

巴以结构性权力关系与水资源治理问题^{*}

张璇

摘要：在冲突与谈判、对抗与合作的长期过程中，以色列和巴勒斯坦逐渐形成了非对称性权力关系，这种权力关系及其运行机制通过《奥斯陆协议》等一系列双边和多边条约得以确立。在安全、生产、金融和知识等互有联系的结构中，不对称的结构性权力塑造了巴以关系的基本框架。在具体问题领域，以色列同样通过对资源的汲取和管理确立了在权力分配中的主导地位。不对称的结构性权力关系也导致了两国在治理能力上的巨大差异。水资源问题是巴以冲突的焦点问题之一，巴以结构性权力关系严重影响了巴勒斯坦的资源汲取和治理能力。以色列的水资源治理政策是其权力护持的重要手段。长期以来，国内规划与开发、军事行动以及强制管理措施使以色列在跨境水资源的控制和利用方面占据了极具优势的地位。以色列在水资源问题领域的权力涉及到巴勒斯坦人的基本生存条件和发展空间问题。巴以在水资源治理中的合作实质上增强了处于权力弱勢的巴勒斯坦对以色列政治管理和资源治理的依赖，并进一步削弱了巴勒斯坦独立建国的能力。

关键词：巴以问题；结构性权力；非对称性权力关系；水资源治理

作者简介：张璇，复旦大学国际关系与公共事务学院 2019 级博士研究生（上海 200435）。

文章编号：1673-5161(2022)04-0138-19

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2021 年度国家社科基金项目“伊斯兰教对当代国际关系的影响研究”（21&BZJ054）的阶段性成果。

一、结构性权力理论

在巴以冲突的长期过程中,随着以色列和巴勒斯坦之间冲突与谈判、对抗与合作的展开,双方逐渐形成了不对称性权力关系。中东和平进程开启后,巴以双方通过和谈在“低敏感领域”签署了多项合作协议,使巴勒斯坦民族权力机构与以色列政府能够在安全、关税、税收、资源治理等领域开展务实合作。然而,这些合作机制的确立也在一定程度上导致巴勒斯坦对以色列形成安全依赖和经济依赖,以制度化的方式赋予了以色列在双边关系中的结构性权力。

尽管以色列和巴勒斯坦都曾宣称“《奥斯陆协议》已死”^①,但是协议中所规定的安全、经济合作与限制措施并未完全失效。巴以和谈固然已经陷入长期停滞,但巴勒斯坦仍然在《奥斯陆协议》规定的事项上受到以色列的约束,这种结构性权力塑造了巴以关系的基本框架,也导致了两国治理能力的巨大差异。

对权力的讨论始终是国际政治研究的一个核心问题。国际政治现实主义流派最早系统论述了权力在国际政治中的核心地位,古典现实主义理论以权力政治为核心,认为国际政治的内容就是追求权力的斗争,“以权力定义的利益是普遍适用的客观原则”^②;新现实主义则认为,国家权力是国家生存的手段,不是国家政策的目的。^③ 国际政治经济学家苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)提出“结构

^① 2018年巴解组织执行委员会前秘书长亚西尔·阿贝德·拉博(Yasser Abed Rabbo)表示“相信奥斯陆协议已死”,参见 Stephen Farrell, Jeffrey Heller, “Twenty-Five Years on, Oslo Accords Peace Hopes a Fading Memory,” *Reuters*, September 13, 2018, <https://www.reuters.com/article/cnews-us-israel-palestinians-oslo-accord-idCAKCN1LS2MP-OCATP>, 上网时间:2022年6月11日;同年以方主要谈判者约西·贝林(Yossi Beilin)也宣称奥斯陆协议“是一个错误”,参见 Ellie Stern, “Finger on the Pulse; Are the Oslo Accords Dead?” *i24NEWS*, September 13, 2018, <https://www.i24news.tv/en/news/middle-east/184251-180915-finger-on-the-pulse-are-the-oslo-accords-dead>, 上网时间:2022年6月11日;巴勒斯坦总统阿巴斯也分别于2018年和2020年宣布“奥斯陆协议已死”“奥斯陆协议已经废除”,参见“‘Oslo Accords Are Dead,’ Abbas Tells Israeli Left-Wing Leader,” *The Times of Israel*, January 27, 2018, <https://www.timesofisrael.com/oslo-accords-are-dead-abbas-tells-israeli-left-wing-leader/>, 上网时间:2022年6月11日;“President Abbas Declares End to Agreements with Israel, US; Turns over Responsibility on Occupied Lands to Israel,” *Wafa News Agency*, May 19, 2020, <http://english.wafa.ps/page.aspx?id=vWPVtFal17154132029avWPVtF>, 上网时间:2022年6月11日。

^② [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕、郝望、李保平译,北京:北京大学出版社2005年版,第22页。

^③ [美]肯尼斯·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海:上海人民出版社2008年版,第262-263页。

性权力”概念,将国际政治经济权力划分为联系性权力和结构性权力。

斯特兰奇在《国家与市场》一书中指出,权力决定财富、秩序、公平和自由的各种组合模式,而结构性权力就是“决定办事方法的权力,就是构造国与国之间关系、国家与人民之间关系或国家与公司企业之间关系框架的权力”,国际政治经济存在安全、生产、金融、知识四种结构性权力。^①其中,安全结构就是由于某些人为另一些人提供安全防务而形成的一种权力框架;^②生产结构可以定义为决定生产什么、由谁生产、为谁生产、用什么方法生产和按什么条件生产等各种安排的总和;^③金融结构包括信贷得以建立的政治经济结构以及货币体系或确定作为信贷记账单位的不同货币汇率的体系,可以被定义为支配信贷可获性的各种安排与决定各国货币之间交换条件的所有要素之总和;^④知识结构决定被发现的是什么知识,怎样储存,以及谁用什么手段,根据什么条件,向什么人传输知识。^⑤上述四种结构既相互独立,又相互影响,并在其作用下构建了全球政治经济在运输、贸易、能源、福利等次权力体系中的运作。

针对苏珊·斯特兰奇的结构性权力理论,国内外现有研究成果一方面包括对结构性权力理论本身进行的研究,如系统阐释苏珊·斯特兰奇结构性权力理论的逻辑框架,或对其中具体的权力结构展开讨论,或与软权力等其他国际关系理论进行比较研究;^⑥另一方面则是结合结构性权力理论视角分析国际格局和区域问题的研究,如研究美国世界霸权的获得与护持,以及东北亚、中印、欧洲等区域结构性权力的变迁等问题,也有学者运用结构性权力理论分析我国的“一带一

① [英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》,杨宇光等译,上海:上海人民出版社 2012 年版,第 21 页。

② 同上,第 41 页。

③ 同上,第 62 页。

④ 同上,第 90 页。

⑤ 同上,第 125 页。

⑥ 参见 Piers Revell, *Supplement to States and Markets: An Investigation of the Concept of 'Knowledge Structure' in the Work of Susan Strange*, Ph.D. dissertation, London School of Economics and Political Science, 2006; Harry T. Newcomb, *Beyond States and Markets: Towards an International Political Economy of Human Security*, Ph.D. dissertation, University of Newcastle Upon Tyne, 2005; 周聿峨、刘建林:《非传统权力的扩张:软权力与结构性权力——约瑟夫·奈与斯特兰奇权力观的比较》,载《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2005 年第 6 期,第 26-29 页;赵长峰:《国际政治中的新权力观》,载《社会主义研究》2007 年第 2 期,第 107-109 页;李滨:《解读斯特兰奇的国际政治经济学思想》,载《国际政治研究》2010 年第 3 期,第 168-182,196 页。

路”倡议。^①然而,在现有对结构性权力的研究中,多数研究成果聚焦于对国际关系格局中结构性权力的宏观分析,很少有学者将总体结构性权力和具体问题领域的结构性权力进行区分。另外,现有利用结构性权力分析国际问题的研究几乎未涉及中东问题,更少有提及长期以来被视为中东问题核心的巴以问题。

在区分结构性权力与行为性权力的理论上,曾任巴勒斯坦民族权力机构谈判顾问的威廉·马克·哈比卜(William Mark Habeeb)教授进一步将结构性权力分为总体结构性权力和具体问题领域的结构性权力。其中总体结构性权力同斯特兰奇的描述较为相近,而具体问题领域的结构性权力则包括行为者在具体问题领域所拥有的资源、能力和地位。^②哈比卜的权力分类把具体领域和范围之内的资源以及行为和策略单独作为一种权力,对于分析强弱不同的国家间关系具有启发意义。^③

行为者所拥有的资源、能力和地位不仅同其所处的外部世界密切关联,同样也界定着国家的治理能力。自1989年世界银行以“治理危机”一词描述非洲的情形以来,“治理”研究已经被广泛应用于对发展中国家政治发展的分析和研究中。^④国家行使政治统治、经济管理、社会管理等职能的过程就是治理的过程,^⑤

① 参见 Eric N. Helleiner, *American Hegemony and Global Economic Structure: From Closed to Open Financial Relations in the Postwar World*, Ph. D. dissertation, University of London, 1991; Jared A. Haase, *The Status of U. S. Hegemony: An Analysis through Structural Power*, M. A. thesis, The William Paterson University of New Jersey, 2011; Jill Hills, “Dependency Theory and its Relevance Today: International Institutions in Telecommunications and Structural Power,” *Review of International Studies*, Vol. 20, No. 2, 1994, pp. 169-186; 戴平辉:《结构性权力下的美国霸权》,载《太平洋学报》2004年第1期,第38-47页;刘强、庆安:《权力结构变迁下的东北亚政治经济生态——国际政治经济学中的结构性权力视角》,载《国际观察》2011年第5期,第52-59页;马静舒:《结构性权力视角下的“一带一路”战略倡议》,载《西部学刊》2017年第6期,第46-48,63页;郭楚、倪峰:《结构性权力的回撤——特朗普的权力观及其影响》,载《国际经济评论》2020年第6期,第39-55,4-5页。

② William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988, p. 23.

③ 丁韶彬:《国际政治中弱者的权力》,载《外交评论(外交学院学报)》2007年第3期,第90-91页。

④ 俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,载《南京社会科学》2001年第9期,第40页。

⑤ 徐勇、吕楠:《热话题与冷思考——关于国家治理体系和治理能力现代化的对话》,载《当代世界与社会主义》2014年第1期,第5页。

治理能力和治理合法性对于国家治理,尤其是危机管理而言是至关重要的,^①同时,包括资源汲取能力和资源再分配能力在内的国家治理能力也决定着国家现代化的成败。^② 治理合法性指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。^③ 从治理能力和治理合法性的角度来看,以色列相对于巴勒斯坦的不对称性权力导致以色列对巴勒斯坦的资源汲取能力、社会调控能力以及民众对巴勒斯坦民族权力机构的认同度都能够产生重要影响。

中东和平进程的开启使巴以之间得以建立一系列的合作机制,由于巴勒斯坦民族权力机构在公共安全、财政税收、基础设施等诸多方面都无法独立履行国家治理的职能,上述合作在一定程度上导致巴以之间出现了协作治理的现象。协作治理原本多指一国内部的公私伙伴关系、官民协力合作,资源的相互依赖性尤其决定着协作关系的进行。^④ 然而在巴勒斯坦与以色列之间,巴民族权力机构效能欠缺、部门体系不完整、社会整合能力弱等问题,造成了其在资源上依赖于以色列、在权力上明显不对称的现象。

水资源治理是巴以之间权力不对称的一个典型案例,也是巴以双方协作治理的一个重要方面。权力在国家间对水资源的控制、分配、利用和维护领域发挥着基础性的作用,这一分析强国与弱国权力的路径同样适用于研究以色列在水资源问题领域的结构性权力。因此,本文在梳理概括巴以之间总体结构性权力现状后,选取水资源治理问题作为具体案例,分析以色列在巴以水资源治理方面的结构性权力,并解释了以色列为维护其不对称权力进行的政策工具选择。

二、结构性权力在巴以关系中的分配

在巴以问题的冲突阶段,双方主要通过向对方实施威慑、遏制、局部冲突乃至全面战争等军事手段,试图迫使对方就范;而自中东和平进程开启以来,以色列依靠其军事、经济和科技实力,在《奥斯陆协议》等一系列巴以协议的签署与执

① Tom Christensen, Per Lægveid and Lise H. Rykkja, "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy," *Public Administration Review*, Vol. 76, No. 6, 2016, p. 887.

② 刘建军,邓理:《国家治理现代化:新时代的治国方略》,上海:上海人民出版社 2020 年版,第 310 页。

③ 俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,第 42 页。

④ 周晓丽、党秀云:《西方国家的社会治理:机制、理念及其启示》,载《南京社会科学》2013 年第 10 期,第 76 页。

行中逐渐确立了不对称的结构性权力,这种结构性权力在安全、生产、金融、知识四种结构中都有体现。

(一) 安全结构

巴以之间目前的权力关系是五次中东战争后以军事力量为基础形成的,以色列在安全结构中掌握着较为稳定的结构性权力。从军事实力层面来看,以色列国防军是中东地区最强大的部队之一,^①在“全球火力指数”2021年发布的军事实力排名指数中,以色列军队中排名第20位;^②对比而言,巴勒斯坦并未建立起海陆空军队,其安全由民族权力机构安全部队和以色列军队共同负责,因此巴勒斯坦并不在名单列出的140个国家之列。

从政治能力和国外援助来源的对比来看,以色列能够进行相对透明的政治选举并维持政治相对稳定性,同时能够保证军事力量、经济实力、生产方式、知识获取途径等国家能力。2020年,以色列国内生产总值(GDP)达4071亿美元,^③2015年以来军费开支约占以色列GDP的5%~5.5%。^④来自美国的国际支持是以色列的另一个重要权力来源。从1949年到2016年,美国对以色列的援助总额约为1,250亿美元;至2019~2028年十年军事援助计划结束时,援助总额将接近1,700亿美元。^⑤由于巴以之间的安全合作协议,自2007年来美国也向巴勒斯坦安全部队提供了超过8.5亿美元的援助,^⑥但这一数额远远无法同其对以色列的援助相提并论。

1993年的《奥斯陆协议》(*Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*,又称《临时自治安排原则宣言》)与1995年的《奥斯陆第二号协议》(*The Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*)规定,以色列对以色

^① Business Monitor International, *Israel Country Risk Report-Q2 2018*, London: Business Monitor International, 2018, p. 23.

^② “2021 Israel Military Strength,” *The Global Firepower*, March 3, 2021, https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=israel, 上网时间:2021年7月16日。

^③ “GDP (current US \$) — Israel,” *The World Bank*, 2020, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, 上网时间:2021年2月22日。

^④ “The World Fact Book: Israel,” *Central Intelligence Agency*, July 2, 2019, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/is.html>, 上网时间:2020年1月2日。

^⑤ Charles David Freilich, “Can Israel Survive Without America?,” *Survival*, Vol. 59, No. 4, 2017, p. 136.

^⑥ “Israeli-Palestinian Security Ties Likely to Continue Despite US Aid Freeze,” *The Times of Israel*, February 1, 2019, <https://www.timesofisrael.com/israeli-palestinian-security-ties-likely-to-continue-despite-us-aid-freeze/>, 上网时间:2020年1月2日。

列全境、约旦河西岸 B 区和 C 区“承担防御外部威胁的责任”。在约旦河西岸地区,巴勒斯坦民族权力机构的安全部队需要获得以色列批准,才能在 A 区以外或 A 区各城市之间移动部队;如果不与以色列协调,巴勒斯坦则无法维持西岸的治安。^①

2020 年的新冠疫情导致卫生安全在公共安全定义中的重要性上升。以色列拥有对约旦河西岸边界和过境点的控制权,能够以人口身份登记等手段对巴以边界和西岸 B 区、C 区的人员流动进行封锁;^②俄罗斯援助的新冠疫苗经以色列批准后才能通过埃雷兹过境点进入加沙地带;西岸巴勒斯坦人接种疫苗的问题也需要同以色列协商合作。^③为控制加沙疫情和获得外部救援,哈马斯在 2020 年 4 月至 6 月不得不与以色列寻求和谈,^④这反映了结构性权力的拥有者能够在不必直接施加压力的情况下改变对方的决定或选择。

(二) 生产结构

从生产能力和经济水平来看,以色列系中东地区唯一的发达国家,作为经济合作发展组织(OECD)成员,其人均国民总收入处于 OECD 国家平均水平。^⑤新冠疫情来袭之前,世界经济论坛《全球竞争力报告》显示,2019 年以色列在国家竞争力排名中位居全球第 20 位;巴勒斯坦由于国家状态和经济水平的原由,未进入前 141 个国家的排名。^⑥疫情前以色列的失业率已降至 3.5% 的历史低点,尽管在疫情影响下 2020 年以色列经济出现萎缩,但其经济总体表现仍优于经济合作发展组织国家的平均收缩率。^⑦

^① Seth Binder, “What Palestinian-Israeli Security Cooperation?,” *Aljazeera*, March 9, 2016, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/03/palestinian-israeli-security-cooperation-16030-9091052648.html>, 上网时间:2020 年 1 月 2 日。

^② Nadia Abu-Zahra and Adah Kay, *Unfree in Palestine: Registration, Documentation and Movement Restriction*, London: Pluto Press, 2012, pp. 62–63.

^③ Maayan Jaffe-Hoffman and Khaled Toameh, “Coronavirus: Israel to Vaccinate 100,000 Palestinian Workers,” *The Jerusalem Post*, February 20, 2021, <https://www.jpost.com/israel-news/israel-to-vaccinate-100000-palestinian-workers-report-659568>, 上网时间:2021 年 2 月 22 日。

^④ 参见章远:《互信理论视阈下以色列与哈马斯抗疫合作的评析与展望》,载《阿拉伯世界研究》2020 年第 5 期,第 56–60 页。

^⑤ Business Monitor International, *Israel Infrastructure Report-2018*, p. 5.

^⑥ Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report — How Countries Are Performing on the Road to Recovery,” *World Economic Forum*, 2020, p. xiii, p. 154.

^⑦ Nati Tucker, “Israel’s Economy Shrank Far Less Than Expected in 2020,” *Haaretz*, February 17, 2021, <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-s-economy-shrank-far-less-than-expected-in-2020-1.9544489>, 上网时间:2020 年 1 月 2 日。

在巴勒斯坦方面,由于加沙问题恶化、国外援助减少、巴以冲突的抬头,2018年巴勒斯坦国内生产总值仅为147亿美元,几乎没有实现正增长;巴勒斯坦民族权力机构从2019年3月开始面临财政危机,世界银行预计巴勒斯坦经济其后几年仍将陷入负增长。^① 根据联合国开发计划署2016年数据,巴勒斯坦贫困率达25%,总体失业率为29%;^②加沙地带有一半的劳动力失业,78%的妇女没有工作,青年失业率达70%。^③ 新冠疫情使巴勒斯坦严峻的经济状况进一步恶化,2020年经济实际萎缩了11.5%;联合国贸易和发展会议报告显示,疫情中巴勒斯坦经济损失占国内生产总值的7%至35%,财政收入也随着GDP的下降而直线下降。^④

在巴以经济关系方面,1994年4月,巴以双方在巴黎签署《以色列政府和巴勒斯坦解放组织经济关系的协定》(又称《经济议定书》)。该协议奠定了巴以经济交往正常化的基础,标志着巴勒斯坦对以色列经济依附关系的正式形成。^⑤ 自议定书签订以来,以色列成为巴勒斯坦最大的贸易伙伴,2014年至2016年期间对以出口占巴勒斯坦商品出口的约90%。由于经济低迷、长期动荡的地区形势,巴勒斯坦工农业部门大大减少了生产投入和设备、半成品的购买,长期处于发展停滞状态。^⑥

巴勒斯坦在经济生产上对以色列的依赖另一方面表现为巴勒斯坦人在以色列的务工。约13万名巴勒斯坦工人在以色列境内和定居点工作,其平均月薪是

^① World Bank, "Palestine's Economic Update — October 2019," *The World Bank*, October 9, 2019, <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-update-october-2019>, 上网时间:2020年1月2日。

^② "UNDP in the Occupied Palestinian Territory," *The United Nations Development Programme*, <https://www.ps.undp.org/content/papp/en/home/about-us/>, 上网时间:2020年1月2日。

^③ 联合国人权理事会:《A/HRC/40/73,1967年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员的报告》,联合国人权理事会,2019年5月30日, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/150/37/pdf/G1915037.pdf?OpenElement>, 上网时间:2020年1月2日。

^④ "COVID-19 Devastates Palestine's Shattered Economy," *United Nations Conference on Trade and Development*, September 8, 2020, <https://unctad.org/es/node/27712>, 上网时间:2021年2月22日。

^⑤ "Gaza-Jericho Agreement Annex IV-Economic Protocol," *Israel Ministry of Foreign Affairs*, April 1994, <https://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Gaza-Jericho%20Agreement%20Annex%20IV%20-%20Economic%20Protoco.aspx>, 上网时间:2021年2月22日。

^⑥ Yitzhak Gal and Bader Rock, "Israeli-Palestinian Trade: In-Depth Analysis," *Tony Blair Institute for Global Change*, October 17, 2018, <https://institute.global/advisory/israeli-palestinian-trade-depth-analysis#article-footnote-4>, 上网时间:2021年2月22日。

巴勒斯坦本土工人的 2.5 倍,因此更多巴勒斯坦人正在申请在以务工的许可证。^① 加沙地区以种植业和渔业为主的产业结构也同样受到以色列的严格控制,以色列能够对加沙渔民捕鱼的范围出台限制措施,从而达到管控人员和物资进出的目的。2022 年 4 月 23 日,在巴以之间袭击事件频发、哈马斯两次向以色列发射火箭弹的背景下,以色列宣布关闭与加沙地带的埃雷兹过境点,阻止约 12,000 名加沙工人进入以色列。^② 工作许可证停发能够直接对加沙经济发展造成重要影响,因此以色列可以通过加大经济封锁的方式向哈马斯施压。

(三) 金融结构

在金融结构领域,以色列长期把控巴勒斯坦的金融体系,《经济议定书》将以色列货币新谢克尔规定为双方主要流通货币和唯一的支付手段,不允许巴勒斯坦人独立引入单独的巴勒斯坦货币。巴勒斯坦银行业务、关税业务都受到以色列的制约;以色列能够通过停止移交代收税款等手段,对巴勒斯坦民族权力机构的财政状况产生重要影响。

税收是巴勒斯坦公共财政收入的最大来源,但根据议定书规定,以色列控制双方所有商品进口,并代表巴勒斯坦民族权力机构收取进口税、劳动所得国民保险和所得税,以方代收的巴勒斯坦工人所得税有权保留 25% 的税款;以色列可以单方面建立和改变对进口商品征收的税款,如果以色列提高增值税,则巴勒斯坦必须遵守。^③ 根据 2018 年的一项法律,以色列会按其标准计算巴勒斯坦民族权力机构向“极端分子”支付的津贴,并从每年代收税款中扣除该数额;^④ 而对这些“极端分子”的界定却由以色列单方面决定。由于以色列扣押巨额代收关税,巴勒斯坦面临高企的财政赤字,而填补赤字则需要美国和以色列的帮助和支

^① Dan Zaken, “Palestinian Economy Flourishing in West Bank,” *Globes*, August 25, 2019, <https://en.globes.co.il/en/article-palestinian-economy-flourishing-on-west-bank-1001298282>, 上网时间:2020 年 5 月 3 日。

^② Yaniv Kubovich, Jack Khoury and Nati Yefet, “Israel Shuts Gaza Border Crossing After Weekend Rocket Launches from Strip,” *Haaretz*, April 23, 2022, <https://www.haaretz.com/israel-news/israel-shuts-gaza-border-crossing-after-rocket-launch-from-strip-1.10757639>, 上网时间:2022 年 4 月 24 日。

^③ “The Paris Protocol,” *The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories*, January 1, 2011, https://www.btselem.org/freedom_of_movement/paris_protocol, 上网时间:2022 年 3 月 5 日。

^④ Lahav Harkov, “Gov’t to Deduct NIS 597m. from Palestinian Authority over ‘Pay for Slay’,” *The Jerusalem Post*, July 11, 2021, <https://www.jpost.com/breaking-news/political-security-cabinet-approves-freezing-pa-terror-funds-673510>, 上网时间 2021 年 7 月 12 日。

持。巴勒斯坦若停止执行《经济议定书》，则将面临自行发行货币或使用周边其他国家货币的选择，无论哪一种结果都将严重影响巴勒斯坦经济发展和地区和平。

（四）知识结构

在知识结构层面，以色列被称为“创新的国度”，高新技术是以色列 GDP 增长速度最快的领域，已达到平均每年 8% 的增速；以色列将 4.9% 的以色列国内生产总值用于研发方面的投资，达到经合组织国家中的最高水平。^①

强大的科技实力赋予以色列在军事、生产、金融以及水资源利用、能源开发和运输等结构领域的权力，能够将出口科技产品和开展国际科技合作作为同周边国家实现和平与合作的重要手段，利用知识结构权力影响政治进程。以色列对巴勒斯坦的大部分基础设施都拥有掌控权，能够限制巴勒斯坦基础设施的准入和使用，并控制巴勒斯坦移动服务的发展。2013 年至 2015 年期间，以色列禁止巴勒斯坦引入 3G 技术，巴勒斯坦移动运营商因此遭受了 4.36 亿至 15 亿美元的损失。^②

以色列在知识结构层面的权力同样助长了其安全结构的权力。以色列能够通过技术手段加强对加沙的封锁，并通过追踪匿名性加密货币的技术，防止包括数字货币在内的资金流入哈马斯等以色列认定的“极端组织”手中。^③

（五）次权力结构

受到安全、生产、金融和知识结构的影响与制约，以色列在贸易、运输和能源等次权力结构中也同样拥有主导性的权力。在贸易体系方面，以色列和巴勒斯坦通过《经济议定书》针对进出口贸易达成合作机制，巴以双方形成准关税同盟，双方施行零关税政策，并对外采用统一关税税率、原产地标准认定以及一致的海关

^① “Economy: Sectors of the Israeli Economy,” *Israel Ministry of Foreign Affairs*, October 20, 2021, <https://www.gov.il/en/departments/general/economy-sectors-of-the-israeli-economy>, 上网时间:2022 年 6 月 11 日。

^② Yara Hawari, “Money Can’t ‘Fix’ Palestine’s Occupied Economy,” *Al Jazeera*, January 28, 2020, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/money-fix-palestine-occupied-economy-19-0624180405267.html>, 上网时间:2020 年 5 月 3 日。

^③ Lahav Harkov, “Gov’t to Deduct NIS 597m. from Palestinian Authority over ‘Pay for Slay’”.

商品编码(HS)作为进出口货物归类标准;但所有货物经由以色列港口运输,^①约旦与西岸地区之间的进出口数额也受到以色列的限制。直到 2021 年 7 月经以色列新政府同意,约旦对西岸巴勒斯坦人的出口水平才从每年 1.6 亿美元提高到 7 亿美元。另外,以色列政府能够通过不承认巴勒斯坦与第三方签订的贸易协议来影响巴勒斯坦进出口,如在巴方与欧洲签订进口商品零关税协定后,以色列仍要求从欧洲进口的巴勒斯坦进口商支付关税,此类规定提高了巴勒斯坦进口商品的价格,并直接影响到巴勒斯坦经济整体发展。^②与此同时,巴以关系紧张之时以色列将停止移交代收税款作为对巴勒斯坦施压的手段,直接导致巴勒斯坦民族权力机构无法支付公务员工资,并使巴勒斯坦经济陷入困境,社会矛盾更加激化。

在运输体系方面,约旦河西岸的巴勒斯坦道路交通由以色列规划设立,给予犹太定居者优先权,而巴勒斯坦人只能走次级公路或者绕行;而西岸地区同以色列之间的交通受到隔离墙和检查站限制,加沙地带陆上与海上边境完全由以色列封锁,埃及和以色列共同对通过拉法口岸的人员和物资进行管制。在能源体系方面,巴勒斯坦国的能源和电力供应几乎完全依靠以色列,因而以色列能够对巴勒斯坦经以色列进口的天然气、石油和汽油征收关税和附加费。^③另外,由于以色列对加沙的严密封锁,以色列对加沙沿海天然气田拥有完全的所有权和使用权。

1993 年以来,巴以之间逐渐形成了新的经济政治结构,但这种结构损害了巴勒斯坦独立的前景。^④在当前巴勒斯坦面临经济危机、巴民族权力机构的民众支持率持续低迷的情况下,以色列总统、国防部长等高级官员通过加强同巴方对话、提供贷款和扩大经济合作等方式,防止巴勒斯坦民族权力机构的严重削弱和哈马斯的过度壮大;但同时以方仍然强调,“并未计划与巴方举行和平谈判,也不

^① “The Palestinian-Israeli Interim Agreement on The West Bank & The Gaza Strip ANNEX V-Protocol on Economic Relations,” *United Nations Conference on Trade and Development*, April 9, 1994, https://unctad.org/system/files/information-document/ParisProtocol_en.pdf, 上网时间:2022 年 6 月 12 日。

^② Mutasim Elagraa, Randa Jamal and Mahmoud Elkhafif, “Trade Facilitation in the Occupied Palestinian Territory: Restrictions and Limitations,” *United Nations Conference on Trade and Development*, January 2014, p16.

^③ 联合国人权理事会:《A/HRC/40/73,1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员的报告》。

^④ Leila Farsakh, *Palestinian Labour Migration to Israel: Labour, Land and Occupation*, Milton Park Abingdon: Taylor & Francis Group, 2005, p. 135.

支持两国方案”^①。以色列在同巴勒斯坦的关系中拥有不对称的结构性权力,对于巴勒斯坦而言,即便获得国家地位,仍无法保证任何国家经济自由和真正意义上的主权。^② 结构性权力关系到国家赖以建立和维系的根本,严重影响着国家治理能力和合法性的建设。巴勒斯坦在安全、生产、金融和知识结构对以色列的严重依赖,是巴勒斯坦难以真正建立独立国家的深层原因。

三、水资源治理问题领域的结构性权力

水资源问题是导致中东国家发生冲突与争夺的焦点问题之一,也是巴以双方在协作治理方面体现出权力不对称性的一个典型案例。在跨境水资源研究中,马克·泽图恩(Mark Zeitoun)和吉荣·华纳(Jeroen Warner)提出了“水霸权”的概念,指出跨境河流沿岸国家之间的权力关系是决定沿岸国对水资源控制程度的主要因素。^③ 尽管以色列对跨境水资源的控制是否形成“水霸权”仍然存疑,但以色列在区域水资源问题上仍享有不对称的结构性权力,以色列的水政策多为寻求实现和巩固对水资源的最大控制,巩固其在资源汲取与治理方面的权力。

(一) 以色列在跨境水资源问题领域的结构性权力

1. 地表水资源的控制

以色列地表水的主要来源是约旦河水系,包括丹河(Dan River)、巴尼亚斯河(Banias River)、哈斯巴尼河(Hasbani River)等支流,三条支流共同汇合成上约旦河,在以色列境内注入加利利海(Sea of Galilee),并向南接纳了耶尔穆克河(Yarmouk River)等支流,流经西岸地带和约旦后最终注入死海。^④ 加利利海年

^① Anna Ahronheim, Tovah Lazaroff and Lahav Harkov, “Gantz Offers Abbas Series of Goodwill Gestures in Rare Ramallah Meeting,” *the Jerusalem Post*, August 30, 2021, <https://www.jpost.com/breaking-news/gantz-meets-abu-mazen-in-ramallah-after-bennett-biden-meet-678070>, 上网时间:2022年6月11日。

^② Ali Abunimah, *The Battle for Justice in Palestine*, Chicago: Haymarket Books, 2014, p. 68.

^③ Mark Zeitoun and Jeroen Warner, “Hydro-Hegemony — A Framework for Analysis of Trans-Boundary Water Conflicts,” *Water Policy*, Vol. 8, No. 5, 2006, p. 436.

^④ 参见朱和海:《中东,为水而战》,北京:世界知识出版社2007年版,第245-247页;陈献耘、沈建国:《巴以冲突:为水而战》,载《改革与开放》2011年第15期,第23页;陆怡玮:《水资源与叙利亚国家安全》,载《阿拉伯世界》2002年第3期,第24页。

供水量为 5.6 亿立方米,约占以色列水消费总量的 25%。^①

以色列建国前,犹太复国主义领导人曾多次公开表示,戈兰高地、约旦河谷(以及如今的西岸地区)和黎巴嫩的利塔尼河(Litani River)等地区“对国家必要的经济基础而言是至关重要的……必须控制这些河流和它们的源头”^②。第一次中东战争后,以色列获得了约旦河系统中上游的很大部分,以及胡拉湖、加利利海和死海西岸的一部分。^③ 由于担心以色列国家输水系统的建立将使该国的存在永久化,阿拉伯国家决定共同出资在约旦河上游建立大坝,控制以色列的水源。该计划成为第三次中东战争爆发的导火索之一。第三次中东战争奠定了以色列在区域水资源问题中的权力基础,以色列取得了巴尼亚斯河从源头到约旦河交汇点的控制权,并完全控制了丹河和加利利海地区,^④能够充分利用耶尔穆克河、戈兰高地的泉涌以及赫尔蒙山的丰沛降水。1978 年和 1982 年,以色列与黎巴嫩的两次战争又使以色列获得了含盐量较低的利塔尼河和扎赫兰尼河的使用权,并将河水通过地下水渠引入了国家输水系统。

2. 地下水资源的汲取

巴以关于地下水的争端主要来源于对山地蓄水层的争夺。巴以共同拥有两个主要蓄水层,其中位于以色列地下的山地蓄水层面积为 8,900 平方公里,位于西岸的蓄水层面积为 5,600 平方公里,^⑤分为水量最大的雅孔-塔尼尼姆蓄水层(Yarkon-Taninim Aquifer)、北区蓄水层和完全位于约旦河西岸的东区蓄水层;^⑥沿海蓄水层与山地蓄水层相分离,从以色列北部的卡迈尔山(Mount Carmel)延伸到加沙地带,绵延超过 150 公里,是整个巴勒斯坦地区的第三大水源,自然补给

^① “Agan Hakinneret,” *Rashot Hamaim*, April 9, 2018, <https://www.gov.il/he/Departments/General/kinneret-basin>, 上网时间:2020 年 1 月 2 日。

^② Martin Asser, “Obstacles to Peace: Water,” *BBC News*, September 2, 2007, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11101797>, 上网时间:2020 年 1 月 30 日。

^③ [法]居伊·奥利维·福尔、[美]杰弗里·Z. 鲁宾主编:《文化与谈判——解决水争端》,联合国教科文组织翻译组译,北京:社会科学文献出版社 2001 年版,第 191 页。

^④ Frederic C. Hof, “The Water Dimension of Golan Heights Negotiations,” *Middle East Policy*, Vol. 5, No. 2, 1997, p. 133.

^⑤ “The Water Issue Between Israel and the Palestinians-Main Facts,” *Rashot Hamaim*, February 2012, p. 6, <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/water-authority-data-english/he/21-Water-Issues-between-Israel-and-Palestinians-Main-Facts.pdf>, 上网时间:2020 年 1 月 30 日。

^⑥ “Agani Hahar Hamizrahi,” *Rashot Hamaim*, April 9, 2018, https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/eastern_basins, 上网时间:2020 年 1 月 30 日。

量每年约达 2.5 亿立方米。^①

在 1947 年联合国“分治决议”中,划归以色列边界线内的水源只有沿海蓄水层。^② 1967 年以色列完全占领西岸地区以后,以色列从雅孔-塔尼尼姆蓄水层获取的水量占国内用水的 1/3。沿海卡迈尔山区到加沙地带的蓄水层水量较小,但自 1967 年战争到 2007 年以色列撤出加沙的 40 年间,以色列始终掌握着该区域的地下水控制权。由于长期过度抽取地下水,加沙地带蓄水层发生海水倒灌、水质恶化,其中超过 97% 的水已不适合饮用。^③ 2007 年以色列通过“单边行动计划”撤出犹太定居点和驻军,水资源问题是其中一个重要的原因。

巴勒斯坦供水量总体而言主要是通过通过与以色列谈判达成的协定确定的,巴勒斯坦的水安全状况在地缘政治环境中处于边缘和弱势。^④ 以巴勒斯坦工学院 (Palestine Technical College) 院长迪玛·纳齐尔 (Dima Nazer) 为代表的学者运用了“水足迹” (Water Footprint) 概念作为评估巴勒斯坦以消费为基础的用水指标,认为约旦河西岸人均水足迹低于全球平均水平,仅达到以色列的 21%。^⑤ 预计到 2025 年,巴勒斯坦方面人均年可用水资源将下降到 45 立方米,远低于以色列 75 立方米/年的预期。^⑥

(二) 以色列的水治理: 维护不对称权力的政策工具

在跨境水资源治理领域,包括立法手段、技术手段、军事手段和外交手段在内的以色列水治理方案实质上已经成为其维护不对称性权力的政策工具。

1. 法制管理与技术革新

水资源对于新生的以色列国而言是至关重要的战略资源,^⑦从 20 世纪 50 年

^① “Agan Hahof,” *Rashot Hamaim*, April 9, 2018, https://www.gov.il/he/Departments/publications/reports/coastal_aquifer, 上网时间:2020 年 1 月 30 日。

^② 李豫川:《以色列的水政策》,载《国际论坛》1999 年第 3 期,第 70 页。

^③ “Groundwater Resources: Utilization 2015 (MCM),” *Water Authority, State of Palestine*, <http://www.pwa.ps/page.aspx?id=NL8EMVa2547842781aNL8EMV>, 上网时间:2020 年 1 月 30 日。

^④ World Bank, *Securing Water for Development in West Bank and Gaza*, Washington D. C., 2018, p. 1.

^⑤ Dima Wadi' Nazer, Maarten A. Siebel, Pieter van der Zaag, Ziad Mimi and Huub J. Gijzen, “Water Footprint of the Palestinians in the West Bank,” *Journal of the American Water Resources Association*, Vol. 44, No. 2, March 2008, p. 453.

^⑥ *Ibid.*, p. 456.

^⑦ Ahmed Abukhater, *Palestine-Peace by Piece: Transformative Conflict Resolution for Land and Trans-boundary Water Resources*, New York City: Springer International Publishing, 2019, p. 53.

代起,以色列就对国内水资源进行了集体管理。自 1955 年开始,以色列相继出台了《水灌溉控制法》(*Water Drilling Control Law*)、《水计量法》(*Water Measurement Law*)和《排水及雨水控制法》(*The Drainage and Flood Control Law*),规定了水资源的管道运输制度和分配制度;1959 年以色列正式颁布《水法》(*The Water Law*),制定并逐步完善水政策网络。^①《水法》使以色列的水成为了公共财产,水资源国有制至今仍然是以色列水政策和水治理的基础。隶属于农业部的以色列水务委员会负责执行水法、规划、开发、分配和管理水,并经一个特别议会委员会批准,制定和每年修订水价。^②另外,1951 年至 1958 年,以色列在胡拉湖及其周边沼泽地区总面积约 70 公里的区域实施了排干计划;^③1953 年至 1967 年,以色列建设了国家输水系统,将加利利海水引入南部内盖夫沙漠。

先进的技术优势构成了以色列在知识结构的权力,成为了以色列在区域水资源开发和谈判中重要的权力来源。在水开发方面,以色列大力发展海水淡化、人工降雨等先进技术,原总理办公室总干事伊兰·科恩(Ilan Cohen)表示,“即便我们缩减了国家其他预算,也要推进海水淡化基础设施建设,这让我们得以控制自己的命运”^④。以色列的海水淡化生产能力为 660MCM/年,淡化水占以色列所有需水部门供给量的 50%,在家用和工业部门供给了需水量的 80%。^⑤

在节水技术方面,以色列开发利用滴灌和微灌技术,运用数据精准控制农业用水,发展耐旱作物,节约了农业使用的大量淡水。以色列还发展地下水库储水技术,减少存水的蒸发量,将雨季储水下渗到蓄水层中变为地下水。以色列将处理后的污水用于农业灌溉、工业生产等不可食用的用途,增加可用净水量。^⑥以色列的污水回收率约为 75%,回收水的使用占该国农业总供水的 31%和全国水

① “Israel’s Water Economy-Thinking of Future Generations,” *Israel Ministry of Foreign Affairs*, August 2002, <https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/Israel-s%20Water%20Economy%20-%20Thinking%20of%20future%20genera.aspx>, 上网时间:2021 年 8 月 28 日。

② R. Maria Saleth and Ariel Dinar, *Water Challenge and Institutional Response (A Cross-Country Perspective)* (English), Washington D. C.: World Bank, No. WPS 2045, 1999, p. 15.

③ Committee on Sustainable Water Supplies for the Middle East, *Water for the Future: The West Bank and Gaza Strip, Israel, and Jordan*, Washington D. C.: National Academies Press, 1999, p. 77.

④ [美]赛斯·西格尔:《创水记——以色列的治水之道》,陈晓霜、叶宪允译,上海:上海译文出版社 2018 年版,第 126-127 页。

⑤ “Hatfala,” *LRashot Hamaim*, April 9, 2018, <http://www.water.gov.il/Hebrew/WaterResources/Desalination/Pages/default.aspx>, 上网时间:2021 年 5 月 2 日。

⑥ Committee on Sustainable Water Supplies for the Middle East, *Water for the Future: The West Bank and Gaza Strip, Israel, and Jordan*, p. 132.

供应总量的 18%。^①

2. 安全化与军事手段

随着对共享水资源的竞争加剧,争议性的水资源分配政策和不平衡的权力结构之间的相互影响也更加显著。^② 以色列将跨境水资源同国家安全议题联结在一起,其政策体现出泛安全化与过度安全化的特点。

1948 年至 1967 年间,以色列同叙利亚、约旦和巴勒斯坦解放组织之间关于水资源曾爆发过多次短暂的军事冲突。1967 年第三次中东战争后,以色列在戈兰高地和约旦河西岸获得了对资源的控制权,该区域在水资源问题上维持着“控制下的不稳定”状态。^③ 在戈兰高地,以色列通过建设定居点、农场和水公司开发高地泉涌和地下水,并在哈斯巴尼河附近派驻军队,确保其对河流与加利利海的控制。

在约旦河西岸,以色列实施了军事管控,将西岸的水资源纳入以色列国家输水系统。1967 年 8 月 15 日,以色列颁布第 92 号军事法令,授权以色列驻军长官限定巴勒斯坦人的用水配额,^④限制巴勒斯坦人的水井深度、禁止私自开凿新井,并为其规定了远高于犹太定居者的用水费用。以色列又于 1968 年 12 月颁布第 291 号军事法令,宣布西岸地带的水资源属于以色列国家财产。1974 年以色列颁布第 498 号军事法令,进一步限制巴勒斯坦人扩大耕种面积、禁止巴勒斯坦人种植柑橘树,并对加沙也实行水资源配额制,只有以色列有权发放许可证、规定水配额和调节水价格。^⑤ 2003 年,以色列兴建隔离墙的行动也直接阻碍了巴勒斯坦人对水资源的获取,许多原属于巴勒斯坦人的水井被分割到了以色列一侧,导致巴勒斯坦人无法继续使用。^⑥

3. 外交手段

在水资源问题结构权力维度,以色列在水外交过程中对谈判议程和规则的

^① “Hashabbat Kulahin Umaim Nechutim,” *Rashot Hamaim*, April 9, 2018, <https://www.gov.il/he/Departments/General/disable-inferior-water-effluents>, 上网时间:2021 年 5 月 2 日。

^② Ahmed Abukhater, *Palestine-Peace by Piece: Transformative Conflict Resolution for Land and Trans-boundary Water Resources*, p. 35.

^③ Mark Zeitoun, Jeroen Warner, “Hydro-Hegemony — A Framework for Analysis of Trans-Boundary Water Conflicts,” p. 453.

^④ 杨中强:《水资源与中东和平进程》,载《阿拉伯世界》2001 年第 3 期,第 27 页。

^⑤ 参见曹华:《以色列在巴被占领土上的水政策及其后果》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 5 期,第 70 页;李豫川:《以色列的水政策》,第 75 页。

^⑥ 曹华:《巴以水争端》,北京:社会科学文献出版社 2018 年版,第 194 页。

影响力体现了巴以权力的不对称性。在制定水资源谈判议程方面,巴勒斯坦倾向于从权利的角度来看待水资源问题,其首要诉求是水的主权归属问题,要求以色列归还占领的水资源、巴方对水资源进行自主开发与管理。以色列则始终坚持归属问题不容谈判,因而希望将合作开发水资源等技术问题作为谈判的核心内容,首先在争议较少的问题上达成突破。^① 由于水的开发、管理和运输都需要提供巨大的资金支持和技术、安全方面的保障,而在安全、生产、金融和知识结构中以色列相对于巴勒斯坦而言拥有更大的权力,因此在巴以谈判中,以色列对于议程设置具有更强的主导权。尤其在知识结构方面,以色列在技术和创新领域拥有绝对优势,巴勒斯坦人需要依靠以色列来提供净水及污水处理设施。因此,在谈判初期阶段巴以双方达成的协议多数聚焦于水开发和合作问题,关于水主权问题则被推迟到最终地位谈判中。

在巴以签署的《临时自治安排原则宣言》中,双方同意巴勒斯坦临时自治机构下设水务局,负责开发和管理巴勒斯坦水资源、修建水利工程;双边经济合作委员会将就水权利以及公平利用共有水资源进行研究、规划并提出建议。^② 在 1994 年的《加沙-杰里科协议》(*Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area*)中,双方同意巴勒斯坦民族权力机构有权管理和开发加沙和杰里科的水资源;以色列不得增加犹太定居者的水消费量,并向巴方提供犹太人定居点内水消费等方面的资料。^③ 1995 年 9 月 28 日,在《奥斯陆第二号协议》中以色列首次正式承认了巴勒斯坦的水权利,但认为该权利的落实应在最终地位谈判中加以确定和解决。该协议提出了关于用水和污水处理的一般性原则,以色列同意增加西岸和加沙地带巴勒斯坦人的生活用水供应量,在过渡时期以色列每年为西岸和加沙地带提供 2,860 万立方米淡水。^④ 1996 年 2 月 13 日,以色列、约旦和巴解组织签署《核心缔约方就与水有关的事项及新的和额外的水域进行合作的原则宣言》(*Declaration of Principles for Cooperation Among The Core Parties on Water-*

^① Alon Tal and Alfred Abed Rabbo, eds., *Water Wisdom: Preparing the Groundwork for Cooperative and Sustainable Water Management in the Middle East*, New Brunswick: Rutgers University Press, 2010, p. 38.

^② “Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements,” *Israel Ministry of Foreign Affairs*, September 13, 1993, <https://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20principles.aspx>, 上网时间:2021 年 5 月 3 日。

^③ “Main Points of The Gaza-Jericho Agreement,” *Israel Ministry of Foreign Affairs*, May 4, 1994, <https://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/main%20points%20of%20gaza-jericho%20agreement.aspx>, 上网时间:2021 年 5 月 2 日。

^④ “The Water Issue Between Israel and the Palestinians-Main Facts,” p. 5.

Related Matters and New and Additional Waters), 该协议具体规定了水资源立法、管理以及开发的合作机制, 并就可能的合作领域提出了建议。^①

在以上协议和条约的规定下, 巴以就水资源的分享和协作治理达成了一定共识。但由于以色列的长期占领, 巴勒斯坦人不可避免地形成了对以色列当局政治管理的依赖。受到政治和技术等方面的限制, 巴勒斯坦在面临用水缺口时并未依《奥斯陆第二号协议》规定从山区蓄水层东部盆地中抽水, 而是更依赖于从以色列购买水, 以色列国家水务公司依然是西岸巴勒斯坦用水的主要供应者。^② 在最终地位谈判无果而终的情况下, 《奥斯陆协议》中具有临时过渡性的规则仍被沿用至今。^③ 由于巴勒斯坦水务局无力支付向以色列购水的费用, 巴方对以色列的债务欠款正在逐年累积; 而以色列会从代收的税款中扣除这一数额, 从而加剧巴勒斯坦的财政负担, 进一步增加巴勒斯坦对以色列的依赖。

加沙地区同样至今依赖以色列进行供水和污水处理。在 2021 年 5 月的冲突中, 加沙地区包括水井、泵站、污水处理厂、海水淡化厂在内的大部分供水基础设施都遭到了破坏, 加沙地带五分之一的人无法获得清洁的自来水。以色列关闭了过境点, 阻止了设备和原材料以及加沙发电厂的燃料进入, 从而加剧了加沙居民的用水困难。直至 2021 年 6 月 28 日, 以色列新政府才终于批准将燃料经凯雷姆·沙洛姆(Kerem Shalom) 过境点运输到加沙发电厂, 一定程度上缓解了当地的水危机。

四、结语

在《奥斯陆协议》签订之初, 巴勒斯坦对这一协议的愿景是希望通过与以色列暂时合作, 在五年之内逐步获得国家的独立地位。但随着谈判陷入停滞, 原本短期性、过渡性的安排逐渐成为了巴以关系中的定局。巴勒斯坦在安全、生产、金融和知识结构中对以色列存在严重依赖, 且在能源、运输、贸易、基础设施和资源方面也受到以色列的严格限制, 因此难以真正建立起独立的国家。在总体结构性权力的影响下, 以色列在水资源治理方面同样确立了具体问题领域的结构

^① Committee on Sustainable Water Supplies for the Middle East, *Water for the Future: The West Bank and Gaza Strip, Israel, and Jordan*, p. 12.

^② 曹华:《巴勒斯坦地区水资源管理探析》, 载《中东研究》2017 年第 2 期, 第 100 页。

^③ Hillel Shuval and Hassan Dweik, eds., *Water Resources in the Middle East: Israel-Palestinian Water Issues*, New York City: Springer International Publishing, 2007, p. 298.

性权力。这种权力关系在一定程度上阻碍了巴勒斯坦国家治理能力的建设,深刻影响着巴以双边关系的发展。

巴以经济合作的重要性已远远超出经济本身,对巴勒斯坦人来说,同以色列的合作涉及到其基本的生存条件和发展空间。^①自 2018 年 2 月起,巴勒斯坦宣布将终止与以色列经济关系。2020 年 1 月 28 日美国公布“中东和平新计划”后,巴勒斯坦再次宣布终止同以色列的经济与安全合作;同年 5 月 19 日巴勒斯坦表示将停止履行与美国和以色列达成的所有协议,以抗议以色列“兼并西岸”的法案。然而,巴勒斯坦民族权力机构从未真正取消同以色列的合作。巴以双方一旦完全切断合作,巴勒斯坦将在安全方面承担维护社会治安的更大压力,巴勒斯坦民族权力机构也将面临来自哈马斯军事实力的竞争与合法性挑战;巴勒斯坦在以务工人员遣返将使巴勒斯坦经济状况急剧恶化;以色列拒绝按期移交代收关税和税收将加剧巴勒斯坦政府的财政危机;巴勒斯坦货币系统和银行系统短期之内将无法运转;巴勒斯坦工农业和生活用水、污水处理等方面缺乏自主治理能力,巴勒斯坦将面临全面人道主义危机。因此,巴以合作的取消对巴勒斯坦自身的影响可能会更大,而对以色列和美国的压力则是十分有限的。

新冠疫情的影响加剧了这种失衡的关系,2020 年 11 月,在经济与卫生双重危机的影响下巴勒斯坦不得不开始接受从以色列转移的部分税收。这说明以色列在巴以关系中的结构性权力决定了巴勒斯坦无法通过“脱钩”的方式对以色列施压,巴勒斯坦的抗争并没有收到预期成效。随着哈马斯在冲突中赢得更多民意支持,巴勒斯坦民族权力机构在政治上面临进一步的削弱和分裂,也因此事实上加剧了对以色列的依赖。“亚伯拉罕协议”签订后,以色列同中东阿拉伯国家的关系获得了实质性的改善,更是削弱了巴勒斯坦在谈判中的筹码。

非对称的结构性权力赋予以色列在巴以问题中谈判与让步的余地,尽管有助于推动巴以双边及区域合作,但这种合作也进一步增强了处于权力弱勢的巴勒斯坦对以色列的依赖,在一定程度上导致“经济和合作”在巴以问题中比“政治和主权”更受重视,因而双方更加难以在最终地位谈判的基础上、以“两国方案”解决巴以问题。

(责任编辑:章远 责任校对:包澄章)

^① “Palestine’s Economic Outlook – April 2018,” *The World Bank*, April 2018, <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-outlook-april-2018>, 上网时间:2020 年 1 月 2 日。