

中、蒙、日、韩合作下的沙尘暴治理

阮 青

【内容提要】 沙尘暴作为波及整个东北亚的跨界环境问题,已经得到相关各国的充分重视。中国、蒙古、日本和韩国已经发展了多种合作治理沙尘暴的机制。但是这些双边或多边机制尚处于起步阶段,其侧重点依然是传统的技术治沙思路,没有对沙尘暴肆虐的社会、经济根源进行深刻研究和综合治理,而且缺乏非政府组织和市民社会的强有力支持。本文试图探讨沙尘暴治理的实质,并在此基础上提出未来治理沙尘暴的有益思路。

【Abstract】 As a serious environmental problem affecting the whole Northeast Asia, the yellow sand storm has been paid much attention by related countries. China, Mongolia, Japan and South Korea have established sorts of international regimes to develop cooperative governance on the yellow sand storm. However, there are still some limitations in these regimes, such as immature institution, traditional thought on sand storm governance, absence of profound research and comprehensive governance on social and economical reasons for sand storm, as well as absence of strong support from NGOs and civil society. This essay attempts to discuss the essence of governance on yellow sand storm, and puts forward some ideas for governance on this issue in the future.

世界上的沙尘暴主要频发于南北纬 15 度至 30 度之间的沙漠地区,而影响东北亚的沙尘暴主要起源于蒙古高原和哈萨克斯坦东部沙漠区,前者包括蒙古国东南部戈壁荒漠区,中国内蒙古东部的苏尼特盆地(一说浑善达克沙地中西部)、阿拉善盟中蒙边界地区(巴丹吉林沙漠)。此外,中国新疆南疆塔克拉玛干沙漠和北疆古尔班通古特沙漠也是沙尘暴的重要源地。每年冬春季节,强风把大量的地表沙尘送入空中,不仅造成了所经路径地区土地的严重风蚀,成为新的沙尘源,即加强源区,而且使下风向地区空气中沙尘浓度急剧上升,造成严重的大气颗粒物污染。中国河套地区、包头、呼和浩特、黄土高原、四子王旗、化德、集宁、大同、张北、张家口、宣化等地区都属于加强源区。有时,在蒙古国境内发生的沙尘暴规模和沙尘暴的沙尘量并不是很大,但当越过中蒙边界后,由于中国内蒙古地区的地形地貌、气温和气候等原因,沙尘暴很快得到加强,沿着蒙古国——中国内蒙古——中国中东部——朝鲜半岛——日本——西北太平洋这一路径传输,造成很大的环境灾害。2002 年 4 月,东北亚地区爆发了近十年来最严重的沙尘暴,席卷蒙古国和中国的 18 个省、自治区、直辖市,朝鲜半岛及日本的大部分地区。韩国首尔的沙尘含量达到了 2 070 微克/立方米,已经达到会危及健康的程度的 2 倍。正如联合国亚太经济社会环境司司长穆罕默德·可汗所说,“沙尘暴的严重程度已经远远超过了一个国家的控制能力,受灾区域的国家只有联合起来才能更有效地解决问题。”^①

一 治理及其内涵

由于生态的相互依存,环境退化会影响到每一个人。^②对于沙尘暴这一跨境环境危害来说,相关国家在全球治理思路下对其进行合作治理显然比单个国家的国内治理更能取得成效。全球治理是上世纪 70 年代伴随着全球化的兴起和全球问题的突出,而在学术界出现的一种主要以自由主义国

^① 崔清新、岳连国、季明:《中日韩蒙将携手国际组织推出治理沙尘暴总规划》,http://www.sina.com.cn. 2004 年 4 月 24 日。

^② Paul Wapner, “Environmental Ethics and Global Governance: Engaging the International Liberal Tradition,” *Global Governance*, Vol. 3, (1997), p. 217.

际关系理论为基础的新的国际关系理论流派。在治理理论大师詹姆斯·罗西瑙看来,全球治理是没有主权威力的对于跨越国境的种种关系的统治,也就是将政府在国内的统治行为国际化。^①因此,全球治理并非一定要以全球为背景,只要是跨越国境的国际性问题都可以作为全球治理的对象,事实上,全球治理在当前大多以地区为背景,由地理位置相近的国家共同解决跨越国境的区域性问题。

作为全球化背景下兴起的新的管理理念和现象,与传统民族国家意义上的统治相比,治理的内涵更为丰富。它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望。^②因此,在治理的范畴内,全球市民社会和非政府组织获得了存在的合法性并蓬勃发展,日益承担起民族国家政府无力或不愿意担负的社会管理职能。在民族国家主权不会轻易放松控制的领域,全球市民社会和非政府组织也已经形成一股强大的舆论和社会力量,以自身的活动对政府施加影响,以改变或产生政府政策和行为。

包括政府和民间行为的全球治理,其具体内容相当丰富,一般认为,治理应该涵盖国际行为的诸多方面,包括:信息产生与交换;原则的形成与发布,以及共识性知识的提出和试图影响国内规则及国家行为的努力的出现,这些知识能够影响国际和地区秩序、尤其是已上升到国际日程的问题;良好的管理、安抚、调停以及对纠纷的强制性解决;规制形成、田间管理和执行;法规、规章的采用;物质及项目资源的分配;技术援助和开发项目的提供;债务减免、人道主义、突发事件和灾难救援行动;以及和平和秩序的维持。^③

如果按照全球治理的发达程度从高到低将目前世界上的各个地区排列一张表格,东北亚即使不在末尾也一定是在后段。在一个被称为冷战活化石的地区开展限制各国主权的地区合作的确难度颇大,然而携手解决威胁东北亚各国的沙尘暴之害已经日益显得刻不容缓。东北亚的蒙

^① Laurence S. Finkelstein, "What Is Global Governance?" *Global Governance*, Vol. 1, (1995), p. 369.

^② 詹姆斯·N·罗西瑙主编:《没有政府的治理》(张胜军、刘小林等译),南昌:江西人民出版社,2001年版,第5页。

^③ Laurence S. Finkelstein, "What Is Global Governance?" *Global Governance*, Vol. 1, (1995), pp. 370—371.

古、中国、日本和韩国目前已经建立了一些合作治理沙尘暴的专门性国际机制。但是,由于沙尘暴治理思路仍未突破传统局限,中国国内治理沙尘暴的组织架构有待完善,以及东北亚本身机制化合作程度低,市民社会发展滞后等原因,这些现有机制对于从根本上解决沙尘暴问题贡献有限。

二 东北亚现有的沙尘合作治理机制及缺陷

目前,在联合国相关部门、东北亚各国政府和一些非政府组织的共同努力下,东北亚已经就沙尘暴的共同治理建立了一系列国际机制。这些机制既包括官方的工作小组、部长会议、合作项目,也有非官方的民间合作;既有多边合作,也存在双边治理。总的来说,这些治理机制比较松散,在很大程度上处于各自为政状态,尚未形成一个强有力的治理网络和核心治理机制,因此,在目前的沙尘暴治理格局中,单个国家的内部治理仍居于主导位置。

1. 现有的合作治理机制

东北亚目前有五个联合治理沙尘暴的合作机制,它们分别是:联合治理沙尘暴工作小组,中日韩三国环境部长会议,中蒙日韩联合治理蒙古沙尘暴项目,中日、中蒙、中韩双边官方合作以及中日民间合作。

首先看联合治理沙尘暴工作小组。2002年12月,中国、日本、韩国、蒙古四个东北亚国家与亚洲开发银行、联合国亚太经社会、联合国环境规划署和联合国防治沙漠化公约四个国际组织召开会议,成立了联合治理沙尘暴的工作小组,商讨制定一个总规划,全面治理东北亚地区的沙尘暴问题。过去几年间,亚洲开发银行和日本专项基金分别投资50万美元支援工作组进行沙尘暴治理。工作组通过举行国际会议,实现沙尘暴信息共享;还进行实地考察和研究,建立了一个区域网络,实时监控发生在东北亚的沙尘暴。

目前,这一工作小组对于沙尘治理仍然处于信息收集和监控阶段,尚未提出有建设性的治理意见,距离真正协调各方治沙行动的目标为时尚远。

其次是中日韩三国环境部长会议。为落实环保合作意向,解决中日韩三国共同面临的区域环境问题,促进本地区可持续发展,商讨和拟订区域环境保护行动方案的具体原则,经日本政府倡议,中日韩三国1999年在韩国召开了第一次三国环境部长会议。会议每年一次,在三国轮流举行。目前,

三国已就东北亚地区的环境状况、开展区域环保合作的展望、合作优先领域等问题进行了讨论,并签署了四次会议的《中日韩三国环境部长联合公报》。自三国环境部长会议机制启动以来,中国西部地区的生态保护纳入三国环保合作重点领域,沙尘暴问题研究是其中的主要内容之一。^①

沙尘暴问题只是三国环境部长会议的议题之一,因此,该会议严格意义上并非治理沙尘暴的专门机制。此外,会议内容的宏观性和目的的原则性不可能产生具体的沙尘治理意见,而只能作为三国合作的指导方针。

第三是中蒙日韩联合治理蒙古沙尘暴项目。2005年,在有关国际组织的支持下,蒙古、中国、日本和韩国联合治理蒙古沙尘暴项目正式启动。该项目包括:对沙尘暴的生成地进行研究,在其生成地修建水利灌溉设施和种植绿色植物;联合研究并确定沙尘暴的起源和去向;研究沙尘暴对环境的影响和如何预防沙尘暴等。

该项目的侧重点仍然是研究,与联合治理沙尘暴工作小组有重合之处,由此可见至少在这两个目标一致的多边治理机制之间缺乏必要的沟通和协调。而且,此机制所设想的治理方式仍然停留在植被防沙的传统思路当中,欠缺对沙尘形成的综合社会背景的考量。

第四是中日、中韩、中蒙双边官方合作。2000年6月,中国国家环保总局启动“沙尘暴与黄沙对北京地区大气颗粒物影响的研究”项目。该研究建立了包括内蒙古、河北、陕西、北京、新疆、山西等省、自治区、直辖市有关监测点在内的沙尘暴地面监测网络系统,覆盖了中国北方210万平方公里。项目在论证中国境内外沙尘暴的来源、沙尘暴的预报预测等方面取得重要成果,并对中国沙尘暴的防治对策提出相关建议。日本政府通过日本协力基金对此研究项目提供了部分资助。

2001年,国家环保总局所属中日友好环境保护中心与日本环境省的日本国立环境研究所合作,基本搞清了沙尘暴发生源区、加强源区、传输路径和环境影响等,并通过典型沙尘暴事件的分析 and 数字扩散模型,探讨了沙尘暴从蒙古国——中国内蒙古——中国中东部——朝鲜半岛——日本的传输基本规律,为东北亚国际合作提供了技术支撑。

^① 中国环境在线:《中日韩合作项目:中日韩环境教育网络研讨会》, <http://www.chinaeol.net/zrh/hjbz/hjbz.asp>; 中日韩三国环境部长会议网址, <http://www.temm.org>。

中韩两国环境部长 2003 年 7 月 8 日在北京达成共识,双方将进一步加强在东北亚沙尘暴和荒漠化预防等领域的合作,促进两国环保产业的合作与发展。当日,中国国家环保总局局长解振华与随同韩国总统卢武铉访华的韩国环境部长官韩明淑举行了会谈,并共同签署了双边环境合作谅解备忘录。双方认为,由于中国与韩国面临着众多类似的环境问题,两国今后应在沙尘暴监测、预警、信息共享和源头治理等方面加强合作,并以中韩日三国环境部长会议机制为基础,吸纳蒙古、哈萨克斯坦、朝鲜等国加入东北亚沙尘暴治理工作。韩中两国正在开始合作建立沙尘暴监测网络。在中韩两国政府的支持下,一个投资 500 万美元的植树种草项目已经在中国西部的 5 个地区展开。

另外,中国和蒙古合作的全球环境基金东北亚沙尘暴防治技术援助项目也正在实施中。近年来,内蒙古锡林郭勒盟和二连浩特市已经帮助蒙古国边界的扎门乌德在进行植树绿化。迄今为止,这些双边合作机制都停留在监测、植树等技术防沙层面,缺乏一种在人文关怀下的对沙尘形成源和强化源区的社会综合治理。

此外,1999 年,中国科学院、中日科技与经济交流协会、日本地球绿化中心、日本丰田公司等单位联合,在河北省丰宁满族自治县沙漠化地区建立“21 世纪中国首都圈环境保护示范基地”。该项目以科技为先导,以防风治沙、控制水土流失等为目的进行大面积人工造林,改善北京周边环境。丰田公司已无偿资助 3 亿日元。该项目自实施以来,克服了 1999—2002 年的连续降水偏少的干旱气候年型的影响,完成中日合作协议规定的 1 500 公顷绿化治理任务;研究、集成并实施“沙源区干旱坡地和退耕地固沙绿化”等五项配套技术。同时,在沙化过程、植被恢复过程的研究中取得了重要进展,而且在植物耐旱力测定和经济植物引种、新材料、新技术应用研究等方面都取得了大量数据,为首都圈防沙治沙工程的持续发展进行了探索。

这又是一个技术防沙的治理机制,所不同的是它由民间机构合作开展,并将治理重点置于中国首都附近,属于比较典型的圈地防沙方式。在风沙上游的治理未见成效的情况下,很难想象北京周边的植树活动能够使首都成为滚滚黄沙中“不染风尘”的绿洲。

2. 现有合作机制的缺陷

由于中蒙日韩之间尚不存在正式、独立的政府间国际组织,而中日韩之

间在东盟“10+3”框架下的环境合作正处于起步阶段,因此中蒙日韩四国的治沙合作制度化较低,较多地体现为中日韩三边或中日、中韩、中蒙双边合作,缺乏统一、有力的多边机制,呈现出一定的随意性。在这种情况下,虽然中国多年来对沙尘治理投入很大,但因缺乏对境外沙尘源的有效监控,而难以取得突破性进展。

现有的合作治理内容单一,侧重于沙尘监测、预报以及恢复植被等技术层面,缺乏对沙尘暴加剧的社会根源的深刻探讨及有效控制。且目前的技术治理尚处于沙尘暴的预防阶段,没有形成真正意义上的有效治理。

尽管在官方合作机制下,就沙尘暴问题进行了初步合作研究,并取得了一些重要成果,但总体看来,目前多边或双边合作仍处于科学研究阶段。由于缺乏有效的资金支持机制,地方上的监测点位的装备水平还很低,工作条件恶劣;由于中国地域广大,现有监测点位分布和监测手段也还无法满足对酸沉降和沙尘暴评价工作及为政府提供全面准确依据的需要。此外,在沙尘暴监测方面,监测网络尚未完善,需进行监测网络的完善,并对沙尘暴起因、路径、影响范围等进行进一步研究和核实。

合作治理主要由各国政府推动,非政府组织参与力度不够,范围狭窄。这在很大程度上是由于东北亚四国国内非政府组织,尤其是公民团体发育滞后。沙尘暴治理局限于政府层面不仅加大了本来就不发达的官方机制的治理难度,更使得官僚机构在行政效率、资源争夺等方面的弊端成为有效合作和成功治理的障碍。民间治理环节的薄弱也使得沙尘治理因欠缺广大的民间支持力量而事倍功半。

三 沙尘暴治理的实质

多年来中国对于植被防沙的强调容易使人产生沙尘治理是一个单纯的技术问题的错觉。事实上,沙尘暴与其他环境问题一样,主要是一个社会问题,从更深层面上说,甚至是一个伦理问题。正如沙尘暴的跨界影响迫使非源头国参与共同治理一样,沙尘暴的复杂成因也不允许环境部门以外的社会各界对于沙尘治理袖手旁观;同时,政府和市民社会也不应将沙尘治理仅停留于物质层面,还应从伦理道德角度审视自身行为的合法性,探索真正有

利于解决沙尘暴问题的思维习惯和生活方式。

沙尘暴的形成需要具备强季风和沙尘暴源头地区处于干旱这两大条件,然而与自然因素相比,人口增长、滥垦乱采、超载放牧、滥用水资源等更多也更重要的人为因素导致了沙尘暴近年来的日益肆虐。而政策失误、管理混乱、地方利益协调失控、运转机制失效则是导致沙尘治理不见起色的不可推卸的社会原因。

从经验来看,单纯从技术角度治理不足以遏制沙尘暴的蔓延趋势。沙尘暴的直接原因是土地荒漠化,中国是世界上受荒漠化危害最严重的国家之一。全国荒漠土地面积已达 262 万平方公里,沙化土地面积为 168.9 万平方公里,而且还在以每年 2 460 平方公里的速度扩展。沙化地已占国土面积的 17.6%。尽管政府采取了一系列治理荒漠化的行动,也收到一定效果。但是,从总体上说,中国的沙化形势始终没有改变。全国土地沙化的范围一直在扩大,且速度不断加快,所造成的危害也越来越严重。尤其是近年来北方地区趋于严重的旱情,进一步加剧了土地的退化和沙化过程。江河断流,湖沼干涸,植被萎缩,土地沙化,沙尘暴愈演愈烈。中国土地沙化速度 20 世纪 90 年代以后年均为 2 460 平方公里,而“三北”防护林等防沙治沙工程实施以来,共治理沙地 32.65 万平方公里,仅占全国沙化土地面积 19.33%。也就是说,二十多年治沙的总和还不到沙化土地总面积的 1/5。虽然政府不断加大治沙资金的投入,但是毕竟财力单薄,每年只能治理一小部分沙地,作用十分有限。一般情况是,治理在点上,而破坏在面上。其结果,必然是局部好转,整体恶化。所以说,“树草年年种,风沙依然刮”。

造成荒漠化的主要原因有:贫瘠土地的过度耕作,脆弱牧场的过度放牧,旱地薪柴的过度砍伐,以及不合理的灌溉方式导致农地的盐碱化。在中国荒漠化地区,特别是近一百年来,不合理利用自然资源是荒漠化发生的直接原因,主要有以下 6 种方式:滥垦、过牧、不合理利用水资源、滥樵、滥采、滥开矿。

以丰宁与多伦两县为例,它们是全国 14 个国家级贫困县中的两个,均属生态环境十分脆弱的区域。这里肥美的草原牧场曾生长着 140 多种草原植被以及云杉、红柳、沙棘等大量乔灌木。最近五十年来,丰宁与多伦人口迅速增长到建国初的 2.3 倍和 3 倍,为了获取必要的生活资料,农民便以超垦和过度放牧来扩大种养业。丰宁与多伦现有草场均已超出其载畜量

50%以上,草场严重退化,所谓“风吹草低见牛羊”早已成为历史。此外,沉默杀手——山羊的威力也不容低估,这种被当地人形容为“一把刀子和四把小镐”的温驯生物,吃过的草不仅被连根拔起,而且蹄踏过之处也往往寸草难生。为解决薪柴问题,居民还过度樵采。在丰宁坝上地区,每户农民一年大约要砍掉15亩的乔灌木,为此全县每年有100万亩乔灌木化为灰烬,相当于该县一年治理的沙地面积。而使草原更遭受致命损失的却是头发丝样的发菜。近十年来,来自各地的多达200万人次进入内蒙古大草原挖掘发菜,涉及的草场面积约为2.2亿多亩。掠夺性的发菜挖掘已经致使当地0.6亿亩草原成为荒漠化地带;其余1亿多亩草原在遭到严重破坏后,目前正处于沙化过程中。在相邻的宁夏,除了发菜之祸外,更有甘草之灾。50%的草原植被因为这种药材而遭到破坏,在以前被翻挖过、尚未恢复的草场,远道而来的成千上万的农民,挥锹大战。浩劫过处,沙坑遍地,黄沙滚滚。

如果说为解决温饱而对草原的破坏尚存值得同情之处,那么因追求奢侈品造成的灾难性后果则需要长足思考。在内蒙古,一些羊绒企业是当地的主要财政支柱和经济亮点。一件普通的羊绒衫大约需要300克的原材料,约相当于一只绵羊或两只山羊产绒量。而在内蒙古,养一只羊,如果在荒漠的草场(西部)需要13—15亩,在硬梁山地(中部)就需要8—10亩草场,在比较好的灌木或人工草场需要1—3亩。羊绒这种被誉为“软黄金”的高档商品,在给人带来时尚和温暖的同时,却给子孙后代留下了一笔难以偿还的环境债。

在几乎所有的环境退化案例中,一些人是受害者,而另一些人则是作恶者。从这个角度来讲,环境破坏起源于对我们人类同胞基本的漠视,而并非与自然本身关系的扭曲。环境破坏是一种特权与权力伤害或剥夺他人的反映。^①然而,在中国北方的沙尘肆虐中,很难区分严格意义上的受害者与作恶者。由于沙尘暴源发区和加强区的环境破坏具有不可转移性,当地居民承受着由自身行为带来的环境退化的最严重的生态和经济后果。如果说以家庭为单位、为满足温饱所进行的生产活动对环境造成的破坏很难从道德上进行指责的话,那么对地方政府因地制宜大规模发展的加重生态负担的

^① Paul Wapner, “Environmental Ethics and Global Governance: Engaging the International Liberal Tradition,” *Global Governance*, Vol. 3, (1997), p. 216.

产业也很难从更高的道德立场加以反对。任何人都有利用当地资源发展经济的权利,如果因为地处大陆风沙带,就要求当地居民祖祖辈辈与贫穷、闭塞为伍,放弃生态优势和发展机会,似乎就是一种地理上的强势群体对弱势群体应有权利的剥夺。因此,如果简单地要求沙尘源或加强源区的居民做出牺牲、放弃利用本地生态资源发展经济的机会、承担沙尘治理的大部分代价,很可能产生新的社会不公,加剧沙尘暴主要受害者的苦难。

非沙尘源和加强源地区的居民也并非都是无辜的沙尘受害者。以内蒙古自治区为例,11个获得全国驰名商标的农畜产品加工企业的市场主要不是内蒙古。国内外对内蒙古乳制品、肉制品和毛制品的旺盛需求推动了当地此类企业的蓬勃兴起,也加重了内蒙古的生态负担。

四 未来治理可供借鉴的思路

1. 今日的治理思路和技术要经得起明日生态和社会良心的考验

中国目前的治沙工作由林业部统一管理,其他各行业(财政、银行、水利、气象、环保、能源、科委、铁路、交通等)予以配合。林业部设有全国绿化委员会以及全国治沙协调小组,其执行机构林业部治沙办公室设在绿化委员会内,组长由林业部长兼任。根据具体的任务指标,将任务下达到各省级政府,再由执行管理机构(林业厅)将任务安排到各地区、市级相应机构,任务附带指标继续下达到各县级机构,由县级机构再将任务分配给各行业,各行业再落实到各旗、乡镇以及企事业单位,进一步落实到各村或管区,各村再组织各农户或劳力完成。各级政府内均设有主管农林等方面事务的官员负责具体工作。这样的制度安排将治理沙尘暴这一复杂、庞大的社会工程划归单一的部门负责,在客观上就体现了植被防沙的传统思路。在由林业部主导的制度框架下开展的沙尘暴治理也很难形成对沙尘源头及传播路径的综合治理以及沙尘源和加强区破坏生态环境的生产方式的转型。

对于沙尘治理缺乏整体生态环境的全局考量和统筹安排;社会对于个体治沙行为的扶植力度不够;治沙过程中对植树种草总量和植被覆盖率的单纯强调使社会忽视了对已植树木的保护,这些都是中国多年治沙收效甚微的原因。在张掖梨园河灌区,为了给下游内蒙古居延海输水,建立了中国

第一个农业节水灌溉试点,这在更大程度上节省了当地的生态用水,可怕的是这一流域都是沙化严重的地区;全国治沙女杰宁夏白春兰治理沙化成绩突出,却欠下了植树种草的一大笔贷款;五十年前新疆、甘肃、内蒙古等地治理沙漠化植的树、种的草因为无水浇灌,如今大部分已经死亡,这些未成活植被破毁了土壤层,反而加速了生态恶化。

因此,中国治理沙尘暴的这些前车之鉴警示合作治理务必要先确立整体的、长远的和人文的治理思路。目前已经开展的各国对沙尘成因以及传播路径的联合研究正是形成新的治理思路的前提,与沙尘治理相关的各种机制在确定治理方式和技术手段之前,都应当认真研究沙尘治理的整体生态后果以及所可能产生的长远社会效应。并在各种可能的选择中,尽量避免短视的、局部的、不能对治沙个体形成有效激励,反而损害其利益的治沙途径。

2. 试建立囊括东北亚四国的政府间国际组织,作为沙尘暴合作治理的机制框架

在三种情况下需要建立国际机制:即存在合作问题、共同问题以及保护核心价值观问题。伴随着这些问题的凸现,对国际行动的预期也在增长,但这并不意味着国际机制会自发出现。^①沙尘暴治理是东北亚各国的共同问题,沙尘暴危害的日益严重对建立正式的国际治理机制的要求更加迫切。此外,由于沙尘暴治理牵涉面广、周期长、投入巨大、工程复杂,非政府组织在目前很难担负起治理重任,要求其在市民社会不发达的东北亚发挥类似绿色和平组织的主导作用也不现实。因此,东北亚各国的沙尘暴合作治理在目前阶段还是主要应该依赖正式的政府间国际机制。

一般认为,东北亚是世界上机制化程度最低的地区。目前能容纳东北亚三大国的综合性亚洲组织就只有东盟框架下的“10+3”机制,而此机制更大意义上是连接东南亚国家联盟与东北亚大国的纽带,而非中日韩三国的对话、合作平台,况且对于沙尘治理至关重要的蒙古国并未包含在此框架中。制度化程度低,可以部分解释以日韩的雄厚经济实力和中国经济的旺

^① Cary Coglianese, “Globalization and the Design of International Institutions,” in Joseph Nye and John Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington D. C.: The Brookings Press, 2000), p. 301.

盛增势,何以在应对生存环境所面临的迫切威胁时既没有强有力的机制框架,也缺乏足够的资金支持。

虽然有中、日、韩三国环境部长会议和中蒙日韩联合治沙项目的存在,但是沙尘治理是个牵涉面广泛,内容复杂的庞大环境工程和社会工程,如果不在一个综合性的正式政府间组织内部开展联合治理,将很难协调各国、各地方、各部门利益,并为治沙争取到强大财政支持。即使形成了上述整体的、长远的、人文的治沙思路,也很难在一个片面的合作框架内执行。

3. 明确政府部门职能划分,统筹治沙行动

虽然国内控制在跨国问题面前作用有限,政府行动对于几乎每一个全球问题的解决方式而言仍然至关重要。^①即使在需要国际机制赋予国家解决全球问题的权力时,这些机制的执行也几乎总是要依赖于国家的决议。^②因此,改善治理沙尘暴的行政结构是国际合作治理沙尘暴不可忽视的环节。

目前存在的问题有治沙政出多门,治沙资金被分流。因此,改革政府机构,改变治沙资金“雁过拔毛”的局面是目前中国沙尘暴治理不可忽视的环节。

在与国际机制展开联合治理时,中国可以建立协调统筹相关部门单位治沙职能的专门机构,集中执行治沙规划,调拨治沙资金。并尽量减少行政层次,防止行政效率低下以及宝贵的治沙资金被截流。

4. 将治沙重点从技术层面转向社会层面

中国多年的治沙实践证明,单纯从技术角度防止沙尘暴,而缺乏相应的社会综合治理是难以抵挡自然伟力的。

对防沙治沙目前国际国内通行的有三种方法:建防护林、退耕还牧和少免耕法。退耕还牧旨在还原草原生态系统,少免耕法则是在保存耕作制的前提下减少耕作面积。防护林的作用区域实际上十分有限,仅局限在树高约 20 倍的范围内,防护林只能在这一范围内降低风速,超过这一范围,防护

^① Cary Coglianese, “Globalization and the Design of International Institutions,” in Joseph Nye and John Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington D. C. : The Brookings Press, 2000), p. 305.

^② Peter Hass, Robert Keohane, and Marc Levy, *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection* (Massachusetts, MIT: MIT Press, 1993), p. 5.

林带丝毫不起作用。采用防护林比较成功的案例是美国的“林网”，即在防护林的有效范围内构筑第二乃至第三防护林带，这样一来，造防护林的成本就相当可观。经济学家曾对以上的三种治理方式进行了成本收益分析，并且考虑长期和动态结果。研究表明，对当地居民来说，最好的方式是少免耕法，其次是退耕还牧，最后才是建防护林；如果考虑对下风地区的影响，退耕还牧成为首选方案，而建防护林仍然是最后的选择。主要的原因是草本植物对地表的保护非常之好，可以有效地防风固沙。与植树种草相比，退耕还牧和少免耕法的难度大得多，也复杂得多。它要求对地方经济结构和生产方式的根本性调整，不仅牵涉到成千上万农牧民的生计，其世代相传的谋生方式的变革，栖息地的迁移，更关系到少数民族地区的稳定，乃至民族政策的成效。

目前，京津部分地区已经开展生态移民工程，计划移民 50 万，移民带包括内蒙古、河北的张家口、承德等地以及北京的门头沟、延庆等 6 个区县的部分山区。目前，第一批 20 万移民工作已接近尾声。按照规定，国家财政无偿补助每人 5 000 元，用于拆迁成本。但是由于各地拆迁成本存在差异，地方根据需要会调整补助标准。

因此，生态移民、生产方式转型等社会综合治理应当成为国际合作的重点领域。但如果不及时纠正对种树防沙的过分依赖，进而将主要力量投入于社会综合治理，则很有可能使前景光明的国际合作在大自然面前折戟沉沙。

5. 鼓励非政府组织参与沙尘暴治理

全球治理不仅仅涉及能够或不能维持对国际事务的管理的正式制度和组织。^①治理就是这样一种规则体系：它依赖主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖。更明确地说，治理是只有被多数人接受（或者至少被它所影响的那些最有权势的人接受）才会生效的规则体系。^②合作治理在将沙尘治理作为长期、全局的系统工程的同时，也应当转变思路，令市民社会在沙尘治理中发挥越来越积极的作用。但应当寻求更具普遍性、

① James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol. 1, (1995), p. 13.

② 詹姆斯·N. 罗西瑙主编：《没有政府的治理》（张胜军、刘小林等译），南昌：江西人民出版社，2001 年版，第 5 页。

建设性的市民社会参与方式,将过去中国对于无私奉献、赔本种树的歌颂和提倡转移到发展与治沙相关的环保产业,以沙养治沙的方向。

目前,不平衡的治理格局尽管与东北亚各国国内市民社会不发达的状况直接相关,但是并不能作为忽视,或者压制非政府组织参与,甚至主导沙尘治理的理由。相反,各国,尤其是中蒙两国应当借此机会培育市民社会成长,鼓励非政府组织参与沙尘暴治理,弥补政府治理的缺陷。

五 结 论

东北亚四国关于沙尘暴的合作治理目前仍然处于起步阶段,虽然多边和双边、官方和民间的治理机制已经建立并发挥作用,然而这些机制存在着功能重合、缺乏协调、理念落后等诸多问题。囿于东北亚地区合作的滞后和各国市民社会发育的不成熟,协调各国共同治理沙尘暴的强有力的国际机制在近期内尚难形成,沙尘治理目前在很大程度上仍然是中国和蒙古自己的事。与建立有效的跨国治理机制同样、甚至更为重要的是形成新的治理思路,突破狭隘的技术治沙和局部防沙观念,在更为广阔的社会背景和伦理背景下探究沙尘暴的形成原因,从而对沙尘暴进行真正意义上的社会综合治理。

(阮青,复旦大学国际关系与公共事务学院)