



权力与责任： 湄公河委员会和湄公河干流下游水坝 (内容提要)

Timo Kuroonen

澳大利亚湄公河资源中心，悉尼大学和澳大利亚乐施会的联合报告
作者： Gary Lee and Natalia Scurrah



The University of Sydney



权力与责任：湄公河委员会和湄公河干流下游水坝

澳大利亚湄公河资源中心，悉尼大学和澳大利亚乐施会的联合报告

作者：Gary Lee and Natalia Scurrah

内容提要

在湄公河干流下游地区修建 11 个水电站大坝的计划重启之后，人们把注意力投向了一个肩负着确保湄公河下游流域水及相关资源可持续利用与管治重任的国际河流流域组织（LMB）-- 湄公河委员会（MRC，下称湄委会）。自湄委会成立以来，人们对于其角色一直存在质疑。湄公河干流筑坝计划的提出，标志着湄委会到了一个极为关键的时刻。湄委会如何处理这些关键问题、如何平衡流域内各国的不同利益，对会员国、捐赠者和流域内人民如何看待这个机构都会产生重大影响。

本报告将对湄委会在湄公河干流水坝问题上的两个方面，包括其结构与活动进行阐述：其管治职能和其作为一个知识型组织的作用。在管治方面，湄委会声称自己是一个政府间而不是超国家的组织，因此，它的作用主要是为其会员国服务。这一立场要求湄委会更好地诠释其权力与责任，明确它是为谁的利益服务。

作为一个河流流域组织，湄委会的管治结构必须表明其能够独立地产生知识与科学。湄委会可利用许多知识领域，来对河流进行更加公平和可持续性的管治与开发。本报告对湄公河委员会在渔业研究和发展情景模拟方面进行了检讨，并对湄委会怎样运用其知识基础，来影响湄公河干流水坝的规划和决策进行了探讨。

最后一节还探讨了湄委会对更广泛的流域社区的反应灵敏度，及其近期在促使各利益相关者更加积极地参与流域管治中所遇到的机遇与挑战。

凭借湄公河委员会自身的大量研究与立场声明，本报告旨在对湄委会在筹建中的湄公河干流下游大坝中所担当的作用，发起讨论。

该报告的主要结论概述如下。

湄公河干流水坝：水电发展的新趋势

- 东南亚国家受到目前的全球金融危机影响之前，湄公河地区正经历着水电开发热潮。
- 在湄公河干流筑坝的计划重新被提上议事日程，主要因为以下几个促进因素：

-
- 各国政府的预测预示了未来对电力的需求可能会大幅增加，特别是泰国和越南
 - 老挝和柬埔寨政府的工作重点，把水电出口作为外汇收入的一个主要来源
 - 包括来自于湄公河流域内的准公共和私营部门投入更多资金，以及新的水电开发商增加
 - 湄公河下游国家期望上游的中国在水坝建设中能够为其在枯水期增加流量
- 预计电力需求的增加成为突出的问题，如何满足需求，受到流域内能源分析家和民间社会组织的严重质疑。

湄公河委员会的作用：责任和期望

- 1995 年湄公河协定中的几项条款界定了湄委会对湄公河干流水坝的责任。
- 湄委会各成员国，包括柬埔寨，老挝，泰国和越南及其捐赠者，和民间社会对湄委会的角色有不同的理解和期望。
- 根据其章程，湄委会对其成员国负责，但不直接对公众负责。

渔业知识

- 1994 年湄委会秘书处对湄公河干流下游水坝渔业的评估结论认为，要对这些水坝进行可靠的评估需要更多的信息。
- 自 1995 年以来，捐赠者对湄委会秘书处开展的渔业研究进行了大量的投资。湄委会秘书处的研究证实了湄公河捕捞渔业的巨大价值和生产能力，取决于维持湄公河生态系统的完整。
- 筹建中的湄公河干流下游水坝是对渔业可持续发展的一个威胁，因为它们会阻碍鱼类回游，并导致水生环境的恶化。
- 对于水坝阻隔鱼类回游的影响，目前在湄公河流域还没有有效的减缓措施。

对干流水坝影响的模拟

- 湄委会的流域开发计划也正在通过对湄公河干流下游水坝发展前景的分析，对其影响进行评估，这些评估包括水流量可能发生的变化，以及这些变化对主要环境和社会指标的影响。

-
- 目前，湄委会的远景方案分析只针对湄公河的生态和社会的有限层面。湄委会正致力于进一步发展和完善情景分析，包括把环境、社会和经济影响结合起来。
 - 湄委会的模拟缺乏透明度与公众参与，其结论的可靠性和可信性受到质疑，对用于推断结果的假设也没有得到广泛的理解。

利用知识制定决策

- 湄委会将如何运用自己的知识基础，来为干流水坝建设进行辩论和制定决策，对湄委会是一个挑战。
- 为应对这一挑战，湄委会秘书处正在开展一系列相关活动：
 - 流域范围的评估，包括一项对干流水坝的战略性环境评估
 - 在会员国的要求下，对他们各自的项目提出意见
 - 管理通知程序，事先协商并达成一致
 - 促进不同层次的对话

以上这些活动中，每一项都对湄委会是否有能力证明其所掌握的信息对干流水坝建设的决策产生影响，提出了关键性的议题。

湄公河委员会和更广泛的社会

- 最近湄委会的检讨和其战略计划都强调其有必要改进公众参与的策略，反映湄委会想成为一个有效的和具参与性的河流流域机构。
- 最近的政策提出湄委会应增加与非政府代表接触。
- 要让各利益相关者实现有意义的参与面临很大的挑战，因为根据其机构宗旨，湄委会并不直接向公众负责。
- 对于湄委会作用的考虑，必须基于湄公河区域的快速发展变化，特别在这个区域中，湄委会只是众多的参与者之一。

更多信息，请参阅 2008 年 11 月出版的湄公河简报第 9 期《湄公河委员会研究的启示——湄公河干流筑坝对渔业的影响》和湄公河简报第 10 期《湄公河委员会在湄公河干流大坝治理中的角色》。需阅读这两个简报（中英文版）和完整的报告（英文版），可登陆 www.mekong.es.usyd.edu.au; www.oxfam.org.au