

# 冲突性环境事件中公众参与的新媒体实践

## ——对北京六里屯和广州番禺居民反建垃圾焚烧厂事件的比较分析<sup>①</sup>

尹 瑛

**摘要:**以冲突性环境事件中的公众参与为研究对象,重点考察公众参与过程中的新媒体的作用及其对公众参与的影响问题。通过对北京六里屯和广州番禺居民反建垃圾焚烧厂事件的案例比较与分析发现,在我国转型社会体制性利益表达管道尚不完备的条件下,新媒体在公众参与过程中扮演着公众参与的动员者和组织者的角色,使个体感知到的风险快速问题化、公共化,而参与者亦借助新媒体平台缔结行动的外部社会支援网络,这一网络内资源的多元化程度不仅影响着公众参与的路径选择,同时也影响着公众参与的品质。

**关键词:** 公众参与; 新媒体实践; 风险

**作者简介:** 尹瑛,女,讲师,博士。(江西宜春学院 文学与新闻传播学院,江西 宜春,336000)

**中图分类号:** G206.2      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-6552(2011)03-0028-05

### 一、引 论

2007年6月5日世界环境日当天,上千名身穿印有“反对建设六里屯垃圾焚烧厂”字样白色文化衫的六里屯居民聚集在北京市环保总局门口,手举标语,请求停建六里屯垃圾焚烧厂。随后,北京高安屯、阿苏卫,南京天井洼,上海江桥,广州番禺,江苏吴江,武汉黄陂等地的垃圾焚烧厂项目也先后遭到周边居民的强烈反对,使得垃圾焚烧成为近两年媒体高度关注的环境议题之一。这些事件的发生无不与相关项目前期决策过程中公众参与的缺位或不足相关,政府对项目所可能引发的社会风险缺乏充分预估,将可能引发重大环境风险的垃圾焚烧项目的公众参与程序视为行政程序合法化的简单摆设,并未对公众履行风险告知的义务,为相关决策的后期执行埋下了隐患。部分公众在获知相关风险后,通过人际传播、组织传播以及大众传播等多种传播渠道向周边利益相关公众揭示并告知风险,动员大家积极采取行动,迫使政府改变既定决策,重新审视公众参与的重要地位及意义。可以说,在公众参与的制度化保障尚不完备的条件下,正是公众自发的积极参与行动使政府既定决策的修订成为了可能。

尽管这种参与在很大程度上基于个体的生命、健康、环境权益所受到的威胁而被迫采取的维权式的参与行动,但对处于制度革新和转型过程中的中国社会而言,如博曼所言,“在这种情况下,民主化是各种层面的要求,而且这样做也要求公民在新的背景中创造新的试验性协商实践形式”<sup>[1]</sup>。换言之,对于转型期的中国社会而言,政府如何做到民主决策,公众如何有效参与决策都仍是有待在摸索中不断创新的议题,基于此,公众为实现有效、有序参与而选择、创造、践行的利益表达与协商行动无疑具有重要的实践价值与理论意义。由此出发,北京六里屯和广州番禺居民反建垃圾焚烧厂的公众参与过

基金项目:教育部人文社科重点研究基地2007年度重大项目《现代传媒与社会风险控制》(07JJD860215)的研究成果之一。

① 本文初稿曾提交“传播与中国”复旦论坛(2010年12月10-11日,上海)。

程中的成功经验值得被分享，而其中所遇到的问题也值得被深入讨论，他们参与过程中的新媒体实践方式与策略可以说是我国高度组织化的大众传媒传播受限的特定条件下践行的新的试验性的协商实践的表现，也是本研究关注的核心问题，即新媒体在公众参与过程中究竟发挥什么作用，其对公众参与又有何特定影响。

研究整体上采取案例比较的研究方法，具体到个案的研究则采取实地调研和深度访谈的研究方法。笔者自2009年6月开始联络北京六里屯垃圾焚烧厂事件的核心参与者，并搜集相关的公开资料，了解事件过程，为实地调研做了充分准备。2009年11月1日—19日，笔者赴北京六里屯进行了实地调研，对事件的10位核心参与者进行了深度访谈<sup>①</sup>。与北京六里屯垃圾焚烧厂案例不同，广州番禺垃圾焚烧厂事件的公众参与过程通过网络论坛和媒体公开报道已经得到了较为细致的呈现，同时也受到研究时间安排上的限定，笔者未能赴广州进行实地调研。但对公开资料进行核实，同时也补充事件的细节资料，笔者对4位事件核心参与者进行了深度访谈。访谈采用无结构访谈方式，围绕公众参与的微观过程中的传播活动与行动选择展开。为避免受访者的身份被识别，遵守研究者对受访者的访谈承诺，文中论述将隐匿受访者身份。

## 二、案例分析：差异化的新媒体实践及其对公众参与的影响

### （一）个体感知风险的问题化、公共化——“维权式公众参与”得以实现的前提

在北京六里屯和广州番禺垃圾焚烧厂事件中，如果将相关项目的缓建或停建视为公众参与取得阶段性胜利的标志的话，那么集体行动无疑是居民获取这些胜利所采取的重要行动方式。或者说，集体上访、集体请愿在事实上已经成为公众维权的重要实践路径，这也是当下我国“维权式公众参与”的一个重要特征。集体行动的发生很大程度上是因为个体感知的问题被公共化之后的结果，而新媒体的出现则大大降低了完成这一过程所需付出的成本<sup>[2]</sup>。

北京六里屯垃圾焚烧厂事件中，焚烧厂项目是依托六里屯垃圾填埋场而规划建设的，填埋场选址为当年西六建砖瓦厂一个废弃的取土坑。但在北京市环保局1995年对该项目环评报告的批复文件中就曾明确表示：“从环境保护角度考虑，在此地建设垃圾填埋场是不适宜的”，批复意见虽然最终原则同意建设垃圾填埋场，但要求500米范围内不宜新建永久性居住设施，现有设施应予搬迁。<sup>②</sup>但现实情况是不仅原周边居民十多年来从未收到任何搬迁指示，2000年后，周边又被政府批准为住宅用地，开发了大量新的住宅小区，以至方圆5公里范围内居住了数十万人口<sup>③</sup>。而政府在说服当地居民接受该项目时曾邀请了工程方专家与居民座谈，专家称填埋场技术先进，100米之外闻不到臭味，不会对居民生活造成影响。居民最终也只能是无奈地接受既定决策。但没想到的是，由于填埋场现在日处理量远远超过设计处理量，加上未能按照技术规范严格操作，以至于现在的臭气污染范围已经远远超过100米距离，给周边居民日常生活带来极大困扰，不堪其苦的居民们也曾多次到政府相关部门上访，但问题迟迟未能得到解决。随着周边新开发楼盘业主的陆续入住，填埋场臭气扰民的问题也引起了越来越多人的关注。由于新建成小区入住率还很低，加上开发商称填埋场很快就会填满，填满后将绿化建成公园，使得业主们纷纷寄希望于此，抱着“忍一忍就过去了”的态度观望，没有采取积极措施。

直到2006年11月底海淀北部新区规划展上政府规划建设六里屯垃圾焚烧厂的消息打破了居民们的这种美好希望，焚烧厂的建成不仅将延长填埋场的使用寿命，还可能释放致癌的二恶英。参观了展览的业主将这一消息发布在中海枫涟山庄业主论坛上，立刻吸引了已经入住的部分业主的热烈讨论，而

①其中包括对前期访谈中已访谈过的3位业主的再度访谈。

②相关报道可详见《北京六里屯垃圾场：12年前瞒报事实 污染工程糊涂上马》，中央电视台全球资讯榜，2007年4月17日，<http://www.cctv.com/program/qzxb/20070417/103903.shtml>。

③相关报道可详见舒旻《“散步”之后，应当如何？》，《世界环境》，2008第6期。

《新京报》也在2006年12月的报道中援引海淀区工委政协委员的说法,对垃圾焚烧厂可能造成新的环境污染表示了担忧。报道被业主转载到业主论坛上,再度引起了大家的热烈讨论。这一传播过程在另一新建成的百旺茉莉园小区也得到了复制。这两个新建成小区的业主论坛版主组织召开了第一次业主碰头会,虽然参加的人不多,但个个义愤填膺。当晚就有业主连夜赶写出了反对六里屯垃圾焚烧厂第一阶段的活动方案,并通过业主论坛募集到了活动的志愿者。2007年元旦,活动如期举行,业主们在小区内外设立了介绍六里屯垃圾焚烧厂及其危害的展板,并向过往行人散发相关宣传资料,同时征集居民签名,并收集了大家的电话和邮箱,以便后续联系。这次宣传签名活动在整个六里屯居民反建垃圾焚烧厂的过程中起着至关重要的作用,通过活动不仅使更多周边居民获知了六里屯垃圾焚烧厂项目及其风险,并积极参与到反建行动中来,同时也建立起了电话、邮件等相较于公开的业主论坛而言更为私密的传播方式,为后续行动的开展提供了便利。

而在广州番禺垃圾焚烧厂事件中,2009年9月24日《新快报》对项目及其程序问题的整版报道无疑是事件的重要起点,相关报道同样通过业主论坛等网络传播渠道迅速将项目周边风险相关公众联系了起来。同时,不同于六里屯案例中项目周边多为新建小区,小区自身的业主论坛本身人气并不高,使得相关信息的传播与行动的组织显得更为缓慢。番禺垃圾焚烧厂项目周边已经是相对成熟的居民小区,小区业主论坛早已是业主平时日常交流与沟通的重要平台,依托该平台,业主之间的信息交流和行动的组织显得更为通畅和便捷得多。

2009年10月初,有业主组建了一个番禺垃圾焚烧厂的对策群,邀请关注该项目的业主积极参与,共商对策,随后,一份题为《坚决反对番禺大石垃圾焚烧厂30万业主生命健康不是‘儿戏’》的倡议书就通过业主论坛、QQ群等方式迅速传播开来,倡议书详细阐述了垃圾焚烧厂给番禺居民可能带来的生命、健康、财产威胁,并列举了国外关停垃圾焚烧厂的诸多例证,同时也阐述了广州市首座采用国际先进技术建成的李坑垃圾焚烧厂运转3年来严重影响周边环境,村民多次抗议无效的事实,并以六里屯居民成功迫使六里屯垃圾焚烧厂缓建的案例来鼓舞番禺居民为自己的合法权益抗争。这一倡议书不仅通过网络渠道广为传播,还有不少业主自发打印出来,以“扫楼”的方式逐楼逐户地投递,扩大风险共识的范围。

不难看出,无论是北京六里屯还是广州番禺,居民反建垃圾焚烧厂的过程中首先利用到的传播渠道都是网络,尤其是各小区的业主论坛。居民使用网络的便利性、低成本性、及时性、公开性以及传播对象的特定针对性都极大地降低了个体所感知到的垃圾焚烧风险的问题化以及公共化的难度,原本局限于“私领域”的垃圾焚烧风险被迅速转化为“公领域”中为广大业主普遍关注,并认为有必要采取行动予以遏制的重大环境健康风险问题,从而为集体行动的产生提供了必要前提。

从集体行动的角度来说,引发集体行动的利益诉求在经验上的可信度、经历上的可测度以及叙事的重要性影响着这种诉求的动员潜能的大小。所谓经验上的可信度主要指的是公众的不满或怨恨的源泉是否存在经验上的可信性,有无可信的证据;而经历上的可测度则指的是潜在的动员对象自己是否此前有类似的经历或体验;而叙事的重要性实际上指的是引发集体行动的利益诉求在社会公众认知中是否具有普遍性以及重要性<sup>[3]</sup>。而正如一位受访者在陈述其行动动机时所言,“现在人把生命看得比什么都重要”<sup>①</sup>,垃圾焚烧对公众生命健康安全所构成的威胁以及这种威胁在现实情境中的可见性与可感知性,使得以反对垃圾焚烧厂建设为目标的利益诉求具有了较强的经验上的可信度、经历上的可测度以及叙事上的重要性,也使得该利益诉求在集体行动中表现出极强的动员能力,这种动员的潜能又借助新媒体这一低门槛、高效率的组织动员平台得以快速转化为现实中的集体行动,为公众参与提供了可能的实现路径。

当然,从两个案例中业主论坛所发挥的实际效用的差异中也不难发现,被动员群体网络运用水平

①笔者2009年11月4日对北京六里屯居民访谈的资料。

的高低、可共享的网络平台内部资源的多寡、网络监管的疏密等都深刻影响着新媒体动员能力的大小及其效果。因此，本文接下来所要讨论的就是公众参与的新媒体实践中所缔结的社会支援网络的差异及其对公众参与品质的影响问题。

## （二）新媒体实践中社会支援网络的缔结——提升公众参与品质的保障

在公众参与的制度化保障尚不健全的条件下，诉诸集体行动的公众参与成为公众实践他们作为公民的知情权、表达权、参与权和监督权的重要方式和有力保障。而对于集体行动而言，资源动员则又成为影响公众参与的重要因素。如果将风险相关公众的动员视为居民反建六里屯垃圾焚烧厂事件中居民对内部资源的动员的话，那么社会公众、媒体、专家以及政府权力资源的动员则可以归属于外部资源动员的范畴。

广义的资源动员本身就将社会运动视为另类政治参与的形式，社会运动与体制内的政治游说都是为了某种集体利益，也同样涉及组织的协调工作，但是社会运动通常由弱势群体所发动，因为缺乏体制内资源，他们不得不将社会运动用作达成目标的手段<sup>[4]</sup>。从这个角度理解，居民反建垃圾焚烧厂的行动本身就是作为社会弱势群体、缺乏体制内有序参与管道的表现。而垃圾焚烧从选址、技术到政府决策程序等等都涉及到一系列相关的专业知识，对于缺乏这种专业知识的普通居民而言，在反建过程中如何科学认知风险，理性地与政府对话成为决定公众参与质量的重要影响因素。这也就意味着，要确保公众参与对政府决策产生正面、积极影响，就离不开外部资源对公众参与的有力支援。这种支援不仅是扩大居民行动影响的重要保障，同时也是提升公众参与品质的关键所在。

也正是在这一点上，北京六里屯案例与广州番禺案例表现出了明显差异。由于北京六里屯周边小区多属于新建成楼盘，业主入住率本身就较低，而深受垃圾填埋场之害，对垃圾焚烧厂持坚决抵制态度的西六建和颐和山庄的居民又以老年人居多，对网络的使用率较低，使得业主论坛上对于垃圾焚烧问题的公开讨论较少，所引发的关注度也较低。加之六里屯居民后期的反建行动多转而通过邮件或手机短信群发等方式进行联络，这在降低行动本身公开化的风险的同时也不可避免地降低了行动对相关资源的动员的可见度。而对人大代表、政府官员、垃圾焚烧专家等外部资源的调动则更多的是通过面对面的人际交往方式进行，他们组织了所谓的“拜访组”，经常性地到政府机构、科研院所去拜访相关官员或学者，与他们进行沟通。尽管通过这种人际传播渠道，六里屯居民亦促使部分官员、专家对垃圾焚烧的态度发生了转变，使他们开始理解公众对项目的担忧，并对现行的垃圾处理政策作出了一定反思，但由于这种传播渠道的公开性有限，在一定程度上限定了参与讨论的人群的多元化程度，也部分地限定了讨论的影响范围，使得六里屯居民反建垃圾焚烧厂的公众参与行动更多地局限在对特定垃圾焚烧项目决策的参与上。

相比之下，广州番禺华南板块是伴随广州城市南扩而发展起来的新兴板块，被称为广州人的后花园。尤其是1999年广州华南快速干线的开通，使番禺与广州市区相连，吸引了一大批广州人到此置业，成就了锦绣香江、祈福新村、星河湾、丽江花园、碧桂园等一大批新老楼盘，是一个相对成熟的社区环境。更为重要的是，该板块内居住着为数众多的媒体从业者，其中不乏媒体的高层管理者<sup>①</sup>。这就使得各小区的业主论坛不仅成为居民进行集体行动动员的重要平台，同时也成为媒体获取新闻线索的常规化渠道。从业主口罩艺术表演到“晒车贴”行动再到业主主动邀请番禺区政府官员赴小区座谈、向垃圾焚烧技术专家发邀请函组织垃圾焚烧风险辩论……这些业主通过业主论坛平台发布和组织的相关活动都被纳入了媒体的公开报道之中。网络媒体与传统媒体的这种互动在扩大业主论坛的社会影响力和号召力的同时也使得论坛本身成为全国各地反对垃圾焚烧的公众乃至专家公开讨论的重要平台。

多元意见的引入对于公共讨论中的个体偏差具有矫正作用，这种矫正不仅体现在对偏激情绪、偏

<sup>①</sup>据一位番禺业主透露，住在该板块的媒体从业者不下1000人，而且其中有不少是高层主管。笔者2010年2月22日的网络访谈资料。

激观点的安抚与纠正上,同时也体现在对个体表现出的私利偏好的矫正上。或者说,参与讨论的公众主体的多元化扩大了讨论内容的多元化,在互动的话语交谈中,参与者基于自身利益而表现出的对于特定目标(如仅反对在当地建垃圾焚烧厂)的倾向性与选择性的偏好能够获得公开表达,但同时也倾听并理解他人,利用批判性的思考与理性观点对作为公共政策的垃圾焚烧政策作出反思,他们能够在互动中根据他人的立场而改变自己的判断、偏好和观点,这一点在番禺居民在事件后期对垃圾焚烧技术的公开网络辩论中表现尤为突出,也正是在这种辩论中,在垃圾焚烧存在的合理性得到了确认的同时,垃圾处理以分类和减量化为前提的原则也同时得到了确认。因此,对于公众参与而言,借助新媒体传播而拓展的讨论空间不仅为公众参与行动缔结了更为完善的外部支援网络,同时也借助多元意见的交流与碰撞,促成了参与者对垃圾焚烧政策更为理性的认识与判断,提升了公众参与自身的品质。

### 三、结 论

通过上文的分析与讨论,笔者认为,公众参与的新媒体实践实际上可归属于公民传播范畴。与传统媒体主导下的大众传播相比,借助网络论坛、QQ群、手机等新媒体传播平台,普通公众可以不受组织化的大众媒体的把关限制,将个体所感知到的风险告知他人,共享风险信息与风险知识,达成风险共识,从而达到将风险问题化、公共化的目的;这种风险共识聚焦于风险对公众生命健康所构成的威胁上,具有广泛的动员潜能;而新媒体传播的便捷性和低成本性优势则又使得这种动员潜能能够在短时间内迅速转化为公众的集体行动,对决策者形成强大的社会舆论压力。

事实上,公众参与就其本质而言就是体制外的弱势群体通过表达与行动争取进入体制内,并与决策者分享决策权力的过程,它是对权力资源的一种再分配。因此,在社会运动理论中,运动者向被挑战者发出的抗议常被视为是对政治体制开放度的挑战,在一个体制完全开放或完全封闭的情况下,抗议都不会产生。因为在体制完全开放的情况下,任何新议题都能很快被吸收进入体制内管道;反之,如果体制结构处于绝对封闭状态,则任何集体行动都将无法改变统治者决定,从而也就遏制了抗议的产生。<sup>[5]</sup>从这个角度理解,冲突性环境事件的发生一方面表明我国现行体制中公众利益表达的管道尚未完全封闭,另一方面则表明体制对抗议的反应和吸纳能力尚有限。应当说,在转型社会中社会矛盾日渐突出的现实情境下,冲突已经成为一种相对常态的社会现象,如何避免直接冲突的产生,维护社会的正常政治经济秩序成为摆在执政者面前的紧迫问题。而公众参与正是在执政者寻求合法性来源、拓展民主合法性,解决传统行政法“合法性危机”的过程中逐步进入高层视野的,其与底层民众对参与决策的迫切愿望相呼应,引发了自上而下的对公众参与的强烈需求。<sup>[6]</sup>但是,与此相配套的制度建设仍相对滞后,在此背景下,新媒体在公众参与过程中所发挥的动员作用,所起到的沟通效果就显得格外重要,也因此成为体制性公众参与管道尚不完备条件下公众进行利益表达与协商、参与并影响政府决策的重要渠道。

当然,影响公众参与的新媒体实践及其动员效果的因素是颇为复杂的,本文限于篇幅无法展开论述,例如公众对新媒体技术运用的普遍性、公众内部可供动员的资源差异、公众新媒体实践所受的外部监管的疏密以及传统媒体自身所受的传播限制及其与新媒体之间互动的深浅等,这些都有待后续研究进一步予以讨论。

#### 参考文献:

- [1] [美]詹姆斯·博曼. 公共协商:多元主义、复杂性与民主[M]. 黄相怀译. 北京:中央编译出版社,2006. 中文版序:4.
- [2] Bimber B. Flanagin A. J. & Stohl C. Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment[J]. *Communication theory*,2005. 15(4):365-388.
- [3] 刘能. 怨恨解释、动员结构和理性选择——有关中国都市地区集体行动发生可能性的分析[J]. *开放时代*,2004(4):57-70.
- [4] 乔世东. 社会资源动员研究[J]. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*,2009(5):18-24.
- [5] Eisinger P. K. The conditions of protest behavior in American cities[J]. *The American Political Science Review*,1973. 67(1):11-28.
- [6] 王锡锌. 公众参与和中国新公共运动的兴起[M]. 北京:中国民主法制出版社,2008:11.