



贸易和发展理事会

第五十七届会议

2010年9月15日至28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
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

内容提要

2009 年被占巴勒斯坦领土(被占领土)的经济成长远低于增长潜力。内产值(国内生产总值)增长及其他指标出现改善的迹象，但是这需要从更广阔的角度加以审慎的解释。领土的支离破碎、不平等和福利的差距有增无已，对援助的依赖加剧，获得自然资源和经济资源的机会减少。由于投资流动性受到限制，而且任何时候都还有推出新的限制的危险，私人投资仍然受阻。2008 年至 2009 年以色列在加沙的军事行动造成的直接破坏估计达到封锁加沙之前的 2006 年经济产出的三分之一，战争的间接代价更大。加沙的经济和人道主义状况继续恶化。尽管为经济复兴划拨了资金，但是强加在被占领土头上的封锁和封闭区使这些资金肯定无法产生实际的经济效益。巴勒斯坦经济发展瓶颈的要害是：衰弱的流通领域商品部门由于通用的货币不适当，封闭政策以及生产基础的退化而窒息得无法发展。有利于巴勒斯坦发展的途径是，在联合国“一体行动”的框架内，给流通领域商品部门重新注入活力，建设巴勒斯坦的贸易和生产能力。

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 本文件所载信息 2010 年 8 月 31 日之前媒体不应引用。

一. 受到抑制的经济

A. 经济成长远低于增长潜力

1. 被占巴勒斯坦领土(被占领土) 2009 年的经济成长远低于增长潜力, 人均国内生产总值(内产值)仍然比十年前低 30%以上, 由于获得自然资源和经济资源的机会减少, 加沙地带、西岸和东耶路撒冷分隔和支离破碎的局面, 建立一个能够生存、领土连贯的巴勒斯坦国的前景看来十分暗淡。内产值增长估计达 6.8%——其中加沙增长 1%, 西岸地区 8.5%, 西岸地区人均收入小幅改善, 这种情况应该审慎看待, 因为 2008 年内产值基数低, 巴勒斯坦经济继续与区域和全球市场绝缘, 此前的 8 年人均内产值下降了 34%, 生产基础遭到削弱, 获得土地及自然和经济资源的机会减少。

2. 加沙处在几乎被完全封锁的状态下, 因此驱动西岸地区增长的因素主要是流入的援助量空前巨大。但是, 对巴勒斯坦货物和劳务流动的限制以及生产基础大量遭到破坏, 大大削弱了这种巨量援助的经济效益, 使之局限于短期援助。巴勒斯坦生产活动的窒息意味着大量援助和政府开支不可能产生潜在的倍数效应和第二轮效益, 尤其是在资源泄漏到以色列的经济之中, 这一点的具体体现是, 与以色列的贸易赤字达 29 亿美元, 相当于 2008 年经常转移净额的 80%多。

3. 西岸经济的这种成长也是以色列非常有限地放松了资金在西岸境内的流动和出入西岸的限制。但是, 这种相对的改善不仅大体上没有涉及加沙和西岸的大部分地区, 而且仍然还有可能逆转。2009 年远低于潜力的增长应该结合考虑到这样一些问题, 即增长的可持续性、对援助日益加重的依赖、获得自然和经济资源的机会减少、区域间福利差距的增大、以及西岸、加沙和东耶路撒冷分隔得支离破碎。

B. 私营部门没有重新崛起的迹象

4. 2009 年西岸当地经济的增长的另一个令人深思的特点是, 增长大体由依靠援助的公营部门驱动的, 私营部门未显露出任何复苏的端倪。除非解除对劳务和货物流动的限制, 重建生产基础, 否则私营部门不可能出现复兴。必须指出, 现有或潜在的巴勒斯坦和外国投资人的信心之所以受损害, 不仅仅是由于对准入和迁移的实际限制, 而且也是由于封闭政策的不可预见性以及意外推出新的限制规定的危险性。

5. 对巴勒斯坦进入国内和全球市场的种种限制造成的交易成本高昂, 加上建立定居点的活动和没收土地的做法, 一直在破坏工商业的生存能力, 迫使许多投资活动从农业和制造业转向非流通领域商品部门。如第三章所示, 随后出现的结构

变形加强了对外援和汇款的依赖，使之成为外汇的主要来源，取代了别的国家参与全球贸易所得的收益。

C. 居高不下而且广泛存在的失业和贫困

6. 如表 1 所示，失业率下降了 1.6%，但是仍然高于 30%，比 1999 年的失业率高出九个百分点以上。加沙地带的情况更糟糕，那里的失业率比全国平均高 14%。

7. 因此，巴勒斯坦最近的不创造就业机会的增长不会导致贫困的大幅减少，因为这个增长至今对就业无多大影响，而就业是经济增长减少贫困一个重要渠道。最近的贫困状况估计数表明，2007 年加沙居民户的 80% 生活在贫困线以下，这种情况此后一直在恶化(世界银行，2010 年)。西岸的贫困率据估计在 45%。此外，食物仍然普遍没有保障。由于农业产出十年来下跌了 60% 多，居民户的对策也已用尽，食物保障的情况因而殃及加沙 61% 的居民，西岸 25% 的居民(粮农组织-粮食规划署，2009 年)。

D. 实现财政可持续性仍然十分渺茫

8. 巴勒斯坦权力机构(巴权力机构)的现金收付制基础上的赤字有所改善，自 2008 年占内产值的 31% (19 亿美元)降至 2009 年的 27% (18 亿美元)。但是，承诺基础上的经常性赤字实际有所恶化，大约增加了 2.6% 的内产值，由 2008 年的 13 亿美元增至 2009 年的 16 亿美元，原因是用于 2008-2009 年以色列在加沙开展军事行动所涉支出的紧急开支有所增加，经济和人道主义状况因此而恶化。如表 1 所示，经常性支出增加 1.1%，占到内产值的 48.3%。非工资支出的上升，加沙的开支以及捐助方支助的不足，迫使巴权力机构求助于国内银行的短期借款，造成欠款累积，这将增加未来预算的负担。

9. 进攻加沙并继续围困，导致税收和关税收入的下降。2009 年，财政收入总值下降 1.5%，占内产值的 24.2%。此外，预算和援助资源由于需要应对正在恶化的卫生和人道主义状况而趋枯竭。2009 年巴权力机构在加沙的开支超过 14 亿美元，在加沙税收收入枯竭的情况下，这笔开支比巴权力机构从捐助方得到的整个预算支助还要高。预计加沙将消耗 2010 年规划的 39 亿美元预算支出的一半(中东和平进程特别协调员，2010)。

10. 隔离墙、西岸定居点的扩大以及在东耶路撒冷巴勒斯坦人遭到驱逐，这又给巴权力机构的机构和预算资源增添额外开支。巴权力机构已宣布拨款 6,300 万美元左右，支助建设定居点和隔离墙而受到影响的村落和社区，帮助它们应付谋生手段和生产活动遭到破坏的局面(巴权力机构，2010 年)。

表 1
被占巴勒斯坦领土的经济：关键指标^a

	1995 年	1999 年	2002 年	2004 年	2006 年 修订数	2007 年 修订数	2008 年 初步数字	2009 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	5.4	5.9	6.8
内产值(百万美元)	3,220	4,179	3,433	4,198	4,594	5,147	6,108	6,600
国民总收入(百万美元)	3,699	4,932	3,656	4,430	5,286	5,913	7,019	7,326
可支配国民和总收入(百万美元)	4,099	5,306	4,708	5,151	6,777	8,281	10,437	10,527
人均内产值(美元)	1,400	1,493	1,125	1,317	1,363	1,337	1,698	1,782
人均国民总收入(美元)	1,608	1,763	1,199	1,390	1,489	1,494	1,952	1,978
人均国民总收入实际增长率(%)	0.7	4.1	-16.7	9.1	-5.9	2.0	2.9	0.2
人口和劳动力								
人口(以百万计) ^a	2.34	2.96	3.23	3.41	3.61	3.72	3.83	3.94
失业率(占劳动力的%) ^b	32.6	21.7	41.3	32.5	29.6	27.9	31.7	30.1
总就业人数(以千计)	417	588	477	578	665	667	648	717
公共部门	51	103	125	131	152	146	160	181
在以色列和定居点	68	135	49	50	64	63	75	73
财政收支(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	24.7	25.7	24.2
经常支出	15.3	22.6	29.0	36.4	49.6	48.6	47.2	48.3
总支出	25.6	29.9	35.4	37.1	55.3	50.5	56.8	51.0
综合结余——现金收付制	-12.3	-6.1	-27.0	-12.1	-30.3	-25.8	-31.2	-26.8
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	399	1,096	734	1,491	2,368	3,418	3,201
货物和服务出口额(百万美元)	499	1,039	522	644	533	535	599	620
货物和服务进口额(百万美元)	2,176	3,567	2,876	3,479	3,478	3,541	4,105	4,541
贸易余额(内产值的%)	-52.1	-60.5	-68.6	-67.5	-64.1	-58.4	-57.4	-59.4
与以色列的贸易余额(百万美元)	-922	-1,598	-886	-1,500	-1,887	-2,259	-2,888	-2,558
与以色列的贸易余额(内产值的%)	-28.6	-38.2	-25.8	-35.7	-41.1	-43.9	-47.3	-38.8
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	62.6	48.9	60.6	72.0	91.7	95.7	76.3
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	2.7	2.9	3.1

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。

E. 在困难的环境中进行的财政改革

11. 2009年，尽管人道主义状况不利，私营部门无力创造更多的就业和税收，但巴权力机构仍继续努力实现财政的可持续，作为政策的中心目标。目前正在进行的财政改革的目标是：实现透明和问责制，改进预算编制和控制进程，在各部委整合并推出计算机化的会计系统，提高税收征管的能力和效率，改善巴权力机构综合公共财务管理的工作。结果国内税收由2008年占内产值的4.5%提高到2009年的4.9%（货币基金，2010年）。

12. 巴权力机构出台了认真的措施，确保消费者都支付水电费。这些措施包括配电的私营化、采用预付费电表，将获得政府的某些服务于支付水电费挂钩，应付款直接从公共部门雇员的薪金中扣除等。但是，虽然改进补贴针对性的做法十分可取，但是在任何情况下，特别是在占领和冲突的情况下，配电事业实行私营的同时还需要有保障措施，确保贫困居民户能够获得适足的电力。此外，还需明确规定有另外那些资金来源补偿配电私营化造成的地方政府和市政厅财政收入的损失。换言之，缩小财政赤字固然重要，巴权力机构的财政改革不应加剧本来已经十分严重的贫困程度，也不应损害地方政府提供服务 and 满足辖区居民需求的能力。

13. 目前没有证据表明，公共部门和私营部门的工资差距反映出公共部门工资高得离谱的情况。工资差距大（至少部分）是扼杀私营部门、毁灭其创造就业能力的必然结果。此外，降低公共部门的工资，有可能使公共服务的质量恶化的危险，同时也会使国内需求萎缩，其结果是本来已经很高的失业率和贫困率更趋恶化。

14. 解除对加沙的围困，以便重建工作有可能认真开展，增长的经济活动能够恢复，对高企而难以为继的赤字的压缩至关重要。结束对加沙的围困，无论对财政支出还是财政收入都会缓解财政压力。实际上，不解除出入被占领土或在被占领土境内流动的限制，巴权力机构缩小财政赤字的目标将难以实现。

F. 领土的支离破碎破坏治理和公共产品的提供

15. 西岸境内——包括东耶路撒冷——以及西岸和加沙地带之间支离破碎和缺乏连贯的状况不仅有损巴勒斯坦私营部门的效率和竞争力，而且破坏巴权力机构的权威及其建立法治的能力，削弱其以正常代价高效提供公共服务和产品的能力。因此，领土的支离破碎，经济和机构不连贯成一体，不仅造成经济差距，而且是社会和政治两极化，从而破坏了两国方案解决冲突的前景。

16. 巴权力机构在其控制区内展现了顶着前所未有的挑战管理公共部门及提供公共服务的才干。但是，在建国方面，如果没有最终实现巴勒斯坦主权的政治解决办法，不排除贸发会议许多报告和研究结果所阐明的那些阻碍巴勒斯坦发展的多重结构性局限，凭技术官僚的才干所能取得的成就十分有限。

G. 巨大的贸易赤字和依赖性挥之不去

17. 巴勒斯坦贸易赤字从 2008 年占内产值的 57% 恶化到 2009 年占 59%。巴勒斯坦贸易的一个鲜明特点是依靠以色列作为进口来源和出口渠道。从表 1 中可以看到, 巴勒斯坦超过四分之三的交易是以色列进行的。虽然与以色列的贸易赤字有所改善, 从 2008 年占总赤字的 82% 降到 2009 年的 65%, 但是仍然很高, 超过捐助方 2009 年转入被占领土的 24 亿美元。这种依赖程度的形成可以追溯到长期占领造成的复杂而又相辅相成的经济、政治和物流方面的因素。没有海港和机场, 与邻近的埃及和约旦的贸易和通过两国进行的贸易尽管成本具有竞争力却还是受到种种限制, 这就造成了巴勒斯坦几乎集中与以色列或通过以色列进行贸易的局面。被占领土与以色列之间的部分而不是全部贸易可以说是互利的, 但是这种贸易的非自愿和不平等性质使得巴勒斯坦的经济发展服从以色列的经济和政治需要, 而这种需要往往打着“安全需要”的旗号。

18. 尽管其他国家的贸易的以及与欧洲联盟(欧盟)、约旦、土耳其、阿拉伯国家、加拿大和美国的双边贸易安排具有强大的潜力, 对以色列的贸易依赖程度仍然很大。而且, 西岸流动限制放宽也没有多大地改变巴勒斯坦贸易遭到扼杀这一基本现实, 尤其是在对加沙进行封锁、建立隔离墙并可能始料不及推出临时流动限制的情况下更是如此。

二. 封闭、封锁和经济恢复

19. 被占领土的经济受到以色列长期推行的而且自 2000 年以来一直在收紧的封闭政策的打压。这种政策的毁灭性经济影响更由于 2002 年在西岸事件隔离墙而恶化, 而且自 2007 年 6 月几乎全面封锁加沙以来更进一步恶化。据贸发会议(2008 年)的保守估计, 被占领土目前运作的资本存量(生产基础)还远远不及 1998 年的三分之二。在这种制度化的限制性和破坏性机制下, 经济恢复和减贫的前景将仍然十分渺茫。

A. 西岸: 封闭区和隔离墙

20. 在西岸, 随着 2009 年封闭区从 630 个减至 550 个(中东和平进程特别协调员, 2010 年), 以色列的流动限制少许有所放松。另外, 2000 年以来施行的治安措施多数几乎原封未动。这些包括限制巴勒斯坦劳务和货物在西岸境内以及西岸、加沙和世界其他地方之间流动的制度。土地没收有增无减, 西岸巴勒斯坦人丧失 40% 土地, 被用于建定居点和相关的基础设施。

21. 修建 709 公里的隔离墙, 剥夺了巴勒斯坦人更多的土地和自然资源。隔离墙设定的路线约 85% 深入到西岸境内, 强行设置新的边界, 废止国际公认的绿线(人道协调厅, 2009b)。以色列限制生活在“夹缝区”(隔离墙以东和 1997 年绿线以西的区域)的农民的进入, 更使农业衰落的问题雪上加霜。困在这个“夹缝

区”的农民必须领取难以得到的许可证，通过隔离墙口进入自己的土地。领取通行证多次未成，使许多巴勒斯坦工人连申请这种许可证的信心都丧失(开发署，2010b)。难以进入农田不仅改变了农产品的结构，降低了生产率和农产品的质量，而且长期而言，还有造成许多巴勒斯坦农民被迫放弃隔离墙以西的土地的危险(粮农组织，2010)。据世界银行(2008)，修建隔离墙意味着给巴勒斯坦农产品造成8%的永久损失。

22. 此外，西岸通过贸易可能得到的任何好处也由于货物损坏和等待时间长造成主要通商过境点交易费用高昂而被抵消掉。由于以色列安全检查反复进行而且时间长，巴勒斯坦贸易商由于过境点设施不足、开放时间短而必须排长队。进出卡车的数量变化不定，全由以色列的安全关切所决定。此外，出境的卡车数量至少比入境卡车的数量少50%，这表明以色列收紧了限制巴勒斯坦出口的措施(巴勒斯坦贸易中心，2010)。

B. 加沙：经济封锁和破坏

23. 加沙地带自2007年6月以来一直遭受以色列的封锁。结果被占领土居民的40%与世界其他地区隔绝。2010年前四个月期间，进口品远远少于明显减贫所需的物资。装载进口品的入境卡车数量每周不超过720辆，只及封锁前入境车辆数的23%。以色列当局限制加沙的进口，只可以数量有限地进口76种商品，而封锁前是4,000种(粮食计划署，2010)。716种商品中，多数是主要食物，另有个人卫生品，占进口的60%至70%。商用汽油和柴油禁止输入，而工业燃料仅仅够加沙唯一的发电厂33%至46%的需求量，致使每天停电8至12小时。炊事用气的进口量仅满足每周66%的需求(人道协调厅，2010a)。

24. 加沙经济不仅受到严格限制进口货物的影响，而且也受到限制美元和约旦第纳尔转账的影响。现金短缺阻碍用这些货币进行交易，加剧了银行面临的风险，损害了它们的效率和盈利(货币基金，2010)。对加沙的封锁造成银行业的严重衰退，使经济和金融活动转向不受监管的非正规部门，从而给巴权力机构努力建设体制能力、改进经济治理和建立法治的工作造成严重困难。

25. 尽管2008至2009年以色列在加沙的军事行动造成了种种破坏，重建工作还没有真正开始。遭破坏的基础设施、公共和私人建筑、私营工商业、以及农用土地和场所约有75%仍然急需修复。加沙地带需要55,000卡车重建原材料，但是以色列当局在2010年前四个月里每周只允许运入约30卡车。因此，重建工作只是利用回收的瓦砾和通过埃及和加沙之间的地道运进来的建筑材料进行一些基本的修理(开发署，2010a)。

26. 封锁造成的能源紧缺，耗去制造商和服务提供商50%多本已微薄的收入。出口只限于范围很小的产品，主要是鲜切花(乐施会，2010；人道协调厅，2010a)。农作活动充满危险。农民不得进入加沙与以色列的45公里边界沿线300至1,000米宽的“缓冲”区内的农业用地。据估计，2009年6月以后，加沙46%

的农业用地不能进入或禁止生产。巴勒斯坦渔民没有逃过以色列的限制，因为他们不得到加沙沿岸三海里而不是国际公认的 20 海里以外的地方捕鱼(人道协调厅，2010b；中东和平进程特别协调员，2010)。

27. 持续不断的封锁加上战争的破坏，使生活没有任何得到重大改善的可能，得不到人道主义的救济。加沙地区供水的 90%属于“不宜饮用”，与此同时，战争破坏造成地下水污染，其中硝酸盐比世界卫生组织的标准高出六倍，一氧化碳中毒问题渐渐司空见惯，因为被迫使用发电机应付电力短缺问题的居民户增加(人道协调厅-讲卫生运动，2009；乐施会，2010)。

C. 封闭区、封锁和战争的代价

28. 以色列的占领使领土支离破碎的状况制度化，使生产和商业网络瓦解，给巴勒斯坦经济发展前景造成严重后果。前一次总结着重介绍了一种机制，系统榨干整个被占领土原本已经削弱了的生产基础。这种机制剥夺巴勒斯坦人民的全部生产资料，从而严重加剧贫困。

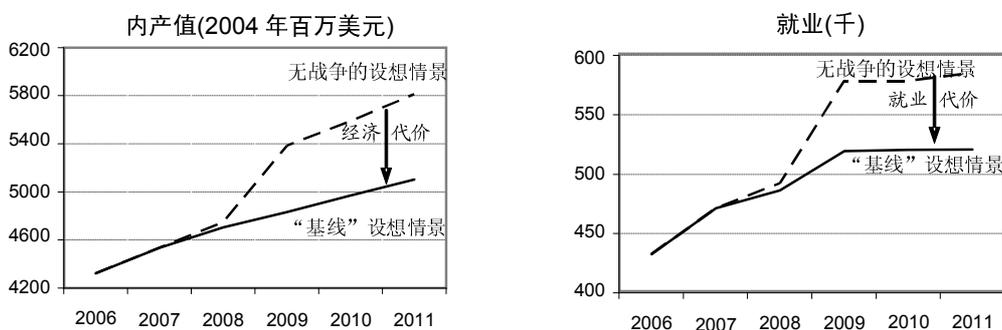
29. 2008-2009 年对加沙的战争使被占领土经济付出而且还会继续付出沉重的代价。直接费用估计在 13 亿美元左右：私人和公共建筑与基础设施的损坏 11 亿美元(巴统计局，2009)，加上农业损失 18,000 万美元(粮农组织，2009)。这相当于加沙内产值 90%的规模，或者说整个被占领土 2006 年(封锁前)经济规模的约三分之一。

30. 影响可能更为严重持久的是战争、加沙的封锁和西岸的封闭区的间接代价。为评估这种代价，用贸发会议宏观经济仿真模型更新版，按两种备选的设想情景，对巴勒斯坦经济进行了模拟(贸发会议，2006)。“基线”设想情况，根据 2008 年至 2009 年战争发生而且战后在被占领土保持严密的封锁和封闭这样一种设定，模拟的是 2008 年至 2011 年被占领土经济的表现。另一种“没有发生战争”的设想情景，设定战争没有发生，加沙的封锁解除，西岸的封闭区放宽到 2000 年以前的水平。这两种设想情景的差异突出表明了放弃的内产值和就业方面间接代价之大。

31. 图 1 说明了两种设想情景的差异。分析表明，战后持续不断的封锁和封闭给被占领土经济造成的代价在一年 6 亿美元至 8 亿美元之间，³或者说约占内产值的 13%。如果以色列对被占领土的封锁和封闭持续到 2011 年末，则累计的影响会达到 26 亿美元，或者说达到被占领土 2008 年内产值规模的 54%。至于就业的代价，每年在 6 万至 8 万就业岗位之间，或者说，约占封锁如果解除、封闭区如果放宽本可创造的就业岗位的 13%。2008 年至 2011 年期间，巴勒斯坦就业累计的损失估计达 26 万个岗位，或占 2008 年能够创造的岗位数的 40%左右。

³ 内产值按 2004 年美元实际价值衡量。

图 1
战争、封锁和封闭区给经济和就业造成的代价



32. 2008 年至 2010 年战争对被占领土造成的直接物质损失和间接代价总计达 31 亿美元，如果以色列在 2011 年继续实行封锁和封闭区政策，则会增加到 39 亿美元。这超过了被占领土 2008 年创造的内产值的 80%。如果“没有发生战争”的设想情景设定封闭区政策完全解除，则“基线”和“没有发生战争”这两种设想情景之间的差异会更大，因而战争的间接代价会大得多。问题是以色列的措施(封闭区、封锁和战争)不仅对加沙而且对整个被占领土的经济都是巨大的经济惩罚。不废除这些措施，则任何解决巴勒斯坦经济危机、广泛的失业和不断深化的贫困的办法都不会产生任何重要结果。

D. 非正规经济和地道经济

33. 在这样的逆境中，被占领土、特别是加沙的非正规经济通过建立非正规的“地道经济”一直以空前的速度在扩展。后者是为对付以色列的封锁而应运而生，其特色是加沙与埃及之间沿边界的几百条地道形成的一个地道网。大约三分之二的经济活动从事货物非正规地进口到加沙的贸易，产生了挤出正规经济的后果。多数进口货物对穷人来说很贵，买不起(巴人权中心，2009)。此外，地道经济有生命危险。一切巴勒斯坦人在空袭和地道坍塌等各种事件中丧失了生命或严重受伤。

34. 但是，地道经济甚至在以色列军事行动之前就是被隔绝的加沙的“重要的生命线”(人道协调厅，2009b；开发署，2010a)。例如，每天通过地道进入加沙的石油产品据估计达 20 万公升。这对缓解能源供应短缺问题十分关键(人道协调厅，2010a)。约 56%参加世界粮食计划署 2009 年调查的贸易商报告说销售量由于地道贸易而有所增加(粮食计划署，2010)。此外，将近 50%报告说利润率提高，另有 31%的贸易商强调库存水平上升。此外，这次调查还显示地道经济对消费品价格具有稳定作用。但是，多数价格仍然高于西岸，说明交易成本和风险水平都高。

E. 封闭之下经济恢复工作缺乏实效

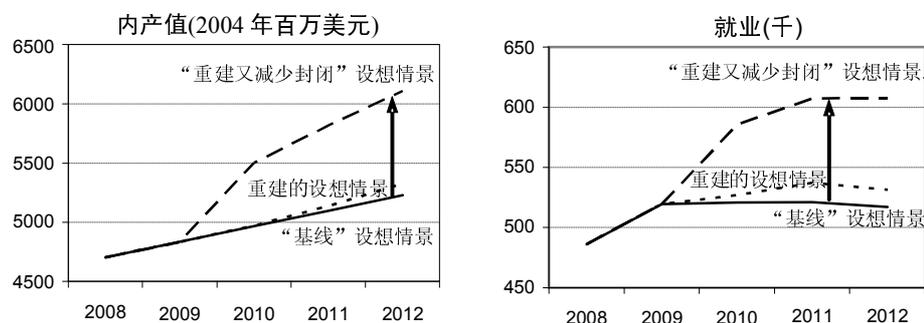
35. 2008年10月以色列在加沙的军事行动之后，国际社会在2009年3月支持巴勒斯坦民族2009至2010年加沙早日恢复和重建计划的沙姆沙伊赫会议上认捐45亿美元。但是，2009年捐助方支助巴权力机构的资金总额在24亿美元上下。其中拨给认真恢复加沙方或西岸当地经济的资金几乎没有。捐助方分拨了13.6亿美元的预算资助款，足以承担巴权力机构2009年经常预算需求的94%。相比之下，发展资助仅为3.9亿美元(世界银行，2010)。至于应急需求，捐助方支助联合国专门机构救济活动的6.25亿美元仅能满足78%的需求。其中75%用于食物援助、住房受损被毁居民户的补偿和加沙工程方案。其余25%拨给西岸社会部门的介入救助活动(人道协调厅，2009a)。

36. 虽然捐助方的援助对缓解以色列措施造成的影响具有重要作用，但是重点放在预算资助和应急救助有进一步加剧经济结构性扭曲。然而，被占领土的经济长期处于封闭状态，使生产基础持续不断受到系统的侵蚀，在这种情况下，为资助内需的增长而注入资金，结果是进口增长，而不是备受忽视的内部生产的增加。即使明确为重建和经济恢复拨款，封锁和封闭区也会继续破坏这些资金的经济作用。再说一遍，大部分作用将体现在进口的增加，而且主要是从以色列来的进口品。

37. 为了说明这一点，贸发会议对巴勒斯坦经济模型按三种不同设想情景进行模拟，评估2010至2012年被占领土经济恢复工作捐助资金增加的作用：(a)“基线”情景设定捐助金额将沿着近年的水平，保持在每年20亿美元，对加沙的封锁以及西岸的封闭区没有松动；(b)“重建”情景设定捐助金额和公共投资在模拟期内将分别增加13亿美元和3.3亿美元，但是对被占领土的封锁和封闭区状况与“基线”情景设定的一样；(c)“重建又减少封闭”情景设定捐助金额和公共投资增加幅度与“重建”情景设定的差不多，还设定封锁和封闭区放松(并非解除)到2000年以前的程度。

38. 如图2所示，给经济注入16亿美元捐助资金和公共投资但不放松封锁和封闭区，其积极作用与注入资金的同时放松封锁和封闭区的作用相比是微不足道的。“基线”情景和只有“重建”的情景对照的结果表明，注入捐助资金的同时保持封锁和封闭区的做法在2010至2012年期间内产值有可能每年平均增长不到5,000万美元(不到1%)。对经济的影响略大，但仍然微不足道，平均每年增加12,000个岗位，比“基线”水平高2.4%。“重建又减少封闭”情景清楚表明，给经济注入资金只有在封锁和封闭区放松而且最终解除的情况下才会产生巨大作用。这种设想情景表明，内产值在三年期间可能会增长7.1亿美元，或比“基线”水平高14%。同样，每年就业增长超过8万个岗位，或比“基线”水平高15.5%。

图 2
经济恢复对经济和就业的影响



39. 这一分析清楚表明，地道经济和非正规经济不能也不应该作为替代解除被占领土封锁和封闭区的办法。联合国紧急救济事务协调员指出，“以色列对加沙的封锁从 2007 年一开始就是不能接受、不必要的，而且效果适得其反；封锁断了巴勒斯坦人的生计，摧毁了经济活动，使他们的生活状况恶化，贫困加剧，食物没有保障，重建工作受阻，对援助的依赖增加”（霍姆斯，2010）。欧盟外交事务高级代表也同样重申，继续推行封闭政策是不能接受的，政治上会起反作用。她呼吁为人道主义援助、商业货物和人员进出加沙立即、持续不断而且无条件地开放过境（阿什顿，2010）。

40. 下一节将进一步揭示破坏、封锁和封闭本身如何扭曲经济结构，削弱流通领域商品部门甚至在区内进行生产和竞争的能力。

41. 2010 年 6 月，以色列当局扩大了允许进入加沙的货物清单，略微放松了对加沙封锁，允许国际人员和巴勒斯坦公民因医学理由进出加沙。此外，拉法过境点的开放情况有所改善。这些不同虽然减少了加沙居民的苦难，但对经济的作用如果有也很小。完全解除对加沙的封锁和对西岸实行的封闭政策，对备受延误的重建工作的开始和生产基础的重建至关重要。

三. 巴勒斯坦的流通领域商品部门

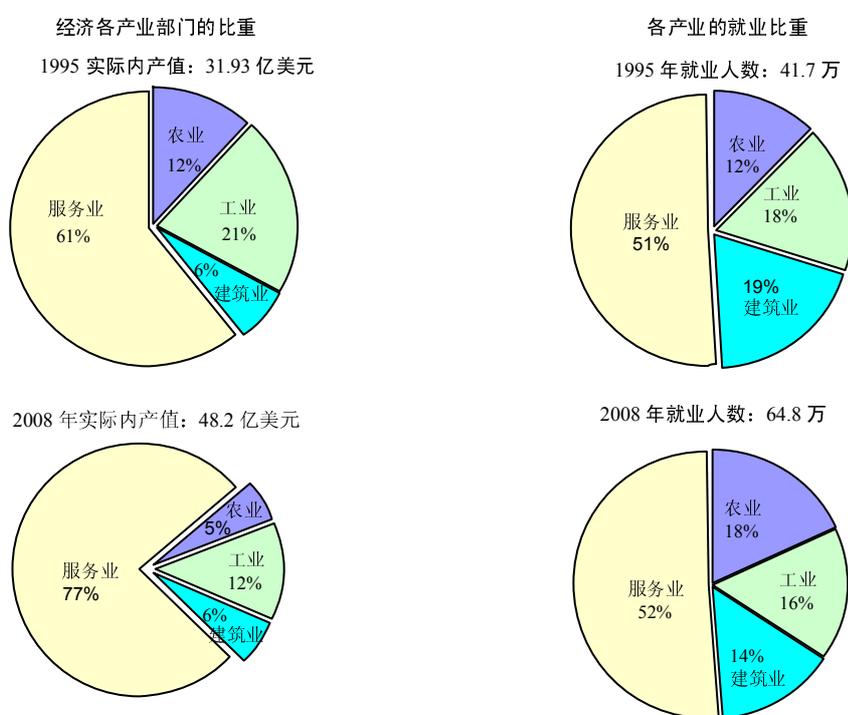
A. 结构扭曲和受压制流通领域商品部门

42. 巴勒斯坦流通领域商品部门的发展停滞不前的原因是生产基础受到破坏，封闭政策造成交易成本高，汇率由于使用以色列货币而不具有竞争力。这些因素结合产生的影响使巴勒斯坦生产厂家与外国对手相比无论在内部还是外部市场都明显处于不利地位。这阻碍了持续不断生产活动造成的增长累积效应和长期学习效应的形成，从而削弱了整体的发展，此外还加深了对援

助和汇款的依赖，援助和汇款两者合计占年产值的 60%，是外汇、投资和总需求的主要来源。

43. 流通领域商品部门受到的压制，增加了非流通与商品部门(主要是服务业和建筑业)在内产值中的比重，挤压了工业和农业的比重，使经济结构发生扭曲。图 3 突出显示由于流通领域商品部门的生产性活动受到压抑，巴勒斯坦经济发生的结构变形。1995 年至 2008 年，农业在内产值中所占比重从 12% 下降到区区的 5%，而工业的比重下降到 12%。同时，非流通领域商品部门服务业和建筑业合计的比重从 67% 上升到 83%，上升部分统统来自服务业。这种结构变形所反映的是，服务业相对而言不那么容易受到以色列封闭政策的影响。

图 3
巴勒斯坦经济的经济和就业结构变化



44. 结构畸形与农业和工业生产率的骤降同时发生，其证明是农业在总就业中所占份额从 1995 年的 12% 上升到 2008 年的 18%，而农业对总产出的相对贡献率却有所下降。图 3 显示同期工业生产率也有类似的下降。

B. 重振流通领域商品部门

45. 重振巴勒斯坦流通领域商品部门需要注重三大要点：(a) 充实遭到削弱的生产基础；(b) 降低交易成本；(c) 制定瞄准农业和工业下属有前途的各行业的发展

展战略。本节着重阐述第三要点，依托秘书处最近进行的一次政策研究，评估巴勒斯坦流通领域商品部门的前景和制约(贸发会议，行将发表)。以下是这项研究工作形成的重要政策问题和建议的概述：

(a) 鉴于内部市场规模小，因而发展巴勒斯坦出口业是巴勒斯坦生活水准持续提高的关键。但是，按出口业目前的情况指望其成为增长的一个引擎是不切实际的。

(b) 进口规模大，说明加强出口业的同时，应该培育国内生产某些至今需要进口的商品的能力。巴权力机构对国内生产可进口商品的支持，不会是通常变了样的“进口变电站”战略，因为巴勒斯坦经济现有结构并不反映正常的市场力量的运作情况，也不反映相对优势或竞争优势，相反，这种支持只不过是 40 多年占领政策直接造成的结果。这种拟议的战略可以称之为“矫正性进口变电站”，着重强调政策、建议、甚至为此给予的补贴都是为了矫正结构的扭曲，因此不违背自由贸易的原则。⁴ 这里提出的理由不是为了让巴勒斯坦流通领域商品生产厂家对外国竞争对手占有优势，而是为了帮助克服它们数十年来吃亏所造成的影响；

(c) 选择政策支助的与进口品竞争的商品的依据应该是某产品的进口量、其战略重要性和潜在的就业效应、成本效益以及政府采购的规模；

(d) 实际汇率是决定与约旦和以色列商品贸易量的关键因素。以色列和约旦货币的实际贬值，巴勒斯坦向这两个国家市场的出口就增加。这一研究结论证实了贸发会议(2008)的结论，表明比较先进的以色列经济的货币政策和汇率政策有损巴勒斯坦的竞争力。有证据表明使用以色列货币(新谢克尔)对巴勒斯坦的发展有害，对于这一点不应该再置若罔闻。目前推出一种国家货币的政治和体制前提条件并不存在。但是，抵消使用新谢克尔的作用的一种似乎可行的矫正性干预措施是征税和(或)补贴办法，根据这种办法对进口品征税，由此得到了财政收入不仅用来增强以出口为导向的活动，而且以容易加强与进口品竞争的活动。这种办法不应该解释成一种典型的贸易监管事例，而应该说成是一种对受到损害的竞争力进行矫正的行动，竞争力受损害的原因是使用了新谢克尔，巴勒斯坦生产厂家由于封闭政策和内部市场支离破碎而生产成本增加；

(e) 以色列的非关税壁垒限制了巴勒斯坦对以色列的出口，扩大了从以色列的进口。但是，在不平等的贸易条件下，随着其他市场对巴勒斯坦开放，巴勒斯坦向以色列的出口可能会增加 30%，而从以色列的进口的下降幅度可能达到 50%。拆除这样的壁垒，将增加巴勒斯坦的出口，减少进口。结论是，这些壁垒是直接造成巴勒斯坦贸易赤字巨大且居高不下、对以色列的依赖、以及流通领域商品部门薄弱又没有竞争力的主要原因；

⁴ 见贸发会议(2008)关于“矫正扭曲办法”的阐述。

(f) 最有可能从以色列以外的市场进口的商品是电力和天然气。这方面的政策和争取与约旦发展合资企业，向西岸供应燃料、电力和天然气，与埃及的合资企业向加沙地带供应上述这些产品；

(g) 巴勒斯坦的能力与其贸易伙伴相比增长 1%，就关系到巴勒斯坦进口下降 0.2%。这意味着生产能力薄弱对贸易赤字的上升有重要作用。实证证据表明，目前进口的许多商品可以在区内生产。

C. 提高巴勒斯坦的贸易和生产能力

46. 巴勒斯坦经济的现状更加突出表明急需重建生产基础。多年来，贸发会议一直主张，解决眼前急需进行的救济和应急工作固然重要，但是这项工作的重要性不应该超越发展巴勒斯坦生产能力、短期内减少对援助的依赖并在长期内完全摆脱援助的工作。贸发会议提出，提高援助的实效，矫正经济结构的畸形，需要一个在救济与发展挂钩的框架内发展贸易和生产的战略。如下一章所提议的，有助于争取实现这个目标的一个办法是，请联合国系统行政首长协调委员会(行首协委会)被占领土贸易和生产能力集群制定一个灵活的协调介入工作框架，以便增进人道主义介入和健全的巴勒斯坦生产基础建设之间动态的协同作用，争取强化联合国的“一体行动”倡议，确保贸易和生产具体促进《千年发展目标》的实现。阻碍巴勒斯坦切实参与国际贸易的那些复杂问题表明，上述集群能够发挥重建巴勒斯坦生产基础、使经济走上持续复苏道路的关键作用。

四. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

47. 秘书处自 1995 年一直密切会同巴勒斯坦权力机构和民间社会，遵循成员国首肯的全面授权，⁵ 应巴权力机构和巴勒斯坦民间社会提供技术援助的请求，积极进行支持巴勒斯坦发展和体制建设工作。在这个过程中，贸发会议借助秘书处全体的经验，打造了一个技术援助方案。方案强调对贸易、金融和企业发展进行相互关联的处理，将技术援助活动分为四个集群：(a) 贸易政策和战略；(b) 贸易便利和物流；(c) 金融与发展；以及(d) 企业、投资和竞争政策。

48. 一如往年，方案的落实仍然受到以色列限制国家培训人员和项目工作人员进入被占领土规定的阻碍。但是，贸发会议由于继续采取了一种经过精选而又灵活的业务活动模式，保持了工作方案的稳步进展。但是，取得的成就仍然不足以解决巴勒斯坦决策人员面临的十分可怕的发展难题，因为经济危机继续使巴勒斯坦经济极其重要的资源渐渐枯竭。

⁵ 例如，2008 年的《阿克拉协议》呼吁加强巴勒斯坦能力建设，加紧支持巴勒斯坦人民，为建设一个拥有主权而可行的巴勒斯坦国创造有利条件。

49. 为解决这些难题，秘书处的技术援助方案充分利用了贸发会议对巴勒斯坦经济的熟悉了解以及联合国专门机构在被占领土取得的经验。方案力图投入新机制，强化贸发会议在被占领土的活动及其效力，平衡兼顾眼前经济需要和对未来巴勒斯坦国经济正常运作不可或缺的长期发展目标。因此，方案对实现联合国2010-2011年战略框架、《阿克拉协议》第44段、以及大会第56/111号决议(第6和7段)和43/178号决议(第9段)的目标和任务具有具体的促进作用。

B. 联合国机构间贸易和生产能力集群

50. 在联合国系统“一体行动”改革进程的背景下，秘书处密切会同联合国各专门机构制定了一个多层面的提案，建议制定一个支持巴权力机构重新着力发展的工作方案。方案所涉工作是，在联合国行政首长协调委员会机构间贸易和生产能力集群的框架内，联合提供贸易和生产能力发展领域技术援助的活动。

51. 依照上述行首协委会集群的战略方向，贸易和生产部门的政策和行动的发展规划工作，将根据一个强调要系统处理贸易、减贫、人类发展和《千年发展目标》之间关联问题的战略框架进行。其重点是要根据一种具体情况具体处理、各种活动能够灵活安排配置的务实方针，确保政策的一致性，确保机构间活动井然有序地协调和整合。

52. 目前，这项拟议的方案包括五个专门机构：贸发会议、联合国开发计划署(开发署)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际贸易中心(国贸中心)。至今取得的进展有：明确规定了方案的战略目标、机构间和机构内的协调机制和落实方式。在贸发会议和工发组织进行的两次探索性访问之后，所涉各组织目前正在密切磋商最后敲定一个联合提案。此外还有人提议，未来所有的联合技术援助正在多年度执行计划的范围内予以落实。这一方针应该加强目前正个别开展的活动的的影响和有效性，切实具体推动巴勒斯坦贸易和生产能力重建和发展工作，以解决被占领土经济目前正在倒退的问题。

53. 与此同时，为进一步充实方案，避免工作重叠，正在商讨将联合国其他相关的专门机构吸收进来。为正式启动作为国家工作队工作方案有机组成部分的上述集群并向潜在捐助方提交上述机构间的提议搭建舞台，计划在不久的将来组成一个集群各机构联合特派团，将拟议的方案提交给国家工作队、捐助方、巴权力机构和其他利益有关方。

C. 正在开展的业务活动

54. 通过在被占领土和其他四个阿拉伯国家推行以增长为导向的次区域经济和贸易政策、争取实现《千年发展目标》1和8的“发展账户”项目，秘书处在贸易政策方面取得了很大的进展。最突出的是富有成果地讨论了有利于穷人的贸易和增长战略，贸易统计资料的协调统一、促进区域贸易一体化的基础设施和机构等问题。这个项目的三个区域讲习班产生了争取实现上述目标的具体政策建议。

2010 年将近年底时将在日内瓦组织召开最后一次专家会议，向贸发会议成员国提出项目的调查结果。

55. 此外，秘书处通过巴勒斯坦海关现代化项目——海关数据自动化系统三 (ASYCUDA III) 在贸易便利化领域取得了重大成就。2010 年，由于掌握了更多的技能，私营部门海关专家组成的一个小群体得到巩固，为巴勒斯坦海关未来使用专门特制了一套培训手册，巴权力机构内的国家专家队伍得到加强。此外，秘书处还支助了巴勒斯坦托运人理事会(www.psc.ps)推出新产品的工作，以满足理事会的进口商和出口商成员乃至巴勒斯坦整个航运界新出现的需求。

56. 贸发会议还进行了一次需求评估访问，为制定债务管理方面的一个技术援助新项目提供信息。这个将与巴权力机构财政部合作实施的项目，涉及财政部工作人员的能力建设和在财政部拉马拉总部推出贸发会议债务监测和金融分析系统最新版本这两项工作。

57. 但是，资金短缺阻碍贸发会议在投资促进、中小企业发展(经营技术方案-巴勒斯坦方案)和支持巴勒斯坦不断争取获得世贸组织观察员地位的努力方面恢复原已计划开展的活动，从而继续阻碍成就的取得。

D. 资源的调集、协调和配套

58. 秘书处援助巴勒斯坦人民方案的制定和执行工作都是在与国家工作队及相关的国际组织、以及国家和国际研究中心民间社会机构密切合作进行的。此外，开发署向贸发会议工作人员、专家和项目工作人员提供后勤和联络方面的支持，从而方便了方案的执行。

59. 此外，方案还得到欧共体和联合国发展账户慷慨提供的预算外支助。但是，由于资金短缺，没有人员驻扎实地，累积成就的利用受到损害。被占领土行政首长委员会贸易和生产能力集群的启动，是建立急需的驻扎实地人员队伍的第一步，同时也能够增强与联合国兄弟机构和其他国际发展组织的互补关系，密切与他们协调。

60. 尽管资源的调集和项目的执行工作取得进展，贸发会议仍然面临着资金短缺的大问题。除非能够按《阿克拉协议》第 44 段的要求得到足够而稳定的资源，否则贸发组织加强向巴勒斯坦人民提供技术援助的工作将受到严重的制约。

参考资料

- 阿什顿(2010)。阿什顿女男爵办公室，欧盟外交事务高级代表，5月31日的发言。
- 粮农组织(2009)。农业部门报告：加沙危机的影响。农业部门组编写。3月，于西岸和加沙。
- 粮农组织(2010)。《粮食安全公报》第三期，2010年冬。
- 粮农组织—世界粮食计划署(粮食计划署)(2009)。社会经济和粮食安全调查报告2—加沙地带，11月。
- 霍姆斯，J (2010)。主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员。关于“自由加沙”救援船队危机的发言，5月31日于纽约。
- 货币基金(2010)。西岸与加沙宏观经济和财政框架：第五次进度审查。工作人员报告。4月。
- 联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)(2009a)。综合呼吁：2009年于被占领的巴勒斯坦领土：http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=emerg-emergency_Details&appealID=834。
- 人道协调厅(2009b)。特别焦点—若干问题。
- 人道协调厅(2010a)。平民的保护，4月21日至27日，4月28日至5月4日以及5月12日至16日。
- 人道协调厅(2010b)。无地而耕作，无水而捕鱼：加沙农业部门为生存而斗争。5月。
- 人道协调厅—用水、公共卫生和个人卫生集群(讲卫生运动)(2009)。封锁对加沙用水和公共卫生的影响。九月。
- 乐施会国际(2010)。加沙被拔电门：断电使加沙地带生活危险。3月。
- 巴勒斯坦人权中心(巴人权中心)(2009)。战争23天，封闭928天：以色列最近对加沙地带进攻一年后的生活情况。12月。
- 巴勒斯坦中央统计局(巴中央统计局)(2009)。以色列侵略对加沙地带造成的经济损失的初步估计。1月于拉马拉。
- 巴勒斯坦权力机构(巴权力机构)(2010)。2010年预算法。4月于拉马拉。
- 巴贸易中心—巴勒斯坦贸易中心(2010)。西岸过境情况监测报告(双月)。4月。
- 贸发会议(2006)。巴勒斯坦宏观经济、贸易和劳工政策综合模拟框架(UNCTAD/GDS/APP/2006/2)。纽约和日内瓦。
- 贸发会议(2008)。巴勒斯坦持续发展和国家形成备选政策。UNCTAD/GDS/APP/2008/1。纽约和日内瓦。

贸发会议(行将发表)。巴勒斯坦流通领域商品部门：前景和制约。

开发署(2010a)。一年之后：加沙早日恢复和重建需求评估。

开发署(2010b)。人类发展报告，2009/10，被占领的巴勒斯坦领土。投资于一个未来国家人的安全保障事业。1月。

中东和平进程特别协调员——联合国中东和平进程特别协调员(2010)。进步与挑战：切实支持被占领的巴勒斯坦领土的建国进程。特设联络委员会会议，4月。

粮食计划署(2010)。脆弱性分析和地域分布：食物保障情况的市场监测。1-3月季度报告。

世界银行(2008)。在西岸限制进入土地的经济影响。十月。世界银行(2010)。争取建立巴勒斯坦国：进行改革加强财政。特设联络委员会的经济监测报告。4月13日，西岸和加沙地带。
