联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
10 July 2017
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
第六十四届会议
2017 年 9 月 11 日至 22 日，日内瓦
临时议程项目 12(b)
技术合作活动：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

以色列占领加沙地带和西岸(包括东耶路撒冷)已经有50年。这50年是发展倒退、人的潜力受压制和发展权被剥夺的50年。当地经济无力雇用三分之一的劳动力，妇女和青年失业率极高。2016年，巴勒斯坦被占领土的人道主义状况不断恶化，捐助方的支助不断减少，占领状态下实施的限制性措施仍在继续。以色列违反安全理事会第2334号决议，加速扩张定居点。国际社会应承担其责任，支持巴勒斯坦人民抵御长期占领造成的逆境。

贸发会议成功地向巴勒斯坦人民提供了技术合作、培训和咨询服务，完成了一个开发巴勒斯坦贸易便利化能力的项目。为了按照大会第69/20、第70/12和第71/20号决议的要求，评估和报告以色列占领造成的经济成本，并且为了对巴勒斯坦的公共财政管理能力进行升级，贸发会议需要获得额外资源。

* 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。

** 媒体不得在格林尼治时间 2017 年 9 月 12 日下午 5 时之前引用本报告所载信息。

一. 长期占领、经济停滞和发展倒退

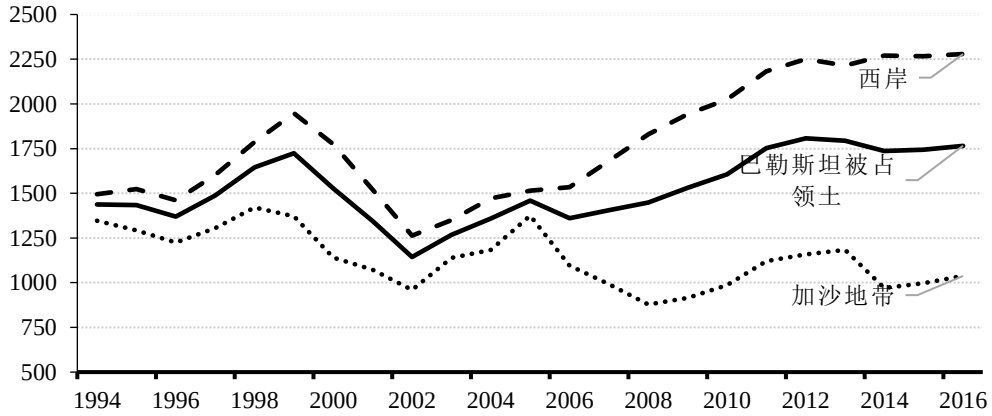
1. 2017 年是以色列占领加沙地带和西岸(包括东耶路撒冷) 50 周年；这是最近历史上时间最长的占领。对于巴勒斯坦人民来说，这是发展倒退、人的潜力受压制和发展的基本人权被剥夺的 50 年，结束之日遥遥无期。联合国和国际社会设想的两国解决方案众望所归，却无法实现，而占领目前得到进一步巩固，其复杂的社会经济危害随时间的推移更加严重。

2. 巴勒斯坦 2016 年的国内生产总值(国内总产值)增长了 4.1%，但其经济的生产能力继续受到侵蚀，经济业绩远低于其潜力，失业情况处在大萧条以来全世界罕见的水平。此外，2016 年的实际人均国内总产值大约停留在 1999 年的水平上，按 2004 年定值美元计为 1,766 美元(见图、表 1)。

3. 2016 年，西岸的国内总产值增长 3%，勉强跟上人口增长的速度，而且对人均收入没有产生较大的积极影响。加沙的经济稍有起色，实际国内总产值增长了 7.7%；但这种增长只反映出为了修复 2014 年以色列军事行动造成的广泛破坏而进行的重建活动。尽管出现增长，但加沙的发展倒退趋势依然不减。自 1995 年缔结《奥斯陆协定》以来，加沙的人均国内总产值缩减了 23% (见图)。

4. 2016 年与前几年一样，推动国内总产值增长的是国内需求不可持续的扩大，特别是私人消费，占了银行提供给私营部门信贷的 26%。虽然私人消费对经济增长的重要性相对于政府消费而言提高了，但投资和出口依然滞后。

实际人均国内生产总值，1994 年至 2016 年
(2004 年定值美元)



资料来源：巴勒斯坦中央统计局。

表 1

巴勒斯坦被占领土的经济：主要指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2015*	2016*
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	8.1	-0.2	3.4	4.1
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	4 910	8 913	12 716	12 673	13 397
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 333	9 512	14 198	14 385	14 976
国民可支配总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	6 624	11 503	15 604	15 807	17 220
人均名义国内生产总值(美元)	1 427	1 553	1 182	1 449	2 339	2 960	2 864	2 944
人均名义国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 573	2 496	3 305	3 251	3 290
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	-3.1	0.4	1.2
人均实际国民总收入增长率(百分比)	0.5	4.7	-16.1	-5.4	2.7	-1.9	1.7	-0.7
人口和劳动力								
人口(百万)[a]	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.55	4.68	4.82
失业率(百分比)	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	26.9	25.9	26.9
就业总人数(千人)	417	588	452	636	743	913	959	978
公共部门中	51	103	105	147	178	209	211	211
以色列和定居点中	68	135	42	55	78	107	112	116
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	21.6	21.6	22.2	26.7
经常支出	15.0	22.1	28.0	46.4	34.5	32.1	31.7	32.3
总支出	25.1	29.3	34.2	52.1	39.6	34.1	33.5	34.8
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-27.1	-17.9	-12.5	-11.3	-8.1
公共债务 [b]	..	20.0	21.1	22.2	21.1	17.4	20.0	18.5
对外贸易								
经常转账净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 421	2 244
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	736	1 367	2 172	2 338	2 432
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	3 683	5 264	7 209	7 538	7 603
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-2 947	-3 897	-5 037	-5 200	-5 170
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-60.0	-43.7	-39.6	-41.0	-38.6
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 838	-2 578	-2 602
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	-30.7	-22.3	-20.3	-19.4
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	61.9	59.8	58.5
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	2.7	3.1	3.5	3.3

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

* 初步估算数字。

[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] 公共债务包括内债和外债，但不包括欠款和巴勒斯坦民族权力机构对养老基金的债务。

[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。

A. 经济窒息、竞争力受损和资源流失

5. 尽管人们观察到国内总产值出现增长，但这不能掩盖悲惨的经济现状：生产基础持续受到侵蚀，土地和自然资源继续向定居点流失，西岸土地被不断吞并，整个经济被切分为互不联系的市场和区域，以色列对进口基本生产资料实施多种限制；这些都提高了生产成本，抑制了投资，并不可避免地使经济踏上一条高失业率、广泛贫困的扭曲道路。

6. 此外，不对称的经济关系仍在强化巴勒斯坦经济对以色列的被迫依赖。几十年的占领期间，以色列一直占巴勒斯坦国际贸易的最大份额。这种情况在 2016 年仍在继续，以色列在巴勒斯坦贸易额中至少占一半，而巴勒斯坦被占领土在以色列贸易额中的占比约为 3%。2016 年，巴勒斯坦从以色列的进口额据估计将比向以色列的出口额多 26 亿美元(占国内生产总值的 19.4%)，而实际情况是，价格更低廉、更具竞争力的巴勒斯坦进口品来源在世界各地都能找到。

7. 造成巴勒斯坦大量贸易逆差的直接原因是可贸易商品部门薄弱，工农业生产者无法渗透出口市场，以及他们无力在国内与国外进口商品竞争。

8. 生产部门衰退的一个表现是持续的农业倒退。巴勒斯坦中央统计局称，2016 年的农业增加值缩减了 11%。因此，2015 年至 2016 年，农业部门在国内总产值中的占比从 3.4%下降到 2.9%。可贸易商品部门在 2016 年持续下滑，矿业和采石业的增加值下降 21.3%，完全抵消了制造业在国内生产总值中小幅提升的部分。

9. 分配给私营部门的信贷，同样可以看出生产部门的衰落。2016 年，农业和食品加工业在私营部门信贷中的占比仅有 2%，也就是划拨给融资工具的信贷的一半；而矿业和制造业的占比为 6%，消费和房地产信贷的占比超过一半，分别为 26%和 25%，其次是贸易，占 20% (世界银行，2017)。信贷集中在消费和房地产上，反映出由于以色列单方面实施和任意调整的经济限制措施具有不确定性和严重程度，银行对投资于私营部门的较高风险进行规避。

10. 人们有好几个理由对工业和农业部门的衰退表示担心。这些部门因具有出口能力，故在实现规模经济和扩大就业方面有更大空间。它们往往比服务业和建筑业更有活力和创新力。此外，农产品和制造品属于国际可贸易商品，这会鼓励技术进步、提高效率和促进国际竞争力。因此，工业和农业的倒退遏制了经济和技术进步，让巴勒斯坦经济在国际供应链上进一步落在后边。

11. 农业部门贡献低的另一原因是，仅有 21%的可耕地得到利用，高达 93%的耕地得不到灌溉。此外，以色列对进口适当的肥料实施限制措施，给农户增加了 2,860 万美元的成本，使土地生产率降低了三分之一。巴勒斯坦农户还面对着来自以色列和定居点的每年享受达 5 亿美元补贴的进口产品的不平等竞争；而以色列农户是在正常的成本条件下生产却享受一系列的政府扶植政策(巴勒斯坦经济政策研究所(巴勒斯坦经济所)等，2017)。

12. 另外，占西岸面积至少 60%的 C 区虽然是西岸唯一一块成片相连的土地，但一直处于以色列控制之下，禁止巴勒斯坦农户入内。它囊括了西岸的许多自然资源，具有在农业、旅游、化妆品、建筑、矿业和采石等领域创造就业的巨大潜力。

13. 阻碍生产部门的另一个因素是巴勒斯坦没有国家货币，依赖以色列新谢克尔。以色列的货币政策和汇率政策在过去两个十年中使得通货膨胀率得到抑制，以色列新谢克尔的实际有效汇率处于上升势头(升值)，实际价值升高了 25% (国际货币基金组织(货币基金组织)，2016)。这种升值起到出口税和进口补贴的作用，从而削弱了巴勒斯坦经济本已脆弱的国际竞争力。贸发会议(2009 和 2011)分析了巴勒斯坦依赖以色列新谢克尔的高昂成本，强调这种汇率水平反映的是结构迥异、更加先进的以色列经济的需求。

14. 经济复苏的一个前提是在提高整个经济生产能力的同时重建国家竞争力，这就要求取消与占领相关的代价高昂的限制措施；这些措施不仅削弱了现有的可贸易产品生产者的生存力，也抑制了潜在的国内外投资。这造成国家的产出由低价值链产品和小规模低效生产的产品所构成的局面。

B. 占领的经济成本不断攀升，加沙依旧深受其害

15. 2016 年，贸发会议依照大会第 69/20 号决议，编写了一份关于以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价的说明(贸发会议，2016)。该说明突出了这样一个事实，即占领给巴勒斯坦人民造成了沉重的经济代价。说明还强调，有必要在联合国系统内确立一个可持续的、循证的、系统性综合框架，用以估计占领的经济代价；这是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的必不可少的一步。该说明指出，如果没有占领，巴勒斯坦的经济可以达到现有规模的两倍。

16. 多个组织和多份报告及研究也确认了占领造成的巨大经济代价。最近，货币基金组织表示，按照最保守的假设，如果没有占领，巴勒斯坦被占领土的实际人均国内总产值将比现在高出近 40%；而按照另一方法，实际人均国内总产值将提高 83%。另一个方法表明，1994 年至 2014 年，巴勒斯坦被占领土的人均产出增长了 0.1%，微乎其微；其结论是，如果按照 1968 年至 1987 年间(当时的边界更加开放) 4.4%的趋势继续增长，实际人均国内总产值将比目前高 130% (货币基金组织，2016)。

17. 贸发会议(2015)强调，要想让加沙到 2020 年成为一个适于生存的地方，急需在卫生、教育、能源、水和环境卫生等部门投入巨大的重建努力。然而，人道主义和经济状况反而自 2015 年以来更加恶化。世界银行表示，加沙在过去两个十年中的经济业绩也是世界上最差的。联合国中东和平进程特别协调员办公室(2017)观察到以下情况，表明加沙人民长期遭受史无前例的严重苦难。

(a) 通过海陆空封锁遭受的集体惩罚持续了超过 10 年；

(b) 生产者无法进入加沙 35%的农地和 85%的捕捞水域；

(c) 2017 年初，加沙的出口比 2007 年的水平下降了 65%；

(d) 三分之二的加沙人口需要某种形式的人道主义援助；

(e) 80%的人口领取粮食援助和某种形式的社会转移支付，但仍有一半人口的粮食没有保障；

(f) 2016 年每天停电 12 至 18 个小时，2017 年初增加到 20 个小时。这阻碍了一切经济活动，妨碍提供各项服务，特别是供水、污水处理和卫生服务；

(g) 使用改善供水的人口比例从 2000 年的 98%下降到 2014 年的 10%；

(h) 污水经部分处理后往往被排放到海中；

(i) 2014 年召开的巴勒斯坦问题——重建加沙开罗会议用于加沙的认捐为 35 亿美元，仅支付了 51%，用于恢复的总需求中仍有 84%没有得到满足。

C. 捐助方支助日益减少造成的经济冲击，使占领下的财政可持续性前景更加遥不可及

18. 2016 年，巴勒斯坦民族权力机构实现了有利但不可持续的收入业绩。当年收入增加 24%，这之所以是不可持续的，是因为它是两方面一次性意外收入的结果，也就是收到了 1.45 亿美元的电信许可费(2017 年和 2018 年会另外收到 7,300 万美元)，以及以色列支付的两笔共计 3 亿美元的款项，用于补偿巴勒斯坦民族权力机构在医疗券、均衡税、出境费和增值税等方面遗漏的财政收入。同一时期，总支出比 2015 年支出增长了 10%。因此，巴勒斯坦民族权力机构在 2015 年至 2016 年成功地将赤字水平从国内总产值的 11.3%降低到 8.1%；这难以表明财政空间得到改善，因为这主要是由这些一次性意外收入造成的；如果没有这些收入，赤字将从 11.3%上升到 11.5%。

19. 值得注意的是，贸发会议的调查研究是促成上述以色列向巴勒斯坦民族权力机构归还 3 亿美元的一个主要原因。早在 2004 年，贸发会议(2004)就强调，巴勒斯坦从以色列的大量间接进口是一个应予调查的问题。2011 年，贸发会议跟进了关于巴勒斯坦财政收入流入以色列的先期报告，将报告的结论转交贸易和发展理事会。

20. 贸发会议(2014)就漏损问题开展了进一步研究，详细说明了大量的巴勒斯坦财政收入无端漏损、流入以色列国库。这些研究结论也体现在货币基金组织、中东问题四方和世界银行 2016 年 4 月向特设联络委员会会议提交的报告中。随后，2016 年初，以色列与巴勒斯坦民族权力机构开始谈判，达成了一项协议，即以色列向巴勒斯坦民族权力机构归还 3 亿美元，用于偿还部分漏损的巴勒斯坦财政收入。这是可喜的一步，但是个特例。为了实现财政可持续性并改善巴勒斯坦民族权力机构的预算规划，应该建立一个双边机制，从而使以色列用及时、透明和可核查的方式与巴勒斯坦民族权力机构分享所有巴勒斯坦贸易数据。这一机制不仅应结束巴勒斯坦资金漏损的情况，也应解决巴勒斯坦民族权力机构 1994 年成立以来积累的巴勒斯坦财政流失的问题。

21. 过去几年中，巴勒斯坦经济遭受了另一个负面外部冲击，也就是捐助方的支助在 2014 年至 2016 年减少了 38%，从 12.3 亿美元下降到 7.57 亿美元，2017 年预计还将减少 13% (货币基金组织，2017)。造成捐助方参与不断减少的其中一个原因是，占领一直阻碍援助转化为发展收益。控制损失、人道主义干预和预算支持成为优先任务，从而牺牲了对发展的支持。

22. 从这个意义上说，占领使敌对状况不断加剧，造成双重挑战，因为占领剥夺了巴勒斯坦人民获取其自然和经济资源的机会，同时又让发展收益微乎其微，让捐助方的支助望而却步。因此，占领削弱了一般的传统发展政策的效能，将巴勒斯坦经济带上了一条绝无仅有的扭曲增长之路，即捐助方资助的政府支出在维持最低水平的总需求上发挥关键作用。

23. 2008 年以来，巴勒斯坦民族权力机构为了实现财政可持续性而实施了多项严肃、深远的改革。这些措施是在极端不利的政治经济环境中实施的，但巴勒斯坦民族权力机构成功地将财政赤字从 2006 年占国内总产值的 27%，降低到 2016 年的 8%。在这一背景下，巴勒斯坦民族权力机构难以逆转公共投资下滑的趋势，近期公共投资约为国内总产值的 2%。此外，巴勒斯坦民族权力机构为了应对外部支助水平降低的冲击，采取了向国内银行不可持续地借贷以及对私营部门和养老基金积累欠款相结合的办法。

24. 巴勒斯坦民族权力机构正在用尽较不痛苦的缩减开支备选办法。任何进一步的财政紧缩，在占领条件日益恶化和捐助方支助的负面冲击下，都可能对经济、社会和政治造成危险后果，对提供极为重要的公共服务和为了使将来主权国家的经济良好运转所需的制度建设努力造成不利影响。

D. 占领状态和捐助方支助不断减少，使经济增长在需求和供给两侧均受到制约

25. 2017 年，巴勒斯坦民族权力机构继续实施为一个有生存能力的、独立的巴勒斯坦国奠定基础的宏伟计划，并起草了《2017-2022 年国家政策议程》；该议程着重于农业和水资源、可再生能源、旅游、采石、贸易便利化和公共交通等多个部门的优先目标，包括铁路，以及在西岸建立机场和在加沙建立海港。

26. 然而，即便要取得适度成果，这一发展议程也需要捐助方的大量支助，扭转当前捐助方支助的下降趋势，并且取消以色列对巴勒斯坦生产和贸易活动实施的限制。最重要的是，要对被占巴勒斯坦领土进行经济开发，以色列就必须撤销错综复杂的多层控制，这些措施已经让经济窒息，让生产基础形成空洞，破坏了投资氛围，摧毁了巴勒斯坦的竞争力。

27. 国内总产值的增长一直严重依赖公共和私人消费。因此，援助水平降低以及由之产生的政府开支减少，将进一步削弱经济增长。与占领相关的严苛措施与捐助方支出减少叠加在一起，在供给侧和需求侧对经济增长形成双重制约。增长放缓和国内总产值停滞，将恶化财政状况，加重债务负担，进一步抑制投资。

28. 很可能出现一个占领日益敌对、援助水平不断下降、政治不满不断高涨这三者相互加强的恶性循环。结束对加沙的封锁，取消对巴勒斯坦内外贸易的限制，结束对 C 区的占领，是在被占巴勒斯坦领土上启动可持续发展的必要条件。

29. 甚至在这些条件得到满足之前，国际社会也要承担起支持巴勒斯坦人民的责任，哪怕是为了避免人道主义崩溃。强化捐助方的支助必不可少，这样才能维持巴勒斯坦民族权力机构在建设主权的巴勒斯坦国的制度基础方面取得的成就，实现中东的持久和平。然而，虽然加强捐助方的支柱非常重要，但不应取代国际社会呼吁占领国承担国际法责任。

E. 以色列定居点违反国际法，对实现发展权构成障碍

30. 贸发会议在提交给贸易和发展理事会的年度报告中，一直突出以色列定居点问题，认为这是阻碍巴勒斯坦经济发展，妨碍联合国数份决议呼吁的两国解决方案可行性的一个主要障碍。同样，安全理事会于 2016 年 12 月 23 日通过了第 2334 号决议，安理会在决议中：

> “1. 重申以色列在 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷设立定居点没有任何法律效力，该行为公然违反国际法，严重阻碍实现两国解决方案，并阻碍实现公正、持久和全面的和平；
>
> 2. 再次要求以色列在被占领的巴勒斯坦领土包括东耶路撒冷立即完全停止一切定居点活动”

31. 尽管有这份安理会决议，以色列仍于 2017 年强化了在被占西岸扩张定居点和住房的活动。2016 年，这些定居点中的房屋建筑活动比 2015 年增加 40%，达到 2001 年以来第二高的水平(国际劳工组织(劳工组织)，2017)。以色列还宣布了新的计划，要建造 5,000 多套新住房，并使定居点和前哨站中 4,000 套已建成的房屋合法化。

32. 近年来，定居者的人口增长率不仅超过了以色列的增长率，也超过了巴勒斯坦人口的增长率。1993 年和 1995 年签署《奥斯陆协定》以来，定居者人口增长了一倍多，目前保持在 60 万至 75 万人之间。以色列在住房、教育和税收方面对个人定居者和相关产业给予优惠，从而鼓励和刺激了这一现象。

33. 2016 年，西岸巴勒斯坦人的建筑被拆毁的数量超过其他任何年份。联合国人道主义事务协调厅(2017)报告，2016 年，以色列在整个西岸拆毁或没收了 1,094 个属于巴勒斯坦人的建筑，这一速度是 2015 年的两倍，也是 2009 年以来的最高水平，导致 1,600 多名巴勒斯坦人流离失所，其中半数是儿童。此外，摧毁捐助方出资的人道主义援助设施的活动在 2016 年猛增，292 个由捐助方出资的建筑被拆毁或被没收，比 2015 年遭拆毁的建筑多 165%，受影响的救济物品包括庇护所、帐篷、蓄水池、动物栏圈以及生存和谋生所需的其他基本结构(联合国人权事务高级专员，2017)。

34. 另外，西岸的巴勒斯坦人依然遭受定居者多种形式的暴力，包括骚扰、袭击和损坏财产。例如，2016 年，巴勒斯坦人的 1,500 多棵橄榄树被定居者破坏或连根拔除，1967 年以来已有 250 万棵果树被拔除。此外，被占西岸存在两个平行的法律体系，也就是以色列定居者适用于以色列的国内法，被告享有更多的保障，而巴勒斯坦人受以色列军法约束。

35. 定居点附近依然严格限制巴勒斯坦人的行动和通行自由。截至 2010 年底，西岸共有 572 个出入障碍(联合国中东和平进程特别协调员，2017)。剥夺行动自由意味着剥夺其他自由和人权，比如享受教育、卫生、工作、家庭生活和发展的权利。以色列的长期封闭政策和对巴勒斯坦人行动的限制对经济、就业和贫困状况造成直接影响。Calì 和 Miaari (2012)用多层回归模型分析了一个巴勒斯坦工人的大型样本，考察了以色列封闭政策对西岸当地经济的影响，结论是封闭状态对就业的概率、时薪和工作天数造成较强的负面影响，同时还增加每天的工作时间。

二. 五十年的剥夺、发展倒退和大量失业

36. 占领造成的一个最严重后果是，当地失业率持续位居世界之最。2016 年的失业水平极高，西岸为 18%，加沙为 42%，巴勒斯坦被占领土为 27%；是该区域平均水平的两倍多(劳工组织，2017；世界银行，2017)。然而，官方失业率尽管居高不下，却没有真正反映问题的深度以及随之产生的经济困难和浪费人力资源的问题。当地的劳动参与率低(45%)，妇女和青年中的失业率极高，极端依赖以色列的劳动市场；这些情况使失业和贫困危机造成的损失雪上加霜，却没有充分反映在官方的失业统计数据中。

37. 官方统计数据是以失业的严格定义为基础的，只统计积极寻找工作的人。这一措施与宽松的定义不同，低估了巴勒斯坦被占领土上问题的严重程度，因为它没有统计渴望工作、但因已对找到工作不抱希望而不再寻求就业的人。

38. 10%的劳动力不在国内经济中就业，而是在以色列和定居点中就业，使得就业状况更为严峻。贸发会议(2017)将这一问题称为按劳动力衡量的资源差距，其中包括失业者和在以色列及定居点工作的劳动力，他们是无法在国内经济中就业的劳动力的一部分。因此，如果失业人数再加上不再寻求就业的受挫劳动者和在以色列及定居点就业的劳动者，这样衡量出来的巴勒斯坦被占领土上的失业水平将会大幅提高。

39. 生产力受到严重限制，国内总产值的增长疲软且基本上创造不了就业，造成了不利的劳动力市场条件；加沙 78%的私营部门就业者和西岸 20%的私营部门就业者，得到的工资低于巴勒斯坦民族权力机构 2013 年确定的法定最低工资(每小时 8.5 新谢克尔，约合 2.4 美元)，人们还担心劳动参与率持续降低，童工现象也日益增多(劳工组织，2017；巴勒斯坦经济所等，2017)。

40. 增长乏力和失业水平高，加深了粮食不安全状况。此外，加沙的失业率(42%)和贫困率(39%)是西岸相应水平的两倍多。巴勒斯坦人中，失业者陷入贫困的可能性是就业者的两倍(联合国中东和平进程特别协调员，2017)。加沙和西岸的人口抚养比分别为 7 和 5，意味着每一名巴勒斯坦劳动者失去工作平均会影响另外六个巴勒斯坦人。因此，与贫困作斗争，就要实施侧重于在就业密集型部门进行大规模投资的扶贫增长战略。

41. 贸发会议的计算数据表明，国内总产值每年的实际增速持续保持在 5.3%以上，才能使失业状况略微好转。这符合货币基金组织的结论，即国内总产值每年的增速要达到 4%以上，才能让失业维持在当前水平，防止社会经济状况进一步急剧恶化。货币基金组织(2017)预测表明，如果保持目前的趋势，巴勒斯坦被占领土作为一个整体，中期国内总产值增速将为 3.3%，西岸和加沙分别为 2.7%和 5.5%。因此，鉴于巴勒斯坦人口预计到 2050 年将翻一番，除非当前趋势得到扭转，否则失业情况将恶化，人均收入减少，贫困问题更加严重；这些都会增加出现一个经济衰退和政治危机相互强化的恶性循环的风险。

A. 西岸和加沙的劳动力市场遭到破坏

42. 1967 年占领开始以来，巴勒斯坦被占领土的高失业率和低工资，就迫使巴勒斯坦工人到以色列和定居点寻求就业。在占领状态下实施了越来越多的限制措施，使得依赖以色列和定居点就业的情况更加恶化，这破坏了当地经济的生产力和创造就业的能力。

43. 占领阻碍劳动生产率，从而抑制了巴勒斯坦人的工资，在巴勒斯坦被占领土和以色列的工资水平间制造出巨大的差距。例如，巴勒斯坦工人在以色列和定居点领取的平均日工资约为 220 新谢克尔(62 美元)，是巴勒斯坦被占领土平均工资的近三倍(巴勒斯坦经济所等，2017)。过去十年中，巴勒斯坦被占领土的劳动生产率停滞不前，年增长率仅为 0.6%。2016 年的劳动生产率增长 2%，但不足以弥补 2014 年和 2015 年超过 8%的负增长。

44. 西岸 2016 年的失业率降低并不意味着劳动力市场得到改善，而是反映出以色列和定居点吸收了更多的巴勒斯坦工人。在以色列和定居点就业的西岸工人居高不下，从 2014 年的 15.6%增加到 2016 年的 18.2%。在以色列和定居点就业占西岸工人工资总收入的四分之一。

45. 如果以色列和定居点的高风险工作不存在，西岸的失业率将超过 36%，不比加沙 42%的水平低多少。也就是说，如果没有以色列和定居点中问题重重、易受伤害的就业机会，西岸的失业水平将与加沙的极高水平相近。因此，尽管加沙的条件明显更糟，但必须认识到，西岸的劳动力市场条件绝不比加沙好。巴勒斯坦被占领土的整个经济，不论是在西岸还是在加沙，都受到抑制，丧失了制造就业机会的能力。

B. 极度依赖以色列提供就业

46. 巴勒斯坦民族权力机构 1994 年成立前到 2000 年 9 月开始爆发第二次起义的这段时间内，加沙比西岸更依赖以色列提供就业，但 1999 年以来，情况正好相反。1975 年至 1999 年，在以色列和定居点的就业分别占加沙和西岸总就业的 40%和 33%。

47. 在西岸，以色列和定居点提供的就业在 2000 年前占总就业的 25%，但到 2004 年下降到 10%，此后起伏不定。截至 2016 年第三季度，这一比例达到 18%。在加沙，以色列和定居点提供的就业在第二次起义开始时在总就业中占 15%，到 2000 年下降到 3%，到 2006 年彻底消失(巴勒斯坦经济所等，2017)。以色列对加沙的封锁和经常实施的军事攻击，已经使生产基础空洞化，摧毁了当地经济创造就业机会的能力；这些机会本可抵消流向以色列和定居点的就业。

48. 表 2 概述了巴勒斯坦劳动力自占领初期以来对以色列的严重依赖，表明在直接占领的年代中，失业不是问题。当地经济基本处于充分就业状态，失业率仅为 2.8%。可以把这一比率理解为自然失业率，反映出摩擦性失业和结构性失业的总和。

表 2
巴勒斯坦被占领土的失业情况，1969 年至 2016 年
(百分比)

	1969 年至 1992 年	1994 年至 2016 年
失业率	2.8	22.8
到以色列和定居点就业在总就业中的百分比	33.1	12.1
巴勒斯坦工人不到以色列和定居点工作的情况下的总失业率	35.9	34.9
国内生产总值增长率	7.4	4.4

资料来源：巴勒斯坦中央统计局和 Farsakh (1998)。

49. 然而，1994 年以前充分就业的情况并不意味着巴勒斯坦经济能够强劲的创造就业，因为在这段时期，三分之一的劳动力在以色列经济中就业。同样，在巴勒斯坦民族权力机构 1994 年成立后的这段时期，失业的多样性和严重程度与巴勒斯坦工人在以色列和定居点就业的比例存在较强的相关性。贸发会议的计算表明，巴勒斯坦国内失业率与以色列经济的就业情况之间的相关性高达-0.82。

50. 如表 2 所示，1994 年前后，如果不是以色列和定居点提供的就业，巴勒斯坦被占领土的失业率将会惊人地保持在 35%以上的水平。因此，决定巴勒斯坦被占领土失业情况的一个最重要因素是巴勒斯坦工人能否进入以色列和定居点就业。换言之，巴勒斯坦的失业率对以色列基于其政治目的和经济需求，雇用巴勒斯坦劳动力的意愿一直非常敏感。

51. 在以色列经济中就业的巴勒斯坦工人具有一个关键特征，他们与来自其他国家的移民工人不同，同一天会返回他们在巴勒斯坦被占领土上的村镇，他们的收入是巴勒斯坦用于支付以色列进口商品的一个重要来源。例如，2016 年，在以色列工作的巴勒斯坦人的收入约为 10 亿美元(占西岸劳动收入的 25%)，等于巴勒斯坦从以色列进口商品成本(36 亿美元)的 27%。

52. 在以色列和定居点就业的全部巴勒斯坦劳动力中，38%没有适当的工作许可，因而受到剥削，从事缺乏保护甚至在发生工伤时得不到治疗的工作。对于拥有在以色列工作的合法权利的人而言，以色列的就业许可体系导致出现了许可经纪人，他们进一步剥削巴勒斯坦工人，对帮助他们获得许可收取高昂费用(劳工组织，2017；货币基金组织，2017)。劳工组织(2017)指出，许可经纪人往往向巴勒斯坦工人收取 1,500 至 2,500 新谢克尔。如果加上 500 新谢克尔的交通费用，每月的全部成本平均超过 2,000 (565 美元)新谢克尔。损失的收入相当于按照 220 新谢克尔(62 美元)的平均日工资工作九天的全部收入。

53. Macro 政治经济学中心(2017)指出，在以色列和定居点工作的巴勒斯坦人主要从事危险艰苦的工作，卫生和安全条件不足；73%从事建筑和农业，其余 27%从事工业、商业、住宿和餐饮业。工资歧视普遍存在；巴勒斯坦工人，即便是资历水平较高的，工资也只有从事同样工作的以色列工人的 39%至 44% (劳工组织，2017；Macro 政治经济学中心，2017。

54. 在以色列就业除了成本高昂外，许多工人必须在夜里出门，才能早早到达拥挤不堪的过境点，在不人道和充满侮辱的条件下受到安全检查、骚扰和长时间的拖延(劳工组织，2017)。拖延很容易把一天的工作时间延长到 16 个小时(巴勒斯坦经济所等，2017)，使工人们筋疲力尽，生产率受到影响，工伤风险升高。在以色列经济中就业，总体上非常脆弱，受到定居者的骚扰，附带着高昂的金钱和时间成本；这些表明，巴勒斯坦人在以色列就业更多的是受到巴勒斯坦被占领土上缺乏工作(推动因素)，而不是两个经济体之间的工资差距(拉动因素)的驱动。

C. 无法创造就业的增长持续了半个世纪，妇女和青年受到更大影响

55. 巴勒斯坦经济的另一特点是，尽管当地经济在 1969 年至 1992 年间的平均增长率达到 7.4%，巴勒斯坦民族权力机构成立后的 1994 年至 2016 年达到 4.4%，而且劳动参与率较低，但国内经济一直无法为超过三分之一的劳动力提供就业。这使人非常怀疑被占状态下，一直以来国内总产值增长体现的本质。

56. 巴勒斯坦国内总产值增长没有使失业情况好转，这符合贸发会议作出的当地经济出现了工农业倒退的分析。政治风险高，人员流动和通行受到诸多限制，获取进口资料的途径有限，与全球市场隔离；这些导致的工农业(可贸易商品部门)的投资水平低，将它们对就业的贡献率限制在总体水平的 12%左右。这就部分解释了巴勒斯坦的经济增长在整个被占时期为何表现出就业水平低的一面。

57. 被占状态下实施的限制性措施使巴勒斯坦妇女成为世界上劳动参与率最低、失业率最高的一群人。巴勒斯坦妇女无法获得与男子同样的到以色列和定居点就业的机会，以色列对人员流动的限制和封闭政策使得离家外出找工作对妇女而言特别不安全。

58. 2016 年，妇女的失业率大幅增加了 5.5 个百分点，达到 45%；男性的失业率基本保持在 22%的水平不变。妇女仅占巴勒斯坦就业人口的 15.7%，却占巴勒斯坦失业人口的 34.5%。加沙的情况更糟，当地女青年的失业率高达 85%(劳工组织，2017)。

D. 青年失业率高对未来构成威胁

59. 巴勒斯坦劳动市场面临的另一主要威胁是，15 至 29 岁年龄组青年的失业率极高。2016 年，西岸和加沙的青年失业率分别为 27%和 56%，使巴勒斯坦的青年失业率位居本地区之最。更令人震惊的，这两个数字没有涵盖该年龄组中有 59%的人口退出劳动市场，不再寻求就业(劳工组织，2016)。这意味着，巴勒斯坦被占领土上有 30%的人口(144 万名巴勒斯坦青年)既没有上学，也没有找工作。

60. 失业青年往往被认为是失去的一代，因为他们没有机会在工作最初的几年中构建相关技能。几代青年人的权利就这样被剥夺，阻碍对教育的投资，降低人力资源的积累，使当地经济丧失新思维、创新性、技术意识和变革创新等与青年天然联系在一起的素质。

61. 对整个经济而言，青年失业率极高对于长期的生产力、竞争力、经济增长和财政可持续性都造成负面影响。青年失业问题造成技能萎缩，与之相关的是将来找工作的时间更长、就业不足、长期无法就业、终生收入减少、贫困、绝望和健康不良，以及在经济、文化、社会和政治上受到边缘化。青年、大学毕业生和妇女等人力资源的利用状况不足，是占领对巴勒斯坦人民造成的另一种经济代价。

62. 劳工组织(2016)表示，15 至 24 岁年龄组的就业青年中，有 38%在非正规部门中工作，57%在正规部门中从事非正式工作，工作享受不到社会保障、医疗保险和带薪的年假或病假。其结果是，就业青年中属于非正式就业的比例极高，达到 95%。这一年龄组受到失业和非正式就业的影响，这些危机创造出的工作条件是，超过 50%的青年工人的收入低于最低工资，没有正式就业提供的基本福利和保护(劳工组织，2016)。

63. 青年失业问题将导致将来的收入流失，这将使税收减少并增加政府在社会转移支付和卫生服务方面的开支负担，从而加重巴勒斯坦民族权力机构的财政收支问题。青年失业问题造成的经济和社会影响，应得到巴勒斯坦政策制定者及其发展伙伴的特别关注。因此，遏制青年失业问题应成为一个主要的政策优先任务，这攸关巴勒斯坦人民的未来，当地经济的健康，以及社会的团结公正。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

64. 三十多年来，贸发会议一直对巴勒斯坦人民给予支持，开展相关的政策导向研究，执行技术合作项目，提供咨询服务，并促进国际社会就巴勒斯坦人民及其发展愿望所面临的挑战达成共识。

65. 2016 年，贸发会议继续向巴勒斯坦人民提供技术援助，帮助其建设经济和体制能力。贸发会议的倡议、研究结果、咨询服务和建议已惠及众多机构。遵循《圣保罗共识》第 35 段、《阿克拉协议》第 44 段及《多哈授权》第 31 段(m)项，按照大会第 69/20、第 70/12 和第 71/20 号决议，贸发会议援助巴勒斯坦人民的方案集中在以下四类：

(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) 金融和发展；

(d) 企业、投资和竞争政策。

B. 正在开展的业务活动

66. 2016 年，贸发会议圆满完成了一个促进巴勒斯坦贸易的能力发展技术合作计划的执行工作。该项目总额 210 万美元，由加拿大出资，极大地加强了巴勒斯坦公私部门在贸易便利化方面的能力，改善了进出口商的知识基础。该项目的一个关键成就是设立了一个名为供应链管理的专业学历培训方案，由贸发会议、巴勒斯坦国家经济部、巴勒斯坦承运人协会和比尔泽特大学联合开发。该方案包括八个模块，涵盖国际贸易(包括法律法规方面)、合同、保险、运输流程、物流管理和海关流程等关键方面。该方案旨在服务于巴勒斯坦进出口商、海关代理、政府工作人员、青年毕业生、律师和其他对这一领域感兴趣的专业人员的需求。该方案于 2017 年获得教育和高等教育部的认证。这给该项目前几年取得的其他主要成就画上了圆满的句号。

67. 贸发会议得益于卡塔尔的一笔 20 万美元赠款，借此延续其向巴勒斯坦人民提供技术合作活动和咨询服务的能力。

68. 此外，贸发会议于 2016 年探索了开展进一步合作的多个领域，在贸发会议擅长的专业领域向巴勒斯坦承运人协会、在外交部下新设立的巴勒斯坦国际合作署和公私部门的多个机构提供了持续的咨询服务。

69. 与前几年一样，贸发会议在 2016 年招待并培训了一名巴勒斯坦外交官。培训向这名外交官介绍了联合国系统和驻瑞士日内瓦的其他国际组织的工作，涵盖了贸发会议的工作范围，包括贸易和发展理事会年度会议。

70. 贸发会议对建设巴勒斯坦海关和使之现代化的贡献始于 2001 年，当时巴勒斯坦海关当局采用了贸发会议的海关数据自动化系统，用以履行海关的主权职能。该系统在巴勒斯坦海关的所有办事处实施，包括加沙与埃及接壤的拉法过境点。贸发会议还培训了巴勒斯坦的职能和信息通信技术专家团队，使之有能力独立管理这套系统。

71. 然而，巴勒斯坦海关使用的海关数据自动化系统世界版已经过时。因此，急需再度合作，采用 2011 年以来开发的诸多更新，以期更新海关能力，使其成为巴勒斯坦民族权力机构当前为了追求财政可持续性而努力加强公共财政管理能力的一个关键组成部分。

72. 拟议的新干预包括，加强巴勒斯坦海关的海关估价、风险分析、海关管控和清关后管控的能力，等等。还应该寻求在巴勒斯坦被占领土的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互动平台，从而方便这两个系统实时交换贸易数据。这一互动平台对巴勒斯坦的财政可持续性至关重要。它可用于确保巴勒斯坦民族权力机构及时获取准确、全面的巴勒斯坦贸易数据，这是杜绝数亿美元的巴勒斯坦财政收入流入以色列的一个先决条件。

73. 在公共财政管理领域，稳健的债务管理所发挥的关键作用被《千年发展目标》列为重点，又在《可持续发展目标》中得到强调。鉴于巴勒斯坦债务逐渐增多且日益复杂，在巴勒斯坦被占领土重新启用贸发会议债务管理和金融分析系统成为新的需要，从而提高巴勒斯坦公共财政管理的质量，扩大其范围。该系统可以在消除不断演变的债务压力风险，确保巴勒斯坦公共债务保持可持续方面发挥关键作用。

C. 协调、资源调动和建议

74. 2016 年和 2017 年初，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、联合国及其他国际机构、各捐助方和联合国国家工作队协调，为巴勒斯坦人民提供发展支助。然而，困难的实地条件影响贸发会议向巴勒斯坦人民提供支助，特别是在加沙，原因在于巴勒斯坦私营部门和民间社会的成员不准离开加沙，联合国和其他组织的工作人员也面临严重的出入障碍。

75. 本报告建议，应认真努力支持更新巴勒斯坦的公共财政管理能力，履行大会第 69/20、第 70/12 和第 71/20 号决议；这些决议要求贸发会议评估以并向大会报告色列占领对巴勒斯坦人民造成的经济代价。缺乏资源限制了贸发会议执行这一任务的能力。因此，并且按照《内罗毕共识》第 55 (dd)段的要求，请各成员国提供额外资源，从而使贸发会议有能力履行上述每份决议的第 9 段，实施海关数据自动化系统和债务管理和金融分析系统新项目。

参考资料

Calì M and Miaari SH (2012). The labour market impact of mobility restrictions: Evidence from the West Bank. Households in Conflict Network Working Paper No. 130.

Farsakh L (1998). *Palestinian Employment in Israel 1967–1997: A Review*. MAS. Ramallah.

ILO (2016). Labour market transitions of young women and men in the Occupied Palestinian Territory: Results of the 2015 school-to-work transition survey. Work For Youth Publication Series No. 40.

ILO (2017). The situation of workers of the occupied Arab territories: Report of the Director General, appendix. ILC.106/DG/APP.

IMF (2016). West Bank and Gaza. Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 26 August.

IMF (2017). West Bank and Gaza. Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 10 April.

Macro Centre for Political Economics (2017). The working conditions of Palestinian wage earners in Israel.

MAS, PCBS and Palestinian Monetary Authority (2017). Economic Monitor No. 47.

UNCTAD (2004). *Transit, Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2009). *Policy Alternatives for Sustained Palestinian Development and State Formation*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2011). *Rebuilding the Palestinian Tradable Goods Sector: Towards Economic Recovery and State Formation*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2014). *Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations*. United Nations publication. New York and Geneva.

UNCTAD (2015). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/62/3. Geneva. 6 July.

UNCTAD (2016). Economic costs of the Israeli occupation for the Palestinian people. A/71/174. Geneva. 21 July.

UNCTAD (2017). *The Occupied Palestinian Territory: Twin Deficits or an Imposed Resource Gap?* United Nations publication. New York and Geneva.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017). Occupied Palestinian Territory: Fragmented lives – humanitarian overview 2016.

United Nations High Commissioner for Human Rights (2017). Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. A/HRC/34/38 (advance unedited version). 16 March.

UNSCO (2017). Report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 1 May.

World Bank (2017). Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee meeting. 4 May.