



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/55/2
15 July 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
第五十五届会议
2008年9月15日至26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*

贸发会议秘书处编写† ‡

内 容 提 要

被占巴勒斯坦领土 2007 年经济停滞，未能从 2006 年的紧缩中复苏。因此，人均国内生产总值继续保持下滑趋势，贫困有所加深。如果不是 2007 年下半年恢复外国援助，国内生产总值本会连续两年收缩。隔离墙的修建、以色列的封锁政策以及生产能力遭到侵蚀继续阻碍复苏、强化“减少发展”。由于最近的政治事态发展以及对加沙地带实施严格封锁，西岸与加沙地带的经济差距有所扩大。

巴勒斯坦权力机构宣布实施一些重大改革，旨在实现财政可持续性。尽管必须实施改革、恢复生产基础和取消封锁，但这些却并非复苏和可持续发展的充分条件。要使经济走上可持续发展可发展和自足的道路，这些措施必须辅之以适当的政策工具，赋予巴勒斯坦权力机构以权力，实行适应于巴勒斯坦饱受战争创伤的经济具体需求的经济政策。除了拓宽巴勒斯坦权力机构的政策空间之外，还迫切需要加强其制定和执行发展政策的能力，并为其执行提供良好的经济管理。

贸发会议继续对正在出现的巴勒斯坦经济需求做出反应，与联合国其他机构及国际组织协调并与巴勒斯坦密切磋商，加紧提供援助。然而，资金短缺威胁到在先前成就基础上继续工作争取所希望的成果的努力。预算外资金状况好转对完成贸发会议响应巴勒斯坦经济不断发展的需求这一任务仍然十分关键。

* 本文件中所采用的名称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、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。根据联合国大会和安全理事会的相关决议和决定，本报告提到被占巴勒斯坦领土涉及加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。使用“巴勒斯坦”一词指巴勒斯坦解放组织，该组织在 1993/1994 年与以色列签署协定之后，建立了巴勒斯坦权力机构。提到“巴勒斯坦国”符合安全理事会第 1397 (2002) 号决议表示的看法。除非另有说明，本文件中关于巴勒斯坦经济的数据适用于加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷。

† 由于处理延误，本文件在上述日期提交。

‡ 本文件所载信息 2008 年 9 月 8 日之前媒体不得引用。

导 言

1. 自 2000 年 9 月以来，被占巴勒斯坦领土经济面临各种势不可挡的挑战。其处理的问题有：严格的封锁政策、地理上支离破碎、明显减少农用土地的隔离墙、不确定的公共收入和捐赠者援助、遭到侵蚀的生产能力、一系列的捐赠者议程及有限的政府和机构能力。但尽管有这些挑战，该经济仍继续在运转，巴勒斯坦人民继续表现出抗御能力，在长期的危机中求生存。

2. 自从建立以来，巴勒斯坦权力机构持续制定和执行发展和改革计划，包括最近的 2008-2010 年巴勒斯坦改革和发展计划。该计划强调改革和治理，在 2007 年 12 月巴黎捐赠者会议上受到捐赠界的欢迎，认捐款额为 70 亿美元。

3. 取消对被占巴勒斯坦领土的封锁、机构改革、发展计划和捐赠者支助对巴勒斯坦经济的复苏都十分重要，但这些措施本身还不足以使巴勒斯坦经济走上持续发展的轨道。必须赋予巴勒斯坦权力机构以权力，使其拥有一系列全面的经济政策空间，以实现巴勒斯坦发展愿景。本报告表明，巴勒斯坦权力机构目前可用的政策空间仅仅使其能够拨付数额有限和不确定的公共资源，远远少于许多国家地方政府可用的政策手段。报告的结论是，如果提供财政、货币、兑换率、贸易和劳工政策手段，就有可能扭转经济衰退，争取充分就业。

4. 国际社会应当用巴勒斯坦经济持续发展所需的经济政策工具加紧支持赋予巴勒斯坦权力机构权力的努力。这样做有助于按照安全理事会第 1397(2002)号决议提出的两国愿景，为建立一个独立、民主和有生存力的巴勒斯坦国铺平道路。

一、持续封锁之下退化的经济

5. 巴勒斯坦解放组织(巴解)与以色列之间《奥斯陆协定》的签署以及 1994 年巴勒斯坦权力机构的建立引起了人们很高的期望。在此后的五年中，被占巴勒斯坦领土目睹了一个前所未有的经济增长时期，年均国内生产总值实际增长率为 8.5%，公共和私人投资大幅度增加。这种情况足以使失业率减少 5%，人均国内生产总值年均增长 4.3%。

6. 增长到 2000 年嘎然而止，所获收益现已烟消云散。2000 年是被占巴勒斯坦领土的一个分水岭：这一年开始了第二次巴勒斯坦起义，随后以色列强化和扩大了封锁政策及其他措施，限制被占巴勒斯坦领土内部以及该领土与世界其他各

地之间的人员和货物流动。而且，在冲突的背景下，过去 8 年巴勒斯坦生产能力遭到摧毁和侵蚀，由于类似战争的条件，经济从私人部门投资驱动的经济转变为退化的经济。该经济变得更加依赖公共部门和外国援助，而后者目前是针对满足基本消费和提供救济，而不是投资。

7. 封锁、检查站和隔离墙通过多种渠道影响到经济。它们限制了生产者获得生产和维持资本存量所需的进口投入的手段，同时又隔断了其出口和当地市场。封锁引起恶性循环，收入损失从需求方面限制了产出，而进口投入、运输和仓储方面的不确定性和更高的费用从供应方面限制了产出。以色列的封锁政策被普遍承认为限制巴勒斯坦经济的破坏性最大的因素之一(巴勒斯坦民族权力机构，2008；世界银行，2008a；国际劳工局，2007)。

8. 有损于巴勒斯坦经济长期前景的另一个因素是以色列自 2002 年以来修建隔离墙，隔离墙现已建成 60%。除 10%以外，规划的隔离墙全部侵入西岸，西岸许多城市被隔离墙完全包围。隔离墙对经济直接产生不利影响。严格的许可证制度限制了生产者、农民和工人出入其工作地点。在许可证制度之下，个人仅被允许通过在特定时段开放的指定的门户前往工作。有些门户按季节或按周对巴勒斯坦人开放，而另一些门户则从不对他们开放。有些门户限制设备和材料的运动，如拖拉机和牲畜。由于隔离墙阻断了传统道路(人道主义事务协调厅，2007)，通过指定门户距离较远，运输费用明显增加。隔离墙特别损害了农业部门业已十分有限的自然资源基础。由于修建隔离墙，西岸将损失大约 15%的农用土地(贸发会议，2006b)。

9. 封锁政策、摧毁和侵蚀巴勒斯坦的有形资本与修建隔离墙互相强化，形成了一种机制，使巴勒斯坦经济长期不得复苏。其结果就是“减少发展”和撤出投资的一种循环，若不紧急采取校正行动，会对巴勒斯坦经济的未来前景产生严重影响。

A. 经济停滞、失业率长期居高不下

10. 继 2006 年下降 5%之后，巴勒斯坦经济 2007 年停滞不前。若非因为当年下半年逐步取消对外国援助的限制，2007 年本会是连续第二年负增长。国内生产总值增长停滞意味着人均国内生产总值继续保持下滑趋势，2007 年降到了 1999 年水平的 60%。在过去两年中，借款、外国援助和海外工人汇款综合维持了消费，防止

了更严重的衰退。8 年的封锁阻碍了被占巴勒斯坦领土的经济成长、损害了其生产能力、侵蚀了其制度结构。巴勒斯坦权力机构(巴勒斯坦民族权力机构, 2008)和世界银行(2008a)估计, 如果经济继续按照 1995-2000 年的平均速率增长, 2007 年的实际国内生产总值本应是 1995 年规模的两倍, 而实际上仅比 1995 年高出 36%。

11. 就业趋势与国内生产总值的趋势大体相应。2007 年的失业率为 29%, 而 1999 年为 21%。孤立的加沙地带失业率高得多, 并很可能进一步恶化(世界银行, 2008b)。巴勒斯坦中央统计局的数据表明, 加沙地带 2007 年的失业率为 35.2%, 而西岸为 24.5%。私营部门就业机会减少, 使巴勒斯坦权力机构承受压力, 扩大公共就业和补贴, 以此作为安全阀, 确保社会稳定, 尽管此举财政代价高昂。1999 年至 2006 年期间, 公共就业扩大了 59%, 尽管 2007 年略有下降。

表 1. 巴勒斯坦经济(西岸和加沙地带): 关键指标^{a/}

	1995 年	1999 年	2002 年	2003 年	2004 年 修订	2005 年 修订	2006 年 预测	2007 年 估计
宏观经济绩效								
实际国内生产总值增长 (%)	6.1	8.6	-3.8	5.8	6.0	6.0	-4.8	0.0
国内生产总值 -(百万美元)	3 276	4 517	3 156	3 624	4 077	4 478	4 533	5 045
国民总收入 -(百万美元)	3 779	5 454	3 546	4 105	4 534	5 017	5 068	5 620
可支配总收入 - (百万美元)	4 200	5 853	4 985	5 395	5 951	6 583	7 108	8 001
人均国内生产总值 (美元)	1 400	1 590	999	1 108	1 203	1 191	1 165	1 261
人均国民总收入 (美元)	1 615	1 920	1 122	1 255	1 337	1 334	1 303	1 405
实际人均国民总收入增长 (%)	7.9	4.1	-8.9	6.2	1.5	-1.0	-14.9	-0.7
人口与劳动力								
人口 (百万)	2.34	2.84	3.16	3.27	3.39	3.76	3.89	4.0
失业率 (占劳动力的%) ^{b/}	26.6	21.2	41.3	33.4	32.5	29.0	29.6	28.9
就业总数 (千)	417	588	477	564	578	696	621	665
公共部门	51	103	115	119	131	145	164	159
在以色列和定居点	50	127	49	55	50	63	64	63
财政收支(国内生产总值的%)								
政府收入	13.2	23.8	8.2	20.6	23.4	27.5	25.4	23.6
经常支出	15.3	22.5	27.6	29.4	32.8	35.9	42.8	39.8
总支出	25.5	29.8	28.2	35.2	37.5	44.5	50.2	50.3

	1995年	1999年	2002年	2003年	2004年 修订	2005年 修订	2006年 预测	2007年 估计
经常性收支差额	-2.1	1.3	-19.4	-8.8	-9.4	-8.4	-17.4	-16.2
总收支差额	-12.3	-6.0	-20.0	-14.6	-14.1	-17.0	-24.8	-26.7
对外贸易								
现金转账净额 (百万美元)	421	399	1 439	1 290	1 417	1 566	2 040	2 381
货物和服务出口 (百万美元)	499	892	465	465	535	587	535	595
货物和服务进口 (百万美元)	2 176	3 805	2 536	2 844	3 279	3 596	3 558	3 960
贸易差额 (占国内生产总值的%)	-51.2	-64.5	-65.6	-65.6	-67.3	-67.2	-66.7	-66.7
与以色列的贸易差额 (百万美元)	-1 388	-1 766	-1 149	-1 370	-1 618	-1 920	-1 876	-2 119
与以色列的贸易差额 (占国内生产总值的%)	-42.4	-39.1	-36.4	-37.8	-39.7	-42.9	-41.2	-42.0
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易总额/以色列贸易总额 (%) ^{d/}	3.7	3.7	2.1	2.2	2.2	2.3	2.1	2.2
巴勒斯坦权力机构与以色列的贸易总额/巴勒斯坦权力机构贸易总额 (%) ^{d/}	78.8	58.4	58.6	59.2	59.6	65.7	64.2	69.0

资料来源：数据来自巴勒斯坦中央统计局、世界银行、货币基金、劳工组织和以色列中央统计局。

a/ 由于巴勒斯坦中央统计局只能有限进入东耶路撒冷，本表中报告的数据不包括东耶路撒冷。

b/ 根据劳工组织“宽松定义”，失业率包括“失去找工作信心的工人”。

c/ 巴勒斯坦与以色列的贸易总额数据指货物以及非要素和要素服务。

B. 贫困加深

12. 由于失业增加、生产性基础空心化和封锁政策，被占巴勒斯坦领土的贫困继续加深和扩大(世界银行，2008b)，西岸与更加孤立的加沙地带的差距加大。自2000年以来，62%的家庭丧失了50%以上的收入(巴勒斯坦民族权力机构，2008)。基于收入的贫困衡量指标表明，被占巴勒斯坦领土生活在贫困线以下的人口比例从2005年的52%增加到2006年的57%，生活在赤贫中的人口比例从40%增加到44%(人道主义事务协调厅，2008a)。¹

¹ 2006年，对被占巴勒斯坦领土人口为六人的普通家庭而言，相对和绝对贫困线分别为月收入518美元和414美元。

13. 贫困的加深迫使巴勒斯坦家庭减少基本需求方面的开支，并采取“侵蚀性战略”，如出售拥有的物品，推迟支付公用事业账单和中断子女学业(乐施会，2007；人道主义事务协调厅，2008b)。长期的危机还表现在教育和卫生服务质量每况愈下。尽管人们承认，1/3 以上巴勒斯坦有形资本被摧毁，但目前和未来人力资本的损失及其长期影响却尚待评估。

14. 在目前条件下，预期 2008 年贫困会更为加剧，因为预期经济增长幅度不大，不足以适应人口的增长，也无法明显减少就业，特别是在加沙。因此，巴勒斯坦权力机构的财政改革努力应当具有敏感性，分步骤进行，事先要有稳定的外国援助流量，要努力取消封锁，公共投资要针对刺激私人投资于具有高就业和溢出潜力的活动。

C. 加沙被窒息的地方经济

15. 尽管 2007 年总体经济活动维持了 2006 年的水平，但加沙地带的情况却继续恶化，被占巴勒斯坦领土人口 40%生活在加沙地带。对加沙地带几乎完全的封锁实际上切断了 150 万巴勒斯坦人与西岸和世界其他各地的联系，仅允许最起码的基本必需品和人道主义进口物品进入。2007 年以来恢复外国援助带来的好处大部分限于西岸，而加沙的地方经济却继续收缩。西岸的贫困程度已经很高，但加沙的贫困程度更深，范围更广。2006 年，79.3%的加沙人生活在相对贫困之中，66.7%的加沙人生活在赤贫之中。西岸的相对和绝对贫困率分别为 49.1%和 36.4%。

16. 由于没有手段获得投入和进入市场，加沙地带受害于严重的能力利用不足。加沙的工业 95%停止运营，工业部门开工的企业数目从 2005 年初的 3500 个降到 2007 年底的仅 150 个(巴勒斯坦民族权力机构，2008；世界银行，2008a)。截至 2007 年 6 月，各企业以 46%的产能运行，而 2006 年初为 76%。由于 2007 年 6 月之后封锁加紧，情况更加恶化，产能利用率降到 11%。如果封锁不取消，53%设在加沙的企业说，它们将考虑搬出加沙。仅在 2007 年上半年，在联合国开发计划署(开发署)调查的加沙企业中，就有 36%报告说，平均削减工资 40%，78%的企业解雇相当数量的雇员(开发署，2007)。正在出现的撤资趋势以及有形资本和人力资本的损失对加沙的长期前景构成了额外的风险。

D. 财政挑战

17. 经济和政治不稳定及以色列的长期封锁导致了严重的财政困难，收入下降且不可预期，基本和救济需求开支清单越来越长，使得财政困难更加复杂。除了过去几年的经济衰退之外，巴勒斯坦权力机构的收入也很脆弱，因为 1994 年巴勒斯坦解放组织与以色列签署的《巴黎议定书》规定，以色列能够扣留以色列以巴勒斯坦权力机构的名义收取的税款和海关税结算收入。这种情况使得巴勒斯坦权力机构的财政状况固然取决于以色列的善意。例如，2002 年，当以色列扣留了巴勒斯坦权力机构的海关税和增值税税收结算之时，巴勒斯坦公共收入就下降了 66%。而随着转款的恢复，其总收入就从 2002 年的 3 亿美元跃升到 2005 年的 12 亿美元，而随着 2006 年扣留结算收入，其总收入又猛跌到 3.58 亿美元(巴勒斯坦民族权力机构，2008)。

18. 结算收入是巴勒斯坦权力机构公共财政的基石，占各种收入的 60-70%。此种收入经常被扣留及其不可预期性不仅使得预算规划极为困难，而且还剥夺了巴勒斯坦权力机构管理和刺激经济所需、使中期规划成为可能的财政政策工具，唯一的选择办法只剩下短期现金管理。而且，由此产生的工资发放没有规律在整个经济中引起反响，窒息了总需求，妨碍了银行向公共部门贷款。因此，巴勒斯坦权力机构依赖外国预算支助款成为了常例。2007 年，国际预算支助达到了 10 亿美元，占公共开支的 39%。

19. 尽管巴勒斯坦权力机构做出了努力，但财政赤字仍然从 2005 年占国内生产总值的 17%增加到 2007 年的 27%。2006 年财政赤字增加是由于以色列扣留结算收入和国内生产总值较低的综合结果。缺口资金主要是由累积拖欠公共工资、养老金缴款和私人供货商来填补的。恢复结算收入转款缓解了财政状况，使巴勒斯坦权力机构能在 2007 年停止累积拖欠款，由于预计经济复苏缓慢，预期 2008 年财政状况没有大的改善。

20. 尽管巴勒斯坦权力机构的工资单是公共开支中最大的一项，但提出的解决办法常常建议发展中国家缩小公共雇用的规模，这种办法对长期财务状况以及整个巴勒斯坦经济十分有害，因为这会压缩私人消费和税收基础。应当回顾，1999 年至 2007 年期间公共就业增长 50%，对缓解私营部门在封锁政策之下无力创造就业以及损失 64000 个以色列的职位的影响十分重要。因此，为了维持社会

稳定、防止国内生产总值由于总需求疲软而大幅度下滑，巴勒斯坦权力机构就成了最终的收入提供者和雇主。

21. 在危机深重的条件下，尽管巴勒斯坦权力机构决心采取政治上颇具挑战性的财政政策，但除非以色列及时转付结算收入，并减少封锁以使私营部门能够复苏，这些改革不大可能取得所希望的成果。逐步解除对货物和劳工流动的限制是成功地实施巴勒斯坦权力机构财政改革议程的必要条件。否则，计划减少 12% 公共雇用可能太难以实现和代价太高。改革计划可能因社会骚乱和抵制而夭折，类似于使公共服务几乎瘫痪的 2006 年的公务员罢工。如果财政改革使业已动荡的政治条件更加恶化、使分化加深或减少对巴勒斯坦权力机构的信心和支持，财政改革将很难维持。如果经济没有增长，巴勒斯坦权力机构将面临一种不愉快的选择：实现财政可持续性，或是转向其所称的“为了社会稳定而支出”——其中将公共雇用作为一个安全阀。

E. 对外部门薄弱和持续对外依存

22. 被占巴勒斯坦领土总体经济滑坡影响到对外部门。如表 1 所示，2007 年的出口比 8 年前低 1/3，而进口却增加了 4%。出口减少反映了生产能力遭到侵蚀，反映了私营部门面临的障碍重重的环境。封锁加沙地带特别有害，因为加沙地带的农业部门及其许多行业都是面向出口的。加沙的两种主要农业出口品——康乃馨和草莓——就是一个恰当的例子。由于封锁，康乃馨种植者 2007 年只出口了生产的 4500 万束花中的 1/5；其余的用作了动物饲料。因此，他们损失了大约 650 万美元。在同一季节中，草莓出口商损失了 700 万美元。

23. 对以色列的贸易依存持续存在，因为巴勒斯坦贸易基本上依赖以色列，将其作为进口的来源地和出口的目的地。与以色列的贸易赤字一直很高，为此所用的款额占国内生产总值的 40% 以上。以绝对数字计，赤字长期以来一直在增加，2007 年最高达 21 亿美元。1999 年至 2007 年期间与以色列贸易赤字增加 1/5，这主要是由于生产能力的丧失，以及国内生产商因此无力满足当地需求，从而增加了对主要是来自以色列的进口消费品的依赖。2007 年与以色列的贸易赤字几乎相当于净现金转款总额(主要为捐赠者支助)的 90%。仍然迫切需要减少对以色列的贸易依赖，重新定向巴勒斯坦的贸易，使其融入阿拉伯和区域市场，在这些市场上可以谈判有利的贸易交易，保证稳定的市场准入。

二、经济复苏和持续增长的政策空间

24. 巴勒斯坦权力机构决策者可用的政策空间有限，制约了其迎接重振饱受战争创伤的经济挑战的能力。目前可用的范围狭窄的一套政策工具不足以供巴勒斯坦权力机构奠定复苏和持续增长的基础。巴勒斯坦权力机构努力改革、结束封锁、持续的外国援助和重振巴勒斯坦生产能力都是复苏的必要条件，但还不足以实现长期增长。

25. 《圣保罗协商一致意见》(第 8 段)指出：“在全球化的世界中各国经济日益相互依存，越来越通过基于规则的制度来处理国际经济关系，这就意味着：国家经济政策空间，也即国内政策的范围，特别是在贸易、投资和工业发展等领域中的政策空间，现在往往受到国际纪律、承诺和全球市场考虑的制约。各国政府必须权衡接受国际规则和承诺带来的收益以及丧失政策空间所带来的弊端”。但是，以下的讨论不仅提到围绕全球经济相互依存或国际体制及其对发展中国家可用政策选项的影响的政策空间问题。而且还提到有限主权这一事实对巴勒斯坦决策者的制约，主权有限影响到设计和执行与巴勒斯坦人民的能力、挑战和愿望相关的政策。

A. 限制性经济政策框架

26. 巴勒斯坦权力机构对边界、自然资源、土地、水、人与货物在其领土内、或通过其领水或领空的流动均没有主权。巴勒斯坦主权有限、地理上支离破碎、公务员活动受到限制，因此，制定和执行前后一致的政府政策是一项令人生畏的任务。巴勒斯坦权力机构也没有一种国家货币，以执行适当的货币和兑换率政策。与全球化世界上主权国家可用的典型的政策工具包相比，巴勒斯坦权力机构仅有一个有限和脆弱的财政政策空间。

27. 巴勒斯坦权力机构所能够做的不过是拨付公共开支，而这相当于拥有比许多国家地方政府更少的政策空间。在收入方面，巴勒斯坦权力机构必须对付资源无法预测的情况，其资源取决于国际社会和以色列的善意。而且，《巴黎议定书》要求巴勒斯坦权力机构使其增值税率与以色列保持一致，而无视两个经济体

之间结构和发展水平方面的差异。总体而言，《议定书》未能改变巴勒斯坦-以色列经济关系的不对称性质。

28. 在货币方面，《巴黎议定书》不允许巴勒斯坦权力机构发行国家货币。² 因此，流通的有三种货币：约旦第纳尔、美元和新以色列锡克尔。这样一种安排结合了两种极型兑换率制度的大多数消极方面。没有国家货币使得货币政策无法制定和执行(固定汇率制度)，而使用三种货币又使得银行和投资者风险过大，他们必须对付三种兑换率的波动。例如，以色列锡克尔贬值转化为进口消费和中间商品价格上涨，因而生产成本增加。而另一方面，考虑到各种障碍、交易费用高和对以色列市场的依赖，出口则很少或几乎完全没有受益。

29. 采用巴勒斯坦国家货币将使巴勒斯坦权力机构能够执行这样一种兑换率政策：调整货币以实现对外收支平衡、对付外部振荡、对相对于竞争者的生产率增长差异做出反应、提高出口竞争力和通过刺激可交易货物的生产而促进增长。国家货币还可以使巴勒斯坦权力机构增加铸币税收益，改善其财政状况。³ Cobham(2004 年)估计，铸币税收益范围可在国民总收入的 0.3%和 4.2%之间。因此，1995 年至 2007 年期间，累积铸币税损失可能在 1.78 亿美元至 25 亿美元之间。值得注意的是，这些估计没有考虑到帐户转换阶段铸币税收益，预计这种收益要大得多。

30. 日益明显的是，《巴黎议定书》中所载的现行财政和货币框架并没有赋予巴勒斯坦权力机构其所需的最基本的工具，以使经济走出外部使然的衰退，甚至采取简单的稳定政策。因此，该经济极易受到因不对称地依赖以色列和全球经济引起的外部经济和政治震荡的伤害。

² 这很可能是这一问题在文献中无人重视的原因，尽管 Naqib (1999 年)、Cobham (2004 年) 及 Beidas 和 Kandil (2005 年) 在这一领域做了一些开创性的工作

³ “铸币税”是发行货币的公共收入。如果增加货币供应与经济增长和对货币的需求增加相一致，则没有任何通货膨胀影响。政府有时甚至通过多发货币而不是通过收税来增加收入；因此引起的通货膨胀被称为“通货膨胀税”。

B. 扩大巴勒斯坦权力机构的经济政策备选办法

31. 在即将出版的一份研究报告⁴中，贸发会议评估了扩大政策空间的可能影响，并表明，如果赋予巴勒斯坦权力机构相关政策手段，是可以实现明显的经济进步的。该研究报告采用了贸发会议发展的一种宏观经济剂量模型，“巴勒斯坦宏观经济、贸易和劳工政策综合模拟框架”（贸发会议，2006a），以便模拟巴勒斯坦经济到2015年在各种政策备选办法之下的未来前景。有关分析比较了现行经济政策框架的长期结果——“基线情景”和采用一系列各种政策手段的政策情景的结果。

32. 基线情景包括《巴黎议定书》确定的政策框架。这就意味着回到2000年之前的经济(和政治)气候，概述为下列假设。⁵

- (a) 一些争取政治稳定的举措，对货物和劳工的流动限制较少。在预测的时期内，有关行动限制将回到1994-2000时期的水平；⁶
- (b) 被占巴勒斯坦领土与以色列之间的一种准关税同盟，结合自由贸易和关税同盟安排的内容；
- (c) 对巴勒斯坦从世界各地的进口品执行以色列最低关税税率，从埃及和约旦进口的具体数量的一组有限产品除外；
- (d) 巴勒斯坦权力机构适用以色列的增值税，可选择有1-2%的差异；
- (e) 严重依赖间接税，不大注意公平方面；
- (f) 以色列以巴勒斯坦权力机构的名义对巴勒斯坦进口品收税；
- (g) 将公共资源拨用于经常预算项目，对发展开支拨款较少；
- (h) 没有国家货币。

33. 分析通过建构可选择的财政、兑换率、贸易和劳工政策情景，评估了扩大巴勒斯坦权力机构政策空间的潜在影响。所有情景都假定情况向政治解决办法方面发展，不尽完美、但限制较少的货物和劳工流动。分析接着评估了综合政策

⁴ 巴勒斯坦政策空间维持发展和立国”。

⁵ 贸发会议，2006a 详细讨论了这些假设。

⁶ 然而，这项工作无法量化隔离墙、或可能拆除隔离墙的结构影响。

选择办法的影响，其特点是将所有单项扩大的政策集中为一揽子政策。提议的备选政策情景主要内容如下：⁷

- (a) 财政政策情景假定：(一)在预测的时期内，公共投资和政府转款分别比基线情景增长 10%和 5%；和(二)采取投资扭曲纠正办法，以便将非建设投资费用相对基线水平减少 15%；
- (b) 兑换率政策情景模拟了采用国家货币的影响。模拟假定，在预测的时期内，货币相对于基线情景暗示的水平贬值 50%；
- (c) 贸易政策情景假定，巴勒斯坦权力机构采取：(一)最惠国贸易制度，从以色列进口品的税率等同于对从世界其他地区进口品征收的税率——从以色列进口品的税率从基线水平的 0 增加到 17%，从其他国家进口品的税率在基线水平之上增加 3%；和(二)采取扭曲纠正办法，将巴勒斯坦出口品的费用从基线水平价格减少 17%，从而抵消长期占领所带来的扭曲以及巴勒斯坦出口商所面临的各种非市场障碍的影响；
- (d) 劳工政策情景旨在创造更多国内就业，减少对以色列就业市场的依赖。这一情景假定提供工资补贴，通过在农业和工业以及服务部门采取政府-私营部门工资分担办法，创造国内就业；
- (e) 一揽子综合政策情景假定巴勒斯坦决策者拥有上述各种政策备选办法手段，并能够将其综合纳入一揽子办法，使所有各种政策的影响能够相互增强。

34. 表 2 概述了单独采取各种政策办法以及将其纳入一揽子综合办法之时，各种政策情景对国内生产总值和就业的影响。图 1、2 和 3 描述了基线情景和一揽子综合办法之下国内生产总值、人均国内生产总值和就业的曲线。对每一个政策领域而言，基线情景的模拟结果显示中长期略有改善。而备选政策情景的结果更好。

⁷ 脚注 4 所提到的研究报告详细讨论了备选政策情景的各种假设。

表 2. 政策空间对国内生产总值和就业的影响

政策情景	国内生产总值 (1997 年美元, 百万)		失业率(%)		2015 年改善	
	2008 年	2015 年	2008 年	2015 年	国内生产 总值增加(%)	失业率降低
基线预测	6 019	8042	15.6	19.1	--	--
劳工	6 096	8208	10.3	12.3	2.1	6.8
财政	6 114	8376	14.7	16.7	4.2	2.4
贸易: 最惠国	6 189	8539	13.9	16.0	6.2	3.1
国家货币	6 342	8861	12.8	14.1	10.2	5.0
一揽子政策	6 610	9942	5.3	0.5	23.6	18.6

图.1 政策空间对国内生产总值的影响
(1997 年美元, 百万)

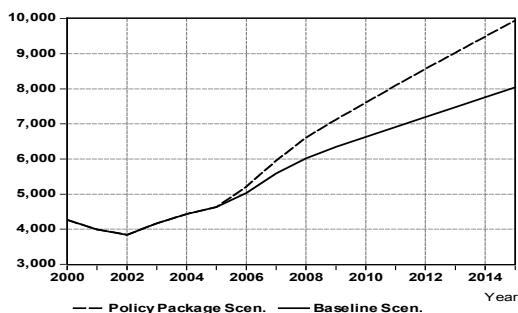


图.2 政策空间对人均国内生产总值的影响
(1997 年美元)

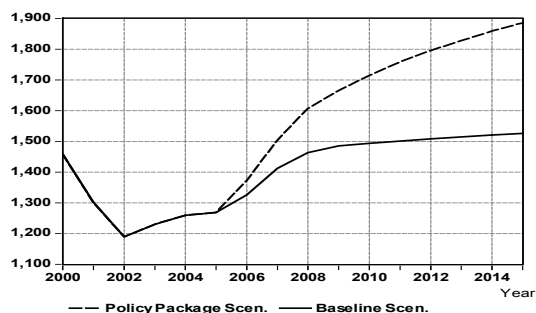
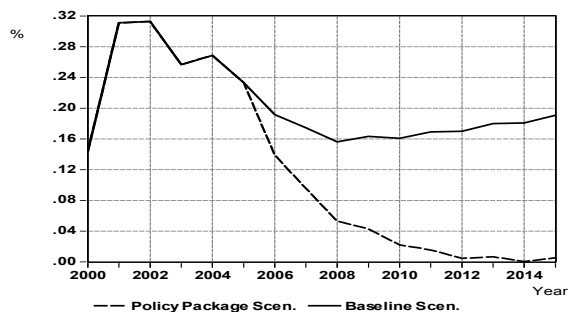


图 3. 政策空间对失业率的影响 (%)



35. 就单项政策而言，采用国家货币对产出增长影响最大，到 2015 年，国内生产总值比基线情景高出 10 个百分点。然而，国家货币的实际好处很可能更多，因为模拟没有考虑到铸币税收入、利率政策以及降低汇率风险的潜在好处。尽管单独采取每一项备选政策都会带来比较基线政策框架更好的经济结果，但分析表明，将所有政策备选办法捆绑为一揽子政策会取得更佳的效果。

36. 模拟表明，实施一揽子综合政策将在 2012 年带来充分就业。尽管这可能看来有些过分乐观，在目前的情况下难以想象，但模拟却证实，如果提供必要的政策手段，大量减少就业是可能的。世界银行(2008a)在没有此处所假定的扩大的政策空间的情况下得出结论认为，改革、援助流动和放宽封锁这些措施相结合将在未来三年内导致两位数的增长率。这种组合加上提议的一揽子政策办法当然会导致比世界银行所预测的更强劲的增长。这种增长可以使经济接近充分就业。

37. 一揽子政策办法预期了一种与基线情景很不相同的巴勒斯坦经济。有关政策情景所确认的是，《巴黎议定书》所构建的目前巴勒斯坦经济政策体制安排无法响应经济及其被侵蚀的生产能力的挑战。其持续存在使巴勒斯坦在贫困、就业创造不足、经济增长低下、依靠以色列和依赖外国援助的道路上越走越远。

38. 因此，巴勒斯坦决策者应当牢记其经济能够做些什么，应当努力获取采取适当政策所必需的政策空间。这不仅必须要有一个不同的体制框架，而且还需要得到国际社会的积极支持，其形式为充分的援助，帮助决策者努力扩大政策空间。

39. 如果决策者有手段获得政策工具，如果放宽封锁，如果继续有足够和可以预期的援助，是能够在建立主权的巴勒斯坦国之前取得明显经济进展的。但是，在衡量和评估外国援助和经济政策的效率之时，主要的是要牢记巴勒斯坦饱受战争创伤经济的独特性。

40. 过去 8 年对被占巴勒斯坦领土经济、社会和体制基本组成部分的损害怎么估计都不为过。确实，巴勒斯坦权力机构警告说，如果维持目前对行动和出入的限制，外国援助的任何减少都将产生严重后果，包括侵蚀 1994 年以来所建立的机构能力(巴勒斯坦民族权力机构，2008)。为了避免这种情况，并便利经济复苏，必须在下列方面采取紧急行动：

- (a) 通过取消对西岸和加沙的行动限制，摆脱巴勒斯坦经济的孤立状态：
无法进入国内和国外市场，私营部门就无法投资和运作；

- (b) 重新考虑《巴黎议定书》的政策框架：应当作出认真的努力，扩大巴勒斯坦权力机构的政策空间。国际社会能够对此做出贡献，支持巴勒斯坦权力机构努力获得更多的政策手段，并确保巴勒斯坦改革拥有权的方式提供财政和技术援助；
- (c) 使对巴勒斯坦权力机构的外国援助具有更大的一致性和可预见性，使其能够规划和执行有效的财政政策；
- (d) 大规模公共投资方案，以重建基础设施，扩大和振兴遭到侵蚀的生产能力，并为私营部门创造扶持环境；
- (e) 政策优先事项应当是促进向穷人倾斜的增长，扭转高失业、高贫困的状况，从而使有效的国家机构能够发展，增长能够恢复；
- (f) 应当通过将加沙地带纳入外国援助的范围和努力放宽封锁，缩小西岸和加沙地带之间日益扩大的差距。如果绕过 40%的人口，经济振兴是不可能的；
- (g) 如联合国相关决议所呼吁，做出真正的努力，建立一个有生存力、主权和连贯的巴勒斯坦国，以便巴勒斯坦能够长期发展。

C. 为扩大巴勒斯坦政策空间进行能力开发

41. 成功地实施提议的一揽子政策要求发展机构和人的能力来管理这些政策。至关重要的是，巴勒斯坦权力机构应当在努力扩大政策空间的同时开始发展这些能力，因为如果不存在用以管理的能力，则寻求额外的政策手段就没有什么意义。这种能力首先是一个先决条件，以谈判获得为实现巴勒斯坦发展愿景所需的对巴勒斯坦具体的政策空间。

42. 在一份即将出版的研究报告中，贸发会议考察了巴勒斯坦权力机构在关键经济发展领域的的能力发展需求。初步结论表明，在公共财政领域，必须加强巴勒斯坦权力机构财政部在预算规划和执行、制定中期支出框架、经济预测和政策评价、审计和报告制度、中央和地方政府预算以及与相关各部协调方面的能力。

43. 在货币和兑换率政策领域，需要加强巴勒斯坦货币主管部门的研究和监管能力，评估可在其之下发行国家货币的备选货币安排的影响。

44. 增强贸易绩效要求政府和私营部门有更大的能力，评价备选贸易制度的代价和好处，制定和管理各种贸易政策，并谈判各项贸易协定。同样重要的是，要建立一个出口促进基金，以及有关国际贸易保险和再保险的专门机构。贸易便利化是需要进行能力开发的另一个领域，包括进一步提升海关管理能力，建立建设和管理道路网络的能力，以消除运输瓶颈，保证稳定的港口出入。

45. 关于创造就业和劳工政策，必须加强劳动部进行政策评价和部门分析的能力。考虑建立一个有信誉的法律框架也很重要，要有一套一致的有关经济问题的法律，以及加强现有投资制度，提供新的金融服务，以便利企业获得信贷。

三、贸发会议援助巴勒斯坦人民

A. 框架和目标

46. 自从 1984 年设立以来，贸发会议援助巴勒斯坦人民方案一直在不断发展，以响应巴勒斯坦经济不断出现的需求。在整个贸发会议秘书处的经验之上，并与巴勒斯坦密切合作，该方案旨在在下列四个方面实现具体的国家发展目标：(a) 贸易政策和战略；(b) 贸易便利化和物流；(c) 财政和发展；和(d) 企业、投资和竞争政策。

47. 按照联合国 2008-2009 战略框架、《阿克拉协议》、《圣保罗协商一致意见》和《曼谷行动计划》，贸发会议对巴勒斯坦人民的援助去年得到加强。这项工作涉及探索新的研究领域和开展技术援助活动，以缓解不利的经济和社会条件，并为建立能力使一个主权和有生存力的巴勒斯坦国在经济上发挥职能做出贡献。

48. 然而，在这些目标方面的进展继续受到不利的实地条件的影响，特别是限制国家项目工作人员的行动，以及贸发会议专家难以出入被占巴勒斯坦领土。政治不稳定迫使秘书处中止在加沙地带计划的行动，而且尽管秘书处向捐赠者发出了呼吁，但数个项目资金仍然没有着落。尽管如此，通过有选择和灵活的运作模式，贸发会议仍然得以取得重大进展。

B. 正在开展的业务活动

1. 贸易政策和战略

49. 随着区域项目“为在西亚和北非阿拉伯国家实现千年发展目标促进次区域以增长为导向的经济和贸易政策”的启动，贸发会议在这一群组之下的活动进入了一个新的阶段。该项目由联合国发展账户提供资金，将由贸发会议援助巴勒斯坦人民方案管理。项目针对六个阿拉伯国家，包括被占巴勒斯坦领土，帮助这些国家实现面向增长的经济一体化。

50. 该项目将与联合国西亚经济社会委员会以及开发署合作执行。项目涉及培训、咨询服务、研究和结成网络的努力，以加强国际贸易领域的国家能力。其目标是向国家政府提供所需要的工具，确保政策具有应对能力。以贸发会议的经验为基础，该项目侧重于在发展驱动的贸易办法基础之上、而不是在贸易驱动的发展办法基础之上制定适当的贸易政策备选办法。

51. 秘书处与西亚经济社会委员会合作，在调查的基础上编写了一份政策文件，以指导巴勒斯坦在公共财政和发展战略、贸易政策和贸易便利化、以及投资促进和企业发展等领域的的能力发展努力。该文件提出了一种发展驱动的能力开发办法，附有提议供巴勒斯坦权力机构考虑，该文件在 2008 年 3 月于拉马拉举行的一次研讨会上向巴勒斯坦公共和私营部门机构介绍。

2. 贸易便利化和物流

52. “筹备海关数据自动化系统”项目取得了重大进展，该项目旨在加强并使巴勒斯坦权力机构海关能力现代化。利用欧盟委员会提供的资金，该项目已进入了第三即最后阶段，在这一阶段，该系统将全面推开。迄今为止取得的进展包括用 2007-2008 年巴勒斯坦的报关单更新该系统，从而使巴勒斯坦权力机构能够准确地监测以色列海关以巴勒斯坦名义收取的岁入。推出了一份具体设计的阿拉伯文“单一行政报关单”，以便使巴勒斯坦权力机构能够从事关键的财务作业，如事后审计。而且，该系统正在从 Asycude++ 升级到基于网络的 Asycude World。

53. 为了促进国家所有权，该项目的国家核心小组在日内瓦接受了高级培训。该小组已经十分精通海关数据自动化系统，并在拉马拉财政部为巴勒斯坦工作人员进行了开办了实际的职能培训课程。这位巴勒斯坦权力机构新的发展努力的一部分，该系统在 2008 年以“Tawasol”的名义推出(贸易会计、基于网络的分析解决办法)。国家小组正在加强新的海关规则，并积极响应巴勒斯坦权力机构的援助请求，以确保对各主要边境点实行完全的海关控制，包括与约旦和埃及的边境点。

54. 贸发会议在体制建设和贸易便利化改成他领域的成就之一是欧盟委员会供资的“建立巴勒斯坦发货人委员会”项目。该项目于 2006 年 1 月启动，计划 2008 年 10 月结束。目前的重点是确保巴勒斯坦发货人委员会的长期可持续性。贸发会议国际专家在实地为巴勒斯坦发货人委员会未来在收费基础上开展的培训和能力建设活动编制专题培训材料。专家还协助巴勒斯坦发货人委员会为其成员和广大巴勒斯坦航运界举办培训讲习班。而且，通过对迪拜、埃及和约旦的学习考察，加强了巴勒斯坦发货人委员会作为解决巴勒斯坦航运界需求的中心的作用。

55. 巴勒斯坦发货人委员会现在是一个十分活跃的私营部门机构，拥有受过良好培训的工作人员，一个具有献身精神的董事会，有 350 个成员，而且还在扩大。该委员会积极参与解决巴勒斯坦发货人日常遇到的问题，加强其能力，并在国家和区域伙伴网络的基础上继续努力。2008 年 1 月，巴勒斯坦发货人委员会与巴勒斯坦贸易中心合作启动了一个项目，帮助开发通过约旦和埃及的备选巴勒斯坦贸易通道。

3. 财政和发展

56. 由于缺乏资金，贸发会议仍然未能实际利用先前在“加强财务监管和财政分析能力”项目之下取得的成就。该系统安装在财政部，利用的是挪威政府的资金，但却尚待充分利用其潜力。尽管随着一项指导巴勒斯坦权力机构债务管理政策的债务战略研究的完成，秘书处准备继续开展计划的活动，但情况仍然如此。

4. 企业、投资和竞争政策

57. 秘书处目前正在最后完成挪威供资的“留住投资方案”项目剩余的部分。与巴勒斯坦投资促进机构密切合作执行该项目，该项目旨在设计一个专门的

方案，支持巴勒斯坦保持现有投资的努力。根据对现有投资者和企业的调查结果提供的信息，该方案提出了一种发展驱动的留住投资办法，进行有针对性的干预，从宏观、中观和微观层面解决眼前和长期的增长瓶颈，并使其能够纳入该机构的核心职能，同时使其与正在进行的改革和体制建设努力实现协同。

58. 然而，由于缺乏资金，该方案“第二阶段”建议的执行无法确定。2008年，由于资金短缺，秘书处不得不推迟开展该项目第二阶段关于支持发展中小企业(Empretec Palestine)的计划的计划的活动。第二阶段涉及将该方案扩大到加沙地带。

C. 协调、统一和资源调集

59. 在其工作方案的设计和執行中，秘书处一直与相关国际组织保持密切接触，特别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)、占领区联合国特别协调员办事处、开发署、西亚经济社会委员会、国际劳工组织、世界银行和阿拉伯国家联盟，以及各研究中心和公民社会机构。

60. 秘书处继续受益于开发署实地支助，开发署为贸发会议工作人员、专家和项目人员提供了必不可少的后勤支助。秘书处还对占领区联合国特别协调员的机构间讨论做出了贡献，并就联合国被占巴勒斯坦领土人道主义行动计划提出了实质性的意见。

61. 贸发会议对巴勒斯坦人民的技术援助受益于欧盟委员会、挪威政府和联合国发展账户慷慨的预算外支助。然而，2008年持续资金短缺有可能削弱迄今为止取得的成就，损害使贸发会议能够规避日益恶化的实地条件的有选择和灵活的运作模式。而此时正是贸发会议各项目声望很高之际，这些项目能够提供相关和务实的工具，支持巴勒斯坦的发展和体制建设。除非按照《阿克拉协定》，向秘书处提供更多可以预期的预算外资源，其援助巴勒斯坦人民这项任务的执行将受到局限。

参考资料

Beidas S and Kandil M (2005). Setting the stage for a national currency in the West Bank and Gaza: The choice of exchange rate regime. Working paper 05/70, New York, International Monetary Fund.

Cobham D (2004). Alternative currency arrangements. In: Cobham D and Kanafani N eds. *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. London, Routledge.

International Labour Office (2007). Report of the Director-General, Appendix: The situation of workers of the occupied Arab territories. International Labour Conference, ninety-sixth session 2007.

Naqib F (1999). The economics of currency boards: the case of the Palestinian economy in the West Bank and Gaza Strip. Paper presented to the sixth annual conference of the Economic Research Forum, mimeo, University of Waterloo.

OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (2007). The barrier gate and permit regime four years on: humanitarian impact in the northern West Bank. *OCHA Special Focus*, November.

OCHA (2008a). OCHA-oPt socio-economic fact sheet. April.

OCHA (2008b). *The Humanitarian Monitor*. No. 23, March.

Oxfam (2007). Palestinian families facing a \$1 billion debt burden since aid embargo started. Press release, 13 June.

PNA (Palestinian National Authority) (2008). Palestinian Reform and Development Plan 2008–2010. Ramallah.

UNCTAD (2006a). Integrated simulation framework for Palestinian macroeconomic, trade and labour policy (UNCTAD/GDS/APP/2006/2).

UNCTAD (2006b). Report on UNCTAD's assistance to the Palestinian people (UNCTAD/TD/B/53/2).

UNDP (United Nations Development Programme) (2007). The Gaza Strip: A private sector in decline. UNDP/Programme of Assistance to the Palestinian People.

World Bank (2008a). Implementing the Palestinian reform and development agenda. Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee, West Bank and Gaza Resident Mission, May.

World Bank (2008b). West Bank and Gaza country brief. http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBG-ENG_2008SMpdf.pdf.