

# 从治理理论看沙尘暴治理中的政府角色

谭毅

**摘要:**沙尘暴是自然活动与人为活动的共同产物,其存在对流转范围内的居民生产和生活造成巨大危害。通过对沙尘暴防治的文献综述,指出政府角色不清与角色错位是沙尘暴治理不力的根本原因,从治理理论角度阐明应重塑沙尘暴治理中的政府角色。

**关键词:**沙尘暴;治理;政府角色

**中图分类号:**D632.5   **文献标识码:**A   **文章编号:**1673-1999(2009)01-0005-02

**作者简介:**谭毅(1985-),男,重庆人,中国人民大学(北京100872)公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共管理的理论与实践。

**收稿日期:**2008-06-06

沙尘暴是发生于干旱和半干旱地区的一种灾害性天气,其成因是气候干旱,大气环流,不稳定的层结<sup>[1]</sup>,空气地表土质稳定性差或地表植被覆盖少,以及不合理的人类活动。我国的沙尘暴影响范围是“三北”地区,其中祁连山以北的阿拉善是我国沙尘暴的最大策源地。据20世纪90年代初的调查,我国沙漠化面积为106.7万km<sup>2</sup>,并且有发展的趋势。沙漠化每年造成的直接经济损失在540亿元以上<sup>[2]</sup>。因此,政府须高度重视沙尘暴的防治工作。

## 一、政府在沙尘暴治理中的角色错位

有关沙尘暴治理的文献资料不少,这些文献资料大多从技术、经济和法律视角谈论了沙尘暴的治理问题,但对政府的角色和政府应承担的责任很少提及。这些文献研究认为,沙尘暴治理效果不佳的原因如下:

一是过垦过牧现象严重。由于农牧民的生存条件未改善,生活质量未提高,导致他们对燃料、粮食、牧草过度索取,破坏了土地表皮,为沙源的形成提供可能。因此有人提出:“解决农牧民的生存与增收问题是抑制沙尘暴的关键”<sup>[3]</sup>。

二是不合理的草原城镇化。政府为改善农牧民的生活条件,照搬农耕地区的城镇化模式,转游牧为定居,导致草地超载,加大了定居点的草地负担,出现了“定居一点,沙化一片”的遗憾结果。同时,小城镇建设式的定居点也不能改变远近牧场的轮牧给畜产品集中收购带来的影响<sup>[4]</sup>。

三是追求GDP增长的短视效应。地方政府为突出政绩,鼓励农牧民过度垦牧,忽视环境成本。这种对环境的有意破坏为更多的土地沙漠化、引起沙尘暴提供了可能。

四是政府对国有资产的产权界定不清。在法律上,草地、矿产资源、耕地、荒地等属于国家,但地方政府因为此类资源的分布偏远,而使自己作为管理主体的角色缺位,导致公有资源公共物品化,而这类公共资源具有竞争性,有限性。另外,管理权和代理权的分立使地方政府只对GDP感兴趣,而对国有资源管理却关心不够,导致国有资源被竭泽而渔式的开发,造成水土流失,土地沙化严重<sup>[5]</sup>。

五是政府对沙尘暴问题缺乏重视。政府不一定必须成为沙尘暴治理的主体,但在相关问题上理应持有积极的姿态。“十一五”规划中提出建设“环境友好型社会”,10项生态保护

重点工程中有6项涉及沙化治理。社会方面,沙化治理的民间团体较少,缺乏治理能力。

六是防治技术、知识不到位。沙尘暴的防治需要全民行动,防治的知识应具有可操作性,然而,现实中却出现了不少误导性的“防治手段”。同时,对防治的具体问题缺乏正确认识,综合防治体系构建不力。有学者指出“建立综合防治体系是有效防治的唯一途径”<sup>[6]</sup>。但现实中的沙尘暴防治技术体系、沙产业发展体系、科技保障体系、法律法规体系和社会融资体系却构建不力。

综观以上原因,政府角色不清和角色错位,技术支持和服务体系构建不力是沙尘暴治理不力的根本原因。

面对我国沙源地区面积大、单靠政府难以完成治理任务的现实。笔者认为,从治理论角度强调政府在沙尘暴治理中的角色,也许是一种新的选择。只有在治理中重新全面定位政府的角色,沙尘暴才有望得到抑制。

## 二、沙尘暴治理中的政府角色重塑

治理的基本含义是指在一个既定范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看,治理是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础,处理政治事务的方式和对公共资源的管理<sup>[7]</sup>。治理是一个各方参与、相互协调互动的持续过程,它强调社会网络的构建和治理体系的设立,表现出手段上的综合性、利益考虑的全面性和权威来源的社会性。

治理与传统意义上的统治有很大的差别,有还政于民之意,但治理并不意味着政府权威和角色的缺失。笔者认为,治理对政府的角色提出了新的要求,对政府的执政觉悟提出了新的挑战。首先,治理要求政府放权。政府要退出自己不擅长的领域,进而促成在处理相关问题上更高效组织的发展,即公民社会组织的培养。这样,政府就可以不用亲自动手而提高行事的效率。其次,政府要改变独断专行的行事作风,树立社会共治的观念,加强与非政府组织和私人机构的合作,并在重大事件中变主体地位为主导地位。治理意味着由从上而下变为上下互动,由单纯的政治管理经济管理变成以公共利益为目的、以市场为原则的总体认同与合作。再次,治理在主体上超

越企业治理局限,突破一国治理范围,在基础上超越国家权力中心论,在方式上是强制与民主、正式与非正式制度并存,在目的上实现社会发展和公共利益最大化<sup>[1]</sup>。最后,失败是一切社会关系的重要特征,治理也不例外。政府和市场反过来也可弥补治理的缺陷,治理是可供选择的但并非不可替代,一旦治理失效,政府应该承担起更加全面的角色。

综上,治理理论并没有弱化或削弱政府的角色,只是改变了政府的行事方式和角色扮演方式。正如阿马蒂亚·森所言:“国家恶化社会在加强和保障人们的可行能力方面具有广泛重要的作用。这是一种支持性的作用,而不是提供制成品的作用。”<sup>[2]</sup>从治理理论角度看,政府在沙尘暴治理上应扮演如下角色:

#### (一)制度规则的确立

治理同样需要权威和规则,这包括使治理得以实现的规则和治理的社会制度两个方面。总体上,我国政府处于转型时期,要加大制度供给的力度。具体而言,在沙尘暴治理的问题上,政府要确立土地、森林、草原、矿产资源的国有地位,并加强管理机制落实的具体探索;通过税收转移支付等手段,建立生态补偿机制,对沙源地区的农牧民退耕还草、圈养禁牧产业转移以及生态移民进行物质或资金上的补偿<sup>[3]</sup>;建立有效的激励机制,对草场建设实行奖罚制度;作为全国人大立法的先导,政府应制定相应的行政法规。目前,我国有关防沙治沙的法律条文散见于《森林法》、《环境保护法》、《水法》、《草原法》等法律条文中,缺乏专门的抑制沙尘暴的法律。因此有必要制定相关的行政法规,以明确政府的治理责任,规范政府的治理行为。

#### (二)治理网络的培育与构建

沙尘暴治理是一项综合工程,从治理理论来看,必须构建不同层次范围的治理网络,调动广大农牧民防沙治沙的热情,实现全民共治,国家和社会共治,共担责任的良性局面。这要求政府:

1.分权。授权于非营利组织、私人组织和地方政府,根据各地的具体条件和问题,探索各个地方的分别治理模式(即所谓地方分治模式),形成多中心的交叠管辖的治理格局。正如彼得斯所言:治理的概念有时被视为是授权给低级官员的一种方式,并形成一种自下而上的政策制定过程<sup>[4]</sup>。鉴于沙尘暴流转范围广大,只有常年居住在当地的居民才有切身的体会去全面感受和认识沙尘暴,因此,中央政府在治理上的放权就显得更为必要。

2.社会组织的培育。为了使政府和人民在沙尘暴治理问题上相互协作和配合,培育联系二者纽带的社会团体是必要的,即使“大多数民间的组织是由政府建立并受政府主导”<sup>[5]</sup>,但治理的本质在于社会组织参与社会公共事务的管理,没有社会组织就不会有治理和善治。

3.确立各个治理主体间的联动机制。各个孤立的治理实体难免只会看到小范围内的治理事务,缺乏大局眼光,而且有些事情本身需要几个治理实体联合才能完成,因此,将各个治理体系联系为一个广大的系统,形成良性互动的格局,确立彼此的联系交流机制就显得格外必要和重要。

#### (三)政府的支持服务功能

构建公共服务型政府已经成为共识,治理理论也强调政

府的服务支持功能。在沙尘暴的治理中,政府的服务支持功能主要表现在以下几个方面:

1.宣传服务。治理强调网络的构建,而网络高效运行依靠良好的沟通和互动基础上的合作。为了克服沙尘暴治理过程中的信息不对称和不完全问题,增进民众对防沙、治沙知识的了解,政府必须加大宣传力度,让人们走出防沙治沙的误区。

2.资金支持。加大对治沙工程的投入和治沙研发的投入,主持重大的治沙项目。“十一五”规划中的生态重点保护工程表明了党和政府对沙尘暴问题的重视。在可能的范围内对沙尘暴受害地区实行财政补贴或者政府投资进行生态移民,并且在现实情况允许的范围内实行退耕退牧,提供资金解决农牧民的短期生存问题。

3.灾害预报服务。在搞好沙尘暴地区的通信设施和基础设施建设的前提下,政府要对沙尘暴的爆发规律、时间及时预报,做到“防患于未然”。

4.引导制定村规民约。当地居民的不当行为是引发沙尘暴的一大原因,有必要制定村规民约来规范居民的行为。而政府的合理介入和引导是制定符合实际需要并能产生实际效果的必要前提。

### 三、结语

沙尘暴的治理是一个宏大的工程,从认识到沙尘暴的危害到确立政府的治理责任,再到防治体系的构建是一个渐进的过程。从治理理论角度分析沙尘暴治理中的政府角色,一方面旨在唤起政府的责任,另一方面则是表明在“公共管理主体多元化”呼声日益高涨的时代<sup>[6]</sup>,政府这一传统主体的作用与角色依然不可替代。同时,也让更多的人士关注沙尘暴并积极参与到沙尘暴的治理上来。

#### 参考文献:

- [1] 刘丽芳.我国沙尘暴的成因分析及整治对策[J].忻州师范学院学报,2002(1).
- [2] 申元村.我国沙尘暴形成机制及防治对策研究[J].干旱区资源与环境,2004(增刊).
- [3] 陈印军,张燕卿.解决农牧民生存与增收问题是抑制沙尘暴的关键[J].农业经济问题,2002(8).
- [4] 蒋光藻.草原沙化治理的几大误区[J].四川农业科技,2005(3).
- [5] 秦鸿滨,蒋莉.沙尘暴恶化的经济管理根源及其对策[J].甘肃农业,2005(2).
- [6] 俞可平.治理与善治[C].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [7] 吴志成.西方治理理论述评[J].教学与研究,2004(6).
- [8] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民出版社,2002.
- [9] 陈晖.经济学视野中的沙尘暴治理问题[J].云南财经学院学报,2003(5).
- [10] [美]B.盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:人民大学出版社,2001.
- [11] 王丰年.试论问责制与和谐社会的构建[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2008(1).