



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
15 July 2011
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第五十八届会议

2011 年 9 月 12 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 11(b)

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¹

贸发会议秘书处的说明²

¹ 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。

² 2011 年 8 月 23 日前，媒体不得引用本文件所载信息。

内容提要

虽然被占巴勒斯坦领土(被占领土)的经济 2009 年和 2010 年分别增长了 7.4% 和 9.3%，但是失业率仍然居高不下，两年均达到 30%。增长动力来自捐助方的支助，增长还反映了经济从低位复苏。经济增长并未改变长期发展前景持续恶化的现实，造成这一局面的原因是巴勒斯坦不断丧失土地和自然资源、与全球市场隔绝以及分裂的态势。失业、贫困和食物无保障问题仍然触目惊心，特别是在加沙。巴勒斯坦权力机构的财政状况最近虽然有所改善，但仍旧岌岌可危。依然存在巨额贸易赤字和对以色列经济的依赖。新的证据表明，官方数据掩盖了“间接进口”，夸大了对以色列的贸易赤字。目前在这些间接进口货物上损失的税收，能够将巴勒斯坦的公共收入提高 25%。同时还应认真关注东耶路撒冷与被占领土其他地区隔离带来的经济后果。虽然资源有限，但贸发会议继续与联合国其他组织和捐助方协调，应对巴勒斯坦经济的需求，最近刚刚启动一个“增强巴勒斯坦贸易便利化能力”的新项目。

一. 援助驱动下的无就业经济增长，生产基础受到侵蚀

1. 与前几年相比，2010 年被占巴勒斯坦领土(被占领土)的经济表现有所好转。较之于 2009 年 7.4% 的经济增长率，据估计 2010 年经济增长率为 9.3%。加沙的增长更为显著，该地区的国内生产总值(内产值)增长了 15%，而西岸则增长了 7.6%。
2. 然而，鉴于过去 10 年的经济衰退和进行中的去工业化进程，这并非可持续复苏的迹象，而预示着经济在薄弱的基础上运转。2000 年以来经济出现了严重衰退，在此背景下，以色列继续实行封锁政策并没收巴勒斯坦的土地和自然资源，令人对 2010 年实现的增长是否可持续及巴勒斯坦经济的发展前景产生了关切。对于 2010 年的增长道路是否可持续产生关切的另一原因是，增长依赖于大量注入的外国援助和公共部门开支，近期的增长大都出于此因。此外，巴勒斯坦私营部门仍然受到各种因素的制约：多年的移动和准入限制；封锁；接触外部市场的机会极为有限，难以出口货物和进口生产投入；资本和自然资源基础不断萎缩。
3. 此外，巴勒斯坦约三分之二的公共收入依赖于以色列的海关控制。根据 1994 年《以色列和巴勒斯坦解放组织经济关系巴黎议定书》，以色列向经以色列进口的货物收取关税和增值税，然后与巴勒斯坦权力机构(巴权力机构)结算。在频繁出现政治和安全紧张局势的情况下，这是一个极其脆弱的安排。过去 10 年间，以色列不止两次推迟向巴权力机构移交税款，有时拖延的时间很长，最近一次是在 2011 年 5 月，结算手续推迟了数周之久。可以采取的措施，防止巴勒斯坦的税收出现波动，减少对巴勒斯坦生产商在出口货物及进口投入时接触外部市场的限制，从而将国际支助和正增长转化为可持续的经济收益。

A. 制造业能力的侵蚀

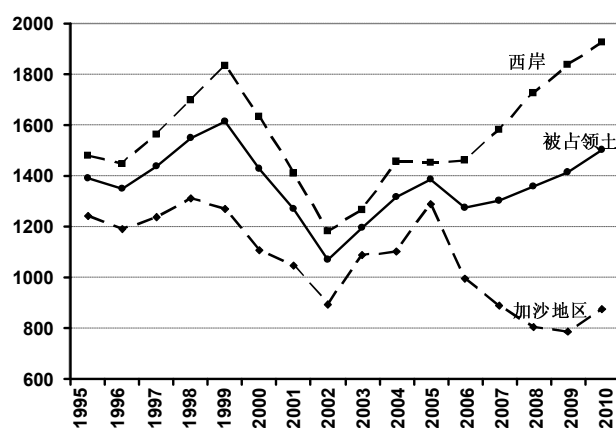
4. 根据国际货币基金组织(货币基金)的资料(2011 年)，后“奥斯陆协定”期间巴勒斯坦经济收缩的同时技术退化，1994 至 2010 年，全要素生产率平均每年下降个百分点。若 1994 至 2010 年间生产率保持了奥斯陆协定之前的增长势头，目前被占领土的人均实际内产值应比 2010 年的水平高出 88%。
5. 2010 年虽然制造业产出下滑了 6%，但是酒店餐饮、建筑、公共管理和农业产出分别增长了 46%、36%、6% 和 22%。然而，农业是在持续衰退 10 年后才出现增长，2009 年该部门的增值水平仅为 10 年前的 47%。
6. 巴勒斯坦制造业的持续衰退是令人关切的主要问题，其原因不仅在于潜在产出会立刻蒙受损失，而且在于其长期影响，所见的技术退步的影响与之存在联系，而且起到了推波助澜的作用。这是因为与免受全球竞争之苦的不可贸易商品生产企业相比，制造部门的企业通常更具创新能力、效率更高。根据联合国中东和平进程特别协调员办事处(被占领土协调员办事处)的资料(2011b)，2009 和 2010 年实际内产值(内产值)增长的主要原因是生产力下滑的同时，工人人数增加，劳动力参与率上升。

B. 加沙和西岸巨大的经济差异

7. 过去 18 个月中, 以色列略微放松了对加沙的封锁(以色列政府, 2011 年), 使当地的经济活动有所改观。这集中发生在不可贸易商品部门, 主要是建筑部门, 2010 年该部门的产出翻了一番。尽管 2008 年 12 月和 2009 年 1 月以色列在加沙 24 天的军事行动摧毁的私人 and 公共建筑急需重建, 但是当局仍然禁止进口建筑材料, 国际组织除外。然而, 建筑投入不断由埃及经秘密渠道以高价进口。2010 年加沙实现了 15% 的内产值增长, 部分原因是经济复苏的起点很低——2006 至 2009 年间实际内产值累计下降了 30%; 还有部分原因是 2010 年中期以色列放松了对进口的某些限制。

图 1

实际人均 GDP(以 2004 年美元价值计算)



8. 加沙地带的人道主义状况依然严峻, 以色列很大程度上仍在实行 2007 年以来的封锁。对进口原材料的限制仍然制约着私营部门的复苏, 并阻碍了“巴勒斯坦民族早日恢复和重建计划”中设想的基础设施公共投资。世界银行认为, 2010 年加沙的制造业产出下降了 4%。另一方面, 农业产出大幅上升, 虽然上升的起点是往年达到的最低点。然而, 农民和渔民仍然无法涉足加沙约 35% 的农业用地和 85% 的海域(被占领土协调员办事处, 2011a)。

9. 加沙的社会经济指标仍与 2006 年以前或西岸目前的情况相差甚远。例如, 加沙极度恶劣的教育状况和学校人满为患的问题, 迫使联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)在办学时采取两班倒的方式, 循环授课, 还不得不在集装箱内办学。对加沙实行的严密封锁不仅使社会经济条件恶化, 而且促生了加沙和西岸之间巨大的经济差异, 从而扩大了地区之间的差距(图 1)。2009 年间, 加沙的实际人均内产值由约旦河西岸水平的 89% 降至 43% 左右; 截至 2010 年, 仍然不到西岸水平的一半。

表 1

被占巴勒斯坦领土经济：关键指标^a

	1995 年	1999 年	2002 年	2004 年	2006 年	2008 年 修订数	2009 年 初步数字	2010 年 估计数
宏观经济绩效								
内产值实际增长率(%)	6.0	8.8	-13.3	12.0	-5.2	7.1	7.4	9.3
内产值(百万美元)	3,220	4,179	3,433	4,198	4,619	6,247	6,764	7,575
国民总收入(百万美元)	3,699	4,932	3,656	4,430	5,047	6,884	7,311	8,166
国民可支配总收入(百万美元)	4,099	5,306	4,708	5,151	6,323	10,057	9,437	10,227
人均内产值(美元)	1,400	1,493	1,125	1,317	1,363	1,737	1,827	1,987
人均国民总收入(美元)	1,608	1,763	1,199	1,390	1,489	1,914	1,975	2,142
人均国民总收入实际增长率(%)	0.7	4.1	-16.7	9.1	-6.5	5.2	2.7	4.9
人口和劳动力								
人口(百万) ^a	2.34	2.96	3.23	3.41	3.61	3.83	3.94	4.05
失业率(%) ^b	32.6	21.7	41.2	32.5	29.8	32.4	30.1	30.0
总就业人数(千)	417	588	452	551	636	667	718	744
在公共部门	51	103	125	131	148	161	181	179
在以色列和定居点	68	135	42	45	55	67	73	78
财政收支(占内产值的%)								
扣除欠款和结算款的收入净额	13.2	23.9	8.5	25.0	25.0	25.7	25.9	26.1
经常支出	15.3	22.6	29.0	36.4	49.3	47.2	51.9	41.6
总支出	25.6	29.9	35.4	37.1	55.0	50.7	58.4	45.3
综合结余——现金收付制	-12.3	-6.1	-27.0	-12.1	-30.0	-25.0	-32.5	-19.2
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	399	1,096	734	1,491	3,230	3,219	2,697
货物和服务出口额(百万美元)	499	684	380	484	678	960	919	992
货物和服务进口额(百万美元)	2,176	3,353	2,519	2,909	3,202	4,086	4,363	4,954
贸易余额(占内产值的%)	-52.1	-63.9	-62.3	-57.8	-54.6	-50.0	-50.9	-52.3
与以色列的贸易余额(百万美元)	-922	-1,598	-886	-1,500	-1,887	-2,888	-2,558	-2,840
与以色列的贸易余额 (占内产值的%)	-28.6	-38.2	-25.8	-35.7	-40.9	-46.2	-37.8	-37.5
巴权力机构与以色列的贸易总额/ 巴权力机构贸易总额(%) ^c	92.3	69.7	56.3	72.1	74.1	89.7	74.4	73.6
巴权力机构与以色列的贸易总额/ 以色列贸易总额(%) ^c	4.3	3.9	2.1	2.4	2.4	2.8	3.0	2.8

资料来源：巴勒斯坦中央统计局(巴统计局)、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。

^a 由于巴统计局无法进入东耶路撒冷，本表中报告的数据不包括东耶路撒冷，但人口数字除外。

^b 按照劳工组织的“放宽定义”，失业率包括“失去找工作信心的工人”。

^c 巴勒斯坦和以色列的贸易数据指货物、以及非要素和要素服务。

C. 高度贫困和食物无保障

10. 尽管 2010 年内产值实现了增长，但是贫困和食物无保障水平仅略有下降——不仅在加沙地带，而且在全部被占领土都很居高不下。巴统计局最新数据表明，贫困依然是一个严峻的问题。以依据消费的贫困定义来衡量，2009 年和 2010 年，26% 居住在被占领土的巴勒斯坦人生活贫困。西岸的贫困率为 18%，加沙则高出很多，达到了 38%。若非向巴勒斯坦家庭给予了大量社会援助，2010 年被占领土的贫困率会达到 31% (巴统计局，2011 年)。

11. 根据世界粮食署(粮食署)的资料(2011 年)，被占领土中 50% 的巴勒斯坦家庭受到食物无保障的影响——33% 属于食物无保障家庭，近 17% 的家庭特别容易受到食物无保障的影响。加沙 65% 的家庭受到食物无保障的影响，52% 属于食物无保障家庭，还有 13% 特别容易受到食物无保障的影响。加沙 33% 的农田农民无法进入，约 85% 的海域渔民无法涉足，这一事实造成了食物无保障状况。

12. 根据粮食署、联合国粮食和农业组织(粮农组织)和巴统计局开展的调查(2010 年)，巴勒斯坦人民在以色列长期占领期间运用了各种策略来解决贫困和食物无保障问题。除借贷之外，这些策略还包括：接受家人和朋友的食品援助、为喂养儿童而限制成人的进食、减少健康和教育开支、缩减存款、变卖珠宝、家具和生产性财产。最常用的三种策略是推迟支付公用事业账单、降低食物摄入的质量和数量及借贷。最近为确保缴费而安装了预付费电表并实行了配电私有化，这意味着贫困和易受影响的家庭不能再使用推迟支付公用事业账单这一策略。求助于信贷的策略可行性有限，仅余的已被 29% 的家庭选择的做法是降低食物摄入的数量和质量。从长远来看，这威胁到巴勒斯坦人的健康和人力资本形成。

D. 居高不下的失业率影响了人力资本的质量

13. 2010 年内产值的增长很大程度上是“无就业”增长，因为它未能降低 10 年来一直居高不下的失业率。实现增长的原因主要是更好地利用了现有资源，但并未反映出投资的增加。创造就业方面缺少进展的原因是，私营部门薄弱并面临巨大风险，以及巴权力机构实行以控制公共部门就业和薪资为主要特点的财政紧缩措施。

14. 2009 年以来，失业率一直徘徊在 30% 左右，³ 2010 年加沙的失业率为 47%，西岸为 20%。虽然被占领土失业率已高居世界前列，但是考虑到就业不足、变相失业、潜在劳动力市场参与者丧失信心和劳动力市场参与程度低的现象十分普遍，报告的失业率并没有全面反映问题的严重性。30 岁以下的巴勒斯坦青年特别容易受到劳动力市场条件的影响，这一年龄段的失业率为 43%。

³ 失业的宽松定义。

15. 除了直接的社会经济后果，巴勒斯坦劳动力失业率长期高企，对被占领土巴勒斯坦人民的生计带来持续威胁，更不用说对社会结构和团结造成的压力。生产活动长期受到阻碍，极有可能造成巴勒斯坦工人和创业者技能退化，同时因重新培养失去的技能耗资巨大而对人力资本带来长期破坏。

E. 隔离墙令其更加脱离全球市场

16. 2002 年以来，随着“隔离墙”的修建，巴勒斯坦经济与全球经济隔离造成的后果越来越严重。2004 年 7 月 9 日，国际法院(2004 年)就“关于在被占领的巴勒斯坦领土上修建围墙的法律后果”发出了咨询意见，称围墙进入西岸包括东耶路撒冷的部分，以及相关的关卡和许可证制度，违反了以色列在国际法之下的义务。根据被占领土协调员办事处的资料(2011 年 a)，截至 2011 年，规划为 709 公里的围墙已建成 440 公里(62%)。约 85%的围墙建在巴勒斯坦土地上，从而重新划定了 1967 年的边界，掠夺了巴勒斯坦的土地和自然资源(人道主义事务协调厅)(人道协调厅)，2009 年)。

17. 对以色列的出口约占巴勒斯坦出口总额的 90%。由于围墙的修建及相关的出入限制，2008 至 2009 年间，巴对以出口下滑了 30%。2010 年，以色列进一步加强了对巴勒斯坦出口及生产投入进口的限制(货币基金，2011 年)。以色列方面重复而漫长的安全检查迫使巴勒斯坦商人在过境点排起长队，而过境点设施不足、工作时间有限。近东救济工程处工作人员进入耶路撒冷的条件就提供了例证，说明对巴勒斯坦经济造成的巨大代价。近东救济工程处每天有 350 名工作人员从被占领土其他区域进入耶路撒冷，每月因在隔离墙附近等待过境而损失 1,350 个工作日——相当于每年损失 730,000 美元(被占领土协调员办事处，2010 年)。

18. 在西岸和加沙地带，货物的进出和移动受到了限制，因而无法形成一个能够促进经济发展的出口部门。以正常的成本获得进入全球市场的通路，不仅对巴勒斯坦的经济发展至关重要，而且实际上是经济发展的一个先决条件。被占领土的市场规模很小，这意味着若不能建设一个富有活力、高附加值的出口部门，就无法实现生活水平的提高。

19. 要实现规模经济、成本效益和技术进步，需要消除巴勒斯坦与世界各地之间的贸易壁垒，因为这些壁垒使巴勒斯坦私营部门无法获得基本的进口投入和出口市场，而且极大增加了交易成本。仅在西岸就有 500 处固定障碍，阻碍巴勒斯坦人民和货物的移动(被占领土协调员办事处，2011 年 b)。由于长时间的等待及货物——特别是新鲜货物受损，西岸生产者和贸易者的利益受到了高额过境交易成本的损害。

F. 严重依赖对以贸易，贸易逆差不断加大

20. 表 1 显示，巴勒斯坦的出口由 2008 年的 9.6 亿美元下滑至 2009 年的 9.19 亿美元，然后 2010 年又小幅回升至 9.92 亿美元。然而，出口在内产值中的份额由 2008 年的 15.4% 降至 2010 年的 13.1%。与之相反，进口由 2009 年的 44 亿美元上升至 2010 年的 50 亿美元，占内产值的 65%。因此，巴勒斯坦出口受限，无法缩小持续的贸易逆差，以绝对值计，贸易逆差已由 2009 年的 34 亿美元(内产值的 51%) 扩大到 2010 年的 40 亿美元(内产值的 52%)。

21. 巴勒斯坦贸易结构一个显著的畸形特点是，自 1967 年以来，严重依赖以色列作为进出口来源或渠道。以色列吸收了巴勒斯坦大约 90% 的出口，绝大多数是低附加值商品；同时是其约 80% 进口商品的来源或渠道。2010 年，巴勒斯坦对(或通过)以色列进行的贸易占巴贸易总额的 74%，对(或通过)以色列的贸易逆差超过其逆差总额的 70%。对(或通过)以色列的贸易逆差由 2009 年的 26 亿美元升至 2010 年的 28 亿美元。这一逆差超过了 27 亿美元的经常转账净额，净额中包括 2010 年巴权力机构收到的捐助总额。

22. 以色列银行近期发布的证据表明，官方统计数据中巴勒斯坦从以色列进口的全部商品，只有 42% 由以色列制造，其他 58% 产自第三国，然后通过以色列进入被占领土。排除这些“间接”进口的因素，就可以否定以色列经济对于被占领土经济过分夸大的重要性。官方报告的自以色列进口的份额应接近巴勒斯坦进口总额的 35%，而不是 75%。因此，在正常的贸易和过境条件下，以色列将不再享有被占领土首要贸易伙伴的绝对地位。这突出表明，在漫长的占领期间，巴勒斯坦和以色列没有能够达成一致和经济融合。而且，如下文所示，这种安排剥夺了巴权力机构大量的税收，而它需要这些税收来履行基本义务、降低结构性预算赤字、减少对援助的依赖。

G. 尽管执行了紧缩措施，财政仍然高度脆弱

23. 过去数年间，巴权力机构实行了严格的财政改革，控制财政赤字，提高财政纪律和可持续性，减少对捐助的依赖。结果以现金制为基础的经常预算赤字由 2009 年的 24% 降至 2010 年的 15%。做到这一点，主要依靠控制开支，特别是控制政府部门的就业和薪资，及加强征税。2010 年税收增加了 57%，公共总收入增加了 22%，增至 19 亿美元，而开支缩减了 4%。2010 年，以承诺为基础的经常预算赤字由 2009 年的 16 亿美元降至 12 亿美元，总预算赤字为 15 亿美元。

24. 乍看上去，2010 年的预算指标似乎表明在财政的可持续性方面取得了重大进展，但仔细观察就会发现前景极不明朗。尽管 2010 年税收的增长十分可观，但是税收收入仅占总支出的 15%，而公共投资支出仍然很低。31 亿美元的总支出中，公共投资仅占 2.98 亿美元——不到总开支的 10%，约占内产值的 4%。

25. 财政状况持续疲软的另一个指标是，巴权力机构 13 亿美元的预算缺口或 42% 的总开支由捐助方资助。如此之高的外国援助水平既不稳定，也不持久；考虑到当前的世界经济状况，尤为如此。事实上，2011 年第一季度的援助支付额就低于预期水平(货币基金，2011 年)。2010 年，由于预期援助支付额不足，巴权力机构被迫转向国内银行借贷，以弥补开支缺口，从而使国内债务在内产值中的份额超过了 11%(世界银行，2011 年)。

26. 巴权力机构在“2011-2013 巴勒斯坦国家计划”中制定了将经常预算赤字稳步降至内产值的 4% 这一宏伟目标，该目标很难在设定日期前实现。除非解除以色列对移动和准入的所有限制，让被占领土的巴勒斯坦人能够获得其自然资源，为私营部门的复兴铺平道路，否则实现可持续财政赤字的目标仍将是海市蜃楼。

27. 虽然财政改革十分重要，但同样关键的是不应该由穷人埋单。巴权力机构财政改革的一个显著特点是减少贷出净额(公共事业补贴)。⁴ 2010 年，巴权力机构将贷出净额削减了 37%，使其在内产值中所占份额由 2007 年的 11% 降至 3.4%，还计划到 2011 年通过配电的彻底私有化而消除贷出净额。(货币基金，2011 年)。预计 43% 通过推迟支付公用事业账单来应对危机的巴勒斯坦家庭将受到消除贷出净额举措的影响(粮食署，2010 年)。这种没有同时预防不利社会影响的财政措施并不适合被占领状态下经济遭到削弱的现实情况。

二. 公共收入：不稳定性和流失

A. 扣押巴权力机构的关税收入加剧了财政不稳定性

28. 巴权力机构不得不应付援助到位和税收不确定的局面。巴权力机构税收的不稳定性由若干因素造成，例如税基的波动以及经济活动水平易于受到以色列封锁政策和经常性军事对抗的影响。然而，财政不稳定的另一个主要原因在于，以色列控制着它代表巴勒斯坦征收的税收和关税。以色列经常出于单方面考虑扣押税款和关税，如 2002 和 2006 年所为(贸发会议，2008 年)。⁵ 这尤其影响到巴勒斯坦经济的稳定，因为关税收入占巴权力机构总收入的 60% 至 70%。这种不可预测性使其难以进行财政规划，削弱了巴权力机构向为其提供商品和服务的私营部门代理商付账的能力，并威胁到它为 15 万余名公务人员支付薪资的能力。

⁴ 贷出净额款项来自政府预算，用于偿付贫穷家庭无力支付或不能按期支付的公用事业账单。

⁵ 每一次以色列都在不同长度的时间后移交了扣押的收入，但问题是扣押税款导致了财政不可预测性和不稳定性。

29. 2011 年 5 月初巴勒斯坦的民族和解努力之后，以色列再次考虑扣押应付给巴权力机构的 1 亿美元关税收入(英国广播公司，2011 年)。最终以色列移交了拖欠的税款，但这一事件突出表明了巴勒斯坦经济的这种风险。财政不稳定对经济增长的负面影响得到了广泛承认。⁶

30. 以色列与巴勒斯坦结算关税相关收入的不可预测性对巴勒斯坦的经济发展有着重大影响，并且很容易破坏公共消费和投资的稳定。对于刺激巴勒斯坦内产值增长和弥补巴勒斯坦私营部门在促进增长、创造就业和减贫的潜力方面受到的限制，公共开支起着关键作用。关税收入的不可预测性进一步加剧了巴权力机构高度的财政不确定性。

B. 从以色列间接进口：巴勒斯坦流失的收入

31. 扣押关税收入及由此产生的不确定性，并不是限制巴权力机构的财政空间、影响其优化利用有限资源恢复经济的唯一因素。早在 2004 年，贸发会议(2004 年)就曾指出，巴勒斯坦从以色列进口的商品并不都产自以色列。这些进口商品大部分产自第三国，然后以产自以色列的方式二次出口到被占领土。世界银行(2002 年)已做出估计，这些“间接进口”占官方报告的巴勒斯坦自以色列进口总量的三分之一左右。以色列银行(2010 年)最近的一项研究表明，2008 年通过以色列贸易部门出口至被占领土的“间接进口”至少占报告的巴勒斯坦自以色列进口总量的 58%。

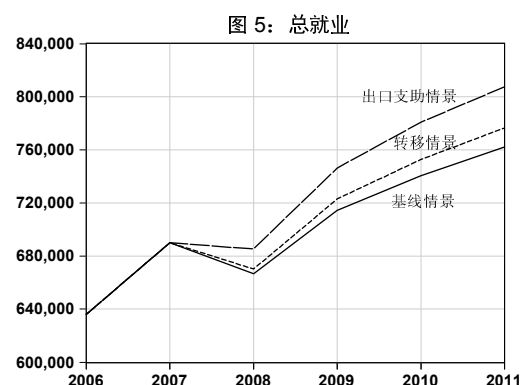
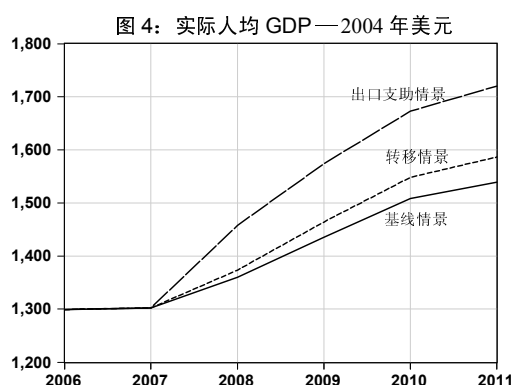
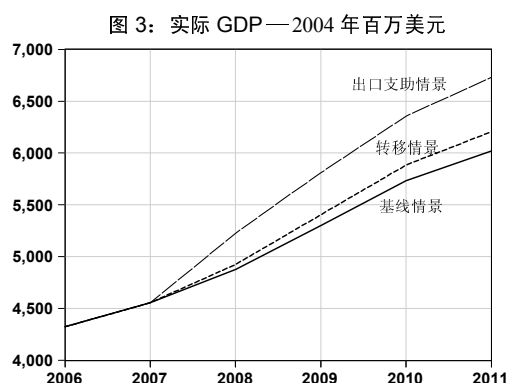
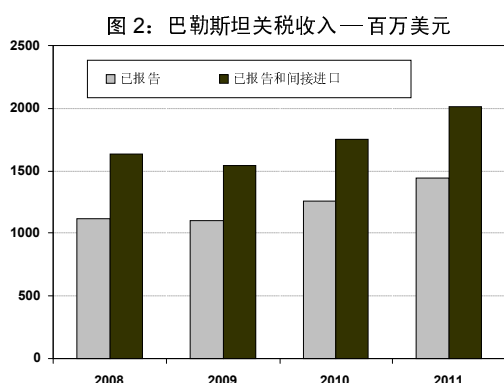
32. 以色列当局征收这些“间接进口品”的关税，但并不将其移交给巴权力机构，因为这些进口品标注的目的地并非巴权力机构，而是由以色列进口商大批进口然后再次出售给巴勒斯坦消费者。2008 年，移交给巴权力机构的以色列以外国家进口商品的关税收入达到了 11 亿美元。如果当时巴权力机构也向来自以色列的“间接进口品”征税，关税收入本应该增加 5 亿美元，达到 16 亿美元。⁷该数字等于内产值的 8%以上，公共收入的 25%，本可抵消 2008 年财政赤字的三分之一。巴权力机构的财政损失反映了以色列通过控制巴勒斯坦贸易路线而获得的财政收益。图 2 显示了已经征收和移交的巴勒斯坦关税收入，以及若增加“间接进口品”的额外收入，本可以达到的水平。

33. 若这种财政资源能用以刺激经济本可以创造额外的内产值和就业，然而，除“间接进口品”的财政损失之外，巴勒斯坦经济还要在这方面付出更大的代价。为评估财政收入损失带来的经济和就业损失的规模，根据贸发会议宏观经济计量模型对不同设想情景下的巴勒斯坦经济进行了模拟。

⁶ Ebeke 和 Ehrhart (2011)分析了 39 个撒哈拉以南非洲国家的数据，并得出结论：税收不稳具有很强的破坏性，因为它加剧了公共开支的波动，这又对公共投资的水平和稳定性产生负面影响。

⁷ 假设“间接进口”占自以色列进口总额的 58%，税率为平均 14%的增值税加上 10%的关税。

34. 基线情景依据所有政策和包括关税收入在内的外部变量的实际历史数据，模拟了当前条件下的经济状况。替代情景保持了所有政策和外部变量的实际数据，仅有两个例外。第一个例外是(在基线水平之上)提高关税收入，增加的数额相当于可从“间接进口”中收取的税额(图 2)。第二个例外是使政府开支增加相同数额，将所有收入用于资助扩张性财政政策。此外，在替代备选方案下评估了扩张性财政政策。第一是转移支付情景，将额外收入全部用于增加政府对穷人的转移支付。第二是出口支持情景，将额外收入用于支持出口产业，以此扩大经济的生产基础。



35. 图 3 至图 5 说明，额外关税收入有可能产生巨大影响，还可以为政策制定者考虑问题提供更广阔的政策空间。就内产值而言，转移支付情景将使 2010 年的实际内产值(以 2004 年美元价值计算)增长至超出基线 1.5 亿美元(8%)左右，出口支持情景将使其增长 6.3 亿美元(11%)。两种设想情景中，人均实际内产值分别增长了 40 美元和 165 美元。在就业方面，2010 年，转移情景和出口支持情景将比基线情景分别多创造 14,000 和 45,000 份额外工作。这似乎是支持财政刺激措施和政策空间的一个有力论据。

36. 依据上文的分析和当前的经济规模，估计巴勒斯坦财政部门从以色列方面未收到的“间接进口”税收入每年达 4.8 亿美元左右，损失相当于公共收入的 25%以上；⁸ 流失内产值的 10%；及每年 30,000 份工作(年均就业的 4%)。因此，当务之急是探索一项业务机制，精确区分来自以色列的真正进口品和“间接进口品”。这需要重新审视现行的关税结算安排，执行措施以补救双方信息严重不对称造成的负面影响，包括扩大巴权力机构海关的业务及其与以色列海关的相互联系。

37. 上述数据证实，实际上巴勒斯坦贸易对以色列的开放程度低于对世界其他地区的开放程度。这还意味着，未来一个有生存能力的巴勒斯坦国，在设计符合自身需要和当前全球关系的贸易、财政及相关宏观经济政策框架时，其视野应该朝向东方，或者至少超越以色列。

三. 东耶路撒冷的巴勒斯坦经济

38. 影响巴勒斯坦国家经济发展潜力的一个重要限制因素是东耶路撒冷与被占领土其他地区日益分隔，这种过程见诸文献不足。虽然 1993 年《奥斯陆协定》本来就对巴权力机构对东耶路撒冷的管辖权缺乏规定，但这种分隔现象加剧却始于 2000 年。人道协调厅最近的一项调查(2011 年)强调了东耶路撒冷不断变化的地理和边界，以及教育、卫生和社会服务的恶化。东耶路撒冷的实际隔离和人口隔离一直在加速。被占领土其他地区的巴勒斯坦人不能在东耶路撒冷居住，也没有自由祈祷、学习、工作或获得保健的机会，而巴勒斯坦裔耶路撒冷人则获得以色列“居民”的地位。

39. 未来一个独立的巴勒斯坦国的生存能力取决于将东耶路撒冷经济重新融入更广泛的国家经济，使其再次发挥历史性的关键经济作用及其他因素。早在 10 年前贸发会议(2001 年)就强调，巴权力机构展现了在被占领及危机不断的不利环境下管理公共财政和提供服务的管理能力，而且已经做好准备，承担国家治理职能。最近，特设联络委员会 2011 年 4 月的会议中，货币基金、世界银行和联合国的报告证实了巴权力机构在这方面正沿着积极轨道继续前进。要使未来巴勒斯坦国的经济富有凝聚力与活力，需要采取行动，结束东耶路撒冷的隔离与占领。贸发会议秘书处正在制定一项分析性研究，重点探讨下文概述的东耶路撒冷经济发展中面临的关键挑战。

A. 突出的经济和社会指标

40. 根据以色列中央统计局的资料，2009 年耶路撒冷市区东部的巴勒斯坦人口约为 275,000，占全市人口 34%左右。东耶路撒冷的巴勒斯坦人占被占领土人口

⁸ 这并未说明与扩大税基相关的收入增加。与转移情景相比，出口支助情景创造的税基更大、收入更多。

的 9.5%，并广泛享有其同胞的关键人口特征：2007 年，东耶路撒冷的平均家庭规模为 5.2 人，同年被占领土的平均家庭规模为 5.8 人。1997 年东耶路撒冷的生育率为 5.2，被占领土为 6。被占领前，耶路撒冷曾是巴勒斯坦劳动力的一个集中就业区域，但现在越来越多地将劳动力输出至被占领土市场(服务部门、民间社会组织和公共部门)及以色列市场(制造部门和服务部门)。

41. 2009 年，耶路撒冷的巴勒斯坦劳动力共有 89,000 名工人。2000 年之前，西岸和东耶路撒冷的失业率相仿。巴统计局的数据表明，2000 年西岸的失业率为 12.1%，东耶路撒冷为 11.5%。年轻人的失业率更高，而且在西岸和东耶路撒冷两地，拥有技术和受过教育的劳动力失业率都较高。虽然存在上述相似之处，东耶路撒冷的劳动力有两个独特特点，即全职就业率更高(2009 年为 84%，被占领土为 70%)，以及较之于西岸 18.8%的比率，耶路撒冷巴勒斯坦妇女的 13.5%失业率相对较低。

42. 虽然东耶路撒冷的人均内产值和户均月消费水平普遍高于西岸的其他地区，但是东耶路撒冷的巴勒斯坦人必须应对的是(以色列)更高的消费价格指数。此外，东耶路撒冷的巴勒斯坦人与犹太裔以色列公民面临着相同的赋税负担，从而降低了他们相对于西岸巴勒斯坦人的购买力。私营和公共服务部门在东耶路撒冷的增值中占据了最大份额，估计在 40%左右，其后是运输业(23%)、制造业(16%)和商业(13%)，而建筑、农业、渔业和金融中介合计不到 10%。根据巴统计局的最新数据，2009 年大耶路撒冷地区共有 6,860 家经济企业，(2,659 家位于耶路撒冷市区，4,201 家位于耶路撒冷周边地区)——与 1999 年相比增加了 30%。增加的企业(1,044 家)大多位于巴权力机构辖下的大耶路撒冷地区。同一时期，耶路撒冷市区内只成立了 346 家新的巴勒斯坦企业。

B. 未来挑战：扭转经济分裂和隔离

43. 要恢复和重组支离破碎的东耶路撒冷经济，全国需要在未来几年内付出重大努力，促进贸易、劳动力和金融市场的一体化，恢复其与巴勒斯坦领土的联系。自 1967 年以来，以色列当局采取一系列措施改变了耶路撒冷的自然特点，进而改变了它的经济运转形式(人道协调厅，2011 年)。⁹ 这些措施包括在东耶路撒冷巴勒斯坦社区建造定居点，并建造隔离墙重新确定大耶路撒冷地区的边界，将更多市区边界之外的区域划入隔离墙的耶路撒冷一侧。

44. 东耶路撒冷经济重新融入西岸内陆地区的另一个必不可少的条件，是商品和劳动力的有效准入和自由流动。这与边境主权一同构成了活跃的内贸和外贸部门的基本条件——这一部门植根于耶路撒冷经济，为其产出和就业做出了重要贡献。隔离墙的建造迫使西岸居民寻找替代市场，而以色列的许可证制度大大减少了在阿克萨清真寺参加周五祈祷的巴勒斯坦人的数量；1992 年以来，东耶路撒

⁹ 人道协调厅的研究表明，这些措施既未得到国际社会的承认，也未得到联合国安全理事会的认可。

冷已有 280 多家为巴勒斯坦人的宗教旅游服务的店铺停止营业(人道协调厅, 2007 年)。东耶路撒冷经济不仅失去了广大需要其货物和服务的巴勒斯坦顾客, 而且由于流动限制也很难获得西岸价格相对低廉的消费品。获取西岸至东耶路撒冷贸易所需的以色列许可证, 手续复杂、费用高昂。自 2010 年 6 月起, 以色列禁止西岸的药品、乳制品和肉制品进入东耶路撒冷, 据估计这每年对巴勒斯坦经济造成 4800 万美元的损失。即便商品获准进入东耶路撒冷, 它们也要通过商品过境点, 在称作“背靠背”的过程中经过卸货及重新装载, 增加了巴勒斯坦贸易的交易成本。

45. 鉴于巴勒斯坦经济的自然资源基础相对薄弱, 人力资本成为其发展潜力中的主要资产。此外, 由于面临经济困境, 再加上缺乏有效的经济政策来缓解不利条件, 巴勒斯坦人民被迫使教育目标承受压力。恢复和调动人力资本将成为未来数年间的挑战, 在东耶路撒冷亦将如此。(与市内居住的以色列人相比,) 巴勒斯坦裔以色列人获得教育和保健服务的机会相对有限, 这说明巴勒斯坦人必须竭力应付更广泛的不利的政策环境。例如, 以色列犹太人和阿拉伯公民的平等指数 (Sikkuy, 2007 年) 显示出耶路撒冷的巴勒斯坦人和以色列人在教育指数上极不平等(0.34)。¹⁰ 此外, 获得东耶路撒冷保健服务的限制对隔离墙两侧的巴勒斯坦人都造成了影响。(人道协调厅, 2011 年)。

46. 与被占领土其他地区的经济差异已经造成耶路撒冷的巴勒斯坦人与住在该市的以色列人相比贫困率较高。所有指标都显示, 东耶路撒冷巴勒斯坦人之间的贫困现象比该市的以色列人和整个以色列都更为严重。2007 年, 耶路撒冷市区内 67% 的非犹太家庭生活生活在贫困线以下, 而只有 23% 的犹太家庭生活生活在贫困线以下(耶路撒冷以色列研究院, 2010 年)。儿童的状况更为堪忧: 2008 年, 耶路撒冷 74% 的非犹太儿童生活贫困, 而 45% 的犹太儿童生活贫困。此外, 以色列犹太居民的人均收入(23,300 美元)是东耶路撒冷巴勒斯坦人的 8 倍。在以色列工作的东耶路撒冷巴勒斯坦人的平均日工资是 30 美元左右, 比耶路撒冷市区的平均水平低 68%。消除东耶路撒冷的贫困不仅是亟需处理的福利优先事项, 而且对该市的经济和社会凝聚力具有显著的长期影响。

47. 无论是出于消费还是贸易和投资的目的, 东耶路撒冷的巴勒斯坦人和企业在获得融资和信贷方面都存在障碍, 这使长期投资前景变得暗淡。在耶路撒冷这种现象尤为突出, 因为这里的物价高于西岸其他地区。耶路撒冷市区内没有巴勒斯坦银行的分支运营; 东耶路撒冷地区内以色列银行的分支机构很少, 而且不能满足巴勒斯坦人的基本需求。巴勒斯坦人在东耶路撒冷获取信贷所面临的困难, 在 2011 年 4 月于布鲁塞尔提交特设联络委员会的四方会谈报告(四方会谈代表办公室 2011)中得到了确认, 报告强调指出“(a) 扩大获得抵押贷款的机会, 为巴勒斯坦裔东耶路撒冷人提供更好的住房机会”; “(b) 筹资并将东耶路撒冷的投资用于中小企业, 以重振本地经济……”

¹⁰ 指数变化区间为: 1 表示巴勒斯坦人口完全不平等, -1 表示犹太裔人口完全不平等, 和 0 表示完全平等。

48. 将东耶路撒冷排除在被占领土其他地区之外，对本地和国家经济都造成了严重后果。巴统计局关于 1994 年巴权力机构成立之后 6 年的数据表明，相对于被占领土其他地区，东耶路撒冷经济的规模在此期间由 1995 年的 9.3% 下滑至 1999 年的 8.2%。据此，估计东耶路撒冷目前的经济产出接近 6.8 亿美元。如果东耶路撒冷经济处于巴权力机构的管辖之下，2010 年巴勒斯坦经济的内产值则应由 76 亿美元上升至 83 亿美元。对于未来的巴勒斯坦国，这意味着相当数额的财政(公共)收入和国家经济倍增效应，这又能进一步扩大国际经济。必须对东耶路撒冷的经济发展需求寄予更大关注，要为独立的巴勒斯坦国有生存能力的经济奠定基础，如何强调这一当务之急都不为过。

四. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

49. 2010 年，贸发会议响应联合国各项决议的呼吁，根据第十、十一和十二届贸发会议的任务授权，继续对巴勒斯坦人民给予支持，支助他们应对不利的社会经济条件，为设想中的巴勒斯坦主权国家建设能力和制度基础。

50. 贸发会议 26 年来一直支持巴勒斯坦的发展努力，贸发会议凭借其由此对巴勒斯坦经济的熟悉了解，努力争取加强巴权力机构的体制能力和管理能力，扶持巴勒斯坦私营部门，以应对巴勒斯坦人民不断变化的需求。贸发会议向巴勒斯坦人民提供多方面技术援助的方案借鉴了贸发会议全部的经验，而且是通过与巴勒斯坦、巴勒斯坦私营部门、民间社会组织、联合国机构和其他国际机构的密切合作实施的。该方案强调对贸易、金融和企业发展进行相互关联的处理，在四个领域开展技术援助活动：(a) 贸易政策和战略；(b) 贸易便利化和物流；(c) 金融与发展；以及(d) 企业、投资和竞争政策。

B. 正在进行的业务活动

51. 2010 年，贸发会议继续开展支持巴勒斯坦海关的活动。“巴勒斯坦权力机构海关总署体制和管理能力现代化和增强方案”第三期技术合作项目取得了重大成就，包括对 48 名海关员工进行通关手续、信息技术、职能管理、海关管理、海关程序、业务操作、自动化海关数据报告系统(海关数据自动化系统)和贸易商直接输入等 10 个职能领域的培训。海关数据自动化系统的培训也扩展到其他政府部门和机构及巴勒斯坦私营部门的工作人员。目前巴勒斯坦一些部门已经与海关数据自动化系统连接，并可直接进行数据交换。私营部门的代理商也可以直接输入数据，更有效地处理和完成报关手续，从而节约了大量的时间和成本。

52. 由于本项目取得进展，巴勒斯坦海关已能够实施新的海关程序，更有效地与以色列海关系统对接。这使得海关控制更加高效，并且提高了关税收入。2010 年 12 月 31 日该项目完成时，巴权力机构和捐助方(欧盟委员会)肯定了已经取得

的重大成就，并开始考虑新的技术合作项目，以巩固成果，确保正确并完整地移交巴勒斯坦所有权，并全面加强巴权力机构的海关和财政能力。预计新项目将于 2011 年底启动。

53. 2011 年初，贸发会议完成了名为“为在西亚和北非阿拉伯国家实现千年发展目标促进次区域以增长为导向的经济和贸易政策”的发展账户项目的执行工作，该项目惠及被占领土和其他四个阿拉伯国家。最后的专家会议于 2010 年 10 月在日内瓦召开。出席会议的有顾问、包括巴权力机构在内的各参与国贸易部门和统计机构的代表和工作人员。研讨会和会议为各国政策制定者、贸发会议的工作人员和专家提供了一个交流思想和经验的平台。各方围绕千年发展目标 1 和 8 在该项目下进行的研究和讨论结果，将形成一本关于有利于穷人的经济和贸易战略的出版物，促进贸易统计的协调和制定便于进一步区域一体化的基础设施和制度。巴勒斯坦的政策制定者从该项目的活动中受益，并为其成功执行做出了贡献；这包括对巴勒斯坦对外贸易的详细研究，以及对于巴勒斯坦制定健全的贸易政策至关重要的广泛的贸易指数和量化指标。

54. 贸发会议一直坚持主张设立联合国系统行政首长协调委员会机构间被占领土贸易和生产能力集群。其目的是在一个灵活的协调介入框架内发展巴勒斯坦的贸易和生产能力，该框架能够增进人道主义介入及健全的巴勒斯坦生产基础设施建设之间的协同作用。在联合国“一体行动”的背景下，秘书处协同在被占领土活动的联合国各机构设计了一项联合方案建议。该建议旨在实现机构间的协调和统一，最大限度地同一战略框架下加强各项活动之间的一致性，战略框架的重点在于贸易、减贫、人类发展和千年发展目标之间的关联。2010 年 12 月，该提议得到了被占领土联合国国家工作队的支持；随后成立了机构间特派团，与相关的巴权力机构官员、巴勒斯坦私营部门机构和捐助方讨论此项提议。资金得到保证后，集群将正式启动。

55. 贸发会议最近的研究突出表明了以下事实：薄弱的基础设施和物流服务以及对货物和人员流动的限制，都阻碍了巴勒斯坦贸易商。这些因素共同作用，产生了高昂的交易成本，削弱了巴勒斯坦企业的竞争地位，并构成比进口关税更为严重的贸易壁垒。被占领土实际上地处内陆的状况及占领造成的各种障碍，使其在参与国际贸易时完全依赖以色列的港口设施。

56. 为满足此项研究结果中确定的各项需求，2008 年贸发会议圆满完成了“成立巴勒斯坦发货人委员会(巴发货人委员会)”的项目，支持巴勒斯坦的体制建设和贸易便利化。为了利用已经取得的成就，提高巴发货人委员会为航运界需要服务的能力，确保其长期可持续性，贸发会议与巴发货人委员会合作制定了一个新的“增强巴勒斯坦贸易便利化能力”的技术合作项目，并与巴权力机构和潜在捐助方讨论建议的干预措施。作为其被占领土干预战略的一部分，加拿大国际开发署资助了这个项目，项目于 2011 年 5 月开始实施。

57. 该项目旨在沿着两条平行路线，对巴勒斯坦出口商和进口商进行知识基础建设：巩固巴发货人委员会作为巴勒斯坦出口商和进口商主要代表的体制能力，并提高巴勒斯坦航运界对国际公认的贸易便利化最佳做法各个方面的认识。该项目将增强巴勒斯坦国家机构的能力和结构，为巴勒斯坦航运商和政策制定者提供贸易便利化领域的专家培训和咨询服务。

C. 资源调集、调配和协调

58. 2010 年期间，贸发会议与巴权力机构财政部就一个加强债务监测和财务分析能力的项目进行了讨论。由贸发会议援助巴勒斯坦人民股和债务管理和金融分析系统(DMFAS)的工作人员组成的评估特派团访问了被占领土，会晤了巴权力机构相关工作人员，并制定了一份项目文件。巴权力机构已向捐助方正式宣布，决定采用债务管理和金融分析系统，并在不久的将来克服资金短缺问题后开始实施该系统。

59. 尽管在资源调动和项目实施方面取得了显著成就，秘书处根据“阿克拉协定”的要求加紧支持巴勒斯坦发展经济的目标，仍然受制于资源不足、预算外资金短缺和缺乏驻地机构的现状。此外，进一步便利贸发会议的国际和国家工作人员进入和接触被占领土，将防止在实施计划的活动和任务中出现延误，并有助于克服实地工作中的困难条件。

参考资料

以色列民权协会(2010)。《东耶路撒冷的人权：事实和数字》。

以色列银行(2010)。《近期经济动态》。5月至8月：128。

英国广播公司(2011)。“以色列扣押税款，巴勒斯坦人遭遇欠薪”。5月9日。
<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13339561>

Ebeke C 和 Ehrhart H(2010)。撒哈拉以南非洲地区税收不稳定问题：后果和补救措施。学习与文件 E 2010.25 系列工作文件。国际发展研究中心。

以色列政府(2011)。以色列支持发展巴勒斯坦经济和社会经济结构的措施。以色列政府提交特设联络委员会的报告。布鲁塞尔。4月13日。

货币基金(2011)。西岸与加沙宏观经济和财政框架：第十七次进度审查。工作人员提交特设联络委员会会议的报告。布鲁塞尔。4月13日。

国际法院(2004)。第 2004/28 号新闻稿。<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=71&code=mwp&p1=3&p2=4&p3=6&case=131&k=5a>

耶路撒冷以色列研究院(2010)。《耶路撒冷统计年鉴 2009/2010》。

人道协调厅(2007)。《西岸障碍对巴勒斯坦社区的人道主义影响：东耶路撒冷》。6月。

人道协调厅(2009)。《特别焦点》。若干期。

人道协调厅(2011)。《特别焦点》。《东耶路撒冷：关键的人道主义关切》。3月。

四方会谈代表办公室(2011)。提交特设联络委员会的报告：四方会谈代表办公室为支持巴勒斯坦权力机构建国而采取的行动。布鲁塞尔。4月13日。

巴勒斯坦贸易中心(2010)。《耶路撒冷经济：私营部门的要求》。

巴勒斯坦中央统计局(2011)。《2010年巴勒斯坦的经济表现》。5月。

Sikkuy：民权平等促进联合会(2007)。《以色列犹太人和阿拉伯公民的平等指数》。

贸发会议(2001)。巴勒斯坦经济：过渡期的成就及未来任务。UNCTAD/GDS/APP/1。

贸发会议(2004)。《便利过境贸易和航运，促进巴勒斯坦经济的恢复和发展》。UNCTAD/GDS/APP/2003/1。

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

被占领土协调员办事处(2010)。致外交界的简报。12月10日。

被占领土协调员办事处(2011a)。巴勒斯坦建国：决定性时期。特设联络委员会会议。布鲁塞尔。4月13日。

被占领土协调员办事处(2011b)。社会经济报告。补充材料：就业和生产率增长前景。3月。

世界银行(2002)。巴勒斯坦经济的长期政策选择。7月：20。

世界银行(2011)。建设巴勒斯坦国：维持增长、制度和提供服务。提交特设联络委员会的报告。4月13日。

粮食署、粮农组织和巴统计局(2010)。社会经济和粮食安全调查。被占领土西岸和加沙地带。
