

中东地区水资源问题的全球治理分析

邢新宇

(北京第二外国语学院 国际问题研究中心 北京 100024)

摘 要 随着近年来全球范围内非传统安全问题的凸显,通过全球治理来解决非传统安全问题逐渐成为国际社会的共识。本文就以全球治理的视角来探讨中东地区的非传统安全问题,集中考察了中东地区比较突出的水资源问题,对于其现状和治理情况以及阻碍治理的障碍性因素进行了分析,意在为新治理路径的选择提供有益的参考和借鉴。

关键词 中东地区 非传统安全 水资源问题 全球治理

中图分类号 D815 **文献标志码** A **文章编号** 1002-2589(2016)03-0059-03

中东地区因其重要的地缘战略位置和特殊的历史、民族、宗教等原因,一直是国际热点地区。巴以冲突、伊拉克问题、阿富汗问题等传统安全问题已经引起各国的广泛关注。然而不可忽视的是,该地区也面临着严峻的非传统安全挑战,如反恐问题、难民问题、水资源问题等。非传统安全问题作为中东安全问题的重要组成部分,其存在对诸如巴以冲突这类传统热点问题具有巨大的制约作用,它的治理状况能够对中东局势产生重大影响。国际社会已经意识到了中东非传统安全问题的严重性,在多层次和领域对这一问题的解决进行了许多尝试。应该说,针对中东非传统安全问题的全球治理取得了一些成果,然而也暴露出了不少问题,探寻新的治理路径就显得十分必要。

一、中东地区水资源问题现状及治理情况分析

中东地区长期受到非传统安全问题的困扰,安全形势不容乐观。这一地区涉及的非传统安全问题主要有:恐怖主义、水资源问题、难民问题、环境问题、经济安全等,其中水资源问题成了近年来中东地区面临的越来越突出的非传统安全问题之一。

中东地区降水极其稀少,是世界上最著名的干旱区和半干旱区。这里大部分地区年降水量都在500毫米以下,埃及的阿斯旺地区甚至年平均降水量只有1毫米^[1]。另外,该地区多是沙漠地形,加之气候炎热,水蒸发量远远大于降水量,因此水保有量极少,降水量的季节和空间分布的巨大差距进一步加剧了该地区的水资源紧张趋势。中东地区的水源主要来自尼罗河、约旦河等国际性河流,这些河流往往流经数个甚至十多个国家,水资源普遍存在共有现象,这给水权利的分配带来了麻烦,也给水资源的管理带来了困难。完全可以说,中东地区就是我们这个水资源边

界与政治边界不相一致的世界的缩影^{[1][2]}。以上说明,从自然条件上讲,中东地区是一个完全意义上的贫水地区。

一些人为因素的出现更加恶化了中东地区先天不足的水资源状况。二战后中东地区迅速膨胀的人口是这一切的根源,引起了一系列恶性的连锁反应。在水资源总量不变的情况下,人口的急剧增长,直接导致人均水资源占有量的急剧减少。为了满足日益增长的粮食需求,各国大力发展农业,使得农业用水量猛增。同时,人口城市化的发展以及生活水平的提高,也引起了生活用水量的增长。中东各国用水量的绝对增加,又造成了水环境的严重破坏。水污染、浪费和过度开采地下水的现象十分严重。

二、中东地区水资源问题的全球治理实践

非传统安全的威胁很多是跨国性的。从这个意义上讲,非传统安全威胁与全球治理的对象具有广泛的一致性,应对和防范非传统安全威胁,构成了全球治理的核心内容^[2]。由于非传统安全问题的跨国性特征,强调国际合作,依靠国际规制以有效应对和解决的全球治理路径是必然选择。

中东地区的安全形势长期恶化,非传统安全问题也极为突出。有效应对非传统安全挑战不仅需要相关国家采取一系列措施,更需要国际社会各个层面的通力合作,以全球治理的方式解决中东地区存在的非传统安全挑战。中东严峻的非传统安全形势已经引起包括中东各国在内的国际社会的广泛关注,地区相关国家不断出台一系列措施,区外国家也积极同中东各国协作,在全球治理的框架内考虑解决中东非传统安全难题的出路。

水资源危机是长期困扰中东地区的重要问题。国际社会已经充分认识到水资源危机问题对中东地区政治和安

收稿日期 2015-11-10

基金项目 教育部区域和国别研究培育基地北京第二外国语学院阿拉伯研究中心管理下的基地项目《海湾国家的大国外交研究》(ASC2015YB02)的阶段成果

作者简介 邢新宇(1983-),男,山东潍坊人,讲师,博士,从事大国与中东关系、中东安全研究。

全的重大影响,而许多学者更是致力于研究中东地区的“水政治”。^①

中东国家对于水资源的稀缺性和重要性有切身的体验,因此从很早就开始纷纷出台措施加强水资源利用、保护水环境,并且通过国内立法的方式保护有限的水资源。其中埃及、约旦、阿尔及利亚等八个国家都颁布了关于水资源管理的详细法律条例,形成了相对完善的体制框架,具体涉及机构安排、分散和集中管理、所有制和水服务条例、公众参与、奖惩措施、检测等。^②

中东地区的水源主要来自尼罗河、约旦河等国际性河流,这些河流往往流经数个甚至十数个国家。中东水资源的这种跨界性使得大河流域内的国家不得不面临水源的跨界利用和管理问题。为了争夺河流的控制权和利用权,中东国家历史上爆发了多次冲突甚至战争。随着时代的发展,中东各国也逐渐意识到加强彼此合作才是解决中东水问题的有效途径。

水资源利用的双边合作是最早启动的,也成为了中东地区最稳定有效的水资源合作治理模式。双边合作的典型是以色列和巴勒斯坦对于约旦河流域的合作治理。长期以来,巴以双方一直在水资源利用上开展合作。双方彼此协调立场和政策,共同采取措施治理共同流域内的水资源;彼此借鉴治理经验和提供技术支持。

在双边合作的基础上,中东国家在水资源治理方面,也开展了各种形式的多边合作。中东国家的多边水合作主要有两种形式:流域内合作和跨流域的水贸易。在流域内合作方面,尼罗河流域的合作最为持久和广泛。尼罗河流域国家先后建立了诸如“尼罗河国家联合会”等一系列组织。1999年,九个尼罗河流域国家首次达成合作利用尼罗河水资源的协议,在尼罗河水资源共享的理念下,这些国家水利部门协调分工,科学调配,初步实现了尼罗河水资源的科学利用。^③在跨流域水贸易方面,先后有国家提出过“友谊管道”“和平管道”等建议。所谓“友谊管道”,是基于水是一种经济商品的原则,相关国家之间进行的水商品买卖。比较有代表性的是科威特投资从伊朗进口卡尔黑河水以及阿联酋从区外的日本进口袋装雨水。“和平管道”则是规模更大的输水工程。由于土耳其水资源异常丰富,因此在其境内敷设两条输水管道,分别向叙利亚、约旦、沙特阿拉伯等八个阿拉伯国家出口土耳其南部塞伊汉河和杰伊汉河水。^{[1]71-181}

由于地理、政治和经济等一系列因素的制约,中东国家的多边水合作难以取得实质性的进展,因此吸收区外国家参与治理,在国际层面探寻解决中东水资源危机问题的途径显得极为必要。在这方面,以欧盟为代表的发达国家起了主导作用。经济合作与发展组织(OECD)与中东北非国家成立了联合治理水资源小组,彼此建立了稳定的联系,经合组织为中东国家提供资金支持,以帮助其更好地利用和管理水资源^[3]。

三、中东水资源治理中的障碍性因素分析

包括中东国家在内的国际社会为解决中东水资源问题进行了许多尝试,在不同层面开展了较为广泛的合作。针对中东水问题的治理取得了一定成效,一定程度上缓解了中东地区的水危机。但是围绕中东水问题的国际合作困难重重,至今国际社会仍没有找到解决这一问题的根本出路,中东仍面临严峻的水威胁。阻碍中东地区国际水合作的因素主要有以下几方面。

第一,中东政治格局复杂,国家间对立思想严重。反映在水合作上就是互相指责对方的水资源政策,缺乏政治互信。以色列和巴勒斯坦虽然在利用水资源方面建立了长期的合作关系,但是这种关系却是极不稳定的。双方经常互相抨击对方的政策:巴勒斯坦政府声称以色列不仅从约旦河西岸山地蓄水层中疯狂取水,还在加沙周边地区大量开凿水井,意图从巴勒斯坦盗取水源;以色列方面则针锋相对地指出巴勒斯坦当局默许其居民私自开采小水井,导致河床下陷,已经严重威胁了整个地区的水环境^[4]。另外,在中东地区存在水资源分享和利用依据各国实力强弱判定的情况。有分析指出,中东国家在地理优越性、资源占有、经济和军事实力方面差距巨大,这种实力的悬殊导致了水利用的不公平性,使得平等地分享水资源成为一种政治空谈^[5]。以色列凭借其强大的国家实力往往在水资源分配中获取更多利益,故有人称之为“水霸权”(Hydro-Hegemony)^[6]。

第二,国际参与的程度较低。联合国作为全球治理的重要主体,在中东水危机的治理中没有发挥应有的作用。尽管联合国建立了水机制以实施世界可持续发展峰会和《千年宣言》确定的与水有关的各方面议程,但在中东水治理中,联合国水机制却没有提供实质性的建议。此外,美国作为对中东地区最有影响力的大国,在中东水治理中却表现出了一种“超脱”的姿态。美国拥有足够强大的技术和能力帮助中东国家处理水纠纷、利用水能源,然而美国却没有这么做的意愿,而将相关的协商谈判问题留给了中东国家自行解决^[7]。

第三,中东国家的水资源利用率低下。除以色列外,中东国家普遍存在水资源使用不充分的情况。据统计,中东地区70%的水资源被用于农业灌溉,而这70%的水资源却只有一半最终流向农作物^[3]。水资源利用率低一方面是由于科技能力欠发达,另一方面则是因为很多地区的节水意识淡薄。中东地区低下的水利用率严重阻碍了水合作,也影响了国际水合作的成效。

长期以来,传统安全一直是中东地区安全领域的核心内容,非传统安全威胁相对被忽视了。其实中东地区的非传统安全挑战历史上一直存在,在近些年来逐渐凸显。除了以上论述的恐怖主义问题、水资源问题、难民问题,还有经济安全、能源安全、环境安全等等。值得欣慰的是,国际社会已经意识到中东非传统安全威胁的严重性,并将其纳入全球治理的框架内。国际社会为应对中东非传统安全挑

①“水政治”作为国际关系领域的政治术语,认为水对未来经济的发展起决定作用,由于水权分配问题产生的国际斗争长期以来一直是国际政治博弈的焦点。

②关于中东国家水资源的立法情况参见 [美]C.布鲁奇等:《中东和北非水资源管理的法律框架》,《水电水利快报》2008年第12期。

战,在不同层面进行了合作,其治理取得了一定的成效。然而,中东非传统安全问题的产生有其深刻的历史和社会根源,这些根源短时间内不会消失。另一方面,现行的治理方式也存在严重的弊端,这就使得全球治理面临重重阻碍。因此,针对中东非传统安全的全球治理必然要经历一个漫长的、不断完善的过程,探寻新的治理路径也是一个必然的选择。

参考文献:

- [1]朱和海.中东,为水而战[M].北京:世界知识出版社,2007.
[2]刘中民.非传统安全问题的全球治理与国际体系转型——以行为体结构和权力结构为视角的分析[C].上海市社会科学界第六届学术年会文集,2008.
[3]Thompson J.L. Water: Opening the tap[R]. Organization for Ec-

onomic Cooperation and Development, The OECD Observer, 2009, 275.

- [4]Peter Orr. Water Issues In The Middle East: Israel- Palestinian Water Issues- From Conflict To Cooperation. [J]. Journal of International Affairs, 2008, 61(2): 294- 294.
[5]Gloria Park. Crystal Unclear: The Challenges of Water Politics in the Middle East. [J]. Harvard International Review, 2008, 29(4): 36- 39.
[6]See Mark Zeitoun. Power and Water in The Middle East[M]. IB Taurus Press, 2008.
[7]David Shelby. Water Becomes Source of Cooperation in the Middle East, United States helps Mideast countries negotiate water resource management[J]. State Department Documents / FIND, 2007(4).

Global Governance of Water Resources in the Middle East

XING Xinyu

(Center for international studies, Beijing International Studies University, Beijing 100024, China)

Abstract: As in recent years globally non traditional security issues highlighted, through the global governance to solve non traditional security issues has gradually become the consensus of the international community. The paper explore the non- traditional security issues in the Middle East from global governance perspective, focused on the Middle East area more prominent problems of water resources, for the status and governance and impede governance of obstacle factors are analyzed, intended to provide useful references for the selection of new governance path.

Key words: Middle East area, Non traditional security, Global Governance

(责任编辑 姚 丽)

(上接 50 页) 制度约束不良行为。增强法制理念、提高家庭的法律意识。有很多领导干部家庭成员的法律意识淡薄,不能认识到他们的索取行为可能已经涉及违法犯罪,并且给家庭成员带来多大的伤害,对家庭成员的教育理念不仅仅是知识水平、素质的提高,更需要法律意识来克制他们的贪念欲望,让他们知道法律是条“高压线”,不能轻易跨越法律,家庭成员对于法律的触碰往往将对整个家庭造成不可估量的影响。要进一步完善领导干部及公职人员家庭财产申报制度及个人重大事项申报制度,严格监管、约束领导干部的个人及家庭情况。

(二) 树立正确的亲情观念

要在社会每个家庭树立正确的亲情观念,树立家庭成员尤其是领导干部的责任感,让其明白奢靡享乐是一时的,而一旦家庭成员出现腐败违纪行为,那么对于整个家庭将会有不可估量的影响,对于夫妻关系、孩子的成长都是十分不利的。要加强对亲属的合理化沟通,通过合法合理的方式帮助亲人朋友,而不是滥用手中的权力。要杜绝绝对子女的溺爱,对子女的纵容往往会使领导干部在子女的无理要求下失去原则,子女更会打着家中亲戚的旗号在外面违法违纪,对其自身的成长及对领导干部的社会影响都是不利的。

(三) 构建和谐融洽的家庭关系

家庭和谐是社会和谐的重要组成部分。家庭成员之间

的关系直接影响整个家庭的和谐,和谐融洽的家庭关系使家庭成员能够共同面对困难,分享喜悦,可以帮助整个家庭共同进步,能够在一定程度上减少腐败案件的发生。构建和谐的家庭关系,要树立夫妻间平等的关系,构建良好的夫妻关系,注重家庭中感情的培养,共同抵御身边存在的腐败风险,处理好各种家庭危机,发挥好家庭监督的作用。新闻媒体要加强在舆论中的正确引导,加强对于和谐家庭关系的思想传播。社会上也可以组织领导干部以家庭为单位参加各种有益于促进家庭和谐的活动,一方面弘扬正面精神,另一方面增进家庭成员间的亲情。

参考文献:

- [1]陈咏.家庭的文化功能与和谐社会的构建论析[J].湖北社会科学,2012(4).
[2]国艳华.浅析影响家庭文化的几个因素[J].大众文艺,2011(10).
[3]韩黎.试论家庭文化的时代内涵[J].魅力中国,2010(3).
[4]彭艳.现代家庭文化建设发展新趋势[J].政工研究动态,2009(Z1).
[5]李苏生.试析腐败的产生原因及治腐对策[J].理论探讨,2000(6).
[6]姜一峰.领导干部治理家风三策[J].领导科学,2002(3).

(责任编辑 许广东)