



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/53/2
19 July 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第五十三届会议
2006年9月27日至10月2日和
10月10日
临时议程项目 8(b)

关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告*

贸发会议秘书处编写

内 容 提 要

如今，被占领的巴勒斯坦领土经济发展的前景面临着前所未有的挑战。经济领域，维持实现巴以1993年以来协议所留下的势头已甚微。巴勒斯坦权力机构在其财政支付能力和为其所设计的提供服务能力方面处于危险境地。2006年，脆弱的巴勒斯坦经济不得不应付捐助方援助的大幅度减少，体制基础设施被侵蚀和机能紊乱的威胁。同时，冲突的重现和限制性措施使严重程度至少与2000-2002年相同的经济衰退雪上加霜。这些新的困扰加重了长期以来影响经济的恶劣条件，而长期占领和冲突更使之危如累卵。在这种情况下，预测表明经济衰退将造成人均收入水平比2000年以前减半，失业将占巴勒斯坦劳动力的一半，而贫困将波及三分之二的家庭。尽管当地存在着这些恶劣条件，如经济滑向非正规化和出现影响外援的新的条件，但面临困境的发展经验为当前冲突形势下的经济管理提供了重要的教训。巴勒斯坦人民为了避免经济崩溃可求助于这些措施和其它举措。联合国，包括贸发会议，通过其技术援助和政策咨询，以及推动巴勒斯坦发展的国际伙伴，需要继续帮助巴勒斯坦人民应对这一新一轮人道主义和经济危机，并且象以往那样战胜它。

* 本文件中所采用的名称及材料的编写方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或当局的法律地位，或对于其边界或边界线的划法，表示任何意见。

目 录

<u>章 次</u>	<u>页 次</u>
一、2006年巴勒斯坦的经济状况：退回到过去.....	3
二、遭受战争蹂躏的巴勒斯坦经济面临新挑战：落入非正规化和国际孤立.....	5
A. 经济复苏出现逆转.....	5
B. 国际援助减少的影响.....	9
三、迫切需要采取政策行动的领域.....	13
A. 响应巴勒斯坦国家发展目标和优先任务.....	13
B. 将非正规部门正规化作为解决失业和贫困的一种手段.....	14
C. 一种新的贸易体制不可避免.....	15
D. 对有限的财政政策空间加以管理.....	15
E. 以发展带动的方式对待公共部门改革和发挥援助的作用.....	16
四、贸发会议援助巴勒斯坦人民的里程碑.....	18
注 释.....	21
图	
1. 1997年可支配的人均国民收入(美元).....	12
2. 失业率(百分比).....	12
表	
1. 巴勒斯坦经济(西岸和加沙地带)：所选年份的关键指标.....	6
2. 减少援助的影响：对巴勒斯坦经济的预测.....	11

第一章

2006 年巴勒斯坦的经济状况：退回到过去

1. 自巴勒斯坦领土——西岸和加沙地带四年前首次被以色列占领以来，受最近一系列冲击的困扰，2006 年巴勒斯坦的经济状况非常脆弱，¹ 陷入一种“发展倒退”的进程，而最近的事态发展更加速和加深了这一进程。巴勒斯坦经济的“生存力”，即在后占领时代实现一个巴勒斯坦国与以色列和平共处愿景的必要条件受到挑战。除了中央政府职能，包括关键的社会服务均有可能瘫痪，以及自新的巴勒斯坦权力机构立法委员会当选之后捐助受到的限制，能维持 1993 年以来巴以协议成就的势头似乎荡然无存。在经济层面，双方《经济关系议定书》的运作及是否还适用已成疑问。在这样一种前途未卜的情况下，国际社会能够现实期望的甚至只有按照联合国大会赋予的授权和联合国各机构工作所表现出的那样，在经济和社会领域帮助巴勒斯坦人民。

2. 贸发会议作为过去 20 年来定期审查巴勒斯坦经济发展所面临的挑战的一个国际机构，以能够从历年的事件和经验中汲取教训，从而更好地理解当前的经济发展和如何最佳应对，其中包括通过技术援助活动应对。如今，很难觉察到自第一批冲击波(始于 1988 年巴勒斯坦人的第一次造反)以来，巴勒斯坦经济困境大的轮廓会有任何重大转变。

3. 实际上，遗憾的是，在 1993 年协议之前决定巴勒斯坦经济前景的核心问题今天依然占支配地位。

- 1986 年，贸发会议秘书处给贸易和发展理事会的报告便指出了诸如当地资源基础缩小，过度依赖外部收入来源，部门失衡，生产投资减少以及贸易和劳动力流量恶化等燃眉之急的问题。处理这些问题今天仍然高居巴勒斯坦发展议程的榜首。
- 在同一年，被占领领土面临的前景是以色列主张“单方面自治”，或将某些职能“退还给”加沙地带(“加沙优先”)。从 2005 年以色列脱离加沙地带开始，一种影响到经济的新单边主义现已占据巴以关系的主轴。

- 早在 1987 年，秘书处给理事会的报告就强调，需要“果敢努力”和“以一套体现巴勒斯坦人民愿望的目标为指导……一种旨在发展被占领土经济的清醒战略”。近 20 年后的今天，需要有新一代扎根于巴勒斯坦立国必要条件的国际和巴勒斯坦努力。
- 第一次巴勒斯坦人反抗导致产生一系列措施应对对抗的加剧，其中包括一项战略：“经济生存”、“脱离以色列经济”、“捍卫和促进国内经济部门和体制”并加强“自力更生”。当前危机的严重性要求采取创新、非传统，甚至前所未有的措施以维系和保护陷入困境的经济。
- 秘书处 1992 年报告说，“虽然这些努力取得了某些成就，尤其是‘试行’了更全面和平衡的发展努力，但其总的影响……因被占领土经济和社会衰退的规模而被湮没”。2006 年，在对一个脆弱和孤立的巴勒斯坦权力机构及其实施经济发展、改革和体制建设方案的能力作出预见时，期望值必须从现实出发定得很低。
- 如今，正象 1988 年以后的时期那样，“所有外来资金流入，包括经济援助都受到越来越严格的限制，而武断强硬征收重税、关税和罚款，以及削减社会服务开支，给巴勒斯坦社会所有部门造成巨大压力”。
- 如同 1989 年所指出的那样，“巴勒斯坦国内经济的脆弱性和它没有能力承受外部和内部经济环境动荡的影响，加之其被扭曲和有问题的结构，造成其面对压力措手不及”。自 1993 年以来进一步加深的新的依赖性显示了这种结构弱点长期挥之不去。
- 1993 年，秘书处报告，“该领土经济越来越孤立，从而限制了巴勒斯坦人民按照其需要的体制框架打造一种独立经济的努力”。2006 年当地更加突出的新的现实，由于巴勒斯坦权力机构机关被边缘化及其国际孤立的加剧，使这一结果更加前途未卜。

4. 对巴勒斯坦发展困局持续和反复出现的特征的这一概述，为的是对如下审查影响遭战争蹂躏的巴勒斯坦经济的最新事态发展，以及由贸发会议研究和政策分析认为的近期前景作出背景铺垫。它还提醒人们，如不紧迫关注引起巴勒斯坦目前经济表现的核心问题，在以色列占领下形成的有害依赖只会加深和进一步破坏巴勒斯坦经济可持续发展的前景。贸发会议以及巴勒斯坦发展问题国际伙伴需要继续帮

助巴勒斯坦人民抵御这一最近的人道主义和经济危机，最好如以前它们所做到的那样，克服这一危机。

第二章

遭受战争蹂躏的巴勒斯坦经济面临新挑战： 落入非正规化和国际孤立

A. 经济复苏出现逆转

5. 随着 2002 年以色列在被占领的巴勒斯坦领土上限制性措施达到顶点，巴勒斯坦的经济跌入谷底，实际人均国内生产总值(GDP)降至 1970 年代以来从未有过的低点，实际 GDP 低于前五年的水平。² 从这一低点上经济于 2003 年开始反弹，然而，虽然低靡的经济重新走上增长道路，但由于流动限制的很死，有形资本受到破坏和西岸近五分之一的农田被圈入以色列隔离墙内，其生产能力萎缩。但，尽管出现这种情况，巴勒斯坦人民在国际社会的充分参与下，顽强求生存并重新开始了经济增长。

6. 然而，最近的政治和经济事态发展使经济出现新的倒退，其虚弱程度超过 2001-2002 年，而贫困表现是 1967 年占领开始以来前所未有的。继 2006 年 1 月巴勒斯坦立法选举之后，以色列当局决定扣留代表巴勒斯坦权力机构收缴的税赋和官税收入。最后，大多数传统捐款方停止对巴勒斯坦权力机构的支持。不仅如此，由于巴勒斯坦银行资金转移受到新的限制，即便阿拉伯的资金支持到巴勒斯坦权力机构的手中也很慢。³ 与 1999 年至 2002 年的事态发展加以比较显示了一种动荡形势。从 1999 年至 2002 年，实际 GDP 下降了 15%，尽管捐助方支持比 2000 年以前的年平均 5 亿美元增加了一倍，自 2001 年起它达到近 10 亿美元，以便缓解以色列收紧措施造成的影响。如今，随着援助的停止，预计经济衰退将超过 2002 年的情况，失业、贫困率和社会动荡将达到前所未有的程度。

7. 最近订正的巴勒斯坦国民帐户官方估计数据表明，巴勒斯坦经济 2003 年从 2002 年的底谷开始复苏(表 1)。估计 2005 年 GDP 增长率达到约 5%，并超过了 1999 年的水平。然而，这些数字反映出—个遭战争蹂躏但顽强坚持的经济经历了一种强烈的外部震荡之后，通过加大依赖外部支持恢复以弥补由准战争条件造成的巨大漏

洞。过去三年来的大步增长需要每年注入约 13 亿美元的净现汇转移(主要是捐助资金)带动的, 它约占年度 GDP 的三分之一。

8. 但经济增长并没有活跃到使实际人均收入恢复 1999 年的水平。尽管估计 2002 年到 2005 年, 按实际人均国民总收入复苏达到 7.7%, 但仍比 1999 年所达到的 1,860 美元低 25%。因此, 贫困继续扩大和加深。最近公布的数据显示, 60% 的巴勒斯坦家庭从 1999 年到 2005 年遭遇收入下降, 其中 52% 的家庭损失超过了其通常收入的 50%。在这一时期, 家庭月收入中间线下降了约 40%, 2005 年底达到每月约 355 美元。这比官方贫困线低约 122 美元, 比 385 美元这一绝对(深度)贫困线还少 30 美元。因此, 家庭总的贫困率由 2004 年第四季度的 61% 增长到 2006 年第二季度的 66%。同时, 家庭似乎已经到了山穷水尽的地步, 即便是在 2006 年的冲击之前, 约 67% 的家庭需要紧急人道主义援助, 而 37% 的家庭口粮不保。巴勒斯坦家庭也越来越债台高筑, 其中 65% 的家庭依赖非正规借贷勉强度日。

表 1. 巴勒斯坦经济(西岸和加沙地带): ^a
选定年份的关键指标

	1995 年	1999 年	2002 年 (经修订)	2003 年 (经修订)	2004 年 (预测)	2005 年 (估计)
宏观经济表现						
实际 GDP 增长率 (%)	6.1	8.6	-3.8	8.5	6.3	4.9
GDP (百万美元)	3 225	4 201	3 619	3 998	4 655	4 929
国民总收入 (百万美元)	3 699	4 932	3 835	4 251	4 884	5 119
人均 GDP (美元)	1 380	1 478	1 146	1 221	1 372	1 398
人均国民总收入(美元)	1 583	1 736	1 215	1 298	1 440	1 452
实际人均国民总收入增长率(%)	7.9	4.1	-8.9	6.2	1.5	-0.1
国内开支(占 GDP %)	151.8	163.0	145.8	150.2	150.7	154.5
人口与劳力						
人口 (百万)	2.34	2.84	3.16	3.27	3.39	3.53
失业率 (占劳动力的%) ^b	26.6	21.2	41.3	33.4	32.5	28.9
就业总数 (以千计)	417	588	477	564	578	633
公共部门	51	103	115	119	131	145
在以色列和定居点内	50	127	49	55	50	63
财政收支情况 (占 GDP 的%)						
政府税收	13.2	23.8	8.2	19.1	20.5	21.9
经常支出	15.3	22.5	27.6	31.4	32.0	34.3
总支出	25.5	29.8	28.2	32.3	32.8	35.1
经常性收支差额	-2.1	1.3	-19.4	-12.3	-11.5	-12.4
总的收支差额	-12.3	-6.0	-20.0	-13.2	-12.3	-13.3

	1995 年	1999 年	2002 年 (经修订)	2003 年 (经修订)	2004 年 (预测)	2005 年 (估计)
对外贸易						
商品和服务出口(百万美元)	499	684	420	433	482	665
商品和服务进口(百万美元)	2 176	3 353	2 130	2 404	2 751	3 352
贸易收支差额 (占 GDP 的%)	-52.0	-63.6	-47.2	-49.3	-48.7	-54.5
与以色列的贸易差额(百万美元)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	-1 623	-1 943
与以色列的贸易差额(占 GDP 的%)	-43.0	-42.0	-31.8	-34.3	-34.9	-39.4
从以色列的进口/巴勒斯坦权力机构私人消费(%)	56.5	54.5	43.6	43.4	44.6	51.5
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易总额/以色列贸易总额 (%) ^c	3.7	3.7	2.1	2.2	2.2	2.4
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易总额/巴勒斯坦权力机构贸易总额(%) ^c	78.8	68.0	69.0	69.1	70.3	70.1

资料来源：以往资料来自巴勒斯坦中央统计局；2005 年的数据系为贸发会议秘书处根据巴勒斯坦中央统计局最近公布的数据(季度性国民帐户初步估计(2006 年第一季度)，拉马拉，巴勒斯坦中央统计局，2006 年 5 月)和货币基金——世界银行财政估计(世界银行《西岸和加沙更新数据》，西岸和加沙常驻团，世界银行，2006 年 4 月)作出的估计。以色列的贸易数据是从以色列中央统计局(《统计月报》)中获得的。

^a 所有数据不包括东耶路撒冷。 ^b 失业率包括按照国际劳工组织的宽松定义列为失去找工作信心的工人(巴勒斯坦中央统计局，2006 年)。 ^c 巴勒斯坦与以色列的贸易总额数据含货物以及要素和非要素服务。

9. 危机的延长导致非正规部门活动的扩大以弥补在以色列和当地市场损失的工作。与此同时，对商业网络的扰乱也使经济进一步支离破碎，每个社区追求有限的目标和分散的少量资源，缺乏与其他地方群体同样努力的协调。西岸尤其是这种情况，在西岸以色列的限制性措施最为严格，在那里区与区之间，城市与农村社区之间，以及雇主和雇员之间，生产者与市场之间的联系被割断。经济脱离正规化和分裂过程突出表现为，由于现金拮据的企业为经营下去而挣扎，它们越来越多地依赖实物支付、传统的以货易货和贷款。

10. 即便是在最近的经济滑坡之前，由于资本存量和农业生产能力的削弱失业率已经很高了。2005 年失业率几乎达到 29%，有 26 万人找不到工作，比 2004 年的失业率 33% 有所下降。连续四年来，巴勒斯坦经济勉强增加了就业人数，这一增加

的一半以上是由私营部门创造的。然而，鉴于经济的状况和低投资率，就业增长的代价是劳动生产率的损失。后一个问题应当通过设计改进在危机形势下有能力吸收就业的部门的生产力而予以重视，例如农业部门，与其对 GDP 的贡献相比较，它能够从按比例上雇用数量相对较多的工人。

11. 虽然零打碎敲的策略和正规部门的解体削弱了家庭和私营部门承受长期危机的能力，正如以前报告所指出的那样，从 2000 年到 2005 年，由于公共和私人有形资本遭到破坏以及过分使用和保养不善，巴勒斯坦经济丧失了约三分之一的资本存量。这一损失不包括由于以色列建造隔离墙的直接原因而对巴勒斯坦西岸生产能力的破坏。联合国人道主义事务协调厅(人道事务协调厅)对该墙给巴勒斯坦人民造成的全面影响作了详细论述。总的说，在隔离墙两边一公里内有 50 多万巴勒斯坦人的生活将受到影响。隔离墙和定居活动继续给巴勒斯坦农业造成巨大影响，破坏该部门的生产能力和就业吸收能力。建造隔离墙导致侵吞了 23,000 多公顷(230 平方公里)西岸最肥沃的土地，几乎占西岸全部农业用地的 15%，而巴勒斯坦人失去了对 49 口以上水井的控制。

12. 资本存量和农业生产力的加速流失造成一种互动机制，最终导致巴勒斯坦人民内部生产的减少以及自给自足能力的缩水。其结果是，日益依赖外部支持作为收入和进口(主要是从以色列)来源以满足消费。这反映在国内支出(吸收)与 GDP 的比率持续高涨，2005 年的计算约为 155%。这表明，55% 的国内支出不是国内生产的，因此由净进口或由增长的贸易赤字加以弥补。后者从 2002 年的 17 亿美元增加到 2005 年的 27 亿美元，结果进口骤增，出口下跌。

13. 与此同时，巴勒斯坦同以色列的贸易逆差占其全部贸易逆差的比率由 67% 增长到 72%；这表明，同以色列的逆差要比同全世界其他地区的逆差增长的要快。与单一贸易伙伴的大量逆差反映出巴勒斯坦经济面对该伙伴冲击很脆弱的另一个方面。虽然巴勒斯坦同以色列的贸易只占以色列全部贸易的很小比例，但巴勒斯坦与以色列的贸易却占其全部贸易的约 70%。2000 年至 2005 年与以色列的累计总贸易逆差比同期同全世界其他地区收到的净现汇转移总额高出 33%。而同以色列的平均年度贸易逆差超过 15 亿美元，但平均净现汇转移支付每年低于 12 亿美元。这意味着在目前危机中，从国际社会收到的全部资金不足以支付与以色列的贸易逆差。

14. 表一从另一个角度显示，2005 年估算贸易逆差相当于 GDP 的 54.5%，其中与以色列的逆差占 GDP 的 39.4%。这意味着，拿国内生产的每一美元来说，其中 55 分是对世界其他地区未清偿的债务，内含 40 分对以色列经济的债务。在这方面，秘书处以往关于通过以下方式减少巴勒斯坦对以色列经济依赖的重要性是很贴切的：(a) 增加国内投资；(b) 促进国内生产的产品的消费；(c) 支持民族生产性部门；(d) 使贸易伙伴多样化；和(e) 扩大国际对巴勒斯坦人民的支持，以便保持维持经济复苏所需要的最起码收入水平。而且，巴勒斯坦经济必须准备应付新的单边措施，这类措施可能对同以色列的经济关系和巴勒斯坦民族经济的安全利益具有影响。

15. 无论是按照 1994 年《巴黎协定》规定的巴勒斯坦政策框架、还是它造成的脆弱的财政地位、都没有给巴勒斯坦决策者提供执行上述建议的最基本的政策手段。相反，目前的局势几乎挤压了所有政策空间，留下的只有对国内筹集的有限公共收入(约占 2005 年总收入的四分之一)的分配，对进口税收(如果以色列发放的话)作出分配和从国内银行部门借贷的很小额度。想要指导捐助方捐款的流向越来越成为巴勒斯坦决策者们所不能企及的奢望。这一过程现在比以往越来越受到捐助方所订议程的限制，它牵扯到复杂和权力下放的谈判和执行进程，它要求实现在还不具备的国家能力。因此，对于巴勒斯坦决策者们来说，寻求可支配的扩大政策手段的所有办法十分重要，而当事方认真审查其 1994 年商定的经济关系，尤其是贸易、财政和货币安排不失妥当。

B. 国际援助减少的影响

16. 如以上提到的，以色列和大多数捐助方作为对巴勒斯坦选举和成立新的巴勒斯坦权力机构部长会议的反应都采取了有利措施。3 月份，以色列中止了以色列代表巴勒斯坦权力机构对巴勒斯坦进口货物增收的税收的过户转账。2005 年，此项收入来源每月平均为 6,000 万美元左右，占巴勒斯坦公共收入总额的三分之二。以色列当局还宣布，将进一步加强巴勒斯坦边界的安全检查，从而给巴以贸易和在以色列的就业造成新的压力。2005 年，虽然巴勒斯坦货物和非要素服务贸易额估计约为 10 亿美元，巴勒斯坦在以色列的就业和定居所创造的净要素收入为 1.9 亿美元。同时，几乎所有传统捐助均中止了对巴勒斯坦权力机构的预算支持和发展援助，

2005年这两项总计约为8亿美元。2006年可望继续给予人道主义和紧急援助(2005年为4亿美元)，但提供的速度预计较为缓慢。

17. 这些新的条件使人们想起2000年至2002年的情况，当时的经济损失达到GDP的15%，而重要的差别在于捐助方的支持不会像上次那样翻一番，而是减少一半，本节的目的是基于合理假设，对上述新现实的预期影响加以量化。该分析借用了贸发会议对巴勒斯坦经济的宏观经济计量模型以评估三种前景。

- **基线设想** 比较两种替代假设的基准假设，认为经济形势将继续延续2002-2005年的趋势。(一) 以色列继续按照2005年的比率过户转移巴勒斯坦进口的税收，因此不会削减公共开支；(二) 将按照2005年11月15日以色列与巴勒斯坦权力机构达成的《流动和准入协议》减少对货物流通的限制；(三) 作为对以色列关闭政策和隔离墙的体现；维持对劳动力流动的限制；和(四) 从2006年到2008年，净现金转移每年减少10%到20%，以反映随着经济的增长，捐助方支持将减少。
- **减少援助设想一** 该设想所考虑的形式是：捐助方部分减少对巴勒斯坦权力机构的预算支持和发展援助，以色列没有扣留代表巴勒斯坦权力机构征收的全部税款。该设想假设(一) 与2006年至2007年基准线设想的假设水平相比，全部公共开支减少30%；(二) 比基准线货物流通限制水平高出150%；(三) 比基准线劳动力流通限制水平高出10%；(四) 比基准线净现汇转移水平减少30%。
- **减少援助设想二** 该设想考虑到了一种更为严峻的形势，它作出如下假设：(一) 削减全部公共开支50%；(二) 增加200%的货物流通限制；(三) 劳动力流动限制增加20%；和(四) 净现汇转移减少50%。

18. 表2介绍了这三种设想的模拟结果。根据基准线假设，经济继续以每年约9%增长，而就业在2006-2008年期间将增加10万人，这不足以将可支配的人均国民总收入恢复到1999年的水平(图1)，或将失业率降低到20%以下(图2)。这一设想提出，自愿增加捐助方支持和减少流通限制有助于产生积极效果，但它们不足以使巴勒斯坦经济走上持续恢复道路。真正需要的是为决策者提供一系列政策手段，使他们能够有效利用任何现有的刺激措施，推动经济走上可持续发展道路。

表 2. 减少援助的影响：对巴勒斯坦经济的预测

年份	实际 GDP – 1997(百万美元)					实际可支配人均国民 * 总收入 – 1997 年 (美元)		
	减少援助					减少援助		
	基线设想	设想之一		设想之二		基线设想	设想之一	设想之二
	水平	水平	损失	水平	损失			
2002	3 839					1 613		
2005 ^{est.}	4 646					1 690		
2006	5 030	3 995	1 035	3 410	1 620	1 663	1 296	1 082
2007	5 583	3 836	1 747	3 023	2 560	1 718	1 217	956
2008	6 019	5 374	645	4 836	1 184	1 753	1 680	1 547
累计损失			3 428		5 364			

年份	就业情况 (以千计)					失业率 ** (%)		
	减少援助					减少援助		
	基线设想	设想之一		设想之二		基线设想	设想之一	设想之二
	水平	水平	损失	水平	损失			
2002	477					41.3		
2005 ^{est.}	632					28.9		
2006	698	608	90	553	146	26.7	36.9	43.0
2007	756	592	164	502	254	25.0	42.0	51.4
2008	805	731	74	674	131	23.1	30.9	36.8
累计损失			328		531			

* 可支配国民总收入包括净要素收入和净现期转账。

** 根据劳工组织放宽的定义，其中包括劝退的工人。

19. 模拟减少援助设想之一和之二显示出了在缺乏商品和劳动力流动条件下遭受战争蹂躏的经济一系列可能的后果；深受生产力减损之害；丧失了本来引入用以减少类似战争影响的外部支持；现在几乎被剥夺了所有政策手段，其中包括从当地银行部门借贷以至累积欠款。即便是在不太严峻的情况下，经济情景也令人震惊。如果这些条件持续到 2007 年，经济将会萎缩 18%，退回到最低水平(2002 年)，失业率将回到 2002 年的水平。实际人均可支配国民总收入骤降到约 1,200 美元，这是一代人所未有见到过的水平。2006-2008 年累计经济成本占去潜在 GDP35 亿美元，潜在就业损失为 328,000 个/年。

图 1. 人均可支配国民总收入, 1997 年(美元)

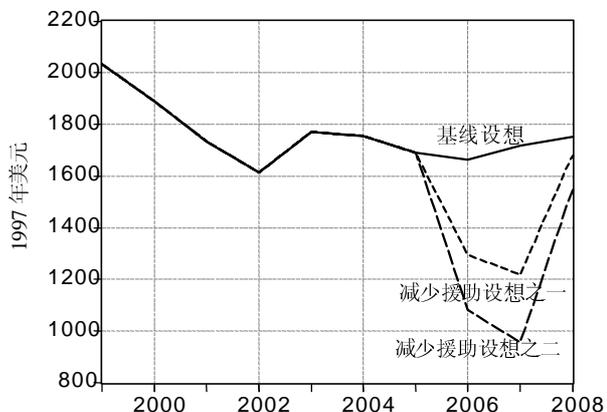
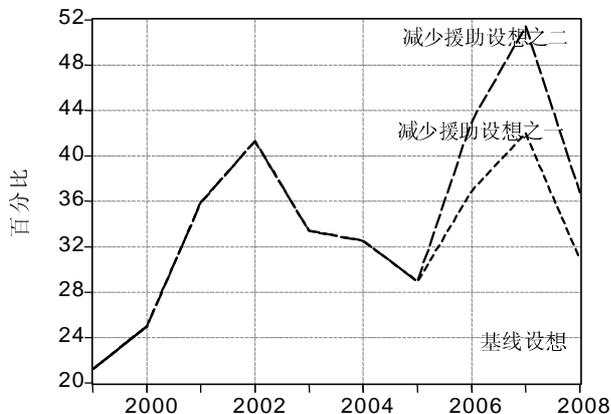


图 2. 失业率(百分比)



20. 减少援助设想之二显示了一种更为凄惨的景象。与 2005 年相比, 到 2007 年底, 经济预期将缩小 35%, 甚至比 2002 年小 21%。人均可支配国民总收入预期将下降到每年不足 1,000 美元, 不到 1999 年水平的一半。50% 以上的巴勒斯坦劳动力将会失业。这样一种设想的经济代价将是巨大的。在 2006-2008 年期间。潜在 GDP 损失累计可能达到 54 亿美元, 远远超出 2005 年的 GDP 水平。同期潜在就业损失可能达到 531,000 个/年, 约占 2005 年全部现有工作岗位的 84%。即便到 2008 年捐助方恢复了全面支持和放松了流通限制, 潜在 GDP 损失和就业损失将会继续累积。这表明与目前出现的情况相类似的情况对经济具有长期有害影响, 不会随着恶劣条件的缓解而消失。

21. 这一分析所传达的主要信息在于, 捐助方减少对巴勒斯坦人民的支持, 加上以色列进一步收紧措施和扣留巴勒斯坦的税收, 将会造成另一轮“去发展”状态, 远远超过经济尚待复苏的 2002 年时的情况。被占巴勒斯坦领土上的贫困和人道主义状况的恶化将达到前所未有的程度, 超过任何一届政府的任期, 而无论其政治纲领如何。使之雪上加霜的是巴勒斯坦政府丧失管理和技术能力的危险, 而发展上述能力是捐助界自 1994 年以来大力支持的。而这种能力正是设想的巴勒斯坦国家主权运作所需要的基本要素。

第三章

迫切需要采取政策行动的领域

22. 巴勒斯坦经济的前景制度成为因长期冲突造成的政治困境和紧急需要的抵押品。发展问题成为次要考虑，关注的是减轻人道主义痛苦并为巴勒斯坦权力机构找出分发资金的替代渠道。私人部门被视为接收创造就业资金的最终受援者，联合国各机构，像非政府组织同样被视为紧急人道主义援助的对象。以色列银行禁止与巴勒斯坦商业银行打交道，后者反过来开始停止为巴勒斯坦政权机构雇员服务。同时四方着手建立一种临时性的国际机制发放紧急人道主义援助，目的在于不通过巴勒斯坦政权机构各部而恢复援助。

A. 响应巴勒斯坦国家发展目标和优先任务

23. 巴勒斯坦权力机构本身需要恢复发展努力。然而，由于注意力一直因人道主义危机升级而受到分散，巴勒斯坦决策者们疲惫不堪，甚至无法就采取何种途径使经济持续恢复的最佳办法达成共识。简单说，巴勒斯坦确定任何发展议程或援助议程的能力从来没有像今天这样受到限制，而捐助界和国际机构也比以往更为深入地(尽管从远距离和按照其本身的优先考虑)参与巴勒斯坦的财政管理和治理。

24. 经过修订的《中期发展计划》为 2006-2008 年期间指导国际援助项目一级资金分配提供了一种协调一致的参考框架。它将长期的冲突现状视为“作业脚本”，力求将救援行动同长期发展目标联系在一起。具体说，它推动一套中期目标，作为基础加以落实，以便实现建立一个拥有现代化经济的独立、民主的巴勒斯坦国目标。这些包括通过支持私营部门加速经济发展，并提高社会保障水平和公平分配收入的水平。《中期发展计划》警告说，误以为只重视贸易自由化减贫就会作为结果自动出现是不切实际的。相反，措施应当着重于“缓解贫困，保护和发展生产力，并……解决应以色列占领所造成的不平衡”。它认为，创造就业是“成功使经济稳定与持续保持中期发展相结合”的关键手段。

25. 为了兼顾解决最新出现的危机和战略发展需要，巴勒斯坦权力机构规划部为今年提出了一项“紧急支持方案”。该方案是《中期发展计划》的延伸，它依然被视为指导巴勒斯坦发展努力的一项参考框架。⁴ 该方案将紧急需要分为 5 大类，

估计开支为 18 亿美元——即，预算支持、保证基本服务、紧急人道主义援助、社会救助和创造就业。为确保对巴勒斯坦援助的效率，它还明确了三项“原则”。一项原则事关援助的重点，应当避免“孤单的”人道主义援助，而力求将救援与发展联系在一起，从而避免贫困——依赖援助的“自我长期循环”。第二项原则涉及发放援助的渠道，应当加强巴勒斯坦权力机构各机关而不是“使它们丧失能力”。第三项原则涉及在巴勒斯坦背景下援助的作用。

B. 使非正式部门正规化作为解决失业和贫困的一种手段

26. 在新的条件下，解决失业和贫困的燃眉之急应当注重加强经济在家庭和企业一级的应对策略，通过因丧失在以色列和地方市场中的就业机会作为生存手段而扩大的非正规部门加以实现。该部门正在成为巴勒斯坦经济的突出特征，如果任其发展下去，一旦经济复苏将很难使之正规化。

27. 对非正式部门的主流看法是，它属于社会政策，国家管理和法律改革的范畴。⁵ 这种观点并没有考虑到非正式部门的复杂性，其中包含范围广泛的各种活动，无法将它们归为一类。并非所有非正式企业都是为应对贫困而建立的。全球化和跨国公司甚至推动了这一部门在发达国家的扩展。以巴勒斯坦为例，非正规化是因冲突和人为遏制正规私营部门增长所造成的。常规看法忽视了正规和非正规部门之间的联系，还忽视了一个事实，即非正规部门中家庭和企业常常紧密交织在一起，因为经营者用收入来养家。

28. 因此，非正规部门应当成为巴勒斯坦经济政策和捐助方支持的核心，应当明确了解所包含的活动类型。按照 Portes 和 Haller 非正规活动的“职能类型”，找出了三类非正规经济：第一类涉及为了求生目的的生计活动；第二类包含旨在减少正规企业生产成本的独立经营活动；第三类活动的特征是为了增长积累资本。在这方面，可制订一种三大支柱办法，第一个支柱着眼于将非正规部门的发展纳入宏观经济政策。这样做的措施包括：排定经济自由化的顺序，免除增值税，为非政府组织和其他中介机构提供补贴，以确保穷人能够利用公共服务。⁶ 第二大支柱包括提高企业的生产能力(例如信贷方案)。第三大支柱涉及加强对适宜该部门机构的扶持。作为对这种办法的补充，需要法律改革，以便，保护穷人的所有权。

C. 新的贸易体制不可避免

29. 重新考虑按照《巴黎议定书》条件确定的现有贸易体制已经变得越来越迫切而必要。秘书处和其他机构以前的研究显示，这种体制加剧了巴勒斯坦经济的结构脆弱性和对以色列的长期依赖，除了繁琐的海关和路陆运输手续外，造成高关税、杂税和其他税赋。在体制化占领下，它通过增强“激化效应”将巴勒斯坦经济牢牢栓在“有害的依附道路”上。它表现在经济被局限于低技能：劳力密集型活动方面，而且长期没有能力应付不断增长的劳动大军。强化这种依赖道路的是向以色列输出劳务，它通过工资差别启动一种类似于“荷兰病”的动态发展。除此以外，现有的贸易体制将世贸组织成员身份所固有的贸易自由化成本全都强加给了巴勒斯坦经济，而实际上它所获得的好处很少。贸易政策也位于不对称遏制政策的核心，它同财政、货币和劳务政策一道通过单方面制裁，维持了遵守巴勒斯坦政治进程中的安全第一的逻辑。

30. 普遍性的经济危机突显了现有贸易体制的脆弱性，引发了一场对正在成形的巴勒斯坦国家最佳贸易政策的全国性辩论。正如贸发会议最近的一份研究突出显示的那样，⁷ 巴勒斯坦的决策者们应当避免匆匆忙忙的自由化，因为贸易自由化并非能够直接减贫。贸易增长是若干种政策的结果，它是一种长期过程，如果不是数十年的周密准备的话，也需要数年。贸易政策应当扎根于国家经济的愿景，遵循一种由发展带动贸易的方针，使经济能够应付由自由化造成的加速结构变革。关税水平和分配应立足于对经济结构和突出特征的分析，应当考虑到关税水平对财政政策的影响。降低关税水平可能使巴勒斯坦权力机构在其越来越依赖外援时期丧失重要的收入来源。

D. 对有限的财政政策空间加以管理

31. 发展经验显示，财政政策在恢复遭战争蹂躏的经济方面可发挥重要的作用。⁸ 这至少是因为鉴于私人部门资金已经枯竭和难于吸引外国直接投资，公共收入似乎成为启动经济运转的基本来源。然而，在这种情况下，筹集收入不仅受限于税收基础的削弱，而且还因为经济缺乏多样化，而且日益去正规化，使直接税收利润有限。虽然以色列对巴勒斯坦税收金给予解禁是缓解财政危机所必需的，但由于

经济的供应能力已消耗殆尽，而且以色列的限制性措施束缚了贸易活动，依赖间接税收是很有限的。

32. 这意味着在短期内，巴勒斯坦权力机构别无选择，只能依赖国际援助作为开支的资金来源，同时力求将可供使用的财政手段用到极致。巴勒斯坦权力机构还应当基于对紧急人道评估全面评估，确立明确优先顺序。最好应避免削减对社会服务的资金拨放，因为这只能加剧人道危机。同样，如果迅速恢复到 2005 年以前的预算方式可行的话，巴勒斯坦应当避免大幅度削减工资开支，因为这会对总的需求造成消极影响。更为重要的是将援助与巴勒斯坦的预算工作和国家发展优先任务相结合，否则，巴勒斯坦权力机构将面临削弱援助的效果和增加对援助依赖的危险。在这方面，巴勒斯坦权力机构应当着眼于重振其税收能力，并通过政策促进经济转向技术密集型高附加值产品而扩大其税收。

E. 由发展带动的部门改革方针和援助的作用

33. 建立充满活力和透明的公共部门机构是克服经济危机和建立设想的巴勒斯坦国的另一个重要先决条件。然而，巴勒斯坦权力机构的改革议程(如 2005 年所详拟的那样)非但没有解决紧迫的体制瓶颈问题，却解释巴勒斯坦权力机构在实现立国之后打算终止的方面。正因为如此，它使巴勒斯坦决策者们被只有国家才能够控制而其执行通常需要不只一届政府任期的各种各样最佳做法弄得不知所措。改革努力应旨在应对巴勒斯坦国家主权的战略需要，而非改革只为过渡期设立的公共机构。应将努力建筑于国家经济前景之上，以便为实现眼前和长期的发展目标创建必要的体制。

34. 国际援助比以往任何时候都更加成为避免人道主义灾难的关键所在，然而，虽然援助的数量很重要，最关键的是质量。援助只有和惟有不会起到扭曲作用时才越多越好，即它帮助受援国政府实施不带扭曲的政策或消除内部和外部扭曲的束缚。援助政策应当基于巴勒斯坦人民对未来国家经济的憧憬之上，以便克服对发展的扭曲限制。这意味着，为了避免扭曲，援助应当力求瓦解不对称遏制政策或支持旨在减少巴勒斯坦对这一政策脆弱性的具体策略。这包括支持巴勒斯坦权力机构的预算并避免自上而下的援助发放办法，其中包括以非政府组织或私营部门机构取代巴勒斯坦权力机构各级部门。否则，多年的体制建设努力将徒劳无功，建立一种

有活力的巴勒斯坦经济的前景将遭到破坏。这使得在当前条件下对体制建设的技术援助如同人道主义援助或预算支持一样，必不可少。

35. 正如世界银行和联合国人道主义事务厅所解释的那样，进一步拖延支付巴勒斯坦权力机构工资开支，除了压抑已经缩小的需求外，将会剥夺巴勒斯坦人的基本服务，因为非政府组织和私营部门机构缺乏替代巴勒斯坦权力机构的能力。捐助方还被警告：它们正冒着如下风险瓦解巴勒斯坦公共机构，为不安全火上浇油，将巴勒斯坦的文职部门人员变为新的一类社会贫困群体。巴勒斯坦权力机构的雇员已经被近东救济工程处和世界粮食署列入粮食救济方案对象。不仅如此，银行部门面对日益绝望的顾客关系正面临着前所未有的危机，一些银行已被迫关闭了一些分支机构。

36. 最后，虽然四方的 **TIM** 承诺避免人道主义灾难和越来越不安全的局面，重要的是这一机制应当是临时的。不应当体制化，不应当成为发放援助的一种长期特征，尤其是援助协调的安排已经十分复杂。它应具有国际性，而不应作为指导巴勒斯坦财政决策的参考框架而内部化，也不应成为巴勒斯坦财政决策进程的替代物，因为这将损害救灾目标与战略发展目标之间的联系。而且，它应成为一种机制，而不应成为捐助方限定对巴勒斯坦人民的援助条件的长期政策工具。

第四章

贸发会议援助巴勒斯坦人民的里程碑

37. 自 2001 年以来，贸发会议对巴勒斯坦人民的技术援助方案一直面向解决紧迫的经济需要，同时创造恢复、重建和长期发展目标之间的能动协调作用。实现这一点的手段是利用研究和分析揭示关于技术援助活动的设计和重点的决策。它包括开展定量和定性分析，其中包含审议成功的发展经验，为巴勒斯坦经济面临的独特问题寻找创新解决办法。贸发会议秘书处还利用技术援助活动确保其研究与复杂的巴勒斯坦现实相符合，并促进就相关问题达成共识。

38. 在这方面，贸发会议同巴勒斯坦进行密切协商，加强了其技术援助活动，使得能够在方案和项目两个层面积累发展收益，秘书处在做这样时还同有关国际组织保持密切联系，其中包括联合国开发计划署、联合国巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国被占领土特别协调员、国际劳工局和世界银行以及研究单位和公民社会团体。

39. 贸发会议对巴勒斯坦人民的技术援助方案分为四个类别：(一)发展战略和贸易政策；(二)贸易便利化和物流；(三)公共融资现代化与改革；和(四)企业、投资和竞争政策。每一类下面的项目目的在于为促进巴勒斯坦体制发展和决策能力的最终目标服务，并有助于营造有利于私营部门的环境。

40. 该方案由援助巴勒斯坦人民股负责管理，在执行活动中它汇集了秘书处的能力和经验。或者依靠的是由双边、多边和联合国系统筹资来源提供的自愿捐款。此外，按照《圣保罗共识》35 段，秘书处继续利用临时资源来维持自从 2001 年以来借调该股的第三名专业级别工作人员，从而使得能够按照《曼谷行动计划》保持深入的援助。秘书处还进一步加强了有选择和灵活的工作方式，以便避开恶劣的实地条件，保持业务活动不断取得进展。如以下所显示的，2006 年在若干领域取得了重要的里程碑式成就。

41. 随着在欧盟委员会资助下完成对巴勒斯坦海关现代化领域的技术援助活动(海关数据自动化系统——第二阶段)，已将海关数据自动化系统++试行版安装在巴勒斯坦海关总署和 3 个使用地点。此外，该系统小组在保证巴勒斯坦海关为立国

作出反应和筹备方面发挥了核心作用。自 2005 年 11 月以来，该小组不断修改和调试该试行版系统以解决拉法边界关口不断出现的需要。工作成就包括以下内容：(一) 车辆清关的特别程序；(二) 香烟和样品的特别征税规则；(三) 培养巴勒斯坦海关承担新的责任的总计划；(四) 在西岸和加沙地带建立贸易走廊的程序；(五) 促进蒙塔/卡尔尼过境点和加强安全的危机管理系统；(六) 拉法边关全部网上报告清关活动项目。另外，拉法边关业务扩大了海关收入，有望于 2006 年底以前开放商业交通。

42. 然而，全面发挥海关数据自动化系统潜力的工作受到新出现的资金短缺的影响。使整个系统上马的第三阶段项目到 2006 年中期仍未获得资金；海关数据自动化系统国家工作队内部凝聚力和工作干劲越来越没有保证。进一步拖延解决资金缺口将损害巴勒斯坦海关的运作，尤其是在巴勒斯坦人在其主要边境口岸即将承担主权责任时这更是一个关键要素。

43. 在欧盟资助的建立巴勒斯坦发货人委员会项目下，在贸易便利化和物流领域取得了稳步进展。巴勒斯坦托运人委员会已正式成立，在西岸和加沙设立了两个区域办事处，解决长期冲突造成的迫切需要并支持巴勒斯坦长期贸易发展努力。除此之外，成立了一个汇集西岸和加沙贸易商的筹备委员会，指导该项目并确保在初级阶段即享有本国拥有权。此外，秘书处 4 月份派出了一支贸发会议专家小组开办入门讲座，协助该委员会制订组织结构并设计服务内容。

44. 迄今为止，巴勒斯坦托运人委员会在巴勒斯坦境内已吸引了 30 个创会成员。取得的成就包括办了一份季度通讯和定期更新网站(www.psc.ps)，向会员发布与贸易有关的信息并同相关的当地、区域和国际私人 and 公共组织建立工作关系。该委员会还解决会员们碰到的问题，并从巴勒斯坦港口运营商那里争取到额外的免费储藏巴勒斯坦货物的时间。

45. 秘书处随着完成了在加拿大国际开发研究中心做的“巴勒斯坦宏观经济、贸易和劳务政策综合框架”项目下的活动，在制订战略和贸易政策领域达到了另一里程碑。在巴勒斯坦权力机构的一些部以及巴勒斯坦货币局、巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦经济政策研究所内，发展了巴勒斯坦的能力并安装了综合模拟框架。还开发了一个全面性的经济人口数据库，以分析其他政策备选方案。5 月份的后续活动包括对巴勒斯坦专业人员开设了经济模型和政策评估培训班，巴勒斯坦利益相关

方与捐款方讨论项目结果的见面会。由该项目产生的两份研究刊物将于 2006 年晚些时候出版。

46. 公共财政改革和现代化领域中的技术援助活动是在债务监督和财政分析能力项目下进行的，它是由挪威政府供资的。它包括在债务、公共财政和中期计划领域培育巴勒斯坦的政策能力。

47. 除了为海关数据自动化系统作准备项目外，巴勒斯坦经营技术方案是由于缺乏资金甚至在私营部门威胁到使数年体制建设发生逆转的又一个例子。该方案于 2005 年重新发起，着眼于通过为建立一个有活力的私营部门和有国际竞争力的中小企业部门建设体制能力，支持中小企业的发展。迄今，已有 123 个经营技术方案成熟完成，妇女占其中的 16%，代表西岸的领导性行业和服务业。另外，10 个经营技术方案参加者本身已开始经营，有 13 人扩大或重新开启了现有的业务活动。其中有 3 人成功的获得了银行贷款。在国际劳工组织的资助下通过巴勒斯坦就业和社会保护基金，该项目一直从 2005 年 4 月坚持到 2006 年 6 月。然而，2006 年资金短缺使秘书处再度中断该项目活动，特别是第二阶段无法将巴勒斯坦技术方案扩展到加沙地带。

48. 秘书处不久被迫减少留住投资方案下的活动，它利用挪威政府的资金于 2004 年发起，订于 2006 年完成。现正集中努力，利用 2005 年需求评估调查的结果，在巴勒斯坦投资促进署的合作下完成巴勒斯坦留住投资战略。然而，由于资金短缺，按照第二阶段预案按部门设计投资促进方案的计划受到影响。

49. 由于以色列对人员活动的限制和联合国影响到贸发会议工作人员、专家和项目人员进入实地的安全指导方针，使贸发会议确保对巴勒斯坦出现的需要作出恰当响应的能力受到影响。由于缺乏可预测的额外预算资源，在动荡条件下方案的可持续性尤其受到损害。迄今为止，尽管秘书处向捐助界发出呼吁，但一些项目的资金仍没有着落。这种短缺恰恰出现在贸发会议的项目不断显示出它们的作用并不断证明本身成为将救援与发展结合在一起的重要工具之际。

注

¹ 根据相关的联合国大会和安理会决议和决定，本报告所指的被战阿拉伯领土涉及加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。为简便起见，采用了“巴勒斯坦领土”一词。“巴勒斯坦”一词意指巴勒斯坦解放组织，它在 1993-1994 年巴以协议后成立了巴勒斯坦权力机构。“巴勒斯坦国”的提法与有关的安理会决议所表达的设想相一致。除非另有说明，这份文件中的巴勒斯坦经济数据包含加沙地带，但不包括东耶路撒冷。

² 这份报告特别参考了巴勒斯坦中央统计局联合国人道主义事务协调厅，被战领土特别协调员的资料数据和世界银行 2005 和 2006 年的出版物，因联合国文件篇幅限制，本文并未对出处专门加以注明。

³ 在巴勒斯坦领土上经营的商业银行被警告说，根据美国反恐立法，它们将资金转移给巴勒斯坦权力机构可能要承担法律责任。

⁴ 上一次中期发展计划 2005-2007 年，已对它做了更新，用以处理 2005/2006 年新的现实情况。

⁵ World Bank. *Working in an Integrated World: World Bank Development Report*. New York, Oxford University Press, 1985; De Soto, H. *The Other Path*. New York, Harper & Row, 1989; De Soto, H. *The Mystery of Capital*. New York, Basic Books, 2000; Portes, A and Haller, W. *The Informal Economy*. Working Paper 03-05, Center for Migration and Development, Princeton University, Princeton, 2002.

⁶ Chen, M, Jhabvalva, R and Lund, F. *Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework*. International Labour Organization, Geneva, 2002.

⁷ 遭受战争蹂躏的巴勒斯坦经济：援助、发展和立国 UNCTAD/GDS/APP/ 2006/1, 纽约和日内瓦，2006 年。

⁸ Addison, T and Mansoob Murshed, S. *The Fiscal Dimensions of Conflict and Reconstruction*. Helsinki, Finland, World Institute for Development Economics Research, 2000.