

我国环境群体性事件及其治理策略探析

刘海霞

(山东建筑大学 法政学院, 山东 济南 250101)

摘要:进入新世纪以来,我国环境群体性事件的发生仍呈较高态势。引发该类事件的直接原因主要包括环境污染、环境风险、不合理的开发安置等,其深层原因则主要在于社会协商制度、利益协调机制、民主决策程序和风险分担机制的不健全。对环境群体性事件可以从有效制止环境侵权、合理分配环境风险、合理进行开发补偿并赋予公民知情权和参与权等方面着力进行综合治理。

关键词:环境群体性事件;基本类别;深层原因;治理策略

中图分类号:D089

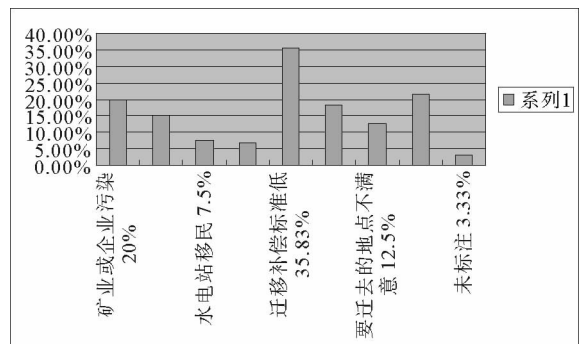
文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2015)05-0001-08

“群体性事件”并不是一个严格的学术概念,而更多地带有一定的政治色彩,它是我国对近年来由特定群体或不特定偶合群体发起的聚集、抗议等群体活动的描述,最初见于我国的某些官方文件。于建嵘曾对群体性事件进行了较为简洁的界定:“群体性事件主要是指有一定人数参加的、通过没有法定依据的行为对社会秩序产生一定影响的事件。”^[1]当前我国正处于城镇化与工业化互动的社会转型时期,随着经济结构的变化和社会群体利益的多元化,群体性事件呈现出易发、多发的态势。根据中国社科院法学研究所法治指数创新工程项目组对纸质媒体和网络媒体新闻报道板块的不完全统计,自 2000 年 1 月 1 日至 2013 年 9 月 30 日,可以检索到的群体性事件有 3145 起,其中 100 人以上的群体性事件 871 起,估计有 220 万以上的人员参与了群体性事件,总计至少 79 人丧生。其中 2010 年、2011 年和 2012 年是群体性事件的高发期,百人以上群体性事件分别占 18.7%、19.7%和 24.0%。^{[2]271-272}而根据笔者 2014 年 3 月针对中国环境状况的调查问卷,群体性事件诱发因素排在前三位的是拆迁补偿标准低(35.83%)、矿业或企业污染(20%)、对拟迁移地点不满意(12.5%)(详见表 1)。

从表 1 中不难看出,在我国社会群体性事件多发的大背景下,环境群体性事件的数量和规模都有所增加,成为与征地拆迁、劳资纠纷相并列的三类群体性事件之一。作为社会群体性事件的主要类型之一,环境群体性事件主要是指由环境污染、环境开发、环境风险等问题引起的,以受影响群体为参与主体的、有明确利益诉求的群体性事件。“自 1996 年以来,我国环境群体性事件一直保持年均 29% 的增速,其中 2011 年比上年同期更增长 120%。”^[3]相比于其他类型的群体性事件,环境群体性事件具有影响群体广泛、较容易达成活动共识、发动简单、规模巨大等特点。在万人以上的群体性事件中,环境群体

表 1 我国群体性事件的主要诱因



资料来源:笔者 2014 年 3 月针对中国环境状况的调查问卷

收稿日期:2015-06-18

基金项目:国家社科基金项目“环境弱势群体权益保障制度研究”(13BZZ006)

作者简介:刘海霞(1971-),女,山东德州人,山东建筑大学法政学院教授,哲学博士,硕士生导师。

性事件约占 50%。^{[2]279}

一、我国环境群体性事件的基本状况

(一) 新世纪以来的环境群体性事件概览

根据相关纸质文献和有关政府的新闻公告,笔者梳理了自 2000 年以来我国较有影响的环境群体性事件共计有 43 起,保守估计参与人数至少在 20 万人以上(详见表 2)。

表 2 新世纪以来我国较有影响的环境群体性事件^①

时间	地点	事件起因	参与人员与数量	参与方式
2001	山东胶州市铺集镇	化工厂污染	本镇村民,人数不详	静坐
2003	广西富川县白沙镇	砒霜厂污染	本地村民,上百人	上访、围堵工厂、与警察冲突
2004	四川汉源县	水电站移民	当地农民,5-10 万人	静坐、阻拦施工、与武警冲突
2004	贵州瓮安江界河村	水电站移民	附近移民,上千人	拒绝搬迁、后与警察冲突
2005	浙江东阳市画水镇	工业园区污染	村民,2-3 万人	上访、后围堵工厂、与警察冲突
2005	浙江新昌县黄泥桥村	若干药厂污染	下游村民,近万人	与厂方协商、后冲击工厂、与警方对峙
2005	浙江长兴县林城镇	蓄电池厂污染	附近村民,数千人	到县政府门口聚集
2005	浙江长兴县煤山镇	蓄电池厂污染	附近村民,6000 多人	冲击工厂、要求停产或搬迁
2006	内蒙古包头市打拉亥上村	钢厂尾矿库污染	附近村民,人数不详	上访、要求搬迁和补偿、后阻拦工厂生产
2007	内蒙古包头市新光一村、三村、八村	电厂储灰坝污染	村民,200 余人	阻拦施工、与警察冲突
2007	广西岑溪市波塘镇新廉村	造纸厂污染	村民,100 多人	上访、后设置障碍、围堵工厂、与警察冲突
2007	山东威海市乳山县	核电站建设	银滩房屋业主,数千人	网站讨论、走访、信访等
2007	上海市	拟建磁悬浮项目	上海市民,数千人	“散步”、购物、喊口号
2007	福建厦门市	PX 项目	厦门市民,数千人	“散步”
2008	浙江省舟山市定海区马岙镇	化工厂污染	附近村民,人数不详	冲击工厂、后与警察冲突
2009	湖南浏阳市镇头镇	化工厂镉污染	本镇居民,数千人	向上级反映、游行、与警察冲突
2009	陕西凤翔县长青镇	冶炼公司铅污染	村民,数百人	围堵工厂、与厂方发生冲突
2009	湖南武冈市文坪镇	锰业公司污染	当地居民,人数不详	网上发帖、拦截公路、与警察冲突
2009	福州泉港区峰尾镇	污水处理厂排污	当地居民,数百人	向政府反映、后冲击工厂、关闭阀门、与警察冲突
2009	北京、上海、深圳、南京、吴江、广州	拟建垃圾焚烧厂	本市居民,人数不详	上访、拥堵堵路、围堵环保局、向政府递交“万民请愿书”、签名、抗议等
2010	浙江桐乡市崇福镇	汇泰科技有限公司废气污染	当地村民,数千人	上访、后围堵公司、堵路、与警察冲突
2010	浙江嘉兴市	硅业污染	当地村民,数百人	冲击企业、围堵道路、围堵县政府、县信访局

① 表 2 资料来源主要包括:王玉明:《暴力型环境群体性事件的成因分析》,《中共珠海市委党校、珠海市人民政府行政学院学报》2012 年第 3 期;王赐江:《冲突与治理:中国群体性事件考察分析》,人民出版社 2013 年版;胡美灵、肖建华:《农村环境群体性事件与治理》,《求索》2008 年第 12 期;郭尚花:《我国环境群体性事件频发的内外因分析与治理策略》,《科学社会主义》2013 年第 2 期;孟军、巩汉强:《环境污染诱致型群体性事件的过程——变量分析》,《宁夏党校学报》2010 年第 3 期;张明军、陈朋:《2011 年中国社会典型群体性事件分析报告》,《中国社会公共安全研究报告》2012 年第 1 期。

续表

时间	地点	事件起因	参与人员与数量	参与方式
2010	浙江杭州市	拟建医药园	周边居民,数百人	网上发帖、联名上书等
2010	广西靖西县新甲乡	铝业污染	周边居民,数千人	向上级反映、游行、后与厂方发生冲突
2011	浙江德清县新市镇	电池厂污染	周边居民,数千人	上访、后围堵工厂、围堵政府
2011	浙江海宁市袁花镇红晓村	晶科能源公司光伏产品污染	当地群众,8000 人左右	上访、抗议、冲击工厂、与警察冲突
2011	辽宁大连市	PX 项目溃堤	大连市民,约 12000 人	游行示威、请愿
2011	广东河源市紫金县临江镇	电池厂污染	村民,人数不详	抗议、封堵道路、后与警察冲突
2011	内蒙古锡林郭勒盟	露天煤矿污染	周边居民,数千人	阻拦车辆、与厂方冲突
2011	广东汕头市潮阳区海门镇	发电项目前期论证	当地群众,数百人	封堵高速公路
2012	浙江宁波市镇海区	PX 项目	当地村民,数百人	集体上访、封堵道路
2012	四川省什邡市	拟建钼铜项目	市民及学生,数百人	网络微博、论坛、上访、游行、后与警察发生冲突
2012	江苏省启东市	拟批造纸企业排海工程	启东市民,数万名	集结示威、冲击政府
2012	天津市	PC 项目开工	天津市民,数千人	“散步”
2012	山东济宁任城区接庄镇十里营村	压煤搬迁	村民,数千人	上访、冲击政府、与警察冲突
2013	深圳市南山区	LCD 工厂污染	社区居民,近万人	游行、联名抵制
2013	四川成都市	PX 项目	成都市民,人数不详	“散步”、微博等网络方式
2013	云南昆明市	PX 项目	昆明市民,人数不详	聚集、抗议、游行、网络

(二)我国环境群体性事件的基本类别

根据不同的研究视角,我们可以将上述 43 起环境群体性事件进行如下四种分类:一是根据参与群体的基本诉求,可以将其分为抵抗污染型、规避风险型和争取补偿型群体性事件(详见表 3)。二是根据事件冲突的激烈程度,可以将其分为暴力冲突型、围堵抗议型和缓和请愿型群体性事件(详见表 4)。三是根据事件发生的主要地域,可以将其分为村镇、区县和大中城市群体性事件(详见表 5)。四是根据事件参与群体的数量,可以将其分为中等规模(100-1000 人)、大规模(1001-10000 人)和特大规模群体性事件(10000 人以上)(详见表 6)。

表 3 根据事件诱因的分类情况

类别	数量	占总数的比例
抵抗污染型群体性事件	22	51%
规避风险型群体性事件	18	42%
争取补偿型群体性事件	3	7%

表 5 根据事件发生地域的分类情况

类别	数量	占总数的比例
村镇群体性事件	22	51%
区县群体性事件	5	12%
大中城市群体性事件	16	37%

表 4 根据事件冲突激烈程度的分类情况

类别	数量	占总数的比例
暴力冲突型群体性事件	22	51%
围堵抗议型群体性事件	4	9%
缓和请愿型群体性事件	17	40%

表 6 根据事件参与人数的分类情况

类别	数量	占总数的比例
中等规模群体性事件	23	53%
大规模群体性事件	14	33%
特大规模群体性事件	6	14%

如果我们再进一步考察上述四种事件类型的重合度,则会发现村镇环境群体性事件几乎全部是抵抗污染型的,并且事件最后几乎都发展到了暴力冲突级别;而发生在大中城市的环境群体性事件则基本都是规避风险型的,抗议形式多是“散步”、请愿、上书、网络等相对缓和的方式,这与群体性事件的参与群体的社会地位、权利意识、法律意识、维权能力等因素明显相关。

二、环境群体性事件的原因分析

引发环境群体性事件的原因是多方面的,从表面看来,环境污染、环境风险、拆迁补偿不合理等都是诱发环境群体性事件的直接原因;从更深的层面来看,我国现有的社会结构和政治结构滞后于经济结构,不能化解经济结构变化带来的新矛盾则是更根本的原因。

(一) 直接原因

1. “加害—受害”结构下的环境污染

表面看来,环境危机是由于人类不合理的工农业生产行为和不符合生态要求的生活行为引起的,是人类整体在自然观、科技观、生产观、生活观等方面的偏差造成的。但深入分析我们所处的社会结构,则会发现不同群体在环境问题中的处境是不一样的。有些群体的行为引发了严重的环境污染,是环境问题的主要责任者,而自身却较少地、甚至没有承担相应的环境污染后果;有些群体并不是引发环境污染的责任主体,但却不成比例地承担了环境污染的后果。这就是环境社会学中的“加害—受害”结构。日本著名环境社会学家饭岛伸子认为,所有的问题中都存在着致害者和受害者,必须将环境问题置于“加害—受害”结构中进行分析,才能找到解决环境问题的根本出路。

在上述 43 起环境群体性事件中,因环境污染引发的群体性事件有 22 起,约占总数的 51%,是最主要的环境群体性事件类型。在环境污染导致的群体性事件中,参与主体主要包括污染企业、受害群众和政府部门。此类事件基本的演变线索为:首先是当地政府为了本地的经济增长,引进污染企业;污染企业入驻后为当地部门上缴了大量利税,促进了当地经济发展,但同时对其所在地的环境造成了严重破坏,给周边居民带来了严重损失:有的造成数千居民血铅超标,身体过敏;有的造成附近几个村庄的庄稼死亡;有的造成当地数千居民饮水的困难、呼吸的困难等等。由此引起群众的强烈不满,群众最初通过合法途径向政府有关部门反映、上访,但他们的合理诉求收效甚微。在合法诉求无果的情况下,受害群众开始了多种形式的自力救济,他们或者封堵道路、或者围堵工厂、要求企业停工;当政府部门派警力介入后,群众与警察发生冲突,有的被拘留、有的被判刑、有的被打伤、甚至警民双方都有人员伤亡等。

从环境正义的角度来看,这类事件中的加害方主要是污染企业,他们对环境的污染造成了对周边民众健康权和生存权的侵害,受害方是周边民众,他们长期忍受企业造成的污染,在合法维权途径无法实施的情况下,采取了不符合法律规定的自救式维权。从维护社会正义的角度来看,政府应该站在环境弱势群体的立场,对污染企业进行制裁,责令其停止对民众的环境侵害。但在现实条件下,污染企业是当地政府引进的财政支柱,有些地方有意无意地偏袒污染企业,对民众的合理诉求未能满足,有的地方政府甚至对群众进行“思想政治教育”,要求群众支持企业的生产。在群众愤而采取措施围堵工厂、阻挠生产时,往往被定性为破坏社会秩序、破坏社会治安,绝大部分基层政府出动警力进行干预,因此,最有责任维护社会正义的政府部门却采取了一边倒的态度,站在了本来就处于强势地位的污染企业一方,造成了对正义的违背。在这种“政企合谋”的形势下,留给群众的维权途径似乎只剩下了暴力冲突这一条,这也就不难理解我们上述所见的环境污染引发的群体性事件几乎都是暴力冲突型的,其中,固然有受害群众法律意识淡薄等自身原因,但更大程度上是形势所迫,是群众在投诉无门、反映无果、侵害加剧等形势下的无奈之举。

2. “邻避效应”下的风险恐慌

邻避效应(Not-In-My-Back-Yard)最早是由西方学者在社会运动的研究中提出的一种现象,它的直译含义就是“不要建在我家后院”,主要是指民众基于一定的环境认知,对某些可能产生环境风险的设施的恐惧和抵抗心理,在这种恐惧和抵抗心理的支持下,民众一般会动员起来,集体反抗在自己社区周边建立垃圾焚烧场、核电站、变电站等“邻避设施”。邻避效应已经成为行政学、管理学、政治学、社会学、心理学、环境规划学等多个学科的研究热点,它较为贴切地概括了当前因环境风险规避心理而产生的环境群体性事件的起因。

在上述 43 起环境群体性事件中,因环境风险引发的有 18 起,是仅次于环境污染的第二大诱因。由于民众环境意识的不断加强,人们对良好生活环境的需求不断增加,环保意识和环境风险意识不断增强。在这种情况下,原先不太关注的环境问题和环境风险逐渐被提上议事日程,人们对于居住地周边可能的污染源给予奋力抵制就成为一种必然现象。如上述发生在北京、上海、南京、番禺、吴江等地的居民抵制垃圾焚烧厂的举动,以及上海市民反对磁悬浮建设项目的行为,还有各地市民反对 PX 项目的行动等,都是在邻避心态下对环境风险的一种规避意识,要求不要将污染设备或污染企业建在自己所在的社区,或将已有设施或企业搬迁,如原定建在厦门的 PX 项目再迁址漳州,厦门市民就不再反对;但如果漳州的市民具有同厦门市民同等的环境风险意识以及环境抵抗能力,那么 PX 厦门入驻漳州则也可能会引发强烈的抵制或大规模的群体性事件。

3. “受益—受苦”结构下不合理的开发安置

一般认为,政府的项目开发是基于国家整体利益对社会发展作出的整体规划,项目建成之后对所有社会成员都是有利的。而日本社会学家梶田孝道等人精细划分了项目开发对不同社会群体的不同影响,有些群体较多地享受了项目开发的利益,而不用承担项目开发带来的负面效应;有些群体则更多地承受了项目开发的副效应,却几乎没有享受项目开发的好处。这就是所谓的“受益圈”和“受苦圈”的划分,在所有的行政项目开发过程中,几乎都存在着这两类群体的划分,并且二者出现重合的范围很小。

我国当前的基本形势是“三化并进”的格局,即在城镇化和工业化互动基础上的整个社会的现代化,在现代化建设的美好愿景下,若干地区开展了大规模的环境开发和项目规划,如长江三峡工程、四川瀑布沟水电站项目、贵州瓮源构皮滩水电站项目等,还有各省的高速公路建设、高铁建设以及其他公共交通设施建设等。从国家和社会的整体利益而言,这些项目开发有利于我国的现代化建设,有利于社会整体财富的增加,可以让大部分社会成员受益,可以说,国家和大部分社区成员处于这些规划和开发的“受益”圈层。相对于其他社会成员的“受益”,那些受项目开发影响的群众明显处在“受苦”圈层。因为这些项目建设的需要淹没上百顷良田,动迁数十万乃至上百万民众,这就意味着这些民众要离开自己多年生活的家园,到另一个陌生的地方去开始未知的生活,他们付出的成本和代价是巨大的。虽然这些动迁民众获得了一定的补偿,但某些项目开发的补偿标准是由政府和项目开发单位制定的,并没有充分考虑到民众的实际诉求。对这些民众而言,拆迁补偿标准往往太低,不足以弥补他们所遭受的损失,有的民众在搬迁后缺乏谋生的能力,又失去了原有的土地,成为“无地可种、无正式工作、无社会保障”的“三无”流民。在切身利益受到较大损害的情况下,这些群众必然产生巨大的心理落差,从而产生不平衡心态,要求对自己的损失进行弥补,从而引发较大规模的群体性事件,对社会秩序造成了一定影响。

(二)社会深层原因

根据郑杭生等人对中国社会状况的总体判断,我国当前正处于经济结构加速转型,而社会结构和政治结构明显滞后的阶段。现阶段我们出现的大部分问题都可以用这一原因加以解释,这也是环境群体性事件的根本原因。如我国乡镇企业近几十年来快速发展,但针对乡镇企业的立法尚不完善,针对乡镇企业内部维权机制的设置还基本处于空白;再如近些年各地政府引进各种大型项目,但民主协商制度尚不

完善,未能确保民众的有效参与;还有在现代化、城镇化的快速发展过程中,各地政府征用了大量农地,但对于土地的补偿标准及移民的拆迁安置则没有相应的民主协商过程和利益协调机制,政治结构和社会结构的滞后导致在经济上处于强势的集团占据更多的社会资源和政治权力,导致了环境不公正,并进而导致环境群体性事件的多发。

1. 社会协商制度尚显薄弱

社会协商制度指的是在相对平等的利益主体之间,就某些涉及双方利益或多方利益的共同问题进行平等对话,明确各方利益诉求,协商解决相关问题的社会制度安排。从我国现有的社会状况来看,在公共生活领域各个社会阶层之间的协商制度还没有建立,社会阶层之间的对话与协商还需要加强。从企业污染导致的环境群体性事件来看,企业污染行为已经构成了对周边民众的权利侵害,如果企业和民众能够平等对话、互相协商,对自身的污染行为进行纠正并承担赔偿 responsibility,则民众的诉求就能得到满足,而不再诉诸政府部门来解决。但目前在企业 and 民众之间缺乏协商对话的平台和空间,企业很少将自己看做是社区或村庄的成员,只是想尽快获得利润,因此,采取加大污染、不顾周边民众利益的短期行为。

协商制度的缺乏直接导致了民众的合理诉求没有正常渠道表达,在法律许可的限度内,他们采取向政府部门上访、反映等方式,但根据我们现有的信访规定,信访部门接访后往往只是记录、备案,而不能及时召集当事各方进行平等协商,在当事主体之间形成沟通交流的良性互动,结果导致环境污染问题一拖再拖,民众的合理诉求无法达成,最终酿成企民冲突的恶性循环。

2. 利益协调机制流于空泛

利益协调机制是指在当前利益诉求多元化的现实条件下,在全局利益和局部利益、集体利益与个人利益之间的平衡和协调。“在人均国内生产总值超过 1000 美元以后,中国的发展进入一个新的阶段,各种利益关系变得更加复杂,利益矛盾和冲突变得更加明显。”^[4]但面对这一新形势,我们尚未形成较为完善的利益协调机制。在功利主义的视阈下,为了增进社会的整体利益,可以牺牲一小部分人的合法权益,我们过去的不少决策是在这一价值取向向下进行的。功利主义取向将少数人的牺牲看成是理所当然的,认为可以通过思想政治教育的方式来解决利益问题。但从维护社会正义的角度来看,每个公民的合法利益都应该受到尊重和保护,每个个体的合法利益都拥有不被非法侵害的法定权力。这是维持社会公正的必要条件,是维持社会良性运行的必要条件。

在某些大型项目的拆迁征地过程中,补偿的标准和拆迁的程序基本是由政府部门和项目开发单位决定的,有时聘请专家参与补偿标准的论证,但鲜有受影响群众参与相关过程的案例。在这种条件下,决策方往往考虑的是较快的工程进度和较少的补偿金额,被补偿主体的利益诉求几乎处于被忽略的状态。民众对自己赖以生存的土地和家园几乎没有自由处置的权力,在所谓的全局利益和集体利益面前,他们的合法利益几乎无法伸张。在这种利益协调制度缺失的情况下,有些项目开发单位借集体之名行掠夺之实,借开发之名剥夺民众的合法财产,这些做法正在受到越来越强烈的反抗和抵制。

3. 民主决策程序落实不够

民主决策是社会主义政治的基本要求,是保证决策科学化的基本条件。只有实行民主决策,才能真正做到以人为本,才能真正体现社会主义制度的价值追求。可以说,民主决策是社会各阶层利益协调的基本条件,是实现社会团结和谐的基本条件,也是使群众拥护各项决策的基本条件。新中国成立以来,我们在决策的民主化方面不断进行探索,取得了长足进步,实现了从个人决策到集体决策的转变,并且制定了民主决策的若干规定。但在某些地区的实际决策过程中,还存在大量精英决策、“替民做主”的现象,民主决策程序没有落到实处。

如在环境群体性事件中反复出现的民众对 PX 项目的强烈反对,主要原因是有关部门民主决策程序的缺失。当地政府部门出于发展经济或解决能源紧张的考虑,在没有进行充分的民意调研、没有进行有

效民主协商的基础上,引进PX项目或其他有可能造成环境污染的项目,其基本出发点是发展经济的良好愿望,但这些决策是在当地民众不知情的情况下做出的,并没有经过各阶层民众的充分讨论,没有充分落实民主决策的有关要求,所以当民众在得知相关情况后,出于对环境风险的担忧和对自己知情权的主张缺失而采取抗议。

4. 风险分担机制尚未建立

风险是有可能到来而还没有到来的危险,现代社会由于不可控因素的增多,已成为一个典型的风险社会,我们无法完全避免各类风险。风险分担机制是建立在对风险社会的基本判断基础上的,以风险客观存在为前提认知的,由社会各阶层在公平、平等基础上对风险进行分担的机制。但在风险社会的大背景下,我们还缺乏一个较为理性、公平的风险分担机制,在风险分配方面基本还是体现出了贝克所概括的“利益向上、风险向下”的分配特点,将环境风险不合理地让社会的弱势群体来承担。

如我国当前的垃圾产生量十分巨大,垃圾处理问题成为若干地区面临的紧迫问题。但垃圾如何处理?垃圾焚烧场是否安全?如何规避垃圾焚烧过程中产生的二噁英等致癌物质?如果垃圾焚烧一定伴随环境风险,那么社会各阶层如何分担风险?怎样分配风险才是合理的?……上述这些问题都指向了风险分担机制。在环境风险日益增多的情况下,我们尚未形成一种较为理性的风险分担机制,这势必会带来一系列的问题。如在各地的垃圾焚烧厂选址过程中,决策者往往遵循“最小抵抗路径”,将厂址选在大中城市的郊区或城乡结合部,但这种选址方式显然有失公正,城市中心的人群制造了大量的废弃物而不必承担垃圾处理的后果,垃圾焚烧设施周边的民众却要承担这个城市甚至其他地区的垃圾处理负担,而且部分决策者并没有充分考虑这一决策给民众带来的环境风险,也较少考虑到对民众所承担的风险予以补偿。因此,在这种不公正的风险分配机制之下,民众奋起捍卫自己的环境权益也是情理之中的事情。

三、环境群体性事件治理策略分析

毋庸置疑,环境群体性事件是社会冲突的表现形式,是社会治理存在某些问题的警示。从消极的方面来看,环境群体性事件破坏社会的正常秩序,对地方政府的形象产生了一定的负面影响,给地方治理带来了一定的困难。但从积极的方面来看,任何一个民主、开放的社会都会存在社会冲突,而一个专制的、压制型的社会表面看起来往往非常平静。笔者认为,环境群体性事件的出现某种程度上是社会民众权利意识增强的结果,也是公民社会进一步发育的结果。如果我们能认真分析这些事件中表现出来的群众诉求,那么,环境群体性事件就可以为社会治理方式的创新提供契机,对我们改进社会治理方式、完善政治结构均具有重要的启示意义。综观这些环境群体性事件,可以从如下几个方面改进政府治理模式,完善环境决策的方式方法。

(一)有效制止环境侵权

“环境侵权是由于人为活动导致环境污染、生态破坏,从而造成他人的财产或身体健康方面的损失的一种特殊侵权行为。”^[5]在所有因环境污染引发的群体性事件中,污染企业并没有直接对周边民众进行侵害,但是由于他们对环境的恶意破坏,使得依赖于该环境的群众遭受了损失,这就是典型的环境侵权,即由于对某些群体所依赖的环境造成污染,进而影响到相关群体的生活质量和生存权利。环境侵权具有间接性和隐蔽性,并且破坏的是作为公共产品的环境,目前我国的环境法虽然对恶意的排污作出罚款规定,但尚未充分考虑到恶意排污对周边民众的影响。

在由于环境污染诱发的环境群体性事件中,停止侵害是首要的、也是基本的诉求,并且是污染企业必须做到的最低限度的要求。民众不到忍无可忍的情况是不会采取非法方式进行维权的,只有在污染企业确实对自身的健康和生存产生了危害的情况下,民众才会铤而走险,违法维权。而无论是从人道主义的

最低要求来看,还是从社会主义制度的基本目标来看,污染企业对群众的环境侵害已经侵犯到民众的基本生存权利,是一种明显的非法侵害,作为社会管理者的政府必须予以制止,保障公民的健康不受非自愿的侵害。如果我们的某些政府部门连这一底线都不能守住,而完全沦为资本的附庸,彻底倒向金钱和利益的漩涡,一味偏袒污染企业,那么政府执政的合法性就无从谈起。

(二)合理分配环境风险

在全球环境危机的大背景下,环境风险是各国普遍面临的公共问题之一。我国在城镇化和工业化的双重驱动下,当前和今后一段时期也必将处于高环境风险的状态。而随着生态文明理念的宣传和普及,随着民众环境意识的增强,人们对环境风险的识别能力越来越高,对环境风险的规避意识也越来越强,要求合理分配环境风险的呼声越来越强烈。在我们所见的环境群体性事件中,因为不合理的环境风险分配而引发的不在少数,并且可以预见,随着环境非政府组织的发展和民众环境意识的高涨,这类事件还会呈增长势头。

风险共担、利益共享是我们社会建设的基本目标,也是社会和谐发展的必要条件。对于不可避免的环境风险,否认和回避都是不明智的。明智的做法是承认风险的客观存在,在全社会讨论风险分配的基本原则,从制度设计的层面平均分配社会各阶层承担的风险,而不能总是让弱势群体处于不成比例地承担状态。对于必须承担环境风险的群体,给予必要的补偿,提供充分的风险管控保障,坚持风险与收益的平衡。

(三)合理进行开发补偿

开发补偿标准偏低、补偿款项被基层政府截留、挪用等问题是引发群体性事件的另一诱因。如在四川汉源瀑布沟水电站的开发补偿过程中,对民众的补偿标准使用的是 14 年前的标准,没有充分考虑到通货膨胀、物价上涨等经济因素;在贵州瓮原的构皮滩水电站项目补偿中,群众的土地面积、房屋面积的丈量存在缩水现象,置换的土地质量也明显不如以前;在山东济宁十里营的压煤搬迁过程中,乡镇政府对补偿款的截留、挪用等,都使民众的合法权益受到了侵害,未能做到对民众的损失进行合理补偿,是对社会公平的违背,引起了群众的强烈不满,引发大规模的抗议行动。

在各类大型项目开发或工矿企业生产造成的搬迁中,民众的损失不仅包括土地房屋、家具等生产生活资料、还包括家园的丧失等精神寄托,它影响了民众正常的生产节奏和生活节奏,影响了民众原有的人生规划,影响了民众的社会关系和亲缘关系,给群众造成的影响是巨大的。项目开发中对民众的拆迁补偿,应该本着立足当下、着眼未来的原则,不能让民众吃亏,不能让支持国家政策的群体吃亏;对民众的损失所进行的补偿必须是全面的,既包括物质层面,也包括精神层面。

(四)赋予公民知情权和参与权

公民的知情权和参与权是社会民主程度的试金石,是我们社会主义国家一直努力追求的政治目标。在政府决策过程中,能否吸收民众的合理意见,关系群众的切身利益和生活质量,也关系到社会的整体和谐。但在各地政府进行招商引资的过程中,在各类项目的引进中,在某些“邻避设施”的选址过程中,民众几乎都处于不知情的状态,等到工厂开始投入生产了,或者由于某些突发因素这些项目被发现了,民众才发觉自己的知情权和参与权都没有得到尊重和体现,这是诱发某些预防性群体性事件的重要原因,由于民众的极力反对,政府只好取消早已运行的某些项目,而先期进行的巨大投入都损失殆尽。

所以,在环境决策方面,对民众知情权和参与权的尊重和引导,是减少乃至避免环境群体性事件的重要措施,它要求慎重对待可能对群众生产、生活产生重大影响的环境决策,宁肯步伐缓慢一些、程序繁琐一些,也必须走民主决策的程序,认真倾听群众的建议和意见,尊重群众的选择,真正让群众参与到决策中来,这是我们在环境决策方面亟须完善的。