

环境治理多中心合作模式研究

——基于环境群体性事件

HUANJING ZHILI DUOZHONGXIN HEZUO MOSHI YANJIU
JIYU HUANJING QUNTIXING SHIJIAN

李雪梅 著



人 民 出 版 社

环境治理多中心合作模式研究

——基于环境群体性事件

李雪梅 著



人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

装帧设计:朱晓东

图书在版编目(CIP)数据

环境治理多中心合作模式研究:基于环境群体性事件/李雪梅 著.

-北京:人民出版社,2015.10

ISBN 978-7-01-015483-1

I. ①环… II. ①李… III. ①环境管理-研究-中国

IV. ①X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 267269 号

环境治理多中心合作模式研究

HUANJING ZHILI DUOZHONGXIN HEZUO MOSHI YANJIU

——基于环境群体性事件

李雪梅 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17

字数:287 千字 印数:0,001—1,500 册

ISBN 978-7-01-015483-1 定价:48.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印刷质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书为 2012 年度教育部人文社会科学研究青年基金项目
“基于环境群体性事件的环境治理模式创新研究”(项目
编号 12YJCZH113) 的成果。

前 言

2007年党的十七大提出要建设社会主义生态文明,2012年党的十八大将“生态文明建设”提升至与经济、政治、文化、社会四大建设并列的高度,纳入“五位一体”的中国特色社会主义建设总体布局。这对中国社会的发展具有重要而深远的影响,也是中华民族面对全球日益严峻的生态环境问题而作出的庄严承诺。但与此同时,我国的环境群体性事件却以年均29%的速度递增,而且对抗程度非常高,不但严重影响了我国的国际形象,更严重危害了社会的和谐和稳定。环境群体性事件的出现绝非偶然,而是我国长期累积的环境问题、环境风险的暴露和凸显,是各种环境矛盾的集结点和环境冲突的阶段性的总爆发,它集中体现了我国现行环境治理模式的弊端。所以,要有效化解和避免环境群体性事件,应对性策略是不够的,而应该在分析其原因、发生逻辑和特征的基础上提出一个更具有根本性的措施即环境治理模式的重新建构。

本书通过对环境群体性事件进行解剖,发现了环境群体性事件所集中反映的环境治理当中的浅层和深层问题,进而通过结构—功能分析,找到了环境群体性事件与环境治理模式之间的内在关联和环境治理模式创新的应然路径。分析发现:我国现行的环境治理模式是一种政府单中心模式,即一种主要包括政府和企业两类部门的二元对立型的环境治理模式,政府与企业之间构成一种两级别、分层次的管理与被管理关系,社会公众在其中发挥的作用极其有限。面对日益复杂的环境问题,该模式所固有的在主体构成上的要素缺陷必然导致包括权力结构、行为结构和知识—心智结构在内的

结构性缺陷,并最终导致在利益协调、行为激励和管理效率等方面功能性的削减与不足。

鉴于政府单中心模式的弊端,本书综合运用多中心理论,构建了我国环境治理多中心合作模式。该模式致力于解决三方面问题:一是扩充要素,即从主体构成入手解决谁来治理的问题;二是调整结构,即从治理体制方面解决主体间的权利配置问题;三是完善功能,即从治理机制方面解决治理的过程和目标问题。具体说来:

环境治理的多中心合作模式在基本特征上应该包括主体多元性、客体确定性和权力多向性三个方面。其中主体多元性强调的是多中心合作模式下环境治理的主体要素,是多中心合作模式的形式要件,其解决的是谁来治理的问题;客体确定性决定了这些主体要素如何组合、各主体间权利如何配置,它是多元主体参与的载体和权力多向度运行的保障;权力多向性是对整个环境治理系统运行的描述,是多中心合作模式的核心问题。

环境治理的多中心合作模式应该包括三个主要环节:多中心的环境治理制度供给环节、合作式的环境治理制度实施环节以及多元的环境冲突解决环节。结合前述三方面基本特征,可以确定环境治理各主要环节所要完成的主要任务。

环境治理多中心合作模式的运行不是自发实现的,必须依靠环境治理网络的建立,环境治理网络是该模式的运行机制。本书论述了环境治理网络的形成、特征,并用博弈论的方法分析了环境治理网络的运行过程。

从现实层面考察,环境治理的多中心合作模式能否最终建立,取决于环境治理的几个主要环节能否在治理网络这一多中心秩序中运行,这也是多中心合作模式在环境治理实践中的展开。具体措施包括建立多中心的环境治理制度供给体系、建立合作式的环境治理制度实施模式以及建立多元的环境冲突解决机制。

模式设计的最终目的是在实践中应用,本书最后将以渤海环境治理为例,对多中心合作模式在现实中的应用加以论证和说明。

目 录

前言	1
第一章 绪论	1
第一节 问题提出与研究意义	1
一、问题提出	1
二、研究意义	3
第二节 国内外相关研究综述	5
一、环境群体性事件研究现状及评析	5
二、环境治理模式研究现状及评析	9
第三节 研究思路、方法与主要创新点	22
一、研究思路	22
二、研究方法	25
三、主要创新点	25
第二章 环境群体性事件分析	27
第一节 环境群体性事件的原因、特征和演变机理	27
一、环境群体性事件的产生原因	27
二、环境群体性事件的主要特征	28
三、环境群体性事件的演变机理	29
第二节 环境群体性事件的危害及反映出的问题	30
一、环境群体性事件的危害	30
二、环境群体性事件反映的问题	32
第三节 分析环境群体性事件的初步结论	38

第三章 环境治理的政府单中心模式	40
第一节 政府单中心模式的内涵和表现	40
一、政府单中心模式的内涵	40
二、政府单中心模式的表现	41
第二节 政府单中心模式的理论假设及其分析	43
一、政府单中心模式建立的两个理论假设	43
二、对两个假设的分析	44
第三节 政府单中心模式的三重缺陷	49
一、要素缺陷	50
二、结构缺陷	52
三、功能缺陷	53
第四章 环境治理多中心合作模式的构建	59
第一节 理论基础:多中心理论	59
一、多中心理论的提出	60
二、多中心理论的内涵	62
三、多中心理论的主要特征	64
四、多中心理论的意义	65
第二节 多中心理论的应用	67
一、理论的适用性分析	67
二、应用过程中应注意的问题	69
三、环境治理多中心合作模式的框架设计	71
第五章 环境治理多中心合作模式的有效条件	80
第一节 主体的多元性	80
一、政府主体	82
二、市场主体	86
三、社会主体	94
第二节 客体的确定性	113
一、客体确定性的内容	113

二、客体确定性的意义	116
第三节 权力的多向性	117
一、权力多向性的表现	117
二、权力多向性的实现	123
小结	124
第六章 环境治理多中心合作模式的运行机制——环境治理网络	126
第一节 环境治理网络的形成	128
一、环境治理网络形成中应遵循的基本原则	129
二、引导作用的发挥	130
三、环境治理网络的形成机制—环境权益与责任分析	131
第二节 环境治理网络的特征	135
一、多元主体形成复杂的关系联结	135
二、主要由政府发挥主导作用	136
三、环境治理网络有自己的基本属性	137
第三节 环境治理网络的运行	138
一、环境治理网络运行的方式	138
二、环境治理网络运行的过程	146
三、环境治理网络运行的保障	147
第七章 环境治理多中心合作模式的实现途径	148
第一节 构建多中心的环境治理制度供给体系	148
一、我国环境制度体系的现状	149
二、转变环境立法的价值导向,确立“公民权利、社会利益”本位	154
三、调整环境立法模式,变单向度立法为开放式双向度立法	162
四、完善和协调立法内容,给予非正式规则发挥作用的空間	167
第二节 建立合作式的环境治理制度实施模式	170
一、环境治理制度实施现状	171
二、环境管理部门执法方式的转变	173
三、环境行政管理体制的改革	177

四、其他主体参与环境治理制度实施的角色和能力的扩展	186
第三节 建立多元的环境冲突解决机制	194
一、政府单中心模式下的环境冲突解决机制	194
二、建立多元环境冲突解决机制的关键因素	196
三、加强对抽象行政行为的监督	197
四、确立环境公益诉讼制度	201
第八章 环境治理多中心合作模式的应用——以渤海环境治理为例	218
第一节 构建渤海环境治理多中心合作模式的必要性	218
一、渤海环境的现状	218
二、渤海环境治理的问题及原因	220
第二节 渤海环境治理多中心合作模式的构建	225
一、渤海环境治理的多元主体及其功能	225
二、渤海环境治理网络的形成	230
三、多元主体在渤海环境治理网络中的博弈	231
第三节 渤海环境治理多中心合作模式运行中的具体措施	233
一、制度供给环节	233
二、制度实施环节	236
三、冲突解决环节	240
结论	243
参考文献	246
后记	262

第一章 绪论

第一节 问题提出与研究意义

一、问题提出

环境治理效果好坏直接关系到经济与社会的持续发展,在我国目前经济发展迅速而环境资源质量不高且人均资源量少的情况下,尤其如此。我国的环境治理始于1978年。三十多年来,我国的环境治理力度逐渐增强,主要表现为环境立法体系框架基本形成、环境管理体制几次调整、环境保护方针和原则基本确立、环境保护制度不断完善、环境保护投资逐年增加以及环境管理手段不断丰富和拓展等。

2007年党的十七大提出要建设社会主义生态文明,2012年党的十八大将“生态文明建设”提升至与经济、政治、文化、社会四大建设并列的高度,纳入“五位一体”的中国特色社会主义建设总体布局。这对中国社会的发展具有重要而深远的影响,也是中华民族面对全球日益严峻的生态环境问题而作出的庄严承诺。

表 1.1 污染治理项目投资总额及占当年 GDP 比例(2004 - 2013)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
污染治理 项目投资 总额(亿元)	1908.6	2388.0	2567.8	3387.6	4490.3	4525.2	6654.2	6026.2	8253.6	9037.2
污染治理 投资占当年 GDP(%)	1.40	1.31	1.23	1.36	1.49	1.35	1.67	1.27	1.59	1.59

(数据来源:全国环境统计公报)

但必须看到,长期以来我国的经济增长很大程度上是建立在牺牲环境的基础之上的,而且迄今为止很多地方和企业还没有摆脱这种增长思路,所以尽管我国的环境法制框架已经基本形成、环境保护制度正在不断完善、环境保护投资也在逐年增加,但是我国的环境状况却仍然不容乐观、环境形势依然严峻。2005年1月27日,评估世界各个国家和地区环境质量的“环境可持续指数”(ESI)在瑞士达沃斯世界经济论坛正式对外发布。在全球144个国家和地区中,中国位居第133位。^① 由美国耶鲁大学环境法律与政策中心、哥伦比亚大学国际地球科学信息网络联合世界经济论坛发布的《2014年全球环境绩效指数(EPI)报告》显示,在全世界178个参加排名的国家和地区中,中国以43.00分的得分位居第118位,即倒数第61位,排名依然十分靠后。^② 环保部的官员也公开表示,中国当前的环境保护状况可以用四句话来概括:局部有所好转,总体尚未遏制,形势依然严峻,压力继续增大。^③

更有甚者,随着现代化的不断推进,我国长期以来累积的环境风险开始凸显,环境矛盾开始日益暴露,近年来陆续在各地区出现的波及范围不同的环境群体性事件就是各种环境风险和环境矛盾的集中表现,代表性事件如

① 曹明德:《从“环保风暴”看环境法治存在的问题》,《华东政法学院学报》2005年第2期,第3页。

② 张欣、郝春旭、董战峰:《2014年全球环境绩效指数(EPI)分析与思考》,《环境保护》2015年第2期,第55—59页。

③ 周生贤:《环保形势依然严峻 努力建设美丽中国》,《中国网》2012年11月12日, http://news.china.com.cn/18da/2012-11/12/content_27087381.htm。

2005年4月浙江东阳画水镇化工污染事件、2006年8月陕西凤翔“血铅”案、2007年6月厦门PX事件、2009年7月湖南浏阳市零散镇头镇镉污染事件和2011年8月大连PX事件等。据国家信访局的统计,环境群体性事件以年均29%的速度递增,而且其对抗程度明显高于土地征收征用、城市建设拆迁、企业重组改制等其他群体性事件。陆续爆发的环境群体性事件不但严重影响了我国的国际形象,更严重危害了社会的和谐和稳定。为什么会出现这种情况?应该如何及时有效地化解和避免环境群体性事件?这些都是值得我们深刻反思的问题。

本书认为:环境群体性事件的出现绝非偶然,而是我国长期累积的环境问题、环境风险的集中暴露和凸显,是各种环境矛盾的集结点和环境冲突的阶段性的总爆发,它集中体现了我国现行环境治理模式的弊端。要有效化解和避免环境群体性事件,只有应对性策略是不够的,而应该在分析其原因、发生逻辑和特征的基础上提出一个更具有根本性的措施,本书认为这一根本性措施即为环境治理模式的重新建构。

有鉴于此,本书将对环境群体性事件进行深入剖析,希望从中发现环境群体性事件所集中反映的环境治理当中的浅层和深层问题,并进一步找到环境群体性事件与环境治理模式之间的内在关联以及环境治理模式创新的应然路径。本书将以多中心治理理论为基础,构建我国环境治理的多中心合作模式。该模式针对现行的环境治理模式,致力于解决三方面问题:一是扩充要素,即从主体构成入手解决谁来治理的问题;二是调整结构,即从主体间的权利配置入手解决环境治理的体制问题;三是完善功能,即从治理的过程和目标入手解决环境治理的机制问题。

二、研究意义

环境治理直接关乎经济与社会的持续发展。正如有学者所说:“在可持续发展中,环境和资源不仅是经济发展的内生变量,而且是经济发展规模和

速度的刚性约束。”^①环境治理模式则是决定环境治理绩效的重要因素之一。严峻的环境形势已成为我国建设社会主义生态文明、构建社会主义和谐社会的严重障碍。在这种情况下探讨环境治理模式的创新问题,无疑具有理论和现实的双重意义。

第一,本书基于对环境群体性事件的分析来研究环境治理模式的创新问题。这一方面有利于深入分析环境群体性事件的复杂原因和演化机理,避免了环境群体性事件研究陷入应对性;另一方面也使得对环境治理模式创新的研究更贴近现实问题、更有的放矢。

第二,从当前看,我国对环境治理理论的反思和建设尚缺乏总体思路的突破,对环境治理模式还缺乏明确的概念界定和性质分析,相关研究往往零散、不系统,很多研究对环境治理模式以一种晦暗不明的态度做了模糊处理。本书将对多中心合作模式进行理论建构,即通过构建环境治理多中心合作模式的基本框架,厘清其概念,理清其基本的要素、结构和运行机制,力争使对环境治理模式的研究更系统、更有针对性。

第三,理论的清晰有利于实践的进行。长期以来,我国社会各界一直在呼吁环境治理领域的公众参与、信息公开等,甚至环境管理部门本身也希望有更加合理、有效的环境管理方式方法。但是,这些要求在实践中并没有得到很好的满足,所以寻求适当的途径让社会各界都积极有效地参与到环境治理中来至关重要。本研究对环境治理模式的设计以及对该模式的实现机制的探讨将为上述诉求的实现提供不同于以往的途径,从而有助于我国环境治理实践的持续推进和效能的不断提升。

① 王兵:《环境约束下中国经济绩效研究:基于全要素生产力的视角》,人民出版社2013年版,第2页。

第二节 国内外相关研究综述

一、环境群体性事件研究现状及评析

1. 国外相关研究

国外尤其是以美国为代表的西方发达国家对环境群体性事件的研究是环境保护实践发展的产物,但通常他们不称之为“环境群体性事件”,而是称为“环境抗争”或“环境运动”。19世纪,出于自然景观维护和自然资源保护的目,环境运动率先在英国和美国出现。尤其是20世纪60年代以后,随着环境问题的日趋严重和人们环境意识的逐渐增强,越来越多的人走上街头通过游行、示威方式给政府施压,要求政府采取有力措施保护环境、治理污染,环境运动因此蔚然成风,对环境运动的研究也就相伴而生并大量出现。相关研究主要从以下几方面展开:

(1) 关于环境运动的定义

一种观点对环境运动的定义相对宽泛,无论是持续性的有组织的抗争运动,还是偶合性的群体抗议事件,都属于环境运动。如 Christopher A. Rootes^①认为所有与环境议题相关的非官方组织及其开展的各种集体活动都属于环境运动范畴;Dieter Rucht^②则认为只要是由非国家主体实施的、与环境议题相关的且以明确表达不满或相关社会与政治要求为目的的集体行动或公众行动都是环境运动。

另一种观点对环境运动的定义更加严格。例如 Diani Mario^③认为环境

① Christopher A. Rootes. "Environmental Movements and Green Parties in Western and Eastern Europe." in M. Redclift and G. Woodgate (eds.). *International Handbook of Environmental Sociology*. Cheltenham & Northampton M. A.: Edward Elgar, 1997, p. 326.

② 转引自邹庆治:《80年代末以来的西欧环境运动:一种定量分析》,《欧洲》2002年第6期,第76页。

③ Diani Mario. *Green Networks: A Structural Analysis of the Italian Environment Movement*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1995, p. 5.

运动是在对环境议题的共同认同和关注的驱动下参与集体行动的、无组织隶属关系的个人、群体及正式化程度不同的组织,通过非正式的互动而形成的非体制性的、松散的网络。这种网络与临时形成的集体行动不同,在时间上具有一定的持续性,在活动上具有一定的连续性。^①

(2) 关于环境运动的成因

John Hannigan^②将这一问题称为环境议题的建构,认为其条件包括科学权威的支持和证实、环境问题与知识的科学普及、受到媒体的注意、以符号和词汇修饰和包装议题、有可见的经济刺激以及制度化的支持者几方面。

更多学者是从公正角度探讨环境运动的成因,即认为是环境不公导致了环境运动的爆发。这一观点在关于环境运动成因的研究中一直居于主流。有研究者总结出环境公正研究的几种理论模型:一是理性选择模型,强调市场选择与技术理性在工业选址和居民居住选择中的作用;二是社会政治模型,强调不同社会群体在抵制有害工业选址和迫使污染者清除污染的能力方面存在差异;三是种族歧视模型,强调由于种族偏见、种族优越感及信仰等原因,低收入群体和少数民族群体聚居区被有意作为污染地点。这三方面原因都会导致环境不公进而可能导致环境运动的爆发。^③

(3) 关于环境运动的过程

Roger Cobb^④等人从行动主体角度出发,认为环境运动的发展经历了这样一个历程,即从“关切的民众”(attentive public)扩展到社会的“一般大众”(general public)再到拥有最终决定权的决策者,整个过程体现了不同主体间利益的角逐。

① 参见韩艺:《公共能量场:地方政府环境决策短视的治理之道》,社会科学文献出版社2014年版,第144页。

② [加拿大]约翰·汉尼根:《环境社会学》,洪大用等译,中国人民大学出版社2009年版,第81—82页。

③ 参见张金俊:《国外环境抗争研究述评》,《学术界》2011年第9期,第223—231页。

④ Roger Cobb, Jennie — Keith Ross, Marc Howard Ross. "Agenda Building as a Comparative Political Process." *The American Political Science Review*. Vol. 70, 1976, p. 129.

Bert Klandermans^①主张从“多组织场域”的视角来研究社会运动,他认为社会运动历程是在多组织的张力场中发展、变化或衰落的。

(4) 关于环境运动的类型

这方面的研究成果主要是日本学者饭岛伸子作出的,她概括了环境运动的四种类型,即反公害—受害者运动、反开发运动、反“公害输出”运动和环境保护运动。^②

(5) 关于环境运动功能的反思

这是进入 21 世纪以后出现的一个新的研究趋势。

Maurie J. Cohen^③认为美国的环境运动更关注的是景观和野生动物保护,在手段上习惯于运用诉讼、院外影响等政治手段,对技术集中的政策项目一直保持警惕,所以在生态现代化和创新驱动方面发挥的作用有限。

Arthur P. J. Mol^④则基于环境 NGOs 在环境运动中发挥的重要作用,进一步强调环境 NGOs 应该在生态现代化方面发挥更大的作用。

Tim Forsyth^⑤分析了泰国的环境运动,指出以往的研究往往用民主来定义环境运动的功能,事实上从发展中国家环境运动的实践看,其功能不仅是民主取向的,尤其是底层民众所发起的环境运动,往往与生计联系在一起,如果仅用民主来看待,可能会忽视环境运动的潜在功能。

从发达国家关于环境运动的研究来看,因为环境运动的实践起步早,他

① [美]贝尔特·克兰德尔曼斯:《抗议的社会建构和多组织场域》,载[美]艾尔东·莫里斯、卡洛尔·麦克拉吉·缪勒:《社会运动理论的前沿领域》,刘能译,北京大学出版社 2002 年版,第 118 页。

② [日]饭岛伸子:《环境社会学》,包智明译,社会科学文献出版社 1999 年版,第 98—111 页。

③ Maurie J. Cohen. Ecological modernization and its discontents; The American environmental movement's resistance to an innovation-driven future. Original Research Article Futures, Volume 38, Issue 5, June 2006, Pages 528-547.

④ Arthur P. J. Mol. The environmental movement in an era of ecological modernisation. Original Research Article Geoforum, Volume 31, Issue 1, February 2000, Pages 45-56.

⑤ Tim Forsyth. Are Environmental Social Movements Socially Exclusive? An Historical Study from Thailand Original Research Article. World Development, Volume 35, Issue 12, December 2007, Pages 2110-2130.