

国家共振视角下中国环境公正政策回应模式的解释

陈兴发^{1,2}

(1. 南京大学政府管理学院, 江苏南京 210036; 2. 淮海工学院法学院, 江苏连云港 222005)

摘要:国家共振是一种基于政府政策制定和执行的环境公正运行模式,在中国环境公正政策回应模式的演进中具有较好的适应性。当下随着不同的环境公正主体之间博弈加剧,我国传统的环境公正政策模式面临巨大挑战,催生政府主导、社会参与、协商民主、利益和谐的环境公正政策新模式。建构这一模式,需要转变环境公正的治理理念,供给环境公正的共振平台,统筹环境公正的共振维度,完善环境公正的监督体系。

关键词:环境公正;政策模式;国家共振

中图分类号:D26

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2016)01-0061-04

任何有助于塑造环境公正支持者和反对者的诉求进入国家正式政策的制度化机制的理论对环境公正政策的制定和执行都具有积极意义。当下,面对日益严重的环境问题,公众环境权利意识不断觉醒,如何在现有政治和社会样态中完善中国特色环境公正政策回应模式,推动这一模式不断演进,提升决策能力和水平,已成为政府和社会面临的共同课题。国家共振理论能为环境公正支持者与反对者的诉求持续有效进入国家体制内的家园和栖息地提供有力解释,说明如何和为什么这些诉求能够在国家机构里被理解和兼容,为有效化解这一课题提供新思路。

一、国家共振理论及其在中国环境公正政策回应模式演进中的适应性

国家共振是一种政府治理的政策方式,被理解为政策过程中众多参与者之间竞争性诉求的转换机制,也是在现有体制内一种诉求超越另一种诉求继而获得合法性的形式。随着传统环境公正的自由选择、政企合作、行政控制等理论缺憾的逐渐呈现,以及环境公正运动的兴起,为什么和如何塑造运动的诉求进入国家正式政策的制度化机制成为理论和现实两个维度都日益关注的中心问题。

2012年美国学者Raoul首次明确提出环境公正的国家共振概念,从政策视角对环境公正的国家共

振理论进行较为系统的归纳和论述。环境公正的组织和制度是国家共振机器运行的基础。标准、公平和平衡是基本维度,而合法性则是其最终归宿^[1]。至此,国家共振理论在环境公正中正式确立,成为环境公正的新生理论流派。

从合作主义视角看,环境公正国家共振理论坚持在国家平台上政府主导、多主体参与,借助在标准、公平和平衡3个维度上的共振共鸣,推动政策过程合法化,最终形成政府、企业与公众之间制度性合作关系,达成环境公正的共同责任。该理论既不同于传统社会主义完全排斥市场机制的行政控权的政策模式,也不同于传统资本主义竭力排斥行政手段的市场自由选择的政策模式,是环境公正治理中第三条道路的尝试,给环境公正的实现提供新视角^[2]。

因此,国家共振理论对于当下中国环境公正政策模式演进具有更为积极的意义。

其一,国家共振理论有助于中国环境公正政策回应模式的平稳发展。1949年以来,我国环境政策模式大体经历4个阶段:计划经济时期的行政禁令型、改革开放后的政府管制型、市场经济建立初期的市场导向型以及十六大以来的参与回应型^[3]。回顾该历程会发现政府在环境公正政策模式中的控制力不断释出,社会有序参与度逐渐增加。对当下的

收稿日期:2015-08-10

基金项目:中国博士后科学基金第55批资助项目(2014M551534);教育部2013博士点基金项目(201300911110059)

作者简介:陈兴发(1971—),男,江苏泗阳人,副教授,博士后,从事公共政策学、中国政府与政治领域研究。

中国来说,国家共振理论有助于发展政府控制、市场导向和公民参与的政府环境公正政策回应模式,推动政府控制与社会参与的制度性合作与互动,推动传统环境公正政策模式的平稳演进,提升政府环境公正的治理能力。

其二,国家共振理论对于中国社会样态更有解释力。环境公正的国家共振理论主张在环境政策过程中参与组织数量没有明确限定,其义务性由国家安排或组织自身宗旨决定,受国家保护,被国家适当控制,在决策运行路径方面自上而下与自下而上相结合。改革开放以来,特别是2014年修订了《中华人民共和国环境保护法》和2015年国家环保部出台《环境保护公众参与办法(试行)》后,政府在环境公正治理中发挥主导作用,环境组织在国家法律保护下制度性参与政策过程,环境公正运动透过组织诉求制度性进入政府环境政策系统渐成常态,政策生成实行自上而下的行政管理与自下而上的公民参与相结合,政府与社会成为环境公正的共同责任主体。可见,环境公正的国家共振理论与中国环境公正政策实践之间具有高度契合性。

二、中国环境公正国家共振模式的合理性

党的十八届三中全会提出,推进国家治理体系和治理能力现代化,切实转变政府职能,推动政府权力向社会回归,为环境公正国家共振模式的构建创造了良好的时空背景。近年来,随着经济发展与环境承载力之间深层次矛盾的日益突出,我国环境公正问题也日益凸显。从环境权责的分配看,不公与非正义主要表现为一部分人得到了想要的利润与利益,另一部分人却承担失去清洁的空气、水资源等环境不利后果;从环境制度看,环境决策过程中,弱势群体缺乏实质性参与;从环境公正承认看,环境污染中存在社会歧视与排斥,承认弱者的尊严与需求不够^[4]。面对这些问题和矛盾,传统的环境公正治理模式已无法有效回应。同时,环境公正支持者与反对者之间的竞争日趋激烈,在国家共振理论的支持下积极要求参与环境公正的政策过程,表达和谋求自身利益,催生政府主导、社会参与、协商民主、利益和谐的中国环境公正政策新模式。

1. 政府主导的合理性

政府在环境公正治理中的角色扮演及其合理性如何界定,不同的环境公正政策回应模式有不同的认知。如自由选择理论主张在环境公正的政策过程中竭力排斥行政干预;行政控制理论则与之相反,将行政权力在环境、公正政策过程中的作用绝对化。前者认为政府干预越少越合理,后者则认为政府控

制越强势越合理。然而,环境不公正的根源是环境资源的“公共性”与市场经济条件下人们的“经济人”属性之间的矛盾,作为公共物品的环境总是成为人们相互争夺的对象,形成“公地悲剧”^[5]。避免这种悲剧仅靠市场选择无法实现,需要政府扮演“环境公地”守护者角色,把保护环境、公正地供给环境产品作为核心使命。同时,在市场经济背景下无法完全依赖单纯的行政控制来避免这一问题。因而,环境公正的国家共振理论认为,支持者与反对者利益诉求在国家机构平台内竞争性交流以获取合法性政策制定和执行需要政府主导和适当控制。

政府主导环境公正国家共振机器运行,一方面,表现为供给共振平台。政府环境保护部门提供环境公正支持者和反对者交流平台,将公众参与、环境公正各地代理整合、有效的跨媒体协调和问责等运行原则制度化。政府承认社会组织环境公正诉求的合法性,容许其在政府提供的平台内制度化参与政策过程,获得对其适当控制。同时,保障平台参与者获得民主、平等的对待,其意见和建议有效反馈至政府的环境计划和政策。另一方面,表现为对共振维度的深度参与和引导,以及对共振结果合法性的维护。环境监管标准的确认、社会参与公平环境的维护、支持者与反对者之间诉求的平衡都需要政府扮演主导角色。政府也通过共振维度的深度参与,体现自身价值取向,控制社会冲突。在政府主导下的环境公正的共振结果则更容易转化为政府政策,获得其自觉维护。

2. 社会参与的合理性

环境公正问题只有政府与社会共同治理,共同分担责任,才能保证共振过程的科学性和共振结果的稳定性。国家共振模式运行中除了政府主导以外,离不开环境公正支持者与反对者的广泛参与。这些参与者主要包括企业、公民以及社会组织。

企业参与。企业是政府环境公正政策的利益攸关方,往往既是环境污染的主要制造者,也是环境污染的直接得利者,理当在解决环境问题、制定环境公正政策中积极参与,履行更多责任,而非躲在政府背后,由政府直接面对环境公正的压力。另外,随着传统的国家中心管理模式逐渐被反思,政府权力不断向社会释放,给企业参与公共事务治理留出更大空间。我国的政治经济基本制度决定广大的企业,尤其是国有企业,更有义务在环境公正治理中发挥更大的作用,积极参与环境政策过程,依法承担自身责任,推动环境公正问题的合理解决。

公民参与。面对环境不公正浓度高,19世纪80年代西方兴起的环境公正运动的主体主要是社区居民,尤其是有色人种和低收入草根阶层。承认每

个人应该享有安全的生活环境是其基本前提,平等享有追求安全生活的权利是其基本原则,通过平等参与政府相关法律、法规以及政策的制定、执行、监督则是其重要途径。公民参与环境公正的政策过程,而非由国家、官员和专家们自上而下地设计出来的模式做出环境决策,有助于避免其不能因地制宜地适应各地各民族的需求多样性的缺憾^[6]。只有将公民视为环境公正国家共振的参与主体,提供制度性参与平台、参与渠道,确保其诉求进入政府政策过程,才能保障共振结果的合法性与稳定性。

社会组织参与。环境公正的国家共振理论主张非政府组织参与环境公正政策过程,有助于引导公民参与,提升政策品质,分担政府职能。就美国而言,截至2000年,有超过6 000家全国性和地区性环境公正运动组织,有超过2万家地方组织,就共同关心的空气、水、土地和食物等有毒问题以及环境和资源损害问题有效开展工作^[7]。与此同时,“欠发达国家和地区的环境NGO组织由于制度困境而发育不全且相互之间的联接很松散,极大地影响着它们在抵制当地环境污染事件上的能量和信心”^[8]。从环境公正治理的角度看,我国已将环境非政府组织纳入环境公正治理体系,正创造条件改善其参与环境公正政策过程的能力,促进环境公正运动发展,提高政府的公信力和治理效能。

3. 协商民主的合理性

环境公正国家共振理论主张,承认环境公正支持者与反对者之间的利益分歧,通过沟通和竞争形成底层共识。支持者与反对者在国家平台交流,发生共振,继而生成共鸣,即形成重叠共识。但是,这一过程能否最终完成,政策过程的民主模式是一种重要的制约因素。

西方国家在环境公正政策过程中,倾向于以选票为形式,注重多数决,带来选票的宰制,固化既有分歧。常常有共振,无共鸣,行政效能低下。相较于选票民主,我国的协商民主作为一种治道民主,不仅仅是寻找共识,还是建设共识。在环境公正政策过程中,以话语为形式,注重参与主体之间充分的对话与沟通,更容易振动出“最美和声”。

4. 利益和谐的合理性

针对环境公正的众多参与者,政府、企业、公民和社会组织都有各自的诉求,国家共振理论主张通过技术标准设定、参与者机会公平、政府利益平衡等方式来解决其间的差异。其中,技术指标是环境公正支持者与反对者、政府行为体之间搭建的一座桥梁,社会参与的重要性也不能因技术标准而被忽略或取代,合理平衡各方利益则是政府的职责。

就中国而言,环境公正的政策过程中,不论是支持者,还是反对者,根本利益具有一致性。党和政府具有特殊利益统合能力,有助于控制和平衡利益纠纷,协调好个人利益与集体利益、眼前利益与长远利益、经济利益与环境利益等各种关系,实现各方利益和谐。

三、完善中国环境公正国家共振模式的策略

环境公正政策的根本目标在于使所有人民不分种族、肤色、国籍或收入在环境政策的发展、实施和执行方面得到公平对待并能有意义地参与,“公正地分配好的环境资源和坏的环境资源”^[9]。长期以来,在大政府、小社会的背景下,政府都是作为环境公正政策过程的绝对主体,依赖行政手段管控不公正问题。随着环境公正行为主体迫切渴求其诉求有效进入传统的政府架构,进入国家体制内的栖息地和家园。如何完善中国环境公正国家共振政策模式,塑造这些诉求进入国家正式政策的制度化机制,已成为理论和现实的必然选择。

1. 转变环境公正的治理理念

环境公正的国家共振模式彰显的是合作主义价值理念,“其作用在于将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中”^[10]。各种社会组织在国家体制内合法表达诉求,与国家行为体一起达成政府和社会治理目标。

政府在环境公正国家共振模式中扮演主导角色,而非绝对控制角色。承认公民、企业以及社会组织的合法参与权利,追求政府与社会在环境公正方面的共同责任。一方面,以建构科学的政府与社会关系为目标,通过转变政府职能的方式向社会释放环境管理权力,打造环境公正治理的有限责任政府;另一方面,扁平化改造官僚组织,加强相互协调,实现高效决策,打造环境公正治理的效率政府。

就社会而言,公民、企业以及社会组织在环境公正国家共振模式中扮演主体角色。它们不是政府的对立面,而是环境公正治理的合作者。不论是环境公正的支持者,还是反对者,都是环境公正的责任主体,应该积极引导其在制度内活动,推动环境公正政策的民主化和科学化。一方面,反对企业在环境公正问题中的隐身化,逃避责任;另一方面,反对公民和社会组织诉求的强制性,游走于暴力边缘。

2. 供给环境公正的共振平台

完善的平台体系是环境公正国家共振的基本架构,包括组织与制度两个层面。

在宏观架构上,推动环境公正共振模式主体之间的结构由“一维平面”向“三维锥体”转换。政府

与环境公正的支持者、反对者之间的关系不是在一个平面的竞争关系,不是其中任何一方的同谋,而是超越于双方利益诉求之上的平衡者。

在微观架构上,推动政府内部及其与社会之间的合作,合理配置社会组织数量,创设沟通平台。就政府内部来说,环境公正问题解决除国家环保部以外,还涉及水利部、国土资源部、农业部、林业局、海洋局、气象局、地震局等诸多主体,需要建立跨部门的和同一部门内跨层级的工作体系,避免相互掣肘。就政府与社会组织关系来说,要丰富协商合作的组织形式,畅通链接渠道。当下既要开发符合网络时代要求的协商合作的新方式,也要充分利用体制内既有的座谈会、听证会等传统形式,发掘其应有的功能。

3. 统筹环境公正的共振维度

环境公正的国家共振是一个涉及标准、公平、平衡等多重维度的政策过程,如何正确理解和协调不同维度在共振过程中的功能与关系直接影响共振的状态和结果。

其一,增强环境标准的科学性和权威性。环境公正的支持者与反对者之间在政策过程中都会选择利于自身诉求的指标系统,阻碍共识生成。解决这一问题,需要环境风险评估采信权威机构数据,开发公众参与的技术指标,避免诱导性评估、机构真诚性缺失、经济和感情因素影响、过长时间等待等问题引起对环境标准客观性和科学性的怀疑。

其二,创造公平的社会参与环境。完善中国环境公正的国家共振模式要改变政策过程中“重标准、轻程序”倾向,重视社会参与环境治理的公平性建设。一方面,加强公平性法律规制,将环境公正的公平性要求内化至环境公正的组织架构,规制公众参与方式,保障环境公正的公平性进入政策过程。另一方面,增强社会参与者能力,对弱者进行一定帮扶,确保其有机会坐到谈判桌前,也有能力参与环境公正政策讨论、制定和执行。

其三,提升政府平衡能力。环境公正的理解具有多维性,不同维度之间存在一定竞合性,常常难以兼顾。同时,不同群体之间的诉求也存在矛盾性。如何在国家共振平台做出最后选择,考验政府治理价值取向和治理能力。当下应该反思功利主义和自由主义理论的消极影响,运用税收、道德劝说等方式从维护社会公平正义、追求社会共同善的视角提升政府平衡各方利益的能力。

4. 完善环境公正政策过程的监督体系

环境公正的国家共振模式的健康运行离不开决策科学、执行坚决、监督有力的运行体系。当下加强环境公正政策过程的监督体系,除从监督主体、方式

和渠道着手之外,尤其应该重视以下两方面的改进。

一方面,根据共振体系的层级性与平行性内置监督机构。监管机构的设立是监督体系构建的传统做法,但是其如何内化为国家行为体是有条件的。应该根据环境公正国家共振的架构配置监管机构,尤其要内化到生产企业,包括大、中、小型的污染企业,形成纵向与横向的监督机制。“这样,国家参与的架构共鸣能够随着被国家角色内化的监管机构的环境而改变,并且符合其对架构的情感和道德的紧密联系”^[1]。另一方面,构建分层的风险评估体系。环境公正政策过程中涉及诸多专业性技术标准,应该体现以人为本和预防为主的原则,根据其与健康公民的密切程度进行分层的指标选择,重视风险评估的指标量化,提升监督的科学性。

鉴于国家共振理论是政府环境公正政策回应模式的新兴学派,且最近才被引入我国,对中国环境公正政策模式的解释优势、对已有环境公正政策模式解构与重塑的影响分析,还有待于更多的学理关注 and 实践推动。

参考文献:

- [1] RAOUL S L. Certainty, fairness, and balance: state resonance and environmental justice policy implementation [J]. *Sociological Forum*, 2012, 27(2): 480-503.
- [2] 陈兴发. 环境公正的国家共振理论[J]. *江海学刊*, 2015(6): 129-134.
- [3] 密佳音. 基于环境正义导向的政府回应论: 兼论政府回应型环境行政模式的初步架构[D]. 长春: 吉林大学, 2010: 97-106.
- [4] 朱力, 龙永红. 环境正义问题的凸显与调控[J]. *南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)*, 2012(1): 48-54.
- [5] 曾建平. 环境公正三题[J]. *中共中央党校学报*, 2007(6): 83-88.
- [6] 胡英姿. 生态保护与社区发展共赢: 解读世界自然基金会秦岭项目的环境公正意义[D]. 北京: 中央民族大学, 2011: 98-108.
- [7] NIKOLAY L M, DOUGLAS D P. Local environmental grassroots activism: contributions from environmental psychology [J]. *Sociology and Politics, Behavioral Sciences*, 2015(5): 121-153.
- [8] 张金俊. 国外环境抗争研究述评[J]. *学术界*, 2011(9): 223-231.
- [9] ANDREW D. Justice and the environment: conceptions of environmental sustainability and theories of distributive justice[M]. New Delhi: Oxford University Press, 1998.
- [10] PHILIPPE C S. Still the century of corporatism? [J]. *The Review of Politics*, 1974, 36(1): 85-131.