

社会信任重塑与环境生态风险治理研究

——以核能发展引发的利益相关群众参与为例

方 芎

(中山大学社会学与人类学学院, 广东 广州 510275)

内容摘要: 以风险治理作为研究框架,从总结和收集关于风险的知识与决策如何减轻、控制和管理风险这两方面入手,讨论重塑社会信任的有效途径。指出现代科学技术及工业产品所带来的环境生态风险的特殊性引发群众担忧,以及对于项目开发者和地方政府的“不信任”。通过对核能发展过程中的体制内参与和体制外参与中利益相关群众所指出的“不信任”对象和“不信任”所传达的信息进行分析,提出重视群众的“不信任”情绪;对于真实客观的科学技术知识的传播;建立积极有效地多角色参与平台作为重塑信任的途径。

关键词: 社会信任; 环境生态; 风险治理; 多角色参与; 科学管理; 核能

中图分类号: C912 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-2804(2014)05-0067-07

随着我国工业和科学技术发展所带来的环境和生态问题日益凸显,如何治理发展所带来的风险成为了社会科学界讨论的重要议题。现代社会所面临的风险的高度不确定性及其可能引发的环境生态恶化的严重后果为社会信任缺失埋下了种子。而利益相关性使社会不信任加剧并引发群众的参与活动。社会科学界对于风险的研究指出了风险的特殊性、机构壁垒、风险的社会传播及放大等问题对社会信任的影响。这方面著名的理论及概念包括:贝克的风险社会理论以及吉登斯的现代性理论,均强调了现代风险的特殊性及恐惧性^[1-2];温等人从风险的社会建构角度出发强调的科学技术机构的壁垒所造成的非专家团体对专家团体的信任危机^[3];风险社会放大框架所讨论的是客观风险的产生和社会放大而引发的“污名化”^{[4]1-33}。然而现实中的群众参与案例中凸显的信任问题却更直接地与利益分配相关。在环境运动领域中的邻避冲突(not in my back yard conflict)似乎更直接地解释了居民对于兴建在自己居住地附近的有害工业及公共设施的潜在环境生态风险的担忧。国内对于垃圾焚烧厂建设所引发的群体性事件和信任危机的现有研究指出了居民作为利益相关者,因为担忧垃圾焚烧厂对自己的生活环境带来不确定性的影响和对推动项目发展的地方政府的信任危机而发起邻避抗争^[5-6]。邻避冲突对于

解释风险事件中的群众参与动机、环境问题的呈现角度和群众参与范围有重要贡献。现代风险的特殊性引发了群众对工业发展的环境生态负面影响的担忧,而利益相关性成为群众参与的动机,而这背后就牵扯着复杂的社会信任缺失问题。本文仅仅指出利益相关性是群众参与风险相关事务的动机,但是并不打算就利益相关性和邻避冲突等相关内容展开讨论。作者首先从风险的客观存在论和风险的社会建构论这两个社会研究方法入手,讨论现代风险的特殊性以及风险与科学技术知识传播的相关性,然后讨论引入多角色参与机制对于管理控制风险和缓解不信任情绪的作用。文章以核能发展过程中引发的两次群众参与活动为例分析群众“不信任”的对象、层度,以及群众通过表达“不信任”所积极传递的信息。同时指出,在我国多角色参与体系尚未建立且社会组织缺失的情况下,群众依据自身所处的社会地位和社会网络的不同,而选择利用体制内参与和体制外参与的方式表达自己对核能项目的质疑和担忧。通过案例分析,作者在风险治理的框架下最后讨论了重塑社会信任的有效途径。

一、风险治理框架

治理(governance)在过去的十余年中成为了环

收稿日期: 2014-06-15

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年项目(13YJC840009); 教育部留学回国人员科研启动金资助项目; 中国博士后科学基金第六批特别资助项目(2013T60815)

作者简介: 方芎(1982-),女,湖南平江人,博士,副教授,从事环境社会学、科学技术社会学研究。

境社会学、科学技术社会学、政治学、公共政策管理以及风险学等众多社会科学领域中备受关注的议题。治理,也就是指由政府以及非政府的行动者联合参与决策的过程^[7]。风险治理(risk governance)把关于治理的核心内容与理念融入到风险以及与风险相关的决策背景中^[8]。近十年来,西方学者认为在风险治理中主要有两个方面的挑战:1)总结和收集关于风险的知识,这里可以理解为解决风险认知和建构的问题。与风险社会建构相关的研究指出,高科技产品(核能、转基因技术、大型化工项目、纳米技术

等)的环境和生态风险主要由社会建构而来。当然这并不是否定高科技风险存在的客观性,而是从社会科学的视角强调科学技术风险如何在社会传播的过程中被认知和在认知的基础上建构。2)决策如何减轻,控制和管理风险。这一部分主要涉及多角色参与问题。风险的社会治理问题研究是一个新的研究框架,目的在于整合关于风险的一系列社会科学研究讨论的认知,建构、传播、放大、公众参与、社会运动等问题。作者总结了相关文献和已有案例,整理出以下风险治理与解决信任问题的框架(图1)。

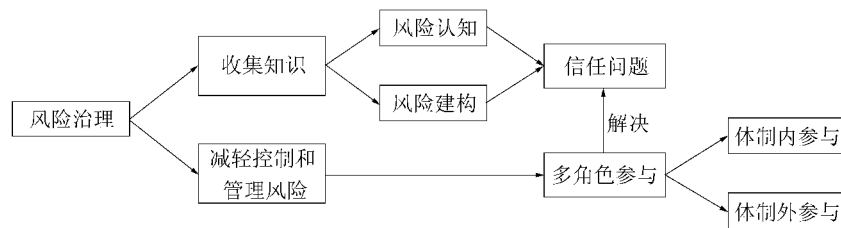


图1 风险治理模式

(一) 知识的收集

在知识的收集方面涉及两种不同的社会学方法论。在风险的社会放大概念性框架下,研究者强调的是现代风险的真实性和客观性。该框架提出的核心问题就是:为什么一些被专业评估为风险相对较低的灾害和事件可以藉由社会传播过程变成特别受关注的事件,甚至成为政治活动的重心;而另一些在专业评估体系中危害更严重的事件却不受社会大众的关注^{[4]3}。作为该框架中的重要概念贡献者斯洛维奇1987年在《科学》期刊上发表了题为《风险的认知》(*Perception of Risk*)的学术论文。该论文旨在解决两个问题:1)为理解和预测大众对灾难的态度提供依据;2)推动非专家、技术专家和政策制定者之间对于风险信息的有效沟通。斯洛维奇旨在找出大众认知核能与化学产品为代表的现代科技产品的自然生态风险背后的复杂机制。他通过大量社会心理学的实证研究发现,实际上大众对核技术并不熟悉,他们一般通过直觉(intuition)判断核风险^[9]。他把大众的这种行为称为“风险认知”。普通大众对于灾难的经验来自于大众传媒的传播。而在技术方面,通常用风险评估来衡量灾难。因此,技术专家和政策制定者通过评估核设施的风险来决定发展计划。这就是非专家、专家团体与政策制定者之间关于核能发展的分歧所在:一方凭数据做出决策,另一方用直觉进行判断。通过科学计算和评估所得到的客观数据并不被普通大众所接受。在风险的社会放大概念性框架下斯洛维奇强调了风险的客观存在性以及其

非直接影响。斯洛维奇把这种影响称为“涟漪效应”,用以形容风险事故的发生和传播对于工业企业的影响。“不幸的事件就像石头被投入池塘中。水波向外扩散,首先波及直接受害者,然后是责任公司或政府部门,然后波及到其他公司,部门和整个工业。”^[9]

风险的社会建构论,关注风险所反映出的社会性与文化性。“社会文化视角强调风险被理解和协商的社会文化背景。”^{[10]25}这一视角强调风险的社会建构性,认为风险不能完全独立于信任系统和道德地位而被客观认识。当我们测量、定义和管理风险的时候总是无法脱离其后的背景知识和话语体系。因此风险的社会建构视角强调人类在对话的基础上形成的社会世界,强调知识形成的过程对于定义和认知风险的重要性,以及社会传播的过程对于风险认知的重要性。但是风险的社会建构视角并不反对风险的客观存在性,它只是对风险形成的背景文化和社会作用进行强调。贝克的风险社会被认为是弱建构论范畴^{[10]27}。风险社会理论的主要贡献者贝克和吉登斯指出了现代风险与传统风险的重要区别。贝克和吉登斯均对风险社会与传统社会做出了明确的区分。贝克认为当代社会所面临的风险“在其根源、范围、效应以及识别度等方面都与过去的风险不同”^{[11]24}。吉登斯则强调现代性的断裂性。吉登斯所指的断裂“是指现代的社会制度在某些方面是独一无二的,其在形式上异于所有类型的传统秩序。”^[12]吉登斯更把现代风险命名为被制造出来的风险(manufacture risk),而传统社会的风险则称为

外部风险 (external risk)。“外部风险就是来自外部的、因为传统或者自然的不变性和固定性带来的风险; 所谓被制造出来的风险, 指的是由我们不断发

展的知识对这个世界的影 响所带来的风险。”^{[2]22} 按照吉登斯对于传统风险与现代风险的划分我们可以把生活中所遇到的风险按图 2 的顺序排列。

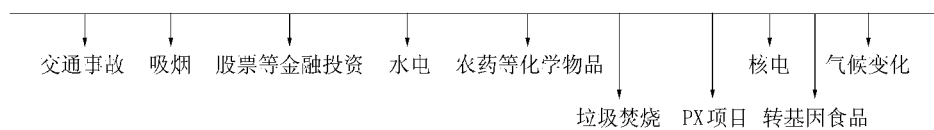


图 2 风险的排列

地震、海啸、台风等自然灾害本身并不算做外部风险, 吉登斯在他的著作中也反复强调自然灾害 (hazard) 与外部风险的区别。然而在风险社会中却会发生自然灾害与被制造出来的风险相叠加的失控状况。例如, 日本由于发生地震和海啸所以引发福岛核电站爆炸。在这样的情况下自然灾害触发了高科技风险的产生, 从而使影响扩大。还有一种风险的表现形式是由于大型项目的建设而引发自然灾害的发生。例如, 有学者认为三峡水电项目是引发汶川地震的诱因。因此现代风险是自然灾害与被制造出来的风险互为动因相互叠加的风险。

贝克在风险社会及自反性现代性理论中重点讨论了科学技术的垄断地位被打破。过去科学技术所制造出来的麻烦, 以及科学技术专家间无休止的争论与互相推翻使科学技术的权威性崩解。大众从传媒及社会生活中获得了更多的科学技术知识, 因此新知识的产生不断地推翻旧知识。大众因为获得了新的知识而产生了反思科学技术的能力, 科学的神秘面纱被揭开。大众开始担忧科学技术可能带来的对于环境生态的风险。而现实中发生的大型事故, 例如切尔诺贝利核电事故和日本福岛事故使大众的担忧变成了事实, 而所谓的掌握科学技术的专家却在事故前束手无策, 大众因此不会再简单地相信专家, 他们更加有选择性和小心地投放自己的信任。在风险社会当中, 由于人们真实地见证了专家知识的谬误, 以及科学知识在面对技术的不确定性时显示的无作为, 他们开始反思科学技术知识的权威性, 同时积极地选择“谁”更值得信任^[13]。汉尼根指出贝克关于以核风险为代表的现代社会的科学技术风险的论述存在一定的矛盾性, 他在风险到底是真实存在还是由社会建构而来的问题上模棱两可。“他一方面把世界描绘成充满风险, 而却可能是大毁灭式的风险, 另一方面把这类风险看成是‘尤为取决于社会定义和建构’的。”^{[11]24}

贝克在最新的著作 *World at Risk* 中对受到的批判做了一定的澄清。他强调风险社会是为了指出

代化的成功给现代社会带来的问题。现代风险的出现使现代社会的机构设置受到前所未有的挑战。我们所生活的世界将成为一个大众为现代化发展的成果所带来的可能的危险而担忧的世界。贝克在新著中进一步强调了风险与灾难的区别。“风险并不是灾难的同义词, 风险意味着对灾难的预期”^[14]。贝克认为风险的真实存在性和其的社会建构性之间的界限变得越来越模糊。客观的风险是对于风险的不同文化背景认知的产物。不同人对于风险的不同认知像镜子一般照出我们对不同风险的恐惧与担忧。因此我们可以这样理解, 贝克认为风险的社会建构和风险的客观存在是互为因果的。在这个因果关系中, 风险的社会建构性是“因”而其客观存在性是“果”。正是由于大众对风险的认知和建构才使现代社会的风险成为事实。

(二) 减轻、控制和管理风险

上文已经分析过风险的客观存在论和社会建构论的研究者, 通过论证大众风险认知和风险建构的过程, 把解决信任问题归结为风险治理的核心矛盾。而搭建多角色参与的平台, 通过多方协商的方式解决现代化发展中的环境和生态问题则是解决信任问题的公认的有效途径。而我国在环境和生态风险社会治理中的多角色参与和西方发达国家所进行的多角色参与又存在着本质上的不同。西方国家在环境生态问题上的多角色参与系统已经发展的比较完善。德姆兰德 (Palmund) 指出存在于社会风险评估中的六个“一般角色”^{[11]122}:

1. 风险的承受者: 在灾难发生地生活或者工作的直接受损者;
2. 风险承受者的代言人: 在公众舞台上为受害者的权益斗争者, 例如各种消费者组织和环境保护非政府组织, 工会等;
3. 风险制造者: 公共事业公司、大型项目的开发商、跨国化学及医药公司等;
4. 风险研究者: 大学、政府实验室、政府资助的机构中的科学家;

5. 风险仲裁者: 传媒人士、法庭、国会、管理机构等;

6. 风险报告者: 大众传媒。

在我国的环境生态风险治理过程中, 各种角色的设定并没有西方国家这般固定和完善, 而在国内多角色参与通常以两种形式进行: 一种是体制内参与, 一种是体制外参与。体制内参与指的是地方政府或人大等政府职能机构通过体制内的方式向上级政府提出反对或质疑某些对当地环境生态造成不良影响的大型项目。例如, 2007年广东省人大代表提出反对在韩江上修建内陆核电站; 2012年望江县以政府公文的形式叫停彭泽核电站项目。而体制外参与则是由社会上的利益相关者自发组织的反对某些对自己的居住地带来环境生态破坏的大型项目群体性事件。例如, 厦门PX事件, 番禺居民反垃圾焚烧厂项目事件, 江门市居民反对核燃料厂项目事件。这一系列体制内和体制外参与事件反映了我国在现阶段多角色参与平台和参与模式发展还不成熟的时候, 群众利用自己的现有社会网络组织(网络、媒体、手机平台等)对于产生环境生态不良影响的项目进行参与活动。从现有的案例来看, 风险治理问题在我国已经迫在眉睫。即使政府和相关企业在某些项目(核电、转基因技术、PX项目等)的发展上最初并不希望引入多角色参与的风险治理模式, 而是希望继续沿用过往自上而下依靠专家进行风险评估的风险管理模式, 但现实中大众自下而上的反抗已经迫使风险治理逐渐取代风险管理的模式产生。

二、核能发展中的群众参与

核风险一直以来被认为是现代风险的代表。对于风险治理和信任问题的讨论, 中西方学者也不断用核电发展所带来的环境和生态风险作为例子来说明现代风险的特殊性^{[2]22}, 大众对于专家的不信任的产生机制^[15], “污名化”的过程对社会信任的破坏^[8]。我国的核电发展相对西方国家来说起步较晚。可以说自20世纪70年代国家决定发展核电以来, 一直是以一种自上而下, 政府主导发展的方式进行发展。虽然自80年代末开始进行机构改革, 把国有大型核电公司(中核总, 中广核)作为核电项目的开发商和运营商, 但在核电的发展上一并并没有给予大众任何参与的机会。直到2006年、2007年起国内开始发生个别利益相关者的反核或参与活动^[16]。2011年3月11日, 日本福岛发生大型核事故后, 我国大众的核风险认识开始逐渐形成。此后发

生的两次反核事件: 望江事件和江门事件体现了我国大众对于核电的体制内参与和体制外参与模式。

(一) 安徽望江发文要求叫停江西彭泽核电站事件

据报道, 江西彭泽核电项目是鄱阳湖生态区“头号工程”。2011年5月有关安全、环境的评定报告获得批复; 3年后, 这个中国首批内陆核电站将并网发电。2012年2月和彭泽县一江之隔的安徽省望江县, 以政府公文的形式, 向上级部门递交报告, 恳请取消江西彭泽核电项目。名为《关于请求停止江西彭泽电厂项目建设的报告》的文件由安徽省安庆市望江县人民政府发出, 该文件是望江县县长亲自签发的。报告指出彭泽项目存在四大问题: 人口数据失真、地震标准不符、临近工业集中区和民意调查走样。望江县政府向上级部门递交的报告大部分内容来自于几位老干部所写的一份关于叫停彭泽项目的万言陈情书。老干部中的一位退休前是当地的法院院长, 几位老干部在得知了一江之隔的彭泽要建设内陆核电站之后, 通过实地走访和互联网搜索的方法了解情况, 发现了建核电站的三个问题: 选址、环评和安全评估。经过半个月搜索了60余个网页, 老干部们浏览了十万多字的资料, 完成了一万多字的陈情书。网易新闻等十多家网络媒体报道了《报告》的内容。《报告》中的第一个标题是: “选址评估: 突破了好几道红线”。当中的内容指出“根据环保部《核动力厂环境辐射防护规定》, 厂址半径5公里规划限制区内如有1万人以上的乡镇, 半径10公里范围内如有10万人以上的城镇等, 都不宜建核动力厂。”“彭泽核电厂项目所在地半径10公里范围内涉及望江县华阳镇、杨湾镇、太慈镇等多个乡镇, 其中半径3.2公里至10.9公里范围内的华阳镇常住人口就达17万, 流动人口3万。而彭泽核电厂在2006年上报的评估材料以及2008年修改之后的人口数据均存在严重失实问题。”报告还指出: “核电厂所处的江西九江位于“九江—靖安”断裂带上, 地震较为活跃, 近十年已发生5次震级在3.2~5.7级的地震, 该核电厂却在选址影响报告书中称, 厂址附件范围不存在第四季活动断层, 属于弱震区。”“核电厂临近工业集中区, 当初该厂选址阶段的环评报告称15公里半径范围内无大中型企业与事实不符。”由此可见彭泽核电项目突破了厂址人口密度红线、地震标准红线和在重要工业区建厂这三道红线。

望江县提出该《报告》是希望安徽省发改委能向国家有关部门反映真实情况, 取消核电站项目。望江事件是一个体制内的自下而上的参与活动。

(二) 广东阳江居民反建核燃料工业区事件

2013年7月江门鹤山发生了一起群体性抗议事件。江门和鹤山两地民众激烈反对中核集团计划在当地建设的大型燃料加工厂。中核集团公司计划在广东江门鹤山市址山镇兴建中国南方沿海第一座燃料加工厂——龙湾工业项目。该项目原计划在2013年年底动工。江门市政府在2013年7月4日发布《中核集团龙湾工业园项目社会稳定风险评估公示》征求公众意见,为期十天。信息一经发布,江门市以及周边城市居民立即表示强烈反对。7月12日,江门市民响应网上发起的号召,走到江门市中心沿马路游行,最后到市政府门外集会示威。居民指出政府为经济利益牺牲市民的健康。同时,居民指出为期十天的征询期在时间上过于仓促。他们认为政府只是想走过场,实际上根本不打算听取居民的意见就上马项目。由于群体性事件造成的影响及多家广东省内和香港的主流媒体的宣传报道,事件在广东省内外引起广泛关注。7月13日早上,江门市委、鹤山市委、中核集团、中广核集团等多方证实,龙湾工业园项目决定不予立项。江门市委、市政府表示由于社会各界反对意见较多,经过慎重考虑后政府决定充分尊重人民群众意见,做出终止项目的决定。

事件发生后有多位专家就事件做出回应,专家认为核燃料加工厂不是核电设施,并不存在类似核电站的爆炸或泄露等安全隐患。群众的担忧完全是由于缺乏相关知识而产生的恐惧心理。专家认为项目不能在江门上马对江门市和中核集团来说都是巨大的损失。然而同样对事件做出回应和分析的一些公共知识分子和媒体评论员则认为,该计划的流产很大一部分原因是由于政府和企业没有做好项目前对居民的安抚和宣传工作。政府网站上公布的公示期只有十天,在没有任何前期信息公开和宣传的基础上,居民只有采取这种极端的方式表达自己的强烈不满。而由于缺乏应有的信息公开和顺畅的意见反馈途径,居民发动的群体性事件只能导致项目被取消的不良后果。

三、不信任的对象及层度界定

在福岛事故所引发的大众核风险认知形成以前,我国核电项目选址地周边的居民大多数对核电项目及其风险呈现出忽略、无知和信任的态度^[16]。即使是对韩江上游拟建的内陆核电站项目提出质疑的广东省人大代表在访谈中也明确表示他们并不是不信任国家的技术,而是对于引用水的安全有所担

忧^[17]。从现有研究来看,在福岛事故之前,虽然有一部分群众对于核电项目可能带来的环境生态风险存在一定的担忧,但是并没有形成对于政府和核电技术的“信任危机”^[16]。研究者在福岛核电站发生前与发生后在山东省所做的定量调查也显示:即使在福岛核事故发生后中国居民开始广泛了解核电风险,但是在信息来源、事故处理和未来发展战略的问题中,中国居民还是认为政府最值得信任^[18]。由此可见,在中国核电发展过程中发生的信任缺失与西方发达国家的信任危机有本质区别。在西方发达国家,核工业发展面临的核心挑战在于公众对行业标准制定者(regulator)、政府和推动核能发展的工业企业均缺乏信任。既然在中国群众对于政府的信任度如此之高,那在风险治理过程中不信任的对象是谁?在望江案例中,《关于请求停止江西彭泽电厂项目建设的报告》指出,彭泽县核电项目存在“人口数据失真”、“地震标准不符”、“临近工业集中区”以及民意调查不够公开透明等问题。所不信任的对象是“地方政府及相关部门”以及“对核电项目进行风险评估的机构”。而望江县作为事件中的环境权益方在获悉了彭泽核电项目后,首先由原中共望江县委副书记、县政协主席汪进舟,原望江县法院院长方光文等四人向国家有关部门递交了陈情书,请求国家层面上的相关部门出面停建该核电项目。然后望江县政府再以政府公文的形式提交报告,希望安徽省发改委向上级单位反映情况,停建彭泽项目。从体制内的参与形式来看,无论是首先提交陈请书的老干部,还是其后以公文形式提交《报告》的望江县政府,他们均表现了对上级政府(国家)在发展核电问题上的决策和处理能力的高度信任。而他们所表示的对于地方政府及相关部门,和对核电项目进行风险评估机构的不信任,其目的在于向上级政府传达信息,提醒上级政府妥善处理核电项目的风险所引发的群众的担忧。

江门案例则是一次群体性抗议事件,属于体制外参与。参与抗议的群众所不信任的对象是“地方政府及相关部门”及“开发核能项目的核工业企业”。群众不信任的内容是地方政府对项目的隐瞒,地方政府为了GDP和政绩,不以群众的利益为出发点来考虑核能项目的可行性,以及地方政府与核工业企业之间可能的利益勾结。虽然群众通过体制外的群体抗议形式参与该核电项目。其目的仍然是引起他们所信任的“上级政府(中央政府)”对于核项目的环境生态风险的重视。所以从核电的案例来看,利益相关者所表达的不信任的层度较轻,且并不是如欧

洲国家般的对于政府和核工业的毁灭性信任危机。利益相关者通过表达自己的不信任传达两方面的信息:第一,利益诉求,也就是邻避冲突中所强调的别在我家后院;第二,要对核能项目存在的环境健康风险引起重视,不要罔顾风险盲目发展。

四、信任重塑的途径

在风险治理的框架下信任重塑的途径应该从收集知识和减轻、控制与管理风险两方面入手。在收集知识的方面,风险的客观存在论和风险的社会建构论均提出了相应的信任重塑手段。在风险的社会放大框架下,学者认为掌权者(政府,行业规范制定者)应该推动更为有效的风险沟通,向对科学技术产品缺乏认识或存在误解的大众传播“真实的”、“客观的”和“科学的”知识^[19]。这部分学者认为大众越了解科学技术的原理就更容易接受它,因此相应的施政策略就是扩大大众参与的空间^[19]。在风险社会理论中,贝克指出大众对于高科技产品风险的批判性参与会形成一种亚政治(sub-politics)的后果^[20]。例如在核电的案例中,由于大众对核风险的担忧以及政府和科学技术界在风险处理上的无能为力,而使个人和各种社会团体似乎获得了参与决策和磋商的过程,并且影响着政策制定。从贝克的理论来看,科学技术(知识)的不断进步和自我反思性还是被看作解决风险和大众担忧的依据。但是更为强调风险的社会建构性的学者却有截然不同的看法。他们强调社会文化背景和机构设置的方式才是决定信任关系的根本。大众所不信任或者误解的并不是科学的客观性,而是科学技术(知识)被掌权者所利用而成为管理手段的事实。因此普及和传播正确的科学技术知识并不能有效地缓解信任危机。只有从根本上改善科学技术(知识)形成的壁垒,把大众自身在日常生活中的经验和对风险的非专业知识也纳入到沟通交流的对话中,才能起到重塑信任的作用。而在减轻、控制和管理风险方面,西方发达国家的现有经验指出,依据风险评估所获得的数据对现代科学技术产品的发展进行决策对于决策者来说确实更具效率和节省行政成本,但却遭到大众的广泛质疑。而强调磋商、沟通和互相理解的多角色参与模式才是更具可行性的政策制定模式。

在中国现阶段,以核能发展为例来看,群众并没有出现发达国家那种对于行业规范制定者、各级

政府以及核工业整体的信任危机。群众对于上级政府(中央政府)存在高度的信任。因此在政府的层面上推动有效的风险沟通,通过官方媒体向群众普及“正确”、“客观”的科学知识是有效地建立信任的手段。从福岛核危机发生后群众因为受到网络和手机平台上的不实谣言的煽动而发生的抢盐事件可以看出,当官方的正确信息缺乏的时候,群众更容易受到不实信息的错误引导。而从现有的群众参与案例来看,利益相关群体已经开始通过自下而上的方式寻求意见表达和参与的空间。虽然在我国并没有形成多角色参与的机制,而且各种社会角色的定位也并不如西方社会般明确,但事实证明,现有的走过场的稳评机制只能引发群众的不满从而加剧群众对地方政府和核能项目开发商的不信任。

因此在高科技产品发展过程中的信任重塑包括以下步骤:第一,对群众产生的不信任引起重视和进行甄别,找出不信任的对象,分析群众积极表达的不信任背后的诉求;第二,通过官方媒体及宣传途径传播正确客观的科学技术知识,让群众除了了解国家的科学技术及工业发展状况之外,还能获得一定的科学技术知识;第三,给予有利益相关诉求的群众参与的空间,帮助他们更有效地表达意见,并重视他们所表达的不同意见,及时向上传达,及时反馈,建立积极的沟通氛围,避免群众通过群体性事件的方式反对高科技项目的发展。

在风险的治理过程中,风险沟通者对公众表现出关怀和善行的态度是非常重要的^[21]。在积极的沟通氛围中即使信任有时也会遭到质疑,但是由于人们对管理机构有足够的信任,所以信任关系容易获得修复^[22]。因此,政府自上而下的对信任问题的重视和积极有效地推动沟通、磋商治理模式是修复和重塑信任的有效途径。

本文以现代化发展过程中科学技术和工业发展所导致的环境生态问题所引发的信任问题作为核心研究对象,利用风险治理的模型对于信息的收集和风险管理两方面,结合核能发展作为案例进行深入的讨论。本文尝试提出重视群众的“不信任”情绪,对于真实客观的科学技术知识的传播,建立积极有效的多角色参与平台等作为重塑信任的途径。然而在现实的事实中,多角色参与的可行性和有效性还需要进一步的研究和论证。

参 考 文 献

[1] Beck U. Risk Society: Towards a New Modernity[M]. London: SAGE, 1992.

- [2] 吉登斯. 失控的世界[M]. 周红云, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [3] Irwin I, Wynne B. Misunderstanding Science? The Public Reconstruction of Science and Technology[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996: 1-3.
- [4] 皮金, 卡斯帕森, 斯洛维奇. 风险的社会放大[M]. 谭洪凯, 译. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010.
- [5] 郭巍青, 陈晓运. 风险社会的环境异议: 以广州市民反对垃圾焚烧厂建设为例[J]. 公共行政评论, 2011(1): 95-121.
- [6] 何艳玲, 陈晓运. 从“不怕”到“我怕”: “一般人群”在邻避冲突中如何形成抗争动机[J]. 学术研究, 2012(5): 55-63.
- [7] Renn O. Risk Governance[M]. Lindon: Earthscan, 2008: 8.
- [8] Gunningham N, Grabosky P, Sinclair D. Smart Regulation: An Institutional Perspective[J]. Law and Policy, 1998, 19(4): 363-414.
- [9] Slovic P. Perception of Risk[J]. Science, 1987(236): 280-285.
- [10] Lupton D. Risk[M]. London: Routledge, 1999.
- [11] 汉尼根. 环境社会学[M]. 洪大用, 等译. 北京: 人民大学出版社, 2010.
- [12] 吉登斯. 现代性的后果[M]. 南京: 译林出版社, 2011: 10.
- [13] Welsh I. Mobilising Modernity the Nuclear Moment[M]. Routledge, 2000: 98.
- [14] Beck U. World at Risk[M]. Cambridge: Polity Press, 2008: 9.
- [15] Wynne B. May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide[G]//Lash S, Szerszynski B, Wynne B, eds. Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology. London: SAGE, 1996: 44-83.
- [16] 方芴. 解读我国大众在核电发展中的“不信任”: 基于两个分析框架的案例研究[J]. 科学与社会, 2012(4): 63-77.
- [17] Fang X. The Growing Power of Risk Construction and Bottom-Up Politics in China's Civil Nuclear Development: Participation of Local People's Congresses and Deputies[J]. Social Transformation in the Chinese Societies, 2012(8): 37-64.
- [18] He G, Mol A, Zhang L, Lu Y. Nuclear Power in China After Fukushima: Understanding Public Knowledge, Attitudes, and Trust[J]. Journal of Risk Research, 2014(4): 435-451.
- [19] Hom A, Plaza R, Palmén R. The Framing of Risk and Implications for Policy and Governance: the Case of EMF[J]. Public Understanding of Science, 2011(3): 319-333.
- [20] Beck U. Risk Society: Towards a New Modernity[M]. London: SAGE, 1992: 55.
- [21] 全燕. 信任在风险沟通中的角色想象[J]. 学术研究, 2013(11): 58-62.
- [22] Renn O, Levine D. Credibility and Trust in Risk Communication[G]//Kasperson R E, Stallen P J M, eds. Communicating Risks to the Public: International Perspectives[M]. Dordrecht: Kluwer, 1991: 205.

On the Rebuilding of Social Trust and the Governance of Environmental and Ecological Risk—Taking as an Example the Stakeholders' Participation Triggered by the Development of Nuclear Energy

FANG Xiang

(School of Sociology and Anthropology, SUN Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Taking risk management as the theoretical framework, we collect and synthesize information on how to mitigate, control and manage risks; effective ways are discussed to rebuild social trust. It is pointed out that the environmental and ecological risks posed by modern technology and industrial products arouse concerns of the masses and their distrust in project developers and local governments. Through analyzing the distrusted objects and the information transmitted by them in process of nuclear energy development identified by the internal and external stakeholders, this paper proposes that public resentment should be given attention; practical and scientific knowledge should be transmitted; and an effective and multi-functional platform is the route to rebuild trust.

Keywords: social trust; environmental ecology; risk governance; participation of multiple roles; scientific administration; nuclear energy

(责任编辑: 贾 宜)