

# 风险社会理论范式下中国“环境冲突” 问题及其协同治理

严 燕 刘祖云\*

**[摘要]** 伴随着环境危机的加剧以及环境群体性事件的频发,环境冲突已成为学术界研究的热点。在风险社会治理范式下,我国环境冲突的风险表现为现实风险和潜在风险。其中现实风险包括健康风险、灾害风险以及经济风险,而潜在风险表现为由环境冲突中的不确定因素所引发的政治、法律以及国家安全的影响和后果。而在当前,我国环境冲突的社会风险呈现出从可能性向现实性转变的态势,因而必须在风险理论的指导下,运用多元主体共同参与公共事务的协同治理模式,通过推进行政改革、构建公众参与机制以及完善法律制度等手段,发挥政府的主导作用和公众的主体作用,提升并保障协同治理的实效与健康运行。

**[关键词]** 环境冲突;环境群体性事件;社会风险;协同治理

作为一个处于高速发展和社会转型过程之中的大国,中国面临的风险更为严峻,其不仅要面临许多在工业化国家中已经基本得到遏制的传统风险,还得面临经济发展带来的新的风险。其中,环境冲突给我国社会带来了巨大的风险。早在2007年,环境保护部副部长潘岳在一次讲话中曾提到,“环境污染引发的社会冲突,已经超出了国企转型、土地征用、住宅强拆等重要原因,成为引发社会冲突的主要动因之一。”<sup>①</sup>因此,笔者在解读西方风险社会理论的基础上,对我国环境冲突的风险加以深入地分析和探讨,旨在为今后有效规避风险,促进社会和谐发展提供理论参考。

## 一、“环境冲突”及其研究进路

环境问题所造成的风险已经是现代社会的主要表征,不断威胁着人们的生产生活。而由环境冲突所造成的风险也已经“导致了社会理念基础和人们行为方式的改变,现代风险已经从制度上和文

---

\* 严燕,南京农业大学公共管理学院博士研究生、讲师;刘祖云,哲学博士,南京农业大学公共管理学院教授、博士生导师,210095。本文系国家自然科学基金项目“城市包容乡村发展”(12BZZ050)、江苏省2013年度普通高校研究生科研创新计划项目“中国‘环境冲突问题’的政府治理研究”(CXZZ13\_0315)的阶段性研究成果。

①《环境污染引发社会冲突》, [EB/OL]. <http://www.21page.net/html/2012-3-19/2012319103648.html>。

化上改变了传统现代社会的运行逻辑”<sup>①</sup>其中,环境群体性事件就是环境冲突问题的典型表征和环境风险的“晴雨表”。

自20世纪90年代以来,环境危机日益严重、环境群体性事件频发、对抗程度日渐升级。在这样的背景下,学者们开始从不同角度对环境冲突进行分析。而在人类进入21世纪以来,学者们对环境冲突问题更加关注。从“环境群体性事件”社会关注度的角度来看,笔者借助于《中国重要报纸全文数据库》,以年度为进程,辅之以“环境群体性事件”为篇名主题词,对国内重要报纸的相关报道与文章进行检索,其相关报道与文章数量统计见图1;而从“环境群体性事件”学术关注度的角度,笔者借助于《中国期刊全文数据库》以“哲学与人文科学”、“社会科学 I”、“社会科学 II”、“经济与管理科学”四个子目录为具体检索范围,以年度为进程,辅之以“环境群体性事件”为主题词,对相关文献进行检索,其学术文献数量统计见下图2。

由图1和图2可以看出,社会大众和学者对“环境群体性事件”的关注度不断攀升,由低向高攀升的转折点则在2008年前后,原因在于2008年年初的雨雪灾害以及其后接踵而至的5·12汶川大地震等自然灾害引起了社会和学界的普遍关注;而其关注的背后则表明:当前我国社会的环境风险不断加大,环境冲突不断增多,人们对环境问题表现出日益地焦虑和不满。由此,在学术研究中,针对环境群体性事件,学者开始用“环境冲突”这一概念来概括这些群体性事件中的核心问题。笔者以“环境冲突”为主题词在中国知网上搜索到的学术期刊文献数量年份分布如图3:

由图3的搜索结果,笔者认为对于环境问题与环境群体性事件等方面问题的审视中,“环境冲突”这一核心概念可以用来概括当前由于环境风险和问题所引发的群体性事件的性质。因此,本文借助于这一概念对中国“环境冲突”的风险问题进行考察与反思。

“环境冲突”这一概念,是穆从如等人1998年在《地理学报》杂志发表的《环境冲突分析研究及其地理学内涵》一文中首次提出

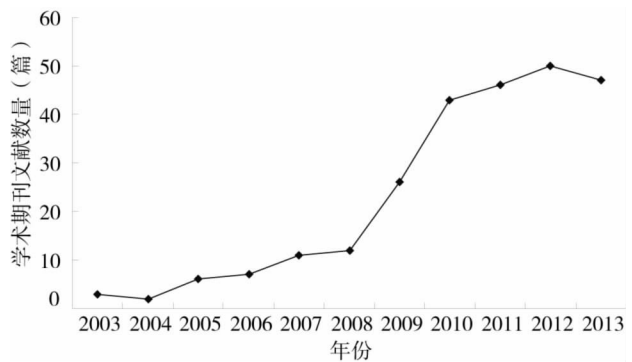


图1 以“环境群体性事件”主题词的重要报纸文章数量

资料来源:2014年1月作者根据《中国知网》检索而得

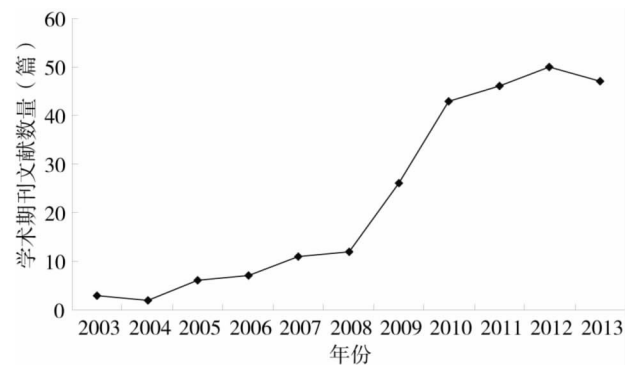


图2 以“环境群体性事件”为主题词的学术期刊文献数量

资料来源:2014年1月作者根据《中国知网》的期刊论文检索而得

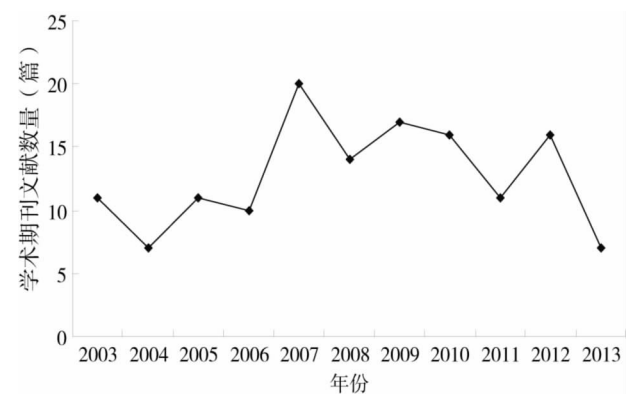


图3 以“环境冲突”为主题词的学术期刊文献数量

资料来源:2014年1月作者根据《中国知网》的期刊论文检索而得

①[英]谢尔顿·克里姆斯基等《风险的社会理论学说》徐元玲等译,北京:北京出版社,2005年,第1页。

的。他们认为,“环境冲突是在发展经济过程中,人类活动和地理环境间产生的不同地区、不同程度、不同形式的多方面对立态势的总称。”<sup>①</sup>此后,很多学者对“环境冲突”进行了理论阐述,并形成了一个多线性的阐述方式,具体内容集中在以下几个方面:第一,环境冲突的内涵。对于环境冲突的内涵,学者们有两种意见,一种意见认为环境冲突主要指在发展经济的过程中人类与自然环境之间的冲突。例如吴玉麟等人指出,“环境冲突是冲突的一种,它普遍存在于发展经济与环境保护中,存在于区域、人群、代际间分配有限的自然资源和容量过程中。”<sup>②</sup>另一种意见认为,环境冲突主要指由于环境问题而引起的人与人之间的冲突。例如余伟京指出“环境冲突是人与人之间因环境问题而引起的社会紧张、竞争和变迁。”<sup>③</sup>第二,环境冲突的根源及成因。在环境冲突根源研究中,学界普遍认为利益分配的不公正、不合理是引发环境冲突的根源所在。例如张玉堂认为,利益冲突是人类社会一切冲突的最终根源,也是所有冲突的实质所在。<sup>④</sup>第三,环境冲突的特征。就环境冲突特征而言,大多数学者是从环境群体性事件的角度去阐释的。例如程雨燕认为,环境冲突的特点有:发展形势严峻、预警相对容易、组织参与者及诉求的多样化以及地域的不确定性。<sup>⑤</sup>第四,环境冲突典型事件的剖析。例如王玉明对近年来发生的十起影响较大的环境冲突事件进行了分析,并得出不断上演的群体暴力抗议环境污染事件是地方政府、污染企业和受害民众三方经济利益冲突和生态伦理冲突的结果。第五,环境冲突的治理对策。在环境冲突的治理对策方面,学术界主要从四个方面展开:一是对有关环境冲突治理的背景、关系等基本问题进行了探讨。魏羨慕、李红岩提出了我国环境冲突治理中需要正确认识三个问题,即生态环境的地位、环境恶化的经济原因、环境冲突治理的有效对策,同时提出了必须搞清楚三个相互关系,即环境与人类生存和社会发展的相互关系,市场机制与政府干预两者作用的相互关系,治理环境的一般对策与根本途径的相互关系。<sup>⑥</sup>二是针对环境冲突治理的政策、制度方面提出缓解环境冲突的举措。夏光在考察我国环境政策演变历史的基础上,根据我国环境政策的绩效表现和我国市场化改革的前景,认为我国的环境政策应从“政府直控型环境政策”转向“社会制衡型环境政策”,谓之“环境政策转型”。<sup>⑦</sup>三是围绕环境冲突治理的利益主体分析环境冲突的相关问题,并提出相应的对策。马晓明、易志斌认为传统的政府治理不但解决不了区域环境污染问题,而且还忽略了其他治理主体的作用,进而提出网络治理模式。<sup>⑧</sup>黄爱宝认为,区域环境治理中主要存在“三大矛盾”即行政区经济发展与区域环境保护、行政区环境治理机制与区域环境治理机制、区域环境竞争与区域环境合作关系之间的矛盾,着力分析并有效破解这“三大矛盾”应当是推进与改善区域环境治理的基本工作和主要任务<sup>⑨</sup>。四是从价值观的层面提出治理对策。张保伟认为,没有共同的生态价值观,没有协调一致的价值认同,以及由此而产生的价值与利益冲突,正是导致环境冲突产生并难以化解的深层根源。在此基础上,他提出了环境冲突的伦理治理机制。<sup>⑩</sup>除了以上五点内容之外,一些学者还从环境正义的角度对环境冲突问题进行论述。例如曾建平在其著作《环境正义——发展国家环境伦理问题探究》中对发展中国家与发达国家之间的国际环境正义做了探索性的研究。<sup>⑪</sup>

①穆从如等《环境冲突分析研究及其地理学内涵》,《地理学报》1998年增刊。

②吴玉麟等《山东省可持续发展战略研究》,济南:山东人民出版社,2000年,第256页。

③余伟京《论环境冲突的成因》,《西北农林科技大学学报》2003年第5期。

④张玉堂《利益论:关于利益冲突与协调问题的研究》,武汉:武汉大学出版社,2001年,第1页。

⑤程雨燕《环境群体性事件的特点、原因及其法律对策》,《广东行政学院学报》2007年第2期。

⑥魏羨慕、李红岩《环境治理中的几个内在关系》,《自然辩证法研究》2000年第10期。

⑦夏光《论环境治理变革》,《中国人口·资源与环境》2002年第1期。

⑧马晓明、易志斌《网络治理:区域环境污染治理的路径选择》,《南京社会科学》2009年第7期。

⑨黄爱宝《区域环境治理中的三大矛盾及其破解》,《南京工业大学学报》(社会科学版)2011年第2期。

⑩张保伟《环境冲突的伦理治理机制与我国生态文明建设研究》,《理论与改革》2012年第1期。

⑪曾建平《环境正义——发展国家环境伦理问题探究》,济南:山东人民出版社,2007年,第8页。

综观学界对环境冲突的研究内容,其关键词主要有两个:“环境群体性事件”和“环境冲突”,很多学者是把这两个词等同使用的。然而笔者认为,“环境群体性事件”和“环境冲突”两者存在一定区别,不能混淆使用。环境群体性事件是指由于环境问题而引起的群众抗议、抗争的群体性事件。环境冲突,则包括广义和狭义两个层面。广义来说,环境冲突不仅包括人与自然之间的冲突,即人类活动对自然环境的干预而导致的自然环境退化、环境污染的矛盾和冲突;而且包括人与人之间的冲突,即由于资源短缺、环境污染等环境问题而引起的人与人之间的矛盾和冲突。狭义来说,环境冲突就是指由于环境问题而引起的人与人之间的冲突。环境群体性事件正是环境冲突的狭义理解。

纵观学界已有的研究成果,学者们对环境冲突的解读,基本都囿于现象—问题—对策的分析路径,对环境冲突的表现形态以及社会风险等问题进行深入分析的成果较少。而环境冲突的风险问题恰恰是我们当前必须面临的一个现实问题。“人类社会因面临着大量的‘外部风险’和‘人造风险’”而步入了一个前所未有的风险社会,从而使得当今政府治理较之以往任何时代更趋复杂和困难”<sup>①</sup>。近年来,我国环境冲突接连发生,且形成原因复杂、冲突形式激烈,给社会正常的生产、生活秩序带来严重影响的同时,也带来了大量的社会风险。从政府层面来看,政府是公共权力机构,代表公众掌管大量的公共资源,因此,如何控制风险以及维护风险的公正分配是政府责无旁贷的任务。但是,由于管理机制的不健全、公共政策的不完善等困境的存在,政府特别是基层政府在处理环境冲突时,显得捉襟见肘,回应逻辑以及应对策略都比较被动,甚至成为矛盾进一步激化的诱因,因此,环境冲突本身和政府如何应对环境冲突在某种程度上都意味着未知的风险。在此背景下,分析环境冲突的社会风险将有助于我们进一步认识我国当前环境冲突的风险现状,并有助于理解改进政府管理、改善公共政策的重要性。

## 二、“风险社会”理论的分析范式及中国“环境冲突”的风险

“风险社会”一词在德国社会学家贝克首次提出后,西方许多著名学者如吉登斯、卢曼、拉什等都对风险进行了比较深入的研究,形成了有关风险社会的理论。贝克认为,风险社会分为两个发展阶段:第一阶段,社会被定义为工业社会。在这个阶段,“它作为民族国家的工业社会在进步乐观主义盛行的情况下否认一切风险。在公众的感觉上,占据主导地位的仍旧是进步的观念、工业生产、保障就业岗位以及财富生产,而其他的一切都遭到否认”。<sup>②</sup>第二个阶段,社会被定义为“风险社会”。在这个阶段,“风险意识已被普遍接受。各种后果都是现代化、技术化和经济化进程的极端化不断加剧所造成的后果,这些后果无可置疑地让那种通过制度使副作用变得可以预测的做法受到挑战,并使它成了问题”。<sup>③</sup>显然,贝克所说的风险社会,应该就是他所说的第二个阶段,在这个阶段中,他突出了风险社会与工业社会的内在联系以及差异。在贝克看来,随着现代科技的发展,生产效率的提高,传统的财富分配和不平等问题得到了有效改善,但每个人却要面临未知的不可预测风险,风险消除了阶层、贫富的区分,淡化了国家、民族、人类和自然的界限,无论是富人还是穷人,在现代化风险的屋檐之中,都无法幸免,而且“社会、政治、经济和个人的风险往往会越来越多地避开工业社会中的监

<sup>①</sup>柯红波《风险社会视域中当代中国政治信任构建的环境分析》,《行政论坛》2013年第3期。

<sup>②</sup>[德]乌尔里希·贝克、约翰内斯·威尔姆斯《自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话》,路国林译,杭州:浙江人民出版社,2001年,第160页。

<sup>③</sup>[德]乌尔里希·贝克、约翰内斯·威尔姆斯《自由与资本主义——与著名社会学家乌尔里希·贝克对话》,第125页。

督制度和保护制度。”<sup>①</sup>在风险社会中,工业化所产生的威胁开始占主导地位,并且这个威胁是防不胜防,人们无法用常规的经验来对付,“每次当我们发现威胁和危险变得越来越危险和明显的时候,就越难以通过科学的、法律和和政治的手段来找到证据、找到原因和进行补偿,”<sup>②</sup>而且这些新的风险是现代制度也无法解决的,风险已成为一种“制度化”风险。

在这其中,环境风险是人类无法回避的现实风险,而对环境风险的研究,也必然脱离不了风险社会的理论特性以及制度空间。所以,“风险社会”对于我们分析环境问题提供了一个全新的理论范式,它提供了从整体意义上认识社会风险问题,并根据现代化发展的目标预测未来事态,制定正确政策,并形成科学决策的思维方法。<sup>③</sup>而环境风险和环境冲突是社会过程中不可避免的产物,它是由环境问题而引起的社会风险和冲突。由于环境问题的复杂性、不可逆性以及系统性,因而环境风险和环境冲突也具有不确定性,而且这种不确定性的表现形式和存在方式具有特殊性,这就导致了环境风险和环境冲突也具有不同于传统环境问题的社会风险。风险社会理论不仅有助于我们认识当代社会风险的性质,也有助于我们从一个新的视域来全面认识环境冲突,从而为今后有效规避风险,促进社会和谐发展提供理论价值。

那么,从“风险社会”的视角来看,我国环境冲突的风险表现在哪里呢?通过以往的经验,我们知道环境冲突必然导致一些现实风险的产生,它是由于环境冲突中的不确定因素而引发的对人、自然以及社会造成损害的一种可能性的状态以及这种状态所导致的危害后果,主要有健康风险、灾害风险以及经济风险。而另一方面,由于现代环境冲突问题的复杂性,环境冲突还具有潜在的风险,它是由环境冲突中的不确定的因素而引发的对政治、法律以及国家安全造成负面影响的一种可能性状态以及由这种状态导致的危害后果。它是潜在的、隐性的,以非实体形式表现出来。因此,笔者认为,我国环境冲突的风险主要表现在环境冲突的现实风险和潜在风险。

1. 环境冲突的现实风险。环境冲突的风险主要表现在健康风险、灾害风险、经济风险等方面。首先,健康风险。环境污染的危害性具有延迟效应,人们并不能准确预知其危害后果,因此,在环境冲突中,公众承受着巨大的健康风险,而且这种风险甚至会影响到未来几代人。在人类历史上,由于环境污染而导致人的健康受到损害的例子不胜枚举。例如,1931年的日本富山“痛痛病”事件,由于炼锌厂排放的含镉废水污染了周围的耕地和水源,致使很多患者腰、手、脚等关节疼痛,症状持续几年后,患者全身各部位发生神经痛、骨痛现象,行动困难,甚至呼吸都会带来难以忍受的痛苦。到了患病后期,患者骨质酥脆,就连咳嗽都能引起骨折。<sup>④</sup>此后,这样的环境污染事件在世界很多地方都发生过,对人体的生命安全造成了极大的威胁。在我国,随着现代化工业进程的加快,很多工业产品的副作用给环境带来了极大的污染隐患,其中典型的表现就是与环境污染相关的高疾病发病率和高死亡率。例如,2009年《凤凰周刊》以《中国百处致癌危地》为封面故事,讲述了我国百处致癌危地。同年,华中师范大学地理学学生孙月飞的毕业论文论证了我国有197个癌症村,记录了村名或得以确认。此后,2013年2月,一份基于调查材料、由公益人士制作的“中国癌症村地图”显示,我国癌症村的数量被认为超过200个。<sup>⑤</sup>因此,健康风险与人们的切身利益直接相关,它成为诱发环境群体性事件的主要罪魁祸首。其次,灾害风险。环境冲突的频发容易引发自然灾害风险。可以说,自然灾害

<sup>①</sup> [德] 乌尔里希·贝克等《自反性现代化:现代社会秩序中的政治、传统与美学》,赵文书译,北京:商务印书馆,2001年,第9页。

<sup>②</sup> [德] 乌尔里希·贝克《再谈风险社会:理论、政治与研究计划》, [英] 芭芭拉·亚当等编著《风险社会及其超越:社会理论的关键议题》,赵延东、马缨译,北京:北京出版社,2005年,第337页。

<sup>③</sup> 夏玉珍《论现代化发展的社会风险与代价——基于风险社会视角的分析》,《广东社会科学》2009年第1期。

<sup>④</sup> 自然之友编《20世纪环境警示录》,北京:华夏出版社,2001年,第8页。

<sup>⑤</sup> 《解“癌症村”困境才能建设美丽中国》, [EB/OL]. <http://opinion.cntv.cn/2013/04/08/ARTI1365416137669392.html>。

与人的社会活动紧密相连,或者说它与现代文明进程紧密相连。在我国,随着人口的增加、生活水平的提高,人们自觉或不自觉地开发大量资源,破坏环境,人祸与天灾伴随发生的实例,史不绝书,且越到现代,呈愈演愈烈之势。同世界其他国家相比,我国属于自然灾害危害极其严重的国家,其中最突出的特点是受灾人口和因灾死亡人口数量居世界前列。这当中的原因不乏自然因素,更主要的还是人为因素。正是人们的社会活动,尤其是不合理的生产及生活方式,加剧了生态环境破坏,从而导致我国自然灾害的频率以及强度不断加大。最后,经济风险。环境冲突是由于环境矛盾激化而表现出来的一种社会冲突,它主要表现为人和自然之间的冲突以及由此而激发的人与人之间的冲突,而这两种冲突本身都会诱发经济风险。进入21世纪以来,我国陆续爆发了一系列环境污染事件以及环境群体性事件。每一次事件的发生,都影响到当地居民正常的生产、生活秩序,同时直接地对当地造成严重的经济损失。据国家统计局公布的数据显示,2000—2009年期间我国的环境污染事故给国家带来了巨大的经济损失,其中2009年的污染损失最高,达到了43354万元;2007年的污染损失最低,但也达到了3278万元(参见图4)。

如前所述,环境冲突容易诱发健康风险和灾害风险,在这两种风险的影响下,环境冲突势必也会诱发经济风险。一方面,环境冲突导致人们的生命健康受到威胁,而人的健康受到威胁的后果不仅使得劳动力减少、劳动生产率下降,还导致社会资产受到贬值。另一方面,环境冲突容易诱发自然灾害风险,而自然灾害的发生又导致了直接经济损失和间接经济损失的产生。

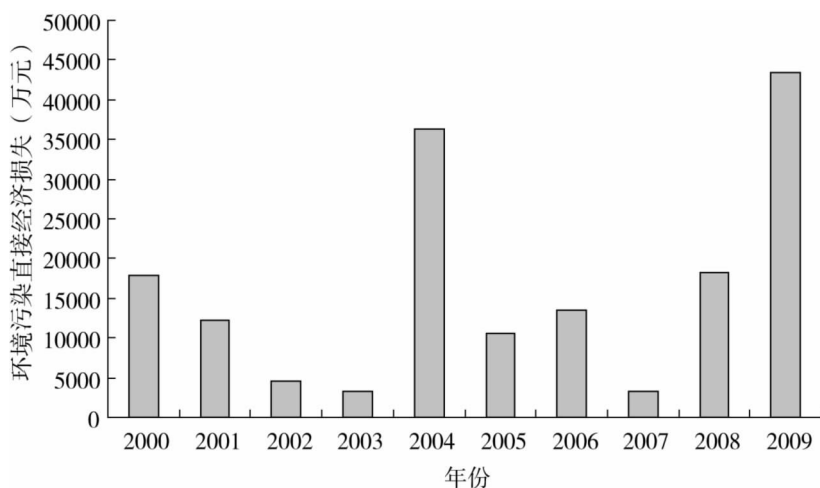


图4 2000—2009年中国环境污染直接经济损失情况

数据来源:《中国统计年鉴2009》;《中国统计年鉴2010》。

2. 环境冲突的潜在风险。其主要表现在政治风险、法律风险和国家安全风险。首先,政治风险。在环境冲突中,环境污染是由污染方造成的,而环境污染的风险却由受害方承担,显然,这种环境权益和责任分配不公的现象正是贝克所说的“有组织的不负责任”的状态。这种状态直接引起了人与人之间关系的紧张、导致了社会矛盾的深层次积累。那么,基层政府要解决环境冲突,就要均衡不同利益主体之间的利益。但对于基层政府来说,由于存在信息把握的问题、利益均衡判断上的问题以及社会制度问题等,政府很难做到这一点。基于此,民众就会对其能力产生怀疑。长此以往,民众对国家政治权威的公正性和合法性也会产生质疑,民众的政治信任度就会流失,而“如果公众对政府失去信任,对民选的官员和任命的官员失去信任,那么,公众就会对政府决策的执行持不合作的态度,特别是在出现危机或者资源短缺的时候,如果这些决策的执行需要某些牺牲,公众是不会合作的。”<sup>①</sup>一旦社会中民众的政治信任度过低,民众对政府公正性的评判就会受到影响,政府在制定和执行决策的时候将会遇到更多的阻力,并付出更多的社会成本,导致决策困境。这样,就容易引发政治风险。近几年我国频频爆发的群体性事件足以说明这点。由于民众对基层政府的不信任,在自身的利益受到损害时,便会采取极端的处理

<sup>①</sup>[美]乔治·弗雷德里克森《公共行政的精神》张成福等译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第33-34页。

方式,以此把事情闹大,希望引起高层政府的重视。最终通过高层政府的介入,事情得以解决,但同时这些事情对其他同样的民众来说,具有一种示范效应,认为只有通过非制度化的方法才能弥补自身的利益受损,从而引发更多的群体性事件。而我国当前的现实是,民众在环境冲突中对基层政府的不作为、乱作为行为已心生不满,认为基层政府不能公正、合理地保障自身的权益,因此当基层政府落实具体的公共政策时,民众就可能会有一种抵触的心态,大量的短期行为和投机行为就会滋生出来,这容易破坏社会整体的秩序,并对政府治理环境冲突的能力提出挑战。其次,法律风险。在环境冲突频发的情况下,国家的法律威信也频频受到人们的质疑,从而引发法律风险。这主要表现在两个方面:一个方面是新中国成立以来,我国就制定了多部有关环境保护的法律条文,而且法律体系越来越规范,内容也越来越完善,但在现实生活中,面对大量的环境事件时,执法部门并没有严格执行相关的法律条文,执法不公的现象普遍存在,法律体系、法律规范一次次地受到人们的拷问。例如2002年,我国颁布了《环境影响评价法》,目的在于预防因规划和建设项目实施后对环境造成的不良影响,以促进社会的可持续发展。而现实中,由于种种原因,地方环境执法部门并未做到执法必严、违法必究,许多企业未过“环评”就开工的现象经常出现。另一个方面是当环境冲突爆发后,当地政府为了尽快平息事态,使用强制手段约束民众,甚至使用警力,而较少采用法治的途径,法律的制裁似乎无关紧要。这种脱离法律依据而采取的处置行为,常常受到老百姓的质疑和舆论的负面评价,从而使得民众对法律失去敬畏感,法律的威严和约束力也会减弱。这些种种不公现象的存在,使得民众的法律信任度自然就降低了,他们无法相信法律是公正、公平的,无法相信法律的权威性。最后,国家安全风险。环境冲突对社会造成的影响是深刻的,它不仅影响到公众正常的生产、生活,而且还影响国家的安全,“所有因环境破坏和资源短缺而引起的问题和冲突——也包括种族矛盾——的加剧可能侵害国家结构,并导致对内独裁、对外侵略的政权的建立。”<sup>①</sup>这具体表现在两个方面:其一是环境破坏、生态恶化容易导致国家资源紧缺、生态环境脆弱以及环境事故的频发。在人类历史中,由于环境退化而导致社会崩溃的实例是比较多的,最清楚的一个例子可能是在中美洲的早期玛雅社会。<sup>②</sup>人口的增加使得人们肆意地砍伐森林,从而导致农业用地的生产能力下降,最终使得国家崩溃。就我国而言,随着国家经济总量的增长,我国对资源的需求大幅度上升。如果一旦资源耗尽,将会引起巨大的资源危机、生态危机,并且这种危机是毁灭性的,它不仅制约本国的经济发展,影响国家未来的发展,而且也容易激发国内事端的产生。此外,经济总量的增长也使得环境污染物与日俱增,特别是现代化工业发展过程中使用的放射性的、化学合成品等物质的危险源增多,这也使得我国环境安全的压力也越来越大,而环境安全的加大又会导致环境难民的产生,继而导致国家的安全受到影响。其二是环境冲突本身容易诱发经济风险、政治风险等一系列社会风险,这些风险相互影响,相互作用,有可能会衍生新的社会问题或社会风险,从而大大影响国家的安全。例如萨尔瓦多是环境破坏最为严重的国家,同时也是政治上最不稳定、最容易发生暴力冲突的国家;而埃色俄比亚则几乎陷入“人口增长—资源环境破坏—贫穷—动荡”的恶性循环之中。<sup>③</sup>对我国来说,一方面,随着人们生活水平的提高,人们的环保意识不断增强,人们对生活环境质量的要求也越来越高,另一方面,人们又长期处于不同环境利益主体博弈的弱势方,因此,在这种不平等的博弈状态下,利益不公的现象普遍存在,这就容易引发政治风险、法律风险等一系列风险。一旦这种状态如果听之任之地发展下去,这些风险就极易演化成更大的社会风险,引起社会危机和社会动荡。

① [德]赖纳·特茨拉夫主编《全球化压力下的世界文化》,吴志成、韦苏等译,南昌:江西人民出版社,2001年,第50页。

② [美]查尔斯·哈伯《环境与社会——环境问题中的人文视野》,肖晨阳等译,天津:天津人民出版社,1998年,第53页。

③ 肖显静《生态政治——面对环境问题的国家抉择》,太原:山西科学技术出版社,2003年,第157页。

### 三、中国“环境冲突”的风险态势与协同治理

农业社会,由于生产力低下,人类对大自然的索取能力有限,因此人们对自然界的破坏相对较小。这时候,环境问题主要是地方性、区域性的问题,尚未从根本上威胁到国家整体的环境基础。近代以后,由于种种原因,中国的生态环境遭到了严重的破坏,生态环境危机加重,环境冲突加剧。特别是在我国工业化进程加快、经济进入快速增长时期,生态破坏的范围日益扩大、程度日益加深、危害日益严重,而环境冲突问题也日益突出,其造成的社会风险逐渐凸显出来——许多环境污染问题直接或间接地挑战人们的生存极限,全国环境群体性事件逐渐增加,呈现出新的风险态势。

#### 1. 环境冲突类型的变化:人与自然的冲突升级为人与人的冲突

2000年之前,我国环境冲突主要表现为人与自然之间的冲突。2000年后,在环境污染、生态破坏不断加剧的现实困境下,恶化的生态环境直接或间接地威胁着人们的生存底线,社会矛盾也因此激化,人与人之间的环境冲突爆发的频率和强度更是前所未有。笔者在此列举了近十年相关的环境群体性事件事例(参见表1),可以看出,这些环境群体性事件共同的特征都是参与人数多、对抗方式激烈,并影响社会秩序的稳定,给社会整体环境带来多维度的社会风险。

表1 典型的环境群体性事件

事件	发生时间	发生地点	污染方	参与人数	抗议方式	直接后果
浙江东阳事件	2005年3—4月	东阳市画水镇	竹溪工业园区多家化工厂	2—3万人	多次上访,后与执法人员、警察冲突	数百名警察和村民发生冲突,30多人受伤,数十警车被砸坏,经济损失巨大
浙江新昌事件	2005年7月	嵊州市黄泥桥村	新昌京新药厂	近万人	多次上访,后与厂家、警察冲突	冲击药厂,财物被破坏,警车被推翻
广西岑溪事件	2007年1月	岑溪市波塘镇	中泰富纸业有限公司	近百人	多次上访,后与厂家、警察冲突	堵塞公司大门,公司财物被损,民警被打伤、警车被砸
云南华坪事件	2008年8月	丽江市兴泉村	高源建材有限公司	数百人	多次抗议,后与厂家冲突	6个村民受伤,13辆汽车受损
江苏澄江事件	2009年5月	江阴市黄田港村	江阴港集装箱有限公司	数百人	多次上访,后与厂家冲突	围堵公司大门,截断港口货车通行
湖南浏阳事件	2009年7月	浏阳市镇头镇	长沙湘和化工厂	数千人	多次反映,后与厂家、警察冲突	游行,围堵镇政府、派出所
陕西凤翔事件	2009年8月	凤翔县长青镇	陕西东岭集团	数百人	多次上访,后与厂家、警察冲突	冲击东岭厂区,砸烂厂区设备,数辆货车受损
广西靖西事件	2010年7月	靖西县新甲乡	广西信发铝厂	数千人	多次上访,后与厂家、警察冲突	冲击公司,砸坏设备,游行、堵塞围道和县城交通,多辆汽车被砸
浙江海宁事件	2011年9月	海宁市袁花镇	海宁晶科能源公司	数百人	多次上访,后与厂家、警察冲突	冲击公司,财物被损,8辆汽车和4名警车受损
江苏启东事件	2012年7月	南通市启东市区	日本王子制纸集团	数万人	抵制、请愿,后与市政府、警察冲突	冲击市政府,财物被损,多辆汽车被掀翻

资料来源:根据百度网搜索的资料整理而得。



## 2. 环境冲突范围的变化: 局部向全国扩展

改革开放前,由于技术落后、生产力水平低下,人们对自然的破坏还较小,许多环境问题还在大自然的自我净化能力范围之内,并未对整体的环境造成不良的影响。但是1978年改革开放尤其是2000年之后,随着经济的快速发展,环境污染问题呈现出加剧的趋势,环境冲突开始在全国大范围地凸显出来。这当中的缘由主要有四个方面:首先,改革开放后,我国工业文明的发展道路是以过度消耗资源、过度消费为主要特征,由此必然带来环境污染、生态恶化的问题。其次,环境污染是一个复杂的过程,环境污染的后果不是当时就能显现出来,要经过一段时间甚至许多年后才能有明显症状,这就导致我国目前乃至以后的环境问题会越来越突出。再次,从古至今,长期遗留的环境问题没有解决,新的环境问题又接踵而来。工业污染、辐射污染、城市污染、农村污染等等纵横交错,无论是在发达地区还是不发达地区,城市还是农村,我国的环境问题都很普遍。最后,随着信息技术的发展,人们维权意识的增强,人们对环境污染知晓的机会空前增加,这也容易激化社会矛盾,引发社会冲突。基于这四点,可以判断,我国环境冲突的范围会从局部区域逐渐向全国范围扩展,环境冲突的社会风险也因此更加复杂。

## 3. 环境冲突发生频次的变化: 偶发向频发转变

据国家环保部公布的数据显示,近十年期间,我国有关环境污染事件在全国范围内有所减少,但总体形势仍十分严峻。同时,与持续增加的环境污染事件并行的是有关环境问题的信访数量在全国范围内居高不下(见图5)。

由图5可以发现,2001—2006年全国环境信访数量逐渐增加,2007年大幅度减少,2007年后又逐渐增加。从群众反映的问题中可以看出,

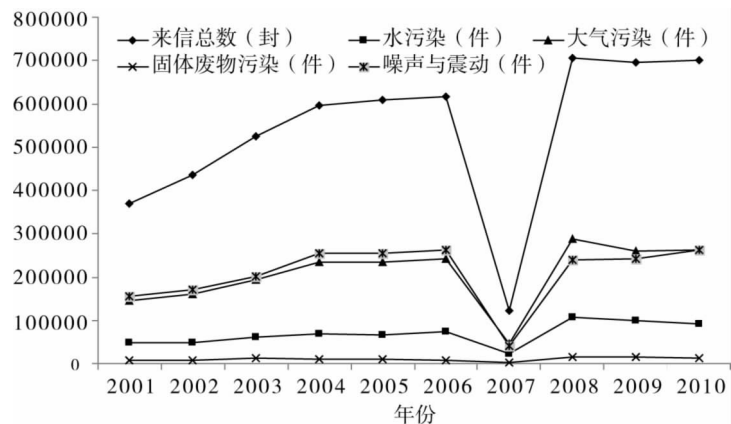


图5 2001—2010年全国环境信访情况统计

看出,大气污染和噪声污染问题比较突出,紧追其后的是水污染问题。显然,这些问题都是和老百姓日常生活紧密相关的事项,人们迫切需要解决这些问题。但现实中,相关部门在处理这些问题时捉襟见肘,这就导致了近些年由环境污染而引发的环境群体性事件频频爆发,社会各界对环境群体性事件的关注度也迅速增加。仅2009年,媒体报道环境群体性事件的文章就达到42篇。同时,2009年的《社会蓝皮书》指出“近年来,环境污染引发的群体性事件以年均29%的速度递增,对抗程度总体上明显高于其他群体性事件。根据环保部门的分析,在21世纪以来发生的全国十大环保事件中,发生在2009年的竟有6起之多。”<sup>①</sup>2010年的《中国环境发展报告(2010)》指出,“2009年是很多环境问题开始爆发的一年,环境问题从隐性变为显性。”<sup>②</sup>从中我们可以得出这样的信息:环境冲突这一问题,之所以自2009年后能引起学术界及社会各界的高度关注,应该与环境冲突发生的频次呈现正相关关系。换句话说,当前由环境污染引发的社会冲突已从偶尔状态进入频发状态。由于环境污染的复杂性、持续性以及滞后性,由环境问题而引发的社会冲突是一个日积月累、量变到质变的过程。2009年之前,全国很多地方的环境冲突已经比较严重了,到了2009年这个临界点时,一旦条件

<sup>①</sup>汝信等《2010年中国社会形势分析与预测》北京:社会科学文献出版社,2009年,第8页。

<sup>②</sup>《中国进入环境事件频发期》,[EB/OL]. <http://news.163.com/10/0320/09/6277RVM0000146BB.html>.

具备,便一触即发。环境冲突带来的社会风险也因此具有从可能向现实转变的现实紧迫性。

由上述可见,环境冲突在全国大范围的频频爆发并非只是环境污染严重的一个问题,而是一种深层次的制度危机的问题,它凸现了我国政治乃至社会层面的极限。由于目前政府机构还能在一定范围内把环境冲突的社会风险化解掉了,它对于社会的影响还处在一个可控制的范围内。但是就一个社会而言,风险总是与政治、经济、文化以及自然等不同因素相互联系的,风险所带来的危险和灾难是不同的风险与不同层面的社会能力互动的结果。<sup>①</sup>如果人们一味把环境冲突的社会风险当作一种不可能性,或者说处于较高位置阶层的利益增加依然是以处于较低位置阶层的利益减少为代价,那么由环境冲突所导致的社会风险甚至是社会动荡就不再是可能的,而越来越具有现实紧迫性。

从治理层面来看,风险社会突出的特征就是风险的不确定性,即风险归因的不可能性,没有任何一个人可以凭借自己的决策来确定自身的前程和命运。鉴于此,贝克在探寻风险社会的出路时提出了“生态民主政治”的构想,其核心是在日常的决策中,降低政治性官方决策权威而动员民众的共同参与。也就是说,环境冲突的制造主体——不管是政府、市场或者还是个体,都有必要去承担责任。那么,如何塑造多元主体的责任关系呢?笔者认为,协同治理无疑是当前环境冲突治理的现实选择。

协同学,源于希腊文,意为协同合作之学。它是20世纪60年代德国科学家赫尔曼·哈肯从事激光理论研究时创立的新兴学科。哈肯认为,协同学是一门在普遍规律支配下的有序的、自组织的集体行为的科学。<sup>②</sup>它主要研究各类系统中从无序到有序的自组织现象。治理源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。早期时治理局限于政治学领域,主要用于国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。后来经过演化,治理被广泛应用于社会各个领域。鉴于协同学理论和治理理论,笔者认为,协同治理主要是探究多元主体在社会公共事务中的相互关系,构建制度化的沟通渠道,实现资源共享、责任共担的治理机制,从根本上可以弥补政府、市场或个体单一主体治理局限性,对有效解决环境冲突的困境有其独有的价值。

1. 推进行政改革,发挥政府的主导作用。作为政府而言,行使公共行政权力,其特质在于它的“公共性”,主要体现在依法行使公共权力管理公共事务,承担相应的公共责任。但在很多时候,我国政府尤其是基层政府在经济建设和社会发展的过程中,普遍存在权力和责任脱节的问题,一味地把公共权力作为牟取利益的工具,官僚主义、命令主义、形式主义作风泛滥,徇私舞弊、贪污受贿等问题同样相当严重,这就容易导致群众利益受损,政府的合法性受到质疑,致使社会矛盾激化,引发环境冲突。因此,政府首先要大力推进行政改革,积极祛除自身积弊,重新配置职能,理顺内部管理,引入竞争机制,优化考核制度,提高工作效率和服务质量,主动实现行政系统内部协同。其次政府应合理配置权力,主动让渡部分权力。没有政府主动分权,改变权力分配不合理的格局只是一句空话。政府要下放权力,发挥引导和服务作用,完善其他社会治理主体的责任感及行动力。

2. 推进公众参与机制,提升协同治理的实效。公众参与,是现代国家发展的重要标志,也是协同治理的关键。对我国来说,无论从公众层面还是政府层面来说,公众参与都是有必要的,公众参与已成为我国现代社会不可避免的政治议题。就公众而言,随着社会的改革和发展,不同社会群体的分化导致社会利益分配格局的变化,进而带来了多元的权利诉求。而旧的制度有的已严重不适应公民要求,公民权利受到侵害的现象比较严重。因此,我国公民自20世纪90年代就开始自发地为自己的权利而斗争,“面对复杂的问题,每个人都希望通过讨论而集中其有限能力,并增加做出最佳选择的

<sup>①</sup>王波《“风险社会”理论视角下的社会管理创新》,杨红娟等主编《社会管理创新25题——社会学与社会管理》,北京:中共中央党校出版社,2011年,第51页。

<sup>②</sup>[德]赫尔曼·哈肯《协同学:大自然构成的奥秘》,凌复华译,上海:上海译文出版社,2001年,第9页。

几率。”<sup>①</sup>就政府而言,“风险社会”的到来意味着政府单方面的决策充满风险,政府也因此意识到,只有破除专门知识的垄断,实现决策结构的开放,才能使决策更具合法性,才能有效地规避风险。鉴于此,在环境冲突治理的过程中,要想各主体之间能够真正参与公共事务的决策,就要推动信息公开机制的正常运行,引导公众积极参与到公共政策制定过程中,以理性、合法的形式表达意愿以及利益诉求,政府对此也要给予积极的回应,从而确保公民能够依法有序地参与环境治理的空间,避免体制外公众参与带来的负面效应,而且能够提升政府的公信力,形成一种良性互动的治理过程。

3. 完善法律制度,保障协同治理的健康运行。协同治理是多元主体共同参与的行为,要想使多元主体有序有效地参与治理,必须有法律的支撑。近些年,我国环境法制建设取得了一定的成就,但仍然存在立法滞后、环境法律配套机制滞后等不完善之处,已有的环境法律法规并不能发挥消弭环境冲突的风险。因此,为了保障协同治理的健康运行,首先需明确各类主体的法律地位、职责权限,保障主体的法律平等,避免政府的过多干预和强制命令。其次要建立有效的监督机制,一方面政府要加强对各类社会组织的监督,促使社会组织在国家法律框架内运行;另一方面上级行政部门、司法部门和公众也要监督行政执法部门是否真正依法行政,履行自己的职能。除此之外,还要提高各级行政执法人员的素质和能力,促使其公平、公正地履行各项行政职能。

(责任编辑:杨嵘均)

## **Environmental Conflicts and Their Coordinated Management in China: Viewed from the Perspective of Risk Society Theory**

YAN Yan , LIU Zu-yun

**Abstract:** Along with the worsening of environmental crises and frequent occurrences of mass incidents caused by environmental pollutions, the environmental conflict has been the hot spot of the study in the academic circles. Viewed from the risky society management theory, the risks of environmental conflicts in our country are characterized by realistic risks and potential risks. The realistic risks include health risks, disaster risks, and economic risks. However, the potential risks show up as the effects on and consequences in politics, law and national security exerted by the uncertain factors of the environmental conflicts. At present, the trend in social risks caused by environmental conflicts in our country is changing from possibility to reality. Under the guidance of the risk theory, we have to adopt a mode of coordinated management among the multiple bodies jointly participating in the public affairs, promote the administrative reform, build the mechanism of public participation, improve the legal system, and make sure the government gives full play to its leading role and the public play a principal role in upgrading the operation of the coordinated management and keeping it at an effective and sound level.

**Key words:** environmental conflict; mass incidents triggered by environmental problems; social risk; coordinated management

---

<sup>①</sup>陈家刚《协商民主》,上海:上海三联书店,2004年,第7页。