



## 贸易和发展理事会

第六十五届会议，第二期会议

2018年10月1日至4日，日内瓦

临时议程项目6

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

由于政治前景风险四伏，有关援助、加沙重建和信贷资助的消费扩张趋势不利，巴勒斯坦经济前景黯淡。2017年，巴勒斯坦被占领土实际人均收入下降。

《巴黎议定书》所订关税同盟是巴勒斯坦发展的主要障碍。完全消除预算赤字无法恢复贸易平衡，并可能因财政原因而弄巧成拙。巴勒斯坦被占领土失业率为世界之最，妇女和青年受失业危机的影响更加严重。非法建造以色列定居点和吞并巴勒斯坦土地的速度在加快。随着严重人道主义危机的加深，加沙继续滑向发展倒退的道路。严重的电力危机限制了对家庭的供电，有时每天少至只有两个小时，使基本服务的提供陷入困境。尽管贸发会议呼吁促进巴勒斯坦被占领土的发展，但由于占领进一步强化，捐助方的支助减少。贸发会议继续对巴勒斯坦经济的复杂需求做出回应。但是，确保资源对贸发会议加强援助巴勒斯坦人民、执行《内罗毕共识》第55(dd)段和大会相关决议至关重要，大会请贸发会议评估并报告以色列的占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

\* 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。

\*\* 媒体不得在格林尼治时间2018年9月12日之前引用本报告所载信息。



## 一. 贫血式增长和世界最高的失业率

1. 2017 年，巴勒斯坦被占领土受制约的经济继续表现不佳。国内生产总值从较低的基线增长了 3%，意味着人均收入进一步下降。西岸的国内生产总值增长了 4%，但加沙地区的国内生产总值下降了 0.3%，意味着饱受蹂躏的加沙地带人均国内生产总值下降了 4%。该经济是由建筑、批发、零售贸易和服务驱动的。农业收缩了 11%。

2. 经济表现不佳是由占领国采取的限制措施造成的。世界银行(2017 年)的保守估计表明，取消以色列的限制可能会使国内生产总值年增长率提高到 10%。在加沙地带，取消经济封锁可能会在 2025 年之前带来 32% 左右的额外累积增长。仅仅略微放宽双重用途清单就可在 2025 年之前使西岸增长额外增加 6%，加沙增加 11%。另一方面，维持现状则意味着增长率不会明显超过 3%，同时人均收入持续下降，失业率极高。

3. 投资不仅受到现有各种制约的阻碍，而且还可能被收紧或对其实施新的限制。在如此高风险的动荡环境中，几乎没有投资者会将大量资金投入制造业或其他对以色列限制敏感的行业。因此，留存下来的投资可能投向面向服务的小微企业和小型企业，其特点是创造就业机会的能力薄弱，生产率低下，缺乏技术活力，扩展空间窄小。这些动态意味着，巴勒斯坦被占领土上 90% 的企业都是小企业，雇员不足 4 人，而只有 1% 的企业雇用工人在 20 名以上。

4. 由于负面的政治前景，和近年来支持经济增长的三个主要因素的不利趋势：捐助方支持、加沙重建和有关公共和私人消费信贷扩张的不利趋势，巴勒斯坦经济前景黯淡。加速没收土地和生产资料以及中东地区的不利动态使前景更加暗淡。

### A. 占领扩大和捐助方支持减少

5. 巴勒斯坦国政府在极为不利的政治经济条件下继续进行财政改革。通过长期努力增收节支，政府已成功地将其赤字从 2006 年的 27% 降至 2016 年和 2017 年的 8%(表 1)。

6. 2017 年，净收入有所下降，但这仅反映了一次性收入造成 2016 年的基线较高。<sup>1</sup> 如果不包括一次性支付，2017 年的收入会增加 8%，而总支出(包括发展)将从 2016 年国内生产总值的 35% 下降到 33%。

7. 巴勒斯坦被占领土使加沙与西岸分隔，其行政分离加剧了治理危机，损害了公共服务的提供。加沙自 2007 年以来一直遭到经济封锁，加沙地带仍然是财政压力的源头。来自加沙的收入不到公共收入的 10%，但却占了总支出的 30-40%。例如，2016 年加沙的公共收入约为 3 亿美元，而支出却达到 15 亿美元。同年，西岸预算略有盈余，2017 年几乎实现平衡。换句话说，若非由于加沙的局势和长期的经济封锁，巴勒斯坦国的预算本会总体平衡。

<sup>1</sup> 以色列支付的 1.45 亿美元的电信许可费和共计 3 亿美元的另外两笔付款，部分补偿了与医保卷、平衡税、出境费和增值税有关的捉襟见肘的财政资源(贸发会议(2017b))。

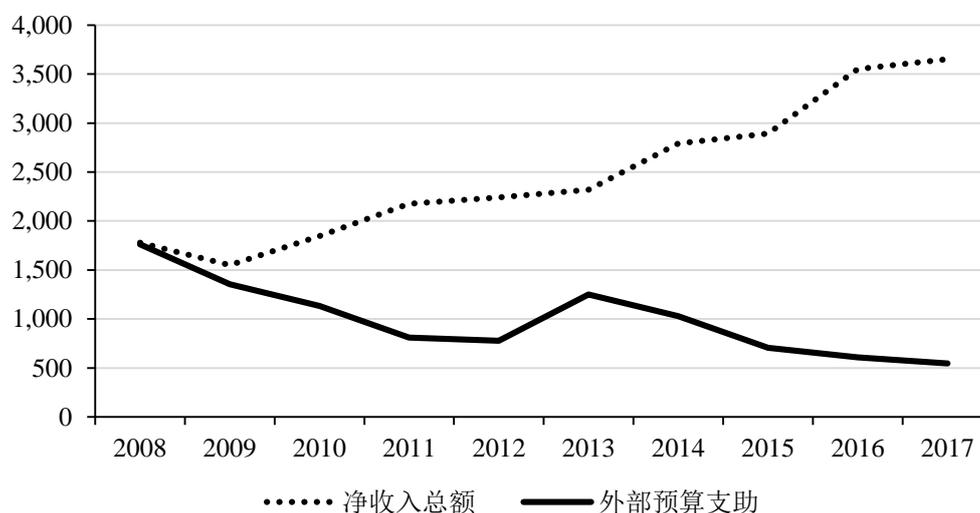
## B. 国际社会应促进巴勒斯坦被占领土的发展

8. 贸发会议(2018 年)详细阐述了半个世纪的占领和征用土地和资源如何使巴勒斯坦人民陷入贫困并剥夺了他们的发展权。贸发会议坚持认为,根据国际法,以色列和国际社会都负有责任,避免采取妨碍发展的行动,并采取积极步骤促进巴勒斯坦被占领土的发展。

9. 长期以来,人们一致认为,巴勒斯坦被占领土可持续发展需要三大支柱:(a) 以色列需要放宽对巴勒斯坦经济的限制;(b) 捐助方需要继续参与,扩大援助的范围和提高质量;(c) 巴勒斯坦国政府需要实施改革以促进增长。但是,在这三个发展的先决条件方面,以色列未能放宽限制,捐助方记录乏善可陈。巴勒斯坦国为促进增长作出了重大努力。

图 1

巴勒斯坦公共收入和预算支持  
(百万美元)



资料来源: 巴勒斯坦中央统计局(巴统计局)。

10. 尽管贸发会议呼吁国际社会承担起责任,促进巴勒斯坦被占领土的发展,但捐助方支助的下降趋势仍在继续;巴勒斯坦国成功的大胆财政改革努力却没有得到积极的捐助方参与的配合(图 1)。2017 年,捐助方的预算支助比 2016 年减少了 10.5%。国际支助总额为 7.2 亿美元,仅为 2008 年 20 亿美元的三分之一。同一时期的预算支助从 18 亿美元减到 5.44 亿美元,减少了 70%。占领情况日益恶化,外国援助削减和财政空间崩溃,阻碍了巴勒斯坦国继续其建国努力,尤其是从事重要的治理任务,包括提供至关重要的公共服务。

11. 与贸发会议的报告和研究相呼应,联合国(2018 年)表明巴勒斯坦每年约 3 亿美元的财政资源继续流入以色列手中,因为根据相关安排,以色列政府代表巴勒斯坦政府就巴勒斯坦国际贸易征税,然后转移支付这些税入。甚至在《巴黎议定书》不平衡的框架内,巴勒斯坦国政府也概列了若干措施,可用以减少不断流入以色列国库的巴勒斯坦收入。

表 1  
巴勒斯坦被占领土的经济：关键指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2015	2016	2017*
<b>宏观经济业绩</b>								
国内生产总值实际增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-3.9	8.1	3.4	4.7	3.1
名义国内生产总值(百万美元)	3,283	4,271	3,556	4,910	8,913	12,673	13,426	14,498
国民总收入(百万美元)	3,723	5,025	3,775	5,333	9,512	14,385	15,322	16,490
国民可支配总收入(百万美元)	4,122	5,398	4,826	6,624	11,503	15,807	16,731	18,309
名义人均国内生产总值(美元)	1,427	1,553	1,182	1,449	2,339	2,864	2,957	3,097
名义人均国民总收入(美元)	1,618	1,827	1,255	1,573	2,496	3,251	3,375	3,522
人均国内生产总值实际增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-6.8	5.0	0.4	2.1	0.0
人均国民收入实际增长率(百分比)	0.7	4.6	-16.4	-5.0	2.2	2.0	1.4	-1.0
<b>人口和劳动力</b>								
人口(百万) <sup>a</sup>	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.68	4.82	4.78
失业率(百分比)	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	25.9	26.9	27.4
就业总人数(千人)	417	588	452	636	743	959	978	997
公共部门	51	103	105	147	178	211	211	184
以色列和定居点	68	135	42	55	78	112	116	131
<b>财政差额(占国内生产总值百分比)</b>								
扣除欠款/未移交关税的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	21.6	22.2	26.6	25.2
经常支出	15.0	22.1	28.0	46.4	34.5	31.7	32.2	30.6
总支出	25.1	29.3	34.2	52.1	39.6	33.5	34.7	33.1
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-27.1	-17.9	-11.3	-8.1	-7.9
公共债务 <sup>b</sup>	—	20.0	21.1	22.2	21.1	20.0	18.5	17.5
<b>对外贸易</b>								
经常转账净额(百万美元)	400	373	1,051	1,291	1,991	1,421	1,409	1,819
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	736	1,367	2,338	2,381	2,693
商品和服务进口额(百万美元)	2,441	3,364	2,234	3,683	5,264	7,538	7,627	8,067
贸易差额(百万美元)	-1,879	-2,612	-1,756	-2,947	-3,897	-5,200	-5,246	-5,374
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-60.0	-43.7	-41.0	-39.1	-37.1
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1,598	-886	-1,887	-2,737	-2,916	-2,622	-2,887
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	-23.0	-19.5	-19.9
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) <sup>c</sup>	83.5	67.5	56.9	64.4	66.6	62.1	60.0	59.8
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) <sup>c</sup>	4.2	3.8	1.9	2.2	2.7	3.6	3.4	3.4

资料来源：巴统计局、巴勒斯坦财政部和巴勒斯坦货币局。以色列贸易数据取自以色列中央统计局。

\* 初步估计。

<sup>a</sup> 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。

<sup>b</sup> 公共债务包括内债和外债，但不包括欠款和巴勒斯坦民族权力机构(巴权力机构)对养老基金的债务。

<sup>c</sup> 以色列和巴勒斯坦的贸易数据指货物及非要素和要素服务。

### C. 有缺陷、不平等、有害于发展的关税同盟

12. 巴勒斯坦经济政策框架由 1967 年建立的关税同盟形成，后于 1994 年由《巴黎议定书》正式确定，在以色列与巴勒斯坦被占领土之间，自由贸易占主导地位，这两个经济体与世界其他经济体适用相同的对外贸易关税。关税同盟对巴勒斯坦经济的负面影响无论如何强调都不过分。这一问题有四个方面：

(a) 一个运作良好的关税同盟要求成员处于类似的发展水平。经济发展水平差异很大的两个实体之间的关税同盟，对较弱一方而言并非好兆。即使在合作和善意的情况下，一个被占领、不发达的经济体与一个经济合作与发展组织级别的经济体结盟也会损失很多。

(b) 有利的关税同盟需要高水平的合作，以保证所有成员的利益，包括边境管理、与世界其他地区的贸易条件、贸易协定谈判、关税政策和收入分享。在巴勒斯坦被占领土，关税同盟的条款由以色列单方面制定，没有考虑巴勒斯坦经济截然不同的需求。

(c) 以色列选择性地适用关税同盟的条款。

(d) 以色列对巴勒斯坦人员和货物流动的限制预先阻止了投资并抬高了成本，使巴勒斯坦经济失去了国际竞争力，使巴勒斯坦被占领土依赖进口，成为进口产品——主要是以色列产品——的垄断市场。

13. 在关税同盟之下，巴勒斯坦被占领土出现了大量持续的贸易逆差，其根源在于出口部门不发达，可出口和进口商品国内生产商能力薄弱，无法在国内和全球市场上竞争。2017 年，巴勒斯坦出口占国内生产总值的 19%，而进口则为 56%；贸易逆差占国内生产总值 37%，是世界最高之一。以色列占巴勒斯坦贸易逆差的 54%，因为与以色列的贸易占巴勒斯坦贸易总额的 60%(表 1)。弥补这一巨额赤字的资金来自以色列和定居点巴勒斯坦工人的收入、海外劳工汇款和外国援助。

### D. 限制流动助长了贫困和政治不稳定

14. 多年来，以色列建立了复杂的模式，控制巴勒斯坦经济，其中包括许可证制度、路障、土堆、战壕、公路检查站，路门和隔离墙。这些限制增加了成本，削弱了竞争力，从而窒息了贸易和投资。同一笔交易，巴勒斯坦进口商支付的费用是以色列进口商支付的三倍，而巴勒斯坦出口商支付的费用是以色列出口商支付的两倍(世界银行，2017 年)。此外，Arnon 和 Bamyra(2015 年)发现，有关限制和贸易壁垒导致农业部门生产率下降 34-45%。

15. 生产活动的另一个主要制约因素是民用物品的双重用途清单，以色列不允许巴勒斯坦人进口这些物品，因其具有潜在在军事用途。该清单包括民用机械、零备件、化肥、化学品、医疗设备、电器、电信设备、金属、化学品、钢管、铣床、光学设备和导航辅助设备。该清单范围远远大于国际公认的两用材料的范围(世界银行，2018 年)。禁令的影响波及所有经济部门。

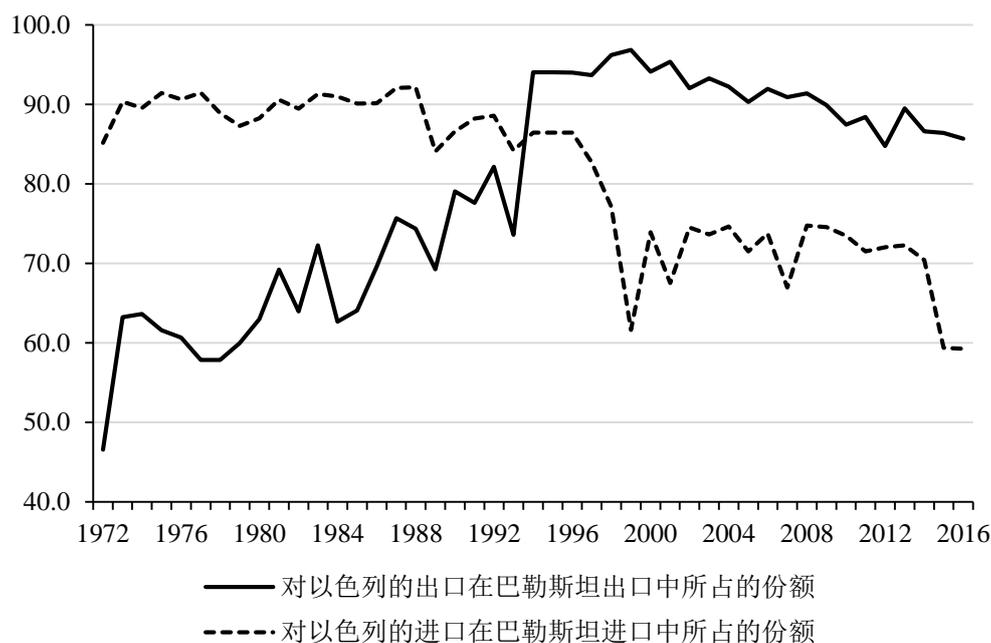
16. 禁令迫使生产商退出或使用过时且效率较低的昂贵投入和技术；明显影响到竞争力和盈利能力。可以继续经营的公司受到压力，需要降低工资，以弥补随之而来较高的成本和较低的生产率。Amodio 等(2017 年)量化了双重用途清单的

影响，得出结论认为，它使西岸的国内生产总值损失了 5%。他们还发现，在生产 and 就业更多依赖被双重用途清单限制禁止投入的地区，当地劳动力市场状况异常恶化。由此导致的工资和就业状况恶化降低了参与冲突的成本，从而加剧了政治不稳定。

#### E. 巴勒斯坦贸易转向对其不利的以色列市场

17. 对巴勒斯坦贸易的限制设置了大量非关税壁垒，使巴勒斯坦贸易从竞争激烈的世界市场转到对巴勒斯坦生产者和消费者代价高昂对其不利的以色列市场。巴勒斯坦被占领土从以色列进口的货物主要是以色列在出口方面没有特别比较优势的货物；这意味着它们可以从其他市场以较低的成本采购。即使是与第三国贸易，巴勒斯坦贸易商也常常被迫通过以色列中间商进入外国市场，这种安排会耗尽巴勒斯坦的经济资源。在 1972 年至 2017 年期间，以色列吸收了巴勒斯坦出口总量的 79% 和进口总量的 81%，这反映了贸易转移的程度。如图 2 所示，与以色列的贸易集中度反映了巴勒斯坦被占领土孤立于全球市场。

图 2  
以色列在巴勒斯坦国际贸易中所占份额  
(百分比)



资料来源：巴统计局和贸发会议。

18. 以色列对巴勒斯坦被占领土的出口量相当于其对塞浦路斯、埃及、希腊、约旦和土耳其的出口总量，而这些国家的国内生产总值超过巴勒斯坦被占领土的 100 倍，从这一点也可以衡量垄断的程度(世界银行，2017 年)。在正常贸易条件下，以色列对巴勒斯坦被占领土的出口只应占目前水平的很小一部分，巴勒斯坦人会从出口中挣得更多，为进口品付得更少。迫切需要采用新的框架取代《巴黎议定书》所载关税同盟，使巴勒斯坦国能够控制其关税领土、边界及贸易和行业政策，作为打破发展倒退周期的第一步。

## F. 妇女和青年被占领严重剥夺

19. 巴勒斯坦人失业率居高不下，贫困危机不断，其根源在于他们无法利用其人力和自然生产性资产。由于国内生产总值增长疲软，失业率从 2016 年的 26.9% 略微增加到 2017 年的 27.4%；西岸和加沙分别为 18% 和 44%。尽管巴勒斯坦被占领土失业率世界最高(国际劳工组织，2018 年)，但如果没有在以色列和定居点的就业，就业状况会更糟，这种情况很成问题，劳动力参与率低到 44%，在世界最低之列。

20. 巴勒斯坦被占领土上缺乏工作迫使成千上万巴勒斯坦工人在以色列和定居点寻求就业。以色列和定居点劳动力市场占西岸巴勒斯坦人就业的 20%，这一事实突出表明了对以色列的依赖；2017 年，在那里雇用的巴勒斯坦劳动力增长了 11.5%。虽然巴勒斯坦人在以色列和定居点就业的增加对以色列劳动密集型部门的生产者来说是一个意外收获，但它破坏了巴勒斯坦经济的竞争力和出口能力(以色列银行，2014 年)。此外，据国际劳工组织(2018 年)的资料，在以色列和定居点的就业者受到困扰，面临各种困难、虐待、伤害、剥削和歧视。建筑工地职业伤亡人数在经济合作与发展组织国家中属最高之列。

21. 不利的劳动力市场条件对妇女和青年产生了不成比例的影响。30 岁以下巴勒斯坦人中有一半失业，15-24 岁年龄组中有三分之一被认为“没有就学、就业或接受培训”。尽管按照国际和区域标准，巴勒斯坦妇女教育良好，但她们的劳动力参与率仅为 19%，而男子则为 71%，这一事实突显了妇女的权利被剥夺。如国际劳工组织(2017；2018 年)所指出，妇女更容易受到以色列检查站强制执行的羞辱性安全措施、定居者暴力和通勤时间长的影响。此外，教育与就业之间的联系正在减弱，因为与男性不同，拥有学士学位或更高教育水平的女性失业率更高。

## G. 通过定居点扩张逐步吞并西岸

22. 安全理事会 2016 年 12 月 23 日第 2334 号决议指出，以色列在巴勒斯坦土地上设立定居点“没有法律效力”，“公然违反”国际法，并回顾以色列有义务停止定居点活动，履行《日内瓦第四公约》规定的义务。此外，2017 年 12 月 21 日，联合国大会在关于以色列在被占领的东耶路撒冷和其余被占领巴勒斯坦领土的非法行动的第十届紧急特别会议上通过了关于耶路撒冷地位的 A/ES-10/19 号决议。大会在该决议中“申明任何宣称已改变圣城耶路撒冷性质、地位或人口组成的决定和行动都不具法律效力，是无效的，且必须遵照安全理事会相关决议予以撤销，并在这方面促请所有国家根据安理会第 478(1980)号决议的规定，不在圣城耶路撒冷设立外交使团”。

23. 尽管联合国有若干决议，但在 2017 和 2018 年，非法定居点的建设却加快了。在 2017 年前三个季度中，批准建造的新住房单元达到 10,000 是 2016 年总数的两倍多。2018 年初，批准了在现有定居点建造 5,000 个住房单元和建立新定居点的计划(联合国，2017a 和 2018 年)。在定居点扩张的同时还无情地摧毁巴勒斯坦的资产，包括电气化项目、学校和住宅资产。在 2009 至 2017 年期间，以色列拆除了 C 区 4,000 多栋巴勒斯坦人拥有的建筑和 236 栋欧洲联盟资助的建筑(人道主义事务协调厅，2017 年；Dajani 和 Lovatt, 2017 年)。

24. 国际法院等联合国机构对兼并表示关切。2004 年，国际法院就修建 712 公里长隔离墙的法律后果发表了咨询意见。法院认为，尽管“以色列保证建造隔离墙并不等于吞并，隔离墙是临时性的”，但法院表示担心，“隔离墙的路线会预先确定以色列和巴勒斯坦之间将来的边界”，担心“以色列可能把定居点和进出路径联成一体”。因此，法院“认为，建造隔离墙及其附属设施造成一种完全可能成为永久性的‘既成事实’，在此情况下，尽管以色列对隔离墙的最终定性，但它相当于事实上的吞并”。尽管国际法院发出了警告，但兼并仍有增无减。逐步吞并西岸 C 区大部分地区的证据包括占领国：

(a) 持续将以色列人口转到定居点，迫使巴勒斯坦人离开该地区。截至 2018 年，611,000 名以色列人生活在包括东耶路撒冷在内的被占领西岸的 250 个定居点，这违反了国际法。C 区定居者是增长最快的人口群体，年人口增长率为 5%，而以色列为 1.9%，西岸为 2.6%(人道主义事务协调厅，2017 年)。

(b) 投资 190 多亿美元建造定居点和相关基础设施(Dajani 和 Lovatt, 2017 年)。

(c) 将其国内法律管辖扩大及于定居者，而巴勒斯坦人则另受军法管辖，权利和保障范围更窄。

(d) 持续采取经济、社会、政治和行政措施，将定居点更深入地融入以色列国家体系。

25. C 区仍然几乎完全禁止巴勒斯坦政府、生产者和投资者进入，尽管它占西岸面积的 60% 以上，并有最宝贵的自然资源。根据歧视性的规划制度，C 区只有 1% 的地方巴勒斯坦人仍可申请建筑许可证，批准率不到 4%(联合国，2018 年)。这些限制迫使巴勒斯坦人在没有许可证的情况下建房，并面临被拆除、驱逐、财产损失和流离失所的真实风险。

## H. 加沙发展倒退加速

26. 加沙过去 51 年来一直在以色列占领之下。占领并没有随着 2005 年以色列单方面脱离接触而结束，因为除了与埃及接壤的 12 公里边界外，以色列仍然控制着加沙的海陆空边界。200 多万人现在完全生活在封锁之下，被限制在一个面积 365 平方公里、人口密度居世界第三的地带。

27. 封锁现已进入第 11 年，加沙的经济和生产基础失去了活力，使加沙地带沦为严重依赖援助的人道主义问题地区。过去的四分之一世纪不仅是失去的年代，而且还是一个发展倒退的年代。六年前，联合国(2012 年)警告说，除非目前的趋势得到扭转，到 2020 年加沙将不适合人类居住。自那时以来，所有社会经济指标都更加恶化。复兴的努力一直很薄弱，所有干预措施都必定集中于重建和人道主义救济方面，几乎没有资源用于发展或恢复生产基础。

28. 三次重大军事打击和严密的海陆空封锁彻底摧毁了加沙的生产能力。根据国际货币基金组织的资料(2017 年)，2008/09 年以色列的军事打击摧毁了加沙 60% 以上的资本总存量，而 2014 年的打击摧毁了剩余资本存量的 85%。高度的政治不确定性以及对贸易和生产活动的限制继续阻碍着新的和补偿性的投资。

29. 对经济活动的限制迫使剩余投资投向建筑和服务部门，这些部门生产率低，就业机会少，而且较不活跃。建筑占了投资的很大一部分，人道主义救济和重建被以色列军事行动摧毁的资产主导了加沙的经济。另一方面，自 1994 年以来，制造业和农业对加沙国内生产总值的贡献减少了一半，分别减至 8% 和 5%。增长越来越依赖由援助资助的私人 and 公共消费。自那时以来，消费占了国内生产总值增长的 80%，净出口仅占 2%，而投资的贡献为负 6%(世界银行，2018 年)。

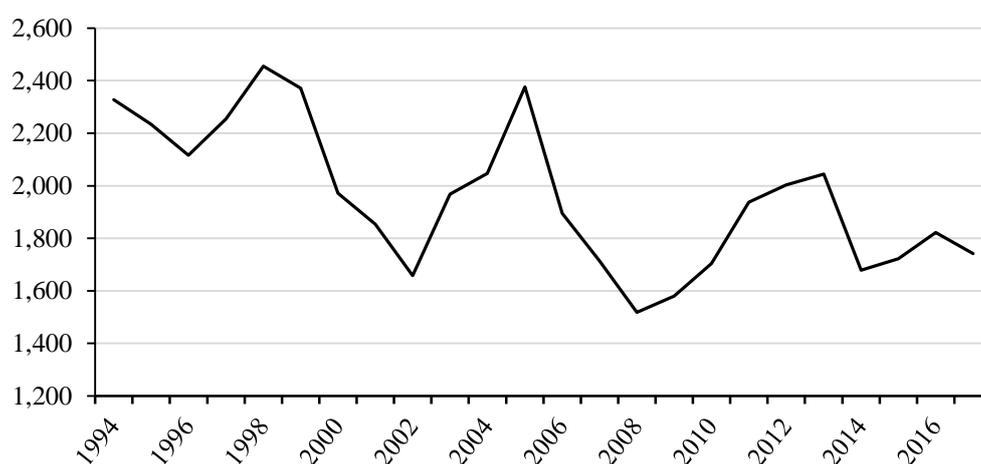
30. 农业部门受到对化肥、化学品和农药等基本投入进口限制的制约。以色列边境附近陆地和加沙海域的指定出入限制区剥夺了生产者高达 35% 的农业用地和 85% 的渔业水域。允许加沙人捕鱼的区域为 3 至 6 海里，而不是《奥斯陆协定》规定的 20 海里。这些限制损害了加沙 35,000 名渔民的就业和生活，剥夺了其余人口急需的营养来源。

## I. 严重的能源、水和污水危机以及严重的人道主义状况

31. 加沙的人口密度世界第三，如果考虑到与以色列交界地区 300-1000 米的建筑限制，排名情况可能更糟。自 2012 年以来，加沙人口增加了 30 万，而实际人均国内生产总值下降了 13%，2017 年为 1,742 美元。<sup>2</sup> 今天，加沙普通人的实际收入比 1999 年少 30%。此外，1994 年和 2005 年，加沙与西岸的实际人均国内生产总值相当，但今天加沙仅为西岸的 60%。换句话说，封锁对加沙人口额外征收了 40% 的所得税。

图 3

加沙：人均实际国内生产总值(1994-2017 年)  
(以 2015 年美元不变价格计算)



资料来源：巴统计局。

<sup>2</sup> 以 2015 年美元不变价格计算。

32. 生产基础被毁坏使加沙陷入贫困，一半人口粮食没有保障，尽管 80% 的人口领取社会救济。长期的压力和剥夺基本人权、社会和经济权利，严重损害了加沙的心理、社会和文化结构，表现为普遍的心理创伤、创伤后应激障碍、绝望、高自杀率和吸毒成瘾。2017 年，225,000 名儿童(超过人口的 10%)需要社会心理支持(人道主义事务协调厅，2017 年)。

33. 电力短缺是另一个关键的经济制约因素。电力供应不足每日 450-500 兆瓦电力需求的三分之一。尽管由于重建的需要，需求不断增加，但 2018 年初，加沙发电厂仅满足了 6% 的需求，因为由于燃料短缺和缺少进口部件，它的发电量不足其 140 兆瓦能力的五分之一。对电力日益增长的需求凸显了投资发电的必要性，如果被抑制的生产活动得以自由开展，经济能够正常运行，电力需求到 2030 年或更早就可能会翻一番。

34. 2018 年初，家庭供电平均每天两小时，电力短缺继续导致生产活动瘫痪，阻碍基本服务的提供，严重影响到日常生活。电力短缺危及敏感医疗设备的运行和维护，包括心脏监测器、孵化器和磁共振成像等(法律援助会，2017 年)。因为缺电或因为被迫依靠发电机以高成本运作，生产者、医疗保健和其他服务提供者损失巨大。

35. 缺乏安全饮用水构成严重的经济和健康挑战。加沙沿海含水层是该地唯一的水源，由于过度抽取和海水入侵，该含水层几乎已经枯竭。因此，加沙只有 4% 的地下水适合人类消费。2000 年，98% 的人可以通过公共供水网络获得安全饮用水，但到 2014 年，这一比例降到不足 10%，此后情况还一直在恶化。这种情况迫使人们依赖价格更高的替代品，如水箱和瓶装水，水箱和瓶装水现在占饮用水消费的 90%(联合国，2017b)。例如，卡车运水不受管控、不太安全，而且比通过网络供水贵 20 倍。

## J. 对加沙反复采取军事行动、更多破坏、缺乏重建

36. 自 2008 年 12 月以来三次重大军事行动后，由于持续封锁和缺乏资金，加沙的重建努力仍然太过缓慢。2017 年对进出加沙的限制更多。发放给商人的许可证一半以上被取消，联合国和其他国际组织发现交付物资和为国际工作人员获得签证越来越困难(联合国，2017a)。

37. 在 2014 年“开罗巴勒斯坦问题国际会议：重建加沙”上所做认捐的支付止于 53% 左右，用于重建的款项支付从 2016 年的 4 亿美元降到 2017 年的 5,500 万美元(世界银行，2018 年)。加沙第二大雇主——联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处面临资金削减，这可能会严重恶化人道主义局势。工程处向 80% 的人口提供社会救济，并运营 267 所学校和 21 个保健设施。捐助方支助减少、巴勒斯坦权力机构在加沙的工资支出减少以及影响联合国巴勒斯坦难民救济和工程处的资金短缺，这些问题合在一起对总需求造成重大冲击，将再次打击业已在严峻的供应限制下运作的经济。

38. 可持续经济复苏需要：

(a) 完全取消封锁，使加沙经济有充分渠道与东耶路撒冷、西岸和全球市场自由贸易，恢复迁徙自由的人权，以从事商业、医疗、教育、娱乐活动和加强家庭纽带。

(b) 加沙与西岸在政治、行政、财政和经济上统一。国际社会应发挥关键作用，为统一提供持续的政治和资金支持，以帮助巴勒斯坦国应对将两个地区置于统一治理框架下所涉财政影响。

(c) 作为优先事项，通过恢复并使加沙电厂升级换代，确保获得进口备件和燃料以及进口电力的资金，克服电力危机，以满足超额需求。

(d) 使巴勒斯坦国能够开发自 1990 年代以来发现的地中海近海天然气田。

## 二. 占领造成资源缺口，而不是双赤字

39. 占领扭曲了经济结构，造成了巨大的资源缺口，国内生产远远低于国内公共和私人消费和投资(国内吸收)之和，造成巨额贸易逆差，以及持续的储蓄赤字和预算赤字。2010 至 2017 年期间，这三项赤字占国内生产总值的比例分别为-46、-39 和-17。

40. 尽管所有三项赤字都很重要，但分析和政策重点却完全集中关注三者中最小的一个，即财政赤字，并在没有证据的情况下将其描述为宏观经济失衡的主要原因。对预算赤字的强调通常都或明或暗地基于双赤字假设。

41. 这一假设来源于国民收入账户核算框架，<sup>3</sup> 认为预算不平衡导致贸易(经常账户)不平衡，因此预算赤字增加意味着私人储蓄增加、国家投资减少或经常账户余额减少的任何组合。但是，对于非充分就业的经济体，例如巴勒斯坦被占领土经济体，对财政变化的调整可能会不同，而双赤字假设并不一定成立。因果关系也可能颠倒。例如，出于任何原因的出口下降会增加经常账户赤字，而这可能会通过影响税收而引发内部失衡。

42. 因此，理论文献并未表明双赤字假设所暗示的统一的因果关系。因此，预算赤字是否会引引起贸易赤字是一个经验问题。例如，就一组中东经济体而言，Hashemzadeh 和 Wilson(2006)发现，两种赤字之间没有一致的实证关系，因为这种关系取决于国外和国内因素，如税收制度、贸易方式、汇率制度和货币政策等。

43. 贸发会议(2017a)对巴勒斯坦被占领土的双赤字假设进行了实证评估，评估表明，在 1968-2018 年期间，没有统计证据支持贸易赤字由预算赤字变化驱动的观点。该研究认为，这两种赤字是占领所强加的经济结构培植起来的，两者都是占领所致资源缺口的症状，占领培植了对海外转账的依赖(捐助方支助和汇款)，迫使巴勒斯坦工人在以色列和定居点寻求就业。

### A. 巴勒斯坦双赤字的历史演变

44. 1967 至 1994 年 5 月期间，巴勒斯坦经济由以色列军方的民政局控制。在此期间，主要实行紧缩财政政策，支出不允许超过税入，预算总有盈余，公共开支低于邻国。例如，在 1987-1991 年期间，不包括国防的平均总支出占国内生产总值的 24%，而埃及、约旦和以色列分别为 37%、31% 和 37%。

<sup>3</sup> 有关详细数学逻辑，见贸发会议(2017a)。

45. 以色列曾经(并继续)对巴勒斯坦进口品收取增值税、燃料税、购置税和关税, 无论其来自以色列还是来自其他国家。但是, 巴勒斯坦人支付的部分税款进到以色列财政部, 并非民政局预算的一部分(世界银行, 1993 年)。这一时期普遍的平衡预算, 加上巴勒斯坦税收流向以色列, 表明在 1967 年至 1994 年期间, 巴勒斯坦被占领土在财政压缩、紧缩性财政政策和基础设施投资不足的情况下运作。

46. 表 2 描述了赤字的演变情况并突出了重点。虽然预算总是平衡或有盈余, 但贸易赤字很大, 约占国内生产总值的 50%, 外部收入的大量资金流入缓解了贸易赤字。值得注意的是, 如果以色列征收的所有税入都交给民政局, 那么 1987-1988 年的小额预算赤字就会是盈余。出于同样的理由, 以后各时期的盈余应高于表 2 所列。

表 2

**两项赤字: 1987-1991 年**  
(占国内生产总值的百分比)

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
预算赤字	-1.0	0.1	0.9	0.0
贸易赤字	-51	-43	-40	-47
外部收入(要素收入加上经常转账)	48	43	40	38
经常项目收支差额	-3.0	0.0	0.0	-9.0
私人储蓄减少	-52	-43	-44	-47

资料来源: 贸发会议的计算和世界银行的数据(1993 年)。

47. 1994-2017 年这一时期可分为三个分时期。最初, 巴勒斯坦民族权力机构继承了薄弱的财政能力。税入很少, 远低于征税潜力, 占国内生产总值的 10.5%, 不到约旦 23.3% 的一半, 以色列 31.4% 的三分之一, 约为发展中国家平均水平的一半。在支出方面, 巴勒斯坦民族权力机构需要弥补公共服务和基础设施历史性的投资不足。

48. 尽管起步艰难, 但在最初五年, 巴勒斯坦民族权力机构为巴勒斯坦财政事务打下了坚实的基础。如表 3 所示, 1995-2000 年期间经常性赤字占国内生产总值的 2.2%, 并有所改善, 1999 年为盈余 1.3%。预算赤字总额也从 1996 年占国内总产值的 12.1% 减少到 1999 年的 5.9%。经常性支出由税入提供资金, 而捐助方的援助为发展供资。

表 3

**三项赤字**  
(占国内生产总值的百分比)

	1995-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2014	2015-2017
预算赤字					
经常	-2.2	-15	-2.3	-7.3	-6.8
总计	-9.3	-19	-19.2	-16.7	-9.1
贸易赤字	-56	-51	-59	-46	-38
外部收入: 要素收入 加上经常转账	26	30	29	33	24
经常项目收支差额	-30	-21	-30	-14	13.3
私人储蓄减少	-53	-36	-56	-39	-24

资料来源: 贸发会议根据巴统计局和巴勒斯坦财政部的数据计算。

49. 然而，2000 年第二次起义之后，产生了一场长期的财政危机。以色列更严格地限制经济活动，使经常性预算盈余迅速逆转，捐助方的支助从发展转向预算支持。然而，尽管预算赤字出现波动，但贸易赤字却对此反应甚微，继续维持很高的比率，在巴勒斯坦民族权力机构成立之前和之后，大约占国内生产总值的 50%。这进一步证明在巴勒斯坦的情况中双赤字假设不成立。

## B. 资源缺口的两项衡量标准

50. 对数据的粗略审查和正式的格兰杰因果关系检验都没有为双赤字假设提供统计支持。对巴勒斯坦宏观经济失衡的更现实的理解认识到其根源在于占领政策所造成的资源缺口，这种政策窒息了经济并迫使巴勒斯坦人在以色列及其定居点寻求就业。来自国外的收入导致总需求大幅增加，但国内生产却没有相应增加。因此，随着国内生产总值与汇款、援助和净要素收入(在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的收入)之间差异的扩大，收入与国内产出之间产生了差距。

51. 此外，巴勒斯坦工人在以色列和定居点就业助成了劳动力短缺。劳动力缺口是劳动力与国内就业之间的差额，相当于失业工人的人数加上在以色列和定居点的就业人数。

52. 表 4 表明，在 1972-1991 年间，转移支付占了收入差距的四分之一，并且在巴勒斯坦民族权力机构成立后还不断增加，近几年占了收入差距四分之三以上。然而，收入差距最大是在直接占领时期(1972-1991 年)，而不是过去十年，过去十年大量预算赤字由捐助方支助提供资金。

表 4

### 资源缺口的收入和劳动力衡量标准 (百分比)

时期	收入差距	经常转账净额/ 收入差距	失业率	在以色列 的工人	劳动力 缺口	失业/ 劳动力缺口
1972-1991	43	26	3.9	33.4	37.3	10
1995-2000	26	44	27.7	13.5	41.2	67
2001-2003	30	77	36.8	6.4	43.2	85
2004-2006	29	76	30.4	6.0	36.4	84
2007-2014	33	70	28.7	7.9	36.6	78
2015-2017	25	44	26.7	12.3	39.0	69

资料来源：贸发会议根据巴统计局和世界银行(1993 年)的资料计算。

说明：收入差距为外部收入占国内生产总值的百分比，经常转账净额/收入差距是指经常转账净额占收入差距的百分比。

## C. 扭转资源缺口的结构转型

53. 收入差距缩小可以是因为净要素收入下降或转账额和/或国内生产总值增加的任何组合。然而，收入差距与劳动力缺口之间的相关性为负(-0.47)，这意味着两者之间存在反比关系。这与以下事实相符：巴勒斯坦人在以色列和定居点的就业减少会减少净要素收入，并可能通过总需求的下降进一步恶化国内失业状况。

转账额的减少对需求、失业和国内生产总值增长产生同样的影响。因此，较小的收入差距可能导致较大的劳动力缺口，而以色列和定居点就业率下降导致的较小的劳动力缺口也可能通过其对国内生产总值的负面影响加剧收入差距。

54. 上述分析表明，减少预算赤字，甚至完全消除预算赤字，也不一定会弥补资源缺口，甚至可能通过抑制增长和增加失业率而又不影响贸易赤字来增加预算赤字。换句话说，通常对巴勒斯坦国开出的紧缩和“改革”的处方过分强调了预算赤字的作用，掩盖了巴勒斯坦经济的核心问题。此外，巴勒斯坦被占领土的社会经济和政治状况业已十分脆弱，不恰当的处方又增加了其压力。

55. 然而，对进一步财政紧缩的合理怀疑还应该区分机构改革背景下公共支出相关的合理性与典型的紧缩方案——这些方案会抑制增长，甚至从单纯的财政角度而言也可能弄巧成拙。财政可持续性通过进一步紧缩无法实现，但是可以通过优先考虑经济增长、创造就业和阻止巴勒斯坦财政资源流向以色列的战略来实现。

56. 复兴战略应力求恢复农业和制造业部门，同时实施改革方案，消除浪费并最大限度地提高公共支出的质量。起点可以针对占领以前在国内生产的非耐用制成品的生产，例如服装、鞋类、皮革制品、软饮料、家具、建材和药品。最近巴勒斯坦从以色列的进口品约 50% 都曾是国内生产的。

### 三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

#### A. 框架和目标

57. 三十多年来，贸发会议一直通过有关政策导向的研究、技术合作项目、咨询服务以及就其发展需求达成国际共识来支持巴勒斯坦人民。

58. 2017 年，贸发会议继续回应《内罗毕共识》第 55 段(dd)，该段要求贸发会议“继续……评估巴勒斯坦被占领土的经济发展前景并审查贸易和发展的障碍”，以及《多哈授权》第 31(m)段和联合国大会第 72/13、第 71/20、第 70/12 和第 69/20 号决议，其中要求贸发会议报告以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

59. 贸发会议援助巴勒斯坦人民方案旨在建立和加强巴勒斯坦公共和私营部门的体制能力，需要此种能力来建立强大的经济，以支持未来的独立巴勒斯坦国并实现可持续发展目标。该方案通过四个类组处理巴勒斯坦经济需求问题：

- (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。

## B. 正在开展的业务活动

60. 最近，贸发会议成功地完成了一个促进巴勒斯坦贸易的能力发展项目。该项目的成就之一是建立了由贸发会议、巴勒斯坦国家经济部、巴勒斯坦托运人理事会和比尔泽特大学共同制定的题为“供应链管理”的专业文凭培训方案。该方案旨在满足巴勒斯坦出口商、进口商、报关行、政府工作人员、年轻毕业生、律师和其他专业人士的需求。2017年，该方案获得教育和高等教育部认可。

61. 贸发会议持续向巴勒斯坦政府和各公共和私营部门机构、国际组织、研究人员和学者提供咨询服务。

62. 2017年，贸发会议继续努力加强巴勒斯坦的海关能力，让巴勒斯坦民族权力机构和捐助方开展新一轮的合作，更新巴勒斯坦海关所用的世界海关数据自动化系统并使其现代化。除其他外，拟议的新的干预措施旨在加强巴勒斯坦海关有关估价、风险分析和清关后控制的能力。它还寻求在巴勒斯坦被占领土海关数据自动化系统与以色列使用的“全球出入境通关系统”(global gate system)之间建立联系，以便利两个系统之间实时交换贸易数据。这一界面对巴勒斯坦财政可持续性至关重要，因为它可以用来确保巴勒斯坦国及时获得准确、全面的巴勒斯坦贸易数据，这是阻止巴勒斯坦财政资源大量流入以色列的先决条件。

63. 此外，鉴于巴勒斯坦的债务日益沉重和复杂，贸发会议继续与巴勒斯坦财政与规划部官员对话，以重新引入贸发会议债务管理和金融分析系统，从而提高巴勒斯坦公共财政管理的质量并扩大其范围。在减轻不断演变的债务困境风险和确保巴勒斯坦公共债务可持续方面，债务管理和金融分析系统可以发挥关键作用。

64. 2017年，贸发会议获益于卡塔尔政府的赠款，以维持和加强贸发会议支持巴勒斯坦人民努力实现可持续发展的能力，为建立一个健全和运作良好的经济奠定基础，支持未来的主权巴勒斯坦国。

## C. 协调、资源调动和建议

65. 在2017年和2018年初，贸发会议继续与巴勒斯坦国政府、巴勒斯坦民间社会、国际机构、捐助方和联合国国家工作队协调，向巴勒斯坦人民提供发展支助。

66. 资源短缺限制了贸发会议加强援助巴勒斯坦人民的能力。因此，请成员国支持贸发会议执行《内罗毕共识》第55段(dd)的能力，提供充足的资源，以加强工作人员的能力，并为这一重要工作领域的拟议项目提供资金。贸发会议还建议确保资源，用以提高巴勒斯坦海关管理和财务管理能力，履行大会决议，其中请贸发会议评估和报告以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

## References

- Al-Haq (2017). Gaza Closure Enters its Tenth Year. Available at <http://www.alhaq.org/publications/papers/GazaClousureJune2017.pdf>.
- Amodio F, Di Maio M and Baccini L (2017). Security, trade and political violence. Institute of Labour Economics. Discussion Paper No. 10819.
- Arnon A and Bamyra S, eds. (2015). *Economics and Politics in the Israeli Palestinian Conflict* (German Agency for International Cooperation).
- Bank of Israel (2014). *Trade Links between Israel and the Palestinian Authority*. Available at <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/Israel-Palestinian%20trade.pdf>.
- Dajani O and Lovatt H (2017). Rethinking Oslo: How Europe can promote peace in Israel-Palestine. European Council on Foreign Relations. Policy Brief.
- Hashemzadeh N and Wilson L (2006). The dynamics of current account and budget deficits in selected countries in the Middle East and North Africa. *International Research Journal of Finance and Economics*. 5:111–129.
- International Labour Office (2017). The situation of workers of the occupied Arab territories: Report of the Director General. Appendix. ILC.106/DG/APP.
- International Labour Office (2018). The situation of workers of the occupied Arab territories: Report of the Director General. Appendix. ILC.107/DG/APP.
- International Monetary Fund (2017). West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 31 August.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017). Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures. Available at [https://www.ochaopt.org/sites/default/files/factsheet\\_booklet\\_final\\_21\\_12\\_2017.pdf](https://www.ochaopt.org/sites/default/files/factsheet_booklet_final_21_12_2017.pdf).
- United Nations (2012). *Gaza in 2020: A Liveable Place?* (Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Jerusalem).
- United Nations (2017a). Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 18 September.
- United Nations (2017b). *Gaza: Ten Years Later* (United Nations Country Team in the Occupied Palestinian Territory).
- Palestine United Nations (2018). Report to the Ad Hoc Liaison Committee. 20 March.
- UNCTAD (2017a). *The Occupied Palestinian Territory: Twin Deficits or an Imposed Resource Gap?* (United Nations publication, New York and Geneva).
- UNCTAD (2017b). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/64/4. 10 July.
- UNCTAD (2018). *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People and their Human Right to Development: Legal Dimensions*. (United Nations publication, New York and Geneva).
- World Bank (2018). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee. Working Paper. 19 March.
- World Bank (2017). *Unlocking the Trade Potential of the Palestinian Economy: Immediate Measures and a Long-Term Vision to Improve Palestinian Trade and Economic Outcomes*. Report No. ACS22471 (Washington, D.C.).
- World Bank (1993). *Private Sector Development*. In volume 3, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace* (Washington, D.C.).