



贸易和发展理事会

第六十二届会议

2015年9月14日至25日，日内瓦

临时议程项目10(b)

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

2014年，巴勒斯坦被占领土遭遇了2006年以来的首次经济衰退，且人均国内生产总值连续第二年下滑。此外，以色列定居者的人数自1993年和1995年订立《奥斯陆协定》以来已翻了两番；目前在C区，以色列定居者的人数超过了巴勒斯坦人的数量，而C区占西岸面积的61%。2015年的前四个月，以色列再次扣留了巴勒斯坦的结算收入，而这些收入占巴勒斯坦总收入的75%。随后发生的流动性危机导致了经济活动的放缓，并将拖累2015年的国内生产总值增长。加沙地带除了遭受八年经济封锁之外，还经受了六年来第三次涉及全面军事行动的冲突。与破坏程度相比，重建工作极为缓慢，加沙的当地经济没有恢复的机会。社会经济条件处于1967年以来的最低点。

尽管资源有限，贸发会议仍向巴勒斯坦的公共和私营部门提供了技术合作、培训和咨询服务，并成功完成了一个关于发展巴勒斯坦贸易便利化能力的项目。联合国大会在第69/20号决议中肯定了贸发会议的努力。

* 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2015年9月1日之前引用本报告所载信息。



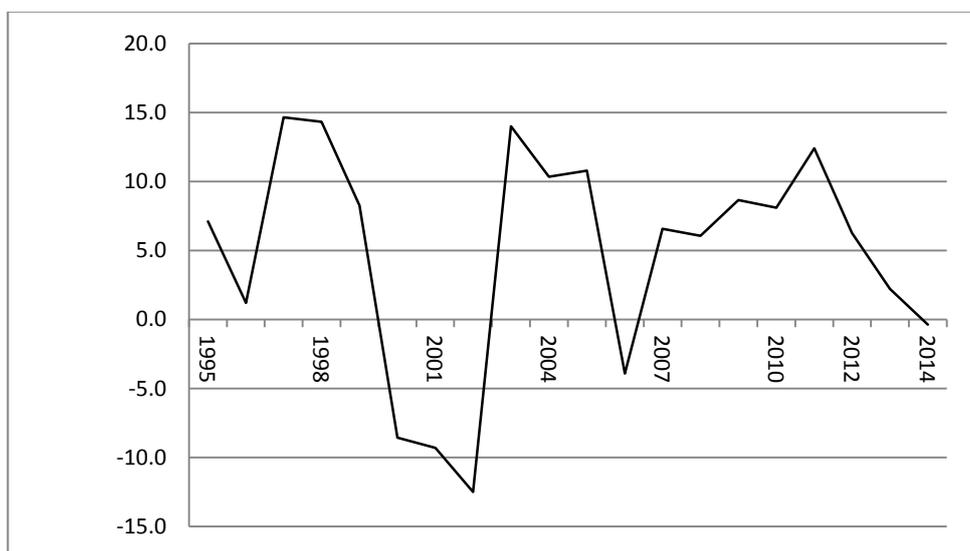
一. 流动限制、封锁、定居者暴力以及经济波动和收缩

1. 2014 年和 2015 年年初，巴勒斯坦被占领土开始可持续发展的希望遭受了又一次挫折。2014 年 7 月和 8 月冲突期间以色列在加沙地带的军事行动使巴勒斯坦经济陷入了 2006 年以来的第一次衰退。¹ 西岸国内生产总值增长 5%，而加沙国内生产总值下降 15%，2014 年巴勒斯坦被占领土的经济因而收缩了 0.4%，人均国内生产总值进一步缩水 3.3%。由于政局不稳、援助量减少、加沙重建步履缓慢以及 2015 年前四个月以色列扣留巴勒斯坦结算收入造成了遗留影响，2015 年前景黯淡（世界银行，2015）。

2. 如图 1 所示，实际国内生产总值的增长率非常不稳定，并且由政治事件和捐助方支助所左右，而这两者均不可预测也不在巴勒斯坦民族权力机构的掌握之中。1995 年至 1999 年巴勒斯坦相对稳定时，经济业绩最为强健，而所有经济收缩的时期(2000 年至 2002 年、2006 年和 2014 年)之前都发生了政治和军事对抗，这凸显了政治对巴勒斯坦经济发展的决定性影响。

图 1

实际国内生产总值增长率
(百分比)



3. 巴勒斯坦经济是被占领土经济，因此，与一些观察员所声称的不同，破坏捐助方支助效力的是占领，而不是巴勒斯坦民族权力机构政策的不足或捐助方协调不佳。人道主义危机的财政压力和与占领有关的财政损失使捐助方的援助没有用于发展，而是用于了人道主义干预和预算支持。在频频遭到军事打击、基础设施被毁、与国际市场孤立、国内市场支离破碎以及国有自然资源被没收和不予使用的情况下，无论有多少援助，都不足以让任何经济体走上可持续发展的道路。

¹ 仅 2014 年第三季度，冲突期间加沙的国内生产总值就下降了 32%。

表 1
巴勒斯坦被占领土的经济：关键指标^a

	1995	1999	2002	2006	2009	2012	2013*	2014*
宏观经济业绩								
实际国内生产总值增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-3.9	8.7	6.3	2.2	-0.4
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	4 910	7 268	11 279	12 476	12 766
名义国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 333	7 800	12 137	13 636	14 147
国民可支配总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	6 624	9 941	13 887	14 825	16 862
人均名义国内生产总值(美元)	1 427	1 553	1 182	1 449	1 963	2 787	2 992	2 973
人均名义国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 573	2 107	2 999	3 271	3 295
人均实际国内生产总值增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-6.8	5.6	3.1	-0.8	-3.3
人均实际国民总收入增长率(百分比)	0.5	4.7	-16.1	-5.4	3.2	3.6	0.5	-2.4
人口和劳动力								
人口(百万) ^a	2.34	2.96	3.23	3.61	3.94	4.29	4.42	4.55
失业率(百分比) ^b	32.6	21.7	41.2	29.8	30.1	26.7	27.0	29.8
就业总人数(千人)	417	588	452	636	718	858	885	917
公共部门中	51	103	125	148	181	195	204	210
以色列和定居点中	68	135	42	55	73	83	99	107
财政差额(占国内生产总值百分比)								
扣除欠款/未移交关税的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	22.0	18.4	18.5	21.5
经常支出—根据承付款项计算	15.0	22.1	28.0	46.4	43.9	31.4	29.6	31.9
总支出—现金收付制	25.1	29.3	34.2	52.1	46.3	28.9	27.4	28.2
总差额—现金收付制	-12.1	-5.9	-26.0	-27.1	-24.4	-10.5	-8.9	-6.7
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	2 141	1 750	1 189	2 715
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	736	1 133	1 871	2 072	2 298
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	3 683	4 943	6 300	6 804	7 781
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-2 947	-3 810	-4 429	-4 732	-5 483
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-60.0	-52.4	-39.3	-37.9	-43.0
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 558	-3 302	-3 115	-2 514
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	-38.4	-35.2	-29.3	-25.0	-19.7
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	65.1	63.5	59.7	49.2
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	3.7	1.8	2.2	2.9	2.8	2.9	2.6

资料来源：以色列中央统计局、巴勒斯坦中央统计局和巴勒斯坦财政部。

* 初步估算。2014 年，巴勒斯坦中央统计局修正了 1995 年以来的所有国家账户数据。

^a 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。

^b 采用国际劳工组织放宽的失业定义，包括失去找工作信心的工人。

^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。

4. 如表 1 所示, 2014 年, 失业率增长了三个百分点, 达到了 30%; 加沙为 44%(最高纪录), 西岸为 18%。然而, 由于不充分就业普遍且存在失业被掩盖的情况, 失业问题的真实深度以及随失业产生的人力资源浪费比失业率所反映的更为严重。

5. 巴勒斯坦人均国内生产总值收缩 3.3% 以及极高的失业率使大量巴勒斯坦民众遭受了贫困和粮食不安全。2014 年加沙军事行动以及经济收缩之前, 巴勒斯坦被占领土的粮食不安全程度已经很高, 据 2013 年数据显示, 每三户就有一户粮食不安全。加沙的情况更为恶劣, 每十户中有近六户粮食不安全, 相比之下, 西岸是每五户中有一户粮食不安全(巴勒斯坦中央统计局等, 2014)。

6. 西岸的以色列定居点仍在扩张, 定居者人数自订立《奥斯陆协定》以来已经翻了两番。如今在 C 区(西岸面积的 61%), 定居者人数已经超过了巴勒斯坦人的数量, 而 C 区境内有巴勒斯坦最有价值的自然资源。C 区共有 341,000 名以色列定居者, 生活在 235 个定居点和前哨站中, 相比之下, 巴勒斯坦人只有 300,000 名(联合国, 人道主义事务协调厅(人道协调厅), 2014a)。定居者暴力侵害巴勒斯坦人及暴力破坏其生产性资产的现象仍在继续, 2014 年, 有 9,333 株生产性树木遭到损毁和蓄意破坏。2015 年暴力升级, 仅 1 月一月, 西岸各处就又有 5,600 株树木被连根拔起或蓄意破坏(人道协调厅, 2015)。

7. 到 2014 年年底, 巴勒斯坦人员和商品在西岸的流动受到了以色列 490 个障碍物的阻碍, 这些障碍物包括检查站、路障、壕沟和隔离墙, 隔离墙伸入了巴勒斯坦被占领土, 单方面重新界定了边界, 偏离了国际公认的绿线(人道协调厅, 2014b)。加沙依然遭到封锁, 与世隔绝, 也与西岸和以色列的传统市场隔绝, 在封锁之前, 这些市场吸收了加沙约 85% 的出口。

8. 多重流动限制催生的高成本和不可预测性彻底抑制了出口导向型公司的实际和潜在投资, 并加剧了巴勒斯坦被占领土对进口的依赖。2014 年, 进口占国内生产总值的比例从 55% 跃升为 61%, 而出口却未能跟上, 贸易逆差占国内生产总值的比例从 38% 扩大为 43%。与全球市场隔绝迫使巴勒斯坦被占领土过于依赖与以色列的不平衡贸易。2014 年, 巴勒斯坦与以色列的贸易逆差超过 25 亿美元, 占经常转账净额的 93%(表 1)。

A. 巴勒斯坦结算收入被频繁扣留导致脆弱的财政状况恶化

9. 尽管面对不利条件, 巴勒斯坦民族权力机构仍然继续推行财政改革, 并得以提高了收入, 将财政赤字占国内生产总值的比例从 2013 年的 12.6% 降至了 2014 年的 11.9%。能够取得这一成果, 是由于结算收入(关税、增值税和石油税)增长了 20%。然而, 2014 年以色列在加沙的军事行动迫使巴权力机构将 7 月向加沙的转账加倍, 并提高了转移就医以救护受伤人员的支出(世界银行, 2014a)。捐助方支助不足以偿付 16 亿美元的预算赤字, 导致巴权力机构新增了 4.97 亿美元的欠款。

10. 国际货币基金组织预计, 加沙近期遭受的毁坏会将财政赤字占国内生产总值的比例再提高 3 个百分点(国际货币基金组织, 2015)。除非 2015 年及以后捐助方提高向巴勒斯坦民族权力机构的援助, 否则巴勒斯坦被占领土的社会经济状况将变得更

加严峻，不仅威胁巴勒斯坦民族权力机构的制度成果，还会危及巴权力机构本身，造成难以预测的政治后果。

11. 结算收入是巴勒斯坦最大的公共收入来源，2014 年为 21 亿美元，占总收入的 75%，能够偿付巴勒斯坦民族权力机构的公共工资，或当前支出的 50%。然而，根据 1994 年于巴黎签署的《经济关系议定书》所确定的现行收入结算机制，以色列代表巴勒斯坦民族权力机构收取巴勒斯坦进口税费，扣除 3% 的收款和处理费后，再将钱款移交巴权力机构。事实上，这种安排导致巴勒斯坦民族权力机构不仅现在被以色列扣留收入，还长期面临税收被扣留的威胁。

12. 结算收入为按月收取，是缓解捐助方援助付款不可预测性和不规律性影响的稳定阀，这加强了结算收入的重要意义。近年来，捐助方援助的下降趋势以及巴勒斯坦民族权力机构对结算收入的依赖已使巴勒斯坦在以色列单方面停止移交结算收入时更加脆弱。

13. 2015 年第一季度，由于关税和石油税收入的增加，结算收入增长了 4.2%。然而，巴勒斯坦国提出加入国际刑事法院的申请后，以色列就中止了向巴勒斯坦民族权力机构的结算收入移交，使提高收入将能带来的潜在利益成为泡影。2014 年 12 月底至 2015 年 4 月，因为结算收入移交的中止，巴权力机构每月被剥夺 1.64 亿美元(巴勒斯坦财政部，2015)。持续四个月的收入移交的中止使巴权力机构原本就不稳固的财政状况陷入恶化，造成国内生产总值增长放缓，很可能导致 2015 年增长业绩疲弱。

14. 收入结算的中止迫使巴勒斯坦民族权力机构诉诸于国内借贷、累积私营部门欠款，以及只支付公务员 60% 的薪水。这降低了总需求，从经济中撤出了巴权力机构 50% 的支出，包括 215,000 名公务员收入减少的 40%。

15. 2015 年年初的收入扣留扩大了国内银行业系统对巴勒斯坦民族权力机构及其雇员的风险敞口，巴权力机构的雇员占总就业人数的 23%。此外，其影响不局限于短期，还将延续到未来，对国内生产总值增长、投资、就业、公共债务和银行业系统的稳定都会有不利影响。收入移交的中止还会降低增长前景并累积利息偿付义务，从而削弱巴权力机构未来的财政状况。

16. 以色列于 2015 年 4 月底移交了结算收入，但财政和经济上的损害已经造成。此外，以色列在移交收入前，除 3% 的处理费外，还从巴勒斯坦的累积结算收入中扣除了 20%，用于充抵巴勒斯坦人进口水电的费用和医药费。以色列原本打算扣除 40%，但巴勒斯坦民族权力机构就以色列电力公司的进口用电账单提出了争议，理由是有 230 个(向巴勒斯坦被占领土)传送电力的基站巴勒斯坦人无法使用，因此无法测量或核验实际从以色列进口的用电量。以色列常常单方面从巴勒斯坦的结算收入中扣款。然而，如下文所讨论的，这一过程缺乏透明，巴方因此无法予以核验。

17. 最近这次扣留结算收入的行为并不是孤立事件。以色列扣留收入的先例包括：

- (a) 2012 年 11 月，持续四个月(在大会承认巴勒斯坦为非会员观察员国之后)
- (b) 2011 年 5 月，持续一个月(在巴勒斯坦作出民族和解努力之后)

- (c) 2006 年 3 月, 持续一年半(在巴勒斯坦立法机构选举之后)
- (d) 2000 年 10 月, 持续两年(第二次起义开始之后)
- (e) 1997 年 8 月, 持续两个月(在政治和安全局势恶化之后)

18. 六次扣留收入的时间累计四年零一个月, 在此期间有近 30 亿美元被扣留((b)项和(c)项见 Kock 和 Qassis, 2011)。

19. 财政波动具有有害的宏观经济影响, 这一点在文献中早已确定。例如, 一项研究显示, 财政政策不确定性的增加对投资、消费、通货膨胀和总体经济活动都有负面影响(Fernandez-Villaverde 等, 2013)。该项研究还发现, 财政波动的不利影响尤大, 在货币空间较小无法用来抵消紧缩性财政冲击时, 可能引发滞胀。巴勒斯坦被占领土的状况就是如此。

B. 电力进口是造成巴勒斯坦财政损失的又一个因素

20. 《奥斯陆协定》给巴勒斯坦的能源产量和进口量设置了限额, 因此巴勒斯坦能源部门高度依赖从以色列的能源进口。以色列电力公司供应着巴勒斯坦被占领土 88% 的电力消费和西岸 95% 的电力消费。2013 年, 该公司供应了加沙 63% 的电力, 而加沙发电站和埃及分别供应了 29% 和 8%。2013 年, 巴勒斯坦被占领土从以色列进口电力花费了 6.6 亿美元。

21. 从以色列进口电力是致使巴勒斯坦损失财政资源和消费者福利的又一个因素。巴勒斯坦的电力分销方(市、村委会和分销公司)若未向以色列电力公司付款, 以色列就会从巴勒斯坦民族权力机构的结算收入中扣款, 并将任何未结清款项登记为对公司的欠债, 今后会从结算收入中扣除。这种扣款的对象还包括排污费和水进口, 标记为贷出净额。以色列扣款时不经巴权力机构同意或核验, 扣款方式是单方面、不透明和不可预测的(世界银行, 2014b)。2010 年至 2013 年间, 贷出净额占结算收入的 11%。

22. 以色列电力公司每月向巴勒斯坦分销方出具账单, 要求 11 日内付清。凡出现迟交, 即收取每年 10% 的迟交费, 但巴勒斯坦分销商无法及时或按时收到账单, 且无法查看西岸 C 区和加沙临以色列边境的电表。这使他们无法汇总相关信息, 也无法在以色列电力公司规定的时间内从终端用户收取所消费电力的费用。以色列单方面设定的迟交罚金和在此之上征收的利息费用过高, 超过了市场利率。此外, 以色列电力公司向巴勒斯坦人收取的费用中包括若干不适用的项目, 例如可再生能源费, 这一费用不应由巴勒斯坦进口方承担(世界银行, 2014b)。

23. 如上文所述, 巴勒斯坦方面的水电和排污账单即便只是短期迟交, 以色列也会对巴勒斯坦民族权力机构征收罚金和高利率, 但以色列在扣留巴勒斯坦上亿美元的结算收入时, 却不支付这些未移交巴权力机构的钱款的利息。扣留时间可长达数月, 有时甚至是数年。

24. 《奥斯陆协定》订立已有二十多年，但在巴勒斯坦被占领土新建供电节点或提高现有节点的负荷仍需事先经过以色列民政局的批准。过去十年中，巴勒斯坦民族权力机构一直试图与以色列就巴勒斯坦电力进口问题，特别是支付条件和价格问题谈判达成一项新的协定。2010年至2013年间，进口电价上涨了33%。然而，与《奥斯陆协定》中其他有待进一步谈判的领域一样，这一领域迄今未取得任何进展。

二. 加沙地带的发展倒退和贫困

25. 除八年的经济封锁之外，过去六年中三次以色列军事行动严重破坏了加沙原本就受到削弱的基础设施，摧毁了加沙的生产基础，没有给有意义的重建或经济复苏留下时间，使加沙的巴勒斯坦民众陷入贫困，让他们的经济状况比之前二十年还要恶劣。最近的军事行动加剧了本已危急的社会经济状况，并加快了巴勒斯坦被占领土的发展倒退，在这一过程中，发展不仅受阻，还被逆转。

26. 军事行动之前，封锁已经导致了大规模停产和失业，对加沙的地方经济、生产性资产和基础设施造成了大规模毁坏，并且通过削弱基础设施以及造成进口品、水电和燃料的严重短缺，直接或间接地影响了众多工业、农业、商业和居住设施。

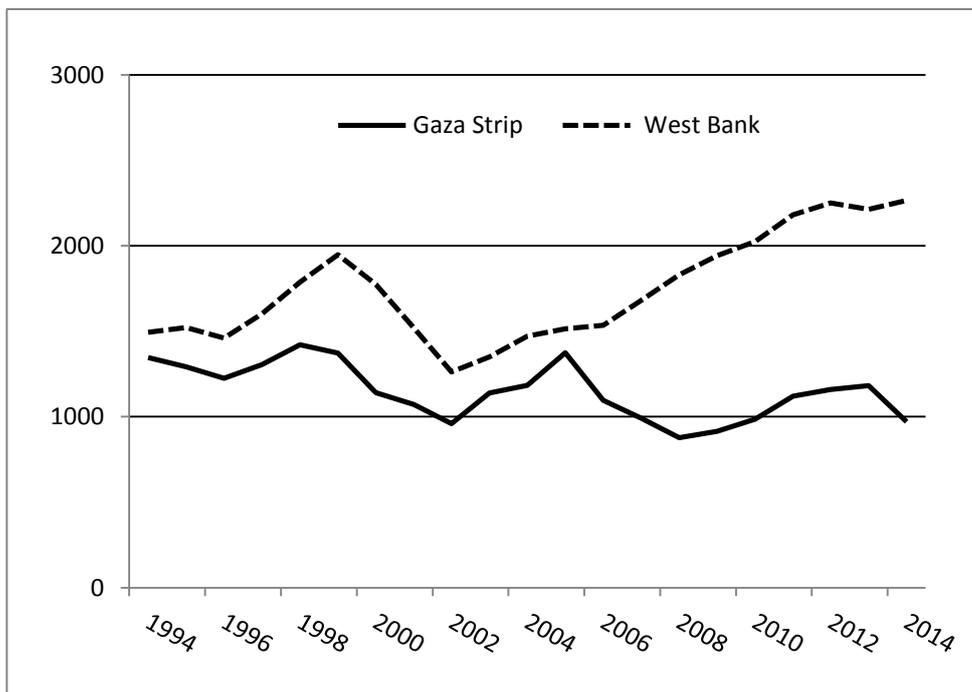
27. 2007年开始封锁以来，加沙的出口几乎被完全禁止，进口和现金转账受到严厉限制，除最基本人道主义货物之外的所有商品流动被终止。2014年最近一次军事行动冲击了本已陷入瘫痪的经济，当时的社会经济状况处于1967年来的最低点。因此，这次行动对社会经济状况的冲击比2008年和2012年的前两次军事行动更为严重。

28. 反复的军事行动和经济封锁已使加沙的巴勒斯坦人比《奥斯陆协定》订立之前更加贫困，也比西岸的巴勒斯坦人更加贫困，西岸遭受的毁坏虽然严重但相比之下较轻。如今，加沙的人均国内生产总值是1994年水平的72%，是西岸的三分之二。如图2所示，2007年封锁导致加沙进出流动限制收紧以来，加沙和西岸的差距已经扩大。

29. 加沙的失业状况趋势与国内生产总值的趋势相同。2014年，失业率达到44%，创下最高纪录。加沙年轻女难民²的失业问题非常严重；数据显示，这一人口群体中，每10名女性中有超过8名无业。失业率居高不下对生活水平以及加沙人力资本的影响将是长期的，因为损失的技能和人力资本很难替代，且长期失业会导致工人技能下降，并让他们的教育和培训过时。

² 加沙人口中72%是难民。

图 2
加沙地带和西岸人均实际国内生产总值
(以 2004 年美元恒值计)



30. 最近的军事行动实际上摧毁了剩余的中产阶级,导致几乎全部人口都陷入了赤贫,依靠国际人道主义援助维生。随着加沙经济及其创造就业的能力被毁,现在有 72% 的家庭受到粮食不安全状况的影响(四方会谈代表办公室(四方会谈代表办), 2014)。由此导致大部分民众被迫依赖人道主义援助以满足基本需求。完全依赖联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)发放食物维生的巴勒斯坦难民人数从 2000 年的 72,000 人增加到了 2015 年 5 月的 868,000 人,占加沙人口的一半、登记难民人数的 65% (近东救济工程处, 2015b)。

A. 反复的军事对抗会加剧加沙地带严峻的社会经济状况

31. 加沙和西岸自 1967 年被占领以来,一直受到各种流动限制。然而,2000 年 9 月第二次起义开始之后,流动限制和其他限制被收紧,经济状况进一步恶化。在加沙,经济状况于 2005 年 8 月和 9 月以色列撤出后变差,因为以色列仍然控制着加沙的空域、水域和陆路口岸。另一转折点发生在 2007 年,限制升级成为了封锁,隔绝了加沙出口商、进口商、生产商和消费者与世界其他地方的联系。

32. 除封锁之外,在六年时间里,加沙连续遭受了三次军事行动;第一次是从 2008 年 12 月 27 日至 2009 年 1 月 18 日,第二次从 2012 年 11 月 14 日至 21 日,第三次从 2014 年 7 月 7 日至 8 月 26 日,持续了 50 天。

33. 联合国中东和平进程特别协调员在 2015 年 4 月访问加沙期间概述了毁坏的程
度，表示“任何来访者见到加沙遭受的可怕破坏，都不会无动于衷”，对建筑的破
坏程度可能令人震惊，“但对人民生计的破坏程度十倍于此”（见
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=50738#.VZO3j4WIS1d>）。2014 年 10
月，联合国秘书长在访问加沙期间表示，毁坏程度“难以言表”（见
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49074#.VZO36YWIS1d>）。³

34. 迄今为止，尚未汇编最近这次军事行动期间对加沙造成的经济影响和/或损失
的完整清单，但在对民众、基础设施和生产基础的冲击方面，这次行动无疑比前两
次更具灾难性。成片的街区受到影响，加沙近三分之一的人口流离失所。据人道协
调厅和近东救济工程处称，行动期间有逾 50 万名巴勒斯坦人流离失所，到 2015 年
年中，仍有约 10 万人未重返家园。

35. 四方会谈代表办汇编了 2014 年行动期间给加沙造成的具有重大经济和社会影
响的损失的不完整清单，并报告了以下(四方会谈代表办，2014):

- (a) 18,000 套房屋被毁或严重受损，44,300 套受损
- (b) 26 所学校被毁，122 所受损
- (c) 15 家医院和 45 家初级医疗中心受损
- (d) 加沙唯一的发电站受损，缺少燃料，且电缆普遍受损
- (e) 20% 至 30% 的用水和排污网受损
- (f) 代尔拜莱赫的海水淡化厂受损
- (g) 给农业部门造成总损失 5.5 亿美元
- (h) 220 口农业用井被毁或严重受损
- (i) 农业用地受损以及生产性动物损失和/死亡，导致农业部门至少 4 万名雇
员受到影响
- (j) 247 家工厂和 300 家商业建筑被完全或部分摧毁
- (k) 给加沙工业园造成估计 500 万美元的损失
- (l) 给有线线路、移动电话和互联网基础设施造成普遍损失，包括开关、固定
电话网、移动电话基站、网络、线缆和公司总部的损毁
- (m) 信息和通信技术(信通技术)相关企业和软件外包中心现有合约和已部分
批准的未来合约的损失

³ 此次访问之后，秘书长于 2014 年 11 月设立了一个调查委员会，以审查和调查上次军事行动期间
10 起影响联合国在加沙的人员、房地及业务行动的事件。秘书长表示，“那些希望在[联合国房地
上]得到保护、寻求且获得庇护住所的人最终却希望破灭，信任落空，这是极其严重的事情”，并
对“由于以色列的行动，在用作应急住所的联合国土地上，至少有 44 名巴勒斯坦人被打死，至
少有 227 人受伤” (S/2015/286)。

(n) 若干旅游景点被毁或受损，包括正接受联合国教育、科学及文化组织审查可否申请成为世界遗产的景点

36. 另一项不完整损失清单是由巴勒斯坦发展和重建经济理事会汇编的；估计损失额只反映按当前市值计算的直接损失，不包括间接损失或受损生产性资产本可产生的未来收入（巴勒斯坦发展和重建经济理事会，2014）。如表 2 所示，2012 年至 2014 年间，逾 64,000 套民宅及至少 1,000 所工业和商业建筑被毁或受损。最近两次军事行动损害的加沙资产的价值(非更换成本)估计超过 27 亿美元。这几近等于加沙经济全年的产值(加沙 2014 年国内生产总值的 93%)。

表 2

2012 年和 2014 年加沙军事行动造成的直接损失估计

(损失计量单位：百万美元)

受损设施的种类 (完全或部分受损)	2012 年 11 月		2014 年 7 月		总计	
	数量	损失	数量	损失	数量	损失
民宅	8 298	73	56 000	1 304	64 298	1 377
政府、教育、宗教和其他建筑	58	158	293	144	351	302
基础设施、道路、发电站和公用设施	-	74	-	119	-	193
工业和商业机构	-	213	1 000	360	1 000	573
农业用地和其他相关资产	-	120	-	138	-	258
其他损失	-	-	-	15	-	15
总损失		638		2 080		2 718

37. 直接损失不仅是被毁或受损的资产。另一项损失来源是军事行动期间中断生产导致的国内生产总值损失。世界银行估计，2014 年生产性活动中断 50 天使加沙的国内生产总值减少了 4.6 亿美元(世界银行，2015)。若在表 2 所示的毁坏损失的基础上加上国内生产总值损失，则最近两次军事行动的直接损失达到 32 亿美元。然而，这只是最低估计，没有包括流失或退化的人力资本、经济乘数效应和前后向关联以及被毁或受损生产性资产未来收入等产生的间接损失。

38. 关于 2008 年 12 月至 2009 年 1 月的军事行动，贸发会议估计直接经济损失为 25 亿美元，相当于加沙 2008 年国内生产总值的 160%(贸发会议，2009)。2008 年至 2014 年三次军事行动的总损害造成的直接损失几近等于生活在加沙的 180 万巴勒斯坦人三年的产值。然而，如果计入间接损失和损失的未来收入，则实际总损失可能更高。

39. 上述讨论揭示，由于毁坏的严重程度、速度和复杂性，难以准确评估损害以及其他与占领有关的措施造成的损失。但是，要查明复原、重建和复建巴勒斯坦损失的生产基础所需的资源，需要开展这种评估。在这方面，《多哈授权》第 31 段(m)项请贸发会议“继续评估巴勒斯坦被占领土的经济发展前景，审查贸易和发展面临的障碍”。此外，大会于 2014 年 11 月 25 日通过的第 69/20 号决议第 9 段请贸发会议“向大会提出报告，说明以色列的占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价”。

B. 长期的人力资本和经济影响

40. 2014 年军事冲突三年前，联合国开展了一项研究以预测 2020 年加沙的生活状况。该研究强调，加沙人口将从 2011 年的 160 万增长至 2020 年的 210 万，并得出结论，要使加沙在 2020 年成为一个宜居之地，需要在医疗保健、教育、能源、水和卫生方面加快作出“巨大努力”（联合国，2012）。然而，这些努力没有实现，加沙的悲剧反而恶化了，2014 年的毁坏加快了悲剧的发展速度。

41. 过去六年中，加沙承受了严重的人力损失，三次军事行动造成了至少 3,782 名巴勒斯坦人和 95 名以色列人丧生。⁴ 据人道协调厅和近东救济工程处称，2014 年，加沙的平民死亡人数达到 1967 年的最高值。到 2015 年 5 月，加沙有 36 万人（人口的 20%）需要精神治疗，而精神治疗服务已经出现严重短缺。儿童是加沙未来的人力资本，但已有 521 名儿童丧生，约 1,000 名儿童受伤，有 40 万名亟需心理社会支助（人道协调厅，2014c，拯救儿童组织，2015）。

42. 加沙的医疗设施也未能幸免。最近的军事行动中，17 家医院和 56 家初级医疗中心或被摧毁或部分受损。其中，一家医院、五家初级医疗中心和 45 辆救护车被完全摧毁，另有五家医院和五家初级医疗中心严重受损（联合国，2014）。此外，毁坏行为产生了 250 万吨的碎料，而被毁建筑的建筑材料中很可能包含危害公共和环境健康的有害物质（世界卫生组织（世卫组织），2014）。重要医疗基础设施的被毁将对加沙当前和今后的人力资本产生长期影响。

43. 与卫生部门的衰退类似，加沙的教育基础设施在 2014 年之前经历了明显的退化。学校系统教室严重短缺，逾 85% 的学校中职工连上两班。面对严重的住房危机和新建上万套住房及上百所新学校的需求，封锁仍在导致人为的建筑物物资稀缺。这使新建项目要么无法实施，要么对贫困人群过于昂贵。如果当前趋势持续，高人口密度和过度拥挤造成的社会、卫生和安全方面的影响等因素可能导致加沙到 2020 年仍不宜居住（联合国，2012）。

C. 水、能源、基础设施和环境方面不断加深的危机

44. 在 2014 年军事行动造成损害之前，水、电力和卫生基础设施方面就已经需要大规模投资。军事行动对加沙的水和卫生基础设施造成了严重的损害，包括水井和水网、水箱、海水淡化设备、废水处理网和泵站。巴勒斯坦水务局估计，初步固定损失超过 3400 万美元。然而，对水和卫生基础设施遭受的累积损害和老化进行长期维修需要 6.2 亿美元。

45. 加沙面临着严重的水危机。加沙几乎完全依赖于沿海含水层这一唯一的淡水来源。然而，含水层 95% 的水不经过处理无法安全饮用（巴勒斯坦水务局，2014）。数

⁴ 据人道协调厅和以色列非政府组织 B'Tselem 称，三次冲突中死亡的 95 名以色列人中，有 79 名来自安全部队（见 OCHA，2014c，www.btselem.org/download/20090909_cast_lead_fatalities_eng.pdf 和 www.btselem.org/press_releases/20130509_pillar_of_defense_report）。

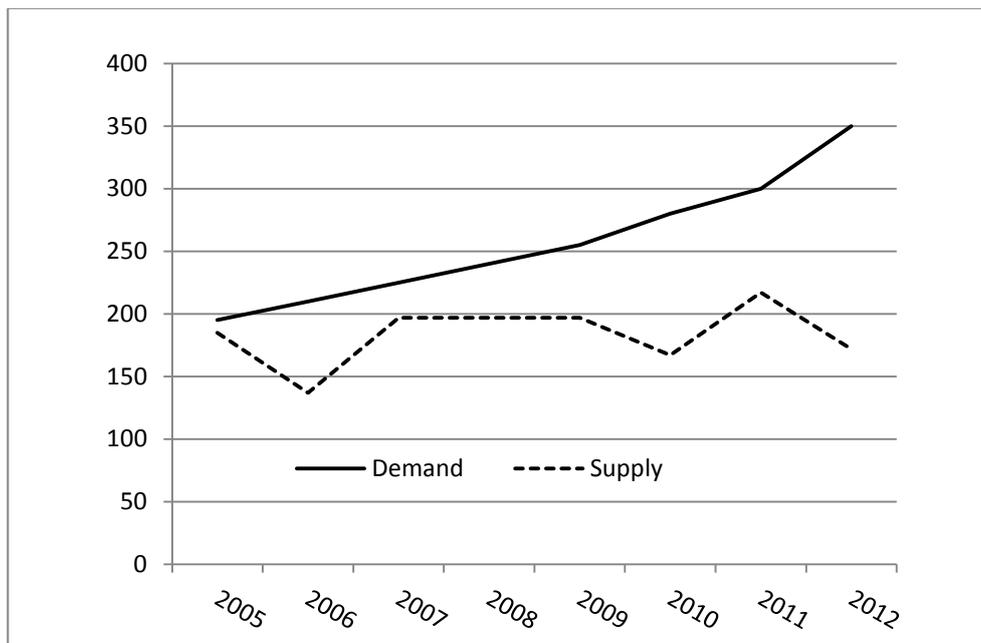
年来过度抽水已给加沙当前和未来的水资源造成了极大伤害。每年从含水层收取的水量远远超过补给速度，超出额大于 1 亿立方米，几乎是可持续速度的两倍。结果是，地下水储量下降，地中海海水渗入，盐度增加，使这些水按照世卫组织标准已不宜饮用(世界银行，2009)。

46. 卫生基础设施的崩溃加剧了过度抽水和饮用水稀缺，而封锁则导致了电力和燃料的长期短缺，进而使污染和水危机加重。未经处理的废水常常被倾倒入海，最终进入沿海含水层。每年，约有 3300 万立方米未经处理或只经过部分处理的废水被倒入地中海。污染和过度抽水的损害之严重，可能导致含水层到 2016 年就无法使用，而若不予处理，到 2020 年损害可能就不可逆转(近东救济工程处，2015a)。

47. 早在 2009 年，联合国环境规划署(环境署)就强调，长期的过度抽水和污染会破坏加沙含水层的可持续性，除非让其得到休息(环境署，2009)。建议的最佳解决办法是停止抽水，并安装一个监测系统，不断评估恢复情况。一旦含水层恢复，可以按照细致计算的速度重新开始可持续抽水。与此同时，应当推行其他解决水危机的办法，例如淡化海水、进口水、减少供水管网的水损失、处理污水和修复排污网络。

48. 加沙的电力一直远远供不应求，在 2014 年军事行动损坏加沙唯一的发电站之前就已经如此。频繁的断电损害了私营部门的经济活动，也影响了民宅、医院、学校和废水处理厂。如图 3 所示，供电量需要翻倍才能满足 2012 年加沙的需求。

图 3
加沙地带的电力供需情况
(百万瓦特)



49. 占领让巴勒斯坦人无法开发和使用二十世纪九十年代以来在地中海沿岸发现的近海天然气田,加剧了电力和能源危机(巴勒斯坦发展和重建经济理事会,2014)。已经发现了两片优质气田;一片完全位于加沙水域内,另一片位于与以色列的边境线上。这些气田的天然气可以向整个巴勒斯坦被占领土提供急需的能源。

50. 预计人口会在五年内从 180 万增长至 210 万,这样加沙的水电危机、基础设施危机和环境危机只会加深,除非能够解除封锁,允许进口重建基础设施所需的设备和配件。解除封锁将推动恢复能在经济所有部门产生大量就业机会的正常经济活动,从而有助于终止农业部门的低效用水以及环境退化。

D. 加沙地带: 隧道经济是又一个问题而非解决办法

51. 为了缓解封锁对加沙的影响,逐步形成了一种隧道经济,这种经济活动于 2007 年至 2013 年间达到巅峰。在加沙与埃及 12 千米的边境线之下运转着逾 1,532 个地道。这些隧道虽然让加沙的经济免于完全崩溃,但也是不可持续、不正式、不受控制的,也不受边境两边政府的监管。这些隧道于 2013 年年中被关闭。

52. 从来不应认为隧道就能替代巴勒斯坦人民自由并正常地进入全球市场这一基本人权,这种权利是其他各族人民和国家所习以为常的。隧道是又一种应对加沙经济封锁的机制。加沙需要的是解除封锁,而不是不受监管的地下经济。

53. 然而,隧道在经济上的重要作用可以明白地凸显立即解除封锁的紧迫必要性。2007 年至 2013 年间,隧道让人们得以进口各类必不可少的消费品,还让加沙的生产商可以部分绕过以色列对燃料、天然气、水泥、建筑材料、原材料、杀虫剂、种子、农业工具、防腐剂、包装材料和配件的进口限制。

54. 隧道贸易的规模大于通过官方渠道的贸易量(世界银行,2014a)。联合国人类住区规划署指出,若只用以色列允许进入的材料,要 80 年才能重建 2008 年 12 月至 2009 年 1 月军事行动期间摧毁的 6,000 套住房。然而,隧道的进口量之大,将这一时间缩短至了五年(Pelham, 2011)。同样,2013 年 6 月之前,加沙的发电站使用通过隧道从埃及运来的柴油,每日进口量达到 100 万升左右(人道协调厅,2013)。⁵

55. 尽管如此,隧道向加沙提供的进口在数量和组成方面都不足以满足重建生产型经济的需求,同样重要的是,隧道对加沙的出口部门毫无影响。因此,隧道经济的终止使立即完全解除以色列对加沙的封锁空前紧迫,只有这样加沙才有机会避免遭到更多损害并发展成为一处宜居之地。

⁵ 人道协调厅指出,通过隧道从埃及进口的受补贴的柴油是从以色列进口柴油价格的三分之一。这说明每天从埃及进口的上百万升柴油实际上是埃及每年不公开向巴勒斯坦人民提供的 4.4 亿美元的支助。然而,埃及支助的潜在总量大得多,因为从埃及进口至加沙的其他产品也享受补贴,包括药品、面粉和建筑材料。

E. 捐助方支助是必要的，但不足以让加沙地带恢复和发展

56. 2014年8月停火之后，由于不断的封锁和捐助方支助流入不足，加沙重建进展缓慢。到2015年5月，尚未有一幢被毁住房得到重建，在重建和修复被毁的基础设施、工厂、住房、医院和学校方面，没有取得任何进展(近东救济工程处，2015b)。

57. 巴勒斯坦民族权力机构起草了一份《全国早日恢复和重建计划》，其中预计救助、恢复和重建的成本为40亿美元，相当于2014年加沙国内生产总值的137%、巴权力机构总收入的146%，显然超出了巴权力机构的能力。

58. 在2014年10月举行的巴勒斯坦问题—重建加沙开罗会议上，捐助方向巴勒斯坦被占领土认捐50亿美元，其中35亿认捐额用于加沙。八个月后，到2015年5月中旬，这些认捐额只有27%实际到账(世界银行，2015)。对加沙的35亿认捐额中，只有25亿是新认捐。后者仅占重建成本的63%，因此不足以将加沙恢复到军事行动之前的状况，而当时的社会经济状况已经是1967年来的最低点。对加沙重建而言，额外认捐并及时履行承诺和付款具有至关重要的意义。还应强调的是，要确定加沙救助、重建和恢复需要多少资金，以及为什么需要这么多资金，应当立足于以下事实，即加沙遭受的毁坏并不仅是最近军事行动的结果，根源是长期占领和封锁以及对基础设施的反复摧毁。

59. 相比捐助方的援助，巴勒斯坦人民更需要保障自己根据国际法享有的发展权这一人权。他们是受过良好教育并具有创新力的民族，只要获准从事生产并与世界其他地方进行正常贸易，就一定能自给自足。然而，在当前封锁以及基础设施和私有资产定期遭到摧毁的情况下，加沙不可能实现自给自足。虽然捐助方援助对加沙饱受摧残的人民的维生具有重要意义，但不应认为援助就能替代终止封锁和呼吁以色列履行根据国际法承担的义务。

60. 如果当前的封锁和捐助方支助不足的现象持续下去，即便是回到最近军事行动之前的常态，加沙在经济上也没有生存能力，已经严峻的社会经济状况只会进一步恶化。这样可能导致的结果是更多冲突、大规模贫穷、高失业、电力和饮用水短缺、医疗服务不足，和基础设施崩溃。简而言之，正如联合国(2012)所强调的，加沙将不宜居住。

61. 救助应尽可能并入旨在实现扶持穷人的可持续恢复的发展计划之中。此外，重建工作应优先重建基础设施和生产性资产，特别关注就业密集程度高、具备高增加值潜力和较强前后向关联潜力的项目。

62. 落实以色列和巴勒斯坦民族权力机构于2005年签署的《通行进出协议》是解除加沙长期封锁的适度起点。该《协议》要求以色列为商品和人员进出加沙提供便利，并要求将加沙与西岸重新连通，建设加沙的海港，并开始讨论兴建机场事宜。只有包括东耶路撒冷在内的西岸与加沙连为一体，并由后者充当未来巴勒斯坦国的海港，巴勒斯坦国在经济上才可以生存。

63. 要终止巴勒斯坦对以色列的能源依赖,应允许巴勒斯坦民族权力机构开发和利用加沙近海气田的天然气,不仅是为了增加巴权力机构的收入和降低对援助的依赖,更重要的是为了在加沙和西岸开设发电站。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

64. 2014 年, 贸发会议援助巴勒斯坦人民方案继续实施, 以《多哈授权》第 31(m) 段、《阿克拉协定》第 44 段和《圣保罗共识》第 35 段为指引, 并遵守《联合国 2014 年至 2015 年战略框架》。这一方案从以下四类方面应对巴勒斯坦被占领土经济受到的限制和不断变化的需求:

- (a) 贸易政策和战略
- (b) 贸易便利化和物流
- (c) 金融和发展
- (d) 企业、投资和竞争政策

65. 贸发会议一直通过从事研究、提供咨询服务、建设国际上对巴勒斯坦经济需求的共识和实施技术援助项目等方式, 援助巴勒斯坦人民。

B. 正在开展的业务活动

66. 2014 年, 贸发会议继续实施发展巴勒斯坦贸易便利化能力的项目。该项目采用双管齐下的方法巩固和加强巴勒斯坦托运人协会的体制能力, 并提高私营和公共部门对贸易便利化最佳做法的认识。在协会内新设立三个组织单位(技术、法律和培训)提高了受益人的能力, 并催生了更高效的巴勒斯坦贸易便利化供应链。此外, 在该项目之下, 举办了八场关于以下主题的研讨会: 食品工业进口法规; 如何使用智能卡系统; 协会业务中的性别主流化; 妇女在国际贸易中的作用; 信通技术部门进口法规; 化学品进口法规; 《国际商业术语》第八版(2010)的解释和应用; 法律服务培训。

67. 贸发会议组织了对希腊、约旦、西班牙和前南斯拉夫的马其顿共和国国际和区域港口的考察, 向巴勒斯坦托运人协会的成员和专业工作人员介绍贸易便利化方面的国际标准和最佳做法。贸发会议还指导巴勒斯坦托运人协会编制关于世界贸易组织《贸易便利化协定》、走私问题、建设私营部门贸易便利化能力问题的参考文件。最后, 协会与一系列国内和国际组织缔结了新的伙伴关系。

68. 项目之下设立的培训方案产生了新的就业机会, 特别是给若干青年带来了就业机会, 他们完成培训师培训课程后就成为了经过认证的培训师。2014 年的项目实施

工作还包括召开巴勒斯坦被占领土首届国际贸易便利化会议，多名国内和国际专家与会。会议由巴勒斯坦国总理宣布开幕，讨论相关的贸易便利化问题。

69. 贸发会议继续与联合国国家工作队密切合作，并继续对《联合国援助巴勒斯坦被占领土发展援助框架》的完成和实施作出贡献，以及对联合国和其他机构的报告作出贡献，包括秘书长关于巴勒斯坦被占领土社会经济状况的报告和说明。

70. 贸发会议同往年一样，与联合国巴勒斯坦人民权利司合作，培训了一名年轻的巴勒斯坦外交官。这一培训向该名外交官介绍了瑞士日内瓦的联合国系统，涵盖了贸发会议的工作范围，包括贸易和发展理事会的年度届会，以及位于日内瓦的其他联合国机构和办事处的工作。

71. 大会第 69/20 号决议肯定并加强了贸发会议作为联合国巴勒斯坦贸易和发展事务协调中心的作用，请贸发会议“向大会提出报告，说明以色列的占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价”。

C. 协调、统一和资源调集

72. 2104 年，贸发会议继续与巴勒斯坦民族权力机构、巴勒斯坦民间社会、联合国和其他国际机构以及捐助界协调，在援助巴勒斯坦人民方面取得切实进展。

73. 然而，2014 年至 2015 年，获得额外资源以落实技术合作支助的需求已变得更为紧迫。由于缺少预算外资源，援助巴勒斯坦人民股的三个专业员额可能会损失一个。这一损失会损害有关方案履行任务的能力。此外，海关现代化、投资促进和中小企业发展等领域的关键项目仍然缺乏资金。最后，落实大会第 69/20 号决议将需要增加大量的经常预算和预算外资源。只有保障此类资源，才能应对巴勒斯坦经济的复杂需求，并通过发展体制能力和健全的决策以及提供研究和咨询服务，缓解占领的影响。

参考资料

国际货币基金组织(2015)。西岸和加沙：主要问题。特设联络委员会会议。布鲁塞尔。5 月。

Jesus Fernandez-Villaverde J、Guerron-Quintana P、Kuester K 和 Rubio-Ramirez J (2013)。财政波动冲击与经济活动。11 月。可查阅：<http://economics.sas.upenn.edu/~jesusfv/fiscaluncertainty.pdf> (访问日期：2015 年 7 月 1 日)。

Kock U 和 Qassis H (2011)。西岸和加沙：结算收入近期动态。10 月。可查阅：imf.org/external/country/WBG/RR/2011/102711.pdf (访问日期：2015 年 7 月 1 日)。

四方会谈代表办(2014)。加沙：重建和经济发展的机遇。10 月。可查阅：http://unispal.un.org/pdfs/QuarRep_GazaEconRpt.pdf (访问日期：2015 年 7 月 1 日)。

巴勒斯坦中央统计局、联合国粮食及农业组织、近东救济工程处和世界粮食计划署(2014)。联合新闻稿：巴勒斯坦的粮食不安全程度居高不下。6月。可查阅：<http://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/food-insecurity-palestine-remains-high> (访问日期：2015年7月1日)。

巴勒斯坦发展和重建经济理事会(2014)。年度报告。

巴勒斯坦财政部(2015)。财政动态：2015年第一季度。

巴勒斯坦水务局(2014)。水务部门损害评估报告。8月。

Pelham, N (2011)。加沙的隧道现象：以色列围城无意造成的动态。《巴勒斯坦研究期刊》。164(4):6-31。

拯救儿童组织(2015)。30个国际援助机构的联合声明：“我们在加沙不能失败”。2月。可查阅：<https://www.savethechildren.net/article/30-international-aid-agencies-we-must-not-fail-gaza> (访问日期：2015年7月1日)。

贸发会议(2009)。关于贸发会议援助巴勒斯坦人民的报告：被占巴勒斯坦领土的经济发展动态。TD/B/56/3。日内瓦。8月7日。

环境署(2009)。《加沙地带2008年12月至2009年1月敌对行动升级后的环境评估》。联合国出版物。内罗毕。

联合国(2012)。2020年的加沙：宜居之地？联合国中东和平进程特别协调员办事处。8月。

_____ (2014)。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的报告。A/69/35。纽约。10月7日。

人道协调厅 (2013)。巴勒斯坦被占领土：加沙燃油危机局势报告。11月。

_____ (2014a)。西岸C区：主要人权关切。8月。

_____ (2014b)。西岸限制出入地图。9月。

_____ (2014c)。加沙危机：局势概要。10月。可查阅：<http://www.ochaopt.org/content.aspx?id=1010361> (访问日期：2015年7月1日)。

_____ (2015)。人道主义公报：月度报告。1月。

近东救济工程处(2015a)。加沙局势报告。第89期。4月。

_____ (2015b)。加沙局势报告。第93期。5月。

世卫组织(2014)。加沙地带：卫生部门联合评估报告。

世界银行(2009)。巴勒斯坦水业发展限制评估。第47657-GZ号报告。

_____ (2014a)。经济观察报告。特设联络委员会会议。纽约。9月。

_____ (2014b)。改善巴勒斯坦被占领土电力服务付款情况的评估和行动计划。
第 ACS9393 号报告。

_____ (2015)。提交特设联络委员会的经济观察报告。第 96601 号报告。
