

政治学研究丛书

环境群体性事件 治理模式研究

李巍◎著



中国致公出版社
China Zhigong Press

海外
借

环境群体性事件 治理模式研究

李巍◎著



中国致公出版社
— China Zhigong Press —

图书在版编目 (CIP) 数据

环境群体性事件治理模式研究 / 李巍著. —北京:

中国致公出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5145 - 1099 - 7

I. ①环… II. ①李… III. ①环境污染 - 群体性 - 突发事件 - 处理 - 研究 - 中国 IV. ①X507

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 254034 号

环境群体性事件治理模式研究

李巍 著

责任编辑: 蒋晓舟

责任印制: 岳 珍

出版发行:



中国致公出版社

China Zhigong Press

地 址: 北京市海淀区翠微路 2 号院科贸楼

邮 编: 100036

电 话: 010 - 85869872 (发行部)

经 销: 全国新华书店

印 刷: 廊坊市海涛印刷有限公司

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 16.75

字 数: 210 千字

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

2018 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 60.00 元

版权所有, 未经书面许可, 不得转载、复制、翻印, 违者必究。

前 言

随着我国由传统社会向现代社会的急剧转型，经济结构和社会结构发生了巨大变化，社会问题变得更为错综复杂。社会分配不公、利益博弈中的权利保护不足等问题导致社会稳定的风险加剧、社会异质性增强，公众利益表达行为呈现出“规模增加、行为激烈、诱发点多、涉及面广、对抗性强等特点”，社会呈现多元化格局。利益多元化导致的社会冲突日趋增多，尤其是财富分配不公导致贫富之间差距拉大，成为社会秩序不稳定的首要因素。群体性事件正是我国社会安全风险的主要表现形式，属于“内在风险”和“分歧性危机”，处理难度大于自然灾害、生产事故和公共卫生等类型的突发公共事件带来的“外在风险”和“一致性危机”。环境问题已被公认为 21 世纪人类面临的最富有挑战性的课题之一。近几年，因环境污染问题或环境敏感项目引发的群体性事件愈演愈烈。环境群体性事件是环境矛盾和纠纷所引发的社会冲突的消极表现，也是公众环境抗争的非理性形式。

伴随着社会秩序失衡的常常是公共事务治理失灵的困境。环境群体性事件之所以频发，深层次的原因是代议制民主制度下协商民主缺失或者不充分。精英决策模式是代议制国家为提高公共管理效率而建立在选举民主基础上的一种间接民主安排，这种制度安排由公众选出



的政治精英行使公权力，制定公共政策。但这种制度由于协商民主的缺失，不能实现公众权利的帕累托最优，反而异化为对公众利益诉求的回应性不足，排斥公众直接参与，导致公共政策不能反映公民的意志和利益，甚至损害公民利益，从而引发公众不满。当一项环境决策或项目被决定时，往往仅由权威一方单方制定和决策，这直接导致相关方受到利益损害却得不到救济，没有诉求表达的有效渠道。公众参与制度在这样的需求下应运而生，它让每一位与决策相关的个人及群体都有属于自己的发言权，并且保障了他们的平等参与权，从决策制定的基础、可行性、对环境影响的程度以及未来所能发挥的正、负面作用，都可以提出代表自己群体利益的看法与意见，从而有效发挥自身能动性，影响决策的最终做出。

公共治理是公众广泛参与基础上的开放型公共管理。综观公共治理中的所有治理范式，协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式，它尤其强调对于公共利益的责任、促进政治话语的相互理解、辨明所有的政治意愿。在民主决策的过程中，协商民主既强调理性决策，又强调公众参与，既强调多数原则，又强调保护少数，有助于畅通利益表达渠道，促进公民有序的政治参与，增强政府行政决策的合法性基础。当前环境冲突尖锐的症结在于政府单维管制的困境，在政府单向度的、集权型的管制模式下，行政决策过程封闭，治理手段强硬，相关利益群体或参与者拥有不等量或不均衡的相关信息，公众难以通过正常渠道有效维权，公民利益的忽视、民主价值的旁落也就不可避免。传统的依靠政府的政治权威，发号施令的主导性、单一化社会管理模式已经不能适应转型期风险社会的要求，民主社会的活力取决于社会治理的多中心因素，强调上下互动的多元化，形成平等协商的新型治理模式。

协商民主理论通过鼓励利益相关者参与并影响决策过程，对行政

权膨胀的制约和对政治共同体的促进给环境群体性事件治理展示了一幅充满理想的图景，是化解环境群体性冲突的一种新思路和新方向。它为公民参与环境决策提供了制度化的平台，有利于引导公众理性表达诉求，畅通利益表达渠道，促进公民有序的政治参与，平衡利益分配格局，预防民众以群体性事件等制度外的方式影响环境决策，推动行政机构科学决策、民主决策，增强决策的合法性基础。在一个利益日益分化和利益主体多元化的社会中，政府不再是对立的利益集团，而只是搭建政府与公民之间信息沟通的桥梁，构建一个管理者与被管理者之间有效对话的协商平台，扮演中立、公正的角色。协商与妥协应成为化解冲突的常规化形式，为了从源头上预防、减少环境群体性事件的发生，就必须具备开放性的行政决策程序和多元化的参与主体，转变行政治理模式，形成一个上下互动的协商治理格局，提升社会治理绩效，促进社会稳定，形成民主化的多元社会共治。

民主制度与环境治理的关系问题是环境政治学中长期争论的焦点问题之一，在中国经济社会发展、社会结构转型、环境治理改革的背景下，特别是当前环境公用设施的兴建与利用事关公共福祉，对环境群体性事件治理模式的研究意义重大。本书在充分挖掘、借鉴国内外相关研究成果的基础上，试图在行政法的理路下，以协商民主理论为基础和视角，致力于从国家权力与公民权利的协商与合作的角度出发，研究环境群体性事件的治理模式，通过对环境群体性事件的生发原因、发展态势的分析，揭示现行政府管制型治理模式的弊端，应对群体性事件的困局，进而引入协商民主理论，剖析其对环境群体性事件治理的价值和适用之可能性，在此基础上，提出环境群体性事件协商治理模式的建构路径。

李巍

2017年6月16日于海南

目录 CONTENTS

第一章 绪论	1
第一节 研究缘起及意义	2
一、研究缘起	2
二、研究意义	4
第二节 国内外研究综述	9
一、国内外关于协商式治理的研究	9
二、国内外关于环境群体性事件的研究	13
第三节 研究思路与方法	27
一、研究思路	27
二、研究方法	28
第四节 研究架构及创新	29
一、研究架构	29
二、主要创新	31



第二章 环境群体性事件及其生发原因

33

第一节 环境群体性事件概述

34

一、环境群体性事件的内涵

34

二、环境群体性事件的分类

36

第二节 环境群体性事件的特点及现状

45

一、环境群体性事件的特点

46

二、环境群体性事件的现状

50

第三节 环境群体性事件的生发原因

60

一、环境群体性事件生发的深层原因

61

二、环境群体性事件生发的根本原因

72

三、环境群体性事件生发的直接原因

78

第三章 环境群体性事件治理模式之困

84

第一节 管制型治理模式的反思

85

一、管制型治理模式的特征

86

二、管制型治理模式的案例

95

第二节 管制型治理模式的行政法理论基础

105

第三节 管制型治理模式的困境

112

一、政府治理的理念困境

113

二、公众参与的制度困境

124

第四章 公共协商：环境群体性事件的治理之道

136

第一节 公共协商机制概述

137

一、公共协商机制的理论基础	137
二、公共协商机制的特征	146
三、公共协商机制的价值	150
四、公共协商机制的实践形式	157
第二节 公共协商应对环境群体性事件的价值	165
一、公共协商在社会治理中的实践样态	166
二、公共协商应对环境群体性事件的价值	175
第五章 国外协商治理的经验借鉴	199
第一节 国外协商治理的实践探索	200
一、美国的多中心治理	200
二、巴西的参与式预算	204
三、罗伯特议事规则	207
第二节 国外协商治理的借鉴意义	209
一、确保多元协商主体的平等性	209
二、保障公众的知情权和参与权	212
三、构建以预防为主的治理体系	214
第六章 环境群体性事件协商治理模式的实现路径	216
第一节 环境群体性事件协商治理模式的运行逻辑	217
一、转变环境治理模式	218
二、优化行政决策模式	224
第二节 环境群体性事件协商治理模式的制度架构	229
一、完善平等协商程序机制	229



二、建立利益衡量机制	233
三、畅通利益诉求表达机制	235
四、健全行政问责制度	239

参考文献	241
------	-----

· 第一章 ·

绪 论

经济发展与环境保护是世界各国现代化进程中的一对内生性矛盾。随着我国现代化进程的不断推进，城市化进程正处于关键的改革转型阶段，从增量提升的外延式发展转向存量优化的内涵式发展，长期积累的环境风险日益凸显，严峻的环境形势已经成为当前生态文明建设的障碍。环境的污染与被破坏是市场经济发展的负外部效应，单纯依靠市场调节难以实现环境的有效治理，因此需要发挥政府这只看得见的手的作用，通过政府监管与规制来抑制市场主体单纯的逐利行为，这种逻辑是建立在西方法治精神以及官僚制有效运行基础之上的。但环境群体性事件的频发是环境矛盾的集中体现，一定程度上反映了这种环境治理逻辑的失效。现代社会的发展打破了“全能政府”的格局，政府、市场与公众之间正经历着从对峙到合作、从管制到治理、从权力支配到社会资本引入的渐变。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》（2016—2020年）提出构建政府、企业、公众共治的环境治理体系。在法治时空场域内，这种治理模式蕴含了法治、自治与合作的理念，构建政府、市场和公众组成的协商合作治理模式应成为环境治理的一种新趋势。

第一节 研究缘起及意义

一、研究缘起

环境治理的好坏直接关系到经济社会的可持续发展，长期以来我国经济的增长很大程度上是建立在牺牲环境基础之上的。随着经济转轨、社会转型的不断深化，由利益失衡、价值变迁引发的各种社会矛盾日趋尖锐，社会风险不断凸显，并导致社会阶层的分化和社会结构的断裂。^①当前，我国进入了社会冲突的高发期，各种矛盾的显化和公民权利意识的增强，导致基层群体性事件无论在数量和强度上都呈上升趋势。当下社会进入了“环境敏感期”，因环境污染引发的群体性事件以年均 29% 的速度递增，长期积累的环境风险凸显、环境矛盾日益暴露，大量的矛盾纠纷在萌芽或未萌阶段往往得不到重视，加之不同群体利益错综复杂、难以协调，常常因引导和处置失当而逐步演变成恶性事件乃至形成公共危机，严重威胁着社会的稳定和发展。2012 年以来，四川什邡、江苏启东、浙江宁波、云南昆明等一系列轰动社会和网络的群体性事件相继发生，呈现出与过去力量分散、社会组织少完全不同的局面。2013 年《社会蓝皮书》指出，环境污染问题引发的群体性事件多发频发，环境污染冲突已经成为诱发社会矛盾的主要原因之一，成为影响社会秩序稳定和制约和谐社会建设的重要因素。塞缪尔·P. 亨廷顿（Samuel P. Huntington）指出：“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱，因为在现代化过程中，经

^① 孙立平. 转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁 [M]. 北京：清华大学出版社，2004：37.

济的发展、集团的分化、利益的冲突、价值观的转变以及公众参与期望的提高远远超过政治体制的承受能力”。^①

在可持续发展中,环境和资源不仅是经济发展的内生变量,而且是经济发展速度的刚性约束。^②环境群体性事件的频发反映出我国环境治理绩效不彰,环境治理绩效又与政府的治理模式密切相关,症结在于环境治理中政府不履行责任或者履行不到位,政府主导环境治理,公民利益表达渠道的不畅通和公共政策的局部失衡,缺乏公众有序参与,也反映出政府在利益协调、协商治理方面能力的不足,集中体现了当前环境治理模式的弊端。能否妥善应对并有效治理环境群体性事件,已经成为当前我国公共治理领域面临的重大挑战。作为利益和价值分配工具的环境公共政策,本应体现公众的意愿,注重公众的环境参与权,但由于民意诉求渠道的不畅、对话平台的缺失,环境公共政策成为环境群体性事件的主要诱因。基层政府对接着最复杂的基层社会,在日益多元多变的时代,在社会结构撕裂式解构、文化发展多元主义以及不平等愈演愈烈的现实情境中,如何跳出西式民主“以精英为主体”的模式建构中国特色的社会主义民主政治模式,致力于实现在政治议程中吸纳公共意志的最大公约项、在资源匹配和实现方式上寻求公共利益的最大公约数,并在政策效果上体现公共诉求的最大公约度,便成为推进民主政治改革的题中要义。^③

一个有序的政治社会应该是合理地使用政治上的控制权力和社会的协商权力,一个正常运作的协商民主机制可为公众提供一个平等沟

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华等,译.上海:上海人民出版社,2008:46.

② 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[M].北京:人民出版社,2013:2.

③ 金太军,张振波.论中国式协商民主的分层建构[J].江苏社会科学.2015(2):119.



通的平台和机制来抒发自己被压抑的感受。协商民主机制是解决社会突发事件的一种有效方法,通过鼓励发展民主协商制度,可以形成另一种新的社会行为方式,这种集体行为的逻辑有助于社会的和谐,有助于建立一个公正的社会。在现代民主社会,公众广泛、有序、有效地参与政府主导的公共治理活动应成为政府日常公共行政的常态。本书运用协商民主理论,通过对环境群体性事件生发机理的剖析,发现环境群体性事件与传统治理模式之间的内在关联,分析政府环境群体性事件治理模式的缺陷,以寻求环境群体性事件治理模式的应然路径。本书实质上是将环境群体性事件治理纳入协商民主的理论视域下,探究政府在环境群体性事件治理中的角色与功能,力求将多元化的公民利益诉求引入理性的表达轨道,将集体行动纳入规范的秩序范围,规范公权力,实现公共决策的民主化、科学化,从而推动环境群体性事件政府治理模式的转变,建构协商合作式的治理模式,为公众提供维护权益的有效机制。

二、研究意义

中国社会科学院研究员单光霁认为,环境污染、违法征地拆迁,以及劳资纠纷是造成群体性事件的三种类型。2016年全国环境保护工作会议上,时任环境保护部部长陈吉宁表示:“当前和今后一段时期是我国环境高风险期,区域性、布局性、结构性环境风险更加突出,环境事故呈高发频发态势。”环境群体性事件由于涉及公民的生存权和健康权,波及范围大、影响长远,环境利益关系到公众的生活质量、身心健康,关系到社会公平。环境群体性事件的生发原因在于社会分化和利益多元化,当各种利益冲突通过体制内得不到解决时,就有可能引发群体性事件。频繁爆发的环境群体性事件,一方面激化了社会公众与地方政府之间的矛盾,减损了地方政府的公信力;另一方面,

也折射出发展经济与环境保护之间的矛盾。粗放型经济增长方式使资源环境承载了沉重的负担,环境污染恶化也越来越成为经济发展的“瓶颈”,给社会治理带来了巨大的压力。十八大报告把“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标,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,因此,积极有效防范及妥善处置环境群体性事件,提升政府的执政能力,建立有效的突发事件应对机制,无疑具有重大的理论意义和现实意义。

(一) 理论意义

由于不同的阶层和群体之间缺乏有效的整合机制,导致精英集团与弱势群体的裂痕不断加深,这种社会结构的断裂与失衡逐步定型为“上层阶级化、下层碎片化”的社会生态。^①利益的多元化及差异性特征日益表现出来,因利益矛盾及冲突所产生的各类问题不断出现。但在环境群体性事件治理过程中,政府仍秉承着传统的“强制—命令”式的管制型治理模式,采取利用强压等暴力手段,从而进一步激化了社会矛盾。本书基于对环境群体性事件发生原因的分析,从协商民主的视角来找寻政府治理模式与环境群体性事件之间的内在关联,从政府治理模式的角度把握环境群体性事件的治理困局,以探寻出地方政府环境协商治理模式的可行性路径,希冀对其他类型群体性事件的研究也提供理论借鉴。

1. 有助于丰富和升华行政法治的基础理论

行政法治的原则是为了保障人权,行政法治原则要求行政机关行使权力必须有法律依据,必须依照法定权限、法定程序行使权力,不得滥用权力、滥用行政自由裁量权,对于违法侵权行为要承担法律责

^① 孙立平. 中国社会结构的变迁及其分析模式的转换 [J]. 南京社会科学, 2009 (5): 94-95.

任。但当前,由环境问题引发的群体性事件日益增多,政府群体性事件的治理策略并未遵循行政法治原则,行政机关在治理群体性事件过程中,一般强调打压、强制、命令性手段的使用,热衷于官方单向度处置机制来治理群体性事件,拒绝使用双向度的官民协商机制。环境群体性事件的频发对传统政府治理模式形成了挑战,本书着眼于环境群体性事件的治理模式,从环境群体性事件的治理困局出发,分析其背后所蕴含的行政法原理,引入西方协商民主的理论,从公民权利与国家权力的协商和合作的角度,来研究环境群体性事件治理模式的实然模式和应然模式,力图构建公众参与的平等协商、多元共治的新型环境治理模式,为解决环境群体性事件这一棘手的现实社会问题提供理论支撑。

2. 有助于扩展协商民主的实践领域

协商民主理论的兴起,是为了回应西方社会面临的诸多问题,特别是多元文化社会潜藏的道德冲突,以及种族文化团体之间由于认知资源的不平等而造成的多数人难以有效地参与公共决策的问题。^①协商民主是一种参与式民主,有利于实现公民与政府之间、公民与政治精英、公民与社会组织之间关系的协调,如果把协商民主纳入公共决策体制,可以化解利益群体在体制外以过激方式表达利益诉求的社会风险,从而起到预防群体性事件的作用。如果用协商民主的方式处置群体性事件,将可以化解冲突,防止群体性事件向着规模化、暴力性和与政府对抗的恶性方向发展。本书尝试将协商民主理论引入到环境群体性事件的治理中,通过阐述协商民主对治理环境群体性事件的价值和可行性,提出构建平等协商、多元共治的协商治理模式,既能扩展协商民主的实践领域,也为环境群体性事件治理模式的变革设计实

^① 郑永兰,张晓东.协商民主文献综述[J].农村经济与科技,2008(10):14.

现路径，以为政府治理群体性事件提供治理方略。

3. 有助于拓宽环境群体性事件的研究视角

协商民主作为一种参与民主，强调参与主体的地位平等，通过程序上的平等保证公众都有计划参与公共决策的制定，通过理性的讨论、对话和协商，能影响决策的形成，公众广泛的参与和平等的协商对话赋予了政治和政策过程以合法性。当前学术界对环境群体性事件的研究往往从国家权力与公民权利相抗衡的角度出发，着眼点仍在于从管理的角度如何预防、消弭群体性事件对社会秩序的破坏，还是一种刚性、管控治理的思维。这种研究视角试图为政府提供一种预防、处置的应急治理策略，但却忽略了环境群体性事件屡屡爆发的深层次原因，从而造成政府“越维越不稳”的治理困局。本书以平等协商、多元共治的协商治理为着眼点，从协商民主的视角分析环境群体性事件的生成机理、演变过程，可以发现正是因为公众利益表达渠道不畅，政府行政决策中公众参与和协商机制的缺失，导致公共政策失衡，公权力无法得到有效的制约和监督，从而造成行政决策偏差，群体利益受损。当前公众追求良好环境的愿望越来越强烈，政府管制型治理模式的弊端日益显现。协商民主主张通过协商的方式、理性的讨论、平等的沟通来达成共识，它反对经由暴力的方式来解决利益冲突，是参与式民主在当代的新发展，符合环境利益主体多元化的诉求，有助于解决社会冲突，增强社会稳定，推动环境群体性事件治理模式的变革。

（二）实践意义

1. 有利于提升基层政府社会治理能力

当前群体性事件的数量在政府不断强化的治理下不仅没有出现实质性的改观，相反，还出现暴戾化与向体制内延伸的危险动向。现代社会已进入一个利益冲突和博弈的时代，在一个利益日益分化和利益