

# 环境问题之建构机制：认知差异与主张竞争\*

龚文娟

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 传统的社会学理论认为, 环境问题是客观存在的事实, 强调从社会结构和社会制度等客观社会条件中去探寻环境问题产生的根源和社会影响; 而环境建构主义趋向于集中考察环境问题的议题化过程, 强调环境利益相关者的活动如何使客观环境状况转化为社会议题。本研究基于一个典型环境案例, 在建构主义视角关照下剖析环境问题呈现的社会机制之一: 面对同一环境状况, 持差异性认知和相互竞争主张的不同环境利益相关者, 如何推动客观环境状况被判定为有危险的、不可接受的环境问题。

**关键词:** 环境问题; 建构主义; 机制; 认知; 主张

**中图分类号:** D912 601      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1671-0169(2011)05-0033-08

人类社会进步的每一个阶段都伴随着环境污染和破坏, 但自 20 世纪 90 年代, 我国环境问题凸显。因环境污染和破坏引发的环境纠纷和抗争事件逐年递增, “与环境有关的群体性事件正以每年 30% 的速度递增, 并且其对抗程度明显高于其他群体性事件”<sup>[1]</sup>。这些事件直接威胁社会稳定和发展, 因此迅速吸引了社会各阶层对环境及相关问题的关注。

回应环境问题产生原因和影响的研究可谓汗牛充栋, 传统社会学研究者遵从涂尔干的“以一种‘社会事实’去解释另一种‘社会事实’”的告诫, 倾心于从客观的社会属性——如社会结构和制度、文化、政治经济状况、人口、技术等——寻找环境问题产生的根源。这种思路无可厚非, 但它“往往把社会问题视为是既定的或给定的, 是社会事实本身所具有的一种属性”<sup>[2](P23-35)</sup>, 从而忽略了集体认知、定义和主张竞争在“促使某一状况能否以社会问题的形式呈现”过程中的重要性。因此, 无法有效地解释: 为什么某些在过去人们未曾意识或并不在意的环境状况, 如今却成为万众瞩目的环境问题, 甚至引发环境纠纷和环境抗争? 为什么相似的环境状况, 有的演化为备受关注的社会焦点, 而有的却遭受“视而不见”的冷遇?

本文旨在探讨转型期中国环境问题呈现的社会机制。当然, 社会机制包括多种维度和层次<sup>①</sup>, 而鉴于社会群体的态度及主张对环境问题的建构具有重要影响作用, 本文着力分析不同环境利益相关者面对同一客观环境状况时的认知、评价和主张如何建构一项环境问题。

## 一、建构主义对环境问题的理解

如果说, 现实主义主张——从社会结构、社会制度和社会关系等客观社会条件中去探寻环境问题产生的根源和社会影响——是必要的, 那么建构主义关注环境问题被建构的方式和过程亦是不可或缺的, 因为每一项社会问题都由客观状态和主观定义所构成, 客观状态是社会问题构成的必要非充分条件。

环境建构主义出现在 20 世纪 80 年代, 最早将社会建构主义视角引入环境问题研究的是巴特尔和他的同事, 他们用建构主义方法分析了全球环境变迁问题, 并提出关于全球环境变迁问题的环境社会学研究纲领<sup>[3](P211-230)</sup>。其后, 一大批学者也进行了这方面的努力和尝试, 如恩农<sup>[4]</sup>, 索尔斯博里<sup>[5](P379-397)</sup>, 福克斯<sup>[6]</sup>, 安格尔<sup>[7](P483-501)</sup>, 马祖

\* 收稿日期: 2011-05-06

基金项目: 国家社会科学基金项目 (11CSH019); 教育部人文社会科学研究青年项目 (10YLC840025); 厦门大学基本科研业务项目和 2010 年度厦门大学公共事务学院“211”课题

作者简介: 龚文娟 (1979—), 女, 重庆市人, 讲师, 社会学博士, 研究方向: 环境社会学。

儿和李<sup>[8](P671-720)</sup>等。索尔斯博里十分关注环境问题的政治命运,他认为,在政治体系内提出、发展和壮大环境问题需完成三项任务——吸引注意力,争取合法性,激发实际行动。相似地,恩农认为,一个环境事件要转变成万众瞩目的环境问题需要具备以下几个条件:第一,吸引媒体的注意力;第二,获取政府的支持;第三,需要政府的决议;第四,不能让公众把其当成昙花一现的怪诞事件而遗忘;第五,将其与大量市民的个人利益联系起来。同时恩农认为,这些条件的实现部分依赖事件本身,部分依靠环境倡导者对事件的成功宣传<sup>[4]</sup>。

对环境问题的社会建构进行系统阐述的学者是汉尼根。他十分关心环境问题是如何呈现到大众面前,什么时候呈现等话题,在他看来,环境问题不是“物化”本身,而是被社会建构出来的。他着力回答:“为什么一些环境问题备受关注,而另一些同等重要甚至更重要的环境危机却在漠然之海中消解无形?为什么早前存在的环境问题没有引起广泛重视,直到特定时期才为社会关注?”<sup>[9]</sup>正是在回答这些问题的过程中,汉尼根提出环境问题的社会建构有三项关键性任务需要完成,即环境主张的集成、主张的表达和主张竞争。

集成环境主张的任务包括问题的最初发现和详细地描述这个初发现的问题;表达环境主张的主要任务是吸引社会注意力,并合法化该主张;而主张的竞争是指为了在众多主张中脱颖而出,并使该主张得以实现,主张提出者要不间断地抗争以寻求实现法律和政治上的变革。

鉴于建构主义在解释环境问题呈现过程中弥补了传统研究对行动者主观性的忽略,本文将在环境建构主义视角的关照下讨论“谁认为环境问题存在以及谁反对这种主张”等重要话题,以及它们对问题建构的重要意义。

## 二、案例与方法概述

本研究剖析的案例是,围绕X市L垃圾焚烧发电厂兴建与改建展开的一系列环境事件。L垃圾填埋场位于X市近郊的西北部地区。自L垃圾填埋场运营后,周边居民不断向垃圾场和区政府反映垃圾恶臭和水源污染问题。2006年底,区政府拟在L垃圾填埋场的南侧,新建一座垃圾焚烧发电厂。此规划一出,立刻引起周边居民强烈不满情绪和抗议。2007年6月5日,L地区的居民统一着

装来到国家环保总局请愿,要求解决问题。国家环保总局副局长潘岳向媒体通报,建议缓建L垃圾焚烧发电项目。此后,居民与政府反复沟通,2011年初,L垃圾焚烧厂最终确定停建。改建垃圾焚烧厂事件在媒体的密切关注下,其影响力扩展到全国,成为我国环境问题凸现的一个典型案例。

本研究采用嵌入性单案例研究法通过实地调查收集资料,具体资料收集方法包括深度访谈和参与观察法。我们对60位与L垃圾厂有关的环境利益相关者进行了为期一年的追踪访谈,并参与了部分与L垃圾厂有关的活动<sup>②</sup>,以获取翔实的资料。此外,借助文献法、文档法和网络论坛收集了部分二手资料。

## 三、认知差异

### (一) 政府的认知

环境问题的形成与解决最终取决于掌握法制化权力的政府,不同的认知会促使他们提出不同的主张,进而影响问题的发展方向。

有三个重要因素影响中央政府对环境状况的认知和判断:首先,经济增长的考虑。中央政府认识到生态环境与经济发展之间的直接关联,环境恶化不但提高治理和补偿成本,并且严重阻碍经济可持续发展;第二,政治合法性的考虑。中央政府的执政合法性不仅来源于以经济增长为代表的绩效合法性,还有赖于为民众提供良好、健康的生活环境等道德合法性;第三,社会诉求和国际影响。随着公众生活、文化水平提高,人们对政府治理环境的能力和绩效提出新要求。而国际社会在评价中国综合发展水平时,环境成为重要的评测尺度。

但由于信息不对称等原因,中央政府对某些环境状况的认知存在盲区。尽管中央政府对已经出现的环境问题持积极态度,但对一些具有潜在危害性的环境状况,特别是一些在技术和科学上存在国际争议和不确定性风险的环境状况,中央政府显得心有余而力不足。只有当突发事件或影响较大的群体事件出现时,才能把这些状况推向前台。

地方政府对环境状况的认知与中央政府存在较大差异。在垃圾处理问题上,地方政府除了考虑废弃物对环境和健康的影响外,更要考虑垃圾激增无处消纳的问题。L地区内的垃圾填埋场将被填满并关闭,新的垃圾坑造价极高,并且已经没有合适的地方用来建新的垃圾坑。地方政府对此作出的反应

是通过焚烧和回收来减少固体垃圾的数量。正是由于地方政府的综合管理职能和多重管理目标，使得它必须考虑各项职能之间的契合，以效率最大化地实现目标。因此，地方政府会判断哪些状况重要，并依据重要等级对这些状况的处理顺序进行排序。而影响地方政府官员环境判断的主要因素是利益和政绩。在 L 事件中，奥运会临近，特殊时期对城市垃圾的有效管理不能不说是地方政府凸现政绩的看点之一。区政府认为垃圾焚烧项目的上马既是对“绿色奥运”的保障，也是“科技奥运”的彰显。

地方政府与中央政府对环境状况的认知差异会影响环境问题的建构过程：当二者认知一致时，问题确立和解决的成本较低，上级的政令能顺畅执行；当二者存在认知差异时，问题的确立和解决就需要经历一个博弈过程，互动成本提高，可能出现“上有政策，下有对策”的现象。

### （二）垃圾处理方的认知

作为问题直接制造者的 L 垃圾填埋场，认为大量垃圾集中处理对环境产生一定影响是必然的，同时由于资金限制，设备老化，尽管他们已经按照技术标准进行操作，但还是引起周围公众的抗议。对于环境污染和周边民众的“闹”，刚开始垃圾填埋场“躲”、“避”，后来他们发现“闹”对他们有好处，因为群众一闹，政府会拨款用于设备检修和购买各种消毒除臭药剂。而“垃圾日产量剧增”、“垃圾场负荷运转”和“资金有限”也成为垃圾场为自己开脱责任的主要说辞。

垃圾焚烧厂筹建方、融资方，一直期望项目上马。首先，他们担心前期投资是否能收回。垃圾焚烧发电厂的设施成本极高，L 垃圾焚烧厂计划投入 10 亿人民币，如果不能在此处建，前期投入的资金就“打水漂”了。其次，垃圾焚烧厂市场化运作，利润十分丰厚。但在对外宣传中，焚烧厂的筹建方和投资方从不提经济利益，只是宣传垃圾焚烧的合理性和可行性。对于外界关于为什么要在此处建垃圾焚烧厂的质疑，筹建方的回答和地方政府保持一致——便于综合治理。

“有利于垃圾处理设施的土地节约利用，有利于垃圾焚烧炉渣的就近填埋处理，有利于焚烧厂热源的综合利用及两个设施垃圾渗滤液的综合处理，有利于垃圾处理设施环境污染的综合防治，不增加垃圾运输成本和运输沿途的污染。”

——访谈筹建商 H 先生

### （三）垃圾场周边公众的认知

作为环境问题的主要建构者，垃圾场周边公众对环境状况的认知至关重要。公众主要有以下三点看法：

首先，L 垃圾填埋场和焚烧厂选址不合理。

“国家有明确规定，2006 年以后，在大中城市建成区以及城镇或大的居民集中区，主导风向的上风不得新建生活垃圾焚烧项目。且不说垃圾填埋场选址是一个错误，现在继续在此建垃圾焚烧厂明显有违国家法规。”

——访谈居民 T 先生

“在上风上水的地儿建就是不合适，北部新城区这一大片，那多少人呐，这是人口稠密的居民区啊。不拿老百姓生命当回事，我们都这么反对，这儿还建呢。”

——访谈居民 K 先生

第二，环境风险分配不公。公众的风险意识逐渐提高，开始强调风险的公平分担问题。在我国目前的城市生活体系内，城市生活垃圾处理是政府免费提供给辖区内公众的公共服务，任何人都可以享受这种公益。因此，在当地民众看来，垃圾场建在我家后院，甚至还要建一个垃圾焚烧厂，别的地方的公众也享受了这种公共服务，但凭什么牺牲的却是我们的利益甚至健康。

“我们已经作了十年的牺牲了，盼望着垃圾场填满关闭，如今还要在这里建个焚烧厂，这日子何时是个头？人这一辈子也就几十年时间，买个房子被垃圾熏了十年，难道剩下的几十年还得受二噁英侵害啊。”

——访谈居民 H 女士

“垃圾处理的好处是全区共享的，但垃圾处理的坏处总不能一直让我们担着吧，并且我们也没有获得任何补偿……要么公另外选址建，要么给我们搬迁。”

——访谈居民 F 女士

第三，代际不公，影响后代人的健康与安全。人们多次强调环境风险对孩子们健康的影响。在集体上访过程中，有人带着孩子，有人打着“以妻儿老小的名义”的标语坐在国家环保总局门口。

在分析公众的环境认知时，有两点需要注意：第一，公众对环境状况的认知和接受程度除了受自身感受影响外，还受到一系列初级社会关系（朋

友、家庭、同事)和次级因素(公众人物、大众传媒)的影响,在社会建构主义者看来,这些认知是被“集体建构”的。第二,当公众中产生较为一致的集体认知时,有助于维系集体凝聚力,在今后的集体行动中,可降低动员成本及保持松散组织存在的持久性。

#### (四) 专家的认知

就焚烧技术和垃圾焚烧发电厂的选址,专家们并没有达成一致,反建专家和主建专家各执一说,并且都提出了自己的证据。

“从L区居民生活垃圾的成分分析,居民生活垃圾热值低、湿度大,且X市目前没有普遍的垃圾分类,垃圾焚烧的温度很难达到理想值,焚烧会产生毒气,所以不适合焚烧发电。”

——访谈反建专家D教授

“目前世界上不存在所谓的国际先进成熟工艺设备,二噁英超标排放无法在线监测,短时间内根本无法发现问题并及时处理。”

——访谈反建专家Z教授

对于同一种环境状况,为什么会产生认知差异?笔者认为主要有以下几点原因:首先,不同的社会位置和利益立场会影响对环境风险的感知;第二,各方对“危害”的定义不同。当垃圾场周边公众认为垃圾焚烧会对环境造成二次污染时,地方政府认为越堆越多无法处置的垃圾对环境会造成更大的伤害。正如汉尼根所说:“在每一个这样的案例中,一个特定对象会带来什么危害,其定义本身就有争议,会激发起一系列的主张与反向主张,尽管在事实上存在有对风险对象的共识”<sup>[9](P113)</sup>;第三,风险对象和环境危害之间因果关系存在不确定性。地方政府在专家顾问的支持下,坚持认为垃圾焚烧具有安全性和可控性;而当地民众和群众的专家据理力争:垃圾焚烧与环境危害之间的因果关系不是在垃圾焚烧厂动议建设阶段就能看出来的,通常要花很长时间才能显现出来,人们还要花一段时间将这种关系汇集成一个能够被公认的形式表达出来,而社会的认可还得花一段时间。所以,谁都无法说服对方赞同自己的认知。

认知差异直接导致不同的主张表达和竞争。

## 四、主张集成与表达

按照斯佩克特(Spector)和科茨尤斯(Kit-

sues)的定义,主张就是“群体成员对其认为有侵犯性或感到不愉快的社会状况的申诉”<sup>[9](P64)</sup>。前面我们已经看到不同环境利益相关者对兴建垃圾焚烧厂所持的不同态度,而这些态度逐渐集结为两项主要且对立的主张,即赞成或反对在L地区建垃圾焚烧发电厂。那么这两项主张如何集成并表达出来?各方采用什么话语/修辞方式来呈现他们的主张?

地方政府的困扰在于城市垃圾难以消纳,影响城市发展,于是提出兴建垃圾焚烧厂的主张,并在辖区范围内选址、进行环境影响评价、申报和办理各种手续。垃圾焚烧厂筹建方的主张与地方政府高度一致。

公众最初发现并描述了垃圾填埋场对环境的污染,并将污染与周边社区里可观察到的健康问题(如肺气肿、癌症、子宫肌瘤、流产等)联系在一起,还在当地收集了关于垃圾污染的一手资料。关于垃圾焚烧,一开始公众并不了解,后来逐渐从网络、媒体和ENGO那里了解到潜在风险,并收集了国外垃圾焚烧技术和焚烧厂的发展情况,才开始形成与地方政府相反的主张,提出:按期关闭垃圾填埋场,焚烧厂另外选址。在主张集成过程中,周边公众做了以下事情:为主张命名,估计问题的严重性和影响范围,确定主张的科学、道德和法律依据,划定可团结和可动员公众力量的范围,预估问题重要性增长的潜力,在日常交往中推举出非正式的组织人并进行职能分工等。

专家分成主建派和反建派。在地方政府和公众集成主张的过程中,两派专家各自从专业领域中寻找支持本方主张的证据,为各自提供科学和法律支撑。

民间环保团体不应只关心某个垃圾焚烧厂的建与不建,而应站在全社会环境保护的角度提出自己的主张。某著名环保组织的一名工作人员曾撰文指出:“诚然,从当地居民的角度看,问题的核心是‘建与不建’,但对于整个社会来讲,问题的实质却是该怎样解决城市生活垃圾问题”,“民间组织应跳出利害关系之外,以宽阔的视野提出一些容易被忽略的见解,以及着眼于宏观和未来的解决办法”<sup>[10](P64-65)</sup>。他的观点代表民间环保团体应有主张,但迫于民间环保团体在中国的地位和力量,在L事件中,它们并没有站出来明确表态。

汉尼根提醒我们,在分析环境主张的起源时必须关注“主张来自何处,由谁操持,主张提出者代

表谁的经济和政治利益，以及主张提出过程中他们带来了什么样的资源”<sup>[9](P69)</sup>。L 事件中，地方政府与当地公众是不同主张的主要来源。在主张集结初期，地方政府对外宣传“垃圾焚烧是目前最合理、最科学的垃圾处理方式，不但可以垃圾减量化，还可以消除臭味扰民问题”，对于不了解垃圾焚烧知识的普通民众来说，垃圾焚烧是一种趋势。此时，环保组织对“潜在环境风险”的微弱提醒，根本无法有效地与官方的“垃圾焚烧厂是安全的”话语构架相抗衡。但是，随着公众的垃圾焚烧知识的增加，公众开始形成相反主张。当区政府再试图通过专家科学论述“垃圾焚烧无害化”来建构“合理的市政管理”，并坚持对大型公共设施建设独控权时，公众围绕“环境风险和合理的市政管理（公众参与大型公共基础设施建设的评估）”发展出一套对抗话语，并开始表达主张。

在表达一项环境主张时，主张提出者的首要任务是为主张提供正当合理的依据和理由，并努力吸引注意力。为了表明自己主张的正当化和必要性，地方政府除了一再强调垃圾管理“危机四伏”，还委托科研机构进行多项城市垃圾调查和环境调查<sup>③</sup>。同样，公众除了努力营造“环境受害者”的形象，也收集了一手的环境污染证据，包括垃圾场周围环境前后十年的照片，垃圾场附近地下水水质检验报告及近年周围社区患病人数比例的变化趋势。要使一个潜在的环境问题具有足够的吸引力，它必须新颖、重要并且易于理解。或许大部分公众起初并不理解垃圾焚烧中产生的那些被冠以复杂学术名称的物质是什么，不过这不要紧，科普者和公众中的主张提出者通过将有害物质与癌症等疾病相联系，人们就明白其中的风险了。讲道理不如生动的图片和数据更能震撼人心，重建垃圾焚烧厂的主张者在互联网上传亲自拍摄的垃圾填埋场图片和列举国外垃圾焚烧产生的有害物质的数据，让人们更易于理解和认同潜在问题的严重性和主张的正当性。

在主张表达过程中，话语与修辞<sup>④</sup>十分重要，因为它们事关主张合法性的建构。地方政府话语框架的核心是：城市发展与国家利益。包括：（1）城市建设与发展的需要。不管是政策宣传还是面对媒体采访，地方政府一再强调城市化进程中，基础设施建设的需要和政府管理的难处。这样的论说常见于媒体的报道中。（2）特殊时期，城市形象和国家形象的维护，呼吁民众考虑大局。奥运会临近，城市管理不仅是“行政任务”，更事关国家形象，维

护国家形象是每个公民的责任和义务，具有不可谈判性，地方政府用惯常的政策语言表达出来，如“服从大局利益，为国争光”、“以国家利益、集体利益为先”以博得公众的认可。

当地公众对抗性话语架构的核心是：环境风险与环境权利。公众分别通过建构政治、技术、法律和道德四个方面的正当性，显示主张的合法性。

1 不恰当的垃圾处理破坏环境，有违中央政府的科学发展观。这种提法使自身主张与当下全国各地都关注的主流问题（环境污染）挂钩，并通过强调中央政府的环保意愿，凸现对方主张不合理的同时，提升自己主张的政治合法性。

“胡锦涛总书记提倡，坚持贯彻以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。垃圾焚烧厂在这里选址就没有遵从‘以人为本’，他们（地方政府）遵从的是经济利益最大化。”

——访谈居民 Z 先生

2 环境风险扩大化。将部分人的环境风险与可预见的在不远未来的数量可观的市民环境利益联系在一起，从技术角度论说主张的合法性。“我们这里的水源受到污染，其他地区的公众也不会好到哪里去”，“从来没有免费的午餐”，等等。这些修辞通过强调环境风险扩散，吸引更多非本地公众开始关注本主张，并有可能赢得社会支持。

3 维护合法权利。公众不但强调环境权，还从法律角度强调国家赋予公民的环境知情权、听证权、污染补偿权、民主参与决策权等。对合法权利的强调恰恰符合中央政府“尊重民意，发扬民主”的精神。

“过去计划经济时代，个人利益必须服从政府的公共利益，有难处也要忍。现在不同了，个人不愿为政府的失误‘买单’，政府必须尊重和保护人们的生存权利和生活质量。”

——访谈居民 R 女士

4 环境不公正。环境不公正话语从受影响人群的“人权”角度出发，提出了有关反对毒性污染物的主张。它强调主张的道德合法性，拷问环境风险在地域、程序、社会三方面是否公平分配。

“他们说没地，垃圾处理设施就得建在郊区，但现在这里已经被规划成居民聚居区了。环评程序也有问题，有选择性地

请公众参加,本地公众没几个,发放的调查问卷,统计结果说70%的人赞同在这里建,那到底是哪些人同意?”

——访谈居民C先生

主张表达阶段,公众采用了“公正修辞”和“理性修辞”相结合的修辞策略,“公正修辞”就是在道德层面上论证环境主张的正当性,而“理性修辞”则从实用的角度告诫民众,潜在环境风险将波及和影响大部分民众的生活,不管是本地公众还是非本地公众。

尽管当地公众的话语框架建构得合情合理,并赢得很多外部同情和支持,但在政府官员看来,当地公众过分夸大困扰,意在博取社会支持<sup>⑤</sup>,以达到迫使垃圾处理单位搬迁的目的。而公众所谓的反对环境污染也仅仅限于本地,至于垃圾处理单位迁去何处,今后如何管理,他们并不关心。

“为了争取社会舆论让垃圾场搬走,有时他们(当地公众)的诉苦是过于夸张的。对于政府不该在此进行城市居住社区规划的说法也是不考虑全局的,因为随着城市化的推进,X市每一寸土地都是很宝贵的,政府在此规划建设用地也是城市发展的需要。只是我们的垃圾管理工艺还存在漏洞,这确实是需要改进的地方。”

——市容委员会G先生

不同主张者围绕各自的意向和概念建立起一系列有关环境问题的“修辞”。有的环境话语是要掩盖环境恶化的社会根源,有的话语则要揭露环境恶化的缘由,不同的环境话语为环境主张提供了不同的主导“动机”或“正当理由”。各方提出主张只是一个开头,重要的是如何让自己的主张合法化,被社会和中央政府认可,从而使自己的意志得到贯彻。由此,主张之间展开激烈竞争。

## 五、主张竞争

不同甚至相反的环境主张在进入宽泛的政治议程这个环节上可能相对容易,但要在政治议程中取得合法地位却很困难,特别是当主张要求对既定利益进行再分配再调整时。不同主张需要在多个领域内争夺合法性,包括科学界、媒体、法律、社会和政治等领域。

汉尼根曾指出“环境问题的主张必须有科学权威的支持和证实”<sup>[91](P77)</sup>。在崇尚科学的时代,科学

证据是最主要的说服工具之一,甚至连权威科学专家本身也符号化为科学性的标志,它们都可能影响问题议程和大众方针。如果当科学界对某种环境状况的诊断是一致的,那么主张的科学合理性一目了然;但当科学界对同一环境状况作出不同甚至截然相反的诊断时——特别当诊断双方都具有权威性——不同主张间就有了开展势均力敌竞争的机会。当某种环境状况缺乏先例,且科学依据的不确定性<sup>⑥</sup>越强,它就越容易被社会建构。对于地方政府而言,主建派专家提供的科学数据和“技术成熟、安全”的结论是他们的主张得到认可、意愿得以贯彻的重要证据;对于公众而言,为了防范潜在的风险,“宁可信其有”,他们不但相信和拥戴反建专家,更把他们的科研结论作为维护自己主张的武器。由于主张的双方都深知在有争议的领域里,决策制定过程容易受“修辞”的影响,因此在主张竞争过程中,各自不遗余力地证明自己的科技合理性。科技合理性的竞争有两个表现:一是,主张提出者面对面的直接争论。二是,持不同观点的专家之间关于技术细节的论争。

对媒体注意力的争夺。双方都希望自己的主张被媒体塑造得既重要又紧迫,竭力强调自己的困境,通过媒体播报在社会中扩大并强化自己主张的合理性。地方媒体是地方政府宣传和造势的阵地,地方政府在操控本地媒体方面远比公众有优势。在一段时间内,地方媒体一方面强调政府的管理困境,另一方面对于民众的反建主张,却患了“集体失语”症。公众把目光投向外地媒体,特别是那些有较大影响力的媒体,例如《香港文汇报》、《南方周末》、《中国环境报》等。公众主要通过以下几种方式吸引媒体关注,并推销自己的主张:其一,把自己拍摄的前后几年垃圾场周围环境变化的照片寄给报社,制造视觉效果;其二,通过关系网络联系外地媒体和记者对此事进行采访和报道,聚合大量居民直接向媒体反复传递相似的观点和主张;其三,深知网络和网民的巨大潜力,在论坛上展开大讨论,增加点击率,通过网络媒体的“野报”吸引正统媒体的“求证”。公众在通过媒体宣传和扩大自己主张的同时,还意图通过报道引发大讨论,对地方政府造成一定的舆论压力。

程序合法与否是地方政府与公众主张竞争的又一重要领域。L地区的公众强调国家相关法规赋予自己的环境管理参与权,具体说就是环境影响评价公众参与。公众认为地方政府关门做决定,屏蔽了

他们的环评参与权。而地方政府的环评部门在环境影响评价报告中, 清楚撰写了公众参与环评的过程和结果。由此可见, 该领域的竞争表现为一攻一守, 一方指责对方的程序不合理, 另一方通过正式的环评报告维护自己的程序合法性。

要在主张竞争中获胜, 争取社会的认可和支持也十分重要。地方政府强调垃圾处理的公益性, 而当地公众除了寻求道义上的同情, 更实用地将大多数人的环境利益与潜在的环境风险联系起来, 希望召集更多人反对垃圾焚烧。

前面四个领域内的竞争都很重要, 但主张最终的合法化还得在政治领域中进行。要取得政治合法性, 首先, 提出的主张最好与当下大的社会背景和主流问题相吻合, 但又要有区别, 便于引起决策者的重视和辨识。如, 城市环境治理和环境纠纷都是近年来中央政府关注的热点, 地方政府和公众都试图把自己的主张朝社会热点问题方向建构, 一方说垃圾围城, 危机四伏, 另一方说, 以人为本, 尊重民意。第二, 主张须与政策制定者的基本价值观相协调, 至少不能反其道而行之。为什么某些弱势者的主张能够被中央政府重视, 原因之一可能就是这项主张暗合了中心决策者的某种需求和意图, 从而默认了该主张的存在。

一项环境主张要在激烈竞争中取胜, 除了需要主张提出者和支持者的努力, 还需要时机和运气。这里的时机和运气是指其他外在偶然性因素的驱动, 其中许多因素与这个事件本身并无直接联系。如奥运会的举办, 全世界对中国格外关注, 使得政府谨慎地对待民意。这说明主张合法化过程受很多内在和外在因素的影响。

雷恩提出了“社会竞技场”这一概念, 用以比喻各方行动者向决策者提出主张, 期望影响政策过程的情境。在这个竞技场上, 不同主张者“八仙过海, 各显神通”地在不同领域中展开竞争, 最后“花落谁家”具有很大的不确定性。任何一个领域的“照顾不周”, 都有可能使主张破产。

## 六、小 结

建构主义视角强调人的主观能动性对问题形成的作用。在本案例中各利益相关者的差异性认知与主张竞争对环境问题的建构发挥了重要作用。地方政府承认垃圾填埋场造成一定程度污染, 并声明要加强垃圾填埋场的管理, 但认为建垃圾焚烧厂是

从城市整体发展出发的长远考虑; 垃圾填埋场认为大量垃圾集中处理必定会产生一定程度的污染, 并否认自己的操作不达标; 主建派专家认为垃圾焚烧技术成熟且安全, 而反建专家认为焚烧技术不够成熟, 且不适合在城市上风上水的地方选址建焚烧厂; 垃圾场周边公众认为垃圾填埋场污染了空气和水源, 拟建的焚烧厂会产生有毒物质, 造成二次污染, 自己的环境权受到侵害。认知差异来源于人们不同利益取向和价值观念。

认知差异导致各环境利益相关者提出不同主张, 各自强调自己处境的紧迫性和主张的合理性。通过主张集合、表达与竞争, 努力将问题向有利于自身的方向建构。在此过程中各自建构不同话语框架, 主建方(包括地方政府、焚烧厂建设方、主建专家、部分媒体等)话语框架的核心是: 城市发展与国家利益。反建方(包括当地居民、反建专家、部分媒体和 ENGO)对抗性话语架构的核心是: 环境风险与环境权利。问题建构过程中, 双方使用了各种修辞策略, 寻找科学支持和证实, 争夺媒体注意力, 确立程序合法性, 争取广泛的社会认可和支持, 最后进入政治领域确立自己主张的政治合法性。这一系列程序, 向我们再现了一项客观环境状况走向社会议题的过程和机制。

尽管认知和主张在问题呈现过程中发挥了重要作用, 但必须注意的是, 主张并不能将权力和行动(实践)排斥在问题形成过程之外, 否则这一分析将有滑向主观主义的危险, 并且如果没有权力和资源的支撑, 任何“话语政治”都是空中楼阁。就“环境问题形成过程中各环境利益相关者的权力、资源和行动策略运作”这一重要话题, 笔者将另辟文章进行详细讨论。

### 参考文献:

- [1] 潘岳. 和谐社会目标下的环境友好型社会[EB/OL]. <http://env.people.com.cn/GB/4571489.html>, 2006-06-20.
- [2] 闫志刚. 社会建构论: 社会问题理论研究的一种新视角[J]. 社会, 2006, (1).
- [3] Buttel, F. H., P. Taylor. Environmental sociology and global environmental change: A critical assessment[J]. *Society and Natural Resources*, 1992, (5).
- [4] Enloe, C. H. *The Politics of Pollution in a Comparative Perspective: Ecology and Power in Four Nations*[M]. New York: David McKay, 1975.
- [5] Solesbury, W. The environmental agenda: An illustration of how situations may become political issues and issues may demand responses from government: Or how they may not[J]. *Public Administration*, 1976, (54).

- [ 6 ] Fox, S. R. *John Muir and His Legacy: The American Conservation Movement* [ M ]. Boston, MA: Little, Brown & Co, 1981.
- [ 7 ] Ungar, S. The rise and decline of global warming as a social problem [ J ]. *The Sociological Quarterly*, 1992, ( 33 ).
- [ 8 ] Mazur, A. , J. Lee. Sounding the global alarm: Environmental issues in the U. S. [ J ]. *National News, Social Studies of Science*, 1993, ( 23 ).
- [ 9 ] Hamigan, J. *Environmental Sociology ( Second Edition )* [ M ]. New York. Routledge Taylor & Francis Group Press, First published 1995, Second edition 2006.
- [ 10 ] 毛达. 要论证的不只是垃圾焚烧 [ J ]. 绿叶, 2007, ( 7 ).

注释:

- ① 环境问题呈现的社会机制还包括群体利益冲突机制, 权力和资源和行动策略运作等机制, 限于讨论主题和篇幅, 我们将另辟文章对环境问题呈现的其他机制进行详析。
- ② 这些活动包括: L 垃圾厂兴建意见听证会、专家论证会、周边

- 社区业主委员会、街道调节会议、ENGO 关于垃圾分类知识的宣传活动等。
- ③ 如中国社会科学院城市发展与环境研究中心与 X 市市政管理委员会联合进行了一系列“X 市生活垃圾分类规划调查”。
- ④ 在汉尼根看来, 话语是语言创制过程中最概括性的范畴, 包含着许多技巧和手段, 包括叙述和修辞。而修辞是“为提高说服力而精心使用的语言”, 他还区分了三种主要修辞类型: 依据、理由和结论。其中, 依据是构成可以左右后继政策制定的基本事实; 理由是指对所采取的行动进行正当化; 结论是阐明为缓解或根除某种社会问题所需要采取的行动。( Hamigan, 2006: 64- 65 页)
- ⑤ 这也是公众建构环境问题的策略之一, 即夸张式诉苦, 通过夸大描述自己的悲苦处境, 赢取社会舆论的同情与支持, 从而对地方政府施加压力。
- ⑥ 科学的不确定性可能来自技术、研究方法、研究对象, 甚至专家本身的差异。

## Social Mechanism in the Presentation of Environmental Problems: Cognitive Differences and Competitive Claims

GONG Wen-juan

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** Traditional sociological theories think that environmental problems are objective facts and put all efforts on exploring the roots and social effects of environmental problems by viewing objective social conditions like social structure and social system. However, theories of environmental constructivism focus on the process of issuing environmental problems and stress how the activities of environment stakeholders make objective environment convert into social issues. Based on a typical environmental case, this research tries to analyze one of the social mechanisms that present social problems by perspective of constructivism: how different stakeholders with different kinds of recognition and competitive claims toward the same environment situation push the objective environment situation to be judged as dangerous and unacceptable environmental issues.

**Key words:** environmental problem; constructionist perspective; social mechanism; cognition; claim

(责任编辑 周振新)