

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
28 September 2016
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第六十三届会议

2016 年 12 月 5 日至 9 日，日内瓦

临时议程项目 5 (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

2015 年，以色列扣留了巴勒斯坦四个月的财政收入，捐助方援助减少，以色列定居点继续在巴勒斯坦被占领土扩张，同时贫困和失业水平居高不下。巴勒斯坦被占领土仍是以色列出口产品的垄断市场，而占领抵消了捐助方援助可能带来的发展影响。加沙地带尚未真正开始重建，尽管已获捐助方认捐 35 亿美元。加沙社会经济状况恶化，婴儿死亡率 50 年来首次升高。

巴勒斯坦被占领土的经济规模本可以是目前的两倍，却因占领而遭受严重损失。但目前对占领所致经济代价的估算仍然只是片面的专项评估。需要按大会第 69/20 和第 70/12 号决议的要求，在联合国体系内设置系统、综合且可持续的框

^{*} 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。“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。

^{**} 最初作为 UNCTAD/APP/2016/1 发表。



架，向大会通报情况。尽管资源有限，贸发会议一直向巴勒斯坦人民提供技术合作、培训和咨询服务。借助卡塔尔的供资，贸发会议将得以将援助巴勒斯坦人民的第三个专业员额保留 18 个月，长期保留该员额和实施尚无资金的项目都需要新增资源。

一. 2015 年继续受到 2014 年经济衰退的影响

1. 2015 年对巴勒斯坦人民又是艰难的一年。2014 年经济衰退后退复苏乏力，国内生产总值增幅微弱而难以改善人均收入。以色列在加沙的军事行动导致 2014 年经济衰退，影响持续到 2015 年。西岸的增长从 2014 年的 5.3%放缓至 2015 年的 2.5%，加沙的经济继 2014 年收缩 15%后 2015 年仅增长 6.8%，增幅过小，难抵当地经济过去十年的衰退。巴勒斯坦被占领土经济总增长 3.5%，令人均收入停滞在低于 2013 年以色列在加沙开展军事行动之前的水平。
2. 2015 年停滞的主要原因有：外国援助减少；2015 年前四个月以色列停止向巴勒斯坦民族权力机构移交关税收入；以色列持续限制重建必需的进口，导致加沙重建缓慢；捐助方付款水平低。
3. 加沙所见的国内生产总值增长与提高生产能力以便为可持续发展铺平道路毫不相关。加沙的增长集中在建筑行业，主要用于重建在 2014 年以色列军事行动中毁坏的基础设施而不是经济扩张。西岸有限的增长集中在服务行业、批发和零售业，而农业和制造业 2015 年都有所收缩。
4. 巴勒斯坦被占领土国内生产总值的微弱增长由消费推动，借助了银行对巴勒斯坦民族权力机构及公务员信贷的扩张，因此不可持续。2015 年对私营部门的信贷增幅将近 19%，银行对巴勒斯坦民族权力机构的信贷增幅为 17.5%，过去四年中私营部门贷存比几乎加倍。但这种信贷集中在建筑和消费贷款，信贷扩张并未惠及经济的生产部门。

A. 长期失业危机持续，粮食不安全扩大

5. 2015 年劳动力参与率仅为 46%，但失业率仍居高不下。这意味着，如果算上灰心的失业工人，官方失业率将更高。2015 年巴勒斯坦被占领土失业率为 26%，1999 年对巴勒斯坦劳动力和商品通行进出限制收紧之前为 12%(表 1)。巴勒斯坦中央统计局称，2015 年，小规模重建进程推动了加沙的劳动力市场，失业率下降 9 个百分点，但仍高达 38%。西岸增长疲弱，失业率上升 1 个百分点，达到 19%。
6. 以色列完全控制了 C 区(西岸面积的 61%)并对加沙实行其他限制和封锁，令巴勒斯坦被占领土出现长期失业危机。国内经济缺少就业机会，迫使数千名巴勒斯坦失业者前往以色列和定居点求职，从事低技能、低工资的体力活动。2015 年，近 12%的巴勒斯坦就业人口在以色列和定居点务工(表 1)。西岸就业人口的 16%在以色列和以色列定居点务工。但这一数据并不准确，因为大量在以色列务工的巴勒斯坦人因无法获得工作许可而得不到法律保护。如果不计算以色列和以色列定居点的就业，西岸的失业率大约为 35%，跟加沙一样高。被迫依靠以色列和定居点的就业令巴勒斯坦经济更易受政治冲击的影响，因为以色列随时可能禁止巴勒斯坦工人进入以色列和定居点，即便他们持有以色列工作证件。

7. 经济增长疲弱和失业率高深化了长期的粮食不安全。近期数据显示，三分之二的巴勒斯坦人受到粮食不安全的影响，33%的人粮食不安全，21%粮食勉强安全，13%易受粮食不安全影响（联合国中东和平进程特别协调员办事处(特别协调员办事处)，2016)。2016 年，110 万西岸人口(总人口的 21%)和 130 万加沙人口(总人口的 73%)需要某种形式的人道主义援助。

8. 房屋拆毁的问题在 2015 年持续并于 2016 年初加剧，2015 年 9 月至 2016 年 4 月间，587 处巴勒斯坦建筑遭拆毁，而以色列定居点则开始兴建 1800 套住房，2016 年又规划了进一步扩张。长期以来吞并巴勒斯坦土地的趋势也在继续。2016 年 3 月，以色列宣布杰里科南部 2,342 德南的土地为国有土地(特别协调员办事处，2016)。¹ 目前，西岸有定居点大约 142 处，从而使以色列定居者人数达到西岸巴勒斯坦人口的 21% (巴勒斯坦中央统计局，2016)。

9. 2016 年 4 月，联合国秘书长通报安全理事会称，西岸的巴勒斯坦住房和商铺持续遭到拆毁，速度惊人。截至 4 月初，拆毁的巴勒斯坦建筑数量已超过 2015 年全年拆毁的总数，840 人迁移，同时定居活动加快，实地的事实令人怀疑以色列对两国方案的承诺(联合国，2016)。

B. 占领不退则财政稳定难以实现

10. 2015 年，巴勒斯坦民族权力机构继续一直以来(自 2008 年起)为减少预算赤字而努力。这些工作面临不利的政治经济环境：冲突反复发生且损失严重，税基小，对西岸 60%以上的土地没有主权，加沙财政状况不利，并且几亿美元的巴勒斯坦财政收入向以色列流失(贸发会议，2014a)。

11. 2015 年，巴勒斯坦民族权力机构成功将财政总赤字从 2006 年国内生产总值的 27%降至 11%(表 1)。总收入增长 9%，达到国内生产总值的 22%。但捐助方援助减少了 30%，抵消了收入增长可能产生的积极影响。收到的 8 亿美元捐助方援助填补了 14.5 亿美元预算赤字的 55%，其余 6.5 亿美元缺口由巴勒斯坦民族权力机构以累积欠款的形式支付。巴勒斯坦民族权力机构向本国银行净借款增加了 1.63 亿美元，使得内债和外债总额到 2015 年底膨胀至 25 亿美元。随着欠款、贷款和利率的到期，巴勒斯坦民族权力机构未来的预算将面临更大压力。

12. 按近期趋势，捐助方援助主要用于支持预算，几乎完全忽视了发展支助。捐助方援助仅 11%用于资助发展开支(世界银行，2016a)。这令巴勒斯坦民族权力机构难以逆转公共投资下滑的趋势，近期公共投资约为国内生产总值的 2%。

¹ 1 德南等于 1,000 平方米。

表 1
巴勒斯坦被占领土的经济：主要指标^a

	1995	1999	2002	2006	2010	2013	2014*	2015*
宏观经济业绩								
实际国内生产总值增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-3.9	8.1	2.2	-0.2	3.5
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	4 910	8 913	12 476	12 716	12 677
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 333	9 512	13 636	14 198	14 059
国民可支配总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	6 624	11 503	14 825	15 388	15 250
人均名义国内生产总值(美元) ^a	1 427	1 553	1 182	1 449	2 339	2 992	2 960	2 866
人均名义国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 573	2 496	3 271	3 305	3 178
人均实际国内生产总值增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-6.8	5.0	-0.8	-3.1	0.5
人均实际国民总收入增长率(百分比)	0.5	4.7	-16.1	-5.4	2.7	0.5	-1.9	-0.2
人口和劳动力								
人口(百万) ^b	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.42	4.55	4.68
失业率(百分比)	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	23.4	26.9	25.9
就业总人数(千人)	417	588	452	636	743	883	913	959
公共部门中	51	103	105	147	178	203	209	211
以色列和定居点中	68	135	42	55	78	99	107	112
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	13.0	23.4	8.2	25.0	21.6	18.5	22.1	22.2
经常支出	15.0	22.1	28.0	46.4	34.5	29.6	32.5	31.8
总支出	25.1	29.3	34.2	52.1	39.6	31.1	34.6	33.6
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-27.1	-17.9	-12.6	-12.5	-11.4
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 189	1 190	1 191
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	736	1 367	2 072	2 172	2 323
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	3 683	5 264	6 804	7 209	7 501
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-2 947	-3 897	-4 732	-5 037	-5 179
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-60.0	-43.7	-37.9	-39.6	-40.8
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-3 167	-2 920	-2 748
与以色列的贸易差额(占国内生产总值百分比)	-28.1	-37.4	-24.9	-38.4	-30.7	-25.4	-23.0	-21.7

	1995	1999	2002	2006	2010	2013	2014*	2015*
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	83.5	67.5	56.9	64.4	66.6	60.4	56.7	55.3
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	4.2	3.7	1.8	2.2	2.7	2.9	2.9	3.1

资料来源：以色列中央统计局；巴勒斯坦中央统计局；巴勒斯坦财政部。

* 初步估算。

^a 名义国内生产总值的新谢克尔价值 2015 年有所增加，但由于美元与新谢克尔汇率变动，美元价值未见相应增加。

^b 除人口数字，所有数据均不包括东耶路撒冷，因为巴勒斯坦中央统计局无法进入该市。

^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. 尽管以色列 1994 年以来反复扣留巴勒斯坦关税收入(见第 16 段)，占领给财政带来严重损失，公共开支又转用于满足应急和人道主义需要，巴勒斯坦民族权力机构仍做到了降低赤字与国内生产总值比。这说明其财政管理相对有力，长期财政危机主要是由占领所致。但巴勒斯坦民族权力机构的发展伙伴不承认这一点，它们继续暗示、有时明确表示，仅凭巴勒斯坦民族权力机构的改革就可实现财政可持续性。

14. 贸发会议对巴勒斯坦财政危机的分析仍决定着关于巴勒斯坦经济政策的讨论议程。国际货币基金组织(2016)、四方会谈代表办公室(2016)和世界银行(2016a)最近都曾援引贸发会议关于巴勒斯坦向以色列财政流失的先驱研究(2011a; 2012; 2014a)。这三家机构组成了任务小组，负责研究这一课题并协助寻找解决方案。贸发会议的工作还使得以色列和巴勒斯坦民族权力机构开始谈判该问题。根据已达成的一项协议，以色列将移交 1,280 万美元，弥补当局多年来累积的部分损失。此外，巴勒斯坦财政流失是 2016 年 4 月特设联络委员会会议的重要议题(见 <http://www.lacs.ps/article.aspx?id=6>)，委员会主席在概要中强调，以色列和巴勒斯坦民族权力机构根据现行安排停止财政流失并解决收入损失的可能性很大(特设联络委员会，2016)。

15. 占领更加严峻加上捐助方援助减少，限制了经济增长，可能抵消巴勒斯坦民族权力机构为未来国家建设打造顺利运转的经济所需体制方面的成绩。由于捐助方援助减少，需要在占领情况恶化的情况下压缩财政，这可能带来难以预测的严重后果。

C. 巴勒斯坦进口的高额处理费问题

16. 根据 1994 年于巴黎签署的《经济关系议定书》(《巴黎议定书》)，以色列向巴勒斯坦从以色列进口产品收取增值税，并在过境以色列港口的巴勒斯坦进口产品清关时收取海关和增值税，然后将这项税收收入转交巴勒斯坦民族权力机构

(结算)。以色列控制的关税收入大约占巴勒斯坦民族权力机构收入的四分之三，从而使其对巴勒斯坦的财政事务大权在握。贸发会议的报告和研究凸显了以色列反复扣留巴勒斯坦关税收入的影响；最近一次扣留是 2015 年前四个月，巴勒斯坦民族权力机构决定加入国际刑事法院之后。这种关税安排还导致每年数亿美元的巴勒斯坦财政收入流向以色列(国际货币基金组织，2016；贸发会议，2014a；世界银行，2016)。

17. 以色列代表巴勒斯坦民族权力机构向巴勒斯坦进口产品征税的过程中还收取过高处理费。1995 年行政处理费定为关税收入的 3%，由以色列先行扣除，余下的部分转交巴勒斯坦民族权力机构。但近期，以色列海关和增值税部门经手的进口总额中 6% 为巴勒斯坦进口产品，以色列扣减的费用填补了该部门三分之一的预算。如果按该部门所经手进口总额中巴勒斯坦进口产品所占比例相应收取处理费，该费用将从关税总收入的 3% 降至 0.6% (巴勒斯坦收入的 1.7%)，2014 年本可防止以色列超额收费 5,000 万美元(世界银行，2016)。

D. 与以色列的高额贸易逆差

18. 2015 年国内生产总值增长缓慢和全球燃料价格下降(表 1)带来了不利影响，出口与国内生产总值比从 17% 增至 18%，进口与国内生产总值比从 56% 跃至 59%。贸易逆差由此扩大至 52 亿美元，占国内生产总值的 41%，说明可贸易商品部门削弱，进口依赖加深，尤其依赖来自以色列的进口。

19. 尽管受到贸易限制，巴勒斯坦经济仍保持高度开放，贸易总额占国内生产总值的 77%。但这种开放主要面向以色列，仅以色列一国就占巴勒斯坦贸易总额的 55%。不对称贸易依赖的另一端，巴勒斯坦被占领土仅占以色列贸易总额的 3%。

20. 《巴黎议定书》规定的偏向一方的关税同盟及贸易和生产活动所受阻碍实际上令巴勒斯坦被占领土成为以色列出口产品的垄断市场。近几年，巴勒斯坦进口产品超过 70% 来自以色列，以色列吸纳了大约 85% 的巴勒斯坦出口产品。2015 年，巴勒斯坦与以色列的贸易逆差占巴勒斯坦贸易总逆差的 54%，达经常转账净额的 230%。

21. 对巴勒斯坦人民的国际援助因占领而失效，占领要么消除了巴勒斯坦的生产活动，要么因提高了生产交易成本而令生产失去竞争力。但捐助方援助和以色列与巴勒斯坦被占领土的贸易顺差之间的相关度很高(0.71)(Hever, 2015)。以色列与巴勒斯坦被占领土垄断市场的大额贸易顺差(表 1)主要靠捐助方援助、在以色列和定居点务工的巴勒斯坦人的汇款和收入供资。

E. 加沙重建缓慢和无视生产基础

22. 以色列对加沙的封锁已进入第九年并持续造成严重影响。加沙人受到封锁，无法前往西岸和世界各地。连需要医治的人也无法为获取必需的医疗保健而出行。封锁影响了加沙曾经活跃的出口部门。2015 年，月均 113 卡车商品可获准运出加沙，相当于 2006 年封锁收紧之前加沙月出口的 27%(特别协调员办事处，2016)。

23. 以色列限制巴勒斯坦生产活动的一个主要方式是使用双重用途清单，禁止进口以色列认为可能有其他有害用途的民用商品。清单内容包括生产要素、原材料、农业肥料、电信设备、钢材、管材、备件和其他资本货物。最近清单上新增了受禁物品，归为双重用途的木材厚度也从 5 厘米减至 3 厘米，随后减至 1 厘米。这对加沙的家具业有不利效果并将产生长远影响。实行严格的双重用途限制阻碍了重建工作，提高了生产成本，迫使巴勒斯坦企业倒闭。

24. 2014 年 10 月召开了巴勒斯坦问题——重建加沙开罗会议，处理 2014 年 7 月和 8 月间以色列军事行动所致破坏的问题。但重建步伐令人失望。会上捐助方认捐 35 亿美元，截至 2016 年 4 月仅 40%到账。由于付款速度慢，加上以色列限制进口，军事行动中破坏的住宅 91%未得到重建，行动结束近两年后仍有 75,000 人流离失所。

25. 体现加沙恶劣情况的一个惊人指标是婴儿死亡率不断升高，这是一个社区是否健康的最重要指标之一。婴儿死亡率 50 年来首次升高。新生儿死亡率也大幅升高，2008 年每千名活产婴儿中 12 名死亡，2013 年该数字升至 20.3 名。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(2015)表示，降低婴儿死亡率取得进展后通常不会逆转。加沙前所未有的趋势在受艾滋病毒流行影响的社区之外实属罕见。

F. 黑暗降临加沙

26. 加沙唯一的发电站在 2014 年以色列的军事行动中受损，加上关键投入和备件进口受限，发电站以 200 兆瓦运行，还不到容量的一半，而目前用电需求为 450 兆瓦(四方会谈代表办公室，2016)。

27. 2015 年，加沙电力危机加剧，影响了公共和私人生活的方方面面。联合国人道主义事务协调厅(2015)强调，能源危机将产生以下后果：

- (a) 每日多达 9,000 万升未完全处理的污水排入地中海；
- (b) 一些手术等候时间可能长达 18 个月；
- (c) 敏感和挽救生命的医疗设备无法正常运作的情况多发；
- (d) 70%以上的住家每 2 到 4 天仅供应自来水 6-8 小时，仅仅是需要在不定期供水供电期间短时完成必要家务，就给住户带来极大困难。

28. 不撤销封锁，加沙地带恐怕难以完全恢复，这将对 180 万加沙人口整体产生不利影响，有损其经济权利、公民权利、社会和文化权利和发展权。

二. 占领给巴勒斯坦人民带来的经济代价

29. 应强调的是，任何对占领所致经济代价的估算不应被视为试图给占领标价或取代结束占领。另外，并非所有与占领相关的损失都可用金钱衡量。毁坏以及丧失生命、群体、文化、栖身之所和家园带来的痛苦无法以货币估价。因此，评估占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价最多只能部分衡量从占领开始以来发生的损失，是迈向结束占领和扭转占领所致局面的重要一步。

30. 贸发会议在 2015 年提交大会的说明中指出，军事占领通常涉及占领下的当地人民遭受剥削、贫穷、边缘化、流离失所和资源挪用的问题。² 同样具有损害性的是，占领国采取的措施和政策有损被占领人民获得并使用自己的资源、在自己的土地上自由行动、同邻国和贸易伙伴正常开展贸易、经济和社会往来的能力。

31. 这些措施不仅剥夺了被占领人民的自由、土地和资源，还剥夺了他们享有的国际公认的发展人权，剥夺了他们的生产能力，迫使他们消费占领国生产的产品。剥夺这一代被占领人民的发展权还将导致剥夺下一代人的安全饮用水、粮食安全、教育、工作和其他多项基本人权和经济权利。

32. 以色列自 1967 年 6 月占领之初就全面控制了巴勒斯坦被占领土的经济，直到 1994 年巴勒斯坦民族权力机构成立。但巴勒斯坦民族权力机构和巴勒斯坦人民并未掌握对自己的经济的主权控制，原因很多，主要因素有二：

(a) 加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷在内，仍处于占领下，人员货物通行严格受限；生产基础不断遭到侵蚀破坏；土地、水源和其他自然资源流失；国内市场支离破碎，与国际市场隔绝；加沙自 2007 年起受到严密封锁；以色列定居点扩张；修建隔离墙，西岸实行闭关政策；东耶路撒冷与其余巴勒斯坦被占领土隔绝；

(b) 《巴黎议定书》目的是在 1994 年巴勒斯坦民族权力机构成立后为巴勒斯坦经济确定五年（中期）政策框架，但二十年之后，议定书仍限制着巴勒斯坦决策者的政策空间，(贸发会议，2009)，强化着伪关税同盟，确保着巴勒斯坦对以色列的经济依赖。

A. 经济结构畸形和生产率低下

33. 这些限制令巴勒斯坦农业和工业生产者在巴勒斯坦和外部市场处于十分不利的地位(贸发会议，2011b)，引发了持续的农业化倒退和工业化倒退，削弱了

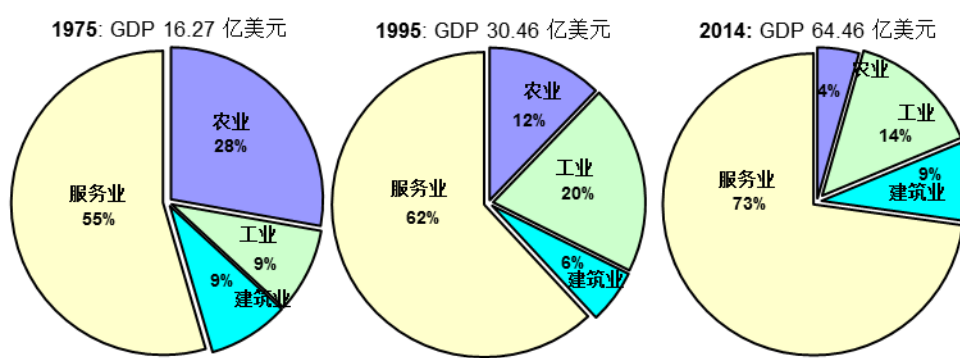
² A/70/35，附件一——以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价，第 28-32 页。

巴勒斯坦人民的生产能力，加深了对援助和以色列经济的依赖。图 1 显示了过去 40 年来巴勒斯坦被占领土的经济结构畸形；1975-2014 年，可贸易商品部门(农业和工业)对国内生产总值的贡献减半，从 37%降至 18%，对就业的贡献从 47%降至 23%。这可能是由于农业和工业部门相对更易受没收巴勒斯坦土地和自然资源及以色列限制劳动力和商品通行的影响。

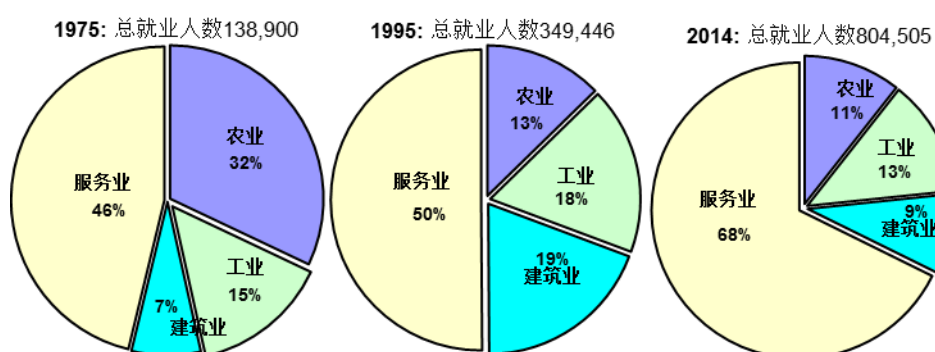
图 1

巴勒斯坦被占领土的经济结构畸形，1975-2014 年
(百分比)

各行业在经济中的份额：按要素成本计算的实际国内生产总值
(基准年为 2004 年)



各行业就业总人数的比例



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据巴勒斯坦中央统计局的数据编制。

34. 自 1976 年占领之初，巴勒斯坦被占领土失去了西岸 60%以上的土地和超过三分之二的牧场。加沙半数可耕地和 85%的渔业资源无法为巴勒斯坦生产者所用。此外，以色列抽取水量超过了 1995 年 9 月 28 日签署的《奥斯陆第二项协定》附录一第 40 条规定的水平（见 [http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israelipalestinian%](http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israelipalestinian%20agreements)

20interim%20agreement%20-%20annex%20iii.aspx), 将 82%的巴勒斯坦地下水供以色列境内或定居点使用, 而巴勒斯坦人只得从以色列进口 50%以上的本国用水(贸发会议, 2015a)。世界银行(2009)表示, 巴勒斯坦可灌溉土地只有 35%是实际上得到灌溉的, 给巴勒斯坦造成了 110,000 个就业岗位和 10%国内生产总值的经济代价。农业活动难以为继, 许多巴勒斯坦农民被迫放弃耕作。

35. 在工业部门, 占领及相关的 uncertainty 加上限制通行进出抑制了投资, 将巴勒斯坦私营部门局限在低资本集约度、低效率的小规模经营领域。世界银行(2014)指出, 微型企业和小型企业主导了巴勒斯坦的工商业, 90%的公司雇员少于 20 人。公司规模小与资本集约度和劳动生产率低相互关联。小型公司的劳动生产率为 10,000 美元, 仅为大型公司的三分之一。1994-2010 年, 巴勒斯坦被占领土的经济经历了持续的技术退化, 全要素生产率每年降低 0.5%。《奥斯陆协定》前的增长趋势如果得以延续, 2010 年实际国内人均生产总值本可提高 88%(国际货币基金组织, 2011)。2013-2015 年, 工业部门进一步退化, 巴勒斯坦中央统计局工业生产指数显示了 9%的下滑。

36. 对比西岸、加沙地带和东耶路撒冷的巴勒斯坦公司的生产率水平即可看出占领对生产率的影响。东耶路撒冷实际处于吞并之下, 那里的公司进入市场所受限制水平相对较低, 电力和其他投入情况也较好, 因此生产率最高。东耶路撒冷的中等巴勒斯坦公司工人人均生产率为 23,000 美元, 西岸为 10,000 美元, 加沙为 6,800 美元(世界银行, 2014)。加沙的公司生产率比东耶路撒冷的公司低三分之一, 除封锁和基础设施不断遭破坏, 别无其他合理原因。西岸的公司生产率还不到东耶路撒冷的公司的一半亦是同理。

37. 过去二十年中, 巴勒斯坦经济指标恶化, 严重影响了巴勒斯坦人民的福祉。1995-2014 年, 人口年均增长 3.6%, 而实际国内人均生产总值仅增长 1%(表 2)。此外, 生产率未见增长, 失业率却上升 9 个百分点, 达到 27%。贸易赤字达到国内生产总值的 40%并且居高不下, 对以色列的经济依赖增加, 具体表现是以色列在巴勒斯坦贸易赤字中所占比重加大, 从 1995 年的 49%增至 2014 年的 58%(见表 1)。尽管巴勒斯坦民族权力机构努力减少开支并实行重大财政改革, 近 20 年预算赤字未见改善。经济仍严重依赖捐助方支持, 具体表现是经常转账水平高, 目前徘徊在国内生产总值的 10%左右。

表 2

巴勒斯坦被占领土的经济长期变化, 1995-2014 年*

	实际国内人均生 产总值(2004 年 美元实际价值)	人 口 (百万)	实际平均 生产率 (美元)	失 业 率 (百分比)	贸易逆差 (占国内生产 总值百分比)	与以色列的贸 易逆差 (占贸易赤字 百分比)	预算赤字 (占国内生产 总值百分比)	经常转账净额 (占国内生产 总值百分比)
1995 年	1 435	2.34	7 914	18.2	-57.2	49.1	-12.1	12.2
2014 年	1 737	4.55	8 123	26.9	-39.6	58.0	-12.5	9.4

	实际国内人均生 产总值(2004 年 美元实际价值)	人 口 (百万)	实际平均 生产率 (美元)	失 业 率 (百分比)	贸易逆差 (占国内生产 总值百分比)	与以色列的贸 易逆差 (占贸易赤字 百分比)	预算赤字 (占国内生产 总值百分比)	经常转账净额 (占国内生产 总值百分比)
平均年度变 化(百分比)	1.0	3.6	0.1					
当期变化 (百分比)				8.7	17.6	8.9	-0.4	-2.8

资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据巴勒斯坦中央统计局的数据编制。

* 除人口一项，所有数据均不包括东耶路撒冷，因为巴勒斯坦中央统计局无法进入该市。

38. 结构畸形只是占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的一方面。为全面估算经济代价，需采用多种方法，进行复杂详细综合的多部门评估。全面估算应能够评估多项损失的直接和间接经济代价，包括但不限于：实物损失；水和其他自然资源的损失；机会成本和经济损失；微观经济、宏观经济和财政损失；人力资本损失；社区和邻里的消失；精神损失。但至今所有为量化占领造成的经济代价所作的工作都是专项评估，主要由贸发会议开展。下列段落列述了文献中的一些要点。

39. 贸发会议(2015b)指出，2014 年，巴勒斯坦境内 9,333 株果树被有意或无意损毁，仅 2015 年 1 月就又有 5,600 株树木被蓄意毁坏。同一项研究指出，2008 至 2014 年以色列在加沙的军事行动造成的直接损失至少是加沙国内生产总值的三倍。如果计入人力资本的间接损失和生产资本遭破坏带来的未来收入损失，这些军事行动造成的损失将高得多。

40. 贸发会议(2014a)估计，每年由于从以色列走私物品进入巴勒斯坦被占领土而使巴勒斯坦损失的进口税和财政损失达 3.05 亿美元，约相当于国内生产总值的 3.6%，或巴勒斯坦公共收入总额的 17%。研究表明，偷漏的税款如果被截获，可增加巴勒斯坦决策者的财政政策空间，从而使国内生产总值每年提高约 4%，每年多创造约 1 万个就业机会。研究强调，需要进一步研究，以估计尚待调查的其他来源的财政损失，具体包括：

(a) 以色列对在以色列和定居点务工的巴勒斯坦人所征收入税造成的收入流失（《巴黎议定书》规定，以色列应向巴勒斯坦民族权力机构转移社会保障和其他税款）；

(b) 因巴勒斯坦被占领土使用以色列货币而造成铸币税收入损失，损失额估计为国民收入总额的 0.3%至 4.2%；

(c) 因进口货物发票标价偏低而造成的收入损失，这是由于巴勒斯坦缺乏边界管制，而且无法调阅适当的贸易数据；

(d) 因缺乏对土地和自然资源的控制而造成的收入损失；

(e) 与通过巴勒斯坦公共部门进口的汽油、能源和水等货物和服务有关的财政收入损失;

(f) 因未对在以色列完工、但来自以色列的部件不足 40%的货物适用世界贸易组织原产地规则而造成的海关收入损失;

(g) 生产基础大量毁坏和被占领所致自然资源损失导致的税基缩小而造成的财政损失。

41. 继贸发会议(2014a)的研究之后,世界银行(2016a)估算了其他领域巴勒斯坦的收入损失。研究显示,仅一年之内,七个来源造成损失 2.85 亿美元(国内生产总值的 2.2%)。但世界银行和贸发会议的估计数重叠的数目约 5,500 万美元。³剔除重叠数额后,贸发会议和世界银行的估计数总额显示,年度损失至少为国内生产总值的 5%(2015 年相当于 6.4 亿美元)。世界银行表示,以色列还扣留了 6.68 亿美元的巴勒斯坦收入(国内生产总值的 5.3%)。但这是保守估计,尚未考虑随着时间的推移通货膨胀和利息收入产生的影响。

42. 贸发会议继续评估占领所致经济和就业代价的各个方面,据估计:

(a) 2000-2005 年,累计国内生产总值损失 84 亿美元(1994 年美元实际价值),相当于巴勒斯坦经济总量的两倍;

(b) 到 2005 年,巴勒斯坦被占领土 2000 年以前的有形资本至少损失了三分之一;

(c) 2008 年 12 月和 2009 年 1 月以色列在加沙军事行动造成的损失达巴勒斯坦被占领土经济总量的一半(40 亿美元(2004 年美元实际价值);贸发会议,2015b);

(d) 1967 年以来超过 250 万株果树(包括 800,000 株橄榄树)被移除;

(e) 巴勒斯坦被占领土仅 35%的可灌溉土地实际得到灌溉,导致每年损失 110,000 个就业岗位,国内生产总值损失 10%;

(f) 西岸最肥沃的土地至少 10%因建造隔离墙而丧失;

(g) 巴勒斯坦民族权力机构和巴勒斯坦农民被禁止维护或打造水井;

(h) 仅限在加沙海岸 3 海里以内打鱼作业,最近才扩大到 6 海里,而奥斯陆协定规定的标准是 20 海里。

43. 贸发会议(2009)运用贸发会议的巴勒斯坦经济宏观计量经济学模型评估了占领和《巴黎议定书》造成的经济政策空间缩小带来的损失,以模拟不同政策选项下的经济前景。该项研究评估了综合政策选项的影响,该政策的特点是扩展了财

³ 重叠计算的损失额是贸发会议估计的进口产品增值税损失 2,440 万美元(表 7, 贸发会议, 2014a)与直接进口税收损失 3,060 万美元(表 2, 世界银行, 2016a)之和。

政、汇率、贸易和劳工政策，并显示，如果巴勒斯坦民族权力机构掌握了相关政策工具，年度国内生产总值可提高 24%，失业率将下降 19%(图 2 和图 3)。

图 2
政策空间对国内人均生产总值的影响，2000-2014 年(1997 年美元实际价值)

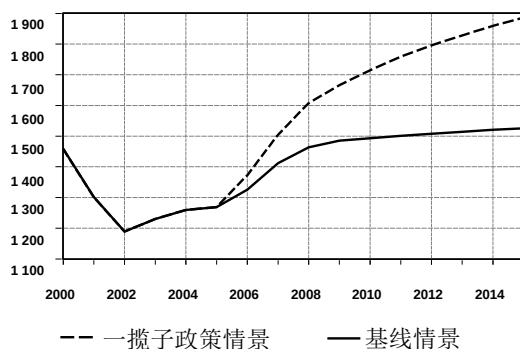
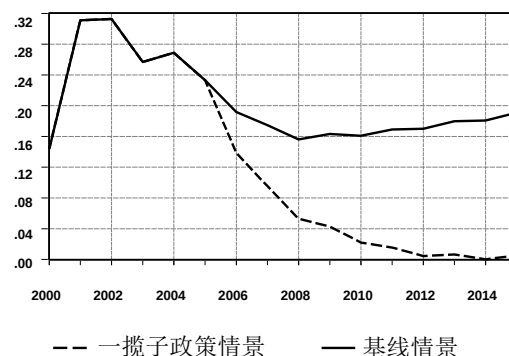


图 3
政策空间对失业率的影响，2000-2014 年(百分比)



44. 世界银行(2013)部分估算了占领给 C 区造成的代价，估算构建了反事实情景，假设没有任何有形障碍或法律规章限制妨碍巴勒斯坦的经济主体在 C 区进行投资、生产和销售的能力。这项研究估算了特定行业的直接和间接经济代价，包括农业、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。研究估计了 C 区可能的产出增加，直接损失是国内生产总值 23%(2015 年为 29 亿美元)，加上国内生产总值 12%(2015 年为 15 亿美元)的间接损失，总损失达国内生产总值的 35%。此外，财政代价据估计为 8 亿美元，相当于巴勒斯坦财政赤字的 50%。研究称，如果 C 区占领结束，巴勒斯坦就业率可上升 35%。

45. 世界银行(2016b)近期对巴勒斯坦电信部门的研究结果显示，巴勒斯坦移动电话行业 2013-2015 年总收入损失 4.36 亿美元至 11.50 亿美元，包括巴勒斯坦民族权力机构 7,000 万至 1.84 亿美元的增值税财政损失。直接损失约为年国内生产总值的 1%。

46. 2007 年大会第 ES-10/17 号决议设置了“联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙所致损失登记册”，重点登记西岸修建隔离墙所致损失，不包括占领国采取的任何其他措施。登记册仅负责以文件形式记录所有相关自然人和法人因修建隔离墙遭受的损失，包括东耶路撒冷城内及周边地区。截至 2016 年 2 月，损失登记册完成了巴勒斯坦九个受影响省份中七个省份的损害索赔登记；在 233 个巴勒斯坦社区收集了 52,870 份索赔表格和 30 多万份佐证文件，涉及 946,285 人。损失登记册委员会共处理并审查了 20,459 份可列入登记册的索赔。损失分为以下六大类：农业(A)；商业(B)；住宅(C)；就业(D)；服务获得(E)；公共资源和其他(F)。多数索赔为农业损失类(A)。

47. 据巴勒斯坦国民经济部和耶路撒冷应用研究所(2011)估计, 2010 年占领所致代价约 69 亿美元, 占国内生产总值的 85%。这还未计入以色列安全措施的影响, 仅仅重点估算了巴勒斯坦人民因严格受限和无法拥有并利用自然资源(其中大多数被以色列开采)而遭受的影响。估算的损失包括封锁加沙、限制用水和自然资源(包括天然气田)、限制流动、对人员及国内国际贸易的其他限制的影响以及死海旅游业、移除树木和公用事业的损失。

48. 耶路撒冷应用研究所(2015)评估了由于以色列限制西岸人员和货物流通以及限制利用开发天然气、渔业、灌溉用水和农业而造成的直接代价和收入损失。此外, 还估算了巴勒斯坦基础设施毁坏、西岸房屋拆毁及 2014 年加沙军事行动造成的直接损失, 据估计, 这些损失达到国内生产总值的 74%(99.5 亿美元)。但研究仅涵盖了占领实行的限制造成的一些直接损失, 而非全部损失, 因此远远低估了直接和间接损失总额。

49. Mustafa(2016)重点研究了以色列在巴勒斯坦被占领土限制巴勒斯坦利用自然资源的活动的情况, 包括开发加沙地带的建筑用石和沙土、死海的磷和矿产资源、石油和天然气。研究表明, 以色列在 C 区开采建筑用石的价值估计每年为 9 亿美元(2015 年国内生产总值的 0.7%), 研究称, “以色列非法攫取了加沙海盆, 剥夺了巴勒斯坦人在西岸和加沙地带开采油气资源的权利”。

50. 大会第 194 号决议规定难民有权返回并获得赔偿, Kubursi(2001)根据该决议研究了巴勒斯坦 1948 年的损失, 并详述了难民收回财产和获得机会损失赔偿的权利。评估重点是巴勒斯坦难民的人力资本和财产损失, 评估指出, 1948 年至 2000 年, 以 2000 年美元实际价值计算, 巴勒斯坦难民遭受的人力和物资损失累计价值分别为 2,750 亿美元和 1,730 亿美元。

B. 需要单一综合评估框架

51. 上文探讨的评估皆为专项评估, 并未使用单一综合框架, 将不同损失类型加在一起, 综合考虑所有经济部门的直接和间接损失之间的相互关联。这些研究仅触及皮毛, 以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价要高昂得多。如果没有占领, 巴勒斯坦被占领土的经济水平可能是目前国内生产总值的两倍; 长期的贸易和预算赤字以及贫困和失业现象可能减退; 对以色列的经济可能不再依赖。

52. 因此必须制定系统、严格和全面且可持续的框架, 定期评估占领国所采取措施造成的经济代价和后果。大会第 69/20 和第 70/12 号决议承认了这一需求, 并请贸发会议向大会报告占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。两项决议还强调, 已证明贸发会议在巴勒斯坦经济及领导协调联合国其他实体落实这一重要任务方面具有专长。

53. 审视这些损失和贸易与发展的其他障碍, 对于确定巴勒斯坦经济走上可持续发展道路所需的政策十分重要, 更重要的是, 可推动未来公正解决以色列—巴勒斯坦冲突的谈判和中东长久和平。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架与目标

54. 2015 年，贸发会议继续向巴勒斯坦人民提供技术援助，帮助其建设经济和体制能力。贸发会议的倡议、研究结果、咨询服务和建议已惠及众多机构。遵循《圣保罗共识》第 35 段、《阿克拉协议》第 44 段及《多哈授权》第 31 段(m)项，按照《联合国 2014 年至 2015 年战略框架》，贸发会议援助巴勒斯坦人民的方案集中在以下四类：

- (a) 贸易和宏观经济政策与发展战略
- (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

B. 正在开展的业务活动

55. 自 2006 以来，贸发会议一直对提高巴勒斯坦的贸易便利化能力有重大贡献。2015 年，贸发会议借助加拿大的支持顺利完成一项 210 万美元的项目，帮助培养巴勒斯坦私营部门在贸易便利化方面的能力；提高承运人(进口商和出口商)的知识和对贸易便利化最佳做法的认识；为私营部门和政策制定者提供专门培训。

56. 主要成绩包括：帮助巴勒斯坦承运人协会建设管理能力和组织结构，提高协会为承运界和整个私营部门服务的能力。贸发会议还同巴勒斯坦国民经济部、巴勒斯坦承运人协会和比尔泽特大学一道，开发了国际贸易管理和物流专业培训项目，颁发“供应链管理”学位。巴勒斯坦教育和高等教育部正在为该学位的认证开展工作。

57. 贸易便利化方面开展了大量研究，所涉议题包括走私、贸易便利化中的环境问题和世界贸易组织《贸易便利化协定》等。巴勒斯坦以这些研究为背景形成了在国内和国际贸易便利化问题上的立场。

58. 贸发会议与巴勒斯坦中央统计局在经济建模和预测领域有丰富的合作历史。例如，贸发会议将巴勒斯坦经济宏观计量经济学模型的所有权转让给巴勒斯坦中央统计局，并培训巴勒斯坦人员如何使用该模型进行经济预测和假设经济情景评估。借助这种合作设立了巴勒斯坦中央统计局经济预测处。2015 年，贸发会议就建造和评估按地区分列的巴勒斯坦被占领土宏观计量经济学模型为该处提供了咨询服务。随后，贸发会议针对计量经济学结果进行了后续审议和解读。贸发会议还为新成立的巴勒斯坦外交部国际合作局以及联合国巴勒斯坦被占领土国家工作队提供咨询服务。

59. 贸发会议出版了以下三份政策文件：《巴勒斯坦被占领土的贸易便利化：限制和局限》(贸发会议，2014b)；《陷入困境的巴勒斯坦农业部门》(贸发会议，2015a)和《2013 年世界贸易组织〈贸易便利化协定〉：以色列对巴勒斯坦贸易的义务》(贸发会议，2015c)。贸发会议还继续建设巴勒斯坦私营和公共部门专业人员的能力，在非关税措施、性别和贸易便利化及《多边协议的一套管制限制性商业惯例的公平原则和规则》等主要经济政策领域提供了培训。

60. 大会第 69/20 号决议第 9 段中，会员国对贸发会议作为联合国巴勒斯坦贸易和发展事务协调中心的作用表示了肯定；2015 年第 70/12 号决议第 9 段中，贸发会议的作用再获肯定。决议请贸发会议尽一切努力，获取必要资源，向大会报告以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

C. 协调、统一和调动资源

61. 2015 年，贸发会议继续与巴勒斯坦民族权力机构、巴勒斯坦民间社会、联合国和其他国际机构以及捐助界协调，为巴勒斯坦人民提供发展支持。贸发会议同联合国国家工作队密切合作，并为《共同国家评估》及联合国和其他机构的大量报告作出了贡献。

62. 实施大会第 69/20 和第 70/12 号决议还需要大量资源。为设立系统、严格、综合且可持续的框架，评估占领目前和以往给巴勒斯坦人民造成的损失，有必要获取这些资源。

63. 贸发会议继续为巴勒斯坦人民提供大量援助。但资源短缺可能限制贸发会议提供亟需的技术合作支持的能力。借助卡塔尔提供的支持，贸发会议将得以保留援助巴勒斯坦人民股的第三个专业员额(期限为 18 个月)。但获取新增资源仍是长期保留该员额和落实三个尚无资金的项目的关键。

64. 最后，实地局势艰难和政治动荡对贸发会议为巴勒斯坦人民提供支持的工作有不利影响。2016 年 4 月为评估实地局势并同联合国各机构及非政府组织会面对加沙进行了为期两天的访问，访问安排和实施难度大，花费高。特别协调员办事处(2016)指出，联合国和非政府组织人员中的以色列籍巴勒斯坦人完全被禁止进入加沙地带。限制人员进出阻碍了为加沙提供亟需的人道主义和发展支助的工作。

参考文献

应用研究所—耶路撒冷(2015)。以色列占领巴勒斯坦被占领土的经济代价。参阅 <http://www.arij.org/publications/special-reports/234-special-reports-2016/766-the-economic-cost-of-the-israeli-occupation-report.html> (2016 年 7 月 4 日访问)。

Hever S (2015)。How much international aid to Palestinians ends up in the Israeli economy? 援助观察社。参阅 http://www.aidwatch.ps/sites/default/files/resource-field_media/InternationalAidToPalestiniansFeedsTheIsraeliEconomy.pdf (2016 年 7 月 4 日访问)

国际货币基金组织(2011)。西岸与加沙宏观经济和财政框架：第七次进度审查。提交特设联络委员会会议的报告。4 月 13 日。

国际货币基金组织(2016)。西岸和加沙。提交特设联络委员会会议的报告。4 月 5 日。

Kubursi AA (2001)。Palestinian losses in 1948: Calculating refugee compensation. 巴勒斯坦政策研究中心。纽约。参阅 <http://prn.mcgill.ca/prn/papers/kubursi.html> (2016 年 7 月 4 日访问)。

Mustafa W (2016)。Palestine's natural resources: Potential and limitations on exploitation. 巴勒斯坦经济政策研究所。参阅 <http://mas.ps/files/server/20162404092052-1.pdf> (2016 年 7 月 4 日访问)。

四方会谈代表办公室(2016)。特设联络委员会。主席的概要。4 月 19 日。参阅 http://eeas.europa.eu/delegations/israel/documents/news/20160419_ahlc_chair_summary_en.pdf (2016 年 7 月 4 日访问)。

特别协调员办事处(2016)。提交特设联络委员会会议的报告。4 月 19 日。

巴勒斯坦中央统计局(2016)。土地日新闻稿。3 月。参阅 http://pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_LandDay2016E.pdf (2016 年 7 月 4 日访问)。

巴勒斯坦国民经济部和应用研究所—耶路撒冷(2011)。以色列占领巴勒斯坦被占领土的经济代价。参阅 <http://www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/2012Cairo/p2%20jad%20isaac%20e.pdf> (2016 年 7 月 4 日访问)。

贸发会议(2009)。《巴勒斯坦持续发展和建国的政策选项》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

贸发会议(2011a)。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。TD/B/58/4。日内瓦。7 月 15 日。

贸发会议(2011b)。《重建巴勒斯坦可贸易商品部门：走向经济恢复和建国》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

贸发会议(2012)。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。TD/B/59/2。日内瓦。7 月 13 日。

贸发会议(2014a)。《“巴黎经济关系议定书”之下巴勒斯坦向以色列的财政收入流失》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

贸发会议(2014b)。《巴勒斯坦被占领土的贸易便利化：限制和局限》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

贸发会议(2015a)。《陷入困境的巴勒斯坦农业》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

贸发会议(2015b)，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。TD/B/62/3。日内瓦。7月6日。

贸发会议(2015c)。《2013年世界贸易组织〈贸易便利化协定〉：以色列对巴勒斯坦贸易的义务》。联合国出版物。纽约和日内瓦。

联合国(2016)。秘书长对安理会表示，定居活动加快令人质疑以色列对两国解决方案的承诺。4月18日。参阅 <http://www.un.org/press/en/2016/sc12327.doc.htm> (2016年7月4日访问)。

联合国人道主义事务协调厅(2015)。加沙电力和燃料危机造成的人道主义影响。7月。参阅 <http://gaza.ochaopt.org/2015/07/the-humanitarian-impact-of-gaza-electricity-and-fuel-crisis> (2016年7月4日访问)。

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(2015)。加沙婴儿死亡率 50 年来首次上升。8月。参阅 <http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/infant-mortality-rate-rises-gaza-first-time-fifty-years> (2016年7月4日访问)。

世界银行(2009)。巴勒斯坦水业发展限制评估。第 47657-GZ 号报告。

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

世界银行(2014 年)。西岸和加沙：投资环境评估一分化和不确定性。第 AUS2122 号报告。

世界银行(2016a)。提交特设联络委员会会议的经济监控报告。4月19日。

世界银行(2016b)。巴勒斯坦领土电信业：经济发展失去的机会。第 TA-P150798-TAS-BB 号报告。
