

●历史研究

以色列水政策的演进

王参民

(中山大学 历史学系,广东 广州 510275)

摘 要:水资源管理在以色列政府工作中占据着非常重要的地位,其水政策具有明显的独特性。建国初期,以色列的水政策与农业政策息息相关,水资源管理受政府干预程度很大。随着时代的进步及国民经济的发展,以色列政府对水政策进行着不断的调整。与建国初期相比,以色列目前的水政策已出现了巨大的变化。

关键词:以色列;水资源;水政策

中图分类号:D738.2

文献标识码:A

文章编号:1003-4730(2017)03-0066-08

收稿日期:2016-12-09

DOI:10.13757/j.cnki.cn34-1329/c.2017.03.015

作者简介:王参民,男,河南滑县人,中山大学历史系博士研究生。

自建国以来,以色列就一直处于水资源短缺的警示之下。然而,以色列经济社会却没有因此而崩盘,稀缺的水资源一直支撑着其不断增长的人口规模及现代化经济体的健康发展。更难能可贵的是,以色列取得的这一成就就是在与周边大多数邻国处于战争或敌对的情况下完成的。以色列之所以能够取得这一沙漠奇迹,是与有效的水资源管理政策密不可分的。国内学界对以色列水资源的研究多集中于阿以冲突中的水资源问题、以色列的水科技等方面,对以色列水政策的关注较少。本文试图以以色列水政策演进的历史轨迹为视角,探讨以色列水政策的相关问题。

一、1948-1964年的水政策

从1948年以色列建国开始,到1964年以色列国家引水渠工程竣工并投入使用,这一时期为以色列水政策的第一阶段。在这一阶段,以色列制定了水资源领域最重要的法律——《水法》,初步形成了以《水法》为核心的水资源法律体系,初步完成了水资源管理层的建构,大力推进水利开发工作,并取得了以国家引水渠为代表的巨大成就。可以说,以色列这一时期的水政策在保证建国初期水利事务正常运转的同时,也对此后水政策制定和调整起到了奠基作用。

建国初期,以色列的水资源形势并不像后来那样突出。一方面是由于此时以色列人口较少、经济发展水平较低,国家对水资源的需求量较为有限;另一方面则是因为国家政策宣传的需要。建国初期,为确保国家安全、促进社会经济建设,同时也是为了完成犹太复国主义的使命,以色列政府鼓励和支持流散到世界各地的犹太人移居以色列。倘若此时将以色列水资源不足这一情况公布于众,不利于促进犹太人回归以色列这项伟大事业的开展,也容易招致本地原有居民的不满和反感。因此,这一时期以色列的水政策非常关键,它关乎阿利亚(Aliyah)运动的命运问题^[1]。所以,在20世纪50年代初以色列政府一直宣称自己拥有充足的水资源,对国民用水并没有过多的限制。而且,受犹太复国主义思想的影响,当时大多数的水利专家都对以色列水资源情况保持着一种乐观的态度,他们相信,以色列至少有年均生产30亿立方米水资源的潜能(当时也有部分专家认为以色列的水资源形势不容乐观,最多年均生产量为15亿立方米水资源)^[1]。

既然以色列建国初期整体上不存在水资源不足的担忧(至少决定以色列水政策的上层人士大多数不愿意相信以色列水资源不足这一现实),那么以色列这一时期的水政策当然就不会围绕着节约用水展开。建国初期,以色列水政

策的最突出的特点、同时也是最主要的任务是,要全力开发国家水资源,以满足以农业为主的国家经济的发展需要。受国内外环境的影响,当时以色列主要面临着三大紧迫任务:解决大量移民的住房及就业问题,解决人口迅速膨胀带来的粮食供应问题,解决巩固国土面积、确保领土安全问题。以上三大任务是关系到新生国家以色列能否在中东站稳脚跟的关键性问题,解决得当与否对以色列至关重要,而发展农业却可以有效地解决以上三大难题。一方面,发展农业不仅可以创造大量的就业岗位、解决国民的粮食供应问题、促进国民经济的发展,同时还可以在以色列的实际控制领土上造成以色列人真实存在的既成事实,从而巩固国土面积;另一方面,受犹太复国主义意识形态的影响,在以色列建国前,农业就一直在伊休夫(Yishuv,即巴勒斯坦犹太社团)中占据重要地位。因此,建国后的以色列政府便顺理成章地重点扶植农业发展,将其作为解决以上三大困境的最主要手段^[2]。

为保障农业发展,首先需要保证充足的农业用地和农业用水。因此,在这一时期以色列的水政策中,农业用水被置于最优先考虑的地位。按照犹太复国主义者对以色列水资源的定义,水资源不仅仅是一种经济资源,更是创造一个新社会的必要条件和国家建构的法理性源泉。因此,以色列在这一时期水利工程的选择和建设不仅仅考虑经济回报问题,任何一个农业用水项目都不会仅仅因为费用太高而被放弃^[3]。以色列高度重视农业用水的政策在修建国家引水渠工程时得到了完美体现。以色列中南部地区是其最主要的农业种植区,然而该地区干旱少雨,水资源匮乏。为保证中南部地区的农业用水,从1953年9月起,以色列就开始实施国家引水渠工程,计划将北部地区相对丰富的水资源输送到干旱少雨的中南部地区。直到1964年国家引水渠才竣工并投入使用,整个工程耗时11年,耗资1.75亿美元,约占以色列同时段内总建设资金的3%-5%^[4]。除国家引水渠之外,当时其他的水利工程项目也多与农业相关。例如,在国家引水渠竣工之前的雅孔-内盖夫输水管道工程是当时世界上同类工程中最大的输水工程,其建设目的同样是为了满足南部种植地区农业用水的需要。

在以色列的水政策史上,最突出的成就莫

过于1959年《水法》的制定。经过几年时间的实践摸索和水利专家、水政策制定者的激烈讨论,以色列逐渐意识到加强对水资源集中管理的必要性。1952年10月,以色列农业部任命了一个委员会来起草《水法》,经过漫长的程序,至1959年5月成为法律^[5]。

建国初期,以色列在制定水政策时有三个重要的标准和任务:建立制度体系及水政策网、形成一个扩大水源和扩大农业生产的政策范式、制定出一套初步适用的水政策^[6]。随着1959年以色列《水法》的颁布,以上三大任务基本完成。《水法》规定:可用来满足需求的水资源是不充足的;水资源属于公共财产,用来满足人民消费及国家发展的需要,所有以色列国民皆有平等用水的权利;以色列的一切水资源都由政府控制,归国家所有,土地所有者对流经所在土地的水资源并不具有所有权。以色列《水法》的制定为国家对供水系统的控制、保护和管理提供了法律框架,使国家有权对水资源的配给范围及额度、水价等进行调控^[3]。此后,以色列政府掌控了全国所有的水资源,可以更加便利地对农业用水进行政策倾斜,确保农业健康稳定发展。

20世纪50年代末,有权制定或提供水政策的管理机构层在以色列逐渐形成和固定下来。管理层包括农业部、水利委员会、水务理事会和议会水务委员会等机构,它们共同构成了以色列的水政策网。其中,水利委员会有权协调和管理一切水务工作,包括开发新的水源、管理水资源的生产和分配、保障水质等;水务理事会是由政府指定的咨询机构,它来自政府部门、水供应方及消费者等三方面的39名代表组成,负责为国家水政策的制定提供建议;议会水务委员会的成员分别来自经济和财政部门,负责水价的制定和调整;而农业部则是以色列水政策中的最高权威,对以色列水政策的制定起着决定性作用。农业部不仅有权规划和实施以色列的水政策,而且还和以上其他几个部门有着千丝万缕的联系。其中,水利委员会就是在农业部内部运营的,委员会主任由农业部长直接任命;水务理事会是由农业部长领导的,许多成员来自于农业部,代表着农业部的利益;议会水务委员会的大多数成员均与农业部保持着密切来往^[6]。从这一时期以色列水政策

管理机构的运作情况来看,基本上可以说,以色列水政策就是农业部的利益体现。

综上所述,该时期为以色列水政策的初步形成阶段,各项水政策的制定均围绕着农业的发展而展开。农业部掌控着制定水政策的绝对权力,农业部门享受着国家水政策带来的巨大福利。虽然这一时期的水政策还存在一些不足之处,但整体上是比较成功的。既制定了以1959年《水法》为核心的法律框架(1955年颁布《水计量法》《水井控制法》,1957年颁布《排水及防洪法》,1962年颁布《地方管理机构(废水)法》及许多相关条例),同时还完成了以国家引水渠为主要成果的水利工程项目,很好地配合了国家的经济发展计划及战略目标。

二、1965-1990年的水政策

在第一阶段,以色列制定了以农业用水为优先选择的水政策,一方面是受国内外特殊环境的影响,另一方面也与以色列当局的错误判断有关。当时以色列政府并没有完全意识到自身的水资源短缺程度,而是错误地假定以色列很可能有许多尚未发现的水资源,或者可以通过大规模海水淡化来获取水资源^[4]。然而,等到1964年国家引水渠工程完工以后,以色列人逐渐地真正意识到自身水资源的不足,供需矛盾正在逐渐扩大。这一现象到70年代以后表现得更加明显^[3]。因此,以色列的水政策需要重新定位和调整。

这一时期,以色列可供利用的水资源几乎已开发殆尽,但这仍不足以满足其国内日益增长的水需求。原本打算通过进行大规模的海水淡化来增加水资源供应,为此,以色列国家水规划有限公司塔哈勒还提出了一个15年(1965-1980年)计划。但是,由于当时海水淡化成本太高,所以根本就没有实施该方案的可能^[3]。从20世纪60年代后期开始,停止实施一切大型水利计划,将工作重点转移到了对现有水资源的管理上来。工作重心转移后,带来的最明显变化是以色列对水利基础设施建设资金投入的减少。在上一阶段,以色列每年在水利建设上的资金投入占国家总建设资金的3%-5%,到60年代末期,这一比例已下降到不足1%^[2]。这一时期以色列在水利上的资金投入更多用在维护国家引水渠等现有的项目上,而不是用来兴建新

的项目。值得一提的是,从60年代后期到1988年,以色列在二十多年间没有实施过大型水利计划,其他的一些中小型水利方案也大都束之高阁。在此期间,塔哈勒多次向政府提交短期、中期和长期水利方案,竟无一获得批准^[3]。国家水利规划在塔哈勒所从事的项目中所占的比例从1961年的78.4%迅速下降到1979-1980年的27.9%。塔哈勒逐渐地由一个国有公司演变为一个为私人及国外政府提供咨询和规划的国际公司。到1996年,塔哈勒最终彻底私有化了^[4]。

另一方面,犹太复国主义意识形态在这一时期仍对以色列水政策仍起着重要影响,对农业用水的重点保护仍是以色列水政策最显著的特点。以色列虽然停止了大型水利项目的建设,大幅度削减了对水利设施建设的资金投入,但以色列对农业用水进行倾斜的政策却没有丝毫改变。由于人口的增长及经济水平的提高,相比上一阶段,这一时期的生活用水量出现大幅上涨。以色列并没有因生活用水的增加而降低农业用水的标准,农业用水依旧处于最优先考虑的地位。以色列对农业用水的保护体现在以下两个方面:一是以色列保证特定的农业用水量;二是以色列不仅对农业用水进行超低价销售,而且还进行大量财政补贴。1972年,水专家国际小组向以色列农业部长提交了一份报告。该报告称,如果以色列继续推行现行水政策,那么将面临十分严峻的水危机。随后几年内,以色列农业部长接收到了更多的类似报告。但这并没有对以色列水政策造成重大影响,以色列政府依然我行我素,农业用水依旧优先于其他一切用水^[4]。

1977年在以色列历史上是一个具有转折性的年份。这一年,执政以色列近30年之久的工党在选举中被利库德集团击败,从而结束了工党自以色列建国后长期连续执政的局面。利库德执政后,以工党为首的左翼政党的政治影响力下降,农业部也因此受到牵连,后逐渐被边缘化。与此同时,农业在国民经济中的地位也出现了大幅下滑。80年代,以色列只有3.6%的劳动力在从事农业劳动;农业在国民生产总值中的比重仅为2.1%;在以色列所有的出口商品中,农产品所占比重也大幅下降;以色列主要的农业组织均遭遇了严重的管理危机和财政危机。令人费解的是,虽然工党政府下台了,农

业部门权威下降了,以色列水危机与农业用水的直接关系已明显化,然而,以色列对农业倾斜的水政策却没有出现重大调整,利库德政府基本上继承和沿袭了前工党政府的水政策,依旧代表着农民的利益^[4]。

在这一阶段,虽然以色列在农业用水方面的水政策没有出现大的变动,但一些相关技术发明和水政策其他方面的调整也使以色列的水资源压力相对得到了缓解。首先,滴灌技术在这一时期得到了普遍推广应用。滴灌是目前全球节水效果最好的灌溉方式,1987年以色列滴灌总面积已达可灌溉面积的85%^[6],农业的用水效率得到了显著提高。其次,调整了农作物种植结构,大力推广种植耗水较少的农作物,取代高耗水的农作物。再次,提高了对污水处理的技术水平和要求标准,用再生水来灌溉农田,降低了对清洁水的依赖程度。1972年以色列国家污水回用工程建成后,以色列开始了大规模地回收利用污水^[7]。1985年,以色列当年回收利用的废水总量已达1.1亿立方米^[8]。最后,以色列还在局部地区实施了一些小型的咸水淡化实验。1965年,以色列国家水务有限公司麦克绕特在红海之滨的埃拉特市建成了以色列首座海水淡化装置,以色列海水淡化的历史至此开始。在20世纪七八十年代,以色列相继在阿拉瓦山谷建造了15座小型苦咸水反渗透淡化工厂^{[9][10]},有效地缓解了当地严峻的水资源短缺状况。

另外,以色列在这一时期又颁布了几项关于水资源的法律,并对《水法》进行了修正与补充,进一步完善了水资源法律体系。这一时期颁布的水资源法律有:1965年颁布的《河流和泉水管理机构法》、1967年颁布的《农垦(限制农业用地及用水)法》、1980年颁布的《预防海水石油污染条例》(新版)等。在《水法》修正案方面,为提高对水质的要求标准,防治污染问题,1971年以色列通过了《水法》第五次修正案,重点论及水资源污染问题,并扩大了水利委员会的权力,使之职权范围囊括了水质问题^[2]。另外,《水法》第五次修正案对节约用水再次进行了强调,提高了对水资源浪费问题的管理强度。

三、1990-2005年的水政策

在上一阶段,以色列已经明显暴露出了水

资源短缺的问题。然而,以色列水政策中向农业用水倾斜并没有出现根本的改观,遭到部分专家的严重质疑,可惜并未引起政府的重视。在这一阶段,有上百万前苏联地区的犹太人移居以色列,以色列的人口因此增加了20%^[10],使以色列的水资源危机形势更加严峻。严峻的水资源危机促使以色列普通民众开始普遍关注和广泛讨论以色列水政策的调整问题,以色列的水政策再次到了不得不变的地步。

1990年12月,以色列一位国家审计员的一份关于水资源管理的报告拉开了这一时期的序幕。该报告指出,以色列的水资源环境正在严重恶化,过度开采导致地下水位不断下降及蓄水池水量减少,水质也遭到了不可逆转性的损害。该报告还指出了问题的根源,认为政府失败的水资源管理政策要对此负主要责任,将扩大农业用水置于资源保护之上的做法有待商榷,要求解雇水利委员会主任。这份报告公布后获得了巨大影响,不仅水利委员会主任因此下台,更重要的是,对以色列水政策和水问题的讨论不仅仅只局限于精英阶层,普通民众对此也广泛关注^[2]。

在以色列的一系列水问题中,最先获得民众普遍关注的是水质恶化。虽然在上一阶段以色列人已经意识到了自身的水质问题,但是直到1990年之后该问题才变得突出起来。1994年的一份报告指出,以色列有五分之一的水资源的亚硝酸盐含量超过了饮用水的最高标准,60%的水资源的亚硝酸盐含量超过了饮用水的推荐标准^[4]。1999年10月底,以色列卫生部封闭了沿海蓄水层严重超标的八口水井,并声明其余水井的水质也是有害的^[11]。以色列水质恶化的原因,一方面是由于过度开采及水污染引起的,另一方面则是由于立法上的不完善造成的。在1959年的《水法》中,自然生态用水并没有纳入几项正常的合法用水途径之中。所以,地下水 and 地表水均出现严重的恶化现象,在很大程度上是由于以色列当局长期对水资源生态环境的忽视造成的。水质恶化在90年代表现得尤为突出,引起了以色列人民的普遍关注。因此,在90年代以后,以色列颁布了一系列关于防治水污染的各种管理条例^[12]。1991年以色列议会通过了《水法》第7次修正案,修订后的《水法》增加了《水资源环境保护》这一章,加强了水

污染的防治与治理工作。2004年,以色列议会通过了《水法》第19次修正案,首次将自然生态用水列入以色列合法的用水途径之一^[2]。

在这一时期,另一个获得广泛关注同时并取得较大进展的是与水质问题密切相关的环境问题。由于对污水处理得不到位或是力度不够,以色列的多数河流遭到污染,部分河流的污染程度还比较严重。民众对环境保护的诉求得到了政府的积极回应,从1993年起,政府新建了一大批技术更为先进的污水处理厂。十年之内,这种污水处理厂遍布了以色列几乎所有的城市和乡镇,不仅使以色列的环境得到了改善,同时也使再生水得到了更为广阔的应用空间^[3]。

和前两个阶段相比,这一时期出现的最显著的变化是以色列水务部门的体制结构引发了人民大众及专家委员会的普遍不满。其中最具代表性的是阿罗索洛夫委员会,它对以色列当时的水资源管理体制提出了许多批评意见和建议。阿罗索洛夫委员会认为,以色列的水政策存在巨大问题,许多政策都必须尽快调整。例如,政府在水资源管理中的参与度太高,应降低政府的参与度,实行私有化政策;通过提高水利委员会主任的独立性和规划权来巩固和扩大其职权范围;建立水资源公共服务机构等。阿罗索洛夫委员会的提议不仅得到了其他委员会的支持,而且得到了以色列政府的积极回应,其中一部分建议还获得了采纳。例如,扩大水利委员会主任的规划权,增加私有成分在水供应环节和污水处理环节的参与度等^[2]。更为重要的是,以色列开始对水务部门的体制结构进行调整。1992年,以色列议会通过决议,将以色列水价的制定权由代表着农业部利益的议会水务委员会调整到财政部^[4]。虽然此举并没有将长期盘踞在水务部门的农业部的传统利益彻底清除,但却是一个良好的开端。提高财政部在水务中的权力,不仅有助于遏制农业部在水务中的影响,而且使以色列的水价更加符合市场规律,有助于以色列经济的健康发展。1996年,以色列水务系统中的权力构成出现了较大变化,政府将包括水利委员会在内的水务机构由农业部调整到新成立的国家基础设施部,农业部遭受重创^[10]。

虽然农业部在水务中的权力在1996年遭到了很大程度的削弱,但是保障农业用水这项政

策却完全没有受此影响。充分保障农业用水是以色列建国以来的一贯政策,对以色列的水经济影响巨大,同时也是遭到质疑最多的一项政策。以色列在保障农业用水的同时,还要对农业用水进行大量补贴,这不仅是国家财政的一项沉重负担,同时也阻碍了大规模海水淡化工程的实施。财政部门多次想取缔对农业用水的财政补贴,提高农业用水价格,但每次均由于农业游说集团在议会的奋力阻挠而未能如愿。1999-2000年的严重干旱为以色列水政策的调整创造了契机。这一年,以色列遭遇了严重干旱,加利利海湖面已经下降到了历史最低点,水利委员会主任被迫将加利利海湖面红线下调到国家引水渠摄入口处。以色列严重的干旱形势迫使农业游说集团的立场发生了转变。2000年夏,以色列不仅减少了对农业用水的配额,财政部长还成功地将原本用于农业的财政补贴调到发展大规模海水淡化的项目上来,为以色列首个大型海水淡化工厂进行了第一次招标,成功地打破了存在多年的僵局^[2]。两年后,以色列政府实施了新的农业政策,对农业用水的价格和配额都做出了相应的调整,并取消了农业用水的财政补贴,将2000年的个案措施制度化^[10]。农业政策与水政策的进一步分离,说明了以色列逐渐摆脱了犹太复国主义意识形态的影响,水政策的制定更加符合市场规律、更加科学化。

在这一时期,还发生了一件促使以色列水政策进行调整的重大事件——中东和平进程的开展,并取得了一定的阶段性成果。1992年,利库德集团在选举中被拉宾领导的工党击败,从而结束了利库德集团连续15年执政以色列的历史(包括单独执政和联合执政)。工党政府的上台加速了中东和平进程。其中水资源问题是中东和谈中的一项重大议题,谈判结果如何对各方都具有重要影响。中东和平进程首先在约以两国之间取得了重大突破。1994年10月26日,以色列时任总理拉宾和约旦前国王侯赛因签署了和平条约。在条约中以色列和约旦达成了关于雅尔穆克河和约旦河的河水分配方案,除此以外双方还同意共同寻找新的水源,以便每年额外向约旦提供5 000万立方米的水资源^[13]。在巴以方面,根据1995年9月28日巴以双方达成的《奥斯陆第二阶段临时协议》,以色列承认巴勒斯坦人在西岸地区的水权利;在维持现有水资源利

用量的基础上,考虑从西岸东部蓄水层和其他商定的水源来增加对巴勒斯坦人的供水量;以色列承诺每年额外向西岸地区和加沙地带的巴勒斯坦人供应950万立方米的水资源;建立联合水务委员会来处理西岸地区所有与水资源相关的问题^[14]。根据协议,以色列不得不在水资源方面做出一定的妥协和让步,每年向约旦和巴勒斯坦输送定额的水资源,加重了以色列水资源方面的负担。

四、2005年以后的水政策

2005年,以色列首个大型海水淡化工厂在地中海南部沿岸城市阿什克伦落成,标志着以色列的水政策又进入到了一个新的阶段。经历了上一阶段的调整和过渡,到这一时期以色列的水政策基本上完成了转型。在继承和发展上一阶段水政策的基础上,以色列对这一时期的水政策进行了改进,调整后的水政策出现了较大的变化。

新时期,以色列水政策最大的变化是大型海水淡化工程在以色列水供应系统的地位得到完全确立。从2005年阿什克伦海水淡化工厂建成开始,截止到2010年,以色列已经先后在地中海沿岸地区的南部、中部和北部建成了3座大型海水淡化工厂并投入使用。它们分别是阿什克伦海水淡化厂(2005年12月落成)、帕勒马希姆海水淡化厂(2007年9月落成)、哈代拉海水淡化厂(2009年12月落成)。投入使用初期,三座海水淡化厂年均淡化海水总量达2.64亿立方米,大约占以色列当年水资源总量的13%^[15]。2013年,以色列在特拉维夫南十英里处的索莱克建成了当时世界上最大、最先进的反渗透海水淡化厂。索莱克海水淡化厂不仅年均生产淡水量大(1.5亿立方米),而且成本比以上其他海水淡化厂低,使以色列的水资源环境进一步得到改善。据报道,在索莱克海水淡化厂投入使用后,以色列55%的生活用水来自淡化水^[16]。海水淡化已然成为以色列增加水资源供应的主要途径。今后几年内,随着以色列现有海水淡化工厂规模的扩大及其他几座在建海水淡化工厂的完工和投入使用,预计到2020年,以色列海水淡化总量将达到年均6.5-7.5亿立方米,届时以色列的生活用水将全部由淡化水供应。据称,以色列将在今后30年内建造另外5座大型

海水淡化工厂,建成后以色列年均海水淡化生产力将达到惊人的17.5亿立方米^{[9][23]}。以色列在海水淡化领域所取得的成就,很大程度上要归功于这一时期以色列水政策的及时调整。

海水淡化项目几乎不受天气和气候因素的制约,大规模使用淡化水提高了以色列水资源的稳定性,缓解了以色列的水资源压力。2011年,以色列水务局前局长乌里·沙尼声称,以色列已经克服了其曾经面临的严峻的水资源短缺局面。2013年,随后就任以色列国家基础设施部部长的乌兹·兰道自豪地说:“以色列已经度过了水资源危机。”^[17]随着淡化水的量产,以色列对加利利海和国家引水渠的依赖程度有所下降,有助于扭转加利利海淡水资源因过度开采而导致的水文环境恶化的局面,使以色列的水资源生态环境得到了改善。此外,淡化水主要用于生活用水,且与自然水相比,淡化水含盐分量更少。因此,使用淡化水而产生的废水含盐量更低,可以使回收处理后的再生水的应用空间得到进一步提升。受海水淡化工程的影响,同时也是为了更好地服务于海水淡化工作,以色列在这一阶段又重新恢复了对水资源的长期规划。2008年,以色列水务局发起了一项全新的国家水资源长期总体规划。该计划不仅规定了2020年实现年均淡化水总量达到7.5亿立方米的目标,同时对海水淡化厂的选位、建造时间、运营方针和所有权都做出规定^[2]。

除了大规模实施海水淡化工程以外,这一时期以色列水政策的另一特点是私有化程度的加深。在这一时期,随着海水淡化工厂的招标,私有化进程有了实质性的进展。在以色列已经建成或正在建设的大型海水淡化工厂中,大部分的投标权都被一些财团所拿得。其中前四座大型海水淡化工厂全部由私人资本通过BOT(Build-Operate-Transfer)模式建成,而且私人资本也参与了部分污水处理厂的投资建设,打破了国家水务有限公司麦克绕特的垄断地位。城市用水也在朝企业化的方向改革。截止到2009年,以色列大部分市民的用水都是通过这种企业供应的^[15]。

这一时期以色列水政策的调整还体现在对管理机构的变革上。其实,要求改革以色列水务管理机构的呼声早在20世纪70年代就已经存在^[18],到90年代时该问题得到了民众的普遍关

注。然而,水资源管理牵涉的利益部门太多,改革难度极大。直到21世纪初,该问题才得到实质性进展。2004年,以色列内阁会议决定改革现存的水资源管理系统,并提议成立一个权力集中的新水务局。经过多方的谈判和妥协,最终于2007年1月1日,以色列撤销了存在近50年的水利委员会,并在其基础上成立了水务局。在此之前,以色列共有八个不同的部门来分管水务工作,但却没有一个部门对水资源管理负最终责任^[18]。在这八个部门中,水利委员会负责水资源的开发与分配;环保部负责水处理及水污染的预防;卫生部负责水质安全;农业及乡村发展部负责农业用水;内政部负责市民用水及污水处理服务;国家基础设施部负责下水道等排水设施的建设;财政部和议会财务委员会负责制定水价(但内政部、国家基础设施部、农业及乡村发展部也负责部分定价权)。表面上看,各个部门分管一部分工作,职能分配清晰。其实则不然,以上各个部门均为平行机构,互不统领,甚至在很多领域还存在着功能重叠,而且每个部门均代表着不同的利益集团,制定政策时互为掣肘,往往将部门利益置于国家利益之上,影响国家的长远发展^[19]。以色列水务局的成立改善了水务管理层面上的混乱局面,优化了以色列水务管理结构。水务局不仅继承了水利委员会的所有职能,同时还将国家基础设施部和内政部在水务管理上的职能吸收进来,使水务局成为一个权力相对集中的管理机构,其职权范围包括了水资源的生产、供应及消费,涵盖了农业及工业用水、城市及乡村用水等方方面面。此后,水务局成为以色列最主要的水务监控者,大大提高了水务工作的办事效率。

五、结语

在水资源管理方面,以色列是全球最为出色的国家之一,同时也是中东地区唯一一个不依靠石油资源来有效抑制水资源短缺的国家。以色列在水资源方面所取得的成功是与其较为健全合理的水政策分不开的。以色列制定了统筹水资源的根本大法——《水法》,颁布了名目繁多的水资源法规细则,为以色列水资源管理提供了优良的法律环境。以色列的水资源管理结构设置相对较为完善合理,为水政策的顺利

执行提供了保障。

回顾以色列自建国以来各个阶段水政策的演进不难发现,以色列的水政策是根据各个时期不同的问题和特点来制定和调整的,每一个阶段都有相对明确的目标,基本上符合以色列国家社会经济的发展要求。各个阶段的前后衔接性很强,政策的连贯性很大,较少出现震荡性的政策变动,便利了政策的实施和执行。但另一方面也应看到,以色列水政策的调整在很大程度上都是在不得不为之的情况下的被动应变,主动应对性方面略显不足。此外,以色列的水政策牵涉到的利益部门较多,政策的调整时常会遭到既得利益部门的阻挠和反对,延缓了政策演进的步伐。

[参 考 文 献]

- [1]ALATOUT S. States of Scarcity: Water, Space, and Identity Politics in Israel 1948–59[J]. Environment and Planning D: Society and Space, 2008 (6).
- [2]FEITELSON E. The Four Eras of Israeli Water Policies [M]//NIR B. Water Policy in Israel: Context, Issues and Options. Springer Netherlands, 2013:15–32.
- [3]ITZHAK G. Water Policymaking in Israel[J]. Policy Analysis, 1978(3).
- [4]GILA M. Water Policy in Israel 1948 – 2000: Policy Paradigms, Policy Networks and Public Policy[J]. Israel Affairs, 2001 (4).
- [5]李豫川. 以色列的水政策[J]. 国际论坛, 1999 (3).
- [6]张倩红. 以色列的水资源问题[J]. 西亚非洲, 1998 (5).
- [7]AVNIMELECH Y. Irrigation with Sewage Effluents: the Israeli Experience[J]. Environmental Science and Technology, 1993 (7).
- [8]SHELEF G. The Role of Wastewater Reuse in Water Resources Management in Israel[J]. Water Science and Technology, 1991 (10–12).
- [9]SPIRITOS E., LIPCHIN C. Desalination in Israel[M]// Nir Becker. Water Policy in Israel: Context, Issues and Options. Springer Netherlands, 2013.
- [10]GILA M, SHULA G. Policy Stalemate and Policy Change in Israel's Water Sector 1970 – 2010: Advocacy Coalitions and Policy Narratives[J]. Review of Policy Research, 2016 (3).
- [11]PLAUT S. Water Policy in Israel[J]. Global Issues in Water Policy, 2013 (47).
- [12] Water and Wastewater[EB/OL]. () [Israel Ministry of Environmental Protection. <http://www.sviva.gov.il/English/Legislation/Pages/WaterAndWastewater.aspx>.
- [13] Israel–Jordan Peace Treaty Annex II: Water Related Matters[EB/OL]. <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/annex2.html>.
- [14] The Israeli–Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip: Annex III[EB/OL]. (1995–09–28)[2016–12–01]. <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20israeli-palestinian%20interim%20agreement%20-%20an>

- nex%20iii.aspx#app-40.
- [15] ERAN F, GAD R. Desalination, Space and Power: The Ramifications of Israel's Changing Water Geography[J]. *Geoforum*, 2012(2).
- [16] ROWAN J, ENSIA. Israel Proves the Desalination Era is Here [N]. *Scientific American*, 2016-04-29.
- [17] KATZ D. Undermining Demand Management with Supply Management: Moral Hazard in Israeli Water Policies[J]. *Water*, 2016(4).
- [18] FISCHHENDLER I, HEIKKILA T. Does Integrated Water Resources Management Support Institutional Change? The Case of Water Policy Reform in Israel[J]. *Ecology and Society*, 2010(1).
- [19] FEINERMAN E, FRENKEL H, SHANI U. The Water Authority: The Impetus for Its Establishment, Its Objectives, Accomplishments, and the Challenges Facing It[M]// NIR B. *Water Policy in Israel: Context, Issues and Options*. Dordrecht: Springer, 2013: 267-286.

责任编辑:徐希军

Water Policy Evolution of Israel

WANG Canmin

(Department of History, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: In the government administration of Israel, water resources are of utter importance and its water policy is unique. At the beginning of the founding of the country, its water policy and agricultural policy were closely related, and the government played an important role in the management of water resources. With the progress of times and the development of its national economy, the Israeli government has been adjusting its water policy. Compared with that during the founding stage, the present water policy is a tremendous change.

Key words: Israel; water resources; water policy

(上接58页)先要讲究作品的故事性,以快感文化打开国外文学市场;其次将西方本土文化和中国文化结合,提供符合国外读者需求的小说与产品,形成中国声音海外本土化表达;最后对于翻译者而言,熟知西方与中国文化差异,将中国高语境文化转换为西方的低语境文化,提高翻译技巧和方法,唯有如此,才能更好地实现网络小说的跨文化传播。

[参 考 文 献]

- [1] 邵燕君,吉云飞,任我行.美国网络小说“翻译组”与中国网络文学“走出去”——专访 Wuxiaworld 创始人 RWX[J]. *文艺理论与批评*, 2016(6).
- [2] 吉云飞. “征服北美,走向世界”:老外为什么爱看中国网络小说?[J]. *文艺理论与批评*, 2016(6).
- [3] 蔡名照.讲好中国故事,传播好中国声音——深入学习贯彻习近平同志在全国宣传思想工作会议上的重要讲话精神 [EB/OL]. (2013-10-10) [2017-02-02]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1010/c1001-23144775.html>.

责任编辑:徐希军

The Cross-Cultural Transmission Strategies of China's Online Novels: A Study on the Popularity of *Wuxia World*

Gu Xueqiang¹, Wang Zhongrui²

(1. School of Journalism and Communication, Anhui Normal University, Wuhu 241002, Anhui, China; 2. School of English and International Studies, Beijing Foreign Studies University, Beijing 10089, China)

Abstract: The incredible popularity of *Wuxia World* opens a window for the overseas development of the Chinese culture, which cannot happen without the translation and transmission of China's online novels. The cross-cultural transmission of online novels is based on “pleasure culture”, which aims to create a kind of “cool” cultural experience. Its emphasis on the integration of “localization” and “exoticism” as well as the translation strategies by the translators are also important factors that contribute to the popularity of *Wuxia World* overseas.

Key words: *Wuxia World*; online novel; online literature; cross-cultural; pleasure culture