

# 风险沟通与风险型环境群体性事件的应对<sup>\*</sup>

◎ 华智亚

**内容提要** 环境群体性事件是环境矛盾和纠纷所引发的社会冲突的消极表现,也是公众环境抗争的非理性形式。根据诱发原因的不同,环境群体性事件可分为污染型环境群体性事件和风险型环境群体性事件两种类型,这两类环境群体性事件在冲突焦点、群体心理动力机制、预警时间等方面存在一定差异,因而应对策略和方法也应有所不同。由于风险型环境群体性事件的冲突基础在于公众与企业、政府及专家对环境风险有着不一致的认识,所以通过企业、政府、专家和普通公众之间的有效沟通,消除风险认知上的差异,可以预防和应对风险型环境群体性事件。实践当中,构建有效的环境风险沟通机制要遵循一些原则、避免走入误区。

**关键词** 环境群体性事件 环境污染 环境风险 风险沟通 邻避运动

(中图分类号)C913;D035 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2014)05-0097-12

## 一、问题的提出

近年来,因环境污染问题或环境敏感项目引发的群体性事件频频发生。这些群体性事件一般被笼统地称为“环境群体性事件”。据《中国环境报》报道,2012年四川什邡、江苏启东和浙江宁波因反对钼铜项目、达标水排海工程和PX项目分别引发的群体性事件被列入该年度国内十大环境新闻,<sup>①</sup>这既反映出当前中国环境群体性事件发生的频度之高、影响之大,也说明环境群体性事件已经引起新闻媒体、社会公众和社会管理机构的高度重视。

一般而言,环境群体性事件是指由环境矛盾和纠纷所引发的人员大规模聚集进而产生妨碍公众秩序、影响社会治安甚至造成财产损失和人员伤亡等负面效应的事件。作为群体性事件的一种类型,环境群体性事件是环境矛盾和纠纷得不到妥善解决的消极表现,也是公众环境抗争的非理性形式。

改革开放之后,随着工业化和城市化的持续推进,我国的环境问题逐渐显现。与此同时,由于解决环境问题的机制不够健全,围绕着环境问题而发生的矛盾和纠纷也呈上升趋势。相应地,环境群体性事件也处于高发、频发状态。根据中国环境科学学会副理事长杨朝飞在2012年的估计,中国的环境群体性事件在过去的6年间以年均近三成的速度递增。<sup>②</sup>

<sup>\*</sup> 基金项目:上海政法学院城市公共安全与社会稳定科研基地[央财专项]项目“城市公共安全突发事件中的风险沟通机制研究”(2011YC3010);上海高校青年教师培养资助计划项目“风险沟通与社会风险应对策略研究”(ZZszfl2003)

<sup>①</sup> 《2012年国内国际十大环境新闻》,《中国环境报》2013年1月17日。

<sup>②</sup> 《让更多环境纠纷在法庭解决》,《新京报》2012年10月28日。



除了在数量上居高不下之外,环境群体性事件的另外一个发展趋势则表现在引发群体性事件的环境矛盾和纠纷更多地从现实的环境污染领域转向潜在的环境风险领域。这一趋势在2012年的三大环境群体性事件中表现得尤为明显。在什邡事件中,当地民众抗议的是刚刚开工建设仅三天的钼铜加工项目;<sup>①</sup>在启东事件中,引发民众不满的是“准备建设”的达标水排海工程;<sup>②</sup>而在宁波事件中,民众反对的也是尚处于计划当中的PX炼化一体化项目。<sup>③</sup>可以看出,在这三起事件中,公众所反对的工程项目并没有造成现实的环境污染,它们只是具有一定的环境风险,即在未来一定条件下有造成环境污染的可能性。这一点与以往的环境群体性事件有很大不同。在早期,环境群体性事件往往都是由于工业项目或工程已经造成了现实的环境污染和生态破坏,并切实损害了所在地区居民的生态利益而引发的。例如,在2005年的浙江东阳事件中,引发冲突的源头是当地工业园区的数十家企业长期排放未经处理的有毒有害的废弃物,严重污染了当地环境,使附近居民的健康和财产蒙受了巨大损失;<sup>④</sup>在2011年的浙江德清事件中,海久电池公司造成的环境污染迟迟得不到解决,导致周边村民血铅超标、怪病频发,最终引发了冲突。<sup>⑤</sup>

环境群体性事件发展的新趋势,尤其是环境敏感项目引发的群体性事件的出现和不断增多的现实,给我们提出了新的研究课题,要求我们对环境群体性事件进行更深入的研究,同时要区分环境群体性事件的不同类型及其特征,以把握其新动向和新规律,进而提出有针对性的预防和应对措施。

## 二、相关研究回顾

在我国,由于环境群体性事件是一个新生的社会问题,国内学术界对其研究的历史并不长。早期对环境群体性事件的研究没有对事件进行类型学的划分,而且基本上分析的都是由环境污染所引发的群体性事件。就所讨论的问题而言,这些研究可以分为以下几类:一是探讨环境群体性事件相对于其他类型群体性事件的特点。例如程雨燕提出环境群体性事件具有组织参与者及诉求的多样化、地域的不确定性等特点。<sup>⑥</sup>二是分析环境群体性事件的成因。例如,张华和王宁认为政府片面追求经济效益、企业忽视社会责任是引发环境群体性事件的重要原因。<sup>⑦</sup>三是就如何应对环境群体性事件提出治理对策,具体的对策则因研究者分析视角的不同而有所差异。例如,一些研究者强调要通过完善相关环境立法和健全法律救济制度来解决环境群体性事件;<sup>⑧</sup>另外一些研究者则倡导通过协商式民主来化解环境群体性事件。<sup>⑨</sup>虽然早期研究明确了环境群体性事件的概念,并在分析其特征和成因的基础上提出了一些有意义的对策,但这些研究没有区分环境群体性事件的不同类型,因而很多分析不适用于由环境敏感项目所引发的群体性事件。

随着环境群体性事件的增多,一些研究者开始对其分门别类,以图深入把握不同类型环境群体性事件的特点和规律。王玉明根据参与者在事件中所采用的抗议手段的不同,把环境群体性事件分为暴力型和非暴力型。<sup>⑩</sup>蒋莉和刘维平把环境群体性事件分为反应型和预防型,前者是指“既成事实的污染而导致的群体

① 《什邡钼铜项目事件始末》,新浪网, <http://news.sina.com.cn/z/sfsj/>。

② 朱明刚《江苏启东群体事件舆情分析》, <http://www.sogou.com/html/anlifenxi/201208/08-640.html>。

③ 陈晓《宁波人的抗议:以PX的名义》,《三联生活周刊》2012年第45期。

④ 宋元《浙江东阳环保纠纷冲突真相》,《凤凰周刊》2005年第13期。

⑤ 曾志杨《三问血铅超标》,《农村工作通讯》2011年第11期。

⑥ 程雨燕《环境群体性事件的特点、原因及其法律对策》,《广东行政学院学报》2007年第2期。

⑦ 张华、王宁《当前我国涉环境群体性事件的特征、成因与应对思考》,《中共济南市委党校学报》2010年第3期。

⑧ 介小兵、张贡生、陈润羊、张永凯《新农村建设中的经济发展与环境保护协同研究——基于环境群体性事件治理的视角》,《资源开发与市场》2011年第1期。

⑨ 荣启涵《用协商民主解决环境群体性事件》,《环境保护》2011年第7期。

⑩ 王玉明《暴力型环境群体性事件的成因分析》,《中共珠海市委党校珠海市行政学院学报》2012年第3期。



性事件”后者是“对可能产生的污染进行抵制的环境群体性事件”。<sup>①</sup>与之相似,于建嵘、郑旭涛等研究者也把环境群体性事件分为“事后救济”和“事前预防”两种类型。<sup>②</sup>相较于早期研究,上述这些分类方法有利于深化对环境群体性事件的认识,同时这些分类方法也具有简便明了、容易操作等优点,但这些分类方法忽视了不同类型的环境群体性事件在诱发原因上的本质性差异。

同样,由于对环境风险与环境污染的本质性差异重视不够,国内学术界很少从风险认知、风险沟通以及政府回应等角度来探讨环境群体性事件的特征及应对策略。相反,西方学术界从20世纪80年代就开始研究环境敏感项目引发的公众抗议运动与公众风险认知之间的关系。这一研究进路的核心观点认为促使公众抗议和抵制环境敏感项目的心理基础在于公众对环境风险的认知与专家对环境风险的评估不一致。围绕这一核心观点,形成了认知策略、心理模型、心理噪音等不同的解释理论。认知策略理论认为公众进行风险认知时所使用的一些认知策略不同于专家们所使用的科学分析方法,因而会造成系统错误和认知偏差。<sup>③</sup>心理模型理论认为,导致公众对风险的认知与专家对风险评估不一致的原因在于公众认知环境风险的“心理模型”与专家评估风险的方式存在重大差异。<sup>④</sup>心理噪音理论则强调,由于恐惧、紧张、压力等心理噪音(mental noise)的影响,公众很难对环境风险形成客观而理性的认知。<sup>⑤</sup>桑德曼(Peter Sandman)则提出,不论何种原因,只要公众对工程项目环境风险的认知与专家对该风险的评估不一致,就有可能引发公众的抗议和抵制,因此通过风险沟通工作的开展寻求公众与专家等利益相关者在风险认识上的一致是避免公众抗议和抵制的关键。<sup>⑥</sup>此外,西方学术界还开展了大量有关如何开展风险沟通以及政府如何回应由环境敏感项目所引发的群体性事件的研究,发现了一些规律。<sup>⑦</sup>

综上所述,国内学术界对环境群体性事件的研究历史不长,而且早期研究大多关注由环境污染所引发的群体性事件。近年来虽然也出现了对环境群体性事件的分类,但现有的分类更强调不同类型环境群体性事件在外在表现上的差异,而忽略了它们在诱发原因上的本质性不同,因而不利于深入把握环境敏感项目引发的群体性事件的特点及其规律。相反,西方学术界对环境敏感类工程项目引发的公众抗议运动与风险认知、风险沟通之间的关系有着较长的研究历史,并取得了丰硕的成果。因此,本文将在前人研究的基础上,对环境群体性事件提出新的分类方法,以深入探讨不同类型环境群体性事件的特征,并在借鉴西方学术界有关风险认知和风险沟通研究成果的基础上,提出有针对性的治理策略。

### 三、风险型环境群体性事件及其特征

通过回顾文献可以发现,虽然学术界已对环境群体性事件作过一些类型划分,但这些分类关注的是不同类型环境群体性事件在外显行为上的差异。本文根据诱发原因的不同,把环境群体性事件分为“污染型环境群体性事件”和“风险型环境群体性事件”两种类型。这一类型划分虽然与“反应型—预防型”、“事后救济型—事前预防型”分类基本吻合,但侧重点在于强调引发群体性事件的不同环境问题的内在性质差异。

污染型环境群体性事件的诱发原因是环境污染。环境污染是指工厂、工程项目等排放有毒有害的物质

① 蒋莉、刘维平《农民环境诉求面临的困境与对策探讨》,《云南行政学院学报》2012年第1期。

② 郑旭涛《预防式环境群体性事件的成因分析》,《东南学术》2013年第3期。

③ 谢晓非、郑蕊《风险沟通与公众理性》,《心理科学进展》2003年第4期。

④ Morgan, M. et al., “Communicating Risk to the Public,” *Environmental Science Technology*, vol. 26, No. 11, 1992, pp. 2048 - 2056.

⑤ Lundgren, R. E. & McMakin, A. H., *Risk Communication: A Handbook for Communication Environmental, Safety and Health Risks*, IEEE Press, 2009, p. 17.

⑥ Sandman, P. M., “Risk Communication: Facing Public Outrage,” *EPA Journal*, 1987, pp. 21 - 22.

⑦ Sellnow, T. L. et al., *Effective Risk Communication: A Message - Centered Approach*, Springer - Verlag New York, Inc., 2009, pp. 19 - 30.



从而使环境质量降低,对人们的生存与发展以及人身与财产产生不利影响的现象。环境污染是诱发群体性事件的可能原因之一,但并非所有的环境污染都会引发群体性事件。例如,虽然酸雨被称为世界三大环境污染问题之一,但很少因为酸雨问题而引发群体性事件。这说明,环境污染问题引发群体性事件还需要满足以下一些条件:第一,特定的环境污染必须影响特定地域内居民的生态利益;第二,必须有明确的责任者,进而在特定居民和特定责任者之间产生环境矛盾和纠纷;第三,这种环境矛盾和纠纷无法通过合法而有序的途径顺利解决时,才可能会引发群体性事件。2011年9月发生的浙江海宁事件能够说明这个问题。海宁事件之所以发生,首先是因为位于海宁袁花镇的晶科能源公司排放氟化物超标的污水造成环境污染,并使当地居民的生态利益受到损害。这样就在当地居民和晶科能源公司之间产生环境矛盾。但是这一矛盾没能通过合法途径而得到解决,例如,在村民举报后,海宁环保部门曾在2011年4月对晶科能源公司发出整改通知,在5月份对其立案调查,随后还作出过行政处罚,但这些合法解决环境矛盾的措施并没有奏效。根据中国新闻记者的调查,直到群体性事件发生时,晶科能源公司“仍未完成整改”。<sup>①</sup>由于这一环境矛盾和纠纷无法通过合法的途径予以解决,最终导致2011年9月15~17日爆发数千袁花镇村民围堵晶科能源公司、冲击厂房、砸毁财产的群体性事件。显而易见,引发这场群体性事件的根源是晶科能源公司对当地环境的污染。

风险型环境群体性事件的诱发原因则是环境风险。所谓环境风险是指人类行为或活动对人们所赖以生存和发展的环境产生破坏作用的可能性,简而言之就是环境污染发生的可能性。环境风险也可能会引发群体性事件。例如,在2012年的什邡事件中,引发当地居民聚集示威反对钼铜加工项目的原因并不是该项目已经造成了当地的环境污染,而是人们对该项目“可能带来”污染问题的担忧。同样,在江苏启东和浙江宁波,引发群体性事件的也都是尚处于计划当中的工业项目或工程。在这三起事件中,人们抗议的并不是现实的环境污染,而是造成环境污染的可能性,这种环境污染的可能性就是“环境风险”。

风险型环境群体性事件非常类似于西方发达国家曾经历过的“邻避运动”。“邻避”,是对“NIMBY(Not In My Back Yard)”的音译,而邻避运动最初指的是在西方发达国家出现的公众反对在自己居住的社区附近建设垃圾处理厂、变电站、核反应堆、飞机场等设施的反抗运动。<sup>②</sup>正如一些研究者所指出的,邻避运动中引发公众抗争的源头是诸如垃圾处理厂、变电站等设施“可能产生的潜在威胁生活品质与财产价值的风险”。<sup>③</sup>对于中国当前出现的风险型环境群体性事件与邻避运动的关系,学术界有不同看法。例如,李志青认为,邻避主义已经降临中国,一些地方出现的反PX事件就是邻避运动在中国的表现。<sup>④</sup>但陆健认为,由于“邻避运动”被认为本质上是一种只追求自身利益而不顾公共福利的自私自利行为,所以不宜笼统地将中国当前的一些环境群体性事件贴上“邻避运动”的标签,因为那样有可能“污名化”公众对一些不具有公共福利属性且不合理项目或工程的抗争。他提出判断这些事件是否属于邻避运动,一要看事件中人们所反对的工程项目是否具有公共福利属性,二要看民众的抗争是否情绪化。<sup>⑤</sup>可以看出,虽然存在这样的争论,但争论的核心是如何对这些事件进行价值评判。如果把价值评判问题放在一边,则不难发现风险型环境群体性事件与邻避运动存在共同点,即在这些事件或运动中,引发公众抗议和反对的并不是现实的环境污染,而是有可能带来环境污染的环境风险。

诱发原因的不同导致风险型环境群体性事件在冲突焦点、群体心理动力机制以及预警时间等方面形成

① 古其铮《浙江海宁事件续:晶科能源因环保违规被处理》,中国新闻网, <http://news.hexun.com/2011-09-18/133479575.html>.

② 黄岩、文锦《邻避设施与邻避运动》,《城市问题》2010年第12期。

③ 洪鸿智《科技邻避设施风险直觉之形成与投影:核二厂》,《人文及社会科学集刊》2005年第1期。

④ 李志青《跳出“邻避主义”怪圈》,《文汇报》2013年5月14日。

⑤ 陆健《廓清邻避误解,勿污名反对者》,《南方周末》2013年5月17日。



了有别于污染型环境群体性事件的特征。

首先,两种类型环境群体性事件的冲突焦点不同。环境群体性事件与一般群体性事件一样,是社会冲突的一种表现形式。在污染型环境群体性事件中,冲突的焦点是环境污染,冲突各方的矛盾和纠纷主要围绕着污染的大小、污染的责任认定、污染后果如何处理等问题而展开;而在风险型环境群体性事件中,冲突的焦点是环境风险,冲突各方的矛盾和纠纷集中在环境风险的高低、风险的可接受性以及风险是否可控等问题上。由于环境污染是一种既成事实,所以在污染型环境群体性事件中,冲突的焦点是一种客观实在的状况或损失,具有明确性、稳定性和可计量等特点。而环境风险是一种未来状况发生的可能性,即某一环境风险有可能在将来造成环境污染和生态破坏,但可能不会,因而具有不确定性。同时,人们对风险的认知除了受风险事件本身的特性影响之外,还会受到诸如人格特征、认知偏差等个人因素的影响,<sup>①</sup>这就决定了风险有很强的主观性,即不同的主体对同一环境风险的高低、可接受性以及可控性等问题的判断可能大相径庭。

这种状况使得化解风险型环境群体性事件更为艰难。对于由现实的环境污染所引发的群体性事件,因为冲突的焦点明确、客观,所以冲突各方较易形成共识并找到解决冲突的方案;而对于由环境风险引发的群体性事件,由于污染并没有产生,冲突的焦点具有不明确性和主观性,冲突各方分歧更大,相应地达成妥协或共识的难度也更大。

其次,两种类型的环境群体性事件的群体心理动力机制不同。社会心理学的研究认为,群体性事件“是人们在社会心理失衡与激情状态下的非理性行为”<sup>②</sup>所以群体心理状态对事件的发生、发展起着原初的动力支撑作用。对于污染型环境群体性事件而言,其原初的群体心理往往是“愤怒”,这既有对相关工程项目所造成的污染的愤怒,也有对相关企业和政府机构不作为的愤怒。这种愤怒情绪一旦为一定范围内公众所普遍具有,再遇上特定事件的激发,就会起到动员公众参与群体性事件的作用。而对于风险型环境群体性事件而言,虽然参与者也有对相关企业或政府机构隐瞒消息的愤怒,但动员公众参与的原初心理往往是“焦虑”和“担忧”,即担忧某一工程项目将会带来环境污染、造成公众利益受损。这种群体心理动力机制的差异在近几年的环境群体性事件中可以明显地观察到。例如,2005年发生的浙江东阳事件属于污染型环境群体性事件,在事件中,当地居民对工业园中的数十家企业造成的严重环境污染以及长达四、五年的治理吁求得不到政府部门积极回应的极端愤怒是促发这次群体性事件的心理动力。<sup>③</sup>而在2012年发生的什邡事件中,公众对刚刚开工的钨铜加工项目可能会产生环境污染的担忧则起到了最初的心理动员作用。<sup>④</sup>

焦虑和担忧有着与愤怒不一样的心理学特性。第一,不确定状态容易引发人们的焦虑和担忧,人们“宁愿相信最坏的结果,而不去考虑最有可能的情况”。<sup>⑤</sup>而环境风险恰恰是污染发生的不确定状态,所以环境风险容易引发焦虑和担忧;第二,心理学研究发现,当人们对焦虑和担忧的对象缺乏了解时,焦虑和担忧的程度会加重。<sup>⑥</sup>环境风险往往涉及普通人难以把握的核能、化工、生化等专业知识,所以,焦虑和担忧不仅与环境风险有着天然亲和力,而且由环境风险所引发的焦虑和担忧还具有“自我强化”的特性。这也意味着在实践当中,具有环境风险的工程项目不仅容易引发公众的焦虑和担忧,而且一旦引发,消除这种焦虑和担忧将会非常棘手。

再次,两种类型的环境群体性事件的预警时间不同。污染型环境群体性事件的预警时间较长。这是因

① 谢晓非、郑蕊《风险沟通与公众理性》,《心理科学进展》2003年第4期。

② 张可创《群体事件的社会心理分析及应对策略》,《理论导刊》2009年第5期。

③ 宋元《浙江东阳环保纠纷冲突真相》,《凤凰周刊》2005年第13期。

④ 《什邡钨铜项目事件始末》新浪网 <http://news.sina.com.cn/z/sfsj/>。

⑤ [挪威]拉斯·史文德森《恐惧的哲学》,范晶晶译,北京大学出版社,2010年,第52页。

⑥ 谭爽《邻避项目社会稳定风险的生成及防范——基于焦虑心理的视角》,《北京航空航天大学学报》2013年第3期。



为,这种类型的环境群体性事件发生的前提是现实的环境污染已经造成,而环境污染具有滞后性,即往往需要在企业或工程建成投产一段时间后才显现出对环境的负面效应;同时,环境污染发生后,如果责任单位能够及时治理,一般也不会引发群体性事件。现实中,污染型环境群体性事件往往都是在环境污染发生后,污染责任单位置之不理,受害群众采取多种合法的途径维护环境权益但都无效的情况下才发生的,而这种与污染责任单位的交涉以及其他维权措施都需要时间,所以,污染型环境群体性事件的发生有着很长的预警时间。例如,在浙江东阳事件中,从污染最初的发生到群体性事件的爆发,有长达4年的时间。<sup>①</sup>相反,在风险型环境群体性事件中,由于引发事件的不是现实的环境污染,而是环境风险,所以往往在环境污染还没有发生,甚至在有可能引发环境污染的工程项目还没有建成的情况下,就可能爆发群体性事件。例如,在2011年的大连PX事件中,市民在8月8日的台风吹袭事故后得知PX项目信息,8月14日就发生群体性事件,间隔时间不足一周。<sup>②</sup>这说明,相比较污染型环境群体性事件,风险型环境群体性事件酝酿的时间大为缩短,相应地,留给管理者预防和应对的时间也大为缩短。

综上所述,由于风险型环境群体性事件在冲突焦点、群体心理动力机制以及预警时间等方面具有不同于污染型环境群体性事件的特征(见表1),因而在预防和应对风险型环境群体性事件时,也应针对这些特征采取相应措施,不宜与污染型环境群体性事件混为一谈。

表1 两种类型环境群体性事件的比较

| 项目     | 污染型环境群体性事件     | 风险型环境群体性事件      |
|--------|----------------|-----------------|
| 冲突焦点   | 环境污染,具有客观性和明确性 | 环境风险,具有主观性和不确定性 |
| 群体心理动力 | 愤怒             | 焦虑、担忧           |
| 预警时间   | 长              | 短               |

#### 四、风险型环境群体性事件的冲突基础与应对策略

对于由环境污染引发的群体性事件,预防和处置都相对简单。要预防这类环境群体性事件的发生,首先要尽可能避免污染发生,或者在污染发生后尽快解决污染问题。当这类环境群体性事件发生后,因为污染是既成客观现实,也是引发公众愤怒和不满的源头,所以只要立即停止污染并迅速治理污染,同时依法惩处责任人并给予受害者一定的补偿,就能起到釜底抽薪之效,消除公众的愤怒和不满,进而可以平息事件。

而由环境风险引发的群体性事件,其预防和处置则要复杂得多。首先,人类难以完全避免环境风险,因为风险意味着收益,这就如著名风险研究专家雷斯教授(William Leiss)所言“只要我们足够聪明去掌握分寸,我们还是从审慎的冒险行为中获得了无数利益”。<sup>③</sup>例如,四川什邡的钼铜项目虽然具有一定的环境风险,但只要控制住风险,其在建成之后不仅会带来每年多达40余亿元的利税,而且会为当地居民增加一定的就业岗位。<sup>④</sup>其次,当风险型环境群体性事件发生之后,如果企业或政府迫于舆论压力,简单根除风险的源头,如取消具有环境风险的工程项目的建设,这样虽然能够平息冲突,也可以达到化解群体性事件的目的。但从理性选择的角度来看,这样做可能会影响地方经济发展、损害企业利益、无法提供某些社会亟需的公共产品和服务,甚至还会动摇一些公共机构的权威和公信力,最终造成多方皆输的局面。例如,什邡事件发生

① 宋元《浙江东阳环保纠纷冲突真相》,《凤凰周刊》2005年第13期。

② 俞雪霞《公民维权抗争研究——以大连PX事件为案例》,《重庆科技学院学报》2012年第10期。

③ Leiss, W., "Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 545, 1996, pp. 85-94.

④ 《什邡钼铜项目事件始末》新浪网 <http://news.sina.com.cn/z/sfsj/>.



后,当地政府宣布永久取消铅铜加工项目建设,这虽然有利于平息这次群体性事件,但却给地方经济发展和环保部门的权威性带来负面影响。因此,采用应对污染型环境群体性事件的方法来应对风险型环境群体性事件是不合适的,也是非理性的。

从社会冲突的视角来看,风险型环境群体性事件也是社会冲突的一种表现,所以要妥当地应对风险型环境群体性事件,关键是要明确该类型群体性事件的冲突基础。如前所述,风险型环境群体性事件由环境风险所引发,冲突是围绕着环境风险的高低、风险的可接受性以及风险是否可控等问题而展开的,而这些问题都属于风险认知的范畴,所以风险型环境群体性事件的冲突基础在于公众、企业、政府等利益相关者在风险认知上的冲突。

当前,企业或政府在决定是否兴建某一工业项目或工程时一般都会对相关工程项目进行环境风险评估,这种评估就是企业或政府对于该工程项目环境风险的认知。在现代社会,企业或政府的环境评估已发展出一套固定的模式,这一模式又被称为“以专家为中心的风险评估”。由于现代科学技术的发展,有关风险的知识被认为只有那些受过特定教育和专业训练的技术专家才能获得,所以企业或政府往往委托特定领域的技术专家来预测和评估可能会出现的环境风险,专家们会应用专业知识和科学方法对风险的性质、风险发生的概率、风险损失的大小等进行评估,最后向企业或政府提供一系列数据和建议,在此基础上,政府或企业做出是否兴建的决策。一般而言,当某一工程项目的环境风险被专家们评估为“低”(即风险可接受、处于可控范围)时,则会做出兴建的决策;反之,如果某一工程项目的环境风险被专家们评估为“高”(即风险不可接受、处于不可控范围)时,则会做出不兴建的决策,所以,企业、政府对于某一工程项目环境风险的认知总是与专家相一致。

但是,由于风险认知的主观性,人们对于某一工程项目的风险认知不仅与这一项目或工程本身的属性有关,而且还会受到一系列其他因素的影响,所以公众对于某一工程项目的环境风险不仅有着自己的判断,而且这种判断还可能与专家们对该风险的评估不一致。<sup>①</sup>



图1 风险认知上的冲突与一致

这时,有可能出现四种情况(见图1)。其中第I、III种情况下,不会发生群体性事件,原因是公众与专家对于工程项目的环境风险认知一致,不会导致冲突。例如,在第I种情况下,某一项目或工程的环境风险被公众感知为“高”,同时也被专家评估为“高”,这时企业或政府不会做出兴建的决策,也就不会引发公众的抗议和反对。例如,2011年武汉市汉南区计划建设一个镍铁冶炼项目,这在市民当中引发了关于该项目环境风险的担忧,后经专家评估,该项目会排放大量冶炼废弃物因而具有较高的环境风险,于是武汉市发改委否

<sup>①</sup> 根据风险认知的研究,普通公众往往依赖直觉对风险进行知觉和判断,其结果往往同专家对风险的评估不同。参见谢晓非、郑蕊《风险沟通与公众理性》,《心理科学进展》2003年第4期[美]保罗·斯洛维奇《风险的感知》,赵延东等译,北京出版社,2007年,第250-263页。



决了这一项目,市民担忧随即消除,没有发生冲突。<sup>①</sup> 在第Ⅲ种情况下,某一工程项目的环境风险被专家评估为“低”,这意味着企业或政府会上马兴建,但由于公众也认为这一工程项目的环境风险很低,所以会接受这一工程项目,这时自然也不会发生群体性事件。例如,由于周边居民认为其对环境影响不大,秦山核电站自开工建设到现在,一直得到周边居民认可和支持,没有发生过群体性抗议事件。<sup>②</sup> 第Ⅳ种情况虽然存在公众与专家在风险认知上的不一致,但一般也不会引发群体性事件。因为当专家评估某一工程项目的环境风险为“高”时,企业或政府一般不会做出上马兴建的决策。即便上马兴建,由于公众对其环境风险感知为“低”,能够接受这一工程项目,因而也不会反对或抗议。

现实中引发群体性事件的都是第Ⅱ种情况,即专家评估某一工程项目的环境风险为“低”(即风险可接受、处于可控范围),所以企业或政府决定上马兴建,但公众感知这一工程项目的环境风险为“高”(即风险不可接受、处于不可控范围),于是反对或抗议,结果往往引发群体性事件。什邡事件足以说明这个问题。投资超百亿的钼铜加工项目的环境风险被有关专家评估为较低而且可控,所以环保部通过了其环评报告,当地政府决定开工建设,但当地民众却认为该项目具有较高的环境风险,会对当地环境造成严重危害,于是群起反对,最终酿成群体性事件。

可见,风险型环境群体性事件的冲突基础在于公众、企业、政府、专家对环境风险认识上的不一致。现实当中,往往普通公众为一方,而企业、政府和专家为冲突的另一方。反之,如果能消除这种对环境风险认识上的冲突而达成一致(即达到第Ⅰ种或第Ⅲ种情况),则可以避免风险型环境群体性事件的发生。因此,一种有效的预防和应对风险型环境群体性事件的策略是就环境风险问题在各利益相关者(公众、企业、政府、专家)之间进行沟通,通过沟通形成对风险的一致认识。

这种围绕着风险问题而开展的沟通工作在风险管理领域和社会政策领域被称为“风险沟通”(risk communication)。就字面意思而言,风险沟通可以指任何有关风险的公共的或私人的沟通和交流,<sup>③</sup>但在一些发达国家,风险沟通已被制度化成为一种风险管理的策略和方法,有着特定的内涵。例如在美国,从20世纪80年代起,风险沟通就被应用于环境风险管理领域,成为环境风险管理一个必不可少的环节。在美国,风险沟通指“个人、群体和机构之间交换有关风险的信息和看法的互动性过程;这一过程涉及多种多样的信息,既包括有关风险性质的信息,也包括表达关切、看法的信息,或者对风险信息或风险管理的立法和机构安排做出反应的信息”。<sup>④</sup>

事实上,风险沟通思想的提出与邻避运动有着紧密的联系。从20世纪70年代开始,美国的邻避运动风起云涌,公众不仅反对在自己社区附近建设一些具有环境风险的工程项目,而且拒绝接受技术专家关于这些工程项目风险很低或者风险可控的解释。相反,公众倾向于认为技术专家与政府以及企业合谋,在对很多工程项目进行风险评估时,掩盖或降低了它们对于环境的危害。由于公众的反对,当时很多被技术专家评估为不会带来环境污染的工程项目被迫取消。<sup>⑤</sup> 这一现实使得当时一些政府机构反思为什么公众不愿意接受技术专家对于风险的科学评估。1983年,时任美国环保署署长的拉克尔肖斯(William D. Ruckelshaus)在一次演讲中提出:公众对风险的主观感知与专家对风险的科学评估之间必然存在差距,因此专家、政府以及相关机构有责任与公众进行有关风险信息的沟通,以便公众能够接受专家对风险的评估以及建立在专家意

① 《汉南14亿高耗能项目被彻底否决》,《长江商报》2012年2月15日。

② 胡玉英、黄昕、赵晓岚《秦山核电站核安全文化建设的经验与启示》,《南华大学学报》2011年第5期。

③ Plough, A. & Krinsky, S., "The Emergency of Risk Communication Studies: Social and Political Context," *Science, Technology and Human Values*, vol. 12, no. 3-4, 1987, pp. 4-10.

④ National Research Council, *Improving Risk Communication*, National Academy Press, 1989, p. 21.

⑤ Covello, V & Sandman, P. M., "Risk Communication: Evolution and Revolution," in Anthony Wolbarst, ed., *Solutions for an Environment in Peril*, John Hopkins University Press, 2001, pp. 164-178.



见基础之上的政策。<sup>①</sup> 这次演讲后来以“科学、风险与公共政策”为题发表在《科学》杂志上。由于提出了风险沟通的基本思想,这次演讲被后来的研究者看作是环境风险管理中开启风险沟通时代的宣言。<sup>②</sup> 随后,美国环保署开始进行风险沟通的实践和相关研究。1986年,美国国会通过“超级基金修正案与重新授权法案”(Superfund Amendments and Reauthorization Act)和“紧急规划与社区知情权法案”(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act),以立法形式强调在涉及公众环境权益的工程或项目开工建设前必须开展风险沟通工作,以保障社区知情权和增强公众参与。<sup>③</sup> 1988年,美国环保署发布《风险沟通的七个基本原则》作为开展风险沟通工作的指导方针。<sup>④</sup> 这些标志着美国环境管理部门的风险沟通实践开始走向成熟。

从风险沟通产生的背景可以看出,风险沟通的主要目标是取得有关各方对风险认识上的一致。通过有关各方(公众、企业、政府、专家)之间的交流和沟通,一方面,公众可以获得一些有关风险的专业知识和风险评估的详细信息,这有利于促成公众形成对环境风险的客观认知和合理态度,进而能够接受专家对环境风险的评估,从而理性地看待环境风险,所以一些研究者认为风险沟通是“公众理性建立的桥梁”;<sup>⑤</sup> 另一方面,企业、政府以及专家可以了解公众的担忧、焦虑、关切和诉求,并能有针对性地发布信息、进行反馈、甚至调整决策,从而让公众参与决策。通过这两方面的努力,最终,风险沟通可以达致各利益相关者在风险认识上的一致,从而消弭冲突的基础。实践也证明,风险沟通可以达到减少邻避冲突的效果。例如,由于公众对核电项目环境风险的担忧,美国的核电项目曾经频频引发公众的抗议,结果很多项目被迫搁浅。但在美国政府持续多年的风险沟通努力之后,公众对核电风险有了客观而理性的认识,反对声音逐渐减弱,而公众对核电的支持率从1980年代中期到1990年代中期的10年间增加了20%。<sup>⑥</sup> 在欧洲,一些国家在过去十余年间也是通过风险沟通方法成功解决了核废料处理项目所引发的邻避冲突。<sup>⑦</sup>

同样,对于风险型环境群体性事件而言,如果能够有效地开展风险沟通工作,可以起到一定的预防和应对作用。首先,在群体性事件发生之前,如果地方政府或企业能够及早与公众就将要兴建的工程项目的环境风险进行沟通,告知公众该工程项目的环境风险水平和防控措施,有利于公众接受专家的评估意见、形成对风险的客观认知,从而避免对环境风险认知上的冲突。当群体性事件发生时,如果能够开展有效的风险沟通工作,促使公众形成客观的风险认知,也有利于共识的达成和冲突的解决,从而早日平息事件。其次,通过风险沟通,公众可以获知更多有关环境风险的专业知识;同时,信息的公开透明也制止了谣言的发生和传播。而这些都是有利于降低和消除公众的焦虑和担忧,从而有利于消除风险型环境群体性事件发生和发展的心理动力。再次,通过风险沟通工作的开展,政府机构和相关企业不仅传递有关环境风险的客观知识,也会收集、了解公众对于工程项目的想法、关切和担忧,从而及时了解公众思想状况,提前预警。所以,从风险沟通的工作机理(见图2)可以看出,它是一种针对风险型环境群体性事件的特点而开展工作的有效应对策略。

① Ruckelshaus, W. D., "Science, Risk, and Public Policy," *Science*, vol. 221, 1983, pp. 1026 - 1028.

②③ Peters, R. G., Covello, V. & McCallum, D. B., "The Determinants of Trust and Credibility in Environmental Risk Communication: An Empirical Study," *Risk Analysis*, vol. 17, no. 1, 1997, pp. 43 - 54.

④ Environmental Protection Agency, *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, 1988, [http://www.epa.gov/care/library/7\\_cardinal\\_rules.pdf](http://www.epa.gov/care/library/7_cardinal_rules.pdf).

⑤ 谢晓非、郑蕊《风险沟通与公众理性》,《心理科学进展》2003年第4期。

⑥ 田愉、胡志强《核事故、公众态度与风险沟通》,《自然辩证法研究》2012年第7期。

⑦ 靳薇《如何减少“PX类冲突”中的“共输”》,《学习时报》2012年12月24日。



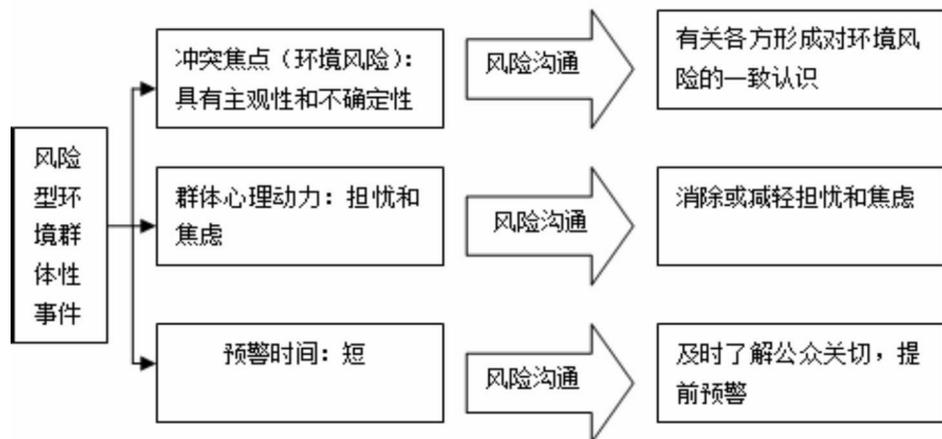


图2 通过风险沟通应对风险型环境群体性事件的工作机理

### 五、构建有效的环境风险沟通机制

事实上,在近年来的风险型环境群体性事件发生前后,地方政府和企业也开展了一些风险沟通工作。例如在什邡事件发生之前的2012年2月21日,什邡市信访局针对一些群众有关钼铜加工项目“可能带来污染问题”的来信在网络上进行了回复,称该工程“已通过环保部的技术评审”。在随后的2月28日,环保部网站进行了该项目环评文件的公示。当该工程于6月29日动工之后,6月30日有十几位什邡市民到什邡市委集中上访,工作人员又进行了“劝解释疑”工作。<sup>①</sup>在江苏启东事件中,当2012年7月25日网络上出现反对达标水排海工程的声音之后,当地政府即于次日在官方网站上发布了常务副市长所作的《致全体市民的一封信》的视频讲话,对该工程的环境风险进行了解释,并承诺暂停工程建设,“进一步深入论证评估”。<sup>②</sup>上述这些围绕着工程项目的环境风险所进行的答复、劝解、释疑和讲话都可以看作是在进行风险沟通。

但是实践证明这些风险沟通工作的效果并不理想。例如,虽然什邡市针对钼铜项目进行了一定的解释工作,群体性事件还是于2012年7月1日爆发;而在江苏启东,《致全体市民的一封信》发布2天后,群体性事件进一步升级,市政府机关受到暴力冲击。这表明,两地政府的风险沟通工作没有达到让公众形成对风险的理性认识从而消除风险认识上的冲突这一目标。同时,这也说明,虽然风险沟通工作的重要性和意义容易被人们接受,但要在实践中真正通过风险沟通来预防和应对风险型环境群体性事件却并非易事。

面对近年来频发的风险型环境群体性事件,各地政府的反应方式不一,但总的来说,通过风险沟通工作成功化解事件的案例并不多,相反,大多数地方政府的风险沟通工作都存在误区。这些误区最终导致了无效的风险沟通。

第一类常见的无效沟通可以称为“被动沟通”,即地方政府没有在工程项目的规划筹备阶段主动地同公众进行有关环境风险的沟通,而是尽可能拖延,甚至试图蒙哄过关,直到公众获知工程项目开工建设并表达出初步抗议的时候才同公众进行沟通。被动沟通很难达到沟通的效果,因为它违背了有效风险沟通应遵循的“时间原则”。有关风险沟通的研究发现,要想让公众接受专家对工程项目环境风险的评估,应主动并且尽早告知公众有关信息。不主动公开信息有可能被公众理解为“想隐瞒什么”,这会使得随后的沟通变得更

① 《什邡钼铜项目事件始末》,新浪网, <http://news.sina.com.cn/z/sfsj/>.

② 朱明刚《江苏启东群体事件舆情分析》, <http://www.sogc.org.cn/html/anlifexi/201208/08-640.html>.



为复杂。<sup>①</sup> 所以,在试图通过风险沟通来消除公众对工程项目环境风险的担忧和焦虑时,要主动并且及早行动,迟到的风险沟通不仅会使政府和企业陷入被动境地,而且会增加公众的疑虑。例如,在2013年7月发生的广东江门核燃料项目事件中,当地民众表示,政府在与中核集团签约之前没有与他们沟通,等到他们表示异议时再做解释,他们“难以理解”,<sup>②</sup>结果这种无效的沟通自然难以阻止群体性事件的发生。

第二类常见的无效沟通是“单向沟通”,即政府仅仅把专家对有关工程项目环境风险的评估结果传递给公众,而不关心也不倾听公众的想法、意见和感受。单向沟通也难以达到风险沟通的目标,因为这种沟通违背了有效风险沟通应遵循的“双向沟通”和“积极回应”的原则。首先,在进行风险沟通的时候,政府、企业和专家也要耐心倾听公众的感受、想法和需求。科维洛(Vincent Covello)和桑德曼(Peter Sandman)曾指出:“如果你为应对一个风险情形而提出一个实质性行动的时候,而且你想人们来听一听,你首先得听听他们。”<sup>③</sup>企业、政府和专家只有了解了公众对环境风险的不同看法并分析其产生的原因,然后才有可能通过适当的沟通技巧来改变公众的看法,使公众形成合理的态度并采取理性的行动。在江苏启东事件中,当地政府在获知公众对达标水排海工程的抗议后,随即安排常务副市长发表视频讲话,但这种讲话是一种单向的传播,只是表达了政府方面的意见,而不能把公众的意见、关切和诉求反馈回去,所以达不到有效沟通的效果,也没能及时平息这起事件。其次,政府、企业和专家必须积极回应公众对于风险的感知以及他们的关切和诉求,如果不回应公众的信息需求,还可能产生“信息真空”,而这种“信息真空”非常容易被猜测、谣言或者不科学的理论所填充,这将会助长人们的担忧和焦虑。<sup>④</sup>例如,在什刹海事件发生之前,已有一些当地民众通过信访等渠道表达了他们对于这一项目风险的关切,但当地政府没有积极回应这一关切,结果导致一些有关该项目污染的小道消息在当地流传开来,加重了民众的担忧和焦虑。

第三类常见的无效沟通表现为“不平等沟通”,即政府在进行风险沟通时不把公众当作平等的合作伙伴,而是一味要求公众接受专家的风险评估结果和政府的决策。这种做法的深层次原因在于政府过于强调专家们对风险评估的客观性,但事实上,正如风险研究专家斯洛维奇(Paul Slovic)所强调的,专家们对风险的判断也可能带有偏见,<sup>⑤</sup>所以沟通当中,政府、企业和专家也应虚心听取公众的想法和意见。也正因为如此,美国环保署在《风险沟通的七个基本原则》中把“接受并把公众当作合法的伙伴”确立为第一原则。<sup>⑥</sup>事实上,只有坚持平等原则,才能在政府、企业、专家和公众之间创造对话的可能,然后才能就风险的性质、风险的量级、风险的可接受性等问题进行沟通,进而取得对工程项目环境风险的一致认识。同时,也只有坚持平等原则,才可能赢得公众的信任。风险沟通研究专家菲施霍夫(Baruch Fischhoff)指出:“人们除了想被告知实情之外,还想得到尊重。”<sup>⑦</sup>当公众获得平等的对待后,可以改善他们对相关企业、政府机构和专家的信任。国外风险沟通研究曾提出“信任决定模型”,即当公众感知自己处于风险中时,他们只接受他们所信任的机构所传递的有关风险的信息,反之,那些得不到公众信任的机构所传递的信息是不会为公众所接受的。<sup>⑧</sup>根据这一模型,不平等的沟通不利于公众接受专家对风险的评估和政府的决策。在江门核燃料项目事件中,

<sup>①⑦</sup> Fischhoff, B. “Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process,” *Risk Analysis*, vol. 15, no. 2, 1995, pp. 137 - 145.

<sup>②</sup> 林春挺《江门突然取消核燃料项目背后》,一财网, <http://www.yicai.com/news/2013/07/2858540.html>.

<sup>③</sup> Covello, V & Sandman, P. M., “Risk Communication: Evolution and Revolution,” in Anthony Wolbarst, ed., *Solutions for an Environment in Peril*, John Hopkins University Press, 2001, pp. 164 - 178.

<sup>④</sup> Lundgren, R. E. & McMakin, A. H., *Risk Communication: A Handbook for Communication Environmental, Safety and Health Risks*, IEEE Press, 2009, p. 19.

<sup>⑤</sup> [美]保罗·斯洛维奇《风险的感知》赵延东等译,北京出版社,2007年,第252页。

<sup>⑥</sup> Environmental Protection Agency, *Seven Cardinal Rules of Risk Communication*, Washington, 1988, [http://www.epa.gov/care/library/7\\_cardinal\\_rules.pdf](http://www.epa.gov/care/library/7_cardinal_rules.pdf).

<sup>⑧</sup> 谢晓非、郑蕊《风险沟通与公众理性》,《心理科学进展》2003年第4期。



公众的反对之声传出之后,当地发改局一位领导公开表示“出现公众反对的状况不等于项目就不能建,而应由政府评估后决策”,<sup>①</sup>这种居高临下的姿态显然没有把公众当作合作伙伴,结果激起公众更大的反感,最终很难让公众接受专家的评估和政府的政策,也没能避免群体性事件的发生。

地方政府开展风险沟通的实践说明,通过风险沟通来应对风险型环境群体性事件必须遵循主动、及时、双向、平等和积极回应等原则,只有这样才能避免走入误区、导致无效的风险沟通。在西方国家,如何开展风险沟通已成为一个专门的研究领域,是风险研究的四个重要分支之一。<sup>②</sup>我国的风险沟通研究尚处于起步阶段,所以应不断总结经验,同时加强理论研究,以构建有效的环境风险沟通机制。

## 六、结论

近年来,我国的环境群体性事件不仅呈现出数量上的高发态势,而且在诱发原因上也出现了新变化,即引发群体性事件的矛盾和纠纷除了与现实的环境污染有关,还有可能与工程项目潜在的环境风险有关。

这种发展的新趋势要求我们对环境群体性事件进行更深入的研究并提出新的分类方法。根据诱发原因的不同,本文把环境群体性事件分为污染型环境群体性事件和风险型环境群体性事件两种类型。与学术界既有的研究不同,这一新的分类方法有利于把握两类环境群体性事件在诱发原因上的本质性差异。污染型环境群体性事件由现实的环境污染所引发,而风险型环境群体性事件由工程项目的潜在环境风险引发。除此之外,两类环境群体性事件在冲突焦点、群体心理动力机制和预警时间等方面也有所不同。这种不同一方面使得风险型环境群体性事件的预防和处置更为复杂,另一方面也使得无法简单套用应对污染型环境群体性事件的策略和方法来应对风险型环境群体性事件。

风险型环境群体性事件也是社会冲突的一种表现,从风险认知的角度来看,其冲突基础在于公众对工程项目环境风险的认知与专家的风险评估不一致,而现实当中,政府和企业又总是以专家的风险评估为决策依据,因此可以通过风险沟通的方法使得公众对环境风险形成客观认知和理性态度,最终消除公众的风险感知与专家的风险评估之间的分歧。一旦实现风险沟通的目标,就可以消除风险型环境群体性事件的冲突基础。

风险沟通源自发达国家应对邻避运动的实践,同时,它也能针对风险型环境群体性事件的特点而发挥作用,所以是一种有效应对风险型环境群体性事件的策略和方法。但在实践中,各地政府在通过风险沟通来应对风险型环境群体性事件时常常会走入误区,出现“被动沟通”、“单向沟通”、“不平等沟通”等无效沟通方式,所以要想真正通过风险沟通来应对风险型环境群体性事件,还需遵循风险沟通的基本原则,构建有效的环境风险沟通机制。

作者单位:上海政法学院社会管理学院

责任编辑:秦开凤

<sup>①</sup> 林春挺《江门突然取消核燃料项目背后》,一财网, <http://www.yicai.com/news/2013/07/2858540.html>.

<sup>②</sup> Leiss, W., "Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 545, 1996, pp. 85-94.

