政企合谋、草根动员与环境抗争

——以冀南L镇D村为例

韩瑞波, 叶娟丽

(武汉大学政治与公共管理学院, 湖北武汉 430072)

摘要: 环境治理缘何引发环境抗争? 以环境问题为基础的“侵权-抗争”的分析框架无法囊括“治理-抗争”的现实问题。“政企合谋-草根动员”的分析框架成为解读环境抗争事件的新尝试。研究发现, 政企合谋的目标是降低环境治理的成本, 其形式是塑造项目运作过程中的庇护关系, 结果则是环境治理的失效, 引发环境抗争; 草根动员的目标是突破相对剥夺感得到公平对待, 其形式体现为基于政策性依据的抗争性话语与关系网络建构, 结果则是各利益主体的强势地位和弱势地位发生置换, 乡村社会权力结构得以重塑。避免环境抗争事件的发生还是要归结于环境治理绩效的提升。由此, 政府和企业应分别承担起环境治理的公共责任与社会责任。

关键词: 政企合谋; 草根动员; 环境抗争; 环境治理

中图分类号: F323.22

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2018)03-0145-07

一、问题的提出

当前, 环境问题引起的底层抗争是农民抗争的重要类型之一。环境抗争事件是多元主体利益博弈的结果, 是民众表达环境利益诉求的一种特殊样态, 也是社会转型与经济发展过程中不能回避的问题。对环境抗争的生成逻辑与行动策略展开学理分析, 是本文试图完成的任务。

综观既有研究, 一方面, 诸多涉及民众社会抗争的经典解释框架在环境抗争领域仍具有极强的解释力, 如“依法抗争”^[1]“以法抗争”^[2]等理论。另一方面, 就环境抗争的特定领域而言, 近年来学者们基于各自的经验和观察提出了诸多富有洞见的解释框架, 如“依势抗争”^[3]“以身抗争”^[4]“依情理抗争”^[5]“英雄伦理”^[6]“原始抵抗”^[7]“混合型抗争”^[8]等。以上分析框架往往是在“侵权-抗争”这一宏观逻辑预设下展开的。这种预设所聚焦的环境抗争事件一般发生在民众的权益受到侵害之时或遭受侵害之后, 是

对基层社会频繁出现的环境群体性事件的理论回应。其逻辑支点在于, 民众之所以采取环境抗争行动是由于环境问题导致自身权益不断受到侵害而被迫奋起反抗以谋求救济, 因此, “侵权-抗争”的逻辑预设获得学界认可并得以广泛应用。

然而, “侵权-抗争”的逻辑框架容易导致个案描述嵌套于“侵权方”和“抗争方”这两种博弈主体之间的简单互动之中, 进而忽视了特定事件过程的情境性。事件的情境性要求观察者认清行动者采取某种行为的逻辑起点, 避免坠入惯性思维。具体到环境抗争问题上, 考察其生成逻辑必须回归特定事件的起因。笔者通过田野观察发现, 民众之所以采取环境抗争行为, 主要原因不在于因环境问题而受损, 而是基于环境治理的维权, 这一现象成为本文研究的切入点。本文主要研究的问题是: 政府与企业的环境治理为什么会引发民众的环境抗争? 因此, 以环境问题为基础“侵权-抗争”的分析框架无法囊括“治理-抗争”的现实问题。这就需要构建新的分析框架对其进行解读。本研究的目的是在构建分析框架的基础上, 在具体的事件情境中把握环境抗争的逻辑。

收稿日期: 2018-01-03; 修回日期: 2018-03-29

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“当代中国政治学发展研究”(10AZZ002)

作者简介: 韩瑞波(1992—), 男, 河北邢台人, 武汉大学政治与公共管理学院博士研究生, 主要研究方向: 城乡基层治理, 联系邮箱: 84354019@qq.com; 叶娟丽(1968—), 女, 湖北崇阳人, 武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 政治学理论、当代中国政府与政治

二、框架构建与案例简介

(一) 政企合谋与草根动员：一个新的分析框架

在分级行政体制下，地方政府在中央政府和企业之间充当“中间人”角色，来自中央政府的环境保护政策与资金分配均由地方政府负责监督和实施^[9]。此外，地方政府官员不得不接受政治晋升的强激励，晋升锦标赛往往以相对绩效考核为主，这迫使地方政府官员为实现经济增长而展开激烈角逐^[10]。事实证明，地方政府为实现这一目标而牺牲生态环境的做法不在少数，结果则是环境治理的投入力度不断增强却收效甚微。因此，地方政府行为是我们在考察环境抗争事件时必须考虑的一个因素。再者，企业作为环境问题的直接制造者，在环境污染问题上始终处于民众的对立面。

由此可见，政府与企业共同成为环境污染与破坏的主体，这点在既有研究中已然证实。笔者认为，地方政府和辖区企业的行为不仅是环境问题得以形成的关键因素，同时还是造成环境治理失效的主要原因，而环境治理的失效又为环境抗争的生成提供了可能。在环境抗争事件中，地方政府、企业和公众是三个主要行为体，三者之间的利益组合呈现出复杂结构^[11]。总体来看，环境抗争是民众因环境问题受损之后，或是在环境治理失效的情况下，自发动员并组织利益共同体向地方政府和相关企业提出利益诉求的一种行为。本研究从政企合谋和草根动员两个面向对环境抗争的生成逻辑以及多方主体的行为逻辑进行尝试性解释，以期达到知识推进的目的。

(二) 案例简介

笔者调研的L镇位于冀南城郊地带，辖区面积65平方公里，耕地面积2万余亩，人口3.4万，下辖14个行政村。L镇紧邻X市煤矿，因煤矿多年采煤，开采范围逐年向周边村居拓展，导致L镇大部分辖区土地出现不同程度的沉陷，沉陷区域逐年扩大，目前涉及行政村11个，沉陷面积16000余亩。其中，L镇辖区内的D村是遭受土地沉陷最为严重的村庄之一。自沉陷区治理启动以来，D村的环境抗争事件此起彼伏。

X市煤矿于2011年成立了沉陷区综合治理办公室(以下简称沉治办)，其职责就是对沉陷区范围内各村居的经济损失进行补偿。2013年，GM项目立项，这是X市煤矿对采煤沉陷区进行综合治理的重点项目之一。该项目占地1200余亩，在D村占地约520亩。

然而，D村部分村民因自身的合理诉求得不到满足而对这种环境治理措施表示强烈不满。自2013年以来，D村村民曾多次到X市煤矿进行谈判，到项目建设现场阻碍施工，也曾多次向各级政府反映问题，甚至采取集体越级上访的行动。本文基于对特定事件的描述来展现地方政府、企业和村民之间的互动过程。依循学术研究的惯例，本文对相关的地名、人名都做了技术化处理。文中出现的相关个案、事例皆来自笔者的田野观察，故未作特别说明。

三、利益驱动下的政企合谋： L镇的环境治理

政企合谋意在解释政府和企业之间的合作谋利行为。政企合谋行为得以产生的一个重要背景是，在中国式分权体制下，地方政府获得中央政府的授权和委托来发展本地经济(以GDP作为衡量指标)并监督辖区企业的生产活动，从企业缴纳的税收中获得一定的收益分成^[12]。在这种背景下，企业“扩大产出”的粗放式生产行为往往会得到地方政府的鼓励。“扩大产出”可以使企业获得尽可能多的利润，而地方政府官员也能取得一定政绩。因此，政企合谋同时满足了地方政府和企业的利益需求。企业想要实现利润最大化势必会以“坏”的生产方式(成本低、容易发生事故)参与生产活动，这也成为我国环境污染事件频发的原因之一。既有研究侧重于以政企合谋的视角来解释环境污染问题。但在笔者看来，政企合谋行为不仅仅限于环境污染领域，它还同时存在于以“降低成本”为方式酿成环境治理失效的现象之中。

(一) 政企合谋的目标：降低环境治理的成本

1. 集中有限资源降低行政成本

由前文可知，地方政府受政治锦标赛的影响，需要依赖辖区企业获得财政收入与晋升优势^[13]。因此，在环境治理过程中，地方政府会主动寻求与企业的合作，进而形成一种共谋关系。同时，地方政府的行政资源又是有限的，对于基层政权而言更是如此。资源的有限性也形塑了基层政府执行国家政策的方式。“国家政策要在农村落实，都要经过基层政权的具体执行，国家政治体制塑造了基层治理模式，而基层政权的运作方式又直接影响了国家政策的执行效果。”^[14]在此情况下，集中有限的行政资源去做中心工作就成了乡镇政府的重中之重。这种中心工作实质上就是以项目开发和招商引资为主要手段来推动本地经济增长。由此，“位于压力型体制中的乡镇政权围绕中心工作来展开行政资源的配置，无法纳入中心工作范围的国家政

策及其执行将成为乡镇政府眼中的二线工作”^[15]。环境治理工作正处于这种二线工作的行列。

调研发现, L 镇政府的多数干部都认为沉陷区治理的当务之急是大力招商引资, 转变产业结构, 发展现代农业, 促进经济发展。这种“治理就是搞项目”的简单化思维导致他们对采煤沉陷区环境治理的认知极其匮乏。“环境治理本应就是 X 市煤矿的责任, 土地沉陷就是煤矿长年采煤所致, 谁破坏、谁治理, 这才合乎常理。”可见, 在沉陷区治理问题上, 乡镇政府干部的责任意识淡薄, 甚至存在一定的抵触情绪。然而, 干部考核体系具有明显的“压力型体制”特征, 作为中央政府鼓励地方官员进行环境治理的一种制度性政治激励模式, 环境治理绩效与官员仕途之间或多或少存在一定联系^[16]。因此, 乡镇政府虽不愿承担沉陷区治理的责任, 但又必须完成上级政府压下来的一系列“硬指标”, 所以不得不参与到沉陷区治理当中。但是, 乡镇政府不会在其中投入太多的精力, 而是将自身定位于“协助者”的角色, 协助企业进行沉陷区治理, 进而有效降低行政成本。

2. 选择治理受众降低经济成本

对于企业而言, 相比于改进生产方式, 成本较低的经济补偿则是沉陷区综合治理的主要方式。X 市煤矿沉陷办的综合治理主要包括发放补偿金、居民安置搬迁、基础设施建设维护、建筑物维修加固、土地复垦等内容。GM 项目正是 X 市煤矿以沉陷区综合治理的名义为实现居民有效安置搬迁而争取到的房地产开发项目, 实际上是为因土地沉陷遭受损失的居民提供福利住房。然而, 根据该项目的相关安置方案, 可以享受到这种福利的居民仅限于企业内部职工, 周边村居的农民可在项目征地时得到一定的补偿, 但无法在 GM 项目中分配或购买福利住房。这表明, 企业在环境治理中有意地在治理受众之间进行取舍, 并本能地选择成本较低的治理方式, 这无疑加剧了企业和民众之间的利益冲突。

(二) 政企合谋的形式: 塑造项目运作过程中的庇护关系

1. 乡镇政府对企业及其项目进行庇护

政府对企业的庇护由来已久。自 20 世纪 80 年代以来, 伴随乡镇企业的兴起, 乡镇政府和乡镇企业的关系逐渐进入国内学界讨论的视野。“经营企业”成为地方政府参与竞争的首要选择, 同时也成为经济增长的主要推动力量。戴慕珍提出了“地方政府公司主义”概念, 以此概括地方政府的行为逻辑与政府和企业之间的特殊关系。乡镇政府积极通过各种方式“放水养鱼”, 它们或者直接举办和管理乡镇企业, 或者通过庇

护手段来支持“戴帽”企业的发展^[17]。借助于地方政府的扶持和庇护, 乡镇企业得到迅速发展。

X 煤矿不是 L 镇政府兴办和管理的乡镇企业, 而是国有企业, 二者之间不存在隶属关系。但是, 在沉陷区治理过程中, L 镇政府对 X 市煤矿与 GM 项目的庇护依然明显。在这种庇护中, 乡镇政府发挥其整合和分配资源的有限权力优势, 集中力量解决好项目实施过程中出现的一系列问题, 从而确保上级压下来的项目得到顺利落实。为了加快 GM 项目的落成, L 镇政府不仅要将在沉陷区因常年采煤形成严重塌陷的土地转化为可用于企业项目开发的建设用地, 还要竭力在利益分配方面协调好政府、企业和农民之间的关系。

2. 以项目正外部性合力推动项目落实

就项目层面而言, 项目本身具有一定的正外部性。项目的落成不仅是地方政府决策的过程, 同时也是政策制定的过程, 能否获得民众的接受和认可存在不确定性^[18]。因而民众的可接受程度决定了对项目是否满意, 进而塑造了决策者政策制定行为。对于采煤沉陷区而言, 大面积的土地沉陷大大增加了沉陷区的投资风险, 可征用、开发和转让的土地少之又少。这在很大程度上限制了乡镇政府招商引资的规模和经济增长的机遇。由于采煤沉陷区的投资环境恶劣, 像 GM 这样的大型项目能够进驻 L 镇已实属难得。项目规划所涉及的各个村居及农民普遍希望通过这种为数不多的征地机会把土地“卖出去”来获取一定补偿。因此, GM 项目不仅符合 L 镇政府推动本地区 GDP 增长的利益诉求, 同时还与周边村居通过“经营土地”达到共同“致富”的目的相契合。此外, 为推动项目施工进度, 乡镇政府和企业还对被征地农民做出各项承诺, 如签订青苗补偿合同、提供就业保障、办理失地低保等, 这些都是项目正外部性的体现。

(三) 政企合谋的结果: 环境治理的失效

1. 政企自利性导致环境治理失效

地方政府作为环境管制的具体执行者, 在政府间以激励为核心的竞争机制下, 具有与企业“合谋”牺牲环境质量换取经济利益的动机^[19]。这也是影响政策执行偏离既定目标的关键因素。项目落地之后, 尽可能地降低环境治理的成本主导着乡镇政府和企业的行为选择。这时, 作为沉陷区环境治理政策执行主体的政府和企业, 其自利性与政策目标群体的公共性之间的冲突愈发激烈。沉陷区治理本应为矿区的工人群体和周边各个村居的农民群体的公共利益服务, 然而政府和企业基于自利性的驱动, 为了降低治理成本并加快项目实施的进度, 往往会忽视特定农民群体的诉求表达。这种片面化的治理形式势必导致不同群体间的

利益失衡,进而酿成环境治理的失效。

2. 政策执行偏差引发环境抗争

盲目追求经济效益的发展方式在很大程度上弱化了乡镇政府服务民众的职能。为加快项目实施的进度,L镇政府和X市煤矿往往会有意忽略土地征用与开发过程中的“圈地行为”所遗留下的一些问题。乡镇政府和企业的片面治理方式与沉陷区综合治理政策的初衷相悖,政策执行偏差随之产生。政策执行偏差是执行主体曲解、规避甚至违背政策制定的原意,进而导致政策执行结果偏离政策目标的行为。就政策执行的角度而言,政策执行偏差与民众的抗争行为之间存在明显的因果关系。这种因果关系可能表现在以下几个方面:其一,激发出民众的怨恨心理和维权心理,进而构成抗争行为的心理动机;其二,提供了抗争的制度空间与合理抗争的机会;其三,创造出一系列的抗争工具,例如政策文本、上访信、宣传和动员口号等形式的利益表达工具,为抗争行为造势。同样,环境抗争也可以作为政策受众对环境政策执行偏差做出的回应。换言之,政策受众对政策执行偏差的消极体验与评价,容易导致抗争行为的出现。从这一层面来看,政策执行偏差在农民的环境抗争生成阶段发挥着关键作用。

四、维权驱动下的草根动员: D村的环境抗争

草根动员指的是民众高度投入到关乎自身切身利益的社会问题之中,积极分子自觉自发地将周围具有相同利益诉求且不排除参与的民众动员起来,共同参与利益群体表达行动的过程^[20]。草根动员在提升治理绩效方面作用明显,是因为集体行动可在地方政府与社会之间构建起某种横向责任关系,从外部给地方政府施压,逼迫他们纠正政策执行偏差行为^[21]。在环境抗争事件中,民众在积极分子的引领下团结一致展开集体行动,这种组织化的行动赋予其勇气、力量和策略,以此方式对地方政府和企业提出利益诉求,要求其承担在环境治理方面的相关“社会责任”^[22]。

(一) 草根动员的目的:突破相对剥夺感,获得公平对待

相对剥夺感是对面临的境遇感到不公正或不公平的一种主观体验,即当特定的个体或群体在与其他个体或群体进行比较时,意识到自己不享有某种资源,进而对获得这种资源感到期望,且认为这种期望是正当而合理的,由此产生了相对剥夺感^[23]。民众的相对剥夺感会增强其怨恨心理,尤其在环境治理失效以及

一些遗留问题得不到解决的情况下,怨恨心理会持续积累。“民众的权利意识已然觉醒,某些问题长期无法解决并不等于他们的抗争意识和维权意识会弱化或消弭。相反,怨恨心理往往会在深处发酵和酝酿。”^[24]在怨恨心理的刺激下,民众的维权意识伴随社会经济的发展而有所提升,相对剥夺感迫使他们组成“利益共同体”来集体表达诉求。若集体诉求得不到满足,这种“利益共同体”又会自发组织起来,通过静坐、游行、散步、信访等方式进行抗争,旨在使责任企业和地方政府积极做出回应,进而获得公平对待。

调研发现,D村的近百户失地农民既没有得到合理的征地补偿,也没有在GM项目中获得相关政策规定的、应当享有的住房保障。这些遗留问题迟迟得不到解决,进而激化了失地农民的怨恨情绪。企业的项目以环境治理的名义落地,环境问题和治理需求的公共性加剧了农民的相对剥夺感。失地农民想要平等共享环境治理的成果,但现实情况则是无法得到项目惠及。因此,失地农民只有借助于草根动员的方式凭借集体行动的规模效应来向地方政府和企业施压。草根动员的目的在于突破不公平的相对剥夺感,进而向政府和企业表达争取合理对待的意愿。

(二) 草根动员的方式:环境抗争的话语与行为选择

1. 基于政策依据塑造抗争性话语

任何形式的抗争行为都拥有一套特定的抗争性话语。运用不同形式的抗争性话语,行动者们尝试构建集体行动的话语框架以实现社会动员^[25]。根据《河北省人民政府关于实行征地区片价的通知》的相关规定,“土地补偿费20%归集体经济组织,80%归被征地的土地使用权人或者按照家庭承包方式承包土地的农户”。然而,调研发现,D村在发放GM项目征地补偿款时并没有按照上述政策进行分配,而是采取人均分配的方式,每个村民统一分到了25000元的补偿款。这是因为以往的数次征地都是采取这种方式来分配补偿款,这次征地补偿遵循了之前的惯例。这种分配措施引起了D村近百户失地村民的强烈不满:“以前没这项政策,补偿款平均分,大家都不好说什么。但现在省里都出文件了,还按照以前的分法,怎么能这么办事儿呢。”可见,在分配征地补偿款问题上,D村失地农民表现出一种因没有得到合理补偿而产生的怨恨情绪。

此外,失地农民同样不满于GM项目的住房安置政策。在笔者对几个上访农户的访谈中,他们都提到了“2014年中央一号文件”,即2014年1月19日中共中央、国务院印发的《关于全面深化改革加快

推进农业现代化的若干意见》, 其中规定, “改变对被征地农民的补偿办法, 除补偿农民被征收的集体土地外, 还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障”。然而, GM 项目并没有涉及为失地农民提供住房保障的问题。可见, D 村失地农民以国家政策执行偏差为斗争工具, 来建构自己的一套合法性话语, 他们能够找到相关的政策性依据来支撑自身的抗争行为。由于政策执行有悖于政策制定的初衷, 所以村民的环境抗争能够获得正当性理由。质言之, 他们对国家政策和法律的利用集中于其政策性的话语表达, 并以政策执行偏差为切入点, 进行“合法的反抗”。

2. 建构关系网络为行动造势

关系网络建构对于强化民众的集体行动是必要的。在草根动员中, 积极分子建构关系网络的能力越强, 意味着维权运动中横向与纵向的关系网络越稠密。横向网络和参与规范使“利益共同体”内部更加团结, 充满更多的合作与信任; 纵向网络使积极分子能够利用自身资源从政府内部或宣传媒介获得支持^[26]。农村精英更容易成为农民环境抗争事件中的积极分子, 其资源动员能力及生活经历使其成为环境抗争的领导者。

在 D 村的环境抗争中, 阿奎成为草根动员的领导者。他曾担任过村主任一职, 这一有利条件使他成为失地农民的领袖。在对阿奎的访谈中笔者了解到, 他经常在家中召开会议向失地农民代表宣传相关政策并告知行动计划。在他看来, 要维权就要“师出有名”, 国家的政策就是表达诉求、反映问题的理由和证据。他反复强调近百户失地农民已经团结为一个整体, 每次联名上访要求每个人都要签字, 每次去向企业“讨说法”或是到项目工地阻止施工, 都要求每家每户必须出一名代表参与, 这些行动使失地农民的横向关系网络更加紧密。此外, 因为和镇里的领导有交情, 阿奎领导的这些行动往往更容易受到 L 镇政府的关注, 进而推动他们所反映的问题尽快进入基层政府的政策议程。因此, 关系网络不仅能够扩大抗争规模, 而且还可以为行动造势来增加事件的影响力, 增强草根动员的效果。

(三) 草根动员的结果: 重塑权力结构

在草根动员尚未发起的时候, 失地农民作为孤立的抗争个体遭受着政府和企业的共同压制。失地农民与政企之间的结构性地位是不对等的。此外, 项目征地补偿导致农民群体的内部分化, 失地农民与非失地农民相对立, 意味着少数群体与多数群体的利益冲突。失地农民作为本应从土地征用补偿政策中受益的一方, 却要和全村人一起“平均分配”土地被征的补偿

款, 无法得到政策的优待, 从而被激发出其怨恨与维权心理; 对于非失地农民而言, 即使国家政策规定了具体的分配方式, 但也应按照以前征地补偿的惯例进行分配, 尽可能地照顾大多数人的利益, 才是公平合理的分配办法。可见, 孤立的个体抗争限制其抗争强度。这种规模小、强度弱的环境抗争导致乡镇政府在维稳工作中缺乏关注度, 往往不在意个别民众的抗争行为。

草根动员发起后, 草根行动者能够将孤立的个体诉求汇集为集中的群体性诉求, 由此酝酿出一定的民意裹挟。乡镇政府开始承受维稳压力, “稳定压倒一切”的观念使得“维稳”成为政绩考核的重要指标。在维稳机制的运作过程中, 上级政府下放维稳指标到基层政府, 以此来考核基层政府的治理绩效。这种机制的存在直接关系到基层政府对待民众环境抗争时表现出的立场、态度与行为模式^[27]。当基层政府愈发感到维稳压力时, 为尽快平息事态总是会草率做出决策。维稳压力往往会使基层政府应对民众集体行动时选择“一闹就给”这种较为单一的治理模式。

据了解, D 村失地农民代表在阿奎的带领下多次越级上访, 并连续数日到工地静坐阻碍施工, 还借助于网络媒体工具, 如微信、微博、博客、新闻客户端等渠道来宣传其境遇。随着事态的不断升级, L 镇政府迫于维稳压力决定另行赔偿失地农民每户 10 万元的征地补偿款。然而, 这一举措并没有使事态得到平息, 相反, D 村的非失地农民得知此事后, 群体矛盾被进一步激化, 新一轮的环境抗争已然形成。显然, 在草根动员酿成规模效应之后, 基层政府为了维稳选择“一闹就给”的治理举措, 这种决策失误反而很可能引发次级风险, 激化各利益主体之间的矛盾。利益主体的多元化意味着利益结构的复杂化, 当越来越多的抗争个体加入到行动之中, 民众开始提出各种合理或不合理的诉求。因此, 我们很难界定其行为是否是因为侵权而抗争, 其目的是维权还是谋利。因此, “侵权-抗争”“维权-谋利”的简单二元对立分析框架无法全面解读民众的环境抗争行为。我们需要置身于特定事件的情境中对环境抗争的生成逻辑和行动策略加以把握。但是, 可以明确的是, 草根动员可能会使环境抗争中各利益主体的强势地位和弱势地位发生置换, 进而重塑乡村社会的权力结构。

四、结论与思考

本文基于特定的事件情景从政企合谋与草根动员

两个分析维度解读了底层民众的环境抗争行为。一方面,政企合谋作为环境抗争的生成因素,在造成环境破坏的同时也可能导致环境治理的失效。政企合谋旨在降低环境的治理成本,政府能够集中有限资源降低行政成本,通过项目开发和招商引资来抓中心工作,回避环境治理这种二线工作;企业以项目治理的形式进行环境治理,其选择特定治理受众的行为是为了降低环境治理的经济成本。政企合谋以项目运作过程中政企之间形成的庇护关系展示出来,乡镇政府对企业及其项目加以庇护,政企又以项目外部性来合力推动项目落实。政企自利性导致环境治理的失效,相关环境政策执行偏差激化了民众的维权意识,也创造了环境抗争的正当性理由。

另一方面,草根动员作为环境抗争的行为导向,其目的是突破相对剥夺感获得公平对待。底层民众在积极分子的引导下,基于政策性依据建构抗争性话语,他们在抗争过程中对国家政策和法律的运用是对政策执行偏差的有力回击。此外,民众通过建构关系网络为其集体行动造势,编织出的横向与纵向关系网络不仅能够扩大抗争规模,也能够增强草根动员的效果。草根行动者将孤立的个体诉求转变为集中的群体性诉求,政府迫于维稳压力不得不选择满足抗争群体的诉求。然而,这种简单化的治理方式却导致抗争规模的扩大化与民众诉求的复杂化,并重塑了乡村社会权力结构。

因此,政企合谋的分析框架在理解环境治理为何导致环境抗争的问题上具有一定的解释力。当政府和企业以环境治理的名义而通过政企合谋的方式对民众的利益形成二次损害时,利益冲突激化到一定程度,最终引发环境抗争。政企合谋在一定程度上为抗争者提供了抗争机会,并形塑了一定的政治机会结构。这样一种结构成为抗争者加以选择、利用的符号化策略空间与实践空间,抗争者由此获得了改变自身弱势地位的话语权。在一个抗争资源匮乏、行动空间狭小的制度环境中,这种以相关法律或政策为依据的话语权构成行动者可资利用的底线资本,可以有效解决抗争行为的合法性问题^[28]。

同时,草根动员下的行动者能够识别和利用法律和政策之间、文本和实践之间的空隙和矛盾,以此作为抗争的支点,通过抗争实践将政府和企业的行为置于一种“非法”的境地,相关政策成为社会抗争的场域。抗争群体中的积极分子通过草根动员可以充分调动起所有可能的资源来扩大抗争规模以引起政府重视。在积极分子的带领下,行动者采用“闹事”等手段,运用各种策略或技术,使事件得以“问题化”^[29],

把自己的遭遇演变成政府尤其重视的社会不稳定因素,进而使自己的具体问题纳入政府解决问题的议事日程之中。总之,合法抗争的背后充满丰富的行动策略。

民众对环境治理的质量是否满意,直接决定了其行为选择。避免环境抗争事件的发生还是要归结于环境治理绩效的提升。由此,政府和企业应分别承担起环境治理的公共责任与社会责任。对于政府而言,要重视各方利益群体的诉求表达,构建有效的平等协商与决策参与机制;科学理解和对待民众的集体行动,避免陷入“简单妥协”的单一化治理思维;尽量克服政策执行偏差,培育公共服务的价值,强化以人为本的治理理念,充分认识到政策受众的合法利益;构建政治问责机制,防止政府及其工作人员在环境治理中可能出现的机会主义行为和寻租腐败行为,以强化其市场监管责任。对于企业而言,企业必须内在自觉地履行社会治理的职能,将企业的社会责任问题内化于市场交易行为之中,摒弃以“坏”的生产方式追逐利润最大化的行为,改进企业生产方式,从源头减轻环境破坏;企业在环境治理过程中应尽可能地照顾至少不损害相关民众的利益,在提高环境治理绩效的同时避免与民众发生利益冲突,最大限度地承担起社会责任。

参考文献:

- [1] O' BRIEN, KEVIN J, LI L J. Rightful resistance in rural China[M]. New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2006: 179.
- [2] 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.
- [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] 王洪伟. 当代中国底层社会“以身抗争”的效度和限度分析: 一个“艾滋村民”抗争维权的启示[J]. 社会, 2010(2): 215-235.
- [5] 罗亚娟. 依情理抗争: 农民抗争行为的乡土性——基于苏北若干村庄农民环境抗争的经验研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2013(3): 26-33.
- [6] 吴长青. 英雄伦理与抗争行动的持续性——以鲁西农民抗争积极分析为例[J]. 社会, 2013(5): 204-229.
- [7] 李晨璐, 赵旭东. 群体性事件中的原始抵抗——以浙东海村环境抗争事件为例[J]. 社会, 2012(5): 179-193.
- [8] 陈涛, 谢家彪. 混合型抗争——当前农民环境抗争的一个解释框架[J]. 社会学研究, 2016(3): 25-46.
- [9] 龙硕, 胡军. 政企合谋视角下的环境污染: 理论与实证研究[J]. 财经研究, 2014(10): 131-144.

- [10] 周黎安. 中国地方政府官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [11] 聂军, 柳建文. 环境群体性事件的发生与防范: 从政企合谋到政企合作[J]. 当代经济管理, 2014(8): 49-53.
- [12] 聂辉华. 政企合谋与经济增长: 反思“中国模式”[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 11.
- [13] 张俊, 钟春平. 政企合谋与环境污染——来自中国省级面板数据的经验证据[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2014(4): 89-97.
- [14] 吕德文. 中心工作与国家政策执行——基于 F 县农村税费改革过程的分析[J]. 中国行政管理, 2012(6): 35-39.
- [15] 印子. 治理消解行政: 对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南 G 镇低保政策的实践分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014(3): 80-91.
- [16] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013(3): 111-118.
- [17] Jean C. Oi. Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China[J]. World Politics, 1992, 45(1): 99-126.
- [18] 张国磊. 府际博弈、草根官员与“反邻避”效应——基于国内“高铁争夺战”分析[J]. 北京社会科学, 2017(7): 58-68.
- [19] 李云雁. 财政分权、环境管制与污染治理[J]. 学术月刊, 2012(6): 90-96.
- [20] 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): 1-23.
- [21] 谢岳, 党东升. 草根动员: 国家治理模式的新探索[J]. 社会学研究, 2015(3): 1-22.
- [22] 张玉林. 环境抗争的中国经验[J]. 学海, 2010(2): 66-68.
- [23] 郑谦. 相对剥夺感塑造与资源动员耦合下的社会抗争分析——以江苏省扬州市 H 镇的社会冲突为例[J]. 公共管理学报, 2015(1): 145-152.
- [24] 陈涛, 王兰萍. 环境抗争中的怨恨心理研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015(2): 43-52.
- [25] 周裕琼, 蒋小艳. 环境抗争的话语建构、选择与传承[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2014(3): 131-140.
- [26] 石发勇. 关系网络与当代中国基层社会运动——以一个街区环保运动个案为例[J]. 学海, 2005(3): 76-88.
- [27] 陈涛, 李素霞. “维稳压力”与“去污名化”——基层政府走向渔民环境抗争对立面的双重机制[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2013(1): 94-103.
- [28] 毕向阳. 都市运动的基本谱系[A]//郭于华. 居住的政治——当代都市的业主维权与社区建设. 桂林: 广西师范大学出版社, 2014: 37-56.
- [29] 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[A]//清华大学社会学系. 清华社会学评论: 特辑. 厦门: 鹭江出版社, 2000: 80-109.

Government-enterprise collusion, grassroots mobilization and environmental protest: Taking D village in L town of Hebei as an example

HAN Ruibo, YE Juanli

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract: Why does environmental governance cause environmental resistance? The "infringement-resistance" analysis framework based on environmental problems cannot include the practical problems of "governance-resistance". The analytical framework of "government-enterprise collusion and grassroots mobilization" has become a new attempt to interpret environmental protests. The study found that the goal of government-enterprise collusion is to reduce the cost of environmental governance by shaping the patron-client in the operation of the project. As a result, the failure of environmental governance leads to environmental protest. The goal of grassroots mobilization is to break through the relative deprivation and achieve fairness. Its form is reflected in the policy-based protestant discourse and relationship network construction. Its result is the replacement of the strong and weak positions of all the interest subjects and the formation of different protest outcomes. The avoidance of environmental protests is still due to the improvement of environmental governance performance. Therefore, both the government and enterprises should respectively assume the public responsibility and social responsibility for environmental governance.

Key Words: government-enterprise collusion; grassroots mobilization; environmental protest; environmental governance

[编辑: 谭晓萍, 游玉佩]