



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/42/341
E/1987/78
16 June 1987
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十二届会议
暂定项目表* 项目12
经济及社会理事会的报告

经济及社会理事会
1987年第二届常会
临时议程** 项目6
被占领巴勒斯坦和其他
阿拉伯领土内国家
资源的永久主权

以色列在被占领下的巴勒斯坦
和其他阿拉伯领土的经济措施

秘书长的说明

1. 大会在其1985年12月17日有关以色列在被占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土的经济措施的第40/432号决定内请秘书长编制一份关于以色列占领当局在被占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土上的财政和贸易措施的报告并通过经济及社会理事会将报告提交大会第四十一届会议,同时请秘书长在编制该报告时利用联合国各主管机构的服务。

2. 经济及社会理事会随后根据秘书长的说明(A/41/410-E/1986/97),在其1986年7月18日第1986/155号决定中决定上述的报告应通过其1987年第二届常会提交大会第四十二届会议以供审议。

* A/42/50.

** E/1987/100.

3. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)着手就西岸和加沙地带的被占领巴勒斯坦领土的金融部门进行编制一份深入的研究报告,作为其1986-1987年工作方案的一部分。这份研究报告论述这些领土的金融和财政制度的各方面,目前正在西亚经济社会委员会(西亚经社会)协作编制中,预期在1986年年底完成(关于被占领的巴勒斯坦领土的贸易部门的类似研究将构成贸发会议即来的工作方案的一部分)。

4. 题为“以色列占领下巴勒斯坦的金融部门”的研究报告预期提交贸易和发展理事会1987年10月召开的第三十四届会议。研究报告共分五章。第一章对被占领的巴勒斯坦领土的经济作了全面的概述,分析了最近主要的总体和部门发展的实施情况。第二章审查了领土的货币和银行的各方面及其在资助经济活动上的作用。第三章专门分析巴勒斯坦经济的财政决定因素,并特别侧重于征税制度的作用。第四章详细分析了外来金融向被占领领土流入的情况,集中讨论汇款以及私人和官方转帐问题。第五章概括提出了本研究报告的一些结论并审查了为解决巴勒斯坦经济激增的金融资源需求问题提出可行办法的可能性。

5. 鉴于本文件的长度,秘书长在本说明的附件内仅发研究报告的第五章。研究全文则将提交贸易和发展理事会第三十四届第一期会议。

附 件

西岸和加沙地带被占领阿拉伯领土金融部门 研究的结论和建议^a

1. 本章利用研究报告得出的结论，审查寻找可行的解决办法的各种可能性以解决领土经济遇到的问题，重点是金融部门的具体作用；希望达成的建议将帮助直接有关的各方和国际社会制订领土各级政策行动的指导方针。因此，将重点放在对巴勒斯坦经济的前途具有极端重要性的一些主要问题上。

A. 一般经济情况

2. 在领土于1967年被以色列占领后的初期，经济增长速度很快。但是，由于根据一系列军令所采取的措施造成领土经济结构发生过激的变化，使这种增长势头未能持续。结果近几年来，领土产生及其对国民总产值的贡献都持续减少。

3. 传统部门在领土产出中的比重一直迅速下降，与此同时工业所占的比重又实际上没有增加，原因是劳动力越来越依赖于在以色列和世界其他地区的就业机会。自领土被占领以来，不少银行和其他金融机构停业，使这些部门得不到短期和长期资金；资金短缺的情况严重阻碍了为扩大这些部门的产出所做出的努力。在贸易领域，领土逐渐变成了以色列（非军用）产品的最大输入方，贸易逆差日益严重，只有依靠工人从国外的汇款和资金转入才能抵销由此造成的赤字。

4. 领土产出不能满足日益增长的需求，从以色列进口的货物越来越多，加之在领土使用的法定货币是贬值的以色列货币，因此导致物价高涨。这种情况又影响了领土的储蓄和经济投资的水平，使现有的金融机构无法吸收来自国外的一些流动资金。

5. 领土的储蓄一直是负增长。个人储蓄水平并没有充分反映各种来源的私人可支配总收入的上升趋势。近年来资本形成总值亦呈下降趋势。尽管私营部

门在总资本形成中占绝大部分，但是对住房和建筑工程的投资一直很多。这样做的主要目的之一是要弥补住房的严重短缺，并且是预防高通货膨胀率的一种手段。政治局势和经济局势持续不稳定，商品生产部门缺乏投资机会，占领当局实行没收土地的做法，所有这些现象进一步促使个人不愿储蓄而愿意进行投机活动。

6. 一般说来，目前领土经济高度分裂，产出和收入结构越来越不合理，国内和国民产出之间的差距日益扩大，高度的开放使领土容易受到外界经济和政治势力的侵害。缺乏合适机构采取各种政策手段来保障当地经济的利益进一步使领土当地经济管理的问题复杂化，并使当地的经济日益依赖于占领当局的经济。

7. 扭转这种事态需要采取大胆的措施，包括以下各项：(a) 提出一项旨在发展领土经济的政策；(b) 加快资本积累以提高农业和工业的生产能力；(c) 提出奖励办法鼓励当地人和外国人向经济生产部门投资；(d) 放宽对工农业生产和销售的限制并简化许可证程序；(e) 促进以色列和领土之间的公平的贸易关系，尤其要放宽对巴勒斯坦农产品向以色列出口的限制；(f) 允许重建当地的金融机构并促进它们发挥金融调节作用；(g) 增加其他部门的就业机会；(h) 倡导创业精神，这是领土进行经济努力和取得经济成就的基础。只有制订这种自觉的政策，做出这种承诺，并且在各级采取具体措施，领土经济才有可能摆脱停滞状态，走上持续增长和发展的道路，要使这种方法获得成功确实还必须设立和发展能够管理日常经济事务并能规划经济今后发展道路的当地机构。

8. 但是应该注意到，为振兴领土经济而采取政策的政策方向应该反映领土内的巴勒斯坦人民的愿望，全面的发展目标和战略都应体现这种愿望。由于领土经济天赋资源的状况、目前不合理的经济结构及其今后的前景，在制订经济和社会工作各领域需要的适当政策措施时，除其他目标外，下列基本目标也许可以作为参考依据：

(a) 加快国内经济的增长速度，使其能够满足人口自然增长的需要，并且能够提高国民平均收入的水平；

(b) 提高工农业被忽视领域的生产力，通过促进发展以当地原料为基础的进口替代工业和使出口产品多样化的方法扩大主要商品的产出，从而缩小总的外汇差距，减少贸易赤字；

(c) 稳定一般物价水平，降低主要商品的价格；

(d) 在整个领土创造生产就业机会以吸收自然增长的劳动力和在以色列和世界其他地区被雇用的巴勒斯坦移民工人；

(e) 加快发展支出速度以建立能向经济提供外在利益的基本基础设施，并提高领土吸收进一步生产投资的能力；

(f) 建立并加强合适的金融机构以便根据经济的需要调动、分配和管理国内资源；

(g) 在领土的公共行政部门内建立必要的机构能力以便有效地制订和执行经济和社会政策措施。

9. 无疑，要实现这类符合领土明显需要的目标有赖于设立能够处理各种经济和社会政策手段之间至关重要的相互作用的机构。显然，领土内缺乏这种机构，目前有关问题是由占领当局管理或领导下的机构处理的。

10. 这次研究工作审查了一个重要的辅助领域，即金融领域，该领域对实现某些经济和社会需要是发挥了作用的，不管这些需要是否以社会目标的形式出现。该领域的机构和政策缺陷是显著的，这主要不是因为金融部门本身没有发展，而是因为自从领土被占领以来该部门一直处于衰败状态。

B. 货币和银行

11. 以色列当局于1967年占领西岸和加沙地带后立即发布军令关闭在这些领土内营业的所有银行和信用机构，并且宣布以色列货币为法定货币。但是后来约旦第纳尔也得到准许在西岸流通，而在加沙地带埃及镑被宣布为非法货币。这

样，领土就没有专有货币了。以色列货币迅速贬值，加上领土与以色列的贸易额很大，使领土与以色列经济的现实紧密相连，而这种现实的特点就是通货膨胀率很高。以色列银行在领土开设分行，其中大多数分行设在主要的以色列定居点为以色列移民服务。由于这些发展，约旦和埃及中央银行到1967年为止所发挥的作用已被以色列银行取代。

12. 因此，领土居民失去了一种管理货币活动的体系；这种体系应该管理货币供应、指导信贷工作并监督银行和其他金融机构的经营，从而促进领土的生产、就业、收入和投资。公布的货币统计数据不完全，因此不可能对占领后出现的那种体系的作用进行彻底评价，在分析货币流通额动向及其与经济活动的相互作用以反映发挥作用的政策手段时，数据不全的现象特别突出。

13. 以色列银行在领土开设的分行未能把银行业务恢复到1967年以前的水平。尤其是这些分行没有能力发挥协调阿拉伯存款人和借款人从而将资源调动并分配于领土经济的传统和基本的作用。这些银行在领土内筹集的许多资源被转移到以色列，在以色列境内使用，并被列入总行的来往帐目下。此外，除了提供一些普通的银行业务外，这些银行在为巴勒斯坦经济的增长和发展提供中期和长期信贷方面所发挥的作用如果有的话也是微乎其微的。

14. 因此在被占领二十年后，领土享受不到银行和其他为促进经济重要部门的增长和发展而设立的专门金融机构提供的服务。在这些地区经营的企业要满足自己短期和长期的金融需要只能求助于各自微薄的存款和/或采用非正式金融市场的抑制性做法，其特点是利率高，担保要求也很高。即使这样，款额仍然极为有限，而条件却相当苛刻。外界通过提供中期和长期资金为纠正这种持续存在的不正常现象做出了努力，例如通过约旦—巴勒斯坦联合委员会做出的努力，但是这些努力都遭到了限制。因此，在过去被占领的二十年中巴勒斯坦经济的发展资金需要一直未能得到满足。

15. 农村地区的情况特别严重，在那里信贷——即使是季节性信贷——的费用

和条件远远超出了一般居民的承受能力。提供这类信贷的主要是放债人、农业投入供应商、销售捐客和其他类似的商人。通常以可以接受的条件提供信贷的农村合作机构本身则深受资本、以及技术和管理干部短缺之苦。在一般发展中经济类型国家的农村地区，居民的信贷需要不仅被地方当局视作优先关心的事项，而且还受到国际社会许多组织的关心；两相比较，领土农村地区的情况确实具有讽刺意味。

16. 金融保险公司的作用如果有的话同样也是微不足道的。当地公司的业务一般限于汽车保险。鉴于对新的投资项目规定了各种限制，靠汽车保险积累的大部分收入成了银行的存款。以色列保险公司的分公司将保险费转入在以色列的总公司的帐户。这样，经济局势就反映不出保险业的潜在作用。

17. 为收变这种情况所做的努力均未成功。由于缺乏当地的银行系统，加上存在着双重——如果不是三重——货币制，经济的信贷需要又日益增加，这就促进了当地非正式机构的出现以填补空缺。在这方面，货币兑换商一直起着重大作用。他们的主要业务就是兑换领土居民赚下的以色列和约旦货币。他们没有能力填补金融协调方面的重要空缺。最近以色列货币相对稳定，实际利率很高，美元的国际价值持续下跌，最重要的是，寄到领土的汇款和资金转入下降，这些对货币兑换商的业务将不是好兆头。以色列当局最近采取行动对货币兑换商的活动进行管制和征税，这有可能增加他们面临的问题。需要做出新的努力，以能够反映上述经济领域迫切需要的适当的金融机构取代非常脆弱和缺陷较多的临时安排。

18. 为恢复加沙地带当地银行所做努力的唯一结果是，1981年巴勒斯坦银行在以色列银行的直接监督下重新开业。该银行重新开业时恰逢加沙地带的经济局势日趋恶化。但是，由于对该银行的经营施加了无数限制，银行对加沙地带的金融和信贷状况仅产生了微弱的影响。与在加沙地带营业的以色列银行的分行不同，巴勒斯坦银行被禁止买卖外汇，或在更广泛的地理区域内开设分行，或在批准投资项目时拥有发言权。由于这些限制，该银行无法为外贸提供资金，吸收外汇存款，也无法为缺乏银行和信贷设施的地区提供服务，更重要的是，该银行无法发挥

金融协调的重要职能。由于这些约束，再加上资本有限，而且以色列货币又持续贬值，这就迫使该银行在其放款业务中采取保守方针。迫切要求再次审查窒息银行业务和作用的上述问题和其他问题。在加沙经济正面临被占领后20年来最严重的衰退，在这样的紧急关头就更需要进行审查。

19. 在西岸，为恢复1967年关闭的银行所做的努力遇到了违反被占领时实行的法律和条例的各种情况。经过无数努力，开罗—阿曼银行终于在某种条件下得到允许于1986年后期在纳布卢斯开设分行。尽管重新开设分行表明开始向正确方向迈进了一步，但是分行成功与否在很大程度上取决于分行在资源基数以及在与业务的性质和范围有关的方面将得到怎样的待遇。重视这个问题才能避免重蹈巴勒斯坦银行的覆辙。

20. 首先，需要通过外部捐款扩大新开设的分行的资源，直至分行能够调集足够的领土内的储蓄。约旦中央银行也许不仅可以保管储备金，还可以作为最后的后援者和放款者，以帮助分行进行审慎的冒险。还可以允许该分行在领土各处开设其他分行，以调集更广泛区域内居民的储蓄，进行金融协调，并向经济的迫切优先领域，尤其是农业、工业和住房提供信贷。各分行的相互关系将提高银行在领土的整个信贷创造能力。同样重要的是，新开设的分行应该与现有的正式和非正式的实体，如合作社、保险公司、放款人和为数众多的专业机构建立联系，以便调集更多的储蓄。银行在其业务活动中还必须避免产生偏向城市的发展，不管这些业务活动是否旨在向贸易或工业提供资金。还可以允许分行买卖外汇，以扩大其业务范围，并使它有能力与在领土经营的以色列银行的分行进行竞争。

21. 还可以允许分行在灵活的利率范围内开展业务，以便将实际利率提高到通货膨胀的水平之上，从而对决定个人储蓄的选择性用途产生影响。如果需要，可以根据领土内现行的法律伴之以其他的奖励措施，例如对银行存款收入免税，或对来自新设立企业的收入免税。分行在这个进程中可以发挥开拓作用。市场可能

会不接受单一利率，为对此进一步施加影响，可以对不同类型的信贷实行差别利率体系，以帮助使资源进入需要的领域。实施一种补充的税收政策可以进一步提高这类措施的效力。鉴于市场松散，这类措施在近期内也许不能产生重大效果。但是，不应该据此就认为这类措施没有效力。在为自主投资创造一种企业前景而做出努力时，也许有必要承认需要有一个更长的准备阶段才能使这些措施发挥效力。

22. 但是，应该看到在做出这些努力的同时，还需要注意在银行服务的使用者中间提倡金融纪律。可以拟订一个评价信贷申请和监测贷款的恰当方案，以确保信贷和贷款的效力并规定即期付清本金和利息。

23. 由于上述各项措施都很复杂，因此，新开设的分行是否能取得成功在很大程度上取决于分行是否有能力培养一批完全合格的技术管理干部。要评价提案在经济和金融上的可行性就需要这样的干部。

24. 最后，需要制订一种合适的法律参考依据，根据领土的法律和条例为分行的共同合同义务及其顾客的共同合同义务提供必要的基础，从而支持分行做出的努力。同样，约旦中央银行对分行业务，包括分行买卖约旦第纳尔、以色列谢克尔和其他货币的业务所能发挥的作用需要加以确定。

25. 尽管最近有所发展，但是仍然缺少能满足农业、工业、旅游业和住房建筑业中长期资金需要的机构安排。小农、实业家和企业家的处境仍然岌岌可危。需要专门金融机构向这些领域的个人主动行动提供支助。为建立一个阿拉伯金融交易所所做的努力应该得到全力支持，因为建立交易所就为一项长期提供资金的安排创造了核心，并且包含了在特惠条件下吸引双边和多边外界资源的可能性。

C. 公共财政

26. 以色列和各巴勒斯坦地方当局的一般政府预算是影响收入和需求水平、提供基本服务、影响经济活动及促进经济增长和发展的财政决定因素。但是，应该指出，由于政府预算水平有限，加上缺乏着眼于经济增长和发展的政策，因此，预算在执行这些任务中的作用甚微。

27. 虽然政府支出有经常需要和发展用途之分，但各领土内政府收入和支出总水平反映了一种不偏不倚的办法。这种办法从某种一定的收入水平出发，确定支出水平。一般支出总额和发展用途支出在国民收入中所占比例微不足道。持续不断的通货膨胀压力进一步削弱了这些有限支出的影响。因此，在教育、卫生、福利、公共工程、邮政和电讯等方面，各领土的各级基本政府服务水平似乎都很低。在发展支出方面，由于公共部门对国内总资本形成水平的贡献低，为经济提供外部利益的各物质和人力基础结构几乎无人过问。由于没有制定有利并鼓励生产部门私人投资的政策，私营部门对总资本形成的贡献集中在住房和建筑工程方面。因此，在占领的二十年中，在很长时期里，对各领土收入和需求水平以及经济活动产生了某些影响的是自发的外部资源水平。

28. 推行干预性政府预算政策的唯一领域是税收。1967年以来，无数的军事命令和行政法令使税收制度发生了重大的变化。实行新税不仅改变了现有税收的结构和税率，而且其目的并不是为了刺激经济活动，而是增加政府收入。事实上，造成这些变化的目标仅仅是收入，而不是公共政策的资源分配、公平和/或稳定。在通常的情况下，后一类目标才是改变税收制度的压倒一切的因素。在被占领的情况下，在各领土经济中或许这些目标被视作无关紧要的目标。

29. 在所得税方面，通过降低应征税收、个人和家庭补贴最低水平以及减少免税情形，应征的收入起点限度降低。此外，整个税收表中的边际和总体实际税率增加。因此，现在提高了应征收入的税率，而这些收入还不足根据在各领土

开始被占领时实行的法律应该征税的收入的一半。这使各领土的居民处于不利地位，相比之下，约旦和以色列本土内则反映出比较宽容的态度，尽管那里的人均收入水平提高因而表明纳税的能力增加。在目前经济衰退的情况下，维持或增加影响工作、储蓄和投资积极性的不正常措施是没有任何好处的。

30. 所得税法中最显著的改变是各领土开始被占领时实行的法律第十四章的征收程序，这完全被军事命令代替，这些命令制定了影响所得税评定和征收的措施。更重要的是，处理所得税事务的上诉法院和纳税人此后向更高级司法机关上诉的权利被委托给一个“异议委员会”，而军事指挥部在此事项中有最后决定权。因此，各级上诉被取消，并且只限于在一个行政/军事委员会进行。

31. 可以指出，随意改变所得税法，例如取消由税务检查员进行评价和解释的行政程序、在收税时采取胁迫措施，以及最重要的是武断地对待税务申诉，这些似乎都破坏了公众对所得税制度宗旨和目标的信心。在对所所得税制度进行所有这些更改之前，没有征求纳税人直接或间接地参加。且不论这些措施是否合法，极为重要的是，如果在法律范围内进行这些更改，这些更改应伴有详细的行动手册，供纳税人和税务官员使用。公众应通过其合法机构和利益集团实际参与所有这些方面，这被看作任何税收制度是否行之有效的一个重要因素。这一重要措施在各领土的实施非常不够。

32. 值得进一步说明的一个领域是工匠和商人的税务评定，因为他们不能够或者不愿意记帐。可以采取客观和现实的办法，依靠资本、生意额、行业类型、正常利润水平、地点和其他有关问题等因素。可以与地方当局、商会、纳税人各专业协会以及税务专家协商，确定这些因素，这些因素可以作为以不充足记录为基础的直接分析评定的替代办法。这种合作必然会消除使纳税人与税务当局关系紧张的不信任和意见不一的气氛。

33. 同样重要的是，应该考虑制定标准核算制度，并作出充分和明确的说明，

以及适当进行关于所涉及的方法和技巧的训练。地方当局在组织关于税务制度各个方面包括关于评定程序、核算技术和方法以及税务管理其他方面的训练方案方面可以发挥重要作用。只有通过这种现实和有计划的办法，才能找到解决纳税人和税务当局双方所面临问题的可以接受的办法。

34. 显然，所有这些努力能否获得成功将取决于若干因素。首先，必须使纳税人相信实施的税务法是各领土过去普遍实行的税务法，并相信对这些法律的修正是符合这些法律中的更改的。第二，上文已经指出，应该使税务评定和征收程序比较现实。第三，所有税收都应该有明确和充分的说明，应该用于各领土最迫切的需要方面。在所有这些努力中，必须使纳税人感到公平合理，感到自己参与了改善自己生活条件的努力，从而使纳税人为能够促进这一目标而感到自豪。为争取在各领土——无论其目前的政治地位如何——范围内创造一种包括生活各方面的活跃气氛，必须这样做。

35. 影响到各领土所得税法律范围的一个重要发展是，以色列当局在税务方面如何对待居住在各领土的以色列公民（定居者）和法律实体的收入。根据“领土报税法”原则，居住在各领土的以色列人的收入通常应该受各领土法律约束，因为这种收入是在这些领土内“产生、接收或获得的”。

36. 根据以色列所得税法令的一项修正案，以色列人在各领土产生的收入被视作在以色列产生、获得或接收的收入，因此应受以色列所得税法的约束。与此同时，该修正案向纳税人提供相当于可能已向各领土缴纳的税额的抵减税款。这是为了避免双重征税——这是许多国家税务制度中的一个共同特点。但实际上，各领土却未收到任何税款。各领土的份额和属于以色列当局的份额最终都交到了以色列财政部。该修正案的目的是防止各领土成为以色列公民和法律实体的避税港。事实上，在以色列法律制定这一修正案以前，居住在各领土的以色列人几乎不纳税。目前没有发表任何统计数据，以确定这一来源中应属于各领土的收入数额。

37. 以色列政府执行干预政策的另一领域是各领土的进口。对这些进口实施的关税与以色列进口关税相同。此外还有以色列进口商增值税付款补充。总的目标是保护以色列产品并增加政府收入。在这方面也没有发表任何详细的统计数据，因此无法知道这些关税对各领土经济的价值和/或评定累积到以色列预算中的收入数额。

38. 除对各领土税务制度所作的更改外，1976年在以色列开始实行的称作增值税的税法此后也在几乎包括所有交易的“税金和货物税”范畴下延伸了各领土。在这方面，目的也是避免为以色列人在各领土建立避税港，并且增加政府收入。当各领土居民根据各项国际公约就这一问题提出申诉时，以色列高级法院维持了将这种税法延伸到各领土的决定。

39. 姑且不论该税的法律方面，在各领土实施这种税本身就带有不公平的成份。在以色列实施这种税时，其辩护理由是，由此而产生的物价上涨将会由削减所得税而取得平衡，因此，总的税金负担将不会改变。此外，为补偿不能从削减直接税中获益的低收入家庭，当时设想增加儿童津贴和老年养恤金以及社会福利服务。这些补偿考虑中，没有一项适用于各领土居民。相反，正如上文指出，面对较低的收入和日益下降的家庭收入水平，若干税务的负担却增加了。总的来看，增值税过去几年来一直在发展，现已成为发展巴勒斯坦工业和贸易的最严重财政限制之一。事实上，如果这种税在法律上是站得住脚的，那么维持这种税就必须对整个税务制度以及特别是所得税进行彻底的重新审查。

40. 鉴于政府对巴勒斯坦经济的态度中普遍存在的气氛，税务制度基本上只限于发挥为政府提供收入的传统作用。因此，该制度应该通过影响企业家决定在资源分配中发挥的作用等于零。虽然从理论上说，有关法律仍然有效，但现有的旧的和/或新的鼓励投资措施中没有一项在各领土发挥作用。相反，修正现有各项税务和实施新税挫伤了企业家的积极性。这与向被占领领土上的以色列定居者及

其生意提供的广泛鼓励措施形成了鲜明对照。

41. 巴勒斯坦经济目前的状况亟有待援助和扶助。与货币政策领域一样，财政鼓励措施可以极大地帮助提供这种扶助，以争取实现本章前面一部分所概述的若干目标。事实上，以各领土普遍实行的法律为基础，将货币鼓励措施与财政鼓励措施结合，可以鼓励生产性投资。税务制度本身在这一过程中可以发挥重要作用。所累积的利益不仅将吸引人们通过增加利润率甚至在边际领域投资，而且尽管存在基本服务不足的困难，这些利益将使生意从地理上分散，遍布各领土。鉴于税率高和津贴有限，向个人和巴勒斯坦法律实体提供任何免税奖励办法都会获得较高利益。也许可以说这种奖励办法可能使水平已经很低的政府收入蒙受损失。从短期角度看也许是这样，但长远利益看，人们认为这些办法将会创造一种有利于投资的气氛，这本身就会提供更多的“税口”，从而扩大整个经济的税务基础。

42. 可以集中努力促进团体企业。团体税率可以降低，并且将团体税适用于有限责任公司以及其他形式的经济企业和/或组织的利润。可以对这些实体未分配的利润一律以低于现行税率的税率课税。分配的任何利润必须按普遍实行的税率缴纳个人所得税。如果利润已经分配，则可以不实行等于或低于最初级别所得税的另一项全部一样的税率，并在此后评定这种利润接受人整个税务责任时予以考虑。由于没有发达的银行制度和资本市场，这种行动至少在一定程度上可以促进自筹资金。

43. 上面简要叙述的税务制度缺点都可以分别与对目前问题可能的解决办法一起予以详细审查。但是，个别地处理这些缺点不可能促进改进整个税务制度。事实上，税务制度不统一的结构正是这种个别处理的结果，这种处理办法的主要目标是增加政府收入，而在所有进行被认为必要的变革的努力中，税务制度的公平、稳定和特别是资源分配等任务仍然被忽视。与货币政策的文书一样，人们认为以头疼医头脚疼医脚的方法修正税务制度是因为缺乏整体经济观。

44. 因此，必须设想在各领土进行全面税务制度改革，并将改革作为短期和长期经济社会目标指导下的一套综合和协调的政策措施。这种办法使课税的概念和结构方面符合灵活的财政制度要求的可能性较大，这种财政制度的目标是协助各领土的经济社会变革和发展过程。

45. 在改进本章所述所有领域方面可以适当地争取国际社会的援助。除解决已提到的不正常情形外，这种援助对于建立和发展具有适当技术和管理能力的当地机构也是至关重要的。可以吸取联合国在这些领域和其他有关领域累积的经验。

D. 外部资源

46. 国内公共和私人资金来源的严重不足迫使领土的居民日益依赖外部经济支助，以谋求生存和积累资金。随着以色列境内劳工汇款的增长，领土和阿拉伯各国之间的相互影响作用已使领土得以对抗强加于当地经济的广泛限制，并应付领土与以色列经济之间日益紧密的联系所造成的挑战。然而，从外部流向领土的这类资源可能产生的任何积极因素都应根据它是否能在较长的时间内为当地经济持久的成长和发展产生推动力量的角度而加以认真的审查。由于这类资金流入的数量和方向都超出领土的控制之外，因此，缺少一个调节性机构就更加剧了这一问题的紧迫性。

47. 领土内出现了两个泾渭分明但又紧密相关的外部资源，即：因素收入和无偿外来转移。因素收入主要是领土内巴勒斯坦居民由于当地缺乏就业机会而前往以色列和阿拉伯国家从事劳动的所得。1980年代初期，仅在以色列一地，巴勒斯坦移民劳动力几乎已占领土上的巴勒斯坦劳动力的五分之二。根据以色列的统计，在以色列的劳工所得的因素收入几乎占领土全部因素收入的五分之四。自以色列占领以来，更多的巴勒斯坦劳动力流离失所，从而被吸收到领土以外工作，结果使全部因素收入在国民生产总值中的比重不断上升，一度占国内生产总值将近一半之数，这是非常高的比例。以绝对数字来说，最近有下降的趋势。

48. 由于缺少恰当的政策和措施，因而，来自这一重要来源的资金都被高消费所吸收，以致领土在贸易差额上的赤字不断增加。因素收入所从事的投资主要是住房和建筑，而农业和工业的短期和长远目标仍然受到缺少财政资金的影响。由于越来越依赖于一个来源的因素收入（即在以色列的劳工收入），领土虚弱的经济就更加不堪一击。在为巴勒斯坦经济持续增长和发展打开坚实基础的工作上，因素收入几乎毫无作用。

49. 影响因素收入通过正式渠道大量运用并用于生产性投资的另一个限制性因素是缺少本地的金融机构。劳务出口国家为吸引国外劳工的汇款所制定的各种奖励办法（例如外汇存款可获较高利率，汇率奖励以及/或者生产性投资的奖励等），领土都没有实行。大多数巴勒斯坦国外劳工的因素收入可能仅足以维持温饱，但对另一些家庭来说，这是一项补充收入。然而，由于存在着种种限制，这项收入中的一部分从未能汇回领土。对于这一类收入的获得者，不但没有实行生产性投资的奖励，而且还对他们汇款的数量加以限制。直到最近，当经济活动水平，特别是进口劳务的阿拉伯石油生产国的经济活动水平降到最低点之际，这些限制才有所放宽。

50. 鉴于领土经济形势日益恶化，有必要对出口劳力及其赚得的收入的整个问题加以认真的考虑。上文提到了振兴巴勒斯坦经济的指导方针，根据这一方针设计的奖励办法可以为提高这一收入来源对经济成长和发展的贡献提供有益的参考。

51. 第二项重要的外部资金来源是私营和官方的转移。近年来，它的重要性也日益明显。事实上，它已减轻了对以色列巴勒斯坦劳工的因素收入的彻底依赖性。它和因素收入合在一起使外部资金流入的全面规模具有更大的意义。这些资金包括来自以色列政府机构的资金流入、1967年以来移居领土之外的巴勒斯坦人的资金流入以及阿拉伯和非阿拉伯国家方面的官方援助。

52. 虽然以色列向领土的转移水平有所提高，但是领土向以色列的转移却以更快的速度增长，这说明领土对以色列的转移是负的转移。这种情况支持了那种认

为领土事实上正在缴纳占领税的说法。由此可知，占领当局以税收和其他付款的各种形式从领土取得的资源已超过了它向领土转移的资源。领土经济目前的恶化状况很难支持这一发展趋势。

53. 和在以色列及其他地方工作的领土居民的因素收入一样，在领土有亲属关系的巴勒斯坦移民的汇款也构成了整个外部资源的重要组成部分。根据非以色列来源的统计，自1980年以来，这部分收入每年向领土提供了可观的资源。这说明，移居者的汇款参与当地经济的程度超过了以色列统计的报道，由此可见领土经济对于非境内资金来源的依赖程度更高。

54. 其他来自阿拉伯和非阿拉伯国家的国际支助越来越成为领土的实质性资金来源，反映了国际社会的人道主义援助愿望、政治意愿和承诺。然而，鉴于领土当前的状态，调动这些资源，在数量上和方向上都可能受到领土无法控制的许多因素的影响。

55. 至于阿拉伯世界的资金来源，约旦政府自1967年以来，一直不断向领土提供援助，其形式有：巴勒斯坦公务人员的薪金和工资、政府房屋的租金、支付各市镇的津贴、向巴勒斯坦本地机构提供银行贷款的保证金、直接赠款，以及提供教育、卫生和其他服务的开支。除此以外，约旦半官方慈善机构还提供了各种援助。还有其他阿拉伯和伊斯兰资金来源，它们是：耶路撒冷基金会，阿拉伯经济和社会发展基金以及约旦巴勒斯坦联合委员会的等组织的资金转移。约巴联合委员会于1978年成立，是为巴勒斯坦人在领土内的“坚定立场”提供阿拉伯援助的机构性安排。

56. 约巴联合委员会已成功地向领土内的各种社会经济部门提供并管理了相当可观数量的阿拉伯基金。约巴委员会向领土提供的资金已达全部阿拉伯国家所提供资金的五分之四。但是，近年来，由于捐赠者未能履行义务，这项资金来源的款项开始下降。尽管如此，这一资金经营的规模和广度以及当地巴勒斯坦机构在发展项目方面的积极作用都说明巴勒斯坦人民有能力经营并将资源用于不同的社会

和经济活动。引进的资金大多用于教育、保健服务、市政建设、福利设施、住房兴建、农业、小型工业及手工业。联合委员会具有广泛的经验并和领土内外为数不少的机构保持关系，因而在实际上已成为一个发展机构，并且已成为一个鼓励以一体化方法处理领土所面临的经济和社会问题的讲坛。

57. 联合委员会的工作虽然取得了以上的成就，但是仍面临不少的困难。其中有：占领当局对于进入领土的基金设置了各种限制、人员和管理力量不足、项目形成方面的问题、阿拉伯国家捐款的全面冻结、贷款的执行和评价，包括实地监督等等。在当前这一关键时刻，特别是在目前可以获得向领土投资的资金之时，这些缺点值得进行认真的审议。无论在联合委员会的构架内或是在巴勒斯坦本地的机构内都存在着进一步发展本地在制定、评价、规划和协调当前和未来向领土提供援助能力方面的巨大潜力。

58. 来自非阿拉伯世界的国际资金主要包括联合国系统和国际私人志愿组织的资金，这些机构还支付大量美国和欧洲国家向领土提供的官方援助，但最近欧洲经济共同体也变成了一个资金数量不多的单独的资金来源。来自这些方面的资金主要是联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）为以下社会福利和发展领域所提供的资金：教育、保健、安置工作、卫生以及其他向领土各地的难民提供的基本福利等。除近东救济工程处外，其他联合国组织日益增加其捐款数量，其中包括联合国开发计划署着重为教育和基础结构活动所制定的特别方案，以及在一项根据大会要求设立的、向巴勒斯坦人民提供经济和援助的方案范畴内，联合国各领域的机构的捐款。私人志愿组织也增加了为数不少的项目，加强了各领域的援助，这些项目内容广泛，从人道主义援助直至福利援助，以及有利于农业的发展活动。

59. 然而，应当指出，不论是何种来源的资金，在考虑资助建议的数目和性质时，往往出现不符合领土明显优先顺序的情况。因此，虽然当地设想和提出的优先在决定向领土布署外部援助的方式方面产生了推动的效果，但最后的结果却往往

由于各种其他因素的影响而遭到改变。 这些其他因素有：捐赠者的偏好、业务和技术方面的考虑以及占领当局有关外援的性质和方向的政策等。

60. 总的说来，主要由于缺少体制性的财政设施以协助提供公共部门或私营部门的当地相应资金，外援主要由赠款组成。 最初，各项目的贷款部分由联合委员会的经费做为保证。 直到最近，直接资金或循环资金的安排才被认为是通过私人志愿组织提供外援的恰当工具。 但是，可拨供循环基金安排的资源数量是相当有限的。

61. 加强对外援的利用不仅有赖于批准项目手续的放宽，而且还有赖于建立和发展有能力提供本地相应资金的当地金融机构。 加强当地对发展资助工作的参与。 同时，实现当地机构对开辟和经营因素收入和汇款流动工作的更大参与、加强巴勒斯坦本地关于向领土发放外援的影响力，三者结合在一起就可以有助于更有效地利用外部财政资源。

注

- a 本文是题为“以色列占领下的巴勒斯坦财政部门”研究报告的第五章。 全文将作为联合国贸易和发展会议的文件以 UNCTAD/ST/SEN/32号印发。
