
政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突：

以浙江省的三起“群体性事件”为中心

张 玉林

<南京大学>

摘 要

随着工业化步伐的加快，中国农村的环境形势正在迅速恶化，因环境污染所引发的社会冲突也在不断加剧。在这一问题的背后，除了“工业化导致污染加剧”这一世界各国的普遍规律在发生作用之外，还可以发现中国独特的政经一体化开发机制施加着重要影响：在以经济增长为主要任期考核指标的压力型政治/行政制度下，GDP 和税收—财源的增长成为地方官员的优先选择，这就使得他们与追求利润的企业家结成利益共同体，从而导致污染向农村地区的低成本转移。而当污染发生并严重损害地方民众的生命财产安全之后，他们会继续网开一面，结果受害者也就难以获得被补偿的权利，围绕环境问题的纠纷和冲突也就因此会逐渐升级。

关键词 政经一体化、污染保护、环境恶化、环境冲突、三农问题

I、转型期中国农村的社会冲突

自 1980 年代中期以来，中国农村的社会稳定问题始终成为令执政者倍感头痛的政治和社会问题，自 90 年代后期开始也受到学术界的密切关注。在不同的学科分野和具有不同学术背景的学者们的视界中，指涉“稳定”的概念复杂多样，从社会层面的“农村社会治安”、“纠纷”、“社会冲突”，到政治层面的“干群关系”、“干群矛盾”、“上访”、“群体性事件”，以至于价值倾向明显的“抗争”、“黑恶势力”和“群众闹事”，等等。

不过，如果用较为学术化的“社会冲突”^①概念来统括这些现象，则从众多规范和很不规范的研究中可以看出，确实影响到了中国农村“稳定”问题的冲突主要表现为官民冲突，也即围绕利益和权利侵害问题而引发的农民与地方政府/权力组织之间的政治冲突。这种冲突的主要表现形式为具有中国特色的“上访”，以及包括了“集体上访”的“群体性事件”^②——后者在许多场合表现为较大规模的暴动或骚乱。

从导致冲突的具体原因来检视，则可以发现，尽管其中存在着多种因素的交织，但 80 年代以来中

^① 就表现形式而言，“冲突”是一个较含糊的多义性的概念，既包括作为日常状态的内在的竞争、紧张和对立关系，也包含了这种紧张关系外显为“事件”的对抗性行动。本文取后者，它在规模、组织化程度以及对抗强度方面具有以下几种：从个体行动到无组织的群体和有组织的集体行动，从依据法规和政策的上访和交涉，到围堵、占据公共权力机关或交通要道，乃至伴随着“打、砸、抢、烧”等暴力行为的“恶性事件”。

^② 笔者未查阅到有关“群体性事件”的全国统一定义。按照深圳市的界定，它是指“由人民内部矛盾引发的、众多人员参与的危害公共安全、扰乱社会秩序的事件”。主要有以下 8 种表现形式：大规模人员违规集体上访；人数较多的非法聚会、游行、示威；非法集体罢工、罢课、罢市；聚众围堵、冲击、打砸抢烧党政机关、司法机关及其他重要单位；聚众堵塞交通枢纽、交通干线、破坏公共交通秩序或非法占据公共场所；聚众阻挠、妨碍国家、省、市重点建设工程施工；聚众围攻、挟持国家公务人员；其他由人民内部矛盾引发的危害公共安全、扰乱社会秩序的事件。根据参与人数，事件分为四个级别：5-29 人、30-299 人、300-999 人、1000 人及以上的分别为“一般”、“较大”、“重大”和“特别重大”群体性事件。中共深圳市委办公厅、深圳市人民政府办公厅：《关于印发〈深圳市预防和处置群体性事件实施办法〉的通知》（2005 年 9 月 30 日，深办[2005]51 号）。

国农村的社会冲突基本上可以划分为如下5个方面：由“农民负担”问题引发的税费冲突，围绕村民自治问题产生的民主化冲突，由乡村干部特定的行政行为——“专横霸道”、“欺压群众”、“无恶不作”、“贪污受贿”等等——引起的群众安全和利益受损而引发的冲突，围绕土地征用及补偿问题而发生的土地冲突，以及因为环境污染和侵害问题引发的环境冲突。

由于分类型统计调查资料的缺乏，要详细区分上述不同类型的冲突及其演变趋势是困难的，但是从近年来中国农村政治、经济和社会状况的演变趋势以及有关冲突的经验报道资料中大致可以看出一个基本脉络：进入21世纪以后，当税费的过度征收不再像1990年代那样普遍而严重，围绕农民负担的冲突也有了很大缓和，中国农村的冲突主要源自乡村民主问题、土地征用问题，以及环境污染问题。而作为后一种类型的冲突，也即由环境污染和侵害问题导致的农村环境冲突，较少受到学术界的关注，本文即结合相关资料对其进行具体的考察和论述。

II、污染加剧背景下的农村环境冲突

农村环境冲突在中国并非新的现象。至少在20世纪70年代就已经出现，进入80年代逐渐增加，到了90年代则呈现出剧烈爆发的态势。根据景军的推测，其背景与1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法》为农民的环境抗争提供了法律依据有关。（JunJing, 2004）不过，更主要的原因可能在于农村工业化的加速所导致的污染的蔓延及污染程度的恶化³。由国家环境保护总局发布的《1995年中国环境状况公报》首次提出：“以城市为中心的环境污染仍在发展，并向农村蔓延”，“随着乡镇工业的迅猛发展，环境污染呈现由城市向农村急剧蔓延的趋势。”从表1所收录的环境信访案件的急剧上升可以看出二者之间的关系。自90年代后期开始，如“三河三湖”的重点治理所显示的那样，虽然中央政府加大了环境保护的力度，但是工业化的加速依然未能避免中国的环境形势步入“局部好转，总体恶化”的阶段。到了近期，高层环保官员则指出：中国的环境容量已经达到了“支撑经济发展的极限”。（《中国新闻周刊》214期，2005. 1. 24）与此相关，中国的环境问题也迎来了国家环保总局局长周生贤所说的“三个高峰”：一是环境污染最为严重的时期已经到来，未来15年将持续存在；二是突发性环境事件进入高发期，特别是污染严重时期与生产事故高发时期叠加，环境风险不断增大，国家环境安全受到挑战；三是群体性环境事件呈迅速上升趋势，污染问题成为影响社会稳定的“导火索”。（《工人日报》2006. 2. 15）

1. “环境信访”展示的冲突状况

衡量环境冲突加剧的一个重要指标是环境保护当局受理的“环境信访”案件的变动情况。国家环保总局公布的数据表明，环境信访数量自20世纪90年代以来迅猛增加：“八五”期间（1991-95年），全国环保系统共受理来信28.3万封，其中1995年为5.8万多封；而2001年一年即达到36.7万多封，超过上述5年的总和，为1995年的6.3倍；到2005年，环境来信数量更进一步超过60万封，为“八五”期间的2倍多和1995年的10倍以上。而环境上访数量也从1995年的5万余批次增加到2001以后的每年8-9万批次。（参照表1）另据江苏省环境保护厅有关官员的介绍，在该省，环境信访自1996年起已经连续多年被列为全省“大信访”中的“热点问题”。（张玉林，2001）

³ 公众环境维权意识的变化自然也是必须考虑的因素，但是目前尚无历时性的调查资料可以佐证这方面有具体而明显的提高。退一步观看，意识的提高也可能主要来自于环境本身的恶化以及相关的受害，这促使个中人无法不产生“环境意识”。

表1 全国及苏、浙、粤三省环境信访状况

年度	封/批次			
	全国	江苏	浙江	广东
1991-95	283244/ —	—	—	—
1995	58678/50972	5841/4266	—	—
1996	67268/47714	6747/3032	—	—
1997	106210/29677	—	—	—
1998	147630/40151	15401/2366	14101/3976	—
1999	230346/38246	22139/3031	25898/4810	35443
2000	247741/62059	20080/4989	27293/4414	37496/3109
2001	367402/80329	39497/4594	44195/5351	50998/3541
2002	435020/90746	40257	33710/4343	48104/3164
2003	525988/85028	53423	33892/5094	66103/2697
2004	595852/86414	51216	44538/ —	75755/2506
2005	608245/88237	53580	63057	77663/3748

资料来源:中国国家环保总局:1991~2005年各年度《全国环境统计公报》;江苏省环境保护厅:1995~2001年《环境统计资料》,2002-05年度《江苏省环境状况公报》(<http://www.jshb.gov.cn>);浙江省环境保护局:1998-2005年度《浙江省环境状况公报》(<http://www.zjepb.gov.cn>);广东省环境保护局:《广东省环境统计公报2000~2005年汇总》(<http://www.gdepb.gov.cn>)。

注:江苏省2002-03年的数据为“受理举报”数,2004-05年为实际立案数,2004年的举报数不明,2005年为10.3万件。广东省1999年的数据源自王灿发、许可祝(2002)。

与环境信访的急剧增加并行的是官方所说的“环境污染纠纷”的凸现。2001~2005年全国发生污染纠纷分别为5.6万、7.1万、6.2万、5.1万和12.8万件⁴。虽然无法明晰地了解这一概念的具体含义,但它可能正是本文所指的作为事件的“环境冲突”,当然也包括由数人到数万人参加的大量的“群体性环境事件”。而根据国家环保总局阎世辉近期的报告,“在过去的10年间,全国因环境问题引发的群体性事件上升11.6倍,年均递增28.8%。”(阎世辉,2006)

由于缺少更详细的资料,这里无从具体给出环境冲突的城乡分布状况。不过,借助于下述两方面的资料,我们可以推测,由“环境信访”和“群体性环境事件”所代表的环境冲突多数发生在农村。一是基于对江苏省环保厅1995~2001年间直接受理的5102件信访案件进行的分析和梳理发现,来自农村和农民的信访始终维持在信访总量的65%以上;(张玉林,2001)二是前述阎世辉的报告所披露的信息:“2005年上半年,参与环境问题的群体性事件的人员中,农民占70%以上。”

2. 环境冲突的区域分布

已有的调查和研究表明,税费冲突主要集中于那些以农业为主要产业的区域。以省区为单位来看,中部地区的安徽、江西、河南、湖北、湖南和四川等地较为突出。(陈桂棣、春桃,2002;于建嵘,2003;肖唐镖,2003)其背景在于,在上述地区,基层政府的财源较多地来自农业剩余,为满足政府本身的运行以及兴办各种社会事业、“富民工程”——当然也可能包括基层官员、村级组织干部的个人

⁴ 2001-03年的数据见《中国环境报》2005年1月17日的相关报道,2004-05年的数据出自陆新元(2005,2006)。陆为国家环保总局监察局局长,但据环保总局局长周生贤向《人民日报》(2006年4月20日)提供的信息,2005年的环境污染纠纷只有5.1万件,也即与上一年持平,而不到陆新元所披露数量的一半。

人寻租——的需要，政府往往会加大汲取的力度，成为一种超越了多数农户经济承受能力的过度征收或超经济掠夺，从而加剧了农民与地方权力组织之间的紧张关系。而在那些工业成为主要产业的地区，比如长江三角洲地区，政府的财源主要来自农业之外，农业剩余提取在政府的财政——包括制度内的和制度外的——收入中所占的份额已经微乎其微，导致地方政府并无太大的兴趣和必要对农民进行直接的摊派，因此税费冲突也就不那么显著。

而环境冲突则相反，它主要集中在那些工业化程度较高的地区。在这些地区，GDP 的增长和政府的财源主要来源于工业，工业的扩张既能提升官员的政绩，也涉及到政府本身的运行。因此，这就促使了政府对于工业企业的保护。如下文所述，这种保护往往以牺牲当地的自然环境为代价，从而在另一个层面上威胁到农民的健康和生存，结果也就导致了冲突的多发。根据表 1 所收资料，江苏、浙江和广东三省的环境信访量在 1999-2001 年间曾经高达全国的 30% 以上（1999 年达 34%），在 2002-05 年间也占到全国的四分之一以上。其中广东的环境信访量在 1999 年占全国环境信访总量的 13.2%，超过安徽、江西、河南、湖北和湖南 5 省的总和（33038 件），为另一个农业大省四川（8782 件）的 4 倍⁵；2004 年则高达 78261 件，占当年全国信访总量的 11.5%，相当于 90 年代前期全国一年的环境信访量。同样较为明显的是浙江，该省的人口不足全国总人口的 3.6%，但根据能够获得的数据，其环境信访量最高时曾占到全国的 11.4%（1999 年），最低时也达 6.4%（2003 年）。这种趋势在环境群体性事件中也较为突出，根据前述阎世辉的报告，2003 年以后，包括江苏、浙江的各一部分及上海在内的长江三角洲地区发生的群体性环境事件占全国同类事件的 40% 左右。考虑到这一地区的人口和面积分别只占全国的 6.3%（2004 年）和 1.1%，其环境冲突的区域聚集性异常明显，也远远超过其地区 GDP 占全国总量 21% 的比例。

但是，强调工业化程度较高地区的环境冲突多发，并不意味着农业省区的环境冲突现象尚未演化成“社会问题”。实际上，大多数农业省区内部都存在着工业化程度较高的地区，这些地区同样产生着大量的环境信访以及大规模的群体性环境事件⁶。更进一步看，由于工业化的提速，其环境冲突加剧的趋势可能同样惊人。这方面要考虑的一个背景是：当中央政府开始实施税费改革并进而取消农业税之后，地方政府对于农民的无节制摊派几乎不再可能，原本财源紧缺的当地政府的运行成了较为严峻的现实问题，这就迫使他们要通过促进工业的发展来培植税源，从而在现实中出现了大量的以降低环境门槛为优惠条件的“招商引资”活动，其结果必然导致污染的转移和冲突的蔓延。

III、冲突的实态：以浙江省的三起典型事件为例

在此起彼伏的环境纠纷中，2005 年春夏两季发生在浙江的 3 起大规模“群体性事件”较为突出地呈现了环境冲突的具体状况。下面将利用一些公开的报道资料⁷，通过对事件发生背景和演变过程的描述与分析，来考察中国农村环境恶化和环境冲突加剧的动力机制及其之于中国农村社会的深层含义。

1. 事件概况及其背景

发生在浙江的 3 起事件分别为东阳市画水镇的“4.10 事件”、新昌县-嵊州市交界地带的“7.15

⁵ 根据王灿发、许可祝论文（2002）提供的数据推算。

⁶ 关于这些地区的环境冲突问题，笔者将以河南省为中心专文论述。

⁷ 除另有说明，相关事件资料皆源自下列报道：浙江在线新闻网（<http://www.zjol.com.cn>）2005. 4. 14, 2004. 6. 13；《法制早报》2005. 4. 19；《周末报》2005. 4. 27；《第一财经日报》2005. 5. 10；《中国经济时报》2005. 6. 8；《凤凰周刊》2005 年 13 期（总 182 期）；《经济观察报》2005. 7. 23；长兴新闻网（<http://www.zjcxnews.com.cn>）2005. 8. 25, 10. 12；《南方周末》2005. 8. 25；《市场报》2004. 7. 27；中国新闻网 2004. 7. 31；《东方早报》2004. 6. 23；《中国化工报》2004. 10. 19。

事件”和长兴县煤山镇的“8.20事件”。

“4.10事件”爆发于2005年4月10日凌晨，东阳市政府出动百余台车辆和3000名警察及政府工作人员，前往画水镇，清除当地农民为抵制污染而搭建多日的占道竹棚，守候竹棚的老农燃放鞭炮示警，四方民众两万多人迅速聚集，将“清障”人员围堵于当地的一所学校，双方发生了剧烈冲突。冲突造成30多人受伤，69辆汽车被毁，学校为此停课。事后有十多位农民被拘留、逮捕和判刑，东阳市的两位主要负责人也在当年年底分别受到了撤职和罢免的处分。

7月上旬和中旬，在比邻东阳的新昌和嵊州的交界地带，围绕新昌县京新药业股份有限公司原料厂的污染侵害问题，新昌江下游的嵊州农民又与京新药业和新昌警方之间发生了延续多日的冲突，其中以7月15日为高峰。当天，工厂附近黄泥桥村的农民，将原本答应停产的新京药业为处理一批危险品的作业理解为“复工”，数百村民聚集工厂门前，推倒围墙，与保安及警察发生肢体冲突。农民推翻警车，投掷石块，警方发射了催泪瓦斯，有多人受伤。报道说当天参与围堵和围观的群众多达上万人，冲突一直持续到晚上，而翌日又有新昌江下游的农民数千人前往“声援”，后经台风和暴雨的袭来才逐步散去。

8月20日，在浙江西北部号称“蓄电池之乡”的长兴县，煤山镇多个村庄的农民又围堵当地的一家污染企业“浙江天能电源有限公司”，数千群众与警方发生冲突，双方互掷石块和催泪弹，有多人受伤，两辆警车被毁。事后多名群众被拘留或逮捕，其中数人被判刑。而当天的冲突不过是长兴污染纠纷的新的演进阶段。在此前的6月下旬，由于附近村庄的200多名儿童铅中毒被认为系天能公司的污染所致，数百名村民也曾闯入该厂，反锁工厂员工，要求企业停产或搬迁。双方对峙5天，造成至少4人受伤，最后在地方政府的强力干预下才暂告平息。

根据对事件相关报道资料的详细分析，可以发现3起事件都是在污染导致严重后果、当地农民面临着现实的生存危机的情况下发生的。

东阳素有“歌山画水之地，人文荟萃之乡”的美誉，画水之名即源于此。而该镇附近的王坎头村已有1000多年的历史，现有3000多户，人口近万，是东阳境内最大的村庄。在这个民风彪悍的古村落，对自然的尊崇积淀成一种别致的文化风貌：村中拥有众多带有精细木雕的古屋，许多街巷铺有鹅卵石，而“华萼里”、“花丁路”、“月塘路”、“明海巷”等街巷的名称，也透露出这个人居空间自然与文化的一体感。新昌境内有新昌江自东南向西北流过，下游为嵊州，其南部地势高耸，风景秀丽，为浙江著名的4A级旅游胜地，唐代诗人李白的《梦游天姥吟留别》所吟诵的雄奇景象就存在于新昌南部的“穿岩十九”峰，多部影视剧也曾将此地选为外景地。而位于杭嘉湖平原西北部的长兴，也有“鱼米之乡”、“文化之邦”的称号，这里东临太湖，南望杭州，西北部连接江苏和安徽的山地，温润的气候使它与“茶”这一清雅的植物和文化符号紧密相连：中国文化史上的“茶圣”陆羽就是在这块土地上撰写了著名的《茶经》。

但是，这些风景秀丽的地方在经历了迅猛的工业化运动之后，其局部地域已经变得“满目疮痍”，自然生态丧失了内在的生机，农村生命体系遭到严重破坏，当地农民也开始了每天要为污水和有毒的空气而挣扎的日常生活。

画水镇的污染始于世纪之交“竹溪工业园”的兴建。占地800亩（一期工程）的园区靠近王坎头等村庄和两所学校，陆续有13家化工企业进驻。自2001年起，园区方圆3公里之内，弥漫于空中的废气使村民们呼吸困难，夏季闷热天气则更加难耐，学校的师生被迫关闭门窗上课。蔬菜再也难以生长——结果是农民吃菜比城里人还贵，原来2角钱1斤的青菜涨到1.5元以上——，水稻减产，果树往往只开花不结果，大片的水杉、苗木死亡。同时，污水的直接排放使画溪河水在2002年成了“劣五类”水质，鱼虾死绝。在下游的黄山村，因污水不能灌溉，300多亩良田只能靠天吃饭，3座水泵房

成了摆设，2003年夏天大旱，守着污水的黄山村民竟因无水灌溉而绝收。

在“八山半水分半田”的新昌，作为生命之河的新昌江在进入新世纪之前也成了没有活物的死亡之河。据下游的嵊州市环保局监测，新昌江的入境水质1996年尚为Ⅱ类，从当年新昌大规模建立化工企业开始迅速恶化，1997年降为Ⅳ类，1998年为Ⅴ类，1999年以后则是劣Ⅴ类。在新昌江抽取的水样中，验出的有机化合物达22种，五颜六色的河里已见不到鱼虾。在引发冲突的京新药业原料厂附近，工厂投产不久，多个村庄的井水已无法饮用；靠近沟渠的水稻经常被熏死，一些村民不敢食用自家田里收获的稻米，田螺、青蛙，甚至连生命力较强的蚂蟥都逐渐绝迹。而工厂排放的气体更是让村民防不胜防，遇到阴雨天则让一些村民生出“宁愿被打死也不愿被熏死”的感觉。另外，工厂附近的村庄已多年没有“合格兵员”，黄泥桥村35-45岁人口中患肝病者高达50%，而杭州的一些大医院收治的癌症患者据说也来自新昌、嵊州两地的为多。

长兴县污染状况的恶化始于当地蓄电池行业急速扩张的2003年。在那些紧靠工厂的村庄，空气污染导致村民饲养的蚕大量死亡，蚕丝产量几乎下降了一半；大量污水的排放使得一些河流里的鱼变成“大头怪鱼”，然后逐渐死光；当地的养鸭大户则遇到了鸭蛋孵不出鸭子、种鸭变得“畸形怪状”的现象。地质部门的调查显示，在该县的煤山镇一带，土壤中重金属镉和铅的含量均超过国家标准，而稻谷的含铅量则超过国家标准上限的5倍多。2004年，一些蓄电池厂的工人出现了严重的铅中毒后果：头昏、恶心、呕吐，要么突发冷汗、腹痛。翌年5月，包括天能公司所在的煤山镇的多个村庄在内，长兴县农村出现了大量的儿童铅中毒现象。

2. 政府认识的高度与环境治理的限度

饶有意味的是，在连续三起大规模的环境冲突事件发生之后的2005年9月5日，官方的《浙江日报》发表了关于该省环境形势的宣传性报道。报道引用中国科学院一年半之前发布的《2004中国可持续发展战略报告》的相关结论和该省环保局长的谈话指出：浙江省的环境质量稳定，“生态省”建设成绩显著，自2002年以来，其“环境支持能力”^⑧连续三年居西藏和海南之后而名列全国第三。

没有理由质疑中国科学院的相关报告的科学性和可信性。但一个无法回避的问题是，正如上述三起大规模冲突事件所预示的那样，浙江的高速经济增长^⑨以及它在中国并不算独特的工业化模式确实凸显了环境和社会所能容许的极限。且不说国内媒体公开报道的萧山、台州的多个“癌症村”，“中国皮都”平阳县水头镇和“世界矾都”苍南县的“环境报复”等极端现象，（《周末报》2005.4.27）该省环保部门发布的一些宏观指标对此也有着充分反映：2004年，省内八大水系和主要湖泊水库的169个水质监测点中，有47.9%的监测面水质达不到地表水Ⅲ类标准，比上一年增加了10.5个百分点。在河网密集的嘉兴，由于严重的水质性缺水，“理发不洗头，旅店不洗澡”已经成为一种商业惯习。嘉兴水利局的统计数据显示，1990年代初，境内Ⅱ、Ⅲ类水尚占50%，而到2000年，境内已无Ⅲ类水，Ⅳ类水占69.5%，Ⅴ类及劣Ⅴ类水体占30.5%，浅层地下水也遭到污染。浙江省水利厅的一位官员则称，浙江水资源危机影响之大，已经引发一种伴随河流水资源短缺而出现的迁徙人群——“水难民”。与此同时，全省的酸雨降水频率在2004年平均高达89.5%，也即到了“十雨九酸”的地步；（《新京报》2005.3.18；《钱江晚报》2005.1.11）另一方面，《2004年浙江省海洋环境公报》显示，该省近岸海域基本无Ⅰ类海水，中度污染和严重污染海域面积占到64%，其近海污染程度由此在当年位居全国第二。而且污染已经殃及海洋生物和作为食物的海产品：大部分贝类体内石油烃和铅的

^⑧ 根据报道，“环境支持能力”主要根据区域环境水平、区域生态水平、区域抗逆水平三项指标体系设定。

^⑨ 在1979-2004年间平均超过13%，在全国省级行政区域中居第一。其中1979-91年为11.7%，1992-2004年为14.2%。相关数据见《浙江统计年鉴》各年度版。

含量超过一类海洋生物质量标准，其中石油烃超标率达 83%，铅超标率达 80%，局部海域贝类体内重金属镉、汞和砷的超标现象比较严重（《都市快报》2005. 3. 29）……也正是在这种背景下，浙江一地的环境信访案件在 2004 年一年即高达 5.1 万件。（《解放日报》2005. 8. 1）

当然，与上述事件发生后浙江官方媒体的意图性宣传相比，浙江高层政府对于该省环境形势的严峻性有着清醒的认识，并在近年提出了许多战略性的治理目标和措施。譬如，2002 年 6 月，中共浙江省第十一次党代会提出了建设“绿色浙江”的计划；2003 年 1 月，该省十届人大一次会议通过的《政府工作报告》列入了“生态省建设”内容，将其作为以后 20 年的奋斗目标，同时，浙江主动申请加入全国生态建设试点省的行列，成为继海南、吉林、黑龙江、福建之后的第五个；而在当年 7 月由浙江省委省政府举行的“全省生态省建设动员大会”上，省委书记习近平的讲话更进一步显示了浙江高层的认识高度：“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰。建设生态省，打造绿色浙江……是大势所趋、形势所逼、时代所期、人心所向……要着眼于让人民喝上干净的水，呼吸清洁的空气，吃上放心的食物，在良好的环境中生产生活。”（《浙江日报》2005. 9. 5；<http://www.zjepb.gov.cn/column.2003.7.11>）2004 年 11 月，浙江省政府又决定用 3 年左右的时间在全省打一场环境污染整治“攻坚战”：“使全省环境污染和生态破坏趋势到 2007 年基本得到控制，突出的环境污染问题基本得到解决，环境质量稳步改善。”（《人民日报》2004. 11. 13）

值得一提的是，甚至在污染不断引发冲突的长兴县，2004 年 6 月也在国内县级行政区域中率先出台了“生态危害官员问责制度”：政府及相关部门一旦越过 15 条环保“红线”——放任、包庇、纵容环境违法行为，对社会反应强烈的污染问题长期不解决或处理不当的；对重大环境污染事故不及时妥善处理，阻挠主管部门按规定报告的；虚报、瞒报、拒报环境污染、生态破坏事故或不及时处理导致事故扩大的，等等——将根据情节对主要责任人给予党内警告直至撤职处分。而在此两个月前，长兴县在《2004 年度乡镇综合考核工作意见》中强化了对官员治理环境方面的政绩考核，生态环境指标占乡镇负责人“政绩总分”120 分的 10%，比 2003 年增加了 1 倍。（《中国青年报》2004. 6. 10）

中国环境问题恶化的原因往往被归咎于“不科学的发展观”也即“认识问题”，但浙江的情况显示这方面似乎并非主要障碍，毋宁说政府方面的认识已经达到了无法再提高的高度：不仅具有科学性，而且还颇具人情味和人性。但是，另一方面，基于“高度认识”或“科学发展观”制订的上述战略性目标和举措出台之后发生的一系列大规模冲突事件表明，政府在环境治理方面的努力似乎并没有取得实质性效果。这就不能不令人困惑：究竟是什么因素导致了高层政府的战略性目标与基层的环境治理实践之间存在着巨大的断裂，从而使得污染仍在继续和加剧？又是什么原因导致了受害者无法逃脱污染这种暴力的侵害而只能寻求“以暴易暴”的抗争方式？

IV、催生污染和冲突的动力机制

1. 从“压力型体制”到政经一体化

作为针对中国转型时期基层政府运行机制问题的经验研究结论，荣敬本等人曾经提出了“压力型体制”的概念，并进行了较为详细的分析。（荣敬本等，1998，20-29 页）他们认为，中国在计划经济时期（1950 年代中期至 70 年代末）推进经济增长和社会事务的方式是一种中央集权的动员型体制，即由各级党委直接动员民众来完成中央下达的各项任务。这种动员在党的一元化领导下进行，以领袖的个人权威或马克斯·韦伯所说的克里斯玛（Charisma）来维持某种动态的均衡，而这种均衡只能靠某种理想来支持。但是当革命的理想伴随着革命的现实一道崩溃，这种动员型体制也就失去了有效性。

进入改革的起始阶段即“放权”之后，计划体制下由中央掌控的财政权和人事权逐级下放给地方，以调动各级地方政府的积极性；同时保留中央给地方规定的各项指标，以控制和监督地方官员完成这

些指标，并由此确保政治上的一致性。荣等人认为，这种分权的“压力型体制”实质上表现为一种政治承包制，将各项任务量化分解到下一级政府或具体的机构和个人，并根据完成情况进行政治和经济方面的奖惩。这些任务和指标中的主要部分采取“一票否决制”，即一旦某项任务没有达标，将不得给予各种先进称号或奖励，乃至将其全年的工作成绩视为零。

荣等人也同时指出，这种压力型体制是在中国的赶超型现代化战略¹⁰以及不完善的市场化进程中出现的，有客观原因，也有传统的体制背景。荣所说的传统体制背景以及市场化不完善等因素，主要是指由于计划体制的残留，地方利益主体无法通过市场取得应有的资源，必须采取各种手段从上级那里取得政策上的优惠以及资金、物质支援，这样就出现了各级地方政府争夺政策和资源的“竞争”局面。

笔者要强调的是，这种自上而下的压力型体制的逻辑前提在于行政权力的来源主要是上级，而不是所辖区域的民众。而这一关键问题是荣等人所忽视或回避了的。在上级和下级之间，形成了权力（职位）与任务（指标）之间的交换关系：权力成了一种施与，而完成任务则是一种回报。反过来，任务/指标完成得出色，理论上可以产生更大的权力预期。当然，政治生活中实际发生的“买官卖官”现象也说明，任务/指标的完成情况或政绩表现并非上级授权的充分条件，甚至在某些情况下不是最重要的前提条件。但一般而言，这种个人层面的货币化权力交易并不能抵消作为制度层面的压力型体制的约束作用。

如同荣敬本等人自己所交代的，“压力型体制”的提出并没有什么理论依据，而主要来自中国政治和行政体系的实践过程。但是这一概念对于解释转型时期中国地方政府特别是基层县、乡政权的运行动力问题的确具有较强的力度。它意味着，在“以经济建设为中心”的大政方针和权力授权主要来自上级的政治结构中，以经济增长速度和经济规模为核心的考核指标对于中层和底层政府的执政者具有强大的约束力。基于对自己政治前程的考虑，地方官员必然更加关注能够更多地提供GDP的工商业的扩张，因为主要由工商业带动的GDP的扩大不仅左右着一级政府的绝对政绩评价，也关系到其与邻近区域竞争对手之间的相对政绩比较，从而对主要官员的职位升迁产生重要影响。

要指出的是，虽然这种来自于政治体制的制度压力本来已经够大，但地方政府同时也还面临着经济层面的现实生存压力，也即如何筹措足够的财源来维持政府本身的运行，乃至消除工资“拖欠”的痼疾。一个至关重要的问题是，在经过1994年的“分税制”改革——它对于大多数农村基层政府和农村社会而言是一场经济地震——而导致“西瓜税”流向中央、“芝麻税”留给县乡之后，基层政府财政收入的相对减少甚至绝对下降，难以应付日益增多的行政和社会事务的刚性需求。（赵阳、周飞舟，2000；张军，2002；张晓冰，2003）在对农业剩余的提取逐渐相对减少而且越来越困难的情况下，政府得以维持运行的财力支撑，乃至政府工作人员本身的工资和福利的确保迫使地方政府只能转向工商企业，也即政府必须着力培育和壮大企业，以扩大税源和财源。在近年农村税费改革导致农业税减少的背景下愈演愈烈的“招商引资”风潮，可以说在相当程度上就源于这种压力。

基于这样两种压力，可以发现，抽象而难以把握的“发展”这一“硬道理”在现实生活中就转变成了具体而容易操作的“增长是硬道理”，基层政府也就在相当程度上演变为“企业型的政府”或者

¹⁰ “赶超型战略”在学术界往往只被理解为中国对发达国家的赶超，也即与民族历史记忆密切相关的国家层面的追赶。但实际上，在中国国内的政治经济格局中，从省到县和乡镇，不同层级的政府与其相邻区域或经济发展水平相近区域之间的“赶超”往往同样激烈，而且往往是这种通常表现为“攀比”和“恶性竞争”的赶超更多地影响地方政府的行为。典型的例子是江苏、浙江和上海三省市之间围绕吸引国际资本而展开的激烈竞争。（新华社2003年10月6日电，“产业同构严重，长三角经济内耗问题恶化”）另一个例子是，在“科学发展观”提出已久的2005年6月初，沿海某经济发达省份的主要负责人在考察了其邻省某地级市的经济增长表现之后，便对其下属某地级市的领导成员施加压力，要其增强“紧迫感”，并号召“书记要做工业书记，市长要做城建市长！”

说“准企业”。也就是说，与其本来的主要职责提供“公共产品”相比，它同企业一样更加关注经济总量的增殖和由此滋生的“利润”。而既然演变成了准企业，本来引导政府行为的作为公共权力的逻辑，也就相应地为市场的逻辑所取代。进而，在“增长”与“污染”的关系上，基层政府往往更加关注增长，而不是污染及其自然和社会后果。

也正是在这一脉络中，一种必须引起警惕的奇怪现象也就自然地出现了：在向（社会主义）市场经济过渡了十多年的中国，地方政府与企业的关系之密切程度甚至超过了原来“政企合一”、“政企不分”的计划经济时期。比如一些地方提出的“亲商”口号以及背后赋予投资者的各种税费优惠、政治待遇和社会名望，乃至颁发“特别通行证”之类的具体做法，都超过了原先的国营企业厂长或经理所能得到的礼遇。在这里，即便不考虑官员个人对企业的参股和企业家对官员的“贿赂”等并不鲜见的隐性因素⁽¹¹⁾，单就主要由制度压力和生存压力决定的地方政府的上述价值和行为取向而言，也就非常容易促使政府与企业 and 企业家结成牢固的政商同盟。于是，双重的和带有递进意义的“政经一体化”开发机制⁽¹²⁾就此形成，它成为推进中国目前经济增长的主要动力。这也正是中央政府抑制“经济过热”的努力往往难以抵挡地方政府的投资冲动的主要原因所在，这种现象自然也是“压力型体制”所难以解释的。

在使用“政经一体化”这一概念对转型时期中国的政治经济特征进行概括时，自然令人联想到计划经济时期的相关问题：当时的开发机制是否具有更浓厚的“政经一体化”特征？确切地说，计划经济时期的体制属于政企不分的“政经合一体制”（在农村基层表现为“政社合一”），它以经济资源的国家或集体所有制为基础，政府本身实际上是经营者，它不仅要制定生产计划，而且要负责原料供应和产品销售，而企业也并非完整意义上的利益主体，它的最终目标不是追求建立在成本核算基础上的赢利最大化，而是完成国家或政府的生产计划。

而转型时期形成的“政经一体化”在所有制层面上主要是以私有制为基础的，这时的企业更多地诞生于后计划经济时代，它们是单独的利益主体，而政府也主要基于前述原因演化成明显的利益主体。这两个利益主体本来有着各自的目标和明确的社会分工。就力图建立“社会主义市场经济体制”的政府来说，它本来应该把经济资源的配置和经济增长主要交给企业和市场，而将提供公共物品或社会事务变成其主要职能，并基于“公共权力”的性质和道德律令而对所有的社会成员一视同仁——且不期望它更加同情和支持“弱势群体”——。但是，基于追求 GDP 总量和税收财源的扩大、实现赶超、完成上级任务等诸种强大的压力，它仍然更加偏重于经济，把推动投资和增长当作首要任务，成为一种经济型/企业型的政府，并因此在现实中表现得更加亲近资本和商人，而远离一般的民众，并为了满足自己的以及前者的利益而不惜牺牲后者的利益以及平等、正义等原则。借用一种较为通俗的说法，这样政府也就成了“傍大款”型的政府。而由于企业的运行和超额利润的获得也要在相当程度上依靠以权力为中心的“关系网”⁽¹³⁾，两个原本独立的利益主体就结成了牢固的政商同盟。本文所强调的“政

¹¹ 画水镇的许多居民怀疑污染企业中有地方官员“参股”。虽然这种指控带有猜测的成分而难以证实，但它对于民间“官商勾结”认识的形成和强化具有很强的建构作用，从而导致对地方政府在治理环境和保护农民的生存权方面信任度的降低。

¹² 关于地方政府与经济、企业的结合，国内外的中国问题研究者多有论述，如戴慕珍的“地方法团主义 (local state corporatism)”，华尔德的“地方政府即厂商”论，杨善华、苏红的“谋利型政权经营者”等等。（丘海雄，徐建牛，2004）其中被广泛引用的是戴慕珍的概括（Oi, 1992）。但笔者认为，鉴于 corporatism 一词起源的复杂背景（张静，1998）、“法团主义”作为中文译词的暧昧性以及更多地被当作一种理想制度的现实状况（刘为民，2005），使用这一概念来分析转型期中国农村地方政权与企业的关系可能容易产生误解，因此，这里提出一个基于中国背景而又比较明晰的“政经一体化”概念。

¹³ 从注重“官商勾结”的层面出发，徐贲将这种政治经济形态界定为“密友资本主义”——以权力为中心的关系网资本主义。（徐贲，2004）这一界定具有较强的现实穿透力，但也存在着两个容易引起争论的问题：一是中国的

经一体化”正是指这两个利益集团的制度化结盟状态。

2. 政经一体化格局下的“环境保护”

当然，面对这种双重意义的政经一体化，我们不应该忽略所在区域民众的制约作用。从法律文本所确立的理念和原则来看，基层政府的权力来源于所辖区域的多数民众，由此决定着政府必须对民众和民众的利益负责。但不可否认，如同前文所指出的那样，在具体的政治实践中，基层政府官员的职位主要还是出自上级权力机构及其主要执掌者，分散的民众对于官员的职权变动和政治前程并不具备实质性影响。除非酿成比较重大的“恶性事件”而涉及到政治和社会稳定，否则民众的利益诉求一般不太容易受到应有的重视。

在确认了上述两点之后，进一步的任务在于分析这种政经一体化机制对于环境治理实践的影响。当增长而不是环境、企业家而不是分散的民众更直接影响官员的政绩和政治前程，作为国家意志和民众诉求的“环境保护”这一基本国策，在具体的政策执行过程中就必然要大打折扣，甚至被悬空。地方政府的优先保护对象是企业，即便是污染严重的企业，而环境和民众的环境权——免于环境污染以及因污染受害后获得相应补偿的权利——，都退居其次。从结果上看，环境保护在实践中就常常异化为“污染保护”。而当污染严重的行业都是当地的支柱产业、引发冲突的企业均为利税大户的情况下，这种污染保护主义倾向就更加明显。⁽¹⁴⁾

在最早爆发冲突的东阳，化工行业的利税接近3亿元，其上交的税收占到全市财政收入的近四分之一。新昌在1990年代初仍属浙江的“贫困县”，到2001则挤进全国“百强县”之列，后来又成为浙江省定“小康县”，这种实力的增长较多依赖于制药关联企业——新昌2003年GDP的16.9%由制药业提供，该县的4家上市公司中3家是制药企业，而引发冲突的京新药业拥有全国最大的喹诺酮类原料药生产能力，与另一家污染大户“新和成”同为新昌的利税大户。长兴的情况则更加突出：其蓄电池产品在全国市场的占有率超过60%，2003年行业产值超过8亿元，利税近2亿元，而招致农民围堵的天能公司一家的产值即达4.6亿元，而且连续三年增长100%。

在这种状况下，我们可以看到，“污染保护主义”就贯穿于从企业建立到污染致害，最后到引发冲突的全过程。这种连续性的污染保护在浙江的3起环境冲突事件中都有着充分反映。

第一，污染企业在建厂之初大都没有经过严格的环境影响评价审查，相关手续违法。画水镇附近的几个村庄周围都是丘陵，环境容量很小，本来不适宜于建立一个化工园区。但在没有进行充分环境评估并非法占用土地的情况下，“竹溪工业园”就上马了。而其中的污染大户“东农化公司”，最早位于东阳市区，因污染严重而停产，随后转移到其他乡镇，多次遭当地村民反对和驱赶，在排放废水经媒体曝光后，当时的浙江省长曾批示要求停产，但最终在东阳市有关部门的协调下进入竹溪工业园。而长兴蓄电池行业的迅速扩张也得益于环境审查缺位：蓄电池厂由2000年左右的数十家扩大到2003年的近200家，而且“建在离老百姓住地两百米以外的很少”，除了高额利润的刺激之外，主要原因就在于“当时政府为了扩大招商引资的规模，在宏观调控方面缺乏必要的手段，使得企业进入蓄电池行业的准入门槛相对较低……”

第二，在发现企业违法排污或造成污染之后，政府的处罚力度严重不足，并常常表现出“不作

政治经济体制能否却确实判定为“资本主义”，二是它也容易与东南亚一些国家的政治经济形态发生混淆，从而遮蔽中国问题的独特性。

¹⁴ 政府及政府官员对于污染企业的保护自然并不限于中国，至少在日本的“水俣病”事件及其引发的社会运动中可以明显看出。但仔细辨别可以发现，日本政府对于污染企业的保护似乎主要表现在通产省的官僚基于避免使污染企业支付过多的赔偿金、影响整个化学工业发展的考虑而限制“水俣病”患者的认定人数方面，（饭岛伸子、船桥晴俊，2006）与中国的地方官员同污染企业结成利益共同体的状况相比，显然不在同一层次。

为”¹⁵⁾。在竹溪工业园的13家企业中，1家无照经营，5家没有通过环保验收的企业在“试生产”的名义下长期生产，而7家通过验收的企业也经常为节省成本直接排污。村民就此多次举报，但环保局“由于监测手段和人手不足，查处有难度”而长期搁置。2004年4月，根据国务院关于整顿土地市场的要求，浙江省政府曾下令撤销“竹溪工业园”，东阳市国土局随后对园区的所有企业也曾做出令其退出土地并加以罚款的处罚决定，但一直未执行，向东阳市法院申请强制执行，“但法院没有执行。”“竹溪工业园”改头换面为“竹溪工业功能区”而得以留存。而投产时就未经环保部门许可的长兴天力公司，因废水超标排放于2003年11月被环保局责令立即停产，并处罚款，但分管工业的副县长却因为其母公司天能公司在筹备上市而建议“边生产边治理”，结果行政处罚变成一纸空文，而天力公司的环保设施半年后也没有上马，导致其周边的环境继续恶化。

第三，在污染造成明显的侵害后果之后，作为受害者的农民要求制止污染的诉求得不到支持，赔偿要求也得不到满足。三地的农民都曾多次上访，要求工厂搬迁或停止排污，画水镇的农民曾经数次远赴北京上访，有关新闻媒体也曾经予以披露，而新昌、嵊州的一些人大代表和政协委员也曾多次发出呼吁或提出议案，但是均没有得到当地政府的彻底解决。村民的赔偿要求也大都受到无视，在三地多年的污染受害者中，唯一曾经得到过“补偿”的是画水镇的一些农民，其补偿金额分摊到每个村民只有十多元。

在污染保护主义贯穿始终、企业的排污和侵害行为得不到公共权力有效制止的情况下，受害农民逐渐对当地政府不再抱有期望，会自然地选择“自力性救济”，也即通过“自己的方式”去寻求解决途径。而这种方式在缺少理性的组织（这极容易引起警惕并被严格控制）引导的情况下，又容易被一种身为“受害者”所具有的悲情意识控制，甚至产生绝望情绪：

——“有钱的人可以到外面去买房子，大多数没钱的老百姓只好等死了！”

——“这次之所以又闹到搭棚堵路的地步，是因为老百姓实在没有活路了！”

——“宁愿被打死也不愿意被熏死！”

——“事情越大越好，因为只有这样才能真正引起政府重视。”

当这种极端的感受和认识一旦出现，激烈的暴力释放也就难以避免和控制。这种冲突过程的演变趋向令人联想到中国历代农民起义时的情景。

V、冲突加剧的深层含义：“三农问题”的复杂化与社会危机

如果将以“群体性环境事件”为代表的环境冲突与税费冲突加以比较，可以发现，环境冲突中力量的对比呈现出更不均衡的格局。在税费冲突中，冲突的双方是分散的农民与高度整合的县乡政府及村级权力组织，农民所面对的主要是一个强大的权力组织。这本身已经构成了力量的严重不对称。而在环境冲突中，农民所面对的是企业和政府，也即要同时面对着强硬的经济组织和强大的权力组织，面对两个具有高度动员能力的组织的事实上的结盟。对于低组织化乃至“未组织化”状态下的农民¹⁶⁾来说，这就进一步凸显了其先天性的弱势地位，他们处于结构性的“腹背受敌”的状况之中。

自然，正如众所周知的那样，作为冲突一方的农民的低组织化甚至未组织化的状况同样受制于体

¹⁵⁾ 公共权力面对严重污染侵害问题的不作为现象不只表现在行政权力中，在高度依赖行政权力的司法体系中似乎更加突出。《全国环境统计公报》提供的数据表明，在2001-04年的4年间，全国法院系统审结的环境犯罪案件总计只有12起。这与较为普遍的企业违法偷排、直排——一种有组织的投毒行为，其危害后果可能比现行《中华人民共和国刑法》所规定严惩的个体投毒行为更加严重——现象形成鲜明对照。

¹⁶⁾ 于建嵘（2003）对湖南省H县的调查表明，在围绕农民负担的冲突中，当地出现了以“减负代表”为中心的组织的倾向。不过，由于面临着地方当局的打压，即便是“组织者”本人也主张“不成立具体的‘组织’，不设负责人。”笔者认为，这种处于地下状态的“非法性”必然降低农民组织化的程度，并限制其行动能力。

制约束。但这里要强调的是，组织资源的缺乏必然导致其信息获取及表达能力的缺失。在酿成大规模的“群体性事件”之前，他们几乎难以有效地运用制度和法律手段同企业进行对等的“博弈”，因为后者可以利用从金钱收买到动用“黑恶势力”加以威胁等种种手段，来分化瓦解和打击农民中的中坚分子或敢于“出头”的人；他们同样也难以利用实际上并不存在的民主的潜在压力而使政府出面作一个及时而又公正的仲裁者。因此，在大多数情况下，除非受害的农民自认倒霉而放弃抗争，否则，伴随着暴力的“群体性事件”就几乎是他们唯一可以选择的促使企业和政府让步的途径。这样，我们在转型时期的社会情境中也就能够经常性地观察到“官逼民反”的历史传统。

但问题在于，也正是由于组织的缺乏，孤立分散的“体力型暴动”很快会烟消云散，缺乏演变为“环境运动”的可能性⁽¹⁷⁾。从因篇幅限制本文难以详述的3起事件的结局来看，“了犹未了”的事件本身往往会不了了之，虽然也可能会得到政府和企业方面的有限让步，但是受害民众并没有因此获得完整意义上的环境权。

正如农民负担问题引发的一些“恶性事件”一样，发生在农村地区的大规模群体性环境事件也常常会引起高层政府基于政治稳定的“高度重视”⁽¹⁸⁾，但领导人的批示似乎难以突破“政经一体化”的制度瓶颈，也无法废除基层政府“亲商”弃民的行政纲领，导致污染和冲突加剧的动力机制仍然会继续作动。因此也就难以期盼环境暴动对于社会稳定的再造功能。或许，在今后相当长的时期内，中国将会有更多的乡村陷入这种污染与暴动的“低水平的重复”。

在做出这种方向性的提示之后，我们来进一步分析农村环境恶化和冲突加剧之于“三农问题”乃至中国社会整体的深层含义。

进入新世纪以来，中央政府出台了一系列具有实质内涵的惠农政策，如减免和取消农业税，在农村地区逐渐取消义务教育阶段杂费的征收，以及加大对农村基础设施建设的投入等等，使得农村社会围绕税费征收问题而引起的官民冲突明显减少，学术界和公众视野里的“三农问题”表面上也出现了缓和。但正如本文的考察所揭示的那样，由于中国式的工业化道路所带来的环境污染向农村的迅速转移，农村生态环境在急剧恶化，“环境问题”开始与“三农问题”紧密地交织在一起并成为其中的重要内涵，而“三农问题”也就因此迎来了愈加复杂严峻的新阶段。

从农民生存的角度而言，如果说20世纪80年代以前的农民是为了粮食和土地而抗争，那么，在经过艰难的制度变革取得了“温饱”之后，进入1990年代，在土地之外，越来越多的小农开始被迫为水和空气而抗争。如果说与粮食和土地相比水和空气的不可或缺性又更甚一筹，那么这也就意味着，处于下风口和河流下游的中国农民的生存风险的确是加大了，这种风险在局部区域已经演化成每日每时的现实威胁。而正如浙江的3起事件发生之后江苏、安徽、江西的一些基层政府纷纷派人前往当地“招商引资”所预示的那样，这种难以防范的现实威胁正在向着更广泛的区域扩散。21世纪以来，围绕污染与侵害问题而引发的抗争的频率、规模和烈度都在明显上升的迹象说明，剧烈的环境冲突已经开始取代“税费冲突”，而与围绕土地的争夺战一道，成为长期锁定中国农村社会的困局。这可以看作“后税赋”时代中国“三农问题”的一个重要特征。

基于这样一种事实，我们从往往被抽象化了的中国的“环境问题”中可以梳理出下述三个层面的

¹⁷ 笔者认为，止于底层的环境暴动未能留下超越性的变革主张，也未能唤起广泛的危机意识和社会动员。这种孤立分散的环境冲突演变为持久的具有广泛影响力的环境运动有待知识分子的深度参加——当然不是充分条件。但从现实来看，污染受害者所承受的“发展的代价”很难为知识精英们所共有。出于自身安全的考虑，他们尚普遍沉溺于消费主义的盛宴，缺少与民众一道抵制污染的意识、勇气和动力。而这一点恰恰与政治精英和经济精英的踊跃结盟形成强烈反差。

¹⁸ 据国家环保总局的一位官员在2005年11月于上海召开的某个国际学术研讨会上披露的信息，在2005年的前9个月，位居“党和国家领导人”序列的高层领导者对于大规模群体性环境事件和环境事故的批示多达192件。

实质内涵。

第一，如果说中国社会整体上已经确凿无疑地进入了德国社会学家乌尔里希·贝克所说的高风险的“风险社会”，（乌尔里希·贝克，2004）那么有关环境污染的风险也同其他风险——比如“矿难”、“工资拖欠”，乃至“劣质奶粉”——一样，并非均等地分配或扩散，而是更多地落到了农民头上。如此，我们在当今中国诸多严重的不平等状况中又可以看到一种新的和更加致命的不平等，也即农民在免于污染侵害和受害后得到相应补偿的环境权面前的不平等。这种不平等并不是由于作为受害者的小农本身的“低素质”所导致，而是由将增长奉为最高信仰、将权力垄断视为至上理想的制度所强加。这样，制度的改变也就再一次具备了人道的意义。

第二，中国的农民和农村社会所面临的环境污染的风险，在许多地区已不再只是可以用“概率”来衡量的未来可能性，而是成为一种每日每时都要面对的现实侵害，这不仅大大降低了其“发展”的可能性，而且威胁到了农民的生存，正在系统地颠覆着村落社会并使其本身的存续成为问题。（张玉林，2003，2006）可以推想，在农村医疗保障体系远没有建立起来的情况下，中央政府的惠农政策将会被转移而来的毒气和污水所吞噬。考虑到这种转移主要来自工业和城市，它对于中央政府近期提出的“工业反哺农业”、“城市支持农村”的战略性转换构成了莫大的反讽和冲击。在面对“新农村”建设这一系统工程时，防止污染的转移和加强环境的治理，的确更应该成为高度关注的紧迫问题。

第三，农民环境权的严重侵害和现实的生存危机意味着，不只是农村，中国社会整体也迎来了其历代王朝都未曾遇到的重大挑战：由于空气和水的污染而导致数量可观的“环境难民”，那些无法制止污染同时又没有能力迁居的社会底层，将有可能成为进一步侵蚀社会安定的不安定分子。这种状况也说明，中国环境恶化的严重性并非单纯停留在达到“支撑经济发展的极限”的层次，而是远远超越了经济范畴而凸现了社会层面的临界状态。确切地说，这样一种当今世界上其他任何一个大国（包括中国的政治家和学者们引以为戒的“拉美国家”）均未遭逢的现实的生态环境危机，在越来越多的局部已经演变为当地的政治和社会危机。当政治和社会稳定的环境基础（诺曼·迈尔斯，2001）逐渐崩溃，不能不令人警惕中国社会整体的易爆性。

这同时也意味着，要从根本上消除这种危险状况，必须使高层政府的意志能够突破“正经一体化”开发机制的铜墙铁壁，从而改变作为地方官员行为的“污染保护”与作为国家意志的“环境保护”之间的深刻对立。当然，从近期的一些动向可以看出，中央政府确实已经意识到仅靠政府的单方面努力难以实现环境治理的预期，从而开始鼓励公众参与环境影响评价¹⁹，但这恐怕只是一个微不足道的开端，更重要的保证以民众为主体的参与及其对官员的有效制衡，有必要迅速纳入重大议事日程。

参考文献

陈桂棣、春桃：《中国农民调查》，人民出版社，2002年。

飯島伸子、船橋晴俊編著：『新潟水俣病問題——加害と被害の社会学』、東進堂、2006年。

Jean Oi, Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China, *World Politics*, Vol. 45, (1), 1992.

JunJing, Environmental protests in rural China, in Elizabeth Perry and Mark Selden edited, *Society: Change, Conflict and Resistance*, London: Routledge/Curzon, 2004.

¹⁹ 中国国家环保总局 (<http://www.sepa.gov.cn>)：《环评公众参与暂行办法》（2006. 2. 22）。关于环境治理中的“公众参与”问题，郎友兴（2005）有初步探讨，但笔者认为他所着重论述的“商议性民主”以及国家环保局所鼓励的“公众参与”的真正实现都需要一个更重要的前提条件，即中国政治体制本身更大程度的民主化，否则将无从谈起。

- 郎友兴：“商议性民主与公众参与环境治理：以浙江农民抗议环境污染事件为例”，“转型社会中的公共政策与治理”国际学术研讨会论文，2005年11月19-20日，广州。
- 刘为民：“法团主义与中国政治转型的新视角”，《理论与改革》2005年第4期。
- 陆新元：“我国环境监察执法工作进展、挑战与对策”，国家环境保护总局网站（http://www.zhb.gov.cn/info/jzxx/200509/t20050919_70118.htm）。
- “改革创新 破解难题 环境执法工作必须适应历史性转变”，《中国环境报》2006年7月10日。
- 诺曼·迈尔斯著，王正平、金辉译：《最终的安全：政治稳定的环境基础》，上海译文出版社，2001年。
- 丘海雄，徐建牛：“市场转型过程中地方政府角色研究评述”，《社会学研究》2004年第4期。
- 荣敬本、崔之元等著：《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》，中央编译出版社，1998年。
- 王灿发、许可祝：“中国环境纠纷的处理与公众监督环境执法”，《环境保护》2002年第5期。
- 乌尔里希·贝克著，何博闻译：《风险社会》，译林出版社，2004年。
- 肖唐镖：“二十余年来大陆农村的政治稳定状况”，《二十一世纪》2003年4月号。
- 徐贲：“‘密友资本主义’背景下的社会冲突：当今中国的贫困和暴力”，《当代中国研究》2004年夏季号。
- 阎世辉，“建设资源节约和环境友好型社会”，汝信等主编：《2006年：中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2006年。
- 杨善华、苏红：“从‘代理型政权经营者’到‘谋利型政权经营者’”，《社会学研究》2002年第1期。
- 于建嵘：“农民有组织抗争及其政治风险”，《战略与管理》2003年第3期。
- 赵阳、周飞舟：“农民负担和财税体制：从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因”，《香港社会科学学报》2000年秋季卷，总第17期。
- 张静：《法团主义》，中国社会科学出版社，1998年。
- 张军：“乡镇财政制度缺陷与农民负担”，《中国农村观察》2002年第4期。
- 张晓冰：“分税制使粮食主产区经济雪上加霜”，中国农村研究网 <http://www.ccrs.org.cn2003.5.4>。
- 张玉林：“环境信访展示的环境污染与纠纷”，《调研世界》2001年第12期。
- “环境污染背景下的‘三农问题’”，《战略与管理》2003年第3期。
- 「中国農村の社会変動と環境被害」，『環境と公害』（日）VOL. 36, NO. 1，summer2006.