

环境，生计和地方机制：
东南亚大陆地区的分权过程
(综述)*

Environment, Livelihoods and Local Institutions:
Decentralization in Mainland Southeast Asia—Summary

- 梅里·杜帕尔 纳森·巴德诺驰 等/著
- 何俊 许建初/译
- 陈三阳/校

*本文是梅里·杜帕尔、纳森·巴德诺驰等发表的题为《环境、生计和当地机制：东南亚大陆地区的分权过程》一书的节录本。该书由世界资源研究所出版(华盛顿), ISBN 1-56973-506-9 本文的作者还有: Dang Thanh Ha, Hoang Huu Cai, Le Van An, Nguyen Quang Dung, Pham Thi Huong, Sith Sam Ath, Tran Duc Vien, Zuo Ting(左停)等。

| | |
|-----------------------|----|
| 一、引言 | 3 |
| (一) 目的 | 3 |
| 二、什么是分权? | 5 |
| (一) 分权的动机 | 6 |
| 三、研究发现 | 6 |
| (一) 政策框架 | 10 |
| (二) 代表性和参与性 | 12 |
| (三) 判决和监测 | 15 |
| (四) 跨部门间合作和管辖权限 | 15 |
| (五) 社区运动 (活动) | 16 |
| 四、建议 | 17 |
| 五、附录 | 19 |
| 主要参考文献 | 21 |

一、引言

东南亚大陆社会——越南、老挝、柬埔寨、泰国和中国的云南省——都共同享有一个独特的山地生态区¹，这个生态区现正受到人口变化、以坝区为带动的发展优先性及区域基础设施建设所带来的巨大压力。由于没整体考虑到这个生态系统内区域性水、碳循环和它提供的其他生态服务功能，东南亚山区关于丰富生物多样性的保护、保护剩余森林和荒山造林的政策在很大程度上是失败的。上述因素的共同作用进一步加剧了山区农民的贫困。

保护的并不足以抵消经济发展对环境的压力。然而，环境保护和农村发展的政策同样未能获得当地老百姓的信任和他们的响应。通常出现的情况是，当地人认为这样一些涉及环境保护“自上而下”的政策和举措与他们的利益存在着冲突。当前，东南亚地区的政治经济趋势趋向于向自然资源管理分权和决策权分权（权利下放）模式的转移。然而，政策上的这样一个转移是否保证环境治理能对当地老百姓的需求和关心的问题更加负责？

在东南亚地区，分权的过程以不同的模式进行着，并且由不同的动机所驱使。其中，扶贫和环境的可持续性仅仅是政府下放权力的诸多原因中的两个。而考虑到行政管理的有效性、减轻中央政府的财政负担以及出于对外来资助方压力的让步，关于扶贫和环境的原因只是放在次要的位置。基于东南亚山区的现状，本文论证了分权改革并不使贫困和环境退化的问题变得更糟。

目的

基于在越南、老挝、柬埔寨、泰国和中国云南的七个定点案例研究²，本文简要阐述分权过程对山区自然资源管理的影响。研究试图探索机制安排和决策过程的变化与自然资源管理实践之间的关系。例如：分权是否增加了社区在整个自然资源管理决策中的声音？地方机制做出什么样的管理和发展选择？分权是如何来改变机构和个人对环境保护积极性的？通过这样做，我们推论出，这些变化的实践对山区环境和社会可持续性的某些影响。主要的研究发现将总结在资料 1 中。根据这些研究发现，本文针对政府如何能更好地利用分权管理的机会来改善山区生态系统的管理和提高当地依赖此系统居民的生计，提出几个方面的建议。把各研究点的发现进行对比，旨在为国家、区域及国际政策决策者（包括资助者）提供进一步改革的设计和支持。

资料 1、研究发现总结

分权改革如何能进一步保障生计、促进可持续自然资源的管理和社会平等？

生计：

总的来说，增加基层权力机关对当地老百姓负责度的改革，表现出了改善当地生计的美好前景。保持当地政府负责度的手段包括选举制和公众咨询或听证。在自由和公平的前提下，选举提供了一个直接的途径，让人们去选择他们的领导来为公众服务。同样地，公众听证也很重要，因为公众听证能对具体发展项目的规划形成和实施起到重要的帮助作用。虽然，有的地方分权的过程被局限于行政分权上，但听证能改变政府的干预措施，让其更适合于当地的需求。当权力机构与选举人共同享有一个社会关系和社会网络时，他们的负责度也同样能得到提高，有时这种社会关系和社会网络也被叫做“社会资本”。

在当地权力机构有充足的资源供他们处置时，多数情况下他们都能对当地社区生计中所关心的问题做出反应。这并不仅仅是一个资金的问题，而同时也涉及到对自然资源的准入。无论在社区或农户水平上，明晰和有保障的权属制度是生计保障的基础，也是有效分权规划所应遵循的根本。

环境：

同样一系列的改革措施，如：经民主选举而创建的当地权力机关和听证过程的实施，有助于加强当地模式在环境管理中的运用。但是，我们发现对于环境问题，还需要一系列更复杂的检查监督和平衡的体系。

研究中发现，一些分权改革把一些发展规划的职责下放到了乡镇一级或村一级，它能包含社区的多方面需求。然而，对当地老百姓负责的基层权力机关的建立，并不能确保在地方规划中优先考虑环境管理问题。如果社区把环境保护与生计联系在一起考虑，他们能与当地权力机关一起工作，那么就能达到双赢的结果。例如：在一些案例中，地方群众把社区林业看作是满足基本需要、增加收入和分散风险的好途径。但是，在另一些案例中，群众们向当地政府优先要求的是基础设施和经济发展，而非自然资源保护。

在研究自然资源分权的部门政策时候，如：林业部门，良好的治理制度与良好的环境产出的关系是明显的。在地方权力机关对当地老百姓负责且赋予透明化的实践时，政策的有效性可以得到很大的提高。

国家环境框架的力度、地方政府和社区对该框架的遵循程度对于环境的可持续性也十分重要。当中央政府执行其国家标准不力时，基层权力机关有时会对政策加以不理不睬，或不惜环境的代价来追求地方财政税收。相反地，中央政府对于某些具体环境管理的指导方针（如植树造林）过于苛刻时，会迫使地方政府作出不适合于地方社区需要和当地生态环境条件的实践活动。

研究发现，如果缺乏充分巩固对管理整个生态系统（如：江河、流域管理机构或流域网络）所必需的中间一个层面的机构，赋权予基层权力机关的分权改革是冒着风险的。无论是从森林采伐到土地利用规划，还是到污染控制，基层权力机构的环境管理都必须通过相邻的司法权限和中间层面的机构来进行协调。

案例研究中发现，各国涉及到解决环境争端的机制都比较薄弱，甚至没有这样的机制；然而，分权改革却也未充分考虑到在环境管理中解决环境冲突的这个重要方面。

很多改革在加强基层行政部门对环境管理职责的同时，也强调他们对解决环境争端的职责，因而，造成了更多利益上的冲突。

平等：

我们的研究并没发现，制度和政策的改革是如何来改变贫困分布或自然资源准入的。然而，案例研究表明，分权改革可以通过一些方式，有意识地让典型的边缘群体（如：妇女）在政府规划过程中有更多的发言权。

克服地方偏见十分有效的方法是采取有目的的干预措施。例如：在委员会中保证妇女的席位，提供非正式的教育活动来提高妇女的能力和自信心，能增加她们在当地决策中的发言权。同样地，组成妇女讨论组也可以鼓励她们公开地表达她们的意见。有可能的话，类似方法的融合也能把其他的人群带入到基层决策中。

普遍面临的挑战：

我们的研究显示，通过分权来促进生计和环境利益双赢必需有一个综合的、强有力的、相互支持的机构和制度；并且有相关的机制来保持政府对公众的利益负责。因而，没有一个简单的能包治百病的处方。分权很有必要是一个循序渐进的过程，并随着时间的推移不断改进，不断完善。

在东南亚大陆的所有案例中，分权过程有一些共同的障碍。这些障碍涉及到不同层面的能力问题。经常出现的问题是，基层官员对自己或对当地社区是否有能力带来正面的转变没有信心。同样地，由于当地人对他们自己的权利缺乏认识或对他们能否在规划过程中做出贡献没有信心，而往往不也能抓住新的机遇。在一个案例研究点中，通过提高意识和非正式的教育活动已获得一定的成功说明了此问题。在各级政府间缺乏透明度和信息流通，常常会减慢政策的实施。不充分的监测与评估就意味着政府官员们不能从教训中学到如何去改进今后的活动。

虽然这些关于能力的问题减缓了分权的进程和降低了分权的有效性，但是，它们也提供了主要的机会。通过正确的、长期的努力去教育政府官员和公众，去增加透明度、增加信息的共享和评估，分权就能进一步发挥其潜力，从而带来公平的和适合于当地的发展。

二、什么是分权？

现在东南亚大陆正在进行着一个大范围的改革，各国政府把此改革称为分权和地方基层民主化。在现实中，此改革的进行是一个从最深层到最表面的整体性过程。它包括了政治上的分权、共管安排（共同管理）及行政管理上的分权（关于这些术语，见附录的名词解释）。不同形式分权之间的差别在于，是哪个**相关群体**（actors）接受到了新的权力，而后所形成的

责任关系是怎样的（Agrawal and Ribot, 1999）。只有当个人或机构必须回答他人和机构时，且会因他们的表现欠佳而遭受制裁时，他们才是负责任的（Brinkerhoff in Ribot, 即将发表）³。例如：政治上的分权表现出的特征在于，一般通过选举而建立的地方政府，其主要是要对它的选民负责。行政管理上的分权是指，被赋权的基层政府部门作为中央政府的延伸，其最根本的是要对他们自己和对他们的上级负责。共管安排是把政府部门与社区领导的角色结

合在一起的机制，它具有代表性地建立了一种基层各相关群体之间典型的混合式的责任关系。

分权的动机

在过去十年间，东南亚大陆享有了一个相对和平，且经济增长的时期。这与 20 世纪 50 年代、60 年代和 70 年代间，以内战、国际冲突、及大量移民潮为特征的时期形成了鲜明的对照。虽然在那个时期，越南、老挝及柬埔寨都经历了大的动乱和毁坏，但是我们关注的另外两个国家，即中国和泰国，也不可避免的受到了不安定和大规模移民的影响，这两个国家也同样经历了自身的国内矛盾。

在过去 10 到 20 年间难得一遇的大好稳定局面下，东南亚大陆的各国政府开始把各种各样的政治、行政及财政职能下放到下级政府。在中国和越南，在政策上推进基层民主建设，且把它作为是对自身有益的措施；同时其主要的目的在于，可以增强基层权力机构（如：村一级或乡镇一级）在政策实施和有限的发展规划中的作用。在中国，分权的较大驱动力也许来自对改善财政效率和减轻中央财政压力的期望（例如：Fan, 1999）⁴。同样的，在越南，新的财政制度安排增加了政府部门尽可能地把财政开支向下一级转嫁的趋势（Rao, 1999）。

在越南和老挝，分权的出现多是针对某个特定的部门（如：水利、林业或农业部门）；且采用不同行政管理分权的形式。以此而言，这种分权改革更多表现出来的是集权化，而非分权。因为，此改革所代表的是国家控制力的巩固、某些特定部门由国家所定义的发展、及国家对边远地区控制的加强。

在柬埔寨，为推动国家重建而大量流入的外来资助支持了更大规模的政治和财政分权的试点工作。发展规划权下放的试点方案先在柬埔寨的 5 个省开展，而后扩展到 10 个省份。资助方的顾问团把在国内实施发展项目规划的分权放在它与柬埔寨政府谈判的中心位置。

泰国可以说是东南亚区域中开展了最雄心勃勃的分权改革的国家。它全范围的把政治权力下放到了地区以下的一级。在泰国，由于政党与知识分子的利益相符合，这使得这个深远改革的实施成为了可能。各政党通过增加农村选民在发展决策中的声音，来增强其在以农村为基础的地区的支持率。另一方面，有更广阔民主渴望的知识分子精英则负责在新的宪法中起草分权的相关内容⁵。

在一些国家中，在资助方资助的规划分权项目中，出现了形式上更为进步的分权。非常明显的是这样的分权项目涉及的是一些选定的省份。例如：瑞典国家发展合作署把越南的五个省份作为发展预算计划分权的试点。我们的一个案例研究在此做了关于此项目的评估。该试点的试验成为了一种催化剂，使得另一个资助项目在越南北部一些省份雄心勃勃的进行了资金预算和实施组织上的分权⁶。

通过老挝—瑞典林业合作项目，老挝农业部门规划的分权，从充足的人员和资金上得到了收益。虽然老挝的经验对于整体来说，可能并不具代表性；但是，从此案中可以看到得是，资助方试图支持地方关心的问题与整个区域相结合。理所当然的，这样的资助项目能够证实是将来的先驱。

三、研究发现

本文所基于的案例研究代表了东南亚大陆山区的几个方面。第一、所有的研究点都面临严峻的发展问题和人口压力，这使得自然资源面临退化。第二、案例都涉及到在自然资源管理方面具有多样性传统的少数民族。第三、所有研究点的经济都集中在生产性

的农业和林业上，这正是典型的山区特征。研究点的情况视他们各自的政治和经济状况的不同而不同，这种多样性可能也是对分权和机制动态性进行区域对比研究的最大挑战。下面将简要地对案例研究做个总结，并从报告全文中作较详细的摘要；而文章的下部分对跨区域最突出的治理问题进行探讨。

下表将介绍每个案例的政治环境，并叙述在分权过程中，是哪些相关群体接受到什么样的权力，同时指出是什么形式的分权。

| 研究点 | 社会和环境特征 | 研究的焦点政策 | 分权的动态性 | |
|-----------|--|---|--|--|
| | | | 相关群体和权力 | 结果 |
| 越南 义安省 | <ul style="list-style-type: none"> - 严重退化的林地 - 丰富的民族多样性 - 严重贫困 | <ul style="list-style-type: none"> - 林地分配政策 - 荒山绿化政策 | <ul style="list-style-type: none"> - 地区林业部门的官员获得了对土地使用规划和分配的新职责 - 农户获得了再种植的责任 <p>行政管理分权</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 缺乏真诚的听证过程降低了政策的适宜性和有效性 - 来源于中央过细的技术规范对生计和环境造成了不利影响 |
| 越南 富寿省 | <ul style="list-style-type: none"> - 退化的林地 - 正在增加的市场机会 - 丰富的民族多样性 - 普遍贫困 | <ul style="list-style-type: none"> - 基层民主法令 - 通过越南—瑞典山区农村发展大额资助项目，发展的预算权得到了下放 | <ul style="list-style-type: none"> - 资助项目提供资金使得选举产生的村管理小组能够支配整个预算 - 社区在发展规划中的作用有所提高。 - 多级管理小组对规划进行监查 <p>政治分权</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 选举和社区听证的不完善导致当地人对项目在生计方面的贡献不满意 - 政府内信息交流的不顺畅妨碍了项目和政策的有效性。 - 选举人把涉及非法砍伐的腐败官员驱逐出去。判断项目对环境的影响还为时过早。 |

| | | | | |
|----------------------------|--|--|---|---|
| <p>越南 承天-顺 化省</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 流域的上流退化（由于过去战争时期的脱叶剂所致） - 人们对洪水的高度脆弱性 - 有限的生计选择的自给自足农业 | <ul style="list-style-type: none"> - 基层民主法令 - 153 号项目为最贫困的乡提供了资助 | <ul style="list-style-type: none"> - 乡政府从中央政府处得到了新的资金，可以对预算和资金的使用做决策。 - 中央政府的流域管理委员会控制着生产性的山地，严格地限制了环境目标。 <p>有限的政治分权</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 受益于紧密的社会关系，乡政府对社区的生计需求高度负责。 - 流域管理委员会没有为当地的所关注的开发出一个社会空间，它的行为导致了权属的不确定性，并减少了当地的生计选择。 |
| <p>柬埔寨 腊塔纳基 里省</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 有价值的森林资源 - 在当地社区、政府及私有公司间的资源竞争日趋激烈。 - 丰富的民族多样性 | <ul style="list-style-type: none"> - 通过资助者的项目（Seila）实现发展规划分权。 | <ul style="list-style-type: none"> - 社区选举乡领导干部；乡发展委员会采取对发展预算的控制（资金来源于资助者，并由中央政府拨发）。 - 省一级的官员为当地的先导性活动和兴趣提供支持让它们合法合理化。 <p>有限的政治分权</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 规划过程的分权为社区建立了评估资源的论坛，并把它纳入到激励保护活动中。 - 当地人缺乏捍卫其资源免受外界商业利益驱使的权力，因而，损害了从分权中得到的环境和生计利益。 |

| | | | | |
|----------------------------|--|--|--|---|
| <p>越南 多乐省</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 林地退化 - 高度的商业化农业 - 外来移民和人口压力：Ede族在整个的民族比例中开始逐渐下降。 | <ul style="list-style-type: none"> - 新经济区 和 移民政策 - 水资源法承认不同的机构是水资源的合法管理者 | <ul style="list-style-type: none"> - 水资源使用者协会有了新的机会去组织农户，并且为农户提供灌溉评估和协调的论坛。 - 尤其是在省一级，人民委员会支持当地先导性活动，解释政策。 <p>表现形式上是一种放权给私人团体，但实际上是与当地权力机构的一种有效的合作共管。</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 多利益相关者群体的方法增加了当地人在水资源管理和保护措施上的发言权。 - 使用者协会为水资源管理的整合途径提供了论坛，但是仍然没考虑到地下水的问题。 - 使用者协会的模式提出了“谁被排除在外？”这样一个关系到平等性的问题。 - 多机构管理的委员会已增加了政府干预的有效性。 |
| <p>中国 云南省保 山地区</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 流域退化，林地退化 - 商业化农业日益增加 | <ul style="list-style-type: none"> - 基层民主化政策 - 财政分权 | <ul style="list-style-type: none"> - 社区从党的候选人中选举村干部；村里增加了对资源管理的要求，但规定不明确。 - 各级政府有责任增加他们各自的财政收入。 <p>政治分权</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 村社与乡镇间缺乏协调，以及在流域范围对于环境保护机制的薄弱加剧了流域退化。 - 为加快财政收入，建立了对自然资源清查的激励机制。 |

| | | | | |
|--------------------|--|---|---|--|
| <p>老挝琅勃拉邦省</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 森林退化 - 丰富的民族多样性 - 生计多样性低 | <ul style="list-style-type: none"> - 通过资助者项目（老挝—瑞典林业项目）实行土地利用规划和土地分配 | <ul style="list-style-type: none"> - 村寨在土地利用规划中的角色得到增强。 - 土地分配委员会（由选举产生的村民代表和相关人员组成）划分了村边界及进行了土地区划。在实施层面上的共管机制。 - 省级官员在区域发展规划上的角色得到了增强。 <p>行政管理的分权，同时增加了听证机制。</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 当地听证过程使一些集体行动如：边界划分，冲突解决和防火得到改善和增进。 - 中央政府严格的指导方针排除了当地对食品安全的选择。 - 相关机构缺乏技术专长和技术支持来履行他们的义务。 |
| <p>泰国清迈省（湄针流域）</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 商业化的农业 - 丰富的民族多样性 | <ul style="list-style-type: none"> - Tambon 行政管理组织（区以下的权力机构）的职责到了增强。 | <ul style="list-style-type: none"> - 通过选举 Tambon 委员会，村寨在发展决策上增加了发言权。 - Tambon 组织在其管理权限内负责所有的发展活动（基础设施、服务、运输及自然资源管理） <p>政治分权</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 环境问题没必要作为选举和听证过程中的优先问题。 - 在当地政府和相关机构间缺乏明确的分工导致自然资源管理的失误和管理压力。 - 现存的以社区为基础的组织和网络巩固了分权过程。 |

本文的下一节，我们将讨论在分权过程中所建立的两种重要责任关系及它们对自然资源管理和生计的衍生影响。这两种责任关系即：地方政府对中央政府的负责度和地方政府对当地人的负责度。接着，我们将检验在分权过程中其它制度关系的变化——在基层，不同政府机构的关系，及它们对自然资源管理的影响。之后，我们通过一节来阐述社区运动（活动）在要求获得良治中的作用，且通过对比研究将得出一些概括性的结论和建议。

（一）政策框架

本研究通过所有政策分析表明：增加公众在当地环境和发展的决策的参与形式的思想将可提高政策的有效性。各国政府相信向公众参与方针的迈进将提高他们达到扶贫和环境保护目标的机会。

然而，我们发现在政策框架中存在三个明显的制约因素，它们影响了在决策和管理过程中增加地方代表所带来的潜在效益。第一、对于如何实施改革缺乏明确性；第二、对于在一定范围内对有益于环境的当地资源实践的措施缺乏灵活性；第三、中央政府不愿把生产性的自然资源交给当地老百姓。

1. 对于如何实施改革缺乏明确性

当地各管理部门对他们在分权中的基本责任缺乏足够的信息这并不是不常见。这样的困惑阻碍了参与式和听证过程在地方的实施，因而也推迟了有实际意义成果的取得。在老挝的琅勃拉邦省（Luang Prabang），地区林业官员和村领导使用了他们在土地利用区划、农地和林地分配中的权力。然而在实践中，却没有明确的指导性方针来指导他们的工作。研究点的大多数村寨都在土地分配后，制出了公用地图来表示他们土地利用的边界；然而，他们没有制定出任何关于土地利用的规章。这可能是由于官员们对于新体制的可行性及他们对实施土地利用规定的能力表示怀疑。在越南的多乐（Dak Lak）省，当地机构和农民团体正在试图实施一个新的水资源法。该法律承认多利益相关群体在水资源管理中的作用。相应成立的水资源使用者协会甚至在越南的法律合作团体中有一个合法的地位。可是，由于没有明细的规章来指导他们的活动，他们对管理灌溉计划并没有明晰的权利，或与政府机构间没有明确的责任关系。

在柬埔寨的腊塔纳基里省（Ratanakiri），尽管有中央政府的法规和政策，分权可以很好地描述成是一个自下而上的过程，并且取得了成功。可是，国家法律在自然资源的准入和保护的治理方面都很薄弱，而且实施不力。在 Seila 项目中，当地人的发展活动与强大的外来者们的森林砍伐或发展规划产生了冲突，可却没有明确的解决冲突各方的法律框架。这就出现了一个特殊的解决方法，造成与当地人和他们的生计不相一致的结果，或完全缺乏当地政府的行动。

2. 基层权力不足

中央政府强加过多的细节性环境指导方针同样会产生负面影响。在调研的国家中，当进行某一具体部门（如：林业部门）的分权时，政府强加过多的技术规范的规定是特别普遍的现象，这也导致了当地的执行机构不能支持那些对生态系统和生计有益的，且有地方特色的管理体系。换句话说，分权政策对所谈到的新角色和新责任提供足够指导的同时，不能向基层政府强加过多过细的规定使他们工作中失去灵活性；在这两者之间达到一种平衡对于分权政策十分重要。

在老挝的琅勃拉邦省，就像这个国家的其他地方一样，政府要求实施轮歇农业在三块地中进行轮歇耕作的严格土地利用系统，把此系统作为是土地分配过程中的分权的一部分。这个由中央政府强加的、呆板的土地利用系统，就意味着限制了轮歇农业的土地利用方式，此做法一方面不能提供给当地老百姓足够的生计所需，而另一方面，同样也不能为环境的可持续性做出任何贡献。由于该系统不能确保土地在下次耕种时有足够的休闲期，因而它是一个不可持续的土地利用系统。它带来的结果是土壤肥力急剧下降和土地退化。这个经验教训提醒政府必须认识到那些已被证实是对环境可持续性有益多样化的土地利用系统。对此替代性的选择是帮助当地人扩大获得非农业收入的机会。

在越南北部的义安（Nghe An）省，地区政府官员在林地分配和管理中有了新的职责。但是，由于采取什么样的林业管理模式需得到国家政策的允许，这就完全的限制了地方管理。林地分配的项目仅仅允许把资源分配到以户为单位的个人。国家政策也就排开了当地人传统上喜好的那种能对他们社会和环境都有益的社区林业体系。这种社区管理的森林往往能在收成不好的时候，或者经济困难的时期，为农户提供一个社会安全网。以社区为基础的林业管理体系在义安存在了好几个世纪（Vien Huong 等，2001）。虽然很多社区管理的森林自 20 世纪 60 年代就消失了，但是多数现存的社区森林管理都有一些条件，如：明晰规定的资源使用者群体，决策的一致以及明智的资源开发利用规定；这些条件促进了长期的环境和社会的可持续性。然而，当前土地分配的政策框架中，这种传统社区林业并未得到法律上的承认。

在义安有另外一个较突出的项目是五百万公顷的造林项目。它比以往的政府项目征

集到了更为广泛的公众咨询意见。然而，项目却具体的规定了特定的种植树种。那些树种多是外来种（如：桉树）。它们是当地人完全不熟悉的，且对当地人没有益处。研究发现，当对项目目标地区推广预先决定的树种时，当地农民的喜好就自动地被剥夺了。由于政府的安排并不适于当地的需要，苗木也浪费了。这个项目失败了，因为它不但没能显著地提高义安的森林覆盖率，而且由于把劳力过多地投放那些不能为当地人提供食物保障和增加经济收入的植树上，也降低了一部分家庭的食物安全性。

这个案例暗示着，要通过分权让社会得到任何收益时，政策制定者必须给予地方上一定范围的决策权，如：种植作物的选择权。而国家的标准需保持环境资源为公众利益和保护公众健康服务。例如：在林业上，中央政府较适于的是参与到林地区划中，如建立对国家和国际上都较重要的保护区，保持国内一定量的森林覆盖率。

3. 地方缺乏对生产性资源的控制

如果当地人处置资源的决策权受到过多的限制，那么通过分权过程来提高当地人的代表性的作用会被损害。例如：在越南中部的承天-顺化（Thua Thien Hue）省，乡级机构对当地的发展规划有了新的职责。根据政府关于“资助越南最贫困乡”的135号项目的拨款计划，当地政府机构可以管理一笔政府扶贫资金。乡政府领导对社区农民高度负责，并为建立了与群众的良好关系而欣慰，这种关系归咎于紧密的当地社会关系和共同的文化结构和渊源。然而，农民和他们的领导层追求当地普遍同意的发展优先性项目的的能力却受到了高度的限制，因为在乡镇范围内，不会遭洪水的、适合生产性开发的土地仍然完全在中央流域管理委员会的控制下。

因为该委员会能短期内收回土地使用权，这样的体系甚至挫伤了社区短期投资的积极性。有时，委员会声称那些早已种上作物的土地必须进行植树造林，并强迫村民们过早的收割庄稼。村民和他们的代表（乡领导）希望，用混农林业和本地树种来开发河谷冲击地外贫瘠的坡地，以此来改善生计前景，降低受洪灾的风险，同时可以固定山坡上的土壤。在最近的洪灾中，河床旁的水田和菜地的丧失使得村民和他们的领导利用山坡地发展混农林业成为了可能。可是，只有当把林地发展的一系列责任从中央下放到地方时，这样的规划才会被大家所认识到。

在柬埔寨东北部的腊塔纳基里省，村民们面临着同样的问题。在 Seila 项目环境下，当地的生计和自然资源管理从起初的参与式发展规划中取得了明显的收获。然而，由于没有资源权属的保障，当地人所失去的超过了他们所得到的。中央政府声明森林的所有权是属于他们，而不去考虑当地居民对森林几个世纪的传统使用（他们认为轮歇农业的休闲地是荒地）；并且他们把森林和休闲地卖给了私人公司。如果正如东南亚地区各国政府所言，分权是为了建立一种农村扶贫的战略，那么社区应该获得生产性资源一定程度上更大的准入权，以满足他们的基本生活所需。

（二）代表性和参与性

在分权过程中，当地人的利益可以通过两种机制表现出来：基层选举制和 / 或基层听证制。理论上，这两种机制都能提高环境治理中的负责度。而在实践中，当地权力机构对选民关心的事作出反应的有效性，很大程度上取决于他们是如何实施的。

1. 选举制

在不同的案例中地方选举的经验存在着很大差异，这也反映了东南亚各国间政治体制的较大差异。这些差异可归纳为，多党民主制的泰国及一党制的越南、老挝和中国。就责任机制作为选举制的有效性来说，这些政治体制的差异对其有着深远的影响。

首先，我们来看一看，选举制对支持地方政府解决环境治理问题的作用。我们发现案例

中，选举制可以证实这个问题的例子：在越南的富寿（Phu Tho）省，村寨管理小组的选举有助于铲除有关自然资源管理的腐败现象。当村民们发现一个地方官利用个人职权非法采伐森林以谋取私利时，在下一届选举中村民们没有再投他的票，从而赶走了他。这仅仅是一个简单的案例，说明选举有助于增进对环境的负责度。今后的研究需要做一个更大范围的跨区域的案例分析以得出在何种条件下，选举制是一种健全的良好的环境管理的责任机制。

其次，我们来讨论选举制在促进地方政府对环境保护的有效性，并发现了混合的结果。在泰国北部清迈省的湄针（Mae Chaem）区，从本质上来说，投票人趋向于支持那些提倡经济发展和生计机会的候选人，而不是那些提倡环境保护的⁷。在邻近的南（Nan）省，人们对于环境问题的考虑略多一些。在当地竞选活动的背景下，村林业管理网络提高了对林业问题的意识。村民与权力机关对于国家公园边界上存在的长期冲突在当地造就了一批以“绿色”为先导的候选人⁸。当然，关于地方选举在建立对环境责任性中的作用的研究资料十分有限，这也是进一步研究的主题。然而，尽管泰国的经验十分有限，但它提出了一个重要的问题，即：环境和生计的目标在基层可以结合也可以分离。基层对环境保护的需求并不一定是必要的，但基层的需求取决于投票人所预见的利益。因而，我们也许需要认真地建构一种模式，让基层机构能平衡他们的责任关系，即：基层机构在对区域性的和国家的环境标准负责的同时，也要对选举人的生计需求负责。

2. 听证过程

地方政府向他们的选举人听证能够成为政治分权的一部分。如：泰国，选举产生的地方政府是民主地建立起来的。听证制在越南、老挝这样的国家同样也起到了行政管理分权的作用。在这些国家，中央政府的相关机构获得了新的职责，并且迫切得到当地人的投入和合作。

案例研究发现听证过程能构建起一个地方决策的环境，有助于采取更多可持续的自然资源管理实践。新论坛能建立鼓励当地人清查该地区的自然资源，并且把生产系统与生计选择一起进行深思熟虑。这个案例也就可以回答是否听证过程能与政治分权或行政分权相结合。

例如：在柬埔寨的 Seila 项目，规划分权的试点没能明确地设计出涉及山区自然资源管理的问题。但是，在当地的听证过程中，这个问题被作为优先考虑的问题。听证有助于集合地方权力机构和村社的力量投入到环境保护的集体行动中。因为社区的需求，在外界的技术支持下，乡镇发展委员会协助做了参与式土地利用规划的练习。在其中的一个乡，乡镇府帮助当地老百姓建立了一个社区林业管理的示范。

在老挝的土地分配过程中，村民们组织在一起来帮助村干部和地区林业官员。政府的土地分配工作组在工作上与村社的“生计团体”保持着紧密的关系。该团体由进行轮歇农业的、水田耕作的、牲畜养殖的、林产品采集的及其他一些相关的人员组成。生计团体为政府工作组提供了关于土地利用模式、生态历史情况及食物安全的信息；目的在于产生出一个综合性的生计发展选择。通过这样做，村民们增强了把保护优先与发展优先相结合的自身意识⁹。

总的来说，地方听证的过程所表示出来的是，能引导全面的环境决策和政策实施；但是，案例研究揭示出在听证过程中还有很多方面可以改进。一定范围的能力建设和提高意识的方法可以增强地方听证的过程，使其对当地人的兴趣更受关注。

地方机构往往缺乏协助社区听证所必备的技巧。在各研究点发现，各机构的人员缺乏关于参与式方法的培训是十分突出的问题。在不是资助者开展项目的地方，和/或没有开展行政分权或共管方式的地区，这种薄弱的能力在各案例中是个特别的问题。在越南的多乐和义安省，灌溉和林业部门的官员需要延伸他们多方面的职责。可是，这种延伸是十分薄弱的。由于政府人员没时间，或没有足够的个人能力去考虑如何开展社区听证，这项工作没有开展起来。

在地方机构和社区间缺少信息交流，对开展良好的听证提出了挑战。事实上，政府支持分权中最重要的一部分就是让信息向下流动，告知有关的相关群体他们的权力和义务，提供有实际意义参与式的要求的相关信息。在中国云南的保山，对于社区有影响的相关信息的披露较差。因而，当新选举的村委会把新的财务预算和发展决策向村民公布时，村民对此举措十分满意。然而，这样的实践还未成为规范¹⁰。同样的，在越南的承天-顺化省，当地的政府官员与村民关于政策和相关职责的交流不很充分。政策信息多数情况下是通过官方的公报和报纸的形式传达到乡镇，并就此为止。这就大大的阻碍了信息在不识字的老百姓间的进一步传播。

最后一点，由于对目标人群的偏见，尤其是在少数民族地区，也会削弱听证过程。例如：在越南的富寿（Phu Tho）省，当预算分权和规划分权的指导方针传达到我们案例研究的村寨时，相关地区和乡镇的管理小组把大量涉及村民消费的信息删节了。人事上，管理小组多为 Kinh 族（当地主体民族），而以之相反的，在社区一级的参与者是少数民族。Kinh 族怀疑少数民族为自己制定健全发展决定的能力。在与村民的公开会上，计划“并没必要把每一项都提出来让大家讨论，但是应该作为一个固定的计划，这样可以让大家更好的认识它”（Jørgensen 等, 2001, 25）。这样一来，村社的发展计划就更像是上一级政府所提供的预算样本。在多数的农村考察中，人们感到村社发展预算未能充分发挥其改善当地生计的潜力。

资料 2、分权规划中妇女的角色

在所有案例研究点中，妇女参与程度低是提高当地包容过程的长期挑战。在各研究点中，妇女参与性低有着相似的原因，即：妇女，尤其是少数民族妇女，与男性相比都较少的接受过正规教育，因而使她们参与的自信心受挫。例如：多数情况下，妇女很可能都不能说官方语言，不知道如何与政府机构打交道，且没有读或写的能力。传统概念上，妇女是干活的农民、是照顾家的人，而不是领导干部。这就导致了她们比较羞怯，她们的组织工作需要依附于男性领导来完成。而她们有照顾家及照顾他人的义务，也使得她们没时间去参加村民大会。

在官方决策和政策实施中，排除了妇女的声音，也就剥夺了妇女在这些过程中运用她们对自然资源管理方面的某些最丰富经验和看法的机会。实践中，妇女在农业、林产品采集、背水和家庭消费等方面起着重要的作用。可以期盼的是，妇女参与听证过程必将改进自然资源管理和决策的有效性，并使其更切合实际。

在我们的所有案例研究中，只有把妇女参与问题作为一个目标具体设计到分权的过程中，妇女实际意义上的参与才能被增强。以越南北部和中北部的案例来说，在地方委员会中为妇女留一定数量席位并不足以确保能增加妇女的投入。相反，必须有一定的干预性措施来造成一些差别，如在柬埔寨的腊塔纳基里，Seila 项目支持了一些活动，如：非正式教育、在委员会中为妇女保留一定数量的席位，以此来增强妇女参与的自信心。

(三) 判决和监测

山区是一个在自然资源准入和控制方面竞争和冲突不断增加的地方。我们的案例研究特别表明,有几种类型的资源冲突是必须得到管理和解决的。例如:当村社的边界被正式划定时,当水管理方式的变化影响到上游与下游关系时,社区之间可能会出现争端。村民与政府机构可能会因为保护区的保护状况发生冲突;或者,在森林采伐证的发放和森林开发利用上,当地人可能与私人公司间存在争执。上述的争端常常涉及到当地机制的问题。分权的过程可增加当地机制在调解自然资源冲突中的作用,并由此产生不同的结果。

案例研究发现独立判决的渠道在各国案例研究中是大大缺乏的,或者说,它没有被村民们所使用。普遍的现象是,作为分权的结果司法权和执行权被授予同一个人或同一个实体。例如:村干部是传统上当地争端的调解者,在分权的过程中,他们也得到了更大的执行权。这样的安排导致的结果是当村民对村干部的表现有抱怨时缺乏有效的申诉渠道。这样的案例出现在越南的富寿省。在其他的一些情况下,当地人与诸如私有企业的外来者发生争端时,行政部门有能力不妥协地捍卫当地人的利益,自然也得到了村民满意的结果。这样的案例出现在腊塔纳基里,那里区级机构成功的从棕榈油公司处索取到对于村民财产损失的赔偿。

值得一提的是,案例研究没有发现个人或社区通过利用独立性法院来解决有关自然资源的争端。向上一级的执行机构求援仅仅是可取的途径。虽然在所有的案例研究国家都有法院,但是它们往往对于那些没钱来保障法律上代表的农村人来说是不可及的。这样的案例也出现在中国,在中国公众律师极少(Brettell, 2001)。在别的地方由于普遍存在腐败的原因,村民们对使用法院这个体系没有积极性。

为了克服缺乏独立性系统解决环境争议及其所带来的后果,至少应该采取两个广泛的行动。第一,努力增强各研究国的法律体系,并铲除司法腐败,这将有利于农村社区捍卫他们自然资源的权利。第二,必须增强人们的法制知识,同时增强他们对法律系统的可及性。

对腐败的曝光与保持地方政府对好的行为负责,系统的监测和评估活动也是十分重要的。不幸的是,在案例研究中发现,把社区的关注和实施经验向上一级政府的反映活动最好的情况是零散的缺乏系统性,而更差时完全缺乏这样的活动。这样的反馈活动由于缺乏资金和缺乏相应的机制而被忽视,甚至在有资助方提供资金的项目区,这样的活动同样也被忽视了。大多数情况下,当地人完全有能力为监测和评估而工作,他们需要的仅仅是简单的、且可靠的方法来收集信息和交流信息。监测和评估的先导性活动完全可以由政府、资助和民间组织等提供支持。

(四) 跨部门间合作和管辖权限

分权不仅仅改变了中央政府与地方政府间的、或政府机构与老百姓间的责任关系;分权同时也改变了各部门的角色和职责分工,并由于这个分工的变化构成了村寨间、乡镇间、地区一级和各部门间新的责任关系。因为影响自然资源开发利用的因子常常是由跨权限和跨机构的命令所决定,这些新的关系直接影响到自然资源是如何被管理的。案例研究发现分权的过程并没有必要拆散以前就存在的一些适合的生态系统管理体系。相反,在进行分权改革时,决策者常常丧失了建立一个更好的生态系统管理的机会。

一些案例中,以整个政治—行政结构来说,决策者把自然资源管理的责任分配到了

较低的一级，却没有加强对于生态系统范围有效管理的一些必要中间层次的管理机制，有的甚至没有建立这样的机制。例如：在中国云南保山地区，林业和水资源保护等自然资源管理的重要职责，都下放到了行政管理组织的最低一级，即：乡镇一级（Zuo Ting and Xu, 2001）。在这个范围内，资源管理者不仅仅缺乏对处理与环境和谐关系的一些必要的技术技巧，而且，他们也没有积极性把注意力放在资源开发和工业活动对环境所带来的外界影响上。常常由于上游的发展活动所引起的污染和水土流失严重的影响到了下游的村寨和乡镇，使相邻的村寨间和乡镇间的冲突不断增加。保山的案例对于整个中国来说都是有代表性的，也就是十分缺乏各管辖权范围间的合作（Jahiel, 1998）。然而，为寻求和达成共同环境目标而形成的当地政府间非正式的网络和联盟能够改善这种状况。也可借鉴其他一些国家的经验，对一个具体的生态系统（如江河流域）管理创建一些新的机制是可能的；如果新的机制能很好的协调各地方政府机构（乡或区，村）的关系，它们对生态管理将是十分有效的。

在一些案例中，另一种形式跨部门间冲突出现在同级的当地机构间。有时各个政府部门的命令、目标和工作方法与当地社区的生计发展的重点不相吻合。地方机制，如：村委会和乡政府的机制，常常受到上级政府有关部门互相矛盾的影响而受害。例如：在越南和老挝，中央政府制定的市场法规就直接、深重的影响着分权的动态过程。由中央政府制定的作物生产限额制，在有推广部门对种子、树苗、化肥、杀虫剂及除草剂分配的配合下，直接由中央下达到村社一级。这样的制度与法律上增加基层参与式土地利用规划和增加地方对发展规划的贡献相矛盾。

在越南的承天-顺化省，当地村民服从了政府的一个冒险行动，为一家越南与印度的合资公司在下游大规模种植甘蔗。在红河（Hong Ha）乡，乡和区政府机构劝说了80%的家庭种植甘蔗。然而，在1999年的破坏性洪灾毁坏了进一半以上的作物，这家合资公司也就取消了他们购买剩余甘蔗的订单。从那时起，甘蔗地成为了这个村从洪灾中恢复的严重障碍，因为把甘蔗地转换成种植稻谷或其他作物的土地要求很大的劳力投入（Beckman et al., 2001）。由于这个经验教训，乡政府变得对拿当地人有安全性的生存方式与市场“赌博”所带来得风险表现的十分慎重。同样的，在老挝的琅勃拉邦，政府领导、其他机构和发展工作者都急迫的要农民增加薏苡的产量以供出口，而后却发现这个市场崩溃了，而农民甚至都没有足够的收入来满足他们的基本所需。

分权工作主要的挑战就是把它自身整合到一个框架内，通过此框架来推进经济发展和行政管理的有机结合，环境质量和财政收入的有机结合的全国总目标。同时，分权在当地的实施要有充分的灵活性，以此来适应当地的特殊情况，包括文化和生态的多样性。研究发现表明，要实现上述目标，在较好的利用乡土知识的同时，较有希望的方法是，让中央政府的各机构在面对民主选举产生的地方机构时仅作为技术上的指导。有关政府部门，包括推广和服务部门，为当地人及其代表的地方机构提出的需求和关注的事提供信息和技术支持，成为当地成功的伙伴。

（五）社区运动（活动）

分权过程对提高社会和环境的可持续发展的潜力并不仅仅在于“供给”方（政府部门）如何行动的问题。同时，要达到可持续发展的目标，分权过程的潜力也在于“需求”方（目标人群）对政府行动的反映的问题。

案例研究发现，社区能明确要求政府的代表性和良好表现，并且，围绕着共同的目标来活动，从而在最大限度上发挥分权过程的潜力。反过来，这些政治主张也就成为了一个社区内特有社会力量的产物。它们可以是，公民的思想、良好的人际关系、良好的

家庭间的关系、享有共同的信仰和价值观。这些社会力量也往往被称为**社会资本**。正如承天-顺化研究点一样，这种社会资本可能存在于社区内部。在承天-顺化发生灾难性的洪水之后，各家各户开展了互助行动，通过这样做，加强了他们一起重建社区的决心，同时也把集体的需要与地方的领导层结合在一起。以泰国北部的案例来说，社会资本也可能存在于社区与社区之间。在泰国，社区间建立了在特定的环境和发展方面的社区网络和社区组织，例如：流域保护网络。这样一种跨越了社会和政治边界的合作对改善人与整个生态和谐的关系有着特殊的意义和帮助。在此案中，政府同样做出了他们的贡献，他们通过提供一个政治空间让社区组成相关利益群体，这样可以增强恢复社区生计的活力。

除了良好的外部环境，在社会资本较低的地方，我们需要给予额外的支持，从而提高分权成功的机会。多数情况下，这些地方需要更多人力资源，以此来改善社区协助和社区发展。增加人力资源可以通过社区外的第三方或有关团体或组织的加入而实现，如：非政府组织。然而，考虑到分权改革在有高度社会流动性和分散性的地区的命运，为达到确切的结果，我们还需要更多的实践经验、监测及评估。

现有经验建议，我们可以通过一些适当的方式来发展社会资本，可以通过外界团体的支持或社区成员的先导性活动。它们包括：增强社区与当地政府间互动的能力，如：更多更频繁且有实际意义的多利益相关群体的听证；鼓励各社会团体间的横向联系，如：流域管理网络、水资源使用者团体、社区森林管理组以及增加政策和项目的透明度以此来增强社区对政府机制的信任和信心。

四、建议

对于环境的持续性和保障山区的生计来说，没有一个简单的治理模式，如：集权、分权、或者私有化。然而，在此研究中的各个案例都表明，对圆满完成上述目标最有希望的是，建立多层次的决策、多形式对上一级与对下一级的负责性和横向协调的发展规划和自然资源的分权模式。最终，分权是一个反复的、循序渐进的过程，而这些条件的许多方面的进一步完善只能依靠于时间。如果政府不去行动，而仅仅在等待所有条件具备，那么分权永远也不会发生，增加地方决策权威性的益处也永远不会实现。

下列的建议包括了分权过程中的许多步骤，它们可供政府、社区和其他的利益相关者来发展适宜的、健全的自然资源管理分权治理系统。正如一开始所提到的，环境、生计和平等的目标未必是政府分权的优先性原因。降低中央政府财政负担、扩展中央的控制（如：行政管理分权）或增加地方行政管理的有效性，也许才是分权的驱动力。然而，在东南亚山地的当前情况下，实质上，分权改革并没有加剧贫困问题和环境退化。有可能的话，分权改革应该被设计来改善山区生态系统和那些依赖此生态系统的当地人的生计前景。以下的建议可以帮助完成这个目标。

（一）对于国家决策者的建议：

- 建立或巩固当地选举产生的政府机构，如有可能，在国家可持续发展的政策框架中规定当地优先战略。
- 确保各政策的一致性，明确各方的角色和职责，尤其是明确当地选举产生的机构与上级有关各部门之间的角色和职责。
- 对分权过程制定一些特殊的步骤，以此来增加传统上处于边缘的亚群体的发言权，如：

妇女和贫困家庭；这项工作也包括在当地决策团中为他 / 她们保留一定席位，或者安排单独的听证过程，并纳入到整个社区的审议。

- 为了从社会关系中、社区意识（观念）和乡土知识中获益，应把土地利用和发展规划责任下放到适合该级资源管理较适合的最低一个层次。
- 重新定位推广机构，根据当地群众和地方代表的需求和关心的问题提供相应的服务。
- 确保相关的权力机构存在于适合的生态系统范围内（如：流域），以便它们能评估和管理生态系统的变化和发展活动对环境的影响。并且，协调这些机构同各级（包括地方）政府的工作。
- 巩固或加强不受外部影响的法律体系的建设，并使其便于普通大众。

（二）对基层政府官员的建议：

- 保证在工作中和公众信息公开上的透明度是绝对优先的原则；这些涉及到参与的机会、预算和发展决策。
- 确定社区内，哪些农户或哪些群体有困难参与到听证过程中，并为此做出特别的努力以便于他们的参与。

（三）对社区的建议：

- 应要求当地政府的代表对社区负责。
- 动员起来为当地发展提出共同的目标。
- 确定社区内，哪些农户或哪些群体有困难参与到听证过程中，并为此做出特别的努力以便于他们的参与。
- 建立和支持有独立性的第三方对环境有关的腐败进行监督；建立调解有关资源冲突的机制，如在有可能的地方建立流域管理网络
- 推动与其他社区对共同关心的自然资源问题进行积极的交流。

（四）对资助方和国际组织的建议：

- 为律师和法官提供培训；在环境法律实践中，支持建立公众利益法律团体。
- 在社区内支持减少法盲，尤其是提高他们涉及自然资源权利方面的意识。
- 支持建立像流域管理网络这样的第三方解决争端的机制和发展跨司法的合作。
- 支持对公务员关于社会性别问题和公众参与方法意识的提高和培训。
- 为当地有意义的代表决策过程提供资助。
- 在生态系统内，为加强管理、监督环境变化和资源冲突的机制提供支持。

（五）对大学和科研机构的建议：

- 继续评估分权改革对地方生计和生态系统的影响。
- 与当地一起开发对有关机制和政策变化对社会和环境影响的监测指标，并使它们可以被当地人用于长期的监测中。

五、附录

分权定义*

分权：指在政治行政管理体制中，任何一种中央政府正式的把权力下放到较低一级的群体和机构的行为（例如：Mawhood, 1983; Smith, 1985）。我们在此用分权这个词作为一个广义上的术语，它包括了这里所述的所有形式。

政治分权或民主分权：出现在当权力和资源被转移到对当地人负责的政府机构的代表处，（例如：Crook and Manor, 1998; Manor, 1999; Agrawal and Ribot, 1999）。其暗喻是当地政府机构通过分权获得了制定规章的权力，且此权力受到预先的制约。

行政分权或行政管理分权：指把权力下放到中央政府的基层分支机构，如：各种官员、行政官员或者相关的技术部门的代理机构（如：Mawhood, 1983）。这些机构是对上负责的机构，是中央政府委派的地方行政分支机构。

财政分权：对预算和财政收入权力的下放往往被分析家认为是与分权相隔离的分权模式（例如：Wunsch and Olowu, 1995; Manor, 1999; Crook and Manor, 1998）。但是，虽然财政的转移十分重要，它同样是行政管理分权和政治分权中的要素，并非是一个类别（例如：Oyugi, 2000; Agrawal and Ribot, 1999）。

私有化：指的是把权力永久的转移给非国家的实体，它包括个人、公司、非政府组织等等。虽然，私有化往往在分权的名义下进行实施，但它并不是分权的一种形式（Agrawal and Ribot, 1999）。

合作管理（共管）：是在规则制定和自然资源管理安排上，把行政管理分权与私有化相结合。它出现在已经建立了部分地任命和部分地选出当地机构的情况下。共管是在对上负责的政府部门与对下负责的村寨或资源使用者的代表之间权力共享的安排。

* 上述术语的定义，除最后一个，均引自于 Jesse C. Ribot 为 2002 年二月在意大利 Bellagio 召开的分权和环境会议而准备的论文“定义分权”（Defining Decentralization）。

六、致谢：

本文的所有作者引导了对所有案例研究结果的编辑工作，及区域层面上的研究分析。同时，我们在此感谢每个案例研究点上的研究队伍在研究中无价的努力和工作，这也才使得每个案例研究成为可能。同时，作者仅仅承担了把区域研究的汇总，材料进行解释的任务。

下面是对案例研究做出贡献的 REPSI**的研究人员名单：

越南 Nghe An 省：来自河内农业大学的 Tran Duc Vien, Pham Thi Huong, Nguyen Thi Bich Yen, Nguyen Thi Phuong Mai, Dinh Hai Van, Nguyen Thu Ha。越南 Phu Tho 省：越南—瑞典山区农村发展项目的 Nguyen Quang Dung; 独立咨询专家 Do Thi Phuong Thao。Gothenburg 大学的 Bent Jørgensen 和 Cecilia Bergstedt。越南 Thua Thien Hue 省：Hue 农业和林业大学的 Le Van An 和 Le Quang Bao。瑞典农业科技大学的 Malin Beckman。越南 Dak Lak 省：来自 Thu Duc 农业和林业大学的 Trinh Truong Giang, Hoang Huu Cai, Dang Thanh Ha, Vo Van Thoan, Le Quang Thong, Nguyen Duc Binh, Tran Van My; 及来自北欧亚洲研究所的 Alia Ahmad。老挝 Luang Prabang 省：来自老挝国立大学的 Souphab Khouangvichit, Sithong Thongmanivong, Boun Oum Siripoldej, Kaenchanh Sinsamphanh, Latsamy Chanthalangsy, and Chanda Vongsombat。柬埔寨 Ratanakiri 省：柬埔寨发展研究员 Sith Sam Ath; Gothenburg 大学的 Joakim Öjendal, Malin Hasselskog 和 Mona Lilja; 及独立咨询专家 Pia Wallgren。中国云南省：中国农业大学的左停; 云南省生物多样性和传统知识研究会的许建初及中科院昆明植物所的杨永平。泰国清迈省： Chanyuth Taepa, CARE Thailand; 及国际混农林业研究中心 (ICRAF) 的 David Thomas。

同时，我们为下列资源人对我们提供的指导和帮助表示真诚的感谢：世界资源研究所得 Frances Seymour 和 Fredrich Kahrl; 及国际混农林业研究中心清迈办公室的 David Thomas 及办公室的所有工作人员。同时，对世界资源研究所的内部评论员 Anthony Janetos, Crescencia Maurer, Jesse Ribot, 和 Patricia Zurita; 及外部评论员 Jake Brunner, Jeff Fox, Mingsarn Kaosa-ard, Geraldine Zwack 表示感谢。

特别感谢瑞典国际发展合作署，皇家荷兰外交部，福特基金会北京办事处及洛克菲勒基金会对此项目提供慷慨的财政资助。

**REPSI 是 “Resources Policy Support Initiative” (资源政策支持行动项目) 的缩写。

主要参考文献

- Agrawal, Arun and Jesse C. Ribot. 1999. "Accountability in Decentralization; A Framework with South Asian and West African Cases." *Journal of Developing Areas* 33(4): 473-502.
- Beckman, Malin, Le Van An, and Le Quang Bao. 2002. *Living with the Floods: Coping and Adaptation Strategies of Households and Local Institutions in Central Vietnam*. SEI/REPSI Report No. 5. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Brettell, Anna. 2001. "Environmental Disputes and Public Service Law: Past and Present." *China Environment Series*, Issue 4.
- Crook, Richard C. and James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fan Gang, 1999. "Transition to Fiscal Federalism: Market-Oriented Reform and Redefinition of Central-Local Relations in China", in *Fiscal Decentralization in Emerging Economics*, Kiichiro Fukusaku and Luiz R. de Mello, Jr., eds. Paris:OECD.
- Jahiel, Abigail. 1998. "The Organization of Environmental Protection in China." *The China Quarterly*. No. 156: 757-787.
- Jørgensen, Bent D., Cecilia Bergstedt, Nguyen Quang Dung, and Do Thi Phuong Thao. 2001. *An Uphill Voyage: Decentralisation and Natural Resource Management in Phu Tho Province, Northern Uplands of Vietnam*. SEI/REPSI Report No. 3. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Mawhood, Philip. 1983. *Local Government in the Third World*. Chichester: John Wiley.
- Öjendal, Joakim, Malin Hasselskog, Mona Lilja, Sith Sam Ath, Pia Wallgren. 2001. *Addressing Anarchy: Decentralization and Natural Resource Management in Ratanakiri Province, Northern Uplands of Cambodia*. SEI/REPSI Report No. 2. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Oyugi, Walter O. 2000. "Decentralization for Good Governance and Development." *Regional Development Dialogue* 21(1): 3-22.
- Rao, M. Govinda. 1999. "Intergovernmental Fiscal Arrangements in a Transitional Economy: The Case of Vietnam." *Regional Development Dialogue* 20(2): 119-131.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Allan.
- Wunsch, James S. and Dele Olowu. 1995. *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press.

注释：

¹ 然而，我们的案例研究中没有包括缅甸。一个完整的东南亚大陆的研究应该把缅甸包括在内。

² 本文基于世界资源研究所《环境、生计和当地机制》的报告，原报告共 77 页英文，由 Mairi Dupar and Nathan Badenoch with Dang Thanh Ha, Hoang Huu Cai, Le Van An, Nguyen Quang Dung, Pham Thi Huong, Sith Sam Ath, Tran Duc Vien and Zuo Ting (左停) 撰写。由世界资源研究所出版，2002。

³ 源于 2002 年 2 月与 Mingsarn Kaosa-ard 的私人通信。同样可见《经济学家》2002 年 3 月 2 日题为“考虑到的所有事情：泰国宪法囊括了大多数可能发生的事件”的文章，及题为“新秩序：泰国第 16 号宪法为稳定和繁荣提供了完美的指南”一文。

⁴ 对于中国财政分权的具体分析参见该文献，财政分权是中国改革的一个重要要素。对于我们所引用的文献，参看本文后列的主要参考文献。

⁵ 源于 2002 年 2 月与 Mingsarn Kaosa-ard 的私人通信。同样可见《经济学家》2002 年 3 月 2 日题为“考虑到的所有事情：泰国宪法囊括了大多数可能发生的事件”的文章，及题为“新秩序：泰国第 16 号宪法为稳定和繁荣提供了完美的指南”一文。

⁶ 由世界银行和英国国际发展部共同资助的北部山区扶贫项目，是“一个多部门的分权项目，该项目投资于农村道路、市场、灌溉和水利建设、基础教育和健康及社区发展，旨在于帮助越南最贫困地区的农村近百万的贫困人口（85%为少数民族）。”资料来源于：2001 年 10 月 25 日世界银行新闻公报，No: 2002/117/EAP，题为“越南：世界银行特别支持、批准新的扶贫项目”。

⁷ 源于 2001 年 11 月 30 日与 Chanyuth Taepa 访谈。

⁸ 同 7。

⁹ 2000 年 11 月 Souphab Khouangvichit, Sithong Thongmanivong, Nathan Badenoch 等人在 Luang Prabang 省的田野调查。

¹⁰ 源于左停 2001 年 7 月在泰国清迈关于分权的 REPSI 写作会上的汇报。