



本项目由欧盟资助

钟其 虞伟◎编译

ZHONGWAI HUANJING
GONGGONG ZHILI
Bijiao Yanjiu

中外环境 公共治理 比较研究



中国环境出版社

本书为中欧环境治理项目成果（项目编号：EuropeAid/132-005/L/ACT/CN）

本项目成果不代表欧盟观点

中外环境公共治理比较研究

钟其 虞伟 编译

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中外环境公共治理比较研究/钟其, 虞伟编译. —北京:
中国环境出版社, 2015.11
ISBN 978-7-5111-2402-9

I. ①中… II. ①钟…②虞… III. ①环境综合整治—
对比研究—世界 IV. ①X321.102

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 275097 号

出 版 人 王新程
责任编辑 周 煜
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 12
字 数 200 千字
定 价 45.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

目 录

第一章 问题来了：一份关于多利益相关者平台面临挑战的分析报告	1
引 言	1
第一节 多利益相关者平台的起源和特征	4
第二节 基准案例研究	5
第三节 多利益相关者平台面临的挑战	7
第四节 有助于评估的要素	17
结 论	18
第二章 中国公众加入环境 NGO 意愿的社会政治基础：	
一项有关社会凝聚力的研究	24
引 言	24
第一节 中国环境 NGO 的作用越来越大	27
第二节 对于中国公众加入 NGO 意愿的解读	29
第三节 数据和研究设计	31
结 论	39
附录：分析中使用的描述性统计方法	46
第三章 中欧公众参与环境治理的有效性对比	49
引 言	49
第一节 关于生态现代化	51
第二节 中欧环境的治理与参与	55
第三节 案例分析：水的治理和参与	61
结 论	64
第四章 评估中国公众参与环境治理有效性的第一步	72
导 论	72

第一节 参与条件	78
第二节 参与过程	82
第三节 参与的有效性	86
结 论	91
第五章 环境保护中公众的地位：基于中国嘉兴模式思考的中欧比较	95
引 言	95
第一节 中欧环境治理项目的研究主题、合理性和背景	96
第二节 嘉兴模式的讨论	99
第三节 嘉兴模式的可持续发展	103
第四节 嘉兴和海牙的实证研究	109
第五节 欧洲可从中国学习到什么？中国又可从欧洲学习到什么？	117
第六节 政策建议	126
第六章 环境治理公众参与的“嘉兴模式”与海牙“圩田模式”之 比较研究	127
导 论	127
第一节 比较研究的框架	128
第二节 “嘉兴模式”	131
第三节 海牙的“圩田模式”	140
第四节 两种模式的比较	151
第五节 结 论	154
第七章 学会发声？摩洛哥农户在大规模灌溉计划协调过程中的角色演变	157
引 言	158
第一节 灌溉当局、行业和农民：建立生产和资源共享的机构	159
第二节 研究方法	161
第三节 研究领域	164
第四节 研究结果	167
第五节 研究讨论	175
结 论	179
译后记	186

第一章 问题来了：一份关于多利益相关者平台面临挑战的分析报告

Nicolas Faysse^①

摘要：多利益相关者平台（MSPs）作为一种很有前途的解决自然资源冲突的方式得到了广泛的推广，最初出现在发达国家，最近已经成为一种全球性的良好做法。然而，许多利益相关者平台是在不利条件下执行的，这主要是因为社会不公平现象，所以没有达到最初的理想期望。文章分析了多利益相关者平台在不利条件下面临的挑战，并确定从以下五个问题着手：权力关系、平台组成、利益相关者参与辩论的代表性和能力、决策权和机制，以及建立多利益相关者平台的成本。分析主要是基于两个在不利条件下建立的多利益相关者平台的案例研究。分析的第一个重点是南非的水用户协会，第二个是玻利维亚的一个用以解决水和卫生项目中的冲突的协商平台。有人主张应该少把多利益相关者平台视为理想的沟通过程，而要更多地把它看做一种并不完美的协商过程，但当上述问题能被充分考虑时，协商的积极效果可能大于消极影响。

关键词：南非 玻利维亚 多利益相关者平台 共有资源 水资源管理

引言

多利益相关者平台（MSPs）这段时间非常流行。它的定义是这样的：“决策主体（自愿或法定）看到同一资源管理问题存在着不同的利益主体，并意识到为了解决问题需要这些不同的利益主体相互依存，并共同商定的行动策略来解决问题”（Steins 和 Edwards, 1999: 244）。多利益相关者平台的过程可以从流域管理

^① 作者尼古拉斯·费斯，系法国农业发展研究中心（CIRAD）研究员。

委员会、一个森林管理计划的圆桌协商和世界水坝委员会中发现。

多利益相关者平台得到推广在很大程度上归功于“参与式民主”的进步，它弥补了传统上广泛存在的“代议制民主”的不足。这种变化说明在大规模基础设施项目启动前，越来越多的人呼吁进行公众讨论，在欧洲尤其如此。

与此同时，多利益相关者平台也被逐步制度化。例如，关于水与可持续发展的都柏林声明（1992年，原则2）宣称用户应该纳入决策过程。之后，这个设想被欧盟正式接受并在欧盟水框架指令（2000年，意见14）中生效，并且欧盟还呼吁公众参与水资源管理的决策。此外，不同国家如巴西（1997）、法国（1992）、墨西哥（1992）、南非（1998）和津巴布韦（1998）明确地把利益相关者参与有关水资源管理决策的设想纳入法律。多利益相关者平台开始主要在发达国家创立，后来作为“良好治理”的一个典型范例逐步推广到发展中国家，例如，南非和津巴布韦关于水行动的案例（南非，1998；津巴布韦，1998）。

许多国家为多利益相关者平台的成功提供有利的条件，这些有利条件包括良好的利益相关者团体组织，几乎没有权力失衡，国家完全支持多利益相关者平台和它们得出的结果。例如，在美国加州，地下水过度使用问题就是通过多利益相关者平台协商的，其结果取得了很大程度的成功（Blomquist，1992）。然而，许多记录在档的多利益相关者平台是在不利的条件中建立的，结果也达不到预期，理论和实际之间存在很大的差异（Castellanet，1999；Edmunds 和 Wollenberg，2001；Hirsh 和 Wyatt，2004；Manzungu，2002；Moreyra 和 Warner，2004）。对多利益相关者平台而言，特别不利的因素包括以下几点：

- 高度的社会不平等；
- 国家太强或太弱地支持多利益相关者平台的过程和决策；
- 无组织的利益相关者群体；
- 缺乏资金和技术能力去实施多利益相关者平台。

本文主要分析在这样不利条件下建立的多利益相关者平台所面临的主要挑战。这就需要反映实施它们的可行性，建立它们的重要障碍所在。

提出上述这样的想法可能会有人感兴趣，如想研究多利益相关者平台出现和实现问题的学者，试图设计一个多利益相关者平台的从业者，或者那些在现有的多利益相关者平台中支持参与特定的利益相关者组织的人。然而，本文并没有建

议如何组织多利益相关者平台（有关如何组织多利益相关者平台的知识，可以阅读例如 Hemmati, 2002; Susskind 和 Cruikshank, 1987）。

多利益相关者平台通常是基于以下两个主要原因而召集不同利益相关者团体在一起协调而组织的：即讨论公共资源的管理，或协调一个潜在的或现有的冲突。研究中作者特别关注自己参与调查的两个多利益相关者平台的经历。第一，是有关南非水资源管理的常设的多利益相关者平台，第二，是一个短期的、用来解决玻利维亚饮用水和卫生设施项目的冲突的多利益相关者平台。虽然本研究重点关注的是与水相关的多利益相关者平台，但这样的分析对任何类型的多利益相关者平台都是有效的。

围绕多利益相关者平台的设计和推进有许多问题，根据这些问题在本人研究的这两个基准案例中的重要性，在这里选择其中的五个：

- 多利益相关者平台内部的权力关系；
- 多利益相关者平台的成员构成及其对利益相关者的决策的影响；
- 利益相关者参与有意义辩论的代表和能力；
- 多利益相关者平台的决策权和机制；
- 建立一个多利益相关者平台的成本。

多利益相关者平台的热衷者经常无视上述的这些问题。例如，多利益相关者平台分析师 Hemmati 等（2002）认为上面提及的五个主题仅仅是辅助问题，只在过程中的某些时间段内需要考虑。同样，在南非和津巴布韦，两国各自记载的水行动中，都没有认真考虑实现真正的包含利益相关者和达到权力关系的平衡这些挑战。这些问题是推动多利益相关者平台进程中很重要的一步和首先必须解决的。本研究的主要论点是，要实现在上述定义的任何不利条件下组建的多利益相关者平台过程的成功，关键是需要解决这五个问题。当然，有人也可能明显勾勒出其他重要的问题：例如可能出现的外部协调人地位、合法性和中立态度。然而，本文仍然认为，要发挥多利益相关者平台的作用，这五个问题尤其是不应该在考虑中被漠视。

本研究首先介绍了多利益相关者平台的起源和关键特征，其次是有关基准研究案例的简要说明，以之作为整个报告的例证。然后，对上述的五个问题逐个进行了详细论述。最后一个部分介绍了两个基准的多利益相关者平台研究的总体结

果，并讨论了他们是否值得持有的问题。

第一节 多利益相关者平台的起源和特征

虽然作为个体的多利益相关者平台是非常不同的，但在这里一个多利益相关者平台的通用定义是：

——促使得到授权和积极参与的利益相关者寻找一个共同问题的解决方案。

其中的“授权和积极参与”是指被 Arnstein (1969) 认为是参与的最高等级定义。不管是在组织中或个人之间，多利益相关者平台都是基于利益相关者的认同 (Grimble Wellard, 1997)。而利益相关者就是一些特定的决策会影响到他们的利益，而这里面的他们不管是个人还是群体的代表。并且他们还包括那些影响决定的人，以及也包括影响到他或者受其影响的人 (Hemmati, 2002: 2)。

建立一个多利益相关者平台的决定背后通常有两个主要的期望。首先，期望多利益相关者平台带来更好的决策，这种决策比没有利益相关者参与的，完全由国家主导过程的决策更能被大家接受 (Hemmati, 2002)。这种期望源自一种范式的整体变化。要解释这一范式变化非常简单，在 20 世纪 60 年代，国家通常被认为是最能组织决策和领导项目的主体。这种范式在自然资源管理领域得到欢迎，这与国家在社区管理领域的不被信任一样 (Hardin, 1968)。后来，当出现国家无法单独做出有效的决策和达成决策目标的时候，“参与”和“权力下放”逐渐成为人们的口号。一种新的范式出现了，这种范式可以归纳为以下主张：

——利益相关者往往比中央当局掌握更多信息，他们往往对达成一个令人满意的解决方案更感兴趣 (Berkes et al., 1989; Botchway, 2001)；

——利益相关者更容易接受一个自己参与了决策过程的决策或解决方案。

现在，参与式解决问题的方法已经使用了一段时间，正如大量文献记载的，用这种方法可以解决冲突 (如 Susskind 和 Cruikshank, 1987)。

对多利益相关者平台第二个期望是它能够带来比一些一对一协商形成的结果更好的、更容易让人接受的决定。^①相信这种平台能促进一体化协商 (即导致双赢

^①参考例如社会学习的概念 (Steins and Edwards, 1999) 或 Habermas 伦理学要求的话语，没有人应该被排除在协商之外 (Flyvbjerg, 2000)。

的解决方案），并且通过所有利益相关者参与决策，更容易找到解决问题的方案。在本文开头由 Steins 和 Edwards（1999）提出的定义强调了多利益相关者平台的关键特点：

——首先，所有的 MSP 参与者必须“在一起”，即在协商过程的某个阶段在同一公共空间并围坐在同一张桌子边。

——第二，他们需要“同意行动策略”，即讨论须以形成决策为结束标准。

从这个意义上说，一个多利益相关者平台的概念比多利益相关者过程的概念更为严格，因为后者可能包括不涉及所有多利益相关者平台成员的社交网络会议，或不需要做出任何决定的论坛。

最后，上述定义可能可以解释各种类型的多利益相关者平台（如 Warner，2006）。其最主要的结构与持续的时间有关：常设的多利益相关者平台通常用来管理自然资源，而短期的多利益相关者平台通常是为防止或管控一个冲突问题而设置。

第二节 基准案例研究

本研究涉及的两个案例都是作者实际参加了的。完整的研究成果发表在 Faysse（2004b），Faysse 和 Gumbo（2004），Faysse et al.（in press），和 Seshoka et al.（2004）。这两个案例是非常不同的，但都是根据 Steins 和 Edwards 定义框架而建立的多利益相关者平台。

第一个基准研究案例涉及南非水资源管理组织。南非在 1998 年通过了一个新的水法案，该法案主要承袭了以前歧视性的制度来解决问题。法案规定建立流域管理机构（CMAS），并在地方层面建立水用户协会（WUAs）。启动两种类型的组织是为了适应黑人和白人水用户的需要，并能够使黑人水用户参与到水资源管理的一种手段。在地方层面，原先只有白人参加的灌溉委员会变成更具包容性的水用户协会，它将所有水用户合并在一起，不管他们是否有正式的取水权。然而，在流域层面的流域管理机构因为有意义的黑人用户代表的寻找难度大而导致延迟了相当长的时间才完成重组。在地方层面，到 2003 年，三分之一的灌溉委员会已经转变为水用户协会，但是新的水用户协会对自身包含了多少黑人水用户的结果

并不是很清楚。因此，政府组织了一项为期 2 年的研究，对在原先灌溉委员会基础上新建的四个水用户协会包括黑人水用户的情况进行了评估，这四个灌溉委员会将根据评估结果进行改造。

第二个基准研究案例涉及短期的、旨在解决玻利维亚 Cochabamba 城郊地区饮用水和卫生设施项目的冲突的多利益相关者平台。2001 年，由于城市化过程的快速推进，Tiquipaya 和 Colcapirhua 的市政府决定规划一个跨社区的水和卫生设施的项目，叫做 MACOTI。然而，当地社区居民很快就分成有着严重分歧的两派：项目的反对者和支持者。反对者声称，该项目的规划和合同的签字没有公开透明地进行，并且传言有腐败。此外，由于市政当局曾试图接管所有的社区饮用水委员会，而这些委员会大部分是居民建立的。进一步地，MACOTI 项目是在玻利维亚发生的著名的科恰班巴“水之战”短短三年后再次推行的（Daroca, 2001），因此也被视为供水私有化的新一轮尝试，由此也引发了广大居民的疑虑。2004 年，该地区基础服务部副部长为寻求通过协商解决冲突，提出在 Tiquipaya 组织专门性圆桌会议（西班牙语 mesa técnica），以便对项目进行深入审查和协商并达成协议。Negowat 研究项目^①是负责寻找当时 Tiquipaya 地区的水道和土地使用的协商方法的。Negowat 研究团队（作者属于该团队）的工作是为组织专门性圆桌会议提供服务的。研究团队的努力成果为 Tiquipaya 地区副部长所接受，而 Tiquipaya 的各种社会组织最终在 2004 年下半年进行了圆桌会议。

除了上述的两个基准研究案例，本文还用了其他记录在案的多利益相关者平台的实践来充实分析。在阿根廷，也有地区流域委员会成立，但不涉及下游原住民社区（Moreyra 和 Warner, 2004）。在巴西亚马逊地区，有两个多利益相关者平台被组织起来讨论森林管理和地方发展事务（Castellanet, 1999）。在南非，成立了两个地方流域论坛（Warner 和 Simpungwe, 2003）。在柬埔寨，成立了地方论坛向当地社区宣讲上游大坝的影响（Hirsh 和 Wyatt, 2004）。最后，在津巴布韦，类似于南非的流域管理委员会已经创建，这样黑人和白人水用户可以共同管理水资源（Kujinga Manzungu, 2004; Manzungu, 2002）。

^①有关该项目的更多信息，请参阅 www.negowat.org。

第三节 多利益相关者平台面临的挑战

正如上面提到的那样，要分析多利益相关者平台所面临的困难，有五个主要问题需要优先考虑：权力关系、平台组成、利益相关者参与有意义辩论的代表和能力、决策权和机制、建设多利益相关者平台的成本。面临的挑战就在于如何解决在这些方面诊断出来的问题。

一、权力关系的考量

（一）多利益相关者平台被视为会见和权力斗争的地方

权力可以定义为一个人或一个组织获得的影响力，这种影响力可以使之在与另一个人或组织的相互交往中获得更有利的地位（Crozier 和 Friedberg, 1977）。在多利益相关者平台所有可能表达的权力关系中，以下三方面可能要被强调：

- 在讨论过程中权力强加某种想法并最终控制决策；
- 权力控制这些决策的执行；
- 权力远离协商进程。

在多利益相关者平台中，权力的位置问题使学者进行了一种重要的划分。用一个非常简化的方式，这两种态度可以如此分类：“对话”视角和“批判”视角。

对话视角的主要概念基础是那些正规化的多利益相关者平台（Steins 和 Edwards, 1999）具有 Habermas 定义的“交往理性”（1995）。根据这一理论，开放和富有成果的会谈的主要障碍在于缺乏真诚的协商，如参与者不愿意公开谈论他们的目标，也不愿意考虑其他参与者的利益。一旦这一障碍被消除，就可以构建一个共同的视角并达成一个最理性的解决方案。换句话说，如果对话被有效地组织，总是可以达成共识的（Sultana 和 Thompson, 2004）。这个对话视角的主要先决条件可以定义为：

- 利益相关者接受他们的相互依赖关系；
- 他们愿意相互交流和学习；
- 他们愿意积极地解决讨论的问题；

——每个参与者对达成协商协议感兴趣。

有个最近的概念——如社交学习 (Maarleveld 和 Dangbegnon, 1999); 方法——比如祖传的路径 (Ollagnon, 1989); 和项目——比如关于水资源管理研究的 HarmoniCOP 项目 (Tippett et al., 2005), 都是建立在多利益相关者平台的对话基础之上的。这一视角在法律中得以体现, 如巴西 (1997)、法国 (1992)、墨西哥 (1992)、南非 (1998) 和津巴布韦 (1998) 的水法规。

另一方面, 按照批判视角的倡导者的看法, 权力关系不能被忽视。批判视角的支持者声称, Foucault 关于行动者的互动方式的理论应该优于 Habermas 的 (Boonstra 和 Frouws, 2005; Crespo, 2005; Flyvbjerg, 2000)。在他们看来, 对话视角显示了一个倾向, 即忽视权力关系在多利益相关者平台使用的重要性。他们认为“平台”这个词本身就是错误的, 意味着一个公平竞争的条件。然而, 特别是对于弱势群体而言, 参与一个多利益相关者平台可能导致负面的结果。事实上, 由于来自其他利益相关者的压力, 少数服从多数原则的使用, 或者缺乏协商技巧, 弱势群体很可能会被迫接受一项他们并不受益的协议。虽然从协议上说弱势群体失去了机会, 但这从外部监控组织的角度来看, 仍然是作为一个共识决定出现的。此外, 批判视角的支持者认为, 对话视角以一种病理学的方式感知冲突, 这必然引起弱势群体出于恐惧拒绝进入多利益相关者平台之中, 这样他们将无法在同级领域进行协商, 并将因此而失去表达他们意见的合法性 (Edmunds 和 Wollenberg, 2001)。

对南非的一个水用户协会, 罗尔奥利芬河水用户协会 (即 the Lower Olifants WUA) 的研究就说明了这种情况。一个有色人种社区位于商业农区的下游, 它曾被邀请加入与这个由白人农民为主的商业农区的协会。作为其在 20 世纪强制迁徙的补偿, 有色人种社区过去——直接接收一定数量的免费水资源, 但是这种水权没有在南非政府注册。逐渐地, 由于商业农区用水量的增加和监测系统的改变, 有色人种社区只能接收到比实际授权更少的水。然而, 在水用户管理委员会上主张权利也是被打折的, 因为有色人种社区在那里只有一名代表, 而且他也没有技术信息来证明他的观点。正因为如此, 这个代表就不再参与水用户协会管理委员会了。水事务管理部门则认为他不参加是非法的, 当有色人种社区最终向水事务管理部门声称自己的权利时, 它的地位实际上被削弱了。

此外，尽管多利益相关者平台的沟通很理想，但参与者之间还是存在差异的，因为其在教育方面、语言技能、游说本领以及他们参与多利益相关者平台的成本不同。在巴西有关森林管理的多利益相关者平台中，许多参与者因为害怕最强大的参与者的报复并没有公开地交谈（Castellonet, 1999）。没有特定的干预措施来限制这种差异，那么多利益相关者平台最终可能被最强大的团体所控制（Edmunds 和 Wollenberg, 2001）。

批判视角的拥护者认为，在特定团体之间建立联盟比坚持由所有利益相关者去达成协议的方法更好。除了协商之外，弱势群体还应该被允许去追求其他策略，或他们认为将基于协商权力差异太大而可以拒绝进入协商（Edmunds 和 Wollenberg, 2001）。Moreyra 和 Warner（2004）报告中的一个土著社区，没有受邀参加当地的流域管理委员会，也不想参加，因为他们可以在委员会之外获得更多。批判视角的支持者认为弱势群体应该被赋予权力，只有受到授权后才可以进入协商，因为竞争条件应该尽可能地公平。这意味着在协商中支持弱势群体的调解人不应该被视为一个中立的经纪人，因此必须清楚地识别和选择盟友（Castellonet, 1999; Crespo, 2005）。

在批判视角中有两个情况可以被确定（Warner, pers.Comm）。首先，一些学者认为如果权力问题积极解决，弱势群体被赋予了能力。这样在很多情况下，第二步应该有可能建立一个多利益相关者平台。在这样的多利益相关者平台，权力关系不会被忽视，而对话和社交学习可能发生（Edmunds 和 Wollenberg, 2001; Leeuwis, 2000）。第二，其他学者估计权力关系总是决定着协商的结果。“在协商过程中，冲突的存在是权力关系表现的产物，它是一种既不是理性沟通又不是利益相关者之间达成协议的产物”（Crespo, 2005: 16）。

这两个各执一词的视角——一个是对话视角，另外一个 Crespo 的分析——都是有些偏颇的。第一个对话视角适应这样的情况：即能力不对称的情况非常有限，能够为参与者提供足够收益的可能是“双赢”的解决方案（如 Blomquist, 1992）。而 Crespo 的分析则适合权力极端不对称情况，如一个团体统治着另一个团体。因为不管怎样，大多数实际情况显示这两者之间的权力是不对称的。在这些情况下，权力关系与社交学习共存。协商的结果既不会是最合理性的，也不会只是被最强大的集团强加的。所有这些中性情况的存在证明两种视角可以相互补充，在具体

环境中寻求两者的平衡点是最有用的。当然，参与者越不平等，权力关系发挥作用会更大。

玻利维亚的专门性圆桌会议就是这种利益平衡方法的例证。一方面，根据对话视角，辩论的参与者反对所有预测。MACOTI 项目的支持者和反对者都是势均力敌的，不存在哪一方可以主导讨论。专门性圆桌会议过程中，气氛变得越来越平静，参与者从第一次会议双方的相互叫嚣到最终以合作的精神在一起讨论。许多决定都是以一致同意的方式做出的，当然，这是一开始就达成的决策规则。另一方面，权力关系得以表达，几个关键的利益相关者并没有本地基础，如信贷银行、建设和监督公司，它们设法远离协商过程，从而让自己的决定不受质疑（参见下文）。

（二）多利益相关者平台推进能力建设的机会

在多利益相关者平台，弱势群体参与高度异构可能为这些团体成员带来风险，但另一方面这可能也是一个能力建设的机会。Edmunds 和 Wollenberg（2001）引用几个短期的多利益相关者平台的例子进行说明，在那里，能力建设没有空间，弱势群体被迫接受与他们的利益相悖的协议。然而，当多利益相关者平台用来处理自然资源的长期管理问题时，总的平衡并不总是明确的。例如，南非水用户协会是当地持久的水资源管理组织。在研究的 8 个水用户协会中，有 3 个水用户协会管理委员会的黑人农民代表，认为评判他们自己在协会中相当积极，因为他们认为能力建设的长期优势超过了被迫接受不平等的协商的低水平风险（Faysse, 2004b）。事实上，根据 Lomati 灌溉委员会和 Letaba 水用户协会的黑人农民的说法，加强自身能力建设的机会实际上是他们参加会议的主要原因。

水用户协会本身就可能进行能力建设。例如，在 Lomati 灌溉委员会中，因为大量的黑人灌溉农民占据了整个河流的河岸，在管理委员会会议中讨论的主题过去常常被翻译成当地的非洲语言。然而，在黑人水用户位于白人大农场主下游的情况下，能力建设就要有限得多。在 Great Letaba 和 Lower Olifants 水用户协会中，黑人农民就没有收集到用以保卫自己的水权所需的关键信息（Faysse, 2004b）。Letaba 水用户协会中的黑人水用户也不重视在管理委员会的讨论，因此有关重要决策的讨论，语言自然从英语转变成南非荷兰语，而当地黑人农民不能完全掌握

这种语言。

考虑到以上情况，要给用户为基础的多利益相关者平台授予决策权力之前，竞争条件应该尽可能地公平。如果只是快速建立 MSP，那难道要留下权力差异让它去协商过程中解决吗？令人惊讶的是，南非政府为建立大型流域管理机构选择了第一种战略，同时为建立较小的水用户协会采用了第二个战略。

二、规划平台的组成

要联合识别所要解决的问题和谁在这些问题上有利益，是很少能够不言自明的。例如，一些利益相关者如女性水用户，可能无法被具体代表，她们的利益可能是合并在一个普通的“本地社区”来表示。一旦利益相关者已确定，有两个问题必然在多利益相关者平台的设计中出现：

- 应该邀请哪些利益相关者和什么样的合法组织来代表他们；
- 如何确保参与多利益相关者平台的利益相关者会有兴趣参加。

（一）选择相应的多利益相关者平台的参与者

按照对话的视角，所有利益相关者都应该参加多利益相关者平台：“受到讨论影响的任何一方都不应该被排除在外”（Flyvbjerg, 2000: 4 援引 Habermas, 1993）。然而，正如在前面探讨的那样，由于存在着权力失衡的可能，并非所有的利益相关者都能够纳入多利益相关者平台中来。在巴西，亚马逊地区建立的为应对森林管理的两个多利益相关者平台的案例就说明了这一点。第一个多利益相关者平台的失败主要是因为当地精英参与后试图操纵它，从而使得多利益相关者平台的建议没有能够实现。第二个多利益相关者平台的组成只包括弱势群体和国家代表，地方精英没有受到邀请。这一次，建议当场就取得了具体的结果（Castellanet, 1999）。

有一点必须要被重点关注，就是在多利益相关者平台中谁来定义相关的参与者。在玻利维亚的专门性圆桌会议期间，一个名为 OTBs（organizaciones territorial de base）代表当地社区的正式组织，就不希望灌溉协会出席多利益相关者平台，因为他们认为 OTB 组织已经代表了其管辖区域内包括灌溉农民的所有利益相关者。最终，他们妥协了，因为市长对多利益相关者平台的成员组成坚持一种开明

的姿态。事实上,通过利益相关者的参与来解决冲突,即多利益相关者平台,与 Tiquipaya 地区已经存在的经典代议制民主相比,这是一个全新的想法。多利益相关者平台的组成并不一定要保持不变。在专门性圆桌会议的案例中,在第一次会议之前经过漫长的讨论来组成“正式的”多利益相关者平台,并决定在第二次为期两天的会议期间,任何人都可以参加,只要他们能够为积极的讨论做出贡献。

(二) 鼓励利益相关者参与

在多利益相关者平台中,被判断为利益相关者的参与者不一定要对参与这项计划很有兴趣。多利益相关者平台的设计可以是自下而上或者自上而下的,它可能很难完全覆盖政府代表和地方基层利益相关者。例如,两个地方层面的论坛在南非举行。自下而上的论坛实现了利益相关者的积极参与,但难以获得国家认可。相比之下,自上而下的论坛是由国家支持的,但是可以发现这样的论坛很难获得当地利益相关者的真正参与(Warner 和 Simpungwe, 2003)。

许多南非的水用户协会在市政当局或上游林业公司的委员会上失败,是因为后者认为加入这些新组织对它没有好处(Faysse, 2004c)。许多策略被用来解决这个问题,例如授予多利益相关者平台正式的决策权。另一种可能性是扩大协商成员的范围,这样,对所有受邀请参与协商的利益相关者而言,总有一些事情会引起他们的兴趣(即从分配协商向一体化协商转变, Leeuwis, 2000)。例如,在南非 Mlazi 流域地区,上游农村社区造成的侵蚀问题影响了下游的水质和商业化农业生产(Faysse 和 Gumbo, 2004)。农村社区最终同意参加当地的论坛来解决问题,因为论坛拟议中的水土保持项目可以给他们带来就业。

在玻利维亚,所有本地社区和饮用水用户协会都可以参加专门性圆桌会议,所有的利益相关者团体都被鼓励参加。然而,一些关键的利益相关者不太积极参与。市政当局的参与是较弱的,建设和监督公司的参与也是短暂的,因为在那个时候,没有人会过多地抱怨技术设计问题。信贷银行的 CEO 参加了一次会议,但只是在会议上解释说,银行收取高利息是法律固定的,因为没有人有专门知识反驳他的观点,因此关于这一主题的辩论被关闭。这些有可能的利益相关者都远离多利益相关者平台,然而因为市政当局与施工和监督公司以及信贷银行之间的所有合同已经签署,所以他们知道专门性圆桌会议不会延迟启动。在这些利益相关