

农民环境抗争与政府治理

卢春天¹, 齐晓亮^{1, 2}

(1. 西安交通大学 人文社会科学学院 西安 710049; 2. 陕西警官职业学院 治安系 西安 710021)

摘要: 随着农民维权意识、环保意识的不断提高,他们已经从“沉默的大多数”渐渐觉醒,其环境抗争处于并将长期处于“白热化”阶段。然而,农民的自身缺陷与政府治理问题等多方面因素交织在一起,农民通常选择体制外抗争或体制边缘抗争方式,这进一步加剧了暴力冲突或群体性事件的恶化。研究认为,可以通过一些制度化的方法将环境保护成效纳入地方政府的绩效考核指标体系,在转变政府职能过程中提高农民的自组织化程度,以期达到政府、企业与农民的力量均衡,从而提高政府公信力、强化治理能力,确保政府环境治理的法治导向、民意导向和绩效导向。

关键词: 农民环境抗争; 集体行动困境; 利益联盟; 信任危机; 环境善治

中图分类号: D630.8 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2019)02-0159-07

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2019.02.049

一、抗争轨迹与治理策略演变

随着社会的深入发展,越来越多的社会问题、社会矛盾开始凸显,集体抗争事件随之增多,其中环境污染引发的农民环境抗争事件成为社会学界关注的焦点问题。

当前,我国的环境启蒙呈现出浓郁的“城市中心论”色彩,譬如白色污染、垃圾焚烧以及污水废气处理等。农民对于环境污染,特别是工业污染危害的相关知识依然较为匮乏,加之农民群体难以克服的一些缺陷和环境污染问题的复杂化,行动个体理性行为的非合作博弈常常导致他们的环境抗争陷入“集体行动的困境”。然而,在高污染、高能耗和高排放工业企业大量入驻欠发达地区与相对粗放的国家管理模式交互影响之下,农民饱受环境污染带来的侵害,区域性的癌症率激增、婴幼儿身体状况异常以及征兵体检不达标等怪象与日俱增^[1]。更多的农民开始对这些“黑心企业”产生了质疑与抵触情绪,从而在自身体验、遭遇与环境污染之间寻求千丝万缕的联系,他们的环境意识不断强化。与此同时,农民对环境污染及其危害的感知来源于自身真实的生

产生活体验——尤其是身体体验,所以他们的环境抗争行为也更加坚决,其抗争的彻底性、持久性与暴力性远胜于普通市民群众。地方政府的治理危机在某种程度上加剧了环境冲突的进一步激化,从而使农民的环境抗争与政府治理的博弈进入“白热化”状态。本选题拟通过大量文献资料的梳理、分析与总结,以期对我国农民环境抗争与政府治理问题等方面做出具有一定理论价值与现实意义的研究参考,从而寻求两者之间的最佳契合点。

(一) 农民的环境抗争策略

纵观我国学界关于农民环境抗争的相关文献,我们可以梳理出一条清晰的发展脉络,即“体制内抗争—体制外抗争—新媒体抗争”。

从20世纪90年代开始,我国学术界将环境抗争的研究焦点集中于体制内的抗争渠道。李连江等人率先提出“依法抗争”的研究基础^[2]。于建嵘指出我国农民自1998年之后以自身的合法权益及其享有的公民权利为抗争目标,提出了“以法抗争”的理念,并且对奥尔森的“选择性激励”理论提出大胆质疑,指出民众维权抗争的压力主要源于外部,因此抗争的被动性尤为突出^[3]。

收稿日期: 2018-10-20

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“中国城乡居民环境意识比较研究”(13BSH027)、“西安市雾霾治理评价体系研究——以府际关系为视角”(18S02)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“环境社会学视角下的绿色发展研究”(SK2018048)、陕西警官职业学院院级科研一般项目“绿色发展理念下的环境群体性事件研究”(YJKY1804)阶段性成果

作者简介: 卢春天(1978—),男,福建龙岩人,教授,博士研究生导师,主任,博士,从事环境社会学、社会学研究方法研究;齐晓亮(1988—),男,陕西宝鸡人,博士研究生,讲师,从事环境社会学、环境法学和公安学等研究。

2000年以来,有大量学者开始关注体制外的抗争方式,一时间主导了环境抗争研究领域的发展。应星通过对农民“草根动员”弱组织性的研究,提出了典型的“以气抗争”研究框架^[4]。董海军认为人们的行为极易受到各个方面因素的影响,并且常常通过互动双方所处情境或者地位的变化做出相应的调整,提出“依势抗争”的概念^[5]。何绍辉提出“过日子”的抗争逻辑,他认为农民受到利益侵害的时候,通常会以过日子伦理中的“乡土伦理”为武器进行隐形的维权抗争^[6]。王金红等人以农民集体下跪事件为重点进行实证研究,提出了底层群体“悲情抗争”的分析框架^[7]。罗亚娟以农民抗争行为的“乡土性”为视角,提出“依情理抗争”的分析架构^[8]。

近几年,随着新媒体技术的快速发展与广泛应用,人们的维权观念、环保意识普遍提高,其利益表达方式日趋多样化,论坛、微博、微信等新媒体在公民参与公共决策、表达利益诉求等方面的作用越来越大。曾繁旭等人认为公众利用媒体进行环境抗争的能力差异性相当大。市民可以充分运用微博、论坛等新媒体以“表演性抗争”的方式维护自身环境权益,农民则对传统媒体(报纸、电视等)等寄予过高期望,殊不知传统媒体常常会因忌惮政府权力的介入而不敢轻易卷入环境纠纷^[9]。然而,蒋红军从公民身份建构的维度论证了民众的维权抗争机理,他认为抗争促进了农民权利意识的觉醒,从而催生出多元化的抗争策略^[10]。赵玉林等人基于浙江海盐垃圾焚烧发电抗争事件,分析了农民在环境抗争中运用微信进行政治参与的机理^[11]。

(二) 抗争中的政府治理策略

在政府治理领域,我们不难收集到与环境问题相关的案例。但是,受到我国传统政治、经济以及文化等因素的影响,关于农民环境抗争中政府治理的学术研究普遍较少、起步较晚。换句话说,这个领域急需我们的深入开发与探究。尹利民表示,当前我国政府与民众之间存在着某种“策略性的均衡”,它可以巧妙地诠释民众维权抗争过程中的政府治理与社会稳定性问题,因此颇受学界的欢迎与广泛认可^[12]。王德福认为,我国农民当下的环境维权抗争是国家许可的一种政策激励的利益诉求表达机制,即“政策激励型表达”^[13]。任丙强指出农民“合法”的利益诉求渠道并不畅通,无奈之下往往依靠具有表演性和暴力性的体制外利益表达方式,打破“政企一家”的利益联盟,以使政府在利益分配过程中处在公正、超然的位置,则是缓解当前农村环境冲突的不二法门^[14]。陈占江等人认为,化解农村环境危机、缓和农民与政府关系的根本途径在于革新当前的经

济政治制度^[15]。孙文中以农民环境抗争方式的多元化趋势为研究基础,认为政府往往倾向于采用一些治标并不治本的“维稳”策略:一方面采用高压手段“拔钉子”;另一方面,适时妥协“开口子”^[16]。陈涛等人指出怨恨心理是农民进行体制外环境抗争的诱因,认为政府应该建立健全制度化介入机制,高度重视民情民意调查工作,从而积极回应底层群体的环境利益诉求,以减少怨恨心理驱使下的农民环境“群体性事件”^[17]。汪伟全指出高压态势下的环境治理并不能有效解决以暴力抗争形式出现的环境群体性事件,因此政府有必要将治理思路转移到回应型社会治理模式中来^[18]。王江伟通过对我国台湾地区经验的梳理分析,认为政府应该建立制度化、法制化的环境抗争应对机制,并且指出环境抗争的社会力本身也是制度与法治完善的重要驱动力^[19]。

通过分析上述文献不难得出,我国政府在应对农民环境抗争时并没有切实有效的措施,也没有制定出专门的制度化方法来规制相关方的行为,其治理方式表现出一定的被动性,“倒逼式环境治理”模式已经固化为大多数地方政府的惯性思维。本着政府主动、高效、智慧执政的理念,本选题力求对我国的农民环境抗争与政府治理研究提供一些有益思路和建议。

二、抗争趋势与集体行动困境

“三高”企业向欠发达地区大量转移,环境污染问题越来越受到当地村民的诟病。他们的利益诉求表达方式已经不仅仅局限于常规的体制外环境抗争以及体制边缘环境抗争方式,借助新媒体进行抗争的现象成为大势所趋,稍加发酵就可能演变为大规模的环境群体性事件,暴力对抗的现象屡见不鲜。总体而言,农民的环境抗争已经出现了不同于以往的新情况、新问题。通过对相关资料的搜集、整理和分析,表1列举了我国近些年比较典型的十起环境抗争事件。

(一) 农民环境抗争的新情况

表1 近十年来典型的环境抗争事件

发生时间	事件名称	冲突经过和结果
2007.8	北京六里屯垃圾焚烧发电事件	居民担心垃圾焚烧产生环境污染,体制内活动无效后进行网络抗争,要求项目停止;项目缓建
2008.1	上海磁悬浮事件	沿线居民担心磁悬浮修建,会给健康带来危害,进行温和的“散步”抗议;项目缓建

2009.8	陕西凤翔血铅事件	环境污染造成数百名儿童血铅中毒,多次上访,后与东岭冶炼公司、警察发生冲突;公司停产
2010.7	广西靖西事件	靖西信发铝厂污染环境,上千人上访,后与厂家、警察发生冲突;已协调疏导
2011.9	浙江海宁群体性事件	晶科能源公司环境污染形成“癌症村”,数百人上访,后与厂家、警察发生冲突;公司停产
2012.7	江苏启东事件	王子造纸厂污染环境,数万人集结示威,并实施“扒光领导上衣”、打砸等暴力行为;项目停建
2013.5	昆明PX事件	PX项目选址争议,上千民众通过QQ群、微博、微信等方式相互联系、集结进行抗议;项目停建
2014.11	海南海口麻风病院事件	村民担心环境污染及其引发的疾病传染,后与施工人员、执法人员发生暴力冲突;项目停建
2015.10	广东阳春垃圾焚烧事件	村民担心垃圾焚烧产生严重的环境污染,上千人游行示威并发生严重冲突;已协调疏导
2016.10	陕西高陵垃圾焚烧电厂事件	村民担心垃圾焚烧产生环境污染,数万人聚集高陵区人民政府前并发生暴力冲突;已协调疏导

资料来源:笔者通过梳理相关资料得来。

1. 新兴自媒体在环境抗争中的广泛应用。据资料显示,我国目前的微信月活跃用户数已超过6.5亿,超过九成的用户每天都会使用微信,其中55%的用户每天使用微信1小时以上,3/4的用户关注公众账号主要目的是获取资讯^[20]。可以说,“朋友圈”业已发展为人们表达利益诉求、共享政治信息和监督政府行为的新载体,“群聊”也成为人们线上讨论公共议题的舆论阵地。这些形式的虚拟联合体给人们生活带来便利的同时,也隐藏着巨大的危机。正如钟新文所言,微信上的谣言比微博、论坛上的负面帖子更具欺骗性与煽动性,尤其是那些与政治相关的谣言^[21]。虽然所谓的“黑子”“喷子”等大量存在于各类论坛、微博,但建立在熟人关系网(The Acquaintance Net)基础之上的微信朋友圈和群聊而形成的社会网络,其趋同性和互惠性程度相对较高,这就极易引发“沉默的螺旋”(The Spiral of Silence),线上集体讨论、线下集体行动的现象屡见不鲜。2016年4月和10月,浙江省海盐县与陕西省高陵区分别发生了大规模地垃圾焚烧发电项目抗议事件,其相似之处就在于人们通过微信朋友圈扩散相关信息、表达反对意见,而且大量组建微信群聊,呼吁开展抗议活动。

2. 环境抗争的利益诉求从单一走向复合。一般来说,城市居民的环境抗争以其周边“蓝天白云”的恢复为旨归,而农民环境抗争的诉求不仅仅局限于“青山碧水”的返还,他们往往会把征地、拆迁补偿

等问题与其环境抗争诉求联系在一起,以此求得抗争博弈效益的最大化。这就直接导致了更多的主体参与到环境利益分配的格局中,只要发生类似环境抗争事件,参与进来的人员将会骤增,非常容易演变为大规模的群体性事件。随着环保意识、维权意识的不断增强,农民对于这些污染风险型项目的反应往往令当地政府始料未及。在表1中我们不难看出,从2007年8月发生在北京的六里屯垃圾焚烧发电事件,到2016年10月发生在陕西的高陵垃圾焚烧电厂事件,人们已经突破媒体曝光、游行“散步”等体制内温和抗争方式的桎梏,转而寻求体制外或者体制边缘的抗争渠道,借助新媒体力量进行暴力抗争的现象屡见不鲜。可以说,当前我国农民的环境抗争事件已经升级为环境群体性事件,其利益诉求从单一走向复合、抗争主体进一步扩大。

3. 环境抗争的暴力化程度进一步加深。当体制内的利益表达方式无法满足农民的环境抗争诉求时,暴力冲突就成为他们的被迫行为和选择,并且难以避免。在环境抗争过程中,根据人员伤亡情况、财产损失程度以及影响力大小等标准,可将其界定为低暴力抗争方式和高暴力抗争方式:前者包括围堵纠缠、聚众闹事以及扰乱场所秩序等方式,后者则涉及打砸抢烧警用设备、冲击党政机关、毁损公私财物、人身攻击及其持械对峙等方式。譬如2011年9月16日,在浙江海宁“癌症村”事件中,数百名群众与浙江晶科能源公司发生了暴力冲突,公安部门介入后4辆警车被损坏;2012年7月28日,在“启东事件”中,掺杂在万人游行队伍中的少数人冲击市政府、扫荡办公室、扒光领导衣服;2014年11月18日,在海南海口麻风病院事件中,村民与执法人员发生了暴力冲突,造成5名行政执法队员、1名公安民警和2名群众受轻伤,十余台执法车辆车窗被砸并被掀翻等。环境抗争暴力化程度的加深严重扰乱了公共秩序、妨害了公共安全,给地方政府治理造成了一定的影响。因此,在这样的背景之下,以治安学的视角研究暴力抗争的过程与机理,不仅可以为化解社会矛盾、进一步解决社会问题提供理论基础,而且有利于社会治安综合治理创新工作实战经验的积累与总结。

(二) “集体行动困境”的形成机理

纵观近年来国内发生的农民环境抗争事件,我们可以用一种理想的态度将其结果类型总结为完全成功型、有限成功型、有限失败型以及完全失败型。在前两种结果类型中,要么农民的财产权益与健康权利均得以实现,抗争行动以农民的完全胜利而终结;要么部分抗争目标得以实现,他们的利益需求得

到部分满足。后两种结果类型则是农民抗争利益诉求部分或者完全无效的真实写照。基于以上情况,我们有必要进一步探究农民环境抗争及其“行动困境”的原因。

1. 底层群体的弱组织化。作为社会的底层群体,农民难以有效克服自身的缺陷与不足。由于知识、资源和意识等方面的相对欠缺,在受到污染侵害时他们常常选择忍气吞声。起初,农民的抗争矛头一般都是先指向污染企业。然而,市场经济体制下的企业都是分工负责的现代型组织,并且往往会与当地政府结成坚实的利益同盟。按照一般逻辑来讲,村委会是由村民自己选举的集体利益的代表,理应带领农民群众与污染企业进行坚决而彻底的环境斗争。但是,现实情况并非如此。

一方面地方政府通常以“维稳”的名义,通过对农村基层党组织施加影响来约束村民的环境抗争行为;另一方面,村民委员会委员或者村民党委会委员极易受到污染企业的利益诱惑,这些企业入驻当地一般都会收买“两委”成员给之以适当的“见面礼”,在环境纠纷出现的时候,这些“吃人嘴软、拿人手短”的村干部合情合理地表现出“懦弱”的一面。此外,我国农村社会结构已经发生了前所未有的变化,农村“精英”群体严重流失,剩下的大多数只是一些老弱妇幼,这些人员具有显著的“差序格局”属性,其社会关系网络规模较小、势力较弱、缺乏一定的疏通能力,即使他们主动进行环境抗争,往往也会由于社会资源的稀缺而难以完成集体行动的任务,这就使得农民的环境抗争很难去组织^[22]。在这种情况下,农民的环境抗争常常陷入无领导、无组织的集体困境,其结果要么是集体行动很快被镇压,要么成为“沉默的大多数”。换句话说,农民抗争群体的弱组织化状态是集体行动产生困境的主要根源。

2. “搭便车”行为的常态化。1965年,美国社会学家曼瑟尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》中指出,集体行动的收益具有“非排他性”(Nonexcludability),即只要是其成员就可以从集体行动的成果中获得某种好处,并不影响那些没有分担集体行动风险与成本的成员对集体收益的正常取得。正如南郭先生一样,事实上他并没有在乐队合奏的过程中贡献自己的力量,但通过装模作样依然获得了“集体行动”的奖赏或成果。“两个和尚抬水喝”体现了集体行动的成功,“三个和尚没水喝”则说明了集体行动的失败^[23]。很多时候,随着集体行动人数的增多,人均收益随之减少,从而激发了某些成员更为强烈的“搭便车”动机,同时也增加了甄别和克服“搭便车”行为的难度。

具体到环境抗争的逻辑体系,这种类似于“大锅饭”式的成本收益结构同样会助长抗争主体“搭便车”的风气。然而,博弈的结果永远无法满足每一个个体的环境利益诉求。农民受到污染侵害的程度有轻有重,所以抗争个体加入到风险共担的集体行动当中所获得的收益不尽相同,也可能有人一无所获。譬如,某电化公司造成粉尘污染的程度会随着家庭靠近厂区距离的远近有所不同,在当地农民进行集体环境抗争的过程中,每一个个体所承担的风险和责任是没有区别的,但最终获得的赔偿或者补偿可能是大相径庭,这种来自于集体行动内外部的利益冲突,驱使更多的个体不自然地选择“搭便车”的抗争方式^[24]。因此,笔者认为利益差别是影响农民环境抗争成效的重要因素。

3. 效率低下的策略选择。曼瑟尔·奥尔森的多人囚犯两难博弈理论(The Theory of N-person Prisoner's Dilemma Games)后来发展成为非合作博弈论的主要论断。在农民进行环境抗争的进程中,参加行动的人员可谓鱼龙混杂,这也使得环境抗争事件极易发展变质为环境群体性事件。正如费孝通先生所言,道德是社会对行为的制裁力,它可以促使人们依照某种规定性实施个人的行为^[25]。迫于道德和乡土人情等方面的压力,这个巨大的抗争群体中不乏“搭便车”的一些个体以及喜好于跟风、投机的成员,他们在行动中滥竽充数,心安理得地“坐收”集体抗争带来的成果。在这种情况下,集体理性与个人理性产生了冲突,从而催生了效率低下的农民环境抗争。

在长期的环境污染侵害之下,虽然部分农民团结起来一致抗争,但由于他们在环保意识、维权意识以及文化水平等方面的显著差异,致使其对行动策略的选择与制定往往是低效率的,甚至是无效率的。换句话说,有些农民急于求成,存在盲目、过激,甚至错误的行为倾向,他们所采取的很多体制外环境抗争方式常常使之从“有理方”转变为“无理方”,这是集体行动产生困境的制度性根源。此外,有些农民在环境抗争的过程中,出于对威权体制下的政府治理和法律权威的考虑,从而对抗争的胜利缺乏信心,其抗争信念产生动摇,抗争行为也就犹豫不决。

三、地方政府的治理危机

在农民的集体抗争过程中,地方政府如何执政将会对博弈格局的变化产生非常大的影响。可以说,地方政府治理能力的弱化是环境群体性事件频繁发生的根源所在。在以经济增长为主要考核指标的行政体制下,一些基层政府难免囿于企业在当地

经济发展中的特殊地位而与其结成天然的利益共同体,不能很好地把农民大众纳入政府决策议程的始终,致使“三高”工业企业纷纷入驻农民的生产生活聚居区,当地政府由此陷入“先污染、后治理”的恶性循环而难以自拔。同时,在这种“倒逼式环境治理”模式的长期主导下,回应性成为地方政府的重要特征,由此农民对政府治理能力的信任程度也产生了一些变化,地方政府公信力的弱化进一步加深了治理危机。

(一) 地方政府治理能力的弱化

就农民的环境抗争事件而言,在很多情况下之所以能够发展演变为暴力化的群体性事件,根本原因与地方政府的治理能力弱化息息相关。可以从以下三个层面进行分析:第一,有些地方政府极易在利益平衡的过程中陷入“决策困境”。在招商引资的过程中,一些地方政府盲目追求本地GDP的高速增长,往往置当地环境保护与农民的长远利益于不顾,不能有效辨识“三高”企业的巨大社会危害性,存在较为严重的“重增长、轻环保”倾向。基于此,在环境污染问题出现的时候,地方政府对民众的投诉和抗议往往熟视无睹,拖延、推诿甚至是镇压成为常态,放任“黑心企业”的污染行为。环境上访理应是农民普遍采用的体制内利益诉求渠道,而这些政府的治理策略致使农民不得不通过极端的体制外方式来吸引上级政府或者舆论的支持。也就是说,一些地方政府不能及时有效地平衡各个方面的利益,很多时候在农民采取集体行动时也不能做出理性的选择。第二,环境公益诉讼制度需要在司法实践中进行更深层次的检验与完善。2015年4月,最高人民法院印发《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》,原来的立案审查制度转变为立案登记制度,环境诉讼门槛大幅度降低。但各地环保法庭的情况依然不容乐观,据相关资料显示,近几年我国环保纠纷持续超过十万起,但农民去法院诉讼的仅占纠纷总数的1%,各级法院受理的环境侵权案件更是少之又少,环保法庭出现“无米下炊”的窘境,甚至有的环保法庭自成立以来从未审理过环境纠纷案件^[26]。据报道,重庆市民遇到环境纠纷主要以向环保部门投诉为主,诉讼解决的比例较低。2012年和2013年,环境行政机关受理投诉分别高达1.2万件和1.4万件,一审受理环境案件分别仅为89件和150件,各自仅占到总数的0.007%和0.01%^[27]。立案登记制度理应是继新《环境保护法》之后解决环境公益诉讼立案难问题的主要渠道,立案的绝对数量应当有所增加。但由于这一制度刚刚确立,能否缓解“无米下炊”的尴尬局面,还需要在司法实践中继续

观察。第三,地方政府的“倒逼式环境治理”模式很是常见。这种模式的内在逻辑在于“维稳”与“维权”的持续博弈。基于“维稳”的考虑,地方政府往往会采用一些非常规、非理性的技术手段对农民的抗争行为“软硬兼施”,进行打压。出于“维权”的动机,有些农民组织以“弱者的身份”为武器,通过大规模集体行动与当地政府进行反复并且持久的博弈,以把事情“闹大”为目的赢得各个方面的同情与支持,从而加重政府的舆论负担,使抗争事件不断发酵、升级、变质,“环境污染”上升为“环境问题”,迫使地方政府做出让步。总之,地方政府治理能力弱化极有可能引致类似的环境问题质变为政治风险,给政府自身的合法性基础带来严重威胁。

(二) 地方政府与企业的利益联盟

改革开放后,全国上下迈开了分权制改革的步伐。地方政府完全或者部分主导着当地经济的发展,其自主权和营利空间进一步扩大,并发展成为独立的利益主体。一方面在“压力型”政绩考核指标的驱使下,以优先发展经济为中心成为各地方政府常唱不衰的“主旋律”。为了在“晋升锦标赛”中获得政绩和经济利益的最大化,一些地方政府一再降低环保标准,不惜代价招商引资,环保部门的独立性进一步弱化、甚至缺失。另一方面,地方政府自主权的扩大使得各种考核机制更加简单化,往往流于形式,这就给地方政府寻租创造了更大的空间。在这样的背景之下,地方政府对污染企业惯用的“经济”制裁手段,极易导致环境治理问题走进“污染—罚款—再污染—再罚款”的恶性循环。在招商引资的过程中,一些地方政府始终不能摆脱“政经一体化”的束缚,为了在“晋升锦标赛”中获得胜利,喜好于敞开大门热烈欢迎“三高”企业的纷纷入驻。通过推进“短、平、快”的企业项目可以实现地方税源和财源的迅速增长,结果是“机会主义”下的环保及其民生等社会效益被进一步弱化与忽视。在日常的生产生活中,我们不难看到未经环境评价或者根本就没有环保措施而选址建厂、投产运行的情况。有时候越是贫困落后的地方,类似问题越是突出,这就容易导致悖于常理的环境治理困境的出现。并且,欠发达地区在人力、财力、物力以及技术等方面存在诸多先天的不足,使得当地环保部门难以达到综合环境整治的基本要求。有些时候,在财政资金严重匮乏的掣肘之下,企业的排污行为难免会演化为政府罚款收费下的合法污染行为,按时足额“缴纳罚款”成为这些污染企业应对地方政府的“不败法宝”。此外,我们也不能排除某些利益熏心的政府官员与污染企业进行权钱交易的可能性,从这个层面上来

讲,这些官员的“寻租”行为已经使他们腐化为污染企业幕后的“帮凶”。地方政府本应秉持公平正义以维护广大人民群众的利益,然而,其自身在农民环境抗争中的表现不尽人意,他们往往对环境信访及其抗争采用软暴力或者市场化暴力等手段进行压制,同时放任企业的污染行为。此时,“民企博弈”很容易转化为“官民冲突”,农民通常会制造大规模环境群体性事件或者暴力冲突,以吸引上级政府的注意力甚至是中央政府的介入,从而打破地方政府与企业的利益联盟。

(三)“倒逼式环境治理”模式下的信任危机

政府公信力是公众基于“信任”对国家权力行使及其政治承诺兑现的一种社会心理反应,它反映着人民群众对政府的信任程度和满意程度。有关调查数据显示,绝大多数受访者表示很相信中央政府,超过70%的受访者表示不信任地方政府^[28]。正如民谣“中央是恩人,省里是亲人,市里是好人,县里是坏人,乡里是恶人,村里是仇人”所指,政府信任呈现出典型的“央强地弱”倾向。基于此,可以认为农民对地方政府公信力的质疑是激化环境抗争矛盾的重要因素,并且这种质疑或者不信任是二者长期恶性循环产生的结果。同时,当农民的环境利益需求长期得不到满足,则会对地方政府的公信力提出质疑,并将注意力转移到高层政府。即是说,他们的集体行动在某种情形下具有较强的对抗性和表演性。在持续的互动过程中,受到环境困扰的农民往往会从“家/己”的核心诉求出发,着眼于共同居住的地域或者共同遭受的伤害,通过话语构建形成团结的身份认同“我们”,并把“黑心”企业、公务员(贪官)甚至是(地方)政府视为与自身利益相冲突的“他们”,从而实现共识动员、行动动员以及社会动员^[29]。这些足以表明,农民已经开始将环境抗争的矛头由单一企业转移到了政府或者政府与企业的利益联盟。在这种信任危机之下,事情的真相就变得不太重要,地方政府的任何回应都可能被农民误解为某种欺骗或者是侵害行为,即使政府囿于各方面压力而表现出足够的善意和诚意。因此,农民并不是非常相信某些地方政府的说法或者行为,他们通常会选择采取一些体制外的方式来赢得高层政府以及社会舆论的支持和关注,从而“小闹小解决,大闹大解决”成为农民抗争维权的惯用策略。从根本上说,这种“倒逼式环境治理”模式下的信任危机导致遭受污染侵害的农民不是向地方政府寻求解决问题的方案,而是直接寄希望于上级政府。很多时候,这些草根行动者会采取象征性或者暴力性的集体行动来表达自身的价值存在及其环境利益诉求,从而给地方政府

治理造成了一定的负面影响。

四、政府治理机制创新

综上所述,农民的环境抗争方式已经发生了前所未有的变化。当体制内的利益诉求渠道不畅通时,体制边缘或者体制外抗争方式成为必然选择,自媒体技术的广泛应用和发展催生出社会公众借助新媒体参与公共决策、表达环境利益诉求的抗争新方式,出现了“线上讨论、线下行动”、利益诉求从单一走向复合、暴力化程度加深等一系列新现象。然而,农民群体具有的先天缺陷常常导致集体行动陷入困境。地方政府治理能力的弱化、地方政府与企业的利益联盟以及“倒逼式环境治理”模式下的信任危机又使得地方政府出现了严重的治理危机。

在这样的背景之下,农民环境抗争与政府治理的博弈结果往往是一荣俱荣、一损俱损,不论谁赢谁输,代价总是昂贵的。因此,二者博弈的最佳契合点在于强化政府治理能力,制定出专门的制度化方法打破地方政府与企业的利益共同体,做到既不偏袒企业而一味打压农民的环境利益诉求,也不仅仅采用行政手段对企业进行“罚款”。

首先,地方应该在转变政府职能的过程中保持高度的独立性,以一个公正与超然的角色进行环境利益分配与调整,从而提高政府公信力。一方面从环境信访制度和环境公益诉讼制度入手,完善工作运行机制,保障农民环境利益诉求得到理性有序的表达;另一方面,统筹全局、谋划区域环境整治,从源头上协调公众与企业之间的环境利益分配。其次,政府可以有意识地提高农民的自组织化能力。尽管从短期上培育农民的自组织化能力意味着对政府治理能力的挑战,但从长远来看,农民自组织化程度的加深可以促进政府与污染企业进行直接博弈能力的提升,从而达到三者力量的有效均衡。最后,创新政府的治理理念与方法,尝试将环境保护成效纳入地方政府的绩效考核指标体系^[30],借鉴“功能型重叠竞争辖区模型(Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions)”的合理思想,激励地方政府在分权体制与竞争模式上进行创新,从而建立创新导向的环境治理机制,力求实现政府和农民在社会治理与利益维护方面的互利共赢,最终实现环境善治。

参考文献:

- [1] 制造业高污染、高能耗形势依然严峻[EB/OL]. 中国百科网, <http://www.chinabaik.com/t/37975/2016/0121/4248977.html>, 2016-01-21.
- [2] Lianjiang Li, Kevin J. O'Brien. Villagers and Popular Resistance in Contemporary China [J]. *Modern China*,

- 1996 22(1):28-61.
- [3] 于建嵘. 当前农民维权活动的一个解释框架[J]. 社会学研究 2004 (2):49-55.
- [4] 应星. 草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究[J]. 社会学研究 2007 (2):1-23.
- [5] 董海军. 依势博弈: 基层社会维权行为的新解释框架[J]. 社会 2010 (5):96-120.
- [6] 何绍辉. “过日子”: 农民日常维权行动的分析框架——以湘中 M 村移民款事件为例[J]. 中国农村观察 2012 (6):53-61.
- [7] 王金红, 黄振辉. 中国弱势群体的悲情抗争及其理论解释——以农民集体下跪事件为重点的实证分析[J]. 中山大学学报: 社会科学版 2012 (1):152-164.
- [8] 罗亚娟. 依情理抗争: 农民抗争行为的乡土性[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版 2013 (2):26-33.
- [9] 曾繁旭, 黄广生, 李艳红. 媒体抗争的阶级化: 农民与中产的比较[J]. 东南学术 2012 (2):80-85.
- [10] 蒋红军. 为公民身份而斗争: 被征地农民抗争的政治学解释——以四川 G 镇的抗争事件为例[J]. 浙江学刊 2013 (3):121-126.
- [11] 赵玉林, 原珂. 微信民主和制度吸纳: 基层治理中微信政治参与的激进化——以浙江海盐垃圾焚烧发电厂抗议事件为例[J]. 甘肃行政学院学报 2016 (4):4-14.
- [12] 尹利民. 策略性均衡: 维权抗争中的国家与民众关系——一个解释框架及政治基础[J]. 华中科技大学学报: 社会科学版 2010 (5):25-30.
- [13] 王德福. 政策激励型表达: 当前农村群体性事件发生机制的一个分析框架[J]. 探索 2011 (5):147-153.
- [14] 任丙强. 农村环境抗争事件与地方政府治理危机[J]. 国家行政学院学报 2011 (5):98-102.
- [15] 陈占江, 包智明. 制度变迁、利益分化与农民环境抗争——以湖南省 X 市 Z 地区为个案[J]. 中央民族大学学报: 哲学社会科学版 2013 (4):50-61.
- [16] 孙文中. 底层视角下的农民环境维权[J]. 华南农业大学学报: 社会科学版 2014 (4):128-137.
- [17] 陈涛, 王兰平. 环境抗争中的怨恨心理研究[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版 2015 (2):43-52.
- [18] 汪伟全. 风险放大、集体行动和政策博弈——环境类群体事件暴力抗争的演化路径研究[J]. 公共管理学报 2015 (1):127-136.
- [19] 王江伟. 威权体制下的环境抗争与政府回应——台湾经验的分析[J]. 党政研究 2016 (4):109-118.
- [20] 2016 年微信影响力报告[EB/OL]. 企鹅智库. <http://sanwen8.cn/p/2602ISM.html> 2016-11-04.
- [21] 钟新文. 别让谣言污染“朋友圈”[N]. 人民日报 2014-08-11.
- [22] 冯仕政. 沉默的大多数: 差序格局与环境抗争[J]. 中国人民大学学报 2007 (1):122-132.
- [23] 马苹. 政治学中的理性主义研究范式[J]. 辽宁师范大学学报: 社会科学版 2013 (4):480-484.
- [24] 河南村民不堪粉尘污染投诉 5 年官方持续回应: 正处理[EB/OL]. 中国新闻网. <http://www.chinanews.com/sh/2016/04-25/7846907.shtml>.
- [25] 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998.
- [26] 徐小飞. 立案登记挤破门槛, 环保法庭“等米下锅”[N]. 人民法院报 2015-06-02.
- [27] 环境纠纷在增多, 起诉的才 0.01% [EB/OL]. 重庆晚报(数字报), http://www.cqwb.com.cn/cqwb/html/2015-02/10/content_426965.htm 2015-02-10.
- [28] 朱光磊, 周望. 在转变政府职能的过程中提高政府公信力[J]. 中国人民大学学报 2011 (3):120-128.
- [29] 周裕琼. 从标语管窥中国社会抗争的话语体系与话语逻辑: 基于环保和征地事件的综合分析[J]. 国际新闻界 2016 (5):52-68.
- [30] 卢春天, 齐晓亮. 公众参与视域下的环境群体性事件治理机制研究[J]. 理论探讨 2017 (5):163-168.

Farmers' Environmental Protection and Government Governance

LU Chun-tian¹, QI Xiao-liang^{1, 2}

(1. School of Humanities and Social Science, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;

2. Public Security Department Shaanxi Police College, Xi'an 710021, China)

Abstract: With the growing awareness of the rights and environmental of farmers, they have gradually awakened from the “silence of the majority”, and environmental struggle in the long-term will be in the white hot stage. However, so many factors of farmers own defects and governance issues are intertwined, farmers usually choose to fight outside the system or the edge of the system resistance, which further exacerbated the violence or group events. Research consider, maybe through a number of institutional environmental protection results in local government performance evaluation index system, improve the degree of organization of farmers in the process of the transformation of government functions, in order to achieve the balance of power in the government, enterprises and farmers, so as to improve the ability of the government to strengthen management, to ensure the credibility of the government, environmental governance the rule of law oriented, public oriented and performance oriented.

Keywords: Farmers' environmental protest; Dilemma of collective action; Interest alliance; Trust crisis; Better environmental governance

(责任编辑: 王华薇)