



## 贸易和发展理事会

## 第七十四届执行会议

2023年11月20日至23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

## 巴勒斯坦被占领土经济动态

## 贸发会议秘书处的说明\* \*\*

## 概要

2022年，由于政治紧张局势和安全危机加剧，影响了所有地区，巴勒斯坦被占领土本已脆弱的社会经济状况有所恶化。对投资和巴勒斯坦的人员和货物流动的限制长期存在，同时占领国单方面削减财政，土地和自然资源进一步向定居点流失。经济运行持续远低于潜力水平，同时其他长期以来的挑战有所加剧，包括通货膨胀、贫困、财政空间缩小、外国援助减少以及公共和私人债务上升。2022年，政治紧张局势加剧，和平进程长期停滞，因而对于巴勒斯坦人而言，这是近期历史上情况最坏的一年。

此外，加沙地带的居民被局限在全世界人口最稠密的地区之一，身处长期冲突状况，得不到足够的清洁用水，一天中有半天断电，也没有适当的污水处理系统，对此本报告有所详述。三分之二的人口生活贫困，退出劳动力队伍的可能性为41%，对于继续寻找工作的人，失业的可能性为45%。

\* 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”一词时，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2023年10月25日下午5时之前引用本报告所载信息。



## 一. 复苏缓慢，依赖加深

### A. 实际国内生产总值仍远低于疫情前水平

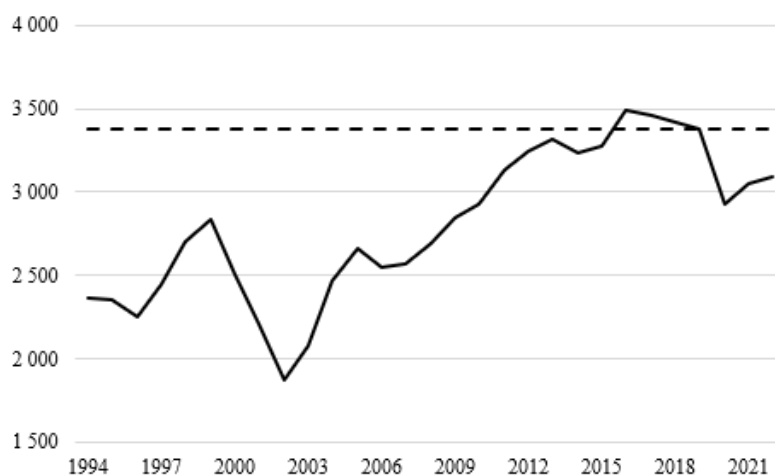
1. 2022 年，巴勒斯坦经济继续从与 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行相关的衰退中恢复，微弱反弹。国内生产总值增长了 3.9%，但经济尚未完全从疫情的冲击中恢复。2020 年疫情开始后，实际国内生产总值减少了 11.3%，随后 2021 年在低水平上增长了 7%。但截至 2022 年底，实际人均国内生产总值仍比 2019 年低 8.6%(表 1 和图 1)。巴勒斯坦中央统计局(PCBS)的数据显示，随着疫情相关限制措施的取消，在以色列和定居点就业的巴勒斯坦工人越来越多，多数工人来自西岸，但也有自 2004 年以来首次出现的少数来自加沙地带的工人，由他们带动的私人消费和投资增长成为了 2022 年国内生产总值增长的推动因素。2022 年西岸的国内生产总值增长了 3.6%，人均国内生产总值增长 0.8%，但仍比 2019 年低 7.6%。加沙的实际国内生产总值增长了 5.6%，人均国内生产总值增长 2.7%，仍比 2019 年低 11.7%，接近 1994 年以来的最低水平。

图 1

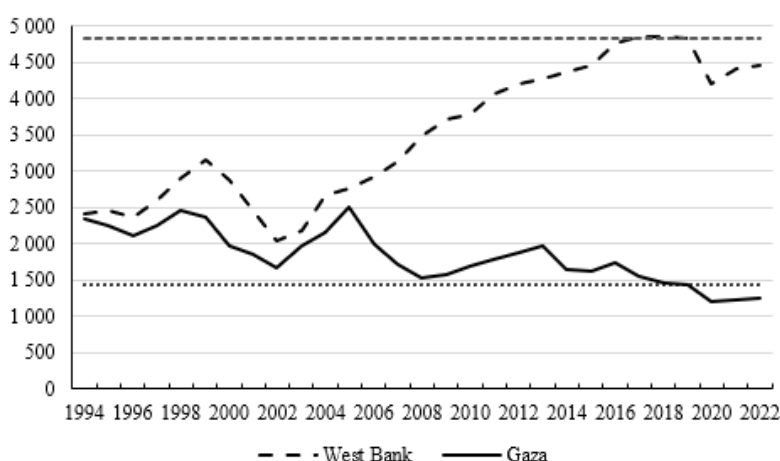
人均实际国内生产总值

(以 2015 年美元不变价格计算)

(a) 巴勒斯坦被占领土



(b) 西岸和加沙



资料来源：贸发会议根据巴勒斯坦中央统计局的数据计算。

注：图表(a)中的虚线代表 2019 年的水平，图表(b)中的水平虚线代表西岸(上线)和加沙(下线)2019 年的水平。

2. 巴勒斯坦中央统计局的数据显示，与 2021 年 26% 的失业率相比，2022 年失业率降至 24%，与加沙 45% 的失业率相比，西岸失业率为 13%。多年来，与占领相关的政策给妇女带来了更多社会经济方面的不利，使她们更加脆弱。巴勒斯坦中央统计局的数据显示，妇女受到了严重影响；2022 年，妇女参与劳动力的比例为 18.6%，失业率为 40%，相比之下，男性参与劳动力的比例为 71%，失业率为 20%。青年人的情况是，15-24 岁和 25-34 岁的青年也面临重大挑战，失业率分别为 31% 和 61%。<sup>1</sup>

3. 由于失业危机及由此产生的贫困，2023 年有 210 万巴勒斯坦人，即 40% 的人口，需要人道主义援助，加沙 58% 的人口和西岸四分之一的人口需要援助。此外，世界粮食计划署指出，三分之一以上的人口被列为粮食不安全人口，61% 的人口被列为严重粮食不安全人口。<sup>2</sup> 四分之一的居民户被认定为处境严峻，比 2022 年增加了 20%。居民户应对危机和机会稀缺的方式是依靠援助外加各种消极应对战略，其中一些战略将产生长期代价，包括借贷和在粮食、教育和卫生方面减少数量，降低质量。

4. 全球经济受到疫情冲击之后，2022 年又经历了供应冲击加上需求冲击，引发了通货膨胀，首先是粮食及能源价格攀升，巴勒斯坦高度依赖进口能源及粮食，进口粮食占粮食消费量的三分之二，占进口总额的三分之一，国家的经济因而受到了冲击。巴勒斯坦被占领土 2020 年出现了轻微通货紧缩，随后 2021 年通货膨胀率为 1.2%。然而低通货膨胀时期于 2022 年中止，2022 年通货膨胀率为 3.7%，主要是受到全球粮食和燃料价格上涨的推动，在一定程度上也受到疫情相关限制放宽后国内总需求复苏的推动。2023 年初通货膨胀压力持续存在，通货膨胀率在 4% 左右。较贫穷的居民户受到严重影响，因为食品在其总支出中所占

<sup>1</sup> 见 <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4419> and <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4392>。注：脚注中提及的所有网站均为 2023 年 8 月访问。

<sup>2</sup> 见 <https://www.un.org/unispal/document/world-food-programme-palestine-country-brief-september-2022-wfp-update/>。

比例更大。世界银行指出，据估计，在最贫穷的 10% 的人口的总支出中，小麦和植物油所占份额为三分之一。<sup>3</sup>

表 1  
巴勒斯坦被占领土的经济：主要指标

	1995	1999	2002	2006	2014	2019	2020	2021	2022*
<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	-0.2	1.4	-11.3	7.0	3.9
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	5 348	13 990	17 059	15 532	18 037	19 112
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 771	15 472	19 717	18 107	21 435	23 115
可支配国民总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	7 062	17 138	21 726	19 941	23 615	25 577
名义人均国内生产总值(美元)	1 427	1 553	1 182	1 578	3 357	3 641	3 234	3 664	3 779
名义人均国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 703	3 713	4 208	3 770	4 354	4 570
实际人均国内生产总值增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-4.0	-2.5	-1.2	-13.5	4.4	1.2
实际人均国民总收入增长率(百分比)	0.7	4.6	-16.4	-2.7	-1.2	-0.9	-15.1	7.8	1.5
<b>人口和劳动力</b>									
人口(百万) <sup>b</sup>	2.34	2.96	3.23	3.61	4.55	4.98	5.10	5.25	5.40
失业率(百分比) <sup>c</sup>	18.2	12.0	31.2	23.7	26.9	33.0	36.0	26.0	24.0
总就业人数(千人)	417	588	452	636	913	1 010	956	1 034	1 133
公共部门	51	103	105	147	209	210	201	208	203
以色列和定居点	68	135	42	55	107	133	125	145	193
<b>财政收支(占国内生产总值百分比)</b>									
扣除欠款/未移交税款的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	20.1	20.3	22.1	23.5	26.3
经常支出	15.0	22.1	28.0	42.6	29.6	25.6	30.8	29.1	27.7
总支出	25.1	29.3	34.2	48.3	31.5	27.6	32.6	30.4	29.1
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-23.3	-11.4	-7.3	-10.5	-7.0	-2.9
公共债务 <sup>d</sup>	..	20.0	21.1	20.4	15.8	16.4	23.5	21.3	18.5
<b>对外交易</b>									
经常转移净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 405	1 545	1 141	1 269	2 033
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	1 046	2 320	2 631	2 336	2 740	2 911
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	5 263	6 929	8 376	7 189	8 256	10 378
贸易差额(百万美元)	-1879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 610	-5 746	-4 853	-5 516	-7 466
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-78.9	-33.0	-36.3	-34.6	-36.7	-47.8
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1598	-886	-1887	-2 869	-3 788	-3 373	-4 251	-5 281
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	-20.5	-22.2	-21.7	-23.6	-27.6
巴勒斯坦民族权力机构与以色列的贸易额/巴勒斯坦民族权力机构贸易总额(百分比) <sup>e</sup>	83.5	67.5	56.9	46.3	63.0	63.9	66.8	74.7	71.8
巴勒斯坦民族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	3.1	3.4	3.2	3.3	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：PNA，巴勒斯坦民族权力机构。

\* 初步估计数。

<sup>3</sup> World Bank, 2022, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September.

- a 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。
- 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 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意见。过去几年间失业率稳定，反映了劳动力市场参与不足。
- d 包括内债和外债，但不包括欠款和政府养老基金的债务。
- e 以色列和巴勒斯坦的贸易数据指的是货物及非要素服务和要素服务。

## B. 对占领国的经济依赖加深

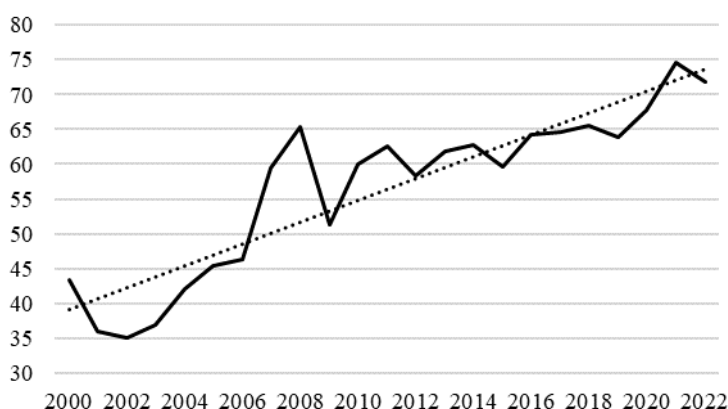
5. 《巴黎议定书》在近 30 年之前签署，据信于 1999 年结束，此后又过去了四分之一世纪，但该文书仍然是塑造巴勒斯坦经济现实的框架。《议定书》中的关税同盟、事实上的货币同盟和财政安排将巴勒斯坦经济与以色列经济联系在一起，生成了导致严重依赖和脆弱性的环境。

### 1. 贸易依存度不断增加

6. 占领时期对巴勒斯坦贸易施加的限制抬高了成本，是重大非关税壁垒。世界银行指出，这些限制削弱了巴勒斯坦出口的竞争力；巴勒斯坦公司每笔交易的平均贸易成本几乎是以色列公司的三倍，巴勒斯坦公司进口程序的平均时长几乎是以色列公司的四倍。<sup>4</sup> 此外，自 2007 年以来实施的限制和封锁切断了加沙与西岸、东耶路撒冷以及区域和全球市场的贸易联系。与国外的贸易壁垒造成了对以色列这一主要贸易伙伴的过度依赖。2022 年，以色列在巴勒斯坦贸易总额中占 72%，与以色列的双边贸易逆差达到 53 亿美元，占巴勒斯坦国内生产总值的 28%。近年来，与以色列的贸易逆差及其在巴勒斯坦贸易总额中所占份额不断攀升(图 2)。

图 2

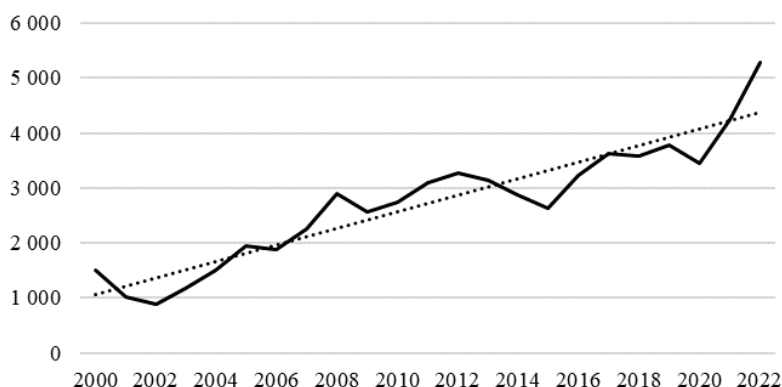
(a) 以色列在巴勒斯坦贸易总额中所占份额  
(百分比)



<sup>4</sup> World Bank, 2023, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, April.

## (b) 巴勒斯坦与以色列的双边贸易逆差

(百万美元)



资料来源：贸发会议根据以色列中央统计局和巴勒斯坦中央统计局的数据计算。

7. 2022年，货物与服务进口增长了26%，从2021年的83亿美元增至2022年的104亿美元。出口增长并未达到这一水平，其增长略高于6%，从27亿美元增至29亿美元。其结果是，2022年的贸易赤字从国内生产总值的37%增至国内生产总值的48%，是全世界贸易赤字最高的国家之一。

8. 过高的贸易成本和对国内投资的限制造成了长期高额贸易赤字，出口收入一直只能支付进口额的一小部分。2022年，出口额支付了不到四分之一的进口总额，其余来自以色列和定居点工人的收入、外国援助和侨民汇款。如果政治壁垒继续抬高贸易和生产成本，使之达到大幅削弱巴勒斯坦生产商竞争力的水平，可贸易货物部门将保持低迷，同时出口疲软并严重依赖进口。

9. 《奥斯陆协定》之后的几年中，原本的预期是，小规模、开放的巴勒斯坦经济将由于一体化和自由进入更大并且更先进的以色列市场而受益，从而导向两个经济体之间的趋同进程。三十年后，占领之下的实施的多重限制导致无法实现可能的趋同。这两个经济体非但没有趋同，反而出现了分化，巴勒斯坦人均国内生产总值目前仅为以色列人均国内生产总值的8%。<sup>5</sup>

## 2. 货币依赖

10. 占领意味着巴勒斯坦经济纳入了更为先进的以色列经济，新的以色列谢克尔成为巴勒斯坦被占领土的主要流通货币。地理上接近、关税同盟和事实上的“货币联盟”相结合，使得价格和成本与以色列的价格和成本挂钩，尽管两国收入差距很大，以色列公民每挣1美元，巴勒斯坦人平均挣8美分。

11. 由于没有国家货币和独立的货币政策，巴勒斯坦经济受到以色列经济政策和环境变化的影响。新谢克尔的稳定性通过汇率防止了输入性通货膨胀。然而，强大的谢克尔限制了巴勒斯坦生产商本已受到削弱的竞争力，因为汇率由以色列经济决定，以色列身为经济合作与发展组织成员国，经济结构不同于巴勒斯坦，是先进经济体。

12. 巴勒斯坦经济的各个方面都被迫依赖以色列，但连接两个经济体的支付系统复杂又且低效，给巴勒斯坦的经济行为主体带来了成本和不确定性。世界银行指

<sup>5</sup> 见 <https://data.worldbank.org/>。

出，近年来，以色列银行表示希望缩小或终止向巴勒斯坦银行提供的有限的清算业务，理由是担心恐怖主义和洗钱。<sup>6</sup> 此外，国际货币基金组织的数据显示，代理银行服务不足导致巴勒斯坦银行积累产生了大约 45 亿新谢克尔的流动性过剩，以新谢克尔为主，相当于资产的 6.4%。<sup>7</sup> 机会成本和保卫过剩的新谢克尔的成本并不小。

### 3. 对在以色列和定居点就业的依赖

13. 2022 年，来自西岸的巴勒斯坦就业人员有 22.5% 在以色列和定居点工作，他们的收入是西岸国内平均工资的两倍多，总收入在 40 亿美元左右，占国内生产总值的 25%。他们的收入极大地促进了总需求，总需求维持着国内生产总值的增长。

14. 然而，巴勒斯坦工人平均月工资的 30% 支付给了经纪人。国际劳工组织指出，计入交通和膳食费用后，净收入减少至工资总数的 44%，从而缩小了国内平均工资与在以色列和定居点就业的巴勒斯坦人的工资之间的差距。通勤时间长也增加了成本，由此表明，巴勒斯坦人在以色列和定居点就业的推动因素是国内经济中缺乏就业机会，并非由于以色列和定居点的薪酬更高。<sup>8</sup>

15. 进入以色列劳动力市场的机会增多，很大程度上解释了加沙和西岸之间区域就业差异的原因。也就是说，如果没有以色列和定居点的就业，西岸的失业和贫困将更接近加沙的高水平。国际劳工组织也指出，以色列和定居点几乎全部是男性就业，这是就业和收入方面性别差距的主要原因。<sup>9</sup>

16. 近年来，加沙的工人首次获准进入以色列和定居点的就业市场。然而，发放的许可证数量只相当于在加沙就业的工人人数的 1%，数量太少，不足以降低 45% 的高失业率，而高失业率与高度贫困密切相关。

17. 在以色列和定居点的多数巴勒斯坦工人从事的工作被认为是低技能工作，通常低于他们的教育水平，这意味着教育回报低，人力资本积累的激励因素减少。巴勒斯坦中央统计局的数据显示，专业人员仅占就业人员总数的 3.4%，其中许多是卫生保健专业人员，信息技术专业人员的人数正在增加。<sup>10</sup>

18. 在经常出现政治紧张局势和安全危机的环境中，过度依赖以色列和定居点不稳定的就业导致巴勒斯坦经济容易受到冲击。这种过度依赖还使国内工资与生产率增长脱钩，削弱了竞争力，阻碍了可贸易商品部门的发展。国际劳工组织指出，巴勒斯坦工人流向以色列经济和定居点还导致某些领域出现劳动力短缺、技能缺口和不匹配，在这些领域，巴勒斯坦公司难以吸引和留住技术工人。<sup>11</sup>

<sup>6</sup> World Bank, 2022.

<sup>7</sup> International Monetary Fund, 2023, West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee, May.

<sup>8</sup> 见 [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_845252/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS_845252/lang--en/index.htm)。

<sup>9</sup> 同上。

<sup>10</sup> 见 <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4419>。

<sup>11</sup> 见 [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_845252/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/reports-to-the-conference/WCMS_845252/lang--en/index.htm)。

### C. 定居点和事实上的吞并影响了实现两国解决方案的前景

19. 联合国安理会第 2334 (2016) 号决议再次要求以色列立即完全停止所有定居点活动，并重申，在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土建立定居点没有法律效力，构成公然违反国际法，同时谴责所有旨在改变包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的人口组成的措施。然而，2022 年和 2023 年，定居点和前沿定居点数量继续增长。在 2023 年的头两个月，占领国宣布将 9 个前沿定居点追溯合法化，并宣布计划建立 1 万个定居单元，超过 2021 年和 2022 年的总数。<sup>12</sup>

20. 占领方在西岸大部分地区禁止巴勒斯坦的几乎所有开发。以色列民政局的数据显示，自 2016 年以来，巴勒斯坦的建筑申请获得批准的不到 1%，近年来批准率进一步下降；人道主义事务协调厅指出，这一政策迫使巴勒斯坦人在没有许可的情况下建造房屋，以满足人的基本需要，但以色列当局对这些建筑发出了拆除令。<sup>13</sup> 随后的驱逐导致多项人权受到侵犯，对妇女和女童的影响尤为严重。2022 年拆毁的巴勒斯坦建筑物数量是十多年来的最高水平。以色列拆毁了 953 座建筑物，包括蓄水池、储藏室、农业建筑、商业和公共建筑。<sup>14</sup> 东耶路撒冷被拆毁的 144 座建筑物中，74 座是建筑物所有者为避免额外罚款而拆毁的。

21. 西岸各地的暴力持续存在，人道主义事务协调厅指出，自 2005 年开始系统记录以来，2022 年是巴勒斯坦人死亡人数最多的一年。<sup>15</sup> 不断增加的定居者人口、巴勒斯坦资产所受破坏和定居者的暴力行为加剧了环境的胁迫，迫使巴勒斯坦人离开家园，从而改变了西岸 C 区的人口构成。<sup>16</sup>

22. 2002 年，占领国开始建造一个 713 公里长的隔离墙，由混凝土墙、栅栏、沟渠、铁丝网、沙土路、电子监测系统和军事检查站组成，其中 85% 的隔离墙没有沿国际公认边界修建，而是建在西岸境内，将 85% 以上的定居者划入“接合区”，实际上是一种吞并做法。<sup>17</sup> 人道主义事务协调厅指出，隔离墙剩余的三分之一完工后，将隔离包括东耶路撒冷在内的西岸 9% 的领土，将 150 个巴勒斯坦社区划入接合区，这些社区的人需要从占领国获得许可证才能在自己的土地上生活和工作。<sup>18</sup> 隔离墙扰乱了墙两边巴勒斯坦人的社会生活，阻碍他们获得工作和基本社会服务，包括卫生保健和教育。近几年，进入隔离墙背面农田的许可证批准率下降到 24%，对于获准进入的情况，许可证费用很高而且时长有限，这意味着农民无法充分从事基本生产活动。这迫使巴勒斯坦人完全停止种植，或从劳动密集型作物转向雨水灌溉的低价值作物。例如，人道主义事务协调厅的一份报告显示，隔离墙和绿线之间地区的橄榄树比隔离墙另一侧的橄榄树产量低大约 60%，隔离墙另一侧可以定期和可预测地开展基本农业活动。<sup>19</sup>

<sup>12</sup> 见 <https://ecfr.eu/article/tipping-point-what-israels-illiberal-turn-means-for-palestinians/>。

<sup>13</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/content/west-bank-demolitions-and-displacement-december-2022>。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/poc/11-24-october-2022>。

<sup>16</sup> A/77/493。

<sup>17</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-impact-20-years-barrier-december-2022>。

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 同上。



#### D. 长期的占领、沉重的责任和匮乏的资源影响了巴勒斯坦政府的运作

23. 巴勒斯坦政府成立于 1994 年，此后三十年来在极其狭窄的政策空间内负责管理经济、政治和社会职责，其责任远远超出所掌握的经济和政治资源。但政府继续在长期占领的困难背景下履行职责。

24. 近年来，巴勒斯坦政府面临重大财政挑战。各种不利条件交织，加剧了长期财政危机，包括捐助方援助减少、以色列单方面扣减其收入以及疫情对经济的影响。贸发会议以往的报告考察了这些障碍，这些障碍危及巴勒斯坦政府承担基本国家职能和提供关键公共服务的能力。

25. 巴勒斯坦政府继续实施旨在增加收入的影响深远的财政改革并控制支出。政府将赤字从 2021 年占国内生产总值 7% 的水平降至 2022 年国内生产总值的 2.9%，主要是通过增加税收和将经常性开支维持在 2021 年的水平。净收入 2021 年为国内生产总值的 23.6%，2022 年升至国内生产总值的 26.3%。公共债务从 38.5 亿美元降至 35.4 亿美元，也就是从国内生产总值的 21.3% 降至 18.5%。

26. 2022 年，在全球生活成本危机和国内人道主义和政治条件恶化的时期，巴勒斯坦政府仅收到 2.5 亿美元的捐助方预算支助和 3 亿美元的发展项目支助。世界银行指出，援助总额大幅下降，从 2008 年的 20 亿美元(国内生产总值的 27%) 降至 2022 年的 5.5 亿美元(国内生产总值的不到 3%)。<sup>20</sup>

27. 由于无法进入境外金融市场，加上外国援助大幅减少，巴勒斯坦政府只得增加私营部门和养恤基金方面的拖欠，相当于增加借款，以应对这一问题。政府的欠款增加了 10.7 亿美元，欠款总额已增至 35 亿美元，这一水平令人担忧。

28. 自 2021 年 11 月以来，巴勒斯坦政府一直向公共部门雇员支付部分工资，数额在月薪的 75% 至 85% 之间。减薪迫使公务员向银行和非正规渠道借款。到 2022 年年中，西岸 43% 的居民户和加沙 83% 的居民户申报了由此产生的债务负担。

29. 在应对财政危机的过程中，积累欠款是不可持续的，除非捐助方提供支助，否则结清欠款将造成经济和社会混乱。削减预算和支付部分工资最终将抑制需求，从而削弱公共收入增长，从而阻碍经济增长。此外，占领国代表巴勒斯坦政府征收贸易税，这意味着占领国实际上控制了巴勒斯坦三分之二的税收，利用这种手段强行扣减、拖延或预扣。

30. 2022 年 5 月，巴勒斯坦政府通过了一项经济和金融复苏以及加强复原力的改革计划。这项雄心勃勃的计划着眼于实施行政、财政、经济、社会和安全改革。除其他外，目标是实现经济和金融复苏并投资于发展；加强韧性和法治；加强经济安全、民主复兴和公务员制度改革；提供优质公共服务；恢复信任。该计划还着眼于改善商业环境和法律法规框架，从而确保透明度，消除腐败并加强私营部门。

31. 占领之下施加的限制削弱了巴勒斯坦政府的财政状况，压制经济增长是间接削弱，单方面扣减巴勒斯坦收入以及贸发会议的报告和研究<sup>21</sup>所指出的巴勒斯坦

<sup>20</sup> World Bank, 2023, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, April.

<sup>21</sup> 见贸发会议，2004 年，《过境贸易和海运便利化促进巴勒斯坦经济的恢复和发展》(联合国出版物，日内瓦)和贸发会议，2019a，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：累积财政代价》(联合国出版物，日内瓦)。

财政资源不断流入占领国国库是直接削弱，在这种情况下进行的改革却没有得到捐助方的充分支持。

32. 占领造成的损害通过其他若干渠道遍及经济的所有部门，其中最突出的是土地和自然资源向定居点流失，实行两用品清单制度，禁止或限制进口特定技术和投入品，以及阻碍流动，从而抬升了生产、交易和贸易成本，因而削弱并阻碍了巴勒斯坦生产者的竞争力。

33. 经济前景暗淡。随着疫情相关低基数效应消退，国内生产总值增长预计将放缓。与占领相关的制约因素被认为是巴勒斯坦被占领土经济发展的主要障碍。据国际货币基金组织估计，放宽与占领有关的限制所产生的影响将比改善巴勒斯坦商业环境、电力和供水所产生的影响大三倍。<sup>22</sup> 世界银行还表示，消除对 C 区的限制将使西岸经济扩大三分之一。<sup>23</sup> 据贸发会议估计，在 C 区 30% 的地区部分放宽限制将使西岸经济规模增加 25%。<sup>24</sup>

34. 一致意见认为，巴勒斯坦经济的表现取决于占领之下所实行限制的严重程度、捐助方支持和政策改革。在三个决定性的行为体中，巴勒斯坦政府在过去十年中一直在履行职责，而占领却在收紧，捐助方的援助也在减少。研究表明，除非增加援助流入量，放宽与占领有关的限制，否则国内生产总值增长率预计将低于人口增长率，在中期内徘徊在 2% 左右，这意味着失业率上升，人均收入水平下降，贫困加剧，整体脆弱性加大。<sup>25</sup>

## 二. 对加沙发展倒退的解析

### A. 封锁、限制和破坏与重建的循环

35. 以色列于 1967 年 6 月占领了加沙和西岸，包括东耶路撒冷。以色列虽然于 2005 年“撤出”，但保留了对加沙的空域和所有陆地和海上边界的控制，与埃及的 12 公里边界除外。<sup>26</sup>

36. 加沙是全世界人口密度最高的地区之一。根据巴勒斯坦中央统计局的数据，2021 年底，巴勒斯坦被占领土每平方公里的人口密度为 878 人，西岸为 557 人，加沙为 5,855 人，2022 年又增至 5,934 人。<sup>27</sup> 令这一问题加剧的是，据联合国儿童基金会的一份报告指出，以色列限制巴勒斯坦人进入边界围栏加沙一侧 300 米以内的地带，又将数百米划为不安全地带，从而阻止或限制了人类活动和生产活

<sup>22</sup> International Monetary Fund, 2022, West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September.

<sup>23</sup> World Bank, 2023.

<sup>24</sup> 贸发会议，2020 年，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：俯视 C 区限制措施所致代价》(联合国出版物，日内瓦)

<sup>25</sup> International Monetary Fund, 2023; <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=4392>.

<sup>26</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/data/crossings>。

<sup>27</sup> 见 <https://www.pcbs.gov.ps/post.aspx?lang=en&ItemID=4236>。

动。<sup>28</sup> 巴勒斯坦中央统计局的数据显示，由此产生的沿加沙东部边界的缓冲区意味着，占领国实际控制了加沙总面积的约 24%。<sup>29</sup>

37. 占领国禁止空中和海上出入，只开设两个过境点，加沙居民可通过这两个过境点进入西岸和东耶路撒冷，从事商业、贸易、卫生保健和社会活动。这些对人员和货物流动的限制是在 1990 年代初实施的，2007 年 6 月后有所加强，并且自那以后一直实行封锁和限制。

38. 2022 年，占领国发放的出境许可证数量增加，更多的人获准前往加沙以外。然而，行动仍然受到高度限制，多数居民实际上被“锁在里面”。限制的程度难以预测，占领国随时可能收紧限制，这增加了商业风险，阻碍了私营部门投资。人道主义事务协调厅的数据显示，最近的放宽限制主要体现在为巴勒斯坦人发放在以色列和定居点工作的许可证，2022 年，这类许可占许可证总数的 83%，为在东耶路撒冷和西岸寻求治疗的患者及其陪同人员发放的许可占 7%。<sup>30</sup> 2023 年 1 月，88% 的出境许可证发放给了以色列的日散工和贸易商。然而，前往加沙以外就医的申请有三分之一被拒绝，可出口的货物清单仍然主要限于农产品。

39. 以色列不仅控制着人员和商业过境点，还控制着加沙的海域和空域，并且不允许建造和运营空港或海港。由于以色列的做法，巴勒斯坦人在加沙沿海捕鱼变得危险，他们很少能够完全进入《奥斯陆协定》规定的 20 海里渔区。<sup>31</sup> 实际上，巴勒斯坦渔船可进入的范围为 6 至 15 海里。2022 年年中的时候，他们可获准进入的范围为 10 英里。由此导致过度捕捞，危及渔业资源的可持续性。

40. 对巴勒斯坦生产活动的另一个重大限制是实行两用品清单制度，禁止进口特定技术和投入品。该清单中包括民用物品，例如机械、备件、化肥、医疗设备、器具、电信设备、金属、化学品、钢管、铣床、光学设备和导航设备。与西岸相比，加沙禁止进口的物品更多。这份清单覆盖面广，“与现行国际惯例相比并不透明而且严格”。<sup>32</sup> 尽管最近有所放宽，但由于继续禁止进口数百种必需品、投入品和技术，该清单仍然有重大影响。人道主义事务协调厅的数据显示，最近获准进入加沙的进口品以建筑材料为主，占了半数；粮食占四分之一，人道主义物品占 4%。<sup>33</sup>

41. 2008 年、2012 年、2014 年、2021 年和 2022 年，加沙发生了几次军事行动。这些行动在加沙导致数千人伤亡，境内流离失所，基础设施、资本存量以及有形资产和生产性资产遭到破坏。2021 年 5 月进行的军事行动是加沙自 2014 年以来经历的最严重的一次。这次行动破坏了已经支离破碎的基础设施。这种破坏影响了农田、作物、牲畜棚、温室、果树、储存设施、船只、捕鱼设备、农业综合企

<sup>28</sup> 见 <https://www.unicef.org/mena/documents/gaza-strip-humanitarian-impact-15-years-blockade-june-2022>。

<sup>29</sup> 见 <https://www.pcbs.gov.ps/post.aspx?lang=en&ItemID=4236>。

<sup>30</sup> 见 <https://www.ochaOPT.org/content/movement-and-out-gaza-2022>。

<sup>31</sup> <https://www.unicef.org/mena/documents/gaza-strip-humanitarian-impact-15-years-blockade-june-2022>。

<sup>32</sup> 见 <https://www.un.org/unispal/document/unsco-report-to-the-ad-hoc-liaison-committee-22-september-2022/>。

<sup>33</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/data/crossings>。

业、灌溉渠、抽水系统、电力网络、互联网网络、工厂、办公楼、住房、教育设施和卫生保健中心。四方代表办公室指出，这一军事行动造成的破坏仍未修复。<sup>34</sup>

## B. 加沙的畸形发展：趋势与结构变形

42. 国际货币基金组织考察了军事行动对加沙的生产基础的影响，国际货币基金组织指出，2008-2009 年的军事行动摧毁了相当于加沙总资本存量 60% 以上的资产，2014 年的军事行动导致上次行动后留下的资本存量减少了 85%。<sup>35</sup> 这两次行动，不包括随后的行动，导致了加沙生产基础的崩溃。资本存量的减少阻碍了增长潜力，限制了生产力的增长，导致根深蒂固的贫穷和对国际援助的依赖。

43. 贸发会议估计了限制和军事行动对居民福利的影响，贸发会议指出，如果加沙的经济能够继续以与西岸相同的速度增长，即增长 6.6%，2017 年加沙的国内生产总值将高出 50%，人均国内生产总值将比实际水平高出 105.5%。<sup>36</sup>

44. 加沙的经济在结构上经历了三个阶段。1994-1999 年期间，经济平均每年增长 6.1%，西岸增长率为 10.7%。2000-2006 年，许多巴勒斯坦基础设施，包括巴勒斯坦民族权力机构的各机构，遭到严重破坏，工人被禁止在以色列和定居点就业，货物流动受到限制，导致国内生产总值年增长率平均下降 2%。

45. 2007 年 6 月以来，加沙一直受到陆地、海上和空中封锁，并经历了几次军事行动。破坏和重建不足的恶性循环由此开始。2007-2022 年，国内生产总值实际年平均增长率降至 0.4%。封锁前后的一些经济指标显示出加沙某些方面的发展倒退(表 2)。此外，投资几乎消失，从 1994 年占全国总值的 31%(相当于巴勒斯坦国内生产总值的 11%)下降到 2022 年的 7%(相当于巴勒斯坦国内生产总值的 1.9%)。加沙的非建筑投资仍然很低，2022 年占国内生产总值的 1.3%。

表 2.  
封锁前后的加沙经济，选定指标

指标	2006	2022	差异	百分比变化
人口(千人)	1 349	2 166	817	61
人口密度(人/平方公里)	3 696	5 934	2 238	61
实际国内生产总值(百万美元，以 2015 年美元计)	2 691	2 723	32	1.1
人均实际国内生产总值(百万美元，以 2015 年美元计)	1 994	1 257	-536	-27
加沙在巴勒斯坦国内生产总值中所占比例(百分比)	31.1	17.4	-13.7	-44
加沙投资在巴勒斯坦国内生产总值中所占比例(百分比)	9.5	1.9	-76	-80
劳动力(千人)	267	527	300	112
失业工人(千人)	93	239	146	157
失业率(百分比)	34.8	45.3	10.5	30
贫困率(百分比)	39 (2007)	65	26	67

资料来源：贸发会议根据巴勒斯坦中央统计局的数据计算。

<sup>34</sup> Office of the Quartet, 2022, Report to the Ad Hoc Liaison Committee, September.

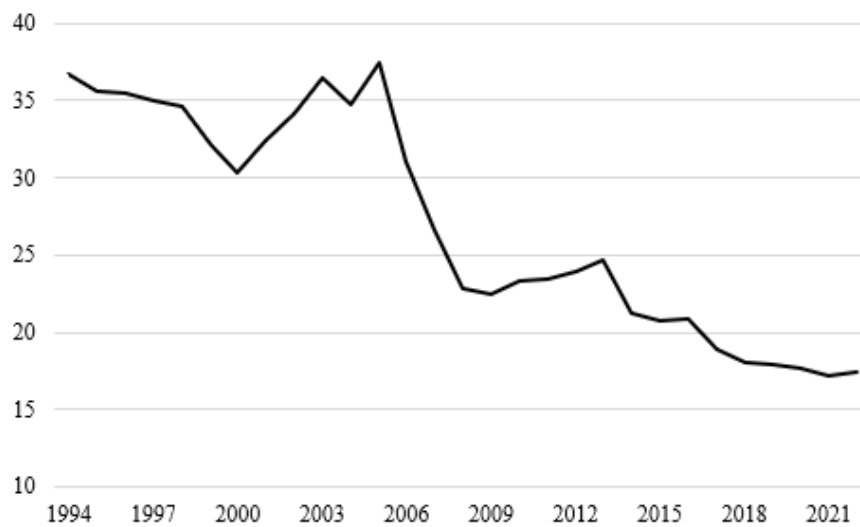
<sup>35</sup> International Monetary Fund, 2017, West Bank and Gaza: Report to the Ad Hoc Liaison Committee, August.

<sup>36</sup> 贸发会议，2020 年，《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：加沙在封锁下陷入贫困》(联合国出版物，日内瓦)。

46. 2006-2022 年，加沙人口增长了 61%，但国内生产总值仅增长了 1.1%，实际人均国内生产总值减少了 27%，从 2006 年的 1,994 美元减少到 2022 年的 1,257 美元，而西岸 2006 年国内生产总值为 2,923 美元，2022 年为 4,458 美元。同一时期内，生活条件的区域差异扩大，加沙在巴勒斯坦经济中所占份额从 31% 缩减到 17.4%(图 3)。此外，同一时期，劳动力增长了 112%，失业工人人数增加了 157%，失业率从 34.8% 上升到 45.3%，是全世界水平最高的地区之一。人口和劳动力增长以及就业机会缺乏导致了几代贫困、无技能和低技能的工人。

47. 1994 年巴勒斯坦民族权力机构成立时，加沙的生活水平近似西岸，人均国内生产总值是西岸的 97%。2007 年开始实施限制和封锁措施后，这一比例降至 44%，2021 年达到历史最低点 27.7%。对流动的限制，进口投入要素的有限获取，生产基础的破坏以及与国内和全球市场隔绝的半封闭状态导致加沙的经济结构严重扭曲。这一转变令农业和制造业在经济中的份额降低，从 1995 年的 32% 降至 2022 年的 17.6%。与此同时，加沙对就业的贡献从 34% 降至 14.3%。这种消极转变令人关切，因为农业和制造业部门占出口的大多数，更有能力实现技术创新、生产力增长、规模经济和创造就业。

图 3  
加沙在巴勒斯坦国内生产总值中所占比例  
(百分比)



资料来源：贸发会议根据巴勒斯坦中央统计局的数据计算。

48. 将加沙与西岸的经济表现进行比较时不应忽视的事实是，西岸也受到了限制，其所受限制虽然没那么沉重，但仍然严重制约了增长和发展的能力。因此，这种比较只是反映出巴勒斯坦这两个地区所受占领程度的不同产生的影响。

### C. 深刻的社会经济危机长期存在

49. 由于限制和封锁以及军事行动，投资和生产活动受到抑制，加沙经济崩溃，并与世界隔离，与西岸和东耶路撒冷的巴勒斯坦经济隔离。贸发会议注意到，封锁、频繁的军事行动以及对人员和基本物品出入的限制，扼杀了经济，阻碍了获

得卫生保健和其他基本服务的机会，降低了 200 多万巴勒斯坦人的生活水平。<sup>37</sup> 长期的人道主义危机已经出现，导致 80% 的人口依赖国际援助。人道主义指标显示，截至 2022 年年中，加沙 65% 的人口粮食不安全，而 2021 年年中这一比例为 62.2%，贫困率也从 59% 上升至 65%。<sup>38</sup> 此外，人道主义事务协调厅指出，70% 的人口在获得足够的钱用于购买粮食或获得基本卫生保健方面面临困难。满足教育和交通等其他基本需求的资源同样严重短缺。<sup>39</sup> 居民户的各种应对机制将产生有害的长期影响，例如粮食、教育或其他必需品数量减少且质量降低，另一种应对方式是举债。

50. 近年来，加沙是世界上失业率最高的地区之一，与之相关的是，广泛的严重贫困导致三分之二的人口生活在贫困线以下。国内生产总值潜在增长的损失加剧了贫困和消除贫困的成本。据贸发会议估计，如果没有限制和军事行动，2017 年时，加沙的贫困率将是 15% 而非 56%，贫困差距将是 4% 而非 20%。<sup>40</sup> 鉴于消除贫困的最低年度总成本与贫困差距成正比，如果没有限制和军事行动，2017 年时，消除贫困的成本将仅为实际水平的五分之一。此后社会经济状况进一步恶化，贫困率从 2017 年的 56% 上升到 2021 年的 62%，2022 年升至 65%。

51. 加沙地带的居民被局限在全世界人口最稠密的地区之一，身处长期冲突状况，得不到足够的清洁用水，一天中平均有 12 小时断电，也没有适当的污水处理系统。人道主义事务协调厅指出，三分之二的人口生活贫困，有 41% 的可能性退出劳动力队伍，而继续寻找工作的人有 45% 的失业可能。<sup>41</sup>

#### D. 结论和建议

52. 边界封锁和反复的军事行动造成了经济和体制崩溃的恶性循环，使加沙成为“发展倒退”的实例。影响不仅限于短期。未来几代人将持续受到间接和长期的影响。例如，卫生和教育情况不佳以及失业率居高不下对加沙的生活水平和人力资本形成将产生长期影响。长期失业使工人丧失技能，他们接受的教育和培训也将过时。

53. 自限制和封锁开始以来，加沙经历了 16 年的发展倒退，压制了人的潜力和发展权。国际社会的复苏努力仍然有所不足，不能满足迫切的需要。目前，国际干预主要集中于有限的重建和人道主义救济，可用于发展和重建被破坏的生产基础的资源很少。

54. 确保巴勒斯坦人民的发展权至关重要。巴勒斯坦人民如果能够正常地开展生产并与世界其他地区进行贸易，是有能力实现自立持续增长的。但是在空中、陆地和海上限制和封锁以及基础设施和私人资产不时遭到破坏的情况下，这是无法实现的。

<sup>37</sup> 同上。

<sup>38</sup> 见 <https://www.ochaOPT.org/content/movement-and-out-gaza-2022>。

<sup>39</sup> 见 <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-needs-overview-and-humanitarian-response-plan-2023-dashboard>。

<sup>40</sup> 贸发会议，2020 年。贫困差距是指穷人的平均收入低于贫困线的比率；因此，这一比率可以反映贫困的程度。

<sup>41</sup> 见 <https://www.ochaOPT.org/content/movement-and-out-gaza-2022>。

55. 取消所有限制是可持续复苏的必要条件，但绝不是取消所有限制就足够了。捐助方和国际社会需要提供大量经济援助，帮助修复加沙在长期限制和封锁以及频繁的军事行动中遭受的大规模破坏，限制、封锁和军事行动扼杀了经济，摧毁了基础设施。重建所需投资的规模远远超出了财政紧张的巴勒斯坦政府的能力。

56. 必须根据国际法和联合国及安全理事会的有关决议谈判和平解决办法，结束敌对行动，并增加捐助方的支助，以支持恢复受到战争破坏的经济，从而打破毁坏和部分重建的恶性循环。捐助方的援助十分重要，但是在援助加沙人民时，不应认为捐助方援助可以替代终止限制和封锁并呼吁以色列和所有各方承担国际法规定的责任。

57. 由于抚养比率很高(1:6)，平均而言，一个赚取收入者养活着六个被抚养人，收入的小幅下降(或上升)就会转化为更大的贫困(或社会经济进步)。因此，迫切需要采取措施，促进劳动力市场复苏，同时提供更多和更有针对性的国际援助。

58. 最后，加沙和西岸在行政、财政、政治、法律和经济等所有层面的重新融入至关重要。统一将加大两个区域振兴经济的努力的范围和效力。国际社会应提供持续的政治、技术和资金支持，从而尽一切努力实现统一。为了实现所设想的加沙与西岸的统一，还需要让巴勒斯坦政府能够建立一个海港和一个机场从而释放大量增长潜力，并需要让巴勒斯坦政府能够开发加沙海岸之外的地中海天然气田。<sup>42</sup>

### 三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

#### A. 框架和目标

59. 过去三十五年来，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。

60. 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利经济和社会条件”。此外，联合国大会在八项决议(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 号决议和第 77/22 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。

61. 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，通过以下四个类组的活动解决巴勒斯坦经济所受制约和新出现的需求：

- (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。

<sup>42</sup> 联合国贸发会议，2019 b，《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，日内瓦)。

## B. 正在开展的业务活动

62. 按照上述决议的要求，贸发会议于 2022 年向大会提交了一份关于占领造成的经济代价的报告。<sup>43</sup> 报告评估了以色列占领 C 区所致经济代价，C 区占西岸被占领土总面积的 60%，还估算了对 C 区经济活动的额外限制所致代价，估算使用了创新的方法，用卫星传感器获取一段时间内的夜间亮度进行衡量，以此估算经济活动水平。

63. 2022 年 11 月，贸发会议举办了两次研讨会，内容为影响评估的定量方面、方法学和卫星数据在经济分析中的使用。第一次研讨会在巴勒斯坦经济政策研究所举行。来自应用研究所—耶路撒冷、巴勒斯坦经济政策研究所(MAS)、农业部、财政和规划部、总理办公室和巴勒斯坦中央统计局以及 Al-Marsad 和联合国粮食及农业组织的研究人员和官员参加了讲习班。第二次研讨会在比尔宰特大学举行，受众是学术界、教员、研究人员和相关学科的学生。贸发会议还举行了一次专家组会议，讨论占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

64. 2022 年 10 月，贸发会议与 MAS 签署了一项赠款协议，根据该协议，贸发会议和 MAS 更新了 MAS 宏观计量经济模型，并为巴勒斯坦政府的专业人员和研究人员组织了关于贸发会议综合模拟框架的结构和使用的培训。

65. 2022 年 12 月，贸发会议发布了一份题为《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：俯视 C 区限制措施所致代价》的研究，其中阐述了 C 区限制措施给巴勒斯坦经济活动造成的代价。

66. 2022 年初，贸发会议与巴勒斯坦财政和规划部就基于海关数据自动化系统的海关管理方面的新一轮合作签署了一项协议。除其他外，该项目着眼于将海关数据自动化系统世界通软件更新到最新版本。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。

67. 2022 年，贸发会议与巴勒斯坦财政和规划部合作开展了一个项目，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。该项目包括安装该系统并向工作人员提供关于有效使用该系统的培训，目的是改善巴勒斯坦财政管理的质量和范围。

## C. 协调、资源调动和建议

68. 2022 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以及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。尽管实地资源不足，条件不利且困难日增，该方案仍不断加强对巴勒斯坦人民的持续支助。

69. 2020 年年末，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。这笔赠款资助的一个项目旨在保持贸发会议审查占领所致经济代价以及贸易和发展所面临障碍的能力，以期缓解占领之下强加于巴勒斯坦人民的不利的经济社会条件。

<sup>43</sup> A/77/295。



70. 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，请成员国考虑提供预算外资源，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。

---