



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/51/2
11 August 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第五十一届会议
2004 年 10 月 4 日至 15 日，日内瓦
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

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，或对于其边界或界线的划法，表示任何意见。

* 本文件提交延迟系由于贸发会议第十一届会议后秘书处工作量剧增。

内 容 提 要

本报告是在贸发会议援助巴勒斯坦人民方案二十年之际编写的，这一方案随着巴勒斯坦人民的发展需要以及该地区不断变化的情况而演变，尤其是巴勒斯坦权力机构的建立，以及国际援助巴勒斯坦方案开始运作。从长期密切参与这一错综复杂的问题得到的一个持久教训是，尽管就紧迫的经济政策问题采取的行动可能会由于当务之急而受到拖延，但这些问题并不会自行消失。如果没有执着和持久的行动，以导致具体的政策措施，那么巴勒斯坦经济发展的一系列顽固的挑战将会损害经济恢复的任何希望，更不用提持久发展了。

2000-2002 年期间巴勒斯坦经济的直线跌落已经制止。去年的正数增长率表明巴勒斯坦经济的坚韧性及其复苏能力。但是，如果在结束以色列对巴勒斯坦领土的占领方面没有进展，加上不能为实施两国解决办法采取具体步骤，这种增长的持续性便难以确定。贸发会议对巴勒斯坦人民的援助如有助于促成救济、复兴和发展各项努力之间的协同作用，将能够取得最大的效果。同样必要的是，巴勒斯坦权力机构与相关的国际援助方面将这一能动的联系纳入其各项政策、战略与方案之中。

自 1995 年贸发会议与巴勒斯坦权力机构开展技术合作以来，研究与业务活动已扩展到贸发会议职权范围内的新领域，而且即使在困难的实地境况下还是取得了切实的成果。尽管 2003 年以来在募集资源方面取得了一些进展，但贸发会议仍然遭受到显著的挫折。正如《圣保罗共识》所呼吁的那样，需要提供充足的资源，让秘书处能够充分履行其职责。为了利用秘书处的长期经验，现在必须为其这方面的工作掌握更多可以预计的资源。

目 录

	<u>页 次</u>
导 言.....	5
从贝尔格莱德到圣保罗：贸发会议援助巴勒斯坦人民二十年.....	5
第一章.....	7
从救济到发展阶段的巴勒斯坦经济.....	7
A. 综合业绩：持续不平衡之中的低水平稳定性.....	7
B. 使救济与发展相联系：可持续苏复的政策框架.....	13
1. 捐助方的支助.....	13
2. 使救济与发展相联系：政策考虑.....	14
3. 在实践中将救济与发展联系起来.....	16
4. 经济和社会优先事项的一体化及贸易政策... ..	16
5. 社会资本.....	17
第二章.....	19
贸发会议对巴勒斯坦人民的援助.....	19
A. 框架与目标.....	19
B. 2003-2004 年的业务活动.....	20
1. 发展战略与贸易政策.....	20
2. 贸易便利和后勤.....	20
3. 公共财政改革与现代化.....	20
4. 企业、投资与竞争政策.....	21
C. 贸发会议对巴勒斯坦经济危机的反应：在截至 20006 年的期间内着重注意发展优先事项.....	21
1. 发展战略与贸易政策.....	22
2. 贸易促进与后勤.....	23
3. 国家财政改革与现代化.....	24
4. 企业、投资与竞争政策.....	25
D. 资源的募集、协调与一致.....	25
E. 结论：为加强援助提供足够资源.....	26

目 录 (续)

	<u>页 次</u>
表	
表 1. 巴勒斯坦经济(西岸和加沙地带): 主要指标——选定年份.....	8
表 2. 巴勒斯坦经济的结构变化: 1995-2003 年.....	12
注.....	26

导 言

从贝尔格莱德到圣保罗：贸发会议 援助巴勒斯坦人民二十年

1. 1983 年，第六届贸发大会通过了第 146(VI)号决议，在秘书处内成立了特别经济股，以监督和调查以色列占领当局阻碍被占领巴勒斯坦领土经济发展的政策。¹ 在以后的 20 年里，秘书处的工作方案随着巴勒斯坦发展的需求以及该地区不断变化的情况而演变，这种变化尤其包括巴勒斯坦权力机构的建立和国际援助巴勒斯坦方案的开始运作。最近，尽管国际援助主要为了应付被占领领土的紧急人道主义状况，但新的迫切需求已开始影响到权力机构和捐助方的努力：联合国安全理事会第 1397(2002)号决议设想的建立独立、民主与有效的巴勒斯坦国；和国际社会设想的“基于具体进程的以色列—巴勒斯坦冲突的永久性两国解决办法路线图”。据此，正如《曼谷行动计划》及贸发会议 2004 年 6 月第十一届大会在通过的《圣保罗共识》所指出的那样，贸发会议在这方面工作的任务已依照新的观点而得到确认。《圣保罗共识》第 35 段欢迎贸发会议秘书处在能力建设、贸易政策、贸易便利、金融管理、发展战略以及企业发展和投资等领域中向巴勒斯坦人民提供援助，并呼吁提供足够的资源加强这种援助。

2. 这些任务规定和贸易和发展理事会的经常核准指导了秘书处在与巴勒斯坦和巴勒斯坦权力机构技术合作对象的发展伙伴关系框架内所开展的工作方案，这项方案密切配合其他国际机构的工作和捐助界的关注。但最首要的是，贸发会议始终是从发展及其与贸易和金融的相互依存关系这一制高点来处理问题的。尽管贸发会议对这一问题的政策研究并不始终导致能得到所有方面认同的调查结果，但是其技术援助方案从一开始起便集中注意与巴勒斯坦发展议程有明确关联的方面，即使 2000 年以来经济危机和人道主义危机笼罩着整个被占领领土还是如此。回顾这一阶段，尽管巴勒斯坦经济目前仍然处于灾难状况，但贸发会议的实质性和技术性援助今天比以往任何时候发挥着更直接相关的作用。

3. 贸发会议对于 1994 年以前在以色列占领下的巴勒斯坦经济所作的分析显示了一些持续的根本性结构和政策因素，这些因素阻碍了巴勒斯坦经济的增长以及发展的前景。贸发会议从这一时期的工作中得出的结论的一些关键内容近年来已被

纳入有关这一议题的主流政策文件、公共辩论及研究。的确，最近国际上对巴勒斯坦经济情势的评估第一次着重反映、并进一步证实了贸发会议多年来一直强调的政策研究结果，然而有些人在 1993 年以前认为这些结果的政治观点不平衡，也有人在中期阶段(1994-2000 年)的"兴隆年代"称之为不符合事实。贸发会议的研究结果包括一些关键性问题，例如长期占领对于经济的结构所造成的影响，对以色列的依赖遏制巴勒斯坦发展前景的程度，以及巴勒斯坦自 1994 年以来所采用的中期贸易和经济政策制度中越来越明显的缺点。

4. 贸发会议自 2001 年以来各项报告的研究结果及建议体现了持续战争和不稳定状态所造成的新的经济、地理和政治现实。关心这一问题的巴勒斯坦和国际各界就占领下和占领过后的发展前景和发展条件不断开展的辩论中，贸发会议对于巴勒斯坦发展困境所作的分析越来越获得认同。现在可以明显看到的是，要恢复行进图过程，并切实地朝结束占领的方向前进，就必须实施一系列经济恢复和重建措施，而如果要使政治进程有取得成功的机会，就必须迅速地实施这些措施。此外，需要连贯的应对政策，来解决长期占领对于饱受战祸的巴勒斯坦经济所遭受的结构性影响，因为这一经济被迫适应一种“反发展”的进程，尽管各项作业的开展减少很多，而且人力和金融资本基础越来越虚弱。贸发会议甚至在 2000 年以前就已经强调过的第三个挑战是，要成功地向冲突后局势过渡需要设想中的巴勒斯坦国具备有系统的和现实的发展蓝图。

5. 贸发会议对这些现实及必要因素的理解导致秘书处自 2000 年以来一直力图保证其对巴勒斯坦发展的承诺，在能够获得捐助方资源的情况下，通过一系列秘书处能够安排的技术援助能力来加以维持。正如本报告以下几段所阐述的，贸发会议目前和将来对巴勒斯坦人民的援助如能够帮助在巴勒斯坦救济、复兴和发展方面的努力之间建立协同关系，将能够取得最大的效果。的确，看来同样必要的是，巴勒斯坦经济政策的决策人及相关的国际援助工作将这一互动关系因素纳入目前正在拟定的各项政策、战略和方案之中。过去 20 年来密切参与这一复杂而独特的问题得到的持久教训是，尽管就紧迫的经济政策问题采取的行动可能会由于当务之急而受到拖延，但这些问题并不会自行消失。如果没有坚定的意愿和持久的行动，并导致具体的政策措施，那么巴勒斯坦经济发展中一系列顽固的挑战将会损害经济恢复的任何希望，更不用提任何类似走上持久发展的康庄大道的前景。

第 一 章

从救济到发展阶段的巴勒斯坦经济

A. 综合业绩：持续不平衡之中的低水平稳定性

6. 2003 年的经济指标表明，尽管稳定性指标还不够明朗，但是巴勒斯坦经济在 2000-2002 年期间直线下降的情况已经停止。2003 年的估计实际经济增长率为 4.5%，尽管在技术上这可以认为是一种“复苏”，但是与 1999 年的经济状况相比仍然相距甚远，当时的经济要比 2003 年的经济规模大 28%(表 1)。² 2003 年的估计增长充其量也只是本来十分萧条的经济的一种复苏和调整。但是，这一上升趋势是否可以持续还不明确，将有赖于政治动态，并有赖于以色列结束对被占领的巴勒斯坦领土所采取的措施。

7. 以色列对人民和物质的流动实行了将近四年的限制，对基础设施以及公共和私营经济基础进行了破坏，并对西岸和加沙地带实行了严格的内外封锁政策，所有这些对于巴勒斯坦经济及巴勒斯坦人民的福利造成了严重损害。³ 尽管 2003 年估计的增长是正数，但是在 2000 年和 2003 年期间，实际国内收入总值和国民收入总值分别缩小了 21.6%和 29.2%。这对巴勒斯坦人民的福利造成的影响更加严重，实际人均国民收入总值已由 1999 年的 1,750 美元下降 41%，成为 2003 年的估计 1,040 美元。因此，贫穷状况继续急速扩大。2003 年第四季度，以一家四口计，有 72%的巴勒斯坦家庭(西岸的 66%和加沙地带的 83%)，即 290 万巴勒斯坦人，生活在每天 3.6 美元的贫穷线以下，⁴ 这完全扭转了仅五年以前所记载的穷人比例为 20%的状况。

8. 这一危机造成的经济机会流失的代价很大，因为自 2000 年以来，西岸和加沙地带的经济失去了 63 亿美元的潜在收入。⁵ 巴勒斯坦经济基础付出的代价也极大。例如，自 2000 年 9 月以来，以色列军队仅在 Rafah(加沙地带)就摧毁了 1,497 栋楼宇(主要为住房)，致使 15,000 多人无家可归。⁶ 世界银行估计，2000 年 10 月至 2002 年 12 月期间摧毁私人 and 公共基础设施及财产所造成的物质损失大约在 17 亿美元左右。⁷ 再加上 2003 年及 2004 年上半年所造成的破坏，2000 年 10 月以来的物质损失累计总数大约为 22 亿美元以上。⁸ 这一数字占 1998 年西岸和加沙地带

巴勒斯坦股本总数的将近 19%。⁹ 也就是说，由于战争和占领，被占领的巴勒斯坦领土在过去四年里至少损失了其经济基础的五分之一。¹⁰

9. 的确，被占领巴勒斯坦领土上最近所遭受的经济损失是历史上、至少是第二次世界大战以来从未有过的，¹¹ 其速度之快足以威胁到任何社会的结构。但是，社会团结、创新的保护网、应对战略，而最重要的是巴勒斯坦人民勇于生存的意志制止了社会解体和经济崩溃。有助于社会团结及经济坚韧性的另一因素是巴勒斯坦权力机构的持续存在，这一机构雇用了全部就业人数的 22%，主要是由于捐助方每年提供将近 10 亿美元的紧急救济援助和权力机构预算支助。

表 1

巴勒斯坦经济(西岸和加沙地带)：主要指标——选定年份

	1995	1999	2000	2001	2002 估计	2003 估计
宏观经济业绩						
内生产总值实际增长率(%)	6.1	8.6	-5.6	-7.0	-14.5	4.5
国内生产总值——百万美元	3,225	4,201	4,108	3,665	2,903	3,179
国民总收入——百万美元	3,699	4,932	4,793	3,992	3,090	3,363
人均国内生产总值——美元	1,299	1,391	1,304	1,111	842	884
人均国民总收入——美元	1,490	1,633	1,522	1,210	896	935
人均国民总收入实际增长(%)	7.9	4.1	-10.7	-16.4	-20.0	-0.4
国内开支(占国内生产总值的%)	151.8	163.0	155.4	149.2	159.6	159.1
通货膨胀(消费物价指数——每年%)	10.8	5.5	2.8	1.2	5.7	1.0
人口与劳力						
人口(百万计)	2.48	3.02	3.15	3.30	3.45	3.60
失业率(占劳动力的%)**	26	21.7	24.6	36.2	41.2	33.4
就业总数(以千计)	417	588	597	508	486	591
公共部门	51	103	115	122	125	128
在以色列境内和定居点	50	127	110	66	47	53

表 1 (续)

	1995	1999	2000	2001	2002 估计	2003 估计
财政收支差额(占国内生产总值的%)						
政府税收	13.2	23.8	23.1	7.4	11.6	23.5
经常支出	15.3	22.5	29.1	29.8	36.2	34.4
总支出	25.5	29.8	34.9	35.5	43.0	41.1
经常性收支差额	-2.1	1.3	-5.9	-22.4	-24.6	-10.9
总的收支差额	-12.3	-6.0	-11.8	-28.1	-31.5	-17.6
国际收支						
货物和服务出口(以百万美元计)	499	684	657	534	423	459
货物和服务进口(以百万美元计)	2,176	3,353	2,926	2,336	2,155	2,338
贸易收支差额(占国内生产总值的%)	-52.0	-63.6	-55.2	-49.2	-59.6	-59.1
经常项目差额(占国民总收入的%)	-21.7	-31.7	-20.9	-7.6	-4.5	-11.2
与以色列的贸易差额(百万美元)	-1,388	-1,644	-1,506	-1,188	-991	-1,116
与以色列的贸易平衡(占国内生产总值的%)	-43.0	-39.1	-36.7	-32.4	-34.1	-35.1
与以色列的经常项目差额(占国民总收入 消费的%)	-24.7	-18.5	-17.1	-21.6	-26.0	-27.7
从以色列的进口/巴勒斯坦权力机构 私人消费(%)	56.5	52.4	50.7	43.3	40.3	41.5
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易总额/ 以色列贸易总额(%) §	3.7	3.6	2.8	2.3	1.9	1.9
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(%) §	78.8	67.1	71.2	66.9	60.6	60.2

资料来源： 历史资料来自巴勒斯坦中央统计局；2002 年和 2003 年的数据是贸发会议秘书处依据巴勒斯坦中央统计局最近公布的贸易数据以及巴勒斯坦权力机构财政部对增长的估计数据 (www.mof.gov.ps/english-bud/economics/general-table.htm)所作的估计，这些数据与货币基金组织公布的数字(2003 年)¹² 相吻合。以色列的贸易数据取自以色列中央统计局《统计月报》。

* 所有数据均不包括东耶路撒冷。

** 失业率包括按失业的宽松定义列为失去信心的工人。

§ 巴勒斯坦和以色列的贸易总额数据包括货物以及非要素和要素服务。

10. 巴勒斯坦经济对危机的调整反映在私人消费占国内生产总值的份额增加，即由 1999 年的 93% 攀升到 2003 年的 104%。同时，投资占国内生产总值的份额下降了三分之一，由 1999 年的 43% 降低到 2003 年的 15%。这些变动表明，尽管总的消费额比三年前低很多，但是巴勒斯坦人的消费量超过其生产量，同时将开支从投资转向消费。

11. 国内开支(私人和公共消费加上投资)估计由 1999 年的国内生产总值 152% 增加到 2003 年的 159%；这表明，巴勒斯坦经济的开支超过其国内产值的 60%。这一超额开支由于扣除出口以后进口净额的增加而抵消。与 2002 年相比，2003 年的贸易赤字估计由 17.32 亿美元增加到 18.80 亿美元，但它占国内生产总值的比例则由 59.6% 稍稍下降到 59.1%，即超过 1995-1998 年平均数额的 5% 左右。经常账目的赤字则由 2002 年的 1.4 亿美元扩大到 2003 年的 3.76 美元，即由国民生产总值的 5% 增加到 11%。新以色列谢克尔的兑换率由 2002 年上半年的贬值到 2003 年的升值这一变化从贸易伙伴角度看对于巴勒斯坦的进口并没有明显影响。¹³ 这是占领的另一经济后果，因为 1994 年的《以色列巴勒斯坦经济议定书》对此做过新规定，规定巴勒斯坦经济体不得更改贸易伙伴以便从货币的波动或兑换率政策受益。

12. 据估计，巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易赤字占权力机构 2003 年全部贸易赤字的将近 60%，这一数字低于 1995-1998 年的平均数。巴勒斯坦权力机构从以色列的进口占巴勒斯坦人私人消费的 42%，同时，与以色列的贸易赤字占巴勒斯坦国内生产总值的 35%。表 1 的数字表明，尽管巴勒斯坦的贸易在以色列全部对外贸易中所占的地位微不足道，但后者在前者的对外贸易中却有着举足轻重的影响。2003 年，以色列的对外贸易中只有 2% 是与巴勒斯坦权力机构进行的，而权力机构的贸易中有 60% 是与以色列进行的。这些指标证实了巴勒斯坦经济的脆弱性，对以色列经济的持续依赖性，以及重新审查目前以色列-巴勒斯坦贸易体系的迫切性。

13. 关于财政状况，巴勒斯坦权力机构的财政政策即使有任何空间，也是极为有限的。权力机构几乎无法为任何资本开支提供经费，因此这笔费用只占 2003 年全部开支的不到 3%(3600 万美元)。最大的一笔开支是公共部门的工资偿付，为 7.43 亿美元，占全部公共开支的 57%。其他重要经常开支占总开支的 27%。尽管这一空间非常窄小，巴勒斯坦权力机构依然得以改进其 2003 年的财政平衡，使其预算赤字由 2002 年的占国内生产总值 32% 减少到 2003 年的 17.6%(5.58 亿美元)。这一改

善主要是由于扩大税收、公共企业转交的收益增加、以及以色列恢复税收结账的转让。2003年，巴勒斯坦的赤字中41%由捐助方的预算支助供资，其余部分是由以色列释放扣押的税收结账(一次性资金来源)来弥补的，同时又有少量来自国内借贷。

14. 表1的就业数字表明，2003年巴勒斯坦经济体在国内雇用的工人超过1999年的雇员。国内就业人数由1999年的461,000人增加到2003年的538,000人，同时，在以色列受雇的巴勒斯坦人却由127,000人减少到53,000人。尽管这一变动并不是自愿的，并且发生在低工资和低产量的经济部门，但是它表明，巴勒斯坦经济体吸收了巴勒斯坦人在以色列就业的高峰人数的60%，即77,000人，其中52,000人在私营部门就职，其余人则被吸收到公共服务部门。这也表明，面对严峻的境况，巴勒斯坦的经济能够进行调整并增加就业，重新分配该经济体在经济封锁的处境下尚能累积的任何收入。在国际社会的支持下，巴勒斯坦经济体现在所面临的挑战是如何提高国内吸收的劳力的产量和工资，同时并使增长延续下去。不过，尽管失业率已经从2002年的高水平上有所下降，但仍然很高。根据劳工组织的宽松定义(这更适合于巴勒斯坦的情况)，西岸和加沙地带2003年的失业率为33.4%，低于2002年的41.2%。2004年第一季度的数字表明，西岸的失业率为32.3%-31.0%，而加沙地带为35.1%。¹⁴

15. 表2显示巴勒斯坦经济体因应危机而发生结构变化的情况。国内生产总值的缩小以及失业率的上升意味着生产力下降。吸收了大多数就业人口的部门在过去三年半里形成了这一经济体的安全网。在今后任何发展战略中，都应当赋予这些部门优先地位，以便振兴其产量和工资水平。在这方面，农业部门是毋庸置疑的考虑对象。这个部门在产量和就业量方面都扩大了比率。在就业方面，由1999年占总就业人数的12.6%增加到2003年的15.7%。因此，农业占这四年期间里所增加就业人数的25%。从这一角度看，“服务部门和其他部门”可以成为另一优先部门。

表 2

巴勒斯坦经济的结构变化：1995-2003 年

经 济 部 门	就业结构 占全部就业人数的%			经济结构 占国内生产总值的%		
	1995 年	1999 年	2003 年	1995 年	1999 年	2003 年*
农业和渔业	12.7	12.6	15.7	11.9	11.0	12.1
矿业、制造业、水电事业	18.0	15.5	12.5	21.3	16.1	14.7
建筑业	19.2	22.1	13.1	9.2	11.8	4.7
商业、旅馆和餐厅	19.6	17.0	20.0	18.2	14.5	12.3
运输、仓储和通讯	4.9	4.7	5.8	4.6	5.1	7.4
服务业和其他行业(包括公共行政)	25.6	28.1	32.9	34.9	41.6	48.8
共 计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源：巴勒斯坦中央统计局。

* 贸发会议依据最近的部门性劳动生产力趋势所作的估计。

16. 已开始对巴勒斯坦经济造成消极影响的另一主要因素是以色列建造分隔墙。计划中建筑分隔墙的 630 公里线路只有百分之十是沿着绿线(1967 年的边界)。其余的墙界进入西岸最长达 22 公里,影响到大约 975 平方公里、即西岸领土的 17%,并涵盖了西岸人口的 20%左右。以色列当局为建筑隔离墙而没收了 2,800 公顷的土地(28 平方公里)。这对巴勒斯坦的农业造成尤其严重的影响:用于建筑分隔墙/壁垒而没收的土地是西岸北部最肥沃多产的农地,而且巴方因此将失去利用西岸最好的水源的途径。隔离墙并将严重遏制农业生产要素和产出的商业交流,使原已很高的交易费用大幅度上涨,从而损害投资。总共 287 平方公里(即西岸和加沙地带耕地面积的 13%左右)¹⁵ 的土地将被封锁在绿线与分隔墙之间。¹⁶ 上述因素的综合效果是,分隔墙对巴勒斯坦农业所造成的经济影响可以致使农业部门生产能力至少减少 20%。

17. 总之,2003 年收入与就业估计的正增长表明巴勒斯坦经济的坚韧性及其复苏能力。但是,如果不采取切实而持久的步骤,实施行进图,并认真看待建立设想的巴勒斯坦国这一问题,巴勒斯坦经济增长的持续性便难以预测。2003 年的经济

复原力有四个驱动因素：(一) 社会团结，使经济得以调整并适应危机；(二) 巴勒斯坦权力机构的生存；(三) 对行动的限制相对较少，这方面的政策有所放松；(四) 捐助方在 2001-2003 年期间每年捐助大约 10 亿美元。在为建立两个国家可能脱离接触的范围内，世界银行最近建议一项在两年的时间内由捐助方支助 15 亿美元的一揽子计划，以便恢复巴勒斯坦经济，并支持任何政治解决办法的持续性。¹⁷ 正如本文下一节将要强调指出的那样，这种干预应当建筑在考虑到巴勒斯坦的特定实情、并旨在将捐助方的支助(无论是经济救济、复苏还是发展)与巴勒斯坦的发展目标联系起来的巴勒斯坦社会经济前景之上。

B. 使救济与发展相联系：可持续复苏的政策框架

18. 近年来，为了解决刚脱离战争与冲突的国家满足复苏需要，将救济和复苏工作与发展工作相联系的构想再次受到重视。尽管这种办法还没有完善，但对于巴勒斯坦的实情是再合适不过的。以下各段依据贸发会议过去的报告及其最近对其他国际机构(近东救济工程处和西亚经社会)相关努力所作的贡献，来构筑在巴勒斯坦境况下的上述联系进程的可行框架。这一框架考虑到那些增加对以色列经济依赖性的限制因素所特有的具体情况。这些情况可以总结为五个要点：

- 经济规模持续缩小，可能到 2003 年才开始扭转；
- 生产力减少，失业率上升并不时波动；
- 国内生产能力明显萎缩，同时有些部门能够适应，并继续提供就业和仅可维持生计的工资；
- 对以色列经济的依赖、尤其是通过贸易的依赖加剧；
- 运输与交通的费用高得难以承担。

1. 捐助方的支助

19. 有关 2002 年以前捐助方向巴勒斯坦人民提供支助的可得数据表明，捐助由 1999-2000 年期间平均每年 5 亿美元增加到 2001 年和 2002 年每年稍稍超过 10 亿美元，以应对出现的危机。¹⁸ 2003 年捐助方的支助减少了 10%，为 9 亿美元，即由国内生产总值的 35%降低到 30%。2001-2002 年间最大一个支助来源是阿拉伯国

家联盟供资的预算支助，达 8 亿美元，即所收到 20 亿美元中的 36%。同时，捐助方的支助类型和方式已由发展援助转变为人道主义救济和巴勒斯坦权力机构的预算支助。发展援助占国际援助总数的比例由 88% 下降到 2000 年以后的 26%。即使发生了这种急剧下降，2001-2002 年间被归为发展援助的多数捐款实际上还是用于基础设施的紧急援助及一些社会部门、特别是医疗部门的紧急援助。¹⁹

20. 在发展援助类别内，生产部门的份额由 14% 下降到 2000 年以后的 9%。在这一方面，需要着重强调农业部门得到的份额微不足道。这一具有战略意义而且能力很强的部门每年对国内生产总值及就业作出的贡献为 10% 至 15%，而且 2000 年以来在土地面积、基础设施和市场方面遭受到重大损失，但在 2000 年后的国际支助中仅得到 1% 的捐助。

21. 如果从另一角度来看国际支助，则可以说，它在 2000 年的西岸和加沙地带国内生产总值中占 35%。这里，重要的问题是，这些巴勒斯坦国家资源(尽管是外部来源提供的)在分配方式上是否有利于目前境况下疮痍满目的经济。是否还可以探索其他一些途径，将更多的捐助方资金转用于保护有生产力的经济基础和就业使之免受进一步的萎缩呢？许多发展中国家的外援经验表明，如果国家对外来资源的分配安排没有明确的设想，那么就不能保证在短期、中期甚至长期内捐助方的目标会与接受方的目标相一致。

22. 这一点着重显示了限制巴勒斯坦经济前景的第六个因素，即，促使捐助方支助的优先事项和利益兴趣与巴勒斯坦发展议程和关注事项相一致的程度。目前怀着不同期望的捐助方竞相争取已被削弱的机构力量和相对缺乏经验的公共管理机构，这样的机构自 2000 年以来一直挣扎着推行捐助方本身大力倡导的、但尚无确定结果的改革进程，有鉴于这种情况，捐助方与接受方的关注相一致就特别紧要。

2. 使救济与发展相联系：政策考虑

23. 使救济与发展相联系的构想要求对救济和紧急援助的分配方式能够通过独特但连续的努力来实现持续的发展积累，无论这种积累如何缓慢或断断续续。也就是说，包括捐助方支助在内的紧急救济应当按中期和长期发展远景来安排，以便使经济能够沿着从救济到复苏到发展的连贯途径循序渐进。²⁰

24. 2000 年 9 月以来，国际上对巴勒斯坦人民的多数援助均转向救济，而鉴于当地的紧急人道主义状况，这是完全有理由的。可以解释这一转变的理由是，在占领、破坏和贫困的状况下，由于体制安排的崩溃和经济活动的脱节，巴勒斯坦经济无法吸收发展援助。因此，重点应放在维持社区的根本需要上。只有在占领军撤离，封锁政策结束之后，各项资源才能重新集中到发展之上。

25. 这种思路假设的前提是，多数正常运行的市场已经崩溃，而幸存的市场是停滞的，而且恢复正常只有在占领措施放松后才会发生。但是，这一想法没有考虑到，尽管有些市场已受到阻挡，另有一些市场却仍然照常运行，一个实例就是家庭用品供应正常，价格也不比 2000 年前贵多少。此外，面对战争状态下的供求需要，还出现了其他一些市场，其中多数是非正式的市场。至于恢复正常，以巴冲突错综复杂而且旷日持久，发展不能等到全面解决之后再进行。相反，发展努力必须适应不断变化的现实，即使不稳定的环境也要应付。

26. 尽管在目前形势下救济援助是必不可少的，但如果不将援助放在力求救济和发展相互补充、能够从救济工作获得最大裨益的基础之上，那么长期的救济援助会起反效果的作用。尽管实物援助(例如食品)对满足社区基本需要有根本的必要性，但如果所提供的物品有当地替代品，那么这种援助长期来说会产生消极影响。至于捐助界的实物和服务援助，这是对经济体注入的强心剂，而其眼前的和长期的影响取决于其积极和消极的效果。注入经济体的一美元援助产生的影响一般可导致国内生产总值增加一美元以上。但是如果所消费的多数救济品并非本国生产的，或含有很大进口成分，这种增值就会减少，甚至变为减值。在这一情况下，大部分救济援助对国内经济的促进将很有限。

27. 而且，救济的分配如果没有当地人民的参与，也没有发展的成份，那么救济在社区中会产生使人灰心丧气的作用。实物形式的援助可能取代本地的生产，减少就业。但是，如果救济援助是以参与的方式来使用和分配的，援助就会加强社区的参与精神，并帮助“社会资本”的积累(见下文)。不应将这一论述理解为巴勒斯坦人民不需要外来支助。相反，国际社会不仅应当继续履行其义务，而且应当增加对巴勒斯坦人民的援助。不过，援助应当结合巴勒斯坦的设想，以便在把救济工作与发展目标联系起来的框架内提供支持，最大限度地扩大援助的积极影响，尽量减少援助的消极影响。

3. 在实践中将救济与发展联系起来

28. 这一方法要求确定部门和分部门的优先事项，将重点集中在很有限的少数部门或分部门，通过救济援助，按所计划的时间实现发展的数量目标(就业和收入)。一旦第一套优先目标实现之后，便可以开始争取实现第二套目标。这些优先部门必须能够制止经济的萎缩，维持或提高就业和生产水平，并减少对进口的依赖。据此，基于这些优先事项的援助将能解决当前的困难，维持或甚至增加现有的生产能力，这是今后在更为稳定的条件下发展经济的基础。

29. 作为一个开端，确定优先事项的进程应当把重点放在能够在过去三年的状况中生存下来、并得以继续运作和维持就业水平的部门和分部门。考虑到援助的积极和消极影响及上述各项限制因素，根据“将救济与发展联系起来的办法”确定的优先部门应当：

- 即使在支助方案结束之后仍然能够创造可持续的就业机会；
- 有坚固的后向(尤其是自然资源)和前向联系；
- 对经济和整个社会具有战略重要性；
- 有形资本对破坏具有抵抗力，替换费用比较低；
- 即使在当前的状况下，面对封锁政策，仍然能够出口，或在本地市场占有牢固的地位。

30. 在上述框架的基础上，可以考虑将一些部门和分支定为优先分部门，其中包括某些农产品和制造业部门和以自然资源为基础的工业，以及信息技术服务业与相关高科技工业。应当强调指出，满足上述标准并不意味着这一部门仅通过援助与投资就能发挥其作用，并取得预期的效果。要取得成功需要优先部门的产品在供应和需求方面都能因支助方案而有所增加。而这又需要在供应方面通过培训、增加资本和技术转让来提高生产力，并在需求方面支持特定的市场。

4. 经济和社会优先事项的一体化及贸易政策

31. 使救济与发展相联系的工作也应当扩大到社会部门，在这部门中，需要在保健、教育、社区发展、福利和社会安全网等方面确立一套相辅相成的优先事项。例如，教育方面的优先事项应当包括提供为实现优先生产部门的项目目标所需的技

能和资格。另外，社会安全网方案(尤其是创造就业机会)可以集中在优先生产部门。关于社会部门的需要，例如穷人的粮食、住房和医药，应当由生产部门来满足。人口的地域分配情况也应当是制定方案时应当考虑的因素。

32. 可在特定分部门或特定工业中利用一些机制。其中包括降低利率和免税、向微型和小型企业提供资金计划、工人的培训和业务提升、技术转让、生产要素津贴、以及劳工、贸易和工业方案及政策。选择使用何种方案或计划当然取决于优先部门的性质和技术水平。这些机制可以按所谓的“扭曲现象纠正计划”加以分类，并应当有选择地专门针对有关的部门。

33. 在这方面，必须指出，过去几年里，面对占领和封锁状况，巴勒斯坦社区开展了一些成功的地方倡议，并在切实可行的自给自足模式方面积累了经验。应当研究这些经验，并传授给其他社区，运用于其他可采用的工业部门。此外，现已开展了一些部门性和针对某一工业的研究，这可有助于确定优先事项的进程但是，极为重要的是，确定优先事项的进程，以及部门目标、实施机制、后续和评价过程的确定都应当有包含巴勒斯坦权力机构和生机勃勃的巴勒斯坦民间社会在内的广泛参与。

34. 总的来说，有先后缓急的跨部门发展蓝图也应特别显现出制定法律及条例框架、以及机构建设和改革议程中最紧迫的内容。同样重要的是，这一蓝图将指导政府采取最适合于实现社会经济优先部门目标的工业和贸易政策。例如，关于最终加入世界贸易组织的谈判，巴勒斯坦不必放弃任何提供给最不发达国家的特殊和优惠待遇，因为这些待遇可以支持目前和今后优先部门的增长。同样，如果自由化会损害或阻止优先部门的增长，那么巴勒斯坦方面也不必提议大幅度削减关税。这一思路也适用于巴勒斯坦需要采取的与以色列和/或其他邻国之间的贸易制度(自由贸易、关税同盟或最惠国待遇)。

5. 社会资本

35. 要利用物质和人力资本的积累，就必须在“社会资本”方面进行投资，即促进投资而不是消费、生产而不是寻租活动的法律和体制框架体系。过去几十年里，这类资本在被占领的巴勒斯坦领土上受到忽视。这是将救济与发展相联系的一项关键内容，因为它可以通过促进透明度、责任制和多方参与来提高援助的效益。社会

资本的积累需要发展三种类型的体制：(一) 监督外来支助的体制、(二) 金融体制、(三) 司法体制。

36. 监督外来支助需要建立一个直接向立法委员会报告的独立机构，其成员可包括巴勒斯坦权力机构各部，私营部门、非政府组织、学术机构和广泛的民间社会的代表。这一机构的主要任务是要保证，将救济与发展相联系的优先部门、目标与机制是由各方参与确定的，并且捐助方资金的分配符合联系进程和巴勒斯坦社会经济发展蓝图。金融体制应当保证，发展的重任得到公平分担，而捐助方资金是通过合理的转让和税收制度以促进均等分配收入的方式来安排和分配的。同时应当保证，捐助方资金得到了适当而有效的使用，并且是用于优先部门的活动。司法体制应当独立而有效，以便能够维护所有公民的权利，因而能够促进商事合同、国内投资和生产活动。

第 二 章

贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架与目标

37. 根据联合国 2002-2005 年中期计划，贸发会议与巴勒斯坦密切合作，继续向巴勒斯坦人民提供援助。自贸发会议 1995 年开始与巴勒斯坦权力机构开展技术合作以来，研究及业务活动已扩大到贸发会议职权范围内的一些新领域。秘书处的技术合作方案根据研究及政策分析的结果，提供切实的援助，以便建设有效制定经济政策和管理方面的能力，并加强扶植私营部门的环境。技术合作的重点集中在四个方面：(一) 发展战略和贸易政策、(二) 贸易便利和后勤、(三) 公共财政现代化和改革、(四) 企业、投资与竞争政策。

38. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助旨在帮助巴勒斯坦权力机构实现建立切实的、以市场为基础的经济所需要的机构能力和基础设施这项目标。秘书处与其他国际机构协调，在其主管领域内对巴勒斯坦权力机构的援助要求作出积极的反应。但是，正如第一章所揭示的，当地新的现实要求在复苏、重建与战略性发展需要各方面之间促进一种动态的协同关系。这一参照基准有助于修改和更新 2003-2004 年贸发会议技术援助方案。

39. 自 2003 年以来，尽管在资源的动员及项目的实施方面可以看到一些进展，但贸发会议也遭受到挫折，损害了其按计划实施这方面的曼谷和圣保罗任务。当地目前的状况和以色列对于流通的限制和对贸发会议专家进入当地的限制继续制约了技术援助活动的范围和进度。尤其是，对国家项目工作人员在加沙和西岸之间来往的禁止，和贸发会议工作人员出差取得签证的困难使得培训活动变得复杂而昂贵。此外，被分配开展这项工作方案的协理专家到 2004 年已经完成其三年任期，这又减少了帮助秘书处有效响应加强援助巴勒斯坦人民这一曼谷任务的核心资源。但是，2004 年，贸发会议继续实施已有经费的技术合作活动，并为其他活动取得了新的资源。

B. 2003-2004 年的业务活动

1. 发展战略与贸易政策

40. 秘书处与国民经济部之间为确定这一领域内的拟议贸发会议项目的资金而开展的协商没有导致任何新的资源调动。但是，2003 年全年，贸发会议继续在这一领域提供“快速反应”咨询服务，以便向巴勒斯坦的决策人员指出符合目前经济状况和开放贸易政策框架的其他可能贸易政策安排会产生的影响。同时，通过与捐助方的直接联系，秘书处成功地募集了足够的经费，能够着手开展“巴勒斯坦宏观经济、贸易和劳工政策综合框架”方面的工作。

2. 贸易便利和后勤

41. 应巴勒斯坦权力机构的要求，秘书处于 2004 年年中开始为建立巴勒斯坦托运人理事会提供了咨询服务。2001 年以来在这一工作领域的咨询服务和研究包括出版题为“为巴勒斯坦经济的复苏和发展提供过境贸易和海洋运输便利”的技术研究报告。²¹

3. 公共财政改革与现代化

42. 贸发会议秘书处与巴勒斯坦权力机构财政部(MoF)预定于 2004 年中期实施“债务监测和金融分析能力”项目。2003 年末期，由于承付的经费转账推迟，并由于在加沙派驻专家受到后勤和安全因素的影响，再加上巴勒斯坦权力机构在这一部门又有更紧迫的优先事项，项目活动有所减少。同时，尽管巴勒斯坦保险部门面临着严重的脆弱性，但巴勒斯坦权力机构还没有充分考虑贸发会议关于为改革巴勒斯坦保险部门提供紧急技术援助的建议。但是，贸发会议在与权力机构的技术合作中最成功的经验第一阶段(在海关现代化和自动化方面)完成以来，已经调动了新的资源，实施巴勒斯坦权力机构海关及税收总署的海关数据自动化系统第二阶段项目。这就需要在拉马拉的海关总部以及巴勒斯坦权力机构两个试验海关场地装置原型

系统，项目开支的预算为 75 万美元。2004 年这一项目的实施没有停顿，反而正在加速。

4. 企业、投资与竞争政策

43. 2002 年以来在实施贸发会议“支助小型和中型企业(中小型企业)发展(经营技术方案)”项目方面取得的进展在 2003 年下半年中断。到 2003 年底，在 MED2000 年方案为这个项目第一阶段所定的经费需求总数中，实际仅提供了四分之三用于支出。2003 年 7 月以来，权力机构与贸发会议秘书处同国家对应机构(巴勒斯坦银行 PBC)一起作了大量高层次的努力，以便取得为完全实施这一项目所需的其余资源。但是，2004 年 6 月，贸发会议不得不中止第一阶段项目，并解散实地工作人员。这一结果在贸发会议对巴勒斯坦人民的援助中是没有先例的，并突显了它在这一方面的一些业务承诺的脆弱状况。为了不威胁到巴勒斯坦经营技术方案所取得的重要初步成就，秘书处目前正在寻求捐助方为这一项目下的第二阶段活动提供支助，如果在 2004 年年底以前取得资金，第二阶段活动仍然可以恢复(见 C 节)。同时，秘书处于 2003 年完成了关于巴勒斯坦中小型企业的发展中的作用的研究。研究结果的发表由于后勤原因推迟了，但预期可于 2004 年第三季度发表。

44. 贸发会议于 2004 年开始进行关于新的技术援助方案的工作，预算为 8 万美元，以便援助巴勒斯坦投资促进局实施一项投资保留方案，向现有的企业提供投资支助服务，帮助它们应付并渡过目前的危机。这一项目将包括一项调查和质量方面的评估、制定一项战略、在巴勒斯坦投资促进局内设立一个核心专家组来实施投资维持方案。同时，秘书处早先在竞争政策方面提供的咨询服务，由于通过一项《巴勒斯坦竞争法》的立法程序出现拖延，至今没有得到权力机构的后续行动。

C. 贸发会议对巴勒斯坦经济危机的反应：

在截至 20006 年的期间内着重注意发展优先事项

45. 正如上文强调指出的，当地的现实要求促进救济、复苏和与发展进程之间的动态协同关系，也就是一种桥梁。结合在实施行进图以及建立巴勒斯坦国的范围内，将注意力再次转向发展优先事项(机构改革、能力建设和改进决策)的国际努力，

这些要求将指导贸发会议向巴勒斯坦人民提供的技术合作。救济与复苏工作需要日渐转到发展的方向，同时向巴勒斯坦人民提供的发展援助应当恢复其在捐助方案中的主宰地位。但是，这一回，应当能够对巴勒斯坦经济的真实困境有进一步的了解，从而需要提出一项完全与 2000 年以前的局面所需要的不同的发展议程。

46. 秘书处与巴勒斯坦权力机构协商为各领域指定的技术合作编写了提案，其中许多提案迫切需要新的预算外经费。下列贸发会议 2004-2009 年期间技术合作方案的大纲总括地介绍了巴勒斯坦权力机构的一系列需求以及在贸发会议职能范围内的各领域拟议进行的活动。这一节内的各项提案可以进一步发展，以便为建立一项支助贸发会议在 2004-2009 年期间向巴勒斯坦人民提供技术合作的充分预算外资源基础提供根据。这样，通过恢复在日内瓦的核心专业工作人员最低所需人数，同时设立一支实地运作力量以便与国家对应人员、国际机构和捐助方发展更密切的工作关系，将使秘书处能够有效地协调其技术援助方案。

1. 发展战略与贸易政策

47. 巴勒斯坦宏观经济、贸易和劳工政策综合框架。这一项目将向巴勒斯坦权力机构提供分析工具并建设其能力，以便评价不同政策选择的经济影响和发展结果。预计的产出是综合框架(软件程序)，一项全面的社会经济与人口地理数据库，对不同政策选择的分析以及加强巴勒斯坦权力机构在设定经济模式和政策管理方面的技术能力。这一项目将由贸发会议、国际劳工组织(劳工组织)和巴勒斯坦经济政策研究所与有关各部一起在 16 个月内实施，估计预算需求为 17 万美元。使用贸发会议和劳工组织的经常预算资源，并加上国际研究基金会的预算外资助，已争取到了所需资源，这项工作已经开始。

48. 向巴勒斯坦权力机构国家经济发展工作组提供技术支助。这一项目旨在支持权力机构解决经济危机、制定适当战略，使巴勒斯坦经济融入地区和国际市场，并为巴勒斯坦最终加入世界贸易组织作准备。主要的产出将包括一个在涉及经济发展及贸易决策、贸易谈判和遵守世贸组织规定对部门的影响等实质问题上训练有素的核心巴勒斯坦专家组。这一项目将在与权力机构/多国企业合作下在 18 个月内实施，估计预算为 23 万美元。对这一项目尚未承付任何资金。

49. 通过国际贸易加强粮食安全。尽管全面处理巴勒斯坦的粮食安全问题需要政治稳定性，但是即使在目前的状况下，还是可以通过一些利用贸易来联系救济与发展的对应努力来处理这一问题。拟议的项目将取得如下结果：(一) 指导巴勒斯坦权力机构在通过国际贸易实现粮食安全方面所作努力的战略框架和行动计划；(二) 向尚未从事出口活动的农民提供资金的新机制；(三) 商品市场信息数据库；(四) 粮食储存系统设计的技术指导；(五) 能够就涉及粮食商品采购问题提供咨询的权力机构核心小组；(六) 恢复橄榄油工业出口能力的战略框架。拟议的项目将由贸发会议与国际贸易中心、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和有关的巴勒斯坦权力机构各部密切合作，在 18 个月的时间里实施，估计费用为 25 万美元。

50. 刺绣部门成为一种创造性行业。这一项目旨在将巴勒斯坦难民营内的刺绣部门转变为可持续性工作、出口增长和减贫的来源。尤其是，这一项目力图利用创造性行业的构想在救济与发展努力之间建立协同关系，从而得以解决供应方的瓶颈现象，并在国际市场上推销这一部门。这项目将由贸发会议与近东救济工程处和国际贸易中心密切合作分两个阶段实施。第一阶段将在六个月的时间里实施，工作包括编写战略文件，估计费用为 10 万美元。采纳公平交易运动的经验，项目的第二阶段将需要建立通过现有网络销售刺绣产品、改进生产者取得供应来源和提高技能援助的机会、使现有的图案符合西方的品味的专门体制。

2. 贸易便利和后勤

51. 港口管理能力建设和体制发展方面。2000 年，贸发会议秘书处派往巴勒斯坦权力机构的专家团建议提供后续技术援助，以帮助海港管理局准备加沙港口的最终运作。尽管其后的事件使这一项目中止，但是贸发会议 2001 年所作的提议在恢复这项目的政治前景明朗之后便可以立即采纳。贸发会议提议的技术援助将包括从体制角度对加沙港口项目的现状作一评价、制定一项海港法草案、就行政条例和合同安排提供咨询意见、为建立海港办事处准备一项技术援助提案。这项提案还建议建立一个可持续的港口以及海事培训能力。海港管理局已批准这两个项目提案，估计两个项目的预算为 20 万美元。

52. 建设国家电子商务能力。这一项目旨在建设巴勒斯坦信息技术协会的能力，使之能够在促进电子商务方面起到全国性的主导作用。尤其是，项目将为信息

技术协会创立一个核心小组，以便制定并实施培训活动，帮助巴勒斯坦企业开展电子商务，并且在信息技术领域里发展电子商务服务。将与巴勒斯坦信息技术协会合作，在 12 个月的时间里实施这一项目，估计费用为 10 万美元。

53. 建立巴勒斯坦托运人理事会。贸发会议秘书处根据巴勒斯坦权力机构 2004 年的请求，已开始提供咨询服务，帮助建立巴勒斯坦托运人理事会，以便维护并促进巴勒斯坦托运人的利益(他们是国际和地方运输最终用户企业)。已有一捐助方指定了大约 42 万美元的资源用于这一项目，同时，由于贸发会议在这方面的长期经验，目前正在与贸发会议进行协商，讨论其在实施这一项目中可以发挥的作用。

54. 在改革后的边界制度下的边界货运管理和出口机会。为了在以色列可能撤离被占领领土后能够迅速做好准备，世界银行的一项审查最近强调指出，为保证与此同时发生侧重加强出口能力的经济复苏，将需要采取一系列促进措施。²² 作为世界银行的审查建议采取的下一步骤，贸发会议已为编写两项详细的技术研究报告提出了初步建议，估计费用大约为 35 万美元。

3. 公共财政改革与现代化

55. 债务管理和金融分析系统。该项目是与巴勒斯坦权力机构财政部一起于 2001 年开始实施的。其第二阶段将于 2004-2005 年期间开展，项目活动的双边经费已经到位，总数达 27 万美元。

56. 巴勒斯坦保险部门的改革。该项目力图通过巴勒斯坦权力机构监管机构和提供者能力建设活动来帮助发展有竞争力、面向市场的巴勒斯坦保险部门。尤其是，项目力求(一) 使管制和体制框架适应多边贸易体系和国际最佳做法的要求，(二) 加强巴勒斯坦权力机构的体制能力和工作人员在这一部门的职能。这项仍未取得经费的项目将在与权力机构财政部密切合作之下实施，为期 18 个月，估计费用为 25 万美元。

57. 海关现代化和自动化。权力机构是否能够充分利用海关数据自动化系统第二阶段的全部潜力仍然有赖于实施这一项目第三和最后阶段的经费到位，这一阶段包括这一系统在 2005-2006 年开始运作。该项目将在 24 个月的时间里实施，估计费用为 160 万美元。已于 2004 年开始与巴勒斯坦权力机构和潜在的捐助方就第三阶段的工作进行了协商。

4. 企业、投资与竞争政策

58. “支助小型和中型企业(中小型企业)发展(经营技术方案)”。正如在 B 节中提到的那样,由于 2004 年各项活动的中止,同时 2004-2005 年没有得到捐助方承诺的款项,在贸发会议对巴勒斯坦企业部门的支助中一度很有希望的这一领域目前情况很不明朗。为在西岸完成这一方案并将其扩大到加沙地带,并保证在 2006 年使这一部门完全为本国人拥有的可持续性设想,至少需要 50 万美元的资源。根据第一章的分析,这一项目如果不能恢复,将会进一步损害鼓励救济与发展之间的协同关系所必需的支助。迫切需要捐助方对这一项目的认真关切。

59. 保留投资的体制支助和能力建设(第二阶段)。需要实施第二阶段的经费,第二阶段包括与巴勒斯坦投资促进会合作制定部门性的投资保留和促进方案,第二阶段为期 18 个月,暂定预算为 20 万美元。

D. 资源的募集、协调与一致

60. 秘书处在制定并实施其工作方案中与相关的国际组织保持了密切的接触,这些组织尤其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)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、联合国驻被占领土特别协调员办事处和国际劳工局(劳工局),以及各研究中心和民间社会机构。秘书处也力图提请双边、多边和区域捐助方注意秘书处对资源的需求。贸发会议 2003-2004 年向巴勒斯坦人民提供的技术援助获得了荷兰持续的预算外支助,以及挪威、欧洲联盟和国际发展研究中心(加拿大)提供的新经费。同时,联合国开发计划署(开发计划署)继续向贸发会议提供了不可或缺的当地后勤和联络支助。

61. 作为与其他国际机构建立战略伙伴关系的一种对外联络工作,贸发会议积极参与了西亚经社会与其他组织为西亚经社会的巴勒斯坦复兴与发展论坛所作的准备工作,其目的是要促使阿拉伯国家政府和民间社会参与巴勒斯坦的重建与发展方案以及建国努力。贸发会议也对 2004 年 6 月举行的西亚经社会援助巴勒斯坦难民会议的实质性准备工作作出了贡献,并已开始与开发计划署和巴勒斯坦权力机构协作,审查巴勒斯坦在实现千年发展目标(目标 8)方面所取得的进展。

E. 结论：为加强援助提供足够资源

62. 截止 2004 年 7 月，在贸发会议十五个技术合作提案中，只有四个提案得到了预算外资金承诺，同时为另三个提案与可能的捐助方开始了谈判。有一个项目因资源短缺已经中止，另七个项目的经费尚无着落。在(到 2006 年前的十五个项目)所需资源总数 574 万美元(其中包括在日内瓦的两年专业员额费用)中，有 127 万美元到位，目前正在考虑为三个项目提供 237 万美元。这样，紧急技术援助经费尚缺 210 万美元，即 2004-2009 年所需预算外资源总额的三分之一强。

63. 如上文指出的那样，占领所造成的影响，及因此给这一工作领域带来的不确定性和人道主义危机，直接影响到本方案的实施。诚然，要进一步改进工作效益将需要调动更可预测的预算外资源，以便进一步加强有选择的和灵活的作业模式，贸发会议在过去四年里采用这种模式巧妙地避开了当地日益恶化的状况，并使进展得以维持下来。开展技术援助也需要这类资源，而技术援助的方式应能促进救济、复苏和战略发展需要之间的动态协同关系，并且能够在冲突状况下以及在冲突后的局面里对发展的前景和社会经济方面的各种选择进行认真探索。

64. 本报告已强调指出，2003 年以来，尽管在调动资源和实施项目方面取得了一些进展，贸发会议仍受到资源短缺的障碍。贸发会议是否能够根据曼谷授权的规定加强它按照巴勒斯坦人民的需要向他们提供技术援助现在无法确定。简单地说，如果不按“圣保罗共识”的呼吁提供足够的资源，要充分开展援助活动会受到很大限制。此外，秘书处将无法充分响应巴勒斯坦政府和私营部门对应方的期望。贸发会议参与援助巴勒斯坦人民的工作已经 20 多年了。为了利用贸发会议秘书处的大量分析和技术贡献，及其与巴勒斯坦对应方、捐助各方和其他机构的广泛伙伴关系，现在有必要为其在这方面的的工作取得更多可预测和全面的预算外支助。

注

¹. 根据大会有关决议和决定，本报告中“巴勒斯坦”一语系指巴勒斯坦解放组织，该组织在 1993—1994 年与以色列签署了协议之后，建立了巴勒斯坦权力机构。“巴勒斯坦国”一语符合安全理事会第 1397(2002)号决议以及以下提到的行进图中所表述的设想。

². 不包括被占领的东耶路撒冷经济。

3. 关于以色列对被占领巴勒斯坦领土实行封锁政策的细节，见联合国驻被占领土特别协调员办事处及巴勒斯坦红新月会的报告，载于当地援助协调委员会《2004 年监测报告汇编》，2 月 1 日至 3 月 15 日。并参看 2003-2004 年巴勒斯坦中央统计局(PCBS, www.pcbs.org)所纂“巴勒斯坦居民对社会经济状况的看法调查”，2003 年 8 月和 12 月和 2004 年 3 月；以及世界银行(2003 年 5 月)：“27 个月——起义、封锁及巴勒斯坦经济危机：评价”。

4. 资料来源：巴勒斯坦中央统计局(2004 年 4 月)：“以色列的措施对巴勒斯坦家庭经济状况的影响——第七轮：2003 年 10 月至 12 月”，http://www.pcbs.org/english/press_r/econ_r7/econ_e.pdf。

5. 假设 2000-2003 年期间名义国民总收入每年增长 3.5%。假设实际增长为 2%，按 1997 年实值美元计算，经济损失达 57 亿美元。

6. 近东救济工程处/联合国人道主义事务协调厅(2004 年 6 月)“拉法人道主义需求评估”。

7. 见世界银行(2003 年 5 月)：“27 个月——起义……”

8. 其中不包括为建筑以色列隔离墙而占用的土地的价值。22 亿美元与 17 亿美元之间的差别反映出 2002 年 12 月以来的 18 个月里进一步的物质损失至少达 2 亿美元，再加上由于不适当使用/过度使用以及维护水平过低而进一步贬值 3%的 2.85 亿美元。

9. 世界银行(2003 年 5 月，第 19 页)估计 1998 年世界银行和加沙的股本达 112.07 亿美元，即国内生产总值的两倍。

10. 这一比率包括房地产等股本。因此，在生产性经济基础方面所看到的耗损可能远远超过五分之一。

11. 也见世界银行(2004 年 6 月)：“脱离接触，巴勒斯坦经济与定居点”。

12. 货币基金(2003 年 9 月)：“西岸和加沙：冲突状况下的经济情况及改革”。

13. 巴勒斯坦权力机构没有本国的货币，因此无法推行货币兑换率政策。在西岸和加沙地带所使用的三种货币是美元、新以色列谢克尔及约旦第纳尔。

14. 巴勒斯坦中央统计局：《2003 年劳动力调查年度报告》(www.pcbs.org/inside/selcts.htm)，及“劳动力调查结果：2004 年 1 月至 3 月一轮”(www.pcbs.org/english/press_r/lbrQ104-e.pdf)。

15. 根据巴勒斯坦中央统计局，西岸和加沙地带过去五年里的总耕地面积为大约 180 万德南(1,800 平方公里)。

16. 关于隔离墙及其影响的进一步细节，见联合国人道主义事务协调厅(2004年3月)：“以色列隔离墙对受影响的西岸社区造成的冲击—人道主义和紧急政策小组的最新报告：隔离墙的建筑、通行情况及其人道主义影响”，世界银行(2003年4月)：《以色列隔离墙对受其影响的西岸社区造成的冲击：人道主义和紧急政策小组及当地援助协调委员会的报告》，以及对政策小组和协调委员会同一议题的报告所作的后续报告：第二号更新，2003年9月30日。

17. 见世界银行(2004年6月)：《脱离接触...》

18. 这些数字不包括近东救济工程处所收到的经费，以及捐助方向非政府组织直接提供的资助。

19. 1999-2003年期间捐助方资助的明细表见贸发会议(2003年)：“1999-2003年/2001-2003年对巴勒斯坦人民的国际援助...”，贸易和发展理事会，第五十世界会议，日内瓦，D/B/50/CRP.2,2003年10月6日。

20. 关于这一论点的讨论可参看 Bruck, T., Valpy F 和 Arturo G.合著(2003年7月)：“加强私营部门对穷国战后恢复的贡献”，第45(1)号工作文件，伊丽莎白女王楼，牛津大学国际发展中心。并参看 Smilie, I.著(1998年)：“救济与发展：争取协同关系”，第33号不定期文件，Thomas J. Watson Jr.编，国际问题研究所，美国。

21. UNCTAD/GDS/APP/2003/1,2004年3月22日。

22. 载于世界银行(2004年6月)：“脱离接触...”

-- -- -- -- --