



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
11 July 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第五十四届会议
2007年10月1-11日
临时议程项目7(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

2006年，对巴勒斯坦权力机构的捐助方和财政限制更加剧了巴勒斯坦经济对于以色列的长期占领和封闭政策的脆弱性。“隔离”将西岸和加沙地带的巴勒斯坦人与阿拉伯地区市场和世界市场孤立开来，并使被占巴勒斯坦领土***上支离破碎现象制度化。由于经济衰退，估计巴勒斯坦权力机构从2000

* 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。

** 2007年8月30日之前新闻报道中不得引用本文件中的资料。

*** 根据大会和安理会相关决议和决定，本报告中所提及的被占巴勒斯坦领土指加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷，为简洁起见，酌情使用了“巴勒斯坦领土”一词。使用“巴勒斯坦”一词系指巴勒斯坦解放组织，该组织在其与以色列的1993/94年协定后成立了巴勒斯坦权力机构。提到“巴勒斯坦国”是符合安理会第1397号决议(2002年)所指出的远景的。除非另有说明，本文件中关于巴勒斯坦经济的数据适用于加沙地带和西岸，不包括东耶路撒冷。

年至 2005 年损失了将近 12 亿美元的收入。由于捐助方的支助减少，巴勒斯坦权力机构脆弱的财政偿付能力削弱了通过自动稳定因素使经济在经济下降中实现稳定的国家财政政策。此外，由于没有强有力的国际调解人，对抗的重新抬头导致对巴勒斯坦人采取前所未有的限制措施。经济的生存能力并不是主要的问题，问题的焦点越来越在于如何约束脆弱性并创造一种适当的有效的政策空间，将以色列安全措施的经济影响降到最低。眼下经济的当务之急是在更加孤立的情况下维持最低水平的“有效需求”。扭转奥斯陆后投资者信心以及走向经济非正规化的趋势，意味着私营部门的稳定要求巴勒斯坦权力机构强化贸易政策，并辅之以在宏观经济、贸易和劳工政策领域扩大政策空间。迫切需要对贸易便利化进行全面的审查。可以着手处理贸易流动以及在对调整路线的成本进行更全面的分析的情况下的贸易流动，以及振兴与埃及和约旦的过境协定等紧迫问题。联合国、包括贸发会议通过其技术援助和政策建议，以及在巴勒斯坦发展方面的国际伙伴，需继续帮助巴勒斯坦人民经受住这一持久的人道主义和经济危机。

目 录

	<u>页 次</u>
一、政治变化影响捐助方供资	4
二、长期的经济恶化	5
A. 经济综述	5
B. 孤立的经济疲软的国内需求	7
C. 财政不稳定性、政策空间与经济表现	10
三、改变巴勒斯坦贸易路线促进经济复苏.....	12
A. 改变巴勒斯坦贸易路线的必要性	13
B. 巴勒斯坦贸易改变路线的成本.....	14
C. 为改变巴勒斯坦贸易路线正在开展的努力	17
D. 改变巴勒斯坦贸易路线的框架.....	19
四、贸发会议援助巴勒斯坦人民的里程碑.....	20
参考资料.....	23

一、政治变化影响捐助方供资

1. 正如秘书处前一份关于向巴勒斯坦人民提供援助的报告(UNCTAD, 2006a)所预见到的, 在 2006 年 1 月巴勒斯坦立法选举之后中断对巴勒斯坦权力机构的直接捐助方支助, 导致约旦河西岸和加沙地带的经济进一步衰退。这又助长了由反复暴力对抗、以色列收紧限制措施以及自 2000 年 9 月以来就实施的封闭政策所触发的非发展势头。在 2006 年和 2007 年初, 巴勒斯坦人受到了更严厉的旅行限制, 检查点增多, 西岸的隔离屏障的影响扩大并加深, 以及对人员和货物的流动有更多的限制。

2. 自以色列单方面从加沙脱离接触之后, 2005 年最后一个季度西岸的流动和进出情况更加恶化, 并在 2006 年初巴勒斯坦立法委员会选举之后组成了第一届政府以后, 这种势头更是有增无减。根据联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)的统计, 截至 2006 年 12 月底共有 527 个检查点和其它障碍, 比加沙脱离接触时基准数上升了 40%。加沙地带的局势特别紧张。从 2000 年以来, 准入以色列工作的人数开始下降, 加沙全部就业人数的 45%要依靠巴勒斯坦权力机构政府支付的工资(人道协调厅, 2007)。因此, 世界银行(2002)把财政援助描述为是向内陆的支离破碎的巴勒斯坦领土注入现金的最有效手段, 是毫不奇怪的。最近, 世界银行(2007a)强调了巴勒斯坦权力机构在透明度和问责制方面所取得的成就是如何因捐助机制绕过巴勒斯坦权力机构而受到“破坏”的。

3. 以色列扣住了代表巴勒斯坦权力机构征收的巴勒斯坦结算收入(违反了 1994 年巴黎议定书)和大多数西方国家没有提供财政支持, 这进一步减少了巴勒斯坦决策者可以利用的已经有限的政策空间。这有效地造成了巴勒斯坦权力机构自 2006 年 4 月以来对政府雇员工资的大部分无法支付, 并且, 即使支付了也只是部分的而且不定期的。因此, 公务员罢工经常发生, 影响到了巴勒斯坦权力机构最基本服务的提供人员, 例如医生、护士、教师和地方市政工作人员。这反过来又加深了进行中的社会经济衰退。必须紧急通过巴勒斯坦权力机构再次发送援助以便解决最关键的社会经济问题。贸发会议已经着重表示过对于巴勒斯坦权力机构在“指导捐助方资金的分配方面”的作用不断下降的关切, 强调必须探讨各种方案以扩大巴勒斯坦权力机构可利用的政策手段, 特别是 1994 年巴黎议定书所规定的贸易、财政和货币安排(贸发会议, 2006 年 a, b)。

4. 贸发会议秘书处也曾强调，要扭转巴勒斯坦经济非发展的状况，就必须对付作为对发展的一种制约因素的以色列的非对称遏制政策(贸发会议，2006b)。要解决好由于占领和遏制造成的发展扭曲状况的一个不可缺少的步骤是国际援助不能是扭曲的。临时即兴的援助到头来只能维持扭曲的发展以及由于占领而造成的结构畸形。因此，援助政策既需要针对巴勒斯坦经济脆弱性的不同的根源，还需要打破强加于被占巴勒斯坦领土的孤立状态。全面的捐助方接触就应努力使巴勒斯坦的贸易流通过埃及和约旦等地的替代贸易路线毫无障碍地走向外部世界。本报告将详细阐述这些替代方案的效果。

5. 通过增强官方承认的国家机构的能力使巴勒斯坦人民摆脱最近的一波艰难困境，是实现相关联合国决议所设想的两个国家——以色列和巴勒斯坦——在安全和公认的边界内比邻而居的地区的關鍵。因此，巴勒斯坦权力机构应得到支持，以便实施国家经济政策，解决因危机而造成的各种新出现的需求。首先，要减少巴勒斯坦人进入世界其它地区的限制，这是经济稳定的必要条件和和平的经济基础的基石。

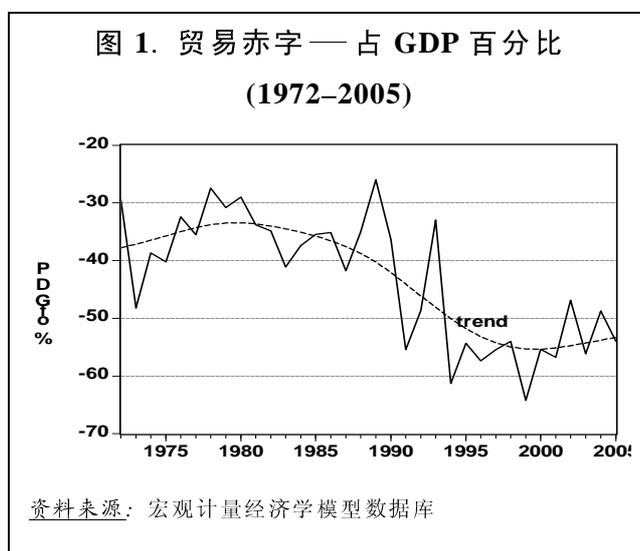
6. 要做到这一点，巴勒斯坦权力机构的贸易政策——在适当的宏观经济和劳工政策的支持下——就必须解决强加于巴勒斯坦经济的多方面扭曲的不平衡状况。本报告从这一环境中贸发会议的工作的角度，将向理事会简要介绍目前正在开展的业务活动的逻辑依据、范围和重点，以及未来的方向。它也证明了捐助界和贸发会议成员国对秘书处技术合作活动的长久不衰的兴趣和支持，同时也着重阐述了在贸发会议技术援助活动领域的政策建议。

二、长期的经济恶化

A. 经济综述

7. 巴勒斯坦中央统计局的数据表明，2006年人均国民总产值下降了15%(表1)，而国内生产总值(GDP)估计下降了6.6%。其它的估计数表明，下降可能会更糟糕，还要高出3-4个百分点(世界银行，2007a)。以色列的安全措施和对于货物和人员流动的限制把经济挤压得比十年前还要小，并且毫无生气，使投资水平急剧下降。现存的企业也面临着不安定的状况，许多企业关闭以及非正规部门在扩大就是

明证。2006 年，出口下降了 3% 而进口上升了 20%。这些变化反映了巴勒斯坦更加孤立于区域和世界的市场，贸易赤字在扩大，脆弱性增加。贸易赤字达到了前所未有的占 GDP 73% 的比例——比其三十年的平均数高出 30% (图 1 和 3)。



8. 贫困已达到了前所未有的程度，2005 年约 53% 的家庭(平均规模为 6 口人)在低于每户每月 385 美元的国家贫困线之下生活。但是，捐助支持到 2006 年 3 月将消费衡量的贫困减少到 30% (巴统计局，2006)。由于没有应付战略和存在严重贫困和失业的地区，使人口的很大一部分几乎完全依赖于捐助者援助(世界银行，2007a)。根据世界银行的估算，公共部门雇员约 71% 按收入估算属于贫困线以下，46% 没有足够的食品满足基本需要。2006 年，深度贫困的人数几乎翻了一倍，达到 100 万以上(人道协调厅，2007)。此外，加沙 53% 的家庭报告说，其收入去年下降了一半以上(牛津救灾组织，2007)。

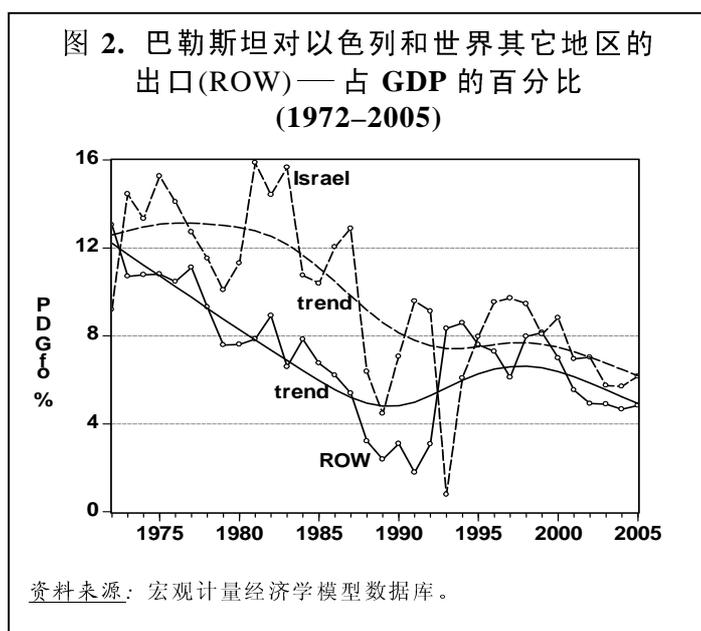
9. 2006 年失业率仍然居高不下，达 30%。由于缺乏就业机会，迫使 10,000 人只好无报偿地参与家庭成员的活动，另有 10,000 人在 2006 年离开了劳动力市场。2006 年，无法找到工作但继续在寻找的人数又增加了 100,000 万。随着衰退给某些地区带来了过度的冲击，加沙和西岸之间的差距在继续。加沙的失业率比全国平均数高出 6%。

10. 农业和制造业部门的十年比较显示了长期的结构恶化。在 1996 年和 2006 年之间，农业产出下降了 19%，但在 2006 年，这一部门雇用的人数比 1996 年多出

80%。同样，制造业的增值数在十年中下降了 7%，然而这一部门的就业却上升了 3%。

B. 孤立的经济疲软的国内需求

11. 在近七年之后，经济封锁使巴勒斯坦的出口不仅对以色列，而且对全世界其它地方都下降了(图 2)。这反映的倒不是国内经济结构的软弱，而是越来越孤立于世界和阿拉伯市场，是在表面上的“隔离”政策下造成的。在 2006 年，进口占 GDP 的百分比从 2005 年的 75% 猛升到 86%。这一变化相当于经济损失了 5 亿美元。正如前几份贸发会议报告所注意到和预见的，GDP 减少而进口增加这种不正常现象意味着总需求的崩溃的原因是以色列的封闭政策和地方产品由进口品所取代，主要是来自以色列的进口品。后者占巴勒斯坦贸易赤字的 55% 以上。这意味着，在 2006 年相当于 50% 的西岸和加沙的 GDP 要用于支付对以色列的贸易赤字。



12. 2006 年期间，以色列当局自 2002 年以来第二次扣留了代表巴勒斯坦权力机构征收的 8 亿多美元的巴勒斯坦税收收入(人道协调厅，2007)。结果使巴勒斯坦权力机构的收入在 2006 年只有不到 6 亿美元，比 2005 年低 50% 以上。因此，巴勒斯坦权力机构将其支出减少到 6 亿 5 千 5 百万美元——比 2005 年水平低 30%。2006 年的财政赤字估计为 7 亿 9 千 1 百万美元(GDP 的 19%)，而 2005 年为 7 亿 6 千 1 百

万美元(GDP的17%)。这一缺口由2006年的1亿3千7百万美元的外部财政支助增长额所填补。虽然如此,捐助者支助的流动不固定,使巴勒斯坦权力机构无法履行其定期的义务。

13. 2006年巴勒斯坦权力机构支出的减少和进口的增加合在一起的损失相当于GDP的27%。如果这一情况是通过经济来发生作用而没有抵消因素的话,那么它的消极影响就会大得多,会更加严酷地影响到贫困和粮食安全。为这些大量损失提供补偿的因素中有一项是外部资本的大量拥入。然而,似乎这些资金中的很大一部分是由捐助者和私人家庭通过非巴勒斯坦权力机构的分散渠道转移的,因此进一步破坏了巴勒斯坦权力机构的作用以及金融中介和货币监督系统的作用。根据简单的宏观经济核算框架作出的估算表明,要达到所报道的GDP下降6.6%,那么资本流入就得达到9亿美元。这一数字符合前巴勒斯坦权力机构财政部长在2007年2月5-6日在卡塔尔多哈举行的联合国援助巴勒斯坦人民研讨会上提供的数字(<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gapa11032.doc.htm>)。

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 (经修订)	2005年 (预测)	2006年 (估计)
宏观经济表现							
GDP实际增长率(%)	6.1	8.6	-3.8	8.5	6.3	4.9	-6.6
GDP(百万美元)	4 511	4 261	3 556	3 995	4 248	4 443	4 150
国民总收入(百万美元)	3 699	4 932	3 835	4 251	4 884	5 119	4 522
可支配国民总收入*(百万美元)	-	-	4 455	4 640	4 842	5 441	5 421
人均GDP(美元)	1 380	1 478	1 146	1 221	1 264	1 258	1 134
人均国民总收入(美元)	1 583	1 736	1 215	1 298	1 441	1 452	1 236
实际人均国民总收入增长率(%)	7.9	4.1	-8.9	6.2	1.5	-1	-14.9
国内开支(占GDP%)	151.8	163.0	145.8	150.2	150.7	154.5	173
人口与劳力							
人口(百万)	2.34	2.84	3.16	3.27	3.39	3.53	3.66
失业率(占劳动力的%) ^b	26.6	21.2	41.3	33.4	32.5	29.0	29.6
就业总数(以千计)	417	588	477	564	578	633	666
公共部门	51	103	115	119	131	145	164
在以色列和定居点内	50	127	49	55	50	63	64

财政收支情况(占 GDP 的%)							
政府税收	13.2	23.8	8.2	19.1	20.5	27.7	13.9
经常支出	15.3	22.5	27.6	31.4	32.0	43.6	31.9
总支出	25.5	29.8	28.2	32.3	32.8	44.9	33
经常性收支余额	-2.1	1.3	-19.4	-12.3	-11.5	15.9	18.0
总的收支余额	-12.3	-6.0	-20.0	-13.2	-12.3	17.2	19.1
对外贸易							
商品和服务出口(百万美元)	499	684	420	433	482	665	581
商品和服务进口(百万美元)	2 176	3 353	2 130	2 404	2 751	3 352	3 631
贸易收支余额(占 GDP 的%)	-52.0	-63.6	-47.2	-49.3	-53	-60.4	-73
与以色列的贸易余额(百万美元)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	-1 623	-1 943	1 999
与以色列的贸易余额(占 GDP 的%)	-43.0	-42.0	-31.8	-34.3	-37.9	-43.7	48.2
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	43.5
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	3.1
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	66

资料来源：以往资料来自巴勒斯坦中央统计局(PCBS)；2006 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(PCBS, 2007)估算得出；2005-2006 年财政数据来自人道协调厅(2007 年)。

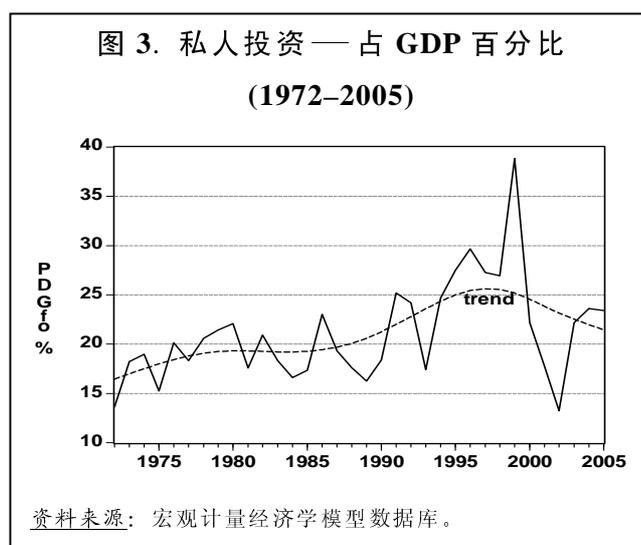
* 可支配国民总收入

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。

14. 在这种不景气的环境中，私人投资者的投资不大可能超过现有水平——从历史趋势看已经是比较高的了(图 3)。奥斯陆后投资猛增可被看作投资水平异乎寻常地高，反映了一种乐观的环境以及对和平进程的高度期望。然而，在这一大幅度上升之后是以色列的非同寻常的限制措施以及高达三分之一的现有物质资本和生产能力的破坏和损失(贸发会议, 2006b)。因此，从公共政策的角度看，鉴于目前的占领和封闭政策的状况，因而预见或依赖私营部门表现发生变化是不谨慎的做法。



15. 为抵消强加于被占领巴勒斯坦领土的孤立状态所产生的影响以及减少投资者面临的风险，巴勒斯坦权力机构的政策势必要求与阿拉伯邻国以及更远的市场建立密集交流的方案。同时还需要与外部世界重新建立和加强敏感的私营部门联系。这需要时间、国际支持和政府的大力指导。此外，将经济政策扎根于明确的国家发展远景和规划之中以及使经济走上复苏的轨道，就需要实现贸发会议(2003)和世界银行(2004)所要求的对贸易便利化的全面检查。然而，在出口有明确的增长能吸引私人投资之前，总需求将继续依赖于政府的支出，其中主要是由公共部门的就业组成。

16. 贸易便利化的努力应寻求使巴勒斯坦的贸易摆脱对以色列的严重依赖。这就应该采取一些措施配合，帮助私营部门进入阿拉伯区域市场并允许巴勒斯坦的过境贸易通过埃及和约旦的港口和设施，而不是完全依赖于以色列的设施。这就要求巴勒斯坦权力机构采取积极的财政上有力的贸易政策和贸易促进方案。同样，为改进投资环境，世界银行(2007a)认为有必要设立“匹配”投资基金以提高私营部门投资的可能性。这类基金应由巴勒斯坦权力机构设立，并应以有潜在战略优先地位的特定部门为目标。

C. 财政不稳定性、政策空间与经济表现

17. 除了以色列七年来实行系统的封闭政策大伤了经济的元气之外，在 2006 年以色列扣留了其征收的巴勒斯坦的税收收入以及捐助者不太愿意支持巴勒斯坦权

力机构，这些都直接造成了巴勒斯坦权力机构财政状况的虚弱。根据贸发会议计量经济学模型对巴勒斯坦经济的模拟估算，从 2000 年到 2005 年之间，累计的机会成本从潜在的收入损失角度计算在 84 亿美元左右，是今天的经济规模的两倍以上。物质资本损失相当于被占巴勒斯坦领土 1998 年生产能力的三分之一。同一时期累计公共收入的损失估计为 12 亿美元左右。2006 年公共收入的损失，不包括以色列扣留的收入，可很容易地突破 2 亿 5 千万美元。

18. 虽然这些财政损失本身就很巨大，公共资源落实的不稳定性使政策制定者在财政上很难管理任何经济，更不用说巴勒斯坦被战争破坏的经济了。在现行的财政、货币和贸易制度下，这进一步腐蚀了巴勒斯坦政策制定者可利用的已经有限的政策空间。

19. 巴勒斯坦权力机构实际上是从占领当局手中继承了财政上的困难；要在支出不断上升的情况下稳定封闭压力下的经济，但必须在经济衰退和安全措施造成的收入减少和不可预测的情况下这么做。在经济下降的阶段，相对应的国民经济政策要求增加财政支出以减缓经济放慢/倒退。从这一角度来看，目前的巴勒斯坦财政不平衡状况不仅是预料之中的，而且还应该放在必要的经济恢复和稳定的框架内来看，特别是鉴于总需求的其它组成部分在继续下降。

20. 尽管巴勒斯坦权力机构的财政状况虚弱，生产能力大幅度减少，但巴勒斯坦人民的基本需求在继续增长。除了社会不稳定造成成本上升之外，私营部门的复苏要求有慷慨的政府支持。在这样的环境内以及在经济复苏的迹象出现之前，减少政府雇员(如世界银行最近所建议的那样(2007a))会导致经济进一步恶化和更多人失业。因此效果会适得其反。“偿还欠款”(世界银行, 2007a)给私营部门本身是一项必要的政策，但如果这会削减巴勒斯坦权力机构经常支出的能力，那么就必须在私人投资方面有相应的增长使产出能随后增加。但是，这在当前的情况下是有疑问的。尽可能将失业率上升的风险降到最低应当是第一号优先事项。

21. 这一不利的环境意味着任何对巴勒斯坦权力机构财政支出情况的全面审查需要强调公共部门在克服危机方面的作用。这一领域的改革措施必须以这样的议程为指导，即，要力求创建必要的体制解决人民不断变化的需求，同时要为设想中的巴勒斯坦国的主权经济的运作建立必要的体制。这样的体制也应确保贸易政策在私营部门发展和加强巴勒斯坦行政机构财政平衡方面发挥更大的作用。

22. 不断寻求提高效率是任何政府机构壮大过程中的一个自然的目标。在这方面，机构壮大也许是决定未来国家能力发展的最重要的活动之一。对各项活动确定轻重缓急次序是一个国家主权关心的固有问题；在今天的经济政策环境中，紧急的优先安排要求对巴勒斯坦权力机构的财政虚弱状况和经济下降的根源背后的因果关系有一个平衡的看法。通过经济结构改革带来的效率的提高远远大于通过对政府目前的运作的细节精打细算所可能做到的节省。

23. 此外，要使经济摆脱被战争蹂躏的状况，就必须使巴勒斯坦的政策制定者具备比巴黎议定书所提供的政策手段更广泛的手段。虽然，扩大政策空间本身并不能使巴勒斯坦人免受被占领所造成的影响，但增强国家体制的能力对于提高私营部门在危机面前的复原能力至关重要。在寻求扩大政策执行体制的过程中，应考虑与以色列、阿拉伯国家和世界其它地方的其它贸易制度，以及在政府的支持措施影响私营部门在其中运作的的环境的情况下，出口政策如何改善贸易业绩的问题。

24. 如果放宽捐助方在体制和政策方面的基准要求，巴勒斯坦权力机构就能切实地增强能力将其对于以色列措施的脆弱性降到最低，并实施产生就业机会的经济政策。将重点从短期的需求转向中期再转向长期并以此排列，应考虑到生产能力的恢复、扩大和增加利用的必要性；利用中小企业和非正规部门的作用；综合和补充有部门针对性的公共和私人投资。在这一框架内，减少失业应是防止社会和经济进一步恶化的主要的基本目标。

三、改变巴勒斯坦贸易路线促进经济复苏

25. 如前文所讨论的，在以色列的对内部和外部行动的限制下，巴勒斯坦经济发展的前景暗淡，然而，仅仅取消这些限制并不足以拯救巴勒斯坦的经济，还应有共同努力的配合，加强巴勒斯坦权力机构的能力，和以一个新的贸易制度扩大其政策空间。在适当的政策支持下，贸易能刺激收入多样化，并为巴勒斯坦权力机关创造新的公共收入来源，而这反过来又会扩大巴勒斯坦财政政策的空间。本章论述要收获这些好处就要在区域过境运输协定的框架内改变巴勒斯坦贸易的路线和走向，并为指导巴勒斯坦权力机关建立这类协定提出了一些要点。

A. 改变巴勒斯坦贸易路线的必要性

26. 改变巴勒斯坦贸易的路线是打破巴勒斯坦经济孤立状态的一个关键因素，因此其重要性大增。这一孤立状态与被占领的巴勒斯坦领土的内陆状态相关，因为它没有天然的海港，并不是因为没有海岸线。此外，以色列对主要边界和运输路线的控制使巴勒斯坦贸易必须完全取决于政治考虑。应当强调的是，改变巴勒斯坦贸易路线应被看作是在情况允许实现最好的解决办法，即在加沙建设一个巴勒斯坦海港(Arnon, Spivak 和 Sussman, 2000)之前的一个次佳解决办法。

27. 目前，巴勒斯坦的企业主要依赖以色列的港口设施来参与国际贸易。此外，自从 2000 年以来，以色列施加了复杂的安全措施，包括检查点/路障制度，以及在所有过境点的繁杂的海关手续和陆运手续。因此，市场准入的好处因巴勒斯坦托运人(出口商和进口商)所面临的令人望而生畏的运输成本而流失。这腐蚀了巴勒斯坦出口的竞争力，造成的贸易壁垒远比关税要大。据估计，2003 年巴勒斯坦与贸易相关的交易成本已经比危机(2000 年 9 月)前夕至少要高出 30%。与巴勒斯坦从约旦进口相关的交易成本平均每批巴勒斯坦货估计为 494 美元，而从埃及进口平均每批为 550 美元。原产加沙的产品出口到约旦的成本估计平均每批货为 630 美元(贸发会议，2003 年)。

28. 鉴于需要调整经济走向，通过进一步融入阿拉伯世界市场和全球市场实现与以色列的更加平衡的关系，改变巴勒斯坦贸易路线的必要性就更加明显了。如表 2 所示，在被占领巴勒斯坦领土与其主要伙伴的贸易总值中，以色列占了 92%，即总进口的 92%和出口的 91%。相反，被占巴勒斯坦领土的第二大双边贸易伙伴——约旦，仅占 2%，其次是埃及，占 1%。在区域层面，欧洲是被占巴勒斯坦领土的主要伙伴，占进口和出口的 3%。亚洲的非阿拉伯国家排第二。

29. 巴勒斯坦与世界其他地区的贸易值不包括以色列公司购买并再次出口到被占领巴勒斯坦领土的非直接进口品。这些物品被登记为巴勒斯坦从以色列进口的一部分，因为在其来源地被申报为目的地的是以色列。据世界银行的估算(2002)，巴勒斯坦的非直接进口占巴勒斯坦从以色列进口的三分之一，这就使得有必要将这些进口归入重新改变路线的贸易。

表 2. 2005 年按贸易额分列的被占巴勒斯坦领土的主要贸易伙伴
(百万美元)

地 区	进 口		出 口		总 贸 易	
	\$	%	\$	%	\$	%
以色列	2 333	92	413	91	2 746	92
约旦	40	2	16	4	56	2
埃及	28	1	0.1	0	28	1
其余阿拉伯国家	1	0.0	3	1	4	0.1
欧洲	69	3	15	3	84	3
亚洲(不含阿拉伯国家)	45	2	5	1	50	2
美洲国家	9	0.3	5	1	14	0.5
总贸易：主要伙伴	2 524	100	457	100	2 980	100
总计	3 352		665		4 017	

资料来源：联合国商品贸易统计数据库(UN COMTRADE)。被占巴勒斯坦领土与以色列的贸易统计资料来自以色列中央统计局(统计月报)。

30. 巴勒斯坦贸易重新改变路线以减少对以色列的运输设施的依赖越来越多的反映在巴勒斯坦权力机构自 2000 年 9 月以来，为了应对以色列的行动限制和随后的从被占领的巴勒斯坦领土单方面分离的措施，而制订的议程中。2001 年，在巴勒斯坦权力机构的要求下，秘书处就巴勒斯坦与世界其他地区通过以色列港口进行的贸易(出口和进口)因改变路线而通过该区域其他海运路线所涉及的成本进行了定量评估。该项评估为指导巴勒斯坦权力机构与过境的阿拉伯国家建立过境运输协定提出了一个框架。

B. 巴勒斯坦贸易改变路线的成本

31. 秘书处的研究(贸发会议，2003)运用成本效益分析，评估使用埃及的赛伊德港口作为进出加沙的贸易的一个替代过境点，以及使用约旦的亚喀巴港口作为西岸贸易的替代路线所涉及的影响。假设的情况是，进出加沙的货物将从以色列港口的路线改为埃及赛伊德港口，而进出西岸的货物其路线将改为约旦的亚喀巴港口。

32. 表 3 和表 4 按路线、运输类型和地理方向分列了巴勒斯坦与世界其他地区的贸易从以色列港口改变路线的成本估计(2003 年)。这些费用涉及海运、港口和其他运输费用, 以及与陆上运输和边境口岸相关的费用。如表 3 所示, 巴勒斯坦贸易改变路线年度总费用估计为 3,500 万美元左右, 其中 2,370 万是进口费用, 1,130 万是出口费用。这相当于平均每吨 10 个美元——进口品平均每吨 8.8 美元, 出口品平均每吨 20.6 美元(表四)。对于巴勒斯坦政策制定者和贸易商来说, 所涉及的问题是, 为了获得最高的节省成本收益, 他们应按货物的种类和港口来进行路线选择的多样化。例如, 即使在目前的条件和成本参数下, 加沙的液体散装进口品路线改为赛伊德港口可以减少这类进口品的年运输费用 23 万美元(表三), 即每吨节省 2.4 美元(表四)。

表 3. 改变路线年成本估算
(百万美元)

运输类型	进 口		出 口		合 计
	加 沙	西 岸	加 沙	西 岸	
一般货物	4.71	9.25	0.40	7.66	22.02
集装箱	4.88	1.85	0.23	0.79	7.75
干货散装	0.44	1.42	0.05	0.99	2.90
液体散装	-0.23	1.04	0.04	1.11	1.95
总 计	9.80	13.55	0.71	10.54	34.61

资料来源: 贸发会议(2003 年)。

表 4. 改变路线额外单位成本估算
(平均每吨美元)

运输类型	进 口			出 口		
	加 沙	西 岸	合 计	加 沙	西 岸	合 计
一般货物	6.7	8.7	7.9	6.7	22.9	20.5
集装箱	26.4	6.7	14.5	27.8	16.7	18.4
干货散装	5.6	12.1	9.5	7.4	26.2	23.4
液体散装	-2.4	7.2	3.4	4.5	23.8	20.9
总 计	9.2	8.5	8.8	8.7	22.7	20.6

资料来源：贸发会议(2003 年)。

33. 成本效益分析中提出的另一个重要问题是，陆运成本在巴勒斯坦贸易商的交易总成本中占了很大比重。被占领的巴勒斯坦领土陆运设施条件差且不论，分析发现这些成本的 50%至 60%是与以色列的安全措施有关的。此外，在约旦和埃及的陆运成本，由于路程长以及物质基础设施差，因此要高出很多。这一不足之处可以通过改进运输基础设施、公路网络和贸易相关的设施来加以克服。

34. 这一研究突出了这样一个事实：假定在约旦和埃及的陆运成本仅仅减少 20%，那么巴勒斯坦贸易改变路线的年度总成本就可以从 1999 年的水平下降 1,900 万美元。通过赛伊德港口来的集装箱如果改为通过苏伊士运河集装箱码头运输，其成本就可以再减少 50%。¹ 使用这个码头每年可以为巴勒斯坦人再节省 2,200 万美元，相当于平均每吨 6.7 美元，即出口品每吨 8 美元，进口品每吨 6 美元。如果巴勒斯坦人对于通过以色列的非直接进口品改变路线，假定陆运成本可以降低 20%，那么年节省费用可以翻一番，达到 3,800 万美元，并且如果使用苏伊士运河集装箱码头的话就可以节省 4,400 万美元。

¹ 码头位于苏伊士运河东北，可装卸第三代载有 2,000-3,000 集装箱的船只。该码头自 2004 年 10 月投入运营，使用现代技术和多式联运运输系统。进一步细节见海湾合作委员会网站：<http://www.scctportsaid.com>。

35. 世界银行最近的估算(2007b)与贸发会议的估算一致，显示以色列的港口设施提供的服务在时间和质量上有竞争力，并且费用一般与以色列的港口相当或者更低。估算结果还表明，以色列的机场对于巴勒斯坦的贸易界也提供具有竞争力的收费，并且由于允许将货物放在客机上运输而提供了更多的班次。与贸发会议一样，世界银行发现，鉴于缺乏完善的与贸易相关的基础设施，改变路线的好处会被高昂的陆运成本所抵消。

36. 要实现巴勒斯坦贸易改变路线带来的好处，就必须在国家和区域各级作出共同努力，发展与贸易相关的物质基础设施和体制，以及改进和统一区域过境运输手续。振兴区域过境运输协定将为指导区域运输便利化工作和确保各政府在对等待遇原则基础上的承诺提供一个共同的政策框架。

C. 为改变巴勒斯坦贸易路线正在开展的努力

37. 为巴勒斯坦贸易改变路线正在进行的工作包括在被占领的巴勒斯坦领土与其近邻约旦和埃及之间建立贸易走廊。巴勒斯坦权力机构正在审议的一个建议是，为了向巴勒斯坦企业提供进入海湾合作组织、中东和欧洲国家的直接通道，使用拉法边境口岸作为巴勒斯坦贸易通过埃及过境的一个贸易走廊的一部分。在世界银行的推动下(2007b)，这一建议指定拉法口岸作为进入埃及的入境点，货物通过埃及在苏伊士运河口的港口、经特定公路陆运，通过开罗国际机场和阿尔-阿里什机场、通过亚喀巴海湾抵达海湾合作委员会地区的目的地。

38. 有人提出，建立拉法走廊应采取分阶段的做法，其最初的运营应仅限于过境的出口货物。这是因为，这些业务“安全问题很有限，并不影响被占阿拉伯领土与以色列之间的现有的准海关联盟”。随着制度和程序建立起来，走廊的活动可以扩大，逐步适应需求。这一分阶段的做法被强调是符合 2005 年巴勒斯坦权力机构与以色列之间关于行动与准入协定的条款的。这一协定规定限制使用拉法口岸只是针对出口，而来自或经过埃及的进口则使用附近的以色列控制的凯雷姆沙洛姆口岸。

39. 要使拉法口岸突击开始运作，巴勒斯坦权力机构和埃及也可以考虑类似于 2006 年那样的“特殊安排”，主要是巴勒斯坦权力机构和埃及当局之间要加紧协调，同时欧洲联盟在拉法的边界援助团作为监督方参与。以色列的安全顾虑可通过“复查—对接”设施处理巴勒斯坦的货物搬运到埃及的卡车上来解决。此外，对于

票据的处理可以采用“1站/单一办理”的方式进行，尽可能减少过境货物的额外单据要求。还有人建议，将非经常的业务外包出去，以及成立一个巴勒斯坦—埃及争端解决联合机制，使公私营部门的代表坐在一起解决问题。

40. 这些安排还需要辅之以巴勒斯坦权力机构和埃及之间的“过境议定书”。议定书应符合修订后的《京都公约》并包括一个单一的保证制度，例如“国际公路货运制度”，来处理如果货物没有出境的关税责任问题。从长远来说，走廊的活动应扩大，以包括在埃及、以色列和巴勒斯坦权力机构之间适当的议定书基础上的进口物品。拉法也可以发展成一个自由贸易区，如果走廊发展成了加沙和埃及之间的一个高效率的可靠的通道的话。

41. 然而，也存在着拉法口岸经营的吞吐量达不到规模经济的水平的问题，特别是如果它不处理流量更大的进口品的话。对于以色列需要作出承诺保证走廊的经常性和可预见性问题有人也提出了关切。此外，也还需要充分考虑埃及的安全关切，以及欧洲联盟拉法过境援助团尽管任务是临时性的并需要重新制定，但应被放在领头的地位上。

42. 拟议的不限时间的分阶段做法还存在走廊的设施脱离整个运输部门和物流链的风险。其重点主要是发展边境设施和保证制度。对于物流方面的要求迄今为止并没有什么注意，包括现在中间服务(即卡车车队和清关代理)、运输基础设施和配套服务(如道路、专门银行服务以及保险制度)。这些服务应该成为区域过境合作协定的核心内容。

43. 在考虑中的另一条改线方案是巴勒斯坦—约旦联合经济委员会的建议，即在西岸和约旦之间建设达米亚大桥(也称为穆罕默德亲王或亚当大桥)。这一建议是作为一个更广泛项目的一部分提出来的，该项目是为了开发农业部门和涉农产业而在约旦合股的巴勒斯坦一边设立一个巴勒斯坦—约旦工业区。项目由日本政府支助，包括在约旦一边建立流通中心，以及为运输巴勒斯坦产品到约旦销售建设一个现代的运输设施。

44. 巴勒斯坦—约旦联合经济委员会的建议是对拉法倡议的一种补充也应被看作是一个平行的步骤。它为在目前的条件下实现经济复苏提供了机制。工业区的重点是促进农业产品，能够将救济与发展努力联系起来，因为这一部门即使在目前的条件下也有能力提供可持续的就业和出口。此外，建设现代运输基础设施和流通

中心是对区域非边界设施的直接投资。因此，巴勒斯坦权力机构可以考虑与约旦缔结一个区域过境协定。

45. 这些建议，有助于巴勒斯坦贸易便利化的努力，是走向结束被占领的巴勒斯坦领土孤立状态的重要的步骤。他们包括减少巴勒斯坦交易成本的一些具体措施并且也迎合了设立一个战略框架以指导改变路线工作的必要性。然而，过多强调了要遵守通行进出协定的条款和条件作为指导设立改线进程的参考框架。这就导致了零敲碎打的做法，过于强调了解决以色列的安全关切，损害了巴勒斯坦的经济复苏。鉴于恢复区域和平努力的希望多次受挫，现在比以往任何时候都更加需要为巴勒斯坦的贸易发展制定持久的扩大的方案。

D. 改变巴勒斯坦贸易路线的框架

46. 分析表明，目前为改变巴勒斯坦贸易路线的努力如能采取更为全面的做法就能受益，这就要求超越贸易走廊的做法，要迎合区域贸易便利化的需要。这不应被理解为是试图在一种不利的政治环境中实现量的飞跃。而是干预措施应在兼顾眼前和长远目标的战略框架的指导下进行，包括在西岸和加沙地带之间建立商业运输联系，同时要符合在区域一级进行适当协调的要求并且要遵守国际最佳做法。同时还需要将辩论的重点作一改变，从安全问题以确保整个区域的贸易的安全流动转变为建立双边和区域的协调结构来处理安全问题。

47. 战略框架应置身于区域过境运输协定范畴内，目的是要建立现代的物流服务将被占领的巴勒斯坦领土与周边的阿拉伯国家联系起来。特别是，这些协定应包括以下规定：(a) 核心走廊(道路、铁路和港口)沿线以及过境口岸地区的基础设施升级换代；(b) 提高边境检查机构和运输相关的政府机构的效率和效力；(c) 在边境机构之间、边境两边、边境机构内部以及这些机构与贸易商或运输经营者之间的顺畅的信息流动；(d) 建设私营部门提供物流服务能力。

48. 这些协定的重点应放在减少全区域各国管理过境贸易的条件方面的差别，包括法律、行政要求、技术标准和商业惯例。成功的发展经验表明，过境协定应鼓励成员国在三个层面同时运作。在最高层面，邻国可以考虑签署多边协定和国际公约。在中级层面，这些程序可以纳入双边协定。最后，在个别运输组织层面，邻国

的组织之间可以作出安排，根据全球的标准和区域的具体情况开展联合经营和建立相关的设施。

49. 很明显需要有一种区域性的制度，赋予全面的授权，融合并协调运输配套基础设施的不同要素的调节、规划和管理。但是，鉴于已经存在如此多的双边和次区域安排，建议再设立另一个机构是不适当的。相反，努力的重点应该是加强和理顺现有的体制，要有检查和执行的专门知识以及明确的方法。巴勒斯坦权力机构及其过境邻国也可以考虑设立一个高级别的协调委员会来担当对过境运输协定设计的监督任务。

50. 对于巴勒斯坦权力机构来说，以下措施应是当务之急：(a) 运输车队的更新换代；(b) 开放加沙和西岸之间的“安全通道”；(c) 在过境点或其附近建立现代化的设施，例如仓库、质量控制实验室、保险公司、银行、邮局、车库和客栈；(d) 在边境口岸设立保税区。这些措施有许多即使是在目前的条件下也是可以实施的。当然，国际社会和捐助界对于实施这些优先项目给予支持和参与，其重要性怎么强调都不过分。巴勒斯坦权力机构也可考虑组织一个关于贸易便利化的国家论坛，以一个特设工作组的形式将所有有关方面汇集起来，来完成特定的任务。可以授权这样的论坛为关于过境运输协定的知情决定提供帮助，并且为便利巴勒斯坦的贸易制定一项国家战略。

四、贸发会议援助巴勒斯坦人民的里程碑

51. 为了加强巴勒斯坦公私营体制和政策制定能力并支持私营部门的发展与成长，贸发会议对巴勒斯坦人民的技术援助旨在在四个方面实现国家具体目标：(a) 发展战略和贸易政策；(b) 贸易便利化和物流；(c) 公共融资现代化与改革；(d) 企业、投资和竞争政策。

52. 为了确保适应巴勒斯坦人民不断变化的需求，方案保持了选择性和灵活性。自 2001 年以来，在与巴勒斯坦权力机构的密切协商下，在秘书处研究工作成果的基础上和政府间磋商的基础上，在方案下制定了相关的活动，旨在实现将救济与发展联系起来的目标。贸发会议还继续密切地与相关的国际组织联络，以确保采取全系统范围的做法——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

国被占领领土特别协调员、联合国西亚经济社会委员会、国际劳工局和世界银行——以及有关成员国、研究中心和民间社会机构。

53. 在吸取了整个秘书处的经验的基础上，该方案由援助巴勒斯坦人民股负责管理，技术援助活动的资金依靠双边、多边和联合国系统的供资来源的自愿捐款。根据联合国 2006-2007 年战略框架和《圣保罗共识》第 35 段，并确保根据《曼谷行动计划》的要求加强援助，作出了特别的安排，自 2001 年以来保留了该单位的第三名专业工作人员。这使秘书处在 2006-2007 年取得了重大的进展，使它得以继续制定其有选择的和灵活的运作模式，避开实地极端不利的条件。

54. 在欧盟委员会支助下，贸发会议在公共财政和现代化领域的技术援助活动随着启动海关数据自动化系统第三阶段的工作将进入一个新的阶段。该项目将在 3 年的时间里全部安装好海关数据自动化系统++，成为现代化的巴勒斯坦海关和边境管理的骨干。主要的活动包括为风险管理和选择性量身定做的部件，再加上“海关数据自动化世界”使得巴勒斯坦海关能够加入电子海关的世界。项目的国家工作队将会得到进一步的强化，接受技术和职能培训，以便在项目执行的末尾完全做到国家自主，此外还要确保在今后的系统提高和运作中做到技术上的自给自足。

55. 巴勒斯坦权力机构财政部还要求贸发会议提供援助，为其在世界海关组织的观察员地位作好准备。贸发会议将协助巴勒斯坦权力机构编写观察员地位的要求书，其中包括在能力发展领域的一个需求评估。秘书处还将参加一项技术援助项目的设计和可能的执行，以加强巴勒斯坦海关准备最终加入世界海关组织的能力。

56. 秘书处正积极参与支持巴勒斯坦公私营部门能力建设工作。在这方面，印度尼西亚政府作为 2005 年亚非峰会的东道国要求贸发会议协助筹备在雅加达举行的新的亚非战略伙伴关系框架内的一次部长级会议。会议将探讨亚非国家为满足巴勒斯坦能力建设的需求而量身定做技术援助活动。秘书处还将与西亚经委会携手努力在公共财政和发展战略、贸易政策和贸易便利化、以及投资促进和企业支持体制与发展领域，为巴勒斯坦公私营部门能力建设提供信息而制定一个框架。

57. 贸发会议在贸易便利化和物流领域的活动在 2007 年加紧进行。巴勒斯坦海关和边境管理局同秘书处进行了接触，秘书处因此与有关捐助机构合作为巴勒斯坦贸易改变路线目前进行的工作提供援助。为此，贸发会议驻埃及专家团于 2007 年 6 月向正与埃及当局讨论使用拉法口岸作为巴勒斯坦从加沙出口的贸易走廊问题的

巴勒斯坦权力机构提供了咨询。秘书处还被要求为巴勒斯坦权力机构与埃及在海关数据自动化项目框架内的季度会议提供方便。秘书处将协助双方确定双边过境协定制定主要的指导原则以及确保商定的措施得到适当的落实。

58. 此外，欧盟资助的建立巴勒斯坦发货人委员会的项目取得了稳步进展。这个项目成员越来越多，有来自巴勒斯坦领土各地的 200 多家托运商。他们从托运人委员会的有针对性的培训服务和关于日常问题的咨询中获益匪浅。2007 年 1 月托运人委员会的技术会议巩固了这些成就，将 185 家巴勒斯坦托运商和公私营利益攸关方聚集起来就如何解决巴勒斯坦贸易便利化这一复杂问题与国家和国际的专家进行了为期一天的互动式对话。2007 年 6 月，依法成立的托运人委员会举行了组织大会并选出了委员会的第一届理事会。

59. 然而，反复出现的资金短缺问题迫使贸发会议暂停支持中小企业发展方案的原先计划的活动。要在西岸完成并维持这一方案，将其扩大到加沙并确保充分的国家自主权，要求捐助界提供支持。

60. 秘书处可能无法开展为留住投资方案所计划的活动。由挪威政府提供资金，该方案的设计始于 2004 年的晚些时候，目前正处于最后阶段。拟议的后续项目包括与巴勒斯坦投资促进机构合作提出留住投资战略并投入运行。但是，如果没有捐助方的继续支助，该方案的实施工作仍然不可确定。

61. 也是在挪威政府的资助下，债务监督和财政分析能力项目取得了重大进展，2006 年推出了新的内容。这涉及协助财政部通过中期支出框架使预算与发展计划接轨。但是，项目在加沙的部分，包括巴勒斯坦权力机构工作人员的能力建设，由于安全状况恶化而被拖延。捐助方决定将拨给贸发会议资助项目活动的剩余资金冻结，目前不清楚计划中的活动是否能够完成。

62. 由于对通行的限制影响到了贸发会议工作人员、专家和项目人员的在实地的进出，贸发会议利用上述成就的能力继续受到破坏。这对于设在加沙的项目尤其如此。缺乏可预见的预算外资源构成另一项障碍，使得难以对由于危机而造成的新出现的需求采取对应措施。这就带来了进一步削弱设想中的巴勒斯坦国所需要的体制能力的风险，是与提高私营部门的复原力及其在发展中的作用这一要求是背道而驰的。

参考资料

- Arnon A, Spivak A and Sussman O (2000). *Incomplete Contracts, the Port of Gaza and the Case of Economic Sovereignty*. Revised Draft, Ben-Gurion University and Oxford University, October.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2006). *Preliminary Analysis of the Humanitarian Implications of the April 2006 Barrier Projections, Update 5*. East Jerusalem.
- OCHA (2007). *A Year of Decline, the Financial and Institutional Status of the Palestinian Authority*. Special Focus 1 and 2. East Jerusalem, April.
- Oxfam (2007). *Briefing Note: Poverty in Palestine: The Human Cost of the Financial Boycott*. Oxford, United Kingdom.
- PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics) *Labour Force Survey, Various Rounds*. Ramallah, PCBS.
- PCBS (2006). *Poverty in the Palestinian Territory, 2005 – Main Findings Report*. Ramallah, PCBS, June.
- PCBS (2007). *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts, First Quarter 2007*. Ramallah, PCBS, June.
- UNCTAD (2003). *Transit and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. UNCTAD/GDS/APP/2003/1, New York and Geneva, United Nations Publications.
- UNCTAD (2006a). *Report on UNCTAD's Assistance to the Palestinian People*. UNCTAD/TD/B/52, 19 July 2006.
- UNCTAD (2006b). *The Palestinian War-torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1, New York and Geneva, United Nations Publications.
- World Bank (2002). *Long-term Policy Options for the Palestinian Economy*. West Bank and Gaza Resident Mission, World Bank, July.
- World Bank (2004). *Technical Paper I – Borders and Trade Logistics*. Washington, D.C.
- World Bank (2007a). *West Bank and Gaza Expenditure Review, vols. 1–2*. Washington, D.C.
- World Bank (2007b). *Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Trade Corridor*, at : <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/RafahCorridorMarch07.pdf>..

-- -- -- -- --