



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/56/3  
6 July 2009

CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会  
第五十六届会议  
2009年9月14日至25日，日内瓦  
临时议程项目10(b)  
关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告

关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：  
被占巴勒斯坦领土的经济发展动态<sup>1</sup>

贸发会议秘书处的说明<sup>2</sup>

内 容 提 要

贸发组织 25 年来一直在监测和研究被占巴勒斯坦领土经济状况和政策环境影响，2009 年无疑处于历史最低点。如今在所有方面，其活跃程度、显示出的结构弊病，不利于其艰难生存的政策环境，巴勒斯坦经济在实现两国解决办法所必须拥有的完整性、偿债能力和实际生存能力方面，都面临着真正的挑战。尤其是对被占加沙地带及其经济造成的破坏，已使 150 万巴勒斯坦居民陷入几代人不曾有过的贫困和崩溃的深渊。它所受到的封锁使其孤立于被占巴勒斯坦领土其他地区和整个世界。贸发会议援助巴勒斯坦人民的长期方案，不仅针对占领下发展迟滞的现状，而且还支持按照国际社会的要求建立一个拥有主权和有生存力的巴勒斯坦国所必要的经济体制。

<sup>1</sup> 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、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或边界线的划法，表示任何意见。根据联合国大会和安全理事会的相关决议和决定，本报告提到被占巴勒斯坦领土时亦涉及加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。使用“巴勒斯坦”一词指巴勒斯坦解放组织(巴解组织)，该组织在 1993/1994 年与以色列签署协定之后，建立了巴勒斯坦权力机构。“巴勒斯坦国”这一提法符合安全理事会第 1397(2002)号决议表示的看法。

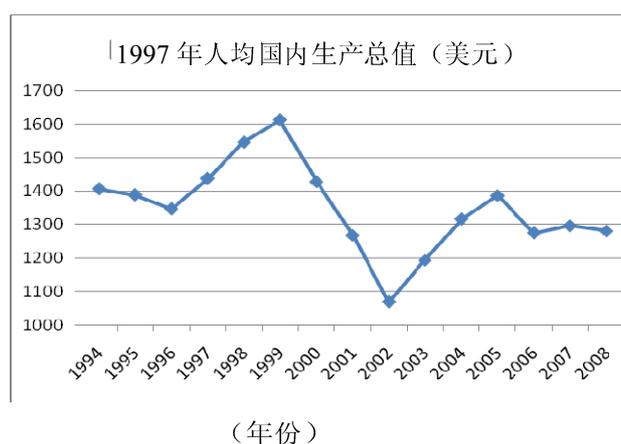
<sup>2</sup> 本文件所载信息 2009 年 9 月 8 日之前媒体不得引用。

## 一、受到侵蚀的经济、生产和自然资源基础

### A. 受到抑制的经济

1. 对巴勒斯坦发展来说，2008 年又白白错过，因为经济不仅没有复苏，而且还连续第九年继续衰退(图 1)。尽管在巴勒斯坦改革和发展计划框架范围内获得了大量的外国援助，巴勒斯坦权力机构也在不利的环境下进行了机构改革，然而国内生产总值依然大大低于增长潜力。在以色列的严密封锁政策下继续孤立被占巴勒斯坦领土和封锁加沙，巴勒斯坦经济进一步支离破碎。因此，实际国内生产总值估计在 2008 年仅增长 2%(表 1)；导致实际人均国内生产总值下滑 1.2%。累积效应是实际人均国内生产总值在 2000 至 2008 年期间下降 34%。

图 1



2. 经济复苏不会自发出现，它需要巴勒斯坦权力机构、国际社会和以色列三方协调一致的行动。尽管政局动荡不安，巴勒斯坦权力机构在 2008 年仍然在巴勒斯坦改革和发展计划框架下实施了许多改革措施。这些措施着重于增强政府机构的效力和透明度，遏制财政赤字，改善西岸的安全状况。改革获得了捐助者的大量援助支持，巴勒斯坦权力机构在 2008 年获得的外部支持总额达 19 亿美元，包括 18 亿美元的预算支持(2007 年为 10 亿美元)。然而，以色列所实行的政策将巴勒斯坦经济一步步拖向深渊，设置更多的内外障碍以限制西岸和加沙内及内外巴勒斯坦人民和货物流动。此种限制是破坏巴勒斯坦经济复苏的主要祸根，它预先否定了外部援助和改革的预期好处。

3. 私营部门对流动限制和以色列的其他措施束手无策，也就无法创造就业机会，加上巴勒斯坦权力机构寻求财政可持续性，并且已无能力作为“最终的雇主”，结果造成失业率由 2007 年的 28% 上升至 2008 年 32%。加沙的失业率高于全国平均水平 13%。与此同时，由于内部和外部封锁，西岸和加沙损失了大片良田，以及无法正常进入其余的农业用地，农业已不能够再为流动工人提供低生产率就业。

4. 贫困面继续扩大，贫困程度也在加剧。生活在被占巴勒斯坦领土上的相对贫困家庭所占比例从 1998 年的 20% 急剧增至 2007 年 57%。后一数字包括 48% 生活在赤贫中的人。<sup>3</sup> 在加沙，2007 年相对贫困人数占总人口的 79%，其中 69% 是生活在赤贫中的人。粮食不安全也成为严重的问题，2008 年有 38% 的巴勒斯坦人民受到影响。<sup>4</sup>

#### B. 封锁、定居点和分离：生产和自然资源基础受到侵蚀

5. 巴勒斯坦经济下滑，根源在于以色列实行残酷的内外封锁政策，消耗巴勒斯坦生产基础，以及占用巴勒斯坦土地和自然资源用以修建“隔离墙”和以色列人定居点，在 2008 年，定居点的规模和人口还在继续扩大。在这种不利的环境下，没有任何迹象表明恢复了私人投资以振兴受到侵蚀的生产基础。政府投资为 2.5 亿美元，约为 2008 年国内生产总值的 5%，工业则继续萎缩，建设停滞。

6. 在获取自然和经济资源方面的种种限制，从多方面阻碍了巴勒斯坦的发展。在加沙，巴勒斯坦农民无法进入的可耕地面积达 30%，其余的可耕地在以色列最近在加沙发起的大规模军事攻势中也遭到摧毁。捕鱼仅限于在沿海的一条狭长地带，由此造成资源损耗，渔业收益下降。

7. 自 1967 年以来，西岸 40% 的土地被占用，用于修建定居点和有关的基础设施。<sup>5</sup> 隔离墙征用了西岸大约五分之一最肥沃的可耕地，<sup>6</sup> 破坏了物质基础设施。

---

<sup>3</sup> 巴勒斯坦中央统计局(PCBS)(2008 年)。新闻稿：2007 年巴勒斯坦领土上的贫困和生活条件。8 月。

<sup>4</sup> 粮食计划署等组织(2008 年)。“在巴勒斯坦被占领土的联合快速粮食安全调查”。

<sup>5</sup> 联合国人道主义事务协调厅(人道主义事务协调厅)(2007 年)。以色列人定居点和西岸其他基础设施对巴勒斯坦人的人道主义影响。

<sup>6</sup> 贸发会议(2008 年)。关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告。UNCTAD/TD/B/ 55/2。

施，使水资源获取能力受限。<sup>7</sup> 农民下地耕作受到限制。隔离墙迫使 3551 个企业倒闭，171 个村庄的道路和水网遭到破坏。一旦隔离墙完工，西岸将有 10% 的地区处于隔离墙与 1949 年停火线之间的结合部。<sup>8</sup>

8. 被占巴勒斯坦领土上限制货物和人员流动的路障，使原已脆弱不堪的经济变得支离破碎，引起价格差异并限制了要素流动性。货物在检查站遭到损坏，有的地区运输费用增加了一倍。<sup>9</sup> 出口部门情况甚至更糟，货物出境还必须支付额外费用。这些要素以及其产生的不确定性，不仅使业务规划成为泡影，破坏了现有企业的可行性，而且还阻碍了潜在的国内投资和外部投资。

9. 最终结果是，回到从前国内生产飞地分散的状态，巴勒斯坦经济脱离全球市场，逐渐转向自给自足，除了更加依赖对以色列的进口，而此种进口现已具有相当规模。由于巴勒斯坦畸形生产结构不断适应以色列的限制措施，就存在着因发展方向上的依赖而造成长期损害的重大风险。<sup>10</sup> 因此，巴勒斯坦企业对国内和国外市场的货物生产选择，不是受比较优势和经济考虑因素的支配，更多考虑的因素是以色列的安全措施所造成的费用。生产者适应这些措施的结果是，小规模巴勒斯坦经济受到破坏，产出组合转向低附加值产品；丧失规模经济；普遍效率低下；竞争力被削弱；政府使生产转向战略部门和劳动密集型部门的能力受到限制；以及贸易商品部门规模缩小，这种种因素预先遏制了对国际贸易的有效参与。

---

<sup>7</sup> 巴勒斯坦中央统计局(2008 年)。“扩张和隔离墙对其所穿越的巴勒斯坦社区影响的调查”。拉马拉，巴勒斯坦中央统计局。

<sup>8</sup> 人道主义事务协调厅(2005 年)。初步分析：2005 年 2 月计划中的西岸隔离墙走向的人道主义影响；人道主义事务协调厅和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)(2004 年)。西岸隔离墙对巴勒斯坦社区的人道主义影响。

<sup>9</sup> 世界银行(2008 年)。“政策导致的”支离破碎的经济学：封闭西岸和加沙做法的成本。中东和北非工作文件系列 50。世界银行。华盛顿哥伦比亚特区。

<sup>10</sup> 贸发会议(2006 年)。巴勒斯坦宏观经济、贸易和劳务政策综合模拟框架。UNCTAD/GDS/APP/2006/2。

表 1

巴勒斯坦经济(西岸和加沙地带): 关键指标<sup>a</sup>

	1995年	1999年	2002年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
<b>宏观经济绩效</b>								
实际国内生产总值增长率(%)	6.0	8.8	-13.3	12.0	8.6	-5.2	4.9	2.4
国内生产总值(百万美元)	3 220	4 179	3 433	4 198	4 634	4 619	4 672	4 784
国民总收入(百万美元)	3 699	4 932	3 656	4 430	4 992	5 047	5 220	5 507
可支配总收入(百万美元)	4 099	5 306	4 708	5 151	6 120	6 323	7 314	7 747
人均国内生产总值(美元)	1 400	1 493	1 125	1 317	1 410	1 363	1 337	1 331
人均国民总收入(美元)	1 608	1 763	1 199	1 390	1 519	1 489	1 494	1 532
实际人均国民总收入增长(%)	0.7	4.1	-16.7	8.7	7.2	-6.5	3.7	1.0
<b>人口和劳动力</b>								
人口(以百万计)	2.34	2.96	3.23	3.41	3.51	3.61	3.72	3.83
失业率(占劳动力的%) <sup>b</sup>	32.6	21.7	41.3	32.5	28.9	29.6	27.9	31.7
总就业人数(以千计)	417	588	477	578	633	666	666	648
公共部门	51	103	125	131	145	152	146	151
在以色列和定居点	68	135	49	50	63	64	63	75
<b>财政收支(国内生产总值的%)</b>								
扣除欠款和结算款的收入净额	13.2	23.9	8.5	25.0	29.5	33.8	34.1	26.8
经常支出	15.3	22.6	29.0	36.4	43.0	49.3	54.4	54.8
总支出	25.6	29.9	35.4	37.1	49.2	55.4	61.1	61.3
总差额- 现金基础	-12.3	-6.1	-27.0	-12.1	-19.7	-21.5	-27.0	-34.4
<b>对外贸易</b>								
经常转账净额(百万美元)	400	399	1 090	730	1 171	1 479	2 361	2 750
货物和服务出口额(百万美元)	499	1 039	522	644	746	710	926	885
货物和服务进口额(百万美元)	2 176	3 567	2 876	3 479	3 320	3 795	4 432	4 640
贸易差额(国内生产总值的%)	-52.1	-60.5	-68.6	-67.5	-55.5	-66.8	-75.0	-78.5
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 500	-1 945	-1 887	-2 260	-2 678
与以色列的贸易差额(国内生产总值的%)	-28.6	-38.2	-25.8	-35.7	-42.0	-40.9	-48.4	-56.0
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(%) <sup>c</sup>	92.3	62.6	48.4	60.4	73.0	64.9	71.5	80.8
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易总额/ 以色列贸易总额(%) <sup>c</sup>	4.3	3.9	2.0	2.4	2.7	2.3	2.6	2.8

资料来源: 数据来自巴勒斯坦中央统计局、世界银行、国际货币基金(货币基金)、国际劳工组织(劳工组织)和以色列中央统计局。

<sup>a</sup> 除了人口数字, 本表中报告的数据不包括东耶路撒冷。

<sup>b</sup> 按照劳工组织的“宽松定义”, 失业率包括“失去找工作信心的工人”。

<sup>c</sup> 巴勒斯坦和以色列的贸易总额数据指货物以及非要素和要素服务。

10. 以色列对西岸金融机构向加沙运送现金实施的限制，实际上已使加沙银行系统陷入瘫痪状态。现金短缺给经济造成了严重破坏，它使日常的货物和服务交换复杂化，交易成本增加，对银行的信心受挫。不仅是封闭政策扼杀了加沙的对外贸易，现金短缺也进一步损害了其国内贸易。它已导致金融活动转向缺乏监管的非正规渠道，而这些渠道不在巴勒斯坦金融管理局监控之下。人们担心，这可能最终影响到西岸的金融机构。这样的金融“发展减退”，使巴勒斯坦为未来有生存力的国家奠定体制基础所做的努力严重受挫。

11. 当然，外部援助在过去几年里也阻止了巴勒斯坦经济完全崩溃。援助不仅使巴勒斯坦机构能够正常运行并提供重要的服务，而且也对总需求和供给制约产生了有利的影响。评估外部援助时，应始终从被占巴勒斯坦领土上不利的占领条件这一背景下来考虑它的好处。这就要求巴勒斯坦权力机构、各国家和国际机构确定最佳援助分配方式，以最大限度地提高效益，并将扭曲减低至最低程度。援助不应成为一种事实上的替代，以色列应对被占巴勒斯坦领土承担其国际义务。巴勒斯坦权力机构对援助的依赖，也不应推迟发展治理以及生产和体制能力，为建立一个与其所有邻国开展贸易活动的拥有主权的巴勒斯坦国奠定基础。

### C. 持续的财政和外部脆弱性，并增加对以色列的依赖

12. 尽管国内生产总值微弱增长带来种种挑战，通货膨胀率居高不下以及以色列新谢克尔升值，巴勒斯坦权力机构仍然实施了重大的财政紧缩措施。通过限制政府部门就业，冻结工资，改善税收征管和执行严格的公用事业账单支付规则，现已提高了公共收入净额水平，并减少了公共开支。在贫困严重和高失业率环境下实施这项紧缩政策，导致实际工资单<sup>11</sup> 金额下降 11%，经常预算赤字率减少 7.6%(表 1)。然而，巴勒斯坦权力机构的财政状况仍然十分脆弱，表现为资本开支水平低，持续依赖预算支持援助，经济前景低迷，以及重建加沙需要大量资源。

---

<sup>11</sup> 货币基金组织(2009 年)。西岸和加沙宏观经济和财政框架：第三次进展情况审查。《工作人员报告》。货币基金组织。华盛顿哥伦比亚特区。

13. 在财政收入方面，改善税收征管导致收入提高了 6%，但封锁解除之后收入仍有提高的空间。然而，封锁和关闭加沙的政策对公共收入产生了不利影响，取消了一些海关收入，并鼓励从以色列走私货物。

14. 由于国内生产总值未实现强劲增长，创造就业机会的私营部门没有复苏，要实现巴勒斯坦权力机构提出的政府部门工资总额占国内生产总值一位数比例的目标，难度极大，从社会观点来看，也是极其危险的。例如，计划借出净额减少 27%——一种电力和公用事业补贴，很有可能剥夺最脆弱家庭的能源需求。进行财政改革，不是增加穷人的压力，而应从根本上保护贫困家庭获得最低限度能源的权利。

15. 由于以色列最近在加沙发起的军事进攻，巴勒斯坦权力机构的公共财政前景黯淡。必须为加沙重建工作拨出 20 亿美元的巨额专款，仅仅是为了使经济恢复到军事行动之前的衰弱状态。无论是否开展重建工作，巴勒斯坦权力机构维持其财政纪律和改革的能力都取决于以色列是否取消行动限制。

16. 九年来不断加强封锁，使巴勒斯坦出口部门受到严重削弱，即便恢复相对常态，许多已经倒闭的企业也不大可能重张旗鼓，继续经营。在出口方面，由于封闭带来的巴勒斯坦市场上进口货物成本上涨，削弱了家庭购买力，并造成生产成本膨胀。出口业绩疲软和进口不断增加，使贸易赤字达到前所未有的水平，占国内生产总值的 79%，而在 1999 年为 61%，2007 年为 75%。

17. 封锁还加深了巴勒斯坦对以色列的经济依赖程度，以色列在巴勒斯坦贸易中所占份额从 1999 年的 63% 上升到 2008 年 79%。按照占国内生产总值的百分比计算，与以色列的贸易赤字估计已从 1999 年的 38% 增加到 2008 年 56%。后者相当于巴勒斯坦权力机构 2008 年所收到的捐助者支助的 140% 以上，相当于巴勒斯坦贸易赤字总额的 71%。

## 二、对加沙的破坏：对饱受战争创伤的经济的又一打击

18. 本报告编写之时，自以色列对加沙发起军事进攻以来已过去了六个月，但由于自 2007 年 6 月以来加沙始终处于几乎完全封闭状态，当地经济仍在等待开始重建。这成为自 1967 年西岸和加沙被占领以来，以色列采取的一系列措施的最新事件。根据联合国机构和人权组织的文件记载，这些措施已将更多的民众推入

日益扩大和不断加深的贫困深渊，严重破坏了巴勒斯坦的发展前景。正是基于这一背景，应对最近军事进攻的后果加以评估。

#### A. 破坏和经济损失 <sup>12</sup>

19. 自 2005 年以色列从加沙地带单方面撤军以来，该领土进入相对平静期和军事行动交替出现的阶段。在 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日期间，加沙地带遭到了以色列发起的前所未有的一次大规模军事进攻。人员伤亡严重，造成 1326 人直接死亡，5450 人受伤，10 万多人流离失所，对加沙的人力资本造成持久的不利后果。加沙地带的基础设施、生产能力和生计普遍遭到破坏，而被占巴勒斯坦领土有 40% 的人生活在加沙地带。初步估计，直接和间接经济损失在 40 亿美元左右，包括与缓冲军事行动造成的人道主义影响有关的大约 10 亿美元。

20. 巴勒斯坦中央统计局 2009 年 1 月第一次评估提出的直接损失约为 19 亿美元；超过加沙 2006 年国内生产总值的 135%。这考虑到基本的基础设施普遍遭到破坏；21000 多栋公共和私人建筑完全或部分被毁(占加沙建筑物的 14%)；原材料储存受损；加沙电力网及供水和污水处理网络被破坏。深入的部门估计表明，直接损失总额可能达到 25 亿美元。由于进攻期间经济活动完全停止，估计加沙地带国内生产总值损失为 8800 万美元。

---

<sup>12</sup> 本节和以下两节采用了下列报告中的数据和信息：B'Tselem, [www.btselem.org/English/Gaza\\_Strip/](http://www.btselem.org/English/Gaza_Strip/)；人权事务协调办公厅(2009 年)。人道主义事务协调员提供的加沙实地最新情况：1 月至 5 月；人权事务协调办公厅(2008 年)。加沙地带电力短缺：形势报告；人权事务协调办公厅(2007 年)。西岸以色列人定居点和其他基础设施对巴勒斯坦人的人道主义影响；人权事务协调办公厅(2005 年)。初步分析：2005 年 2 月计划的西岸隔离墙走向的人道主义影响；巴勒斯坦中央统计局(2009 年)。“以色列侵略给加沙地带造成的经济损失初步估计”。拉马拉，巴勒斯坦中央统计局(2008 年)。新闻稿：2007 年巴勒斯坦领土上的贫困和生活条件；巴勒斯坦中央统计局(2008 年 a)。“扩张和隔离墙对其穿过的巴勒斯坦社区的影响调查”。拉马拉，巴勒斯坦中央统计局；开发计划署(2009 年)。“在加沙：以色列军事行动之后的加沙居民的态度和观念”；开发计划署(2008 年)。被占巴勒斯坦领土的失业率。“发展时代”，2；粮食计划署及其他组织(2008 年)。在被占巴勒斯坦领土的联合快速粮食安全调查。

## B. 脆弱的停火和经济不安全

21. 针对冲突升级事件，联合国安全理事会于 2009 年 1 月 8 日通过了第 1860 号决议，呼吁立即实行停火，在加沙各地畅通无阻地提供和分发人道主义援助，建立和开放可供持续运送人道主义援助物质的过境走廊。决议通过十天后实现了停火，但封锁没有取消。目前，除个别人道主义情况以外，出入加沙仍然受到限制，前往以色列和埃及的过境点在正常工作日大多时间依然关闭。对进口重建工作需要的物资和备件以及现金和燃料的进入始终予以限制。在放宽对一揽子援助物资的入境限制问题上反复无常，使提供紧急救济成为一项艰巨的任务。

22. 加沙地带的经济安全、获得生计来源的机会和生活条件处于自 1967 年以来最差状态。巴勒斯坦农民仍然无法获得靠近以色列边界一带的农用土地，渔民现在只能进入加沙沿岸三海里内一个狭长区域内捕鱼——其 15%的区域是根据《奥斯陆协定》确立的。半数以上人口得不到供电保证，90%的人获取饮用水的机会有限。贫困已影响到 90%的人口，其中 65%的人生活在极端贫困中。粮食供应很不稳定，这取决于开放边境口岸和农民恢复生产的能力。

23. 鉴于生产基础受到侵蚀，很可能在未来数年内将有更多的民众陷入贫困境地，初步估计表明，2009 年加沙的收入损失累计超过 7 亿美元，占 2006 年加沙国内生产总值的一半。加沙遭到的破坏大大加剧了目前这种发展减弱的势头。农业和工业现已处于边缘化，两者加在一起，仅占国内生产总值的 21%，占就业率的 28%。另一方面，公共管理和服务部门成为主要雇主。这些部门在 2008 年吸纳了 54%的加沙劳动力，而在 1999 年仅为 37%。这一势头的最终影响是，巴勒斯坦尤其是加沙的生产基础受到有系统的侵蚀，它剥夺了巴勒斯坦人民生产和自给能力，使他们成为贫困消费者，所需必需品主要来自以色列并大多得到捐助者的资助。

## C. 重建计划尚未得到执行

24. 加沙重建工作以《2009-2010 年巴勒斯坦民族早期复苏和重建计划》(PNERRP)为指导，估计重建费用为 28 亿美元。这包括 13 亿美元的早期复苏费用和 15 亿美元的预算支助和 2009 年紧急情况补充预算支助。捐助者在 2009 年 3 月

2 日的沙姆沙伊赫国际会议上做出了积极响应，为早期复苏和重建计划以及 2009-2010 年其他活动认捐了 45 亿美元。

25. 然而，对加沙重建的国际承诺尚未真正开始履行，大多数捐助者发放资金是以巴勒斯坦政治发展动态为条件。联合国紧急呼吁只有 39% 获得了资助。对援助努力较为深入的审查表明，在改善援助实效方面仍有很大的提高空间：

- (a) 很难确定承诺援助的额外增加金额。在 2007 年 12 月巴黎会议上为《巴勒斯坦改革与发展计划》认捐了 77 亿美元之后，又获得了 45 亿美元的认捐款额。鉴于以往情况和捐助者的态度，推测认捐总额达 12 亿美元是不合理的。相反，这就意味着一些捐助者要加倍认捐，中期规划与短缺规划出现重叠。这可能反映出对援助实效方面的教训重视不够，如可预期性、国家对援助的自主权以及此种重大人道主义危机的复杂性；
- (b) 很难描述为加沙重建划拨的资源，因为 2007 年和 2009 年会议特点是特别强调支持巴勒斯坦改革与发展计划，而两个会议的执行工作日益有赖于政治条件；
- (c) 对早期复苏和重建计划和改革与发展计划的大部分认捐被指定用于预算支持。据巴勒斯坦权力机构说，两项计划的合并所需资源有 64%(57 亿美元)用于预算支持。这反映了过去的趋势延续至今，私营和生产部门所占份额一直不大。就通过提高公共部门的工资来刺激总需求的所有好处而言，此种方法对振兴受到侵蚀和破坏的生产基础的迫切需要影响甚微。

26. 最近获得的一个简单的教训是，从捐助者响应的范围和质量来看，应意识到在长期占领和旷日持久的冲突和孤立的背景下，最近对整个巴勒斯坦尤其是加沙经济造成的破坏。援助努力应当基于一项前后一致的设想的巴勒斯坦国发展战略，不仅限于预算拨款和提出一般目标。该战略的目标应该是支持、重建和扩大遭到侵蚀的生产基础，使巴勒斯坦人能够实现国内生产，达到自给，雇用本国不断增长的劳动力，减少对国际援助的依靠和对主要来自以色列的进口的被迫依赖。否则，把救济努力与战略发展目标联系在一起，从而确保设想的巴勒斯坦国具有生存能力，这将是一个难以实现的任务。

27. 不用说，提高援助实效不足以使加沙摆脱贫困，除非立即采取平行措施，解除对加沙的严密封锁。如果不采取其他任何行动，只是确保人道主义援助安全进入加沙和使边界恢复原状，巴勒斯坦人最终将完全依赖国际援助和以色列在边界的善意。目标明确的努力也应设法重新建立业已切断的加沙和西岸之间的商业生产网络。否则，两个地区仍将处于经济分割状态，从而拉大地区差距，进一步降低巴勒斯坦经济潜力。最终，迫切需要赋予巴勒斯坦决策者以权力，为其提供一整套必要的经济政策工具，以管理其饱受战争创伤的经济，使之走上复苏和持续增长的道路。下面是对其中一些较宽泛的先决条件的审查。

### 三、以色列对被占巴勒斯坦领土经济的 政策持续性和变化<sup>13</sup>

28. 《阿克拉协定》<sup>14</sup> 一致认为，必须持续援助巴勒斯坦人民，这不仅是为了减少被占巴勒斯坦领土的经济和社会逆境造成的负面影响，而是“以期创造有利的条件，建立一个拥有主权和有生存力的巴勒斯坦国”。“两国解决办法”因冲突和延长占领的经济、领土和体制政策的作用而前景黯淡，此时作出这一承诺，反映了对此种解决办法的一种前所未有的全球共识。

#### A. 占领、主权和发展

29. 以色列历届政府对巴勒斯坦的经济政策都是决定巴勒斯坦经济绩效和发展前景的最主要因素。自 1967 年以来，这些因素已发生变化，从原先旨在将巴勒斯坦经济资源纳入以色列“本土”经济转为采取行动，使被占巴勒斯坦领土的经济和市场边缘化并孤立于世界之外。几年来，通过采取单方面行动或与巴勒斯坦伙伴签订经济和政治协定，这一做法已导致削弱了巴勒斯坦经济和生产基础，损害了作为一个主权巴勒斯坦国所需要的经济前景。

30. 2009 年，当建立一个有生存力的巴勒斯坦国问题重新提到国际议程上时，坦诚地评估长期占领和维持占领的经济政策框架如何破坏了设想的巴勒斯坦

---

<sup>13</sup> 本报告这一节摘自一份标题相同的长篇审查报告(即将出版)。

<sup>14</sup> 贸发会议(2008 年)。《阿克拉协定》。UNCTAD/IAOS/2008/2。

国的前景，经济政策制定者可从中受益。无论在新阶段以色列可能对巴勒斯坦经济采取什么政策，如果它不符合建立主权经济体制和适当的国家经济政策空间，其影响将最终只会延长占领，加深危机。

31. 应当基于这一背景来理解 2009 年初以色列新政府提出的“经济和平”倡议。尤其是，必须研究这些“新”倡议在何种程度上不同于以色列长期以来对巴勒斯坦经济采取的政策，或作为其政策的一个组成部分。贸发会议经过 25 年的报告审查，产生了大胆背离传统国际经济政策做法的一种连贯的观点，不再质疑占领的背景、框架和政策。改换模式，承认巴勒斯坦的经济现状和占领与发展明显不相容，已成为当务之急。

B. 1994 年前后以色列对巴勒斯坦经济采取的政策：  
从“扭曲的经济一体化”转为“实际分割”

32. 四十几年来，以色列与被占巴勒斯坦领土的关系一直由以色列国防军管理。在 1967 年，由以色列“民政局”（现为政府领土事务协调员）负责巴勒斯坦社会、经济、政治和机构事务。针对该经济体制定的管理条例，目的是确保与以色列的区域和国际政策问题保持一致，按照 1980 年代官方概述的立场，在该领土上“以色列政府将不会进行任何发展工作，也不允许扩大(当地)农业或工业生产，因为这可能与以色列国展开竞争”。<sup>15</sup>

33. 以色列对被占巴勒斯坦领土经济所实行的政策，在 1990 年代之前还是一种谨慎融合的战略，即利用该领土的劳动力、土地和其他资源，同时剥夺巴勒斯坦人实现独立经济发展的必要条件。这一蓄意而又有选择的“融合”做法的结果是，使巴勒斯坦经济更加脆弱，无法满足以色列方面的经济，政治和安全的先决条件。通过精心拟定计划，将这一总体战略贯穿于各项权力分享安排，比如“共管”和“权力委托”，在这种情况下，经济发展和领土规划仍然是占领国的特权。扭曲的“占领下的发展”设想确保将巴勒斯坦基础设施和经济资源免费、扭曲地融入以色列经济。

---

<sup>15</sup> 贸发会议(1986 年)“被占巴勒斯坦领土上最近经济发展势态”。UNCTAD/TD/B/1102。

34. 以色列最早对第一次起义所实行的“实际隔离”战略，引起巴勒斯坦民众旨在“自力更生”的经济发展行动。鉴于以色列对此种行动反应严厉，取得的成效程度有所不同。在对被占巴勒斯坦领土进行直接军事管理的这一最后阶段，以色列战略的目的是为经济鼓励措施留有某种余地，同时采取安全和有关措施，从效果上(如果不是在设计上)限制巴勒斯坦生产和创收活动的范围。

35. 《奥斯陆协定》和给予巴解组织并将由巴勒斯坦权力机构来管理的自治安排，它们的签署可视为与过去的一种决裂。信心主要基于一项规定，即协定，包括《经济关系议定书》，将适用于过渡时期，在 1999 年之前就永久地位问题进行谈判并作出商定。然而，延长过渡安排实际上并未促进巴勒斯坦经济和领土完整，反而以扭曲的方式将巴勒斯坦经济牢牢地与较为先进和较高收入的以色列经济融合在一起。随着该领土上的以色列人定居点和封闭措施范围的扩大以及暴力事件激增，与此同时实际隔离措施亦在加紧实施。

36. 《经济关系议定书》允许巴勒斯坦权力机构建立的经济体制，使以色列民政局确实必须撤离给巴勒斯坦权力机构以管辖权的地区，从而首次将迄今为止一直在以色列直接控制下的一系列经济和地方管理职能移交到巴勒斯坦人手中。尽管巴勒斯坦权力机构竭力按照其设想来建设“民族”体制，但对于其管理或执行权限的种种实际限制很快显现出来。因此，尽管给予了部分政策管理空间，但更为重要的是，巴勒斯坦经济有多大的获益。《经济关系议定书》是否导致减少了占领对发展前景的不利影响(有更多的政策空间)? 是否由于与以色列经济的长期接近以及通过《经济关系议定书》加强了密切联系而产生了长远利益? 事实上，如果仅满足后一项标准的话，有限的决策空间本可能是可以容忍的，回过头来看，也是有道理的。

37. 如果两个经济体之间的经济关系一直受自由市场力量动态的支配，随着时间的推移，人均收入方面的差距应当有所缩小。但实际情况正好相反。所呈现的模式是，在占领头二十年期间出现缓慢趋同，尔后再次拉开距离。巴勒斯坦人均国内生产总值在以色列人均国内生产总值中所占比例从 11%增长到 1970 年代末的 14%，但随后这一比例持续下降，除了在 1990 年代期间略有改进。到 2000 年之前，这一比例仍然低于《奥斯陆协定》前的水平，并且自那时以来进一步下降，跌至 30 年前高峰时所占比例的一半。

38. 《经济关系议定书》的制定者构想重建和增长期为过渡期。巴勒斯坦权力机构遵守该议定书，也正是因为它容忍其存在的种种薄弱环节，其假设是，它将确保产生一种新的、有利的经济环境，包括开放边界，取消经济限制，停止扩建定居点，以及国际社会承诺为重建和发展提供资金。当时在许多人看来这是有道理的，此种因素可使巴勒斯坦权力机构实行注重增长和发展的一种独立自主的经济政策。但从过去 15 年的实际记录来看，显然这些设想并未成为现实，在 2000 年前期间在体制方面取得的任何成果到那时都已不复存在。

39. 按照《奥斯陆协定》及随后各项协定潜在的“安全第一”的逻辑，以色列对巴勒斯坦的进口征收关税和增值税，这使前者有效地控制了巴勒斯坦相当大一部分的公共收入。从短期权宜之计和在移交更大的主权之前需要确保巴勒斯坦方面履约来看，《经济关系议定书》的这些方面和相关方面不无道理。然而，过渡时期表明，在可称为“非对称遏制”的政策背景下，这些措施制度化使巴勒斯坦经济付出了沉重的代价。<sup>16</sup> 这些措施本身设计就很成问题，它们有可能通过非对称压力的威胁而损害巴勒斯坦的利益，在这种情况下，由于巴勒斯坦人无法保证履约，以色列就可以此为由扣留转账资金和采取其他类似行动。

### C. 是以色列的“经济和平”还是 巴勒斯坦人的争取和平经济战略？

40. 到 2009 年，《经济关系议定书》作为有效期仅为五年并且从未正式展期的一项临时经济协议业已出台 15 年，而它仍然是该地区事实上的经济法律。在旷日持久的冲突的影响下以及由于双方之间的政治谈判进程毫无结果，该地区一切生活都无从谈起。以色列对巴勒斯坦经济采取的各种战略缩小了巴勒斯坦人的政策空间，侵蚀了巴勒斯坦的体制能力和生产基础。它违反了《经济关系议定书》提出的一项明确目标：“加强巴勒斯坦方面的经济基础，……根据其自身的发展计划和优先项目，行使其经济决策权”。

---

<sup>16</sup> Khan M(2004 年)。“在巴勒斯坦建立国家：社会变革期间的生存能力和治理”。伦敦劳特利奇出版社。

41. 在以色列占领巴勒斯坦领土的四十几年期间，无论采取了何种战略，也是万变不离其宗：扩大以色列人定居点，加强占领控制，同时缩小巴勒斯坦的经济政策空间、领土和经济结构与规模。此种结构不对称，就不可能建立公平的经济关系，也不可能经受遵守多边贸易法律和国际经济关系标准的检验，而对于今后任何政治解决方案来说，这些要素都必须考虑在内。这种非对称结构加深了巴勒斯坦人对以色列的结构性经济依赖，但对巴勒斯坦经济或其贫困人口则好处甚微。

42. 经济指数清楚地表明，经济政策现状即不是最佳甚至也不是很好。巴勒斯坦经济现已为《经济关系议定书》的框架所束缚，其发展前景与直接军事战略期间的前景相差无几。但是，最近的国际事态发展表明，目前可能处在一个历史时刻，有生存力的国家和主权问题应当列入议程，并应即将承认必须认真对待巴勒斯坦民族经济安全问题。现在即应把握时机，使巴勒斯坦经济自决进入新阶段，按照联合国有关决议，支持实现更广泛意义上的民族自决权的努力。

43. 然而，在 2009 年，人们尚未彻底摒弃“占领第一”的逻辑和否定决定了巴勒斯坦经济轨迹的现实，仍然认为应当进一步改革现有的巴勒斯坦权力机构，以便其在较长时间的过渡期内更好地发挥作用，而不是需要制定经济政策和国家体制框架。不过，过去十年改革巴勒斯坦权力机构的经验并不支持这一看法，即通过大力改进治理体制和满足其他先决条件，与 2002 年国际社会最初批准成立巴勒斯坦国时相比，新生的巴勒斯坦国在“政策发布”方面的准备将会充分得多。

44. 对于以色列新政府对其与巴勒斯坦权力机构的关系所采取的以改善经济条件为重点的新的政策方针，应当从这种角度来理解。以色列总理声称，作为实现持久和平的第一步，必须改善巴勒斯坦的经济状况。他呼吁实现“经济和平”，推动毫无进展的巴勒斯坦经济，为今后的和平会谈奠定基础，但并未提出明确的经济和平参数。据初步报告称，总理打算成立一个部际委员会，任务是协调政府在这一领域中与国际社会和巴勒斯坦权力机构对应的活动。该委员会将致力于“发展巴勒斯坦经济”，“改善西岸的生活质量”。据称该委员会将努力在西岸推动落实大约 25 项经济倡议。然而，巴解组织资深谈判人对巴勒斯坦方面对这些倡议的反应作了最好的总结，他说，以色列总理“并不是要结束占领”，他“是建议通过‘经济和平’来谋求使占领正常化并更好地加以管理。他所提出的

愿景不是一个有生存力的巴勒斯坦国，不过是一系列相互脱节，有限自治的小行政区”。<sup>17</sup>

45. 以色列重申的改善被占巴勒斯坦领土的生活质量的经济战略，将证明其并未汲取 40 年占领的教训。《经济关系议定书》不可能使巴勒斯坦经济脱离扭曲的经济一体化以及实际分离状态，这是以色列赖以管理其与被占巴勒斯坦领土的经济关系的基础。期望对上一代人奏效的某些改善个人福利的诱因在今天有可能取得成功，这种想法脱离了过去几年中的现实。《奥斯陆协定》对发展和最终独立所作的大胆承诺可能要予以摒弃，因为再来一个过渡时期极具悲剧色彩，在长期占领和巴勒斯坦的经济、政治和社会能力大大恶化的情况下尤其糟糕。

46. 对于针对巴勒斯坦权力机构的这一最新经济战略，仅仅不予考虑还不够。相反，决策者必须认真研究是否长期占领的教训就不需要明确提出一个争取主权与和平的巴勒斯坦经济战略，这不仅仅是基于建国迫在眉睫，还在于认识到结束占领是当务之急，只有这样才能保证国家的生存。拟定国家生存和两国和平解决办法原则，将会增强近长期发展前景。它也将起到促进和平的作用，表明巴勒斯坦人愿意采取实现两国解决办法所必要的经济政策和有关法律和体制框架。

47. 巴勒斯坦的经济政策动态需要转变，从占领的先决条件所驱动的政策改为通过法治和国际经济关系规则提供保护的政策。虽然《经济关系议定书》所明确的法律框架仍然是对巴勒斯坦经济重新定位的法律的出发点，但不应确定巴勒斯坦国从建国第一天起能够生存与和平所需要的参数或政策框架改革。相反，应强调与之不同的一套原则，努力为建立一个巴勒斯坦国拓宽经济政策空间，从而在一个全球相互依存和市场自由化的世界中能够维护其主权，例如：

- (a) 恢复西岸和加沙地带的领土完整，如《经济关系议定书》中所确认以及无可置疑为国家生存所必要的那样；
- (b) 承认巴勒斯坦权力机构的关税地区为单独关税区，巴勒斯坦在 1994 年决定与以色列单独关税地区建立关税同盟时即隐含了这一点；
- (c) 在一个饱受战争创伤的新独立国家开始融入国际社会时满足其特殊需要，并确保其获得一切可能的工具，随着发展需求的不断变化来管理和逐步拓展其经济政策空间；

---

<sup>17</sup> Erakat S(2009 年)。“以色列使和平倒退一步”，《华盛顿邮报》，3 月 28 日。

(d) 从现在开始构建一个可生存的国家所必要的体制，而不是追求对自治政府不断进行体制改革，该政府按照一套至今仍无法实现的承诺在运作，这一政策进程将一无所获。

48. 虽然扩大政策空间本身不可能保护经济不受占领的影响，但赋予国家机构(甚至在占领下)以权力，对增强企业和家庭面对危机的抵御能力至关重要。巴勒斯坦能够将这些原则转化为实现国家主权经济的政策平台的一个多边论坛就是世界贸易组织(世贸组织)。具体而言，巴勒斯坦新的经济战略，除其他举措外，应及早考虑巴勒斯坦以其由巴勒斯坦权力机构管理的单独关税地区的资格被世贸组织所接纳，并以观察员身份参加会议。此种举措将需要获得世贸组织全体成员的支持，特别是当前和今后的主要贸易伙伴，一旦“入世”进程开始，它们最终将发挥指导作用。

49. 虽然这将需要数年时间才能形成新的国家的经济政策和体制，但这样的举措将会赋予巴勒斯坦以直接经济利益和一定程度的经济政策自主权。通过将该经济的名义自主权重新置于多边承认框架，而不是《经济关系议定书》多余的和功能失调的双边框架内，巴勒斯坦就能够确定市场自由化、透明度和公平的基准和宽泛的参考平台。反过来，这也将有助于在贸易、公共财政、货币和宏观经济政策以及世贸组织所有成员渴望的广泛的经济调节领域内构建国家经济体制。使以巴经济关系摆脱实则掩盖了一种单边政策的双边层面，由此产生的新的地位将会激励在一个以规则为基础的多边环境中的建国努力。

50. 这将重新确认巴勒斯坦对和平的承诺，同时将支持建立有生存力的国家和真正享有主权的努力。把注意力放在真正的国家经济需求上，也将有助于在现实急剧转变之前赢得更多的宝贵时间。现在是时候了，以巴经济关系应当从占领和否定主权的范式转向一种在和平合作多边框架内的平等伙伴关系。

## 四、贸发会议援助巴勒斯坦人民

### A. 框架和目标

51. 基于整个贸发会议秘书处的经验，并与巴勒斯坦权力机构密切合作，贸发会议援助巴勒斯坦人民方案旨在在下列四个方面支持巴勒斯坦的改革和发展努

力：(a) 贸易政策和战略；(b) 贸易便利化和物流；(c) 财政和发展；和(d) 企业、投资和竞争政策。该方案一直在不断发展，以响应巴勒斯坦经济不断出现的需求，多方面的咨询、培训和体制建设活动，使直接干预与国家发展战略目标保持平衡。

52. 去年这一方案得到进一步加强，以确保对加沙不断加深的经济危机和整个经济发展挑战迅速作出反应。这包括设计加沙紧急恢复一揽子计划和微调正在进行的活动，重点仍然是为巴勒斯坦获得经济生存能力和国家地位创造必要条件。

53. 然而，由于以色列对国家受训人员和项目工作人员的行动加以限制，以及限制贸发会议专家进入被占巴勒斯坦领土，方案的执行工作继续受阻。秘书处也因政局不稳而无法在加沙地带开展计划的活动。

54. 尽管如此，由于进一步发展了有选择和灵活的运作模式，贸发会议仍然成功地克服了不利的实地条件，并在活动中保持稳步进展。为确保充分执行秘书处援助巴勒斯坦人民的任务，贸发会议将加强其技术援助活动，以减轻不利的社会经济条件，并按照《联合国 2002-2005 年中期计划》、《阿克拉协定》第 44 段和安全理事会第 1397 号决议的规定，支持建立一个主权和有生存力的巴勒斯坦国。

## B. 加沙紧急恢复一揽子计划

55. 凭借其对巴勒斯坦经济的熟悉和作为联合国联络点长期以来在处理相互关联的贸易和发展问题方面的知识，秘书处制定了一个紧急恢复一揽子计划，旨在支持饱经战争创伤的加沙地带的恢复工作。一揽子计划提出一项方案，目的是在紧急需求与战略发展目标之间建立协同作用。活动计划在一个多年计划框架内开展，以便既有适当顺序又可灵活地处理不可预见的发展势态。与巴勒斯坦权力机构有关部门协商拟定的拟议活动包括：

- (a) 监测占领对贫困和建立一个有生存力和主权的巴勒斯坦国的经济影响；
- (b) 针对直接需求的干预：减贫；粮食安全和商品贸易；贸易便利化；和企业恢复与发展；

(c) 针对贸易政策、工业区和企业与投资保留和促进领域的中长期目标的活动。

56. 贸发会议将与联合国其他机构、国际和区域机构合作，为拟议方案寻求资金。

### C. 正在开展的业务活动

57. 在被占巴勒斯坦领土和其他五个阿拉伯国家促进实现千年发展目标 1 和目标 8 的发展账户促进以分区域增长为导向的经济和贸易政策项目的执行工作取得了进展。建立了项目专家组，并编写了六份国别政策文件，供 2009 年 6 月在贝鲁特举行的第一次研讨会讨论。

58. 自 2008 年以来，海关数据自动化系统的巴勒斯坦关税制度现代化项目的执行工作取得了引人注目的进展。它包括海关程序、信息技术、能力建设、培训和系统应用。为准备将该系统全面推广至所有海关关口，2009 年 6 月配置并启用了新的世界海关数据自动化系统。不过，由于加沙被封锁，仅在西岸取得了进展。一旦政局有所改善，项目工作人员随时准备将该系统推广至加沙。

59. 到 2008 年 10 月，秘书处已成功地完成了建立巴勒斯坦托运人理事会项目。如项目的最后报告所述，项目的各项目标均已实现。理事会是一个设有坚定的董事会的充满活力的私营部门机构，积极促进巴勒斯坦贸易，同时秘书处还继续根据需要与新的机构开展合作。

60. 目前正在与国民经济部进行协调，以支持巴勒斯坦权力机构融入多边贸易体系的努力。正在审议的活动包括能力建设、培训和咨询服务，以评估就加入世贸组织的进程建立全国共识的好处，并建立有关协商机制。

61. 贸发会议正在与财政部联系，考虑恢复“加强债务监管能力和金融分析系统”项目下的活动，该项目由于缺乏资金暂停实施。

62. 项目第二阶段的“留住投资方案”和支持发展中小企业计划(EMPRETEC Palestine)由于资金短缺继续搁置。

D. 资源调集、协调和统一

63. 在其援助巴勒斯坦人民方案的设计和執行中，秘书处一直与近东救济工程处、联合国被占领土特别协调员办事处、开发计划署、西亚经济社会委员会、劳工组织、世界银行和货币基金组织，以及各国民间社会机构保持密切联系，协调相关活动。开发计划署继续为贸发会议提供必不可少的后勤和联络实地支助。

64. 该方案受益于欧盟委员会和联合国发展账户慷慨的预算外支助。然而，对以往成就和秘书处伙伴关系的利用则因资金短缺而受到影响。现在比以往更有必要通过获取可预期的和全面的预算外资金，支持秘书处在这一领域的工作。

-- -- -- -- --