

环境维权的合法性困境及其超越

——以厦门PX事件为例

张虎彪

(河海大学 社会学系, 江苏 南京 210098)

[摘要] 中国公众的环境维权虽然取得了一些进展,但仍面临着合法性等诸多困境。本文以厦门PX事件为个案,首先对厦门PX议题的建构过程进行了描述,然后从社会学的角度分析了厦门PX事件是如何超越合法性困境的?本文从三个维度进行了解释:一是与目前中国的环境政治格局中地方政府角色的转型有关;二是科学家、时评作家和媒体在PX事件中所发挥的作用;三是厦门市民在PX事件中所使用的策略。厦门PX事件的合法性困境的超越虽然还不具有制度层面的意义,但仍可窥视出中国政治体制改革的一些新动向。

[关键词] 环境维权; 厦门PX事件; 合法性困境; 超越

[中图分类号] D912.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-3492(2010)09-0115-04 **[收稿日期]** 2010-04-12

[作者简介] 张虎彪,河海大学社会学系讲师,博士。

[基金项目] 中央高校基本科研业务费专项资金资助和河海大学引进人才科研启动经费资助。

一、问题的提出

前中国的社会结构正在不断分化,利益主体趋于多元化。社会结构和利益格局的重新调整也在经济发展和环境保护的关系上有所体现。它在环境问题上表现为公众环境意识的觉醒。在上个世纪九十年代以前,公众对环境问题基本处于“冷漠和无知”状态;在九十年代之后,公众在环境问题上的态度发生了显著的变化。到本世纪初,在中央政府关注民生、实践科学发展观和建设和谐社会的执政理念的鼓舞和推动下,公众开始作为利害关系人和政府协商环境决策(中国环境与发展国际合作委员会专题政策研究课题组,2008)。根据2007年召开的第六次中国信访工作会议公布的数据:2006年中国信访总量较上年下降15.5%,但环境信访和群体事件近几年来却以年均30%的速度上升,成为中国信访的“五个重点”之一。城市居民的自我维权意识及行动不仅指向具体的与行动者有关的群体性利益问题(如拆迁居民和利益受损业主的维权),而且开始迅速扩展到环境污染和整治在内的一般性问题。发生于2007年厦门PX事件就是中国环境维权运动的一个标志性事件。

一项投资108亿元、能给厦门带来800亿元以上GDP的“手续完备、程序合法”的化工项目——PX(又称对二甲苯,化工原料项目),因为其厂拟设址距厦门市中心和鼓浪屿只有7公里,在科学家、政协委员、媒体和广大市民的推动下,最终决定迁址。

西方的集体行动和社会运动都是制度外的或对抗性的政治行动,但在中国,制度外的或对抗性的政治行动面临严重的合法性困境,严格意义上的集体行动和社会运动因为难以制度化而缺乏存在的空间(应星,2007)。例如,虽然中国宪法规定了公民有游行示威的自由,但相关法律对此作了很严格的规定。由于缺乏这种制度性的空间,很多群体利益表

达行动就只能在合法性的边缘徘徊,或者说遭遇着合法性的困境。因此,与西方社会运动不同的是,中国群体利益表达行动的困境不在资源动员上,而在合法性上,并以“合法性困境”来回应西方社会运动范式中的“资源动员困境”(应星,2007)。

厦门PX事件从制度外的或对抗性的政治行动演变为公众与政府的良性互动,最终促使政府态度发生转变乃至公共治理模式的转型。这种演变中的关键在于如何超越合法性困境。至此,本文的问题就提出来了,在目前中国的政治环境中,为何出现了西方意义上的环境维权运动——厦门PX运动?具体来说,在厦门PX事件中,市民采取的方式如何从非理性向理性转变?政府的回应是如何从被动走向主动?科学家、时评知识分子和媒体在PX事件中充当着什么角色?

在厦门PX事件发生后,已有学者以此为专门展开了研究。根据笔者对全文数据库的检索发现,相关的研究主要涉及以下几个方面:1. PX事件中公民的权利方面的研究,知情权、表达权等的缺失;2. PX事件中政府公共政策转型方面的研究;3. 传媒在厦门PX事件中的作用的研究。从上面看来,这些研究都从某一个角度对此进行了阐释。笔者认为,不仅要要把PX事件放到中国当前的环境政治格局来理解,而且更要从机制分析的角度尤其PX事件中政府、公众、科学家、时评作家和媒体的互动中才能更深入理解它为何会发生以及其在中国环保维权运动史上的地位。

二、厦门PX议题的建构过程

社会学家认为,社会问题的构成不仅要有客观的社会事实存在,而且相关的主体要对这个事实有主观的意识。如果一个社会事实确实存在,但人们并没有在主观上认为它是一个问题,并希望采取相互一致的行动去解决这一问题,它就不是一个确定的社会问题(Mauss 1975, Specter & Katsuse

1987)。某一社会问题的产生尽管有其客观的事实基础,但它的浮现则是一个主观的建构过程。环境问题的建构主义者汉尼尔根(2009)认为:环境问题必须经由个人或组织的“建构”,被认为是令人担心且必须采取行动加以应付的情况,这才构成问题。而且尤其强调科学家和媒体在环境问题建构中的作用。

(一)政协委员难挡厦门百亿化工项目

中国政协章程和《中共中央关于加强人民政协工作的意见》等规定了政协委员有对国家机关及其工作人员的工作通过建议和批评进行监督的权利。但这些规定还没有转化为国家意志并以法律的形式对政协委员的权利进一步的明确和保护。因此,政协委员的监督作用有时很难发挥出来。

首先对厦门PX项目引起关注的一些学者,如全国政协委员赵玉芬院士,厦门大学袁东星教授等从专家的角度对这个项目的选址问题提出了质疑。他们先后与政府展开了协商并向全国政协会议提交了议案。

在正式提交议案前,专家和地方政府官员的对话已经有几个回合。2006年底,赵玉芬等院士先后给厦门市和福建省主要领导写信建议将PX项目迁出厦门,在福建范围内重新选址。2007年1月,专家们和政府官员举行了一场面对面的会谈。专家们并非反对PX项目本身,而是觉得选址不太合适。专家的意见没被厦门市政府接受。

赵玉芬院士在向地方政府反映无果的情况下,想通过全国政协来走“自上而下”的监督来阻止厦门PX项目选址,但由于政协的权利受到一定的局限,最终未能如意。2007年3月,赵玉芬联盟105名全国政协委员提交“关于厦门海沧PX项目迁址建议的提案”,这曾成为当年全国政协头号提案。这105位委员大都是中国各大院校的专家学者和校长,其中仅科技界的院士就二十几位。对于政协委员的提案,国家环保局环评司的领导表示了认同和理解,但项目是国家发改委批准的,国家环保总局在项目“迁址”问题上根本没有权力,唯一能做的是不再审批新的项目。国家发改委工业司有关领导也对提案进行了回复,没有迁址的愿望。

即使就在宣布缓建的前两天,《厦门晚报》刊登了市环保局负责人就“海沧PX项目”答记者问的万字长文《海沧PX项目已按国家法定程序批准在建》,这被舆论界视为强势推进的信号。5月29日厦门市政府在要求各部门做好近阶段的安定团结工作时,还要求保证项目顺利进行。

(二)时评作家吹响了保卫厦门的号角

苏力(2003)将公共知识分子界定为越出其专业领域,经常在公共媒体或论坛上就社会公众关心的热点问题发表自己的分析和评论的知识分子,或是由于在特定时期自己专业的知识予以大众化并且获得一定的社会关注的知识分子。根据上述定义,时评作家连岳仍可归入公共知识分子的角色。

厦门著名时评作家连岳先后在报纸、网页等上面发表《公共空间不会有安全》、《保护不了环境的环境官员》(《南方都市报》2007年3月23日)、《厦门人民这么办》、《全国政协委员算老几》(《南方都市报》2007年3月29日)、《公民拿什么来行使环保的权利》(《南方都市报》2007年4月8日)等文章。连岳的基本观点有:1. 市民由于知情权的缺乏而生活在不安全的公共空间里。2. 政协委员监督权的缺失。他

以厦门PX的提案处境为例,分析了全国政协委员“自上而下”监督权的缺失。这些发表于报刊的文章通过网络转载产生了很大的影响。

(三)新媒体对集体认同感的建构及其动员功能

新媒体被指称为第四媒体的互联网和第五媒体的手机。中国互联网络信息中心(2008)发布《第21次中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2007年12月31日,中国网民总人数达到2.1亿人,半年新增4800万。宽带网民数1.63亿人,手机网民数达到5040万人。目前中国网民仅以500万人之差次于美国,居世界第二,CNNC预计在2008年初中国将成为全球网民规模最大的国家。新媒体不仅改变了信息的传播方式、速度和内容,而且已经并继续改变着中国的政治生态环境。在厦门PX项目事件中,新媒体发挥了非常重要的作用。虽然一些知名媒体如《中国经营报》对厦门PX事件做了一些报道,但厦门地方媒体却保持了沉默。在这种情况下,新媒体在这个过程中发挥了不可替代的作用:如短信广泛传播,网络社区热议PX事件,建构出了一个公共空间。

2007年5月下旬一条手机短信开始在厦门市市民中广泛传播:

台湾陈由豪与翔鹭集团合资已经在海沧动工PX化工项目,这种化学剧毒产品一旦投入生产,意味着在厦门岛放了一颗定时原子弹,厦门人民的生活以后将在白血病和畸形儿中度过,我们要生活,要健康!国际组织规定这类专案要在距离城市100公里以外才能开发,而厦门最远距此项目才16公里,为了我们的子孙后代,行动吧,参加万人游行,时间为六月一日八点起,由所在地向市政府进发,手绑黄丝带!一起来吧,为了厦门的明天!

——转引自:(马天南,2007)

手机短信的快速和大范围传播使市民对PX项目表示了极大的关注。网络也成为了民众表达呼声的场所。在厦门著名的网络社区小鱼社区、厦门大学的公共BBS上,关于PX项目的帖子,经常吸引着数以万计的点击率,“保卫厦门”、“还我蓝天”的字眼屡现网文标题。

(四)市民“散步”表示抗议

由于网络传播使厦门PX项目产生了相当大的影响,最终促使市民上街游行示威。2007年5月30日上午9点,厦门市政府宣布此项目缓建,但是大批市民仍不满其结果。6月1日和2日,上万厦门市民自发到市政府门口聚集,以游行的方式表达了对一个厦门市有史以来最大的化工项目的抗议。但他们有一个共识,决不发生冲突。他们只希望表达自己正当的诉求,能让政府听到市民反对的声音,而不希望诉求变质。这次抗议没有留下垃圾,没有损毁公物,是一次非常文明的和理性的抗议。

随着越来越多的市民对PX的反对,维护好社会稳定成为厦门市政府当前的主要矛盾。因此福建省和厦门市的主要领导在对待民意的问题上改变了认识。福建省的主要领导认为,PX事件虽然是一个好项目,但遭遇到那么多群众反对,所以也应该慎重考虑,应该以科学发展观、民主决策和重视民情、民意的视角来看待这件事。这种认识最终也促成了厦门市政府在PX项目上的态度上某种程度上的转变。

(五)环评报告中的理性参与

由于网络传播和示威游行对PX项目带来的挑战,政府被迫改变在PX项目上的态度,并开始重新组织环评。随着专家的实施环节接近尾声,环评开始进入公众参与环节。

为了保证市民参与的公开和公正性,厦门市政府采取了以下措施:1.取消人大专场,优选安排市民发言。环科院专家最先同意市政府召开人大和政协专场,但后来他们认为人大代表和政协委员相对官方化,于是取消了人大专场。他们就与市民合在一起,而且仅限于市区两级代表。而且人大代表和政协委员的座位刻意安排在市民后面,他们的发言顺序也相应地安排在市民后面。2.摇号的透明性。在征集参会代表的每一个环节都充分考虑透明和公正,如采用报名名单在网上和报纸上分别刊登,在电视台晚上的黄金时间直播座谈会实况,把两个反对意见最强烈的人请去现场,请小朋友参加选取号码等方式。

环评报告公布后,市民积极响应。市民就环评报告中的一些技术环节利用网络论坛和博客空间进行了广泛而热烈地讨论;厦门环保组织绿拾字负责人马天南邀请专家就PX事件中的公众参与问题举行了三场讲座;市民积极和时评作家连岳进行沟通商量应对方案,市民还极力推荐厦门大学教授袁东星和时评作家连岳作为代表参加。在座谈会上,市民代表畅所欲言,现场气氛热烈而又不失理性观察。座谈会一共有普通市民107人,43名市、区两级人大代表和政协委员出席。除此之外,市民也通过其他方式表达自己的意见,如电子邮件、电话、来函等,大部分市民代表、人大代表和政协委员都对PX项目表示了反对。

2007年年底,福建省政府针对厦门PX项目问题召开专项会议,会议决定迁建厦门PX项目。

三、环境维权的合法性困境及其超越的探讨

厦门PX事件之所以成为中国环境维权运动史上的经典案例,其重要性在于厦门市民成功地突破了合法性的困境,迫使厦门市政府在PX项目上的态度发生改变,实现了市民与政府之间的良性互动。厦门市政府虽然对部分厦门市民采取的方式进行了批评,但对专家学者和市民对海沧PX项目的环境质量的愿望表示了认同,并希望通过正常渠道反映。而且后来厦门市政府在环评报告中主动吸收公众参与。

何谓合法性和合法性困境?“合法性”有两层含义:第一层是“法律性”,也叫形式合法性,意指一种行为或者一个事物的存在符合法律的规定;第二层是“正当性”、“合理性”,也叫实质合法性,表征一个行为或者一个事物的存在符合人们的价值准则或人们的期待,而为人们所自愿接受或服从。高丙中教授(2000)更进一步把合法性分为社会合法性、政治合法性、行政合法性和法律合法性等四种。前面两种是实质合法性,后面两种是形式合法性。中国群体利益表达行动的合法性困境主要在于形式合法性的不足。按照这个分析框架,厦门PX事件中的环境维权在前面两种合法性问题上不存在任何困境;而问题在于后两种合法性存在着困境,即厦门市民上街游行既没有任何法律依据,也没有得到厦门市政府的认可。但厦门市政府在PX事件的问题上改变态度乃至实现公共治理模式的转型。这种困境为什么能被超越?从三个维度来解释:一是与目前中国的环境政治格局中地方政府角色的变化有关;二是厦门市民使用的策略;三是科学家、时评作家和新媒体的作用。

首先,与目前中国的环境政治格局中地方政府角色的变化有关。中国独特的政治格局并不只是简单地分为国家、市场和公民社会,而是常常面临着体现国家意志的中央政策、依法维权的公民群体以及特殊利益集团三者之间复杂的博弈关系(朱健刚,2007)。而特殊利益集团往往是和某些地方政府勾结在一起的。和以前相比,这种三角关系的格局也在发生变化。

从国家层面来看,环境保护问题不仅从形式上而且从实质上越来越受到了重视。第一,中央政府加大了对地方政府的约束力度。为了从根本上解决社会经济诸领域内出现的种种社会矛盾,2004年以来中央政府逐步形成了以“科学发展观”为核心的治国新理念,将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系(渠敬东,2009)。从经营到治理的转变,中央政府改变了与地方政府的“共谋现象”,加大了对地方政府的约束力度,如在环境方面的约束从软约束变成硬约束。第二,中央政府对公众参与尤其是环境保护领域的公众参与的支持。从一些国家领导人及其环保部门领导的讲话或文章中可以看出,中央政府已经意识到单靠政府的力量已难以达到环境治理的预期目标,越来越强调公众在现行法律允许的范围内积极地参与环境保护。公众参与环境保护行动也正在向纵深方向发展,如公众开始作为利害关系人和政府协商环境决策。公众参与和维权越来越成为环境保护中的一支重要力量。

在环保实践中,体现国家意志的中央政府与依法维权的公众经常呈现出良性的互动。地方政府就处于中央政府和公众之间的关节点上,一方面要面对来自中央政府的环境与发展战略转型所形成的压力;另一方面要承担公众在环境上的诉求上的不断增加所面临的挑战,在这种双重压力下,地方政府也不得不开始在环保问题上角色的转型。这种态度的转变在厦门PX事件中体现得非常明显。厦门PX事件中民意和厦门市政府的较量可分为三个阶段。在第一阶段,厦门市政府一方面强势推进PX项目;同时也采取一些措施对PX项目的反对声音进行压制。第二阶段,随着市民反对的声音越来越大,为了维护好社会稳定,政府宣布缓建PX项目。第三阶段,政府重新组织环评并召开公众座谈会,最终改变了政府在PX项目上的取向,决定迁址。

第二,科学家、时评作家和媒体(尤其是新媒体)的作用。挪威学者加尔东(Johan Galunq 1965)将社会结构分为三个层次,即决策核心(Decision-making Nuclear DN)、中心(Center)和边缘(Periphery)。按照上述分法,科学家、时评作家和媒体等处于核心和边缘之间的中间层。(1)一个环境问题的主张必须要有科学权威的支持和证实以及更多的科学普及者(汉尼尔根,2009)。科学家赵玉芬院士等使PX项目“事件化”。(2)时评作家在PX事件中充当了公众知识分子的角色。时评作家型公共知识分子的特点是:有在媒体工作的经验,并非某一领域的著名学者、言辞锋利和尖锐、关注社会敏感话题、常为自由人士、社会影响大、容易煽情等。时评作家连岳进一步把PX事件演变为公共事件。(3)厦门PX事件的建构具有典型“媒体(尤其是新媒体)驱动型”的特点。厦门地方媒体受地方政府控制,其作为非常有限,呈现出明显的“国家法团主义色彩”;但新媒体难以控制,在PX事件建构中发挥了较大的动员功能,则呈现出“社会法团主义”色

彩。总之,大众媒介对于厦门PX运动的集体认同感的建构,不仅在很大程度上起到了运动的组织、动员作用,而且使得此次运动获得了超出运动具体目标的意义:建构了崭新的、内涵丰富的环保运动的集体认同感,体现了新社会运动的历史性生产力——改变了人们的文化价值观,实现了“自我的绿化”(孙玮,2007)。

第三,厦门市市民在PX事件中使用的策略。分析厦门PX事件,不仅需要关注政治机会结构等社会背景,而且对于市民所使用的策略和技术尤需关注。厦门市市民使用的策略主要表现在以下几个方面:

1. 话语策略。话语是环境行动者建构合法性和争取权益的重要手段。中国目前的环境运动的话语不是大型的反抗话语和意识形态,而主要指与人民群众生活息息相关的生存权和公民权问题,而且特别强调与中央政府保持一致。厦门市市民在PX事件中打出了“民生、民主、民权、和谐”和“抵制PX项目、保市民健康、护厦门环境”等口号,借用这些话语把市民的环境公民权作为一项基本的人权提出来了。希望地方政府在保护环境、尊重公民的环境权问题上,回到宪法的精神上来,回到中央政府的科学发展观和以人为本的执政理念上来(蔡定剑,2007)。

2. 组织选择策略。社会成员的组织化是社会运动的一个基本的前提条件。从现实来看,无论是中国农村的草根行动者还是城市的中产阶级,都不缺乏组织化的能力。但目前中国的自组织面临着种种政治边界,因此目前的群体利益表达行动经常缺乏组织化的必要的生存空间。它们经常只能采取非正式的组织形式,即使有正式的组织形式,也要注意“去政治性”。厦门市市民的组织选择策略是:通过“扁平化”的社会网络联系在一起,而非严密的正式组织,甚至没有一个明确的组织、机构甚至领导人作为运动的发起者、组织者。

3. 行动策略。厦门市市民遵循理性和非理性相结合的“踩线不越线”的反抗策略。其涵义是指行动者往往并用合法和半合法手段的“问题化”行动策略:即在向政府诉苦的同时运用有节制的群体聚集手段,边缘性地敲响秩序的警铃,有分寸地扰乱日常的生活,以危机秩序的信号来唤醒官员们解决问题的诚意,但这种手段是一把双刃之剑:它既可能很管用,也可能马上带来灭顶之灾(应星、晋军,2001)。这种“踩线不越线”的策略同样可用来解释厦门PX事件中市民上街游行但仍保持极强的理性的行动逻辑。因此,市民采取了上街游行等体制外抗争的方式,但他们又保持了较大的理性,如上街游行没有损毁公物、没有留下垃圾等。这种“踩线不越线”的行动策略没有过多地激化矛盾而又最终促进了问题的解决。

四、结语

“政治机遇结构是解释中国都市地区集体行动之发生的最有力的一个自变量,因为它代表了促进或阻碍社会运动或集体行动的动员努力的几乎所有外部政治环境因素”(刘能,2004)。因此,厦门PX事件中环境维权的合法性困境及其超越都与中国特殊的政治机会结构有关。处于转型时期的政治机会结构既有来自于体制内如中央政府与地方政府之间的断裂所提供的机会,也有来自政府对公众参与的开放所提供的机会。还有,城市也可作为政治机会结构的维度来解释(陈映芳,2006)。厦门作为中国改革开放初期建立的四大特

区之一,与中国内陆地区相比,厦门市党政权力系统相对具有开放性,公民社会发育也相对成熟。这也是为什么这种环境维权的合法性困境能在厦门首先得以成功超越,而不是在其他城市的原因。

虽然厦门PX事件中赢得的合法性更多的是象征性的而不是实质性的,但仍可从中窥视出中国政治体制改革的一些新动向。厦门PX事件的意义在于,通过自下而上的方式推动了地方政府态度的改变乃至治理模式的转型。中国政治体制改革的特点是在坚持社会稳定优先的前提下谨慎地推动民主化进程,尤其要积极推进基层民主政治体制改革(李培林,2007)。而其成功的关键在于是否能建立地方政府与公众之间的良性互动机制。中央政府也应该更多地从制度层面来推动这种机制的建立。

参考文献

- [1] 蔡定剑. 政府尊重环境权,才是尊重人权[J]. 南方都市报, 2007-06-19.
- [2] 蔡定剑编. 公众参与——风险社会的制度建设[M]. 北京: 法律出版社, 2009.
- [3] 陈映芳. 行动力与制度限制: 都市运动中的中产阶级[J]. 社会学研究, 2006(4).
- [4] 高丙中. 社会团体的合法性问题[N]. 中国社会科学, 2000(2).
- [5] 汉尼根. 环境社会学[M]. 洪大用等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [6] 李培林. 东方现代化与中国经验[A]. 苏国勋主编. 社会理论(第3辑)[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [7] 刘能. 怨恨解释、动员结构和理性选择——有关中国都市地区集体行动发生可能性的分析[J]. 开放时代, 2004(4).
- [8] 马天南. 厦门PX事件: 公众参与对环境保护的积极作用[J]. 自然之友通讯, 2007(5).
- [9] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6).
- [10] 苏力. 中国当代公共知识分子的社会建构[J]. 社会学研究, 2003(2).
- [11] 孙玮. “我们是谁”: 大众媒介对于新社会运动的集体认同感建构——厦门PX项目事件大众媒介报道的个案研究[J]. 新闻大学, 2007(3).
- [12] 应星、晋军. 集体上访中的“问题化”过程——西南一个水电站的移民的故事[J]. 清华社会学评论(特辑). 厦门: 鹭江出版社, 2001.
- [13] 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).
- [14] 中国互联网络信息中心(CNNIC). 第21次中国互联网络发展状况统计报告[A]. 2008-01-17.
- [15] 中国环境与发展国际合作委员会专题政策研究课题组. 中国环境与发展的战略转型[N]. 中国环境报, 2008-01-04.
- [16] 朱健刚. 环境政治三方角力下公民的力量[N]. 南方都市报, 2007-11-19.
- [17] Galtung Johan « Foreign Policy Opinion as a Function of Social Position », Peace Research Society(International)1965(2).
- [18] Mauss A. L. Social Problem as Social Movements Philadelphia J. P. Lippencott 1975
- [19] Spector & Kitsuse Constructing Social Problem NY: Aldine de Gruyter 1987

(责任编辑: 刘旭挺)