



国际
劳工
组织

► ILC.112/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112届会议, 2024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 2024 年
第一次出版 2024 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。要查看本许可协议的副本，请访问以下网址：
<https://creativecommons.org/licences/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，2024 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，因此不应当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，因此不应当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。

有关版权和许可的任何疑问，应当联系国际劳工组织出版单位(版权和许可)，邮箱：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 978-92-2-039686-5 (print)
ISBN 978-92-2-039687-2 (web PDF)
ISSN 0255-3449

另有以下语言版本：

阿拉伯文：ISBN 978-92-2-039684-1 (print)，ISBN 978-92-2-039685-8 (web PDF)；
英文：ISBN 978-92-2-039678-0 (print)，ISBN 978-92-2-039679-7 (web PDF)；
法文：ISBN 978-92-2-039682-7 (print)，ISBN 978-92-2-039683-4 (web PDF)；
德文：ISBN 978-92-2-039688-9 (print)，ISBN 978-92-2-039689-6 (web PDF)；
俄文：ISBN 978-92-2-039690-2 (print)，ISBN 978-92-2-039691-9 (web PDF)；
西班牙文：ISBN 978-92-2-039680-3 (print)，ISBN 978-92-2-039681-0 (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。

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

根据国际劳工大会(劳工大会)的授权,今年我再次派遣了一个特派团,以撰写一份关于阿拉伯被占领土工人处境的报告。

遗憾的是,以色列政府于二月初表示无法接待国际劳工组织(劳工组织)年度特派团。因此,特派团无法访问西岸、加沙、以色列和被占领的叙利亚戈兰高地,而是前往约旦安曼会见了来自巴勒斯坦被占领土的关键的巴勒斯坦及其他对话者。特派团还在大马士革会见了阿拉伯叙利亚共和国的三方成员,并在开罗会见了阿拉伯国家联盟和阿拉伯劳工组织。此外,还与其他对话者举行了视频会议,包括来自加沙和西岸、以色列、被占领的叙利亚戈兰高地的对话者以及联合国和其他国际组织和非政府组织的代表。他们都提供了素材,为撰写本报告提供了指导。

我向特派团的所有对话者所提供的合作表示感谢,这再次印证了对劳工组织信奉的价值观及其与所有三方成员正在开展的工作的广泛支持。与往年一样,特派团开展工作的目的是对阿拉伯被占领土工人的处境作出全面、准确和公正的评估。

过去几个月对巴勒斯坦工人来说是灾难性的。2023年10月7日哈马斯发起骇人听闻的屠杀并劫持人质到加沙后,以色列对加沙发动了战争,造成了前所未有的伤亡和破坏。工人、雇主及其代表向特派团提供的证词表达了深切的痛苦。

战争发动之前,加沙就没有许多就业岗位可以提供。那时,贫困就无处不在。现在,更是没有什么就业机会可言了。由于大规模的破坏、流离失所、杀戮和饥饿,劳动力市场已经崩溃。劳工权利遭到严重削弱。当我为今年的劳工大会报告撰写这份前言时,苦难仍在继续。可持续和平的呼吁尚未得到重视。

即使未来达成停火协议,人道主义援助能够以所需的规模进入加沙,加沙人民和加沙的劳动力在多年内也难以走出创伤。女性将受到更为严重的影响。人力资本和实体资本的破坏将产生长期后果。

加沙已成废墟,然而西岸也未能幸免。不断深入的占领和流动限制导致企业倒闭和大规模失业,而以色列劳动力市场上巴勒斯坦人就业机会的丧失则加剧了这一状况。那些在西岸仍有工作的人往往拿不到全额工资,特别是在公共部门工作的人。公共财政空间已经耗尽。总体而言,体面劳动的机会在减少。

我重申我在去年向劳工大会提交的报告中所说的话。在占领状态下没有社会正义可言。占领必须结束,必须以全新的热情寻求两国方案,让以色列和巴勒斯坦在和平与安全中共存。没有其他选项。

巴勒斯坦人需要体面的工作来自立:加沙的工作,西岸的工作,还有以色列的工作。

劳工组织随时准备在条件允许的情况下帮助创造这些急需的就业机会。如何在复苏和重建的过程中创造丰富的就业机会,如何将体面劳动置于恢复工作的核心,在这些方面劳工组织拥有丰富的经验。国际劳工标准提供了指南针。

社会保护也迫切需要扩大。失业工人和战争受害者几乎没有什么可以依靠。巴勒斯坦权力机构在这一领域的改革努力需要国际社会更多支持。扩大社会保障和现金转移计划是当务之急。

正如过去所证明的，巴勒斯坦人在以色列就业可以让双方都受益。以色列应该向巴勒斯坦工人重新开放劳动力市场。此外，巴勒斯坦人在以色列工作需要受到更公平的对待，减少阻碍，提升社会保护。工人不应再受到许可证经纪人的剥削。在这方面，劳工组织也随时准备支持各方在三方共识的基础上寻找持久的解决方案。

今年，我在报告的最后一章中提出了一系列建议。我真诚地希望我们能够共同努力，使其迅速得到落实。即将开展的大部分工作将需要大量的财力支持。我呼吁所有三方成员帮助我们保护工人，支持可持续企业，致力于为巴勒斯坦提供其迫切需要的援助。

2024 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. 灾难性的处境	11
第二章. 巴勒斯坦经济和劳动力市场面临前所未有的危机	17
第三章. 工人的权利因占领和战争而遭到破坏	37
第四章. 战争时期劳动治理	49
第五章. 被占领叙利亚戈兰的工人	59
结论性意见和建议	61
附件：对话者名单	65

▶ 导 言

职责和程序

1. 总干事的这份报告介绍了劳工组织派往阿拉伯被占领土和以色列的年度特派团的调查结果，该特派团负责对阿拉伯被占领土工人处境进行评估。同往年一样，特派团的访问工作是根据劳工大会第 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 其访问内容涵盖了巴勒斯坦被占领土(包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙)和被占领叙利亚戈兰高地的工人处境。
2. 总干事的各位代表以《国际劳工组织章程》(包括《费城宣言》)、《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言》、《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》和《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》中所规定的各项原则和目标作为指导。各位代表还以劳工大会通过的各项决议，以及国际劳工标准所规定的原则和劳工组织监督机构所阐明的原则为指引。
3. 总干事委任行业政策司司长弗兰克·哈格曼为特派团团长。特派团成员包括就业政策、岗位创造和人民生计宏观经济和就业政策专家金基范、治理和三方机制司社会对话与治理问题高级专家康斯坦丁诺斯·帕帕达基斯，以及国际劳工标准司法律专家丽莎·托特尔。劳工组织驻耶路撒冷代表弗里达·汗、劳工组织驻耶路撒冷代表处项目官员拉沙·埃尔舒拉法，以及劳工组织驻耶路撒冷代表处业务助理达拉·阿布·萨利赫协助筹备访问，并为其工作提供了支持。前特派团长期成员、现行业政策司运输和海事科科长塔里克·哈克担任技术顾问。
4. 与以往的做法不同，今年特派团无法访问以色列和阿拉伯被占领土。2024 年 2 月上旬，以色列通知劳工组织总干事，表示其无法接待特派团。² 于是，特派团于 2024 年 3 月 16 日至 28 日访问了约旦，与巴勒斯坦及其他对话者举行了面对面会议和视频会议。其中包括巴勒斯坦权力机构各部委和机构、巴勒斯坦社会伙伴、以色列工会、非政府组织、研究机构、商界人士和工人的代表。特派团还与联合国和其他国际组织的代表进行了磋商。
5. 此外，特派团团长于 2024 年 2 月 29 日在开罗同阿拉伯国家联盟和阿拉伯劳工组织的高级领导人举行了磋商，并于 3 月 25 日在大马士革同叙利亚三方成员举行了磋商。
6. 尽管总干事对以色列政府和雇主组织未能借此机会与其代表会见感到遗憾，但他欣慰地看到其一行代表在获取本报告所依据的事实材料方面得到了阿拉伯和以色列代表的广泛合作。

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 以色列常驻联合国日内瓦办事处及其他国际组织代表给劳工组织总干事的普通照会，2024 年 2 月 8 日。

7. 本报告充分考虑到了特派团获得的书面和口头材料以及有关数据、研究和报告。对与不同对话者面谈过程中所获得的信息作出了深入地研究，并尽可能与其他有据可查的信息进行了比对。在研究巴勒斯坦和其他阿拉伯工人处境时，特派团成员本着客观公正的态度开展了工作。

国际法背景

8. 在过去一年中，关于冲突的各个方面都有诉诸国际法庭的呈状。国际刑事法院首席检察官确认，他对“巴勒斯坦国局势”的调查范围扩大到包括“自 2023 年 10 月 7 日袭击事件以来敌对行动和暴力的升级”。³ 国际法院已开始审议联合国大会 2022 年 12 月提出的就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提供咨询意见的请求。⁴ 应 2023 年底根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》审议加沙战争引起的问题的呼吁，2024 年初国际法院下令采取临时措施。⁵ 国际法院认为，以色列“必须根据《灭绝种族罪公约》规定的义务，针对加沙的巴勒斯坦人，在其权力范围内采取一切措施，防止实施该公约第二条范围内的一切行为”。⁶
9. 无论是出访期间还是撰写本报告的过程中，在研究所有涉及的问题时，总干事的各位代表一如既往地铭记国际人道主义和人权法的相关标准，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》(关于战时保护平民的规定)。他们的工作遵循了联合国大会和安全理事会(安理会)的相关决议，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)号和第 2728(2024)号决议。
10. 总干事的各位代表还考虑到了国际法院 2004 年 7 月 9 日关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见。⁷ 在意见中国际法院确定以色列承担相关国际法律义务，包括国际人道主义法

³ 国际刑事法院，“国际刑事法院检察官卡里姆·A.A.·汗·KC 关于巴勒斯坦国局势的声明：收到五个缔约国提出的诉讼呈状”，2023 年 11 月 17 日。

⁴ 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(征求咨询意见)》——2024 年 2 月 19 日至 26 日举行的公开听证会的结论”，新闻稿，2024 年 2 月 26 日。

⁵ 国际法院，《〈防止及惩治种族灭绝罪公约〉在加沙地带的实施(南非诉以色列)》，发布临时措施请求，2024 年 1 月 26 日命令；请求修改 2024 年 1 月 26 日发布临时措施的命令，2024 年 3 月 28 日命令。还可参见：南非共和国提起诉讼并请求发布临时措施的申请，2023 年 12 月 29 日；南非共和国的紧急请求和发布额外临时措施的申请，2024 年 3 月 6 日；以色列国对南非共和国“根据《法院规则》第 75(1)条提出发布额外措施的紧急请求”的评论，2024 年 2 月 12 日；以及以色列国对南非共和国于 2024 年 3 月 6 日提出的发布额外临时措施和/或修改先前措施的请求的评论，2024 年 3 月 15 日。

⁶ 国际法院，《〈防止及惩治种族灭绝罪公约〉在加沙地带的实施(南非诉以色列)》，发布临时措施请求，2024 年 1 月 26 日命令，第 78 段。

⁷ 国际法院，“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”，载于《判决书、咨询意见和命令汇编》中“咨询意见”一章，2004 年 7 月 9 日。

和人权法在巴勒斯坦被占领土的适用性。⁸ 安理会在 2009 年第 1860 号决议中确认加沙的地位为“1967 年被占领土不可分割的一部分”。⁹

11. 《日内瓦第四公约》涉及在没有最终政治声明的情况下保护军事占领下的平民。¹⁰ 根据该公约，占领方必须遵守尊重人身的原则和个人基本权利不可侵犯的性质；¹¹ 必须在其权力范围内采取一切预防等措施，防止暴行或威胁，并在需要时向受害者提供援助；¹² 被保护人均须受人道待遇。¹³ 《日内瓦第四公约》的宗旨被形容为“文明的迫切呼唤”。¹⁴
12. 国际法院还在 2004 年的咨询意见中确认，以色列在作为占领方行使其权力时，受《经济社会文化权利国际公约》条款的约束，包括保护劳动之权利和享受公平与良好之工作条件的条款(第 6 条和第 7 条)，以及《公民权利和政治权利国际公约》。此外，国际法院认为《儿童权利公约》适用于巴勒斯坦被占领土。
13. 以色列在巴勒斯坦被占领土上的定居点活动没有法律效力。联合国安理会在第 2334(2016)号决议中再次确认，这“构成了对国际法的公然违反”，¹⁵ 并再次要求以色列立即彻底停止所有定居点活动。早在 1980 年，劳工大会第 66 届会议就基于国际社会对定居点政策负面后果的关注而通过了一项决议，该决议涉及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的影响。当时，会议对以色列建立定居点表示强烈谴责，并对其经济和社会后果表示关切，这些后果严重影响了阿拉伯劳动力的社会和经济权益。¹⁶ 44 年来，历次总干事报告都描述了占领和冲突的恶性循环对劳工权利的影响。

⁸ 联合国安理会第 2334(2016)号决议再次申明“占领国以色列有义务严格遵守 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》规定的法律义务和责任”。联合国安理会第 2728(2024)号决议回顾了“关于中东局势，包括巴勒斯坦问题的所有相关决议”，并再次“要求各方履行其根据国际法，包括国际人道法和国际人权法所规定的义务”。劳工大会在其 1980 年《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》中确认，《日内瓦第四公约》适用于自 1967 年 6 月以来被以色列占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土，包括耶路撒冷。

⁹ 联合国安理会第 1860(2009)号决议，2009 年 1 月 8 日在安理会第 6063 次会议通过。

¹⁰ 联合国，《在巴勒斯坦被占领土上遵守 1949 年日内瓦第四公约的问题》，1979 年，导言。

¹¹ 红十字国际委员会，1958 年《关于战时保护平民之日内瓦第四公约》的评论，第 27 条。

¹² 红十字国际委员会，1958 年评论，第 27 条。

¹³ 《日内瓦第四公约》，第 27 条。

¹⁴ 红十字国际委员会，1958 年评论，第 1 条。

¹⁵ 联合国安理会第 2334(2016)号决议，2016 年 12 月 23 日在安理会第 7853 次会议通过。

¹⁶ 《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》，第 1 段和第 2 段。

► 第一章. 灾难性的处境

14. 这是自 1967 年占领开始以来巴勒斯坦工人最艰难的一年。
15. 2023 年 10 月 7 日，哈马斯在以色列境内发动的恐怖袭击导致近 1,200 名以色列和外国公民死亡，约 230 名人质被劫持到加沙。联合国秘书长的一位特别代表描述这是“一场不分青红皂白的运动”，其中包括性暴力以及人们被追捕或活活烧死。¹⁷ 这导致加沙发生毁灭性战争，给巴勒斯坦被占领土带来惨烈的伤亡和破坏。生计凋零，就业稀缺。失业率创历史新高；自 10 月以来，加沙和西岸流失的工作岗位超过 50 万个。¹⁸ 巴勒斯坦工人和雇主遭受了巨大的苦难。
16. 但苦难并不是从 2023 年 10 月开始的。事实上，加沙战争及其对包括东耶路撒冷在内的西岸的多重溢出效应，极大地加剧和放大了因数十年占领而窒息的长期病态的劳动力市场的结构性缺陷。导致这一问题的主要因素包括以色列定居点活动的扩大、巴勒斯坦土地的空间碎片化以及占领对流通、准入、贸易和公共财政带来的限制。

废墟中和废墟下的加沙工人

17. 在讨论加沙工人目前面临的困境之前，回顾一下 2023 年 10 月之前的情况将有所裨益。由于遭受了长达 17 年的海陆空封锁，加沙地带的大多数巴勒斯坦人在这次战争之前就已经生活在贫困线以下。许多人经历过食物短缺。这块飞地早就陷入了长期的社会经济和人道主义危机，与以色列的军事冲突频繁升级更是雪上加霜。封锁严重限制了商品、服务和金融的可及性以及私营部门的活动。加沙的失业率是西岸的三倍多，在 2023 年第三季度高达 45%。在女性和年轻人中，失业率尤其高。主要劳动力市场指标展现了日常生计艰难、崩溃和贫困的严峻景象。加沙长期以来一直处于“去发展”状态。
18. 现在，战争已经持续了六个多月，加沙基本上已是一片废墟，几乎没有任何经济或劳动力市场残存的迹象。以色列的密集轰炸和地面行动、以色列军队与巴勒斯坦武装力量之间的激烈战斗，以及以色列实施围困，切断电力供应¹⁹并限制包括水在内的人道主义物资供应，导致了严重的人道主义危机。截至 2024 年 4 月 29 日，加沙已有 34,000 多名巴勒斯坦人丧生，其中大多数为女性和儿童，据报道有 7,000 多人失踪或被埋在废墟下，77,000 多人受伤。²⁰ 据报道，近 14,000 名儿童丧生；²¹ 还有更多的人遭受身体或精神创伤。170 多万人(加沙人口的四分之三)在加沙内部流离失所。²² 截至 2024 年 3 月，粮食安全阶段综合分类全球饥荒审查委员会发现，加沙北部预计将很快

¹⁷ 冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室，《代表团报告：冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室赴以色列和被占领西岸正式访问，2024 年 1 月 29 日至 2 月 14 日》，2024 年 3 月 4 日，第 44 段。

¹⁸ 劳工组织，“加沙战争对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 3 号公告，2024 年 3 月 18 日。

¹⁹ 电力对于海水淡化和污水处理等人道主义和生计需求也至关重要。

²⁰ 人道协调厅，“加沙地带和以色列的敌对行动——影响报告，第 206 天”，2024 年 4 月 29 日。

²¹ 联合国，“加沙：据报道一夜之间丧生的儿童人数达到‘两位数’”，2024 年 3 月 26 日。

²² 人道协调厅，《加沙地带和以色列的敌对行动——影响报告，第 181 天》，2024 年 4 月 5 日。

发生饥荒。加沙所有人口均已超过严重粮食短缺的饥荒阈值，其中 110 万人正在经历灾难性的饥饿状况。²³ 2024 年第一季度的报告指出，由于准入受阻，向该飞地运送的人道主义物资严重不足。²⁴

19. 2024 年 1 月 26 日，国际法院颁布了一项具有约束力的命令，就有关适用《防止及惩治灭绝种族罪公约》的南非诉以色列案采取临时措施。该命令要求以色列确保提供急需的基本服务和人道主义援助，以解决加沙的巴勒斯坦人面临的艰难的生活处境。2024 年 3 月 28 日，国际法院根据加沙不断恶化的局势，特别是“灾难性的生活条件……鉴于加沙地带的巴勒斯坦人长期普遍缺乏食物和其他基本必需品”，颁布了额外的临时措施。²⁵
20. 2023 年最后一个季度，加沙的国内生产总值(GDP)下降了 81%。实体破坏正在影响经济的各个部门。除了 62% 的住宅被毁(截至 2024 年 1 月)外，²⁶ 加沙近 80% 的商业、工业和服务业设施也遭到破坏或摧毁，导致企业倒闭，经济几乎全面混乱。²⁷ 农业部门也遭受了同样的影响。²⁸ 到 2024 年初，农业生产几乎停止，所有人口依赖食物援助。据估算，巴勒斯坦被占领土各地每天的经济生产损失接近 1,900 万美元。²⁹
21. 加沙的经济活动基本陷入停滞。可靠的统计数据难以获得，因为自 2023 年 10 月以来一直无法收集该飞地的劳动力调查数据。2023 年 12 月，巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦货币管理局估计失业率已升至 74%。2024 年 3 月，新任命的巴勒斯坦总理穆罕默德·穆斯塔法引用了更高的 89% 的失业率。³⁰ 由于失业、公共部门工资不能全额支付以及私营部门工人收入减少，加沙的劳动收入损失总额估计为每天 410 万美元。³¹
22. 因此，加沙不再有任何正常运转的劳动力市场。据报道，剩下的极少的工作都是非正规的、受生存所驱动的，例如街头贩卖，而且往往由儿童从事。此外，自 2023 年 10 月以来，加沙所有正规教育和培训，包括职业培训，均已暂停。据报道，教育机构遭到系统性攻击，以致整个系统崩溃。³² 大多数学校和大学建筑要么被摧毁或损坏，要么被用作境内流离失所者的庇护所。数百名教师、培训师和大学讲师丧生。

²³ 粮食安全阶段综合分类，《粮食安全阶段综合分类全球倡议——特别简报》，2024 年 3 月 18 日，第 1-2 页。

²⁴ 例如，2024 年 3 月，只有满足基本人道主义需求所需卡车装载量的三分之一被允许进入加沙；参见联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)，“近东救济工程处在行动。前线英雄：与时间赛跑以避免饥荒”，新闻稿，2024 年 3 月 18 日。

²⁵ 国际法院，“《防止及惩治种族灭绝罪公约》在加沙地带的实施(南非诉以色列)：国际法院发布额外临时措施”，新闻稿，2024 年 3 月 28 日。

²⁶ 超过一百万人失去了家园。

²⁷ 世界银行、欧盟和联合国，《加沙地带——临时损失评估：摘要》，2024 年 3 月 29 日，第 14 页。

²⁸ 巴勒斯坦中央统计局，“2023 年以色列占领侵略对加沙地带农业部门影响的新闻稿”，2023 年 11 月 28 日。

²⁹ 巴勒斯坦中央统计局，“关于以色列对加沙地带的占领侵略导致巴勒斯坦私营部门损失的新闻稿”，2024 年 3 月 10 日。

³⁰ 杰克·库利，“即将上任的巴勒斯坦总理在战时经济破坏中在西岸组建新内阁”，《国土报》，2024 年 3 月 29 日。

³¹ 劳工组织和巴勒斯坦中央统计局，“加沙战争对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 3 号公告，2024 年 3 月 18 日。

³² 世界银行等，《加沙地带——临时损失评估》，第 12 页。

23. 战争爆发前，约有 20,000 名来自加沙的巴勒斯坦人在以色列工作。鉴于以色列和加沙之间巨大的工资差距，³³ 他们为大家庭的家庭收入和飞地的整体财政韧性做出了巨大贡献。2023 年 10 月 7 日哈马斯袭击后几天内，以色列当局吊销了来自加沙的工人的许可证。数千名工人被以色列当局任意拘留，几周后才获释。工人及其代表以及巴勒斯坦、以色列和国际人权组织都转述了严重虐待的报道。³⁴ 大多数工人最终被送回加沙，进入战区，个人物品被没收。到 2024 年 4 月，仍有数千人留在西岸，在私人住宅或巴勒斯坦权力机构的住宿中心避难。他们与加沙的家人和社会隔绝，没有任何有效的手段来养活自己，为了生存而挣扎。

破碎的西岸经济和劳动力市场

24. 自加沙战争爆发以来，被占领的西岸一直不受国际关注。然而，它并未能免受波及。2023 年第三季度至第四季度，西岸的 GDP 大幅收缩，下降 19%。³⁵ 因此，加上加沙经济崩溃，巴勒斯坦被占领土 2023 年 GDP 总体下降了 6%。这与 2023 年 10 月之前预期的 3% 的增长形成鲜明对比。³⁶
25. 随着对加沙的贸易暂停，以色列劳动力市场对许多人关上了大门，定居者的暴力行径增加，经济活动受到限制，西岸的生计遭到破坏，劳动力市场一蹶不振。许多企业减少了工作时间并解雇了工人。据报道，建筑、旅游和运输行业受到的影响最为严重。³⁷ 与 2023 年 10 月相比，到 2024 年 1 月底西岸据估计失去了 306,000 个工作岗位。三个月内失业率增加了一倍多。³⁸ 与此同时，受到以色列最近单方面扣减清关收入的影响，巴勒斯坦权力机构的财政状况非常严峻。³⁹ 家庭、企业和政府支出的下降相互影响，导致螺旋式下降的经济萧条。
26. 在这样的形势下，影响尤其大的是曾在以色列和定居点工作的巴勒斯坦工人所遭受的失业。多年来，这批工人的人数一直在稳步增长。战前，约有 14 万人在以色列工作，其中四分之一没有合法身份和许可证。另有 40,000 人在定居点工作，通常是在靠近绿线的工业区或在约旦河谷从事农业生产。2023 年 10 月之前，约五分之一的西岸劳动力为以色列雇主工作，工资水平是西岸的两倍多。正如总干事此前的报告中所强调的，工作条件往往恶劣、劳工权利落实不充分，工作许可证及与其相关的经纪人制度具有剥削性，每天穿过过境点进入以色列的通勤之路都漫长繁复。
27. 2023 年 10 月 7 日以色列对巴勒斯坦工人关闭过境点后，大部分工作戛然而止。然而，与对来自加沙的巴勒斯坦工人采取的措施相反，来自西岸的巴勒斯坦工人的许可证未被撤销。仍在以色列经济中工作的巴勒斯坦人的确切人数难以统计。对话者表示，人数大概在 22,000 人到 50,000 人之间，

³³ 据巴勒斯坦中央统计局称，2023 年第三季度，以色列和定居点的巴勒斯坦人的日平均工资约为加沙日平均工资的五倍，分别为 297 谢克尔和 60 谢克尔。

³⁴ 人权观察，“以色列：加沙工人被单独监禁数周”，2024 年 1 月 3 日。

³⁵ 巴勒斯坦中央统计局，2023 年国民经济核算。

³⁶ 巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦货币管理局，“新闻稿：2023 年巴勒斯坦经济表现和 2024 年经济预测”，2023 年 12 月 30 日，第 1 页。

³⁷ 劳工组织，“加沙战争对西岸私营部门工人和企业的影响”，即将出版。

³⁸ 巴勒斯坦中央统计局，季度劳动力调查，2023 年第四季度。

³⁹ 清关收入是以色列代表巴勒斯坦权力机构对巴勒斯坦的进出口产品收取的税款和费用，然后将该款项汇给巴勒斯坦权力机构。

其中包括定居点的工人、无合法身份的工人以及约 10,000 名获得许可进入以色列的工人。其中一些工人受雇支持以色列的战争活动。

28. 有迹象表明，包括雇主在内的一些以色列决策者将支持让巴勒斯坦工人重返以色列劳动力市场。⁴⁰ 用南亚或非洲工人取代巴勒斯坦工人的策略，包括通过与原籍国签订双边协议，取得的成就似乎有限，而且事实证明这样做成本高昂且面临繁复的官僚过程。⁴¹

深入并加速占领

29. 以色列的占领已进入第 58 个年头。占领多年来稳步深入，并自 2023 年 10 月起加速。其核心是不断扩大的定居点网络以及强制的多级物理和行政限制体系。依据国际法，在被占领土上建立定居点是非法的。四十四年前，劳工大会第 66 届会议通过的决议是本报告的基础，该决议表达了“对……以色列定居点政策升级的深切关注”。当时，约有 10 万名以色列定居者分散在西岸、加沙、被占领的叙利亚戈兰高地和被占领的西奈半岛。2023 年，西岸接纳了约 70 万定居者。⁴² 定居点仍在继续扩大。
30. 自 2023 年 10 月以来，进入西岸许多地区的通道已被封锁。现在有超过 750 个永久检查站和路障，并新增了许多临时或“流动”检查站。它们切断了市场，严重限制了巴勒斯坦城镇之间的流通，并成为工人通勤的主要限制。
31. 来自武装定居者和以色列军队的暴力一直是西岸巴勒斯坦人生活的一个长期特征。这伴随着征用土地、拆除房屋、夷平农田和激烈的军事行动。以色列军队几乎每天都会侵扰西岸的难民营。A 区的主要城市中心也经常遭到袭击，⁴³ 例如拉马拉、希伯伦和杰里科。根据《奥斯陆协议》，这些城市本应处于巴勒斯坦权力机构的全面安全控制之下。2023 年，巴勒斯坦死亡人数比一年前增加了一倍多。共有 509 名巴勒斯坦人在西岸被杀害。⁴⁴ 今年，暴力循环有增无减。

政策空间受到侵蚀

32. 在紧急情况和战争时期，巴勒斯坦权力机构在规划、立法和执行方面的关键政策举措都陷入休眠状态，这可能并不奇怪。其中最主要的是社会保障改革，包括为私营部门工人设立养老基金。自 2019 年以来暂停的《2000 年第 7 号劳动法》和《2016 年巴勒斯坦社会保障法》的新的修订努力

⁴⁰ 《以色列时报》，“商界领袖称以色列需要巴勒斯坦工人”，2024 年 3 月 22 日。在此背景下，值得注意的是，劳工组织特派团一再提出的召开线上会议的请求或未得到答复或被以色列雇主代表拒绝。

⁴¹ 乔纳森·利斯，“以色列内政部长要求终止对来自西岸的巴勒斯坦工人的禁令”，《国土报》，2024 年 3 月 28 日；娜塔莎·图拉克，“以色列对巴勒斯坦工人的禁令正在对其经济造成供应冲击：央行行长”，《消费者新闻与商业频道》，2024 年 1 月 18 日。

⁴² 人道协调厅，“西岸准入限制：2023 年 5 月”，2023 年 5 月 26 日；联合国人权理事会，“人权理事会获悉 70 万以色列定居者在被占领的西岸非法生活——会议纪要(摘录)”，2023 年 3 月 28 日。

⁴³ 根据《奥斯陆第二项协定》的规定，西岸分为 A 区、B 区和 C 区三个不同管辖区。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%，处于以色列安全和民事控制之下。

⁴⁴ 人道协调厅，“伤亡数据”，2024 年 4 月 26 日访问。

到 2023 年 10 月已经取得进展，但随后被搁置。鉴于战争对加沙和西岸的影响，前几年通过的关键政策文件可能需要重新审视和修改。2020 年通过的《国家就业战略》曾是 2023 年 2 月在安曼与捐助者举行会议的主题，该战略将需要调整目标、激活路径。例如，该战略核心执行机构之一巴勒斯坦就业基金的项目已停止在加沙运作，其基础设施大部分被毁。

33. 总体而言，公共政策的实施需要财政稳定和金融可预测性。但多年来巴勒斯坦既没有财政稳定又没有金融可预测性。由于捐助者的支持减少加之以色列扣留部分清关收入，其公共财政在 2023 年 10 月之前就已经变得难以为继。10 月 7 日之后，以色列当局进一步削减清关收入移交。国内税收收入也大幅下降。因此，财政空间缩小到甚至无法充分满足基本公共支出的程度。例如，公务员工资被严重拖欠，目前仅能收到其工资的三分之二左右。
34. 2024 年 3 月底，阿巴斯总统组建新一届政府。新政府的一项关键优先事项将是“领导、最大化和协调加沙地带的救援工作，实现从急需的人道主义救援到经济复苏的迅速有效过渡”。⁴⁵

迈向恢复和重建

35. 任何恢复工作都要求全面停止敌对行动，并在一段持续时间内畅通无阻地获取人道主义物资。恢复重建的成本可能会很高。2024 年 3 月开展的临时损失评估估计，到 2024 年 1 月，对加沙已建成基础设施已造成约 185 亿美元的直接损失。⁴⁶ 这大概相当于巴勒斯坦被占领土 2022 年的 GDP。此次评估仅计算了加沙地带的损失成本，西岸并未计算在内。人力资本和服务等无形基础设施之外的损失成本也没有被计算在内。只有在敌对行动停止后才能进行全面的快速损失需求评估。
36. 自战争初期以来，恢复计划就一直在进行中。早在 2023 年 11 月，劳工组织就发布了第一个应急响应计划，列出了恢复需求以及在人道主义-发展-和平关系中可以采取的行动路径。⁴⁷ 从那时起，该计划就根据迅速恶化的局势而不断调整。12 月底，联合国秘书长根据安理会第 2720(2023)号决议任命了一名人道主义和重建高级协调员。⁴⁸ 2024 年 1 月，联合国贸易和发展会议(贸发会议)发布了对加沙破坏造成的经济影响的初步评估，并警告不要对快速恢复抱有希望。它表明，假设军事行动立即结束、经济发展开始有两位数的增幅，加沙的 GDP 可能会在 2028 年恢复到战前水平。然而，如果充分考虑受损资产和更换资产的成本，评估得出的结论是，加沙可能需要几十年的时间才能恢复到 2023 年 10 月之前的福利水平。⁴⁹
37. 巴勒斯坦权力机构也制定了应急响应和恢复计划。2024 年 1 月，劳工部颁布了一项计划，重点是为受影响的工人、设施和项目(例如巴勒斯坦就业基金和合作社的项目)提供紧急救济。劳工部还将

⁴⁵ 总理穆罕默德·穆斯塔法的任命书，2024 年 3 月 14 日(未公布)。

⁴⁶ 世界银行等，《加沙地带——临时损失评估》，第 6 页。

⁴⁷ 劳工组织，“国际劳工组织发起筹资呼吁，以响应巴勒斯坦工人和雇主的关键需求”，2023 年 11 月 9 日。劳工组织巴勒斯坦被占领土应急恢复计划围绕三个核心支柱：为来自加沙的流离失所的工人提供救济；收集和分析冲突和危机对巴勒斯坦工人的影响；以及对企业和创造就业的重要支持。

⁴⁸ 联合国安理会第 2720(2023)号决议，2023 年 12 月 22 日在安理会第 9520 次会议通过；联合国，[荷兰西格丽德·卡格女士——根据安理会第 2720\(2023\)号决议担任加沙人道主义和重建高级协调员](#)，2023 年 12 月 26 日。

⁴⁹ 贸发会议，《加沙破坏造成的经济影响和经济复苏前景的初步评估：贸发会议快速评估》，2024 年 1 月，第 12 页。

确保劳资关系稳定和解决侵犯工人权利的问题列为重点领域。⁵⁰ 2月，总理办公室启动了加沙恢复和重建工作的回顾进程，主要借鉴2008年、2014年和2021年敌对行动后的经验。⁵¹ 随后于2024年3月制定了加沙行动计划，列出一旦达成持久停火将在关键地区采取的优先行动。⁵²

建国新动力

38. 在过去的几年里，尽管两国解决方案在官方层面仍然是中东和平的全球指南针，但却没有受到太多关注，关键举措也丧失了动力。在2023年10月之后，似乎国际社会正在重新考虑促进和平进程和通过外交构建明确的政治视野。由于认识到现状持续下去可能会导致新的流血和地区不稳定的浪潮，现在迫切需要解决以色列和巴勒斯坦之间长达数十年的冲突。
39. 2023年12月，联合国安理会第2720(2023)号决议重申了国际社会对两国解决方案的“坚定承诺”。2024年1月，联合国秘书长强调，“冲突必须结束，并在两国解决方案方面取得切实进展，结束占领并建立一个完全独立、自立和拥有主权的巴勒斯坦国，而加沙是其不可分割的一部分”。⁵³ 全球和区域行为者为巴勒斯坦全面建国提供了新的充满活力的支持。美国总统在2024年3月7日的国情咨文中强调，“唯一切实的解决方案是两国解决方案”。⁵⁴ 此前，2023年11月，在解决巴以冲突的国家立场文件框架内，中国政府呼吁在联合国主导和组织下，尽快召开更大规模、更具权威、更有实效的国际和平会议，“制定落实两国方案的具体时间表和路线图”。⁵⁵ 此外，在联合国安理会没有充分承认巴勒斯坦国的情况下，沙特阿拉伯政府拒绝与以色列建立外交关系。⁵⁶
40. 虽然以色列继续拒绝两国解决方案，理由是这“将对以色列构成生存威胁”，⁵⁷ 但巴勒斯坦权力机构看到了进一步推进两国解决方案的机会，⁵⁸ 并强调除非达成两国解决方案，否则该地区不会稳定。⁵⁹ 欧盟外交与安全政策高级代表指出，“以色列不能对巴勒斯坦人民的自决拥有否决权”。⁶⁰ 巴勒斯坦已被联合国139个成员国承认为国家。2024年3月，西班牙、爱尔兰、马耳他和斯洛文尼亚联合宣布考虑承认巴勒斯坦国。⁶¹

⁵⁰ 巴勒斯坦劳工部，“针对加沙地带战争的应急响应计划”，2024年1月(未出版)。

⁵¹ 总理办公室，“加沙此前恢复和重建工作的经验”，2024年2月(未出版)。

⁵² 总理办公室，“行动计划”，2024年3月(未出版)。

⁵³ 联合国，“秘书长对巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的讲话”，2024年1月31日。

⁵⁴ 白宫，“乔·拜登总统的讲话——国情咨文预备讲稿”，2024年3月7日。

⁵⁵ 中国，外交部，《中国关于解决巴以冲突的立场文件》，2023年11月30日。

⁵⁶ 沙特阿拉伯，外交部，“外交部陈述沙特阿拉伯王国与美利坚合众国之间关于阿拉伯-以色列和平进程的讨论”，2024年2月7日。

⁵⁷ 《纽约时报》，“内塔尼亚胡不顾拜登的压力，重申反对两国解决方案”，2024年1月21日。

⁵⁸ 2024年3月的行动计划指出：“我们的方针是寻求提供一个旨在保护两国解决方案的政治框架”，“这场危机既是一次生死存亡的威胁，也是一次真正的机遇”。

⁵⁹ 凯文·迈曼，“巴勒斯坦权力机构表示，如果没有两国解决方案，该地区就不可能存在‘安全和稳定’”，《加拿大广播公司》，2024年1月19日。

⁶⁰ 《以色列时报》，“欧盟高级外交官称以色列无权阻碍巴勒斯坦建国”，2024年1月23日。

⁶¹ “爱尔兰、马耳他、斯洛文尼亚和西班牙总理(首相)声明”，2024年3月22日。

▶ 第二章. 巴勒斯坦经济和劳动力市场面临前所未有的危机

41. 总干事过去的报告描述了由于长达 17 年的陆地、海上和空中封锁，加沙的经济和劳动力市场状况难以为继。加沙战争不仅造成了巨大的人员伤亡，而且还让整个巴勒斯坦被占领土付出了前所未有的经济和社会代价。⁶² 加沙正在上演一场人道主义悲剧。在经历了多次流离失所之后，100 多万巴勒斯坦人在拉法的帐篷里生活在绝望和肮脏的环境中。经过六个月的战争后，那些最终于 2024 年 4 月 8 日返回汗尤尼斯的人们发现，他们的街道已面目全非，他们的住宅、商店和作坊已成为废墟，损毁严重，他们的工具和机械也被埋在瓦砾下。加沙北部的巴勒斯坦人正在挨饿。战争无差别地把整个加沙地带拉到了同一水平：商人、自营职业者和公共部门工人都陷入了贫困。由于户主死伤，孩子们在街上乞讨或工作以获取食物。劳动力市场机构已被摧毁。
42. 加沙现在已经完全陷入贫困，然而西岸经济也因战争的溢出效应而受损。由于裁员和以色列劳动力市场名义上的关闭导致消费者支出下降，不稳定的经济环境下商业投资减少，以及在财政脆弱的背景下缺乏反周期的财政政策，以色列单方面扣除清关收入又加剧了财政脆弱性，这些都在加剧经济收缩周期。
43. 战争给巴勒斯坦被占领土造成的即时损失是巨大的，长期损失也将会非常严重。加沙和西岸的教育和技能培训长期中断以及由此造成的学习损失将对儿童、青年男女以及整个社会造成持久影响。长期失业以及缺乏在职技能培训等人力资本积累的机会，加上大量战时伤病人员和医疗救治匮乏，以及战争的心理创伤，都会给巴勒斯坦个人和社区的未生产力留下持久的伤痕。

经济发展：加沙经济崩溃，西岸震动

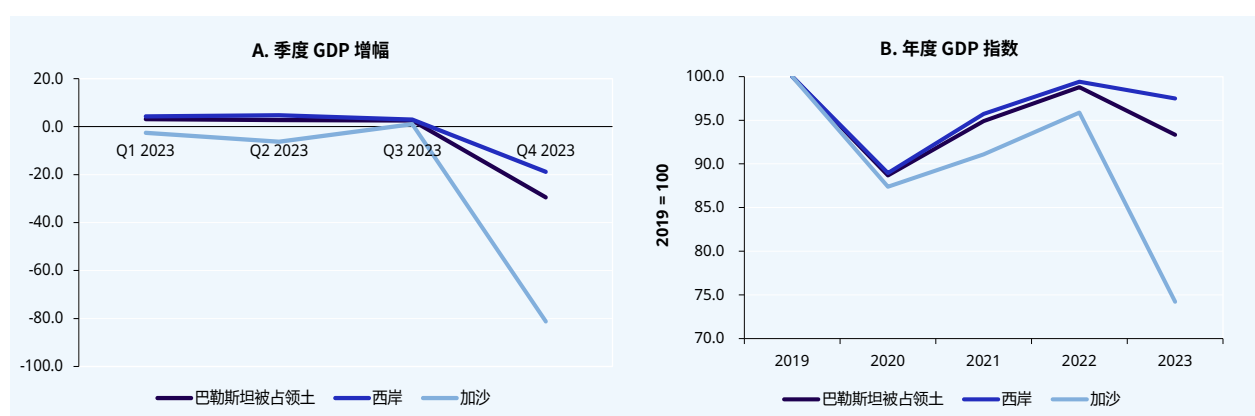
44. 由于以色列自 1967 年以来对货物和人员流通施加复杂的限制和障碍体系，半个多世纪以来，巴勒斯坦经济一直无法充分发挥其潜力。这种限制在 20 世纪 90 年代初变得更加严格，2007 年以色列在 Hamas 接管加沙地带后实施了封锁，使得对加沙的限制尤为严格。几十年来的封锁和限制导致加沙去工业化和“去发展”。⁶³

⁶² 还可参见：劳工组织，“以色列与 Hamas 冲突对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 1 号公告，2023 年 11 月 6 日；“加沙敌对行动升级对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 2 号公告，2023 年 12 月 20 日；以及“加沙战争对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 3 号公告，2024 年 3 月 18 日。

⁶³ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，劳工大会文件 ILC.110/DG/APP，2022 年，第 49、149 段。

45. 在这样的背景下，2023 年巴勒斯坦经济正在弥补因新冠疫情而造成的损失时，加沙战争爆发，其后果已经并将继续是灾难性的。在 2023 年 10 月 7 日之前的三个季度，与上年同期相比季度 GDP 平均增长 2.8%。2023 年最后一个季度，GDP 下降了近三分之一(图 2.1.A)。下降幅度最大的是加沙，降幅高达 81.3%，而西岸则下降了 18.8%。以年度数据作比较，战争的冲击使巴勒斯坦被占领土的经济活动水平降至疫情前水平(2019 年)的 93.3%。在加沙，战争不仅抹去了疫情恢复期间取得的所有成果，而且造成更多损失，以至于 2023 年 GDP 水平不及疫情前水平的四分之三(图 2.1.B)。

► 图 2.1. 2023 年各季度实际 GDP 增幅(同比, 百分比)和年度实际 GDP 指数(按 2015 年不变价格计)



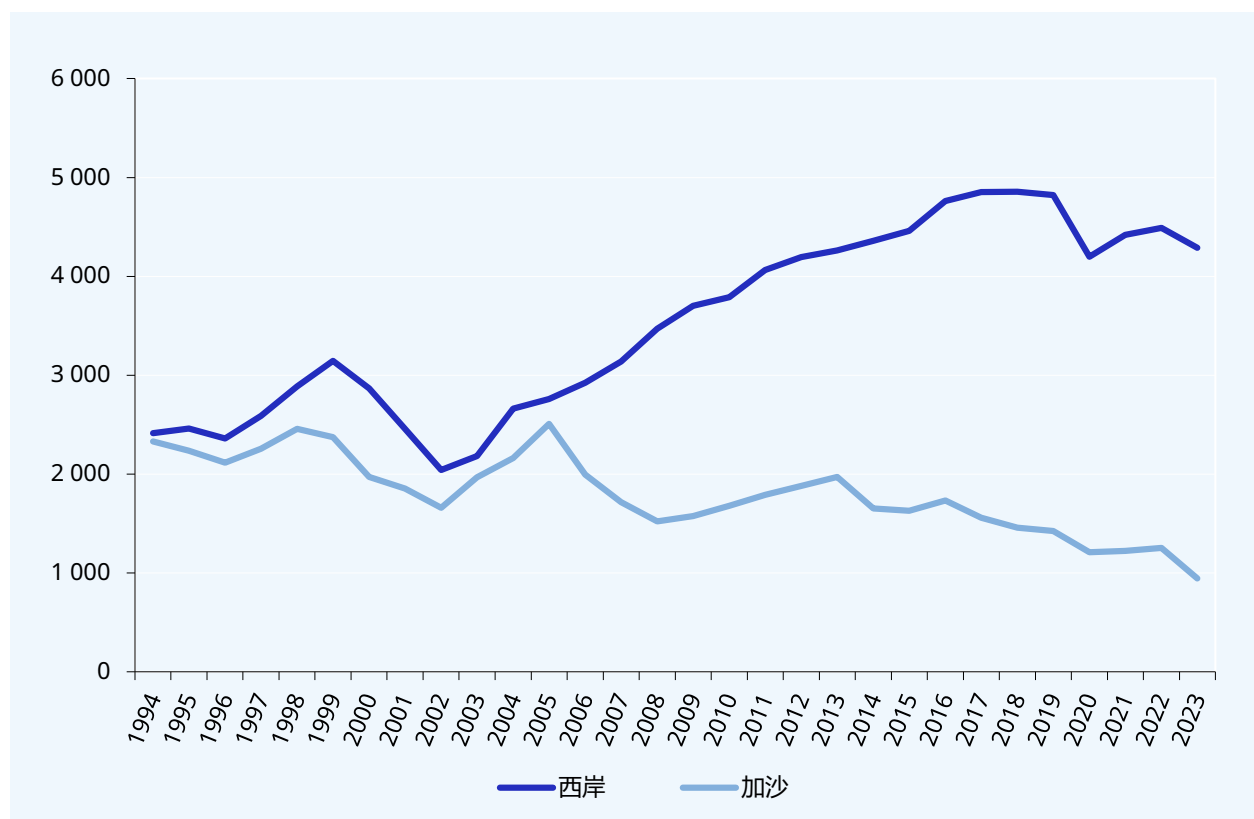
注释：2023 年全年数据所依据的 2023 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。

资料来源：劳工组织根据 2023 年巴勒斯坦中央统计局国民账户作出的计算。

加沙的生活水平处于 1994 年有记录以来的最低点

46. 2023 年，西岸人均 GDP 下降 4.5%。在加沙，人均 GDP 下降了四分之一，跌至不足 1,000 美元，这是自 1994 年巴勒斯坦权力机构成立以来的最低水平(图 2.2)。2023 年加沙的人均 GDP 为 30 年前水平的 40%。虽然 1994 年西岸和加沙的生活水平几乎相同，但此后两者之间的差距不断拉大。2006 年，即封锁开始的前一年，加沙的人均 GDP 是西岸的 68%。2023 年，这一数字仅为 22%，形成有记录以来的最大差距。

► 图 2.2. 西岸和加沙人均 GDP，1994-2023 年(按 2015 年不变美元计)



注释：2023 年全年数据所依据的 2023 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。

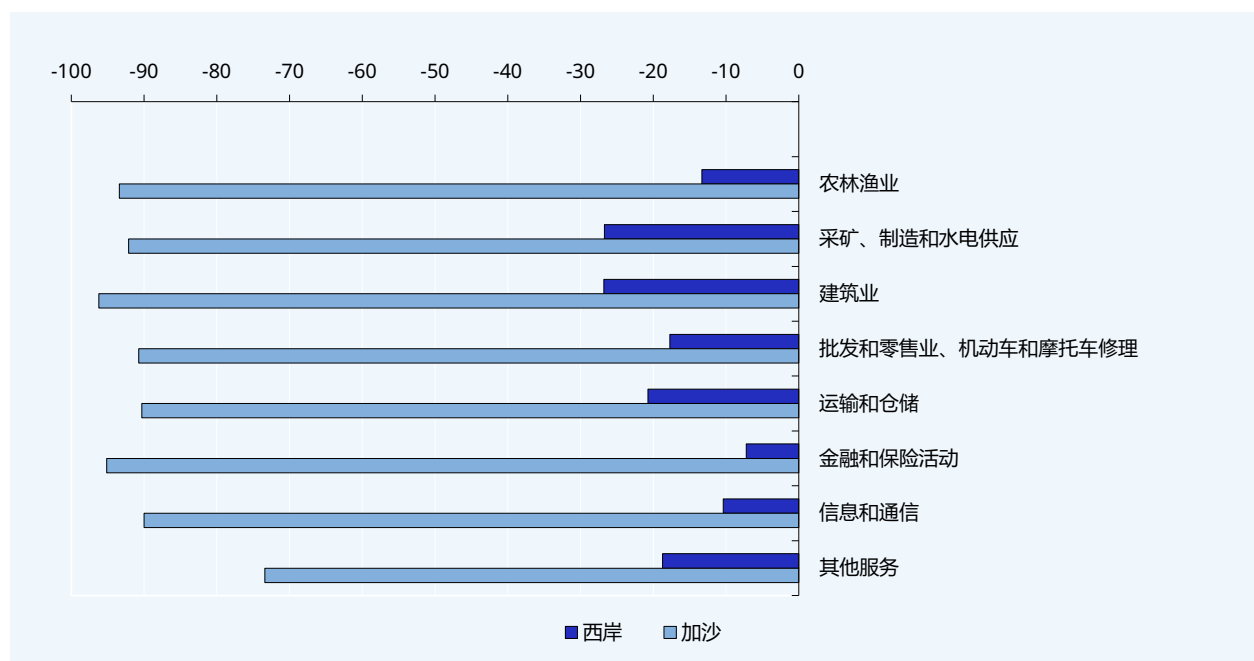
资料来源：劳工组织根据 2023 年巴勒斯坦中央统计局国民账户作出的计算。

在极其危险的条件下加沙有限的经济活动

47. 2023 年第四季度，巴勒斯坦被占领土所有经济行业与上年同期相比均出现大幅下滑(图 2.3)。在加沙，除“其他服务”⁶⁴外的所有行业与去年同期相比都陡然下降 90%以上。“其他服务”下降了近四分之三，仅受到教育、卫生和社会工作活动等分支行业的支持。尽管教育公共部门的雇员继续领取工资，但自战争开始以来，加沙一直没有开展任何教育活动。

⁶⁴ 其他服务包括住宿和餐饮服务活动；房地产活动；专业、科学和技术活动；行政和支持服务活动；教育；人类卫生和社会工作活动；艺术、娱乐和休闲；防备和公共管理；海关和增值税活动；及其他。

► 图 2.3. 2023 年第四季度西岸和加沙按行业划分的实际 GDP 增幅(同比, 百分比)



注释：2023 年全年数据所依据的 2023 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。

资料来源：劳工组织根据 2023 年巴勒斯坦中央统计局国民账户作出的计算。

48. 在以色列的军事行动中，医院和医疗设施经常遭到袭击和破坏。⁶⁵ 到 2024 年 4 月上旬，只有约 30% 的初级医疗机构在运转，26 家医院停止服务，只有 10 家医院部分运转。⁶⁶ 世界卫生组织(世卫组织)称，加沙最大的医院希法医疗中心已被完全摧毁，使该飞地医疗系统的“心脏被掏空”。⁶⁷
49. 由于允许进入加沙的人道主义援助卡车数量较少，社会工作活动受到牵制。⁶⁸ 在此次战争发动之前，平均每个工作日有 500 卡车的货物(包括燃料)进入加沙地带，这本来已是远远不够的。⁶⁹ 尽管人道主义灾难造成了迫切需求，但获准进入加沙的卡车数量却大幅减少；从敌对行动开始到 2024 年 3 月底期间进入加沙的卡车总数不到按照战前速度进入加沙的卡车总数的 30%(图 2.4)。以不透明和繁琐的官僚、后勤和安全相关障碍为特征的多级检查制度，限制了进入加沙地带的卡车和物资的数量。⁷⁰ 2024 年 4 月上旬作出的放松人道主义援助进入加沙的决定(包括暂时开放埃雷兹过境点接受人道主义援助以及允许以色列阿什杜德港用于处理船运援助)是否会让更充足的卡车装载援助物资进入加沙地带仍有待观察。

⁶⁵ 联合国，“自战争爆发以来，加沙和西岸的医疗设施遭受近 600 起袭击：世界卫生组织”，2024 年 1 月 5 日。

⁶⁶ 人道协调厅，“加沙地带和以色列的敌对行动——影响报告：第 184 天”，2024 年 4 月 8 日。

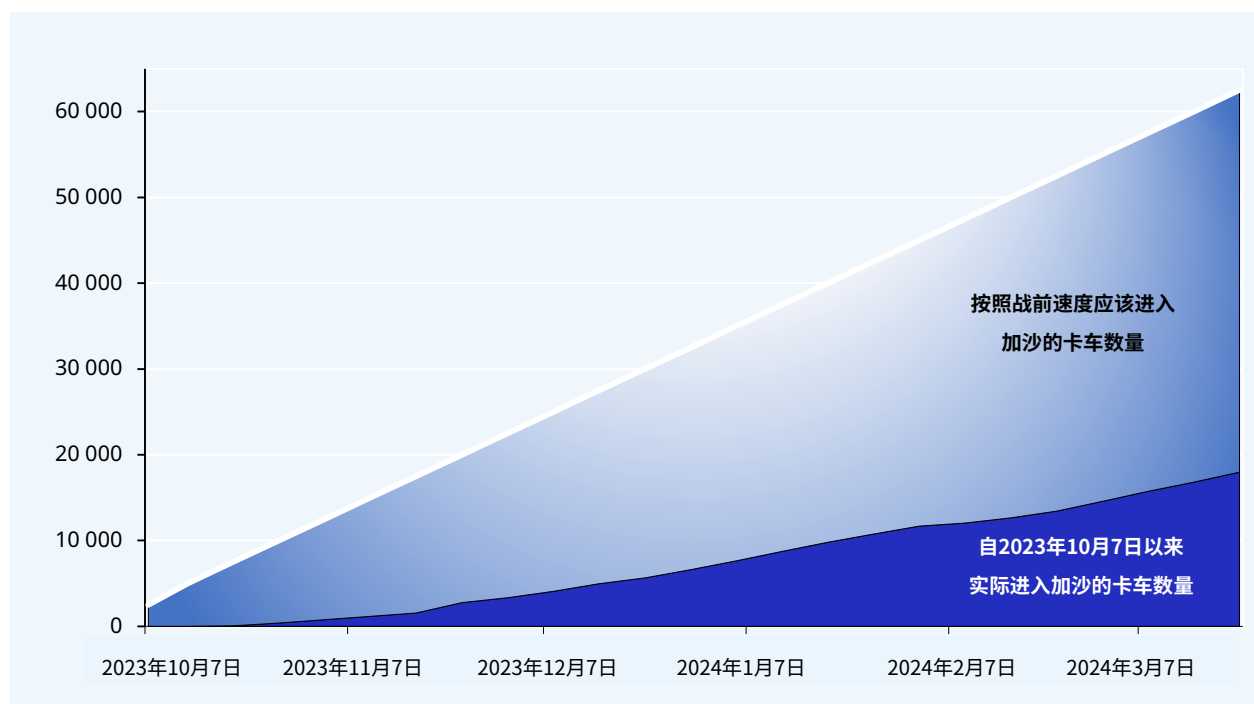
⁶⁷ 联合国，“加沙希法医院被摧毁 - 世卫组织 - 2024 年 4 月 2 日”，新闻稿，2024 年 4 月 2 日。

⁶⁸ 据人道协调厅称，自 2023 年 12 月以来，有限数量的商用卡车也进入加沙，据记录截至 2024 年 3 月 2 日有 923 辆卡车进入加沙。参见人道协调厅，“人道主义需求和响应最新情况：2024 年 3 月 5 日至 11 日”。

⁶⁹ 人道协调厅，“加沙地带和以色列的敌对行动——影响报告：第 180 天”，2024 年 4 月 3 日。

⁷⁰ 吉沙(Gisha)–行动自由法律中心，“以色列如何有效阻碍援助进入加沙”，2024 年 4 月 2 日；萨利赫·萨勒姆和埃斯特林·希尔本，“为平民还是为哈马斯？‘双重用途’问题使加沙援助工作变得复杂”，《路透社》，2024 年 1 月 6 日。

► 图 2.4. 2023 年 10 月至 2024 年 3 月进入加沙的卡车装载量



资料来源：劳工组织根据人道协调厅“加沙地带和以色列的敌对行动——影响报告：第 180 天”作出的计算。

易货经济已经出现

50. 特派团获悉，由于无法获得人道主义援助、由此造成的基本必需品短缺以及对加沙的一波波削弱破坏——包括大多数银行和提款机被毁，导致加沙地带出现流动性或现金紧缩——催生了一种新的经济现状：易货经济。加沙的巴勒斯坦人已经转向以物易物作为生存手段，商品和服务的交换不是为了货币，而是为了其他商品或好处。⁷¹ 个人物品和人道主义援助物资被出售换取食物。儿童经常参与这些易货活动来支持家庭。在极少数仍在运行的提款机旁排长队提取现金的情况可连续数天，并且经常导致交易不成功。人们寻求其他获取现金的方式，但这些方式需要收取高额费用和佣金。⁷²

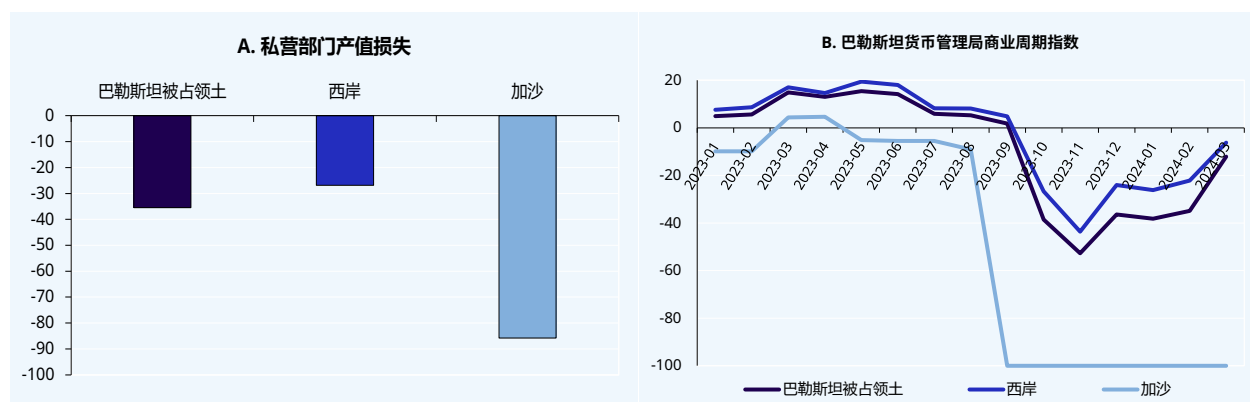
加沙私营部门遭到重创

51. 在加沙，私营部门的活动已经崩溃。据估计，战争爆发后头四个月加沙私营部门的产值相较无战争基准下降了 85.8%，相当于损失了 8.1 亿美元或每天损失 670 万美元(图 2.5.A)。巴勒斯坦货币管理局的商业周期指数也描绘了类似的情境：加沙完全陷入停滞(图 2.5.B)。

⁷¹ 萨米亚·那库勒，“很多次战争，但从没有像这样的：加沙人描述饥饿和愤怒”，《路透社》，2023 年 12 月 7 日。

⁷² 萨米·阿布·萨勒姆，“现金短缺使加沙回到易货时代”，《巴勒斯坦通讯社》，2024 年 4 月 4 日。

► 图 2.5. 战争爆发后头四个月私营部门产值(2023 年 10 月至 2024 年 1 月, 百分比)和商业周期指数



注释：巴勒斯坦货币管理局商业周期指数采用 100(良好)至-100(不利)的范围。

资料来源：巴勒斯坦中央统计局；巴勒斯坦货币管理局。

52. 世界银行、欧盟和联合国最近的一项临时评估发现，截至 2024 年 1 月底，加沙已建成基础设施遭受的损失总计 185 亿美元。⁷³ 住宅建筑受损所占比例最大(72%)，其次是商业、工业和服务业(9%)以及农业(3%)。后两个行业的损失总额达 23 亿美元。对商业、工业和服务业的破坏包括加沙工业园区的彻底毁坏，1,000 多名工人在此从业。⁷⁴
53. 由于与农业部门相关的大多数资产和基础设施遭到破坏或损毁，蔬菜生产和动物养殖实际上已经停止。⁷⁵ 加沙地带北部的农业毁坏尤为严重。⁷⁶

扩大缓冲区将进一步减少加沙的农业用地

54. 加沙有限的农田大部分位于以色列边境围栏附近，部分原因是该飞地土地稀缺，农民为了维持生计冒险在围栏附近耕种。早在此次战争爆发之前，以色列当局就强制规定了一个缓冲区，禁止加沙的巴勒斯坦人靠近围栏 300 米以内，但农民却被允许在距离围栏 100 米以外的地方耕种。⁷⁷ 对话者告诉特派团，与媒体报道一致，以色列当局目前正在系统地夷平所有建筑，包括农业用地和温室，并沿着以色列-加沙边境围栏建立缓冲区，预计缓冲区宽达一公里，约占飞地面积的 16%。⁷⁸ 截至

⁷³ 世界银行等，《加沙地带——临时损失评估》，第 6-7 页。

⁷⁴ 有关加沙工业园遭到毁坏的卫星图像，参见世界银行等，《加沙地带——临时损失评估》，图 9。

⁷⁵ 世界银行等，《加沙地带——临时损失评估》，第 15 页。

⁷⁶ 到 2024 年 1 月，北加沙、加沙城、代尔巴拉赫分别有 41%、48%和 56%的农业用地遭到破坏。参见联合国卫星中心，“联合国卫星中心加沙地带农业损失评估 - 2024 年 1 月”。

⁷⁷ 吉沙(Gisha)，“近距离看加沙”，2023 年 6 月 28 日。

⁷⁸ 亚登·米凯利和阿维·沙夫，“缓冲区和控制走廊：以色列军队在加沙的防御工事是什么样的”，《国土报》，2024 年 3 月 28 日。

2024 年 2 月底，卫星图像显示该地区 90% 的建筑物已被损坏或摧毁。⁷⁹ 缓冲区的扩大预计将大幅减少飞地的面积，尤其是可用农业用地的面积。

加沙北部灾难性的饥饿水平

55. 农业用地遭到破坏，流离失所的农民无法进入自己的农场和田地，再加上能够进入加沙的人道主义援助受限，正在导致类似饥荒的状况，而农产品和食品的价格却在飙升。加沙的巴勒斯坦人不得不开始吃动物饲料。⁸⁰ 粮食安全阶段综合分类的最新评估指出了战争对食品生产系统、农田、农场和基础设施的破坏性影响，并强调了对人道主义援助的阻碍是促成因素。报告显示，加沙 95% 的人口面临严重的食物短缺，预计加沙北部将在 2024 年 3 月中旬至 5 月期间发生饥荒。⁸¹ 而据美国国际开发署称，2024 年 4 月中旬已发生饥荒。⁸² 除了确保食物供应之外，确保其实际上和经济上的可获取性也至关重要。⁸³ 然而，由于分配机制运作不良、敌对行动和社会秩序崩溃，实际获取食物受到阻碍，而食品价格飙升则使经济上更难获取食物。

加沙的物价过高

56. 农产品和食物短缺将加沙的物价推至极高水平。2024 年 2 月，一公斤白糖平均价格为 47.33 谢克尔(约合 12 美元)，比西岸 4.92 谢克尔的价格高出 9.6 倍。⁸⁴ 加沙一盒鸡蛋平均价格为 100 谢克尔(约合 27 美元)，是西岸平均价格(19.71 谢克尔)的五倍多。因此，加沙的消费者价格指数升至历史高位(图 2.6)。在西岸，价格保持较为稳定；尽管如此，正如去年总干事报告所指出的，战前的通货膨胀已经达到十多年来的最高水平，加之巴勒斯坦权力机构缺乏解决这一问题的货币政策工具，巴勒斯坦工人正在生活成本危机和实际工资受到侵蚀下艰难度日。

⁷⁹ 联合国卫星中心，联合国卫星中心加沙地带综合损失评估，距离停战分界线 1 公里的土地 – 2024 年 4 月；亚登·米凯利，“联合国：加沙的以色列缓冲区内几乎所有建筑都被摧毁”，《国土报》，2024 年 4 月 15 日。

⁸⁰ 哈宁·玛加德利，“当动物饲料制成的皮塔饼是你遇到的最好情况：加沙地带北部的生活”，《国土报》，2024 年 2 月 8 日。

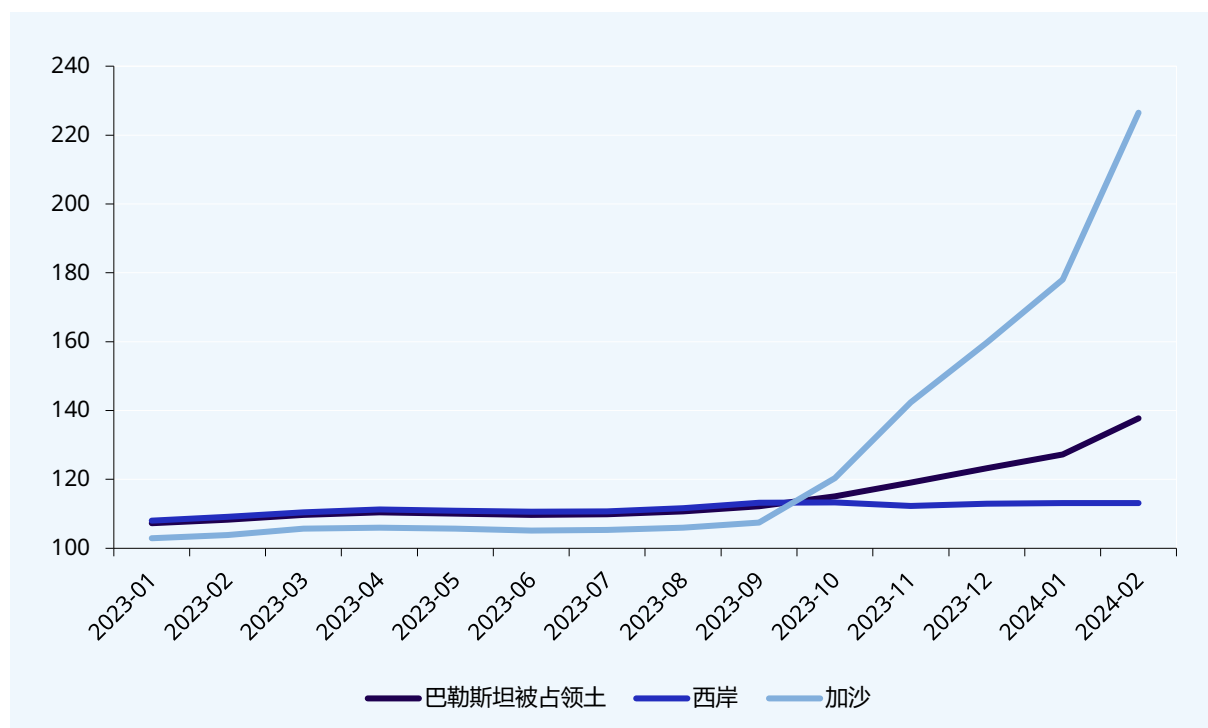
⁸¹ 粮食安全阶段综合分类，《全球饥荒审查委员会：加沙地带，2024 年 3 月》，第 2-3 页。

⁸² 雅各布·克努森，“美国援助官员称加沙北部已出现饥荒”，《阿克西奥斯》，2024 年 4 月 11 日。

⁸³ 阿亚·格罗斯和塔玛·拉斯特，“加沙仍然存在饥饿——即使有食物”，《国土报》，2024 年 4 月 3 日。

⁸⁴ 巴勒斯坦中央统计局，“2024 年 2 月按地区划分的部分商品平均消费者价格”，2024 年 3 月 17 日。

► 图 2.6. 巴勒斯坦被占领土的通货膨胀(消费者价格指数, 2018 年 = 100)



资料来源：巴勒斯坦中央统计局。

西岸私营部门举步维艰

57. 加沙战争的影响已延伸至西岸。在那里，制造业和建筑业带动 GDP 下降，二者都下降了四分之一以上(图 2.3)。金融和保险活动受到的影响最小，下降了 7.2%。2023 年 10 月 7 日至 2024 年 1 月底，西岸私营部门的产值估计相较无战争基准下降了四分之一以上(26.9%)，相当于损失近 15 亿美元，平均每天损失 1,240 万美元(图 2.5.A)。⁸⁵ 中小微企业首当其冲。
58. 这些产值损失背后有许多因素。第一，据特派团了解，战前西岸 30% 的工业生产运往加沙，这些生产现已完全停止。第二，西岸的检查站、路障和隔离墙数量大幅增加，切断了市场，一些村庄与外界完全隔绝，以色列军事入侵次数也大幅增加。这些对流通的限制造成了绕道，旅行时间漫长且不确定，加之不安全和紧张的环境，导致流动性大幅下降，从而减少了需求。⁸⁶ 内部商贸和旅游业是受影响最严重的行业之一，包括在酒店入住率极低的伯利恒。第三，由于限制升级，工人无法通勤，导致产量下降。第四，西岸的购买力大幅下降，原因是许多曾经在以色列和定居点工作的工人到 2024 年 4 月初已经半年没有收入，公共部门工人只能领取部分工资。阿拉伯裔以色列人到西岸

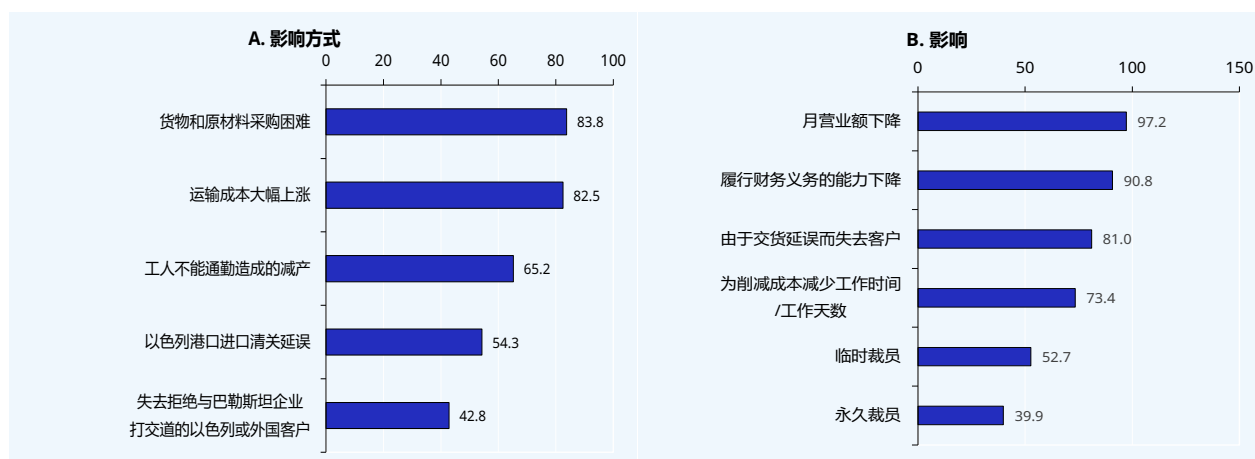
⁸⁵ 巴勒斯坦中央统计局，“关于以色列对加沙地带的占领侵略导致巴勒斯坦私营部门损失的新闻稿”，2024 年 3 月 10 日。

⁸⁶ 另参见哈格·谢里夫，“救护车延误和交通堵塞：自加沙战争开始以来，以色列军队封锁西岸村庄”，《国土报》，2024 年 3 月 19 日。

购物曾在某些行业和地方的商店销售中占据重要份额，但现已大幅萎缩，进一步对购买力产生不利影响。⁸⁷

59. 劳工组织与巴勒斯坦工农商会联合会于 2023 年 11 月至 2024 年 1 月期间对西岸 7 个行业的 700 家企业进行了一项调查，结果与对话者提供的信息一致。战争影响企业运营的方式包括货物采购困难(83.8%的受访企业)、运输成本大幅上涨(82.5%)、工人由于检查站无法通勤(65.2%)、以色列港口进口清关异常延误(54.3%)以及以色列或外国企业拒绝与巴勒斯坦企业打交道(42.8%)(图 2.7.A)。⁸⁸ 因此，几乎所有受访企业的月营业额均下降(97.2%)，90.8%的企业履行财务义务的能力下降。其他影响包括由于交货延误而失去客户(81.0%的受访企业)、不得不减少工作时间或工作天数(73.4%)以及临时(52.7%)或永久(39.9%)裁员(图 2.7.B)。

► 图 2.7. 以色列-哈马斯战争对西岸企业的影响方式和影响(受访者百分比)



资料来源：数据来自劳工组织/巴勒斯坦工农商会联合会关于加沙战争对西岸企业影响的调查。

清关收入锐减，导致巴勒斯坦权力机构的财政状况难以为继

60. 巴勒斯坦权力机构的公共财政在战前就很脆弱。总干事过去的报告指出，以色列当局经常不透明地单方面改变每月从应移交巴勒斯坦权力机构的清关收入中扣除的数额。由于清关收入占其收入的三分之二，这种单方面扣除不仅使公共财政的日常管理变得复杂，而且迫使巴勒斯坦权力机构以牺牲长期发展投资为代价来关注眼前的需求。
61. 战前，以色列当局扣除的金额相当于他们所了解的巴勒斯坦权力机构向以色列监狱中的巴勒斯坦囚犯和因暴力而死亡者的家人提供的金额，此外还有其他扣留金额(每月约 1.5 亿谢克尔)。加沙战争爆发后，以色列又开始扣减相当于巴勒斯坦权力机构专门拨给加沙款项的金额，据估算每月 6 亿谢克尔(约 1.65 亿美元)。⁸⁹ 作为回应，巴勒斯坦权力机构拒绝接受任何清关收入转交。2 月下旬，与

⁸⁷ 例如，在西岸杰宁市，阿拉伯裔以色列人此前占大多数零售行业周末收入的 40%至 67%；美国国际开发署，“阿拉伯裔以色列购物者对杰宁和西岸北部的影响”，2009 年 4 月/5 月，第 12 页。

⁸⁸ 2022 年，与以色列的贸易占巴勒斯坦贸易总额的近四分之三，反映出西岸私营部门对以色列贸易路径和企业的依赖；贸发会议，“巴勒斯坦被占领土经济动态”，2023 年 9 月 11 日，第 4-5 页。

⁸⁹ 阿里·萨瓦夫塔，“因以色列封锁资金，巴勒斯坦权力机构支付的工资减少”，路透社，2024 年 2 月 6 日。

挪威政府达成一项安排，由其充当与加沙有关款项的中间人，这使得巴勒斯坦权力机构至少能够收到扣除后的剩余款项。⁹⁰ 扣减的相当于给加沙的专项拨款的金额将由挪威代持，直到各方同意释放为止。然而，扣减后巴勒斯坦权力机构实际收到的金额严重不足：特派团获悉，在每月应转交的 10 亿谢克尔中，巴勒斯坦权力机构仅收到约四分之一，即约 2.5 亿谢克尔。与此同时，仅公共部门承诺的工资费用每月就估计要 7 亿谢克尔。

62. 鉴于严峻的财政形势，巴勒斯坦权力机构采取了一系列措施，包括增加从国内银行借款、通过银团贷款重新安排公共部门贷款偿还时间、给公共部门职员支付的工资减少至其应发工资的 50% 至 65% 并延缓发放，并进一步累积对私营部门和养老基金的拖欠。预计到 2023 年底，此类拖欠款项存量将达到 GDP 的 40.9%，而战前这一比例为 GDP 的 33.6%。⁹¹
63. 与此同时，由于西岸经济活动减少，其他税收收入大幅下降，抹去了 2023 年战前开展的改革成果，包括旨在增加税基和实施电子增值税系统的相关改革。⁹² 如果没有可持续和可预测的环境，也没有捐助者赠款的大幅增加，不知道巴勒斯坦权力机构还能继续运行多久。过去 15 年里，预算支撑急剧下降：从 2008 年的 20 亿美元降至 2022 年的 2.5 亿美元。⁹³ 政府支出、商业投资和消费者需求下降的相互作用使得经济活动持续下滑。

巴勒斯坦经济将在 2024 年再受重创

64. 迄今为止讨论的 GDP 数据提供了 2023 年形势的写照。私营部门损失和基础设施损坏涵盖 2023 年 10 月 7 日至 2024 年 1 月这一段时间。鉴于战争至少持续到本报告撰写时，GDP 至少在 2024 年前两个季度将继续遭受沉重打击，生产损失和基础设施损坏将会加剧。
65. 如果敌对行动持续到 2024 年 5 月底，巴勒斯坦被占领土 2024 年 GDP 预计将下降 13.7% 以上。在这种情况下，预计 2024 年人均 GDP 将下降 16%，降至 2003 年第二次大起义期间的水平(图 2.8)。若要开始重建活动、继续经济活动，就需要停火。如果加沙的重建工作不能在 2024 年开始，预计 2024 年加沙的经济将比上一年下降 50% 以上。⁹⁴

⁹⁰ 挪威政府，“巴勒斯坦权力机构已收到以色列的重要财政转交”，2024 年 2 月 29 日。

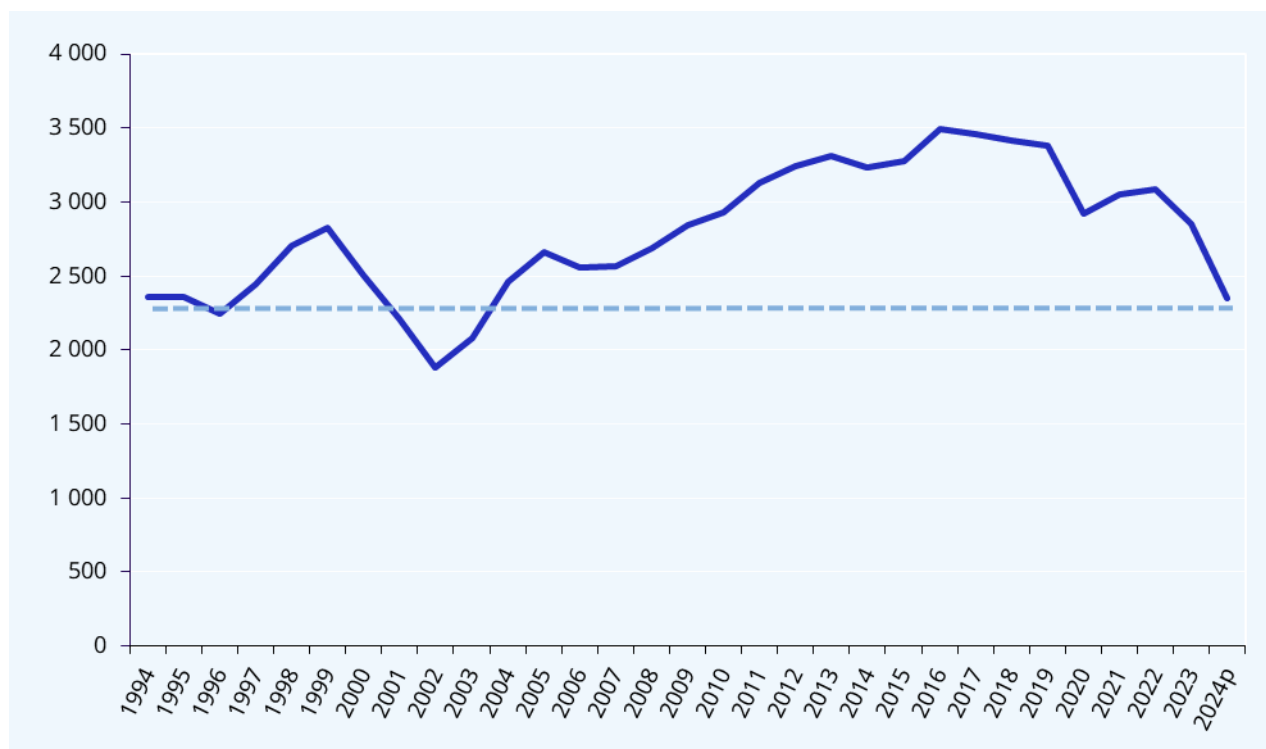
⁹¹ 世界银行，《关于中东冲突对巴勒斯坦经济影响的说明》，2024 年 2 月。

⁹² 有关这些改革的更多信息，参见国际货币基金组织，《西岸和加沙：向特设联络委员会提交的报告》，2023 年 9 月 8 日。

⁹³ 贸发会议，“贸发会议向巴勒斯坦人民援助的报告”，2023 年 10 月 25 日。

⁹⁴ 世界银行等，《加沙地带——临时损失评估》，第 20 页。

► 图 2.8. 巴勒斯坦被占领土人均实际 GDP，1994-2024 年(按 2015 年不变美元计)



注释：2023 年全年数据所依据的 2023 年第四季度 GDP 数据为初步数据，可能会作修订。2024 年的数据为预测值，用字母“p”表示。

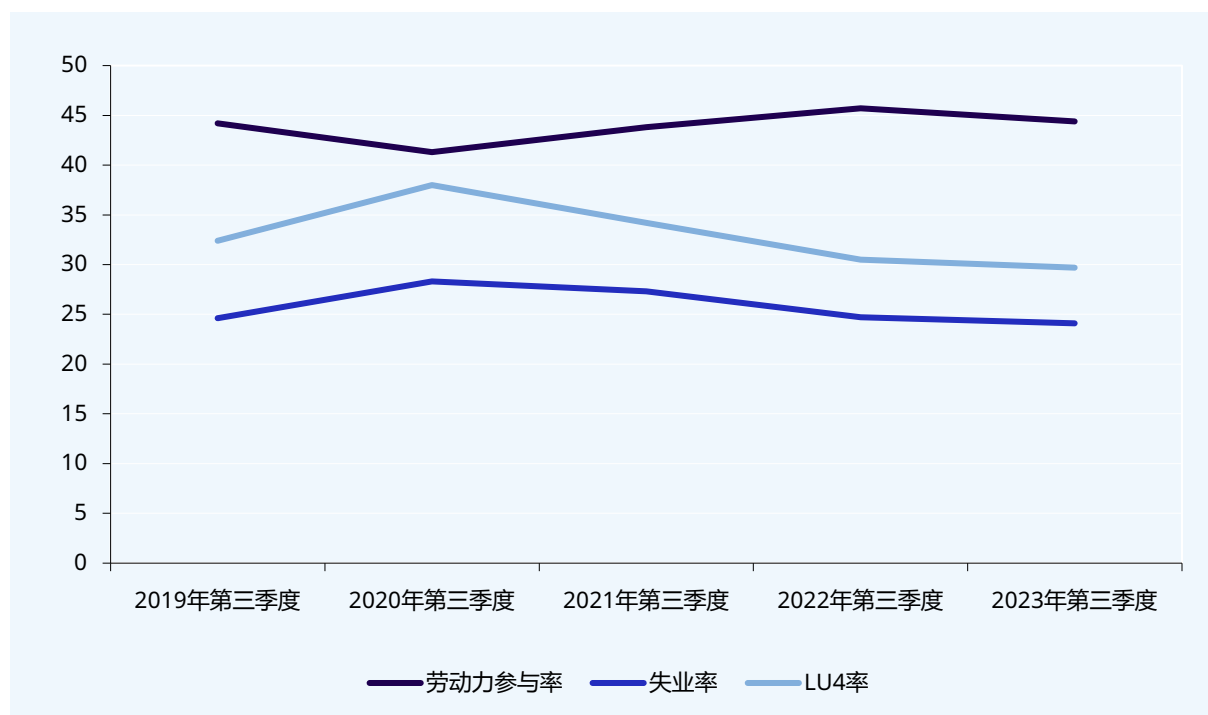
资料来源：劳工组织和巴勒斯坦中央统计局。

劳动力市场发展：战前形势绝非健康

66. 尽管由于数十年来对资本和劳动力流通的限制，巴勒斯坦被占领土的劳动力市场状况在新冠疫情之前就是世界上表现最差的之一，但该领土在 2023 年前三个季度持续从新冠疫情的冲击中恢复。失业率和 LU4 率⁹⁵在 2020 年上升，但随后这些指标在 2023 年之前保持稳步下降(图 2.9)。尽管如此，越来越多的人加入劳动力队伍，使劳动力参与率在 2023 年第三季度升至 44.4%，而 2020 年同期则为 41.3%。

⁹⁵ LU4 率是劳动力利用不足综合指标。该指标包括失业人口、潜在劳动力(包括那些希望工作，但现有条件限制他们工作或寻找就业机会的人)以及与时间相关的不充分就业人口(那些想要工作更多时间但每周工作时间少于 35 小时的人)。

► 图 2.9. 2019 年第三季度至 2023 年第三季度劳动力参与率、失业率和 LU4 率(同比, 百分比)



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2019-2023 年劳动力季度调查作出的估算。

67. 表 2.1 提供了加沙战争前劳动力市场状况的写照。正如总干事过去的报告所指出的，西岸和加沙之间以及不同性别之间的劳动力市场结果存在明显差异。与加沙相比，西岸的劳动力参与率更高。在这两个地方，男性的劳动力参与率均显著高于女性。⁹⁶ 在整个巴勒斯坦被占领土，女性劳动力参与率为 17.2%，而男性为 71.0%。作为衡量一个经济体创造就业能力的指标，西岸的就业占人口比率是加沙的两倍。总体而言，在加沙战争之前，处于工作年龄的巴勒斯坦人只有三分之一的人就业。巴勒斯坦被占领土的男性就业占人口比率为 56.7%，而女性则为 10.2%。对于加沙女性来说，每 20 名处于工作年龄的女性中只有 1 人就业。超过一半(53.0%)的巴勒斯坦工人从事非正规就业，其中加沙的非正规就业率(63.4%)高于西岸(49.6%)，男性的非正规就业率(55.1%)高于女性(41.0%)。

⁹⁶ 女性劳动力参与率显著低于男性的原因很多，包括由于职业、现行社会规范和持续存在的性别不平等导致的总体就业增长停滞。面对黯淡的就业前景，巴勒斯坦女性往往在劳动力市场上并不活跃。女性进入以色列劳动力市场的机会也有限，进一步限制了她们进入劳动力市场的机会。更详细的讨论参见劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，劳工大会文件 ILC.107/DG/APP，2018 年，第二章。

► 表 2.1. 2023 年第三季度主要劳动力市场指标

	西岸	加沙	巴勒斯坦被占领土
15 岁以上人口(以千计)	2 116	1 333	3 450
劳动力(以千计)	1 001	531	1 532
劳动力参与率 - 总计 (%)	47.3	39.8	44.4
劳动力参与率 - 男性 (%)	76.0	62.8	71.0
劳动力参与率 - 女性 (%)	17.6	16.5	17.2
就业(以千计)	871	292	1 163
就业占人口比率 - 总计 (%)	41.2	21.9	33.7
就业占人口比率 - 男性 (%)	68.2	38.2	56.7
就业占人口比率 - 女性 (%)	13.2	5.3	10.2
非正规就业(以千计)	432	185	617
非正规就业率 - 总计 (%)	49.6	63.4	53.0
非正规就业率 - 男性 (%)	51.3	66.0	55.1
非正规就业率 - 女性 (%)	40.3	44.1	41.0
失业(以千计)	129	240	369
失业率 - 总计 (%)	12.9	45.1	24.1
失业率 - 男性 (%)	10.2	39.2	20.1
失业率 - 女性 (%)	24.9	67.7	40.8
与时间相关的不充分就业(以千计)	8	11	19
潜在劳动力(以千计)	7	63	70
LU4 率 - 总计 (%)	14.4	52.8	28.6
LU4 率 - 男性 (%)	11.3	44.4	22.9
LU4 率 - 女性 (%)	27.9	77.2	49.9

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 年第三季度的劳动力季度调查作出的估算。

68. 劳动力利用不足指标也显示出类似的巨大差异。加沙的失业率和 LU4 率是西岸的三倍多。女性的失业率和 LU4 率也显著高于男性。加沙女性的 LU4 率达到了惊人的 77.2%。加沙的巴勒斯坦人长期以来都在与失业和经济困难作斗争。
69. 由于人们可以在以色列和定居点工作，西岸的劳动力市场指标有所支撑。根据巴勒斯坦中央统计局的劳动力调查，2023 年第三季度，约 17.2 万名西岸工人在以色列和定居点就业。调查还显示，有

5,700 名加沙工人在以色列和定居点就业，使当时在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人总数达到约 17.7 万人(表 2.2)。然而，以色列领土内政府活动协调员的行政数据表明，加沙约有 2 万名巴勒斯坦人拥有在以色列就业所需的“经济需求”或“就业”许可证。大量的瞒报可能是由于在以色列工作所带来的耻辱所致。

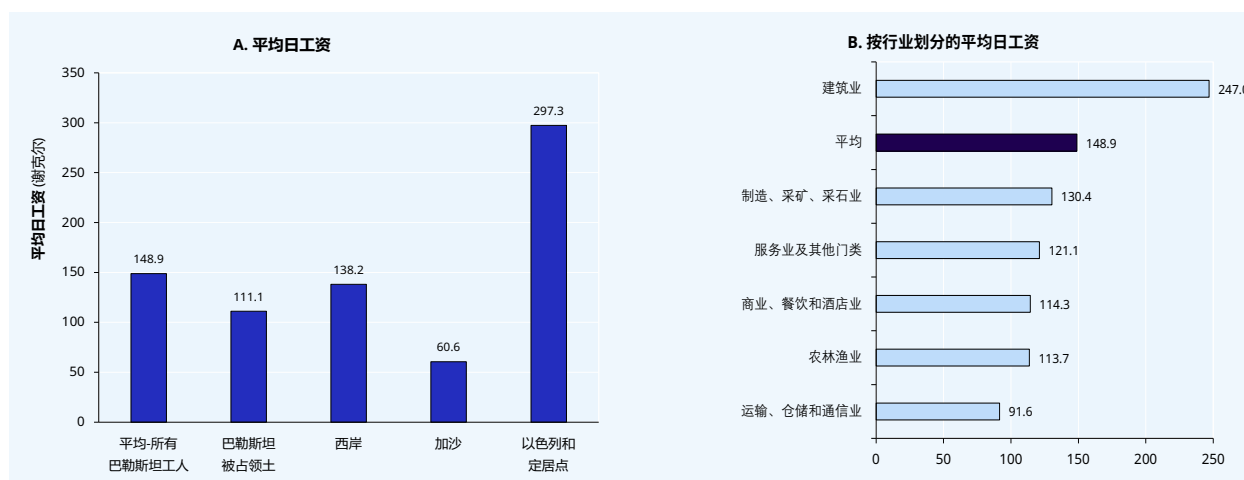
► 表 2.2. 在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人：主要特点

	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 第三季度	2023 年 第四季度
在以色列和定居点就业的人数(以千计)*	133	125	145	193	177	22
持有工作许可证的就业人数(以千计)	95	78	89	113	132	12
通过经纪人获得许可证者(以千计)	43	34	42	59	67	4
未通过经纪人获得许可证者(以千计)	52	44	46	53	65	8
无工作许可证就业者(以千计)	26	24	37	40	38	5
平均每月付给经纪人的费用(谢克尔)	2 360	2 464	2 457	2 429	2 442	3 618
向经纪人支付费用的许可证持有者比例(%)	45.1	43.9	48	52.4	51.2	31.5

* 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 2019-2023 年劳动力季度调查作出的估算。

70. 在加沙战争爆发之前，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人中，四分之三持有许可证，比 2022 年的平均水平增加了 17.0%。与此同时，无合法身份的工人人数有所下降，在 2023 年占以色列和定居点就业工人总数的四分之一。超过一半的巴勒斯坦人向经纪人支付费用；平均费用为 2,442 谢克尔。五分之三的巴勒斯坦工人从事建筑业(64.4%)，13.7%从事制造、采矿和采石业，11.5%从事商贸、餐饮和酒店业。
71. 巴勒斯坦被占领土与以色列和定居点之间巨大的工资差异驱使巴勒斯坦工人越过绿线寻求就业。战争爆发前，以色列和定居点的巴勒斯坦工人的工资是西岸的两倍多，几乎比加沙的高 5 倍(图 2.10.A)。工资最高的建筑业所有巴勒斯坦工人的平均名义工资是工资最低的运输、仓储和通信业的 2.7 倍(图 2.10.B)。2023 年第三季度，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人的工资总计 8.8 亿美元，几乎占 2023 年第三季度 GDP 的 20%。

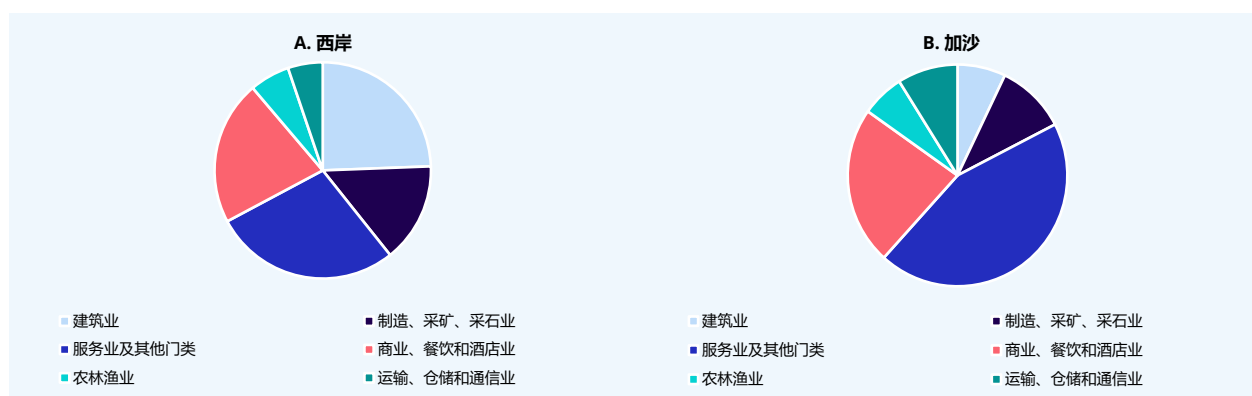
► 图 2.10. 2023 年第三季度按工作地点和行业划分的平均日工资(谢克尔)



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2023 年第三季度的劳动力季度调查作出的估算。

72. 在西岸和加沙两地，服务业及其他门类的就业占比最大，但在加沙的占比(44.3%，图 2.11.B)远高于西岸(27.9%，图 2.11.A)。这主要是由于公共部门就业占加沙总就业人数的 33.5%，而在西岸这一比例为 15.5%。另一个显著差异为建筑业就业，建筑业在西岸占居民就业的近四分之一，而在加沙仅占 5.4%。这是因为以色列和定居点的建筑工地为西岸工人提供了就业机会，但基本没有为加沙工人提供就业机会。

► 图 2.11. 2023 年第三季度西岸和加沙按行业划分的就业比例(百分比)



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2023 年第三季度的劳动力季度调查作出的估算。

加沙：劳动力市场支离破碎

73. 战争造成的毁灭性后果意味着无法在加沙进行 2023 年第四季度的劳动力调查。国际劳工组织的估计描绘了一幅加沙饱受战争影响的惨淡劳动力市场景象。⁹⁷ 假定加沙 90%的私营部门工作岗位被毁，公共部门就业减少了 15%，且加沙巴勒斯坦人在以色列的 2 万个工作岗位全部丧失，截至

⁹⁷ 劳工组织，“加沙战争对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 3 号公告，2024 年 3 月 18 日，第 3 页。

2024 年 1 月底，加沙失去的工作岗位总数估计为 20.1 万个。这相当于加沙地带战前总就业人数的三分之二以上，飞地每天损失的收入达 330 万美元。截至 2024 年 3 月底，这些估计数字仍然有效。

74. 在战争的重压下，求职者和雇主之间无法进行互动，工人代表和雇主代表之间也无法就工资和工作条件达成一致。对大多数工人来说，目前最紧迫的问题是如何获得足够的食物以维持生存。
75. 加沙大多数处于工作年龄的巴勒斯坦人要么失业，要么无法工作，没有收入。然而，也有少数工人有工作：如从事人道主义救助活动的工人，包括联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)的工作人员，以及在私营部门经营一些面包店和商店的极少数员工。此外，还有一些受雇但无法工作的员工：如继续从巴勒斯坦权力机构领取部分工资的公共部门人员。在边缘地带，也出现了一些牟取暴利者，他们利用混乱、物资匮乏以及对基本商品和服务的需求来牟取暴利。
76. 加沙的人口非常年轻化，约 40%的人口年龄在 15 岁以下。在劳动适龄(15 岁及以上)的人口中，15 岁至 24 岁的年轻人占总人口的 30%以上——10 岁年龄段的人占比最大。战前，年轻人面临的挑战相当大，失业率为 59.3%，而 25 岁及以上成年人的失业率为 41.5%。年轻女性找工作尤其困难，其失业率高达 86.7%。2023 年第三季度，未就业、未接受教育或培训的年轻人比例为 35.7%。这些比率远低于失业率的事实表明，战前很大一部分劳动适龄人口都在接受教育和培训。但自 2023 年 10 月以来，学校一直关闭，今天加沙的每个年轻人实际上既没有就业，也没有接受教育或培训。可靠的经验证据突出表明，今天不就业、不接受教育或培训会带来持续的风险，因为这会大大增加未来保持或处于这种状态的可能性。⁹⁸ 为了降低长期代价，需要及早采取干预措施，但在战争仍在持续的情况下这是无法做到的。

西岸：又一次震惊

77. 西岸的劳动力市场也弥漫着艰辛。虽然 2023 年第四季度的劳动力调查因战争而无法在加沙进行，但西岸的调查结果表明，随着经济活动放缓，大多数指标都大幅度恶化。
78. 主要调查结果如下。首先，以色列劳动力市场的关闭是造成西岸巴勒斯坦人劳动力市场负面结果的主要原因。他们还受到货物和人员流动限制增加以及巴勒斯坦权力机构支出减少的影响。其次，战前在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人中，99%为男性，因此男性在就业损失中首当其冲。第三，平均工资最高的工人受到了不成比例的影响，突显了自战争爆发以来西岸收入的巨大损失和对总需求的负面影响。
79. 2023 年第四季度西岸巴勒斯坦人的总就业人数与上一季度相比下降了 23.8%(或减少了 20.7 万人)，原因是工人失业或退出劳动力队伍(表 2.3)。就业机会减少的主要原因是以色列和定居点的工作岗位减少了 15.5 万个，这加剧了西岸战前早已存在的就业机会短缺问题。男性占失业人数的 97.1%。
80. 随着就业率的下降，男性的就业与人口比率下降了 19.0 个百分点，而女性的比率下降了 0.6 个百分点。西岸的巴勒斯坦妇女在劳动力市场上受到的影响较小，这是因为她们在以色列和定居点的就业比例较小，而且巴勒斯坦妇女在公共部门的就业比例相对较大，在过去几年中，公共部门通常占西

⁹⁸ 劳工组织，《2023 年全球就业政策评论：促进复苏和结构转型的宏观经济政策》，2023 年 5 月 15 日，第 62-63 页。

岸妇女就业总数的三分之一左右，而男性约为十分之一。2023 年第四季度，公共部门的男女就业人数均有小幅增长，而所有工作岗位的减少都发生在私营部门。

► 表 2.3. 2023 年第三和第四季度西岸劳动力市场的主要指标

	2023 年 第三季度	2023 年 第四季度	变化 (百分比或百分点)
劳动力(千人)	1001	911	-9.0
劳动力参与率 – 总计 (%)	47.3	42.8	-4.5
劳动力参与率 – 男性 (%)	76.0	68.0	-8.0
劳动力参与率 – 女性 (%)	17.6	16.7	-0.9
就业(千人)	871	664	-23.8
就业占人口比率 – 总计 (%)	41.2	31.2	-10.0
就业占人口比率 – 男性 (%)	68.2	49.2	-19.0
就业占人口比率 – 女性 (%)	13.2	12.6	-0.6
非正规就业(千人)	432	297	-31.2
非正规就业率 – 总计 (%)	49.6	44.8	-4.8
非正规就业率 – 男性 (%)	51.3	46.0	-5.3
非正规就业率 – 女性 (%)	40.3	39.9	-0.4
失业(千人)	129	246	90.4
失业率 – 总计 (%)	12.9	27.0	14.1
失业率 – 男性 (%)	10.2	27.6	17.4
失业率 – 女性 (%)	24.9	24.6	-0.3
与时间相关的就业不足(千人)	8	5	-44.6
潜在劳动力(千人)	7	14	101.6
LU4 率 – 总计 (%)	14.4	28.7	14.3
LU4 率 – 男性 (%)	11.3	29.1	17.8
LU4 率 – 女性 (%)	27.9	26.9	-1.0

注释：因四舍五入的原因，总数可能略有出入。

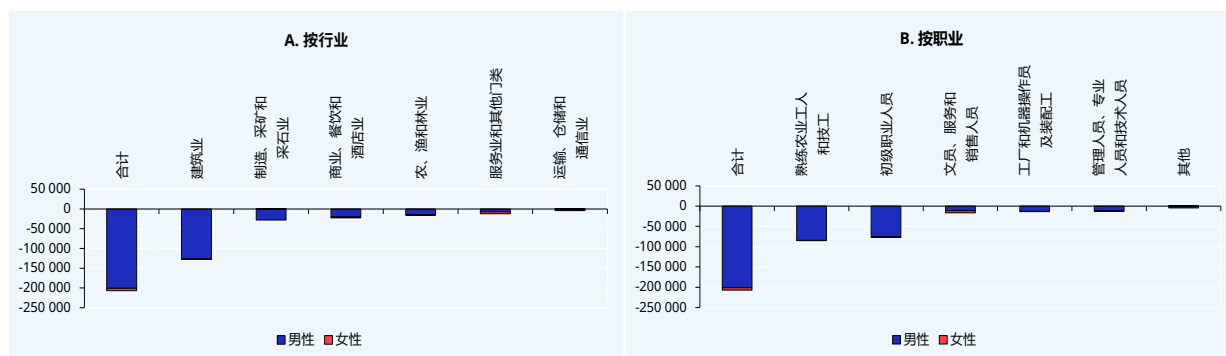
资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局的季度劳动力调查对 2023 年第三和第四季度的估算。

81. 非正规就业通常起到缓冲作用，因此在困难时期通常会增加。然而，在这次劳动力市场冲击期间，西岸巴勒斯坦人的非正规就业率实际上有所下降，从上一季度的 49.6% 降至 2023 年第四季度的 44.8%。以色列和定居点的失业再次解释了这一违反常理的结果。就在战争之前，50.2% 的巴勒斯坦人在以色列和定居点从事非正规就业，⁹⁹ 随着这部分工人失业或就业不活跃，非正规就业工人的比例已下降。

⁹⁹ 例如，许多在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人没有书面合同。

82. 在失去工作中的人中，约有一半人失业，而其余的人由于没有找工作，包括以色列劳动力市场仍然关闭，或无法工作，而变得不活跃。¹⁰⁰ 2023 年第四季度总失业人数增加了 11.7 万人，男性失业率从上一季度的 10.2% 增至 27.6%，几乎增加了两倍。而同期女性失业率则略有下降，从 24.9% 降至 24.6%。因此，在劳动力利用不足指标方面存在的巨大性别差距已经缩小，在 2023 年第四季度，男性的失业率和其他形式的劳动力利用不足率均高于女性。
83. 2023 年第三季度至第四季度期间，随着劳动力的退出(9 万人)，男性劳动力参与率下降了 8 个百分点，而女性劳动力参与率下降了 0.9 个百分点。许多离开劳动力队伍的人继续留在劳动力市场。潜在劳动力(那些处于劳动力队伍之外但表示有兴趣工作的人)有所增加，这使得男性劳动力利用不足的综合指标(LU4 比率)从 2023 年第三季度的 11.3% 上升到 2023 年第四季度的 29.1%。女性的相应比率则下降了 1 个百分点。
84. 就业损失主要发生在建筑业，占总就业损失的 60% 以上(图 2.12.A)。10 月 7 日之前，日平均工资最高的建筑业比次之的制造业高 89%。按职业划分，熟练农业工人和技工以及初级职业人员首当其冲，这两个职业群体至少各占总失业人数的 35%(图 2.12.B)。战前，这两类职业的工资也是最高的。

► 图 2.12. 2023 年第三季度至第四季度按性别分列的就业变化情况



资料来源：劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局的季度劳动力调查对 2023 年第三和第四季度的估算。

85. 未就业、未接受教育或培训的年轻人(15-24 岁)从 25.7% 增加到 30.6%。战前，西岸男青年的这一比例(18.9%)接近女青年(32.7%)的一半。2023 年第四季度，男青年的这一比率大幅上升，而女青年的这一比率则有所下降，因此，未就业、未接受教育或培训的男青年比率(31.1%)高于女青年(30.0%)。女青年失业率的下降是由于公共部门就业人数的增加。年轻人的失业率也从 2023 年第三季度的 24.1% 上升到第四季度的 41.8%；这一增长完全是由年轻男性促成的，他们的失业率从 19.2% 翻了一番，上升到 40.1%，而同期年轻女性的失业率从 52.7% 下降到 51.2%。
86. 据巴勒斯坦中央统计局的数据，2023 年第四季度，巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业人数从上一季度的 17.7 万人降至 2.2 万人(见表 2.2)。所有部门的就业人数都有所下降，但损失主要集中在建筑部门，战前该部门几乎占以色列和定居点巴勒斯坦就业人数的三分之二。在仍在以色列和定居

¹⁰⁰ 在巴勒斯坦中央统计局提供的 2023 年第四季度劳动力调查微观数据文件中，工作地点在以色列和定居点的所有暂时缺勤人员都被归类为失业人员。劳工组织的估算将这些人员归类为非活跃人口(脱离劳动力队伍)，因为没有关于他们求职和是否有工作的信息，而这些信息是界定失业的标准。

点工作的 2.2 万人中，建筑业仍占就业人数的最大比例，但在以色列和定居点就业总人数中所占比例已降至不到一半。值得注意的是，制造业以及运输、仓储和通信部门受到的影响最小。

87. 2023 年第四季度，在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人约五分之一没有证件。其余的人拥有在以色列和定居点工作的许可证或其他获准证明。总干事的前几次报告详细记述了巴勒斯坦工人向经纪人支付许可证费，使其能够在以色列合法工作的做法。巴勒斯坦中央统计局的数据表明，尽管发生了战争，以色列劳务市场也正式关闭，但许可证中介市场仍在继续运作，约有三分之一的工人从中介那里获得许可证。值得注意的是，在 2023 年第四季度，许可证的月平均费用从上一季度的 2,442 谢克尔增至 3,618 谢克尔，增长了近 50%，这很可能反映了对以色列工作许可证的需求不断增长。与此同时，在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的日平均工资降至 259.7 谢克尔(上一季度为 297.3 谢克尔)，这表明在扣除较高的中介费后，这些巴勒斯坦人的平均可支配收入甚至低于战前。
88. 综上所述，西岸的劳动收入大幅减少：截至 2024 年 1 月底，西岸的劳动收入损失估计为每天 1800 万美元。¹⁰¹ 在巴勒斯坦被占领土上，一名赚取收入者平均要抚养六名受抚养人，这些收入损失对家庭和整个社会的福祉产生了重大影响。

¹⁰¹ 劳工组织，“加沙战争对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第 3 号公报，2024 年 3 月 18 日，第 4 页。

▶ 第三章. 工人的权利因占领和战争而遭到破坏

89. 多年来，总干事一直强调以色列占领包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙对被占领土巴勒斯坦工人的社会和经济权利造成的负面影响。今年，以色列和哈马斯之间不断升级的暴力和战争进一步强化了占领，在持续存在的挑战基础上又平添新的挑战。这些负面影响严重破坏了工人的权利，包括国际劳工标准中规定的权利。而国际法的根本责任在于保护所有人权。

占领机制：定居点扩张与暴力频发

90. 根据国际法，作为占领国，以色列有义务尊重个人的基本权利。在履行对被占领土人民的责任时，以色列必须遵守国际人权法和人道主义法的规定，包括习惯国际法以及以色列批准的条约。值得注意的是，《日内瓦第四公约》第四十九条禁止占领国将其国民迁移至其占领的领土。1980 年大会决议承认定居点对巴勒斯坦工人权利造成的经济和社会影响。

91. 尽管根据国际法，被占领土上的定居点活动是非法的，但去年定居点的扩张不仅在继续，而且还在加剧。¹⁰² 2023 年，西岸(不包括东耶路撒冷)的定居点创纪录新建了 12,349 个住房单元；还创纪录新建了 26 个前沿定居点，¹⁰³ 根据国际法和以色列法律这些均属非法；并且推进了 15 个前沿定居点的追溯合法化。¹⁰⁴ 相比之下，2022 年新建了 4,427 个单元¹⁰⁵ 并新设立了 5 个前沿定居点。2023 年，以色列当局在西岸(包括东耶路撒冷)拆除巴勒斯坦建筑的数量也令人遗憾地创下了纪录：1,177 座建筑物被拆毁，导致 2,000 多名巴勒斯坦人流离失所，这是自联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)2009 年开始记录以来的最高数字。¹⁰⁶ 2022 年，共有 954 座建筑被拆毁，1,032 人流离失所。

¹⁰² 联合国中东和平进程特别协调员办公室(中东协调员办公室)，《安理会关于中东局势的简报 – 秘书长关于联合国安理会第 2334 号决议(2016 年)执行情况的报告》，第 29 次报告，2024 年 3 月 26 日，第 1 页。

¹⁰³ 前沿定居点是在巴勒斯坦人私人拥有的土地上建立的较小的卫星定居点，但被以色列定居者强行接管。实际上，它们是定居点的雏形。

¹⁰⁴ 立刻实现和平运动，“定居点的恣肆一年；以色列的坏年份：2023 年活动总结”，2024 年 2 月，第 1 页。2023 年东耶路撒冷定居点住房计划的数量数据不详。2023 年，宣布对东耶路撒冷的 89 个住房单元和西岸其余地区的 1,200 个住房单元进行招标。招标是政府为建造住房单元发出的招标书。只有 13 个定居点需要招标；在所有其他定居点，开工建设不需要招标。见立刻实现和平运动，“建造”和“耶路撒冷”，日期不详。

¹⁰⁵ 立刻实现和平运动，“数据 – 建造”：“促销”方面的数据包括已通过规划阶段之一(批准交存或批准审核)的定居点计划中的住房单元数量。

¹⁰⁶ 人道协调厅，“关于西岸拆毁和流离失所的分类数据”，访问日期：2024 年 4 月 26 日。

92. 在以色列对哈马斯宣战后的三个月里，西岸的“定居活动空前激增”，包括对前哨和定居点的基础设施支持。¹⁰⁷ 这种激增持续到 2024 年。¹⁰⁸ 据报道，在加沙战争开始后的六个月里，东耶路撒冷包括数千个住房单元的项目得到批准或推进。¹⁰⁹ 截至 3 月底，2024 年已成为巴勒斯坦土地被宣布为国有土地、巴勒斯坦人因而不能再使用的土地公顷数最多的一年，比 1999 年翻了一番。¹¹⁰ 在 2023 年被迫流离失所的 21 个巴勒斯坦社区中，有 16 个是在 10 月至 12 月期间发生的。¹¹¹ 在 2023 年因家庭成员涉嫌袭击以色列人为由而被惩罚性拆毁的 31 所巴勒斯坦人拥有的房屋中，有一半以上是在 2023 年 10 月至 12 月期间被拆毁的。¹¹² 而国际法禁止集体惩罚和强迫平民流离失所。¹¹³
93. 在过去一年中，因暴力事件造成的死亡或受伤人数令人痛心地下创下了新纪录。2023 年，在占领和冲突背景下，西岸有 509 名巴勒斯坦人被打死，13,021 名巴勒斯坦人受伤，这一数字超过了 2022 年的数字，这是自人道协调厅 2008 年开始记录以来的最高数字。¹¹⁴ 2023 年，西岸以色列人的死亡人数也创下新高：在西岸的占领和冲突中，30 名以色列人死亡，185 名以色列人受伤。当然，这些数字与加沙和南部地区巴勒斯坦人和以色列人伤亡的估计数字比相形见绌。据估计，截至 2024 年 3 月底，超过 3.26 万名居住在加沙的巴勒斯坦人被打死，超过 7.5 万名巴勒斯坦人受伤，170 多万巴勒斯坦人在境内流离失所。¹¹⁵ 同一时期，估计有超过 1,450 名以色列人和外国人被打死，超过 7,000 名以色列人和外国人受伤，134 名人质仍被囚禁在加沙。¹¹⁶ 此外，根据援助人员安全数据库，从加沙战争开始到 2024 年 4 月 1 日，共有 203 名国际和国家人道主义工作人员被打死。¹¹⁷ 其中包括为近东救济工程处工作的 170 多名男女员工死亡，这是该组织历史上联合国工作人员死亡人数最多的一次。¹¹⁸

¹⁰⁷ 立刻实现和平运动，《自加沙战争爆发以来西岸定居点活动无与伦比的激增》，特别报告 – 定居点观察小组，2024 年 1 月 4 日，第 1 页。

¹⁰⁸ 例如，立刻实现和平运动：“以色列扩大希洛定居点的管辖范围，使阿希亚前沿定居点合法化”，2024 年 3 月 27 日；“政府宣布加快古什-塔莫尼姆(第 443 号)公路的规划和落实”，2024 年 3 月 25 日；“以色列政府在西岸推动新的定居点”，2024 年 2 月 28 日。

¹⁰⁹ 贾森·伯克，“揭露：自加沙战争爆发以来以色列加快了在东耶路撒冷的定居点建设”，《卫报》，2024 年 4 月 17 日。

¹¹⁰ 立刻实现和平运动，“政府宣布约旦河谷 8,000 德南土地为国有土地”，2024 年 3 月 22 日。

¹¹¹ 立刻实现和平运动，“定居点的恣肆一年”，第 2 页。

¹¹² B'Tselem，“拆毁房屋：拆毁房屋作为惩罚”。相比之下，2022 年总数为 11 所，2021 年总数为 3 所。

¹¹³ 《日内瓦第四公约》第三十三条和第四十九条。

¹¹⁴ 人道协调厅，“伤亡数据”，访问日期：2024 年 4 月 26 日。

¹¹⁵ 人道协调厅，“加沙地带和以色列的敌对行动 – 报告的影响：第 175 天”，2024 年 3 月 29 日。这些数字未区分死伤的士兵和平民。

¹¹⁶ 人道协调厅，“加沙地带和以色列的敌对行动 – 报告的影响：第 175 天”，2024 年 3 月 29 日。这些数字包括 2023 年 10 月 7 日及之后的伤亡人数，以及以色列地面行动开始以来的士兵伤亡人数。

¹¹⁷ 援助者安全数据库，见：<https://www.aidworkersecurity.org/incidents>。

¹¹⁸ 联合国，“秘书长就中东问题向新闻界发表的声明”，2024 年 1 月 15 日。

加沙工人的权利：战争与人道主义需求

94. 去年，总干事报告说，由于长期的陆海空封锁，加沙的巴勒斯坦工人迫切需要工作，这使他们很容易受到剥削，因此，他们往往同意领取的工作薪酬比法定最低工资低得多，工作时间比法定最长工作时间要长，而且没有就业保障、社会保障福利或不理会职业安全与卫生标准。由于战争的爆发和全面围困，这种需求更加强烈。¹¹⁹
95. 来自加沙的对话者指出，工作场所普遍遭到破坏，劳工组织三方成员大规模流离失所。工人和雇主都说，他们别无选择，只能整天为家人寻找食物和水。在拉法避难的雇主解释说，他们留下的工厂、仓库和设备，包括特派团前几年访问过的一些工厂、仓库和设备，经常被炮火摧毁。妇女事务部表示，加沙地带90%以上雇用妇女的企业已关闭或被毁。巴勒斯坦就业基金支助的项目因资产被毁、缺电和个人需求极大而暂停。大学讲师自战争初期几个月以来就没有领到工资，他们说自己参加了无报酬的工作，并制定了向流离失所的同胞提供法律援助的项目。少数仍有正式工作的工人无法履行其正常职能，他们在极端困难的条件下工作，提供基本服务和分发援助物资。医疗队，如巴勒斯坦医疗救济协会的医疗队，在相当大的个人危险和艰苦的条件下，包括在帐篷里工作。
96. 由此产生的几乎完全倒退到非正式或无偿工作的情况，对加沙工人的劳动权利，包括工作中的基本原则和权利产生了巨大影响。战前就明显存在的结社自由方面的缺失更加严重。真正自由和独立的工会运动不可能在暴力和不确定的气氛中发展起来。¹²⁰ 结社自由是和平与社会正义的主要保障之一。¹²¹
97. 所有工人和雇主都面临着巨大的身心健康风险。妇女受到的影响尤为严重，她们承担着加沙目前缺乏医疗保健、儿童保育和儿童教育的实际和情感负担。对话者深感遗憾的是，他们的孩子现在不得不从事非正规工作，寻找食物或用人道主义援助物品换取其他必需品，如药品、帐篷或御寒衣物。战争和危机局势使人们更容易遭受所有违反劳动法的行为，包括强迫劳动。
98. 地面、海上和空中行动以及冲突已使加沙的农业和渔业遭到严重破坏。自战争开始以来，以色列沿加沙周边围栏和海岸强行设立的“限制出入区”已扩大为一个更宽大的缓冲区。特派团获悉，甚至在2023年10月之前，就发生过多起渔民被以色列安全部队追捕、拘留和枪击的事件，他们的船只和设备被没收或损坏。自战争开始以来，出海就受到了全面限制。由于与农业部门相关的大部分资产和基础设施遭到破坏或摧毁，蔬菜和家畜生产几乎停止。大量温室、水井、谷仓、农用仓库、牲畜棚舍和整个农场遭到破坏或摧毁。¹²² 仍未倒塌的农业建筑里常常居住着绝望无助的人。据估计，加沙多达70%的牲畜被杀死或过早宰杀，以满足眼前的粮食需求。¹²³ 特派团获悉，加沙港口没有

¹¹⁹ 伊曼纽尔·法比安，“国防部长宣布‘全面围困’加沙：没有电力、食物或燃料”，《以色列时报》，2023年10月9日；和杰里米·沙龙，“关注人道主义局势，加沙有多少水和电？”，《以色列时报》，2023年10月28日。

¹²⁰ 劳工组织，《结社自由—结社自由委员会决定汇编》，第六版(修订版)，2018年，第86段。

¹²¹ 劳工组织，《结社自由—结社自由委员会决定汇编》，第47段。

¹²² 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“截至2024年2月15日加沙地带冲突对农用土地和基础设施造成的破坏一览”。

¹²³ 粮农组织，“预计加沙将出现饥荒：粮农组织敦促立即提供大规模紧急和关键援助”，2024年3月18日。

仍可使用的船只，养鱼笼、捕鱼设备和生产冰块以保存捕捞物的工厂在战争初期的轰炸中被摧毁。渔业和水产养殖业已经崩溃。

99. 正如联合国秘书长在 2023 年 10 月所说，战争也有规则。¹²⁴ 根据《日内瓦第四公约》第五十五条，以色列有责任确保加沙居民的粮食和医疗救济供应。根据第五十三条，以色列不得破坏以单独或集体形式属于私人、国家、其他公共当局、社会组织或合作组织的不动产或个人财产。习惯国际人道主义法要求在攻击中通过区分对待、相称性和预防措施，时刻注意不伤害平民和民用物体。医疗和人道主义救援人员必须受到尊重和保护。2024 年 3 月，安全理事会强调，迫切需要扩大对整个加沙地带平民的人道主义援助，加强对平民的保护，并再次要求解除阻碍大批量提供人道主义援助的一切障碍。¹²⁵

西岸工人的权利：定居点扩张和行动限制的影响

100. 加沙发生的事件波及整个巴勒斯坦被占领土和以色列，对包括东耶路撒冷在内的西岸工人的权利产生了影响。特派团收到了许多对话者的声明，证明行动受限、与占领有关的暴力以及规则的不平等适用激增。这些因素之间的相互作用继续影响着工人的权利。

对行动的实际和官僚程序限制

101. 2023 年期间，以色列当局对在西岸几乎所有巴勒斯坦城镇、村庄和城市内部和之间的行动实施了严格限制。8 月，人道协调厅记录了在西岸设置的 600 多处有形障碍。¹²⁶ 许多以前关闭或无人驻守的检查站已经恢复，整个西岸的路障和士兵数量有所增加。¹²⁷
102. 从 10 月初开始，以色列安全部队在西岸又实施了 114 项出入和行动限制措施，并改变了原有障碍物的状况。¹²⁸ 将隔离墙外的巴勒斯坦居民区与东耶路撒冷其他地区连接起来的道路全部或部分关闭了几周。¹²⁹ 据巴勒斯坦非政府组织估计，到 2024 年初，除了永久性检查站外，在西岸村庄内和村庄之间还设立了 968 个临时检查站。¹³⁰ 自战争开始以来，越来越多的西岸道路禁止巴勒斯坦人使用，这些道路将定居点彼此之间及其与以色列城市中心连接起来。¹³¹

¹²⁴ 联合国，“‘即使战争也有规则’”，秘书长告诉安理会，要求中东各方恪守国际人道法，向加沙提供不受限制的援助”，新闻稿，2023 年 10 月 24 日。

¹²⁵ 联合国安理会，第 2728(2024)号决议，2024 年 3 月 25 日由安理会第 9586 次会议通过，第 2 段。

¹²⁶ 人道协调厅，“西岸的进出和通行 – 2023 年 8 月”。

¹²⁷ 马赫索姆观察，《2023 年年度报告》，2024 年 3 月 20 日，第 3-4 页。

¹²⁸ 人道协调厅，“西岸的进出和通行 – 2023 年 12 月”，2023 年 12 月 15 日，以及“加沙地带和以色列的敌对行动：第 152 号快讯”，2024 年 4 月 12 日。

¹²⁹ HaMoked，“继 HaMoked、ACRI 和 Ir Amin 向高等法院提出请愿后：以色列采取措施恢复通过 Qalandia 检查站的正常和全面通行”，2024 年 2 月 7 日。

¹³⁰ Al Haq、Al Mezan、巴勒斯坦人权中心，“关于 2024 年 1 月和 2 月以色列在西岸的犯罪和侵犯巴勒斯坦人权利的报告”，2024 年 3 月 22 日。

¹³¹ B'Tselem，“以色列自加沙战争开始以来大幅限制西岸的行动，扰乱了 200 万巴勒斯坦人的生活”，2024 年 3 月 20 日。另见耶路撒冷应用研究所，“种族隔离道路时代的开启：以色列在西岸各省封锁巴勒斯坦人的行动”，2023 年 10 月 18 日。

- 103.** 因此，获得服务和出入工作场所，包括位于“接缝区”的农田在内¹³²受到了干扰，市场和人口中心已相互隔离。据一家以色列非政府组织估计，自2023年10月7日以来，巴勒斯坦人与至少2.5万英亩牧场和农田的联系已被切断。¹³³ 战争开始6个月后，几乎所有巴勒斯坦城市的一些甚至许多道路仍然被封锁。¹³⁴ 通行限制阻碍了接缝区、隔离墙附近地区和定居点附近地区的农作物收割。¹³⁵ 对希伯伦H2地区实施了为期一个月的全面宵禁，巴勒斯坦人被禁止离开，商店被勒令关闭。¹³⁶ 在巴勒斯坦的胡瓦拉村，以色列军方下令关闭了所有加油站、面包店、银行和商店，并且限制某些道路的通行，因此原本需要几分钟的路程现在却需要几个小时。¹³⁷
- 104.** 在与西岸对话者的几乎每次交谈中，特派团都获知，越来越多和不可预测的行动限制意味着工人无法进入工作场所。以色列对西岸内部行动的限制导致大约6.7万名在居住地以外省份就业的工人无法再前往工作地点。¹³⁸ 这其中包括国际劳工组织自己的本国工作人员，他们大多无法往返于耶路撒冷和西岸其他地方。据报告，一些以前居住在西岸北部但受雇于拉马拉的巴勒斯坦人搬到了贾拉佐恩难民营以避免耗时的通勤。西岸妇女在检查站感到特别艰难无助。雇主解释说，他们无法预测在任何一天有多少工人能够上班；面临检查站的长时间延误，卡车司机往往不愿意运送产品或者索要高昂的费用；客户则无法进入商业和旅游企业。

暴力对工作和生计的影响

- 105.** 多年来，包括东耶路撒冷在内的西岸的暴力气氛严重阻碍了劳工权利的落实。2023年，以色列安全部队和定居者的暴力行为在10月7日之后进一步加剧。特派团获悉，2023年期间，西岸发生了11,745次军事入侵，平均每天32次。其中有1,000多次发生在难民营，包括7月份在杰宁难民营进行的一次大规模行动，涉及多次无人机袭击和1,000多名地面部队人员。¹³⁹
- 106.** 多年来，西岸各地的定居者暴力事件不断增加，2023年前8个月平均每天发生3起与定居者有关的事件，而2022年平均每天两起，前一年平均每天一起。¹⁴⁰ 自2023年10月7日以来，以色列定居者越来越多地携带武器，有时还穿着军装。¹⁴¹ 定居者被征召入军营，在自己的定居点附近服

¹³² “接缝区”是隔离墙和绿线之间的西岸地区，被以色列军方指定为不对巴勒斯坦人开放。“绿线”是以色列与西岸之间的停战线，自1949年以来一直存在。

¹³³ 吉迪恩·利维和亚历克斯·莱瓦克，“加沙战火纷飞，西岸已经面目全非”，《国土报》，2024年3月30日，提及凯雷姆-纳沃特。

¹³⁴ 利维和莱瓦克，“加沙战火纷飞”。

¹³⁵ 人道协调厅，“2023年的橄榄收获：西岸巴勒斯坦农民的通行受阻”，2024年2月22日。隔离墙85%位于西岸境内，目前已完成约三分之二。完工后，隔离墙全长将达710公里。2004年7月9日，国际法院就隔离墙发表了咨询意见，呼吁立即停止和拆除施工活动，并赔偿由此造成的所有损失。联合国大会随后于2004年7月20日通过的ES-10/15号决议对此表示赞同。

¹³⁶ 马赫索姆观察，《2023年年度报告》，第3页。

¹³⁷ 彼得·博蒙特，“‘我们甚至无法穿越’：被以色列一分为二的西岸城镇”，《卫报》，2023年11月9日。

¹³⁸ 劳工组织，“以色列-哈马斯冲突对巴勒斯坦被占领土劳动力市场和生计的影响”，第1号公报，2023年11月6日，第5页。

¹³⁹ 人道协调厅，“在以色列军队杰宁行动之后开展的人道主义活动”，2023年7月26日。

¹⁴⁰ 人道协调厅，“定居者暴力加剧导致巴勒斯坦牧民流离失所”，2023年9月21日。

¹⁴¹ 施洛米特·斯坦尼茨和纳塔尼亚·金斯伯格，“埃齐昂地区指挥部”，马赫索姆观察报告，2024年3月18日。

役，因此不清楚他们以何种身份行事。约 7,000 件武器已分发给各军营和选定的平民定居者。¹⁴² 从 2023 年 10 月到 2024 年 3 月底，共发生了 700 多起定居者暴力事件，其中包括定居者放火焚烧蔬菜摊和贝都因牲畜棚、向牧民投掷石块、杀害或没收牲畜等事件。¹⁴³ 在西岸，定居者很少因杀害巴勒斯坦人而受到起诉。¹⁴⁴

- 107.** 暴力事件的增加破坏了西岸 2023 年的橄榄收获，造成价值 1,000 万美元的橄榄油损失。¹⁴⁵ 在 100 多起与收获有关的案件中，定居者袭击了巴勒斯坦人，毁坏了橄榄树，或者偷走了庄稼和工具。¹⁴⁶ 农民遭到殴打，农作物和房屋被焚毁。¹⁴⁷ 10 月，一名 29 岁的巴勒斯坦工人在纳布卢斯附近收获橄榄时被一名定居者杀害。¹⁴⁸ 至少有 38 次以色列军队伴随袭击者一道行动，或者袭击者身着军装。¹⁴⁹
- 108.** 东耶路撒冷长期以来一直是冲突的爆发点，人们担心暴力会影响劳工权利。在 2023 年 10 月 7 日之后的紧张局势下，许多巴勒斯坦人对前往东耶路撒冷上班心存戒备，商店和小企业纷纷关门。公共交通公司报告称，由于敌意激增以及威胁和暴力事件频发，只有 40% 的东耶路撒冷司机在工作。¹⁵⁰

规则的不平等适用

- 109.** 多年来，总干事的报告一直指出，包括东耶路撒冷在内的西岸地区实施规则和法律的方式对巴勒斯坦人系统性地加以歧视。例如，为西岸定居者提供的福利和激励措施不适用于其巴勒斯坦邻居；C 区只有 1% 的土地和东耶路撒冷 13% 的土地被分配用于为巴勒斯坦人建设基础设施；支持定居点的先进基础设施包含一个公路网，其中一些公路只对以色列人和持有以色列军事许可证的人开放。
- 110.** 2023 年期间，用水方面的歧视性做法对农业和商业产生了影响。几乎所有以色列定居者每天都能用上自来水，而生活在西岸的巴勒斯坦人只有 36% 能用上自来水。¹⁵¹ 以色列当局在 2023 年 1 月至 7 月期间拆除的巴勒斯坦供水设施几乎与 2022 年全年拆除的数量相同。¹⁵² 2023 年 8 月，以色

¹⁴² 哈加尔·谢扎夫，“以色列的军队征召并武装了数千名定居者。他们的暴力行为堆积如山”，《国土报》，2024 年 1 月 17 日。

¹⁴³ 例如，见人道协调厅，“加沙地带和以色列的敌对行动：第 149 号快讯 - Mapbox”，2024 年 4 月 3 日；近东救济工程处，“近东救济工程处关于加沙地带和西岸(包括东耶路撒冷)局势的第 99 号情况报告”，2024 年 4 月 4 日。

¹⁴⁴ Yesh Din，“数据表，2023 年 12 月：2005-2023 年对西岸以色列平民的执法(定居者暴力)”，2024 年 1 月 21 日。

¹⁴⁵ 尼娜·拉卡尼，“联合国人权专家称，以色列故意让巴勒斯坦人挨饿”，《卫报》，2024 年 2 月 27 日。

¹⁴⁶ 人道协调厅，“2023 年橄榄收获：约旦河西岸巴勒斯坦农民受阻”，2024 年 2 月 22 日。

¹⁴⁷ 马赫索姆观察，《2023 年年度报告》，第 5 页。

¹⁴⁸ 人道协调厅，“2023 年橄榄收获”。

¹⁴⁹ 人道协调厅，“2023 年橄榄收获”。

¹⁵⁰ 丹尼尔·施米尔和西米·斯波尔特，“威胁、暴力和种族主义言论：以色列针对阿拉伯工人的敌意激增”，《国土报》，2023 年 10 月 30 日。

¹⁵¹ B'Tselem，“口干舌燥：以色列在西岸的水资源剥夺政策”，2023 年 4 月，第 7 页。

¹⁵² 《国土报》/美联社，“以色列定居点蓬勃发展，巴勒斯坦水龙头干涸——水危机反映了一场更广泛的战争”，2023 年 8 月 19 日。

列国家自来水公司将伯利恒和希伯伦供水中断两个月解释为技术问题，而附近定居点仍在继续供水。¹⁵³

111. 另一个长期存在的不平等待遇的例子涉及西岸建筑许可证的发放。在包括东耶路撒冷在内的西岸，国家批准拆毁的巴勒斯坦人拥有的建筑物中有三分之二是由于没有以色列发放的许可证，巴勒斯坦人几乎不可能获得这种许可证。¹⁵⁴ 特派团注意到，与此相反，以色列最近采取了一些措施，使一些非法的以色列前沿定居点合法化，而不是对它们下达强行拆除令。在 2023 年被以色列当局拆除的巴勒斯坦人拥有的建筑中，几乎有一半被用于农业或其他生计目的。无法获得建筑许可对约旦河谷的农业社区造成了特别严重的影响，那里的农业受到限制，无法使用现代技术。乐施会的代表告诉特派团，在特派团以前访问过的约旦河谷的一个农业社区，由捐助者资助的灌溉基础设施被毁。同样，以色列非政府组织“巴勒斯坦人法律援助中心”就以色列安全部队没收拖拉机和卡车等农用设备提出了法律诉讼，因为这些设备没有遵守军事规定。还有报告称，巴勒斯坦牧民的牛遭没收，并被非法要求支付归还费用。¹⁵⁵

112. 不平等实施法律的另一个长期例子涉及东耶路撒冷建筑物的所有权。根据 1970 年《法律和行政事务法》，以色列人可以收回 1948 年在东耶路撒冷失去的财产所有权，但该法不适用于同样在西耶路撒冷失去财产的巴勒斯坦土地所有者。2024 年 4 月，以色列最高法院驳回了—一个巴勒斯坦家庭对先前根据该法将其从位于东耶路撒冷锡尔万的房产中逐出的决定提出的上诉。¹⁵⁶

以色列劳动力市场上的巴勒斯坦工人：打击哈马斯的战争对巴勒斯坦工人权利的影响

113. 在考察期间，几乎所有交谈中都一再提到巴勒斯坦人在以色列劳动力市场工作的问题，尽管今年是为了强调以色列决定对巴勒斯坦人关闭其劳动力市场所造成的破坏性影响。就在加沙战争之前，约有 17.7 万名来自西岸和加沙的巴勒斯坦人在以色列和定居点工作，他们或是持工作许可证，或是持其他入境许可证，或是非法入境。六个月后，只有一小部分人仍在以色列工作。

2023 年 10 月 7 日之后：来自加沙的巴勒斯坦工人

114. 在 2023 年 10 月 7 日哈马斯发动破坏性袭击和战争爆发时，恰值一个犹太节日结束的周末，约有 1.3 万名来自加沙的巴勒斯坦人正在以色列。这些工人是在几天或几周前因工作、经济需要或其他入境许可合法入境的，为第二天开始的工作周做好了准备。2023 年 10 月 10 日，以色列当局吊销了所有允许加沙巴勒斯坦人在以色列合法工作的许可证。因此，当时在以色列的 1.3 万名来自加沙的巴勒斯坦工人成了非法外国人。

¹⁵³ 《国土报》/美联社，“以色列定居点蓬勃发展，巴勒斯坦水龙头干涸”；耶路撒冷应用研究所，“立场文件：以色列国家自来水公司减少对伯利恒和希伯伦省每日供水造成的后果”，2023 年 7 月 18 日。

¹⁵⁴ 人道协调厅，“西岸拆迁和流离失所数据分类”。

¹⁵⁵ 利维和莱瓦克，“加沙战火纷飞，西岸已经面目全非”。

¹⁵⁶ 立刻实现和平运动，“最高法院下令将一个巴勒斯坦家庭驱逐出巴坦-阿勒哈瓦”，2024 年 4 月 16 日。

- 115.** 在随后的几天里，以色列安全部队在以色列军事设施中任意拘留这些工人，人数不详，估计约有 4000 人。¹⁵⁷ 特派团与其中一些工人进行了交谈，他们的说法与数个国际、巴勒斯坦和以色列非政府组织的报道相符。¹⁵⁸ 这些工人描述的身心虐待和过度拥挤的条件令人不安。他们被剥光衣服、蒙上眼睛、铐上手铐，只能得到有限的食物和上厕所的机会。¹⁵⁹ 他们受到长时间的审讯，得不到法律咨询，¹⁶⁰ 大约 20 天后，他们被送到加沙南部，身上没有身份证、钱或手机。¹⁶¹ 他们往往被剥夺了几个星期的现金工资，现在只能在拉法的帐篷里过着绝望的生活。包括马赫索姆观察和吉沙在内的以色列非政府组织仍在寻求归还许多被拘留者的财产。特派团获悉，两名加沙工人在以色列拘留期间死亡，显然是由于以色列拒绝了对其已有病症的医治，还有一些人仍然下落不明。¹⁶²
- 116.** 10 月 7 日袭击事件发生时，在以色列的加沙巴勒斯坦工人中，约有 8,000 至 9,000 人前往西岸，后来约有 4,000 人从西岸返回加沙。在总干事特派团访问期间，仍有大约 5,000 名工人留在那里。特派团会见了一名来自加沙的 28 岁建筑工人，2023 年 10 月 7 日哈马斯袭击以色列时，他和父亲在特拉维夫工作。由于无法回家，他在雇主的支持下在以色列逗留了几个星期。在与妻子通电话时，他听到了将妻子、他们的三个孩子、他的母亲、兄弟姐妹、侄女、侄子和岳父母炸死的炮击声。这名工人在极度悲痛中仍保持着尊严，现在与他的父亲一起在西岸避难，等待返回加沙埋葬其家人，其中一些人仍被埋在废墟中。
- 117.** 对话者们提到，以色列安全部队继续在整个西岸和以色列开展突袭，逮捕并随后拘留来自加沙的前工人。特派团获悉，可能仍有数百名来自加沙的巴勒斯坦工人在以色列工作。
- 118.** 2024 年 3 月，据报告，以色列国内安全部门没有发现任何证据表明，袭击前在以色列工作的加沙工人向哈马斯提供了有关后来成为袭击目标的以色列社区的信息。¹⁶³ 结论是，接受审问的工人没有因为在以色列工作而向哈马斯提供情报。

¹⁵⁷ 尤纳·杰里米·鲍勃，“以色列关押了约 6,000 名巴勒斯坦囚犯，即‘非法战斗人员’”，《耶路撒冷邮报》，2023 年 11 月 2 日。

¹⁵⁸ 特派团获悉其他国际组织以及巴勒斯坦和以色列非政府组织收到的被拘留者的证词，包括 Al Haq 和 Gisha 收集的证词，例如 Gisha：“加沙的工人两兄弟关于他们被以色列非法拘留的证词”，2023 年 12 月 14 日；Al Haq，“在收到被释放的巴勒斯坦被拘留者令人痛心的证词后：我们的组织谴责以色列对加沙数百名被任意拘留的巴勒斯坦人实施酷刑和虐待”，2023 年 12 月 12 日；HaMoked，“六个人权组织向高等法院递交请愿书，反对秘密和非法拘留数千名加沙的巴勒斯坦许可证持有者”，2023 年 10 月 23 日；人权观察，《以色列：加沙工人被单独监禁数周》，2024 年 1 月 3 日；联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人权状况以及确保追究责任和伸张正义的义务——联合国人权事务高级专员的报告》，A/HRC/55/28，2024 年 3 月 4 日，第 77 段。

¹⁵⁹ 另见哈加尔·谢扎夫和陈·马尼特，“加沙工人描述战争爆发以来以色列拘留中心的非人待遇”，《国土报》，2023 年 10 月 26 日；Gisha，“数千名加沙的巴勒斯坦许可证持有者被秘密非法关押在以色列境内”，2023 年 10 月 26 日；温德尔·斯蒂文森，“数以千计的加沙人被困在以色列和约旦河西岸”，《经济学人》，2023 年 11 月 9 日。

¹⁶⁰ 另见 Gisha，“数千名加沙的巴勒斯坦许可证持有者被秘密非法关押在以色列境内”，2023 年 10 月 24 日。

¹⁶¹ 另请参阅贝瑟恩·麦柯南和罗里·卡罗尔，“以色列将数千名滞留的巴勒斯坦工人遣返回加沙”，《卫报》，2023 年 11 月 3 日。

¹⁶² 哈加尔·谢扎夫，“六名巴勒斯坦人在战争期间死于以色列监狱，其中两人被发现时已遍体鳞伤”，《国土报》，2023 年 12 月 9 日。

¹⁶³ 《以色列时报》，“报告：以色列国家安全局驳斥了加沙工人在 10 月 7 日之前为哈马斯大规模从事间谍活动的说法”，2024 年 3 月 4 日。

2023 年 10 月 7 日之后：来自西岸的巴勒斯坦工人

- 119.** 在日益紧张的局势下，在以色列工作的西岸巴勒斯坦工人于 2023 年 10 月 7 日返回他们位于西岸的家中。从那时起，作为一般规则，不允许他们进入以色列。在大多数情况下，他们的雇佣关系仍然持续，其许可证以及作为巴勒斯坦人获准入境的配额仍然有效可用，但出于以色列对安全的担忧，巴勒斯坦工人无法再进入其工作场所。
- 120.** 然而，自 2023 年 10 月 7 日起禁止巴勒斯坦人进入以色列的一般规则也有例外情况。2023 年 10 月 18 日的一份政府通知确认，巴勒斯坦人可以继续在卫生和护理机构、阿塔罗特工业区、基本工业和服务业以及接纳以色列境内流离失所者的酒店工作。据估计，约有 10,000 名巴勒斯坦人可能属于这一类别。建筑业和农业被明确排除在这一类别之外，而大多数巴勒斯坦工人此前受雇于这些行业。
- 121.** 估计另有 10,000 至 20,000 名巴勒斯坦人仍在西岸的定居点工作。人数不详的巴勒斯坦人(在上述类别之外或包括在上述类别之内)正在为以色列安全部队提供基本服务，包括修复加沙周围的安全围栏，¹⁶⁴ 还有人数不详的巴勒斯坦人持有其他允许不受限制地进入以色列的许可证。最后，许多对话者认为，超过 20,000 名——也许多达 40,000 名——无证工人可能仍在以色列工作，他们通过隔离墙的孔洞过境，¹⁶⁵ 有报告称，最近几个月有工人在试图穿越隔离墙时受伤或被捕。¹⁶⁶
- 122.** 在以色列工作的巴勒斯坦人在获得社会保障权利方面的长期困难仍然存在。巴勒斯坦人从来都无权享受以色列的失业待遇。在雇佣关系持续的情况下，他们无权获得遣散费，似乎也不能从他们的养老基金中一次性取款。阿米第姆(Amitim)是以色列半公共性质的公司，自 2023 年初以来负责巴勒斯坦人养老金待遇，该公司拒绝了以色列工人权利团体提出的向巴勒斯坦工人一次性付款的要求。¹⁶⁷ 特派团了解到，有数据显示，在以色列工作的巴勒斯坦人中，选择取出养老金缴费而不是等待适时支付养老金待遇的人数与 2022 年从基金中取款的人数大致相同。¹⁶⁸
- 123.** 特派团与一些来自西岸的工人进行了交谈，他们在以色列建筑业合法工作了 8 至 30 年。他们渴望保留他们的许可证和雇佣关系，以再次被允许进入以色列，他们在六个月没有工资，也没有失业待遇的情况下拼命寻找养家糊口的办法。此外，许多工人表示，他们没有收到 2023 年 10 月 7 日之前在以色列工作的最后几周的工资。对一些工人来说，这相当于整个 9 月份的工资(因为这些工资本应在 2023 年 10 月 9 日或 10 日支付)以及 10 月份第一周的工资。目前没有能够合理地要求得到其工资的申诉机制：例如，根据建筑业集体协议设立的申诉委员会要求亲自到场，或者由一名往往费

¹⁶⁴ 乔纳森·沙米尔，“在排斥和剥削之间”，《犹太潮流》，2024 年 3 月 20 日。

¹⁶⁵ 人道协调厅，2023 年 5 月 西岸出入限制，2023 年 5 月 26 日。2023 年 5 月，只有 64% 的隔离墙修建完毕，在已经修建的部分中，大部分是栅栏而不是混凝土墙。

¹⁶⁶ 巴勒斯坦人权中心、Al Haq、Al Mezan，“关于以色列 2024 年 1 月和 2 月在西岸犯下的罪行和侵犯巴勒斯坦人权利的报告”；村庄小组，“2024 年 3 月 25 日：绝望中的斋月中期，春季中期，恢复力和苏穆德”，2024 年 3 月 25 日。

¹⁶⁷ 马安工人协会，“马安协会和卡夫·拉奥维德协会写信给移民和人口管理局，要求在配额中为在“铁剑”战争期间辞职/被解雇的有许可证的巴勒斯坦工人保留位置”，2024 年 2 月 22 日。

¹⁶⁸ 以色列常驻联合国代表团致国际劳工组织总干事的非公开信函(2024 年 3 月 11 日)：2023 年 6 月至 12 月，阿米第姆收到了 42,476 份取款申请，而 2022 年有 82,000 名巴勒斯坦人从该基金取款。

用昂贵的律师提供服务。工资没有得到全额支付的在加沙的巴勒斯坦人没有任何选择，因为不可能从以色列向加沙相关银行转账。

- 124.** 仍在以色列和定居点工作的相对人数较少的巴勒斯坦人在工作条件和权利方面的情况不明确。并非所有雇用工人的许可证都纳入全部的工人权利。此外，最近一项研究发现，在定居点工作的巴勒斯坦妇女(其人数肯定没有被完全统计)通常是通过经纪人受雇的。这些工人没有签订列明工资、工作时间或其他工作条件的书面雇佣合同，也不享有任何社会保障权利。¹⁶⁹自2023年10月7日以来，武装定居者在农业工作场所巡逻，增加了妇女的不安感和威胁感。¹⁷⁰
- 125.** 尽管战争导致大多数行业停工，但以色列非政府组织卡夫·拉奥维德协会报告称，以色列建筑行业的工伤事故死亡人数增加了33%，2023年有48名建筑工人死于工伤事故，劳动监察员签发的安全命令数量有所减少。希伯伦巴勒斯坦理工大学的巴勒斯坦国家职业安全、卫生 and 环境保护中心向特派团提供的信息显示，2023年在以色列劳动力市场有17名巴勒斯坦人死亡。
- 126.** 许多工人长期以来一直在以色列面临恶劣的工作条件，包括在工资单上少报工资以逃避法律义务、工作时间过长、贩卖工作许可证以及在过境点和检查站受到羞辱，这种情况在2023年10月7日之前一直持续。自此种就业停止以来，许多以前在以色列工作的巴勒斯坦人从事非正式工作，在市场上出售小物品，试图赚取一些收入。不出乎意料的是，绝望和不稳定使工人更易于遭受体面劳动赤字和对工作中基本原则和权利的侵犯。
- 127.** 以色列司法部向特派团提供了关于2023年期间采取行动打击贩卖许可证的情况。例如，从2023年5月起，雇主通过电子邮件自动收到其工人的每月工资单，他们有义务将工资单发送给巴勒斯坦工人。根据以色列打击贩卖的五年实施计划所采取的进一步措施包括防止剥削巴勒斯坦工人小组于2023年6月举行的多利益攸关方圆桌会议。随着加沙战争的爆发，该小组的工作推迟完成。最后，经过长时间的调查，2024年1月逮捕了14名嫌疑人，他们涉嫌参与出售进入以色列的入境许可证，并勒索和威胁工人。在这方面，巴勒斯坦劳工部表示，该部在2023年期间推出了标准工作程序，根据部长理事会将贩卖许可证定为刑事犯罪的决定，起诉此类经纪人，并向巴勒斯坦当局提交了包括64名经纪人的名单。特派团收到了关于许可证经纪人制度现状的不同信息。一些对话者表示，经纪人制度已经完全停止。其他人表示，经纪人现在收取的价格非常高，因为需求远远高于供应，估计价格比以前高出1,000谢克尔。
- 128.** 以色列工会继续倡导保护巴勒斯坦工人的权利。以色列总工会(Histadrut)和马安工人协会认识到当前的艰难环境，但认为巴勒斯坦工人应该有权返回以色列工作。以总工会强调了以色列的安全关切。它指出，它有关在以色列工作的巴勒斯坦人的宣传和培训工作基本上已经停止，只有一个例外是针对东耶路撒冷巴勒斯坦人的电工培训计划，该计划在最初暂停后得以继续。马安工人协会将其工作的重点放在倡导巴勒斯坦工人重返以色列劳动力市场，同时在他们不工作时为其提供财务支持，该协会继续代表其在工业定居点工作的巴勒斯坦成员。

¹⁶⁹ 母亲学校协会，《在定居点工作的巴勒斯坦妇女的现实情况和需求报告》，2023年。在定居点工作的妇女经历了一种社会羞辱，但她们认为在当地找不到可替代的工作，而当地的工作(即使存在)支付的报酬只相当于定居点工作的30%。

¹⁷⁰ 母亲学校协会，第15页。

- 129.** 特派团注意到以色列政府采取步骤，从欧洲、亚洲和非洲国家招募外籍工人，取代巴勒斯坦工人，特别是在建筑业、服务业和农业。虽然以色列雇主组织和政府代表遗憾地没有会见特派团，但特派团了解到一些雇主支持巴勒斯坦工人返回以色列劳动力市场；公务员的发言在这方面被引用；总理办公室表示，内阁将讨论开展有限试点，允许巴勒斯坦人返回。¹⁷¹

¹⁷¹ 路透社和《以色列时报》，“以色列建筑工地的巴勒斯坦工人短缺给双方都带来问题”，2024年4月4日。

► 第四章. 战争时期劳动治理

- 130.** 加沙战争对巴勒斯坦的治理和制度建设(包括劳动力市场治理)产生了严重后果。面对人道主义灾难、根深蒂固的占领和不断加深的财政危机，巴勒斯坦权力机构确保有效治理的能力(包括保护劳工权利的能力)比以往任何时候都更加有限。政策和法律改革停滞不前，人道主义救济工作成为优先事项。
- 131.** 面对国际压力以及在公众对巴勒斯坦权力机构的机构和领导能力越来越不信任的情况下，¹⁷² 阿巴斯总统于 2024 年 3 月底任命了新政府。总统责成新任总理将重点放在加沙救援工作上，加强法治和打击腐败，并为十九年来的首次立法和总统选举做准备，但没有具体说明这些选举的时间范围。
- 132.** 特派团获悉，新总理首先采取的行动之一是巴勒斯坦民间社会组织召开会议，这次会议是在近年来公民空间持续缩小的背景下召开的，¹⁷³ 公民空间持续缩小的原因是影响民间社会组织自主权¹⁷⁴ 以及和平抗议权和言论自由的措施。¹⁷⁵

劳动治理和监管的优先度降低

- 133.** 自 10 月 7 日以来，制定向受战争影响者提供援助和紧急救济的计划已优先于巴勒斯坦权力机构加强劳动治理的工作。然而，在 2023 年早些时候，根据提出巴勒斯坦被占领土劳动力市场治理总体愿景的核心规划文件，特别是《2021-2025 年国家就业战略》和《2023-2025 年第三个体面劳动计划》，在这一领域取得了一些进展。在加沙战争结束之前，已经暂停更新若干发展战略，(如《2024-2029 年国家发展议程》)。
- 134.** 加沙战争开始后，劳工部经过三方协商后制定了为期一年的《应急计划》(2024 年 1 月至 12 月)，其中提出了挽救就业和重振劳动关系的短期和中期行动。¹⁷⁶ 该计划的短期干预措施(3 至 6 个月)主要侧重于为滞留在西岸的加沙工人和设在加沙的合作社提供人道主义救济行动，以及利用西岸各省的三方委员会来防止因危机而造成裁员或减薪。

¹⁷² 巴勒斯坦政策和调查研究中心，“第 91 号民意调查新闻稿”，2024 年 3 月 20 日。

¹⁷³ 人道协调厅，《巴勒斯坦被占领土：西岸 - 保护分析更新》，简报，2024 年 3 月；人道协调厅，《2023 年人道主义需求概览：巴勒斯坦被占领土》，2023 年 1 月，第 19 页。

¹⁷⁴ 例如，2023 年，联合国人权事务委员会呼吁该缔约国修订对《慈善协会和民间社会组织法》(2000 年第 1 号法)加以修正的 2021 年第 7 号法令，理由是该法令“可能不适当地限制结社自由的权利”，以期取消对这些组织筹资和运行的“不适当的限制性要求”；联合国人权事务委员会，《公民权利和政治权利国际公约》，关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见，2023 年 8 月 24 日，第 43-44 段。同样，民间社会组织基于类似理由对《非营利公司章程》(2022 年第 20 号)表示严重关切；巴勒斯坦非政府组织网络，“巴勒斯坦民间社会团体重申拒绝适用关于非营利公司的 2022 年规章，并呼吁遵守基本法”，2023 年 6 月 21 日；独立人权委员会，独立人权委员会向人权事务委员会提交的关于巴勒斯坦国第一次定期审查的非正式报告：第 138 届会议(2023 年 6 月 27 日至 7 月 28 日)，2023 年，第 16 页。

¹⁷⁵ 人权高专办，《包括东耶路撒冷在内的西岸被占领土的人权状况：2023 年 10 月 7 日至 11 月 20 日》，2023 年 12 月 27 日，第 53 段。

¹⁷⁶ 巴勒斯坦劳工部，“加沙地带战争背景下的应急计划”，2023 年 12 月(未发布)。

- 135.** 劳工部继续投资于加强劳动行政管理制度，同时考虑到了 10 月 7 日之后的新情况，具体做法是：加强劳工部服务的数字化(包括开发一个在线平台，供被困在约旦河西岸的加沙工人注册接受援助)；向其 100 多名劳动监察员提供培训，特别是关于促进职业安全与卫生以及防止童工劳动的培训；并加强监察活动，监测《2000 年第 7 号巴勒斯坦劳动法》的遵守情况。到 2023 年底，劳动监察部门对所有行业的 10,000 多家企业进行了监察。根据监察情况，对不合规的工作场所采取了约 4,874 项措施，包括将 67 个案件移交法院，关闭了 9 家企业，主要是因为它们违反了卫生与安全规定。劳工部登记了西岸的 11 起工伤死亡事件。
- 136.** 对《2000 年第 7 号巴勒斯坦劳动法》的改革一直是巴勒斯坦权力机构多年来的重点优先事项。从 2023 年中期到 2023 年 10 月初，三方社会对话最终敲定了新的《劳动法》草案。三方伙伴已就该法的许多拟议修正案达成一致。关于《2016 年社会保障法》修正案，就敏感条款达成了共识，特别是服务终了补偿金(离职金)、生育保护和工伤保险。进一步修正和正式批准修正后的《社会保障法》的工作原定于 2023 年 10 月进行，但因战争而中止。特派团获悉有望在战后恢复改革进程。
- 137.** 正如总干事在一系列报告中提到的那样，巴勒斯坦被占领土迫切需要专门的劳动法院，以减少当地民事法院多年来日益增加的积压劳动争议¹⁷⁷——根据 2019 年的数据，积压了超过 20,000 起案件。特派团获悉，劳工部和高等司法委员会有关此事的磋商一直持续到 2023 年 10 月。《劳动法》的修正版规定设立专门的劳动法院，并载有紧急裁决此类纠纷和免除工人法律费用的特别规定。2023 年 6 月，社会伙伴认可了一项建立个人和集体劳动争议处理替代性机制的计划，随后提交劳工部进行最后审查。
- 138.** 在设立劳动法院和替代性争议处理机制之前，与就业有关的争议和移交法院的案件正在倍增。2023 年，劳工部处理了 750 起投诉，主要是与工资有关的投诉，其中 234 起仍未解决，137 起已移交法院。此外，从 2023 年 3 月到 2024 年 2 月，巴勒斯坦工人总联合会(巴工联)的 14 个“投诉科”登记了 1,000 多项投诉，¹⁷⁸ 西岸的投诉数量自 10 月 7 日以来激增。¹⁷⁹ 据巴工联称，虽然其中一些投诉通过两方社会对话得到了解决，但许多投诉被移交法院。¹⁸⁰ 特派团还获悉，在巴勒斯坦律师协会作出决定后，律师已暂停在西岸的工作，直到以色列实施的行动限制放松为止，这影响了法院的运行。
- 139.** 在立法协调委员会开展工作后，¹⁸¹ 2023 年在官方公报上发布了巴勒斯坦已加入的两项重要国际文书—《儿童权利公约》和《公民权利和政治权利国际公约》，根据巴勒斯坦判例法，这使它们具有法律约束力。然而，《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》尚未在官方公报中发布。

¹⁷⁷ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，大会文件 ILC.109/DG/APP/2021，第 105 段。

¹⁷⁸ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，大会文件 ILC.111/DG/APP，2023 年，第 145 段。

¹⁷⁹ 案件涉及工作场所暴力和骚扰、职业安全与卫生、工作条件、不支付或少支付工资、缩短工作时间、不带薪休假和不公平解雇。

¹⁸⁰ 巴勒斯坦工联，“已处理的投诉”，致劳工组织特派团的说明(电子邮件通信)，2014 年 3 月 22 日。

¹⁸¹ 根据巴勒斯坦部长理事会 2017 年 3 月 7 日的一项决定，责成立法协调委员会使巴勒斯坦立法切实与其加入的国际公约保持一致。

140. 在加沙，治理、民间秩序和公共服务基本崩溃。巴勒斯坦权力机构的工资单上至少有 39,000 名加沙公务员(主要是教师和医务人员)。¹⁸² 他们大多数人已经停止工作。战前，近东救济工程处是加沙第二大雇主，约有 13,000 名工作人员。尽管所有工作人员在近东救济工程处面临严重的资金危机的情况下仍能继续领取工资，¹⁸³ 但截至 2024 年 4 月初，能够工作的人不到 5,000 人，其中大多数人参与交付援助。巴勒斯坦权力机构以现金转移形式提供的社会援助已经中断，而大多数以工代赈项目，例如以前由巴勒斯坦就业基金资助的项目已经停止运作。在加沙登记的近 980 个非政府组织中的大多数组织已经停止运作。¹⁸⁴

社会对话：进步与挑战

141. 10 月 7 日之前，西岸的两方和三方社会对话取得了一些进展。除了关于修订《劳动法》和《社会保障法》的三方社会对话之外，国家工资委员会的社会对话形成了一份关于根据生活费用上涨上调最低工资的备忘录，该备忘录已提交部长会议批准。2022 年在省一级成立的三方委员会继续利用社会对话来改善工作条件，并探索促进有效执行新的国家最低工资的措施，特别是在合规记录差的行业和职业。在行业一级，私立学校和幼儿园三方委员会根据《劳动法》确定了统一合同草案的主要内容，并纳入了一项关于遵守国家最低工资的规定。通过三方社会对话，劳工组织关于巴勒斯坦被占领土非正规经济的诊断性研究得到了各方的认可，由此产生了一项应对服装和纺织以及幼儿教育行业非正规性的行动计划。

142. 然而，挑战依然存在。虽然经过几轮两方和三方协商后，于 2019 年起草了工会组织法，但尚未采取行动来敲定和通过该法。此外，社会对话很少从国家层面延伸到行业或企业层面。¹⁸⁵ 针对各行业和企业具体需求的集体谈判仍未得到充分利用。正如总干事在历次报告中所回顾的，劳工部和社会合作伙伴仍然认为集体谈判主要是一种管理集体争议(主要是与工资有关的争议)的工具。2023 年，该部处理了工会提出的 11 项集体谈判请求，其中有 5 项(低于 2022 年的 14 项)在经该部调解后签署了集体协议。

143. 战争爆发后不久，巴勒斯坦工农商会联合会和巴勒斯坦工人总联合会在劳工组织的支持下采取举措，协助开展人道主义行动。2023 年 10 月至 12 月，巴工联协助向在西岸的约 10,000 名来自加沙的工人分发紧急救济。在同一时期，巴勒斯坦工农商会联合会安排了滞留在以色列港口的约 130 个集装箱的清关工作(这些集装箱载有加沙企业订购的基本商品、食品和原材料)，将它们存放在租赁的土地上，并出售其中的货物，为加沙的雇主创收。¹⁸⁶

¹⁸² 根据对话者和世界银行提供的信息，《工资单和就业诊断：关键驱动因素和政策建议》，2022 年 12 月 15 日，第 15-16 页。

¹⁸³ 截至 4 月 22 日，9 个捐助方暂停了对近东救济工程处的所有供资，总体影响达 2.67 亿美元，占 2024 年预测收入的 31.4%。2025 年 3 月之前，美国将暂停向近东救济工程处提供资金，占有暂停资金的 87%。近东救济工程处正在寻求 12.1 亿美元，以应对加沙 170 万最弱势难民和非难民以及包括东耶路撒冷在内的西岸 20 多万巴勒斯坦人最紧迫的人道主义需求。资料来源：近东救济工程处管理层的个人信件和“近东救济工程处更新的 2024 年 4 月至 12 月巴勒斯坦被占领土紧急呼吁”，2024 年 4 月 24 日。

¹⁸⁴ 近东救济工程处，“关于加沙和包括东耶路撒冷在内的约旦河西岸局势的第 99 号情况报告”，2024 年 4 月 4 日。

¹⁸⁵ 劳工组织，“巴勒斯坦被占领土三方合作和社会对话的评估和前景”，2022 年 1 月(未发布)。

¹⁸⁶ 劳工组织，《国际劳工组织在巴勒斯坦被占领土开展的危机相关工作的报告》，理事会文件 GB.350/POL/4(Rev.1)，2024 年，第 13-18 段。

144. 在公民空间缩小和经济衰退的情况下，巴勒斯坦被占领土的工会组建率¹⁸⁷从 2022 年的 19.3%下降到 2023 年第三季度的 16.7%。¹⁸⁸ 男性工人入会率为 15.0%(2022 年为 18.0%)，女性工人入会率为 26.4%(2022 年为 25.8%)。在加沙，战争开始前不久，有 37.2%的工人是工会成员。西岸的相应数字为 9.9%，表明一年内下降了 3 个百分点以上。
145. 在雇主方面，到 2023 年 10 月，巴勒斯坦工农商会联合会和巴勒斯坦工业联合会所代表的会员雇用了巴勒斯坦三分之二的工薪劳动者。¹⁸⁹ 在目前的情况下，巴勒斯坦工农商会联合会方面的对话者对会费征收情况表示严重关切，与 2022 年相比，西岸的会费估计下降了 40%至 60%。¹⁹⁰

社会保护：取得进展的希望受阻

146. 巴勒斯坦被占领土的社会保障覆盖面仍然有限，只有公共部门雇员——包括公务员和安全部队成员——受益于向巴勒斯坦养老金机构的强制性缴款。¹⁹¹ 2023 年第三季度，这些工人占巴勒斯坦就业劳动力总数的 20.0%。根据巴勒斯坦中央统计局的数据，63.5%的工人没有参加公共或私营社会保障计划。在私营部门，77.7%的工人缺乏社会保障。¹⁹²
147. 《2016 年社会保障法》为 2018 年成立巴勒斯坦社会保障公司奠定了基础。然而，2019 年年初，在西岸发生广泛抗议后，该法律被总统令中止。在劳工组织的法律和精算技术支持下，通过广泛三方社会对话，2023 年年中就该法的修正版达成初步共识。在同一时期，在西岸和加沙地带开展了与民间社会组织、专业辛迪加、地方工会和全国妇女就业委员会的协商。此外，通过传统媒体和社交媒体开展了一场提高公众认识的运动，宣传改革方案的主要内容和益处。由于加沙战争，对经修正的最终版法律的批准进程停止。
148. 巴勒斯坦被占领土的主要非缴费型社会保护计划是巴勒斯坦国家现金转移计划。该计划由社会发展部管理，资金来自欧洲联盟(50%)、¹⁹³ 巴勒斯坦权力机构(45%)和世界银行(5%)。该计划每季度向目标受益人支付 754 谢克尔，截至 2023 年 10 月，已惠及约 115,000 户家庭，其中近一半在加沙。¹⁹⁴ 然而，由于近年来财政紧张和延迟收到捐助者的捐款，一直非全额和不定期地向受益人付

¹⁸⁷ 工会组建率是身为工会会员的雇员所占的比例，以百分比表示。工会会员人数中不包括不从事领薪就业的工会会员(自营职业者、失业者、退休者等)；劳工组织，“[工会会员人数统计](#)”，劳工组织统计数据库。

¹⁸⁸ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2022-2023 年季度劳动力调查作出的估计。

¹⁸⁹ 巴勒斯坦劳工部，2023 年年度报告，2024 年 3 月 25 日(未公布)，第 6 页。

¹⁹⁰ 巴勒斯坦工农商会联合会，“[与实况调查团的年度会议\(2024 年\)谈话要点](#)”(未公布)，第 4 页。

¹⁹¹ 根据世界银行的数据，公共养老金资金的财务状况和长期可持续性逐年恶化。到 2023 年年中，公务员养恤基金的欠款估计约为 30 亿美元(高于 2022 年的 20 亿美元)，其中不包括与安全服务养恤金计划有关的欠款，这方面的数据不详；世界银行，《[与时间赛跑：世界银行提交特设联络委员会的经济监测报告](#)》，2023 年 9 月，第 7 页。

¹⁹² 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2023 年第三季度劳动力调查作出的估计。

¹⁹³ 巴勒斯坦-欧洲社会经济援助管理机制是欧洲联盟支持和资助巴勒斯坦权力机构的改革计划的机制。它包括通过巴勒斯坦权力机构的财政部，向巴勒斯坦人民提供有针对性和密切监测的直接财政支持。该机制是一个向所有捐助者开放的机制，包括欧洲联盟以外的捐助者。

¹⁹⁴ 社会发展部，向劳工组织代表团提供的说明，2024 年(未发布)。

款，¹⁹⁵ 令人严重关切该计划是否能有效惠及最贫困人口。¹⁹⁶ 自 10 月 7 日以来，向加沙受益人的付款已经暂停。加沙恢复社会援助的前景取决于战争结束和战后事态发展。

- 149.** 一些国际机构、非政府组织和捐助者继续提供不同形式的社会援助，包括人道主义安全网计划。虽然许多此类计划最初是为紧急情况设想的，但随着时间推移，它们已成为结构性计划。¹⁹⁷ 社会援助领域的这种分散状况严重限制了其影响。¹⁹⁸ 2023 年 10 月之后，在劳工组织协助下，劳工部主持建立了一个论坛，与不同国际人道主义机构进行协调¹⁹⁹，向在西岸避难的来自加沙的巴勒斯坦工人提供紧急援助。该论坛中还包括巴工联的代表，开展了需求评估并制定了联合行动计划。²⁰⁰

促进就业、技能和创业：资金减少但需求增加

- 150.** 国家就业战略(2021-2025 年)是协调和加强巴勒斯坦被占领土就业和劳动力市场干预措施的核心战略。特派团获悉，捐助者不太可能进一步提供资金，因为自 10 月 7 日以来，巴勒斯坦权力机构和国际捐助界已将其重点转向人道主义救济。
- 151.** 劳工部继续根据国家就业战略，支持开展职业技术教育与培训、创造就业项目和求职者咨询服务，使年轻毕业生能够加入劳动力市场。2023 年，来自西岸和加沙的 11,000 多名学生从 140 个职业技术教育与培训中心毕业，高于 2022 年的 9,000 人。劳工部还支持了 90 个补贴自营就业项目，为大约 2,600 名失业人员创造了临时就业机会，并向 71,000 多名求职者提供了咨询，引导这些求职者进入私营部门就业或在职业技术教育与培训中心接收培训。全国职业技术教育与培训理事会根据第 4 号法令于 2021 年成立，其组织结构旨在协调职业技术教育与培训的管理、政策和法规，该组织结构于 2023 年在加沙战争爆发前不久获得部长理事会批准。正如在此前的总干事报告中所强调的那样，需要建立一个国家资格框架和一个国家职业技术教育与培训基金，提高职业技术教育与培训对有经验的师资、学生和企业的吸引力。²⁰¹
- 152.** 2023 年，巴勒斯坦就业基金继续实施一大批项目和计划，支持在整个巴勒斯坦被占领土创造就业。近年来，由于伙伴关系和捐助资金大幅增长，这些项目的数量和范围都有所扩大，向企业家提供贷款，提供临时领薪就业机会以及为失业者提供培训机会。在 2023 年 2 月安曼合作伙伴会议上签署了几项新的协议，支持实施国家就业战略。2023 年，该基金发放了 622 笔贷款，直接创造了 5,000 多个就业机会，并举办了 700 多场培训会议。²⁰²10 月 7 日之前，该基金是巴勒斯坦权力机构在加

¹⁹⁵ 世界银行，《与时间赛跑》，第 5 页。

¹⁹⁶ 劳工组织估计，该方案仅惠及 44% 的深度贫困人口，占总贫困人口的比例甚至更低；塔里克·阿布埃尔哈吉、卢卡·佩勒拉诺和詹姆斯·卡农盖，《通过代用定位：对巴勒斯坦被占领土代用经济情况调查定位效率的评估》，劳工组织技术文件，2022 年 6 月。

¹⁹⁷ 最大的社会援助计划是近东救济工程处和世界粮食计划署的计划，前者定期为 100 多万巴勒斯坦难民提供服务，后者在 2022 年向大约 70,000 户家庭提供现金和(或)实物援助。劳工组织，《巴勒斯坦被占领土社会保护 - 现金券援助关系近期研究综述：研究结果和建议摘要报告》，2023 年，第 1 页。

¹⁹⁸ 劳工组织，《走向普遍社会保护之路：巴勒斯坦被占领土社会保护底线评估》，2021 年 10 月，第 8 页。

¹⁹⁹ 特别是人道协调厅、近东救济工程处和世界粮食计划署以及其他国际和当地人道主义组织。

²⁰⁰ 劳工组织，《阿拉伯被占领土强化发展合作计划》，理事会文件 GB.349/POL/4(Rev.1)，2023 年 10 月 29 日。

²⁰¹ 劳工组织，《阿拉伯被占领土的工人处境》，大会文件 ILC.111/DG/APP，2023 年，第 137 段。

²⁰² 巴勒斯坦就业基金向特派团提交的报告(未发布)。

沙创造就业项目的主要执行机构。由于战争，该基金在加沙的所有活动和项目都取消了。尽管如此，它仍继续在西岸开展工作，在那里实施更多的紧急项目，包括向被困在西岸的加沙工人提供支持。

- 153.** 巴勒斯坦货币管理局通过其在新冠肺炎危机期间设立的可持续性融资计划促进创造就业和创业。2023 年 10 月战争爆发后，管理局启动了加强版可持续性基金。新基金拥有 5 亿谢克尔资金，向受当前危机影响的现有项目提供财政支持，以确保业务连续性、防止解雇和加强培训。与此同时，它为新项目提供支持，特别是在商业(45%)以及服务业、制造业、旅游业、卫生行业、农业和可再生能源行业。²⁰³
- 154.** 根据国家就业战略，合作社在创造就业机会方面发挥着重要作用。到 2023 年年中，有 3,336 个合作社(39,979 名成员)在西岸运作，有 94 个合作社(8,246 名成员)在加沙运作。²⁰⁴ 作为负责监督巴勒斯坦合作社工作的官方机构，合作社工作局指出，自加沙战争以来，西岸合作社的财产遭受定居者和以色列军队越来越多的袭击和侵犯，而加沙 80%的合作社在战争期间受到严重影响。²⁰⁵ 自 10 月 7 日以来，合作社遭到严重破坏，尤其是在房地产业和渔业；从拉法与特派团联系的对话者描述了他们严峻的生活条件。在这种背景下，劳工部应急计划专门为西岸大约 11,000 名合作社成员提供人道主义救济，如果条件允许，还将在加沙提供食品、医疗和财政援助。²⁰⁶
- 155.** 2023 年 10 月，根据劳工组织《2002 年促进合作社建议书》(第 193 号)，通过与西岸和加沙利益攸关方的协商进程，最终确定了《2024-2029 年合作社战略》，并提交总理办公室批准。对 2017 年第 20 号合作社法的重要修正以及有关设立两个促进机构(合作社发展基金和合作社发展研究所)的规章定稿工作仍有待完成。特派团获悉，正在根据 2023 年能力需求评估的指导，开展设立基金和研究室的筹备工作。²⁰⁷

不利环境中的妇女赋权

- 156.** 妇女在巴勒斯坦劳动力市场上长期处于不稳定状况。工作场所性别歧视很常见，主要是由于性别陈规定型观念、文化规范和缺乏促进性别平等的立法。私营部门职业女性的平均收入约为男性的一半。然而，在公共部门，妇女与男子收入相同。公共和私营部门妇女的平均工资都增加了 1.3%，从 2022 年的 105.6 谢克尔增加到 2023 年的 107.0 谢克尔，相比之下，男子的平均工资在同一时期增加了 5.3%，从 148.4 谢克尔增加到 156.2 谢克尔。²⁰⁸ 在战争、根深蒂固的占领和经济困难的情况下，对妇女的暴力和骚扰可能会增加。²⁰⁹

²⁰³ 巴勒斯坦货币管理局，向劳工组织代表团提供的说明，2024 年(未发布)。

²⁰⁴ 劳工组织，“巴勒斯坦合作社：巴勒斯坦被占领土合作社概况”，2023 年 6 月。

²⁰⁵ 巴勒斯坦民族权力机构(合作社工作局)，“关于以色列占领对合作社协会的侵犯的报告”，2024 年 3 月 29 日(未发布)。

²⁰⁶ 巴勒斯坦劳工部，“加沙地带战争应急计划”，2023 年 12 月。

²⁰⁷ Haliéus，“巴勒斯坦被占领土的合作社支持计划：为在巴勒斯坦被占领土建立合作社发展研究所和合作社发展基金提供技术援助”，2023 年(未发布)。

²⁰⁸ 劳工组织根据巴勒斯坦中央统计局 2022-2023 年季度劳动力调查(第三季度)作出的估计。

²⁰⁹ 联合国妇女署，《性别警报：加沙危机的性别影响》，2024 年 1 月；近东救济工程处，《快速性别分析：2023 年 10 月加沙局势升级的性别影响》，2023 年 10 月。

157. 2023 年 9 月,三方性的全国薪酬平等委员会(在妇女事务部和劳工部的主持下运行)批准了一项为期一年的行动计划,在劳工组织《1951 年同酬公约》(第 100 号)的指导下促进男女同工同酬。自 10 月 7 日以来开展了各种政府项目,旨在便利西岸妇女获得无息贷款以及向妇女拥有和领导的企业提供的不可退赠款,为无法离开西岸的加沙妇女提供现金转移和住宿,并为失业妇女提供“失业证明”,使她们能够免费获得医疗保险。²¹⁰
158. 在使巴勒斯坦法律与国际劳工标准和《消除对妇女一切形式歧视公约》保持一致方面进展甚微,²¹¹该公约在巴勒斯坦被占领土尚不具有法律约束力。²¹²2023 年,民间社会组织继续对部落领袖和保守团体反对该公约的运动表示关切。²¹³虽然尚未通过一项根据该公约来定义歧视的法律,但在战争爆发前已向总统提交了一项待颁布的《公务员法令》修正案,界定和禁止在公共就业中对妇女的歧视。该修正案现在被搁置。其他预计将定义和禁止对妇女的歧视并把暴力和骚扰定为刑事犯罪的法律,如《家庭保护法》以及《刑法典》修正案和《个人身份法》修正案,以及保护妇女和女孩免受性别暴力的立法仍停留在草案形式。
159. 巴工联的 14 个投诉科记录了许多影响西岸私营部门妇女的工作场所侵权行为(包括工作场所暴力和骚扰),就她们的权利提供法律咨询。²¹⁴在 2022 年通过防止工作场所暴力和骚扰行为守则的 20 家企业中,有 8 家企业根据劳工组织《2019 年暴力和骚扰公约》(第 190 号)的原则为其员工开展了培训活动。2022 年在比尔泽特大学成立的性别和社会正义观察站旨在提高对性别暴力的认识并防止性别暴力,该观察站自 10 月 7 日起已停止运行,由于人员流动限制,该大学已转向在线课程。
160. 妇女在决策中的代表性仍然不足。在 2024 年 3 月 28 日宣誓就职的新政府的 23 个部委中,有 4 个部委由女性领导,²¹⁵这意味着与前两届政府相比,本届政府中多了一名女性。2023 年年中,巴勒斯坦工农商会联合会选出了一个全是男性的董事会,而其大会成员中的女性不到 2%。2023 年,巴工联制定了五年性别平等战略(2023-2028 年),重点是加强女工会会员在行业工会、决策机构和领导职位中的作用。

²¹⁰ 妇女事务部,向劳工组织特派团提供的说明,2024 年(未发布)。

²¹¹ 自 2018 年以来,联合国消除对妇女歧视委员会建议:

缔约国按照《公约》第一条和第二条:

(a) 毫不拖延地采用包含了对歧视妇女进行全面定义的国内立法,其中涵盖所有被禁止的歧视理由并包含公私领域的直接和间接歧视;

(b) 确保修订旨在禁止和惩罚歧视行为的 2011 年《刑法典》拟议草案,使其与《公约》保持一致,并包含适当的执法机制和处罚措施条款。

关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见,2018 年 7 月 11 日,第 11 段。

²¹² 委员会历年来就以下方面问题表达了关切:宪法法院 2017 年 11 月 19 日第 4(2017)号决定规定,该缔约国加入的国际条约,例如《消除对妇女一切形式歧视公约》,只有在符合巴勒斯坦人民的民族、宗教和文化特性的情况下才优先于国内法;关于巴勒斯坦国初次报告的结论性意见,2018 年 7 月 11 日,第 12 段。

²¹³ 妇女法律援助和咨询中心、非政府组织打击暴力侵害妇女行为论坛和巴勒斯坦妇女总联合会,“[巴勒斯坦国向经济、社会和文化权利委员会提交的初次报告的平行报告:非政府组织的后续行动](#)”,第 9 页。

²¹⁴ 从 2023 年 3 月至 4 月,巴工联的投诉部门共登记了 163 起妇女投诉,涉及工作场所的暴力和骚扰、缺乏职业安全与卫生安排、工作条件差、工资低于最低工资以及无薪病假。

²¹⁵ 见 <http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal/Government/index>, 2024 年 4 月 26 日查阅。

童工劳动: 西岸发生率较低, 加沙问题严重

- 161.** 《劳动法》禁止雇用 15 岁以下儿童, 禁止 18 岁以下儿童从事危险工作或工时很长的工作。中央统计局 2023 年第三季度的数据显示, 10 至 14 岁儿童的童工发生率为 1.3%。正如总干事在以往的报告中所指出的, 童工劳动似乎在小型家庭企业和非正规街头小贩中最为普遍。同一时期, 15 至 17 岁年轻人估计有 6.4% 从事危险工作。在加沙, 2022 年至 2023 年第三季度, 10 至 14 岁的童工增加了三分之一以上, 从 1,592 人增加到 2,184 人, 从事危险工作的 15 至 17 岁的年轻人增加了一倍以上(从 2,370 人增加到 4,784 人)。西岸增幅较小。2023 年期间, 劳工部培训了劳动监察员, 发起了提高认识运动, 组织开展了针对性监察, 让 40 名儿童脱离工作岗位。2023 年 4 月, 社会发展部发布了《儿童保护案件管理技术指南》。²¹⁶ 然而, 部长会议尚未批准国家儿童保护转介系统, 该系统旨在使遭受暴力、虐待、忽视和剥削的儿童受害者更容易获得服务。
- 162.** 自战争爆发以来, 加沙儿童付出了沉重的代价。拯救儿童联盟报告说, 截至 2024 年 4 月初, 加沙有 13,800 多名儿童被杀害、12,000 多名儿童受伤, 联合国儿童基金会发现, 截至 2023 年 12 月, 至少有 1,000 名儿童被截肢。²¹⁷ 并不意外的是, 战争导致童工风险急剧上升。2024 年 4 月的数据显示, 加沙约有 625,000 名学生无法接受教育, 因为 80% 以上的学校建筑遭到破坏, 那些尚存的学校建筑被用作境内流离失所者避难所。²¹⁸ 大约 17,000 名儿童无人陪伴或与父母或监护人分离。²¹⁹ 加沙过去的武装冲突经验表明, 儿童易于被武装团体招募, 包括充当线人和信使, 这使他们面临巨大风险。²²⁰ 对话者称, 拉法街头“挤满了儿童”, 他们花很长时间寻找食物和饮用水, 等待人道主义援助的运送, 互相交换货品。

残疾人: 社会保护和法律改革因战争而停顿

- 163.** 战前, 约 115,000 人(占巴勒斯坦人口的 2.1%)有某种形式的身体或精神残疾; 其中近一半人(55,538 人)是在加沙登记的。²²¹ 这些数字可能会因战争原因而急剧上升。在冲突期间, 残疾人在获得人道主义援助方面比其他入面临更大障碍。²²² 2022 年, 尽管为残疾人开展了专门职业技术教育与培训,²²³ 他们的劳动力参与率还是非常低(12.6%, 非残疾人为 46.0%)。²²⁴ 残疾人在获得培训和工作机会方面面临越来越多的挑战, 原因是行动受限、工作场所不可及或不适合以及执法不力。例如, 虽然《劳动法》规定雇主有义务向残疾人提供“合理便利”, 但没有任何法规来监督对这一

²¹⁶ 联合国儿童基金会、社会发展部和地球社, “加强巴勒斯坦国的国家儿童保护系统: 巴勒斯坦发展部、联合国儿童基金会和地球社推出儿童保护案件管理技术指南”, 2024 年 4 月 16 日。

²¹⁷ 拯救儿童联盟, “加沙: 超过 2% 的加沙儿童在六个月的战争中伤亡”, 2024 年 4 月 4 日。

²¹⁸ 人道协调厅, “加沙地带和以色列的敌对行动——已报告的人道主义影响”, 2024 年 4 月 5 日。

²¹⁹ 联合国儿童基金会, “第 21 号人道主义局势激化报告(报告期: 2024 年 3 月 7 日至 20 日)”, 2024 年 3 月 29 日, 第 4-5 页。

²²⁰ 国际保卫儿童协会巴勒斯坦分会, “招募儿童”, 未注明日期; 红十字国际委员会, “儿童”, 未注明日期。

²²¹ 巴勒斯坦中央统计局, “国际残疾人日新闻稿”, 2023 年 12 月 3 日。

²²² ACAPS, 《巴勒斯坦: 冲突对加沙地带残疾人的影响》, 2024 年 2 月 14 日。

²²³ 残疾人独立生活协会, 《巴勒斯坦国根据公约第十六和第十七条应于 2016 年向经济、社会和文化权利委员会(第七十四届会议)提交的初次报告的平行报告》, 2023 年 8 月 28 日。

²²⁴ 劳工组织统计数据库, 统一微数据系列。

要求的遵守情况。内阁尚未批准有关残疾人权利的 1999 年第 4 号法律修正案，关于残疾人权利的国家政策自 2020 年以来仍停留在草案形式。

- 164.** 2023 年，社会发展部就新的《2024-2029 年社会发展部门战略》和《国家多层面减贫战略(2024-2027 年)》开展了工作，这两项战略都高度重视残疾人和老年人社会援助和经济赋权计划。然而，10 月 7 日之后，该进程被暂停，以便优先为加沙约 120 万境内流离失所者(20 万个家庭)设计一项紧急干预计划。²²⁵ 10 月 7 日之前，该部还批准了对巴勒斯坦国家现金转移计划的修改，除了向贫困家庭提供现金援助外，还将向大约 20,000 名重度残疾人和 14,000 名 65 岁以上的人提供每月专门社会津贴。²²⁶ 该计划的两个新的组成部分建立在 2022-2023 年国家全面数据收集工作的基础上，该工作更新了有资格获得社会援助的受益人信息。在西岸，它们预计将于 2024 年 4 月开始运行，²²⁷ 但在加沙将何时开始运行以及如何运行仍然未知。2023 年，巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦就业基金也开展了项目，支持在低成本贷款或赠款基础上创业，促进残疾人经济赋权。²²⁸

²²⁵ 巴勒斯坦社会发展部，“在以色列对加沙地带战争情况下提供基本紧急需求的应急计划”，2023 年 10 月(未发布)。

²²⁶ 这两个组成部分标志着从按贫困状况定位转向基于权利的全面社会援助方法。

²²⁷ 劳工组织，《国际劳工组织在巴勒斯坦被占领土开展的危机相关工作的报告》，GB/350/POL/4(Rev.1)，2024 年 3 月，第 32 段。

²²⁸ 联合国经济及社会理事会，经济、社会和文化权利委员会，“巴勒斯坦国对初次报告相关问题清单的答复”，2023 年 4 月 3 日，第 97 段。

► 第五章. 被占领叙利亚戈兰的工人

- 165.** 自 1967 年战争以来，叙利亚戈兰一直被以色列占领，并于 1981 年被吞并。自去年加沙战争爆发以来，被占领叙利亚戈兰卷入了该地区升级的敌对行动，包括几乎每天都发生的以色列和真主党之间的交火，²²⁹ 以及以色列与阿拉伯叙利亚共和国武装团体之间的多次交火。²³⁰ 特派团获悉，在被占领叙利亚戈兰的城镇和村庄经常可以听到交火和警报声。
- 166.** 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的决定无效，不具备国际法律效力，要求以色列撤销其决定。联合国大会随后通过的一系列决议重申了安理会该项决议，最近的联大决议继续呼吁以色列停止改变被占领叙利亚戈兰的自然特征、人口组成、体制结构和法律地位，特别是停止建立定居点。²³¹
- 167.** 在被占领叙利亚戈兰，违反国际法的定居点活动继续进行。定居者人数增加，逐渐改变了该领土的人口结构。正如总干事以前的报告所指出的，以色列政府已宣布计划在 2021 年到 2027 年将定居者人数增加一倍，将定居点数量从 34 个增加到 36 个。在人权理事会第五十五届会议(2024 年 3 月)上，联合国人权事务高级专员办事处指出，现在有 35 个定居点，该地区获得批准的商业活动可能继续限制戈兰的叙利亚公民获得土地和水。²³² 总干事过去的报告着重指出了被占领戈兰的叙利亚公民在获得土地、水和建筑许可方面长期遭受的困难。
- 168.** 2023 年初，被占领叙利亚戈兰的人口为 55,100 人。²³³ 这一总数包括 25,800 名以色列定居者和 27,200 名叙利亚人。²³⁴ 相比之下，前一年有 24,000 名定居者和 26,900 名叙利亚人。此外，总干事去年的报告指出，越来越多的叙利亚年轻人正在接受以色列公民身份，主要是因为这种入籍提供了旅行便利和教育及奖学金机会。经以色列媒体证实的由对话者提供的信息表明，这一趋势因哈马斯-以色列战争而加快，越来越多的人在当地警察和安全部队中服役。²³⁵
- 169.** 2023 年，被占领叙利亚戈兰的叙利亚劳动力为 9,500 人，劳动力参与率和失业率分别为 46.3%和 5.6%。²³⁶ 相比之下，将戈兰统计在内的以色列北部地区的劳动力参与率较高，为 58.7%；失业率较低，为 4.2%。²³⁷ 叙利亚男性劳动力参与率为 58.9%，几乎是女性劳动力参与率(31.1%)的两倍。90%以上的妇女是雇员，通常从事教育、卫生和社会工作活动，而建筑业是男子的最大雇主，几乎

²²⁹ 法新社，“真主党称向以色列占领的戈兰发射火箭弹”，Al-Monitor，2024 年 2 月 9 日。

²³⁰ 伊曼纽尔·法比安，“从叙利亚戈兰高地发射的火箭；以色列国防军以炮击回应”，《以色列时报》，2024 年 1 月 30 日。

²³¹ 联合国大会，被占领的叙利亚戈兰，联大于 2023 年 12 月 7 日通过的第 78/77 号决议，第 2 段。

²³² 人权高专办，“巴勒斯坦被占领土：关于定居点和被占领叙利亚戈兰的报告”，联合国人权事务副高级专员纳达·纳希夫在人权理事会第五十五届会议上的发言，2024 年 3 月 26 日。

²³³ 以色列中央统计局，“人口——以色列 2023 年统计摘要，第 74 号”，2023 年 8 月 2 日。

²³⁴ 为数据分析目的，人口统计中的“阿拉伯人”类别被用来代指戈兰的叙利亚公民。

²³⁵ 阿迪·哈什莫奈，“自哈马斯大屠杀以来，戈兰高地德鲁兹人加速走向‘以色列化’”，《国土报》，2023 年 11 月 23 日。

²³⁶ 以色列中央统计局，以色列关于戈兰的劳动力调查数据，2024 年 3 月 24 日由中央统计局通过电子邮件向特派团提供。

²³⁷ 中央统计局，“劳动力市场——以色列 2023 年统计摘要，第 74 号”，2023 年 8 月 22 日。

占就业人数的四分之一。建筑业之后是制造业(12%)、批发和零售业(9%)、住宿和食品服务业(8%)，以及专业、科学和技术活动(8%)。叙利亚男子总就业中有 81%为领薪就业，其余 19%为自营职业或雇主。

- 170.** 尽管存在长期担忧和法律挑战，仍然从 2023 年 6 月开始在马达尔-沙姆和马萨德附近建设 23 台风力涡轮机。这遭到了叙利亚社区的抗议，导致抗议者和警察之间的冲突。该社区反对建造风力涡轮机，认为它们将大大改变该地区的农业格局，妨碍耕作和进入果园，而果园被认为是他们的叙利亚身份的重要组成部分。²³⁸ 在抗议之后，涡轮机建设暂停，尚未重新开始。²³⁹
- 171.** 近年来，旅游业已成为被占领戈兰的叙利亚村庄越来越重要的生计来源，但特派团获悉，在社区和警方因建设风力涡轮机发生冲突后，由于该地区敌对行动升级，游客人数下降，然后几乎停滞。特别是，冲突严重影响了 2024 年 3 月当地社区重要的樱桃收获季节的游客数量，扰乱了生计。库奈特拉过境点仍然关闭，阻止与阿拉伯叙利亚共和国的任何贸易。

²³⁸ 阿迪·哈什莫奈等人，“以色列警察向戈兰高地的德鲁兹抗议者发射橡皮子弹和眩晕手榴弹”，《国土报》，2023 年 6 月 21 日。

²³⁹ 《以色列时报》，“内塔尼亚胡宣布暂停戈兰高地风力涡轮机建设”，2023 年 6 月 25 日。

► 结论性意见和建议

- 172.** 在撰写本报告时，加沙地带的人道主义灾难仍在继续。无数生灵涂炭，痛苦程度难以形容。工人、雇主同胞及其亲属流离失所，无家可归。工作场所一片废墟。加沙战前所剩无几的就业机会现已丧失殆尽。经济和劳动力市场全线崩溃。
- 173.** 加沙的苦难给西岸蒙上了挥之不去的阴影，造成了严重的连锁反应。经济深陷危机，国内生产总值迅速下降，企业活动减少或完全关闭。仅在几个月内就有 20 多万个工作岗位消失。巴勒斯坦人在以色列的就业一直是数十万家庭的生命线，现已基本陷入停滞。前途一片黯淡。
- 174.** 此外，占领国继续加强对西岸的控制。多年来，根据国际法属于非法的定居点无休止地扩大。定居者的暴力行为愈发猖獗。军事入侵巴勒斯坦城镇和村庄并在其周围设立检查站已经司空见惯。自 2023 年 10 月以来的数月里，以色列对巴勒斯坦工人和雇主进入工作场所及其在被占领土上总体行动的限制进一步加深。
- 175.** 巴勒斯坦工人几乎没有缓冲机制可以依靠。对于私营部门的工人来说，社会保护在很大程度上仍然遥不可及。公共部门的雇员已多年无法领取全额工资。巴勒斯坦权力机构的重要政策举措，如《劳动法》和社会保障改革，再次停滞不前。
- 176.** 国际社会中似乎出现了推动重回“两国方案”的新势头，这尤其值得欢迎。和平是有望达成的，但前提必须是结束占领，并且离不开国际社会的参与。当务之急是促成各项倡议，以便根据联合国决议，在建立一个完全独立、自立和拥有主权的巴勒斯坦国方面取得进展。唯有如此，巴勒斯坦工人才有可能重获充分的尊严。
- 177.** 在此背景下，当前正是时候回顾一下 80 年前于战火纷飞之际通过的《费城宣言》所载的庄严承诺：人人有权在享有自由和尊严、经济保障和机会平等的条件下谋求物质福祉和精神发展，为实现这一目的而创造条件应构成各国和国际政策的中心目标。我们在这些原则上不得有任何让步。
- 178.** 当下的首要关切十分明确，即最重要的是必须停止在加沙和西岸的袭击、暴力和流血冲突。此外，必须立即解决危及加沙巴勒斯坦人生命的艰难处境。必须提供充足、持续的人道主义救助，并使之能够畅通无阻地进入加沙。正如联合国各机构最近发出的紧急呼吁所指出的，除了加沙的赤贫群众，近 50 万西岸巴勒斯坦人也需要人道主义援助。他们之中许多是没有任何收入来源的失业工人。
- 179.** 与此同时，必须与联合国系统合作，在人道主义、发展与和平相互交织的关系网中为坚实的复苏铺平道路。正如我们从以往的危机和紧急事件中所了解到的那样，人道主义支持必须与恢复重建规划同时展开。劳工组织《2017 年面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)就应如何将创造就业和体面劳动置于恢复重建工作的中心位置及其如何促进和平与复原力提供了总体指导。它还提醒我们，必须从源头确保尊重包括劳工权利在内的各项人权。
- 180.** 根据本报告的结论，并依照第 205 号建议书所述的多轨战略方式，在恢复重建阶段为巴勒斯坦劳动世界提供的支持应优先考虑以下领域。

181. 从根本上说，有必要在人道主义应急行动仍在展开的同时，就面向就业机会丰富、以权利为基础的早期恢复阶段启动规划工作。一旦当地局势允许且条件具备，应按照劳工组织《巴勒斯坦被占领土紧急恢复方案》所述，立即采取就业和社会保护措施，稳步推进在战后早期恢复、维持生计和收入方面的工作。危机应对措施必须基于明确的性别平等视角。应促进地方经济复苏，使之能够提供就业和体面劳动机会，并推动社会经济融合。这意味着巴勒斯坦被占领土上的所有巴勒斯坦妇女和男子必须能够安全、不受限制地进入工作场所并获得土地和其他生产资源。
182. 在重建基础设施和恢复基本服务，特别是教育和卫生领域的基础设施和基本服务时，必须把创造就业置于中心位置。应在全球经验、专门知识和良好做法的基础上，规划开展就业密集型基础设施建设或采取“以工代赈”措施，覆盖广泛的行业，并确保工人能够在危机期间和危机过后获得短期收入和体面工作条件。
183. 私营部门，特别是中小企业可以在这些努力中发挥关键作用，从而使私营企业重拾活力。在当前情况下，及早扶持战争期间遭到严重破坏的农业食品生产将同时促进就业和粮食安全。要恢复农业、渔业以及粮食价值链中的生计，就必须增加获得农业生产投入、推广服务和资金的机会。
184. 与此同时，需要迅速扩大包括现金转移在内的非缴费型社会保护方案，以便为受战争影响尤其严重的群体和个人提供关键支持。他们包括残疾工人和由妇女或儿童当家的家庭，由于敌对行动，这一群体的数量急剧增加。现金转移救济方案需要得到妥善资金支持。应为巴勒斯坦权力机构提供充足的财政空间来实施这类方案。财政纾困措施，包括捐助方增加预算支持以及以色列恢复向巴勒斯坦全额转交代征税款是其成功的关键。应通过巴勒斯坦国家现金转移方案提供社会援助，以避免在落实社会保护兜底保障上面进一步碎片化。
185. 总体而言，在早期恢复阶段，重要的是利用和加强现有国家机构，而不是额外建立平行结构。需要加大对公共就业服务机构和巴勒斯坦就业基金等劳动力市场机构的投资和规划支持，使其能够有效促进注重权利的就业富集型复苏。工人组织和雇主组织在规划、实施和监督恢复和复原力措施方面发挥着至关重要的作用。作为优先事项，创造有利于加沙及西岸的工人组织和雇主组织得到恢复和加强的环境，将有助于为总体恢复工作奠定坚实的三方基础。
186. 教育和就业机会的破坏正在削弱人力资本，这就要求在恢复阶段注重技能开发。应审查《国家就业战略(2021-2025 年)》，在捐助方的充分支持下，适应巴勒斯坦劳动力市场在加沙遭受重创并对西岸造成冲击的形势下的新需求。在此背景下，应重新启动促进创业、职业技术教育与培训以及合作社的设施和项目。审查还应寻求加强巴勒斯坦经济的生产基础，包括通过多样化策略和对战略行业的投资，以增加就业机会，并减少对以色列劳动力市场的过度依赖。
187. 决策刻不容缓，不容再被搁置。它需要以敏捷性和针对性来适应急剧变化的需求。虽然在危机和恢复背景下采取重大政策举措似乎并非易事，但迫切需要扩大社会保障覆盖面，将私营部门的工人纳入其中。世界各地的许多社会保障举措都是在危机最深重的时刻制定的。修订后的《巴勒斯坦社会保障法》在 2023 年 10 月之前已基本定稿。应尽快完成该法的修订工作，并重建巴勒斯坦社会保障公司，以弥补保护工人上面的重要缺口。与此相关的是，巴勒斯坦权力机构和以色列之间必须恢复谈判，商讨以色列当局根据 1994 年《巴黎议定书》移交几十年来向以色列境内巴勒斯坦工人收取的社会保障缴款问题。

- 188.** 最后，以色列应考虑向巴勒斯坦工人重新开放劳动力市场。如果措施得当，双方都会受益。需要重新建立起信任。这对改革许可证制度来说也是一个机会，从而确保体面劳动和充分尊重劳工权利，包括通过取缔剥削性的经纪人团体、为更好地进入工作场所提供保障以及改善职业安全和卫生状况。
- 189.** 劳工组织重申，它随时准备在三方基础上与各方合作，推动促进阿拉伯被占领土上的所有工人享有体面劳动和社会正义。

► 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

Nasri Abujaish 先生，前部长

Buthaina Salem 女士，法律事务司司长

Abdel Kareem Mardawi 先生，外部就业司司长

Dana Ismail 女士，部长顾问

Ali Sawi 先生，就业和职业培训事务副助理

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

Ahmed Majdalani 先生，前部长

妇女事务部

Amal Hamad 女士，前部长

Hanna Nakhleh 先生，部长顾问

Ismaeel Hammad 先生，部长法律顾问

Sami Sehwaileh 先生，礼宾司代理司长

巴勒斯坦货币管理局

Feras Milhem 先生，局长

Mohamad Attallah 先生，研究司司长

巴勒斯坦中央统计局

Ola Awad 女士，部长兼统计局局长

Amina Khasib 女士，国民账户总监

Suha Kana'an 女士，劳工统计司处长

Ahmad Omar 先生，分析和预测司处长

国家妇女就业委员会

Lama Awwad 女士，劳工部性别平等科科长

Abeer Al Barghouti 女士，劳工部性别平等科秘书

Maha Hamdan Yasin 女士，劳工部社会问题研究员

Anwar Ladadwah 女士，劳工部行政官员

Nada Abu Njeila 女士，总理办公室性别平等科融合与发展事务主任

Rana Al Asi 女士，总理办公室监测与审计科科长

Asma Khayat 女士，财政部性别平等科科长

Asma Al Kilani 女士，文化部性别平等科科长

Amal Shihadeh 女士，国民经济部性别融合与发展科科长

Khitam Hamayel 女士，农业部性别平等科科长

Taghreed Anati 女士，公共工程与住房部性别平等科科长

Heba Jebat 女士，社会发展部性别平等科科长

Hiba Assaf 女士，信息部儿童与性别平等科科长

Naela Odeh 女士，巴勒斯坦职业妇女发展协会实地教育工作者

Ibtisam Zaidan 女士，妇女事务中心董事

Lina Ghaith 女士，妇女研究中心项目协调员

Carine Metz Abu Hmeid 女士，民主与工人权利中心项目和对外关系协调员

Mahdi Manasrah 先生，巴勒斯坦促进全球对话与民主倡议(Miftah)公共政策官员

Nibal Abu Hejleh 女士，巴勒斯坦就业基金贷款和融资部部长

Reema Al Ashkar 女士，人事委员会性别平等监测和评估部部长

Randa Abedrabbo 女士，储蓄信贷合作社联盟总干事

Rinad Musleh 女士，商业妇女论坛执行总监

Amal Khreisha 女士，巴勒斯坦职业妇女发展协会主任

Rawan Obeid 女士，妇女法律援助和咨询中心人权宣传干事

Samah Makhlouf 女士，合作社工作局政策和规划处处长

Majdi Merei 先生，巴勒斯坦残疾人总联盟秘书长

Khawla Al Azraq 女士，巴勒斯坦妇女总联盟经济委员会协调员

Samira Hulaileh 女士，巴勒斯坦造纸联合会董事

Sumaia Al Namoura 女士，巴勒斯坦工人总联合会(PGFTU)杜拉(Dura)地区分会秘书，总秘书处成员

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

Ashraf Al-Awar 先生，巴工联前司库，自 2024 年 3 月 31 日以来担任巴勒斯坦权力机构耶路撒冷事务部长

Saher Sarsour 先生，木材和建筑工会主席，总秘书处成员

Khaled Baraket 先生，最低工资处处长，总秘书处成员

巴工联，加沙

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

Wael Khalaf 先生，公共部门雇员工会副主席，总秘书处成员

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

Ibrahim Abu Gaida 先生，酒店业工会主席，总秘书处成员

巴勒斯坦工农商会联合会(FPCCIA)，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

拉马拉商会

Abdel El Ghani Al Attari 先生，主席

纳布卢斯商会

Samih Al Masri 先生，主席

伯利恒商会

Samir Hazboun 先生，主席

巴勒斯坦工农商会联合会(FPCCIA)，加沙

加沙商会

Aed Abu Ramadan 先生，主席，联合会理事会副主席

北加沙商会

Bahaa Al Amawi 先生，秘书

汗尤尼斯商会

Mohammad Abu Taha 先生，秘书

拉法商会

Abdallah Al Satari 先生，主席

巴勒斯坦民间社会组织和其他利益攸关方

法律援助会(Al Haq)，拉马拉

Shawan Jabarin 先生，理事长

Tahseen Elayyan 先生，资深法律研究员

Zaid Shuaibi 先生，实地调研协调员

Sujood Shihadeh 先生，数据录入员

Al-Mezan 人权中心 - 加沙

Sameer Zaqout 先生，副主任

Al-Tawfeek 渔民合作社 - 加沙

Ahmad El Ejla 先生，社长

合作社联盟 - 加沙

Emad Abu El Jedyan 先生，成员

独立人权委员会，拉马拉

Ammar Dwaik 先生，总干事

巴勒斯坦人权中心 - 加沙

Hamdi Shaqura 先生，副主任

Basel Alsourani 先生，国际宣传干事

Ayman Lubbad 先生，研究干事

巴勒斯坦政策和调查研究中心，拉马拉

Khalil Shikaki 先生，主任

巴勒斯坦就业基金 - 加沙

Mohamad Abu Zeiter 先生，副主席 - 加沙

Madlain Abu Sharkh 女士，筹资和方案设计主管 - 加沙

Ramadan Abu Luli 先生，项目协调员 - 加沙

Majd Ishtawi 女士，项目协调员 - 西岸

巴勒斯坦以色列研究论坛(MADAR)，拉马拉

Walid Habbas 先生，研究员

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秘书长

巴勒斯坦非政府组织网络 - 加沙

Amjad Al Shawa 先生，主任

加沙应用科学大学学院技术孵化器

Mohammed Alafifi 先生，筹资和国际关系干事

Ahmed Aldahdooh 先生，学术讲师

妇女事务中心 - 加沙

Amal Syam 女士，主任

工人 ²⁴⁰

加沙工人

Ahmad A. 先生，曾在以色列建筑业工作

Matboula F. 先生，曾在以色列建筑业工作

²⁴⁰ 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氏。

Mahmoud A. 先生，曾在以色列建筑业工作

Muthar I. 先生，曾在以色列多个行业工作

西岸(包括东耶路撒冷)工人

Issam A. 先生，曾在以色列建筑业工作

Mohammed S. 先生，曾在以色列建筑业工作

Alaa H. 先生，曾在以色列建筑业工作

Wisam M. 先生，曾在以色列建筑业工作

Fadi B. 先生，曾在以色列建筑业工作

Jalazone 难民营

Buthaina N. 女士，失业社工

Suha A. 女士，失业教育工作者

Maisa' M. 女士，失业实地研究员

Ahmad M. 先生，失业工人

Rafat A. 先生，失业建筑工人

Nidal S. 先生，失业农业工人

以色列政府及其他公共机构 ²⁴¹

以色列工人组织和雇主组织 ²⁴²

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

²⁴¹ 鉴于以色列政府没有接待特派团，故总干事向大会提交的报告有必要考虑到以色列当局通过视频会议讨论或以书面形式提供的信息。特派团向经济和工业部、司法部、人口、移民和边境管理局以及领土内政府活动协调员发出了视频会议邀请。然而，尽管多次发出邀请，以色列当局均未与特派团会面。司法部出于问题的重要性，为完成报告提供了书面材料。

²⁴² 特派团认为总干事向大会提交的报告有必要继续考虑到劳工组织三方成员的观点，故邀请以色列制造商和建筑商协会通过视频会议与其会面。该协会表示，由于目前在以色列受雇的巴勒斯坦工人很少，今年举行会谈不具有相关性，故不会与特派团会面，但将在条件成熟时安排一次会议。

马安(MAAN)工人协会

Assaf Adiv 先生，执行主任

Roni Ben Efrat 女士，资源主管

Abeer Joubran 女士，耶路撒冷分部律师

Aya Bartenstein 女士，协会法务部门主任

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相关方

卡夫·拉奥维德协会

Ohad Amar Ohad 先生，执行主任

Diana Baron 女士，政策和研究部主任

Khaled Dukhi 先生，巴勒斯坦工人部主管

Abed Dari 先生，巴勒斯坦工人部外地协调员

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

Maáyan Cohen 女士，资源管理协调员

巴勒斯坦人法律援助中心(LEAP)

Kenneth Mann 先生，共同创办人

Mor Soker 女士，共同创办人

联合国和国际组织

联合国中东和平进程特别协调员办事处(UNSCO)

Tor Wennesland 先生，联合国中东和平进程特别协调员

Jamie McGoldrick 先生，中东和平进程副特别协调员，驻地/人道主义协调员

Celia Richardson 女士，协调科科长/联合国驻地协调员办公室主任

Chamith Sudhinha Fernando 先生，联合国驻地协调员办公室经济学家

加沙人道主义和重建高级协调员办公室

Paolo Galli 先生，恢复与重建问题高级专家

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，代理办公室主任

Nickie Wing 女士，人道主义事务干事

Muayad Khadeear 先生，西岸中部实地协调分办事处主任

Diana Anani 女士，人道主义事务分析员，南部协调科科长

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

Adam Bouloukos 先生，近东救济工程处西岸业务主任

Heli Uusikyla 女士，近东救济工程处加沙业务高级副主任(方案事务)

Amal Khatib 女士，外地方案支助干事，加沙

Manar Bsharat 女士，近东救济工程处西岸难民营服务干事、妇女咨询委员会主任

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 Cesano 女士，监测主任

联合国儿童基金会(UNICEF)

Lucia Elmi 女士，特别代表

世界银行

Stefan Emblad 先生，国家主任

Samira Hillis 女士，人类发展项目负责人

Kimberley Emily Weedon 女士，社会保护高级专家

国际货币基金组织

Kerstin Gerling 女士，国际货币基金组织代表团团长 - 总部

Thomas Laursen 先生，驻地代表

Harold Zavarce 先生，高级经济学家 - 总部

Antonio Bassanetti 先生，高级经济学家 - 总部

Hania Qassis 女士，当地经济学家

乐施会(OXFAM)

Fidaa Al Hussein 女士，项目负责人

Mustafa Tamaizeh 先生，经济正义项目负责人

被占领的叙利亚戈兰

戈兰高地马萨德阿拉伯人权中心

Karama Abu Saleh 先生，律师

其他会议

阿拉伯叙利亚共和国政府，大马士革

社会事务和劳工部

Louai Emad El-Din Al-Munajdid 先生，部长

Anas Al-Dabash 先生，社会事务和劳工部助理部长

Louay Al-Aranji 先生，规划与国际合作事务处长

Rana Taha 女士，国际合作司司长

Haifa Ismail 女士，劳动监察事务处长

Haifa Assi 女士，劳工组织事务处长

Mahmoud Al-Damrani 先生，前劳动法规事务处长

Khalil Awad 先生，部长办公室技术支持小组

Rana Khalifawi 女士，部长办公室技术支持小组

外交和侨民部

Farid Jeanbart 先生，组织事务处

工业部

Lamis Kamel 女士，发展事务处长

商会联合会

Muhammad Abu Al-Huda Al-Laham 先生，会长

行业协会联合会

Muhammad Ghazwan Al-Masry 先生，会长

Muhammad Ayman Mawlawi 先生，秘书

工会总联合会

Bashar Khristine 先生，办公厅成员

库奈特拉工人总联合会

Hassan Al-Fares 先生，办公厅成员

社会保险总局

Jaafar Muhammad Al-Sakkaf 先生，局长

Salam Sharaf 女士，规划与国际合作事务处长

Suha Diob 女士，保险事务司

阿拉伯国家联盟，开罗

Said Abu Ali 先生，负责巴勒斯坦和阿拉伯被占领土部的助理秘书长

Haider Tareq Al-Jobouri 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

Mohammed Fathi Shaqoura 先生，巴勒斯坦和阿拉伯被占领土部发展和重建科科长

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，开罗

Fayez Al-Mutairi 先生，总干事

Rania Rushdie 女士，媒体、文件和信息司代理司长

190. Marwan Rais 先生，总干事办公室