

水政治

[澳] Daniel Connell 著

谢永刚 译

介绍了澳大利亚墨累-达令河流域水资源
管理和可持续利用中存在的问题



NLIC 2970716316

 中国农业出版社



水 政 治

[澳] Daniel Connell 著

谢永刚 译



NLIC 2970716316

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水政治/[澳] 克努 (Connell, D.) 著; 谢永刚译
·—北京: 中国农业出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-109-15373-8

I. ①水… II. ①克…②谢… III. ①水资源管理—
研究—澳大利亚 IV. ①TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 004878 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.5

字数: 180 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 25.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

致中国读者

关于澳大利亚东南部墨累河流域水管理的争论，与发生在世界上其他许多地方关于相同问题的争论类似。很长一段时间，在这个流域内，澳大利亚政府允许人们从河里取水，而且取水量是不断增加的。然而，在 20 世纪 90 年代，国家政府部门和墨累河流域内四个州政府一致同意停止增加取水量。那时，高度频繁的分洪导致严重的环境问题以及用水者间的竞争和冲突。

我们都知道找到一种水的持续管理的方法是很重要的。大约 1/3 的世界人口所吃的食物是经水的灌溉而得到的，并且，几乎所有用来供新增人口食用的食物也都是经过水的灌溉而得来的，这些新增加的人群在未来几十年里会导致人口的再增长。同时，由于盐分和其他问题也使得许多主要灌区的生产力在下降。如果我们找不到方法去扭转这些地区生产力下降的趋势并且提高灌溉效率，那么，会有数亿人被饿死，更多的人变成难民。这将给人们带来痛苦并且增加邻国之间的紧张关系。

我这本书描述了墨累河流域的人们对于怎样改变水的管理方式以使水能够可持续利用的争论。如果他们不成功的话，他们的孩子仍会生活在这个地方，但是这个地方不会再生产出像现在这么多的粮食，并且不适合生活。为了将来，需要保护这条河流，引入与现在不同的水的经营管理机制是必要的。但是要改变也是困难的。这就是关于墨累河流域水政策的争论变得如此激烈的

原因。

在澳大利亚，有关水问题的争论是非常多的，而且一直存在，这就容易使人们在寻找解决问题的办法时走进误区。人们用大部分时间去谈论他们不同意的事情，却很少花时间去讨论他们相同的想法。在讨论墨累河流域的水管理这件事情上，尽管公众存在争论，但在大多数人和团体之间，仍然有很多一致的想法。最后，我认为他们会成功地创造一个有效的新机制。例如，关于水管理的目标，存在着广泛的一致。大多数人认为新的水管理机制必须是可持续的，以至于这个机制在今后几十年里都会有效。即使对于解决目前发生的问题还存在很多不一致的想法，但几乎没人认为只顾短期利益就可以毁掉河流。大家都认为政府有责任确保这些问题被找出来。世界上的一些地方的人们认为市场中的竞争会决定要发生的事情，而大部分澳大利亚人却不这样想。

在澳大利亚，旱季对于水的管理已有很长的历史。如果这个传统被有效地建立，它将会提供好的基础去应对季节的变化。此外，墨累河流域有许多组织在跨行政界线去管理水。尽管他们需要改变，但是若要建立一个全新的组织也是没有必要的，而且非常困难。好的监督和数据系统对于未来的管理是必要的。尽管现存的体制需要改进，大多数人都认为有所改进是应该的。澳大利亚人相信变革所带来的成本与利益应当被所有人分享。因为他们知道，对于接受水管理体制变革这件事，如果人们认为自己并没有参与其中，而且什么都没得到，他们会更加生气。这样，通过协商找到解决问题的办法会变得更加容易。

有很长一段时间，澳大利亚各州政府与那些住在灌溉区域的社区进行了紧密的协作。在很多情况下，政府在澳洲干燥的地区建立定居点并鼓励人民居住。现在政府强迫那些人

们自给自足并寻求更大的发展。有时这会引来不满，但无论如何，这都是不可避免的，而且还有一些个别的团体对于“河水怎么了？”要求有一个说法。在城镇里居住的人要用城市中的水来满足生活和工业用水。这里的土著人也想要维护他们的权利，在欧洲人来之前，土著人就生活在这里。除此之外，环境学家为了保护动植物也想要改善河流的环境条件。

为了处理新的情况，澳大利亚联邦政府和州政府在2004年6月批准了国家水激励计划，确立水的国家政策是首要问题，尽管关于怎样实现国家水激励计划还有很多不同意见。在这个新政策下，人们会有更加明确的用水权，但是人们也有责任去保护水环境。

从写这本书之后，解决墨累河流域水管理的新立法已经被国会通过。新立法将允许国家政府为墨累河流域水问题而引入战略性计划，这个计划会从整个流域范围的角度去考察，不会偏向任何一个州。作为第一次，这些计划将会调整对地表水和地下水的管理。另外，政策与管理将会更加公开，方便公众考核与批评。还将有更多跨州界的水交易。让水不参与到破坏环境的活动中，将水转移到能生产出更有价值的农作物的活动中，这样能够降低损耗。

尽管如此，为墨累河流域制定新的水管理制度已经开始了。正如这本书所写的，仍然有许多主要的问题需要解决，最重要的是公众需要去理解变革的原因以及正被引入的新制度的本质。如果公众支持，水改革才会最终得以进行。澳大利亚的领导者起着关键性作用。引入新的组织体系需要立法，首先，要想通过立法，更重要的是，他们要利用自己的领导者地位去获得公众对于改革的支持。这样，未来几代人也将拥有干净的河水使他们生活下去。

在澳大利亚国立大学，一位来自中国的谢永刚教授，最

近对如何在墨累-达令河进行水管理改革的争论很有兴趣。我对他有关复杂问题的讨论和理解留下深刻的印象。谢教授也认为中国的水管理部门和流域规划部门连同其他中国的水问题专家一起，将会发现和知道更多关于发生在澳大利亚的事情是很有用的。因此，作为作者，我和联邦出版社澳大利亚发行人，非常荣幸，更加重视这次他将我的书翻译给中国读者的机会。同时，也感谢中国农业出版社为本书出版并与澳大利亚联邦出版社的合作所付出的努力表示感谢！

丹尼尔·克努

2009年10月15日于澳大利亚堪培拉

目 录

致中国读者

重大历史事件（以时间为序）

度量（单位）注释

缩写

引言	1
第一章 与“格伊德”灵魂的对话	7
第二章 超出了冷静的思考	43
第三章 让律师远离天堂	72
第四章 五星连珠 合作双赢	101
第五章 空谈环境与梦想增产	136
第六章 联邦战车的巨轮	160
结尾 实用主义——绝望的哲学	198
注释	201
参考书目（略）	218
索引（略）	218
墨累-达令河流域示意图	219
译后记	220

引言

计划实质是权力的演绎。即使在一个现代化国家里，那么多真实的计划，其实都是无聊的。因为计划的制订者、计划的过程、计划的实施等同样是无聊的。即使在一个民主政治体系里，那些官僚和社团机构做这些无聊的工作，就好比一只臭鼬不停地用它的鼻子闻气味一样，枯燥而单调，但却可以让他们远离危险。这样，权力也就不必躲在幕后，它可以公开表演，哪怕无聊乏味，观众厌倦瞌睡。可见，在我们不在意的时候，我们被现代世界欺骗了¹。

——理查德·怀特（美国历史学家，引自《哥伦比亚河史》）

目前，世界上的水管理者们无不为他们取得的成就付出了很多牺牲，而他们工作的代价和产生的利益，却使得其后继者们难脱窠臼。众所周知的例子就是环境遗产，而大家谈论较少的却是他们已经承担了的法律责任。当代水管理者们面临的一些最大的两难的问题就是近代以来由水资源开发而获得的巨大利益；而同时这种大规模的开发形成了对水的强烈依赖，这种依赖却是不可持续的。在过去的一个世纪里，通过发展灌溉，传统农业生产为世界上剧增的人口提供了可能的保障。根据联合国开发计划署的文件资料，当前的灌溉耕地提供了大约 1/3 的粮食供给。如果没有这些灌溉耕地，就不可能产生今天看到的人口膨胀。甚至从更大范围讲，在未来的几十年里继续增加的人口所需的额外粮食，几乎无一例外地将全部来自灌溉所得。²

但是，灌溉农业已经不能满足日益增长的需求。³ 近代以来，

尽管灌溉土地面积的增长较之人口的增长来得更快，然而根据联合国开发计划署的统计，这一趋势从 1978 年前后发生了转折。1978 年后，灌溉土地面积大约以每年 1% 的速度增加，而全球人口增长率却保持在 1.6% 的水平。更糟糕的是，世界上每 10 公顷的灌溉土地中就有 1 公顷的土地因为渍害和盐碱化正在丧失其生产能力，很多灌区渍涝问题严重，只能依靠抽水排涝的方法勉强维持生产。短期内，这类办法可以补偿一部分下降的生产力，但它不能长期解决问题，除非有可持续的生产和消费模式出现。

环境状况下降和可用淡水资源减少产生的对人类安全的威胁，已为联合国的相关系列会议所承认。1977 年召开的马德普拉塔会议《纪要》指出，“水的易于利用的特点和水的短缺，正在从四个方面不断增加对人类安全的威胁：粮食生产、人类健康、水环境健康以及社会、经济和政治稳定。”⁴挪威首相格劳哈莱姆·布伦特兰领导的一个联合国委员会更是发展了这些观点，1987 年该委员会发表了《我们共同的未来》，它还有一个名字叫“布伦特兰报告”，但《我们共同的未来》的书名影响更大。⁵该书指出：无论是国际还是国家内的安全保障，都必须考虑可持续发展模式的影响，在此基础上探索全面的解决途径。

在描述了环境质量下滑如何广泛地使社会、经济和政治形势恶化之后，布伦特兰报告强调了此前十年间发生的最糟糕的人类福利灾难中的环境因素，在此基础上提出目前最广泛运用的可持续发展的定义。它提出，可持续发展的目的，应该是“满足当代人的需求，同时又不妨碍后代人并满足他们的要求”。⁶布伦特兰对于“可持续”概念的表述要求接受这样一个事实：永远不会有一个人可以称为“环境持续”的、稳定的、长期的目标。人们必须对人类活动的长期影响保持持续的警戒，不断调整以获取可用的新知识。可以肯定的是，一个社会应该有能力产生和使用新的知识，并且阶段性地对此前认为可接受的主要活动进行基本的再评估。由于不可能对未来人们的需求、对当代人类活动的长期后果

进行面面俱到的描述，因此，布伦特兰对于“可持续”的定义是建立在文化调整能力理念基础上的，而不是建立在与生态物理学世界的静态的联系上，这种静态的联系无需不断地再评估也可以得到并且保持下去。

越来越多地接受调整以不断适应变化的形势，是全球再评估的一部分，其范围是人类可以控制和引导的复杂的社会语言学系统。西方社会已失去了对命令和控制方法产生效率这一观念的信任，回顾一下对社会和经济目标的中央计划的历史，我们发现这种信念的丧失正是始于类似的对自然资源管理的再评估。现在越来越多的是强调从适应自然，而不是尝试从严控制自然中获利。越来越多的人认为，管理洪水的更好的办法是恢复洪泛区，而不是修建更高的堤岸；保护生态系统，如湿地的服务功能，以提升水质，而不是采用水净化之类的技术设施。

保护河流沿岸环境的重要性长期以来获得了美学和道德领域的支持，但由此而引起的利益之争也日益激烈。生态物理学系统可以维持它全面的生态功能和作用，这些系统为人类提供了很多的利益。对消费者而言的水净化作用上面已经提过了，避免藻类大量繁殖是另一个例子。岸边茂盛生长的植物带还可稳定河岸并且减少侵蚀，保护耕地和道路、桥梁等建筑物，还可改善钓鱼、休闲等条件。滨水环境对旅游、休闲娱乐具有重大作用，并且人们也乐意选择住在水边。此外，对生态受损地区进行生态修复的代价往往高得惊人，常常远远高于短期内破坏生态环境获得的经济利益。环境的可持续并不是一个只有在它不威胁短期经济生产力时才需探索的、可有可无的、多余的东西。

因为缺乏发展更多的具有持续生产力的水管理体系，所以全世界将有数以亿计的人民承受由此带来的巨大痛苦，其实已经有很多人在遭受这种苦难了。1992年在里约热内卢召开的全球峰会上，主要议题的框架是关于“全面水管理”的流域一体化管理的介绍。流域一体化管理能够更好地保护环境，防止作为经济发

展的基础的水资源供给保障被削弱。墨累-达令河流域在 20 世纪 80 年代的流域一体化管理的试点,正是这一国际努力的尝试,也是澳大利亚发展这种水管理优先原则的一个实例。近来,对流域一体化管理原则的承诺在 1992 年《国家生态可持续发展战略》中得到了体现,澳大利亚政府联席会议 1994 年的农村水改革计划,以及 2004 年的国家水试点,亦无不体现了这一承诺。

对墨累-达令河流域的政策与实践的总结正在进行,目的是要与澳大利亚的主要水政策——国家水试点保持协调一致。在该流域引入环境可持续的水管理的建议,是一个在全社会全面贯彻可持续环境管理的更广泛的计划的一部分。然而,2002 年,在澳大利亚政府实施《国家生态可持续发展战略》之后的 10 年,在进行全国成就的评估时,大卫·亚琛和德博拉·威尔金森却认为并未取得真正的进步。因此,迄今为止也几乎不存在实质意义上的成功。⁷ 他们给出了当前政策不能取得生态可持续的成就的六个原因,即:从显露出来的问题看,可持续原则并未获得充分的理解;资源不合理利用;基于效率行动的立法机关和管理机关软弱无能;环境压力增大;能发现问题和评估纠错的监控系统没有摆上真正的位置。这个对国家生态可持续管理的评估结论,同样也适用于对墨累-达令河流域的水管理。

由于对改革的进度不满意,联邦和州政府在 2004 年 6 月举行的澳大利亚政府联席会议上,批准实施国家水试点。对国家水试点和墨累-达令河流域各自实施的水管理进行比较,可以发现它们代表两种完全不同的哲学观点。一种是由变化而产生的目标,所谓的延伸战略;另一种是增长的目标。延伸战略认为,需求力可能不起作用,而要通过设定目标来刺激发展,这方面常常被引用的一个例子就是肯尼迪总统“登月”的决定;增长的战略只需设立可以达到的增长目标就可以了。国家水试点的正式批准意味着澳大利亚水管理的延伸战略现已在最高政治层面上得到了认可。那个承诺能否实现,人们拭目以待。

在墨累-达令河流域的历史时期里，从最初的原则出发，政府曾两次试图弄清到底要对它的哪些方面进行管理。一次是在 20 世纪的早期，另一次是 20 世纪 80 年代。在这两个时期中，都首次提出了（在流域各州）组建强有力的平行机构。在制定决策时所有政府都可以参加表决，而在各自境内实施时所有政府都在玩着“以邻为壑”的游戏，没有一个政府出来承担公众的利益。最终，尽管流域各州都尽力而为，但两次尝试都被证明不合适。其结果是，墨累-达令河流域的环境条件和作为经济资源的水的安全保障一直持续下滑。近些年，这一趋势与欧洲人定居以来最严重的干旱形势混合在一起，使情况更加糟糕。作为反应，前总理约翰·霍华德在 2007 年元月宣布，联邦政府将投资 100 亿澳元对农村水管理实施改革，并从各州接管对墨累-达令河流域的控制。这将是该流域历史上第三次发展管理制度和文化的尝试，也是墨累-达令河流域以及澳洲大陆的一大特色，第三次尝试正与这种特色相匹配。

对墨累-达令河流域管理的公开讨论通常是被异议分子、分裂分子和必然论者们看成是应体现自身的特点。但我们要看到，有好几位非常著名的研究者也在努力研究这个问题。州际权限的演变被看成是进步的，因为这种演变越来越成熟和合理了。墨累-达令河流域的问题被争来争去，好像这是和它与生俱来的特点一样。尽管流域一体化管理被吹得天花乱坠，但是州际间分开的责任，人们对问题的理性的区分，单调不变的管理方式，却客观上促进了支离破碎的想法和反应。过去和现在都有很多批评的声音，可是这些声音被平淡无奇的例行公事湮没了。

为了提出改革的不同建议与方案，已经浪费了大量的精力，可是能达成协议吗？能克服障碍吗？有利可图吗？是已计划的增长目标有可能实现呢，还是有必要在危机形成后打破已形成的利益僵局？在一片混乱过后，随着社会生态学黎明的到来，什么样的制度体系最有可能出现？本书并不试图回答这些难题，而是在

总理制定 100 亿澳元农村水管理改革计划的背景下，思考到底该做些什么。

澳大利亚最具有生产力和文化重要性的地区之一正面临着危险的命运。对于绝大多数的人来说，很难说得清它不是墨累-达令河流域错综复杂的政策过程中所涉及的一部分。水管理者们是充满热情的，做出了影响上百万人的生活的决定，但他们也像其他公务员一样，他们被迫使用充满技巧、千篇一律、文体平淡、枯燥乏味的语言去写出、说出自己的工作，这些东西很难引用，也不易压缩成引人入胜的文字。这类风格的演讲或文章虽然对民众是公开的，但同时也吓退了大多数民众，这无疑便宜了那些反对派，反对派们也得承认这点。正如理查德·怀特在其关于《哥伦比亚河史》一书中所解释的那样，当对水政策的继续讨论似乎无休无止的时候，大多数民众的正常反应就是与这种无聊拉开距离。水管理者们是有能力写出精彩故事的，但这样做让别人去弄懂水管理，似乎并不值得。这种忧虑是造成当代政治偏见的一个根源，它限制了特殊利益者和技术精英们的参与和决策。在我们自己的领域里，我们必须挑战权力，恢复多彩而引人入胜的水管理的伟大传奇的本来面目，这个传奇是形成现代世界最有意义的人类活动之一。我们这样做的目的就是要鼓励更多的人参与进来，为水管理的未来献计献策。

第一章 与“格伊德”灵魂的对话¹

大多数澳大利亚人享受的舒适生活，超出了以往最傲慢的精英们的想象和经历。从短期来看，开拓者的开拓进程自 1788 年来已取得一个相当好的成就。但是开拓进程既有前进也有退却，在某些情况涉及了重大的社会和经济问题，如环境保护成本等。在 21 世纪初，澳大利亚人正在努力明确他们与大陆气候和自然景观之间的关系。他们这些所谓的成就有一定的脆弱性，这在一些有关澳大利亚环境历史的书籍中能够反映出来，如《一块土地半收成》、《赃物和掠夺者》、《仍定居澳大利亚和未来的食者们》——这些书中都描述了以非法的（开发）方式影响着未来以及有待于完成的商业事业活动。

欧洲人企图要适应澳大利亚的气候和环境，面临困难的一个较早例子是：19 世纪 70 年代和 80 年代在南澳大利亚扩大小麦种植而开拓北部疆域。这件事导致了首次关于气候变化给澳大利亚开拓进程带来主要问题的公共政策的争论²。在 19 世纪 70 年代，开拓者们涌入南澳大利亚北部建立农场种植小麦。乔治·伍德瑞夫·格伊德（土地测量员，提出并制定限耕线，反对盲目垦殖）提出建议，并警告说，19 世纪 60 年代的干旱将重演。而不及干旱的确来临了：被迫撤离，留下一个衰败的景象，断壁残垣重新再现。

尽管在南澳大利亚的历史上，这个数字很大（指限耕线高程）。历史学家吉斯·史德瑞克³曾争辩说，格伊德的建议仍被误解了。普遍认为，格伊德所制定的限耕线是基于向全国不同地区的平均降雨量的信息收集而得出的。相反，她认

为，格伊德试图解释是由于气候变化所带来的风险，而不是由于干旱带来的，气候变化是一个微妙的方面，殖民者早已习惯了欧洲有规律的四季，而且他们的这一观点依然使他们的后代感到迷惑。“格伊德路线”的故事通常被指述为一个悲情而又富有色彩的历史性事件，虽然这一事件显示了早期先驱者的无知，但对当代澳大利亚人来说意义不大。然而，应该说生物自然的现实和人类野心之间类似的斗争正在进行，在墨累-达令河流域，最近的几十年，陆地和河流的改造进程在飞速地进行着，但有关生态系统变化接近阈值的可能性及后果的警示却被忽视了。

墨累-达令河流域拥有超过 100 万平方公里的不同形式的景观、生态系统、土地利用，并拥有漫长的干燥夏天和湿润的冬天、雪原以及北方温带的气候和南方的热带气候等特点分布。它还包括了超过 30 000 个湿地，其中的 11 个被列入为拉姆萨尔公约中国际重要湿地名册，这些湿地被南部和东部的南威尔士州、维多利亚州、南澳大利亚州和昆士兰州以及澳大利亚首都领地所划分。这个地区人口将近 200 万，为南澳大利亚州的以外 100 万人提供所必需的大部分水，并产生大约占整个澳大利亚农业和畜牧业 40% 的产量⁴。这 300 万人和各种工业活动消耗了来源于该地区的河流大约 4% 的水，另外 96% 用于农业灌溉，这部分占全国农村和城市用水的 2/3。另外，6 个联邦司法管辖区涉及该流域，因而形成了一个独特的政治格局，这是澳大利亚其他主要河流系统所没有的，尽管有存在了将近一个世纪的内河司法水资源管辖框架，然而，这一地区的地表水和地下水的环境正在恶化，并且这两种水资源的安全性正在逐渐减弱，同时，关于未来的辩论正在积蓄着力量。

自从欧洲殖民者在 1813 年⁵ 第一次跨过蓝山，在墨累-达令河流域关于水和环境管理方面的冲突就频繁发生，这两个问题已反复出现。在墨累-达令河流域，人们与赖以生存的生物物理环

境之间，哪些方面的相互作用适合于通过公共政策进行管理；对联邦政府来说，哪个管辖区各自应承担什么主要责任等；这些有关个人和政府之间的适当关系的长期争论，首次与这些棘手问题相结合，这些棘手问题是指：人类作为大环境的一部分，他们对环境的权利和义务应如何界定？这个问题的历史反映了不断变化的过程：在 19 世纪的前几十年，政策由英帝国政府和新南威尔士州法定居民点的居民之间相互作用而支配，这个政策后来包括墨累-达令盆地的那些部分，即现在的维多利亚州、昆士兰州和南澳大利亚州。在 19 世纪中期，殖民地获得自治，并在 1901 年他们联合组成澳大利亚联邦。在后来几十年，联邦政府就应如何管理墨累-达令河流域这一问题形成了自己的视角，并一直在制订公共政策方面起主导作用。特别是最近，还包括对以下问题的日益关注，比如国际重要湿地、候鸟迁徙、全球变暖以及国际组织额外负担增多等。⁶

要了解墨累-达令河流域的现状，则有必要研究欧洲移民在过去 150 多年间所造成的影响变化。知识可以解释已形成的问题，如有重要意义的事件过去是如何造成影响的，他们为什么会这样做，以及对未来事件增加的潜在影响力。又如在不了解过去的情况下，尽管可以计划未来，但这些计划的实施的后果必将重蹈覆辙。

经过对墨累-达令河流域的初期殖民之后，英国政府通过批准了新兴政治机构的工作，这些机构逐渐被当地移民所控制⁷。英国政府官员努力设法解决许多重要冲突，因为他们要竭尽所能地对遥远殖民地的控制，包括开拓新殖民地，并建立适当的土地使用制度。尽管他们作为资源管理者的角色很快就成了一个遥远的记忆，但英殖民政策的影响力对现在仍很重要。为了确定土著人土地权利的存在，殖民政策在澳大利亚高级法院的决议中被映射出来，尽管欧洲殖民者和他们的政府及他们的后裔，一个半世纪以来一直否认土著人的土地权。⁸