

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
22 July 2019
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第六十八届执行会议

2019 年 9 月 30 日至 10 月 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

2018 年和 2019 年初，巴勒斯坦经济和人道主义状况陷入前所未有的低迷状态。在加沙地带和西岸，人均收入下降，大规模失业增加，贫困加剧，占领造成的环境代价不断加大。巴勒斯坦人民被剥夺了开采石油和天然气资源的权利，因而失去了数十亿美元的收入。国际社会应帮助巴勒斯坦人民确保他们在巴勒斯坦被占领土上的石油和天然气权利，确认他们在该地区若干邻国集体拥有的自然资源中的合法份额。2019 年 3 月，以色列政府开始每月从巴勒斯坦清关收入中扣除 1,150 万美元(相当于每年 1.38 亿美元)。巴勒斯坦民族权力机构答复说，它不会接受少于其合法清关收入全额的任何东西，清关收入占巴勒斯坦财政收入的三分之二。捐助者支持的减少加剧了这一财政冲击。

贸发会议继续积极回应巴勒斯坦人民的需要。然而，要想落实《内罗毕共识》和大会决议中对贸发会议的要求，即报告占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价，获得预算外资源仍然是必须的。

* 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。“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 2019 年 9 月 10 日格林尼治标准时间下午 5 时之前引用本报告。



一. 人均收入下降和衰退水平的失业加剧

1. 加沙局势急剧恶化，西岸经济放缓，加上 2018 年国内生产总值增长率不足 0.9%，远低于人口增长率，意味着人均收入下降，失业和贫困危机恶化。经济放缓是加沙的恶劣条件导致的，与此同时，近来的生产基础和资本存量大幅减少，基本生产投入的进口受到限制。加沙的经济收缩了 7%，贫困加剧。
2. 在加沙的投资实际上消失了，降至国内生产总值的 3%，其中 88%用于重建过去 10 年几次重大军事行动中被摧毁的建筑。非建筑投资保持在最低水平，仅占国内生产总值的 0.5%。如果资本存量积累和生产增长率与西岸相似，加沙的产出增长率本可达到 9%(国际货币基金组织，2018 年)。
3. 在西岸，经济可能已经达到消费和信贷拉动增长的极限。2017 年至 2018 年期间，国内生产总值增长率从 4%降至 3%。捐助者支助减少，公共部门收缩和安全状况恶化，阻碍了私营部门的活动，这是造成增长放缓的原因所在。近来的大量捐助者援助和国内信贷扩张，为消费拉动的增长提供了资金，掩饰了长期占领造成的严重经济后果。随着捐助者援助的减少，掩饰已经剥落，这种虚幻增长的不可持续性暴露无遗。
4. 占领引发的力量导致了巴勒斯坦经济的重组，使其增长表现由非贸易商品部门，即建筑、批发、零售和服务部门驱动，而出口贡献甚微，巨大的贸易赤字拖累了国内生产总值的增长。1994 年至 2018 年期间，制造业在总附加值中的份额从占国内生产总值的 20%降至 11%，而农业和渔业的份额从 12%以上降至不到 3%。
5. 这种模式突出表明，巴勒斯坦民族权力机构(巴权力机构)没有能力将经济引向出口导向型增长战略，而这种战略最适合小型开放经济。投资在各个部门的分配被扭曲，导致繁荣时期的失业型增长，使经济不能从技术创新的好处及其带来的活力中受益，这是受占领牵制的制造业和农业部门的普遍特征。
6. 根据巴勒斯坦货币管理局(2018 年)的说法，2018 年，巴勒斯坦银行业显示出一些令人担忧的迹象。存款仅增加了 1%，而 2017 年为 12%，2018 年贷存比提高到 69%，而前几年最高为 60%。不良贷款增加了 25%。这种事态发展本身就令人不安，还因为即使是一场轻微的银行危机也会产生溢出效应，限制银行支持经济供需双方的能力和意愿，进而抑制经济增长。
7. 巴勒斯坦经济前景黯淡，因为过去 20 年来推动其发展的增长来源正在消失，而长期占领造成的限制持续存在并不断恶化。许多新的事态发展更使得人们难以看好前景，包括政治不确定性加剧、捐助方支持急剧下降以及财政状况动荡。从短期来看，增长率预计将徘徊在 1%左右，远低于人口增长率，这意味着实际人均收入持续下降，贫困水平不断上升。

A. 劳动生产率和实际工资急剧下降

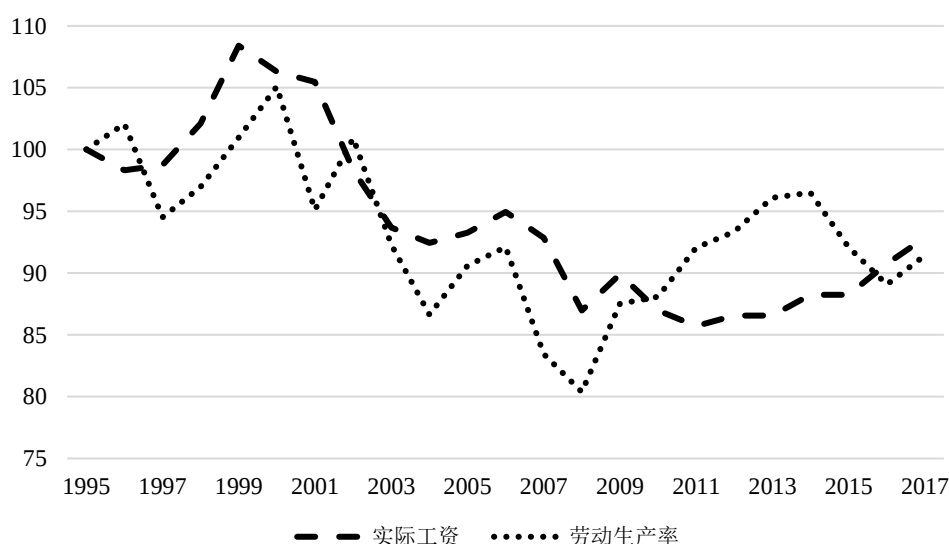
8. 2018 年，巴勒斯坦被占领土的衰退水平的失业率继续攀升，达到 31%，其中加沙占 52%，西岸占 18%。与往年一样，妇女和青年首当其冲。恶劣的劳动力市场条件表现为低劳动力总参与率，为 46%(妇女为 21%)，三分之一以上的私营部门雇员的工资低于最低标准，加沙的情况更糟，五分之四的雇员的工资低于

最低标准(经济政策研究所、巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦货币管理局, 2018 年; 巴勒斯坦中央统计局, 2019 年)。

9. 实际工资和劳动生产率一直在下降(见图)。2017 年, 工人的人均实际工资和生产率分别比 1995 年的水平低 7%和 9%。

工人的人均实际工资和生产率指数

(1995 年=100)



资料来源: 贸发会议。

10. Flassbeck 等人(2018 年)发现, 在加沙, 1995 年至 2018 年期间, 每小时劳动生产率下降了 29.4%, 生产率、单位劳动成本和价格相互偏离, 这意味着从工资收入到利润的重新分布、更大的不平等、国内支出的减少以及家庭消费对国内生产总值的贡献下降。这可能会因为削弱内需而抑制增长。

11. 国内生产总值增长乏力、实际收入下降、失业率高和捐助者支助下降, 导致巴勒斯坦被占领土日益加剧的贫困和粮食不安全。这种情况使 250 万人需要人道主义援助, 其中绝大多数生活在巴权力机构控制之外的地区, 即加沙、西岸的 C 区和东耶路撒冷(联合国人道主义事务协调厅, 2018a)。

12. 巴勒斯坦中央统计局(2018 年)的数据显示, 2017 年, 29.2%的巴勒斯坦人生活在以消费为依据的贫困线以下, 贫困线定义为每天 4.6 美元, 包括社会援助和转移支付。此外, 三分之二的穷人生活在极度贫困之中, 他们的生活水平低于每天 3.6 美元。西岸的贫困率为 13.9%, 加沙为 53%, 那里有 100 多万人, 即二分之一的人现在处于贫困境况, 包括 40 多万儿童。在耶路撒冷, 72%的巴勒斯坦家庭生活贫困线以下, 相形之下, 生活在贫困线以下的以色列家庭为 26%, 同时, 81%的巴勒斯坦儿童生活在贫困线以下, 以色列儿童则为 36%(以色列民权协会, 2019 年)。此外, 三分之一的人口食品无保障, 尽管许多人得到援助。在加沙, 68%的家庭食品无保障。

巴勒斯坦被占领土的经济：关键指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2016	2017	2018*
宏观经济绩效								
实际国内生产总值增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-3.9	8.1	4.7	3.1	0.9
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	4 910	8 913	13 426	14 498	14 616
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 333	9 512	15 322	16 490	17 010
国民可支配总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	6 624	11 503	16 731	18 309	18 784
人均名义国内生产总值(美元)**	1 427	1 553	1 182	1 449	2 339	2 957	3 253	3 198
人均名义国民总收入(美元)**	1 618	1 827	1 255	1 573	2 496	3 375	3 700	3 722
人均实际国内生产总值增长率(百分比)**	-0.2	4.8	-15.0	-6.8	5.0	2.1	5.1	-1.7
人均名义国民总收入增长率(美元)**	0.7	4.6	-16.4	-5.0	2.2	1.4	4.1	-0.3
人口和劳动力								
人口(百万) ^a	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.82	4.78	4.85
失业率(百分比)	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	26.9	27.4	31.0
就业总人数(千人)	417	588	452	636	743	978	997	956
在公共部门	51	103	105	147	178	211	184	202
在以色列和定居点	68	135	42	55	78	116	131	127
财政收支情况(占国内生产总值的百分比)								
扣除欠款/未移交关税的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	21.6	26.6	25.2	23.6
经常支出	15.0	22.1	28.0	46.4	34.5	32.2	30.6	28.1
总支出	25.1	29.3	34.2	52.1	39.6	34.7	33.1	30.6
总差额(根据承付款计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-27.1	-17.9	-8.1	-7.9	-7.0
公共债务 ^b	..	20.0	21.1	22.2	21.1	18.5	17.5	16.9
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 409	1 819	1 774
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	736	1 367	2 381	2 693	2 904
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	3 683	5 264	7 627	8 067	8 731
贸易余额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-2 947	-3 897	-5 246	-5 374	-5 827
贸易余额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-60.0	-43.7	-39.1	-37.1	-39.9
与以色列的贸易余额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 705	-2 915	-3 044
与以色列的贸易余额(占国内生产总值百分比)	-28.1	-37.4	-24.9	-38.4	-30.7	-20.1	-20.1	-20.8
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) ^c	83.5	67.5	56.9	64.4	66.6	61.2	60.1	57.4
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) ^c	4.2	3.8	1.9	2.2	2.7	3.5	3.4	3.3

资料来源：以色列中央统计局、巴勒斯坦财政部、巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦中央统计局。

* 初步估算。

** 2017 年人均收入的增长不一定反映实际增长，可能主要是由于 2017 年人口普查后巴勒斯坦中央统计局作出更新导致 2017 年人口数字下降了。

^a 除人口数字，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。

^b 公共债务包括国内和外部债务，但不包括欠款和巴权力机构对养恤基金的债务。

^c 巴勒斯坦和以色列的贸易数据指商品以及非要素和要素服务。

B. 被迫依赖在以色列和定居点的就业损害了出口，削弱了长期增长

13. 面对日益增长的人口，在占领下受到限制的经济无法创造就业机会，迫使大量巴勒斯坦人在以色列和西岸定居点寻求就业，而根据国际法这是非法的(如安全理事会第 2334 号决议所述)。127,000 多名巴勒斯坦工人(占西岸就业劳动力的 24%)受雇于以色列和定居点，工资比国内工资高 60%。其中 99%是男性，接受教育程度分类为低技能，受教育时间不到 13 年(经济政策研究所、巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦货币管理局，2018 年)。在以色列和定居点的几乎所有巴勒斯坦工人都是男性，以及占领对妇女劳动力参与的严重影响，解释了巴勒斯坦劳工统计中的许多性别差距。

14. 巴勒斯坦劳动力市场日益依赖以色列也是由于以色列缺乏低技能劳动力，特别是在农业和建筑业。最初曾试图用亚洲工人来填补这一空白，但没有成功。由于巴勒斯坦工人的技能和熟悉程度，以色列和定居点的雇主似乎更乐于雇用他们。一个关键的区别是，巴勒斯坦工人在工作日结束后返回西岸，因此不会对以色列的人口结构产生影响。

15. 即使在以色列和定居点的就业可能提供短期好处，但就业仍然不稳定、朝不保夕，容易因政治的变幻莫测受到影响，与长期可持续增长相背离。它通过对国内工资和实际汇率的影响侵蚀了巴勒斯坦的竞争力，进而损害了巴勒斯坦的经济。

16. 据估计，巴勒斯坦被占领土的农业工资为约旦的二至三倍，服装业为二倍，鞋业为二点三倍((Kubursi 和 Naqib, 2008 年)。关于实际汇率，在以色列和定居点获得的劳动收入的流入导致了荷兰病，这是因为非贸易商品(服务和建筑)相对于可贸易商品(农业和制造业)的价格上涨。非贸易商品相对价格的上涨意味着实际汇率升值，这就削弱了出口部门和国内部门面对进口商品的竞争力。

17. 在这个意义上，从长远来看，向以色列出口劳动力损害了巴勒斯坦经济输出商品和服务的能力。经验证据表明，长期而言，在以色列和定居点的就业与出口减少 5%、进口增加 6%和国内生产总值下降相关联，制造业的绝对和相对跌幅最大，其次是采矿业(Agbahey, 2018 年)。

C. 高结构性贸易逆差和被迫依赖以色列

18. 占领助长了不确定性和高交易成本，损害了对出口部门和进口竞争型部门的投资，加深了巴勒斯坦被占领土对进口和转账，包括援助、汇款和巴勒斯坦人在以色列和定居点就业的收入依赖。

19. 如表所示，2018 年，对进口的依赖有增无已。进口占国内生产总值的 60%，出口占 20%，贸易逆差按绝对值计算增加了 8%。相对而言，2018 年贸易赤字占国内生产总值的比例从 37%增加到 40%。出口收入仅为 87 亿美元进口账单的三分之一，随之而来的贸易逆差位居世界第六，仅次于莱索托、尼泊尔、索马里、汤加和图瓦卢。

20. 以色列根据其经济不断变化的需要制定的新谢克尔汇率在经济上不适合结构不同的巴勒斯坦经济。2017 年和 2018 年初，谢克尔的升值加剧了对巴勒斯坦经济而言实际汇率的高估，据国际货币基金组织(2018 年)估计，高估幅度在 5%至

25%之间。被高估的谢克尔削弱了巴勒斯坦出口和国内生产的进口替代品的竞争力，进一步损害了可贸易商品部门。

21. 高估的实际汇率并不能完全解释贸易逆差的规模和动态。逆差的主要驱动因素是失去了竞争力和潜在投资，二者都可归因于占领国实施的有形和行政禁锢，包括禁止进口技术、关键生产投入和机械的双重用途清单。在西岸 5,655 平方公里的总面积范围内，705 个永久性障碍限制了巴勒斯坦车辆和行人的流动，包括检查站、路门、土堆、路障、壕沟和土墙。这些壁垒使巴勒斯坦公司每集装箱的平均贸易成本为以色列公司的三倍，而时间成本为二至四倍。这些限制比关税壁垒更具负面影响(世界银行，2017 年)。

22. 被迫与全球市场隔离迫使巴勒斯坦人民在贸易上极度依赖以色列。如该表所示，2018 年，以色列占巴勒斯坦贸易总额的 57%，或国内生产总值的 21%。对以色列的贸易逆差超过 30 亿美元，高于巴勒斯坦所有货物和服务出口总值。除了援助和汇款之外，与以色列的贸易逆差也靠在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人赚取的收入弥补，收入从 2007 年的约 5.75 亿美元增加到 2011 年的 11 亿美元，再增加到 2018 年的约 24 亿美元。

23. 以色列吸收巴勒斯坦出口的近 80%或进口的 58%，而收入高出许多且人口众多的阿拉伯邻国市场仅占巴勒斯坦出口的 17%和进口的 12%，除了以色列控制体系的原因，别无任何经济逻辑可言。巴勒斯坦市场吸收了以色列商品出口的 4%至 6%，在以色列最大的出口市场中排名第四，仅落后于中国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等最大市场，领先于法国、德国和印度等大市场(Flassbeck 等，2018 年；Gal 和 Rock, 2018 年)。

24. 为了解决巴勒斯坦与以色列之间长期和大规模的双边贸易不平衡，有必要超越《巴黎议定书》，使巴权力机构能够从战略性角度对从以色列进口的货物征税。这种税收计划应着眼于促进战略性和有活力的部门的生产能力，并拓展主权发展和国家地位的前景。根据最惠国待遇原则，对从以色列进口的货物征税将增加巴权力机构的收入，但不一定增加消费者负担，因为从以色列进口的大部分货物可以从其他更便宜的来源获得。

D. 预示经济急剧下滑的多重财政冲击

25. 尽管政治和经济状况不断恶化，巴权力机构仍坚持其财政改革努力，2018 年将其预算赤字进一步降减 11 亿美元，从 2017 年占国内生产总值的 8%降至 7.3%。这些努力侧重于扩大税基和提高行政效率。2018 年，国内税收(不包括清关收入)和非税收收入分别增加 9%和 10%。然而，由于清关收入减少，净收入总额下降了 5%。

26. 2013-2018 年期间，外部预算支助下降，达国内生产总值的 7 个百分点。2018 年捐助方支助为 6.76 亿美元，比 2017 年减少 6%，其中 5.16 亿美元用于预算支助，其余用于资助发展。捐助方支助不足导致 4 亿美元的资金缺口，巴权力机构通过进一步累积对私营部门和养恤基金的欠款来应对这一缺口，使欠款存量增加了 2.27 亿美元(巴权力机构，2019 年)。在一个几乎无法进入全球金融市场，也没有独立中央银行能够充当最后贷款人的经济体中，日益增长的欠款加剧了与公共债务累积相关的风险。

27. 2018 年 7 月，以色列政府颁布了一项法律，冻结巴权力机构从以色列转移给它的资金中支付的与恐怖主义有关系的资金，该法律规定从清关收入中扣除相当于巴勒斯坦民族权力机构支付给在以色列的巴勒斯坦囚犯的家庭和因袭击或据称袭击以色列人而丧生的巴勒斯坦人的家庭的款项。因此，2019 年 2 月，以色列通知巴权力机构，它将每月扣除 1,150 万美元(每年 1.38 亿美元)，巴权力机构宣布，它不会接受任何少于其合法收入全额的收入(联合国中东和平进程特别协调员办事处，2019 年；巴权力机构，2019 年)。

28. 清关收入占巴权力机构总收入的 65%(国内生产总值的 15%)，这一事实强调了这一财政挑战的后果。巴权力机构被剥夺三分之二的税收，没有公布 2019 年预算，而是根据紧急现金管理计划运作，通过削减 30% 的工资、冻结招聘和晋升、减少对最贫困者的社会援助、增加公共债务和积累更多欠款来解决危机(巴权力机构，2019 年；世界银行，2019 年)。最后，巴权力机构宣布，从 2019 年 3 月起，将只向公职人员支付工资的 50%，但薪酬较低、需要保护的雇员除外(世界银行，2019 年)。

29. 增长诊断确认，在过去二十年里，产出增长主要是由公共和私人消费驱动的。庞大的财政乘数、因清关收入损失而导致的严重紧缩以及捐助方援助的减少，构成了对已经受供应方制约的经济体国内生产总值增长的需求限制。因此，最近的财政冲击将对产出产生重大负面影响，并可能将经济推入衰退，进而对加沙造成更严重的影响。财政不确定性对经济活动总量的负面影响已在相关文献中得到充分证明。例如，Fernandez-Villaverde 等人(2015 年)发现，财政冲击和财政波动冲击可对经济活动和通货膨胀产生极大的不利影响。

30. 巴权力机构严峻的财政状况对银行系统有直接的负面影响，因为巴权力机构直接和通过其公职人员给银行系统带来很高的信贷风险。巴权力机构雇员的借款自 2014 年以来一直在增加，目前为 15 亿美元，而对巴权力机构的直接信贷已达到约 13 亿美元。以色列政府最近扣留巴勒斯坦收入，加剧了银行系统的风险，因为巴权力机构及其雇员已占信贷总额的 34%(世界银行，2019 年)。从银行系统向生产性经济外溢的风险是真实的，因为财政危机可能削弱银行支持生产性活动的的能力。巴勒斯坦货币管理局局长最近表示，巴勒斯坦债务飙升至 30 亿美元，财政几近崩溃(路透社，2019 年)。

E. 占领的环境代价

31. 尽管联合国通过了若干决议，但 2018 年，在 C 区和东耶路撒冷，非法定居点的建设仍在加速，事实上是在吞并巴勒斯坦的土地和自然资源。定居者的日常暴力在 2018 年也有增无已，达到 2014 年以来的最高水平，造成巴勒斯坦人的死亡和财产损失，数以千计的树木被毁。随之而来的暴力环境，包括驱逐、法律歧视和行动限制，迫使巴勒斯坦人离开他们祖先的家园，远走他乡。受流离失所影响最大的社区包括希伯伦和东耶路撒冷的巴勒斯坦人以及 C 区的贝都因社区(联合国人道主义事务协调厅，2018a；根据国际法，强行搬迁人口是非法的)。

32. 关于获得水的事实提供了在 C 区歧视巴勒斯坦人的例子。所有定居点都与以色列的供水系统相连，并为各种用途获得高质量的水。在以色列军方的协助下，一些定居点控制了西岸的巴勒斯坦泉水(联合国，2019 年)。相形之下，该地区的 180 个巴勒斯坦社区没有供水网络，只能依赖低质高价的替代水源。在东耶

路撒冷，只有 44% 的巴勒斯坦居民以正式方式接入供水网络。总体而言，西岸有 22% 的巴勒斯坦人受到缺水和水质低劣的影响(联合国人道主义事务协调厅，2018a)。

33. 以色列对西岸的榨取不仅局限于土地、水和自然资源，还包括将以色列产生的大量危险废物转移到巴勒斯坦被占领土。这威胁到巴勒斯坦人民的健康及其环境和自然资源的完整性。以色列严格的环境法规和伴随而来的高废物处理成本促使以色列在未征得巴勒斯坦人民同意的情况下，将西岸作为兴建废物处理设施的“牺牲区”(以色列占领区人权信息中心，2017 年)。通过在定居点的工业区适用较低的环境标准，以及对在那里经营的公司实行补贴和税收减免，便利了废物的转移。据以色列占领区人权信息中心(2017 年)称，以色列产生并转移到西岸的危险废物，除其他外，包括污水污泥、传染性医疗废物、废油、溶剂、金属、电子垃圾和电池。根据国际法，以色列有责任向其控制的人口提供可达到的最高标准的身心健康，并改善环境和工业卫生的所有方面。

34. 在加沙，电力短缺以及卫生基础设施的破坏和失修导致了环境崩溃。每天，超过 1 亿升未经处理的污水排入地中海，导致海滩受到大面积污染，污染程度是国际环境标准规定的四倍。这种污染对长期占领下的居民的公共健康构成严重危害，对他们来说，下海游泳本是为数不多的娱乐活动之一，与水有关的疾病占疾病的四分之一以上，是加沙儿童发病的主要原因，这一事实凸显了情况的严重性(联合国人道主义事务协调厅，2018b)。

F. 加沙地带的经济崩溃和严峻的社会经济状况

35. 十二年来几乎全面的经济封锁和多次重大军事行动，摧毁了加沙的当地经济及其所有生产部门。1994 年至 2018 年期间，加沙生产部门的份额从占国内生产总值的 28% 降至 13%；制造业份额减半，降至 8%；农业份额从 9% 降至 5%。加沙在巴勒斯坦经济中的份额从 1990 年代的占三分之一以上下降到近几年的不到四分之一，其人均实际国内生产总值现在还不到西岸的一半。如果加沙能像西岸一样获得生产投入，增长率可能是实际增长率的三倍(国际货币基金组织，2018 年)。

36. 《以色列—巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》(又称《奥斯陆第二项协定》)赋予巴勒斯坦人民在距海岸 20 海里以内捕鱼的权利，但实际上，以色列将捕鱼区限制在 3 至 12 海里之间，因此无法获得高价值和高捕获量的海产。在规定的界限之外冒险的渔民经常被枪杀或逮捕，船只被没收。没收的渔船在 2018 年增加到 23 艘；2017 年，13 艘船只被没收(联合国人道主义事务协调厅，2019a)。以色列设定的限制，加上能源短缺和禁止进口生产资料的双重用途清单，抑制了本来有希望的高潜力渔业的发展。

37. 以色列对加沙沿海捕鱼实行的限制继续剥夺其人民急需的就业、收入和营养来源。剥夺巴勒斯坦人民自己生产食物的权利不仅限于捕鱼。以色列已经宣布，距离加沙地带的围栏 100 米以内是巴勒斯坦人民不能涉足的禁区，200 米是机械不能进入的禁区。实际上，距离围栏 300 米被认为是巴勒斯坦农民无法涉足的高风险地区。这一缓冲区剥夺了加沙巴勒斯坦人使用 35% 的稀缺可耕地的能力。

38. 2018 年 3 月，以色列与加沙之间的围栏沿线发生了大规模示威，呼吁巴勒斯坦人有权返回家园并结束长达 11 年的封锁。随后的对抗导致数百名巴勒斯坦人死亡，数千人受伤，许多人的人生从此改变。这给加沙已经脆弱的卫生部门增加了额外负担。历史上，加沙人民依赖西岸和东耶路撒冷医院获得专科服务。然而，转诊病人离开加沙需要以色列政府的批准。尽管加沙本已不堪重负的医疗系统的情况持续恶化，无法应付日益增长的需求，但医疗出境许可的批准率仍然很低，在 2018-2019 年加沙边界抗议之后，五分之四的申请被拒绝(联合国人道主义事务协调厅，2019b)。加沙保健系统的崩溃对人力资本、生产力和竞争力构成了严重的长期风险。

39. 近年来，加沙经济严重依赖巴权力机构和国际组织的援助、汇款和支出。到 2016 年，主要来自巴权力机构和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的转账往往接近或超过加沙的国内生产总值，但在 2017 年和 2018 年，这种转账减少了。2017 年 4 月，巴权力机构的转账开始下降，随着工资和雇员津贴的削减，巴权力机构在加沙的每月支出减少 23%。由于加沙五分之四的人接受援助，巴权力机构和联合国救济和工程处的开支削减将使严峻的社会经济和人道主义状况每况愈下(联合国中东和平进程特别协调员办事处，2018 年)。

40. 加沙 85%以上的电力来自以色列。过去两年来，电力供应被限制在每天 4-5 小时(联合国人道主义事务协调厅，2018b)。短缺加重了家庭主妇的工作量，剥夺了家庭冷藏食物的能力，因而提高了本已经历高贫困率和粮食不安全的人口的生活成本。能源危机也损害了生产力，抬高了生产者的成本，包括医院的成本，因为医院发现越来越难以在重症监护室、透析室、新生儿室和创伤科提供关键护理(联合国中东和平进程特别协调员办公室，2018 年)。

二. 未能实现的巴勒斯坦石油和天然气潜力

41. 地质学家和自然资源经济学家的研究分别证实，加沙沿海和西岸的巴勒斯坦被占领土有丰富的石油和天然气财富储藏。在此背景下，贸发会议(2019 年)编写了一份研究报告，概述巴勒斯坦人民因被剥夺开发和开采石油和天然气资源的权利而遭受的经济损失。

A. 巴勒斯坦在加沙沿海的天然气发现

42. Antreasyan(2013 年)的述评回顾了加沙沿海的天然气发现和以色列—巴勒斯坦联合开采这些油田的谈判。述评强调了该地区存在丰富的天然气储藏，并建议这些储藏中的大部分应该属于巴勒斯坦人民。以下是作者的结论摘要。

43. 1999 年，英国天然气集团(BGG)在距离加沙海岸 17 至 21 海里的地方发现了一个大型气田(加沙海)。1999 年 11 月，在《奥斯陆协定》(该协定赋予巴权力机构对其沿海 20 海里以内水域的海洋管辖权)的范围内，巴权力机构与英国天然气集团签署了一项为期 25 年的天然气勘探合同。2000 年，英国天然气集团在该气田钻了两口井，并进行了可行性研究，取得良好结果。

44. 据估计，优质天然气储量为 1 万亿立方英尺，预计巴勒斯坦人民将能够满足国内需求并出口剩余的天然气。这份为期 25 年的合同给予英国天然气集团 90%

的特许经营股份，巴权力机构则拥有 10% 的股份，直到生产开始。此后，巴权力机构的股份预计将增至 40%。

45. 2000 年 7 月，以色列政府授权英国天然气集团钻探第一口井，海洋 1 号。对钻探第二口井的授权和成功开采这两口井的天然气，预示着巴勒斯坦人民潜在的意外收获。2000 年 9 月，巴权力机构主席在巴勒斯坦工商界人士和媒体陪同下，在英国天然气集团近海勘探平台上点燃了证明天然气存在的火焰。巴权力机构与英国天然气集团签订的协议包括气田开发和天然气管道建设，特许涵盖整个加沙近海海域，该海域毗邻以色列的几个近海天然气设施。

46. 2002 年 5 月，以色列政府同意谈判一项协议，在 10 至 15 年期间每年获得 0.05 万亿立方英尺的巴勒斯坦天然气供应。然而，2003 年，以色列政府改变了立场，表示流向巴权力机构的资金可用于支持恐怖主义。不过，2007 年 4 月，以色列政府批准了一项提案，恢复与英国天然气集团的讨论，以色列将据此从 2009 年开始，每年购买 0.05 万亿立方英尺的巴勒斯坦天然气，价值 40 亿美元，利润约为 20 亿美元，其中 10 亿美元将归于巴勒斯坦人。据认为，这将是一种互利共赢的局面，有助于营造良好的和平气氛。

47. 然而，以色列政府在与巴勒斯坦人分享收入问题上另有计划。成立了一个以色列谈判小组，绕过巴勒斯坦人，与英国天然气集团谈判协议。以色列小组似乎希望以商品和服务支付巴勒斯坦人，并坚持不应向哈马斯控制的加沙政府拨款。其结果是基本上取消了巴权力机构与英国天然气集团 1999 年签署的合同。

48. 2008 年 11 月，以色列财政部和国家基础设施、能源和水资源部指示以色列电力公司与英国天然气集团就从英国天然气集团在加沙的近海特许区购买天然气进行谈判。然而，在 2008 年 12 月以色列对加沙的军事行动之后，出现了一种新的领土安排，其特点是对整个加沙海岸线和海域实行军事化并加以控制，事实上没收了巴勒斯坦的天然气田，并将其纳入以色列的近岸设施。

49. 自从开始钻探海洋 1 号和海洋 2 号以来，已经 19 年过去了。由于巴权力机构未能开发这些油田，累计损失达数十亿美元，巴勒斯坦人民被剥夺了利用这一自然资源资助社会经济发展和满足财政和能源需求的好处。

B. 梅盖德油气田：巴勒斯坦在西岸的石油和天然气潜力

50. 被占领下的巴勒斯坦人民遭受的损失不仅限于海洋 1 号和海洋 2 号。以色列对位于西岸 C 区内的梅盖德油气田的控制还造成了其他损失。梅盖德油气田于 1980 年代被发现，并于 2010 年开始生产。据估计，其储量约为 15.3 亿桶石油和一些天然气。争议油田的潜力在每天 375 至 534 桶之间。以色列称，该油气田位于 1948 年停战线以西，但大部分储藏位于自 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土之下（见 <https://english.palinfo.com/news/2017/10/21/Palestinian-oil-and-gas-wealth-under-Israel-s-control> and https://en.wikipedia.org/wiki/Meged_oil_field）。

C. 占领造成的代价：石油和天然气的损失价值

51. 根据 Chossudovsky(2018 年)的说法，加沙近海并在占领国控制下的海洋 1 号和海洋 2 号已探明的天然气储量的公认数字为 1.4 万亿立方英尺。根据每 1,000

立方英尺平均价格 3.85 美元计算在 2012-2017 年期间，这些储量的总价值可能超过 53.9 亿美元。扣除开发该油气田的 8 亿美元投资，其净值为 45.9 亿美元。

52. 梅盖德油气田的探明石油储量估计为 15.3 亿桶(见 www.givot.co.il/Upload/Documents/רזרבות2013.pdf)。按照每桶 65 美元的价格，这些储量的总价值估计为 991 亿美元。应当认识到，所使用的价格是生产成本总额，能源价格的大幅波动是常态。无论如何，目前的 2018 年价格是被用作替代值，以评估这些储量的约略近似值。根据每桶 23.5 美元的区域平均生产成本，净估值降至 632.9 亿美元。因此，巴勒斯坦储量损失总额估计为 46 亿美元加上 633 亿美元，即 679 亿美元。

53. 此外，如果加上利息收入(或所放弃投资的回报率)损失，将会超过对已探明储量的估值。海洋 1 号和海洋 2 号储量于 1999 年被发现，英国天然气集团于 2000 年钻探天然气。巴勒斯坦人本可以假设将这些油气田货币化，并在 18 年内净投资 46 亿美元。巴勒斯坦人民无法开发其能源领域造成的累计损失估计达数十亿美元。放弃社会经济发展的相关机会成本是巨大的。这种情况持续的时间越长，这一成本就越高，巴勒斯坦人承担的占领累积经济代价也越大。

D. 黎凡特盆地区域共有的石油和天然气资源

54. 东地中海的石油和天然气新发现至关重要，这些资源通常由毗邻国家共有。黎凡特盆地区域涵盖东地中海大约 83,000 平方公里的面积。该地区东以黎凡特转换区为界，北以塔尔图斯断层为界，西北以厄拉多塞海山为界，西面和西南面以尼罗河三角洲锥体区域为界，南以西奈为界。

55. 这些共有资源的规模和价值是巨大的。美国地质调查局(2010 年)估计，黎凡特盆地区域的平均可采石油量为 17 亿桶，平均可采天然气量为 122 万亿立方英尺。这些资源的净值为天然气 4,530 亿美元，石油约 710 亿美元，共计 5,240 亿美元。

56. 黎凡特盆地区域的这些资源储藏于与政治边界不重叠的公共资源池中。这些国家因此分享共有资源，巴勒斯坦人民于其中也有利益。任何一方对这些共有资源的利用都会减少邻国的份额，因此一方不应排斥其他方来利用这些资源。如果这些油气田的开发和利用是代表所有各方进行的，而各方的财产权在开发之前即已确认和商定，那将更有利于长期和平共处。

57. 除了能源安全方面的多重战略性和实质性好处以及邻国之间的合作可能之外，这一财富还提供了一个在区域各方之间分配和共享共计 5,240 亿美元的机会。然而，如果个别方罔顾其他方的公平份额，这些资源也可能成为冲突的根源。

58. 该区域共有资源的分配应以协议、谈判和公平原则为基础。然而，现有的产权归属既不明确，也没有指明巴勒斯坦人在这些共有资源中所占份额。贸发会议建议巴权力机构和国际社会推进法律、经济和历史研究，以确定该区域几个邻国拥有的石油和天然气资源的产权归属。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

59. 三十多年来，贸发会议一直在支持巴勒斯坦人民，并为此进行政策导向研究，执行技术合作项目，提供咨询服务，同时促进就巴勒斯坦人民及其追求可持续发展所面临的挑战达成国际共识。

60. 2018 年和 2019 年初，贸发会议援助巴勒斯坦人民方案继续呼应《内罗毕共识》第 55(dd)段，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，……作为国际社会对于建立一个独立的巴勒斯坦国的承诺的一部分，以期缓解巴勒斯坦人民遭遇的不利经济和社会条件”。该方案还遵循了《多哈授权》第 31(m)段、《阿克拉协议》第 44 段和《圣保罗共识》第 35 段的指导。大会第 69/20 号、第 70/12 号、第 71/20 号、第 72/13 号和第 73/18 号决议进一步扩大了贸发会议的任务，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。

61. 该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，这是建设一个强大的经济以支持独立的巴勒斯坦国所必需的。它通过以下四组措施来处理巴勒斯坦经济的制约因素和新出现的需求：

- (a) 贸易政策和战略；
- (b) 贸易便利和物流；
- (c) 财政与发展；
- (d) 企业、投资和竞争政策。

B. 正在开展的业务活动

62. 在研究和政策分析领域，根据大会决议，贸发会议 2018 年发表了《以色列占领给巴勒斯坦人民及其发展权造成的经济代价：法律方面》。该研究报告提请人们注意占领给巴勒斯坦人民造成的代价，并强调必须避免阻碍发展的行动。

63. 此外，贸发会议继续向巴勒斯坦政府、民间社会组织、各种公共和私营部门机构、国际组织、研究人员和学术界提供咨询服务。

64. 贸发会议更新了其巴勒斯坦宏观经济计量模型。更新内容涵盖了模型中某些模块的设计，增加了经济部门的数量，并对数据进行了修订和扩展，使之成为最新可用数据。新框架纳入了最近的结构变化，并探讨了替代方法和技术。更新完成后，将与经济政策研究所和巴勒斯坦中央统计局共享该模型。

65. 巴勒斯坦中央统计局预测股继续使用贸发会议的巴勒斯坦经济模型，该模型由贸发会议培训的工作人员操作，并接受贸发会议的定期咨询服务。财政和规划部使用巴勒斯坦中央统计局的预测来编制预算，其他政府机构和私营部门机构则用其来评估替代性政策选择和情景，并协助制定经济发展战略。

66. 贸发会议继续与巴勒斯坦财政和规划部官员以及捐助界进行对话，重新引入贸发会议的债务管理和金融分析系统，以提高巴勒斯坦公共财政管理的质量并扩

大其范围，同时开展新一轮合作，实现巴勒斯坦海关目前使用的海关数据自动化系统的现代化并更新其版本。拟议的新的海关数据自动化系统干预旨在加强巴勒斯坦海关进行估价、风险分析和清关后控制的能力。它还寻求在海关数据自动化系统和以色列使用的全球门户系统之间建立一个接口，促进这两个系统之间的贸易数据实时交换，以期除其他外，阻止巴勒斯坦财政资源流向以色列。

C. 协调、资源调动和建议

67. 2018 年，贸发会议与巴权力机构、巴勒斯坦民间社会、联合国和其他国际机构、捐助方和联合国国家工作队协调，继续向巴勒斯坦人民提供发展支助。

68. 2018 年，贸发会议受益于巴林政府的一笔赠款，用以维持贸发会议的能力，支持巴勒斯坦人民努力实现可持续发展，并为健全、运转良好的经济奠定基础，进而支撑未来的巴勒斯坦主权国家。

69. 预算外资源的短缺继续限制贸发会议完成这一任务和提供必要技术援助的能力。因此，请成员国考虑提供资源，帮助贸发会议落实《内罗共识》和大会决议中的要求。

70. 此外，恶劣的实地条件影响了贸发会议对加沙和西岸巴勒斯坦人民的支持。贸发会议和联合国机构的工作人员在获得进出巴勒斯坦被占领土的许可证方面面临困难。这些困难在 2018 年和 2019 年初不断加剧。2019 年初，以色列没有向贸发会议工作人员发放入境签证，便利他们进入巴勒斯坦被占领土，对拉马拉和耶路撒冷进行实地考察，并会见政府高级官员、私营部门和民间社会机构的人员、捐助方和国际组织的工作人员。

参考文献

- Agbahey J (2018). Barriers to trade and labour mobility in conflict-affected regions: An economy-wide analysis with applications to the Palestinian economy. PhD dissertation, Humboldt University of Berlin.
- Antreasyan A (2013). Gas finds in the Eastern Mediterranean: Gaza, Israel and other conflicts. *Journal of Palestine Studies*. 42(3):29–47.
- Association for Civil Rights in Israel (2019). East Jerusalem: Facts and figures. May. Available at www.english.acri.org.il/east-jerusalem-2019.
- B'Tselem (2017). *Made in Israel: Exploiting Palestinian Land for Treatment of Israeli Waste*. Jerusalem.
- Chossudovsky M (2018). War and natural gas: The Israeli invasion and Gaza's offshore gas fields. Global Research. 15 December.
- Economic Policy Research Institute, PCBS and Palestinian Monetary Authority (2018). Economic Monitor No. 53.
- Fernandez-Villaverde J, Guerrón-Quintana P, Kuester K and Rubio-Ramírez J (2015). Fiscal volatility shocks and economic activity. *American Economic Review*. 105(11):3352–3384.
- Flassbeck H, Kaczmarczyk P and Paetz M (2018). Macroeconomic structure, financial markets and the financing of government activity: Lessons for Palestine. Available at <https://www.mas.ps/files/server/2019/Financing%20of%20Government%20ActivityPMACLEAN.pdf>.
- Gal Y and Rock B (2018). Israeli-Palestinian trade: In-depth analysis. Tony Blair Institute for Global Peace. Available at <https://institute.global/insight/middle-east/israeli-palestinian-trade-depth-analysis>.
- International Monetary Fund (2018). West Bank and Gaza. Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 17 September.
- Kubursi A and Naqib F (2008). The Palestinian economy under occupation: Econocide. *The Economics of Peace and Security Journal*. 3(2):16–24.
- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (2018). Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 27 September.
- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (2019). Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 30 April.
- Palestinian Monetary Authority (2018). Quarterly Statistical Bulletin No. 23.
- PCBS (2018). *Palestinian Expenditure and Consumption Survey*. Ramallah.
- PCBS (2019). The situation of workers in Palestine in 2018. April.
- PNA, Ministry of Finance and Planning (2019). Full-year report: Fiscal development and macroeconomic performance.
- Reuters (2019). Interview: Palestinian finances near collapse as cuts deepen – monetary chief. 18 June. Available at <https://uk.reuters.com/article/palestinians-finances/interview-palestinian-finances-near-collapse-as-cuts-deepen-monetary-chief-idUKL8N23P4O1>.
- UNCTAD (2017). *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).
- UNCTAD (2019). *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: The Unrealized Oil and Natural Gas Potential* (United Nations publication, Geneva).

United Nations, Human Rights Council (2019). Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. A/HRC/40/73 (forthcoming).

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2018a). *Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Needs Overview 2019*. December. Available at https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/2018/12/humanitarian_needs_overview_2019-%281%29.pdf.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2018b). Humanitarian Bulletin. July.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2019a). Humanitarian Bulletin. January.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2019b). Humanitarian Bulletin. March.

United States Geological Survey (2010). Assessment of undiscovered oil and gas resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean. Fact sheet 3014. Available at <https://pubs.er.usgs.gov/publication/fs20103014>.

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*. Washington, D.C.

World Bank (2018). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 27 September.

World Bank (2019). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 30 April.
