



贸易和发展理事会

第六十届会议

2013年9月16日至27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：被占巴勒斯坦领土的
经济发展动态

贸发会议秘书处的说明

内容提要

由于以色列对被占巴勒斯坦领土持续的行动限制，* 土地和生产资料的流失及黯淡的政治前景，2012年，国内生产总值增速下降，贫困和失业率上升。预期这些情况将进一步恶化。援助减少，以色列扣留巴勒斯坦的收入，加深了巴勒斯坦的财政危机，给整个经济带来了风险。走私造成的巴勒斯坦财政收入流失和经以色列进口的税收损失令危机加剧。停止每年据估算为3亿美元的漏损将扩大巴勒斯坦的财政政策空间并对经济、就业和贫困问题产生更广泛的积极影响。

贸发会议继续积极响应巴勒斯坦人民新生的需求。但要实现关于支持努力建立独立的巴勒斯坦国的《多哈授权》，获得预算外资金仍是关键问题。

* 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)号决议和大会第67/19(2012)号决议表示的看法。

一. 不利的经济政治前景

1. 自 2012 年起，巴勒斯坦经济受到的制约加剧。2012 年，国内生产总值增长率从之前两年的二位数降至 6%，失业率则攀升至 27%。以色列长期限制巴勒斯坦的人员和货物流通、定居点扩大、巴勒斯坦生产者越发难以获得生产资料、援助流动减少、政治经济不确定性普遍存在，导致经济发展的结构性制约加重。财政危机日益深化，在被占巴勒斯坦领土引发了政治动乱，政治解决的希望变得更加渺茫。预期中短期内经济增长将进一步放缓。当前的制约将继续对失业和贫困产生不利影响并限制巴勒斯坦的财政空间。

A. 供求受到的制约

2. 预期的经济业绩下降是经济中供求双方受到日益紧迫的限制的必然结果。虚弱的经济业绩反映了财政危机和援助流动减少对总需求的影响。在供应方面，加沙受到封锁，行动和出入受限，在西岸建隔离墙，整个经济脱离国际市场，生产成本膨胀致使竞争力丧失，政局日益恶化，这一切都严重制约了增长。

3. 以往，捐助方的大量支助掩盖了这些局限的影响，令巴勒斯坦当局得以通过财政刺激经济。由于惯有的援助流入减少和随之而来的财政危机，以色列的占领对巴勒斯坦人民和该国经济的全面影响开始显现。

4. 加沙的经济活动明显减缓，该地区国内生产总值增幅从 2011 年的 21% 跌至 2012 年的 6.6%。这种下降主要出现在农业和渔业，其原因包括 2012 年 11 月以色列在加沙的军事行动、能源和水极度短缺、气候不利及巴勒斯坦当局的财政危机(世界银行，2012 年)。由于过去七年中经济活动水平不高，人力、物质和自然资源未得到利用或利用不足，加沙的增长仍极度薄弱。经济倒退反映了进出口持续受限和与埃及通过非正式渠道开展贸易日益困难的情况。即使是在西岸，过去较高的经济增长率也降至了 5.6%，这主要是由于建筑行业的收缩(4.2%)(巴勒斯坦中央统计局，2013 年)。

5. 由于受到经济封锁，2004 至 2012 年间，加沙在被占巴勒斯坦领土的经济中所占比重由三分之一跌至约四分之一。如果加沙能保持其 2004 年在巴勒斯坦经济中所占比重，该地区 2012 年国内生产总值本应增长近 40%，达到 25 亿美元，而不是目前的 18 亿美元。同期，加沙占西岸实际人均国内生产总值的比重从 75% 降至仅有 50%。这些数字表示，持续的封锁令加沙损失了半数的国内生产总值，但这还是严重低估，因为西岸的经济由于被占领下的多重限制而一直未实现其潜力。

B. 占领和定居令发展难以实现

6. 以色列自 1967 年占领西岸和加沙以来已在西岸建立 150 个定居点，包括东耶路撒冷定居点，还建立了大约 100 个未经授权的岗哨。2012 年，以色列定居

者在巴勒斯坦土地上建立的定居点和岗哨数量为 520,000 个。¹ 此后又批准在被占巴勒斯坦领土上修建更多的定居点和扩大现有定居点。2013 年第一季度，定居点新建住房比 2012 年增长了 176%。² 西岸之内隔离墙建设仍在继续；一旦完工，西岸和东耶路撒冷有 80% 的定居者不仅会居住在 1967 年边界的东侧，还会更远地居住在隔离墙以东，割据更多巴勒斯坦的土地。约 540 个内部检查站、路障和其他有形障碍继续阻碍着巴勒斯坦人在西岸境内的行动，并将一些巴勒斯坦社区分隔成隔离“班图斯坦”，割断了与国内和国际市场的联系。

7. 约旦河谷的巴勒斯坦农民被迫绕远路通过检查站，这使运输成本增加了近 200 万美元，削弱了巴勒斯坦产品的竞争力。此外，C 区由以色列军队直接管辖，无法进入，人为造成了土地稀缺，因此，工业部门面临土地成本膨胀。³ 这使部分由巴勒斯坦权力机构管辖的 A 区和 B 区的土地成本又增加了 30–150%，超过了 C 区内同类土地(世界银行，2012 年)。此外，巴勒斯坦遭破坏的基础设施制约了增长并削弱了工业部门的竞争力。在这些供方制约的共同作用下，税基缩小、公共部门就业和社会支出需求加大，导致产出下降、失业率上升和财政压力增大。

8. 电信行业是占领对巴勒斯坦发展产生影响的另一个例子。巴勒斯坦移动运营商不得在 C 区建塔，因此只得与以色列公司签约。这使成本大增并削弱了巴勒斯坦供应商的竞争力。结果，巴勒斯坦的公司失掉了超过 30% 的客户，客户不得不通过以色列供应商签约。在 C 区无管辖权，也意味着巴勒斯坦权力机构无法保护或修复电信基础设施。偷盗和破坏令巴勒斯坦运营商每年损失超过 120 万美元，外加巴勒斯坦固话运营商约 600 万美元的亏损。这种被迫转向以色列供应商的情况在巴勒斯坦经济生活的多数领域都存在，不仅限于电信行业。

9. 被占巴勒斯坦领土经济增长的总体模式有利于非贸易部门发展，农业有所衰退，服务业扩张，出现了最高的增长率。相反，建筑行业增长放缓，原因包括抵押借贷减少、巴勒斯坦权力机构的财政危机和私营部门面临的拖欠累积。

10. 1995 至 2012 年间，农业对国内生产总值的贡献率从 12% 降至 4.9%。2012 年该部门的增加值再降 13%，雇佣人数减少了 2%，说明其劳动生产率有所降低。农业一直过度受到土地和水资源流失及以色列定居点扩张的影响。在加沙地带，有限的增长集中在非贸易产品行业，主要是运输和储存、建筑、饭店和餐厅以及服务行业，而更具活力、雇佣人数更多的农业部门收缩了 33%，制造业也未

¹ B'Tselem, <http://www.btselem.org/settlements/statistics>.

² 《耶路撒冷邮报》，2013 年 6 月 10 日 (<http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Settler-housing-starts-spike-176-percent-in-1st-quarter-of-2013-315986>)。另见人道主义事务协调厅（人道协调厅），2012 年。

³ 根据 1993 年《奥斯陆协议》，西岸划分为 A、B 和 C 区，面积分别占西岸地区的 18%、21% 和 61%。以色列在 C 区保留了大量控制权，包括安保、规划和区划方面的权利。A 区的民事和安全自由由巴勒斯坦权力机构管理。B 区应由巴勒斯坦实行民事管制，并由以巴实行联合安全管制。

能恢复。(巴勒斯坦中央统计局, 2013 年)。西岸的增长模式也是如此, 增长主要出现在服务业、批发和零售贸易领域。

11. 服务业在巴勒斯坦国内生产总值和就业中所占比重最大, 但除严重受制约的农业, 该部门工人人均生产率最低。2012 年, 服务业的生产率是制造业的二分之一, 建筑业的三分之一。受困的农业部门相应的比较生产率水平更低, 是制造业的 42%、建筑业的 29%。

12. 巴勒斯坦权力机构在占领下促进发展的努力已达到极限; 不扭转占领的局面及其造成的重大经济损失就无法实现进展。为遏止当前的经济退化并维护巴勒斯坦权力机构在建设体制能力方面的成就, 需要不断得到捐助方的支助, 以缓和财政困境。但只要目前发展受制于占领的困境仍存在, 巴勒斯坦的经济发展和财政自主性就将是幻想。

C. 高失业率、通货膨胀、工资降低和贫困问题

13. 表 1 显示, 2012 年失业率升至 27%, 巴勒斯坦青年人的失业率和参与率情况最糟, 加沙地区每两名青年人中就有一名失业。失业率居高不下必然带来长期的社会经济成本, 因为工人大规模失去技能, 不仅会使一些工人失业, 而且还会使他们无法就业。即便如此高的失业率也不能充分说明社会经济问题的严重性, 因为还有其他问题, 例如真实工资不断下降、劳动生产率低、受抚养率高、失业期长(2012 年的失业期是 12 个月, 比 2000 年翻了一番)和参与率低(2012 年参与率还不到 44%)等问题。

表 1
被占巴勒斯坦领土的经济: 主要指标^a

	1995 年	1999 年	2002 年	2005 年	2009 年	2010 年	2011 年 ^a	2012 年 ^a
宏观经济业绩								
国内生产总值实际增长率 (百分比)	6.0	8.8	(13.3)	8.6	7.4	9.3	12.2	5.9
国内生产总值(百万美元)	3 220	4 179	3 433	4 634	6 720	8 331	9 775	10 255
国民总收入(百万美元)	3 699	4 932	3 656	4 992	7 252	8 930	10 484	10 973
可支配国民总收入 (百万美元)	4 099	5 306	4 708	6 120	9 393	10 921	11 730	12 090
人均国内生产总值(美元)	1 400	1 493	1 125	1 410	1 815	2 185	2 489	2 534
人均国民总收入(美元)	1 608	1 763	1 199	1 519	1 959	2 342	2 670	2 711
人均国民总收入实际增长率 (百分比)	0.7	4.1	(-16.7)	7.5	2.2	5.4	9.0	3.6

	1995年	1999年	2002年	2005年	2009年	2010年	2011年 ^a	2012年 ^a
人口和劳动								
人口(百万)	2.34	2.96	3.23	3.51	3.94	4.05	4.17	4.29
失业率(百分比) ^b	32.6	21.7	41.2	29.0	30.1	30.0	25.8	26.7
就业总人数(千人)	417	588	452	603	718	744	837	858
公共部门	51	103	125	145	181	179	188	195
以色列和定居点	68	135	42	56	73	78	84	83
财政收支 (占国内生产总值的百分比)								
扣除欠款和结算款的收入净额	13.2	23.9	8.5	29.5	23.8	22.6	20.9	20.2
经常支出—以承诺额为依据	15.3	22.6	29.0	43.0	47.5	36.9	33.1	32.4
总支出—现金收付制	25.6	29.9	35.4	49.2	50.1	41.5	31.3	29.1
总差额—现金收付制	(12.3)	(6.1)	(27.0)	(19.7)	(26.3)	(18.9)	(10.4)	(8.9)
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	374	1 052	1 128	2 141	1 991	1 246	1 116
货物和服务出口额(百万美元)	499	684	380	613	905	1 152	1 510	1 670
货物和服务进口额(百万美元)	2 176	3 353	2 519	2 864	4 385	4 626	5 775	6 467
贸易差额(百万美元)	(1 677)	(2 670)	(2 139)	(2 250)	(3 480)	(3 474)	(4 266)	(4 797)
贸易差额(占国内生产总值的百分比)	(52.1)	(63.9)	(62.3)	(48.6)	(51.8)	(41.7)	(43.6)	(46.8)
与以色列的贸易差额(百万美元)	(922)	(1598)	(886)	(1945)	(2 558)	(2818)	(3203)	(3712)
与以色列的贸易差额(占国内生产总值的百分比)	(28.6)	(38.2)	(25.8)	(42.0)	(38.1)	(33.8)	(32.8)	(36.2)
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易/巴勒斯坦权力机构贸易总额(百分比) ^c	92.3	68.6	53.5	82.7	73.9	77.5	68.8	67.3
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易/以色列贸易总额(百分比) ^c	4.3	3.7	1.8	2.5	2.9	2.8	2.7	2.9

资料来源：巴勒斯坦中央统计局、巴勒斯坦权力机构财政部、国际货币基金组织(货币基金)、国际劳工组织(劳工组织)、以色列中央统计局。

说明：除了人口数字，主要指标的数据不包括东耶路撒冷，因为巴勒斯坦中央统计局无法进入该市。

^a 初步估算。

^b 按照劳工组织的“宽松定义”，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总额数据指货物以及非要素和要素服务。

14. 就业在各行业分布的长期趋势反映了国内生产总值的趋势，该趋势向非贸易部门倾斜；运输、仓储和通信、服务业及建筑业是创造就业的主要行业。1995至2012年，制造业在就业中所占比重由13%降至12%。农业所占比重由18%降至12%，建筑业所占比重由19%降至14%。同期，服务业所占比重由50%升至62%（巴勒斯坦中央统计局，2013年）。占领之下，受闭关政策、限制市场准入、经营成本膨胀及进口的投入要素和技术短缺的严重影响，贸易产品行业的就业一直收缩。

15. 在被占巴勒斯坦领土，2012年实际工资进一步下降，因为名义工资增长赶不上通货膨胀。2012年的生产率比2004年提高了7%，但实际工资比2006年低了10%。这符合Larudee's (2012年)的研究结果，该研究认为，2007年后的增长成果在工资劳动者和收益之间分配不均。此外，工资降低、生产率提高带来的单位劳动成本改善并未转化成更高的竞争力，具体表现是出口薄弱并日益依赖进口产品(表1)。

16. 2012年3%的通货膨胀率、低水平的名义工资和高失业率导致贫困加剧。近期数据表明，2011年，26%的巴勒斯坦人生活在贫困线之下，西岸贫困率为18%，加沙为30%。加沙的贫困鸿沟加深，不仅说明加沙贫困居民的生活水平远在贫困线以下，还说明加沙贫困人群中的不平等更严重了。

17. 巴勒斯坦中央统计局(2013年)的数据表明，如果没有巴勒斯坦权力机构对贫困人口的社会援助，贫困率将再高出18%，这突出表明巴勒斯坦贫困人口易受当前财政危机和美元援助减少的影响。据货币基金(2013年)估测，2013年预算筹资缺口为7亿美元。这将使本已有限的用于最贫困居民的社会开支更加不保。因此捐助方必须履行对巴勒斯坦人民的义务，不仅维持经常支出，也维持发展及社会开支水平。

D. 闭关政策削弱了人力资本的形成

18. 以色列反复的行动限制制约了工人前往工作地点的能力，增加了其行动的难度、时间和费用，从而加重了失业危机。工人只能绕行路况不好且更远的路线去上班。这些额外开销减少了工人就业的净收入，扭曲了资源分配模式并降低了市场将技能与公司需求相匹配的能力。例如，由于以色列禁止巴勒斯坦通勤者穿过东耶路撒冷走近道，因此来往于伯利恒和拉马拉之间所用时间比原来增加了一倍以上(耶路撒冷应用研究院，2012年)。

19. 行动障碍还导致交易成本大增、不确定性提高、小规模生产效率低下并对生产者采取措施限制它们利用进口技术和投入，这削弱了巴勒斯坦公司的盈利和生存的能力，从而令失业问题加剧。Cali和Miaari (2012年)认为，闭关对计时工资和工人找到工作的能力有重大不利影响。另外，闭关还导致学校出勤率下降、童工人数增加，从而降低了人力资本积累水平。

E. 受挤压的贸易产品部门，持续贸易赤字和依赖性

20. 巴勒斯坦持续的大规模贸易赤字在 2012 年更加严重(表 1)，2011 年至 2012 年，赤字从 43 亿美元上升了 12.5%，达到 48 亿美元。出口增长过于乏力，赶不上 10%的进口增长。17 亿美元的出口额勉强能够支付进口账单的四分之一。货物出口占国内生产总值的 7%，在全球属最低水平。这些出口几乎全部源自西岸，因为加沙仍处于严密封锁下。出口部门规模小而薄弱，其特点是附加值低、技术含量低、与其他经济部门的前向和后向联系薄弱。

21. 2012 年，贸易赤字在国内生产总值中所占百分比从 44%增至 47%。结构性高赤字的直接原因是：巴勒斯坦贸易产品部门的生产基础被迫退化；生产成本过高令该部门仅存部分的竞争力削弱。这削弱了生产者进入国外市场、甚至是在本国市场中竞争的能力。出口部门的弱势与巴勒斯坦生产者无法利用 C 区的土地和自然资源不无相关。制造业和农业这两个出口导向型行业已经崩溃，1994 年建立巴勒斯坦权力机构以来，二者在国内生产总值中总共所占的比例骤降，从 31%降至 2011 年的 15%。

22. 贸易产品行业的衰退加重了对经济和援助的依赖。由于本国市场规模小，需要重建出口行业才能实现经济进步。贸发会议(2011 a)认为，这种重振需要大量公共投资——加上国际社会的支持——以修复被占巴勒斯坦领土的基础设施、不受限制地进入以色列之外的市场并落实政策以消除强势的新以色列锡克尔对巴勒斯坦竞争力的不利影响。

23. 巴勒斯坦对外贸易的另一突出特点是被迫依赖以色列的经济。由于与世界其他地区的贸易受到限制，成本高昂，因此以色列成了巴勒斯坦进出口唯一可行的外国市场。这种情况维持着巴勒斯坦的贸易长期不正常地集中于以色列，而被占巴勒斯坦领土受到的限制大多来自以色列。2012 年，这种结构性依赖持续存在，巴勒斯坦的进口 70%来自以色列，同时吸收了以色列出口的 80%，双边贸易赤字为 37 亿美元，相当于巴勒斯坦贸易赤字总额的 77%，国内生产总值的 37%。

F. 巴勒斯坦财政可持续性的假象

24. 如上文所述，占领当局施加的限制措施从收入和支出两方面加重了巴勒斯坦财政危机。收入方面，经济活动不活跃、私营部门脆弱、产出潜力未实现，使得税基收缩并限制了巴勒斯坦权力机构的增收能力。支出方面，随后的经济衰退和随之而来的高贫困率和失业率迫使巴勒斯坦权力机构增加社会服务业支出和转让，以缓解大规模的贫困和反复出现的人道主义危机。同时，窒息的私营部门无法创造就业，迫使巴勒斯坦权力机构作为最后的雇主，吸收部分不断增加的劳动力。

25. 尽管如此，巴勒斯坦权力机构在 2008-2011 年改革和发展计划中仍实行了财政措施。这些措施旨在改善预算编制和控制进程，整合各主管部委的会计体系，

提高税率和征税能力及效率，清除贷款净额，实现招聘冻结，并整体改善巴勒斯坦权力机构的财政和采购程序。2012年，巴勒斯坦权力机构将高收入税从15%提高至20%，取消了部分公司所得税减免，并提高了审计的全面程度。由此，2011年至2012年，所得税与国内生产总值的比率从1.4%升至1.7%，增值稅率从14.5%增至15%，同以色列的稅率变动一致。

26. 2012年，巴勒斯坦权力机构遭受了2006年以来最严重的财政危机。收入未达到预期，捐助方援助减少，巴勒斯坦权力机构对私营部门的拖欠继续积累，本国银行的借贷升至14亿美元(占收入的68%)。这导致巴勒斯坦权力机构经常无法及时支付雇员工资，也无法履行对债权人的义务。这有损对巴勒斯坦权力机构的政治信任，加大了国内银行系统和私营部门的风险，并削弱了1994年巴勒斯坦权力机构建立以来创建的重要体制能力。此外，很多家庭经济处境危急，导致2012年末西岸发生民众抗议活动，同时公众呼吁废除以色列和巴勒斯坦之间的《经济关系议定书》，也称《巴黎议定书》，⁴该议定书被广泛认为对巴勒斯坦的经济政策困境负有责任。

27. 同年，收入低于预期而开支高出预算，造成在承诺方面17亿美元的财政赤字(占国内生产总值的17%)；按现金基础，赤字占国内生产总值的9%。承诺和現金方面的差额反映了政府当年积累的拖欠。捐助预算仅7.7亿美元(比预算目标低22%)，巴勒斯坦权力机构别无选择，只能借款并积累拖欠以支付赤字。2012年，当局向本国银行借款3亿美元，债务升至14亿美元，未支付工资和对私营部门的拖欠累计5.7亿美元。

28. 35亿美元的公共开支(以承诺为基础)比预算高出8%，非工资经常支出超出预算16%，用于支付市政水电的净借贷超出预算水平270%(财政部，2013年)。发展开支仅为2.43亿美元(占经常支出的7%，国内生产总值的2.4)。

29. 2012年公共收入增加了1.4%，略超过20亿美元，但其占国内生产总值的百分比从20.9%降至20.2%。收入增加主要来自10%的进口增长，这使以色列代表巴勒斯坦权力机构结算的稅收比率提高了2.5%，达到15亿美元。但稅收之外的收入略有减少，巴勒斯坦改革和发展计划启动后出现的上升趋势到此为止。

30. 结算收入是巴勒斯坦公共收入的最大来源，占总收入的70%，覆盖了政府工资帐单的84%和经常支出的45%。这项收入包括过境以色列的巴勒斯坦进口产品的关税和增值稅收入，由以色列代为收繳后转交巴勒斯坦权力机构。这种安排让以色列相对巴勒斯坦权力机构占据了优势，使之面临政治压力。财政风险在于，以色列多年来一再推迟或扣留结算收入。最近一次月均1.2亿美元的结算收入延迟是在2012年11月巴勒斯坦国获联合国承认为非成员观察员国家后。另外，以色列单边扣除了1.21亿美元，用于解决巴勒斯坦市政对以色列电力公司的电费拖欠。这样一来，巴勒斯坦权力机构只能用外国援助并向本国银行的借款

⁴ 1994年4月于巴黎签署，附于同年以巴临时协定。

来支付政府雇员 11 月份一半的工资(Portland Trust, 2013 年)。同以往一样, 代价巨大的经济破坏难以避免, 尽管以色列最终将收入交给了巴勒斯坦权力机构。

31. 巴勒斯坦权力机构财政改革的努力结果令人失望, 证明占领之下难以自主制定经济政策。只要加沙仍陷于封锁, 准入和行动在西岸仍受限制, 公共和私人投资在 C 区受限, 主权得不到承认, 实现财政独立且不再依赖援助将仍是幻境。

G. 实体经济与财政危机的影响

32. 巴勒斯坦权力机构财政危机恶化, 可能会通过银行系统向各经济部门蔓延。银行系统直接或间接地承受着巴勒斯坦权力机构的风险, 因为巴勒斯坦权力机构拖欠私营供应商和政府雇员的款项, 对家庭的私人信贷率太高。Khalidi (2012 年)指出, 私营部门信贷与国内生产总值的比率在 2011 年达到 29% 的最高值, 比类似经济体的平均水平高出几个百分点, 这说明巴勒斯坦的经济越发金融化。近年来, 巴勒斯坦私人信贷年均增长 13%, 而实际人均国内生产总值增幅不到该比率的六分之一。此外, 银行向政府部门雇员发放的信贷增加了一倍还多, 达到 7 亿美元, 加上巴勒斯坦权力机构的债务, 在银行信贷总额中占了近一半, 而目前欠本国银行的公债则占了银行股权总额的 110% 以上。(货币基金, 2013 年)。

33. 巴勒斯坦权力机构无力偿付政府雇员和私人供应方的欠款, 同样也无力偿还银行借贷或获得更多信贷以满足企业和消费者的需求。这引发了银行业、私营部门和经济三者消极反馈的恶性循环。如不能大幅放松占领造成的限制并增加捐助方支助, 巴勒斯坦权力机构将别无选择, 只能承受越来越大的风险向银行系统借款或冒着再度发生公众动乱的风险削减关键社会开支。例如, 2012 年 11 月, 巴勒斯坦权力机构未能向东耶路撒冷医院网络支付 2200 万美元。结果, 各医院无法支付雇员工资和支付医疗供应商的欠款, 并减少开支, 进行裁员, 推迟被认为非紧急的医疗服务(Portland Trust, 2013 年)。

H. 捐助方支助有必要, 但并非全部

34. 捐助界近年为巴勒斯坦人民提供了大量支助, 但巴勒斯坦权力机构的财政压力仍越来越大, 并将不可避免地更加依靠不可预测和不可持续的援助流动。贸发会议(2006 年)早已表示, 援助, 尽管对救济, 维持巴勒斯坦权力机构的生存、并防止经济崩溃起至关重要作用, 但它无法代替土地、边界、贸易和经济政策制定方面的主权。

35. 援助一直并仍将是遏止巴勒斯坦经济衰退的必要条件, 但不是全部的条件。结合援助, 应敦促以色列承担国际法规定的义务并采取切实步骤缓解对巴勒斯坦人民施加的压力。典型的发展中国家出现捐助疲劳症可以理解。但对于巴勒

斯坦，捐助疲劳症的主要原因是占领，不是向被剥夺了发展和自由行使自决权机会的人民提供援助。

II. 巴勒斯坦的收入在继续流失

36. 贸发会议在目前考察被占巴勒斯坦领土的贸易和发展障碍的工作中，将于2013年稍后公布对巴勒斯坦进口税收收入流失以及以色列向被占巴勒斯坦领土走私货物所致财政损失的深度评估。巴勒斯坦的贸易税包括购买税和增值税，向所有进口商品征收，无论原产地为以色列还是别处，外加向来自以色列以外其他产地的进口商品征收的关税和消费税。《巴黎议定书》规定，巴勒斯坦和以色列之间的贸易免缴关税，但需缴纳增值税和购买税。

37. 这项研究不会涵盖巴勒斯坦向以色列财税流失的所有方面，并且只研究一个非常具体的流失来源，这种流失来自以色列的出口或走私货物的税收损失。因此，该研究不会评估来自其他有待调查的来源的实质性财政损失，例如以下来源：

(a) 以色列对在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人征收收入税造成的收入流失(根据《巴黎议定书》，以色列应将社保税收入转交巴勒斯坦权力机构)；

(b) 被占巴勒斯坦领土使用新以色列谢克尔造成的铸币税收损失，⁵ 损失数额据估计为国民总收入的0.3-4.2%(贸发会议，2009年)；

(c) 收据标低进口货物价格造成的收入损失，原因是巴勒斯坦在边境管控和获取可靠贸易数据方面的不足；

(d) 与土地和自然资源管控不力有关的收入损失；

(e) 与石油、能源和水等经巴勒斯坦公共部门进口的货物和服务相关的资金来源损失；

(f) 在以色列加工完成但以色列的成分不到40%的货物的关税收入损失，这是由于世界贸易组织的原产地规则；

(g) 生产基础大幅减少和占领导致的自然资源流失造成的税基收缩带来的财政损失。

⁵ 铸币税是发现货币所得公共收入，也就是所发行货币的票面价值与其生产流通成本之差。如果货币供应的增加符合经济增长和货币需求，则一国政府可增加铸币收入而不引发通货膨胀。

A. 直接和间接进口与走私导致的流失

38. 此处“财税流失”一词指的是巴勒斯坦权力机构按《巴黎议定书》规定应得却被以色列财政部扣留的巴勒斯坦的财税收入。下文重点探讨巴勒斯坦从以色列进口或以色列向被占巴勒斯坦领土走私产品造成的流失。

39. 根据《巴黎议定书》，凡完全原产自以色列或以色列的增加值超过 40% 的产品均免缴巴勒斯坦关税，但不免增值税或购买税。但有观点认为，巴勒斯坦从以色列进口的货物并非全部在以色列生产或符合原产地规则(贸发会议，2011 年 b；世界银行，2002 年)。这些进口产品很大比例产自第三国，作为以色列进口产品清关，然后在被占巴勒斯坦领土当作产自以色列的产品出售。这些产品称作间接进口产品，以与符合原产地规则的直接进口产品相区别。在量化间接进口价值方面已建议进行若干评估。根据以色列银行的数据(2010 年)，贸发会议认为，记录在案的来自以色列的进口产品有 39% 来自以色列的商业部门，因此可视为间接进口。

40. 这些间接进口产品的关税收入由以色列主管部门收缴，但未转交巴勒斯坦权力机构，因为这些产品没有被定为销往被占巴勒斯坦领土，是由以色列进口商进口后转售巴勒斯坦消费者。此外，巴勒斯坦财政部未从以色列方面收到来自以色列的全部进口产品的购买税。⁶ 从以色列进口的产品的财税流失，其第三个因素是适用于在间接进口产品上流失的购买税和关税的增值税收入。根据巴勒斯坦中央统计局关于巴勒斯坦从以色列进口的全部产品的数据，这三处流失的价值在统一编码制度下据估测为八位数。表 2 上半部分列出了估测结果概要。据估计，2010 年和 2011 年，每年约美元 1.15 亿美元的以色列直接和间接进口产品财税收入没有转交巴勒斯坦权力机构。

41. 走私是重大财税收入损失的另一原因。只要走私货物在以色列生产，巴勒斯坦权力机构就会损失增值税和购买税收入。但如果货物在第三国生产，关税收入也会随增值税和购买税收入流失。估测走私的规模大小，使用的是通过访问财政部、海关和税务部门的高级官员收集的海关管控数据。这些官员表示，由于边界不受管制且巴勒斯坦权力机构对 B 区和 C 区控制不力，走私货物占以色列进口产品的 5-35%。例如，海关管制记录表明，2009 年到 2011 年间有 11,967 起走私未遂的案件。2010 年和 2011 年，被巴勒斯坦权力机构拦截的走私货物价值为 2.4 亿美元。该数字未计入损毁和过期的走私货物，否则巴勒斯坦的经济损失数额将大幅增加。

42. 表 2 下半部分简要列出了估测的走私造成的收入流失。2010 年和 2011 年的数据表明，该数值约为每年 1.9 亿美元。应指出，这是保守估算，因为事先假设走私货物全部为以色列产品故不缴纳关税，还使用了专家给出的走私规模范围的低端值。

⁶ 与对多数产品征收的增值税不同，购买税对某些产品的消费征收，包括进口或本国生产的产品。根据《巴黎议定书》，巴勒斯坦从进口的此类产品的购买税应转交巴勒斯坦权力机构。

43. 计算来自以色列的进口和走私流失总额，则每年仅这些项目的流失总额就超过了 3 亿美元。这些收入如转交巴勒斯坦权力机构，巴勒斯坦的税收收入将增加 17%，可支付 18% 的应付公共工资。实际上，目前所说的财政危机可能不会发生。这些是比较一般的估测，因为没有计入其他方面财税流失的累计经济损失总量，这些方面不在研究范围内，但未来的技术调查应对其进行大力考察。

表 2

以色列进口和走私造成的收入流失估测
(百万美元)

	2010 年	2011 年	Average
以色列直接和间接进口造成的收入流失			
1. 应纳税的以色列进口产品价值	506.0	516.1	511.0
2. 其中以色列间接进口产品(进口总额为第一行的 39%)	197.3	201.3	199.3
3. 以色列应纳税进口产品的购买税收入	43.0	47.1	45.0
4. 以色列间接进口产品关税(平均水平为第二行的 23%)	44.0	47.8	45.9
5. 流失的购买税和关税的增值税收入	23.3	25.4	24.4
以色列直接和间接进口的收入流失(3+4+5)	110.3	120.3	115.3
走私流失			
1. 以色列进口货物总价值	2 873.3	2 938.5	2 905.9
2. 走私货物价值(第一行的 25%)	718.3	734.6	726.5
3. 走私货物贸易税流失收入(平均水平为第二行的 8.8%)	63.2	64.6	63.9
4. 走私的增值税收入流失(第二和第三行之和的 16%)	125.0	127.9	126.5
走私造成的收入流失(3+4)	188.2	192.5	190.4
流失总额(直接和间接进口及走私)	298.5	312.8	305.6

B. 财税流失的就业和产出成本

44. 财政资源流失的成本超过了收入损失的名义价值。损失的财政资源如果用于扩大财税空间，经济还可能会创造出其他产出和就业。为评价估测的财税流失的成本，贸发会议利用了巴勒斯坦经济宏观经济计量模型评估备选情景下的经济业绩，该模型假设流失未发生，流失的资金由巴勒斯坦权力机构收集，用于贫困人口的转移支付或出口促进方案。

45. 模拟了三个备选情景：

(a) 基线情景反映了当前情况下的经济业绩，使用的是真实历史数据，包括财税流失数据；

(b) 转移支付情景也使用了历史数据，但假设没有财税流失，因此税收收入增加了 17%，相当于估测的流失额，用于增加转移支付开支；

(c) 出口促进情景类似情景(b)，但假设增加的收入用于促进巴勒斯坦出口。

46. 表 3 说明，流失的收入可以为巴勒斯坦政策制定者扩大财税政策空间并提高采取财税刺激措施的能力。转移支付情景则能令实际国内生产总值在 2012 年基线水平之上增加约 2.05 亿 2004 年美元(百分之 3)，出口促进情景可使国内生产总值增加 2.80 亿美元，相当于 4%。关于对就业的影响，转移支付和出口促进情景下的就业水平超过了基线情景，分别增加了 3,300 和 9,200 份工作。

表 3

巴勒斯坦财税流失的经济和就业成本估测

	2010 年	2011 年	2012 年
税收收入和财税流失(百万美元)			
税收收入总额	1 690.0	1 905.0	1 940.0
财税流失	300.6	312.8	319.7
流失/税收收入(百分比)	17.8	16.4	16.5
对实际国内生产总值的影响(百万 2004 年美元)			
基线情景	5 754.4	6 423.1	6 763.4
转移支付情景	5 856.4	6 570.5	6 968.9
影响(百万美元)	102.0	147.4	205.4
影响(百分比)	1.8	2.3	3.0
出口促进情景	5 903.4	6 640.0	7 041.9
影响(百万美元)	148.9	216.9	278.5
影响(百分比)	2.6	3.4	4.1
对就业的影响(千份工作每年)			
基线情景	685.8	787.0	809.5
转移支付情景	687.5	789.3	812.7
影响—千份工作	1.6	2.3	3.3
影响—百分比	0.2	0.3	0.4
出口促进情景	690.9	794.4	818.7
影响—千份工作	5.1	7.4	9.2
影响—百分比	0.7	0.9	1.1

C. 关于遏止财税流失的建议

47. 据估测，除了每年损失国内生产总值 4%和约 10,000 个工作以外，每年流失到以色列的 3 亿美元对被占巴勒斯坦领土造成的成本相当于税收收入总额的 17%。分析还表明，这些成本随经济发展逐年积累，需采取措施制止财税流失并弥补双方的信息不对称，还需采取措施扩大巴勒斯坦海关的运作和管控，并重新考虑现行收入结算安排。

48. 贸发会议建议采取以下措施控制财税资源流失：

(a) 应以一个满足巴勒斯坦财税独立性、结构转型要求和主权经济政策制定的全面框架取代《巴黎议定书》，原因如下：

(i) 巴勒斯坦的资源流失根源在于《巴黎议定书》规定的被占巴勒斯坦领土和以色列之间的贸易关系，该规定剥夺了巴勒斯坦权力机构的政策独立、边境管控和收集准确的对外贸易数据的能力；

(ii) 《议定书》迫使巴勒斯坦权力机构遵守以色列的关税安排，这种安排并不适合与以色列经济相去甚远的巴勒斯坦经济，这束缚了巴勒斯坦权力机构执行产业政策的能力并限制了巴勒斯坦的财税空间；

(b) 应寻求以色列的合作，使巴勒斯坦权力机构能够：

(i) 当货物的最终目的地是被占巴勒斯坦领土时，全面准确地获得与来自或经过以色列的进口有关的所有数据；

(ii) 获得与应缴纳购买税的以色列进口产品及供应这些产品的公司有关的数据，应缴购买税收入应按照 1999 年《怀伊河备忘录》的协议转交巴勒斯坦权力机构；

(iii) 取消时间限制，让巴勒斯坦权力机构能够收取交易日期超过 6 个月的进口的应得收入，因为巴勒斯坦权力机构不能及时获取完整的贸易数据；

(iv) 消除同以色列之外其他国家的贸易壁垒，以减少对以色列的贸易依赖。这不仅让巴勒斯坦承运人能够利用更廉价、更具竞争力的资源，还能增加财税收入，同时也不必加重巴勒斯坦消费者的负担，因为进口产品价格降低将抵消对第三国进口品税收；

(v) 让巴勒斯坦报关行进入以色列港口和边境，以落实海关手续并对发往被占巴勒斯坦领土的货物进行通关。这将提高巴勒斯坦贸易的效率，降低成本并加强巴勒斯坦权力机构对对外贸易和相关数据的管控；

(c) 巴勒斯坦权力机构应获取必要的资金和人力资源，以便加强海关管理能力，包括加强海关警察的重要作用，以此作为保障主权、财税可持续、安全和执行促进发展的贸易和产业政策的能力的所不可或缺的战略机构。巴勒斯坦海关应获得各种能力，以便在长期被占领的情况下及以后处理复杂而不断变化的贸易制度。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

49. 贸发会议参与巴勒斯坦的发展努力已近三十年，为建立共识、研究和政策分析和加强巴勒斯坦公共和私营部门体制能力的技术合作活动做贡献。贸发会议为巴勒斯坦人民提供技术援助的多方位的方案借鉴了整个贸发会议的专业知识，在执行过程中与巴勒斯坦国、巴勒斯坦私营部门、民间组织、联合国机构和国际组织开展了密切合作。

50. 该项目突出了贸易、金融和企业发展之间的相关性，提供的技术援助分为四类：

- (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。

51. 被占巴勒斯坦领土情况特殊，巴勒斯坦人民面临前所未有的挑战，因此贸发会议的贡献在长期占领的情况下更加有意义，即便捐助方支助一直落后。

52. 成员国认识到贸发会议对巴勒斯坦发展的重要贡献，因此在《多哈授权》第 31(m)段中强化了该项目的范围，该段呼吁贸发会议评估经济发展前景，并考察被占巴勒斯坦领土贸易和发展的障碍。《多哈授权》还强调，需要通过足够的资源和有效的运行活动强化该项目。

53. 2012 年，贸发会议以有选择、灵活的运作模式在支持巴勒斯坦人民保存人员和体制能力方面有所进展，应对当前处境和联合国有关决议设想的主权巴勒斯坦国的运作都需要这种能力。但在实现方案目标的进展方面受到了影响，原因是实地条件很差，特别是贸发会议工作人员在经以色列关卡进入实地时遇到各种困难，关于他们行使公职的 1946 年《特权和豁免公约》所规定的特权和豁免受到侵犯。

B. 正在开展的业务活动

54. 2012 年全年，贸发会议通过执行“发展巴勒斯坦贸易便利化能力”这一项目继续加强巴勒斯坦私营部门的体制能力，该项目由加拿大国际开发署资助。项目目标是帮助巴勒斯坦承运人理事会巩固体制能力，从而建立知识基础，提高巴勒斯坦承运人(进口商和出口商)对贸易便利化最佳做法的认识，并建设本地能力，以提供咨询服务和培训。2012 年成绩显著：理事会结构加强；招募了本地和国际专家，为一个全面的三年战略献策；提出了组织结构、职位描述和理事会为成员提供的服务的业务组合，包括一个预想实现成本回收和理事会资金及运作

长期可持续的企划案。贸发会议与各国专家密切合作，建立法律和培训部门的结构和指导原则，二者都与贸易便利化议题相关。

55. 贸发会议在 2012 年继续支持巴勒斯坦海关，具体做法包括与巴勒斯坦权力机构和捐助方保持密切联系，以批准一个巩固以往成绩的技术合作新项目，并将海关数据自动化系统(通称为 ASYCUDA)彻底移交巴勒斯坦权力机构。项目预计 2013 年开始，得到了欧盟委员会的赞助。但项目的执行有所推延，因为还需进一步考虑委员会改动同国际组织之间的资助协议的规定所产生的影响。

56. 2012 年，贸发会议在日内瓦和拉马拉为巴勒斯坦中央统计局及经济部门和机构的员工提供了培训，内容为预测、评估和解读社会经济数据以及评价备选政策情景。培训之后，统计局成立了预测处，其员工接受过贸发会议培训，了解如何采用贸发会议巴勒斯坦经济宏观计量经济模型发布巴勒斯坦中央统计局官方经济预测，供财政部等部门用于规划和谈判。

57. 2012 年，贸发会议与联合国巴勒斯坦人权利司合作，接待并培训了国民经济部的巴勒斯坦员工，帮助其扩展对日内瓦的联合国系统的了解并让他们有机会参加 2012 年贸易和发展理事会会议。培训还让他们接触到了设在日内瓦的联合国其他机构的工作。

58. 2012 年和 2013 年初，贸发会议的工作人员在多哈、日内、耶路撒冷、瓦工拉马拉和罗马作了数次陈述并参与了若干研讨会，内容为巴勒斯坦的经济和巴勒斯坦私营部门的发展。

C. 合作、统一和资源调动

59. 2012 年，贸发会议数次访问被占巴勒斯坦领土，并与巴勒斯坦权力机构的相关官员及民间社会和私营部门成员会面，讨论协调领域、确保各层面的统一并跟踪现有和计划中的项目。贸发会议还持续加强同巴勒斯坦政府有关部门和机构的联系，特别是通过咨询服务、能力建设和培训这样做。另外，贸发会议与联合国国家工作队、联合国机构及捐助国，尤其是在被占巴勒斯坦领土工作的，保持了密切联系。

60. 尽管《多哈授权》有所扩大，贸发会议对巴勒斯坦人民的贡献仍然受到资源不足的限制。为保持以往成绩并在此基础上进步，必须调动更多资源，以满足巴勒斯坦经济的具体需求，包括需要提供咨询服务并提供技术合作支持。

参考文献

- The Applied Research Institute – Jerusalem (2012). *Report On Internal Closure and the West Bank Labour Market*.
- Bank of Israel, Research Department (2010). *Recent Economic Developments*. No. 128. May–August.
- Cali M and Miaari S H (2012). The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank. The Institute of Development Studies, University of Sussex. Households in Conflict Network Working Paper 130. November.
- IMF (2013). *Recent experience and prospects of the economy of the West Bank and Gaza*. Staff report to the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels. 19 March.
- Khalidi R (2012). After the Arab Spring in Palestine: contesting the neoliberal narrative of Palestinian national liberation. 23 March. www.jadaliyya.com.
- Larudee M (2012). *Who shared the fruits of growth in the Palestinian Economy, 2006–2010?* Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS).
- OCHA (2012). The humanitarian impact of Israeli settlement policies – Update December 2012. www.ochaopt.org.
- Palestinian National Authority Ministry of Finance (2013). *Fiscal Developments and Macroeconomic Performance: Fourth Quarter and Fiscal Year 2012*. March.
- PCBS (2013). *Performance of the Palestinian Economy*. May.
- Portland Trust (2013). *Palestinian Economic Bulletin*. Issue 76. January.
- UNCTAD (forthcoming). The Palestinian Revenue Leakage: Causes and Remedies.
- UNCTAD (2011a). *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*. New York and Geneva. UNCTAD/APP/2010/1.
- UNCTAD (2011b). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people. TD/B/58/4.
- UNCTAD (2009). Policy alternatives for Palestinian sustained development and State formation. UNCTAD/GDS/APP/2008/1.
- UNCTAD (2006). *The Palestinian War-Torn Economy: Aid, Development and State Formation*. UNCTAD/GDS/APP/2006/1.
- World Bank (2012). *Fiscal crisis, economic prospects: the imperative for economic cohesion in the Palestinian territories – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*. 23 September. www.worldbank.org/ps.
- World Bank (2002). *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*. World Bank. Jerusalem.



贸易和发展理事会

第六十届会议

2013年9月16日至27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：被占巴勒斯坦领土
的经济发展动态

更正

第 11 页第 41 段第 7 行

5-35%应为 25-35%
