



## 贸易和发展理事会

第七十二届执行会议

2022年10月17日至21日，日内瓦

临时议程项目7

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  
经济动态

## 贸发会议秘书处的说明\* \*\*

## 概要

2021年，巴勒斯坦被占领土的国内生产总值增长了7.1%，此前由于疫情和以色列占领下持续的限制性措施，2020年出现了11.3%的萎缩。这一增长反映了低基数效应，但未能弥补2020年的收入损失，因为2021年国内生产总值仍低于2019年疫情前5.1%的增长水平。抑制这种反弹的因素有：外国援助减少；2021年5月加沙地带军事行动的影响；以及长期的财政危机。

占领扭曲了巴勒斯坦的经济，并强制推行去农业化和去工业化。定居点继续扩大，2021年，巴勒斯坦人在约旦河西岸的资产被拆毁的数量达到了五年来的最高水平。社会经济状况恶化，粮食无保障加剧，失业率居高不下，三分之一的家庭生活贫困线以下。与此同时，经济、贸易和劳动力市场对以色列经济的依赖加深，代价高昂。

经济和政治状况的恶化引发了深刻的财政危机，捐助者援助急剧减少，资金缺口巨大，可能破坏稳定的国内债务和拖欠私营部门和养恤基金的款项不断增加。

\* 本文件所用名称、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分，表示任何意见。根据大会和安全理事会的相关决议和决定，本文件提到“巴勒斯坦被占领土”时，指加沙地带和西岸，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。

\*\* 媒体不得在10月17日格林尼治时间下午5时之前引用本报告所载信息。



2021 年 5 月，加沙遭遇重大军事行动，本已支离破碎的基础设施遭到严重破坏。2021 年，超过一半的劳动力失业，83%的劳动者收入低于最低工资，60%的人口被列为贫困人口。

## 一. 复苏不均

1. 自 2020 年以来，巴勒斯坦被占领土经历了几波疫情，为了应对疫情，巴勒斯坦政府采取了严厉程度和持续时间不一的封锁措施。经济活动随之急剧下降；2020 年，巴勒斯坦被占领土的经济收缩了 11.3%，这是自 1994 年巴勒斯坦民族权力机构成立以来收缩幅度第二大的一年。

2. 疫情对巴勒斯坦被占领土的社会经济影响并非独一无二，但占领期间设置了种种系统性障碍，而且财政和货币政策空间不足，因而巴勒斯坦政府无法利用其他国家可用的政策工具来减轻影响、加快复苏。疫情的影响所及已超出了穷人的范围；据报告，西岸 72% 的家庭收入减少，而加沙的这一比例为 57%。与此同时，西岸的粮食不安全率从 9% 上升到 23%，加沙从 50% 上升到 53%。<sup>1</sup>

3. 在接种疫苗之后，随着病例的减少，限制措施逐渐放松，商业活动慢慢恢复正常。2021 年，国内生产总值增长 7.1%，然而这一增长仍不足以弥补 2020 年的收入减少。2021 年的实际国内生产总值低于 2016 年的水平，比 2019 年疫情暴发前的水平低 5.1%。

4. 由于外援减少、2021 年 5 月加沙发生了军事行动、而且财政危机挥之不去，因此反弹的幅度有限。局部复苏集中在西岸，增长率为 7.8%。加沙落在后面，增长率为 3.4%，地区差异扩大。除农业外，所有部门的情况都有所改善。建筑业、工业和服务业增值分别增长了 8%、5.5% 和 5%。不过，农业部门收缩了 3%，延续了长期下降的趋势。<sup>2</sup>

5. 随着支撑 2021 年经济增长的低基数效应逐渐消退，如果现状持续下去，国内生产总值中期增速预计将在 3% 左右，勉强跟上人口的增长，这意味着劳动力市场疲软，人均国内生产总值停滞不前。<sup>3</sup> 但是，2022 年上半年全球经济前景恶化，经济下行不可避免。

6. 近年来，巴勒斯坦被占领土的通货膨胀率一直低于 2%，由于疫情影响，2020 年通货膨胀率呈现负值。然而，随着经济的复苏，温和的价格通胀卷土重来，2021 年为 1.2%。最近全球能源和粮食价格上涨，2022 年通胀压力可能加大，粮食可能更不安全，特别是因为巴勒斯坦被占领土消费的大部分小麦是直接或间接通过以色列从俄罗斯联邦和乌克兰进口的。俄罗斯联邦是西岸的第三大游客来源，来自俄罗斯联邦的游客人数下降，这是乌克兰战争的另一个负面溢出效应。

7. 巴勒斯坦被占领土的持续经济危机根源在于占领，早在疫情暴发之前就已存在。平均收入自 2016 年以来一直呈下降趋势。与 2020 年相比，2021 年人均国内生产总值增长了 4.2% (见表)，但这是继 2020 年收缩 13.5% 之后的低基数效应。2021 年，人均国内生产总值不仅低于 2019 年的水平，而且还低于 2011 年的水平，这反映出十年来政治前景不断恶化，发展机遇丧失殆尽。与该区域其他国家相比，2021 年，巴勒斯坦按购买力平价计算的人均国内生产总值为 5,394 美元，相当于埃及人均国内生产总值的 47%，黎巴嫩的 58%，约旦的 57%，以色列的 14%。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 世界银行，2022 年，向特设联络委员会会议提交的经济监测报告，5 月。

<sup>2</sup> 巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦中央统计局，2021 年，“2021 年巴勒斯坦经济表现和 2022 年经济预测”，可查阅 <https://pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?4148>。

注：脚注中提到的所有网站均于 2022 年 7 月访问。

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 见 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>。

## 巴勒斯坦被占领土的经济：主要指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2019	2020	2021*
<b>宏观经济表现<sup>a</sup></b>									
实际国内生产总值增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-1.0	5.8	-0.2	1.4	-11.3	7.1
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	5 348	9 682	13 990	17 059	15 532	18 037
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 771	10 281	15 472	19 717	18 107	21 435
可支配国民总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	7 062	12 272	17 138	21 726	19 941	23 615
名义人均国内生产总值(美元)	1 427	1 553	1 182	1 578	2 559	3 357	3 641	3 234	3 655
名义人均国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 703	2 718	3 713	4 208	3 770	4 344
实际人均国内生产总值增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-4.0	3.1	-2.5	-1.2	-13.5	4.2
实际人均国民总收入增长率(百分比)	0.7	4.6	-16.4	-2.7	0.6	-1.2	-0.9	-15.1	6.6
<b>人口和劳动力</b>									
人口(百万) <sup>b</sup>	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.55	4.98	5.10	5.41
失业率(百分比) <sup>c</sup>	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	26.9	33.0	36.0	26.0
总就业人数(千人)	417	588	452	636	743	913	1 010	956	1 034
公共部门	51	103	105	147	178	209	210	201	208
以色列和定居点	68	135	42	55	78	107	133	125	145
<b>财政差额(占国内生产总值百分比)</b>									
扣除欠款/未移交款税的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	19.9	20.1	20.3	22.1	23.5
经常支出	15.0	22.1	28.0	42.6	31.8	29.6	25.6	30.8	29.1
总支出	25.1	29.3	34.2	48.3	36.4	31.5	27.6	32.6	30.4
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-23.3	-16.5	-11.4	-7.3	-10.5	-7.0
公共债务 <sup>d</sup>	..	20.0	21.1	20.4	19.4	15.8	16.4	23.5	21.3
<b>对外贸易</b>									
经常转移净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 545	1 141	1 789
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	1 046	1 639	2 320	2 631	2 336	2 775
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	5 263	5 793	6 929	8 376	7 189	8 382
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 154	-4 610	-5 746	-4 853	-5 607
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-78.9	-42.9	-33.0	-36.3	-34.6	-37.3
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 869	-3 788	-3 373	-4 188
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	-35.3	-28.3	-20.5	-22.2	-21.7	-23.2
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易额/巴勒斯坦权力机构贸易总额(百分比) <sup>e</sup>	83.5	67.5	56.9	46.3	59.9	63.0	63.9	66.8	71.2
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易额/以色列贸易总额(百分比) <sup>e</sup>	4.2	3.8	1.9	2.3	2.7	3.1	3.4	3.2	3.2

资料来源：巴勒斯坦财政和规划部、巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦中央统计局。与以色列的贸易数据来自以色列中央统计局。

缩略语：巴权力机构，巴勒斯坦民族权力机构。

\* 初步估计数。

<sup>a</sup> 2019年，巴勒斯坦中央统计局修订了2004年以来的国民账户数据。

<sup>b</sup> 除人口数字外，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。

<sup>c</sup> 2019年，巴勒斯坦中央统计局开始使用第十九届国际劳工统计师会议的指导方针。过去几年间失业率稳定反映了劳动力市场参与不足。

<sup>d</sup> 包括内债和外债，但不包括欠款和政府养老基金的债务。

<sup>e</sup> 以色列和巴勒斯坦的贸易数据指的是货物及非要素服务和要素服务。

## A. 持续的贫穷和失业危机

8. 尽管 2021 年经济出现反弹，但巴勒斯坦被占领土的失业率仍居高不下，达 26%。在加沙，一半以上的劳动力仍处于失业状态，平均工资是西岸的 48%，83%的劳动者月收入低于最低工资(435 美元)。在西岸，失业率达到 17%，7%的劳动力的收入低于最低工资，这意味着 28%的巴勒斯坦劳动者的收入低于最低工资。<sup>5</sup>

9. 高失业率和低工资加深加大了贫困现象。最新的巴勒斯坦支出和消费调查(2016/17 年度调查)显示，29.3%的人口生活在每天 5.5 美元的贫困线以下。然而，世界银行的模拟表明，最近的经济状况恶化和疫情使贫困人口增加到 35.6%。<sup>6</sup> 在加沙，60%的人口生活在贫困线以下。东耶路撒冷的巴勒斯坦人被边缘化，生活极度贫困，尽管他们完全由以色列管理。2019 年，东耶路撒冷 72%的巴勒斯坦人被列为贫困人口，而以色列人的贫困人口比例为 26%。<sup>7</sup>

10. 社会经济状况严峻总体表现为失业率高，尽管劳动力参与率很低(44%)，非正规部门很大，占劳动力的 60%，大多数雇员的收入低于最低工资。低薪非正规就业占主导地位，所以许多巴勒斯坦人虽然就业但仍被列为贫困人口。

11. 巴勒斯坦人身处安全危机和频繁遭受外部经济和政治冲击的环境之中，他们的支出和收入即使略有减少也很容易受到影响。西岸的支出下降 5%，贫困率就会增加 16%；支出下降 15%，贫困率就会增加 50%。<sup>8</sup>

## B. 巴勒斯坦劳动力对以色列和定居点内不稳定就业的依赖

12. 在以色列占领下，巴勒斯坦经济创造就业机会的能力很弱，这使很大一部分劳动者别无选择，只能在以色列和定居点内寻找就业机会。巴勒斯坦被占领土长期以来一直是以色列经济廉价劳动力的来源，近年来这种趋势有所加快。自巴勒斯坦民族权力机构成立以来，以色列和定居点内的就业人数增加了一倍多，尽管自 2007 年以来，加沙的劳动力不得在以色列经济部门就业。大多数巴勒斯坦人是非技术工人，从事建筑业、农业、渔业和林业、采矿业、采石业和低技术制造业。

13. 到 2022 年初，在以色列和定居点内就业的巴勒斯坦人人数已达到 15.3 万，占西岸就业劳动力的五分之一。<sup>9</sup> 在以色列和定居点内的就业为来自西岸的劳动者带来了可观的收入，他们每年的收入接近 30 亿美元，约占西岸国内生产总值的四分之一。因此，西岸的经济依赖在以色列和定居点内赚取的收入来支持巴勒斯坦经济所有部门的总需求。

<sup>5</sup> 巴勒斯坦经济政策研究所，2021a，《经济监测》第 67 期，可查阅 <https://mas.ps/en/publications/5958.html>。

<sup>6</sup> 世界银行，2022 年。

<sup>7</sup> 巴勒斯坦经济政策研究所，2021b，《巴勒斯坦发展前景》，可查阅 [https://mas.ps/cached\\_uploads/download/2022/04/22/development-report-eng-1650653647.pdf](https://mas.ps/cached_uploads/download/2022/04/22/development-report-eng-1650653647.pdf)。

<sup>8</sup> A Atamanov 和 N Palaniswamy，2018 年，West Bank and Gaza: Poverty and shared prosperity diagnostic 2011–2017，世界银行。

<sup>9</sup> 中东和平进程特别协调员办事处，2022 年，提交特设联络委员会的报告，5 月。

14. 在以色列和定居点内就业的巴勒斯坦人缺乏体面工作，通勤时间长、在过境点等待时间长、缺乏社会保障、工作条件差。此外，许可证制度导致经纪人和雇主利用不正当的权力剥削巴勒斯坦工人。国际劳工组织估计，经纪人通过许可证制度每年赚取超过 1.19 亿美元的利润。<sup>10</sup>

15. 实证研究表明，以色列和定居点内的就业对巴勒斯坦国内生产总值的增长产生了各种负面影响。<sup>11</sup> 这种就业削弱了对人力资本投资的积极性，减少了技能的供应，增加了国内工资水平，但生产力却没有相应的增长，从而损害了巴勒斯坦经济的竞争力。此外，这种就业不可预测，也不稳定，而且受到政治和安全危机的影响。它无法取代通过解除对加沙的封锁和在整个巴勒斯坦被占领土上解除所有经济限制来振兴巴勒斯坦劳动力市场。

### C. 水电：依赖、短缺与高价

16. 在西岸和加沙，供水缺口很大，估计分别为每年 3,300 万立方米和 1.02 亿立方米。<sup>12</sup> 因此，巴勒斯坦人必须以高价从以色列进口水，但西岸和加沙的水仍然供不应求。在西岸，水费占巴勒斯坦家庭平均收入的 8%，远远高于全球标准。与此同时，没有接通供水网络的贫困家庭高达 17% 的收入用于买水。<sup>13</sup> 平均而言，接通供水网络的巴勒斯坦人每日用水量低于世界卫生组织建议的最低标准，约为以色列人每日用水量的三分之一。<sup>14</sup>

17. 水资源短缺不仅限制了农业发展，而且还影响到公共卫生，并通过消除潜在的重要前向和后向联系，直接或间接地限制了制造业和其他部门的增长机会。

18. 巴勒斯坦被占领土仅生产所消耗电力的 3%，90% 的电力从以色列进口。因此，电费反映了以色列电力公司的费率，而该公司是该区域费率最高的公司之一。对巴勒斯坦生产者 and 家庭来说，后果是显而易见的，他们 9% 的支出用于电力，这一比例是埃及和黎巴嫩的两倍，是约旦的三倍。<sup>15</sup>

19. 西岸的电力需求已超过 1,200 兆瓦，预计到 2030 年每年将增加 270 兆瓦以上。在加沙，封锁、对基础设施的一再破坏和燃料短缺造成了严重的电力短缺；平均需求量超过 400 兆瓦，高峰需求量通常达到 550 兆瓦，而供应量在 190 兆瓦左右，只能满足平均需求量的 48% 和高峰需求量的 35%。加沙约 63% 的电力供应从以色列进口；其余的电力由加沙的发电厂供应。<sup>16</sup>

<sup>10</sup> 国际劳工组织，2020 年，《被占领阿拉伯领土工人的状况》，可查阅 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_745966.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_745966.pdf)。

<sup>11</sup> J Agbahey, K Siddig 和 H Grethe, 2016 年, Access to Israeli labour markets: Effects on the West Bank economy, 可查阅 <https://econpapers.repec.org/paper/agsiamf16/243992.htm>。

<sup>12</sup> 四方代表办公室，2022 年，提交特设联络委员会的报告，5 月。

<sup>13</sup> 巴勒斯坦经济政策研究所，2021a。

<sup>14</sup> 见 <https://switchmed.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020.11.30-Country-Profile-Palestine.pdf>。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 四方代表办公室，2022 年。

20. 加沙电力短缺，供电时间限制在半天，影响了包括供水、保健和卫生设施在内的基本公共服务的提供。由于疫情、前往加沙以外地区就医的旅行受限以及军事行动，对医院的服务需求不断增加，因此医院必须在远低于其运营能力的情况下运作。这种短缺还导致未经处理的废水被倒入海中，对公共卫生、渔业产量和娱乐机会造成了负面影响。

#### D. 竞争力受损、去农业化、去工业化、发展倒退

21. 自 2007 年以来，加沙一直处于封锁之下，在西岸，占领国对巴勒斯坦人口和货物流动实行严格的行政和实物限制制度，包括设置许可证制度、数百个永久和流动检查站、大门、土墩、路障和壕沟。

22. 占领使巴勒斯坦生产商失去了不受阻碍地进入区域和全球市场的机会，而这种机会对于一个人口只有 500 多万、购买力薄弱的小型经济体来说至关重要。此外，由于占领，巴勒斯坦经济被分割成加沙地带和西岸包括东耶路撒冷三个单独的地区，西岸内部又进一步分割。结果形成了一个群岛经济，其中一些地区接近自给自足，个别地区沦为小规模低效率经济，无法从规模经济中获益。

23. 在进入内部和外部市场时，巴勒斯坦人面临着更长更贵的运输路线、安全检查、延误和仓储费等额外费用。额外费用损害了生产商的竞争力，妨碍了他们从国际贸易和融入区域和全球价值链中获益。

24. 适应占领下的限制措施又加深了对进口和援助的依赖，形成了一个集中度高、技术含量低的薄弱的出口部门，其中 10 种劳动密集型产品占出口总额的三分之二。由此产生的扭曲的内向型生产结构中，非贸易商品(服务)部门的份额扩大，而贸易商品(农业和工业)部门的份额缩小。与此同时，大部分创造就业的活动劳动生产率低下，有时只有业绩较好部门生产率的五分之一。<sup>17</sup>

25. 服务部门日益增长的份额有别于区域比较国的份额，也不符合巴勒斯坦的发展水平。这种结构扭曲反映了一种为适应占领下施加的限制措施而采取的依赖路径，而限制措施对可贸易商品部门的影响最大。这种适应方式限制了增长前景，因为有限的可贸易商品部门通常生产率增长更快、创新能力更大，创造的工作更体面、收入更高。

26. 由于没有本国货币并使用新谢克尔，巴勒斯坦的竞争力遭到进一步削弱，因为新谢克尔的汇率反映的是更先进的以色列经济的需要和发展水平。此外，巴勒斯坦劳动者在以色列和定居点内就业给国内工资带来了上涨压力，但生产力却没有相应的提高。任何经济体中最重要的两种价格——汇率和工资——完全或基本上由以色列决定，这进一步限制了巴勒斯坦生产商在国内市场和出口市场的竞争力。

27. 西岸几乎占了巴勒斯坦的全部出口。在封锁之下，加沙的出口几乎为零。与此同时，进口仍然居高不下(2021 年占国内生产总值的 47%)，用于进口的大部分资金来自汇款、援助以及在以色列和定居点就业的收入。出口仅够支付进口账单的三分之一，因而 2021 年出现巨额贸易逆差(占国内生产总值的 37%)，位居世界前列。巴勒斯坦生产商的竞争力受到抑制，这是造成贸易逆差的两个原因，即出口水平低和进口费用高。

<sup>17</sup> 巴勒斯坦经济政策研究所，2021b。

28. 以色列的占领限制了巴勒斯坦进入全球市场的机会，确保了巴勒斯坦对以色列的严重贸易依赖，从而消除了贸易伙伴多样化所可能带来的重大优势。巴勒斯坦政府使贸易伙伴多样化的努力没有成功，尽管有协议赋予巴勒斯坦人进入美利坚合众国、欧洲联盟和南方共同市场(南共市)以及大阿拉伯自由贸易区成员国间的大型市场的特权。2021年，以色列占巴勒斯坦贸易额的72%，而巴勒斯坦市场在以色列贸易总额中的份额仅为3%。

29. 此外，与根据《巴黎议定书》<sup>18</sup>的规定可以自由进入巴勒斯坦市场的以色列竞争者相比，占领造成的额外成本使巴勒斯坦生产商处于明显的不利地位，以色列竞争者因此成功地占领了大部分巴勒斯坦市场。2021年，巴勒斯坦与以色列的双边贸易逆差超过国内生产总值的23%。然而，漏洞百出的边界和走私活动表明，这一逆差其实可能要大得多。

30. 对行动自由的限制阻碍了基本社会服务和人道主义救济的提供，侵犯了巴勒斯坦人民的健康权、工作权、受教育权和体面生活权及其他人权。这些限制对妇女的影响尤其严重，损害了她们平等参与劳动力市场的权利，妨碍了她们获得卫生和教育服务。妇女在通勤和通过检查站时还面临更多的安全问题，这导致许多人在家上班或在离家近的地方上班，或者一直失业。

31. 尽管巴勒斯坦妇女的受教育比例和受教育年限高于男子，但2021年，妇女失业率为54%，而男子失业率为30%，青年(15-29岁)失业率为35%。与此同时，平均而言，国民总收入中男性每赚1美元，女性只赚20美分。与性别有关的就业和收入差距有很大一部分可直接归因于职业差异。<sup>19</sup>

32. 经过长期的去农业化、去工业化和发展倒退，巴勒斯坦经济发生了深刻的结构扭曲。1994-2021年，在整个巴勒斯坦被占领土，农业在国内生产总值中所占份额从12.1%降至6.5%，工业所占份额从22%降至12%，服务业所占份额从60%升至77%。在加沙，农业所占份额停滞不前，工业所占份额从22%降至7%，服务业所占份额从61%升至78%。在西岸，农业所占份额从13.6%降至5.8%，工业所占份额从22%降至13%，服务业所占份额从59%升至76%。

33. 妨碍农业发展的因素有：土地和水被没收；进口生产要素和化肥受到限制；农业设施和农作物遭到破坏。C区占西岸面积的60%以上，拥有最丰富的土地和自然资源，但至今仍被占领，定居点控制着85%的水资源。与此同时，隔离墙将西岸10%的农田限制在隔离墙和绿线(相当于1967年6月的边界)之间的地区，即接合区。

34. 隔离墙和相关的控制系统限制了巴勒斯坦农民进入接合区内的土地，造成了生产力和产出的重大损失。例如，由于隔离墙的存在，接合区内橄榄树的产量只有另一边的一半。<sup>20</sup> 农业部门不仅总体表现不佳，而且生产率也大大落后于区

<sup>18</sup> A/49/180，附件四，以色列国政府与代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织间经济关系议定书。

<sup>19</sup> 巴勒斯坦经济政策研究所，2021b；世界银行，2022年。

<sup>20</sup> TD/B/67/5。

域其他国家，尽管气候和土壤条件几乎相同，但生产率只有以色列的一小部分。例如，巴勒斯坦被占领土的单位面积产量约为以色列的 43%，是约旦的一半。<sup>21</sup>

35. 在加沙，占领国建立了一个“缓冲区”，从加沙和以色列之间的围栏延伸 300 至 1,500 米，约占加沙总面积的 17%，使巴勒斯坦生产者无法进入 35% 以上的农田。<sup>22</sup>

36. 2021 年 5 月在加沙发生的军事行动摧毁了农田、农作物、果园、牲畜棚、温室、果树、储存设施、船只、捕鱼设备、农业综合企业、灌溉渠和抽水系统。温室遭受的破坏最大，由于在土地和水资源有限的情况下温室作物产量较高，这将产生重大影响。<sup>23</sup> 如果占领之下对设备和基本物资进口实行的限制持续下去，则加沙农业的恢复时间还会延长。

## E. 扩大定居点和拆毁巴勒斯坦房产的行为登峰造极

37. 2021 年，定居点规模继续扩大。然而，联合国在包括安全理事会第 2334 (2016)号决议在内的多项决议中重申，建立定居点是公然违反国际法的行为。截至 2021 年 11 月，以色列政府承认的定居点超过 138 个，还有 150 个未获承认的“前沿定居点”。虽然根据以色列法律，前沿定居点名义上是非法的，但实际上它们是定居点，因为它们被允许存在，尽管三分之一以上的前沿定居点全部或部分建在以色列政府承认由巴勒斯坦人私人拥有的土地上。前沿定居点得到了安全保障，并由政府提供先进的基础设施，有些前沿定居点后来转为正式定居点的一部分。<sup>24</sup>

38. C 区的巴勒斯坦人遭受定居者的暴力袭击，包括破坏住宅和人道主义建筑、人身攻击、恐吓、使用实弹、拔除和毁坏树木和庄稼以及毁坏农业设备和私人财产。在某些情况下，定居点向巴勒斯坦土地排放污水，造成水和生产性树木的污染和损害。2021 年，人道主义事务协调厅记录的定居者暴力事件达到 2005 年以来的最高水平，这削弱了巴勒斯坦人从事基本农业工作和其他经济活动的的能力。定居者发动了大约 500 次袭击，造成了人员伤亡和大量财产损失。

39. 占领国完全控制了占西岸面积 60% 以上的 C 区。巴勒斯坦人极难获得建造住房、经济活动场所以及道路、供水和供电网络等基础设施的许可证。2010-2020 年，巴勒斯坦人为基础设施、住房、工业或农业目的提出的建筑许可证申请中，有 96% 以上被拒。<sup>25</sup> 2019-2020 年，拒发许可证的比率上升至 99% 以上。

40. 虽然几乎不可能获得建筑许可证，但如果一个建筑物是在没有许可证的情况下建造的(这种是常有的事)，占领国就会将其拆毁。自 1967 年占领开始以来，占

<sup>21</sup> 贸发会议，2015 年，《陷入困境的巴勒斯坦农业部门》(联合国出版物，纽约和日内瓦)。

<sup>22</sup> 见 <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/israels-apartheid-against-palestinians-a-cruel-system-of-domination-and-a-crime-against-humanity/>。

<sup>23</sup> 联合国粮食及农业组织，2021 年，《5 月冲突升级对加沙地带农业区的影响》，罗马。

<sup>24</sup> 以色列占领区人权信息中心，2021 年，《State Business: Israel's Misappropriation of Land in the West Bank Through Settler Violence》，耶路撒冷。

<sup>25</sup> 救助儿童会，2021 年，《Hope Under the Rubble: The Impact of Israel's Home Demolition Policy on Palestinian Children and Their Families》，伦敦。

占领国拆毁了 28,000 所巴勒斯坦人的房屋，摧毁了重要的基础设施，包括供水和卫生设施。<sup>26</sup>

41. 业主经常被迫自费拆除自己的房产，以避免坐牢和支付巨额罚款。2021 年，东耶路撒冷的自拆现象明显增多。拆房是一种创伤性的经历，它让人无能为力，将社区连根拔起，给巴勒斯坦人民，特别是儿童留下伤疤。

42. 2021 年，西岸的巴勒斯坦拆房数量创五年新高；911 栋建筑被拆，导致 1,209 名巴勒斯坦人流离失所。<sup>27</sup> 捐助者资助的建筑也未能逃过一劫；被拆的有欧洲联盟或其成员国资助的 140 项人道主义房产，包括住宅和生产建筑。<sup>28</sup> 更多的建筑一直面临被拆的威胁。

43. 在东耶路撒冷，占领国没收了 57% 的土地用于建造定居点和公共基础设施，巴勒斯坦人被禁止进入该市另外 30% 的地方。巴勒斯坦人只许在 13% 的土地上建房，而且其中大部分土地已经派了用场。<sup>29</sup> 这种歧视性的分区限制迫使巴勒斯坦人居住在极度拥挤的飞地，对健康和福祉造成的后果显而易见。

44. 限制措施、拆房和定居者暴力使生活条件无法容忍，加剧了胁迫性环境，迫使巴勒斯坦人离开 C 区，为进一步扩大定居点腾出了空间。这造成了持久的“既定事实”，包括通过定居点实现事实上的吞并，从而阻止了根据联合国和安全理事会的若干决议实现两国解决方案，按国际社会的设想建立一个有生存能力、领土毗连的巴勒斯坦国。

## F. 加沙的苦难不断加重

45. 自 2007 年以来，加沙一直处于全面封锁之下，不得不应对几次军事行动造成的后果，这些军事行动摧毁了加沙的基础设施。2021 年 5 月，加沙遭受了自 2014 年以来最严重的军事行动。军事行动严重破坏了已经支离破碎的基础设施，包括水电和互联网网络、工厂、办公楼、住房、教育设施和医疗中心。与此同时，投资和实际资本存量下降，加沙经济经历了技术倒退，近年来全要素生产率对增长贡献甚微。<sup>30</sup>

46. 生产基础的破坏使加沙严重依赖联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处以及巴勒斯坦政府的援助、汇款和支出。因此，总体社会经济状况，包括贫穷的程度和深度深受这些资金流动的波动的影响。目前，加沙 80% 的人依靠国际援助。加沙所经历是贫穷和失业、医疗保健不足、行动受到限制、电力短缺、环境恶化以及 15 年封锁和长期冲突造成的持久心理影响等种种危机。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/data/demolition>。

<sup>28</sup> 欧洲联盟，2021 年，One-year report on demolitions and seizures in the West Bank, including East Jerusalem, 可查阅 [https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/one-year-report\\_en?s=206](https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/one-year-report_en?s=206)。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 世界银行，2021 年，向特设联络委员会会议提交的经济监测报告，11 月。

47. 加沙的家庭想尽各种办法来应对贫困，如借款、出售房产、减少商品和服务支出或接受劣质产品。此外，危机迫使儿童辍学，以通过童工从事各种工作，包括建筑、收集碎石和拆房等，来补充家庭收入。<sup>31</sup>

48. 需要数亿美元才能使巴勒斯坦从最近的军事行动中所造成的破坏中恢复过来。加沙陷入了一个长期的恶性循环，巴勒斯坦政府、国际社会和捐助者的干预行动一般仅限于满足眼前的紧急人道主义和重建需要，而用于解决结构性缺陷、根本原因和长期发展需要的资源所剩无几。与此同时，对进口生产要素和技术的限制阻碍了重建和恢复活动。

49. 不过，这种恶性循环是可以逆转的。有人估计，放松一系列限制措施，恢复正常电力供应并支付工资，可使家庭购买力提高 55%，出口增加 625%，进口增加一倍，国内生产总值增加 39%，经济活动发生这种好转可使失业率减少 23%。<sup>32</sup>

50. 加沙等地的巴勒斯坦经济发展问题基本上是政治性的。要在所有巴勒斯坦被占领土实现可持续复苏，就必须根据安全理事会第 1860(2009)号决议，终止两用物项清单制度对进口设备、生产要素和技术的限制，取消所有流动限制，并结束对加沙的封锁。此外，加沙与包括东耶路撒冷在内的西岸在经济、行政和政治上实现统一，将加速巴勒斯坦被占领土的经济复苏。

## 二. 财政危机加深

### A. 援助不断减少，公共债务和欠款不断增加

51. 自 2020 年以来，巴勒斯坦政府陷入了历史上最严重的财政危机之一。这场危机的特点是，资金缺口巨大、外援急剧减少、国内借贷来源枯竭。除了占领之外，财政管理仍然是巴勒斯坦政府面临的巨大挑战，因为它影响到履行基本国家职能和支付公务员工资、提供基本公共品和服务以及发展有形基础设施和体制基础设施的能力。2021 年 11 月，巴勒斯坦政府宣布，只能向公务员支付 75% 的工资。截至 2022 年 6 月中旬，巴勒斯坦政府仍在向公职人员支付 80% 的工资。<sup>33</sup>

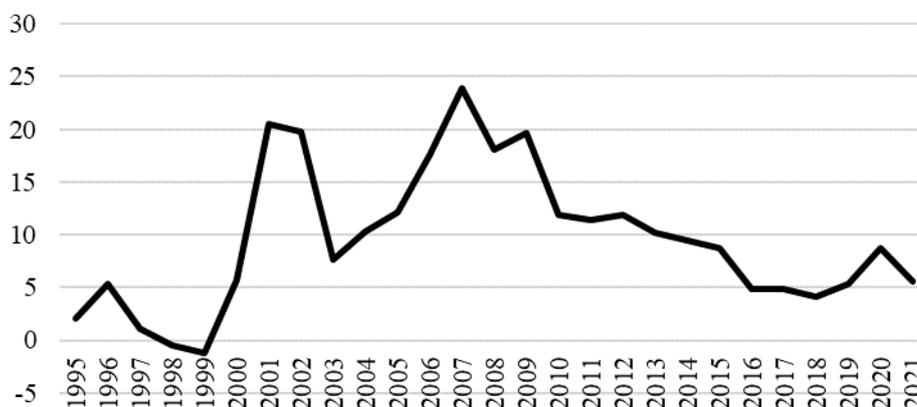
52. 造成财政危机的主要原因是占领的经济后果。在过渡期(1994-1999 年)结束时，巴勒斯坦政府尚能平衡预算，大多数捐助者提供的支助都是用于发展的资金(图 1 和图 2)。然而，在 2000 年 9 月爆发第二次起义之后，占领国实施了流动限制，巴勒斯坦经济在 2000 至 2002 年间萎缩了 27%。因此，公共收入急剧下降，政府从平衡预算转向经常性赤字，2002 年经常性赤字达到国内生产总值的 21%。

<sup>31</sup> 见 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/acaps-thematic-report-palestine-political-economy-gaza>.

<sup>32</sup> 托尼·布莱尔全球变化研究所，2018 年，Assessing the economic impact of easing measures for the Gaza gaza Strip，可查阅 <https://institute.global/advisory/assessing-economic-impact-easing-measures-gaza-strip>.

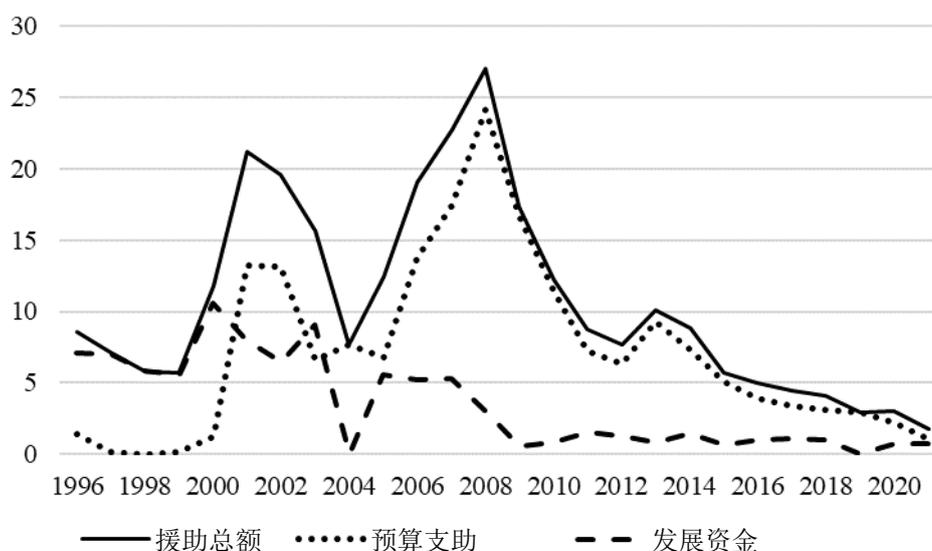
<sup>33</sup> 巴勒斯坦财政和规划部，2022 年，Full-year report 2021: Fiscal development and macroeconomic performance；世界银行，2022 年。

图 1  
经常预算赤字占国内生产总值的比例  
(百分比)



资料来源：巴勒斯坦财政和规划部。

图 2  
捐助方援助占国内生产总值的比例  
(百分比)



资料来源：巴勒斯坦货币管理局。

53. 在政治、经济和人道主义危机频发的环境中，巴勒斯坦政府一直在实施影响深远的财政改革。到 2021 年，政府已设法将经常性赤字占国内生产总值的比例从 2007 年的 23.9% 降至 5.6%，并将公共收入占国内生产总值的比例从 2012 年和 2013 年的 17% 提高到 23%，比较来看，这是一个不错的比例。同期，巴勒斯坦政府成功将总支出占国内生产总值的比例降低了 20 个百分点，即从 2007 年的 50.5% 降至 2021 年的 30.4%。

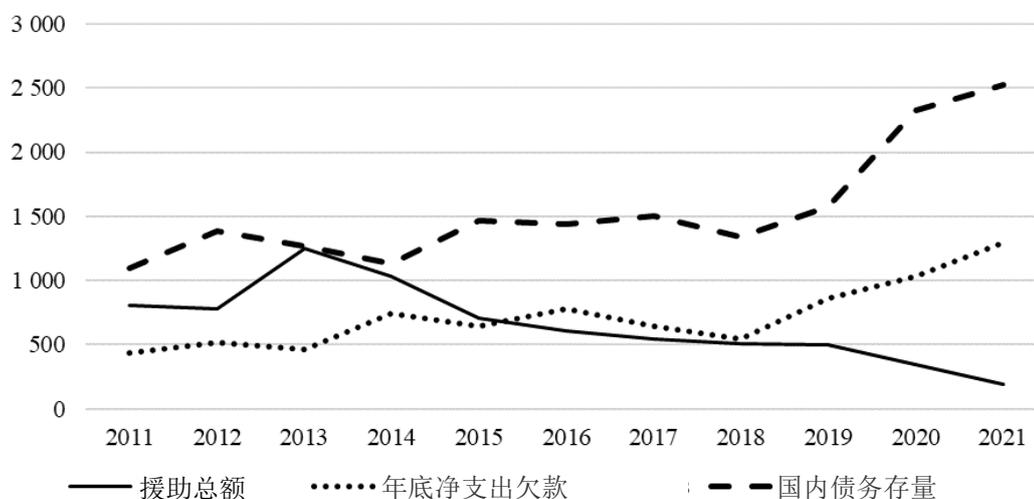
54. 虽然按一般标准来看，赤字可能尚未达到极端水平，但传统财政可持续性基准不适用于巴勒斯坦，在此特殊情况下，赤字水平令人严重关切。巴勒斯坦政府没有中央银行，不发行本国货币，很难进入国际金融市场，而且已经用尽了安全的国内借款额度。其他经济体承受得起大得多的赤字和债务比率，以刺激经济或

平稳商业周期，但如果没有足够的捐助者支助，巴勒斯坦政府就没有相应的工具和财政政策空间。

55. 随着援助减少、安全的国内借贷来源枯竭，财政前景变得愈加暗淡。2021年，援助总额降至 3.17 亿美元，占国内生产总值的 1.8%，与 2008 年的 20 亿美元(占国内生产总值的 27%)相比降幅巨大。与此同时，预算支助比 2020 年减少了一半，数额为 1.86 亿美元，仅占国内生产总值的 1%，而 2008 年为 24%。2007 至 2018 年，平均而言，预算支助覆盖了经常预算赤字的 80%，但 2019 年、2020 年和 2021 年分别只覆盖留赤字的 54%、25% 和 18%。与此同时，发展支助占比从 2000 年 10.6% 的峰值下降到 2021 年的 0.73%。

56. 随着外援的减少和巴勒斯坦财政资源向以色列的流失，巴勒斯坦政府不得不通过大幅增加向国内银行借款和积累对国内私营部门和养老基金的欠款来弥补财政缺口。到 2021 年底，公共债务总额达到 38 亿美元，欠款总额约为 30 亿美元，合计占国内生产总值的 38%。<sup>34</sup> 与此同时，国内债务增加到 25.3 亿美元，占国内生产总值的 14%，占信贷总额的 23%，超过了巴勒斯坦货币管理局规定的 15% 的额度。图 3 显示，过去十年中，一方面捐助者预算支助减少，另一方面公共债务和欠款不断增加。

图 3  
财政指标  
(百万美元)



资料来源：巴勒斯坦财政和规划部。

57. 此外，政府雇员欠银行系统的债务达到 18 亿美元，这增加了银行系统对政府及政府雇员的风险敞口，这两者共占银行信贷总额的 40%。公共债务和欠款存量不断增加，银行系统对政府及政府雇员的风险敞口很大，这会挤压私营部门、减缓经济活动，加大向经济其他部门蔓延的风险。例如，公共部门的欠债已经将

<sup>34</sup> 巴勒斯坦财政和规划部，2022 年。

建筑业推到了极限。<sup>35</sup> 经济活动的放缓可能会导致公共收入减少，从而加剧财政危机，应该防止这种恶性循环。

## B. 财政极其脆弱的根源

58. 自《巴黎议定书》签署以来，已经过去 28 个年头：《巴黎议定书》最初的目的是在五年过渡期内规范以色列和巴勒斯坦民族权力机构间的经济关系。将近 30 年以后，《巴黎议定书》仍然是主宰、约束和制定巴勒斯坦宏观经济、财政和贸易政策的总框架。

59. 《巴黎议定书》确立的不对称经济关系助长了脆弱性和不确定性，从而使财政不可能有可持续性。《巴黎议定书》的一项主要特点是建立了一个收入结算机制，以色列据此对巴勒斯坦从以色列或经由以色列进口的商品征税，并按月将结算收入转给巴勒斯坦政府。这一安排使三分之二以上的巴勒斯坦财政收入处于占领国的控制之下，占领国可以(而且经常)中止转移收入并(或)实行缺乏透明度的单方面扣减。例如，2018 年 7 月，以色列政府颁布了一项法律，规定从结算收入中扣除一部分款项，数额相当于巴勒斯坦政府向囚禁在以色列的巴勒斯坦囚犯的家属以及在针对以色列人的袭击或据称袭击中死亡的巴勒斯坦人的家属支付的款项。<sup>36</sup> 2021 年，此类扣除额达 1.04 亿美元。

60. 国际组织和其他组织援引了贸发会议自 2011 年以来就巴勒斯坦财政资源流入以色列国库问题开展的开创性研究，并将这一议题列入谈判议程。此举让巴勒斯坦政府于 2018 年和 2019 年获得了数亿美元的流失资源偿还额。然而，这种流失尚未得到遏制。巴勒斯坦和国际组织试图量化流失情况，虽然做得不够彻底，但都表明每年损失大量财政资源。

61. 在占领下实施的层层叠叠的复杂限制扼杀了经济活动，抑制了国内生产总值潜在的增收收益，从而加深了财政困境。世界银行估计，仅仅是让巴勒斯坦政府和巴勒斯坦生产者更多地进入 C 区这一项，就能在 2021 年将年收入提高国内生产总值的 6 个百分点，<sup>37</sup> 即 9.6 亿美元，这足以消除 2021 年财政赤字的 76%。占领国不仅不让巴勒斯坦人进入 C 区，而且还不遵守 1995 年临时协定的规定，不把 C 区的税收转交给巴勒斯坦政府。要实现财政韧性和实质性就必须取消限制，使经济增长能够转化为收入增加，并减轻政府维持高水平社会支出和充当最后可依靠的雇主的压力。

62. 制止财政资源的流失，允许巴勒斯坦人进入 C 区，解除对加沙的封锁和对西岸生产活动的其他限制，极有可能消除全部财政赤字，最大限度地扩大巴勒斯坦的财政空间。这样也会结束对援助的依赖，使巴勒斯坦政府能够通过为发展筹资和为重建社会、体制和有形基础设施投资，以及提供基本的公共品和社会服务，切实实现可持续发展目标。在巴勒斯坦政府能够克服财政脆弱性背后的因素之

<sup>35</sup> Portland Trust, 2021 年, 巴勒斯坦经济公报 181, 可查阅 <https://portlandtrust.org/bulletins/palestinian-economic-bulletin-october-2021/>.

<sup>36</sup> TD/B/67/5.

<sup>37</sup> 世界银行, 2014 年, 《C 区和巴勒斯坦经济的未来》, 华盛顿特区。

前，国际社会需要承担起对巴勒斯坦人民的责任，提供能够维持最低限度体面生活条件的有意义和可预测的财政支持。

### C. 实现可持续性和财政韧性的途径

63. 尽管政治环境不断恶化，捐助方援助减少，但巴勒斯坦政府继续追求财政可持续性，并明确提出发展愿景，其中最新的是《2021-2023 年国家发展计划》，该计划强调基于区域竞争优势和逐步脱离占领的均衡集群发展，其目的是实现社会正义，增强妇女和青年的权能，以及向全球市场开放，同时深化和扩大与阿拉伯地区的关系。该计划承认占领下发展的局限性，争取运用经济赋权来建立一个主权、独立的国家，而不仅仅是寻求在占领下难以实现的福利。<sup>38</sup> 国际社会应承担起对巴勒斯坦人民的责任，提供足够的政治和经济支持，以实现该计划中提出的宏伟的目标。

64. 占领仍然是巴勒斯坦长期财政危机的根源，也是妨碍财政可持续性的主要障碍。疫情和捐助者支助的减少只是让一种早就存在的状况浮出了水面，暴露了极端的财政脆弱性。实现财政可持续性的最佳途径是结束占领，赋予巴勒斯坦政府对边界的主权控制、获得土地和自然资源的权利以及独立征税的能力。与此同时，国际社会应采取措缓解危险的财政状况，办法如下：

(a) 扭转捐助方援助下降的趋势，以确保巴勒斯坦政府有能力生存下去，弥补经常性资金缺口，并增加用于发展和基本社会服务的支出；

(b) 确保占领国根据联合国和安全理事会有关决议，解除所有经济限制，承担起国际法规定的责任。此外，应鼓励占领国停止单方面扣减巴勒斯坦结算收入和扣留转账；

(c) 促进谈判，以全面制止巴勒斯坦财政资源的流失。这就需要建立透明的机制，让巴勒斯坦政府和以色列政府共享所有相关的贸易和财政数据。目前两地贸易的纸质结算系统需要升级为互联互通的自动化系统，以便以快捷、全面及准确的方式交换数据。贸发会议最近启动的一个技术合作项目旨在通过加强巴勒斯坦海关管理能力和升级巴勒斯坦政府使用的贸发会议海关数据自动化系统，为实现这一目标做出贡献。

## 三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

### A. 框架和目标

65. 过去三四十年来，贸发会议一直对巴勒斯坦人民给予支持，为此开展政策导向研究，执行能力建设和技术合作项目，提供咨询服务，促进国际社会就巴勒斯坦人民的需求及其经济的需求达成共识。

66. 贸发会议援助巴勒斯坦人民方案是根据《布里奇顿协定》第 127(bb)段的要求制定的，其中请贸发会议“继续评估巴勒斯坦被占领土的经济发展前景，审查占领的经济代价以及贸易和发展面临的障碍……以期缓解巴勒斯坦人民遭遇的不

<sup>38</sup> 见 <https://andp.unescwa.org/plans/1293>.

利经济和社会条件”。此外，联合国大会在七项决议(第 69/20 号、第 70/12 号、第 71/20 号、第 72/13 号、第 73/18 号、第 74/10 号和第 75/20 号决议)中请贸发会议向大会报告以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

67. 贸发会议的方案旨在建设和加强巴勒斯坦公共和私营部门的机构能力，通过以下四个类活动解决巴勒斯坦经济的制约因素和新出现的需求：

- (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) 金融与发展；
- (d) 企业、投资和竞争政策。

## B. 正在开展的业务活动

68. 按照上述决议的要求，贸发会议于 2021 年向大会提交了一份关于占领造成的经济代价的报告。<sup>39</sup> 报告对 2000 年 9 月第二次起义爆发后实行的限制措施和封锁政策的经济代价进行了评估，并从家庭贫困率和贫困差距的角度对限制措施和军事行动造成的贫困程度的增加作出了估计，提供了消除贫困的最低成本，以及如果没有额外的有害措施和封锁政策本可实现的潜在经济增长。在提出报告之后，又对西岸的占领政策、发展受阻和贫困问题进行了更详细的研究。<sup>40</sup>

69. 2021 年 6 月，贸发会议在巴勒斯坦经济政策研究所举办了一次研讨会，向巴勒斯坦各机构介绍其新的综合模拟框架。受益方包括政府机构、研究机构和学术机构。与以往版本一样，更新后的模型与巴勒斯坦经济政策研究所和巴勒斯坦中央统计局共享，以便它们预测巴勒斯坦经济的前景，并向决策者和私营部门提供实用工具，用以评估巴勒斯坦经济的关键方面、评估备选政策方案和情景、协助制定经济发展战略以实现可持续发展目标。

70. 2022 年初，贸发会议与巴勒斯坦财政和规划部签署了一项基于海关数据自动化系统的新一轮海关管理合作协议。除其他外，该项目的目的是将海关数据自动化系统世界通软件系统更新到最新版本，并向巴勒斯坦海关工作人员提供海关估价、风险分析和清关后控制等领域的培训。该项目的目标是改善巴勒斯坦政府的财政状况，支持其促进贸易便利化和提高竞争力的努力。

71. 贸发会议一直在与巴勒斯坦财政和规划部合作开展一个项目，向巴勒斯坦各机构重新推荐贸发会议债务管理和金融分析系统。该项目旨在提高巴勒斯坦公共财政管理的质量并扩大其范围。

<sup>39</sup> A/76/309.

<sup>40</sup> 贸发会议，2021 年，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：西岸发展受阻与贫穷》(联合国出版物，日内瓦)。

### C. 协调、资源调动和建议

72. 2021 年，贸发会议继续与巴勒斯坦政府、国际组织、捐助方和联合国国家工作队和包括民间社会在内的其他利益攸关方协调，向巴勒斯坦人民提供支持。尽管实地条件不利且困难日增，但该方案仍在加强对巴勒斯坦人民的持续支助。

73. 2020 年年底，贸发会议收到沙特阿拉伯政府的一笔赠款，用于维持贸发会议履行任务所需的专业能力，并支持巴勒斯坦人民实现可持续发展目标的努力。这笔赠款用于资助一个项目，旨在加强贸发会议审查占领的经济代价以及贸易和发展面临的障碍的能力，以期缓解巴勒斯坦人民在占领下遭遇的不利经济和社会条件。

74. 由于预算外资源短缺，贸发会议履行这一任务、满足巴勒斯坦人民和其他利益攸关方，包括民间社会和私营部门日益增长的技术援助需求的能力继续受到制约。因此，请会员国考虑提供资源，使贸发会议能够满足《内罗毕共识》和《布里奇顿协定》以及联合国各项决议提出的要求。

---