



国际
劳工
组织

► ILC.114/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114届会议, 2026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 2026 年
第一次出版于 2026 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，2026 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 978-92-2-042587-9 (print)
ISBN 978-92-2-042588-6 (Web PDF)
ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-042585-5 (print)，ISBN 978-92-2-042586-2 (Web PDF)；
英文：ISBN 978-92-2-042575-6 (print)，ISBN 978-92-2-042576-3 (Web PDF)；
法文：ISBN 978-92-2-042577-0 (print)，ISBN 978-92-2-042578-7 (Web PDF)；
德文：ISBN 978-92-2-042581-7 (print)，ISBN 978-92-2-042582-4 (Web PDF)；
俄文：ISBN 978-92-2-042583-1 (print)，ISBN 978-92-2-042584-8 (Web PDF)；
西班牙文：ISBN 978-92-2-042579-4 (print)，ISBN 978-92-2-042580-0 (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

与往年一样，本报告是根据 1980 年国际劳工大会的授权提交的，它介绍了我为撰写本报告而委派的特派团的调查结果。遗憾的是，特派团连续第三年未获准进入以色列及阿拉伯被占领土。此外，该地区 2026 年 2 月 28 日爆发的敌对行动致使特派团无法在约旦安曼与巴勒斯坦对话者进行面对面会谈。不过，特派团得以通过线上方式，与广泛的阿拉伯和以色列对话者以及联合国和其他国际组织和非政府组织的代表进行交流。此前对开罗和大马士革的访问促成了与阿拉伯对话者的面对面会谈。

我感谢所有与特派团接触的各方提供的信息，包括以色列当局提供的书面意见。特派团完全秉持公正原则，以事实为准，并基于国际劳工组织的章程和使命开展了工作。

本报告探讨了在更广泛的政治、法律和经济背景下的劳动力市场、工人权利和劳动治理方面发展态势。报告还概述了促进巴勒斯坦以就业为中心的复苏和重建的优先行动，这些行动的重点是体面劳动，体面劳动是实现社会正义、增强韧性和维护人类尊严的基础。

我本希望在今年的报告中能够呈现巴勒斯坦劳动世界的决定性进展，但这未能得以实现。加沙的工作场所依然是一片废墟，对人道主义援助的依赖无处不在。在西岸，工人们继续面临流离失所、严苛的流动限制、军事行动以及定居点扩张加剧等问题。失业率、不充分就业率和非正规就业率仍然高企，而教育和技能发展机会在不断减少。

2025 年 10 月停火后，国际社会为结束加沙的毁灭性战争作出了新一轮努力，这些努力与各项稳定和重建计划一道带来了一丝谨慎希望。然而，该地区的动荡局势有可能使这些努力受挫，并加剧当地严峻的经济和社会状况。

归根结底，改善巴勒斯坦工人处境的前景在很大程度上取决于双方，即巴勒斯坦人和以色列人，能否在国际法和国际认可框架的基础上，在迈向政治解决方案方面取得进展，实现公正持久的和平，这是联合国历次决议所重申的。

总干事
吉尔伯特·洪博
2026 年 5 月

▶ 目 录

	页 次
前 言.....	3
导 言.....	7
第一章 战争和占领对巴勒斯坦工人的影响	9
第二章 在多层次危机加剧背景下的经济和劳动力市场发展态势	13
第三章 巴勒斯坦工人权利	21
第四章 一场旷日持久危机中的劳动治理	27
第五章 被占领叙利亚戈兰高地的工人.....	31
第六章 推进以就业为中心的复苏.....	33
附件：对话者名单.....	35

▶ 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。⁴
3. 受总干事委托，劳动治理与行业政策司高级顾问 Konstantinos Papadakis 担任特派团团长。特派团成员还包括就业、技能和可持续企业司宏观经济和就业政策专家 Kee Beom Kim，劳动保护和社会保护司平等与不歧视问题高级专家 Martin Oelz 以及国际劳工标准司法律专家 Elisa Webber。国际劳工组织驻耶路撒冷代表 Dan Cork 以及国际劳工组织驻耶路撒冷代表处计划和业务专员 Rasha El Shurafa 和业务助理 Dalal Abu Saleh 向特派团提供了筹备支持与工作协助。国际劳工组织叙利亚共和国国家协调员 Mohamed Anas Sabee 协助特派团团长与叙利亚三方成员举行了会谈。曾长期作为特派团成员、现任劳动保护和社会保护司劳务移民政策高级专家 Katerine Landuyt 担任其技术顾问。
4. 由于以色列当局未发放签证，特派团连续三年未能举行实地会议。此外，该地区 2026 年 2 月 28 日爆发的敌对行动致使特派团无法在约旦安曼与巴勒斯坦对话者进行面对面会谈。特派团因此于 2026 年 3 月 1 日至 11 日与巴勒斯坦、以色列及其他对话者举行了视频会议。对话者包括来自巴勒斯坦各部委和机构、巴勒斯坦社会伙伴、非政府组织、研究机构的代表以及工商界人士和工人。这些会议还包括与以色列雇主、工会和非政府组织代表举行的会议。以色列政府提供了书面意见。特派团还征询了联合国和其他国际组织以及外交使团代表的意见。

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、第 2728 和 2735(2024)号决议以及 2803(2025)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)。

⁴ 根据国际劳工大会第 113 届会议(2025 年)通过的《关于巴勒斯坦在国际劳工组织中的地位及巴勒斯坦参加国际劳工组织会议的权利的决议》，大会决定应邀请巴勒斯坦以非成员观察员国的身份参加国际劳工组织的会议。巴勒斯坦国随后通知总干事，在国际劳工组织中称呼巴勒斯坦时，应使用“巴勒斯坦国”这一称谓。在提及涵盖西岸(包括东耶路撒冷)和加沙地带的地理区域时，如上下文需要，则仍继续使用“巴勒斯坦被占领土”这一术语。当除上述领土外还需要提及被占领的叙利亚戈兰高地时，则仍继续使用“阿拉伯被占领土”这一术语。

5. 此外，特派团团长于 2026 年 2 月 16 日至 17 日在开罗与阿拉伯国家联盟、阿拉伯劳工组织以及加沙国家行政委员会的高级代表进行了会谈，并于 2026 年 2 月 19 日至 20 日在大马士革与叙利亚三方成员进行了会谈。
6. 特派团得到阿以双方众多对话者的积极配合，他们提供了本报告所依据的书面和口头事实资料。
7. 本报告结构如下：第一章探讨了影响巴勒斯坦劳动世界和劳动力市场成果的总体政治、法律和经济态势；第二章描述了加沙和西岸经济和劳动力市场现状；第三章分析了冲突、占领和定居点活动对巴勒斯坦工人权利的影响；第四章评估了巴勒斯坦国的劳动治理倡议；第五章介绍了被占领的叙利亚戈兰高地的工人状况；第六章阐述了优先行动，这些行动旨在促进巴勒斯坦劳动力市场以就业为中心、以权利为基础的复苏，在更广泛的复苏与重建框架下增强工人权能。

► 第一章 战争和占领对巴勒斯坦工人的影响

8. 2023 年 10 月哈马斯领导的对以色列的毁灭性袭击导致近 1,200 名以色列人及外国公民死亡、约 230 名人质被劫持到加沙地带。随后，以色列的大规模军事行动造成加沙飞地内大量人员伤亡(截至 2026 年 4 月，已报告死亡人数超过 72,000 人⁵)、基础设施大面积破坏、大规模流离失所以及严峻人道主义、经济和劳动力市场困境。在包括东耶路撒冷在内的西岸地区，行动限制、定居点扩张、⁶ 军事行动加剧、定居者暴力和流离失所等因素持续不断且自 2023 年以来日益严重地侵蚀着就业和收入机会以及生计。从多方面看，该地区巴勒斯坦工人的前景从未如此黯淡。

新一轮促进和平的国际努力

9. 《关于和平解决巴勒斯坦问题及落实两国解决方案的纽约宣言》⁷ 是法国和沙特阿拉伯于 2025 年 7 月组织召开的国际会议的成果文件，于 2025 年 9 月 12 日得到了联合国大会核可。⁸ 同月，美国总统主导的《全面解决加沙冲突计划》宣布达成协议，加沙停火于 2025 年 10 月生效。联合国安理会于 2025 年 11 月批准了《全面计划》。⁹ 到 2026 年 1 月，所有以色列人质，无论生死，均已获释。这些发展态势带来了稳定、重建以及开启通往持久和平道路的希望。
10. 安理会还欢迎成立“和平委员会”，以监督《全面计划》的各项内容，并通过过渡治理机制(包括加沙问题高级代表和加沙国家行政委员会)支持重建工作。加沙国家行政委员会由巴勒斯坦技术官僚组成，其任务是在过渡阶段协调民事治理和公共服务，包括推动重建工作。¹⁰ 截至本报告撰写之时，加沙国家行政委员会设在开罗，尚未全面开展工作。和平委员会于 2026 年 2 月 19 日在华盛顿特区举行了首次会议，其部分成员宣布承诺为加沙的人道主义和重建工作提供约 170 亿美元。¹¹ 据世界银行、欧盟和联合国估计，需要 710 亿美元来修复物质和社会基础设施、恢复服务并为工人创造就业机会。¹²

⁵ 联合国人道主义事务协调厅，“报告影响概况：加沙地带(2026 年 4 月 8 日)”。

⁶ 联合国安理会第 2334 号决议(2016 年)重申：“以色列在 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷设立定居点没有任何法律效力，该行为公然违反国际法，严重阻碍实现两国解决方案，并阻碍实现公正、持久和全面的和平”(第 1 段)。

⁷ 联合国大会，《关于和平解决巴勒斯坦问题和落实两国方案的纽约宣言》，A/CONF.243/2025/1，附件。

⁸ 联合国，“大会通过纽约宣言，规划巴勒斯坦建国之路”，2025 年 9 月 12 日。

⁹ 联合国安理会，安理会 2025 年 11 月 17 日在第 10046 次会议上通过的第 2803 号决议(2025 年)，第 1 段。

¹⁰ 见“加沙国家行政委员会：建设自由、和平、繁荣的加沙”。

¹¹ Aamer Madhani 和 Matthew Lee，“特朗普在首届和平委员会会议上获得对加沙重建和部队承诺”，美联社，2026 年 2 月 19 日。

¹² 世界银行、欧盟和联合国，《加沙地带损害与需求快速评估》，2026 年 4 月，第 21 页。

加沙在脆弱的停火状况下维生

11. 尽管正在推进实施《全面计划》，但飞地内的暴力和不安全状况仍在持续。据加沙卫生部称，自 2025 年 10 月 10 日停火生效至 2026 年 3 月 25 日期间，共有 689 名巴勒斯坦人死亡，1,860 人受伤。¹³
12. 尽管人道主义通道开始改善，新临时学习空间业已开放，但加沙的企业和经济依然破败不堪，工作岗位严重短缺。就业主要集中在联合国机构、非政府组织、一些小型回收作坊、街头商店和自给自足型活动。在面临高昂生活成本的同时，受雇人员要么无法定期领到工资，要么仅能领到一小部分工资(低于法定最低工资)，并且越来越多地被通过日工合同或以工代赈计划雇佣。农业和渔业活动受到严格限制。据报道，超过 200 万加沙人被限制在飞地不到 50% 的区域内(在以色列划定的“黄线”之外)。¹⁴ 通过数字平台进行的自由职业远程工作(加沙技术青年从海外赚取收入的少数途径之一)仍因缺乏工作空间、可靠电力供应和稳定互联网连接而受到制约。
13. 特派团的对话者强调了在加沙重振经济、创造就业和推进重建的关键步骤，包括：取消阻碍人员流动和货物进入加沙的限制措施(包括目前因被列为“两用”物品而未获准入境的某些物资)；¹⁵ 建立劳动力市场治理和技能开发制度；支持加沙私营部门主体。

占领与西岸日益升级的暴力

14. 日益严苛的流动和通行限制体系直接影响着巴勒斯坦的经济、企业、劳动力市场和工人权利。军事行动导致住房被毁、生产资产受损和流离失所，从而阻碍人们获得就业、教育和基本服务。与定居者相关的暴力事件呈上升趋势(尤其是在北部农村地区)，自 2026 年 2 月该地区爆发敌对行动以来进一步激增，威胁到巴勒斯坦工人的安全、土地使用、农业生产以及小企业的生存。¹⁶
15. 《奥斯陆协议》¹⁷ (除其他外，该协议规定了以色列政府与巴勒斯坦权力机构之间有关巴勒斯坦工人流动、工作许可和转交收入的正式对话和协调机制)的制度基础持续遭到侵蚀，直接影响依赖此类合作的经济和就业前景。以色列政府最近的决定影响了西岸 A 区、B 区和 C 区的土地管理和治

¹³ 联合国人道主义事务协调厅，《人道主义状况报告》，2026 年 3 月 27 日。

¹⁴ 联合国人道主义事务协调厅，《人道主义局势通报第 342 期：加沙地带》，2025 年 11 月 20 日。

¹⁵ “两用”物品指的是有可能被用于军事目的的机械、设备、燃料及其他生产投入。参见行动自由法律中心(Gisha)，“‘两用’物品：当前状况报告”，2026 年 3 月 17 日。

¹⁶ 联合国人权事务高级专员，《以色列在巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷)及被占领的叙利亚戈兰的定居点》，A/HRC/61/70，2026 年 2 月 4 日，第 39–41 段。

¹⁷ 以色列政府与巴勒斯坦解放组织于 1993 年至 1995 年间达成一系列协议，确立了为期五年过渡期的临时自治安排，在此期间将就永久地位问题进行谈判，以实现经谈判达成两国方案。配套的《巴黎议定书》(1994 年)为经济关系奠定了框架。谈判仍未完成。

理，是这种侵蚀的例证。¹⁸ 许多人认为，这为定居点的进一步扩张铺平了道路，并且，除其他外，破坏了两国方案的前景，¹⁹ 尽管 2025 年已有若干国家承认巴勒斯坦国。²⁰

财政和金融危机加剧

16. 2025-2026 年，巴勒斯坦的财政危机急剧加重。除了加沙战争带来的经济影响和国际援助的减少外，²¹ 危机的核心动因之一是以色列扣留巴勒斯坦的清关收入和关税，这大约占巴勒斯坦政府总收入的三分之二。自 2025 年 5 月以来，这些收入的转交工作已全面中断，使巴勒斯坦国政府面临极低的资金流动性，因而难以支付公务员工资、维持基本服务和社会保护以及履行财政义务。在不恢复转交收入的情况下，该国政府在 2026 年可能无法履行其付款义务，面临崩溃的风险。²²
17. 多年来，以色列当局辩称这些扣款的理由是抵消以色列所提供服务的成本，²³ 以及抵消由扶持巴勒斯坦囚犯、获释被拘留者和在与以色列冲突中遇难或受伤者家庭的计划所支付的款项，巴勒斯坦政府将这些款项称之为“烈士基金”。以色列官员将这些安排描述为“付钱杀戮”政策，认为它们可能助长对以色列人的袭击。根据他们的估计，2025 年支付的金额为 4.89 亿谢克尔(约合 1.44 亿美元)，而 2018-2025 年度累计支付金额估计为 40 亿谢克尔(约合 12 亿美元)。²⁴ 尽管巴勒斯坦政府于 2025 年在贫困社会救助体系下改革了这些计划，但截至本报告撰写时，以色列对扣款的立场未变。
18. 这场财政危机对工人、企业及更广泛的经济产生了直接影响，尤其是因为公共工资在支持家庭消费和私营部门活动中起着核心作用。随着时间推移，这还有可能侵蚀制度能力，包括劳动力市场治理职能，如劳动监察和公共就业服务，它们对维护工人权利和促进复苏至关重要。
19. 金融行业也面临日益加剧的压力，包括与以色列银行的代理银行关系的不确定性，而这种关系对促进贸易至关重要。与此同时，在将剩余的以色列谢克尔现金汇往以色列方面受限，这限制了巴勒斯坦银行支持经济活动的 ability。

¹⁸ 根据奥斯陆二号协议，A 区包括城市中心(约占西岸 18%)，处于巴勒斯坦的民事和安全控制之下。B 区涵盖小城镇和近郊城市地区，处于以色列的安全控制和巴勒斯坦的民事控制之下。C 区(西岸 61%)处于以色列的安全和民事控制之下。

¹⁹ 这些决定受到 85 个联合国成员国、欧盟、阿拉伯国家联盟和伊斯兰合作组织的谴责。参见联合国视听资料库，[联合国/西岸记者见面会](#)，2026 年 2 月 17 日。

²⁰ 安道尔、澳大利亚、比利时、加拿大、法国、列支敦士登、卢森堡、马耳他、墨西哥、摩纳哥、葡萄牙以及大不列颠及北爱尔兰联合王国。

²¹ 2023 年向巴勒斯坦政府提供的国际援助为 3.58 亿美元。联合国贸易和发展会议，《[巴勒斯坦被占领土经济发展情况](#)》，2024 年 7 月 23 日，第 39 段。

²² 巴勒斯坦新闻通讯社，“[财政部长：财政状况极为严峻，基本公共服务岌岌可危，清关收入无可替代](#)”，2026 年 2 月 12 日。

²³ 这些费用包括电费、水费、污水费、医疗服务、行政费用及其他费用。参见世界银行《[向临时联络委员会提交的经济监测报告](#)》的不同版本。

²⁴ 以色列国防部，根据《关于冻结巴勒斯坦权力机构从以色列政府移交资金中支付的与恐怖主义有关资金的法律》向国家安全事务部长委员会提交的报告，2018 年[特派团 2026 年 4 月 1 日收到]。

经济收缩与劳动力市场困境

20. 在以色列工作的机会有限、行动限制、不安全和财政压力等因素的综合影响持续影响着经济活动。尽管产值在 2025 年有所回升，但仍远低于战前(2022 年)水平。2025 年整个巴勒斯坦 GDP 同比增长 4.3%，但仍比 2022 年低 20%。加沙经济规模仍比战前小 82%，而西岸经济规模则比战前小 7%。
21. 劳动力市场指标依然相当疲软。在西岸，失业率从 2024 年的 31.4%降至 2025 年的 28.7%，但仍是战前(2022 年失业率为 13.1%)的两倍多。加沙的失业率为 85.1%。劳动力市场状况的特点还包括不充分就业和非正规性，表明除了失业率高企之外，还存在更深层结构性困境。
22. 此前吸纳大量巴勒斯坦工人的就业渠道被大幅削减。2023 年 10 月之前，有近 20 万巴勒斯坦人在以色列及定居点就业；目前，这一数字为 44,000 人，只有约 14,000 人持有许可证。²⁵ 以色列当局表示，自去年以来未再签发新的许可证，现有许可证仅限于被定义为“必要”的行业，且须符合最低年龄和婚姻状况等安全标准。一些对话者指出，无许可证的巴勒斯坦工人数量实际上可能高达 4 万人。一些工人仍然求助于许可证中介，这些中介往往从工人的工资中高额抽成。
23. 若不采取稳定收入和重建就业途径的措施，高失业、不充分就业和非正规就业问题可能根深蒂固，给生产力、社会凝聚力和制度复原力带来长期影响。

劳动改革与复苏计划

24. 巴勒斯坦国政府持续推进改革，包括劳动治理改革，特别是在就新劳动法进行三方谈判以及制定战略规划方面取得了进展，这方面的规划包括新的《2025-2027 年劳动力市场战略》，以及《2026-2027 年体面劳动与复苏计划》。还宣布了 2026 年进行地方和国家选举。
25. 然而，制度改革的成效不仅取决于立法和行政方面的改进，还取决于恢复财政可预测性、劳动力市场准入和生产活动。在缺乏有利经济环境的情况下，改革很可能仍主要是程序性的，而不是变革性的。而这样的环境最终取决于在迈向政治解决方案方面取得进展，该方案将处理冲突和占领问题及其对巴勒斯坦工人和雇主的影响。

²⁵ 劳工组织基于巴勒斯坦中央统计局 2024-2025 年各季度劳动力调查的估算。

► 第二章 在多层次危机加剧背景下的经济和劳动力市场发展态势

经济发展态势

26. 2025 年至 2026 年初，巴勒斯坦被占领土的经济发展态势继续受到加沙战争、西岸日益加剧的流动限制和暴力升级以及由占领带来的长期结构性限制的影响。这些因素共同扰乱了生产、贸易和就业机会，导致多层次经济危机，影响了财政稳定、金融体系和生产能力(专栏 2.1)。

► 专栏 2.1 巴勒斯坦经济面临多层次危机

巴勒斯坦被占领土的经济和劳动力市场发展态势受到一系列复杂且相互加剧的制约因素的影响，这些因素自 2023 年 10 月以来日益放大。它们引发了多层次危机，进一步妨碍获得就业和创收机会。

危机的核心因素是**该国政府财政状况的严重恶化**。近年来，清关收入大幅减少，自 2025 年 5 月起甚至完全中止，严重降低了政府的资金流动性。与此同时，经济活动疲软导致**国内税收收入下降**。在过去十年期间，在**国际预算支持下降**的背景下，该国政府实施了紧急紧缩措施，包括部分支付公共部门工资(通常支付 50%至 70%)、降低购买力和国内需求。对**欠款和国内借款**的依赖度加深，导致公共债务水平超过了巴勒斯坦货币管理局设定的审慎限额。¹ 2019 年至 2025 年间，国内总债务翻了超过一番，达到 34 亿美元以上。²

危机还对**金融部门**产生了重要影响。巴勒斯坦银行面临政府借款增加的风险，同时仍依赖与以色列银行的**代理银行关系**来清算外汇交易。这些关系取决于以色列当局是否续签**赔偿保证书**，该保证书旨在保护以色列银行免受涉及巴勒斯坦银行的交易带来的风险。此类保证书以往是按年度续签的，但特派团获悉，目前续签周期已缩短至每两周一次，这给巴勒斯坦银行乃至整个金融体系带来了持续不确定性。

与此同时，巴勒斯坦银行面临着日益严重的以色列谢克尔**现金过剩问题**。由于巴勒斯坦经济中的大多数交易均以谢克尔结算，银行必须定期将多余的现金转至以色列。然而，此类转账仍然受到限制，每年的上限为约 180 亿谢克尔——这一安排源于 1994 年《巴黎议定书》，当时巴勒斯坦经济的规模远远小于当前的规模。随着过去三十年来经济活动的扩张，该上限已显不足，导致巴勒斯坦银行金库中积压了大量实物现金。这种过剩的流动性限制了银行支持国际贸易和向私营部门放贷的能力，进而影响了劳动力市场。

结构性制约因素和**与安全相关的制约因素**进一步影响了经济活动。西岸复杂的流动和通行限制体系以及隔离墙³和定居点基础设施增加了通勤时间，降低了工人到达工作场所的能力。企业面临更高的运营成本和日益不确定的供应链，因为货物和投入品运输的延误扰乱了生产计划并增加运输成本。自加沙战争爆发以来，这些限制措施变得更加严苛且难以预测，定居者暴力也在加剧，进一步扰乱了经济活动。因此，巴勒斯坦雇主报告称难以维持稳定的雇佣关系(包括留住员工)以及在某些情况下难以支付全额工资。

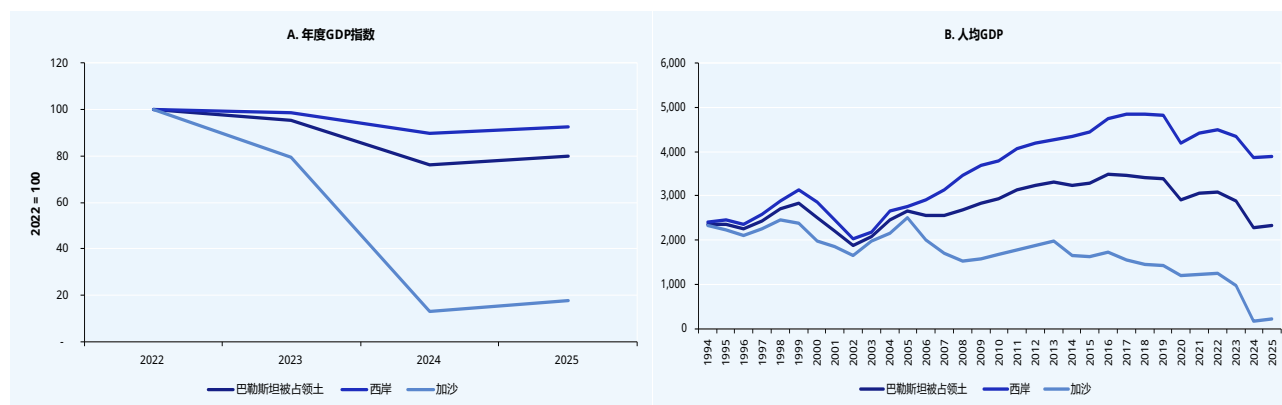
这些压力是在**巴勒斯坦生产基础长期受到侵蚀**的背景下产生的，在很大程度上体现了数十年来对流动、土地使用、水资源及其他资源的限制，以及有限的政策自主权。2000 年至 2024 年间，与占领相关措施的累计经济代价估计为 2,122 亿美元，而定居点提取的经济价值估计为 8,327 亿美元。⁴

¹ 世界银行，《中东冲突对巴勒斯坦经济的影响》，2025 年 9 月。² 巴勒斯坦货币管理局，“巴勒斯坦政府的外部与内部债务”(2026 年 4 月 7 日查询)。³ 隔离墙长达 710 多公里，85%位于西岸，还将东耶路撒冷与西岸其他地区分隔开来。⁴ 以

2015 年固定美元计。参见联合国贸易和发展会议，《占领给巴勒斯坦人民带来的累计经济代价(2000-2024 年)及漫长的复苏之路》，2026 年，第 v 页。

27. 继 2024 年发生前所未有的经济崩溃(当时巴勒斯坦经济较上年萎缩了 20%)之后，2025 年的经济活动估计增长了 4.3%。加沙的国内生产总值增长了三分之一，而西岸的增长幅度较小，仅为 3.4%。加沙和西岸的复苏主要由消费驱动，反映了加沙停火的实施以及随着更多巴勒斯坦人重新获得在以色列和定居点的就业机会，西岸家庭收入部分增加。尽管从低位有所反弹，但被占领土的经济产出仍比战前(2022 年)水平低约 20%(见图 2.1.A)，与 2009 年的水平相当。加沙对巴勒斯坦总产出的贡献率已降至不到 6%。严峻的经济环境导致生活水平显著恶化，人均 GDP 降至 20 多年前的水平(见图 2.1.B)。

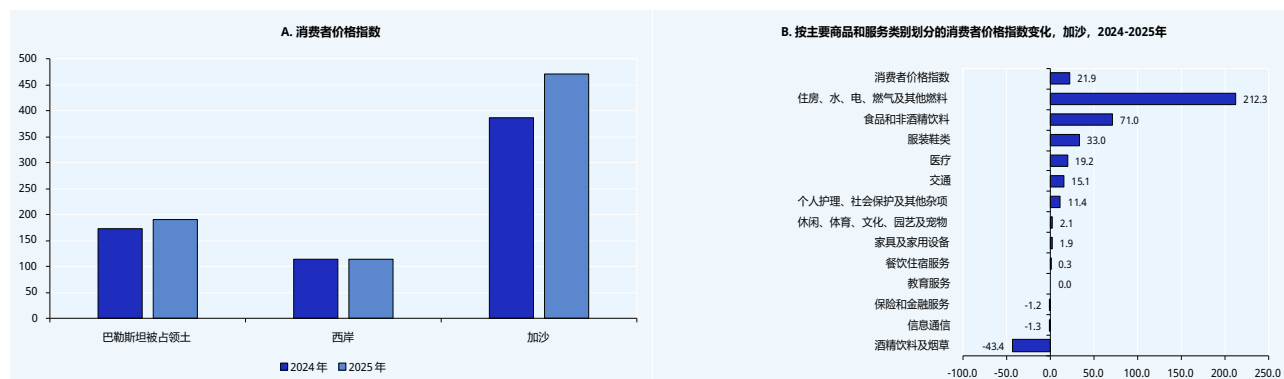
► 图 2.1. 年度实际 GDP 指数与人均 GDP(按 2015 年不变价格计)



资料来源：劳工组织根据 2025 年巴勒斯坦中央统计局国民账户作出的计算。

28. 2025 年的行业发展态势既反映了周期性调整，也体现了结构性限制。服务业仍约占巴勒斯坦被占领土经济的 70%。农业和制造业是此次小幅度反弹的主要推动力，分别增长约 11%。农业产出的增加反映了该行业在经济困境时期的传统缓冲作用，而制造业的扩张部分反映了贸易融资和供应链中断导致转向国内生产(见专栏 2.1)。相比之下，运输和仓储业是 2025 年唯一持续萎缩的行业，下降了 3.4%，反映了西岸出行限制加剧和物流中断。
29. 巴勒斯坦被占领土的价格发展态势依然高度不均衡。2025 年，消费者价格指数同比上涨 10.5%，这完全由加沙的价格动态推动(见图 2.2.A)。飞地内整体价格上涨了 21.9%，主要反映在：住房、水、电、燃气及其他燃料类别的价格上涨了 212%；食品价格上涨了 71%(见图 2.2.B)。加沙的工人和消费者也面临较大的价格波动，当口岸关闭时价格飙升(例如 2026 年 2 月底该地区爆发敌对行动时)，当较多货物被允许进入时，价格则有所缓解。西岸 2025 年价格略有下降(幅度为 0.1%)，反映出总需求疲软。

► 图 2.2. 2024-2025 年通货膨胀(消费者价格指数, 2018 年=100)和按主要商品和服务类别划分的加沙消费者价格指数的变化(百分比)



资料来源：巴勒斯坦中央统计局。

30. 2026 年的经济前景极为脆弱。巴勒斯坦货币管理局预测 2026 年国内生产总值增长率在 4.1%至 4.5% 之间。然而，这一预测增长率存在相当大的下行风险。除了专栏 2.1 描述的多层次挑战外，加沙债务偿还宽限期的到期可能导致大规模债务核销，进而产生溢出效应，影响西岸的金融稳定和实体经济。与此同时，该国政府正在实施 2026 年紧缩预算，以应对许多人称之为“生死存亡”的财政危机。

加沙劳动力市场发展态势

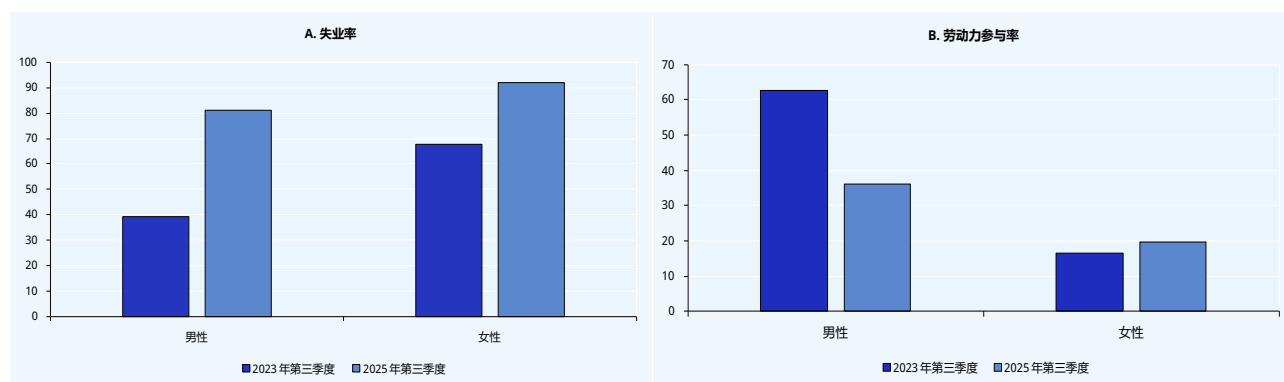
31. 尽管实现了停火，加沙的劳动力市场依然处于崩溃状态。人道主义援助的运送情况有所改善，尽管 2026 年 2 月底爆发的地区冲突造成了新的干扰。重建工作尚未启动。飞地的大部分基础设施仍处于被摧毁状态，经济活动继续因持续的不安全、敌对行动以及商业货物(包括广义上被归类为“两用”的物品)的准入限制而严重受限。特派团还获悉存在一个昂贵的进口商品协调机制，该机制仅涉及少数获得授权的以色列和巴勒斯坦商人，但排除了来自西岸的货物，这进一步阻碍了商业活动。大多数工作场所仍处于被毁坏或无法运作的状况，生产性就业机会极为稀缺。对于绝大多数加沙工人来说，劳动力市场实际上已经停止运作，各家各户主要依赖有限的就业岗位，它们与人道主义援助、公共服务和为生存而进行的非正规活动相关。
32. 就业损失的规模反映了劳动力市场崩溃的严重程度。自战争开始以来，估计已有超过 25 万个工作岗位流失，累计劳动收入损失达 28 亿美元。²⁶ 此外，劳动基础设施也遭受了重大破坏。政府大楼、地区就业服务办公室、技术和职业教育培训学校以及工会和雇主组织办公室都遭到毁坏，估计造成了 1,680 万美元的损失，这不包括无形资产和机构能力的损失。²⁷

²⁶ 世界银行、欧盟和联合国，《加沙地带快速损害与需求评估》，2026 年 4 月，第 20 页。

²⁷ 世界银行、欧盟和联合国，第 20 页。

33. 长达 19 年的封锁已经严重限制了加沙的劳动力市场，而军事冲突进一步加剧了限制。²⁸ 2025 年第三季度在加沙进行的劳动力调查表明，失业率达到 85.1%，而战前的 2023 年第三季度失业率为 45.1%(见图 2.3.A)。劳动力参与率也发生了显著变化。男性参与率从 2023 年第三季度的 62.8% 下降到 2025 年第三季度的 36.2%(图 2.3.B)。相比之下，女性的劳动力参与率从 16.5% 上升到 19.7%，这在某种程度上反映了新增劳动力效应，即女性因家庭收入下降而进入劳动力市场。这一趋势也反映了在男性家庭成员去世或丧失行为能力后，越来越多的女性承担起主要经济支柱的角色。

► 图 2.3. 2023 年第三季度和 2025 年第三季度加沙失业率与劳动力参与率(百分比)



资料来源：巴勒斯坦中央统计局。

34. 除了劳动力市场困境外，约 77% 的人口仍面临严重的粮食不安全。²⁹ 农业几乎被彻底摧毁，加沙大部分肥沃土地由以色列直接控制，³⁰ 对种子、化肥和其他农业投入品和设备的持续限制、以及禁止捕鱼等因素进一步限制了粮食供应。食品短缺、高物价和家庭收入减少改变了劳动力供给行为，迫使家庭转向短期应对策略，如非正规工作或童工劳动，而不是长期投资于技能和生产活动。
35. 教育和技能培养也受到严重干扰，导致了从学校向职场过渡的延迟。加沙的正规学校教育中断了两年，目前在某种程度上在临时学习空间中进行每周三天的正规教育，每次的时间缩短为三小时。有超过 65 万名儿童仍未入学。³¹

包括东耶路撒冷在内的西岸劳动力市场发展态势

36. 西岸的劳动力市场状况在 2024 年急剧恶化之后，在 2025 年有所改善。在加沙战争带来初期冲击之后，经济活动部分趋于稳定，包括失业率在内的劳动力不充分利用指标也因而略有下降。然而，对这些改善迹象应持谨慎态度。一套复杂的出行限制措施仍在继续分割西岸(包括通过对东耶路撒冷的隔离)，阻碍进入工作场所和市场。据研究估计，每天因此损失 191,000 工时，每年则损失 7,300

²⁸ 还有人认为，过去加沙的隧道经济虽然在封锁期间提供了基本物资，但将无监管商品引入市场，削弱了正规经济行为主体，阻碍了可持续的经济和就业增长。例如见 Nicolas Pelham, “加沙隧道现象：以色列封锁带来的意外动态”，《巴勒斯坦研究杂志》，第 14 卷第 4 期，2012 年夏季。

²⁹ 粮食安全阶段综合分类，“粮食安全阶段综合分类全球倡议——加沙地带特别简报”，2025 年 12 月 19 日。

³⁰ Gisha, “粮食生产战争：农业”，2025 年 10 月 23 日。

³¹ 联合国儿童基金会，“保护加沙地带儿童”，更新至 2025 年 10 月，第 1 页。

万工时。³² 这相当于全年失去 36,500 个全职工作岗位。对话者表示，反复封锁和收紧监管措施已影响到艾伦比桥过境点的货物运输，该过境点是西岸巴勒斯坦商人的主要通道。与此同时，由于该国政府的严峻财政压力和家庭购买力的下降，国内需求疲软，限制了创造就业岗位，而军队频繁入侵城市中心和难民营则加剧了不确定性，拖累了投资。许多曾在以色列工作的工人仍然处于失业状态，因为西岸经济乏力，无法吸纳这些劳动力。此外，西岸与加沙之间的贸易被暂停，进一步割裂了巴勒斯坦经济，限制了企业复苏的机会。因此，西岸劳动力市场复苏依然脆弱且不均衡，结构性限制因素持续严重影响就业前景。

37. 2025 年劳动力市场指标略有改善，但就业增长有限。西岸总就业人数增长了 5.4%，从 2024 年的 68.3 万人增至 2025 年的 72 万人，同期失业率从 31.4%降至 28.7%(见表 2.1)。这一降幅意味着失业人数从 31.3 万人减少到 29 万人。因此，就业人口比略有上升，从 31.6%升至 32.4%，这表明劳动力市场状况在 2024 年急剧恶化后，有所企稳。

► 表 2.1. 2024 年和 2025 年西岸关键劳动力市场指标

	2024	2025	变化 (%或百分点)
15 岁及以上人口(以千计)	2 164	2 218	2.5
劳动力(以千计)	996	1 010	1.4
劳动力参与率 — 总计(%)	46.0	45.5	-0.5
劳动力参与率 — 男性(%)	73.4	72.0	-1.4
劳动力参与率 — 女性(%)	17.8	18.2	0.4
就业(以千计)	683	720	5.4
其中在以色列和定居点的就业人员(以千计)	31	44	40.5
就业人口比 — 总计(%)	31.6	32.4	0.8
就业人口比 — 男性(%)	50.1	51.5	1.4
就业人口比 — 女性(%)	12.4	12.8	0.4
非正规就业(以千计)	331	351	6.1
非正规就业率 — 总计(%)	48.5	48.8	0.3
非正规就业率 — 男性(%)	50.6	51.0	0.4
非正规就业率 — 女性(%)	39.6	39.8	0.2
失业(以千计)	313	290	-7.4
失业率 — 总计(%)	31.4	28.7	-2.7

³² Tareq Sadeq 和 Ahmad Alawneh, 《封锁的代价：2023 年 10 月 7 日以来西岸北部和中部的占领检查站》，Omran, 14 卷(54 期)，2026 年，第 193 页。

	2024	2025	变化 (%或百分点)
失业率 — 男性(%)	31.7	28.5	-3.2
失业率 — 女性(%)	30.1	29.7	-0.4
潜在劳动力(以千计)	25	24	-2.1
受挫工人(以千计)	15	15	-1.4
LU3 率 — 总计(%)	33.1	30.4	-2.7
LU3 率 — 男性(%)	33.4	30.2	-3.2
LU3 率 — 女性(%)	32.0	31.0	-1.0

资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2024-2025 年劳动力季度调查作出的估算。

38. 然而，其他指标表明复苏仍然脆弱。劳动力参与率从 2024 年的 46.0%略降至 2025 年的 45.5%，表明部分人因经济前景恶化停止积极寻求工作。这一下降的主要原因是男性劳动力参与率下降，从 73.4%降至 72.0%，而女性参与率则略有提升，从 17.8%略升至 18.2%。与此同时，与工作时间相关的不充分就业人数增加了 28.7%，表明许多仍在职的员工的工作时间低于他们理想的水平。
39. 劳动力市场结果中的性别差异依然存在。虽然男女失业率均有所下降，但男性的失业率改善更为明显。男性失业率下降了 3.2 个百分点，从 31.7%降至 28.5%，而女性失业率仅略有下降，从 30.1%降至 29.7%。与此同时，女性就业人口比仅略有上升，从 12.4%升至 12.8%(上升 0.4 个百分点)，而男性的就业人口比上升了 1.4 个百分点，这凸显了女性在劳动力市场面临的结构性障碍。行动限制对女性影响尤为严重，因为不安全和通勤时间延长会妨碍劳动力市场参与。
40. 西岸 15 至 24 岁青年的劳动力市场状况继 2024 年严重恶化之后，在 2025 年有所改善。青年失业率从 2024 年的 33.7%下降到 2025 年的 32.2%，这方面改善主要是由年轻男性带来的，其失业率下降了 2.9 个百分点(从 40.3%降至 37.4%)，而年轻女性失业率则下降了 0.6 个百分点(从 56.7%降至 56.1%)。非就业、非接受教育或培训的青年的比例也略有下降，从 26.7%降至 25.8%。
41. 就业结构也凸显了劳动力市场复苏的质量有限。非正规就业人数从 2024 年的 331,000 人增加到 2025 年的 351,000 人，增长了 6.1%，非正规就业率也从 48.5%微升至 48.8%。同样，缴纳社会保障的就业人口比例从 36.1%降至 35.2%。这表明 2025 年有相当一部分就业增长来自非正式或不稳定的工作。
42. 更广泛的劳动力不充分利用指标呈现类似态势，略有好转；与此同时，劳动力市场持续疲软。LU3 率(涵盖失业率和潜在劳动力的综合指标)从 2024 年的 33.1%降至 2025 年的 30.4%，反映了失业率的下降。然而，劳动力不充分利用率居高不下的状况表明，相当一部分劳动年龄人口在获得生产性就业机会方面仍面临限制。
43. 近三分之二的巴勒斯坦人从事服务业工作。女性尤其集中在服务业，占 87.3%，而男性分布更为均衡，建筑业和制造业也吸纳了相当大的就业份额。

44. 东耶路撒冷及其周边地区的生计和就业机会依然深受地域碎片化、经济边缘化和定居点扩张的影响。巴勒斯坦社区被分割成一块块孤立的飞地，它们彼此之间及与更广泛的巴勒斯坦市场之间的联系有限，削弱了经济联系和就业机会。³³ 这些限制因素加上土地征收和对进入农业区域的限制导致农业和小规模贸易显著衰退，而这些都是传统上重要的生计来源。与此同时，监管限制、高额的许可证和税收成本以及来自定居点经济活动(如阿塔罗特工业区)的竞争进一步削弱了巴勒斯坦企业的生存能力。
45. 综合来看，尽管劳动力市场在 2024 年经历严重冲击后出现了一些企稳迹象，但远未实现有效复苏。就业略有增长，失业率略有下降，与此同时，劳动力参与率下降，非正规就业增加，这表明劳动力市场不断调整的主要途径是降低就业质量或退出劳动力市场，而不是持续创造就业。

在以色列及定居点工作的巴勒斯坦人

46. 在以色列和定居点的就业是巴勒斯坦劳动力市场动态中一个规模相当大但日趋不稳定的组成部分。2025 年，约有 44,000 名巴勒斯坦人在以色列及定居点就业，较 2024 年增长了 40.6%(表 2.2)。其中 14,000 人持有工作许可证。就业增长集中在建筑行业，就业人数几乎翻倍，从 8,600 人增长至 17,000 人。这一反弹反映了以色列的劳动力和技能短缺——尽管外籍工人数量有所增加——以及巴勒斯坦国内经济缺乏有保障的就业机会。然而，就业水平仍远低于战前水平(约 193,000 人)，获得这些工作的机会依然高度受限且不确定。

► 表 2.2. 在以色列及定居点工作的巴勒斯坦人：主要特点

	2022	2023	2024	2025
在以色列和定居点的就业人员(以千计)*	193	149	31	44
持有工作许可证的就业人员(以千计)	113	112	14	14
通过经纪人获得许可证者(以千计)	59	56	2	2
未通过经纪人获得许可证者(以千计)	53	56	12	12
无工作许可证的就业人员(以千计)	40	28	12	18

* 总数包括持有以色列身份证或外国护照的人。

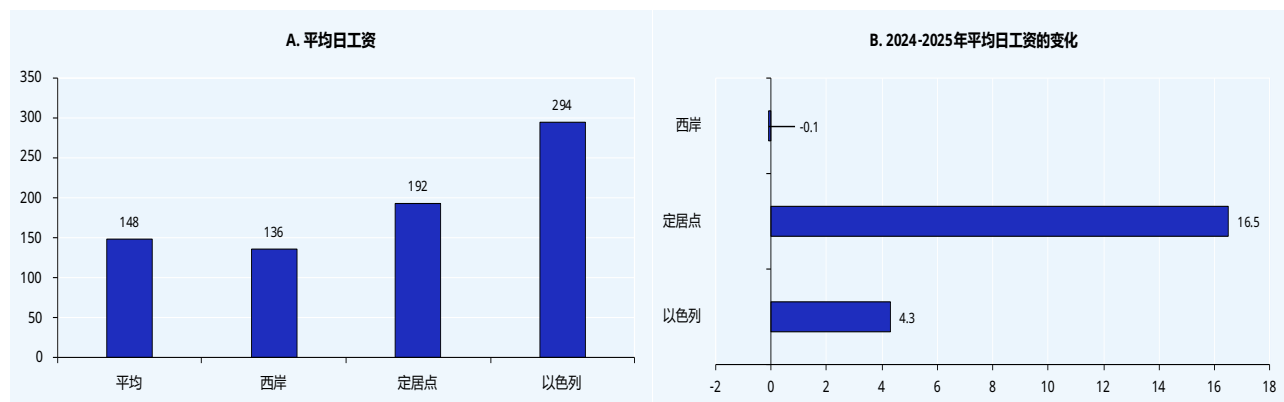
资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2022-2025 年劳动力季度调查作出的估算。

47. 在以色列及定居点的就业也存在明显性别差异。在以色列及定居点工作的巴勒斯坦工人中，男性占绝大多数，约占总就业人员的 96%。行业差异也很明显。在男性中，建筑业占比最大(40.1%)，其次是制造业、采矿业和采石业(28.4%)。相比之下，女性主要集中在其他服务业(42.5%)，包括家政业以及制造业、采矿和采石业(39.9%)。

³³ 巴勒斯坦经济政策研究所与阿拉伯研究与政策研究中心，《在耶路撒冷省定居点扩张背景下的耶路撒冷村庄经济与社会动态：比杜、贝特伊克萨、阿尔-拉姆和卡夫尔·亚喀布案例》(阿拉伯语)，2025 年。

48. 巴勒斯坦中央统计局的数据表明，在定居点工作的巴勒斯坦人的人数增长了 14.4%，从 2024 年的 14,700 人增至 2025 年的 16,800 人，凸显了在缺乏更广泛劳动力市场机会的情况下，定居点成为日益重要的就业来源。³⁴与此同时，以色列和定居点的就业结构发生了变化，显示脆弱性正在增加。
49. 特别是，无许可证就业人员急剧增加。此类巴勒斯坦工人人数增长了 59.0%，从 2024 年的 11,500 人增至 2025 年的 18,300 人。因此，越来越多的巴勒斯坦工人从事非正规或非正常就业，无法获得法律保护或社会保障。若干对话者表示，官方数据可能低估了无许可证的巴勒斯坦工人的实际人数，有人估计此类工人人数可能高达 4 万人。特派团获悉，这类就业人员增加的主要原因，是西岸日益加剧的经济绝境促使工人在国内机会有限的情况下寻求任何可及的收入来源。
50. 工资差异仍然是巴勒斯坦人在以色列和定居点就业的关键驱动力。2025 年，在以色列工作的巴勒斯坦人平均日薪为 294 谢克尔，是西岸的 2.2 倍，而定居点的工资比西岸高出 41%(见图 2.4.A)。以色列建筑行业继续提供最高的工资，平均日薪为 327 谢克尔。2024 年至 2025 年间，在以色列的工人平均日工资增长了 4.3%，而在定居点的工人工资增长更快，增长了 16.5%(见图 2.4.B)。相比之下，西岸的工资停滞不前，强化了巴勒斯坦工人在国内经济之外寻求就业的动力，尽管存在相关成本、风险和不确定性。

► 图 2.4. 2025 年各工作地点的平均日工资(谢克尔)以及 2024-2025 年平均日工资的变化(百分比)



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2024-2025 年劳动力季度调查作出的估算。

51. 总体来看，这些发展态势具有二元性。一方面，在以色列和定居点的就业为越来越多的巴勒斯坦人提供了生计；另一方面，这些就业日益呈现出非正规性、无保障和机会不平等的特点。因此，对这些劳动力市场的依赖不仅是经济必要性的一种反映，也是脆弱性问题的一个来源。

³⁴ 根据以色列政府提供的信息，目前约有 34,850 个定居点有效工作许可证，而 2023 年 10 月前有 47,500 个。正如总干事之前的报告所述，巴勒斯坦中央统计局的数据可能低估了实际就业人数，部分原因是与在定居点工作相关的污名。此外，这些数字还包括其他外国工人。

▶ 第三章 巴勒斯坦工人权利

52. 总干事的历次报告着重指出了以色列在占领背景下所采取的措施对巴勒斯坦工人社会和经济权利的不利影响，包括对国际劳工标准所载权利的不利影响。这些措施包括定居点扩张、土地控制、驱逐、拆除和流离失所以及对流动和出入的限制。在定居者暴力事件日渐增多的情况下，这些措施严重阻碍实现工作中的基本原则和权利。

定居点扩张

53. 定居点及其背后的一系列复杂政策和措施限制了巴勒斯坦人获得土地、水资源和其他生产资源的权利，也限制了他们建设基础设施及自由流动和居住的权利。这导致巴勒斯坦经济在创造就业方面日益乏力，同时在获取现有工作岗位方面受阻，农业生计受损。多年来，西岸的定居点稳步加速扩张，自 2023 年以来的扩张速度更是前所未有(表 3.1)。³⁵

▶ 表 3.1. 西岸定居点扩张情况选定指标(2022–2025 年)

	2022	2023	2024	2025
建立的前沿定居点数量(不包括东耶路撒冷)	7	32	62	86
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	12 883	9 961	27 941
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	无可用数据
新发布的在定居点建设住房单元的招标	159	1 258	1 329	9 629
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	389	50	2 426	120
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	1 769	1 659

注释：除非另有说明，这些数字包括东耶路撒冷。

资料来源：“现在和平”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](#)”，2026 年 4 月 7 日查阅。

³⁵ 联合国人权事务高级专员，《关于以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土以及被占领的叙利亚戈兰高地建立定居点的报告》，2026 年 2 月 4 日，第 11 段。

54. 2025 年 12 月批准了 19 个新定居点，因此，定居点总数从 2022 年的 141 个增加到 210 个。³⁶ 新的前沿定居点数量也显著增长，³⁷ 从 2022 年的 7 个增加到 2025 年的 86 个。

以色列巩固对西岸土地的控制

55. 据估计，C 区约 70%的土地被禁止用于巴勒斯坦开发，据信该地区约 58%的土地尚未登记。³⁸ 以色列政府于 1968 年暂停了西岸的土地登记，2025 年 5 月决定在 C 区恢复登记。³⁹ 2026 年 2 月，以色列政府指示主管部门推进土地所有权清算程序，并拨付了相关预算。这一过程将使以色列此前宣布为“国有土地”的土地能够正式登记。据以色列非政府组织“现在和平”(Peace Now)称，在许多情况下，这将使巴勒斯坦人无法实际行使其所有权。⁴⁰
56. 此外，以色列政府采取了措施，使以色列人能够直接从巴勒斯坦人手中购买土地。此前，以色列只允许在以色列注册的法人实体进行此类交易。此外，取消了土地销售的预先许可要求，向公众开放土地登记，国家恢复向巴勒斯坦人购买土地。这些措施预计将导致巴勒斯坦人进一步失去土地。⁴¹

驱逐、拆除与流离失所

57. 被划定为“国有土地”的区域几乎完全供以色列使用。C 区的巴勒斯坦社区缺乏总体规划，且几乎无法获得用于住房、农业、商业或其他用途的建筑许可证。⁴² 2026 年 2 月，以色列政府扩大了在 A 区和 B 区的监督及执法部门，将规划和建筑许可证方面的部分权力从巴勒斯坦市政机构移交给了以色列民政管理局，从而加剧了这些地区的驱逐和流离失所风险。⁴³
58. 2025 年，人道主义事务协调厅的记录显示，仅在 C 区就有 1,320 处巴勒斯坦建筑被拆除，其中包括用于农业和其他生计用途的建筑——这是自 2009 年开始收集数据以来的最高数量。其中，1,270 处建筑是因缺乏许可证而被拆除的。西岸所有区域共计发生 1,659 起拆除。2025 年期间，驱逐、拆除、没收及封锁建筑物等行为致使 2,116 人流离失所。⁴⁴ 由此造成的生产性资产损失直接影响了巴勒斯坦人的生计和创收机会。

³⁶ Jeremy Sharon, “政府宣布 19 个新西岸定居点及合法前沿定居点”, 《以色列时报》, 2025 年 12 月 21 日。

³⁷ 前沿定居点是建立在巴勒斯坦私人土地上，但被以色列定居者强行占领的较小卫星定居点。

³⁸ 联合国人道主义事务协调厅, “西岸 C 区：主要人道主义关切”, 2014 年 8 月; “现在和平”组织, “政府批准西岸土地安置计划, 拨款 2.44 亿新谢克尔用于一项将导致数千名巴勒斯坦人失去家园的进程”, 2026 年 2 月 15 日。

³⁹ 国家安全事务部长委员会, 第 187/B 号决定, 2025 年 5 月 11 日[希伯来语]。

⁴⁰ “现在和平”组织, “政府批准西岸土地定居点”。

⁴¹ “现在和平”组织, “内阁批准一系列决定, 夺取土地控制权并剥夺巴勒斯坦权力机构手中的权力”, 2026 年 2 月 8 日。

⁴² 联合国人道主义事务协调厅, “西岸 C 区：主要人道主义关切”, 2014 年 8 月。

⁴³ 联合国人道主义事务协调厅, “人道主义局势通报第 358 期：西岸”, 2026 年 2 月 19 日。

⁴⁴ 联合国人道主义事务协调厅, “西岸拆除和流离失所数据明细”, 2026 年 4 月 7 日查阅。

59. 2025 年，以色列军事行动造成杰宁、图尔卡姆和努尔沙姆斯难民营被清空，致使约 33,000 人流离失所，他们的生计、进入工作场所和受教育的机会因此突然中断。⁴⁵ 军事行动在西岸北部持续进行，并蔓延至西岸其他地区，包括巴勒斯坦城镇和村庄内部。⁴⁶ 这些军事行动及对人员流动实施更严格管控的公开目的是应对西岸及以色列境内针对以色列人的安全威胁。⁴⁷

流动和出入限制

60. 当前，西岸巴勒斯坦工人面临 925 处阻碍流动的障碍，比前 20 年的年均 647 处增加了 43%——包括检查站、路闸、路障、壕沟和土堆。⁴⁸ 因此，他们前往工作地点和农田时，不得不经受压力、不确定性和延误。据报道，检查站和路闸的开放时间经常临时变更，导致通勤路程更长、费用更高且危险更大。
61. 这些限制阻碍了私营和公共部门中所有依赖流动自由的工作。劳工部官员在前往工作场所开展劳动监察、提供咨询及其他服务时面临限制；巴勒斯坦工人和雇主组织在联系其会员及组织活动方面受到限制；学生前往学校和培训中心时遭遇延误或被阻挠；职业事故受害者可能无法及时抵达医院和医疗机构，包括无法获得急救服务；⁴⁹ 妇女和女童获得生殖卫生服务的机会受到限制。⁵⁰
62. 随着隔离墙的修建，拥有位于“接缝区”⁵¹ 土地的巴勒斯坦人必须获得许可证才能进入该土地。据报道，自 2023 年 10 月以来，约 2 万名农业许可证持有者中的绝大多数人被禁止进入。2025 年 9 月，以色列民政管理局颁布了关于进入接缝区的新规定。此前，许可申请人只需证明与该区域土地的所有权关系即可，而目前准入仅限于“农业需求”用途。以色列非政府组织 HaMoked 认为，由于该区域大多数农民种植橄榄树，而军方将橄榄树视为仅需季节性照料的作物，这些新规定实际上限制了橄榄种植者全年进入其土地的权利。⁵²
63. 在加沙与西岸之间的流动仍然几乎无法实现。约 4,000 名来自加沙的巴勒斯坦工人在 2023 年 10 月 7 日 Hamas 发动袭击时身处以色列境内，他们目前仍滞留西岸。拉法过境点曾不定期开放，仅允许极少数巴勒斯坦人进出加沙地带；重返的巴勒斯坦人面临以色列军方和在以色列控制的加沙地带

⁴⁵ 联合国人道主义事务协调厅，“西岸月度概况：伤亡、财产损失和流离失所情况”，截至 2025 年 12 月 31 日；联合国近东救济工程处，“关于加沙地带及包括东耶路撒冷在内的被占领的西岸人道主义危机的第 207 号情况报告”，2026 年 2 月 4 日。

⁴⁶ 联合国中东和平进程副特别协调员，“向安全理事会通报的情况”，2025 年 11 月 24 日。

⁴⁷ Amir Bohbot, 《“铁墙行动”内幕：以色列国防军如何重塑西岸》，《耶路撒冷邮报》，2025 年 7 月 6 日；Mora Deitch、Shaul Arieli 和 Rebecca Meller, 《2023–2024 年以色列及西岸恐怖袭击事件摘要》，国家安全研究所，2025 年 2 月 4 日。

⁴⁸ 联合国人道主义事务协调厅，《西岸人员流动与出入情况》，2026 年 4 月。

⁴⁹ 联合国人道主义事务协调厅，《河西岸人员流动与出入情况最新报告》，2025 年 5 月，第 2 页。

⁵⁰ 联合国人口基金，《局势报告：巴勒斯坦危机——2025 年 10 月至 12 月》，第 2 页。

⁵¹ “接缝区”是指西岸隔离墙与“绿线”之间的区域，该区域被以色列军方划定为禁止巴勒斯坦人进入的区域。“绿线”是自 1949 年以来一直存在的以色列与西岸之间的停火线。

⁵² HaMoked, 《从紧急措施到永久政策：军方将针对“接缝区”农民的严苛战时限制正式化》，2026 年 1 月 6 日。

活动的巴勒斯坦武装力量的虐待。⁵³ “黄线”正日益成为一条事实边界，阻碍巴勒斯坦人前往自己的家园和农田。⁵⁴

暴力，包括定居者袭击

64. 西岸暴力事件频发。2025 年，共有 240 名巴勒斯坦人被杀害，3,984 人受伤；17 名以色列人被杀害，101 人受伤。自 2026 年初以来，暴力冲突进一步升级。2026 年 1 月 1 日至 3 月 19 日期间，共有 26 名巴勒斯坦人被杀害，660 人受伤；另有 11 名以色列人受伤。⁵⁵ 据以色列非政府组织“Yesh Din”统计，在 2016 年至 2024 年间，巴勒斯坦人提交了 2,427 起关于以色列士兵造成的伤害的投诉，其中 22.7% 的案件启动了刑事调查，但仅有 0.9% 的案件最终被起诉。⁵⁶
65. 涉及以色列定居者对巴勒斯坦人造成伤害的事件激增，2025 年共发生了 1,828 起定居者袭击事件，导致巴勒斯坦人伤亡和/或财产损失——比 2024 年增加了约 400 起。⁵⁷ 定居者袭击巴勒斯坦人的住宅和社区，破坏供水基础设施和农业设备，阻碍进入土地，盗窃牲畜，在巴勒斯坦人的私有土地上放牧牲畜，并在他们占领的土地上耕作。⁵⁸ 在 2025 年的橄榄收获季节，记录在案的针对在橄榄园工作或前往橄榄园途中的巴勒斯坦人的袭击事件达 178 起，造成人员伤亡或财产损失。超过 6,000 棵橄榄树和树苗被毁。⁵⁹ 此外，由于定居者暴力行为，巴勒斯坦牧民社区被迫流离失所的情况显著增加，尤其是在约旦河谷地区。⁶⁰ 大多数遭受定居者暴力侵害的巴勒斯坦人碍于投诉过程中的种种困难和获得救济的渺茫希望而没有提出投诉。⁶¹

工作中的基本原则与权利

66. 限制巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土上的流动自由、土地使用权及建筑权的措施影响了就业和职业机会均等与待遇平等，其中包括接受教育和培训的机会。国际法院最近裁定，这种包含全面限制措施的制度构成系统性歧视。⁶²

⁵³ 联合国人权事务高级专员办事处，《关于返回加沙的巴勒斯坦人遭受虐待和胁迫情况的报告》，2026 年 2 月 5 日。

⁵⁴ 联合国人道主义事务协调厅，《人道主义局势通报第 357 期：加沙地带》，2026 年 2 月 12 日；Emma Graham-Harrison，“军方负责人称，特朗普计划中划分加沙的‘黄线’是以色列的‘新边界’”，《卫报》，2025 年 12 月 8 日。

⁵⁵ 联合国人道主义事务协调厅，“伤亡数据”，2026 年 4 月 8 日查阅。

⁵⁶ Yesh Din，《关于以色列士兵在西岸侵害巴勒斯坦人的违法行为的投诉的处理时间》，2025 年 12 月 30 日。

⁵⁷ 联合国人道主义事务协调厅，《西岸月度概况：伤亡、财产损失及流离失所情况》，截至 2025 年 12 月 31 日。

⁵⁸ 联合国人道主义事务协调厅，《人道主义局势通报第 358 期：西岸》，2026 年 2 月 19 日；“B'Tselem”，《约旦河谷巴尔达拉：以色列定居者在卡翁平原的巴勒斯坦私人农田放牧牛群，并袭击了试图保卫自己土地的农民》，2025 年 6 月 1 日。

⁵⁹ 联合国人道主义事务协调厅，《人道主义局势通报第 346 期：西岸》，2025 年 12 月 4 日。

⁶⁰ 联合国人道主义事务协调厅，《人道主义局势通报第 358 期：西岸》，2026 年 2 月 19 日。

⁶¹ Yesh Din，《西岸针对以色列平民的执法情况(定居者暴力)》，2025 年 12 月。

⁶² 国际法院，《以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的政策和做法所产生的法律后果》，2024 年 7 月 19 日咨询意见，第 223 段。

67. 由于在以色列及巴勒斯坦劳动力市场的就业机会有限，巴勒斯坦工人更为依赖在以色列定居点的工作，因而更易于遭受剥削和虐待。以色列的最低工资法规已通过军事命令在定居点实施。⁶³然而，据巴勒斯坦工人总联合会(巴工联)称，雇主在某些情况下适用了约旦法律，导致巴勒斯坦人面临不平等的条件。在定居点没有任何适用的职业安全与卫生法规。⁶⁴此外，工人往往缺乏书面合同，有些人还被迫将大部分工资交给中介。巴勒斯坦工人在定居点的劳动权利易于遭受侵犯的原因还在于那里实际上缺乏劳动监察和工会活动。
68. 对于在以色列或定居点工作的巴勒斯坦人而言，向以色列劳动法院提起诉讼的成本高昂，且因需获得进入以色列的许可证而变得更加复杂。特派团获悉，一些巴勒斯坦人至今仍未收到他们所主张的在2023年10月7日前最后几周在以色列工作期间应得的工资。2023年10月前在以色列工作的巴勒斯坦建筑工人能够继续免费诉诸根据以色列总工会与以色列建筑商协会之间签订的行业集体协议设立的争议处理机制。2025年，该机制共处理了1,219个案例，其中大部分涉及工资问题。
69. 巴工联报告称，数名试图前往以色列工作场所的巴勒斯坦工人在隔离墙或附近遭到以色列安全部队的枪击，其中一些人遇害。⁶⁵据报道，未持许可证而试图进入以色列工作的巴勒斯坦工人被归类为“因安全原因被拘押者”，据称已为关押他们而新建了一座监狱。⁶⁶
70. 巴工联向特派团通报称，2025年10月，以色列安全部队突袭了其在纳布卢斯的总部，破坏了数间办公室，在该次行动期间还盘问了当时在场的工人和工会会员。
71. 2026年1月26日，以色列议会通过了一项法律，禁止雇佣持有巴勒斯坦权力机构下属高等教育机构学位的教育工作者。⁶⁷东耶路撒冷市立学校(包括公立学校和经认可的私立学校)的大多数教师都持有此类学位。⁶⁸目前，以色列非政府组织已向以色列最高法院提出质疑，认为该措施具有歧视性。⁶⁹鉴于教育部门是东耶路撒冷巴勒斯坦妇女的重要雇主，该措施将对她们产生特别影响。此外，以色列当局已指示东耶路撒冷经认可的私立学校校长从2026-2027学年起优先雇用居住在东耶路撒冷的巴勒斯坦人，而非居住在西岸其他地区的巴勒斯坦人。⁷⁰

⁶³ 以色列国家审计长，《以色列管辖的犹太与撒玛利亚地区工业区：后续审计》，2023年2月，第142页。

⁶⁴ 以色列国家审计长，《后续审计》，第143页。

⁶⁵ 自2023年10月7日以来，在以色列当局撤销或暂停了进入东耶路撒冷和以色列的大部分许可证后，人道主义事务协调厅记录了有17名巴勒斯坦人在试图穿越隔离墙时遇害，另有262人受伤。联合国人道主义事务协调厅，《人道主义局势通报第358期：西岸》，2026年2月19日。

⁶⁶ 巴勒斯坦信息中心，《本-格维尔批准新建监狱关押巴勒斯坦工人》，2025年9月30日。

⁶⁷ 《关于禁止雇佣持有巴勒斯坦权力机构下属院校学位的教育工作者的法律(立法修正案)》，第5786/2026号。该法律禁止雇佣此类学位持有者，但不具有追溯力。若此类人员同时持有以色列学位，则可予以雇佣，除非有证据证明其雇佣会对“学生或未成年人产生不良影响”。

⁶⁸ 以色列议会研究与信息中心，《东耶路撒冷的阿拉伯教育：若干方面问题》，2024年11月3日。

⁶⁹ 以色列公民权利协会，《废除取消持有巴勒斯坦权力机构授予学位的教师资格的法律》，2026年2月25日。

⁷⁰ 耶路撒冷地区及耶路撒冷市，《致私立/经认可但非官方学校校长的关于雇佣持有绿色身份证教师的指令》，2026年3月12日[阿拉伯文]。

▶ 第四章 一场旷日持久危机中的劳动治理

72. 巴勒斯坦的劳动治理机制长期以来处于应急运行状态。在加沙，由于停火局势脆弱且破坏极为严重，重建劳动力市场治理架构仍难以实现。恢复就业服务、劳动监察能力以及工人组织和雇主组织的倡导能力和代表职能所需的成本亦难以量化。在西岸，安全问题、流动和进出限制以及经济萎缩削弱了劳动治理能力。巴勒斯坦公务员在薪资减少的情况下仍坚持工作，但关键服务的交付已受到影响。⁷¹

改革措施

73. 尽管存在这些限制，巴勒斯坦政府仍努力推进治理改革。2026 年 2 月，巴勒斯坦国公布了一部临时宪法⁷²草案。⁷³ 巴勒斯坦国的地方议会选举已定于 2026 年 4 月举行，⁷⁴ 巴勒斯坦全国委员会选举则计划于 2026 年 11 月举行。⁷⁵
74. 三方劳动政策委员会已恢复劳动法改革相关工作，拟于 2026 年予以通过。劳工部还制定了《2025-2027 年国家劳动力市场战略》，为应急响应及其他相关工作提供政策指引，但其落实仍受政治和财政层面的制约。

社会伙伴面临压力

75. 巴勒斯坦国各地的工人组织和雇主组织持续在艰难条件下开展活动。然而，这些组织的活动能力受到严重限制，特别是在加沙。相关活动在很大程度上仅限于维持机构的基本存在。位于加沙的巴工联表示，其工会办公场所被毁、缺乏办公用房，工人屡遭流离失所且生活条件恶劣，电力短缺也严重影响了工联运作。为保持与工人的联系并记录其处境，巴工联已发起一项举措，对加沙全境所有工人进行登记。
76. 巴勒斯坦工农商会联合会报告称其也面临类似压力。加沙全部五家商会都遭受了严重的机构性冲击，包括办公场所以及信息和通信技术基础设施被毁，职员被迫流离失所，收入来源中断。⁷⁶

⁷¹ 世界银行，《中东冲突对巴勒斯坦经济的影响》，2025 年 4 月，第 14-15 页。

⁷² 巴勒斯坦新闻通讯社，“阿巴斯总统发布设立临时宪法起草委员会的法令”，2025 年 8 月 18 日。

⁷³ 宪法起草委员会，《巴勒斯坦国临时宪法草案》，2026 年 2 月 [非官方译本]。

⁷⁴ 总理办公室，“穆斯塔法总理指示有关部门解决图巴斯地区民众的需求；内阁将地方议会选举定于 2026 年 4 月 25 日举行”，2025 年 12 月 2 日。

⁷⁵ Jacob Magid 和法新社，“巴勒斯坦权力机构主席阿巴斯呼吁举行巴解组织议会首次直接选举”，《以色列时报》，2026 年 2 月 3 日。

⁷⁶ 劳工组织，《加沙地带工农商会快速机构评估》，2025 年(未发布)。

就业与紧急援助计划

77. 劳工部继续支持各项救济干预措施，例如通过贷款计划向企业提供工资补贴，最多可支付九个月的工资。劳工部还采取措施加强劳动力市场运转，例如：于 2025 年 12 月推出了一个由人工智能驱动的岗位匹配平台，将求职者与本地雇主和国际雇主对接；⁷⁷ 同时推出了“劳动力市场指南针”(Labour Market Compass)平台，以收集和提供准确的劳动力市场数据。⁷⁸
78. 劳工部继续实施各类就业支持计划，例如 2024 年与巴勒斯坦货币管理局(PMA)合作推出了“巴德尔”(Bader)倡议。该计划为因战争在以色列失业的工人提供最高 6 万谢克尔的无息贷款，帮助他们创办或扩大小型企业，从而支持创建约 500 个生产性项目。
79. 通过“蒙沙蒂”(Monshati)计划，巴勒斯坦货币管理局将中小微企业获取融资机会、咨询服务和能力建设方案的渠道加以整合，并于 2024 年至 2026 年期间为其提供了约 1,000 笔新增贷款。此外，仅在 2025 年，就有 1,034 家中小微企业通过“埃斯蒂达玛”(Estidama)融资计划获得了新增贷款。⁷⁹ 巴勒斯坦就业基金正在与劳工组织合作，实施一项紧急就业计划，已于 2025 年在加沙和西岸惠及 1,250 人，其中包括 257 名妇女。⁸⁰
80. 特派团此前报告指出，截至 2022 年，巴勒斯坦权力机构在加沙雇佣了约 39,000 名公务员。⁸¹ 目前尚不清楚至今仍有多少人仍在其薪资名册上。已启动建立一支经甄别的巴勒斯坦警察部队的相关工作，⁸² 已有数万人申请加入这支警察部队。⁸³ 通过当地和国际的非政府组织，以及国际组织获得就业机会，对许多人而言仍是主要的收入来源。作为加沙地区的主要雇主之一，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)约有 11,000 名员工，⁸⁴ 但其自 2026 年 2 月起已将薪资和工作时间削减至原来的 80%，并因资源匮乏而日益依赖日结合同和“以工代赈”计划。与加沙事实当局相关的就业规模尚不明确。有报告指出，随着财政危机加深以及“隧道经济”崩溃，哈马斯向公务员的薪资发放已出现不规律、缩减或停发的情况。⁸⁵
81. 加沙应急干预行动室一直运作至 2026 年初，主要实施人道主义援助，同时通过“以工代赈”和其他临时就业计划提供有限的就业支持。⁸⁶

⁷⁷ 见“岗位匹配”网站。

⁷⁸ 劳工部，《2025-2027 年国家劳动力市场战略》，第 40 页。

⁷⁹ 巴勒斯坦货币管理局，“向特派团提交的说明”，2026 年 3 月。

⁸⁰ 劳工组织，《巴勒斯坦被占领土紧急就业》，2026 年 1 月。

⁸¹ 劳工组织，《阿拉伯被占领土工人处境》，劳工大会文件 ILC.111/DG/APP，2023 年。

⁸² 联合国安理会 2025 年第 2803 号决议，第 15 段。

⁸³ 《以色列时报》，“和平特使委员会阐述提交给哈马斯的解除武装计划原则”，2026 年 3 月 25 日。

⁸⁴ 近东救济工程处，《近东救济工程处关于加沙地带和被占领西岸(包括东耶路撒冷)人道主义危机的第 211 号情况报告》，2026 年 3 月 5 日。

⁸⁵ Shira Rubin 和 Hazem Balousha，“加沙战争期间，哈马斯因收入枯竭面临财政与行政危机”，2025 年 7 月 21 日，《华盛顿邮报》；《以色列时报》，“咖啡与现金：战争期间哈马斯如何向其公务员支付薪酬”，2025 年 9 月 4 日。

⁸⁶ 巴勒斯坦国，南部省份应急干预行动室，《2025-2026 年度报告》(未发布)。

脆弱性日益加深

82. 西岸妇女的就业率依然极低；加沙妇女的就业情况则更为严峻，当地妇女几乎无法获得有偿工作。与此同时，由于流离失所、残疾人数增加以及服务匮乏等因素导致无偿照护责任日益加重，部分妇女因而持续被迫退出劳动力市场。⁸⁷ 2023 年 10 月至 2025 年 10 月间，加沙的妇女户主家庭比例上升了 50%。在西岸，接受过教育的年轻妇女面临明显更高的失业率，凸显其融入劳动力市场的结构性障碍持续存在。⁸⁸
83. 妇女事务部向妇女户主家庭提供了现金援助，推动了就业创造计划，建立了妇女合作社以支持集体生计恢复，并为妇女企业家提供了能力建设支持。《2025-2030 年巴勒斯坦包容性经济倡议》旨在支持妇女主导的中小微企业，强化本地价值链，并推动妇女融入绿色经济和数字经济。
84. 加沙的年轻人向特派团反映，基础设施被毁、电力短缺以及网络连接不稳定，严重限制了自由职业和远程工作的机会，而这些工作过去曾是收入来源之一。获得安全的工作场所、可靠的数字基础设施以及独立工作的机会，被视为实现有效参与经济复苏的关键优先事项。几乎所有职业技术教育与培训(TVET)机构均已遭毁坏或无法运转。⁸⁹ 此前为初创企业提供支持的孵化器(如应用科学大学内的孵化器)亦被损毁；若要恢复其运作，需要投入资源，并保障稳定的运营环境。
85. 尽管西岸的职业技术教育与培训机构仍在运营，但由于进出限制以及毕业生就业机会有限，这些机构面临日益严峻的挑战。加强从培训到就业的衔接工作得到了多项举措的支持，例如，在劳工组织的支持下，巴勒斯坦就业基金发起了“企业复苏倡议”，覆盖范围包括加沙和西岸。近东救济工程处在西岸继续开展职业技术教育与培训活动；然而，由于以色列最近颁布的法律强制切断了对近东救济工程处设施的水电供应，卡兰迪亚培训中心目前正在极其严苛的限制条件下运作。⁹⁰
86. 多位对话者反映，加沙的童工劳动现象显著增加，已成为一种危害健康的生存应对策略。约四分之一的家庭有儿童从事着危险工作，其中一些儿童年仅六岁。⁹¹ 对话者描述了儿童从事的各种活动，例如用塑料袋装水并出售，在废墟中翻找可重复利用的材料，以及在街头兜售自制食品或小商品。

重构社会保护体系

87. 社会保护是巴勒斯坦治理工作的重点优先事项。2025 年，社会发展部继续推进“国家现金转移计划”改革工作，由此引入了基于权利的社会津贴，转向按人群类别和分生命周期阶段提供保障的方式。因此，2024-2025 年间，约 17,000 名老年人和 14,000 名残障人士获得了收入支持，从而扩大了基于权利的保障覆盖范围。这项工作得到了《2025-2027 年国家社会保护战略》的支撑。

⁸⁷ 劳工组织，《2026-2027 年体面劳动与复苏计划》。

⁸⁸ 巴勒斯坦中央统计局，“巴勒斯坦中央统计局在国际妇女节之际关注巴勒斯坦妇女状况”，2026 年 3 月 8 日。另见，妇女事务部，《2026 年巴勒斯坦经济中的妇女状况：国际妇女节专题》，2026 年 3 月 8 日。

⁸⁹ 劳工组织，《巴勒斯坦国企业复苏劳动力解决方案》，2025 年(未发布)，第 1 页。

⁹⁰ Sam Sokol，“以色列议会通过法律，阻止向近东救济工程处设施提供电力和供水”，《以色列时报》，2025 年 12 月 29 日；Amira Hass，“巴勒斯坦近东救济工程处职业培训中心面临被以色列关闭”，《国土报》，2026 年 1 月 16 日。

⁹¹ 联合国儿基会，《保护加沙地带儿童》，更新截至 2025 年 10 月。

88. 2025 年 1 月通过的第 4/2025 号法令对社会救助框架进行了重大调整，包括终止与“烈士基金”相关的支付制度，转而采用基于贫困状况的定向援助模式，依据代理家计调查和多维贫困标准确定救助对象。该法令还将社会保护现金援助的职责移交给巴勒斯坦国家经济赋权机构(Tamkeen)。这种职责与制度的重新分配给治理和监督带来了不确定性。在新体制架构进一步明确之前，主要国际合作伙伴自 2025 年 4 月起暂停了财政捐助。由于此次停发以及持续的财政紧张，在 2025 年仅发放了五笔款项，而在 2026 年前 3 个月也未再发放任何款项。

劳动监察

89. 劳动监察服务仍受行进出限制、财政资源有限及运输能力不足的制约。目前，85 名劳动监察员负责对西岸约 15.5 万个工作场所进行监察。非正规就业现象进一步限制了劳动监察的覆盖范围。2025 年，西岸记录了 13 起工伤死亡事件，主要发生在建筑业；⁹² 但鉴于执法和报告机制的效力有限，这一数字很可能被低报了。

⁹² 巴勒斯坦理工大学，《2025 年西岸致命工伤事故年度报告》[阿拉伯文]。

► 第五章 被占领叙利亚戈兰高地的工人

90. 叙利亚戈兰高地自 1967 年起被占领，并于 1981 年被以色列吞并。⁹³ 在占领以及地区动荡和冲突影响下形成的复杂经济社会现实，持续影响着被占领叙利亚戈兰高地的叙利亚工人的生计和就业机会；这些工人仍主要集中在建筑业、服务业和农业。⁹⁴ 特派团对话者强调，长期以来，在土地、水资源和市场准入方面存在不平等现象，而且工人进入需要较高技能行业的机会也十分有限。
91. 据称，由于供水配额有限以及对进出农田的限制，叙利亚人在被占领叙利亚戈兰高地从事的农业活动持续受限。日益干旱的气候条件进一步加剧了这些困难。自 2023 年 10 月以来，来自西岸的巴勒斯坦工人被禁止在该地区工作，据报针对无证工人及其雇主的执法措施也有所加强。在此情形下，对当地劳动力的完全依赖已经推高了生产成本，使得叙利亚农民的农产品与附近定居点的农产品相比竞争力下降。
92. 自 2023 年以来，由于受该地区整体动荡局势的影响，旅游业一直举步维艰。该地区的敌对行动进一步给复苏前景蒙上了阴影。当地人进入新兴领域(包括科技和知识型产业)就业的机会仍然有限，尤其是寻求新经济机遇的年轻一代面临更大障碍。获得某些工作岗位还以持有以色列公民身份为前提。
93. 据报，已公布的公共基础设施投资(包括正在建设中的学校和体育设施)，以及为推动艾因基尼耶村农业旅游业发展而计划进行的投资，提供了颇具前景的就业机会和创收机会。⁹⁵ 对话者还表示，被占领叙利亚戈兰高地的叙利亚人能够获得以色列的社会保护和卫生服务，这在一定程度上缩小了获取经济机会方面的差距。
94. 尽管近年来以色列定居点的数量一直维持在 34 个，但据报现有定居点正在扩张；其明确目标是增加该地区以色列居民的人数，目前约为 28,000 人——几乎与戈兰高地叙利亚人的数量持平。这些事态发展可能对周边地区的土地利用和经济机会产生影响。预计法院将在 2027 年就风力涡轮机建设项目作出最终裁决；一直以来，当地社区都在谴责这些项目，认为其可能进一步限制叙利亚村庄未来任何形式的扩展。
95. 2024 年 12 月 8 日叙利亚政府倒台后，以色列军队进入库奈特拉省内位于以色列与阿拉伯叙利亚共和国之间的原非军事隔离区(“缓冲区”)，并开始在该区域展开行动。特派团对话者表示，以色列部队在原缓冲区及周边地区的驻扎加剧了不确定性，影响了附近社区的经济活动。据报，毗邻 1967 年停火线的部分区域已被封锁，影响了农民的耕作能力。另有报道称，为安全起见，有关方

⁹³ 联合国安理会第 497 号决议(1981 年)宣布，以色列在该领土实施其法律、司法管辖和行政管理的做法无效，不具国际法律效力。此后联合国大会通过的各项决议均重申了该决议。

⁹⁴ 以色列中央统计局(CBS)，“关于戈兰高地的劳动力调查数据”，该数据由中央统计局于 2025 年 3 月 23 日通过电子邮件提交给特派团。

⁹⁵ 《艾因基尼耶：泉水之村》，由艾因基尼耶村村长提交特派团的介绍材料。

面曾在停火线部分路段喷洒化学药剂以清除植被，此举引发了人们对作物、牲畜和水源可能受到影响的担忧。⁹⁶

96. 对话者还表示，对安全的担忧和经济的不确定性也影响了许多生活在被占领戈兰高地叙利亚人尤其是年轻一代人的期望。申请以色列公民身份的人数有所增加，尤其是在 2025 年年中阿拉伯叙利亚共和国南部苏韦达省德鲁兹社区发生严重安全事件之后。⁹⁷ 以色列的公民身份日益被视为可带来更大的安全保障，更多就业机会，以及明显高于阿拉伯叙利亚共和国和该地区其他国家的工资水平。
97. 2026 年初，以色列官员与叙利亚新政府举行了会谈，以解决安全相关问题，有报道称双方还讨论了经济和贸易相关事宜。⁹⁸

⁹⁶ 戈兰高地阿拉伯人权中心(Al-Marsad)，“人权中心呼吁以色列占领当局立即停止使用农业飞机在分隔区内的叙利亚土地上空喷洒化学农药”，2026 年 2 月 10 日。

⁹⁷ 2025 年 7 月 13 日起，苏韦达省及周边地区发生的武装袭击导致至少 1,000 人丧生，并引发了绑架、抢劫、财产破坏以及针对妇女和女童的暴力行为。联合国人权高专办，“叙利亚：联合国专家对德鲁兹社区遭受袭击深表震惊，其中包括针对妇女和女童的性暴力行为”，2025 年 8 月 21 日。

⁹⁸ 美国国务院，《关于美利坚合众国政府、以色列国政府和阿拉伯叙利亚共和国政府三边会议的联合声明》，2026 年 1 月 6 日。

▶ 第六章 推进以就业为中心的复苏

98. 巴勒斯坦工人正面临前所未有的困境。如第一章所述，若无政治解决方案，且未能全面执行联合国安理会所呼吁的《结束加沙冲突综合计划》，其中大部分困难都无法加以克服。然而，即便在这种背景下，不作为也是不可取的。促进社会正义不能推迟到日后再做。必须采取果断措施支持巴勒斯坦劳动力市场，以防脆弱性进一步加深。努力扩大就业机会、加强社会保护、维护工人权益，必须成为当前复苏与重建计划的核心支柱，以利于保护生计、恢复机会与尊严，并增强机构韧性。
99. 以下十项优先行动应为上述努力提供指引。推进这些行动需要各方合作。在《巴勒斯坦被占领土体面劳动与恢复计划(2026-2027 年)》的指引下，劳工组织也已做好准备，通过政策建议、技术合作和资源动员提供支持。
100. **允许行动自由和生计来源：**西岸与加沙之间及各自内部的自由流动对于让工人获得或者重新获得就业、稳定收入以及防止劳动力市场进一步脱节至关重要。获取土地、水源、电力以及市场准入是投资和创造就业的基本条件。解除对捕捞和耕种区域的限制对于保障粮食安全、吸纳那些在以色列失去工作或在境内流离失所的工人尤其重要。
101. **重启加沙与西岸之间的贸易：**经济复苏需要恢复目前完全停滞的加沙与西岸之间的贸易往来。具体措施应包括：在合理的安全考量下，重新审视对种子、燃料、太阳能设备、发电机等关键生产性投入的限制；解除目前阻碍巴勒斯坦商人经营活动的所有障碍；允许西岸生产的商品进入加沙。重振加沙的生产性行业——特别是农业、渔业和小型制造业——对于启动就业和经济活动恢复至关重要。
102. **扩大就业密集型公共工程和复苏举措：**就业密集型公共工程计划可以在重建基本基础设施的同时，为男女劳动者创造即时的收入机会，在加沙尤其如此。废物管理、可再生能源开发和回收等活动本是迫于需要而采取的应对措施，今后可以扩展为结构化的就业计划，为经济复苏做出贡献。这些计划应遵循社会和环境标准，接受适当的监督，并依赖社会伙伴的参与。
103. **推广受物理障碍限制较少的经济活动：**在等待必要的流动限制解除期间，基于信息通信技术的远程工作安排可以提供宝贵的就业和收入机会，尤其有利于妇女、残疾人士以及其他可能被排除在劳动力市场之外的群体。为此，需要在数字基础设施、稳定的电力供应、工作空间和技能发展方面进行投资。在资源匮乏的条件下，合作社及其他社会互助经济模式可以在维持这些努力方面发挥重要作用。
104. **促进妇女就业并投资照护经济：**巴勒斯坦妇女是主要的照护者，同时也日益成为家庭的主要经济支柱。尽管许多妇女技能水平很高，但她们在就业和权利保护方面仍然面临多重障碍。对照护经济进行投资，包括加强教育体系、确保照护工作者获得体面劳动、提供可及且负担得起的照护服务，是提高妇女劳动力市场参与度的关键。这也是应对影响巴勒斯坦人民(包括儿童、老年人和残疾人)身心健康的严重人道主义危机的关键。
105. **支持企业复苏和地方经济活动：**通过便利融资渠道等方式支持企业恢复运营、留住工人，对于劳动力市场复苏至关重要。国家和国际伙伴应优先援助中小微企业和合作社，具体措施包括：工资补贴

型就业计划、劳动力再激活方案、职业技术教育与培训、学徒制培训以及面向毕业生的在职学习机会。对妇女领导的企业提供有针对性的支持至关重要。巴勒斯坦就业基金和巴勒斯坦货币管理局推出的就业支持计划，已经展示了在这一领域的潜力。

- 106. 扩大社会保护：**加强现金转移等非缴费型社会保护，对于保护脆弱家庭和支持劳动力市场复苏仍然至关重要。这些措施与就业计划相结合，有助于减轻贫困、刺激本地需求。在财政空间趋紧的情况下，需要捐助方提供充足的预算支持来落实这些计划。必须恢复集中的现金转移系统。同时，改革应致力于建立一个综合的缴费型制度，以解决当前私营部门工人缺乏社会保障的问题，覆盖失业、疾病、残疾和养老等方面。
- 107. 确保基于权利的复苏：**必须优先保障在巴勒斯坦国和以色列境内的巴勒斯坦工人，能够依据国际劳工标准获得正规就业和体面劳动。必须优先建立防范包括使用许可证中介等剥削性做法的保障措施，并确保体面的工作条件，保障工人健康与安全。“以工代赈”计划等短期就业计划，应包含防止不稳定工作安排扩大化的保障措施，并提供通往更稳定就业的路径。据报道，加沙普遍存在童工劳动现象，在推动学校复课的同时，应当记录和密切监测童工劳动现象并作为优先事项予以消除。
- 108. 加强劳动力市场治理机制：**运转良好的劳动力市场机制对于经济社会稳定至关重要。加强包括劳动监察、劳动力市场数据采集与分析在内的劳动行政管理和社会对话，有助于确保在尊重劳动权利和公平工作条件的框架内推进复苏。落实最低工资标准，是防止工作日益不稳定的关键第一步。健全的劳动治理以及有效的复苏与重建计划设计，需要雇主组织和工人组织的参与。
- 109. 恢复关于巴勒斯坦人在以色列就业的对话与协调：**增加巴勒斯坦工人在以色列的就业机会，可以为双方带来切实利益。尽管当前冲突造成的创伤深重，但经济现实依然明显：巴勒斯坦工人需要获得收入，而以色列企业则面临技能和劳动力短缺。恢复关于这些问题的对话，有助于稳定生计和经济活动，同时也有助于重建两个民族之间的信任。

► 附件：对话者名单

巴勒斯坦国政府及其他公共机构

劳工部

Enas Attari Dahadha, 部长
Samer Salameh, 副部长
Rami Mehdawi, 国际合作事务助理副部长
Abdel Kareem Mardawi, 外部就业司司长
Walid ElBayed, 劳动关系司司长
Lama Awwad, 社会性别处处长
Hani Shanti, 国际关系处长
Dana Ismail, 部长顾问
Dana Hasan, 部长顾问

财政、规划与国际合作部

Estephan Salameh, 部长
Mahmoud Attaia, 副部长
Daoud Al Deek, 部长顾问
Yasser Shalabi, 部长顾问

外交部

Omar Awadallah, 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, 部长
Mahdi Hamdan, 部长顾问
Hanadi Barahma, 扶贫司司长
Sonya Helou, 规划与项目司司长

妇女事务部

Mona AlKhalili, 部长

Hanna Nakhleh, 部长特别顾问

巴勒斯坦货币管理局

Yahya Shunnar, 局长

Maram Sahlieh, 局长国际事务顾问

巴勒斯坦中央统计局

Mohammed Qalalwa, 经济统计司司长

Suha Kana'an, 劳工统计司处长

经济赋能局(Tamkeen)

Ahmad Majdalani, 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

巴勒斯坦就业基金

Mohamad Abu Zeiter, 副主任 - 加沙

巴勒斯坦工人组织和雇主组织

巴勒斯坦工人总联合会

纳布卢斯总部

Shaher Sae'd, 总书记

Aysha Hmouda, 书记处成员

Saher Sarsour, 书记处成员

Abdelkarim Dweikat, 书记处成员

Waseem Kalbounah, 书记处成员

杜拉分会

Somaya Nammoura, 书记

中希伯伦分会

Samir Jabari, 书记

哈尔胡勒分会

Nafeth Jaradat, 书记

亚塔分会

Samir Hriezatz, 书记

伯利恒分会

Mona Jubran, 书记

图勒凯尔姆分会

Adnan Asi, 书记

盖勒吉利耶分会

Tamam Abdelhafith, 书记

耶路撒冷分会

Fawzi Shaaban, 书记

杰里科与约旦河谷分会

Imad Awajneh, 书记

图巴斯分会

Hosni Bani Odeh, 书记

杰宁分会

Mohamed Said Kmail, 书记

萨尔菲特分会

Alaa Younis, 书记

加沙分会

Tariq Al Hindi, 书记处成员, 农业总工会主席

Abdul Raouf Elayyan, 书记处成员

Wael Khalaf, 书记处成员, 公共部门雇员工会副主席

Eatimad Abu Jalalh, 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, 巴勒斯坦工农商会联合会董事会主席, 希伯伦商会会长

Jamal Jawabreh, 秘书长

Nazih Merdawi, 信息与技术支持处处长

Moussa Salameh, 性别平等处处长

拉马拉商会

Salah Hussein, 主任

耶路撒冷商会

Luai Al Husseini, 主任

伯利恒商会

Samir Hazboun, 会长

杰宁商会

Ammar Abu Baker, 会长

纳布卢斯商会

Samih Al Masri, 会长

盖勒吉利耶商会

Mohamad Qatqat, 主任

图勒凯尔姆商会

Mais Fahmawi, 主任

图巴斯商会

Maan Sawaftah, 主任

加沙商会

Ayed Abu Ramadan, 会长兼巴勒斯坦工商农会联合会董事会副主席

Tariq Alsaqa, 董事会成员

Maher AlTaba, 总干事

Hussam AlHweiti, 副书记

Riyad AlSawafiri, 副书记

北加沙商会

Mohammad Abu Wardeh, 会长

Bahaa Al Amawi, 书记

Aziz Meqtat, 董事会成员

代尔巴拉赫商会

Mohammad AlTalbini, 会长

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, 主席, “法塔赫” 中央委员会成员

巴勒斯坦医疗救济协会

Mustafa Barghouthi, 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

Al-Mezan 人权中心 – 加沙

Sameer Zaqout, 副主任

法律援助会(Al-Haq), 拉马拉

Shawan Jabarin, 总干事

Tahseen Elayyan, 项目主任

Murad Jadallah, 信息与文件司司长

巴勒斯坦非政府组织网络

Amjad Al Shawa, 执行主任

妇女事务中心 – 加沙

Amal Syam, 主任

应用科学大学学院技术孵化器, 加沙

Mohammed Mushtaha, 对外关系副主席

工人¹

西岸工人

M. S., 面点工人

W. S., 建筑工人

Y. AS., 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对某些工人只以首字母标注其姓名。

K. AS., 建筑工人

B. K., 铝材工人

O. N. , 建筑工人

A. D., 建筑工人

N. S., 工人

S. H., 工人

加沙青年

Hussein Murtaja, 加沙文化与发展团体执行主任

Mohammed Ghattas, 加沙文化与发展团体项目协调员

Hala Abu Hamad, 加沙文化与发展团体孤儿项目协调员

Mushera Abu Msalam, 加沙文化与发展团体行政助理

Rahma Obaid, 志愿者

Ihsan Abu AlOun, 律师

Maryam Hussein, 记者

Abdullah AlBitar, 土木工程师

Noura Zaqout, 巴勒斯坦美国医学协会项目协调员

以色列政府

收到的书面意见来自：

Yehudit Galili Metzer, 以色列外交部联合国及国际组织司联合国机构处处长

Waleed Gabdan, 以色列常驻联合国日内瓦办事处代表团政治参赞

以色列工人组织和雇主组织

以色列总工会

Peter Lerner, 国际关系司司长

Avital Shapira-Shabirow, 国际关系处处长

以色列制造商协会

Isaac Gurvich, 以色列建筑商协会人力、经济与税务副会长

Ishai Pollack, 以色列农民联合会首席执行官

马安(MAAN)工人协会

Assaf Adiv, 执行主任

Roni Ben Efrat, 资源主管

Eden Lichtner, 耶路撒冷分会副协调员

Abeer Joubran, 耶路撒冷分会律师

Erez Wagner, 耶路撒冷分会书记

以色列民间社会组织和其他利益攸关方

检查站观察 – 反对占领和争取人权的妇女团体

Hanna Barag, 志愿者

吉沙(Gisha) - 行动自由法律中心

Stav Salpeter, 国际关系主任

国际组织和外交使团

阿拉伯国家联盟

Faed Mustafa, 助理秘书长, 巴勒斯坦和阿拉伯被占领土事务部主管

Moatassem Al Shawa, 巴勒斯坦和阿拉伯被占领土事务部总秘书处成员

Mohammed Fathi Shaqoura, 巴勒斯坦和阿拉伯被占领土事务部发展与重建处处长

阿拉伯劳工组织

Fayez Al-Mutairi, 总干事

Marwan Rais, 总干事办公室

联合国中东和平进程特别协调员办事处

Ramiz Alakbarov, 中东和平进程副特别协调员、驻地/人道主义协调员

Dinksew Taye, 联合国驻地协调员办事处主任/协调科代理科长

联合国人道主义事务协调厅, 巴勒斯坦被占领土

Andrea Noyes, 办事处副主任

Sofia Hasan, 人道主义事务分析师

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处

Roland Friedrich, 近东救济工程处西岸行动主任

Sam Rose, 近东救济工程处加沙事务高级副主任

联合国开发计划署，援助巴勒斯坦人民计划

Jaco Cilliers, 主管特别代表

Margunn Indreboe, 主管副特别代表

联合国儿童基金会

Jonathan Veitch, 驻地特别代表

Ettie Higgins, 驻地副特别代表

联合国人权事务高级专员办事处

Ajith Sunghay, 办事处主任

Rana Al Kaisy, 加沙分办事处主任

Karim Ahmad, 人权官员

世界粮食计划署

Jane Waite, 项目主管

Salah Lahham, 脆弱性分析与摸底官员

联合国粮食及农业组织

Ciro Fiorillo, 代表处主任

Azzam Saleh, 项目主管

世界银行

Stefan Emblad, 国家局局长

Zackaria Sabella, 私营部门专家

国际货币基金组织

Tobias Roy, 驻地代表

Hania Qassis, 当地经济学家

Yazan Abuajamieh, 当地经济学家

欧洲联盟

James Rizzo, 代理欧盟代表

Johan Fredborn Larsson, 政治、新闻与信息处处长

Frederikke Bruhn Jacobsen, 政治事务官员

Mitia Gorguinpour, “经济发展、基础设施、C 区、农业及加沙”项目官员

美国驻耶路撒冷使馆

David Medalia, 外交官

Nathan Eckstein, 劳工事务官员

被占领叙利亚戈兰

艾因基尼耶村委员会

Wael Mughrabi, 主管

戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Karama Abu Saleh, 律师

Wesam Sharaf, 律师

Al Maghariq 协会

Taiseer Maray, 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

Hind Kabawat, 社会事务与劳工部长

Raghda Zidan, 副部长

Ahmed Dalati, 库奈特拉省省长

Louay El Aranji, 国际合作处副处长

Khalil Abdo Awad, 劳工组织处处长

Mayssah El Ajlouni, 库奈特拉处处长

Laila Mohamed Adour, 巴勒斯坦难民总委员会委员

Gamil Iyad Al Othman, 劳动力市场资料库主任

Hamad Barkal, 劳动监察员

Monzer Salem, 副部长办公室主任

大马士革及其乡村工业行会

Mohamed Moulaye, 会长

Karim Al Khajja, 董事会成员

Rafic El Sebin, 董事会成员

工会总联合会

Georges Daoud, 执委会成员

联合国叙利亚问题特使办公室

Tareq Talahma, 办公室主任

加沙行政管理国家委员会

Ali Shaath, 首席委员

Ayd Abu-Ramadan, 经济、工业与贸易事务委员

Bashir Rayyes, 财政事务委员

Hanaa Tarazi, 社会保障事务委员

Sami Nasman, 内政事务委员