《学术界》(月刊)
总第 219 期,2016.8
ACADEMICS
No.8 Aug. 2016

环境类群体事件的利益相关性分析〔*〕

○ 汪伟全
(华东政法大学　政治学与公共管理学院,上海　201620)

〔摘　要〕环境类群体事件的实质,是围绕着环境权益而引发的冲突与抗争。无论是污染型环境群体事件,还是风险型环境群体事件,背后都与利益直接相关。不同主体间环境权益的利益冲突,外显为政府经济增长目标与普通居民生存权间的矛盾,以及企业利益与居民的环境权间的矛盾。基于利益冲突的环境类群体事件,首先表现为利益受损者萌生怨恨心理,社会不满情绪增加,而利益关联是环境类集体行动的组织动员之基本途径。环境类集体行动的利益诉求手段多样化,从有限抗争到暴力抗争。以公平与补偿为利益核心的环境类群体事件治理,既要在环境公平方面,作好环境知情权、决策参与权以及救济制度等公民环境权益保护的制度安排;又要在环境补偿方面提供相关的制度保障,使得环境权利受到侵害时都能得到及时、有效的补偿。

〔关键词〕环境类群体事件;利益相关者;环境治理

当前,我国环境类群体事件始终处于高发阶段。统计表明,自 2000 年以来,由环境污染和环境纠纷而引发的环境信访总数增长了近 10 倍之多,而环境类群体性事件的年均增长速度为 29%。[1] 有关环境类群体事件的根源,学术界有多种解释。(1)必经阶段论。受生产力水平的制约和人类活动初级性的制约,环境污染是人类发展的必经阶段。中国现代化的过程必然伴随着垃圾焚烧厂、PX 化工厂、锂电池厂等大规模的环境类工程建设;(2)利益驱使论。政府的唯经济

作者简介:汪伟全,上海交通大学管理学博士,华东政法大学政治学与公共管理学院教授、硕士生导师,研究方向为区域治理、应急管理。

〔*〕本文系国家社会科学基金项目"都市圈应急联动的协同能力研究"(13CGL131)、国家社科基金项目"基于风险感知的城市'邻避危机'治理研究"(15BGL212)、浙江省哲学社会科学重点研究基地浙江省城市治理研究中心项目"城市'邻避危机'化解与治理能力提升研究"(2014ZL03)的阶段性成果。

发展的政策导向,以及企业的唯利是从使得忽视环境保护;(3)监督低效论。环境监督中存在“两高一低”的不良情况,即守法成本和执法成本高,但是违法成本却比较低。(4)国际分工论。由于存在不合理的国际分工布局,导致发达国家将重污染的产业转移到欠发达的国家。

这些解释有一定的合理性。然而,本文认为,利益至上是造成环境污染与环境冲突的基本原因,即地方政府片面强调经济增长与民众环境权之冲突、企业经济利润至上与民众环境权之冲突造成的。具体而言,利益冲突造成环境类群体事件的基本逻辑为:一是导致利益受损者萌生怨恨心理,对社会不满情绪增加;二是特定利益相关者为了维护既得利益,往往不择手段地借助公共权力干预环境权益分配,进而使得环境权益不均继续扩大,并最终造成群体性事件发生。

一、利益冲突是环境类群体事件的主要诱因

无论是污染型环境群体事件,还是风险型环境群体事件,背后都与利益息息相关。这种直接关联性,表现在环境污染与受害者之间有直接的因果关系,即特定责任者造成污染而使得受害者的权益受损;在环境维权无法通过合法有序的途径妥善解决的背景下,易引发群体性事件。这其中涉及的利益主体及其内涵有:

当地居民。该主体的环境权益主要表现为享有适宜人居的空气、水等生态环境,这涉及到空气质量、饮水水质、噪声污染、建筑密度等状况。在环境类群体事件中,正是由于环境污染而造成公民环境权益受损。此外,当地居民为治污而承担的各种成本,如汽车燃油标准升级而额外承担的费用、机动车淘汰更新而承担的费用等。这些均构成当地居民的环境权益内涵。

相关企业。企业在环境领域涉及的利益,主要包括环境保护而购买的相关设备,以及污染治理过程中产业结构调整、排污治理而产生的排污费用等。在环境类群体事件中,不少企业盲目地追求利润最大化,对资源的无序利用导致对生态环境的任意破坏。有些企业无视自己应该承担的环境保护责任,不愿在环境保护上花心思,更不愿意花财力去改善生产设备和废弃物处理设备。

地方政府。地方政府与环境相关的利益主要体现在治理成本与政绩追求上。治理成本是为提升生态环境质量而花费的各种投入。例如,英国的英格兰郡和威尔士郡,每年抗大气污染的花费约达 40 亿英镑。在我国,治理成本主要指为了治理环境污染而采取调整产业结构、提升燃油标准、节能减排等措施所产生的直接成本与间接成本;政绩追求体现为经济发展与环境保护之间关系的价值观念。在片面强调经济增长的政绩观指导下,地方政府不惜大规模地进行项目投资,甚至以牺牲环境为代价,依靠工业的超常规发展促进经济增长。

显然,由于上述主体(地方政府、相关企业与当地民众)在环境问题价值与利益上的冲突,催生了环境类群体事件的发生。不同主体间环境权益的利益冲突,外显为政府经济增长目标与普通居民生存权间的矛盾,企业利益与居民的环境权间的矛盾,即“利益冲突是环境类群体事件的核心”。

环境权益冲突之一是政府经济增长目标与居民生存权之间矛盾。在片面追求高 GDP 增长、过于注重政绩考核的背景下，许多地方政府在一味地照顾企业，采取各种措施来发展经济，甚至牺牲环境和公共利益也在所不惜。这种粗放型的发展方式，对生态环境造成巨大破坏，遭到当地民众的强烈反对。由于企业的发展能够带动地方经济的增长，推动政府绩效提高，因而在经济增长目标与居民生存权发生冲突时，地方政府往往偏袒企业，使得受害民众处于弱势地位。

环境权益冲突之二是企业经济利益与居民环境权益之间矛盾。在我国的产业结构中，还有不少行业属于“三高”产业，相当部分企业还处于高污染、高消耗的粗放型阶段。不少企业对公共资源的无序利用，导致对环境造成巨大破坏。更有甚者，不少缺乏社会责任的企业“钻空子”，大肆排污而污染了生态环境。部分企业为了节省成本缩减环境保护的资金投入。企业的这种行为极大地危害居民的环境权益，使得当地居民的身心健康、物质财富受到威胁。

环境权益冲突之三是企业与政府的利益勾连。政府与企业之间的利益勾连，是基于双方的共同利益而建立起来的一种相互关系。对于地方政府而言，它出于政治晋升与竞争、经济增长的考虑，地方政府希望辖内企业规模和经济总量增大，因此地方政府倾向于放松环境管制；而对于辖内企业而言，追求利润最大化是企业的主要目标。为了短期内实现利益最大化，企业甚至不愿意投入过多环境治理方面的支出。这样，地方政府与部分被规制企业往往达成一定的政治默契。这种政治默契就是，地方政府为企业发展大开绿灯，而企业为了经济增长可以获得一定程度上的政策倾斜与保护。在这种扭曲的利益网络中，地方政府放松环境监管的标准而引进污染企业来推动当地经济增长和财政收入增长，而一些地方官员凭借经济增长的“政绩”获得晋升；对于污染企业而言，它不仅得到优惠的政策倾斜，而且还获得廉价土地和高额利润。[2]

二、基于利益冲突的环境类群体事件的演变规律

首先，利益受损者萌生怨恨心理，社会不满情绪增加。这种不满源于政府对民众利益诉求的回应性不足。环境类群体性事件发生的一个共同点是：地方政府和污染企业对受害民众的利益诉求没有及时回应，导致群众不满情绪不断增长。这种不满和不信任长期积累，最终发生了从量变到质变的过程。不少环境类群体性事件表明，受环境污染影响的民众往往经过了长达一年、几年，甚至十多年的抗争，但是在体制内渠道无法满足其诉求。

这种不满情绪被格尔(T.R.Gurr)称为“相对剥夺感”。该理论认为，每个人都有欲望，都希望社会能够满足其价值，而社会具有满足其价值的能力。个体总是盼望社会能够满足其愿望，期望得到满足，则对社会满意；期望得不到满足，则对社会不满。如果社会满足个体的价值能力变小，人们就会产生相对剥夺感。一旦相对剥夺感越大，人们就有可能对社会不满，并导致对社会的抵制与反叛。[3] 环境类群体事件中的参与者普遍有环境权益无法维护的剥夺感。

其次,利益关联是组织资源动员的一种基本途径。社会矛盾与相对剥夺感增加是导致环境类群体事件的重要原因。然而,这些因素并不能决定集体行动的发生和成长。真正起决定性作用的,还是社会运动组织在一个社会中所掌握和利用的资源总和。[4]资源的组织化程度是决定一项运动成败的关键。“怨恨”和“不满”仅仅是一种当地居民个体的心理状态,如果要将个体的心理状态转化为行动状态和集体状态,那么它需要经过“资源动员”过程。因此,环境类群体事件必须关注舆情动员、行动领袖的产生、招新网络(recruitment network)建构、成员资格确定、行动策略等,应更加关注环境群体事件的运作机制。

社会关系网络是环境类集体行动组织动员的重要途径。社会关系网络使利益相关者彼此信任,也使他们想要达成共同的利益,怀有相同的良好愿望,因此,利益与社会关系网络相结合很容易达成集体行动。现在的中国社会,因为友谊、血缘、业缘等原因,人们拥有自己的朋友圈、家族群体,从而形成自己的人际资源等。在环境类群体事件的社会动员中,主要有这两种人际网络:(1)邻里关系。行为主体因为在地域上互邻,形成利益上相关的一致关系。在环境污染和环境风险面前,“守望相助”的邻里关系在邻里经常性、互惠性的交往过程中,生产和再生产着邻里社会的信任、团结与温情。研究表明,在抵制环境污染的群体性事件中,社区发挥了重要的作用。在农村社区,传统的“熟人社会”能够给农民带来心理上的归属感和道德上的约束力。心理上的归属感可以使村民主动关心自己的生存环境,积极介入环境抗争行动。同时,道德上的约束力则会使每一个想长期生活在社区中的村民不会去背叛集体抗争的行动;在城市社区,尽管居民对社区的归属感不如农村社区居民强烈,但是很多城市的环境抗争还是以社区为单位的,特别是如果污染涉及每一社区成员的切身利益时,居民有参与行动的意愿。[5](2)亲朋关系。如父母子女、兄弟姐妹等关系,以及基于共同爱好或者彼此熟悉基础上而产生的朋友关系,在群体性事件的关系网络中属于特殊的一种。实践表明,如果有家庭成员参与了环境风险或环境污染的信息沟通或集体行动,就有可能带动其他家庭成员的参与;此外,如果有朋友参加了群体事件,其他朋友有可能基于凑热闹等动因而加入集体行动之中。

再次,利益诉求手段的多样化,从有限抗争到暴力抗争。环境维权有限抗争的形式主要有三类:(1)堵塞公共交通类。通过堵塞公共交通来表达不满是民众常用的一种方式。这种方式历史悠久,并在不同国家和文化中广为运用。早在18世纪的英国,人们在街上设置路障就是一种常见的抗议方法。[6]在国内,通常表现为破坏铁路及其相关设施的行为、在公路上设置路障等行为。(2)围堵政府大楼类。主要包括在政府门口聚集、集体上访、静坐等。这种抗议方式的好处在于,能够直接阻断政府事务,能够非常鲜明地吸引社会的关注;(3)阻碍公务执行类。阻止公务执行类的抗争行为可以分为两种:一种是主动找上门去,通过纠缠来要求政府相关人员必须解决其问题;另一种就是当事人不服从政府人员的管理,发生拒不执行的抗争行为。

环境维权的有限抗争到暴力对抗，这是一次质的跃升。暴力对抗主要表现为聚众冲击党政军的办公场所，以及打砸堵抢烧等行为。例如有冲击政府机关、与警察对峙、打砸抢烧等行为。然而，暴力对抗的产生是多种原因相互作用产生的结果。从内外因素来看，一方面是由于行为主体受挫而产生的情绪影响，另一方面也是特定环境氛围。在发生了暴力对抗的群体事件中，当事人一般都处于亢奋状态，体现出较高的情绪性。

无论是有限抗争还是暴力抗争，这类环境维权的直接动机，还在于引起社会关注，从而给政府带来压力。这是因为体制内的诉求表达成本高、周期长、效果差，导致民众对走正式程序没有足够的耐心和信心，对其效果也持怀疑态度。由于环境权益得不到有效维护，部分民众对环境污染企业、相关政府部门的纠纷与矛盾日益加深，最终爆发为具有明显对抗性的群体性事件。

最后，抗争行为后的利益均衡非零和博弈。面对民众维护环境权益的抗争，如何化解矛盾成为亟需解决的问题。对地方政府官员来说，与民众谈判是一项很复杂、需要技术的工作，其具体环节包括：(1)用情感沟通缓和民众的激动情绪；(2)将反对的民众纳入谈判轨道，瓦解分化后再逐个击破；(3)让反对的民众认识到哪一种要求是“现实的”，并配合一定的武力威胁；(4)达成双赢交易。[7]

这种利益博弈表现为，民众和地方政府之间存在“闹大”和“息事宁人”的两种不同心态。对于民众而言，民众希望通过“闹大”此事成为社会关注焦点，从而取得更多的外部力量支持；[8]而地方政府在“稳定压倒一切”的原则下，想“大事化小，小事化了”。地方政府在“息事宁人”的背景下，往往采取退让的策略和民众博弈。虽然民众因暂时得到物质利益而停止反抗，但并没有真正认可政府，环境风险与环境污染导致的矛盾并没有得到彻底化解。

三、以公平与补偿为利益核心的环境类群体事件治理

以利益为视角分析环境类群体事件，在本质上体现了环境正义的公平与补偿之主题。环境公平是指所有人都平等地享受环境权利，不会因为他的身份、地位与财富不同而有差异，都应该平等地承担保护环境的责任；环境补偿就是指所有人不能无偿、不负责地开发和利用环境资源。任何人破坏自然环境都应该承担补偿的责任，通过责任承担来实现利用与保护的平衡。环境补偿遵循着两个基本原则：一是污染者付费原则；二是环境受益者付费原则。

显然，环境公平是一种道德评价，是指在对环境资源的利用过程中，人们对其权利和义务责任、所得与投入的一种道德上的主张；而环境补偿更多地体现了一种行为准则，是实现任何主体的环境权利都有可靠保障，当其环境权利受到侵害时都能得到及时有效补偿之制度设计。当前环境类群体事件的频繁爆发，恰巧反映了环境公平与环境补偿上存在问题。

基于环境公平的思考，重点在于公民环境权益保护的制度安排。这就涉及到环境知情权、决策参与权，以及救济制度等相关制度保障。

(1)环境知情权。政府有责任鼓励公民参与公共事务的治理。政府通过公开公共信息,借助于公民的社会责任意识和社会荣誉感之激化与鼓励,最大程度地实现公民参与公共事务治理。根据《环境影响评价公众参与暂行办法》,政府相关主管部门、涉及的企业或单位和相应的环评机构,应就项目本身涉及的环境问题,选择公众容易接受的方式与媒介,通过网络、广播、电视、报刊,或者如新闻发布会和免费印刷品等,公开披露环境影响的相关消息。与此同时,为了公众可以明确建设项目或规划将产生的环境影响情况,进行信息公开时必须把信息容量和公众理解力两个因素纳入考量。

环境知情权的保障,还与信息公开流程的合理安排有关。一个有效的信息公开,必须遵循这些原则:一是在环评机构确定之后,先进行相应的简要信息的公布,例如把计划建设项目或是规划内容、建设单位及环评机构等信息传达给公众;二是在政府环保部门审批环评报告书之前,率先将公众参与和环评的相关信息进行公布;三是政府环保部门应在受理环评报告书后,以方便公众获取信息的方式如在其政府门户网站公告环评报告书受理的相关信息。

(2)环境决策参与权。公民参与环境决策同样是解决环境问题的一大重要原则。公民治理理论要求公民以“积极的公民”资格参与到环境决策中去,和政府有关部门合作,共同管理环境事务,分享环境决策权。实践表明,参与环境决策的过程,不但是公民表明意愿的过程,更是公民实现自身主体性的过程。公民参与环境决策不仅有利于培育“积极的公民”,消减公民在公共管理过程中的陌生感与失落感,更加有利于在公民和政府之间建立起合作伙伴关系。

公民参与环境决策,不仅包括环境决策的参与,也包括环境评估的参与。其中,环境决策主要是指环境项目的规划与公共政策的制定。联合国环境规划署(UNPE)指出,能起到实际作用的公众参与有以下几个必不可少的方面:①辨别出拟建工程或规划所影响到的利益相关者,即受影响的个人或组织;②将有利于理解的、准确的、客观的且及时的信息告知公众;③在政策制定者和受影响的群体之间开展积极有效的对话;④广泛听取民意,深入了解民众真正的需求;⑤对政策实施后的效果及公众对决策的影响程度进行评估与反馈。

(3)救济制度。通过分析环境类群体性事件不难发现,正是因为民众的环境权益得不到及时解决和有效维护,才最终爆发群体性事件。为此,必须完善环境公益诉讼等一系列救济制度,使得民众面对权益受损害时,通过正当途径能够申请诉求。环境诉讼是一种由利益受损方采取的极端措施,这源于环境侵害不同于其他类型的侵害。环境公益诉讼是指公众有权对造成环境损害的主体提起诉讼,在要求责任人停止侵害、补救、赔偿损失的措施基础上,对责任人给予行政、民事、刑事制裁的法律规定和程序。公众可通过环境诉讼参与环境管理,在信访等体制内途径失效的情况下,环境诉讼成为维护环境权益的最后屏障。

基于利益补偿的环境污染治理模式创新对于环境类群体事件的治理也非常重要。要实现环境补偿作为一种行为准则,就必须有相关的制度保障,使得环境

权利受到侵害时能得到及时、有效的补偿。

(1)适用惩罚性的赔偿原则。惩罚性赔偿是指超过补偿性赔偿范围之外的损害赔偿。对于环境污染损害赔偿而言,采用惩罚性的赔偿原则理由有二:一是环境污染的危害性特殊。由于其具有长期性、社会危害性、复杂性、受害利益的广泛性等特殊性,作为一种带有惩罚和补偿功能的赔偿原则,惩罚性赔偿原则的适用更具有警戒作用。二是有助于对环境权益受害者的保护。从侵权人和受害人关系方面来看,两者之间属于不平等的民事主体,侵权人一般是工厂等财力雄厚的企业法人,而受害人则往往是普通的自然人,两者之间绝大多数情况下都是侵权人处于优势地位,受害人处于弱势地位。环境污染事件中的这种不平等状况,也常常造成受害人在与侵权人的赔偿对抗中处于弱势地位。显然,采用惩罚性原则,有利于加大对环境污染者的打击,提升保障受害人赔偿权利的积极性。

(2)完善利益补偿的相关法律法规。公民环境权益在法律中至少应有以下内容:一是确立公民环境权益保护,它是以公民参与环境管理权为中心;二是确立环境污染损害赔偿制,并明确必须承担违约责任,承担经济赔偿、行政处罚等责任;三是建立环境纠纷调解制度,设立专门的调解员来接受公民的投诉和意见,并对冲突与纠纷进行调查、调停及处理;四是完善利益补偿的强制执行制度。就执行队伍业务素质、执行机构系统性、执行条例的可操作性等内容进行完善。

(3)创新各种利益补偿的社会化制度。现实中,有很多企业无力赔偿造成的污染损害,导致难以偿还受害人的损失。因此,在强调环境污染损害赔偿个体责任的前提下,应建立适应我国环境污染赔偿的社会化制度。通过拓展环境污染损害赔偿方式等一系列制度创新,使受害人的损失能得到保证。考虑到我国环境污染损害的具体情况,建议应从完善赔偿社会化入手,特别应该重视环境污染责任保险制度与环境污染损害赔偿基金制度。这两者均是为了解决现有传统环境污染损害救济的不足而设置的一种责任填补救济制度,是对原有赔偿制度的一种突破和创新。

注释:

〔1〕自然之友编、刘鉴强主编:《中国环境发展报告(2014)》,社会科学文献出版社,2014年。

〔2〕聂辉华:《斩断政企合谋的利益链条》,《21世纪经济报道》,2009-11-11。

〔3〕T.R.Gurr, Why Men Rebel,Princeton,N.J.:Princeton University Press,1970.

〔4〕John D.McCarthy and MayerN.Zald,The Trend of Social Movement in America: Professionalization and Resource Mobilization,Morristown,N.J.:General Learning Corporation,1973.

〔5〕朱海忠:《环境污染与农民环境抗争》,社会科学文献出版社,2013年,第111-112页。

〔6〕查尔斯·蒂利、罗德尼塔西:《抗争政治》,李义中译,译林出版社,2010年,第23页。

〔7〕Ching Kwan Lee and Yong hong Zhang,The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China,American Journal of Sociology,2013,118(6),pp.1475-1508.

〔8〕韩志明:《利益表达、资源动员和议程设置》,《公共管理学报》2012年第2期,第52-66页。

〔责任编辑:刘姝媛〕