

# 协商民主视域中的环境群体性事件治理

王海成



(西北农林科技大学 思想政治理论课教学研究部, 陕西 杨凌 712100)

**摘要** 近年来,我国环境群体性事件频发的根本原因在于公众参与不足导致的环境决策异化。协商民主强调公民平等参与,在理性协商的基础上形成环境决策,增强了政府和民众之间的互信,在治理环境群体性事件方面具有天然的优势。以协商民主的方式预防环境群体性事件需要推动政府从“统治型”向“治理型”的转变,加强协商平台建设,公开环境信息,培育和引导环保组织积极参与协商。

**关键词** 协商民主; 环境群体性事件; 治理; 环境决策

**中图分类号**: D 422.0 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2015)03-0118-05

**DOI 编码** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2015.03.018

我国环境群体性事件在 1996—2011 年一直保持年均 29% 的增速。据统计,2005 年以来,环保部直接接报处置的事件共 927 起,重特大事件 72 起,其中 2011 年重大事件比上年同期增长 120%<sup>[1]</sup>。环境群体性事件在影响社会稳定的同时,也迫使我们思考:环境群体性事件频发的深层次原因是什么?政府如何改善自己的决策方式,以预防群众通过群体性事件的方式来表达环境利益诉求?本文试图从协商民主的视域对这些问题进行探讨。

## 一、环境群体性事件发生的原因分析

环境群体性事件一般是指一定群体为表达环境诉求、维护环境权益而通过没有法定依据的群体性行为对社会秩序产生一定影响的事件<sup>[2]</sup>。通过对我国近年来各地发生的具有典型意义的环境群体性事件的分析,认为近年来其频发的原因主要有以下几个方面。

### 1. 深层次背景: 环境不正义侵害弱势群体的环境权益

始于 20 世纪 80 年代的美国环境正义运动中发布的一系列报告显示,环境不正义的受损对象往往是弱势群体。中国的情况与美国相似,一方面,环境不正义表现为在经济和政治地位上均处于弱势的城郊居民和农民的环境权益受侵害。另一方面,中国的环境不正义还表现为企业和居民之间环境权益和

环境责任分配不均衡。某些地方政府为了经济发展,对企业破坏环境的行为往往睁一只眼闭一只眼,甚至在严重环境问题发生后仍然进行隐瞒、包庇。在这一背景下,在企业和居民之间的环境权益和环境责任的分配博弈中,企业由于有政府的支持往往处于强势地位,缺乏组织的居民只能处于弱势地位。作为污染的制造者、环境破坏者的企业享受了利益却不承担恢复环境责任,并将这些责任和污染的风险转嫁给当地居民,导致了环境权益受损的居民对当地政府的不信任,对通过正当、合法途径解决环境不正义信心的丧失,进而诱发环境群体性事件。

### 2. 根本原因: 环境决策过程中公民参与不足导致决策异化

环境决策由于其公共性,必须兼顾社会最大多数人的利益,环境决策应该建立在整合不同群体利益诉求的基础之上,这种整合不可能离开利益相关各方之间的沟通与协商。而我国部分地方政府往往以普通民众缺乏相关信息和专业知识为由,将他们排除在环境决策的制定、执行过程之外,使环境决策成为政府和涉事企业之间的“二人转”。近年来发生的环境群体性事件的背后几乎都存在政府刻意隐瞒相关信息、阻碍公民参与环境决策的情况。由于公民参与的缺失以及和企业的共同利益驱使,地方政府很难顾及及其他社会群体的环境权益是否受损,也不可能做出公正、公平的环境决策。随着中国民主

收稿日期: 2014-11-19

基金项目: 西北农林科技大学 2014 年基本科研经费项目“协商民主和农村治理体系创新研究”(2014RWZX06-3)。

作者简介: 王海成(1982-),男,讲师,博士;研究方向:伦理学、农村社会发展。E-mail: yanghualuo2010@163.com

政治建设进程的推进、市民社会的兴起、网络等现代化信息手段的出现以及环境形势日益严峻,公民环境权利意识的不断觉醒,民众获知相关信息的渠道越来越多样化,其参与环境决策的愿望也越来越强烈。政府刻意隐瞒信息,阻碍民众参与的做法使民众的环境诉求无法表达,只会激化矛盾,并发展为激烈的对抗,最后导致环境群体性事件的发生。

### 3. 直接原因:民众环境权益受侵害后,制度内维权途径不畅

在我国,正常的环境维权模式通常是环境权益受损者和直接侵害者先谈判,谈判无果则请政府相关部门协调解决;当问题仍不能解决时,就转入司法途径;当通过司法途径还是不能解决问题时,受侵害者就只能上访了。由于我国环境民事赔偿法律制度的不健全、行政执行力度不够,再加上高昂的诉讼费用和漫长的诉讼过程,一般民众对通过法律途径来解决环境权益纠纷并不抱多大希望。相关报道显示:“‘十一·五’期间,环境信访30多万件,行政复议2614件,行政诉讼980件,刑事诉讼只有30件,真正通过司法诉讼渠道解决的环境纠纷不足1%。”<sup>[1]</sup>而另一重要途径——上访——则同样处境尴尬:信访机构在实际运行中往往处于比较尴尬的地位,协调上访所反映的问题时常遇到相关部门的相互推诿,甚至有些官员因为政绩考评等原因,打击、报复部分访民。当受损群体不能通过制度内途径维护自身环境权益时,他们与政府之间的矛盾就会逐渐积聚。当矛盾积累到一定程度后就会以某种过激的方式表现出来,矛头直指政府机构,这是环境群体性事件发生的直接原因。

## 二、协商民主:一种新的治理思路

人类协商民主的实践历史源远流长,但作为一种系统的政治理论,兴起于20世纪80年代。1980年,约瑟夫·毕赛特在《协商民主:共和政府的多数原则》中第一次提出“协商民主”这一概念,引发学术界对协商民主理论的关注。协商民主既是一种民主范式,也是一种解决社会冲突、化解社会矛盾的治理模式。近年来,西方协商民主逐渐从理论走向实践,被广泛应用于解决环境纠纷的过程中。以美国为例,其《国家环境政策法》一直以公众参与为主题,环境质量委员会的规章对公众参与的程序作了详细规定,包括参与阶段、参与范围、参与人员、参与效果以及参与的限制等<sup>[3]</sup>。法国为了保护公众在环境决策

过程中的知情权、参与权,则分别于2007年和2010年先后通过了《环境协商法》I和II。

党的十八大报告提出并系统论述了健全社会主义协商民主制度。此前,部分国内学者已经敏锐地发现了协商民主在预防和解决环境群体性事件、实现环境正义、建立社会主义生态文明方面的积极意义。俞可平指出:“生态社会立足的基础是,其公民有能力通过积极参与自治,创立一个有爱心、可持续的社群。公民参与自治的过程被称为直接或参与型民主”<sup>[4]</sup>。陈家刚则认为:“生态社会需要一种既能包容冲突又能化解冲突的民主设计,协商民主就是这样的制度安排”<sup>[5]</sup>。协商民主之所以在预防和化解环境群体性事件问题上受到青睐,其原因在于,相对于传统的预防和解决模式,它具有以下优势。

第一,协商民主为公民参与环境决策提供制度化的平台,有助于预防民众以群体性事件等制度外的方式影响环境决策。联合国1992年《里约环境与发展宣言》指出:“环境问题最好在所有有关一级的参加下加以处理。在国家一级,每个人应有适当途径通过获得有关公共机构掌握的环境问题的信息,其中包括关于他们的社区有害物质和活动的信息,而且每个人应有机会参加决策过程。各国应广泛地提供信息,促进和鼓励公众的了解和参与。”我国也有研究者指出:“一切重大的环境决策,都需要道德和价值判断,而且在环境政策制定的过程中,需要对各方面不同目的之间的冲突进行平衡,而这种平衡不是靠行政权力和专业知识所能解决的,需要利害相关公众的参与。”<sup>[6]</sup>但近代以来,作为西方主流民主模式的代议制民主在实践中暴露出的严重弊端之一就是公民参与不足。代议制民主将公民的政治参与实质限制在每几年一次的投票选举,除此之外,公民基本上被排除在公共决策之外。卢梭曾批评当时英国的代议制民主:“英国人民自以为是自由的;他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员其间是自由的,议员一旦选之后,他们就是奴隶,他们就等于零了。”<sup>[7]</sup>代议制民主的这一弊端在当代不但没有得到修正,反而愈演愈烈。一方面,当代资本主义各国总统、议会选举的投票率不断下降,越来越多的公民患上政治冷漠症;另一方面,公共决策成为少数政治精英的职业行为,不能回应社会绝大多数人的利益诉求,导致公共决策异化等问题。

协商民主是对代议制民主的反思和修正。目前,理论界一般认为,协商民主是以公共利益为目标,以公民参与为主体,以公共协商为主要方式,以

平等、理性为保障,通过对话、讨论、辩论、妥协、审议与交流,形成合法决策的一种民主形式。它的实质和核心是“公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式,参与公共决策和政治生活”<sup>[8]</sup>。协商民主以公民参与为核心,主张公民在信息公开的前提下,遵循一定的程序,参与环境决策,为不同群体环境利益的表达提供了制度化的平台,有助于避免因公众以制度外方式无序参与和影响环境决策而引发环境群体性事件。

第二,协商民主要求环境决策建立在理性协商的基础之上,使其能够整合各方利益诉求,有助于避免环境决策的异化。环境决策的公共性要求整合各利益相关方的利益诉求,这种整合只有在各利益相关方广泛参与、理性协商的基础上达成妥协才能实现。票决式民主将每个人预设为理性的利己主义者,他们判断哪些环境政策最符合他们的自身利益,并将选票投给它们。但正如有学者指出的:“虽然每个公民对何种手段最能实现他们的私人目标也许是理性的,但是最终聚合的结果未必是理性的,而且这种结果也不是经过论证之后得出的。”<sup>[9]</sup>在“邻避心理”的驱使下,票决式民主的最终结果不是环境正义,而是弱势群体的环境权益遭受侵害。这种对部分群体环境权益的“合法”侵害不但不能化解冲突,反而有可能加深群体之间的对立,直至引发群体性事件。

协商民主中的协商不是强势群体通过某种机制将自己的观点强加给别人,而是参与主体平等地表达自己的利益和偏好,认真倾听相反的观点和理由,并接受它们对其自身观点和理由的批判性审视,乐于修正自身的观点和偏好,实现偏好转换,在此基础上通过相互理解和妥协达成一致,形成共识的过程。陈家刚认为:“在协商民主中,共识是协商的结果,是政治参与者在对话、沟通、交往基础上形成的对所讨论问题表现出的一致性。共识是合法决策的基础,并能充分化解冲突。”<sup>[5]</sup>建立在共识之上的环境决策避免了票决式民主导致的“多数暴政”,能够最大可能整合不同群体的环境利益诉求,化解不同群体间环境利益的深层次对立,真正实现环境决策的科学化和民主化,从而预防环境群体性事件的发生。

第三,协商民主要求环境决策过程的公开和透明,有助于增强政府公信力,化解政府和民众之间的矛盾,防止环境群体性事件的发生。政府公信力是政府信用能力的体现,缺乏公信力的政府,其环境决策会受到公众的广泛置疑。当政府公信力下降到一定程度后,公众就会选择抛开政府,独自寻找维护自

身环境利益的途径,严重的甚至引发大规模群体性事件。在信息时代,秘密主义、暗箱操作不但不能为政府带来公信力,还会引发越来越严重的公众质疑和抵触。相反,政府活动的公开化、透明化,公众对政府决策的广泛参与却可以提升政府的公信力和决策的合法性。因此,在现代社会中,政府决策过程的公开化和透明化是提高政府公信力的一个重要途径。

协商民主主张公民广泛参与、平等协商,保证了环境决策过程的公开化和透明化,有助于打消公众对政府滥用权力的质疑,有助于提升政府的公信力。以厦门PX项目事件的处理为例,该事件处理过程中关键的一环——2007年12月13日召开的公众座谈会就实现了完全的公开化和透明化。该座谈会分两场进行,每场安排50名自愿报名的市民代表和50名市区两级的人大代表以及政协委员参与。参会的代表的发言顺序由抽号决定。为了使抽号程序公开透明,组织方将抽号时间安排在晚上的黄金时间进行,厦门电视台二频道《视点》栏目对抽号全过程进行现场直播。这样就可以通过电视直播使更多市民了解真实情况,避免产生不必要的误解。为了打消人们对抽号作弊的疑虑,市政府负责部门还专门从厦门市滨海小学邀请了多名小学生来抽号。市民的理性参与和协商过程的公开、透明促进了政府和民众之间的互信,是厦门PX项目事件最后得到妥善处理的重要原因。

### 三、环境群体性事件的协商民主治理模式

党的十八届三中全会《决定》指出:“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中。”这一论述说明,将民主协商纳入决策程序是我国协商民主建设发展的重要方向。但在目前我国地方政府治理环境群体性事件的过程中,重应对,轻预防,以拖、捂、打、压为主要特征的旧模式仍占据着主导地位,协商民主还未成为普遍模式。充分发挥协商民主在治理环境群体性事件中的作用,需要加快政府治理能力建设,推动协商民主的制度化、常态化建设。

第一,推动政府从“统治型”向“治理型”转变。传统的“统治型”政府倾向于运用政治权威,对社会

公共事务实行单向度的管理,其制定和执行环境决策的过程排斥公民和社会团体的参与,并没有为协商留下空间。当部分群体因环境利益受损或预期将受损而进行自我维权或抗争时,“统治型”政府往往将这种抗争、维权视为敌我矛盾,视为对政府权威的挑战,而倾向于用刚性、强硬的态度予以回应,这往往会导致矛盾的进一步激化。

“治理”则是指“在一个既定的制度关系框架内运用权威引导、控制和规范政府机构、公民社会、私人机构和公民个人等的各种活动,从而最大限度地促进公共利益的过程。”<sup>[5]</sup>对于环境决策过程中的利益冲突,“治理型”政府倾向于主动引导利益冲突各方构建一个沟通、协商的平台,在理性、宽松的氛围中把势同水火的“敌人”化解为可以对话的伙伴。因此,只有实现政府从“统治型”向“治理型”的转变,政府在处理公共环境事务时才会自觉摒弃过去那种自上而下的命令与控制思维,转向更加分散、灵活和协商共识式的政府管理模式。党的十八届三中全会《公报》指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”除此以外,全会《公报》还多次提到国家治理、政府治理、社会治理等概念,为我国政治体制改革政府转型提供了方向,也说明了相对于“统治型”政府,“治理型”政府和协商民主的理念更为契合。

第二,搭建协商平台,制定科学的协商程序。发挥协商民主在治理环境群体性事件中的作用,除了国家层面的环境立法协商、政治协商组织的各种协商之外,还需要搭建基层协商平台,制定科学的协商程序,将协商民主融入环境决策的过程之中。近年来,以浙江温岭为代表的一些地方出现了民主恳谈会、群众议事会、听证会等协商民主形式,在治理公共事务方面发挥了重要作用。但这些地方的协商民主实践还主要依靠各级领导人的觉悟,还没有形成机制,还没有实现制度化。我国现行法律法规对环境决策过程中民主协商的公众参与范围和形式缺乏详细的规定,为地方政府撇开公众,以暗箱操作的方式作出环境决策留下了空间。只有将环境决策过程中的协商范围以法律的形式确定下来,换言之,必须以法律的形式明确某些事项必须协商,未经充分协商而作出的环境决策为非法,才能促使政府从被动协商走向主动协商,并主动去探索保证协商顺利进行的具体程序。

环境决策过程中的协商程序应该包括确定协商参与主体、搭建协商平台、严格协商程序等几个环

节。确定协商参与主体本身是一个协商的过程,要让所有决策的利益相关方、具体专业领域的专业技术人员都有平等的机会参与协商,避免暗箱操作。协商参与主体应该有足够的代表性,并具备利益表达和协商的能力。协商平台的搭建应该尊重群众的实践创造,因地制宜,不拘一格。协商过程应该遵循公开、公平、透明的原则,各参与主体在协商地位、获得信息和资源、提出自己的利益诉求、影响协商结果等方面都是平等的。

第三,推动政府环境信息公开。环境信息公开是公众了解、监督政府环境决策的直接途径和主要依据,公民有权了解和自身利益相关的某些环境信息。环境信息公开的目的在于以环境信息公开带动公众参与,以公众参与实现环境决策过程的民主化,从而提升决策的理性基础与可接受性,从源头上预防环境群体性事件的发生。信息公开不仅保障了公民的知情权,而且可以起到遏制谣言传播、减少猜疑、增强公众的信心和力量的作用,还能够培养公众对政府的信赖感,使公共协商活动有序开展。如果政府刻意隐瞒相关信息,导致公信力丧失,那么它进行的解释、宣传就不但不能起到相应作用,反而会起到反作用,从而为群体性事件的升级制造了可能性。

我国环境保护部于2006年发布《环境影响评价公众参与暂行办法》,其第二章第一节规定了应公开环境信息的具体内容。2008年5月1日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》,对政府信息公开的基本原则、公开范围、公开的方式和程序、监督和保障等方面作了明确的规定。其第二章第十条规定应重点公开的政府信息共十一条,最后一条就是“环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量的监督检查情况”。但近年来,在有关个人和环保组织向政府提出信息申请公开的过程中,环保部门拒绝公开、互相推诿、无人负责等现象仍屡见不鲜。2012年芜湖生态中心先后向全国31个省(直辖市)的76个市(区)级环保局的122座已经运行的垃圾焚烧石运行情况申请信息公开,其中76家环保局只有45家给予回复,18家提供监测数据,27家环保局有回复但未提供监测数据,其余31家未给予任何回复<sup>[10]</sup>。可见,尽管《环境影响评价公众参与暂行办法》和《中华人民共和国政府信息公开条例》的发布使我国环境信息公开有法可依,但还应该加强执法监督的力度,使环境信息公开得到普遍的贯彻落实。

第四,培育民间环保组织,引导它们积极参与协商。民间环保组织在大力普及环保知识、提高公众

环保意识、组织公众参与环保活动和环境决策、维护公共环境利益等方面发挥着十分重要的作用。民间环保组织作为介于政府和民众之间的社会中间组织,可以起到政府和民众之间沟通桥梁的责任,也能使民众环境利益的表达更加理性和集中。培育民间环保组织,引导它们有序参与环境决策的协商能够为民众营造出对话和交流的广阔平台,起到化解纠纷,防止环境群体性事件发生的作用。但不少地方政府对民间环保组织的发展顾虑重重,担心它们的壮大会挑战自己的权威,使环境决策的制定和执行成本上升,甚至导致事件失控。在这一背景下,民间环保组织在环境群体性事件的预防和处理方面很难发挥其应有的作用,而处于尴尬的境地。在 2007 年的厦门 PX 项目事件中,当地的民间环保组织“绿拾字”就曾有过这一遭遇。

目前,在我国公众环保意识不断增强的背景下,各类民间环保组织发展迅速,已经成为除政府、个人之外的一支重要环保力量。但是,发展不平衡、登记注册难、专业人才少、资金匮乏等问题也制约着民间组织参与环境决策的制定和对其实施进行社会监督的作用。因此,政府应该改变和完善民间环保组织的登记注册和管理制度,制定相关的法律法规,为民间环保组织的健康发展提供的法律支撑和政策环境。同时,政府还可以考虑民间环保组织的发展提

供必要的资金支撑和物质基础,引导它们更好地进行环境公益服务,起到国家与民众之间社会中介和桥梁的作用,帮助协调解决各阶层、各群体间的环境利益冲突,预防环境群体性事件的发生。

### 参 考 文 献

- [1] 杨雪杰.关键词:环境问题引发的群体性事件[J].环境保护,2012(24):24.
- [2] 于建嵘.当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征[J].中国政法大学学报,2009(6):114-120.
- [3] 汪劲,严厚福,孙晓璞.环境正义:丧钟为谁而鸣[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [4] 俞可平.善政:走向善治的关键[N].文汇报,2004-01-19(02).
- [5] 陈家刚.协商民主与当代中国政治[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [6] 马奔.环境正义与公众参与——协商民主理论的观点[J].山东社会科学,2006(10):132-134.
- [7] [法]卢梭.社会契约论[M].何兆武,译.北京:商务印书馆,1980.
- [8] 俞可平.《协商民主译丛》总序[M]//协商民主译丛.[st].北京:中央编译出版社,2009.
- [9] [美]艾丽丝·马里恩·扬.交往与他者:超越协商民主[M]//塞拉·本哈比.民主与差异:挑战政治的边界.黄相怀,严海兵,译.北京:中央编译出版社,2009.
- [10] 芜湖生态中心.中国 122 座垃圾焚烧厂信息申请公开报告[M]//自然之友,刘鉴强.中国环境发展报告 2014,北京:社会科学文献出版社,2014.

## Governance of Environmental Group Events from Perspective of Deliberative Democracy

WANG Hai-cheng

(Department of Ideological and Political Education, Northwest Agricultural and Forestry University, Yangling, Shaanxi, 712100)

**Abstract** In recent years, the fundamental causes of environmental group events in China are the alienations of environmental policy decision caused by the inadequacies of public participation. Consultative democracy, which emphasizes the equal participation of citizens, the formation of environmental decision making based on rational negotiation, has both enhanced mutual trust between the government and the people and possessed the natural advantage in the environmental group events. The consultative democracy is the way to prevent environmental group events and needs to push the transformation of the government from “domination” to “governance”, strengthen the construction of consultation platform, disclose the environmental information and cultivate and guide environmental protection organizations to be actively involved in negotiation.

**Key words** consultative democracy; environmental group event; governance; environmental policy decision

(责任编辑:金会平)