

依势抗争——我国邻避运动 抗争逻辑的一个解释框架

●王奎明 王 宁

【摘 要】学术界鲜有针对我国邻避运动抗争逻辑的解释框架,而已有的立足于农民抗争问题提出的解释框架普遍解释力不足,通过案例研究发现,依势抗争框架可以深入解释我国邻避运动的抗争逻辑。所谓依势抗争是指民众依据情势进行抗争,具体来讲包括三方面内容:整体抗争形势解释了“为什么邻避运动中街头抗议已然成为常态”,政府维稳态势解释了“为什么理性抗争成为民众的抗争策略”,抗议过后局势以及政府与民众维稳共识的存在解释了“为什么存在抗争失败的情况,同时抗争失败与抗争成功的案例在抗争周期和抗争强度上差别不大”。上述三个方面恰恰是邻避运动抗争过程的三个不同发展阶段。

【关键词】邻避运动;抗争逻辑;依势抗争;解释框架;维稳共识

【作者简介】王奎明(1985—),男,上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院助理研究员,研究方向为邻避运动;王宁(1993—),女,吉林大学行政学院硕士研究生,研究方向为邻避运动。

【基金项目】2013年国家社科基金项目“集体行动的内在认同机制及其消解策略研究”(项目编号:13BSH031);上海交通大学民意与舆情调查研究中心项目“2015年中国城市居民环保态度调查”

【中图分类号】D630

【文献标识码】A

【文章编号】1003-2606(2017)02-0012-04

一、文献回顾与研究框架的提出

“邻避”作为环境议题的核心概念流行于20世纪80年代的欧洲,经济发展与环境保护之间的张力催生了这一概念,从深层次来讲,是社会进步的必然产物。近年来,伴随着城镇化进程的加快,我国经济发展与环境保护之间的张力也愈加明显,爆发了诸多引起广泛社会关注的邻避运动,如何有效规避和治理邻避运动已经成为社会各界关注的热点议题。

对于我国民众的抗争行为研究,学术界已经提出了不同的解释框架。最经典的解释框架是李连江和欧博文基于农民抗争行为提出来的“依法抗争”,其核心内涵包括两方面:一是民众在抵制各种各样的土政策和干部的独断专制及腐败行为时,依据有关的政策或法律条文;二是民众经常有组织地向上级直至中央政府施加压力,以促使当地政府官员遵守有关的中央政策或法律。于建嵘同样基于对农民维权行为的研究提出“以法抗争”的解释框架,与“依法抗争”区别在于:首先,“以法”是直接意义上的以法律政策为抗争武器,而“依法”是间接意义上的以法律政策为抗争依据;其次,“以法抗争”以直接挑战抗争对象为主,诉诸“立法者”为辅,而“依法抗争”则是诉诸“立法者”为主,直接挑战抗争对象为辅,甚至是避免直接挑战抗争对象;再次,在“以法抗争”中,抗争者更多地以自身为实现抗争目标的主体,而在“依

法抗争”中,抗争者更多地以立法者为实现抗争目标的主体^[1]。朱健刚基于城市业主的维权活动提出“以理抗争”的解释框架,相比于前两个解释框架,“以理抗争”特别强调法律、政策之外的“理”的部分,引入了道德与价值意涵^[2]。就本质而言,笔者认为“以理抗争”所强调的“理”和“法”的核心内涵对于普通民众而言趋于一致,即应该被遵循的规范。

对于本研究而言,笔者认为上述框架的解释力存在一定的局限性:其一,“依法抗争”与“以法抗争”解释的目标议题均为我国的农民抗争问题,而本研究着眼于城市民众的邻避抗争问题。其二,两大解释框架所强调的法均为静态概念,解释了农民抗争行为选择的依据和准绳,实际上解释的是农民的抗争策略问题,但抗争活动本身是一个动态变化的过程,两大解释框架对于动态抗争逻辑的解释力不足。其三,农民抗争的原因是基于土地征用、房屋拆迁等自身短期核心的生存利益,而城市邻避运动的原因为环境、健康等长期的切身利益,所以两者抗争动机的强烈程度是有差别的,决定了抗争的逻辑也存在差别。基于此,笔者提出“依势抗争”的解释框架,力求对于我国城市邻避运动的抗争逻辑做出解释。董海军在有关农民维权的研究中曾提出过“依势抗争”或“依势博弈”的解释框架,其核心内涵是将民众抗争作为一个“知势、造势、借势、用势”的过程^[3],但是与本文

的“依势抗争”存在根本性差别。首先,研究对象不同,不作赘述。其次,董海军解释的依然是一个抗争策略的问题,其对“势”的研究视角为农民主观视角,本文解释的是抗争逻辑问题,对“势”的解释既包括民众主观视角,也包括民众之外的环境客观视角。再次,从内涵来看,本文的“依势抗争”简单来讲就是指民众依据情势进行抗争。具体来讲,情势包括了三方面的内容,即整体抗争形势、政府维稳态势、抗议过后局势,这三部分内容分别

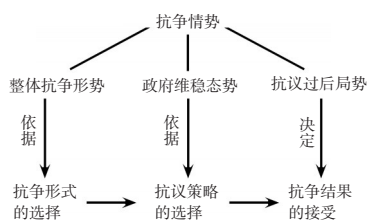


图1 依势抗争解释框架

解释了邻避运动抗争过程的三个不同阶段。整体抗争形势解释了“为什么街头抗议已然成为常态”,政府维稳态势解释了“为什么理性抗争成为民众的抗争策略”,抗议过后局势解释了“为什么抗争存在失败的情况,但同时抗争失败与抗争成功的案例在抗争周期和抗争强度上差别不大,均呈现出单周期高潮性抗争模式”。具体解释框架如图1所示。

二、案例引入 昆明PX事件

昆明PX事件是指在2013年5月昆明民众反对安宁市草铺工业园区的1000万吨炼油项目引起的群体性事件。该项目引发争议的最大问题是化工污染项目在在有700多万人口的正上风方向,有毒废气将被风直接吹到春城昆明。

2013年4月18日,昆明本地环境组织“绿色流域”和“绿色昆明”,对安宁石化项目进行了首次现场调查后认为,在项目推进过程中,政府信息披露不充分,并缺乏与公众信息沟通的渠道。4月27日,据NGO工作人员透露,这个项目的隐患主要是厂址位于昆明市的上风处,废气将会排入城区。于是,民众通过短信、微博、微信、QQ群等方式开始发布上述信息。5月4日下午,众多民众走上昆明市街头,在南屏广场抗议中国石油PX项目在当地落户,此次抗议和平进行,并没有发生人员冲突。5月10日,昆明就安宁石化项目召开新闻发布会,时任市长李文荣、项目承建单位负责人分别发言介绍项目具体情况,并一再表示危害性不大。李文荣表示:大多数群众说不上,市人民政府就决定不上。5月16日,大量民众再次于市中心正义路口聚集。李文荣与聚集群众对话并承诺17日中午12时前开通新浪微博,与网友对话,否则下台。接下来昆明市政府通过社交媒体、单位组织等渠道向民众反复介绍安宁石化项目的相关情况,抗议活动平息。

昆明PX事件的典型性在于,该案例是鲜有的抗争失败的案例,即邻避设施并没有停建或者搬迁。笔者系统考察了我国产生重大社会影响的几起邻避运动的抗

争过程,抗争逻辑趋于一致。抗争失败的案例经历了更为激烈的抗争,抗争逻辑更为复杂,所以笔者选择了昆明PX事件这一典型案例进行深入分析。

2013年7—8月,笔者以随机选取的昆明普通市民作为调研对象进行了问卷调查,样本分布于昆明市五华区、盘龙区、西山区、官渡区、安宁市(县级市)的居民小区。本项研究共发放问卷450份,回收有效问卷340份,问卷有效率为75.6%,同时对部分民众进行了深入访谈。

三、民众抗争逻辑的框架性解释

(一)整体抗争形势——民众抗争方式选择的依据

近年来,我国邻避运动民众抗争的整体形式表现出一个非常重要的特点:制度外渠道的街头抗议活动已经成为常态。笔者认为,整体抗争形势两个方面的因素是民众采取街头抗议方式的依据。

一是邻避型街头抗议合法性的提高。邻避运动关注的是环境议题,相比于拆迁、土地征用等问题,带有明显的公共性特征,而且近年来国家对于环境问题的重视度不断提高。首先,从发展理念来看,党和政府先后提出了科学发展观、美丽中国等一系列新的重大发展理念。其次,有关环境保护的相关法规不断完善,特别是最新的《环境保护法》被认为是史上最严的环保法规。再次,党和国家领导人对于环境问题的关注度不断提高。2016年“两会”期间,习近平再次强调,要像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境。这些都无形中提高了民众组织参与街头抗议活动的合法性。

二是街头抗议活动的有效性。从抗争效果而言,街头抗议已经成为民众实现抗议诉求最直接最有效的方式。激烈的街头抗议引发高层领导的关注并明确表态,短时间内致使项目停建或者搬迁,厦门PX事件、大连PX事件、宁波PX事件等皆是如此,所以已有抗争经验也是民众组织参与街头抗议活动最直接的动力。大量案例表明,街头抗议既是邻避运动的身份标签,也是民众认可的首选抗争方式。2015年的全国民意调查发现,当被问及“在您家附近建造污染性设施,您的态度”时,高达65.3%的民众将“联合受害邻居共同抗议”作为第一选择。

基于以上两点的整体形势,街头抗议活动逐步成了常态。昆明PX事件中同样发生了街头抗议事件,并且值得关注的是,大多数民众是直接绕过制度内的抗争渠道,而直接参与到了街头抗议活动中。昆明PX事件中的时间节点也证明了这一点,引发舆论井喷的事件是4月27日NGO工作人员的信息透露,称该项目的厂址位于昆明市的上风处,废气将会排入城区,于是民众通过微博、微信等方式开始发布上述信息,而短短几天后的5月4日下午,南屏街广场便爆发了街头抗议活动。这一点与我们的平时经验不太符合,至少在邻避冲突的初始阶段,公众的反应是理性而克制的,表现为寻求制度

化的解决途径,只有在利益诉求被长时间漠视和拒绝后才会引发非理性的突发性群体事件^[4]。

前文提到的整体抗争形势也确实起到了非常重要的催化剂作用,笔者访问了几位参与街头抗议的民众,态度基本一致:“当时觉得找政府反映没用,就直接游行集会,政府就怕把事情闹大,事情闹大了,媒体关注了,政府就害怕了,大连那一次不就是这样解决的吗?”“我们就觉得大家起来闹一下肯定有效果,前面的不都成功了嘛,项目也停了,关键是大家心要齐,大不了闹的时间长一点。”所以,大部分民众选择直接走上街头就不足为奇了。

(二)政府维稳态势——民众抗议策略选择的依据

近年来,由于社会转型引发的群体性事件大量出现,维护社会稳定已经成为各级政府的重要工作,并且为此花费了巨额的财政支出。早在2009年全国财政支出中用于公共安全方面的支出就高达5140亿元,是中央政府在教育方面支出的2.5倍,甚至已经超过军费开支,是军费支出的2倍^[5]。2013年全国公共安全支出预算显示,2012年执行数为7077.91亿元,2013年预算数为7690.8亿元,增长为10.8%。另外,对于官员考核,维稳问题是一票否决制,所以政府面临的巨大维稳压力以及由此采取的严格的维稳方式对于邻避运动的抗议策略产生了决定性影响。

我国邻避运动中虽然采取了街头抗议的抗争方式,但是抗争策略有以下两个特点:首先,更趋于合法性,杜绝“打、砸、抢”等暴力抗争行为。如大连PX事件、厦门PX事件、上海金山PX事件等比较有影响的邻避运动其抗争策略均比较理性。其次,“去政治化”色彩明显,邻避运动中民众的核心议题紧紧围绕邻避设施本身,并且刻意规避政治议题,提高其抗争的合法性。另外,民众的抗争口号也极力规避政治色彩,大连PX事件中民众曾喊出“共产党万岁”和“我们爱总书记”的口号,表明其仅仅是出于保护环境、驱逐污染企业的“和平请愿”。

昆明PX事件中,本地环境组织“绿色流域”和“绿色昆明”发挥了非常重要的作用,但同时呼吁民众合理合法抗争。昆明民众的抗争行为也非常理性,2013年5月4日下午,大量民众在南屏广场文明站立,戴口罩、口罩上画“X”,不言论、不争执、不堵路、无垃圾,文明表达诉求,坚决抵制安宁炼油厂项目。当天抗议活动后民众对于政府的回应并不满意,5月16日再次在市中心组织了游行集会,抗议活动也没有发生暴力冲突事件。另外,抗争同样极力避免政治化,从抗议口号中可以看出,如“请总理为昆明人民做主”“相信政府、相信党”等,这是典型的依法抗争式口号。

(三)抗议过后局势——民众抗争结果的接受

抗议过后局势是指民众最高潮的街头抗议过后所面临的局势,核心问题就是政府的明确表态,从目前经

验来看主要有两种情况:一种是政府在抗议最高潮阶段就明确表态邻避设施停建或者搬迁,抗争活动也随之结束,这是目前邻避抗争的主体性结果;另一种是政府仅仅表示加强环保、监管工作,或者强调邻避设施但不包括所谓邻避型生产环节,也并未提及设施的停建或者搬迁,从民众角度而言,这代表抗争的失败。在后者情况下,依据常规经验判断,民众的抗争活动应该继续,甚至组织新一轮更大规模的街头抗议活动,但实际情况却是民众的抗争活动同样随之平息,如昆明PX事件中,时任市长李文荣的回复中并未提及项目停建或者搬迁,民众的抗议活动却随之平息。

笔者认为,这个结果的出现有着非常合理的解释,那就是民众心中同样有着维稳诉求。前文提到,维护社会稳定是各级政府的核心工作,对于民众而言这一点同样重要。昆明PX事件中,民众逐渐了解到该项目涉及国家能源安全,不可能停建或者搬迁,所以民众担心进一步的抗争可能危及社会稳定,迫使政府采取更为强硬的措施,进而危及个人利益。笔者在昆明进行有关PX项目的问卷访谈时遇到了一名政府公务员,他说,“我不帮你做问卷,我们在单位都是签了协议的,不发表任何有关PX项目的看法”,“匿名也不行,万一小区周围刚好有摄像头怎么办,我要丢饭碗的”,“参加群体抗议活动那就更不可能了,没办法”。2015年的全国民意调查结果也证明了民众维稳诉求的存在(见下表)。

表 民众对于我国改革模式的选择

没必要改革	渐进改革	根本性变革	说不清
2.3%	46%	31.3%	20.4%

从民调结果来看,仅有31.3%的民众认为我国应该进行一次根本性变革以应对目前存在的社会问题,但是高达46%的民众认为应该走渐进改革之路,保证社会稳定,另外20.4%的民众未给出明确态度,其顾虑的核心也是社会稳定问题,加上2.3%认为不必改革的民众,也就是说高达68.7%的民众倾向于在保证社会稳定的前提下进行改革。另外可以推测,31.3%支持根本性变革的民众也不希望以社会动乱为代价。这一结果有着深刻的社会基础,从传统文化来看,中国人向来是“不患贫而患不安”,从民族记忆角度而言,近代中国经历了长期的剧变、内战与革命,这已经成为国人永远的伤痛记忆^[6],所以“乱”是民众最大的恐惧。

综上所述,纵然民众与政府在策略选择、目标诉求上存在分歧,但在维护社会稳定这一点上存在根本性共



图2 政府与民众的维稳共识

识,如图2所示。需要强调的是,维护社会稳定包括两个层面的内容:一方面是国家与社会的整体稳定;另一方面是个人利益免受社会动荡带来的损害,这一点也是民众最为关注的。

从昆明PX事件来看,抗争期间正值“中国—南亚博览会”(南博会)在昆明召开前夕,所以昆明面临着非常大的维稳压力,最后民众的街头抗议活动在南博会召开前平息了。笔者在昆明问卷调查中设计了这样一个问题:“如果您本来打算参与街头抗议活动,但为了南博会的顺利召开,您愿意退出街头抗议活动吗?”调查发现,明确表示不会放弃抗争的民众仅为18.1%,绝大部分民众表示不希望抗议活动影响博览会的顺利召开,不希望破坏昆明作为中国与南亚国家交流合作的窗口作用。正是基于此,政府平息抗议活动的诸多举措才能奏效。

从最终抗争结果来看,更加明确了民众维稳共识的存在。昆明PX事件中,民众进行了激烈抗争后得知该项目涉及国家能源安全,不可能停建或者搬迁,逐步放弃了继续抗争的意愿,转而接受了项目的建设。但在2015年8月25日,环境保护部对中石油云南石化有限公司下发了行政处罚决定书(环法[2015]70号),确认了该项目突破环评、未批先建等违法事实,责令项目停止建设,并罚款二十万元,这一处罚决定证明了民众之前抗争的合理性与合法性。在这一事件出现后,民众却表现出了超乎寻常的冷静,没有进行任何抗争活动,甚至没有成为微信、微博等自媒体的热点信息。以新浪微博为例,2013年5月1日至20日关于“昆明PX事件”的微博数量为7473条^[7],2015年环保部的处罚决定发布之后,新浪微博数量仅仅有322条,不及之前关注度的5%。笔者对微博内容进行了粗略统计,绝大多数民众仅仅是转发该处罚决定,少数发表评论的微博主要围绕两个议题展开:一是质疑环保部的处罚力度不够,二是担忧昆明的环境质量。鲜有微博涉及民众之前抗争的合理性,同时没有表现出任何进行新一轮抗争的意愿。

综上所述,维护社会稳定确为政府与民众秉承的共识,也是民众抗争活动不愿触及的底线,一旦危及社会稳定和个人核心利益,街头抗议活动必然随之结束,即便是邻避设施并未变迁或者停建。因为相比于环境、健康等长期的切身利益,短期核心的生存利益更为重要。所以我国邻避运动街头抗议呈现出单周期模式,即仅仅集中爆发一次高潮性抗争周期,抗争成功与失败案例均是如此。

四、结语

本研究提出依势抗争的解释框架力求对于我国邻避运动中民众的抗争逻辑进行解释,相比于“法”本身客观价值判断的明确性,“势”的客观价值性判断较为模糊,但有一点,即“势”与民众的主观性价值判断密不可

分,而这一主观性价值判断包括民众自身利益与客观环境两方面的内容,正是基于这两方面的综合评估,民众可以对其抗争行为进行选择。所以,基于邻避运动本身主体的多元性、抗争行为的复杂性以及所针对的环境问题的特殊性,笔者认为依势抗争可以对民众的抗争逻辑进行更为全面的解释。本项研究的重要发现是政府与民众维护社会稳定共识的存在,根本上决定了民众的抗争周期与激烈程度,进而决定了民众对于抗争结果的接受程度,不管成功还是失败。当然,这个接受是在利益的综合权衡之下的权宜之举。所以对于政府而言,应该客观看待民众的抗争行为,大可不必视其为洪水猛兽,民众并无意通过激烈的街头抗议危及社会稳定。这恰恰为政府与民众的合作提供了兜底性保障,政府应该让民众充分参与论证邻避设施设立的整个决策过程。只有充分的信息公开,才能够消除诸多不必要的猜忌与误解,进而科学规避和治理邻避运动。从研究本身来看,本研究着眼于民众抗争逻辑三个阶段的宏观解释,而具体每一阶段的抗争本身必然也是一个复杂的过程,所以对于抗争逻辑的进一步微观解释是笔者下一步需要深入探讨的议题。

参考文献:

- [1]于建嵘.当代中国农民的“以法抗争”——关于农民维权活动的一个解释框架[J].文史博览(理论),2008(12):60-63.
- [2]朱健刚.以理抗争:都市集体行动的策略——以广州南园的业主维权为例[J].社会,2011(3):24-41.
- [3]董海军.依势博弈:基层社会维权行为的新解释框架[J].社会,2010(5):96-120.
- [4]侯光辉,王元地.邻避危机何以愈演愈烈——一个整合性归因模型[J].公共管理学报,2014(3):80-92.
- [5]Yucho zhu.Performance Legitimacy and China's Political Adaptation Strategy [J]. Journal of Chinese Political Science/Association Chinese Political Studies, 2011,16(2):123-140.
- [6]Zhong Yang, Wonjae Hwang. Pollution, Institutions and Street Protests in Urban China [J]. Journal of Contemporary China,2016, 98(25): 216-232.
- [7]姚飞.微博与群体性事件的关系研究——基于昆明PX事件中新浪微博的统计分析[D].呼和浩特:内蒙古大学,2014.

责任编辑 于小曼

E-mail: ldkyxm@163.com

电话: 0371-63934209