

政经一体化开发机制与中国农村的环境冲突

——以浙江的三起“群体性事件”为中心——

张玉林

〈南京大学〉

提 要

随着各地工业化步伐的加快，中国农村因环境污染引发的社会冲突迅速增加。这与其独特的政经一体化增长推进机制有着重要关系：在以经济增长为主要任期考核指标的压力型行政体制下，GDP和税收/财源的增长成为地方官员的优先选择，从而导致他们容易采取重增长、轻环保的污染保护主义行为，并与追求利润的企业家结成利益同盟，引发污染向农村地区的低成本转移，而受害农民也难以获得应有的补偿，围绕污染而产生的纠纷也就容易升级为群体性的暴力。

关键词 政经一体化、污染保护、环境冲突

一、污染加剧背景下的环境冲突

在中国的环境形势处于“局部好转，总体恶化”的大背景下，有关环境问题的信访多年来在全国范围内成为一个热点问题。国家环保总局公布的数据表明，环境信访数量自20世纪90年代以来迅速增加，“八五”期间（1991-1995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年达到了36.7万多封，超过上述5年的总和，为1995年的6倍；到2004年，环境来信数量更进一步增加到近60万封，为“八五”期间的2倍多和1995年的10倍。而环境上访数量也从1995年的5万余批增加到2001以后的每年8-9万批。（参照表1）

表1 全国环境信访与行政处罚的变动状况

年度	环境信访件数		行政处罚与诉讼		
	来信封	来访批次	行政处罚案件数	行政诉讼结案数	行政赔偿案件数
1991-95	28.3万封	—	—	—	—
1995	58678	50972	—	—	—
1996	67268	47714	—	—	—
1997	106210	29677	29523	90	44
1998	147630	40151	39754	621	47
1999	230346	38246	53101	427	71
2000	247741	62059	55209	580	56
2001	367402	80329	71089	696	48
2002	435020	90746	100103	993	62
2003	525988	85028	92818	579	17
2004	595852	86414	80079	616	18

资料来源：中国国家环保总局，1991-2004年各年度《全国环境统计公报》。

与环境信访的急剧增加并行的是环境纠纷的凸现。《中国环境报》2005年1月17日的报道显示,2001-2003年全国发生污染纠纷分别为5.6万、7.1万和6.2万起。在此起彼伏的环境纠纷中,不乏一些发生在农村的环境冲突事件,而这方面浙江农村的状况尤为典型。据国内外媒体的报道,在2005年春夏两季的4个月之内,在浙江省的中部和西北部便连续发生了3起由环境污染引发的大规模“群体性事件”。本文即利用一些公开的报道资料¹⁾,通过对事件发生背景和演变过程的描述分析,来考察农村环境冲突的动力机制及其之于中国农村和中国社会的深层含义。

二、事件概要及其背景

发生在浙江的三起事件分别为东阳市画水镇的“4.10事件”、新昌—嵊州交界处的“7.15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,冲突造成30多人受伤,69辆汽车被毁,学校为此停课。画水这个拥有5.3万人口的小镇也随着多家媒体的报道而迅速为国内外所知。

7月上旬和中旬,在比邻东阳的新昌和嵊州的交界地带,围绕当地京新药业股份有限公司原料厂的污染损害问题,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,将原本答应停产的京新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,并与保安及警察发生冲突,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,化解了危机。

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26日,由于附近村庄的200名儿童铅中毒被认为系天能公司的污染所致,当地的600多村民也曾闯入该厂,反锁数百名员工,要求工厂停产或搬迁,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时平息。

根据对事件相关报道资料的详细分析,可以发现三起大规模冲突都是在污染发生严重后果,而当地村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:村中拥有众多精细木雕的古屋,大街小巷铺有鹅卵石,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,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”这种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亩的园区靠近王坎头等多个村庄和两所学校，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1斤2角钱的青菜涨到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，三百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年为2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4类，1998年为5类，1999年以后则是劣5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，地产的稻米无人敢吃，田螺、青蛙，甚至连生命力极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。作为污染的明显后果，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也以来自新昌、嵊州两地的为多。

长兴县污染状况的恶化始于蓄电池行业急速扩张的2003年。在那些紧靠工厂的村庄，村民养的蚕大量死亡，蚕丝产量几乎下降了一半；在林城镇，大量污水导致河里的鱼变成“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“奇形怪状”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。也是在当年，蓄电池厂的许多工人出现了严重的铅中毒后果：头昏、恶心、呕吐，要么突流冷汗、腹痛。翌年5月，林城镇的多个村庄发现有500名左右的儿童铅中毒，而天能公司所在的煤山镇的多个村庄，也出现了前述大量的儿童中毒事件。

三、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，《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”连续三年居西藏和海南之后而名列全国过第三。

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象征的那样，浙江的高速经济增长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。且不说偶见于国内媒体的萧山、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”，²⁾ 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、湖库的169个水质监测点中，有47.9%的监测面水质达不到地表水3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”已经成为难以想象的事实。嘉兴水利局的统计数据显示，1990年代初，境内二、三类水尚占50%，而到2000年，境内已无三类水，四类水体占69.5%，五类及劣五类水体占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”³⁾。与此同时，浙江全省的酸雨降水频率平均高达89.5%，比2003年上升了4.9个百分点，也即到了“十雨九酸”的地步。⁴⁾另一方面，《2004年浙江省海洋环境公报》显示，该省重点入海排污口污水超标排放严重，近岸海域基本无一类海水，中度污染和严重污染海域面积占到64%，浙江的近海污染程度由此在当年达到全国第二。这种污染自然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⁵⁾……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⁶⁾。

当然，与上述事件发生后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很清醒的认识，并在21世纪以来提出了许多战略性的治理目标和措施。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”的口号；2003年1月，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”计划，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，成为继海南、吉林、黑龙江、福建之后的第五个；而在7月11日由省委省政府举行的“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。”2004年11月，浙江省政府又决定用三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。⁷⁾

值得一提的是，甚至在污染不断引发冲突的长兴，2004年6月也出台了国内第一项县市生态危

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，对社会反映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》中引入了绿色GDP的考核，对生态环境指标的考核占乡镇负责人“政绩总分”120分的10%，这比2003年增加1倍。⁸⁾

但是，这些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。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。这就令人不能不面对一个极为困惑的问题：究竟是什么原因导致了高层政府的意志和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，从而使污染仍在继续和加剧？又是什么原因导致了受害者仍然要面对着污染这种暴力的侵害而得不到安定的生存环境？

四、催生污染和冲突的动力机制：从压力型体制到政经一体化

作为对中国基层政府运行机制研究的结果，有学者多年前提出了“压力型体制”⁹⁾的概念。也即在权力授权主要来自上级的前提下，上级同时也会用名目繁多的指标来考核下级，而在“以经济建设为中心”的战略定位中，这些指标又主要以经济总量和增长速度为核心。在这种压力下，基于对自己的政绩、政治前程和利益的考虑，地方政府官员必然更加关注能够更多提供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，也关系到其与邻近地区

或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。

这种体制的压力本来已经够大，但地方政府同时也还面临着一个现实的生存问题，也即在源自农业的剩余提取逐渐不那么重要甚至消失的情况下，政府得以维持和运行的财力支撑，乃至政府工作人员本身的工资和福利状况也就主要来自工商企业所缴纳的税收（撇开个体或群体性的“寻租”或“贪污受贿”不论）。在这种情况下，政府必须着力培育和壮大企业，以扩大税源和财源。我们可以看到，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，我们可以发现，抽象而难以把握的“发展是硬道理”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一种“企业型的政府”或者说“准企业”。也就是说，与其本来的主要职责提供“公共产品”相比，它更加关注经济的增长、扩张和由此滋生的“利润”。而既然演变成了准企业，本来引导地方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，而不是污染及其社会后果。

也正是在这一脉络中，一种必须引起警惕的非常奇怪的现象也就很自然地出现了：在向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，都超过了原先赋予国营企业厂长/经理的礼遇。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”等并不鲜见的隐蔽性因素，单就主要由制度压力和内在利益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

就此形成，它成为推动和操纵中国目前经济增长的主要动力机制。

当然，面对这种双重意义的政经一体化，我们不应该忽略所辖区域民众的制约作用。从原则和理念上来看，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，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。

问题在于，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”，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，而环境和民众的抽象的环境权以及具体的健康生命安全，都退居其次。从结果上看，环境保护这一基本国策在具体的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。

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四分之一。而新昌在1990年代初仍属浙江的“贫困县”，到2001则挤进全国“百强县”，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三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安排下进入竹溪工业园。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，在发现违法排污或造成污染之后，处罚力度严重不足。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，却可以在“试生产”的名义下长期生产；而7家通过环保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12家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。”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”，结果行政处罚一直没执行，而天力公司的环保设施半年后也没有上马，导致污染状况继续恶化。

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，但一直得不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”的是东阳画水镇几个村庄的一些农民，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”去寻求解决的途径。而这种方式在缺少理性的组织（这极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，甚至产生一种绝望情绪：

——“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。”

当这种极端的感觉和认识一旦出现，激烈的暴力释放也就成为难以控制的必然结果。这种冲突过程的演变趋向令人想到中国历史上一些农民起义时的情景。

五、冲突加剧的深层含义：“三农问题”的复杂化与社会危机

根据高层环保官员的判断，中国的环境容量已经达到了“支撑经济发展的极限”¹⁰⁾。而我们从近年来较多爆发于农村地带的的环境冲突事件中可以真切地体会到，环境污染的严重性并非单纯停留在对

于经济增长或“发展”的限制，而是进一步凸现了政治乃至社会层面的极限。尽管中央政府在新世纪以来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、实行农村义务教育免费，以及加大对农村基础设施建设的投入等，使得学术界和公众视野里的“三农问题”表面上出现了缓和，但必须看到，由于中国式的工业化道路所带来的污染向农村的大规模转移，“三农问题”实际上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，他们开始越来越多地被迫为水和空气而抗争。而在21世纪以来，这种抗争的频率和规模都在明显上升。

从生物学的角度而言，与粮食和土地的不可或缺性相比，水和空气的不可或缺性似乎又更甚一筹。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变成无边无际的现实威胁。而正如浙江的三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。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，我们可以看出，中国目前往往被抽象化了的“环境问题”实际上具有三个层面的实际内涵，它需要引起执政者和全社会的高度关注。

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”¹¹⁾，那么有关环境污染的风险也同其他风险——比如“矿难”、“失业”、“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，我们在诸多严重的不平等状况中又可以看到一种新的和更加严峻的权力的不平等，也即在免于污染侵害和侵害后得到相应补偿的环境权面前的不平等。而正如前文分析所见的那样，这种不平等并不是由于受害

者或更多承受环境风险的群体本身的“自致性因素”所导致，而是由制度的缺陷所强加。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，不仅大大降低了其“发展”的可能性，而且在局部地区已经严重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。¹²⁾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，它对于北京高层近期提出的“工业反哺农业”、“城市支持农村”政策实在是一种莫大的反讽和冲击。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长期挑战：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，将被迫成为严重影响社会安定的“不安定分子”。同时，中国政府也面临着当今世界上任何一个大国（包括中国的政治家和学者们引以为戒的“拉美国”）所未面临的现实的“生态环境危机”，它在越来越多的局部已经演变为当地的政治和社会危机——以一种极端的形式控诉着当地政府的信誉缺失和不负责任、撕裂着社会的稳定。当政治和社会稳定的环境基础¹³⁾逐渐失去，不能不令人担忧中国社会整体的易爆性。

但这同时也提醒我们，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坚固的自上而下的压力型体制和“正经一体化”开发机制的障碍，从而弥补国家的战略目标与基层的环境治理实践之间存在的巨大断裂。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，从而开始鼓励公众的参与¹⁴⁾，但这恐怕只是一个开端，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。

注释

- 1) 除另有说明，相关事件过程及背景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);《中国经济时报》2005.6.8;《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。
- 2) 详情参照《周末报》2005.4.27的相关报道。
- 3) 《钱江晚报》2005.1.11;《新京报》2005.3.18。
- 4) 《钱江晚报》2005.1.11。
- 5) 《都市快报》2005.3.29。
- 6) 《解放日报》2005.8.1。
- 7) 《浙江日报》2005.9.5;“全面启动生态省建设、努力打造‘绿色浙江’——习近平在全省生态省建设动员大会上的讲话”,浙江省环保局网站(<http://www.zjepb.gov.cn/column.asp?id=86>, 2003.7.11);《人民日报》2004.11.13。
- 8) 《中国青年报》2004.6.10。
- 9) 关于“压力型体制”的详细分析,参见荣敬本、崔之元等,1998,28-29页。
- 10) 见《中国新闻周刊》214期(2005.1.24)的相关报道:“潘岳:环保已经到了最紧要关头”。
- 11) 乌尔里希·贝克,2004。

- 12) 关于该问题的初步考察和论述,可参照张玉林,2003。
- 13) 诺曼·迈尔斯,2001。
- 14) 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”的真正实现都存在一个更重要的前提条件,即中国政治体制本身更大程度上的民主化,否则将无从谈起。

主要参考文献

1. 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。
2. 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。
3. 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。
4. 乌尔里希·贝克著,何博闻译:《风险社会》,译林出版社,2004年。
5. 张玉林:《环境污染背景下的“三农问题”》,《战略与管理》2003年第3期。
6. 中国国家环保总局网站(<http://www.sepa.gov.cn>),1991-2004年各年度《全国环境统计公报》。