



邻避冲突与中国的环境矛盾

——基于对环境矛盾产生根源及城乡差异的分析

李德营

(南京大学 社会学院,江苏 南京 210023)

摘要:当前我国的邻避冲突不断爆发,对邻避冲突的研究进行分析时可以发现,它难以应对目前中国所遭遇的环境矛盾;从邻避冲突的诉求目标而言,它的局限促使其仅能保护当地免受邻避设施的直接危害;从邻避冲突的产生条件而言,这种抗争行动难以适用于乡村地区。结合我国环境矛盾的生产机制以及环境矛盾的城乡差异,可以认为邻避冲突对于城市地区环境矛盾的解决容易推动邻避设施向乡村地区转移,进而可能引发更为严重的环境矛盾。为此,解决当前中国的环境矛盾需要城乡一体化意义上的环境改革措施。

关键词:环境矛盾;邻避冲突;政经一体化;生产永动机;城乡差异

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)01-0089-10

改革开放以来,我国的工业化水平不断上升、城市化程度不断提高;但另一方面,这也致使我国的环境矛盾频繁爆发。从内容上而言,环境矛盾包含了生态环境恶化以及由生态环境恶化引发的社会冲突两个方面。而作为环境矛盾的一种极端表现形式,有资料显示自1996年以来,我国的环境群体性事件一直保持了年均29%的增长速度^[1]。无疑,这折射出当前我国环境矛盾的严重程度。

在这些快速增长的环境矛盾中,邻避(Not In My Back Yard, NIMBY)冲突作为一种新的形式加入其中,并在全国各地接连上演:2012年7月至10月,短短四个月的时间内便爆发了三起具有邻避性质的环境群体性事件(什邡事件、启东事件、宁波事件);2013年接连发生了昆明、成都市民抵制PX(对二甲苯)项目以及上海松江市民抵制电池厂建设的事件;2014年5月,杭州余杭区又爆发了当地居民抵制垃圾焚烧发电厂建设的事件。这一连串的邻避事件展现了当前时期我国环境矛盾所具备的新形式,并凸显了其可能的影响与规模。然而需要思考的是,这种新形式的抗争行为对于今天我们需要面对的日益突出的环境矛盾意味着什么?当前尚未有研究对其进行探讨,为此本文将试图结合中国环境矛盾的发生机制以及城乡差异进行分析。

一、“危机治理”导向下的邻避研究

20世纪60年代,美国多地兴起了抵制垃圾填埋场、炼油厂等设施在当地建设的运动。由此,O'Hare提出了邻避设施这一概念^[2]。所谓邻避设施是指诸如垃圾填埋场、炼油厂等具有污染威胁或者其它具有污名的设施(如监狱)。而邻避冲突也即是指当地居民对这些邻避设施进行抵制,由此引发的冲突。伴随着环境权利意识的觉醒、价值观念转变等因素的影响,从关于国内邻避冲突的各种报道

收稿日期:2014-07-26

基金项目:国家社科基金重点项目“现阶段我国社会矛盾演变趋势、特征及对策研究”(12AZD041);教育部人文社科青年项目“农村环境冲突中的科学话语与权力关系研究”(13YJC840032)

作者简介:李德营,男,南京大学社会学院博士生,研究方向为环境社会学。E-mail:li198764@126.com。

中发现,当前国内城市区域的邻避冲突已经向风险预防型转变,如前文提及的在全国各地接连上演的邻避冲突。并且,回顾相关研究文献也可以发现,这些研究着重分析危害尚未发生之时的风险预防冲突。因此,基于这种社会现象的重要性,本文对邻避冲突的关注也将聚焦于它的风险预防特性。

虽然邻避设施具有污染威胁、污名等对当地社会而言的负外部效应,但它们往往又是当前社会运行所需要的。因此,邻避设施一般具有作为社会公共设施的公共性和风险-收益不均衡的负外部性两个方面的特征。需要指出的是,当前一些大型化工项目等企业生产设施虽然具有非公共性,但是这些设施生产的往往是当今社会所广泛需要的一些原材料或产品,因而它们也便具有了另外一种意义上的“公共性”。而且更为重要的是,正因为这些设施的获益者属于个人或者少数人,而它们潜藏的风险却是巨大的,并且这些风险往往由设施所在地的居民承担。由此,这些企业生产设施实际上更为凸显了邻避设施风险-收益不均衡方面的特征。当然,本文无意在此过分夸大邻避设施存在的风险而将其视为“洪水猛兽”。或许正如国内一些新闻报道所宣称的,已经成为国内众多邻避冲突起因的PX项目在国外“往往与居民区亲密接触,日本NPRC炼厂与居民区仅隔了一条高速路”^[3];又或者如国外相关研究所显现的,在一些地区邻避设施的建设并未遭到当地居民的强烈反对,并进而能够在当地从事生产活动^[4-5]。然而,这些研究也表明,邻避运动的兴起和成功与否与权力、经济存在着密切的关系^[4-5]。借助这些因素,当地居民的抵制态度或行为能够被成功消解。而为削减自身成本的企业以及受制于公共财政的政府,则往往将消解抵制的诱惑措施指向在政治、经济上较为羸弱的地区^[6-7]。在当前社会境况下,社会底层群体往往缺乏“用脚投票”的机会,由此不得不与其他人不愿意共处的设施为邻^[7]。尤为重要的是,萨哈和莫哈伊(Robin Saha & Paul Mohai)对1950—1990年密歇根州固体、有毒废物和邻避设施选址的历时研究发现,在邻避运动兴起之前,有相当数量的设施选址位于房屋和就业条件较好的地区;而在邻避运动兴起之后,邻避设施更多的位于少数种族和低收入群体居住的地区^[8]。关于邻避设施的选址,或许正如弗洛伊登伯格(William R. Freudenburg)等人所言,技术风险引发的冲突并非技术问题而是政治问题,因为邻避设施的选址意味着向另一个群体强加风险^[9]。尤其是在环境监管薄弱、公共空间匮乏等社会约束较少的状况下,也即需要警醒,在其它地区风险较低的项目,又是否在这些地区具有较低的风险?现实中,房屋可以为人们遮风避雨,但是偷工减料导致的房屋倒塌也会伤及在其中居住的居民性命;甚至在美国,圣芭芭拉石油开采项目建设之前,当地政府的宣传标语是“如能(拥有)可以将人送上月球(的技术)……”以此向公众保证项目的安全性,然而在1969年却发生了对美国环境运动具有开创性影响的圣芭芭拉石油泄漏事故。

存在着社会性的需求与当地面临风险之间的张力,这往往促使当地居民在冲突中仅抵制邻避设施在当地的建设,这也即是英文原名Not In My Back Yard的含义。而当前发生于中国各地的邻避冲突已经充分显现了这方面的目标诉求。如在各地对PX项目的接连抵制中均要求这些设施迁出该地区,而在国内若干对邻避冲突的实证研究中也展现了当地居民的这种目标诉求^[10-11]。在环境正义的视野下,这种抵制行为是居民对自身遭遇的风险收益不公正对待的合理表达,展现了当地居民环境权利的合理诉求^[12];但是,另一方面,这种诉求目标也展现了其局限所在——仅抵制这些设施在当地的建设,而在社会运转需要这些设施的情况下,它们也便会被安置于其它地区。从这种角度审视邻避冲突,可以看到它是在自利动机下引发的环境冲突^[10,13]。

关于邻避冲突,还需要提及的是,也有研究将其看作发生于城市这个特定地域空间中的地方冲突^[10]。虽然伴随着各地居民环境权利意识的觉醒,邻避冲突可以发生于任何地域空间,但是结合目前国内邻避冲突发生的实际状况来看,这些冲突多发生于城市地区,如在厦门、大连、昆明、成都等城市发生的一系列抵制PX的事件,上海市民抵制电池厂建设的事件以及杭州余杭市民抵制垃圾焚烧发电厂的事件等,它们均发生于城市或城乡接合部,事件中均有当地市民的身影。当前国内关于邻避冲突性质的研究对于我国邻避冲突的分析却往往忽略了这方面的特点,而这对于我国的环境矛盾而言具有至关重要的作用,下文也将对此进行详细分析。

除忽略了邻避冲突发生的地域特性之外,当前国内关于邻避冲突的分析往往关注邻避冲突产生的原因与应对策略。如何艳玲的分析便展现了在我国城市中单位制弱化、社区建设运动兴起的背景

下邻避冲突产生的原因及其治理的对策^[10]。陈宝胜则在对邻避设施、邻避情结、邻避冲突等概念本土化界定的基础之上,分析了其产生的原因以及公共政策制定中的应对策略^[14]。另有研究探讨了这些邻避冲突构成的“公共危机”中非政府组织应当发挥的作用,并试图借助非政府组织应对这种危机^[15]。相比于这些对邻避冲突的概化讨论,陶鹏等将邻避冲突引发的群体性事件区分为污染类、风向集聚类、污名化类、心理不悦类这四种亚类型并进而探讨邻避冲突事件的治理机制^[16]。在这些研究之外,其它关于邻避冲突的研究也往往在这种“问题-原因-应对”的框架下,展开对邻避冲突产生原因、治理对策的分析^[11,17-20];其产生的原因可归结为心理因素、政府决策透明和公正性、经济、利益集团、专家等多种因素的影响^[20];应对策略则包括转变政府治理模式,完善公共参与、补偿机制以及第三方参与等机制^[21]。

当前这些关于邻避冲突的研究所强调的是如何对邻避冲突形成的危机进行治理,可将其概括为“危机治理”取向的研究。“危机治理”取向的研究从政府管理、公共政策制定的角度对邻避冲突产生的原因进行探讨,进而将其归结为前述几种原因。但如果从环境矛盾的角度进行审视,可以发现除了风险收益不均衡导致的不公平感之外,这些邻避冲突产生的原因还在于不断恶化的生态环境与居民日趋敏感的环境意识之间的冲突。然而,回顾“危机治理”取向下的研究,可以发现它们对于冲突产生原因的探究却并未触及环境问题的产生机制以及环境问题的解决措施。在应对策略上,“危机治理”取向的研究探讨的范围也局限于如何在具体的事件中治理发生的危机,并未考虑到邻避冲突形成条件、我国环境矛盾类型差异等因素复合所产生的影响。

因此,也就需要思考:在环境矛盾日趋严重的现代中国,这种“危机治理”取向的邻避研究方式是否能够为促进当下中国环境矛盾的解决提供认知基础?进而,将思考的范围由学术研究转向邻避冲突这件事情本身:在城市中频繁爆发的,具有特定诉求与生成条件的邻避冲突对于当下中国的环境矛盾意味着什么?甚至如一连串的PX项目抵制事件所展现的,何以频繁爆发的邻避冲突不能终结中国的环境矛盾,反倒引致相同或者不同类型的环境矛盾在各地接连上演,并且在接连不断的邻避冲突等环境矛盾中,中国的生态环境进一步趋向恶化?

二、环境矛盾的根源与城乡差异

结合当前中国的社会结构以及环境矛盾产生的根源,可以发现,具有“危机治理”旨趣的相关分析难以为这些问题提供解答,具有特定目标诉求以及自身特点的邻避冲突也难以成为中国环境问题的解决之道。相反,更有可能的是,在当前中国的社会结构以及环境问题的生产机制之下,环境矛盾会进一步加剧。

1. 环境矛盾产生的根源

对于环境矛盾产生的根源,在生态环境恶化方面,施奈伯格(Allan Schnaiberg)提出的“生产永动机(Treadmill of Production)”理论提供了较好的解释。施奈伯格认为生态恶化是资本生产模式内在固有的,用于投资的资本增长导致了生产的扩张,并为获取更多的利润形成了持续、无休止的永动机。^[22]这种永动机形成了对自然资源不断扩大的压力,进而也就造成了生态环境的急剧恶化。但是,“生产永动机”理论并非只涉及经济因素;相反,还存在着与“生产永动机”相关联的社会-政治机制。“生产永动机”在促进对自然资源需求迅速增长的同时,形成了更高水平的社会福利与社会期待,而受利益集团以及选民支持的政治机器因此也就致力于维护、促进生产的扩张和经济的增长,由此便进一步强化了“生产永动机”的运转,最终致使生态环境急剧恶化。

对正处在工业化进程中的中国而言,经济增长与生态恶化之间的关联也是显而易见的。国内有研究将中国生态环境恶化的根源归结为与“生产永动机”相似的“政经一体化开发机制”^[23]:地方政府在政绩考核以及财政收入的双重压力下,试图通过招商引资、发展工业等措施推动当地的经济增长;作为另一端的经济,各种企业不断兴建、扩张,由此也便形成了当下中国对地方资源的“政治经济一体化开发机制”。在这种开发机制之下,生态环境被“经济至上主义”置于可牺牲的境地,环境执

法、环境监管等管理机制往往存在着缺位的状况,由此当地的生态环境也日趋恶化。不断恶化的生态环境激发了当地居民的抗争行为,并在全中国范围内造成了环境冲突频繁爆发的状况。而全国各地不断发生的环境污染、破坏事件以及其它渠道提供的环境方面的信息也增加了能获知这些信息的群体的环境意识,从而引发了邻避冲突这种形式的环境矛盾。

2. 环境矛盾的城乡差异

这些频繁爆发的环境矛盾并非具有完全一样的性质与特点。相反,它们与当前中国的城乡二元结构相复合,由此形成了环境矛盾的城乡差异。城乡在环境方面的差异既表现为城市与乡村地区在组织、制度和舆论等环境控制手段以及控制过程中存在着不同^[24],也表现为当前城-乡环境矛盾的发生形式存在着差别:在城市,虽然也存在着危害发生之后的冲突,但是随着环境意识等因素的影响,预防式的邻避冲突在城市逐渐凸显;而在乡村,冲突仍较多地发生于危害产生之后,预防式的邻避冲突仍相对较少。对于这种危害产生之后的环境冲突,本文将之称为危害引致型环境冲突。由此,邻避冲突与危害引致型环境冲突构成了当前我国环境矛盾的两种类型。当然,面对现实的复杂性,这种理想类型意义上的区分并不能完全涵盖全部的社会现实:当前城市区域仍可能发生危害产生之后的冲突,而一些非典型乡村地区也可能存在预防式的邻避冲突。并且随着乡村地区的居民不再只关注经济收入,具备了邻避冲突产生的其它约束条件,邻避冲突也将与其它地区展开。如在浙江余杭居民抵制垃圾焚烧发电厂事件中,垃圾焚烧发电厂“引发了包括杭州城区居民、中泰乡辖下村村民的担忧。从5月9日起,不断有城区居民和中泰乡村民到九峰村聚集。”^[25]但从余杭事件也可以发现,目前而言,预防性的邻避冲突仍较可能与城市有关。

环境矛盾发生形式的不同与邻避冲突赖以产生的两个条件存在着密切关系。第一,邻避冲突产生的首要条件在于能够获取与环境相关的信息,其中较为关键的是与项目建设有关的信息。一些研究认为,从居民的角度而言,当地居民的抵制行为展现了他们环境意识的觉醒^[13]。然而,与国外邻避冲突的兴起相似,环境意识的觉醒需要以环境问题的凸显为前提:正是频繁爆发的环境污染、破坏事件提供的信息增加了居民对各类项目的敏感程度,最终引发了抵制项目建设的邻避运动。而邻避冲突中与项目有关的信息能够促使居民获取行动动机,进而采取预防性的行动。尤其是在大型项目引发的邻避冲突中,传递的信息往往扮演了动员居民行动的角色:关于石化等大型项目的信息多将其描述为对当地所有居民生命安全的威胁。由此,无需过多的组织便能够动员较多的居民采取行动。从国内发生的多起大规模邻避冲突事件也可以发现,这些事件并没有严格的组织动员过程,大型项目所具有威胁方面的信息便能够动员多数居民参与抵制活动。而对其它地区抵制活动的了解,也能够为当地的抵制行为起到示范作用,并促使当地居民产生“其它地区都不要的项目,我们为什么要”^[26]的心理。第二,邻避冲突的兴起还需要具备相应的行动空间。在行动空间里,一定数量的居民能够通过自发或者组织的方式,聚集在某一关键性的地域,在此表达自己的诉求,进而引发包括各级政府、新闻媒体等在内的不同社会主体的关注,产生实际影响。在国内,邻避冲突的行动空间一方面体现为政治空间——居民能够以“集体散步”的方式大量聚集;另一方面则体现为地理空间——交通干道、政府办公楼前的广场等可以进行“表演的舞台”。

城乡居民在上述两方面存在的差异导致了环境矛盾发生形式的不同。首先在最关键的方面,城市居民能够提前获知与项目有关的信息。与项目有关的信息主要包括两个方面:第一,当地将要或正在从事某项目施工建设的信息;第二,该项目对环境、生命健康等具有威胁的信息。另外,了解到其它地区对类似项目已经进行抵制的信息能够极大地激发当地居民对该项目的抵制行为。在信息等各方面高度发达的城市地区,居民能够相对容易地获取这些方面的信息。比如,对于项目施工建设的信息,居民通过浏览政府网站或者新闻报道便可获取。城市中各种便捷的交流、沟通渠道则为居民之间交流信息提供了可能。如在厦门PX事件的案例中,有讨论PX项目的QQ群“还我厦门碧水蓝天”^[27],也有小鱼社区、厦门大学公共BBS等网络社区,更有内容为“翔鹭集团合资已在海沧区动工投资(苯)项目,这种巨毒化工品一旦生产,意味着厦门全岛放了一颗原子弹,厦门人民以后的生活将在白血病、畸形儿中度过。我们要生活、我们要健康!国际组织规定这类项目要在距离城市一百公里

以外开发,我们厦门距此项目才十六公里啊……”的短信^[28]。在这些方便的信息沟通渠道之下,城市中规划建设或正在建设的设施可能存在风险的信息才能被众多居民了解^①。

除了需要具备一定的物质设施之外,生活于城市中的一些社会精英促使居民对信息的获取也变得相对容易。尤其是针对一些敏感项目比如石化项目、垃圾焚烧厂,地方政府可能将与项目有关的信息弱化、隐藏,以此降低社会的关注度(比如在最近的余杭事件中展现的)。在这种状况下,居民对相关信息的获取便存在着困难。然而,政协委员、人大代表以及政府工作人员等生活于城市中的社会精英群体的存在,能够为居民获取信息提供渠道,由此降低了信息获取的难度。对于邻避冲突中社会精英群体的作用,尤其值得关注的是近年来知识分子群体的加入所产生的巨大影响。特别是自然科学领域的一些专家学者,他们传递出的在建项目存在威胁的信息能够为居民的抵制行为提供合法性,激发更多居民的参与。厦门、番禺等地的邻避冲突便展现了专家群体的巨大作用。政协委员、人大代表等社会精英群体的作用不仅表现在提供合法性的叙事方面,作为城市社会中的一员,他们还能够借助自身的话语权在当前的政治体制内向行政部门表达意见。在启东、厦门等案例中,当地的政协委员、人大代表便借助“两会”的平台向行政部门表达了对在建项目的异议。

在行动空间方面,“散步”为生活于城市中的居民提供了表达意见的特殊方式。这种表达意见的方式之所以特殊,原因在于它借助日常生活中的“散步”行为来表达政治诉求。在对游行、示威存在严格控制的情况下,城市居民采用“散步”的方式表达自己的环境诉求能够突破政治体制的限制,获取一定的政治行动空间。而在采取这种方式获取的政治行动空间中,居民居住地与表演舞台之间的空间距离又发挥着极为重要的作用;较近的空间距离使得居民能够以较低的成本发起抵制行动,也能够促使当地居民较为容易地聚集在交通要道或政府办公楼等至关重要的地域空间。更为重要的是,日常生活中“散步”这种行为往往发生于与居住地较近的空间内,使用“散步”的宣称也即要求行动者活动的区域距离居住地较近。因此,对于城市居民而言,使用“散步”的宣称也能够具有逻辑上的合理性。最后,城市居民使用“散步”这种表达意见的特殊方式需要聚集数量较多的个体才能引起公共权力乃至全社会的关注。对于人口高度密集的城市而言,这也具有客观可能性。

城市具备的这些邻避冲突发生的条件,促使城市能够成为邻避冲突频发的区域。反观乡村地区,这些条件大部分往往难以具备。并且,在“经济至上主义”的支配下,经济相对落后的乡村地区的居民更多关注的是如何进入在当地设立的工厂,以便获得较高的经济收入。而其他对环境问题具有敏感性的群体,如新闻从业人员、知识分子群体则多生活于城市,除爆发特别事件,他们难以与广大的乡村发生关联。由此,在关注的主体上乡村地区即存在着缺失的状况。如在全国各地发生的多起“血铅超标”事件中,我们难以看到事件发生后除了新闻媒体之外的精英群体的介入,而新闻媒体的关注则集中于危害发生之后而非事前。

其次,从信息获取的角度而言,虽然当前手机等在很大程度上普及,但除手机这种沟通渠道之外,乡村地区的居民对于传播信息量更多、传播信息效率更高的网络渠道仍缺少接触的机会。根据中国互联网络信息中心的调查报告,截至2010年12月底,互联网在城镇的普及率为50.0%,而在农村地区仅为18.5%。进而,对于已经发生的各类环境矛盾,乡村居民的了解程度也较低。加之乡村地区居民的受教育程度相对较低,难以掌握现代社会林林总总的环境科学知识,从而对各类项目可能的危害程度缺乏认知,如2007年全国公众环境意识调查报告显示,从城乡常住人口看,城镇常住人口的环境认知指数高于乡村常住人口,而环境总体意识较低人群中,城市常住人口占28.1%,农村常住人口则达到了71.9%。由此乡村地区的居民也便难以具备抵制各类项目建设的可能性。相反,现实中经济因素的诱因可能促使他们欢迎这些项目,而不是抵制。只有这些项目的危害性显现,已经明显地影响到当地居民的正常生活时,乡村地区的居民才可能进行抗争,也即发生本文所称的危害引致型环境冲突。如山西临县白崩血案所显现的,一方面当地村民深受煤炭开采带来的环境危害,进而引发了村

① 当然,这些信息可能是真实的,也可能是被夸大甚至错误的信息,但是这些信息的“真实”与否并不妨碍邻避冲突的产生,对于邻避冲突的产生更为重要的是这些信息被居民了解。

民对矿方的不满;而另一方面,当地村民却也垂涎于煤炭开采带来的巨额财富^[29]。

另外,乡村地区与行政中心的距离较远,前往位于城市的行政中心表达自己的诉求需要一定的经济成本,而在没有受到确切危害的情况下,基于成本-收益的考量也使阻碍了预防性的抗争行为。并且,距城市中心较远的乡村地区的居民使用“散步”这种宣称,难以获得逻辑上的解释,不能构成乡村居民合法化的宣称。而在参与个体数量方面,对于乡村地区的居民而言,他们仍往往基于传统的人际关系发起抗争行动,抗争也往往局限于一个村庄之内的居民,难以具备与城市中的抵制行动相等同的大量个体。由此,在城市邻避冲突中经常看到的“散步”等表达意见的方式也即难以适用于乡村地区的居民。当前国内关于农村环境抗争的诸多研究,也较多展现了环境污染、危害发生之后村民采取的,往往伴随着暴力行为的“原始抗争”“依情理抗争”等抗争行动^[30-33]。而回顾关于乡村地区环境抗争的新闻报道也可以发现,当地居民行动的对象往往是村庄附近的交通要道、企业或者乡镇政府,较少涉及县级以上地方政府,进而较难引起上级政府的重视。

故而,当前阶段我国的环境矛盾与城乡二元结构相复合,造成了在具备各种发生条件的城市区域,邻避冲突频繁爆发,而在不具备这些条件的乡村地区危害引致型环境矛盾更为常见。由此,也就需要进一步思考:在当前我国环境矛盾具有普遍性的制度发生机制以及类型化的城乡差异这两种现实情形之下,频繁发生的邻避冲突对于中国的环境问题又具有什么影响?

三、邻避冲突对当下环境矛盾的影响

无疑,在制度性的生产机制作用下,环境冲突也使频繁爆发,进而呈现出开篇述及的环境群体性事件以年均29%的速度增加这种趋势。而在该趋势中,区域性的差异则致使环境矛盾向抵制能力较弱的乡村区域转移。

1. 邻避冲突对环境矛盾的影响

首先,从制度性的发生机制而言,当前中国的环境矛盾缘起于“政经一体化开发机制”形成的“生产永动机”以及价值观念的变化、法律制度的不完善等社会性成因,进而引发了频繁爆发的环境矛盾。因此,终结当下中国的环境矛盾也即需要关停环境矛盾的制度性发生机制,通过制度性的措施解决环境矛盾。

然而,正如邻避冲突的内涵所显现的,当下不断兴起的邻避冲突却将其抵制的目标局限于具体的邻避设施,仅仅抵制这些设施在当地的建设、运行。在设施停止建设、搬离该地区之后,邻避冲突也即宣告成功和完结。对于当地社区而言,邻避冲突式的抵制行为的确能够保护本地的生活环境免受污染源的直接损害。但是,这种未能超越单个具体事件的抵制行为并没有将其抵制的目标指向环境矛盾产生的制度性原因,进而也不能阻止当前中国环境矛盾的制度性生产机制对于生态环境的损害。比如在最近几年接连发生的PX事件中,2007年5月厦门出现了市民抵制PX项目的事件,由于国内对PX衍生产品PTA(对苯二甲酸,PX的下游产物,一种纺织业的广泛使用的原料)的大量需求,“因为市场紧俏、投资额巨大,动辄投资数百亿元的年产值和纳税额对地方政府有巨大诱惑,很多地方排队跑PX项目”^[34],由此厦门市民抵制PX项目的事件并没能阻止其它地域兴建PX项目,最终也就形成了宁波、成都、昆明等地的市民接连抵制PX项目的现象。如果将邻避冲突进行成本计算,无疑,各地不断兴起重复性的邻避冲突是对社会资源的一种极大地浪费。并且,基于贝克所言的生态灾难具有的“飞过去器效应”^[35],最终这些外迁的设施也将影响至邻避冲突发生的社区,无人能够得以幸免。

如果说邻避冲突难以在整体上终结当下中国的环境矛盾仅是自利动机下的一种消极后果,那么结合制度性的发生机制以及当下中国环境矛盾的城乡差异进行分析,可以发现它还形成了更具危害的“以邻为壑”的结果。

正如前文所言,在我国城乡二元结构下,城市居民拥有的林林总总的方便条件促使他们能够发起“散步式”的邻避运动,由此邻避冲突往往发生于城市地区;相反,在不具备这些条件的乡村地区,当

地的居民也即难以采取预防性的措施,以抵制可能给当地带来危险的设施与行为。在“生产永动机”形成的对资源以及工业产品的大量需求之下,类似PX等的工业活动成为必然发生的行为。然而在具有较强抵制能力的城市居民的抵制之下,遵循着邻避设施选址所谓的“阻力最小原则”^[10-11],这些设施便必然去寻找抵制能力较弱的地区,以此维持甚至扩大生产活动。无疑,乡村地区也便成为此种逻辑下较为合适的区域。而且,在当前我国存在的“政经一体化开发机制”作用之下,经济较为薄弱地区的地方政府对这些工业企业也抱持着欢迎的态度^①。进而,在这些推力与拉力的作用下,污染工业由东部向中西部、由城市向乡村转移也便成为必然发生的事情。因此,只关注本地域生态环境的邻避运动在无法将其抵制目标指向制度性成因的同时,通过这种抵制性的推力将风险转嫁于其它区域,形成了“以邻为壑”的情形。

在这种情形中更进一步加重其危害的是,乡村地区环境监管手段及监管过程的羸弱致使乡村处于不利的境地,当地的生态环境或居民的身体健康也更容易遭受损害。另外,相比于具有较强应对能力的城市居民而言,乡村居民在当前城乡二元体制之下,拥有的医疗救助服务较差,经济能力较弱,表达自己诉求的渠道也较贫乏。由此也便决定了这些经过邻避冲突而转移至乡村地区的邻避设施一旦对当地居民的身体健康以及当地的生态环境造成损害,应对能力较弱的乡村居民还将往往遭受医疗救助、经济因素等方面的“二次受害”。而在寻求生存救济的乡村居民与政经一体化开发机制中的地方政府之间也容易形成对立性的局面,进而可能演化为暴力型的群体性事件,从而使得这些乡村居民遭受更为严重的危害。在该过程中,乡村中的村民之间,村民与乡村精英之间,乡村精英之间也可能产生对立与分化^[36],由此造成乡村处于社会学所言的失范与解体的状态之中。

因此,从当前我国环境矛盾的这种现实状况而言,城市中邻避冲突发生频率及其成功概率的提升往往意味着乡村地区环境问题的增加以及危害引致型环境矛盾更为频繁的爆发。进而可以认为,在当前我国的城乡差异之下,藉由邻避冲突取得的城市地区生态环境的改善是以其它区域的生态环境恶化作为前提的。对于中国的环境矛盾而言,邻避冲突所带来的更多的可能是“意料不到”的恶果。

2. 以厦门PX事件为例

以“危机治理”为导向的邻避研究未能揭示邻避冲突与当下中国环境矛盾的关系,环境矛盾导向下的邻避研究也即需要结合环境矛盾的发生机制与类型差异进行分析。为此,下文将以厦门市民抵制PX项目的事件为例,展现环境矛盾导向下关于邻避冲突的研究需要关注的内容。而本研究之所以以该事件为例,存在着几个方面的原因:其一,在一些既有的学术研究^[37-38],尤其是新闻报道^[27,39-41]中,厦门市民抵制PX项目的事件往往被视为一次成功的案例,甚至被认为是“媒体话语中中国公众参与的‘里程碑’‘民本导向的典范’‘民意胜利’的代表”^[42],影响了随后的一系列邻避冲突,而环境矛盾导向下对厦门PX事件的分析也能够展现该起“成功”事件的不成功之处,以此揭示“危机治理”导向下邻避研究的盲点以及邻避冲突的缺陷;其二,围绕着PX的毒性,当前已经形成了众多争议,甚至演变出“清华学生捍卫百度百科中PX低毒描述”的事件^[43],这里暂且不论前文提及的在一定社会约束条件之下,低毒的PX生产设施才不会对周围居民造成影响。需要进一步思考的是,既然这种存在争议的项目遭到城市居民的抵制,那么那些被证实存在污染的项目又会面临怎样的遭遇呢?无疑,答案是不言自明的。由此,对于具有争议的PX项目的分析也能够从另一个侧面揭示我国农村地区的境遇。

当前已有众多关于厦门PX事件的研究,然而正如“危机治理”导向下的邻避研究所共同存在的问题,它们关注的焦点在于厦门市民参与抵制行为的动机,抵制行为取得成功的因素,以及厦门市政府的应对措施等^[45-46],其最终的落脚点是危机治理而非环境。与之不同,环境矛盾导向下对于厦门PX事件的研究则要将其与政治经济体制以及另外的地域——漳州联系在一起。

2007年5、6月发生了厦门市民抵制海沧区PX项目建设的事件,该项目于2006年8月开始建

① 经济发达者如大连、宁波、厦门、成都、昆明等城市都难以拒绝PX项目,可以想象如果这一项目意图落于贫困县市时的情形。

设。如果建成投产,“这个号称全世界最大的PX项目及其下游产业,将至少每年为厦门的GDP贡献800亿元,这相当于厦门现有GDP的四分之一强”。正是源于“政经一体化开发机制”所形成的驱动力,地方政府对于能够带来经济大幅度增长的PX化工项目才趋之若鹜。然而海沧区近年来一直存在着环境恶化的问题——毗邻工厂居住的村民、附近的未来海岸业主以及北京师范大学附属海沧学校的部分老师反映时常能够闻到一股酸酸的气味。由此,在PX项目这个导火索的作用下,也便引发了厦门市民抵制PX项目的邻避运动^[28]。

正如前文所言,发生于城市中的邻避冲突具有其得以产生的各种前提条件,厦门市民抵制PX项目的事件也不例外,如便利的信息沟通渠道、邻近的空间距离等。其中,尤其是专家学者以及人大代表、政协委员的参与,大大增强了市民抗议的合法性以及取得成功的概率。在厦门市民与政府关于PX项目的冲突中,最终拥有充足资源的居民取得胜利;在市民的抵制之下,2007年5月30日厦门市政府宣布项目缓建,当年12月召开PX项目公众座谈会之后,最终厦门市政府决定放弃该项目。无疑厦门案例中独特的社会、政治条件促使了这起邻避冲突能够以平和的方式解决。以上这些也是大部分关注厦门PX事件的邻避研究所关注到的内容。

然而,以环境矛盾为导向的关于邻避冲突的研究还需要进一步考量厦门市民抵制之后发生的事情,而这也是“危机治理”导向的邻避研究所忽视的。在厦门市决定放弃该项目之后不久,2008年上半年福建省政府即决定将该项目迁建到漳州市古雷镇。当年9月,《古雷区域发展建设规划》获福建省政府批准^[34]。为争取该项目获得国家发改委的批准,漳州市发改委投资处部门领导在春节后上班的第一天便已飞赴北京^[46]。2009年3月,国家发改委正式批准该项目在古雷区建设^[34]。无疑,结合环境矛盾的发生机制与城乡类型差异看待PX项目由厦门迁移至漳州以及漳州政府部门的急切心理,也便不难理解:正是在“政经一体化开发机制”以及厦门市邻避运动的作用下,PX项目由厦门迁移至其它区域。对于漳州市而言,PX项目承载了这座以农业为特色的城市的工业梦想——2002年起确立“工业立市”发展战略,以追赶远发达于自己的闽南厦门、泉州二市。因此不难理解,虽然在漳州东山县部分民众对PX项目落户采取了反对行动,但是在地方政府全民动员的宣传与游说策略之下,这些本就难以与厦门邻避运动相比拟的抗议也便趋于瓦解^[46],PX项目在没有遭受到与厦门等地同等程度阻碍的情形下顺利落户于漳州地区。

结合上述关于厦门与漳州PX项目建设的介绍,由此也才构成了此次PX事件的完整圆环。如果仅基于厦门市民抵制PX项目的单个案例,正如既有“危机治理”导向的邻避研究分析的,这次邻避运动无疑是一次成功的社会运动。然而,如果以环境矛盾作为研究的导向,结合环境矛盾的发生机制与类型差异,可以发现厦门市民的邻避运动并没有在对环境矛盾的应对中取得完整意义上的成功。相反,厦门市单个区域邻避运动的成功造成了邻避设施迁往农业城市——漳州的悖反现象。并且,虽然对于PX的毒性至今仍存在着争议,但是如果结合今天不断发生的污染转嫁、转移问题,这种悖反现象也便不再是无关痛痒的特殊案例,而恰恰是当前我国环境矛盾所亟须面对的问题。

四、小结

从当下中国环境矛盾的发生机制与类型差异进行分析,以自利为目标的邻避冲突并不能解决今天中国所面临的环境矛盾。更为严重的是,在不同区域、不同群体之间的抵制能力存在着差异的情况下,一个地域或者群体邻避运动的成功往往意味着其它区域环境矛盾的凸显与生态环境的恶化。因此,在这种自利性的只抵制在建设施而不指向问题产生的制度性原因的邻避冲突的作用下,环境矛盾仅仅是从一个区域转移至另外的区域,而这种转移与诸如城-乡二元结构等社会经济因素相重叠,由此也便形成了更为严重的社会危机。

如何解决当下中国面临的环境矛盾?正如前国家环保局局长曲格平所言,面对当前中国的环境矛盾,我们需要一场变革^[47],但是这场变革不应是局限于特定地域的抵制活动或者改革措施。相反,为应对当前中国的环境矛盾,我们需要的是一场城乡一体化意义上的环境改革。这场环境改革应当

秉持环境正义的理念,视城市和乡村地区为环境权利上相互平等的主体。而为了保证环境权利上相互平等的关系,首先需要改革政经一体化的制度性开发机制,转变地方政府乃至社会整体的“经济至上主义”观念,而在转变“经济至上主义”观念的同时还需要培养各社会群体的环境意识,保证城市、乡村地区的居民均能够为保护环境而采取行动。无疑这需要在整体层面重建当代社会,既抑制“生产永动机”肆无忌惮的扩张冲动,也要转变“以消费为荣”、追求过度消费的价值观念。其次,需要建立完善、有针对性的信息公开机制,确保无论城市抑或乡村地区的居民均能够及时了解到与项目建设有关的信息。尤其是面对乡村地区的居民时,需要采取适宜的信息公布方式,使其能够及时、准确地掌握相关信息。而在信息公布的内容方面,也亟须建立适当的机制,确保企业、政府等相关主体难以隐瞒对自身不利的信息。第三,需要在环境监管等方面执行城乡统一标准,弥补乡村地区环境监管贫乏、薄弱的现状。最后,还需要完善乡村地区居民表达自身环境权利的信息渠道。这要求一方面确保乡村居民能够表达自身的权力需求;另一方面,通过完善社会机制促使社会精英能够深入乡村地区,结成乡村居民息息相关的共同体。

参考文献:

- [1] 让更多环境纠纷在法庭解决[N]. 新京报,2012-10-28(A02).
- [2] O'Hare M. Not on My Block You Don't—Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation [J]. *Public Policy*,1997(4):407-458.
- [3] 张媛媛. PX 真想[N]. 光明日报,2014-5-18(16).
- [4] Edward Walsh, Rex Warland, Clayton Smith D. Backyards, NIMBYs, and Incinerator Sitings: Implications for Social Movement Theory [J]. *Social Problems*,1993(1):25-38.
- [5] Rachel A. Wright, Hilary Schaffer Boudet. To Act or Not to Act: Context, Capability, and Community Response to Environmental Risk[J]. *AJS*,2012(3):728-777.
- [6] A E Luloff, Stan L. Albrecht, Lisa Bourke. NIMBY and the Hazardous and Toxic Waste Siting Dilemma: The Need for Concept Clarification[J]. *Society & Natural Resources*,1998(1):81-89.
- [7] Denise Lach. Introduction: Environmental Conflict[J]. *Sociological Perspectives*,1996(2):211-217.
- [8] Robin Saha, Paul Mohai. Historical Context and Hazardous Waste Facility Siting: Understanding Temporal Patterns in Michigan[J]. *Social Problems*,2005(4):618-648.
- [9] William R Freudenburg, Susan K Pastor. Public Responses to Technological Risks: Toward a Sociological Perspective[J]. *The Sociological Quarterly*,1992(3):389-412.
- [10] 何艳玲. “邻避冲突”及其解决:基于一次城市集体抗争的分析[J]. 公共管理研究,2006(4):93-103.
- [11] 娄胜华,姜姗姗. “邻避运动”在澳门的兴起及其治理——以美沙酮服务站选址争议为个案[J]. 中国行政管理,2012(4):114-117.
- [12] 王彩波,张磊. 试析邻避冲突对政府的挑战——以环境正义为视角的分析[J]. 社会科学战线,2012(8):160-168.
- [13] 陈宝胜. 邻避冲突基本理论的反思与重构[J]. 西南民族大学学报:人文社会科学版,2013(6):81-88.
- [14] 陈宝胜. 公共政策过程中的邻避冲突及其治理[J]. 学海,2012(5):110-115.
- [15] 范履冰,俞祖成. 公共危机中的非政府组织功能分析——以“厦门PX事件”为例[J]. 理论探索,2008(5):113-116.
- [16] 陶鹏,童星. 邻避型群体性事件及其治理[J]. 南京社会科学,2010(8):63-68.
- [17] 王佃利,徐晴晴. 邻避冲突的属性分析与治理之道——基于邻避研究综述的分析[J]. 中国行政管理,2012(12):83-88.
- [18] 王奎明,于文广,谭新雨. “中国式”邻避运动影响因素探析[J]. 江淮论坛,2013(3):35-43.
- [19] 何艳玲. “中国式”邻避冲突:基于事件的分析[J]. 开放时代,2009(12):102-114.
- [20] 黄岩,文锦. 邻避设施与邻避运动[J]. 城市问题,2010(12):97.
- [21] 董幼鸿. “邻避冲突”理论及其对邻避型群体性事件治理的启示[J]. 上海行政学院学报,2013(2):21-30.
- [22] Kenneth A Gould, David N Pellow, Allan Schnaiberg. Interrogating the Treadmill of Production: Everything You Wanted to Know about the Treadmill but Were Afraid to Ask[J]. *Organization & Environment*,2004(3):296-316.
- [23] 张玉林. 政经一体化开发机制与中国乡村的环境冲突[J]. 探索与争鸣,2006(5):26-28.

- [24] 洪大用. 我国城乡二元控制体系与环境问题[J]. 中国人民大学学报, 2000(1): 62-66.
- [25] 薛家明. 一建就闹困局怎么摆脱? [N]. 中国环境报, 2014-5-14(2).
- [26] 陈晓. 宁波人的抗议: 以PX的名义[J]. 三联生活周刊, 2012(45).
- [27] 刘向晖, 周丽娜. 历史的鉴证——厦门PX事件始末[J]. 中国新闻周刊, 2007(48).
- [28] 朱红军. 百亿化工项目引发剧毒传闻 厦门果断叫停应对公共危机[N]. 南方周末, 2007-5-31.
- [29] 杨继斌. 难定归属的煤矿, 无人阻止的血案[N]. 南方周末, 2009-10-22(A08).
- [30] 于建嵘. 当前农村环境污染冲突的主要特征及对策[J]. 世界环境, 2008(1): 58-59.
- [31] 李晨璐, 赵旭东. 群体性事件中的原始抵抗——以浙东海村环境抗争事件为例[J]. 社会, 2012(5): 179-193.
- [32] 朱海忠. 政治机会结构与农民环境抗争——苏北N村铅中毒事件的个案研究[J]. 中国农业大学学报: 社会科学版, 2013(1): 102-110.
- [33] 罗亚娟. 依情理抗争: 农民抗争行为的乡土性——基于苏北若干村庄农民环境抗争的经验研究[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2013(2): 26-33.
- [34] 黄玉浩. “PX项目”群体过敏症[N]. 新京报, 2012-12-24(A16).
- [35] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2003: 21.
- [36] 张玉林. 环境抗争的中国经验[J]. 学海, 2010(2): 66-68.
- [37] 朱谦. 抗争中的环境信息应该及时公开——评厦门PX项目与城市总体规划环评[J]. 法学, 2008(1): 9-15.
- [38] 胡象明, 唐波勇. 危机状态中的公共参与和公共精神——基于公共政策视角的厦门PX事件透视[J]. 人文杂志, 2009(3): 182-187.
- [39] 笑蜀. 祝愿厦门PX事件成为里程碑[N]. 南方周末, 2007-12-20(E29).
- [40] 朱红军. “公众参与”背后的政府考量[N]. 南方周末, 2007-12-20(A01).
- [41] 苏永通. 厦门人: 以勇气和理性烛照未来[N]. 南方周末, 2007-12-20(2).
- [42] 周葆华. 突发公共事件中的媒体接触、公众参与与政治效能——以“厦门PX事件”为例的经验研究[J]. 开放时代, 2011(5): 123-140.
- [43] 马龙. 我们为什么捍卫一个词条[N]. 人民日报, 2014-4-14(20).
- [44] 周志家. 环境保护、群体压力还是利益波及厦门居民PX环境运动参与行为的动机分析[J]. 社会, 2011(1): 1-34.
- [45] 张虎彪. 环境维权的合法性困境及其超越——以厦门PX事件为例[J]. 兰州学刊, 2010(9): 115-118.
- [46] 苏永通. 厦门PX后传“隐姓埋名”进漳州[N]. 南方周末, 2009-2-5(A05).
- [47] 曲格平. 我们需要一场变革[M]. 长春: 吉林人民出版社, 1997.

(责任编辑: 李良木)