

环境群体性事件的源头治理

——基于“两山”论在浙江的实践分析

顾金喜

【摘要】近年来，环境群体性事件一直保持高速增长态势，因环境污染导致的社会矛盾非常突出且具有普遍性。从逻辑上分析，源头治理是环境群体性事件治理的上佳策略。然而在源头治理上，我们却有惨痛的教训。自2005年习近平提出“绿水青山就是金山银山”论以来，浙江在实践“两山”论方面作了大量卓有成效的探索，让人民群众在山川秀美的生态环境中过上幸福安康、尊严体面的生活，实现了人与自然、人与人、人与社会的和谐。这些探索不仅是从源头上防止环境群体性事件的有力举措和治本之策，而且对浙江包括全国今后如何更好更快的发展也具有启发意义。

【关键词】环境群体性事件 “两山”论 源头治理 生态环境 生态保护

自1996年以来，环境群体性事件一直保持年均29%的增速，其中重大事件2012年比2011年就增加了120%。可见，因环境污染导致的社会矛盾非常突出且具有普遍性。虽然环境群体性事件主要是人民内部矛盾问题，但“正确认识和解决大量凸显的人民内部矛盾，是关系党长期执政、国家长治久安的重大政治问题”，我们对环境群体性事件治理的艰巨性、紧迫性必须有清晰的认识。“怪人治病治于未发时”，从公共危机管理的视角出发，源头治理无疑是环境群体性事件治理的治本之策和最佳策略。

浙江作为改革开放的前沿阵地，率先遭遇了改革的阵痛，经济社会发展不平衡、不协调、不可持续问题曾经一度非常突出。其中比较典型的是，2005年浙江连续发生了东阳画水、长兴天能、新昌京新药业等环境群体性事件。针对浙江经济社会发展中所遇到的现实问题，2005年，时任浙江省委书记的习近平同志在安吉考察时首次提出“绿水青山就是金山银山”的科学论断。这是他对浙江、对中国发展所遇到的现实矛盾的深刻反思、总结与破解。10多年来，浙江秉持“两山”论的科学理念，在生态文明建设方面走出了一条符合实际的发展之路，取得绿色发展的重大成果，为实现环境群体性事件的源头治理作了卓有成效的探索。实践证明，走生态保护、人与自然和谐、人与人和谐的绿色发展、文明发展之路，促进最普遍的民生福祉的增长，既是新常态下经济社会创新发展的必然要求，也是化解环境风险，从源头上有效治理环境群体性事件的必然要求。

一、源头治理的思想渊源与理论逻辑

源头治理的思想渊源

无论是从群体性事件导致的后果还是社会影响面分析，源头治理比应急处置更具根本性、战略性、长期性意义。自古以来，我们就有“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”的忧患意识，《黄帝内经》中亦曾提出了“是故圣人不治已病治未病，不治已乱治未乱”的思想，“不治已病治未病”蕴含着身体保健和疾病的最佳治疗策略；“不治已乱治未乱”则蕴含着社会矛盾、社会问题的源头治理思想，皆是“圣人之治”。如今，我国已经进入了典型的风险社会，社会矛盾明显增加，公共安全日益凸显，因而更加迫切的需要建构完善的源头治理机制和体制，切实提升环境群体性事件的预防控能力，把环境冲突“化解于无形”。因为“公共安全连着千家万户，事关改革发展稳定大局”，所以必须“牢固树立安全发展理念，始终把人民群众生命安全放在第一位，坚持防患于未然”，坚持源头治理，尽可能化解环境风险，降低环境群体性事件的现实危害。

源头治理的理论逻辑

1. 环境群体性事件的根源

从逻辑上分析，公平正义是社会和谐的首要价值，社会冲突的根源在于社会不公，根源于社会不公导致的过度悬殊的社会财富分配、贫富分化、两极分化、城乡、地区等结构性差异，社会不公尤其是社会排挤和社会剥夺是社会冲突的关键原因，也是当前社会群体性事件频发的核心因素。其遵循的一般逻辑是社会排挤导致对绝大多数人的权益剥夺，从而导致社会上大多数人的心理愤恨，若心理愤恨长期得不到有效解决，就会形成社会积怨，一旦有个导火索就会演变成激烈的社会冲突（如图 1 所示）。



图 1 社会冲突的基本演进逻辑

环境群体性事件也遵循这样的逻辑，环境污染具有典型的负外部性，企业不择手段、规避监管获得高额利润，但却把污染和环境治理的负担转嫁给了周边民众。而地方政府在招商引资或项目建设过程中往往与企业形成较密切的利益共同体结构，把当地民众排挤出经济发展的共享圈子外，剥夺他们正当的权益。由于经济发展过程中忽视对生态环境的保护，环境污染的负外部性效应日益激发周边民众的不满，对环境污染的共同憎恨使周边民众的同仇敌忾成为了可能，因而埋下了环境冲突的引线。如东阳画水事件，从 2001 年起，东阳画水镇政府以土地租赁的形式引入 16 家化工企业开始建设竹溪化工园区，试图实现快速发展。然而由于地方政府监管不力、企业不择手段追逐经济利益疯狂转嫁生产成本，结果导致周边环境很快被污染。这曾经一度是非常普遍的现象，化工园区内的一些企业一天到晚向空中排放恶臭的废气，废水流经之处，鱼虾不能生存，庄稼不能生长，地下水不能饮用，危及画溪方圆数公里村民的生存，其毁灭性结果还有进一步扩大趋势。据统计，2004 年画溪镇天目自然村 130 户人家生育了 5 个畸形儿，全村几年间出现了 14 个死胎，并有 8 人死于癌症。在 2005 年东阳 4·10 特大群体性事件发生之前，画水镇大的污染事故就已发生了 3 起。事实证明，类似的发展，最终导致的结果就是“环境的承载不堪重负”，“严重影响人民群众身体健康，严重影响党和政府形象”，企业与周边村民之间多次爆发冲突，环境污染纠纷长期累积逐渐成为社会积怨，埋下了剧烈社会冲突的隐患。

2. 环境群体性事件源头治理的理论逻辑

罗伯特·希斯提出了危机管理的“4R”模型，即缩减（reduction）、预备（readiness）、反应（re-sponse）和恢复（recovery），分别对应着危机管理的四个阶段。其中第一阶段缩减对应着的主要是预防策略，即通过风险评估管理化解社会风险，尽可能减少危机发生的可能性。其实质就是危机管理的源头治理路径，着眼点是如何在危机潜伏期即拆除引线，有效的遏制危机的产生，能力上则表现为危机的预防控能力。从危机管理的角度分析，以预防、化解、控制为核心的源头治理无疑是危机管理的上佳策略，有助于从源头上遏制危机的发生，并尽可能的降低危机对公共利益、公共安全的损害。第三届国际预警大会的资料显示，预警机制的收益大约是投入的 2-4 倍，中国在 20 世纪后 40 年用于防洪预警工作的投资约 31.5 亿美元，却挽回了约 120 亿美元的损失，可见预防控机制的社会效益是非常显著的，验证了源头治理的有效性。

3. 源头治理失灵的深刻教训

(1)没把好决策关口，致使大规模群体性暴发。就环境群体性事件而言，如果地方政府能敞开决策，把专家论证、公众参与、风险评估、合法性审查贯彻落实到位，通过公开途径广泛的协商，在此基础上形成各方都能够接受的项目方案，是治理环境群体性事件发生的前提。然而地方政府在上马涉及环境问题的重大项目之时，往往排斥周边民众的知情权、参与权和表达权，致使源头化解的制度安排形如虚设。在制度安排上，《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33 号）明确提出要把专家论证、公众参与、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序，然而很多时候地方政府对这样的制度安排都置若罔闻。如杭“5·10”中泰事件之所以发生，地方政府决策前没有广泛征询意见，剥夺了当地民众的合法权益，在 2 万民当地民众联名信访之际又没有及时回应，是导致大规模群体性事件的原因之一。

(2)面对环境纠纷之际，反映迟钝甚至偏袒污染型企业，致使事件一发不可收拾。在面对环境污染引发的社会纠纷时地方政府如果能够第一时间响应、第一时间回应、第一时间惩治污染者，强化环境治理和修复，化解社会矛盾纠纷，就可以有效应对，从而避免冲突的扩大化、恶性化发展和惨重代价。然而，从很多重特大环境群体性事件来看，地方政府在面对当地群众

正当诉求之际，生态治理意识不强和应急管理能力不足问题暴露无遗。如东阳画水事件中，村民多次向各级政府反映问题却始终得不到有效解决。究其根本，一是地方政府科学发展意识不强，二是污染型的化工企业与地方政府之间的利益具有一致性。因此，虽然环境污染造成的社会不公问题非常明显，严重侵害了周边群众的生存权、财产权，但地方政府却选择性的忽视了他们的心声，反应迟钝，甚至强力压制当地群众的正当诉求。就在画水事件发生前几天，该镇团委、妇联等发出倡议书，“要坚决与少数扰乱社会正常秩序的不法分子做斗争，并积极劝说少数盲目跟风的人及时回头”；该镇党委政府更是“严正警告那些极少数不法分子悬崖勒马，积极主动配合政府做好工作，否则，对策划、参与、继续制造事端、扰乱社会秩序者一律从重从快予以严惩”。这种忽视群众正当诉求并冠之以“不法分子”的行为违背了基本的社会正义原则，恰如罗尔斯所指出的：“如果正当的非暴力反抗看上去威胁了公民的和谐生活，那么责任不在抗议者那里，而在那些滥用权威和权力的人身上，那些滥用恰恰证明了这种反抗的合法性”。而从危机管理的角度出发，地方政府秉持了一种对立的思维，错失了源头治理的良机，最终导致大规模群体性事件的产生。此次事件参与人数至少万人以上，冲突过程中共 33 名执法人员、3 名群众受伤住院，5 名执法人员重伤，69 辆车子被损毁，这就是社会影响极其恶劣的东阳画水“4·10”事件。其它如长兴天能事件情况基本类似，都属于比较典型的环境群体性事件，教训非常深刻。

二、环境群体性事件的源头治理

——基于“两山”论在浙江实践的分析

实践证明，为了“金山银山”损坏“绿水青山”遗害无穷，教训是非常深刻的。时任中共浙江省委书记习近平对上述几起重大环境群体性事件给予了高度关注，并作了重要指示。他指出，“我们在生态环境方面欠账太多了，如果不从现在起就把这项工作紧紧抓起来，将来付出的代价会更大”：“在生态环境方面欠的债迟还不如早还，早还早主动……，对于环境污染的治理，要不惜用真金白银来还债。”2005年8月，他在安吉天荒坪镇余村调研时明确提出，“生态资源是最宝贵的资源，绿水青山就是金山银山。不要以牺牲环境为代价推动经济增长……要走人与自然和谐发展之路。”可见，习近平当时即对环境污染问题有着非常深刻的认识，这既说明了他强烈的问题意识、忧患意识，也为绿色发展和“生态浙江”建设指明了方向，为从源头上防止、杜绝环境群体性事件提供了思路。

（一）铁腕治污，积极开展生态修复

“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰……，推进生态建设，是功在当代的民心工程、利在千秋的德政工程”。环境污染导致大量的社会不公是导致环境冲突的根源所在，因此，努力解决污染问题，开展生态修复无疑是功在当代的民心工程、利在千秋的德政工程，也是消除环境群体性事件的基础，更是实现源头治理的关键策略。

浙江各地在整治环境污染问题上可谓真正打了一场硬仗、恶仗，其中最典型的的就是浦江的“五水共治”。水晶产业曾是浦江的支柱产业之一，当地曾一度有 22000 多家水晶加工户和企业，每天产生上千吨废渣，导致县域内 85% 的溪流被严重污染，90% 以上是“牛奶河”。浦江因此被评为“浙江卫生环境最差县”，社会不满情绪滋长、纠纷和冲突不断，“环境质量全省最差、信访量全省最多、违章建筑全省最多”成为浦江的新“三座大山”。2012 年该县以壮士断腕的精神和破釜沉舟的勇气强势推进“五水共治”，真正做到了“敢于担当”、“义无反顾”，“像一名战士那样去战斗！”最终取得了非常好的治理效果。

据统计，在治水中该县累计关停取缔水晶加工户 19547 家，关停率超过 88%；印染、造纸、化工三大行业关停率达 55%；关停低小散养殖场 461 家。2014 年开始，浦江境内 577 条河流，全面摘掉了垃圾河的帽子，所有的“牛奶河”、黑臭河全都消除。而且生态环境的好转还使得浦江信访总量呈连续下降态势，2013 年信访量下降 50%，2014 年在 2013 年的基础上又下降了 33.5%，社会矛盾纠纷也随之明显下降，可谓真正实现了环境群体性事件的源头治理。

（二）创新驱动，走经济生态化的绿色发展之路

“杀鸡取卵、竭泽而渔的发展是不会长久的”，“要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念”。坚

持经济发展与生态保护并重的科学发展原则，走绿色发展、创新发展之路，防止污染的出现才是环境群体性事件的治本之策。在习近平的领导下，浙江早在 2003 年就制订了《浙江省生态省建设总体规划纲要》，对推进生态建设作了长期的战略规划。

10 多年来，从“八八战略”到“两美”浙江建设，浙江始终坚持不懈地推进生态省建设，把浙江建设成了经济繁荣、山川秀美、社会文明的生态省。截止 2014 年，浙江已累计建成国家级生态县 16 个，国家环境保护模范城市 8 个，国家级生态乡镇 581 个，省级生态县 57 个，省级环保模范城市 10 个，省级生态乡镇 1038 个。可见，“两山”科学论断驱使浙江大力推进生态文明建设，引领浙江率先走上了绿色发展之路，取得了显著成效。浙江绿色发展的措施主要有：

1. 创新驱动，发展生态工业，坚定走可持续发展之路

要实现经济生态化的目标必须走绿色发展、创新发展之路，而创新发展又必须依赖科技创新，这是一项必须由政府、企业和公众长期努力的事业。浙江加快了对传统产业改造的步伐，淘汰落后产能，“腾笼换鸟”、“凤凰涅槃”，使传统产业从传统型、手工型、粗放型向规模型、科技型、品牌型的集约化、规模化生产转变，重点培育和引导发展节能与新能源汽车、环保设备制造和综合服务产业，促进节能环保低碳技术及产业成为新增长点，真正实现高效、低碳、清洁。如新昌县经过 10 年左右的创新驱动，生态工业强势崛起。2005 年群体性事件的“主角”—京新药业走上科技创新之路，销售占比中，原料药从 70% 降到 46%，成品药则从 30% 升到 54%；通过技术创新，浙江制药从原料到成品的转化率接近百分百，污水日排放量从 3500 吨减到 500 吨，产能却扩大了 20 倍。新昌的生态发展可谓屡创奇迹，实现了经济效益、社会效益和生态效益的有机融合，该县用 11 年时间，实现了从全省次贫县到全国百强县的跨越，用 8 年时间，实现了从浙江省重点污染县到国家级生态县的跨越，不能不令人为之侧目。而优美舒适的人居环境，安全可靠的绿色产品，人民群众安居乐业，这些要素的叠加无疑从源头上有效的消除了环境群体性事件产生的土壤，可谓真正的源头治理。

2. 大力发展循环经济，实现节约发展、低碳发展、清洁发展

浙江积极促进资源节约与综合利用，把发展循环经济作为践行“两山”科学论断的重要举措，在重点产业和重点企业深入开展清洁生产、节能降耗和综合循环再利用。如宁海等市县企业内小循环、园区内中循环及社会内大循环的循环发展模式、龙泉的“畜牧业循环经济模式”引领多元产业共同发展都取得了显著成效。近些年，全省规模以上工业企业能源消费比和单位工业增加值能耗都出现不同程度的下降（详见图 2），节约型社会、环境友好型社会建设取得了新成效，在经济可持续发展的基础上实现了天蓝、地绿、水净、民富、人与自然和谐共荣。

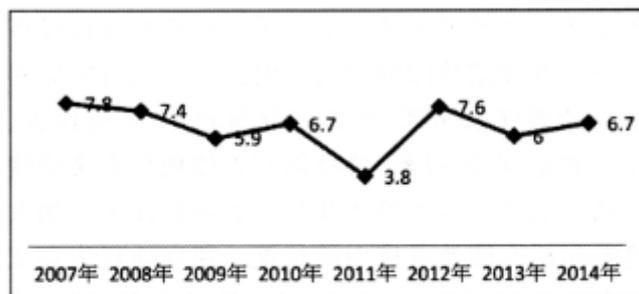


图 2 近些年浙江规模以上工业企业
增加值能耗降幅

数据来源：浙江省历年国民经济和社会发展统计公报

（三）发展绿色经济，走生态经济化的文明发展之路

“小康全面不全面，生态环境质量是关键”，实践“两山”论，守住绿水青山只是第一步，更重要的是努力把绿水青山变成金山银山。因此，如何创新发展思路，充分发挥、挖掘绿水青山的经济社会效益，切实做到经济效益、社会效益、生态效益同步提升，对实现社会和谐就显得尤为重要。生态保护不仅仅是保护，生态保护最终的落脚点是科学发展，即通过科学的规划、有序的开发，坚定地走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局，建设山水秀美、人民生活幸福安康的美丽浙江。

这就必然要求我们发挥山水资源优势，培育生态产业、生态养老、养生、健康等生态经济新业态。一是大力推进生态产业化，如龙泉的高山蔬菜、金观音茶、灵芝、香菇等产业的培育与发展，“山上浙江”建设已颇有成效；安吉充分挖掘生态产业的经济潜能，“一竿毛竹富了一县农民，一片叶子富了一方百姓，一把转椅富了一方经济”，当地的竹子、白茶和转椅三大生态绿色产业让安吉农村经济实现了腾飞。二是大力推进“中国美丽乡村”建设，推进生态产业发展。如湖州德清等地建成了莫干山异国风情观光带、环太湖风情示范带等16条美丽乡村示范带，打响了美丽乡村的全国品牌。这些美丽乡村不仅山清水秀、苍翠欲滴，人与自然相得益彰，而且人民群众生活幸福安康、怡然自得，宛如世外桃源。淳安的生态观光产业、生态休闲产业、生态养老产业的发展模式，也各具特色、各有所长、各显其能，在生态产业发展和生态

富民方面走出了真正的文明发展之路。从统计数据来看，2014年浙江全省林业行业总产值达到4186.7亿元，全省农村居民仅人均林业纯收入就达到3219元，林业对林农增收的贡献率达22.8%，全省以约占全国2%的林地面积创造了占全国8%的林业总产值，实现了从森林资源小省向林业产业大省的跨越，有力地促进了绿色增长，成为生态与经济辩证发展最生动的诠释。习总书记当年提出“两山”论所在地的余村旅游年收入已达到1500万，2014年该村人均收入突破25000元，是10年前的5倍之多。可见，生态经济化让当地群众享受到了生态建设带来的红利，可谓真正把绿水青山变成了金山银山。

三、研究结论与进一步的启示

“良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”，近些年全国各地包括浙江暴发了大量的环境群体性事件，纵观这些事件可以发现其中具有一些共同的特点和演变过程。突出的环境污染问题以及由此导致的社会不公，侵害了民众最普遍的民生福祉，是导致环境冲突的根源所在。从危机管理的角度出发，源头治理无疑是上佳策略。浙江这十余年来在实践“两山”思想方面作了大量卓有成效的探索，从全面加强生态省建设、推出绿色GDP考核，到以“壮士断腕、破釜沉舟”般的决心开展生态修复，积极引导、推进产业转型升级，实现经济的生态化，再到大力发展生态产业，走创新、绿色、协调、开放、共享发展的文明之路，把绿水青山转变成金山银山，实现了人与自然、人与人、人与社会的和谐。这些探索不仅是从源头上防止环境群体性事件的有力举措，而且也对浙江包括全国今后如何更好更快的发展有着积极的意义。笔者认为其启示主要有：

（一）杜绝环境污染与生态修复是消除环境群体性事件的坚实基础

“生态建设和生态保护是功在当代的民心工程、利在千秋的德政工程”，要消除环境群体性事件显然必须抓好生态建设和生态保护这项民心工程和德政工程。首要的一点是绝不能以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长，必须“把生态环境保护放在更加突出位置，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境……不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利”；绝不能走先污染后治理的老路、弯路，而是要走生态文明建设的新路。而且必须牢记生态破坏必然遗害无穷的深刻教训，彻底扭转“唯GDP论英雄”的发展导向。其次，必须积极开展生态修复。要以铁一般的手腕整治和坚决关停“低散小”的污染型企业，以解决损害群众健康的突出环境问题为重点，从根源上去消除环境群体性事件产生的基础。唯有这样，才能为环境群体性事件的源头治理打下扎实的基础。

让人民群众在山清水秀的生态环境中安居乐业是根本“民心是最大的政治，公平是最强的力量”。历史已雄辩的证明，凡是人民群众利益得到切实保障和实现的，社会就比较稳定和谐；凡是人民群众生活在水深火热之中的，社会就必然动荡不安。当前我国发生的大量环境群体性事件根源于社会不公以及显著失衡的社会结构和治理结构，究其根本还是人民群众的利益被侵害，权益被践踏。因此，根本措施还在于改善治理结构，确保人民群众的主体地位，尊重人民群众的基本权利，实现人民群众的根本利益，走普惠发展、共享发展之路。这是消除环境群体性事件的不二法宝，也是根本策略。新昌、浦江等地的实践更是证明，生态修复好了，实现了天蓝、水净、地绿、民富，人民群众在山清水秀的生态环境中过上了物质富裕、精神富有、身心愉悦、幸福安康、尊严体面的生活，即实现了全面小康，那么群体性事件也就自然而然的消失了。而这也是“两山”思想在浙江生动实践的突出意义，对消除环境群体性事件的最大启发所在。

环境群体性事件治理关键在于预防控

2011年、2012年和2014年浙江又分别发生了嘉兴海宁抗污染、镇海炼化和余杭中泰事件，可见，虽然美丽浙江建设取得了显著成效，但不容否认的是，局部地区的生态问题仍然还有反复，环境群体性事件难以彻底消除。因此，我们必须明白“生态环境保护是一个长期任务”，必须建立长效机制，要久久为功。诚如习近平提出的，“关键是要提升运用制度治理国家的能力”，长效机制说到底就是提升运用制度应对和治理环境群体性事件的能力。笔者认为，这种长效机制主要有以下几方面：

1. 建立健全生态保护的长效机制。首先，应强化生态保护立法，建立最严格的生态保护制度，完善经济社会发展考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的错误倾向，与时俱进的完善政府绩效评估体系，加快把资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系，加大这些指标在绩效考核中的权重，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制，使之成为推进生态文明建设的重要导向和约束，使生态保护和绿色发展制度化、规范化、法治化。而且，必须树立“生态红线”的生态安全观，强调生态保护的底线，“在生态环境保护问题上，就是要不能越雷池一步，否则就要受到惩罚”。

2. 完善环境群体性事件预防的长效机制。不少案例表明，地方政府的公共政策成为社会稳定源头治理之关键，要有效的解决当前中国的环境冲突问题，应对转型期高风险的大规模环境群体性事件，关键点还是在于公共政策的转型，即从封闭、僵化、政府排他型、独断型政策向开放、灵活、公众参与型、协商型政策转变，把解决环境冲突的关口尽可能前移、重心尽可能下移，贴近民意、贴近民生，夯实环境群体性事件治理的合法性基础而且，对重大项目必须扎紧环评与风险评估的口子，如完善重大项目社会风险评估、环境评估制度和环境群体性事件的预防预警机制，更敏锐的捕捉源头治理的良机，及早发现和排查环境群体性事件的潜在风险；强化预防控制能力，及早预防、化解、控制，把苗头性迹象或潜在风险消除在萌芽状态，使之制度化、长效化，从而提升各级政府应对突发事件的源头治理能力。

3. 创新社会协同，建设“人人共享，普遍受益”的美好社会。对生态问题的复杂性必须要有高度认识，生态治理和生态文明建设必须强调社会协同，坚持多策并举、多管齐下、多地联动，甚至需要动员一切可以动员的力量，发动全社会共同参与生态发展必须依靠人民，同理，生态发展的成果也应由人民共享，从而建设“人人共享，普遍受益”的美好社会并使之代代相继，源远流长。