



邻避项目决策可接受性的影响因素研究

——基于武汉市锅顶山垃圾焚烧项目的调研

丁 鑫

(中南财经政法大学 公共管理学院 湖北 武汉 430073)

摘 要 随着我国经济发展以及公共服务需求的增加,反对邻避项目决策的运动在我国尤为显著,邻避项目决策困境已成为我国经济建设中不可忽视的问题。在统计分析武汉锅顶山垃圾焚烧处理项目调查数据的基础上,重点验证风险感知、政府信任、公众参与以及项目补偿四类因素与邻避项目决策可接受性之间的关系,并提出建议。

关键词 邻避项目;可接受性;影响因素

中图分类号: X508

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2018) 02-0110-05

一、前言

伴随着中国高速的城市化进程,城市的基础公共服务项目大力兴建,垃圾焚烧厂等给周围居民带来负面效应的邻避项目也大量涌现。尽管在决策过程中,政府引进了诸多科学的决策方法,但随着民众维权意识的不断增强,近年来抵抗邻避项目决策的运动在我国仍频繁发生,邻避项目的决策困境已然成为中国区域性治理中一个亟待解决的问题。现实生活中,大多数邻避项目都是公共基础设施,兴建的根本目的在于增进社会效益,但其决策引发的邻避冲突层出不穷,其中众多的反对声音表示不满意项目决策。本是具有积极社会效益的邻避项目,为何它的决策会带来如此强烈的居民抵抗行为?又该如何采取措施以有效缓解项目决策所带来的邻避冲突?因此,研究邻避项目决策可接受性的影响因素是合理解决邻避冲突的关键。项目决策者在制定决策方案时首先需要考虑项目决策的可接受性,只有清楚公众的真实诉求、回答公众对于项目决策的疑问,才能促使决策被公众接受,进而在执行决策的过程中

保证项目的顺利实施,最大限度地实现公共利益。

基于以上问题的思考,本文在熟悉掌握邻避理论的基础上,选取曾发生垃圾焚烧抗议事件的武汉市锅顶山展开调查研究,尝试通过实证研究,检验影响公众对于邻避项目决策的接受程度的影响因素,并在此基础上提出提升决策可接受性的建议。

二、文献综述

(一)邻避相关概念的界定

邻避概念最早由欧海尔(O'Hare,1977)提出,描述人们对那些能够带来整体社会利益,但对周围居民产生负面影响的设施的态度。1980年,在英国首次出现了“Not In My Back Yard”(简称“NIMBY”)的说法,中文的意思为“不要在我家后院”。此后我国学者也对此主题开始作出了一系列的研究,“邻避”、“邻避冲突”、“邻避情结”等词被媒体和学术界广泛使用。大多数学者将由“一种产生效益为全体社会成员所共享,但负外部效果却由附近的民众来承担”的公共设施项目所引发的“利益冲突”称之为邻避冲突,并认为邻避冲突本质上是一种“公民影响公共政

收稿日期 2018-03-09

作者简介:丁鑫(1995-),女,湖北英山人,中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:劳动收入分配。

策的政治参与行为”。也有学者从环境权利的角度出发，认为邻避冲突的本质是公民追求生活环境平等的维权运动。随着研究的不断深入，这些概念在内容上不断丰富，邻避理论也在不断发展。

（二）邻避冲突的产生原因及其影响因素探讨

近几年来，我国邻避冲突层出不穷，对于邻避运动产生原因及其影响因素的研究日益成为学术界研究的热点。从项目产生的负面影响出发，李照作（2013）指出邻避设施附近居民的人身安全、心理感受等精神损失是导致邻避冲突的根本原因；也有学者认为邻避冲突的关键之一在于管理，其中李敏（2013）认为当下的管理方式上重视单向管理而忽略双向沟通，信息沟通上重视被动回应而忽略主动宣传。张乐（2014）也指出政府在制定实施邻避项目时，过分地垄断决策而轻视公众的意见。随着邻避运动的频繁发生，不少学者为了更合理地提供有效对策，逐步加深了对影响因素的探究。丘昌泰（2002），认为邻避冲突本身是一种追求私利的非理性行为，个人受教育程度及社会责任感影响邻避冲突的强度。何艳玲（2009）、黄岩（2010）从经验认知层面，总结邻避冲突影响因素主要是经济补偿、心理认知、教育水平、民众参与决策程度、政府公信力等。

根据已有研究成果可知，众多研究学者都认为政府信任、公众参与、风险感知、项目补偿这四类因素对于公众接受邻避项目决策具有显著影响。但是学者们均是采取定性的研究方法进行分析以得出结论，故四类因素对邻避项目决策的影响缺乏实证研究的支撑。基于此，本文将通过定量的实证方法对这四类因素的影响程度展开定量分析，从而论证假设是否与实际相符，为邻避的相关研究作出自己的贡献。

三、研究假设与变量界定

锅顶山位于武汉市汉阳区，此处建有两家垃圾焚烧厂，分别为生活垃圾焚烧厂和医废垃圾焚烧厂，两处垃圾焚烧厂每天大约处理 1500 吨生活和医疗高危垃圾。锅顶山垃圾焚烧项目缓解了武汉市日益严峻的垃圾“高产”难题，同时也在一定程度上促进了锅顶山地区民众的就业与地区发展，对于社会主义经济建设具有一定意义。但据了解，垃圾焚烧厂正式投入运行不久，该项目就遭到了公众的强烈抵制，也相继发生了诸多起环境污染控诉事件、公民维权事件。基于此现象的思考，本文选其作为本研究的主要研究对象，通过问卷调查，获取当地居民的基本态度，试图在借助现有学者的理论成果基础上，验证影响决策可接受性的四项因素的结论是否合理。

（一）研究假设

1. 风险感知与垃圾焚烧处理项目决策的可接受性

公众对邻避项目的风险感知是形成公众态度的基础性因素，（Popper, 1985; Frey, Oberholzer-Gee,

1996; Slovic, 1993;）指出大多数与邻避相关的设施都具有负面的环境和健康影响，类似垃圾或者工业设施的决策，感知风险越高，居民越反对。但是随着社会文明的进步，科学技术的发展，专业人员对技术手段的掌握已经获得了极大程度上的改进，国民的文化素质也在日益提高，因此单纯的风险感知是否会影 响邻避项目决策的可接受性有待验证。基于此，提出假设：

假设一：公众对项目的风险感知对邻避项目决策的可接受程度具有相关影响。

2. 公众参与与垃圾焚烧处理项目决策的可接受性

公众参与决策即相关居民代表参与邻避项目决策的各个环节，行使建议权、监督权，并在合理的范围内充分表达自己的想法，最大限度地实现公民个人及社会效益。但在很多情况下，由于我国地方政府决策的不透明，地方民众并不了解邻避项目的选址方案和兴建计划等情况，直到邻避项目出现在自己居住的小区附近，民众才“恍然大悟”，因而利益受损的民众不能实际参与到政治过程中（王彩波，2012），这样就容易滋生公众对于地方政府邻避决策的不满情绪。基于此，提出假设：

假设二：公众参与程度对邻避项目决策的可接受程度具有相关影响。

3. 政府信任与垃圾焚烧处理项目决策的可接受性

对政府的信任程度代表着政府公共决策的说服力，国内外众多学者（Kraft & Clary, 1991; Ruth, 2000; 管在高 2010, 王彩波 2012）都将政府公信力列为影响邻避决策可接受性的重要因素。王奎明、钟杨（2014）等人的研究表明，我国当前抵抗邻避决策的邻避运动大多与居民对政府诸如“官商勾结”、“贪污腐败”等消极印象有关，正是由于民众对政府及项目承担者缺乏信任，所以才导致居民对项目决策产生排斥心理，进而演变为抵抗决策的邻避冲突不断升级。基于此，提出假设：

假设三：公众对政府的信任程度对邻避项目决策的可接受程度具有相关影响。

4. 项目补偿与垃圾焚烧处理项目决策的可接受性

英国经济学家亚当·斯密（Adam Smith）提出经济人假设，他认为人的行为动机根源于经济诱因，人的一切行为都是为了最大限度地满足自己的利益。因而相当多的研究者认为，在邻避设施的建设中，相关群体也会出于对自身利益的考虑，来决定是否接受某项邻避决策，正因如此，我们可以预见合理的经济补偿是促使民众接受邻避决策的一大动力，但是单纯的物质补偿是否以及在多大程度上影响决策有待验证。基于此，提出假设：

假设四：项目补偿对邻避项目决策的可接受程度具有相关影响。

（二）变量界定

1. 因变量

决策可接受性程度本身就是最好的梯度考量，因此本文因变量直接设置为决策可接受性程度，具体为“完全接受=5”，“比较接受=4”，“无所谓=3”，“不太接受=2”，“完全不接受=1”五种情况。

2. 自变量

本研究主要目的是借助实际调查，进而验证四项因素是否影响邻避项目决策的可接受性，因此自变量设置为风险感知项、政府信任项、公众参与项和经济补偿项四类，具体变量赋值见表 1：

表 1 自变量与因变量的含义与赋值

变量类型	变量名称	变量定义
因变量	接受这项邻避项目决策的程度	完全接受=5, 比较接受=4, 无所谓=3, 不太接受=2, 完全不接受=1
风险感知	对健康、环境污染风险的感知程度	极大程度=5, 程度较大=4, 程度一般=3, 程度较小=2, 没有影响=1
	对住宅美誉度风险的感知程度	
政府信任	对政府信息公开满意度	完全满意(信任)=5, 比较满意(信任)=4, 一般=3, 不太满意(信任)=2, 完全不满意(信任)=1
	对政府治理能力以及监管能力的信任度	
公众参与	对政府承诺的信任度	完全满意=4, 比较满意=3, 一般=3, 不太满意=2, 完全不满意=1
	公众参与的渠道设置	
经济补偿	决策各环节中公众的参与情况	完全满意=4, 比较满意=3, 一般=3, 不太满意=2, 完全不满意=1
	对公众参与效果的满意度	
经济补偿	补偿的方式的合理程度	完全满意=4, 比较满意=3, 一般=3, 不太满意=2, 完全不满意=1
	补偿弥补损失的程度	
	对补偿的满意程度	

四、实证分析

(一) 数据收集与整理

1. 样本介绍

本次调查共发放问卷 120 份，回收有效问卷 104 份，无效问卷 16 份，问卷的有效回收率为 86.7%。在性别构成方面，样本的性别比例较为均衡，女性样本所占比例为 54.8%，较男性略高 9.6%（例如见表 2）；在年龄构成上以中青年为主，40 岁以下的受访者占总受访者的 69.5%；在经济水平考量方面，主要采取的测量方式是家庭的平均年收入水平，所选样本中的年平均收入主要集中在 2 万-10 万，占比为 70.5%；此外，在学历方面，高中及以上学历者最多，占比 76.9%。

表 2 您的性别？

	频率	百分比	有效百分比	累积百分比
男	47	45.2	45.2	45.2
女	57	54.8	54.8	100.0
合计	104	100.0	100.0	

2. 信度介绍

根据 SPSS 软件分析，本文采用克隆巴哈系数进行信度检验。Cronbach α 信度系数是目前最常用的信度系数，也是与 SPSS 系统相配套的一套服务。通常情况下，克隆巴哈系数的值处于 0 和 1 之间，系数未达到 0.6 时，一般认为所调查的问卷内部一致信度不足；达到 0.7-0.8 时表示量表具有相当的信度，达 0.8-0.9 时说明量表信度非常好。通过 SPSS 软件对影响垃圾焚烧厂处理项目决策可接受性的因素进行信度分析可以发现，其总体克隆巴哈系数值约为

0.705（见表 3），处于 0.7-0.8 之间，说明在此次问卷设计中，样本整体的内部一致性较好，可靠性较高。

表 3 样本内部的可靠性度量

可靠性统计量		
Cronbach's Alpha	基于标准化项的 Cronbach's Alpha	项数
.705	.679	8

(二) 结果分析

基于 SPSS 分析软件，本文采用用途广泛的卡方检验，当检验统计量的 P 值小于显著性水平 α 时，则表示拒绝原假设，也即通过显著性检验（一般人为地将 α 确定为 0.05）。而鉴于本研究中所运用的变量都是定序变量，因此选择 Gamma 系数作为表示样本数据的相关性强弱。在通常情况下，Gamma 系数的正负表示两变量的正负相关性，其系数值的绝对值在 0 和 1 之间，系数值绝对值越大，则表示相关性越强。四个假设检验的数据结果如表 4 所示：

1. 验证公众对项目的风险感知与邻避项目决策接受程度的相关性

由表 4 可知：P 值约为 0，Gamma 值约为 -0.739。由于 P 值小于 0.05，则拒绝原假设，即在本次调查中，居民对项目决策的接受程度与其对项目的风险感知有关，且 Gamma 值约为 -0.739，取值为负值，表明两者关系为负相关，且相关强度较强。通常来讲，居民对健康等风险的感知越强，其越趋向于拒绝这项邻避决策。因此要想缓解居民对决策的抗拒程度，政府可以在邻避项目决策之前，请相关专家评估项目风险，并积极向居民解释风险程度，这对消除居民的风险疑虑具有很重要的作用。

2. 验证政府信任与邻避项目决策接受程度的相关性

由表 4 可知：P 值约为 0.005，Gamma 值约为 0.401。P 值小于 0.05，由此表明假设通过显著性检验，即认为居民对项目决策的接受程度与其对项目的风险感知有关。Gamma 值约为 0.401，说明仅仅由政府信任这一单独因素，对项目可接受的正向影响不是很大。尽管两者的相关性不强，但其数据分析明确证实两者正相关，所以政府应该充分重视促进决策可接受性的每一个环节，并在工作中及时采取措施加强其在公众间的信任度，以保证决策顺利执行。

表 4 回归分析结果

	Pearson 卡方 进 Sig. (双侧)	Gamma 近似 值.	有效案例中 的 N
风险感知	.000	-.739	104
政府信任	.005	.401	104
公众参与	.000	.750	104
项目补偿	.483	-.011	104

3. 验证项目决策过程中居民参与程度与邻避项目决策接受程度的相关性

由表 4 可知：P 值约为 0，Gamma 值约为 0.750。P 值小于 0.05，则表明假设通过显著性检验，即认为居民对项目决策的接受程度与其对项目的风险感知有关。Gamma 值约为 0.750，说明居民参与对项目可接受性的正向影响程度很大。因此，在公民的参与意识越来越强的当下时段，决策过程中一定程度的公众参与有助于增加公众对该决策的接受程度，政府对公众参与应给予特别重视。

4. 验证项目的补偿与邻避项目决策接受程度的相关性

由表 4 可知：P 值约为 0.483，Gamma 值约为 -0.011。P 值大于 0.05，由此表明接受原假设，即认为居民对项目决策的接受程度与项目的补偿无关。在本次调查过程中，有部分居民表示“我不接受这个决策，不是因为补偿给少了，身体健康保证不了，再好的补偿又有什么用”。随着人民收入水平的提高，人民愈加地关注身体健康以及精神享受方面，那么在这种情况下，项目补偿的作用就十分有限。但是本文认为这并不完全代表项目补偿毫无可行性，在调查中仍然有近 75% 的居民反映补偿方式不合理，这说明项目补偿的方式仍被关注，因此政府仍需重视补偿措施的实施，只是应考虑采取更为灵活的补偿机制。

(三) 结论

以武汉市锅顶山垃圾焚烧厂处理项目决策为例，通过定序双变量模型以及 SPSS 系统软件的分析方法，本文所作出的四个假设基本得到证实。由此我们可以得出结论：居民对某项邻避项目的风险感知、对政府的信任以及决策过程中的公众参与程度这三个方面因素均能够较为显著地影响该项目决策的接

受程度，影响最大的是决策过程中的公众参与度（Gamma 值约为 0.750），其他依次是风险感知（Gamma 值约为 -0.739）、政府信任（Gamma 值约为 0.401），但是项目补偿与决策可接受性无关。

五、政策建议

纵观近年邻避事件的发展，可以看出两个显著特征：一是事件发生次数以及涉及范围日益扩大；二是事件的性质有恶化的趋势。日益严峻的邻避决策困境，制约了众多基础项目的兴建，同时也在一定程度上阻碍了政府与民众之间的良好关系构建，影响了社会稳定及和谐，我们必须充分重视这些突出问题。本文已经初步得出居民对某项邻避项目的风险感知、对政府的信任以及决策过程中的公众参与程度是影响项目决策接受程度的三大重要因素，但是项目补偿仍然得到公众的广泛关注。基于此，本文提出四点建议。

(一) 提高技术水平 减少项目带来的风险

公众拒绝某项邻避决策，很重要的一个原因就是项目本身的风险性，在调查中有相当部分居民表示，拒绝该项决策很大程度上是出于对生活环境以及身体健康的担忧。因此政府在项目决策前，首先应该请相关的专家部门做好充分的风险评估工作，提供可靠的风险鉴定，并主动地向公众解释风险；其次在项目实施及运行过程中，政府及相关企业应该尽力改进项目运行的技术水平、积极引进先进技术，并提高项目的安全管理；最后政府也应该积极制定规避风险危害的配套措施，从而保证在最大限度内减少邻避项目带来的风险，提高项目决策的可接受性。此外居民对邻避项目认识的局限性和敏感的风险认知也会在一定程度上激发居民的反对态度，政府可以通过宣讲等方式提升公民的科学素养，让公众对邻避风险形成一种较为科学地认识，也能在一定程度上推动其接受该邻避项目的决策。

(二) 决策过程公开 增加公众对政府的信任度

调查表明，即使公众认为该邻避项目的兴建十分必要，但是由于当地政府缺乏公信力，他们仍然会选择拒绝该项目决策。因为公众既不相信政府能具有足够的知识和技能实现企业的安全监管，也不相信政府能够较好的实现对老百姓健康环境方面的承诺，因此增强政府信任度是有效解决当前决策困境的关键。一方面，政府在日常工作中应该重视并履行对公众的承诺，从一件件小事中累积公众的信任；另一方面，在法制社会背景下，政府应该优化权力运行机制，依法决策、依法治理，因为只有法律才能建立起公众与政府之间长期稳定的信任关系。

(三) 重视沟通 增强公众参与水平

随着民众政治参与意识地日益加强，人们越来越关注在一项决策过程中自身意志的表达，通过研究我们可以发现，决策过程中参与频率越高的民众越倾向

于接受该项决策。因此,提升公众参与水平,合理充分听取民众意见是促进决策可接受性的重大动力。政府可以从以下几方面进行突破:一是合理拓宽公众参与渠道,以确保民众意志的充分表达;二是扩大公众参与范围,尽可能的将工作信息及流程公开化,避免由于负责主管专项独断所带来的公众冲突;三是政府应该强化内部工作人员的公众参与意识,要使他们重视公众的力量,而不是从心里排斥和藐视公众能力等。

(四)采取灵活多样的利益补偿机制

伴随着居民生活水平的提高,单纯的金钱补偿已经远远不能满足公众的需要,甚至对于解决某项邻避项目的决策困境毫无作用。本次调查中,虽然验证得出项目补偿与项目决策可接受性无关,但仍有68%的人认为当地政府补偿方式不合理,我们可以大胆的思考是否是由于补偿方式的不合理,所导致项目补偿方式的作用不大呢?因此我认为政府可以尝试更为灵活的补偿方式,例如附近居民用电优惠等政策式补偿或者兴建公园小区等规划式补偿等。总体来说,政府应该重视影响决策可接受性的每一个环节,既要充分考虑到主要因素,也要重视可能因素,从而全面有效地促进决策的可接受程度的提高。

六、结语

本文通过实证分析,验证所提假设并提出四点建议,以期为我国解决邻避项目的决策困境提供参考思路。但是,本文的研究只是在已有成果的基础上进行实证检验,对影响邻避项目决策的影响因素的研究还不够深入,希望在未来的研究中,学者们能够对此进行进一步探讨。

参考文献:

[1] YANDLEB.Externalities and Highway Location[J].Traffic Quarterly,1970,(4).

[2] LEROY H,NADLERS.Negotiate way out of siting dilemmas [J].Forum For Applied Research and Public Policy,1993,(1).

[3] VITTES E,POLLOCK H,Lilie A.Factors Contributing to NIMBY Attitudes[J].Waste Management,1993,(2).

[4] HUNTER,S,LEYDEN,K.Beyond NIMBY:Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities [J].Policy Studies Journal,1995,(4).

[5] Thatcher Mark.The Development of Policy Network Analysis:From Modest Origins to Overarching Frameworks[J].Journal of Theoretical Politics,1998,(4).

[6] Marsh David and Martin Smith.Understanding Policy Networks:Towards a Dialectical Approach [J].Political Studies,2000,(1).

[7] Barry S.Not in my backyard:The sequel [J].Waste Age,2000,(8).

[8] 何艳玲.“邻避冲突”及其解决:基于一次城市集体抗争的分析[J].公共管理研究,2010,(4).

[9] 黄岩.邻避设施与邻避运动[J].城市问题,2010,(12).

[10]陈宝胜.国外邻避冲突研究的历史现状与启示[J].安徽师范大学学报,2013,(2).

[11]崔晶.中国城市化进程中的邻避抗争:公民在区域治理中的集体行动与社会学习 [J]. 经济社会体制比较,2013,(3).

[12]范少虹.论邻避冲突中的政府依法行政[J].暨南学报,2013,(3).

[13]赵小燕.邻避冲突治理的困境及其化解途径[J].城市问题,2013,(11).

[14]王奎明,钟杨.中国式邻避运动核心议题探析——基于民意视角[J].上海交通大学学报,2014,(1).

[15]约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与[M].北京:中国人民大学出版社,2010.

[责任编辑:张磊]

Study on the Influencing Factors of Acceptability of Adjacent Project Decisions——Based on the Investigation of the Waste Incineration Project of Guoding Mountain in Wuhan City

DING Xin

(School of Public Management, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract With the increase of China's economic development and the demand for public services, the campaign to oppose project decision-making is particularly significant in China. The problem of decision-making for the project of avoidance has become a problem that cannot be ignored in China's economic construction. Based on a statistical analysis of the data of the Wuhan Guoding Mountain MSW incineration project, the relationship between the four factors of risk perception, government trust, public participation, and the acceptability of decision making of the adjacent projects is emphatically verified, and some suggestions are put forward.

Key words neighborhood project; acceptability; influencing factors