



Watershed Governance

流域管理

——东南亚大陆山区的生活和资源竞争

Yunnan Science and Technology Press
云南科技出版社

- 世界资源研究所
- 布莱克·D·拉特纳 / 著
- 杨永平 许建初 杨植惟 / 译
- 陈三阳 / 校

目 录

一、引 言	1
(一) 经济转型和市场化	4
(二) 贫困、人口和资源利用	6
(三) 生态系统的观点	7
二、为什么有流域管理的问题	9
三、本地水平的挑战	12
(一) 加强政府机构的责任	12
1. 山区少数民族的合法地位	15
2. 加强政府和社区团体的能力建设	16
3. 资源管理权的有效下放	17
(二) 对当地人平等资源权利的确定和保护	21
1. 传统权属与资源保护责任	21
2. 政府帮助合作伙伴与社区加强实施森林法	25
3. 加强社区间资源纠纷的调解	27
四、国家水平的挑战	28
(一) 权力平衡和加强激励机制	28
1. 流域管理机构应具有的权利和能力	31

2.促进当地政府和企业参与流域的管理	32
3.制度建设与水资源的平等利用	33
(二) 扩大政策改革中的代表性	35
1.改善流域管理的信息服务体系	36
2.加强国内政策的独立分析	37
3.保证民间机构参与政策改革的合法权利与渠道	38
五、地区水平的挑战	39
(一) 改善跨边界流域管理的政府间合作	42
(二) 为地区性的合作建立永久性渠道	44
(三) 建立为跨边界影响负责的机制	44
六、结 论	46
七、致 谢	47
八、附录：越南、老挝和中国云南之间森林产品的跨边界 贸易	49
(一) 引 言	49
(二) 文化和经济背景	50
(三) 野生动植物贸易的现状	52
1.老 挝	52
2.越 南	52
3.中国云南	53

（四）政府的认识和反应	54
（五）政府政策和项目的弊端	57
1.国内外压力	57
2.信息不足	58
3.协调不够	59
4.能力不足	59
（六）主要建议	60
1.必须的政策	60
2.所需的研究	61
3.关键问题	62
（七）结 论	63

流域管理——东南亚大陆山区 的生活与资源竞争*

一、引言

近年来有新的证据表明，东南亚大陆正面临日益严重的水资源危机^①。周期性的洪灾和干旱对越南正在增长的农业经济造成了最严重的威胁。在泰国，对灌溉当地水稻起至关重要作用的湄南河（又称昭披耶河 The Chao Phraya）水库的水位下降到有记录以来的最低点；而曼谷地区出现的供水中断现象，则可以说是史无前例的。在中国，1998 年长江流域发生的特大洪灾更是提醒人们，流域管理不当会带来严重的后果。

* 译注：本文根据发表于世界资源研究所（World Resources Institute）2000 年 6 月出版的“环境管理评论”（Environmental Governance Notes）刊物上的论文（Blake D. Ratner: Watershed Governance: Livelihoods and Resource Competition in the Mountains of Mainland Southeast Asia）的翻译。

① 东南亚大陆指跨越缅甸到越南的地区，包括泰国、柬埔寨、老挝和中国云南省。亚洲开发银行也把这一地区称为大湄公河亚地区。

在东南亚大陆，许多山区在社会福利上也面临危机。它们不仅落后于全国的平均发展水平，而且获得资源的机会也正在减少。其结果是这些山区的村民越来越贫困，前景不妙。例如，越南人口稠密的北部山区的村民，柬埔寨偏僻的森林地区和老挝一些地区，因伐木或修建水坝迁出的移民。

水资源的供应及当地的社会福利中存在危机的潜在征兆是山区村民和坝区村民都必须以竞争资源来维持其生计。如果一个和外界隔绝的村子对赖以生存的自然资源拥有完全的控制权，而且它能够自给自足时，如何满足本村村民的需要？如何管理资源？如何制定未来的发展规划？所有这些问题都能在当地得到解决。但现在这种与外界隔绝的村子并不多见。山区的现实是这样：森林、土地和水资源的使用者之间存在着相互依赖和愈演愈烈的竞争；对流域系统可替代的利用也是如此。在这场竞争中最大输家往往是那些直接依靠这些资源生活的家庭和社区。由于本地区的大江大河流域都是跨国界的（见图 1），竞争也成了—种国际化竞争。人类对资源需求的增加加剧了这种竞争，这就要求管理方面做相应的变化，以实现稀少的流域资源的利益能更公平地分配，达到资源可持续利用的目的。

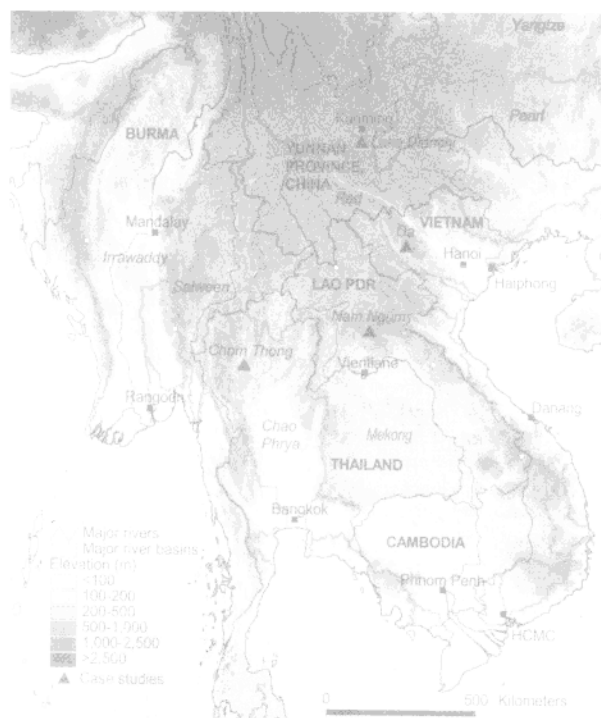


图 1. 东南亚大陆主要流域

Tu 1. Dongnanya Dalu Zhuyao Liuyu

（一）经济转型和市场化

在东南亚大陆，经济政策的放宽正在改变那些以山区资源为依靠的人们及其利用资源的方式。在泰国，过去几十年来山区土地利用一直由市场力量所决定。在越南、老挝、柬埔寨和中国，最近政府正在鼓励开拓具有竞争力的市场，一些与私营企业、国营企业、贸易、土地使用权和外国投资相关的法规也发生了变化。

虽然从中央控制的经济和国营企业向市场经济的转化还不够完善，但已产生了深刻的影响。从资源利用方面看，新兴的私营企业的作用越来越明显，如森林采伐、采矿及依靠规模化种植的咖啡业、橡胶业、造纸业和丝绸生产产业。在柬埔寨和老挝，如果政府不对发放外国公司采伐森林的许可证，当地的森林资源也不至于像近几年那样大幅度的减少。这从一个侧面证明了联合国粮农组织(FAO)的统计结果，即从1990年到1995年间，东南亚大陆的年均森林砍伐率是世界上最高的（为1.6%）^①。

交通基础设施的改善，特别是公路网络的建设，大大

① 世界粮农组织1999年《世界森林状况》，网址：
<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/forestry/public1st.htm>

促进了国内和国际市场的拓展^①。另一方面，公路修通的同时也带来了诸多其他的问题，如自发移民、一些过去难以抵达的地区进行无计划或非法的森林采伐、无计划的垦荒，这些导致了一些生态原本非常脆弱的环境也被开垦为农地^②。

此外，伴随着这一地区经济的增长，人们的收入也得到了增加，而日益增长的消费需求加剧了对山区资源的开发。据报道，随着几年前中国和老挝、中国和越南间跨境贸易的开放，老挝和越南山区的野生动植物及其他森林产品被大量捕杀和采集^③。一时间，老挝和越南的山区居民参与市场经济以增加收入的愿望非常强烈，中国面临不断增长的消费需求，一些具有重要价值的传统药用和其他效用的非木材森林产品因资源匮乏，价格一直居高不下。收入的增长不仅对山区森林资源产生了新的直接的压力，也增加了农业生产、水力发电、城市和工业对用水的需求。

① 泰国和中国云南的道路网络在这一地区的情况最好，分布最广。在老挝和越南，道路运输正在逐步改善，它们是海外发展援助优先考虑的对象，正如柬埔寨刚刚收回国际援助以前一样。在亚洲开发银行资助的湄公河亚地区项目中，最重要的是地区道路联系的显著改进，这一点已成为共识。

② 要了解公路发展所产生影响的总体看法，参看 K. Talbott 的《道路、人和自然资源：东南亚大陆山区的交通基础设施朝着一个地区的政策框架发展》，提交给“过渡期的东南亚大陆山区的研讨会”的论文。泰国清迈，清迈大学，1995 年 11 月 12~16 日。

③ D. Donovan:《越南北部、老挝和中国云南的森林产品跨境贸易的政策问题》。1997 年 9 月在河内举办的研讨会的报告。可从世界资源研究所得到的未出版的报告。

（二） 贫困、人口和资源利用

在东南亚大陆，许多山区居民从市场的扩大和基础设施的建设中获得了新的发展机遇。在泰国北部，由于权属有保证、容易进入市场、在经济作物发展方面有政府或私营企业的支持及到坝区的工业区打工的机会增加了，当地农户的经济收入有了大幅度的提高^①。

与此对照的是，在越南北部高山地区，由于人口的快速增长、移民的涌入、资源进一步的枯竭，情况还在恶化^②，当地的人均收入（按相对购买力来计算）还不及泰国人均收入的 1/6^③，当地山村村民几乎没有任何其他的谋生机会，只能靠森林和农业生产以维持生计。

在东南亚大陆，人口增长得快的国家同时也是最贫困的国家，其山区发展的挑战也最大。柬埔寨、越南和缅甸的人口增长率是泰国或中国的 2 倍以上，而老挝的人口增长率甚至达 3 倍之多。到 2025 年，预计越南的人口将比 1998 年增加 3200 万人，增长 40% 以上，所增加的人口相

① Tanet Charoenmuang: “泰国的水分配问题的管理：北部上游四个案例的研究”，摘自《水的冲突》（曼谷：泰国发展研究所，1994 年）。

② N. Jamieson, A. T. Rambo 和 Le Trong Cuc: 《越南山区的发展危机》（夏威夷，檀香山：东西方中心特别报告，1998 年 11 月）。Dao The Tuan: 《北部山地的农业危机》，亚洲研究联合会的会议上提交的报告，华盛顿特区，1998 年 3 月。

③ 联合国发展计划署：《人类发展报告》（纽约：牛津大学出版社和联合国发展计划署，1999 年）。网址：<http://www.undp.org/hdro>

当于现在老挝和柬埔寨人口总和的 2 倍左右。而同期，柬埔寨的人口预计增长率为 58%；老挝增加 88%^①。

然而，人口增长并非是导致山区贫困以及资源利用特点的唯一原因。在中国云南的大部分山区，其人口密度比东南亚各国山区都要高。云南的边远山区，虽然当地村民的现金收入较低，但他们仍然得到合理的医疗、营养和教育等社会保障；他们的生活仍保持原来的习惯。

在东南亚的有些山区，虽然当地人的收入很可观，但大多是靠不可持续的资源利用、做临工或在可能受到驱逐威胁的那些土地上从事农业所得；比纯收入更重要的是生活的安全感。对大多数山区村民来说，生活的安全取决于能否利用好当地自然资源；经济的增长并不意味着社会福利就一定会更好。经济增长方式及其对资源利用的影响才是问题的关键。

（三）生态系统的观点

那些制定政策的官员之所以对山区土地利用非常关注，原因是水资源的短缺、洪灾频繁发生和下游河道淤积

① 《1998-1999 年度的世界资源报告》(华盛顿特区：世界资源研究所，1998 年)，根据联合国人口部门的估计。

等问题越来越多^①。人们一直指责上游地区的森林过度采伐、毁林种植经济作物以及不合理的山地农耕系统对下游造成的影响。研究表明，上游的耕地有向那些生态脆弱的陡坡蔓延的总趋势^②，但其影响远比人们所想象的要复杂。当农业、林业和其他土地利用镶嵌分布在整个景观时，对流域的功能会造成累积的影响，这点在很小的区域内并不明显^③。

东南亚地区流域保护的 effort 反映在政府山区政策的部分转变：从强调单个资源的价值到这些资源在更大生态系统中的服务功能。除调节水流和生活用水的质量外，与上游景观相关的重要生态系统服务还表现在其他方面，包括维持下游渔业和湿地生态系统的健全，以及生物多样性对农业生产力和当地人生活的贡献。

为了更好地理解山区资源管理的可替代方式对生态系统服务的影响，需要确定哪些政策能产生最大的社会效

① 每个政府也有对山地政策干预的其他动力，这些因素包括像全国性的取消种族隔离、政治稳定、同种植和销售非法药品的斗争，这篇报告中没有将这些直接提出来。

② E. Morrison 等：《刀耕火种的地区研究：泰国、老挝和越南》（伦敦：国际环境与发展研究所，1995 年）。

③ 参看《农业、生态系统和环境》杂志。发现来自于由国际混农林业研究中心召开的“环境服务和土地利用变化方法论的研讨会：连接东南亚政策和研究之间鸿沟的桥梁”，泰国清迈，1999 年 5 月 30 日~6 月 2 日。

益，并减少依赖这些服务的人们之间出现的矛盾和冲突^①。然而，提高与这些自然条件有关的基础知识，并确定改进土地利用方式只是难题的一部分。除非目前促进资源利用所隐含的社会经济趋势都很清楚，否则，技术上非常成熟的方案可能仅适合小区试验或停留在土地利用的规划图上。

二、为什么有流域管理的问题

探索资源竞争背后的原因需对一些基本原则做必要的调整，即确定谁是资源管理决定的制定者，各方的权利和责任是什么？管理方面的有所创新是很重要的，因为管理是个复杂的系统工程，涉及资源管理决策制定中体制和各种关系的转变。如果一旦成功，可以为政府机构间的跨部门合作创造机会，调解不同资源使用者的竞争。尽管无法消除竞争，但可以为资源的公平使用和管理创造些机会。

相反，就政策对不断变化的山地景观的应变能力而言，过去的政策常常忽视资源利用的社会和制度属性，甚

① 国际混农林业研究中心协调研究的目的在于将科学和这一地区的神话分别开来。参看国际混农林业研究中心，东南亚地区研究项目：《东南亚可持续发展的山地系统的政策研究》（雅加达，1998年10月）。

至是加剧矛盾冲突。由于在技术上过分强调工程解决方法，政府许多防洪和改进供水的工程都收效甚微，这样的工程包括修筑水坝、防洪设施，以及灌溉系统等。植树造林在很多情况下成了政府部门的事情，在边远地区尽管有当地人参与，但比较多的是通过倡议而不是经济激励机制。政府机构常常把森林中的居民视为资源疏于管理问题之根源，而不是看作解决问题的伙伴，有时不让他们得到主要资源甚至将他们迁走。

在东南亚大陆的许多国家，林业、水资源、农业、交通和工业部门，当工作目标涉及跨部门时，其政策常常给资源使用者一些相互矛盾的内容。这些问题还不是在某种政治制度下所独有的，过去的 30 年里，在努力为国家的经济发展进行山区资源整治过程中，无论是以市场经济为主的泰国，还是社会主义制度下的中国和越南都面临许多相似的问题。

可持续的山地发展和流域管理要求统筹考虑国内各方面的利益：如城市和农村、山区和坝区、少数民族和主体民族。双赢的局面也是应该能够取得的，比方说，可通过改进土地利用管理系统，以增加当地的社会福利和恢复流域功能。但在短期内常常需要某个折衷方案。由于政府的决策含有坝区人群的某些偏见，山区居民往往被要求放弃当地资源的开发，使下游居民或实力雄厚的国营和私营

企业获取利益。这种权力的不平衡导致了山区和坝区间在资源流动方面根本就不公正。由此产生的资源利用和利益分配的不公平反过来加剧了不可持续利用。

由于种种原因，要克服这些不公平是困难的。山区社区，特别是少数民族社区经常处于政府规划和国家决策的边缘。在地理位置上他们远离决策中心，参与过程中存在着语言和文化上的障碍。对山区少数民族而言，那些真正能替他们说话的政府机构、商业主和私有业主，常常是太软弱无力或者根本就不存在。最后，无论是在一国之内，还是在跨边界流域的国家之间，由于行政机构的管辖范围和冲突的地方经常不是同一地方，因此挫伤了实施流域管理的积极性。

以下 3 个部分是从本地、国家和地区 3 个层次来讨论流域管理所面临的挑战，通过比较手法阐述不同层次的主要障碍及其对策。通过对本地区流域的案例研究和分析，可以阐明各级政府和民间社团所面临挑战的大小以及应变的多样化（见案例 1~案例 5）^①。

① 这份报告的一个扩充的版本，包括管理挑战和更详细的案例研究的补充的讨论，可从网上得到。网址：<http://www.wri.org/repis/rpswps.htm>

三、本地水平的挑战

（一）加强政府机构的责任*

制定政策的通常作法是有关部门为山区少数民族规划，而不是和他们一道来做规划，而事实上这两者间是有显著差异的，原因是山区村民的价值观及其所关注的优先问题和政府规划人员有明显的不同。泰国宗通（The Chom Thong）的案例表明（见案例 1），政府所制定政策存在坝区人群的某些偏见，在资源管理规划中，平等对待少数民族的代表，遇到习惯上和文化上的障碍。其结果是少数民族对那些与他们密切相关的决策没有多少发言权^①。

工作在本地区的大部分政府机构的基本问题是他们主要是向上面的省级或国家级当局负责，而不是向下面的当地社区负责。在整个东南亚大陆的历史上，各种稳定刀耕火种的努力至少部分是为了树立政府权威和控制那些边远山区的社区。在越南，政府通常将移民作为减轻人口

* 译注：为了符合中国人的阅读习惯，译者在相应的段落加了简短的小标题。

① 参看例如 Anan Ganjanapan 发表在 P. Hirsch 所编的《从树木看森林：泰国的环境和发展》上的文章：“泰国北部环境的政策：少数民族和山地发展项目”（泰国清迈，蚕的丛书，1997 年）。东西方中心和自然资源和环境研究中心：《越南北部山区的发展趋势》（河内，国家政治出版社，1997 年）。

案例 1: 泰国宗通地区

宗通地区位于泰国北部, 距离清迈市大约 80km, 是一个山区和坝区水资源竞争的缩影。虽然山区和坝区之间的冲突仅包括少数几个村子, 但已引起了全国的注意: 泰国国内报刊将宗通地区的冲突称为“水的战争”^①。

20 世纪 80 年代中期以后, 因抗议水资源短缺和污染, 坝区农户曾要求居住在宗通地区的湄赛 (Mae Soi) 和湄提亚 (Mae Tia) 两个流域的村民从上游林区流域迁走。1989 年 11 月, 内阁同意将山地的苗族 (Hmong) 重新安置到较低的地方以防止森林砍伐和水体污染, 但此决议后来被中止了^②。1998 年 4 月, 由于不满政府机构无视他们的要求, 坝区的村民在通往因他暖山公园 (Doi Inthanon Park) 的路上设了路障^③。

特姆马纳特 (Dhammanaat) 保护和农村发展基金会副会长 M. R. Smansnid Svasti 说: “不应该有人在流域上游森林中生活和从事农事活动,” 她又说: “对河流源头的那些森林的任何干扰, 将不可避免地有损其功能^④。”

然而, 围绕宗通地区冲突的许多争论并不是针对土地利用以及相关的水流的具体动态关系, 而更多的是划分坝区和山区团

① Sanitsuda Ekachai: “寻找解决战争的方法是不容易的”, 1998 年 4 月 30 日, 《曼谷邮报》。

② Tanet Charoenmuang: “泰国水资源分配问题的管理: 北部上游地区的四个案例研究”, 摘自《水的冲突》(曼谷: 泰国发展研究所, 1994)。

③ Subin Kuenkaew 和 Onnucha Hutasingh: “村民设置路障强迫山地的部落出来”《曼谷邮报》1998 年 4 月 28 日。

④ M. R. Smansnid Svasti: 1998 年在“冲突还是解决? 泰国北部的人与森林”论坛上的访问, 《流域》4 (1): 10~13。