

论环境群体性事件的趋势、原因与应对

——基于浙江的分析

毕慧

【摘要】近年来,浙江省已经成为全国环境纷争和环境群体性事件的重灾区之一。浙江环境群体性事件在地域、类型、诉求目标、动员手段和性质上呈现出一些新的发展趋势。浙江环境群体性事件产生的主要原因有:民众的权益维护与风险预防、地方政府价值偏差导致的环境治理能力弱化、利益表达和解决机制失效等。环境群体性事件应该构建“预防——解决——根治”一体化的应对机制,具体内容包括:以信息公开、严格环评和稳评为导向的预防机制;以协商、法律解决、舆情治理和责任保险为内容的解决机制;以改变角色、重塑信任和强化项目企业社会责任为指向的根治机制等。

【关键词】浙江;环境群体性事件;趋势;应对机制

一、问题的提出

目前,我国在“环境方面正处于敏感时期”。^①环境纠纷成为继征地拆迁和劳资纠纷之后又一个容易引起群体性事件、影响社会稳定的新因素。环境群体性事件的规模不断扩大,表现形式趋于激烈,造成的后果和影响也越来越严重。同时,由于环境群体性事件发生的原因非常复杂,往往与其它矛盾和因素搅在一起,这有可能使之在未来的一段时期内成为社会问题的集中爆发的突破口。如何构建环境群体性事件的应对机制,从而走出“多输”^②的困局已经成为当前我国社会治理中亟需解决的重大理论和实践问题。本文以浙江发生的环境群体性事件为分析对象,总结环境群体性事件的发展趋势,分析其产生的原因,并对如何构建应对机制给出初步的思考。

二、浙江环境群体性事件的发展趋势

近年来,浙江省已经成为全国环境纷争和环境群体性事件的重灾区之一。据省环保厅统计,2013年环保系统共受理各类信访59559件,比2012年(49026件)上升21.48%,2014年共受理各类信访89781件,比2013年上升50.74%。因环境而引发的较大规模的群体性事件主要有:杭州“中泰事件”、宁波镇海“PX项目事件”、嘉兴海宁“晶科能源事件”、舟山定海“和邦化工事件”等。这些环境群体性事件严重冲击到事发地的生产生活秩序,威胁社会稳定。2005年4月10日,浙江东阳画水镇农民因化工园区污染纠纷与东阳市综合执法队发生冲突的事件——已经成为学界公认具有影响力的全国第一起环境群体性事件。通过对10年来浙江所发生的多起典型环境群体性事件的全面分析,可以看出,浙江环境群体性事件在地域上、类型上、诉求目标上、动员手段上和性质上呈现出一些新的发展趋势。

在环境群体性事件发生的地域上,出现了从“村落乡镇”向“城市社区”发展的趋势。一直以来,农村成为浙江环境群体性事件的多发地,如绍兴“新昌药厂事件”、湖州“长兴蓄电池厂事件”等。随着浙江工业化和后工业化的发展,在发生地域上,环境群体性事件开始向城市社区转移。如杭州“中泰事件”、宁波镇海“PX项目事件”等。

在环境群体性事件的具体类型上,出现了从“救济型”向“预防型”发展的趋势。救济型主要指由于既成事实的污染导致的环境群体性事件,而预防型是指项目尚未启动或未建成,获知信息的民众基于预期利益受损而聚集抗议发生的环境群体性事

件。如，嘉兴桐乡“汇泰科技事件”等属于“救济型”环境群体性事件，而杭州“华立医药园事件”等则属于典型的“预防型”环境群体性事件。从发展趋势上看，随着社会公众环保权利意识的不断提高，会更多关注自身所生存的环境，预防型将成为浙江环境群体性事件的主要形态。

在环境群体性事件的诉求目标上，出现了从“利益表达”向“不满宣泄”发展的趋势。利益冲突是环境群体性事件原发性的基础，比如，在东阳市“画水镇事件”中，化工企业排出大量的废气、废水，严重污染了当地生产和生活环境，村民的抗争成为一种利益争取方式。2012 年以来，浙江环境群体性事件的发生和升级，不仅取决于环境破坏与污染程度这一社会事实，而且受到底层社会民众的“公道”和“正义”诉求以及相对“受剥夺感”等文化和心理因素的深刻影响。^③比如，杭州“中泰事件”就呈现出“广场集聚”的特点，“维权”行为表现出了向社会宣泄事件转化的趋势。

在环境群体性事件的动员手段上，出现了从“传统联络”到“现代信息手段”发展的趋势。随着现代信息科技的广泛应用，特别是互联网扩大了普通民众启动环境抗争的社会资本，凸显并提升了他们的环境抗争能力。^④在近年来浙江发生的环境纠纷及群体性事件中，可以观察到网络、短信、微博、微信等信息手段被广泛运用于动员与宣传之中。比如，在宁波“PX 项目事件”中，实施集体行动前参与群体内部通过网络、手机短信等通讯平台保持信息的持续交换，实现了群体内部的行为基本保持一致并相互协作。

在环境群体性事件的性质上，出现了从零散性、自发性向规模化、组织化发展的趋势。浙江环境群体性事件参与人数规模大都在数百或上千人以上，属于典型的重大环境群体性事件。“组织性”对于抗争的效率和持久性都有重要影响，在一些事件中出现了统一的佩饰和口号，显示出组织性在增强。比如，在舟山定海“和邦化工事件”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。^⑤

三、浙江环境群体性事件产生的原因分析

作为一种时代的、社会的集体心灵之痛，浙江环境群体性事件的产生有复杂的主客观因素，其主要原因有以下几个方面：

其一，权益维护与风险预防的混合作用。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，就是环境污染或者潜在的环境危险危及到了民众的环境权益甚至是环境基本生存权。同时，遭到反对的建设项目实质上牵扯到征地拆迁、房产升值预期受损等诸多复杂的利益诉求，^⑥环保最终以正当性充当了各种利益诉求的集中爆发点。

环境风险具有模糊性和不确定性，不同主体人在此问题上很容易产生分歧，一些民众出于风险预防需求，容易相信某些建设项目会对健康产生威胁的说法。比如，虽然宁波镇海“PX 项目”在规划设计中采取了严格的环保标准，但部分民众依然担忧企业今后不按环保规定操作，发生意外事故。当地民众出于预防环境风险的需要而排斥相关项目，形成了预防型环境群体性事件发生的重要原因。

其二，政经一体化导致地方政府环境治理能力的弱化。在我国目前的政治结构中，以 GDP 增长为核心的考核指标对于中层和低层地方政府具有强大的约束力，呈现出“政经一体化”的特征。基于对政治前程的考虑，地方官员将发展经济置于价值观念体系的第一位，而作为国家意志和民众诉求的“环境保护”这一基本国策，在具体的政策执行过程中就必然要大打折扣，甚至被悬空。^⑦特别是当污染严重的行业都是当地的支柱产业、引发冲突的企业为利税大户的情况下，这种污染保护主义倾向就更加明显。比如，湖州长兴“8. 20 事件”发生的重要原因就在于蓄电池行业是该地的支柱产业之一，地方政府在治理蓄电池厂污染时顾忌太多，措施不力。

“政经一体化”导致的环境治理能力的弱化，具体表现为地方政府对公众环境利益诉求缺乏回应的愿望和能力，在处置环境冲突方面的水平十分有限，有许多完全可以被化解的事情由于处置不当而产生了严重后果。环境治理能力的弱化表现在：在

环境群体性事件萌发阶段，“有意”忽视，采取拒之门外、不予接待，或是面上接待、不理不睬，或是满口应承、久拖不办的策略；在环境群体性事件激化时，惊慌失措，其非理性体现为封锁信息，主要领导玩“失踪”，或是动用警力强压，结果是小事演变为大事件。^⑧

其三，正当利益表达、解决机制失效。环境群体性事件的产生发展过程具有阶段性，一般包括：理性的利益表达阶段、群体冲突阶段以及利益调整阶段。^⑨从法律和规章的现有规定来看，我国已经建立起一整套的利益表达机制，但在环境纷争事件中，现有的利益表达渠道却非常不通畅。比如，在绍兴“新昌药厂事件”中，有关新闻媒体对污染事件曾经予以披露，新昌、嵊州的一些人大代表和政协委员也曾多次发出呼吁或提出议案，但是均没有得到当地政府的应有重视和彻底解决。

作为社会纠纷处理的最后一道防线，即便是其他处理方式无效的情形下，司法也会发挥着关键的兜底作用。但由于种种限制的存在，通过司法程序审理的环境纠纷、特别是涉及潜在群体性事件的纠纷却非常之少。大概一百件的环境纠纷中，通过司法渠道得到有效处理的不到 1%。^⑩在得不到合理解决的情况下，一些民众通过非常规的、代价高昂的途径来表达主张。通过群体性事件把纠纷闹大，反而成了环境维权的便捷途径，环境群体性事件陷入“不闹不解决，小闹小解决，大闹大解决”的不正常循环之中。

四、环境群体性事件应对机制的构建

面对严峻的形势，能否有效应对环境群体性事件考验着我们的治理智慧。一些阶段性、局部性对策并不能有效解决浙江环境群体性事件，化解环境群体性事件困局，需要参与各方正其道、精其术，在漫漫长路中主动作为。^⑪环境群体性事件治理是一个系统工程，应该从系统角度统筹考虑各种影响因素，构建“预防——解决——根治”的一体化应对机制。

（一）环境群体性事件的预防机制

我国《突发事件应对法》第 5 条明确规定：“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则。”有效的预防机制，可以在“导火索”被点燃前将环境群体性事件化于无形。结合现有的条件，本文提出环境群体性事件有效预防措施主要包括：

1. 以保障知情权为导向，推进环境信息公开。当地民众的生活质量与环境状况密切相关，理应在环境治理方面享有充分的知情权。在现代社会背景下，听取公众意见、取得公众的认可，已经成为世界公认的环境治理努力的方向。推进环境信息公开要做好三方面的工作：首先，确定环境信息公开的“负面清单”，要求除此之外都必须公开；其次，将环境信息公布节点前移，给公众充分的反馈过程和时间；再次，增加信息公开的主体，引入民间检测力量，形成一个环境信息竞争的市场。最后，针对群众关心的各种环境问题，利用广播、电视、网络等多媒体手段开展广泛的环保科普知识宣传，及时给群众以正确的解答和引导。 琿琿

2. 以维护参与权为指向，严格依法环评。只有民众的广泛参与，才能在环境决策上体现出科学性和法治性，真正提升环境项目实施的公信力。总体上看，浙江环境群体性事件大多和环境决策程序不当有关，尤其是环评过程中忽略公众意见，或者公众参与“表面化”和“形式化”，导致环境决策缺乏足够的正当性和合理性。严格依法环评需要做到：第一，提高环评的有效性。按照法律规定，依照最严格的标准开展环境评价工作。第二，提高环评的针对性。要求必须有一定比例的利益相关人员切实参与环评过程。第三，强化环评听证。细化听证的内容和要求，对化工集中区、重金属集中区、垃圾焚烧等热点项目要实施强制听证。

3. 以制度健全为取向，积极开展环境项目“稳评”工作。党的十八大报告要求“建立健全重大决策社会稳定风险评估机

制”，这说明“稳评”已获得了国家层面的认可。环境项目社会稳定风险评估关键要做好两点：其一，做好制度保障。对需要“稳评”的范围、程序、保障措施做出细致的规定。其二，完善环境项目“稳评”制度实施机制。本研究提出，由各级发改部门负责，联合环保、国土、综治等多部门协同做好环境项目的“稳评”工作。其理由有二：第一，国家发改委已经下发了《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》，而引起环境群体性事件的环境项目，绝大多数同时也是重大固定资产投资项目，由发改委负责稳评工作，具有规范依据。其二，从上文的分析中，不难看出，引起群体性事件的众多因素中，环境本身往往只是一个方面，往往还有征地拆迁、劳资纠纷等问题纠缠其中，涉及的面非常广。由发改部门负责“稳评”工作可以更好地发挥该机构的统筹和协调优势。

（二）环境群体性事件的解决机制

环境群体性事件一旦发生，就必须快速反应，早介入、早决策、早疏导、早平息，讲究实效，速战速决，切忌拖拉不理和听凭事态进一步扩大。围绕上述要求，环境群体性事件高效解决机制的具体内容是：

1. 重视协商解决。所谓协商是指当事人双方在平等自愿的基础上，抱着公平、合理解决问题的态度和诚意，通过摆明事实，交换意见，取得沟通，从而找出解决问题、解决争议办法的一种方式。正如有研究者所指出的那样，以政府为主导并不意味着在公共治理框架内仅存在“权威—依附”型的垂直合作关系，而是还应包含：“民主—平等”型或“协商—对话”型的横向合作关系。琒璵璵在环境群体性事件解决过程中，引入对话机制，构建一个沟通、协商的平台，可以把势同水火的“敌人”化解为可以对话的伙伴。从趋势上看，社会中层人员逐渐成为浙江群体性事件的主要组织和参与者，这一变迁使得通过协商解决有了坚实的基础。协商解决的具体措施是：以政府部门为主导，环保类公益组织、企业、民众通过商议、谈判等形式，达成共识与妥协，共同解决问题，实现各方利益的共赢。比如，在温州平阳瑞洋橡塑有限公司环境纠纷的调处中，浙江省环保厅邀请环保 NGO 和环保志愿者共同参与协商解决，取得了良好效果。

2. 发挥法律解决的主渠道作用。在得不到合理解决的情况下，很多环境纠纷会转化为环境群体性事件，根治环境群体性事件的关键一环在于加强制度建设。具体包括：保障合法民众参与及表达诉求渠道的畅通、有效，保障各种法律救济渠道及时、高效。环境群体性事件的解决必须在法治的框架下进行，必须遵循法治原则。作为化解社会内部矛盾的最后一道防线，司法在环境群体性事件解决过程中应居于主导地位。世界上环保法治比较成熟的国家都非常重视发挥司法的作用，落实到具体制度上，就是公众对于任何环境污染，都有提起诉讼的权利。琒璵璵切实发挥司法在解决环境群体性事件中的主渠道作用，需要做到以下几点：其一，完善立法，扩大环境案件的受案范围，将环境群体性事件引入司法处理渠道。其二，要完善环境公益诉讼制度，扩大社会组织乃至普通民众通过司法途径参与环境保护的通道。其三，要建立专门的环境诉讼法律机制。推动环境诉讼法庭和诉讼程序的专门化、完善特殊的环境诉讼证据规则。^⑫

3. 做好网络治理和舆情引导。在网络上，任何信息都是可以同步探测和事后追查的，这一点使得网络舆情监测反而比传统媒体和口头传播更加容易。首先，管理部门要实时掌握各种舆情动态，争取应对环境群体性事件工作的主动性。其次，通过新闻发布会或主流媒体，适时、适度的发布权威信息，抢占舆论的制高点。最后，严惩环境群体性事件中的各类网络煽动和造谣行为。比如，在嘉兴海宁“晶科能源事件”中，海宁市袁花镇红晓村村民孙某因在互联网上散布虚假信息受到惩处。

4. 完善兜底、重视保险。保险作为一种风险控制的手段，素有“精巧社会的稳定器”之称。这充分肯定了保险在弥补损失、维护社会稳定方面的作用。琒璵璵环境污染责任保险既能帮助企业分散环境责任风险，又能为环境受害人提供索赔保证，还能减轻政府的环境管理压力。环境污染责任保险已经成为解决环境事件中“多重困境”的有效切入点，值得大力支持和推广。目前，需要在以下几方面加以完善：第一，明确投保主体，省环保部门制定开展环境污染责任保险的企业投保目录；第二，建立环境事故勘查、定损与责任认定机制。环保部门要通过监测、执法等手段，提供支持。第三，建立规范的理赔程序。保证赔付公开透明和信息的通畅，最大程度的保障受害人的合法权益。

（三）环境群体性事件的根治机制

要从根本上实现环境群体性事件治理的破局，除了“术”层面的解决策略之外，还需要上升至“道”的层面，实现我国发展模式和社会治理方式的新转变。环境群体性事件的长效根治机制的具体要求是：

1. 改变政府角色、坚持科学发展。在环境群体性事件中，政府的主要任务就是平衡利益，让各方利益达到共赢。要完成这一任务首先是要理顺政企关系，政府不应再与企业捆在一起，而是要代表公众利益，做好环境公共服务和宏观调控。其次是要改变经济发展方式，环境群体性事件发生的根源在于高消耗、高排放的粗放型经济增长方式，改变经济发展方式可以从根本上消除引发环境群体性事件的土壤。最后是要适应环保新常态，目前，我国低生态环境成本发展时代已经宣告结束，地方政府要主动适应环保严格执法、环境治理多元化等环保新常态。

2. 以信任为基点，重塑各方关系。中国社科院政治学研究所研究员周少来曾经说过，政府公信力的下降是因为政府的行为损害了公信力，才导致老百姓的不信任。 琮琰信任涉及当下社会治理的方方面面，环境群体性事件夹杂着多重利益诉求，多起环境群体性事件表明矛盾的核心点之一是各方主体之间缺乏信任。杭州中泰事件中，中国青年报题为《不担心技术做不到就怕监管不到位》的报道，^①也说明了“信任”在该事件解决中的关键作用。政府、企业应该珍视自己的公信力，做到言必行、行必果。

3. 强化项目企业社会责任。应对环境群体性事件，一个重要的步骤是落实好新《环境保护法》，将各主体特别是项目企业的环境保护责任落到实处。政府应出台受影响区域生态补偿与经济赔偿制度，给项目所在地的发展机会损失、环境污染和生态恢复予以补偿，确保受影响区域的利益不受到损失。鼓励环境项目企业承担社会责任，为当地民众提供更优惠的环境回馈。比如，为社区兴建图书馆、温水游泳池、运动场、活动中心，给予老人福利津贴，给予学生奖学金、减免电费。

在经历凤凰涅槃般的痛苦之后，以新一轮科学发展、经济新常态为契机，有效预防、解决并最终根治环境群体性事件，为“中国精神”、“中国治理”增添新的内涵，必将助推我国社会经济腾飞的再次腾飞。

注释：

① 凤浩、汪韬：《求解环境群体性事件》，《南方周末》2012 年 11 月 29 日，第 B9 版。

② 即类似的生态环境问题不断凸显与蔓延，容易导致公众与企业、公众与政府之间的对抗，严重的甚至会威胁社会秩序和稳定。余茜：《政府回应性视域中环境群体性事件成因及对策》，《陕西行政学院学报》2013 年第 2 期。

③ 陈涛：《中国的环境抗争：一项文献研究》，《河海大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 1 期。

④ 王全权、陈相雨：《网络赋权与环境抗争》，《江海学刊》2013 年第 4 期。

⑤ 钟其：《当前浙江环境纠纷及群体性事件研究》，《观察与思考》2012 年第 2 期。

⑥ 这些利益冲突涉及到本地小企业与待建大企业项目之间的经济竞争、外来主官与本地官员的矛盾、官员政绩与百姓健康的冲突。比如，在中央第五巡视组向浙江省反馈巡视情况的通报中就曾明确指出，“个别党员干部参与群体性事件影响恶劣”。参见《中央第五巡视组向浙江省反馈巡视情况》，<http://zjnews.zjol.com.cn/system/2014/11/05/020342564.shtml>。

-
- ⑦ 潘岳：《中国环境问题的根源是我们扭曲的发展观》，《环境保护》2005 年第 6 期。
- ⑧ 韩宗生：《农民环境抗争事件中地方政府消解策略分析》，《新疆社会科学论坛》2012 年第 4 期。
- ⑨ 任丙强：《农村环境抗争事件与地方政府治理危机》，《国家行政学院学报》2015 年第 5 期。
- ⑩ 梁江涛：《司法解决环境纠纷不足 1% 折射了什么？》，《环境教育》2012 年第 11 期。
- ⑪ 珈阳平坚：《古雷 PX 爆燃事故背后的“中国式邻避困局”政企关系扭曲，解铃还须系铃人》，《南方周末》2015 年 4 月 9 日。
- ⑫ 王尔德：《如何化解环境类群体性事件》，《21 世纪经济报道》2014 年 5 月 13 日，第 2 版。
- ⑬ 杜辉：《论制度逻辑框架下环境治理模式之转换》，《法商研究》2013 年第 1 期。
- ⑭ 周珂：《环保制度变革才是环境拐点到来的必要条件》，《中国青年报》2013 年 2 月 7 日，第 7 版。
- ⑮ 璠比如，举证责任的转移、因果关系的推定、公民诉权的扩大、诉讼时效的延长等。参见吕忠梅：《环境法新视野》，中国政法大学出版社 2007 年版，第 287 ~ 292 页。
- ⑯ 张卜泓：《推进环境污染责任保险有效遏制环境群体性事件》，《环境保护与循环经济》2013 年第 6 期。
- ⑰ 李艳洁、李宾：《环境群体性事件：政府执政新考验》，《中国经营报》2013 年 1 月 7 日，第 24 版。
- ⑱ 董碧水、李林、汪泉：《不担心技术做不到就怕监管不到位》，《中国青年报》2014 年 5 月 12 日，第 8 版。