

冲突转化与中国环境冲突治理

张晓燕 主编



山西出版集团



前言

近年来，因环境问题引发的环境冲突逐渐增多。环境冲突不断发生引起了一系列的社会问题，如民众因当地企业造成环境污染围堵企业大门、堵塞交通、与企业安保人员发生肢体冲突，民众因担心拟建化工项目和垃圾焚烧项目产生污染进行街头抗议、网络动员，这影响了民众的正常生活秩序。因环境冲突主要涉及政府、企业和民众这三方利害关系人，所以，这三者的关系也受到了挑战。

目前，政府公共部门是主要的化解主体，并且，政府公共部门在化解环境冲突过程中取得了一定的成效，如暂时缓和冲突、制止冲突的持续、消解一定程度的冲突能量。但是从实践来看，中国环境冲突化解面临着一系列的困境，如政府陷入全能角色的主体困境，诉求较为集中的争议事项困境，民众对企业、政府、环保民间组织信任不足的结构困境，现代网络方式引发负面消息的方式困境，环境法律缺失和环保意识薄弱的情境困境。因此，环境冲突化解需要新思路的出现，冲突转化理论有一定的化解针对性和化解效果。为此，笔者从冲突转化层次的视角对中国环境冲突治理做了一些分析。

本书主要从冲突转化的五个层次进行了分析，分析冲突转化应如何

为环境冲突化解提供条件。笔者主要从行动者转化、争议事项转化、结构转化、方式转化、情境转化五个方面做了相应分析，具体表现为环境冲突的行动者转化、环境冲突的争议事项转化、环境冲突的结构转化、环境冲突的方式转化、环境冲突的情境转化。

环境冲突的行动者转化，以政府、企业、民众三大主要利害关系人为主体，以各行动者的角色转化作为研究视角进行相关论述。本书论述了转化环境冲突行动者的目标、环境冲突行动者转化的方式，并结合案例进行了相关分析。为了有效化解环境冲突，政府作为主要行动者，应该由直接冲突者或潜在冲突者转化为对话者、协商谈判者、环境监测者、信息发布者；企业作为主要行动者，应该由直接或潜在冲突者转化为对话者、协商谈判者、社会责任承担者；民众作为主要行动者，应该由直接或者潜在冲突者转化为对话者、监督者、环境影响评价参与者、环境政策制定参与者。

环境冲突的争议事项转化，主要从行动者关注的事项上进行论述。本书论述了转化环境冲突争议事项的目标、环境冲突争议事项转化的方式，并结合案例对其进行了分析。为了有效化解环境冲突，消解环境冲突能量，环境冲突的单一关注事项应转化为具有可执行性的多元事项，即将民众保护环境权益转化为企业、政府、民众保护环境与治理环境的行动，将民众保护环境权益转化为政府、企业补偿民众与各主体共同改造社区；同时，环境冲突的竞争性事项应转化为建设性妥协事项，即将关停企业的行为转化为企业治理环境的行动。

环境冲突的结构转化，主要从参与者结构、关系结构、势力结构三方面进行论述。本书论述了转化环境冲突结构的目标、环境冲突结构转化的方式，并结合案例对其进行了分析。参与者结构转化过程中，参与者应由政府、企业、民众转化为政府、企业、民众、环保民间组织、媒体、专家学者、污染物鉴定机构等；关系结构转化过程中，政府与民众的关

系应转化为企业与民众的关系，政府、企业与民众的关系应转化为政府、企业与环保民间组织的关系；势力结构转化过程中，民众的环境权利应该得到保障，环保民间组织的地位和权利应该得到确认和保障。

环境冲突的方式转化，主要从理性方式与现代方式的运用上进行论述。本书论述了转化环境冲突方式的目标、环境冲突方式转化的实现路径，并结合案例进行了分析。为了实现感性方式向理性方式的转化，我们要增加民众的环保知识、引导民众理性维权；为了实现传统方式向传统与现代方式并存的转化，我们要通过政府的规范和引导、企业的正确使用和民众的有序参与，来发挥网络的正向作用。

环境冲突的情境转化，主要从政策情境、法律情境、文化情境三方面进行论述。本书论述了转化环境冲突情境的目标、环境冲突情境转化的方式，并结合典型案例对其进行了分析。为了转化环境政策情境，我们要完善生态保护机制，完善环境规制政策体系，完善激励机制；为了转化环境法律情境，我们要提高环境保护法的位阶，完善环境管理和法律制度；为了转化环境文化情境，我们要培养社会民众的环境意识，培养企业的环境意识，鼓励民众参与环境文化建设，完善环境保护法律制度建设。

目 录

前 言	001
第一章 导 论	001
第一节 选题缘由及研究意义	001
一、选题缘由	001
二、研究意义	002
第二节 文献综述	003
一、中国环境冲突现状研究	003
二、中国环境冲突治理研究	005
三、关于冲突转化的研究	017
第三节 概念梳理与理论支撑	024
一、相关概念的梳理	024
二、理论支撑	026
第四节 研究思路、研究方法与研究的创新点	030
一、研究思路	030

二、研究方法	032
三、研究的创新点	033
第二章 中国环境冲突的现状、特点与化解方式	035
第一节 中国环境冲突的现状	035
一、中国环境冲突的主要冲突方	035
二、引发中国环境冲突的主要事项	037
三、中国环境冲突中民众的主要诉求	046
第二节 中国环境冲突的特点	047
一、冲突大多发生在经济较发达地区	051
二、农村和城乡接合部发生冲突的比例相对较高	053
三、冲突诉求主要集中在生存权、健康权、环境权	053
四、矛盾累积时间较长	054
五、冲突爆发前大多取道体制内途径	055
六、共识性引发的直接利益参与主体较多	056
七、传统方式与现代方式相结合	057
八、组织化程度呈逐步提高趋势	058
第三节 中国环境冲突的化解方式	059
一、座谈、对话	063
二、协商	065
三、调解	065
四、仲裁	067
第三章 中国环境冲突化解的成效、困境与出路	070
第一节 中国环境冲突化解的成效分析	070

一、制止环境冲突当事方继续冲突	070
二、实现环境冲突主要利害关系人之间一定程度的对话	071
三、实现一定程度的环境权利保护	071
四、形成多方主体的关注	072
五、现有环境政策法律得到一定程度的执行	072
六、环境文化知识和环境保护意识有所增加和提高	073
第二节 中国环境冲突化解面临的困境	074
一、主体困境	074
二、事项困境	076
三、结构困境	077
四、方式困境	083
五、情境困境	084
第三节 破解中国环境冲突化解困境的出路——冲突转化	086
一、冲突转化的基本理论	086
二、冲突转化消解环境冲突化解困境的适用性	097
第四章 环境冲突的行动者转化	105
第一节 转化环境冲突行动者的目标	105
第二节 环境冲突行动者转化的过程与方式	106
一、政府角色的转化	107
二、企业角色的转化	113
三、民众角色的转化	119
第三节 典型案例的分析	126
一、政协委员的建议，公共议题的形成	127
二、政府行动者的转化	127

三、企业行动者的转化	128
四、民众行动者的转化	128
五、讨论	129
第五章 环境冲突的争议事项转化	130
第一节 转化环境冲突争议事项的目标	130
第二节 环境冲突争议事项转化的过程与方式	131
一、竞争性事项转化为建设性妥协事项	132
二、单一事项转化为多元事项	135
第三节 典型案例的分析	153
一、竞争性事项转化为妥协性事项——2009年福建泉州“8·31” 暴力抗污事件	154
二、单一事项转化为多元事项——2010年广西壮族自治区靖西 县群企“7·11”环境事件	155
三、讨论	156
第六章 环境冲突的结构转化	157
第一节 转化环境冲突结构的目标	157
第二节 环境冲突结构转化的过程与方式	159
一、参与者结构的转化	159
二、关系结构的转化	173
三、势力结构的转化	177
第三节 典型案例的分析	182
一、抗议安宁炼油及PX项目，形成公共议题	183
二、参与者结构的转化——政府、企业、民众转化为政府、企业、	

民众、专家学者、环保民间组织、媒体等	183
三、势力结构的转化——民众势力的提升	184
四、讨论	184
第七章 环境冲突的方式转化	186
第一节 转化环境冲突方式的目标	186
第二节 环境冲突方式转化的过程与实现路径	188
一、感性方式转化为理性方式的实现路径	189
二、传统方式转化为传统方式与现代方式并存的实现路径	192
第三节 典型案例分析	208
一、通过现代化网络方式进行动员，关注公共议题	208
二、两次不算成功的对话	209
三、由网络走向现实，进行理性维权	209
四、讨论	210
第八章 环境冲突的情境转化	212
第一节 转化环境冲突情境的目标	212
第二节 环境冲突情境转化的过程与方式	214
一、政策情境的转化	214
二、法律情境的转化	222
三、文化情境的转化	231
第三节 典型案例分析	235
一、对垃圾焚烧厂选址产生疑义，公共议题形成	235
二、政策情境和法律情境	236
三、文化情境的转化	236

四、讨论	236
结 论	238
一、主要结论	238
二、研究局限	239
三、进一步研究空间	240
后 记	241
参考文献	242
一、中文文献	242
二、译文文献	251
三、英文文献	252

第一章 导论

第一节 选题缘由及研究意义

一、选题缘由

就全国而言，根据对 2000 年到 2010 年我国环境纠纷状况的不完全统计，2000 年群众来信总数是 247 741 封，到了 2010 年，群众的来信总数已经达到了 701 073 封^a，10 余年间，环境信访的数量增加了 45 万多封。这充分表明了当前我国由环境问题引发的环境冲突的复杂性和严峻性，大量的环境问题为环境冲突的发生埋下了隐患。这些数据说明，环境污染问题成为引起冲突对抗事件、影响社会稳定的新因素，我国社会正进入环境冲突的多发期。当前我国的环境冲突数量激增，规模化和对抗性日益增强，环境冲突治理面临着新的挑战。

环境冲突一般是由环境污染等问题引发的民众与企业之间、民众与公共部门之间的冲突。环境冲突发生之后，政府作为当事方或者第三方会主动去处理或化解冲突，冲突会得到缓和，民众与企业的对抗会得到及时的制止，但大多达到的是某种程度的表层平静，冲突能量未能从根

^a 2010 年全国环境统计公报 .http://zls.mep.gov.cn/hjtj/qghjtjgb/201201/t20120118_222703.htm.

基本上得到消解。类似的环境冲突会发生，曾经被化解的冲突会反复，这些都是我们应该关注的问题。同时，政府在化解环境冲突的过程中，会遇到一些两难的处境：发展经济与保护环境的两难、经济补偿与社会稳定的两难、平衡公益和私益的两难、平衡东西部发展的两难。

我们目前主要是运用冲突化解理论作为指导去化解环境冲突，从实践来看，政府在环境冲突化解过程中遇到了问题和困境，说明冲突化解理论不足以完全指导环境冲突的化解，环境冲突化解需要新的思路。冲突转化理论对于环境冲突的化解具有一定的针对性和效果，强调为化解环境冲突提供条件，这为环境冲突的治理提供了一个更具启发性的视角。因此，本书主要探讨冲突转化在环境冲突治理中的适用性、可行性和转化的具体方式。

二、研究意义

（一）理论意义

笔者从国内外的资料搜集和整理的过程中发现：国外学术界对冲突化解的论述居多，对冲突转化的论述从20世纪90年代开始有所增加；国内对冲突化解和冲突转化的论述相对都比较有限。

第一，国外学者对冲突转化的论述主要集中于以下领域：国家之间的战争、国内劳资冲突、种族冲突、民族冲突，将冲突转化视角运用于环境冲突的研究几乎没有，国内学者没有专门从冲突转化的视角进行环境冲突治理的研究，本书从冲突转化的视角对环境冲突进行研究，能够为环境冲突的治理提供一种新的理论视角。

第二，本书从冲突转化的视角进行环境冲突治理的研究，拓展了冲突转化的研究领域，丰富了冲突转化的研究内容，并为冲突转化提供了新的实践内容。

第三，冲突转化强调冲突方由对抗转化为相互接受、相互尊重，强

调结构行为上能够由对抗转化为相互依赖和合作,强调事项、阶段、层次、结构的转化,这些内容将进一步丰富公共冲突治理理论的研究。

(二) 现实意义

笔者通过对环境冲突案例的总结和分析发现:环境冲突越来越频繁,但治理效果并不理想,尤其是在某些类型的环境冲突上,有反复的现象,不利于现实环境冲突的根本化解。

第一,目前环境冲突主要采取冲突控制和冲突化解的方式,如行政处置、协商、调解、仲裁。冲突处置运用行政手段控制了冲突,实现了表层平静,并未达到深层稳定;冲突化解运用谈判、协商、调解等方式化解环境冲突,但是治理效果有限,很多时候,冲突化解的方式没有实现的条件,所以,化解达不到理想的治理效果。

第二,冲突转化强调行动者、事项、结构、方式、情境的转化,这些转化可以为冲突方谈判、第三方干预提供合适的情境,能够为环境冲突的化解提供适宜的条件,促使环境冲突的化解,为现实的环境冲突提供新的化解思路。

第二节 文献综述

加尔通^a (J. Galtung) 认为,冲突有肯定生活的一面,也有摧毁生活的一面,它们形成于社会结构的矛盾中,然后在态度和行为上变得明显。冲突一旦形成,就会经历一系列转化过程:明确表达或非明确表达,启蒙或去启蒙,复杂化或简单化,极化或去极化,升级或降级。

一、中国环境冲突现状研究

中国环境冲突主要从哪些方面进行研究并在研究中形成哪些观点。

a J. Galtung. Peace by peaceful means. London: Sage, 1996.

目前,大多数学者对环境冲突的研究集中于以下几方面:环境冲突的特点、环境冲突发生的原因、政府在治理环境冲突中存在的问题及对策。

(一) 中国环境冲突的特点

国内学者李萍^a、钟其^b、余光辉、陶建军、袁开国和李振国^c等对中国环境冲突的特点进行了相关论述,可以概括为:第一,区域性强。冲突多发生在发达地区。第二,成员复杂。成员不仅局限于最底层弱势群体,有些参与群众往往受教育程度高。第三,诉求较为集中。大多集中于环境生存权和健康权。第四,具备合理性。即生存受到了威胁。第五,发生比较缓慢。指环境冲突的爆发有一个长期酝酿积累的过程。

(二) 中国环境冲突发生的原因

国内学者商磊^d、李萍^e、钟其^f、胡美灵和肖建华^g等对中国环境冲突发生的原因进行了相关论述,他们的解析集中于三方面利益主体:政府、企业、民众,他们认为环境冲突的发生是三者价值利益观念的冲突造成的。

具体来说,政府片面追求经济利益,对环境保护重视不足;企业过分追求经济利润,忽视企业社会责任;民众诉求渠道有限;公共资源的无序利用;缺乏环保民间组织的参与;等等。

a 李萍. 环境群体性事件的特点与应对. 探求, 2010(5).

b 钟其. 环境受损与群体性事件研究——基于新世纪以来浙江省环境群体性事件的分析. 法治研究, 2009(11).

c 余光辉、陶建军、袁开国、李振国. 环境群体性事件的解决对策. 环境保护, 2010(19).

d 商磊. 由环境问题引起的群体性事件发生成因及解决路径. 首都师范大学学报, 2009(5).

e 李萍. 环境群体性事件的特点与应对. 探求, 2010(5).

f 钟其. 环境受损与群体性事件研究——基于新世纪以来浙江省环境群体性事件的分析. 法治研究, 2009(11).

g 胡美玲、肖建华. 农村环境群体性事件与治理——对农民抗议环境污染群体性事件的解读. 求索, 2008(12).

（三）中国环境冲突的治理对策

国内学者商磊^a、冯晓星^b、李萍^c、钟其^d、荣启涵^e、胡美灵和肖建华^f、余光辉、陶建军、袁开国和李振国^g等从不同角度提出治理中国环境冲突的对策，可以概括为：政府应该转变观念，经济发展与环境保护并重，努力构建生态型政府；加强环境管理部门的独立性；加强环境立法；企业追求利润的同时，应该提高自己的社会责任；加大公民参与，拓宽公民的诉求渠道；政府、企业、民众应共同治理；加大环保民间组织的参与；用协商民主的途径来化解环境冲突；等等。

二、中国环境冲突治理研究

中国环境冲突主要从哪些方面进行治理，所研究的内容是否内含冲突化解和冲突转化，并以何种方式体现。

（一）关于冲突化解的研究

学者们对冲突化解的研究可以从三个方面加以概括：冲突化解概述、谈判、第三方干预。

1. 冲突化解研究综述

冲突化解这个术语包含着很宽泛的观点和实践，其中很多包含在以下这些术语中：纠纷解决，问题解决谈判和调解，冲突缓和，冲突管理，建设性、有助益的冲突，冲突转化。冲突化解为冲突管理理论做出了重要的贡献。

a 商磊. 由环境问题引起的群体性事件发生成因及解决路径. 首都师范大学学报, 2009(5).

b 冯晓星. 环境群体性事件频发, 公众如何理性维权. 环境保护, 2009(9a).

c 李萍. 环境群体性事件的特点与应对. 探求, 2010(5).

d 钟其. 环境受损与群体性事件研究——基于新世纪以来浙江省环境群体性事件的分析. 法治研究, 2009(11).

e 荣启涵. 用协商民主解决环境群体性事件. 环境保护, 2011(7).

f 胡美玲、肖建华. 农村环境群体性事件与治理——对农民抗议环境污染群体性事件的解读. 求索, 2008(12).

g 余光辉、陶建军、袁开国、李振国. 环境群体性事件的解决对策. 环境保护, 2010(19).

冲突化解较之于冲突处置，在以下几方面取得了进步：第一，主体多元。冲突处置的实施主体主要是行政执法机关，相对比较单一；冲突化解的实施主体相对比较多元，可以是政府的公共部门，可以是受到信任的环保民间组织，也可以是德高望重的个人和专家学者。第二，方式平和。冲突处置利用行政和法律的权力资源来抑制或压制冲突；冲突化解通过协商、谈判或者第三方干预来消除误解、建立信任、合作解决问题。第三，效果深入。冲突处置及时控制冲突，平息事态，防止冲突升级，恢复正常的公共秩序，但冲突能量可能会得不到合理的疏散，达到的可能只是表层的平静；冲突化解消除双方的误解，建立信任关系，共同寻找满足冲突各方利益的解决方案，能够使冲突能量得到合理的疏散，有利于深层稳定。

冲突化解主要关注冲突各方之间的紧张关系，但许多冲突的最终根源在于不合理的制度设计或文化习俗，仅仅靠冲突化解的努力无法从根本上消除冲突的根源。主要表现在：第一，隐藏在社会制度中的合法暴力——“结构性暴力”依然存在，这不利于从根本上化解冲突。第二，为了进一步化解冲突，需要转化事项、主体、结构、情境，而冲突化解理论可能无法解决这些问题。在这种情况下，就要进一步诉诸冲突转化的工作。

2. 谈判

谈判日益成为解决公共冲突的一种重要方式。谈判意味着具有平等权利的冲突各方为解决共同问题而进行的平等协商，意味着冲突各方可以自由地选择自己的立场并平等地进行利益交换，意味着冲突的解决方式是各方在彼此约定的条件下自愿达成的协议，各方都有遵守这种协议的义务。

文中主要介绍两种谈判模式：分配式谈判与整合式谈判，通过对这两种谈判模式的分析，来加强对谈判的认识。

（1）分配式谈判。

分配式谈判是一种零和博弈，可分配利益的数量是既定不变的，己方所得即为对方所失。分配式谈判一般会通过以下策略进行：影响对方的拒绝点，利用初始提议的锚定效应^a，提出反提议，做出有条件的让步，用单方面主动行动打破僵局。

（2）整合式谈判。

整合式谈判是一种非零和博弈，可分配的利益可以通过双方的合作加以创造，因此各方都在寻求如何整合双方的不同利益，寻找实现双赢的解决途径。整合式谈判适合这样的情况：谈判涉及一个以上的问题；谈判各方在谈判问题上具有需求上的差异。还有，在整合式谈判过程中，需要注意的是：将利益与立场分开，应着眼于立场背后的利益，这样才有可能寻找到共益的化解方案。

整合式谈判较之于分配式谈判，可能更利于双赢结局的达成，但对适合情境的要求也比较高，所以，在冲突化解过程中，可以通过创造合适的情境来选择最佳策略。

3. 第三方干预

冲突化解常常会采取谈判的手段，当谈判方客观上无法进行谈判，或者主观上不愿进行谈判的时候，第三方的适时出现会有利于冲突的化解。冲突化解者强调干预需要通过有技巧的第三方，与冲突方共同催生新思想和新关系。所以，关于冲突化解的研究中，第三方及第三方干预将会是其中的重要组成部分。

（1）第三方和第三方干预的内涵。

冲突化解意义上的第三方，既可以是个人也可以是组织，指原本与

^a A. Galinsky and T. Mussweiler. Promoting good outcomes: effects of regulatory focus on negotiation outcomes. Working paper, Northwestern University, Evanston, IL, 2000.