



大会

Distr.: General
21 July 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

临时议程* 项目 35

巴勒斯坦问题

以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价

秘书长的说明

秘书长谨根据大会第 [69/20](#) 号决议向大会转递联合国贸易和发展会议秘书处编写的关于以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的报告。

* [A/71/150](#)。



联合国贸易和发展会议编写的关于以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的报告**

摘要

殖民和占领历来都会造成经济影响。对于巴勒斯坦被占领土来说也是如此，占领给巴勒斯坦人民和经济造成沉重的代价。对这一代价进行估计是一个关键步骤，有助于扭转占领造成的损害，在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标，在中东实现公正持久和平。然而，并非由占领造成的所有损失都可以用钱数来衡量，对占领造成的代价的估计不应被用来鼓吹以经济赔偿替代结束占领。上个世纪曾有若干国际法律先例，其中将经济代价作为持久解决棘手的冲突的谈判的关键要素来考虑。先前的研究显示，如果不受占领，巴勒斯坦经济规模可能是目前的两倍。有必要在联合国系统内确立一个可持续的、循证的系统性综合性框架，用以估计占领的经济代价，并向大会作出汇报，不仅满足第 69/20 号决议的要求，而且也帮助在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标。

** 本文件采用的名称、地图和列出的信息并不意味着联合国秘书处对某个国家、领土、城市或地区或其行政当局的法律地位或其边境或边界的划定表示任何意见。根据大会和安全理事会有关决议和决定，提到巴勒斯坦被占领土时是指加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。使用“巴勒斯坦”一词是指由巴勒斯坦权力机构设立的巴勒斯坦解放组织。“巴勒斯坦国”的提法与安全理事会第 1397(2002)号决议和大会第 67/19 号决议表达的愿景是一致的。

目录

	页次
一. 目标	4
二. 由繁荣的经济变为畸形的经济结构.....	4
A. 占领经济学概述	5
B. 生产力低下的畸形经济结构	6
三. 占领造成的经济代价的概念基础.....	8
四. 法律框架：历史先例	9
五. 早先对占领造成经济代价的一些估计.....	10
六. 损失类型和研究方法	14
A. 损失概念及其类型	14
B. 方法、周期和数据	15
七. 体制安排、实施和产出	16
A. 体制安排和实施	16
B. 产出和活动	16
八. 结论和建议	17

一. 目标

1. 以色列对加沙地带和西岸(包括东耶路撒冷)(巴勒斯坦被占领土)的将近半个世纪的占领确立了以色列与巴勒斯坦之间非对称的权力关系,这种非对称关系在得到继续强化。一方面,巴勒斯坦人民无法利用其土地、水和自然资源,他们的财产和资产受到没收或摧毁。另一方面,以色列定居点继续扩大,新的定居点在继续建造,定居者人口继续增长,占领对占领之下的巴勒斯坦人民的日常生活造成的有害影响已根深蒂固。占领当局 48 年来强加的政策和措施使巴勒斯坦经济陷入极度脆弱的依赖状态,给巴勒斯坦人民造成极大的直接和间接代价。

2. 2014 年 11 月 25 日,联合国大会通过了第 69/20 号决议。该决议第 9 段请联合国贸易和发展会议(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。2015 年 11 月 24 日,大会第 70/12 号决议第 9 段重申上述决议的内容,赞赏地注意到贸发会议努力编写该报告,并要求努力提供资源加快完成该报告。

3. 首先,必须指出,对占领造成的经济代价进行估计,不是也不应该被认为是作为结束占领的替代。此外,并非与占领有关的所有损害都可钱数来衡量。生命、生计、自由、社区、住所、文化和家园的丧失和摧毁带来的痛苦是无法以经济价值来计算的。必须明确指出的是,对占领造成的经济代价的估计充其量也只是对占领造成的损失和代价的不完整的衡量,是第一个关键步骤,有助于扭转损害的影响,帮助在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标,并最终结束占领。

4. 对占领造成的经济代价进行估计的工作是一个动态进程,随着占领当局行动的力度而演变。没有哪一份文件能全面报告占领造成的经济代价的历史情况、当前情况和今后情况。因此,本报告的目标是阐明有必要在联合国系统内确立一个可持续的综合框架,据以系统性地、严谨地向大会定期报告占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价,直至占领结束。本报告重点介绍类似情况的历史先例,回顾该领域先前开展的一些工作,阐述对占领造成的经济代价进行估计的工作框架和报告的复杂程度和范围,反思可完成评估的方式,评价贸发会议为确立这一框架所需资源,并向大会提交报告。

二. 由繁荣的经济变为畸形的经济结构

5. 在 1967 年 6 月被占领之前,巴勒斯坦被占领土的经济曾经很繁荣,具有生存力。生产活动很多,收入可观,能维持不断增长的 100 万人口,按 2004 年价格计算,人均国内总产值约为 1 349 美元,¹ 足以被列为当时的中低收入经济体。可悲的是,巴勒斯坦被占领土现处于经济崩溃的边缘,陷于人道主义危机之中。

¹ 见 L.Farsakh, “Palestinian employment in Israel 1967-1997: a review”, Palestinian Economic Policy Research Institute (August 1998), tables 2 and 5.

6. 2014 年, 巴勒斯坦被占领土的国内总产值增长率为负数, 这在 2006 年以来为首次。加沙地带越来越无法生活, 到 2020 年可能变得完全无法生活(见 [TD/B/62/3](#))。根据巴勒斯坦中央统计局的资料, 2014 年加沙失业率为 45%, 加沙青年有 63% 以上失业(全世界最高)。巴勒斯坦被占领土女性失业率约为 40%, 在加沙这个数字超过 60%。近 40% 的巴勒斯坦人生活在贫困线之下。清洁用水稀缺, 加沙供应的至少 90% 的水不适合于供人使用。加沙供电时常中断, 很不稳定, 一天仅四至六小时供电, 同时也没有正常运作的下水道。²

A. 占领经济学概述

7. 有史以来, 殖民和军事占领都一定有其经济目的, 其形态和方式各异, 但都涉及对被占领者的剥削, 致使被占领者陷于贫困(见 [A/70/35](#), 附件)。就较不严厉的占领方式而言, 占领国会改变被占国的经济平衡, 使之有利于占领国, 有利于定居人口。就最严厉占领方式而言, 被占领土的经济资源被挪用, 被占领土人民流离失所, 被定居者所取代, 人民陷于贫困, 受排斥。

8. 就占领的经济层面而言, 占领国采取行动和措施占用本应属于殖民地人民/国家的资产、自然资源和经济利益, 损害被占领土人民的获取和利用其资源的能力, 使他们无法在家园内自由迁移, 无法与邻国和传统贸易伙伴进行正常贸易、经济和社会交易。

9. 这些措施不仅剥夺了占领之下的人民的自由, 剥夺了他们的土地和资源, 而且还剥夺了他们本应享有的国际承认的发展权, 使他们无法开展生产活动, 迫使他们消费主要由占领国生产的产品。被占领土的当代人民被剥夺发展权, 意味着他们的后代也被剥夺工作、受教育、安全用水、粮食保障的权利以及其他基本经济权利和人权。

10. 就巴勒斯坦而言, 自从 1967 年 6 月被占领以来, 在 1994 年巴勒斯坦权力机构设立之前, 以色列完全控制了巴勒斯坦被占领土的经济。巴勒斯坦人民从未对其经济和社会有过完全的主权控制, 原因有多种, 主要原因如下:

11. 决定因素是加沙地带和西岸(包括东耶路撒冷)仍然被占领, 所处条件如下: 对人员和货物流通有严格的限制, 生产基础受到系统性侵蚀和摧毁, 土地、水和其他自然资源丧失, 境内市场支离破碎, 与邻国和国际市场分离, 2007 年以来加沙受到严厉封锁, 以色列定居点扩大, 以色列建起了隔离墙, 在西岸实施封锁, 将东耶路撒冷与其余巴勒斯坦被占领土相分隔。

12. 第二个因素是《经济关系巴黎议定书》。在巴勒斯坦权力机构 1994 年成立后的五年临时阶段, 巴勒斯坦的经济政策框架和空间由该议定书确定。20 年后, 时

² 见 S. Roy, “The Gaza Strip’s last safety net is in danger”, The Nation, 6 August 2015.

至今日，该议定书继续限制巴勒斯坦决策者的政策空间，而且实际上还强化了确保巴勒斯坦经济依赖于以色列的准海关联盟。

B. 生产力低下的畸形经济结构

13. 以色列经济与巴勒斯坦被占领土经济的关系是两个不同且不平等的经济体的关系，占主导地位的大经济体实施的经济政策是使小经济体保持弱势，始终处于依附地位。巴勒斯坦劳工市场最能说明这种关系。1967 年占领之后，巴勒斯坦低技能劳工在以色列的就业就成了两个经济体关系的最重要的因素。此外，巴勒斯坦出口劳工到以色列的收入本来可以用于在巴勒斯坦被占领土的生产性投资，却成了从以色列进口物品的主要资金来源，从而加深了巴勒斯坦被占领土对以色列的依赖，巩固了占领国从被控制的巴勒斯坦经济中获取的好处。

14. 劳动力流动有两个后果。从供应侧来看，这种流动会提高国内经济中的工资，而工资的上升不是国内生产力提高所致。这会增加当地生产成本，降低利润，导致国内农业和工业生产缩减。从需求侧来看，在以色列工作的工人收入增加导致总需求增加，而生产却没有增加。对贸易品需求的增加便导致进口增加，对非贸易品需求的增加导致价格上升。

15. 相对价格的这种类似“荷兰病”的变化最终导致贸易品行业(农业和工业)缩减，刺激非贸易品行业(建筑业和服务业)，启动去农业化和去工业化的连续进程，³ 从而剥夺巴勒斯坦人民生产能力，同时加深对以色列经济和捐助方援助的依赖。图 1 显示过去 40 年里巴勒斯坦被占领土经济结构扭曲的情况。从 1975 年至 2014 年，贸易品行业占国内总产值的份额下降了一半，从 37%降至 18%，在贸易品行业就业人数由 47%降至 23%。

16. 对目前巴勒斯坦去农业化和去工业化进程的另一个解释是，巴勒斯坦被占领土的农业和工业特别容易受巴勒斯坦土地和自然资源被没收的情况以及以色列对巴勒斯坦货物和劳工流动的过分限制的影响。自 1967 年占领开始以来，巴勒斯坦人民就无法利用西岸 60%以上的土地和三分之二的牧场。在加沙，巴勒斯坦生产商无法利用一半的可耕种土地和 85%的渔业资源。此外，以色列抽取水量超过了 1993 年 9 月 13 日《关于临时自治安排的原则声明》附件三第 40 条规定的水平，将 82%的巴勒斯坦地下水供以色列境内或定居点使用，而巴勒斯坦人别无他路，只得从以色列进口 50%以上的水供居民使用。⁴ 世界银行指出，仅 35%的

³ 见 W. M.Corden and J. P. Neary, “Booming sector and de-industrialization in a small open economy”, *Economic Journal*, vol. 92, pp. 825-848, December 1982. and UNCTAD, “Rebuilding the Palestinian tradable goods sector: towards economic recovery and State formation”, UNCTAD/GDS/APP/2010/1.

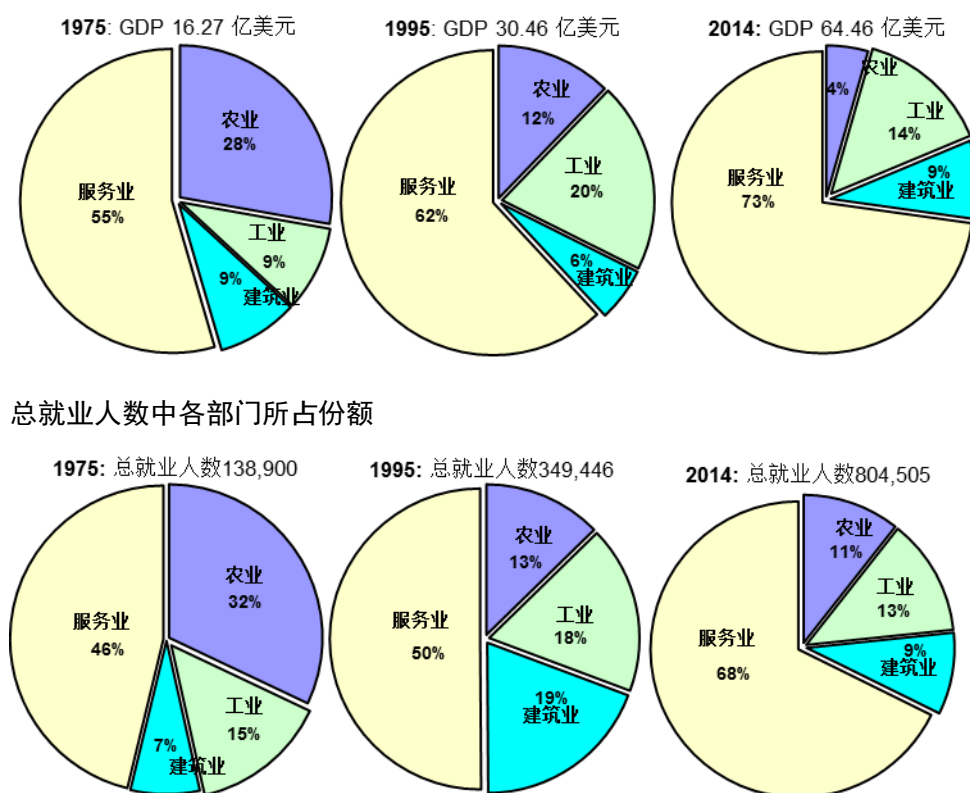
⁴ 贸发会议，“受围困的巴勒斯坦农业”，UNCTAD/GDS/APP/2015/1。

巴勒斯坦可灌溉土地实际得到灌溉，造成就业减少 110 000 份，国内总产值减少 10%。⁵

图 1

巴勒斯坦被占领土经济结构被扭曲，1975 年-2014 年

即按要素成本计算，各经济部门在实际国内总产值 (GDP) 中所占份额 (2004 年为基年)



资料来源：贸发会议数据库，依据巴勒斯坦中央统计局的数据编制。

17. 占领及由此带来的不稳定窒息了工业投资，使巴勒斯坦私营部门只能以低资本、低效率小规模运行。世界银行表示，巴勒斯坦工商界以微型和小型企业为主，90%的公司的雇员少于 20 人。⁶ 企业规模小与资本少、劳动力生产率低有关；小公司的劳动力生产率(10 000 美元)仅为大公司的三分之一。根据国际货币基金组织的资料，在 1994 年至 2010 年，巴勒斯坦被占领土经济经历了技术倒退，全要素

⁵ 世界银行，“对巴勒斯坦供水行业发展受限制情况的评估” (2009 年 4 月，华盛顿)。

⁶ 世界银行，“西岸和加沙投资环境评估：碎片化和不确定” (2014 年 9 月，华盛顿)。

生产率每年下降 0.5%；如果《奥斯陆协定》签订前的增长趋势得以继续，巴勒斯坦被占领土人均实际国内总产值本来应比 2010 年水平高出 88%。在 2013 年至 2015 年期间，工业进一步退化，巴勒斯坦中央统计局工业生产指数下降 9%。⁷

18. 根据巴勒斯坦中央统计局公布的数据，在最近 20 年里，多数巴勒斯坦经济指标都已恶化，对巴勒斯坦人民的福祉造成严重影响。表 1 显示在 1995 年至 2014 年期间，人口每年增长 3.6%，而人均实际国内总产值仅增长 1%。平均生产率没有增长，失业率上升 9%，增至 27%。贸易赤字为国内总产值的 40%，继续保持极高的水平；对以色列的经济依赖增加，巴勒斯坦贸易赤字中以色列所占份额加大，由 49%增加到本期的 58%。尽管巴勒斯坦政府努力减少支出，并采取严厉的财政“改革”措施，但在最近 20 年里预算赤字没有改观。巴勒斯坦继续严重依赖捐助方支持，经常转移额很高，目前约为国内总产值的 10%。

表 1

1995-2014 年巴勒斯坦被占领土经济长期变化情况

	人均实际国内 总产值 (2004 美元)	人口 (百万)*	实际平均 生产率(美元)	失业率 (百分比)	贸易赤字占 国内总产值 的百分比	与以色列的贸 易赤字占总 赤字的百分比	预算赤字占国 内总产值的 百分比	经常转移净额 占国内总产值 的百分比
1995	1 435	2.34	7,914	18.2	-57.2	49.1	-12.1	12.2
2014	1 737	4.55	8,123	26.9	-39.6	58.0	-12.5	9.4
平均每年变化(百分比)	1.0	3.6	0.1					
当期变化(百分比)				8.7	17.6	8.9	-0.4	-2.8

* 除了人口，所有数据均不涵盖东耶路撒冷，因为巴勒斯坦中央统计局人员无法进入该市。

三. 占领造成的经济代价的概念基础

19. 早在 1940 年代，就已有经济学术文献探讨外部损害给社会和个人造成损失的价值问题。⁸ 这些著述重点探讨赔偿原则，其依据是情况的变化有利于一些人，而不利另一些人，获利者可对受损者作出赔偿，结果总体来看大家都能获利。关于损害的经济损失(赔偿)的这一概念还设想，除了社会公益物(一人消费不会减少社会其他成员享有的机会的物品)的丧失以外，社会福祉的损失是因私人物品丧失而造成的个人损失的总数。

⁷ Oussama Kanaan et al, “Macroeconomic and fiscal framework for the West Bank and Gaza”, report prepared for the meeting of the International Monetary Fund Ad Hoc Liaison Committee, Brussels, April 2011.

⁸ 见 J. R. Hicks, A Revision of Demand Theory (Oxford, Oxford University Press, 1951) and D. W. Winch, Analytical Welfare Economics (Baltimore, Penguin, 1971)。

20. 外部损害造成的经济损失或对这种损失的赔偿，从法律意义上来说，就是一种补偿，以弥补已造成的损害和所遭受的损失。全面补偿的实质含义是恢复损失发生前的原状。如果以恢复原状方式进行，原有实物即得到恢复。如果以全部或部分赔偿的方式进行，损害的后果得以消除，尽管原状未得到真正恢复。⁹

21. 经济理论通常以三种方式确定因其他方的行动而遭受损害和损失的人的代价。第一个方法是收入估计法，这是广泛使用的方法，尤其被世界各地法院用来衡量受害方的损失，其唯一依据是在不受损害情况下本来应有的收入与现有收入的比较。第二个方法是资产估计法，该方法以收入估计法为基础，除了估算因受损害而损失收入外，也考虑失去的机会。第三个方法是用途估计法，该方法更为笼统，允许考虑广泛的各种损失，并考虑个人对损害及其后果反应的不同情况。

22. 一般来说，以资产为核心的较为全面的方法和用途估计法比收入估计法更能衡量各种损失。然而，确切方法的使用以及资产估计法和用途估计法混合使用的程度应取决于损失的类型和特定性质以及损失发生的经济部门。

四. 法律框架：历史先例

23. 2009年4月3日由人权理事会主席设立的联合国加沙冲突实况调查团在提交大会的报告(A/HRC/12/48)中认为，以色列的继续占领是违反国际法和损害发展与和平的前景的根本内在因素。

24. 贸发会议在巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会报告(A/70/35)附件关于以色列占领给巴勒斯坦人民造成经济代价的说明中详述了在持久解决复杂棘手的冲突的谈判中把经济代价作为关键要素考虑的一些有关先例。先例包括：

- (a) 国际常设法院 1928 年对具有里程碑意义的 Chorzów 工厂案中的裁决；¹⁰
- (b) 大会关于难民问题和赔偿的第 194 (III) 号决议；
- (c) 《关于冷战时期后难民和赔偿支付的皮涅罗原则》；¹¹
- (d) 国际法院关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见。¹²

⁹ 见 N. Robinson, *Indemnification and Reparations: Jewish Aspects* (New York, International Press, 1944)。

¹⁰ Chorzów 工厂案(索赔)(案情实质)(德国诉波兰)，国际常设法院出版物，《判决汇编》A 辑，第 17 号，案件号 13。

¹¹ 见 1998 年 7 月 17 日《国际刑事法院罗马规约》(A/CONF.183/9)；《归还难民和流离失所者住房和财产的原则》，2005 年 6 月；《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，大会 2005 年 12 月 16 日第 60/147 号决议。

¹² 《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》，第 136 页。

五. 早先对占领造成经济代价的一些估计

25. 以前的讨论显示，占领之下的人民要付出代价，占领当局的行动会造成代价(见 [A/AC.25/W.81/Rev.2](#)，附件一和二，以及大会第 194 (III)号决议)。上文第二节讨论的经济结构扭曲只是巴勒斯坦人民付出的代价的一个要素。对占领造成经济代价全面评估，需要有一个复杂、详细的综合进程，以便能估算所有经济部门的直接和间接经济代价。但迄今没有对以色列在巴勒斯坦被占领土的政策、行动和措施的经济代价和后果作出系统性评估和全面记录。迄今对占领造成经济代价进行量化的所有努力都不是系统性的，主要由贸发会议开展。关于这个专题的文献包含以下几段所述的个案研究。

26. 贸发会议在关于“贸发会议对巴勒斯坦人民的援助：巴勒斯坦被占领土经济的发展情况”的报告([TD/B/62/3](#))中指出，2014 年巴勒斯坦被占领土有 9 333 棵果树被毁或被破坏，仅在 2015 年 1 月又有 5 600 棵果树被破坏。此外，2008 年至 2014 年，以色列在加沙的三次军事行动的直接破坏至少相当于加沙国内总产值规模的三倍。如果考虑到人力资本的损失和被摧毁或被损坏的生产性资产本来应有的未来收入，摧毁造成的总代价还要高得多。

27. 贸发会议在关于《经济关系巴黎议定书》导致巴勒斯坦财政收入偷漏到以色列的研究报告¹³ 中估计，由于从以色列走私物品进入巴勒斯坦被占领土而使巴勒斯坦损失进口税并造成财政损失每年为 3.05 亿美元，约占国内总产值的 3.2% 或 2010-2011 年巴勒斯坦公共收入的 17%。偷漏的税款如果被截获，可增加巴勒斯坦财政政策空间，从而使每年国内总产值提高约 4%，每年多创造约 1 万个就业机会。此外，该报告要求开展进一步研究，以估计国内总产值其他来源的财政损失，包括：

(a) 因以色列对在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人征税而造成的收入损失(根据《经济关系巴黎议定书》，以色列应向巴勒斯坦政府移交社会保障税和其他税款)；

(b) 因在巴勒斯坦被占领土使用以色列货币而造成铸币税收入损失，损失额估计为国民总收入的 0.3%至 4.2%；

(c) 因进口货物发票标价偏低而造成的收入损失，这是由于巴勒斯坦缺乏边界管制，而且无法调阅适当的贸易数据；

(d) 因缺乏对土地和自然资源的控制而造成的收入损失；

¹³ 贸发会议，“《经济关系巴黎议定书》导致巴勒斯坦财政收入偷漏到以色列”，UNCTAD/GDS/APP/2013/1。

(e) 与通过巴勒斯坦公共部门进口的货物和服务(如汽油、能源和水)有关的财政收入损失;

(f) 因适用世界贸易组织关于以色列部件少于 40%的货物的原产地规则而造成的海关收入损失;

(g) 因生产基础被毁导致纳税人减少和占领造成自然资源损失而造成的财政损失。

28. 世界银行在提交特设联络委员会的报告¹⁴中,按照贸发会议估计损失的方法,对巴勒斯坦其他来源的收入损失进行了估计。世界银行指出,在一年里七个来源的损失额为 2.85 亿美元(2014 年国内总产值的 2.2%)。世界银行和贸发会议的估计数重叠的数目约为 5 500 万美元。¹⁵排除重叠数额后,贸发会议和世界银行的估计数总额显示,每年损失额为国内总产值的 5%(2015 年为 6.4 亿美元)。世界银行的报告还指出,以色列还留存了未移交的巴勒斯坦收入 6.68 亿美元(占国内总产值的 5.3%)。但这是累计的名义数字,未考虑到长期以来的通货膨胀的影响和利息收入。

29. 贸发会议一直在评估巴勒斯坦人因以色列占领而造成的经济和就业代价的不同方面问题。据估计:

(a) 在 2000 年至 2005 年,累计国内总产值损失为 84 亿美元(1994 年的实际美元价值),相当于巴勒斯坦经济总数的两倍;

(b) 到 2005 年,巴勒斯坦被占领土 2000 年以前的有形资本至少有三分之一损失;

(c) 2008 年 12 月至 2009 年 1 月以色列在加沙的军事行动造成的损失为巴勒斯坦被占领土经济总数的一半(按 2004 年实际美元价值计算为 40 亿美元);

(d) 自 1967 年以来 250 万多棵果树(包括 80 万棵橄榄树)被拔掉;

(e) 巴勒斯坦被占领土仅 35%的可灌溉土地实际得到灌溉,每年造成 110 000 份损失,造成国内总产值损失 10%;

(f) 西岸最肥沃的土地至少有 10%因建造隔离墙而丧失;

(g) 巴勒斯坦政府和巴勒斯坦农民被禁止维护,改建或新建水井;

¹⁴ 世界银行,“提交特设联络委员会的经济监测报告”,2016 年 4 月 19 日。

¹⁵ 重叠计算的损失额 5 500 万美元是贸发会议根据进口附加税损失估计的 2 440 万美元(见贸发会议,“《经济关系巴黎议定书》导致巴勒斯坦财政收入偷漏到以色列”,UNCTAD/GDS/APP/2013/1,表 7)与世界银行列为直接进口税收损失的 3 060 万美元(见世界银行,提交特设联络委员会的经济监测报告”,2016 年 4 月 19 日,表 2)之和。

(h) 加沙沿海捕鱼被限于 3 至 6 海里之内，而不是 1994 年 5 月 4 日《加沙地带和杰里科地区协定》规定的 20 英里。

30. 贸发会议对因占领和《经济关系巴黎议定书》造成经济政策空间缩减的代价作了评估。¹⁶ 这项研究利用贸发会议的巴勒斯坦经济计量模型模拟不同政策选项下的经济前景。这项研究评估了包括扩大回旋空间的财政政策、汇率政策、贸易政策和劳工政策在内的替代性综合政策的影响。研究显示，如果巴勒斯坦国享有主权，有权制定相关政策，每年国内总产值可增加 24%，失业率可下降 19%(见图 2 和 3)。

图2
政策空间对人均国内总产值的影响
(按1997年的美元价值)

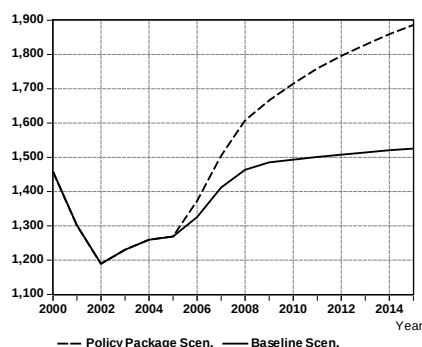
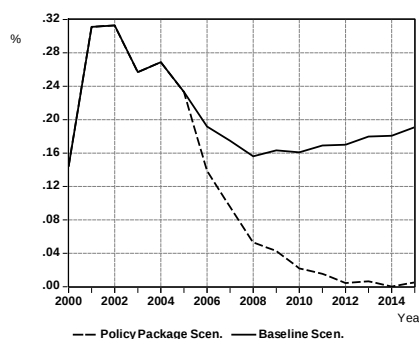


图3
政策空间对失业率的影响
(百分数)



31. 世界银行在其研究报告中，对占领给 C 区(西岸的 61%)下列行业造成的代价作了部分估计：农业、死海矿产开发、采石、建筑、旅游、电信和化妆品。¹⁷ 这项研究估计，C 区占领造成直接损失的代价为国内总产值的 23%(2015 年为 29 亿美元)，加上间接损失的代价为国内总产值的 12%(2015 年为 15 亿美元)，总代价为国内总产值的 35%。此外，C 区占领造成收入损失的财政代价估计为 8 亿美元，相当于巴勒斯坦财政赤字的 50%。这项研究还指出，如果 C 区占领结束，巴勒斯坦就业可增加 35%。

32. 世界银行关于巴勒斯坦电信行业的最近另一项研究显示，在 2013-2015 年期间，巴勒斯坦移动电话业损失的总收入在 4.36 亿美元至 11.50 亿美元之间，包括巴勒斯坦财政损失 7 000 万美元至 1.84 亿美元。¹⁸ 直接代价占年度国内总产值的 1%左右。

¹⁶ 贸易会议，“巴勒斯坦持续发展和国家形成的政策其他备选方案”，UNCTAD/GDS/APP/2008/1。

¹⁷ 世界银行，“西岸和加沙：C 区和巴勒斯坦经济的未来”（2013 年 10 月，华盛顿）。

¹⁸ 世界银行，“巴勒斯坦领土电信业：经济发展失去的机会”（2016 年，华盛顿）。

33. 2007 年 1 月 24 日大会 ES-10/17 号决议规定订立联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册(损失登记册), 重点登记西岸修建隔离墙造成损害的情况, 但不涵盖占领国采取的其他措施。损失登记册办公室的任务只是登记由于以色列在巴勒斯坦包括东耶路撒冷周围在内的巴勒斯坦被占领土建造隔离墙对所有相关自然人和法人造成的损害。截至 2016 年 2 月, 损失登记册办公室完成了巴勒斯坦九个受影响省份中七个省份的损害索赔, 在拥有人口 946 285 的 233 个巴勒斯坦社区收集了 52 870 份索赔表格和 300 000 多份佐证文件。在所收集的索赔中, 20 459 项已由损失登记册委员会处理和审查, 列入登记处。大多数索赔被归类为农业损失。

34. 据巴勒斯坦国家经济部和耶路撒冷应用研究所估计, 2010 年占领造成的代价为 69 亿美元, 占国内总产值的 85%。¹⁹ 这些代价不包括以色列安全措施造成的影响, 而主要涉及对巴勒斯坦人民施加的严格限制的影响以及巴勒斯坦人民无法掌控并利用自己的自然资源的影响, 多数自然资源被以色列利用。估计这些代价时考虑到下列因素: 加沙封锁、对水和自然资源(包括天然气场)的限制、对行动的限制、对国内国际贸易和人员流动的限制、死海旅游业的损失、拔掉的树木、公用事业代价等影响。

35. 耶路撒冷应用研究所评估了由于以色列限制西岸人员和货物流通以及限制利用开发天然气场、渔业、灌溉用水和农业而造成的直接代价和收入损失。²⁰ 这项评估计算了 2014 年在西岸摧毁巴勒斯坦基础设施、拆毁住房和在加沙的军事行动造成的直接代价。研究估计, 具体直接代价占国内总产值的 74%(99.5 亿美元)。但这项研究仅涉及占领强加的一些限制(而不是所有限制)造成的直接代价, 因此远远低估了全部直接和间接代价。

36. Walid Mustafa 进行的一项研究重点是以色列在巴勒斯坦被占领土限制巴勒斯坦利用自然资源的活动的情况, 自然资源包括加沙地带的建筑用石和沙子、死海的磷酸盐和矿物资源、汽油和天然气等。²¹ 以色列在 C 区开采建筑用石的价值估计每年为 9 亿美元(2015 年国内总产值的 0.7%)。这项研究认为, 以色列已经夺取了加沙海盆, 不让巴勒斯坦人在西岸和加沙行使勘探开发石油和天然气资源的权利。

¹⁹ 巴勒斯坦国家经济部和耶路撒冷应用研究所, “以色列占领给巴勒斯坦被占领土造成的经济代价”, 2011 年 9 月。可查阅 www.un.org/depts/dpa/qpal/docs/2012Cairo/p2%20jad%20isaac%20e.pdf。

²⁰ 耶路撒冷应用研究所, “以色列占领给巴勒斯坦被占领土造成的经济代价”, 2015 年。

²¹ Walid Mustafa, *Palestine's Natural Resources: Potential and Limitations on Exploitation* (Jerusalem and Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute, 2016). 可查阅 <http://mas.ps/files/server/20162404092052-1.pdf> (2016 年 8 月 5 日访问)。

37. 大会规定难民有权返回并获得赔偿的第 194(III)号决议通过后, Atif A. Kubursi 研究了巴勒斯坦在 1948 年的损失, 并阐述了难民有权得到财产归还并在因财产和人力资本损失而遭受机会损失后获得赔偿的问题。²² 这项研究显示, 在 1948 年至 2000 年, 巴勒斯坦难民遭受的累计物质和人力资本损失以 2000 年价格计算, 分别为 1 730 亿美元和 2 750 亿美元。

六. 损失类型和研究方法

A. 损失概念及其类型

38. 如上文第一节所述, 并非与占领有关的所有代价都可以钱数来衡量, 对占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的任何评估充其量都只是对占领开始以来造成的损失/代价的不全面的衡量。然而, 评价占领造成的经济代价的第一步可以从钱数角度来衡量, 先确定这种损失的类型。

39. 由于占领当局对巴勒斯坦经济强加“去发展”政策和措施, 要确定占领之下的巴勒斯坦人民付出的代价的类型, 需要定期系统地确定、监测并衡量这些损失。相关损失包括但不限于下列类别的损失:

- (a) 实物;
- (b) 水和其他自然资源;
- (c) 人力资本;
- (d) 机会和经济;
- (e) 宏观经济、微观经济和财政;
- (f) 社区和居民区;
- (g) 心理-社会。

40. 确定每一损失并将其量化, 是确定占领造成经济代价价值的关键。对每一种损失来说, 概念问题是要确定: (a) 占领国采取可能被认为有害于巴勒斯坦经济和人民的行动; (b) 可反映占领国采取每一行动造成的代价的适当钱数。要得出站得住脚的答案, 必定很复杂, 涉及多层面, 需要经济、法律、历史和政治方面的专门知识。

41. 初步评估显示, 评价占领造成的代价的方法应取决于考虑之中的损失类别的具体性质以及损失发生的经济部门。因此, 为了避免双重统计, 并将每一类损失

²² Atif A. Kubursi, “Palestinian losses in 1948: calculating refugee compensation”, information brief prepared for the Center for Policy Analysis on Palestine, 3 August 2001.

归于损失产生的经济基础，就需按行业、按资产类别对每一类损失进行评估。根据用途估计法推算的额外代价可加到相关损失中，而不予重复。描述这一方法的本质的最佳方式是用表 2 所示的汇总格式。

42. 确定损失类型涉及一些问题：(a) 如何衡量这些损失，何为进行这种衡量所需的合适的方法；(b) 这些损失在不同经济部门如何分布；(c) 相互重叠的损失种类和按部门损失分类在何种程度上影响量化占领造成的这些代价的方法。

表 2

按损失类别和经济部门分列的占领造成经济代价汇总表

部门	损失类别						
	实物	水和自然资源	人力资本	机会和经济	宏观经济、 微观经济和财政	居民区和社区	心理-社会
农业							
矿业							
制造业							
建筑业							
贸易和服务							

B. 方法、周期和数据

43. 要全面评价占领造成的经济代价，需要采纳周全、彼此相关的各种方法，需要能够估计经济所有部门所有类型的损失的直接和间接经济代价。总方法应确保评价具有一致性，以最佳做法为基础，有可靠的理论依据，并应当：

(a) 简明扼要，能作为单独的文件阅读，并让人能理解，尤其是让参与决策和谈判的人能理解；

(b) 具有灵活性。方法必须定期予以审视，并应视需要予以修正；

(c) 具有一致性，而不是微妙的，任意的。法应便于处理事项，使估值工作保持一致和精确性，依赖普遍接受的估值原则和国际估值标准；

(d) 可予审计和核查。方法应尽可能依赖以往评估的可靠的历史证据，以便尽量减少估值适用的主观判断，顾及获取新证据和记录的困难。

44. 虽然一些特定方法可用于估计占领造成的经济代价，这些方法可归为两大类：宏观(或称自上而下)法和核算(或称自下而上)法。每一种方法都有其优缺点，其使用应取决于损失类别和损失发生的行业以及现有数据和需要适用选定方法的资源。考虑到这一点，并考虑到所涉行业、损失类型和受影响的群体多种多样，社会核算矩阵(宏观/自上而下)方法似乎更适用于用来评估占领在巴勒斯坦被占

领土造成的代价。尽管如此，对少数损失来说，核算法需得到考虑。因此，取决于损失类别和经济部门，可采用一种以上的方法组合。

45. 一般而言，方法并不缺，但数据可能缺乏。在着手全面评估之前，应了解现有数据的情况，探讨获取和生成新数据的可能性。这将需要额外资源，需要与巴勒斯坦中央统计局密切合作。巴勒斯坦中央统计局应该是这项工作的主要本国伙伴之一。

46. 关于估值工作的周期和频率，现设想每年向大会提交一份年度报告。继续占领和最近的破坏措施造成的新代价将以分别的一节列入报告。除了本年度报告外，应开展 8 至 10 次分析研究，以订立损失清单。这些损失应与早先对自 1967 年以来占领造成的历史代价的估值相结合。这些分析研究的摘要应列入头三至四次年度报告提交大会。

七. 体制安排、实施和产出

A. 体制安排和实施

47. 考虑到贸发会议现有任务、在巴勒斯坦经济问题上具备的得到证实的专长以及在联合国系统内召集和协调若干机构工作的能力，大会第 69/20 号决议请贸发会议报告占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

48. 为了便利今后寻求公正、持久、和平解决巴勒斯坦-以色列冲突的谈判，贸发会议在技术上有能力在联合国系统内确立一个框架，定期系统全面地以科学循证的方式估计占领造成的历史经济代价和不断的经济代价，并将报告、记录、更新、统计占领国以往的行动和新行动，特别是损害巴勒斯坦人民、其生计以及眼前和未来维持可行高效经济的能力的行动。

B. 产出和活动

49. 确立估计占领造成的经济代价的框架，将需要大量额外工作，包括：确定联合国工作框架内估计占领造成经济代价的概念，提议和确定相关方法；开发模型、校准、评价和维护；开发数据库，汇编年度数据；更新和评估占领造成经济代价当前和历史情况，定期向大会报告占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。这将需要各种资源，包括经常预算和预算外资源。

50. 占领造成经济代价估值工作以及当前和历史情况统计预计可能需要四年(两个两年期)。这将包括从实施的第二年开始编写三份提交大会的年度报告。占领造成的历史经济代价的量化将需要两至四次研究，重点是与方法、数据、法律先例和意见有关的问题以及其他相关问题。此外，应进行六至八次研究，每次都专门针对特定一类的损失。

51. 表3列出执行估计和报告占领造成经济代价的任务头四年内的预期产出和活动。

表 3

对占领给巴勒斯坦被占领土造成经济代价的评价的产出和活动四年计划

	第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年
产出				
提交大会的年度报告		报告	报告	报告
法律先例、数据和方法背景研究	2-4 次研究			
按类型和行业对损失的 研究：1967–2016 年	1-2 次研究	3-4 次研究	3-2 次研究	1-2 次研究
活动				
确定占领造成经济代价 的概念和方法	是			
实地工作以及数据和信 息收集	是	是	是	是
开发模型以及量化和经 济计量	2-4 个模型			
估计和模型校准	2-4 个模型	2-4 个模型	2-4 个模型	2-4 个模型
按行业和损失类型估计 占领造成的经济代价	所有行业和类型	所有行业和类型	所有行业和类型	所有行业和类型
专家小组会议	2 次会议	2 次会议	1-2 次会议	1 次会议

八. 结论和建议

52. 本报告没有从质或量方面报告占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价，而是向会员国强调说明这项工作至关重要，需要使国际社会客观了解并能切实衡量占领给巴勒斯坦人民造成的影响。精确的评估这一代价，也可确保占领当局承担履行国际法义务的责任。

53. 此外，审查占领造成的经济代价以及巴勒斯坦被占领土贸易与发展的其他障碍，十分重要，能揭示巴勒斯坦人民在占领之下已经遭受并继续遭受损失和困难的程度，确定使巴勒斯坦经济得以可持续发展的政策，更重要的是，促进今后谈判，以便寻求巴勒斯坦-以色列冲突的公正解决，在中东实现持久和平。

54. 要精确评估占领造成的损害，首先必须说明需要哪些资源和政策才能在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标，使经济得到可持续发展，保障当代人民的利益和能力，同时扩大后代的潜力。这将在巴勒斯坦被占领土实现和平，以繁荣自

由的经济作为保障，满足巴勒斯坦人民当前和未来的需求，保护脆弱的环境，防止贫困加剧环境的进一步退化。

55. 应该强调，审视占领造成的经济代价并对其作出估计，不能也不应被看成、被视为或被用作主张以经济赔偿替代结束占领的方式。此外，并非因占领而造成的所有损失、损害和摧毁都能以钱数来评估或衡量。

56. 先前对占领在巴勒斯坦被占领土造成经济代价的所有研究都不是系统性的，不是在单一综合框架内进行，但加在一起能显示各种不同损失类型和所有经济部门的直接和间接代价。先前的估计都仅仅涉及表面，以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价要大得多。如果没有占领，巴勒斯坦被占领土的经济水平可能很容易是目前国内总产值的两倍；长期的贸易和预算赤字以及贫困和失业现象可能减退，对以色列的经济依赖可能结束。

57. 因此，急需在联合国系统内确立一个严谨循证的、可持续的系统性综合框架，以期：

(a) 统计、定期记录并更新占领当局的行动，特别是对巴勒斯坦人民及其生活和生计造成损害和经济代价的行动；

(b) 以系统循证方式定期估计并更新这些行动不断造成的经济代价和新的经济代价；

(c) 每年就这些代价向大会提交报告；

(d) 确定在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标所需的资源和政策。

58. 大会第 69/20 和 70/12 号决议第 9 段承认这一必要性，请贸发会议就以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价问题向大会提交报告。这两项决议表明，贸发会议在巴勒斯坦经济问题、其限制和发展前景方面具有得到证实的专长。这两项决议还证明贸发会议在技术和专业上有能力领导和协调联合国其他实体执行这一主要任务。

59. 贸发会议在技术上能够承担联合国系统内评价占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的责任。但这项任务无法靠现有资源执行。贸发会议要满足大会的要求，就需要有补充资源。补充资源可通过联合国适当机制拨出，并在捐助方的支持下获得额外预算外资源。

60. 请会员国考虑由贸发会议统计、定期记录、更新并估计以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价，并每年就这些代价向大会提交报告。