

目 录

第一章 转型期的中国城市环境问题：环境社会学的新课题	1
第一节 社会转型与城市生态环境面临的新问题	1
第二节 社会学视阈中环境问题：国内外研究新进展	7
第三节 城市环境问题：环境社会学本土化研究的新空间	17
第二章 行动者及其环境行为：环境社会学的新视角	21
第一节 理性选择与社会空间：理论分析的基础	21
第二节 行动者、空间与环境行为：一种新的分析框架	29
第三节 研究个案的选择与研究的路径和方法	43
第三章 个人行动者：同为污染者与受害者	52
第一节 经济的发展与居民生活方式的变迁	52
第二节 居民的环境意识：环境问题的新要素	67
第三节 生活者致害者化：城市新污染源的产生	85
第四节 作为受害者的居民：“维权”行动及其环境后果	103
第四章 企业法人行动者：环境成本转移和环境问题外溢	138
第一节 产业结构的变化与都市环境污染	138

第二节	企业污染的治理：在被动与主动之间·····	143
第三节	内部成本外部化：企业收益与社会成本的博弈·····	149
第四节	“先污染,后治理”：有限的合理性·····	171
第五章	政府法人行动者：环境管理的绩效与局限·····	178
第一节	政府的环保权能与环境绩效·····	179
第二节	制度的局限性：环境政策失灵·····	197
第三节	公共性与自利性：双重角色与目标的选择困顿·····	212
第六章	空间、理性行为与城市环境问题：机制与成因分析·····	229
第一节	环境行为与环境问题：形成机制的探讨·····	229
第二节	理性的困境：环境问题的社会原因·····	244
第七章	理性与空间的重构：生态城市建设对策的一点思考·····	254
第一节	“生态行动者”的塑造：理论形态与实践选择·····	254
第二节	生态社区及其环保社会力的建构·····	263
附录	·····	279
参考文献	·····	325
后记	·····	338

序

在王芳的博士毕业论文得以通过时，答辩委员们一致认为这是一部优秀的环境社会学专著，并建议出版。此后，王芳博士又对论文的文稿进行了全面的加工与修饰，希望以更悦人的面貌问世。同时，她还请我写序。作为指导教师，为自己的学生作序，似乎是情理之中的事，于是我欣然答应了她的请求。然而必须说明的是，我在这里所作的评述——如果算得上是评述的话，也只是近乎外行的一种看法而已。因此，真正的评估，还有待于著作出版后来自同行大家的指点。

外行一说，并非是我的过谦。王芳博士来上海大学深造之前，就已经是一位治学严谨、颇有成就的青年学者。她以华东理工大学副教授的身份投到我的门下，我也就将这种特殊的师生关系视为校际的学术交流与学者之间的对话。而所谓的指导，大概仅限于我的研究经验和研究方法。

自从工业革命以来，人与自然之间原本就因人口的增长而紧张的关系日趋恶化，乃至今天的地球满目疮痍，这是谁也无法否认的客观事实。然而在此事实面前，存在着两种基本的价值判断，第一种是人类对于自然的臣服，基于对人类遭受自然惩罚的经验认识，持有这一价值判断的人们认为人类的无限贪欲将以毁灭自然为起点，一步步地逼近自身的灭亡。第二种则与此相反，出于对现代科技突飞猛进的崇拜，他们提倡对于自然的征服。目前在全球范围内，上述两种价值判断已成为

政治力量和经济力量之间的较量。在这个时候,王芳博士提出的问题无疑具有世界性的意义。

当然,人类对于自己生存环境的探索由来已久,即使是在现代科学意义上的环境学研究也已有上百年历史。但将自然环境与社会结构结合起来的环境社会学研究尚处于起步阶段,而将城市环境、环境意识和环境行为等多个变量加以联系的考察为数更少。因此,王芳博士的这一著作可以说是开拓了环境问题研究的一个新领域。

改革开放以后,我国的工业化、城市化正处于一个加速发展的时期,环境问题日益凸现。鉴于发达国家先污染、后治理的历史经验,有人认为这是无法逾越的必经阶段。因此目前能够采取的措施只能在两个维度上展开,即一方面尽可能地降低牺牲环境的代价;另一方面是压缩从污染到治理的时间,从而达到经济发展与环境保护之间的相对平衡。在此过程中,政策对于企业行为的控制和政府加大环境保护的投入成为两大关注点。可是,就在环保政策逐步完善、政府投入不断加大的条件下,王芳博士注意到城市环境的恶化不仅没有得到有效的遏制,反而更加严重。于是,她就在对这一悖论的思索中提出了观察城市环境问题的新视角,即从人们的空间意识和环境行为出发来认识环境问题的根源及其解决途径。

如果我的理解不发生错误的话,这本书里的空间意识并不是单纯的三维空间的定位与认识,而是特指空间的社会建构,或者可以简称为社会空间,这就与历史传统和文化变迁勾连起来。通俗地说,在我国传统文化中人们的社会空间是通过个体与他人的关系而建构起来的,正如费孝通先生在他关于中国社会的差序格局里描述的那样,以一己为中心,向外不断推延,乃至一表三千里。因此传统社会里的空间是以家、亲属、同乡等活动的范围加以界定的,出现所谓“只扫自家门前雪,莫管他人瓦上霜”的现象也就不足为奇了。然而现代化过程中的文化

变迁迫使这种社会空间发生变迁,变迁中的最大问题是社会空间的公域化问题,即由私人空间向公共空间的转化。

公共空间的出现是与社会分工细化、社会结构转型联系在一起的。在这一方面,本书以其特有的敏感和领悟力,将目光转向不同层次的行动者以及他们采取的环境行为策略。透过对个体、企业、政府的环境行为的精湛分析,以雄辩的事实告诉我们,城市的环境问题,正是这些法人行动者的环境行为的结果。因此,本书的一个主旨浮现在读者面前:工业化与城市化并不必然导致环境恶化,这一过程中环境问题的真正成因是社会空间的不同建构和人们环境行为的不协调。有了这样的认识,作者提出了一系列具有创见性的政策建议可供选择。而作者的这些研究成果,对于提高人们的环境意识、促进我国城市和社区的可持续发展与和谐社会的建设,无疑都具有重要的现实意义与指导作用。

在方法论上,本书采用的方式也有值得借鉴的地方。遵循默顿所谓“中层理论”的研究路径,以行动者、社会空间和环境行为三个主要变量构建起来的理论框架有助于我们更好地理解当今中国城市的环境问题。与此同时,本书以某中心城区为研究单位,将田野工作与抽样调查结合起来,以丰富、翔实的资料展示了上述变量间的联系,读来令人信服。

俗话说,万事开头难。尽管著作中还存在一些值得商榷的问题,因而也具有进一步改进的张力,但这一著作毕竟以其睿智开辟了一条新的道路。前路已经开通,问题已经展开。我衷心希望王芳博士能一如既往,深入下去,并能在不久的将来,再推出这部专著的续篇。

沈关宝

2007-2-8

第一章 转型期的中国城市环境问题： 环境社会学的新课题

改革开放以来，中国的社会发展揭开了崭新的一页。改革开放加速了中国社会的转型和体制的转轨，也推动了中国社会、经济、文化前所未有的迅猛发展。然而与这一切相伴生的是中国生态环境状况的日益恶化和由于环境问题所引发的各种社会关系和社会矛盾的日趋复杂化。我国城市社会经济的发展和生态环境的变化便印证着这一切。

第一节 社会转型与城市生态环境面临的新问题

一、当今我国城市居民面临的总体环境状况

伴随着中国现代化与城市化进程的快速步伐，我国城市居民的生活水平得到了不断提高。但与此同时，城市居民面临的生态环境状况却日趋恶化，环境问题日益严重。尽管“九五”期间全国城市环境保护开展了大量的工作，也取得了长足的进展，但由于长期以来认识上的不到位和指导思想上存在的偏差，使得我国城市的环境保护工作往往旧的欠账还未还上，又出现新的欠账，始终滞后于其他方面的发展。

国家环境保护总局于每年六月发布上一年的全国环境状况公报，综合近几年来“公报”，当前我国大多数城市的环境污染程度仍处于

相当高的水平,环境污染状况和环境保护的形势依然十分严峻。具体表现在以下几个方面^①:

第一,城市水污染十分突出,水环境质量恶化。随着城市规模的扩大,生活污水排放量迅速增长,1998年首次超过工业废水排放量。2001年,全国工业废水排放量为200.7亿吨,城镇生活污水排放量为227.7亿吨,其中生活污水COD(化学耗氧量)排放量比上年增长8%,而同期工业废水COD排放量则减少13.8%。目前,全国城市污水处理率只有34.3%。城市河道成了纳污沟。大量生活污水直接排放使城市水环境恶化,七大流域城市河段都形成明显污染带,一些城市的饮用水源也受到污染。

第二,以北方城市颗粒物和南方城市酸雨为特征的城市大气污染依然比较严重。全国城市居民燃气普及率只有60.2%,相当多的城市仍以煤炭为主要民用燃料,大量燃煤造成煤烟型污染。二氧化硫浓度年均值达不到国家二级标准的城市占21%。许多城市受到酸雨侵害,2002年,酸雨控制区内90%以上的城市出现了酸雨。城市裸露地面多、建筑施工现场管理不规范、渣土垃圾粗放收运使得城市空气中颗粒物常年居高不下。在全国重点监测的338个城市中,近三分之二的城市空气质量达不到国家空气质量二级标准。

第三,大城市机动车尾气污染越来越突出。近几年,虽然采取了淘汰含铅汽油、限制汽油中其他有害物质含量、新车采用电喷加三元催化、出台新的排放标准等措施,单车污染物排放量有所减少。但由于机动车数量上涨很快,污染物排放总量仍在增加。北京、上海、广州、武汉、郑州、沈阳等城市氮氧化物污染较重,交通干线两侧一氧化碳严重

^① 参见国家环境保护总局网站公布的1999~2003年的中国环境状况公报以及国家环境保护总局副局长汪纪戎2002年8月23日“在全国城市污水和垃圾治理与环境基础设施建设工作会议上的讲话”。

超标。部分城市的大气污染类型已经由煤烟型转变为复合型。

第四,固废堆积,垃圾围城。城市垃圾逐年增加,垃圾围城现象日益严重,白色污染问题非常突出。2002年,全国生活垃圾清运量为13638万吨,比上年增加1.2%;其中生活垃圾无害化处理量为7404万吨,比上年减少5.6%。由于生活垃圾未得到妥善处置,严重影响地表水、地下水的环境质量。工业固体废物污染已成为影响质量的另一严重问题,不仅占用土地,而且污染地下水及水源地,释放有毒有害气体。另外,各城市第三产业、居民生活产生的各类废物混合收集,医疗弃物等特殊废物大多没有专门的集中处理设施,随普通生活垃圾处理或堆放,成为传播疾病和污染环境的隐患。

第五,噪声污染普遍超标,已成为影响城市居民生活质量的重要环境问题。交通、社会生活、建筑施工是主要的声污染源。目前,交通对城市噪声污染的贡献率占70%~80%。在开展交通噪声监测的214个城市中,有31.3%的城市处于中度或较重污染的水平。在开展区域环境噪声监测的176个城市中,有55.6%的城市处于中度或较重污染水平。一些城市在建设高架路桥改善交通状况时,却往往未能很好解决高架路两侧的降噪隔声问题,交通干线两侧居民生活受到很大影响。

二、上海建设生态城市的实践及存在的问题

和全国的其他城市一样,改革开放以后,上海跨入了经济社会高速增长的快车道。特别是进入20世纪90年代以来,上海市的人均GDP达到了平均两位数的年增长速度。然而,上海的生态环境状况与此同时也面临着前所未有的巨大压力与挑战。为了实现“一个龙头,三个中心”的战略目标,把上海建设成为一个可持续发展的现代国际大都市,在经济持续快速增长的同时,上海市政府对城市的生态环境建设也越来越重视,多次提出了建设生态城市的目标要求,制定并实施了用于指

导生态城市建设的两轮“环保三年行动计划”，并不断加大对城市环保的投入，为城市生态建设提供资金保障。1992年以来，上海市用于污染治理和环境保护的资金逐年增加，1992年投资15.2亿元，占GDP的1.36%，2000年则上升到占GDP的3.12%，达到141.9亿元，并且2000年以来上海每年用于改善城市环境的经费都超过100个亿，达到或超过上海GDP的3%（这个数字已接近发达国家在城市环境方面的投入水平）。从1994年开始，上海市区每年新建公共绿地200公顷以上，1999年新建绿地面积达到了512公顷。6年时间里，上海城市公共绿地面积净增了6463.15公顷。上海苏州河里的臭气已经日益消失，久违了的鱼又游荡在河水中。上海的空气比以前好了，天也比以前蓝了。

然而，无法回避的是尽管上海市政府下了很大的决心，投入了大量的人力、物力来控制环境污染，取得的成效也是显而易见的，但是，同国内外先进城市相比上海的城市环境仍然存在非常大的差距。就现状而言，上海环境保护上的大投入仅仅是部分地改善了环境，而另一些环境问题却比以前更加严重、更为突出。主要表现在：（1）水质污染十分严重。据有关研究部门报告，上海的生活污水排放量逐年增加，从1999年开始，已超过工业废水的排放量，占到城市废水排放量的58%。由于其中大部分生活污水未经处理就排放，因此对上海的河道造成了严重污染，目前上海52.5%的河道黑臭，甚至已经涉及了长江口。再加上传统工业和新兴产业发展所产生的废水的“贡献”，使得尽管据估算上海的水体总蓄水量约5亿立方米，但受污染的水体容量已达到70%，上海已成为水质型缺水城市；（2）城市绿化建设相对明显滞后（绿化分布不均，配比失调，缺乏群落规模效应），但侵占绿地、毁坏绿化的事件却屡有发生；（3）大气质量依然较差，且改善工作非常艰巨；（4）交通、施工、生活噪声等污染十分突出，由此引发各种社会矛盾与

冲突不断；(5) 生活污染分量不断加重，垃圾围城、公共场所污染问题突出等等^①。

三、人与自然及人与人之间双重关系的失调：环境问题的社会危害

包括上海在内的日趋严重的中国城市环境问题，在使城市居民所赖以生存的自然环境日益恶化的同时，也给人们生存的社会环境造成了严重的危害。

一方面，城市的环境污染，给人们的身体健康、生命财产安全带来了严重的后果。据有关专家学者的统计，由于空气污染导致的疾病，中国的大城市每年有 17.8 万人夭折，相当于城市地区死亡总人数的 7%；沈阳、上海等主要城市接受调查的儿童血液中的平均铅含量超过临界水平 80%；大气污染致病每年损失 740 万天工作日。水污染使得很多河流的水质连灌溉标准都达不到，成千上万的城乡居民的生活饮用水源遭到威胁。在浙江，由于饮用水的污染问题导致肠癌死亡率是正常水平的 5~8 倍，在沈阳和抚顺的废水灌溉地区，内脏感染和肝肿大的发病率比其他地区分别高出 49% 和 36%，这些地区的癌症病人是正常情况下的 2 倍。

另一方面，日趋严重的环境问题也给社会的经济发展带来重大损失。有关研究表明，环境恶化所造成的经济损失是惊人的，它给中国社会带来的损失相当于中国 GDP 的 3.5%~8%，并且这一估计还没有包括那些诸如由于旱、涝和长期缺水而引起的地表庄稼的损失、农业生产产量的减少等花费高的项目，以及对无价资产不可挽回的破坏造成的其他诸多影响等^②。

^① 沈国明、诸大建主编：《生态型城市与上海生态环境建设：2001 年上海环境建设蓝皮书》，上海社会科学院出版社 2001 年版。

^② 世界银行：《碧水蓝天：展望 21 世纪的中国环境》，中国财政经济出版社 1997 年版；联合国计划开发署：《中国人发展报告 2002》，中国财政经济出版社 2002 年版。

此外,在转型加速期的中国城市社会,由于环境污染和生态破坏所引发的人与人之间或不同群体之间的紧张和冲突也在不断加剧。环境问题所反映出的已不仅仅是人与自然关系的失调,同时也越来越反映出人与人之间关系的失调。

据 2002 年 1 月 5 日的《中国环境报》报道:湖南省株洲市 137 名污染受害者向法院提起民事诉讼,要求污染者株洲某水泥厂——一家被当地媒体称为“招商引资”救活的企业停止侵害,但遭到败诉。由于与污染企业和相关部门“理论”受阻,导致受害者发生了过激行为,最终 3 名原告因涉嫌聚众扰乱社会秩序罪被批捕。与此相类似,在大大小小、林林总总的环境问题的发生过程中,不断产生着环境问题制造者与受害者之间的矛盾;在环境问题的解决过程中,也常常会发生环境问题解决者与受害者之间的冲突、受益者与受害者之间的冲突以及解决者与受益者之间的冲突。这些矛盾和冲突,加上思维定式、行为习惯和利益格局的制约,既妨碍了环境问题的解决,也引发了局部社会失序乃至混乱,破坏着社会的和谐与稳定。

再以上海的情况为例,尽管上海每年都增加用于整治环境的费用,上海的住房条件与社区环境也在不断改善,按常理想象,上海居民对环境的满意程度应该不断提高。但事实恰恰与常理相反。近年来,上海居民对环境问题的抱怨越来越多,上海市因环境污染发生纠纷进而进行上访和投诉的案件也在不断攀升,近 10 年几乎增长了 10 倍,2003 年已达到了 7.6 万件以上^①。

为什么政府对环境保护的投入力度不断加大,城市的许多环境问题却反而越来越突出?人们对环境状况也反而越来越不满意?由环境问题引发的矛盾冲突、上访投诉也不断增多?这些问题令我费

^① 资料来源:1993~2002 年《上海市环境状况公报》,上海市环保局档案资料,2003。

解,也让笔者思考。改革开放以后,环境保护被列为我国的基本国策而日益得到国家和政府部门的重视,近十多年以来,城市环境问题也日益成为学术界同仁、政府官员和普通居民关注的非常重要的问题。为了实现城市的可持续发展,历届上海市政府都把解决城市环境问题、改善城市生态环境列为十分重要的“实项目”。但现在,在谈到2008年即将在北京举办的奥运会和2010年即将在上海举办的“世博会”时,令人们最为担心的问题之一还是城市环境问题。城市的环境问题为什么那么难解决?为什么会出现上述似乎有悖于常理的情况?是不是我们以前对于城市环境问题的理解有所偏颇,而没有真正发现导致城市环境问题的最根本原因?是不是我们没有掌握城市环境问题的内部机制,从而不可能对症下药,有针对性地制定出符合实际的环境政策,采取切实有效的治理环境措施?要改善我们生活在其中的城市的环境质量,在政府投入、技术治理之外,我们到底还缺少些什么?

这些问题是包括上海在内的全国城市环境状况的改善和环境问题的解决所面临的亟须解决的问题,迫切地需要学术界进行多学科、多层面的深入研究,也激发了我作为一名社会学学者从社会学的视角对此开展研究的浓厚兴趣。

第二节 社会学视阈中环境问题： 国内外研究新进展

本书的研究缘起于对日常生活的观察,因而具有比较明确的现实针对性。但作为学术研究而言,又必须回到学术史中以明确自己研究所在的位置。本节笔者将对国内外围绕环境问题开展的社会学研究进行简要的梳理,以作为后文分析的基础。

一、西方环境社会学的兴起、发展及其主要研究

1. 西方环境社会学的产生与发展

20世纪中叶西方八大公害事件的出现,标志着环境问题已发展到威胁人类社会生存和发展的程度。在处理环境问题的实践中,人们逐步认识到环境问题只靠发明一些新的治理措施、关闭一些污染源或发布一些新法令是解决不了的;环境问题的解决根植于更深层的人类改革中,它包括对经济目标、社会结构和民众意识的根本变革^①。也就是说,人类终于认识到,环境问题也是一个发展问题,是一个社会问题,是一个涉及人类社会文明的问题。人们必须在各个层次上去控制人类的社会行为和改变支配人类社会行为的思想^②。基于这样的思想背景和社会背景,70年代以来,西方环境社会学应运而生。作为社会学的一个新兴分支学科,环境社会学在欧美等西方国家发展迅速,并日益凸显出其理论价值与应用价值,成为社会学的新的发展方向之一。

西方环境社会学最早始于70年代后期的美国,它的发展大致经历了初创、停滞(或称过渡)和复兴三个阶段^③。美国社会学家卡顿和邓拉普发表的题为《环境社会学:一个新范式》的文章是环境社会学创立的标志。在该文中,卡顿和邓拉普不仅反思了自杜尔克姆以来所形成的社会学中“社会事实必须用社会事实去解释”这一正统观念,同时指出环境因素同样也很重要。而且他们在该文中指出,“各种社会学理论尽管表面上分歧对立,但都具有人类中心主义这一共同点”,并将传统

① [美] 查尔斯·哈珀著,肖晨阳等译:《环境与社会——环境问题中的人文视野》,天津人民出版社1998年版。

② 张坤民主笔:《可持续发展论》,中国环境科学出版社1997年版。

③ Dunlap, R. E., and Catton, W. R. Jr., “Environmental Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 1979, 5. Dunlap, R. E., and Catton, W. R. Jr., “Struggling with Human Exemptionalism: The Rise, Decline and Revitalization of Environmental Sociology”, *American Sociologist*, 1994, Spring.

社会学所使用的“范式”概括为“人类例外主义范式”(Human Exceptionalism Paradigm, HEP),认为这种范式不利于认识环境与社会的关系和环境社会学的发展。同时,卡顿和邓拉普根据人类社会对环境的依存性这一前提,提出了与传统社会学范式相对的、能够指导环境社会学研究的一种新范式,即“新环境范式”(New Environmental Paradigm, NEP)。构成这一新范式的基本假设为:① 社会生活是由许多相互依存的生物群落构成的,人类只是众多物种中的一种;② 复杂的因果关系及自然之网中的复杂反馈,常常使有目的的社会行动产生预料不到的后果;③ 世界是有限度的。因此,经济增长、社会进步以及其他社会现象,都存在自然的和生物学上的潜在限制^①。卡顿和邓拉普的HEP-NEP模式直到今天仍然是环境社会学领域最有影响的理论。

2. 西方环境社会学的主要理论研究成果

西方环境社会学诞生以来,学科发展相当迅速,并日益显现其理论与应用价值。经过20多年的发展,西方环境社会学的主要研究领域已涉及以下几个方面:① 环境研究的伦理标准、概念和方法;② 对环境问题的描述;③ 环境污染的影响;④ 环境立法;⑤ 环境政策;⑥ 环境管理;⑦ 环境意识与行为;⑧ 环境运动;⑨ 环境犯罪;⑩ 环境教育;⑪ 环境与信息^②等。

随着学科的发展,环境社会学的理论研究先后产生了众多的学派和理论,取得了比较丰硕的研究成果。采用社会学常用的类型学方法,迄今为止的环境社会学的理论研究大致可分为环境学的环境社会学和社会学的环境社会学两种类型^③。

① Catton, W. R. Jr., and Dunlap, R. E., "Environmental Sociology: A New Paradigm", *The American Sociologist*, 1978, 13.

② 塞尔·J:《技术、生产、消费与环境》,载《国际社会科学杂志(中文版)》1995年第2期。

③ 洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年版。

所谓环境学的环境社会学,主要以环境与社会的关系为研究主题,采用自然科学如生态学和系统科学的一些分析方法或分析框架,在对传统社会学进行批判的基础上,以一种宏观的研究取向,试图发展具有普适性的、关于理解环境与社会关系的一般理论。这种类型的研究其主要代表人物是邓拉普和卡顿以及吉尔贝托·C·加洛潘、巴勃罗·古特曼和埃克托尔·马莱塔等人。

邓拉普和卡顿认为,环境社会学的核心问题是研究环境与社会间的相互作用,并在一系列文章中阐述了环境社会学的生态学分析框架^①。他们吸收、综合并修正了帕克提出的“社会复合体”模型^②和邓肯提出的“生态复合体”模型^③,并在此基础上,提出了“环境的三维竞争功能模型”概念,通过分析环境对于人类的三种功能(提供生活空间、提供生存资源、进行废物储存和转化)、三种功能之间的冲突关系以及这些功能与关系的演变情况,解释了当代环境问题的生存根源。

加洛潘等人则使用了系统研究方法来研究环境与社会的关系。他们认为,环境社会学主要应当研究自然生态系统的一系列人为活动以及影响社会系统的一系列自然产生的生态效应。对于这种研究,他们提出了一种与一般的系统论观点不同的系统研究方法。他们认为,社会—生态系统最好是看作一套因果轮回和有待提出的问题,而不是看作一套子系统。如此,会更具有适用性和灵活性,“能将要研究的变量或过程逐步组织起来,并且指导今后按不同的情况将系统分解成有关

① Dunlap, R. E., and Catton, W. R. Jr., “Environmental Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 1979, 5; Dunlap, R. E., and Catton, W. R. Jr., “What Environmental Sociologists Have in Common?” *Sociological Inquiry*, 1983, 53.

② Park, R. E., “Human Ecology”, *American Journal of Sociology*, 1936, 42.

③ Duncan, O. D., Human Ecology and Population Studies, in P. M. Hauser and O. D. Duncan (eds.), *The Study of Population*. Chicago: University of Chicago Press, 1959. Duncan, O. D., “From Social System to Ecosystem”, *Sociological Inquiry*, 1961, 31.

的子系统”。依此，他们在文章中详细探讨了环境与社会关系研究的具体策略及其过程^①。

所谓社会学的环境社会学，是将环境问题作为一个比较独立的分析对象，主要围绕环境问题及其社会影响而开展研究。他们主要采用社会科学，特别是政治经济学和传统社会学如社会冲突分析和社会建构分析的一些方法或分析框架，试图发展具有一定解释力的、关于理解环境问题及其社会影响的特殊理论。这种类型的研究不仅采用大量的社会学理论和概念，而且也直接运用社会学研究的一些具体方法，如统计调查和实地观察等方法。因而，在某种意义上，更具有社会学分支学科的色彩，更易为主流社会学所接纳。其代表人物主要是史耐伯格和汉尼根。

史耐伯格建立了环境问题的“政治经济学的解释”模式。这一解释模式关注的主要问题是：环境衰退的主要社会根源是什么？究竟谁应该对环境破坏负责？史耐伯格在吸收马克思主义政治经济学和新韦伯主义社会学传统的基础上，预设了“社会与环境的辩证关系”，并提出了“生产的转动机制”(treadmill of production)概念，并以此分析了经济扩张和环境破坏之间矛盾关系的起源，论述了资本主义、政府和环境之间的关系。按照史耐伯格的观点，环境问题和政策的政治经济学是在“生产的转动机制”的现代工业社会结构中构成的；通过最大限度地追求经济增长以“解决”经济扩张与生态破坏之间的对立关系，是环境问题日趋严重的根本原因；通过维持或达到适度经济扩张的同时，处理某些最严重的环境问题的做法，在根本上无助于环境问题的解决；只有通过严格限制或放慢经济扩张，以求仅仅利用可再生资源维持生产与消

^① 吉尔贝托·C·加洛潘、巴勒罗·古特曼、埃克托尔·马莱塔：《关于全球性贫困、持久发展和环境问题的理论研究方法》，载《国际社会科学杂志(中文版)》1990年第3期。

费,才是解决环境问题的根本之策^①。

汉尼根则是以建构主义视角来研究环境问题。他撰写的《环境社会学——一种社会建构主义的视角》是第一本直接以“环境社会学”为标题的著作,并用副标题直接说明了其建构主义的研究取向^②。汉尼根认为,公众对于环境的关心并不直接与环境的客观状况相关,而且,公众对于环境问题的关心程度在不同时期也不一定一致。环境问题只有在经过个人或组织的“建构”,并被认为是令人担心且必须采取行动加以应付时才构成问题。他同时认为,科学和大众传媒在环境问题的建构过程中发挥着极其重要的作用。汉尼根还进一步指出了成功地建构一个环境问题需要的六个因素,即:一个环境问题主张必须具有科学权威性和合法性;有能在环境主义和科学之间进行普及、沟通的“大众使者”;预期中的环境问题必须受到媒体的关注;以形象化和视觉化的语言对问题进行修饰处理;对环境问题采取积极行动必须有可见的经济刺激;有能够确保环境问题建构合理性和持续性的制度化的赞助者^③等。

二、国内环境问题的社会学研究概况

20世纪80年代以来,中国环境问题日益加剧的状况,引起了学术界的普遍关注,不少学者开始投身对环境问题的研究并取得了相应的研究成果。有学者在对这些研究进行总结之后指出,社会转型期,我国

^① Schnaiberg, A., Social Syntheses of the Societal-Environmental Dialectic; The Role of Distributional Impacts, *Social Science Quarterly*, 1975, 56. Schnaiberg, A., *The Environment: From Surplus to Scarcity*. New York, Oxford University Press, 1980.

^② 汉尼根并不是采取建构主义视角研究环境问题的第一人。其他一些环境社会学家如巴特勒和泰勒(Buttel and Taylor)、福克斯(Fox)、安嘎(Ungar)以及马卓和李(Mazur and Lee)等人,也都在环境问题研究上采用了建构主义视角,但汉尼根对建构主义视角及环境问题的建构过程的阐述最为系统。

^③ Hannigan, J. A., *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective*. London and New York: Routledge, 1995.

已开展的环境问题的研究总体上表现出以下几方面的特征：一是研究的主体与成果主要为自然科学和技术科学学科，社会科学介入较少；二是社会科学中较早介入环境问题研究的主要有哲学、经济学和法学，并且通过研究逐步形成了比较成熟的环境伦理学、环境经济学和环境法学等分支学科；三是社会学介入环境问题的研究较少，表现在社会学关于社会问题研究的专著都不太涉及环境问题，而以环境问题命名或为主题的专著又大都没有采纳明晰的社会学分析范式，也缺乏对环境问题形成机制社会学意义上的具体分析^①等。

正如该学者所言，国内社会学对环境问题的研究始于 20 世纪 90 年代中后期，目前尚处于起步阶段。由于起步晚，迄今为止，国内社会学界对环境问题开展的研究及其成果还十分有限，主要有已出版的专著、教材 4 本以及发表在主要社会科学（社会学）类期刊、杂志上的相关主题的研究论文 10 余篇。由于这些有限的研究很不系统，因而难以进行理论上的归纳，以下笔者根据研究的内容从三个方面对其进行简要的评述。

1. 对环境社会学学科及理论的介绍

姜晓萍等主编的《环境社会学》是一本环境社会学方面的教材^②。该书对环境社会学的形成、环境问题的社会建构、环境问题的产生与变迁、建筑与人居环境、科学技术与环境问题、环境管理与控制、环保运动的兴起和发展等七个方面的内容进行了介绍，并提出了对环境社会学未来发展的预测。

李友梅等著的《环境社会学》^③基于一种理论上的框架，从环境社会学及其理论、环境问题的社会因素、环境对社会的影响以及环境问题

① 洪大用著：《社会变迁与环境问题》，首都师范大学出版社 2001 年版。

② 姜晓萍、陈昌岑主编：《环境社会学》，四川人民出版社 2000 年版。

③ 李友梅、刘春燕著：《环境社会学》，上海大学出版社 2004 年版。

与社会变迁等四个部分对环境问题提出了“社会学视角”的探索与思考以及对“可持续发展社会”的认识。

王子彦的《日本的环境社会学研究》^①介绍并评析了日本环境社会学的诞生和发展过程及解决环境问题的意义,在对美国和日本相互比较的基础上,该文重点分析了日本环境社会学研究的历史沿革、特征及两部重要的著作,指出了日本环境社会学研究的特点有三:显著的本土化特征、内容针对性强但范围相对狭小、偏重于解决实际问题的对策而缺少理论建构。作者还同时提出了日本的环境社会学研究给我们提供的三点启示,即:中国的环境问题应引起社会学家的充分重视;中国也应该有自己本土化的环境社会学研究;中国未来环境社会学研究的范围要力求比较宽广。

马戎强调社会学开展环境问题研究的重要性。他指出,“近年全球环境的变化,主要是由于人类对自然资源的过度索取和利用不当所引起。有些知识和技术已经被自然科学所证实或发明出来,但在传播和应用中受到国际政治、社会体制、经济效益、传统习俗等因素的制约,不能发挥出应有的作用。在环境保护方面,应当提倡自然科学和社会科学相结合的环境研究,人的能动作用是环境变化中最重要的因素之一”^②。由此,他呼吁社会学作为研究人类社会及其活动的一门学科,在 21 世纪中国现代化进程和可持续发展中应力求发挥自己应有的作用。

以上的这些介绍和研究,为笔者了解环境社会学学科的形成、发展、理论研究的成果及其未来的发展方向等问题打开了一扇窗。

① 王子彦:《日本的环境社会学研究》,载《北京科技大学学报(社会科学版)》1999 年第 4 期。

② 马戎:《必须重视环境社会学——谈社会学在环境科学中的应用》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》1998 年第 4 期。

2. 环境意识的调查与分析

环境意识的调查是国内围绕解决环境问题开展的较早的一项研究,社会学者对此也作出了贡献。卢淑华的《城市生态环境问题的社会学研究:本溪市的环境污染与居民的区位分布》^①和《环境感受与环境意识的性别分析:在本溪市的调查研究》^②,在对重工业污染严重、环境问题历史欠账较多的本溪市的生态环境状况和居民环境意识进行社会调查研究的基础上,对城市环境污染与区位分布以及环境意识、感受与性别的关系等进行了社会学分析。该项研究开了国内社会学参与环境问题尤其是环境意识研究的先河。

唐军《北京居民环保态度和环保行为的社会学分析》^③,基于北京大学社会学系于1999年围绕城市居民的环境意识这一主题对北京市东城区、西城区、宣武区和崇文区500个家庭进行的入户问卷调查所获得的定量资料,从居民的环境意识入手,对居民环保态度和环保行为的一般状况及其相互之间的关系进行了探讨。

围绕环境意识的研究,近年来全国各地的不少环保部门或环保组织、新闻媒体、研究机构等也相继组织过不同规模的环境意识调查,并以报告、论文(集)等形式加以汇总和总结。如杨明主编的《环境问题与环境意识》论文集^④,1995年受中华环境保护基金会委托中国人民大学社会调查中心负责实施的“中国全民环境意识调查”、2001年由中国环境新闻工作者协会组织实施的“联合利华杯公众环境意识调查”、1997年由

① 卢淑华:《城市生态环境问题的社会学研究:本溪市的环境污染与居民的区位分布》,载《社会学研究》1994年第6期。

② 卢淑华:《环境感受与环境意识的性别分析:在本溪市的调查研究》,载《社会学与社会调查》1995年第1期。

③ 唐军:《北京居民环保态度和环保行为的社会学分析》,载《城市问题》2000年第5期。

④ 杨明主编,唐孝炎等著:《环境问题与环境意识》,华夏出版社2002年版。

北京大学环境科学中心完成的“中国妇女环境意识与消费选择调查”、由“自然之友”最近几年连续进行的“中国报纸环境意识调查”，等等^①。

这些调查研究的主题都为环境意识，且大都采用了社会学调查研究的方法（以抽样问卷调查为主），为笔者了解国内不同区域和群体的环境意识的基本状况提供了较为丰富的数据资料，并对本研究开展有关环境意识相关调查的内容和角度具有一定的启示作用。然而，不可否认，由于组织和参与调查研究的人员大都以实际部门的工作人员或新闻媒体工作者为主，因此，与其说这类研究是社会学的研究，不如说它们是基于社会调查基础上提出的提高人们环境意识的政策报告更为合适。

3. 社会与环境关系的研究

与前两类研究相比，这一方面的研究虽然成果最少，仅有两本专著，但却具有比较明显的社会学特色。

中国人民大学的洪大用博士是国内较早致力于环境社会学领域的研究并取得了较好成果的一位青年学者。以他的博士论文为主要内容出版的专著《社会变迁与环境问题——当代中国环境问题的社会学阐释》^②是国内第一本从环境社会学的角度研究我国环境问题的著作，该书基于一种宏观研究的取向，从“环境与社会是相互作用的”、“当代中国正处于社会转型加速期”这两个基本预设出发，结合中国社会转型的实际，提出并运用社会转型的理论模式分析了当代中国环境问题的社会特征、原因和建构过程，反思了现有各种环境保护的对策，提出了通过组织创新优化社会结构以缓解环境问题的对策。洪大用的这本专著及其相关研究对笔者比较全面地了解环境社会学相关理论、转型期中

① 参见崔树义：《提高公众环境意识的途径分析》，载《东岳论丛》2002年第4期。

② 洪大用著：《社会变迁与环境问题》，首都师范大学出版社2001年版。

国的环境问题及其研究状况、中国环境保护的战略与策略的转换以及从社会学角度开展环境问题研究的重要性认识等方面都有很大的启发和帮助。

李澍卿等人的《旱区环境社会学》^①基于对旱区的大量社会调查，运用了社会学的理论和方法，并综合了人口学、生态学、环境学、经济学等学科的方法与思想，以旱区人口与环境的关系和可持续发展为主线，对旱区社会生态系统的结构、功能与特征、旱区社区发展、社会组织、社会群体、文化观念与自然生态系统之间的相互作用、旱区自然生态系统与物理环境的协调程度和人口容量的联系、旱区“人口—生态系统”双向互动的功能伤害规律和社会生态系统重新走向良性循环的规律等进行了研究，并在此基础上提出了旱区社会管理的宏观导向和生态环境保护的社会行动建议。该书对揭示旱区人口、资源与环境的关系提供了较为丰富的资料，同时也使笔者对利用社会学的理论和方法进行区域环境问题研究的可行性有了比较深刻的认识。

第三节 城市环境问题：环境社会学本土化研究的新空间

纵观国内外环境社会学的兴起与发展，笔者认为，环境社会学的产生和发展既是对日趋严重的环境问题的反映，也是人们对环境问题认识逐步深入的结果，并且它的未来发展仍将影响到人们对于环境问题的理解以及对于环境问题整体研究的不断深入。

从西方环境社会学发展的历程和取得的研究成果来看，已有的环境学的环境社会学和社会学的环境社会学这两大类研究，可以说基本

^① 李树卿、周伟文、田翠琴、薛军著：《旱区环境社会学》，河北人民出版社 2001 年版。

上概括了其理论研究的历史与现状。然而,尽管从环境社会学学科本身来划分,这两类研究在研究的主题和研究的方法等方面存在着不少的差异,但是从传统社会学的角度来衡量,这两类环境社会学研究又存在着如下共同的特点:

(1) 以“社会”与“环境”这两者之间的关系为研究的出发点。“如何理解社会与环境之间的关系”,解答这个问题是所有环境问题研究的理论前提。在理解这个关系上,环境学的环境社会学是以环境为主,社会学的环境社会学是以社会为主。

(2) 以社会结构或生态环境结构为研究对象。从“环境与社会之间的关系”为研究的出发点,必然会导致以社会结构和生态环境结构为研究对象。如社会学的环境社会学就是以社会结构为研究对象,要么是以静态的社会结构为研究对象,要么是以动态的社会结构为研究对象,但其实质就是通过对社会结构变迁的考察来研究环境问题产生的原因及其影响。

(3) 从环境问题产生的过程中追寻环境问题产生的根源。不管是从社会系统失调或变迁中考察环境问题的产生过程,还是从环境问题的建构中考察环境问题的产生过程,都是将环境问题当作先前存在的客观事实而不是未知的研究对象。这种研究实际上是从“环境问题”本身的外部世界去研究环境问题,而不是从环境问题本身去追寻问题产生的根由。

上述的这些特点表明,西方的环境社会学研究,实质上是以系统论的观点为理论基础的,从某种程度上来说,它们所采用的研究环境问题的视角都可归结为传统社会学中的一个基本的研究视角,即“结构—过程”的视角^①。因而,其研究结果大都是从宏观的层面得出一个普遍性

^① 崔凤、唐建国:《个体的外部性行为与社会代价》,中国环境资源法学网,2004年3月20日。

的结论,并以这普遍性的结论提出一些普遍性的对策。然而,日趋严重的环境状况却证明这些带有普遍性的对策很难在差异较大的现实社会中得以完全有效的实施。

由此,笔者主张,未来环境社会学学科的理论建设,尤其是中国环境社会学本土化的发展应该在借鉴已有环境社会学理论发展经验的同时,力求突破上述建构宏大理论模式存在的缺陷,更加注重多样化的经验研究基础上的“中程理论”的建设。因为,环境问题总是与特定的历史条件和社会经济背景相联系,只有从这样的前提出发,开展对不同时空、不同类型的环境问题的经验研究,并在此基础上通过比较与概括,建构具有一般意义的环境社会学“中程理论”,才有可能比较真实地把握到环境问题的个体根源和社会根源,进而体现现实中环境问题的差异性和多样性,并提出符合中国具体国情的改善环境状况的对策。笔者希望通过本书的研究为实现这一目标做出自己微薄的努力。

从国内围绕环境问题开展的社会学研究及其与国外的研究进行比较来看,起步要晚于西方 20 年的中国的环境社会学,学科发展亟待展开,由于从事研究的人员较少,研究的对象、方法与内容等也都很不成熟,因此,开展的社会学研究及其成果与西方发达国家相比也差距甚大。与国内其他学科(包括自然科学、技术科学学科和社会科学中的哲学、法学、经济学等学科)对环境问题的研究相比,社会学在环境问题研究中的地位在一定意义上还只是二等公民或三等公民,对环境问题的研究与探讨所取得的成果也非常有限,而且从总体上看这些研究还很不系统,也缺乏明晰的社会学理论分析范式,研究及其成果所发挥的作用也还停留在呼吁阶段。这种状况既与中国环境问题日趋严重的趋势和中国社会学的迅速发展很不相称,也妨碍了环境问题整体研究的不断深入。

对于转型期中国城市环境问题的社会学研究而言,从研究的内容来看,国内外的研究还很少涉及,是一块尚待开垦的处女地;从理论研

究的方法来看,已有的几种西方理论模式和国内唯一的社会转型视角虽都各有其洞见,但它们大都注重的是以一种“结构—过程”的视角在宏观层面上对环境问题做出整体性的把握,缺少的是从个体(个人和法人)行为的视角和微观、中观的层面透视环境问题。然而,环境问题涉及从全球、国家,到城市、社区,再到家庭和个人等各个不同的区域或层次,它不仅与特定的社会结构和社会过程相关,也与人们的生存方式和行为模式密切相关。对于由于后者引起的环境问题,宏观的理论模式和传统的“结构—过程”视角显然是无法胜任的,而必须从关注现实生活世界中人们的生存方式和行为模式出发,建构新的理论分析视角,以应对多层次、复杂化的环境问题做出相应合理的理论阐释并制定出有针对性对策的社会要求。本书试图突破以往环境社会学宏大叙事式的研究模式,以人们的日常生活经验为基础,通过建构一种新的理论分析框架和分析视角来解释人们的行为模式与城市环境问题之间的关联,并在此基础上对转型加速期我国城市环境问题形成的社会机制做进一步的探讨。

作为一项探索性的研究,由于国内外对于改革开放以来中国环境问题的社会学研究,特别是转型加速期中国城市环境问题的社会学研究十分缺乏,详细描述和理论阐述的文献都非常少见,这使得研究由于很难找到可供借鉴和参考的文本,从而面临非常严峻的挑战。然而,随着我国现代化、城市化进程的加速,将有越来越多的人生活在城市里,由此带来的城市环境问题也会不断加剧。更重要的是,城市中人们的环境行为会直接影响到城市的生态环境,而城市生态环境的状况又会反过来作用并影响着人们的生存环境和生活质量,并进一步影响到整个城市的整体进步与协调发展。由此,城市环境问题的社会学研究亟待进行和深入。这正是鼓励笔者不断克服研究中遇到的种种困难的动力之所在,也是本研究重要的理论意义和应用价值之所在。

第二章 行动者及其环境行为： 环境社会学的新视角

人是社会的行动者，空间为社会的承载体，活动为社会的内涵。三者的互动构成了对环境问题开展社会学研究的主题^①。受社会学理论研究最新趋势的影响，同时也是基于本人对环境问题的体会与社会学思考，在本研究中笔者试图以社会学的重要理论之一——“理性选择理论”作为本书主要的理论基础，同时结合空间与社会空间理论，建构本书的行动者、空间、环境行为三个变量为核心的理论分析框架。

第一节 理性选择与社会空间： 理论分析的基础

一、理性、效益与法人行动：方法论的关照

“理性选择理论”是社会学的重要理论之一，它又称为“理性行动理论”^②。该理论的核心观点是人以理性的行动，以满足自己的偏好，并使效用最大化。

社会学对理性选择行为的研究最早始于乔治·霍曼斯的《交换的

^① 王俊秀著：《环境社会学的出发——让故乡的风水有面子》，台北桂冠图书股份有限公司 1994 年版。

^② 杨善华主编：《当代西方社会学理论》，北京大学出版社 1999 年版。

社会行为》。霍曼斯在研究小群体中的交换行为时,把经济学的“经济人”^①的理性原则引入社会学,认为人们在交往行为中都是以利益最大化为选择目标的,人们的交往过程实际上是利益的交换过程。他运用成本与报酬、惩罚与强化、数量与价值、投资与分配等一系列经济学术语来讨论交往过程中的问题^②,并在重新解释小群体行为的基础上,建构了社会交换的形式。

受阿克塞尔罗德(Axelrod)《合作的进化》(1984年)一书的影响,理性选择理论后来的发展引进了进化博弈论,并将博弈论^③作为社会理论发展的工具。随着《理性与社会》期刊的出版(1989年)和1990年国际社会学协会理性选择研究分会的诞生,理性选择行为的研究开始堂而皇之地登上社会学殿堂并完全进入运用阶段。当代社会学大师科尔曼以其力作《社会理论的基础》的问世,而成为这一理论公认的权威人物。

具体而言,科尔曼的理性选择理论有两个基本出发点:一是运用个体行动是具有目的性的行动理论;二是借用了经济学中的最大限度获取效益的概念去说明“有目的的行动”^④。

① “经济人”,或称“理性经济人”,是经济学家为构建经济学理论而创造的一个工具主义概念,它假定参与经济活动的人完全服从经济意愿与规则(参见约翰·伊特韦等人编:《新帕尔格雷夫经济学大词典》,《经济人》词条,经济科学出版社1992年版)。理性是“经济人”假设的主要特征之一。在古典经济学中,所谓理性是指有获得更多的愿望和能力,能够发现和判断资本和劳动等生产要素的更高报酬的用途,并将生产要素进行转移。现代经济学中,理性概念已经被大大拓展,产生了所谓理性意识和理性能力、行为理性和知识理性、个体理性和集体理性的分野(参见王朝全:《论经济人假设与可持续发展》,载《软科学》2003年第3期)。

② 刘少杰:《理性选择研究在经济社会学中的核心地位与方法错位》,载《社会学研究》2003年第6期。

③ “博弈论”(game theory)或称对策论,它主要是研究决策主体的行为发生直接相互作用时的决策以及这种决策的均衡问题。“博弈论”对人的基本假定是:人是理性的,即人在具体策略选择时的目的是使自己的利益最大化。博弈论作为研究理性行动者相互作用的形式理论,实际上它正深入到经济学、政治学和社会学等学科,被各门社会科学所应用(参见潘天群著:《博弈生存——社会现象的博弈论解读》,中央编译出版社2003年版)。

④ 侯钧生主编:《西方社会学理论教程》,南开大学出版社2001年版。

首先,科尔曼的理性选择理论试图运用经济学的合理性观点对社会行动与秩序做出新的解释。在传统的经济学理论中,对人的行动持理性(“经济人”)的假设占据了主导地位。亚当·斯密认为,人的理性在于他在各项利益的比较中选择自我的最大利益,以最小的牺牲满足自己的最大需要。个人利益最大化是通过交易实现的,人们在追逐自我利益的过程中,市场这只“看不见的手”能有效地促进社会效益,使整个社会秩序确立起来。新古典经济学家继承和发展了古典经济学家理性“经济人”的假定,并对人的行为做出了如下几个方面的假定:个体的行动决定是合乎理性的(指为达到目的而选择的手段);个体可以获得足够充分的有关周围环境的信息(完全信息假定);以及个体根据所获得的各方面信息进行计算和分析,从而按最有利于自身利益的目标选择决策方案,以获得最大利润或效用(利益或效用最大化假定)^①。

在上述经济学理论的基础上,科尔曼的理性选择理论以“理性”这一概念为基础,来解释广义上具有目的性的行动,行动者依据最大限度地获取资源原则在不同的行动或事物之间进行有目的的选择。然而,在科尔曼这里,“理性”与“效益”两个概念已不再局限于狭窄的经济含义,而是把“经济人”的合理性扩大为“理性人”的合理性,把经济行为追求的经济效益扩大为在各种社会行动中都存在、具有不同内容的广义的效益;理性选择的目标也不仅仅是经济利益,而是顾及权力、地位、声望、信任和评价等等“非经济因素”,是由行动者的一系列物质的、精神的、社会的需要和偏好构成的更广泛的“利益”。

其次,就方法论而言,科尔曼采用的是个体主义的方法论。尽管科

^① 周鸿:《科尔曼理性选择理论简析》,载《广西师范学院学报(哲学社会科学版)》2003年第3期。

尔曼一再强调,社会科学的主要任务是解释社会现象,而不是解释个人行为。但他同时指出,其研究并非是直接着眼于宏观现象,而是注重对“社会系统行为的内部分析”^①,或者说是以低于系统水平的行动和倾向性为基础来解释系统行为。不难看出,科尔曼的所谓“系统行为的内部分析”,实质上是通过个人的目的行动来研究社会的系统运动,要回答的是个人行动和系统行动之间的关系问题,个人行动是其揭示社会系统行动的出发点。

行动者和事物(主要指“资源”或“事件”)是科尔曼所提出的行动系统的两种主要构成元素。他提出了行动者之间存在着“结构性相互依赖”、“行为性相互依赖”以及“进化性相互依赖”等三种形式的相互依赖,同时对资源的类型也做了划分,并认为资源的一系列性质,如可分割性、可转让性、可保留性、即时交付性,以及无外在性对行动系统具有重要的影响。在科尔曼看来,行动者与资源之间的关系是控制关系与利益关系。

“法人行动”是科尔曼分析系统行为的重要概念和主要对象,也是其理性选择理论的一个独到之处。科尔曼认为,现代社会中,人们所处的环境主要是“人为建立的社会环境”。在这种环境中,最突出的方面就是现代法人行动者的存在,它是由一系列个人占据的职位所组成的。现代社会中的所有正规组织,从工会俱乐部到国家,从只有两三名雇员的小企业到跨国公司,都可以称之为法人行动者。他同时认为,法人行动者是一种行动系统。法人行动者与自然人是现代社会的两种基本行动者。在现代社会结构中,法人行动者与自然人既相互对立,但又是并存的,且有不同的复杂的互动关系。包括自然人与自然人的互动、自然

^① [美]詹姆斯·S·科尔曼著,邓方译:《社会理论的基础》,社会科学文献出版社1999年版。

人与法人行动者的互动和法人行动者与法人行动者的互动三种情况^①。在此基础上,科尔曼进一步分析了互惠性生存、独立生存、总体生存等现代法人的三种生存方式以及法人行动产生的主要社会问题和如何解决这些问题等。

综上所述,霍曼斯和科尔曼把经济学的理性人和理性选择的原则与方法引入到社会学之中,从而为社会学解决个人与社会、微观与宏观的矛盾提供了新思路。科尔曼则同时从理论和方法论两个方面着手,通过建立各种数学模型,说明社会系统中微观与宏观相互过渡的各种途径,从而以演绎性、形式化的理论预测和解释社会行动^②。更为重要的是,理性选择理论对于理性原则、效益原则和法人行动原则的精辟阐释,为本书围绕环境问题开展的社会学研究,特别是对社会行动者的环境行动的研究提供了明确的方法论关照。

二、空间与社会空间：概念工具的启示

在传统社会学理论中,空间如同时间、数字、因果等一样,被视为是每个文化先验存在的基本分类。由此,尽管在社会现象中,时间与空间早已被认为是最普遍的基本要素^③,但空间被社会科学家特别提出并当作重要的研究主题,除了地理学家与建筑学者外,是在 20 世纪 80 年代以后的事。因为社会理论发展到这时,一方面必须超越布迪厄所说客观论与主观论之间的对立;另一方面也必须将社会现象落实到一般的日常生活之中,而不再只是处理缺少血肉或活动者的结构。在这一发展趋势下,在存在上,既抽象又具体而又与一般生活所不能分离的空

① [美]詹姆斯·S·科尔曼著,邓方译:《社会理论的基础》,社会科学文献出版社 1999 年版。

② 黄勇、苏莹荣:《社会情景中的个人及个人行动》,载《贵州社会科学》2002 年第 1 期。

③ [英]安东尼·吉登斯著,李康、李猛译:《社会的构成》,生活·读书·新知三联书店 1998 年版。

间,便成了具有理论上之发展性的切入点^①。

空间到底是什么?它只是社会文化现象中不可缺少的、媒介性的基本要素,还是真的有它自己独特的内在逻辑?对于这一问题的回答主要有两种声音。

第一种回答强调空间的不可独立性^②,认为空间是行动的媒介与结果^③,也是行动、思考、生产、控制等的工具^④,更是所有思考模式必要的架构或指涉架构而为较周延的知识与理论所必要的^⑤。这些观点,虽赋予空间重要而且必要的地位,却往往会导致空间被包容于其他要素(如时间、行动等)而模糊了它的独立性。

另一种回答则强调空间是独立自主者,认为人类的空间组织有其普遍的结构存在,以及以确定的内在逻辑来说明空间的可知性^⑥,对空间的分析是一种独立的观念结构。这类观点,忽略了人本身在了解空间现象时的重要性,也忽略了空间具有化约真实为权力利益的存在理由。

后现代主义兴起后,社会理论家们对于空间理论进行的探讨,特别是关于社会行动者与社会间互相形塑的社会空间的相关理论与论述,进一步拓宽了人们对空间认识的视野。

① 黄应贵主编:《空间、力与社会》,台北中央研究院民族学研究所 1995 年版。

② Sack, R. D., *Conception of Space in Social Thought: A Geographic Perspective*. London: The Macmillan Press LTD, 1980. Olwig, K., *Sexual Cosmology: Nation and Landscape at the Conceptual Interstices of Nature and Culture, or What does Landscape Really Mean?* in *Landscape: Politics and Perspective*, B. Bender, ed., 307 - 343. Providence, Oxford: Berg, 1993.

③ Tilley, C., *A Phenomenology of Landscape: Place, Paths and Monuments*. Oxford: Berg, 1994.

④ Lefebvre, H., *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.

⑤ Werlen, B., *Society, Action and Space: An Alternative Human Geography*. London: Routledge, 1993.

⑥ Hillier, B. and J. Hanson, *The Social Logic of Space*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

布迪厄从场域的观点出发论述所谓的社会空间,并将人们的日常习惯性行为作为其探讨的重点。他认为,所谓的场域或社会空间,存在着资本的构造(例如文化资本、社会资本等非经济层面)、资本的总量和时间的变化三者之间的关系。换言之,个人的惯性行为和空间、时间一起运作并再生产^①。

福柯认为空间是权力及知识的化身。透过生物权力,空间成为达到经济及政治目标的手段,而另一方面空间再生产出生物权力而和疾病、阶段、污染等相互形塑^②。

列斐伏尔批判了传统社会政治理论长期以来一直将空间看成是“死亡的、固定的、非辩证的、静止的”这种简单和错误的看法,明确指出,空间不仅仅是社会关系演变的静止的“容器”或“平台”;相反,当代的众多社会空间往往矛盾性地互相重叠,彼此渗透^③。“空间从来就不是空洞的,它往往蕴含着某种意义。”具体而言,空间是社会关系的实质产物,抽象而言,空间本身就是社会关系。自然环境及社会空间乃是由人们每天的日常生活经验所形塑的,而这些生活经验更因社会中的所有成员集体的行动而外在化与实体化。因此,他认为空间包括了三种内涵或三个领域:即物质领域(自然界)、精神领域(逻辑的和形式的抽象)以及社会领域。正是在这三者的基础上,社会关系和空间实体相互形塑,使空间能够得以生产。

在吉登斯的结构化理论中,空间是与时间紧密结合的概念,任何社会互动与社会实践都是在一定的时空边界内发生的。“绝大多数社会

① 王俊秀著:《环境社会学的出发——让故乡的风水有面子》,台北桂冠图书股份有限公司1994年版。

② Foucault, M., *Power and Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, New York: Pantheon, 1980.

③ 包亚明主编:《现代性与空间的生产》,上海教育出版社2003年版。

中的人在绝大多数时间内的活动都发生在一个相对有限的时空棱状区域之中”^①。这一概念的紧密联系,在吉登斯对空间概念的分析中得到详尽的阐释。吉登斯在对空间的分析中引入了场所、区域化和在场可得性等概念,将时间、空间与人们的社会行为的结构性特征融合在一起,对空间进行了更为详细而生动的论述。他通过对时间地理学谨慎而严密的批判,严格区分了地点(place)与场所(local)的概念。他认为,地点的意涵只限于纯粹的物质环境空间,而社会行动是在具体的情境(setting)中发生的,以地点为中介,也即人们的互动始终离不开地点;而场所是一种特定的物质区域,是互动背景的组成部分,它具有明确的边界,也是限定互动情境的重要因素。场所不仅为人们互动提供了必要的地理空间,并赋予这一机械空间以丰富的社会意义,生动展示了人类主体的行为活动如何融入并利用环境空间,环境空间又是怎样为行为活动提供具体情境的^②。

城市社会学学者霍特迪恩纳(Mark. Gottdiener)和哈特森(Ray. Hutchison)则认为空间的或环境的和位置上的考虑是日常社会关系的一部分^③。他们在其著作《新城市社会学》(1995年)中把空间作为一个独立的分析因素引入城市研究,将构成社会行为的因素诸如阶级、种族、性别、年龄、社会地位与空间环境的象征性整合在一起,使空间成为与社会因素同等重要的人类行为的构成因素之一,并在此基础上提出了社会空间视角(social spatial perspective)用于城市的研究。

空间社会理论的发展,尤其是社会理论家和城市社会学学者们对

① [英] 安东尼·吉登斯著,李康、李猛译:《社会的构成》,生活·读书·新知三联书店1998年版。

② 向德平、章娟:《吉登斯时空观的现代意义》,载《哲学动态》2003年第8期。

③ Mark. Gottdiener, Ray. Hutchison, *The New Urban Sociology*. McGraw-Hill Companies, 2000.

于空间环境与人类行为互相形塑的社会空间理论的论述,既使笔者看到社会空间作为一种崭新的研究视角,对于开展城市研究所具有的独特借鉴作用,同时也给笔者建构开展城市环境问题社会学研究的概念工具以重要的启示。

第二节 行动者、空间与环境行为： 一种新的分析框架

一、行动者及其环境行为：本书的理论视角

以理性选择理论为研究的理论分析和方法论基础,结合社会与空间相互作用的社会空间理论,本书从(1)行动者的环境行为是理性的;(2)环境问题与人的环境行为密切相关这两个基本预设出发,在研究中,笔者试图提出“行动者及其环境行为”的概念作为本书的理论分析工具,从行动者的理性行为与环境关系的角度来分析和阐释所要研究的城市环境问题。

正如科尔曼所言,人与社会是两个相互独立而又相互作用的行动系统^①。同时,从系统论的观点来看,环境也是一个由多种要素组成的有序系统。人与社会、社会与环境紧密联系又相互作用,共同构成了关于“社会—环境”的一个复杂的巨系统^②。

行动者作为行动的主体,是社会—环境系统的主要构成元素之一。在城市环境问题的产生和处理过程中,涉及各类行动者,如市、区、街道^③

① [美]詹姆斯·S·科尔曼著,邓方译:《社会理论的基础》,社会科学文献出版社1999年版。

② 余谋昌著:《当代社会与环境科学》,辽宁人民出版社1986年版。

③ 街道作为政府的派出机构,虽不称为一级政府,但在实际运作中却往往发挥着准政府的功能。

(镇)各级政府、政府相关的职能部门和各种生产、经营、服务型企业等法人行动者以及城市的普通居民(劳动者、消费者)等个人行动者,他们都是社会行动者,在此笔者均视其为理性行动者。

环境作为一种资源,是社会—环境系统的另一种主要构成元素。它在很大程度上属于一种公共物品^①,具有公共物品性。与此同时,环境,在某种意义上说,还具有相对性。即在日常生活世界中,并不存在相对于所有人的“环境”,不同的人群有不同的环境。所谓环境问题,对于不同人群也有不同影响,这当中,一部分人是受害人,但也存在着一部分受益的人。由于环境的这种公共物品性和相对性,使得各类行动者在城市不同的环境空间中从理性出发,采取着各自不同的行动策略,以实现自身效用的最大化,从而不断建构着人与环境的关系以及人与人之间的关系,而不同行动者之间的互动则构成了一幅十分生动的社会动态画面。

由于行动者的环境行为总是发生在某些具体的情境之中,同时行动者之间的社会互动也都是发生在一定的时空边界之内,为了深入分析和研究这些行为和行动者间的这种互动对环境形成的影响,并进而寻找造成环境问题的社会根源,本书将对行动者的环境行为及行动者间的互动的考察放置于一定的环境空间之中进行。借鉴社会空间的相关理论,在这里,空间已不仅仅是人们对环境施加的社会行为或以环境问题为切入点而发生互动的一种特定的物质区域,同时也是限定互动情境的重要因素,它同时包含着发生在这些物理空间中的环境行为、事件和社会关系,并反过来作用和影响着人们的行为和互动,因而也是一种社会空间,具有物理和社会双重维度。

^① 所谓“公共物品”的含义及其特征,请参见笔者将在第五章中做出的具体解释和说明。

以“行动者及其环境行为”作为理论视角，以“城市公共空间”概念作为分析人们环境行为取向的概念工具，从经验研究出发，本书试图通过对发生在上海某一中心城区内的环境问题典型个案的调查和对相关行动者在城市公共空间之中的环境行为及行动者间的环境行为的互动进行比较与分析，来解读城市环境问题产生的复杂社会过程，揭示环境行为与环境问题的关联以及城市环境问题形成的社会机制，并进一步探讨缓解城市环境问题、促进城市可持续发展的社会学途径。

二、城市公共空间及行动者：几个核心概念的界定

环境问题、城市公共空间、行动者、环境行为以及生态城市是本书对环境问题的研究中提出并使用的几个核心概念，以下对它们分别加以界定。

1. 环境问题

“环境问题”一词是近年来使用频率较高的一个词语。尽管如此，由于不同学科以及不同学者使用和研究环境问题的场合与角度不同，人们对环境问题的理解也不尽相同。《中国大百科全书·环境科学卷》按照环境要素的属性将“环境”划分为自然生态环境和社会环境两类。依据这一划分，所谓环境问题，严格说来，应包括生态环境问题和社会环境问题两大类。其中，前者始于生态平衡的破坏，后者则与社会、文化的失调有着直接的关系。人们通常所说的环境问题主要是指生态环境问题，它是指在人类活动或自然因素的干扰下引起的环境质量下降、环境系统的失调或环境系统结构的损毁，从而对人类及其他生物的生存与发展造成影响和破坏的问题^①。

生态环境问题，按照其产生的原因一般又可分为两种，一种主要是由于环境自身变化引起的问题，又称原生环境问题或第一环境问题，如

^① 朱庚申著：《环境管理学》，中国环境科学出版社 2002 年版。

火山爆发、地震、台风、海啸、洪水、干旱、飓风等导致的自然灾害和环境破坏；另一种主要是由于人类活动引起的问题，也叫次生环境问题或第二环境问题。后者又可分为两类：一是工农业高速发展和城市化而引起的环境污染问题，如大气、水、噪声、土壤污染等；二是不合理开发自然资源引起的生态环境破坏问题，如森林消失、物种灭绝、草场退化、耕地减少、水土流失等^①。从实际情况看，原生和次生两种环境问题很难截然分开，它们常常相互影响、相互作用乃至相互转化，彼此重叠发生，形成“复合效应”，从而加剧了环境问题的复杂性和危害性。

本书所说的环境问题主要是指次生环境问题或者说第二环境问题，分析的重点是由于人为因素而造成的城市环境污染和生态破坏问题^②。就目前的情况而言，我国城市所面临的具体环境问题主要包括：(1) 大气污染；(2) 水污染；(3) 噪声污染；(4) 生活垃圾污染；(5) 工业垃圾污染；(6) 公共场所污染；(7) 绿化不足；(8) 放射性污染和有毒化学品(包括农药)污染；(9) 海域、湖泊污染；(10) 酸雨；(11) 风沙等。

需要进一步说明的是，本书研究中所使用的环境问题的概念，所指的不仅仅是一个技术问题，同时它更是一个社会问题。它与特定的社会环境以及人的行为方式密切相关，所表现的不仅是人与环境的关系，更重要的是表现为人与人之间的关系。环境问题的这一特点，是本书分析的前提，而环境问题与人的行为方式之间的复杂关系则构成了本书研究的主题。

此外，本书所研究的环境问题还表现在它具有特定的内在规定性，具体而言包括以下三个方面：

其一，它是局部性与整体性的统一。环境问题涉及不同的层次，大

① 金鉴明主编：《环境科学大辞典》，中国环境科学出版社 1991 年版。

② 社会环境问题虽不是本书的直接分析对象，但笔者将社会环境，尤其是环境空间的社会属性作为影响生态环境的重要因素来看待。

到全球、区域、国家、城市,小到社区、家庭甚至个人,并且不同层次的环境问题间又会相互影响。例如,城区环境问题作为局部性的环境问题,会对城区内的社区和居民产生直接影响,同时城区环境问题的累积也会加速更大区域如城市的环境问题;另一方面,整体性的环境问题在某种程度上也会对局部造成影响。

其二,它是历史性与现实性的统一。环境问题伴随着人类的诞生而产生,具有历史的普遍性;但同时它在人类社会发展的不同阶段又表现出了不同的特点。也就是说,环境问题是与特定的历史条件和社会经济背景相联系的。

其三,它是客观事实与主观建构的统一。一方面,环境问题的出现的确是由于环境污染和生态平衡遭到破坏,这里环境问题是作为一种客观事实出现的;另一方面,虽然环境问题自从人类诞生之日起就存在,但当时并未将之视为“问题”,而在当代环境问题之所以成为“问题”,是由于科技工作者、大众传媒或曰社会对之定义、进行建构的结果。

2. 城市公共空间

以空间和社会空间的有关理论作为理论基础,吸收和借鉴建筑学、城市规划等学科以及经典社会学中公共空间概念之内涵,在本书的研究中笔者试图提出“城市公共空间”的概念,并以此概念作为对行动者的环境行为的考察和城市环境问题的社会根源进行分析的重要概念工具。

在建筑学、城市规划等学科中,一般把城市中面向公众开放使用并进行各种活动的空间称为公共空间,它主要包括山林、水系等自然环境,还包括街道、广场、公园、绿地等人工环境,以及建筑内部的公共空间类型^①。在这里通常被强调的是公共空间的形体环境和物质特性。

^① 王鹏著:《城市公共空间的系统化建设》,东南大学出版社2002年版;王佐著:《城市公共空间环境整治》,机械工业出版社2002年版。

公共空间概念也是经典社会学研究中的一个重要概念。按照社会学家郑也夫先生的说法,社会学中的公共空间,简而言之,就是指公共生活展开的舞台。概括起来,它具有以下几种意义,或者说它同人们有以下几种联系类型:第一种意义和联系是个人习惯,公共空间为人们提供了家庭和工作间之外的又一种生活的场景;第二种意义和联系是寻找特殊的群体,如与自己有相同爱好的群体;第三种意义和联系是寻找某些信息,公共空间是公共信息的焦点;第四种意义和联系则是宗教和政治活动。公共空间的权利主要表现在四个方面:第一是进入权,它意味着公共空间是开放的,且不受干扰的。第二个权利是行动权,或者说是行动的自由。任何一个公共空间都面临着空间的分配,而与分配同时发生的是冲突。自由从来都不是绝对的,每个自由的人必然会在分配上发生冲突。第三种权利就是要求的权利和变更的权利。这一权利具有市民社会、民主社会的意味。第四种权利是所有权和处置权。不同的公共空间在所有权和处置权上也是有差别的^①。

本书所提出的“城市公共空间”概念,是将“公共空间”和“城市”这个复杂体联系在一起的产物,它是指特别突出地展现和建立在城市中的一种公开的、开放的、为相关利益群体或整体所共享的空间。它受城市多种因素的制约,既承担城市活动、执行城市功能,也体现城市形象、反映城市问题。它具有物质和社会两种属性,既是一种意义深远的公共资源,同时也是一个蕴涵公共价值的地方,是物质空间与社会空间的有机统一,是自然现象与主观解释的有机统一。更具体而言,在本书中它具有以下几个方面特定的含义:

其一,城市公共空间是城市生态的重要载体,是人类与自然进行物质、能量和信息交流的重要场所,是一种物质空间。它包含城市公共的

^① 郑也夫著:《城市社会学》,中国城市出版社2002年版。

自然空间环境资源和人工空间环境资源^①，其中，自然空间环境又包括自然地理景观、大气、水系、林带、绿地等，往往构成了城市的自然特色；人工空间环境则包括广场、街道、公园、休憩和娱乐设施等，它们对城市的人文环境气氛的形成具有重要作用。

作为城市生态载体的城市公共空间，其物质属性决定了它在很大程度上具有公共物品的属性，亦即具有非排他性，表现在它的消费和收益两方面都具有非排他性以及它的生产具有较高甚至是无法计量的私人交易成本^②。换言之，城市公共空间的公共物品性就是它为大家所共同拥有、共同使用。这就面临一个问题，人人都想最大限度地使用它，却往往不愿意对它的保护进行投资或付出。由此，城市公共空间应该是空间资源和其他资源保护运动的重要对象^③。

其二，城市公共空间与人类的政治、经济、文化等社会活动紧密联系，是城市生活和城市各种功能要素之间关系的重要载体，具有承担政治、经济、文化等多种功能的社会属性，又是一种社会空间。

在市场经济条件下，由于不同人群的生活要求和价值取向等方面的差异，导致对于环境以及环境问题认知的差异。由此，在对环境空间的利用中就会经常遇到不同的个体和群体间利益与价值的冲突。城市公共空间作为一种公共的空间它可以为人们提供进行污染投诉、开展环境运动等的社会动员和社会参与空间。

城市公共空间的文化价值是其社会属性的另一个重要方面，表现在它具有象征功能，它与所象征的社会价值结合成一体，成为当地文化

① 从这一物质空间的角度看，本文主要以城市中在建筑实体之间存在的公共空间作为主要研究对象，有时也会涉及一些与这些外部的城市公共空间联系密切的建筑内部的公共空间。

② [英] 罗杰·珀曼、马越、詹姆斯·麦吉利夫雷、迈克尔·科蒙原著，侯元兆译著主编：《自然资源与环境经济学（第二版）》，中国经济出版社 2002 年版。

③ 王鹏著：《城市公共空间的系统化建设》，东南大学出版社 2002 年版。

体系的重要组成部分^①,并对社会活动发挥凝聚作用,使人们对城市及社区产生认同感和归属感。正如索罗金(Sorokin)曾指出的,如果抽掉空间定义的文化性,空间对社会互动就可能毫无影响,如果剥离了空间的所有社会文化特性,几何空间就毫无意义,就与赋予了社会文化意义的空间毫不相干^②。

其三,城市公共空间与人之间存在着“人造空间,空间塑人”的关系。表现在城市公共空间是主动而非被动的存在,它不是一个空的物理容器,等待着被占据、开发与使用;相反的,城市公共空间的营造会影响并形塑生活在其中的人们。人、社会生活和城市公共空间之间紧密联系,人是自然和文化世界的主体;社会生活包括了人与人、人与自然界、物质与观念、主观与客观之间的相互关系;而城市公共空间是众多社会生活形式的基础之一。城市公共空间与社会生活两者有着相互依赖性,前者是后者的载体,后者是前者的内容。同时,社会活动与城市公共空间之间存在着互动作用。社会生活来源于人的各种需要,它的发展变化最终导致对旧的空间概念的否定。因而社会生活是影响城市公共空间的活跃因素之一。城市公共空间的灵活多样,也会促进社会生活向更新、更复杂的方向发展^③。

其四,城市公共空间是相对的、动态的、发展变化的。虽然城市公共空间的“公共性”表明了其具有公共物品的性质,但是,在日常生活中,并不存在相对于所有人的“城市公共空间”。一方面,依据公共空间在城市总体结构中的位置和地位划分,它可分为城市级、城区级、社区级等几个结构等级(它们共同构成城市公共空间系统网络的一种基本

① Fiery, W., *Land Use in Central Boston*, Westport Connecticut: Greenwood Press Publishers, 1975.

② 蔡禾主编:《城市社会学:理论与视野》,中山大学出版社 2003 年版。

③ 王鹏著:《城市公共空间的系统化建设》,东南大学出版社 2002 年版。

模式),不同的人群享有不同的公共空间;另一方面,如同“资源环境”和“环境问题”都具有相对性一样,在某种意义上说,城市公共空间也具有相对性,它的使用对于不同的人群也有不同的影响,这当中,可能一部分人是受益者,但也可能会存在着有一部分受害的人。因此,要深入分析城市公共空间,还必须要把它同与它相对应的或隐含在它之下的概念私人空间作比较。所谓私人空间,是指一种个人的、部分的、隐蔽的、不能与其他人分享的空间,是“仅为自己所有”的领域,具有排他性。城市公共空间与私人空间两者相互对立,又互为补充、相互界定,并由此确立“私”与“公”的绝对意义与价值。在某种意义上说,城市公共空间与私人空间的边界往往又是浮动的,具有不确定性。随着人们所在的社会情境、社会角色以及互动关系的变化,城市公共空间与私人空间都会发生变化,两者还会相互转化。

3. 行动者

行动者是构成社会学重要概念“社会行动”的一个主要要素。但对于行动者概念的理解,不同的社会学学者有不同的看法。

有人认为“行动者”是指行动的主体^①,也有人认为“行动者”是指从事社会行动的人,即享有以文化和价值为基础,有目的、有意识活动的人。人作为行动者是主体性和客体性的统一。其中,人的主体性是指人可以主动地采取自己认为合适的行为的特征,即人是从事社会实践的主体;而人的客体性则是指每一个人都是他人行为的对象,他必须在一定的社会关系中生活,并在一定程度上“接受”对方的行为并做出反应^②。

对于行动者的划分,不同的社会学家的理解也不尽相同。功能主

① 郭强主编:《大学社会学教程》,中国审计出版社、中国社会出版社 2001 年版。

② 王思斌主编:《社会学教程(第二版)》,北京大学出版社 2003 年版。

义社会学家帕森斯从社会行动入手研究社会,认为与社会行动相关的主要要素包括:行动者、目的、手段、条件和规范。即人的社会行动总有一定的目的性,而其目标的实现离不开一定的手段和条件,同时所有社会行动都受一定的行为规范的制约^①。在帕森斯这里行动者被看成是作为行动主体的个人。

当代社会理论家科尔曼则认为,现代社会人们所处的环境主要是“人为建立的社会环境”。在这种环境中,最突出的方面就是现代法人行动者的存在。科尔曼把社会关系分为两大类:简单关系(两者之间)和复杂关系(有第三方“组织”)。他认为与前者相对应的是自然人,而与后者相对应的是法人行动者。可见,在科尔曼这里行动者包括相对立的自然人和法人两种类型。

对于本书所研究的环境问题,在其形成的过程中,牵涉到个人(自然人)、企业、政府等多种行为主体。其中,企业和政府是作为法人存在的。作为法人,他们的行动基础不同于个人,其行动的基础不是个人动机和利益,而是内部交换活动中形成的各种利益;他们权利的所有者和行使者也不同于个人,而是众多个人将自己的权利交给法人后,法人再把集中起来的权利授予各代理人;此外,对法人和个人的约束手段也不一样,对个人进行社会控制的手段主要是社会规范和社会化,而对法人的控制则主要是加强外部管理、运用法律和税收政策等^②。

鉴于此,从环境问题的研究出发,本书关于行动者的概念,主要是指作为行动主体的个人和法人。其中,个人行动者从作为受害者的个人行动者和作为污染者的个人行动者两个层面对其环境行为加以分析,前者主要是指由于他人的环境破坏行为使其权利或利益受到损害,

① 侯钧生主编:《西方社会学理论教程》,南开大学出版社2001年版。

② 周鸿:《科尔曼理性选择理论简析》,载《广西师范学院学报(哲学社会科学版)》2003年第3期。

继而采取社会行动保护自身利益的行动者,后者是指个人的行动造成了对环境的破坏,直接或间接影响到他人;对于法人行动者,本书则根据社会职能的不同,划分为企业法人行动者和政府法人行动者两种情况对其环境行为进行分析。

需要进一步说明的是无论是个人行动者还是法人行动者,他们都是社会行动者,是生物行动者、文化行动者和社会能动者的三位一体^①。具体而言,行动者作为社会情景中的社会行为的表演者和负荷者,它在逻辑和发生学上,首先是一种生物存在,是生物行动者;其次他在进化过程中,也构造自身的文化品质,而成为文化行动者;再次,任何社会行为,都是秉承生物存在和文化存在的个体或群体在社会情景中的交往或互动过程,社会情景构成行动者的社会存在,使之成为社会能动者。本书中城区情景中行动者的环境行为,就是依据社会行动者的生物存在、文化存在和社会存在的三位一体进行分析和解释的。

4. 环境行为

环境问题的发生和发展,是人类没有能够协调好自然、社会、经济复合生态系统中三个子系统之间的投入、产出关系,而使人类行为对环境的负面影响超出了环境承载力,并导致环境系统失调的一种显示。由此,本书的研究中应用的所谓环境行为的概念,主要是指作用于环境并对环境造成影响的人类社会行为或各社会行为主体之间的互动行为。它既包括行为主体自己的行为对环境造成的影响,也包括了行为主体之间的直接或间接作用后产生行为的环境影响,并具有以下几点特定的含义^②:

其一,人是环境行为的主体或曰物质承担者。这里的主体既包括

① 方文著:《社会行动者》,中国社会科学出版社 2002 年版。

② 周晓虹著:《现代社会心理学——多维视野中的社会行为研究》,上海人民出版社 1997 年版;徐磊青、杨公侠编著:《环境心理学》,同济大学出版社 2002 年版。

个人,也包括法人,也就是说它既具有个体性又具有群体性。

其二,社会客体对人产生的直接或间接作用构成了对人的环境行为的社会刺激。这里所说的社会客体分为两大类,一类为社会情境,是指与某个个体或群体直接发生联系的其他个体或群体;另一类为社会文化环境,包括政治制度、法律制度、经济地位与经济状况、社会规范、风俗、信仰体系、舆论、交往方式等等,即我们通常所说的社会存在。社会情境对人的作用是直接的、简单的,而社会文化环境对人的刺激则是间接的、复杂的。人的环境行为正是社会客体作用的结果。

其三,环境行为是人对社会客体的作用所做出的反应。社会客体既直接或间接塑造、影响、调节着人的环境行为,也会刺激人对其做出反应。环境行为既是对包括他人行为在内的社会刺激的反应,同时又能成为他人环境行为的刺激。换言之,环境行为既具有主动性,又具有受动性,并且也因此在社会生活中具有互动性。

其四,环境行为具有二重性。即行为失误可导致严重的环境问题,城市的环境问题从根本上说就是由个人行为、企业行为或政府行为不当造成的;但如果各行为主体既具有环境保护的自觉意识,又具有治理环境问题的主动性,那他们也是解决环境问题的主体即承担者,他们的环境行为就具有积极的意义。

5. 生态城市

“生态城市”(ecopolis)概念,最早是在1971年联合国教科文组织发起的“人与生物圈计划”(MAB)中由前苏联城市生态学家亚尼斯基(O. Yanitsky)提出的。近年来,随着城市环境问题的不断加剧,“生态城市”这一概念在学术研究领域和实际工作部门出现的频率越来越高,并逐渐引起人们的关注,这一概念的理论 and 现实意义也逐步得到人们比较普遍的赞同。尽管如此,“生态城市”作为一个全新的概念,目前人们对它的认识还处于比较肤浅的阶段,对这一概念的定义也还存在很

多争论,还没有一个被人们所公认的确切的说法。

对众说纷纭的各种“生态城市”概念的定义进行归纳分析,大致可以概括为以下三种观点:一是环境说。这种观点是将生态城市进行单向化、简单化和现实化的理解,认为所谓生态城市不过是绿化覆盖率高、环保工作做得好、环境清洁优美的花园式城市。美国学者 R·雷吉斯特对“生态城市”的定义^①、MAB 在 1984 年度报告中曾提出的生态城市规划的五项原则^②以及我国许多城市提出的“生态城市”的建设目标等都主要是从环境的角度来定义这一概念的,都属于环境说。二是理想说。这种观点是将“生态城市”完美化和理想化,认为“生态城市”不过是人类的一种理想,是一种乌托邦式的虚幻的东西,因此只能作为一种学术观点进行探讨而不具有现实的可操作性。亚尼斯基^③和我国学者丁健提出的“生态城市”的理想城市模式^④就基本属于“生态城市理想说”。三是系统说。即从分析城市的生态入手,认为能够实现生态系统(包括自然、经济、社会等各个方面)良性运行的城市就是生态城市。R·雷吉斯特后期的生态城市研究、M·罗斯兰德提出的非常综合的生态城市概念以及我国学者王如松^⑤、黄光宇^⑥、屠梅曾、赵旭^⑦、宁越敏^⑧、

① Richard Register, *Eco-city Berkely: Building Cities for a Healthy Future*, North Atlantic Books, Berkely, 1987.

② 王如松、欧阳志云:《天城合一:山水城市建设的人类生态学原理》,载《杰出科学家钱学森论城市学与山水城市》,中国建筑工业出版社 1994 年版。

③ O. Yanitsky, *Social Problems of Man's Environment, The City and Ecology*, 1987.

④ 丁健:《关于生态城市的理论思考》,载《城市经济研究》1995 年第 10 期。

⑤ 王如松著:《高效·和谐:城市生态调控原则与方法》,湖南教育出版社 1988 年版。

⑥ 黄光宇:《田园城市·绿心城市·生态城市》,载《重庆建筑工程学院学报》1992 年第 3 期。

⑦ 屠梅曾、赵旭:《生态城市:城市发展的大趋势》,载《经济日报》1999 年 4 月 8 日。

⑧ 宁越敏等:《上海城市地域空间结构优化研究》,载《人文地理笔谈:自然·文化·人地关系》,科学出版社 1999 年版。

陈勇^①等对生态城市的定义基本上都属于系统说。在上述这三种观点中,环境说更注重眼前和现实,具有较强的现实可操作性;理想说更侧重于未来的理想和完美,是生态城市的最终实现形式,是真正的、完全意义上的生态城市;而系统说则是从问题的根本出发,并将现实与理想有机结合起来,具有很强的理论性,应当是对生态城市进行理论研究的主要依据和立足点。从时间上看,环境说和理想说主要是在“生态城市”概念产生初期人们的理解和认识,而进入20世纪90年代以来,人们对“生态城市”的理解逐渐开始倾向于系统说^②。

顺应人们对生态城市概念的理解和认识的过程与趋势,本书中的“生态城市”的概念,是指一个包括自然环境和人文价值的综合性概念。它不只涉及城市的自然生态系统,即不是狭义的环境保护,而是一个以人为主导、以自然环境系统为依托、以资源流动为命脉的经济、社会、环境协调统一的复合系统,是指基本结构和功能符合生态学原理,社会—经济—环境复合生态系统良性运行,社会、经济、环境协调发展,物质、能量、信息高度开放和高效利用,居民安居乐业的城市。简言之,它是一个以人为主导、以自然是一种经济高效、环境宜人、社会和谐的人类住区。

在这里,“以人为本”是生态城市的基本要求,宜人居住是生态城市的基本性质和目标,社会和谐则是生态城市的主要特征。“生态城市”的价值取向是人与人、人与自然的和谐,其中人与自然的和谐是基础和条件,人与人的和谐则是目的和根本所在。

① 陈勇:《生态城市:可持续发展的人居模式》,载《新建筑》1999年第1期。

② 董宪军著:《生态城市论》,中国社会科学出版社2002年版。

第三节 研究个案的选择与 研究的路径和方法

一、城区：观察单位与研究路径的选择

确定了研究的方向并建构了理论分析的框架之后，为了给研究找到一个合适的切入点，笔者开始边思考边进行有关城市环境问题的试调查。有一天，笔者到一个小区去调研，小区里发生的故事让笔者豁然开朗。

在一个 1998 年建成的拥有 400 余户居民的住宅小区内，按规划并实际建造有三个垃圾房。然而从居民入住开始之后 5 年多的时间里，由垃圾污染引起的居民上访投诉、居民与物业的争吵、居民之间的摩擦持续不断，目前三个垃圾房都被居住在附近的居民以污染环境为由强行关闭，无法正常使用。代替垃圾房功能的是小区大门口停放着的一辆肮脏不堪的流动垃圾车，小区居民每天产生的各种垃圾绝大部分都被居民投放到这辆垃圾车中。由于拾荒者对垃圾车的光顾，小区大门口和垃圾车的内外，垃圾遍地、污水横流，常常令过路者掩鼻。

垃圾房是倒垃圾的地方却不能倒垃圾，大门口是小区的“脸面”，却成了一个大垃圾箱。人们一方面抱怨环境质量差，另一方面却为了使自己拥有一个好的环境，又在自觉不自觉地破坏和污染着环境。从这一故事中笔者得到了如下的启示，即：城市的环境问题由人们身边的一个个环境问题共同组成，而这些身边的环境问题又是与人们的日常行为密切相关的。既然人们的日常行为成为造成城市环境问题的一个重要因素，那么，城市的环境问题就不再仅仅是靠技术治理或政府投入就能够解决的问题，而是一个与千千万万市民以及各种法人行动者的日常行为相关的问题。同时，小区故事也印证了笔者如下的想法，即：

理解城市的环境问题,需要对人们的行为方式进行研究;解决城市的环境问题,重要的是改变各种不同行动者们的环境行为。更令笔者感到欣喜的是,小区故事强化了笔者立足人们的日常行为这一独特的视角,以理解进而提出解决城市环境问题之策的信心。

找到了对环境问题进行研究的切入点,接下来的问题是研究找到一个合适的观察单位。目前,我国大中城市是按市、区(又称城区)、街道/镇和居民委员会的行政等级进行建构的,这种管理模式通常被称为是“两级政府、三级管理和四级网络”。根据这种建构方式,笔者认为,对城市的环境问题开展社会学研究,观察和分析的单位至少有微观层面的社区(街道)、中观层面的城区和宏观层面的城市等三个层面^①可供选择。鉴于本研究是从研究人们的环境行为的角度来研究环境问题,在试调查的基础上,经过反复思考,笔者决定选择城区作为研究的观察单位。其原因,具体而言主要表现在以下几个方面:

其一,城区具有一定人口规模的居民和一定的地理疆界,同时具有完整的行政体系和较强的经济实力,还能组织多种社会活动,因而可以展示生态、政治、经济和社会生活的全貌和社会过程^②。其二,作为一个由人和环境组成的社会的子系统,城区的功能涵盖了生态、生产和生活三个方面,一定意义上可被看作是生产、生活、生态共存的基本场域,城区能够对环境行为的观察和环境问题的研究提供一个相对完整的分析空间。其三,环境问题涉及人们的行为模式,它既包括人们的生产方式,又包括人们的生活方式,两者不可或缺。与城区相比,社区(街道)具有生活、生态功能,但生产的功能却有所欠缺。再者,试调查表明,由

^① 这一对城市研究进行划分的方法,参见程玉申著:《中国城市社区发展研究》,华东师范大学出版社2002年版。

^② 王汉生、林彬主编:《变迁中的城区政府与区街经济》,中国社会科学出版社2002年版。

于不同的社区(街道)所处地理位置的不同,存在环境问题的差异也比较大,以街道为单位分析环境问题难以体现其代表性。其四,从对环境行为的研究出发,选取城市层面进行研究,会因单位过大带来诸多研究的困难。其五,城区“上承”城市,“下启”社区(街道),对城区环境问题和环境保护对策的研究,可以成为透视城市环境问题的一个窗口,同时对生态社区的建设和城市的可持续发展提供借鉴。

基于如上的这些分析和思考,笔者确立了本书所要研究的具体问题,即:以一种环境社会学的视角,以一个城区为个案,通过对发生在城区内各种典型环境污染事件的调查以及对各类行动者在不同的环境空间中环境行为的分析来解读城市的环境问题,并希望通过以下四个问题的回答来解答这一问题:

(1) 不同的行动者(个人和法人)在一个个环境问题的形成过程中,各自是以何种行动逻辑、采取何种行动策略来处理与环境的关系以及相互间的关系的?亦即在不同的环境空间中行动者们的环境行为分别是怎样的?

(2) 行动者的这些行为对环境造成了何种影响?换言之,人们的环境行为如何建构出了城市的环境问题?

(3) 什么样的社会因素导致了人们的环境行为会如此?

(4) 如何缓解由于人们的环境行为失当造成的城市环境问题?

二、上海 A 城区^①概况：研究个案的选择及其普遍意义

1. 上海 A 城区的自然地理与社会经济概况

A 城区是上海市的中心城区之一,也是本书研究所选择的个案。城区地处长江三角洲的前缘,位于蝶形洼地东端,距上海成陆年代最早

^① 出于调查研究的规范和学术道德的思考,本书中对于研究个案和调查中所涉及的地名和人名等都做了化名处理。

的冈身地带较近,是冈身与黄浦江之间的低平冲积平原。城区境内铁路、航道、立交、高架路等纵横交错,交通便利,是上海市通往周边诸省的陆上门户。全区东西相距 7 公里,南北相距 13 公里,区域面积 54.76 平方公里,其中陆域面积 50.85 平方公里,河流面积 3.91 平方公里。区内河道属黄浦江水系,共有市区级骨干河道 18 条。

全区共有 13 个街道(镇),区域人口密度为每平方公里 15 845 人。主导产业为电子及通讯设备制造业、交通运输设备制造业、电力蒸汽热水的生产和供应业、纺织业以及土木工程建筑业,其年总产值为 1 922.2 亿元,占 91.4%。2000 年全区共实现地区增加值 52.45 亿元,其中,第一产业实现增加值 21 万元,第二产业为 11.23 亿元,第三产业为 41.22 亿元,第三产业比重占 78.58%。全年完成财政收入 20.7 亿元,主要社会经济指标在上海市的中心城区中位居前列。

全区共有道路约 200 条,其中主干道 18 条,总长 200 公里左右;共有公路桥梁 36 座,公交线路 73 条,社会专线车 44 条,旅游专线车 12 条,地铁 1 号线、3 号线和 5 号线从区内经过;区内有水厂 1 座,供水能力 180 万吨/天;污水处理厂 2 座,污水输送泵站 6 座;全区园林绿化面积 1 006.14 公顷,公园 11 座,人均绿地面积 9.29 平方米,绿化覆盖率 18.37%,人均公共绿地 3.15 平方米(全市 4.6 平方米),绿化率 14.61%^①。

2. A 城区生态环境存在的主要问题

作为上海市的中心城区之一,A 城区生态环境中存在的主要问题基本上涵盖了上海市存在的主要环境问题,如水、大气、噪声、固体废弃物污染以及绿化和热岛效应问题等。具体而言,区内水体水质污染严

^① 资料来源:《A 城区统计年鉴》,2001;《A 城区“十五”环境保护功能定位的对策研究》,2003。

重,为劣于 V 类水体。水污染以有机污染为主,主要污染指标为 $\text{NH}_3\text{-N}$ 和总磷,河流有富营养化趋势。2000 年全区工业废水排放量为 1 929 万吨,生活污水排放量为 10 049 万吨,城市污水处理率为 31.6%;大气污染属石油型和煤烟型并重的复合型污染,主要污染物为氮氧化物、总悬浮颗粒物、二氧化硫和降尘。通过能源结构调整,煤烟型空气污染得到较有效的控制,但机动车尾气污染较突出;噪声污染主要表现为交通噪声。监测结果表明年平均值全部超标,夜间超标普遍较严重。主要交通干道噪声昼间基本超过 70 dB(A),夜间超过 65 dB(A),交通噪声仍较严重;区内除一个大型公园和残余农田外,建筑密度高、水面缺少,绿化水平差的区域过半,自然调节能力缺乏。公共绿地和人均公共绿地等指标均落后全市平均水平,公共绿地明显不足。全区人为热耗水平比中心城区的平均状态低,但建筑与水面的热场差值等级不容乐观,热力景观差异明显。

此外,在固体废弃物方面,2000 年城区工业固体废弃物产生量为 10.33 万吨,生活垃圾清运量为 68.14 万吨。固体废弃物分类收集和处置,特别是危险废弃物的处置有较多问题,主要表现在接受处置的企业超经营范围,因此存在固体废弃物二次污染的问题,生活垃圾无害化处理也有待加强^①。

3. 选择上海 A 城区作为研究个案的说明

在本节的开始,笔者已就为何选择城区作为研究城市环境问题的观察和分析单位的理由作了说明,这里需要进一步补充说明的是,选择上海的 A 城区作为研究的个案,主要是因为:

首先,社会调查往往面对一个有时是难以逾越的障碍,即进入问

^① 资料来源:《A 城区年环境状况公报》,2001;《A 城区“十五”环境保护功能定位的对策研究》,2003。

题。许多时候,由于无法进入调查单位或地区,研究者不得不放弃深入调查的初衷,在城市尤其是这样。由于笔者以前有机会在上海的 A 城区进行过一些社会学研究,有幸结识了政府部门和社区中的干部以及一些环保人士,在他们的大力支持和帮助下,笔者能够得以深入到党政机关、企业单位和社区进行环境问题的相关的深入调查,并获得比较丰富的资料。

与此同时,从总体上看,上海作为一个正在建设中的国际化大都市,改革开放以来,其工业化始终保持着高速发展的势头,城市化的进程也在不断加快。由此,也引发了城市环境建设和治理中的一系列问题。这些问题对于转型加速期的中国其他城市而言是具有共性的;如何破解这些问题以实现城市的可持续发展,也是中国城市发展过程中所共同面临的新课题。对于地处上海的 A 城区而言,无论是它的制度背景,还是其包括生态环境和社会环境在内的宏观环境以及其社会形态等,与上海其他的中心城区,乃至长三角地区和中国其他大中城市的城区没有很大区别,因而,在某种程度上说,上海 A 城区这一个案所展现的人们的环境行为以及环境问题的形成机制与社会原因等,对于我国大中城市的城区具有一定的典型性,对于所要研究的城市环境问题也有一定的启示意义乃至普遍意义,至少通过对这一个案的剖析与研究,能够大大推动我们对中国城市环境问题的理性认识。

三、研究的方法与经验材料的来源

本研究是基于对一个城区的田野调查而开展的对城市环境问题的经验性研究,主要运用质的研究方法,同时也辅助运用量的研究方法和文献分析的方法。所谓“质的研究,是以研究者本人作为研究工具,在自然情境下采用多种资料收集方法对社会现象进行整体性探究,使用归纳法分析资料并形成理论,通过与研究对象互动对其行为和意义建构获得解释性理解的一种活动”。质的研究强调研究的过程性、情境

性、具体性,比较适合在微观层面上对个别事物进行细致、动态的描述、分析和解释^①。从笔者的选题与研究视角看,总体上比较适合运用质的研究方法。

本研究中相关资料的收集以深度访谈法为主,辅助以问卷调查法和文献分析法。全文的经验材料主要由三个部分构成:

(1) 2003~2004年间笔者在A城区分两个阶段进行的与环境问题相关的访谈。第一阶段主要访问一些政府职能部门和街道的环保管理与工作人员,了解城区环境污染及居民投诉、信访的总体状况;第二阶段在第一阶段收集的资料基础上进行补充和深化,对重点地区和典型事件涉及的居民、企业和政府相关人员进行逐一深度访谈。两个阶段访谈的对象主要包括:政府及环保相关职能部门的管理者、信访接待员和现场执法人员、社区(包括街道和居委会)干部及环保员、环保志愿者,以及发生过环境污染事件的企业中的相关人员和城区居民等60余人;访谈的区域分布在A城区的十个街道/镇的四个类型区,即I类区:政治中心、建筑风貌区;II类区:商贸、体育中心、高档住宅区;III类区:居住、商贸混合区;IV类区:工业、仓储、居住混合区^②;访谈的环境污染事件涉及城市环境问题中最为严重的水、气、(噪)声、渣(垃圾)、绿化污染等几个主要的方面。

(2) 2003年10~11月笔者承担的有关上海市市民环境意识的调查。调查以问卷调查为主,并根据研究问题的重点辅以个案访谈。调查的对象是居住在上海市包括A城区在内的三个中心城区的年满18周岁以上(含18周岁)的上海市市民(包括在三个城区就业并居住半年以上的外来人员)。调查样本的选择采用多阶段分层抽样的方法,调查的数

① 对“质的研究”方法更详细的说明,请参见陈向明著:《质的研究方法与社会科学研究》,教育科学出版社2000年版。

② 这一分类方法,参见《A城区“十五”环境保护功能定位的对策研究》,2003。

据借助 SPSS 统计软件进行处理与分析。调查共发放问卷 2 000 份,回收有效问卷 1 886 份,有效回收率为 94.3%。调查的主要内容包括上海市民的环境知识水平、环境状况认知、环境价值观念、环境保护态度、环境行为等五个主要方面^①。

(3) 在实地调查过程中,笔者收集到的有关城区环境污染投诉或上访的档案资料、城区(城市)志、统计年鉴、政府的文件和报告、相关职能部门和企业的规章制度、总结材料等方面的资料。

四、研究的主要目的

本书试图从经验性研究出发,从行动者的日常环境行为这一新的理论视角切入,对城市环境问题做出一些初步的解答和理论阐释。

这一研究在理论层面上的主要目的在于:

(1) 作为对环境问题开展的一项经验性的理论研究,笔者力图通过研究主题的特殊性和所采取的社会学方法,为回应当代环境社会学的理论发展和推进中国环境社会学研究的本土化作出努力,并希望通过这种努力促进更多的同行以及社会学研究对环境问题给予更多的关注。

(2) 在研究中,笔者试图提出一种新的理论视角——“个体(个人和法人)行为视角”,以行动者、空间、环境行为三个变量为核心来建构研究的理论分析框架,并以此来理解和阐释转型加速期我国城市的环境问题。这一理论视角和分析框架既不同于西方环境社会学所发展出的生态学分析框架、政治经济学和建构主义范式,也有别于国内社会学分析环境问题的唯一理论视角——社会转型的视角,这是对发展环境社会学的“中程理论”和提升环境问题的理论研究层次所做的一种探索和尝试。

^① 调查方法及调查问卷详细请参见书末附录 1 和附录 2。

(3) 研究通过对各类相关行动者在城市不同空间中的环境行为及其互动的分析,来解读城市环境问题产生、演变及其解决的复杂的社会过程,在此基础上通过对环境行为特征和环境问题实质的剖析,力图从理论上揭示人们的行为模式与环境问题的关联,进而探究城市环境问题形成的社会机制和社会根源,从而为增强人们对环境问题的理性认识提供新的思路。

(4) 研究在对生态理性和社会生态空间的理论形态和重要意义进行分析的基础上,试图提出缓解城市环境问题、促进城市可持续发展的社会学途径,以期拓宽人们理解和解决环境问题的理论视阈。

研究在应用层面的主要目的在于:

(1) 具体地分析与阐释都市城区环境问题的客观事实、行动者对环境问题的主观认知和人们环境行为的主要特征及其与城市环境问题的关联,增加人们对环境与社会关系的了解。

(2) 运用社会学的有关理论和方法,对个人行动者作为受害者和污染者两种社会角色和企业与政府作为两类法人行动者在不同的都市环境空间中的环境行为进行调查和分析,拓宽人们对于环境问题的认识视野。

(3) 通过对生态理性行为规范原则以及社区环境保护与社区发展关系的分析,为生态行动者的塑造和生态社区的营造提供思路,对目前正在兴起的社区环境教育、环境运动以及社区组织的发育提供指导。

(4) 强调环境意识的提高和城市公共空间的保护对缓解城市环境问题的重要性,提出建构生态社区和环保社区、促进城市和社区可持续发展的策略思考,为建设生态城市,构建人与自然和谐的社会作出积极的贡献。

第三章 个人行动者：同为 污染者与受害者

改革开放之后,特别是进入 20 世纪 90 年代以来,上海经济的高速发展使人们的生活水平有了大幅度的提高。与此同时,消费水平的迅速提高、消费内容的多样化和消费周期的短期化,使人们的生活方式也日益现代化。然而,与生活方式的变化相伴生的是城市的生活污染不断加剧。生活、生产双重污染的叠加使上海的城市生态环境问题日趋严峻,上海人赖以生存的城市生态环境状况面临着前所未有的巨大挑战。由此,作为城市生活者的普通居民,既是经济快速发展带来的产业污染的受害者,同时也是城市迅速现代化带来的生活污染的制造者^①,个人行动者同为城市环境问题的受害者与污染者,使环境问题的社会结构日趋复杂化。

第一节 经济的发展与居民 生活方式的变迁

一、90 年代以来上海社会经济与消费的快速增长

进入 20 世纪 90 年代以来,上海市的经济取得了连续十余年的两

^① 饭岛伸子著,包智明译:《环境社会学》,社会科学文献出版社 1999 年版。

位数增长,成为解放以来经济发展最快、城市面貌变化最大、人民生活改善最多的十年。2002年,上海市的国内生产总值达到了5408亿元,比1990年增加了18.8倍,人均国民生产总值则达到了4500美元左右,进入了世界银行界定的中上收入水平(上海主要年份社会经济指标,参见表3-1)。

表3-1 上海市主要年份社会经济主要指标

指 标	单位	1978年	1990年	1995年	2000年	2001年	2002年
国内生产总值	亿元	272.81	756.45	2462.57	4551.15	4950.84	5408.76
工业总产值	亿元	514.01	1642.75	5349.53	6968.18	7656.96	8476.05
全市财政收入	亿元	190.67	284.36	702.46	1752.70	1995.62	2202.25
社会消费品零售总额	亿元	54.10	333.86	970.04	1722.27	1861.30	2035.21
职工年平均工资	元	672	2917	9279	15420	17764	19473
零售商业、饮食业、服务业网点数	万个	2.34	12.91	16.34	22.72	24.34	26.19
公共绿地	公顷	383	983	1793	4812	5820	7810

资料来源:2002年、2003年上海市统计年鉴。

作为上海的中心城区之一,近十年来,A城区的社会经济也取得了快速的发展。与1993年相比,2002年A城区的地区增加值^①增加了3.81倍,职工的年平均工资增长了2.8倍,社会消费品零售总额^②则从

① 地区增加值,是指一个区域范围内常驻单位在一定时期内生产活动的最终成果,是该地区国内生产总值的组成部分。本表中的地区增加值的统计范围仅限于A城区区属单位。

② 社会消费品零售总额,指各种类型的批发零售贸易业、餐饮业、制造业和其他行业对城乡居民和社会集团的消费品零售额。该指标反映通过各种商品流通渠道向居民和社会集团供应的生活消费品总量,满足他们生活需要,是研究人民生活、社会消费品购买力等问题的重要指标。

19 亿元增加到了 110.2 亿元,比 1993 年增长了 4.79 倍(近 10 年 A 城区的社会经济主要指标,参见表 3-2)。

表 3-2 A 城区社会经济主要指标(1993~2002 年)

年份	总人口 (人)	地区 增加值 (万元)	财政 收入 (万元)	工业总 产值 (万元)	社会消费 品零售总 额(万元)	职工年平 均工资 (元)	人均公共 绿地 (M ² /人)
1993	767 074	137 584	50 732	164 670	190 302	5 476	1.95
1994	785 619	175 450	78 337	221 659	374 079	7 876	2.03
1995	806 211	228 360	106 740	336 947	509 699	9 577	2.20
1996	822 919	290 054	132 991	376 936	609 813	10 984	2.29
1997	838 011	373 448	154 781	467 390	647 803	11 579	2.57
1998	847 868	425 063	172 063	532 146	702 226	12 466	2.72
1999	860 336	471 188	186 047	572 907	785 876	13 546	2.87
2000	867 694	524 500	207 030	705 178	872 020	15 790	3.15
2001	875 308	588 802	272 552	774 706	971 535	17 570	3.43
2002	884 500	662 322	362 645	854 033	1 101 957	20 811	3.68

资料来源:《A 城区 2003 年统计年鉴》。

伴随着经济的快速增长,上海居民的生活水平也得到了迅速的提高,表现为居民的收入水平、消费水平和生活质量等都有了明显的改善。1990 年,上海居民的人均可支配收入和消费支出分别为 2 182 元和 1 936 元;到 2002 年,这两项指标则分别增长了 5.07 倍和 4.40 倍,达到了 13 250 元和 10 464 元。在进入 90 年代以来的十多年时间里,上海居民的消费水平平均年增长率达到了 12.67%,这一数字比改革开放以后全国居民的平均消费水平年增长率(7.5%)高出 5 个百分点

以上,比改革开放前 26 年的 2.2%高出 4.76 倍^①(主要年份上海居民生活的基本情况,参见表 3-3)。

表 3-3 主要年份上海居民生活的基本情况

年 份	人均可支配收入			人均消费支出			消费价格 价格指数
	收入 (元)	收入 指数	比上年 增长(%)	支出 (元)	支出 指数	比上年 增长(%)	
1980	637	100		553	100		
1990	2 182	167.9		1 936	171.7		100
1991	2 486	173.1	12.23	2 167	173.9	10.66	110.5
1992	3 009	188.8	17.38	2 509	181.4	13.63	121.6
1993	4 277	223.3	29.65	3 530	212.3	28.92	146.1
1994	5 868	247.3	27.11	4 669	226.6	24.39	181.0
1995	7 172	254.6	18.18	5 868	240.0	20.43	214.9
1996	8 159	265.2	12.10	6 763	253.3	13.23	234.6
1997	8 439	266.9	3.32	6 820	248.4	0.84	241.2
1998	8 773	277.4	3.81	6 866	250.1	0.67	241.2
1999	10 932	340.6	19.75	8 248	296.0	16.76	244.8
2000	11 718	356.2	6.71	8 868	310.5	6.99	250.9
2001	12 883	391.6	9.04	9 336	326.9	5.01	250.9
2002	13 250	449.4	2.77	10 464	362.5	10.78	252.2

资料来源:《2003 年上海统计年鉴》及笔者根据年鉴数据进行的计算。

注:本表中“消费价格指数”以 1990 年价格为 100;“收入指数”和“支出指数”以 1980 年为 100。

^① 谢琼:《中国 20 年来人民生活水平显著提高》,载《学习月刊》1998 年第 7 期。

二、生活方式的变化与消费主义的兴起

伴随着上海的经济发展和人们消费水平的迅速提高,上海居民的生活方式也发生了明显的变化,“能挣会花”的消费理念和“用过即扔”等为特征的西方消费模式,越来越成为城市居民追求的生活和消费时尚,消费主义的生活方式日渐兴起。

1. 消费、消费主义与生活方式

生活方式,是指个人一定的活动方式,它是人们表现自己生活的一定方式。人类通过种的繁衍和代的延续,一代又一代矢志不渝地追求理想化的幸福生活,这是人类的本性。生活方式就是回答人们怎样生活的概念。生活方式有广义和狭义之分。广义的生活方式是指包括劳动生活与消费生活在内的生活全部方式,而狭义的生活方式则仅仅是指消费生活的方式^①。本书所说的生活方式主要是指狭义的生活方式,即人们的消费生活方式。

作为生活方式的“消费”,指的是在现代经济、社会条件下,人们为满足其需求和需要,对终极产品(物品、设施或劳务)的选择、购买、维护、修理或使用过程。该过程被赋予一定的意义,并导致一定的满足、快乐、挫折或失望等体验。消费过程包括对消费品和消费方式的选择,然而,不论消费选择采取何种类型,其实质都是对某种生活方式的选择^②。

消费主义则是指这样的一种生活方式:消费的目的不是为了实际需要的满足,而是在不断追求被制造出来、被刺激起来的欲望的满足。换句话说,人们所消费的不是商品和服务的使用价值,而是它们的符号象征意义。合理满足消费的使用价值与无度占有符号意义的消费是基于两种不同类型的生活伦理、观念、价值的生活方式和生存状态。消费

① [日]岩佐 茂著,韩立新等译:《环境的思想》,中央编译出版社1997年版。

② 王宁著:《消费社会学——一个分析的视角》,社会科学文献出版社2001年版。

主义的“需求”是被创造出来的，并在无形当中把越来越多的普通人都卷入其中，它使人们总是处在一种“欲购情结”(buying mood)之中，从而无止境地追求高档商品符号所代表的生活方式，这本身又构成了现代社会中生产关系再生产的条件^①。

在现实生活中，消费主义既表现在实际生活中也体现在观念上。消费主义并不总是表现在花了多少货币、购买了多少高档商品上，它也体现在各种各样的一次性消费上。高档消费也好，一次性消费也好，都是对能源、材料、资源、技术以及劳动的高消耗，通常也是对环境—生态的大规模破坏。观念上的消费主义是指由于经济条件的限制现在还不能消费，但已经在极力追求或模仿消费主义的生活方式，甚至常常超出实际经济能力或压抑基本需求的满足而去追求心理上或观念上的消费，如“逛商店”。这类生活方式的特点是，在观念高消费与实际高消费之间产生经常性的矛盾、焦虑和紧张^②。由此，消费主义甚至并不需要人们真正的“购买”，而是对符号和由符号所代表的意义的“消费”。从而，“消费”也成为人自我表达和暴露的主要形式和意义来源，对符号之意义的消费过程在不知不觉中建构了新型的社会关系与社会生活的方式^③。

消费主义最早产生于美国。早在 20 世纪 30 年代经济大萧条之前，美国的经济学家和商业经理们就注意到，当人们对食品、衣服和住所的自然需要感到满足的时候，大规模生产的产品就会卖不出去。这时若想经济继续增长，就必须刺激大量消费。于是“消费的民主化”(即鼓励大众大量消费)就成了美国经济政策不言而喻的目标。尽管大萧条和二战拖延了美国“消费民主化”的进程，但二战结束后不久，1953

① 陈昕著：《救赎与消费：当代中国日常生活中的消费主义》，江苏人民出版社 2003 年版。

② 周海林、谢高地著：《人类生存困境——发展的悖论》，社会科学文献出版社 2003 年版。

③ 黄平：《生活方式与消费文化：一个问题、一种思路》，载《江苏社会科学》2003 年第 3 期。

年美国的经济委员会主席就宣告,美国经济的“首要目标是生产更多的消费品”。在这种新经济理论、政策以及制度的导向之下,美国消费社会日益发展,消费主义迅速产生了世界性的影响,欧洲和日本等发达国家纷纷仿效美国。冷战结束后,即使在那些全力以赴地实现现代化的国家和地区,消费主义也辐射出巨大的影响力^①。“世界范围内蔓延的消费者生活方式的野火,标志着人类物种曾经经历过的日常存在中最快捷、最基本的变化。经过短短几代人,我们已经变成了轿车驾驶者、电视收看者、商业街的购物者和一次性用品的消费者”^②。形式多样的超市、琳琅满目的商品、诱惑人心的广告词、丰富多彩的促销活动,一场场“秀”化表演,所有的一切都表征为消费社会中的需求和欲望^③。波德里亚对西方发达国家的消费环境作出了形象的描述:“今天,在我们的周围,存在着一种由不断增长的物、服务和物质财富所构成的惊人的消费和丰盛现象……富裕的人们不再像过去那样受到人的包围,而是受到物的包围”^④。

2. 消费主义倾向在上海的萌出:现象分析

客观上说,到目前为止包括中国在内的广大发展中国家还不能说出现了具有实质意义的、广为流行的消费主义,但应该承认,在对外开放不断拓宽、加入WTO和社会经济日益全球化的大趋势下,消费主义文化已经进入中国,消费主义生活方式也日渐萌出。加之独生子女一代的出现,“文革”结束后政府的还债心理、房改迟迟不能推行导致的畸形消费,共同造成了社会上多数成员的超前的、畸形的高消费;而公款

① 卢风:《论消费主义价值观》,载《道德与文明》2002年第6期。

② [美] 艾伦·杜宁著,毕聿译:《多少算够——消费社会与地球的未来》,吉林人民出版社2000年版。

③ 朱宁峰:《对消费社会中消费伦理范式转变的期待》,载《湖北职业技术学院学报》2003年第4期。

④ [法] 波德里亚著,刘成富、全志钢译:《消费社会》,南京大学出版社2001年版。

消费、以骗术致富的一批大款的问世,又如一股迅猛的浊流冲进高消费大潮之中,共同酿成了中国消费主义的风尚^①。

消费主义在上海的表现之一是消费领域的不断扩大,消费由量向质、由生存型逐步向发展型和享受型的转型。具体而言,居民在吃、穿、用方面的消费比重逐年减少,而文化教育、旅游、医疗保健、交通通讯、住房等成为居民新的消费热点,消费比重不断增加(见表 3-4)。

表 3-4 上海城市居民家庭人均消费支出构成(1990~2002年)(单位:元)

年份	消费支出	食品	衣着	家庭设备用品及服务	医疗保健	交通通讯	教育文化娱乐服务	居住	杂项商品和服务	恩格尔系数
1990	1 937	1 095	208	196	11	58	231	90	48	56.5
1991	2 167	1 234	238	220	14	62	216	118	65	56.9
1992	2 509	1 403	277	196	37	114	220	164	98	55.9
1993	3 530	1 873	414	295	68	211	321	208	140	53.1
1994	4 669	2 497	483	427	84	292	381	333	172	53.5
1995	5 868	3 131	561	637	113	321	508	401	196	53.4
1996	6 763	3 249	590	614	148	496	827	416	243	50.7
1997	6 820	3 526	552	525	197	397	828	605	190	51.7
1998	6 866	3 477	472	453	261	406	893	674	230	50.6
1999	8 248	3 731	551	772	347	583	1 094	842	328	45.2
2000	8 868	3 947	567	683	501	759	1 287	794	330	44.5
2001	9 336	4 056	577	579	558	958	1 422	796	390	43.4
2002	10 464	4 120	613	653	734	1 115	1 668	1 189	372	39.4

资料来源:《2003年上海统计年鉴》。

^① 郑也夫著:《走出囚徒困境》,光明日报出版社 1995 年版。

在“吃”的方面,90年代以来,恩格尔系数呈逐年下降趋势,2002年跌破了40%的大关,食品消费不断由吃饱向吃好转变(见表3-5):

(1) 粮食消费量下降明显。其中:细粮消费量降低,粗粮消费量增加,主食的花色品种呈现出多样化和成品化;(2) 动物性食品的消费量明显提高。其中:猪肉的消费量略有下降,牛羊肉、水产品、禽肉和蛋奶的消费量明显提高,牛奶已成为许多家庭餐桌上不可缺少的食物,食品结构变得更为多样化和营养化;(3) 用于烟、酒、饮料、干鲜瓜果等休闲食品的消费支出明显增加。2002年,人均支出1190元,比1995年增长83.1%;(4) 追求食品口味的多样化和方便化。各类加工食品不断涌现,商场和超市的净菜、速冻食品、绿色食品、方便食品、饮料、休闲食品、儿童食品日益受到青睐;(5) 在外就餐越来越多。2002年,人均在外用餐819元,比1995年增长119.6%。

表3-5 主要年份上海城市居民家庭人均消费支出(单位:元)

类 别	1980	1985	1990	1995	2000	2002
消费支出	553	992	1 937	5 868	8 868	10 464
食 品	310	517	1 095	3 131	3 947	4 120
#粮 油	65	57	73	438	396	397
肉禽蛋水产品	79	167	426	1 201	1 324	1 293
蔬 菜	19	42	109	280	305	339
糖烟酒茶饮料	35	61	122	323	432	448
干鲜瓜果	16	40	89	227	293	294
糕点、奶及奶制品	14	36	65	200	315	372
在外饮食	59	89	135	373	710	819
衣 着	79	151	208	561	567	613

(续表)

类 别	1980	1985	1990	1995	2000	2002
家庭设备用品及服务	50	118	196	637	683	653
#耐用消费品	36	79	74	427	340	340
医疗保健	7	5	11	113	501	734
#药品费	6	4	7	56	244	303
滋补保健品				41	169	232
交通和通信	20	30	58	321	759	1 115
交 通	19	29	53	166	375	555
#交通费	16	24	46	117	335	388
通 信	1	1	5	155	384	560
#电信费				59	272	423
教育文化娱乐服务	49	91	231	508	1 287	1 668
教 育	4	7	23	176	585	821
文化娱乐服务	4	5	10	85	147	306
文化娱乐用品	41	79	198	247	555	541
#家用电脑					197	219
彩色电视机		37	73	53	101	73
居 住	26	43	90	401	794	1 189
#水 费	4	4	6	26	72	80
电 费	4	9	31	124	258	271
燃料费	9	11	17	99	157	161
物业管理费					20	42
杂项商品和服务	12	37	48	196	330	372

资料来源：《2003年上海统计年鉴》。

在“穿”的方面,衣着消费支出增长缓慢,消费比重略有下降,居民着装继续向时装化和个性化发展:衣着消费缓慢增长的同时,成衣消费率逐步上升。中老年青睐中高档服装,年青一代不断追逐时装化和个性化,不同品牌不同风格的专卖店琳琅满目,市场上国际名品比比皆是,“T”字台上的风骚隔日便成为街头时尚。

在“用”的方面,家用设备中,微波炉、空调、电脑成为都市人的新宠。居民绝大多数完成了从自行车、缝纫机向彩电、冰箱、洗衣机的更新过渡期,并开始进入家庭家用设备新的更新换代期。同时,随着居住条件的改善,电炊具、沐浴热水器、抽油烟机、吸尘器的拥有量也相应增加(见表3-6)。

表3-6 主要年份平均每百户上海居民家庭年末耐用消费品拥有量

商品名称	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
自行车(辆)	65.2	81.4	114.4	114.6	125.6	123.8	123.2
助动车(辆)				4.8	15.2	14.4	
摩托车(辆)		0.4	0.2	0.8	1.2	1.4	
收录音机(台)	11.4	59.2	100.4	89.8	77.2	79.8	
彩色电视机(台)		22.4	76.8	108.6	147.0	153.6	160.2
录放像机(台)			14.0	49.0	52.2	50.0	39.8
影碟机(台)				8.4	49.8	56.0	60.0
组合音响(台)			1.2	12.6	31.8	33.6	32.6
家用空调器(台)				33.2	96.4	100.4	117.6
热水淋浴器(台)				36.6	63.6	67.0	75.8
微波炉(台)				33.2	78.0	85.2	87.2

(续表)

商品名称	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
家用电脑(台)				2.2	25.6	37.6	51.2
电风扇(台)	44.6	117.8	186.6	215.8	227.0	224.8	
电冰箱(台)		19.8	87.8	98.4	102.2	102.6	103.8
洗衣机(台)		26.2	72.2	78.2	93.4	99.0	91.8
照相机(架)	7.0	20.4	43.6	51.8	70.6	71.6	79.2
摄像机(架)				1.4	2.6	4.0	4.6
钢琴(架)				2.2	3.4	3.2	3.6
移动电话(部)				0.2	28.8	49.6	93.4
健身器材(台)				0.2	5.6	6.6	7.8
净水器(台)				11.5	33.4	37.4	49.2

资料来源：《2003年上海统计年鉴》。

医疗保健方面,消费支出持续高速增长。随着生活水平的提高,人们的保健意识增强,各类医疗保健器材及医疗服务开始进入居民家庭。同时,随着医疗制度改革的深入,医疗费中个人负担的比重加大,“九五”期间城市居民医疗保健支出持续高速增长。2002年,人均医疗保健支出734元,比1995年增长549.6%,年平均增长率为78.5%;医疗保健支出消费比重由1995年的1.93%上升为2002年的7.01%。其中药品费和滋补保健品,由1995年的人均97元增长到2002年的1037元,年平均增长为138.4%(见表3-5)。

文化教育方面,消费日趋火爆,居民家庭越来越重视教育投入。2002年上海居民人均娱乐文化类消费比重从1995年的8.66%上升

到 2002 年的 15.94%，增加了 7.3 个百分点。其中，2002 年人均教育支出 821 元，比 1995 年增长 366.5%；人均文化娱乐用品支出 541 元，增长 119.0%；人均文化娱乐服务支出 306 元，增长 260.0%（见表 3-5）。

交通通信方面，消费支出增长方兴未艾，成为持续的消费热点。随着经济发展和科技进步，上海人的生活节奏加快，现代化的交通通信迅速进入居民家庭，改变着居民生活。2002 年上海居民家庭人均交通和通信支出 1 115 元，比 1995 年增长 247.4%，交通和通信支出占消费支出的比重分别从 1995 年的 2.83% 和 2.64% 上升到 2002 年的 5.30% 和 5.35%。2002 年，每百户居民拥有移动电话 93.4 部、家用电脑 51.2 台，而 1995 年仅分别为 0.2 部和 2.2 台。

居住方面，消费支出显著增长。随着城市住房制度改革取得重大突破，居民住房消费发生了重大转变，购房和装修支出增长明显。2002 年，居民人均居住消费比重从 1995 年的 6.83% 上升到 11.36%，增加 4.53 个百分点。

假日消费火爆，旅游成为消费新时尚。城市周边游和近距离的周末游，国庆、元旦、春节长假假日旅游发展非常迅速，居民用于旅游的支出逐年增加。

贷款消费随着人们消费观念的改变，成为消费新时尚。2002 年，人均借贷收入 4 390 元，借贷支出 3 079 元，比 1995 年分别增加 234% 和 95.1%。

消费主义的另一个表现，是时尚消费、超前消费、洋消费和高消费等通过广告和大众媒介的宣传、消费的示范作用以及各个阶层的竞相模仿，日益成为大众认同与追求的生活方式。在消费过程中，人们求新、求贵、求名、求洋的心理越来越普遍，表现在人们的消费行为中，相互攀比、刻意追求名牌高档、不顾个人的实际需求购买高档耐用消费

品、不断地对物质产品更新换代以追求时尚或者显示地位与身份；一些目前尚不具备高消费能力的人，甚至压缩自己的基本生活需要而去追求与模仿高消费群体的生活方式等。比较典型的例子如：不断更换屏幕更大、功能更全的彩电——从实际使用上讲那些功能根本不必要：“从来不用，也不懂如何用”；手机持续热销——在校大、中学生甚至小学生也开始持有手机；尽管私家车牌照拍卖价格不断攀升，要花上几万块钱方能拍到一张私家车牌照，却仍然挡不住大量消费者执意拥有自己私人轿车的热情；等等。在越来越多的上海人眼里，金钱和与之相应的消费力正成为衡量一个人社会地位的重要指标。

三、社会经济增强的环境影响：城市环境压力的加剧

上海作为一个特大型城市，其城市人口密集，经济总量大，工业体系复杂，自然资源贫乏，环境容量有限，是一个典型的资源消耗型城市。当前，上海市正处于以重工业和消费同时增长为主的发展阶段，其资源消耗和废物排放的速度总体上都趋于过大^①。然而，从建设成为现代化国际大都市和提高人民生活质量的角度来看，上海市未来的经济发展仍然需要保持连续的增长势头。这就决定了伴随着经济社会与消费的持续快速增长，上海市的生态环境将遭遇日益增大的压力。

一般认为，人类活动的生态环境影响（Impact）取决于人口数量（Population）、消费增长（Affluence）和技术能力（Technology，指消耗单位资源所产生的环境损失）的相互作用（生态环境影响公式为： $I=PAT$ ）。据此，上海市的环境承受能力主要面临着来自三个方面的严峻挑战。

其一是在人口方面，2000年上海市的户籍人口已达到1 350万

^① 诸大建著：《建设绿色都市：上海21世纪可持续发展研究》，同济大学出版社2003年版。

人,常住人口达到 1 650 万人,到 2010 年,上海市的实际居住人口将达到 1 750 万人左右,增长的人口无疑需要有相应的资源环境容量作支撑。

其二是在技术方面,当前上海市的生产工艺仍然具有明显的高消耗、高排放特征。例如 1996 年上海市消耗每吨标准煤创造 GDP 为 769 美元,仅为日本的 17%,美国的 36%。如果技术不及时地向着环境优化型的方向转化,那么,技术的低效率将会加速上海市环境状况的恶化。

其三是在经济方面,社会经济水平和人民消费水平的提高必然伴随有相应的环境影响。90 年代以来,消费水平的上升、消费内容的丰富,消费至上、为消费而消费观念和现象的日趋大众化,对上海的各种资源提出了更加严峻的挑战。与此同时,已经萌出并逐步呈现蔓延之势的消费主义生活方式,还通过带动工业发展而加剧着城市的环境污染和破坏,并由于产生过多的废弃物,破坏城市的生物多样性和自然景观等,给上海市的生态环境状况带来叠加的压力。

加拿大不列颠哥伦比亚大学的威廉·瑞思(William Rees)教授和他的博士研究生马锡斯·瓦克纳格尔(Mathis Wackernagel)提出以“生态足迹”的理论来衡量城市的生态环境状况。所谓“生态足迹”(ecological footprint)通常是指为了维持某一地区人口的现有生活水平,所需要的一定面积的可生产土地和水域。瑞思教授及其课题组从食物、交通、消费品和服务等五个方面,对不同国家和地区的“生态足迹”进行了计算、分析和比较。他们的分析和研究表明,生活模式和消费方式与城市生态足迹的面积有直接的正比关系,并且是影响城市生态足迹大小的关键因素。在发达国家,由于普遍奉行“高收入、高消费”的生活模式,导致其人均生态足迹面积数倍乃至数十倍于发展中国家。如果用“生态足迹”来衡量上海的环境状况的话,2000 年上海市的生态

足迹已达到其生态承载力的 10 倍,生态赤字已非常严重^①。

由此可见,经济、社会与消费的高速增长所造成的对上海市环境的压力,无论是在现在还是将来相当长的一段时间内无疑都是巨大的,无论如何都是不应被忽视的。

第二节 居民的环境意识： 环境问题的新要素

所谓环境意识,是一个综合性的概念,它是多层次、全方位反映人与环境关系的内容体系,包括认识论层次、伦理道德层次、政策法规层次、行为规范和行为策略层次等。由于环境意识包含的内容非常广泛,迄今对环境意识这一概念还存在多种理解和定义^②。本书所说的环境意识,是指人们对环境的认识、评价、态度和人们环境行为的意向等。它包含人们的环境知识水平、环境状况认知、环境价值观念、环境保护态度和环境行为等几方面的内容。环境意识作为一种社会意识^③,与环境问题的产生和解决息息相关,环境意识的高低是衡量一个国家或地区环境保护水平的重要标志之一。上海正在向现代化的国际大都市发展,它的环境状况和环境与经济的协调度,在发展进程中将起到举足轻重的作用,而这种作用又是以广大市民的环境意识为基础的。

那么,面对日益增长的上海都市环境压力,作为环境行为主体之

① 上海人居与信息化论坛暨展览办公室:《上海人居与信息化论坛文集汇编:城市·信息·未来·家园》,2004。

② 王民著:《环境意识及测评方法研究》,中国环境科学出版社 1999 年版;王民:《环境意识概念的产生与定义》,载《自然辩证法通讯》2000 年第 4 期。

③ 肖明、李培松著:《现代科学意识论》,经济科学出版社 1993 年版。

一^①的城市居民是否已经有了比较清醒的认识？他们环境意识的状况究竟如何？环境意识的水平能否与上海建设生态城市的目标相适应？能否跟上“环境时代”的要求？对此，笔者于 2003 年 10 月至 11 月以“上海市民的环境意识”为主题，进行了专题的社会调查^②。依据调查结果，笔者从环境知识水平、环境状况认知、环境价值观念、环境保护态度和日常生活中的环境行为等几方面，对 A 城区居民环境意识的状况加以分析和说明^③。

一、环境知识水平

环境知识水平主要包括对环境状况和环境保护相关知识、常识、规则和政策法规等的了解。调查结果表明，城区居民环境知识水平还普遍比较低。表现在大多数居民对“环境保护”的了解只是停留在知道这一“概念”（或者“说法”）的层面上，而缺乏对环境保护相关常识的了解，对全球性的环境问题更是知之不多，对有关环境保护政策法规的了解程度也比较肤浅。同时，他们普遍认为，自身的环境保护知识水平比较低。

具体而言，尽管有 81.6% 的调查对象表示自己知道“什么是环境保护”，但对环境保护了解的层次却相当肤浅。48.1% 的人不知道“世界环境日”是怎么回事，21.6% 的人虽然表示知道这个说法，但却不能说出具体正确的日期，只有 35.2% 的人确认了世界环境日；尽管环保部门从 1993 年就开始围绕环境标志的实施，做出了一系列的努力，仍然有 56.8% 的人至今不知道什么是“环境标志产品”；对于 1993 年 9

① 通常而言，政府、企业和公民被认为是环境问题以及可持续发展的三大行为主体（参见叶文虎主编：《环境管理学》，高等教育出版社 2000 年版）。

② 有关调查方法和调查问卷的详细说明，请参见书末附录 1 和附录 2。

③ 本节分析的所有数据，来源于对上海市市民环境意识的调查中抽离出 A 城区的样本进行的专题分析。

月由全国人大环境与资源保护委员会、中共中央宣传部、广播电影电视部、国家环保总局联合开展的声势浩大并已持续十余年的“中华环保世纪行”宣传活动,更是有 63.8%的人表示不了解这一活动。

对“全球变暖”、“臭氧层破坏”、“酸雨”、“沙漠化”、“淡水资源枯竭”、“生物多样性减少”等六大全球性环境问题了解程度的调查结果表明,分别只有 19.8%(全球变暖)、15.3%(臭氧层破坏)、13.7%(酸雨)、12.2%(沙漠化)、12.3%(淡水资源枯竭)、9.8%(生物多样性减少)的公民对这些问题表示“很了解”;而认为自己“很了解”有关环境保护政策法规的公民仅为 3.7%,认为“只是听说过”(29.7%)和“没听说过”(5.4%)的却占了调查对象的 35.1%。

调查还设计了这样的问题来让城区居民对自己的环境保护知识水平做出一个自我评价,即“您认为您的环境保护知识水平如何?”统计结果显示,调查对象对自己该方面的知识水平普遍评价较低,只有 1.7%的人认为自己的环境保护知识“很多”,32.3%的人认为“较多”,而有 59.3%的人认为自己的环保知识“较少”,6.7%的人认为“非常少”。认为“非常少”和“较少”的人几乎是认为“很多”和“较多”人的两倍。

二、环境状况认知

笔者的调查从城区居民对上海市环境问题严重程度的主观感受、对周围环境受污染状况的评价、对造成上海城市环境问题主要原因的判断、与其他社会问题相比较环境问题在居民心目中的重要程度、对已开展的环境保护工作及其效果的评价以及对今后城市环境状况的预期等几个方面,对居民环境状况的认知水平进行了考察。

在调查中,五成(50.2%)居民认为上海市环境问题严重,知识分子反应更为敏感。其中,认为上海市的环境污染和生态破坏情况“很严重”的为 3.6%，“比较严重”的为 46.6%，另外还有 11.1%的人表示

“不清楚”,认为“不严重”的占 38.7%。文化程度越高,对环境状况的严重程度感受越明显,大学本科及以上的调查对象对环境状况严重程度的反应最为敏感,他们中有 62.9%的人认为上海市的环境污染和生态破坏情况严重,比平均水平高出 12.7 个百分点,比最低水平(小学及以下为 26.1%)则高出了 36.8 个百分点。

城区居民在对其居住所在地和工作所在地环境问题严重程度做出的评价中认为:噪声污染是他们居住和工作所在地感受最为严重的环境问题,大气污染、水污染紧随其后(参见图 3-1)。其中认为居住所在地环境问题“很严重”和“比较严重”相加的比例按从大到小排列依次是:噪声污染(48.9%)、大气污染(34.5%)、水污染(33.1%)、生活垃圾污染(32.3%)、公共场所污染(31.4%)、绿化不足或破坏(29.2%)、农药污染(14.6%)、工业垃圾污染(13.0%)、海域污染(9.1%);认为工作所在地环境问题“严重”和“比较严重”相加的比例按从大到小排列依次是:噪声污染(46.5%)、大气污染(36.6%)、水污染(35.2%)、公共场所污染(29.2%)、绿化不足或破坏(22.2%)、工业垃圾污染(16.6%)、农药污染(11.5%)、工业垃圾污染(8.4%)、海域污染(8.4%)。

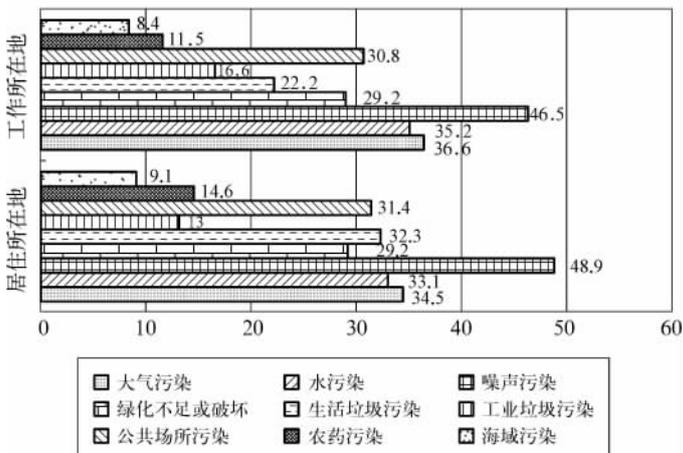


图 3-1 居民对居住和工作所在地环境问题严重程度的感受(单位:%)

业垃圾污染(16.6%)、农药污染(11.5%)、海域污染(8.4%)。

对于问卷中列举的造成城市环境问题的六个方面的原因,接受调查的居民做出的选择结果显示,与法律方面相关的原因如执法不严、守法意识差和法律法规不健全等是居民心目中造成城市环境问题的主要原因,其中“政府有关部门对环境问题执法不严”排在第一位(32.0%),“各种企业、组织、个人不守法”(20.8%)、“环境法律法规不健全”(20.4%)分列第二和第三位。另外,还有16.7%的市民认为主要原因是“企业只注重自身发展,而忽视环保”,仅6.6%的人认为是“消费快速增长”,3.5%的人则认为“经济发展速度过快”是造成环境问题的主要原因。

为了考察环境问题在居民心目中的位置和他们对环境保护的重视程度,调查列举了上海在城市发展过程中面临的十大社会问题,即:社会治安问题、教育问题、住房问题、社会道德问题、经济发展问题、环境保护问题、贫富不均问题、社会保障问题和人口问题等,请被访者按照重要程度的先后次序排列。通过加权计算后,得出上述各项问题的综合排序(见表3-7),排在前三位的依次是:就业问题、社会治安问题和社会保障问题。环境保护问题被认为是第六位需要解决的问题。

表3-7 各种社会问题在居民心目中的重要程度

排 序	第一位	第二位	第三位	第四位	第五位
社会问题	就业问题	社会治安问题	社会保障问题	贫富不均问题	社会道德问题
加权得分	1 940	1 767	1 118	1 080	1 012
排 序	第六位	第七位	第八位	第九位	第十位
社会问题	环境保护问题	经济发展问题	住房问题	教育问题	人口问题
加权得分	927	658	636	597	268

调查结果显示,城区居民基本认同各级政府对环境保护的重视度,但对环保工作及其效果的评价不高。其中,67.5%的调查对象“同意”(19.9%)和“基本同意”(47.6%)“各级政府对环境保护都很重视”这一说法,73.2%的在职受访者认为所在单位(或乡镇)的领导“比较重视”(58.4%)和“很重视”(14.8%)本单位或部门的环境保护工作。但调查结果同时也表明,目前所开展的环境保护工作的效果并不尽如人意。只有3.3%的人认为目前上海市的环境保护工作“取得了很大的成绩”,33.5%的人认为“尽了很大努力,有一定成效”,另有31.0%的人认为“虽尽了努力,但效果不佳”,还有26.2%的人认为“对环境保护工作重视不够,投入不足”,6.0%的人认为“只重视经济发展,而忽视了环保”。后三者之和达63.2%,这说明居民对环境保护工作的评价不高,至少是对环境保护工作的效果评价不高。此外,文化程度和收入水平影响着居民对环境保护工作的评价,大体而言,文化程度低的人群对环保工作的评价高于文化程度高的人群,而高收入群体对环保工作的评价要低于低收入群体。

调查请居民“预计在今后几年里,上海市的环境状况会发生何种变化?”统计结果显示,五成以上的受访居民对上海市未来几年内环境状况的变化和发展趋势表现出乐观的预期。其中,有35.4%的人预计上海今后几年里“环境状况会有些改善”,22.3%的人认为“环境状况会发生明显改善”。但同时也有四成多的居民对上海今后几年的环境状况表示了担忧。其中31.5%的人认为“随着上海经济的发展和生活水平的提高,环境问题会越来越突出”,5.7%的人认为会“基本维持现状,不会有明显的变化”,5.1%的人表示“说不清”;调查结果的 analysis 还显示,文化程度低的居民对上海市未来环境状况的预计更为乐观,而文化程度高的居民对此则表示了更多的担忧。

三、环境价值观念

环境价值观念反映了人们对环境的理性思考,它是人们对环境的态度和对环境价值大小、需要与不需要以及重要性的主观反映。笔者从“资源观”、“自然观”和“消费观”等三个方面对城区居民的环境价值观念进行了调查与分析。

在建国以后相当长的一段时间内,“地大物博”作为评价我国资源环境总体状况的主流话语曾经令无数中国人为之自豪。然而,几十年来人口数量的持续增长,不断加快的工业化、城市化的进程,感受日趋明显的资源和能源(特别是与日常生活关系密切的)供应的吃紧(如水费上调和高峰时段的限电),使越来越多的人走出了这种自豪感。

从 A 城区调查的情况看,对于“我国地大物博,没必要担心资源短缺”的说法,只有 4.1%的人表示“同意”,9.0%的人表示“基本同意”,6.7%的人表示“说不清”,其余 80.2%的人则表示“不同意”。由此看来,人们对我国目前的环境资源状况有着越来越清醒的认识,居民的“资源观”日趋理性。

与这一结果相反,城区居民对于人类与自然界关系的认识却仍然比较模糊。居民中有半数多的人倾向认同“人是最重要的,自然界是为人类服务的”这一说法,其中 24.9%的人表示“同意”,28.0%的人表示“基本同意”,还有 7.5%的人表示“说不清”,只有 39.6%的人表示“不同意”。由此,如何引导居民的“自然观”向保护环境的价值取向转变仍是一项值得重视的任务。

问卷中两个有关消费理念的问题,展示了城区居民“消费观”的状况。这两个问题分别是询问调查对象是否同意以下两个观点,一是“从购买和使用物品中人们可以得到自我精神满足”,二是“消费物品(和服务)数量的多少是衡量人们社会地位高低的重要标志”。

统计结果显示,71.1%的市民认同“从购买和使用物品中人们可以

得到自我精神满足”的说法,对此观点表示“同意”(20.5%)和“基本同意”(50.6%),只有17.4%的人对此观点表示“不同意”。更需一提的是,交叉分析的结果显示,年轻人对此观点的认同程度要明显高于老年人,其中25~29岁年龄段的居民对此观点认同率最高,“同意”和“比较同意”的比例高达91.5%;同时,收入越高,认同的比例也越高(参见表3-8)^①。

表3-8 不同收入居民的消费观

	“从购买和使用物品中人们可以得到自我精神满足”(%)		
	同 意	基本同意	合 计
低 收 入 组	18.9	50.5	69.4
中低收入组	21.6	50.4	72.0
中等收入组	20.1	55.2	75.3
中高收入组	22.0	57.6	79.6
高 收 入 组	33.4	57.1	90.5

对第二个问题的统计结果是,53.2%的人表示“同意”(17.1%)和“基本同意”(36.1%)“以消费物品(和服务)的数量多少作为衡量人们社会地位高低的重要标志”的观点,10.0%的人则对此表示“说不清”,表示“不同意”的人为36.8%。这在一定程度上也印证了第一个问题所展现出的居民们的“多多益善”的消费伦理观。

而上述对于居民消费观的调查结果,也佐证了上一节中提到的消

^① 表3-8中,低收入组、中低收入组、中等收入组、中高收入组、高收入组分别代表调查对象的平均月收入为1000元以下、1001~2000元、2001~3000元、3001~4000元、4000元以上。

费主义倾向在上海萌出的有关分析。

四、环境保护态度

笔者从环境保护的责任意识、代价意识以及公共意识等三个方面考察了城区居民对环境保护的态度。分析结果表明,人们承认企业和个人也是造成环境污染的责任者,但认为环境保护主要是政府的责任;能认识到环境保护“人人有责”,但对个人在改善环境中发挥的作用缺乏足够信心;自身的环境保护代价意识较弱,但对高收入人群寄予较高的期望;对在城市公共空间中的环境破坏行为更多地希望他人挺身而出,对私人空间可能受到的环境侵害,则表现出积极和明朗的态度。

图 3-2 给出了城区居民对于“您认为政府、企业、个人和社会团体在环境保护方面的责任有多大”这一问题的调查结果。

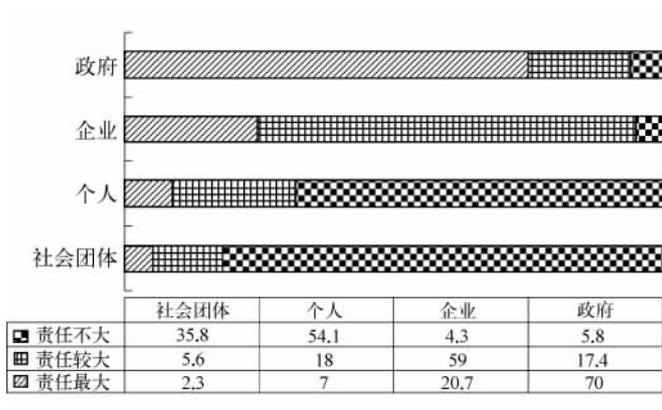


图 3-2 居民对环境保护责任主体的认知(单位: %)

由图 3-2 可知,政府、企业、个人和社会团体都被认为对环境保护负有责任,但所承担责任的分量却有明显的不同。七成的被调查者认为政府对环境保护应负最大的责任,认为社会团体责任最大的比例最低(2.3%)。同时,59%的人认为企业“责任较大”,而超过半数(54.1%)的人认为个人在环境保护中“责任不大”。这一结果表明,城

区居民在环境保护意识上具有较强的“政府依赖型”特征。当被问及“改善环境问题最主要靠什么”时,只有 12.8%的人认为是“每个人对环境保护的努力”,位列九项可供选择的措施中的第四位,有 4.2%的人认为主要靠“公民自发的环境保护运动”(位列第七)。在居民心目中要改善环境问题应该依靠的最主要措施排在前三位的依次是:① 国家增加环境保护方面的资金投入(51.5%);② 环境法制法规建设(21.4%);③ 环境保护宣传(15.8%)。这说明,尽管人们也知道环境保护“人人有责”,但对个人在改善环境中发挥的作用却缺乏足够信心。针对城区居民对社会上存在的破坏环境的行为,问卷分公共空间和私人空间两个层面设计了三个问题,请被调查者就自己的态度发表意见。第一个问题是“对公共场所破坏绿化的行为,您本人的态度是什么”;第二个问题是“如果有单位(或个人)做出有损于环境的事(如排放废水、废气、滥捕鸟兽等),您认为社会上一般人会不会过问”;第三个问题为“如果您家附近有个工厂,噪声很大,影响您家的休息,您会怎么办”。

对第一个问题的分析结果显示,有 17.9%的人表示“这是公共场所的事,应由政府部门来管,与自己无关”;36.1%的人选择“在心里埋怨或暗骂,但自己不会出面制止”;另有 6.8%的人态度不明朗(未置可否)。将这三者的比例相加超过了 60%,表明六成以上居民对公共空间的环境破坏行为态度是比较消极的。只有 39.2%的人表示“坚决反对,并会上前予以阻止”。交叉分析表明,60 岁以上的老年人表示会主动上前制止破坏绿化行为的比例相对高一些,高出平均值 8.4 个百分点。

对于第二个问题,55.3%的人回答“会过问”,44.7%的人则认为“不会过问”。不会过问的主要原因是:“管了也没用”(51.2%),“应由有关环保部门去管”(26.2%),“多一事不如少一事”(19.5%)和其他一些理由(1.4%)。

与第一个问题形成比较鲜明的对比,在第三个问题的回答中,超过八成的人表示会主动采取措施,维护自己的环境权益。这些措施包括“向街道或居委会反映寻求解决”(38.2%),“向环保或政府信访部门投诉”(33.9%),“去找厂方交涉”(5.0%),“向新闻媒体求助,请他们予以曝光”(4.8%)等。只有18.1%的人态度相对消极一些,其中14.5%的人打算“关紧门窗忍一忍”,3.6%的人表示“设法搬走”。

综合上述三个问题的调查结果,可以看出对于有损和破坏环境的行为,大多数的城区居民还是具有明确的是非观念的,但对于发生在不同空间的环境破坏行为的态度却具有明显的差异。在公共空间的环境破坏行为面前,更多地寄希望于政府、社会和他人予以制止,自己则缺乏挺身而出的勇气。而当私人的环境空间遭受侵害时,大多数居民都会想方设法寻求解决问题、改善环境的途径,表现出一种积极的姿态和保护自我空间的意识。

调查还表明,目前多数城区居民环境保护的代价意识还处于比较低的水平。当被问及“如果向每个公民收取环境保护费(如垃圾处理费),您是否愿意缴纳”时,59.3%的受访者表示“不愿意”,高出表示“愿意”缴纳人的比例(40.7%)18.6个百分点。对不愿意缴纳的人进行跟踪调查,其不愿意缴纳环境保护费的主要原因按比例高低排序依次为:收入太低(27.5%),谁破坏环境谁付费(21.9%),环境保护费应由国家来承担(20.6%),缴纳后我不知道这笔钱会怎么去用(16.3%),各种税收已经够多了(8.1%),从来无此先例(2.2%)以及其他理由(2.7%)。对于因治理污染,可能会造成产品或服务成本的提高,价格也会随之提高,60.0%的人表示“不愿意”接受提高了的价格,14.8%的人表示“无所谓”,仅25.1%的人表示“愿意”接受。

尽管多数居民自身环境保护的代价意识薄弱,但他们却对社会上的高收入群体多承担一些环境责任寄予比较高的期望。66.4%的人认

同“社会上的有钱人应该对环境问题负更大的责任”的说法,其中“同意”和“基本同意”的比例分别是 31.6%和 34.8%。另外 86.4%的人同意(53.1%)和基本同意(33.3%)“买汽车的人应该付空气污染费”。然而,高收入群体对此的态度却并非如众人所期望的那样,他们对这两种说法更倾向于“不同意”。收入越高,“不同意”的比例越高。不同收入组“不同意”第一种说法的比例依次为:低收入组 24.0%,中低收入组 25.0%,中等收入组 29.9%,中高收入组 32.2%,高收入组 36.4%;“不同意”第二种说法的比例依次为:低收入组 7.7%,中低收入组 9.3%,中等收入组 12.7%,中高收入组 13.6%,高收入组 17.4%。可见,如何加强城区居民的环保责任和代价意识,应是今后环境保护宣传教育工作中的重要议题。

五、日常生活中的环境行为

调查发现,城区居民在日常生活的各个侧面,如物品或服务的消费、资源的循环利用、废弃物的处理、绿化的保护等诸多与环境密切相关的方面,却大都表现出了环境不友好甚至是破坏环境的行为,直接或间接地造成环境的污染或破坏,充当了环境污染者的角色。

1. 超前消费行为增加,出行、购物较少考虑环保因素

调查结果显示,当前城区居民的超前消费行为日益突出。为了较快地改善生活,已经有 15.4%的被调查者“贷款(或借钱)从事购房、买车、旅游、结婚或其他一些自己认为很重要的事情”,27.8%的人虽尚未实施上述行为,但已经“有此打算”。也就是说,已经有 43.2%的人具有超前消费的行为或取向。更加需要指出的是,这一现象在年轻人中更为突出。25~29岁和 30~39岁两个年龄段的人中分别已经有 30.1%和 31.9%的人属于“贷款”消费队伍中的成员,18~24岁的人中有贷款消费打算的比例最高,达到 45.6%。交叉分析得知,高收入人群超前消费的行为远远高出低收入人群,不同收入群体贷款消费的比

例分别是：低收入组 8.3%、中低收入组 18.0%、中等收入组 31.4%、中高收入组 44.1%、高收入组 39.1%。而进行跟踪访谈的结果表明，绝大多数市民对超前消费带来的环境后果，如刺激生产、消耗更多的资源、增加环境的负担等知之甚少。

调查结果还显示，市民在购物、出行时，很少能考虑环保因素。对于“在购买一样东西时，除了考虑质量、价格、品牌之外，您是否还考虑环境因素”这一问题，63.1%的被调查者坦言“基本不考虑”，3.4%的人表示“不一定”，仅 33.5%的人表示“会考虑”。随着生活水平的提高，居民家中家用电器等耐用消费品的使用数量也大大增加，29.1%的人家中有 3~5 件家用电器，46.7%的人家中有 6~10 件，17.0%的人家中有 11~15 件，16 件以上的市民有 7.2%。而家用电器使用量的增多，则意味着需要耗费更多的能源。同时，有些电器如“含氟”冰箱、空调等的使用还直接对大气中的臭氧层构成危害和威胁。调查数据显示，55.7%的居民家中使用的是一般（含氟）冰箱，只有 37.1%的人家中使用了环保（无氟）冰箱，另有 7.2%的人表示不清楚家中使用的冰箱是何类型。此外，居民在出行（或旅游）时，所选用的交通工具也发生了比较明显的变化，31.4%的受访者表示，近年来在出行时，选择出租车（或自备车）以及乘飞机的次数增加了。从环境的角度出发，与这种变化相伴生的是大气污染的增加，这与保护环境的方向也是相悖的。

2. 资源循环利用的传统渐行渐远，公共场所废弃物的处理行为失当

中华民族素有勤俭节约的优良传统，在日常生活中也积累了很多保护环境、“废物利用”的好经验。然而调查表明，现代人距离这一传统已渐行渐远。当被问及“您家中的一些价格不太高的小家电或日用品损坏后，您对它们通常是如何处理的”时，49.9%的人表示“扔掉换新的”，文化程度和收入越高，这一比例也越高。小学及以下、初中、高中、大专和大

学本科以上学历程度的人中这一比例分别是 26.1%、36.4%、50.4%、56.1%和 59.0%，低收入组、中低收入组、中等收入组、中高收入组和高收入组中这一比例分别是 42.7%、52.6%、57.1%、67.8%和 69.6%。对于有回收商收购的家中的废旧书报、饮料瓶等，78.9%的人表示会积存起来卖给回收商，老年人做得更好些，60 岁以上人群中的这一比例为 85.1%。而对于购物时用过的塑料马夹袋，57.6%的人表示用过后就扔掉了，只有 17.9%的人表示洗净后再用。

从调查结果可知，有 55.2%的受访者所居住的小区尚未实行垃圾分类投放，另外 44.8%的受访者所在小区已经实行垃圾分类投放，分类效果从以下调查数据中可窥一斑。在已实行垃圾分类的小区居民中，有 8.6%的人表示“没做过垃圾分类”，30.3%的人表示“偶尔分类一下”，61.1%的人表示进行“分类投放”了。调查对已实行垃圾分类小区的居民进行跟踪访谈时发现，绝大多数居民对如何进行分类的知识不甚了了，已进行分类投放的居民中不少人说“只是将能够卖钱的东西清理后留下来，其他则扔掉由物业公司的保洁工收拾”。一位居民如此解释虽然所在小区已实行垃圾分类，但自己却未分类投放的理由：“我们小区是将垃圾分类投放了，但环卫车来收垃圾时，经常是把三色垃圾桶的垃圾一股脑儿全部倒到一部垃圾车上运走，这样的分类，意义何在呢？”

这位居民的“反问”，使笔者又联想到在访谈时了解到的另一个有关垃圾分类问题——呼吁对“不合格”的垃圾分类进行“打假”的故事。

上海市 YQ 生活垃圾焚烧发电厂，是一家由政府购买服务（每处理一吨垃圾政府向企业支付 240 元的处理费）专门从事垃圾处理的企业。他们的一位技术人员说：

“在对环卫部门运来的已经分过类的垃圾进行处理时，假冒伪劣的

‘垃圾分类’常常让我们蒙受惨重的经济损失。一把‘混’在厨余等有机垃圾中的剪刀就曾断送了我们处理机械上一根价值 2.4 万元的输送皮带，而用‘炉渣’制砖的工艺中因混杂了不该有的铝制品等，使得烧制出来的砖由于易发生爆裂现象而往往难以销售。我们厂本来利润就很微薄，如果此类现象再多发生几次的话，恐怕用不了多久就要关门了……”

“人们对市场上的假冒伪劣产品往往是深恶痛绝，可对垃圾分类这样举手之劳的事情，有些人（可能是居民，也可能是环卫部门的人）竟然也会制造‘假冒伪劣’，人们的环境意识实在是太成问题了。”【摘自访谈记录】

对于废弃物的处理，另有两组调查数据能对大多数居民在公共场所的环境行为进行比较形象的说明。一组数据即调查询问“在一个没有垃圾箱的公共场所，您见到周围大部分人是如何处理他们的饮料瓶、食品袋、果皮等废弃物的？”对此，有 29.4% 的人回答“随手扔掉”，18.4% 的人回答“趁人不注意时扔掉”，39.1% 的人回答“扔到街角不显眼的地方”，只有另外 13.0% 的人回答“拿在手里（或放在自己的包里），找到垃圾箱再扔”。另一组数据是询问“在同样情况下，您本人是如何处理这些废弃物的？”结果是：4.8% 的人“随手扔掉”，4.2% 的人“趁人不注意时扔掉”，33.2% 的人“扔到街角不显眼的地方”，3.1% 的人未回答，54.7% 的人“拿在手里（或放在自己的包里），找到垃圾箱再扔”。尽管被调查者对自身行为的表述要“好于”他人，但总体看来，大多数市民在公共场所中的环境行为是失当的。

3. 大量使用洗涤剂 and 一次性消费品的行为普遍存在

前已述及，近些年来，生活污水已成为上海市城市水质恶化的主要源头。然而，调查表明，绝大多数城区居民作为生活污水的制造者，自觉防止“水污染”的意识和行为却微乎其微。洗涤剂、洗衣粉、清洁剂等

各种各样的化学洗涤用品作为水污染的元凶之一,已成为大多数家庭的生活必备之物,82.7%的被调查对象家中在洗涤衣物或其他物品时,“经常使用”洗衣粉、洗洁精、清洁剂等,15.7%的市民表示“有时使用”。在接受个案访谈时,不少市民表示他们对市场上大多数的化学合成洗涤剂因含磷而会对水造成污染的知识还不太知道,因而也对开展有关家中使用洗洁精、清洁剂情况的调查大为不解,“不用这些东西,那用什么?”只有1.6%的人家中洗涤物品主要使用肥皂,基本不使用洗涤剂。而对于减少水污染来说,只有最后1.6%的人的行为是适当的。

作为城区环境污染新的发生源之一,城区生活垃圾的产生量呈现逐年增加的趋势。据城区环卫部门的人员介绍,在生活垃圾中,大量难以降解的塑料制品、一次性消费品的存在,正成为垃圾处理的“瓶颈”。而居民对于方便食品、一次性消费品的使用的日趋青睐,正对此发挥着推波助澜的作用。调查结果显示,与前几年相比,21.3%的市民或其家人到超市购买方便食品、冷冻食品、净菜、半成品菜的次数“增加了许多”,48.9%的人“有所增加”,仅24.5%的人表示“基本没什么变化”,5.3%的人表示“有所减少”。

调查数据还表明,居民一次性消费品的使用情况也非常普遍,86.2%的受访者在餐饮、购物时,都或多或少使用塑料袋、易拉罐、饮料瓶、一次性筷子、餐盒、纸巾等一次性消费品,城区居民平均每天使用这些物品的具体情况,参见图3-3。

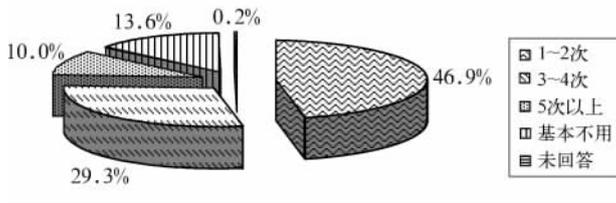


图 3-3 居民平均每天使用一次性消费品的情况

4. 关注环保宣传、参与环保活动的自觉程度不高

20.2%的受调查者“没有收看过”关于环境保护方面的电影、电视，在表示收看过的人群之中，只有13.1%的人“专门收看过”，其余66.3%的人只是“顺便收看过”，了解一些浅层次的环保信息。17.0%的人“没有阅读过”有关环境保护的书、报、杂志，72.1%的人“顺便阅读过”，仅10.4%的人表示“专门阅读过”。表示“参加过有关环境保护公益劳动或活动”的人占调查对象的63.4%，这一比例相对于“收听过环境保护讲座或参加过环境保护考核”以及“参加过要求解决环境污染问题的投诉与上访”两大类环保活动的比例来说要高出不少，参加过后两者活动的比例分别只有41.0%和13.6%。

六、环境意识的总体水平与主要特征

通过对环境知识水平、环境状况认知、环境价值观念、环境保护态度和环境行为等几方面内容调查的结果进行综合分析，笔者认为，A城区居民的环境意识主要表现出如下几个方面的特征。

1. 普遍接受环境保护的观念，但环境意识的总体水平不高

随着生活水平的不断提高，人们对生活质量包括环境质量的要求也随之提高，对环境问题以及环境保护的关注程度也逐步提高。环境保护作为一项基本国策已经为绝大多数城区居民所知晓，并在观念上被他们所普遍接受。然而调查结果同时显示，城区居民的环境意识总体水平不高。问卷调查请居民“对于自己周围人们的环境保护意识给予评价”，对此居民们给出的答案是：3.7%的人认为自己周围的人“几乎没有”环保意识，24.0%的人认为周围的人们环保意识“非常弱”，54.9%的人认为周围的人们环保意识“比较弱”，只有16.3%的人回答“比较强”，认为“很强”的人只占受访者的1.1%。

2. 资源环境观具有一定的特色，但隐含着诸多矛盾

大多数城区居民能够比较清醒地认识到我国生态资源的状况，但

自身对于资源的利用和消费又往往是不可持续的;能够认识到自然界承受力的有限性,但对于人类与自然界关系的认识却比较模糊;能够比较正确地把握环境问题的实质,认识到保护环境的重要性,但又不愿个人投入而是寄希望于国家、社会 and 他人;希望依法保护环境但自身的环保知识、法制意识又比较淡薄;不赞成科学技术万能的观点,但又缺少从自己做起保护环境的自觉性。

3. 对环境问题的关注呈典型的“自我保护型”

目前城区居民对自己生活和工作所在地的环境污染、生态破坏等与自身生活密切相关的环境问题及其可能对自己造成的影响较为敏感,在调查中有 80.5% 的不同意“因环境污染而生病的人毕竟是少数”的说法。同时,对于针对这些环境问题而采取的措施也更为关注,由于环境污染和生态破坏造成的自身环境权益的侵害而引发的维权意识和保护自我环境空间的行为也更加积极和主动。相反,对远离自己生活的环境问题则敏感性不强、关注程度较低、保护环境的行为也相对消极和被动。换言之,“自我保护型”的环境意识是城区居民目前环境意识的一个比较突出的特点。

4. 对环境保护责任主体的认知呈明显的“政府依赖型”

从 20 世纪 70 年代开始,我国环境保护基本上是循着“政府主导型”的模式在运行的。这种自上而下的工作模式使政府同时担当着环境政策法规的制定者、执法和管理者以及环保宣传教育责任者等多重角色,也伴生了公众环境意识上明显的“政府依赖”,亦即公众弱化了自身对环境保护的责任主体意识,而希望政府承担保护环境的几乎全部责任。调查结果从不同角度都揭示了城区居民环境意识中存在的这一特点。

5. 观念与行为相对脱节,观念先行,行为滞后

调查结果显示,市民在保护环境问题上存在着观念与行为不统一,

甚至相互脱节的状况。86.2%的被调查者“同意”(37.6%)和“基本同意”(48.6%)“目前社会上很多人在环境保护问题上言行不一致”的观点。人们普遍认同和接受环境保护的观念,但对实现经济、社会和人的全面可持续性发展的认识还相当肤浅,环保参与水平和主动性也都比较低,保护环境的行为也大多还只停留在“呼吁”的层面,要真正将保护环境的观念转化为内在动力和自觉行为还是一项十分艰巨的任务。

综合本节内容,笔者认为,对于日益严重的城市环境问题,普通居民正负有越来越大的责任,但居民自己对这个问题却尚缺乏足够和明确的认识,环境意识的总体水平还比较低下。

第三节 生活者致害者化：城市 新污染源的产生

生活方式的变化、居民环境意识总体水平的低下,导致了上海城市生活污染在城市环境问题中所占的份额不断上升,“生活者日益成为城市环境的致害者”^①。具体说来,与环境意识和生活方式有关的城市生活污染,主要有汽车排放的废气和发出的噪声、生活废水和生活垃圾等,它们都正在日益成为上海城市环境的严重污染源,使上海市的环境污染主体从生产型污染为主向生活型污染为主转变,并使生活污染逐步呈现主流化的发展趋势。

一、利与弊凸显较量：在汽车与环境之间

“自从有了你,我的生活就变得异常美丽!”这句在手机短信中颇为流行的话道出了“驾车族”的惊喜之情。的确,由于汽车为人们的生活提供了说不尽的便利之处,自从1886年德国人K. Benz制造出世界上

^① [日] 饭岛伸子著,包智明译:《环境社会学》,社会科学文献出版社1999年版。

第一辆汽车,特别是1913年美国福特公司建立汽车生产装配流水线以来,汽车制造业就异军突起,由少数人的“宠物”很快演变为“大众情人”。有资料显示,2005年,全球的汽车保有量已达到8亿辆,全世界每8人就拥有1辆汽车。而且,全球的汽车保有量正以每年3000万辆的速度递增,预计到2010年全球汽车将增到10亿辆^①。

汽车在我国的发展可谓“后来居上”:汽车产销100万辆用了近40年时间,由此增至200万辆用了8年,而今达到300万辆仅仅用了2年多。据权威部门预计,2006年上半年国产汽车产销双双突破350万辆,分别达到363万辆和354万辆,同比增长近三成。另有数据显示,2006年上半年,中国汽车保有量已达到3.4亿辆。有专家称,中国已进入“汽车时代”,高速增长期将至少维持20年。据预测,到本世纪30年代中后期,中国的汽车保有量将有望赶上或超过美国^②。

上海作为中国的一个大都市,汽车的发展也走在了全国的前列。据统计,“九五”以来,上海机动车保有量的年均增长率在20%以上。到2005年11月底,上海市机动车的拥有量已突破了210万辆^③。另据上海市交通部门统计,近10年来,上海市的道路长度增长了393%,而机动车辆则增长了475%^④。快速增长的上海市机动车拥有量,从图3-4中可窥一斑。

此外,近年来,上海市的私家车每年以超过100%的速度增长。1998年为7000辆,2000年达到4万辆,截至2005年底,这个数字更

① 资料来源:杨佐:《全球汽车保有量达8亿辆》,http://www.tyfo.com,2005年10月21日。

② 资料来源:荣惠康:《中国汽车保有量40年内可以赶超美国》,http://www.xhby.net,2006年7月14日。

③ 资料来源:郗佳荃:《上海高污染车辆今年2月将限行》,中国经济时报,2006年1月5日。

④ 资料来源:2000~2006年上海市统计年鉴,http://www.stats-sh.gov.cn

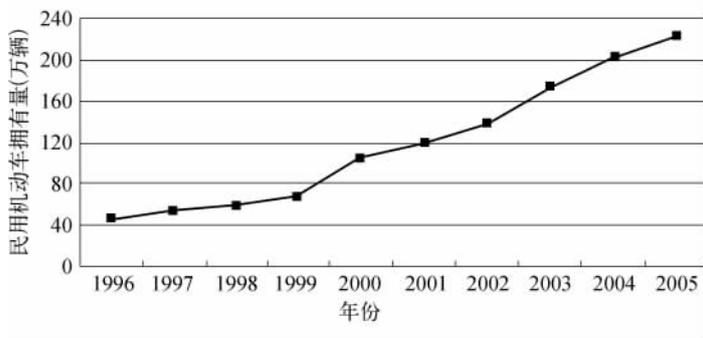


图 3-4 1996 年以来上海市民用机动车拥有量变化趋势

资料来源：2000～2006 年上海市统计年鉴。

是创纪录地达到了 20 万辆，占到了上海户籍总量的 5%^①。

然而，人们在享用汽车的诸多好处的同时，一个如影随形且迅速膨胀的问题——汽车污染与之俱来。通常说来，一个汽车生命周期将产生四大污染：生产汽车的原材料钢材、使用燃料汽油等在生产过程中产生废渣、废水、废气；汽车制造过程中的油漆喷涂工序保护不当造成环境污染；汽车使用过程中产生尾气与颗粒物污染、噪音污染等；汽车报废处理不当造成环境污染。

对于上海市而言，环保部门的监测结果显示，随着汽车保有量的增加，汽车污染物排放总量也日趋上升，目前机动车尾气污染已成为上海市大气污染的主要来源，上海市中心城区机动车排放的废气污染物中，一氧化碳(CO)、碳氢化合物(HC)、氮氧化物(NO_x)的分担率分别达到中心城区污染量的 86%、96%和 56%，20 多条交通干道离地面 1 米左右处行人呼吸带测得的一氧化碳、碳氢化合物和氮氧化物浓度均超过

^① 资料来源：李用：《上海私车年底突破 20 万辆》，<http://news.yonghua.net.cn>，2005 年 2 月 27 日。

国家二级环境质量标准^①。

A 城区汽车污染与全市的平均水平相比有过之而无不及。以机动车尾气排放造成的 NO_x 污染为例,与上海市中心城区的平均水平相比,A 城区更为严重和显著。在常规气象条件下,A 城区的 NO_x 小时平均浓度在 $0.1\sim 0.2\text{ mg/m}^3$,交通密集且流量较高的地区则会出现局部严重超标的现象。在不利气象条件下,主要道路两侧 NO_x 小时平均浓度在 $0.2\sim 0.4\text{ mg/m}^3$,最高浓度达到 0.9 mg/m^3 ,超过国家二级标准 4~5 倍。另外,从大气污染物的排放量来看(见表 3-9),2000 年 A 城区全年废气排放量为 159.15 亿标立方米,其中 NO_x 排放量为 2 190.50 吨, SO_2 排放量为 4 051.7 吨,粉尘为 672.48 吨,烟尘为 217.19 吨,以万元产值计,排污系数分别达到废气 0.076 万标立方米, NO_x 0.104 千克, SO_2 0.193 千克,粉尘 0.032 千克,烟尘 0.010 千克^②。

表 3-9 2000 年 A 城区空气污染万元产值年排污系数表

污 染 物	废 气	NO_x	SO_2	粉 尘	烟 尘
年排放量	159.15 亿标 m^3	2 190.50 吨	4 051.7 吨	672.48 吨	217.19 吨
排污系数	0.076 万标 m^3	0.104 千克	0.193 千克	0.032 千克	0.010 千克

资料来源:《A 城区 2000 年度排污申报》。

汽车尾气对上海城市大气环境的质量造成了严重影响,同时也对人们的身体健康产生着长期的威胁与危害。汽车尾气中含有的主要成分有二氧化碳、一氧化碳、氮氧化物、挥发性有机物、固体颗粒等,有的汽车尾气还含有一定量的二氧化硫。二氧化碳对人体无直接危害,但它是导致全球性气候变暖的主要温室气体;氮氧化物在大

① 资料来源:上海市环保局档案资料,2003。

② 资料来源:《A 城区“十五”环境保护功能定位和对策》,2002。

气中导致酸雨^①(近几年来上海市的酸雨频度情况,参见表3-10),也是对流层及地面附近臭氧浓度增加的直接原因;一氧化碳剧毒,被人体吸入后会降低体内血液的输氧能力;挥发性有机化合物和氮氧化物一样是臭氧的前体物质,也产生苯类和醛类;固体颗粒是由于燃料燃烧(特别是柴油)不充分而产生,颗粒物的浓度能改变空气中光的透射和折射特性,小粒径颗粒可以进入呼吸道深处,更小的进入肺部并沉积,从而导致各种疾病。汽车尾气还能导致二次污染,尤其是臭氧污染。来自汽车尾气和其他污染源的氮氧化物和挥发性有机物通过一系列光化学反应,产生臭氧,富集在地面附近。它不但会降低人体机能,导致或引发呼吸道疾病,还使植物产生变异或突变。

上海市曾进行的一项调查结果显示,上海市污染区大气中的二氧化硫和氮氧化物的日平均浓度是清洁区的1.5倍和2.5倍,而污染区儿童的呼吸系统患病率达到36.6%,是清洁区的4.5倍;气管炎和过敏性疾病的患病率是清洁区的57倍和31倍。据上海市胸科医院专家介绍,随着空气污染的逐渐严重,到本市医院就诊的呼吸系统疾病患者跟以前相比有了“新”的变化。以前,气管炎、过敏性哮喘、咳嗽等症状都可以找到明确的病因,但现在却不是这样了。由于汽车尾气不断争抢人们的呼吸空间,好多病人没有明显的征兆就发病了。还有,十几年前普通感冒和咳嗽等一般呼吸道疾病一个星期就能康复,卧床休息3天就能自愈,现在需要半个多月,其原因很大程度上就在于汽车尾气等

^① 机动车尾气中的氮氧化物或二氧化硫等酸性气体排放到空气中并上升与水蒸气相遇,就会形成硝酸和硫酸液滴,导致雨水酸化,这些雨水降到地面就是酸雨。酸雨给环境带来广泛的危害,如:腐蚀建筑物和工业设备、破坏露天的文物古迹、损坏植物叶面、导致森林死亡、使湖泊中鱼虾死亡、破坏土壤成分、使农作物减产甚至死亡等,饮用酸化物造成的地下水对人体也十分有害。

造成的环境污染。而世界银行的一项报告说,中国汽车污染造成的城市烟雾导致了医疗成本日益庞大,中国肺病发病率在过去 30 年翻了一番^①。

在机动车尾气的环境危害日益突出的同时,上海市城市地面由于机动车引起的交通噪声的危害也在扩大。据上海市环保局提供的统计数据反映,近 5~6 年来上海市城市交通噪声平均达 70 分贝(参见表 3-10),目前上海市近 100 万的沿街居民正受到交通噪声污染^②。

表 3-10 上海市环境噪声与酸雨频度(1998~2003 年)

年 份	区域环境噪声平均值 (分贝)	交通干线噪声平均值 (分贝)	酸 雨 频 度 (%)
1998	57.8	70.2	15.1
1999	57.2	70.3	12.1
2000	56.6	70.5	26.0
2001	56.0	69.5	25.2
2002	56.8	69.6	10.9
2003	56.7	70.4	16.7

资料来源:《1998~2004 年上海市环境状况公报》。

A 城区交通噪声更为严重(参见表 3-11)。监测结果显示,A 城区道路交通噪声年平均值全部超标,超标值为 3.4~22.1 分贝,昼间超标最大为 8.5 分贝,夜间超标普遍比较严重,最小是 2000 年,平均超标 15.6 分贝。

① 资料来源:中华网,2003 年 3 月 14 日。

② 资料来源:上海市环保局档案资料,2003。

表 3-11 1995~2000 年度 A 城区道路交通噪声状况监测结果

年 度	监测值(分贝)		车流量(辆/时)		超标值(分贝)	
	昼 间	夜 间	昼 间	夜 间	昼 间	夜 间
1995	75.9	74.1	1 275	615	5.9	19.1
1996	75.9	72.1	1 724	864	5.9	22.1
1997	78.5	75.5	1 459	837	8.5	20.5
1998	75.8	71.6	2 034	1 171	5.8	16.6
1999	76.2	72.0	2 288	999	6.2	17.0
2000	73.4	70.6	2 514	1 291	3.4	15.6

资料来源：《A 城区“十五”环境保护功能定位和对策研究报告》，2002。

随着汽车交通噪声对城区和城市居民的工作、休息造成影响的加重，由此引发的申诉和纠纷也越来越多，交通噪声已成为城区的一大公害。笔者在 A 城区环保局访谈时得知，2003 年，各种噪音已成为 A 城区环保投诉的热点，投诉比例占区环保局信访办投诉总数的 50% 以上，居民对“耳根清静”的呼吁越来越强烈。从以下笔者根据在 A 城区交通和环保部门收集到的交通噪声投诉材料进行跟踪访谈的三个案例中，可大概了解到城区交通噪声的污染实况。

GH 路 875 号徐老太——就像住在露天马路

如果不是笔者亲身体验，就难以理解这幢楼所有房主的苦恼：站在楼下看，房子与高架毗邻，中间只留下狭窄的天空，虽然正是阳光普照的艳阳天，可是却透不下一丝阳光，真有“一线天”的感觉。空中飘浮着大量灰尘，并充斥着汽车废气的味道。一辆辆车带着隆隆声在不远处急驰而过，头被吵得有点嗡嗡发麻。笔者进入楼道，感觉和街道上差

不多,墙壁根本阻隔不了震耳欲聋的汽车噪音。上楼到了和高架平行的5楼,叩开504的房门时,首先映入眼帘的就是那宽阔雄伟的GH路高架,旁边没有噪音防护屏,只栽有矮小的树木,飞驰的汽车连牌照都一目了然。窗户与高架之间的距离据笔者目测不会超过8米,每一辆汽车都带着巨大的隆隆声从窗户旁呼啸而过。高架上车来车往,噪音不绝于耳,笔者不得不提高声音和房主交谈。房主徐老太说:

“住在这儿,一年365天,一天24小时,没有一会儿是安静的,耳朵都快被吵聋了。白天看电视都必须关窗放大音量才行。晚上夜深人静,高架上的大型货车轰隆隆驶过时的感觉像是在地震。我年事已高,又有高血压,被这汽车噪音骚扰得躲都无处躲,就像住在露天马路上。房子虽然可以挡雨,却挡不住这无孔不入的汽车噪音……”

从504室出来,笔者在楼道里又随机访谈了一位正匆匆回家的房主。房主苦笑着告诉我:目前困扰他们生活的不仅仅是高架上的噪音,那些从高架HX路出口下来的、由YP大桥开来的各种大型集装箱车、大型平板车(尤其是空车)等,车速快,声音巨响,到了晚上甚至是半夜,此噪音仍然连绵不断,有增无减(晚上车速更快),有些不道德的司机还在半夜摁喇叭,根本无法让人安然入睡。从GH路一直到WJ路的大多数居民住房,和他们一样深受其害。

ZHJ路黄先生——双层窗户挡不住轰鸣声

家住在ZHJ路口底楼的黄先生,对汽车噪音也感触颇深。在他家,打开窗,几米远就是公交车站。虽然家里安装了双层窗户,但窗外公交车频繁的刹车尖叫声、汽车喇叭声以及发动机的轰鸣声,依然穿墙入户,吵得他无法安身。

“我是1998年10月份购买这套三房一厅住房的。当时这里的环境确实不错,但好景不长,自从QS公交公司所属QI路终点站设立在

TY 南路上(距离我家主要采光大窗户不到 4 米),这种宁静的局面被完全打破了。现在,我们是整天生活在严重的噪声和柴油废气的笼罩之中。”

“每天清晨 5:30 至深夜 11:30, QI 路公交车马达的发动轰鸣声、倒车的鸣号声、进站的刹车尖叫声,还有时常发生在调度室内外的争执声、吵闹声此起彼伏,发动机排放的黑色有害气体笼罩着周围的环境。调度室周边 1~2 米的位置均是居民楼,天天是一清早被惊醒,晚上要到 11:30 以后才能入睡。一年四季有窗不能开、有风不能吹、阳光进不来、休息受到严重影响,健康受到严重威胁,真是苦不堪言。”

在楼下公交车站里,笔者站了一个多小时仔细观察并发现:在上下班的高峰期,汽车噪声尤其严重。由于这时进站车辆实在太多,为了能抢占有利地形,公交车司机往往是“八仙过海,各显神通”。在一阵阵刺耳的刹车声中,后面一辆车稳稳地紧贴着前车的屁股停下来,算是有惊无险。但同时由于车靠得太近,后面的车想出站,前面的车却还在上下客,等着不耐烦的司机便又按起了喇叭。短短一小时里,汽车喇叭声此起彼伏,不绝于耳。

公交车一辆辆地喷着气,发动机大声地吼着,仿佛在催促人们快点上下车。旁边快车道和高架上的汽车也带着一阵阵的“嗡嗡”声张扬而过,等车的人皱着眉,路边用手机打电话的人几乎都是喊的。

TD 小区——汽车防盗器尖叫,半夜惊魂

笔者找到 TD 小区时,天色已经很晚了,夜色中的小区距离马路较远,绿化也很不错,整个小区安静地掩映在平和的月色里。据环保局的投诉资料显示,这个小区里的夜晚会经常响起汽车防盗器的声音,严重扰人清梦。可噪音源在哪?笔者很好奇地四处游逛,发现小区里停满了各式各样的小轿车。借着月色,笔者一辆辆地辨认汽车品牌:这辆

是 POLO, 这辆是赛欧, 这辆是桑塔纳 2000, 这辆是别克……“吱, 吱, 吱”突然不断响起的尖叫声, 吓了笔者一跳, 抚摸车身的手停顿在半空。防盗器响了, 无意之中, 笔者充当了一次汽车噪音的引火索。于是慌忙逃离现场, 以免不断尖叫的防盗器, 惊醒旁边小楼的睡梦中人。

防盗器终于停止了尖叫, 可灯还在一闪一闪, 仿佛讥笑笔者刚才的狼狈。不知道那车主是否想到, 在这样一个宁静的夜晚响起如此高分贝的刺耳尖叫时, 有多少睡梦中惊醒的人会在心里咒骂?

就上述案例, 笔者希望补充说明的一点是, 对于日益增多的汽车, 使用者必须承担污染源的责任, 而在上述这些场合, 周围居民又是汽车废气、噪音和震动的受害者。

二、生活废水：水环境污染的“元凶”

上海市地处长江三角洲前缘、太湖流域的尾闾, 是一座濒江邻海的平原河网城市。依托长江、黄浦江等大水体, 上海有丰沛的过境水资源。然而, 目前上海的河网水质却污染严重, 上海已成为水质型缺水的城市。对占全市河道总长 1/3 的河道进行监测的结果显示, 河道中劣于 V 类水质的长度占控制河道总长的 68.6%^①。在向现代化国际大都市迈进的过程中, 水环境问题已成为阻碍上海经济社会可持续发展的重要因素之一。

对于上海严重的水污染, 生活污水的“贡献”日益突出, 近年来生活污水已成为上海城市水质恶化的“元凶”。据上海市环保局统计数据显示, 1996 年以前, 上海市工业废水排放量要高于生活废水排放量, 1996 年两者基本持平。1997 年是一个重要的转折点, 上海市的生活废水排

^① 资料来源:《上海城市生态环境高层论坛会刊》, 上海社会科学院、上海研究中心, 2003。

放量开始超过工业废水排放量。到 2002 年时,全年生活废水排放量为 12.72 亿吨,已达到城市废水排放总量的 66.22%,这标志着上海市水环境污染的成因发生了重大结构性变化。1985 年以来上海市废水排放情况,参见表 3-12。

表 3-12 1985 年以来上海市废水排放情况

年 份	废水排放 总量(亿吨)	工 业 废 水		生 活 废 水	
		排放量 (亿吨)	百分比 (%)	排放量 (亿吨)	百分比 (%)
1985	19.60	14.99	76.48	4.61	23.52
1990	19.99	13.32	66.63	6.67	33.37
1991	19.58	13.25	67.67	6.33	32.33
1992	20.28	13.70	67.55	6.58	32.45
1993	20.32	12.81	63.04	7.51	36.96
1994	20.37	11.81	57.98	8.56	42.02
1995	22.45	11.61	51.71	10.84	48.29
1996	22.85	11.41	49.93	11.44	50.06
1997	21.10	9.99	47.35	11.11	52.65
1998	20.81	9.00	43.25	11.81	56.75
1999	20.28	8.52	42.01	11.76	57.99
2000	19.37	7.25	37.43	12.12	62.57
2001	19.50	6.80	34.87	12.70	65.13
2002	19.21	6.49	33.78	12.72	66.22
2003	18.22	6.11	33.53	12.11	66.47

资料来源:《2002 年上海市统计年鉴》;《2003 年上海市环境状况公报》;《2004 年上海市环境状况公报》。

从近年来上海市经济发展的实际状况来分析,出现这一现象的根源,首先在于进入 90 年代后上海市的产业结构大规模调整。现在上海市经济按“三、二、一”次序发展,第三产业有了长足的进步,宾馆、饮食、服务、商业等行业产生的废水均以生活废水为主,并且占的比例越来越大;其次,近年来上海市市民生活水平提高显著,居住区面积扩大,生活用水量猛增;再次上海市的工业结构也进行了重大调整,许多污染严重的耗水型企业如造纸、制革、酒精等大量关闭,大大减少了工业废水的排放量,现有的工业企业积极推行节水技术,提高了水的回收利用率,并且建造了不少废水处理装置,从而使工业废水的排放量大幅度减少。然而上海市工业废水排放量的减少并没有使得其总的废水排放量有所下降,由于城市污水处置设施及管理落后,上海市水环境污染治理仍面临着严峻的考验。

上海市环保局专家沈先生分析的结果是:上海市的生活废水治理滞后,仅 15%的生活废水经处理后达标排放,更大量的生活废水未经任何处理直接排入城市的水体,严重污染了水环境。统计表明,1999 年上海市工业废水中生化需氧量(BOD)^①为 8.92 万吨,而生活废水中生化需氧量增加到 26.25 万吨。在总排放量中,生活废水中的生化需氧量所占的比例逐年升高。图 3-5 是 1995 年以来上海市废水中生化需氧量排放量的变化情况。目前,生活废水已成为上海市河道污染的重要原因。近年来上海市河道的水质并没有随工业废水治理的深化而有所改善,反而呈现下降趋势,其主要因是上海市的生活废水排放量逐年递增。

从 A 城区情况来看,其水环境质量更是令人担忧。据 A 城区环保

^① 生化需氧量(BOD),是指通过下水道的腐败物质引起的污染。这种污染本身不一定是有害物质,但由于伴随有混浊和臭气,一旦流入河流或海洋就会消耗水中的氧气而导致鱼类和其他生物的死亡。

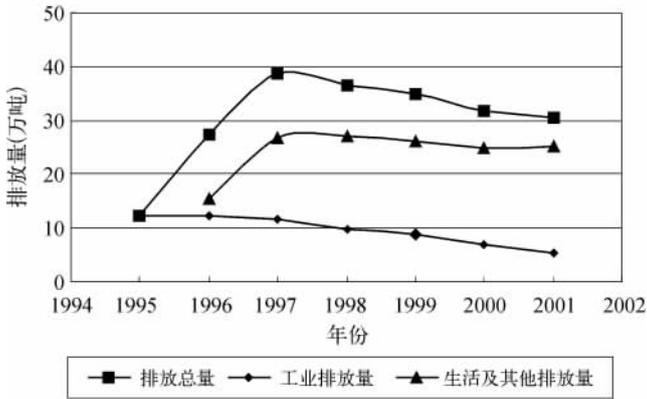


图 3-5 废水中生化需氧量排放量的变化情况

资料来源：《2002 年上海市统计年鉴》。

局提供的资料，A 城区现有 13 个常规水质监测断面，1998~2000 年对废水中主要污染物监测结果表明，生化需氧量 (BOD) 除两个断面连续三年达标外，其他各监测断面均超标；COD_{Cr} (铬法化学耗氧量) 除一个断面连续三年达标外，其他各监测断面均超标；NH₃-N (氨氮) 各监测断面均超标，最大超标倍数达 18 倍，为污染最严重的指标之一；石油类有三个断面连续三年达标，四个断面连续三年超标，其他各监测断面有不同程度的超标；总磷在各监测断面全部超标，超标倍数在 4~27 倍，为污染最严重的指标之一。这些数据说明区内水体污染严重，区内河道水体已呈现较明显的富营养化趋势。从按行业划分的 A 城区水体主要污染物排放前五名的情况看，旅馆业、餐饮业、公共服务业等以产生生活污水为主的行业的污染物“贡献率”都名列前五名之中，参见表 3-13。

与如此严重的水污染状况相反，A 城区的纳污能力却非常小。据 2000 年 A 城区水污染普查资料，A 城区有各类水污染源 3 089 个，日排放污水 39.14 万立方米，其中直排河流的污水为 8.9 万立方米/天，

表 3-13 A 城区水体主要污染物排放前五名的情况统计表(按行业划分)

污染物	排序号	行业类别	排放量(吨)	百分比(%)
氨 氮 (NH ₃ -N)	1	公共服务业	510.200 5	46.80
	2	教 育	234.136 5	21.48
	3	卫 生	87.158 2	7.99
	4	旅 馆 业	40.002 5	3.67
	5	餐 饮 业	34.646 7	3.18
化学耗氧量 (COR)	1	教 育	2 482.240 8	25.41
	2	公共服务业	2 004.837 2	20.52
	3	卫 生	825.479 4	8.45
	4	餐 饮 业	803.422 5	8.22
	5	旅 馆 业	530.047 5	5.43
悬浮物	1	教 育	1 343.416 9	22.44
	2	自来水的生产和供应业	1 313.435 6	21.94
	3	公共服务业	471.012 3	7.87
	4	餐 饮 业	426.555 6	7.12
	5	旅 馆 业	334.053 1	5.58

资料来源：A 城区环保局 2000 年档案资料。

进污水处理厂的污水为 9.74 万立方米/天,截流外排的污水为 20.50 万立方米/天,截污率约为 77%。由于经污水处理厂处理后尾水最终还是进入 A 城区水体,因此,每天进入 A 城区水体的污水量为 18.64 万立方米,实际截流率大约仅为 52%。具体到水体中的污染物来说,A 城区 2000 年日排放的 COD_{Cr} 为 26.32 吨,日排放的 NH₃-N 为 1.97 吨,实际排入 A 城区水体的 COD_{Cr} 为 12.5 吨/天,排放的 NH₃-N 为 0.9 吨/天,要达到“十五”规划既定的水质目标(COD_{Cr} 水环境管理容量在 7.4~8.5

吨/天, $\text{NH}_3\text{-N}$ 水环境管理容量在 0.21~0.26 吨/天), 必须大幅度削减水污染物的排放量, 亦即 COD_{Cr} 必须削减 17.8~18.9 吨/天, $\text{NH}_3\text{-N}$ 必须削减 0.64~0.69 吨/天, 截流率必须高于 89%。可见 A 城区 COD_{Cr} 和 $\text{NH}_3\text{-N}$ 的实际污染负荷现状都远远超出 A 城区河流满足“十五”规划目标所允许接纳的污染负荷, 而截流率却远远低于环境目标要求。

三、垃圾围城：“废物”的报复

由于经济的发展, 人们的生活习惯已出现由“节约型”向“抛弃型”转变的趋势, “垃圾出路问题已成为城市发展中的一个大问题”^①。在上海市, 固体废弃物与污水、废气和噪声共同构成了城市最突出的四大环境问题, 被人们称之为城市“四害”。

据上海市市容环卫部门提供的资料, 上海市在进入 20 世纪 90 年代以来的十余年间, 生活垃圾的产出量每年以 6%~8% 的速度递增。图 3-6 和表 3-14 分别列出了 1990~2001 年上海市生活垃圾年均日

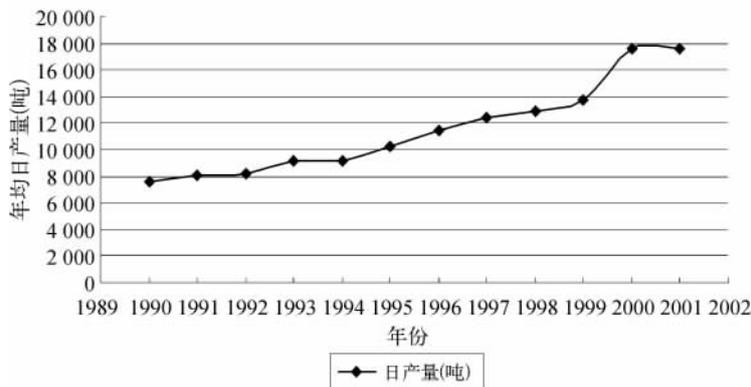


图 3-6 上海市生活垃圾年均日产量变化曲线(1990~2001年)

资料来源:《2001年上海市环境建设蓝皮书》;《2002年上海市统计年鉴》。

^① [美] 威廉·拉什杰、库伦·默菲著, 周文萍、连惠幸译:《垃圾之歌》, 中国社会科学出版社 1999 年版。

产量变化的曲线及对 1980~2001 年间上海市生活垃圾年均日产量变化的统计。从表 3-14 可知,2001 年,上海市的生活垃圾年清运量达到 644 万吨,如果用载重 4 吨的卡车来装,这些垃圾可以装 162 万辆车,假如每辆车长 5 米,把这些车排列起来,则总长为 0.805 万公里(1.61 万里),超过了万里长城。

表 3-14 上海市生活垃圾年均日产量变化统计表(1980~2001 年)

年 份	1980	1985	1986	1987	1988	1989
日产量(吨)	3 589	5 370	6 192	6 275	6 575	6 849
年 份	1990	1991	1992	1993	1994	1995
日产量(吨)	7 633	8 097	8 229	9 181	9 142	10 193
年 份	1996	1997	1998	1999	2000	2001
日产量(吨)	11 460	12 434	12 880	13 693	17 562	17 644

资料来源:沈国明、诸大建主编:《生态城市与上海生态环境建设——2001 年上海市环境建设蓝皮书》;《2002 年上海市统计年鉴》。

上海市区生活垃圾的处理,目前主要由市、区两级政府市容环卫部门,按条、块分工的模式进行管理。区级市容环卫部门负责生活垃圾的收集和转运,市级市容环卫管理部门负责生活垃圾的运输与处置。全市市容环卫系统现共有职工 3.15 万人,拥有 1 800 余辆生活垃圾收集运输车,将分散在全市 2 万多处收集点的生活垃圾,集中运往码头等中转场所。

就生活垃圾的处置方式而言,上海市目前主要为填埋和堆存。以老港生活垃圾处置场的卫生填埋为主,经过二期改造和三期扩建,老港的日处理能力可达 7 500 吨左右;新建的黎明大型堆场,每天的处理能力为 1 500 吨;加上三林堆场每天 2 500 吨左右的处理能力,三大处置

场即使满负荷甚至超负荷运作,今后一段时间也无法完全解决上海市的垃圾出路问题。其余的生活垃圾只能分散在郊县的小型临时堆场处置,而郊区行政村未完全纳入管理范围,垃圾随意倾倒现象严重。

由于长期以来上海市区的生活垃圾只是被集中搬运至市郊进行填埋或堆放,处置方式单一,处理手段落后,使得这些处置场或堆放点周围的大气、水体、土壤等都遭到严重污染,蚊、蝇、鼠害孳行,而且还侵占了大量土地资源。据 1992 年航空遥感资料分析,市区 1 260 平方公里范围内,50 平方米以上的垃圾堆点近 2 000 个,占地 7 889 亩。目前,1 000 平方米以上的临时垃圾堆场有 65 处,1 000 平方米以下的 2 处,这 67 处共占地 1 470 亩,老港垃圾处置场占地则达 5 785 亩。上海市赖以生存的环境正被垃圾所包围^①。

从 A 城区的情况来看,城区生活垃圾总量约占全市生活垃圾总量的 11%~15%,最近 10 年来生活垃圾以 7.5% 的年平均增长速度在增长,这一比例与全市垃圾增长率的总体水平基本持平(参见图 3-7、表 3-15)。

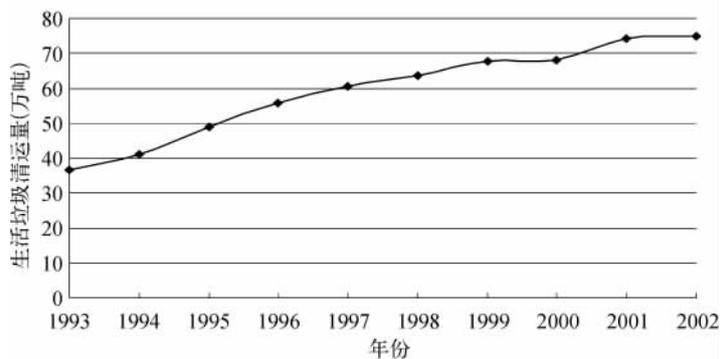


图 3-7 A 城区生活垃圾清运量变化趋势

资料来源:《A 城区 2003 年统计年鉴》。

^① 沈国明、诸大建主编:《生态城市与上海生态环境建设——2001 年上海市环境建设蓝皮书》。

表 3-15 A 城区环境卫生设施和生活垃圾清运情况(1993~2002 年)

年 份	垃圾箱 (个)	垃圾间 (个)	废物箱 (个)	环卫车辆 (辆)	清运生活垃圾量 (吨)
1993	4 948	1 452	462	223	366 860
1994	5 097	1 378	481	240	411 429
1995	5 234	1 431	361	263	488 735
1996	5 151	1 474	478	299	555 874
1997	5 635	1 517	1 065	308	603 917
1998	6 739	1 665	1 257	310	634 310
1999	7 593	1 665	1 738	317	675 367
2000	8 452	1 831	1 896	322	681 427
2001	9 898	1 866	1 989	322	742 055
2002	11 301	1 880	2 030	329	750 176

资料来源:《A 城区 2003 年统计年鉴》。

目前,A 城区日产生活垃圾约为 2 030 吨,春节和盛夏等高峰期间每天生活垃圾可达 2 240 吨。城区居民生活垃圾中,成分主要为厨余及果皮、纸类、塑料、玻璃、布类(纤维)、竹木等。其中厨余及果皮的比重有逐年下降的趋势,塑料和纸类的比重则明显上升(参见图 3-8)。而塑料、各类瓶罐等垃圾量的上升,意味着对环境造成的危害将会进一步加重。因为,在自然界中这类垃圾降解时间非常长,大约需要 100~200 年。由于它们长期不会腐烂,影响了土壤的通透性,破坏了土质,导致植物无法生长,甚而使土地失去利用价值。例如,上海的沪闵路原有一个已经使用过的、占地五六千平方米的垃圾填埋场,原计划 10 年之后将其变为果园,可是 10 年后,挖开填埋场一看,里面仍是大量的塑

料,完全不能在上面种植任何植物。

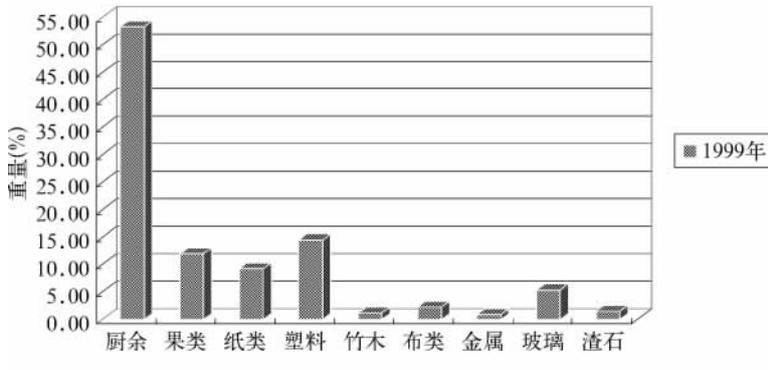


图 3-8 A 城区生活垃圾成分组成

资料来源：A 城区可持续发展研讨会资料，1999~2002。

此外,生活垃圾成分的趋于复杂化,加之城区区域面积的扩大和人口的机械增长,使得近 10 年来城区环境卫生设施不得不持续增加(参见表 3-15),城区用于环境卫生作业的成本投入也在逐年上升。

第四节 作为受害者的居民：“维权”行动及其环境后果

环境问题不是孤立存在的,它在对社会系统和人类群体产生直接或间接影响的同时,也间接地将人群分化为受益者、受害者和未受影响者三类人群。笔者在问卷调查和访谈时发现,当环境问题远离自己,或者不对自己当下的利益构成直接威胁时,人们往往反应迟钝、不敏感,甚至熟视无睹;而当自己的娱乐休息、身体健康乃至生命财产受到影响、威胁或侵害时,围绕加害者与受害者之间的环境摩擦、纠纷和冲突便屡屡发生。居民作为受害者,会想方设法利用各种规则和资源,采取各种行动和手段,去争取自己的环境权益和最大利益。所谓“维权”行

动,在本书中是指行动者以反对环境污染的侵害为由而开展的各种要求停止污染、维护受害者权益的行动。在居民们的行动中,我们既可以看到多重知识、多重秩序对理性行动者行动策略的作用,也可以看到公与私的理念对行动者行动原则的影响,同时,还可以看到在社会转型期这一特定的社会背景下,由于不同的行动者为了自身的利益而相互作用,从而产生的对环境和社会关系的双重影响。

一、“维权”行动的主要类型及其策略

1. 环境信访:向政府“诉苦”

信访是当代中国群众性利益表达的一个比较直接而且独特的渠道^①。信访既是中国政治诉苦常规化后的一项制度安排,又是作为日常谈资的诉苦的一种汇聚与升华^②。

环境信访是指公民通过书信、电话、走访等形式,向各级环保部门反映环境保护情况,提出意见、建议和要求,环保部门依法予以处理的活动。长期以来中国环境保护的“政府主导型”模式,使人们在日常生活中受到各种废水、废气、噪声等环境污染的侵害时,往往首先想到并采取最多的维护自身环境权益的行动便是到政府信访。

(1) A 城区环境信访的基本情况和投诉的主要问题

据 A 城区环保局的领导介绍,在 90 年代初期,A 城区信访的问题主要集中在基本生活设施的配套方面,如水、煤气、电话的安装等等。90 年代中后期,随着上海市政府实事项目的实施,基本生活设施问题得到了大幅度的改善,围绕这一方面的居民信访也明显减少。取而代之的是,随着人们生活水平的提高,环境问题逐渐成为上访和投诉的热点问题,居民针对居住区存在的环境问题进行的投诉逐年上升,且居高

^① 胡伟著:《政府过程》,浙江人民出版社 1998 年版。

^② 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》,载清华大学社会学系主编:《清华社会学评论特辑》,鹭江出版社 2000 年版。

不下。1997年A城区的环境信访案件突破了1000件,之后的连续几年内,居民投诉的环境问题年平均达到1500件以上,其中最高的一年达到了1828件。

从城区环境信访的内容来看,投诉的问题大部分集中在以下几个方面:

一是建设项目的噪声污染问题。随着上海区域国民经济与社会的快速发展,市政基础设施和其他建设项目的建设速度明显加快,旧区改造、区域商业、住宅等的建设出现了前所未有的发展势头。然而,由于上海建筑布局的历史原因,以及利用土地级差效益展开的土地批租与旧区改造相结合等特点,新项目的建设与原有的建筑物、住宅群往往呈犬牙交错状态,使得城市建筑工地施工噪声污染呈同步增长的势头。

二是选址和布局不当带来的环境问题。选址不当,使有些小区建设布局混乱。如规划中的重化工区,集中了许多市中心搬迁而来的化工企业,由于有关部门擅自建设了大批居民住宅,虽解决了部分中心城区的动迁问题,但由于大气污染等问题,引起企业与居民间矛盾不断发生。又如,社区特别是居住区内外交通干线布局的不当,带来了机动车尾气污染和噪声问题。再如,由于规划不当,配电站、沙石码头等靠近居民区、高层建筑,造成噪声扰民、电磁辐射污染问题等。

三是第三产业迅速发展带来的环境问题。随着产业结构的调整,第三产业特别是商业、服务性行业的迅速发展,对城市住区环境所造成的污染呈不断上升的趋势。如在居民社区内许多商场、餐厅为了改善营业条件,普遍安装了空调,规模较大的还有冷却塔,在厨房内安装了排风扇、鼓风机等,其中相当一部分因安装的方向、位置不合理,其噪声严重扰乱了居民的日常生活;一些娱乐场所(如卡拉OK厅等),由于隔音条件不好,又无相应措施,噪声污染也相当严重;不少餐饮业场所,不按环保要求安装排烟、排气、排污管道等,油烟气直接低空排放,产生严

重的油烟气污染、餐饮废水污染和包装垃圾污染等。目前,由于第三产业的环境污染所造成的环境影响正变得日趋广泛和严重。

四是由于企业或居民环境意识薄弱,引发的企业“偷排”问题,社区内部公共绿地被侵蚀、占用、乃至破坏问题,以及公共环境设施的环境污染问题等。

(2) 环境信访的特点

在众多的城区环境信访案件中,主要表现出以下几个方面的特点:

一是信访投诉者要求解决的问题形式多样,对问题解决的结果要求也比较高。例如,有些投诉者要求马上到现场解决,有的要求深夜时分前往查实,有的要求双休日、节假日查处等;二是投诉者常常提出高额赔偿要求,有些赔偿数额已达到“漫天要价”的程度;三是有些信访者投诉的不纯粹是环境污染问题或主要不是环境污染问题,而是欲借环境保护之名达到其他的目的,如动拆迁补偿问题等,从而使案件的处理扑朔迷离,更加复杂化;四是有些信访投诉者,如果不能按其要求解决,便动辄利用打印或复印形式、众多人数签名或数个公章齐盖,连续向多个部门和上级领导投诉,等等。

(3) 群访、重复访: 几种常见的环境信访策略

群体上访(简称群访)或曰集体上访(简称集访),是常见的环境信访策略之一,其主要的表现形式有联名写投诉信、集体到政府有关部门上访等。

在 HM 街道,街道干部老许给笔者浏览了一封居民投诉信的复印件,并讲述了发生在他们街道 XH 小区中的一个 190 余人联名投诉“噪声污染”问题的故事。投诉信是直接写给市领导的联名信,信中有这样的几段表述:

XH 花园 C 区楼盘的建筑工程,昼夜施工,严重的噪声污染给我们

的身心造成了极大的伤害。小区里无论是重病在身年已古稀的老人，还是身兼要职重任在肩的高科技工作人员，均在承受夜以继日的马达的狂吼，承受几十吨大卡车的轰鸣。震耳欲聋的噪声，使人夜里根本无法入睡，婴儿惊哭，老人悲叹……数月来，有些居民因噪声侵扰而心情焦虑，平添了许多白发；有些居民则因夜晚严重失眠而白天精神恍惚，难以维持正常的工作、生活、学习。

我国已加入 WTO，上海市作为一个国际大都市，应按国际规则办事，为什么 XH 花园的发展商能够肆无忌惮地违规施工、目空一切？更可指责的是施工队有时白天倒不雷鸣般地施工，深夜趁人们熟睡之际却打地桩、浇水泥、抽水泵……居民半夜惊醒打投诉电话，物业管理部却声称：“他们有环保部门的夜间施工许可证，后台很硬，没有办法的。”

噪声是人类健康的杀手，我国环保政策已明文规定噪音的可限度，为什么有关部门对国家政策视而不见、充耳不闻？

万般无奈下我们恳请市领导在百忙中维护市民的利益。相信你们能将举世瞩目的 APEC 会议开得辉煌，也一定会为民排忧解难，能将 APEC 会议伟大的动力延续到我们 XH 花园小区的安居乐业之中。……

【摘自 HM 街道提供的资料】

居民写联名信时，正是 APEC 会议在上海召开期间，为了保证会议的圆满进行，市、区政府投入了大量的人力、物力围绕城市的软件和硬件建设开展工作，街道也围绕创建文明小区开展了很多的宣传工作。

老许补充说：

投诉信有 190 余人在上边签了名。这么多人联名信访，特别是在 APEC 期间，市里和区里的领导都非常重视，都做出了专门的批示。后

来,环保部门派人到街道来沟通,要求协助做好稳定工作,同时请街道一起向小区的居民代表解释和说明情况,而工程的施工也受到了比有关环保法规规定“更严格”的限制^①,施工单位还被要求在居民区张贴安民告示并上门慰问居民。【摘自访谈记录】

为了解决问题,环境信访的居民常常还会采用多方投诉、重复上访的策略。在CQ街道市政科访谈时,笔者恰遇两位来这里进行环境信访的居民,他们为笔者讲述了自己的环境信访经历:

我们CQ地区空气污染严重,已成老大难。“恶臭”像幽灵一样困扰着我们附近的居民。有的人因“恶臭”做噩梦,有的人因“恶臭”生病,不少住户因“恶臭”紧闭门窗。

两年前,为此事我们先找到街道,街道的同志建议我们向环保部门反映,请环保部门来解决。之后,我们便开始几十人联名写信给市政府,听说被转区政府,又转街道还是区环保局不明。后来我们又多次打电话联系区环保局。环保局夜间来人也闻到“恶臭”等冲鼻子的味道,

^① 1997年3月1日起实行的《中华人民共和国噪声污染防治法》第30条规定:“在市区噪声敏感建筑物集中区禁止夜间进行产生环境噪声污染的建筑施工作业,但抢修、抢险作业和因生产工艺上的要求或者特殊需要必须连续作业的除外。”“因特殊需要必须连续作业的,必须有县级以上人民政府或者其他有关主管部门的证明。”《上海市环境保护条例》第41条第3款规定:“禁止在夜间规定的时间内从事施工作业影响居民休息,但抢修、抢险和必须连续作业、经市或者区、县环保局批准的除外”。对“因生产工艺上的要求”和“特殊需要必须连续作业”的内容,上海市环保局在[2000]220号文件《关于本市建筑工地施工作业审批及监督管理工作的通知》中,对特殊情况作了说明:为保证城市主要道路通畅的市政重大工程,因混凝土浇筑和转孔灌注桩成型等建筑工艺特殊需要,必须连续作业的。但对施工的时间没有作出规定。鉴于此,A城区环保局对建筑工地夜间施工进行审批时,一般情况下为建筑工地夜间施工连续时间不得超过3天,两次审批之间必须有1天以上的间隔时间,俗称:做3天,停1天。而对XH花园C区楼盘的建筑工程施工则要求“夜间施工连续时间不得超过2天,两次审批之间必须有1天以上的间隔时间”,即“做2天,停1天”。

打了环保 110, 来人也闻到“恶臭”, 但因不知道传播源而没有解决。

去年 7 月初我们再次联名写信给市环保局, 听说此信又转到区环保局, 但没有答复。之后又多次打电话到区环保局投诉, 环保局派人来了两次, 但实不凑巧, 一次是上午 9:00 来, 正好臭味儿排放了一夜, 次晨 8:30 结束, 没闻到; 还有一次, 环保人员来时风向转北风, 又没闻到。凭这两次, 环保局的人员就断定说没有异味。我们说夜里几乎每天有, 他们不信。我们要求装空气监测仪, 他们说区里没有, 要我们有异味时再打电话。

等我们后来再打电话时, 环保局的来说, (恶臭) 是从附近的外区垃圾山吹来的, 外区的事不归他们管, 让我们去找市里, 不要再找他们了。于是我们又到市里上访, 市信访办的一位同志说, 要在我们附近安装空气监测仪, 但后来却迟迟没有动作, 是否区环保局说没有异味, 不让装呢? 我们也不得而知。

从市里到区里, 再从区里到市里, 我们无数次打电话、写信上访, 耗费了大量的时间和精力, 可臭气依旧存在。有钱的人有些搬走了, 我们工薪阶层只有忧虑和气愤。

我们忍无可忍了, 后来就写了一封请愿书, 征集了大概有七八十户居民的签名后, 派了十几个人当代表统一服饰拿着小旗和请愿书到街道请愿。我们要求有关部门在一个月之内查明原因, 消除“恶臭”, 并责成“恶臭”的制造者赔偿我们的经济损失和精神损失。否则的话, 我们就继续投诉。

到这时, 街道、环保局, 还有环卫局都派人来和我们联系了。街道的人说, 区领导对这件事是很重视的, 做出了专门批示, 要求有关部门尽快想办法解决污染问题。街道希望我们要相信区政府, 不要把事情闹大。环保局说, 空气污染是由外区的垃圾堆造成的, 垃圾的处理归市容环卫部门管, 他们已和环卫(部门)进行了沟通。环卫部门说, 外区的

垃圾不归他们管,但他们会与对方的环卫部门联系,请对方抓紧时间进行解决。【摘自访谈记录】

在上述两个案例中,由于各自环境问题的起因、发生的场景不同,因而行动者采取行动的形式也有所不同。在第一个案例中,居民对夜间施工噪声扰民的投诉很快得到了解决。而在第二个案例中,为了解决自己周围生活环境中因“恶臭”造成的空气污染,居民们花了两年多的时间,利用书信、电话等形式,一次又一次向市、区、街道及相关的环保职能部门进行多方投诉和重复信访,但由于污染源不在 A 城区的行政管辖范围内等原因,而使问题一拖再拖迟迟得不到解决。

比较这两个案例后我们同时也发现,在两个案例中行动者所运用的行动策略也有不少相似之处,即投诉者都采用多种上访形式来增加向政府相关部门诉苦、传递“问题信息”以要求解决问题。

2. 寻求代言人

在当代中国,各级人大代表和政协委员也是群众性利益表达的一个重要途径。与党政机构不同,无论是哪一级的人大和政协会议,其中的人大代表和政协委员,都可以通过提案、建议、批评等形式直接进行利益表达,而不需要逐级汇报。而这些代表和委员所提出的意见和议案一般都属于利益综合,因而提出的利益要求一般都能受到党政部门的重视。从下面的这段笔者对 LH 街道樊主任进行访谈时记录下的文字中不难看到,在涉及环境问题的利益纠纷中,向人大代表或政协委员呼吁、求援也是城区居民运用的一种争取自身环境利益的重要手段。

从黄浦江及 LH 港边的各种摊位、石子等建材码头出发,一路必经 WPN 路出运。这使得住在 BBQ 地区特别是 WPN 路、LH 路口附近的居民,多年来一直饱受沙石运输车队所造成的扬尘、噪音和尾气的综

合污染之害。居民们多次进行投诉和上访，职能部门也多次出面进行执法和整治，但由于解决污染问题的根本办法是必须关闭或搬迁码头，而这里集中了四个码头，都是设置在此多年的国营企业，在城区经济发展中又发挥着重要作用，“不是说关就能关得掉的”，所以污染问题一直没办法得到根本解决。对此，居民们十分不满。

2002年上半年区人代会前夕，WN五村有几位一直坚持信访的居民代表，想办法“托关系”找到了一位区人大代表，邀请这位代表到他们住的地方来实地调查。同时，居民代表还组织附近三个小区的居民联名给区人大常委会主任写了一封“鸡毛信”，请这位人大代表转交并帮忙向人代会呼吁“搬迁码头、彻底解决这里的环境脏乱差问题”。人大代表来调查以后也十分感叹：“这里的脏、乱、差不要说在A城区，在上海市也找不到第二个”。人代会召开期间，居民代表又写了一封“求助信”直接寄给人代会，向人代会求援。在居民们一连串的“求助行动”之后，那位人大代表把居民们的意见和调查的结果写成了书面建议，提交人代会，人代会也就此形成了一份专门的提案。

接到人代会提案后，主管副区长做出了专门批示：“请建委牵头，环保、规划、城管大队、市容局、LH街道共同研究处理。此案作为我今年重点研究处理案件之一，请相关部门先到现场，议出初步意见，我择时调研，再行决策。”

在相关职能部门纷纷到现场进行调查并拿出了初步意见后，副区长又带领有关部门负责人踏勘了WPN路(BBQ—LH西路段)，之后又召开了专题会议，研究该地区交通、市容、环境综合整治问题，制定了对该地区分近、中、远三期进行整治的目标。【摘自访谈记录和LH街道提供的资料】

向人大代表、人代会求助，让他们充当自己的代言人，居民们这一

策略的应用,使污染“老大难”问题终于变成了区政府当年要研究和解决的几项重点问题之一。

3. 向新闻媒体求助

大众传媒作为群众性利益表达的一种渠道,也是城区居民进行自身环境利益表达的又一个比较直接的途径。访谈中了解到,当因环境污染而受害,同时又感到解决问题的渠道比较单一或者不大畅通时,有些居民便会把向新闻媒体求助作为采取行动的手段之一。

通常情况下,不少报纸都设有专门的刊登读者来信的栏目,电台也常播放群众要求的节目,来反映一些社会性利益的要求。尽管大众传媒不可能直接解决问题,但是一旦某些环境污染事件、单位或法人通过报纸、广播、电视等形式被反映出来,往往就意味着对侵害他人利益的个人或法人进行曝光,就会对施害者形成一定的社会压力;同时借助大众传媒,还可能会形成一定的社会舆论,引起政府部门、决策者的重视,从而有利于问题的解决。

这种向新闻媒体求助的行动方式也被城区居民应用于与加害者的环境冲突的处理之中。在 HJ 街道访谈时,发生在 SJB 小区因附近企业“扬尘污染”而起的环境纠纷历时几年,居民们在寻求对于与加害企业环境纠纷的处理方法时就借助了新闻媒体的作用。

根据 SJB 小区居委会钱书记提供的资料,SJB 历史上是一条臭河浜,1998 年后为解决动拆迁问题,政府部门在这里进行房地产开发和建设,将其改建成居民小区,现有住户 850 余户,居民 3 000 余人。居民构成有三部分:一是政府购买土地后安置的当地村民,二是政府安置的其他地区的拆迁户,三是商品房购买者。与小区一墙之隔的是上海市某装卸储运公司(被居民称为“煤场”),该公司比邻黄浦江,1976 年始建沿江码头,当时附近没有居民区。1999 年 11 月以后,由于公司堆料(主要是煤炭)造成的扬尘污染问题,开始出现厂群矛盾。

1999年11月以后,20余人组成的“爷爷、奶奶”队伍到“煤场”经理办公室“静坐”,要求煤场搬走。2000年,一些下岗人员几次冲进“煤场”经理办公室,将煤灰扬撒在办公室及办公桌上,并在“煤场”的一些道路上设置路障、堵塞交通,与“煤场”经理进行对峙,强行要求“煤场”停止生产并撤走企业。2001年至2002年上半年,居民开始频繁到街道、区政府及相关职能部门投诉、上访,要求解决“煤场”环境污染问题。

接到居民投诉后,区环保部门几次对煤场进行环境监察和执法,并对煤场提出整改要求。煤场为了应对居民和环保部门,制定了几条整改措施,即:①靠近小区的8号堆场的煤只出不进;②对煤堆场加高覆盖;③添置洒水车,作业时喷洒。但是,居民们认为这些所谓的整改措施是根本不可能解决煤场严重的污染问题的。

无奈之下,居民们于2002年7月分别联名写信给《解放日报》和电视台的《观众呼声》栏目,要求媒体呼吁政府部门重视居民的呼声,同时对严重污染居民生活环境的企业给予曝光。

《观众呼声》栏目没有回音,但《解放日报》的记者收到求助信后,很快就来到小区进行现场调查,还采访了部分居民。之后不久,报纸就刊登了题为“与煤为邻”的文章,对“煤场”污染问题进行了曝光。

曝光之后,市环保局出面了。他们对“煤场”提出了整改要求,责成“煤场”递交专门整改报告给市环保局。煤场根据要求,也重新制定了如下整改措施:

①严禁“煤场”内运输和作业车超载、超速;②码头作业增加扫帚、铁锹,并注意作业后及时清理现场;近居民楼的8号场地煤只出不进;逐步改进施工、作业的设备,并对煤场内道路进行整修;③11月底添置一辆洒水车,加强喷淋降尘;④8号场煤出完后,建一个约3000平方米的仓库,改室外作业为室内作业;⑤码头作业逐步推行企业合作制,逐步转制成为与国际接轨的物流公司。【摘自访谈记录和SJB

小区居委提供的资料】

借助新闻媒体的力量,居民们既对排污企业施加了压力,同时也使环保部门加大了对排污企业的监督管理力度。

4. 寻求法律援助

上述 SJB 小区“扬尘污染”案例中厂群间环境纠纷的处理,并未由于新闻媒体曝光使企业不得不增加了治污的力度而结束,原因在于尽管“煤场”提出的整改措施的力度在加大,但居民们对这些整改措施并不满意,因为它与居民们提出的搬走企业、改建滨江大道,使小区由“黑色 SJB”变成“水景住宅”的要求仍然相距甚远。

居民们不断到街道和环保部门进行投诉、上访。2002 年 10 月,街道和区环保部门共同出面,召集街道、环保、“煤场”经理、小区居委会主任、居民代表共同参加协调会,请居民和“煤场”双方进行直接的交流沟通。会上,由于厂群双方各自强调自己的利益,协调会不欢而散。在采取了上访、投诉、请新闻媒体曝光等一系列的行动而无法获得满意的结果之后,居民中的上访精英们(一个由小区居民代表组成的 5 人“核心小组”)提出了寻求法律援助的行动思路。

协调会后,我们很气愤,也很失望。“不管白猫黑猫,能抓住老鼠的就是好猫。”不管哪一级政府还是环保部门,开会、协调、要求整改等方法对“煤场”都无关痛痒,都没有根本解决我们 SJB 小区的环境污染问题。既然“煤场”置小区居民的要求于不顾,依旧严重污染小区的生活环境,舆论监督他们也不怕,各级政府部门对居民的要求又无能为力,我们只能让法律来说话了。【摘自访谈记录】

至此,居民中“不能等着依靠政府解决‘煤场’的环境污染问题,要用

法律武器维护我们自己的权益”的呼声形成。一个居民代表组成的 5 人“核心小组”也浮出水面，他们由小区中的大学退休教授、中学高级化学教师、在司法部门工作过的干部、民主党派人士等组成，提出“有了问题找法律、解决问题靠法律”的基本思路，并在小区里开展了一系列的工作。

首先是在小区内就“是否需要用法律来解决小区的环境污染”组织居民开展讨论和辩论，统一大家的思想，在基本达成共识的基础上，又通过多方的联络聘请到一位既比较有名气、同时又愿意以比较低廉的费用为我们小区环境问题“呼吁”的律师。为解决经费问题，我们发动居民自愿捐款（共筹得 1 380 元），并请求物业公司支持，出资 620 元，凑齐了 2 000 元的第一笔律师费。在律师的指导下，小组中有人负责去上海市环保局、上海市工商管理局、上海市煤炭工业协会等相关职能部门询问、咨询和验证“煤场”没有经营许可证问题；有人负责查档案、找资料、写材料；有人负责及时与居委会进行沟通，交流工作进展，取得居委会的支持；有人负责向小区居民进行情况通报，征求居民的意见与建议……【摘自访谈记录】

在 5 人“核心小组”的组织和小区居民们的帮助下，聘请的律师向市环保局发出了律师函，提出如下要求：环保部门按法定的程序对“煤场”污染进行监测，在法定的时间内将监测和处理情况告知居民（代表）；取缔“煤场”未经审批就进行运作的散装水泥搅拌站租赁合同^①；对煤场加大执法力度，限期增加防尘设备和治理措施；限期“煤场”调整产业结构、积极有效地解决久拖不决的污染问题。律师函同时提出，如

^① “煤场”由于经济效益不佳，未经有关部门审批出租了部分场地作为其他企业的散装水泥搅拌站，造成了扬尘污染和噪声污染，居民们对此意见也很大。

果到 2003 年底问题仍不能彻底解决,将状告环保部门行政不作为。

律师函发出之后不久,市环保部门又相继出台了一系列动作:

6 月 5 日“煤场”因“未采取措施堆放物料,造成扬尘污染”而和其他几家企业一起被上海市环保局登报(《解放日报》、《文汇报》、《新民晚报》)曝光,并被罚款人民币 28 000 元;

6 月 17 日至 22 日,市环保局出动价值十万余元的 3 台煤尘、粉尘污染的监测设备,对煤场污染进行了连续 5 昼夜的监测;

7 月 2 日,市环保局出面,召集市、区环保部门、环境监察部门、“煤场”上级主管部门交运局、“煤场”经理、居民聘请的律师、写有关提案的区人大代表、小区居委书记、5 位居民代表(原定 2 位,核心小组另外 3 位未请自到)共同参加协调会,向与会各方通报了监测结果,并促使各方基本达成了共识。【摘自访谈记录】

寻求法律援助使问题的解决又有了新的进展。

5. “闹事”: 自力解决?

在居民们采取的“维权”行动中,其行动的策略和利益表达的方式,无论是通过党政机关及政治团体进行的,还是通过传媒或法律途径进行的,无论是直接的还是间接的,都属于制度性的途径。因为这些行动策略和利益表达的渠道都是在现行的制度框架内的,因而也都是合法的。与制度性利益表达渠道相对的是强制性渠道,它是在制度性利益表达走不通或不见效,或者由于某些特殊因素作用下产生的一种非常规性、非制度性的利益表达途径,这种“闹事”的策略,也有学者称其为“自力解决”^①,是被居民们用作解决环境冲突和纠纷的一种比较极端

^① 周杰:《关于环境纠纷解决方式的探讨》,载《上海环境科学》2002 年第 3 期。

的行为方式。

通常说来,这种非制度性的“闹事”行动,往往对政府过程和社会安全具有一定的副作用。它不仅有可能滋生一种不信任的结构,而且当越来越多的居民在环境纠纷中公认“不闹不解决、小闹小解决、大闹大解决”为解决问题的法宝时,这一行为带来的社会负面效应还会不断被放大^①。因而,一般情况下,“闹事”都是非法的,至少是政府不允许、不提倡的。然而,随着经济体制转型的不断深入,环境问题利益结构的不断分化和失衡现象的加剧,在制度性的利益表达渠道难以满足行动者利益表达的需要时,“闹事”行动就往往易于发生。

二、保护抑或污染环境：几种可能的行动结果

作为受害者,居民们所采取的各种策略和进行的各种行动,其实质问题是“维权”,焦点问题则是利益。由于行动中所涉及的利益不仅仅是受害者的利益,同时也涉及环境问题制造者或者说施害者的利益,因此,行动中不同的行动者间利益的冲突、协调就不可避免,而行动者间利益的博弈也会因博弈双方所处的具体情境的不同而呈现出几种不同的结果。

1. “恩怨”终了结

HF 小区居委会的张主任在谈到小区内发生的“绿地风波”的最终结局时说:

在居民们连续三次上 HF 路拉横幅、堵交通之后,事情的发展终于惊动了市里。在市有关方面的压力下,开发商终于做出了让步,仅在空地的最北边建了一幢 7 层楼房,其余的 1 200 平方米的空地留做了绿地。这一前后拖了几年的“绿地事件”可以说是以居民们的“胜利”而宣

^① 戴星翼、何惠琴著:《社区发育与社会生活》,上海大学出版社 2001 年版。

告结束。【摘自访谈记录】

和 HF 小区的居民们一样, YL 和 YX 小区的居民们对 DF 彩印厂污染环境所进行的坚持不懈的投诉, 也使他们笑到了最后。

3月31日, DF 彩印厂几十米高的烟囱停止冒烟, 厂内所有的车间也都全部停产了。这个在市、区两级环保部门挂号的环境污染信访重点企业, 终于结束了在我们 A 城区生产的历史, 在政府规定的期限内搬离了已经被居民区包围的旧厂区, 整体搬迁到 CH 经济技术开发区的工业园区去了。附近几个小区的居民眉头都舒展开了, 大家无不为之拍手称快, 感谢政府部门为老百姓做了一件大实事、大好事! 【摘自 A 城区环保局档案资料: YL 和 YX 小区的居民代表写给环保局的感谢信】

无论是张主任对小区“绿地风波”的总结, 还是居民在污染企业 DF 彩印厂搬离小区后对政府部门的感谢, 尽管所叙述的是发生在不同时间和地点的不同类型的环境事件, 但从受益者与受害者双方利益变化的动态结果来看却又是相同的, 它们所展示和表达的是居民为反对环境污染而采取行动后的同一类结果, 即对已发生的环境问题都是以投诉者的胜利而宣告结束。

从 HF 小区来看, 居民们的“胜利”, 使得小区从此有了一块让很多人羡慕的绿地, 居民们自己也从中直接受益。“绿地就像小区的‘绿肺’, 绿化和美化了小区的居住环境, 同时也让居委组织大家开展创建‘绿色小区’的活动有了很好的载体。”张主任对“胜利”的意义似乎要比小区里的普通居民看得更高一些。

而 DF 彩印厂的搬迁, 使附近的居民终于能够摆脱该厂的环境污

染之害，为之持续了五六年的上访案件也就此画上句号。同时，“DF彩印厂作为一个重污染企业，它的搬迁对整个城区环境状况的改善也是有好处的。企业搬迁了，居民们对企业的‘怨恨’、对政府部门的‘怨气’也都随之化解了。还有，事件也留给了我们政府部门和企业许许多多值得反思的地方”。环保部门的一位领导在谈及对此事的看法时如是说。

上述的两个案例使我们看到，居民作为受害者，其反对污染行动的胜利，一方面使居民本身的环境利益得到了维护，另一方面使施害者停止了对环境的污染或破坏。与此同时，也使居民的生活环境乃至城区的整体环境得到了一定程度的保护或改善，这应是居民“维权”行动的一类比较理想的结果。

2. “恩怨”何时了？

与 HF 小区或 DF 彩印厂附近的 YL 和 YX 小区的居民相比，身处“煤场”扬尘污染之中的 SJB 小区的居民似乎就没有那么“幸运”了。在接受笔者的访谈时，SJB 小区上访 5 人“核心小组”成员施老师、马老师和老叶等人一谈到这几年来为解决小区环境污染问题所经历的甜酸苦辣，就都非常激动。

施老师说：

我们几个人作为“群众代表”，除了花费时间与精力外，还不得不经常自掏腰包，但这不是长久之计，现在还欠 3 000 元律师费，如何解决费用是困扰我们的一个大问题。现在居民们的意见也不统一，有些居民还认为我们花了钱（请律师时，“核心小组”出面向每户人家收了 5 元钱），却没有看到污染问题有明显改观，提出要讨回他们的钱。更令我们气愤的是，我们前边做了很多为政府部门“抬轿子”的事。我们到处求爷爷告奶奶，6 月份，环保（部门）总算来人进行监测了，但说仪器设

备价值十几万元,要求我们保证仪器的安全。居委会钱书记拍了胸脯说他来保证,我们也为此连续五昼夜轮流负责看守仪器。但监测下来的结果却不当场通知我们,后来协调会上又说是“达标”的。既然是“达标”的,为什么还对“煤场”罚款两万八千块钱?【摘自访谈记录】

马老师说:

我们要他们(指环保部门)拿出测试的“标准”给我们看,他们拿不出。我们拿出自己查到的标准,他们又说我们这里是Ⅲ类地区(指工业、仓储、居住混合区),污染指标也参照Ⅲ类地区标准。除了“煤场”污染,我们小区周围还有 HJ 地板厂有毒化学试剂的污染、BM 洗涤剂厂仓库有毒物质的污染,以及修船厂的噪声、烟囱排放有害气体造成大气污染等等,一个问题都给我们解决不了,更别指望解决其他的问题了。难道我们住在所谓的Ⅲ类地区,我们就是三等公民吗?【摘自访谈记录】

老叶说:

几年里,我们居民们对“煤场”提出的要求从一开始的坚决要求关闭、搬迁“煤场”改建“滨江大道”,变小区为“水景住宅”,到现在的基本同意企业改变产业结构逐步治理环境,已经是大大让步了;采取的行动从静坐、“闹事”,到投诉、上访,再到求助新闻媒体,直至现在开始运用法律手段,也越来越“有理、有利、有节”了,但要真正彻底解决小区的环境污染问题,各种各样的困难和干扰实在是太多。现在虽说经过律师的“干涉”,企业也从对居民的要求置若罔闻、消极应对,逐渐把认识转变到了通过转制和调整产业结构来缓解环境污染上来了,但目前情况是“煤场”扬尘污染的治理速度看来并不令人乐观,距离很多居民的心

理“价位”还相差得太远。如果到年底“煤场”不能兑现 7 月份的承诺，我们只好将他们告上法院。现在也许我们又需要给他们“再加把火了”。【摘自访谈记录】

笔者对城区居民的调查中，有一项数据表明了环境污染的受害者在受害之后的行为意愿，即一旦亲身遭受到环境污染之害后，超过八成的居民通常都会采取行动进行反对污染和维护权益，尽管行动的形式可能不尽相同。同时，在对实施过维权行动的居民进行访谈时，他们几乎无一例外地希望他们的行动能够使施害者立即停止施害行为。然而，由于环境污染（或者破坏）事件的形成一般都有其特定的背景，原因也比较复杂，因而，解决起来往往并非像投诉居民所希望的那样能够一蹴而就，或者完全达到居民一方提出的要求。

从 SJB 小区居民上访 5 人“核心小组”成员们的话语中，我们可以明确地感受到，城区环保局接受有关 DF 彩印厂搬迁事件访谈的领导所说的那种居民们对政府部门的“怨气”和对污染企业的“怨恨”，并且这种“怨气”和“怨恨”在经过了一个又一个回合的居民们的“抗议”行动之后，由于没有达到让居民们满意的结果而在与日俱增。

2003 年 5 月，A 城区环保部门曾从已受理过的各种环境投诉案件中，随机抽取了 100 位居民进行了回访调查，其中有 61 位居民对这一回访调查给予了回复。在这些做出回复的居民中，对所投诉问题的处理结果表示满意和比较满意的有 20 位，占 32.78%，而对处理结果表示不满意或认为处理结果很一般的居民则有 35 位，占了 57.37%。57.37% 这一数字表明，类似于 SJB 小区这种在居民多次上访和投诉之后，企业环境污染的状况仍没有发生明显改善或仍令投诉居民感到不满的情况，在城区内还不在少数。也可以说，它反映出的是另一类的居民反对环境污染、进行“维权”行动的结果。

3. 了犹未了：一个小区垃圾房的命运

在城区居民针对发生在自己周围的环境问题开展的形形色色的上访、投诉等“抗议”和维权行动的结果中，还有一类案例的结果特别需要指出。这一类结果既不是上述谈到的第一类结果——“恩怨”了结后的环境改善，也不是第二类结果——由于主客观多种因素的作用而使环境问题的处理一拖再拖、长期得不到解决的无奈。这类结果从表面上看居民投诉的问题已经得到了解决，然而实质上它却又滋生出了新的环境问题。SXY 小区垃圾房的命运便是这类结果的一个比较典型的诠释。

SXY 小区是一个由 400 余户居民组成的住宅小区，小区建设分为两期，“一期”主要是市政建设动拆迁后的置换房，1998 年 3 月交房，4 月开始陆续有居民入住；“二期”为商品房，1999 年 8 月开始入住。小区内按规划并实际建造了三个垃圾房。其中，“一期”有两个垃圾房，一个位于小区的 14 号楼前，为生活垃圾房，另一个位于 11 号楼东边，主要堆放建筑垃圾。“二期”有一个垃圾房，位于 4 号楼东侧。矛盾的产生主要围绕“一期”的生活垃圾房。

2000 年 11 月，住在“一期”的一位陈姓居民向城区市容环卫局进行投诉：

我 1998 年市政动迁换房到此（期房，当时房已建，但垃圾房没有）。1998 年 4 月入住时，发现我们小区的垃圾房紧靠着我院子外墙（当时没有使用，小区大部分大楼未建）。

三年来，由于环境恶劣、泔脚乱倒、蚊蝇滋生、老鼠乱窜、臭气熏天，使我家苦不堪言，日常生活受到严重威胁，身体健康受到严重损害（有病史记录）。为此，我几次三番就垃圾房污染之事与小区的物业进行交涉，但物业以“垃圾箱问题是环卫部门和有关政府部门的为”作为借

口,在承认以上事实、深知污染问题严重性的情况下,推脱责任、置之不理、一拖再拖,使实质性问题一直得不到解决,以致产生恶性循环。是不是垃圾箱问题是无利可图、没有好处的“生意”,就可以兜圈子、耍花招,推三推四,不予解决?

当今社会是法制的社会,法律的不断健全,环境保护法律法规和制度的不断完善都表明:国家对人民的生活环境、生存空间已经用法律的形式加以保护,人民的生存权利是不容侵害的。希望政府部门责令物业和开发商(他们是同属于 FJ 公司的两家子公司)尊重法律、以法论事,拆除垃圾房,彻底清除污染源,还小区以清新的空气。如物业公司和开发商置法律于不顾,我将采取一切有效措施维护我最基本的合法权益,而他们也要对由此产生的一切严重后果负责。【摘自 SXY 小区物业管理公司提供的资料】

对此问题,物业公司的汤经理如是说:

1998 年 3 月物业对小区进行验收,4 月 6 日开始入住居民,居民入住时垃圾房就有了。这户居民一家在拆迁中总共分得三套两房一厅的房子,层次位置分别是底楼、四楼和五楼(每幢大楼均为六层),这是当时居民和拆迁办协商定下来的。开发商告诉我们,小区规划“一期”和“二期”均有许可证,垃圾房的位置是事先规划中就有的,他们向我们提供过专门的说明函^①。

^① FJ 房地产公司 2001 年 6 月 25 日给 FJ 物业有限公司的说明函,加盖了房产商的公章并附有一期许可证、二期许可证和垃圾库房图。房产商的证明说:“由本公司所开发建设的 SXY 住宅小区早已经有有关方面批准交付使用,其中所有的项目(包括垃圾收集房)均按规定由相关部门批准建造。为搞好小区管理,启用合法配建的垃圾收集房,是完全必要的。特此说明,并请转告社区居委会,以取得地区方面的支持配合。”

1998年4月“一期”刚开始入住时,居民还比较少,垃圾房矛盾并不突出,垃圾房附近的居民因在动迁面积、补贴等方面得到实惠,所以尽管垃圾房距离住房比较近,但在物业多次征求居民对物业管理的意见时也没对物业管理提出什么意见,只是说垃圾房离住房太近了些。

以后,随着入住居民的增多,垃圾的产生量也越来越多,附近居民开始到物业争吵,提出要关闭这个垃圾房。他们认为开发商把垃圾房放在他们的楼前影响了他们的环境权,而物业与开发商是同一总公司的两家分公司,是“一个父亲的两个儿子”,便要求物业出面把垃圾房拆掉,否则的话就拒绝缴纳物业管理费。我们认为,物业不是开发商,也不是动拆迁办公室,物业的职责是对小区的物业进行维护和管理,对于小区原有的公共设施,物业是无权设置和更改的。在管理方面,我们也多次征求居民对垃圾房的管理如何进行改进的意见,居民对物业管理也没提出什么意见,我们认为我们的工作尽了职责,不存在违反法律、法规问题。【摘自访谈记录】

物业与居民各执一词,但垃圾房仍在使用的,居民的投诉也在进行,只是投诉的力度越来越大,到物业争吵的趟数越来越多。

“二期”也设计并建造有一个生活垃圾房。“二期”房子建成交房后,物业贴出通知,恢复使用“一期”的建筑垃圾房供“二期”居民装修时暂时堆放建筑垃圾。然而不少居民(雇佣的装修队)在装修时为图方便,将建筑垃圾(也有少部分生活垃圾)堆放在“二期”的生活垃圾房,生活垃圾则投到“一期”的垃圾房内。大部分“二期”居民入住后,物业清理掉了建筑垃圾,决定恢复“二期”的生活垃圾房功能,却遭到了“二期”居民的强烈反对。随着入住的人越来越多,垃圾产生量也越来越大,这同时也加剧了“一期”居民的上访、投诉,由此引发的垃圾房矛盾也逐步升级。

“二期”居民的说法是：

装修时物业(管理公司)有人说,这里(指“二期”的生活垃圾房)是临时堆放建筑垃圾的,到装修得差不多结束时就不用了。【摘自访谈记录】

也有居民说：

我们在购买商品房地时,垃圾房的位置不是现在这个位置,垃圾房的位置被改动过了,这对我们是一种欺骗行为,是不合法的。【摘自访谈记录】

物业管理公司的工作人员小冯说：

这实际上是居民的一种有意识的误解。小区中在“一期”有一个专门堆放装修垃圾的垃圾房,当时居民装修,一些装修工人将装修垃圾倒在“二期”垃圾房时,也有居民提出此处不应堆放建筑垃圾。我们解释说,现在进场的大都是装修队,业主很少来,建筑垃圾堆放问题我们也发过通知,但还是没能制止堆放在这里,不过这是临时性的,物业会及时对建筑垃圾加以清理的,到装修得差不多时这个问题就会解决了,并没有说这里不再是垃圾房。【摘自访谈记录】

后来,一位消息灵通的“二期”业主得知,“二期”垃圾房的位置与原规划中的位置不一致,于是就垃圾房位置的改动问题到 A 城区的城市规划管理局进行投诉,并得到了回复：

经查,该垃圾房规划位置应在东侧沿围墙布置,现建成的与原规划

位置不符,且变动后的垃圾房未经我局办理规划许可证。【摘自 SXY 小区物业管理公司提供的资料】

于是,“二期”居民有了“尚方宝剑”:

不管垃圾房的位置是谁改变的,它总是不合法的,不合法的垃圾房就不能用,就必须关闭。而“一期”的垃圾房并无不合法之说,也没有哪一条规定“一期”的垃圾房“二期”居民不好倒垃圾,我们将垃圾投到“一期”垃圾房也属情理之中。【摘自访谈记录】

原本由于“一期”垃圾房产生的居民与物业的争吵,扩大到了“二期”居民与物业、“一期”居民与“二期”居民之间的矛盾与争吵。物业管理公司也被推到了更加被动的地位。

2000年初,小区居委会及党支部成立。居委会干部热情高涨,决心花力气解决好居民的实际困难,为民办实事,从提高管理质量上把垃圾房问题彻底解决。于是,居委会与物业携手,提出对小区“一期”和“二期”的两个垃圾房进行改建,制定了以下改进措施,并向小区居民征询意见:

(1) 在垃圾房内安装上、下排水;(2) 贴瓷砖和地砖;(3) 专人清洗垃圾桶,专人管理,定时开关;(4) 垃圾桶由专门管理人员负责倾倒,日产日清;(5) 垃圾房内外无积水,基本无异味。【摘自 SXY 小区物业管理公司提供的资料】

对于居委的热情和提出的改建措施,无论是“一期”还是“二期”的居民似乎都不领情。

“一期”居民认为：

垃圾房离居民楼那么近，无论怎样改建，都是不合理的，都无法彻底消除垃圾房在堆放、垃圾车装运时带来的空气、污水污染，对我们的日常生活还是会有影响的。如果说“二期”垃圾房“不合法”，那么“一期”的垃圾房就是“不合理”。【摘自访谈记录】

“二期”居民则抓住垃圾房“不合法”一说，坚持认为：

“二期”垃圾房无论怎么改，都是不合法的，不合法的东西应该拆掉，而不是改进。如果允许改进不就等于认同不合法的东西损害我们的利益吗？我们花钱购买商品房的，小区的设施和环境也是我们应该享有的一个重要权利，物业（公司）应该尽快解决小区的垃圾投放和脏乱差问题，恢复我们使用“一期”垃圾房的合法权益，否则也是违法的。【摘自访谈记录】

生活在继续，垃圾不断产生出来，矛盾也越来越尖锐。居委办公室、物业办公室里每天都有一些退休或无业的居民来争吵，“一期”一些上了年纪的老人还组成“垃圾房看护队”，守候在垃圾房旁，不允许人们倒垃圾。“一期”和“二期”居民间为倒垃圾的问题不断产生口角，无处去的垃圾开始“遍地开花”，许多居民开始拒缴物业管理费，由此引发了物业由于经费缺乏，管理的人员逐步减少，正常运转捉襟见肘。还有一些居民开始到市政府上访。街道和居委会干部为此多次出面召开居民座谈会、协调会，但始终没有就垃圾房的问题达成共识。“一期”居民要求的“合理”和“二期”居民要求的“合法”，使得垃圾房问题的解决陷入了僵局。

小小垃圾房变成了一块“难啃的硬骨头”，面对两个名存实亡的生活垃圾房，我们居委会干部感到真是进退两难。作为“一级组织”，既然我们已经被推到了矛盾的风口浪尖，在（居委）书记的带领下，我们决定“自己吃苦在前”，提出了把垃圾房放在自己门口的想法。也就是把原本最靠近居委会办公室的“一期”建筑垃圾房改建成生活垃圾房。这一垃圾房离居委会最近的一面墙仅有1米左右，它的东边是小区的围墙，并且距离前后两幢楼都还有十来米，是三个垃圾房中距离居民楼最远的一个。促使我们提出这一想法的另一个重要因素是，经过调查我们发现，前后两幢楼的底楼居民家中都有党员，我们居委会干部多次上门做他们的思想工作，用自己的真诚感动他们，后来他们都表示理解居委的苦心，愿意顾全大局。【摘自访谈记录】

正当居委贴出“安民告示”，把改进建筑垃圾房的方案向居民们公布并征求大家意见时，前后两幢楼二层以上的居民反响强烈。他们认为：

居委会干部真是“欺软怕硬，专拣软柿子捏”。原来的生活垃圾房凭什么不用，反而到我们楼前倒垃圾？建筑垃圾房到居民入住后就关闭了，现在却要当成生活垃圾房，是什么道理？

不管（垃圾房）给我们带来的影响是大是小，臭味总是免不了的。与本不存在的污染相比，我们的利益总是受到侵害了。居委维护其他人的利益，也不能牺牲我们的利益吧！【摘自访谈记录】

建筑垃圾房改进方案无奈又宣告夭折。但要生活总会有垃圾，有了垃圾就总得有地方暂时存放。后来，没有退路的居委会书记带队到其他小区去“取经”。取经回来，决定试行垃圾桶装化和分类收集，即在

每一幢居民楼前安放两种不同颜色的垃圾桶，请居民将垃圾分类投放，然后由环卫公司分类将垃圾清运。这样既解决垃圾的投放问题，还可以试行实施垃圾分类、创建绿色小区，或许是件一举两得的好事。

居委的想法得到了物业公司的支持和响应。物业公司对原有垃圾房内的垃圾桶进行了彻底清洗，并购买了绿、黄各 15 只有轮子的塑料垃圾桶依次放置在每幢楼前靠近绿化带的路边。居委则通过黑板报、宣传板、横幅等多种方式对垃圾桶装化、分类投放、环境保护等方面的知识进行宣传，希望居民积极配合。然而试行几天下来的情况以及引发出来的新的矛盾，却大大出乎居委会干部们的预料。

垃圾桶的位置几乎每天都在变化，不断被推到新的地方。原来放置在某一幢楼前的垃圾桶，有些被该楼的居民推到远离自己楼口的其他居民楼前（经常又被推回来），有的被砸坏后扔到绿化带上，有的被推到原来的垃圾房旁边，有的被推到了物业公司办公室的门前，靠近小区大门的楼房前的垃圾桶被推到了小区的大门口，还有的垃圾桶还被推到了居委会，堵住了居委办公室的门。【摘自访谈记录】

物业公司收到了新的投诉，其中 20 号 101 业主给 FJ 物业公司的投诉信表明了自己楼前被放置了垃圾桶的一类居民的想法。

小区内的垃圾桶，原来安置在固定的垃圾房内，最近，物业别出心裁，将原来安置在固定位置的垃圾桶散放在小区内，东放两只，西放两只，也有独立放置的，真是遍地开花，到处都能看到这些垃圾桶，既不利于小区的美化，也严重影响了居民的生活。当前社会上正倡导在小区内消灭看得见的垃圾桶，我们这里却背道而驰，不顾业主们的感受，将垃圾桶到处放。这些垃圾桶周围的垃圾四处分散，散发臭气，蚊蝇猖狂

繁殖。小区内有现成的垃圾房空置不用，却让垃圾桶到处乱放，让我们这些靠近垃圾桶的业主深受其害。

特别是 20 号底楼附近，东南西北四面，有近十只垃圾桶对着我们居住的厨房、客厅和饭厅，每天下午 5 点多下班回家烧饭时，想将关闭一天的窗户打开调节一下室内空气，而这时正值垃圾箱开放时间，害得我们根本不敢开窗。叫人难以容忍的是每天环卫公司的垃圾车开到我们这个角，将一桶桶垃圾倒往车内时，灰尘飞扬、蚊蝇乱窜、臭气冲天。我们每天在这种恶劣的环境中生存，试问谁能受得了？

当初我们购房时，这里并不是垃圾桶置放点，如果是垃圾桶置放点的话我们也不会买房。对于我们工薪阶层，买一套房子不容易。再说本人因身体情况不佳，从小就因空气污染得了肺病，开过大刀，胸膜破裂，呼吸不畅。购房时，东挑西看，才挑中这套朝东方向有窗的房子，而且远离垃圾箱。如今却碰到这种事，让我们实在无法生活。加上本人近两年又患有高血压，完全靠药物控制，如果我们最近遇到什么不测的话，你们是逃不脱责任的。

小区内有垃圾房不用，却将垃圾桶分散在我们生活区中，污染环境，危害我们的身体健康。如果物业再不及时整改，撤走我们楼前的垃圾桶的话，我们会采取一切措施来维护自身的权益不受侵犯，直至问题彻底解决。由此产生的一切后果都由物业承担。【摘自 SXY 小区物业管理公司提供的资料】

为了化解矛盾，将垃圾桶装化更好地推进，2001 年 5 月居委党支部和物业联合召集部分居民召开了实施垃圾桶装化座谈会，主题是倾听业主们对小区垃圾桶装化的意见、建议，然而听到的却是一片反对声和相互争吵声。

门前被放置了垃圾桶的居民：

自从桶装化后,从进(小区)大门开始就臭气冲天,地上、绿化带里污迹斑斑,苍蝇漫天飞,凡是有垃圾桶的地方,附近就有污水和苍蝇,整个小区成了一个大垃圾箱。

住户为了不让垃圾桶放在自己家门前,经常将垃圾桶推到别人家的楼门口,相互间将垃圾桶推来推去,造成了住户间的摩擦和口角,矛盾不断,甚至发生打斗。桶装化损害了小区的邻里关系,不利于凝聚力建设。【摘自访谈记录】

“二期”业主的意见:

垃圾是人人不喜欢的东西,放在谁家门前都有意见,历史上形成的东西不能轻易改变,所以垃圾桶仍应放入“一期”垃圾房内,由物业加强管理,而不应散放在各处。【摘自访谈记录】

“一期”业主的意见:

现在大家都尝到了垃圾的苦头,就更应理解我们“一期”靠近垃圾房住户的苦衷。既然“二期”的垃圾房可以空置不用,“一期”为何不可以?“一期”的垃圾房离住户这么近难道就合理吗?【摘自访谈记录】

矛盾没有解决,反而使居民与物业,以及“一期”和“二期”居民之间的矛盾更加突出。

居委本来干劲十足,希望为居民办实事,解决纠纷,凝聚小区,反而引起了各方居民的不满,不少居民把矛头对准了居委会干部。真是吃力不讨好,就像捧到了一个“烫手的山芋”。每次街道开会,我们这里的

居委会书记要么挨批评,要么叹苦经,都成了一个“垃圾问题书记”了。

【摘自访谈记录】

有个别居民还嚷着,如果居委和物业再不解决垃圾问题就集体到市政府上访。为了把事情“搞大”,他们将被推到小区大门口前的垃圾桶又推到了小区大门口前的马路上。一时间居民们相互仿效,将二十几只垃圾桶都推到了马路上,堵住了交通,引得马路上的行人向交通、环卫部门打电话进行举报。后来,因“小区内的垃圾收集桶堆放于小区外道路上的行为”,违反了《上海市临时占用城市道路管理办法》的有关规定,区城管监察大队对小区的物业公司发出了处罚单和谈话通知书,并出动了两辆大卡车,对二十余只塑料垃圾桶进行“登记保存”,同时将这些垃圾桶装上卡车,把它们“没收”了。**【摘自访谈记录】**

无奈之下,居委会决定暂停垃圾桶装化的试行。于是,各家各户的生活垃圾有的扔到小区绿地上,有的扔到小区不显眼的角落里,有的扔到小区的门口(笔者在小区实地观察到的景象)。

“垃圾房事件”让物业公司和居委会干部一筹莫展,居委会书记只得向上级部门求援。在向街道汇报并取得同意的情况下,决定强行开启原来的垃圾收集库房,恢复垃圾房的功能。然而,2001年8月13日物业和居委会给街道的“关于垃圾库房被敲致破坏情况的说明”表明,这一决定的落实情况并不顺利。

2001年5月本小区试行垃圾桶装化及分类管理,试行中出现了未能达到预期效果的情况。试行情况反映到街道有关部门后,决定暂停桶装化试点,恢复原垃圾收集库房的功能,却遭到了14号业主们的强烈反对。他们每家每户派出老年人轮流守候在垃圾库房旁,有的老人甚至睡在垃圾库房里,说“谁倒垃圾就和谁拼命”,居委多次做工作

未果。

6月27日强行开启垃圾库房,14号业主开始动手敲库房,致使库房墙面受到严重破坏,直至物业拨打110,派出所警察到场予以制止后,才停止敲打。

7月11日,环卫公司再次将垃圾桶送入垃圾库房,又遭14号业主阻拦。这一次,在“一期”居住的许多居民都来旁观甚至是助威(动迁前这些居民属于一个村,其中还有一部分是亲戚关系),人多势众,其中不少人要动手彻底拆掉垃圾库房。当110赶到时,他们才停止敲砸和破坏。然后一些老人上前围住警察,与警察“论理”,另外还有几个老人躺在地上哭闹,后来警察只好作罢。【摘自访谈记录和SXY小区所在LY街道提供的资料】

街道干部希望能借用派出所的警力干预一下,然后强行恢复垃圾库房的的功能,但事情的进展并未遂愿。由于接下来的一段时间,上海和中央陆续要召开“两会”,为了保持稳定,强行恢复垃圾库房的工作也停了下来。

小区内的三个垃圾房都被附近居民给上了锁(到笔者访谈时仍然如此)。为了给小区内四处乱扔的垃圾一个出处,在万般无奈的情况下,街道与环卫公司联系,环卫每天一早将一辆小型的流动垃圾收集车停放在小区的大门口前供居民们投放垃圾,每天傍晚将垃圾车开走倾倒后,第二天一早再将空车开回。如此一来,小区大门口的流动垃圾车成了拾荒者的“宝地”。不少拾荒者三五成群,到小区门口的垃圾车中翻找自己需要的东西,不要的垃圾经常被他们扔到垃圾车外。在接下来大半年的时间里,小区门口都是垃圾车与拾荒者共存、垃圾遍地、污水横流的景象。但小区内的居民投诉也因此平息了很多。【摘自访谈记录】

居委会一位工作人员说：

2002 年上半年，大概是 3、4 月份的时候，不知是什么人将门口的垃圾车拍下照片并寄给了一家报社，报社很快将照片配上文字给登了出来。有居民还把报纸贴到了物业办公室和我们居委会办公室的门口。【摘自访谈记录】

被曝光后，区里和街道都觉得“家丑外扬”，脸面无光，街道也迫不得已从幕后走到了台前（原来都是居委会干部向街道汇报请示后，再由居委出面负责落实）。为了解决问题，街道出面召集了由街道主任、相关科室领导、城区市容管理局领导、区环卫公司领导、居委会干部、物业公司领导等几方共同参加的紧急会议，商议对策，并协商制定了以下措施：

(1) 从 2002 年 5 月开始，在小区实行上门收集垃圾；环卫公司负责垃圾清运，垃圾清运限时进行，保证一天清运两次（原则上要求上午 1 小时，下午 1 小时，不能将垃圾车全天停放在小区）；(2) 物业公司负责上门收集垃圾及小区的保洁工作；(3) 居委负责利用板报、横幅，以及召开党员、楼组长会议等多种形式，加大宣传力度，提高居民知晓率，使居民理解和支持上门收集垃圾工作，让保持小区清洁成为居民的自觉行动。【摘自 LY 街道提供的资料】

根据协调会商议的精神，物业公司、环卫公司、居委会向小区居民发出了“定时、定点收集垃圾的通知”，主要内容有：

(1) 上午 7：30～8：30，下午 17：30～18：30，各户居民将生活垃圾袋装后放置于楼道门前的路旁，由物业组织保洁人员定时收集；(2) 保

洁人员将收集的垃圾送到大门外的专用垃圾车上,由环卫公司运走;
(3) 非垃圾收集时间请居民勿将垃圾乱倒乱放;(4) 请广大居民积极配合,做好垃圾收集工作。【摘自 SXY 小区物业管理公司提供的资料】

实施定时、定点收集垃圾的方案之后,物业公司对居民的垃圾投放情况进行了跟踪调查:

在非垃圾收集的时间(8:30~17:30 之间),小区内平均每天垃圾袋装后放置在楼道前的垃圾包约在 40~60 包之间,节假日略有增多;以楼为单位,门前堆放不平衡,有的一包没有,有的则 10 包左右;小区大门前垃圾车开走后,没按时丢出的垃圾包每日仍有 40~60 包堆放在小区的大门前和附近的电脑房及小商店周围。【摘自 SXY 小区物业管理公司提供的资料,笔者在实地也看到了这一状况】

物业汤经理一脸无奈地说:

这种状况一直延续到现在^①。“定时定点收集”只是个治标的方法,这个问题还是没能彻底解决。总觉得它好像是颗炸弹,不知什么时候还会爆炸的。但我们尽了职责,确实再也无能为力了。【摘自访谈记录】

而对于居委会干部们来说,一提起垃圾房,无论是新来的还是在居委会成立时就开始工作的似乎都感到胸闷。

垃圾房问题真成了街道和居委会干部的心头之患。在与“垃圾房”

^① 笔者对这一事件进行访谈的时间在 2003 年 10 月到 11 月。

打了三年酸涩的交道之后,我们满腔热情的居委会书记提出了调动工作的申请,后来他真的调走了。【摘自访谈记录】

街道的一位副主任在谈到 SXY 小区的垃圾房问题时,感慨地为笔者讲述了发生在该街道另一个小区里的一个有关垃圾房的故事:

我们街道的 JT 小区在进行地下管道维修时,暂时将一个原来的垃圾房封闭了。后来管道修好后重新再启用该垃圾房时,却遭到附近居民的强烈反对。他们认为垃圾房造成的环境污染损害了他们的环境权和身体健康,频频到居委会和物业管理处大吵大闹,到街道和政府有关部门进行上访和投诉,最后还人为破坏垃圾房的外墙和铁门。JT 居委和物业商量后,一致认为垃圾房是“历史”的产物,只能在管理上做改进,不能在位置上做让步。从这一原则出发,居委会干部一方面上门挨家挨户做工作,一方面采取了“断然措施”恢复垃圾房的功能。原来小区里刚好有一位居民刑满释放,天天到居委会来吵着“要工作”。居委和物业商定,由物业出面与这位居民签订劳动合同,雇佣他专门负责小区垃圾房的清扫和保洁,每月 500 元工资。这位“特殊的居民”在垃圾房事件中确实发挥了特殊的作用。他对那些想拆掉垃圾房的人和就垃圾房的事到居委会去吵闹的人说:“垃圾房就是我的饭碗,谁砸了我的饭碗,我就砸谁的饭碗。”如此一来,真的把那些人给镇住了。“闹事”的居民出于对此人的畏惧,也偃旗息鼓了,垃圾房从此也恢复了原来的功能,正常对小区内的居民开放了。【摘自访谈记录】

通过 JT 小区的故事,居委会干部老金反思说:

我们居委会刚成立时,热情有加,却经验不足。对待垃圾房之事,

我们最大的教训就是：垃圾房的位置和功能是绝对不可以轻易改变的。因为人人在倒垃圾时都想越方便越好，但同时人人都不愿意把垃圾房放在自己的楼门前。【摘自访谈记录】

在老金说这番话时，其他在场的居委会干部们都不住地点头。

同样的垃圾房，不同的命运。相同的是，它们的命运共同映射出了人们对待不同空间中的环境问题的行动原则与行动逻辑。

第四章 企业法人行动者：环境成本转移和环境问题外溢

企业法人行动者是环境问题最主要的行为主体之一。作为社会行为的主体,企业最主要的特征就是从事经济活动。而当企业从事经济活动时就要和资源、环境以及服务对象发生关系,一方面,企业向社会提供产品、为社会创造财富;另一方面也消耗了自然界的资源、能源,并且排放相当数量的污染物,从而对生态环境造成破坏和污染。因而,企业作为从事经济活动的微观主体,其对生产经营方式和经济增长方式的选择,直接影响甚至决定着城市的环境状况。

第一节 产业结构的变化与都市环境污染

产业结构是城市生态环境建设中很重要的一个环节。产业结构是经济结构的主体,直接影响城市生态环境质量^①。上海是一个老工业基地,解放后,上海市的产业结构经历了一个曲折的发展历程,从这一曲折的历程中,我们可以看到产业结构的发展和变化为上海城市的生态环境状况打下的深刻的烙印。

^① 尹继佐主编:《努力实现环境可持续发展的现代化——2003年上海资源环境蓝皮书》,上海社会科学院出版社2002年版。

一、改革以前上海的工业化与环境污染

在探讨环境问题的根源时,人们很容易联想到工业化和工业的发展。著名社会学家安东尼·吉登斯就曾指出,工业主义和资本主义一样,都是导致现代环境问题的元凶^①。俄国社会生态学家马尔科维奇也认为,生态问题的主要原因是现代工业,现代工业社会把自己的发展建立在了对自然资源的滥用上^②,而今日环境问题所展示的正是工业化折腾地球之后不得安宁的下场^③。

解放后,我国强调发展第二产业,上海和全国一样,开始了大力推进工业化尤其是重工业发展的进程。解放初的1949年,上海的第三产业占45.7%,当年上海的工业总产值为34.34亿元,其中轻工业产值为30.31亿元,重工业为4.03亿元,轻工业产值是重工业的7.5倍。20多年过后,到人类环境会议在斯德哥尔摩召开时的1972年,上海的第二产业比重达到了77.68%,同年第三产业比重达到最低点,仅为17.32%。此年上海的工业总产值达到355.39亿元,比1949年增长了9.3倍,其中轻工业产值为166.05亿元,比1949年增长了4.48倍;而重工业产值从1949年仅为轻工业的11.7%发展到轻工业的1.14倍,达到了189.34亿元,比1949年时增长了近46倍。从20世纪50年代初到70年代末,包括“文化大革命”在内的大约30年时间里,上海的工业化一直保持了高速发展的势头。其中,上海工业总产值的年平均增长率,50年代为25%,60年代为9%,70年代为6.7%。这种高速度的工业化进程,与西方发达国家工业化的过程相比也是有过之而无不及。以美国为例,它在一次工业化时期(1849~1913年)的工业增长率为

① Giddens A., *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990.

② [俄]马尔科维奇:《社会生态学》,1998,转引自洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年版。

③ 吴国盛:《绿色中国,路在何方?》,载《学问中国》,江西教育出版社1998年版。

4.9%~5.9%，而德国早期工业化的速率仅为2.5%~4.5%^①。

高速的工业化，在某种程度上说，所造成的城市环境问题也是暴发性的。在新中国成立初期到改革开放前大约30年的时间里，上海城市的环境污染越来越严重。1949年到1957年，国民经济迅速发展，一些工业企业特别是火电厂沿江河建设，没有处置“三废”的技术措施，把江河视作下水道，造成了一定的污染，城市环境问题初步显现；1958年到1965年，由于“大跃进”、“大炼钢铁”和“大搞群众运动”，使工业“三废”的排放处于放任自流状态，环境污染迅速扩展；1966年到1972年，由于不适当的工业发展政策，导致了环境污染的迅速蔓延、城市环境的急剧恶化和生态环境的严重破坏，环境问题达到“触目惊心的程度”；1973年到改革开放前夕，虽然开始采取一定措施，但是，环境状况恶化的势头仍在扩展^②。

这一时期，由于上海市第二产业比重，尤其是重化工业比重一直攀高（轻工业污染较轻，重工业污染较重），工业企业污染成为上海城市最主要的污染源，对城市的环境造成了很大的压力和破坏。具体表现在，一方面由于片面强调建设地方“独立的工业体系”，使得低水平的工业遍地开花，导致了工业污染的加剧；另一方面不适当地强调把消费型城市改造为生产型城市，破坏了城市分工和规划布局，造成城市畸形发展，导致城市环境质量下降，并出现种种“城市病”。

然而，尽管这一时期环境污染和破坏在急剧地发展和蔓延着，但是由于意识形态的影响以及高度集权体制下造成的信息和舆论的高度垄断，使得政府不愿承认环境问题，公众也缺乏对环境问题的认知。按照

① 沈国明、诸大建主编：《生态城市与上海生态环境建设——2001年上海市环境建设蓝皮书》，上海社会科学院出版社2001年版；尹继佐主编：《努力实现环境可持续发展的现代化——2003年上海资源环境蓝皮书》，上海社会科学院出版社2002年版。

② 曲格平著：《中国的环境管理》，中国环境科学出版社1989年版。

当时的说法,环境污染是资本主义在追求财富过程中产生的“恶劣后果”,它是资本主义制度的“不治之症”,社会主义制度是不可能产生污染的,谁要是说有污染、有公害,谁就是“给社会主义抹黑”^①。在这种思想指导下,保护环境质量和自然资源的呼声即使完全出于内部原因,也都遭到压制^②。

二、改革开放以来上海产业结构的调整与环境问题的转型

20世纪70年代末80年代初以来,改革开放使上海的社会和经济发展揭开了崭新的一页。上海的工业化依然保持着高速发展的势头(80年代工业增长率为11.6%,90年代以后的10年时间里则达到了16%以上),但同时工业企业污染的治理纳入了政府的议事日程,环境保护作为一项基本国策也日益受到了各级政府的重视。

从“六五”开始,国家把环境保护纳入国民经济和社会发展规划;“七五”以来,通过工业结构、工业布局和产品结构的调整,依靠科技进步,加强对污染源的治理和监督管理,上海市工业企业的“三废”排放开始得到控制,污染物除少数指标外,大部分指标有所减少;“八五”以后,上海市政府不断加大环境保护工作的力度,一系列环境保护政策和措施的出台以及城市环境综合治理工作的不断深化,使得由于工业企业的污染造成的城市环境问题得到了一定程度的缓解;“九五”时期,上海坚持实施可持续发展战略,积极开展“一控双达标”^③工作,使得在保持经济迅速发展的同时,城市环境恶化的趋势得到了一定程度的控制。到1999年,上海市编制完成了“中国21世纪议程——上海行动计划”,并已进入全面实施和重点推进阶段;2000年9月25日,上海列入达标

① 曲格平著:《中国环境问题及对策》,中国环境科学出版社1984年版。

② 联合国计划开发署:《中国人类发展报告2002》,中国财政经济出版社2002年版。

③ “一控双达标”是指:主要污染物排放总量控制在国家规定的指标内,工业污染源排放达到国家和地方的标准,城市大气、水环境质量达到国家规定的标准。

排放工作对象的 3 702 家工业污染企业,全部实现了污染物达标排放。

在一系列环境保护的政策和措施中,产业结构的调整发挥了积极的作用。20 世纪 70 年代末,上海开始着力产业结构的调整,加快第三产业的发展,1980 年时上海第三产业恢复到 21.06%,1990 年达到 31.88%。进入 90 年代,根据国家对上海的功能定位,上海制定“三、二、一”产业发展计划,进一步加快了第三产业发展的速度,以金融、商贸、交通、房地产、旅游和信息咨询为代表的第三产业开始崛起,逐步成为国民经济的支柱。1999 年上海第三产业比重第一次超过第二产业,达到 49.59%。2001 年,第三产业达到 50.7%^①。近 10 年来上海第三产业的加速发展,为减轻城市的环境污染影响创造了十分有利的条件。

然而,随着改革开放的不断深入、产业结构的不断调整,上海城市的环境问题也从一元化的工业污染向更加复杂的生产、生活综合性污染的结构转化。一方面,上海工业固体废弃物的产生主要来自冶金、船舶和电力工业,占全市产生量的 70%,废气排放主要来自冶金、化工、电力、纺织和轻工业,占全市排放量的 68%,废水排放量主要来自冶金、化工、轻工和纺织工业,占全市的 57%,而这些产业今后相当一段时期内对上海以重化工为特点的经济增长仍然负有一定的使命^②,再加上历史积累的环境问题,所以工业污染的治理仍然是任重道远;另一方面,一些新兴的支柱产业,如电子通讯设备、家用电器等,目前其产品很多已开始进入报废期,它们所产生的“电子垃圾”如报废的电视、电脑、手机、冰箱等,含有铅、镉、汞、聚氯乙烯塑料、溴化阻燃剂等大量有

① 尹继佐主编:《努力实现环境可持续发展的现代化——2003 年上海资源环境蓝皮书》,上海社会科学院出版社 2002 年版。

② 上海按照市场前景广阔、产业关联度强、技术含量高、增长速度快和产业规模大等标准,在今后相当长的一段时期内仍将汽车、电子通信设备、电站成套设备及大型机电设备、石油化工及精细化工、钢铁和家用电器制造业等六大工业作为支柱产业(参见诸大建著:《建设绿色都市:上海 21 世纪可持续发展研究》,同济大学出版社 2003 年版)。

毒有害物质,但目前尚无专门的法律法规来规范其报废标准、回收和处置要求,对城市环境造成了新的威胁,而汽车工业的大力发展所带来的大气和噪声污染更是成为上海城市的“公害”;第三方面,尽管第三产业的发展为城市环境的改善提供了契机,但某些第三产业诸如商业、服务性行业的迅速发展所产生的生活废水、生活垃圾等污染在加剧城市“公害”的同时,对住区环境所造成的影响以及由此引发的社会矛盾和社会冲突也日益复杂和深刻。以上几个方面因素的综合,使得上海城市环境问题的社会结构呈现出前所未有的多元化发展态势。

第二节 企业污染的治理： 在被动与主动之间

随着经济、社会的发展,企业的生产、消费行为对生态环境的压力越来越大,屡屡发生的企业污染也促使人们不得不对其所带来的严重后果进行重新认识。一系列环境政策法规的出台、政府的规制以及公众的监督,都迫使企业要自觉不自觉地对生产和消费活动中造成的环境污染进行控制。一些有头脑、有远见、对社会负责的企业管理者,开始打出“环保牌”,积极地治理污染;也有不少眼光短浅,只盯住产值、利润的企业管理者,仍旧不重视环境保护,不去改变工艺和治理污染,甚至弄虚作假,应付环保部门的检查。然而,不管属于哪种情况,目前的上海企业基本上都已程度不同地开始采取减少和控制污染的环境行为。

一、“末端治理”与“环境达标”

在西欧、美国等发达国家,企业对环境问题的态度和表现大概经历了四个阶段:①由于社会和企业对资源耗竭和环境污染的后果缺乏清晰的认识,企业基于自身单纯的经济利益,反对进行污染治理和工业

控制；② 在外界经济制裁和法律压力的情况下，企业开始被动地采取治理措施以达到政府和社会的最低要求，但认识上坚持环境保护与经济效益不可两全；③ 企业开始认识到减少消耗和环境污染既是环境效益，也是经济效益，主动通过重新设计符合污染排放标准的产品和工艺，来促进企业的经济增长；④ 进一步认识到环境保护实际上给企业带来了全新的市场机会，更为主动地将满足环境消费和实施绿色营销作为占领市场有利地位和维持市场领导地位的利器^①。

上海的企业对环境问题的态度与表现经历过并正在经历着一场重大的变革。具体而言，在 20 世纪 50~70 年代计划经济的体制下，不恰当的产业发展政策以及“地大物博”、“人定胜天”等环境观念的支配，使得人们对企业环境污染的后果没有足够的认识，反对，甚至根本没有想到过要进行工业控制和污染治理；恰恰相反的是，“紧锣密鼓”、“干劲冲天”、“战天斗地”般地利用生态容量来“抓革命，促生产”，争先恐后地增加产品的产量。改革开放后，特别是 1992 年“世界环境与发展大会”之后，西方国家“八大公害”事件的教训与反思、发生在我们自己身边的一些重大的环境污染事件及其危害，使人们逐渐开始醒悟到环境对我们是如此的重要，它不仅关系到我们的今天，还将持续到更远的将来；人们开始意识到“我们生活的世界是如此的可爱，又居然是如此的脆弱”，因为“我们只有一个地球，我们只有一个世界”，于是，开始采取最朴素也是最直接的方法，即由代表大多数公众利益的政府组织出面，通过制定法律法规和颁发许可证等政策来约束和尽可能地限制企业的环境污染和环境破坏行为。企业作为社会系统大家庭的一员，面对这些政策法规，毫无疑问，只能无条件地遵照执行，情愿或者不情愿地在生产的

^① 诸大建著：《建设绿色都市：上海 21 世纪可持续发展研究》，同济大学出版社 2003 年版。

最后一道工序或排污口加装“额外”的处理设备来进行污染处理，以实现“环境达标”，从而满足环保法规的要求，做“遵纪守法”的“好公民”，这就是通常所说的“末端(end of pipe)治理”战略。

根据国家的统一要求，全国被列为重点污染控制的企业，到 2000 年底必须实现“工业污染源排放达到国家和地方的标准”。经过“九五”时期近五年时间的努力，2000 年 9 月底，上海的 3 700 多家被“重点控制”的企业提前三个月完成了“环境达标”工作。这可以说是企业对环境问题认识和行动上的一次升华，是一座里程碑，它标志着企业对环境污染进行的治理实现了从“无”到“有”的零的突破。但不可避免的是，这种升华和突破多半是外界强加的，是一种不得已的“被动”和“不情愿”，它背后隐藏着很多企业的“无可奈何”，因而这种“不情愿”和“无可奈何”的“末端治理”战略和“环境达标”要求，也就不可避免地带有某种甚至是比较明显的弊端，而且这些弊端不仅仅表现在经济上，也表现在环境上。

首先，这种末端治理的污染控制战略通常是以单一的环境介质（如空气、水和陆地等）为对象的单目标控制策略，一定程度上有意识或无意识地鼓励污染物向未被监控的介质转移，从而衍生出新的污染。

其次，这种污染控制战略通常是“抓大放小”地注重大型污染源，那些未受控制的小污染源，其总和可能远远大于受控制的大污染源总量，但往往被忽视了。

第三，这种战略默许企业按照法定要求（排放标准）进行污染物的排放，未能鼓励企业将污染物控制减少到排放标准以内，甚至接近“零排放”的理想境界。

第四，这种战略往往会令企业花费巨额投资用于对企业来说基本上是无效益的污染治理技术，而不是用于改进生产方式、改变加工原料、加强设备维护与保养等花钱省、见效快、效益高的污染预防技术，因而只是一种“治标”的方法，无法从根本上调动企业治污的内在积极性。

由此,一些企业虽然制定了环境保护计划和规划,但往往只是“纸上谈兵”,在实际生产过程中很少真正地进行落实;还有不少的企业长期以来已经习惯于应付执行环保部门的政策措施,即所谓的“上有政策下有对策”,缺乏改善环境状况的自觉主动意识,使得花大钱购买的污染治理设备和设施常常被闲置,只有在环保部门检查时,才会象征性地开启和使用,或者不对治污设施和设备进行定期的维修,一旦出现问题 and 故障索性弃之不用。2000年6月,上海市的环保部门曾对前期取得“排放达标合格”的500家左右的企业进行了一次“回马枪”检查,结果就有66家企业“落马”——重新超标排放。

二、企业的绿色化:市场机制的正向“诱惑”

中国的企业目前正面临着如何从粗放经营、资源浪费、破坏环境的生产模式向可持续发展的经营模式转变,如何突破非关税贸易壁垒将产品打向世界,如何尽快形成与国际社会接轨的现代企业制度等问题。在这些问题面前,企业的环境行为如何,既直接关系到中国现在和将来的环境状况,也直接关系到企业的生存和发展。

为了更好地适应经济体制和企业制度变革后的新的经营环境,以谋求企业的更长远发展,有些企业基于自身的考虑,积极主动地放弃“末端治理”战略而选择和实施由源头开始对污染进行全过程控制的污染预防战略,由这些企业逐渐演绎形成的一种新型的企业被称为“绿色企业”。绿色企业是一个整体的、系统的概念,它有别于以往的任何传统企业,着力追求环境效益与经济效益的统一和双赢。它需要企业树立绿色科技观念、采用绿色技术、开发绿色产品、引导绿色消费、发展绿色贸易、建立绿色市场,在生产和流通的全过程中逐步降低直至消除污染排放,实现企业的绿色增长^①。这一主动实施污染预防和控制的过程

^① 徐英主编:《可持续发展与企业管理》,哈尔滨工业大学出版社2001年版。

程便是“企业的绿色化”过程。在这一过程中,企业不是被动地控制污染和保护环境,而是主动地选择清洁生产^①和环境无害化技术,通过在研究与开发、设计、制造、质量管理、营销与服务等各个方面的变革来达到降低成本、提高企业竞争力,最终获取更高利润的目的。

在市场机制下,企业的短期目标往往是利润最大化,长期目标往往是市场占有率,但无论短期目标还是长期目标,其前提都需要社会的认同。企业的活动舞台是市场,而最终左右市场的是消费者。个别的消费者对企业的约束虽是软性的,但消费者全体却是企业的“上帝”,决定着企业的兴衰成败。“企业形象就是财富、商誉就是财富”的经营策略已获得企业界共识。在回归自然、保护环境社会思潮的驱动下,企业在非价格竞争中突出环保,在自身形象中注入绿色,也已成为制胜的一大策略。如果企业能树立其良好的环境形象,既可以提高企业在社会上的知名度,也可以获得消费者的认同,从而有利于企业的长期发展。因此,对那些具有长期经营战略的企业,力争在环保领域成为社会典范,不断实现企业的绿色化,从而在社会上树立自身绿色企业的形象,就成为市场对企业挡不住的正向诱惑。

如果说“末端治理”和“环境达标”使上海的企业从企业与环境发展关系问题的第一阶段进入了第二阶段的话,那么世纪之交和跨入新的世纪以来,上海的企业在对待环境问题的态度和表现上的变革则又开

^① 所谓“清洁生产”,其基本思想是对产品和产品的生产过程采用预防污染的策略来减少污染物的产生。清洁生产概念的提出,是人们思想和观念的一大转变,是环境保护战略由被动反应向主动行动的一种转变。联合国环境规划署在总结了各国开展污染预防活动并加以分析提高后,提出了清洁生产的定义,并得到了国际社会的普遍认可和接受。清洁生产是一种新的、创造性的思想,该思想将整体预防的环境战略持续应用于生产过程、产品和服务中,以增加生态效率和减少人类及环境的风险。对生产过程,清洁生产要求节约原料和能源,淘汰有毒原材料,减降所有废弃物的数量和毒性;对产品,清洁生产要求减少从原材料提炼到产品最终处置的全生命周期的不利影响;对服务,清洁生产要求将环境因素纳入设计和所提供的服务中。参见吴家正、尤建新主编:《可持续发展导论》,同济大学出版社1998年版。

始起步迈向一个新的阶段。

从1996年开始,上海加快了推进工商企业ISO14000^①的论证工作,一些带头企业如上海宝钢、上海大众汽车等越来越明确地认识到实施可持续发展战略、发展经济和环境双赢的“绿色企业”和“绿色经济”的意义与责任,开始展开树立企业环境形象的工作。上海宝钢、上海大众汽车、天厨味精等企业目前已经通过了环境质量管理论证,并在加强工业生产与生态环境协调发展方面取得了初步的经验。另外,还有一批企业正在做论证试点准备工作。在市场机制下,这种树立企业环境形象的工作仍将继续,并且由于竞争的巨大作用,企业还会逐渐由行政组织的方式向市场认定的方式转化,由“要企业干”向“企业要干”方向转变。而一旦企业行为中融入了保护环境的内在驱动力,代表新的工业文明的绿色企业就会不断出现。

然而,需要指出的是,上海目前具有“绿色企业”素质的企业还为数很少,主要集中在少数几个具有长期发展目标的三资企业和政府能有效规制的国有大中型企业。从目前上海企业的总体来看,大多数企业在认识和处理经济效益与环境效益关系的变革中,还只是处于相对被动地采取治理措施以达到政府和社会的最低要求这样一个阶段,对可持续发展的认知和行动还显得较为缺乏,对“绿色企业”的理解还较多地停留在产品阶段,没有在企业的经营思想中融入环境保护与可持续发展的思想,缺乏实质性的思想转变、技术准备和管理基础。

^① ISO14000 是国际标准化组织制定的关于“过程环境管理”方面的系统标准之一,是世界各国推动企业界实现可持续发展目标而采取的一项共同行动。它强调企业对污染进行生产的全过程控制而非末端治理,鼓励企业内部自我约束而非政府强制,采取经济诱导方式而非指令性措施,引导企业的增长模式朝可持续的方向发展。参见张坤主编:《环境与可持续发展》,气象出版社1998年版。

第三节 内部成本外部化：企业收益与社会成本的博弈

在市场经济体制下,企业作为一种营利性组织,其生产经营活动必然以追求最大利润为目标,资源配置也以效益为原则,或者说,企业的任何行为都是以谋取并扩大企业自身的利益为导向和目的,追求企业自身的利润最大化是企业行为的最根本特征。然而,环境保护活动往往不直接产生效益,即使有经济效益,多数也低于主产品的利用率,这就使得企业常常缺乏搞好环境保护的内在动力,而不会自发提供诸如环境保护之类的公共物品,经济学上将这种情况称为“市场失灵”。“市场失灵”在环境问题上的重要表现就是它难以克服“外部性”,特别是“外部不经济性”,即企业为了扩大其自身的经济收益,会千方百计地逃避社会责任,把环境污染的损失转嫁给他人,让社会承担治理环境的成本。

中国在加入 WTO 以后,已跨入“市场经济”国家的行列。但中国的市场经济应该说还处于初步建立阶段。表现在:一方面,市场机制在逐步引入,成为资源配置的一种重要手段;另一方面,原有计划经济体制仍在部分发挥作用。在这样一个两种体制的交叉时期,可以说任何一种体制都是不完整的^①。实际情况是,“几乎任何原有的旧制度都已被改造得破绽百出但还存在并保持强大影响,而新的制度正在蓬勃发展却没有完善地建立起来”^②。也正是这样一种过渡时期的不完善的体制交叉,加剧了“市场失灵”。企业作为环境污染者,通过与作为环

① 洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社 2001 年版。

② 李路路著:《转型社会中的私营企业主——社会来源及企业发展研究》,中国人民大学出版社 1998 年版。

境管理者的政府和作为受害者的城区居民的博弈,不断实现着其内部成本的外部化,加剧着城市的环境污染。

一、隐瞒污染事实:与环境管理者的博弈

环境的“外部不经济性”和“市场失灵”,使人们把保护环境、进行环境管理的目光投向政府。在环境管理中,管理者(政府)制定和实施环境管理政策,对环境资源使用者进行规范,以达到环境资源合理和有序地开发利用。企业作为排污者,是政府环境管理的主要对象。而作为理性的“经济人”,企业又会在现有的各种约束条件下,按自己的效用最大化做出自己的决策,尽可能多地使用环境资源,以增加自己的收入和减少自己的内部成本——多排污、少治理。为此,企业往往会对环境管理者可能采取的行动进行估计,并采用种种方法和手段与作为环境管理者的政府进行博弈,并且,企业的这些方法和手段尽管从总体和表面上看是大家都可以推测出的,但具体到个案时又往往是隐蔽的、难以查实和举证的。企业与政府的这种博弈过程,从笔者在 A 城区调查了解到的 CZ 毛巾总厂偷排工业废水的案例中可窥见一斑。

1. 两封匿名举报信

2001 年 6 月下旬和 7 月上旬,A 城区环保局分别接到市环保局转来的居民举报信及该居民直接寄给城区环保局的举报信,两封信内容相同,署名均为“热爱环保的人”,信中举报 CZ 毛巾总厂存在严重的环境污染问题。

我怀着气愤的心情,向你们举报位于 LH 路上的 CZ 毛巾总厂一直不顾国家环保法律,长期偷排工业印染废水和污泥等的严重情况,具体如下:

(1) 该厂污水处理大楼进门左面一只小型集水井下面有一个暗藏的偷排污水口(有一块铁板挡在这口上,以充闸门之用,偷排时把铁板

抬起),当废水大量或废水呈强碱性时,他们就用此旁通口将大量生产废水直排至城市下水道(下水道在 HR 路旁)。

(2) 该厂所谓处理的废水,真正经过废水处理池的仅是印染废水的四分之一甚至还不到(每小时最少应处理 80 T,而他们每小时最多处理 20 T 左右),有时甚至不处理,全部超标直排!日报、月报和年报都是伪造的数据。

(3) 该厂每次采样都弄虚作假,把采集的水样乘人不备,偷偷和自来水混合,有时干脆把沉淀池的废水抽掉,大量放入自来水,印染废水不处理,全部向外偷排,等采样小组来了,再开流量,以次充好,蒙混过关。

(4) 该厂近年来污泥不脱,全部由污泥浓缩池直接抽排到城市下水道,造成污染和城市下水道污泥淤积阻塞的严重情况(污泥脱水机已数年不启动,脱泥机上的“无纺布”也早已失效了),而在他们的报表上却伪造脱泥记录。

为了环保事业不受少数人、少数单位的破坏,强烈要求环保部门严肃查处 CZ 毛巾总厂工业废水、印染污泥偷排的严重事件!希望收到此信后立即下来查实,采样一定要突击进行,以防他们事先做好准备等着采样。他们几年来的水质不达标,都是靠着这样做手脚,才过了环保执法部门的关,却给国家的利益带来巨大威胁的!

……【摘自 A 城区环保局档案资料】

2. 环保部门: 制订周密调查方案

从举报信所反映的问题来看,可以说,“这是近几年来居民投诉或举报中反映污染问题情况比较直接并且情节非常严重的一个案子”(环保局 W 局长语),环保局上下对此都极为重视。由于举报人是匿名的,无法得到举报人的直接帮助,为此,环保局成立了由分管局长牵头,由

污管科、综合科及监理所联合组成的调查组。调查组围绕如何对 CZ 毛巾总厂的环境污染问题展开调查取证工作制订了周密方案。为避免“打草惊蛇”，调查组决定先不向厂方透露举报情况，采取“先侧面，后正面”的方法，查个水落石出后，进行严肃处理。

3. 外围调查：获得初步“证据”

根据事先制订的方案，调查从外围取证开始，以突击检查和 2000 年度排污申报登记现场审核为切入点，并且取得了初步的证据。

7 月 10 日上午，外围调查从该厂西面围墙外 HR 路上最靠近该厂污水处理站的市政窨井（以下简称 HR 路排口）开始。

打开窨井盖，从 CZ 厂方向来的废水水量相当大，有热气，且呈蓝颜色，初步判断是 CZ 厂排放的印染废水，环境监理人员当即进行了采样。之后，我们调查组进入厂内，又分别在污水处理站的处理前、预曝气池及处理后采集了水样。从颜色上观察，处理后的水样基本是无色的，而 HR 路排口的水样颜色与预曝气池内废水的颜色十分接近，附近也没有其他可能产生这种废水的污染源，因此可以断定是 CZ 厂大量印染废水未经处理就直接进入了市政管道。【摘自访谈记录】

调查组在厂内继续检查污泥脱水情况。检查时，该厂环保管理员 JX 说：

本厂污泥全部经过脱水，每周一次。【摘自 A 城区环保局档案资料】

现场检查中也确实看到污泥脱水都有运行记录。于是，调查组又到该厂的煤渣堆放地检查脱水后的污泥，这时 JX 说：

(污泥)量小,混入煤渣中无法辨认了。【摘自 A 城区环保局档案资料】

当天采集到的水样经区环境监测站的分析表明,该厂处理后排口的污水达标,而 HR 路排口污水的 pH 值及 COD_{Cr} 值均严重超标。这一天的检查,未发现举报人所说的集水井中的“铁板”闸门问题。

4. 正面调查：直指“四个问题”

获得初步证据后,调查工作从正面深入展开。7 月 19 日和 20 日,调查组继续以排污申报登记现场审核为切入口开展调查。两天的调查,厂方人员有分管环保的副厂长、生产副厂长、工程部经理、环保管理员参加。调查主要围绕污水排放口、污水总量、污泥脱水 and 污水集水井溢流口等四个方面的问题展开。

对于污水排放口的问题,厂方人员一致肯定:

全厂只有一个排放口,污水全部处理,雨水、污水混排,没有可能造成污水直排的溢流口。【摘自 A 城区环保局档案资料】

对于污水总量问题,调查组从上海市自来水 SN 有限公司营业所开出的上海市增值税专用发票中查出,CZ 毛巾总厂 2000 年共用去自来水 39.1 万吨,而在 2001 年 2 月 19 日该厂向环保局报出的排污申报登记表中的年新鲜用水量却仅为 28.7 万吨,两者相差 10 万余吨。对此,环保员 JX 说:

厂工程部搞能源的人员给他的单子只有 28.7 万吨自来水量。【摘自 A 城区环保局档案资料】

对于污泥脱水问题,厂方自己介绍:

污泥脱水每周一次,每次出泥 125 千克。【摘自 A 城区环保局档案资料】

而现场检查情况是:污泥脱水机压履带清洁,没有污泥脱水的痕迹,污泥搅拌桶内有很多蜘蛛网,而在污泥脱水记录本上却像模像样地记录着出泥日期、污泥性质、凝聚剂用量等。调查组当场要求他们进行实际污泥脱水操作,厂里的操作人员无法启动污泥泵,这时环保员 JX 才承认:

有半年左右的时间未进行污泥脱水工作了。【摘自 A 城区环保局档案资料】

对于第四个问题——污水集水井溢流口问题,由于 19 日当天集水井水位较高,未见“铁板”闸门。打开其他可疑的窨井盖,均未见闸门或溢流口。

调查组考虑,倘若全厂确实只有一个总排放口,如果污水处理设施不运转,总排口不出水,那集水井中的水满后就应该从井口冒出来或者会从其他某个窨井口溢出来。根据这一判断,7 月 20 日,在车间生产正常,有污水产生的情况下,我们要求厂方关闭污水处理进水泵,当处理后排放口已经没有水排出时,HR 路排口水量仍然很大,而且颜色变深,呈深蓝色,这就说明我们的判断是正确的。也就是说,毛巾厂肯定另有一个排放口或者溢流口可以把没经过处理的废水排放到市政管道里去。【摘自访谈记录】

针对这一情况,调查组在现场对该厂的环保员 JX 进行了询问,JX

承认了 HR 路排口的水样确实是他们厂的生产废水,但同时坚持说,厂里的污水处理设施集水井以及处理池没有溢流口。对于这一自相矛盾的说法,调查组请厂方做出解释,厂方领导说,需要进一步自查后才能确定。于是,调查组要求厂方进行自查,并告之一旦查出原因,立即通知环保局,待调查组来现场确认后再作处理。

5. 厂方的“抽查自查情况与整改计划”：轻描淡写

7月31日,CZ毛巾总厂向区环保局递交了该厂对上述环保问题的“抽查自查情况与整改计划”的书面公函,主要内容为:

(1) 关于自来水发票的数字问题,是人为的严重失职、没有详细核对所致。我们对2000年一年来报总公司的计划用水、单位用水情况、废水处理分析月报表和原始记录都做了调查,确系没有认真核查发票所致,对此造成严重后果,除严肃的思想教育外,厂部要求相关人员做出深刻的检查,并对其进行必要的行政处理。

(2) 总管口与处理管口污水的问题。我们进行了认真仔细的调查,翻阅了以前的档案图纸,访问了退休在家的原设备科负责人,开、关总自来水阀门24小时,总出口仍有大量的废水排出,现基本查明,我厂在1987年以前(未建水处理池以前),是将工业污水直排原小河浜的,建废水处理池后,处理口水管接在城市下水道一同排出。

在靠近浴室附近,由于建筑物建造时间长,在地面沉降的作用下造成废水渗出,渗入了城市下水道,从7月21日下午开始,重新开挖窰井,整修下水道,预计整个建造整改工作8月上旬基本结束,然后再进一步进行排查。

(3) 由于我们工作的疏忽,对职工的思想教育不够,今年以来,排泥沉积在3只污水池内。现已责令该职工在3周的工作日内,除完成他应该做的工作外,把3只浓缩池的污泥脱干净,并写出深刻的书面认

识,同时将追究其部门负责人的领导责任。

通过这次检查及抽查,对我们的教育是非常深刻的,我们要举一反三,一定要加倍学习江泽民总书记的重要指示,并认真贯彻、仔细落实到每一项工作中去,严把企业质量、环保关。【摘自 A 城区环保局档案资料】

环保局调查组认为,尽管在这份“材料”中,厂方对检查中发现的问题作了一些轻描淡写的自我批评,但给出的解释仍不能自圆其说,令人难以信服。为此,调查组决定在 8 月 4 日,利用厂方休息、不影响正常生产的时间,要求厂里把集水井里的污水全部抽干,以进行彻底检查。

6. 再度检查:发现“新疑点”

8 月 4 日,调查组再度进厂调查。现场检查时,发现浴室和集水井附近的管道已重新铺设过,地面已修复。然而,在实施这些开挖和重新铺设的过程中,厂方并未按调查组的要求事先通知环保局派人到现场查看。同时,这天的检查还发现了几个新问题。

(1) 发现了“铁板”闸门装置,而且该厂这天正好准备将铁板运走废弃。对此,一位副厂长解释说,这个闸门从 1987 年污水处理站正式运行时就设置了,主要作用是隔断从浴室来的生活污水和生产车间来的印染废水。当问及现在为什么又不用了时,该厂长没做回答。显然厂方欲掩盖什么。

(2) 发现了集水井中确实没有另外的溢流口。

(3) 发现了与“铁板”闸门相通的一根约 700 毫米的污水进水管内有一个长约 40 厘米、宽约 10 厘米破损口,经开挖后证实破损处与外界无其他管连接。同时也从侧面证实,即便有如此大的破损口也不可能导致大量未经处理的污水经土壤“渗漏”到市政管道内。

(4) 发现了浴室与污水楼之间的一个窨井(东侧有管道通向“铁板”闸门,南侧有管道通向浴室),窨井的内壁已经都用新水泥涂抹过,窨井口周围水泥地坪也经过开凿重新修理过。【摘自访谈记录】

调查组认为这个窨井十分可疑,是否在厂方重新铺设管道时做过手脚?证实这一点,是揭开“铁板”闸门之谜的关键。

其后的几天,由于连日大暴雨,毛巾厂厂内严重积水,无法正常生产,检查也被迫暂停。

7. 深度调查:厂方“欲盖弥彰”

8月14日调查组到厂继续调查。厂方环保员 JX 向调查组解释说:

污水已经不再“渗漏”到城市下水道了。【摘自 A 城区环保局档案资料】

调查组产生了新的疑问,在没有查到任何“渗漏点”的情况下,污水怎么可能会莫名其妙地又不“渗漏”了呢?调查组工作人员再次到现场进行认真仔细的查看,结果在浴室和污水楼之间那个可疑的窨井口附近的水泥地坪上,发现了一条很细的水泥裂纹。

循着这条纹路,我们在该厂浴室的西北方向,距离围墙东侧约 600 毫米、污水处理站西侧约 3 700 毫米处,发现了一字排开并捆绑在一起的几辆手推车,在这些手推车的下面,有一个被伪装过的窨井,大约 700 毫米×700 毫米。打开窨井盖,里边有一根主管直径约为 1 000 毫米的市政管道,水由南流向北,在窨井东南角有一根直径约 700 毫米的支管,该支管通向厂内污水管网。同时,在距窨井口 4 米处我们发现该管道已被充满填充物(估计是黄沙)的蛇皮袋填满了,并且距该窨井 4

米左右处的水泥地坪有新开凿和修理的痕迹。地面的墙角处有一个与管道中填堵的蛇皮袋新旧颜色一致的蛇皮袋。【摘自访谈记录】

至此,整个案件情况已明朗化。厂方大量未经处理的污水正是由这根直径 700 毫米的管道直排到市政下水道的。在环保局开展调查后,厂方瞒着环保部门,在重新铺设管道时把那个直排口堵住了。

调查组趁热打铁,针对这次检查发现的情况,对厂方环保人员 JX 进行了询问。

问:今天在现场发现你厂位于厂界围墙东侧、污水处理站西侧、浴室西北方向的窨井下有两根管道(一根南北向通向 HR 路市政管道,另一根东南向通向厂里下水管网),在通向厂下水道管网的顶头发现该根管道已被(用固体填充的蛇皮袋)堵塞,在堵塞的管道处的窨井表面被重新粉刷过,并且窨井内有新水泥痕迹。情况是否属实?

答:是的。

问:此窨井是何时粉刷的?

答:(2001年)7月28日~7月30日之间施工的。

问:你是否知道该管道已在施工中被堵塞?

答:不知道。

问:你是否知道原来在此有该管道?

答:不知道。今天你们来了发现有此管道,我才知道。

问:这次你厂检查厂区管网及施工由哪个部门负责?

答:厂工程部。

【摘自 A 城区环保局档案资料】

顺藤摸瓜,8月15日调查组又对参与“管道改建”的施工队长 JG

进行了询问。

问：你单位何时接到通知做浴室下水道改建工程？何人与你联系？

答：CZ毛巾总厂ZH厂长7月21日打电话和我们联系，工程内容是下水道查漏。

问：你单位何时到该厂进场施工？

答：7月22日。

问：你单位进行该厂下水道改建工程的情况？

答：挖开浴室西侧地面发现有渗漏情况，下水道中是生活污水，拆除旧管道，新排直径320mm的下水管道，7月29日完工。

问：你单位是否参与填塞由污水站南侧浴室北侧窰井至厂界东侧、污水站西侧窰井的管道？

答：未参与，不知情。

【摘自A城区环保局档案资料】

在询问中，厂方的环保人员和施工人员均用“不知道”、“不清楚”等来搪塞调查人员，而且自始至终采取了不诚实的态度与环保检查人员“兜圈子”。

8. 向厂长发出“谈话通知”

调查组随即向CZ毛巾总厂法人代表CP厂长发出了“谈话通知”。

8月16日下午，在调查组向CP厂长简要讲述了环保局调查组对CZ厂的调查结果之后，由环保局W局长向他严肃指出了CZ毛巾总厂存在环保问题的严重性，并要求厂方作进一步的调查，拿出一个有说服力的解释。

9. 厂方的“汇报材料”：仍在“兜圈子”

8月22日，CZ毛巾总厂向环保局送达了一份加盖总厂公章的“汇

报材料”。在“汇报材料”中,该厂如是写道:

自8月16日和贵局领导交谈以后,总厂厂长即召开领导班子会议和环保专题会议,要求大家统一思想,一定要实事求是,将调查情况如实向贵局汇报。

(1) 污泥脱水问题

7月10日贵局来厂检查,发现污泥脱水的实际情况与记录台账有出入,经厂部调查,今年春节以来,我厂环保部门确实没有按要求定期脱泥,而是沉积在三只浓缩池内,并在记录台账上弄虚作假。

(2) 数据错误问题

经查实,我厂环保部门在上报2000年《工业企业“三废”排放处理利用情况》年报时,由于依据自来水发票填写,在查发票时遗漏了几张,所以造成错误填写。而交上级总公司月报表是按实际用水量填写,故正确数据可在交上级公司月报表中核实。

(3) 管道渗漏问题

7月20日贵局检查发现我厂有废水渗漏到HR路城市下水道的现象,引起厂部领导的高度重视。从7月21日开始连续两个星期,在分管厂长带领下,工程部、环保部集中力量,把厂里所有的下水道检查了一遍,该凿的水泥地统统凿开,仔细查找,甚至加班到半夜2点钟,问题终于找到了。在LH路污水处理设施未启动之前,生产废水是从一根临时管道直接排放到HR路城市下水道,污水处理设施自1987年8月正式启动后,临时管道按贵局的要求被堵截,十几年来由于年久失修,出现了渗漏现象。渗漏的废水从两方面来:一是总厂浴室管道破损滴漏的水;二是1987年造污水处理设施时,由于工艺需要设计了一个闸门铁板溢出口,平时废水处理量大于生产废水量,不可能有废水溢出。7月20日为了配合贵局检查,污水处理设施临时停止运转一段时

间,使生产废水从闸门铁板上溢出,从临时管道渗漏混到 HR 路城市下水道中直接排出,客观上造成了环境污染。7 月 28 日、29 日,厂环保部门终于发现了临时管道渗漏这一情况,怕情况一经公开,多年来努力得来的好评将毁于一旦,脸上无光彩,而且还有可能被下岗分流,不如立即将渗漏处重新整修堵死,完成整改,大事化小、小事化了,所以没向贵局及厂部如实汇报。

这一系列问题的出现,主要是因为:

(1) 总厂厂部管理工作没有做深、做细、做透,管理制度不严密,措施不得力,考核力度不强,职工思想工作没做好,应负主要的领导责任。

(2) 纺织行业的不断萎缩,人员分流,职工情绪很不稳定,工作责任心不强。

(3) 由于我厂环保工作多年来因处理效果好,工作态度认真,多次受到地区和上级环保主管部门的好评,厂领导对环保工作疏于管理,作风不实。

(4) 环保问题发生以后,具体经办人员因胆小怕事,没有如实向贵局和厂领导汇报情况;企业领导为企业生存,忙于应付各种经营问题,精力有限,也没有深入调查,造成不良影响。

尽管总厂始终重视环保,生产废水多年来也一直达标排放,但是,在具体工作中却放松了管理、忽视了新问题的出现。今后的工作中我们将吸取教训,把环境保护这项基本国策放在工作的重中之重来抓。具体采取的措施有:(1) 规范制度,加强检查和考核力度;(2) 对有关责任人做出处分。【摘自 A 城区环保局档案资料】

在这份汇报材料中,厂方仍把相差 10 万多吨的自来水用水量说成是“遗漏”,把排放到 HR 路排口的大量未经处理的工业废水解释成管道“渗漏”。

环保局调查组对这份汇报材料给出的解释根本无法认同。8月22日,调查组再次来到CZ总厂,向厂长和有关环保管理人员重申了三个问题,并要求该厂做出明确的回答。

(1) 原来的临时管道到底是怎么回事?(2) 溢出的水是否从临时管道中流出?(3) 临时管道是原来堵的还是现在堵的?【摘自访谈记录】

8月24日,CZ总厂又向环保局调查组递交了一份“补充汇报材料”,但令调查组失望甚至气愤的是这份“补充汇报材料”对该厂“偷排工业废水”的严重违规事实还在避重就轻。

在尊重事实的情况下,再次向贵局如实地补充汇报情况如下:

(1) 原来的管道是LH路污水处理设施未启用之前,生产废水直接排放到HR路城市下水道的一根临时管道。

(2) 因污水处理设施废水处理能力大于废水生产量,当污水处理设施正常运转时,不可能有废水溢出。所以7月10日、7月19日污水处理设施在正常运转时,贵局在HR路城市下水道中没有取到生产废水。7月20日贵局要求我厂污水处理设施停止运转,四十分钟以后,造成生产废水从铁板上溢出,由临时管道渗漏,混到HR路城市下水道中排出。

(3) 污水处理设施自1987年8月正式启用后,临时管道被堵。因年久失修,7月20日,污水设施停止运转四十分钟以后,溢出的生产废水可能从此渗漏。因此7月28日、29日,厂环保部门又重新整修了临时管道。

以上是我厂汇报的真实情况,贵局如认为与事实不符,请贵局指正。【摘自A城区环保局档案资料】

10. 从环保部门认定的“事实”看企业行动的逻辑

在厂方两份“汇报材料”始终对存在的环境问题无法自圆其说且又不予以正视的情况下，环保部门依据现场的调查取证和对有关人员询问的情况，对 CZ 毛巾总厂的环境污染的违规事实做出了最终的认定。

(1) 上海 CZ 毛巾总厂瞒报 2000 年度自来水用量、废水排放量及相关污染物排放量。该厂 2000 年 2 月 19 日向环保局申报的《排污申报登记与变更申报表》中，2000 年度新鲜用水量为 28.7 万吨、年废水排放量为 23.5 万吨。而经环保局查实的情况是，该厂 2000 年度实际新鲜用水量为 39.1 万吨，计算得出该厂 2000 年废水排放量应为 33.2 万吨，申报量与实际用量相差近 10 万吨。【摘自 A 城区环保局档案资料】

CZ 厂是被列入城区环境保护重点控制的国有企业之一，已在“一控双达标”工作中申报并通过了“环境达标”。对于一家“环境达标”企业，一年之内申报的用水量和排水量与实际数据竟然都相差 10 万吨，问题的性质是非常严重的。然而，对如此严重的问题，企业仅仅将其解释为是统计人员的个人严重失误，是因为数据收集不全而造成的上报数据与实际数据的差异，是不当心“漏报”了。环保部门认为企业的这种解释是根本站不住脚的，因为无论是用水量的原始凭证还是该厂上报其上级主管部门的统计数据均为 39 万多吨，并且上报的“数据”都是通过其分管领导进行审核确认的，但为什么唯独向环保部门申报的数据却少报了 10 万吨呢？同一个单位、同一个统计人员对用水量的统计“误差”竟会达 10 万吨之多？显然，以故意少报用水量及排水量的方法，来掩盖该厂生产废水部分“直排”未做处理的事实，才是其真正的目的。

(2) CZ 毛巾总厂未按要求定期进行污泥脱水,并伪造记录、弄虚作假。【摘自 A 城区环保局档案资料】

在现场检查污泥脱水情况时,厂里的污泥提升泵已经损坏。面对挂满蜘蛛网无法正常开启使用的脱泥设备,厂方勉强承认大约半年时间没进行过污泥脱水了。究竟是半年,还是一年,甚至更长的时间没有脱泥,环保部门已很难对证与查实,然而,姑且就认为是半年时间没有脱泥,但在该厂的污泥脱水机运行记录中却十分有规律地记载着这半年每星期脱泥一次的记录。同时,“从记录纸张的清洁程度、记录笔迹的用力程度、记录所用的笔墨的深浅浓淡等情况来看,都表明这份记录是一次编就的记录”。由此,弄虚作假、应付环保检查的行为也便无需多言而昭然若揭了。

(3) 该厂部分废水经处理后达标排放,而另一部分未达标的印染废水则利用原设计的“铁板”闸门溢流口未经处理就直接排入 HR 路市政管道。

(4) 检查期间,该厂没有如实反映情况,并一而再、再而三地隐瞒、抵赖事实,并且针对检查中逐步暴露出来的问题,厂领导班子、法定代表人态度不端正,既没有引起足够的重视,而且从始至终对问题没有深刻的认识。【摘自 A 城区环保局档案资料】

有无废水直接排放?废水直接排放究竟是如何造成的?这两个问题是环保部门几经周折进行反复查证的问题。为了揭开这些问题,环保局“先侧面,后正面”,多次进行现场直排的废水量和废水排放走向的排摸,采用了暂停废水处理设施运转、停止废水正常排放、对(排放)总口及厂内集水井同步监测、观察不同情况下废水排放量等多种方法,结

合现场检查时发现的厂方刻意隐瞒直排管道、窞井,及地面开凿、管道封堵等种种迹象,确认该厂利用原设计的“铁板”闸门溢流口将未经处理的一部分生产废水直排至市政管道。同时通过对该厂有关管理人员的询问、与法人代表谈话等方式,希望该厂对存在的严重环保问题能正视和重视。

而企业的领导及管理人员,先是坚持说全厂只有污水处理后的一个排放口,否认有未处理的废水直接排放;在被环保部门当场证实有生产废水直接排放现象并进行调查是否有旁通管道时,该厂领导及管理人员一方面坚持说“绝对没有”旁通管道,但又说如果有废水直接排放现象,也只是部分管道老化后的“渗漏”。与此同时,厂方又背着环保部门抓紧时间进行内部协调,并采取紧急行动“消灭物证”——堵上直接排放的管道、运走“铁板”闸门,以期“蒙混过关、逃避责任”;在被执法人员通过细致的检查发现了“铁板”闸门、溢流口和直排管道,甚至找到了直排管道中新填堵的装有填充物的蛇皮袋后,该厂领导及管理人员先是用“不知道”、“不清楚”加以搪塞,之后的汇报材料又以“行业萎缩”、“人心不稳”、“领导忙于经营和企业的求生存”、“以往环保工作一直做得很好”等为由来回避问题,为企业自身严重的环境违规行为寻找进行自我开脱的“理由”和“借口”。

在整个案件中,环保部门和企业之间“你来我往”回合不断,前者为查清问题“穷追不舍”,后者为隐瞒问题“步步为营”,双方“斗智斗勇”,展现了在环境问题的处理过程中,企业与政府如何进行博弈的一幅惊心触目的图景。

值得深思的是,上述案例展现的企业与政府围绕环境成本所展开的博弈并非是个别现象或少数事件。据《中国环境报》的报道,长期以来,工业污水处理设施不能正常运转一直是令各级环保部门感到比较棘手的一个问题。很多企业为了降低生产成本,常常把治污设施当作

一种摆设,你来他开,你走他停,跟环保局玩“捉迷藏”。据统计,目前全国企业的污水处理设施中,大约有 1/3 能够正常运行,1/3 不能正常运行,1/3 根本不运行。企业擅自停运治污设施、偷排污水已成为司空见惯的事。各地环保局由于人力有限,对这种现象也是防不胜防^①。

在访谈中,城区环保局的领导坦言,城区环保部门每年都要收到 1 000 多件居民对环境污染问题的信访或投诉。诚然,这些居民的信访和投诉,为环保部门查处排污企业的环境违规行为提供了不少线索,但由于居民投诉的问题大都是一些“外在”的或者说表面性的问题,因此依据居民投诉,环保部门能够通过调查得到核实并进行查处的往往也是这些居民能直接看到或感受到的问题,如冒黑烟、排臭气等,还有不少问题,政府虽然花费了大量的人力、物力与财力,却很难找到让企业“认账”的排污“证据”。对于 CZ 毛巾总厂环境违法行为的执法调查和查处,虽然进行得很艰难,但由于举报者是从内部的“眼光”提供了该厂存在的“内在”问题,促使环保部门克服种种困难,坚持一查到底并找到证据,无论如何,这应是个令人欣慰的结果。而在其他为数不少的居民投诉问题的调查中,由于排污企业采取各种方法和手段与环保部门“兜圈子、绕弯子”以隐瞒污染事实,甚至还会人为设置障碍,往往使得环保执法人员在进厂后很难将调查深入进行下去而不得不“无功而返”。

二、拖延治污时间:与受害者的博弈

随着市场经济的深入和产业结构的不断调整,城区的各种新经济组织不断涌现,企业的类型也明显增多,“三产”企业、民营企业和个体工商户等一些规模不大的生产和服务性企业如雨后春笋般蓬勃发展起来,成为城区繁荣经济和解决就业的重要力量。然而,与此同时,这些企业的生产和经营活动所带来的对城区和城市环境的影响,以及由此

^① 参见王娅:《从分散治污到集中治污》,《中国环境报》2002年12月30日。

造成的人与人之间的矛盾也在加剧，成为解决城市环境问题的新难点。餐饮、娱乐型企业就是其中比较突出的例子，这些企业在生产过程中形成的噪声、污水、油烟等污染问题是近些年来居民环境投诉和信访的热点问题。据城区环保部门的统计，2003年这类问题已占到了城区环境信访案件的30%以上，而企业与居民间围绕利益与权益引发的冲突常常是这些问题的焦点。

下面的案例是一位居民 WT 对她家与楼下 CHJ 食舫之间关于噪音等问题的纠纷所做的描述。

我是一家市场顾问公司的高级客户经理。我先生是瑞典人，跟我是同行。我们是现在所居住房屋的业主，CHJ 食舫是位于我家正下方的一家餐厅。目前，这家餐厅的噪音和散发的热量正严重影响着我们的正常生活。

一是噪音影响：书房、主卫、主卧因就在其厨房上方，受到主要影响。噪音最大的是主卧和主卫，噪音来源于厨房的蒸柜、排风、炒灶等一应设备。书房外的窗户下有一大堆管道，在其营业时就会发出嗡嗡的声音。现在噪音已经向客厅扩展，不明何故。噪音一般开始于每天早晨 9：40 左右，停于下午 14：30 前后，下午开始于 16：30 前后，至 21：00 前后稍弱。周末无论多累都是不可以睡懒觉的，这些噪音在卧室里是无法长时间忍受的，所以周末我们一般不愿在家呆的时间过长。工作日也尽量出去吃晚饭，以便回来时不用太长时间听噪音。

二是热量影响：夏天的时候，室温的影响尤为明显。书房、主卫、主卧的室温要比客厅高出 5 度左右，所铺的实木地板上也有明显的温差感觉，这样大的温差和长时间的高温下，木地板是会快速变形的。站在主卫的大理石门槛上也会有一种非常“温暖”的感觉。

我们曾试图与 CHJ 食舫接触并协商解决这些问题。

2003年2月2日前后,我们签订了购买现在所居住房屋的产权合同;2003年4月初,当我们装修好搬进来居住时,发现位于正楼下的CHJ食舫时而有噪音发出。

4月21日晚9点前后,我们第一次向CHJ食舫投诉其噪音问题,第一位接受投诉的当日领班态度很配合,立即关掉了排风等主要发出噪音的设备,并保证第二天晚上8:30以后将关掉一应设备。我们要求跟其老板接触,协商具体解决办法。

4月23日,约了CHJ食舫的老板周先生来我们家听一下噪音,他认可噪音确实不小,会对我们的生活造成妨碍,答应一定想办法解决。在这个寻求解决方案的过程中,他可以保证每晚会在8:30后关掉一应设备。

这之后,一周左右的时间里他们基本遵守承诺,但有时候也会忘记,我们也抱着谅解的态度,等候解决方案。可后来发现,噪音变得越来越大了,而且比我们原先在4月初时听到的要大得多,不得不再次请他们上来看。

5月9日,周先生带了一位自称在设备方面比较内行的人来我们家听一下噪音,判断噪音的主要来源。于是我们就第一次听到“蒸柜”这个词。他要求厨房把“蒸柜”打开,声音非常之大,关掉后就剩下我们以前一直能听到并投诉过的噪音。他认可“蒸柜”是主要噪音源,而且是在我们购房以后安装的。所以他表示一定要改善设备,还我们安静空间,但需要时间,限期是6月20日以前。

6月20日,我们再去打听进度,周先生告诉我们,他已经做过努力。但我们没有感觉到任何改善,据我们观察,厨房没有任何改动过的迹象。我们约了25日再谈。

6月25日,再去找周先生没有找到,接待我们的是新任副总经理侯先生。他表示感谢我们对他们的理解和宽容的态度,作为回报,他也

一定会急我们之所急,但他现在不了解情况,希望给他几天时间,让他解决这个问题。所以我们约定7月初的时候,他要实现周先生的承诺。

7月8日,事情没有任何进展。我们又找到侯先生,他说在跟煤气公司的人接触,两天后会有答复。

7月10日,侯先生找我们商量,煤气公司的人可以帮他解决“蒸柜”,但得一个半月以后才能安排过来施工,希望我们能理解。这一个半月的时间,每个月给我们1000元就餐券,以补偿我们的损失。我们希望能和平地解决这个问题,从不想把CHJ食舫或某个经营者逼到非常艰难的境地,所以我们勉强同意了,但是声明,“蒸柜”虽然是噪音源,但其他排风、炒灶等设备的噪音也要求一起改掉,热量的问题也要求被放在计划中。

8月中旬,侯先生告诉我,以上方案被否掉了,因为“蒸柜”一移就不能用了,所以打算把“蒸柜”的鼓风设备改成全用煤气的。然后再把别的地方都包掉^①。但要等到9月初了。

我们又等了半个月的时间,他所提供的1500元餐券我们两个月都没有用完,因为我们认为钱不是目的,只是一种形式,代表商家的一种诚意。但这样一推再推,仍没有结果,让我们很担心。每次回家听到各种设备的轰鸣,心情总是非常抑郁。

9月10日前后,我们已基本耗尽了我们的耐心,跟侯先生谈了一下,想知道20日之前是否真会发生些什么。侯先生告知他的解决方案是改进“蒸柜”的喷嘴,使“蒸柜”的噪音降低三分之一,这会花掉三千多元钱。另一个办法是作全面隔音处理,但会花掉六千多。所以他会采用前者。在改进后会请环保部门来测量,如果能够达到“标准”,他就不再投更多的钱了。同时他也提及,在他来CHJ食舫的这段时间内,做

^① 这里的“包掉”是指包起来,即对发出噪音的设备用隔音材料加以处理。

了很多工作,营业执照办下来了,外部的噪音也取得了标准认证,和小区的关系也搞得挺好的,所以现在就差解决我们的问题了。

这次谈完后,我有种绝望的感觉。

我们原先投诉的是“蒸柜”以外的设备噪音,而现在他解决的只是“蒸柜”,而且还是降低三分之一,这等于我们的问题没有解决,反而增加了三分之二“蒸柜”的噪音,更浪费了我们 5 个月的等待。那还有热量问题呢?他说,这等以后吧。这个以后是什么时候?

环保部门的标准是什么?我在网上查了很久没有结果。侯先生认为餐厅有餐厅的标准,居民小区有居民小区的标准,他不能完全按照居民小区的标准来完成这个改造。但我能肯定,我们在全部餐厅设备包括三分之二“蒸柜”的噪音下是无法健康生活的。餐厅的营利怎么能建立在别人健康受损的基础上?

我曾打算过接父母来住,但父母来了两天就走了,说受不了这房子太吵。明年我们还有生宝宝的计划,我很难想象我们的宝宝会在这种环境下健康成长。餐厅的营利也打破了我们的生活计划。

地板将要变形了,夏天用空调的电费增加了,我们在受损失。

回想这 5 个月的投诉过程,我们感觉到我们的信任和善良被商人利用了,他们一再推迟时间,只是为了铺平道路,争取时间解决他们自己的“后顾之忧”。【摘自访谈记录】

居民 WT 的陈述,描述了她作为环境问题的受害者与加害者 CHJ 食舫之间就噪声等环境污染问题进行的投诉和双方的协调过程。她所描述的这一社会互动的过程,为我们清晰地勾画出了这家餐饮企业对治理污染问题的态度和其行动的策略——拖延。

据城区环保部门的信访干部陈先生说,与这个纠纷案例相类似的案件,城区里每年至少要有三四百件,这些餐饮娱乐企业分布在城区各

个角落(有些还是街道为创收或解决下岗人员就业问题办的),他们有的不办理环保审批手续就擅自营业,有的办理了环保“三同时”的申请表,而在环保部门没进行验收之前就开张。等到与附近的居民发生环境纠纷而引起居民的投诉时,他们先是通过发点优惠券之类的东西希望私下“摆摆平”,实在摆不平时,就开始找出各种理由或者借口与居民和环保部门进行“周旋”,为了尽可能减少治理环境污染的投入,他们往往是“能拖就拖”或者“一拖再拖”。CHJ 食舫就是以“虚心接受”的态度和 1500 元的就餐券作为他们“拖延时间”的一种缓冲来与投诉的居民进行周旋,并由此赢得了 5 个多月的时间。在这 5 个多月的时间里他们饭店照开,生意照做,钱照赚,同时还补办了营业执照和其他的审批手续,从而将本应属于企业支付的环境成本顺利地转移了出去。到这时居民再与其进行谈判时,在拖延过程中实现了经营由“不合法”到“合法化”的企业,腰杆硬了,话语和态度也发生了改变。而对受害的居民而言,这些改变与她经过了几个月的忍耐和等待之后所期望得到的结果之间的距离,却相差得越来越远……

第四节 “先污染,后治理”: 有限的合理性

在 A 城区,由于环境问题引发的厂群纠纷中还有这样一类问题,在这类问题中,被居民投诉的企业,主要是一些建厂比较早、生产污染较为严重的生产型企业,大都分布在城区原来意义上的“边缘地带”。他们的污染问题由来已久,但真正成为被人们关注的“问题”是在进入 20 世纪 90 年代,特别是 90 年代中期以来伴随着城市的不断开发,居民住宅由城市中心地带不断向边缘地带“外扩”的几年时间里。对于这些企业而言,污染是“历史问题”,但随着政府要求和舆论监督的不断严

格,他们也开始按有关环境保护的要求进行污染的治理。之所以引起厂群矛盾和冲突,其焦点是居民与企业都从各自的利益出发来看待和解释企业的污染及其治理,而从双方的角度来看这些解释又都似乎“不无道理”。

一、“先有鸡还是先有蛋”之争

在第三章谈到的关于 SJB 小区“扬尘污染”纠纷的案例中,被居民投诉的“煤场”建于 1976 年,小区则于 1998 年建成并开始入住居民。居民入住后发现“煤场”的扬尘污染给他们的日常生活带来了极大的影响。

“煤场”原来经营黄沙、石子,从 1997 年起开始进煤,现在每天吞吐量千余吨,最多可达五六千吨。另外还有一个没加任何覆盖的煤炭的固定堆物,长百余米,宽四十余米,高约 8~9 米,共约三四万立方米。煤场作业时,煤尘飞扬、煤雾弥漫,笼罩着整个小区。炎热的夏天,居民一开窗,床上、地上、饭桌上很快就是一层煤灰,刚刚擦过的地板,一小时后又黑了。一天下来,一户人家扫出的煤灰可以搓成乒乓球大小的一个煤球。晒出的衣被上是一层煤灰,新装的防盗门、铁窗也被腐蚀、损坏。除了粉尘污染造成的侵害外,还有酸雨。现在附近的 XP 大桥上的构件正在被加速腐蚀,连桥都受不了,何况人呢?另外,煤堆随雨水冲刷,流入煤场下游的 CQ 自来水管的取水口,直接对饮用水的质量造成威胁。严重的污染不仅破坏了小区居民的生活环境,侵害了我们的身心健康,也污染了 A 城区的空气和水源质量。小区里居住的退休老人多,下岗人员多,支边返城子女多,恶劣的生存环境,使我们这些社会的弱势群体更是雪上加霜,最近 1 年来,本地区已经有 6 人死于癌症,1 人得了白血病。【摘自访谈记录】

为此，饱受扬尘污染之害的小区居民多次与“煤场”进行交涉，并提出要求：关闭“煤场”，消灭污染源，改建滨江大道，变黑色 SJB 为水景住宅。为了达到这一目的，居民们采取了到“煤场”静坐、阻挠煤场的正常生产、重复上访、向新闻媒体投诉、寻求法律援助等多种方式和手段向“煤场”施压。

面对居民们对企业的冲击，“煤场”经理认为：

这里本来就是“工业”区，“煤场”是国有老企业，先于小区 20 多年就建在这里了。现在附近建成了居民小区，而且居民生活水平提高了，对环境的要求也越来越高，对此我表示理解。但是“煤场”的业务就是装卸储运，有扬尘是很难避免的。现在问题是出在小区的规划上，小区建的离“煤场”这么近，责任应该由开发商和规划部门去承担，不能把板子都打在“煤场”身上。居民们几次三番地冲进“煤场”破坏公物，阻挠企业的正常生产是违法的。目前，我们可以尽力采取措施对堆放的物料做调整，以减少对居民的影响，但要撤走“煤场”、关闭企业，公司 400 多个职工就要下岗，我做不了主，这要由市里去决定。【摘自访谈记录】

居民们则强调：

规划部门也好，动拆迁也好，房产商也好，你们把房子造在这里，或者分给拆迁户，或者卖商品房，都是政府批准、政府说了算的。既然把房子造在这里让我们住，不管是“先有鸡还是先有蛋”，我们都有环境权。你身为人大代表^①，为什么只管赚钱，而不顾我们老百姓的死活？

【摘自访谈记录】

^① 访谈时了解到，煤场经理是城区的人大代表。

面对居民们的质问，“煤场”经理回答：

企业不是政府部门，你们不讲“先有鸡还是先有蛋”的问题，但是先有“煤场”，后有小区，不是“煤场”建在小区旁，而是小区建在了“煤场”旁的问题毕竟是事实。我是人大代表，但也是“煤场”的经理，居民要环境，企业也要生存，我必须考虑在公司职工和附近小区的居民利益中求平衡。“煤场”里的煤我们可以尽量堆放离居民远一些，尽量减少对居民的影响，距离居民比较近的 8 号场地的煤，今后可以只出不进，但进煤是我们正常的经营业务，是为了满足市场需求，所以 6 号、9 号场地还是要进煤的。我们努力做到只在晚上进煤，白天不进。【摘自访谈记录】

根据居民们的投诉，环保部门也多次到“煤场”进行监察和执法，而面对前来执法的环保部门，“煤场”经理更有他的一番道理：

公司建港早于小区开发 20 多年，是经交通部审批的合法装卸储运公司，公司的业务经营是合法的，并且长期以来一直是经营煤炭、建材等物料储运业务的，在小区开发以前根本不存在什么环境问题。问题出在小区规划上，动拆迁部门为降低动拆迁的成本，把动拆迁房建在工业区，规划部门进行审批时，缺乏总体合理的规划，居民为图房价便宜购买这里的房子，但最终把这些账都算在企业头上，我们是没办法也是没有能力承受的。

即使退一步，放下“先有鸡还是先有蛋”（指先有“煤场”后有居民小区）的问题不谈，“煤场”是国有老企业，要解决 400 多号人的吃饭问题，生计已经很艰难了。而且现在已经对堆物造成的扬尘在不断地投入、不断地改进和治理，但要达到居民完全满意的程度还有距离，还需要时间。况且这里目前毕竟还算是仓储、居住混合的Ⅲ类地区，如果按照纯

粹居住区的环境要求，唯一的方案就是“煤场”的关闭或者搬迁，但“煤场”的搬迁、改制都是要上级主管部门定夺的。在上级部门没做出决定之前，我们能做的恐怕也就是这些了^①。【摘自访谈记录】

“煤场”的污染在治理，但“煤场”的污染也在继续。小区的规划问题的确不是“煤场”所能控制的，“煤场”经理的“难处”也确实有其道理。然而，“每次来到小区，看到巨大的‘煤山’就矗立在仅一墙之隔的小区旁，尤其是刮风的时候看到居民家里的情景时，‘煤场’的‘道理’就难免被打上折扣了”（环保监察人员语）。

二、“达标”就等于没污染吗？

第三章中谈到的 DF 彩印厂建于 1982 年，坐落于 A 城区 LHM 路，占地 2 万平方米，当年厂区附近居民楼很少，虽然当时工艺还比较落后，但由于居民区离得比较远，未发生有关企业污染的信访。20 世纪 90 年代，随着城市化的进程和城市的不断开发，城区的行政疆界也不断扩大，居民楼围着工厂一栋栋建了起来，企业逐渐被居民的住宅小区所包围，污染信访也从此不断，企业只好一边生产，一边应付来自四周的群众信访。

我们 DF 彩印的印刷技术是目前世界上比较先进的凹版印刷，一直是一些名牌产品外包装的供货商，年接订单 1.4 亿元，对于只有 200 多人的工厂来说，效益还算不错。过去在印刷过程中使用苯类化合物做溶剂，为了保护环境，从 20 世纪 90 年代中期开始，公司就花力气进行企业污染的大规模治理，逐渐使用醇类溶剂代替苯类溶剂，还不断改进生产工艺，到现在我们已经基本实现了“绿色”印刷。

^① “这些”是指“煤场”在被市环保部门公开曝光后制定的整改措施。

为了解决居民投诉的“异味”，厂里先后投资了 1 600 多万元治理污染，用于建设管道来集中收集废气，并且建起了大烟囱对工厂的废气实行高空排放，同时还回收处理各种废塑料。经过环保部门的监测，现在我们各项环境保护的指标都“达标”了。【摘自访谈记录】

进行环境信访的居民却认为：

附近几个小区的居民因为这个厂的空气污染生病的人越来越多。他们说“达标”排放了，但“达标”就等于没有污染了吗？工厂一生产就会散发出臭气、毒气，并且还经常白天上班、晚上加班，24 小时烟囱都在冒烟。我们每天都生活在这种被污染的空气中，闻着毒气过日子，谁能受得了？能不生病吗？工厂简直就是用我们老百姓的生命健康来赚他们的黑心钱！【摘自访谈记录】

居民的上访不断，参与上访的人和被上访的部门越来越多，级别也越来越高，他们强烈要求企业搬走，并赔偿几年来的健康损失费。

DF 厂的阎副厂长说：

这几年为了治理污染，厂里已经花了巨资，无论是生产工艺还是印刷技术，在国内和国际上都算是比较先进的了，目前各项指标都已经达到了国家的环保要求和排放标准。居民要企业搬走，而企业要整体搬迁的话，老厂的许多设备是不能搬走的，新厂建设投资要近 6 000 万元，这对企业来说简直是不堪重负。而且搬迁还会影响生产，就这两个月就损失了 2 000 万元的订单，现在催货的电话一个接一个，真是令我们损失惨重。居民找我们要补偿，我们的损失又由谁来补偿？【摘自访谈记录】

不断升级的居民信访，最后让 DF 彩印厂在国家环保总局也挂上了号。在居民和政府的双重压力下，DF 彩印厂最终还是搬到工业园区去了。

城区环保部门的领导在总结这场旷日持久的环境信访案件时，反思说：

这场纠纷最终以居民的“胜利”而告结束了。但连续五六年的居民环境信访搞得政府、企业和居民都疲惫不堪。可以说，DF 彩印厂的搬迁对政府和企业来说都是一个沉痛的教训。假如开发商当初在工厂周围建设居民小区时先做环境影响评价，充分考虑周围环境是否有影响居民生活的污染因素，就不会有今天的企业搬迁，也不会既成事实后让老百姓找工厂讨“说法”。因为只要工厂按照国家要求各项指标达标排放，环保局对工厂也没有理由处罚。同时，企业也应该随着城市的发展，在环保做到位而仍然解决不了信访问题时，尽早做打算，搬迁到政府规划的工业园区，寻找更大的发展空间。

第五章 政府法人行动者：环境管理的绩效与局限

现代政府是社会公共事物的管理者、社会公共产品的提供者。管理社会公共事物、提供公共产品是政府的基本职能之一。当代中国,在作为公共物品的环境保护中,政府一直发挥着主导作用。政府力图通过方针政策和法律法规的制定与实施,以及对市场的规制等环境管理手段,来弥补环境保护中“市场失灵”的缺陷,为社会的可持续发展提供良好的物质和社会环境。然而,由于政府公共性的限度,政府为克服市场功能缺陷所采取的立法、行政管理以及各种政策手段,在实施过程中也会出现各种事与愿违的问题和结果,导致政府行为的非公共性和管理效率的低下,从而不可避免地产生环境保护的另一种缺陷——政府失灵^①。

^① 所谓“政府失灵”,也称“政府缺陷”、“公共失灵”或“政府干预失效”,是经济学的概念,对此,经济学家从不同角度做过分析。按照综合产权学派的首创者罗纳德·科斯和公共选择学派代表人物詹姆斯·布坎南的观点,所谓“政府失灵”(government failure),是指政府在力图弥补市场缺陷的过程中,又不可避免地产生另外一种缺陷,即政府活动的非市场缺陷。也就是说,政府为克服市场功能缺陷所采取的立法、行政管理以及各种政策手段,在实施过程中往往会出现各种事与愿违的结果和问题,最终导致政府行为的效率低下以及社会福利的损失。参见张海如:《政府失灵的理論探析》,载《山西高等学校社会科学学报》2002年8月。

第一节 政府的环保权能与环境绩效

一、公共物品论与作为公共物品的环境

经济学中把对人们有用但同时又是稀缺的东西称为“物品”。在研究物品的供给时,经济学家们通常将物品区分为私人物品和公共物品两种类型。其中,“私人物品”是指这样的一种物品,即“生产产品的成本及其销售收益全部都归卖者,而得到这种产品的收益及购买它的全部成本都属于买者”^①。私人物品具有竞争性、排他性和可分性,私人物品产生的行为动力来自单个的“经济人”对自利的追求。

“公共物品”的定义,最早是由美国经济学家萨缪尔森在《经济学与统计评论》(*Review of Economic and Statistics*)1954年11月号上发表的《公共支出的纯理论》(*The Pure Theory of Public Expenditures*)中给出的。按照萨缪尔森的定义,纯粹的公共物品是指每个人消费这种物品不会导致别人对该物品消费的减少,即公共物品具有消费的非排他性与非竞争性^②。之后,很多经济学家都对公共物品做出了相类似的解释。经济学家们普遍认为,公共性(公益性)、消费的非排他性、非竞争性、不可分性和供给的多元性等是公共物品所具有的共同特征^③。

公共物品,从广义上看,既包括共同消费的实物,也包括具有共同消费特征的抽象事物,因此它又可分为有形和无形两大类。有形公共物品如公共绿地、公共图书馆、各类社会公益设施等;无形公共物品也

① 斯蒂格利茨著:《经济学》,中国人民大学出版社1997年版。

② 转引自席恒著:《公与私:公共事业运行机制研究》,商务印书馆2003年版。

③ [英]斯蒂格利茨著:《经济学》,中国人民大学出版社1997年版;[美]曼瑟尔·奥尔森著,陈郁、郭宇峰、李崇新译:《集体行动的逻辑》,上海三联书店、上海人民出版社1995年版;[美]布坎南著,吴良健等译:《自由、市场和国家——20世纪80年代的政治经济学》,北京经济学院出版社1989年版。

称公共服务,它又可进一步分为两种:一是制度性公共物品,如国家的国防、外交、政策、制度、法律和环境保护等;二是信息性公共物品,如气象预报、科学知识等^①。

公共物品一般又可分为纯粹的公共物品(pure-public goods)和准公共物品(quasi-public goods)两类。纯粹的公共物品在消费上是非竞争的,同时在技术上是非排他的,或者排他是不经济的。国家提供的国防服务就是纯粹公共物品的标准事件。还有许多物品具有一定的公共性,但不属于纯粹公共物品。它们在一定范围内可供很多人同时使用,存在消费的无竞争性和非排他性。但当这个范围超过一定极限时,某些人的增加就会影响别人的使用,这种物品被称为准公共物品。通常说来,纯粹的公共物品和准公共物品之间并没有明确的界限加以区分。

环境是人类赖以生存、繁衍和发展的空间依托和基本条件,也是社会经济发展的资源基础。何谓环境?环境包含的范围有多大?这些都是很难用一句话概括的问题。迄今为止,对于环境的定义可谓数不胜数,但却缺乏一个公认的说法,人们大都是根据自己所关心的问题确定其问题的领域。具体到本研究所指的环境,是特指城市生活环境,即城市居民进行日常生活、维持健康的基本居住条件。它由两个基本条件构成:一是自然的生活环境,如大气、河流、土壤、森林、动植物等理化和生物学的环境,二是社会的生活环境,其中最重要的是构成城市核心的社会资本,如住宅、街道、绿地、公园以及由建筑物和街道组成的景观等。

长期以来,环境一直被人们认为是一种公共财产资源,连同环境质量及环境保护都被认为是公共物品,甚至是纯粹意义上的公共物品。而确切说来,环境质量的具体表现还不完全一样,如大气质量、生物多样性及臭氧层等更接近于纯粹的公共物品,而水环境质量、区域声环境等更

^① 席恒著:《公与私:公共事业运行机制研究》,商务印书馆2003年版。

接近于准公共物品。就本书而言,笔者将环境和环境质量看成统一的公共物品,而当今环境问题的日益恶化,正是与环境和环境质量的公共物品这一特殊属性密切相关的。由于环境和环境质量作为公共物品,具有消费上的非排他性和非竞争性,由此,社会中的每个人都可以根据自己的费用效益决策原则去使用它,并向其排放废弃物,因而也就造成了人们滥用环境的倾向和行为。然而,环境资源的承载力是有限的,表现在当人们滥用环境资源、损害他人利益并带来巨大的外部不经济性的时候,社会资源被严重浪费,环境资源的数量和质量也会急剧下降,而在环境质量被严重恶化的同时,人们自身的经济福利和生存空间也会日益受到威胁。近几十年来,由于环境污染日益严重,高质量的大气环境、清洁的水资源等,已逐渐成为不再可以任意无限使用而不影响他人的纯粹的公共物品了。

二、政府的环保主导性及其环境管理权能

按照传统的观点,市场是不会自发提供公共物品的,至少它对公共物品的供给是不足的。与此同时,政府因为有权强制公民为公共物品付费,所以很多人认为应当加强政府的作用,以保障公共物品的供给。对于环境质量和环境保护这样的公共物品,由于很难确定其私有产权,政府的干预与管理就显得尤为重要。总体上说来,我国的环境保护走的就是一条政府主导型的发展道路。

1. 中国环境保护发展的历程

概括地说,环境保护就是运用现代环境科学的理论和方法,在合理开发利用自然环境资源的同时,深入认识并掌握污染和破坏环境的根源与危害,有计划地保护环境,预防环境质量的恶化;控制环境污染和破坏,保护人体健康,促进经济与环境协调发展,造福于民,贻惠于子孙后代。环境保护的内容世界各国不尽相同,同一个国家在不同的时期内容也会有所变化。但一般说来,大致包括两个方面:一是保护和改善环境质量,保护居民的身心健康,防止机体在环境污染影响下产生遗

传变异和退化；二是合理开发利用资源，减少或消除有害物质进入环境，以及保护自然资源，加强生物多样性保护，维护生物资源的生产能力，使之得以恢复和扩大再生产等。

通常认为，中国的环境保护事业起始于 20 世纪 70 年代初期^①。其标志性事件是：根据周恩来总理的指示，中国派代表团参加了 1972 年 6 月 5 日在瑞典首都斯德哥尔摩召开的人类环境会议。通过会议，使代表团的成员比较深刻地了解到环境问题对经济社会发展的重大影响，高层决策者们开始认识到中国也存在严重的环境问题，需要认真对待。在这一历史背景下，1973 年 8 月 5 日至 20 日，在北京召开了第一次全国环境保护会议。会议作出了环境问题“现在就抓，为时不晚”的结论，同时审议并通过了“全面规划、合理布局，综合利用、化害为利，依靠群众、大家动手，保护环境、造福人民”的 32 字环境保护方针和中国的第一个全国性环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》。

从 1973 年迄今，中国环境保护的发展大致经历了三个阶段^②。

第一阶段是 1973~1978 年，这是中国环保事业的起步阶段。这一时期，第一次全国环境保护会议为我国的环境保护事业奠定了基础。根据国务院文件^③的规定，全国范围内各地区、各部门陆续建立起了环境保护的机构，国务院环境保护领导小组也被批准正式成立。在国务院和各地环保机构的领导下，这一时期的环境保护主要开展了以下四个方面的工作：一是全国重点区域的污染源调查、环境质量评价及污染防治途径的研究；二是重点开展了水、气污染治理和“三废”的综合利

① 曲格平、李金昌著：《中国人口与环境》，中国环境科学出版社 1992 年版；解振华：《中国环境保护的历史沿革》，载《中国环境报》1992 年 10 月 8 日。

② 徐新华、吴忠标、陈红编：《环境保护与可持续发展》，化学工业出版社 2000 年版；奚旦立主编：《环境与可持续发展》，高等教育出版社 1999 年版。

③ 这里所指“国务院文件”，即第一个全国性环境保护文件《关于保护和改善环境的若干规定（试行）》。

用,主要是保护城市饮用水源和消烟除尘,并大力开展工业“三废”的综合治理;三是制定环境保护规划和计划;四是逐步形成一些环境管理制度,制定了“三废”排放标准。

第二阶段是 1979~1992 年,伴随着国家的改革开放,中国的环境保护事业进入了一个改革创新的发展时期。这一时期分别于 1983 年 12 月底至 1984 年 1 月初和 1989 年 4 月底至 5 月初召开了第二次和第三次全国环境保护会议。在第二次全国环境保护会议上,环境保护作为一项基本国策得以确立,同时制定了“经济建设、城乡建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展”以及实现“经济效益、社会效益与环境效益的统一”的“三同步”与“三统一”的全国环境保护工作的战略方针,以及“预防为主、防治结合、综合治理”、“谁污染、谁治理”、“强化环境管理”的三大环境政策,并提出了 20 世纪末的环保战略目标。第三次全国环境保护会议,在总结第二次会议以来强化环境管理的经验和已有的环境管理制度的基础上,进一步确定了八项有中国特色的环境管理制度,并明确提出了“努力开拓有中国特色的环境保护道路”的目标。这一时期,中国的环保政策体系(如图 5-1 所示)和法规体系(如图 5-2 所示)初步形成^①。

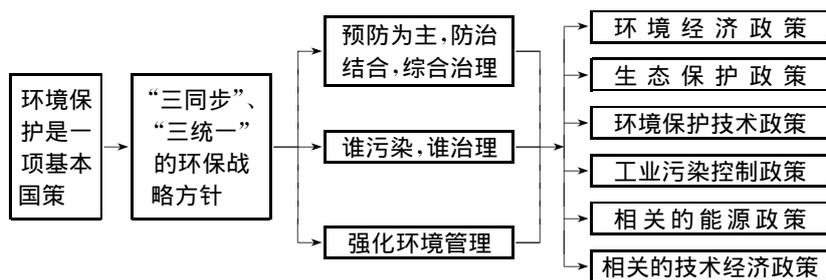


图 5-1 中国环境保护政策体系示意图

^① 图 5-1、图 5-2 参见刘天齐主编：《环境保护》，化学工业出版社 2000 年版。

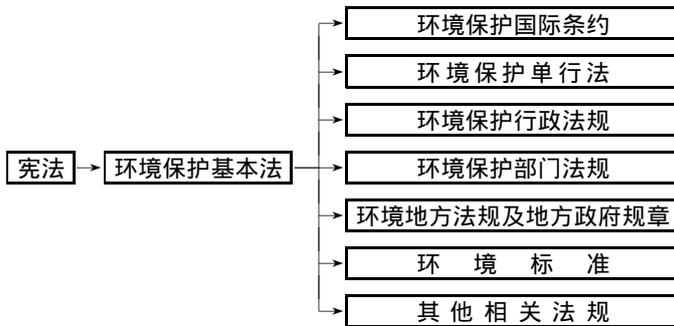


图 5-2 环境保护法规体系示意图

第三阶段是 1992 年里约热内卢召开的联合国环境与发展大会以后,实施可持续发展战略成为世界各国的共识,世界进入了可持续发展时代,相应地,中国的环境保护也进入了可持续发展时期。1996 年 7 月第四次全国环境保护会议在北京召开,会议提出了“九五”期间“全国主要污染物排放总量控制计划”和“中国跨世纪绿色工程规划”等两项重大举措。之后,国务院又发布了《国务院关于环境保护若干问题的决定》,对这两项举措的具体实施提出了明确的目标、任务和可操作性比较强的措施。1999 年 3 月,“中央人口资源环境座谈会”在北京召开,会议对贯彻可持续发展战略做出了新部署,也为可持续发展时代的中国环境保护指明了方向。

2. 环境保护的政府主导型特征

环境作为一种公共物品,是全体公民的共享资源。要合理支配和保护这个共享资源,就必须将其委托于公共机构,在中国,这个公共机构就是政府。回顾 20 世纪 70 年代以来,迄今 30 多年的中国环境保护的实践和发展历程,可以看出,中国的政府在环境保护中发挥了主导作用。换言之,中国的环境保护具有明显的政府主导型特征。概括说来,这一特征主要体现在以下几个方面:

其一，政府——特别是政府的一些高级领导人（如周恩来总理）是环境保护的发起者。这一点与西方发达国家不同，在西方发达国家，政府是迫于社会舆论的压力而设置环保机构、开展环保工作的。

其二，政府是环境保护的主要促进者。在我国，环境保护工作基本上是从上到下开展起来的，普通百姓，甚至包括一些干部，环境意识很弱，甚至不知道什么是环境保护。为此，在很长一段时间内，政府是环境保护的主要促进者和动员者。前国家环保局局长曲格平就曾说过：“中国的环境保护是靠宣传起家的。”

其三，政府是环境保护的主要监督者。尽管早期的“32字方针”提出要依靠群众，但是在很长的时期内，只是政府的环保部门在监督环境保护。由于对新闻媒介的严格控制，早期媒介对于环境保护的监督作用并没有充分发挥，媒介的环境报道主要还是以正面的报道为主。

其四，政府是环境保护的仲裁者。在早期，由于法制不完善，环境保护纠纷主要是政府运用行政手段解决。随着环保法制的日趋完善，政府作为仲裁者的角色本应淡化，但是由于一些特定的制度安排和没有充分化的社会结构，以及公众不太成熟的法制观念，实际工作中，政府依然是环境保护的主要协调者和仲裁者。

3. 政府环境管理的组织结构与基本职能

政府作为全体公民的委托代理人，承担着为全体公民，包括当代人及其子孙后代管理好环境这一共同财产的责任，规划、组织、监督、协调和指导环境保护工作是政府环境管理的基本职能。它通过各级政府以法律形式和国家名义，在全国范围执行、指挥、组织和监督环境保护工作，并对全社会的可持续发展做出长远规划、统筹解决。

各级环境保护机构（主要为环保局）是政府行使环境管理职能以进行环境保护的主要部门。一般而言，自下而上，政府实施环境管理的纵向组织结构见图 5-3。

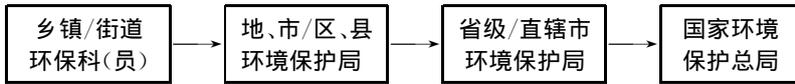


图 5-3 政府环境管理部门的纵向组织结构

这种纵向的组织结构也称为“条”。在“条”上,上下不同级别的环保局并无行政隶属关系,但下一级环保局接受上一级环保局的业务领导。

从横向组织结构(也称为“块”)上来看,环保局行政隶属于同一级的政府,如上海市环保局隶属于上海市政府,A 城区环保局则隶属于 A 城区政府,如图 5-4 所示。

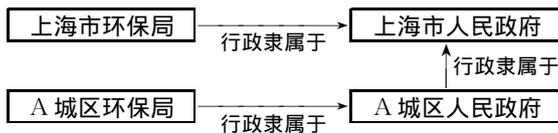


图 5-4 政府环境管理部门的横向组织结构

据上海市环保局提供的资料,上海市环保局所承担的环境管理职能主要包括以下 12 个方面:

- (1) 贯彻执行有关环境保护的方针、政策、法律、法规和规章;结合上海市的实际,研究起草有关环境保护的地方性法规、规章草案和政策,并负责有关法规、规章和政策的组织实施。
- (2) 根据上海市国民经济和社会发展的总体规划,研究制定城市环境保护工作的发展战略;编制环境保护中长期规划和年度计划,并组织实施;参与国民经济和社会发展规划、国土规划、区(县)域规划、城市总体规划的制定;组织编制环境功能区划;会同有关部门编制全市污染物排放总量控制计划和削减计划;协调解决环境保护工作中的重大问题。
- (3) 负责大气、水体、土壤、噪声、辐射、固体废物、有毒化学品以及机动车等污染防治的监督管理;配合有关部门推进能源结构的调整;负责防治陆源污染物和海岸工

程建设项目对海洋污染损害的环境保护工作。(4) 监督对生态环境有影响的自然资源开发利用活动、重要生态环境建设和生态破坏恢复工作；监督检查自然保护区以及风景名胜区、森林公园环境保护工作；监督检查生物多样性保护、野生动植物保护、湿地环境保护工作；管理生物技术环境安全；负责农村生态环境保护工作，指导生态示范区和生态农业建设。(5) 调查处理重大环境污染事故和生态破坏事件；协调区域间环境污染纠纷，处理涉及辖区外的环境污染纠纷；负责环境监理和环境保护行政稽查；会同有关部门做好污染源治理资金的管理工作；组织开展城市环境保护执法检查。(6) 制定城市环境质量标准、污染物排放标准和总量控制标准；组织编报上海市环境质量报告书；发布本市的环境状况公报以及空气环境等要素的质量预报。(7) 组织实施排污申报登记、排污许可证、排污收费、环境影响评价等各项环境管理制度，对各类污染物排放实施监督管理；按管理权限，审批本市开发建设项目、技术改造项目、海岸工程项目以及流域、区域开发的环境影响报告书。(8) 负责环境监测、统计、信息工作；制定环境监测制度和规范；组织建设和管理全市环境监测网和环境信息网；组织环境质量监测和污染源监督性监测；负责环境影响评价资质的审核。(9) 会同有关部门组织环境保护科技攻关、科学研究和技术示范工程、实施环境标志认证的管理；指导和推进环境保护产业的发展。(10) 负责本市环境保护国际及地区间的合作交流；组织协调环境保护国际条约在本市的履约工作；参与协调环境保护对外经济合作和利用的外资项目；推动公众和非政府组织参与环境保护；受市政府委托受理涉外环境保护事务。(11) 负责辐射环境、放射性废物及核辐射环境安全的监督管理；参与辐射环境、核事故的应急处置；对电磁辐射、核技术应用中的污染防治工作实行统一监督管理。(12) 负责有关行政复议受理和行政诉讼应诉工作。

从 A 城区来看, A 城区环境保护局是根据《中共上海市委、上海市人民政府关于 A 城区机构改革方案的通知》的规定,由 A 城区设置的。它行政隶属于 A 城区政府,接受城区政府(块上)的行政领导,是主管城区环境保护工作的主要政府职能部门;它同时在纵向上(条上)接受市环保局的业务领导。与市环保局的环境管理职能相对应,城区环保局的环境管理职能主要包括以下 10 个方面:

(1) 贯彻、执行国家环境保护的方针、政策、法规、规章,并制定 A 城区的实施意见和办法;贯彻 A 城区与环境保护相关的经济、技术、资源配置和产业政策,并监督执行。(2) 负责编制 A 城区环境保护规划和计划,归口管理 A 城区内环境统计和环境信息工作;参与制定本城区经济和社会发展的长期规划、年度计划、国土开发整治规划、区域经济发展规划、产业发展规划以及资源节约和综合利用规划;参与审核 A 城区城市总体规划、开发区、城区改造中环境保护内容。(3) 负责贯彻执行国家环境保护有关标准、技术规范,并进行统一监督。(4) 负责 A 城区内废水、废气、固体废物、恶臭气体、放射性物质、有毒化学品以及噪声、振动、电磁波辐射、机动车尾气等污染物、污染源的防治工作;调查处理城区重大污染事故和生态破坏事件;承办 A 城区人大、政协有关环境保护的意见和议案、提案,并处理人民群众有关环境保护的来信来访。(5) 负责管理 A 城区生态环境保护工作,管理城区生物技术环境安全和核安全,监督和检查对生态环境有影响的资源开发活动。(6) 负责辖区内排污申报登记与排污许可证、排污收费、环境影响评价、“三同时”限期治理等环境管理制度的实施;审批权限内基本建设项目和技术改造项目,以及区域开发建设项目的环境影响报告书。(7) 负责城区环境保护目标责任制和城市环境综合整治定量考核的组织协调工作。(8) 负责组织城区环境保护科研工作;制定组织实施 A 城区环境保护科技发展规划;组织申报国家和地方重大环境保护课题,

参与城区环境保护设备的质量监督、认证工作。(9) 负责管理城区环境监测工作, 监督环境监测制度、环境监测规范的实施, 指导、监督环境监测网络的建设和环境监测站的计量认证、质量保证工作。(10) 负责组织城区环境保护宣传教育工作; 制定面向公众、青少年的环境宣传教育计划, 开展形式多样的环境宣传教育、培训活动等。

从内部组织机构上看, A 城区环保局下辖局机关和三个事业单位(参见图 5-5)。其中, 局机关包括局办公室和三个主要的业务科室, 即污染控制科、综合管理科和监督管理科; 三个事业单位分别为城区的环境监测站、环境监察支队和环境研究所。

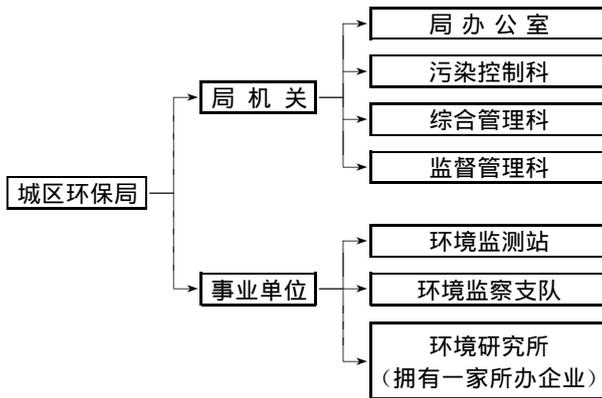


图 5-5 A 城区环保局组织机构

局机关中, 三个业务科室的主要职责分工大体为:

污染控制科负责对区域环境监测提出要求, 全面掌握城区大气、水体、噪声等环境质量状况, 每年编制区域环境状况公报, 同时负责组织实施城区环境年报及半年报的统计和报送工作; 全面掌握城区排放污染因子的污染源的状况, 对现场执法部门提出监察管理要求, 对全区环境污染因素和数据进行综合分析; 根据市环保局的规定, 编制并组织落实城区污染物排放总量控制与削减计划, 组织实施城区排污申报登记、

数据汇总及总结等的报送工作,贯彻执行排污许可证制度,负责城区排污许可证的核发并监督实施;组织实施环保专业性、专项性创建或整治工作,同时配合其他政府部门牵头的涉及环保专业性、专项性创建或整治工作的组织实施,负责数据汇总及总结等的报送。

综合管理科负责制定城区环境保护近期、中期、长期规划和相关行动计划;参与制定城区国民经济和社会发展规划;组织制定、实施、推进区域性或综合性的环保创建工作,组织实施并协调城区环境综合整治定量考核和环境审计工作;负责本局的法制工作、行政处罚的合法性审核、行政执法的强制性执行以及行政复议和行政诉讼的相关应诉工作;负责局内环保执法责任制考核和个人执法考核档案的建立;归口管理并实施环保法律、法规及专业的对内和对外教育、培训;组织并实施本局的 ISO9001 质量管理体系的运行和评审;制定环境保护宣传教育计划,组织实施环境保护的宣传教育活动;负责本局环保计算机信息网络及网站的运行和管理,制定环境管理信息化建设的规划。

监督管理科负责对城区新建设项目的环保审批,组织实施建设项目环境影响评价制度;按照全区经济、社会发展规划和环境目标的要求,参与区内重大建设项目的决策;负责对建设项目的竣工验收以及验收后建设项目各类资料的移交和归档等。

城区的环境信访工作则由局办公室设定专门的岗位由专人负责进行受理,并按照信访管理办法进行监督和考核。

三个事业单位的职能则分别是:环境监测站主要提供环境监测的技术支持与服务;环境监察支队负责环境污染案件的调查与执法;环境研究所主要负责承接区政府下达的纵向研究项目等。

4. 政府实施环境管理的权力与能力

政府作为环境管理的主体,其环境管理职能的行使主要依靠自身的权力和能力。政府权力是一种公共权力,其特点之一,是施政于民,

具有普遍性，一旦明确了环保方向，就可以在其行政范围内全面推行；特点之二，是在其领土之内具有合法的强制力，这使它在解决环境问题时具有独特的力量，通过公共政策来规范、引导法人和个人合理利用和保护环境资源。

与其他社会组织相比，可以说，政府在行使环境管理的职能方面具有明显的优势。主要表现在：一是政府有禁止权和处罚权，可以通过法律法规制度的制定和执行来禁止各种破坏生态环境的行为（如森林资源保护中实行的禁伐，野生动植物保护中实行的禁猎、禁采等），并通过立法对破坏环境者进行处罚（如对企业违规偷排污水处以罚款和停业等），甚至可以追究刑事责任；二是政府有征税权，政府可以对污染企业和绿色企业实行差别税，也可以对绿色产品和非绿色产品征收差别税来引导生产和消费，并对环保产业给予必要的补贴；三是通过建立完善的环保体系，政府可以在一定程度上解决信息不充分、逆向选择和“搭便车”所提高的交易费用，减少不必要的摩擦费用（如可通过要求参与来对付环保中的“搭便车者”，对于那些可以从公共物品中获利的人，则要求他们支付相应的成本等）；此外，政府还可以通过政策法规来引导全社会参与环境保护，加强各阶层、集团和社会群体之间的交流和信息沟通，促进公民的环保合作等^①。

通过政府环保职能的实施，不仅可以协调人与自然之间的关系，更重要的是以新的标准重新协调人与人之间的关系，亦即对不同群体的经济利益的重新分配起到宏观调控的作用。然而，政府虽然具有提供公共物品、进行环境管理的能力，但这只是一种可能性。政府的环境管理能力还在于建立和维护符合委托人根本利益的环境公共秩序，否则，

^① 钱箭星：《环境保护：21世纪政府的主要职能》，载《国家行政学院学报》2002年第1期。

其行政能力就可能导向反可持续发展和破坏环境的行为。

三、环境管理的绩效：总体分析

所谓“环境绩效(Environmental Performance)”,是指环境管理与环境保护的实际成绩和效果。本书使用这一概念,主要是用来表示与环境管理和环境保护工作的努力程度和工作质量有关的实际环境结果。

20世纪80年代以来,中国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就,政府主导型的中国环境保护工作也有了长足的发展。然而,正如曾任国家环保总局局长的解振华所言:“环境保护只是个过程,其好坏还要看环境质量是否改善和提高。”也就是说,还要看环境绩效。

前文已述及,环境是一个由多种要素组成的复杂系统,同时环境又非独立存在,而是与社会紧密联系、相互作用的,因此影响环境绩效的因素有很多,衡量环境绩效也是一个复杂的系统工程。鉴于笔者的能力,在这里不可能对政府的环境绩效进行系统的评述,而仅是试图从官方对环境状况的总体评价以及公众对环境状况的满意度两个方面,对政府环境管理的绩效进行简要地分析,并以此来说明政府作为一类法人行动者,通过其环境管理行为的实施所带来的环境后果。

1. 官方的总体评价：上海案例

进入90年代以来,上海市政府采取了一系列积极且比较有效的措施来保护和治理上海的生态环境。这些措施主要包括:(1)不断增加对城市环保的资金投入,用于对老污染源的治理、新建项目“三同时”的环保投资、城市环保设施的建设和地区环境综合整治等,为城市生态环境建设提供了资金保障。1992年以来上海用于环境保护的资金情况,可参见表5-1;(2)加紧污水治理,促进水环境质量的根本提高,如以苏州河为重点的中、小河道环境的综合整治等;(3)加大城市绿化建设的力度,逐步构筑城市绿网;(4)积极整治大气污染,改变城市空气质

量等。与政府的这些努力相对应的是,官方对上海城市环境状况的评价也逐步呈现出可喜的变化,这些变化从近 10 多年以来上海市环境保护局每年向社会发布的《上海市环境状况公报》中得到了具体体现。

表 5-1 1992~2003 年上海市用于环境保护的投资

年份	环保投资 (亿元)	所占 GDP 比例 (%)	年份	环保投资 (亿元)	所占 GDP 比例 (%)
1992	15.2	1.36	1998	102.13	2.77
1993	32.13	2.13	1999	111.57	2.77
1994	39.09	1.98	2000	141.90	3.12
1995	46.49	1.89	2001	152.90	3.09
1996	68.83	2.39	2002	162.39	3.00
1997	82.35	2.45	2003	191.53	3.06

资料来源：沈国明、诸大建主编：《生态型城市与上海生态环境建设：2001 年上海环境建设蓝皮书》，上海社会科学院出版社 2001 年版；2000~2003 年《上海市环境状况公报》。

这些评价有：1990 年，“尽管本市的环境保护工作取得了较大成绩，但环境保护形势仍然严峻，任务极为艰巨”；1991 年，“局部地区环境质量有所好转，工业固定噪声基本控制，城市环境质量得到一定改善。但是，随着本市经济的增长，大规模的市政基础设施建设以及郊区‘菜篮子’工程治理设施尚未发挥作用，污染物绝对排放量略有增加，建筑扬尘、交通噪声居高不下，汽车尾气污染加剧，农副业污染比较突出。环境保护的任务还十分艰巨”；1992 年，“由于本市经济的高速增长，工业布局 and 结构都正处于调整过程中，城市基础设施也正在大规模建设中，导致部分污染物绝对排放量略有增长。建筑扬尘、交通噪声居高不下，水环境质量的形势也相当严峻”；1993 年，“随着市场经济体制的建

立,一些企业在经济利益驱动下,无视环境效益和社会效益,加剧污染环境倾向已有出现。经济的快速增长,使污染物排放总量有可能上升,环境质量现状同人民群众向往高质量生活环境的愿望还不相适应,这些都亟待在今后的工作中努力加以解决”;1994年,“随着本市经济的持续、快速发展,人民生活水平的提高和城市的发展,新的环境矛盾不断产生,环境保护工作仍面临着艰巨的任务,环保工作总体上滞后于经济发展的情况,亟待改善”;1995年,“根据国家环保局1995年公布的‘全国37个重点城市1994年城市环境综合整治定量考核结果’,上海市20项综合指标总得分由1993年的77.53分上升为80.99分,首次进入城考前10名。其中,污染控制指标得分为44.69分,继续名列全国首位;城市基础设施建设指标得分由原来的14.49分上升为16.33分,名列第7位;环境质量指标得分由原来的17.19分上升为18.83分,名列第31位。这说明上海市污染控制和环境建设继续保持国内领先水平,但环境质量指标仍有很大差距”;1997年,“排污许可证制度的逐步实施,污染源排污口规范化整治工作的开展,‘十五小’污染严重企业的关闭,以及环保执法监督的加强,使本市污染排放量有所控制”;1999年,“本市‘一控双达标’工作进入攻坚阶段,总量控制计划经过三年努力,全市主要污染物排放总量得到有效削减,到1999年底已基本达到总量控制的目标”;2000年,“上海全面启动、整体推进环境保护和建设三年行动计划,并在水环境治理、大气环境治理、固体废物处置、绿化建设、吴淞和桃浦工业区环境综合整治五个方面取得了初步的成效”;2001年,“是上海实施‘环境保护和建设三年行动计划’的关键年,各级政府部门加大整体推进力度,大部分项目按计划进度实施,使全市环境保护和建设总体水平不断提高,环境质量得到改善”;至2002年底,“苏州河环境综合整治和绿化建设取得了重大成效(苏州河干流水质基本消除了黑臭),水环境治理、大气环境治理和重点工业区环境

综合治理取得了阶段性成果,固体废物处理取得了进展”;2003年,“根据市委、市政府提出的‘争做国内大城市还历史旧账模范和生态建设模范’的目标和‘有利于城市规划布局调整、有利于城市产业结构优化、有利于城市管理水平的提高、有利于市民生活质量改善’的实施原则,从‘治、管、防、宣’入手,进一步深化水环境治理、大气环境治理、固体废物治理、工业污染治理、农业污染治理和绿化建设,使城市生态环境进一步改善”^①。

循着上述的历史轨迹不难看到,上海生态环境的状况一直是偏紧的,甚至是严重偏紧的。但是,随着政府环境保护力度的不断加大,这一状况正逐步得到改善,上海城市生态环境恶化的趋势也基本上得到了控制。这说明90年代以来上海市政府在城市生态环境建设和环境保护方面所做的大量工作,其成效是显而易见的。尽管如此,无法回避的却是这种环境管理的成效也正在为不断产生的新的环境压力所抵消,同国内外先进城市相比,上海的生态环境仍有很大差距。《2001年上海环境建设蓝皮书》中对上海环境状况的现状做出的总体评价为:“就现状而言,(上海城市)生态环境问题还相当突出。”这些问题主要反映在^②:

(1) 水质污染十分严重。生活污水已成为城市水质恶化的“元凶”,上海市生活废水对河道的污染已达到52.5%。尽管据估算上海水体总蓄水量约5亿立方米,但受污染的水体容量达到了70%,上海已成为水质型缺水城市。

(2) 城市绿化分布不均,配比失调,缺乏群落规模效应。上海市的绿化分布与人口密度成反比。市中心人均公共绿地面积只有边缘地区

^① 参见1990~2003年《上海市环境状况公报》;上海市环境保护局档案资料。

^② 沈国明、诸大建主编:《生态型城市与上海生态环境建设:2001年上海环境建设蓝皮书》,上海社会科学院出版社2001年版。

的 1/10,受城市空间限制,小型绿地数量多,分布广,但大型绿地明显不足,缺乏群落规模效应;城区新增绿地缺乏乔、灌、草等多层次植物群落,城乡绿地缺乏连贯性、整体性,因此综合生态效应较低。

(3) 城市大气质量依然较差,改善工作艰巨。上海市 170 多万辆机动车,每天排放的热气有近 10 万立方米,尾气排放的温度高达 100 多度,尾气中含有大量有毒颗粒物,它们在空气中飘浮,很难消散。再加上工业燃煤、建筑工地、居民用炊及空调排放的热量和尘埃混迹其中,给大气质量的改善造成了相当大的压力。

(4) “热岛效应”、“峡谷效应”已逐步显现。由于上海城市建设的无序发展,2 000 多幢高层建筑,加上众多的立交桥、高架桥等拔地而起,而这些建筑一般间距很小,阻碍了风向的流动,使热量难以散发,导致了“热岛效应”、“峡谷效应”的出现。

(5) 声环境质量不容乐观。上海市白天和深夜环境噪声的平均等效声级分别为 57.8 和 49.1 分贝;主要交通干线白天的平均等效声级为 70 分贝左右,深夜为 65 分贝左右。另外,施工噪声达到了 70~90 分贝,部分娱乐场所夜间凌晨以前的噪声有的达到了 70 分贝以上,严重影响了周围居民的生活。

(6) 城郊工业、化肥、农药污染不断加剧,直接威胁着郊区的生态环境。据统计,在郊区工业排放的废水中 SS、COD 和 BOD 三种污染物约占 95%以上;年废气排放近 400 亿立方米,化肥施用量每公顷高达 3 000 千克,是全国平均水平的 3.8 倍,世界平均水平的 24 倍;农药施用量平均每公顷为 25 千克左右,其中相当一部分残留农田,污染土壤。此外,郊区的畜禽污染、生活垃圾污染问题也十分严重。

A 城区的生态环境所存在的基本问题(笔者在第二章已做了简要的介绍),与全市的状况十分相似,而就 A 城区对环境保护工作的投入和取得的绩效来看,也“基本上位于全市的中上游水平”(城区环保局局

长语)。由此,A 城区和上海市的环境保护的业绩和生态环境的现状同时说明,上海城市建设的现代化和环境保护的力度在进入 90 年代以后取得了令人瞩目的成就,但与此同时,经济社会的高速发展与城市生态环境容量之间的矛盾也日益显现,加上历史“旧账”尚未还清,包括 A 城区在内的上海城市的生态环境问题仍然比较突出。

2. 公众的满意度

公众对环境状况的满意度也是衡量环境绩效的重要指标之一。笔者对包括 A 城区在内的上海市民环境意识的调查结果显示,有五成左右(50.2%)的居民认为上海市的环境问题严重,另有四成多(42.3%)的居民对上海今后几年的环境状况表示了不同程度的担忧。调查结果还显示,市民虽然基本认同各级政府对环境保护的重视度,但对环保工作及其效果的评价并不高。只有 3.3%的人认为目前上海市的环境保护工作“取得了很大的成绩”,33.5%的人认为“尽了很大努力,有一定成效”,而另有 31.0%的人认为“虽尽了努力,但效果不佳”,还有 26.2%的人认为“对环境保护工作重视不够,投入不足”,6.0%的人认为“只重视经济发展,而忽视了环保”。后三者的比例之和达到了 63.2%,说明居民对环境保护工作的评价不高,至少是对环境保护工作的效果评价不高。调查还显示,文化程度和收入水平的高低,与对环境保护工作效果的评价成反比,即文化程度和收入水平越高的群体,对环保工作效果的评价越低。

第二节 制度的局限性：环境政策失灵

自然环境从天然意义的公共物品转变为由政府提供必要制度保障的公共物品,这个转变需要依靠政府的公共环境政策及其实施来建立一种新的秩序。

一、作为制度系统的环境政策：含义及主要内容

1. 环境政策的含义

所谓“环境政策”是国家为保护环境所采取的一系列控制、管理、调节措施的总合。它代表了一定时期内国家权力系统或决策者在环境保护方面的意志、取向和能力。环境政策有广义和狭义之分,广义的“环境政策”是指国家在环境保护方面的一切行动和做法,包括环境法规;狭义的“环境政策”是指与环境法规相平行的一个概念,指在环境法规以外的有关政策安排^①。本书中的“环境政策”,仅在广义的层面上使用,包括国家环境保护的总体方针、基本原则、具体措施、权益界限、奖惩规则等,其具体表现形式有号召、决定、法律、法规、制度、守约等。

2. 环境政策的类型与主要内容

从1973年第一次全国环境保护工作会议以来,中国的环境保护工作经过了30年左右的实践、探索和总结,逐步形成了一系列符合中国国情的环境政策和环境管理制度。总的说来,这些环境政策可分为以下几种类型:从层次上看,可分为中央一级政策和地方性政策;从环境政策涉及的范围来看,有总的政策、基本的政策和具体的政策;从所保护的对象来看,有大气保护政策、森林保护政策、草原保护政策等;从政策的适用时间上看,有长期性的政策和阶段性的政策等^②;从政策内容上看,有强制性政策和非强制性政策等。

所谓强制性的环境政策是指国家对社会所实行的有强制约束力的环境政策,它主要包括以下内容:

(1) 环境影响评价制度。环境影响评价是对拟建设项目、区域开发计划及国际政策实施后可能对环境造成的影响进行测评和评估。环

^① 夏光:《从政府直控到社会制衡——环境政策创新的方向》,载《环境观察与评论》1999年第2期。

^② 姜晓萍、陈昌岑主编:《环境社会学》,四川人民出版社2000年版。

境影响评价制度是我国规定的调整环境影响评价中所发生的社会关系的一系列法律规范的总合，它是环境影响评价的原则、程序、内容、权利、义务以及管理措施的法定化。(2)“三同时”制度。这是我国独创的一项制度，是指新建、扩建、改建项目和技术改造项目、自然开发项目，以及可能对环境造成损害的工程建设，其防治污染及公害的设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。(3)排污收费制度。该制度是对于向环境排放污染物或者超过国家标准排放污染物的排污者，根据规定征收一定的费用，但企业并不免除治理污染的责任。(4)污染限期治理制度。是指政府对严重污染环境的污染源或区域发出命令，要求污染者在一定期限内完成治理任务、达到治理目标，这是政府为保护环境和公众的利益而采取的一项强制性措施和法律手段。(5)污染集中控制制度。是指污染控制采取集中与分散相结合，以集中控制为主，以便充分发挥规模效应的作用。(6)排污许可证制度。是以改善环境质量为目标，以污染物总量控制为基础，对排污的种类、数量、性质、去向、方式等的具体规定，是一项具有法律含义的行政管理制度。我国目前主要推行水污染物排放许可证制度，关于大气污染物的排放许可证目前尚处于研究和初试阶段。(7)环境保护目标责任制。是一种落实地方各级人民政府、各有污染的单位对环境质量负责的行政管理制度。该制度规定了一个区域、一个部门乃至一个单位环境保护的主要责任者和责任范围。(8)城市环境综合整治定量考核制度。是运用一套定量指标，综合评定各城市在环境和城市建设中的成效，考核对象是城市政府。(9)环境保护规划和计划制度。即国家《环境保护法》规定，县级以上人民政府环境保护行政主管部门应当会同有关部门拟订环境保护规划，经计划部门综合平衡后，报同级人民政府实施的制度。(10)企业“关停并转”。是针对那些污染十分严重、采取限期治理仍不能达标排放的企业和某些行业中的小规模生产企业(如小

炼焦、小造纸)而采取的比较严厉的污染控制政策^①。

非强制性的环境政策,又称引导性环境政策,是指国家对环境保护志愿行动所作的倡导和要求,如产量布局和调整(即根据城市总体规划 and 环境保护计划,对不合理的工业布局和产业结构进行调整)、企业技术改造(即通过更新技术、循环综合利用等途径减少污染排放)、清洁生产(即用清洁的能源和原材料、清洁工艺及无污染或少污染的生产方式,运用科学而严格的管理措施,生产清洁产品)、环境标志(即对企业产品颁发特定的环境标志)与企业环境管理体系认证(即按国际标准化组织的环境管理系列标准 ISO14000 对企业进行审核与认证)、废弃物综合利用(即鼓励企业对废弃物进行再利用)等环境政策都属于非强制性的环境政策。

强制性和非强制性两种类型的环境政策共同构成了中国环境政策的主要内容,而且无论是强制性还是非强制性环境政策,作为环境政策本身而言,它们都体现了国家和政府管理环境事务的方式,同其他领域的政策一样,是人们理解国家整体政策的一个侧面^②。

从目前的情况看,中国的环境政策作为一种制度系统,尚存在着运行成本过高、行政执法依据不完善、社会控制与监督力度不够以及社会化环境保护行动的激励不足等问题,因而,从某种意义上说,还具有一定的局限性。

二、环境政策运行的成本问题:违法与执法成本的倒挂

政府通过制定环境法律法规和环境执法,来强制生产者和消费者在利用环境这一公共物品时减少或消除外部性。然而,政府的干预是需要高额费用的,在环境执法的过程中,为了对企业的环境违法行为进

^① 徐新华、吴忠标、陈红编:《环境保护与可持续发展》,化学工业出版社 2000 年版;奚旦立主编:《环境与可持续发展》,高等教育出版社 1999 年版。

^② 夏光:《中国环境污染控制政策的主要内容》,载《中国质量》1999 年第 9 期。

行调查与取证,政府部门常常需要花费很大的人力和物力,也就是说,需要支付高昂的成本。并且,A 城区的具体实践表明,政府环境执法和环境管理所获得的效益并非与其高昂的付出成正比。

在对 SJB 小区附近的“煤场”造成的扬尘污染而引发的环境纠纷的处理过程中,市、区两级环保部门多次出动人员到企业执法,要求其采取“覆盖”、“喷淋”等一系列整改措施,降低扬尘对居民生活的影响。然而,企业的整改行动迟缓,环境污染的状况也几无明显的改观。居民的意见与日俱增,上访不断升级。最后,市环保局和城区环保局不得不共同行动,动用车辆将从外省市租用来的价值几十万元的设备搬到“煤场”附近,对该企业进行了连续五昼夜的大气监测。然而,监测的结果却表明,“煤场”作为仓储型企业,地处仓储、居住混合区域(所谓的Ⅲ类地区),其堆物造成的扬尘仍在有关环境法律法规允许的范围之内。

监测后,市环保局为了对“煤场”在治理污染上所表现的消极行为进行警示,同时也是希望对居民提出的有关诉求以及“政府部门在纠纷中行政不作为”的说法有所表示,以“未经有关部门审批,出租场地经营水泥搅拌站”和“未采取措施堆放物料,造成扬尘污染”为主要理由,对企业开出了 2.8 万元的行政处罚单,同时还通过报刊对企业进行了曝光(同时曝光的还有其他十余家企业)。然而,“煤场”的整改速度似乎仍然是“老牛拉破车”。【摘自访谈记录】

2.8 万元的罚金,作为企业为其污染环境造成的严重后果所必须支付的违法成本,对于违规企业“煤场”而言,这一罚款数额要远远低于其进行污染治理而需要支付的成本。换言之,其违法成本要远低于守法的成本。由此,也就造成了政府环保部门在执法过程中屡屡遭遇企业对其提出的整改要求一拖再拖,不能再拖时则宁可交罚金也不肯去

花钱治理污染的情况。“煤场”对整改措施落实不积极、不到位就是其中一个比较典型的例子。

此外,在环境政策运行的过程中,与违法成本和守法成本的倒挂相并行的,还有违法成本与执法成本的倒挂。

2003年10月15日,市环保局执法人员接到居民举报后,对上海GW精细化工厂进行了执法检查。经检查后发现,该厂总排放口有雨水管和污水管排放的混合污水,于是,执法人员当即进行了现场采样。对采样进行测试后的结果显示,水样中化学需氧量高达1920毫克/升,悬浮物高达312毫克/升,石油类高达164毫克/升,均大大超过了《上海市污水综合排放标准》规定的限值。为此,市环保局于2003年11月5日对GW精细化工厂做出了罚款10万元的行政处罚决定^①。

为了对GW精细化工厂所做出的这一行政处罚决定进行举证,在做出该行政处罚决定前,市环保局花费了约20万元人民币用于对该厂违规行为的调查取证。对于GW精细化工厂而言,相对于其排污行为给环境造成的严重损害以及政府为此支付的高昂执法成本来说,10万元罚款的行政处罚实在是微不足道的,也很难说能起到警示和遏制污染的作用。然而,即便如此,在收到处罚决定后,GW精细化工厂对环保部门的处罚表示不服,并一纸诉状将市环保局告上了法庭。

^① 《上海市环境保护条例》第40条第2款规定,“严格控制污水排放,禁止任意排放未达到标准的工业废水、生活污水、建筑泥浆、禽畜污水、水产养殖污水、屠宰污水和其他生产经营活动产生的污水”,“违反上述条款,造成严重危害的”,依据第52条第3款的规定,“可处以3万元以上10万元以下的罚款”。因此,市环保局对GW精细化工厂做出的罚款10万元的行政处罚金额,已是该类型环境违法行为可做出的最高罚款金额。

市环保局为了应诉,又不得不特地聘请了本市及外地的专业监测机构,采用多种技术手段对企业的环境违法行为和违法事实进行现场勘验;为了保全数据,更是出动了大量的执法人员 24 小时轮流保护现场;同时,还聘请了律师来帮助打官司。最后,该案件虽然以环保部门胜诉而宣告结束,然而,案件最终的执法成本也由此从 20 万元上升到了 60 万元。这使得案件的违法成本与执法成本之比达到了 1 : 6。

【摘自访谈记录】

在访谈时笔者还了解到,上述环境执法成本与违法成本倒挂的现象,并非孤立和偶然的现象。无论在 A 城区还是上海市,目前环保执法都普遍存在所谓“一低二高三难”的现象,即违法成本低,守法成本高、执法成本高,执法举证难、追究法人代表责任和强制整改难。并且,“这种现象的普遍存在已经对强化环境执法、有效遏制污染、鼓励企业开展污染治理、保障人民群众身体健康等带来了很大困难,也会影响上海市‘环保三年行动计划’目标的实现”(市环保局干部语)。

三、环境政策执行中的依据问题：滞后性与尺度缺据

现行的很多环境政策是在 20 世纪 70 年代我国开展环境保护工作以后逐步建立起来的,并在我国环境保护工作的具体实践中发挥了重要作用。然而,随着形势的发展,从实施的情况来看,现行的一些环境政策已经不能很好地适应新的社会经济形势发展的需要,表现出了一定的滞后性。

以建设项目环境保护审批制度为例,该制度颁布和施行以来对于控制新建项目的环境污染、落实新建项目的环保投资、控制工业污染源合理布局等方面起到了不可或缺的作用。然而,近年来,随着社会经济的发展,该制度在实际执行过程中,特别是在对第三产业如居民楼下(或居民楼附近)开办餐饮、娱乐、服务业等项目的审批过程中,却出现

了使政府环保部门左右为难的尴尬局面。居民楼下开办餐饮、娱乐、服务业等第三产业,繁荣了城区的经济、方便了居民生活,也解决了城区不少下岗职工的再就业问题,无疑应是受政府部门支持的利民之事。然而,却也由此引发了这些企业(或业主)与居民的环境纠纷。由于国家没有明确的法律条文禁止或限制居民楼下开办餐饮等服务业项目,这使得环保部门的执法缺少相应的法律依据,对于此类项目的管理也难以规范^①。

XJ 饭店位于 YJ 路上 ZHG 小区的一幢居民楼的底楼,二楼以上为居民。环保部门按照程序受理,针对该项目与居民楼相毗邻的情况,在此项目进行审批前进行了公示,居民反对意见比较强烈。经过政府相关部门联合现场办公,认为该项目污染比较容易控制,对饭店提出了污染防治措施。该饭店经过试运行监测,污染物排放达到国家现行环境政策中对新建项目的相关审批标准要求,于去年 9 月经审批后开业。然而,由于饭店位于居民楼下,生产经营过程中仍会存在油烟、噪声等干扰居民正常生活和休息的问题,因此饭店开业以来,居民对饭店的环境信访和投诉一直不断。但是,由于饭店是“达标排放”,环保部门无法法律依据对其进行处罚。由此,饭店的“环境达标扰民”问题,直接导致了居民与饭店业主、居民与环保部门以及饭店业主与环保部门之间多层面的立体交叉矛盾。【摘自访谈记录】

楼下面一、二层为商业用房,楼上面是居民住宅,这样的建筑模式

^① 上海市于 2004 年 1 月 1 日出台并开始实施《上海市饮食服务业环境污染防治管理办法》,规定了“市中心城、新城和中心镇的居民住宅楼内,不得新开办产生油烟污染的饮食服务项目”。然而,对于之前已经开办在居民楼下或附近的众多餐饮服务业来说,环境达标扰民问题仍然是让环保部门执法中难于破解的问题。

在 A 城区(上海市的很多中心城区亦然)随处可见。类似于上述由于餐饮服务业造成的环境“达标扰民”的例子在 A 城区还有很多,并且已成为近年来 A 城区环保工作的热点和难点问题。根据国家《环境影响评价法》的有关规定,环保部门要求居民楼下建设餐饮等服务业项目,其业主要征求左右毗邻及楼上居民、单位的意见,通过公众参与,了解公众对项目的看法和对项目的接受性,为项目环境影响审批提供依据。但同时,对建设项目的审批还要根据国家规定的环境标准来执行,达到国家规定的环境排污标准,环保部门又必须依法给予审批。

是根据国家规定的环境标准审批,还是采纳居民的意见不予审批,让我们环保部门颇难决断。如果采纳居民的否定意见,不予审批,业主会提出国家标准有什么用,花几十万甚至几百万买的经营用房无法使用,使业主难于接受。如果不采纳居民的意见,对项目予以审批,居民又质问环保部门:“居民的合法权益如何保障?对于损害居民环境权益的行为政府部门为何行政不作为?”遇到这种“达标扰民”的问题,环保部门一方面要“依法行政”,另一方面又要“执政为民”,对项目到底是给予审批还是不予审批,常常处于两难的境地。【摘自访谈记录】

环保局局长的上述话语道出了环境执法人员内心的苦衷。我国现行的建设项目的环境质量标准,相关部门从制定开始一直沿用至今,其在评价、控制标准、监测方法以及政策约束层面上已出现明显的滞后,甚至还存在不少法律的盲点(如目前城市生活噪声和社会噪声的控制标准,针对的主要还是高频及中频部分,对于歌舞、卡拉 OK 厅等造成的低频噪声就无相关的标准),这常常使环境执法由于政策滞后造成的缺少依据而陷入窘境。

环保部门在环境政策执行过程中存在的执法依据问题还不仅限于

此。国务院发布的《建设项目环境保护管理条例》中规定国家对建设项目实行分级管理体制,然而这一体制仅仅对审批项目范围做了原则上的规定和解释,国家环境保护总局为贯彻这一条例所制定的《建设项目环境保护分类管理名录》中,对建设项目的分类也是概括性强但可操作性却相对较弱。由此,如何在环境执法中准确、适当地把握执法依据中的尺度问题,也常常会令环保部门在对环境政策的理解和实际操作中遭遇困难。

DX 店位于 HN 小区的一幢居民楼下,从事肉类食品的简单加工和经营,面积约 40 余平方米左右。DX 店开张后,周围居民认为该店在进货、肉类加工和食品出售过程中产生的噪声和排放的废水给他们的生活环境造成了影响,于是将 DX 店投诉到了我们环保局。接到居民投诉后,我们到现场执法时发现,该店具有工商管理部门颁发的营业执照,但没有办理任何环境影响评价手续和新建项目的环境审批手续,于是我们根据《建设项目环境保护管理条例》^①,责令该店补办有关环保手续,并做出罚款 4 000 元的行政处罚。【摘自访谈记录】

业主接到处罚决定后认为:

DX 店在办理工商营业执照时没有人告诉我们要办理“环保手续”,DX 店经营规模小,经营过程中对周围环境所产生的影响也是十分有限的,我们进货、剁肉的声音比一般人家烧菜烧饭的声音能响到哪里去?环保局把“违反国家的环保规定”那么大的一顶“帽子”扣在我们头上,谁吃得消?还要罚款,简直是“行政乱作为”!【摘自访谈记录】

^① 《建设项目环境保护管理条例》参见附录 4。

于是 DX 店业主将 A 城区环保局告上了城区法院。城区法院受理并经审查后,做出了“准予区环保局对 DX 店做出的行政处罚予以执行”的裁定。业主不服,又上诉到了“市中院”。与区法院的判决相反,“市中院”经审理后认为,A 城区环保部门提出的执法依据,不足以支持其所做出的行政处罚决定,并最终判决支持原告的诉求,撤销了城区环保局对 DX 店做出的行政处罚决定,环保局败诉。

对此,城区环保局的干部和工作人员都感到十分的委屈和无奈。一位环保干部说:

大到三峡工程,小到一个餐饮店,目前建设项目审批运用的都是一个《建设项目环境保护管理条例》(简称《条例》)。这次我们对 DX 店的处罚决定就是依据该条例的第九、十六、二十三、二十八条做出的。《条例》比较笼统和原则,《条例》中提出的条款概括性也比较强,可目前还没有出台配套的更具针对性的法规,我们的执法也只能通过对《条例》的理解后加以执行。再说,其他城区遇到类似于 DX 店的情况也都是和我们一样来理解《条例》并进行处理的,对此市环保部门也是默认的。DX 店业主提出上诉后,我们还花了 1 万块钱专门聘请了律师,并和律师一起重新逐条研究了《条例》。我们认为对于 DX 店这类情况的处罚,国家就只有这样的一个《条例》作为执法依据,上海也没有更详细的执法操作细则,为此要我们拿出完全对得上号的条款作为执法依据肯定是没有的。“市中院”认为我们执法依据不充分,判我们败诉,我们并不以为然。我们认为,我们对该条例的理解、执法的程序、执法过程和做出的处罚决定都不存在问题,如果说执法依据有问题,那也不是我们的问题,而应该是《条例》本身对执法的尺度缺乏明确的规定与解释。换个角度来说,周围居民不停地在投诉 DX 店,如果我们不对该店进行执法(实际上 4 000 元的行政罚款,我们已经充分考虑到 DX 店的规模

小这一因素了,可以说简直就是象征性的),就会被居民认为是“行政不作为”,说不定也会有人把我们告上法庭。“市中院”的如此判决让很多环保干部都觉得,对于诸如此类的环境纠纷我们真是“管也不是,不管也不是”。【摘自访谈记录】

在这一案例中,业主虽然胜诉了,拿回了被环保局处罚的4000元钱,但业主和环保部门的日子却都没有因为双方官司的平息而太平起来。因为DX店打赢了官司并继续经营,附近的居民与DX店的环境纠纷也继续发生,居民的投诉也还在继续进行。

从这一案例中我们可以看到,相关法律法规的滞后以及执法尺度的不明晰,使得政府环保部门在环境执法过程中,由于缺少恰当、准确的执法依据而常常陷入被动、无奈乃至茫然之中,由此也导致了大量由于第三产业的迅速发展而引发的环境纠纷常常不能得到及时和有效的解决,并甚而引发其他的社会矛盾和社会冲突。

四、经济主体的多元化对环境政策社会控制力的弱化

我国《环境保护法》第6条规定:“一切单位和个人都有保护环境的义务。”在市场经济条件下,一切单位和个人都会参与自然界及各种市场交换关系。由于市场经济的客观要求,上述单位和个人都将获得独立的地位,其自主决策、自主经营、自负盈亏,独立与周围客体发生关系,担当权利和义务的双重角色,这一切都呈现出主体化特征。在经济活动中他们扮演市场经济主体的角色,而在环境生态活动中则扮演环境行为主体的角色。这就使得市场经济体制的逐步建立在扩大了经济活动主体的类型、规模,对促进中国经济的迅速发展发挥了极为重要的作用的同时,不可否认地也扩大了经济主体环境破坏的规模。经济主体的多元化、环境行为的主体化和主体行为的复杂化,大大增加了政府主导型环境保护和环境管理的难度,也弱化了政府对环境保护的社会

控制能力。

具体到环境政策的执行过程,在这一过程中,政府需要面对的经济主体既有大量的国有和集体企业,同时也包括大量的私营企业和个体工商户。然而,无论何种企业,作为经济和环境行为的双重主体,他们在执行政府的有关环境政策时,更多的是考虑到这种政策对企业自身效益的影响,因此,在很多时候,他们对于环境政策的所谓执行常常是要打折扣的。

首先,从国有和集体企业来看,随着经济和政治体制的改革、政府职能的转换和政企之间关系的调整,使得政府对于这类企业的控制方式与计划经济时期相比发生了明显的变化,突出的表现是行政管理手段的逐步淡出和取而代之的经济手段的逐步实施,这一变化对政府在调动资源和进行控制等方面的能力也产生了相应的影响。以“三同时”制度的执行为例,这一制度要求建设项目需要配套建设的环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。该制度的关键在于对新污染产生的前后过程均进行严格控制,防止新的建设项目投产使用后,产生新的环境问题。然而,在 A 城区的实践中,对同时设计、同时施工两个步骤完成比较好,而对于同时投入使用不少企业则都比较轻视。例如,有些企业在环境保护设施建成后却迟迟不投产使用,理由是几年来一直在试生产,尚未正式投产使用;又如一些污染企业在环境保护设施使用后,因维护费用跟不上,常常使环保设施处于瘫痪或半瘫痪状态,而当环境保护部门依据环保法规对其处以罚款时,却又因罚款数额不大,实际上并不能奏效。

诚然,政府为了适应市场经济发展的要求,逐步改变原来以行政手段为主的环境管理方式,而采取一些经济手段进行环境管理,是无可厚非的。然而,由于政府并不熟悉经济手段,同时也不可能花很大成本为之进行研究,所以很多经济手段是很不完善的,甚至在某种程度上只是

具有象征意义^①。政府行政管理手段向经济管理手段的转变,在目前政企关系逐步转变,但有关市场规则尚不健全,以及企业行为主体的自我约束力又很弱的情况下,就意味着政府环境管理的效益以及环境政策的执行对排污者的威慑力都大大降低了。

其次,对于私营企业和个体工商户而言,特别是有些规模比较大的私营企业,他们对环境的影响或潜在影响是比较深的。但是,由于现行的对建设项目的审批主要采用计划立项的形式,对于规模较大的私营企业而言,他们拥有雄厚的自有资金,既无主管部门,也不需立项和国家投资,因而常常不符合规划要求,并逃避环境法律法规和制度规定中的一系列程序,不按正常的建设项目审批程序,就开始生产经营。而对于那些规模比较小的私营企业或个体工商户来说,他们船小好掉头,随意性、灵活性大,而且他们的经济活动又大都属于比较短期的行为,因而在环境影响评价制度的执行中,常常会逃避或不执行建设项目环境影响评价和环境污染申报登记等制度和规定,有些企业甚至会不惜以违反法律法规为代价铤而走险,极易造成对环境的威胁或潜在威胁^②。

然而,由于政府的精力和实力有限,面对市场经济主体的多元化和环境行为的复杂化,往往无法在企业的污染产生以前主动出击、发现问题,而是到这些企业产生了环境污染纠纷,群众举报时才能知晓。有些时候,即便是到了污染事件发生之后,受人员、经费、仪器设备、执法手段及执法依据等多方面条件的限制,特别是面对大量的、纷至沓来的环境权益冲突事件时,政府的环保部门往往也会出现心有余而力不足的状况,而这些状况的存在很大程度上降低了政府进行环境干预与环境

① 洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年版。

② 钱水苗:《论环境行政执法存在的问题及对策》,载《浙江学刊》2001年第4期。

管理的效率与效能,也削弱了政府对环境政策执行和监督的力度以及利用环境政策对环境保护的社会控制能力。

五、社会化激励政策的缺位与公众的政府依赖

在中国,市场经济的发展已使大量的社会组织和个人渗透到广泛的经济活动领域之中,这是 20 多年的改革开放过程里中国能够取得巨大的发展成就的根本原因。然而,反观环境政策领域,至今仍然维持着政府直控的局面,通过社会团体、公民个体实施的政策则为数不多,力量较弱。目前,环境政策中的各种具体措施,特别是各项环境管理制度,大部分是由政府部门直接操作,并作为一种行政行为而通过政府体制实施的。鉴于此,我国的环境政策需要耗费较多的财政资源,这与十分有限的财政支持能力形成了突出的矛盾^①。同时,以有限的政府力量去监督数量庞大的污染行为,必然是效率低下的、力不从心的和难以兼顾的。

为什么除了政府的行动外,社会力量没有或很少从事环境监督?笔者认为,这主要是由于长期以来政府主导型的环境保护导致的社会化激励不足造成的。我们至今仍然主要依靠提高环境意识来动员公众采取环境保护行动,然而,市场机制的内在逻辑其实是利益驱动。企业污染环境源于利益驱动,要动员社会力量进行环境监督,同样需要借助于利益驱动,这与提高全社会的环境意识是并行不悖的。然而,我国的环境政策,特别是环境保护法律,对政府进行环境管理授予了很多权利,但对社会却很少分配权利,尤其缺少利益激励。一个社会团体或公民个人,如果想对污染企业进行监督,它(他)能获得什么利益?又有哪些合法的权利去这样做?如果没有关于社会环境权益的充分发展,社

^① 夏光:《从政府直控到社会制衡——环境政策创新的方向》,载《环境观察与评论》1999年第2期。

会力量就不可能被激励、被动员到环境监督中来,“环保执法不严”的局面也就难以改变。

社会化激励的缺位,其直接后果是导致了公众在环境保护问题上对政府的某种依赖性。具体地说,这种依赖性至少体现在两个方面:其一是环保意识的依赖性。面对众多的环境问题,公众缺乏自发、自觉地参与解决问题的意识,在更多的时候是通过原有的一些制度化渠道(如环境信访)向“上面”反映,要求解决;更有甚者,只是坐等“上面”来解决,环境保护被看成只是政府部门的事。其二是环保行动的依赖性。根据笔者组织和实施的上海市民环境意识的调查,70%的受访者认为政府对环境保护应负最大的责任;60.8%的受访者对公共场所中发生的破坏环境的行为态度消极,表示不愿或不会过问;59.3%的受访者坦陈,如果政府要收取诸如垃圾管理费等类似的环境保护费,自己是不愿意缴纳的;而当被问及“改善环境问题最主要靠什么”时,有51.5%的人认为主要靠“国家增加环境保护方面的资金投入”,21.4%的人认为主要靠“环境法制法规建设”,15.8%的人认为主要靠“环境保护宣传”,分别只有12.8%和4.2%的人认为主要靠“每个人对环境保护的努力”和“公民自发的环境保护运动”。这说明人们对于个人和民间组织在保护和改善环境中发挥的作用缺乏足够的信心,在环境行动的选择上也有较为明显的政府依赖倾向。

第三节 公共性与自利性：双重角色与目标的选择困顿

所谓政府的公共性,是指政府产生、存在的目的是为了公共利益、公共目标、公共服务以及创造具有公益精神的意识形态等;而政府的自利性,则是指政府并非总是为着公共目的而存在,政府在公共目的的背

后隐藏着对自身利益的追求^①。政府是“市场失灵”的矫正者与补充者,也是城市这一复杂社会分工系统的主要协调、管理与资源配置者。它对推动城市发展、提高辖区居民福利水平起到了积极的作用,是城市公共利益的代表。而作为特定空间范围内综合利益的代表,城市政府在增进公共利益的同时,是否也存在自己的效用函数和目标追求呢?西方的公共选择理论对此予以肯定的回答。公共选择学派认为,政府也是“经济人”,存在自利性,也会追逐自身利益的最大化。政府一旦形成,其内部的官僚集团便会有自身的利益。我国很多学者也承认政府利益的存在,认为政府是市场经济中的利益主体之一^②,是谋取经济利益和政治利益最大化的相对独立的行动者^③。毋庸讳言,改革开放带来了中国社会利益结构的重大调整,在这一变化过程中,充当公共利益代表者的政府,作为单位利益代表者的角色也越来越明显地显露出来^④。而政府利益的存在,也直接对政府的环境行为产生了影响。

一、分解的公共权力及其负外部性

一般而言,政府都是由若干职能部门组成的,少则三五个,多则上百个。在正常情况下,各部门分工协作、各司其职,共同为实现政府的政治经济目标而努力。然而,深入分析就会发现,各职能部门由于所行使的职权范围不同,因而就会导致他们利益目标的不完全一致,进而也就有可能产生冲突与合作并存的局面^⑤。

我国《环境保护法》规定,环保部门对本辖区的环保工作实施统一

① 祝灵君、聂进:《公共性与自利性:一种政府分析视角的再思考》,载《社会科学研究》2002年第2期。

② 陈淮:《政企分开不能保证政府行为合理化》,载《中国经济时报》1998年11月6日。

③ 楚成亚:《乡(镇)政府自我利益的扩张与矫治》,载《当代世界社会主义问题》2000年第2期。

④ 涂晓芳:《政府利益对政府行为的影响》,载《中国行政管理》2002年第10期。

⑤ 王朝全:《政府多元利益目标的冲突与协调》,载《当代经济科学》2002年第5期。

监管,土地、矿产、林业等部门按照资源要素分别对资源保护实施监督管理。从这一规定出发,目前我国在环境管理和环境保护领域实行的是统管与分管相结合的多部门、分层次的管理体制。这种体制被称为是相对分散的管理体制,也称协同管理的体制。在该体制中,专门的环境管理机关同其他享有环境管理权限的机构共同分享环境管理权限,专门的环境管理机构和其他机构的地位平等或低于其他机构^①。

从 A 城区的情况来看,城区环境保护局负责对城区的环境保护工作实施统一的监督与管理,相平行的市容环卫局、卫生局、绿化管理局、规划管理局、房屋土地管理局、公安局(主要负责交通噪声和部分社会生活噪声的监督管理)、市容环境执法大队等部门都是辖区内对不同内容或资源要素的环境保护工作负有监督管理责任的政府职能部门。环境管理是一项综合性、社会性、技术性很强的工作,需要政府各相关职能部门齐抓共管,分工负责。例如建设项目审批需要规划、城建部门把关;登记申报需要工商行政部门协作;推行清洁工艺、降低废物处理设施成本需要科委、经委部门共同推进等等。然而,在实际管理和运作的过程中,由于相关法律对环境保护部门和其他相关职能部门的分工、职责、权限等都没有做出明确的界分,对环保部门如何监督其他部门、拥有哪些监督权也未做出具体规定。同时,由于各部门之间利益目标的独立性和不一致性,就容易出现部门与部门之间的争权和推责现象,影响环境执法的效果,也会给环境政策的实施带来不利的影响。

TD 路上 YGL 园与 SM 苑两个居民小区之间有一幢紧临居民楼的八层高楼(距居民楼约八米远),原为上海市 NY 研究所,后改建为“上海 KH 高新技术创业服务中心孵化基地”(下称“孵化基地”),供客

^① 杜万平:《环境行政管理:集中抑或分散》,载《中国人口资源与环境》2002 年第 1 期。

户进行一定规模各类生物化工、高分子材料的研发试验或生产。入驻“孵化基地”一期的有十余家企业，人员约四五百人，涉及的研发领域有纳米粉体材料、纳米抗菌防湿技术、纳米涂层项目的研究等，全部都为化工类。由于这些科研项目在产品的研制过程中，使用化学试剂、仪器时产生的气体和噪声严重影响了周围居民的生活环境，周围居民多次联名写信向政府部门进行投诉。【摘自 A 城区环保局档案资料】

居民们明确提出：

在密集的居民区不应该设有污染源或潜在污染源的生物化工及新材料等的研发试验基地，“孵化基地”产生的环境污染已不亚于一个中等规模的化工厂，对周围居民的生活环境和身体健康造成了严重的损害，应该尽快搬离密集居民区。【摘自访谈记录】

但是，令周围居民无法接受的是，不但他们提出的问题和要求迟迟得不到解决，而且，紧邻该八层大楼的南面又盖起了一幢高楼，用以实施“孵化基地”的二期工程。为什么这样一个以化工类产品研发为主、对环境的污染不亚于一个中等化工厂的“孵化基地”，能存在于密集的居民小区之中，而且规模还不断扩大？对此，有关职能部门的解释是：

环保局：“孵化基地”确实存在环境污染，接到居民投诉后，已派环境监察人员到现场进行调查处理，并对“孵化基地”提出了整改要求。但要求企业搬迁的问题属于规划调整范畴，不在环保管理范围之内。

规划局：“孵化基地”隶属于区经委，由 NY 研究所改建为“孵化基地”，是区经委同意的，建筑物使用功能的变化与规划局无关。二期工

程项目的审批,也是根据区政府下达的文件做出的。

区经委:将 NY 研究所改建为“KH 高新技术创业服务中心孵化基地”是市科委和区政府联合发文决定的,二期工程也是根据市科委“关于同意实施 KH 高新技术创业服务中心孵化基地二期工程的批复”决定的,区经委只是“基地”建成后根据分管区长的指示来作为其上级管理部门的。

分管区长的批示:发展高新技术,是区里的战略决策。请环保局和经委协商,解决好“孵化基地”的环境问题,也请 LY 街道配合做好居民的稳定工作。

区经委:“孵化基地”的功能主要就是为入驻的中小型企业和创业者提供各方面良好的创业环境。入驻基地的企业大都是冲着“宽松”的条件来的,环保部门的条件是否可考虑适当放宽一些?

环保局:居民多次上访,环保部门必须做出回应,否则就是“行政不作为”。已多次与经委和“孵化基地”协调,希望整改。但“基地”经常更换客户及产品,灵活机动,生产和试验具有不确定性,环保部门也难于监控。解决问题的根本之策还应是“孵化基地”的搬迁,但这必须由其上级主管部门(经委)和规划部门协商来解决。【摘自访谈记录及 A 城区环保局档案资料】

政府内部的高度分化,使政府的公共权力被分解,而分解的公共权力在政府的环境管理中表现出的最直接的后果,是导致了环保部门与其他部门之间的不协调乃至摩擦,并进而造成了环境执法权力、执法责任的分散和一定程度的执法混乱,从而削弱了政府环境保护行动的一致性。这或许正是存在于居民密集区的严重污染周围环境的化工生产,为什么得不到有效制止的根本原因之所在。

分解的公共权力所产生的另一后果,还表现在环保部门与其他政

府职能部门之间为了各自的利益目标而进行的彼此间的利益交换。

按区里的统一规划，环保局的办公地点 2004 年 10 月要搬迁到 ND 路，但搬迁之前需要从原来的 LL 路先搬到 ZC 路临时过渡 2 年。2002 年底环保局如期搬到了位于 ZC 路上的 WD 小区内的一座小楼里。由于用于过渡的该办公楼房比较小，于是环保局在该楼房旁的绿地上又搭建了实验室和停车棚。对此，WD 小区的居民十分不满，以侵占绿地乱搭建和乱停车为由将环保局投诉到了城区市容局，并要求市容局责令环保局拆除违章搭建并恢复绿地。但这一问题在环保局搬迁到 ND 路之前的两年时间里一直没有得到解决。【摘自访谈记录】

环保局负责信访的一位工作人员说：

市容局打电话来和我们通报情况，说按规定应该由我们恢复绿地并罚我们的款。我们说这样做是暂时的，也实在是不得已的，是否可通融。他们出主意说，罚款很难听，影响也不好，要我们适当拿出些钱来给小区，作为占用绿地的补偿就算了。我们觉得这办法也很勉强，因为毕竟我们占用绿地是为了公家办公用而不是给私人用。说来也巧，就在这件事协商的过程中，市容局下属的一家负责清运建筑垃圾和土方的车队，由于未经我们环保部门审批就在夜间作业而造成了噪声扰民，被 HY 小区的居民投诉到我们这里，按规定也要罚款处理，于是我们将情况也及时通报到了市容局。后来我们两家一商量，罚款就都免了，回去相互给居民做些工作吧。【摘自访谈记录】

部门之间的这种利益交换，是公共权力的分解所造成的另一种负外部性，而这种相互的利益交换往往又是以牺牲环境利益或者受害人

的利益为前提的,它使得政府环境管理的有效性也受到了削弱。

二、职能部门的角色定位与错位

在中国的环境保护中起主导作用的政府,主要通过规划、组织、监督、协调和指导环境保护工作来实现其环境管理的基本职能,代表政府承担上述任务、实施这些基本职能的主要单位是政府的环保职能部门。如果说各级政府在中国环境保护事业的发展中必须承担投入者和协调者(特别是与环境保护相关的各职能部门之间的协调)角色的话,那么,政府的环保职能部门则更多地被赋予了监督者、裁判员的角色。

首先,环保职能部门应依照中央及地方政府的有关政策和法律法规,通过审批制度的实施来实行监督以预防新的污染的产生,通过审查、验收、经济制裁等手段的运用来实现对污染的控制,最终达到对法人和个人实行环境管理的目的,因而它是环境管理的监督者;其次,由于环境问题常常会引发制造污染的污染主体和受损害的损害对象之间的环境纠纷,由此,在符合法定程序的前提下,公正、公平、公开地处理环境问题及其环境纠纷,也是政府环保职能部门的基本责任和义务,因而它又应是环境问题的裁判者。

然而,不可否认的是,伴随着改革开放以来社会各阶层、群体利益结构的分化与整合,政府的职能部门也逐渐演变成为一个独立的利益主体。正如社会学大师韦伯所言,“虽然在理论上科层组织只是非人格的部门,但实际上它却形成了政府中的独立群体,拥有本身的利益、价值和权力基础”。职能部门自身利益的存在,使得其在环境管理的实际运作过程中,在对自身角色的定位与目标的选择上也一定程度上会随之发生偏离。一方面,受原有计划体制的束缚,政府财政所提供的环保人员的编制和经费非常有限,而实际的环保工作又比较繁重,因此,使得职能部门向企业收取有关费用(如排污费),就兼有了维持环保机构自身生存的目的。这样就发生了所谓的目标置换;另一方面,各个职能

部门为调动内部职工的积极性，需要为自己本部门的职工增加福利和收入，而增加部门福利收入往往是通过政府办企业进行创收来实现的。创收使得政府所办的企业连同政府职能部门一起卷入了市场经济活动，并由此使得职能部门在角色认知上也发生了错位。

环保局下辖的事业单位(研究所)多年前就办有一家企业，一直延续到现在。根据上级的指示，该企业目前正在逐步与局里“脱钩”。区里的委、办、局以及其他城区环保局的情况也大体上相类似，大都办有自己的企业。我本人并不赞成政府办企业，确实有很多弊端，要真正实现科学管理，政企一定要分开。现在城区里政府及其职能部门所属的企业大都正在与政府“脱钩”，但“脱钩”后，相应的政策和措施如果跟不上，也会给工作带来很多不利的影响。

就拿环保局来说吧，办企业是历史的产物，之所以延续至今也实在是无奈之举。作为政府职能部门，环保局执行环境政策、开展环境行政是需要成本的，而且现阶段这些成本还是非常高的，它包括组建机构、增加人员、购买装备、开展监测、往来交涉、法律诉讼等多种费用，而这些成本大部分都落在了我们环保部门自己身上。

以前，环保部门征收的排污费和行政处罚罚款按规定都有一定的比例(排污费的 20%，行政处罚罚款的 70%)返回环保局，这一返回的部分，可以作为环保局的经费来源用于日常开支。这样的做法虽然有缺点，但优势在于它确实能调动大家环境执法的积极性。后来实行“罚缴分离”，收缴的排污费和处罚款也与局里的收益完全脱钩了，要全部上缴区财政，再由区财政进行拨款作为局里维持日常工作的运行经费。从实际运作的情况来看，下拨的财政经费要维持环保执法的高成本往往会显得捉襟见肘，而且随着各种市场主体的大量增加，这种情况就变得更加突出了。同时，作为一个集体，工作要靠大家来做，领导也要“以

人为本”，要想方设法调动职工的工作积极性，这些也都需要钱。这个问题是想回避都回避不了的。而办企业在一定程度上确实帮助我们缓解了这方面的压力。

话说回来，政府办的企业，就比如环保局的这家企业，目前主要也是靠自己到市场上找饭吃。没“脱钩”（指局办企业与政府的分离）时，有人告你不公平竞争，可区里之前也有一家 YL 企业与 SR 局“脱钩”后，照样被人家告状的情况。告状的单位是自己经过招投标后确定了与 YL 企业做项目的，但项目完成验收时，SR 局提出了几点整改意见，于是这家单位便到上面（指上一级政府——笔者注）把 YL 企业和 SR 局一起给告了，理由是他们两家“穿连裆裤子”，先在招投标中把价钱压低，再通过验收时设“关卡”，补回“损失”。且不论告状单位说的是真是假，有无真凭实据，“脱钩”后的政府和企业，确实存在着一些熟人关系和影响是不可否认的。因此，就大家普遍的心态而言，对于告状者到处散播的这些言论，自然也就听信三分。所以呢，SR 局就不得不耗费时间和精力到区里和相关部门去解释。告状的人几乎可以不花什么成本，有时就是写上几封匿名信，花几张邮票钱，但被告的部门要澄清自己，可就要花上比告状的人多得多的成本了。【摘自访谈记录】

从城区环保局局长在接受笔者访谈时所说的上述话语中可以看出，由于政府在创造市场的同时，并未像原来预期的那样逐步退出市场，而是强化了对市场的干预，甚至其本身也开始市场化，更多地卷入经济活动，这样就使得政府对环境权益配额中加进了自身的利益，改变了“中立的第三方”的身份，兼具了“裁判员”和“运动员”两种角色，从而使政府自身具有相互冲突的目标，大大降低了环境保护和环境管理的效益。

如果说，政府职能部门在环境权益中自身利益的存在是来源于团

体或部门意志的话,那么,环保部门的一些官员及工作人员对有关环境政策的放松甚至放弃,则是源于他们对个人利益的追求。

从环境监察支队(A城区环保局所管辖的事业单位之一)2003年环境执法的情况来看,无论是监察检查的频率还是处罚的次数和金额(立案162家,其中简易处罚67家,总处罚金额90万元),都比往年有比较明显的提高。但对少数企业在检查中违反环境法律、法规问题,没有按规定进行处罚的事件也时有发生。个别案子处罚决定书下达后,因在3个月有效期内没有向法院申请强制执行,使处罚决定书失去了严肃性,从而导致个别企业抱无所谓态度。

出现这一现象的原因,一方面是因为执法人员怕麻烦的思想比较突出,对不按时缴纳处罚款的企业,如果向法院申请强制执行,一系列手续十分烦琐,加之有些企业经济效益比较差,到时候罚款无法缴纳,怕“赔了夫人又折兵”;另一方面,是因为一些执法人员被外界各种因素左右,顶不住“说情风”、“招呼关”,面子大于法制,造成执法疲软;此外,还有一个重要的原因,就是近年来廉洁自律教育比较注重中层以上干部和党员,而忽视了对一般干部和职工的教育,而且在个别行政执法人员出现不廉洁问题时,往往只注重教育,忽视了必要的处罚,使个别同志造成“只要不犯大错误,到企业吃点、喝点、拿点问题不大”的错误思想。在这种错误思想的影响下,一些行政执法人员到企业执法检查时,接受企业的宴请、礼品、礼金,甚至还有个别同志利用行业特权给自己的亲朋好友介绍工作,这些现象都对执法环境、执法效率以及执法的公正性、严肃性造成了很坏的影响,是今后工作中必须加大力度进行整改的问题。【摘自A城区环保局档案资料】

无论是职能部门的自利,还是职能部门官员或工作人员的自利,都

使得环境管理本身已经成为其谋取部门或个人利益的手段,因而也就改变了其保护环境的本质,这便是典型的“环境管理失灵”。

三、两种话语和两种工作方式:GDP 政绩与环保

所谓 GDP,是指一定时期内一国或一个地区所有常住单位所生产的全部最终产品和劳务的价值总额。它是社会生产的综合反映,是反映经济走势最重要的指标。GDP 不仅能够帮助宏观决策者判断经济运行态势,而且还是政府制定经济发展战略、中长期规划、年度计划和各种宏观经济政策的重要依据。

GDP 是人类以追求经济增长为特征的传统工业文明的一个典型标志。当今世界一个国家或地区人民物质生活的改善和丰富、工业化进程的推进、国际竞争力的增加、国际政治地位的提升等都有赖于 GDP 的增长。然而,作为传统工业文明的核心测度指标,传统的 GDP 核算体系和核算方法中存在着一系列比较明显的缺陷,如没有把环境与自然资源的代价包括在内,从而诱使人们单纯地追求经济产值和经济增长速度,而不顾自然资源的过度开发以及由此造成的资源浪费和生态环境破坏,并最终导致自然资源的不断衰竭而形成经济增长中所谓“资源空心化现象”;忽略了由于环境污染导致的对人类健康和财富带来的影响;无法反映社会贫富差距;不能反映社会分配不公,从而不能反映国民生活的真实质量等等。

然而,尽管存在上述诸多的缺陷,尽管以“GDP 为纲,纲举目张”并未成为法定的、成文的政策,尽管 GDP 政绩也没有正式列入考核各级政府 and 领导人的指标……但是,由于自上而下层层加码的 GDP 增长指标的压力,由于媒体对“经济奇迹”的特别关注和青睐,由于“干部出数字,数字出干部”的惯性等原因,我们总会感觉到有一种“GDP 拜物教”无处不在,“GDP 唯上”不是制度却胜似制度。

FL 有色金属有限公司(简称 FL 公司)位于 SZX 路和 HM 路的交叉路口,东侧为 HM 路,南侧为 SZ 路,西侧和北侧毗邻居民小区。由于近年来经济效益一直不佳,并且在生产过程中产生的废气造成严重的大气污染而引发附近居民连续不断的环境信访,该公司于 2002 年 5 月份停产,并决定以厂区土地为股份与一家外资公司合资在厂区原址上改建大型购物商场“好又多”。

为了降低成本、尽快回收投资,FL 公司在改建项目的设计中,对于涉及环保的部分可谓是动足了脑筋。他们在设计方案中,将购物商场的停车场设置在了屋顶,将南侧作为商场入口,东侧底楼拟出租门面给麦当劳、永和大王等餐饮店,空调、风机、冷却塔等噪声源都被布置在了靠近居民小区的西侧,靠近居民小区的北侧则作为进货车量的通道。

【摘自访谈记录】

“JH 环境评估咨询有限公司”是负责对该新建项目的设计进行环境影响评价的一家“环评公司”(简称“JH 环评公司”)。在听取有关专家及附近居民的意见和建议的基础上,JH 环评公司在该项目的环境影响报告表中对该项目的设计提出了三点修改意见:

(1) 应明确设计施工单位要按“环境影响报告表”要求选用有关设备,确保环境达标;(2) 对于原设计布置在西侧的空调、风机、冷却塔等噪声源设备,除选用低噪声产品外,应移至东南侧 HM 路上和 SZX 路一侧,远离西侧和北侧居民住宅;(3) 屋顶停车场的设置应考虑改为地下停车场,以减少噪声和汽车尾气排放等对周围环境和居民生活的影响。**【摘自 A 城区环保局档案资料】**

对于 JH 环评公司提出的修改意见,FL 公司认为:

我们是一家转轨企业,如果按照 JH 公司提出的修改意见对原设计方案进行修改的话,那我们公司在该项目上的建设成本至少要再增加 2 000 万元。这对于我们这样的转轨企业而言,在经济能力上是无法承受的。【摘自访谈记录】

于是,FL 公司拒绝了 JH 环评公司提出的修改意见,坚持以原设计方案到环保部门要求审批。根据环境评价报告表的意见,环保部门认为该项目的设计方案未达到环保相关标准和要求,对该项目不予审批。然而,尽管未得到环保部门的“批文”,FL 公司还是炸掉并清理了原来的车间、厂房和烟囱等,并办好了其他各相关部门的“批文”,于 2002 年 10 月份开始动工建设商场大楼。

环保局接到居民举报后到现场执法,要求施工方停止施工,并对建设方 FL 公司发出了“告知”,要求 FL 公司在办理好相关的环保审批手续后再行施工,否则环保局将会依法对其施以行政处罚。【摘自访谈记录】

就在 FL 公司收到环保部门的“告知”后不久,环保局先后接到了区政府办公室和区商委等部门领导为此项目打来的电话。

区府办的领导打来电话说:

分管区长对这个项目很重视,还专门做出过批示,希望各部门提高审批工作效率,相互配合做好工作。【摘自访谈记录】

区商委的领导打来的电话说:

区里今年“招商引资”的任务很重,至今尚未完成。“好又多”的项

目是今年区里“招商引资”的一个“大头”，人家看中这块地方的“市口”好，区里为此也花了不小的力气，引进来不容易，如果条件（指环保的要求）太高，人家就会被吓跑了。【摘自访谈记录】

考虑到区里经济发展的大局，环保局聘请有关专家会同 JH 环评公司召开了专门的咨询协调会，对该项目设计的审批要求重新进行了论证，并做出了一定程度的调整：

在靠近居民小区的两侧安装隔音设备的前提下，停车场可以考虑建在屋顶，但为避免今后发生环境纠纷，空调、风机、冷却塔等噪声源设备一定要安装到远离居民区的东南侧。【摘自 A 城区环保局档案资料】

然而，调整后的意见返回建设方 FL 公司以后，他们却坚持认为：

如果将空调、风机、冷却塔等噪声源设备安装到东南侧，就会缩小他们的经营面积而影响今后的投资回报，因而坚持将大部分噪声源设备还放在靠近居民区的西侧，只同意将少部分占地面积比较大的设备移走，但不是移到东南侧，而是移到屋顶上面去。【摘自访谈记录】

由于建设方坚持不按环保要求设计、施工，环保部门对该项目也一直未下发“批文”。就在双方反复协商无法达成“共识”而使该项目的审批陷入僵持时，环保局接到了区纪委打来的电话。电话说：

纪委近来收到多封投诉和举报信，有些还是加盖了公章的公函。这些举报信中都举报“环保局在 FL 公司项目的环境审批中有徇私行为，环保局个别领导为保护个人利益迟迟对项目不予审批，不但严重影

响了项目的进度,而且也影响了全区的招商引资工作”。为了核实情况,纪委将派工作小组来环保局对该项目依法行政的公正性进行调查。

【摘自访谈记录】

接受访谈的城区环保局的一位局长在谈到这里时,仍然有些愤愤然。他说:

如果说前面的电话可以理解为是让我们在环保、居民与招商引资之间求平衡的话,那后边纪委的电话就让我们明显感觉到是有人故意用“莫须有”的罪名来扰乱视听,并以此来给我们的依法行政施加压力。我们对该项目的审批是严格依照国家《环境保护法》和环境影响评价的有关规定来执行的,对环境的影响评价也是经过专家的反复论证的。我们局里确实有一位工作人员住在 FL 公司附近的小区里,但他不在负责项目审批的科室工作,对项目的审批既没发言权也从未发过言。现在有人却硬是以此为理由,把不搭界的事情扯在一起,把简单的依法行政的事情搞得复杂化。我们当然不怕,但被调查总是要耗费我们的时间与精力的,是一件谁也不愿发生在自己身上的事。违规的企业照常在施工,秉公执法的环保部门却要接受审查,世界上的事有时就是这样让人难以接受。**【摘自访谈记录】**

这位环保局局长还坦言:

最后的设计和施工只是象征性地将风机、冷却塔和停车场一并都设置在了商场的屋顶,我们也不得不“放行”了,因为四面八方软硬兼施的“轰炸”搞得我们实在是筋疲力尽,有些招架不住了。**【摘自访谈记录】**

“GDP 唯上”，使得在过去的二三十年中，中国各地区、各部门干部的政绩大都是以单纯的 GDP 增长为业绩衡量标准，认为 GDP 就是一切，把 GDP 当作考核干部的唯一指标。对于不少官员来说，因为 GDP 最有利于反映任期内的政绩，所以 GDP 就是硬道理，于是就出现了“任期后太久，只争朝夕”地抓“招商引资”、抓经济发展、抓 GDP 增长的局面。

诚然，随着经济的不断发展和触目惊心的环境问题的不断产生，各级政府的领导特别是高层领导对环境保护工作日益重视，可持续发展的思想和理念逐步为越来越多的人所认识和接受。然而，在具体的社会生活实践中，同时面对环境保护和 GDP 唯上的政绩观这一“隐形磁场”的巨大吸引力，除了存在立竿见影的“双赢”机会——即在短期内既保护了环境又实现经济增长的情况，多数地方和情况下政府往往还是更倾向于优先经济发展，而环境政策的执行则时常会处于被边缘化的地位。

从形式上看，领导们对环保是越来越重视了，然而，大多数情况下往往还是“说环保的话，干经济的事”。尽管上面对区里的考核，也会提到资源、环境要协调发展，但经济指标还是最重要的。也难怪领导在说环保的话时，话总是说得很“满”，比如一定要落实科学发展观啦，不要发环境财、断子孙路啦，要实行环保一票否决制啦，但真正到了抓环保要动真格的时候，似乎就听不到什么声音了，为经济发展牺牲些环境的利益（只要不发生在自己的身边）在人们的脑子里大都被认为是一件很平常的事；而抓经济工作时，就正好相反，你根本就听不到像如何抓环保那样“满”的话，好像总是能找到自己在发展经济上存在的差距和不足，因而干起来也总是方向明确，干劲十足。

当然了，经济是“硬指标”，能产生效益，也能带来荣誉，名利双收的

事谁不愿意干呢！而环保是“软指标”，形象一点儿说，环保就像是一盘白斩鸡上的香菜，菜盘端上来的时候，崭青碧绿的很好看，可等到吃鸡的时候香菜就会被夹起来放到边上去了。

.....

对于当官的来说，“屁股(指官位——笔者注)决定脑袋”，我们的环保工作当然是围绕区里的工作目标开展的，领导需要我们，让我们环保往前站的时候，我们当然会责无旁贷；领导让我们“暂时休息”、往边上靠的时候，我们如果再瞎积极，那不就是起反作用啦？【摘自访谈记录】

“GDP 唯上”，使政府的领导干部往往是一手硬——抓经济发展，一手软——抓环境保护，并同时游离在两种话语和两种工作方式之间，这种状况也使得政府的环保职能部门在具体的环境管理工作中常常会陷入进退两难的茫然与困顿之中。

第六章 空间、理性行为与城市环境问题：机制与成因分析

在第三章、第四章和第五章中,笔者分别对个人行动者、企业法人行动者和政府法人行动者在环境问题的形成过程中所表现出的环境行为及其对城市环境造成的影响进行了较为详细的描述和阐释,在此基础上,本章将从分析行动者的环境行为的特征入手,进一步研究环境行为与环境问题的关联,进而从理论上探究环境问题的形成机制和导致城市环境问题的社会根源。

第一节 环境行为与环境问题： 形成机制的探讨

一、行动者与空间：环境行为的主要特征

环境行为是行动者作用于环境并对环境形成影响的社会行为,环境行为作为行动者与空间互动的“内在体验与外部表现过程的连续统”^①,从行为本身、行为主体、行为发生的空间、行为产生的动因、行为形成的结果以及行为的制约因素等方面来看,具有如下几个方面的主

^① 周晓虹著:《现代社会心理学——多维视野中的社会行为研究》,上海人民出版社1997年版。

要特征。

1. 从环境行为的本身及其发挥的功能来看,具有正反两重性

具体而言,环境行为包括环境保护行为和环境破坏行为两种类型,相应的,这两种行为对于处理人与环境之间以及人与人之间的关系分别发挥着正向和反向两种截然不同的功能。环境保护行为,是指那些利用环境科学的理论和方法,协调人类与环境的关系,解决各种问题,保护和改善环境的一切人类活动^①。环境保护行为采取行政的、法律的、经济的、科学技术的多方面措施,合理利用自然资源,防止环境污染和破坏,以求保持和发展生态平衡,扩大有用自然资源的再生产,对人类社会的协调和可持续发展发挥着积极的作用。与之相反,环境破坏行为又分为生态破坏和环境污染两种情况,是指那些不尊重环境科学和自然规律,在经济活动中索取资源的速度超过了资源本身及其替代品的再生速度,或向环境排放废弃物的数量超过了环境的自净能力而造成人类与环境的关系失调的各种活动^②。环境破坏行为造成严重的环境问题,既给人类的物质和生命财产带来严重损失,也会引发人与人之间或不同群体间的紧张和冲突,从而影响着社会整体的协调发展。

2. 从环境行为的主体来看,具有多元性和互动性

环境行为作为一种社会行为具有多种行为主体及其划分方法,从行动者的角度划分,通常而言,至少包括公众、企业和政府三种类型。每一类型的主体从自己的具体特点出发又包括各自不同的类型,例如公众这一行为主体就包括了个人与各种社会团体,再如政府主体又包括中央政府、各级地方政府以及政府的各个职能部门等等,因而环境行为的主体具有多元性特征。多元化的环境行为主体并非孤立存在,整

① 魏振枢、杨永杰主编:《环境保护概论》,化学工业出版社 2003 年版。

② 张坤民主笔:《可持续发展论》,中国环境科学出版社 1997 年版。

个社会的环境行为也并非是不同个体或行为主体环境行为的简单相加,而是由行为主体间相互交错和制约而结成的一个结构错综复杂的主体及行为系统。在这一特殊的主体及行为系统中,政府是整个社会环境保护行为的领导者、组织者和协调者,政府能否妥善处理好政府、企业和公众的利益关系,并通过自己的行为(政策和行政)把企业和公众行为有效地组织起来,对整个社会的环境状况起着决定性的作用。企业是各种产品的主要生产者和供应者,是各种自然资源的主要消耗者,同时,也是整个社会物质财富积累的主要贡献者。企业采取积极的还是消极的环境行为,对一个区域、一个城市、一个国家乃至全球的环境有着重大影响。公众是环境行为的基层实施者和直接受益或受害者,但同时政府对企业和企业的环境行为也起着一定的监督和促进作用。公众的环境行为渗透在整个社会生活的各个领域和方方面面,对整个社会的环境行为结果发挥着最终的决定作用。正是政府、企业和公众三大环境行为主体的互动,以及其环境行为的相互影响、相互制约和相互作用,构成了整个社会环境行为的综合性的结果。

3. 从环境行为发生的空间来看,行动者在不同环境空间中的环境行为具有差异性

环境行为不是孤立存在的,它总是发生在一定的社会情境或环境空间之中。以空间的公共性和私密性(或曰可共享与否)为标准,对行动者的这种环境行为空间进行简单的划分,那么,城市中的环境空间就可被划分为公共空间和私人空间两种类型。相应的,行动者们的环境行为就分别存在于这两种不同的环境空间之中。由于城市公共空间的“公共性”表明了其具有公共物品的性质,使得大家都可以无偿地消费或者使用它,由此便引发了这样的问题:即人人都想从城市公共空间的使用中获益,但又不注意或不愿意由自己对其进行保护。第四章中涉及的“CZ毛巾总厂偷排污水”的案例,以及经常见诸各种报端和媒体

的城市公共空间被破坏和污染的报道^①，都是与之相关的例子。而与之相反，城市中的私人空间作为一种私人物品，人人都会倾心地对其加以保护，有时甚至为了保护自我的私人空间而不惜采取破坏城市公共空间的行为。第三章中谈到的发生在“SXY小区的垃圾箱房”的案例中，人们宁愿将小区的大门口这块小区居民共同的“门面”变成堆放垃圾的场所而能够息事宁人，也决不允许小区内的垃圾房开放后发出的些许异味而影响到自家的生活环境，就是这类情况的一个实例。上述这些情况都说明，行动者在城市公共空间中的环境行为与私人空间中的环境行为是有着明显差异性的，或者说不一致的。诚然，城市公共空间的涵盖范围很宽，具有层次性，换句话说，城市公共空间的“公共性”也是相对的，具有相对性。举例来说，城市广场、大型绿地或开放的大气、水系等，是提供给全体市民的，不应排除城市中的任何一部分人享用，这里的“公共性”是针对全体市民的；而居住小区内的公共空间是提供给小区内所有居民的，可以通过管理来限制或是减少其他人的进入，“公共性”是针对小区内部居民而言的。然而，不管这种“公共性”的范围有多大，对于与之利益相关的那些行动者而言，他们在这些相对应的公共空间中的环境行为和在与之相对应的私人空间中的环境行为相

① 这里笔者列举两则报道为例：（1）上海公园第一个免费开放日过后，上海植物园园内处处盛开“垃圾花”——方便面空盒、茶叶蛋壳、粽子叶、可乐瓶、食品袋、一次性饭盒等等，东一堆、西一片，非常扎眼。与此同时，公园中的废物箱、垃圾筐却大都“吃不饱”；公园里的草地被前来寻“中药”的人挖出一块块“斑秃”；而那些游客触手可及的翠竹身上全都伤痕累累，刻满了诸如“某某到此一游”、“发誓爱你到永远”的大作，数百米小路沿路两边的上百棵翠竹，几乎无一幸免。（摘自：《新民晚报》2004年3月11日）

（2）国庆黄金周过后，全国各地数以百万计的游客在游览了首都天安门之后，留给它的是很难清除的40多万块口香糖残渣。由于口香糖的特殊胶性，只能靠人工来清除。因此，北京市政环卫部门为清理口香糖投入了2000人次，历时近30天，才把口香糖抠掉，但印迹仍难以完全消除，成为天安门广场地面上一个个难看的“雀斑”。然而，刚刚清理干净广场上，第二天却又出现了口香糖的残渣。（摘自：中国新闻网2002年10月8日）

比,也总是有明显差异性的,表现在当人们的私人空间受到他人的侵害时,他们往往会挺身而出加以保护(对于大多数参与环境保护的行动起来,参与某一环境保护行动的直接动机主要是为了维护自身的利益或本社区、本地方的利益;“别发生在我家后院”的现象,在环保事件中普遍存在^①);而当环境破坏行为发生在公共空间时,则往往会认为那应该是公共的事、政府的事而少有人问津。更有甚者,在现实生活中,受污染之害的人一边痛恨污染者的“无耻”,一边自己又顺手将手中的垃圾扔向河流之中的情况也并不鲜见。由此,城市公共空间与私人空间相比,总是受到更多的破坏或侵害,并且公共性的程度越高,能够享受的人越多,个人为之付出努力得到的回报就越少,也就意味着人们越不愿意为之付出努力去加以保护,从而使得这种公共空间受到破坏的程度也就会越高。正如奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中所指出的:除非一个群体中人数相当少,或者除非存在着强制或其他某种特别手段,促使个人为他们的共同利益行动,否则理性的、寻求自身利益的个人将不会为实现他们共同的或群体的利益而采取行动^②。

4. 从环境行为的结果来看,具有滞后性、复合积累性和外部性

一方面,环境行为特别是生态破坏和环境污染行为是经过长时间叠加、复合后逐渐形成的,反应过程与机理复杂,其危害结果往往要经过广大空间和较长时间以后,才能逐渐显现,所引起的疾病一般也要几年甚至几十年后方为人们所发现。而且环境破坏行为停止了,其危害性的后果并不能立即停止,而是还要继续作用一段时间,因而,其结果具有明显的滞后性。同样,人们采取的环境保护行为,其行为结果大都

① 李兵:《论公众参与在环境保护中的地位和作用》,载《云南行政学院学报》2003年第5期。

② [美]曼瑟尔·奥尔森著,陈郁、郭宇峰、李崇新译:《集体行动的逻辑》,上海三联书店、上海人民出版社1995年版。

也是如此。另一方面,环境危害往往是由众多程度不一、性质各异的环境破坏行为共同造成的,环境污染与生态破坏往往也相互联系、互相促进,形成复合性的环境危害^①。同时,尽管有时每个个体的环境行为都达到法律法规或政策规定的要求,如企业的“达标排放”,但诸多企业的环境污染行为累积和叠加起来,最终就能造成积累性的严重环境后果。此外,环境行为的结果还有一个非常明显的特性就是外部性或曰“邻里效应(neighborhood effect)”,亦即环境行为的结果直接影响到他人,却没有给予支付或得到补偿。

5. 从环境行为的动因来看,具有明显的利益驱动性

一般而言,个人和组织的行为都源于对利益的追求。正如马克思所说:“人们奋斗所争取的一切,都与他们的利益有关。”^②人们的环境行为也是如此。公众、企业、政府这三大行为主体或曰行动者,无论是作为个人行动者还是作为法人行动者,都是理性的社会行动者,在各自的社会生活中,都会有各自不同的价值取向和利益追求,而这些利益的追求都会直接或间接影响到他们的环境行为。

就公众个人而言,他们既要求较好的物质和精神生活,同时也要求较高的环境质量。然而,前已述及,大多数的人却往往认为保护环境是政府和企业的事,与自己的关系不大。这就使得他们一方面抱怨政府没有为保护环境尽力,另一方面又不愿意自己为有利于环保的事业出一份力;一方面说赞成政府对企业制定严格的标准,另一方面又不愿意回报企业为保护环境所做出的努力。如笔者在问卷调查和访谈中,仅有少数居民表示愿意多花些钱购买绿色环保产品,多数人则表示不愿意多付钱;再如上海酝酿和讨论了几年之久的征收居民垃圾处理费的

^① 洪尚群、蔡守秋:《不良环境行为(环境侵害)分析与应用》,载《重庆环境科学》2000年第1期。

^② 参见《马克思恩格斯全集》(第一卷),人民出版社1956年版,第82页。

方案,由于居民反响强烈而至今仍未付诸实施。

就企业而言,在向市场经济转轨的过程中,作为“经济人”的典型代表,企业的存在与发展是以利润最大化为基本目标的。无论企业采取何种组织形式——独资、合伙或股份公司等等,企业的所有者都是企业行为的最终责任者,是企业行为收益的获得者和代价的付出者。因此,为了在激烈的市场竞争中能获得生存与发展的机会,企业更多关心的是自身的收入、成本以及利润最大化的目标,而要确保企业的最大利益和在市场中获得有利的竞争地位,大多数企业往往会减少和压缩在环保方面的投资,从而导致环境行为的“市场失灵”。

就政府而言,依照理性选择理论对其环境行为进行分析,不难看出,虽然政府是公共利益的代表,但是政府也有自身的利益,其行为的目标与保护环境这一社会公共利益并不总是一致的。这是因为政府是由各种机构和政府官员组成的,无论政府机构还是其官员,都有自己的利益目标,都有追求自身利益最大化的动机,而政府机构、官员对自身利益的追求必然导致政府的环境行为偏离社会公共利益目标^①。在转型期,由于社会生产力发展水平和社会经济条件的制约,政府这一行为特征更加突出。比如自1988年就提出的政企分开至今已实践了近二十年,但收效却不明显,其原因在于行政权力能带来或大或小的经济利益,出于对自身利益的考虑,握有这种权力的某些政府机构和人员必然不会轻易放弃手中的权力。再如,一些地方政府官员为了自己的政绩考虑,做出的环境决策只注重短期利益、地方利益而忽视长远利益、全局利益,更有少数官员乘改革时期法制不很健全之机,利用手中的权力资源(如环境审批权)大肆寻租、腐败等等,可以说都是对利益驱动环境行为的反映。

^① 冯欣欣:《论我国转型期的“政府失灵”及其矫正》,载《行政论坛》2003年3月。

6. 从环境行为的制约因素来看,具有鲜明的社会性

环境行为并非单纯的个体活动,它直接或间接地受到个体之外的诸多主客观因素的影响与制约,具有鲜明的社会性。首先,人们的环境行为受到整个社会生活(或曰以生产关系为主导的整个社会关系)的制约。人们的物质资料生产方式及其在一定的物质资料生产方式中所处的经济地位,以及其他社会生活条件,都可以直接或间接塑造、影响、调节人们的环境行为。比如“大量消费、大量废弃是由大量生产造成的,由大量生产获得资本的逻辑是,通过过度的商业行为刺激消费欲望,把大量的产品作为商品推销出去”^①。其次,人们在世世代代的生活形成的包括社会价值体系、信仰体系、风俗习惯等在内的独特的文化,同样影响着人们对自然界、对资源环境的反应,或者说人们的环境行为。比如受“天人合一”与“人定胜天”两种不同的自然价值观影响的人们,会对自然环境采取两种截然相反的环境行为。再次,包括政治制度、法律制度、社会规范等在内的社会文化环境对人的环境行为也会产生间接而且是复杂的影响。如完善的环保法律法规和执法环境,无疑对环境破坏行为有一定的威慑力,同时,运用得当的环保激励政策也会大大鼓励和促进环境保护行为的发生。与此同时,上述的各种制约因素,对人们环境行为的作用与影响也不是孤立存在的,它们共同组成了对人们环境行为的制约系统,而且这些因素本身也处在密切的相互联系和相互作用之中。

二、行动者间的冲突与协调:环境问题的形成机制

在一个个城市环境问题的产生、演变、形成和处理过程中,各种社会力量和利益集团之间的互动,可以说是一幅幅十分生动的社会动态画面。行动者间的这种环境行为的互动过程,在一定意义上说,也是他

^① [日] 岩佐 茂著,韩立新等译:《环境的思想》,中央编译出版社 1997 年版。

们之间环境权益的博弈和环境利益的冲突过程。在这一过程中，政府、企业和公众等都不可避免地被卷入进来，并且这种互动与博弈在实际运作中逐渐形成了某种协调机制。由于政府通常被认为是解决城市环境问题、开展城市环境保护的核心主体，许多城市环境问题的引发与解决也都与政府有关，因此，笔者这里主要通过考察政府内部、政府与企业之间、政府与公众之间的利益博弈、冲突以及协调的过程，来分析城市环境问题的形成机制。

1. 政府内部的利益冲突

市场经济条件下，政府的“自利性”特征产生了政府利益，政府利益不仅包括政府组织整体利益和政府官员利益，而且还包括政府部门的利益。政府部门利益包括横向政府部门的利益和纵向政府部门的利益，前者体现了同一政府机关内部不同部门之间的利益差别，后者则体现了中央与地方、上级与下级政府部门之间的利益差别。部门利益的存在，在既定资源配置下所带来的必然结果是政府内部的利益博弈。政府内部的利益博弈，又可分为横向和纵向两个纬度。

横向博弈表现为政府各部门之间的利益竞争与冲突。在政府环境行为的分析中，政府只是一个抽象主体，具体事务主要是由其各个职能部门办理的。虽然各职能部门在名义上是以全局利益为重，但由于部门本位利益的存在，在具体操作时又往往会利用所掌握的行政权力，使资源配置向有利于自己的方向倾斜。由于权力垄断是获取部门利益的关键，因此，有些主管部门利用掌握的国家环境政策资源和立法资源，在制定有关环境政策或法规时，千方百计为部门争权力、争利益、要审批权、要检查权、最后落实到处罚权。有些部门甚至自行出台部门法规条例，并以此为依据进行检查收费。为了本部门利益的最大化，部门间时常对执法有利可图的环境管理事项“抢”，对无利可图的环境管理事项“推”。政府权力的部门化、部门权力的利益化，不仅是政府机构臃

肿、部门间推诿扯皮、办事效率低下、服务意识淡漠的原因,同时也是政府越位、缺位、错位以及机构改革阻力重重的根源。

从纵向考察,在政府系统内还有一个对上与对下的关系问题。中央与地方、城市政府与其管辖的区县政府之间,不仅具有目标函数相一致的一面,而且由于各自所代表的公共利益范围的差异,同样存在不同主体之间的利益博弈。就地方政府和政府部门(如城市、区县政府及其职能部门)而言,他们与本地方、本部门存在着比较紧密的相容利益,因此,一方面在环境政策法规的制定和执行过程中往往成为本地方和本部门利益的代言人,在某些人权和事权划分上与上级政府讨价还价;另一方面,在执行环境政策过程中如果上级的政策与本地方或本部门的利益目标有抵触时,往往不会不折不扣地执行,而是“对我有利就执行,对我不利就不执行”,或者是“上有政策,下有对策”,甚至一些部门主动想对策,“钻空子”、“打擦边球”乃至“犯规”,从而使相关的环境政策的理解和落实更能符合本地方或本部门的自身利益。

2. 政府与企业的利益冲突

政府与企业作为两种不同类型的法人行动者,是社会经济活动的两个基本主体。以社会利益为主要目标的政府与企业具有很强的利益相容性。然而,由于两者目标函数的差异,具有不同利益倾向的政府法人行动者与企业法人行动者在一定条件下又会产生利益冲突,并导致博弈行为的发生。主要表现在:

其一,从环境政策的执行和环境管理上来看,政府作为环境管理者与作为被管理者的企业间存在冲突。以利润最大化为目标的企业,为了扩大其自身的经济利益,往往会只考虑眼前利益,而忽视长远利益,忽视环境保护,从而产生环境行为的负外部性——环境污染。这种负外部性的存在,不仅使社会资源无法得到最优化的配置,而且常常是以破坏环境和损害公共与社会利益为代价的。这就需要代表公共利益的

政府运用经济的、行政的、法律的手段对违规企业的环境行为进行矫正、约束与管理,以维护正常的市场和社会秩序,缩小企业私人成本与社会成本的差异。在与企业的互动过程中,政府作为环境管理者,为了使自己的管理效用最大化,会对企业违规排污的可能性进行估计,从而采取自己的行动,以尽量减少投入(如监督管理成本),取得尽可能多的产出(即企业少违规排污,使资源环境处于良好状态)。而企业作为被管理者,也会对作为环境管理者的政府可能采取的行动进行估计,也按自己的效用最大化做出自己的决策,尽可能多地使用资源,以增加自己的收入和减少自己的成本(即多排污,少治理)^①,甚至有一些企业在与环保部门的互动中,总在考虑如何钻政策的空子,以截留或套取更多的资金上的好处^②。

其二,政府的社会目标与企业的利润最大化目标存在冲突。比如,减少失业以维护社会稳定是政府的主要目标之一,因此,政府希望企业能更多地吸纳就业,而企业因聘用人员的数目直接与企业产品的成本有关,会尽量避免吸纳富余人员。又如,开展环境保护、提高环境质量是政府的主要职能之一,向企业收取排污费等税收是政府正常运转发挥环境管理职能的重要保障,而政府和企业利益目标的差异将会导致双方在税收上的机会主义行为。再如,由于当地企业与辖区经济发展、社会稳定以及与政府官员政绩的高度正相关,因此,尽管中央政府所推动的改革强调企业的独立法律地位,但地方政府部门从利益角度看,并不愿放手对所属企业的控制;而企业作为经济活动的微观主体,其发展的关键是其市场主体地位的确定,随着我国从计划经济向市场经济

① 卢秀容:《对产生环境污染人的行为的经济学分析》,载《资源与环境》2002年第5期。

② Jahiel, A. R., *The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China*, *The China Quarterly*, March, 1997.

制的不断转型,企业对经营自主权的要求不断增加,从而也就形成了政府与企业之间控制与自主的一种动态博弈。

3. 政府与市民的利益冲突

政府是其辖区内公共利益的代表,与市民存在着广泛的利益共容。然而,如果从个人利益与公共利益、委托人与代理人的视角进行分析时,它们又存在着利益目标的分歧、博弈与冲突。

其一,市民的近期目标与城市长期发展目标的冲突。虽然市民也关心城市的长期发展,因为城市环境质量的提升将为其带来利益,但从时间贴现的角度看,市民则更希望能享受更多的眼前利益,比如一些人对资源的过度耗费、对环境的污染和破坏、公共道德的丧失等等,这无疑严重影响了城市的长期发展以及城市整体福利的提升。作为对所有公民都具有约束力的契约安排、社会公共利益的代表,政府矫正与约束各种损害城市整体利益的短期行为以实现城市长期的、可持续的发展,是其义不容辞的责任。

其二,市民对公共物品的理性追求与政府有限能力的冲突。城市作为人口与经济活动的聚集中心,与城市良好的公共物品供给密不可分。环境保护、环境质量等公共物品是企业生产与市民生活不可或缺的支撑,而城市政府的一项重要职能就是提供有效的公共物品与服务。市民作为城市公共物品和服务的受益者,对公共物品有着天然的追求,而且根据马斯洛的需求层次理论,市民对公共物品的质量与数量的要求是不断上升的。而政府囿于有限的财力或制度的约束,很可能难以满足人们日益增长的物质文化需求。环境保护、环境质量等城市公共物品提供能力的不足,将不可避免地掣肘城市的发展和竞争力的提升。

其三,委托—代理条件下政府与市民的利益相悖。委托—代理问题产生的根源是拥有私人信息的代理人与不拥有私人信息的委托人之间的信息不对称,以及两者间目标函数的差异。典型的委托—代理问

题如公司制企业中的股东与经理的关系,股东被称为委托人,而经理被称为代理人。与此相仿,在城市环境治理、环境保护中也存在着委托—代理关系,委托人是广义的市民,代理人是政府。由于政府官员利益目标的存在(薪金、额外津贴等货币性目标和政绩、公众中的荣誉、在职消费等非货币性目标),在委托人(市民)和代理人(政府)对信息的占有不对称的情况下,政府官员可以利用其信息优势采取机会主义行为,从而导致了代理成本的产生。

4. 政府直控与社会制衡：主体间的利益协调

由上面的分析不难看出,政府、企业和个人行动者目标函数的差异及“经济人”的有限理性、信息的非对称性,带来了环境行为主体之间或主体内部利益的矛盾和冲突,而且城市的高密度性、主体间的高外部性又将这种冲突放大。主体间的矛盾和关系失调不仅增加了城市的摩擦成本和运行成本,威胁着城市的经济发展潜力、社会凝聚力和政治稳定,而且城市整体环境质量的下降、社会福利的降低也影响到与之息息相关的各类行动者的切身利益及其最大化目标的实现。为此,以政府为核心而开展的环境管理力求对各方的利益加以协调,以避免社会陷入持续的环境冲突之中。

政府的环境管理主要是通过环境政策的制定和执行来进行的。在我国,环境政策的制定和实施过程与政府的作用密切相关,主要反映在两个方面:一是政府与社会对环境政策的贡献上,政府占了绝大部分比例。政府所承担的环境管理事务非常多,无论是宏观政策制定还是微观环境监督,都基本上由政府直接操作。相比之下,社会力量所发挥作用的空间却相当有限。二是政府在实施环境政策过程中,所采用的手段也是以本身所能直接操作的为主,特别是大量使用行政手段。即使是经济手段,也是政府直接操作的管理方式,必须由政府投入相当的力量才能运行,在这个意义上说,经济手段其实是行政手段的一部分,

是一种运用收费、罚款等经济价值来调控的行政手段。政府始终是这些手段的操作者,或曰“当事人”。这种以政府直接操作为主的环境政策体系被称为“政府直控型环境政策”,已经在如今的现实生活中占据了支配地位,成为协调和解决行动者之间环境利益冲突的一套相对固定的制度安排。比如,政府在其组织结构中设立了专门的环境保护机构,专职进行制定政策、管制企业、宣传大众等一系列环境保护工作。社会中的公民或组织,在其环境权益受到侵害时,主要是向政府申诉,然后由政府做出处理。总之,政府代为办理了协调、处理和解决环境权益冲突的绝大部分事项。

在政府直控型的环境政策确立后,环境冲突似乎已经找到了最终解决办法。因为,从理论上讲,只要发生环境冲突,就可以由政府出面加以协调和解决。政府拥有超乎社会公众和一般组织以上的权威和强制力,又拥有必要的专门化手段,因此,可以责无旁贷地充当环境权益的代理者,圆满解决环境冲突,这也正是人们对政府作用的期盼。然而,在长期的实践中人们发现,现实情况并非如此简单。一方面,以政府直控型环境政策为主的环境管理,在那些公共性和总体性强、需要一定强制性的宏观环境管理事务上面(如环境立法、制定环境标准、监测并公布环境质量状况、普及环境科学知识和意识、传播环境科技信息等)确实发挥了明显的作用和优势;而另一方面,面对那些大量发生且分散度大、每一项又涉及较大成本的环境权益冲突的处理,即一般被称之为微观环境管理的事务,由于政府的理性有限和实力有限,也出现了“失灵”,使得政府在面对大量纷至沓来的环境冲突时,往往表现出管理力量的不敷需要或者说心有余而力不足的状况^①。

^① 夏光著:《环境政策创新——环境政策的经济分析》,中国环境科学出版社2002年版。

为了弥补和克服政府直控型环境政策与环境管理的不足,特别是在微观环境管理领域的力不从心,需要一种自发作用帮助实现环境利益协调和均衡的机制或制度,或者说需要大量政府力量以外的社会力量从事环境监督和制约,以实现社会内部的相互制衡。从目前看,公众参与发挥了一定的作用,这些作用包括:新闻媒体在对污染的“曝光”和一些政府部门环境行政效率低下的揭露方面,有时起着不可替代的作用;市民或社会团体、社会组织为维护自身的环境权益,通过直接制止(谈判、协商、面对面地冲突)、向媒体投诉、环境信访、司法诉讼,以及向各级人大、政协、基层政权组织(如街道、镇、居委会)表达与环境有关的意见等多种形式,对环境污染和破坏行为发挥了遏制作用,并对政府的环境行政发挥了监督和促进作用;环境非政府组织围绕社会的边缘性群体而开展的环境保护工作,以及保护环境的公益性活动,发挥了独特的组织优势,等等。公众参与环境管理,其直接的目的往往是避免或消除所遭受的环境损害,争取被剥夺的环境权益,但在这一为自身的环境权益而展开的斗争过程中,也一定程度上改变和促进了政府的环境行政和企业的环境行为。更重要的是,由于政府与企业所构成的“二元”结构是不稳定的,往往要么是“对立”,要么是“妥协”,作为第三种力量,公众参与环境管理可在自我参与减少生活中所带来的环境负荷的同时,成为监督政府和社会的力量,形成环境管理的“三元结构”^①,从而使社会中不同环境权益主体的对抗和冲突的格局能够发生改变,并最终使环境管理逐步从“政府直控”向“社会制衡”转变。

然而,必须指出的是,尽管目前各种社会力量在城市环境问题及其各利益主体的环境利益冲突的协调中也发挥了一定的作用,但是,社会力量对环境保护的制衡机制在我国目前还只是停留在起步乃至呼吁阶

① 任勇主编:《日本环境管理及产业污染防治》,中国环境科学出版社2001年版。

段,表现在公民为自身环境权益而进行的努力还十分艰难(如社区民众因对污染危害缺乏知识和强有力的社区组织,对污染往往抗争不力),公众参与的手段、数量、内容以及对环境政策、环境决策的影响程度等都还十分有限。由于公众的环境利益表达目前还很不充分,机制也亟须完善,因此,通过个人、社会团体等社会力量来化解环境矛盾、解决环境冲突的社会制衡力量还显得十分薄弱。

综上所述,城市中的各类行动者从理性出发的环境行为不断改变着人与环境的关系,与此同时,也改变着与社会经济背景相联系的整个社会的环境权益结构,改变着人与人之间的关系。在这一过程中,由于私人空间中的环境问题不断地被公共化,而各类行动者又不愿意或者不可能为公共的环境问题埋单,换言之,城市公共空间中的环境问题在现实中不可能完全内化为私人空间的问题,并由社会行动者通过理性的行动去解决。因此,多个行动者在都市环境空间中冲突与协调,形成了多重关系,都市环境问题正是众多行动者及其多重关系的理性博弈的结果。

第二节 理性的困境：环境问题的社会原因

一、环境问题的实质：从“公地悲剧”谈起

具有理性思维能力的人类,并没有破坏自己赖以生存的环境的偏好,为什么在现实中却有如此多的破坏环境的行为呢?这实质上是一个人类行为的选择问题。在社会生活的许多领域,人们通过使用公共资源的方式满足他们的个人利益,以及维护资源的基础所需要的更高秩序要求,这两者之间存在着一种张力。这种张力早已被亚里士多德所认识到,他指出,凡是属于多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物。人们关心自己的所有,而忽视公共利益,他们至多只留心其中对

他们多少有些相关的事物^①。这种张力,从根本上说,存在于不同的行动者保护他们利益的行为之间,以及这些行为所产生的全部结果之间。尽管就这些张力是如何在文化层面上被感知以及如何在社会政治层面上被管理还存在着相当的差别,但这样的张力见诸社会的许多领域^②,环境保护就是这许多领域之中的一个。加勒特·哈丁(Garret Hardin)以“公地的悲剧”(the tragedy of the commons)为例对这种张力进行了规律性的概括。

在一个对所有牧民开放的“公共牧场”(公地)上,人畜数目与牧场的负载能力维持了大致的平衡。然而有一天,某个牧人思忖,如果我多养一头牲畜,正面效用是我个人可以从中获利,负面效用是将多消耗公地的资源,但损失将由大家共同承担。于是理性的牧人得出结论,对他来说明智的做法是多加一头牲畜,再多加一头,再多加一头……没有理由阻止其他牧人也这样想,“这是每个分享公地的、具有理性的牧人都能够做出的。但这个结论隐藏着重大的灾难,即人们看不到全局,只一味地想在有限的世界上无限增加他的畜群。每个人都追求他自己的最大利益,相信自己在公地上的自由,最终必然是所有人的毁灭,公地自由只能带来全体牧人的毁灭”^③。

“公地的悲剧”形象而深刻地说明了个体的理性行为所导致的集体的不合理行为,反映并体现了在对待公共资源上个体理性与集体理性^④

① [希腊]亚里士多德著,吴寿彭译:《政治学》,商务印书馆1965年版。

② [挪威]厄纳夫·格布兰森:《公用地悲剧:集体资源与个人利益》,载斯坦因·U·拉尔森主编,任晓等译:《社会科学理论与方法》,上海人民出版社2002年版。

③ Hardin G., *The Tragedy of the Commons*, Science, Dec. 13, 1968.

④ 所谓个体理性(individual rationality)是指个别经济主体追求自身利益最大化的意识和能力;所谓集体理性(collective rationality)是指由不同个体所组成的特定集体追求集体利益最大化的意识和能力。集体理性来自经济个体之间以及人与环境之间的反复多次博弈及其学习积累机制。参见王朝全:《论经济人假设与可持续发展》,载《软科学》2003年第3期。

之间的冲突。类似地,还有“公海的悲剧”,各方过度捕捞必然导致渔场日益衰竭;“公天的悲剧”、“公水的悲剧”,天空是公共的,水源是公共的,你排放一点污染,我也排放一点污染,久而久之,空气质量下降了,河流污浊不堪了。每个人都精打细算,试图将公共资源(环境)转化为私有财富,而最终使全体的长远利益遭到了损害^①。

“公地的悲剧”,可谓是一个与环境问题关系非常密切的例子。正如哈丁教授所分析的那样,尽管在公共的自然生态环境系统中,个体的外部经济性行为能为个体带来短期的利益,但它以损害他人的利益为前提,会给整个社会的生态环境带来损害和压力,最终也会损害个体自己的长远利益。然而,对于大多数个体而言,他们在现实中看到的却往往只是自己的短期利益。换言之,“个人理性行为的选择往往是将内部成本外部化和外部收益内部化,而不是将外部成本内部化和内部收益外部化,而当所有人或绝大多数人都做出这样的行动选择并叠加在一起时,对环境施加的负外部性影响,就会大大超过对环境施加的正外部性影响”^②,整个社会得到的就会是一个“恶解”。

改革开放以来,由于个人、地方、部门或企业的利益被强化,显性化的社会利益冲突广泛体现在个人与个人、体制内与体制外、中央与地方、地方与地方、部门与部门之间,并且这种冲突又为中国历史上的“割据主义”文化、封闭排外的小农心理和原有体制下的实际分割状况所强化。为了满足眼前的一己之私利,而损害他人利益,甚至置整体利益与长远利益于不顾的现象普遍存在^③,而这些现象,对于我国城市环境所造成的影响是非常不利的。这不仅表现在各种利益主体为了自己的利

① 肖巍:《从囚徒困境谈起——全球环境问题的一种方法论述评》,载《哲学研究》1999年第1期。

② 李周、孙若梅著:《中国环境问题》,河南人民出版社2000年版。

③ 洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年版。

益而加剧了环境污染与破坏上,而且表现在他们很难走到一起,共同对付所面临的环境问题上。

由此可见,环境的公共性是环境问题的要害。城市环境问题究其实质,正是由于社会行动者从个体利益出发引起的环境行为失当而造成的城市公共空间的环境破坏问题,是相关行动者一系列个体理性行为的博弈构建出的一个集体非理性的结果。

二、个体理性与集体理性的矛盾：社会原因分析

城市环境问题作为一个日益严重的社会问题,体现了人们在处理社会与环境的关系中的个体理性与集体理性的冲突与矛盾。从这一角度出发,笔者试图从以下几个方面对环境问题产生的社会根源加以分析。

1. 传统文化的惯性与环境问题

环境破坏行为以及环境问题的形成,究其社会原因,是有着一定的历史文化根源的。在中国传统文化中,并没有明确的公私观念。所谓“公”,即大“私”。中国的传统道德是“维系着私人的道德”,“私的毛病在中国实在是比愚和病更普遍得多,从上到下似乎没有不害这个毛病的”,自私是国人的劣根性之一^①,而个体理性实际上正是这种有私无公的心理。

早在 1894 年,美国传教士明恩溥(Arthur Henderson Smith)在其所著的《中国人的素质》一书中,就专门有一节以“缺乏公共精神”为题,指出中国人生活习惯中“有私无公”的现象:所有的人都认为,只要自己的个人财产不受损失,就不必去关心或者没有责任去关心公共财产^②。以批判国民性著称的鲁迅先生也曾撰文指出:“中国公共的东

^① 费孝通著:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社 1998 年版。

^② 明恩溥著:《中国人的素质》,学林出版社 1999 年版。

西,实在不容易保存。如果当局者是外行,他便将东西糟蹋完,倘是内行,他便将东西偷完。”^①社会学家费孝通先生以中国社会中人际交往的模式,提出著名的“差序格局”。他认为西方社会是“团体格局”文化,中国社会则是差序格局的社会。在差序格局的社会里,“随时随地是以一个‘己’做中心的,这并不是个人主义,而是自我主义”,私是中国人社会行为的核心^②。由此,这种“为私”的个体理性,又可以更确切地说是一种“自我理性”,是为了实现自己个人利益最大化,而不顾公共利益。林语堂在《中国人》中说:“中国是一个个人主义的民族,他们系心于各自的家庭而不知有社会,此种只顾效忠家族的心理实即为扩大的自私心理。”^③“以家族为大”理念的形成实际上是自我理性的萌芽,只不过这里的“我”比我们现在理解的“我”要扩大化到代表整个家族而已。一个人在整个家族内部的社会关系是可以纳入“差序格局”的,在这种格局中,个人是作为中心出现的,当圈形格局的半径缩小时,个人的中心地位逐渐突出,“家族理性”也逐渐演变为“自我理性”了。

有私无公、自我理性的发展造成了中国人诸多不良的文化,并且在现实生活世界中可以找到许多这方面的具体的环境行为表现。例如:(1)个人中心,自我封闭,缺乏社会关怀。人们过分关注自己的小圈子,缺乏起码的社会责任感。“各人自扫门前雪,休管他人瓦上霜”、“事不关己,高高挂起”是对这种情况的较好概括。如此,像保护环境这样的社会公益事业的发展就缺乏起码的基础。(2)化公为私,占公家便宜。从经济领域看,当代国有资产的大流失,就是这种活动的结果。对于环境保护而言,一方面,对于公有环境资源,大家你争我夺,纷纷据为己有,而不考虑这种争夺的后果。哈丁所描述的“公地的悲剧”之悲哀

① 转引自金耀基著:《金耀基自选集》,上海教育出版社 2002 年版。

② 费孝通著:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社 1998 年版。

③ 林语堂著:《中国人》,学林出版社 1994 年版。

在当代中国有许多翻版。另一方面,争相瓜分公有资源似乎已经成为一种文化。大家普遍有这样一种心理:占公家的便宜,不占白不占;我占公家的便宜,关你什么事;有本事你也占,没本事就认倒霉!(3)以邻为壑。人与人之间,地方与地方之间,部门与部门之间,团体与团体之间,丧失基本信任,甚至为了一方的利益而不惜损害另一方的利益,相互间采取的态度是攫取而不是合作,尽管这样有可能导致双方的利益都受损。在这种情况下,什么“唇齿相依”,什么“远亲不如近邻”,什么整体利益,都已不在考虑之列了^①。(4)急功近利,行为短期化。如不少领导干部为了表明自己的能力以求获得提升,往往缺乏长远的打算而只考虑任期内的政绩,置资源环境于不顾,一味招商引资、追求GDP的增长、搞政绩工程,而忽视了人与自然的和谐发展;再如“今朝有酒今朝醉”,过度消费、及时行乐观念的盛行等,诸多表现不一而足,可谓是不胜枚举。

在某种程度上说,有私无公、自我理性已经成为一种文化基因,在中国人中间代代传承,并不断对人们的行为产生着指导和规范作用。在它的作用下,人们往往只考虑个体的利益,而这对于要以全局的和整体的眼光来对待的环境质量、环境保护来说,其产生的危害无疑是非常巨大和十分明显的。

2. 当代价值观念的变化与环境问题

改革开放以来,人们的价值观念正发生着一系列重大的变化,这一系列的变化对于全体社会成员而言,均构成了相应的压力与刺激,并且这些压力与刺激对中国的环境状况和环境问题也产生着深刻的影响。

当代价值观念的变化,最主要的表现之一是价值观的分化和选择标准的多元化,它导致了各种伦理价值标准的共存和冲突。计划经济

^① 洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年版。

条件下的中国政治伦理观,其社会主流价值取向基本上是单一的。然而,改革开放结束了以一种主义或价值作为社会唯一正统的伦理价值的时代。国门打开之后涌入的各种西方的主义、思潮、话语共同构成了一个多元的文化价值空间,并且产生彼此对话的可能和竞争的局面,由此也使得选择包括非主流文化价值观念在内的任何一种价值观成为每个社会个体成员的合法自由。彼此对话且竞争的各种价值观,为人们价值观的选择与追求提供了众多的方向,使得整个社会的价值观念呈现出多元分化的趋势^①。与此相对应,社会价值评判标准也出现了多元化的状况。各种伦理标准并存,道德评价变得模棱两可,与任何一种标准相对应,都可以找到其反向标准;任何一种行为选择,既可以受到一种标准的肯定和赞扬,也可能受到另一种标准的否定和讥评。这种矛盾和混乱,最明显的表现就是发展经济与环境保护之间的观念冲突。改革开放后,从以阶级斗争为中心转到以经济建设为中心,这一巨大的社会价值观念的变化,使得当今社会许多舆论都是肯定发展经济的。但是,随着环境状况的不断恶化和环境意识的觉醒,也有一些舆论肯定保护环境。在这种冲突的舆论导向下,人们行为的正误缺乏明确的标准,因而也就易于产生混乱。

价值观念的变化,另一个主要表现是集体价值理性认同的缺失,它导致了社会道德的失范和不同个体与群体间的利益冲突。现实生活中,个体理性的行为总是受包括习惯、道德等价值理性因素的影响。一般而言,这些价值理性因素构成集体存在的共同价值观,是有利于社会合作和集体理性的形成的。但是,由于计划经济时代的中国,一直笼统地强调整体利益高于个体利益,国家利益、集体利益高于个人利益,而

^① 王芳:《交织的张力——后现代主义与当代青年价值冲突》,载《当代青年研究》2003年第1期。

这种公家利益泛化的伦理价值观,常常使得合理的个体利益在伦理上无法得到保证^①,因而,在社会转型和向市场经济体制转轨的过程中,出于对原有计划经济体制下极端忽视个人利益、地方利益和眼前利益的一种反动以及对长期遭受物质剥夺的一种反动,人们的伦理价值观快速转向市场经济伦理,并出现了从一个极端走向另一个极端的倾向。

在市场经济条件下,经营活动具有趋利性、竞争性、自主性和开放性等特点,这是市场经济的自身属性和基本特征,在特定场合和一定范围内,有其必要性与合理性。与此同时,市场经济伦理也肯定个人利益的存在及其合理性。然而,目前中国有一些人在商品拜物教、拜金主义拥有的巨大的行为驱动力下,盲目攀比、追求奢侈消费,上述论及的所谓市场经济的合理性正超出其合理范围而走向绝对化,市场经济的观念正替代着人们的人生价值观甚至转化成为人们的生活行为方式。表现在实际生活中,一方面是人们在作决策时往往只想到物的因素,物的尺度掩盖了一切,功利的尺度(其实也就是物的尺度)成为唯一的尺度,“经济理性”成为最重要乃至唯一的理性,在对待资源与环境的问题上,往往只考虑和重视经济价值、经济效益,而忽视环境价值和资源环境的承载能力;另一方面是人们在作决策时往往只考虑个体利益、现实利益和眼前利益,而忽视甚至损害他人利益、整体利益和未来利益。由于缺乏一种作为共同价值观的价值理性认同,常常导致在环境问题上的社会道德失范,以及个体与整体间、现实与长远间利益的对立与冲突。

3. 社会转型、制度变迁与环境问题

20世纪80年代以来,中国社会进入了结构转型期,与此同时,社会体制也发生着转轨。所谓体制转轨,指的是体制的更替、转换过程及

^① 徐高岭主编:《环境伦理学进展:评论与阐释》,社会科学文献出版社1999年版。

其结果,用经济学的术语来说,就是所谓的“制度变迁”^①。在某种程度上说,当代中国的社会转型与制度变迁对人们环境行为的失控有着较为直接的影响。

制度一般可以被理解为约束人类行为的一系列规则,在人们遵守或违反它的时候,它可以提供奖励或制裁。而所谓个体理性与集体理性的矛盾,究其实质是个体利益之间的冲突,集体利益和集体理性不过是个体利益的建制化、组织化的表达^②。建国以来特别是改革开放之后,国家逐步建立了一系列的环境保护制度,旨在处理不同人群之间的利益冲突,调整人类自身内部的利益关系,从而引导人们的社会行为,促进环境保护。然而,由于我国社会转型期的特殊状况,环境制度的运行受到了若干条件的限制,因而很难真正有效地发挥其作用和效益。

首先,我国环境保护的许多制度是在社会主义公有制的条件下,主要是适应原有计划经济体制,以国有企事业单位为主要对象而设计的。社会转型期,环境制度所赖以执行的社会组织体系以及社会控制方式都发生了重大变化,而环境制度本身的调整却相对滞后,对于那些未经调整的制度,其实施的成本就会大大提高,甚至由于监控不力或失控,而使得某些环境制度被忽视。

其次,转型社会是一个异质性很强的社会。在这种社会中,实际上并存着传统、现代与后现代,以及计划、市场与非计划也非市场等等各种要素,社会成员的行为受各种大相径庭的规则所支配,因而没有一种制度具有真正普遍的约束力。不仅如此,转型社会异质性的负面效应,还为现存的行政条块分割体制以及环境保护制度的内在冲突所强化。部门保护主义和地方保护主义成为环境保护执法的重要障碍,这是众

① 樊纲著:《渐进改革的政治经济学分析》,上海远东出版社1996年版。

② 沈湘平:《个体理性与集体理性的矛盾及其解答》,http://www.mulong.net,2004年5月20日。

所周知的事实。而就各种环境保护制度而言,不仅存在不完善或缺失的弊端,而且在已有的制度之间,也存在明显的交叉、重叠和冲突,由此也导致了制度实际执行的困难。

再次,许多环境制度是集中在政府各部门的社会精英所设计的,并非普通民众主动选择的结果。对于普通民众来说,这类制度还具有外生的性质,是被迫遵守的。因而如果缺乏外在强制或外在强制不足,这类制度为普通民众所自觉遵守的可能性是很小的。加之国人道德观念一直有着依靠他律的特征,缺乏自律的精神,而社会转型过程中,整体上社会控制力的弱化使得违反有关规章制度的风险较小,真正受到严重惩罚的可能性也很低,这样就滋生出大量存有侥幸心理的人。由此一来,就意味着许多环境制度往往得不到遵守,环境制度的效率也就可想而知。具体到环境保护、环境监督管理中,突出的表现就是有法不依、执法不严。以言代法、以权代法,不按环境保护法规办事的现象普遍存在^①。另外,在制度变迁和执行过程中种种寻租行为和腐败现象的存在,不仅大大损害了制度的公正性和权威性,实际上也鼓励了违规,而弱化了制度的效果。

正是由于上述种种情况的存在,使得在社会转型期的制度变迁过程中出现了“制度悖论”的现象^②,即人们本着使自身利益最大化原则所选择的制度,其结果却导致了逐渐偏离资源有效配置的状态;或者说,在既定制度的约束下,人的最优行为之结果,并未与适宜制度所对应的结果相吻合。而环境制度悖论的存在,其直接的后果往往会导致环境问题上市场与政府的“双重失灵”,进而加速了中国环境状况的恶化。

① 曲格平著:《中国的环境管理》,中国环境科学出版社1989年版。

② 张宇燕著:《经济发展与制度选择——对制度的经济分析》,中国人民大学出版社1992年版。

第七章 理性与空间的重构：生态 城市建设对策的一点思考

城市环境问题发展至今,已经超越了简单的物理层面上能力的破坏或丧失,而与特定的社会环境以及成千上万的个人和法人行动者的行为方式密切相关。由此,要缓解乃至解决城市的环境问题,就不再是仅仅靠技术治理或政府投入就能够做到的,它需要人们环境价值观念的转变和环境行为方式的深刻变革。从提高人们的环境意识入手,逐步用一种新的理性——生态理性来塑造人们的环境行为,努力建构一种新型的城市社会生态空间——生态社区,将是走向生态城市和实现城市可持续发展的未来发展之路。

第一节 “生态行动者”的塑造： 理论形态与实践选择

一、生态理性：一种对经济理性概念的反思

前已述及,“经济人”(或称“理性经济人”)是经济学家为构建经济学理论而创造的一个工具主义概念,它假定参与经济活动的人完全服从经济意愿与规则。虽然“经济人”概念只是一个由经济学家构建的理想类型,但是它现在却成了弥散在社会各层面上的一种关于人性的普遍假设,影响广泛。“经济理性”是指“经济人”在经济行为选择中所运

用的理性。按照经济理性的要求,经济人总是从诸种可能的经济行为中,选择预期会导致其效用最大化的行为。经济理性有两个主要的特征:一是以个人的经济获利为唯一目标,即利己性;二是追求效用最大化原则。这里“经济人”所追求的效用最大化,通常是指“经济人”自己的效用最大化,亦即其行为总是服务于自己个人的目的(经济学家虽然并不排除“经济人”也可能做出利他行为,但又往往认为只有在“经济人”的利他主义所获的报酬超过利他主义的费用时他才会做出利他行为)。由此,受经济理性支配的人,为了使自己获得效用最大化就常常会不择手段,无度地利用乃至掠夺自然资源,无视人与自然的和谐,从而造成严重的生态和环境问题(虽然有时经济理性使“经济人”进行资源配置合理化,但经济生活中的资源配置所涉及的仅仅是同一代人范围内的资源配置问题,而并未考虑后代人的利益)。从社会学的角度看,受经济理性支配的“经济人”不关心政治问题与道德问题,从而会产生社会不公;从生态学角度看,受经济理性支配的“经济人”也不关心生态和环境问题。因此,在一定意义上可以说,当代环境问题是“经济人”的经济理性造成的。

正是由于经济理性使人的行为引起了严重的环境问题和生态危机,在这一现实背景下,作为对经济理性概念的批判和反思,“生态理性”的概念应运而生。所谓生态理性,是一种人类从生态伦理学意义上的选择行为模式的理性,它又是一种以整个生态利益为目的的实践——精神活动,这里的“以整个生态利益为目的”,是指以人、社会、自然环境的整个生态系统的整体利益为目的。生态理性既是对经济理性的扬弃,也是对道德理性的进一步扩充。它要求在人类利益与生物利益相冲突时,以生态系统的完整、稳定和美丽为尺度加以权衡。与经济理性相对照,生态理性也具有两个主要的特征:一是以人与自然的和谐为根本目的;二是以完备的生态环境知识和道德为依据,追求社会、

经济、生态效益的统一。在通常情况下,具有生态理性的人,他的行为不以个人利益为目的,而是考虑到整个生态环境、社会经济发展的要素,并以此来规范和约束自己的行为。受生态理性支配的人对一切与环境有关的事物能够做出符合生态学的评价,并能运用自觉的生态意识来保护整个生态系统,以达到全社会乃至全人类共同的利益。

二、生态理性的行为规范原则

随着生态环境的不断恶化和人类对环境问题认识与研究的不断深入,也将逐步催生人们对生态理性理念的认同和呼唤。与“经济人”的“经济理性”的行为规范相对照,生态理性的行为规范应以道德原则为基础,形成一套符合可持续发展要求的规范原则,并以这些原则来约束和规范人们的行为。这些行为规范原则概括起来应包含如下几个方面^①:

1. 人地和谐的自然观

尽管目前对于“和谐”的观念,持不同环境伦理观的人有不同层次的理解,但是,与传统上无视自然、掠夺自然的观念相对立,不使自然资源消耗超过它的可再生能力,不使环境对人类废弃物的承纳量超过它的代谢能力,对发生环境破坏的地方尽快进行治理和恢复,等等,这些都是共同认可的。因为,在任何时候、任何环境下,自然界都是客观的,有自身的规律和特性,人们可以利用它、改造它,但只是改变它的形状、某些物理特性和化学特性,它的规律性和根本特性不能被人的主观意愿而改变。否则,人类将会受到大自然的惩罚。对于一个国家(或者政府)来说,对于人地和谐的自然观的共识,往往体现在环境法规与法律之中。因此,精心立法、严格执法、忠实守法就是坚持人地和谐自然观

^① 徐嵩龄主编:《环境伦理学进展:评论与阐释》,社会科学文献出版社1999年版;吴继霞著:《当代环境管理的理念建构》,中国人民大学出版社2003年版;韩文辉、曹利军、李晓明:《可持续发展的生态伦理与生态理性》,载《科学技术与辩证法》2002年第6期。

的表现。

2. 生态安全

与传统的“经济人”概念中效益最大化原则相对立，生态安全的原则认为，失去生态安全的最大效益是虚假的、短期的，一切社会、经济决策不仅应将生态安全置于首位，并具有否决权，而且应恰当地考虑由于生态因素对安全的影响有着高度的不确定性所引起的风险。现在，生态安全原则已越来越广泛地为宏观与微观决策者所接受，安全往往以“最大—最小”原则出现，作为对效益最大化原则的补充。

3. 综合效益和利益最优化

这是与传统的经济理性概念中的单纯经济效益和利益最大化原则相对立的。在现实生活中，决策的目标往往是单纯或单一的，但这一决策行动的实际影响往往是多方面的、复杂的。表现在这些影响会发生在人与人之间，也会发生在人与环境之间并进而涉及人与人之间；会是显性的、现时发生作用的，也会是隐性的、未来发生作用的；会是能以经济价值表示的，也会是不能以经济价值表示的，等等。综合效益和利益最优化原则，就是要克服那种经济效益往往仅仅是市场效益，甚至是现时市场效益的问题，而要综合考虑一项决策或行动的短期的与长期的、显性的与隐性的、可货币化的与不可货币化的、正面的与负面的等多方面的影响，并尽可能将其中的负面影响变为正面的，或将高代价的负面影响变为低代价的。如此，决策行为就不能以单纯经济效益和利益最大化为原则，而应以综合效益和利益最优化为原则。

4. 公平与正义

这是与“经济人”概念中的“利己”原则相对立的。“经济人”的利己动机促进了市场经济的发展，同时也制造了众多的负外部性，对此，社会呼唤公平与正义，而生态理性就是对生态环境负外部性的响应。一个人在社会中的权利、责任、义务三者是统一的。如果说权利包含着利

己动机,那么责任和义务则反映着公平与正义。从生态理性上来看,公平与正义应使权利享有者承担起与其权利相应的对社会的责任和义务,以及对自然界的责任和义务。这种责任与义务可以是人际的、地区性的以及国际性的。

5. 整体主义方法论

整体主义是与个体主义相对立的。个体主义是传统经济理性概念的哲学基础,经济理性的利己是与个体主义血脉相通的,并以个体主义作为自己的认识论与方法论基础。然而,经济理性概念在处理一些经济事务中常常碰壁,例如它难于处理不可分公共资源问题、难于处理多功能、多价值的资源问题、难于处理经济外部性问题、难于处理经济福利的代际分配问题等等。这些问题无法从个体主义加以认识,而需要一种整体论的思考。这种整体性应包括所有当事者,包括人与物,包括当代与未来,并在利己追求的同时,受着公平与正义的约束。

6. 双赢竞争方式

在与环境有关的经济与社会竞争中,已不是传统的双方竞争模式,而可能出现一种三方竞争的模式。其中的第三方是指双方竞争所产生的外部性的影响者。在合法的、不存在绝对的对与错的竞争中,应采用“不制造失败者”的恰当的策略指导,而且在生态安全与效益最大化的竞争中,在受益者和受损者的利益补偿的竞争中,在综合效益与单纯经济效益的竞争中,在公平与正义的把握中,应寻求共赢式的解决方式。

7. 国际公正

国际公正是人际公正、社会公正和环境公正的综合体现,以国家、民族和地区的形式反映出来。解决国际公正问题是有效地解决全球环境问题的基本前提。国际公正既是全球一致行动的保障,又是一个国家选择适宜的发展道路和制定资源开发利用政策、环境政策的外部前提。国际公正要求建立一种合乎人道的平等机制,使各国既能遵循基

本的国际环境准则,同时又为各国的发展,尤其是发展中国家的经济与社会发展留下空间。

三、从原则到实践：“生态行动者”的塑造

1. “生态行动者”：一种新型的人类行为选择模式

当前,可持续发展已经成为一种世界性的、无论是发达国家还是发展中国家所共同追求的目标。所谓可持续发展,按照布兰特伦夫人的定义,是指“既满足当代人的需要,又不损害后代人满足其需要的发展”^①。可持续发展,其核心是主张当代人及其后代应享有平等的生存与发展权,要求人类承认自然界本身具有发展权,要理性地对待自然,使人类经济社会的发展必须足够充分地考虑自然成本,且不超过资源与环境的承载能力。可持续发展,究其本质应是一种生态化的发展,它需要人类用生态理性的原则来重塑自己的行为,通过对传统的经济和社会制度以及生产和生活方式的改造,实现社会经济发展的可持续性。

诚然,生态理性仅是一种理念,或者说是一种理论形态,基于这种新的理性所建立的一套行为规范原则能否在实践中得到贯彻,能否真正成为人类理性的行为,还要看它能否真正成为主导人们行为的基本准则,并落实于实际行动。而要达到这一目标,发挥其真正的作用,就需要具有生态理性的人,笔者将这种“具有生态理性的人”称为“生态行动者”。它是对传统市场经济伦理塑造的理性“经济人”模式的批判与替代,是一种用生态理性原则所塑造的、能够满足社会生态化和可持续发展要求的新型的人类行为选择模式。一个“生态行动者”应该具有双重素质,首先作为“生态人”,他应该具有充分的生态伦理素养;其次作为行动者,他又是“理性的”,应该具备与其职业活动及生活方式相应的

^① 世界环境与发展委员会著,王之佳、柯金良等译:《我们共同的未来》,吉林人民出版社1997年版。

生态环境知识。一方面他能对一切与环境有关的事务做出符合生态学的评价；另一方面，他有充分的道德、智慧和知识制定符合生态学的策略。生态行动者，既可以是个人，也可以是社团、企业和政府。他将是设计、规划和实施社会可持续发展的重要人力要素，他要求人们在经济领域中，不仅应成为熟悉市场经济的理性“经济人”，同时还应成为有自觉的环境保护意识的理性“生态人”；同样，他也要求人们在任何一个与环境有关的领域中，除了应成为某一行业的专家外，还应成为与该行业业务相应的具有生态理性的行动者。

2. 公众的环境意识：一个现实性的切入点

所谓环境意识，也称为生态意识^①，前已述及，它是一个总合性的概念，是多层次、全方位对人与环境关系反映的内容体系。环境意识包括环境认识观、环境价值观、环境伦理观、环境法制观、环境保护自觉参与观等组成部分，以及知识、态度、评价、行动等几个层次，是一个既包括理论认识，也包括实践技能，从认识环境到养成自觉参与保护环境行为习惯的统一体^②。环境意识是人类思想的先进观念，是一种新的、独立的意识形态，也是生态理性的基本形态。环境意识一旦被公众所接受，就能够成为推动环境保护运动前进的物质力量，而且掌握环境意识的公众越多、越普遍，它所能发挥的作用就越大，因而，环境意识不仅观念先进，而且具有巨大的实践指导意义。

中国经历了改革开放的二十多年，目前正处在一个改革和发展的重要战略机遇期。处于这一时期的中国，既面临着许多的发展机遇，也面临着由于人口、资源、环境和经济基础薄弱的沉重压力所带来的严峻挑战。由此，用生态理性塑造和规范人们的行为方式以实现可持续发

① 中国环境保护基金会编，洪大用主笔：《中国公众环境意识初探》，中国环境科学出版社 1998 年版。

② 王民著：《环境意识及测评方法研究》，中国环境科学出版社 1999 年版。

展,对于中国而言就显得尤为重要。然而,实施可持续发展战略,要求人们将生态理性的原则应用到一切与环境有关的领域,从认知层面到行为层面、从技术层面到决策层面、从个体层面到群体层面、从国内事务到国际事务,并实现对人们行为方式的重塑。而要实现这一目标,往往需要在眼前利益与长远利益、局部利益与整体利益以及经济发展与环境保护等不同成本与效益组合之间进行选择,而这些选择又必须要同时面对诸如日益增长的消费需求、有限的技术能力、激烈的国际竞争等难以超越的现实制约,因而很难一蹴而就。这就需要从国情出发,一方面将以生态理性原则实现对人的价值观念和行为方式的重塑,并进而推进可持续发展战略的全面实施作为努力的目标,另一方面又要找到一个对目标的实现具有现实性、针对性和可行性的策略。对于处在社会转型期的中国城市而言,基于如下的理由,笔者认为从公众的环境意识着手将是一个比较恰当的切入点:

首先,环境意识是实施可持续发展战略的必要条件。实现可持续发展的目标意味着一场深刻的变革,包括人们价值观的变革和行为方式的变革。其中以新价值观的形成为核心的环境意识的产生具有先导性的作用,它所包含的新价值观、环境伦理道德和行为方式是完成这个变革必不可少的前提。在我国,如果没有各阶层公众环境意识的提高,环境意识没有成为人们深层的自觉意识,那么,尽管我们把可持续发展作为发展战略,并制定了可持续发展的纲领——《中国 21 世纪议程》,也很有可能只是作为一种理论设想存在,难以变成公众的实践活动而得到实施。

其次,环境意识是国民素质的重要内容。国民素质主要包括思想道德素质和科学文化素质(还有身体素质)。作为国民素质的一部分,环境意识既存在于思想道德素质之中,渗透在思想道德表现的各个方面——社会公德、职业道德、家庭美德等,也存在于科学文化素质之中。

纵观 20 世纪世界各国的发展,国家的强大、民族的振兴,取决于多方面因素,其中良好的国民素质无疑是最重要和最具潜力的因素。举凡发达国家,环境意识又无一不是国民素质中的一个重要组成部分。当今世界,环境意识已被用作衡量一个国家、一个民族或一个人文明程度高低的一个重要标准。

同大多数发展中国家一样,由于长期的落后和不发达,我国的国民素质还远不能适应现代化建设的要求,这已成为国家经济和社会发展的严重制约因素,其中环境意识的薄弱更是如此。由此,公众环境意识的提高,就会有利于促进国民素质的提高,并进而有利于实现国家的现代化。

再次,提高环境意识是遏制进而改善我国环境污染和生态破坏的根本措施和有效途径。尽管近年来随着环境状况的日益严峻和环境问题的不断涌现,人们特别是生活在城市里的人们对环境保护的意义、环境污染的危害性已经有了比较充分的认识,但就总体而言,我国公众的环境意识还比较薄弱,尚处于一种比较低的水平^①。这一方面表现在决策者对环境意义的认识不足,对保护环境不力、对治理投入不够,大量存在重经济、轻环境,重眼前、轻长远,重自身利益、轻环境公共利益的决策思维;另一方面也表现在全民缺少爱护环境、珍视环境、维护环境的自觉性,普遍的环境责任意识 and 环境保护的参与意识还较为欠缺。从很大程度上可以说,全民环境意识的薄弱和环境行为与可持续发展的不协调,是导致我国环境质量恶化的主要原因。

根据我国环境保护的“2010 年总体规划目标”,到 2010 年,我国要“基本改变生态环境恶化的状况,城乡环境有比较明显改善”。但目前的实际情况是,虽然国家政府重视环境保护并付诸行动,取得了一定的

^① 杨明主编,唐孝炎等著:《环境问题与环境意识》,华夏出版社 2002 年版。

进展,但伴随着我国经济的高速发展,环境污染和生态破坏的状况在局部有所改善的同时,总体上仍呈不断恶化的趋势,且其真实情况比一般人认识的要严峻得多。将目前环境形势的实际状况及全民环境意识薄弱的状况,与我国的环境保护目标联系起来,不难看出,要达到这一目标,任务还是非常艰巨的,必须着力提高全民族的环境意识,使公众对实施可持续发展战略有广泛深入的思想准备并进而转化为行动。

综上所述,环境意识作为一种社会意识,与环境问题的产生和解决都息息相关,如果全民的环境意识达到一个比较高的水平,相应地就会促进人们的生态理性向着更高级的形态发展,即以生态理性的思维处理与环境有关的一切问题。如此,可持续发展才将不只是一种思想、一种期望,而会逐步成为一个事实。

第二节 生态社区及其环保 社会力的建构

在实施城市生态化和可持续发展的战略过程中,如何才能引导各种行动者以长远的眼光来思考生态环境问题,而不只是醉心于一己的急功近利?如何才能鼓励公众以生态理性而不只是经济理性的原则来形塑自己的行为方式?如何才能鼓励人们采纳并坚持能促进自身健康的生活方式,把生活质量而不是无穷无尽的经济增长,当作未来思维的焦点?如何才能确立某种体系,允许并鼓励我们去控制那些涉及我们自己生活的决策?……诸多问题事关生态城市的建设和可持续发展战略目标的实施,有必要把它们放在一个务实的框架或一个合适的空间中,以便使其发挥更加切实的作用。

一、社区：城市可持续发展的社会基础

生态地区论者柯克帕特里克·塞尔在《大地上的栖息者》一书中写

道,“如果在哪个层次上可以培养生态意识,可以让公民认识到自己是造成环境后果的元凶,那就是地方层次。在这一层次,所有生态问题都走出了哲学和道德的领域,被作为切身的问题加以处理”^①。诚然,在国家 and 全球层面讨论环境和生态问题时,有关问题不免显得遥不可及、事不关己,而在地区特别是社区的层面观察和讨论环境和生态问题时,基于与社区居民生活环境及其权益的密切性,它们便成为与社区居民自己息息相关的事情。

1. 社区的环境保护与社区发展

社区是由生活在一定地域范围内的人们所形成的一种社会生活共同体,它是人、空间及活动互动的基本单位。社区起源于人类群居本性的一些特征和人类本身的基本需求,是人类自己选择生存环境,控制和改变生存环境所形成的实际状态。在“全球性思考,草根性行动”的理念下,社区作为“家”的组合,易于引导人们产生家园意识感和家园归属感,从而将保护本地区的环境与社区的发展结合起来。可以说,社区是最适当的社会生态空间和构建环保净土的最适当的“力场”^②。

首先,社区是“范式转型”的场域。这里所谓的“范式转型”有三组概念:(1)从环境破坏人口到环境保护人口的转型;(2)从环境破坏空间到环境保护空间的转型;(3)从环境破坏活动到环境保护活动的转型。纵观工业化与现代化的潮流,所谓“增长范式”(Development Paradigm)一直占主流地位,这一范式强调的是人定胜天、增长没有极限、人为万物之灵以及科技万能论。20世纪50~60年代发生的世界八大公害事件、70年代以来世界环境状况恶化趋势的进一步加剧,不仅威胁到人们的健康,而且日益威胁到整个社会的生存和发展,也使人

^① 转引自[美]丹尼尔·A·科尔曼著,梅俊杰译:《生态政治:建设一个绿色社会》,上海译文出版社2002年版。

^② 王俊秀著:《环境社会学的想象》,台北巨流图书公司2001年版。

们认识到没有环境保护为基础的增长是最大的破坏。由此，“新环境范式”(New Environmental Paradigm)逐渐兴起。新环境范式强调天人合一，认为人类只是众多物种中的一种，复杂的因果关系以及自然之网中的复杂反馈常常使有目的的社会行动产生预料不到的后果，环境的承载力是有限度的，世界是有限度的。在实现环境范式由“增长范式”到“新环境范式”转移的策略中，“绿党”主张的“绿色原则”最具有代表性。这些原则是：草根式民主(也称为基层民主)、非暴力原则、生态思想及社会责任^①。这些原则和社区发展的原则相辅相成，而且，这些由下而上的社区发展策略也是促成环境范式转移的重要因素。

其次，社区是生产“社会关系”的场域。这里所说的社会关系，包括人与自然之间的关系以及人与人之间的关系。社区发展是一种组织与教育的行动过程，其中组织过程包括了参与、研究及动员，教育过程则包括了自助、合作及自治^②。由社区的发展周期来看，初期大都是由社会运动的方式开始的，长期则将初期的议题内化成为生活方式而形成一种教育与行动的过程。环保运动的理念“全球性思考，草根性行动”在社区中比较容易落实和生根，换言之，社区发展透过其组织过程而促进环保运动理念的实践，并借助其教育过程而巩固社区的环保地盘。进而言之，社区发展与环境保护相互形塑，具有“再生产”的功能，因为环境保护工作的特殊性也有助于产生更好的社区发展模式。

再次，社区是倡导生活、生产和生态等“三生”相互协调的理念，避免政府失灵、市场失灵和人失灵等“三种失灵”现象的落脚点。一方面，社区是日常生活圈的出发点，随着全球地方化(globalization)的浪潮，社区开始进入“社会生产”的时代，并注重质的部分，这就要求社区要成

① 刘东国著：《绿党政治》，上海社会科学院出版社 2002 年版。

② 徐震著：《社区与社区发展》，台北正中图书公司 1980 年版。

为累积人造资本、人文资本和自然资本等三种资本,协调生活、生产、生态的第一线。反之,如果社区徒有人造资本形成的外壳,就会造成社区的“去人文化”和“去自然化”。另一方面,在从计划经济到市场经济的过渡过程中,由于两种不完善的体制交叉,产生了一些不利于环境保护的政策、过程和机制,如对经济增长的过度强调,“大量生产、大量消费、大量抛弃”的观念的盛行等,对环境造成了非常不利的影响,也使得对环境问题往往会出现一种社会无力感。在这种状况下,社区是受害者,但社区作为基本的“环境自治组织”,却也最具有反省和均衡的能力。由社区而起的各种居民投诉和维权行动,是自我空间保护的一环,也是由下而上的不可低估的生态社会力量。价值观的转变、社会控制力的增强都是社区可以着力的地方。

2. 社区:城市可持续发展的基本空间

可持续发展作为一种新发展观是生态城市建设和发展的战略目标,可持续发展战略的全面实施,不仅要求自上而下的政府发动,而且也要求自下而上的社会参与。而社区是社会的细胞,其形态、职能、组织及社区居民的素质等状况既决定着社区本身的发展,同时也在很大程度上也直接影响着整个城市的发展方向和发展方式。可以说,社区是实施城市可持续发展战略的重要社会基础^①。

首先,从社区的形态和职能来看,社区是我国城市的基本行政单位,承担着管理区内经济、社会、生态协调发展的职能;它又是社会的子系统,它的稳定和发展决定着整个城市社会系统的稳定和发展;它还是社会成员居住、参与社会活动的基本场所,包罗了诸如人口控制、环境保护、生态绿化、垃圾处理、能源节约、文化教育等可持续发展的各个方

^① 王芳:《社区视野中的环境问题与环保社会力之建构》,载《上海大学学报(社会科学版)》2003年第4期。

面,决定着整个社会的生活方式是否体现可持续发展的原则。

其次,从公众参与可持续发展的角度来看,作为一种新社会运动,可持续发展的本质是公众的广泛与积极参与。从很大程度上说,没有公众的积极参与就不可能有可持续发展的社会运动。作为公众居住、生活的基本场所,一方面,良好的社区能使公众对其具有认同和归属感,另一方面社区的经济、社会、生态建设状况也与公众的切身利益相关。两者均为公众关心、参与和促进社区的可持续发展奠定了基础,注入了动力。

再次,从全面提高社会成员素质的角度来看,可持续发展既是对传统生产方式及经济增长方式的批判,也是改变传统生活方式和行为方式的社会运动。它要求社会成员提高对经济、社会、生态相互关系的认识,树立新的道德观和伦理观,并在此基础上改变传统生活方式和消费行为,以支持和参与可持续发展的社会运动。可见,人的素质的全面提高是实现可持续发展的关键。而社区又在很大程度上影响着社会成员的生活方式和消费行为,由此也要求把社区的可持续发展看成是社会可持续发展的基础。

二、生态社区：一种新型的城市社会生态空间

1. 生态社区的提出及其内涵

工业革命以前,人类社会是建构在以相互信任、互相合作为基础的社区组织之上的。工业革命后,高度机械化、大量生产、大量消费的生产与生活方式销蚀了传统社区的功能,人与人之间以共同归属感为基础、追求共同目标的社区,转变为缺乏归属感、追求个人目标的社会。这种人际关系的转变,导致了个人对待环境的态度也随之发生了变化,人们往往以追求最大的个体私利为目的,忽略了其他个体的权益和公共的利益,而产生了环境的负外部性。这种负外部性问题,如果缺乏适当的管理机制就会不断加重,并最终导致环境的恶化和资源的枯竭。

在这种情形下,为维护环境与生态体系的平衡,一方面应通过立法赋予公民享有并维持良好生活环境的权利与义务,以保护环境的品质;另一方面必须重建以社区为主体的人际关系,使人们在利用环境时能够相互尊重。为此,许多学者致力于将生态保护、可持续发展的观念纳入社区重建的理念之中,因而产生了生态社区的理念。

生态社区中的“生态”一词,源于希腊文 Oikos,原意为“家”和“住所”,后被自然科学家借用为自然科学的概念,再后来又被重新赋予人文的含义,指生物与生物之间以及生物与周围环境之间的关系。社区生态指的是在人类居住区中人与自然环境的协调关系以及人与社会环境的协调关系。社区生态化则是指以生态学和生态经济学“整体、协调、循环、再生”的原则为指导,通过生态设计方法促进人居环境质量的提高和人与自然的和谐、人工设施与自然环境的协调,实现社区社会—经济—自然复合系统整体协调,而达到一种稳定、平衡、有序状态的演进过程。

生态社区,又称绿色社区,是社区生态化的结果,它融合了社区的社会、文化、历史、经济、地域特征等因素,向更全面的方向发展,体现了一种广义的生态观。生态社区建设的目的就是要通过调整人居环境生态系统内的生态因子和生态关系,使社区成为具有自然生态和人类生态、自然环境和人工环境、物质文明和精神文明高度统一、可持续发展的理想城市住区。从生态经济学角度来看,生态社区的经济增长是可持续的,采用了反映生态文明的“生态技术”,建立生态社区产业,实现物质生产、居民消费和社区生活的“生态化”,太阳能、水电、风能等绿色能源将成为主要的能源形式。从生态社会学角度看,生态社区的教育、科技、文化、道德、法律、管理体制等都将“生态化”,倡导生态价值观、生态伦理、生态理性,建立自觉保护环境、促进人类自身发展的机制,建设公正、平等、安全、舒适的社会环境。从城市规划角度看,生态社区空间

结构合理,基础设施完善,生态建筑、智能建筑和生命建筑广泛应用,人工环境与自然环境融合,因地制宜,天人合一。从地理空间看,生态社区符合城市规划和区域规划,与区域和城市协调。总之,生态社区是一个结构合理、功能稳定的“社会—经济—环境”复合生态子系统,它能够体现所在城市的风貌和特质,是一种新型的城市社会生态空间。

2. 生态社区的特点与功能

传统意义上的社区,是指一特定地理区域,在此区域中关于文化、产业、经济、教育、公共行政等问题,均形成“对外自主”、“对内互助合作”的社会体系,而且共享一些与生活有关的利益^①。与传统社区相比,生态社区具有以下新的特点:

一是和谐性。这种和谐性不仅反映在人与自然的关系上,表现为自然与人共生,人类回归自然、亲近自然,自然融于社区、社区融于自然。更重要的是,反映在人与人的关系上,生态社区能营造满足人类自身发展需求的环境,富有人情味,充满浓厚的文化气息,拥有强有力的互帮互助的群体,呈现出繁荣、生机和活力,是培养人、塑造人的物质载体,是关心人、陶冶人的精神家园。

二是可持续性。生态社区以可持续发展为指导,因而它能实现社区社会、经济、环境的可持续发展,即能够把和谐的社会关系延续下去,能够在取得社会效益和环境效益的同时推动经济发展,实现经济快速高质增长,能够把社区自然环境作为社区公共资源得到永续利用。

三是整体性。生态社区不是单单追求环境优美或自身的繁荣,而是兼顾了社会、经济、环境三者的整体协调发展,社区生态化也不是某一方面的生态化,而是社区整体上的生态化,实现整体上的生态文明。总之,生态社区是在社区各要素同步发展的基础上求得整体发展效果。

^① 李永展:《生态社区之营造》,www. hsr. gov. tw. 2002年6月17日。

生态社区与传统社区相比,还表现出如下四个方面的突出功能。

一是环境保护功能。主要表现在生态社区环境的生态化以及对环境利用的生态原则,既使环境作为一种公共资源得到利用,又使环境受到保护。人们由于处在这样一个具有公共空间保护意识和生态伦理道德的社区中而热爱社区环境,并义务维持、自觉加以保护。

二是生态调节功能。主要表现在生态社区是一种复合生态系统,它除了生产和消费功能外,还具有资源持续供给的调节功能、环境持续容纳的调节功能、自然持续缓冲的功能以及人类社会的自组织、自调节功能。

三是社区凝聚功能。主要表现在生态社区是归属感和凝聚力很强的社区。社区内具有识别性、标志性的建筑,供人们交往、休闲和娱乐的人性化公共空间,反映地域独特风格、类型多样的住房,令人赏心悦目的生态景观等,都会使人们愿意长期定居这里,产生“社区是我家”的归属感;而良好和谐的人际关系、平等公正的社会环境和安全稳定的社会秩序又使社区的凝聚力得以增强。

四是社会教化功能。主要表现在生态社区体现了一种生态文明。优美舒适的生态环境,稳定安全的社区秩序,融洽团结的人际关系,以及亲近自然的氛围,都能在潜移默化中净化人的心灵,陶冶人的情感,升华人的思想境界。

3. 生态社区:实践生态城市的可行性方向

生态城市是人类理想的聚居地,是城市发展的目标。生态城市发展战略实施的一个重要原则是公众参与,而公众参与生态城市建设的主要活动空间是社区,因而生态社区是公众实践生态城市的基本场所和空间。

生态社区作为生态城市的基本功能单元之一,是生态城市的重要组成部分。它以生态性能为主旨,以整体的环境观来组合相关的建设

和管理要素,是具有现代环境水准和生活水准,且持续发展的人类居住地^①。生态社区强调人的意识和思维方式,更强调人、生物和环境的共同行动或活动,它的活动过程是意、心、思、识、行、物的整合。从理论上讲,生态社区意味着生态城市中以社区人的生活选择与生活生态过程为主导,以社区中“人—生物—环境”这一生态网链为物质基础,以社区人的生态伦理、情感、思维、行为、意识、知识的形、质、象、式、景、态相融合的新型社区^②。生态社区的提出,为人类从基础层次建设生态城市提供了可能,也为建设生态城市提出了可行的方向。也就是说,要达到人类社会生态发展模式,就要建设生态城市,从社区做起,构建生态社区。

三、走向生态社区：社区环保社会力的建构

生态社区既是一种社区规划的新理念,也是社区发展的目标选择,它实际上描绘了旨在争取实现生态社会的一场运动和一种基本取向。这一理念和目标的实现,一方面有赖于人们观念的转变,而如何从观念到行动,通过建构社区环境保护的社会力量与能力——环保社会力,让政府、社区、公众行动起来、组织起来、由本身做起来,则是促进社区全面进步和协调发展、走向生态社区的关键。由此,笔者试图提出如下对建构社区环保社会力策略的思考。

1. 敦促力：从污染投诉到新环境运动

社区中的个人(或团体)面对环境污染所产生的环境压力,为求自保及减轻被害,往往会采取电话、走访、信访乃至与加害者谈判、冲突等方式,对环境污染进行投诉或抗议,来维护自身的环境权益。作为一种

^① O. Yanitsky, *Social Problem of Man's Environment; Where We Live and Work. Cities and Human Ecology*, Moscow Progress Publishers, 1981.

^② 吴智刚、缪磊磊、周素红：《城市生态化的演进与生态社区的构建》，载《规划师》2002年第12期。

较小的环境捍卫规模,在投诉过程中社区居民常常有“团结一致”的趋势,这就具有社会运动的特性,并有可能成为环保促进社区发展的一个重要面向,被称为低层次的“居民环保运动”。

低层次的居民环保运动是社区共同防卫的第一步,某种程度上能够集合起来构成社区的共同防卫网络;同时它又是一种社会学习的过程,社区居民亲身感受或目睹他人因污染而受害,由观察开始,进而发展到模仿及认同(例如出于认为环境投诉是一种获取社会正义的方式以及对于自己居住环境的认同,挺身而出捍卫社区环境的品质)。它一开始是产生被害意识而非真正的环保意识,但这些投诉者再被动员参与社区环保建设的可能性就比较大,由此它又是由低层次的环境自保转向社区可持续发展和新环境生活运动等高层次的社区环境和生态保护运动的转折点。

高层次的新环境运动是生态社区建设的关键要素,公众参与则是其重要的原则。在这里,公众参与,既可以是一般意义上的社会个体,也可以是社区组织和其他非政府组织的社会团体。在参与的能力上包括提高环境意识和付诸环保行动两个前后相承的方面;在参与的方式上包括一般意义上的日常生活型参与和结合职业特点的职业型参与。一般意义上的参与主要可以从两个方面着手:一是公众从自身行为做起,包括从自己及家庭的生活、从个人负责的工作或管辖的地区做起,在节约资源、保护环境等问题上的自律型参与;二是对有害资源和环境的行为(无论是生产方式还是生活方式,无论是发自政府、企业、家庭还是个人)进行预警、监督、干涉、劝阻乃至起诉的律他型参与。此外,还有积极投身有利于社区可持续发展的公益性活动的公益型参与,通过各种方式参与社区的环境规划、社区周围(企业或市政)开发建设项目的环境影响评估、政府管理部门环境保护政策和制度的制定等的参政型参与等。

通过各种类型、不同内容和方式的公众参与，一方面可以维护公众的合法权益，增强他们的环境权利意识和责任意识，激发他们参与环境保护的主动性和积极性，从而在全社会营造一种保护生态、控制污染的良好社会风气，进而不断优化人们的生活方式、消费方式和行为方式；另一方面也可以推动国家或地区的环境立法和司法工作，强化政府环境管理的效率和效果，推进公共决策和管理的科学化、民主化，防止政府和企业为了“自身利益最大化”而采取不负责任的短期行为，从而有效地遏制“政府失灵”和“市场失灵”现象的发生。总之，通过公众参与，形成由下而上的敦促力量，让个人、社会、政府都行动起来。

2. 凝聚力：“家园意识”与社区公共空间之营造

近年来，随着大规模的城市改造和搬迁，大量市民离开了传统的住区搬入新建的居民住宅小区，独栋的公寓楼开启了一种不同于传统生活模式的新模式。人们的日常生活以家庭为中心，同时通过便捷的交通、电话、互联网等现代化的通讯工具，使自己的重心向社区外部转移。社区人际关系淡化，凝聚力下降，传统的邻里模式逐步衰退，邻里关系纽带发生了断裂。

然而，从社会人类学的角度来看，人类有一种归属于某一处的强烈愿望，聚而居之是人类最基本的居住方式。传统社会中，社区邻里交往密切是因为人们活动范围相对有限，必须依靠邻里关系网络的支持来维系日常生活。但是不能否认，这种较强的社区凝聚力是建立在对社区环境空间和共同居住人群的情感认同的基础上的。事实上，这种对居住环境和共同人群的认同并不会因为社会发展、科技进步而衰退。恰恰相反，在市场经济高度发展的社会，人与人之间的交往日益变成了各种利益交换的手段，人的现实生活世界越来越被虚拟的世界所代替，人的孤独感不断加深，更渴望寻回已失落的社区感和自己的精神家园。欧美国家的群宅运动和新城市运动便是一个很好的说明。

20世纪70年代,西方发达国家出现了一个叫做“群宅”的社群住房方案。这一方案让希望自己的家成为社群一部分的人们走到一起,共同设计一个包括单独住家和共用设施的生活空间。“群宅”主要有四大特点:一是它是一个参与的过程;二是它包括了有意的邻里设计;三是它包括了供日常使用的公共设施;四是它包括了完整的民主管理。“群宅”使得居民能够身体力行地关注居住所在地的生态和环境,也表达了人们对具体生活形态和社区感的重新重视。“群宅”首创于丹麦,之后风靡北欧^①。无独有偶,90年代以来,源自美国社会及其民众对传统意义上的城市社区生活的怀念,对已失去的社区公共精神的向往,美国掀起了新城市运动。同一时期,美国出现了合作居住社会群体,一些社会、经济地位较高的中产阶级共同投资,建起了一个个小社区,他们除了建造房屋外,更多地考虑公共活动的空间和方式^②。

上述这些例子反映了西方发达国家社会与公众对由工业化、现代化带来的城市社区文化和社区感失落的反思,以及对关系密切的邻里生活的追求。同时也说明,尽管社会的变革和社会结构的转型,使城市居民交往的空间超越了社区范围,跨越了社区人际关系的网络,但是社区外的交往网络仅仅满足城市居民经济活动和社会活动的需要,是他们生活的一部分,而不是全部。对大多数城市居民来说,居住环境仍是他们城市生活的基本空间。

如果说居民在居住小区中的住宅单元作为居民的私人空间使居民家庭生活的私密性得到满足的话,那么,能产生良好社会关系的社区公共空间则使得居民能够获得一种社区感。社区公共空间作为社区居民进行公共交往活动的开放性场所和社区形象的重要表现之处,它既是

① [美]丹尼尔·A·科尔曼著,梅俊杰译:《生态政治:建设一个绿色社会》,上海译文出版社2002年版。

② 陈诗东:《我们需要怎样的社区公共空间》,载《社会观察》2004年第9期。

社区生态的重要载体,包含并承担着社区生态、美学及其他各种与可持续发展的土地使用方式相一致的多种目标,同时也是社区生活的重要载体,承载着与社区成员的风俗、共同的文化心理等相适应的社区公共生活。通过社区公共空间所承载和由其引发的繁杂丰富的社会内容,可以不断同化更多的成员来享用共同的习俗和文化,并延续和加强这种体验。并且,这种吸引不是一种强制力,而是人类共同体所共同构成的生活画面在其每一个成员记忆中的映现,表现为人类群体在其所有的领域中互助和谐(对内)和防卫(对外)的各种情境的体验。这种情境化的体验在增强其成员心理上的安全感和对外抗争的能力的同时,又有利于实现群体内部的生态、生产、生活等方面的协同关系^①,同时也构成了人们对自身社会形态的概念——“家园意识”。正是这种社区公共空间所反映的作为精神共同体的社会情境,使人们将这种“公共性”作为认同感、安全感与归属感的象征。而一旦“公共性”真正能够内化成为人们日常生活中的一部分时,那么,推之到更大空间范围的“公共性”——良好的城区、城市公共空间的营造与保护,也将成为可能。

由此,通过社区公共空间的营造,可以让人们组织起来,增强凝聚力,以建构安全、健康、有特色的和谐社区,从而变环境破坏空间为环境保护空间;通过社区公共空间的营造,特别是生态文化活动,还可以动员社区公众参与环境保护行动,并落实社区自治,实现社区包括环境资源、文化资源及经济资源等在内的各种资源的永续利用,以及包括生物多样性、文化多样性等在内的社区多样性的可持续发展,从而变环境破坏人口为环境保护人口,变环境破坏行动为环境保护行动。

3. 生活力：建构环境友好的生活方式

人是环境的消费者,也是环境污染的受害者,同时还是环境污染的

^① 李雷、李红：《聚落构成与公共空间营造》，载《规划师》2004年第9期。

制造者,基于这种“污染共犯结构”^①,要解构它也必须由始作俑者下手。社区的社会控制力正是重建生态伦理、建构环境友好的新型生活方式的适当场所,而着手建立一种相辅相成且相互支撑的新的消费观和生活质量观,则是建构这种环境友好型生活方式的重要而且必要的环节。

首先,要建立一种新型的消费观。现代经济学把物质消费分为满足需要的消费和满足欲求的消费两种完全不同的消费。“需要”是人们为了生活必须消费的东西,而“欲求”则在需要之外,由追求心理上的各种满足(比如追求地位上的优越感、满足感、嫉妒、攀比和炫耀等等)而形成的一种需求。需要是有限的、相对稳定的,而欲求则是无限的。满足需要的消费是一切社会共同具有的,而满足欲求的消费则是工业社会所独有的^②。正如丹尼尔·贝尔所说,“资产阶级社会与众不同的特征是,它所满足的不是需要,而是欲求。欲求超过了生活本能,进入心理层次,它因而是无限的要求”^③。欲求消费的直接后果是耗竭资源、污染环境、破坏生态,造成对地球支持生命能力的严重威胁,它不仅危及后代人的生存和发展,而且身处当代的人们也深受其害,是不可持续的。随着工业化的进程,我国当前的消费方式在某些方面也出现了由需求消费向欲求消费变化的趋势,由此需要进行消费方式的革命,实现消费方式由不可持续向可持续的转变。

新的消费观是环境友好型的新生活方式的标志,它是一种简约消费观,是一种适度消耗的消费理念。它以获得基本需求的满足为标准,

① 王俊秀著:《环境社会学的出发——让故乡的风水有面子》,台北桂冠图书股份有限公司1994年版。

② 徐长山:《消费方式:由不可持续向可持续转变》,载《社会科学》2001年第3期。

③ [美]丹尼尔·贝尔著,赵一凡、蒲隆、任晓晋译:《资本主义文化矛盾》,生活·读书·新知三联书店1989年版。

而不是鼓励对物质资源无止境地进行占有。在量的规定性上,它要求把握好环境供给(消费量应考虑环境的供给能力)、宜于生存(消费必须满足生存需要而又不显铺张浪费)、宜于尊严(消费应满足人的基本社会需要而又不成为炫耀)和代际均等(在达到一定消费水平时,应考虑后代人至少享有相同的消费机会)等几项原则,并把建立一种与环境相协调的、低资源和能源消耗、高消费质量的适度消费体系作为目标。新消费观又是一种崇尚绿色的消费理念,它要求在消费过程中自觉抵制对环境有负面影响的物质产品的消费行为,如提倡购买在生产和使用过程中对环境友好和健康无害的绿色产品。新消费观还是一种关注循环的理念,它要求尽可能地对资源及其制成品进行反复使用或循环利用,如抵制一次性用品的滥用而更多地使用可反复使用的日常用品,提倡对家庭工具、小孩玩具甚至图书资料等的共享,把自己不再需要但仍然有使用价值的用品捐献给他人或社会等。新消费观更注重精神追求,它要求追求一种接近自然的生态消费,即不是以获得某种有形的商品或服务为主要目的,而是要从中获得以美感、知识、闲适为指向;同时它还要求在物质需求之外,更多地注重文化教育、科学技术的学习、健康的娱乐活动和体育活动等方面的消费。

其次,要建立一种新型的生活质量观和新的幸福观,它是环境友好型的新生活方式的基础。它要求对生活质量和生活幸福的理解应从物质为主导转向非物质为主导,从追求单纯的物质满足转向社会和精神的满足。在工业文明的熏陶下,人们把物质享受等价于生活质量,错误地把幸福的判据建立在比周围其他人或自己比过去可以消费更多物质的信念之上。诚然,物质消耗对人类生存是必不可少的,但是否只有满足物质享受的消费才是幸福的呢?事实上,在决定是否幸福方面,对家庭生活及社会关系的满足、对工作方式的满足、对发展潜能的满足、对闲暇和友谊的满足,这些因素都是比物质消费满足更重要的指标。唯

物质满足的幸福观和生活质量观是肤浅的。为此,应走出“唯物质享受才是幸福”的窠臼,摆脱纵欲主义的樊篱,把节制欲望的适度消费、尊重自然的生态消费、注重精神和文化等社会需求的满足作为生活方式的价值取向,并内化在自身的价值观念体系之中,以获得真正意义上的幸福。

附录

附录 1 上海市民环境意识调查方法

“上海市民环境意识调查”是笔者承担的上海市社会科学院社会调查咨询中心《2004 年社会报告书》中的主要研究课题之一,调查于 2003 年 10 月至 11 月进行。调查采用问卷调查与个案访谈相结合的方法,以问卷调查为主,并根据研究问题的重点辅以个案访谈。

调查的对象是居住在上海市包括 A 城区在内的三个中心城区的年满 18 周岁以上(含 18 周岁)的上海市市民(包括在三个城区就业并居住半年以上的外来人员)。调查样本的选择采用多阶段分层抽样的方法,把街道作为第一阶段的样本,居/村委会作为第二阶段的样本,户与户籍成员分别作为第三、四阶段的样本。依照经济、社会发展水平的不同,同时参照地理位置的分布,在三个城区共抽取了 15 个街道/镇的 100 个居/村委会中的 1 800 户/位(每户一位)市民作为调查对象。考虑到不同职业的市民其工作场所不同可能造成的对环境问题感受的差别,课题组又分别在三个城区范围内的一家企业单位、一家事业单位和一个政府工作部门的在职人员中,随机抽取了在本区居住的 200 位市民作为样本的补充。抽样及调查工作由经过严格培训的调查员(华东理工大学的 10 名硕士生、三个城区环保局的工作人员及被抽到的居/村委会的一名干部)完成。

调查共发放问卷 2 000 份,回收有效问卷 1 886 份,有效回收率为 94.3%。调查以自填问卷为主(少数因文化程度等原因不能自填的,由调查员依照问卷进行访问并将回答记录在案)。调查的内容主要涉及市民的环境知识水平、环境状况的认知、基本环境价值观、环境保护态度和环境行为等问题。

调查的数据借助 SPSS 统计软件进行了处理与分析。

调查样本的总体情况概述如下：

在调查的有效样本中,男性为 957 人,占样本总数的 50.7%,女性为 929 人,占 49.3%;其中,年龄在 18~24 岁之间的占 10.2%,25~29 岁的占 8.1%,30~39 岁的占 13.2%,40~49 岁的占 29.1%,50~59 岁的占 28.3%,60 岁以上的占 11.0%。该性别和年龄结构与第五次人口普查公布的上海市人口的性别和年龄结构基本一致^①。样本文化程度的分布是:小学及以下文化程度的占 1.2%,初中文化程度的占 19.9%,高中(中专、中技、职高)占 43.2%,大专占 18.7%,大学本科及以上占 16.5%^②。样本中,机关或事业单位党政干部占 10.3%,专业技术人员(教科文卫)占 9.6%,企业/公司的管理人员占 7.9%,企事业单位工人/职员占 19.9%,商业/服务行业职工占 4.6%,私营企业主/个体从业人员占 1.3%,家务劳动者占 0.7%,失业/待业人员占 9.1%,离退休人员占 22.8%,学生占 6.2%,军人/警察占 0.5%,城市农民工占 0.3%,农业劳动者占 0.1%,乡镇干部占 0.6%,其他占 6.1%。在在职的调查对象中,有 5.7%和 22.9%的人分别就职于国家机关和事业单位,32.7%、4.3%和 10.4%的人分别在国有企业、个体/私营企业和三资企业供职,另外还有 5.2%在群众组织/社会团体,0.6%在农村/乡镇,0.3%在军队,13.1%在其他性质的单位工作。调查对象(N=1 807)的平均月收入分布情况是:1 000 元以下的占 49.5%,1 001~2 000 元的占 36.2%,2 001~3 000 元的占 9.7%,3 001~4 000 元的占 3.3%,4 000 元以上的占 1.3%(本书中分别以低收入组、中低收入组、中等收入组、中高收入组、高收入组对此加以划分和分析)。

① 参见《上海市第五次人口普查全市总户数、总人口数》(2000 年),《第五次人口普查上海市人口年龄结构》(2000 年),<http://www.shfpc.gov.cn>。

② 另有 0.5%的样本未填答此题,为缺省值。论文分析中出现的类似情况,原因基本与此相同。

附录2 上海市民环境意识调查问卷

亲爱的朋友：您好！

欢迎您参加“上海市民环境意识调查”。这次调查的目的是为了了解上海市民对环境问题的看法，为有关部门的环境决策提供依据。调查采用不记名方式，您的回答，仅为宏观分析所用，并按“统计法”予以保密，希望您能大力协助，将您的真实情况、想法和意见反映出来。请您在选择答案的序号上画“√”，除了要求排序的题目之外，每个题目您只需选择一个答案。

谢谢您的合作！

一、您的个人情况

1. 您的性别：① 男 ② 女

2. 您的年龄：

- ① 18~24岁 ② 25~29岁 ③ 30~39岁 ④ 40~49岁 ⑤ 50~59岁
⑥ 60岁以上

3. 您的教育程度：

- ① 小学及以下 ② 初中 ③ 高中(中专、中技、职高) ④ 大专 ⑤ 大学本科及以上

4. 您的职业：

- ① 机关或事业单位党政干部 ② 专业技术人员(科教文卫) ③ 企业/公司的管理人员 ④ 企事业单位工人/职员 ⑤ 商业、服务行业职工 ⑥ 私营企业主/个体从业人员 ⑦ 家务劳动者 ⑧ 失业、待业人员 ⑨ 离退休人员 ⑩ 学生 ⑪ 军人/警察 ⑫ 城市农民工 ⑬ 农业劳动者 ⑭ 乡镇企业经营

者 ⑮ 乡镇干部 ⑯ 其他(请注明)_____

5. 您的工作单位性质是:

- ① 国家机关 ② 事业单位 ③ 公有制企业 ④ 个体/私营企业 ⑤ 三资企业
⑥ 群众组织/社会团体 ⑦ 农村/乡镇 ⑧ 军队 ⑨ 其他 ⑩ 不适用

6. 您的平均月收入:

- ① 1 000 元以下 ② 1 001~2 000 元 ③ 2 001~3 000 元 ④ 3 001~4 000 元
⑤ 4 001~5 000 元 ⑥ 5 001~7 000 元 ⑦ 7 001~10 000 元 ⑧ 10 000 元以上

二、您对环境问题的看法

1. 总的看来,您认为上海市的环境污染和生态破坏情况:

- ① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 说不清/不知道

2. 根据您的观察,这些年来,您居住地所在城区的环境(如空气、水、噪声、绿化、卫生等),总的说来有没有什么变化?

- ① 环境由好变坏了 ② 环境一直不好 ③ 环境一直较好 ④ 环境由坏变好了
⑤ 其他_____

3. 您对您居住的城区环境状况满意吗?

- ① 满意 ② 较满意 ③ 不太满意 ④ 不满意

4. 您认为下列环境问题,对您居住所在地和工作所在地来说,其严重程度分别如何?

环境问题	居住所在地严重程度	工作所在地严重程度
(1) 大气污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(2) 水污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(3) 噪声污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(4) 绿化不足或破坏	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚

(续表)

环境问题	居住所在地严重程度	工作所在地严重程度
(5) 生活垃圾污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(6) 工业垃圾污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(7) 公共场所污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(8) 农药污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚
(9) 海域污染	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚	① 很严重 ② 比较严重 ③ 不严重 ④ 根本没有 ⑤ 不清楚

5. 您认为以下哪个方面是造成城市环境问题的主要原因？

- ① 法律法规不健全 ② 政府对环境问题重视程度不够、执法不严 ③ 各种企业、组织、个人不守法 ④ 消费快速增长 ⑤ 企业只注重自身发展而忽视环保 ⑥ 经济发展速度过快

6. 您认为政府、企业、个人和社会团体在保护环境方面的责任有多大？

(1) 责任最大	① 政府	② 企业	③ 个人	④ 社会团体
(2) 责任较大	① 政府	② 企业	③ 个人	④ 社会团体
(3) 责任不大	① 政府	② 企业	③ 个人	④ 社会团体

7. 您认为改善环境问题最主要是靠什么？其次靠什么？第三呢？(请将题号填在横线上)

- ① 国家增加环境保护方面的资金投入 ② 环境保护宣传 ③ 学校环境教育
④ 科学技术进步 ⑤ 企业制度的改革和完善 ⑥ 环境法制法规建设 ⑦ 每个人对环境保护的努力 ⑧ 公民自发的环境保护运动 ⑨ 其他(请说明)

第一位_____ 第二位_____ 第三位_____

8. 以下列举了一些当前上海市城市发展面临的问题,根据您的看法,请您在下列问题中选出您认为最重要的三个问题,并按重要程度的先后次序回答。
- ① 社会治安 ② 教育 ③ 就业 ④ 住房 ⑤ 社会道德 ⑥ 经济发展
⑦ 环境保护 ⑧ 贫富不均 ⑨ 社会保障 ⑩ 人口问题
- 第一位_____ 第二位_____ 第三位_____
9. 当您买一样东西时,除了考虑质量、价格、品牌之外,您还考虑环保因素吗?
- ① 考虑 ② 基本不考虑
10. 因治理污染,可能会造成产品或服务成本的提高,价格会随之提高,那么您是否愿意接受提高了的价格?
- ① 愿意 ② 不愿意,不应把环境代价加到消费者身上 ③ 无所谓
11. 现在不少人为了较快地改善生活,贷款(或借钱)购房、买车、旅游、结婚或从事一些自己认为很重要的事情,您属于这其中的一员吗?
- ① 属于 ② 不属于 ③ 有此打算,尚未实施
12. 在餐饮和购物时,塑料袋、易拉罐、饮料瓶、卫生筷(饭盒)、一次性纸巾等一次性消费品得到了比较普遍的使用,请大概估算一下,您一家人平均每天总共使用几次这些物品?
- ① 1~2次 ② 3~4次 ③ 5次或以上 ④ 基本上不用
13. 您家中使用的冰箱是何种类型的?
- ① 一般冰箱 ② “无氟”冰箱 ③ 不太清楚
14. 请估算一下您家中大概拥有多少件大大小小的家用电器?
- ① 3~5件 ② 6~10件 ③ 11~15件 ④ 16件以上
15. 当家中的一些价格不太高的小家电或日用品(如收音机、石英钟、玩具、计算器等)损坏后,您对它们通常是如何处理的?
- ① 修理后再用 ② 不值得修理,扔掉换新的
16. 您家中在洗涤衣物或其他物品时,使用洗衣粉或洗洁精等洗涤剂的情况是:
- ① 经常使用 ② 有时使用 ③ 基本不使用
17. 与前几年相比,您或您的家人到超市购买净菜、半成品菜、冷冻食品、方便食品等日常食品的次数:

① 增加了很多 ② 有所增加 ③ 基本没变化 ④ 有所减少

18. 您在出行或旅游时,选择出租车(或自备车)及乘飞机的次数最近几年来有什么变化吗?

① 次数有所增加 ② 基本没什么变化 ③ 次数有所减少

19. 对公共场所破坏绿化的行为,您的态度是:

① 公共场所的事应由政府来管,与个人无关 ② 在心里埋怨或暗骂但不会出面制止 ③ 坚决反对,并主动上前予以阻止

20. 现在有人提议,向每个公民收取环境保护费(如垃圾处理费),您愿意交纳吗?

① 愿意——跳至 22 题 ② 不愿意

21. 若您不愿交纳,原因是什么?

① 环境保护费应由国家来承担 ② 交纳后,我不知道这笔钱会怎么去用
③ 各种税收已经很多了 ④ 谁破坏环境谁付费 ⑤ 从来无此先例 ⑥ 收入太低 ⑦ 其他_____

22. 您所居住的小区是否已实行垃圾分类投放?

① 已实行 ② 未实行

23. 请问您家中对以下的垃圾处理是如何做的?

(1) 垃圾分类整理、分类投放	① 经常如此	② 偶尔如此	③ 基本没做过
(2) 废旧书报、饮料瓶积存后卖给回收商	① 经常如此	② 偶尔如此	③ 基本没做过
(3) 用过的塑料马甲袋洗净后再用	① 经常如此	② 偶尔如此	③ 基本没做过
(4) 废电池扔到有专门回收箱的地方	① 经常如此	② 偶尔如此	③ 基本没做过

24. 在一个没有垃圾箱的公共场所,您见到周围大部分人是如何处理他们的饮料瓶、食品袋、果皮等废弃物的?

① 随手扔掉 ② 趁人不注意时扔掉 ③ 扔到街角不显眼的地方 ④ 其他(请说明)_____

25. 同样是在没有垃圾箱的公共场所,您本人是如何处理这些废弃物的?

① 随手扔掉 ② 趁人不注意时扔掉 ③ 扔到街角不显眼的地方 ④ 其他(请说明)_____

26. 如果您家附近有个工厂,噪声非常大,影响您家的休息,您会怎么办?
 ① 关紧门窗忍一忍 ② 设法搬走 ③ 去找厂方交涉 ④ 向居委会或街道反映 ⑤ 向环保部门投诉 ⑥ 其他办法_____
27. 如果有单位(或个人)做出有损于环境的事(如排放废水、废气,滥捕鸟兽等),您认为社会上一般人会不会过问?
 ① 会 ② 不会——跳至 29 题
28. 如果会过问,您认为他的干预会有效吗?
 ① 不会有效果 ② 会有效果
29. 如果不会过问,您认为主要原因是什么?
 ① 应由有关环保部门去管 ② 管了也没用 ③ 多一事不如少一事 ④ 其他_____
30. 您对下列环境问题的了解程度是:

(1) 全球变暖	① 很了解	② 了解一些	③ 只是听说过	④ 没听说过
(2) 臭氧层破坏	① 很了解	② 了解一些	③ 只是听说过	④ 没听说过
(3) 酸雨	① 很了解	② 了解一些	③ 只是听说过	④ 没听说过
(4) 沙漠化	① 很了解	② 了解一些	③ 只是听说过	④ 没听说过
(5) 淡水资源枯竭	① 很了解	② 了解一些	③ 只是听说过	④ 没听说过
(6) 生物多样性减少	① 很了解	② 了解一些	③ 只是听说过	④ 没听说过

31. 下列说法您是否同意?

(1) 我国地大物博,没必要担心资源短缺	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(2) 宁可让经济发展迟缓些,生活水平提高慢些,也不能破坏环境	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(3) 相信下一代人会找到解决环境问题的办法,我们现在不必为环境问题过分操心	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(4) 环境保护是国家的事,个人是无能为力的	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清

(续表)

(5) 人是最重要的,自然界是为人类服务的	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(6) 社会上的有钱人应该对环境问题负更大的责任	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(7) 单靠个人的努力,无助于解决环境问题	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(8) 买汽车的人应该付空气污染费	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(9) 大自然有自我恢复能力,不管人类做什么,都不会从根本上破坏生态平衡	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(10) 即使有些环境污染和生态破坏,也应维持经济发展速度	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(11) 目前社会上很多人在环境保护问题上言行不一致	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(12) 消费物品(和服务)数量的多少是衡量人们社会地位高低的重要标志	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(13) 随着科学技术的发展,环境问题可以自然得到解决	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(14) 因环境污染而生病的人毕竟是少数	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(15) 各级政府对环境保护都很重视	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(16) 从购买和使用物品中人们可以得到自我精神满足	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(17) 为了保护环境,应当限制使用水、电、煤气等资源	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清
(18) 环境问题实质上是一个经济和社会发展问题	① 同意	② 基本同意	③ 不同意	④ 说不清

32. 您对有关环境保护政策法规的了解程度如何?

① 很了解 ② 了解一些 ③ 只是听说过 ④ 没听说过

33. 下列问题您知道吗?

(1) 什么是环境保护	① 知道	② 不知道
(2) 哪一天是世界环境日	① 知道	② 不知道
(3) 什么是环境标志产品	① 知道	② 不知道
(4) 中华环保世纪行活动	① 知道	② 不知道

34. 近年来,您参加过下列哪些活动?

(1) 收看关于环境的电影、电视	① 收看过	② 没收看过
(2) 阅读有关环境保护的书、报、杂志	① 阅读过	② 没阅读过
(3) 听关于环境保护的讲座或参加有关环境保护的考核	① 参加过	② 没参加过
(4) 参加有关环境保护的公益劳动或活动	① 参加过	② 没参加过
(5) 参加要求解决环境污染问题的投诉、上访	① 参加过	② 没参加过

35. 您认为您的环境保护知识:

- ① 非常少 ② 较少 ③ 较多 ④ 很多

36. 要增加人们的环境知识,您认为采取什么方式最好?

- ① 社区的宣传教育 ② 各种形式的街头宣传 ③ 单位或学校的宣传教育
④ 组织参与环保公益劳动或活动 ⑤ 各种新闻媒体的宣传

37. 对于您周围人们的环境保护意识,您的评价是:

- ① 几乎没有 ② 非常弱 ③ 较弱 ④ 较强 ⑤ 很强

38. 您认为您所在单位(或乡镇)领导对环境保护工作重视吗?

- ① 很不重视 ② 不重视 ③ 较重视 ④ 很重视 ⑤ 不适用

39. 您认为近些年来,您居住所在城区的环境保护工作做得怎么样?

- ① 只重视经济发展,忽视了环保 ② 重视不够,环保投入不足 ③ 虽尽了努力,但效果不佳 ④ 尽了很大努力,有一定成效 ⑤ 取得了很大成绩

40. 您预计在今后几年里,上海市的环境状况会发生何种变化?

- ① 随着经济的发展和生活水平的不断提高,环境问题会越来越突出 ② 基

本维持现状,不会有明显变化 ③ 环境状况会有些改善 ④ 环境状况会发生明显改善 ⑤ 说不清

再次对您的大力支持和合作表示衷心的感谢!

附录 3 上海市民环境意识 调查基本数据

1. 总的看来,您认为上海市的环境污染和生态破坏情况

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	68	3.6	3.6	3.6
	比较严重	876	46.4	46.6	50.3
	不严重	730	38.7	38.9	89.1
	说不清/不知道	204	10.8	10.9	100.0
	Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4		
合 计		1 886	100.0		

2. 根据您的观察,这些年来您居住地所在城区的环境,总的说来有没有什么变化

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	环境由好变坏了	149	7.9	8.0	8.0
	环境一直不好	301	16.0	16.1	24.1
	环境一直较好	336	17.8	18.0	42.0
	环境由坏变好了	1 012	53.7	54.1	96.1
	其他	73	3.9	3.9	100.0
	Total	1 871	99.2	100.0	
缺省值	0	15	0.8		
合 计		1 886	100.0		

3. 您对您居住的城区环境状况满意吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	满意	145	7.7	7.7	7.7
	较满意	1 058	56.1	56.4	64.1
	不太满意	578	30.6	30.8	94.9
	不满意	96	5.1	5.1	100.0
	Total	1 877	99.5	100.0	
缺省值	0	9	0.5		
合 计		1 886	100.0		

4. 您认为您居住所在地大气污染的严重程度

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	89	4.7	4.7	4.7
	比较严重	559	29.6	29.8	34.6
	不严重	1 007	53.4	53.7	88.3
	根本没有	102	5.4	5.4	93.7
	不清楚	118	6.3	6.3	100.0
	Total	1 875	99.4	100.0	
缺省值	0	11	0.6		
合 计		1 886	100.0		

5. 您认为您居住所在地水污染的严重程度

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	77	4.1	4.1	4.1
	比较严重	541	28.7	29.0	33.1
	不严重	964	51.1	51.6	84.7
	根本没有	141	7.5	7.5	92.2
	不清楚	145	7.7	7.8	100.0
	Total	1 868	99.0	100.0	
缺省值	0	18	1.0		
合 计		1 886	100.0		

6. 您认为您居住所在地噪声污染的严重程度

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	193	10.2	10.4	10.4
	比较严重	717	38.0	38.5	48.8
	不严重	844	44.8	45.3	94.1
	根本没有	89	4.7	4.8	98.9
	不清楚	20	1.1	1.1	100.0
	Total	1 863	98.8	100.0	
缺省值	0	23	1.2		
合计		1 886	100.0		

7. 您认为您居住所在地绿化不足或破坏的严重程度

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	很严重	76	4.0	4.1	4.1
	比较严重	469	24.9	25.1	29.2
	不严重	1 067	56.6	57.2	86.4
	根本没有	204	10.8	10.9	97.3
	不清楚	50	2.7	2.7	100.0
Total	1 867	99.0	100.0		
缺省值	0	19	1.0		
合计		1 886	100.0		

8. 您认为您居住所在地生活垃圾污染的严重程度

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	78	4.1	4.2	4.2
	比较严重	526	27.9	28.1	32.3
	不严重	1 068	56.6	57.1	89.4
	根本没有	157	8.3	8.4	97.8
	不清楚	41	2.2	2.2	100.0
	Total	1 870	99.2	100.0	
缺省值	0	16	0.8		
合计		1 886	100.0		

9. 您认为您居住所在地工业垃圾污染的严重程度

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	54	2.9	2.9	2.9
	比较严重	189	10.0	10.1	13.0
	不严重	925	49.0	49.4	62.3
	根本没有	507	26.9	27.1	89.4
	不清楚	199	10.6	10.6	100.0
	Total	1 874	99.4	100.0	
缺省值	0	12	0.6		
合计		1 886	100.0		

10. 您认为您居住所在地公共场所污染的严重程度

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	76	4.0	4.1	4.1
	比较严重	511	27.1	27.3	31.4
	不严重	974	51.6	52.1	83.4
	根本没有	211	11.2	11.3	94.7
	不清楚	99	5.2	5.3	100.0
	Total	1 871	99.2	100.0	
缺省值	0	15	0.8		
合计		1 886	100.0		

11. 您认为您居住所在地农药污染的严重程度

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	74	3.9	3.9	3.9
	比较严重	202	10.7	10.7	14.7
	不严重	571	30.3	30.3	45.0
	根本没有	668	35.4	35.5	80.5
	不清楚	368	19.5	19.5	100.0
	Total	1 883	99.8	100.0	
缺省值	0	3	0.2		
合计		1 886	100.0		

12. 您认为您居住所在地海域污染的严重程度

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很严重	33	1.7	1.8	1.8
	比较严重	137	7.3	7.3	9.1
	不严重	371	19.7	19.9	28.9
	根本没有	722	38.3	38.6	67.6
	不清楚	606	32.1	32.4	100.0
	Total	1 869	99.1	100.0	
缺省值	0	17	0.9		
合 计		1 886	100.0		

13. 您认为您工作所在地大气污染的严重程度

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	很严重	90	4.8	5.3	5.3
	比较严重	535	28.4	31.3	36.7
	不严重	872	46.2	51.1	87.7
	根本没有	100	5.3	5.9	93.6
	不清楚	110	5.8	6.4	100.0
Total	1 708	90.6	100.0		
缺省值	0	178	9.4		
合 计		1 886	100.0		

14. 您认为您工作所在地水污染的严重程度

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	很严重	80	4.2	4.7	4.8
	比较严重	498	26.4	29.5	34.2
	不严重	830	44.0	49.1	83.3
	根本没有	139	7.4	8.2	91.5
	不清楚	143	7.6	8.5	100.0
Total	1 691	89.7	100.0		
缺省值	0	195	10.3		
合 计		1 886	100.0		

15. 您认为您工作所在地噪声污染的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	196	10.4	11.5	11.6
比较严重	596	31.6	35.0	46.6
不严重	769	40.8	45.2	91.7
根本没有	92	4.9	5.4	97.1
不清楚	49	2.6	2.9	100.0
Total	1 703	90.3	100.0	
缺省值	0	183	9.7	
合 计	1 886	100.0		

16. 您认为您工作所在地绿化不足或破坏的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	62	3.3	3.7	3.7
比较严重	432	22.9	25.5	29.2
不严重	935	49.6	55.2	84.5
根本没有	194	10.3	11.5	95.9
不清楚	69	3.7	4.1	100.0
Total	1 693	89.8	100.0	
缺省值	0	193	10.2	
合 计	1 886	100.0		

17. 您认为您工作所在地生活垃圾污染的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	57	3.0	3.4	3.4
比较严重	319	16.9	18.8	22.2
不严重	1 078	57.2	63.5	85.7
根本没有	175	9.3	10.3	96.0
不清楚	68	3.6	4.0	100.0
Total	1 698	90.0	100.0	
缺省值	0	188	10.0	
合 计	1 886	100.0		

18. 您认为您工作所在地工业垃圾污染的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	55	2.9	3.2	3.3
比较严重	229	12.1	13.4	16.7
不严重	906	48.0	53.1	69.8
根本没有	348	18.5	20.4	90.2
不清楚	167	8.9	9.8	100.0
Total	1 706	90.5	100.0	
缺省值	0	180	9.5	
合 计	1 886	100.0		

19. 您认为您工作所在地公共场所污染的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	49	2.6	2.9	2.9
比较严重	476	25.2	27.9	30.9
不严重	892	47.3	52.3	83.2
根本没有	186	9.9	10.9	94.1
不清楚	101	5.4	5.9	100.0
Total	1 705	90.4	100.0	
缺省值	0	181	9.6	
合 计	1 886	100.0		

20. 您认为您工作所在地农药污染的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	41	2.2	2.4	2.5
比较严重	155	8.2	9.1	11.5
不严重	594	31.5	34.8	46.3
根本没有	564	29.9	33.0	79.3
不清楚	353	18.7	20.7	100.0
Total	1 708	90.6	100.0	
缺省值	0	178	9.4	
合 计	1 886	100.0		

21. 您认为您工作所在地海域污染的严重程度

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
很严重	31	1.6	1.8	1.9
比较严重	112	5.9	6.6	8.5
不严重	375	19.9	22.1	30.5
根本没有	601	31.9	35.4	65.9
不清楚	579	30.7	34.1	100.0
Total	1 699	90.1	100.0	
缺省值 0	187	9.9		
合 计	1 886	100.0		

22. 您认为以下哪个方面是造成城市环境问题的主要原因

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
法律法规不健全	357	18.9	20.4	20.4
政府对环境问题重视程度不够、执法不严	561	29.7	32.0	52.4
各种企业、组织、个人不守法	364	19.3	20.8	73.1
消费快速增长	116	6.2	6.6	79.8
企业只注重自身发展而忽视环保	294	15.6	16.8	96.5
经济发展速度过快	61	3.2	3.5	100.0
Total	1 754	93.0	100.0	
缺省值 0	132	7.0		
合 计	1 886	100.0		

23. 您认为政府、企业、个人和社会团体在保护环境方面谁应承担的责任最大

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	政府	1 294	68.6	70.0	70.0
	企业	383	20.3	20.7	90.7
	个人	130	6.9	7.0	97.7
	社会团体	42	2.2	2.3	100.0
	Total	1 849	98.0	100.0	
缺省值	0	37	2.0		
合 计		1 886	100.0		

24. 您认为改善环境问题最主要是靠什么

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	国家增加环境保护方面的资金投入	967	51.3	51.5	51.5
	环境保护宣传	214	11.3	11.4	62.9
	学校环境教育	25	1.3	1.3	64.2
	科学技术进步	92	4.9	4.9	69.1
	企业制度的改革和完善	45	2.4	2.4	71.5
	环境法制法规建设	363	19.2	19.3	90.8
	每个人对环境保护的努力	133	7.1	7.1	97.9
	公民自发的环境保护运动	28	1.5	1.5	99.4
	其他	11	0.6	0.6	100.0
	Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4		
合 计		1 886	100.0		

25. 以下列举了一些当前上海市城市发展面临的问题,根据您的看法,您认为最重要的问题是

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
社会治安	488	25.9	26.0	26.0
人口问题	46	2.4	2.4	28.5
教育	99	5.2	5.3	33.7
就业	422	22.4	22.4	56.2
住房	95	5.0	5.1	61.2
社会道德	160	8.5	8.5	69.7
经济发展	146	7.7	7.8	77.5
环境保护	121	6.4	6.4	83.9
贫富不均	186	9.9	9.9	93.8
社会保障	116	6.2	6.2	100.0
Total	1 880	99.7	100.0	
缺省值	0	6	0.3	
合 计	1 886	100.0		

26. 当您买一样东西时,除了考虑质量、价格、品牌之外,您还考虑环保因素吗

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
考虑	1 191	63.1	65.3	65.4
基本不考虑	631	33.5	34.6	100.0
Total	1 823	96.7	100.0	
缺省值	0	63	3.3	
合 计	1 886	100.0		

27. 因治理污染,可能会造成产品或服务成本的提高,价格会随之提高,那么您是否愿意接受提高了的价格

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	愿意	473	25.1	25.2	25.2
	不愿意, 不应把环境代 价加到消费者身上	1 127	59.8	60.0	85.2
	无所谓	278	14.7	14.8	100.0
	Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4		
合 计		1 886	100.0		

28. 现在不少人为了较快地改善生活, 贷款(或借钱)购房、买车、旅游、结婚或从事一些自己认为很重要的事情, 您属于这其中的一员吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	属于	289	15.3	15.4	15.4
	不属于	1 066	56.5	56.8	72.2
	有此打算, 尚未实施	523	27.7	27.8	100.0
	Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4		
合 计		1 886	100.0		

29. 在餐饮和购物时, 塑料袋、易拉罐、饮料瓶、卫生筷(饭盒)等一次性消费品得到了比较普遍的使用, 请大概估算一下, 您一家人平均每天总共使用几次这些物品

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1~2	884	46.9	47.0	47.0
	3~4	553	29.3	29.4	76.4
	5 以上	189	10.0	10.0	86.4
	基本不用	256	13.6	13.6	100.0
	Total	1 882	99.8	100.0	
缺省值	0	4	0.2		
合 计		1 886	100.0		

30. 当家中的一些价格不太高的小家电或日用品(如收音机、石英钟、玩具、计算器等)损坏后,您对它们通常是如何处理的

	样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值 修理后再用	942	49.9	50.1	50.1
不值得修理,扔掉换新的	937	49.7	49.9	100.0
Total	1 879	99.6	100.0	
缺省值 0	7	0.4		
合计	1 886	100.0		

31. 您家中在洗涤衣物或其他物品时,使用洗衣粉或洗洁精等洗涤剂的情况是

	样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
经常使用	1 542	81.8	82.7	82.7
有时使用	293	15.5	15.7	98.4
基本不使用	29	1.5	1.6	100.0
Total	1 865	98.9	100.0	
缺省值 0	21	1.1		
合计	1 886	100.0		

32. 与前几年相比,您或您的家人到超市购买净菜、半成品菜、冷冻食品、方便食品等日常食品的次数

	样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值 增加了很多	401	21.3	21.3	21.3
有所增加	921	48.8	48.9	70.2
基本没变化	461	24.4	24.5	94.7
有所减少	100	5.3	5.3	100.0
Total	1 883	99.8	100.0	
缺省值 0	3	0.2		
合计	1 886	100.0		

33. 您在出行或旅游时,选择出租车(或自备车)及乘飞机的次数最近几年来有什么变化吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	次数有所增加	570	30.2	31.4	31.4
	基本没变化	1 008	53.4	55.5	86.9
	次数有所减少	237	12.6	13.1	100.0
	Total	1 816	96.3	100.0	
缺省值	0	70	3.7		
合 计		1 886	100.0		

34. 对公共场所破坏绿化的行为,您的态度是

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	公共场所的事应由政府来管,与个人无关	324	17.2	17.3	17.3
	在心里埋怨或暗骂但不会出面制止	680	36.1	36.3	53.7
	坚决反对,并主动上前予以阻止	867	46.0	46.3	100.0
	Total	1 871	99.2	100.0	
缺省值	0	15	0.8		
合 计		1 886	100.0		

35. 现在有人提议,向每个公民收取环境保护费(如垃圾处理费),您愿意缴纳吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	愿意	767	40.7	40.7	40.7
	不愿意	1 116	59.2	59.3	100.0
	Total	1 883	99.8	100.0	
缺省值	0	3	0.2		
合 计		1 886	100.0		

36. 若您不愿交纳,原因是什么

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	7	0.4	0.6	0.6
环境保护费应由国家来承担	258	13.7	20.6	21.1
交纳后,我不知道这笔钱会怎么去用	205	10.9	16.3	37.5
各种税收已经很多了	102	5.4	8.1	45.6
谁破坏环境谁付费	275	14.6	21.9	67.5
从来无此先例	28	1.5	2.2	69.8
收入太低	345	18.3	27.5	97.3
其他	34	1.8	2.7	100.0
Total	1 254	66.5	100.0	
缺省值 0	632	33.5		
合 计	1 886	100.0		

37. 您所居住的小区是否已实行垃圾分类投放

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值 已实行	844	44.8	46.3	46.3
未实行	978	51.9	53.7	100.0
Total	1 822	96.6	100.0	
缺省值 0	64	3.4		
合 计	1 886	100.0		

38. 在一个没有垃圾箱的公共场所,您见到周围大部分人是如何处理他们的饮料瓶、食品袋、果皮等废弃物的

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值 随手扔掉	546	29.0	29.4	29.4
趁人不注意时扔掉	342	18.1	18.4	47.8
扔到街角不显眼的地方	726	38.5	39.1	86.8
其他	245	13.0	13.2	100.0
Total	1 859	98.6	100.0	
缺省值 0	27	1.4		
合 计	1 886	100.0		

39. 同样是在没有垃圾箱的公共场所,您本人是如何处理这些废弃物的

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值 随手扔掉	90	4.8	4.9	4.9
趁人不注意时扔掉	80	4.2	4.4	9.3
扔到街角不显眼的地方	626	33.2	34.2	43.5
其他	1 032	54.7	56.5	100.0
Total	1 828	96.9	100.0	
缺省值 0	58	3.1		
合 计	1 886	100.0		

40. 如果您家附近有个工厂,噪声非常大,影响您家的休息,您会怎么办

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值 关紧门窗忍一忍	274	14.5	15.0	15.0
设法搬走	67	3.6	3.7	18.7
去找厂方交涉	94	5.0	5.2	23.9
向居委会或街道反映	720	38.2	39.5	63.4
向环保部门投诉	639	33.9	35.1	98.5
其他	27	1.4	1.5	100.0
Total	1 821	96.6	100.0	
缺省值 0	65	3.4		
合 计	1 886	100.0		

41. 如果有单位(或个人)做出有损于环境的事(如排放废水、废气,滥捕鸟兽等),您认为社会上一般人会不会过问

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	会	1 043	55.3	55.3	55.3
	不会	842	44.6	44.7	100.0
	Total	1 885	99.9	100.0	
缺省值	0	1	0.1		
合 计		1 886	100.0		

42. 您对全球变暖这一环境问题的了解程度是

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很了解	374	19.8	19.9	19.9
	了解一些	1 066	56.5	56.8	76.8
	只是听说过	384	20.4	20.5	97.2
	没听说过	52	2.8	2.8	100.0
	Total	1 876	99.5	100.0	
缺省值	0	10	0.5		
合 计		1 886	100.0		

43. 您对臭氧层破坏这一环境问题的了解程度是

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很了解	289	15.3	15.4	15.4
	了解一些	941	49.9	50.2	65.6
	只是听说过	481	25.5	25.7	91.3
	没听说过	163	8.6	8.7	100.0
	Total	1 874	99.4	100.0	
缺省值	0	12	0.6		
合 计		1 886	100.0		

44. 您对酸雨这一环境问题的了解程度是

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很了解	259	13.7	13.9	13.9
	了解一些	756	40.1	40.6	54.5
	只是听说过	590	31.3	31.7	86.2
	没听说过	257	13.6	13.8	100.0
	Total	1862	98.7	100.0	
缺省值	0	24	1.3		
合计		1886	100.0		

45. 您对沙漠化这一环境问题的了解程度是

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很了解	231	12.2	12.4	12.4
	了解一些	790	41.9	42.3	54.7
	只是听说过	517	27.4	27.7	82.4
	没听说过	329	17.4	17.6	100.0
	Total	1867	99.0	100.0	
缺省值	0	19	1.0		
合计		1886	100.0		

46. 您对淡水资源枯竭这一环境问题的了解程度是

		样本数	百分比	有效百分比	累计百分比
有效值	很了解	232	12.3	12.4	12.4
	了解一些	826	43.8	44.2	56.7
	只是听说过	526	27.9	28.2	84.8
	没听说过	283	15.0	15.2	100.0
	Total	1867	99.0	100.0	
缺省值	0	19	1.0		
合计		1886	100.0		

47. 您对生物多样性减少这一环境问题的了解程度是

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很了解	185	9.8	9.9	9.9
	了解一些	739	39.2	39.5	49.4
	只是听说过	525	27.8	28.1	77.5
	没听说过	420	22.3	22.5	100.0
	Total	1 869	99.1	100.0	
缺省值	0	17	0.9		
合 计		1 886	100.0		

48. 您对“我国地大物博,没必要担心资源短缺”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	同意	77	4.1	4.1	4.2
	基本同意	168	8.9	9.0	13.1
	不同意	1 502	79.6	80.2	93.4
	说不清	124	6.6	6.6	100.0
	Total	1 872	99.3	100.0	
缺省值	0	14	0.7		
合 计		1 886	100.0		

49. 您对“宁可让经济发展迟缓些,生活水平提高慢些,也不能破坏环境”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	540	28.6	28.9	28.9
	基本同意	662	35.1	35.4	64.3
	不同意	494	26.2	26.4	90.8
	说不清	172	9.1	9.2	100.0
	Total	1 868	99.0	100.0	
缺省值	0	18	1.0		
合 计		1 886	100.0		

50. 您对“相信下一代人会找到解决环境问题的办法,我们现在不必为环境问题过分操心”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	63	3.3	3.4	3.4
	基本同意	185	9.8	9.9	13.2
	不同意	1 538	81.5	81.9	95.2
	说不清	91	4.8	4.8	100.0
	Total	1 877	99.5	100.0	
缺省值	0	9	0.5		
合 计		1 886	100.0		

51. 您对“环境保护是国家的事,个人是无能为力的”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	同意	177	9.4	9.5	9.5
	基本同意	406	21.5	21.7	31.2
	不同意	1 215	64.4	65.0	96.3
	说不清	70	3.7	3.7	100.0
	Total	1 869	99.1	100.0	
缺省值	0	17	0.9		
合 计		1 886	100.0		

52. 您对“人是最重要的,自然界是为人类服务的”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	432	22.9	23.0	23.0
	基本同意	508	26.9	27.1	50.1
	不同意	808	42.8	43.1	93.2
	说不清	128	6.8	6.8	100.0
	Total	1 876	99.5	100.0	
缺省值	0	10	0.5		
合 计		1 886	100.0		

53. 您对“社会上的有钱人应该对环境问题负更大的责任”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	586	31.1	31.6	31.6
	基本同意	646	34.3	34.8	66.3
	不同意	465	24.7	25.0	91.4
	说不清	160	8.5	8.6	100.0
	Total	1 857	98.5	100.0	
缺省值	0	29	1.5		
合 计		1 886	100.0		

54. 您对“单靠个人的努力,无助于解决环境问题”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	587	31.1	31.3	31.3
	基本同意	755	40.0	40.3	71.6
	不同意	467	24.8	24.9	96.5
	说不清	65	3.4	3.5	100.0
	Total	1 874	99.4	100.0	
缺省值	0	12	0.6		
合 计		1 886	100.0		

55. 您对“大自然有自我恢复能力,不管人类做什么,都不会从根本上破坏生态平衡”的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	86	4.6	4.6	4.6
	基本同意	167	8.9	8.9	13.5
	不同意	1 527	81.0	81.6	95.1
	说不清	92	4.9	4.9	100.0
	Total	1 872	99.3	100.0	
缺省值	0	14	0.7		
合 计		1 886	100.0		

56. 您对“即使有些环境污染和生态破坏,也应维持经济发展速度”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	186	9.9	9.9	9.9
	基本同意	486	25.8	25.9	35.8
	不同意	1 058	56.1	56.3	92.1
	说不清	148	7.8	7.9	100.0
	Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4		
合 计		1 886	100.0		

57. 您对“目前社会上很多人在环境保护问题上言行不一致”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	702	37.2	37.4	37.4
	基本同意	912	48.4	48.6	86.1
	不同意	129	6.8	6.9	93.0
	说不清	132	7.0	7.0	100.0
	Total	1 875	99.4	100.0	
缺省值	0	11	0.6		
合 计		1 886	100.0		

58. 您对“消费物品(和服务)数量的多少是衡量人们社会地位高低的重要标志”说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	320	17.0	17.1	17.1
	基本同意	675	35.8	36.1	53.2
	不同意	689	36.5	36.8	90.0
	说不清	188	10.0	10.0	100.0
	Total	1 872	99.3	100.0	
缺省值	0	14	0.7		
合 计		1 886	100.0		

59. 您对“随着科学技术的发展,环境问题可以自然得到解决”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	156	8.3	8.4	8.4
	基本同意	537	28.5	28.9	37.3
	不同意	1 044	55.4	56.2	93.4
	说不清	122	6.5	6.6	100.0
	Total	1 859	98.6	100.0	
缺省值	0	27	1.4		
合 计		1 886	100.0		

60. 您对“因环境污染而生病的人毕竟是少数”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	79	4.2	4.2	4.2
	基本同意	285	15.1	15.2	19.4
	不同意	1 365	72.4	72.9	92.4
	说不清	143	7.6	7.6	100.0
	Total	1 872	99.3	100.0	
缺省值	0	14	0.7		
合 计		1 886	100.0		

61. 您对“各级政府对环境保护都很重视”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	376	19.9	20.1	20.1
	基本同意	898	47.6	48.0	68.1
	不同意	457	24.2	24.4	92.6
	说不清	139	7.4	7.4	100.0
	Total	1 870	99.2	100.0	
缺省值	0	16	0.8		
合 计		1 886	100.0		

62. 您对“从购买和使用物品中人们可以得到自我精神满足”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	383	20.3	20.5	20.5
	基本同意	945	50.1	50.6	71.1
	不同意	329	17.4	17.6	88.7
	说不清	212	11.2	11.3	100.0
	Total	1 869	99.1	100.0	
缺省值	0	17	0.9		
合 计		1 886	100.0		

63. 您对“为了保护环境,应适当限制使用水、电、煤气等资源”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	396	21.0	21.1	21.1
	基本同意	736	39.0	39.2	60.2
	不同意	621	32.9	33.0	93.3
	说不清	126	6.7	6.7	100.0
	Total	1 879	99.6	100.0	
缺省值	0	7	0.4		
合 计		1 886	100.0		

64. 您对“环境问题实质上是一个经济和社会发展问题”这一说法的看法

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	同意	932	49.4	49.5	49.5
	基本同意	772	40.9	41.0	90.5
	不同意	72	3.8	3.8	94.3
	说不清	107	5.7	5.7	100.0
	Total	1 883	99.8	100.0	
缺省值	0	3	0.2		
合 计		1 886	100.0		

65. 您对有关环境保护政策法规的了解程度如何

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值				
很了解	70	3.7	3.8	3.8
了解一些	1 125	59.7	60.5	64.3
只是听说过	561	29.7	30.2	94.5
没听说过	102	5.4	5.5	100.0
Total	1 858	98.5	100.0	
缺省值	0	28	1.5	
合 计	1 886	100.0		

66. 您知道什么是环境保护吗

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值				
知道	1 654	87.7	87.9	87.9
不知道	227	12.0	12.1	100.0
Total	1 881	99.7	100.0	
缺省值	0	5	0.3	
合 计	1 886	100.0		

67. 您知道哪一天是世界环境日吗

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值				
知道	1 072	56.8	57.1	57.1
不知道	805	42.7	42.9	100.0
Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4	
合 计	1 886	100.0		

68. 您知道什么是环境标志产品吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	知道	828	43.9	44.1	44.2
	不知道	1 047	55.5	55.8	100.0
	Total	1 876	99.5	100.0	
缺省值	0	10	0.5		
合 计		1 886	100.0		

69. 您知道中华环保世纪行活动吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	知道	704	37.3	37.6	37.6
	不知道	1 169	62.0	62.4	100.0
	Total	1 873	99.3	100.0	
缺省值	0	13	0.7		
合 计		1 886	100.0		

70. 您收看关于环境的电影、电视的情况

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	收看过	1 498	79.4	79.8	79.8
	没收看过	379	20.1	20.2	100.0
	Total	1 878	99.6	100.0	
缺省值	0	8	0.4		
合 计		1 886	100.0		

71. 您阅读有关环境保护的书、报、杂志的情况

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
阅读过	1 556	82.5	83.0	83.0
没阅读过	318	16.9	17.0	100.0
Total	1 875	99.4	100.0	
缺省值 0	11	0.6		
合 计	1 886	100.0		

72. 您听关于环境保护的讲座或参加有关环境保护的考核的情况

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	2	0.1	0.1	0.1
参加过	774	41.0	41.4	41.5
没参加过	1 094	58.0	58.5	100.0
Total	1 870	99.2	100.0	
缺省值 0	16	0.8		
合 计	1 886	100.0		

73. 您参加有关环境保护的公益劳动或活动的情况

	样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	1	0.1	0.1	0.1
参加过	1 190	63.1	63.4	63.5
没参加过	686	36.4	36.5	100.0
Total	1 877	99.5	100.0	
缺省值 0	9	0.5		
合 计	1 886	100.0		

74. 您参加要求解决环境污染问题的投诉、上访的情况

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	参加过	257	13.6	13.7	13.8
	没参加过	1 616	85.7	86.2	100.0
	Total	1 874	99.4	100.0	
缺省值	0	12	0.6		
合 计		1 886	100.0		

75. 您认为您的环境保护知识

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	非常少	121	6.4	6.4	6.4
	较少	1 119	59.3	59.5	65.9
	较多	609	32.3	32.4	98.3
	很多	32	1.7	1.7	100.0
	Total	1 881	99.7	100.0	
缺省值	0	5	0.3		
合 计		1 886	100.0		

76. 要增加人们的环境知识,您认为采取什么方式最好

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	社区的宣传教育	319	16.9	19.0	19.1
	各种形式的街头宣传	150	8.0	8.9	28.0
	单位或学校的宣传教育	127	6.7	7.6	35.6
	组织参与环保公益活动或活动	267	14.2	15.9	51.6
	各种新闻媒体的宣传	812	43.1	48.4	100.0
	Total	1 676	88.9	100.0	
缺省值	0	210	11.1		
合 计		1 886	100.0		

77. 对于您周围人们的环境保护意识,您的评价是

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	几乎没有	69	3.7	3.7	3.7
	非常弱	449	23.8	24.0	27.7
	较弱	1 028	54.5	54.9	82.6
	较强	305	16.2	16.3	98.9
	很强	20	1.1	1.1	100.0
	Total	1 871	99.2	100.0	
缺省值	0	15	0.8		
合 计		1 886	100.0		

78. 您认为您所在单位(或乡镇)领导对环境保护工作重视吗

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	很不重视	51	2.7	2.8	2.8
	不重视	371	19.7	20.0	22.8
	较重视	1 101	58.4	59.4	82.2
	很重视	280	14.8	15.1	97.4
	不适用	49	2.6	2.6	100.0
	Total	1 852	98.2	100.0	
缺省值	0	34	1.8		
合 计		1 886	100.0		

79. 您认为近些年来,您居住所在城区的环境保护工作做得怎么样

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值		1	0.1	0.1	0.1
	只重视经济发展,忽视了环保	112	5.9	6.0	6.1
	重视不够,环保投入不足	495	26.2	26.7	32.8
	虽尽了努力,但效果不佳	554	29.4	29.8	62.6
	尽了很大努力,有一定成效	632	33.5	34.1	96.7
	取得了很大成绩	62	3.3	3.3	100.0
	Total	1 856	98.4	100.0	
缺省值	0	30	1.6		
合 计		1 886	100.0		

80. 您预计在今后几年里,上海市的环境状况会发生何种变化

		样 本 数	百 分 比	有效百分比	累计百分比
有效值	随着经济的发展和 生活水平的不断提 高,环境问题会越来 越突出	594	31.5	31.9	31.9
	基本维持现状,不会 有明显变化	84	4.5	4.5	36.4
	环 境 状 况 会 有 些 改善	667	35.4	35.8	72.2
	环境状况会发生明 显改善	421	22.3	22.6	94.8
	说不清	97	5.1	5.2	100.0
	Total	1 863	98.8	100.0	
缺省值	0	23	1.2		
合 计		1 886	100.0		

附录4 《建设项目环境保护管理条例》

第一章 总 则

第一条 为了防止建设项目产生新的污染、破坏生态环境,制定本条例。

第二条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内建设对环境有影响的建设项目,适用本条例。

第三条 建设产生污染的建设项目,必须遵守污染物排放的国家标准和地方标准;在实施重点污染物排放总量控制的区域内,还必须符合重点污染物排放总量控制的要求。

第四条 工业建设项目应当采用能耗物耗小、污染物产生量少的清洁生产工艺,合理利用自然资源,防止环境污染和生态破坏。

第五条 改建、扩建项目和技术改造项目必须采取措施,治理与该项目有关的原有环境污染和生态破坏。

第二章 环境影响评价

第六条 国家实行建设项目环境影响评价制度。

建设项目的环境影响评价工作,由取得相应资格证书的单位承担。

第七条 国家根据建设项目对环境的影响程度,按照下列规定对建设项目的环境保护实行分类管理:

(一)建设项目对环境可能造成重大影响的,应当编制环境影响报告书,对建设项目产生的污染和对环境的影响进行全面、详细的评价;

(二) 建设项目对环境可能造成轻度影响的,应当编制环境影响报告表,对建设项目产生的污染和对环境的影响进行分析或者专项评价;

(三) 建设项目对环境的影响很小,不需要进行环境影响评价的,应当填报环境影响登记表。

建设项目环境保护分类管理名录,由国务院环境保护行政主管部门制订并公布。

第八条 建设项目环境影响报告书,应当包括下列内容:

- (一) 建设项目概况;
- (二) 建设项目周围环境现状;
- (三) 建设项目对环境可能造成影响的分析和预测;
- (四) 环境保护措施及其经济、技术论证;
- (五) 环境影响经济损益分析;
- (六) 对建设项目实施环境监测的建议;
- (七) 环境影响评价结论。

涉及水土保持的建设项目,还必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案。

建设项目环境影响报告表、环境影响登记表的内容和格式,由国务院环境保护行政主管部门规定。

第九条 建设单位应当在建设项目可行性研究阶段报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表;但是,铁路、交通等建设项目,经有审批权的环境保护行政主管部门同意,可以在初步设计完成前报批环境影响报告书或者环境影响报告表。

按照国家有关规定,不需要进行可行性研究的建设项目,建设单位应当在建设项目开工前报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表;其中,需要办理营业执照的,建设单位应当在办理营业执照前报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。

第十条 建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表,由建设单位报有审批权的环境保护行政主管部门审批;建设项目有行业主管部门

的,其环境影响报告书或者环境影响报告表应当经行业主管部门预审后,报有审批权的环境保护行政主管部门审批。

海岸工程建设项目环境影响报告书或者环境影响报告表,经海洋行政主管部门审核并签署意见后,报环境保护行政主管部门审批。

环境保护行政主管部门应当自收到建设项目环境影响报告书之日起 60 日内、收到环境影响报告表之日起 30 日内、收到环境影响登记表之日起 15 日内,分别做出审批决定并书面通知建设单位。

预审、审核、审批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表,不得收取任何费用。

第十一条 国务院环境保护行政主管部门负责审批下列建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表:

- (一) 核设施、绝密工程等特殊性质的建设项目;
- (二) 跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目;

(三) 国务院审批的或者国务院授权有关部门审批的建设项目。前款规定以外的建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的审批权限,由省、自治区、直辖市人民政府规定。

建设项目造成跨行政区域环境影响,有关环境保护行政主管部门对环境影响评价结论有争议的,其环境影响报告书或者环境影响报告表由共同上一级环境保护行政主管部门审批。

第十二条 建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表经批准后,建设项目的性质、规模、地点或者采用的生产工艺发生重大变化的,建设单位应当重新报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。

建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表自批准之日起满 5 年,建设项目方开工建设的,其环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表应当报原审批机关重新审核。原审批机关应当自收到建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表之日起 10 日内,将审核意见书书面通知建设单位;逾期未通知的,视为审核同意。

第十三条 国家对从事建设项目环境影响评价工作的单位实行资格审查制度。

从事建设项目环境影响评价工作的单位,必须取得国务院环境保护行政主管部门颁发的资格证书,按照资格证书规定的等级和范围,从事建设项目环境影响评价工作,并对评价结论负责。

国务院环境保护行政主管部门对已经颁发资格证书的从事建设项目环境影响评价工作的单位名单,应当定期予以公布。具体办法由国务院环境保护行政主管部门制定。

从事建设项目环境影响评价工作的单位,必须严格执行国家规定的收费标准。

第十四条 建设单位可以采取公开招标的方式,选择从事环境影响评价工作的单位,对建设项目进行环境影响评价。

任何行政机关不得为建设单位指定从事环境影响评价工作的单位,进行环境影响评价。

第十五条 建设单位编制环境影响报告书,应当依照有关法律规定,征求建设项目所在地有关单位和居民的意见。

第三章 环境保护设施建设

第十六条 建设项目需要配套建设的环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

第十七条 建设项目的初步设计,应当按照环境保护设计规范的要求,编制环境保护篇章,并依据经批准的建设项目环境影响报告书或者环境影响报告表,在环境保护篇章中落实防治环境污染和生态破坏的措施以及环境保护设施投资概算。

第十八条 建设项目的主体工程完工后,需要进行试生产的,其配套建设的环境保护设施必须与主体工程同时投入试运行。

第十九条 建设项目试生产期间,建设单位应当对环境保护设施运行情况和建设项目对环境的影响进行监测。

第二十条 建设项目竣工后,建设单位应当向审批该建设项目环境影响报告

书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门,申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。

环境保护设施竣工验收,应当与主体工程竣工验收同时进行。需要进行试生产的建设项目,建设单位应当自建设项目投入试生产之日起 3 个月内,向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门,申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。

第二十一条 分期建设、分期投入生产或者使用的建设项目,其相应的环境保护设施应当分期验收。

第二十二条 环境保护行政主管部门应当自收到环境保护设施竣工验收申请之日起 30 日内,完成验收。

第二十三条 建设项目需要配套建设的环境保护设施经验收合格,该建设项目方可正式投入生产或者使用。

第四章 法律 责任

第二十四条 违反本条例规定,有下列行为之一的,由负责审批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期补办手续;逾期不补办手续,擅自开工建设的,责令停止建设,可以处 10 万元以下的罚款:

(一) 未报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的;

(二) 建设项目的性质、规模、地点或者采用的生产工艺发生重大变化,未重新报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的;

(三) 建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表自批准之日起满 5 年,建设项目方开工建设,其环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表未报原审批机关重新审核的。

第二十五条 建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表未经批准或者未经原审批机关重新审核同意,擅自开工建设的,由负责审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政

主管部门责令停止建设,限期恢复原状,可以处 10 万元以下的罚款。

第二十六条 违反本条例规定,试生产建设项目配套建设的环境保护设施未与主体工程同时投入试运行的,由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,责令停止试生产,可以处 5 万元以下的罚款。

第二十七条 违反本条例规定,建设项目投入试生产超过 3 个月,建设单位未申请环境保护设施竣工验收的,由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期办理环境保护设施竣工验收手续;逾期未办理的,责令停止试生产,可以处 5 万元以下的罚款。

第二十八条 违反本条例规定,建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格,主体工程正式投入生产或者使用的,由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用,可以处 10 万元以下的罚款。

第二十九条 从事建设项目环境影响评价工作的单位,在环境影响评价工作中弄虚作假的,由国务院环境保护行政主管部门吊销资格证书,并处所收费用 1 倍以上 3 倍以下的罚款。

第三十条 环境保护行政主管部门的工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予行政处分。

第五章 附 则

第三十一条 流域开发、开发区建设、城市新区建设和旧区改建等区域性开发,编制建设规划时,应当进行环境影响评价。具体办法由国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关部门另行规定。

第三十二条 海洋石油勘探开发建设项目的环境保护管理,按照国务院关于海洋石油勘探开发环境保护管理的规定执行。

第三十三条 军事设施建设项目的环境保护管理,按照中央军事委员会的有关规定执行。

第三十四条 本条例自发布之日起施行。

参 考 文 献

- Catton, W. R. Jr. , and Dunlap, R. E. , “Environmental Sociology: A New Paradigm”, *The American Sociologist*, 1978, 13.
- Duncan, O. D. , Human Ecology and Population Studies, in P. M. Hauser and O. D. Duncan (eds.), *The Study of Population*, Chicago: University of Chicago Press, 1959.
- Duncan, O. D. , “From Social System to Ecosystem”, *Sociological Inquiry*, 1961, 31.
- Dunlap, R. E. , and Catton, W. R. Jr. , “Environmental Sociology”, *Annual Review of Sociology*, 1979, 5.
- Dunlap, R. E. , and Catton, W. R. Jr. , “What Environmental Sociologist Have in Common?” *Sociological Inquiry*, 1983, 53.
- Dunlap, R. E. , and Catton, W. R. Jr. , “Struggling with Human Exemptionalism: The Rise, Decline and Revitalization of Environmental Sociology”, *American Sociologist*, 1994, Spring.
- Fierly, W. , *Land Use in Central Boston*, Westport Connecticut: Greenwood Press Publishers, 1975.
- Foucault, M. , *Power and Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972 -1977*, New York: Pantheon, 1980.
- Giddens, A. , *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity

- Press, 1990.
- Hannigan, J. A. , *Environmental Sociology: A Social Constructionist Perspective*. London and New York: Routledge, 1995.
- Hardin, G. , *The Tragedy of the Commons*, Science, Dec. 13, 1968.
- Hillier, B. and J. Hanson, *The Social Logic of Space*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Jahiel, A. R. , *The Contradictory Impact of Reform on Environmental Protection in China*, The China Quarterly, March, 1997.
- Lefebvre, H. , *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.
- Mark. Gottdiener, Ray. Hutchison, *The New Urban Sociology*, McGraw-Hill Companies, 2000.
- O. Yanitsky, “Social Problems of Man’s Environment”, *The City and Ecology*, 1987, 174.
- O. Yanitsky, “Social Problem of Man’s Environment: Where We Live and Work”. *Cities and Human Ecology*, Moscow Progress Publishers, 1981.
- Olwig, K. , “Sexual Cosmology: Nation and Landscape at the Conceptual Interstices of Nature and Culture, or What Does Landscape Really Mean?” in *Landscape: Politics and Perspective*, B. Bender, ed. , 307 - 343. Providence, Oxford: Berg, 1993.
- Park, R. E. , “Human Ecology”, *American Journal of Sociology*, 1936, 42.
- Richard Register, *Eco-city Berkely: Building Cities for a Healthy*

- Future*, North Atlantic Books, Berkely, 1987.
- Sack, R. D., *Conception of Space in Social Thought: A Geographic Perspective*. London: The Macmillan Press LTD, 1980.
- Schnaiberg, A., “Social Syntheses of the Societal-environmental Dialectic: The Role of Distributional Impacts”, *Social Science Quarterly*, 1975, 56.
- Schnaiberg, A., *The Environment: From Surplus to Scarcity*. New York, Oxford University Press, 1980.
- Tilley, C., *A Phenomenology of Landscape: Place, Paths and Monuments*. Oxford: Berg, 1994.
- Werlen, B., *Society, Action and Space: An Alternative Human Geography*. London: Routledge, 1993.
- [美] 艾伦·杜宁著, 毕聿译: 《多少算够——消费社会与地球的未来》, 吉林人民出版社 2000 年版。
- [英] 安东尼·吉登斯著, 李康、李猛译: 《社会的构成》, 生活·读书·新知三联书店 1998 年版。
- [法] 波德里亚著, 刘成富、全志钢译: 《消费社会》, 南京大学出版社 2001 年版。
- [美] 布坎南著, 吴良健等译: 《自由、市场和国家——20 世纪 80 年代的政治经济学》, 北京经济学院出版社 1989 年版。
- 包亚明主编: 《现代性与空间的生产》, 上海教育出版社 2003 年版。
- [美] 查尔斯·哈珀著, 肖晨阳等译: 《环境与社会——环境问题中的人文视野》, 天津人民出版社 1998 年版。
- 蔡禾主编: 《城市社会学: 理论与视野》, 中山大学出版社 2003 年版。
- 陈向明著: 《质的研究方法与社会科学研究》, 教育科学出版社 2000 年版。

- 陈昕著：《救赎与消费：当代中国日常生活中的消费主义》，江苏人民出版社 2003 年版。
- 陈淮：《政企分开不能保证政府行为合理化》，载《中国经济时报》1998 年 11 月 6 日。
- 陈勇：《生态城市：可持续发展的人居模式》，载《新建筑》1999 年第 1 期。
- 陈诗东：《我们需要怎样的社区公共空间》，载《社会观察》2004 年第 9 期。
- 程玉申著：《中国城市社区发展研究》，华东师范大学出版社 2002 年版。
- 楚成亚：《乡（镇）政府自我利益的扩张与矫治》，载《当代世界社会主义问题》2000 年第 2 期。
- 崔凤、唐建国：《个体的外部性行为与社会代价》，载中国环境资源法学网 2004 年 3 月 20 日。
- 崔树义：《提高公众环境意识的途径分析》，载《东岳论丛》2002 年第 4 期。
- [美] 丹尼尔·A·科尔曼著，梅俊杰译：《生态政治：建设一个绿色社会》，上海译文出版社 2002 年版。
- [美] 丹尼尔·贝尔著，赵一凡、蒲隆、任晓晋译：《资本主义文化矛盾》，生活·读书·新知三联书店 1989 年版。
- 戴星翼、何惠琴著：《社区发育与社会生活》，上海大学出版社 2001 年版。
- 董宪军著：《生态城市论》，中国社会科学出版社 2002 年版。
- 丁健：《关于生态城市的理论思考》，载《城市经济研究》1995 年第 10 期。
- 杜万平：《环境行政管理：集中抑或分散》，载《中国人口资源与环境》

2002年第1期。

[挪威]厄纳夫·格布兰森:《公用地悲剧:集体资源与个人利益》,载斯坦因·U·拉尔森主编,任晓等译:《社会科学理论与方法》,上海人民出版社2002年版。

[日]饭岛伸子著,包智明译:《环境社会学》,社会科学文献出版社1999年版。

樊纲著:《渐进改革的政治经济学分析》,上海远东出版社1996年版。

方文著:《社会行动者》,中国社会科学出版社2002年版。

费孝通著:《乡土中国 生育制度》,北京大学出版社1998年版。

冯欣欣:《论我国转型期的“政府失灵”及其矫正》,载《行政论坛》2003年3月。

吉尔贝托·C·加洛潘、巴勃罗·古特曼、埃克托尔·马莱塔:《关于全球性贫困、持久发展和环境问题的理论研究方法》,载《国际社会科学杂志(中文版)》1990年第3期。

郭强主编:《大学社会学教程》,中国审计出版社、中国社会出版社2001年版。

何清涟著:《现代化的陷阱——当代中国的经济社会问题》,今日中国出版社1998年版。

洪大用著:《社会变迁与环境问题》,首都师范大学出版社2001年版。

侯钧生主编:《西方社会学理论教程》,南开大学出版社2001年版。

胡伟著:《政府过程》,浙江人民出版社1998年版。

黄应贵主编:《空间、力与社会》,台北“中央研究院”民族学研究所1995年版。

韩文辉、曹利军、李晓明:《可持续发展的生态伦理与生态理性》,载《科学技术与辩证法》2002年第6期。

洪尚群、蔡守秋:《不良环境行为(环境侵害)分析与应用》,载《重庆环

境科学》2000年第1期。

黄光宇：《田园城市·绿心城市·生态城市》，载《重庆建筑工程学院学报》1992年第3期。

黄平：《生活方式与消费文化：一个问题、一种思路》，载《江苏社会科学》2003年第3期。

黄勇、苏莹荣：《社会情景中的个人及个人行动》，载《贵州社会科学》2002年第1期。

姜晓萍、陈昌岑主编：《环境社会学》，四川人民出版社2000年版。

金鉴明主编：《环境科学大辞典》，中国环境科学出版社1991年版。

金耀基著：《金耀基自选集》，上海教育出版社2002年版。

[英] 罗杰·珀蔓、马越、詹姆斯·麦吉利夫雷、迈克尔·科蒙原著，侯元兆译著主编：《自然资源与环境经济学(第二版)》，中国经济出版社2002年版。

李路路著：《转型社会中的私营企业主——社会来源及企业发展研究》，中国人民大学出版社1998年版。

李周、孙若梅著：《中国环境问题》，河南人民出版社2000年版。

李树卿、周伟文、田翠琴、薛军著：《旱区环境社会学》，河北人民出版社2001年版。

李友梅、刘春燕著：《环境社会学》，上海大学出版社2004年版。

李兵：《论公众参与在环境保护中的地位和作用》，载《云南行政学院学报》2003年第5期。

李永展：《生态社区之营造》，www.hsr.gov.tw, 2002年6月17日。

李雷、李红：《聚落构成与公共空间营造》，载《规划师》2004年第9期。

联合国计划开发署：《中国人类发展报告2002》，中国财政经济出版社2002年版。

林语堂著：《中国人》，学林出版社1994年版。

- 刘东国著：《绿党政治》，上海社会科学院出版社 2002 年版。
- 刘天齐主编：《环境保护(第二版)》，化学工业出版社 2000 年版。
- 刘少杰：《理性选择研究在经济社会学中的核心地位与方法错位》，载《社会学研究》2003 年第 6 期。
- 卢风：《论消费主义价值观》，载《道德与文明》2002 年第 6 期。
- 卢淑华：《城市生态环境问题的社会学研究：本溪市的环境污染与居民的区位分布》，载《社会学研究》1994 年第 6 期。
- 卢淑华：《环境感受与环境意识的性别分析：在本溪市的调查研究》，载《社会学与社会调查》1995 年第 1 期。
- 卢秀容：《对产生环境污染人的行为的经济学分析》，载《资源与环境》2002 年第 5 期。
- [俄] 马尔科维奇：《社会生态学》，1998，转引自洪大用：《社会变迁与环境问题》，首都师范大学出版社 2001 年版。
- 马戎：《必须重视环境社会学——谈社会学在环境科学中的应用》，载《北京大学学报(哲学社会科学版)》1998 年第 4 期。
- [美] 曼瑟尔·奥尔森著，陈郁、郭宇峰、李崇新译：《集体行动的逻辑》，上海三联书店、上海人民出版社 1995 年版。
- 明恩溥著：《中国人的素质》，学林出版社 1999 年版。
- 宁越敏等：《上海城市地域空间结构优化研究》，载《人文地理笔谈：自然·文化·人地关系》，科学出版社 1999 年版。
- 潘天群著：《博弈生存——社会现象的博弈论解读》，中央编译出版社 2003 年版。
- 清华大学社会学系主编：《清华社会学评论》特辑，鹭江出版社 2000 年版。
- 曲格平著：《中国环境问题及对策》，中国环境科学出版社 1984 年版。
- 曲格平著：《中国的环境管理》，中国环境科学出版社 1989 年版。

- 曲格平、李金昌著：《中国人口与环境》，中国环境科学出版社 1992 年版。
- 钱箭星：《环境保护：21 世纪政府的主要职能》，载《国家行政学院学报》2002 年第 1 期。
- 钱水苗：《论环境行政执法存在的问题及对策》，载《浙江学刊》2001 年第 4 期。
- 任勇主编：《日本环境管理及产业污染防治》，中国环境科学出版社 2001 年版。
- 塞尔·J：《技术、生产、消费与环境》，载《国际社会科学杂志(中文版)》1995 年第 2 期。
- 世界银行：《碧水蓝天：展望 21 世纪的中国环境》，中国财政经济出版社 1997 年版。
- 世界环境与发展委员会著，王之佳、柯金良等译：《我们共同的未来》，吉林人民出版社 1997 年版。
- 上海人居与信息化论坛暨展览办公室：《上海人居与信息化论坛文集汇编：城市·信息·未来·家园》，2004。
- 沈国明、诸大建主编：《生态城市与上海生态环境建设——2001 年上海市环境建设蓝皮书》，上海社会科学院出版社 2001 年版。
- 沈湘平：《个体理性与集体理性的矛盾及其解答》，<http://www.mulong.net>, 2004 年 5 月 20 日。
- [英] 斯蒂格利茨著：《经济学》，中国人民大学出版社 1997 年版。
- 唐军：《北京居民环保态度和环保行为的社会学分析》，载《城市问题》2000 年第 5 期。
- 屠梅曾、赵旭：《生态城市：城市发展的大趋势》，载《经济日报》1999 年 4 月 8 日。
- 涂晓芳：《政府利益对政府行为的影响》，载《中国行政管理》2002 年第

10 期。

王汉生、林彬主编：《变迁中的城区政府与区街经济》，中国社会科学出版社 2002 年版。

王俊秀著：《环境社会学的出发——让故乡的风水有面子》，台北桂冠图书股份有限公司 1994 年版。

王俊秀著：《全球变迁与变迁全球——环境社会学的视野》，台北巨流图书公司 2001 年版。

王俊秀著：《环境社会学的想象》，台北巨流图书公司 2001 年版。

王民著：《环境意识及测评方法研究》，中国环境科学出版社 1999 年版。

王宁著：《消费社会学——一个分析的视角》，社会科学文献出版社 2001 年版。

王鹏著：《城市公共空间的系统化建设》，东南大学出版社 2002 年版。

王佐著：《城市公共空间环境整治》，机械工业出版社 2002 年版。

王如松著：《高效·和谐：城市生态调控原则与方法》，湖南教育出版社 1988 年版。

王思斌主编：《社会学教程(第二版)》，北京大学出版社 2003 年版。

王如松、欧阳志云：《天城合一：山水城市建设的人类生态学原理》，载《杰出科学家钱学森论城市学与山水城市》，中国建筑工业出版社 1994 年版。

王朝全：《政府多元利益目标的冲突与协调》，载《当代经济科学》2002 年第 5 期。

王朝全：《论“经济人”假设与可持续发展》，载《软科学》2003 年第 3 期。

王芳：《社区视野中的环境问题与环保社会力之建构》，载《上海大学学报(社会科学版)》2003 年第 4 期。

王芳：《交织的张力——后现代主义与当代青年价值冲突》，载《当代青

年研究》2003年第1期。

王民：《环境意识概念的产生与定义》，载《自然辩证法通讯》2000年第4期。

王子彦：《日本的环境社会学研究》，载《北京科技大学学报(社会科学版)》1999年第4期。

[美]威廉·拉什杰、库伦·默菲著，周文萍、连惠幸译：《垃圾之歌》，中国社会科学出版社1999年版。

魏振枢、杨永杰主编：《环境保护概论》，化学工业出版社2003年版。

吴家正、尤建新主编：《可持续发展导论》，同济大学出版社1998年版。

吴继霞著：《当代环境管理的理念建构》，中国人民大学出版社2003年版。

吴国盛：《绿色中国，路在何方？》，载《学问中国》，江西教育出版社1998年版。

吴智刚、缪磊磊、周素红：《城市生态化的演进与生态社区的构建》，载《规划师》2002年第12期。

奚旦立主编：《环境与可持续发展》，高等教育出版社1999年版。

席恒著：《公与私：公共事业运行机制研究》，商务印书馆2003年版。

夏光著：《环境政策创新——环境政策的经济分析》，中国环境科学出版社2002年版。

夏光：《从政府直控到社会制衡——环境政策创新的方向》，载《环境观察与评论》1999年第2期。

夏光：《中国环境污染控制政策的主要内容》，载《中国质量》1999年第9期。

肖明、李培松著：《现代科学意识论》，经济科学出版社1993年版。

肖巍：《从囚徒困境谈起——全球环境问题的一种方法论述评》，载《哲学研究》1999年第1期。

- 徐磊青、杨公侠编著：《环境心理学》，同济大学出版社 2002 年版。
- 徐嵩龄主编：《环境伦理学进展：评论与阐释》，社会科学文献出版社 1999 年版。
- 徐新华、吴忠标、陈红编：《环境保护与可持续发展》，化学工业出版社 2000 年版。
- 徐英主编：《可持续发展与企业管理》，哈尔滨工业大学出版社 2001 年版。
- 徐长山：《消费方式：由不可持续向可持续转变》，载《社会科学》2001 年第 3 期。
- 徐震著：《社区与社区发展》，台北正中图书公司 1980 年版。
- 向德平、章娟：《吉登斯时空观的现代意义》，载《哲学动态》2003 年第 8 期。
- 谢琼：《中国 20 年来人民生活水平显著提高》，载《学习月刊》1998 年第 7 期。
- 解振华：《中国环境保护的历史沿革》，载《中国环境报》1992 年 10 月 8 日。
- [希腊] 亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆 1965 年版。
- [日] 岩佐茂著，韩立新等译：《环境的思想》，中央编译出版社 1997 年版。
- 约翰·伊特韦等人编：《新帕尔格雷夫经济学大词典》，“经济人”词条，经济科学出版社 1992 年版，转引自徐嵩龄：《环境伦理学进展：评论与阐释》，社会科学文献出版社 1999 年版。
- 杨明主编，唐孝炎等著：《环境问题与环境意识》，华夏出版社 2002 年版。
- 杨善华主编：《当代西方社会学理论》，北京大学出版社 1999 年版。
- 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》，载清华大学社会学系主编：《清华社会学评论特辑》，鹭江出版社 2000 年版。
- 叶文虎主编：《环境管理学》，高等教育出版社 2000 年版。
- 尹继佐主编：《努力实现环境可持续发展的现代化——2003 年上海资源环境蓝皮书》，上海社会科学院出版社 2002 年版。
- 余谋昌著：《当代社会与环境科学》，辽宁人民出版社 1986 年版。
- [美] 詹姆斯·S·科尔曼著，邓方译：《社会理论的基础》(上、下)，社会科学文献出版社 1999 年版。
- 张宇燕著：《经济发展与制度选择——对制度的经济分析》，中国人民大学出版社 1992 年版。
- 张坤主编：《环境与可持续发展》，气象出版社 1998 年版。
- 张坤民主笔：《可持续发展论》，中国环境科学出版社 1997 年版。
- 张海如：《政府失灵的理論探析》，载《山西高等学校社会科学学报》2002 年 8 月。
- 郑也夫著：《城市社会学》，中国城市出版社 2002 年版。
- 郑也夫著：《走出囚徒困境》，光明日报出版社 1995 年版。
- 中国环境保护基金会编，洪大用主笔：《中国公众环境意识初探》，中国环境科学出版社 1998 年版。
- 周海林、谢高地著：《人类生存困境——发展的悖论》，社会科学文献出版社 2003 年版。
- 周晓虹著：《现代社会心理学——多维视野中的社会行为研究》，上海人民出版社 1997 年版。
- 周鸿：《科尔曼理性选择理论简析》，载《广西师范学院学报(哲学社会科学版)》2003 年第 3 期。
- 周杰：《关于环境纠纷解决方式的探讨》，载《上海环境科学》2002 年第 3 期。

诸大建著：《建设绿色都市：上海 21 世纪可持续发展研究》，同济大学出版社 2003 年版。

朱庚申著：《环境管理学》，中国环境科学出版社 2002 年版。

朱宁峰：《对消费社会中消费伦理范式转变的期待》，载《湖北职业技术学院学报》2003 年第 4 期。

祝灵君、聂进：《公共性与自利性：一种政府分析视角的再思考》，载《社会科学研究》2002 年第 2 期。

后 记

扎根本土社会,是中国社会学不断发展的前提;关注社会问题,是社会学学者安身立命之本和义不容辞的责任。对于环境社会学这样一门新兴交叉学科,特别是目前尚处于起步阶段的本土环境社会学研究而言,正可谓是一个机遇与挑战并存、亟需社会学界加以关注的新领域,而中国的环境问题特别是社会转型期的城市环境问题,也正是这样一块尚待开垦的新领地中迫切需要社会学学者倾注心力的重要社会问题。本书便是对此进行的一种探索与尝试。她融进了我作为一名社会学学者对社会问题的关注和付出,也融入了师友们对我的研究及成果的期待。

本书得以完成,首先要衷心感谢我的博士生导师沈关宝教授。在师从沈先生在职攻读博士学位近四年的岁月里,正是沈师的善良与平和、踏实与严谨,引领着我积极乐观、不浮不躁地去面对各种困难和挑战,并不断磨砺自己做人的意志和做学问的执著。感谢沈师的谆谆教诲、精心指导和为本书的出版付出的大量心血。

其次,我要感谢我的硕士导师——复旦大学的张乐天教授和华东理工大学的曹锦清教授、徐永祥教授,是他们把我带入了社会学这门充满魅力的学科;也感谢上海大学的邓伟志教授、朱学勤教授、李向平教授、杨俊一教授、张江华教授、张佩国教授和中国人民大学的郑也夫教授、洪大用教授等,他们或对我选择环境问题开展社会学研究给予充分

的肯定,或在本书的写作过程中提出了建设性的意见和方法论指导。

再次,要感谢我的本科导师房鼎业教授和华东理工大学党委副书记张玉峰先生、沈炜先生,在本书的研究过程中,他们为我提供了两次赴香港和澳门几所著名大学的社会学系进行访学的机会和经费支持;感谢香港大学的何雪松博士为我提供国外最新的相关英文资料;以及上海大学的陈秋玲、秦钠、宋娟,华东理工大学的李振、吴娇琦、薛伯勇、沈海涛、司忠业、刘汉伟、武金琪、高艺霞、张杰,复旦大学的杨雪晶等,在本书的调研和写作过程中,给予了无私的帮助和支持。

最后,要感谢长期以来关爱着我的父母和公婆,父母不仅在我孩提时代在我的心灵中播下了理想的种子,而且还一直鼓励我为理想的实现而不断地进取。公婆的达观、宽容和生活上的照料为我解决了后顾之忧。我也要向我的爱人、同时也是我的老师和最好的朋友刘辉博士由衷地致谢。他作为一位环境工程方面的教授,同时又是一名环保人,他的专业知识和实践经验给了我的研究和写作以很大的帮助和启迪,感谢他无怨无悔的呵护、陪伴和支持。

本书的出版得到了上海人民出版社苏贻鸣先生和华东理工大学居伟忠教授、鲍宗豪教授、王辅臣教授的大力帮助,在此表示深深的谢意!特别感谢苏贻鸣先生对本书的赏识和为编辑、出版此书所付出的巨大努力。

本书完成之日,正逢构建和谐社会、建设节约型城市成为全社会的流行语汇和热门话题之时。地球是人类的家园,热爱地球、保护环境,构建人与自然和谐的社会是人心所向,由此,环境社会学研究将大有可为。本书力图以人们的行为模式与环境问题的关系为突破口,分析和寻找解决当今中国城市环境问题的理论和现实对策,由于受篇幅、时间和个人能力所限,我深感书中还有许多缺陷与不足,书中提出的问题也远比解决的问题要多,这些都需要在今后作进一步深入的研究。本书

所做的研究或许只是环境社会学这块领地上的一串脚印,脚印或多或少、或深或浅,期待着读者们给予批评指正和不吝赐教。同时也期望着有越来越多的同行参与到环境社会学研究领域中来,为推动这门社会学的新兴分支学科的发展和本土化研究而努力,为创造美好的生存环境而奉献!

脚底下向前延伸的是一条充满希望和挑战的科学探索之路。我将前行,衣带渐宽终不悔!

作者

2006年12月于上海华理园