

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.04.008

郭延军 “社会组织参与澜湄水资源治理: 倡议网络及其影响”, 《太平洋学报》2020 年第 4 期 第 92-100 页。

GUO Yanjun, “Social Organizations’ Participation in Lancang-Mekong Water Resource Governance: Advocacy Network and Its Impact”, *Pacific Journal*, Vol. 28, No. 4, 2020, pp.92-100.

社会组织参与澜湄水资源治理: 倡议网络及其影响

郭延军¹

(1. 外交学院, 北京 100037)

摘要: 冷战后, 社会组织及其行动在全球和区域议题治理中发挥着越来越重要的作用, 且通过不断搭建各种类型的倡议网络, 一方面影响政府决策, 另一方面提高公众意识, 在治理中发挥着独特的作用。在澜湄水资源治理中, 各种社会组织既发挥着重要作用, 又面临一定的发展障碍。本文从社会组织倡议网络的视角, 梳理了社会组织倡议网络的发展和运行方式, 以及对澜湄水资源治理所产生的影响, 并结合案例分析了社会组织在澜湄水资源治理中面临的制度化障碍, 提出中国应客观看待和正确引导社会组织, 在流域和国内两个层面不断建立和完善制度化安排, 鼓励社会组织在澜湄水资源治理中发挥应有的积极作用, 推动实现澜湄水资源的良治。

关键词: 社会组织; 澜湄水资源; 倡议网络; 治理

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2020)04-0092-09

虽然主权国家是澜湄水资源开发治理的最主要行为体, 但水资源开发利用与治理涉及的利益相关方较多, 仅仅依靠国家或政府的力量无法有效解决水资源治理中出现的所有问题。社会组织在澜湄流域各国兴起, 在地区治理进程中发挥着越来越重要的作用。作为水资源治理过程中的重要参与方, 在参与解决环境、安全等问题上发挥着重要作用, 其在澜湄水资源治理中所能发挥的作用亦会对中国与湄公河国家

间关系以及中国参与水资源治理的模式产生一定影响, 作用不容小觑。

一、社会组织: 倡议网络的形成及作用

在社会学中, 社会组织指的是个体和群体之间关系的一种模式。^①从定义看, 社会组织包罗万象, 几乎囊括了政府组织之外的绝大多数组织形式。为了研究方便, 本文的社会组织特

收稿日期: 2020-01-09; 修订日期: 2020-03-01。

基金项目: 本文系国家社科基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体构建研究”(2017ZDA042)的阶段性研究成果。

作者简介: 郭延军(1978—), 男, 山东德州人, 外交学院亚洲研究所副研究员, 法学博士, 主要研究方向: 东亚地区合作、跨界水资源管理等。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的修改意见, 文中错漏均由笔者负责。

① Susan A. Wheelan, *The Handbook of Group Research and Practice*, Sage, 2005, p.122.

指不同于政府和企业的从事社会和环境事务的非营利组织,其功能基本等同于民间组织。社会组织所扮演的角色与政府不同,具有非政府性,同时具有组织性,是一个团体。社会组织所代表的往往是那些在政策制定中被忽略的群体,^①被认为是确保良治、促进透明和可信度的关键性支柱力量。^②

20世纪70年代以来,社会组织开始活跃于国际舞台,尤其在环境问题领域的影响日益增大,当前社会组织已经成为环境治理的重要行为体,是推动社会可持续发展和参与全球治理的重要伙伴力量。

围绕跨界水资源治理问题,社会组织参与决策过程常常体现在广泛介入与水坝建设相关的广泛议题中。从全球各地的水坝发展过程中可以看到,社会组织经常通过创建国际联盟来向政策制定者反映地方社区的呼声。例如,为反对老挝兴建沙耶武里水电站,来自51个国家的263个社会组织向老挝和泰国总理提交联名信。^③一般来说,社会组织可以发挥很多积极作用:社会组织和利益团体的存在使得更多的社会团体有可能参与到水资源治理中来,从而将传统的精英治理模式向着更加多元化参与的方式转变,而他们“自下而上”所表达的利益诉求往往是那些在政策制定领域没有很好反映出来的问题,且来自市民社会的倡议是促进向民主化治理政策转变的潜在方式。^④社会组织还经常为争议问题提供技术性信息,作为参与政策制定过程的一种方式。很多社会组织有能力向政府推荐特定领域的技术专家,政府官员也可以从技术专家那里迅速获得来自社会组织的反对观点。社会组织还在促进与环境治理相关的规则和规范形成和传播中发挥重要作用。比如一些环境社会组织被允许参加政府代表为主的全球环境协议谈判,虽然他们没有谈判权,但可以和政府代表形成互补,把市民社会团体提出的规范努力带到谈判桌上来。社会组织还可以监督政府法令及政策是否有效实施,以及政策实施过程中是否符合程序。

社会组织的上述功能和作用事实上可以被

归纳为一种“倡议战略”(Advocacy Strategy),按照美国国际开发署的定义,它是指一个或一些团体采用一系列的技术和技能来达到影响公共政策制定这一目的的过程,最终结果是实现明确的社会、经济和政治目标或改革。^⑤而要实现“倡议战略”,社会组织依托的方式主要有三种:搭建网络、运用科学和利用媒体。

其一,搭建网络。在社会科学中,社会网络是适用于一组行为体的关系,以及关于这些行为体及其关系的任何附加信息。^⑥当社会网络与政策过程发生联系时,政治学家一般使用政策网络来代替这一概念。一般认为,政策网络(Policy Network)概念源于美国,发展、成熟于英国,现流行于西方学界,其产生的主要背景是由于现代公共政策的制定是由多方利益相关者共同参与的,这些参与者之间形成一定的网络,以此影响着公共政策,^⑦通常指的是政府和其他行为体之间在公共政策制定和执行过程中,基于共同利益而建立的一系列正式和非正式的制度性联系。^⑧

由于政策网络是建立在特定利益基础之上的,也就是说,参与者加入网络的目的是推进自己的目标。因此,有学者认为,政策网络既不是从上至下的治理模式,也不是从下往上的影响模式,而是政府在协调各个政策参与者的利益

① Steve Charnovitz, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance", *Michigan Journal of International Law*, No.18, 1997, p. 274.

② Michael Edward, *Civil Society*, Polity Press, 2004, p.15.

③ Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River*, Routledge Taylor and Francis Group, 2015, p. 1.

④ Leslie M. Fox and Priya Helweg, "Advocacy Strategy for Civil Society: A Conceptual Framework and Practitioner's Guide", USAID, August 31, 1997, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacn907.pdf.

⑤ 同⑥。

⑥ Christina Prell, *Social Network Analysis: History, Theory and Methodology*, Sage, 2011, p. 9.

⑦ 陈东“政策网络氛围下的合作治理”,《管理观察》2012年第20期,第189页。

⑧ Rod Rhodes, "Understanding Governance: Ten Years on", *Organization Studies*, Vol. 28, No. 8, 2016, pp.1243-1264.

关系的基础上,综合做出的政策选择。^①虽然政策网络有众多不同的理论流派,但它们共同的特点是认为政策网络是一种分析政策参与过程中利益集团与政府关系的方法和理论框架,强调在政策过程中,除了存在政府机构和官僚的关系以外,还存在着其他的行动者及其关系,所有治理结构都是多样化的跨越政策次级系统。^②

对于政策网络的战略性使用可以使社会组织和市民社会行为体具有影响政策及政策制定的能力。^③为了解决跨境或国际问题,社会组织和市民社会行为体往往倾向于构建“跨国倡议网络”来汇聚更多行为体的力量,提升对相关问题的关注度来达到影响政策的目的。网络的成员构成也十分复杂,通常会包括国际和国内的社会组织、研究机构、基金会、媒体、商会、消费者组织以及地区或国际组织。对于“跨国倡议网络”来说,成员来自不同行业和国家,因此,如何有效管理网络成员间的关系是其面临的巨大挑战。^④有学者指出,采取立法和民主的方式对于网络的运行至关重要。^⑤

具体来讲,通过“跨国倡议网络”实现其目标,可以包括四种主要的战略:第一种战略被称之为信息政治(information politics),指的是网络的信息获取和动员能力,并借此获得政治关注;第二种战略是象征性政治(symbolic politics),这是一种以象征性的方式破坏一种局面的行为,这种方式能够引起听众的共鸣,而听众的注意力已经脱离了宣传主题;第三种战略是杠杆政治(leverage politics),即一个网络对一些更强大的机构施加影响,而弱势群体是无法进入这些机构的;最后一种战略是问责政治(accountability politics),即敦促政府兑现之前的承诺。^⑥这四种战略可以视为社会组织“倡议网络”在政府和民众间发挥桥梁作用的主要途径。

其二,运用科学。将科学与政策及政策制定联系起来被视为公共政策制定中一个重要且不具争议的方面。一些社会组织拥有专家,他们向政策制定者提供与政策相关的科学知识。然而,科学与政策二者并不是特别容易融合在一起。

科学的世界,被很多人认为是客观的、中性的、独立的以及基于标准化的方法;而政策制定领域,被很多人认为是主观的、基于价值观和意识形态以及机会主义的方式。^⑦比如说,科学研究需要长期投入来获取结果,但结果往往具有不确定性;政策和决定是短周期的,往往从属于选举结果,而且即便没有确凿的科学依据,依然需要出台政策。由于科学和政策之间的巨大差异,将科学知识解释和传递给政策制定者的行为体变得很重要。这时候,处于科学和政策前沿的一些“边界组织”(Boundary Organization)可以推动科学家和非科学家之间的协作。社会组织如果作为科学的提供者来影响政策,那么它与“边界组织”的关系就变得十分重要,更为重要的是,社会组织提供的科学知识在“边界组织”和政府行为体眼里的可信度,对于社会组织实现其目标至关重要。^⑧

其三,利用媒体。大众传媒在现代社会中扮演着多种角色。除了信息传播外,媒体在社会化过程中也发挥着重要作用,即个体在媒体影响下将其所在社会的价值、信仰和文化的内化过程。^⑨大众媒体一方面可以塑造公共政策,有时候甚至可以操控政治。当媒体对某一事件

① 陈东“政策网络氛围下的合作治理”,《管理观察》,2012年第20期,第189页。

② 任勇“政策网络:流派、类型与价值”,《行政论坛》,2007年第2期,第42页。

③ Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River*, p.16.

④ 同④ p. 19。

⑤ Helen Yanacopoulos, “The Strategies that Bind: NGO Coalitions and Their Influence”, *Global Networks*, Vol. 5, No. 1, 2005, pp. 93-110.

⑥ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, “Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics”, *International Social Science Journal*, Vol.159, No. 51, 2002, pp. 89-101.

⑦ Dave Huitema and Turnhout Esther, “Working at the Science-Policy Interface: A Discursive Analysis of Boundary Work at the Netherlands Environmental Assessment Agency”, *Environmental Politics*, Vol. 18, No. 4, 2009, pp. 576-594.

⑧ Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River*, p. 21.

⑨ David Croteau and William Hoynes, *Media Society: Industries, Images, and Audiences*, 3rd Edition, Pine Forge Press, 2003, p. 13.

进行报道时,会对其进行解读并赋予事件特定的意义,从而起到引导社会舆论的目的。另一方面,政治或政治体系也有能力操控媒体,例如,政治人物可能鼓励记者按照适合政治议程的方向去报道事件。政治体制的类型也会影响媒体的报道方向,民主政体倾向于强调新闻自由,在这一体系内的媒体也被赋予监督政府的职能,因此媒体应当提出对主要政策的批判性意见,有时也可以挑战政府的政策。在这种情况下,新闻事件的选择往往需要迎合观众的喜好。相比较而言,威权体制假定政府了解和尊重人民的最大利益,因此,媒体一般不会攻击政府及其政策,而是充当支持政府的角色,对新闻内容的选择主要基于维护现有体制的社会价值,而且报道内容经常由政府决定。

社会组织经常利用媒体来宣传其倡议,提高公众意识,以在特定议题上获得更多潜在公众的支持,这样还可以使社会组织增加其可信度。当然,社会组织利用媒体加强宣传其倡议也会存在一些挑战,比如媒体的宣传并不总是能达到预期的效果,有时甚至会对社会组织自身产生消极影响,而记者也更倾向于报道从政府渠道获得的消息,这些都会阻碍社会组织利用媒体宣传其主张。^①

二、社会组织参与澜湄水资源治理: 发展与困境

社会组织在跨界水资源争端与合作进程中扮演着双重角色,既有积极的促进作用,亦有负面的消极影响。近年来,随着澜湄流域水资源开发日益增强,尤其是上中游干流大型水坝建设的展开,社会组织对澜湄水资源开发过程中的参与程度逐渐提升。尽管很多社会组织网络尚未发展成为正式的政府间安排的补充机制,但因其可以显著提升流域治理中的公众参与,^②因而其作用不可忽视。在此过程中,对于中国开展澜湄水资源合作既提供了难得的机遇,又造成了不小的挑战。下文将分析社会组织如何通过搭建网络,运用科学和媒体对水资源治理

施加影响。

2.1 代表性社会组织网络

澜湄流域社会组织数量众多,据统计,2016年在越南的国际性社会组织数量达到1000多个,缅甸社会组织数量为189个,且大约有1000多个国际性社会组织长期在缅甸活动。柬埔寨大约有3500个国际性社会组织。2013年泰国有社会组织3654个,^③在老挝的社会组织相对较少,截至2018年3月只有159个国际性社会组织。^④活跃在澜湄流域的社会组织重点关注人权、环境、扶贫、可持续发展等问题,关注水资源开发治理的主要有国际性社会组织和国内社会组织两种,国际性社会组织主要有“世界自然基金会”“拯救湄公河联盟”(Save the Mekong,简称STM)、“国际河流组织”(International Rivers)等,国内社会组织主要有泰国环境研究所、“柬埔寨河流联盟”(Rivers Coalition in Cambodia,简称RCC)和“越南河流网络”(Vietnam Rivers Network,简称VRN)等。这其中最有影响力的国际性社会组织是“拯救湄公河联盟”,国内社会组织以柬埔寨和越南的最为活跃和最具代表性。本文将简要介绍“拯救湄公河联盟”及其成员“柬埔寨河流联盟”与“越南河流网络”这三个组织,分析和归纳社会组织网络在澜湄水资源治理中的作用。

“拯救湄公河联盟”是一个地区性社会组织网络,其中包括流域内和国际的社区组织、学者、普通民众,湄公河的未来是他们共同的关注点。该联盟正式成立于2009年,成立时是为了应对老挝的栋沙宏(Don Sahong)水电站建设。

^① Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River*, p. 23.

^② 关于跨国倡议网络在湄公河水资源开发中的影响及作用机制,参见 Pichamon Yeophantong, “China’s Lancang Dam Cascade and Transnational Activism in the Mekong Region: Who’s Got the Power?” *Asian Survey*, Vol. 54, No. 4, 2014, pp. 700–724.

^③ 盖沂昆“国际非政府组织在大湄公河次区域的活动及其对我国周边关系的影响”,《云南警官学院学报》2018年第4期,第78页。

^④ “Lao Gov’t, Int’l NGOs Discuss Effective Cooperation”, *Xinhua*, March 1, 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/01/c_137008140.htm.

但事实上,一些个人或组织性的网络在该联盟正式成立之前就已经存在了,该联盟内的一些成员也在联盟成立之前就参与过反对在湄公河干流修建水坝的斗争。^①该联盟成立后,并没有一个正式的协调员,“国际河流组织”和“生态修复地区联盟”(Towards Ecological Recovery and Regional Alliance,简称TERRA)两个社会组织实际上作为“拯救湄公河联盟”的非正式协调员。其中,“国际河流组织”是一家总部设在美国的国际性社会组织,其主要任务是反对在国际河流上进行大型建设项目;“生态修复地区联盟”是一家泰国的环境社会组织,自1980年代开始就参与到泰国国内的反坝运动中。这两个组织在泰国曼谷均设有办公室,对于促进湄公河地区的社会组织网络建设发挥了重要作用。

“柬埔寨河流联盟”是一个关注与水电站建设相关环境和人权的社会组织,成立于2003年。该组织最初关注越南境内与柬埔寨边界湄公河上水坝建设对柬埔寨民生和健康的影响。自成立以来,该组织成员规模不断扩大,到2012年已有28个柬埔寨本国社会组织成为其成员,另外还有14个国际合作伙伴。该组织最初的成员大多属于倡议型社会组织,新的成员则大多关注农村发展、生态保护和人权。^②该组织也得到美国“国际河流组织”的支持。

“越南河流网络”是一个开放型论坛,其成员主要关注越南境内河流的保护与可持续发展。该组织成立于2005年,最初隶属于越南生态经济研究所,其最初的经费则来源于芬兰,后来得到美国“国际河流组织”的支持。该组织2007年更名为“越南河流网络”,为此越南专门成立了一个新的机构——水资源保持与发展中心,其主要功能就是管理“越南河流网络”。该网络的成员包括社会组织、研究人员和学者、政府官员、地方社区以及个人。至2012年底,该网络已有大约300名成员。与“柬埔寨河流联盟”不同的是,该组织除了拥有社会组织成员外,大多数成员都是对河流管理感兴趣的个人。

从上述三个社会组织的运行来看,都得到美国“国际河流组织”的支持,很多主张和倡议

也反映了美国等西方国家的意志,有时甚至会成为西方国家或社会组织介入本地区事务的工具。在湄公河水资源治理方面,这些社会组织通过其各自战略,努力向区域政策决策者、国内政策决策者、相关利益攸关方以及公众推广其倡议和主张,以期在水资源治理中发挥影响。从目前的发展态势看,无论是区域性的社会组织,还是区域内国家的社会组织,其组织架构和活动方式都呈现出网络化的态势,它们相互配合,给湄公河国家的水资源管理决策者制造了不小压力。

2.2 社会组织的网络化行动:反对老挝水电站

社会组织之所以对老挝的大坝建设存有疑虑且大力阻挠,实际上与老挝的大坝兴建计划有着密切关系。老挝是首先在湄公河干流上进行水电开发的流域国家,老挝计划在2020年以前完成84个大坝水电站项目,在湄公河干流上的分布的大坝建设计划就有9个。此前自1950年开始至1994年几十年间,众多发达国家及专业国际机构进行实地勘察及论证后,最终都没有实施的湄公河干流大坝项目,老挝这样一个水电技术不发达的国家在十几年间就要大力兴建9座,必然会遭到国际社会的极力反对。^③老挝不但面临着来自国际社会的压力,而且需要应对社会组织及其网络化行动。上述社会组织网络均在老挝水电开发过程中发挥着重要影响,通过网络化行动,运用科学和利用媒体对老挝政府施加压力。

沙耶武里水电站是湄公河下游地区建造的第一座大坝,于2012年11月宣布正式开工。沙耶武里水电站总装机容量1285兆瓦,总投资额为35亿美元,已于2019年投入运营。泰国作为主要投资方,将购买老挝沙耶武里水电站95%的发电量,并承担主要建设费用。老挝这一决定引发了国际社会特别是柬埔寨和越南的强烈

^① Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River*, p. 76.

^② 同^①, p. 78.

^③ 方晶晶“湄公河干流水电站建设为何频惹争议?”广西大学中国—东盟研究院,2015年3月2日,http://cari.gxu.edu.cn/info/1087/5982.htm.

反对。柬越两国认为,水坝建设会给两国的渔业、农业以及生态系统带来不可逆转的影响。然而,开发水电是老挝长期以来的政策,尽管遭到邻国和环保分子反对,老挝还是坚持认为,其水电站规划经过严格认真评估,对下游的影响在可控范围内。柬埔寨和越南则坚称,该水电站的建设并未严格履行湄公河委员会(MRC,下文简称“湄委会”)“通知、事前协商和同意”(PNPCA)程序,因此不具有合法性。

该程序是湄委会于2003年通过的用于管理流域水电开发的规定。其中,“通知(notification)”是指沿岸国向湄委会联合委员会及时提供与水资源利用的相关信息。“事前协商”(prior consultation)是指在及时通知数据和信息的基础上,其他成员国可以就水资源利用与影响进行讨论与评估,并以此为基础达成协议。事前协商既不是一种否决权,也不代表任何国家可以在不考虑其他国家权利的情况下采取单边行动进行水资源开发。“同意(agreement)”是指所有成员国就特定的工程达成协议后,才能正式动工。该程序目前已成为湄公河下游干流大坝修建之前的必要条件。^①反对修建水坝的社会组织和有关人士认为,老挝对沙耶武里项目设计作出的很多修改方案未经测试,且未有效履行“通知、事前协商和同意”程序,如果项目成行,无疑是拿湄公河做一个高风险的试验。^②

“拯救湄公河联盟”是湄公河地区反对沙耶武里水电站建设中最为活跃的社会组织之一。例如,“拯救湄公河联盟”在2016年第23次湄委会委员会议召开之际,呼吁湄委会优先推动“委员会研究”(council study)过程中的参与和协商,尽快完成“委员会研究”并将实时结果向公众公开,以确保研究发现能够影响决策;优先进行湄委会机构改革,包括对湄委会1995年协议以及湄委会未来发展的评估,这一过程要确保公众参与和程序透明;在确保事先得到修建水坝的正式通知以及进行了有效的协商之前,特别是在没有充分考虑受项目影响的当地居民利益以及没有对水坝的跨境影响进行充分研究之前,湄委会应阻

止沿岸国家进一步在湄公河干流修建水坝的决定。可以看出,在这三条呼吁中,公众参与都被这一组织视为决策程序的重要组成部分。

2014年12月11日,湄委会对老挝兴建的位于老、柬边境北河两公里处的栋沙宏大坝计划举行公众磋商咨询。越南、柬埔寨对栋沙宏大坝建设颇有异议,各种社会组织例如世界自然基金会(World Wildlife Fund)、“国际河流组织”对大坝建造将带来的毁损水系生态及当地渔业的后果表示担忧。尽管在磋商咨询会上,大坝建造工程师提出类似“另建新水道以减轻损害”的建议,但被质疑其吸引鱼群随之改变迁徙路径的有效性。参会的越南代表团认为必须用5~10年时间才能确定大坝建设对鱼类迁徙的影响,而社会组织更是认为大坝沉积物堵塞、四千岛旅游生态环境破坏、跨界调研缺乏等诸多问题并未得到解决。以“国际河流组织”为代表的社会组织呼吁决策者停止大坝建设,直到进行全面研究,详细说明社会和环境影响的程度,并清楚地表明如何减轻损害和赔偿损失。^③

从以上两个案例不难看出,社会组织对政府施加压力的途径就是通过其网络化的行动,呼吁在科学研究的基础上对水电开发进行全面评估,减少水电开发的负面影响,并利用各种媒体(包括互联网、主流报纸、新媒体等)宣传其主张,对政府决策施加影响。其结果是,国家主导下的水资源治理理念与方式遭到越来越多的质疑、争论,并以社会组织主导下的、自下而上的反对湄公河下游水电建设的社会运动形式呈现出来。^④

^① “1995 Mekong Agreement and Procedural Rules”, Mekong River Commission, April 5, 1995, pp. 35-41, <http://www.mrc-mekong.org/assets/Publications/MRC-1995-Agreement-n-procedures.pdf>.

^② “老挝要在湄公河建水电站”,《中国能源报》,2012年11月12日第7版。

^③ “Don Sahong Dam”, International Rivers, <https://www.internationalrivers.org/campaigns/don-sahong-dam>, 访问时间:2019年10月15日。

^④ 韩叶“非政府组织、地方治理与海外投资风险——以湄公河下游水电开发为例”,《外交评论(外交学院学报)》,2019年1期,第105页。

尽管社会组织对政府的水电开发项目施加了重要影响,但同时,社会组织在参与澜湄水资源治理的过程中也存在不少障碍,一方面,其针对澜沧江—湄公河水坝建设对下游生态环境产生影响的评估,由于存在片面性,往往很难得到上游国家的认可。例如,2010年湄公河下游发生干旱时,不少社会组织就指责是中国在上游修建大坝所致,但中国则提供了比较客观的水文数据和科学依据,对这种言论予以驳斥。同时,一些考察过中国澜沧江水电开发的湄委会专家,就曾站出来客观地指出“如果没有中国的澜沧江水电开发,湄公河的干旱,肯定要来得更早、更严重。”^①另一方面,湄公河流域的绝大多数社会组织尚没有被湄委会或流域国家政府正式纳入水资源治理的决策程序中,^②特别是地方性社会组织,能力和资源的欠缺限制了其游说能力,加之大型水电站项目建设的复杂性,有时难以明确划分不同行为体应承担的责任,从而造成其提出具体主张的努力变得更难,^③发挥的作用也会因事件的不同而有所不同,在很大程度上影响了社会组织在水源治理中发挥持续和稳定的影响力。

三、社会组织参与澜湄水资源治理的制度化路径

2015年12月,中国与湄公河五国共同启动了澜湄合作机制,水资源合作作为优先领域之一,受到中国和流域国家的高度重视,涉水合作机制和合作规划不断完善,为实现更加有序、高效的流域水资源治理提供了平台和可能性。澜湄合作机制的一个重要原则就是鼓励多方参与,这其中理应包括社会组织的参与。积极探索与社会组织建立制度化联系,是未来实现流域水资源善治的必由之路。

首先,在流域层面,积极推动澜湄合作机制与湄委会的沟通与协调,为社会组织参与水资源治理提供更多制度化平台。社会组织在湄公河流域的活动非常活跃,影响也日益广泛。它们通过“自下而上”的进程,鼓励地方和本地区

公众的参与,来弥补现有水资源治理机制的不足,寻求水资源特定问题的解决方案。湄委会较为重视决策过程的社会参与。早在2008年,在芬兰和日本的资助下,湄委会就在老挝举办过“水电项目地区利益攸关方研讨会”,希望借助会议逐步改变自己此前单纯与政府部门开展对话的角色,转而作为协调方推动不同层次的利益攸关方开展对话,并直接与私营部门或民间社会团体讨论具体问题。湄委会表示,这种转变是地区水电计划顺利实施的关键,以后还将以多种形式促进社会团体的参与。湄委会对社会参与的重视还体现为其更加强调水电开发进程的“利益分享”,湄委会于2011年就“利益分享”的理念和主要内容进行了详细阐述,明确了国家和地方共同分享水电开发收益的原则。^④由此,社会团体不仅可以事先与政府、施工方以及湄委会讨论水电项目的影响,而且还能在具体项目的收益分配中拥有更大的发言权。湄委会还建立了区域洪水论坛(Flood Forum),并将其作为一个分享经验和信息的平台,协调国家决策部门、科学家、国际组织和民间社会组织的洪水管理活动;发布年度洪水报告(Annual Flood Report),自2005年以来,该报告每年向社会提供湄公河下游洪水泛滥的简要描述。澜湄机制下也于2018年成立了“澜湄水资源合作论坛”,每年召开一次,加强包括社会组织在内的多方对话。

在2019年12月举行的澜湄水资源部长级会议期间,澜湄水资源合作中心与湄委会签署了合作谅解备忘录,标志着澜湄流域两大机制之间协调合作的正式开启。双方明确在以下方

① 张博庭“从‘澜湄合作’看澜沧江水电开发与五大发展理念”,中国电力企业联合会,2016年3月26日,http://www.cec.org.cn/xinwenpingxi/2016-03-29/150763.html。

② 例如,目前唯一可以参与湄公河委员会决策程序的社会组织只有一个:世界自然基金会(WWF)。

③ Ben Boer and Philip Hirsch, *The Mekong: A Social-Legal Approach to River Basin Development*, Routledge, 2016, p.175.

④ “Knowledge Base on Benefit Sharing”, MRC, May 2011, pp.28-29, http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Manuals-and-Toolkits/knowledge-base-benefit-sharing-vol1-of-5-Jan-2012.pdf.

面开展合作: 水资源及相关资源开发与管理的经验分享、数据与信息交流、监测、联合评估、联合研究、知识管理和相关能力建设。^① 这与湄委会重点推进作为“水外交平台”和“知识中心”的定位高度契合。一方面, 通过两个机制之间的政策协调和经验分享, 在问题领域增进协商合作, 在功能治理上创新合作途径;^② 促进两个机制的健康协调发展; 另一方面, 更好地发挥专家、科研机构、社会组织的知识生产作用, 达成更多科学共识, 形成“共识网络”, 制定基于科学共识基础之上的更加符合流域需求的政策。

其次, 在中国国内层面, 通过构建社会组织的参与机制, 实现政府与社会组织的良好合作关系。截至2019年, 中国境内社会组织的数量已达到86万多家, 其中在民政部登记的社会组织数量为2281家。^③ 从分布来看, 东南沿海经济发达省份较为集中, 说明社会经济发展程度越高, 社会组织就越发达, 社会组织对于社会经济发展的支撑作用就越强。社会组织在水资源领域发挥的作用也越来越大, 例如, “自然之友”等国内19家环境社会组织曾在2014年共同发布《中国江河的“最后”报告——中国民间组织对国内水电开发的思考及“十三五”规划的建议》, 其中提出政府应撤销或搁置一些水电项目, 并且提供了很多科学依据。^④

推动与社会组织的伙伴关系建设, 是实现利益分享并保持其可持续性的重要保证。^⑤ 在澜湄合作框架下, 笔者多次参与中国环保部门组织的与国内外社会组织的对话, 其中也包括关于澜湄水资源合作的讨论, 社会组织的特定视角、专业知识和国际视野可以为政府制定政策提供专业建议和政策启示。更为重要的是, 通过这种对话机制, 政府与社会组织可以建立更加紧密和融洽的关系, 这是推动决策更加科学化和专业化的重要途径。

必须承认, 中国的社会组织发展还相对滞后, 无法满足中国周边外交社会化转型的需要。^⑥ 中国应培育一批政治上可靠、专业上过硬的社会组织, 并逐步建立广泛的以社会组织为主体的海外活动网络, 使其成为中国外交的得力助

手。^⑦ 这些社会组织所编制的网络系统, 在信息搜集和反馈、专业知识咨询、加强多层次社会交往并建立多渠道接触机制等方面, 都能起到积极作用。^⑧ 同时, 鉴于中国国内社会组织“走出去”还需要较长一段时间, 可考虑与境外社会组织加强合作, 选择和支持一批立场中立、观点客观的社会组织, 促进知识生产和知识共享, 力争在科学层面达成更多共识。在条件成熟时, 可以考虑建立与境外社会组织的制度化联系, 为澜湄水资源合作提供智力支撑和民意支持。

四、结 论

社会组织及其倡议网络在全球治理、区域治理和国家治理中作用的日益提升, 是国际关系民主化和社会管理网络化的必然反映。通过分析社会组织倡议网络在澜湄水资源治理中的作用, 本文可以得出初步结论, 即以国家为主导的澜湄水资源合作架构有助于快速推动澜湄水资源合作进程, 并取得令人满意的合作成效。同时, 要确保合作进程的可持续性以及决策的科学性, 社会组织的制度化参与必不可少。主要原因在于, 政府在面对一个日益多元化的社会时, 有时对不同利益诉求的反应具有滞后性, 或者不能充分反映各种利益诉求, 而社会组织及其倡议网络的存在则能够有效弥补政府短

① “澜湄水资源合作中心与湄委会秘书处合作谅解备忘录”, 中国水利网, 2019年12月23日, http://www.chinawater.com.cn/ztgz/hy/2019lmhy/4/201912/t20191223_742573.html。

② 罗圣荣、杨飞“国际机制的重叠现象及其影响与启示——以湄公河地区的国际合作机制为例”, 《太平洋学报》, 2018年第10期, 第31页。

③ “社会组织总览”, 中国社会组织网, <http://data.chinanpo.gov.cn/>, 访问时间: 2020年2月16日。

④ 李波等“中国江河的最后报告”, 载《中国环境发展报告(2014)》, 社会科学文献出版社, 2014年, 第249-256页。

⑤ 郭延军“湄公河水资源治理的新趋向与中国应对”, 《东方早报》, 2014年1月17日, 第A14版。

⑥ 参见赵可金等“中国外交进入怎样的时代”, 《环球时报》, 2013年1月4日。

⑦ 邢伟“水资源治理与澜湄命运共同体建设”, 《太平洋学报》, 2016年第6期, 第52页。

⑧ 朱锋“2012: 新周边外交元年”, 《财经》杂志, 2012年1月29日。

板,令政府决策更具包容性。在澜湄水资源治理中,流域各国的利益诉求和关注重点不同,有的国家关注电力发展,有的国家关注渔业,有的国家关注农业,各国民众的利益关切更是千差万别。社会组织在反映民意、开展科学研究方面大有作为。当前,澜湄水资源合作正在逐步走向深入,探索同社会组织建立制度化联系,更好发挥社会组织的正面作用,一方面需要理论

研究的跟进,更重要的是应尽快从“理论”走向“实践”,在实践中逐步完善社会组织的有效参与方式,结合国际社会的最佳实践,建立一套行之有效、符合澜湄地区特点的社会组织参与模式,这也是下一步在研究和政策设计时应给予高度关注的问题。

编辑 贡 杨

Social Organizations' Participation in Lancang-Mekong Water Resource Governance: Advocacy Network and Its Impact

GUO Yanjun¹

(1. China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China)

Abstract: After the cold war, social organizations play an increasingly important role in the governance of global and regional issues. With continuous construction of various advocacy networks, on the one hand, they affect government decision-making, and on the other hand, they raise public awareness and play a unique role in governance. In the governance of Lancang-Mekong water resources, various social organizations play an important role and face certain development obstacles. The paper reviews development and operation mode of social organizations' advocacy network and its impact on Lancang-Mekong water resources governance, analyzes institutional obstacles faced by social organizations in water resources governance based on the case study, and proposes that China should treat and guide social organizations objectively and correctly, continuously establish and improve institutional arrangements at both regional and domestic levels, encourage the contribution of social organizations in water resources governance, and promote the realization of good governance of water resources in Lancang-Mekong region.

Key words: social organization; Lancang-Mekong water resources; advocacy network; governance