

联合国
贸易和发展会议Distr.: General
20 September 2021
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第七十一届执行会议

2021 年 11 月 29 日至 12 月 3 日，日内瓦

临时议程项目 5

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**

概要

由于占领国在法律上吞并西岸大片土地的威胁引发严重财政危机，冠状病毒病大流行在巴勒斯坦被占领土的深远社会经济影响进一步恶化，并在某些方面被边缘化。在已持续数十年并且不断加深的长期占领和流动限制的背景下，在这些事态发展的共同作用下，2020 年成为自巴勒斯坦民族权力机构 1994 年成立以来巴勒斯坦人民最艰难的一年。尽管疫情冲击巨大，但被占领仍然是巴勒斯坦被占领土发展的主要障碍。2021 年及以后的经济复苏取决于占领国是否采取行动和捐助方的支持规模。2021 年复苏缓慢或不足将加剧在疫情之下岌岌可危的中小企业的破产风险。巴勒斯坦民族权力机构可支配的资源 and 政策空间远不足以履行其肩负的责任。此外，最近对加沙地带的空袭和巴勒斯坦被占领土其他地区的对峙预计将造成巨大经济影响，应在联合国今后的报告中加以说明。在占领结束之前，捐助方和国际社会为重建支离破碎的物质和机构基础设施以及脆弱的保健系统提供的充分支持是无可替代的。为将国际支助转化为切实进展，应当解除占领国对巴勒斯坦被占领土施加的所有限制。

* 本文件所用名称、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分，表示任何意见。根据大会和安全理事会的相关决议和决定，本文件提到“巴勒斯坦被占领土”时，指加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。使用“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 2021 年 9 月 28 日下午 5 时之前引用本报告所载信息。



一. 疫情和持久占领危机

1. 冠状病毒病(COVID-19)的冲击爆发之前,巴勒斯坦的经济处于混乱状态,整体政治经济环境每况愈下。生产基础遭遇重创,破败不堪,地理和市场的支离破碎日益恶化,对投入品和技术进口的限制严重损害了生产力,土地和自然资源向定居点的流失有增无减,财政资源不断流入以色列国库,加沙的区域经济受到长期封锁和军事行动的影响。

2. 除了 COVID-19 的冲击以外,2021 年 4 月,由于以色列当局威胁要将东耶路撒冷谢赫贾拉居民区和老城周围的巴勒斯坦家庭逐出家园,爆发了暴力事件。冲突很快蔓延到西岸其他地区;31 名巴勒斯坦人被杀,7 516 人受伤,798 人被捕(人道主义事务协调厅(人道协调厅),2021a)。大多数死亡是由于以色列安全部队在示威或冲突中或在应对袭击或袭击企图时使用实弹而造成的;5 月,在西岸,1 名以色列人被杀,137 人受伤,其中包括 90 名以色列安全部队成员(联合国,2021 年)。在加沙,以色列在 2021 年 5 月对峙期间发动的数百次空袭摧毁或部分损坏了 28 所医院和初级保健中心,导致自 2007 年以来的长期封锁和限制的影响加剧。此外,由于敌对行动升级,256 名巴勒斯坦人被杀,1 948 人受伤,8 235 人流离失所;331 座建筑被毁;15 129 套住房和商铺遭到破坏,其中 1 128 套遭到严重破坏;40 万人无法稳定获得安全的自来水;58 处教育设施遭到破坏(人道协调厅,2021b)。对这些事件进行影响评估还为时过早,但应在今后提交贸易和发展理事会的报告中加以说明。

3. 巴勒斯坦被占领土经历了几波 COVID-19 疫情。在 2020 年 3 月至 5 月的第一波疫情期间,巴勒斯坦民族权力机构的对策是实施全面封锁措施,约 15 万巴勒斯坦人失去工作。而后限制部分放松,随后在 7 月第二波疫情开始时重新实行,在 11 月第三波疫情爆发时再次重新实行。

4. 2020 年 3 月初疫情蔓延,封锁措施严重限制了第一季度的经济活动;国内生产总值与上一季度相比收缩了 4.9%,与 2019 年同季度相比收缩了 3.4%。最严重的收缩出现在第二季度,除公共行政、金融和保险之外,所有其他部门的经济活动都有所减少。与 2019 年第二季度相比,大多数经济指标都大幅下降:国内生产总值收缩了 18%,因为三分之二的企业完全关闭;失业率飙升至 39%;投资、出口和进口分别下降了 37%、18%和 27%。此外,这一季度,国内经济丧失了 7.8 万个工作岗位,以色列和定居点丧失了 3.4 万个工作岗位。

5. 2020 年,旅游业严重收缩,特别是在伯利恒和耶路撒冷。这一部门有 1 万名雇员失业,相当于其劳动力的 23%(巴勒斯坦中央统计局以及旅游和文物部,2020 年)。建筑业收缩了 36%,紧随其后的服务业、工业和农业部门分别下降了 18%、13%和 9%。在国际贸易方面,出口下降了 7%,降至 25 亿美元,进口收缩了 15%,降至 71 亿美元,导致贸易逆差增至 46 亿美元,相当于国内生产总值的 33%。

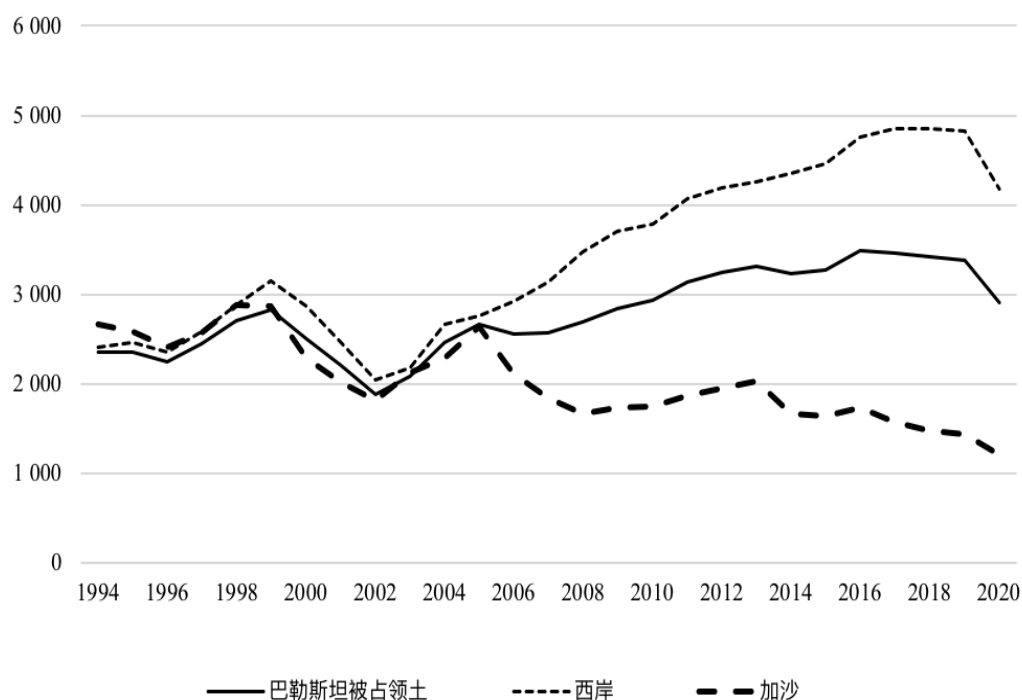
6. 2020 年,巴勒斯坦经济收缩了 11.5%,是自 1994 年巴勒斯坦民族权力机构成立以来收缩幅度第二大的一年。如上文所述,由于与疫情有关的限制以及以色列和定居点的就业率下降,2020 年第一季度和第二季度经济大幅收缩。2020 年之前,连续几年都是负面经济消息。西岸的人均国内生产总值 2020 年下降了

13.4%，2019 年人均国内生产总值增长率为 2003 年以来的最低值。此外，加沙的区域经济已连续四年呈下滑趋势；人均国内生产总值连续两年下降 13.7%(图 1)。

图 1

1994-2020 年人均国内生产总值

(以 2015 年美元不变价格计算)



资料来源：贸发会议根据巴勒斯坦中央统计局的数据计算。

7. 2020 年，随着经济活动陷入停滞，超过 6.6 万名雇员失去工作，失业率上升至 26%，尽管劳动力参与率从 2019 年的 44% 降至 2020 年的 41%。如果劳动力参与率保持稳定，失业率还要高得多。2020 年，西岸的失业率达到 15.7%，而加沙的失业率为 46.6%。然而，这些数字掩盖了这样一个事实，如果不是靠以色列和定居点的就业机会，西岸失业率还要高出 16 个百分点，远远更为接近加沙的极端水平。

8. 以色列和定居点的就业在没有相应生产力增长的情况下给国内工资造成上行压力，通过较高的工资抢走了熟练和半熟练工人，将他们作为廉价劳动力储备，从而扭曲了国内经济，削弱了其竞争力。西岸平均日工资为 37 美元，不到巴勒斯坦工人在以色列和定居点的日工资(78 美元)的一半，而加沙的日工资为 18 美元，不到巴勒斯坦工人在以色列和定居点的日工资的四分之一。与此同时，三分之一受雇于私营部门的国内劳动力的收入低于最低工资(巴勒斯坦经济政策研究所，2020 年)

9. 人均国内生产总值下跌，外国援助呈下降趋势，失业率长期处于极端水平，这表明贫困在不断扩大和加深。在这一背景下，巴勒斯坦生产者 and 家庭采取了可能造成长期损失的应对策略，包括使用较差的替代食品、出售贵重资产、回归自给农业、减少投资和使用劣质投入品。

10. 除了针对疫情的封锁措施外，还有与长期占领有关的限制。数十年来，巴勒斯坦人民一直受到各种封锁，行动和经济活动受到限制已成为一种常态。在 2000 年 9 月爆发第二次起义之后，以色列实行了严格的封闭政策，对巴勒斯坦人员和货物的流动实行复杂的流动限制制度。巴勒斯坦人不得进入东耶路撒冷或前往邻国，也不能在西岸和加沙之间或西岸内的城市中心和农村中心之间移动。这些限制使经济活动陷入瘫痪，加深了人们的痛苦和贫困。2020 年的收缩幅度为 11.5%，与 2002 年持平，当年国内生产总值下降了 12.5%。巴勒斯坦民族权力机构成立以来最严重的两次收缩都与封锁有关：一次是出于政治动机，另一次则由百年一遇的全球卫生危机引发。

11. 疫情暴露了整个巴勒斯坦被占领土的卫生系统在占领下受到的制约。由于加沙和难民营的人口密度很高，巴勒斯坦民族权力机构对巴勒斯坦边境缺乏控制，缺乏财政空间，过分依赖不充足和不稳定的外国援助，本已严峻的局势进一步恶化。在加沙，疫情发生在一个特别艰难的时期，在长期封锁下，脆弱的卫生和公共保健基础设施分崩离析，存在深度贫困和不安全，占领国一再采取军事行动。

12. 2020 年 4 月，在百年一遇的全球严重疫情期间，占领国宣布了吞并西岸部分地区的计划。巴勒斯坦政府对此宣布解除与占领国的所有协议和谅解，停止所有双边接触，并拒绝接受以色列代表巴勒斯坦政府从巴勒斯坦国际贸易中收取的财政(结算)收入。这一暂停使巴勒斯坦民族权力机构在半年间失去了 68% 的财政收入，直至 11 月恢复转交收入。

13. 尽管经济活动的下降创下记录，但 2020 年净收入与 2019 年相比仍然减少了 4%。国内收入减少了 5%，结算收入减少了 7%，即 1.69 亿美元，反映了与燃料需求减少有关的增值税收入减少以及以色列境内巴勒斯坦劳工的所得税收入减少。与此同时，由于与疫情有关的转移增加，经常支出增加了 5%，而发展支出减少了 22%。因此，赤字总额达到 16 亿美元，占国内生产总值的 10%(巴勒斯坦财政部，2021 年)。

14. 与财政、物流和准入有关的制约因素限制了巴勒斯坦政府适当应对疫情对公共卫生和经济的影响的能力。2020 年财政危机进一步削弱了巴勒斯坦民族权力机构在 2020 年下半年第二波和第三波疫情期间向卫生行动和救济行动提供资金的能力。与此同时，包括医疗保健人员在内的所有公共部门工作人员 5 月和 6 月工资减半，实行减薪，直至年底。

15. 甚至在疫情爆发之前，巴勒斯坦被占领土就缺少卫生工作者，包括各个专科和相关服务的医务人员。影响整个医疗保健系统长期能力的制约因素加大了与疫情相关的预防、检测 and 控制的难度。疫情对医疗保健系统造成了进一步压力，因为不得不牺牲其他疾病患者的危重护理，将人力、财政和物力资源转而用于应对 COVID-19 感染。

16. 考虑到财政限制，巴勒斯坦政府在医疗保健方面的支出相对于需求较低。巴勒斯坦被占领土的年度人均保健支出为 280 美元，其中三分之一由巴勒斯坦民族权力机构支付，一半由患者支付。由于疫情导致经济放缓，而且 5 月至 11 月期间与占领国的财政冲突造成了财政收入损失，挑战变得更加严峻。在这些因素的共同作用下，2020 年在医疗保健方面的计划支出减少了四分之一(世界银行，2021 年)。

17. 甚至在 2021 年东耶路撒冷的最近对峙和加沙的军事行动之前，巴勒斯坦民族权力机构的财政前景就已经岌岌可危。预算赤字预计为 12 亿美元，捐助方的支助预计为 3 亿美元左右。考虑到 COVID-19 疫苗接种的额外费用的影响以及东耶路撒冷和加沙事件的经济后果，财政前景更加暗淡。

18. 为应对暂停转交结算收入和疫情的财政影响，巴勒斯坦民族权力机构对私营供应商的欠款增加了一倍多，还增加了向国内银行系统的贷款，已超过巴勒斯坦货币局规定的限额。国内公共债务在 2020 年增加了 37%，达到 23 亿美元，占国内生产总值的 15%，总债务占国内生产总值的 23.5%，达到峰值。虽然按照全球标准，债务与国内生产总值之比并不高，但仍然令人关切，因为巴勒斯坦民族权力机构没有自己的货币，几乎无法获得外部借款，而且极易受到占领国和捐助方政策的影响(巴勒斯坦财政部，2021 年)。

19. 此外，因财政危机而遭遇减薪的公职人员不得不从国内银行借款，其债务已增至 17 亿美元。银行系统对巴勒斯坦民族权力机构及其雇员的风险敞口分别达到 23%和 17%，占银行信贷总额的 40%(世界银行，2021 年)。

20. 下表提供了巴勒斯坦被占领土经济的主要指标。

巴勒斯坦被占领土的经济：主要指标

	1995	1999	2002	2006	2010	2014	2019	2020*
宏观经济表现^a								
实际国内生产总值增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-1.0	5.8	-0.2	1.4	-11.5
名义国内生产总值(百万美元)	3 283	4 271	3 556	5 348	9 682	13 990	17 059	15 561
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 771	10 281	15 472	19 717	18 107
可支配国民总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	7 062	12 272	17 138	21 726	19 941
名义人均国内生产总值(美元)	1 427	1 553	1 182	1 578	2 559	3 357	3 641	3 235
名义人均国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 703	2 718	3 713	4 208	3 765
实际人均国内生产总值增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-4.0	3.1	-2.5	-1.2	-13.7
实际人均国民总收入增长率(百分比)	0.7	4.6	-16.4	-2.7	0.6	-1.2	-0.9	-15.1
人口和劳动力								
人口(百万) ^b	2.34	2.96	3.23	3.61	4.05	4.55	4.98	5.10
失业率(百分比) ^c	18.2	12.0	31.2	23.7	23.7	26.9	25.3	25.9
总就业人数(千人)	417	588	452	636	743	913	1 010	956
公共部门	51	103	105	147	178	209	210	201
以色列和定居点	68	135	42	55	78	107	133	125
财政收支(占国内生产总值百分比)								
扣除欠款/未移交税款的收入净额	13.0	23.4	8.2	25.0	19.9	19.7	20.2	21.1
经常支出	15.0	22.1	28.0	42.6	31.8	29.2	25.5	29.4
总支出	25.1	29.3	34.2	48.3	36.4	31.0	27.5	31.1
总差额(根据承付款项计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-23.3	-16.5	-11.3	-7.3	-10.0
公共债务 ^d	..	20.0	21.1	20.4	19.4	15.8	16.4	23.5
对外贸易								
经常转移净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 991	1 405	1 545	1 628
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	1 046	1 639	2 320	2 631	2 446
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	5 263	5 793	6 929	8 376	7 085
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 154	-4 610	-5 746	-4 639
贸易差额(占国内生产总值百分比)	-57.2	-61.2	-49.4	-78.9	-42.9	-33.0	-36.3	-33.1
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 737	-2 869	-3 812	-3 574
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	-35.3	-28.3	-20.5	-22.3	-23.0
巴权力机构与以色列的贸易额/巴权力机构贸易总额(百分比) ^e	83.5	67.5	56.9	46.3	59.9	63.0	64.0	66.5
巴权力机构与以色列的贸易额/以色列贸易总额(百分比) ^e	4.2	3.8	1.9	2.3	2.7	3.1	3.4	3.3

资料来源：巴勒斯坦中央统计局、巴勒斯坦财政部和巴勒斯坦货币局。与以色列的贸易数据来自以色列中央统计局。

缩略语：巴权力机构，巴勒斯坦民族权力机构。

* 初步估计数。

^a 2019 年，巴勒斯坦中央统计局修订了 2004 年以来的所有国民账户数据。

^b 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。

^c 2019 年，巴勒斯坦中央统计局开始使用第十九届国际劳工统计师会议的指导方针。过去几年间的稳定失业率反映了劳动力市场参与度的下降。

^d 包括内债和外债，但不包括欠款和巴权力机构对养老基金的债务。

^e 以色列和巴勒斯坦的贸易数据指的是货物及非要素和要素服务。

A. 占领破坏巴勒斯坦基础设施

21. 1994 年，巴勒斯坦民族权力机构从占领国那里继承了简陋和不发达的基础设施。随后，占领严格限制了巴勒斯坦民族权力机构建设人力、物力和机构基础设施的能力。巴勒斯坦基础设施发展受到的阻碍包括：财政危机，无法进入 C 区(占西岸面积的 60%以上)并对其缺乏管辖权，获得进口技术和用于国内生产的投入品受限，土地和自然资源被没收，以及基础设施在军事行动期间一再受到破坏。

22. 巴勒斯坦基础设施受到抑制的结果之一是完全依赖于从以色列进口电力，西岸的几乎全部电力和加沙超过三分之二的用电量都是由以色列提供的。此外，以色列控制着西岸 90%的共有地下水资源，并阻止巴勒斯坦人在 C 区打井或对打井深度施加限制，但定居者不受此限制(巴勒斯坦经济政策研究所，2020 年)。

23. 2016 年，巴勒斯坦政府通过了《2017-2022 年国家政策议程：把公民放在首位》，强调以数字转型促进包容性可持续发展。然而，占领国对巴勒斯坦信息和通信技术(信通技术)部门的发展施加了若干限制，包括：

- (a) 以色列控制着从第三代(3G)到第五代移动通信的宽带频谱分配；
- (b) 限制在 C 区建设或维护信通技术基础设施；
- (c) 限制进口关键设备和技术；例如，自 2016 年和 2018 年以来，巴勒斯坦公司进口的固定网络设备一直被扣留在以色列港口(四方代表办公室，2020 年)；
- (d) 以色列运营商能够吸引高价值客户，占据了西岸市场 20-30%的份额(世界银行，2016 年；世界银行，2020 年)；
- (e) 要求巴勒斯坦运营商通过在以色列注册的公司访问国际链接；
- (f) 信通技术部门没有执行《奥斯陆协定》的相关条款。

24. 这些限制破坏了巴勒斯坦被占领土一个极其重要的部门的技术发展。移动宽带服务姗姗来迟，直至 2018 年才在西岸部署，距离最初申请已有十年，使巴勒斯坦被占领土成为全世界最后几个部署 3G 蜂窝技术的地区之一。与此同时，加沙仍然只能使用过时的 2G 技术。

25. 其结果是电信基础设施不足，无法支撑现代经济。世界银行(2020 年)指出，占领对巴勒斯坦信通技术部门的限制使其每年损失数亿美元的收入和财政收入。然而，这一部门仍占巴勒斯坦国内生产总值的 7%，有很大的进一步增长空间，以满足各个经济部门日益增长的需求。

B. 占领与人力资本形成

26. 疫情期间，教育挑战倍增，学校关闭数月，电子学习基础设施极为有限。由于占领对巴勒斯坦基础设施，特别是信通技术部门的发展施加限制，导致网络不稳定和电力短缺，电子学习的机会受到限制。

27. 在封锁措施方面，约半数家庭缺乏电子学习活动所需的互联网连接，三分之二的家庭缺乏电子学习和远程办公所需的计算机设备。在加沙，70%的家庭没有计算机，而且，如上文所述，该地区使用的是 2G 技术。巴勒斯坦被占领土在信

通技术发展指数中排名第 123 位，远低于区域和全球平均水平(世界银行，2020 年)。

28. 此外，暴力频发导致教育质量和数量下降，破坏了人力资本形成。Brück 等人(2019 年)指出，巴勒斯坦被占领土的暴力冲突与考试成绩下降以及考试合格和被大学录取的几率降低存在相关性。

29. 长期冲突导致学校和教室被摧毁，每个班的学生密度增加，学习环境较差，教学质量下降，甚至导致学校关闭，学生和教师缺勤，这些都影响了教育成果。学校受到的大量破坏是在西岸和加沙反复采取的军事行动造成的；无法进入 C 区、财政资源流向以色列和长期财政危机都削弱了巴勒斯坦民族权力机构扩建或维持现有学校或建造新学校以满足不断增长的年轻人口需求的能力。

30. 年轻人直接或通过媒体接触暴力导致无法集中精神、焦虑、抑郁、恐惧、社会心理问题和创伤后应激障碍，对学业造成负面影响。此外，成年人接触暴力会损害社会心理健康，可能影响家庭养育和学校教学的质量。

31. 学历在个人层面预示着今后能够获得体面工作和较高报酬，在宏观层面预示着未来拥有较高素质的劳动力和较好的发展前景。因此，占领和相关暴力行为阻碍了人力资本积累，破坏了个人和社会发展前景，从而造成了巨大和持久的社会经济代价。

C. 拆除巴勒斯坦建筑和扩大定居点

32. 扩大定居点需要清理出必要空间。多年来，拆除和没收巴勒斯坦建筑以及因此造成的人员流离失所已成为常态。定居点的另一方面是随之而来的排挤巴勒斯坦人的高压环境。学校、供水管道和捐助方资助的人道主义建筑也未能免除拆除和没收。自 2009 年以来，以色列当局已拆毁 1 343 座捐助方资助的建筑(巴勒斯坦中央统计局，2021 年)。

33. 巴勒斯坦人仅被允许在 C 区(占西岸面积 60%以上)不到 1%的土地上建造房屋。与此同时，他们很难从以色列获得建造住宅、用于经济活动的建筑或修建道路和水电网络等基础设施的许可证。无证建造的房屋(这种情况经常发生)将被占领国拆除，费用由房主承担。

34. 2020 年是近年来流离失所者人数和房屋拆除数量最多的一年。占领国有针对性地拆除或没收了西岸各地 848 处巴勒斯坦人的房产，是自 2009 年以来的最高记录，但 2016 年除外，当时拆除或没收了 1 094 座建筑。2020 年的拆除和没收导致 996 名巴勒斯坦人流离失所，其中超过半数为儿童(人道协调厅，2020 年)。

35. COVID-19 疫情的影响和相关要求，如收容所、社交距离以及获取医疗和其他服务方面的要求放大了流离失所的后果。

36. 2021 年初，针对巴勒斯坦人的建筑的行动加快。在第一季度，以色列当局在西岸拆除或没收了至少 292 座巴勒斯坦人的建筑，造成 450 人流离失所，其中包括 246 名儿童。与 2020 年同期相比，流离失所者人数增加了 126%，针对的建筑增加了 121%。此外，在 2021 年第一季度，每月平均针对 97 座建筑采取行动，比 2020 年全年的月平均值高出 37%(人道协调厅，2021c)。

37. 所有者需要拆除自己的房产，并自行承担费用，以避免支付占领国进行拆除的费用，其中除拆除费用外，可能还包括额外罚款。除了社会和经济成本以外，房屋拆除和驱逐威胁还造成无家可归，并散布不确定性和恐惧。

38. 最近，拆除和“自行拆除”都有所增加。例如，2020 年，在东耶路撒冷拆除或没收了 175 座建筑；其中自行拆除占 47%，比 2016 年、2017 年、2018 年和 2019 年分别高出 16%、24%、19%和 26%。据估计，自 2009 年以来，包括东耶路撒冷在内的西岸有超过 11 000 人流离失所，有些人遭遇不止一次流离失所，7 400 座巴勒斯坦人的建筑被毁(人道协调厅，2021d)。

二. 通过定居点和前哨进行剥夺

39. 1967 年，以色列推出了在被占领的西岸建立定居点的长期政策。在加沙也建立了定居点，但 2005 年占领国撤出加沙地带时终止了这种做法。然而，联合国多项决议，包括安全理事会第 2334(2016)号决议重申，建立定居点公然违反国际法，不容许以武力夺取土地，并谴责所有旨在改变巴勒斯坦被占领土的人口构成的措施，除其他外包括迁移定居者和导致巴勒斯坦平民流离失所。

40. 多年来，占领国花费数十亿美元建设现代基础设施，包括道路、供水和污水系统、通信和电力系统、安全系统以及教育和保健设施，以鼓励扩大定居点。近年来，占领国推动计划，投入大量额外资金，在西岸铺设数百公里绕行公路，通过在以色列与定居点之间提供更加安全和快速的专属旅行手段，鼓励定居者人口扩张(“立刻实现和平”运动，2021 年)。此外，以色列还为定居者和企业家提供了慷慨的激励措施，特别是低价提供从巴勒斯坦人手中夺取的土地、面向投资者的低廉土地费用、税收优惠、住房福利、商业补贴、工业区补贴和就业补贴。在一些区域，公司缴税的税率是其他地方的三分之一。此外，为农业合作社吸收新农民提供了慷慨支持；在一些区域，农民雇用移民工人可以免税；新农民可获得最高 30.7 万美元的财政补贴，其放牧牲畜可获得每群最高 2.5 万美元的财政补贴(以色列占领区人权信息中心，2021 年)。此外，以色列政府还通过连续数年提供最高达 70%的加薪，鼓励重点学科的教师迁往指定的国家重点发展区域。这类激励措施和福利导致工业区大幅扩张，农业生产投资显著增加。截至 2019 年，C 区有 11 个以色列工业园区。

41. 近年来，持续不断的定居点扩张的势头加快，皆因采取了大量激励措施为工业和农业企业提供便利，并鼓励数十万以色列公民迁往提供补贴的西岸定居点，他们在那里的生活水平高于以色列普遍水平。到 2021 年初，以色列已在西岸，包括东耶路撒冷建立了 280 多个定居点。定居点人口从 2000 年的 198 315 人增至 2010 年的 311 136 人，2021 年初已超过 65 万人(以色列占领区人权信息中心，2021 年)。

42. 除定居点以外，占领国还允许、容忍和鼓励建立前哨。2021 年上半年有 150 个前哨，主要用于农业和畜牧业生产。即便根据以色列法律，前哨也是非法的，但它们通过各种直接和间接手段获得了公众和国家的支持。前哨往往被纳入服务于定居点的基础设施网络，从而获得水和电力及其他重要服务，前哨的定居者可以获得抵押贷款，使用道路，在某些情况下还可以就读学校并使用其他设施。随着定居者占据农业和牧场用地，并有理由相信他们会被允许留下，前哨便形成了“既定事实”。一旦前哨建立，占领国往往会对其进行追溯性正规化，并将其纳

入正式定居点。例如，2020 年，提出了追溯性批准将四个前哨作为现有定居点居民区的计划(“立刻实现和平”运动，2021 年)。

43. 定居点和前哨剥夺了巴勒斯坦人民不可剥夺的发展权，巩固了占领，先发制人地阻碍了有意义和可持续的两国解决方案，这一解决方案的目的是在西岸，包括东耶路撒冷以及加沙沿着国际公认的 1967 年边界建立一个有生存力的、连成一体、有主权的巴勒斯坦国。

A. 定居点、环境退化和巴勒斯坦发展的障碍

44. 定居点限制了巴勒斯坦的社会经济发展空间。定居点剥夺了巴勒斯坦人民的土地和自然资源，使其陷入贫困，还没收了巴勒斯坦人的更多土地，用于修建定居点的基础设施和公路网。许多损害源于为便利定居点和定居者利益而采取的一系列额外措施，包括破坏巴勒斯坦人的资产、拆除其建筑和毁坏其树木，以尽可能扩大供定居点使用的土地，从而导致环境退化。定居点破坏了西岸的地理环境，使巴勒斯坦人的市场和社区支离破碎。定居点抹灭了真正的经济发展的希望，没有土地和自然资源是不可能实现的。

45. 定居点创造了一种结构化的剥夺制度，确定了巴勒斯坦人不得使用的土地和道路、隔离墙的走向以及检查站和其他影响巴勒斯坦人员、工人和货物流动的障碍的位置。巴勒斯坦人在占领国控制领土内与定居者并不享有平等权利。尽管这两个群体生活在同一片领土上，但为其建立了完全分开的法律制度和机构。权利方面的明显差异包括无法平等获得生产要素、土地、道路、基础设施、水资源和基本服务(联合国，2020a)。

46. 定居点扩张的直接后果之一是定居者的暴力行为，这对经济具有直接影响。暴力行为在橄榄收获季节达到高峰，包括人身攻击、枪击、焚烧和连根拔起树木以及盗窃农作物(联合国，2020b)。据人道协调厅称，虽然采取了大量与疫情有关的封锁措施和限制，但定居者暴力行为和对巴勒斯坦人财产的破坏在 2020 年有所增加。暴力行为，拆毁和威胁拆毁住宅、学校和其他经济资产，以及无法获得土地、服务和基础设施的状况制造了一个高压环境，迫使巴勒斯坦人离开其社区(人道协调厅，2019 年)。占领国一直未能履行国际法对其规定的保护巴勒斯坦人不受暴力行为或威胁的义务。

47. 占领的代价包括将以色列产生的大量危险废物转移到西岸。以色列严格的环境法规和高昂的废物处理成本促使以色列将西岸作为废物处理设施的“牺牲区”。以色列产生并转移到西岸的危险废物包括下水道污泥、传染性医疗废物、废油、溶剂、金属和电池(贸发会议，2019 年)。

48. 此外，以色列每年将数千吨电子垃圾转移到西岸处理，以色列在这里的监管和监测没有以色列境内严格。非正规电子废物部门和无监管行业的污染影响了人类健康，特别是儿童的健康(联合国环境规划署，2020 年)。

49. 巴勒斯坦被占领土的面积很小，而巴勒斯坦人口不断增加，定居点人口的快速增长进一步增加了环境压力。在一定区域内的高水平人口增长必然使环境压力加剧，因为这意味着消费水平更高、污染更多以及水和其他自然资源的消耗更快。

50. 巴勒斯坦被占领土在行政管理上的分散阻碍了健全的环境治理，限制了巴勒斯坦民族权力机构实施最佳做法和有效管理自然资源的能力。巴勒斯坦被占领土受三种治理系统管辖，包括完全控制超过西岸 60% 面积的 C 区的占领国、部分控制其余地区的巴勒斯坦民族权力机构以及已建立十五年的加沙独立当局。

51. 巴勒斯坦民族权力机构为保护环境完整性而采取有效、持续的干预行动的能力受到长期缺乏财政资源以及一再发生的人道主义和政治危机的进一步制约，这些危机从收入和支出两方面损害了巴勒斯坦民族权力机构的资产负债表。环境质量管理局和巴勒斯坦其他机构一样缺乏资源，其任务和职责超出其能力范围。

52. 多年来，为尽可能扩大定居点和相关基础设施的空间，占领国没收土地，毁掉了数百万棵橄榄树和其他树木。不断缩小的空间使巴勒斯坦人集中在相互隔离的飞地上，人口密度很高，并且仍在不断上升，对自然资源造成了更大压力。因此，巴勒斯坦人必须密集使用有限的可利用土地和自然资源，将其用于居住、采石、农业、畜牧和放牧等目的。此外，两用品清单对进口农业投入品的限制导致巴勒斯坦人严重依赖化肥和杀虫剂，对土壤和地下水造成污染(联合国环境规划署，2020 年)。¹

B. 隔离墙和流动限制的高昂代价

53. 在西岸，占领国部署了一系列控制巴勒斯坦资源以及行人和车辆流动的行政和实体机制。多重控制系统包括严格的许可制度、官僚控制和数百处永久和临时检查站、大门、土堆、路障和壕沟。这种限制阻碍了生产活动和获得服务的机会，损害了社会生活，妨碍了人道主义援助的提供。

54. 行动限制导致巴勒斯坦各个主要人口中心之间的旅行时间平均增加了 51%，旅行时间延长的累计经济代价是巨大的。例如，在建造隔离墙之前，巴勒斯坦人从拉马拉穿过东耶路撒冷到希伯伦的路程为 50 公里。限制措施使路程延长至 80 公里，加上检查站，使平均旅行时间翻倍，从 55 分钟增至 107 分钟。据估计，路途变长和程序限制造成的巴勒斯坦劳动力流动延误每年给经济带来 2.74 亿美元的损失，相当于 2018 年国内生产总值的 1.7%。路途变长以及车辆在大门和检查站的延误的环境代价是不言而喻的(应用研究所—耶路撒冷，2019 年)。

55. 对获得进口投入品的限制迫使企业调整投入品的使用，将进口投入品替换为劣质投入品和国产材料。这种调整使投入的边际产出发生扭曲，导致生产要素在企业之间分配不当。投入组合的扭曲最终会减少总产出，导致劳动生产率(每个工人的产出)降低，单位生产成本增加，削弱在国内外市场的竞争力(Amodio 和 Di Maio, 2014 年)。

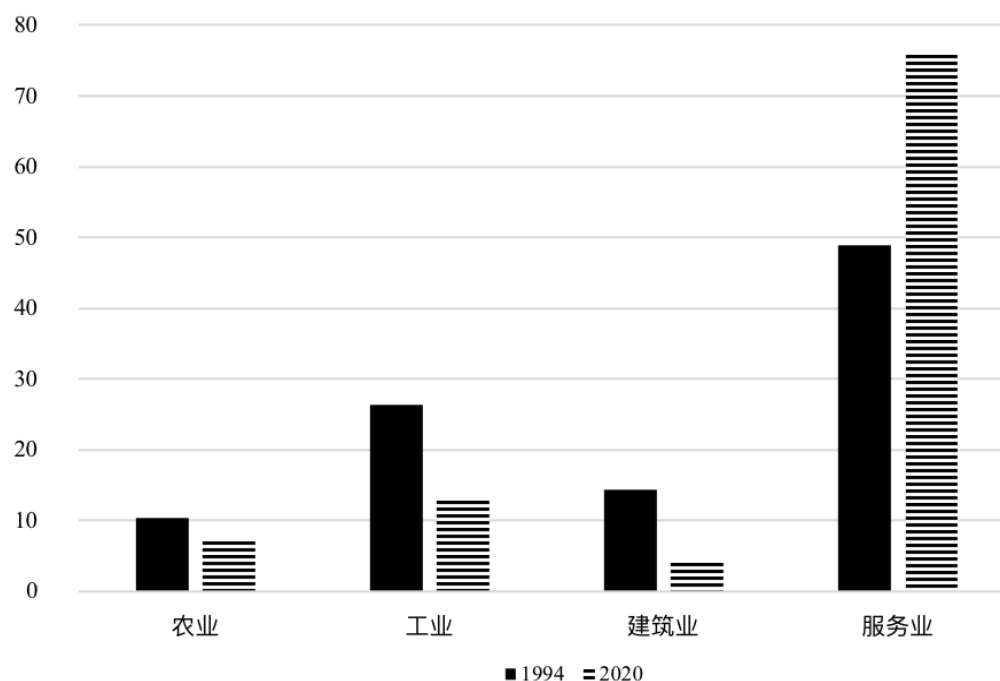
56. 巴勒斯坦大多数部门都受到两用品清单的影响，但生产力水平较高的部门，包括食品和饮料、制药、纺织、信通技术、农业和金属加工业受到的影响往往更大。以色列的限制，包括两用品清单的限制所造成的影响在农业和工业部门特别明显，导致这些部门在国内生产总值中所占的份额呈下降趋势，从而扭曲了经济。图 2 描述了自巴勒斯坦民族权力机构建立以来，占领国对巴勒斯坦实行的限

¹ 两用品是以色列不允许巴勒斯坦人进口的可进口生产投入品、机械和技术，因为它们具有潜在军事用途。

制所导致的去工业化和去农业化。服务业的相对主导地位很可能是这种结构性扭曲的结果，而不一定反映了经济力量释放的服务业的蓬勃发展。

图 2

1994-2020 年各部门在国内生产总值中所占份额的变化
(百分比)



资料来源：贸发会议根据巴勒斯坦中央统计局的数据计算。

57. 2002 年开始建造隔离墙。隔离墙严重侵占了巴勒斯坦的土地；85%的隔离墙将建造在巴勒斯坦的土地上，而不是沿着国际公认边界建造，从隔离墙长 712 公里这一事实可以看出，隔离墙的长度将是国际公认边界(320 公里)的两倍多，使其无论出于何种意图和目的都成为了吞并墙。

58. 隔离墙将 1.1 万名巴勒斯坦人困在隔离墙和绿线(相当于 1967 年 6 月的边界)之间，即接合区。这一人群不被允许进入以色列，并且缺乏保健中心、学校和商店等基本服务。他们必须通过大门和检查站，才能在西岸获得基本服务、维持家庭关系和履行社会职能，因为只有他们的亲属才能进入这一区域。

59. 此外，巴勒斯坦农民必须获得特别许可证才能进入他们在定居点附近和接合区的农田。然而，占领国根据耕地面积和作物性质，对农民一年中能够进入其土地的天数做出了限制。此外，农民在为从事基本农业活动所需的劳动力取得许可证方面面临很大困难。经常性劳动力短缺提高了生产成本，削弱了生产力，削弱了竞争力。

60. 农民在前往隔离墙另一侧或定居点附近的橄榄园方面面临艰巨挑战，他们必须取得特别许可证或事先与占领国进行协调。限制措施和隔离墙限制了农民全年从事基本农业工作的能力，导致橄榄的产量和价值下降。与前几年一样，2020 年，接合区的橄榄树产量跌至全年可进入的其他区域的同等树木的 40%。

61. 由于自然原因、占领和定居者的暴力行为，2020 年的橄榄收成极差(人道协调厅，2021e)。10 月至 11 月的橄榄收获季节，40 起定居者暴力事件导致 26 名巴勒斯坦人受伤，1 700 棵橄榄树被毁，据信有 1 870 棵树木被定居者采收。在一起事件中，600 棵巴勒斯坦橄榄树被焚烧。此外，巴勒斯坦土地有时会被来自定居点的污水淹没，造成可产果的橄榄树受损(人道协调厅，2021e)。2020 年，定居者针对巴勒斯坦人及其财产的暴力行为与 2019 年相比增加了 9%，其中包括连根拔起、摧毁或焚烧 8 925 棵树木(巴勒斯坦中央统计局，2021 年)。

62. 限制和冲突对投资和经济活动总量的负面影响在文献中已有充分记录。以色列的安全措施和繁琐的海关手续给巴勒斯坦的进出口商带来极高的交易成本，增加了与投资有关的风险和不确定性，损害了业绩。限制措施对出口的水平 and 构成都有影响，还改变了进口结构，并且可能加深对进口最终产品的依赖。

63. Amodio 等人(2021 年)以实证表明，以色列对巴勒斯坦贸易的限制削弱了依赖于受限的进口投入品的制造业分支部门。他们认为，2008-2012 年期间，西岸这些部门的就业机会减少，如果没有两用品清单的限制，年总产值将高出 4.6%。

C. 法律上的吞并被搁置；事实上的吞并在加快

64. 2020 年 4 月 20 日，以色列政府宣布正式吞并西岸部分地区的计划。正如安全理事会第 2334 号决议重申的，“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”。

65. 虽然在国际社会表示关切之后，正式吞并在 2020 年 8 月被推迟，但当地的现实没有改变。占领国继续在实际上将定居点视为其主权领土的一部分，定居点建设力度达到十年来的最高水平即证明了这一点。

66. 随着以色列继续大肆发展服务于定居点的基础设施，事实上的吞并继续加快、扩大和加深。2020 年，以色列批准或开发了超过 12 150 套定居点住房，是自 2012 年以来的最高比例；仅 10 月中旬就批准了其中 5 000 多套住房。11 月，占领国启动了在东耶路撒冷建造 1 200 套住房的招标程序，并提出了建造更多住房的计划(联合国，2020c)。对定居点和相关基础设施的投资不断增加可能表明，占领国有意以某种方式进行吞并。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

67. 三十多年来，贸发会议一直对巴勒斯坦人民给予支持，并为此开展政策导向研究、实施能力建设和技术合作项目、提供技术援助和技术咨询服务，促进国际社会就巴勒斯坦人民的需求及其经济需求达成共识。

68. 贸发会议援助巴勒斯坦人民方案是对《内罗毕共识》第 55(dd)段的回应，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《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。此外，联合国大会在七项决议(69/20、70/12、71/20、72/13、73/18、74/10 和 75/20)中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。

69. 贸发会议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，该方案通过以下四个类组处理巴勒斯坦经济的制约因素和不断变化的需求：

- (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) 金融与发展；
- (d) 企业、投资和竞争政策。

B. 正在开展的业务活动

70. 按照上述决议的要求，贸发会议于 2020 年向大会提交了关于占领的经济代价的报告，重点是封锁对加沙的经济影响(联合国，2020d)。报告从以下几个方面估计了封锁和军事行动造成的额外贫困率：家庭一级的贫困率和贫富差距；减贫的最低成本；如果没有封闭、限制和军事行动，本应实现的潜在经济增长。

71. 2020 年，贸发会议发表了题为《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：加沙在封锁下陷入贫困》的研究报告。这份详细的研究报告说明了加沙的严峻情况，对关闭、限制和军事行动造成的经济代价进行了估计，并特别侧重于社会经济状况。

72. 2021 年 3 月，贸发会议发表了题为《巴勒斯坦经济政策综合模拟框架 II 号模型》的研究报告。这项研究是贸发会议不断努力加强和更新巴勒斯坦宏观经济计量模型的结果。更新后的框架纳入了最近的经济结构变化，并探讨了替代方法和技术。贸发会议将采取与其开发的第一个模型相同的做法，与巴勒斯坦经济政策研究所和巴勒斯坦中央统计局共享更新后的模型。这将使这两个实体能够预测巴勒斯坦经济前景，并为决策者和私营部门提供实用工具，以评估巴勒斯坦经济的关键方面，评估替代性政策选择和情景，并协助制定经济发展战略，以实现可持续发展目标。

73. 2020 年，贸发会议继续向巴勒斯坦中央统计局预测部门提供技术咨询服务，该部门使用贸发会议的巴勒斯坦宏观经济计量模型，由贸发会议培训的专业人员运行模型。巴勒斯坦财政部利用巴勒斯坦中央统计局的预测编制预算，巴勒斯坦其他机构则将其用于预测和情景分析。最近，巴勒斯坦中央统计局将该模型用于估计 COVID-19 疫情的经济和财政影响。

74. 此外，2020 年，贸发会议向巴勒斯坦经济政策研究所提供了一系列关于建模和评估疫情的经济影响的技术援助和咨询服务。

75. 最后，2020 年末，贸发会议获得了沙特阿拉伯政府的一笔赠款，用于支持贸发会议所需的专业能力，以维持技术合作活动，支持巴勒斯坦人民努力实现可持续发展目标，并促进巴勒斯坦被占领土和中东地区的公正和持久和平。

C. 协作、资源调动和建议

76. 2020 年和 2021 年初，尽管实地条件不利并且日益困难，但贸发会议继续与巴勒斯坦民族权力机构、民间社会、国际组织、捐助方和联合国国家工作队协调，向巴勒斯坦人民提供支持，目标是恢复巴勒斯坦经济和实现可持续发展目标。

77. 由于预算外资源短缺，贸发会议满足巴勒斯坦民族权力机构、私营部门和民间社会日益增长的能力建设和技术援助需求的能力继续受到制约。因此，请会员国考虑提供额外资源，使贸发会议能够充分落实《内罗毕共识》和大会各项决议的要求。

参考资料²

- Amodio F and Di Maio M (2014). Making do with what you have: Conflict, firm performance and input misallocation in Palestine. Development Studies Working Papers No. 379. Centro Studi Luca d'Agliano, University of Milan.
- Amodio F, Baccini L and Di Maio M (2021). Security, trade and political violence. *Journal of the European Economic Association*. 19(1):1–37.
- Applied Research Institute–Jerusalem (2019). Assessing the impacts of Israeli movement restrictions on the mobility of people and goods in the West Bank. Available at <https://www.arij.org/publications/special-reports/305-special-reports-2019.html>.
- Brück T, Di Maio M and Miaari SH (2019). Learning the hard way: The effect of violent conflict on student academic achievement. *Journal of the European Economic Association*. 17(5):1502–1537.
- B'Tselem (2021). This is ours, and this, too: Israel's settlement policy in the West Bank. Available at https://www.btselem.org/publications/202103_this_is_ours_and_this_too.
- OCHA (2019). Humanitarian needs overview: Occupied Palestinian Territory. Available at <https://www.un.org/unispal/document/ocha-2019-humanitarian-needs-overview/>.
- OCHA (2020). Peak in demolitions and confiscations amid increasing denial of the right to justice. 8 December. Available at <https://www.ochaopt.org/content/peak-demolitions-and-confiscations-amidst-increasing-denial-right-justice>.
- OCHA (2021a). West Bank: Escalation of violence 13 April–21 May 2021. 6 June. Available at <https://www.ochaopt.org/content/west-bank-escalation-violence-13-april-21-may-2021>.
- OCHA (2021b). Gaza Strip: Escalation of hostilities as of 3 June 2021. Available at <https://www.ochaopt.org/content/gaza-strip-escalation-hostilities-3-june-2021>.
- OCHA (2021c). West Bank: Demolitions and displacement – An overview. Available at <https://www.un.org/unispal/document/west-bank-demolitions-and-displacement-an-overview-march-2021-ocha-publication/>.
- OCHA (2021d). United Nations reiterates its call for demolitions to end and for international law to be respected. Statement. 5 February. Available at <https://www.ochaopt.org/content/un-reiterates-its-call-demolitions-end-and-international-law-be-respected>.
- OCHA (2021e). 2020 olive harvest season: Low yield amid access restrictions and settler violence. 13 January. Available at <https://www.ochaopt.org/content/2020-olive-harvest-season-low-yield-amidst-access-restrictions-and-settler-violence>.
- Office of the Quartet (2020). *Annual Report: January–December 2020*. Jerusalem.
- Palestine Economic Policy Research Institute (2020). Economic monitor 61–62. Available at <https://www.mas.ps/files/server/Monitor/Q1-2EM2020Issue61-62en.pdf>.
- Palestinian Ministry of Finance (2021). Monthly financial report. December. Available at <http://www.pmof.ps/pmof/en/index.php>.
- PCBS (2021). Dr. Awad highlights the forty-fi[fth] annual commemoration of Land Day in statistical figures. 30 March. Available at <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3956>.
- PCBS and Ministry of Tourism and Antiquities (2020). Press release on the occasion of World Tourism Day. 27 September. Available at <https://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID=3817>.

² Note: All websites referred to in references were accessed in September 2021.

Peace Now (2021). From de jure to de facto annexation: 2020 settlement construction report. Available at <https://peacenow.org.il/en/settlement-construction-report-2020>.

UNCTAD (2019). Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. TD/B/EX(68)/4. Geneva. 22 July.

United Nations (2020a). Concluding observations on the combined seventeenth to nineteenth reports of Israel. CERD/C/ISR/CO/17-19. Geneva. 27 January.

United Nations (2020b). Implementation of Security Council resolution 2334 (2016). S/2020/1234. New York. 16 December.

United Nations (2020c). Letter dated 20 November 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council. S/2020/1128. New York. 23 November.

United Nations (2020d). Economic costs of the Israeli occupation for the Palestinian people: The Gaza Strip under closure and restrictions. A/75/310. New York. 13 August.

United Nations (2021). Implementation of Security Council resolution 2334 (2016). S/2021/584. New York. 18 June.

United Nations Environment Programme (2020). *State of Environment and Outlook Report for the Occupied Palestinian Territory 2020*. Nairobi.

World Bank (2016). *The Telecommunications Sector in the Palestinian Territories: A Missed Opportunity for Economic Development*. Washington, D.C.

World Bank (2020). Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee. June.

World Bank (2021). Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee. February.
