



第七十三届会议

议程项目 39

巴勒斯坦问题

## 以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价\*

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递联合国贸易和发展会议秘书处编写的报告。

\* 本说明因待批准的文件积压而迟交。



## 联合国贸易和发展会议秘书处关于以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的报告

### 摘要

本报告根据大会第 [69/20](#)、[70/12](#)、[71/20](#) 和 [72/13](#) 号决议提交，大会在这些决议中请联合国贸易和发展会议评估以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价，并就此作出报告。

## 目录

	页次
一. 目标、任务授权和限制因素 .....	4
二. 占领造成代价的一些表现 .....	4
三. 造成与占领相关的代价的行为和措施.....	5
A. 在巴勒斯坦被占领土建设定居点 .....	5
B. 修建隔离墙 .....	6
C. 未能促进占领区域的经济的发展 .....	7
D. 在巴勒斯坦被占领土开展的军事行动 .....	7
E. 影响经济部门、自然资源、劳动力市场和社会部门的行为.....	8
四. 结论和建议 .....	10

## 一. 目标、任务授权和限制因素

1. 本报告按大会第 69/20、70/12、71/20 和 72/13 号决议的要求编写，大会在其中请联合国贸易和发展会议(贸发会议)评估以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价并就此作出报告。
2. 秘书长此前向大会第七十一届会议提交了报告(见 A/71/174)，贸发会议在其中强调了占领给巴勒斯坦人民造成的沉重经济代价，并强调需要评估这些代价，了解这给巴勒斯坦人民福祉和巴勒斯坦被占领土经济发展前景造成的影响。贸发会议建议在联合国系统内建立一个系统性、有据可依、可持续的综合性框架，用以估算占领造成的经济代价，并向大会汇报结果；这不仅是为了履行上述决议的要求，也是为了以现实的方式在巴勒斯坦被占领土推动可持续发展目标，并在中东实现公正和持久的和平。
3. 本报告以关于这一问题的上述报告为基础，借鉴了以色列占领给巴勒斯坦人民造成经济代价的评估框架和参数，并为经济学家们今后执行大会决议的工作提供指导。但必须强调的是，为评估、估算和报告占领造成的历史代价和重复出现的代价，需要开展详细工作，而这需要建立在坚实的客观和科学依据之上，并应在联合国相关决议规定的国际框架内开展。这要求提供目前并不具备的额外资源，因此不在本报告的处理范围之内。

## 二. 占领造成代价的一些表现

4. 并非所有与占领有关的代价都能以金钱衡量。无法以金钱衡量的损失包括但不限于丧失生命，失去正常的家庭和社区生活，失去人的尊严，以及失去邻里、文化、住所和家园。因此，对占领代价的任何评估无论如何全面，都仅仅是一部分，实际的代价要大得多。
5. 以色列当局多年来采取的严厉安全措施和限制对巴勒斯坦人民造成了沉重打击。这些措施以及经常出现的暴力和战事、单方面行动和巴勒斯坦内部的分裂给巴勒斯坦经济造成了大范围系统性损害，特别是侵蚀生产基础，没收土地、水和其他自然资源，限制人员、劳动力和商品流动，为进入国际市场设置障碍，封锁加沙地带十余年，以及在加沙地带和包括东耶路撒冷在内的西岸将巴勒斯坦经济割裂为三个彼此脱节、分离的区域和这造成的高昂代价。
6. 自 1967 年的占领以来，C 区的巴勒斯坦发展受到严重限制(C 区占西岸地区 60%以上，约有巴勒斯坦 10%的人口)，三分之二以上的牧场和 250 多万株丰产树木被毁。<sup>1</sup> 世界银行在 2013 年估计，如果允许企业和农场在 C 区发展，将使巴勒斯坦国内生产总值增加 35%。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1, 第 42(d)段。

<sup>2</sup> 世界银行，《C 区与加沙：C 区和巴勒斯坦经济的未来》(华盛顿哥伦比亚特区，2013 年)。

7. 在加沙地带，在 2008 年至 2014 年之间，以色列与加沙好战团体之间发生的三次冲突所造成的代价估计至少是加沙潜在年度国内生产总值的三倍。<sup>3</sup> 此外，因对加沙沿海捕鱼活动的限制，巴勒斯坦渔民无法获得 85% 的渔业资源，另有一半的可耕地仍然无法供生产者使用。

8. 2014 年的部分估计数表明，泄露到以色列国库的巴勒斯坦收入约占国内生产总值的 3.6%。这些款项如被截获，可扩大巴勒斯坦的财政政策空间，使年度国内生产总值提高约 4%，每年多创造约 1 万个就业机会。<sup>4</sup>

9. 到 2005 年时，2000 年之前的巴勒斯坦有形资产至少有三分之一已经丧失。如果《奥斯陆协定》之前的增长趋势能持续下去，那么巴勒斯坦人均国内生产总值至少可以达到现有水平的两倍。<sup>5</sup> 贸发会议在 2016 年提交贸易和发展理事会的报告中指出，若没有占领，巴勒斯坦被占领土的经济规模可能是目前国内生产总值的两倍。<sup>6</sup>

10. 然而，正如贸发会议 2016 年提交大会的报告(A/71/174, 第 56 段)所指出的，以往关于占领经济代价的研究并非在统一的综合框架内进行，以计算所有经济部门不同类别的损失和直接与间接费用。贸发会议的结论是，以往的研究仅仅揭示了占领造成的经济代价的冰山一角，实际代价要高昂得多，因此建议在联合国系统内建立一个系统性、有据可依、综合和可持续的框架，用于估算、记录和报告以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

### 三. 造成与占领相关的代价的行为和措施

11. 有许多行为和措施都可能妨碍被占领土的经济的发展，使占领造成的经济代价更加高昂。在这方面，贸发会议在 2018 年向贸易和发展理事会提交的报告中详细阐述了半个世纪的占领和对土地与资源的占用如何使巴勒斯坦人民陷入贫困。<sup>7</sup>

12. 下文例举了以色列占领造成的影响。要完整罗列所有类似行为，并评估每一行为造成的所有负面影响，还需要开展进一步研究和调查。

#### A. 在巴勒斯坦被占领土建设定居点

13. 定居点使巴勒斯坦人民遭受经济代价。土地被用来建设定居点，使巴勒斯坦人无法将土地用于生产目的。此外，大片土地被没收，以便将定居点与以色列境内的道路连接起来。大会 2017 年 11 月 30 日关于巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的第 72/13 号决议提请注意最近《关于联合国贸易和发展会议援助巴勒

<sup>3</sup> TD/B/62/3, 第 38 段。

<sup>4</sup> Mahmoud Elkhafif, Misayef Misayef amd Mutasim Elagraa, *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations* (New York and Geneva, UNCTAD, 2014)。

<sup>5</sup> 贸发会议，《巴勒斯坦持续发展和建国的政策选择》(纽约和日内瓦，2009 年)。

<sup>6</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1, 第 51 段。

<sup>7</sup> TD/B/65(2)/3, 第 8 段。

斯坦人民的报告：巴勒斯坦被占领土的经济动态》所述的令人震惊的情况，其中包括定居点造成的经济代价。<sup>8</sup>

14. 秘书长最近的一份报告指出，“除了分配土地用于建设定居点住房和基础设施外，以色列还通过提供公共服务和鼓励包括农业和工业在内的经济活动来维护和发展定居点。住房、教育和税收优惠刺激了以色列定居点的人口增长。还为定居点的各行业提供类似的激励措施。”<sup>9</sup> 根据安全理事会第 446(1979)和 2334(2016)号决议，以色列在 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷设立定居点没有任何法律效力，公然违反国际法。

15. 此外，定居点生产的商品与巴勒斯坦生产的商品之间存在竞争关系，巴勒斯坦从以色列的进口量一直超过巴勒斯坦进口总量的 50%，即说明了这一点。<sup>10</sup>

## B. 修建隔离墙

16. 国际法院就在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见指出，隔离墙阻碍了巴勒斯坦被占领土的经济活动。<sup>11</sup> 隔离墙对经济活动造成重大破坏，占用了大量土地。特别是，隔离墙影响了“接合区”(即西岸内隔离墙西侧的区域)的经济活动。在西岸最肥沃的土地中，至少有 10%因修建隔离墙而丧失。住在“接合区”的巴勒斯坦人需要获得特殊许可，才能进入自己的土地。巴勒斯坦农民需要特殊许可或“事先协调”才能进入“接合区”内被指定为“封闭”的农田。如获核准，农民必须穿过隔离墙沿线的指定出入口或检查站，才能抵达自己的土地。在 2017 年橄榄收获季节，76 个出入口被指定用于农业通行，低于上一年的 84 个。这些出入限制迫使一些持有许可者完全停止种植活动，或开始种植雨养和低价值作物。以色列为定居点、隔离墙和相关目的而控制土地，给巴勒斯坦人民造成了因占领带来的代价。

17. 修建隔离墙造成了明显和大范围损失，这使大会于 2006 年通过了 ES-10/17 号决议，设立了《联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册》。《登记册》仅关注因修建隔离墙造成的损害，不包括占领国采取的任何其他措施。其目的只是记载因修建隔离墙(包括在东耶路撒冷及其周围)对所有有关的自然人和法人造成的损害，以此作为文档记录。损害分为六类，即农业(A)、商业(B)、住宅(C)、就业(D)、获得服务(E)、公共资源及其他(F)。绝大多数申诉都被归类为农业损失。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1。

<sup>9</sup> A/HRC/34/38, 第 17 段。

<sup>10</sup> 贸发会议根据巴勒斯坦中央统计局和以色列中央统计局的数据进行的计算。另见 TD/B/65(2)/3, 表 1。

<sup>11</sup> 见 A/ES-10/273 和 A/ES-10/273/Corr.1, 第 133、134、136、152 至 153 段。

<sup>12</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1, 第 46 段。

### C. 未能促进占领区域的经济发展

18. 如果占领国长期无法确保被占领土的经济的发展，则会产生严重的负面经济后果。

19. 例如，贸发会议说明了以色列征收巴勒斯坦贸易税如何给经济发展造成负面影响。根据 1994 年以色列国政府与巴勒斯坦解放组织在巴黎签署的《经济关系议定书》(《巴黎议定书》)，以色列对巴勒斯坦从以色列进口的商品征收增值税，对巴勒斯坦通过以色列港口进口的货物进行清关，对这些进口产品征收关税和增值税，并将此税收收入结转(清算)给巴勒斯坦国，这些收入占巴勒斯坦公共收入的四分之三左右。这使得以色列能够对巴勒斯坦财政事务进行过度控制。贸发会议的报告和研究强调了以色列一贯扣留巴勒斯坦清关收入造成的后果，以及由于这一清关机制，每年有数亿美元的财政收入从巴勒斯坦流入以色列。<sup>13</sup> 贸发会议 2013 年的报告估计，防止巴勒斯坦收入流入以色列将使公共收入总额增加 17%，足够支付 18% 的公共部门薪酬。<sup>14</sup>

20. 下文 E 小节进一步讨论了占领国如何未能在巴勒斯坦被占领土的各经济和社会部门促进经济发展。

### D. 在巴勒斯坦被占领土开展的军事行动

21. 2008 至 2014 年期间，在加沙发生了与以色列的三次重大冲突。初步保守估计显示，2008 年 12 月至 2009 年 1 月期间的军事行动造成了约 25 亿美元的经济损失。<sup>15</sup> 对于加沙地带当地经济的生产基础来说，这意味着可能造成全面经济瘫痪。国际货币基金组织最近的估计表明，2008 至 2009 年的冲突使加沙总资本存量损失 60% 以上，而 2014 年的冲突则使剩余资本存量的 85% 消失殆尽。<sup>16</sup> 这意味着加沙地带损失了 94% 的资本存量。

22. 世界银行在 2015 年向特设联络委员会提交的报告中估计，2012 年和 2014 年最后两次军事行动的直接成本为 32 亿美元。因此，三次战争的直接成本可能达到 57 亿美元。但这只是最基本的估算，不包括因人力资本损失或退化、经济乘数效应、后向和前向关联，以及被破坏或损坏的生产性资产的未来收入流而产生的间接成本。<sup>17</sup>

<sup>13</sup> 同上，第 16 至 17 段。

<sup>14</sup> TD/B/60/3, 第 43 段。

<sup>15</sup> TD/B/62/3, 第 38 段。

<sup>16</sup> 国际货币基金组织，《西岸和加沙：给特设联络委员会的报告》(2017 年 8 月 31 日)，附件三，第 6 段。

<sup>17</sup> TD/B/62/3, 第 37 段。

## E. 影响经济部门、自然资源、劳动力市场和社会部门的行为

23. 如上所述，此前的研究只揭示了占领累积造成的全部代价的冰山一角，这意味着实际代价是巨大的。这些代价因以色列在巴勒斯坦众多社会和经济部门的做法造成。以下段落列出了受这些做法影响的一些部门。

24. **农业。**贸发会议题为“围困下的巴勒斯坦农业部门”的研究表明，以色列控制了大片巴勒斯坦土地，用于建造定居点、为定居者修建道路以及修建隔离墙。由于这些做法，自 1967 年以来，巴勒斯坦人失去了西岸 60% 以上的土地和三分之二以上的牧场。在加沙地带，巴勒斯坦生产者无法使用一半的可耕地。<sup>18</sup>

25. **制造业。**贸发会议近期发表的一份研究报告指出，“在工业部门，占领及与其相关的不确定性、对行动和出入的限制抑制了投资，使巴勒斯坦私营部门只能进行小规模经营，资本集约度和效率低下”。实际上，以色列通过控制边界、限制巴勒斯坦生产和进口制造业所需的原材料等限制措施，抑制了巴勒斯坦工业的发展。<sup>19</sup>

26. **渔业**是一个国家经济财富的一部分。然而，在巴勒斯坦被占领土唯一可以通往大海的加沙地带，沿海捕鱼有时被限制在 3 海里以内，有时延长到 6 或 9 海里，而不是《奥斯陆协定》中规定的 20 里。这使得巴勒斯坦渔民无法获得 85% 的渔业资源。<sup>20</sup> 巴勒斯坦渔业几乎完全崩溃，渔民们捕鱼的范围自 2000 年以来逐步缩小。此外，由于过度捕捞，以及因污水处理设施在 2008 年 12 月至 2009 年 1 月的以色列军事行动中被破坏，污水在这之后被倾倒入海导致的污染，在允许捕捞的渔区，获渔量也出现下降。<sup>21</sup> 人权理事会实况调查团调查了以色列 2008 至 2009 年在加沙开展的军事行动，指出以色列“控制了与加沙地带毗邻的领海，实际上封锁和限制了捕鱼区，以此管制该区域的经济活动”。<sup>22</sup>

27. **通信业。**以色列限制巴勒斯坦电话提供商可以使用的频段。关于巴勒斯坦电信部门的一项研究推断，2013 至 2015 年间，巴勒斯坦移动电话部门的损失在 4.36 亿美元至 11.5 亿美元之间。<sup>23</sup>

28. **旅游业。**巴勒斯坦被占领土拥有对世界历史至关重要的遗址，有可能使旅游业成为一个主要产业。然而，占领使巴勒斯坦人无法利用旅游业，因为东耶路撒

<sup>18</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1, 第 34 段。

<sup>19</sup> 同上，第 35 段。

<sup>20</sup> 同上，第 34 和 42 段。

<sup>21</sup> TD/B/59/2, 第 40 段。

<sup>22</sup> 《联合国加沙冲突问题实况调查团的报告》(A/HRC/12/48), 第 278 段。

<sup>23</sup> 世界银行，《巴勒斯坦领土电信部门情况：错失经济发展机会》(2016 年)，第 8 页。



冷等宝贵旅游资产处于占领之下。巴勒斯坦旅游业还受到其他因素的限制，如以色列对行动、出入和实体发展施加的限制。<sup>24</sup>

29. **采矿和近海矿物业。**以色列与其他方面签订了租约，允许其在加沙沿岸的天然气田钻探。这使巴勒斯坦人无法开发在 20 世纪 90 年代发现，被称为“加沙海域”的气田。<sup>25</sup> 根据贸发会议的一份报告，发现了两个高质量的天然气田，一个完全位于加沙地带水域，另一个位于与以色列交界处。占领国不允许巴勒斯坦人开发和在地中海沿岸发现的近海天然气田，而这些天然气田可为整个巴勒斯坦被占领土的发展提供急需的能源。<sup>26</sup> 巴勒斯坦最近开展了一项研究，内容为以色列对巴勒斯坦在被占领土上开展与自然资源有关的活动施加的限制措施；研究表明，以色列在 C 区征用的建筑石材估计每年价值约 9 亿美元(占 2015 年国内生产总值的 0.7%)。报告指出，以色列剥夺了巴勒斯坦人在西岸和加沙地带开采石油和天然气资源的权利。<sup>27</sup>

30. **地下含水层/水。**地下水是一个领土或国家的财富和自然资源的一部分。根据世界银行 2009 年的一项评估，只有 35% 的巴勒斯坦可灌溉土地得到了灌溉，使巴勒斯坦经济每年失去多达 110 000 个工作岗位和 10% 的国内生产总值。<sup>28</sup> 农业活动因此变得难以开展，许多农民被迫放弃种植。

31. **劳动力市场。**以色列施加的限制措施限制了巴勒斯坦国内经济中的就业机会。<sup>29</sup> 因此，相当数量的巴勒斯坦工人在以色列及其定居点找工作。巴勒斯坦工人可能遭到工资歧视和定居者施加的暴力。<sup>30</sup>

32. **营养、住房和医疗服务。**针对巴勒斯坦农业采取的措施阻碍了粮食生产，同时，劳动力和就业政策限制了可供购买食品的收入。<sup>31</sup> 作为惩罚措施或因没有建筑许可而进行的拆迁(要获得建筑许可基本上是不可能的)使住房情况恶化。<sup>32</sup>

<sup>24</sup> Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin and Massimiliano Cali, *Area C and the Future of the Palestinian Economy*, a World Bank study (Washington, D.C., World Bank, 2014), p. 32。

<sup>25</sup> 见 Susan Power, *Annexing Energy: Exploiting and Preventing the Development of Oil and Gas in the Occupied Palestinian Territory* (Ramallah, Al-Haq, 2015)。另见 Lydia de Leeuw, “Beneath troubled waters: Noble Energy’s exploitation of natural gas in the Eastern Mediterranean Sea”, Centre for Research on Multinational Corporations, 2017; 可查阅 [www.somo.nl/wp-content/uploads/2017/05/Beneath-troubled-waters.pdf](http://www.somo.nl/wp-content/uploads/2017/05/Beneath-troubled-waters.pdf) (2017 年 9 月 27 日查阅)。

<sup>26</sup> TD/B/62/3, 第 49 段。

<sup>27</sup> Walid Mustafa, *Palestine’s Natural Resources: Potential and Limitations on Exploitation* (Jerusalem and Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute, 2016)。可查阅 <http://mas.ps/files/server/20162404092052-1.pdf> (2018 年 9 月 10 日查阅)。

<sup>28</sup> 世界银行,《西岸和加沙:评估巴勒斯坦水务部门发展受到的限制》,第 47657-GZ 号报告(华盛顿哥伦比亚特区,2009 年)。

<sup>29</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1, 第 6 段。

<sup>30</sup> TD/B/64/4, 第 53 至 54 段。

<sup>31</sup> TD/B/63/3 和 TD/B/63/3/Corr.1, 第 7 段。

<sup>32</sup> 同上, 第 8 段。

以色列在巴勒斯坦被占领土内人员流动方面采取的限制和其他措施给医疗部门和巴勒斯坦人可获得的医疗服务质量造成负面影响。加沙的长期封锁和三次冲突妨碍了医疗设备的进口。

33. 以上例举的情况表明，要从所有方面评估和记录以色列占领给巴勒斯坦人民造成的代价，是一项规模庞大、困难且涉及多个维度的工作。但必须强调的是，以上例举的方面并非详尽无遗，且几乎没有评估与之相关的任何费用。要完成这一任务，必须获得新的资源。

#### 四. 结论和建议

34. 经济发展是一项政策目标，是所有民族的迫切需要。整个国际社会都大力促进发展变得尤为重要，国际社会应确保占领国也促进经济发展。

35. 迫切需要在联合国系统内建立一个系统性、有据可循、综合性和可持续的框架，以评估占领造成的代价，并向大会报告评估结果，以履行有关决议中对努力在中东实现公正和持久和平的要求。建立这样一个系统要求获得额外资源。

---