

当前浙江环境纠纷及群体性事件研究

钟其

【提要】环境纠纷及群体性事件已成为影响当前社会稳定的重要因素。本研究主要以本世纪来浙江省相关事件为范例来进行分析，认为当前浙江省环境纠纷及群体性事件情况总体上不容乐观。并以为环境纠纷及群体性事件的原因，主要是社会成员的基本生存环境受到严重威胁，地方政府片面追求经济发展，公众环境权利意识勃兴但缺乏流畅有效的环境权利保护和参与机制，企业肆意追求利润并忽视企业社会责任等。同时认为未来环境纠纷及群体性事件将出现以下趋势：总体上将不断增多，其中预防性事件将为普遍；规模化、对抗性趋势将有所增强；与信息科技发展的结合会更加紧密；社会中层成员逐渐成为主力。

【关键词】环境纠纷 环境群体性事件 浙江

一、问题缘起及理论回溯

随着人民群众生活质量的提高、生态环境意识的增强，对生活环境的标准和要求也会越来越高，环境污染问题日益成为公众普遍关注的热点。基于各类环境污染的投诉呈逐年上升的趋势，因污染事件造成的环境纠纷逐渐增多，甚至因此引发的群众与企业对立、群众与政府对抗的事件也不断出现和蔓延，严重威胁着社会稳定。有数据表明，目前我国社会已经进入了环境纠纷及群体性事件的多发期。根据对 1995—2006 年我国环境纠纷状况的不完全统计，1995 年群众来信总数是 58678 封，到了 2006 年，群众的来信总数已经达到了 616122 封，十余年间，环境信访的数量增长了 10 倍之多。而这些环境信访问题如果得不到合理的解决，大多数都有转化为环境纠纷甚至群体性事件的可能。如广东在 2000—2004 年共发生群体性事件 16523 起，其中因信访问题得不到妥善解决而诱发的群体性事件有 10285 起，占 62.2%。^①

然而，当前学界对于环境纠纷及群体性事件的研究和分析还相对欠缺，无论是专门针对环境纠纷群体性事件的研究还是基于群体性事件分析时附带的环境纠纷及群体性事件分析，都比较缺乏。因此，全面审视关注环境污染事件引发的环境纠纷及群体性事件，已颇为必要。本研究主要以本世纪以来浙江省发生的环境纠纷特别是环境群体性事件为范例来进行研判和分析。

二、浙江省环境纠纷以及群体性事件现状

本世纪以来，浙江省的环境纠纷及群体性事件情况也不容乐观。浙江省内各地因环境污染导致的环境投诉、环境信访、环境纠纷以及环境群体性事件也呈增长之势，甚至曾在某些阶段集中暴发。据统计，1998—2008 年浙江省环境信访不断增长，其中来信信访数量在 1998 年约有 1.41 万封，而到了 2008 年，则达到了 7.08 万封，十余年间增长了六倍多，上访人员批次则维持在高水平（见下表）。而据浙江省环保局内部统计，仅 2007 年，浙江省全省环保系统共收到群众来信 9663 封，电子邮件 5663 封，接听电话 56780 个，群众来访 4114 批次，来访人员 7884 人。根据日常监管、群众投诉等情况，全省共立案 11707 件环境违法案件。全省共发生环境突发事件 80 起，比 2006 年增加 21 起，其中水污染事件 40 件，大气污染事件 20 件，其它污染事件 20 件，直接经济损失 111.2 万元，导致较大规模群体性事件 2 起，死亡 3 人。事实上，自 2005 年以来，因环境问题而引发的大规模群体事件在部分地区特别是农村地区集中爆发，环保纠纷成为继征地、拆迁矛盾之后又一容易引起群体性事件、影响社会稳定的新因素。

作者钟其，男，浙江省社会科学院调研中心副研究员（杭州 310007）。

①郑杭生：《减缩代价与增促进步：社会学及其深层理念》，北京：北京师范大学出版社，2007 年，第 198 页。

1998—2008 年浙江省环境信访状况表

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
来信 数量 (万封)	1.41	2.59	2.73	4.42	3.37	3.39	4.45	6.31	6.95	7.08
上访 批次 (万次)	0.40	0.48	0.44	0.54	0.43	0.51	—	—	—	0.41

近几年来，浙江省因为环境污染而引发的较大规模的群体性事件主要有以下几例：2005 年金华东阳画水镇事件；绍兴新昌药厂污染事件；湖州长兴蓄电池厂污染事件；2008 年舟山定海和邦化工厂污染事件。由此，全面了解浙江省环境受损群体，切实解决环境污染问题，充分关注因为环境污染而引发的环境纠纷及群体性事件，有效化解人民内部矛盾，预防环境纠纷及群体性事件的发生与发展，已经是当前政府维护社会稳定工作的重要内容，必须引起有关部门的重视。

三、浙江省环境纠纷以及群体性事件的成因分析

因环境污染而引发的环境纠纷及群体性事件一般都有一个长期矛盾累积和发展的过程。从直观上看，这些环境纠纷及群体性事件往往是这样产生的，即由于事发区域环境污染的不断加重或者恶化，区域社会成员的正当环境权益受到了严重侵害；同时，社会成员为了维护自己正当的环境权益，在环境纠纷及群体性事件发生前，一般都是经历了合理诉求、理性维权的过程，但这些诉求没有得到有关方面及时和有效的回应。其合法和正当的环境权益没有得到满足，由此不满情绪开始累积，而后在一定的时间和场景下爆发环境纠纷甚至群体性事件。具体分析，有以下几大原因：

（一）社会成员的基本生存环境受到严重威胁

环境纠纷及群体性事件的发生原因虽然千差万别，但是最根本的原因只有一条，就是环境污染危及到了社会成员的基本生存环境。事实上，如果不是环境污染问题非常严重，甚至危及到了社会成员的基本生存权利，环境受损者也不会起来进行抗议。因为基于在当下中国社会的体制，进行此类行动和抗议的风险是非常之大的。无论是 2005 年金华东阳画水镇事件、绍兴新昌药品污染事件、湖州长兴蓄电池厂污染事件，还是 2008 年舟山定海和邦化工厂污染事件，都是该区域内社会成员的基本生存权利受到严重威胁后出现的。

单举一例，如 2005 年绍兴新昌药厂污染事件。新昌是浙江省著名的制药业基地之一，但药品生产在带来经济发展的同时，也使得当地的环境污染非常严重。作为新昌母亲河的新昌江的污染问题就是明证，1997 年为Ⅳ类，1998 年为Ⅴ类，1999 年以后则是劣Ⅴ类；并且在抽取的水样中，验出的有机化合物达 22 种。2005 年引发冲突的京新药业原料厂，工厂刚投产不久，附近的多个村庄的井水就无法饮用；靠近沟渠的水稻也经常被熏死，一些村民不敢食用自家田里收获的稻米，田螺、青蛙，甚至连生命力较强的蚂蟥都逐渐绝迹。而工厂排放的气体更是让村民防不胜防。同时，工厂附近的村庄各种疾病流行，特别是肝病，其中黄泥桥村 35—45 岁人口中患肝病者高达 50%。面对基本生存受严重侵害的局面，逾万名农民开始行动来抗议药厂污染环境，他们宣称“宁愿被打死也不愿被熏死”。

（二）地方政府片面追求经济发展而忽视环境保护问题

地方政府片面追求以 GDP 为代表的经济发展，忽视环境保护问题是环境纠纷及群体性事件不断发生的关键原因。虽然自从新世纪以来，中央政府开始树立和落实全面、协调、可持续发展的科学发展观，否定了片面追求 GDP 增长的发展模式；而浙江省政府也开始考虑将计入环保等方面损失的“绿色 GDP”纳入其经济统计体系。但是对于地方政府而言，如何促进经济发展依然是最为主要的挑战和压力，因为实现一定 GDP 总量，扩大政府税收财源以及实现赶超、完成上级任务等诸般任务都是需要经济发展来作为铺垫。在这种状况下，当本地的经济发展、GDP 的增长与环境污染的治理发生冲突时，某些地方就保前者，弃后者。同时，地方政府依然把推动投资和增长当作首要任务，并在现实中表现得更加亲近资本和商人，而远离一般的民众，并为了满足自己以及前者的利益而不惜牺牲后者的利益以及平等、正义等原则。极端者，则体现出典型的“环境污染保护主义”，即为追求一时的经济发展，漠视人民群众的健康，甚至充当违法排污企业的保护伞。这在东阳画水镇事件中表现得尤其明显。

在巨大的经济动力驱动下，地方政府的“环境污染保护主义”就难免体现出来，甚至贯穿于从企业建立到环境污染致害，最后到引发环境纠纷及群体性事件的全过程。一方面，因为追求经济增长，政府对于可能造成环境污染的企业设立审批存在一定的宽松，甚至根本不要求做严格的环境影响评价审查，相关手续违法。另一方面，在发现环境污染企业有违法排污或造成污染后，政府的处置力度严重不足，表现出“行政不作为”。由此可见，在这种片面追求经济发展而忽视环境保护的氛围下，即使当环境污染造成明显的侵害后果后，作为受害者的环境受损者要求制止环境污染的正当诉求也得不到地方政府的有效支持，赔偿要求也得不到相应满足。因此，在地方民众看来，除非酿成比较重大的“恶性事件”而涉及到政治和社会稳定，否则其正当和合理的环境权利和利益诉求一般不太容易受到应有的重视。

（三）公众环境权利意识勃兴，但缺乏流畅有效的环境权利保护和参与机制

公众环境权利意识勃兴，但缺乏流畅有效的的环境权利保护和参与机制，例如信息渠道、诉求平台和行动机制是当前环境纠纷及群体性事件发生的重要原因。随着经济社会的快速发展，人民物质生活水平不断改善，社会成员会越来越关心环境保护问题。面对大气污染、水质恶化、土壤贫瘠化、能源枯竭、生物多样性减少等一系列资源环境问题，人们开始关注在维护生存权的同时将环境权利纳入视野。调查显示，社会成员的个人月收入和家庭人均月收入两个指标都与环境意识有着某种程度的正相关。^①但是在当前社会现实中，社会成员缺乏流畅有效的环境权利保护和参与机制。

虽然国家法律中不乏一些环境保护和参与权利的规定，但是并不完善：一是当前环境信息公开的内容范围过窄，不利于社会成员主张环保和参与。事实上环境信息获得量的多少决定了社会成员环境权利保护和参与的程度高低。当前，政府对环境信息的公示方面还远远不能满足社会成员的需求。现行的环境公开制度公开的主要是公共信息，即向社会发布的环境信息，如环境状况公报，空气质量周（日）报等，范围相当狭窄，难以满足公众的需要。同时，当前的环境法律法规虽然对保障社会成员获得环境信息、促进社会成员参与决策等方面作了一些原则性规定，并不完整和明确，并且这些规定的环境权利的实现，更缺少有效的程序和制度保障。二是社会成员主张环境权利和参与环境保护的形式和渠道单一，不利于社会成员合理维权。当前社会成员对于环境权利的保护和参与，大多属于末端参与，即基本是对环境污染与破坏后的参与。事实上，除《环境影响评价法》对公众的预案参与阶段作出规定外，国家法律都没有明确具体地规定公众全方位参与环境保护的途径、方式，以什么方式、形式参与国家环境的预测和决策过程，参与环境管理过程以及环境保护制度实施过程。三是缺乏社会成员申请调查、提起环境公益诉讼等措施规定。环境公益诉讼是社会成员参与环境保护和管理的重要途径之一，是指任何公民、社会团体、国家机关为了社会公共利益，制止环境破坏行为，都可以以自己的名义，向国家司法机关提起诉讼。只有赋予社会成员环境诉讼权，利用法律的威慑力，才能在一定程度上减少环境违法行为。而我国现行法律中，唯有直接的受害人才有权提起民事诉讼，这对于其他社会成员有效监督环境违法行为并无实质性的权利。

^①洪大用：《公众环境意识的测量与分析》，郑杭生，李路路编：《中国社会发展研究报告 2005——走向更加和谐的社会》，北京：中国人民大学出版社，2005 年，第 78 页。

（四）企业片面追求利润，放弃或者忽视应该承担的企业社会责任

当前中国社会中，企业片面追求利润，放弃或者忽视其应该承担的企业社会责任也是导致环境污染，进而产生环境纠纷及群体性事件的重要原因。事实上，一个没有社会责任意识的企业不可能持续发展，而一个缺少社会责任意识的企业的社会也不可能健康和谐地发展。当前，随着包括浙江省经济的高速增长导致企业的快速发展，自然资源短缺、环境污染问题、劳资关系紧张带来的负面影响不断显现。而企业造成严重的环境污染等问题，显示出企业作为市场经济的主体，其行为并没有在公认的企业社会责任下加以规范。考察浙江省发生的环境纠纷及群体性事件，其背后都是或多或少地有着企业追求利润而放弃或忽视企业社会责任的影子。当前，企业社会责任的缺乏已经成为环境污染乃至引发环境纠纷及群体性事件的重要原因。

四、浙江省环境纠纷以及群体性事件的趋势判断

根据当前浙江省经济社会发展的普遍趋势，社会成员环境意识的增长判断以及环境纠纷及群体性事件自身的特性和发展规律等因素，未来环境纠纷及群体性事件将随着浙江省经济社会的不断转型和变革，出现以下发展趋势：

（一）环境纠纷及群体性事件总体上将不断增多，其中预防性环境群体性事件将更加普遍

未来环境纠纷及群体性事件总体上将呈进一步增多的趋势，主要体现在以下两个方面。一方面，近年来浙江省内各地因环境污染导致的环境投诉、环境信访、环境纠纷以及环境群体性事件一直呈增长之势，环保纠纷等环境污染而导致的矛盾和纠纷容易在一定时间内集中暴发。另一方面，随着经济社会的不断发展进步，人民群众对自身所生存的基本生活环境的标准和要求也会越来越高，环境问题日益成为公众日常社会生活中普遍关注的热点问题。按照这种判断和趋势来进行分析，在未来，无论是浙江省还是全国，有关环境污染以及环境纠纷等引发的环境群体性事件都将在总体上进一步增多。并且，由于环境纠纷及群体性事件非常复杂，往往与征地拆迁等其他问题搅在一起，这有可能使之在未来社会中成为其他社会矛盾和问题的集中爆发的突破口。

同时，在未来环境纠纷及群体性事件发展中，预防性环境群体性事件将更加普遍。就理论上讲，环境群体性事件一般可以分为两类，一是反应型环境群体性事件，主要指由于既成事实的污染导致的环境群体性事件；二是预防性环境群体性事件，这是指对可能会产生的污染而进行的抵制性的环境群体性事件。当前，无论是浙江区域内发生的环境群体性事件，还是全国范围内发生的环境群体性事件中，这两种环境群体性事件的类型都存在，不过反应型的环境群体性事件仍然是居于主流。就浙江省而言，2005 年发生的几起环境群体性事件，基本上都是反应型环境群体性事件；不过，2008 年发生的舟山定海和邦化工厂污染事件，兼有反应型环境群体性事件和预防性的环境群体性事件的特性。2010 年 3 月，杭州绿城翡翠城以及西溪湿地周边居民抵抗华立医药园建设事件就是显著的预防性环境群体性事件。未来随着社会成员环境意识的不断提高，会更加严肃地对待基本生存环境，如果政府不能够有效解决环境污染问题，确保社会大众的可靠生存环境，那么预防性环境群体性事件将有可能更加普遍。

（二）环境纠纷特别是群体性事件规模化、对抗性趋势将有所增强

当前，无论是浙江区域内还是全国范围中，规模较大的重大环境群体性事件都已经开始出现。对于群体性事件的规模认定，虽然各地政府的规定有所不同，但都有相对比较严格的界定。按照《浙江省预防和处置群体性事件实施办法》的规定：参与人数在 5 人以上、10 人以下，为一般群体性事件；参与人数在 10 人以上（含 10 人）、30 人以下，为较大群体性事件；参与人数在 30 人以上（含 30 人）、300 人以下，为重大群体性事件；参与人数在 300 人以上（含 300 人），为特别重大群体性事件。相对于一般性群体性事件，一些重大环境群体性事件虽然次数少，但是由于其影响极大，爆发后社会危害性很大，对社会稳定的影响也比较深远。就浙江区域而言，目前的环境群体性事件的发展已经出现了规模较大的重大群体性事件，有些事件人数都在数百或上千人以上，属于典型的重大环境群体性事件，严重冲击到当地生产秩序，威胁社会稳定。

同时，环境纠纷及群体性事件除了规模化趋势明显外，对抗性也逐渐增强，甚至出现了暴力化对抗性的趋势。“尤其值得注意的是，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。”^①浙江区域内发生的几次重大环境群体性事件，都出现了暴力对抗的趋势，这是非常值得我们警惕的。例如在 2005 年金华东阳画水镇事件中，数千名干群发生冲突，造成 100 多名干部和群众受伤；在 2005 年绍兴新昌药厂污染事件中，数百名村民除了冲击邻县一家污染严重的制药企业，还与警察发生冲突；在 2005 年湖州长兴蓄电池厂污染事件中，长兴县数千群众也与警方发生冲突，双方互掷石块和催泪弹，有多人受伤，两辆警车被毁；在 2008 年的舟山定海和邦化工厂污染事件中，当地近千村民前去化工厂抗议，并引起警民冲突，导致多人受伤。因为环境污染引发的群体性事件具有一定的社会危害性，但是其往往具有一定的正当性和合理性。作为地方政府，必须高度重视环境问题，同时为防止环境矛盾激化，应该保持克制，慎用警力，以劝说、切实解决污染问题为主；而作为民众也要保持克制，寻求以合理途径解决环境纠纷。

（三）环境纠纷及群体性事件与信息科技的发展将结合的更加紧密

当前，随着信息科技的高速发展，在群体性事件中，手机短信、网络平台等信息科技的作用越来越明显，这在环境纠纷及群体性事件中也表现地淋漓尽致。以此推测，在不远的未来，环境纠纷及群体性事件将与信息科技结合得更加紧密。随着网民人数的剧增，环境纠纷及群体性事件因为结合了新兴科技而更容易被有效动员起来，因为以网络为基础的动员比传统的以传单和口耳相传的形式更加有效和简易。同时，基于特定的社会背景，在当前，年轻的网友是比较容易受到网络中其他网友的影响，从而被网络上的不满情绪所感染。此外，随着社会的不断进步，社会成员对于生存环境问题开始日益关注，使环境问题逐渐成为社会关注的焦点问题。综合上述的这些因素，未来以网络为平台来动员的环境纠纷及群体性事件将可能急剧增加。

事实上，在近年来的环境纠纷及群体性事件中，完全可以观察到以网络、手机短信等信息科技产物被广泛运用在具体的动员与宣传的过程中。就全国而言，象厦门 PX 事件，手机短信在动员群众游行起到了决定性的作用。在浙江区域内，近年来发生的环境纠纷及群体性事件也逐渐出现了利用网络平台和手机短信进行动员的趋势。

（四）社会中层成员逐渐成为环境纠纷及群体性事件的主力

按照社会学理论，随着工业化和后工业化的发展，社会中层成员即中产阶级队伍的不断壮大，鉴于自身的属性，这一阶层能够发挥社会稳定力量的作用。然而，在当前，特别是在环境纠纷及群体性事件中，这一阶层却发挥着与经典理论相反的作用：社会中层人员逐渐成为一系列环境纠纷及群体性事件的主要组织和参与者。由于这一阶层的公民素质较高，民主意识、法制意识较强，参与和表达利益的方式也较理性。就全国而言，厦门“PX”事件（政府要在厦门建立 PX 重大化工项目—市民担忧环境生态—环保专家与部分市民诉求政府—未果—散步—较理性解决）、上海沪杭磁悬浮工程事件（政府准备建设沪杭磁悬浮项目—市民担心环境质量—散步—较理性解决）都以社会中层成员为参与主体。就浙江省而言，2010 年，杭州绿城翡翠城以及西溪湿地周边居民抵抗华立医药园建设事件，参与主体也是社会中层人员。这些社会中层人员参与的环境纠纷及群体性事件往往以“散步”、“喝茶”和“集体休息”等形式表达自己的利益，我们应该让农民、工人等弱势群体也可以通过“散步”、“喝茶”、“集体购物”等较为温和理性的方式来表达他们的利益。

结 语

因环境污染问题引发的环境纠纷及群体性事件是在经济社会发展中产生，也必然要在经济社会发展中得到解决。并且经济社会的发展是一个逐步地从较低阶段走向较高阶段的过程，没有哪一个阶段是永恒的。因此，要预防环境纠纷及群体性事件，必须对经济社会发展和生态环境等关联问题进行全面和彻底的思考以寻求相应的应对之策，即需要我们全面反思当前的经济社会发展模式，加快转变经济增长方式，努力推进资源节约型、环境友好型社会建设，减轻经济社会发展对于生态环境的损害；同时，要切实改变现行的政府考核和评价机制，加强政府环境保护责任，完善法律制度建设，强化生态环境法治；还有，需要畅通民众环保诉求途径，搭建环保活动平台、促进公众参与生态环境建设；此外，也要进一步加强企业社会责任建设，提高企

业环境保护意识。等等。