

## 柬埔寨洞里薩湖漁業資源管理及 推動協力治理的可能性分析\*

張世杰\*\*

### 摘要

柬埔寨洞里薩湖因所屬湄公河流域興建許多水壩，使得魚類繁殖、棲息和遷徙之生態環境受到破壞，漁產量逐年減少，導致湖區居民為爭奪漁業資源的衝突情形日益嚴重。過去已有世界漁業中心與地方漁村合作推動協力治理的行動研究方案，以期解決這些衝突情形，推動的實驗結果頗有成效。為瞭解其他非試點漁村的漁業資源管理狀況，本研究選擇暹粒省某個浮村進行質性研究，以探討推動協力治理的可能性。經由田調與訪談資料分析，再參酌世界漁業中心的研究結果，本研究最後提出一些建議，以期作為引進協力治理途徑和解決洞里薩湖漁業資源競爭問題的參考依據。

**關鍵字：**洞里薩湖、漁業資源、協力治理、社區漁業、共同管理

---

\* 本文初稿曾於 2020 年 12 月 5 日發表於 2020 年臺灣政治學會年會暨「全球民主退潮？政治學的反思與應對」國際學術研討會，感謝與談人國立師範大學公民教育與領導活動學系曾冠球教授的指正。本研究十分感謝國立中央大學客家學院張翰璧教授共同參與這次移地研究的過程，特別是訪談大綱研擬和對若干章節文字內容的修正，經由她的提點建議，使得整體論述結構更加清晰。最後，也感謝兩位匿名審查委員的斧正與建議，使本文更加完善。然而文責由本研究作者自負。

\*\* 佛光大學公共事務學系教授。

## 一、前言

人類對自然資源過度的開發利用，已對地球生態環境造成巨大且無可逆轉的破壞衝擊。為拯救地球生態環境不再繼續惡化，對生態環境的保護已成許多國家政府的重要施政項目，特別是在一些發展中國家，國民所得許多來自於對自然資源的開發利用，倘若沒有一套有效的治理方式，則容易導致自然資源的競奪與耗損。基本上，地球生態環境的破壞，不完全是富有國家因工業化生產及全球化的資源掠奪所引起；也有可能是貧窮國家人口在惡劣生存情況下，競奪自然資源以求個人溫飽，無法對這些資源做好永續發展的維護工作，以至造成原本豐富的生態系服務（ecosystem services）逐漸枯竭且功能不彰。也就是說，人們從所處之生態系統獲得可供利用的自然資源和好處，會因為對這些自然資源的不擅管理，而喪失享受這些資源和好處的可能性。

有鑑於此，為能維護自然資源的永續發展，許多國家紛紛採取積極作為，試圖透過協力治理（collaborative governance）的過程，對依賴這些自然資源為生的利害關係人，創造有利於合作的協調機制（coordination mechanism），以求對共同擁有的自然資源進行有效管理。這些協力治理過程的尺度規模，可能小至某個地方社區，或可能大至跨國多層級的共同合作方案。值得說明的是，在目前有關自然資源治理的課題中，內陸淡水河川流域的水資源治理乃是一個重要課題。因為，自古以來人類文明乃是依附著河川流域而誕生，且河川流域的水資源提供人類豐富的生態系服務，例如：農業灌溉、漁業捕撈、水產養殖和內陸航運，乃至於都市與鄉村居民的生活用水和防洪疏濬，維持這些生態系服務的永續發展，乃是一個重要的人類生存課題。

柬埔寨洞里薩湖是東南亞最大淡水湖，其所形成的洪泛平原棲息地（floodplain habitat）乃是柬埔寨內陸農漁業的重要生產區域，其提供湖區當地居民可以享用的豐富生態系服務。雨季時水量充沛使湖面變廣，環湖周圍涵蓋有六個省份（旱季時湖面縮小，則涵蓋五個省份），將近有 120 萬的人民是直接依賴漁業維持生計（Oeur, Kosal, Sour, & Ratner, 2014: 5; Ratner, So, Mam, Oeur, & Kim, 2017: 72）。洞里薩湖也被視為是東南亞湄公河流域的心臟，負責在雨季與旱季時期調節整個流域的水量變化。整個湖區的面積在雨季和旱季相差近 5 至 6 倍之多，在雨季時，

湄公河流域（Mekong River Basin）的豐沛水量，會透過湖區東南邊的洞里薩河（Tonle Sap River）注入到湖區四周，帶來大量的沈積物、礦物質與養分，許多大小魚蝦等水生生物也流入湖區，形成廣大的洪泛森林（flooded forest）生態系統，滋潤原來的濕地與洪泛平原，形成水生與兩棲動物良好的棲息場所（Kummu, Sarkkula, Koponen, & Nikula, 2006: 502–504; Sithirith, 2015: 334）。

然而，近年來隨著氣候變遷效應加劇，且因為整個湄公河流域從上游中國境內的瀾滄江，乃至下游經過寮國、泰國、柬埔寨及越南等區域，大興土木建築水壩發電，導致整個流域的生態環境遭受破壞，不僅使得旱季與雨季的水位逐年降低，也影響洞里薩湖過去扮演調節水量的功能，整個洞里薩湖區域的居民感受到可飲用的水源更加減少，農業灌溉用水也逐年短缺（Oeurng, et al., 2019）。更重要的是，也使得魚類繁殖、棲息和遷徙之自然條件大受影響，魚產量逐年減少。因此，許多湖區地方居民對於用水和漁業資源的爭奪，遂成為許多人關注的一個自然資源治理問題。柬埔寨政府與當地人民如何採取適當的因應策略，解決漁業資源競爭的衝突問題？乃是本研究所欲探討的主題。

本研究先針對洞里薩湖漁業資源管理的相關文獻進行廣泛蒐集與分析，也發現目前全世界盛行主張對自然資源的有效管理途徑，乃是採取分權化與社區化的協力治理模式（Koontz and Thomas, 2006; Margerum, 2011; Margerum and Robinson, 2016），且從文獻上發現柬埔寨政府致力於推動「社區漁業」（Community Fisheries）政策（Sreypha, Panha, & Diepart, 2016），而以世界漁業中心（WorldFish）為首的研究團隊，也在幾個試點漁村嘗試推動協力治理的行動研究方案，以化解漁業資源競爭的爭議，並藉此促進政府單位與社區漁民共同合作，以改善湖區相關自然資源的使用與管理方式（Ratner, Mam, & Halpern, 2014; Ratner, et al., 2017）。除了這些試點漁村之外，這類協力治理途徑能否有效推展至其他漁村？則是一個值得探討的議題。這促使本研究想去瞭解洞里薩湖漁業資源的實際管理狀況，並試圖探討推動協力治理的可能性為何？

為解答前述的困惑，本研究進入柬埔寨暹粒省博區（Puok District, Siem Reap Province）某個浮村做田野調查，並拜訪一些浮村家戶進行深度訪談，發現此一浮村社區居民不太瞭解社區漁業概念，甚至也不清楚

有漁會組織（Community Fishery Organizations）的存在。個案浮村在洞里薩湖旱季的生活環境裡，如實呈現出靠天吃飯的無奈；對生態保育觀念的貧乏，也反映了政府單位與社區居民對漁業資源管理的鬆散態度。對照前述世界漁業中心的行動研究方案之試驗結果，個案浮村並沒有具備推動協力治理的充分條件，主要的原因在於：若沒有跨國非營利組織充分的支援與推動，當地居民仍缺乏社會學習的機會，在無充分的參與基礎和對政府單位缺乏信任的情況下，即使有社區漁會組織的存在，也因沒有合作的動機，而導致協力治理的可能性極微。整體而言，本研究期望對這個案浮村居民捕魚生活與漁業現況的瞭解，可以發掘出推動協力治理可能面臨哪些限制，而這些限制也許是其他浮村可能面臨的類似問題。本研究最後再參酌世界漁業中心的研究結果，對照個案浮村的田調與訪談資料分析所得，提出一些建議，以期作為引進協力治理途徑和解決洞里薩湖漁業資源競奪問題的參考依據。

## 二、洞里薩湖漁業政策改革與問題現況

據估計，在柬埔寨將近有 600 萬人（大約占 1/3 全國人口數）是依靠漁業相關的全職或兼職工作來維持生計，柬埔寨內陸淡水漁產量也是相當可觀，沿著洞里薩湖、湄公河流域和其他低地的農業生態區域，最起碼有 63% 的家庭過著與漁業有關的兼差工作生活（Ratner, et al., 2017: 71）。而且柬埔寨人民的動物蛋白質來源，有 80% 是仰賴漁業方面的食物來源（Baran, 2005: 16; Keskinen, et al., 2013: 12; Ratner, et al., 2017: 71），因此，柬埔寨境內的湄公河流域和洞里薩湖可說是東國人民經濟生活與糧食安全的重要命脈。而柬埔寨政府近二十年來的漁業政策改革攸關漁業資源永續發展的命運，遂值得加以注意這些改革措施的內涵，特別是改革之後洞里薩湖漁業資源管理是否符合預期目標，又可能顯現出哪些問題狀況，凡此均值得予以持續關注及嘗試解決。

### （一）柬埔寨社區漁業政策的推動

早在 1879 年開始，柬埔寨國王諾羅敦（Norodom）就將洞里薩湖的皇家漁場以獨占方式租給中國商人捕撈，以增加皇室收入，此舉讓法國殖民政府十分苦惱。隨著 1904 年諾羅敦的去世，法國殖民政府將洞里薩

湖收歸管理，劃分許多漁場分租出去以獲取租金。這種劃分私人漁場的捕撈特許權出租方式，在赤色高棉 (Khmer Rouge) 時期曾短暫被禁止，於 1987 年又重新分租給私人經營漁場 (Dina & Sato, 2014: 965-967)，直到 2012 年才被柬埔寨政府完全廢除，將私人漁場經營的特許權收回，並大幅開放給漁民捕撈。這涉及到兩次近期重要的漁業政策改革，改革目標就是引進社區漁業政策，期望能解決洞里薩湖漁業資源的衝突競爭問題。

柬埔寨社區漁業政策的引進，可以追溯到 1995 年聯合國糧食及農業組織 (the Food and Agricultural Organization) 在暹粒省以「參與式自然資源管理方案」(Participatory Natural Resource Management Program) 引進漁業資源的「共同管理」(co-management) 概念。隨之在三年後，樂施會的社區海外救助計畫 (Oxfam Community Aid Abroad) 便依據這個概念於菩薩省設立一些社區漁會組織，以號召地方漁民和政府有關部門共同管理當地的社區漁業資源 (Sok & Yu, 2021:1-2)。這種漁業資源的共同管理概念，就是將漁業資源當作一種共有財資源 (common pool resource)，期望以分權化因地制宜的方式，讓某個地區漁民能和當地政府部門或非營利組織參與一些共同規範與管理計畫的制定，並一起執行這些規範與計畫，以有效解決漁業資源競奪與過度捕撈的問題 (KC, et al., 2020: 2-3)。這些都是由跨國非營利組織推動的一些零星的試驗方案，當時尚未能受到政府正式的積極推動。

在 1999 至 2000 年期間，洞里薩湖漁業衝突問題日益嚴重，導因是私營漁場的包商和漁民之間素來以久的心結。有些包商違反規定將其漁場切割成幾個區域轉包給其他人來經營，有些較富裕的包商也有武裝保全，平時就是嚴格禁止地方漁民進入他們的領域捕魚。然而，有時漁民捕魚難免需要繞道進入其私營領域，衝突於焉發生，且由於洞里薩湖捕魚情況日益壅擠，地方漁民已無法再忍受這般情境，故紛紛要求政府介入 (Dina & Sato, 2014: 967-968)。經由柬埔寨政府權衡當時政治局勢，特別是考量 2002 年將舉行的地方鎮公所選舉 (commune council election) (Dina & Sato, 2014: 972)，故決定推動第一波的漁業政策改革。

柬埔寨遂於 2001 年開始進行第一波漁業改革，試圖建立社區漁會組織，推動以社區為基礎的漁業政策，這也是柬埔寨政府嘗試推動漁業資

源共同管理模式的先端 (Sokhem & Sunada, 2006: 408–412; Sreyphhea, et al., 2016; Sok & Yu, 2021)。這次改革除了將湖區約有 56% 的私人經營漁場 (538,000 公頃) 釋出成為公共漁場，地方漁村居民可以更自由地捕撈漁業資源之外，也設立許多社區漁會組織對所屬的捕魚區域進行管理，期待漁民能加入漁會組織，共同對當地漁業資源的發開利用做好永續管理工作 (Oeur, et al., 2014: 5)。

這個社區漁業政策的推動，也是期望漁會組織能和漁業署 (the Fisheries Administration, 簡稱 FiA) 轄下的當地漁政單位一起共同管理社區漁業狀況，例如漁會組織有責任將違法行為向就近的漁業署單位做報告，對這些違法捕魚情形，盡量掌握情報和證據，可請求相關單位介入調查和控告這些違法者 (Sreyphhea, et al., 2016: 20)。基本上，加入漁會組織的好處就是可以集合眾人之力來促進漁區資源的永續利用，譬如也可協助巡守漁區和鄰近保育區以遏止非法捕撈。漁會成員也須遵守漁會組織的共同準則與管理計畫，有權利獲取其他非營利組織和漁會組織合作計畫的好處。至此也可以發現，洞里薩湖的漁業型態將從大型漁場經營的市場模式，轉變成分權化及社區化的小型漁業模式。

2001 年柬埔寨政府在其漁業署之下設置社區漁業發展局 (the Community Fishery Development Department, 簡稱 CFDD)，並在 2006 年頒布社區漁業管理條例 (Sub-Decree on Community Fisheries Management) 和漁業法案 (Fishery Law)。社區漁業發展局的主要任務就是協助漁會組織去有效管理所屬的社區公共漁場，並致力於推動以社區為基礎的漁業資源共同管理模式 (Sreyphhea, et al., 2016: 3; Sok & Yu, 2021: 8)。雖然，改革的初步成果能提供更廣大的公共漁場給漁民捕撈，但也使得較有錢的漁夫可以購買大型且精良的捕魚器具來增加漁獲，由於收到賄賂的緣故，執法人員對這些使用大型非法器具捕魚的行為也是刻意忽略 (Sreyphhea, et al., 2016: 3–4)。且外來者可以大肆越區撈捕漁獲，貧窮的漁民對政府執法抱持不信任態度，也跟著鋌而走險，嘗試各種非法捕魚行為，這種問題情況十分嚴重 (Nuon & Gallardo, 2011: 457)。由於改革之後，仍有許多問題出現，這也為第二波漁業政策改革預先埋下許多種子。

果不其然，柬埔寨政府在 2012 年 3 月宣布全面地將私營漁場的特許

權收回，全部將其轉變為公共漁場，主要原因是許多地方漁民仍無法越過私營漁場進入公共開放領域捕魚，此乃區域重疊的漁政管理問題。且私營漁場時不時會扣押漁民漁船，片面無理地要求他們繳交罰款，因此爭議不斷（Dina & Sato, 2014: 969-970）；其次，就是私人漁場的經濟效益與稅收挹注占東國總體經濟的比重已經下降，反不如全面開放，以增加地方漁民對政府執政的擁戴，藉此爭取更多選票（Ishikawa, Hori, & Kurokura, 2017: 27-28）。對此，不得不懷疑這次改革是潛藏較多的政治選舉動機，而不是想徹底解決既有的一些制度問題，使得洞里薩湖社區漁業的共同管理模式至今仍無法全面落實。

## （二）洞里薩湖漁業管理制度的爭議問題

目前社區漁業政策的改革目標是鼓勵地方漁民積極參與社區漁會組織，共同管理其所屬的漁場及鄰近魚類保育區。然而，由於相關法令規定不盡完善，導致漁會組織成員與非成員之間權益劃分不清，例如非成員也有權進入社區漁場捕魚，這使得加入會員的誘因十分薄弱（Joffre and de Silva, 2015: 23），反而要負擔一些巡邏和管理漁場的義務。此外，這些法規對各個社區漁場界線，也沒有設定清楚的識別標線，特別是在和附近魚類保育區有重疊之部分，漁民實際的捕魚區域往往超過其所屬漁區的範圍，也無法確實管制非法捕魚的行為（Sreyphrea, et al., 2016: 22）。因此，對這個社區漁業政策的推動成效而言，有研究者指出，仍有以下幾個需要解決的爭議問題（Ratner, et al., 2017: 72; Dina & Sato, 2014: 973; Kim, Kosal, Oeur, So, & Ratner, 2013: 2-3）：

（1）目前制度上全面開放漁場，但對於何人在何時何地才能獲准進入公共劃定的漁場區域捕魚，對這些細節規則是否要予以制定？執行可否落實？仍存有爭議；

（2）外地人在社區漁場的非法捕魚行徑有政府官員在背後撐腰，且地方惡勢力對漁民進入漁場捕魚，仍有收取保護費的惡習，導致貧窮的漁民家庭生計更加艱困；

（3）從中央到地方，涉及社區漁業管理的相關單位，在責任與角色上仍存在課責不清的問題；

（4）在旱季時湖水要保留給魚類繁殖滋長？或可汲取用於灌溉農田？

對此問題容易形成漁民與農民之間的衝突；

針對上述這些問題，可知除了增加社區漁會組織的參與人力與經費收入之外，另一個值得思考的問題，就是如何對社區漁會組織的角色功能給予清楚界定，可是這卻牽連甚廣，因為漁會組織雖然受到中央漁業署的指導，但其角色功能的發揮，卻是鑲嵌在複雜的地方制度結構與歷史文化系絡中。例如，它必須也要和洞里薩管理局（the Tonle Sap Authority）、在地的鎮公所（commune council）、區級（district）與省級（province）漁政單位、在地警察單位來共同處理轄區漁場的巡邏與執法任務。此外，洞里薩湖的社區漁業也需要觸及到生態保護區（biosphere reserves）的重疊管轄問題（Sithirith, 2015: 341），這時就得和主管生態保護區的環境部（the Ministry of Environment），及在環境部之下由聯合國教科文組織和亞洲開發銀行贊助成立的「洞里薩生態保護區秘書處」（the Secretariat for the Tonle Sap Biosphere Reserve）取得某種程度的接觸與合作。最重要的是在有關湖區的水資源管理問題，因涉及到洪泛森林土地農作和農地灌溉水源的資源競奪，這也是洞里薩湖區域生態環境永續發展的爭議問題之所在，以下對這些相關問題再給予簡要敘述。

### （三）漁業與農業人口對湖區自然資源利用的整合協調困境

洞里薩湖區域地方居民的生計來源絕大多數來自於農漁業，一般而言，將近有一百萬人口，大約佔湖區就業人口的 60%，大部分職業是從事農業，但漁業也是湖區地方居民另一個主要生計來源，特別是捕魚也被農業人口當作另一個主要副業的收入來源（Keskinen, et al., 2013: 57）。這種農漁業兼顧的謀生型態在地理分布上，介於以湖水為生的浮村和以土地為生的農村之間，雨季湖水漲升時，則從事漁業，旱季湖水沉降時，則在可耕作土地上從事農業。

近年來因為氣候變遷和湄公河流域興建許多水力發電廠，導致旱澇並存，雨季與旱季交替不明顯，也使得洞里薩湖季節性水量調節功能失準，迫使湖區農業灌溉的用水問題浮出檯面。特別是在洪泛平原地帶，當雨季來臨被淹沒在水中時，漁業署則主張這些都是屬於漁業管轄的領域，所以禁止興建堤壩、溝渠、池塘及蓄水池等人工建築，這就形成漁業與農業社區人口之間的潛在衝突（Sithirith, 2015: 339）。在 2012 年東

埔寨政府更宣布，將環湖四周的洪泛森林地區規劃為保育區域，最外圈處於環湖的國道 5 號及 6 號至湖區的洪泛平原區域，此為第 1 區，一般還是被畫成可供農耕及人口居住用地；再往內的第 2 區，所有社會經濟活動則要由地方政府進行審核，因此農業活動仍可被許可，這區的稻作主要是生產「浮水稻種」(floating rice)；但在第 3 區的洪泛森林則完全禁止人類的開發活動 (Sithirith, 2015: 341; Keskinen, et al., 2013: 15)。前述這項政策措施影響第 2 區農耕用地的灌溉水源無法取自洞里薩湖的湖水，因此，農業與漁業人口之間為了爭奪水資源，將會是一個可能引爆社會衝突的議題，這又牽連到以下的一個問題需要予以重視。

#### (四) 湖區洪泛森林地遭受破壞與生態保育問題

洪泛森林作為洞里薩湖區域水生及陸生動植物棲息繁衍之地，時常被剷除做為農業耕地之用，造成生態環境的急遽破壞，這也是形成洞里薩湖區域自然資源競爭的衝突問題之一。通常在旱季時，社區漁會組織因巡邏人力不足，很難發現在其區域內或較遠處會有人將沼澤區樹木剷除，餘下光禿禿的溼地就變成可耕種稻米的水田，或是改作蓄水池以供農業灌溉之用，或甚至燒毀林地以捕捉一些野生動物。Ratner 等人 (2017: 75) 指出，洪泛森林的非法開發其實是一個涉及跨部門協調的管理問題，例如牽涉到漁業署、環境部 (the Ministry of Environment)、水資源與氣象部 (the Ministry of Water Resources and Meteorology)、土地管理與都計建設部 (the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction)，很多問題牽涉到不同單位一起負責，但又各有各的利益考量與部門主義，所以造成協調困難。

洪泛森林原本是孕育許多魚類所需生物養分的豐富生態區，但非法砍伐之後，不僅破壞湖泊季節性調節水量的功能，也破壞了周遭生態環境的豐富多樣性。原本這些洪泛森林應屬社區漁會組織所要看顧的漁業資源生態區，在雨季洪水期水位上升時也是捕魚的場所。倘若築了堤壩，圈地作為農耕之用，施灑農藥也會污染水質，影響魚類生存。基於洪泛森林被大量轉成農耕地的爭議持續擴大，2010 年 6 月柬埔寨總理宣布洞里薩湖周圍六個省的省長必須採取解決行動，遏制洪泛森林被焚毀及剷除成農地使用；此外，會破壞魚類洄游和湖區水文生態的蓄水池也要被

取締和拆除，如此將近有 640,000 公頃的洪泛平原被劃歸成洪泛森林的保護區 (Ratner, et al., 2017: 75)。

### (五) 非法捕魚的行徑十分猖獗

漁場全面開放之後，表面上所有漁夫都享有接近這些共有資源的權利，實際則不然。2012 年將洞里薩湖區域的私人漁場開放給社區漁民可以公共捕撈的區域面積雖占 65.6%；但仍有 34.4% 被劃為保育區禁止捕魚 (Ishikawa, et al., 2017: 36)。對於貧窮的漁夫而言，因沒有更好的捕魚設備可跟優勢者競爭，因此有時會鋌而走險，用非法捕魚手段或進入魚類保育區偷捕，這些都會導致魚源更加枯竭。這是洞里薩湖漁業資源管理的一個棘手問題。

這些非法捕魚手段，例如用電棒電魚或毒魚是絕對禁止；其次，大肆運用某些捕魚工具會導致漁源枯竭，例如像是細網、底拖網、圍籬陷阱或長形竹製陷阱等捕魚設備，皆會破壞漁業永續發展，可是由於執法人力不足與取締標準模糊，漁會組織幹部和地方官員有時也只能默許漁民使用這些捕魚設備。很多貧窮漁民常運用這些非法捕魚方式以增加收入，這將導致公共財悲劇的惡性循環 (Sok & Yu, 2021: 8)。政府單位和非營利組織想透過教育宣導，讓漁民瞭解相關法規及罰則，可是這類漁民很多是住在浮村的越南裔或占族漁民，因為居無定所的生活方式，也會降低政府相關單位舉辦這些教育宣導活動的決心與意願 (Ratner, et al., 2017: 73-74)。

Krishna Bahadur KC 等人 (2020) 最近對柬埔寨社區漁業政策執行成效做了一次調查研究，在對環湖五省湖區村落總共做了 523 份家戶的問卷調查之後，發現湖區的自然生態環境有好轉的現象，也就是洪泛森林被砍除和土地被不當侵犯的情形有減少趨勢；漁民之間衝突和非法捕魚的情形也有減少；但是，因為捕魚人口越來越多，漁民經濟收入卻沒增加。另外，Serey Sok 和 Xiaojiang Yu (2021) 的研究仍認為需要加強執法以減少非法捕魚的情況。整體而言，社區漁業政策的改革是期望讓社區漁會組織或相關團體能建立起協力合作關係，共同解決漁業資源的共有財管理問題，但確實成效尚未有具體的論斷。誠然，就所蒐集的研究文獻顯示，過去這十幾年來柬埔寨社區漁業的推動與管理，從政策方

案與法規制度，雖採取了一些變革措施，但仍無法解決爭奪水和漁業資源所引起的一些衝突情事，許多弱勢者仍然處在生計困頓的窘境(Ratner, et al., 2017; Ballard, et al., 2007)。有鑑於此，如何採取其他適當的因應措施，以解決前述這些爭議問題，乃是一個值得探究的方向。

### 三、尋求協力治理的可能性

#### (一) 世界漁業中心的協力治理途徑

在 2009 年至 2015 年間，由「世界漁業中心」聯合「柬埔寨漁夫聯盟組織」(the Coalition of Cambodian Fishers, 簡稱 CCF)、中央政府的漁業署和「柬埔寨發展資源研究中心」(the Cambodian Development Resource Institute, 簡稱 CDRI)，組成相關研究團隊，選定洞里薩湖周邊五個省份的五個地方村落 (Ratner, et al., 2017: 72)：暹粒省的 Kompong Khleang、磅同省的 Phat Sanday、馬德望省的 Prek Toal、菩薩省的 Anlong Raing、與磅清揚省的 Ta Mol Leu，進行將近六年一系列實驗性質的行動研究方案。這些研究團隊透過所謂的「協力韌性途徑」(Collaborating for Resilience, 簡稱 the CORE approach) (Ratner, et al., 2017: 72)，和當地地方政府、非營利組織及村民代表組建合作的網絡關係，期望協助當地漁村社區居民強化社區漁會組織的能力，以及透過工作坊的討論與對話過程，期能讓參與者瞭解所處的脆弱生計狀況和問題成因，共同構想協力治理的行動方案，以解決各方對當地自然資源競奪的衝突問題，增進弱勢漁民脫離貧窮生活的可能性 (Oeur, et al., 2014; Ratner, Mam, and Halpern, 2014)。

這六年的行動研究方案分成若干階段執行，從地方社區層級、省級到中央層級，逐步推動多元利害關係人的對話工作坊 (multi-stakeholder dialogue workshop)，並在經過一段時間後進行結果評估 (outcome evaluation)，企圖瞭解經由對話過程，能否讓不同利害關係人釐清彼此間不同的利益與價值立場？能否經由釐清資源競奪衝突的原因，協商出共識解決的行動方案？並鼓勵這些利害關係人參與這些行動方案的執行，最後再來評估這些行動方案的執行成果 (Oeur, et al., 2014; Ratner, et al., 2014; Ratner, et al., 2017; Ratner, et al., 2018)。這一系列的行動研究方案，實際上就像執行實驗性質的協力治理過程，其產生不少值得參

考的研究結果及建議。

例如，間接促成 2012 年柬國政府將大型商業私人漁場全面開放成社區漁業漁場和保育區域；另外，也在試點地區馬德望省的 Prek Toal 村落，解決其與暹粒省的 Keo Poh 村落社區漁場界線重疊的爭議問題，兩省地方代表至中央層級進行協商，達成建立聯合共管漁場的管理委員會之協議 (Ratner, et al., 2014)。在這五個地方村落推動漁業資源的協力治理之前，其實柬國政府已瞭解建立協調機制的重要性，如 Ratner 等人 (2017: 77) 所指出的，柬國政府在 2009 年成立「洞里薩管理局」，對洞里薩湖區的水文、防洪、農業、漁業、旱季時水質汙染及浮村居民生存環境等問題，負有協調與管理的責任。但卻因為人力與經費不足，所能發揮的角色功能有限。因此，這個行動研究團隊建議採取更分權化的地方自然資源管理方案，將社區漁會組織的漁業管理計畫整合進鎮公所地方發展計畫，並向上尋求區級與省級相關單位之協助，形成一個協力治理的網絡關係 (Oeur, et al., 2014: 9)。從這一系列行動研究方案的試驗成果來看，在洞里薩湖區域其他漁村社區推動協力治理的漁業資源管理途徑，似乎是一個值得嘗試的作法。此處就協力治理的概念與架構條件做一文獻的爬梳討論。

## (二) 協力治理的概念

協力治理在已開發國家公共行政領域常被視為是解決棘手公共議題一個途徑，這類棘手問題 (wicked problems) 通常涉及到複雜的因果關係，難以確定有效的解決方案；且因為牽涉到許多利害關係人，每個涉入的行動者對議題認知與行動策略，也可能不一致；更重要的是，在制度上也沒有一個可以完全主導的政府機構，能夠負責所有決策及執行的任務，因此管轄權是重疊且分散 (van Bueren, Klijn, & Koppenjan, 2003; Weber & Khademian, 2008)。協力治理基本上就是由一個或多個政府機構為了解決某些公共議題，所設立的一個治理制度安排 (governing arrangement)，藉此促使政府部門或其他非政府部門的利害關係人參與集體的決策過程，期能透過這種正式的、共識取向的和審慎思辯的決策過程，來制定或執行公共政策，抑或是管理公共方案或資產 (Ansell & Gash, 2008: 544; 曾冠球, 2010: 83)。

以上對協力治理的定義，比較強調由政府部門主動結合其他公私部門的行動者，對共同面臨的政策問題，進行協商討論及解決問題的決策參與過程。甚至如 Tomas M. Koontz 和 Craig W. Thomas (2006: 112-113) 所指出，協力治理是另類的解決爭端過程，其強調在相互競爭者之間進行調解、談判和形成協議。而穿梭其中的可能要仰賴公共部門管理者擔任協調折衝的跨域管理者角色 (曾冠球, 2011)。當然，有些協力治理的過程也有以非營利組織擔任倡導者的角色，糾合利害關係人一起影響政府相關政策方向 (Mosley & Jarpe, 2019)。特別是在以社區為基礎的協力治理案例中，地方社區的利害關係人可能會取代政府官員，成為協力過程的要角，甚至是由非營利組織扮演召集與促進共識過程的核心角色，或者可以這麼說，政府部門願意和其他協力者共享權力，而民間部門也願意參與，以解決共同面臨的複雜議題。

Elizabeth A. Moore 和 Tomas M. Koontz (2003) 曾對美國俄亥俄州集水區的協力治理分成「以公民為基礎」(citizen-based)、「以政府機構為基礎」(agency-based)、「混合式」(mixed) 的三種夥伴關係類型。第一種是全由地方草根性的社區公民團體和非營利組織為組成份子，試圖透過遊說或施壓的方式影響政府政策；第二種則是由政府不同層級的相關部門共同負責決策以管理集水區問題；第三種是由政府單位和民間組織共同組成，較能結合前兩種類型的優點，有效地發展共同管理計畫。目前許多協力治理文獻討論的是以第三種類型的夥伴關係為主，在這方面，政府與非營利部門以平等互惠方式致力於協力夥伴關係的推動。

在西方民主國家引進協力治理的理由，主要還是因為許多公共問題已不是政府部門單獨可以解決，所以需要形成跨部門的夥伴關係，共同規劃做決策，甚至一起執行政策方案。但是這些過程仍須符合民主價值 (Mosley & Jarpe, 2019: 631)，亦即需要有一套運作規則和透明開放的程度 (Ansell & Gash, 2008: 556-557)。在開發中國家或像柬埔寨這種低度開發中國家，公民社會運作空間受到政府壓抑，非營利組織若要和政府進行協力治理，基本上，還是得在政府可接受的條件下，一方面迎合政府的要求，將指定的合作項目做好，一方面也能跟政府商議，試圖夾帶自己的議程，以貢獻自己組織特有的知識技能或創新方案 (Syal, van Wessel, & Sahoo, 2021)。換言之，在這類型國家，非營利組織若想和政

府合作，推動某些創新方案，勢必得瞭解當地政府治理的脈絡肌理，不公開挑戰政府的權威基礎，以爭取可以發揮和達成使命的彈性空間。

在有關環境問題和自然資源管理的許多學術討論案例中，協力治理觀念的引進及實務操作，已成為眾所矚目的熱門議題，因為關於環境治理的政策問題充滿爭議與不確定性，且牽涉的利害關係人在利益與認知觀點上更為多元衝突，問題的影響性是跨尺度，是超越單一層級的行政管轄權限（Sullivan, White, & Hanemann, 2019; Epstein, Smutko, & Western, 2018; De Loë, Murray, & Simpson, 2015; Kallis, Kiparsky, & Norgaard, 2009; Heikkila & Gerlak, 2005）。因此，整個協力治理的過程不見得是由某一層級的政府部門來主導，而應以問題爭議所涵蓋的尺度規模做最適當的考量。例如，可以在整個湄公河流域推動解決漁業資源問題的協力治理；也可在洞里薩湖的幾個鄰近漁村之間引進漁業資源的協力治理。

Richard D. Margerum 和 Cathy J. Robinson (2016: 1, 7-8) 也指出，環境問題的協力治理具多重面向的意涵，其涉及到在多元層級轄區的機構或制度之間，藉由帶入不同的知識觀點，期望共同分享管理決策的責任，並能獲得相互信任和社會學習的好處，以創造出具調適性、創新性和互相同意之解決方案。足以見得，協力治理的基本條件是在利害關係人之間：(1) 擴展適當的參與基礎；(2) 提升相互信任的關係；(3) 促進社會學習的機會。其中則以引進「參與治理」為最重要的條件，誠如 Emerson 等人 (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012: 2) 對協力治理的定義說明如下：

「協力治理是公共政策決策和管理的過程及結構，其有助於跨越公共部門及政府層級界限，包括公共、私人和公民社會領域的人們，可以有建設性地參與某個公共目標的實現，若沒有參與這些過程及結構，這個目標則難以實現」

就整體架構而言，協力治理模式大致可分成以下四個部分來依序進行 (Ansell & Gash, 2008; Bryson, Crosby, & Stone, 2006; Thomson & Perry, 2006)：(1) 初始條件：存在有某些問題情況、合適條件及誘因會促發大家參與合作行動，其中也需要有主要推動者在促成協力治理的發動；(2) 協力過程：涉及到對話與信任關係之建立、形成初步的協定、對

問題界定和協力使命有共享的理解、需要有領導者能激勵合作動機和提供協助、期望能創造初步的合作成果讓協力過程能持續進行；(3) 制度設計：釐清參與者的資格、協力網絡結構關係的塑造、協調與監督機制的建立、對參與者保持過程的透明度、其他相關規則的訂定；(4) 結果：協力治理目標的達成與否、釐清所需負責的課責關係、新價值的創造。

以上所提出的協力治理模式架構，大致上也勾勒出協力治理的成功要件，每個部份可說是環環相扣，但要真的都能配合好，也有實際上的困難度，誠如 Bryson 等人 (2006: 52) 所指出的，要設計和執行有效的跨部門協力這項挑戰是艱困的，因為有太多因素需同時運作好，才可能成功，其中最需要的還是要有領導者的存在，他們可以擔任贊助者、擁護者、跨域溝通者和推動者的角色。基於前述有關柬埔寨社區漁業政策的整體執行狀況，可以想見仍然會面臨到領導者角色與課責關係的模糊、無法建立合理的制度設計原則、缺乏相互信任的合作關係以及改革結果尚未有定論等窘境。除非能有像世界漁業中心這類領導者，在其所推動的協力治理行動研究方案中，能展現跨部門溝通協調的主動積極角色，使得社區漁民和相關政府單位樂意配合參與這個實驗性質的行動研究方案，產生一些創新構想和有價值的結果。故值得提醒當地政府單位關注協力治理模式的運用。

本研究透過先前文獻檢閱過程，試圖瞭解目前洞里薩湖漁業資源管理的問題現況，也發現柬埔寨社區漁業政策就是在推動具有協力治理雛形的共同管理模式 (Sreyphea, et al., 2016: ii-iii, 3-4; Sok & Yu, 2021)。<sup>1</sup> 雖然，世界漁業中心主導的協力治理行動研究方案，在五個試點村落推動的成果頗富意義，但是在其他地方漁村是否具備推動協力治理途徑的

---

<sup>1</sup> Sok 和 Yu (2021: 2) 的論文將柬埔寨社區漁業政策視為是一種共同管理模式的推動。其指出社區漁會組織就是為了推動漁業資源的共同管理模式而建置的。在其中涉及到社區漁民與省級漁政單位之間管理夥伴關係的塑造，通常也需要非營利組織的支持和贊助。Tanya Heikkila 和 Andrea K. Gerlak (2005: 583) 也強調協力式的資源管理 (collaborative resource management) 有時也叫做「共同管理」，其涉及到不同的利害關係人，包含資源使用者和政府機構之間，共同合作來解決共有的一些難題困境。因此，本研究將柬埔寨社區漁業政策所立基的共同管理模式視為是一種協力治理的雛形。在柬埔寨漁業署社區漁業發展局 (CFDD) 的網頁，有關其任務的敘述就有：強化民眾對社區漁業管理的參與，以及促進相關夥伴和利害關係人的網絡結構以支持社區漁業。請參考網址：<http://www.fia.gov.kh/english/index.php?page=cfd> (上網日期：2021/7/15) 以上的說明皆可表示柬埔寨的社區漁業共同管理模式具備某種形式意義的協力治理概念。

可能性？則值得做一對照比較。因此觸發本研究前往柬埔寨洞里薩湖的一個浮村做田野調查與深度訪談的工作，在尚未進入個案浮村之前，對此浮村是一無所知。在進入真實的研究場域之後，期望能發掘在這個浮村推動協力治理的漁業資源管理途徑的可能性及所面臨的阻礙為何？若要執行協力治理的話，有些具體的行動建議可以嘗試用來解決這些阻礙，以促進成功推動的可能性。這個研究結果雖無法推論到洞里薩湖為數眾多的其他浮村，但對於瞭解目前洞里薩湖漁業資源管理的問題困境，也能有一個深入的理解認識。

#### 四、研究場域與研究方法

##### (一) 田野調查的場域

本研究旨在瞭解當前洞里薩湖漁業資源的發展現況，及探討對管理湖區漁業資源問題時推動協力治理途徑的可能性為何？因此，研究場域的選擇，期望是以浮村為主，或者可訪問農漁業兼顧的社區，以瞭解漁業資源管理的問題。由於湖區廣闊，湖區地方居民的生活環境可分成以下三種類型的社區聚落型態 (Joffre & de Silva, 2015: 6; Sithirith, 2015: 341-342)：

(1) 以土地為基礎的社區 (land-based community)：這類村落居民主要從事農業，偶而從事漁業，所居住的地區地勢較高；

(2) 以湖水為基礎的社區 (water-based community)：主要是由以漁業為生計來源的浮村居民所形成之聚落，幾乎終年在湖上居住；

(3) 半水半土為基礎的社區 (water-land based community)：這類村落居民一年內有六個月會處在湖中生活，另外六個月則是在旱季湖水下降後的土地上生活。

本研究田野調查的場域是位於暹粒省博區 (Puok District, Siem Reap Province) 的卡耶婆爾鎮 (KaeV Poar Commune) 東南方靠近洞里薩湖的某個浮村，在雨季時候，許多浮村居民的水上浮屋，會聚集在附近的寺廟旁，雨季時寺廟周遭都是上漲的湖水，在旱季時湖水降退，這些水上浮屋則會移到更靠近湖面的河道上，因此浮村居民幾乎終年住在水上，乃是上述所謂的「以湖水為基礎的社區」。由於田野調查與訪談工作時間是從 2020 年 1 月 18 日至 20 日三天，乃屬洞里薩湖的旱季，故這

三天研究場域是在靠近湖面匯流處河道上之浮村聚落，

田野調查浮村地點的選定，主要是經由臺灣與柬埔寨的兩個非營利組織之協助，先透過臺灣的「兒童健康暨身心發展協會」(Children's Smile and Inspiration, 簡稱 CSI-TAIWAN) 聯繫，尋得柬埔寨的「高棉人幫助高棉人組織」(Khmer Akphiwat Khmer Organization, 簡稱 KAKO) 之幫助，最終確定這個浮村地點做為本研究田野調查與進行訪談的目標場域。

## (二) 資料蒐集與分析方法

此次研究是透過 KAKO 的協助安排，來到個案浮村這個地點，訪談對象的安排也是透過這個組織的人員居間協助選定。在這三天的時間訪談了 14 位浮村家戶居民，另外加上一位村長辦公室人員，總計 15 位的受訪者。每戶受訪對象並沒有事先約定，而是透過 KAKO 的一個組織成員和船夫商議之後，再當場挨家挨戶詢問每個家戶的受訪意願來安排訪談。受訪家戶之間有可能是直系親屬，因剛好住在旁邊的浮屋；每個家戶都有一個主要受訪者，在 15 個受訪者中有 5 位是男性（其中包括村長辦公室人員），其餘 10 位都是女性，女性受訪者較多之原因，是因為男人此時幾乎去捕魚，當然，在受訪時也會有家庭成員一起參與接受訪談。

由於在臺灣先擬出的訪談大綱主軸是針對漁會組織的角色功能而設定，並也想去瞭解相關資源的管理是如何在重疊管轄權之間建立協調合作的機制，總之，洞里薩湖社區漁業政策的發展狀況是我們關注之所在。然而，在第一天上午訪談過程中，由於這位村長辦公室人員隨行陪同，並看了我們所擬的柬埔寨文字訪談大綱之後，中午便告知本研究在訪談過程中：不要訪談有關漁會組織和政府相關政策的問題。因此，當天下午遂修改訪談大綱，改成更簡要的版本，將原先有關漁會組織和政府跨部門協調的問題做較大幅度之刪減，有關農漁業之間資源競奪的問題也都刪除。

修正後的訪談大綱包括以下幾個重點項目：(1) 基本背景資料與家戶所得；(2) 謀生方式與雨季 / 旱季的差異；(3) 個別家戶漁獲量與湖區漁業資源的發展現況；(4) 湖區自然環境的變遷；(5) 政府與非營利組織在漁業發展上的角色。由於有當地口譯人員和 KAKO 隨行人員的協

助，使得後續訪談過程得以順利進行。每個家戶都願意接受錄音訪問，訪談之後錄音檔帶回臺灣，由精通中文與柬埔寨文的柬裔外配製作成逐字稿。

每個受訪者的訪談逐字稿代號是依照日期與受訪順序（即按字母次序）來編排，例如 118A 是指 1 月 18 日第一位受訪者。逐字稿之編碼，起初是以開放式編碼，大致抓出一些對於事實、概念與價值觀點之陳述，例如水質變差與大型觀光船隻來往河道頻繁；再用主軸編碼，根據訪談架構與研究主旨，對相關陳述找出關係連結並進行分析，期望能解答訪談架構所指涉的一些研究問題。

在移地研究的田野調查中，除了要透過與受訪者的對談，聚焦於語言文字的轉譯與意義詮釋之外，更重要的是，還要對現場的生態環境、社會互動系絡、某些儀式過程或器物擺放方式等進行觀察，發現有趣事物或疑問，可以透過與當地居民對話或進一步互動觀察，來解答這些事物的意義。訪談大綱的草擬是尚未進入田野之前的想像，循著田野經驗的累積，觀察可以協助在情境中發掘更多原先沒有設想的問題。總之，在研究過程中，田野調查可以增加居民對研究者的信任感，願意在訪談時告知較深層的資訊。此外，拍照紀錄存檔是需要的，本研究也針對每天的觀察和訪談過程做了詳細的田野筆記，這些將和訪談逐字稿的分析做交查比對及印證之用，以使分析能夠更加深入。

## 五、訪談資料的分析

從訪談資料中可以獲悉個案浮村當前社區漁業的發展現況，瞭解浮村居民的生活日常和漁業資源之間的關聯性，在訪談資料分析過程中，也會比對相關研究文獻做參考，並從中探討推動協力治理途徑的可能性為何。

### （一）漁獲量逐年減少

根據 KC 等人（2020）的研究顯示，即使社區漁業政策推行頗有成效，使得非法捕魚和洪泛森林砍伐情形減少，但他們的研究也發現，漁夫們感受到漁獲量卻是減少，主要的原因是從事漁業的人口有漸增趨勢，因此也導致漁夫們的收入不增反減。受訪者也有這方面相同感知：

「魚越來越少，捕魚的人越來越多。」(118A)

「我有感覺魚越來越變少，生活是每年越過越退步。」(118D)

「目前魚變少，2000 年前有很多，2000 年過後就開始漸漸變少。」(118F)

「不曉得，我也不清楚魚變少的原因……但人的確越來越多。」(119C)

「魚越來越少，原因嘛……應該水量一下大一下少，不曉得為什麼魚變少，也許太多人民進來捕，特別是越南人用大型的捕魚方式捕抓，把魚捕光了。」(119D)

「我懷念，以前魚很多就一直有機會抓，現在越來越沒有魚可以捕。」(119F)

從這些受訪者回答可知，漁獲量確實越來越少，原因除了近來捕魚的人口越來越多，甚至有提到越南人來捕魚的情形。除此之外，漁獲量減少的原因，有些也跟氣候變遷及湄公河流域建築太多水壩有關，可是受訪者沒有提到這些超乎他們認知和可理解範圍之外的可能原因。受訪者都只有小學學歷程度，甚至小學都沒讀完，便輟學開始從事捕魚或其他勞務。

跟漁獲量減少有相同的感慨就是，有些種類的魚也越來越少見，這在別的研究文獻上也有提及。有二位受訪者提到快見不到的魚有以下幾種：

「有絕種是 Sdor 魚，也幾乎沒看到 Proul 魚、Deap 魚，Strokeang 魚很少，還有少數的 Real 魚。」(119D)

「魚種類越來越少有這些 Sdor 魚、Kahe 魚、Proul 魚，Krum 魚小時候有看到，現在很少見了。」(120C)

如上所述，Sdor 和 Proul 這兩種魚類，是兩位受訪者提到幾乎絕種的魚類，因此，如何保護稀有和瀕臨絕種的魚類，是柬埔寨政府應該重視的問題。在這方面，洪泛森林是魚類洄游棲息的重要區域，如何遏止其被砍伐、焚燒與被清理成農地的命運，以維護瀕臨絕種的生物有延續後代之機會，及維繫生物多樣性的生態環境，乃是目前洞里薩湖區域生態保育的重點 (Campbell, Poole, Giesen, & Valbo-Jorgensen, 2006;

Johnstone & Sithirith, 2018)。值得注意的是，除了破壞魚類棲息繁殖的生態環境，過度濫捕也是導致有些魚類瀕臨絕種的原因，特別是大型魚類，也有受訪者提到這現象：「大家隨便抓，真的有變少，大隻的魚很難找了。」(119B)此外，利用細目的底拖魚網捕魚，更容易破壞生態與導致魚類減少。本研究所訪問的家戶都是小型漁船，是單人操作漁船的個體戶，所以也是這類拖網捕魚方式的受害者，而非加害者。

## (二) 非法捕魚情形時有所聞

非法捕魚情形是否獲得有效抑制？在所蒐集的研究文獻中，只有 KC 等人 (2020) 的問卷調查結果顯示，其有減少的趨勢。但許多受訪者則沒說有減少的趨勢，大部分回答有聽過或看過非法捕魚的情形。例如一位 63 歲的女性受訪者，便指出有用電魚的方式捕魚，而針對漁獲變少的原因，則歸因於大家過度撈捕的行為，誠如其所言：

「知道問題，是大家一直抓，不管大小隻通通抓，不讓魚產卵讓它們絕種，只有我還有大概五個家庭鄰居沒有做這種違法捕魚，就是用電魚的方式抓。我們只有放魚餌料方式而已，不像以前老人家不會這樣做。……我沒有電魚，但這種問題有人做的，人家用這種方式去抓魚，生活比較好，抓到比較多，沒有像我們這家抓少少的，不過我們不敢跟人家一起做。」(118D)

受訪者談到非法捕魚，大都是提到以「電魚」方式，如前述這位受訪者所說，用電魚方式來捕魚，比他們用傳統撒網的方式更容易捕到魚。另外，跟非法捕魚有點類似的，就是有些受訪者說，他們捕的魚在未賣之前，會放在浮屋旁邊的簍網裡，將網口用繩繫緊，掛在插在水中的木棍條上，而往往這種存放活魚的方式，容易遭到小偷盜取。但報警也似乎無法抓到小偷：

「假設我們知道有這事情發生，也不清楚找誰，自己想辦法自己處理，沒有報警，我們想正向一點，可能他捕不到魚，比我們還要辛苦，才來偷我們的，大家一年只有一季節可以捕抓，能容忍就容忍一下。」(120B)

當然，要抑制非法捕魚的情形，看起來就是要有人願意舉報，或不

定期巡邏，因此，必須要有負責的單位來管制這些行為才能收效，這些應該是政府單位要做的事，如一位受訪者所說：

「只有政府漁業機構的人來通知不要做非法捕魚，我們正常捕魚的方式有釣魚、撒網，還有定置網，有遇到過非法捕魚，這種會被抓，抓到會送去政府漁業機構，還有送去警察局。」(120C)

如果想從一些受訪者的談話中，試圖勾勒出在漁業資源治理過程中，政府單位在這些浮村居民內心是甚麼樣的意象？是能被信任的安全保姆？還是被私下嫌惡的執法人員？還是沒有任何感覺，而認為一切得依靠居民自己的努力或認命，才能在這艱困生存環境中，找出自己生存之道？在最後本研究會試圖勾勒出居民心中對政府所抱持的可能意象為何。

### (三) 水質變差且買水負擔重

本研究作者在個案浮村待了三個白天，在河道上穿梭於浮屋之間進行訪談，中午在浮村小學休息用餐，第三天下午坐觀光遊艇到大湖區參觀。舉目四望，河水與湖水都是泥黃色，皆非清澈。受訪者說旱季時就是這麼混濁，到雨季之後漲潮起來，水變深才會變得較為清澈。居民在旱季時都不敢飲用這邊的河水，只能用來洗澡，但對皮膚也會造成某種程度的傷害，因此可以說洞里薩湖的水質令人堪憂，這跟他們小時候的水質有很大差異 (119B)，居民幾乎都要用過濾器或買清水來喝：

「這個月比較髒，直到旱季越來越髒，等雨季到來，水才比較清透一點。用這裡的水，要撈來攪一攪再使用過濾水器，但喝的水就去跟人家買來使用……今天沒有放過濾，因最近都一直買水來喝，有煮飯時我才會用到過濾水，像洗衣服洗澡就使用湖里的水……大概四至五天買一桶水來用，三千塊東幣一桶，不敢買太多，要看自己的收入。」(118A)

「我家窮是窮在買水用，一桶就三千塊東幣，用這個湖裡的水會拉肚子，我會去買水來用，我自己本身使用這個湖裡的水洗澡會發癢，因為這個水不知道什麼跟什麼被丟進湖中，我用痲子粉擦身體…雨季都會搬去廟宇那邊。」(120A)

從這兩位受訪者所言，可知購買乾淨的水來使用，乃是他們日常一

筆蠻重的負擔。幾乎所有受訪者都說近年來水質有很大變化，且這個月水很髒（118A, 119A）。在旱季是他們最難熬的季節，因為他們也認為最近水位很快在 1 月份就下降，他們是用「幾乎乾掉」這字眼來形容旱季與雨季水位變化落差極大，例如有受訪者說到：

「今年旱季很淺，雨季時才會深，旱季湖中央才有水，才能放漁網捕魚，雨季時漁網放在岸邊就可以，旱季水都乾掉，有時乾到船開不出去，湖中心水比較深，雨季最深 15 米，旱季幾乎沒什麼水。」（120C）

本研究是在 2020 年 1 月進行田野調查，根據一般文獻記載，洞里薩湖區域每年 5 月開始進入雨季，至 10 月是雨季的末端（Olsen & Morton, 2018: 60A; Arias, Piman, Lauri, Cochrane, & Kummu, 2014: 5303），因此，3 月至 4 月是洞里薩湖旱季最缺水的時期，誠如有位受訪者說的很清楚：「旱季是 11 月至 4 月，雨季是 5 月至 10 月。」（120B）在此時已經感覺到水位很低，到 4 月時可能水位更低。屆時水質應該會變得更差，畢竟水上浮村家戶的垃圾與排泄物也是直接倒在水裡。

也有受訪者提到，水質之所以很差，跟他們捕魚的生活方式有關聯，例如一位男性漁夫說，在此處很多漁民都習慣用定置網捕魚，因為螃蟹會將定置網剪破，所以漁民會將毒螃蟹的藥放在水中，不僅導致魚類死亡，也會導致水質變得更加惡劣，人的皮膚沾到這些有毒的湖水會發熱發癢（118F）。另外，也有一位女性受訪者認為，有關水質的問題，是因為近年來常有大船，特別是觀光用的大船往來頻繁，在河道上行駛導致黃泥滾滾，因而水質變不好，她也有提到，許多家庭在船上做臭魚醬時，這些材料流入水中，也會讓水質變不好。過去的水質蠻清澈，也沒有像現在常有黃色泥水紛飛的現象（119F）。根據我們的觀察，即使是小船疾駛在河道上，馬達引擎攪動河道也會讓黃泥噴濺。

#### （四）捕魚與其他的收入

由於漁獲量越來越少，收入不好。許多受訪者說旱季一天捕魚收入平均在 1 萬至 2 萬柬幣，甚至捕不到魚；而雨季魚較多，<sup>2</sup>平均捕魚收入

<sup>2</sup> 受訪者中，只有三位認為旱季較容易捕到魚（118F, 120A, 120B）。

一次約有 2 萬柬幣，有時捕較多魚甚至一次可以賺 4 萬至 10 萬左右 (120B)，通常一次捕魚都是一天往返，也有兩三天往返 (119C, 118D)，每天出發的時間不一，一般是早上出發，也有最遲在中午出發 (118A)。若去較遠地方捕魚，就要提早在 5 點出發，傍晚 6 點多回家 (120C)。漁獲都是有商販來此收購，很少自己送到魚市場去賣。

訪談中發現，這個浮村的社區結構頗為鬆散，除了同一家族的人可能聚在一起，住在隔壁。但出外捕魚幾乎是獨行俠，也沒見到好幾艘船聚在一起，彼此照應一起合作捕魚，群體間連帶感不強。他們另外一個收入來源，即在旱季露出水面的土地上種植瓜類，這種靠天吃飯的生活型態，隱含著若無家族協助就得獨自承受的命運寫照：

「我住在這大概二十幾年，旱季種菜，菜園在家後面，像種冬瓜、南瓜、小黃瓜，種來賣，留一些自己吃，捕魚比較多，種菜只有三個月時間。」(118D)

「我有農作物 茄子 南瓜 小黃 冬瓜還有辣椒等，有拿去賣，一些留著吃，有養雞，還有養魚 養四、五公斤而已養不多，養多可以拿去賣，不夠多自己家裡用。」(119C)

「想換行業從捕魚行業換成農業，因為人家（註：此處用語是指政府）不准種農作物，但小小農園，還是可種些菜……沒有分割土地，誰先來先佔位置就是誰的了，陸地上的分割土地權有聽說。」(120C)

就像上述第三個受訪者所說的，漁獲量越來越來少，想放棄捕魚而去種田。但這個想法不太可能實現，因為政府不允許他們大規模種植作物，但在旱季期間，可能睜一隻眼閉一隻眼，允許他們種些小型作物，如瓜類，因為這裡的居民沒有像平地人在赤色高棉被推翻後由政府分給土地種田，所以在這裡誰先佔有旱地，誰就有優先權種植一些蔬果瓜類。

近年來，當地政府有鼓勵漁民家庭嘗試養魚，有很多受訪者都說是最近才開始養魚，有些是自己買魚苗，有些是跟魚苗養殖業者合作，由業者提供魚苗，待魚長大賣出之後，再彼此分帳。政府也有給較貧窮的家庭一些補助購買魚苗：

「村辦公室處理方式只有補助魚苗養，只提供給貧窮的人民，

沒辦法全部的人都給，養大了可以抓來賣，也在想辦法管理圍一個範圍……每一個家庭養一個範圍，有公司來賣魚苗給每一個家庭養，很大家的生產魚苗公司。」(118C)

「養魚也是沒錢買魚苗，才向人家借錢，我今年才養的，去年沒有養過，今年才有人肯借給我們，借公司客戶的錢，等我們養大了，人家過來收購就直接扣掉借款，比如我們養出來，有得賺就是我們的，如果養沒賺到就虧本，沒存到什麼錢我們那麼窮，餵小小魚一公斤 5,000 塊錢，還有買給它們的藥物，都是每天的支出，但如錢周轉不靈的話先留錢買米，魚飼料先暫停……養魚是為了多增加收入，像剛剛提到的，如有養大了，有賺就是我們的，如養不出來就虧了。」(120A)

在受訪者中，得知有些人向銀行或微型金融公司貸款，以購買魚苗或魚飼料來養魚 (119B, 119C, 119D)，或者就是如前所述，和魚苗養殖業者合作。我們有見到養鯰魚和小型鱷魚的家庭，養魚的地方有的是在浮屋下面或旁邊，用竹條或木條編成魚籠當作魚池，實乃遷就當地水上生存環境所做的權宜方式，跟臺灣以魚塭養魚的方式十分不同。

除了捕魚、養魚和種瓜之外，另一個收入的來源就是在沒有捕漁的時節，會上岸打零工 (118A, 118F)；或是家庭人口眾多，小孩長大之後會去城市打工，寄錢回來貼補家用 (119D, 119E, 120A)；有受訪者也說，期望將來小孩認真念書，長大能上岸找工作，不要再從事捕魚這辛苦的行業 (119A, 120C)。然而，弔詭的是，捕漁這行業這麼辛苦，賺錢也不多，但近年來，如前所述，捕漁的人口卻增加，為何有這現象？我們發現，不少家庭生養小孩數目眾多，但男孩子幾乎留下來捕魚，女孩子有較多是上岸工作，甚至念書 (118D)，而在浮村的女人結婚之後，幾乎不跟先生出去捕魚，是在家中帶小孩，也有在家替人捕魚網或做臭魚醬貼補家用 (118B, 118E, 119D, 119E)。總之，男孩子長大較多是從事捕魚工作，而結婚後，其妻子也一起在浮村過著水上人家的生活，因為這裡的小孩長大之後學歷都不高，也不適應岸上的生活 (119B)，且老人家需要做子女的來照顧 (120A)，故較多仍留在浮村捕魚，形成貧窮的陷阱。

### (五) 生態保育觀念與作法仍待加強

受訪者都曉得政府有設置魚類保護區，在這類地點禁止捕魚，若有越此區捕魚者將會受到處罰。然而，前述有關水質變差和漁獲量越來越少的問題，這些也和生態保育問題有密切關聯，例如，有漁民怕螃蟹剪斷漁網，而用毒藥殺螃蟹；不管小魚或大魚，一律捕撈落袋，這種濫捕不知節制的作法，很難讓漁業資源有永續發展的機會。另外，我們有見到露出水面陸地仍有不少樹木，乍看之下，樹木頗多頗有構成洪泛森林的樣態，但受訪者卻說，樹木變得很少，在過去並非如此，可見洪泛森林的工作保育是當務之急：

「森林越來越少，是被燒掉，原因不知是人為？還不曉得。以前湖的周圍都是樹，兩年前忽然發生森林火災，也不知道什麼原因……我們不敢砍樹因為怕沒有魚，現在人家教我們多種樹苗。」(119F)

「有句話這麼認為，哪裡有樹就會有魚，森林自己燃燒，二年前發生的，好像是在 2018 年發生火災」(120C)

如受訪者所言，哪裡有樹就會有魚，最近一期國家地理雜誌(*National Geographic*, August 17, 2020) 有一篇關於洞里薩湖的專題報導，也提到類似這段話：「有森林的地方，那裏魚群就多」(Everywhere was forest, and fish was abundant)，該報導警告湖區洪泛森林遭到越來越嚴重的人為破壞，值得政府和環保團體注意，特別是新冠肺炎導致當地旅遊產業衰退，而原本到泰國當移工的柬埔寨人也紛紛回國，導致湖區投入農業人口增加，為了擴展農業用地，就只好砍伐湖區的洪泛森林作為耕地之用 (Lovgren, 2020)。

感到諷刺的是，浮村居民每天所利用的水是來自這裡湖水，這些都摻雜了他們的排泄物和各類廢水，即使透過過濾器來獲得較乾淨的用水，這些過濾器也要時常更換濾心，而他們的用電是使用類似車用的大型電池，沒有外來電線輸送電力，漁獲收入不豐如何支應這些大大小小的開支？有時得訴諸農業耕作，來創造另一個收入來源。更何況，烹煮食物都是用岸上撿拾的木柴，很難保證這些木柴不是砍伐樹木而來，這些都可能會破壞洪泛森林的生態系統。

## （六）對越南人的不滿

本研究的受訪者都是柬埔寨人，在詢問他們捕魚過程中有碰到哪些不好或不滿的經驗，或是詢問為何漁獲量變少的原因，有幾位受訪者回答跟越南捕魚船的遭遇，及聽到一些傳聞有關，這也許是表達對越南人不滿的聲音：

「越南進來的，因為被抓很多，聽人家村民傳說，這種大型捕魚方式，是不准許做的，被發現都會被抓。」(119D)

「雨季很少越南人過來我們這邊捕魚，可是現在比較多人來，他們不是在這裡居住，從其他外地來很多，也沒人敢動他，有時來的都是大型的漁船，我們怎麼去通報保安，人家也不會去找麻煩，因為越南人很不好（很壞），他們會對我們用不好的手段來報復。這種捕魚業不限制任何人都可以做，但越南人比較會捕魚，每次來都會捕到好多，像我們用這種小船撒網，有時有，有時沒有捕到魚，人家的大型工具一捕，獲得都很多。」(120B)

「看到我們本地人捕魚，越南人也會來捕魚，他們是從越南國家進來的，越南人的捕魚機器比較好。」(120C)

受訪者 119D 是位 70 歲的老婦人，120B 是 23 歲的已婚年輕婦人，120C 則是 31 歲的年輕父親，其中兩位女性沒有太多捕魚的經驗，會有這深刻的印象，知道越南人來捕魚且捕得很多，應該也是因為大家對這現象議論紛紛所致。倒是越南人可以跨境來捕魚，這是在行前所檢閱的相關文獻中沒有提及的情況，而比較受關注的，反倒是一些在洞里薩湖浮村居住的越南裔後代，他們沒有公民身份，過著貧困艱苦的水上人家生活，值得給予一些關注。<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 個案浮村居民生活的物質環境，大部分而言乃十分窳陋，但他們都是東裔國民，有些文獻則有提及湖區尚有為數約一萬二千多個越裔的浮村居民，不具備公民身分，他們所面對的生存境況更加惡劣，因為官方不承認這類居民享有國民待遇，故這些被社會排除的越裔浮村居民可說是極為貧賤的弱勢族群，受到不公平的對待 (Keskinen, Käkönen, Tola, & Varis, 2007: 55)。訪談中所指的越南人並非指這類居住在湖區浮村的越裔漁民，而是指跨過國境以優勢設備前來捕魚的越南人。

## (七) 政府與非營利組織的角色

在訪談第一天，就被告知這地方沒有社區漁會組織，也盡量不要問政府與政策方面的問題，但是還是可以從一些零星的訪談片段，知道居民有時會把「政府」和「非營利組織」的一些角色功能弄混。我們在浮村進行田野調查時，隨行的村長辦公室人員告訴我們，村辦公室通常會來宣導注意衛生健康和水的問題，也會協助解決家庭糾紛。此外，他提醒指出，村民時常誤以為政府所做的一些事情是其他非營利組織給予的協助，甚至也誤以為銀行和微型金融公司都是非營利組織，協助借錢給他們：

「跟政府機關來提供資源的組織，實際上是跟政府的關係很好，是有計劃案合作，其實都是政府在協助，只是人民不懂，只喜歡稱為組織組織，像是銀行貸款大家都叫組織，其實不是，都是公司來的，大家所稱的 NGO 是沒有的……沒有什麼叫組織借錢的，只有公司貸款，或像一些銀行，名稱叫公司的，不是金融機構，這些也都不是 NGO，NGO 是組織，可是這些來發送魚苗的是政府機關舉辦的。」(118C)

可見長期以來，人民倚望非營利組織的協助，比期望政府給的還來得多。例如將政府機構補助窮人的魚苗，都誤以為是非營利組織所補助的。非營利組織對他們的協助，確實讓他們印象深刻，例如有受訪者提到，使用過濾器淨水的方式是非營利組織教他們的(120C)，也有提到基督教會對小孩到岸上念書，提供吃住方面的協助及免費就學(118D, 119A, 119F)，甚至一整棟浮屋都是法國的教會幫忙建造，讓他們脫離貧窮(120A)。當有些受訪者提到政府的時候，大致上就說偶而會來找大家開會，做一些政令宣導，且村民無法百分百來參與(118C, 119A)，或舉辦一些節慶活動，例如亡人節和東新年等一些儀式(118E)。

值得說明的是，政府還是會對浮村社區漁業進行一些檢查工作。例如，有受訪者提到，政府漁政單位會派員來檢查他們屋前河道上所設置的定置網，叫他們要拆掉或沒收他們的漁網。因為現在是旱季，捕的魚少，賺錢夠辛苦，為不讓這些單位的人常來找麻煩，會花錢給他們大概四、五萬柬幣，有時不准放漁網就是不准放，給錢也沒用。另外，有時到

別村去捕魚，也會碰到別村的政府官員要他們給咖啡錢，或是開口要油費之類的，或是要個十幾萬柬幣，像這樣只好收網回家（為保護當事人，此處也不附上受訪人編號）。

## 六、改進建議的提出

從田野調查與訪談過程可知，就本文個案浮村目前所具備之條件和問題現況而言，甚難推動協力治理機制，若能對照前述世界漁業中心推動協力治理試驗方案的行動研究結果，根據他們和其他相關文獻提出的一些改進建議（Ratner, et al., 2017），吾人相信也能提供給本研究的個案浮村做一參考。這些改進建議，期望能為將來洞里薩湖協力治理機制的引進，先鋪陳出一些略具可行的成功條件，以期解決當前普遍存在的漁業資源治理困境。

### （一）釐清相關單位的管理權限及增進治理領導能力

有關漁業資源的管理，在中央主管單位是農林漁業部（the Ministry of Agriculture, Forests and Fisheries）的漁業署。然而，如前所述，涉及洞里薩湖區域漁業資源競奪的衝突問題，亦包括水資源與洪泛森林砍伐的問題，這都涉及中央與地方層級政府單位之管轄權爭議。如何設置一個清楚一致的法律架構來協調解決這些權限爭議，是最該優先處理的議題（Ratner, et al., 2017: 77）。前述協力治理模式中有關制度設計的部分，有涉及規定誰有資格參加協力治理過程，而協調與監度機制的建立也涉及政府相關單位權限的釐清，此外，哪些行動者較具有領導者的資格和條件，能否妥適架構出協力網絡關係，這些都是攸關協力治理成敗的重要因素。因此，若要在洞里薩湖推動漁業資源的協力治理，政府機關方面多頭馬車的情況需要再給予改善，或者最起碼在地方層級需要一個能夠統籌大局的單位。

其實，如前所述，柬埔寨政府對此些問題之處理，在 2009 年已設置洞里薩管理局，負責洞里薩湖自然資源的管理任務，可惜這個管理局的人力不足，無法有效承擔跨部門的協調重任。在 2015 年柬埔寨國家區域民主發展委員會（National Committee for Sub-national Democratic Development）的內部規劃文件建議，未來漁業資源管理權限可以下放

至鎮公所這個層級來監管社區漁業的運作。分權化的社區漁業管理思維也更加被接受，而 2016 年 5 月總理洪森 Hun Sen 在農林漁業部演說中建議，中央漁業署在省級的地方漁業局也能向省長負責，此舉是嘗試在地方層級將漁業管轄權形成一條鞭的指揮系統，直接跟省長報告 (Ratner, et al., 2017: 78)。

以上東國在地方層級擬定的一條鞭指揮系統，似為加強政府對地方漁業資源的治理力道。然而如前所述，分權化的社區漁業政策之推動，乃著眼於政府單位人力不足，需要社區居民的參與，倘若參與管道與誘因不足，即使有一條鞭之指揮系統，在最基層部分也會形成斷鏈的執行窘境。更何況，對個案浮村而言，基於受訪者不僅沒聽過社區漁會組織，甚至對更廣泛之湖區生態環境也沒有太多確切認識，例如到底是旱季還是雨季有較多魚可捕？對這問題卻有截然不同的答案。這情形顯示出村民對基本生活條件之認識也無法百分之百獲得共識，此方面的狀況不利於社區漁業政策的推動。

世界漁業中心所領導的協力治理途徑之所以能獲得一些效果，最主要的原因是其能發揮鼓吹及與地方政府密切合作的角色，在推動協力治理的過程中，協力網絡的領導者極為重要 (Mandell & Keast, 2009; Gutiérrez, Hilborn, & Defeo, 2011)。由於個案浮村居民對非營利組織較有認同感，對政府單位較不信任，若要採取協力治理的機制，可能還是需要由一個外來者的非營利組織來領導，比較能獲得居民的信任感，若由政府主導，則無法改變既存社區的權力結構和居民預期的心理，從而使得居民參與動機薄弱。<sup>4</sup>不過，主導者雖不是政府，但若沒政府單位從旁背書支持，也不可能成功，這需要政府部門與非營利部門的共同合作。

## (二) 增進漁村社區居民對政府執法的信任程度

在爭奪自然資源的競爭過程中，難免會產生公平性與否的問題。更重要的是，自然資源能永續維護而不會枯竭，這需要有一套公平且有效

---

<sup>4</sup> 協力治理的推動，取決於相關行動者參與協力的動機，如果預期參與之後無法獲得有意義的結果，則將沒有參與的誘因 (Ansell & Gash, 2008: 552)。在對政府部門缺乏信任感的情況下，如果由政府部門來主導協力治理過程，可能會讓浮村居民認為現況很難獲得有意義的改變，因而只是敷衍了事，形成一種協力的惰性 (collaborative inertia)，使得協力合作的過程只是一種行禮如儀的活動 (Huxham, 2003: 403; Kossmann, Behagel, & Bailey, 2016: 28)。

的分配制度與執法過程，才有可能將衝突降到最低，甚至將資源競爭的態勢，轉化成各方共同協力的永續發展方向。協力治理講究的就是參與者之間的信任關係，這種信任關係的形成容易受到過去合作經驗的影響，若過去接觸歷史讓參與者有不佳的印象，則不容易促成協力治理的推動。

根據 Ballard 等人 (2007: 249–251) 的研究，因為洞里薩湖湖區貧窮人口居於劣勢，不太受公平對待，故對地方治理機制也就缺乏信任。Ballard 等人 (2007: 247–249, 255–256) 指出，將原有私營漁區開放，對提升貧窮漁夫的生計收入無太多幫助，因為本身沒有較好的捕魚設備跟外來者競爭，且這些外來者或許背後有支持系統，因此地方社區漁會組織和鎮公所也只能任由外來者越區來捕魚。總之，很多地方的漁政單位無法有效執行有關洞里薩湖區生態環境維護的法令，導致地方漁民或居民會不信任這些漁政單位，轉而尋求其他管道來爭取他們的收益以維持生計，增加更多爭議。

因此，如何讓社區漁業政策的執行能夠更加透明與回應地方漁民的需求，地方漁會組織的領導者除了要向上級漁政單位回報當地狀況之外，更重要的是要讓地方漁民和不同層級的漁政單位或相關機構一起參與漁區巡邏的執法行動，共同負責 (Ratner, et al., 2017: 79)。有趣的是，根據 Ishikawa 等人 (2017: 33) 的研究報告指出，社區漁會組織成員不僅被要求對所屬社區漁場進行巡邏任務，且對鄰近保護區的漁場也要志願地協助巡邏，以抑制非法捕魚行徑，但這些巡邏任務是不支薪，所有油錢費用都得由漁會組織成員分擔自付。李翠萍 (2018: 76) 曾指出，當社區特質呈現出居民普遍是教育程度較低、為了生活疲於奔命，在有限時間精力之下，會影響其參與社區公共事務的協商討論。洞里薩湖浮村居民普遍是貧窮落後的家庭，因此，如何突破這個低度參與的社區宿命，乃是未來值得研究的課題。

本研究個案浮村的受訪者，除了兩戶因為子女長大上岸打工，能夠增加家庭收入，普遍都是處於貧窮的收入狀態，如果一方面因貧窮，為顧及生計而無法參與公共事務以增進己身權利，一方面因參與公共事務，但促進公共利益的效果卻不彰，以致功虧一簣，要打破這貧窮陷阱，首要之重應該是公部門的資源與能力要到位，如果公務員的貪瀆能減少，多投入資源協助浮村居民推動社區漁業政策的改革，在互相信任的氛圍

下，應能激勵浮村漁民願意投入公共事務，形成正向的協力循環。

### （三）促進漁村社區創造其他收入的機會

根據 2008 年人口普查結果顯示，在洞里薩湖及其周圍洪泛平原的 1,555 個村落，總共住了 170 萬左右的人口，其中有 51.3% 是女性；洞里薩湖區及周圍洪泛平原涵蓋面積廣闊，越接近旱季時鄰近湖面的村落居民主要以漁業為生，往外擴延屬於洪泛平原區域的地方居民可能從事農漁業混合的生計工作。人口成長較快速的是城市地區，特別是在西北方的暹粒省 (Keskinen, et al., 2013: 13)。在 2012 年私人漁場開放之後，雖然私人經營漁場已經沒落，內陸淡水的大型漁業蓬勃盛況已不復在，一般漁民從事所謂的小型漁業 (small-scale fisheries)。原本以為漁場開放會增加漁民收入，但在 2011 年柬埔寨政府頒佈新的漁業法規，規定社區漁業的漁場不能使用中型的漁具捕魚，使得原本可以捕撈較多漁獲數量的中型漁具不能被使用，造成漁民收入更加減少，不僅減損漁民參加地方社區漁會組織的誘因 (Ishikawa, et al., 2017: 33)，也讓他們不得不想其他的方法來創造額外收入。

其實，若能開發其他收入來源，也許能減少漁民們之間對漁業資源競相爭奪的局面，因此，有幾個村落的漁會組織便倡議一些實驗型方案，名為「以社區為基礎的商業生產計畫」(community-based commercial production) (Oeur, et al., 2014: 17)，例如 Prek Toal 這個地方便倡議推動生態旅遊業，在 Kompong Khleang 這個地方，便倡議漁民家庭可以播種一些蔬菜農作，而 Anlong Raing 這個地方則有互助會的成立，以微型借貸方式鼓勵小型創業，例如嘗試開設養雞場 (Ratner, et al., 2017: 79)。上述這些商業生產計畫，有些是在地方漁會組織成員和政府部門、非營利組織顧問一起協力商議討論出來的生計創新方案，未來發展的成效如何，有待檢驗。當然，有些方案仍存有爭議，例如在保育區開發生態旅遊是否適當？這些雖能增加漁村居民的收入，並作為漁會組織運作的補充財源，但是否會對當地生態環境造成損害，仍值得觀察。

在訪談過程中，我們觀察到受訪者家庭幾乎都有配備小型漁船，但這只能提供他們從事小型漁業，例如追逐魚訊撒網或鋪設定置網之用。隨著漁獲量減少，也得仰賴其他收入來添補家用，像是養魚、養雞鴨、

縫補漁網、種植瓜類或製作臭魚醬。我們也發現這些其他收入幾乎是由婦女來從事，但是這些婦女所從事的收入工作都是多元且少量，無法大規模生產，特別是終年住在浮村的家庭，只有在旱季才能在浮出水面的土地種植農作，一來是產量有限，二來是因為洪泛森林區域是不能有農耕行為，這需要向政府相關部門爭取，也需要非營利組織輔導，來發展另類創新的收入來源，否則難以脫離貧窮困境。

如前所述，當浮村居民為生活奔波所苦之計，可能沒充裕時間和興趣參與社區漁會組織的各項活動，可是也不可能等待大部分浮村居民收入增加之際，才來推動類似協力治理的社區漁業共同管理過程。在協力治理過程中，Ansell 和 Gash (2008:561) 指出，若能在中間階段創造出參與者都有「小贏」的局面，也就是有點好處能讓大家分享，這會讓後續的協力過程更加順利推展。因此，這也考驗主導者有否創新的思維，能夠設想將一些創造收入的方案夾帶其中，或透過推廣來宣傳參與的好處，這些都是可以讓協力治理有個正向的發展力量。

#### (四) 整合社區漁業政策和地方政府發展計劃

本研究的個案浮村雖沒有設置漁會組織，可是根據研究文獻顯示，截至 2015 年全國已有將近 516 個社區漁會組織的設立，其中有 377 個組織已完成會員註冊的工作，漁業署的政策要務就是在民營漁場轉化成公共漁場的地區設置漁會組織，並致力於漁業資源的管理和保護 (Ratner, et al., 2017: 80)。因為漁會組織和鎮公所缺人也缺經費，故無法有效管理社區漁業資源的永續發展，漁會組織也需要有經費收入。

根據 Sok 和 Yu (2021: 6) 的研究指出，在推動社區漁業共同管理過程中，漁會組織較常收到社區漁業發展局和一些非營利組織的經費協助，一旦這些協助終止，漁會組織的運作將無以為繼，因此，若要有效推動社區漁業共同管理，柬埔寨政府正考慮透過鎮公所投資計畫 (commune investment plan) 的預算經費來補助漁會組織的運作。可是，如果漁會組織無法向成員收取會費，且無法從鎮公所投資計畫中獲取經費，則其管理計畫的推動便無實現之可能。

因此社區漁會經費來源和相關計畫的推動，應該盡可能讓有關聯性的政府單位和非營利組織來協助，擴展協力治理的參與基礎，讓相關利

害關係人對問題界定和協力使命有共通的理解，也是重要的協力治理基本要件。所以目前在洞里薩湖可以進一步加強跨部門的協調與合作關係，例如在磅同省就推動一個試辦計畫，將區級和省級主管單位官員代表一起邀請來參加社區漁會組織和鎮公所的漁業資源生態環境保育計畫，透過一種協力式的參與治理過程，讓水資源競爭使用的衝突問題能夠獲得各方共識而予以改善 (Ratner, et al., 2017: 80)。從這可知，唯有透過更高層級的支持與背書，才能在基層形成貫徹執行的壓力，將社區漁業政策與鎮級單位地方發展計畫結合，以改善地方經濟，促進漁業生態環境的永續發展。

### (五) 社會學習的培力增能途徑

即使本研究個案浮村受訪者皆不清楚社區漁業政策的概念與推動，本研究還是建議在此浮存仍須引進社區漁業的共同管理模式，未來更需要多元利害關係人參與協力治理過程，透過實驗性的行動方案，探試各種可能的問題解決方案，最終是要促進社會學習，增進協力與營造生計的韌性 (collaboration and livelihood resilience) (Oeur, et al., 2014: 4)。如同杜文苓、張國偉、吳嘉純 (2009: 71) 所指出的，協力治理若能透過審慎思辯的過程，可在參與者之間形成一種社會學習機制，經由相關資訊與知識的傳遞，在理性客觀的討論基礎上，也許能產生更多方案選擇的機會，使得複雜環境爭議問題的解決，可獲得較整全之考量。Il Oeur 等人 (2014: 19) 在其研究報告中也指出，社區漁會參與者咸認漁業政策在制訂之時，可透過多元利害關係人參與評估當地社區漁業發展困境，及研擬創新改進方案的協力治理過程，若沒有跟地方社區諮詢相關意見，執行時將難以在地方層級落實，也容易造成執法者與地方社區之間的緊張關係。

問題是如何強化參與者的涉入討論與創新思考的能力，這在個案浮村受訪者的學歷普遍只有小學階段的背景下，是否有可能增進他們參與的興趣，願意犧牲捕魚或其他收入的時間，來參加各種可以促進他們了解自身處境的社區發展會議？Udeet Methala (2016: 156-157) 研究柬埔寨地方社區發展的一些個案，指出一般村民都不太信任人，對政府單位的印象是害怕及感到受其壓迫，因此這方面的培力增能方案還是需要非

營利組織協助舉辦，並嘗試邀請村辦公室領導階層和鎮級政府官員加入討論，共同診斷地方社區發展所遇到的瓶頸問題。甚至要引介其他社區成功發展案例，如此可以增加社區居民和地方官員的興趣與信心，認為跟自己有相同境遇的其他社區都有克服社區發展困境的成功結果，自己也可以有此能力和機運。

## 七、結論

洞里薩湖及其四周區域可視為是一個複雜的「社會—生態系統」(social-ecological system)，湖區周遭居民依賴洞里薩湖的自然資源以維持生計，洞里薩湖的生態環境若遭人為破壞或因氣候變遷的緣故，也會轉而影響居民對這些資源汲取利用的情況，因此人類社會與其所處的生態系統之間是處於相互調適且緊密相連的動態過程中，屬於一體共存的「社會—生態系統」。根據 Elinor Ostrom (2009: 419–420) 的觀點，其認為「社會—生態系統」內外組成要素的交互作用關係頗為複雜，唯有涉入其中的這些利益分殊的利害關係人能彼此真誠溝通，並制定共同遵守的制度規範，對這些自然資源使用進行合作管理，採取一致的回應行動，降低對自然生態環境的資源掠奪程度，才不會加深自然資源匱乏和生態環境惡化的結果。

面對洞里薩湖區域生態環境日益惡化的影響，例如旱季來得太快，水位降低太多，導致水與漁業資源逐漸匱乏，使得湖區浮村居民生計陷入困頓，而爭奪漁業資源的衝突情形也日益嚴重。對此，柬埔寨政府試圖採取社區漁業政策，以分權化共同管理的方式，期望透過當地漁民參與漁場巡守和杜絕使用破壞自然生態環境的捕魚方式，來維繫漁業資源的永續發展。然而成效卻相當有限。遂有以世界漁業中心為主導的研究團隊，推動協力治理的行動研究方案，在洞里薩湖區五個試點漁村，透過召開工作坊和各種諮詢會議，招集地方社區漁民代表、農民代表、政府與非營利組織相關人員，商議可採取哪些集體行動方案來解決上述這些資源競爭的衝突問題。這五個試點漁村的推動成效頗值得參考。

然而，本研究作者來到柬埔寨暹粒省博區附近的個案浮村進行田野調查與深度訪談，發現這個浮村不僅沒有社區漁會組織的設置，漁民家戶對日益艱困的捕魚生計，只能透過自己的努力來創造其他收入來源，

也無法透過集體行動來改善生態環境的惡化程度。換言之，浮村居民與當地政府單位不具備處理所謂「共有財資源」問題的管理能力，畢竟許多學者也認為這是人類社會面臨的一個棘手問題（Ostrom, 1990; Dietz, Ostrom, & Stern, 2003），這需要依靠有效的治理制度及提供有利於合作的動機誘因，來鼓勵利害關係人參與這方面的協力治理過程（Tang & Tang, 2014）。總結而言，根據前面對洞里薩湖漁業資源管理現況的文獻分析，以及證諸本研究個案浮村所反映的實際情況來看，目前洞里薩湖社區漁業共同管理模式的實際推動情形，尚無法滿足協力治理的許多基本要件。對此，本研究結合對世界漁業中心推動協力治理實驗方案研究結果之整理，也提出了若干建議，期許個案浮村和其他洞里薩湖地區漁村能予以參考，以克服一些治理困境，使得社區漁業共同管理模式能有成功之機會。

值得提醒的是，世界漁業中心的行動研究方案給予本研究許多啟發，但卻未能追蹤這實驗方案中五個村落的後續發展況狀，此為本研究的一個遺憾。此外，由於本研究的訪談對象是透過柬埔寨 KAKO 此一非營利組織的協助安排，基於某些因素，未能訪談更多的政府有關單位官員，以致無法獲得當地官方方面更多的訊息資料，此亦是本研究的一個限制。另外一個限制則是，洞里薩湖漁業資源與生態環境的發展受到湄公河流域興建過多水壩發電的影響甚鉅，但本研究沒有將協力治理的尺度擴大到對整個湄公河流域進行探討，因為其涉及到複雜地緣政治和國際經貿關係的影響（Pearse-Smith, 2012; Hirsch, 2016），無法在這研究中對湄公河委員會（The Mekong River Commission）的協力治理做更多的討論，只有期待將來有機會再做進一步研究。然柬埔寨政府已於 2020 年宣布，將停止在其境內湄公河流域興建松博（Samber）和上丁（Stung Treng）兩座水壩的計畫（Ratcliffe, 2020; Kijewski, 2020），可以證明大眾已認識到水壩興建對湄公河流域和洞里薩湖生態環境影響的嚴重性。

雖然，已有不少學者提出一個觀點，認為跨國非營利組織對貧窮落後國家的援助，無法有效解決政府效能低落的問題，繼而無助於讓這些國家人民能夠普遍脫離貧窮與疾病的宿命，因為最重要的問題就是這些國家政府官僚機構充斥著貪腐行為，捐助的物資可能落入官僚手中，協助的行動一旦撤走，受援助國的問題將故態復萌（Fukuyama, 2004: 39-

41; Brinkley, 2011: 183-187)。這也是為何我們發現受訪者大多數陷入徬徨無助的心境中，因為他們感覺無法改變周遭的環境，對非營利組織的協助，感覺較有溫度，對政府單位則沒有太多的指望。因此，證諸前面其他文獻所顯示的，我們可以這麼說，目前大部分洞里薩湖社區漁業共同管理模式的發展，仍然缺乏協力治理的實質內涵，另外一方面，更缺乏政府的良善治理。雖然，非營利組織對洞里薩湖社區漁業政策的推動已投入不少協助，但最重要的還是需要政府能確實執行制度改革，例如釐清相關單位的管理權責、對社區漁會組織與鎮公所撥予適當的漁業資源管理經費、協助社區漁民能有穩定的收入來源。在這方面，也仍然期待非營利組織能協助這些社區漁民認清所處的生態危機困境，透過各種培力增能的社會學習活動，幫助他們和政府單位在未來能推動協力治理的共同管理模式。當然，如何增進他們對政府單位的信任感，及減少官僚貪腐行為的普遍現象，也是一個需要努力的方向，如此方能使協力治理的成功可能性更為增加。

## 參考文獻

### • 中文

杜文苓、張國偉、吳嘉純。2009。〈審議民主在空間議題上的新實驗：以「中港洞廊通學步道願景工作坊」為例〉。《公共行政學報》，32: 69-104。

李翠萍。2018。〈褐地社區修復式環境正義的興起、實作、與條件—美國南卡州斯巴坦堡社區重建政策之個案分析〉。《公共行政學報》，55: 73-108。

曾冠球。2010。〈「問題廠商」還是「問題政府」？電子化政府公私合夥協力困境之個案分析〉。《公共行政學報》，34: 77-121。

\_\_\_\_\_。2011。〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉。《臺灣民主季刊》，3(1): 27-52。

### • 西文

Ansell, C. & A. Gash. 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

- Arias, M. E., T. Piman, H. Lauri, T. A. Cochrane, & M. Kummu. 2014. Dams on Mekong Tributaries as Significant Contributors of Hydrological Alterations to the Tonle Sap Floodplain in Cambodia. *Hydrology and Earth System Science*, 18(12): 5303–5315.
- Ballard, B. M., C. Sloth, D. Wharton, I. FitzGerald, K.A.S. Murshid, K. K. Hansen, P. Runsinarith, & L. Sovannara. 2007. *We Are Living with Worry All the Time: A Participatory Poverty Assessment of the Tonle Sap*. Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute (CDRI).
- Baran, E. 2005. *Cambodian Inland Fisheries: Facts, Figures and Context*. Phnom Penh: WorldFish Center and Inland Fisheries Research and Development Institute.
- Brinkley, J. 2011. *Cambodia's Curse: The Modern History of a Troubled Land*. New York: PublicAffairs.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(Special Issue: Collaborative Public Management): 44–55.
- Campbell, I. C., C. Poole, W. Giesen, & J. Valbo-Jorgensen. 2006. Species Diversity and Ecology of Tonle Sap Great Lake, Cambodia. *Aquatic Sciences*, 68: 355–373.
- De Loë, R. C., D. Murray, & H. C. Simpson. 2015. Farmer Perspectives on Collaborative Approaches to Governance for Water. *Journal of Rural Studies*, 42: 191–205.
- Dietz, T., E. Ostrom, & P. C. Stern. 2003. The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302(5652): 1907–1912.
- Dina, T. & J. Sato. 2014. Is Greater Fishery Access Better for the Poor? Explaining De-territorialisation of the Tonle Sap, Cambodia. *Journal of Development Studies*, 50(7): 962–976.

- Emerson, K., T. Nabatchi, & S. Balogh. 2012. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Epstein, K., L. S. Smutko, & J. M. Western. 2018. From "Vision" to Reality: Emerging Public Opinion of Collaborative Management in the Greater Yellowstone Ecosystem. *Society & Natural Resources*, 31(11): 1213-1229.
- Fukuyama, F. 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press.
- Gutiérrez, N. L., R. Hilborn, & O. Defeo. 2011. Leadership, Social Capital and Incentives Promote Successful Fisheries. *Nature*, 470: 386-389.
- Heikkila, T. & A. K. Gerlak. 2005. The Formation of Large-scale Collaborative Resource Management Institutions: Clarifying the Roles of Stakeholders, Science, and Institutions. *Policy Study Journal*, 33(4): 583-612.
- Hirsch, P. 2016. The Shifting Regional Geopolitics of Mekong Dams. *Political Geography*, 51: 63-74.
- Huxham, C., 2003. Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Ishikawa, S., M. Hori, & H. Kurokura, 2017. A Strategy for Fisheries Resources Management in Southeast Asia: A Case Study of an Inland Fishery around Tonle Sap Lake in Cambodia. *Aqua-BioScience Monographs*, 10(2): 23-40.
- Joffre, O. & S. de Silva. 2015. *Community Water Access, Availability and Management in the Tonle Sap Region, Cambodia*. Penang, Malaysia: CGIAR Research Program on Aquatic Agricultural Systems. Program Report: AAS-2015-04.

- Johnstone, G., & M. Sithirith. 2018. Tonle Sap: Fisheries Management Case Study. Pp. 1067-1072 in C. M. Finlayson, M. Everard, K. Irvine, R. J. McInnes, B. A. Middleton, A. A. van Dam, & N. C. Davidson, eds., *The Wetland Book I: Structure and Function, Management, and Methods*. Dordrecht: Springer.
- Kallis, G., M. Kiparsky, & R. Norgaard. 2009. Collaborative Governance and Adaptive Management Lessons from California's CALFED Water Program. *Environmental Science & Policy*, 12(6): 631-643.
- KC, K. B., V. Elliott, R. Seng, R. S. Pomeroy, J. Schenkels, & E. D. G. Fraser. 2020. Evaluating Community Fishery Management Using Fishers' Perceptions in the Tonle Sap Lake of Cambodia. *Environmental Development*, 33.
- Keskinen, M., M. Käkönen, Prom Tola, & O. Varis. 2007. The Tonle Sap Lake, Cambodia: Water-related Conflicts with Abundance of Water. *The Economics of Peace and Security Journal*, 2(2): 49-59.
- Keskinen, M., M. Kumm, A. Salmivaara, P. Someth, H. Lauri, H. de Moel, P. Ward, & S. Pech. 2013. *Tonle Sap now and in the Future? Final Report of the Exploring Tonle Sap Futures Study*. Helsinki: Aalto University.
- Kijewski, L. 2020. Cambodia Halts Hydropower Construction on Mekong River Until 2030. *Voice of America*, April 01. <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/cambodia-halts-hydropower-construction-mekong-river-until-2030> (Accessed on July 7, 2021.)
- Kim, S., M. Kosal, I. Oeur, S. So, & B. Ratner. 2013. Fishery Reforms on the Tonle Sap Lake: Risks and Opportunities for Innovation. *Cambodia Development Review*, 17(2): 1-4.
- Koontz, T. M. & C. W. Thomas. 2006. What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? *Public Administrative Review*, 66(Special Issue): 111-121.

- Kossmann, C. M., J. H. Behagel, & M. Bailey. 2016. Action and Inertia in Collaborative Governance. *Marine Policy*, 72(1): 21–30.
- Kummu, M., J. Sarkkula, J. Koponen, & J. Nikula. 2006. Ecosystem Management of the Tonle Sap Lake: An Integrated Modelling Approach. *Journal of Water Resources Development*, 22(3): 497–519.
- Lovgren, S. 2019. Cambodia's Biggest Lake Is Running Dry, Taking Forests and Fish with It. *National Geographic*, August 17. <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/08/cambodia-tonle-sap-lake-running-dry-taking-flooded-forest-fish/> (Accessed on November 5, 2020)
- Mandell, M. P. & R. Keast. 2009. A New Look at Leadership in Collaborative Networks: Process Catalysts. Pp. 163–178 in J. A. Raffel, P. Leisink, & A. E. Middlebrooks, eds., *Public Sector Leadership: International Challenges and Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Margerum, R. D. 2011. *Beyond Consensus: Improving Collaboration to Solve Complex Public Problems*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Margerum, R. D. & C. J. Robinson. 2016. Introduction: The Challenges of Collaboration in Environmental Governance. Pp. 1–24 in R. D. Margerum and C. J. Robinson, eds., *The Challenges of Collaboration in Environmental Governance: Barriers and Responses*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Methala, U. 2017. Community Rights in Cambodia Contradictions in Discourse and Practice. *Community Development Journal*, 52(1): 144–159.
- Moore, E. A. & T. M. Koontz. 2003. A Typology of Collaborative Watershed Groups: Citizen-Based, Agency-Based, and Mixed Partnerships. *Society and Natural Resources*, 16: 451–460.

- Mosley, J. E. & M. Jarpe. 2019. How Structure Variations in Collaborative Governance Networks Influence Advocacy Involvement and Outcomes. *Public Administration Review*, 79(5): 629–640.
- Nuon, V. & W. Gallardo. 2011. Perceptions of the Local Community on the Outcome of Community Fishery Management in Krala Peah Village, Cambodia. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 18(5): 453–460.
- Oeur, I., M. Kosal, K. Sour, and B. D. Ratner. 2014. *Innovations to Strengthen Aquatic Resource Governance on Cambodia's Tonle Sap Lake*. Penang: Collaborating for Resilience.
- Oeurng, C., T. A. Cochrane, S. Chung, M. G. Kondolf, T. Piman, & M. E. Arias. 2019. Assessing Climate Change Impacts on River Flows in the Tonle Sap Lake Basin, Cambodia. *Water*, 11(3): 618.
- Olson, K. R. & L. W. Morton. 2018. Tonle Sap Lake and River and Confluence with the Mekong River in Cambodia. *Journal of Soil and Water Conservation*, 73(3): 60A–66A.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2009. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-ecological Systems. *Science*, 325(5939): 419–422.
- Pearse-Smith, S. W. D. 2012. 'Water war' in the Mekong Basin? *Asia Pacific Viewpoint*, 53(2): 147–162.
- Ratcliffe, R. 2020. Cambodia Scraps Plans for Mekong Hydropower Dams. *The Guardian*, Mar 20. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/20/cambodia-scraps-plans-for-mekong-hydro-power-dams> (Accessed on July 7, 2021.)
- Ratner, B. D. & W. E. Smith. 2014. Collaborating for Resilience: A Practitioner's Guide. <https://www.coresilience.org/s/CORE-practitioners-guide.pdf>

- Ratner, B. D., C. Burnley, S. Mugisha, E. Madzudzo, I. Oeur, K. Mam, L. Rüttinger, L. Chilufya, & P. Adriázola. 2018. Investing in Multi-stakeholder Dialogue to Address Natural Resource Competition and Conflict. *Development in Practice*, 28(6): 799–812.
- Ratner, B. D., K. Mam, & G. Halpern. 2014. Collaborating for Resilience: Conflict, Collective Action, and Transformation on Cambodia's Tonle Sap Lake. *Ecology and Society*, 19(3): 31.
- Ratner, B. D., S. So, K. Mam, I. Oeur, & S. Kim. 2017. Conflict and Collective Action in Tonle Sap Fisheries: Adapting Governance to Support Community Livelihood. *Natural Resources Forum*, 41: 71–82.
- Sithirith, M. 2015. The Governance of Wetlands in the Tonle Sap Lake, Cambodia. *Journal of Environmental Science and Engineering B*, 6: 331–346.
- Sok, S. & X. Yu. 2021. Co-management of Small-scale Fishery in the Tonle Sap Lake, Cambodia. *Regional Sustainability*, 2(1): 1–11.
- Sokhem, P. & K. Sunada. 2006. The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels. *Water Resources Development*, 22(3): 399–416.
- Sreyphrea, C., T. Panha, & J. Diepart. 2016. *Fisheries Reforms and Right-based Fisheries: Insights from Community Fisheries across Cambodia*. Phnom Penh: The Learning Institute.
- Sullivan, A., D. D. White, & M. Hanemann. 2019. Designing Collaborative Governance: Insight from the Drought Contingency Planning Process for the Lower Colorado River Basin. *Environmental Science and Policy*, 91: 39–49.
- Syal, R., M. van Wesse, & S. Sahoo. 2021. Collaboration, Co-Optation or Navigation? The Role of Civil Society in Disaster Governance in India. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations volume*, 32: 795–808.

- Tang, C.-P. and S.-Y. Tang. 2014. Managing Incentive Dynamics for Collaborative Governance in Land and Ecological Conservation. *Public Administration Review*, 74(2): 220-231.
- Thomson, A. M. & J. L. Perry. 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(Special Issue: Collaborative Public Management): 20-32.
- Un, K. & S. So. 2009. Politics of Natural Resource Use in Cambodia. *Asian Affairs: An American Review*, 36(3): 123-138.
- Van Bueren, E. M., E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan. 2003. Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2):193-212.
- Weber, E. P. & A. M. Khademian. 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.

# Fishery Resources Management and Analysis of the Possibility of Implementing Collaborative Governance at Tonle Sap Lake, Cambodia

Shih-Jye Chang

Professor, Department of Public Affairs, Fo Guang University

## Abstract

At Cambodia's Tonle Sap Lake, due to the construction of many dams in the Mekong River basin, the ecological environment of fish reproduction, habitat and migration have been destroyed, and fishery production has been declining year by year. This has led to increasingly serious conflicts among lake residents for fishery resources. In the past few years, WorldFish has cooperated with local fishing villages to implement collaborative governance action research programs in order to resolve these conflicts. The experimental results of collaborative governance in these pilot fishing villages have been quite effective. In order to further understand the current condition of fishery resource management in other non-pilot fishing villages, this study chose a floating village in Siem Reap Province to conduct qualitative research to explore the possibility of implementing collaborative governance. Based on the analysis of field surveys and interview data, then referring to the research results of WorldFish, this study puts forward some suggestions, to hopefully be used as a reference basis for introducing collaborative governance approaches and solving the problem of fishery resources competition at Tonle Sap Lake.

**Key words:** Tonle Sap Lake, fishery resources, collaborative governance, community fisheries, co-management