



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/42(1)/8
3 July 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第四十二届会议
第一期会议
1995年9月11日,日内瓦
临时议程项目4

贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

被占巴勒斯坦领土经济发展情况

贸发会议秘书处的报告

本文件所用名称及其材料的编制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,或对于其边界或界线的划分,表示任何意见。

目 录

	段 次
前 言	1 - 4
第一部分 <u>巴勒斯坦经济最近发展情况(1993--1995年), 重点介绍私人投资的趋势</u>	5 - 47
A. 影响巴勒斯坦经济的政策环境	5 - 17
1. 以色列--巴勒斯坦经济协定的执行情况	5 - 9
2. 巴勒斯坦--阿拉伯经济合作的前景	10 - 11
3. 新的巴勒斯坦经济和社会体制框架	12 - 14
4. 多边和双边发展方案	15 - 17
B. 经济绩效: 主要趋势和发展情况	18 - 28
C. 巴勒斯坦经济中私人投资的显著特征	29 - 41
1. 新的私人投资政策框架	30 - 33
2. 体制、技术和有关能力	34 - 40
3. 私人投资流动	41 - 47
第二部分 <u>巴勒斯坦经济持续发展的前景</u>	48 - 70
A. 巴勒斯坦经济独立发展的任务	49 - 52
B. 可持续的增长的宏观经济问题	53 - 61
C. 结构改革的主要部门问题	62 - 70
第三部分 <u>审查贸发会议秘书处1994-1995年援助巴勒斯坦 人民工作的进展情况,特别提到技术援助活动方 案</u>	71 - 79
A. 对最近巴勒斯坦经济发展情况的监测	71 - 72
B. 关于优先领域/问题的面向政策的调查研究	73 - 75
C. 技术合作活动方案	76 - 78
D. 联合国系统内的协调和合作	79

前 言

1. 根据贸发大会第146(VI)号决议,卡塔赫纳决定和大会关于贸发会议向巴勒斯坦人民提供援助的第47/445号决定的规定,本报告介绍对被占巴勒斯坦领土¹经济发展情况进行监测和调查得出的结论,特别是1994年7月至1995年6月这段时期。依照贸发会议秘书处自1995年以来就此问题编写的年度报告,本报告分析最近影响巴勒斯坦经济的各种发展情况和秘书处在援助巴勒斯坦人民工作中的进展。

2. 该地区政治方面的情况发展继续对该领土经济活动的绝大多数方面产生重大影响。特别是,在过去一年中,1993年--1994年以色列--巴勒斯坦协定²得到执行,巴勒斯坦权力机构逐步承担起责任,并且正在就将巴勒斯坦自治从加沙和杰里科扩大到西岸其余地区问题进行谈判。有关各方十分关注这些问题和有关的情况发展,它们与巴勒斯坦经济发展进程和未来前景交织在一起。自1993年以来,中东和平进程的各项成就已成为在与以色列及其阿拉伯邻国和平合作的范围内重建巴勒斯坦经济的唯一切实可行的基础。然而,需求是巨大的,公众对这一进程的期望很高,而实施却很缓慢。对于巴勒斯坦人民来说,预期和平进程带来的许多经济好处还有待体现为很快可以实现的目标。

3. 尽管和平进程及复兴和重建巴勒斯坦经济面临各种障碍,但仍然取得了相当大的进展,经济和社会发展的较长期前景看来好于以往任何时候。在经济政策制订方面有了一个商订的明确框架,必需的体制和业务安排已开始成形,国际紧急援助方案开始运转,私人主动大量投资的条件得到明显改善,包括以色列--巴勒斯坦合作的可能性。这些积极趋势的加强,加上一些遗留政治问题的解决应当使巴勒斯坦经济和社会持续发展的条件得到改善。

4. 因此,本报告第一部分简要回顾巴勒斯坦领土最近主要的经济发展情况,包括现有关于经济绩效的数据。特别集中注意巴勒斯坦经济中私人投资的最近趋势。第二部分介绍贸发会议秘书处关于巴勒斯坦经济持续发展中长期前景研究项目调查结果的概要。第三部分回顾在审议所涉时期内秘书处在援助巴勒斯坦人民的工作中取得的进展。鉴于巴勒斯坦权力机构的各种迫切需求,特别集中谈到秘书处支持巴勒斯坦贸易、投资和有关服务的技术合作活动方案,其中有些活动从1995年年中开始进行。

第 一 部 分

巴勒斯坦经济最近发展情况(1993--1995年), 重点介绍私人投资的趋势

A. 影响巴勒斯坦经济的政策环境

1. 以色列--巴勒斯坦经济协定的执行情况

5. 秘书处在1994年注意到,1993--1994年以色列--巴勒斯坦协定极其重视经济和社会发展,经济和社会发展既是和平进程的手段,又是其目的。³这些协定所揭示的前景以及随之而来的宏大的经济和社会目标及重建方案给有关方面加上了沉重的执行负担,要在一段短时间内取得明显的结果。过去一年不断有政治和安全动荡,在这种持续的压力之下,政策制定者和谈判者在和平协定所涉的大多数领域都取得了进展,同时还在就未决问题继续谈判。在这方面意义重大的事件是将临时安排扩大到被占领土的其余部分,预计在1995年7月达成协议。只有在实施了所有临时安排,包括以色列在西岸重新部署和巴勒斯坦选举之后,才能谈判计划中的复杂的“最终地位”问题(从1996年开始)。因此,最近经济协定的影响最好参照取得的实际进展和有待取得的进展,对照1993年前时期的经济衰退来评估。

6. 自1994年5月《加沙和杰里科协定》签署以来,《以色列--巴勒斯坦原则宣言》中商订的5年过渡期的主要特征已经很明显了。巴勒斯坦权力机构⁴在加沙和杰里科担负起了民事、政治、安全 and 经济方面的权能,其各主要机构已开始行使职能。《以色列--巴勒斯坦经济关系议定书》的原则和执行协议得到遵守。1994年12月,巴勒斯坦权力机构在西岸的5个部门承担起了责任,即教育、卫生、福利、旅游和税收部门。⁵1995年5月商定了将西岸其他一些部门的责任移交给巴勒斯坦权力机构,包括农业、能源和统计。在贸易、银行业和公共财政方面取得了明显的进展。

7. 该领土和以色列之间制成品和大多数农产品自由贸易的原则首次为人们所接受,现在已经有了一个扩大巴勒斯坦与阿拉伯伙伴贸易并使其多样化的框架,到1995年年中,12家阿拉伯和巴勒斯坦银行在该领土开设了40多家分行,有利于新办企业的大大增加。与此同时,财政体制重新活跃起来,包括岁入的收取和公共开支合理化。1995年,以色列和巴勒斯坦权力机构之间每月结清增值税的安排开始实施,据报告其覆盖面更广、遵守情况更好,向巴勒斯坦权力机构支付的增值税净盈余使巴

勒斯坦政府的岁入大为增多。⁶在1994年5月至1995年3月这段时期中,与以色列的贸易和经过以色列转口的贸易应向巴勒斯坦权力机构支付的净增值税收入为5,000多万美元(加沙地带自1994年5月起,西岸自1994年12月起),同时,巴勒斯坦消费者向以色列供货商支付了2,200万美元的燃料消费税。⁷至1995年5月,已完成了关于偿付巴勒斯坦权力机构的安排,以色列已经支付了第一批付款。⁸

8. 尽管取得了上述成就和另一些成就,但直至1995年年中,仍有一些阻碍因素继续妨碍新的经济政策框架顺利发挥作用。如前所说,临时协定的一些重要方面将在1995年年中执行,包括自治地区、以色列和世界各地之间人员和物资的过境安排。至今为止巴勒斯坦权力机构的有限授权和扩大自治安排的拖延使经济管理的任务更加复杂,并拖延了经济政策改革和调整的进程。此外,执行经济协定所需的体制机制和调节安排发展缓慢。在法律框架、政治结构和地理状况都很零散的情况下,体制建设的挑战十分巨大。在这段时期的大部分时间内,政策制定者和公共舆论都主要着眼于启动国际紧急援助方案,这分散了人们对其他问题的注意。国际援助方案速度缓慢阻碍了政策改革的实施和新的私营部门企业发展(见下文)。

9. 以色列以安全考虑为动机的措施也在审议所涉时期内对巴勒斯坦经济产生了不利影响。特别是出于安全原因一再关闭加沙地带和西岸大大减少了获准进入以色列的巴勒斯坦工人人数,使在以色列工作所得收入剧减,阻断了该领土往来贸易流动,压低了当地产品价格,阻滞了投资活动和近期前景。关闭对加沙地带的许多人及其对外贸易联系产生了不利的影响,对外贸易联系取决于能否自由进入以色列、西岸和海外市场。⁹在关闭几个月之后,1995年5月宣布作出了安排,便利该领土劳动力和商品的出入往来。¹⁰预期联合经济委员会将在1995年年中召开会议,根据巴勒斯坦新的需求,修订以--巴经济协定的一些条款。¹¹

2. 巴勒斯坦--阿拉伯经济合作的前景

10. 如秘书处先前的报告和研究所强调,阿拉伯地区特征在大多数巴勒斯坦经济和社会部门中十分突出,特别是与约旦的贸易和经过约旦转口的贸易在改善巴勒斯坦发展前景方面的关键作用。1995年1月,约旦和巴勒斯坦签署了关于贸易和其他经济关系的数项“框架协定”,¹²呼吁增进合作,关系不再象1988以后那样拘谨。1995年5月签署了执行其中一些协定的详细议定书,包括一项涉及约旦和该领土之间商品贸易的协定。贸易议定书提供了一种基于关税减免的结构刺激办法,在1994年以--巴经济协定提出的上限和宽泛的商品归类范围内在过渡时期促进约旦--巴勒斯

坦贸易。两份清单开列的共计75种约旦出口制成品免征巴勒斯坦海关税；另一份清单免征27种巴勒斯坦出口制成品的约旦海关税和其他(除当地生产和销售税之外的同类)税费；第四份清单仅免除14种巴勒斯坦出口制成品的约旦海关税。双方之间的农产品贸易互免关税和各种税费，农产品贸易将由一个联合专家委员会确立的一种季节办法来调节。已商定了巴勒斯坦和约旦出口品原产地证明安排，同时还计划举办商品交易会以促进双方的出口。进一步的谈判将处理过境贸易和巴勒斯坦进口约旦石化产品等未决问题。

11. 在发展埃及--巴勒斯坦经济关系方面也取得了一些进展，尽管还有待签署最终执行协议。最近举行的部长级会议讨论了双方关心的许多问题。¹³ 其中包括：依照埃及和巴勒斯坦均已加入的发展中国家间全球优惠贸易系统，通过互惠减让增加贸易的前景；对该领土和埃及之间的商品贸易开放拉法边境口岸；建立一个边境工业出口加工区和一个联合免税区；安排商品交易会；便利巴勒斯坦进口埃及水泥；另外，巴勒斯坦方面已提出要求，希望在一个临近的埃及海港租借一个码头，以加速向该领土和经其转口的商品贸易流动。同时，巴勒斯坦权力机构发起的争取阿拉伯海湾国家市场对巴勒斯坦制成品和农产品出口开放的努力已取得了一些成果，计划1995年年中首次在迪拜举行一次巴勒斯坦商品交易会。在间隔数年之后，沙特阿拉伯1995年宣布现在可以恢复进口“巴勒斯坦国家产品”。¹⁴ 这类重大的主动行动最终能否成功除其他外取决于巴勒斯坦出口品通过邻国的令人满意的过境安排。鉴于区域和国际一级政治和经济发展情况，早日拟订和执行巴勒斯坦--阿拉伯协定是该领土和该地区政府官员及商业界极其重视的问题。在确立涉及该领土及其阿拉伯邻国之间贸易和更广泛经济关系的明确和可行的安排之前，人们认为重新安排和复兴巴勒斯坦与传统市场贸易的前景有限。

3. 新的巴勒斯坦经济和社会体制框架

12. 以--巴协定签订后的新政策环境还表现在出现了一个在公共和私营部门一级独特的巴勒斯坦经济政策制定和管理体制框架。过渡阶段为巴勒斯坦人民提供了一个有用的机会，逐步和分阶段地建立起新的政府和非政府体制。这一进程的目的在于在目前的现实、实际的需求和希望与同以色列和其他各方的协定规定之间求得一种平衡。自1993年以来，巴勒斯坦发展进程中的一项重大资产是该领土巴勒斯坦社会结构的逐步转变，巴勒斯坦权力机构与巴勒斯坦各阶层人民(包括巴勒斯坦海外人士)正第一次着手在巴勒斯坦领土进行国家建设工作。在一个新的公共和私营体

制框架内匹配和吸收巴勒斯坦人力资源这一进程取得成功将是对巩固和平进程的成果和确保有一个顺利的过渡时期的一项重大贡献。

13. 人们看到,自1994年以来这一进程最具体的例子是巴勒斯坦权力机构承担起自治的责任。至今为止,巴勒斯坦权力机构已设立了16个部,还有几个具有官方地位的政府机构。巴勒斯坦权力机构在加沙和杰里科地区行使充分的权力,但它也已西岸的其他一些部门承担了职权,并预期在该领土对整个巴勒斯坦人口行使管辖权。巴勒斯坦权力机构在运转的第一年主要集中于编制工作方案、争取资源、起草立法和法规、配备各部人员并动员该领土有史以来第一个巴勒斯坦政府投入重建进程。尽管在有些情况下并非总是有明确和界定清楚的权能和专职范围,政府各部的影响和有效职权受到各种主客观限制,但巴勒斯坦权力机构在为一个致力于公共服务、透明和高效的巴勒斯坦政府奠定基础方面迈出了大步。

14. 巴勒斯坦公民社会的结构有了引人注目的发展,与政府部门的创设齐头并进。自1980年代以来,已建立了一个广泛的巴勒斯坦非政府组织网络,在被占领的条件下提供了一系列发展服务。巴勒斯坦权力机构越来越多地卷入社会服务的提供,并相应地要求得到稀少的国内和国际资源,因此应当考虑重新评价非政府组织的作用及其与政府当局的关系,并开始使其活动合理化。因此,已请各非政府组织仔细界定其活动的专门领域,响应商定的发展优先事项,补充和促进政府的工作。非政府组织网络经验丰富,特别是在人民起义期间,它们深深地根植于巴勒斯坦公民社会,这些都表明它们能够对重建和发展努力作出重大贡献。同时,私营企业部门在建设新的巴勒斯坦经济中实际和潜在的作用日益突出。在一种日益宽放和有希望的企业环境中,巴勒斯坦国内和海外企业家受到鼓舞,巩固和扩大现有设施和体制,同时还作出大量的资本承诺,创建新的企业(见下文C节)。巴勒斯坦私营部门分享经验和资源,在该地区有丰富多彩的历史,在致力于在一种合作和公众信任的范围内发展巴勒斯坦经济的新制度结构中首次崭露头脚。

4. 多边和双边发展援助方案

15. 1993年10月开始实施一项重大国际方案,援助巴勒斯坦重建和发展努力。38个双边和多边捐赠方对1994-1998年这一时期的认捐共计约24亿美元,其中15亿为减让性捐赠,9亿为贷款和担保。¹⁵ 相应与巴勒斯坦权力机构商定了1994-1996年紧急援助方案,开支目标为12.35亿美元,包括公共投资6亿美元、私营部门资助3亿美元,技术援助约7,500万美元。方案实施由捐赠方特设联络委员会、世界银行(作为

秘书处)和巴勒斯坦经济发展和复兴理事会管理。紧急援助方案确立的部门标准和其他标准得到遵守,但是(捐赠方和接受方的)各种政治和技术考虑致使方案执行不象预期的那样迅速和一致。¹⁶ 这一点又成为巴勒斯坦权力机构十分担心的一个原因,巴勒斯坦权力机构曾设想国际援助会迅速提供,将其作为在和平进程中建立公共信任及加速经济和社会康复的一个重要组成部分。

16. 在执行第一年(1994年)之后,人们可以看出一些明显和具体的事项,表明执行国际援助方案取得了初步的进展,尽管有些问题仍有待解决。1994年总认捐额为8.27亿美元(主要部分为投资项目和日常预算开支),但1994年总付款额仅为2.39亿美元,相当于承诺的33%。与紧急援助方案查明的需求相比,1994年实际支付不足,查明的投资需求54%没有兑现,日常开支32%没有落实。1995年的初步数据表明,方案执行有改善的前景:1995年总认捐额超过5.2亿美元,而紧急援助方案评估的1995年需求约为4亿美元。

17. 只要巴勒斯坦权力机构和当地经济能够提高吸收能力,则1994年完全按承诺提供的援助和允诺为1995年提供的援助就会明显地促进巴勒斯坦经济的复兴。应吸取1994年的经验教训,加快提供允诺的援助,避免再出现某些同样的问题。从报告¹⁷看,这类问题有:由于有些部门要求过多以及捐助方协调欠缺,承诺与需求之间发生部门失调;由于巴勒斯坦权力机构的发展方案不断修改,部门轻重缓急发生变化;在逐步取消经常费用供资办法方面过于乐观,特别是在巴勒斯坦权力机构中央政府开支和警察工资方面。捐助方已注意到巴勒斯坦权力机构的机关单位运作出现改善。这种改善再加上通过 AHLC 和当地援助协调委员会(协委会)加强捐助方--受援方协调,应会有助于处理这些问题和相关问题。占领区联合国特别协调员自1994年起在这方面承担了一项重要的作用。特别协调员设立了一些与协委会密切联系的重点部门小组,目的是确保联合国的参与能同国际援助努力结合起来。这些安排联同联合国开发计划署(开发署)和联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处(工程处)正在开展的方案,预计会加强联合国援助的实际提供并为捐助方资金提供胜任的渠道。

B. 经济绩效:主要趋势和发展情况

18. 虽然对巴勒斯坦领土内经济发展的重视程度不断提高,但关于经济绩效的可靠、一致的数据很少象现在这样稀少残缺。巴勒斯坦经济的统计基础中的差距在人民起义发生之后加大了,原因是以色列当局的数据收集工作遇到困难,而且更加趋于使用合计估测方法。自此至今,巴勒斯坦方面做的估测提高了可信度,但在关于巴

勒斯坦经济条件和绩效的看法上,以色列方面、巴勒斯坦方面和国际方面的差异很大,从1993年开始,新成立的巴勒斯坦中央统计局(统计局)逐渐行使起领土内统计活动的权力。统计局的第一项工作做得很好,建立了全面的巴勒斯坦统计体系,其成果可以填补巴勒斯坦经济—社会数据中的许多空白。¹⁸

19. 在没有可靠数据的情况下,大多数观察者都认为,近来特别是1995年上半年,巴勒斯坦的经济绩效仍反映出多年来一直存在的重大结构和周期问题。¹⁹ 人们指望和平进程会在增加就业、收入和投资等方面带来经济好处,但转化为新的经济现实的速度很慢,生活水平却急剧下跌。²⁰ 在1993年至今这段很短的时间内,内部经济增长情况与新政策环境和机会的对应关系不完全一致。经济的生产部门仍然很零散,衔接不佳,易受外部冲击和侵蚀力量的影响,总需求结构表现出长期失衡和资源欠缺,因为巴勒斯坦经济还不能很快顺应变化了的外部环境。从内部经济来看,争取多样化的生产和增长还是有潜力的,但过去遗留下来的缺陷仍阻碍着经济的复兴和持续增长。

20. 直至1994年,总体经济绩效的唯一量化参数还是以以色列中央统计局提供的。²¹ 从该统计局的估测来看,1992年和1993年国内总产值平均年增长率在西岸是12%,在加沙地带是15%,1994年西岸的增长率达到20%,这是因为该年橄榄丰收。目前尚无不计这一周期因素的国内总产值数据,也没有关于加沙地带的相应数据,而加沙地带过去占该领土总产值的四分之一。1992年和1993年人口年增长率达到4.5%,这是历史上的高增长率,以色列中央统计局根据这一增长率估测,西岸和加沙地带人均国内总产值年增长率分别为7%和9%。加沙地带人均收入据以色列中央统计局估计1993年为1,400美元,²² 而国际观察者则估计1994年为900美元,1995年为500美元。²³

21. 在考虑1992-1994年内部经济增长参数的同时,还要注意外部(特别是以色列)市场对内部产值和收入的补充作用仍然极大。具体而言,在以色列工作的巴勒斯坦人的要素收入以往在巴勒斯坦合计国民总产值中占25-30%,单计加沙地带则还要高一些。该领土于1993年被封闭过一次,1995年又被封闭,这不仅影响到巴勒斯坦的外贸,而且还影响到在以色列做工的要素收入。对这一收入来源的又一制约因素是1993年以来在以色列农业和建筑业工作的巴勒斯坦人数目剧减,因为这两个部门转而依靠来自东欧和东南亚国家的劳力。1988年以前约有120,000名巴勒斯坦人在以色列工作,后来逐步减少,到1994年已减至不到50,000人。到1995年中,即部分开放之后,获准在以色列工作的巴勒斯坦人不到30,000。²⁴ 在1995年完全封闭的那段时间内,估计巴勒斯坦经济每月损失的要素收入约3,000万美元。²⁵ 1987年每月流向

被占领土的净要素收入款额超过6,000万美元,与此相比,1994年已减少了一半,随后又有减少,直至1995年中。²⁸

22. 由于内部经济仍然无力吸收劳力供应的大量增加,因而与在以色列做工收入的减少直接相关的情况之一是内部失业率上升,由此导致家庭可用收入和消费开支下降,加沙地带尤甚。各方面对失业率的估计仍然不一致。这是因为界定和统计方面的差异所致。以色列中央统计局估计1994年西岸的失业率为8%,而巴勒斯坦方面最近的估计则是西岸40%至47%,加沙地带55%至58%。²⁹ 国际方面有的把工人能在以色列做工计算在内,有的不计算在内,估计失业率在西岸为11%至30%之间,加沙地带为17%至33%之间。³⁰ 加沙地带的公共工程方案帮助吸收了一些闲散劳力,目前正在准备建立侧重于创造就业机会等目标的边境工业区。不过,失业状况的直接影响仍很严重,在该领土内立即开展一些短期的创造就业机会的方案无论从经济、社会还是政治角度看都是最优先的任务。

23. 第一产业农业是占主导地位部门,目前仍易受两年一季的橄榄收成引起的周期波动影响。它的内外市场仍然很不稳定,在结构改造和内部改革的中期前景方面缺乏明确的政策方针和市场信号。例如,农业产出或生产力的提高不能很快转化为牢靠的经济收益,这个关键部门的前景仍然很不确定。具体而言,1994/95季的贸易壁垒造成农产品空前过剩和腐败变质,进一步打击了农业投资、扩展和发展的积极性。

24. 第二产业,特别是制造业,已表现出促进内部产出和跨部门(前向和后向)联系的新的潜力。不过,这些方面的投资仍然是尝试性的,数额有限,明显偏向于投机活动,追求回本快、风险少(见下文C节)。以色列是许多中小制造企业的主要原料来源和产品市场,由于与以色列工业的分包联系,这些企业特别易受与以色列边界关闭的冲击。³¹ 该领土关闭以来,可支配收入的急剧下降造成消费需求压抑;供需方面的制约因素扭曲了许多消费品和基本货物的成本/价格结构。面粉、糖、水泥、铁和饲料等进口货的价格提高了150%以上;而当地产品的价格则降到了前所未有的最低点。³²

25. 因此,巴勒斯坦制造业潜在的活跃作用在当前状况下尚未发挥出来,内部产出的主要部分来自建筑业和服务业。由于住房严重不足,而且这方面的投资相对容易和有保障,因此建筑业活动尤其看好。已作了一些新的社会间接投资(下水道、供水系统、道路、公共建筑等),这是因为有了国际援助,同时基础设施确有整复的必要,而且公共工程还可能解决就业方面的急需。巴勒斯坦的服务业面对新的机会和动荡不定的市场状况表现出较大的灵活性和适应能力,1993年以来某些分销、生

产、社会和个人服务部门有不同程度的增长,而其他部门则处于停滞状态。³¹ 从过去的趋向看,巴勒斯坦经济中服务部门的增长是在没有工业增长时出现的,它不是工业增长的结果,甚至也不是工业增长的起因。

26. 1994年以来人们十分注重的一个问题是巴勒斯坦的外贸绩效。从最近的政策发展看,巴勒斯坦的出口有了新的机会,进口也有了更多的来源,但截至1995年中为推动这一进程所必需的技术和行政安排仍未实施。巴勒斯坦外贸仍受制于一些因素,而这些因素只是在1995年6月份才开始有所缓解。这些因素包括:支持巴勒斯坦向欧洲和新市场出口的服务很差;与以色列、约旦和埃及之间的新的贸易协定无法迅速确定,因而只能维持1993年以前的状况;该领土和以色列之间以及与外部市场在订立相互可接受的担保、结算和过境安排方面出现耽搁;边界关闭对贸易的影响,既影响到巴勒斯坦向以色列的出口,又影响到通过以色列(输往阿拉伯市场和海外)的进出口,还影响到西岸和加沙地带之间的内部贸易。

27. 从所涉时期贸易流动数据来看, 1994年该领土从以色列的货物进口额下降20%,降至8.15亿美元, 巴勒斯坦向以色列的货物出口额下降25%, 降至1.30亿美元。³² 更有甚者,在关闭边界措施最严格的时候,有近1,000个装有海外通过以色列输往巴勒斯坦领土进口货物的集装箱据报积压在以色列港口等待重开边界。³³ 同一时期有数百辆装载来自/经由埃及的进口货物的卡车无法进入加沙地带,在收获季节加沙的柑桔和蔬菜也无法运出,就连与以色列自由贸易安排之下的货物也运不出。

28. 1995年以前巴勒斯坦向约旦和阿拉伯市场的出口下降情况可参考关于巴勒斯坦农产品进入约旦销售和转售的数据。³⁴ 1987年,被占领土进入约旦的蔬菜和水果共计115,000吨。到1993年,只有16,000吨巴勒斯坦水果和蔬菜进入约旦市场,不过,加沙地带向海湾阿拉伯市场的柑桔出口增加到44,000吨。1994年,该领土只有6,400吨水果蔬菜在约旦销售,而加沙向阿拉伯市场的柑桔出口仍保持在过去的水平上。巴勒斯坦与传统市场出口贸易的这种变化在一定程度上反映了1980年代初开始的下降趋势,这方面受到的影响是外部市场条件和本地生产、供应及成本因素,此外还有销售设施不足等。近年来,这一趋势也反映出政治考虑以及竞争力较强的货物输入阿拉伯市场。一方面要努力设法在出口市场上为巴勒斯坦制成品占据一席之地,另一方面也应注意需要恢复阿拉伯市场上巴勒斯坦农产品曾经占据的优势。

C. 巴勒斯坦经济中私人投资的显著特征

29. 如前所述,向巴勒斯坦领土提供援助的国际方案侧重于修复被削弱的基础

设施,而巴勒斯坦经济部门的振兴则一般被视为私营部门的义务,这既是指资本化,又是指管理。这是巴勒斯坦领导层经济政策的基本准绳,具体表现在《巴勒斯坦发展方案》中,该方案设想主要由私营部门在发展努力中起带头作用。本报告在这一节中归纳秘书处一项关于巴勒斯坦领土内私人投资的研究报告的主要结论,研究的目的包括为贸发会议支持巴勒斯坦贸易和投资的技术援助活动提供充实的背景(见第三部分)。³⁵

1. 有关私人投资的新政策框架

30. 国际上对中东和平进程的经济好处很有兴趣,关系到私营部门发展的政策环境由此出现了重大发展。这些发展启动因素是1991年以来以色列在政策上对巴勒斯坦经济发展实行的宽放,范围包括工商企业执照审批程序、外贸结算规章、税收政策以及影响投资气氛的安全措施。1994年巴--以协定为在一些重大问题上进一步实行根本性的变革铺平了道路,这些问题包括:贸易、税收、金融、劳工以及当地经济的总体管理。1993年以来的积极发展激励了企业界和公众的希望和兴趣,但也有些因素对投资环境产生了不利影响(见上文A节)。

31. 领土内经济活动依据的总体法律框架有待全面改革。不同的法律制度还没有协调或按现代条件加以修改,在商业领域造成无所适从的复杂状况,尤其是在公司组建、注册、执照审批和税收等方面。直到不久前,西岸在投资方面适用的法律仍是1967年的《约旦鼓励资本投资法》和以色列第1342和1055号(也适用于加沙地带)军事通令。巴勒斯坦权力机构最近³⁶颁布了《鼓励投资法》,其中规定了一系列的税收减让办法和放宽了有关转移所得利润的规章。这项法律订得简明具体,涵盖所有领域的项目,而且平等对待各国的投资者。法律中订有防止收归国有、没收和征用的保障条款。税收方面的鼓励办法包括减少进口税和公司所得税,对使用巴勒斯坦劳工也给予税收优待。法律确定了一套收益和资格要求,具体以资本化程度为准。对核准的投资项目依其资本规模和就业能力给予2-5年的免税待遇。非巴勒斯坦人外汇利润和资本的转移也同样受到保障。法律规定设立一个负责实施其条款的部际投资委员会,该委员会的自主权很广。

32. 以-巴协定为重建和扩大巴勒斯坦领土内欠缺的金融系统提供了机会。金融系统的发展需要进行重大的改革,着眼于鼓励新机构进入、扩大现有机构、促进竞争、提高人们对金融系统的信心、改善金融媒介。巴勒斯坦权力机构已朝这个方向采取了一些初步措施,并与约旦就货币和银行业问题成功地完成了谈判。协定完

全符合“Basle Concordat”，为领土内现有银行确立了明确的规则。颁布的另一项改革措施是设立巴勒斯坦货币管理局，它将发挥重要作用，帮助克服银行业规章管理和监督上的混乱局面。虽然该管理局在一定程度上帮助人们增强了对巴勒斯坦金融体系的信心，但尚未活跃地参与银行业的管理或监督，只是做了一些审批加沙地带和杰里科新开银行分枝机构的工作。以上两项措施再加上以色列银行与约旦中央银行于1993年12月达成的协议，对银行业气氛的宽松化起了促进作用。

33. 巴勒斯坦领土内没有证券交易市场，也不存在发展中的现代经济一般具备的相关法律或管理机构。在股份公开公司的发股和股份转让方面，对西岸注册公司的适用法律仍是1964年《约旦公司法》，对加沙地带注册公司的适用法律则仍是1929年《巴勒斯坦公司法》。这两项法律都不适用于非正式或通过有关公司办事处交易的证券。由于不存在正式的市场，因而没有关于交易股份数量或价值的统计资料，但看来这一交易量很小。没有关于保管业务的规章，即使有少量金融信息，似乎也仅是在公司发表决算帐目时才发表。近来的政治动态引起一些投资者开始考虑在该领土内建立证券交易市场的想法。这些投资者受到新注册公司超额认购证券的鼓励，这种情况反映出主要用第纳尔作的投资的流动性很高，同时其数量又很少。

2. 体制、技术和有关能力

34. 西岸和加沙地带在以色列占领之前就有按当地有关法律建立的商会，但其职能和影响极小。过去几年来，商会的潜在作用有了重大变化，原因是新一代积极性很高的当地工商界领导人被选进了商会的理事机构。商会在为当地工商界提供服务方面正在承担起越来越多的职能。它们得到大多数外国捐助方、贸易代表团、金融机构、公司和投资者的承认，它们拥有为巴勒斯坦货物向国际市场出口颁发原产地证书的权力。在新的情况下，商会可以在巴勒斯坦权力机构的有关单位之间以及在促进国际贸易方面发挥重要的中介作用。

35. 大多数常规的公证服务和有关的法律服务都是由设在各地区主要城市的事务所提供，这类事务所在西岸隶属于以色列文职行政管理局，在加沙和杰里科隶属于巴勒斯坦权力机构。领土内各地区权力划分尚不明确，新公司可能需要分别向以色列民事管理局和在杰里科及加沙向巴勒斯坦权力机构办理注册。领土内的会计事务所多年来已积累了解决与当局的税务案的经验。不过，它们缺乏审计、核算和金融管理等其他服务方面的专门知识。会计和审计标准有待更新，如此才能为管理部门和投资者提供有意义的和准确的信息。鉴于最近的发展，一些国际会计公司开始

进入当地市场,巴勒斯坦权力机构、学术界和会计师也已开始进行会计职业的现代化、标准化和管理努力。

36. 1993年以来领土内银行业的扩大给当地金融市场带来了更多的竞争,扩大了巴勒斯坦人使用传统银行业服务的机会。领土内的银行不断增多,当会增进竞争、改善金融服务的质量并扩大其范围。银行增多还会为更多的群众提供使用银行业服务的机会,这反过来又会提高金融中介的效能。不过,这个部门的发展仍有障碍,可以说还有很大的改进余地。银行规模很小、受到的限制很多、面临不确定的经济气候,而且内部管理薄弱。常规个人往来帐户业务存在延误耽搁,个人投资管理、商事咨询、信用卡发放和股票包销等非传统服务仍然有限。

37. 广泛认为当地银行的贷款政策过于保守,而且可支配的存款总量又很少。由此可以看出的情况之一就是当前法律安排复杂的临时性质对业务造成的限制。此外,在储蓄可能趋于减少因而抬高信贷成本的同时,有迹象表明对信贷的需求过大。非正式储贷机制甚多,但规模太小、过于分散、管理不健全,因而不足以填补空缺。保险费(主要面向以色列公司)完全不用于当地投资,但1993年以来保险业活动已开始活跃起来,负责重建项目的公司参加保险,预计会有助于保险市场的增长和金融中介的改善。

38. 巴勒斯坦私营部门多年来一直得不到现代市场信息服务,包括缺乏外部市场信息和有关计算机网络服务。外国领馆不具备履行常规商务专员职能所需的条件。此外,不仅市场信息水平很差,而且工商界人士英语水平也在下降,因为他们多年来已意识到掌握希伯来语是一个十分有利的条件。当地市场也存在市场信息方面的欠缺,特别是农产品的批发市场,由于内部沟通不佳而造成价格差异。广告和促销方式的发展情况与私营部门在经济和政治上面临的严重制约是一致的。由于当地没有电视台和广播电台,工商界主要靠当地报纸作广告宣传。最近广告的活动余地有了扩大,这是因为开始能在约旦的新闻媒介作广告,而且当地新开办了商业性的和官方的电视台、广播电台、报纸和期刊。

39. 对巴勒斯坦大部分基于家庭的小公司来说,商业咨询服务并未被看作很重要,也没有提供这种服务的专业公司。但在过去的两年里,对这种服务的需要增加了,这就要求建立这类公司。在高级商业领导人中间,特别是那些在境外工作的高级商业领导人中,总的看法是公司的专业水平大多不够,至少够不上国际标准。一些银行和主要的投资公司因而设立了自己的商业咨询部门,这些部门也向工商界的其他单位提供服务。

40. 领土上的巴勒斯坦私营部门一向受到普遍不高的工商企业管理水平的严

重掣肘,而许多企业的家庭性质又使这一情况更为严重。大多数的管理人员尽管在技术和管理技能上明显不足,尤其是在必要的国际贸易技能方面,但他们却掌握了在逆境下工作的突出的生存技能。巴勒斯坦企业在以色列经济和工商部门中获取了丰富的经验,这对地区经济合作来说是笔重要的财产。私营部门对管理培训的需求在过去两年里增加了。银行、跨国公司和发展援助机构已经开始从海外招聘高级人才到其在领土上新开设的办事处工作。由于本地管理技能不足,非政府组织、巴勒斯坦权力机构和大学赞助的培训设施已在大量流入。

3. 私人投资流动

41. 巴勒斯坦领土内流动的投资有三大来源:公共部门机构、企业部门、家庭。第一个来源意义不大,1993年以前在国内资本总构成中约占15%。鉴于不利的投资环境,公司储蓄也微不足道。家庭这一部分发挥了私人投资的主要作用,约占国内资本总构成的85%。家庭企业这种所有权形式妨碍了建立正规公司或现代资本市场,有碍于公司的发展和现代化,对工业部门尤为如此。

42. 迄不具备1967年以来国内资本总构成的细分资料,但以色列的资料表明:85%的国内资本总构成投到了建筑业,主要是住宅建设。估计建筑业的产值在国内总产值中的份额略低于20%,这一水平大大高于阿拉伯邻国(埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚,均为5%或更低)。³⁷促成这一情况的因素不少,如优先提倡家庭买房、住宅危机严重和急剧恶化、持续到1986年的收入上升导致的储蓄增加、缺乏其他的投资领域。从1968年到1991年,建筑业占私人总投资的81%,其余的投资主要是在机械、运输和其他种类的设备方面。对股本的投资跟不上货币的贬值速度,造成开工率的下降。有限的市场潜力和糟糕的银行服务设施造成不愿意更新生产性资产。私营部门的公司想方设法尽量压缩管理和行政费用,连人力资源方面的投资也在压缩之列。这种形式的调整结果给质量和成本竞争力造成了不利影响。

43. 在巴--以协定签署以后,预计私人投资的流量会大幅度增加。自1993年以来,已有数千旅居国外的巴勒斯坦侨民和外国投资者怀着挣钱的动机或受到已发生的重大政治事态的鼓舞,踏上了巴勒斯坦领土,来寻求投资机会,其中大部分人都是第一次来。这些投资者有各种国籍,但大多数是在国外的巴勒斯坦侨民。对最近这种私人投资热的实际成果目前还没有统计资料,但情况表明在过去两年里真正进入了领土的新的私人投资数量并不大。然而许多新的投资者仍然确信未来前景可观,因此仍着手进行必要的组织和后勤支持上的基础准备。以等待时机成熟。

44. 进入领土的新的商业机构包括各种各样的公司,如银行、保险公司、建筑公司、服务公司和一般的贸易公司。1992年,由在国外的巴勒斯坦个人和机构投资者组成的一个财团成立了一个规模很大的投资公司,注册股本为2亿美元。为了提高业务效率,该公司又分别设立了三家从事建筑、旅游和工业的子公司。在建筑、工业区和旅游方面已规划了许多项目,有的已经开工。在发电、电信、建筑和出口加工区的管理方面也在考虑成立新的公司。一些类似的投资公司正在模仿这一公司模式,这些投资公司也是在过去两年成立的,主要是由在国外的巴勒斯坦投资者拥有和资助,国内的工商界也有实际的投入和参与。

45. 在过去的两年里对新建筑的需求大大增加了,不但因为要满足居民用房的迫切需要,同时也是因为巴勒斯坦侨民的涌入,以及巴勒斯坦权力机构的各机关单位、非政府组织和捐助机构的突然出现,这些人和机构都需要办公用房。不久还可能有很大的需求。作为目前及今后对楼房的高涨需求的直接结果,在这两年里房地产的价格及租金水平直线上升,另外一部分原因是住房投入市场的扭曲,及对在市区边界内外扩大发展的限制。

46. 巴勒斯坦企业尽管从1967年起就与以色列公司有业务关系,但仍没有与以色列建立涉及到分担资本和管理的正式的合资企业。到1993年,巴勒斯坦舆论开始认为建立这种合资企业将标志着与以色列关系正常化的进一步发展,而在此之前则不存在正常化的可能性。自这时起,巴勒斯坦对与以色列建立合资企业的态度转变了,巴勒斯坦领导层认为与以色列建立商业和公共部门的合资企业是和平进程的组成部分。巴勒斯坦商人尽管仍小心谨慎,但已完全看到了与以色列商人建立的合资企业的潜在收益,因为这些企业将着眼于利用现有的互补性和合作领域。

47. 领土上的投资环境的进一步改善要求对正在崛起的巴勒斯坦经济的宏观经济和贸易政策进行一系列的改革。为此还需要采取措施提高满足私营部门的发展需要的一些公共和私营机构的熟练程度。巴勒斯坦经济有无能力以可接受的利润率吸收相对较多的外资,在很大程度上取决于能否对国内经济进行重大的部门改革。如果巴勒斯坦经济要高效率地适应更自由的国际贸易所产生的影响,同时减少承受外部冲击的脆弱性,则这种改革应是必需的。因此,已经设想了一系列机构和结构调整的政策,用以改进私人投资在巴勒斯坦经济发展中的作用。³⁸

第二部分

巴勒斯坦经济持续发展的前景³⁹

48. 当巴勒斯坦权力机构在1994年5月开始行使职能的时候,经济情况所反映的是各个市场的失衡和支离破碎,同时公共部门也陷于实际的崩溃。巴勒斯坦人民掌握权力和巴勒斯坦自治的确立给经济的新开端带来了希望,有三个因素能予以说明:纠正在以色列经济中的不平衡地位;建立致力于根据国家优先需要而进行经济重建和管理的巴勒斯坦权力机构;国际社会作出增加资助的保证。考虑到这些因素的相互作用,贸发会议秘书处部门间研究项目还对巴勒斯坦经济从1990年到2010年持续发展的前景进行了研究。第二部分介绍的主要研究结果涉及宏观经济方面的部门间问题,特别是宏观经济上的失衡和部门脱节现象,以及纠正这些问题需要执行的政策。

A. 巴勒斯坦经济独立发展的任务

49. 部门间项目第一部分分析了自1967年以来的占领所造成的不利的经济环境的主要特征,以找出巴勒斯坦经济现有的特点以及复原和重建战略的要素。⁴⁰ 1993年以前时期的下列四个特征似乎对经济有最大的影响:对使用自然资源的限制;对生产部门活动的限制;对贸易的限制;资源向以色列的转移以及对公共部门的忽视。

50. 这些政策的影响累积起来,大大削弱了巴勒斯坦经济传统的生产部门,主要表现为两个日益严重的失衡:一是资源缺口和劳动市场失衡;二是依赖外部资金来源。资源缺口表现为进口过多以及投资与储蓄之间的不平衡,而最典型的是劳力市场的失衡,即在国内经济中劳动力的供应不断增加,而吸收就业的能力却有限,两者之间失去了平衡。后者表现为在以色列经济中以及在国外就业的巴勒斯坦人的数目和国内的高失业率。

51. 目前,巴勒斯坦权力机构面临两个挑战,需要马上采取行动来争取使长期的发展努力得以成功:为巴勒斯坦民事管理建立新的机构并重振原有的机构;解决失业问题。在进行这两项工作的过程中,估计巴勒斯坦权力机构会抵御许多新独立国家未能顶住的诱惑,即执行主要为直接创造就业而建立机构的计划。在抵御这种诱惑的前提下,应根据重建计划内在的迫切要求来处理这两个问题。建立机构和缓解

失业应着眼于扩大私人生产部门的能力。应优先进行能满足创造生产性就业机会的雙重要求的活动,同时扩大支持私营部门的基础设施。

52. 为此,在最重要的项目中将包括增加农业资源的项目,其中有土地开垦项目,着眼于扩大适于耕作的土地面积,通过改造自流井,打新的井,并修建水库来增加水的供应。与此同时,要刺激工业活动就要增加供电,改进运输设施,并大量投资以改善通讯。最后,改进教育和保健制度,使其现代化,这在中期和更长的时间里对社会发展和经济绩效将有直接影响。

B. 可持续的增长的宏观经济问题

53. 贸发会议部门间项目进一步研究探讨了使巴勒斯坦经济走上快速、持续和独立的经济发展轨道的前景。这项研究分为两步,第一,通过技术分析粗略估算外来资源的规模,以及使经济走上可持续的增长的轨道所需要的时间跨度;第二,对有关财政、金融和贸易制度改革的政策性建议进行评估,考察这些制度所能创造的支持性环境,同时研究如何取得技术上的成果。

54. 进行第一步的时候,运用方案分析方法评估未来的备选办法,评估结果已发表在秘书处出版的一项研究报告中,题为“1990-2010年西岸和加沙地带巴勒斯坦经济持续发展的前景:数量框架”。“该框架建立在参数推算和对未来趋势进行预测的基础上,根据一个基线方案和若干其他方案对人口、劳动力和经济变数等关键参数进行分析,预测其趋势。在一个方案中,假定执行一个慎重拟订的重建政策的计划。该政策的各个部分均把重点放在加快私人投资,推动出口,通过替代而不是压缩来使进口合理化,将需求从消费转向投资,以及扩大政府消费和资本开支。如果执行这样的计划,预计失业会大幅度下降,资源缺口也可能会缓解。尽管外来援助和投资从长远来看会下降,但对实际上述目标是至关重要的。为保证经济能真正对促进增长的活动作出上述积极的反应,需要对宏观经济政策进行变革,包括改革财政、金融和贸易政策。

55. 巴勒斯坦经济重建方案的成功取决于外部援助,因为国内储蓄现有的规模不足以满足重建基础设施的财政需要,此外出口收入也不足以提供所需的外汇。另一方面,外援从其性质上讲只是一时的补救,能否取得成效还要看其推动经济增长的幅度,以及在多大程度上使经济的增长导致储蓄和出口增加而为国内资金所替代。因此,必须将一部分增加的收入储蓄起来,必须把部分增加的产量出口,投资和出口率也必须超过消费率和进口率。为此就需要有两套宏观经济政策,一是与供应有关

的政策,用来创造刺激手段以增加储蓄,并确保将其最合理地分配到不同的投资项目中;二是需求方面的政策,用来遏制通货膨胀以及非贸易品的价格相对于贸易品价格的上升。

56. 目前,公共金融体制的特点是税收过高和花费不足。巴勒斯坦人一直纳税过重,而用于公共开支的国民总产值份额反映出政府活动很少。税收水平与开支水平的差距说明存在“预算盈余”,这对总需求和经济增长有不利影响。此外,税收制度的结构不适合巴勒斯坦的经济,对个人收入和公司利润的直接税率与以色列类似,间接税率(增值税)完全相同,而两国的经济从规模到结构都不一样,更重要的是在发展阶段上也不一样。

57. 因此,迫切需要根据巴勒斯坦经济现阶段的发展和需要改革这一体制。广义上说,改革的重点应是减少税收的种类,改变对所得税和外贸税的依赖,增加基于消费的税收,把大部分税率拉得平一些,把基础再扩大一些。至于公共开支体制,巴勒斯坦权力机构需要明确规定在政府行政和立法两个分支中如何制定、执行和控制预算。与此同时,根据重建方案的需要分配开支也是很重要的。

58. 现在有清楚的迹象表明银行部门将有能力担当提供其它经济活动所需的服务和在内部创造一些促进增长的活动的双重角色。在过渡期内,新以色列谢克尔(NIS)和约旦第纳尔(JD)这两种货币都可用作决定货币,巴勒斯坦货币管理局将是负责监督货币和银行活动的国家机构。巴勒斯坦货币管理局的许多职能相当于典型的中央银行的职能,包括监督所有的金融机构,充当巴勒斯坦权力机构的银行和唯一的金融代理,担任向商业银行贷款的最后贷方(这些职能由于没有本国货币而受到限制)。

59. 尽管临时阶段的货币安排与过去的安排相比是一大改进,但仍不是最令人满意的。甚至可以说这些安排集中了两个完全相反的汇率制度中的一些不如人意的方面。没有本国货币这一情况使得货币政策难有效果,就象固定汇率制度中的情况那样。在灵活的汇率制度中,汇率通常是波动的,而双货币标准的实行很可能导致与汇率波动有关的成本的增加。此外,双重货币还可能削弱商业银行行使改变债务偿还期职能的能力,因为这会造成其银行业务中货币不对称这一无法避免的问题,这可能使它们不愿意提供对投资和增长不可或缺的长期贷款。关于未来的货币安排正在考虑五种可供选择的方案:独立的巴勒斯坦货币;约旦第纳尔;与约旦第纳尔结合的巴勒斯坦货币;与新以色列谢克尔结合的巴勒斯坦货币;或与约旦第纳尔和新以色列谢克尔结合的巴勒斯坦货币。

60. 在改革公共金融和货币部门的同时,必须加强和振兴贸易部门,重新为其

确定方向,这是同样重要的。目前,由于受生产方面的限制和贸易方面的阻障的双重影响,贸易部门非常脆弱,且情形每况愈下。要扭转这一恶性循环,以推动贸易和生产的增长,就必须在三个方面进行重大变革:取消对使用自然资源的限制;增强巴勒斯坦厂家以竞争性价格进口原料、中间产品和资本货物的能力;在邻国为巴勒斯坦产品打开市场。

61. 在上述三方面实现重大改进将需要时间,因此,如果不提及时间因素而只说巴勒斯坦与邻国之间达成的任何贸易安排都已属最合理,那会给人造成不正确的看法。相反,贸易安排应循序渐进地执行,要与巴勒斯坦经济在克服多年积累的限制和扭曲方面的进展程度同步。从长远来说,对于一个规模如此小的经济,最佳的贸易安排可能是接近于自由贸易,然而目前搞自由贸易就意味着肯定要包容现状中的一些消极方面。因此巴勒斯坦外贸的中期目标应是振兴和改革贸易部门,而长期目标是实现与邻国的自由贸易。自由贸易安排如能使巴勒斯坦经济执行面向出口的增长战略,并能使其摆脱对外部的依赖,这种安排从长远来说才是可取的。

C. 结构改革的主要部门问题

62. 上文介绍了主要的宏观经济考虑,由此引出下文对重建方案所涉部门问题的重点分析。秘书处的研究项目特别分析了在农业、工业、建筑业、服务业和公共设施这些主要部门需要执行的措施和政策,并分析了这些措施和政策将如何在不产生瓶颈和僵化的限制性作用的情况下,保证重建工作的顺利进行,并导致消除目前的部门脱节现象。

63. 鉴于目前的情况,并从具有可比性的别国经济的经验来看,要改进部门间的协作就必须加强制造业在经济中的作用。可以通过两个阶段来实现这一目标,而农业部门在这两个阶段中都发挥关键作用。在第一阶段,促进增长的活动可主要集中在建设基础设施和建立新的政府机构和公共服务部门。在这一阶段,有两个理由要求制定执行一套相互关联的政策来扩大农业生产,一、由于在巴勒斯坦家庭的预算中食品开支比例较高,食品需求的收入弹性较高,而预计大批巴勒斯坦回流会使人口增加,因此,对食品的需求量将会有很大的增加。为此,需要增加国内供应来应付这一局面,以避免对有限的外汇供应和实际工资造成的压力;二、鉴于建设基础设施和建立公共机构的活动并不足以吸收大部分失业人口,只能依靠农业部门,让发挥重要作用。

64. 第一阶段应建设起大部分基础设施并建立起大部分公共服务部门。这一

阶段的顺利完成意味着第二阶段的增长将会来自于制造业和服务业部门的扩大,这反过来会对农业部门造成很大压力。从供应的方面看,要扩大工业生产就要求增加具有较稳定的实际工资水平的就业。这两者要同时实现就必须在同步提高农业生产率,从而把劳动力解放出来,转入城市部门,与此同时提高农业产量,稳定食品价格。在需求方面,由于外部市场在短期内有限制,工业生产的扩大在一段时间内只能依靠农村需求,因此,提高农业生产率对增加农村收入从而增加对工业品的需求至关重要。

65. 正如以前的几份秘书处报告所述,多年来农业部门发展受阻以及生产格局出现变化的根源是一系列相互关联的政策性束缚和资源限制,逐步消除这些束缚和限制对于振兴农业部门并使其在重建方案的两个阶段中发挥其作用至为重要。需要进行的重大改革包括:改革农业规划的政策和机构,以建立在销售、推广和支持系统方面的设施,并对未来作出规划;改革对灌溉地和雨浇地的土地管理政策;改革水源管理政策,以增加供水量和提高利用效率;改进农业销售设施和协调;开发人力资源,特别是企业和管理的人力资源;改进大学和农业科研中心的农业教育。

66. 可以预见,在进行农业改革的同时,消除对制造业部门的限制并振兴提供金融中介服务和风险管理服务的金融部门将会刺激工业活动的增加。然而,要进行重大改革,以大大增加对国内总产值、贸易和就业的贡献,就需要公共部门发挥积极的作用,包括:修建交通、通讯和电力方面的必要基础设施,监督指导工业区的建立;向技术和职业教育机构拨配更多的资金,以改进人力资源的开发;建立鼓励、吸引外国投资并将其引向技术转让、培训当地劳动力和增加工业品出口的法律和机构框架;鼓励建立向工业企业提供投资方面的长期信贷、国外市场信息和技术咨询的支持系统。

67. 巴勒斯坦经济规模小,自然资源基础差,因而工业部门长远发展的最佳途径是面向出口的活动。但从短期上看,进口替代也可发挥重要作用。应该鼓励开展这些活动的领域是国内生产能在不受保护的情况下替代进口、并在取消当前限制和建立公共支持系统后变得有竞争力的领域。这些活动将主要是农工产品的生产,并将因其与农业的牢固联系及其劳动密集型性质而对整个经济的增长以及就业产生推动作用。

68. 住房市场目前的情况是供应极为有限和需求不断增加造成的。要通过增加供应而不是提高价格来满足未来几年对住房需求可预见的增长,就需要马上制定一项住房战略,以此来纠正目前的扭曲现象,并提供更公平地分配资源和收益的适当的交付系统。由于在过去的28年里领土上的住房从未担负过公共功能,制定和执行

上述住房战略将是一项艰巨的工作。这项战略应包括下列部分：制订一个城市扩展计划，这个计划应考虑到不同地区目前的人口密度，其经济发展的潜力以及对住宅基础设施的需要；鼓励国内建材生产并以有竞争力的价格进口建材，以消除建材市场上的扭曲现象；审查所有与产权和租金控制有关的法律；建立一个涵括所有社会阶层的住房融资制度。

69. 巴勒斯坦的服务业部门在重建方案中将扮演双重角色。它将挖掘包括金融、旅游以及私营部门的生产商和分销服务在内的许多部门的潜力，在促进增长方面发挥很大作用。服务业在促进其它部门的增长方面也可发挥同样重要的作用。通讯、运输、零售贸易、银行和保险服务对于农业和工业生产、贸易及外国投资的增长至关重要。鉴于巴勒斯坦的历史和宗教意义，旅游业有巨大的发展潜力，但要將旅游业改造成一个现代行业就需要在交通、饭店、餐饮、人才以及与旅游有关的行业方面有重大改进。同时，用于发展的金融服务、通讯、运输和零售贸易这些行业均要求有受过教育的劳动力。改进公用事业设施对于四大部门的重建极为重要，下列领域也许可以定为重点投资的领域：用水、能源、卫生、公共市场和公众安全。

70. 上面几段简要地反映了部门的优先任务和旨在帮助阐述和实现巴勒斯坦重建的目标的行动政策纲领，这应着眼于通过劳动就业、贸易多样化以及实现人均收入足够的增长来发展巴勒斯坦经济。在此同时，还应在不同地区和个人中间更公平地分配增长和发展的收益，并且通过与所有邻国建立密切关系来消除对外部经济的依赖，以做好上述工作。这些目标的实现要求：通过执行一套综合的经济政策将重建方案有机地结合起来；改革管理经济活动的法律制度；建立相当数量的管理私营部门并向其提供支持性服务的新的公共机构，并修建基础设施；执行提高生产率的计划。这些涉及面广的手段构成了行动和改革的部门间框架。

第三部分

审查贸发会议秘书处1994-1995年援助 巴勒斯坦人民工作的进展情况， 特别提到技术援助活动方案

71. 在审查所涉时期内，秘书处工作的很大一部分集中在帮助建立经济方面负责决策和管理的巴勒斯坦机构及培养起它们的技术能力。为此，集中进行了下列活动：(a) 监测西岸和加沙地带的经济发展；(b) 对巴勒斯坦经济的优先领域/问题开展面向政策的研究，包括审定和发表在巴勒斯坦经济持续发展前景问题部门间项目的框架内编写的一些部门研究报告；(c) 审定拟议的在贸发会议职权范围内向巴勒斯坦人民提供技术援助的方案；(d) 通过最近建立的联合国系统的协调机制协调各种活动与国际社会的有关努力之间的关系。在进行上述活动的过程中，同巴勒斯坦方面以及新生的巴勒斯坦权力机构的有关实务组织和其它有关机构进行了密切磋商。

A. 对最近巴勒斯坦经济发展情况的监测

72. 这方面的工作集中在研究《以--巴原则宣言》和经济协定签署以来出现的新的政策环境，正是这些文件的签订赋予了巴勒斯坦人民在其领土上的一些经济和社会部门进行活动的权利。特别是重点研究了以巴经济协定的意义、巴勒斯坦中央权力机构的诞生和巩固、支持巴勒斯坦国内振兴经济努力的国际援助的规模，并研究了经济的关键领域的发展问题。此外，还研究了影响巴勒斯坦领土上的私人投资的因素。

B. 关于优先领域/问题的面向政策的调查研究

73. 秘书处在这一方面的工作是依据两个考虑开展的：(a) 对巴勒斯坦权力机构和国际社会制定和管理有关经济优先领域的政策和行动方案的工作进行支持性、实质性的分析；(b) 研究分析巴勒斯坦经济长期发展的前景。

74. 在此基础上，在审查所涉时期内审定并发表了部门间项目框架内编写的一些有选择的研究报告，包括：“西岸和加沙地带截至1990年的人口和人口统计的发展

情况”(UNCTAD/ECDC/SEU/1);“西岸和加沙地带的公共设施”(UNCTAD/ECDC/SEU/2);“西岸和加沙地带的保健条件和服务”(UNCTAD/ECDC/SEU/3);“西岸和加沙地带的建筑和住房情况”(UNCTAD/ECDC/SEU/4);“西岸和加沙地带的内部和对外商品贸易的主要特征”(UNCTAD/ECDC/SEU/5);“1990-2010年西岸和加沙地带巴勒斯坦经济持续发展的前景:数量框架”(UNCTAD/ECDC/SEU/6)及其“技术补编”(UNCTAD/ECDC/SEU/6/Add.1);“西岸和加沙地带服务部门的发展,1967-1990”(UNCTAD/ECDC/SEU/7);“西岸和加沙地带的环境和发展前景”(UNCTAD/ECDC/SEU/8);以及“西岸和加沙地带劳动和就业趋势评述”(UNCTAD/ECDC/SEU/9)。目前正在审定另外几份挑选出来供发表的部门研究报告,拟在1995年年底发表。这几个研究报告涉及社会经济统计、教育、公共金融和私人投资。

75. 有关巴勒斯坦经济发展的长期前景,1994年开始的拟将部门间项目的第二部分和第三部分合在一起的主要研究已接近完成,在上文第二部分中已概述了这项分析巴勒斯坦经济的长期发展的前景、战略和指导方针的研究的突出特点。

C. 技术合作活动方案

76. 在制定拟议用于支持新生的巴勒斯坦权力机构工作的技术合作活动项目以后,贸发会议秘书处就该项目的优先内容、范围、方向和执行方式与巴勒斯坦权力机构进行了磋商⁴。先是在1994年10月,秘书处请求以色列当局允许其工作人员进入巴勒斯坦领土。1995年3月获得许可后,迅即安排一代表团前往西岸和加沙地带。同样,也与巴勒斯坦权力机构的各个部的官员、领土上的联合国开发计划署、占领区联合国特别协调员办事处以及其它一些有关方面进行了磋商。另外,还对拟议项目的各个方面,包括通过双边和多边渠道对其进行资助的可能性,与巴勒斯坦的官员以及在突尼斯的巴勒斯坦经济发展和复兴理事会进行了磋商。

77. 根据这些磋商的结果进一步充实并最后审定了拟议的项目,并在1995年5月向领土派遣了秘书处的后续代表团,前去就有关私人投资的问题进行实质性磋商。这一项目的主要方向是向巴勒斯坦人民在贸易、金融和运输领域的工作提供支持。具体地说,项目着眼于推动实现下列相互关联的目标:

- 加强负责制订和执行国际贸易及相关领域政策和程序的巴勒斯坦公共和私营部门机构在技术、管理和信息方面的能力。
- 制订政策/战略备选方案,帮助巴勒斯坦农业、工业和服务业部门有效地利用分区域、区域和区域间各级正在出现的市场机会;协助建立致

- 力于促进生产和实现贸易自由化的巴勒斯坦关税制度和海关部门；
- 提高商品生产部门推动工业活动、实现农产品和制成品出口多样化的能力；
 - 协助建立必要的基础设施(法律、机构、技术和人力资源能力)，以创立一个胜任的、高效率的贸易运输系统，包括航运服务设施；加沙地带的商业海港；和多式联运。
 - 在改造机构能力的同时，改革法律和法规的总框架，以利于动员资金、促进私人投资和改进公共设施的绩效；
 - 加强巴勒斯坦部门在管理资金流动、最充分地获取并高效地分配保险资源方面的技术和机构能力。

78. 目前正在估算为实现上述目标所设想的全部活动需要的费用。这个拟议的项目将要提交给巴勒斯坦权力机构审批，然后再提交给有可能提供资金的双边和多边机构，以寻求认捐。鉴于这一过程可能要花一些时间，巴勒斯坦权力机构已请求贸发会议秘书处在该项目的框架内，对其中一些优先考虑的、同时也在巴勒斯坦权力机构1995年工作计划内的问题立即开展工作。这些问题包括：鼓励私人投资法的法律和机构框架及其机构和程序方面的问题；出口加工区；促进出口以及市场营销设施；重点消费品采购；乌拉圭回合框架内的贸易政策及振兴巴勒斯坦经济的必要性；包括在加沙地带发展和管理海港在内的多式联运。但由于资金有限，秘书处未能在所有提到的领域都满足巴勒斯坦权力机构的需要。不过，秘书处还是做到了让有关的实务司和方案参与处理一些领域的问题。为此，在1995年年中组织了几个代表团专门向巴勒斯坦权力机构就提到的一些领域提供急需的咨询服务。除了提供急需的技术援助以外，这些代表团还设计了一套作为每一个领域的后续行动的可行的业务活动。正如拟议的项目所设想，这些一揽子活动计划包括增加咨询服务；举办培训班；指派专家在关键领域开展短期工作。秘书处期待理事会对上述项目的资金安排和执行给予指导和支持。

D. 联合国系统内的协调和合作

79. 在任命了被占巴勒斯坦领土联合国特别协调员(占领区特别协调员)并成立了负责协调联合国系统各组织的活动的协调员办事处以后，贸发会议秘书处加强了它在合作方面的工作。贸发会议负责人同特别协调员在1995年4月6日进行了会晤，目的是研究在与秘书处的工作有关的领域里加强同特别协调员的合作的可能

性。鉴于贸发会议在金融、投资、企业发展、服务业、环境、技术等贸易和发展领域具有宽广的工作范围和专门知识,贸发会议秘书处参加了关于私营部门、贸易和机构建设问题的联合国重点部门小组。同样,秘书处还与负责协调地方援助--特别是有关私营部门、机构建设和运输的地方援助--的部门工作组的联络点建立了联系。在以上两个方面,贸发会议秘书处均通过作为有关实质性领域联络点的联合国开发计划署和巴勒斯坦领土联合国特别协调员办事处开展工作。秘书处还协办并参加了与它在巴勒斯坦经济方面的工作有关的联合国会议。

注

¹ 除非另外提及,本报告所称“被占领土”、“巴勒斯坦领土”或“该领土”指被占巴勒斯坦领土(即,加沙地带和西岸,包括东耶路撒冷)。

² (1993年9月13日)《关于临时自治安排的原则宣言》和(1994年5月4日)《关于加沙地带和杰里科地区的协定》,包括其中的《经济关系议定书》。

³ “被占巴勒斯坦领土经济发展情况,特别提到对外贸易”,TD/B/41(1)/3,第5-11段。

⁴ 亦称巴勒斯坦全国权力机构,1993年10月由巴勒斯坦方面设立。

⁵ 不包括东耶路撒冷,该地是最后地位问题在临时安排协定中未解决的地区之一,将于1996年开始就其进行谈判。

⁶ 巴勒斯坦权力机构财政部税务审批司提供的资料;并参看1995年5月28日《耶路撒冷邮报》。

⁷ 同上。

⁸ 1995年6月2日《圣城》报(阿拉伯文)。

⁹ 见1995年3月29日《耶路撒冷邮报》。

¹⁰ 见1995年5月7日和1995年5月8日《耶路撒冷邮报》。

¹¹ 据报已于1995年5月就此问题开始进行接触,1995年5月22日《耶路撒冷邮报》。

¹² 这些框架协定是1995年1月26日签署的,基础是1994年初商定的草案(见TD/B/41(1)/3,第16-18段)。

¹³ 阿拉伯埃及共和国与巴勒斯坦全国权力机构联合贸易委员会会议,1995年4月18-19日,开罗。

¹⁴ 1995年6月6日《圣城》报(阿拉伯文)。

¹⁵ 本节引述的数据是巴勒斯坦经济发展和复兴理事会(复兴会)援助协调和促进局提供的,载于“Matrix of Donors' Assistance to the West Bank and Gaza”(1994年12月)。

¹⁶ 被占领区特别协调员最近在致捐助国的信件中再次说明了迫切需要确保援助的迅速和全部提供,用以支付公共投资和解决经常预算之需,有关报道见1995年5月14日《国土报》。并参看1994年11月21日《金融时报》和1995年3月1日《耶路撒冷邮报》所载特别协调员采访录。

¹⁷ 复兴会,同前。

¹⁸ 见“西岸和加沙地带经济和社会统计资料来源”(UNCTAD/ECDC/SEU/10),将分发。

¹⁹ 关于该领土经济状况的公正评估,可看见《经济学家杂志》信息股,“Israel and the occupied territories,1994-95: Country Profile”,(伦敦,《经济学家杂志》信息股,1994年)以及相关的季刊“Country Reports”。

²⁰ 占领区特别协调员在1994年底曾说,“期望与实际提供之间的差距太大,除非捐助方协力提供(援助),否则和平进程将会失败”(1994年11月21日《金融时报》)。

²¹ 见1995年2月1日《耶路撒冷邮报》;《经济学家杂志》信息股“Israel and the occupied territories: country report”,1995年第1季度,(伦敦,《经济学家杂志》信息股,1995年)。

²² 1995年2月1日《耶路撒冷邮报》。

²³ 1995年3月29日《耶路撒冷邮报》。

²⁴ 国际劳工局,“局长的报告--附录”(1995年,日内瓦),(英文)第13-14页。

²⁵ 资料来源是巴勒斯坦权力机构,以及另一些观察者,如:《经济学家杂志》信息股,“Country report”,同前。

²⁶ 鉴于这一情况,有人提出以色列可以就全面停止输入巴勒斯坦劳力一事每年为巴勒斯坦经济提供约3亿美元的“补偿”,大致相当于领土关闭所致年收入损失,即所谓“收入差缺额”,见1995年3月21日《耶路撒冷邮报》。

²⁷ 1995年3月14日《耶路撒冷邮报》;《经济学家杂志》信息股,“Country report”,同前。

²⁸ 国际劳工局,“局长的报告”,同前,第15页。

²⁹ 最近有一项关于领土内巴勒斯坦工业的研究发现,50%以上依靠与以色列的分包安排,60%企业依赖以色列的市场,有关报道载于1994年7月28日《圣城》报。

³⁰ 《经济学家杂志》信息股,“Country report”,同前。

³¹ 关于这个部门的深入调研,见“西岸和加沙地带服务部门的发展,1967-1990”(UNCTAD/ECDC/SEU/7)。

³² 国际劳工局,“局长的报告”,同前,第12页。

³³ 巴勒斯坦权力机构经济和贸易部提供的资料,1995年5月。

³⁴ 数据来源:安曼农产品销售研究所,调研部,1995年;加沙地带柑桔生产者联合

会“年度报告”(历年)。

³⁵ 研究报告将于1995年晚些时候发表,暂定标题为“被占巴勒斯坦领土内的私人投资:最近趋势和近期前景”(UNCTAD/ECDC/SEU/13)。该研究报告以及本报告的结论摘要依据的是秘书处正在就此问题进行的研究以及贸发会议顾问Hisham Awartani博士在 Nasir Abdelkarim 博士协助下(两位博士均在西岸纳布卢斯 An-Najah 大学任教)编写的实地报告。

³⁶ 1995年4月30日,发表于1995年5月3日《圣城》报。

³⁷ 见贸发会议《1992年国际贸易和发展统计手册》(1993,联合国,纽约)第6.3、6.4表。

³⁸ 见就此问题即将发表的秘书处研究报告第4章。

³⁹ 该部分参照了贸发会议顾问、加拿大滑铁卢大学教授 Fadle Naqib 编拟的一份合并的研究报告,该报告包含了贸发会议秘书处部门间研究项目第二和第三部分的研究成果。报告全文拟于1995年晚些时候发表。

⁴⁰ 部门间项目第一部分的研究成果自1993年以来已陆续发表在贸发会议秘书处的一系列研究报告和部门调查报告中,这些研究报告构成贸发会议秘书处制定向巴勒斯坦人民提供贸易、金融、运输及有关领域近期技术援助方案的基础。

⁴¹ UNCTAD/ECDC/SEU/6 和 UNCTAD/ECDC/SEU/6/Add.1。

⁴² 拟议方案详见TD/B/41(1)/3。

XX XX XX XX XX