



第七十四届会议
临时议程* 项目(36)
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

秘书长谨向大会转递联合国贸易和发展会议秘书处编写的报告。

* A/74/150。



联合国贸易和发展会议秘书处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

本报告根据大会第 [69/20](#)、[70/12](#)、[71/20](#)、[72/13](#) 和 [73/18](#) 号决议提交，大会在这些决议中请联合国贸易和发展会议评估以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价，并就此作出报告。

一. 引言

1. 自 1967 年以来，包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙地带一直处于以色列的军事占领之下，巴勒斯坦人民遭逢苛政，其经济和生活的方方面面都受到影响。1994 年在巴黎签署《以色列政府和巴勒斯坦解放组织间经济关系议定书》，人们预期它将改善巴勒斯坦的经济状况。然而，巴勒斯坦的经济发展仍然步履蹒跚，其特点是增长业绩不佳、长期存在财政和贸易赤字以及严重依赖占领国的经济。几十年来，巴勒斯坦人民被剥夺了自由获取其自然资源或最佳利用其财政资源的权利；占领造成的经济损失问题日益受到各方面的关注。自 2014 年以来，巴勒斯坦方面进行的各种研究和其他研究都讨论了巴勒斯坦与占领国当前贸易和经济关系造成的财政损失。其中第一份研究报告 2014 年由联合国贸易和发展会议(贸发会议)发表，讨论到了在《议定书》框架下、巴勒斯坦收入流失的问题。¹

2. 在本报告中，贸发会议借鉴以往研究和报告中的结论以及新的定量分析，并审视了占领给巴勒斯坦人民造成的财政代价。这些代价严重制约了巴勒斯坦国实现可持续发展目标的能力。占领造成的财政代价是占领造成的总体经济损失的一部分，来自两个方面：在《议定书》框架下、巴勒斯坦财政收入向以色列流失，以及在长期占领状态下实施的政策和措施造成的其他财政损失。本报告通过估计一些重要渠道的财政流失的价值和重新审视与占领有关的其他重大财政损失，揭示巴勒斯坦人民因占领而蒙受的经济损失。

A. 目标

3. 因此，本报告追求的目标是：

(a) 标示以往研究中没有发现的财政流失渠道，如直接税流失；在申报从以色列和世界其他地方进口的货物的实际价值时低估估值，进行逃税；以及扣留巴勒斯坦结算收入而造成的损失；

(b) 根据一致的估算方法，审查国际组织的研究和缔结的协定，更新对以色列财政流失和巴勒斯坦国因占领国实施限制而遭受的其他财政损失的估计，并记录财政流失和这些财政损失的源头；

(c) 估算流向以色列的财政流失在以色列军事占领造成的巴勒斯坦总体财政损失中所占比例。此种总体财政损失又是巴勒斯坦人民所承受的占领总体经济代价的一部分。

B. 分析的概念和局限性

4. 本报告侧重于占领造成的经济代价的一个因素，即巴勒斯坦财政损失，或者可以称为占领造成的财政代价。这些财政代价的一个组成部分是流向以色列国库的财政流失。这包括《议定书》确定的所有巴勒斯坦公共收入，这些收入由于《议定书》执行不力或由于以色列实施的措施而流入以色列国库。因此，按照《议定书》的规定，这些流失的资源应该偿还给巴勒斯坦国库。2016 年，巴勒斯坦权力

¹ 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，在《巴黎经济关系议定书》框架下，巴勒斯坦财政收入向以色列流失(日内瓦，2014 年)。

机构收到以色列的两笔付款，总额为 3 亿美元，用于补偿以前流失的与医疗券、衡平征税、出境费和增值税有关的公共收入。²

5. 另一方面，占领造成的财政代价代表着因长期占领而损失的所有巴勒斯坦公共收入，无论这些收入是否流向以色列。换言之，该代价是在没有过占领、巴勒斯坦人民完全控制其经济事务的情况下，巴勒斯坦权力机构本可征收的额外财政收入。

6. 因此，占领造成的财政代价包括流失到以色列国库的财政资源和因任何一方均未收取而放弃的财政收入。然而，巴勒斯坦财政损失很可能还有本报告未涉及的其他源头，需要进一步调查。这可能包括：

(a) 巴勒斯坦从以色列进口服务造成的财政流失；

(b) 由于对自然资源缺乏控制以及巴勒斯坦人民无法采取自己的经济、贸易和工业政策而造成的财政损失；

(c) 在以色列及其定居点工作的巴勒斯坦人的工资和补偿(如医疗券和养老金)的扣除额延迟转移造成的财政损失；

(d) 《奥斯陆协定》指定为 C 区的西岸那些地区(占西岸 60%以上)出入大受限制，对由此造成的财政损失的最新估计，³ 以及与自然资源(如石油、天然气、矿产和死海资源等)有关的、尚未发掘的投资潜力。

(e) 占领措施和政策(如军事行动、围困、关闭、拆除建筑物和拔除生产性林木)所造成的其他经济损失。

二. 《经济关系议定书》与巴勒斯坦财政损失估计数

7. 作为《奥斯陆协定》的一部分，巴勒斯坦经济、贸易和税收政策框架被纳入 1994 年《经济关系议定书》。根据该议定书，西岸和加沙地带在五年过渡期内属于巴勒斯坦权力机构管辖。作为巴勒斯坦人管理其经济事务的总体政策框架，《议定书》开创了一个先例，使以前未得到承认的巴勒斯坦经济权利合法化，例如，以下方面的权利和权力：征收直接税，重建与阿拉伯国家的直接贸易关系，制定与进口、银行、保险、水、能源和其他领域有关的政策，以及建立自治的巴勒斯坦货币管理局，在有限程度上承担中央银行的监督任务但不发行国家货币。

8. 最初，该议定书旨在于 1999 年终了的五年过渡期内形成巴勒斯坦经济政策框架。然而，它至今仍在形成巴勒斯坦经济政策框架。⁴ 根据一些研究，以色列没有执行《议定书》的一些条款。⁵

² 见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(TD/B/64/4)。

³ 见人道主义事务协调厅，“巴勒斯坦被占领土：C 区”，可在 www.ochaopt.org 查阅。

⁴ 大会第 73/256 号决议强调指出需要继续执行《关于经济关系的巴黎议定书》，包括迅速、定期、全额移交巴勒斯坦的间接税收入。

⁵ 贸发会议，“巴勒斯坦财政收入流失”，第三页和第 9-15 页；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(TD/B/63/3)，第 16 段。世界银行，“向特设联络委员会提交的经济监测报告”，2016 年 4 月 19 日，第 38-49 段；国际货币基金组织，《西岸和加沙：给特设联络委员会的报告》(2016 年 4 月 5 日，华盛顿特区)，第 10 页，方框 1。可查阅 www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx。

9. 正如几份报告和研究报告所指出的那样，政策框架以及以色列实施的措施是巴勒斯坦国财政脆弱和财政损失、包括向以色列流失的主要原因。贸发会议 2014 年研究报告具有开创性，⁶ 其中显示，从以色列进口和逃税造成的年度财政流失占巴勒斯坦国内生产总值的 3.6%，即税收的 18%。在另一项研究中，贸发会议估计，2013 年从以色列走私的货物占巴勒斯坦从以色列进口的 26%(8.9 亿美元)。换言之，这些货物的关税和增值税流失到了以色列。⁷

10. 世界银行估计，2012 年巴勒斯坦因人们出入 C 区(占西岸 60%以上)机会受限制而遭受的财政损失为 8 亿美元。⁸ 世界银行在 2016 年提交特设联络委员会的报告中，⁹ 对以下来源的财政流失作了估算：进口货物估价过低或误报；发给巴勒斯坦工人的补偿金被以色列扣留；以色列海关处理从以色列港口过境的巴勒斯坦进口商品征收过高的行政费；以及巴勒斯坦从以色列的间接进口。在另一项研究中，世界银行估计，在 2013 年至 2015 年期间，由于巴勒斯坦有线和无线电信部门的损失，巴勒斯坦权力机构损失了 7 000 万至 1.84 亿美元的增值税。¹⁰

11. 巴勒斯坦国在给特设联络委员会的三份报告中指出，执行《经济关系议定书》的某些条款将使巴勒斯坦公共收入每年增加约 3 亿美元(占 2017 年国内生产总值的 2%)。¹¹ 这些报告中提到的财政流失源是：巴勒斯坦通过以色列进口货物的结算机制陈旧；对进口物资结算征收过高行政费；离开巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦乘客支付的出境费收入分配不公；以色列扣留在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人的工资扣除额，特别是衡平征税、医疗券、社会保障和养老基金；间接进口和来自 C 区的公共收入。

12. 在最近的一项研究中，西亚经济社会委员会使用可计算一般均衡模型来衡量占领国对巴勒斯坦经济实施限制性措施的代价和影响。研究表明，这些措施是经济表现疲软和利用巴勒斯坦稀缺资源机会受限的主要原因。研究表明，减少对 C 区的限制将使巴勒斯坦国内生产总值增加 12%，失业率降低 27%。¹²

⁶ 贸发会议，巴勒斯坦财政收入流失。

⁷ 同上。

⁸ Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin 和 Massimiliano Cali, “C 区与巴勒斯坦经济的未来”(世界银行, 2014 年, 华盛顿特区)。

⁹ 世界银行, “经济监测报告”。

¹⁰ 世界银行, 巴勒斯坦领土电信部门说明: 错失经济发展机会——给巴勒斯坦电信和信息技术部的说明(2016 年, 华盛顿特区)。

¹¹ 巴勒斯坦国, “终止财政流失: 巴勒斯坦政府提交特设联络委员会会议的报告”(2017 年 5 月, 无页数); 巴勒斯坦国, “巴勒斯坦政府提交特设联络委员会会议的报告”(2018 年 3 月 20 日, 布鲁塞尔); 巴勒斯坦国, “终止财政流失: 巴勒斯坦政府提交特设联络委员会会议的报告”(2018 年, 拉马拉)。可查阅: http://www.lacs.ps/documents>Show.aspx?ATT_ID=36702。

¹² 西亚经济社会委员会, “计量以色列对巴勒斯坦经济限制所造成的代价: 可计算一般均衡方法”(2015 年, 贝鲁特)。

三. 估算占领给巴勒斯坦人民造成的部分财政代价

13. 如上文第一.B 小节所述, 占领造成的财政代价来自当前的贸易制度和与以色列的经济关系, 来自以色列军事占领造成的限制, 以及巴勒斯坦对经济领域缺乏控制。本节载有根据 2015 年数据和以往研究对财政流失和其他财政损失所作的估计数。它还包括对财政流失的非经常性来源和因以色列扣留巴勒斯坦结算收入而造成的损失进行评估。这三个因素合计形成 2000-2017 年期间巴勒斯坦人民承担的、以色列占领造成的财政代价估计数。

A. 财政流失造成的代价估计数

14. 在本小节中, 只审查目前有据可循的巴勒斯坦流向以色列的财政流失源。然而, 必须清楚知道, 还有其他潜在的财政流失源; 一旦有数据, 就应该对这些流失源进行评估。

1. 间接进口方面的财政流失估计量

15. 间接进口是巴勒斯坦在进口, 但登记起来好像是来自以色列, 实际上是来自第三国。根据《经济关系议定书》的规定, 巴勒斯坦从以色列进口的符合原产地规则的产品免征巴勒斯坦进口税。因此, 间接进口税(即来自第三国的进口)应转给巴勒斯坦权力机构, 但却流失到以色列国库。用于估算这一财政流失源的方法如下:

(a) 巴勒斯坦从以色列的进口按照世界海关组织《协调制度商品目录与分类》的八位数编码进行评估。每种商品按有效进口税的类型(关税和购物税)分类;

(b) 计算不包括已经缴纳进口税的所有进口货物, 以及只能从以色列进口的货物(如公共部门采购、燃料、天然气、能源、车辆、发动机、以色列制造的新鲜农产品、香烟和烟草), 因为巴勒斯坦权力机构直接通过结算系统征收这些商品的大部分税款。由于不对农产品征收增值税, 因此这些也不包括在计算范围内;

(c) 从以色列进口但不征收进口税的所有货物均不包括在内;

(d) 以色列银行表示, 巴勒斯坦从以色列的进口中有 38.3%是间接进口。¹³ 这一百分比用于根据以色列目前的货物关税表计算间接进口税收, 其依据如下:

(一) 从以色列进口的须缴纳关税的货物价值乘以适用的关税税率;

(二) 从以色列进口的须缴纳购物税的货物价值乘以购物税税率;

(三) 增值税按进口税计算, 然后扣除通过结算系统征收的增值税, 以获得净差额或增值税差额;

(四) 对上述三个项目的计算值适用以色列银行列出的 38.3%。

16. 根据这一方法和 2015 年的数据, 来自所有间接进口税(无论是关税、购物税还是增值税)的财政流失估计为 1.29 亿美元, 占巴勒斯坦国内生产总值的 1%, 占税收总额的 4.9%左右。

¹³ 以色列银行, “经济发展近况”, 第 128 期(2010 年, 耶路撒冷), 表 2.2, 第 23 页。

2. 因逃避关税和税款而造成的财政流失估计数

17. 虽然逃避关税和税款的现象很普遍，但由于缺乏确凿的数据，并没有准确的估计数字；而缺乏数据又归咎于对边界和涵盖西岸 60% 以上的 C 区控制不力。因此，估计数是以专家意见和以前研究结果为基础的。

18. 根据以前的研究，据估计，从以色列进口的巴勒斯坦货物中，有 25% 至 35% 是在没有任何记录的情况下进入巴勒斯坦市场的。¹⁴ 然而，在 2018 年 7 月 15 日对贸发会议的采访中，巴勒斯坦海关总署烟草司司长估计，除了从以色列正式登记的进口之外，进口量的另外 40% 则是走私进入巴勒斯坦市场的。本报告使用的方法基于一项保守估计，即：进入巴勒斯坦市场的货物平均有 30% 没有记录。然而，这一估计数不适用于电力进口，2015 年，电力进口占巴勒斯坦从以色列进口量的 16%。为了估计逃避关税和税款造成的财政流失，进行了以下计算：

- 2015 年巴勒斯坦从以色列的进口(不包括电力)价值 25.65 亿美元。应用 30% 的估计数，得出从以色列走私到巴勒斯坦市场的货物价值，约为 7.7 亿美元
- 并非所有从以色列走私的进口商品都要缴纳进口税，因此一些走私进口商品不会造成收入损失。实际进口记录显示，从以色列进口的货物中有 69% 须缴纳进口税。因此，须缴纳进口税的走私货物价值约为 5.31 亿美元
- 所有进口商品的关税和购物税平均税率分别为 13% 和 6%
- 从以色列进口的一篮子巴勒斯坦产品的平均关税为 13%，而从世界其他地方进口的一篮子以色列产品的平均关税为 6.5%
- 关税和购物税的税率是根据 2015 年从以色列实际进口的商品计算的，方法是将每种商品分别按海关组织《协调制度商品目录与分类》的八位数编码和当年的以色列关税表进行分类
- 2015 年，估计有 5.31 亿美元的走私货物须缴纳关税和购物税，适用 13% 的关税和 6% 的购物税率
- 16% 的增值税税率适用于走私货物的估计值以及这些货物本应缴纳的进口税值

19. 根据这些计算，2015 年，因逃避关税和税收而导致的巴勒斯坦公共收入流向以色列国库的流失估计不少于 2.02 亿美元，相当于巴勒斯坦国内生产总值的 1.6% 和该年巴勒斯坦税收总额的 7.6%。

3. 结算收入中行政费的财政流失估计数

20. 根据《经济关系议定书》，以色列代表巴勒斯坦权力机构收取 3% 的结算费；这被称为手续费或管理费。1994 年谈判《议定书》时，巴勒斯坦的结算收

¹⁴ 贸发会议，巴勒斯坦财政收入流失。

入只有大约 6.24 亿美元，导致当年手续费只有 1 800 万美元。自那时以来，巴勒斯坦权力机构的收入增加了两倍，导致支付给以色列的行政费大幅增加。2017 年，以色列征收了超过 23 亿美元的进口税，扣除了约 7 000 万美元的手续费。¹⁵ 世界银行得出结论认为，根据巴勒斯坦进口在以色列海关所处理的总量(即巴勒斯坦和以色列进口的总和)中所占份额，收费应从 3%降至 0.6%，这将使巴勒斯坦的收入增加 4 000 万美元至 5 000 万美元，以色列海关目前正在扣除此笔费用。¹⁶

21. 此外，1996 年，以色列开始对巴勒斯坦进口的燃料和汽油、柴油和煤油等石油衍生物收取 3%的手续费。从以色列直接进口不涉及行政费，这与根据两国私营部门间安排购买产品的情形类似。¹⁷

22. 根据巴勒斯坦中央统计局提供的数据，1996 年至 2017 年期间，巴勒斯坦购买石油及其衍生物的金额约为 112 亿美元(平均征收 65%的消费税和其他税收)。巴勒斯坦财政部的中央结算数据显示，在同一时期，对燃料征收的消费税占结算总收入的 32%。同期的结算收入总值为 230 亿元。对此数额收取 3%的行政费，约为 6.99 亿美元，其中 2.24 亿美元是对从以色列直接进口燃料产生的巴勒斯坦税收收费的形式单方面扣除的。

23. 据巴勒斯坦国称，以色列在 2015 年扣除的行政费达 6 400 万美元。对处理巴勒斯坦石油产品和燃料进口，就收取了 2 400 万美元。¹⁸ 如上所述，该数额不应作为收费而扣除，因此，应被视为财政流失的一部分。其余的 4 000 万美元本应按照世界银行的建议，通过适用从 3%降至 0.6%的行政收费率，减少到 800 万美元，这意味着又有 3 200 万美元财政流失。因此，2015 年，在与巴勒斯坦结算收入有关的行政和手续费方面，巴勒斯坦流向以色列国库的财政流失估计为 5 600 万美元，相当于国内生产总值的 0.44%或更多：2 400 万美元与石油消费税有关，3 200 万美元与其他进口税有关。

4. 与巴勒斯坦电信部门相关的财政流失估计数

24. 巴勒斯坦电信和信息部门对巴勒斯坦经济越来越重要。世界银行在 2016 年发表报告，率先讨论占领国施加限制给该部门造成经济和财政损失的问题；世界银行估计，在 2013-2015 年期间，此种损失在 4.36 亿至 11.5 亿美元之间。这意味着，在此期间，未收上来的增值税占 7 000 万至 1.84 亿美元，即每年损失国内生产总值的 1.2%至 3%。假设 2015 年损失与国内生产总值之比是上限和下限百分比的中点(即 2.1%)，该部门当年的潜在产出损失即达 2.66 亿美元，这还不算未收增值税而造成相关财政损失，估计为 4 260 万美元，相当于 2015 年国内生产总值的 0.33%或巴勒斯坦税收总额的 1.6%。

¹⁵ 巴勒斯坦国，“停止财政流失”。

¹⁶ 世界银行，“经济监测报告”。

¹⁷ 巴勒斯坦国政府(2017 年)。提交特设联络委员会会议的报告，2017 年 5 月。

¹⁸ 巴勒斯坦政府提交特设联络委员会会议的报告，2018 年 9 月。

5. C 区商业和经济活动的财政流失估计数

25. 根据《经济关系议定书》，以色列有义务代表巴勒斯坦权力机构实施巴勒斯坦税收制度，在 C 区征收增值税和所得税，并根据最终消费地和创收地理位置原则，将收入转入巴勒斯坦国库。大约 2 000 家以色列商企或个人在 C 区开展各种活动；从事服务业、工业、农业、燃料、天然气和零售业。¹⁹ 以色列向这些企业征收增值税、所得税、财产税和业务费，并将其移交给巴勒斯坦权力机构，直至 2000 年。此后，以色列停止了这一做法，或停止提供关于企业活动的任何信息。

26. 巴勒斯坦政府估计，在 2001-2017 年期间，以色列在 C 区征收了 3.2 亿美元增值税、所得税、财产税和其他费用，却没有转入巴勒斯坦国库。²⁰ 这一数字占巴勒斯坦同期国内生产总值的 0.25%。因此，2015 年 C 区商业和经济活动导致的巴勒斯坦财政流失估计达 3 200 万美元，占当年税收总额的 1.2%。

6. 卡拉马/艾伦比大桥乘客出境费的财政损失估计数

27. 在《重新部署和安全安排议定书》中，双方同意，以色列应向通过卡拉马/艾伦比大桥离境的每位乘客收取 26 美元费用，并将属于巴勒斯坦权力机构的份额移交给该机构；这一份额算法如下：

- 最初 750 000 名乘客的费用收入由双方平分。巴勒斯坦权力机构将向以色列支付每位乘客 1 美元的服务费。这意味着 46.2% 的收入流向巴勒斯坦国库，53.8% 流向以色列国库。
- 此后，所有乘客的费用收入中，每名乘客所交的费用中，16 美元指定交给巴勒斯坦权力机构，10 美元指定交给以色列；即：61.5% 归巴勒斯坦国库，38.5% 归以色列国库。

28. 自 1994 年以来，向巴勒斯坦权力机构的移交是不正常和部分的。以色列不时在未与巴勒斯坦方面协商的情况下单方面提高离境费。世界银行估计，2015 年，由此造成的财政流失达 1 220 万美元(占国内生产总值的 0.1%)。²¹ 根据巴勒斯坦权力机构的计算，应交给巴勒斯坦国库但被以色列扣留的累计出境费估计约为 1.45 亿美元。²²

B. 来自调查来源的年度财政流失估计数

29. 2015 年，上述六个主要来源造成的财政流失总值估计为 4.734 亿美元，约占巴勒斯坦当年国内生产总值的 3.7%，或巴勒斯坦税收总额的 17.8%。换言之，如果当年能堵塞流向以色列的财政流失，巴勒斯坦权力机构 2015 年的预算赤字(根据承付款)即可减少 33%，从 14.31 亿美元减少到 9.5 亿美元(从占国内生产总值的 11.3% 减少到 7.6%)。财政损失对巴勒斯坦被占领土实现，或不实现，可持续发

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。

²¹ 世界银行，“经济监测报告”。

²² 巴勒斯坦国，“停止财政流失”。

展目标的影响，很难加以量化。然而，公共收入的严重短缺显然妨碍了巴勒斯坦权力机构在实现可持续发展目标方面取得切实进展，特别是目标 1(在全世界消除一切形式的贫困)、目标 3(确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉)、目标 4(确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会)、目标 6(为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理)、目标 8(促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)，以及目标 16(创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构)。

30. 2 月 17 日，以色列政府开始执行 2018 年 7 月议会通过的法律，该法责成以色列政府冻结其代表巴勒斯坦权力机构收取并转给巴权力机构的结算收入，冻结金额相当于巴勒斯坦权力机构“直接或间接”支付给被以色列法院判定参与以色列法律界定的所谓“恐怖活动”或其他涉及安全事项的犯罪或在实施此类活动中被杀害的巴勒斯坦人或巴勒斯坦人家属的款项。以色列法律认为，这种付款违反了《奥斯陆协定》赋予双方的义务，即“采取一切必要措施，防止针对彼此的恐怖主义、犯罪和敌对行动”，并防止煽动行为。因此，以色列 2 月 17 日宣布，以色列将在 2019 年冻结巴勒斯坦权力机构约 1.39 亿美元的结算收入，占 2018 年所转收入总额的 6%还稍多一点。

31. 2 月 21 日，巴勒斯坦权力机构通知以色列政府，巴拒绝接受这一单方面决定，并指出，根据《巴黎议定书》，未经双方同意，不得扣减任何数额，而且，巴权力机构不会停止向囚犯家属支付社会福利金。此后，巴勒斯坦权力机构一直拒绝接受以色列转来的任何结算收入，并指出，只有以色列转交应支付的全部款项，巴权力机构才会接受结算收入。来自以色列的结算收入在巴勒斯坦政府总收入中所占份额高达 65%。这一决定促使巴勒斯坦政府采取严厉的紧缩措施，包括减少支付给政府雇员的薪金，停止一切晋升、任命和奖金，停止购买财产和汽车，削减差旅费、招待费和燃料费。此外，巴勒斯坦权力机构推迟向一些赤贫家庭发放福利金付款。巴勒斯坦权力机构尚未公布 2019 年预算。其影响应在今后进行分析时加以讨论。

C. 与占领有关的其他财政损失

32. 长期占领造成的巴勒斯坦公共资源损失是指在没有占领的情况下本可以纳入巴勒斯坦国库的所有公共收入。占领造成直接和间接的财政损失，包括，但不限于，军事行动和有关行动、对加沙地带实施的封锁、对西岸实施的行动和准入限制、拆除建筑物和连根拔起树木。

1. 以色列控制 C 区造成的财政损失估计数

33. 在一项研究中，世界银行讨论了 C 区有可能为巴勒斯坦经济贡献的巨大产出、劳动力和税收收入。²³ C 区占西岸土地面积的 60%。由于 C 区仍在以色列控制之下，巴勒斯坦国受益于该区经济潜力的权利有限。世界银行称，缓解以色列在 C 区

²³ Niksic, Nasser Eddin 和 Cali, “C 区与巴勒斯坦经济的未来”。

实施的限制可能带来的潜在益处相当于巴勒斯坦国内生产总值的 35%，可能增加的税收收入相当于国内生产总值的 7.6% (2015 年为 9.6 亿美元)。²⁴ 世界银行在其最近的报告中再次强调，由于没有发掘 C 区的经济潜力而造成的损失每年估计达 34 亿美元。²⁵ 这种情况削弱了巴勒斯坦经济，剥夺了它从农业、旅游、贸易和自然资源等经济资源中受益的能力。经济资源本来是可以减少巴勒斯坦预算赤字的。

2. 进口低估造成的财政损失估计数

34. 操纵进口的实际价值在许多国家都很常见。商人通常选择伪造账单来减少纳税数额。然而，低估现象的普遍程度各国间有所差异，它取决于执法的力度。就巴勒斯坦而言，世界银行表示，来自第三国的进口被低估的情况甚于来自以色列的进口。²⁶ 这是由于所造成的代价更高，而以色列施加限制，影响到巴勒斯坦从第三国的直接进口，这可以解释为什么巴勒斯坦商人严重依赖从以色列的进口。下列方法用于估算从以色列进口的商品估价过低而造成的损失：

- 所有不能低估的商品都被排除在外：公共部门购买电力、燃料、天然气和一些其他商品，这些商品是根据与大公司的协议进口到巴勒斯坦市场的
- 采用了世界银行估算的、来自以色列进口商品的低估率 23%。²⁷ 因此，有关进口的实际价值按照申报价值除以 77% 加以估算
- 16% 的增值税税率适用于报关单中实际价值和申报价值之间的差额

35. 2015 年，低估价值，即从以色列进口的实际价值和申报价值之间的差额，估计为 2.1 亿美元，这意味着巴勒斯坦增值税收入损失达 3 370 万美元。

36. 从世界其他地方进口的低估价值损失是用同样的方法估算的，同时考虑到两个事实：一，第三国进口的低估率估计为 32%；²⁸ 二，这些进口商品要缴纳所有进口税(包括关税和购物税)。与世界银行采用的、以色列对巴勒斯坦所有进口物资执行的平均关税率方法不同，本报告采用的方法基于进口的详细记录，采用海关组织《协调制度商品目录与分类》的八位数编码，以估算来自第三国的进口价值低估造成的财政损失，具体而言：

- 所有不能低估的商品，如汽车和香烟，都被排除在外
- 免进口税的进口商品假定未被低估，也被排除在外
- 采用世界银行估算的、来自第三国的进口低估率 32%。²⁹ 因此，这些进口的实际价值按照申报价值除以 68% 进行估算

²⁴ 9.60 亿美元合 2015 年国内生产总值的 7.6%。7.6% 的估计数源自：Niksic, Nasser Eddin 和 Cali, “C 区与巴勒斯坦经济的未来”。

²⁵ Niksic, Nasser Eddin 和 Cali, “C 区与巴勒斯坦经济的未来”。

²⁶ 世界银行, “经济监测报告”。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上。

- 所有从第三国进口的巴勒斯坦产品都按海关组织《协调制度商品目录与分类》的八位数编码标识。根据世界银行 32% 的估计数(在上一步), 实际价值——而不是申报价值——被用于计算本应征收的进口税
- 世界银行估算的 32% 用于根据进口货物的实际价值计算税收, 假定所收税款(就价值低估的进口货物而言)相当于在货物按实际价值申报时、本应征收的税收总额的 68%。换言之, 根据进口的实际价值估计数本应征收的税收总额等于实际征收的税收除以 68%
- 对比进口税的估计值和实际征收额(就被低估的进口货物而言), 计算出差额。

37. 使用这一方法, 来自第三国的进口货物估价过低造成的损失总额估计为 1.386 亿美元。这超过了从以色列进口的商品估价过低造成的损失, 因为从第三国进口的商品要缴纳关税、购物税和增值税。就从以色列进口而言, 因低估价值而造成的损失, 只有增值税收入。

38. 因此, 2015 年因巴勒斯坦进口商品估值过低而损失的税收总额估计为 1.723 亿美元(占国内生产总值的 1.36%), 其中 3 370 万美元涉及从以色列进口的商品, 1.386 亿美元涉及从第三国进口的商品。应该指出的是, 如果以色列出口商低估了同样的货物, 以色列国库也可能遭受税收损失。

3. 在连接约旦的卡拉马/艾伦比过境点的穿梭交易所造成的财政损失估计数

39. 除了从以色列走私货物造成的损失外, 还有从当地市场和约旦市场走私货物(特别是香烟和烟草)造成的财政损失。走私香烟和烟草, 起因是对香烟征收高达 85% 的高额税款。烟草税收收入占国内收入的 25%。

40. 巴勒斯坦中央统计局的家庭调查显示, 烟草进口占香烟和烟草消费的 71%。³⁰ 其价值达 4.5 亿美元。另一方面, 巴勒斯坦财政部海关总署烟草司司长于 2018 年 7 月 15 日表示, 烟草消费额估计为 5.5 亿美元。这两个数字之间的 1 亿美元差额显示出烟草走私的规模。

41. 根据同一消息来源, 2017 年, 烟草税收达 4.20 亿美元。逃避税收和海关关税的烟草非法贸易占巴勒斯坦烟草市场的 30%, 每年因此损失 1.10 亿美元的收入。一半走私的香烟可能来自约旦, 通过卡拉马/艾伦比大桥入境。

42. 因此, 如果只考虑从约旦走私的烟草逃税问题, 而排除当地产品, 2015 年的财政损失估计数至少达 5 500 万美元(占国内生产总值的 0.43%)。造成这些损失还有一个原因, 就是以色列不让巴勒斯坦海关人员在过境点和卡拉马/艾伦比大桥履行职责。

D. 经常性财政流失和损失: 占领造成的财政代价

43. B 节和 C 节估算了巴勒斯坦财政收入流失到以色列的数额以及占领给巴勒斯坦财政造成的、并非因流失而出现的损失。两部分之和就是以色列占领给巴勒

³⁰ 巴勒斯坦统计局, “巴勒斯坦支出和消费调查(2016 年 10 月-2017 年 9 月): 关于巴勒斯坦生活水平的新闻报道——支出、消费和贫困”(拉马拉, 2018 年 4 月 15 日)。

斯坦人民造成的财政代价。然而，本报告中的评估和估计数并没有全部列举所有可能的财政流失源或财政损失源。它们仅涵盖当前有据可查的来源。换言之，随着更多数据和证据的出现，本报告所提估计数是可以修改的。

44. 如上所述，并如表 1 所示，巴勒斯坦每年经常性财政流失和损失，即可通过量化证实的、占领所造成的财政代价，其总额估计为数甚巨。估算为 16.6 亿美元，相当于 2015 年国内生产总值的 13.1%，即税收总额的 62.6%。

表 1
2015 年占领给巴勒斯坦造成的财政代价估计数：流失和其他损失

流失或损失的来源或类型	数额 (百万美元)	占国内生产 总值百分比	占税收 百分比
财政流失			
间接进口	129	1.02	4.86
走私和逃税	202	1.59	7.60
行政(处理)费	56	0.44	2.11
电信部门	43	0.34	1.61
以色列在 C 区的经济活动	32	0.25	1.21
卡拉马/艾伦比过境点的乘客出境费	12	0.10	0.46
小计	474	3.74	17.84
其他财政损失			
来自 C 区的财政损失	960	7.58	36.17
进口货物收费低于其实际价值而造成的财政损失	172	1.36	6.49
从约旦走私造成的财政损失	55	0.43	2.07
小计	1 187	9.37	44.37
共计	1 661	13.11	62.57

E. 以色列扣留结算收入造成的非经常性财政流失和损失估计数

45. 另一项措施是，以色列在未作任何事先安排或警告的情况下，一再暂停和拖延向巴勒斯坦财政部移交结算收入。以色列代表巴勒斯坦权力机构征收巴勒斯坦税收，并应每月通过清算系统将其转移给巴勒斯坦财政部。从 1997 年到 2015 年，以色列不时冻结巴勒斯坦的结算收入，冻结时间各不相同，有时超过 24 个月。在此期间扣留的应缴款项总额达 24 亿美元。³¹

46. 巴勒斯坦结算收入容易被扣留，这不仅削弱了巴勒斯坦权力机构规划和管理其财政和发展项目的的能力，也对权力机构履行其财政义务、特别是工资账单和公共预算经常支出的能力构成挑战。为了应对随后的危机，权力机构被迫向国内银行借款，从而须为利率极高的以色列新谢克尔信贷偿款付息。此外，所扣留的应付款按存款利率在以色列银行产生利息，这笔利息归以色列国库所有。所扣收入

³¹ 货币基金组织，“西岸和加沙：提交特设联络委员会的报告”。

的利息是巴勒斯坦国库支出的另一个成本渠道，也是流向以色列国库的财政流失的一个源头。财政代价是用巴勒斯坦政府从国内银行获得的贷款利率估算的，而流向以色列的财政流失则按以色列银行存款利率估算。

47. 如表 2 所示，巴勒斯坦财政累积流失和由此造成的损失估计数为 1.509 亿美元(流失)和 3.36 亿美元(损失)。

表 2

扣留巴勒斯坦结算收入造成的非经常性财政流失和损失估计数

起始	终止	预扣结算收入		财政流失		财政损失/代价	
		期间 (月)	数额 (百万美元)	利率 ^a (百分比)	数额 (百万美元)	利率 ^b (百分比)	数额 (百万美元)
1997 年 7 月	1997 年 8 月	1	87	14.5	1.0	18.7	1.36
2000 年 12 月	2002 年 12 月	24	500	7.3	72.5	12.9	129.0
2006 年 3 月	2007 年 7 月	16	1 100	5.2	76.41	13.2	193.6
2011 年 5 月	2011 年 5 月	0.5	100	3.0	0.13	11.7	0.49
2011 年 11 月	2011 年 11 月	0.5	100	3.0	0.311	11.7	0.49
2012 年 11 月	2013 年 1 月	3	100	1.9	0.49	9.2	2.30
2015 年 1 月	2015 年 4 月	3	450	0.2	0.20	7.8	8.78
共计			2 437		150.9		336.0

资料来源：国际货币基金组织，《西岸和加沙：给特设联络委员会的报告》(2016 年 4 月 5 日，华盛顿特区)。可查阅：www.imf.org/~media/Files/Countries/ResRep/WBG/WBG040516.ashx。

^a 银行存款利率参照以色列银行利率。

^b 新谢克尔贷款利率参照巴勒斯坦货币管理局利率。

四. 2000-2017 年期间累积财政流失和占领造成的财政代价估计数

48. 上文对占领造成的财政代价的估计数是以分析时可用的数据和信息为基础的。这也适用于以色列扣留的巴勒斯坦结算收入。在本节中，对 2000-2017 年期间累积财政流失和占领造成的财政代价给出了货币估值估计数。选择 2000 年作为开始，因为这是巴勒斯坦临时自治政权结束其过渡任务的第一年。

49. 财政流失是一个持续存在的问题；甚至在 2000 年之前，资源就一直在流失。如表 1 所示，从巴勒斯坦国库流向以色列国库的年度财政流失估计占巴勒斯坦国内生产总值的 3.74%。2000-2017 年期间的年流失量是根据这一比率估算的；总数是在所审议的 18 年期间本应流入巴勒斯坦国库的累积资金流失量(见表 3)。

50. 由于以色列国库保留了这些资金，而不是将其转交巴勒斯坦权力机构，因此，人们推测，这些资金作为存款存在以色列银行，并按当时适用的利率产生利息。如表 3 所示，2000-2017 年期间可证实的累积财政流失为 56 亿美元，不计利息。算得同期累计利息 10 亿美元。加上这一数额，估计财政流失总额为 66 亿美元，约占同期国内生产总值的 4.4%，相当于巴勒斯坦公共收入总额的 21%。

表 3
2000-2017 年期间累积财政流失和占领造成的财政代价估计数

年份	财政流失					占领造成的财政代价				
	数额 ^a (百万美元)	累积数额 (百万美元)	利率 ^b (百分比)	累计利息 (百万美元)	累计计息数额 (百万美元)	数额 ^a (百万美元)	累积数额 (百万美元)	利率 ^c (百分比)	累计利息 (百万美元)	累计计息数额 (百万美元)
2000	161.3	161.3	9.8	15.8	177.1	565.5	565.5	12.9	72.9	638.4
2001	149.7	311.1	7.1	38.9	349.9	524.9	1 090.4	16.4	263.3	1 353.7
2002	205.5	516.6	7.1	78.3	594.9	595.2	1 685.6	15.5	415.9	2 101.4
2003	148.4	665.0	7.8	136.1	801.1	520.2	2 205.8	13.7	774.0	2 979.7
2004	161.9	826.9	4.3	177.7	1 004.6	567.6	2 773.3	13.5	1 251.4	4 024.8
2005	180.7	1 007.6	3.7	221.9	1 229.5	633.4	3 406.8	13.5	1 880.2	5 287.0
2006	183.6	1 191.2	5.3	296.2	1 487.4	643.7	4 050.5	13.2	2 664.7	6 715.2
2007	282.3	1 473.5	4.0	367.4	1 840.9	915.4	4 965.9	12.7	3 416.9	8 382.8
2008	249.6	1 723.1	3.7	445.6	2 168.7	874.9	5 840.8	12.0	4 531.7	10 372.5
2009	271.8	1 995.0	7.7	633.5	2 628.4	952.9	6 793.7	11.0	5 775.9	12 569.6
2010	333.4	2 328.3	1.6	681.5	3 009.8	1 168.5	7 962.2	10.9	7 277.0	15 239.2
2011	391.7	2 720.0	2.9	780.80	3 500.8	1 373.0	9 335.2	11.7	9 222.0	18 557.2
2012	421.9	3 141.8	2.4	874.2	4 016.0	1 478.7	10 813.9	11.3	11 485.0	22 298.9
2013	466.7	3 608.5	1.4	936.9	4 545.4	1 637.9	12 451.8	11.6	14 254.1	26 705.9
2014	475.6	4 048.0	0.6	967.5	5 051.6	1 667.0	14 118.8	11.0	17 362.8	31 481.7
2015	474.2	4 558.2	0.1	974.7	5 532.9	1 670.2	15 789.0	10.2	20 729.2	36 518.2
2016	502.1	5 060.3	0.1	980.8	6 041.1	1 760.1	17 549.1	9.1	24 199.0	41 748.1
2017	542.2	5 602.3	0.1	987.3	6 589.9	1 900.7	19 449.8	9.3	28 241.6	47 691.4

资料来源：贸发会议秘书处的计算。

^a 将表 1 所示的 3.74% 和 13.11% 的估计比率乘以巴勒斯坦的年度国内生产总值，即算出年度财政流失和占领造成的财政代价。年度数字还包括扣留的巴勒斯坦结算收入的累积利息，如表 2 所示。

^b 银行存款利率参照以色列银行利率。

^c 新谢克尔贷款利率参照巴勒斯坦货币管理局的利率。

51. 另一方面，占领造成的财政代价是一个更为严重的问题，因为这些代价包括财政流失和其他公共收入的损失；如果巴勒斯坦权力机构完全控制其财政事务并且没有发生过占领，巴勒斯坦国库本可以实现这些公共收入。如表 1 所示，占领造成的年度财政代价估计为国内生产总值的 13.1%。权力机构不得向当地银行举借高利率贷款，以应对资源损失和履行其财政义务；从而被迫承担了额外费用，这就进一步加重了因公共收入损失而付出的代价。表 3 显示了占领造成的财政代价(包括借贷成本)的累积货币价值估计数。在所审议的 18 年中，不计利息的累计财政代价估计为 195 亿美元。加上利息，损失增加了 282 亿美元，使总估值达到 477 亿美元。这一数字是 2017 年巴勒斯坦经济产出的三倍多，约占这 18 年累计国内生产总值的 32%。

五. 成果概况

52. 根据本分析中可标示的财政代价数据，2015 年占领造成的财政代价估计达 17 亿美元，占当年国内生产总值的 13.1%。其中，向以色列国库的财政流失占 4.73 亿美元(国内生产总值的 3.7%)。其余 12 亿美元(占国内生产总值的 9.4%)属于其他财政损失——并未流失到以色列。

53. 对 2000-2017 年期间的分析进行外推，估计这 18 年期间累计财政流失超过 56 亿美元，相当于 2017 年国内生产总值的 39%。这一数额本来可以使巴勒斯坦税收总额增加 17.6%，并在现金基础上使目前公共赤字减少 42%。同期以色列国库就财政收入应计利息一项，增加了 10 亿美元收入，使巴勒斯坦权力机构仅因流失而遭受的估计累积财政损失增加到 66 亿美元，相当于国内生产总值的 4.4% 的年度损失。

54. 除了流失到以色列的部分外，2000-2017 年期间占领给巴勒斯坦人民造成的累积财政代价估计为 194 亿美元，相当于 2017 年国内生产总值的 134%，即巴勒斯坦经济一年零四个月的产出。如果加上大约 282 亿美元的复利，仅根据本报告调查的来源估计的 2000-2017 年期间占领造成的财政代价就达 477 亿美元。这相当于巴勒斯坦人 2017 年产出的三倍多。

六. 结论和建议

55. 本报告提供的分析和数字突出表明，一些久拖不决的问题这些年来趋于恶化，即：从以色列和非法定居点向巴勒斯坦市场走私货物；通过以色列间接进口造成的财政流失增加；巴勒斯坦权力机构没有能力对来自以色列或任何第三国的进口商品开具适当的发票和加以运送；以色列控制 C 区(西岸 60%以上)，以及巴勒斯坦人无法进入该地区开展活动。占领国实施的所有这些和其他措施加剧了巴勒斯坦政府在税收方面面临的挑战，并导致税收大量损失，导致长期预算赤字，进一步缩小了巴勒斯坦决策者可用的财政和政策空间。

56. 为了弥补占领造成的财政代价和随之而来的资金缺口，巴勒斯坦政府越来越依赖国际援助，从当地银行借款，拖欠国内私营部门款项越积越多，并使支出合理化。这些措施近年来将发展支出减少到不到公共支出总额的 3%，这就减缓了经济增长的驱动力。这些条件导致巴勒斯坦经济日益疲弱和脆弱，其特点是公共服务不足和恶化，总支出，特别是投资和发展支出，疲软。

57. 最后，财政损失、巴勒斯坦决策者可用的政策空间狭窄，以及对经济事务缺乏控制——这些都削弱了巴勒斯坦政府制定有效金融、税收和发展政策的能力。经济政策框架及其实施，应符合巴勒斯坦的发展需求和优先事项，并应按照安全理事会和大会通过的若干决议(如安理会第 1850(2008)号和第 1860(2009)号决议以及大会第 72/13 号决议)的要求，促进在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标和巴勒斯坦国的经济安全。

58. 为了实现这一目标，需要对许多工作安排进行根本性变革，包括与以下方面有关的安排：过境点和巴勒斯坦官员前往过境点以及 C 区的机会；进口政策和进

口监督机制；以及交流有关进口的信息、数据和记录。此外，正如 2016 年所做的那样，以色列和巴勒斯坦权力机构可以考虑就本报告提出的一些议题进行谈判，以解决和纠正所有未决问题，解决积欠巴勒斯坦人民的款项，并建立能让以色列政府与巴勒斯坦人分享与巴勒斯坦贸易和财政资源有关的所有信息。

59. 鉴于占领造成的沉重财政代价，巴勒斯坦人民实现可持续发展目标(如果能够实现的话)，就要比没有占领的情况下困难得多。需要为在巴勒斯坦被占领土实现可持续发展目标争取额外资源，并加强贸发会议支持巴勒斯坦人民这些努力的能力。

60. 人道主义和经济支持对于创造有利于谈判解决冲突的环境至关重要。然而，提供多少人道主义或经济支持，都本会解决冲突本身。人道主义或经济支持只能补充合法的政治进程，但不能取代政治权利或国家地位。联合国坚持其长期立场，认为只能通过谈判达成的两国解决方案实现持久和全面和平。秘书长将继续确保联合国努力按照安全理事会有关决议和国际法，建立一个独立、民主、毗连和有生存能力的巴勒斯坦国，与有安全保障的以色列和平共处，并以耶路撒冷为两国首都。