

“维稳压力”与“去污名化”

——基层政府走向渔民环境抗争对立面的双重机制*

陈 涛 李素霞

(中国海洋大学 法政学院,山东 青岛 266100)

摘 要: 环境污染事件发生后,基层政府往往与企业形成利益共谋关系,压制底层社会的环境抗争。“政经一体化开发机制”能够深刻解释内陆地区的这种现象,但难以解释海洋溢油事件中的基层政府行为。在蓬莱 19-3 溢油事件中,康菲石油公司对基层政府的 GDP 增长、税收、就业和政绩等都没有贡献,但是基层政府依然走向了渔民环境抗争的对立面。研究发现,“维稳压力”和“去污名化”是基层政府走向渔民环境抗争对立面的双重机制。其中,维稳压力机制的运转由基层政府“对上负责”体制推动,去污名化机制的运转由市县范围内旅游和海产品出口等经济利益驱动。要扭转基层政府走向渔民环境抗争对立面的格局,其根本在于顶层设计和制度创新。

关键词: 环境抗争; 基层政府; 维稳机制; 去污名化; 制度创新

【中图分类号】 D630.8 【文献标识码】 A 【文章编号】 1671-7287(2014)01-0094-10

一、文献回顾与问题提出

学术界关于基层政府行为的研究可谓汗牛充栋,形成了丰富的研究成果。例如,杨善华等用“谋利型政权”形容计划经济向市场经济转型之后的基层政权,指出基层政权在承受巨大压力的同时,自身的利益意识空前觉醒,在可以自由活动的机会和空间面前,想尽办法为自己创收,同时也指出了基层政府之间的复杂关系^[1]。孙立平等在基层政府征收“定购粮”事件的研究中,对人情、面子等非正式策略嵌入到正式权利中的过程和逻辑进行了深入研究,得出了基层政府在处理矛盾时是“软硬兼施”,并将其称之为“正式权力的非正式运作过程”,指出了基层政府在处理矛盾时扮演角色的多样性^[2]。吴毅用“权利-利益结构之网”概括了转型期中国政治的复杂性和过渡性特点,指出现代中国农民抗争屡陷困境主要源于乡村社会复杂的“权利-利益结构之网”的阻碍。同时,他指

出,以二元对立的分析框架解释维权上访中的抗争有其不可克服的局限^[3]。

荣敬本等以“压力型体制”解释社会转型期基层政府的运行机制。所谓“压力型体制”,是指各级政治组织(以党委和政府为核心)将各项任务量化分解到下级组织和个人,并根据完成情况进行政治和经济方面的奖惩,其实质是政治承包制。这些任务中的一些主要部分采取的评价方式是“一票否决制”,即一旦某项任务未达标,就视其全年的工作成绩为零。因此,各级政治组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的。他们指出,“压力型体制”是在中国目前发生的赶超型现代化以及正在完善的市场化进程中出现的^[4]。张玉林认为,在对农业剩余的提取逐渐减少并且越来越困难的背景下,政府维持运转的财力支撑以及政府工作人员工资与福利的确保,迫使地方政府必须着力培育和壮大企业,以扩大税源和财源。在农村税费改革导致农业税减少的背景下,“招商引

* 【收稿日期】2013-12-03

【作者简介】陈涛(1983-),男,安徽霍邱人,中国海洋大学法政学院讲师,博士,研究方向:环境社会学。

【基金项目】国家社会科学基金青年项目(13CSH039)

资”风潮愈演愈烈,而这种情况在相当程度上就源自前述压力。这是中央政府抑制“经济过热”的努力往往难以抵挡地方政府投资冲动的主要症结之所在,而这种现象自然也是“压力型体制”这一框架所难以解释的^[5]。

近年来,随着环境问题的恶化和环境群体性事件的增加,学术界对环境抗争事件中基层政府的角色扮演与行动逻辑展开研究。其中,张玉林的“政经一体化开发机制”生动地展现了基层政府与污染企业间的利益共谋关系,提供了学术研究的分析框架。他认为,基于“压力型体制”和自身的生存压力,政府必须着力培育企业和壮大企业,以扩大税源。由此,抽象而难以把握的“发展是硬道理”转变成了具体而容易操作的“增长是硬道理”,基层政府在相当程度上已经演变为“企业型政府”或曰“准企业”。在“增长”与“污染”的关系方面,基层政府往往更加偏重短期的经济增长,而次要考虑环境恶化及其社会后果。由此,部分地方政府与企业之间关系的亲密性,甚至超越了计划经济时期的“政企合一”与“政企不分”格局,出现了“政经一体化”倾向。因此,单就主要由制度压力和内在利益决定的地方政府的行为取向而言,非常容易导致它与企业结成牢固的“政商联盟”。于是,双重的和带有递进意义的“政经一体化”开发机制由此形成,它似乎已成为推动中国经济快速增长的主要动力机制^[6]。张玉林等指出,环境污染事件爆发后,政府“要么公开为污染企业辩护,要么否认肇事企业与受害事实之间明确的因果关系,要么对污染企业的‘关停并转’态度暧昧乃至网开一面”^[7]。由此,作为国家意志和民众诉求的“环境保护”在具体执行中大打折扣,甚至被悬空。所以,地方政府的优先保护对象是污染企业,而环境和民众的抽象的环境权以及具体的健康和生命安全都退居其次。就政策的执行绩效而言,环境保护这一基本国策常常被异化为“污染保护”^[6]。

在“政经一体化开发机制”下,GDP、税收、就业和政绩等因素,驱使着基层政府忙于招商引资。而出现环境污染事件后,这一机制又会促使地方政府压制底层的环境抗争。但是,如果污染企业与基层政府没有达成“利益共谋”关系,“政经一体化

开发机制”还能作为解释框架吗?笔者研究发现,“政经一体化开发机制”对于分析中国内陆区域的环境冲突具有深刻的解释力,但是无法有力地解释海洋溢油事件中基层政府的行为。一方面,在大型海洋石油开采项目中,石油企业一般不会为乡镇、县、市乃至省提供GDP、税收和就业,也不可能服务于他们的“政绩”。另一方面,基层政府与当地渔民的关系更为密切,有着直接的社会交往与利益往来。但是,海洋溢油事件发生后,基层政府依然不会支持渔民的环境抗争,最终还会走向渔民环境抗争的对立面。那么,基层政府走向渔民环境抗争对立面的社会机制是什么?其背后的驱动力是什么?为了维护渔民权益,我们在制度设计层面需要如何突破?

二、研究区域与研究对象

本文以蓬莱19-3溢油事件为例,研究海洋溢油事件中基层政府走向渔民环境抗争对立面的分析框架。本文中的基层政府主要是指乡镇政府。

2011年6月4日和6月17日,蓬莱19-3油田相继发生两起溢油事件,导致大量原油和油基泥浆入海,对渤海海洋生态环境造成严重的污染损害。溢油事件导致蓬莱19-3油田周边和西北部面积约6200平方公里的海域海水污染^[8]。这是中国海洋资源开发以来最严重的事故。溢油点及其所在海域以及周边区域如图1所示。蓬莱19-3油田是国内建成的最大海上油气田,由中国海洋石油总公司(以下简称中海油)和美国康菲石油公司的全资子公司康菲中国有限公司(以下简称康菲中国)合作开发。作业方康菲中国也是此次溢油事件的肇事方。



图1 蓬莱19-3溢油点与周边区域

本文的研究区域是一个海岛镇,即山东省的

路易岛。路易岛位于渤海中部,也处于渤海与黄海交汇处,距所属县城 21.8 公里,岛屿面积 7.11 平方公里,岛岸线长度近 18 公里。岛上共有八个行政村,常住人口 7 000 多人,主要靠养殖、海洋捕捞为生(见图 2)。路易岛距离溢油的蓬莱 19-3 油田仅 39 海里,与受到严重污染的河北省乐亭县与昌黎县以及辽宁省大连市隔海相望。溢油事件发生后,路易岛渔民遭受严重损失,他们开展了持续的、长期的环境抗争,并于 2012 年 7 月走上“跨国索赔”道路,引起了广泛的社会关注,但迄今仍未得到任何赔偿。

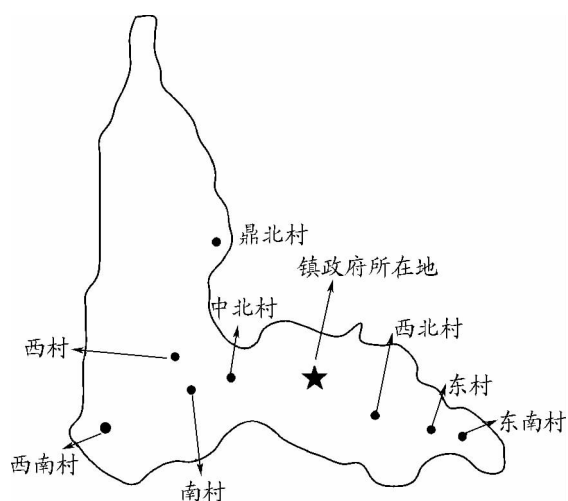


图 2 调查区域路易岛草图

本文的田野调查资料主要源于 2012 年 8 月和 2013 年 11 月开展的实地调查。2013 年 11 月 16 日,课题组对路易岛的受访渔民进行了电话回访,一是进一步确认相关信息,二是研究需要收集新的研究资料。同时,课题组还根据接受访谈者提供的信息,对渔民的代理律师进行了电话访谈。

三、溢油事件中渔民与政府的行为

1. 渔民的环境抗争

在渔民的环境抗争运动中,他们的首先反应是向基层政府申诉,表达利益诉求。后来,受到外界信息的刺激,他们开始借助律师的力量展开索赔,并向社会与媒体呼吁寻求援助。在国内索赔无望的情况下,他们走上了“跨国索赔”之路。在索赔的艰难历程中,他们多次通过媒体控诉地方

政府以及向肇事公司表达抗议。

①向基层政府表达利益诉求。溢油事件发生于 2011 年 6 月 4 日,到了 6 月 21 日该事件才被微博曝光,但一直到 7 月 5 日国家海洋局才开始报道该事件。路易岛渔民在 7 月份发现了他们养殖的虾夷扇贝死亡现象,但对肇事方的确认则经历了更长的时间。在此期间,他们主要是向政府部门反映情况,希望找到海产品大面积死亡的缘由,得到补偿。

当地渔民知道蓬莱 19-3 溢油事件是在 2011 年的 7 月。当时,本该是渔民 2009 年投放的虾夷扇贝苗的收获季节,但是,多数养殖户发现虾夷扇贝^①大量死亡。看到这种现象后,渔民们纷纷将成熟的扇贝打捞上来,希望能减少一点损失。据渔民统计,发现较早的死亡率已经达到了 60%,发现较晚的死亡率达到 90%。虾夷扇贝的生长期是两年,但是,渔民每年都会投入新的贝苗,这一灾难意味着从 2009 到 2011 年三年的投入损失殆尽。渔民最初并没有将虾夷扇贝的死亡与蓬莱 19-3 溢油事件挂钩,但他们也向镇政府反映过情况。镇政府的答复是,虾夷扇贝大面积死亡是渔民养殖过密、不够科学合理所致。后来,渔民断断续续地获取了有关蓬莱 19-3 溢油事件的信息,开始将虾夷扇贝的死亡与康菲中国联系起来。在这一过程中,渔民曾在岸边发现油污。其中,东南村的王心玉和西南村的潘玉金搜集了一些油污,找到镇政府希望他们把情况上报给县里,查到污染源,为渔民挽回损失。但直到 2011 年的年底,渔民一直没有得到政府的回应,一些渔民着急了,就到镇政府问情况,镇里说县里没有公布结果,只能继续等待。这时,一些渔民找到西南村养殖大户潘玉金,让他带领渔民围堵镇政府向政府施压。潘玉金比较理性,他没有带头围堵镇政府,他建议渔民等到 2012 年元旦假期结束之后,看看有没有结果。通过潘玉金说明利害,渔民的情绪得到控制,但镇政府一直没有给予回应。

^① 虾夷是中国古代对日本北海道地区的旧称,在那里发现的扇贝称为虾夷扇贝。目前,我国辽宁、山东等北方海域已经广泛养殖虾夷扇贝。

②通过律师索赔。渔民明确的抗争和维权意识形成于2011年10月。当时,一位上济南办事的渔民,在亲戚家看到一份《济南时报》上面报道了蓬莱19-3溢油事件以及河北乐亭等地渔民的索赔问题。随后,这一消息在路易岛炸开了锅。他们由此才知道蓬莱19-3油田离他们只有39海里。“河北离溢油点比咱们远得多,他们的渔民都在索赔,我们怎么没有这种意识?”(2013年11月,路易岛渔民调查资料)

由于当地政府一直没有回应,加上河北渔民开展索赔活动的刺激,一些渔民开始寻找外界人士帮忙维权。他们通过亲戚、朋友找到了《济南日报》的一名记者,记者告诉渔民这件事情很特殊,需要专业的律师来做,并帮助他们找到了北京的一名律师。后来,他们了解到,该律师事实上早在2011年8月就介入到蓬莱19-3溢油事件中,并已经来到山东,对受溢油影响渔村开展调查、搜集证据。而且,该律师在8月初,就以个人名义向海南省高院、天津海事法院和青岛海事法院提出对康菲中国和中海油的公益诉讼,要求设立100亿人民币赔偿基金。10月12日,该律师还在北京就溢油事件的证据收集等工作召开了新闻发布会,由此,渔民觉得索赔有望了。经过电话沟通与直接接洽,2012年2月21日,该律师带来了北京和济南等地的媒体记者,在路易岛召开了“油污重灾区直接向康菲索赔新闻发布会”,此次发布会有204名渔民参加,这些渔民包括同县范围内的其他地区的渔民。他们在发布会上签订了起诉书,整理了油污、死亡的鱼虾和贝类等证据,向肇事方康菲中国索赔人民币6.06亿元。赔偿款由两个部分构成:一是2009—2011年,204户养殖户的经济损失3亿元。之所以包括2009年和2010年的损失,是虾夷扇贝的生长周期使然。二是2012—2042年30年间,204户养殖户的基本生活费,按照每户每年5万元标准计算,共计人民币3.06亿元。之所以是30年,是因为溢油对海洋的影响一般都要持续到30年之后,损失赔偿应该包括这30年的基本生活费(2013年11月,渔民访谈资料)。但是,这

种索赔至今没有任何进展。

③开启“跨国索赔”。经过行政调解,康菲中国在2012年与河北和辽宁两省的渔民就赔偿达成协议,但是,山东省的渔民被排除在外。在国内索赔无望的情况下,他们在律师的帮助下走上了“跨国索赔”道路。

“跨国索赔”之所以能开启,首先得益于国内律师的直接引导和具体操作。同时,国内律师的环境公益诉讼引起了美国律师斯图尔特·史密斯等人的注意,这对“跨国索赔”产生了直接影响。据《南方周末》资料显示:斯图尔特·史密斯是新奥尔良州一位专与石油巨头和污染大户打官司的职业律师,曾因2001年赢得针对埃克森美孚石油公司放射性污染物的官司而声名鹊起;此外,他还是2010年墨西哥湾溢油索赔的代理律师之一。他于2011年9月在北京出差期间,无意间在宾馆赠阅的*China Daily*上,比较深入地了解了蓬莱19-3溢油事件以及国内律师开展的公益诉讼报道^[9]。经过与国内律师的接触,他们一起促成了“跨国索赔”。“跨国索赔”方案启动后,相关律师联系了路易岛的养殖大户王心玉和潘玉金等人,商定到北京召开新闻发布会。2012年7月2日,王心玉和潘玉金等渔民代表参加了在北京召开的新闻发布会。在发布会上,王心玉代表路易岛渔民介绍了当地的污染状况(2013年10月23日,路易岛渔民王心玉、潘玉金和周土山访谈资料)。参加“跨国索赔”的渔民除了路易岛,还有很多其他地区的渔民,他们的起诉对象是美国康菲石油公司总部,请求美国法院判定美国康菲石油公司对渔民的财产和经济损失、自然资源破坏损失、生活质量损失、环境污染恢复时间内的损失等之外的损失负责。“跨国索赔”正式启动迄今,已有一年半,但尚未有实质性进展。虽然如此,当地多数渔民仍然认为这是他们最后的希望,表示要坚持到底。

2. 基层政府的行为与策略

在溢油事件中,基层政府行为可归纳为三个方面,即“做了哪些事”、“没做哪些事”以及“做了哪些不该做的事”。所谓“做了哪些事”即基层政

府为渔民环境抗争所提供的支持以及开展的工作,但笔者调查发现,他们所做的只是简单的记录和单方面的向上汇报。所谓“没做哪些事”,即渔民期待基层政府开展的工作,但他们却没有实质性作为。所谓“做了哪些不该做的事”即基层政府不但没有为渔民的环境抗争与维权提供支持,反而采取了控制性和限制性措施。

①“慢作为”与“不作为”。2011年下半年,刚意识到虾夷扇贝大量死亡可能是康菲中国溢油污染所致时,渔民代表王心玉、潘玉金等人就把浑身是油的鱼、虾、贝和收集到的油污拿到镇政府,希望通过镇政府逐级向上汇报。镇政府拿到渔民收集来的证据后,立即上报了县政府,县政府又上报到市相关部门。

调查发现,镇政府对“外来者”有着本能的敏感和排斥,不愿意过多谈及。他们也表示,政府部门应该为渔民利益着想,但因为能力有限,他们能做的就是向上级政府反映路易岛的情况,尽可能引起上级的重视。此外,村委会作为乡村基层自治组织在溢油爆发之初也积极收集油污等溢油证据。如南村的党支部书记告知,为了掌握污染的最新情况,在溢油严重阶段,村委会的人轮流在海岸查看,一旦发现油污就收集起来,上报到镇政府。镇政府也将他们收集到的信息向上级部门作了报告(2013年10月25日访谈资料)。显然,这种作为只是一种简单的和单方面的“上报”和“汇报”,远远不符合渔民的心理预期。

受访的镇政府官员表示,他们不是不愿意介入渔民的利益受损问题,镇政府曾多次向县政府上报问题,提供污染证据,但是上级政府没有给他们答复,他们也没有办法向渔民做出承诺。面对渔民提起的诉讼等行为,镇政府没有加以直接的阻拦,只是在渔民需要盖章时履行自己的职责,审查渔民反映情况的真实性。而渔民如何起诉,有什么困难,基层政府没有做过统计,也没有提供过帮助(2013年10月25日,镇政府访谈资料)。从镇政府那里获取的信息中,经常能听到“不是政府不愿帮忙,而是没有能力”的回应。而这些在渔民

那里,都属于严重“不作为”的范畴。从渔民的角度而言,政府应该做的事情都以“不作为”和“慢作为”的形式呈现出来,政府部门并没有积极主动地、正面地回应他们的诉求。

②“乱作为”与“反作为”。渔民抗争事件“问题化”后对基层政府产生了社会压力,而这又引起了他们对渔民抗争行为的态度转变。基层政府阻挠渔民参与“跨国索赔”事件以及烧油事件等“乱作为”和“反作为”就是在这种背景下产生的。

首先,“跨国索赔”受阻事件。2012年7月,养殖大户潘玉金收到北京律师的邀请,要到首都参加“跨国索赔”新闻发布会。在登飞机之前,他收到了镇政府打来的电话,劝他不要去。镇政府的 attitude 是,“不要把事情搞得太大,不然,对自己、对镇政府都没有好处”。他认为,岛上环境抗争的组织者以及有关律师的行踪已经被当地政府的人监视了,一旦他们采取行动就可能受到阻拦(2013年10月24日,访谈资料)。“受到监视”的主观判定虽然很难证实或证伪,但从被访谈者的口吻中能够看出他对镇政府的鲜明态度和内在情感。

其次,烧油事件。2013年2月16日,国家海洋局发布公告称,康菲中国已取得蓬莱19-3油田总体开发工程和环境影响报告书的核准文件,后者随后开始复产。但复产不到两个月,2013年4月8日,当地渔民在路易岛的东部、东北部以及西南部附近海滩发现了油污,随即上报镇政府。由于之前一直遭受着政府的“冷处理”,他们此次想直接通过媒体的放大效应表达利益诉求。于是,他们不再像以前那样被动等待政府的信息反馈,而是直接通过律师联系到了中央电视台记者,想通过社会影响促进索赔问题的解决。不久,中央电视台和济南电视台的几名记者来到路易岛,他们在村里进行了为期四天的调查走访。4月12日,王心玉、周土山和央视记者午饭后发现,东南村海边本来到处都是的油污少了很多,他们怀疑可能是被前晚涨潮的海水冲走了。但是,当他们在海岸边走了一段后,闻到了油被烧焦的味道,还发现了浓浓的黑烟。他们赶过去后发现,镇政府

和县政府的几名官员正带着人对岸边收集的油污进行焚烧。记者和渔民问为什么要烧掉这些油污,他们不承认烧的是油,并坚持声称海边的油不是康菲中国的。看到记者在场,县政府官员很快离开了现场,但渔民精英和镇政府工作人员进行了一番激烈的争论(2013年10月25日调查资料)。后来,国家海洋局北海分局给出的鉴定报告是,此次发现的油污并不是19-3油田的新溢油,而是燃料油。而渔民质疑的是,既然有科学的检验,地方政府部门为什么变得如此紧张?为什么要藏着掖着?他们认为,政府之所以烧油,就是为了阻止媒体的报道^①。在某种程度上,烧油事件不但加剧了渔民对基层政府的不信任感,而且导致渔民与基层政府对立的升级,并引发了正面冲突。

四、基层政府走向渔民环境 抗争对立面的社会机制

由于石油公司都是在海上作业,无论是康菲中国还是中海油,它们与镇政府都没有直接的利益交集。因此,“政经一体化开发机制”中GDP、税收、就业和政绩等方面的影响均无法呈现。那么,乡镇政府为什么依然会走向底层环境抗争的对立面?

1. 维稳压力机制

在中国内地的政治话语体系中,“稳定压倒一切”意味着“维稳”是政绩考核的重要指标。在维稳机制的运行中,上级政府将维稳指标下放到基层政府,并作为基层政府政绩考核的指标。这种体制和运行机制,直接影响甚至决定了基层政府对底层环境抗争的态度、立场以及行为模式。

应星认为,20世纪90年代特别是2000年以来,随着社会利益失衡局面的日益严重,地方政府的维稳压力越来越大。而上级政府部门在维稳机制的运行中,对基层政府提出“小事不出村,大事不出乡,难事不出县,矛盾不上交”的要求,同时,上级政府对各地的信访总量进行排名并公开。在当前的“压力型”体制下,维稳压力层层加码,最终还是转到了基层政府,于是,后者必须实现上级关

于“将矛盾解决在基层”、“将矛盾消除在萌芽状态”的死命令,必须确保社会稳定指标的实现^[10]。可见,对基层政府而言,“维稳”是一种巨大的政治压力。而底层的环境抗争被看做一种不稳定因素,本来合法的维权活动被基层政府视为“危害社会安全”的“利刃”。在蓬莱19-3溢油事件中,很多基层政府都在“维稳”的框架下,以“封堵式”的措施防患、限制甚至压制渔民的环境维权与抗争活动。

在“维稳”机制下,面对渔民的环境抗争,基层政府很难忠实地代表渔民的利益。而当环境抗争产生社会影响时,基层政府更不可能帮助渔民积极搜集证据,更不可能为渔民的环境抗争摇旗呐喊。相反,他们常常以“不作为”和“慢作为”甚至“乱作为”的方式回应抗争者的利益诉求。在“维稳”体制下,基层政府之间能够形成共识,他们往往非常默契地践行着共同的行为方式。当然,在渔民环境抗争的不同阶段,基层政府的态度、立场和行为模式具有差异性。首先,当渔民简单地反映经济损失、提供污染证据时,由于不可能危及社会稳定,因此,基层政府开展了证据收集、汇总和向上级政府报告的工作,并没有对渔民的行为加以干预和限制。显然,在此阶段,基层政府没有干预和限制的必要。其次,在渔民到首都参加新闻发布会和开展“跨国索赔”阶段时,会产生广泛的社会影响,农村精英与外部精英的联合很可能引起普通渔民的效仿与广泛参与,进而引发群体性事件,由此成为地方政府的“维稳对象”,进而出现了前述“电话干预”和“烧油事件”。

“维稳”机制运转的背后是基层政府的“对上负责”体制。因为政绩考核、晋升等机制的驱动,基层政府具有“向上看”的本能,他们行动的“指南针”和“方向盘”是上级政府的明确要求或对不言自明事项的理解。对路易岛镇政府而言,上级主管部门没有正式的反应,本身就是一种回应。而市、县两级政府的维稳要求和旅游与出口经济的

^①中国广播网、凤凰网、人民网等多家网站都发布了《渤海湾再现漏油康菲被指元凶 当地政府派人消除证据》的新闻。

诉求,也必然影响到路易岛镇政府对待渔民环境抗争的态度。此外,国家海洋局等部门对待渔民环境抗争的立场与态度也会影响到基层政府。蓬莱 19-3 溢油事件爆发后,国家海洋局等部门曾一度饱受社会批评,并出现了“律师状告国家海洋局不作为”、“中华环保联合会状告国家海洋局”、“21 家 NGO 联名呼吁农业部帮助渤海渔民维权”等事件和很多新闻,不难看出,相关部门在此受到了很大的社会压力。据《21 世纪经济报道》新闻信息,山东省的东营海洋与渔业局对起诉国家海洋局的原告进行“威逼”,要求其撤销对国家海洋局就蓬莱 19-3 油田复产批复的起诉。“北京市第一中院说要进行请示,但把起诉信息转告给了国家海洋局,国家海洋局又告知了山东地方部门,最后由东营市主管部门对原告进行劝说”^[11]。在特定的政治框架内,经过层层转发,必然影响到路易岛镇政府这个最基层政府的态度、立场和行为模式。

事实上,“维稳”本身无可厚非,任何国家和地区的政府部门都需承担“维稳”责任,都存在相应的“维稳压力”,但是,短期的和盲目的“维稳”观则会造成更严重的“不稳定”。唐皇凤认为,“中国式”维稳是一种刚性稳定和压力维稳,具有明显的运动式治理和组织化调控色彩。这种维稳模式具有明显的内在困境,集中体现为政治风险大,维稳成本高,有不断被异化和内卷化的趋势^[12]。在实践层面,这种维稳观往往忽视了底层社会的利益诉求。事实上,如果底层社会的权益得到充分保障,渔民在遭受污染后得到合理赔偿,那么,“基层政府也就不必为维稳而与民众发生对抗或冲突,基层维稳机制也就能够实现有序运行的目标”^[13]。陈发桂指出,基层维稳机制有序运行是使政府维稳权力与公民的维权行动均衡化的社会管理过程。否则,政府的维稳权力就可能成为侵害公民权利的一种国家力量,而受到公权侵害的公民可能采取体制外的非理性行为,有序的基层维稳机制也就难以有效实现^[13]。在蓬莱 19-3 溢油事件中,基层政府没有及时、充分地回应渔民的利益诉求,也没有追问“社会秩序的根源”,在某种程度

上,基层政府的这种维稳思路,已经和石油开采企业形成了事实上的利益同谋关系,也在客观上导致肇事公司更加有恃无恐,甚至屡屡表现出傲慢态度^[14]。

在“维稳”问题中,基层政府往往处于一种很尴尬的境地。作为国家在地方的“代理人”,基层政府需要妥善处理底层社会的诸种张力,还要积极应对上级政府各种压力。正如《黄河边的中国》中一名镇党委书记所言“中国的官,越往下,权越小,责越重,作为中国最低一级的乡镇官,实在很难”^[15]。应星指出,基层政府无法从根本上解决问题,却背负着维稳的千钧重担。他们手中能够使用的利器只有高压手段,即集体行动刚一冒头,就对行动的组织者及其积极分子严厉打压,并通过“围追堵截”切断底层行动者向高层政府的诉求渠道。但是,由于困在高压的煎熬中,基层政府常常疲于应对,忙中出错。而一旦出了乱子,无论源头何在,基层政府往往都会成为被问责的对象:有时成为民众的出气筒,有时则成为高层政府推卸责任的替罪羊^[10]。因此,从“治本”的角度而言,对基层政府和某些部门的责难与要求不可能产生实质性效果,扭转基层政府走向底层社会环境抗争对立面的格局,必须从制度层面进行顶层设计。

2. 去污名化

在压力型体制下,经济发展是考核基层政府工作成效的主要指标。张玉林认为,“以经济建设为中心”的战略目标决定了经济总量和增长速度是地方官员政绩考核的重要指标^[6]。经济发展需要良好的生态环境做支撑,而溢油污染这种“污名”则会影响到旅游经济和出口经济,影响地方经济利益。所以,基层政府经济发展的利益诉求促使他们极力“去污名化”,即力图消解其与蓬莱 19-3 溢油事件的关系。这需要从路易岛镇政府、周边乡镇政府及他们所属的市县三个维度分析。

首先,路易岛镇政府的经济利益诉求。路易岛镇确定的经济发展思路是“渔业富民、工业强镇、旅游兴岛”。“十一五”期间,镇政府制定了加快建设“旅游兴岛”规划。虽然旅游经济所占比重

并不大,旅游产业还没有形成气候和规模,但岛上酒店老板也提到,蓬莱 19-3 溢油事件后,镇政府人员曾来提醒,游客问溢油情况的时候不能乱说话。他们也认为游客减少对自己不利,因此,他们也不想扩大事件的社会影响。此外,在 2011 年溢油事件产生强烈影响阶段,镇政府曾组织专家向渔民讲授养殖技术,并向渔民灌输一种思想,即当地虾夷扇贝等海产品死亡是养殖不善等原因造成,而非蓬莱 19-3 溢油事件所致(2013 年 10 月调查资料)。

其次,周边邻镇的经济利益诉求。相比路易岛而言,周边同县范围内的不少乡镇更加依赖旅游产业。此外,还有一些乡镇经济主要依靠出口。在以出口海带为主的岛屿,无论是乡镇政府还是渔民,都在竭力回避溢油事件对当地造成的影响。有一个岛镇,是我国北方重要的海带出口加工基地,海带出口在全省都具有很重要地位(2012 年 8 月调查资料)。对他们而言,溢油的“污名”会严重影响当地的出口产业与整体经济。因此,他们内在具有消解溢油事件与当地环境污染联系的动力机制,进而也不会支持本镇以及周边乡镇渔民的环境抗争。

再次,市县政府的经济利益诉求。路易岛所属市县的旅游产业和出口产业是该地区的重要经济支撑产业。例如,路易岛所在县正在建设北方“妈祖文化中心”、“海岛度假中心”以及“休闲渔业中心”等三大特色品牌。据该县《国民经济和社会发展统计公报》显示:2012 年,全县实现地区生产总值 61.559 9 亿元,而旅游总收入达到 17.3 亿元^①。由此计算,旅游收入占地区生产总值的 28.1%。调查发现,受蓬莱 19-3 溢油事件影响,市县的水产品出口和旅游经济都受到了冲击。因此,政府的经济利益诉求促使他们考虑到渔民环境抗争所带来的负面效应。由此,上级政府的长官意志也会转移到路易岛镇政府,使得后者最终走向渔民环境抗争的对立面。

基层政府“去污名化”背后的动力机制,除了上述经济利益考量,也有政绩考核的压力。渔民

精英到北京参加新闻发布会,请中央电视台记者来岛上报道事实,都是在利用媒体的聚焦效应扩大事件的社会影响,以引起社会各界的关注,此类活动在无形之中会给基层政府贴上“处理不善”、“能力不足”的标签。这一标签的社会影响与媒体的聚焦程度和报道深度有着密切关系,如果媒体大规模聚焦,导致问题扩大化,上级政府必然会给基层政府贴上对危机“处理不善”的标签。所以,当媒体等外来者到来时,基层政府会积极上报上级政府,阻止渔民与媒体的接触,镇政府与县政府组织的烧油也是由此机制而上演的事件,因为烧油既可以减少污染的证据,也可减少记者报道的公信力。而事实上,县政府和镇政府的这种做法在无形中又给自己贴上了另外的标签——工作方法“简单、暴力”以及“不作为”等。

五、结论

学术界对底层社会环境抗争的艰难曲折历程开展了比较多的研究。其中,“政经一体化开发机制”深刻地解释了内陆地区环境抗争困境的制度根源,也可解释沿海工厂向大海排污等环境污染事件中的政府行为,但并不能解释海洋溢油中的基层政府行为。在蓬莱 19-3 溢油事件中,肇事企业在税收、GDP、就业等方面对基层政府没有贡献,但后者依然走向了渔民环境抗争的对立面。笔者的研究结论是:

首先,“维稳压力”和“去污名化”是基层政府走向渔民环境抗争对立面的双重机制。其中,“维稳压力”机制运转主要由基层政府“对上负责”体制推动,“去污名化”机制运转主要由市县范围内旅游和海产品出口等经济利益驱动。同时,“维稳压力”机制和“去污名化”机制背后的共同因素是政绩考核机制。事实上,在内陆地区,基层政府对底层社会环境抗争的限制也存在“维稳压力”和“去污名化”的行动逻辑。

其次,环境抗争发生后,维稳的根本出路在于

^①详细数据参见 http://www.changdao.gov.cn/cn/content/xxgk/index_show.jsp?sid=0000-05-2013-103873&dept_code=CDX&columncode=CDXXXGKMLZXTJ。

保障环境受害者的权益。一方面，“维稳怪圈”亟待打破。各级政府将大量人力、物力和财力用于维稳，但社会矛盾和社会冲突数量未减反增，在某种程度上已经陷入了“越维稳越不稳”的恶性循环^[16]。究其原因，政府部门将民众利益的正当表达视为不稳定因素并进行阻拦，结果导致底层怨恨积累，为潜在的环境群体性事件埋下祸根，因此，单纯的“零上访”经验并不值得推广。另一方面，底层社会的维权机制亟待探索。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第四十九条明确指出，“创新有效预防和化解社会矛盾体制……建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障”。只有环境受害者和受害群体的权益得到维护，社会稳定才可能有根本保障。

再次，破除基层政府走向底层社会环境抗争对立面的根本路径在于顶层设计和制度创新。在当前的管理体制中，单纯要求基层政府破除“维稳”思维难以实现，单方面要求基层政府实现由“维稳”向“维权”转变也不现实。只有通过顶层设计和制度创新，对政绩考核和压力型体制进行妥善调整，这种格局才可能得到真正改观。党的十八大后，国家已经开始在部分省市取消了信访排名。十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，“改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制”。但是，如何构建和完善利益受损者的权益维护机制，还需要进一步的深入探讨。

参考文献：

- [1] 杨善华, 苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”：向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究, 2002(1): 17-24.
- [2] 孙立平, 郭于华. “软硬兼施”：正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇定购粮收购的个案研究[M]// 清华大学社会学系. 清华社会学

- 评论: 特辑 1. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 21-46.
- [3] 吴毅. “权力-利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境：对一起石场纠纷案例的分析[J]. 社会学研究, 2007(5): 21-45.
- [4] 荣敬本, 崔之元. 从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 28-29.
- [5] 张玉林. 中国农村环境恶化与冲突加剧的动力机制[M]// 吴敬琏, 江平. 洪范评论: 第 9 辑. 北京: 中国法制出版社, 2007: 192-219.
- [6] 张玉林. 政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突[J]. 探索与争鸣, 2006(5): 26-28.
- [7] 张玉林, 顾金土. 环境污染背景下的“三农问题”[J]. 战略与管理, 2003(3): 63-72.
- [8] 国家海洋局海洋发展战略研究所课题组. 中国海洋发展报告(2013)[M]. 北京: 海洋出版社, 2013: 168.
- [9] 冯洁, 周琼媛. 跨国追索“康菲”路[N]. 南方周末, 2012-07-12(B9).
- [10] 应星. 村庄集体行动的“反应性政治”逻辑[J]. 人民论坛·学术前沿, 2012(10): 38-43.
- [11] 尹一杰. 渤海漏油三年赔偿款未到位 被“要求”撤诉? [N]. 21 世纪经济报道, 2013-08-07(18).
- [12] 唐皇凤. “中国式”维稳：困境与超越[J]. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 2012(5): 18-25.
- [13] 陈发桂. 民权保障：基层维稳机制有序运行的逻辑起点[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2012(9): 180-185.
- [14] 陈涛. 渤海溢油事件的社会影响研究[J]. 中国海洋大学学报: 社会科学版, 2013(5): 28-33.
- [15] 曹锦清. 黄河边的中国：一个学者对乡村社会的观察与思考[M]. 上海: 上海文艺出版社, 2001: 500-501.
- [16] 孙立平. “不稳定幻像”与维稳怪圈[J]. 人民论坛, 2010(19): 23-24.

Stress of Safeguarding Stability and De-stigmatization: On the Dual Mechanism of Local Government's Taking Side against Fishermen's Environmental Action

CHEN Tao , LI Suxia

(Law & Political School , Ocean University of China , Qingdao 266100 , China)

Abstract: In cases of environmental pollution , local governments tend to form relationship of mutual benefit with enterprises , and suppress the environmental protests from the underclass. "Political and economic integration" can explain this phenomenon in mainland China , but could not be readily applied to the case of oil spill. In the oil spill accident that occurred at the Penglai 19-3 oilfield , Conocophillips Company made no contribution of GDP , tax , employment or achievements to local government. However , the government still chose to take side against fishermen's environmental protests. We find that the stress of safeguarding stability and de-stigmatization constitute dual mechanism of this phenomenon. Among them , the running of the former is promoted by the system of "reporting to the superior"; while the latter is promoted by economic interests coming from tourism and seafood exports within the city scope. The fundamental approach to reversing this situation lies in the top design and system innovation.

Keywords: environmental protests; local government; stress of safeguarding stability; de-stigmatization; system innovation

【责任编辑:章诚】

(上接第 61 页)

Between Facts , Norms and Values: An Exploration on Position of Environmental Law from Discipline and Practice-oriented Perspective

KE Jian

(Research Institute of Environmental Law , Wuhan University , Wuhan 430072 , China)

Abstract: In today's world , environmental problems have become an urging crisis facing human society , which constitutes the natural and social foundation for the formation and development of environmental law. General implementation of laws in modern society has made legislation the basic means to solve environmental problems in contemporary society. Thus environmental law is at the core in dealing with environmental problems. Meanwhile , faced with complex and diverse patterns of environmental issues , environmental law is often entangled between facts , norms and values. Based on an analysis to the theory and practice , this paper attempts to explore and discuss some fundamental issues of environmental legislation from discipline and practice-oriented perspectives.

Keywords: Environmental Law; environmental problems; discipline-oriented; practice-oriented

【责任编辑:张爱梅】