的情况与此相似，建筑业的日平均工资最高(227 谢克尔)，而制造业的日平均工资为 184 谢克尔。

³³ 根据以色列中央统计局的数据，2024 年向社会保障部门报送的巴勒斯坦工人工资单平均为 26,500 份。这一数字高于持有许可证的巴勒斯坦人数，因为一个人可有不了一份工资单。

► 图 2.5. 2024 年按工作地点和行业分列的日平均工资 (谢克尔)



资料来源: 国际劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2024 年劳动力季度调查作出的估算。

▶ 第三章. 占领之下的巴勒斯坦工人权利

52. 国际法再次确认了在西岸(包括东耶路撒冷在内)的以色列定居点的非法性。³⁴ 然而，2024 年，定居点仍在不断扩大(表 3.1)，进一步减少了巴勒斯坦人可以耕种或发展其他生计的土地数量。2024 年建立的前沿定居点数量是上一年的两倍，根据国际法和以色列法律，这些前沿定居点都是非法的。已提交了在定居点建造大量住房单元的计划，但没有任何住房单元是为巴勒斯坦人建造的。因被宣布为国有而让巴勒斯坦人无法再使用的土地的公顷数超过了自 2000 年以来以此方式让巴勒斯坦人无法使用的土地的公顷数总和。

▶ 表 3.1. 西岸定居点扩张情况选定指标(2022-2024 年)

	2022 年	2023 年	2024 年
建立的前沿定居点数量(不包括东耶路撒冷)	7	31	60
已提交的至少通过了一个规划阶段的在定居点新建住房单元的计划 (不包括东耶路撒冷)	4 427	12 349	9 971
至少通过了一个规划阶段的在 C 区为巴勒斯坦人新建住房单元的计划	58	0	0
新发布的在定居点建设住房单元的招标	659	2 905	3 618
被宣布为国有土地并让巴勒斯坦人此后无法再使用的巴勒斯坦土地 (公顷)	389	50	2 423
被拆除的巴勒斯坦人的建筑，主要原因是缺少许可证(巴勒斯坦人几乎无法获得许可证)、军事行动或惩罚性命令	957	1 178	1 768

注释：除非另有说明，这些数字包括东耶路撒冷。

资料来源：“Peace Now”组织，“[定居点观察-数据](#)”和人道协调厅，“[西岸拆迁和流离失所数据细目](#)”，2025 年 4 月 7 日查阅。

53. 2024 年采取了一些影响深远的行政措施，包括将与定居点有关的权力从军事当局移交给民事当局；为定居点基础设施、前沿定居点和定居者农场提供更多预算经费；以及前沿定居点的合法化。³⁵ 2025 年，定居点活动加速。2025 年 2 月，三个巴勒斯坦村庄因位于被宣布为“交火区”的地区而被拆除，而在同一交火区内却修建了十个以色列前沿定居点。³⁶ 到 3 月底，以色列高级规划委员

³⁴ 国际法院, *Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem*, 咨询意见, 2024 年 7 月 19 日, 第 155 段。

³⁵ “Peace Now”组织, *2024 in the West Bank– The Year of Annexation and Expulsion*, 2025 年 2 月; *The Israeli Government’s Annexation Agenda*, 2024 年 6 月; *The Israeli Government Financed 68 Illegal Farms with NIS 15 Million*, 2024 年 7 月 23 日。

³⁶ “Peace Now”组织, *“Extensive Demolitions for Palestinians in Masafer Yatta. The Outposts, on the Other Hand, Are Flourishing”*, 2025 年 2 月 11 日。

会提出的定居点住房计划比 2024 年全年还多。³⁷ 2024 年流离失所的巴勒斯坦人数量已经很多，因军事行动而离开西岸北部城市、城镇和难民营的巴勒斯坦人数更多，高达约 45,000 人。

54. 法律方面的动态包括两项法律草案，它们有可能进一步减少巴勒斯坦人可使用的土地，削弱巴勒斯坦经济和未来国家的存活能力。其中一项法律草案于 2025 年初在以色列议会通过了初读，它将允许以色列公民个人在西岸购买土地，打破了对既非约旦人也非巴勒斯坦人的人员购买土地加以限制的法律现状。³⁸ 另一项法律草案将兼并东耶路撒冷附近的 29 个定居点，进一步孤立位于定居点和耶路撒冷之间的巴勒斯坦社区，致使更加难以获得工作机会。³⁹

西岸的工人权利

55. 在大规模安全行动冲击下，三个持续存在的问题对西岸的劳工权利产生了特别影响。
56. 首先，2024 年，对行动的限制加剧。对话者解释说，巴勒斯坦人在西岸的所有行程都是不可预测的，大多数行程都很漫长。2025 年初，以色列设置的 849 个障碍物(包括检查站、大门、路障、障碍物和壕沟)长期或间歇性地控制、限制和监视巴勒斯坦人的行动。⁴⁰ 人口中心之间的连接有时被封锁，检查站的延误时间很长。2024 年 9 月，在贯穿西岸的八条主要公路上，平均每公里就有将近一处封锁。⁴¹ 此外，巴勒斯坦的城市、城镇和村庄经常因军事袭击而被封锁数小时或数天。行动限制对生计和进入工作场所产生了重大影响。例如，在“接缝区”，⁴² 有 150 个社区通常被禁止进入其农田。⁴³ 有时，工人们只能步行或穿过田野才能进入位于不同城镇的工作场所，有时甚至无法到达工作场所。由于要照顾孩子和承担家务，女工比男工更缺乏时间，她们受到的影响尤其大，因为她们往往无法离开自己居住的城镇；一位对话者描述说，妇女的世界变得更小了。
57. 其次，2023 年 10 月 7 日之后，西岸暴力事件激增，去年的情况依然如此。2024 年期间，在占领和冲突背景下，西岸有 503 名巴勒斯坦人被杀，3,147 名巴勒斯坦人受伤；有 34 名以色列人被杀，159 名以色列人受伤。⁴⁴ 以色列军队几乎每天都对巴勒斯坦社区进行袭击(见专栏)。由于军事行动或士兵施加行动限制，在工作场所或家和工作地点的通勤途中造成了一些伤亡。此外，2024 年，以色列定居者平均每天对巴勒斯坦人发动四次袭击。⁴⁵ 定居者持续暴力行为造成 300 多个贝都因家庭流离失所，无法从事传统生计活动。据报告，在为期六周的橄榄收获季节，以色列安全部队成

³⁷ “Peace Now” 组织, [“Advancement of 1,344 Housing Units in the West Bank”](#), 2025 年 3 月 21 日。

³⁸ 以色列民权协会, [“Against the Proposed Law Allowing for Private Land Purchases in the West Bank”](#), 2025 年 2 月 11 日。

³⁹ “Peace Now” 组织, [“A Bill for the Annexation of Settlements around Jerusalem”](#), 2025 年 3 月 2 日。

⁴⁰ 联合国人道协调厅, [“Humanitarian Situation Update #274 - West Bank”](#), 2024 年 3 月 20 日。

⁴¹ 联合国人道协调厅, [“Movement and Access in the West Bank - September 2024”](#), 2024 年 9 月 25 日。

⁴² “接缝区”是指隔离墙与绿线之间的约旦河西岸，以色列军方指定该区域禁止巴勒斯坦人进入。“绿线”是指以色列与约旦河西岸之间的停战线，自 1949 年以来一直存在。

⁴³ 联合国人道协调厅, [“Movement and Access in the West Bank - September 2024”](#)。

⁴⁴ 联合国人道协调厅, [“Data on casualties”](#), 于 2025 年 3 月 18 日查阅。

⁴⁵ 联合国人道协调厅, [“Humanitarian Situation Update #252 - West Bank”](#), 2025 年 1 月 2 日。

员未能阻止定居者的袭击。⁴⁶ 在过去 20 年中，只有 3% 的对定居者暴力的投诉的调查导致定罪，因此，2024 年选择提出投诉的巴勒斯坦人数量大幅下降。⁴⁷

► 聚焦杰宁

杰宁是一个位于西岸北部的城市，人口约 5 万。它毗邻一个人口稠密的难民营，2024 年该难民营又接纳了约 24,000 人，其家人曾在 1948 年流离失所。

2024-2025 年期间，安全部队在杰宁难民营及周边地区连续开展行动，造成流离失所、房屋被拆、教育和医疗服务中断以及道路、污水管道和供水管道被破坏。2024 年 12 月的一次巴勒斯坦安全行动造成约 2,000 个家庭流离失所。以色列空军和地面部队的持续军事行动清空了该难民营，随后宣布该营地为军事禁区。3 月份，军事行动扩大到邻近的郊区和村庄，部署了坦克和新的行动障碍。至少 55 名巴勒斯坦人被杀，许多建筑物被毁。

工人的生计和权利受到即时影响。由于难民营内的所有工作场所和附近街区的许多工作场所都被关闭，工人们失去了工作。难民营中的许多企业都是妇女在家中开办的作坊，无力抵御经济风暴。在行动受限和暴力持续不断发生的情况下，工人、雇主和消费者无法正常进入工作场所或当地市场，雇主无法指望原材料交付或向市场运输产品。局势的不可预测性在一定程度上造成需求下降，所有企业均受到打击。远程办公或搬迁工作场所等替代性安排只能解决少数人的问题。对许多工人来说，这些军事行动带来了不稳定性，造成收入减少，与此同时，他们还要应对失去家园、社区和子女失学的问题。

资料来源：特派团对话者；人道协调厅，《人道主义局势最新情况》，2025 年 1 月至 3 月各期；近东救济工程处，“[关于杰宁难民营情况的正式声明](#)”（2025 年 2 月 3 日）以及“[杰宁难民营](#)”（未注明日期）。

58. 第三，人们继续认为巴勒斯坦人在法律面前受到不平等待遇，包括在以色列规划程序方面。2024 年，在包括东耶路撒冷在内的西岸，在以色列批准拆除的所有巴勒斯坦人拥有的建筑物中，有近四分之三是由于没有以色列发放的许可证，而巴勒斯坦人几乎不可能获得许可证；这些建筑物中有一半以上被用于农业或其他生计目的。⁴⁸ 在东耶路撒冷，98% 的拆除是因为没有许可证。一项法律草案禁止仅拥有巴勒斯坦学位但不具备其他资格的人在东耶路撒冷的学校任教，这将对巴勒斯坦教师产生歧视性影响，其中大多数是妇女。⁴⁹
59. 所有这三个问题都加大了在西岸落实工人权利的难度。行动限制阻碍了主要工人权利保护机构的运行，包括工人代表性组织、劳动监察部门、法院和争议处理系统，也阻碍了人权维护者的实地访问。暴力、对暴力的恐惧以及认为施暴者会逍遥法外的观念降低了工人对各种机构的信任，也减少了他们诉诸法律和获得补救的机会。安全和卫生的工作环境是一项面向所有人的工作中的基本原则和权利。在缺乏由法治提供的确定性的情况下，面对各种持续不断的限制，企业表示它们无法盈利，而雇主不能继续确保其工人的体面工作条件。在许多情况下，工人的收入和工时都被缩减。

⁴⁶ Yesh Din, “[Summary of the 2024 Olive Harvest Season](#)”, 2024 年 12 月 15 日。

⁴⁷ Yesh Din, “[Data Sheet: Law Enforcement on Israeli Civilians in the West Bank \(Settler Violence\), 2005-2024](#)”, 2025 年 1 月 16 日。

⁴⁸ 联合国人道协调厅, “[Breakdown of data on demolition and displacement in the West Bank](#)”, 于 2025 年 3 月 21 日查阅。

⁴⁹ Sam Sokol, “[Government backs bill restricting teachers educated in Palestinian universities](#)”, 《以色列时报》，2024 年 12 月 23 日；《国土报》社评, “[Israeli Lawmakers Are Engaged in Academic Terror Against Arabs](#)”, 《国土报》，2024 年 12 月 31 日。

加沙的工人权利

60. 自 2023 年 10 月 7 日以来, 有充分证据显示, 加沙的工作场所遭到破坏, 工人和雇主大规模流离失所。对话者报告说, 2024 年的有偿工作机会很少, 食物和水都很匮乏, 几乎没有建筑物和基础设施未遭破坏。持续封锁阻碍了新设备、工具和材料的进入。以色列沿加沙周边围栏和海岸实施的禁止巴勒斯坦人进入的缓冲区进一步扩大。⁵⁰ 特派团获悉, 巴勒斯坦人在试图捕鱼时被杀和受伤, 农耕几乎完全被放弃, 尤其是传统农业往往位于缓冲区内, 由于地面上没有标记, 缓冲区的边界很难确定。
61. 所有特派团与之交谈的来自加沙的对话者都希望工作; 事实上, 许多工会官员、企业主、大学和当地非政府组织工作人员继续无偿工作。去年的总干事报告描述了在战争背景下几乎完全退回到非正规或无偿工作的情况。2025 年初停火期间, 情况明显略有好转。从持续恐惧的阴影中走出来后, 一些商店和小作坊重新开张, 一些种子被播下, 一些修复工作场所的基本工作也已开始。重新开始轮流接受基本教育, 大学也开设了临时学习场所。
62. 然而, 工作场所经常是不安全的, 工资低且不稳定。缺乏可靠的电力、通信和设备意味着这种萌芽中的重启很容易受到任何卷土重来的敌对行动的影响, 就像特派团离开该地区几天后发生的那样。在这种情况下, 在以色列长期封锁和哈马斯实际治理的背景下, 加沙的巴勒斯坦工人仍然很容易受到剥削。法治——以及相应地充分和有效行使劳工权利——难以实现。

以色列劳动力市场中的巴勒斯坦工人

63. 2024 年, 只有为数不多的巴勒斯坦人仍可在以色列工作。以色列政府 2024 年 5 月 15 日的一项决定正式规定了各项措施, 增加在此前由巴勒斯坦人担任的职位上的外国工人的数量。⁵¹ 虽然, 以色列雇主组织和政府代表令人遗憾地未与特派团会面, 但特派团获悉, 一些雇主继续支持巴勒斯坦人返回以色列工作, 以色列总工会和马安工人协会等工人组织也对此表示支持。2024 年期间, 马安工人协会开展了这方面的公共宣传活动, 并继续支持其成员; 以色列总工会计划在 2025 年重新启动巴勒斯坦工人培训计划, 重点是酒店业和工业。
64. 2024 年, 以色列劳动力市场向巴勒斯坦工人彻底关闭的决定对巴勒斯坦工人产生了更深的影。以前曾在以色列工作过的对话者描述了绝望的财务状况, 积蓄被耗尽, 而工作机会寥寥无几。一些工人向特派团表示, 他们仍在等待领取应当向其支付的 2023 年 10 月 7 日之前在以色列工作的最后几周的工资。
65. 在这种情况下, 以色列的社会保障待遇是一条生命线。大量但人数不详的前工人被认为已达到退休年龄, 因此有资格获得待遇, 但他们并没有领取其待遇, 或许是因为不了解情况。⁵² 在以色列非政

⁵⁰ 吉沙, “The Ever-expanding Gaza Buffer Zone”, 2024 年 6 月 30 日, 和 “Changes to the Gaza “buffer zone” under the ceasefire agreement”, 2025 年 3 月 15 日。

⁵¹ 以色列政府, Decision No. 1752: Efficiency and improvement of supervision and enforcement of the employment of foreign workers and amendment of government decisions (原文为希伯来语), 2024 年 5 月 15 日。

⁵² 多年来, 总干事报告一直指出, 曾在以色列工作的巴勒斯坦人中, 从以色列社会保障系统领取养老金、残疾津贴和遗属津贴的人数很少。

府组织的倡导下，2024 年底恢复了几百名加沙工人的待遇支付，这些工人的以色列养老和工伤待遇于 2023 年底被停止支付，待遇支付是通过西岸的银行账户进行的。此外，截至 2024 年 10 月，2023 年 10 月 6 日在以色列工作的约 61,000 名巴勒斯坦人在别无选择的情况下终止了与雇主的法律关系，提取了他们的养老缴费，而不是等待在适当的时候向其支付养老待遇，另外有 20,000 名在 2023 年 10 月份没有在工作巴勒斯坦人的情况也是如此。⁵³ 然而，面对复杂的程序，工人们往往聘请律师协助提取，损失高达三分之二的缴费以及未来的养老保障。

66. 巴勒斯坦工人非常重视为数不多的允许在以色列工作的许可证。据了解，约有 8,000 名巴勒斯坦人持有 2023 年政府通告规定的允许在农业和建筑业以外的特定行业工作的许可证，据信还有数目不详的人员持其他许可证在以色列工作，包括一些显然由安全部队签发的许可证。此外，在以色列定居点工作的巴勒斯坦人是由定居点安全协调员酌情决定给与工作许可的，没有明确的劳动权利。工作通常是通过关系获得的，而且往往不稳定。
67. 大量在以色列工作的巴勒斯坦人没有工作许可证，往往私下在以色列逗留多月。一些工人向经纪人支付了大笔费用，希望获得医疗或其他非工作许可，从而能够进入以色列，但这并不总是能够实现。还有一些工人花钱请人帮助他们在没有许可证的情况下进入以色列，包括通过使用梯子和绳索，穿过隔离墙上的洞口，或者用汽车偷渡。在 2025 年的前三个月，有 4,000 多名巴勒斯坦工人因无证进入以色列而被捕，其中大多数人都被刑事立案；有些人未经起诉而被拘留了若干天，其他人则被判处长达一年的监禁。⁵⁴ 成功进入以色列的无证工人描述了不稳定性和恶劣工作条件，他们的工资只有持证工人的一半，为了避免被发现，他们往往从事非公开工作。
68. 巴勒斯坦工人的绝望处境对他们在以色列行使劳动权利的能力产生了负面影响。尽管在以色列工作的巴勒斯坦人数量减少，但卡夫·拉奥维德协会报告称，2024 年期间，有 14 名巴勒斯坦工人在以色列死于职业事故，占以色列所有工作场所死亡人数的 20%。对话者认为，在以色列工作的巴勒斯坦人由于担心失去工作而难以对恶劣工作条件提出投诉。
69. 最后，以色列安全部队 2023 年底拘留了数千名在以色列合法停留的巴勒斯坦工人，其中一些工人在 2025 年 3 月份仍被拘留，人数不详。⁵⁵

⁵³ 以色列人口、移民和边境管理局的数据，应一家以色列非政府组织根据 1998 年《信息自由法》提交的一份有关提供信息的正式请求发送给 Kav LaOved。

⁵⁴ Josh Breiner, "Israel Police Chief Prioritizes Arresting Palestinians Without Permits Over Tackling Serious Crime", 《国土报》, 2025 年 3 月 26 日。

⁵⁵ B'Tselem, *Welcome to Hell: The Israeli Prison System as a Network of Torture Camps*, 2024 年 8 月，第 14 页。

► 第四章. 促进复原力与复苏的劳动治理

70. 在被占领状态下开展巴勒斯坦制度建设进程长期面临挑战，巴勒斯坦权力机构对加沙的干预行动历来受限，而 2023 年 10 月以来局势升级又对巴勒斯坦权力机构和社会伙伴的努力造成了前所未有的制约。
71. 巴勒斯坦权力机构因将重心转向应对持续恶化的人道主义和社会经济危机而未能按计划推进原定的关键国家政策框架，如《2023–2025 年体面劳动计划》和《2021–2025 年国家就业战略》。尽管如此，部分与危机应对及复苏规划相关的干预措施得以保留。2024 年 10 月启动的发展与改革议程包含专门的社会保护和教育计划，同时强调促进企业发展并加强法治。⁵⁶然而，权力机构的制度脆弱性对该议程的实施构成严峻挑战。

危机应对中的巴勒斯坦制度与社会伙伴

72. 2025 年 1 月停火后，巴勒斯坦权力机构迅速成立加沙应急干预行动室，联合各主要职能部门和机构，与联合国合作伙伴一道，共同协调应对人道主义危机。在劳工部领导下，巴勒斯坦就业基金负责协调和实施加沙应急就业计划。国际劳工组织为基金提供关键技术支持，在加沙和西岸落实应急就业举措。截至 2025 年 3 月，这一合作项目已创造 1,200 多个工作岗位，主要集中在公共工程、医疗服务和环卫行业。
73. 西岸和加沙的经济与人道主义危机持续严重削弱了巴勒斯坦工人总联合会(巴工联)及巴勒斯坦工商会联合会开展各自活动的的能力，使其难以有效为会员提供支持。社会伙伴的办公场所遭到损毁。巴勒斯坦工商会联合会代表强调需将巴勒斯坦私营部门纳入应急响应与重建工作中，并呼吁建立西岸与加沙之间的贸易走廊。

社会保护成为生命线

74. 战争导致贫困人口激增，失业率呈指数级攀升，在劳动力市场复苏之前，作为生命线的社会援助需求凸显，在加沙尤为关键。2010 年启动的“国家现金转移计划”已覆盖约 11.5 万户贫困家庭，但自 2023 年 10 月起，津贴发放范围仅限于西岸。2024 年 8 月，社会发展部设立针对老年人和重度残疾人的月度社会津贴计划。截至 2025 年 2 月，西岸 18,242 名老年人和 14,697 名残疾人受益于该计划。⁵⁷该计划向加沙扩展的小规模试点已在筹备中。⁵⁸
75. 若经济无法复苏，当前社会经济脆弱性与贫困水平将难以逆转。目前亟需扩大对最弱势群体的社会援助，包括因加沙战争失去支撑网络的新寡妇女等群体。需追加资金以确保“国家现金转移计划”

⁵⁶ 总理办公室, “Draft of the First Phase of the ‘National Program for Development and Reform’”, 2021 年 10 月 28 日。

⁵⁷ 劳工组织, “ILO ERP Recovery Programme: Progress update on ILO emergency recovery efforts in the Occupied Palestinian Territory”, 第 5 页。

⁵⁸ 劳工组织, “Palestinian authority Allocates Domestic Funding for Social Allowances Supporting Persons with Disabilities and Older Persons in the West Bank”, 2024 年 12 月 4 日。

定期足额向受益人发放津贴。巴勒斯坦权力机构与人道主义行为体应在社会转移方面加强协调，以提升效率、避免社会保护体系碎片化，同时发挥人道主义与发展的协同效应，这一点仍然至关重要。

76. 2025 年 2 月，阿巴斯总统颁布法令终止“烈士基金”津贴的发放。⁵⁹此后，将通过“国家现金转移计划”向符合需求型标准的所有受益人发放社会津贴。
77. 除紧急提供非缴费型社会援助外，将强制性社会保障扩大到私营部门一直是一项长期目标。经广泛三方协商，2023 年就修订《社会保障法》达成初步共识。该法若通过并生效，将逐步引入生育、工伤和失业保险、疾病津贴、医疗保险及养老金。目前批准并实施这一经修订法律的进程处于暂停状态。

保护并创造就业机会

78. 应对巴勒斯坦被占领土工作岗位严重匮乏问题的迫切需求不是推动就业密集型复苏干预措施的唯一动因。通过参与重建，巴勒斯坦的男男女女都能重获能动性，对话者强调这一目标对加强他们的复原力与建设可持续的未来都至关重要。加沙对话者表示，工作亦是回馈其所在社区、保留希望与意义的途径。
79. 多项制度致力于促进巴勒斯坦被占领土创造就业。2024 年，巴勒斯坦就业基金在支持 360 个小型创业项目的同时，创造了约 4,400 个工作岗位及带薪培训机会。合作事业局为受战争影响的加沙合作社实施紧急支助计划。巴勒斯坦货币管理局 2023 年 10 月设立“Istidama-Plus 基金”，持续为企业家提供资金支持，确保企业持续运营，防止裁员，扶持创造就业的新项目。截至 2025 年 3 月，该基金资助了约 200 个项目，资助金额总计 3.57 亿谢克尔。⁶⁰
80. 加沙战争导致数千人重度残疾，其需求不仅包括食物援助、资金支持、医疗护理和心理关注，还包括康复与融入劳动力市场。⁶¹除计划向加沙残疾人发放社会津贴外，劳工部正推动数字技能扫盲投资，为残疾人参与全球数字经济就业开辟新机遇。
81. 加沙战争以及随之而来的基于社会性别的暴力行为增加，以色列安全部队在西岸加强行动限制，经济与人道危机深化，这些都可能进一步固化长期存在的巴勒斯坦妇女劳动力参与率偏低的问题。特派团的对话者建议在复苏与重建中充分利用妇女的贡献，包括促进技术学科女毕业生就业、提升数字技能、加大对女企业家支持力度、确保提供融资渠道并解决照护服务短缺问题。
82. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处，UNRWA)作为雇主发挥关键作用，尤其在教育和医疗机构雇佣大量巴勒斯坦妇女。仅在加沙，近东救济工程处就雇佣约 1.8 万名员工及承包商，其工资支撑着 10 万多人的生计。⁶²2025 年 1 月底，以色列新立法生效，禁止近东救济工程

⁵⁹ 巴勒斯坦通讯社 (WAFA)，[“President Mahmoud Abbas Issues Decree-Law Restructuring the Social Welfare System”](#)，2025 年 2 月 10 日。

⁶⁰ 巴勒斯坦货币管理局来函，2025 年 3 月 27 日。

⁶¹ 联合国人道协调厅，[“Humanitarian Situation Update #245 – Gaza Strip”](#)，2024 年 12 月 10 日。

⁶² 联合国新闻，[“How has the war in Gaza affected UNRWA's ability to support Palestinians?”](#)，2024 年 11 月 6 日。

处在以境内运作，并限制以当局与其接触。⁶³随着执法力度加强，近东救济工程处的正常运转，包括其作为雇主为巴勒斯坦家庭提供经济保障的功能，日益面临威胁。

加强技术与职业教育培训

83. 当前经济危机背景下，加强巴勒斯坦被占领土技术与职业教育培训不仅是当务之急，更具有深远战略意义。加沙多数技术与职业教育培训中心及提供技术与职业教育培训的技术院校遭到损毁。幸存的校舍如今也常被用作流离失所者的庇护场所。⁶⁴
84. 除通过技能提升和技能再培训帮助劳动者重返劳动力市场外，重启中断的教育培训对首次求职的加沙和西岸青年来说也至关重要。为受冲突影响的青年提供培训机会可助其应对创伤、规划未来。
85. 特派团的对话者强调，重建需恢复技术与职业教育培训体系以及相关行业和手工艺的培训并使其现代化。中期快速损害与需求快速评估呼吁加强信息技术、医疗保健及可再生能源领域的技术与职业教育培训。⁶⁵私营部门与工会需在确定技能缺口、提升技术与职业教育培训吸引力方面发挥关键作用。课程设置中注重创业与企业运营能力培养，将有助于创建成功企业。

劳动法改革与劳工权利执法

86. 尽管整体环境不利，劳工部仍通过社会对话机制与雇主组织和工人组织开展协商，以期完成劳动法改革。在解雇条件、经济结构调整、遣散费及生育保护等若干条款上尚未达成共识。加强社会对话对寻求各方认可的方案至关重要。强化涉及歧视、暴力与骚扰的法律保护以及改革《工会法》等其他立法改革仍处于停滞状态。
87. 西岸劳动监察服务尽管受限，但仍在运作。监察员与车辆短缺，巴勒斯坦权力机构不能足额发放工资，公员工时缩减，这些问题都制约着劳动监察活动的覆盖范围。劳动监察机构仍在向法院提交案件，但司法处理严重滞后。设立专门劳动法院以提升劳动司法可及性的目标仍仅停留在劳工部议程上。
88. 加沙缺乏有效劳动行政与治理机制，阻碍工人权利的维护。在当前背景下，应对童工劳动风险升级成为新挑战。据估算，加沙约有 1.7-1.8 万名无人监护或与家人失散的儿童，他们面临极高的童工劳动风险。⁶⁶

⁶³ 联合国安理会向新闻界发表了一份声明，对该立法的通过表示严重关切：“Security Council Press Statement on United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in Near East (UNRWA)”，2024 年 10 月 30 日。

⁶⁴ 世界银行、欧盟和联合国, *Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment*, 第 24 段和第 97 段。

⁶⁵ 世界银行、欧盟和联合国, *Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment*, 第 57 页。

⁶⁶ 世界银行、欧盟和联合国, *Gaza and West Bank Interim Rapid Damage and Needs Assessment*, 第 24 段。

► 第五章. 被占领叙利亚戈兰高地的工人

89. 自 1967 年起，叙利亚戈兰高地被以色列占领，并于 1981 年遭吞并。联合国安全理事会第 497(1981)号决议指出，以色列将其法律、管辖权和行政权强加于被占领叙利亚戈兰高地的决定无效，不具备国际法律效力。2024 年 12 月 4 日，联合国大会再次呼吁以色列停止改变被占领叙利亚戈兰高地的自然特征、人口组成、体制结构和法律地位，特别是停止建立定居点。⁶⁷
90. 2024 年全年至 2025 年初，被占领叙利亚戈兰高地的工人和雇主持续受到以色列-黎巴嫩边境跨境敌对行动及阿拉伯叙利亚共和国局势发展的影响。2024 年 12 月，以色列军队进入以色列与阿拉伯叙利亚共和国之间的非军事隔离区，违反了 1974 年《部队脱离接触协定》。⁶⁸此外，以色列当局无视联合国安理会第 2766(2024)号决议，在隔离区内设立军事哨所，⁶⁹并以安全关切和有必要保护该区域及周边以色列及德鲁兹社区为由，宣称以色列军队将无限期驻扎。⁷⁰报告显示，隔离区内的工人、雇主及其他平民面临宵禁、行动自由受限、基础设施损毁、强制流离失所及土地准入限制。⁷¹
91. 2024 年 12 月，以色列当局还批准了一项 4,000 万谢克尔(合 1,100 万美元)的预算，用于扩建被占领叙利亚戈兰高地的定居点。这是对以色列政府 2021 年宣布的一项计划的修订，原计划拟通过大规模投资使定居者数量在 2027 年前翻番。⁷²2024 年初，被占领叙利亚戈兰高地总人口为 56,900 人，其中包括 28,800 名定居者和 27,400 名叙利亚公民。⁷³相较前一年(定居者 27,000 人，与叙利亚公民人数持平)，人口结构已发生显著改变。⁷⁴
92. 2024 年，被占领叙利亚戈兰高地的叙利亚人劳动力参与率仍受结构性挑战和经济机会匮乏的制约，安全局势也是导致这一困境的原因，尤其重创旅游业。据估测，叙利亚劳动力参与率为 52.3%，失业率为 4.0%。⁷⁵
93. 叙利亚男性劳动力参与率为 64.7%，约为叙利亚女性劳动参与率(37.9%)的 1.7 倍。叙利亚女性主要集中在领薪就业(93%)，多分布于教育、医疗及社会工作等行业。男性从事领薪就业的比例相对

⁶⁷ 联合国大会, [The Occupied Syrian Golan](#), 第 79/90 号决议, 2024 年 12 月 4 日, 第 2 段。

⁶⁸ 联合国, [“Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General”](#), 2024 年 12 月 9 日。

⁶⁹ Yaniv Kubovich and Avi Scharf, [“Satellite Images Reveal Israel Built Seven Outposts in Syria”](#), 《国土报》, 2025 年 2 月 18 日。

⁷⁰ Emanuel Fabian, [“Defense Minister, in Syria Buffer Zone, Says IDF to Stay Indefinitely”](#), 《以色列时报》, 2025 年 1 月 28 日。

⁷¹ 例如参阅 Al-Marsad, [“The Syrian Golan – The Twice-Forgotten Occupation: The Rights of Golan Syrians Must Be Respected”](#), 2025 年 2 月 2 日。

⁷² Jonathan Lis and Adi Hashmonai, [“Netanyahu’s Plan to Develop Golan Heights Is Actually an Amendment to a Decision by the Bennett Gov’t”](#), 《国土报》, 2024 年 12 月 17 日。

⁷³ 以色列中央统计局, [“Population – Statistical Abstract of Israel 2024, No. 75”](#), 2024 年 7 月 2 日。

⁷⁴ 为便于数据分析，人口统计中的“阿拉伯人”类别被用来代表戈兰高地的叙利亚公民。

⁷⁵ 以色列中央统计局, Israel Labour Force Survey data on the Golan, 正如其于 2025 年 3 月 20 日通过电子邮件向特派团通报的那样。

较低，为 66%，其余 34% 为自雇职业或雇主。叙利亚男性就业行业分布更广，涵盖建筑业(31%)、制造业(13%)和农业(10%)。

94. 自 2013 年库奈特拉过境点关闭以来，被占领叙利亚戈兰高地与阿拉伯叙利亚共和国之间的货物与人员流动受阻。以色列军队进入隔离区后，以色列当局允许来自阿拉伯叙利亚共和国的德鲁兹社区领袖进入被占领叙利亚戈兰高地开展朝圣活动。⁷⁶以色列当局还就相关措施开展了讨论，拟允许居住在隔离区的叙利亚人进入被占领叙利亚戈兰高地，在定居点从事农业和建筑业工作。⁷⁷

⁷⁶ 《以色列时报》，“New Chapter: Syrian Druze Clerics Enter Israel for First Pilgrimage Since 1948”，2025 年 3 月 14 日。

⁷⁷ 《以色列时报》，“IDF Reportedly Offering Syrians from Buffer Zone Work in Israel”，2025 年 2 月 25 日。

▶ 第六章. 制定巴勒斯坦就业议程

95. 加沙几乎遭到全面损毁。经济崩溃，就业枯竭，劳工权利形同虚设。西岸亦未能幸免于暴力、经济衰退与失业的恶性循环。占领进一步升级，定居点持续扩张。巴勒斯坦被占领土整体陷入经济社会崩溃。
96. 然而，在此黯淡背景下，怀揣希望向前看并规划更美好未来至关重要。必须确保巴勒斯坦的复苏是就业富集型的且以权利保障为驱动，让巴勒斯坦人能充分参与重建，并使劳动力市场的恢复真正惠及工人、雇主及其家庭。
97. 唯有停止暴力并释放所有人质，实质性复苏方能启动。唯有通过持久政治方案解决冲突，才能确保复苏与发展实现可持续、包容性成果。唯有建立在我们珍视的社会正义与社会对话原则基础上的前进道路，才能为以人为本的重建与劳动力市场复苏开辟可持续机遇。
98. 应将以下十项议程要点作为重点领域，推动以就业为中心的复苏。所有要素均各自具有重要性，无优先级排序。关键的是，本议程旨在补充现有复苏与重建计划，将劳动议题置于未来规划进程前沿，最大程度创造就业岗位，保护各项权利并实现体面劳动。
99. 国际劳工组织愿全力推动下列议程要点，动员资源支持其落地实施，并提供政策建议与发展援助服务。对该议程的有效支持需各方自由参与且充分合作。
100. **快速恢复加沙农业、医疗与教育就业：**复苏初期必须紧急重建获取食品、医疗与教育的途径。应提供资金援助，修复或替换损毁的农业与渔业资产，确保捕鱼区与农田的充分准入。医疗与教育行业在战争中遭受重创，关键基础设施沦为废墟。对这三个行业投资并消除供应限制，可大规模创造就业。
101. **推动就业密集型基础设施重建：**当废墟清理与重建实质性启动时，需平衡资本密度与劳动密度。基础设施重建应优先考虑巴勒斯坦本地工人与承包商，并尽可能使用本地采购的材料，扩展与西岸的供应链联系。建筑业或可创造 20 万个就业岗位，⁷⁸并通过关联活动产生显著乘数效应。通过技术与职业教育培训强化技能对重建至关重要。应借鉴全球危机后、冲突后国家经验，设计可扩大规模的就业密集型基础设施项目——确保公平工资与严格的职业安全卫生标准——同时不耽误项目快速交付。
102. **扶持私营部门：**自 2023 年 10 月以来，私营部门因资产损毁或损坏以及收入流失遭受重创。包括中小微企业在内的私营部门应在重建与劳动力市场恢复中发挥关键作用。需通过贷款担保、提供低息信贷额度及消除供应商与市场准入的高成本壁垒等金融援助，帮助私营部门迅速复苏。
103. **促进妇女经济赋权：**巴勒斯坦妇女长期面临劳动力市场参与不足问题，且集中于医疗保健和教育等少数行业。当下亟需从法律与实践层面扫除妇女创业就业障碍。巴勒斯坦妇女平均受教育程度高，高中或大学毕业生中女性数量超过男性。重建需要释放这些技能的作用。

⁷⁸ 阿拉伯国家, “Early Recovery, Reconstruction, and Development of Gaza”, 第 56 页。

- 104. 扩大社会保护：**当前巴勒斯坦大部分人口陷入贫困。许多人急需现金援助。儿童、由妇女当家的家庭以及残疾人等受战争影响的群体需求尤为迫切。现有现金转移计划应大幅扩大覆盖范围，这依赖于强有力的捐助支持。同时，建立覆盖私营部门工人的社会保障计划自 2023 年 10 月起陷入停滞。需重启改革进程，推动酝酿逾十年的举措落地。三方对话与构建共识是成功关键。若妥善实施，工人与私营部门都将从改革中受益。
- 105. 防止童工劳动：**巴勒斯坦被占领土童工劳动率曾相对较低。对教育培训的重视和教育培训文化曾对这一问题带来关键缓冲。危机刚刚结束，童工劳动有快速增长的风险。加沙重建中，紧急复课、基础设施重建与防止童工劳动应同步推进。需重点关注数千名新增孤儿。
- 106. 强化劳动治理：**酝酿多年的劳动法改革应最终完成。要在复苏与重建背景下重启巴勒斯坦劳动力市场，就需要以坚实的现代化法律基础为支撑，配以有效的劳动行政、争议处理与执法机制。同样关键的是要优先强化劳动力市场服务制度。依赖强大且有代表性的雇主组织与工人组织以及有效三方协商的健全劳动治理，对复苏、重建与可持续发展至关重要。
- 107. 便利绿线两侧养老金发放：**数十年来，数十万在以色列务工的巴勒斯坦工人向以色列养老基金缴费。许多工人或其遗属并未获得其本应享受的定期月度养老金。当前养老金由以色列政府授权的 Amitim 组织管理。但这一体系缺乏透明度，效率低下。应与受益人对接并为他们提供支持，积极推动绿线两侧法定福利的转移。养老金是缴费者的法定权利，将为西岸与加沙家庭收入提供关键支持，有助于消除贫困并以资金形式提振经济复苏。
- 108. 重新向巴勒斯坦工人开放以色列劳动力市场：**自 2023 年 10 月以来，巴勒斯坦工人基本被排除在以色列劳动力市场之外。西岸家庭收入锐减。许多曾在以色列工作的巴勒斯坦工人未找到任何替代工作并负债累累。以色列多行业面临严重用工短缺。开放过境点并取缔许可证中介非法操作将使双方受益。
- 109. 解除巴勒斯坦被占领土行动限制：**不论是在加沙还是在西岸，对货物和人员流动的限制从根本上阻碍了经济活动。私人投资与就业创造的可持续扩张需以市场准入及生产性资源(尤其是土地和水)的获取为前提。

► 附件：对话者名单

巴勒斯坦权力机构及其他公共机构

劳工部

Enas Attari Dahadha 女士，部长
Rami Mehdawi 先生，国际合作事务副助理
Abdel Kareem Mardawi 先生，外部就业司司长
Firas Abu Hammad 先生，职业安全与卫生司司长
Walid ElBayed 先生，劳动关系司司长
Dana Ismail 女士，部长顾问

外交部

Omar Awadallah 先生，多边事务大使，联合国及其专门机构司司长

社会发展部

Samah Hamad 女士，部长
Taha Irani 先生，副部长
Manal Abu Ramadan 女士，规划司司长
Rana Riady 女士，部长顾问

妇女事务部

Mona AlKhalili 女士，部长
Shireen Abu ElRub 女士，国际关系司处长
Hanna Nakhleh 先生，部长特别顾问
Ismail Hammad 先生，部长顾问

教育部

Wissam Nakhleh 女士，建筑司司长-西岸
Ziad Abu Mustafa 先生，政府干预委员会(教育行业)成员-加沙

巴勒斯坦货币管理局

Yahya Shunnar 先生，局长

Rafe Amraish 先生，储备管理处处长

巴勒斯坦中央统计局

Jawad AlSaleh 先生，统计事务主席

Mohammed Qalalwa 先生，经济统计司司长

Suha Kana'an 女士，劳工统计司处长

Ahmad Omar 先生，分析和预测司处长

巴勒斯坦就业基金

Mohamad Abu Zeiter 先生，副主席-加沙

Majd Ishtawi 女士，项目协调员-西岸

合作事业局

Banan Tantour 女士，法律事务处负责人/处长

Rabei Al Qassem 先生，规划与政策处负责人/处长

全国民主大会

Nasser Al Kidwa 先生，主席

经济赋能局(Tamkeen)

Ahmad Majdalani 先生，局长，巴勒斯坦解放组织执委会委员，巴勒斯坦人民斗争阵线总书记

巴勒斯坦工人组织和雇主组织

巴勒斯坦工人总联合会(巴工联)，纳布卢斯

Shaher Sae'd 先生，总书记

Mahmoud Hawasheen 先生，巴工联司库，公共服务工会主席

Sameh Al Jabari 先生，工会组建处处长

Khaled Barakat 先生，最低工资处处长

Abdel Hakim Shebani 先生，杰宁工会法律处顾问，巴工联残疾处协调员

巴工联，加沙分支

Bashir Alsisi 先生，总秘书处成员，公共服务总工会主席

Zaki Khalil 先生，总秘书处成员，纺织总工会主席

Tariq Al Hindi 先生，总秘书处成员，农业总工会主席

Salameh Abu Zeiter 先生，总秘书处成员，卫生服务总工会主席

Wael Khalaf 先生，总秘书处成员，公共部门雇员工会副主席

Eatimad Abu Jalalh 女士，妇女委员会主席，纺织工会主席，性别平等处处长

巴勒斯坦工农商会联合会，拉马拉

Abdo Idrees 先生，联合会理事会主席，希伯伦商会主席

Jamal Jawabreh 先生，秘书长

杰宁商会

Thoqan Abu Baker 先生，主席

Mustafa Saies 先生，副主席

Mohammad Kameel 先生，总干事

Thaer Abahra 先生，秘书

Mohammad Khamaysa 先生，司库

纳布卢斯商会

Samih Al Masri 先生，主席

杰里科商会

Tayseer Al Hamidi 先生，主席

加沙商会

Ayed Abu Ramadan 先生，主席

Nabil Shurab 先生，董事会成员

Faysal AlShawa 先生，董事会成员

Maher AlTaba 先生，总干事

Salah AlMaqadma 先生，司库

Hussam AlHweiti 先生，副司库

Riyad AlSawafiri 先生，副秘书长

Khalil Atallah 先生，公共关系主任

北加沙商会

Bahaa Al Amawi 先生，秘书

汗尤尼斯商会

Khairi AlMasri 先生，主席

拉法商会

Fathi Qeshta 先生，主席

Abdallah Al Satari 先生，副主席

代尔巴拉赫商会

Mohammad AlTalbini 先生，主席

巴勒斯坦民间社会组织和其他利益攸关方

巴勒斯坦研究中心

Mohammad Shtayyeh 先生，巴勒斯坦研究中心主席，前总理，法塔赫中央委员会成员

巴勒斯坦医疗救济协会

Mustafa Barghouthi 先生，巴勒斯坦医疗救济协会主席兼巴勒斯坦民族倡议组织秘书长

独立人权委员会，拉马拉

Ammar Dwaik 先生，总干事

Al-Mezan 人权中心 – 加沙

Sameer Zaqout 先生，副主任

法律援助会(Al-Haq)，拉马拉

Shawan Jabarin 先生，理事长

Tahseen Elayyan 先生，项目主任

Murad Jadallah 先生，监督与文件部主任

巴勒斯坦政策和调查研究中心，拉马拉

Khalil Shikaki 先生，主任

巴勒斯坦非政府组织网络

Amjad Al Shawa 先生，执行主任

Mahmoud Hamada 先生，宣传协调员

国际发展机构协会-加沙

Tarneem Hammad 女士，人道主义副协调员

妇女事务中心 - 加沙

Amal Syam 女士，主任

加沙应用科学大学学院技术孵化器

Mohammed Mushtaha 先生，对外关系副主席

Al-Tawfeek 渔民合作社 – 加沙

Marwan Baker 先生，社长

农业与环境合作发展协会

Jihad Al-Kafarna 先生，主席

巴勒斯坦妇女总联合会

Intissar al Wazir 女士，主席

Khawla AlAzraq 女士，总秘书处成员、经济委员会协调员

Dalal Salameh 女士，总秘书处成员

女企业家论坛

Shireen Shilleh 女士，主席

妇女研究中心

Sama Aweidah 女士，主任

民主与工人权利中心

Carine Metz Abu Hmeid 女士，项目与对外关系协调员

储蓄信用合作社联盟

Randa Abed Rabbo/Zein 女士，主任

商人

西岸商人

Ayman El Hirbawi 先生，Hirbawi 国际贸易公司企业主

Abdel Rahaman Abu Fkhedeh 先生，豪华汽车公司企业主

Basem Abu Allan 先生，Ibn El-Nafees 眼镜公司企业主

Mustafa Sayes 先生，Al Nakheel 建筑公司企业主

杰宁商人

Riyad Thaher 先生，Al Thaher 化妆品公司企业主

Firas Shafi 先生，Alsanafer 世界集团企业主

Basheer Solieman 先生，Al Ajjawi 现代汽车贸易公司企业主

Bilal Jamal 先生，Al Jamal 集团企业主

Wael Ebeid 先生，Uni Minder 综合贸易公司企业主

加沙商人

Hamed Haboush 先生，清洁材料行业企业主

Madeen Abu Hameid 先生，食品行业企业主

Moein Abu Elkhair 先生，旅游行业企业主

Salah Abu Haseira 先生，旅游行业企业主

工人¹

西岸工人

M. A.女士，农业工人

S. H.女士，农业工人

M. A.先生，建筑工人

A. T.先生，建筑工人

S. H.先生，建筑工人

I. A. 先生，建筑工人

¹ 特派团获得了与之会面的所有工人的全名，但选择在对话者名单中只以首字母标注其姓名。

K. J. 先生，建筑工人

T. S.女士，家政工人

S. F.女士，洗衣服务工人

加沙工人

M. N. 先生，建筑工人

O. K. 先生，管道工人

A. K. 先生，综合服务工人

I. K.女士，时装设计与缝纫工人

M. T.先生，铝业工人

以色列机构

以色列工人组织

以色列总工会

Peter Lerner 先生，国际关系司司长

Avital Shapira-Shabirow 女士，国际关系处长

马安(MAAN)工人协会

Assaf Adiv 先生，执行主任

Roni Ben Efrat 女士，资源主管

Adv. Abeer Joubran 女士，耶路撒冷分会律师

Erez Wagner 先生，耶路撒冷分会秘书

以色列民间社会组织和其他利益攸关方

卡夫·拉奥维德协会

Adv. Ohad Amar Ohad 先生，执行主任

Samar Baydoun 女士，发展和评估部主任

Diana Baron 女士，政策和研究部主任

Aelad Cahana 先生，法律部部长

检查站观察 - 反对占领和争取人权的妇女团体

Sylvia Piterman 女士，志愿者

吉沙(Gisha)-行动自由法律中心

Rebecca Metzger 女士，国际关系主任

巴勒斯坦人法律援助中心

Kenneth Mann 先生，共同创办人

Mor Soker 女士，共同创办人

其他个人会议

Maayan Niezna 女士，利物浦大学法律与社会正义学院讲师

联合国和国际组织

联合国人道主义事务协调厅(OCHA)，巴勒斯坦被占领土

Kimberley Lietz 女士，办公室代理副主任.

Rene Nijenhuis 先生，加沙办公室副主任

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)

Ben Majekodunmi 先生，安曼总部办公室主任

Roland Friedrich 先生，近东救济工程处西岸行动主任

Sam Rose 先生，近东救济工程处加沙事务高级副代表

联合国开发计划署(UNDP)，巴勒斯坦人民援助计划

Ruba Aladham 女士，探索实验室项目分析师

Hala Othman 女士，加沙项目分析师

联合国儿童基金会(UNICEF)

Artur Ayvazov 先生，加沙社会政策处处长

Levy Mandiwanzira 先生，加沙社会政策专家

Hasna Abuewida 女士，加沙项目官员

联合国人权事务高级专员办事处(OHCHR)

Ajith Sunghay 先生，办公室主任,

Anna Maria Cesano 女士，监测处处长

Yu Kanosue 女士，加沙分办公室主任

联合国地雷行动处

Luke David Irving 先生，主任

世界粮食计划署

Jane Waite 女士，项目主管

Riad Katkhoda 先生，社会保护主管

世界银行

Stefan Emblad 先生，国家主任

Jack Randolph 先生，国家项目协调员

Sahr Najm 女士，社会发展高级专家

Michele Zini 先生，高级经济学家

国际货币基金组织(IMF)

Tobias Roy 先生，驻地代表

国际移民组织(IOM)

Karl Baker 先生，区域危机协调员

被占领叙利亚戈兰

戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Nizar Ayoub 先生，主任

Karama Abu Saleh 先生，律师

Al Maghariq 协会

Taiseer Maray 先生，主席

其他会议

阿拉伯叙利亚共和国政府

社会事务和劳工部

Ibrahim Ibrahim 先生，副部长

Houdayfa Al Khattib 先生，部长顾问

Ali Haji Ali 先生，公共关系官员

Omar Mohamed 先生，联络处长

大马士革及其乡村工业行会

Khaldoun Dadou 先生，总经理

Ayman Al Madany 先生，顾问

工会总联合会

Fawas Al Ahmad 先生，主席

阿拉伯国家联盟

Said Abu Ali 先生，助理秘书长

Haider Tareq Al-Joubouri 先生，全权公使，巴勒斯坦和阿拉伯被占领土部巴勒斯坦事务主任

Gehan Khaled Soltan 女士，以色列事务部主任

Moatassem Al Shawwa 先生，巴勒斯坦和阿拉伯被占领土部

阿拉伯劳工组织

Fayez Al-Mutairi 先生，总干事

Marwan Rais 先生，总干事办公室