



贸易和发展理事会

第六十一届会议

2014年9月15日至26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

关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土
的经济动态*

贸发会议秘书处的说明**

内容提要

长期占领又延续了一年，因此影响，2013年巴勒斯坦再次未能实现发展。经济继续下行，2012年发生的经济减速到2013年更加恶化。因此，巴勒斯坦被占领土的实际人均收入有所下降，失业、贫困和粮食不安全状况也恶化了。巴勒斯坦妇女继续承受着占领的主要影响，她们因此成为了世界上劳动力市场参与率最低和失业率最高的人群之一。以色列对C区的占领剥夺了巴勒斯坦被占领土的大部分自然资源基础，每年对其国内生产总值至少造成三分之一的损失。尽管实地环境困难且资源有限，但贸发会议继续应对巴勒斯坦经济的复杂需求。然而，要加强秘书处对巴勒斯坦人民的支助，获得预算外资源仍然必不可少。

* 本文件中所采用的名称、所载地图以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、城市或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。根据大会和安全理事会的相关决议和决定，提到巴勒斯坦被占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，该组织建立了巴勒斯坦民族权力机构。“巴勒斯坦国”这一提法符合安全理事会第1397(2002)号决议和大会第67/19(2012)号决议表示的看法。

** 2014年9月3日前，媒体不得引用本报告所载信息。



一. 占领下的经济停滞

1. 2013 年捐助方援助额相比前一年的下降有所恢复，但仍不足以补偿以色列对巴勒斯坦人员和商品流动的限制、普遍的不确定性、持续的财政危机和黯淡的政治前景所造成的严重影响。巴勒斯坦被占领土 2010 和 2011 年的经济平均增长率约为 11%，2013 年跌至 2006 年以来的最低点，仅为 1.5%，远低于人口增长率。

A. 疲弱的增长、脆弱的财政状况和大规模失业

2. 2012 年 11 月，联合国大会承认巴勒斯坦为非会员观察员国，对此，以色列使用了一贯的经济限制，并停止向巴勒斯坦民族权力机构移交代收的关税，使后者本就十分紧张的财政空间进一步受限，向雇员和供应商支付薪酬的能力也被削弱。由于上述原因和其他长期存在的限制因素，西岸国内生产总值的实际增长尤其疲弱。增长率从 2012 年的 5.6% 降至 2013 年的区区 0.4%。2013 年初，西岸的增长收缩了 0.6%，主要原因是以色列暂停移交关税造成了经济崩溃，但在恢复关税移交后，经济再次回升。

3. 在加沙，尽管长期遭到以色列的经济封锁，2013 年上半年增长依然强劲，主要得益于捐助方出资项目的实施。然而，2013 年后期经济表现逆转，主要是因为埃及边境的隧道经济遭到打击，导致生产要素稀缺。加沙的增长率因此从 2010 和 2011 年 26% 的均值降至 2013 年的 4.5%。2013 年加沙的实际人均国内生产总值比 1994 年的水平低 20% (联合国中东和平进程特别协调员，2013 年)。

4. 巴勒斯坦被占领土的经济前景取决于政治走向、援助流量、对加沙的封锁和以色列对通行进出的限制情况，以及 C 区的通行情况。如果 2014 年年初的普遍援助水平和政治局势持续下去，则 2014 年的增长水平相比 2013 年可能无法超过 1 个百分点，徘徊在 2.5% 的水平。这将不足以吸纳新进入市场的劳动力；也不足以跟上人口的增长速度。因此会推高失业率，拉低人均收入。

5. 巴勒斯坦官方数据显示，2013 年巴勒斯坦被占领土的总体失业率居高不下，为 27%，加沙为 36%，西岸为 22%。失业危机在加沙尤为严重，因为以色列持续封锁和关闭隧道经济，几乎使建筑和运输业陷入停滞。

6. 2013 年，巴勒斯坦的劳动力增多了 3.7%，但劳动力参与率保持不变，为 43.6%。即便按照区域标准，这一比率也非常低；这反映出体面工作机会稀缺，已导致许多处于工作年龄的成年人失去了找工作的信心。低参与率也反映出妇女就业疲弱，2013 年，相比男子 69% 的劳动力参与率，妇女仅为 17% (表 2)。巴勒斯坦人口中有 70% 为 30 岁以下，而 15 至 24 岁的巴勒斯坦青年失业率高达 41%，令人担忧。青年失业问题在女性中尤为严重，三分之二的年轻女性没有工作。

7. 巴勒斯坦民族权力机构解决就业危机的政策空间正在缩小，而且巴勒斯坦正在面对财政危机，这意味着不能依赖公共部门吸纳日益增多的劳动力，公共部门目前聘用了 23% 的劳动力。据估计，仅仅是吸纳新进入市场的劳动力，就需要国内生产总值每年增长 4.5%。因此，如果以色列不从各方面解除对巴勒斯坦的经贸限制，并让其有更多的机会使用经济和自然资源，则巴勒斯坦私营部门仍将无法创造就业岗位，严重的失业危机将恶化。这进而会产生推高贫困和粮食不安全水平的压力。解除以色列的限制是克服失业危机的前提条件，因为这不仅能让人们更大力投资于发展生产能力，还将得以纠正投资模式的不当之处，目前的投资模式更青睐于服务业，牺牲了就业密集的农业和制造业。

8. 将财政危机视为巴勒斯坦被占领土经济疲弱的原因，不仅错误，还具有误导性。财政疲弱是经济薄弱的结果，而非成因，而经济薄弱的根源在于占领问题。不处理几十年占领所催生的根本缺陷和结构扭曲，就不可能实现长期可持续发展。这一结构畸形的推动因素，是投资被导向非贸易型商品部门，主要是服务业和住宅建筑业，牺牲了就业相对密集的农业和制造业。

9. 服务业因此占据了国内生产总值的三分之二，而农业的份额则自 1994 年下降了 72%，今天仅占国内生产总值的约 4% 至 5%。尽管靠近大型市场、具有有利的双边贸易协定，且劳动力受教育情况较好，但轻工制造业的贡献也微不足道，仅占国内生产总值的 4% 和就业的 4%。经济活动集中于服务业和建筑业是不健康的，这两个行业的活力不如农业和制造业，特点是创造就业和技术创新的能力不强，因此进一步扩张的空间有限。

10. 表 1 显示，2013 年的贸易逆差虽然低于 2012 年，但仍高达国内生产总值的 41%。之所以相比 2012 年有所降低，是由于出口水平略有上升，而进口水平保持停滞，反映出收入增长疲弱。出口虽然增长 24%，但尚不能充抵进口支出的三分之一。

11. 加沙被封锁前，加沙地带的地方经济以出口导向型为主。然而，向以色列出口已被禁止，与西岸的贸易也自 2007 年起受到了严重限制。这些措施几乎完全摧毁了加沙的出口。2013 年仅出口了 182 卡车的农产品，相比 2000 年 15,000 多卡车的记录大幅下降(国际劳工局(劳工组织)，2014 年)。因为持续封锁、无法获得生产要素(其中一些被以色列视为“两用品”)、基础设施遭到毁坏且生产和运输成本高，加沙的低附加值出口产品缺乏竞争力。

12. 尽管国内生产总值增长迟缓，人均收入下滑，援助也不如预期，但巴勒斯坦民族权力机构仍然致力于进行财政改革，努力实现财政可持续性，控制预算赤字，减少对援助的结构性依赖。此外，巴勒斯坦民族权力机构成功地增加了收入，同时控制支出，从而将根据承付款项计算的经常性预算赤字在国内生产总值的占比从 2009 年的 30% 减少至 2012 年 14.5% 和 2013 年的 11.7%。

表 1
巴勒斯坦被占领土的经济：关键指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2011	2012 ^a	2013 ^a
宏观经济业绩^a								
国内生产总值实际增长率(百分比)	6.0	8.8	(13.3)	(5.2)	9.3	12.2	5.9	1.5
国内名义生产总值(百万美元)	3 220	4 179	3 433	4 619	8 331	9 775	10 255	10 750
国民名义总收入(百万美元)	3 699	4 932	3 656	5 047	8 930	10 484	10 973	11 626
国民可支配总收入(百万美元)	4 099	5 306	4 708	6 323	10 921	11 730	12 090	13 500
人均国内生产总值(美元)	1 400	1 493	1 125	1 363	2 185	2 489	2 534	2 578
人均国民总收入(美元)	1 608	1 763	1 199	1 489	2 342	2 670	2 711	2 788
人均国内生产总值实际增长率(百分比)	(1.3)	4.3	(15.7)	(8.1)	6.1	8.9	2.7	(1.5)
人均国民收入实际增长率(百分比)	0.7	4.1	(16.7)	(6.5)	3.6	8.6	3.6	(00.4)
人口和劳动力								
人口(百万)	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.17	4.29	4.42
失业率(百分比) ^b	32.6	21.7	41.2	29.8	30.0	25.8	26.7	27.0
就业总人数(千人)	417	588	452	636	744	837	858	885
公共部门	51	103	125	148	179	188	195	204
以色列和定居点	68	135	42	55	78	84	83	99
财政差额(占国内生产总值百分比)								
扣除欠款/未移交关税的收入净额	13.2	23.9	8.5	25.0	22.6	20.9	20.2	23.5
经常支出—根据承付款项计算	15.3	22.6	29.0	49.3	36.9	33.1	32.4	33.5
总支出—现金收付制	25.6	29.9	35.4	55.0	41.5	31.3	29.1	31.0
总差额—现金收付制	(12.3)	(6.1)	(27.0)	(30.0)	(18.9)	(10.4)	(8.9)	(7.5)
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	374	1 052	1 276	1 991	1 246	1 116	1 874
商品和服务出口额(百万美元)	499	684	380	678	1 152	1 510	1 670	2 067
商品和服务进口额(百万美元)	2 176	3 353	2 519	3 202	4 626	5 775	6 467	6 447
贸易差额(百万美元)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 523)	(3 474)	(4 266)	(4 797)	(4 380)
贸易差额(占国内生产总值百分比)	(52.1)	(63.9)	(62.3)	(54.6)	(41.7)	(43.6)	(46.8)	(40.7)
与以色列的贸易差额(百万美元)	(922)	(1 598)	(886)	(1 887)	(2 737)	(3 085)	(3 481)	(3 096)
与以色列的贸易差额(占国内生产总值百分比)	(28.6)	(38.2)	(25.8)	(40.9)	(32.9)	(31.6)	(33.9)	(28.8)
巴勒斯坦民族权力机构与以色列贸易额/巴勒斯坦民族权力机构贸易总额(百分比) ^c	92.3	68.6	53.5	72.5	75.5	68.7	64.9	60.4
巴勒斯坦民族权力机构与以色列贸易额/以色列贸易总额(百分比) ^c	4.3	3.7	1.8	2.2	2.7	2.7	2.8	2.7

资料来源：巴勒斯坦中央统计局(巴统计局)、巴勒斯坦财政部、国际货币基金组织、劳工组织和以色列中央统计局。

说明：除人口数字外，所有数据均不包括东耶路撒冷，因为巴统计局无法进入该市。

^a 初步估算。巴统计局正在修正其国家账户数据，并以 2010 年的数据为基础重新计算实际价值。

^b 劳工组织对失业的“放宽定义”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商品以及非要素和要素服务。

13. 加沙对巴勒斯坦民族权力机构公共财政的过度压力已持续七年，2013 年略有缓解，但是加沙贡献的收入仅占巴勒斯坦民族权力机构收入的区区 3%，却消耗了其 43% 的支出。除非以色列解除封锁，否则加沙对巴勒斯坦民族权力机构公共财政的贡献不太可能恢复到 2007 年以前的水平。

14. 巴勒斯坦民族权力机构控制财政的努力主要为：保持公共部门净招聘为零、降低津贴、合理化社会转移支付和非工资支出、减少贷出净额、扩大税收基础以及将增值税税率提高 1%。虽然工资总额仍然占到经常性支出的约 50%，但 2006 至 2013 年间，巴勒斯坦民族权力机构已成功将其占国内生产总值的比例从 26% 降至了 16% (世界银行，2014 年)。重要的是，取得这一成果的背景是失业率高、私营部门无法创造就业岗位，而且巴勒斯坦民族权力机构还承担着为年轻且不断增长的劳动人口提供就业机会的巨大压力。

15. 但是，应结合长期占领这一背景看待财政状况，状况其实比官方统计资料所显示的恶劣得多。此外，巴勒斯坦民族权力机构的改革努力也不足以弥补近期境外援助的减少。2013 年的援助款项为 13 亿美元，比 2008 年少 5 亿美元。援助的减少使巴勒斯坦民族权力机构不得不积累欠款以缓解赤字，2013 年新增欠款 4.9 亿美元，其中三分之二是养老金欠款。欠款积累到一定程度就会难以为继，且如果破坏了私人投资，限制了税收基础的扩张，可能在财政上起到适得其反的作用。

16. 除欠款外，巴勒斯坦民族权力机构还从国内银行借款，截至 2014 年年初，已经积累了 13 亿美元的内债(公共收入的 50%)。为了向巴勒斯坦民族权力机构提供更多的筹资办法，并重组债务，远离高息短期贷款，巴勒斯坦货币局宣布，打算发行价值 2 亿美元的三年期债券，在银行部门内部交易。应当审慎看待这一做法，因为这样会提高在援助流量不确定时对国内借贷的依赖，从而可能进一步扩大银行系统对巴勒斯坦民族权力机构已经很大的风险敞口。

17. 巴勒斯坦民族权力机构的存续和信誉需要稳定的财政空间，而在占领之下这是几乎不可能实现的。通过借贷应对财政空间狭窄的问题并不可行。巴勒斯坦民族权力机构几乎无法获得外部信贷，而积累欠款和向国内银行借款是不可持续的。压缩支出和财政紧缩这一办法如果超过某一限度，从单纯的财政角度而言会适得其反，因为这会将经济推入螺旋下行的轨道。因此亟需捐助方加大对巴勒斯坦民族权力机构的支助，以避免发生社会经济危机和治理危机。

18. 在这方面，不应因为政治上没有进展就出现“捐助疲劳”现象。相反，捐助方需要加大而不是缩小支助规模，以抵消政治不确定性和以色列的任何其他限制所造成的不利经济影响。然而，捐助无论如何都不能替代终结以色列的占领行为。

B. 被占领剥夺权利和边缘化的巴勒斯坦妇女

19. 2013 年，随着经济条件恶化、失业率上升和实际工资的下降，巴勒斯坦被占领土的贫困和粮食不安全状况有所加深。最新统计资料显示，被归为粮食不安全的巴勒斯坦家庭比例较 2011 至 2012 年间的 27%至 34%有所上升。2012 年，有 26%的家庭被认为是勉强达到粮食安全，有 16%的家庭容易陷入粮食不安全的境地。这意味着，巴勒斯坦被占领土上只有四分之一的家庭是属于粮食安全的。

20. 巴勒斯坦家庭已经采取了一系列短期手段来应对粮食不安全问题，例如借贷买粮、拖欠物业账单、向亲友借以及缩减食物消费的种类、数量和质量。如果没有巴勒斯坦国家现金转移方案，岌岌可危的社会经济状况本会更加恶劣，这一方案覆盖了 104,030 户居民，其中 54%位于加沙。

21. 加沙的人道主义状况进一步恶化。社会经济状况在 2011 年就不容乐观，2012 年进一步恶化，57%的家庭被归为粮食不安全家庭，五分之四的人依赖于人道主义援助，三分之一的家庭减少了每天的进餐次数(劳工组织，2014 年)。建筑材料短缺和相关价格的激境导致建筑业出现了大规模失业，建筑业曾经吸纳了加沙 10%的劳动人口，失业状况提高了贫困率和粮食不安全率。

22. 以色列的各种限制，特别是对巴勒斯坦工人流动的限制，尤其影响到巴勒斯坦妇女，因为不仅是检查站实行的各项措施，还有定居点暴力和通勤时间延长都更容易影响到巴勒斯坦妇女。因此，巴勒斯坦妇女失业率更高，劳动力参与率即便按照区域标准也非常低。此外，普遍的贫穷，以及巴勒斯坦男子因就业机会稀缺失去信心而退出劳动力市场，也给妇女带来了不利影响。这一情况迫使许多妇女在非正规农业、小买卖、手工业和家畜养殖业等非正规和不受保护的行业从事不受保护、离家较近的低收入工作，以求补贴家用(AI-Botmeh, 2013 年)。

23. 按照国际标准，普通巴勒斯坦妇女受过良好的教育，但占领降低了她们经济参与率，从而造成了额外的社会经济伤害。这就阻止了妇女对巴勒斯坦被占领土可持续社会和经济发展的潜在贡献。青年、大学毕业生和妇女这些人力资本的利用率低得惊人，这将对巴勒斯坦社会造成持久的影响。表 2 显示巴勒斯坦妇女在劳动力市场上遭到过度边缘化的状况，反映在参与率低而失业率高。

24. 因为巴勒斯坦经济结构扭曲，妇女的参与集中在非正规行业和正规经济中有限的几个领域。妇女往往更多地从事公共部门的专业和文书类工作，以及农业和非正规行业的低端工作。受到限制的巴勒斯坦经济没有能力创造体面的就业机会，导致最多只有高中学历的相对年轻的农村妇女就业前景黯淡，并遭遇许多社会不利条件。

表 2
按性别分列的 2013 年和 2008 年失业率和劳动力参与率

	失业率(百分比)			参与率(百分比)		
	总体	男性	女性	总体	男性	女性
2013						
巴勒斯坦被占领土	23.4	20.6	35.0	43.6	69.3	17.3
西岸	18.6	16.8	25.9	45.0	71.3	18.0
加沙地带	32.6	27.8	53.1	41.2	65.8	16.0
2008						
巴勒斯坦被占领土	26.0	26.5	23.8	41.3	66.8	15.2
西岸	19.0	19.5	16.7	43.0	68.3	17.1
加沙地带	40.6	40.2	42.8	38.1	64.0	11.7

资料来源：巴统计局，年度劳动力市场调查。

注：本表中失业率遵循国际劳工组织的严格定义，而表 1 的失业率则遵循放宽定义，包括因失去信心而当前未寻求就业的劳动者。

C. 巴勒斯坦经济转型的前提条件

25. 尽管巴勒斯坦民族权力机构体制能力的信誉得到了一致认可，且国际上也一致倾向于采用两国解决方案(联合国安全理事会第 1397(2002)号决议)，但是建立一个拥有主权、领土连贯、有生存能力的巴勒斯坦国的前景仍不乐观。领土和自然资源不断落入占领一方，不仅使巴勒斯坦民族权力机构不能在其无法进入和控制的西岸大部分地区提供公共商品，现在还有可能侵蚀其来之不易的成就，孕育更大的政治不稳定。因此，非常需要国际社会在所有各级加强对巴勒斯坦民族权力机构的支助，包括筹集成功实施《2014 至 2016 年国家发展计划》所需的 18 亿美元资金。

26. 四方会谈代表办公室(2013 年)宣布了巴勒斯坦经济倡议，该倡议旨在实现巴勒斯坦被占领土快速积极的经济转型，其中设想由私营部门和捐助方提供约 190 亿美元的投资，用于在六年时间内将国内生产总值提高 50%。

27. 不过，要有效实施这一计划，需要四方会谈代表办公室指明的一系列“关键推动要素”，而其中多项要素都牢牢掌握在以色列手中。这些“有利要素”包括：以色列予以配合，以便利对加沙、东耶路撒冷和 C 区基础设施、旅游业、制造业、电信、能源、水和住房的投资，恢复加沙与西岸的连通和以色列解除对通行进出的限制。

28. 尽管该倡议范围很广，但历史表明国际支助很难让巴勒斯坦在被占领、政策空间狭窄和人员物资流动受限的情况下迈上经济可持续发展的道路。在生产成本、政治风险和不确定性皆高的这种令人却步的条件下，外国投资者也不会出面。

29. 要克服巴勒斯坦经济复苏的主要障碍并解决巴勒斯坦民族权力机构的财政危机，需要从根本上改变巴以经济关系。解除占领对巴勒斯坦发展的限制是成功实施巴勒斯坦经济倡议的前提条件。

30. 占领方和被占领方之间权力的不对称，仍然是巴勒斯坦被占领土的常态。因此，国际社会有责任敦促以色列与国际社会合作并推动实现四方会谈代表办公室指明的作为《倡议》成功前提条件的关键有利要素，从而支持巴勒斯坦人民的发展权。

二. C 区的定居点和占领从经济上断绝了巴勒斯坦被占领土的生存能力和两国解决办法的可行性

A. 被占领的 C 区的状况及其经济资源

31. 1967 年被以色列占领的巴勒斯坦领土约有 6,200 平方公里，占历史上英国托管下巴勒斯坦领土的 22%。其中有 360 平方公里位于加沙地带，约 5,840 平方公里位于西岸，包括东耶路撒冷和死海。根据巴勒斯坦解放组织和以色列于 1995 年 9 月签署的《以色列—巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》，¹西岸被分为三个部分：A 区、B 区和 C 区。C 区占西岸面积的 61% 以上，并且完全由以色列控制，包括安保、规划和区划工作。C 区包括最肥沃的农业地区，以及巴勒斯坦用于开发活动的大部分土地储备。占西岸面积不到 18% 的 A 区在民事和安保上都由巴勒斯坦民族权力机构控制，而占西岸面积 21% 的 B 区，民事上应由巴方控制，安保上由以巴联合控制。

32. 虽然该《协定》只是一项临时安排，但在签署近二十年后的今天，以色列仍然占领、控制着包括巴勒斯坦被占领土，并实施着各项改变这些领土的地理和人口结构以及状态的措施，特别是在 C 区。对 C 区的占领导致巴勒斯坦在西岸 61% 以上的领土及其自然资源无法用于巴勒斯坦的发展，并破坏了整个西岸的地理连贯性(图 1)。这样让巴勒斯坦的城市和乡村之内和之间无法开展任何有意义的基础设施或私营部门发展项目，不仅在 C 区而且在整个巴勒斯坦被占领土上都难以实现巴勒斯坦的发展，从而进一步破坏了两国解决办法的经济可行性。

¹ 也称为奥斯陆第二项协定；全文可查阅 <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3de5ebbc0>(访问日期：2014 年 6 月 26 日)。

33. 以色列采取的改变 C 区实地状况的行动也令人担忧。这些行动包括：让巴勒斯坦人流离失所、拆毁住宅、限制通行进出和经济活动、建立歧视性的区域规划和区划制度、建造隔离墙和定居点以及增加以色列定居者人数。这些措施都违反了国际法；因此以色列违反了作为占领方承担的国际义务。联合国秘书长曾表示，“根据国际法，西岸和东耶路撒冷的定居点属于非法，是实现和平的障碍。拆毁巴勒斯坦人住宅和其他地产的行为违背了以色列保护其占领下平民的义务”。²

34. 尽管国际社会明确表示反对，例如在 2013 年 12 月 16 日大会第 68/82 号决议中表示了反对，但以色列仍然加快了定居点的建造，扩张速度达到 2012 年的两倍以上，重新界定了包括东耶路撒冷在内的西岸的格局。定居点和有关基础设施现已占据西岸 42% 的土地，而定居者人数自奥斯陆协定以来已经增加了两倍，达到约 50 至 65 万(劳工组织，2014 年)。

B. 以色列在 C 区的限制性和歧视性措施

35. 以色列建立新定居点和扩大现有定居点的行为在整个西岸都很普遍，不仅限于 C 区。³ 定居点改变了西岸的格局，将其分割成了一个一个孤岛(图 1)，而定居者侵害巴勒斯坦人的暴力行为也造成了严重的经济损失。这种暴力行为包括接管和损坏私人财产；阻挠使用放牧或农业用地和水资源；袭击牲畜、农业土地和圣地，以及砍伐和毁坏树木，破坏其他农业财产。2013 年据报告共有 10,142 株树木被烧、被伐或以其他方式被破坏，包括在毗邻定居点的地区，相比之下，2012 年的这一数字为 8,259 株(人道协调厅，2013a)。这些因素无情地迫使巴勒斯坦社群离开祖先的土地，迁往他处。

² 秘书长在 2014 年 5 月 12 日至 13 日耶路撒冷问题国际会议开幕式上的发言。可查阅 <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=7664>(访问日期：2014 年 7 月 1 日)。

³ 本节的数据和资料主要来自人道主义事务协调厅(人道协调厅，2014a，2014b 和 2013b)。

图 1
C 区地图



资料来源：人道协调厅，www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_map_2011_02_22.pdf (访问日期：2014 年 6 月 27 日)。

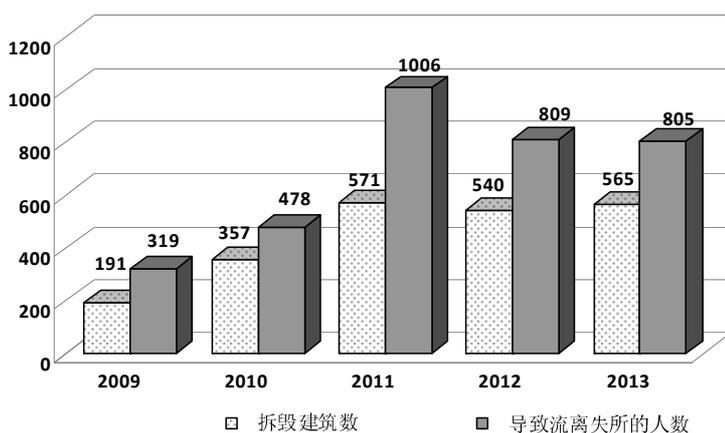
36. 据估计，C 区的 30 万巴勒斯坦人生活在 532 个居民区中。据人道协调厅(2011 年)报告，巴勒斯坦人无法进入 62% 的西岸被占地区。这意味着以色列政府已指定 39% 的区域(A 区的两倍以上)作为定居点及供未来扩张之用、20% 作为封闭的以色列军事区(包括射击区)，还有 13% 用作自然保护区。这样，以色列在 C 区 70% 的区域禁止建造任何巴勒斯坦建筑，允许巴勒斯坦人用于空间发展的区域只有微不足道的 1%，在余下的 29% 的区域内也对建筑作出重重限制。

37. 1970 年，以色列宣布在西岸 18% 的区域，即 C 区 30% 的区域为射击区，限制出入。⁴ 这些区域内有 38 个巴勒斯坦人社区、6200 名居民，周边还有 50 个社区、12,000 名居民。这些社区中大部分在射击区设立之前就已存在。这些社区的成员会定期被临时逐出家园，而另一些成员则被以色列下令永久迁移，住房和民居也遭到拆毁。生活在这些地区的巴勒斯坦人还会遭到没收财产、定居者暴力、士兵的骚扰、行动限制以及不让使用水、其他资源和基础设施的问题(人道协调厅，2012a)。相比之下，射击区内有至少 10 个以色列的前哨定居点，这些定居点根据以色列法律也是非法的，却没有任何被拆毁的危险。

38. 为了保持和加强正在进行的领土转变进程，以色列建立了极为严格的许可证制度，规定对任何没有许可证的巴勒斯坦建筑，都可予以拆除并让其住户离开家园。据 Bimkom——规划权规划者⁵ 这一以色列非政府组织称，自 1988 年来，以色列民政局已签发了 12,570 份针对 C 区巴勒斯坦建筑的拆除令(人道协调厅，2014a)。在 2009 年至 2013 年这 5 年内，有 2,224 幢巴勒斯坦建筑(图 2)被拆毁，其中包括射击区内的民居和学校。2011 年拆毁数量最多，一年拆毁建筑 1,000 多幢。在仅仅 5 年内，C 区就有 3,417 名巴勒斯坦人因此流离失所。

图 2

2009 至 2013 年 C 区拆毁建筑和居民流离失所的情况



资料来源：人道协调厅(2014a 和 2013b)。

⁴ 面积相当于巴勒斯坦控制的整个 A 区。

⁵ 另见 <http://bimkom.org> (访问日期：2014 年 6 月 27 日)。

39. 在巴勒斯坦人被迫流离失所的同时，C区以色列定居者的人数从1972年的800人增加到了2012年的逾36万人(巴统计局，2013年)。定居者人数的年增长率为5%，是以色列人口增长率的3倍。C区的定居者生活在至少125个定居点和100个前哨站中，未来的扩张区域为现区域的9倍(以色列占领领土人权信息中心，2013年)。

40. 以色列民政局在C区具有规划、区划、签发建造许可证和实施拆除行动的权力。C区的532个巴勒斯坦社区中，目前仅有14%的社区有规划方案得到民政局的批准，规划的开发面积仅占C区的0.5%。此外，2002至2012年间，巴勒斯坦人向民政局提交了3,750份建造许可证申请，仅有5.6%获得批准。相比之下，2000至2010年间，定居点内新建住房逾15,000套(以色列占领领土人权信息中心，2013年)。

41. 巴勒斯坦被占领土上三分之二的农田，包括最肥沃和最好的牧场，均位于C区，而C区有相互重叠的一系列限制规定，阻碍了巴勒斯坦的私营和公共部门使用其可耕地，将巴勒斯坦的农业推入了困境。土地研究中心(2010年)估计，有50万德南⁶(C区面积的14%)的可耕地巴勒斯坦人无法使用，或是因为定居者已经占有或在耕作这些土地(18.7万德南)，或者是缺少用水。此外，有约100万德南(C区面积的27%)可用于放牧或林业的土地不允许巴勒斯坦人使用。

42. 以色列的其他一系列限制措施则确保巴勒斯坦农田得不到高效和有竞争力的使用。不允许巴勒斯坦农民在没有以色列许可的情况下建造建筑或挖井，而许可证几乎不可能得到。也不允许巴勒斯坦农民使用适当的浓缩肥料，还迫使他们走更远的路线并经过检查站，大幅增加了运输时间和成本(贸发会议，2013年)。

43. 一些最肥沃的巴勒斯坦农田被封闭在绿线和隔离墙之间的夹缝区内。居住在夹缝区的巴勒斯坦人需要有特别许可证才能在自己家里生活并使用自有土地。许可证花费不菲且获取条件不定，限制了有意义经济活动的范围。通行的限制迫使一些许可证持有者完全停止了耕作，或者不再种植劳动密集型作物，转而种植依靠雨水灌溉的低价值作物。限制性的许可证制度已导致夹缝区依靠雨水灌溉的作物产量有所下降。人道协调厅收集的数据表明，过去五年里，夹缝区的橄榄树产出比隔离墙另一侧的巴勒斯坦地区低60%。

44. 同样，巴勒斯坦人使用C区自然资源的机会也非常有限，例如大理石、岩石和建筑材料，以及死海的矿物和盐。而以色列定居者则获准开采这些资源，包括在定居点的采石场中(人道协调厅，2012b)，自1995年来，几乎没有发放新的巴勒斯坦采石场许可证，只有为数不多的现有采石场换发了新的许可证(岩石和大理石产业联盟，2011年)。简而言之，巴勒斯坦在C区被禁止进行公共和私人投资，且无法享有主权。

⁶ 一德南等于1,000平方米，一平方公里等于1,000德南。

C. C 区被占领的经济损失

45. 以色列占领 C 区造成的经济损失包括：以色列及其定居点当前在 C 区获取的经济利益，以及若以方解除出入限制可给巴勒斯坦人带来的潜在利益。最近，世界银行(2013 年)发布了一份报告，提供了对 C 区被占损失的部分估计数据。报告构建了一个反事实假想场景，假设巴勒斯坦投资不受任何实体、法律或规章限制，巴勒斯坦的经济主体也可在 C 区不受限制地自由从事投资、生产和销售。研究估计了下列具体行业的直接和间接经济损失：农业、死海矿物开采业、石头勘探和采石业、建筑业、旅游业、电信业和化妆品行业。

46. 报告估计，若巴勒斯坦能在 C 区自由使用 326,400 德南的可耕地、数十万德南的牧场和森林，并使用灌溉水，那么国内生产总值可以提高 7%(2011 年为 7.04 亿美元)。然而，该研究未计入理论上可供巴勒斯坦人使用的由以色列定居者控制的 18.7 万德南的土地。

47. 若允许巴勒斯坦投资者使用死海廉价和容易开采的大型钾盐矿和溴矿，可将巴勒斯坦的国内生产总值提高 9%(2011 年为 9.18 亿美元)。此外，若让巴勒斯坦自由使用可供采石的 2 万德南的土地，可使采石业这一巴勒斯坦被占领土最大的出口产业规模增加一倍，并能将国内生产总值提高 2%(2.41 亿美元)。若以色列解除对 C 区建筑业、旅游业和电信业的限制，则巴方的国内生产总值还可进一步提高 3.5%(4.13 亿美元)。

48. 报告评估的各个行业产出的直接增长总和相当于国内生产总值的 23%(2011 年为 22 亿美元)。然而，一旦取得这些直接效益并注入经济，就会因为经济的前向后向联系而产生更多的间接效益。这会对其他行业的产出需求产生可观的倍增效应。报告保守估计倍增效应为 1.5 倍，产生占国内生产总值 12%的间接效益(2011 年为 12 亿美元)。因此，直接和间接效益总额至少可达国内生产总值的 35%。换言之，估计 C 区被占的损失(只考虑评估的各个行业)为国内生产总值的至少 35%。

49. 在财政方面，如果真能实现国内生产总值的这一改善，则 2011 年巴勒斯坦民族权力机构的税收收入将增加约 8 亿美元，将财政赤字减少一半，并显著降低对援助的依赖。若产出增长 35%也能实现，则就业将增加 35%，还能减轻财政压力，因为这样巴勒斯坦民族权力机构就不用被迫勉强招聘以及向穷人和无业人员提供大量的社会转移支出。

50. 最后，巴勒斯坦对 C 区缺乏控制，还阻碍了银行和金融服务等体制基础设施的发展。世界银行的报告承认，这些限制造成的损失和解除限制能够带来的潜在效益十分可观，但并试图将其量化。此外，报告并未考虑到，C 区的各项限制对 A 区、B 区和加沙的巴勒斯坦经济有着严重的制约。而且报告仅限于若干具体行业，未将经济中的所有行业纳入考虑。因此，C 区被占的真正总损失肯定远远超过国内生产总值的 35%。

51. 此外，报告对 C 区产出潜在增长的估计本身就是不全面、保守和不详尽的。例如，在计算可供巴勒斯坦人耕作的土地时，未计入由定居点直接使用的 18.7 万德南的土地。若按照奥斯陆协定的设想，在 2000 年前将 C 区的土地移交给巴勒斯坦民族权力机构，则可供巴勒斯坦人耕作的土地面积将比世界银行报告引述的土地面积大 57%，即 513,400 德南，而非 326,400 德南。这意味着，因为 C 区被占，至少损失了国内生产总值 41% 的增长、就业 41% 的增长以及财政赤字 60% 的减少额。

D. 行动建议

52. 巴勒斯坦民族权力机构在 2013 年 3 月提交特设联络委员会的报告中确认“C 区是巴勒斯坦国不可分割的一部分，是巴勒斯坦经济的支柱，对 C 区的控制权关乎真正主权的存亡”（巴勒斯坦国，2013 年）。2014 年年初公布的《2014 至 2016 年巴勒斯坦国家发展计划》中又重申了这一点。巴勒斯坦国在 2014 年 5 月发布的另一份文件中进一步概述了 C 区在《计划》中的位置以及如何实施其战略框架（巴勒斯坦国，2014 年）。

53. 联合国中东和平进程特别协调员办公室(2013 年)强调，要让西岸领土相连不断、让巴勒斯坦被占领土及其经济能够生存，C 区都具有至关重要的作用。C 区不仅对扩大公共基础设施十分关键，对 A 区和 B 区内各社区的发展需求以及巴勒斯坦民族权力机构的财政可持续性而言也必不可少。

54. 此外，欧洲议会在 2012 年 7 月 5 日第 2012/2694(RSP)号决议⁷中对 C 区的动态深表关切，并强调，该区的社会和经济对使未来的巴勒斯坦国能够生存以及维持两国解决办法的前景而言具有至关重要的意义。该决议呼吁以色列履行根据国际人道主义法承担的义务，停止拆毁巴勒斯坦房屋、停止驱逐巴勒斯坦人和迫使他们流离失所，解除用地用水限制，从而保护 C 区和东耶路撒冷巴勒斯坦民众的权利。

55. 然而，有必要在不同的国内和国际利益攸关方之间协调对 C 区的广泛国际关注，以将其转化为有效的行动。因此，必须制定连贯有序的政策、战略、机制和协调一致的行动来实现这些目标。在国际社会的帮助下，巴勒斯坦民族权力机构应在其《2014 至 2016 年国家发展计划》中带头制定这一协调方法。

56. 巴勒斯坦民族权力机构、以色列和国际社会亟需采取行动，确保巴勒斯坦人在 C 区能够不受阻碍地使用自己的生产性资产，否则经济发展和两国解决办法就不可能实现。

⁷ 见 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0298&language=EN>(访问日期：2014 年 7 月 4 日)。

57. 发掘 C 区的经济潜力需要以色列采取以下措施予以重要配合：

(a) 解除以方设置的在所列全部行业阻碍投资的障碍；特别是在关键基础设施方面；

(b) 处理迄今一直被忽视的巴勒斯坦社区的需求，并向关键项目发放许可证，例如修建水井以满足日益增长的用水需求；

(c) 允许巴勒斯坦民族权力机构建立规划和区划制度；

(d) 停止拆毁巴勒斯坦建筑是第一步，随后应将巴勒斯坦人被迫在没有以方许可证情况下建造的建筑物追溯合法化。最终，以色列应遵照奥斯陆协定，放弃对 C 区的控制，移交给巴勒斯坦民族权力机构。

58. 巴勒斯坦民族权力机构应考虑采取以下行动：

(a) 以更具战略性、系统性的方式进一步加强对 C 区的政策关注，例如制订有效机制和干预措施，支持、加强和保护 C 区全境的巴勒斯坦社区、生产者和投资者，包括给予融资渠道、优惠税收和风险分担；

(b) 在国际伙伴的支助下，建设自身法律能力，向巴勒斯坦社区、生产者和投资者提供法律援助，以求在包括以色列法院的所有法院寻求救济；

(c) 划拨一部分预算用于投资和发展关键的基础设施、提供各项社会服务，并允许 C 区的农民以有助于发展的方式使用当前属于公共实体和瓦合甫⁸的未使用土地，并帮助农民在自有土地上坚持耕作，抵御搬迁压力；

(d) 设立全国土地登记册，调查和登记所有土地，尤其是在 C 区；

(e) 颁布法律，特别是巴勒斯坦土地法以及抵押贷款和终止赎回权法律。后者将有助于减轻以色列控制 C 区土地登记、拥有和转让的影响，以方的控制让人们无法在 C 区使用土地作为抵押，获得用于农业和其他用途的贷款。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

59. 过去三十年来，贸发会议始终通过开展研究、实施技术合作项目和提供咨询服务等方式，支持巴勒斯坦的经济发展努力。这是在与巴勒斯坦民族权力机构、私营部门、捐助方以及国际组织和非政府组织的密切合作下实现的。贸发会议的参与旨在加强巴勒斯坦公共和私营部门的体制能力，这种体制能力对建立运转良好的独立巴勒斯坦国而言必不可少。

⁸ 一名穆斯林向宗教、教育或慈善事业捐赠的资产 (<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/waqf?q=waqf>)。

60. 贸发会议援助巴勒斯坦人民方案以《多哈授权》第 31(m)段、《阿克拉协定》第 44 段和《圣保罗共识》第 35 段为指引。这一方案从以下四类方面应对巴勒斯坦经济不断变化和复杂的需求：

- (a) 贸易政策和战略；
- (b) 贸易便利化和物流；
- (c) 金融和发展；
- (d) 企业、投资和竞争政策。

61. 2013 年和 2014 年年初，贸发会议派遣了若干代表团前往巴勒斯坦被占领土，会见了巴勒斯坦民族权力机构的有关官员、联合国国家工作队的成员、民间社会和捐助方，并讨论了当前和未来的合作领域，确保在所有有关层面保持统一。

62. 贸发会议作为联合国的巴勒斯坦贸易和发展事务协调中心，在 2013 年为《2014 至 2016 年巴勒斯坦国联合国发展援助框架(联发援框架)》的编写工作作出了贡献，《框架》于 2013 年 8 月签署。联发援框架是指导联合国与巴勒斯坦民族权力机构充分合作制定发展方案的战略规划框架。联发援框架侧重于六个优先领域：

- (a) 经济赋权、生计、粮食安全和体面工作；
- (b) 治理、法治、司法、安保和人权；
- (c) 教育；
- (d) 医疗卫生；
- (e) 社会保障；
- (f) 城市开发、自然资源管理和基础设施。

B. 正在开展的业务活动

63. 2013 年，贸发会议继续实施发展巴勒斯坦贸易便利化能力的项目，旨在通过提高有关人员对贸易便利化最佳做法的认识，从而巩固巴勒斯坦托运人协会的体制能力，并提供培训和咨询服务以加强国家能力。2013 年，在协会内部成立了任务明确的法律、技术和培训股，贸发会议聘用的顾问和工作人员提供了支助。法律股已经处理了约 12 宗法律和技术案件，同时向巴勒斯坦托运人提供法律咨询服务。这已使进口供应链的成本大大降低。

64. 贸发会议推出了针对巴勒斯坦被占领土的需求和情况制定的贸易便利化培训方案。方案具有全面的课程，重点是进出口业务方面的技术、理论和实践知识。此外，还在巴勒斯坦被占领土各地举行了 12 场研讨会，涵盖了从出口管理到粮农产品进口规章的各类贸易相关议题。

65. 2013 年，贸发会议同往年一样，与联合国巴勒斯坦人民权利司合作，接待和培训了来自巴勒斯坦国民经济部的巴勒斯坦工作人员。向他们介绍了贸发会议的工作，包括贸易和发展理事会的会议，以及其他位于日内瓦的国际组织和联合国机构的工作。

66. 过去一年中，贸发会议继续与联合国各机构开展合作，并就巴勒斯坦问题向若干报告和会议提供了意见。例如，贸发会议参加了由巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会 2014 年 5 月在安卡拉举办的耶路撒冷问题国际会议。

67. 贸发会议还在关于贸易促进巴勒斯坦经济发展的作用的国际会议上，就巴勒斯坦融入国际市场的问题作了陈述。该会议由欧洲联盟和土耳其政府主办。此外，在 2015 年后发展议程方面，阿拉伯国家/中东和北非区域联合国发展小组还邀请秘书处向阿拉伯发展论坛作出贡献。

68. 贸发会议在一贯支持巴勒斯坦实现海关能力发展和现代化的基础上，与巴勒斯坦民族权力机构、潜在捐助方和联合国巴勒斯坦被占领土国家工作队保持密切联系，以确保落实新的技术合作项目的经费。该项目的目标在于巩固先前项目的成果，并确保向巴勒斯坦民族权力机构完整移交海关数据自动化系统，通称海关数据系统。

69. 在另一个领域，贸发会议与妇女署和国际贸易中心合作起草了题为“创建有出口潜力的可持续业务的一站式商店”的技术合作项目提案。提案以贸发会议的经营技术方案为基础，旨在提高中小企业的的能力，特别注重巴勒斯坦妇女和青年。

C. 协调、统一和资源调集

70. 2013 年，对调集更多资源以提供技术合作支助的迫切需求更加明显，设想的若干用于建设巴勒斯坦关键性体制能力的项目仍然没有经费。这一年里，贸发会议就正在开展的项目和未来的活动，与巴勒斯坦民族权力机构、巴勒斯坦民间社会、捐助界和各联合国机构、基金和计(规)划署进行了密切的协调。

71. 尽管在提供技术合作支助、咨询服务以及研究和分析方面取得了切实进展，但贸发会议对巴勒斯坦人民的贡献仍然因为资源不足以及影响工作人员和雇员前往实地的困难条件而受到了阻碍。

参考资料

Al-Botmeh S (2013 年)。《巴勒斯坦被占领土女性进入劳动力和创业的障碍》。发展研究中心。比尔泽特大学和巴勒斯坦基督教女青年会。巴勒斯坦比尔泽特。

以色列占领领土人权信息中心(2013 年)。《以地主自居：以色列在 C 区的政策》。6 月。

国际劳工局(2014 年)。《阿拉伯被占领土的工人处境》。总干事的报告。附录。国际劳工大会第 103 届会议。ILC.103/DG/APP。日内瓦。

土地研究中心(2010)。《西岸土地的开垦和开发适用性》。巴勒斯坦希布伦。

人道主义事务协调厅(2011 年)。限制巴勒斯坦被占领土的空间：C 区地图。12 月。

_____ (2012 a)。《西岸以色列所设射击区的人道主义影响》。8 月。

_____ (2012 b)。《人道主义监测月报》。1 月。

_____ (2013 a)。《人道主义公报：月度报告》。12 月。

_____ (2013b)。《西岸 C 区：主要人权关切》。1 月。

_____ (2014 a)。《破碎的生活：2013 年人道主义概况》。可查阅 http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_annual_review_2014.pdf (访问日期：2014 年 7 月 2 日)。

_____ (2014 b)。《C 区：脆弱情况概览》。可查阅 http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_fact_sheet_5_3_2014_En.pdf (访问日期：2014 年 7 月 2 日)。

四方会谈代表办公室(2013 年)。《巴勒斯坦经济倡议概要》。提交特设联络委员会的报告。纽约。9 月 25 日。

联合国中东和平进程特别协调员办事处(2013 年)。缩小差距：巴勒斯坦的国家建设和恢复谈判。提交特设联络委员会的报告。纽约。9 月 25 日。

巴勒斯坦中央统计局(2013 年)。西岸定居者人数超过 50 万。新闻稿。8 月 13 日。

巴勒斯坦国(2013 年)。巴勒斯坦：遭到占领的国家。巴勒斯坦政府提交特设联络委员会的报告。规划和行政发展部。布鲁塞尔。3 月 19 日。

_____ (2014 年)。《所谓“C”区的政策和发展干预措施国家战略框架(2014 至 2016 年)》。规划和行政发展部。5 月。仅有阿文本。

贸发会议(2013 年)。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。TD/B/60/3。日内瓦。7 月 8 日。

岩石和大理石产业联盟(2011 年)。《巴勒斯坦的岩石和大理石产业：制订未来战略》。可查阅 http://www.lacs.ps/documentsShow.aspx?ATT_ID=4618(访问日期：2014 年 7 月 1 日)。

世界银行(2013 年)。西岸和加沙：C 区和巴勒斯坦经济的未来。第 AUS2922 号报告。

_____ (2014 年)。西岸和加沙：经济观察报告。春季/三月刊。
