



联合国贸易和发展会议

Distr.: General
5 August 2020
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第六十七届会议

2020年7月2日至3日、9月7日至9日和

9月28日至10月2日，日内瓦

临时议程项目 10

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** ***

摘要

巴勒斯坦被占领土的社会经济状况日益恶化。贫困率和失业率居高不下，人均国内生产总值连续三年下降。即使在冠状病毒病(COVID-19)大流行造成经济冲击之前，预计经济就将在 2020 年和 2021 年陷入衰退，巴勒斯坦妇女继续因占领而付出额外代价。由于西岸大片土地被吞并、COVID-19 疫情造成的经济影响、援助额停滞不增以及因收入被扣留或流入以色列国库而造成的数亿美元损失，经济前景愈发黯淡。到 2020 年 4 月，也就是疫情暴发一个月后，巴勒斯坦权力机构的财政收入降到了 20 年来的最低水平。持续的占领和捐助方援助的当前趋势危及巴勒斯坦权力机构的生存。捐助方可以加强财政支持，国际社会可以根据国际法在这方面发挥关键作用。

尽管预算外资源有限，贸发会议仍继续向巴勒斯坦公共和私营部门机构及民间社会提供支助、培训和咨询服务。贸发会议需要有更多预算外资源来响应联合国大会第 69/20、70/12、71/20、72/13、73/18 和 74/10 号决议，保持其支持巴勒斯坦人民的能力。

* 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，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 2020 年 9 月 8 日下午 5 时之前引用本报告所载信息。

*** 由于贸发会议秘书处无法控制的情况，本文件计划在标准出版日期之后出版。



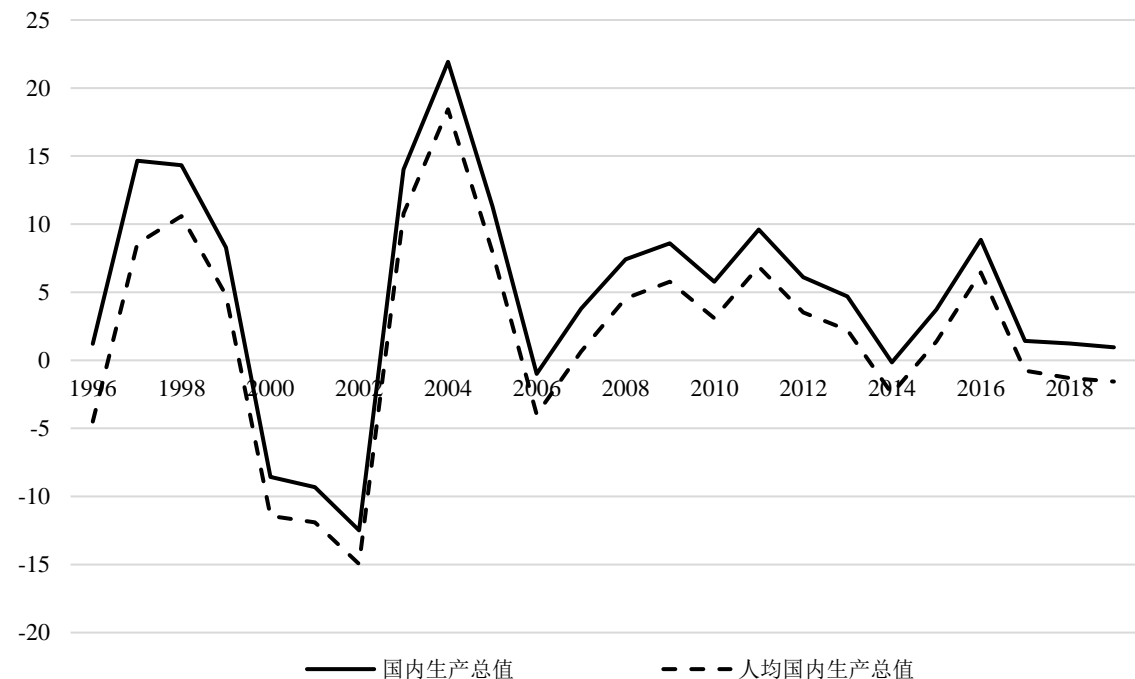
一. 冠状病毒病大流行暴发前状况惨淡，前景预测严峻

1. 在 COVID-19 疫情暴发之前，巴勒斯坦经济表现疲软，整体环境不利。由于敌对行动频发、地理和经济割裂、技术倒退、投入品和技术进口受到限制、土地和自然资源丧失、定居点扩建、财政资源流失和加沙地带经济濒临崩溃，巴勒斯坦的生产基础已被掏空。

2. 2019 年，巴勒斯坦经济未能恢复势头，实际国内生产总值增长率仅为 0.9%，并不比前两年好多少。经济衰退是公共和私人消费及投资下降导致的。西岸的增长率从 2018 年的 2.3% 降至 1.15%，为 2012 年以来的最低水平(见图)。与此同时，加沙的国内生产总值增长率几乎为零，致使加沙的经济在连续两年收缩(2017 年增长率为-7.7%，2018 年为-3.5%)后未能实现反弹。因此，巴勒斯坦被占领土的实际人均国内生产总值连续第三年下降 1.6%，西岸下降 1.1%，加沙下降 2.8%。

实际国内生产总值和实际人均国内生产总值增长率

(百分比)



资料来源：贸发会议。

3. 近几年来，疲弱的经济增长依赖服务业和建筑业，这两个行业分别增长了 2.9% 和 1.1%。同时，可贸易品部门继续不断下滑，农业部门萎缩了 1%，工业部门增长了 0.2%。¹

¹ 巴勒斯坦中央统计局，2019 年，“2019 年巴勒斯坦的经济表现和 2020 年经济预测”，12 月 24 日，可查阅 <http://www.pcbs.gov.ps/post.aspx?lang=en&ItemID=3636>。

注：脚注中提及的所有网站均于 2020 年 7 月访问。

4. 在过去十年中，巴勒斯坦权力机构实施了意义深远的财政改革，成功地将财政赤字占国内生产总值的比例从 2006 年的 23.3% 降至 2018 年的 6.3%。这主要归因于征税情况改善，工资支出占国内生产总值的比例从 2006 年的 24% 降到 11% 左右。尽管无法在加沙征税，巴勒斯坦权力机构还是设法扩大了税基，增加了公共收入，控制了支出。剩余赤字反映了加沙的行政隔离状况，因为巴勒斯坦权力机构对西岸的财政收支平衡。²

5. 根据《巴黎议定书》建立的关税同盟没有为独立的巴勒斯坦经济政策留出空间，因而巩固了巴勒斯坦经济对以色列的依赖。该议定书使巴勒斯坦被占领土受制于以色列的贸易政策、关税结构和增值税税率。此外，以色列当局代表巴勒斯坦权力机构征收贸易税，再将税款转交巴勒斯坦权力机构。这一安排使以色列能够控制三分之二的巴勒斯坦税收(这是一个经常使用的杠杆)，并导致巴勒斯坦财政资源流失到以色列国库，估计每年流失数亿美元。根据贸发会议对六个主要源头的巴勒斯坦财政资源流失所做的部分估计，流失额相当于巴勒斯坦国内生产总值的 3.7%，即税收总额的 17.8%。2000 年至 2017 年的累计财政流失估计为 56 亿美元，相当于 2017 年国内生产总值的 39%。应阻止大量巴勒斯坦财政资源流失到以色列，这是确保巴勒斯坦被占领土财政可持续性的一个重要部分。³

6. 2019 年初，巴勒斯坦权力机构的财政状况急剧转坏。2019 年 3 月，以色列政府开始执行其法律，规定每月从巴勒斯坦的结算收入中扣留 1 200 万美元，这一数额相当于巴勒斯坦权力机构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数额。巴勒斯坦权力机构就此回应说，除非以色列转交全部款项，否则它不会接受结算收入；结算收入占其总收入的三分之二。在接下来的六个月里，巴勒斯坦权力机构没有收到转交的收入，随之而来的财政状况迫使其接受数额减少的结算收入。

7. 受 3 月至 9 月财政纠纷的影响，公共和私人消费下降，从需求侧抑制了国内生产总值增长。由于财政乘数大，公共支出减少对产出造成了重大负面影响，使损失被进一步放大。2019 年 9 月恢复转交结算收入后的强劲复苏证实了这一点。2019 年第四季度，低迷的支出有所回升，与 2019 年第三季度相比，国内生产总值增长了 3.6%，并拉高了全年的平均增长率。

8. 2019 年，财政进展出现逆转。按承付款项计算，预算赤字占国内生产总值的比例从 6.3% 增至 9%，原因是与以色列发生财政纠纷后，业务费用增加，收入减少。与 2018 年相比，结算收入减少了 6 500 万美元，由此导致的经济活动放缓使所得税、增值税和关税收入下降。因此，在政府决定暂停原计划在 2019 年启动的发展项目后，本已很低的发展支出水平进一步下降。2019 年的财政赤字总额达

² 世界银行，2019a，向特设联络委员会会议提交的经济监测报告，9 月 26 日。

³ 贸发会议，2019a，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：累计财政代价》(联合国出版物，出售品编号：E.20.II.D.6，日内瓦)。

14 亿美元。捐助方的捐助额为 5.9 亿美元，因此存在 8 亿美元的资金缺口，这是多年来的最高数额。⁴

9. 近年来，捐助方的预算支持大幅下降，从 2008 年占国内生产总值的 32% 降至 2019 年的 3.5%。援助方面的负面趋势，加上不可预测性和波动性，一直是财政不确定性的一个原因。最近对在巴勒斯坦被占领土开展业务的联合国机构的供资减少，加剧了财政压力，因为这从需求侧限制了经济增长，使得向贫困家庭转移资金的压力增大。这些机构在社会和人道主义方面的支出会刺激经济，并提供就业和关键服务。这种支出可通过刺激经济增长带来财政收入增加，并减轻巴勒斯坦权力机构向贫困家庭提供社会支持的压力。

10. 因此，巴勒斯坦权力机构要依靠国内来源填补三分之二的预算赤字。商业银行提供的资金占国内融资的 64%，剩余部分是对私营部门的净欠款。公共债务增加了 8%，达到 28 亿美元，相当于国内生产总值的 16.4%，其中国内债务为 16 亿美元。

11. 以色列实行的贸易限制阻碍了巴勒斯坦的经济发展，影响了出口和可进口商品的生产。几乎所有巴勒斯坦的进出口都通过以色列的港口和过境点过境，在这些地方，延误和安全措施会使每批货物的成本平均增加 538 美元。⁵ 这造成了持续的巨额贸易逆差。2019 年，贸易逆差仍居高不下，为国内生产总值的 33.7% (见表)。

12. 与此同时，如第 5 段所述，2019 年，巴勒斯坦对以色列的经济依赖加深，双边贸易逆差从 34 亿美元上升到 40 亿美元，因为以色列占巴勒斯坦贸易总额的 63%。巴勒斯坦被占领土向以色列出口的是初级和低附加值的制成品，而进口的是尖端的最终消费品和耐用品。

⁴ 世界银行，2020 年，“中东和北非的宏观贫困前景：巴勒斯坦领土”，可查阅 https://www.worldbank.org/en/publication/macro-poverty-outlook/mpo_mena。

⁵ 世界银行，2019b，“巴勒斯坦领土：伙伴关系促进基础设施发展——年度报告”，2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日，可查阅 <https://www.worldbank.org/en/programs/palestinian-partnership-for-infrastructure-trust-fund>。

巴勒斯坦被占领土的经济：主要指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2018	2019*
宏观经济表现^a								
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	1.2	0.9
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	5 348	9 682	13 990	16 277	17 059
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 771	10 281	15 472	19 064	19 717
可支配国民总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	7 062	12 272	17 138	20 563	21 726
名义人均国内生产总值(美元)	1 427	1 553	1 182	1 578	2 559	3 357	3 562	3 641
名义人均国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 703	2 718	3 713	4 172	4 208
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	-1.3	-1.6
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	1.9	-3.0
人口和劳动力								
人口(百万) ^b	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.55	4.85	4.98
失业率(百分比) ^c	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	26.9	31.0	33.0
总就业人数(千人)	417	588	452	636	743	913	956	1 010
公共部门	51	103	105	147	178	209	202	210
以色列和定居点	68	135	42	55	78	107	127	133
财政差额(占国内生产总值百分比)								
扣除欠款/未移交款税的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	19.9	19.7	21.2	20.2
经常支出	15.0	22.1	28.0	42.6	31.8	29.2	25.3	27.2
总支出	25.1	29.3	34.2	48.3	36.4	31.0	27.5	29.1
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-23.3	-16.5	-11.3	-6.3	-9.0
公共债务 ^d	..	20.0	21.1	20.4	19.4	15.8	14.6	16.4
对外贸易								
经常转移净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 774	1 835
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	1 046	1 639	2 320	2 579	2 624
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	5 263	5 793	6 929	8 257	8 368
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 154	-4 610	-5 678	-5 745
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	-34.9	-33.7
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 869	-3 433	-3 957
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	-21.1	-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) ^e	83.5	67.5	56.9	46.3	59.9	63.0	64.0	62.8
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) ^e	4.2	3.8	1.9	2.3	2.7	3.1	3.4	3.3

资料来源：以色列中央统计局、巴勒斯坦中央统计局、巴勒斯坦财政部和巴勒斯坦货币局。

* 初步估计数。

^a 巴勒斯坦中央统计局修订了 2004 年以来的所有国民账户数据。

^b 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。

^c 包括劳动力利用不足。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通过的决议和指导方针，得出 2019 年的失业率为 25%。

^d 包括内债和外债，但不包括欠款和巴勒斯坦权力机构对养老基金的债务。

^e 以色列和巴勒斯坦的贸易数据指的是货物及非要素和要素服务。

13. 两用品和技术清单制度禁止进口技术和关键投入品，这损害了出口部门。清单中有 56 个物项需要“特别批准”才能进入加沙和西岸，另有 61 个只适用于加沙。事实证明，目前实施的两用品清单的经济代价是巨大的。仅放松两用品清单禁令就可以使西岸的国内生产总值到 2025 年增长 6%，加沙增长 11%。⁶

14. 对加沙的长期封锁和严格限制使其出口部门几乎消亡。2019 年，加沙的出口量仅为实施封锁和限制之前的 2007 年上半年水平的四分之一。出口部门还受到无法获得技术和投入品、电力短缺和不确定性的制约。⁷ 世界银行估计，鉴于巴勒斯坦被占领土靠近大规模区域市场，如果没有以色列的限制，巴勒斯坦的出口可能是目前水平的两倍。⁸

15. 即使在 COVID-19 疫情暴发之前，对 2020 年和 2021 年的经济预测就很黯淡。巴勒斯坦中央统计局模拟了基线情景下的经济，假设继续保持与 2019 年相同的条件，但援助额有所增加，在这种情景下，人均国内生产总值将下降 0.1%。⁹ 然而，在一个更现实的假设情况下，即假设援助减少、以色列收紧限制、以色列推迟转交结算收入，则人均国内生产总值会下降 4.5%，失业情况将进一步恶化。然而，世界银行预计，即使在假设 2019 年的条件保持不变的情况下，经济在 2020 年和 2021 年也将陷入衰退，这意味着人均国内生产总值将下降 3% 以上。¹⁰

A. 分裂和行动限制助长了贫困

16. 对巴勒斯坦工人的出行设置障碍产生了重大的人力和经济影响。这些障碍将西岸分割成几个互不相连的孤立地区，由 600 多个军事检查站、大门和以色列定居者专用的道路控制。西岸唯一毗连的部分是 C 区，那里拥有最宝贵的自然资源，如肥沃的土地、矿物和石头，以及旅游景点和化妆产品。但它仍然在以色列控制之下，巴勒斯坦生产者无法进入。隔离墙和定居点加深了巴勒斯坦被占领土在实体、行政和法律上的分裂，将其分割成缺乏统一基础设施的 227 个互不相连的地区。

17. 行动自由是享受经济权利，包括工作、教育、保健以及家庭和社区生活方面权利的根本先决条件。以色列的限制可能扩及救济人员和国际组织的行动和物资流动，造成延误和费用上涨，这将破坏行动效力，阻碍进入需要获得教育、保健和救济的巴勒斯坦社区。

18. 分裂和行动限制阻碍了竞争和竞争力，并妨碍实现规模经济。它们导致生产率差异，这种差异与占领下施加的限制的严重程度相关；东耶路撒冷的企业比西岸的企业生产率高 55%，而加沙的企业比西岸的企业生产率低 15%。¹¹ 一个典型

⁶ 世界银行，2019c，《西岸和加沙的就业情况：增加巴勒斯坦人的就业机会》(华盛顿特区)；世界银行，2019d，向特设联络委员会会议提交的经济监测报告，4 月 30 日。

⁷ 见 <https://www.ochaopt.org/content/gaza-blockade-restrictions-eased-most-people-still-locked>。

⁸ 世界银行，2019c。

⁹ 巴勒斯坦中央统计局，2019 年。

¹⁰ 世界银行，2019a。

¹¹ 世界银行，2019c。

例子是，石材和大理石行业的竞争力受到削弱，该行业占出口的 20%，对就业有很大贡献。巴勒斯坦权力机构控制区内适合采石的场地已基本枯竭，而巴勒斯坦公司无法进入 C 区的主要采石区。对某些物品和投入品的进口禁令迫使生产商依赖过时的技术，因而抬高了成本，抑制了竞争力。

19. 根据巴勒斯坦中央统计局的一些估计，巴勒斯坦人每年因行动限制而损失 6 000 万个工作小时(相当于 2.74 亿美元)；在全球变暖加剧之际，每年还损失约 8 000 万升燃料。¹² 世界银行评估了行动限制造成的代价，估计如果减少道路障碍(这是一整套限制措施中的一个要素)，即便只增加 10% 的市场准入，就会使西岸的当地产出增加 0.6%。因此，如果没有这些障碍，西岸的人均国内生产总值将比目前观察到的水平高出 4.1% 至 6.1%。¹³ 2019 年，这相当于总损失 5.89 亿至 8.76 亿美元。此外，如果以色列能在一定程度上放松其他限制措施，到 2025 年，巴勒斯坦经济将可能扩张 33%。

20. 一项实证研究得出结论认为，封锁大大降低了受雇概率、小时工资和工作天数，同时增加了每天的工作小时数。这种影响很大程度上是由企业盈利能力和劳动力需求下降造成的。该研究认为，仅检查站一项就使西岸经济损失了至少 6% 的国内生产总值；在距离居民区一分钟的地方设置检查站，就会导致就业机会减少 0.41%、时薪减少 6.3%、工作日减少 2.6%。¹⁴

21. 对加沙的许多限制是 1990 年代初开始实行的。2007 年 6 月之后，以色列加紧了限制。这严重影响了加沙的经济，加深了 80% 以上人口对国际援助的依赖。然而，国际援助远不足以防止贫困、粮食不安全及卫生和健康领域的深层次危机，以及电力短缺和缺乏安全饮用水等现象。

22. 历史上，渔业是加沙人口生计、就业和营养的重要来源。然而，以色列对出海通道的限制、对鱼类出口的禁令以及对基本设备进口的限制影响了该行业。加沙近海捕鱼经常被限制在 3 至 12 海里之间，而不是《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》(称为《奥斯陆第二协定》)规定的 20 海里。有时会使用武力实施限制，有时会导致人员被捕或受伤，巴勒斯坦人的船只和设备被没收。2019 年 4 月，以色列当局将部分沿海地区的捕鱼区扩大到 15 海里。然而，不确定性仍然很高。仅在 2019 年 4 月至 10 月期间，捕捞限制就改变了 14 次，包括 3 次全面禁捕。多年来，不确定性和限制性措施阻碍了船只和捕鱼设备的升级和维护。因此，渔业受到重创，即使扩大了捕鱼区，也无法充分加以利用。¹⁵

¹² 耶路撒冷应用研究所，2019 年，“评估以色列的行动限制对西岸人员和货物流动的影响”，可查阅 <http://www.arj.org/publications/special-reports/305-special-reports-2019/955-assessing-the-impacts-of-israeli-movement-restrictions-on-the-mobility-of-people-and-goods-in-the-west-bank-2019.html>。

¹³ 世界银行，2018 年，“巴勒斯坦经济增长道路上的障碍”，第 8385 号政策研究工作文件。

¹⁴ M Cali and SH Miaari, 2012, The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank, Working Paper No. 130, Households in Conflict Network.

¹⁵ 见 <https://www.ochaopt.org/content/gaza-s-fisheries-record-expansion-fishing-limit-and-relative-increase-fish-catch-shooting>。

23. 巴勒斯坦被占领土的贫困率从 2011 年的 25.8% 上升到 2017 年的 29.2%；2017 年，西岸的贫困率为 13.9%，加沙为 53%。此外，截至 2018 年，加沙 68% 的家庭被确定为处于粮食不安全状态，而 2014 年这一比例为 53.3%。失业率上升、捐助方支持减少、人均国内生产总值不断下降，这一切表明，自 2017 年以来，加沙和西岸的贫困危机变得更加严重。脆弱性仍然很高，收入水平或消费支出的微小变化就会使很大比例的家庭陷入贫困。世界银行估计，在西岸，支出每减少 15%，贫困率就会上升 50%。¹⁶ 加沙的贫困对支出变化的敏感度可能更高。

24. 在加沙，清洁水、电力及卫生、教育和医疗保健等其他基本服务严重短缺，加剧了货币贫困的后果。封锁和限制以及长期能源危机导致保健服务的可获得性和质量下降。医疗卫生系统无力满足需求，这意味着巴勒斯坦人必须去西岸和东耶路撒冷寻求治疗。然而，要离开加沙，病人需要获得以色列当局的许可，病人及其家属的申请可能会被拒绝。

25. 以色列控制了 85% 的巴勒斯坦水源，致使巴勒斯坦被占领土 22% 的所需用水不得不从以色列国家供水公司购买。因此，巴勒斯坦被占领土的人均用水量低于国际建议水平；在加沙，从沿海含水层抽取的水有 97% 不符合世界卫生组织的标准。¹⁷

B. 占领对巴勒斯坦妇女和青年的影响

26. 低工资和高失业率显示了劳动力市场的极度疲软。受加沙局势的影响，巴勒斯坦被占领土的失业率处于萧条水平，2018 年为 31%，2019 年上升到 33%，这还是在劳动力参与率低至 46% 的情况下。2019 年，加沙的失业率为 45.1%，而西岸的失业率为 14.6%；按性别分列的数据显示，男子失业率为 39.5%，妇女为 63.7%。

27. 1967 年采取的政策措施使以色列能够直接或通过雇用巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦企业作为分包商，从大量廉价的巴勒斯坦劳动力身上获益，在这两种情况下以色列都无需承担社会或人口负担。到 1970 年代初，三分之一的巴勒斯坦劳动力在以色列和定居点就业，巴勒斯坦从以色列的大量进口都是靠他们赚取的收入来支持。¹⁸ 2019 年，133 000 名巴勒斯坦人(占西岸劳动力的 10%) 在以色列和定居点就业，主要是在建筑部门(占劳动力的三分之二)，其次是农业和低技术产业和服务业。

28. 巴勒斯坦被占领土成为廉价劳动力的储备库，这一状况限制了巴勒斯坦经济发展竞争优势的能力。一个具有代表性的例子是家具部门，该部门在产出和就业方面取得了重大进展，使其能够增加出口并在国内市场取代进口。然而，由于熟练工人不断流向有能力支付更高工资的以色列竞争对手，该行业的发展受到严重抑制。¹⁹

¹⁶ 世界银行，2018 年，《西岸和加沙：贫困和共享繁荣诊断，2011-2017 年》(华盛顿特区)。

¹⁷ 见 <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3690>。

¹⁸ Economic Policy Research Institute, 2019a, Economic disengagement from Israel: Challenges and feasibility, Background Paper, Round Table 1.

¹⁹ M Jamil, 2018, Developing the competitiveness of Palestinian product and increasing its market share: Furniture sector, Economic Policy Research Institute.

29. 一项研究对在以色列和定居点就业给巴勒斯坦经济带来的影响进行了实证调查，得出结论认为，虽然这增加了从以色列获得的要素收入，但也减少了对国内市场的劳动力供应，抑制了进行人力资本投资的动力，并对国内生产总值增长产生了负面影响。²⁰

30. 占领以不同方式对不同人口群体和地方群体产生影响，妇女、青年和加沙人口受到的影响严重。未在求学、就业或接受培训的年轻工人的比例已经很高。2013年，15至24岁青年中未在求学、就业或接受培训的比例处于世界最高水平，到2015年，这一比例上升到30%。²¹此后，不利的劳动力市场状况表明，问题越来越严重。此外，在2015年至2019年期间，女性劳动力参与率停滞在10%，属于世界最低水平，而男性参与率达到70%。与此同时，在私营部门就业的男性中，29%的薪酬低于最低月薪(420美元)，而女性的这一比例为35%。²²

31. 在占领开始之前，大约三分之二的巴勒斯坦妇女从事农业。²³然而，随着土地和水资源丧失，农业部门已经萎缩，其占国内生产总值的份额从1972年的35%下降到1995年签署《奥斯陆协定》时的12%，最近几年降至不到4%。在就业方面，由于没有出现替代就业机会，巴勒斯坦妇女为农业部门的衰落付出了最沉重的代价。此外，巴勒斯坦妇女不像男子那样能得益于在以色列和定居点就业，因为这种就业集中在建筑部门，而且通勤困难。

32. 与其他国家成功的结构转型经验不同，农业的衰落并没有伴随着制造业的相应增长。制造业在国内生产总值中所占份额在1972年为8%，1995年为20%，近年来一直在12%左右。与此同时，经济活动越来越多地集中在活力较弱、生产率较低、就业密集度较低的服务业。

33. 妇女往往受到拆毁房屋和设置行动障碍等其他做法的特别严重影响。在一些地区，父母可能不允许女孩上学，这导致她们在学校的出勤率较低，辍学率较高。由此产生的累积效应影响了妇女的教育和劳动参与，使她们更有可能陷入贫困和受到边缘化。²⁴

²⁰ J Agbahey, K Siddiq and H Grethe, 2016, Access to Israeli labour markets: Effects on the West Bank economy, 可查阅 <https://econpapers.repec.org/paper/agsiamf16/243992.htm>。

²¹ 世界银行, 2019c。

²² 见 <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3679>。

²³ I Shikaki, 2019, The political economy of growth and distribution in Palestine: History, measurement and applications, The New School for Social Research, The New School University, 可查阅 <https://online.ucpress.edu/jps/article/49/2/119/107381/Bibliography-of-Recent-Works16-AUGUST-15-NOVEMBER>。

²⁴ Women's Centre for Legal and Counselling, 2019, Shadow report for the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sixty-sixth session, Israel review.

C. 定居点：从既定事实到吞并

34. 巴勒斯坦中央统计局的数据表明，占领剥夺了巴勒斯坦人民 55% 被归类为高或中等农业价值的西岸土地。数据还表明，大部分高价值的土地位于 C 区，该区占西岸面积的 60%，目前仍被以色列占领，巴勒斯坦生产者无法进入。

35. 为了给在 C 区和东耶路撒冷扩建定居点腾出空间，以色列的分区和规划制度限制巴勒斯坦人获得住宅和其他用途建筑许可证的可能性。因此，巴勒斯坦人被迫冒着代价高昂的拆除风险无证建造房屋，以满足他们日益增长的需求。²⁵

36. 2019 年，以色列拆除或没收了西岸 622 座巴勒斯坦人的建筑，其中 127 座原打算用于提供人道主义援助。仅在 C 区就有 13 000 多项待拆除令，包括 40 项学校拆除令。²⁶ 拆除房屋往往导致贫困、流离失所、失去住所和被剥夺医疗保健和教育等基本服务。与 2018 年相比，2019 年巴勒斯坦人流离失所人数翻了一番，有 914 名巴勒斯坦人受到影响，其中约一半是儿童。

37. 2019 年和 2020 年初，占领国通过加速扩建定居点，进一步巩固了占领。占领国批准建造 8 457 个新住房单元并设立 13 个新前哨。截至 2018 年底，共有 150 个定居点和 128 个前哨。截至 2018 年底，定居者人口已达 671 007 人，相当于生活在西岸的巴勒斯坦人口的四分之一左右。²⁷

38. 巴勒斯坦人的农业生计因橄榄树被连根拔起和毁坏而受到破坏。为便于扩大定居点，仅在 2018 年，占领国就连根拔起了 7 122 棵树，自 2000 年以来被摧毁的树木总数超过 100 万棵。²⁸ 2019 年，事件发生率比 2018 年上升了 16%，比 2017 年上升 100% 以上。²⁹ 在 2019 年橄榄季(9 月至 11 月)，记录了 60 起事件，涉及 2 700 多棵树和大约 160 吨产品。³⁰

39. 隔离墙不与国际公认的边界重合，而是延伸到巴勒斯坦土地，实际上成为了一堵吞并墙。³¹ 巴勒斯坦中央统计局称，隔离墙分割了西岸 10% 以上的土地，打乱了 219 个巴勒斯坦人居住区，2 700 个企业被分离，5 300 个企业遭毁损，35 000 个家庭的生计受到破坏。³²

²⁵ A/74/507。

²⁶ 见 <https://www.ochaopt.org/content/displacement-more-100000-displaced-gaza-hostilities-and-over-9000-west-bank-demolitions>。

²⁷ PCBS, 2020, Dr. Awad highlights the forty-four[th] annual commemoration of Land Day in statistical figures, 29 March, 可查阅 <http://www.pcbs.gov.ps/post.aspx?lang=en&ItemID=3700>。

²⁸ 见 <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3457>。

²⁹ 联合国人道主义事务协调厅，2020 年，“2019 年橄榄收获量创纪录”，2 月 28 日，可查阅 <https://www.ochaopt.org/content/record-yield-reported-2019-olive-harvest>。

³⁰ 同上。

³¹ 国际法院，2004 年，《在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，2004 年国际法院案例汇编》。

³² 巴勒斯坦中央统计局，2020 年。

40. 80%的巴勒斯坦农民逐渐失去了进入其土地的机会，这些土地位于隔离墙和国际公认的边界之间，即接合区内。³³ 对于仍有一定机会进入的少数人来说，目前实行的限制阻碍了必要的全年农业活动。橄榄的产量和价值因此受到影响。从隔离墙两侧各抽取的 16 棵样本树表明，接合区内树木产量是隔离墙另一侧的一半。³⁴

41. 在以前的报告中，贸发会议强调了扩大定居点和吞并巴勒斯坦土地所产生的负面影响，这一点在几项联合国决议中得到确认。2020 年 4 月 23 日，联合国中东和平进程特别协调员在向安全理事会通报情况时指出，“4 月 20 日，以色列两个主要政党签署了组建政府的联合协议[并]同意从 2020 年 7 月 1 日起推进对西岸部分地区的吞并”。³⁵ 这种吞并巴勒斯坦土地的行为将“对两国解决方案”以及和平与经济发展前景“造成毁灭性打击”，并导致进一步冲突和负面社会经济影响。³⁶ 安全理事会在多项决议中重申了联合国在定居点问题上的立场，其中包括第 476 号决议，安全理事会第 2334 号决议重申了该项决议，其中谴责“所有违反国际人道主义法和相关决议、旨在改变 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷的人口组成、性质和地位的措施，除其他外包括修建和扩大定居点、迁移以色列定居者、没收土地、拆毁房屋和导致巴勒斯坦平民流离失所”。

42. 2020 年 2 月 11 日，联合国秘书长在安全理事会关于中东问题的公开通报会上作介绍性发言时指出，多年来，安全理事会和大会决议确定了联合国在这方面的立场，联合国仍然致力于支持各方努力实现两国解决方案，并“在 1967 年前的边界基础上，实现以色列和巴勒斯坦两国在公认边界内和平安全共处的愿景”。³⁷

二. 冠状病毒病大流行重创本已萎缩的经济

43. 长期占领和冲突使巴勒斯坦经济容易受到冲击。疫情发生之时，巴勒斯坦被占领土的局势正在迅速恶化，3 月初报告了第一例冠状病毒病病例。为应对疫情，巴勒斯坦权力机构关闭了办事机构，限制巴勒斯坦被占领土内的人员流动，并完全封锁了一些地点。

44. 在疫情暴发之前，对 2020 年最乐观的预测是经济增长乏力，人均国内生产总值将进一步下降。财政危机严重、三分之一的劳动力失业、巴勒斯坦家庭贫困率达 25%，这些都表明疫情暴发之前社会经济状况非常严峻。

³³ 见 <https://law.acri.org.il/en/2014/11/24/twosysreport/>。

³⁴ 联合国人道主义事务协调厅，2020 年。

³⁵ 见 <https://unsco.unmissions.org/security-council-briefing-situation-middle-east-including-palestinian-question-delivered-sc-0>。

³⁶ 同上。

³⁷ 见 <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-02-11/secretary-generals-introductory-remarks-security-council-open-briefing-the-middle-east-delivered>。

45. 以色列扣款导致每年损失 1.44 亿美元，在这种情况下，疫情将产生深远的财政影响。进口减速会导致结算收入减少，而劳动力供应减少、经济活动停滞和产出情况恶化将影响所得税、利润税和增值税收入。为应对疫情，必须在医疗卫生、安全和社会福利及对私营部门的支持方面进行额外支出，这将进一步加剧收入暴跌的影响。

46. 巴勒斯坦权力机构宣布了一项紧急预算，旨在将公共支出控制在最低水平，同时调整支出方向，加大对公共卫生领域的支出，确保卫生部和其他重要公共服务部门有充足资金，为弱势群体提供一个安全网，并维持公共雇员的工资，这些雇员与养老金领取者一起供养着四分之一的人口。

47. 到 2020 年 4 月中旬，财政部和巴勒斯坦货币局达成协议，根据该协议，银行将在紧急预算的 6 个月期间向巴勒斯坦权力机构提供 4 亿美元额外资金。然而，疫情产生的财政影响以及家庭和企业承受的大规模损失有可能破坏银行系统的稳定。银行系统对巴勒斯坦权力机构及其员工的风险敞口很大，他们加起来占银行信贷总额的 35%(31.1 亿美元)。

48. 旅游业注定是受打击最严重的行业之一，其从疫情中复苏的速度将比其他行业慢。在疫情暴发之前，旅游部门的就业人数占就业劳动力的 4%，近年来，该部门对经济的贡献一直快速增长。2019 年上半年与 2018 年和 2017 年同期相比，旅游业酒店客人数量分别增长了 21% 和 40%。³⁸

49. 经济总体放缓、业务停滞和销售额下降对私营部门产生了严重影响。疫情暴发一个月后，私营部门代表宣布计划减薪 50%。与此同时，在以色列和定居点工作的 140 000 名巴勒斯坦人的收入损失将严重损害家庭消费，并将拉低总需求，进而影响整个经济。这些工人的平均收入是在国内经济中就业的同行的 2.5 倍，他们的家庭消费占私人消费的三分之一，这是近年来国内生产总值增长的一个关键驱动力。

50. 多年来，占领促成并加深了巴勒斯坦经济对来自侨民官方和私人资金转移的依赖，这两种转移在疫情之后都可能下降，预计这将给巴勒斯坦权力机构带来预算负担，使其承受超过 1.2 亿美元的额外支出；与此同时，捐助方的支助预计将为 2.66 亿美元，为十多年来的最低水平。由于没有缓冲资金来应对额外的财政压力，到 4 月份，也就是疫情引发的限制性措施开始实施不到一个月，巴勒斯坦权力机构的贸易、旅游和转移收入降到了 20 年来的最低水平。因此，巴勒斯坦权力机构本已很大的财政缺口在 2020 年可能超过 10 亿美元，并可能上升到 14 亿美元或更多。³⁹ 上述因以色列扣留巴勒斯坦税收收入而每年造成的 1.44 亿美元损失加重了财政压力。

³⁸ 见 <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3555>。

³⁹ 见 <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/nickolay-mladenov-special-coordinator-middle-east-peace-25>。

51. 与此同时，加沙在过去 13 年里一直处于日益恶化的人道主义危机之中。到 2019 年，加沙的实际人均国内生产总值与 2007 年开始长期封锁之前的 2006 年相比下降了 29%，与巴勒斯坦权力机构成立时的 1994 年相比下降了 39%。鉴于局势急剧恶化，联合国警告，到 2020 年，加沙可能变得不适合居住。⁴⁰

52. 2019 年，加沙的失业率为 43%，青年失业率为 64%，一半以上的人口生活在每天 4.6 美元的贫困线以下。因为贫困、经济形势惨淡和卫生保健系统薄弱，疫情更有可能对加沙造成严重损害。这些情况加速了人才外流，大批高技能企业家以及卫生和教育专业人员离开加沙。⁴¹ 由于医务人员外流，加沙的卫生保健系统在 COVID-19 疫情暴发之前就已不堪重负。

53. 在疫情暴发之前，加沙局势的特点是：基本卫生条件恶化、缺乏清洁水、电力短缺、污水处理设施破旧不堪、卫生保健系统明显缺乏准备。与此同时，加沙是世界上人口密度最高的地区之一，200 多万人主要居住在 365 平方公里的土地上，其中沿以色列边界的很大一部分地区是无法进入的，因为占领国已将其指定为缓冲区。因此，在加沙，很难做到为减少 COVID-19 传播而保持必要社交距离；这种情况也突出表明迫切需要有效的捐赠者参与来管控局面。

54. 各种机构都试图预测这场大流行病的影响。对经济损失的估计因对危机的严重程度和持续时间以及政策反应的性质所作的假设不同而异。经济政策研究所就做了这样的尝试，它使用可计算一般均衡模型估算在对相关变量的不同假设下的经济损失。经济政策研究所将两种情景与基线进行比较，基线假设是，如果没有疫情，2020 年的国内生产总值增长率将与 2017 年至 2019 年的平均增长率相同。⁴² 乐观情景的假设是，疫情将在 3 月份下令封锁后的两个月内得到控制，为第三个月逐步恢复正常铺平道路。第二种情景假设紧急状态将再延长 90 天，此后逐渐取消限制，但速度较慢。与基线基准相比，在第一种情景下，2020 年西岸的实际国内生产总值将下降 21%，公共收入减少 24%。在第二种情景下，实际国内生产总值将下降 35%，公共收入减少 33%。⁴³

55. 巴勒斯坦中央统计局还在关于危机持续时间、严重程度和范围的不同假设下模拟经济形势。假设在 3 个月的危机之后经济逐渐恢复正常，在这种情况下，巴勒斯坦中央统计局预测，与基线相比，国内生产总值将收缩 14%。⁴⁴

⁴⁰ 联合国，2012 年，“2020 年的加沙：宜居之地？”联合国巴勒斯坦被占领土国家工作队的一份报告。

⁴¹ Economic Policy Research Institute, 2019b, Brain drain from the Gaza Strip: Repercussions and possible solutions, Background Paper, Round Table 4.

⁴² Economic Policy Research Institute, 2020, Preliminary assessment of the possible impacts of COVID-19 health crisis on the Palestinian economy, Economic Monitor, Special Supplement.

⁴³ 同上。

⁴⁴ 见 http://pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_23-4-2020-forc-en.pdf。

56. 与此同时，世界银行预计，这场大流行病造成的代价将为国内生产总值的 2.5% 至 7%。⁴⁵ 然而，这些预测仅仅是需求驱动的、静态的、基于宽松假设做出的，既没有考虑到供给侧的冲击，也没有考虑到第二波疫情的影响。

57. 历史记录表明，大流行病的代价是巨大的。在 2000 年 9 月第二次起义爆发后，占领国实施了关闭边界和内部封锁政策，导致巴勒斯坦被占领土的经济活动大范围中断。如上图所示，这一限制性政策扭转了之前几年两位数增长的周期，实际国内生产总值在 2000 年、2001 年和 2002 年分别收缩了 9%、9% 和 13%。连续三年的收缩转化为实际人均国内生产总值在 2000 年、2001 年和 2002 年分别下降了 11%、12% 和 15%。

A. 建议

58. 巴勒斯坦权力机构在应对 COVID-19 大流行的深远经济影响方面能力不足，也无法应对将来发生同样或不同的情况。长期以来，因占领以及缺乏应对冲击的政策空间和常规经济政策工具，巴勒斯坦权力机构处理突发危机的能力受到削弱。它几乎无法获得外部借款，财政空间极其有限，也没有国家货币或独立的货币政策。这种情况突出表明，迫切需要在国际一级采取行动，以确保巴勒斯坦权力机构和巴勒斯坦人民能够经受住疫情的冲击。

59. 除了 COVID-19 大流行之外，鉴于巴勒斯坦财政资源不断流失到以色列以及西岸大片土地被吞并，要确保巴勒斯坦权力机构的生存及其向巴勒斯坦人民提供最低限度重要服务的能力，只能靠捐助方的支持，别无其他选择。

60. 国际社会可以在缓解占领给巴勒斯坦人民带来的不利影响方面发挥关键作用。捐助方需要迅速提供急需的援助，以防止巴勒斯坦被占领土出现进一步的社会经济分裂。捐助方可资助实施一揽子救援计划以稳定经济，向中小企业提供优惠贷款以确保它们的生存，向受影响的劳动力群体提供工资补贴和失业补偿，清偿巴勒斯坦权力机构对私营部门的欠款，确保银行系统的持续运作。

61. 国际社会可以呼吁以色列遵守《巴黎议定书》的条款，终止据记录每年约数亿美元的巴勒斯坦财政资源流入以色列国库，并撤销其自 2019 年 3 月起生效的每年从巴勒斯坦收入中扣除 1.44 亿美元的决定。此外，以色列需要承担国际法规定的责任，包括解除对加沙的封锁和限制，以便除其他外，允许进口所需医疗设备、卫生用品包、呼吸机和其他用品。作为占领国，以色列需要按照国际法的规定，增进其控制下的人民的福祉和安全，为加沙内外需要医疗保健的巴勒斯坦人获得治疗提供便利。

62. 联合国各机构继续面临重大财政挑战。如果没有进一步的财政支持，加沙和巴勒斯坦被占领土其他地区的关键服务极有可能减少或暂停，从而带来重大人道主义后果，特别是在大流行病之后。国际社会可以发挥关键作用，确保提供适当资金，以保证向数百万巴勒斯坦难民，特别是加沙的难民提供保健、食品和教育等基本服务和其他援助。

⁴⁵ 世界银行，2020 年。

63. 如果目前的趋势继续下去，将给巴勒斯坦的经济造成重大损害，进而威胁到巴勒斯坦权力机构的生存。大流行病、流行病以及与政治、金融和气候有关的危机可能更频繁重现，这一事实突出表明迫切需要结束占领，使巴勒斯坦人民能够发展必要的能力和复原力，以应对未来不可避免的紧急情况。国际社会可以在这方面发挥关键作用，呼吁占领国履行国际法规定的义务。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

64. 三十多年来，贸发会议一直对巴勒斯坦人民给予支持，并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需求达成共识。

65. 联合国大会第 69/20、70/12、71/20、72/13、73/18 和 74/10 号决议进一步扩大了贸发会议的任务范围，要求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。贸发会议援助巴勒斯坦人民方案是对《内罗毕共识》第 55(dd)段的回应，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，审查贸易和发展面临的障碍……作为国际社会对建立一个独立的巴勒斯坦国的承诺的一部分，以期减轻强加给巴勒斯坦人民的不利经济和社会条件”。该方案还遵循《多哈授权》第 31(m)段、《阿克拉协议》第 44 段和《圣保罗共识》第 35 段。

66. 贸发会议援助巴勒斯坦人民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。方案通过以下四个类组处理经济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

67. 按照上述决议的要求，贸发会议于 2019 年向大会提交了一份关于占领造成的经济代价的报告。⁴⁶ 该报告计量并提请注意占领造成的累计财政代价，并评估了如果这些代价得到减少，巴勒斯坦经济可能实现的潜力。贸发会议先前的开创性研究和调查在以色列向巴勒斯坦权力机构偿还数亿美元流失资源以及以色列取消对巴勒斯坦燃料和其他进口产品收费方面发挥了关键作用。报告就如何减轻这些财政损失，作为巴勒斯坦被占领土社会经济复苏的先决条件提出了具体建议。

⁴⁶ A/74/272.

68. 2019 年，贸发会议发布了一份研究报告，提请注意未实现的巴勒斯坦石油和天然气资源财富，其价值估计为数百亿美元。这些资源可使巴勒斯坦人民获益，从而促进发展和实现可持续发展目标。⁴⁷

69. 2019 年，贸发会议获得巴林政府的一笔赠款，用于维持其援助巴勒斯坦人民方案的专业能力。这笔赠款使贸发会议得以更新巴勒斯坦经济宏观计量模型，并增强了响应向巴勒斯坦公共和私营部门机构提供支助和咨询服务的不同请求的能力。已将更新后的模型分享给巴勒斯坦中央统计局和经济政策研究所。这将使巴勒斯坦中央统计局和经济政策研究所能够向巴勒斯坦决策者和私营部门提供经验工具，用以评估经济的关键方面并制定经济发展战略。

70. 2019 年，贸发会议继续向巴勒斯坦中央统计局预测部门提供咨询服务，后者使用贸发会议的巴勒斯坦经济宏观计量模型，由贸发会议培训的专业人员运行模型。财政部利用巴勒斯坦中央统计局的预测编制预算，其他巴勒斯坦机构则用其进行预测和情景分析。最近，巴勒斯坦中央统计局使用该模型模拟了与 COVID-19 疫情有关的不同情景下的经济状况。此外，2020 年 4 月和 5 月，贸发会议向经济政策研究所提供了一系列关于建模和评估疫情的经济影响的咨询服务。

C. 协调、资源调动和建议

71. 2019 年，贸发会议继续与巴勒斯坦权力机构、巴勒斯坦民间社会、国际组织、捐助方和联合国国家工作队协调，向巴勒斯坦人民提供支持。

72. 由于预算外资源短缺，贸发会议履行这一任务和满足巴勒斯坦权力机构、私营部门和民间社会日益增长的技术援助需求的能力继续受到制约。因此，请成员国考虑提供预算外资源，使贸发会议能够满足大会各项决议和《内罗毕共识》的要求。

73. 不利的实地条件影响了向巴勒斯坦人民提供支助。贸发会议工作人员在获得进入巴勒斯坦被占领土和在该领土内行动的许可方面面临困难。

⁴⁷ 贸发会议，2019b，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：未实现的石油和天然气潜力》（联合国出版物，出售品编号：E.19.II.D.10，日内瓦）。