

社会组织视阈下的澜湄水资源治理

邢伟

(中国社会科学院亚太与全球战略研究院 北京 100007)

【摘要】近年来社会组织在澜湄水资源治理中呈现出活跃发展的态势。在治理理念方面，社会组织在跨境水资源治理中推崇可持续发展方式，聚焦基层民众利益，并倡导积极合作的参与意识。在治理实践中，社会组织研究跨境水资源治理，举办相关学术活动以增加其影响力，并通过多种方式参与到影响修建水利设施的社会活动中。社会组织在参与澜湄水资源治理当中，向公众提供研究数据和资源，补充关键知识的差距，在促进合作治理水资源问题方面做出了努力。社会组织在提供积极治理效果的同时，也存在着需要提升的领域。

【关键词】社会组织；水资源治理；澜湄合作

【中图分类号】D814.9 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-4860(2023)01-0060-09

在澜湄水资源治理中，社会组织近年来呈现出活跃发展的态势。社会组织指的是不同于政府和企业的从事社会和环境事务的非营利组织，功能基本等同于民间组织^{[1]92-93}，活动范围广泛。澜湄水资源治理相关的社会组织包括在发达国家建立的国际性社会组织，以及澜湄流域国家建立的社会组织，前者因为资金和技术水平相对更占优势，影响力更大一些。

一、相关研究述评

水资源治理相比一般的水资源管理，其涉及的主体多元，包括国家、国际组织、社会组织等方面，治理对象不仅仅是水资源，还包括使用水资源的行为体；水资源治理通常运用可持续发展理念，并且需要制度安排和治理机构。社会组织参与其中，主要体现在运用倡导方式，体现了服务原则，并成为了水资源治理的关键主体之一。

第一，社会组织运用倡导方式运作。社会组织针对主权国家政府的倡导从总体上分为两种主要

形式：一种是合作性倡导，另一种是对抗性倡导。其中，合作性倡导是社会组织与发展中国家政府之间进行的建设性对话，而这类倡导的主要目的是试图影响发展中国家具体的发展政策、计划及发展项目。对抗性倡导的目的是试图影响发展中国家的政治、社会进程、结构、意识形态^{[2]64}。美国国际开发署认为，变革性、发展性和工具性是倡导战略的特点，表现为公民赋权（变革性）发展为公民社会强化（发展性），最后是政策影响（工具性）^[3]。社会组织通过倡导战略试图说服官方行为体做出有利于社会组织的决定。

第二，社会组织体现了服务原则。社会组织的服务原则一方面表现在自愿精神与平等原则，自愿将时间与精力奉献于利他的社会目的，资金来源于组织成员与社会捐赠，由于其自愿性质，官僚等级化原则在社会组织中受到限制。社会组织本质上属于网络化的组织。另外，社会组织还具有公益性与非营利性的组织目标^{[4]55-57}。社会组织的组织原则和组织目标体现了其服务原则。

收稿日期：2022-04-08 修返日期：2022-06-21

作者简介：邢伟（1982-），男，汉族，北京人，助理研究员，博士。研究方向：东南亚地区社会治理、中国与发展中国家关系。

基金项目：国家社会科学基金重点项目：深化稳定周边国家关系、打造周边命运共同体研究，项目批准号：22AZD107；中国社会科学院亚洲研究中心课题研究项目：欧盟在亚太地区的水外交研究，项目编号：2019YYZX004。

·感谢匿名审稿人对本文的建议，作者文责自负。

第三,社会组织成为水资源治理的主体之一,在治理中体现了多元主体的特征。随着全球治理领域的不断扩展,越来越多的国家与非国家行为体参与进来,并在不对称的国际体系中形成多层次的复杂关系网络^{[5]26}。国家目前仍是重要的行为体,但国家不再是唯一联系国内政治和国际关系的纽带,在不同的政治领域内,政治行为体之间正在建立直接的联系。次国家行为体在国家和超国家层面进行运作,在此之中创制了跨国的联系。国家层面和超国家层面治理能力的分配不明确,而且存在竞争性^{[6]346-347,372-373}。作为国家、政府间国际组织等官方机构的补充,社会组织加大了对全球与区域治理的参与力度。

从社会组织的视角分析澜湄水资源治理,目前学术界的研究主要包含以下几个方面内容。其一,社会组织的作用具有双面性。在澜湄水资源治理中,各种社会组织既发挥着重要作用,又面临一定的发展困境。社会组织在澜湄水资源治理中面临制度化障碍,中国应客观看待和正确引导社会组织,在流域和国内两层面应不断建立和完善制度化安排,目的是鼓励社会组织在澜湄水资源治理中发挥应有的积极作用^{[1]92-100}。社会组织作为官方的补充,通过促进社会民众的广泛参与加强治理效果。社会组织在澜湄水资源治理中存在需要改进的方面,其参与治理的积极性值得肯定,扩大了网络化治理的广泛性,但在专业化的知识与技能习得方面,其客观性、有序性不足,在治理中需要符合澜湄流域的水资源特点^{[7]72-82}。社会组织能够扮演不同且变化的政治角色。对柬埔寨桑河二级水电站项目的研究可以发现,当地居民面对强大的阻力,并且当社会组织支持这些势力时,受到大坝建设影响的村民仍会积极抗争。国际和国家层面的社会组织都会参与到当地居民对环境问题抗争之中。一些社会组织似乎低估了当地居民的利益,但实际上并非如此,其态度也正向着考虑当地居民利益的方向转变^{[8]257-277}。

其二,社会组织积极的治理作用较为突出。湄公河委员会等地区政府间合作组织通过主动邀请一些国际性的社会组织参加其董事会议,对于地区水资源等方面的治理存在积极的效应。因为在制衡其他行为体方面具有重要的作用,社会组织必须要

得到承认和支持^{[9]405-407}。在水资源治理的过程中,社会组织等非国家行为体也起到了重要的作用并且积极参与其中^{[10]347-364}。

其三,社会组织的负面作用较大。国家层面高度碎片化的水资源管理为社会组织的参与创造了条件^{[11]710}。社会组织在国家和跨境层面催化了有关水资源的争端,并对区域水资源治理产生连锁影响^{[12]163-186}。2010年湄公河出现旱灾后,湄公河国家的很多社会组织对中国在澜沧江干流修建水电站和蓄水设施进行指责^{[13]64}。从社会组织的角度观察,湄公河水资源开发项目会对环境安全和国家间关系造成影响,因而需要加强流域水资源治理,应加强在澜湄流域安全合作,以应对修建水坝、电站对下游地区的生态影响^{[14]700-724}。

既有研究对社会组织参与水资源治理的方式和作用进行了分析,但学术界对社会组织参与澜湄水资源治理的理念、实践、效果评估等方面的内容仍有待进一步分析,本文希望在此方面进行一些探索。

二、社会组织的澜湄水资源治理理念

在治理理念方面,社会组织在跨境水资源治理活动中推崇可持续发展方式,聚焦基层民众利益,并积极倡导合作参与意识。

(一) 推崇可持续发展方式

每个国家因为国内法律政策的不同,对社会组织的态度也有所不同。跨境水资源治理在澜湄国家间尚属于可以控制风险的治理内容。当前国家、区域层面的治理活动中都采纳了可持续发展的治理理念。社会组织作为贴近民众的组织,从环保的角度对跨境水资源治理活动采取了更为审慎的态度。

世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature—IUCN)的全球水项目认可对人和自然有利的水资源治理。其职责主要包括在调控人和自然的需求、可持续性水资源管理的实施、以及对生态和自然界水利基础设施中增加投资提供支持。其主要工作领域包括运用生态系统的方式实施水资源综合管理(IWRM),对水资源进行善治、通过对话构建跨境合作及有效的国家和地方水资源管理,促进可持续和包容性的增长,以改进水资源

和粮食安全并增加对气候的适应性等。其主要的项目领域包括水资源治理、实施生态保护的可持续性流域管理、环境基础设施项目的投资。世界自然保护联盟与东南亚的国际组织、社会组织也经常开展合作，推广水资源治理的理念。世界自然基金会（WWF）的工作领域包括保护全球生物多样性，确保可持续性地利用自然资源，促进降低污染和减少消费中的浪费。该机构近年来每年都发布关于湄公河流域新发现的物种情况。社会组织关注本地地区的濒危水生生物，鼓励综合规划水资源开发，以可持续发展的理念促进跨境水资源治理。

各类社会组织从各自利益和观察视角出发，认为澜湄流域修建水电站会影响生物多样性、粮食生产等。它们的观点虽然是出于可持续发展的角度，但应全面评估受影响的方面，在生态和人居可接受度内保持经济发展和环境的平衡。国际河流组织（International Rivers）东南亚项目总监特朗德姆（Trandem）认为，湄公河东萨宏水电站因改变了水文、渔业和泥沙分布，对于下游淡水豚的影响巨大。沙耶武里水坝也会影响湄公河的泥沙含量，对下游粮食生产会带来负面影响。世界自然基金会（WWF）的水电与水坝专家孟建华也很担忧沙耶武里水坝对下游的影响，认为相关国家没有做到在修建水坝的同时考虑好下游国家的利益^[15]。湄公河下游的社会组织将开发水电与减贫之间的联系去合法化，将水电开发描绘成为对人类安全造成威胁的紧迫性议题，引导水资源使用的利益相关方关注大型水电工程，并促使这些行为体关注大型水电工程对人类安全造成的威胁^{[16][102]}。澜湄流域发展与生态环境保护的关系需要在可持续发展的框架下得到进一步的探索。

湄公河国家的发展水平较低，从发达国家的角度来看，当地的开发理念和水准与世界先进水平存在较大的差距，因此，社会组织对于当地的水资源治理要求会比各国实际治理能力稍高一些，认为水资源治理的议事规则等程序需要得到严格遵守，对于可持续发展也有着较为严格的标准，但在一定程度上脱离了当地经济发展的实际需求。

（二）聚焦基层民众利益

重视基层民众利益体现了社会组织的澜湄水

资源治理理念。总部位于泰国的生态恢复基金会（Foundation for Ecological Recovery）关注湄公河五国的自然资源环境和当地社区治理，支持当地的社会组织和民众团体的网络化，促进交流和联系网络构建，特别关注湄公河干流修建水电设施对民众的影响。该组织对于东南亚地区的社会组织集会积极参与，关注“东盟公民社会论坛”（ASEAN Civil Society Conference/ASEAN Peoples' Forum）等民间论坛。该论坛曾声明，东盟的地区经济发展趋势会导致严重的跨境问题，这些问题往往由于大型水电设施、外向型工业等引起，这些问题对于民众和生计、土地、自然资源、粮食安全等方面都会造成负面影响，而且可能会引发地区的冲突和不稳定。论坛认为，为了维护全体东盟民众的权利与福祉，应当建立东盟的保护政策，以确保透明度和责任原则，以及保证所有利益相关方的参与；在投资和开发项目以及政策的设计、实施、监督等方面，本地居民、原住民、公民社会组织、边缘化群体的合理权益应得到维系^[17]。拯救湄公河联盟（Save the Mekong Coalition）曾在致地区国家政府领导人的公开信中，提出“在湄公河建坝的过程中民众的意见需要得到充分重视，湄公河委员会的国家委员会有责任确保基层社区在议事规则中存在足够代表性，湄公河沿岸的社区都必须参与到议事规则中，湄公河委员会、各成员国政府等需要提供足够的资源确保公众参与实际决策。在决策过程中，官方对基层社区和湄公河流域民众的利益诉求必须要认真加以回应，而且也要明确这些基层意见影响最终决策过程的方式”^[18]。

（三）倡导合作参与意识

社会组织在澜湄水资源治理中倡导合作参与意识，民众的参与度和影响力是关注的重点。泰国生态恢复基金会认为在做出重大决定前，湄公河流域大型水电项目建设，需要受影响的基层民众、行业专家共同参与研究^[19]，修建湄公河水电站需要各利益相关方共同参与评估^[20]。湄公观察（Mekong Watch）在倡导方面有两个目标，其一是将因湄公河日资发展项目而受影响的民众意见传递给日本的政策制定者；其二是促进政策和制度改革，该组织认为有必要在发展规划的早期决策阶段，建

立一个包括当地居民在内的决策体系。湄公观察倡导性的工作议题致力于改革现有的决策模式,使基层社区的需求能够在最终决策中得到精准反馈和重视^[21]。

社会组织在表达边缘化群体的诉求时存在重要作用,但是它们也要面临与地区制度同样的责任问题,能够确保社会组织真正代表某个利益集团的情况不多^{[22]18}。发展中国家的社会组织往往受到发达国家的资助,不论总部在发达国家还是湄公河国家的社会组织,都要反映出资机构的利益。湄公河地区修建的水坝,在一定程度上可调节地区水量的时空分布,需要辩证分析工程造成的效应。社会组织往往通过议题联系将环保与水资源开发活动挂钩,认为人为的活动都会导致地区环境和生态情况受损,这在一定程度上对于环保的理念产生了曲解。实际上,社会组织在倡导方面,通过动员社会成员广泛参与,意图较大程度改变现有权力关系,有时是为了维护某一特定社会群体或特定阶级的利益;有时则通过更加自由的方式为整个社会争取权利。社会组织采用多种方式发动民众,对试图维持现状的权力机关施加压力^[23]。

社会组织对于湄公河流域的水资源治理积极参与,在促进多利益相关方参与的情况下,从理念上号召民间团体在水电站建设中广泛参与意见,意图通过介入评估、表达自身利益诉求和保护弱势群体的利益,以促进各方的合作参与。多方合作参与治理,意图通过公开透明的治理决策过程,表达社会组织在环境和生态保护方面的诉求。社会组织认为受影响的民众参与决策过程,会提高治理效果的透明度和公正性。当前国际社会的发展趋势促进了多利益相关方的繁荣发展,社会组织的合作理念也包含提升民间作用的内涵,通过可持续发展的合作理念,社会组织积极倡导民众参与到决策当中。

三、社会组织的澜湄水资源治理实践

从治理实践来说,社会组织着力研究分析跨境水资源治理,举办相关学术活动以增加影响力,通过多种方式参与到水资源治理活动当中,从而深化跨境水资源的保护意识。

(一) 研究分析跨境水资源治理

对于湄公河水文环境的分析是社会组织的工作任务之一。凭借其广泛的社会参与度和社会调研的优势,社会组织能够获得研究数据,在相关领域专家的配合下做出分析结果,以支持自身的社会倡导实践。水资源治理涉及较为专业的科技领域议题,需要专业性的科技知识,同时还涉及社会科学领域的议题。社会组织在数据提供和研究方面,能够公开地向各国政府、民众、政府间国际组织等机构提供相关数据和研究结论。

总部设在斯里兰卡的国际水资源管理研究所(International Water Management Institute)开展了南亚和东南亚土地和水资源可持续管理经济激励计划(Economic Incentives for Sustainable Land and Water Management in South and Southeast Asia),主要分析湄公河下游国家水电发展情况。该项目主要侧重于提高生活水平和减少贫困,同时关注促进土地和水资源更加智慧化的管理措施,特别是对陡坡土地的管理。世界自然基金会通过与湄公河委员会等次区域治理机构合作,促进与流域治理相关法律法规的实施和立法工作开展,支持流域管理制度性协议的运用,一体化的可持续发展、负责任的水利基础设施建设、气候变化的适应性等内容都融入到了流域管理当中。该基金会也与各国政府等开展合作,在治理实践方面不断创新,并注重与科学家的沟通,通过积累科学知识而促进治理更加有效。

湄公观察、生态恢复基金会等社会组织还不定期出版相关研究报告,通过对调研中得到的信息加以分析,总结出一定的改进措施,以促进流域水资源治理效果的提升。这些报告基本上以英文写作,部分还翻译成湄公河国家的语言,便于当地民众及时获取信息。国际河流组织(International Rivers)对中资公司在湄公河流域修建电站开展了调研并出版相关报告,从环境管理、社区与劳工关系、风险管理等方面,对中国的七家投资东南亚地区的水电建设公司进行了评估,并公开评估结果^[24]。通过社会组织的第三方评估,民众会更加了解水电开发的利弊以及其对环境的影响程度,从而在发展和环保方面为澜湄流域治理进一步寻找适应性方案。

(二) 通过学术活动提升水资源治理意识

学术活动是社会组织在澜湄流域参与水资源

治理的重要方式。专业性的学术活动能够从科学的角度诠释诸如水资源环境保护等方面的内容，并且通过学术平台，以较为权威的形式公开宣传其理念，促进民众增强水资源治理的意识。

2013年11月，由云南省普洱市商务局、云南大学大湄公河次域研究中心和香港乐施会联合主办的第五届“中国（云南）境外投资企业研讨会——企业与社会关系”在云南省普洱市召开。境外投资对当地的经济社会发展产生了日益重要影响。此次研讨会旨在搭建中国对外投资的交流平台，让各专家学者、企业和社会组织代表，共同探讨对外投资企业如何履行社会责任的问题。通过学术交流，与会代表从专业领域对中国在湄公河流域开发中的企业责任问题进行了研讨。对水资源外来依存度较高的湄公河国家来说，通过研究推动重视履行企业责任也是社会组织参与跨境水资源治理的方式之一。2013年6月，柬埔寨河流联盟（Rivers Coalition in Cambodia）、越南河流网络（Vietnam Rivers Network）、拯救湄公河联盟（Save the Mekong Coalition）等社会组织在金边召开会议，名为“湄公河等河流的水电大坝：关于跨境河流危机和未来发展的民众声音（Mekong and 3S Hydropower Dams: People's Voices across Borders on the River Crisis and Way Forward）”。参会代表覆盖了社会组织人员、政府官员、学术界等。与会者就湄公河干流和支流修建大坝的影响提出了各自观点，对于湄公河水电开发的政策，以及湄公河水电项目设计、开发、实施等保持了高度关注。会议还向各国政府、湄公河委员会、水电项目开发机构、投资商、新闻媒体、社会组织等提出了政策性建议。2015年10月，在香港乐施会支持下，柬埔寨金边皇家大学（Royal University of Phnom Penh）在金边举办“迈向负责任及可持续的中国在柬农业投资”学术研讨会。柬埔寨农业林业渔业署领导参会，水资源治理相关产业的协调发展是柬埔寨关注的重要议题。中国近年来在柬埔寨的农业投资日益增长，乐施会通过组织此次会议，为两国政策制定者、学者及民众搭建了学术对话平台，各方通过实证研究、搭建多边对话平台，探讨如何实现负责任及可持续的农业投资，进而推动柬埔寨在可持续发展的基础上减贫，从学术研究的角度

度对与水资源联系较多的农业开发进行了分析。2018年12月，在第6届大湄公河水资源、粮食、能源论坛上，国际环境管理中心（International Centre for Environmental Management）作为澳大利亚的社会组织，主持了一项关于创新性水资源治理的流域环境评估议程，其中包括对澜湄流域水资源开发的评估^[25]。通过学术性的宣传活动，社会组织搭建了公众参与知识分享的传播平台，借此宣传了可持续发展的治理理念，对官方开展澜湄水资源治理的理念和方式进行了补充，最终有助于官方在水资源开发时更加关注环保等可持续发展因素。

（三）直接参与影响水资源治理的社会活动

社会组织通过直接向官方提出建议、举行反对修建水利设施的游行活动、参与水资源治理规划等活动，对流域水资源治理进行积极介入和直接参与。瑞典斯德哥尔摩国际水资源研究所（SIWI）主持了联合国开发计划署的一项共享河流伙伴计划项目，通过对湄公河水资源治理中的非国家行为体进行调查和数据分析，该项目认为应当进一步拓展多利益相关方的合作。一般而言，社会组织人员在国家政治利益考量程度比较低的谈判中具有更高的影响力，如在有关协议框架和没有约束力的谈判当中^{[26]33-34}。2009年6月18日，保卫湄公联盟的代表会见了时任泰国总理阿披实。2009年10月，在东盟人民论坛上，保卫湄公联盟等社会组织向柬埔寨、老挝、泰国、越南的政府首脑提交了带有23110人签名的请愿书，请求各国政府放弃湄公河干流的水电开发计划，呼吁寻求对湄公河影响较小的电力开发项目^[27]。民众对于水利设施影响水资源治理的效应缺乏客观了解，社会组织通过自身掌握的信息和知识，可以塑造民意，影响民众对于水资源治理的看法，并引导民众在思想意识上朝着符合社会组织利益的方向发展。

2017年7—8月，澳大利亚国际环境管理中心参与了一项有关湄公河三角洲越南芹苴智慧城市项目。该项目属于世界银行开展的“为了韧性倡议的公开数据”项目，包括运用公开的街道地图指导社区以及城市发展规划，以及通过更新现有的基础设施以及人口情况，促进城市积极适应气候变化和防灾减灾。该项目也体现了多方参与的原则，比如

湄公三角洲发展研究所 (Mekong Delta Development Research Institute-MDI)、芹苴大学气候变化研究所 (DRAGON Research Institute for Climate Change of Can Tho University)、芹苴市城市管理部门和世界银行都参与其中^[28]。项目完成后将会大力提升城市治涝能力。湄公河流域非常容易受到极端降水的影响,通过技术手段预防水资源风险,社会组织能够直接参与到水资源治理的社会活动当中,帮助流域国家提升治理能力。通过多方参与的形式,各方的合理利益关切能够在协调中得到保证。社会组织积极释放自身能力,通过多方面的参与,以其自身利益和观察角度为出发点,影响着澜湄水资源治理效应。

四、社会组织参与澜湄水资源治理的成效

社会组织在参与澜湄水资源治理当中,以研究和实践并重的方式,向公众提供研究数据和资源,补充关键知识的差距,并促进了合作治理水资源问题。在提供了积极治理效果的同时,社会组织也存在着需要提升的方面。

(一) 通过提升社会参与度加强治理效果

社会组织在参与澜湄水资源治理活动中,较好地调动了当地民众的参与意识,通过环保等方面的理念强化,使社会各界能够注意到跨境水资源问题的重要性,对澜湄流域的生态可持续发展是有积极意义的,是民间交流与合作的重要载体。社会组织的非营利性、组织性、民间性、自愿性等基本特征决定其在对内、对外交流当中具有独特优势,能弥补官方交流的不足^[29]^[26-27]。社会组织在权威性和资源力方面较弱,但其跨国性和弱化主权的倾向较强^[30]^[136-140]。

1. 跨境水资源引起的国家间关系问题确实存在,需要社会组织加强对民众的教育,促进民众在自身生活和生产中注意保护水资源,首先防止污染身边的水资源,还要注意防止在本国已经产生的用水问题影响到下游国家。这种意识的培养不但对跨境水资源领域,还对公民素质的提高以及和谐社会的构建都有着积极的意义。跨境水资源治理意识的深入人心,除了依靠政府和国际组织的力量之外,更需要来自民间的社会组织参与。国际性的社会组

织往往在理念方面更加多元,保持着与世界先进治理理念的一致性。尽管在有些方面存在激进的内容,但是在政府的适当引导下,能够促进民众接受合理利用国际河流的理念。湄公河国家的社会发展尚在完善的过程中,民众的利益需要社会组织进行表达。除了本土的社会组织外,国际性社会组织由于国际影响力和相对独立性更强,其动员社会参与治理有益于澜湄水资源问题得到国际社会的重视。

2. 理念的传承需要数代人的努力,社会组织的志愿性特点保证了其参与治理的可持续性,特别是对青少年的教育意识也是非常重要的,可以在官方教育作用之外形成有益的补充。湄公观察近年来注意在泰国、老挝和柬埔寨收集民间关于环保内容的素材,并编纂成教学内容,对这些国家的儿童开展环保教育,用流域国传统文化引导青少年在生活中注意对水资源等自然资源的保护利用。以本土的故事引导青少年注重水资源合作治理意识,是社会组织有益的举措。

3. 国家和国际组织在开展跨境水资源治理的过程中,关注的内容不一定涵盖全面。社会组织作为官方机构的补充,一定程度上可以通过调动民间社会对于水资源保护的热情,从可持续发展的角度对防止河流污染、促进生态保护等方面进行参与,不断提醒政府关注跨境水资源污染、合理解决水资源分配等问题。2015年9月,柬埔寨、泰国和越南的15人和10个社会组织共同发起签名请愿活动,号召湄公河国家政府倾听民意,审视湄公河修建水坝的负面影响。该活动最终完成4500多人的签名请愿^[31]。通过调动民众参加抗议活动,社会组织对流域国家政府开发利用湄公河水资源起到了较大的压力作用,一定程度上促进了当地国家认真考虑水利工程带来的一些负面影响,迫使相关方通过改进工艺水平、加强评估等方式来增强水资源治理的有效性。社会组织的社会压力或许起到了一定作用,在湄公河委员会中,柬埔寨、越南和泰国要求老挝仔细研究湄公河修建水坝对环境的影响情况。一些社会组织人士认为还应该在环境评估中加入对生物多样性的考量^[32]。社会组织通过调动流域国家民众参与到影响跨境水资源治理的相关社会活动当中,将国家间合作应对水资源风险的议题摆在了

公众面前,以民众的压力促进官方采取积极有效应对问题的方式。

总之,社会组织对于澜湄水资源治理的参与和协调,在一定程度上起到了帮助开展跨境治理的作用。在看到积极效应的同时,我们也应注意它们在开展跨境水资源治理当中需要改进的内容。

(二) 社会组织的科学性、有序性不足

社会组织在参与流域水资源治理当中,其出资主体大都是发达国家,一部分机构的总部位于湄公河国家,有的则是位于西方发达国家。湄公河国家中泰国由于国家经济发展水平和开放程度较高,国际性社会组织在此设立分支机构的数量也较多,地区其他国家的首都或相关重要城市也设有社会组织的分支机构。然而,由于国际社会不存在统一的管理制度,无政府社会的性质比较明显,湄公河国家的国家治理能力不平均,对于规范社会组织的行动没有统一的标准,社会组织的综合协调性有待提高。

1. 社会组织对于流域水资源治理的观察角度有些偏颇,不能较为客观地对问题评价。2010年和2016年湄公河出现旱情后,一部分社会组织认为中国在上游修建水坝和水电设施影响了下游供水的可持续性。而且这些社会组织利用学术活动和社会活动的平台效应积极宣传其理念,影响着公众对湄公河水资源治理的科学认知。在湄公河委员会对于旱灾的原因做出解释后,一些社会组织仍然对此不信任,片面认为中国对于下游旱情的影响更大。社会组织在未来仍需要与国际组织进行合作,科学研判地区水资源治理问题。

湄公河委员会已经在湄公河下游沿岸地区开展了水质等指标的监测,数据监测的透明度和多方参与度在未来应该进一步加大。国际组织对于水质的监测没有与社会组织进行沟通,双方在一定程度上对于合作治理相关议题没有程序性的机制。双方合作仍然缺乏机制性的前提,公开沟通、数据信息交流等议题缺乏社会性的倡导背景。国际组织或者国家行为体参与的治理活动能够在一定程度上提升治理的权威性和准确性,但社会组织在实践过程中在人力和财力方面有限,很难较为精准地把握流域的实际情况。

2. 社会组织治理的有序性也有待提升。保卫湄公联盟曾因反对在湄公河干流修建水电站,以民众联名信的形式反映给下游各国政府,但是事实上以这种参与形式并不能有效地解决问题,只是调动了民众对于环保的热情,一定意义上存在积极的出发点,但是从舆论方面给了下游各国政府相当大的压力,而且流域国家的经济发展水平普遍较低,水能发电属于污染较低的经济发展模式,开发水电会对生态环境造成一定程度的损害,但与火电的污染相比,还是体现了可持续发展的理念。流域国家在经济发展和环境保护之间需要找到适当的平衡点。

3. 社会组织在湄公河国家的数量众多,各国按照国内法律进行监管。但是由于社会组织的活动具有高度流动性,学术研究、发布报告、实地调研以及开展社会动员都是社会组织的主要工作方式,流域国家开展对社会组织的监管就存在较大难度。另外,社会组织对流域国家安全的影响也不容忽视。社会组织号召民众就水资源开发向政府提交公开信或直接参与游行活动,从民意的角度对各国政府开展压力活动,很大程度上影响了项目所在国的国家和社会稳定,这种负外部性还会影响水电项目所在国与开发水利工程公司所属国的官方关系。

因此,科学、有序协调社会组织在澜湄国家参与水资源治理非常重要。社会组织在协助治理水资源方面起到了一定作用,但是由于其治理主体的分散性,并且涉及到境外机构出资的问题,难免体现出境外行为体的利益考量。

结语

通过运用倡导战略,社会组织在澜湄水资源治理中倡导可持续发展方式,聚焦基层民众利益,并积极推动合作。从治理实践来看,社会组织着力研究分析澜湄水资源治理,举办相关学术活动以增加影响力,以及通过多种方式参与水资源治理活动,深化了跨境水资源的保护意识。社会组织从治理理念与实践两方面分别入手,从全球与区域治理的角度参与到澜湄水资源治理当中,提升了治理的效果。

可持续性的水资源治理在全球治理机制和规范的支撑之下,在法理和实际操作层面都凸显了国

- tionalriverschina.org/page/.
- [25] ICEM Hosts Session at Annual Greater Mekong Forum on Water, Food and Energy in Yangon[EB/OL]. (2018-12-06)[2021-11-02]. <http://icem.com.au/icem-hosts-session-at-annual-greater-mekong-forum-on-water-food-and-energy-in-yangon/news/>.
- [26] [美]米歇尔·M. 贝兹尔, [瑞典]伊丽莎白·科雷尔. NGO 外交非政府组织在国际环境谈判中的影响力[M]. 经济管理出版社, 2018.
- [27] 23,000 Signature Petition to Protect Mekong River from Mainstream Dams Sent to Region's Leaders [EB/OL]. (2009-10-19)[2021-10-02].<http://www.terraper.org/web/en/node/1630>.
- [28] New Model for Data Management and Urban Planning Introduced to Government Agencies [EB/OL]. (2017-09-11)[2021-10-16]. <http://icem.com.au/new-model-for-data-management-and-urban-planning-introduced-to-government-agencies/climate-change-1/>.
- [29] 覃志敏, 雷文艳, 魏万青. NGO 之间应该加强相互借鉴与合作——第一届中国——东盟非政府组织(NGO)研究论坛综述[J]. 中国社会组织, 2016(13): 26-28.
- [30] 毕海东. 全球治理的地域性、主权认知与中国全球治理观的形成[J]. 当代亚太, 2019(4): 115-150.
- [31] More than 4,500 Mekong Local People Sign the Statement on Mekong Dams: Awaiting Governments to Confirm their Attendance at the Mekong People's Forum Next Week [EB/OL]. (2015-11-05)[2021-06-02]. <http://www.terraper.org/web/en/node/1723>.
- [32] KOSSOVIGOR, SAMEANLAY. Donors Slash Funding for MRC [EB/OL]. (2016-01-14)[2021-09-02]. <https://www.phnompenhpost.com/national/donors-slash-funding-mrc>.

An Analysis of the Lancang-Mekong Water Resources Governance: from the Perspective of Social Organizations

XING Wei

(National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: In recent years, the participation of social organizations in water resources governance in the Lancang-Mekong River basin has shown an active trend. In terms of governance ideology, social organizations advocate sustainable development in transboundary water resource governance activities, focus on the interests of grass-roots people, and actively advocate the awareness of cooperation and participation. On the governance practice, social organizations focus on analyzing transboundary water resources governance, holding relevant academic activities to increase the influence, and participating in activities affecting the construction of water conservancy facilities in various ways. In the process of participating in water resource governance in the Lancang-Mekong region, social organizations provide research data and resources for the public, supplement the gaps of key knowledge, and make efforts to promote cooperation in water resource governance. At the same time, social organizations also need to be improved.

Keywords: social organizations, Lancang-Mekong water resources governance, Lancang-Mekong Cooperation