

跨边境的环境管治

在大陆东南亚的原则与实践

Nathan Badenoch	著	
李勤	宋立	翻译
左停	柯意志	校译

云南科技出版社
2002年7月

目 录

致谢

一、介绍

二、跨境环境挑战背景

国际河流的上下游动态

合法和违法的森林资源贸易

区域性基础设施的扩展

三、大陆东南亚区域化的趋势和参与者

政治合作：东南亚国家联盟的一体化

经济的整合：大湄公河次区域项目的动力

共享环境：发展和保护

机构的多元化与区域管治

四、环境合作的制度结构

恰当的授权与适当的能力

相互补充原则：在最低的适当水平的权威

有关国家政府的全权代表

在发展规划中考虑环境

五、环境管治实践

信息的透明与获取

公众的涉入

对受影响有关利益相关者的责任

六、加强跨境环境管治

加强机构间的合作

提高管治实践

致 谢

本书的许多分析直接来自“湄公河区域环境管治项目”(MREG)的研究和讨论,或者从中受到启发。首先作者要感谢MREG的参与者创建了一个开放的论坛,使大家可以交流思想和经验。作者也要特别感谢世界资源研究所机构与管理项目部的法兰西斯·西莫尔主任,他对本报告提出了富于洞察力的指导和非常专业的帮助。"资源政策支持行动"的项目副经理玛丽·杜帕是整个REPSI项目建设性和创造性的伙伴,在报告的写作中为报告的要点提出了很有用的修改意见。作者还要感谢柯意志提供了编辑细节和对研究的精心帮助。来自REPSI清迈项目办公室的瓦塔娜·嘉图亚西莎提供了支持,她具体联络合作伙伴参与REPSI的活动。这里还要感谢乔纳森·库尔制作了地图。

报告从许多同仁的回应中获益,他们是世界资源研究所的同事:约翰·科里、彼得·维特、艾丽娜·彼得科娃、丹·登斯多、杰伊·麦克阿里斯特。爱丽莎·张修改了最初的草稿。大卫·汤姆斯、左停、杰马里·清沙通也为初稿提供了有价值的意见。另外一些专家对初定稿提出了建议和意见,他们是索姆如地·尼克若、李勤、马格纳斯·托热尔、曼斯·尼尔森、约翰·多尔、沙托鲁·马苏托、Tamaki Ohashi。所有的书评人慷慨地贡献出他们的经验,为报告结构的改进提出建议,使报告更为准确、更为严谨。

我也要感谢ICRAF清迈办公室的所有职员为REPSI提供了理想的办公场所,并一直支持项目的开展。

REPSI衷心感谢以下机构为项目提供慷慨的资金援助:丹麦国际援助署、瑞典国际发展合作署、荷兰外交部、美国国际发展署、洛克菲勒基金会。

跨边境的环境管治

在大陆东南亚的原则与实践

一 介绍

2000年3月4日，赛伞河水位突然上升，引起了柬埔寨隆发省渔民和农民的生命及财产的损失，料想不到的巨浪从亚力水坝倾泻而下。亚力坝是下湄公河水系最大的水坝，位于柬埔寨上游的越南境内。柬埔寨的非政府组织和当地的社区提出了洪灾损失的细节，并鼓励国内和国际的民众考虑此“跨边境事故”的含意。在事故发生期间，柬埔寨和越南的官员几乎没有信息的交换，事实上边境两边的两个省也没有通讯连接。越南向柬埔寨政府表示了道歉，并保证这种不通知就放水事故不会再发生(Charpman,2000)。

与此同时，柬埔寨政府要求湄公河委员会(MRC) 调查此事件，继而审视几年前在项目规划期间埋下的隐患，特别是，水坝的规划中没有包括对隆发省环境和社会影响的充分重视。在得知亚洲开发银行（亚行）正在考虑赛伞河上的其它水坝后，在柬埔寨的当地和国际非政府组织向亚行施压，要求亚行再评价它是否应该介入赛伞河的开发(Ojendal 等，2002)。亚行决定在对潜在环境和社会影响有足够研究之前暂时中止该规划。

这些跨境问题的挑战突出了需要决策过程超越一国的边界，他们举例说明需要创造一种管理结构，把它设计成在许多层次上能培育生态可持续的、社会可接受的发展。一方面，大陆东南亚国家政府在几乎所有的决策里面总是占居一个中心位置，他们的参与对任何可行的长期环境问题的解决都是必需的，另一方面，区域性机构的作用正在增加，因为他们可以为更多的利益相关者提供合作的有效渠道。

亚力坝水流突然下泻事件证明了大陆东南亚的区域机构结构和运作还不足以有效应对跨边境的环境挑战。举例来说，利益相关者沟通渠道的缺乏——当地社区之间、政府之间、区域性机构之间以及这个三之间都缺乏沟通，是决策过程中信息的获取和交换一系列问题中的一部分。在水坝规划中包括社会的和环境的失败跨越了柬埔寨的边境，显示出缺乏对跨境环境可持续性的关注。亚力水坝水流突然下泻的历史是十分复杂的，而且制度定在水坝规划后已有所改变，这项报告的目的不是调查这个特别事件的细节，而是考虑跨境环境问题的产生和调查对大陆东南亚区域环境管治的影响，这种在区域层面上的管治失败对有效的自然资源管理、国家的发展需要和公正的环境结果有重大影响。

这项分析将利用最近大陆东南亚——包括柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、中国云南省和越南——的发展和有关全球化经验来考察管治实践的改进怎能适应本区域的跨境环境挑战。报告着重分析三个区域性的机构：亚洲开发银行、湄公河委员会和东南亚国家联盟，主要强调下面的问题：

- . 什么是大陆东南亚最紧迫的环境挑战？
- . 发挥区域性作用的力量是什么？区域性机构是怎样响应的？

- . 区域性**机构**的结构和管治的现存差距是什么？
- . 能够在区域层次上提高管治环境水平的最有前途的方式和方案是什么？

大陆东南亚区域有多种定义，包括：生态学的定义是湄公河流域；按投资和贸易的驱动单元来定义包括中南半岛的国家和中国的云南省；从政治的角度定义是更大区域机构的一部分(见地图1)，本研究采用的“区域”概念是一个范围更广的、与环境和自然资源相关的政策论坛，并且它能明确地考察不同定义的相互关系。这里的分析强调那些在自然中是直接跨境的环境问题，而不是整个区域的环境挑战。

为了更成功地应对跨境环境挑战，区域性机构需提炼推动合作的程序和结构。本报告建议改进机构的结构，提升管治实践，以提高利益相关者涉入的广度和深度，使之能更搞好地处理多种利益和人与环境的复杂交互作用，能对更可持续的和更公平的环境结果有所帮助。

二 跨境环境挑战的景观

诸如更有效的水资源分配、恢复栖息地和物种的稳定性、划定森林保护区、防治大气污染等这样的环境挑战是重要的国内问题，但是它们不会顾及国家的政治边界。大陆东南亚国家分享森林、水和生物多样性以及由此带来的该区域是全球环境最丰富的区域之一的事实，意味着他们也要分担管理跨境生态系统的责任(MRC,1997b)。的确，生态系统通常都会跨越国家的边界，并导致国际性的环境关联(WRI,2000)。国家发展利益的相互交错形成了区域层面上的资源竞争，并进一步促进经济的发展 (REPSI和YIG,2001;Ratner,2000)。农村社区的贫困导致森林、土地和水资源的过度开发，并带来一系列超出紧邻社区的环境影响。更大范围的开发活动和违法的开发也对当地和区域的环境构成威胁。

这一节主要是介绍大陆东南亚跨境环境挑战的三个方面——国际河流及其流域的管理，森林产品贸易和区域交通、能源基础设施的开发。这种选择只是代表区域生态系统的许多复杂的跨境环境联系的一种采样，但它为随后的区域环境管治机制的分析提供了背景材料。

1、国际河流上下游的动态

为流域内 6500 万少数民族人民提供生计的意义重大的湄公河常常是大陆东南亚跨境环境挑战的象征，除此之外，在大陆东南亚还有不少国际河流，例如：红河（中国——越南）、伊洛瓦底江（中国——缅甸）、萨尔温江（中国——缅甸），这些流域都是重要的稻米主产区，河流还提供饮用水、渔业之利、发电、沉淀泥沙、维持生物多样性、冲刷废弃物、旅游资源等（见地图2）。湄公河跨境环境挑战正好显示出所有这些问题的复杂程度。大陆东南亚的六个国家都在沿河两岸，依靠湄公河作为经济发展的源泉。

湄公河水电开发方案——云南省在干流、老挝和柬埔寨在支流上的水坝、老挝和泰国灌溉的扩展、泰国向内陆调水等等都对下游产生潜在的重大影响。上游活动对下游影响的关系是十分复杂的，在湄公河三角洲，洪水周期性地损害基础设施和农作物，洪水过后，大约200万公顷的农田被淤泥覆盖，但这些淤泥对农民生产稻米的能力是至关重要的，可以生产养活越南人民的稻米，为越南政府提供外汇来源 (Le QuangMinh,2001)，洪水通过冲刷侵入三角洲的盐水维持生产力和生计。柬埔寨的内

陆渔业为其提供了80%的蛋白质来源，同样也容易受到年复一年的洪水涨落和泥沙淤积的影响，这个流域的水生态系统是一个巨大的生物多样性宝库，许多水生物的产卵和回游模式依水文学的水流涨落变化而变化。

生态系统管理的概念是以处理环境关联而发展的，人与环境相互关系的多样性和复杂性(WRI,2000)，特别是政策的制定者们已开始关注影响水的时程、量和质的因素，例如土地利用与水电开发的关系在政策的制订与实施、反馈中常常成为争论的主题。在大陆东南亚，一个重要的问题是老挝的游耕（占主导地位的耕作模式），因为水文改变和泥沙淤积增加而对下游地区潜在的影响，例如对柬埔寨的湿地。下湄公河流域国家——老挝、泰国、柬埔寨和越南在水文系统中同时占据上游和下游的位置，他们必须分担费用、责任和水流的改变。

流域内不同管理范围、许多地方性的决策制订产生了这种上下游的关系，而且上游地区的改变可能引起下游地区生态系统的累积影响，这种变化也造成对当地生计(例如鱼的数量、饮用水)和国民安全(例如水是生产民众最重要食物的命脉)的切实影响，虽然将下游的用户描述为受害人是很容易的，但更重要的是了解现存的整个系统的范围，包括上游用户为了提高生计和发展资源工业以补充国家预算所面临的有限选择。

2、合法及违法的森林资源贸易

由于过度开发、管理失当、农业的扩张和城市化等，区域内的森林资源不断下降（东南亚国家联盟，2001）。多股力量驱使森林资源退化的情况是区域性的，只有一国采取措施是不会奏效的(EIA和Telapak,2001)。例如，缅甸边境地区的合法、非法森林贸易除了受其内部驱使外，邻国的巨大需求使情况进一步恶化。这种贸易因为需求量大、边境线漫长、约束不力、强烈追求眼前利益和大肆采伐的刺激，在缅甸与印度，老挝、泰国和中国的边境地区都十分兴旺(Brunner 等, 1998; Brunner 等, 1999)，地图3显示了大陆东南亚分林种的森林覆盖范围，不过这些森林大多已退化了。

由于上游流域的森林普遍退化和森林采伐导致的洪灾，泰国政府1989年发布了禁伐令，在经历了1998年长江历史性的洪水后，中国也禁止采伐天然林。泰国政府禁止砍伐森林的结果之一是森林的退化转到了邻国的老挝、缅甸和柬埔寨(MRC, 1997b; Hirsch, 1995)，他们合法的、非法的出口木材随需求不断增加。中国的禁伐令也产生了类似的情况，而且更为明显(EIA和Telapak,2001)，中国的木材需求正在由从邻国增加进口来满足。不过，合法和非法木材贸易不仅仅是中国和泰国政策导致的后果，以老挝政府的观点，除了水电开发外，在近期几乎没有现实的经济发展能替代商业伐木，这种木材的高需求对保护森林和生活在那里的老百姓造成了巨大的压力。

大陆东南亚的陆地生物多样性大多富集于边境地区，即在老挝、越南和中国云南省的边远山区，而且大多数还是保存完整的原始森林(Donovan等, 1998)。过度开发、森林丧失、栖息地片段化威胁着这个区域生物多样性未来的完整(Dillon 和 Wikramanayake,1997;Donovan 等,1998)。随着交通基础设施的迅速改善，到以前的生物多样性丰富的边远地区越来越容易，而且，随着中国收入的增加，对医药的巨大需求明显地增加了受威胁的濒危的物种的贸易量(Le Ee Lyn,2001; Nooren 和

Claridge, 2001), 这种需求在老挝急剧增加, 当地植物和动物物种的贸易不可抗拒地取决于中国市场 (Nooren 和 Claridge, 2001)。国内的因素也助长了这种挑战, 国家政策的调整 and 改变也影响了森林产品的贸易, 从1995年起, 老挝政府加强了对濒危物种贸易的监管, 但是老挝漫长而没有天然屏障的边境为躲避不断加强的监管提供了相当的机会, 濒危物种的贸易量还是在不断增加 (Nooren和Claridge, 2001)。传统的营林方式过分强调了集中控制, 忽视了有关社区来监管森林资源(Brunner 等, 1999)。简言之, 常规的管理方式不断失败, 保护受威胁的生物多样性的可行替代方法是既少又不适用。

3、区域性基础设施的扩展

区域内各国政府得到亚行和其它的双边援助(例如来自日本的援助)的支持, 已制定了预计到2006年加强区域连接的道路网项目的计划, 计划的支持者们希望交通基础设施的发展将通过人员、货物流动的便利刺激经济的发展, 这样的发展战略追求促成沿新修建的高速公路形成“经济走廊”, 把先前边远的社区与市场和服务连接起来, 例如, 支持者说建设“东西交通走廊”, 包括公路、港口、桥梁项目, 把越南的岘港市与老挝的沙湾那吉、泰国的穆达汉(Mukdahan)和缅甸的毛淡棉连接起来, 将增加这些国家间的货物流动, 刺激几个国家和当地的经济的发展。

交通的改善和扩展将带来直接和间接的环境影响 (ADB, 1997; Dobias 和 Talbott, 1995), 直接的影响包括改变土地利用模式、扰乱排水、打断动物的迁徙、土壤侵蚀、土壤和大气的污染。间接地, 修筑道路可能促使蚕食森林和其它有重要生态意义的地区, 会使农业和伐木活动扩张 (NUOL, 1999), 如果环境影响评价 (EIAs) 能在恰当的地点贯穿项目始终, 可以帮助确定和减缓对环境可能的负面后果。

区域电力连网的计划也是增加未来经济发展基础设施的重要部分, 亚行和许多区域内国家政府支持的这个计划, 预想了一个由跨境输电线路相连接的供发电系统³, 区域的电力贸易不仅产生了国际连接, 而且伴随上面介绍过的上下游的动力机制⁴。推进区域能源连网和处理国际河流管理并没有与确保统一的、综合的规划过程相一致。

在许多这样的例子中, 最好的解决问题的方式可能是在边境两边共同进行环境影响评价, 因为这些计划都是在区域的层面上做的, 诸如亚行、湄公河委员会这样的区域机构的涉入对确保潜在的累积影响和其它有关的环境问题纳入更大的计划、安排优先性都至关重要。总之, 在大陆东南亚管理淡水资源、森林资源贸易、区域的基础设施是一个需要更好的区域合作的重大挑战。

三 大陆东南亚区域化的趋势和主要角色

大陆东南亚国家政治和经济体制的多样化呈现出其区域合作的特殊性, 泰国从1997年开始进行民主改革, 具有明显的市场驱动的经济发展的经验; 柬埔寨最近才彻底摆脱导致社会、经济和体制破坏的冲突, 正在集中精力重建国家统治的基础制度; 越南和老挝是一党专政的国家, 开始从中央计划经济向市场导向的体制过度, 虽然实行广泛民主的步履相当缓慢; 云南作为迅速发展市场经济的中国一个省, 在处理与邻国的关系上享有一定的自治权, 但虽然如此, 云南必须服从由中央确定的国家利益。缅甸是一个在区域舞台上相对新的参与者, 经历了30多年的孤立封闭, 其军

政府仍在阻止民主进程。

这种政治和经济体制的多样性阻碍了区域公民社会的发展。特别是，不同程度的政治自由（为非政府的声音提供的空间、在国家的政治决策过程中公众代表的程度）都差异太大，限制了区域性的非政府行为的活动。在世界上其它的地方，已经证明，活跃的公民社会是区域性机构框架的重要组成部分。例如，在拉美和加勒比地区，非政府参与者已经进入国家的环境决策与规划程序，在欧洲，公民社会的力量已经在为一份重要的环境协议的从拟订到签署全过程中发挥了作用(见下面的第五节)。在大陆东南亚，一些网络性的努力关注公众感兴趣的问题，诸如国际保护小组的区域性活动、学术机构的研究和能力建设，和民间社会偶尔对开发项目的反对⁵。然而在区域和跨国境的活动中代表了特别的利益的、活跃的非政府参与者还没有出现，这表明在环境和发展的确定中，中央政府还是居于绝对主导地位。

抛开最近吵闹的历史，大陆东南亚也不是完全没有政府间的合作和协调，在当今的和平与发展时代，区域化的力量创造了三个相互联系与重叠的区域认同体，它们影响了区域内环境管治的形态和功能，这一节就主要讨论三个区域性机构——东南亚国家联盟（东盟）、亚洲开发银行（亚行）、湄公河委员会（湄委会）是怎样服务于区域的政治合作趋势、经济一体化和环境意识的。

1、政治合作：东南亚国家联盟的一体化

随着1999年柬埔寨加入东盟，完成了大东盟的构建，东盟国家发展到10个：文莱、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南。这种组织摆脱了冷战时特点，呈现出不断强化的区域稳定与合作的积极作用。因为中南半岛多样化的政治体制、经济发展趋势和社会发展水平，所以新的东盟一体化对于大陆东南亚特别重要，在东盟框架之下，越南、泰国、老挝、缅甸和柬埔寨的政府能坐到一起讨论共同面临的挑战，并有组织地参加与邻国的中国、日本和韩国的“10+3”的对话。

在互不干涉内政和少数服从多数的决策原则引导下，东盟通过更高级别的部长级会议，行使其职责，这种安排意味着所有成员国的前景需要讨论，直到达到意见一致，任何国家的主权必须得到尊重，为了维持和谐和避免对抗，成员国之间进行磋商和谈判。虽然有批评者认为这是清谈多余行动 (Vatikiotis, 1996)，但是一个扩大了、相互信任的东盟还是在不断发展，各国之间未来还会有更多的政治合作。东盟政策的形成是一个缓慢而谨慎的过程，顺从国家的政策是自发的。随着老挝、柬埔寨、缅甸和越南（统称LCMV 国家）的加入，因为各成员国额外的利益和不平衡的能力，一致同意决策的最低共同标准进一步降低，自由贸易区、亚洲投资区及其它类似的在东盟流行的合作安排都因国内的政治和既得利益而受到阻碍 (Soh, 2001)。

虽然东盟常常被描述为是一个政治组织，但事实上它正从关注政治合作转向谋求经济发展的区域合作。的确，因为成员国之间极端的政治和经济的多样性，特别是政治体制和经济开放水平的不同，应对国内问题的压力很勉强，所以在促进区域环境管治上，东盟采取领导立场的前景就会十分渺茫（见专栏1）。然而令人鼓舞的是，一些东盟的官员与外界的观察员相结合，正在说服修改东盟的不干涉原则(Kao和Kaplan,1999)，这可能提高成员国间政治合作的有效性。

2、经济的一体化：大湄公河次区域项目的动力

亚洲开发银行促进了大陆东南亚的经济发展计划，大湄公河（GMS）计划支持柬埔寨，老挝，缅甸，泰国，越南和中国云南省经济的自由化和区域一体化，对生活在次区域的2.4亿人民意义重大，GMS 经济联合的想法得到了区域内国家的支持，并把其作为日益市场化的经济发展的优先方面。从1992年GMS概念的提出，亚行已经提供了7.7亿美元的独立贷款和2.3亿美元的拼盘出资用于10个以交通和能源为主的优先项目。另外还有4600万美元用于技术援助等研究工作⁶。

中国中央政府已经为云南进一步融入GMS开了绿灯，这一决策预示着美好的长期远景。通过GMS 的活动，东盟国家与云南省联合的发展前景正浮现出来，云南与中南半岛国家经济吸引是相互的，因为双方都看到了拓展市场的机会，因此，GMS 概念产生了非常清楚的地理、经济和环境一致性，使得区域的政府间格外相关联。因为GMS计划得到了亚行和诸如日本、澳大利亚等政府的财力支持，亚行还有不干涉国内政治事务的政策，因而也就更加吸引了大陆东南亚的各国政府。

GMS超越了银行计划正在发展成一种同一体，在GMS作为一个经济整体的认识上，除亚行外的其它机构也保证要给予支持。很明显，亚太经社理事会 (ESCAP) 正在推进“GMS开发十年”，日本的“印支开发论坛”已扩展到与次区域一致的地理范围。经济的融合和发展合作方式不断增加，以这些方式，GMS 国家的政府通过提供共同利益的单子，而不是政治论坛而相互作用。虽然扶贫被描述为是许多开发活动的中心，但一些观察家责难操纵GMS计划的新自由主义的开发把社会是否能接受抛到了脑后(Rigg,1997;Range,2000)。边缘化社区的经济发展利益被忽视了，甚至会形成结构和政治障碍，阻碍他们积极参与规划和战略的实施，而那些规划和战略本来就是为了帮助他们的。

专栏1 在东盟框架下的环境责任

1985年，“东盟自然与自然资源保护协议”规定，在一定的环境之下，一国应为另一国的保护必须支付(Tay等,2000)，这个对跨境环境责任（通过资金需求）的创新方式还从没有实施过，因为政府对协议的政治支持是不够的，还有这个协议是西方的保护组织拟订的。

不干涉内政和一致同意才决策的“东盟方式”没有提供一个稳定的基础来建立责任机制，约束国家和其他的参与者对跨境环境影响相互负责。然而 1997-1998 年由烧荒种油棕引起森林火灾的烟雾事件，使事情达到了一个空前的审查印度尼西亚国内政策的程度，甚至有了文莱在新加坡发表了要对印尼大火造成的损害采取执法行动的谈话。最后，问题是由“区域烟雾行动计划”解决的，这个计划是1997年同意的，包括联合监测和防止措施。事实上，1995年东盟已有合作计划来防止和处理烟雾 (Tay 等,2000) 。

虽然烟雾处置后果还没有观察到，但这是一个信号，说明现存的这种区域的合作会逐步增加。在1999年柬埔寨加入东盟前夕，不干涉内政原则是否应该继续被拿出来讨论，事实上，因为柬埔寨国内的政治形势，延后了其成为正式成员，尽管一些国家曾试用过“灵活对付”或者“建设性干涉” 的策略，像泰国提出与缅甸讨论人权和其它国内的政治问题，但新老成员国之间的紧张关系并没有导致修订“东盟方式”(Thayer,1998)。

3、共享环境：发展与保护

恶化的环境导致大陆东南亚国家更大的合作意愿和需求 (MRC,1997), 湄公河是沿岸国家间的天然纽带, 但是强调共同的环境挑战还是最近的事, 最重要的合作努力是湄公河委员会, 它是在印支冲突的困难时期唯一仅存的区域机构, 由泰国, 老挝, 柬埔寨和越南组成的湄公河委员会创立于1957年, 那时还是湄公河临时委员会, 主要是为了推动下湄公河的水电开发。它的职责在1995年的新协议——湄公河流域可持续发展合作协议(湄公河协议)——中有所扩展, 是这个协议创立了现在的“湄公河委员会”。湄公河委员会的主要工作是为了更有效地控制洪水、分配水资源、水质监测、在公正公平利用的基础上促进流域的发展, 协议也要求认识和强调与大规模水管理相关的社会经济、环境的能力制度化, 随着2002年湄委会流域开发规划的启动, 湄委会已经向着实现它的更加雄心勃勃的、协调流域内活动的作用迈出了重要的一步。

湄委会是一个包括三个分支的政府间机构, 它有秘书处、联合委员会和理事会, 又由国家湄委会支撑, 同样地, 湄委会的职权直接来自成员国代表的相互作用。引人注目的是, 中国和缅甸还不是湄委会的正式成员国, 虽然从水管理上他们与下湄公河国家几乎没有任何共同的利益, 但湄委会通过其“对话伙伴”关系, 已经有了有限的接触。

在1999年以前, 湄委会被当作是一个封闭的、技术性的组织, 但从那以后, 随着更高级别的管理, 湄委会已显示出是一个新的、更开放的、运作透明的机构, 正在向着促进大陆东南亚区域政治、经济开放转变。双边和多边的捐助者对鼓励这种转变是十分重要的, 同时, 捐助者为新湄委会的核心项目——“水利用计划”、“流域开发计划”和“环境计划”提供了最必需的援助。湄公河协议为成员国提供了解决矛盾和争议的基础, 这个协议不是在原来的结构下出台的, 重要的是它并不强调已经发生的改变的政治意义, 虽然湄委会秘书处已经努力使外界参与者参加, 并且它的风格转向为“客户”提供服务, 但它的决策结构和程序还是维持在高层次的、政府间谈判基础上的暗箱操作。

另外一种环境区域化的例子是非政府组织试图建立一种机制来促进在宝贵的边境森林里生物多样性保护(东南亚国家联盟,2001b), 国际保护团体在提供技术投入和建议可操作的对话与交换机制上是起作用的, 例如, 世界野生动物基金会(WWF)为了加强生物多样性保护和增加边境地区的生物多样性稳定性, 在1997年创建了“印支生物多样性论坛”, 为增进共识和相互理解提供了一个平台。这个例子是值得注意的, 因为它鼓励科学家、学术界、来自当地政府的或外地的个人、当地社区、以及各国政府的代表参与(Dillon和Wikramanayake,1997), 但是这种方式固有的问题很大, 除了缺乏技术能力、信息和难以达到重要的生物多样性地区外, 已经证明政治意愿是一种强大的限制, 因为共同保护的努力可能会威胁到国家主权(Dillon和Wikramanayake,1997)。

4、机构的多元化与区域管治

在一体化的时代, “把国内和区域分开的界限模糊不清, 甚至蒸发了, 这种趋势还因为不断增加的经济和非经济问题的相互关系而加剧”(Kao和Kaplan,1999), 与

这种背景相反，在多大程度上我们能说区域管治真的存在？有多少决策是在区域的层面上做出的？每一个区域机构都有它的原则和标准——东盟的“互不干涉内政”、亚行的不关心政治的开发支持、湄委会的公正公平利用，都决定了怎样合作和让别的参与者发挥作用的空间有多大（Dore,2001b），上述提到的三种区域化共有的因素是国家参与和官方程序的盛行，像威胁到国家主权这样的担心已经被确认为是区域跨境环境问题的一个重要挑战(He等,2001)，甚至即使政府占主导，区域性机构的扩张影响政治、经济和环境的状况已经慢慢地，但显著地出现了。

什么是促进改善环境管治的最恰当的区域机构？理解一直是在变化着的。有些人建议直接代表国家利益和政府的区域机构最为有效，因为它直接地与形成政府作用的国家决策相结合（Le Quy An等，2001），另一些人又认为 GMS 计划是一种更好的适应区域的方式，部分原因是它包括云南省，部分原因是它认识到经济的区域化，还有部分原因是因为它为非政府的介入提供了更多的机会（Zuo, 2001）。

另有一些人认为机构相互作用，与每一国参与相关的特殊综合机制一起，提供了一个表演的舞台，在那里可以专门强调环境管治的改革（Kao, 2001），机构的丰富性——相互重叠、相互补充的使命和多种交流渠道和职责的多样化的机构——将可以产生更加有效的跨境问题的管理(Lipschutz,1997)，这种机构相互影响的方向主要由管理的结构和运作、决策是怎样做出、由谁做出决定的。

前面的部分突出了区域面临的紧迫的跨境环境挑战、三个已经开始响应这种挑战的关键区域性机构，下面的部分将论证机构的结构和管治怎样改变才能加强区域参与、达到更有效跨境环境管理。

四 环境合作的机构结构

因为区域环境挑战的责任性和涉及面太广，没有一个区域性组织能独自处理区域环境与发展挑战的方方面面（Le Quy An等，2001），基本上制度的失效在整个大陆东南亚的跨境环境中是共同的问题（Nilsson 和 Segnestam,2001），从更大的范围来讲，在国家层面上的制度失效，比如说促使环境成本的外部化，忽略了本土的资源管理权限，采用了不现实的、不恰当的治理结构，而且不能与环境问题相结合，这些对环境有实质性的负面影响（Prachoom,2001）。对有充分广泛透视能力的区域制度的需求是很紧迫的，这种透视应该提供综合观点，包括系统的因果联系、供需机制、人与生态系统相互作用，而且应该灵活、能反应以及有理解当地条件的专门能力。

本节将**提到具体**的例子，采用四个标准评估与大陆东南亚机构相关的结构安排——适当的授权和足够的能力、合适的职权定位、有关权限的代表、与环境事务的结合。由于这些标准的确只是成功的机构必要特征的一部分，这里要申明，但这是大陆东南亚跨境环境管理的基本概貌。国际经验参考为考察每一个标准提供了非常有价值的借鉴。

1、恰当的授权与足够的能力

机构的授权为区域性组织提供了它的地位和职责的框架，在机构授权中环境事务的位置定义了与环境问题打交道的范围。大陆东南亚的区域性机构的授权各不相

同，本分析考察了一个流域管理机构——湄公河委员会、一个多边的金融机构——亚洲开发银行、一个区域政治组织——东南亚国家联盟。虽然他们全都牵涉到跨境的环境问题，但没有一个是专门为环境问题设立的，每一个都受到其优先领域、现存的关于“环境是技术事务”这股力量的限制，不过所有这些机构都显示出某种灵活性来重新审视其授权，以寻求更综合、更合作的方式来解决环境问题。

环境管理权的成功实施需要的能力，在现在的相关机构里都还不存在 (REPSI, 2001)，在实施高效管理的能力上的差距——公众意识、综合环境影响评价、信息管理与交换等等都会加剧上面讨论过的环境挑战，政府、当地社区、区域机构应对跨境环境影响和利用区域一体化机会的能力因为观念落后，方法、技能和资源的缺乏而显得非常不足(REPSI-MREG, 2001)。

迄今为止，在大陆东南亚区域没有任何独立的机构被授予专门的权利解决跨境的环境问题，而且要考虑是全部利益相关者。不过，湄公河委员会现在有一定的权利来解决环境问题，包括超越国家边境的问题，正如可以证明的那样，可以把湄委会置于协调区域与水相关的跨境挑战最佳的位置(Ojendal 等,2002)。大湄公河开发计划需要亚行的政策考虑基础设施投资中的跨境影响，亚行还可以通过资金支持来提高政府的能力实施这样的影响评价。虽然，东盟有更广的政治授权来协调成员国的政策，但是它并没有在各国环境政策的协调中发挥多大的作用。

国际经验证明环境管理与政策重视的核心对于机构的效力是最基本的，例如，赫尔辛基委员会使政府的高层承诺具体化，要求对波罗的海的水资源的退化共同承担责任和损失。这个委员会被授权提供一个政治合作的平台，解决特别的环境问题，与冷战时的仅作为桥梁的机构不同，委员会的创办人认识到，没有各国政府政治上的全力支持，它不可能动员集体的行动减少波罗的海的污染(Momose等, 1995)。然而，在大陆东南亚，为了区域的环境，类似这样高层的支持却不明显。

2、相互补充原则：最下层的权力

里约宣言主张，对一定规模的环境争议应授权给恰当的决策层，国家的政府一般是环境决策的基本层面。事实上，对许多的问题，这可能是最恰当的层面了，但是，权力在不同层面的分配意味着环境决策权是可以分层的，一定的权力和职责可以分配到不同的机构或社会群体。因此，要达到恰当的决策水平常常包括把职责向上转给区域性的，或者是国际性的实体，向下转给国家级以下的政府。

隐藏在跨境环境问题决策后面的理由，是基于仅靠一个国家不能应对诸如国际河流管理、濒危物种的国际贸易、区域基础设施的开发、区域大气污染等这样的挑战，尤其是国际河流流域各用户间水的分配需要某种超越国家水平的决策权力。另外一些问题最好是直接由国家以下级别的政府、当地社区，甚至是私人部门来处理。对所有的环境问题，恰当的决策层应该是代表最大多数的利益相关者。

1995年湄公河协定签定后，湄委会更新的兴趣显示，区域的政府刚刚开始认真地对待多层面水管理的观念，湄公河协定要求每一个签署国公告水位的涨落，这个要求是协定中唯一的法律上的粘合剂 (Öjendal 等, 2001)。但是这只是把正式的责任置于国家之上迈出的第一步，如果完成了湄委会的“水利用规划”，将为成员国间谈判水分配提供一个很好的基础，但是湄委会不是一个国家之上的、有完全的水资源开发区域权力的机构。

亚力水流下泻事件提出，如果授权当地政府沟通信息，对跨境的环境问题做出反应，当地政府就可能在促进信息交换、提供当地环境决策远景方面发挥关键的作用。已经有一些零星的、地方性的环境管理的合作模式，云南与越南、云南与老挝边境就共同防止森林火灾和其它中央政府很难有效管理的环境问题进行了卓有成效的合作(Zuo, 2001)，中国政府就云南省政府更合适处理这些问题的认识有助于分散管理的推进。泰国—缅甸乡镇边界委员会——属于地方层面的直接磋商边境安全问题的权力机构，显示出即使是极其敏感的事情有时最好还是保持与国际外交政治一定的距离。

在世界的许多地区，不断增加的区域合作正在改变管治结构、正在使不同参与者的辅助互动变为一个基本组成——在更广阔的政策舞台选择上的不同的决策层次。欧盟可能是世界上最先进的辅助决策的实验，其中中央政府分享决策的重大权力：议程设置、出台政策、实施和争端的仲裁，这些都是超国家的和亚国家的参与者在多层面的管治系统上相互作用(Marks等, 1996)。虽然欧盟并不是为解决跨境环境问题而建立的，但欧洲的经验表明，相互补充原则的应用允许以一定方式把作用和职责分配给各级政府和民间社会对特定的问题这是最合适的。在大陆东南亚，经济整合和政治合作的轨道提供了一个环境，一个不断增加的、有益于建立区域可接受的处理环境事务的辅助模式的环境。

3、相关国家政府的全权代表

跨境环境管理需要涉及所有的影响资源或生态系统的国家和被影响的国家，在一个流域的上下游关系中，比如湄公河，这就意味着所有的沿岸国都应该包括在影响到流域和它的人民的决策过程中，类似地，没有所有国家参与的生物多样性跨境保护可能达不到预期的目的，不把每一国政府包含其中，这种区域的前景就可能牺牲国家自己的利益，丧失实施区域综合保护的机会¹⁰。

代表的问题对大陆东南亚特别重要，并且与环境挑战的规模相关，正如前面提到的，湄委会由下湄公河国家构成，缅甸和中国还不是正式成员，仅只是对话伙伴关系，联合委员会和来自缅甸和中国政府的代表举行对话会¹¹，虽然这些会议可以保证成员与非成员之间最低限度的信息交流和做出反应，但是不能完全代表国家终究是全流域可持续发展一个大问题。云南境内漫湾和大朝山水电站的完工，以及另外六个水电站的建设需要更有代表性的团体来谈判整个流域的开发(见专栏2)。的确，湄公河上游云南段^①水坝建设是一个缺乏区域管治的例子(Dore, 2001b)¹²。

亚洲开发银行的成员更广泛，覆盖了整个亚洲，但是大湄公河计划只为大陆东南亚国际合作和分享经济发展利益提供了一个特别的论坛。更重要地，大湄公河计划能把云南包括在行动中，这一事实强调了计划的经济影响，也从地理上强调了环境问题的关联性。云南的参与为区域打开了一个对话的渠道，为解决许多跨境的环境关联问题提供了可能，这种环境关联把云南和大陆东南亚其他国家捆绑在一起。东盟国家延伸到了柬埔寨、老挝、越南和缅甸是达到大陆东南亚区域环境问题可能统一考虑的一个里程碑，但是因为云南不在其中，造成了地理覆盖上的隔阂，尽管如此东盟的官员都知道中国的重要性，可以在“东盟+3”的对话中讨论区域的环境问题¹³。这个论坛使中国与其南边的邻居建立起相互信任、理解除了敏感的水电以外的区域的或跨境的问题。

专栏2 不完美的国家代表和管理的局限性

水坝的建设不是唯一威胁下游的活动，2001年，中国、老挝、泰国和缅甸签署了上湄公河商船通航协定，按照这个协定，要疏浚河流，使500吨级的船能通行。四国进行了环境影响评价，并得出结论：环境影响不大。但是这一环境评价仅仅覆盖了上湄公河，考虑的可能的环境变化仅只是短期的。柬埔寨最容易受河流变化影响，潜在的环境影响包括新的淤积模式、流速的改变、旱季的反常水位，但是要得到这些变化的准确情况是不可能的，湄委会也没有能力干预，因为中国和缅甸不在它的权限内。

按照这个协定，泰国政府计划扩大清孔码头，使之能停靠更大船，承担更大吞吐量；老挝政府担心这些建设可能会改变水流，加速老挝一侧河岸的冲刷，还可能使垃圾和其它废弃物堆积在老挝一侧。因为湄公河协定覆盖了干流的开发，沿河两岸的开发，泰国和老挝都是湄委会的成员，这个问题就落到湄委会的权限内了，湄委会要求中断建设，但是问题最后的解决留给两国的双边谈判。

这些事件显示了上游国家的多边合作是怎样迂回绕过现在的环境影响管理的机构安排。湄委会控制这些争端的能力和权限是极其有限的，因为缅甸和中国不是其成员，而且成员国可以直接与上游国家谈判。但是，湄公河协定下的问题已经能由湄委会来仲裁并取得令人鼓舞的成功。

摘录自 Daily Yomiuri, 2002年1月2日；Asahi Shinbun, 2001年12月14日；曼谷邮报, 2001年11月2日。

在处理不同深度和广度的环境挑战的政治和经济机构中，获取国家代表性的重要性在其它区域也充分显示来，例如1989年，中美洲国家政府建立了环境与发展中美洲委员会（CCAD），这是一个政治、经济、生态一致的、共同关心环境的国家组织。这个委员会认识到为了改善当地生活和环境，需要区域的联合和环境合作¹⁴，中美洲国家首脑授权该委员会建立中美洲生物走廊，来自所有相关国家高层的政治承诺使它以区域的方式保护生物多样性。如果没有区域每个国家的同意和承诺，这个区域合作的委员会就不可能出现，更没有机会实施区域式的跨境生态管理(Miller等, 2001)。类似的，在环境决策过程中，为了大陆东南亚的可持续性，各国国家政府的全部出席是至关重要的。

4、在发展规划中的综合环境考虑

里约宣言要求在发展的所有方面应包括环境的可持续性，大陆东南亚国家和区域机构对于将开发和环境保护相已经有一些基本的承诺。紧随1998年的“环境政策”，湄委会在2001年建立了“环境计划”，初步的目标是增加成员国把环境与发展相结合的能力，这个计划特别提到了社会经济、性别、以及少数民族问题，计划承诺要提高成员国的能力、建设环境信息采集与应用的基础设施、支持环境政策改革、倡导环境意识、加强开发活动的合作(MRC, 2000)。此外，湄委会最近建立了一个跨境工作组，这个组起步的活动之一就是考虑世界大坝委员会(WCD)的报告，报告要求用权益—风险分析法，进一步把相关的环境问题纳入大坝建设决策中综合考虑。

亚行的政策是环境考虑必须贯穿项目、国家的战略、和国别援助计划的所有阶段(ADB, 2000a)，它的环境与社会发展办公室专门就环境政策问题提出建议、监测

项目、支持内外部的能力建设。亚行的环境战略框架（SEF）提出了新的努力把环境考虑纳入其基本规划程序中¹⁵，不过他们还没有反映出基本的项目规划的转换后的方式，也没有反映出怎样设置项目的优先排序（ADB, 2001b）。有批评认为亚行本该给环境问题足够的重视，亚行已承认，必须为项目评估做更多的工作（ADB, 2000b）。

亚行在1992年里约会议后不久建立了GMS环境工作组，设置这个工作组的目标是为了确保环境的可持续性寓于GMS经济开发计划中，并鼓励开发成员（DMCs）的环境合作。虽然环境工作组直接参与了GMS计划支持的环境领域，但是，环境领域的行动把更多的环境可持续性带入开发中，亚行的特别计划中的效果不明显（人民论坛宣言, 2000; Dore, 2001b）。在区域和国际社会认为潜在的环境影响非常严重的压力下，因为环境和社会影响，亚行决定延缓参与两个颇有争议的水电项目——老挝的南沙温II和越南的赛伞¹⁶，但是南沙温II的讨论后来又重新开始¹⁷。

跨境环境评价（EA—包括环境和社会影响评价，把上游的EIA考虑入决策过程的战略环境评价）提供了一个进一步把环境结合进项目中、使所有国家都能参与的机会（REC, 1999）。在开发项目中，政府已经建立了EA的政策框架，但是程序的国际化还是很慢。在大陆东南亚找不到跨境环境影响评价的实例，实际上，任何层次的基本的EIA都还没有很好地建立起来，虽然亚行的EIA政策规定，对任何环境敏感的公共和私人借贷都必须进行环境评价（ADB, 2001c），但是实际的记录显示出很多问题（流域各卷）¹⁸。

1995年的湄公河协定确立了环境保护的原则，现在湄委会的工作计划包括建立区域的环境影响评价程序，并与国家的环境评价一起用来防止和仲裁跨境矛盾（MRC, 1998）。一个挑战是要开发新增加的程序来处理涉及跨境环境影响的EIA的各个方面问题。湄委会的“流域开发计划”和“水利用计划”都有建议行动的环境影响评价，特别是灌溉和水电项目。在区域和国家两个层面上可靠的EA程序的制度化仍然是跨境环境管理的关键挑战。（见专栏3）

专栏3 评价跨境的环境影响

欧洲国家通过跨境关系中的环境评价（1991）的艾司泼（Espoo）公约使公众能参与跨境的环境影响评价^a。公约中的程序要求要尽早公告潜在的影响，听取公众对政策、规划和项目计划的意见、将讨论扩大到边境的两边。斯堪的那维亚有四个国家——瑞典、挪威、丹麦和芬兰，他们的经验是采取协调的办法来实施艾司泼公约，结果显示利益相关者横向和纵向的相互作用对跨境EIA是至关重要的。由于国家的法律和行政的运作对促进或是阻碍公众的介入非常重要，任何成功实施参与式的跨境EIA都需要修改和协调国家间的政策框架（Tesli和Husby, 1999）。

艾司泼公约中具体化的跨境参与式框架可以用于评估大陆东南亚地区的问题。例如，湄委会、亚行，可以在柬埔寨和越南政府的支持下，通过当地社区和某些利益群体参加，在评估亚力水坝水流下泻事件的影响范围时，试验前述的方法，进行赛伞流域的跨境环境影响评价。另外一个可说明问题的例子是坐落在泰缅边境缅甸一侧的褐煤火电厂，泰国当地社区和一些积极分子认为项目会带来跨境的污染问题（Supradit, 2001），应该共同进行环境影响评价，而且有两边的当地社区参加，有前述的泰缅乡镇边境委员会促进，可能会更好地解决环境和社会后果。

a 见 艾司泼协议主页：www.unece.org/env/eia/（2002年2月20日）。

国内的环境与发展相结合的政策和区域的机构是纠缠在一起的。一方面因为大陆东南亚机构是政府间的组织，出现在国家关系中的把环境与发展相结合的程度有助于确定其效力，就像亚行努力的那样；另一方面，更好地把捐助者的支持组织起来，可以帮助各国政府进一步综合国家政策框架。

由亚太经社会协调，东南亚给世界可持续发展峰会的报告悲叹，1992年以来，国家发展计划的综合水平非常低下(ESCAP, 2001)。不过，在世界别的区域，一些有多种权限的机构已经成功地把环境与发展结合在一起。在澳大利亚，墨瑞——达林流域委员会考虑了跨境的问题，因为河流穿过几个省，他们以联合流域管理的方式开发，委员会认识到在考虑水的分配时，环境也是一个用户，因此应强调系统的完整和提供生态系统产品与服务的能力。在总的允许取用水之上的部分帮助减少流域的盐分、维护下游用户的利益和一般的环境质量(Dore, 2001a)。环境作为一个用户，需要保证有一个维持跨境淡水生态系统的最低的水位和时程，这一认识是中南半岛向着水资源开发计划中确保环境关注方向迈出的积极步伐。

如上面讨论的，区域性的机构结构中的差距阻碍了他们处理跨境环境问题的能力，解决环境问题的使命是多样的，而且其仍未成熟。区域的机构不能反映不同范围的环境管理的要求，因为有的范围的问题要求决策当局是国家政府之上的，或者以下的。GMS框架中中国和缅甸的出席是区域经济趋势的重要共识，但是中国的官员在湄委会、东盟中的缺席对处理环境问题是严重的制约。虽然对环境的关心日益融合进中南半岛区域性机构的决策过程中，但是在优先排序和规划中把环境评价拓展到上游还是重大的挑战。

五 环境管治实践

先前描述过的经济、政治和环境区域化的趋势已经造成一些管治实践的改变，包括解决跨境环境问题的机构结构在一定程度上的进步，但是，现在正在出现的对亚行反对的声音(人民论坛宣言，2000；流域，各卷)、对湄委会的持续批评(流域，各卷)，对东盟相关性的怀疑(Tay等，2000；Vatikiotis, 1996)等等都是要求进一步分析这些机构改善其管治政策与实践的潜力的信号。

在环境管治上全球争论的术语大多都是由里约宣言设定的原则定义的。这些原则中的三个——有权共享信息、参与决策、对环境负责——决定了决策方式需要基本改变，这样才能解决环境和社会问题。其它的原则，比如预防原则，也是环境管治的重要部分。这些原则的实施需要从根本上重新思考政府与社会相互影响的方式(Petkova和Veit, 2000)，此分析将用上述三个基本原则来考察大陆东南亚区域机构的管治实践：

- 信息的透明和获取：机构是否为公众提供与机构执行的政策与程序相关的、可靠的、及时的信息？公众是否能得到有关环境状况、趋势以及项目的潜在环境影响的信息？

- 参与：机构是否为对他们的决策感兴趣的人，包括当地社区、妇女和少数民族提供表现和参与的机会？

- 负责：是否有保证机构对受影响的利益相关者负责的机制？

要认识到这种选择不能代表所有的国际上争论的各种环境管治原则，此分析提出这三个原则对良好的管治实践是最基本的，它们也是实施其它原则的催化剂²⁰。

1、信息的透明与获取

保证对环境状况知情权可能是有意义的公众参与的第一步(REC, 1999)，获取信息对于好的决策至关重要，在许多案例里，特别是与跨境环境问题相关的案例，既不存在可靠的信息，信息的持有者也不能保证其可靠性。给受影响的利益相关者获取有关基本环境条件和环境威胁的可能性的信息，使他们能有权更多地参与有关环境的对话。此外，关于官方决策程序——包括项目、计划和政策，可以帮助利益相关者在决策过程中理解与他们的利益相关的作用、权利和方案。

在大陆东南亚区域，关键机构已经开始努力增加透明度。直到最近，要获取有关区域机构的政策、运作实践、决策指南并不容易，信息技术的进步已经使区域机构能处理更多的信息，今天的研究者能在湄委会、亚行和东盟的网页上找到政策、项目和将发生事件的信息和数据。尽管因特网可以提供某些信息，但毕竟不能替代与影响当地社区的政策、计划和项目进行直接交流。在萨穆特帕拉卡污水项目——一个亚行在泰国的项目中，公众基础信息供应的贫乏显示项目计划的公告还没有制度化(Somrudee等, 2001)。

类似地，有关区域和国家现状的环境状况与趋势的信息越来越容易获得，东盟、亚行、湄委会和亚太经社会都开始发布区域环境状况报告，它们比国家的环境状况报告提供的信息在地理范围上更广²¹。在泰国，政府每年都要出环境状况报告。绿世界——一个独立于泰国政府的组织也发表环境报告(Somrudee等, 2001)；越南农业与农村发展部属下的农业与农村发展信息中心创立了一个整理、分析和在政府官员与研究者之间交换信息的平台²²，除了这些令人欣慰的发展，信息资源、交流渠道、在更广的范围制造和散发信息的官方承诺都是微不足道的，环境公共信息源尤其缺乏。

湄委会把自己看作是湄公河流域的环境信息交换所，这种开放信息的政策形象化地反映了湄委会是一个成员国政府和感兴趣的人有权使用的中央数据中心。尽管湄委会的环境计划已经开始整理跨境问题的数据，但那些数据多数都得不到，因为每个国家的政府在允许公众获得对国家利益非常敏感的数据上都很勉强(见专栏4)。因此，信息的分享还没有象许多非政府组织希望的那样快，这些组织可以从获得收集的基本信息中受益。2001年四个下游国家的政府批准了相互分享水资源信息的程序²³，类似地，关于中国大坝的信息公众还无法获得(WCD, 2001)，很明显，要计划应对各种水文变化对下游的潜在影响，没有这些信息是十分困难的。

由于数据连通的水平很低，中南半岛的各种机构过度依赖因特网散发信息是危险的，同时，因特网提供了讨论和争论的机会，更多的信息披露迎合了这种趋势。

从全球来讲，有关决策过程中信息的透明和获取已经证明区域机构的成功很重要。例如中美洲促进参与可持续发展决策战略(ISP)，发现民间社会应该纳入区域(拉美和加勒比)和国家层面的政策和计划中，建立ISP是针对评价和改革法律框架、生产和散发信息、增强民间的能力建立政府与民间就开发项目对话建立开放的、透明的程序²⁴。

专栏4 水资源的管治：湄公河委员会秘书处的新角色？

1995年的湄公河协定确定了对湄公河水进行利用公平、公正的原则，但是直到1999年新的执行总裁到任，湄委会才开始与公众讨论流域管理的综合方法，在新的

管理下，湄委会变得越来越开放，化时间和精力把环境、社会经济、性别和少数民族发展结合进水利利用计划和流域开发计划中。

推进这种融合被看成是努力保持湄委会的相关性，因为其他的机构都是采用扶贫和环境可持续性的术语。从强调水管理的问题转向扶贫的问题可不容易，员工们还没有准备好应对有关联合、咨询和被参与的要求。大量的捐助支持水利利用计划和流域开发计划的资金已经开始用来巩固不断增加联合的政策。

实施更加开放和综合的方式已经碰到了障碍，湄委会秘书处——负责水利利用计划的机构的员工擅长于专业技术，而缺少应用环境知识。而且尽管国家湄公河委员会在名义上的作用是重大的，可实际上却是人手和财力短缺，因此孤立于国家层面的主流决策程序之外。

倘若国家湄公河委员会有更大行动自由，使当地的利益相关者直接参与，公众的涉入可能会更有效，随着直接作用范围的扩展，很可能国家湄公河委员会可以动员更多的援助，支持能力建设和国家决策程序中秘书处的参与，然而这种发展取决于湄委会成员国政府是否愿意授权湄委会起到更积极区域环境管治作用。就像其他的机构，当关系到国家利益和主权时，国家湄公河委员会不得不调和各个国家的行政管理实践。

根据Dore, 2001b, REPSI, 2001, 和湄公河区域环境管理研究与对话(2000-2001)的讨论。

在欧洲，赫尔辛基波罗地海委员会和“保护多瑙河计划”都创立了流域范围的信息系统，在两个案例中，信息是以区域来收集的，并且是由专家、院士、非政府组织等进行的（多瑙河计划任务组，1995；赫尔辛基委员会，1992）。事实上，多瑙河计划开发了一个跨国监测网，寻求改善区域层次的信息交流。最近，2001年10月30日才生效的“奥尔胡斯环境事务信息获取、参与与司法公约”，由欧洲和近东的40个国家签署，给签字国为公众提供有关环境的基础信息提供了法律基础。在中南半岛，信息的数量和质量开始改善，这将有助于改善环境决策。

2、公众的涉入

仅仅是获取信息很难确保好的环境和社会后果，公众参与——或者在中南半岛通常说成是公众的涉入是良好的环境管治的基本方面，为了满足特定的条件，公众的涉入可以采取多种形式和出现在不同的层次上(ERI, 2001; Chou, 2000)。然而对公众涉入的精确定义有不同意见。以大多数的要素看，公众涉入的意思是在一个即将来临的项目中，让公民被动地接收信息。更有意义的公众涉入应给当地社区、地方政府、学术界、利益群体在政策的形成和项目的规划中赋予角色(REPSI, 2001)。公众涉入的问题由区域内的国家中的不同的非政府组织的地位状况复合而成(见专栏5)。

专栏5 公众的涉入与非政府组织

不同国家的非政府组织与利益群体的法律基础是很不相同的，要设想区域的非政府组织如何运转是非常困难。因为民间社会定义如此之广，与民间社会的关系对

政府和区域机构形成挑战(REPSI, 2001)。在大陆东南亚, 公众的涉入往往混淆为等同非政府组织的涉入(Jamaree, 2001)。非政府组织在表达边缘化的关心和渴望方面, 能发挥有价值的作用, 但他们也同样受制于讨论区域机构时提出的职责问题, 确保非政府组织能代表一定的利益群体的机制十分罕见。考虑到在大陆东南亚非政府组织的状况的差异性, 狭义地定义成由非政府组织代表的民间社会就不真实, 也不是本地区所需要的。

其他区域的经验, 例如东非, 建议对参与应该考虑得更广、更多层次, 应包括普通公民能直接涉入决策的机制。在非洲, 次区域政府的作用和国家的跨境环境管理的法律法规可以增强公众涉入决策的潜力(Dwasi, 2002; Lissu, 2000), 因为非政府组织的作用不确定, 这种类型的公众涉入在中南半岛是有益的、相关的。

在许多区域机构中的政府间决策的性质直接影响了他们获取公众参与的能力(见专栏6)。在中南半岛, 很难建立在区域机构中增加公众涉入的可靠方法²⁵, 湄委会里公众的涉入受到秘书处结构和能力的制约, 更深层次是湄委会的组织结构规定了咨询当地社区是国家湄公河委员会的事。如同上面讨论的, 国家湄公河委员会既没有能力, 也没有地位完成如此困难的任务。然而, 湄委会秘书处最近与国家非政府组织签署了几项谅解备忘录, 试图把保护的目标与人类需求结合起来, 以帮助促进公众的互动(MRC, 2000), WWF 的“活力湄公行动”就是一个例子²⁶。这种类型的伙伴关系的出现显示秘书处正在从成员国政府那里得到更多的政治空间来与公众打交道。

1995年亚行采用了一项官方**管治**政策, 承诺亚行的责任、参与、预告和透明的原则(ADB, 1998)。公众参与通常是亚行项目过程中的一个重要部分, 亚行发布了一个特别的政策来捕获成功参与的细微差别, 比如亚行指示在项目的任何阶段都必须考虑妇女的地位和作用。然而, 一项亚行的水资源能力建设的技术援助项目的经验发现, 妇女被排斥在所有层面的咨询与参与中(Panadda等, 2001)。在这个案例中, 项目只不过是把中央政府的权利扩展到地方社区, 并没有认识到当地水管理机构由男性利益占主导地位的事实(Panadda等, 2001), 因此达到参与的目标失败了。这个经验建议有意义的公众涉入, 必须把理解当地的政治和社会条件与从根子上领会环境问题相结合。

专栏6 亚洲的环境管治标准: APEC的经验教训

当关注原则的促进, 而不只是实施时, 生态系统水平上的跨境资源管理就更有效(Brunnee和Toope, 1997), 二十世纪九十年代, 促进亚太地区经济合作的亚太经合组织实验性地推出非打捆的环境**管治**规范模式。经验分析提醒区域性机构改进环境与经济发展界面的四个主要任务——开发共享的远景标准与目标、建立区域层面的监测实施与提高政绩的能力、政策协调、开发有效的实施机构(Zarsky, 2000)。

由于政治意愿方面的原因, APEC在此期间的环境行动倾向于信息和能力建设。虽然非政府组织投入的作用各式各样, 但总体上是基本无效的, 这一弱点部分是由于在国家关系中的空间有限, 部分是因为非政府组织在正式的APEC程序中没有经验,

最后，非政府组织在提出独立的需求、或是提出建设性的可接受的环境管治模式的建议都不成功(Zarsky, 2000)。

还有一些人争辩引入全球的标准到东南亚并不成功，因为至今区域机构和政府行动的标准不存在，也就不可能去用它。只有为区域的特定需要改良和调整全球标准，它们才会更加适宜(Tay等, 2000)。任何制定区域标准的途径都应该伴随互信和共识的建设过程，伴随生产不仅仅是一个可接受的框架、而且是一种可实施的机制的目标。虽然大陆东南亚区域显示出与挑战APEC努力的同样的多样性，但此区域的一致性的强化已经达到了新的政治行动可能发生的突破点。

政策形成中的参与是另一个同等重要的挑战，2001年，亚行试图开放其部分政策形成过程让公众提建议和意见，亚行**也在其环境、非政府组织的政策征求公众的建议**，但是因为亚行的网页是促进公众投入的主要资源，咨询只达到能使用因特网的群体。一些湄委会的工作，像水利用计划和跨境问题工作组，都小心谨慎咨询民间社会(REPSI, 2001)。虽然已经有了需要接触的意识，湄委会还没有把中南半岛民间团体以有意义的方式带入行动中，此外，外部贡献于湄委会的活动基本上来自专家，**而经常是区域外的个人**。

在世界的其它区域，由非政府组织管理的平行程序可以促进多样的、边际话的声音在官方的决策结构中获得更广泛的表达(REC, 1999)。在欧洲，由公众和私人部门和利益群体参与的黑海非政府组织联盟投入到黑海的恢复和保护决策中。已经有人建议，挂靠于湄委会的平行论坛能为更广的民间参与者提供关于跨境和区域水管理问题的不同观点交流的空间(TEI, 2000)。非政府组织要获得官方的认可很不容易，但平行对话显示出对湄委会是有用的。最近，世界大坝委员会在评估大坝开发的有效性和推荐的利益者程序时，明确地采用了一项很好的管治原则，即来自各种背景、利益群体、不同观点的代表组合在一起，建立了一个公共场所让大家争论环境与发展的**问题**。

即使在外交因为政治原因不和的区域，在环境问题上跨境非政府组织的活动依然存在。在东北亚，南北朝鲜名义上仍处于交战状态，民间的参与者仍然可以从事南北朝鲜、中国、蒙古的大气污染问题。从韩国的非政府组织开始的东北亚森林论坛，通过提供援助植树造林，以减少从中国和蒙古吹来的风沙，它的活动包括在北朝鲜的流入韩国的流域植树。此外，这个网络扩展到了蒙古、日本和中国²⁷。

不管在什么方面加强参与，都应该注意到，区域机构如果不与政府密切合作，就不可能达到有意义的公众参与。不过，当双边政府难于推动时，湄委会或亚行有可能帮助促进跨境参与。

3、对受影响利益相关者的责任

责任机制的存在和性质决定了机构的实际表现受制于公众观念的程度。确保机构反映民众心声关键的机制有许多的形式：通过有代表性的选举体系所实现的政治职责、在预算和花销上透明的财政责任、监督检查的运行责任、通过公众听证和公众参与的地方责任²⁸。

随着管治体制的发展，在不同的责任机制中间就有一定程度的替代性。例如，

与开发项目相关的参与过程责任机制,就可以弥补大的规划上的直接代表性的差距;类似地,由于预算过程中没有民间的直接代表,预算的透明就成了确保公众利益反映其中的一种工具。不过,这些责任的替代关系应该为建立确保政治、资金、运转和法律责任的**健全**机制让路。

理论上,包含来自政府代表的机构应该对政府负责,另一方面,政府要对公众负责,但是中南半岛的政府不能确保负责的机制有效行使职责。在决策中包含越来越多不同的声音——团体领导人的、学术界的、非政府组织的、地方政府的等等,这可能是达到充分反映民意的第一步。在中南半岛区域机构中,国家政府的中央位置是整个分析的过程中不断重现的主题,而在这一节也一样出现。

如同上面讨论的,湄委会是一个由政府的代表做关键决策的政府间的机构,正是国家的政府有最终的权威来决定:开发什么项目、谁能得到信息,在决策过程中应该去听谁的声音。在诸如湄委会这样的流域管理机构中,国家政府的中央地位的恰当作用是:保证国家水资源开发项目能为改变流域面貌发挥最大的潜力、并保证主要要为国家利益负责(Le Quy An等, 2001)。。这类安排意味着国家的开发计划和实施的过程和失误就会转移到区域机构;政府代表公众利益的程度就影响到在湄委会中和其他区域机构的优先领域与规划在多大程度上反映公共利益。

湄委会依赖成员国政府的从社区开始的上上下下的信息提供渠道,这种信息交换通常是闭塞的,因为多数情况下,国家湄公河委员会被排斥在相关的国家决策程序之外,实际上,当地社区没有门路去影响湄委会,因此向下的职责不会得到重视。湄委会职责的情形由于双边的捐助(比如欧洲政府提供给湄委会的资金)更加复杂,它们握有资金权利并代表外部利益相关者²⁹。

没有中国和缅甸作为湄委会的正式成员,也就没有对流域所有国家负责的包罗全部的机构,最近,湄委会通过他的关注中国计划开发活动的公众措辞显示越来越强的自信,执行总裁本人要求以合作的方式管理整个流域,以保护下游的生态和经济利益(Kristensen, 2002)。

作为银行,亚行对它的董事和股东负责,因为是多边的开发银行,亚行的董事会由来自各国政府的代表组成,亚行的董事会反映董事的意图,而董事也来自区域以外的政府,一些这类的国家——美国、日本和澳大利亚都考虑了政治权力和经济实力,造成了亚行受制于外部责任的局面³⁰,而且因为发展中国家依赖开发援助,较之于银行处于更易受伤害的位置。这种弱点在亚行援助柬埔寨政府推进林业改革时尤其明显,这个项目亚行是捐助的组成部分,因为那时柬埔寨政府国家预算的一半都依赖外来捐助(Seymour和Dubash, 2000),这种缺乏债务人控制的现象显示亚行没有对区域人民的职责。

自1995年以来,亚行开始重视通过对参与、透明、预告、责任原则的政策承诺改善**管治**,作为1995年**管治**声明的一部分,亚行批准了“监督职能政策”。这个政策提供了这样一种机制,在环境问题事件中,受损方或者按照亚行的政策或国家的法律行事却出现可观察到的失败时,可以要求重新评估亚行项目(ADB, 2000a),这个工具也可以确保它**管理人员能对它援助的社区负责**,但是总体来看,在泰国的第一次监督组会议的经验没有为利益相关者接受,他们感到亚行缺乏承诺其有效的

诚意。特别是，监督组会议担心与会人员的选择和泰国政府合作的水平³¹，简言之，即使诸如监督与评估这样的机制已经是否存在，朝下负责的体系还没有有效的制度化。

在区域水平上，在加强区域机构、政府、地方和公众责任关系方面，许多的因素决定了可能的范围。奥尔胡斯公约的全部实施时，将形成欧洲签约国跨境责任的渠道(Petkova和Veit, 2000)，这个公约是一个关于怎样集中和分享主权、又不对国家的利益构成威胁的安排的好例子(Stålgren, 2000)。由于被包含进这样的程序化的环境制度，政府会更加自信他们的利益和他们民众的利益可以与其他国家对接。只把问题聚焦在主权丧失上，就会错失有些机会：在更开放与更具包容性的环境中通过对话加强国家利益安全的机会，增加分享资源、市场、技术、信息和信任获得利益的机会(He等, 2001)。因为东盟传统的非干涉政策，像这样的中南半岛区域的公约是不大可能的。在此背景之下，奥尔胡斯公约是一个令人感兴趣的学习点，可以从中学到如何分享区域内的环境问题中的主权、建设替代责任机制(见专栏7)，不可避免地，因为所有层面的利益相关者的互动不断增加，区域机构不得不想办法和尝试跨境机制，以影响公众。

贯穿前面讨论的一个共同线索是，在管理跨境自然资源中，为政府与公众的更有效互动的寻找适应性的和创建机会很困难。已经确定的差距，如信息的不透明和不足、有意义的公众涉入水平低、实际上不存在的向下负责的机制，都指出在区域管治过程中在任何革新思维和实验都需要充分认识民间社会的作用。

专栏7 亚太经社会和大陆东南亚的环境管治

亚洲与太平洋经济与社会委员会(亚太经社会)是联合国的一个分支机构，也是亚洲与远东经济委员会现在的化身，它在制订GMS计划和成立湄委会方面是卓越的。亚太经社会促进了区域参与者与实现里约宣言提出的可持续发展目标之间的对话(Dore, 2001b)，2000年，亚太经社会公布了“GMS发展十年”，但据说，它在**区域机构的舞台上尚未起到一定作用**(Dore, 2001b)。亚太经社会最有效的作用似乎是通过生产和散发信息支持社会与经济发展行动，它也在从事能力建设、支持各方面的利益相关者就区域开发挑战进行对话。

联合国的欧洲经济委员会，在其职能与组织结构上与亚太经社会类似，它对欧洲的环境**管治**已经是一个重要的建议者，在促进制订奥尔胡斯公约上取得了积极的推动作用。类似地，亚太经社会可以定位在关于开发改善环境管治的意识、与区域相关的恰当的优先领域论坛等方面。

借助10年促进里约原则的结果，亚太经社会建议“需要新的参与模式使得个人、团体和组织能被告之并参与对他们的社会有潜在影响的决策中”。亚太经社会整理给可持续发展全球峰会的区域报告清楚地承认，在政策与管治实践上有很大的差距，并指出如果没有实施新的管治原则的政治意愿，设计得再好的政策也会失败(ESCAP, 2001)。

六 加强跨境环境管治

从大陆东南亚跨境环境挑战和区域机构的分析中发现两个方面的差距，它们对创立满足跨境环境挑战的区域环境管治制度都是十分关键的，第一个方面的差距指的是缺乏反映问题特点的机构的结构安排，要弥补这个差距需要区域机构与相关国家政府密切合作；第二个方面的差距突出表现在克服管治实践缺点上，这需要国别政府与区域机构转变与公众互动的方式。

（一）加强机构的合作结构

1、以更宽泛的术语定义环境

在更广义地解释区域环境管治议程中，生计的分量将会增长，这是本地区各国政府利益和共同点的共同点，这一点与对贫困、脆弱性和农村的生计安全的关心很有关系。仅仅只是聚焦于水的问题，就错过了为了维持区域环境的整体性而必须采取的生态系统方式的紧急性，并歪曲处于紧张状态的上下游国家之间的其他问题，这也肯定不能全面掌握本区域国家面对的环境挑战，特别是森林和生物多样性的问题。不容置疑，在湄公河上下游国家中，流域管理的有效机制对于区域环境的稳定性至关重要，但是更广义地定义环境议程可以鼓励大家从狭隘地关注单项的环境管理，转向包含完整过程的环境管治。

2、在更低的恰当的层次上定位决策

环境决策发生在多个的层次上，按相互补充原则要求当局把决策置于最低的恰当层次上。在跨境环境问题中，对区域、国家、亚国家间互动的要求特别急迫。在国家的层次上，管治的改革已经起步，区域内各国政府应当问题的规模逐步增加跨国家的和亚国家的不同角色在应对环境挑战的决策中的作用。特别重要的是国内地方政府在预防和管理跨境矛盾中的潜力，但是他们的权限还是很有限的。区域机构，特别是湄委会和亚行，在他们进行近期、中期、远期开发时，将必须更加灵活、自反的与环境管治需求相兼容的作用。如果在正在展开的管治结构的背景中考虑问题，关于作用和职责的配置的讨论可以避免让人觉得是对国家主权的威胁。

3、把环境管治与区域化的趋势结合起来

如果环境问题可以与更广范围的政治和经济合作相结合，从环境合作中获得的利益就有可能增加(Wolf, 2001)。虽然机构还没能胜任环境挑战，但是不断增加的政治经济合作为在东盟国家与中国环境管治的差距之间架起桥梁创造了大量的机会，很明确，东盟应该用它与中国的对话机制，建立双方同意的一整套为对话与交流提供基础的环境合作标准。亚行应该用GMS合作的动力鼓励区域内的国家讨论以双赢的方式改进环境管理，并更积极地促进基础广泛的对话来鼓励国家和亚国家间环境管治实践的政治承诺的。

4、综合各种对跨境环境关注

与政府的密切合作的区域机构应从环境评价，特别是环境影响评价着手，帮助制订使环境问题制度化的远景目标和行动方式。例如，亚行和湄委会可以动员资金资源、帮助获取信息，东盟可以引导各方的努力增加来自政府的政治支持。如果要有效地开发和协调国内的环境影响评价法规，拟议的湄委会的区域环境影响评价方

法，对跨境环境影响评价的制度化可能是重要的第一步。三个机构都应该研究，想方设法开发跨境环境影响评价，而且从一开始，就使地方政府就应涉入跨境的环境评价行动中。随着国内参与空间的扩大，当地社区和利益群体就可能更彻底地结合进去。进一步，各国政府和区域机构都应该扩展他们的评价和报告框架，把执行与管治的情况包括进去框架。评价管治实践的工具可以为共有的环境条件、趋势和远景的估量提供有价值的分析支持。

（二）提高管治实践

1、以良好的信息流动增加透明度

信息流动是管治实践的重要部分，区域机构应该继续增加有关政策与程序的信息的公众知情度，因特网已经成为一种重要的工具，区域机构要促进公众获取数字信息。在提供湄公河流域的基本信息上，湄委会起到中心的作用，它可以集中提高政府和公众对跨境影响的理解。湄委会也建议共到，同研究是推进与中国更加实质性接触的第一步。亚行和湄委会应拓宽从上到下的有关环境与社会成果的信息渠道，向公众提供及时的项目规划信息。同时，捐助者和民间应积极努力，促进已有信息的交流、促进与政策制订者的讨论、鼓励社会组织在创造和利用信息时有更广的代表性。信息流的扩展，可以导致政策制订者产生新的观点、导致不同的利益范围的新的前景。吸取政府和区域机构参加研究活动能为官方决策过程提供可信的和合法的各种信息源和分析。

专栏8 提高环境管治机会概述

加强环境管治的途径应该基于区域可接受的标准，那就是在一个增量的基础上加以实施，既考虑区域机构的实践，也考虑国别政府的实践。环境表现和管治实践应该包括在国别和区域评估和报告的框架中。

提高管治实践

区域机构和各国政府应：

——通过提供有关政策与程序、规划、项目等信息以继续增加透明度，应交换信息，刺激争论、加深理解、培育新的视角以应对跨境环境挑战。

——通过各方面利益相关者的就认识他们自身和视角的对话，加大力度使更多的公众参与。

——为了增加开发项目中环境的可持续性和社会的公平，深化向下的责任机制。

加强机构的合作结构

区域机构和各国政府应：

——以更广泛的标准定义环境，从而实现应对跨境环境挑战的全方位的合作与对话，水问题占主导反映了水的重要性的事实，但错失了更广的环境合作的机会。

——合作确定跨境环境问题最好是在实际管理和承诺实施规划的层面来把握，而规划应是滚动变化的，要适时调整角色和责任。

——利用区域化的趋势为扩大经济、政治与环境合作的联结提供机会。

——在逐步增加地方政府和社区作用的基础上促进跨境环境影响评价的制度化。

2、以利益相关者参与的方法发表意见

政府和区域机构应该扩展他们的思路，增加超出现在的结构和程序的公众涉入方案。更大的区域融合与合作，为利益相关者提供了有益的氛围和创新的方式，便于他们达成跨境环境问题的共识。区域机构应在召集利益相关者上发挥积极的作用。全球经验可以帮助了解公众参与跨境问题的难度。不过世界大坝委员会采用的利益相关者方法为重开国家和区域进一步谈判以提升跨境问题的对话，建立了信息与培育共同点的基础。一种“大陆东南亚国家的大坝委员会”，也许在湄委会的支持下，可能会产生重要的结果，包括认识中等和大规模的各利益相关者利益的基本认识。类似的方式也可采用在争议较少的非木材林产品（NTFP）贸易、道路开发和大气污染上。区域性机构，特别是亚行和东盟在提供影响这些活动的平台和资源上，是最实质性的。

3、深化朝向的民间社会的责任机制

民间力量

大陆东南亚机构为他们的最终委托人，公众的责任是微弱的，亚行和其他的区域机构应与各国政府一起努力，建立有关区域开发的环境以及社会后果对公众负责的责任机制；湄委会应提供湄公河流域水资源管理的环境与社会影响的交流渠道；各国政府应加强和授权国家湄公河委员会更全面的参与，促进信息流动，便利普通老百姓参与，以确保当地的担心的问题能反映在区域和国家的水资源开发管理计划中；民间的力量，包括非政府组织和地方的居民团体，应在亚太经社会支持下，更加积极地监督区域机构的表现。世界其它地方的经验分析说明，从长远看，一个活跃的，由共享共同的标准和一起产生信息的研究者构成的网络对管治原则的实施是至关重要的(Brunnee和Toope, 1997; Haas, 1992)。

作为结论，大陆东南亚面临跨境环境管治的重大挑战。几种区域组成的形式为我们提供了研究背景以响应制度上的挑战。在环境挑战中，区域性的参与者占越来越大的比重。但是，这些区域机构的结构常常是在以下几个方面显得不足，包括授权和能力，恰当层次的决策当局位置，政府的代表性，以及对环境问题综合运作。同时，围绕信息的透明和提供，加强区域机构管治实践，公众涉入，责任机制的落实，对整个区域环境的可持续性都是最基本的要素。全球的经验为怎样改进机构的结构和管治实践提供了有价值的视角。创新机制和改进管治实践在应对跨境环境挑战中应居于高度优先地位，并且是区域生态可持续和社会公平的中心组成部分。

注 释

1. 事实上，区域内依然存在一些刀耕火种的生产方式。在一些人口密度低，长期休耕轮作的地方，刀耕火种在生态上是可持续的，而且对保障粮食安全非常重要。尽管如此，人口的压力和森林保护的政策已经引起刀耕火种的不可持续，造成了土壤肥力下降、土壤侵蚀、径流模式改变、易感染病虫害，由于这些问题，政府的政策一般都是必须革除刀耕火种。
2. 见亚行网页：www.adb.org/Documents/News/1999/nr1999135.asp (2002年2月20日)。
3. 见亚行网页：<http://www.adb.org/GMS/Projects/reta-5920> (February 20, 2002)。令人感兴趣的是，水电开发计划在几条线上平行进行——湄委会的水电战略、亚行的GMS电力网、云南省的计划。最近几年，前两个部分有所收敛，但是整个局面根本没有有效协调。
4. 例如，水电开发计划的环境成分之一是增加了规划的水坝以上淹没区的伐木。
5. 来自区域的值得注意的意见之一是“生态恢复与区域联合 (TERRA)”论坛及其出版物“流域”，他们挑战由亚行、世界银行和一些多边捐助机构的主流经济开发，TERRA支持非政府组织和缅甸、老挝、柬埔寨、泰国、越南的群众组织，促进交流和联合建设。关注全球的南方，对分析亚行扶贫与水电开发政策十分重要，“亚太妇女论坛”、“法律与开发”是另外两个主要关注开发决策的社会与环境后果的非政府组织 (Dore, 2001a)。
6. 见亚行网页：www.adb.org/GMS/gmsprog40.asp (2002年2月20日)。
7. 上湄公河流域，位于中国境内的河流水系之一部分，即澜沧江。采用不同的地名只是为了理解上下湄公河流域是分开的系统。最近，“澜沧江——湄公河”指整个流域使大家增加了上下游国家共同分享一条河流的意识。
8. 见 www.thewaterpage.com/mekong.htm (2002年2月20日)，湄公河协定全文。
9. 湄委会已得到7000万美元的资金和保证 (湄公河消息，2001年10月—12月)。
10. 在更大的区域环境术语中，具有一定利益的国家共担环境责任，甚至没有直接的跨境联系，这对区域机构的有效性是很重要的。捷克与斯洛伐克不是沿岸国，但都位于波罗地海流域内，都是赫尔辛基委员会的一部分，他们承认在边境内的行动会因影响波罗地海的环境质量而影响他国。
11. 中国和缅甸已经为亚行—湄委会的一些行动领域开始对话，制订更积极的战略控制水资源开发带来的环境影响 (ADB, 2000d)。
12. 虽然亚行已经决定因环境影响，它不再为湄公河的澜沧江部分的水坝开发融资，但它支持私人部门为从开发区域电网中获益而投资水坝。
13. 见东盟网页：www.aseansec.org/menu_asean+3.htm (2002年2月20日)。
14. 见CCAD网页：[website, http://ccad.sgsica.org](http://ccad.sgsica.org) (2002年2月20日)。
15. SEF (环境战略框架) 项目提供了一个确保开发决策中的环境与社会可持续性的技术、政策、机构建议、指南的框架，一套基本的区域生物本底、社会经济条件、关键的亚行GMS项目和国家项目、关键的环境“热点”的地图和GIS数据库，以及一个基于GIS的“GMS开发与环境信息及预警系统”。见SEF网页：www.eapap.unep.org/sef-gms/index.htm
16. 见网页：www.undp.org.vn/mlist/envirovlc/102000/post78.htm (2002年2月)

20日)。

17. 在亚力水坝水流突然下泻事件后，亚行建议更广泛的环境评价应该包括跨境影响，越南政府没有接受这个建议，这阐明了亚行是怎样受制于国家决策特权的（与开发组织职员个别交流，2002年2月）。

18. 见银行信息中心网页：www.bicusa.org/asia/samut.htm（2002年2月20日）。

19. 澳大利亚是一个由州组成的联邦，每一个州都有自己的议会。

20. 全球的经验证明了达到和实施共享管理原则的难度，应用的程度低下。见Wolf（2001）调整跨境水管理的法律原则的讨论和协定。

21. 湄委会在2002年将发表“流域报告”。

22. 见ICARD网页：www.agroviet.gov.vn/en/html/gioithieu.asp（2002年2月20日）。

23. 见“湄公河消息”，2001年10月——12月，以及：

www.mrcmekong.org/info_resources/infores002b002.htm（2002年2月20日）。

24. 见ISP 网页：www.ispnet.org/（2002年2月20日）。

25. 东盟2000年赞助的“东盟人民集会”声明公众参与和协助对经济发展和管理后果具有非同寻常的重要性，创建这个论坛为东盟层次上的民间社会的对话和结合提供了一个平台（东盟人民集会，2000），尽管此论坛鼓励发表言论，但却不是直接为东盟的辩论设计的，而且集会推荐的建议也没有进入官方的程序。

26. 最近的行动已经通过世界保护联盟（IUCN）的谅解备忘录扩展到了湄公河流域淡水生态系统保护项目，而且现在把与WWF、IUCN、湄委会、湄委会的四个成员国、和几个当地的学术机构和培训中心之间的合作包括进来。（WWF印度支那时事通讯，19卷102期，2002年1月）。

27. 与东北亚森林论坛的理事会的Youn Yeo-chang教授个别讨论（www.neaff.or.kr）。

28. 由世界资源研究所的罗伯特O. 克翰尼提供，2002年1月23日。

29. 这一点可由湄委会现在的执行官不是来自湄委会成员国的公民来说明，其前任也不是。执行官的位置是生动的成员国政府与捐助者之间三明治的例证。

31. 见银行信息中心网页：www.bicusa.org/asia/samut.htm（2002年2月20日）。

参考文献

- 东南亚国家联盟, 2001a, *环境状况报告*, 雅加达: 东盟秘书处。
- 东南亚国家联盟, 2001b, *区域阴霾行动计划报告*, 雅加达, 东盟秘书处。
- Brunnee, Jutta 和Stephen J. Toope, 1997, “环境安全与淡水资源: 生态系统建设”, *美洲国际法*, 91(1): 26-59。
- Brunner, Jake, Frances Seymour, Nate Badenoch, 和BlakeRatner, 1999, “东南亚的森林问题与法规的执行: 当地社区的作用”, 世界银行资助的湄公河流域森林法执行座谈会提供的资源政策支持行动工作论文, 柬埔寨金边, 1999年6月14-16日。
- Brunner, Jake, Kirk Talbott, 和Chantal Elkin, 1998, *采伐缅甸边疆地区的森林: 资源与体制*, 华盛顿, 世界资源研究所。
- Chapman, E. C. 2000. “湄公河流域亚力水坝水流下泻灾害及其后果”, 东盟工作组特别报告, 网址: [www.aseanfocus.com/asiananalysis/\(2002年2月20日\)](http://www.aseanfocus.com/asiananalysis/(2002年2月20日))。
- Chou Meng Tarr, 2000, “下湄公河流域的公众参与战略”, 国际环境评价协会提交的论文, 2000年6月18-23日, 香港。
- 多瑙河计划特别组, *多瑙河流域战略行动计划1995-2005.*, 执行总结, 网址: www.defyu.org.yu/E-catchment/catchment2-2-3.htm (2002年2月20日)。
- Dillon, Tom 和Erick Wikramanayake, 1997, 柬埔寨、越南、老挝和越南的跨境保护论坛, 河内, WWF 和UNDP。
- Dobias, Robert J. 和Kirk Talbott, 1995. “在东盟人民集会的发展中环境与社会的思考, 2000, “东盟的人民和人民的东盟”, 第一届东盟人民集会报告, 2000年11月24-25日, 印度尼西亚巴特姆。
- 2001a, *亚洲环境前景*, 马尼拉, 亚洲开发银行。
- 亚洲开发银行, 2001b, “亚洲与太平洋地区亚行环境政策工作论文评论综述”, 咨询文件, 网址: www.adb.org/Environment/envpol/envipol.pdf, (2002年2月20日)。
- 亚洲开发银行, 2001c, “亚行的环境政策”工作论文, 亚洲开发银行, 网址: www.adb.org/Environment/envpol/env_paper/envpolicy_draft.pdf, (2002年2月20日)。
- 亚洲开发银行, 2000a, *促进良好的管理: 亚行的中期议程与行动计划*, 马尼拉, 亚洲开发银行, 网址: www.adb.org/Documents/Policies/Good Governance/default.asp, (2002年2月20日)。
- 2000b, *环境计划: 最近的成就及棉队贫困的新议程*, 马尼拉: 亚洲开发银行。
- 亚洲开发银行, 2000c, “GMS计划的最新进展(2000年1月 - 12月)”, 网址: www.adb.org/GMS/hlight-2000.asp, (2002年2月20日)。
- 亚洲开发银行, 2000d, “第七次环境工作组会议(WGD-7)”总结报告, 老挝琅勃拉邦, 网址: www.adb.org/Documents/Events/Mekong/Proceedings/wge7.asp, (2002年2月20日)。
- 亚洲开发银行, 1998, *亚洲的管理: 从文集到机遇*, 马尼拉: 亚洲开发银行, “1997第三届环境工作组会”总结报告, 柬埔寨暹粒。
- 瑞典政府, 2001, *作为国际公共财物的跨境水管理*, 开发援助研究2001:1, 斯德哥

尔摩：外交部。

Haas, Peter M, 1992, “导言：认识共同体与国际协调”，*国际组织* 46(1): 1-35。

何大明、刘昌明、杨志锋，2001，“中国国际河流的可持续性研究”，*国际河流的合作利用与协调管理*，何大明、张国友、孔祥德编辑，东京，联合国大学出版社。

赫尔辛基委员会，1992，波罗地海区域海洋环境的保护协议，网址：

www.helcom.fi/helcom/convention.html，(2002年2月20日)。

Hirsch, Philip, 1995, “泰国和东南亚的新地缘政治学”，*估算成本：泰国的经济增长与环境改变*，Jonathan Rigg编辑，新加坡：东南亚研究所。

Jamaree Chiengthong, 2001, “非政府组织在基层百姓参与权中的作用”，*湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*，REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文，泰国清迈。

Kao Kim Hourn, 2001, “柬埔寨管理过程中区域融合的影响：环境远景”。

Kao Kim Hourn 和Jeffery Kaplan编辑，1999, *压力下的原则：柬埔寨与东盟的非干涉政策*。金边，柬埔寨合作与和平研究所。

湄公河次区域道路网，山陆的东南亚会议提供，泰国清迈。

Donnovan, Deanna编辑，1998, “越南北部、老挝和中国云南省的林产品跨境贸易政策问题研讨会行动卷”，夏威夷：东西方中心，环境计划。

Dore, John. 2001a, *国际河流的合作利用与协调管理中的“墨瑞达林（澳大利亚）什么适合湄公河”*。

Dore, John, 2001b, “大湄公河次区域的环境管理，”*湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*，REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文，泰国清迈。

Dwasi, Jane A. 2002, “东非的跨境环境问题：肯尼亚森林政策对坦桑尼亚的环境与社会经济影响评价”，为发表的世界资源研究所报告。

亚太经社会，2001, “亚洲与太平洋可持续发展的金边区域平台”，网址：

www.unescap.org/enrd/environ/hrm_wssd.htm，(2002年2月20日)。

环境研究所，2001, “老挝开发项目中的公众参与”*湄公河环境管理中的机会与挑战*，REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文，泰国清迈。

环境调查机构和Telapak, 2001, *木材交易：印度尼西亚的非法采伐，非法木材在东南亚和国际的消费*，印度尼西亚环境影响评价和 Telapak。

Kristensen, Joern, 2002, “湄公河国家关心中国规划的水坝”，联合出版社，(January 24)。

Le Quang Minh, 2001, “环境管理：湄公河三角洲案例研究”，*湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*，REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文，泰国清迈。

Le Quy An, Do Hong Phan, 和Le Thac Can, 2001, “越南在次区域框架下的环境管理，”*湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*，REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文，泰国清迈。

Lee, Chris, 2000, “环境融合与湄公河流域的环境”，资源政策行动讨论论文。

Lipschutz, Ronnie D, 1997, “堵住惹麻烦的水：多瑙河的冲突，1950-2000”，“环境与安全会议”提供的论文，哥伦比亚大学，Reprinted in *Intermarium* 1(2)。

Lissu, Tundu Antiphas, 2000, “东非区域的融合与环境：东非环境管理合作及其

在环境法与机构上的应用谅解”，未发表的世界资源研究所报告。

Marks, Gary, Liesbet Hooghe, 和Kermit Blank, 1996, “从二十世纪八十年代以来欧洲的融合：以国家为中心和多层管理”，*共同市场研究*34(3)：342-378。

2000, *湄公河委员会长期环境计划2001-2005: 主体文件*, 金边, 湄公河委员会。

湄公河委员会, 1998, *年报*, 金边, 湄公河委员会。

湄公河委员会, 1997a, *湄公河流域诊断研究最终报告*, 曼谷, 湄公河委员会。

湄公河委员会, 1997b, *环境报告公告*, 曼谷, 湄公河委员会。

Milich, Lenard 和Robert G. Varady, 1998, “管理跨境资源：河流-流域协定的教训”，*环境*40(8)：10-15, 35-41。

Miller, Kenton, Elsa Chang, 和Nels Johnson, 2001, *定义中美洲生物走廊共同范围*, 华盛顿, 世界资源研究所。

Momose Hiroshi, Shima Sonoko, 和Ooshima Miho, 1995, *波罗地海圈：区域合作的方向*, 东京：Iwase Shinsho (日本)。

老挝国立大学, 1999. “老挝民主共和国Nam Mat流域道路开发对土地利用影响的评价”。

Nilsson, Måns 和Lisa Stegnestam, 2001, *变化中的区域：湄公河流域自然资源利用与开发的机构挑战*, 斯德哥尔摩：斯德哥尔摩环境研究所。

Nooren, Hannecke和Gordon Claridge, 2001, *老挝的野生动物贸易：游戏的终结*, 阿姆斯特丹：IUCN荷兰委员会。

Öjendal, Joakim, 2000, *共享美好：管理下湄公河水资源的模式*, Göteborg 大学和平与发展系, 斯德哥尔摩。

Öjendal, Joakim, Vikrom Mathur, 和Mak Sithirith, 2002, *湄公河流域的环境管理：在赛伞河及Sre Pok流域水电点的选择过程*, SEI/REPSI报告第四号, 斯德哥尔摩：斯德哥尔摩环境研究所。

Panadda Pantana, Bernadette Resurreccion, 和Mary Jane Real, 2001, “政府管辖战略：亚行的泰国水资源部门能力建设中的性别问题”，*湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*, REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文, 泰国清迈。

人民论坛声明, 2000年5月在亚行年会上提供, 清迈。网址：
www.ased.org/documents/global/countries/thailand/thailand3.htm , 2002年2月20日。

Petkova, Elena 和Peter Veit, 2000, “超越国家的环境责任：奥尔胡斯协议”，*环境管理笔记*, 华盛顿：世界资源研究所。

Prachoom Chomchai, 2000, “环境管理：泰国的前景”，*湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*, REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文, 泰国清迈。

Ratner Blake, 2000, “流域管理：大陆东南亚资源争夺与生计”，*环境管理笔记*, 华盛顿：世界资源研究所。

区域环境中心, 1999, *超越边境：跨境问题中的公众参与*, 布达佩斯：区域环境中心, 网址：www.rec.org/REC/Publications/BndBound/ (2002年2月20日)。

资源政策支持行动, 2001, *湄公河区域环境管理：远景的机遇与挑战*, *湄公河次区域环境管理：合作与挑战的前景*, REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文,

泰国清迈。

资源政策支持行动与云南地理所, 2001, “澜沧江——湄公河流域在国际协作与合作中的问题与机遇”, *国际河流的合作利用与协调管理*, 何大明、张国友, 孔祥德编辑, 东京, 联合国大学出版社。

Rigg, Jonathan, 1997, *东南亚: 现代化与发展的人文景观*, 伦敦: Routledge。

Seymour, Frances 和Navroz K. Dubash, 2000, *公正的条件: 世界银行、结构调整及森林政策改革*, 华盛顿: 世界资源研究所。

Soh, Felix, 2001, “东盟必须对接中国的发展”, *国家*(11月7日)。

Somrudee Nicro, 2000, “东盟国家环境影响评价中公众的参与: 泰国、菲律宾、马来西亚和印度尼西亚”, 国际影响评价协会会议文件, 香港。

Somrudee Nicro, Vanchai Vattanasapt, Thawilwadee Bureekul, Chatchom Akkapin, Rewadee Prasertchaleunsuk, Sofia Buranakul, 及Nathan Badenoch, 2001, *你能测度的良好管理: 环境管理中公众参与的指示剂*, 曼谷: 泰国环境研究所及皇家Prajadhipok研究所(泰文)。

Stålgren, Patrik. 2000, *区域和公众的工具以及国际法站合作的未来*, 发展问题专家组, 瑞典: 外交部。

Supradit Kanwanich, 2001, “发电厂产生污染担心”, 曼谷邮报(6月24日)。

Tan Ee Lyn, 2001, “赋予濒危物种成长的财富”, *南中国晨报*(11月5日)。

Tay, Simon S. C., Maria Seda, Louis Lebel, 和Lee Poh Ohn, 2000, “亚洲的环境与区域合作”, 建立亚洲的明天第三次对话提供的论文, 曼谷。

Tesli, Arne 和Stig Roar Husby, 1999, “跨境关系中的环境影响评价: 为协调艾司拨协议在北欧的落实之机遇与挑战”, 环境影响评价回顾1999, 纽约: 爱尔瑟文科学。

泰国发展研究所, 1998, *湄公河流域开发中的公众参与: 综合报告*, 提交给湄公河委员会的报告, 曼谷。

泰国环境研究所, 2000, *泰国在山地资源管理和跨境问题中的经验*, 资源政策支持行动背景论文。

Thayer, Carlyle A, 1998, “柬埔寨与区域的稳定: 东南亚及其建设性的约定”, CIGP 卓越演讲系列报告, 问题14号, 金边: 柬埔寨合作与和平研究所。

向着生态恢复与区域联合, *流域*, 曼谷: TERRA。

Vatikiotis, Michael R. J, 1996, *东南亚的政治变化: 修剪菩提树*, 伦敦: 罗德里奇。

Wolf Aaron, 2001, “跨边境的水: 分享利益, 共学教训”, 国际淡水会主题背景论文, 德国波恩, 2001年10月3—7日。

世界大坝委员会, 2000, *大坝与发展: 一个新的决策框架*, 伦敦: 爱尔沙肯。

世界资源研究所, 2000, *世界资源报告2000-2001*, 纽约: 牛津大学出版社。

Young, Oran R, 1989, *国际合作: 为自然资源和环境建设制度*, 依沙克: 康奈尔大学出版社。

Zarsky, Lyuba. 2000, “亚台经济合作论坛里的环境标准”, *承诺与顺从*, D. Shelton编辑, 伦敦: 牛津大学出版社。

左停, 2001, “中国云南澜沧江流域边境地区跨境环境管理的案例”, *湄公河次区*

域环境管理: 合作与挑战的前景, REPSI湄公河区域环境管理研究与对话组工作论文, 泰国清迈。

湄公河区域环境管理项目

MREG 项目是总项目——“资源政策支持行动”的一部分，总项目是由世界资源研究所协调，联合湄公河流域内的或专门关注湄公河流域的当地、区域和国际组织共同开展的项目。REPSI 为有关环境与自然资源问题努力提高能力和政策导向的合理性，在地域上重点关注山区。为了适应生态系统管理内在的一致性，认识跨境和区域环境的重要性，MERG项目采用了包括下层社会的更宽泛的范围。

REPSI-MREG方法是召集研究者和来自不同背景与行动的参与者共同承担，提升区域环境管理的讨论，MREG组包括学者、积极分子、非政府组织的研究人员以及来自国际组织的官员，第一次会议是2000年7月在泰国清迈展开的，紧接着第二届东南亚山陆国际会议，而此会议又是一个12个月的研究计划和对话的开端。MREG组后来分别于2000年11月在金边由柬埔寨和平与合作研究所主持、2001年4月在万象由科技与环境局的环境研究所主持召开了两次会议。MREG为广泛地讨论环境管理问题提供了一个开放的空间，通过这个论坛，通过这个论坛，参与者揭示了区域环境问题的前景、现在的管理状况、机构与组织的作用，以及提高区域管理水平的方案。为了更好的参与，MREG也是一个学习的过程，鼓励大家探索相关领域的问题。MREG组还把研究与对话产出编辑成“湄公河区域环境管理：机遇与挑战前景”，这个文本可以从REPSI的泰国清迈办公室获取，网址repsi@loxinfo.co.th，也可以从www.ref-msea.org站点下载。