



联合国 贸易和发展会议

Distr.: General
30 September 2025
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第七十二届会议

2025 年 11 月 24 日至 28 日，日内瓦

临时议程项目 4

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

本说明重点关注自 2023 年 10 月以来，敌对行动升级对巴勒斯坦被占领土造成的毁灭性经济打击和人道主义后果，敌对行动升级加剧了长期占领的影响，引发了社会经济崩溃。破坏规模之大引发了经济、人道主义、环境和社会等一系列连锁危机，将巴勒斯坦被占领土从发展倒退推向彻底毁灭。军事行动摧毁了包括医院、大学、学校、宗教场所、文化遗址、水和卫生系统、农田以及电信和能源网络在内的重要基础设施。正如本说明所强调的，西岸局势恶化对经济造成了严重冲击，暴力升级导致大规模流离失所，巴勒斯坦公共和私人资产遭到前所未有的破坏。在巴勒斯坦被占领土，国内生产总值急剧下降，失业率飙升，贫困率上升至前所未有的水平。此外，加沙的未来正处于关键转折点，加沙是否能够恢复并重建可持续、有效运转的社会基础，充满了不确定性。国际社会必须立即采取协调干预措施，以应对紧迫的人道主义需求，重建被摧毁的经济基础，扭转发展倒退趋势，并重燃对持久和平与稳定的希望。

* 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”一词时，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。

** 因提交方无法控制的情况，经协议，本文件迟于标准发布日期发布。



一. 发展倒退加速

1. 十五年来，巴勒斯坦的经济发展倒退，各种制约因素系统性扼杀了经济增长。在加沙，私营部门因严苛限制、电力短缺以及生产资源、关键技术和进口物资获取受限而陷入瘫痪。西岸由于被占领，导致生产成本高企、基础设施破败，土地、水和其他重要经济资源受到限制。这些长期存在的结构性障碍共同扼杀了经济发展，侵蚀了生产能力，加剧了普遍贫困，并迫使巴勒斯坦不得不依赖外国援助。主要制约因素包括：

(a) 多次军事行动(2008 至 2009 年、2012 年、2014 年、2021 年、2022 年、2023 至 2024 年)破坏了基础设施；

(b) 对加沙的封锁和西岸的通行限制使经济无法获得进口技术和必要投入品，推高了生产成本并削弱了巴勒斯坦生产商的竞争力；

(c) 西岸、加沙和东耶路撒冷的割裂状态阻碍了经济一体化以及统一市场和政体的形成。这些地区在不同的法律、政治和行政体系下运作。巴勒斯坦生产商因所处地域不同而面临着机会和权利的不平等。

2. 敌对行动的升级始于 2023 年 10 月 7 日哈马斯和其他巴勒斯坦武装组织发动的袭击。随后的军事行动导致加沙几乎所有人流离失所，造成重大平民伤亡，引发了前所未有的人道主义危机，并摧毁了重要的民用基础设施。暴力活动也严重波及西岸，整个巴勒斯坦被占领土随之陷入经济崩溃，加剧了以色列长达 58 年占领所造成的代价。

3. 2024 年，由于敌对行动升级，巴勒斯坦经济经历了最严重的衰退，敌对行动摧毁了工厂、企业、医院、学校、大学、住宅楼和银行等关键基础设施，以及至关重要的能源、水、电信和农业资产。

A. 数十年的发展成果在 15 个月内化为乌有

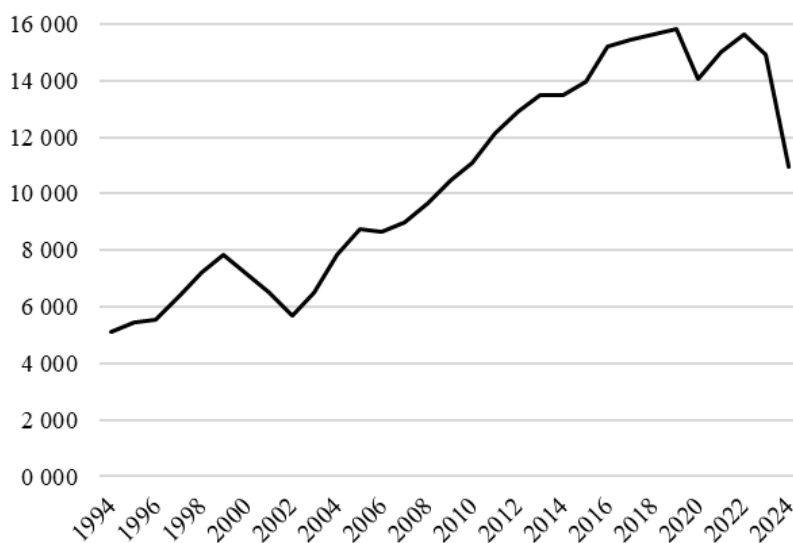
4. 在整个巴勒斯坦被占领土上，生产几乎陷入停滞，关键行业遭到破坏或完全停摆，收入来源消失殆尽，社区被彻底摧毁。随着原有的脆弱性进一步加剧，严重的人道主义危机开始蔓延，包括贫困加剧、环境恶化、大量瓦砾堆积、废物管理系统瘫痪、市政服务中断以及公共卫生威胁不断升级。¹

5. 军事行动对宏观经济产生了重大影响。2024 年，巴勒斯坦被占领土的国内生产总值(GDP)已降至 2022 年水平的 70%，产出较 2023 年下降了 27%。这一下降导致人均 GDP 较 2023 年下降 28%，较 2022 年下降 33%。截至 2024 年底，经济已倒退至 2010 年水平，GDP 仅为 2019 年峰值的 69%(图 1)，人均 GDP 降至 2003 年水平，仅为 2016 年峰值的 60%，22 年的经济进步在短短 15 个月内化为乌有。虽然巴勒斯坦各地的经济衰退都很严重，但加沙遭受了最具毁灭性的冲击。

¹ A/79/343。

图 1

巴勒斯坦被占领土：实际国内生产总值
(百万 2015 年不变美元)

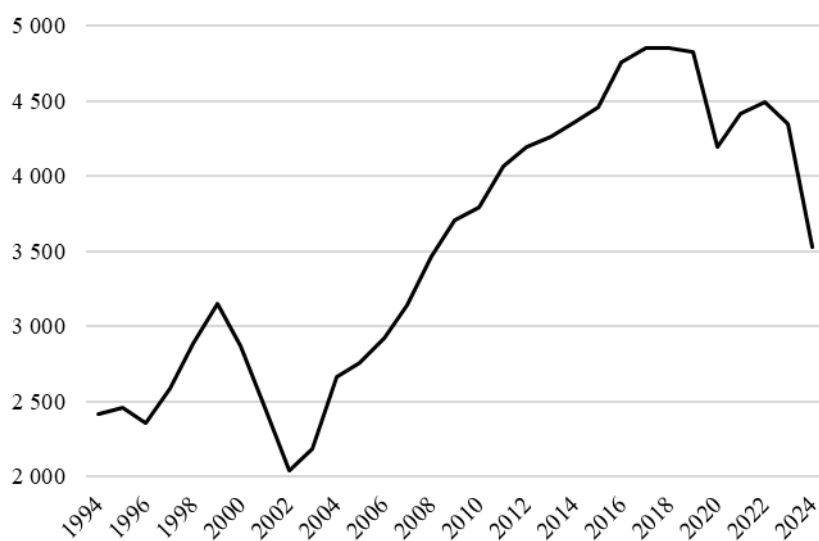


资料来源：贸发会议秘书处根据巴勒斯坦中央统计局国民账户计算。

6. 在西岸，敌对行动升级、以色列限制巴勒斯坦工人进入西岸、以色列本土及定居点的劳动力市场以及日益恶化的财政危机引发了严重的经济衰退。2024 年，GDP 下降 17%，人均 GDP 下降 18.8%，抹去了 17 年的经济进步(图 2)。截至 2024 年底，GDP 回落至 2014 年水平，人均 GDP 则降至 2008 年水平。

图 2

西岸：人均实际国内生产总值
(2015 年不变美元)

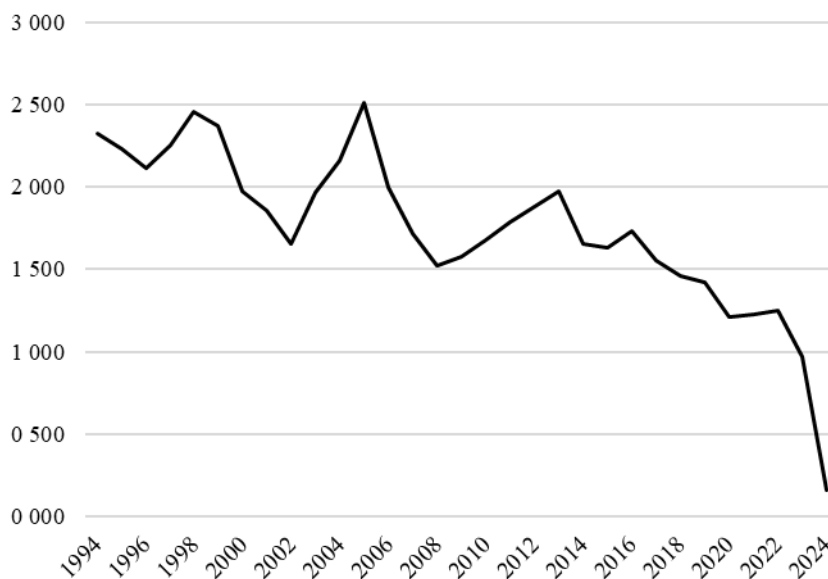


资料来源：贸发会议秘书处根据巴勒斯坦中央统计局国民账户计算。

7. 2024 年，加沙经济规模已萎缩至 2023 年水平的 16.7%和 2022 年水平的 13.3%。随着正规商业活动遭受重创，剩余的经济活动转向非正规部门，基本生活物资在非正规市场以高昂价格流通。此外，日益绝望的处境导致童工现象增加，儿童被迫从事危险的低薪工作。² 人均 GDP 降至 161 美元，仅为 2005 年峰值的 6.4%(图 3)。

图 3

加沙：人均实际国内生产总值
(2015 年不变美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据巴勒斯坦中央统计局国民账户计算。

8. 世界银行估计，加沙的经济崩溃是近代历史上最严重的经济收缩之一。一项衡量冲突严重程度的指数(该指数评估经济冲击的深度，即人均实际 GDP 从峰值到谷底的下降幅度，以及恢复至危机前人均 GDP 水平所需的时间)显示，西岸和加沙经济危机的严重程度位列 1960 年以来全球第十。值得注意的是，根据瑞典乌普萨拉冲突数据项目的数据集，加沙危机是该机构所记录的最严重危机。³

9. 西亚经济社会委员会和联合国开发计划署预测，这场危机将造成重大社会经济损失。巴勒斯坦人类发展指数预计将从 2022 年的 0.716 降至 2024 年的 0.643，四分之一世纪来来之不易的发展成果化为乌有。加沙的情况尤为严重，据估计，加沙已损失超过 69 年的人类发展成果。⁴

² 见 <https://www.ilo.org/publications/impact-war-gaza-private-sector-workers-and-businesses-west-bank>。

³ 世界银行，2025 年，中东冲突对巴勒斯坦经济的影响，4 月经济监测报告，可查阅 <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/0f21311c2ebb0df4bf9b493a8034997c-0280012025/impacts-of-the-conflict-in-the-middle-east-on-the-palestinian-economy-april-2025>。该评估低估了危机的严重性，因为它假设人均实际 GDP 在 2024 年触底，2026 年开始复苏，但截至 2025 年年中，巴勒斯坦所有地区的经济衰退仍在持续，而 2026 年能否开始复苏仍存在不确定性。

⁴ 见 <https://www.unescwa.org/publications/war-gaza-expected-socioeconomic-impact-palestine>。

10. 巴勒斯坦经济陷入螺旋式下行趋势。加沙地区几乎所有企业均被摧毁，多维贫困笼罩了全体民众。⁵ 在西岸，暴力、定居点加速扩张以及劳工流动限制使经济遭受重创，导致出现自贸发会议 1972 年有记录以来的最严重衰退。

11. 表 1 和表 2 提供了主要经济指标和选定经济指标概览。

表 1

巴勒斯坦被占领土经济：主要指标

	1995	1999	2002	2006	2014	2019	2020	2022	2023*	2024*
宏观经济表现 a										
实际 GDP 增长率(百分比)	7.1	8.3	-12.5	-1.0	-0.2	1.4	-11.3	4.1	-4.6	-26.6
名义 GDP(百万美元)	3 283	4 271	3 556	5 348	13 990	17 059	15 532	19 166	17 848	13 711
国民总收入(百万美元)	3 723	5 025	3 775	5 771	15 472	19 717	18 107	23 693	21 523	14 621
可支配国民总收入(百万美元)	4 122	5 398	4 826	7 062	17 138	21 726	19 941	25 855	23 386	16 191
人均名义 GDP(美元)	1 427	1 553	1 182	1 578	3 357	3 641	3 234	3 800	3 459	2 610
人均名义国民总收入(美元)	1 618	1 827	1 255	1 703	3 713	4 208	3 770	4 698	4 171	2 783
人均实际 GDP 增长率(百分比)	-0.2	4.8	-15.0	-4.0	-2.5	-1.2	-13.5	1.6	-6.7	-27.8
人均实际国民总收入增长率(百分比)	0.7	4.6	-16.4	-2.7	-1.2	-0.9	-15.1	3.9	-8.7	-34.6
人口和劳动力										
人口(百万)b	2.34	2.96	3.23	3.61	4.55	4.98	5.10	5.40	5.55	5.60
失业率(百分比)c	18.2	12.0	31.2	23.7	26.9	33.0	36.0	24.0	45.0	0.0
总就业人数(千人)	417	588	452	636	913	1 010	956	1 133	775	..
公共部门	51	103	105	147	209	210	201	203	..	..
以色列境内和定居点	68	135	42	55	107	133	125	193	25	..
财政收支差额(占 GDP 比重)										
扣除拖欠款项/未移交税款的净收入	13.0	23.4	8.2	25.0	20.1	20.3	22.1	26.2	27.1	28.7
经常性支出	15.0	22.1	28.0	42.6	29.6	25.6	30.8	27.6	28.0	36.3
总支出	25.1	29.3	34.2	48.3	31.5	27.6	32.6	29.1	30.1	38.2
总差额(按承付额计算)	-12.1	-5.9	-26.0	-23.3	-11.4	-7.3	-10.5	-2.9	-3.0	-9.5
公共债务 d	..	20.0	21.1	20.4	15.8	16.4	23.5	18.5	21.2	30.7
对外贸易										
经常转移净额(百万美元)	400	373	1 051	1 291	1 405	1 545	1 141	1 786	1 575	1 199
商品和服务出口额(百万美元)	562	752	478	1 046	2 320	2 631	2 336	2 903	2 729	2 426
商品和服务进口额(百万美元)	2 441	3 364	2 234	5 263	6 929	8 376	7 189	9 886	9 516	6 556
贸易差额(百万美元)	-1 879	-2 612	-1 756	-4 218	-4 610	-5 746	-4 853	-6 982	-6 788	-4 130
贸易差额(占 GDP 比重)	-57.2	-61.2	-49.4	-78.9	-33.0	-36.3	-34.6	-44.7	-45.5	-37.7
与以色列的贸易差额(百万美元)	-922	-1 598	-886	-1 887	-2 869	-3 788	-3 373	-5 124	-4 222	-3 285
与以色列的贸易差额(占 GDP 比重)	-28.1	-37.4	-24.9	-35.3	-20.5	-22.2	-21.7	-26.7	-23.7	-24.0
以色列在巴勒斯坦贸易总额中的比重(百分比)e	83.5	67.5	56.9	46.3	63.0	63.9	66.8	74.1	67.7	72.9
巴勒斯坦在以色列贸易总额中的比重(百分比)e	4.2	3.8	1.9	2.3	3.1	3.4	3.2	3.3	3.0	2.1

⁵ A/79/343。

资料来源：巴勒斯坦财政和规划部、巴勒斯坦货币管理局和巴勒斯坦中央统计局。与以色列的贸易数据来自以色列中央统计局。

* 初步估计数。

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

b 除人口数据外，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通过的指导方针。近年来失业率保持稳定，反映出劳动力市场参与不足。

d 包括内债和外债，但不包括拖欠款项和政府对养老基金的债务。

e 以色列和巴勒斯坦的贸易数据指的是货物及非要素服务和要素服务。

表 2

巴勒斯坦被占领土的经济：选定指标

	2024	2023	2024/2023 (百分比变化)	2022	2024/2022 (百分比变化)
实际 GDP					
(百万 2015 年不变美元)					
西岸	10 598	12 768	-17	12 922	-18
加沙	362	2 155	-83	2 713	-87
巴勒斯坦被占领土	10 960	14 923	-27	15 635	-30
人均实际 GDP					
(2015 年不变美元)					
西岸	3 528	4 344	-19	4 491	-21
加沙	161	970	-83	1 253	-87
巴勒斯坦被占领土	2 087	2 892	-28	3 100	-33
最终消费					
(百万 2015 年不变美元)					
西岸	11 653	14 815	-21	14 940	-22
加沙	625	3 044	-79	3 817	-84
巴勒斯坦被占领土	12 278	17 858	-31	18 757	-35
资本形成净值					
(百万 2015 年不变美元)					
西岸	2 850	3 883	-27	3 911	-27
加沙	2	192	-99	300	-99
巴勒斯坦被占领土	2 851	4 075	-30	4 211	-32
货物和服务出口					
(百万 2015 年不变美元)					
西岸	2 426	2 605	-7	2 727	-11
加沙	0	124	-100	176	-100
巴勒斯坦被占领土	2 426	2 729	-11	2 903	-16
货物和服务进口					
(百万 2015 年不变美元)					
西岸	6 285	8 296	-24	8 384	-25
加沙	270	1 220	-78	1 502	-82
巴勒斯坦被占领土	6 556	9 516	-31	9 886	-34
居民消费价格指数					
西岸	165	160	3	154	7
加沙	523	155	238	140	274
巴勒斯坦被占领土	246	160	54	151	63

资料来源：贸发会议秘书处根据巴勒斯坦中央统计局季度国民账户和消费者价格指数计算。

12. 西岸几乎所有企业均报告称，由于供应链中断和运输成本上升，军事行动对其造成了不利影响。例如在杰宁，约 8,000 家企业因安全形势恶化、道路被毁和需求萎缩而被迫关闭。农民报告称遭受了重大损失，家畜养殖者与牧场的联系被切断，导致牲畜死亡；74%的受访农民表示收入平均下降了 50%。⁶

13. 在西岸，企业通过削减成本、裁员和降薪等措施应对困难，每月工作天数从 25 天减少到 17 天。⁷ 其他措施还包括关闭生产线、出售生产性资产、减少带薪休假福利、暂停 2023 年 10 月前的长期项目以及取消危机前的供货订单。截至 2024 年底，私营部门的损失高达 13 亿美元。⁸ 女企业家受到的影响尤为严重，58%报告业务量下滑，62%被迫裁员，18%不得不减少工作时长。⁹

14. 巴勒斯坦被占领土的生活成本不断上升，2024 年消费价格指数上涨了 54%，加剧了物资短缺和负担能力危机。食品饮料价格上涨了 59%，交通成本上涨了 32%，住房、水、电、燃气和其他燃料费用上涨了 24%。

15. 在西岸，尽管成本大幅上升且供应链中断，但收入缩水导致总需求下降，缓解了通胀压力，使价格涨幅仅为 2.5%。

16. 在加沙，人道主义物资和商业货物进入受限，导致通货膨胀率飙升 238%。2023 年 10 月 7 日至 2025 年 1 月 18 日期间获准进入加沙的卡车数量减少了三分之二。食品饮料价格飙升 225%，交通成本增加了两倍多，住房及水电燃气等相关支出几乎翻倍。¹⁰

17. 军事行动加剧了先前存在的失业危机。截至 2024 年 10 月，巴勒斯坦半数求职者处于失业状态，高于 2022 年的 24%。加沙地区的失业率飙升至 80%，西岸的失业率升至 35%。随着失业率和物价上涨，贫困达到了前所未有的程度，使加沙所有人都生活在贫困线以下。¹¹

18. 2024 年，以色列禁止巴勒斯坦工人进入以色列本土及定居点工作，导致巴勒斯坦人在这些地区的收入较 2022 年减少 84%。收入下降导致商品和服务进口额下降 34%，出口额下降 16%。2024 年贸易逆差缩小至 41.3 亿美元，而 2022 年贸易逆差为 69.8 亿美元，2024 年巴勒斯坦被占领土的贸易总额较 2022 年下降了 30%。然而，贸易逆差的缩小是由于重要投入品和消费品进口额下降，而国内又没有替代产品，这不应被误认为是国际收支的健康调整或宏观经济表现的广泛改善。

19. 以色列作为占领国，控制着巴勒斯坦的贸易边境并对巴勒斯坦市场施加限制。与以色列的贸易占巴勒斯坦贸易总额的 73%。以色列通过实施推高贸易成本

⁶ 巴勒斯坦经济政策研究所，2025 年，巴勒斯坦经济动态，可查阅 <https://mas.ps/en/publications/12556.html>；见 <https://www.un.org/unispal/document/world-bank-report-26sep24/>。

⁷ 见 <https://www.ilo.org/publications/impact-war-gaza-private-sector-workers-and-businesses-west-bank>。

⁸ 世界银行，2025 年。

⁹ 同上。

¹⁰ 见 <https://www.ilo.org/resource/conference-paper/ilc/113/situation-workers-occupied-arab-territories>。

¹¹ 见 <https://www.ilo.org/publications/year-war-gaza-impacts-employment-and-livelihoods-west-bank-and-gaza-strip>。

的限制措施，限制巴勒斯坦进口商进入区域和国际市场。即使存在更便宜的替代品，高昂的贸易成本也迫使巴勒斯坦被占领土不得不依赖以色列进口，实际上使其沦为被控制的市场。

B. 迄今为止最严重的财政危机

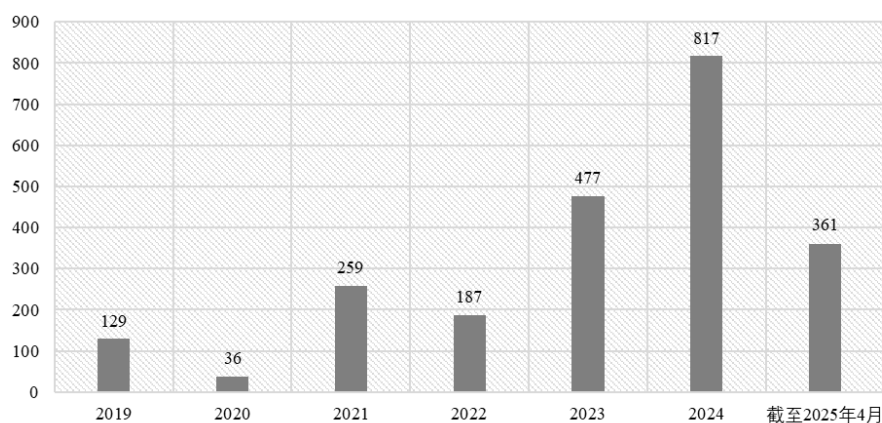
20. 《巴黎议定书》本应于 1999 年到期，但 25 年来，该议定书规定的收入结算机制仍在运行：以色列对所有巴勒斯坦进口商品征税，并按月将收入转给巴勒斯坦政府。这一安排使巴勒斯坦三分之二以上的财政收入受制于以色列，以色列可以并且经常暂停转账并实施单方面扣除。¹²

21. 自 2023 年 10 月以来，长期财政危机进一步恶化，使 2024 年成为巴勒斯坦政府历史上最糟糕的财年。恶化的原因是以色列增加了对巴勒斯坦收入的单方面扣除和截留力度，以及 GDP 萎缩导致的财政收入下降。尽管 2024 年外国援助有所增加，但援助水平仍然不足，进一步加剧了危机。

22. 自 2019 年以来，以色列一直单方面从结算收入中扣除一部分款项，数额相当于巴勒斯坦政府向在袭击或涉嫌袭击以色列事件中丧生的巴勒斯坦囚犯家属支付的抚恤金。¹³ 根据巴勒斯坦政府的数据，2019 年 1 月至 2025 年 4 月期间扣除总额达 9.77 亿美元。自 2023 年 10 月以来，以色列每月额外截留约 7,500 万美元，相当于巴勒斯坦政府向加沙地区公务员支付的薪资总额。¹⁴

图 4

以色列每年单方面扣除和截留额
(百万美元)



资料来源：巴勒斯坦财政和规划部。

23. 2019 年 1 月至 2025 年 4 月，累计扣除和截留额超过 17.6 亿美元，相当于 2024 年 GDP 的 12.8% 和巴勒斯坦净收入总额的 44%。

¹² TD/B/71/3。

¹³ 同上。

¹⁴ 同上。

24. 过去十年来,巴勒斯坦政府在财政改革方面取得显著进展,在 2008 至 2023 年期间成功将预算赤字从 GDP 的 26.1%降至 3%。鉴于政治、经济和人道危机反复发生的特殊不利环境,这一成就值得关注。然而,随着经济活动减少、收入萎缩、援助长期下降以及以色列单方面扣除和截留巴勒斯坦资金,这一进展正面临威胁。

1. 财政冲击抑制了总需求

25. 2024 年,按承付额计算的赤字总额上升至 13 亿美元(占 GDP 的 9.5%),较 2023 年的 5.28 亿美元(占 GDP 的 3%)上升了 147%。赤字增加的主要原因是净收入总额下降了 19%,这主要是由于 GDP 收缩了 27%。总支出保持稳定,维持在 52.3 亿美元的水平,但政府削减了发展支出。

26. 巴勒斯坦所有收入来源均出现下滑。2024 年,国内收入(约占总收入的三分之一)减少 20%,结算收入(占总收入的三分之二)减少 17.8%,原因是以色列加大了扣除和截留力度。

27. 2024 年,外国援助增加了一倍多,达到 8.107 亿美元,但仍远低于 2008 年 19.8 亿美元的峰值,不足以应对因冲突导致的日益增长的需求。预算支持在援助中占主导地位,达 6.804 亿美元,而发展融资同比下降 14.6%,降至 1.303 亿美元。

28. 持续的财政缺口迫使巴勒斯坦政府更加依赖国内借款并拖欠款项,包括拖欠养老基金、公务员和私营部门款项。自 2021 年底以来,政府只给公务员发放部分薪资,自 2023 年 10 月起进一步将发放比例减少至承诺金额的 60%至 70%。¹⁵ 只发放部分薪资和开支削减从需求端抑制了 GDP 增长,进一步加剧了 2023 年 10 月后的供给冲击。

29. 截至 2024 年底,公共债务增长 11.2%,达到 42 亿美元,其中国内债务增至 28.8 亿美元。政府还额外累积了 13.8 亿美元的拖欠款项,使拖欠总额攀升至 42.5 亿美元。

30. 危机迫使巴勒斯坦政府越来越多地通过不可持续的拖欠款项来为医疗保健提供资金。2022 至 2024 年期间,半数医疗支出主要依靠延迟向私营供应商和非政府组织付款来维持。截至 2024 年底,拖欠款项已达 7.7 亿美元,危及财政可持续性和基本医疗服务的持续提供。

31. 巴勒斯坦在 2025 年继续面临财政压力,威胁着宏观经济稳定以及政府履行核心职能和提供基本公共品的能力。危机使财政决策陷入短期化、按月循环的状态。

2. 银行面临越来越大的压力

32. 实体经济的动荡加剧了风险向金融领域的蔓延,表现为广泛的运营中断、盈利能力下降、损失累积、不良贷款激增、与以色列的代理银行关系存在不确定性,以及银行对政府的风险敞口扩大。

¹⁵ 世界银行,2025 年。

33. 随着银行业盈利能力减弱，对公共部门的直接和间接风险敞口已升至多年来的最高水平。由于政府被迫增加对贷款的依赖，2024 年公共部门信贷增长了 16%，使国内公共债务突破 28 亿美元，挤占了对私营部门的贷款，私营部门的贷款下降了 4%。向公共部门雇员提供的贷款使银行业对政府的直接和间接风险敞口合计达 47 亿美元，相当于信贷总额的 40%。风险的日益集中加剧了系统性脆弱性，使经济在面对财政冲击和潜在国际援助短缺时，变得更加不堪一击。¹⁶

34. 以色列自 2023 年 10 月起暂停向加沙运送现金，加之银行基础设施几乎完全被毁，导致支付系统崩溃，进一步加剧了加沙的多重危机；2024 年，加沙 94 台自动取款机中仅有 2 台勉强能用。¹⁷ 通货膨胀加剧了现金短缺的严重性，因为日常交易需要更多的实物货币。¹⁸

35. 截至 2025 年 4 月，加沙 98% 的银行已停止运营。银行基础设施的广泛受损引发了流动性危机，导致贸易中断、援助受阻、关键汇款渠道中断。¹⁹ 这严重打击了消费者和企业，而现金转移过程中高昂的中介费进一步压缩了家庭预算，进一步削弱了原本已大幅下降的购买力。

36. 鉴于巴勒斯坦经济依赖新谢克尔作为主要货币，与以色列保持稳定的金融关系至关重要。资金流动通过以色列中央银行和以色列私人银行进行处理，以色列政府会签发“赔偿与豁免函”，作为有时限的保护措施，保护以色列银行免于承担与洗钱和资助恐怖主义相关的法律风险。然而，这种安排使巴勒斯坦处于不确定的状态，容易受到突发中断的影响，特别是如果以色列政府决定不再续签豁免函时。以色列定期续签代理银行关系，但鉴于政治局势动荡，金融关系突然中断的风险仍然很高。

37. 当前的金融安排使巴勒斯坦银行无法直接、独立进入全球金融体系，迫使其必须通过以色列代理银行进行国际交易，包括贸易融资、跨境支付和汇款。这使得巴勒斯坦的经济长期依赖以色列，加剧了其在货币、财政、贸易和劳工相关领域的脆弱性。

38. 巴勒斯坦银行将现金汇回以色列银行受到限制，迫使巴勒斯坦银行不得不持有过量新谢克尔储备，导致流动性管理成本大幅增加。巴勒斯坦银行越来越难以接受新谢克尔存款。这种僵局不仅导致巴勒斯坦银行需要承担巨大的运营成本、安全风险和机会成本，更削弱了其处理跨境交易(包括关键贸易融资)的能力。²⁰

C. 通行限制和碎片化

39. 占领国以色列在西岸地区部署了一套行政和物理障碍系统，控制巴勒斯坦人民的通行并限制其获取生产资源。截至 2025 年 2 月，西岸共有 849 处限制通行设施，包括检查站、路障、土墩和壕沟，持续限制着 330 万巴勒斯坦人的自由通

¹⁶ 同上。

¹⁷ 见 <https://palestine.un.org/en/289429-gaza-and-west-bank-interim-rapid-damage-and-needs-assessment-february-2025>。

¹⁸ 世界银行，2025 年。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。

行。其中最重要的仍然是以色列在巴勒斯坦被占领土修建的 712 公里长的隔离墙。这些设施使巴勒斯坦的土地和社会变得碎片化，限制了通行自由，使民众无法前往工作场所，也无法获得医疗保健和教育等基本服务。²¹ 隔离墙的长度是国际公认的绿线(即 1967 年 6 月的边界)长度的两倍多。

40. 这些障碍物迫使巴勒斯坦人不得不绕行，耗时更长，成本更高。在某些地区，绕行导致出行时间延长四倍，低收入家庭因无力承担额外费用而受到尤为严重的影响。自 2023 年 10 月以来，长期存在的通行限制在范围和严格程度上均有所加剧。这导致关键商业路线中断，城镇和村庄陷入孤立，迫使巴勒斯坦人不得不依赖成本更高、更危险的非正规替代路线。例如，自 2023 年 10 月 7 日以来，由于路线改道和等待时间延长，通过纳布卢斯附近主要检查站的平均时长增加了 78%。²²

41. 自 2023 年 10 月以来，以色列定居者针对巴勒斯坦人的暴力行为显著升级，达到历史最高水平。2023 年 10 月 7 日至 2025 年 7 月 31 日期间，记录了 2,802 起造成巴勒斯坦人员伤亡或财产损失的定居者袭击事件，其中 2024 年记录了 1,449 起。总体而言，2023 年 10 月至 2025 年 7 月期间，西岸共有 9,594 名巴勒斯坦人受伤，979 人遇害。同期，巴勒斯坦人的袭击导致被占领的西岸共有 35 名以色列人丧生，其中包括 4 名儿童。²³

42. 雪上加霜的是，2024 年 1 月 1 日至 2025 年 7 月 31 日期间，巴勒斯坦平民建筑遭拆毁数量创历史新高。占领国以色列在西岸拆除或摧毁了 2,844 栋巴勒斯坦房屋和建筑，导致 39,847 名巴勒斯坦人被迫流离失所。²⁴

43. 随着暴力冲突升级，定居点扩张速度加快。截至 2024 年 10 月，西岸共有 147 个以色列定居点和 224 个前哨站，居住着 503,732 名定居者，加上东耶路撒冷的 233,600 名定居者，总数达到 737,332 人。²⁵ 2024 至 2025 年，西岸新增的前哨站数量创历史新高，达 119 个。²⁶ 这些前哨站最初是在没有获得以色列官方授权的情况下建立的社区，根据以色列法律，这是非法行为。以色列政府经常追溯性地使这些前哨站合法化，通常是通过将其并入现有定居点。然而，依据以色列国内法改变前哨站的地位并不能改变其在国际法下的非法性质。

二. 加沙满目疮痍

A. 一场彻底的灾难

44. 军事行动和限制措施已在加沙引发前所未有的人道主义危机。截至 2025 年 8 月 15 日，已有合理证据确认加沙陷入饥荒(粮食安全阶段综合分类第五阶段)。经

²¹ 见 <https://www.ochaopt.org/content/movement-and-access-update-west-bank-may-2025>。

²² 巴勒斯坦经济政策研究所，2025 年。

²³ 见 <https://www.ochaopt.org/content/west-bank-monthly-snapshot-casualties-property-damage-and-displacement-july-2025>。

²⁴ 同上。

²⁵ A/HRC/58/73。

²⁶ 见 <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>。

过 22 个月的冲突，加沙逾 50 万人面临灾难性处境，“另有 107 万人(54%)处于紧急状态(第四阶段)，39.6 万人(20%)处于危机状态(第三阶段)”。到 2025 年 9 月底，局势预计将进一步恶化。²⁷

45. 截至 2025 年 9 月 3 日，161,245 名巴勒斯坦人受伤，63,746 人遇难，其中包括超过 18,400 名儿童。至少 531 名援助人员、1,590 名医护人员以及 247 名记者丧生。超过 100 万儿童亟需心理健康和社会心理支持。²⁸

46. 加沙的基础设施已被摧毁。约 92% 的住房单元遭到损毁，导致约 140 万人亟需住所和家居用品。医疗服务体系濒临崩溃，只有 50% 的医院和 40% 的基层卫生中心仍在运转。²⁹ 医院面临严重的物资、医护人员和燃料短缺，频繁的撤离令和直接袭击进一步扰乱了医疗服务。

47. 妇女和女童面临特有的与性别相关的威胁，涉及健康、卫生、隐私、安全和尊严等方面。妇女在照顾儿童、老人和伤员方面承担着更大的责任。局势继续恶化，苦难看不到尽头。³⁰ 整整一代人背负着终生的身体伤痛与心理创伤，包括普遍存在的焦虑、抑郁和创伤后应激障碍。

48. 教育系统也已崩溃，超过 65.8 万名儿童和 8.7 万名大学生无法上学，超过 88% 的学校需要全面重建。³¹

49. 农业系统被摧毁，83% 的水井、86% 的农田和 71% 的温室遭到破坏，只有 1.5% 的农田可以使用。渔业同样遭受重创，72% 的船队被毁。水和卫生基础设施也已崩溃，96% 的家庭面临供水无保障，89% 的水、环境卫生和个人卫生设施遭到破坏或摧毁。³²

50. 今后，农业部门将面临新旧挑战并存的局面，包括土壤污染和退化、水资源短缺和环境恶化、基础设施破败、土地供应有限、灌溉系统被毁、市场秩序紊乱，以及传统农耕、渔业和其他生计知识和技能流失。渔业和农业等传统生计已被袭击和通行限制所摧毁，导致这些部门的运营能力仅为危机前次优水平的一小部分。长期后果极其严重，营养不良阻碍了儿童的身体和认知发展，而医疗保健和教育系统的崩溃可能对整整一代人造成永久性伤害。

51. 人道主义援助通道仍然受到严重限制。加沙超过 82% 的地区位于军事管控区或流离失所区内，以色列经常阻挠、拖延或拒绝人道主义行动的协调工作。损毁的规模和严重程度以及后勤和安全问题使提供援助成为一项充满危险的艰巨任务。加沙的危机表现为饥饿、流行病、经济崩溃与社会碎片化的叠加。

²⁷ 见 <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1159696/?iso3=PSE>。

²⁸ 见 <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-3-september-2025>。

²⁹ 同上。

³⁰ 见 <https://palestine.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/04/gender-matters-bulletin-no-relief-in-sight-the-impact-of-escalating-hostilities-repeated-displacement-orders-and-the-ongoing-aid-blockade-on-women-girls-men-and-boys-in-gaza>。

³¹ 见 <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-3-september-2025>。

³² 同上。

B. 从发展倒退到满目疮痍

52. 自 1990 年代初以来，以色列对进出加沙的货物和人员流动实施限制。自 2007 年 Hamas 接管加沙后，这些限制进一步加剧。17 年来，230 万巴勒斯坦民众被禁锢在仅 365 平方公里的小型飞地内，这是全球人口密度最高的地区之一。只有生活必需品和人道救援物资可以入内。此外，加沙在此期间还经历了多次大规模军事行动。经济空心化催生了对外部援助的依赖，破坏与重建不足的恶性循环由此形成。

53. 2007 至 2022 年，加沙 GDP 仅增长 1.1%，而人口增长了 61%，人均实际 GDP 从 2006 年的 1,994 美元降至 2022 年的 1,253 美元，降幅达 37%。加沙在巴勒斯坦经济中的占比从 31% 降至 17.4%，增长表现落后于被占领的西岸，而后者经济运行水平也远低于其潜力。

54. 在加沙，如果没有封锁和军事行动，截至 2023 年底，GDP 平均将比实际水平高出 77.6%。这意味着在 2007 至 2023 年期间，保守估计累计损失了 358 亿美元(2015 年不变美元)潜在未实现 GDP，相当于 2023 年加沙 GDP 的 17 倍。³³

C. 直接影响

55. 2023 年 10 月后的军事行动摧毁了加沙的经济基础，将其从发展倒退推向彻底毁灭。深远影响将持续数年，可能需要数十年时间才能让加沙恢复原状。

56. 2024 年 GDP 较 2023 年收缩 83%，而 2023 年已出现大幅下滑。2023 和 2024 两年间，加沙的 GDP 累计下降了 87%，降至 3.62 亿美元。

57. 人均 GDP 降至 161 美元，位居全球最低水平之列，仅为西岸人均 GDP 的 4.6%，而 1994 年加沙和西岸的人均 GDP 基本相同，与 1994 年相比加沙的情况显著恶化。加沙在巴勒斯坦 GDP 中的占比从 2022 年的 17.4% 降至 2024 年的 3.3%，但其人口占比为 40%。与 1994 年《奥斯陆协定》签署之初的 37.6% 相比，加沙的 GDP 占比急剧下降。

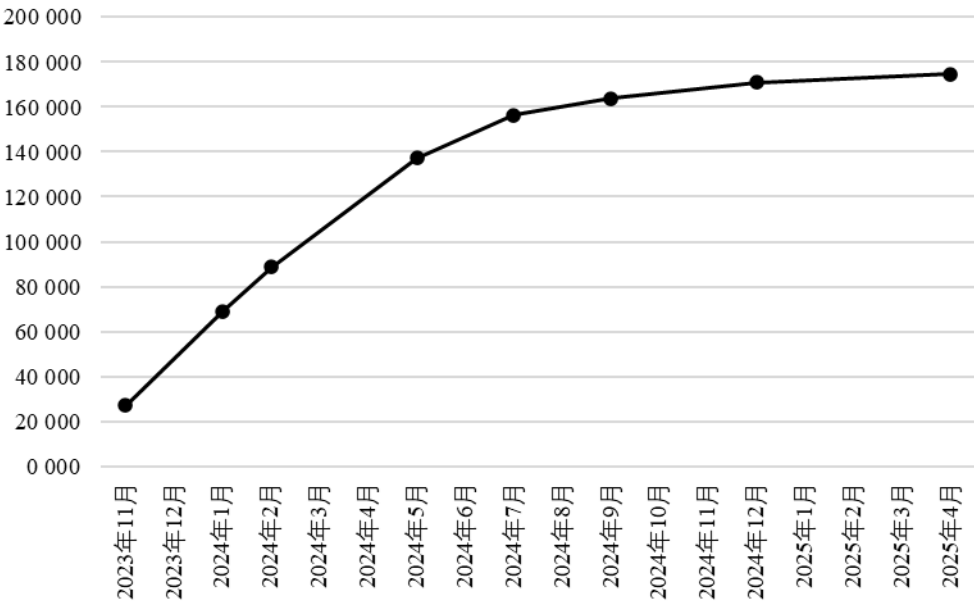
58. 联合国卫星中心的评估数据显示，截至 2025 年 4 月，加沙地区 174,513 处建筑物受损，占总建筑的 70%(图 5(a))。对 2023 年 11 月以来多次评估中受损趋势的分析表明，其中 94% 的受损发生在 2024 年 9 月之前(图 5(b))。后续军事行动摧毁了已受损的建筑。截至 2025 年 4 月，被完全摧毁的建筑比例达到了受损建筑总量的 40%，高于 2024 年 9 月的 32%(图 5(c))。

³³ A/79/343。

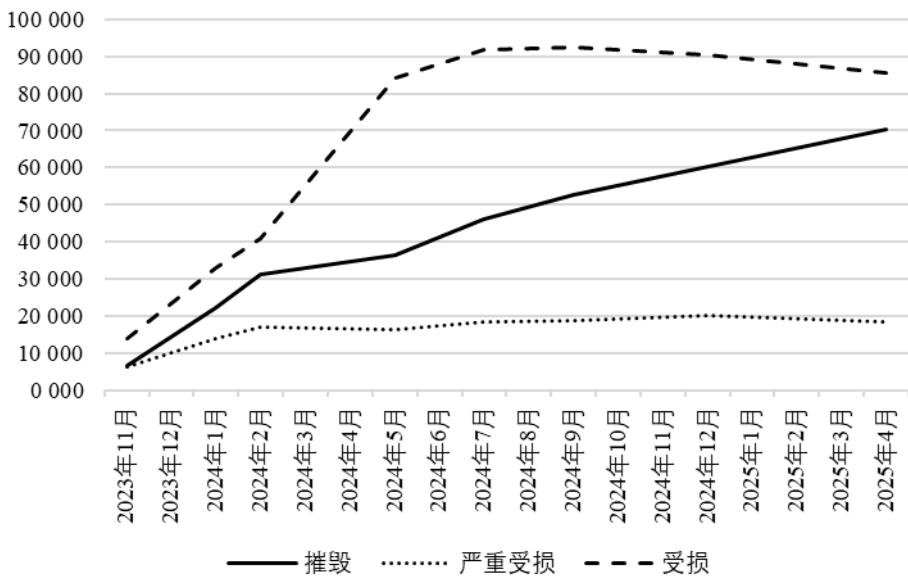
图 5

加沙：联合国卫星中心的评估

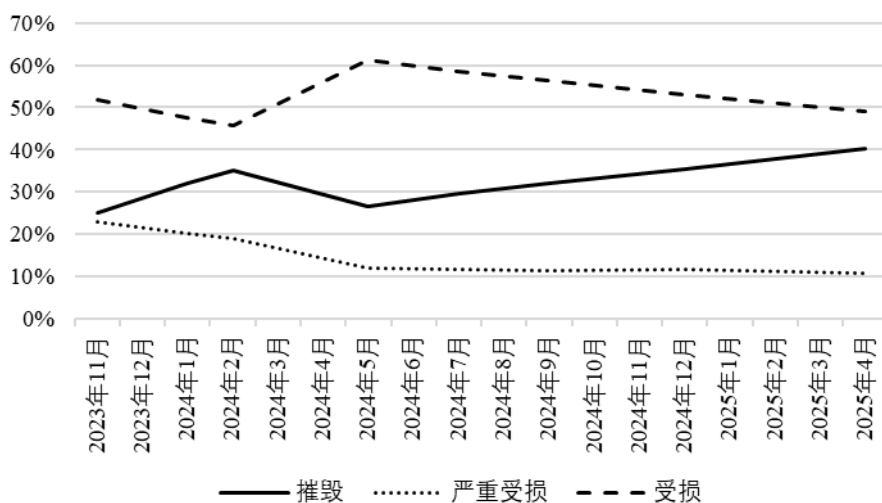
(a) 受损建筑物总量



(b) 按受损严重程度分列的受损建筑物数量



(c) 按受损严重程度分列的受损建筑物占比
(百分比)



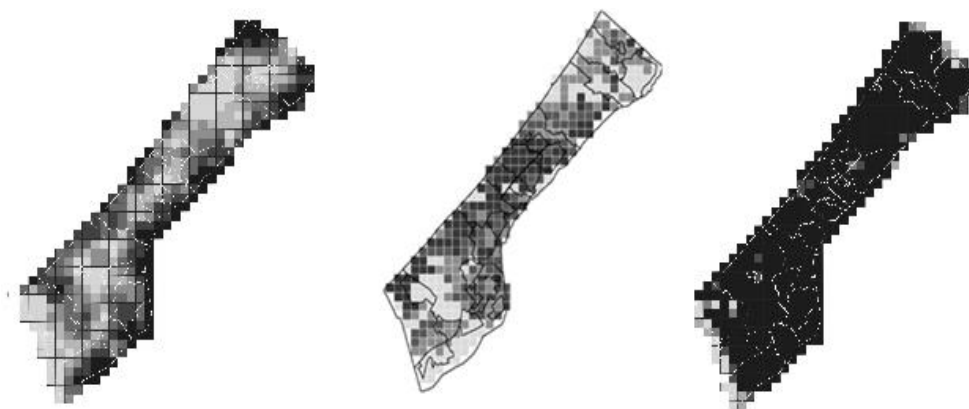
资料来源：贸发会议秘书处根据联合国卫星中心的评估计算。

59. 自 2024 年 1 月以来，贸发会议采用创新方法评估军事行动对经济活动的影响，该方法整合了受损区域测绘与夜间灯光亮度数据。为估算建筑受损对夜间灯光亮度的影响，采用了双重差分法，对比遭受轰炸破坏的网格区域与未遭受破坏区域的夜间灯光亮度的平均变化。为确保在不同模型设定下进行稳健分析，2023 年 10 月前的夜间灯光亮度基线取自 2023 年 9 月 22 日至 10 月 6 日加沙地区的每日测量数据。据估算，2023 年 10 月 7 日至 2025 年 5 月 20 日期间的轰炸导致夜间灯光亮度累计下降了 73%，这表明经济活动有所减少(图 6)。对 2012 至 2023 年(第三季度)季度夜间灯光亮度与人均 GDP 的分析显示，弹性系数为 1.22，即夜间灯光亮度每下降 1%，人均 GDP 下降 1.22%。在此背景下，2023 年 10 月后的夜间灯光亮度下降表明人均 GDP 下降了 89%。

图 6

加沙：夜间平均灯光亮度

(a) 2023 年 9 月 22 日至 10 月 6 日 (b) 2024 年 5 月 20 日至 21 日 (c) 2025 年 5 月 22 日至 23 日



资料来源：贸发会议秘书处根据巴勒斯坦中央统计局的数据以及美国国家航空航天局 2025 年《土地覆盖特征 VNP46A1》的数据计算，可查阅 <https://landsweb.modaps.eosdis.nasa.gov/search/order/1/VNP46A1--5200>。

注：网格面积 1 平方公里；网格越亮表明灯光越多。

D. 濒临崩溃：加沙的生存危在旦夕

60. 这场灾难给人力资本造成了深重创伤。生命逝去、身体伤害、大规模流离失所和普遍存在的心理创伤都留下了持久的伤痕。教育领域遭受的破坏尤为严重，自 2023 年 10 月以来，加沙的学校系统已完全崩溃，几乎所有教育设施都遭到损坏或摧毁。截至 2025 年 6 月，学生已被剥夺正规学校教育长达 21 个月。在西岸，暴力、通行限制和财政压力扰乱了教学，学校频繁关闭，许多地区的面授课程缩减至每周两天。教师和工作人员自 2021 年起仅能领取部分薪资，在教学方面面临严峻挑战。整整一代人的教育缺失将减少未来收入并加剧社会脆弱性。如果不进行紧急干预，今世后代承受的代价只会越来越沉重。截至 2024 年底，加沙私营部门遭受的实物损失估计达 59 亿美元，三分之二企业彻底消失，22% 的企业部分受损。³⁴ 加沙没有正常运转的经济，只能完全依赖有限的援助，但就连这条生命线也被暴力阻断。军事行动严重破坏了所有生存支柱，即食物、住所和医疗保健以及治理，将加沙推入了人为制造的深渊，毫无喘息之机。这种持续、系统性的破坏令人严重怀疑加沙能否重建成为宜居的空间和社会。

61. 欧盟、联合国和世界银行的联合中期评估显示，仅加沙的恢复和重建需求就高达 532 亿美元，相当于巴勒斯坦 GDP 的四倍多。³⁵ 截至 2024 年 10 月，加沙地区实体基础设施损失估计达 299 亿美元。住房部门受到的影响最大，其次是工商业、交通、水、环境卫生和个人卫生。经济和社会损失估计为 191 亿美元，受影响最严重的部门是卫生、教育、工商、社会保护以及农业和粮食系统。³⁶ 然而，随着敌对行动持续至 2025 年下半年，人员伤亡和经济损失以及恢复和重建的需求仍在不断增加。

62. 加沙恢复的可能性和速度取决于军事行动和限制措施的强度和持续时间，以及重建工作的范围和速度，而这些因素目前都是未知数。即便在外国援助显著增加、经济增长率达到两位数的乐观情景下，加沙也需要数十年的时间才能恢复到 2023 年 10 月前的福利水平。但必须指出的是，人均 GDP 恢复到 2023 年 10 月前的水平并不意味着总体福祉的恢复，因为 GDP 和人均 GDP 的回升并没有考虑到更换受损资产的成本和心理创伤的长期影响。

63. 国际社会应采取行动，确保立即实现永久停火，并在恢复工作开始后，优先采取拯救生命的干预措施，包括提供基本的身心保健服务和清洁用水，并修复基本基础设施。亟需采取紧急措施，提供收入支持和就业机会，并保护脆弱的中小企业。

64. 由于加沙全体居民面临极端、多维贫困，在该地区推行全民紧急基本收入的提案显得愈发重要和紧迫。³⁷ 这一举措将包括一项可续期、无条件的现金转移计划，作为更广泛的人道援助与恢复方案的一部分，在国际支持下实施。³⁸ 该计划

³⁴ 世界银行，2025 年。

³⁵ 见 <https://palestine.un.org/en/289429-gaza-and-west-bank-interim-rapid-damage-and-needs-assessment-february-2025>。

³⁶ 同上。

³⁷ A/79/343。

³⁸ 同上。

将每月发放足以满足基本需求的补助，确保所有居民的基本生活，并为残疾人等最弱势群体提供基于需求的补充津贴，以帮助应对其特殊情况。

三. 贸发会议对巴勒斯坦人民的援助

A. 框架和目标

65. 四十年来，贸发会议一直通过以下方式支持巴勒斯坦人民：开展以政策为导向的研究，实施能力建设和技术合作项目，提供咨询服务，促进国际社会就巴勒斯坦人民及其经济需求达成共识。

66. 贸发会议援助巴勒斯坦人民方案是根据《布里奇顿协定》第 127(bb)段的要求制定的，其中请贸发会议“继续评估巴勒斯坦被占领土的经济发展前景，审查占领的经济代价以及贸易和发展面临的障碍……以期缓解巴勒斯坦人民遭遇的不利经济和社会条件”。联合国大会在一系列决议(第 69/20 号、第 70/12 号、第 71/20 号、第 72/13 号、第 73/18 号、第 74/10 号、第 75/20 号、第 77/22 号)中，请贸发会议继续向大会报告包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的经济 development 情况，以及以色列的占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价。

67. 贸发会议的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，通过以下四方面应对制约因素并识别新需求：

- (a) 贸易和宏观经济政策及发展战略；
- (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

68. 针对上述决议，贸发会议于 2024 年向大会提交了题为《以色列占领对巴勒斯坦人民造成的经济代价：2023 年 10 月至 2024 年 5 月以色列在加沙的军事行动造成的经济影响》的报告。该报告对以色列在此期间实施的限制措施和军事行动所造成的经济代价进行了量化评估。³⁹

69. 2024 年 1 月，贸发会议发布了《加沙遭受的破坏造成的经济影响和经济复苏前景初步评估》。该报告详细介绍了加沙遭受的广泛破坏，并向国际社会提出了经济复苏建议，以巩固可持续和平。⁴⁰

70. 2024 年 12 月，贸发会议发布了《西岸的占领、碎片化和贫困》，评估了占领和碎片化对西岸居民造成的福利损失。⁴¹

³⁹ 同上。

⁴⁰ 见 <https://unctad.org/publication/preliminary-assessment-economic-impact-destruction-gaza-and-prospects-economic-recovery>。

⁴¹ 见 <https://unctad.org/publication/occupation-fragmentation-and-poverty-west-bank>。

71. 2024 年和 2025 年，贸发会议向巴勒斯坦经济政策研究所提供了咨询服务，内容涉及衡量经济冲击和政策情景的经济影响的先进方法。

C. 协调、资源调动和建议

72. 2024 年和 2025 年，贸发会议与巴勒斯坦各部委的高级官员进行了交流，讨论政府的财政状况，评估过去技术合作活动的经验教训，并探讨未来需求及潜在的支持领域。

73. 尽管实地条件不佳且日益艰难，贸发会议仍继续与各国政府、国际组织、联合国国家工作队和包括民间社会在内的其他利益攸关方协调，为巴勒斯坦人民提供研究、政策分析和政策建议，以帮助缓解不利的经济和社会状况，并推动实现可持续发展目标。

74. 不利的政治和实地条件使贸发会议难以加强对巴勒斯坦人民和其他利益攸关方(包括民间社会和私营部门)的技术援助。一旦条件改善，鼓励成员国提供预算外资源，使贸发会议能够运用其专业知识重建巴勒斯坦经济。
