

doi: 10.11835/j.issn.1005-2909.2019.02.025

欢迎按以下格式引用:陈永进,周洪运.我国环境群体性事件产生的原因及应对策略——基于利益主体博弈视角[J].高等建筑教育,2019,28(2):153-159.

我国环境群体性事件产生的原因及应对策略

——基于利益主体博弈视角

陈永进,周洪运

(重庆大学 公共管理学院,重庆 400044)

摘要:近年来,在经济社会全面转型的背景下,社会利益格局的调整导致环境群体性事件频发。环境群体性事件在整个发酵的过程中,不仅消耗大量社会公共资源,付出高昂的政治成本,还影响社会秩序,威胁到我国的生态安全。文章就环境群体性事件涉及的各利益相关主体进行深入的博弈,分析环境群体性事件的诱因,包括地方政府失职、企业失信、公民利益受损和新媒体推动。在新时代背景下,通过实行最严格生态环境保护制度、增强新闻舆论传播力和引导力、建设全民社会心理服务体系是缓解环境群体性事件频发的重要策略。

关键词:环境群体性事件;原因;应对方式

中图分类号:D669

文献标志码:A

文章编号:1005-2909(2019)02-0153-07

近年来,环境群体性事件的高发,引起了国内外媒体的强烈关注。环境群体性事件是指环境利益直接或间接相关者在环境利益争夺中通过无法定依据的大规模聚集,来表达自身的利益诉求,或宣泄心中的私愤和对社会、政府的不满,争取利益诉求获得成功。根据《2016年中国社会群体性事件分析报告》显示,经过2015年国家在环保领域换帅、立法等一系列措施,环保意识进一步在普通民众心中扎根,各地与环保有关的项目亦步入举步维艰的窘境。环境污染问题一直存在,从项目环境评估阶段到项目建设期,再到项目运营期引发的事件屡见不鲜,而今引发大规模的群体性事件无疑是公民民主意识觉醒的表现,公民表达自我意识的手段也愈发激烈^[1]。如何解决环保与经济发展、社会稳定三者之间动态平衡稳定的关系,已成为当前中国经济社会发展的一项亟待解决的难题^[1]。

修回日期:2018-11-03

作者简介:陈永进(1968—),男,重庆大学公共管理学院教授,博士,主要从事心理学研究,(E-mail)yichen@cqu.edu.cn;(通讯作者)周洪运(1991—),女,重庆大学公共管理硕士研究生,主要从事人力资源管理研究,(E-mail)986722391@qq.com。

一、环境群体性事件引发的原因

环境群体性事件的发生既存在宏观方面的因素,如社会环境与社会体制等。当然也存在微观方面的因素,如个人和群众心理等。但究其根本原因,还是环境污染损害了公众的环境权益,公众、企业、政府三方缺乏有效的沟通机制^[2]。随着公民民主权利的觉醒以及新媒体的推波助澜,在沟通机制不健全的情况下,公民选择通过发动群体性散步的方式进行反抗。在预防和处理环境群体性事件的过程中,中央政府、地方政府、企业和公众在环境保护法律法规和环境评估制度的约束下,根据各自利益最大化的目标决定其环境保护行为(图1),进而决定环境群体性事件的处理效果。企业作为环境项目的建设主体,在项目报建和环评过程中处于被动状态,而公众在项目环评各阶段的参与又十分有限,因此可通过中央政府和地方政府间的行为博弈来分析政府监督行为与执行行为的矛盾所在,进一步分析政府、企业和公众三个利益主体在新媒体环境下的行为,深入探究环境群体性事件爆发的原因。

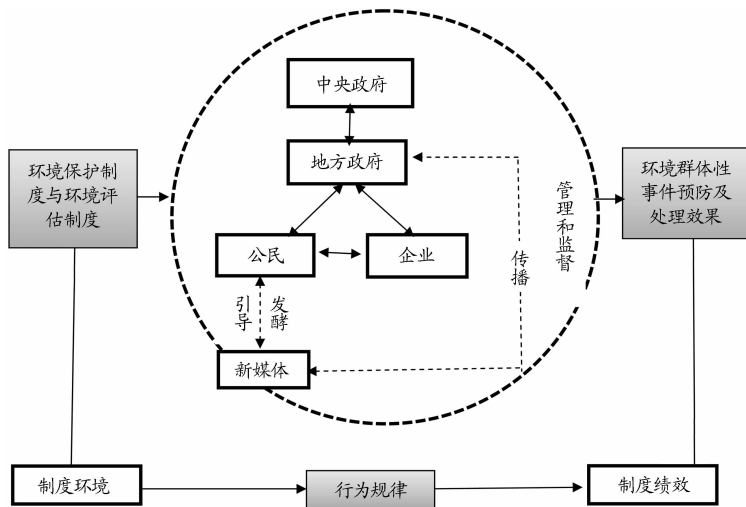


图1 环境保护主体行为互动分析图示

(一) 地方政府失职

政府失职是环境群体性事件爆发的合理原因之一。合理的原因是指根据科学研究或直接经验,被认为对某一问题的出现具有重要影响的原因。假定环境保护制度和项目环境评估制度是外生的,环境群体性事件的产生是各利益相关者在制度约束下谋求自身利益最大化的结果。中央政府力图严格执行中央的制度以保护生态环境,保障公民的生产生活权利,从源头控制或减少环境群体性事件的爆发。地方政府在重大项目环境评估和审核时围绕环境保护、GDP增长和政绩三方面进行利益取舍。因此,中央政府和地方政府在项目收益分成博弈中体现为地方是否严格执行中央政策。假设地方政府面临两种选择:“欺骗”或“执行”中央的政策,而中央政府选择“查处”或“不查处”项目环境违规违法行为,由此建立博弈支付矩阵(图2)。

		中央政府	
		查处	不查处
地方政府	欺骗	$R_1 - G * P, V - C$	$R_0, 0$
	执行	$R_0, V - C$	R_0, V

图2 中央政府和地方政府博弈支付矩阵

假设 1:地方政府的“欺骗”行为在没有被中央政府查处的情况下收益为 R_1 ;在被查处的情况下存在处罚成本 $G * P$ (G 表示处罚标准, P 代表查处发生的概率)。地方政府的“执行”行为可以获得的收益为 R_0 (R_0 小于 R_1)。

假设 2:中央政府对地方政府的“欺骗”行为进行查处,获得的收益为 0;地方政府在中央政府不监督检查的情况下执行政策,中央政府的收益为 V ;在监督检查的情况下执行政策,则中央政府的收益为 $V-C$,假定查处成本为 C 。

地方政府的“欺骗”或“执行”行为在中央政府的“查处”或“不查处”的两种情况下,具体表现为政府的环境监管职能缺位、越位与错位。

1. 政府职能缺位

首先表现为地方环保部门职能缺失。地方政府在为一些企业提供保护伞的同时,利用职权干预环保部门行使应有的环境污染检测职能,导致地方环保部门的环境监管能力缺位。其次,我国环境评估制度不完善。环境影响评价是我国环境保护法律制度中的一项重要制度,但在推行环境影响评价的过程中,存在时间滞后、项目评价质量不高等诸多问题。一是环境影响评价的结果和提出的措施在快速的工程建设进程中得不到落实,为日后环境群体性事件埋下了伏笔。二是环境影响评价严重缺乏公众参与、听证等环节。民众的意见和诉求未能有效地表达,因此对环保部门的评估结果持不认可态度。三是,政府服务意识欠缺。政府应该以服务公众作为管理的首要目标,在环境保护与经济发展的相关决策中,为公众提供表达利益诉求的渠道,为公众建立与企业沟通的机制,这样才能保证各利益相关方参与到公共管理中,并准确表达自己的合理利益诉求,最后做出各方都比较满意的决策。

2. 政府职能越位

首先表现为行政审批便利。政府为了招商引资吸引更多的投资商,将审批权限下放,在行政审批上的简政放权可以给企业提供更大的便利。在此背景之下,当地政府为了追求经济发展,降低重工业、重污染企业相应准入标准。这一行为将促进经济稳定的增长,但也会造成多重标准,降低行政审批的公开透明度。其次,政府税收优惠过多。政府给予企业的税收优惠主要有地区优惠、产业优惠和技术优惠。这类优惠通常针对那些对环境可能有一定程度影响的重金属行业。对此,在其选址过程中,如果当地政府为了招商引资以税收优惠作为砝码,可能会造成市场混乱。政府此类越位行为可能影响到市场秩序和人民大众的基本权利。

3. 政府职能错位

主要体现在理念错位,地方政府为了彰显地方绩效,必然承受巨大的经济发展压力,无暇兼顾环境保护和经济发展。改革开放以来,地方经济发展水平无疑已经成为衡量地方发展实力的关键指标,经济职能已经成为政府职能的一个最重要体现。地方政府出于任期的绩效压力,将 GDP 作为首要的追求目标,特别在粗放型发展理念的驱动下,以牺牲环境为代价的经济发展模式给一些大型污染企业提供了可乘之机。

党的十八届五中全会提出:“创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。”“绿水青山就是金山银山”的观念深入人心,人民对美好生活的追求已经不再单纯停留在“有地方住”的层面,对于居住环境的质量更是投以关切的目光。政府对公民态度的转变缺乏敏锐的洞察力,还停留在单纯追求 GDP 的层面,政府与公众需求这一矛盾成为环境群体性事件出现的深层次原因。

(二) 企业失信

1. 企业与地方政府合谋, 失信于中央政府

企业与地方政府均有各自利益诉求, 他们之间的博弈直接体现为企业是否执行环保标准, 地方政府是选择“欺骗”, 还是“执行”中央政府的既定政策, 也就是企业与地方政府是否会选择合谋使双方利益最大化。

假设 1: 企业与地方政府合谋, R_1 为企业的收益, R_2 为地方政府的收益, M 为地方官员所获租金, C 为中央政府查处合谋行为的成本, P_1 为中央政府对企业的处罚, P_2 为中央政府对地方政府及官员的处罚。

假设 2: 企业与地方政府合谋, 在中央政府对合谋行为不查处的情况下, 企业的收益为 $R_1 - M$, 地方政府的收益为 $R_2 + M$, 中央政府的收益为 0。在中央政府对合谋行为查处成功的情况下, 企业的收益为 $R_1 - M - P_1$, 地方政府的收益为 $R_2 + M - P_2$, 中央政府的收益为 $P_1 + P_2 - C$ 。

假设 3: 企业与地方政府不合谋, 在中央政府不查处的情况下, 企业、地方政府和中央政府的收益均为 0。在中央政府查处的情况下, 企业与地方政府的收益为 0, 而中央政府的收益为 $-C$ 。

		中央政府	
		查处	不查处
企业与地方政府	合谋	$R_1 - M - P_1, R_2 + M - P_2, P_1 + P_2 - C$	$R_1 - M, R_2 + M, 0$
	不合谋	$0, 0, -C$	$0, 0, 0$

图 3 中央政府与政企合谋行为的博弈支付矩阵

从以上博弈分析可以发现, 企业与地方政府选择合谋不仅可以获得便利, 还可逃避治污费用, 就算被查处, 企业所承担的经济处罚远远小于合谋所获得的收益。地方政府通过合谋则可增加财政收入, 提高政府绩效。如果企业严格遵守标准, 主动履行环保职责, 便不会对社会和公众造成严重不利影响。企业为了追求利益的最大化, 通过各种方式拿到许可证, 但在建设或生产过程中不按照环保部门的程序以及标准执行, 背弃了最开始与环保部门的诚信协议。

2. 失信于公众, 逃避负面的外部成本

在制度经济学上, 有一个词语叫产权界定。企业在当地建厂, 侵害了当地民众的产权, 损害了当地民众的利益, 理应给予当地民众一定的补偿。追求利润是企业的核心。要获得最大的利润, 就要使成本最小化。所以, 企业会尽可能从各方面减少成本。企业并不会因为要在当地建设重污染产业, 对民众的生命财产安全造成严重的威胁而给予民众补偿。因此, 项目会遭到各方民众的强烈反对。

技术落后是企业失信的主要原因。我国的社会主义市场经济目前仍处于初级阶段, 还存在很多问题: 其一, 资源的自由流动受限。由于发展的起点不同, 我国经济社会在发展中存在着严重的地区差异, 往往经济发展迅速的地区更容易获得优质资源, 而关系国民经济命脉的关键性行业, 国有企业更是拥有完全的资源优势。其二, 市场竞争机制不健全, 国有企业仍然享有着“免竞争”的光环, 在一些地区实际上处于“寡头”或“垄断”的地位, 通过抬高行业的准入门槛或者恶性的价格竞争等手段将一些小型私人企业排除在门槛之外。这两种情况都将为一些污染型企业提供便利, 他们可以借助资源优势与垄断地位, 以谋求利益最大化为目的, 置负面的外部效应于不顾。其三, 企业责任意识不强。一些存在严重污染嫌疑的项目在当地都是长期存在的大型企业, 积累了大量的矛

盾和冲突,最终变成阻碍企业自身发展壮大的最终阻力。

(三) 公民受害

1. 直接威胁公众生存权益

随着公民受教育程度的不断提高,公民的权利保护意识和民主意识逐渐增强^[3]。新媒体的不断发展,公民权利诉求的途径也越来越多样化,诉求成本不断降低。当道德与法律冲突降低公民信任感时,人们往往会采取一些不理性的行为围堵企业或党政机关。当环境遭受污染,群众的生存受到严重威胁时,民众为维护生存和民主权利更容易通过媒体途径达成共识,从而诱发环境群体性事件^[3]。

2. 公民表达利益诉求的渠道不够畅通

公众是重要的民间环保力量,公众的参与是公民主人翁意识和社会责任感的表现^[4]。他们的参与,不仅可以对政府公权力进行监督,同时给政府公权力造成一定程度的舆论压力,使其在自身利益与社会利益之间做出正确选择。公民参与环境质量评估、环境影响评估以及项目审批是公民表达利益诉求的重要方式,然而很多项目公众在动工之时才知晓,这让公民对政府产生了不信任和权利被剥夺的感觉。另一方面,由于民众对项目的不知情,往往凭感觉认为可能会给当地环境带来负面效应,影响当地居民的生存环境。这种不信任、权利剥夺感和恐惧感交织在一起,让民众进而产生愤懑情绪,并不断感染扩散。面对未知的风险,公众往往会聚集形成合力,这就点燃了环境群体性事件的火苗。

3. 公民焦虑情绪与日俱增

在全面深化改革的过程中,社会贫富差距仍然比较大。一方面,社会资源分配不公,一部分个体或企业的非法致富行为严重破坏了公民内心的公平感,触及民众的心理底线,因而产生仇富、仇官心态,久而久之产生心理焦虑。另一方面,公民的法律意识仍然比较淡薄,公民普遍存在“法不责众”的心态,普遍认为把问题闹大,把关注度提高,利益诉求就更容易得到解决。这一心态在环境问题爆发之初体现尤为明显。民众缺乏法律常识和正确处理纠纷的法律素养,在遇到问题时不知所措,只能随大流把事情闹大,导致环境群体性事件的扩散和蔓延。

(四) 新媒体推动

大众传媒和互联网是当前新闻信息传播的重要方式^[5],新媒体作为催化剂,其报道关乎社会关系稳定大局。报道得当可推动社会关系和谐发展;报道失当则误导公众,易引发和扩大群体性事件。如何平衡地方政府与群众之间各利益主体的关系,是新时期群体性事件报道所面临的严峻挑战^[6]。

自媒体的产生使得网络成为邻避效应及其向环境群体性事件演化及扩大的重要场域。环境群体性事件往往由草根活动者在网络平台宣传邻避设施的危害,引起民众的邻避情节而诱发。但由于当前自媒体由缺乏有效的规范与制约,容易使失真信息得到大范围传播,更容易引发环境群体性事件。

二、新时代背景下环境群体性事件应对方式

环境群体性事件是特定时代背景下的产物,全面深化改革需要抓住人民最关心、最直接、最现实的利益问题,尽可能减少由此产生的社会矛盾,治理环境群体性事件是实现社会高效运行、治理

现代化的新时代需要。

(一) 实行最严格生态环境保护制度

习近平总书记指出：“只有实行最严格的制度、最严密的法治才能为生态文明建设提供可靠保障。”环境群体性事件的爆发，在一定程度上与我国的生态环境保护体制不完善、机制不健全、法治不完备有关。因此，从政府的角度讲，建立完善的环境评估制度、责任追究制度和生态环境管理制度尤为重要。政府应高度重视生态政绩考核制度，提高生态政绩考核结果运用效率和效果，将资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设要求的指标纳入到社会经济发展考核之中。

(二) 增强新闻舆论传播力和引导力

习近平总书记强调，“做好党的新闻舆论工作，事关贯彻落实党的理论和路线方针政策，事关顺利推进党和国家各项事业，事关全党全国各族人民凝聚力和向心力。”在环境群体性事件爆发之前，政府可利用现代科学技术力量，通过对新闻媒体发布的各种社会新闻信息进行因子提取，判断群体性事件爆发的可能性并及时做好预警措施；拓宽公民表达利益诉求的渠道，如官方微博、微信等，实现公民利益诉求的有效表达。在环境群体性事件爆发之时，政府要在解释事件或表明立场上抢占舆论先机并全面公开信息，包括事件爆发的背景以及政府采取的措施等，阻断舆论散发的时机；策划和设计信息发布的手段和规模，引导公众将注意力转移到有利于事件解决的方向和轨道上来，强化主流言论，引导公众科学分析和理性思考。环境群体性事件后期，新闻媒体通过发布真凭实据的报道，安抚公众情绪，稳定社会秩序。

(三) 建设全民社会心理服务体系

习近平总书记在党的十九大报告中强调，“加强社会心理服务体系建设和培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”，将社会心理问题由个体微观转向社会宏观。社会心理包括个体心理和群体心理，社会心理服务体系建设是运用心理学策略解决社会宏观存在的心理建设问题，最终实现社会有效治理。

在环境群体性事件中，存在组织发起者、附和追随者和参与围观者三类人群。在这三类人群中，政府应重点关注组织发起者和附和追随者，他们是直接或间接的利益相关者，对环境群体性事件的爆发起着实质性的作用。这部分人的社会心理是想通过组织群体性事件，引起更高层级政府或其他利益单位的关注并获得高位施压，以达到宣泄极端情绪、自我表现、谋求自身最大利益的目的。从社会心理层面上看，大部分参与者不能理性分析和科学对待公共事件，总是希望通过互联网等渠道，以粗暴、激愤的态度去渲染负能量，这不仅无助于问题的解决，反而会加剧矛盾冲突。

针对环境群体性事件的社会心理服务体系建设包括事件前期预警、中期处理、末期总结三个阶段。为此，可以收集整理社会心理信息，对社会心理问题进行干预，对社会心理所产生的行为后果进行评价总结。社会心理信息收集必须坚持问题导向，全面协调，底线思维，调查研究，利用大数据收集个体和群体心理信息，并将所收集的社会心理信息以一定标准进行分类加工处理，建成持续反映社会情绪和心态、为社会心理建设提供支撑的现代数据库，为政府预判、采取相应政策措施提供依据，提前预警。社会心理问题干预必须坚定中国特色社会主义制度自信、文化自信，通过运用科学的体制机制引导社会心理朝着健康的方向发展，实现“自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”的目标。社会心理后果评价应将社会心理与其行为后果，联系起来，分析总结社会心理带来的不同行为后果并总结经验。

三、结语

环境群体性事件的发生是公民民主意识觉醒的表现,通过对环境群体性事件相关主体的利益博弈分析,笔者认为,导致环境群体性事件发生的原因包括地方政府失职、企业失信、公民受害和新媒体推动等四个方面。抓住人民最关心的利益问题是实现有效治理环境群体性事件的关键,因此,实行最严格生态环境保护制度,建立完善的环境评估制度、责任追究制度和生态环境管理制度尤为重要。提高新闻舆论传播力、引导力、影响力,增加公民利益诉求的有效表达方式,引导公众科学分析和理性思考是控制舆情的重要手段。建设心理服务体系,运用心理学策略,解决心理建设问题,是实现社会有效治理的新途径。

参考文献:

- [1]张明军,刘晓亮.2016年中国社会群体性事件分析报告[J].中国社会公共安全研究报告,2017(1):3-18.
- [2]徐惠娟,王学华.环境群体性事件的成因分析——基于对十起典型环境群体性事件的研究[J].环境与可持续发展,2013(6):93-96.
- [3]王志鹏.我国环境群体性事件的成因及预防对策[D].东北:东北大学,2014.
- [4]段立彬.我国环境群体性事件的特点、成因与应对[D].上海复旦大学,2014.
- [5]彭小兵,朱沁怡.邻避效应向环境群体性事件转化的机理研究——以四川什邡事件为例[J].上海行政学院学报,2014(6):78-89.
- [6]梅永存,沈汝发.群体性事件报道的原则与均衡体现.中国记者,2009(12):14-16.
- [7]任保平,段雨晨.我国雾霾治理中的合作机制[J].求索,2015(12):4-9.

The causes and countermeasures of environmental group events in China: Based on the game of interest subject

CHEN Yongjin, ZHOU Hongyun

(School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: In recent years, under the background of comprehensive economic and social transformation, the adjustment of social interest pattern has led to frequent environmental group events. In the whole process of fermentation, environmental group events not only consume a lot of social public resources, pay high political costs, but also affect social order and threaten the ecological security of our country. This paper makes an in-depth game on the various stakeholders involved in environmental group events, and analyzes the causes of environmental group events, including local government negligence, corporate breach of trust, damage to citizens' interests and new media promotion. Under the background of the new era, it is an important strategy to alleviate the frequent occurrence of environmental group events by implementing the strictest ecological environmental protection system, enhancing the communication power and guiding power of news public opinion, and building the social psychological service system for the whole people.

Key words: environmental group events; causes; coping style