

# 协商民主视角下农村环境纠纷解决的路径探析 ——以沟通调解为例

顾金土 蔡云晨

(河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 211100)

**摘要:** 污染企业所在地利益主体间的沟通质量差,是影响污染企业与周边居民纠纷解决效果的重要原因。从协商民主视角探讨农村环境纠纷的解决路径,发现沟通调解方式的现实困境有: 困窘的信息编码、低效的沟通渠道以及断裂的客体反馈。为此,要从村民、污染企业和地方政府三方面增强沟通效果。首先,提高村民维权能力和自身素养,要保持内部行动的一致性和凝聚力、增强村维权社会资本、改善农村精英断层局面;其次,督促污染企业承担相应社会责任,要取消行政化地位、改变以钱求和的片面观念、弱化道德优势;最后,摆正地方政府的第三方职能,要主动公开环境污染及赔偿信息、促进村民参与利益决策、理性对待村民维权行为。

**关键词:** 协商民主; 农村; 环境纠纷; 沟通调解

中图分类号: X22 文献标志码: A 文章编号: 1001-8581(2016)04-0088-05

## Analysis of Paths to Resolve Rural Environmental Disputes in Perspective of Deliberative Democracy: A Case of Communication Settlement

GU Jin-tu, CAI Yun-chen

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210000, China)

**Abstract:** Poor quality of communication affected the effects of dispute resolution caused by polluting enterprises. Explored the way to solve rural environmental disputes from the perspective of deliberative democracy, found that the way of communication settlement existed realistic predicament, including embarrassment information coding, inefficient communication channels and faulted feedback. Therefore, which must turn to villagers, polluting enterprises and local government to improve communication effect. Firstly, improving the ability of the villagers' rights and their own accomplishment, strengthen the village social capital, improve rural elite fault situation. Secondly, supervising the pollution enterprise to bear the social responsibility, cancel the security administration position, change the one-sided views in sum of money, weakening of moral superiority. Thirdly, regulating local government functions, take the initiative to disclosure environment pollution and compensation information, and promote the villagers to participate in decision-making, rational treatment of villagers' rights interest.

**Key words:** Deliberative democracy; Country; Environmental disputes; Communication settlement

改革开放后,中国一直处于经济的快速增长期,环境污染问题已变得十分突出,这种“先污染、后治理”的发展策略带来了惨重的代价。另一方面,随着居民权利意识的增强,环境污染日益成为社会热点话题。污染事件造成的各类环境纠纷逐年增多,由此不仅引发了污染企业与周边居民的对立,而且造成居民与地方政府的对抗,群体性事件也不断出现和蔓延,严重威胁着社会的稳定。

### 1 环境纠纷解决的协商民主方式: 沟通调解

#### 1.1 环境纠纷

纠纷是指特定主体基于利益冲突而产生的一种双边或多边的对抗行为,也称为冲突、争议或争执,

其本质可归结为利益冲突<sup>[1]</sup>。环境纠纷是指由于污染或破坏环境而产生的加害者与受害者之间的矛盾和争议,其中最为突出和常见的就是发生在企事业单位与周围居民之间的纠纷<sup>[2]</sup>。蔡守秋认为环境纠纷是指因环境资源的开发、利用、保护、改善及管理而发生的各种矛盾和纠纷,它包括环境行政纠纷、民事纠纷和刑事纠纷,主要是指因环境污染和环境破坏而引起的纠纷<sup>[3]</sup>。然而环境纠纷的存在本身并不是问题,有问题的是既有的纠纷处理体系是否有化解纠纷的能力<sup>[4]</sup>。

#### 1.2 沟通调解存在的现实条件

协商民主不仅是我国社会主义民主政治的特有

收稿日期: 2015-08-28

基金项目: 国家社科基金项目“江浙沪沿海工业污染的社会风险研究”(13BSH026)。

作者简介: 顾金土(1974—),男,浙江绍兴人,硕士生导师,研究方向为环境社会学。

形式,也是一种独特优势。自十八大召开以后,党中央多次提出要开展形式多样的基层民主协商,所谓基层民主协商是指基层干部、人民群众和各阶层代表等围绕共同关心的问题,用适宜的方式进行协商讨论、形成共识以及作出决策,达到维护和发展整体利益的目的。沟通是基层民主协商的基础,民主协商离不开沟通。在环境纠纷场域中,如果忽视其运行规律,一旦精英阶层占据主导地位,排斥普通民众的参与,便会加剧社会矛盾,最终引发群体性事件。有效沟通具有广泛的意义,是环境纠纷解决的便捷方式。

沟通是一个发送者发送信息,接受者进行反馈的过程。本文将一段完整的沟通划分为沟通主体、信息编码、渠道和方式、沟通客体、给予反馈 5 个要素。以沟通主体为起点,顺时针发展,如此沟通主、客体间双向互动,形成纠纷解决的一系列动态过程。沟通调解包括:事前准备、确认需求、阐述观点、处理异议、达成协议这 5 个步骤(见图 1)。

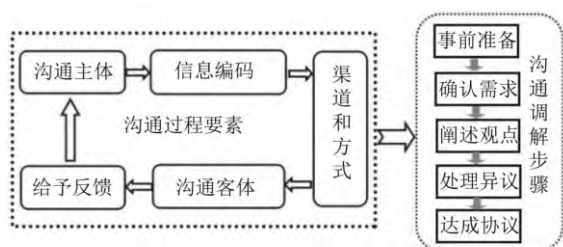


图 1 沟通调解模型

## 2 沟通调解的现实困境

从表面看来,环境纠纷主要源自污染企业与周边村民间的利益纠葛,但地方政府作为具有监督者、协调者和仲裁者等多重身份的组织,在环境纠纷、经济纠纷中发挥着至关重要的作用。从沟通的过程要素分析环境纠纷事件,沟通调解的困境表现为以下 3 个方面。

### 2.1 困窘的信息编码

通常我们看见当普通民众以消费者、投票者或抗议者的身份结成同盟或形成组织的时候,才能获得更多的权力<sup>[5]</sup>。具有相似身份地位的村民,当环境、经济等共同权益受到现实侵害时,在农村精英的带领下,有组织地结成特定利益共同体进行维权活动。信息的收集与整理,是村民在行动前必不可少的一个步骤。然而,利益共同体在信息编码时却十分困窘。第一,原始信息获取难。许多企业项目的环境信息较为专业,企业在公布信息时存在一定的偏向性,较多宣扬项目优势,对可能导致的环境污染则简言带过。加之,当地环保局不主动公布环境监测数据,村民很难获取真实、完整的环境信息。第二,村民信息加工能力差。遇到某些专业性强的企业项目,村民接收到的

环境信息多是一些专业术语,污染企业经常用符合排放标准等概念模糊不清的报告书压制村民的议论,普通村民很难正确解析环境信息。加之,国家有关污染赔偿的法规政策较模糊,村民难以既准确又合理地提出补偿标准。第三,缺少专家帮助。噪音、粉尘这类问题时时刻刻都能被感知到,但污染监测和侵害程度需要专业人员完成,污染是否超标、由谁引起、是否对身体造成伤害,没有专家的介入帮忙,村民无法拿出实际有效的证据。

### 2.2 低效的沟通渠道

当各种信息从一个群体传到另一群体时,这些信息的流动路径即为本文所指的沟通渠道。相对于自上而下的政治沟通,本文从村民的角度出发,是一种自下而上的沟通。

第一,村民议事会是一种最为便捷、低成本的沟通渠道。村民代表能扮演基层组织与村民之间的中介角色,起着重要的沟通作用。地方政府不希望过多触及敏感问题,但又希望在程序和形式上得到支持性表态,便选取特定人群或诱导参与其中的村民。部分参与者不是村民内部推选的利益代言人,村民真实意见无法上传。即使村民内部推选出的代表,也会出现立场不坚定的情况。村民代表会议对参与者的个人文化程度、闲暇时间、表达能力等多方面有一定要求。该渠道对地方政府而言较为便利和易掌控,却不能达到满足广泛民主参与的要求,容易流于形式。

第二,上访是村民较为习惯、有一定效用的诉求表达渠道。上访维权的形式多种多样,有中央政府的合法化承认,是在法律赋予的“权利”名义下进行的。因为不满地方政府的不作为和利益赔偿问题,村民经常选择这一渠道,却屡次遭受打压。不过,上访给地方政府造成很大的压力,最为重要的是,这些维权行动的确引起了上级政府的注意,村民的诉求一旦得到上级政府的重视,便能在某种程度上获得权威庇护,有力冲击地方政府独揽大权的行政地位。

第三,集群抗议是一种成本和风险较大的极端沟通方式。当体制内、外的和平沟通遭受阻碍,村民无法建立有效的沟通渠道,与政府陷入恶性互动后,开始选择极端的维权行动——集群抗议。地方政府一味选择不正面回应村民疑问、采取回避和打压矛盾的方式,容易使急于表达诉求的村民处于失语状态,结果往往会为此付出沉重代价。村民直接以地方政府为抗争对象,是一种旨在宣示和确立农民这一社会群体抽象的合法权益的政治性抗争,属于依法抗争手段<sup>[6]</sup>,但无疑是一种两败俱伤的沟通方式。

### 2.3 断裂的客体反馈

沟通主体为了具体利益而锁定的诉求对象便是

沟通客体,它是一种损害了村民利益或者能够实现其利益的角色,是村民利益诉求信息的接受者。沟通的目的就是让信息准确及时地被信息接受者接收和理解,有效的沟通除了要求沟通主体清晰地表达利益诉求之外,还要求沟通客体重视信息发出者的诉求,并根据其诉求做出一定的反馈。一般而言,污染企业起初都会坚持否认其存在噪音、粉尘、污水等环境污染,对村民提出的污染赔偿要求未给予重视。情绪得不到安抚的村民便围堵污染企业阻止其施工,正面的直接冲突会进一步激化双方矛盾,不仅纠纷未得到解决,污染企业也愈加排斥周边村民。失去了与污染企业协商沟通的可能性,村民开始寻求地方政府的帮助,但地方政府与污染企业进行谈判交涉时,村民被排挤在利益分配决策之外,不明白补偿款有多少,以及按照什么标准发放。在许多环境纠纷事件中,村民处于一种“理无地方讲、困无组织帮”的局面,沟通质量偏向于最差层级。污染企业和地方政府往往迫于压力才公开部分信息,处于一种被动状态,村民的知情权、参与权和监督权没有得到很好保障。由于缺乏一条有效、持久的体制内沟通渠道,村民很少有机会发出自己的声音,为了使诉求得到公平的审视和重视,村民需要花费很大的时间、金钱、人力等成本。

### 3 有效沟通的路径分析

乡土社会中纠纷的解决过程,实际上就是当事人之间以及当事人与仲裁者之间的博弈过程<sup>[7]</sup>,纠纷解决的艰难性和复杂性主要源自村民、地方政府和企业间在资源和能力上的较量。

#### 3.1 提高村民维权能力和自身素养

3.1.1 保持内部行动的一致性和凝聚力 首先,多数普通村民选择沉默。村民间政治信息传递最为频繁,茶余饭后他们喜欢谈论本村及与自身利益的各种信息。矛盾的是,受小农耕作、自给自足的传统思维影响,村民对自己的利益认识不够清楚,利益表达的意识也不够强烈<sup>[8]</sup>,又习惯默认污染企业的利益侵害,在涉及到自身权益的正式表达和维护时,存有搭便车的心态,希望在保证自身安全的前提下获得更多的经济补偿。其次,部分具有强社会关系网络资源的村民也选择沉默,如退休基层干部、政府官员的亲戚、地方企业老板等上层村民已获得相对满意的补偿,或碍于亲友关系、合作联系等特殊原因,选择不参与维权事件。如果将村民分类置入金字塔内,处于顶层尖端的是上层村民,大部分普通村民处于底层,中间的则为少数维权抗争者。村民内部分化,削弱了一致对抗侵害方的凝聚力和团结度。

3.1.2 增强维权社会资本 布迪厄认为,场域是一个争斗性的社会空间,而决定场域竞争的就是资本,

资本的分布结构体现了社会的权力结构,特定资本的分配决定着他们的策略<sup>[9]</sup>。维权社会资本是指为了开展维权行动,争取最大利益,行动者在已有的社会资源的基础上,整合各种可用于维权的资源和关系,形成以维权为目的的关系网络<sup>[10]</sup>。拥有一定社会资本的村民已经沉默,利益得不到满足而选择抗争的村民,在经济、政治和文化资本方面较匮乏,很难方便、真实地获取维权证据信息。如村民雇请科技专家来取证污染信息,但科技专家容易屈服于地方政府的政治资本压制,割断与村民新建立的社会联系,转而站在污染企业的立场,抑制村民的污染赔偿诉求。再者,在环境纠纷事件中,地方政府更是严格禁止记者私自进入做采访报道,势单力薄的村民很难成功与社会媒体资源建立稳定持久的联系。

3.1.3 改善农村精英断层局面 提升村民自身素养,主要包括文化水平、学习能力、思想观念等方面。现今大多农村地区的村民年龄结构严重失衡,留守的多是老年人和小孩,且大量地方精英人才流入城市,导致留守村民的整体学习能力、社交能力欠缺。法律知识不足导致村民不懂如何依法维权;环境知识不足导致村民面对环境污染时,无法进行辨认和有效取证;社交能力不足导致村民营造不出新的社会关系,无法建立与媒体、科技专家等的联系。另外,村民思想观念陈旧落后也是维权能力低的表现,如一次寻求媒体、科技专家等帮助无果后,便直接放弃此方式。在用和平方式不能有效解决纠纷时,越发坚信“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”,采取大规模聚集、冲击政府机关、围堵企业等极端方式。

#### 3.2 督促污染企业承担相应社会责任

3.2.1 取消行政化地位 简单讲,去行政化是指淡化行业、职业的行政色彩,去突破行政的束缚,从而突出行业、职业的主导地位。污染企业具有行政化地位,这不仅是一个改革产物的遗漏问题,行政权力一般代表实实在在的利益与话语权。长期以来,国有企业领导,无论是董事会还是经营层,多由政府选拔和任命,按照相应级别享受公务员待遇。基层政府在面对这类污染企业时,也变为相对弱势群体。例如,核电项目属于国家大型重点项目,由国家统一规划、立项建设,发展核电是国家之举。积极发展核电能有效解决我国能源短缺问题,在我国能源结构中具有重要的战略地位。顶着国家重点工程的光环,核电项目受到国家及地方政府的高度重视和关注,基层政府的话语权变得微乎其微。因而,取消污染企业的行政化地位,不仅是要取消行政级别,关键更在于规范行政权力,督促权力恪尽职责,承担相应的社会责任。

3.2.2 改变以钱求和的片面观念 一些污染企业作

为地方的重点招商引资项目,在拥有零收费、零罚款等政府优厚政策的同时,其经济创收能力也令人惊叹,对促进地方经济建设、改善地方产能结构发挥了一定作用。但是,作为经营性企业,污染企业过于注重为自身和社会创造财富,忽视对周边村民给予帮助和安抚,不仅没有给当地带来就业上的切实好处,反而侵害了村民的经济生产和生活环境。污染企业已经习惯用经济补偿换取表面的稳定,而不是去考虑如何改善关系。治理企业的环境污染最为需要的,其实是污染企业的发展理念问题。从企业层面来说,想要获得长期稳定发展,不能用钱换取暂时的解决,而是要彻底改变这种片面发展观念。假如污染企业没有环保观念,那么即使有再先进的技术,也会产生环境污染问题。

3.2.3 弱化道德优势 大型化工园区的建设既能填补所在地的空白,也能为拉动地方经济发展、带动内需做出重大贡献。污染企业也加快了与地方政府的合作,促进了基础设施和公共服务体系建设,推动了整体发展。就此点而言,这正是污染企业道德优势的体现,作为恩人的存在,所在地更是以实际行动表示全力支持企业发展。另一方面,伴随污染企业的建造、运行而产生的环境污染问题正是其道德层面的软肋,但凭借其自身的高技术性,污染企业利用行业数据造成专业壁垒,推翻企业产品的环境污染影响,避免与公众交流以及环境责任的承担。因此,要一分为二地认知污染企业,肯定其带来的推动发展作用,同时要弱化扩大污染企业的道德优势,对其产生的环境影响也要严加对待。

### 3.3 摆正地方政府的第三方职能

3.3.1 主动公开环境污染及赔偿信息 当周边环境出现污染状况时,让村民充分知情,这是地方政府对公众生存状态负责任的表现。然而政府的一种典型官僚反应就是去否认或者隐藏危机,而一旦这种行为被曝光,就有可能损害政府的形象。地方政府往往将企业环境信息的公开视为企业应做的事,缺乏主动向村民传达环境信息的观念。甚至当村民要求公示污染企业的补偿标准、总金额等信息时,地方政府以机密文件为理由而拒绝,隐瞒真实的信息。地方政府与企业间互相推诿,真实情况村民不得而知,关于政府官员贪污的谣言便开始滋生,将严重削弱政府的威信。当政府的信息公开不透明、不充足时,公众便倾向于采取非官方的沟通渠道去获知信息。信息不对称是利益主体间的沟通不畅的重要原因,容易延误纠纷事件处理的最佳时期,引起村民的排斥和敌对行为。

3.3.2 促进村民参与利益决策 传统意义上的行政

决策,将公民视为治理的客体。地方政府的服务理念还停留在为民做主上,仍未意识到由民做主的重要性,过多的越权代理,剥夺村民的参与权,公民的主体性并未能得到保障。公众对政府的决策有一种疏离感和异己感,抱有不信任的态度,不愿意积极配合。合理地引入公众参与,不仅可以消除村民质疑,也可更完整地收集不同意见,权衡利弊。环境污染会对社会、经济和生态造成影响,仅仅依靠政府、污染企业很难全面地评估环境影响。因此,环境影响评价不仅要由相关领域的专家和政府监管机构层面负责,而且与其利益直接相关的村民也要参与其中,需要当地村民提供真实的生活经验才能避免决策的片面和失误。

3.3.3 理性对待村民维权行为 基层干部是村民的父母官,本应最清楚地方村民的真实需求,更应在村民有困难的时候及时站出来为他们作主。所以,地方政府官员要重视村民诉求,不能切断与底层村民的联系。诸如维权村民去地方政府解决问题,相关负责人避之不见;有一定政治参与热情的老党员向地方政府提意见,被冠以闹事之名;和村民代表谈判时,在关键问题上避重就轻,打压抑制等现象要严格杜绝。村民的诉求得不到尊重,实现不了平等对话,纠纷也就越积越多。另外,村民原本已经遭受污染企业带来的初次环境污染伤害,维护合理权益时再次受到地方政府的二次伤害。如当村民围堵污染企业时,地方政府实行暴力镇压,争执中一些村民身体受伤,这会进一步伤害村民的情感,直接导致村民对地方政府更加不信任。地方政府陷入信任危机,它的一言一行在村民看来都有不可告人的秘密存在,失去了地方管理者的威信。

## 4 结论

沟通是社会交往各方的互动,和谐关系不可能通过其中任何一方的单独行为而实现,这种和谐以互动中的和谐为基础。沟通不一定总能实现双赢的目的,而且大多数时候沟通后得不出实际的结果,但沟通不畅容易激化矛盾,致使纠纷解决走向相反的方向,引发村民的集体抗议行为。沟通调解并非一种十全十美的做法,但总的说来这是不断学习和摸索的过程。这种学习适用于社会层面,即使是失败的调解经历也仍然有其指导意义,村民只有在不断参与环境纠纷解决的实践中,才能学会怎样成为合格的协商者。

农村环境纠纷事件要防患于未然,沟通效果正是其中的关键因素。因此,不管是污染企业还是地方政府,都要增强沟通意识,有效反馈村民的诉求,重新配置资源与利益。信息沟通得当,便可以减少重复、低效、错误的工作,提高纠纷解决的效果。所以,确

保底层村民有一个与政府及企业进行沟通交流的平台,保障沟通渠道的双向畅通,对构建污染企业与资源所在地之间的和谐关系,具有十分重要的推动作用。

#### 参考文献:

- [1] 徐昕. 纠纷解决与社会和谐 [M]. 北京: 法律出版社, 2006: 66.
- [2] 刘水. 环境纠纷的处理 [J]. 黑龙江环境通报, 2002, 26(1): 11-32.
- [3] 蔡守秋. 关于处理环境纠纷和追究环境责任的政策框架 [J]. 环境法论坛, 2005(1): 111-114.
- [4] 赵保胜. 环境纠纷行政处理的现状与制度设想 [J]. 学术交流, 2007(2): 54-57.
- [5] 方芎. 中国核电风险的社会建构 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014.
- [6] 于建嵘. 当前农民维权活动的一个解释框架 [J]. 社会学研究, 2004(2): 49-55.
- [7] 魏燕宇. 论乡村纠纷解决机制 [J]. 知识经济, 2015(1): 20-21.
- [8] 袁金辉. 和谐社会视阈下的农民利益表达机制研究: 基于农村群体性事件的分析 [J]. 理论探讨, 2010(1): 28-31.
- [9] 刘杰, 单士鹏. 论协商民主广泛多层制度化发展: 从场域理论视角 [J]. 行政与法, 2014(8): 6-11.
- [10] 陈海萍. 社会资本与拆迁户维权行动: 基于 GS 镇 SJ 街房屋拆迁的个案研究 [J]. 青年研究, 2010(6): 15-22.

(责任编辑: 许晶晶)