



# 邻避冲突的解决困境及协同治理策略研究

胡贵仁

(华东政法大学 政治学与公共管理学院,上海 201620)

**摘要:**随着我国城市化进程的加快,城市常住人口对基础设施建设的需求逐渐增多,伴随而来的邻避冲突现象也越来越突出。因此,分析邻避冲突的现实困境,找到解决冲突的策略方案就显得尤为重要。由于邻避冲突涉及政府、企业、非政府组织、民众等在内的众多利益主体。所以,它的有效治理需要多元主体的协同合作来完成。此外,由于我国目前对邻避事件的解决尚处于协同治理初期,多方合作的优势还很不明显,这就要求政府发挥其主导作用:即通过完善自身建设,同时培育多方力量,使各方积极有序的开展合作,确保协同优势得到最大程度的发挥,以此来实现邻避冲突问题的有效解决。

**关键词:**邻避冲突;邻避设施;多元主体;协同治理

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2017) 03-0022-05

## 一、问题的提出

随着我国城市化进程的加快,城市常住人口对基础设施建设的需求逐渐增多,伴随而来的邻避冲突现象也越来越突出。根据环境保护部的统计,仅在2016年的3月-10月,我国就发生了19起邻避冲突事件。而从国外处理邻避冲突的经验中可知,邻避冲突如果处理得当,也会产生许多正面的功能。比如,政府处理冲突的能力得以提升以及民众参与决策的积极性高涨等等。因此,通过分析解决邻避冲突存在的现实困境,找到解决冲突的策略方案就显得尤为重要。

研究邻避冲突问题之前,必须理解相关的概念。所谓“邻避”是对“Not In My Backyard”(NIMBY)即“不要建在我家后院”的简称。通常是指在城市化过程中,民众不希望也不愿意那些可以为多数人带来效益,但具有负外部性的设施选址在自己所居住的社区附近。<sup>[1]</sup>邻避冲突就是指因邻避设施的选址、兴建以及运行等而引发的民众与营运企业或政府之间的冲突。其中,邻避设施通常包括垃圾焚烧厂、化工厂、变电站、加油站

等形式,这些设施为全体居民的生活带来极大便利的同时,往往也产生了较为严重的负外部性。<sup>[2]</sup>而这些负外部性给周围居民造成的心理影响,也称为邻避情结。

邻避冲突之所以很难避免,正是由于邻避设施建设的必要性与民众权利意识间的矛盾难以调和所导致的。而必要性是指邻避设施的大规模兴建不仅迎合了城市居民日常工作生活的需求,也在一定程度上推动了城市化的发展。同时,由于邻避设施自身会给大多数人带来效益,而成本仅由设施所在周边地区的民众所承担的负外部性特点,使得政府及营运企业为了邻避设施的顺利建设,往往遵循最小化抵抗原则:即为受到来自民众的最小程度抵抗,政府或邻避企业倾向于选址在话语权较小,信息掌握不充分的乡镇和农村,来作为风险性偏高的邻避设施建设用地。<sup>[3]</sup>正是由于政府和企业上述的思维方式,导致了社会矛盾的日益激化,随之而来的邻避冲突事件也逐渐增多。

## 二、解决邻避冲突存在的现实困境

由于邻避冲突涉及政府、邻避企业、非政府组织

收稿日期:2017-03-07

作者简介:胡贵仁(1994-),男,安徽滁州人,华东政法大学政治学与公共管理学院硕士研究生,研究方向:政府理论与城市治理。

以及民众等在内的多元利益主体。因而,在各方能力不足且协同有限的情况下,邻避冲突的解决面临着诸多困境。以下从多元利益主体的角度出发,来分析邻避冲突处理过程中存在的现实问题。

### (一)政府

#### 1.传统决策模式的习惯性延续

众所周知,政府在解决邻避冲突的过程中发挥着举足轻重的作用。而由于政府对决策效率最大化的片面追求,一味地坚持传统“决定—宣布—辩护”的决策模式,也给邻避冲突的有效解决带来了许多困扰。具体包括:

(1)信息公开不到位。一方面,由于邻避设施颇为严重的负外部性特征,使得政府认为民众得知设施选址信息后必然会产生强烈的抵触情绪。另一方面,邻避设施本身所具有的技术复杂性特征也使得政府偏向于认同民众“无知”的观点。种种因素都导致了政府在传统决策模式中缺少公开相关信息的积极性。

(2)单向沟通交流不利于民众意见的合理表达。由上述分析可知,在传统“决定—宣布—辩护”的模式下,政府出于民众对邻避设施排斥心理的考虑,往往缺乏主动宣传有关风险性方面信息的动力,更多的是对民众质疑声的被动性回应。此外,即使有的地方政府做到了对设施相关信息的积极宣传,也多是使用专业性的技术语言,将民众看作是信息的被动接收者,同时缺少必要的信息反馈机制。这种在政府垄断下的单向信息沟通交流明显不利于民众意见的合理表达。

(3)民众参与渠道的缺失导致邻避冲突难以避免。在邻避冲突事件中,政府多是从自身的理性角度出发,因而在邻避设施的选址、兴建以及运行过程中缺少将民众意见纳入到决策程序中的诚意,从而使得周边民众参与决策的渠道有限。最终在民众参与政府决策受阻,合理表达诉求无果的情形下,冲突对抗成为了民众解决问题的唯一选择。

#### 2.暂时性稳定的解决思维不利于地区长治久安

由于在政绩考核体系中,经济发展指标所占的比重较大,同时受有限任期制的影响,使得地方政府官员的精力往往集中在地区内GDP的快速增长上,而对其他方面的关注较少。此外,由于恰当处理邻避设施引起的冲突事件,需要耗费政府官员大量的精力和时间,因而导致地方政府会根据事件本身是否超出可控范围而进行选择性地应对,并通过运用拖延、收买等制度框架外的“摆平”策略,来尽量实现地区内的暂时性稳定。<sup>[4]</sup>正是由于地方政府固化的思维方式,加之邻避冲突事件未被纳入到常态的治理机制之中,最终导致了社会抗争事件频发,不利于地区内长治久安的实现。

#### 3.侧重于考虑经济利益,缺少邻避意识

一方面,地方政府兴建邻避设施,如垃圾焚烧发电厂,变电站等在一定程度上确实为满足民众对基础设施的需求以及解决城市化进程中出现的各类问

题作出了贡献。另一方面,地方政府更希望通过核电站,化工厂等邻避项目的落户来实现区域内创收。

无论政府出于何种目的,都很少考虑邻避设施给周围民众造成的损失,即缺少必要的邻避意识。这就造成了部分地方政府对于兴建邻避项目毫无妥协的态度,以X市美景花园事件中的变电站为例,政府部门始终不承认该设施的邻避性,并对周边民众提出的迁址诉求,做出了如下明确答复:“若政府同意对变电站的选址进行重新规划,是否意味着政府承认变电站有害的说法?而如果变电站无害,政府调整选址规划,重新建设变电站的依据何在……”<sup>[5]</sup>

#### 4.补偿机制不完善

由于邻避设施所固有的效益由多数人共享,负外部性却需要周边少数民众承担的特点,使得建立必要的补偿机制来进行空间上的成本共担和收益共享就显得尤为重要。同时,由于我国在处理邻避冲突的过程中经验相对不足,因而导致了补偿机制的不合理:比如补偿的方式较为单一,对设施给周边民众带来的心理不愉悦以及对健康的慢性影响等因素未被纳入到补偿机制中等等。此外,补偿机制的不完善也一定程度上强化了周边民众抵制邻避设施的坚决态度。

### (二)邻避企业

#### 1.缺少政府的全程监管

出于对经济利益共同的价值追求,政府和企业成为了邻避设施的兴建合作方。而在设施兴建、运行的过程中,政府对企业监管的主要精力往往集中在项目的行政审批上,认为审批通过就万事大吉,很少关注邻避企业在生产运行过程中存在的安全隐患,因而导致了企业内部对生产运行标准的执行力不足,安全意识松懈等一系列问题。比如,非政府组织芜湖生态中心不久前发布的《231座生活垃圾焚烧厂信息公开与污染物排放报告》显示,231座垃圾焚烧厂中有31座在2016年累计超标排放高达4682次。<sup>[6]</sup>这种情况的出现与政府不重视对企业生产全过程的监督有着莫大关系。

#### 2.对自身技术的盲目自信,社会责任感不强

从以往发生的邻避冲突事件分析中可知,设施周边民众的心理焦虑是使冲突迅速升温的重要因素。而企业所持有的绝对技术理性立场,往往也无助于邻避冲突的有效解决。由于对技术的盲目自信,使得企业很少主动地与周边民众进行安全生产方面的信息沟通;同时,企业对科学技术的过分崇拜,也使得其内部缺少必要的风险预警机制。等等因素都放大了邻避设施对周边民众带来的不确定性危害。

### (三)非政府组织

在涉及多方利益主体的邻避冲突事件中,由于非政府组织与政府、企业之间没有明显的利害关系,因而得到了许多民众的信任,在介入冲突时就显得更有优势。然而,非政府组织自身有限的力量,也使得在冲突事件中虽然常有其活动的身影却很难发挥大的作用。比



如,在沿海某市PX邻避冲突事件中,当地以环保为主主题的非政府组织就参与了督促市环保局尽快公开为PX项目所做的《环境影响评价报告》,但在接下来发生的抗争行动中该组织却提出了“不支持、不反对、不组织”的口号。诸如此类的事件不胜枚举,从中可以看出当前我国非政府组织的能力还有待加强。<sup>[7]</sup>

#### (四)民众

1. 民众实质性参与的程度和效果有限,相关能力有待提升

一方面,由于受邻避设施负外部性的影响,设施附近的民众有着强烈的邻避情结。因而,民众在表达自身诉求时会提出类似于邻避设施“零风险”的不理性要求。正是诸如此类的要求,使得政府不愿意吸收民众参与到决策过程中。同时,民众的不理性诉求,也阻碍了双方的有效沟通,最终造成民众参与政府决策带来的效果十分有限。

另一方面,从我国民众意识觉醒的程度来看,民众参与政府决策的过程仍处于尝试和探索阶段。比如,政府建设负外部性较强的邻避设施时,民众强烈的抗争行为表明其将邻避设施的整体性福利与局部性危害相权衡的能力还有待提升。

2. 缺乏对政府、企业的信任,倾向于采取非理性的行动方式

首先,由于政府对邻避设施的选址、兴建等关键信息公开不到位以及缺少将民众意见纳入到决策程序中的诚意等因素,造成了政府公信力的下降。

其次,企业片面追求自身的技术理性,同时缺少与周边民众的主动沟通,也导致了民众对其信任的丧失。

最后,由于缺乏对政府、企业的信任,加之民众在邻避冲突事件中通过现有制度框架内的渠道解决邻避设施选址、兴建问题的无果,导致其往往采取非理性的冲突方式来促使邻避抗争事态的升级以寻求政府的回应。

### 三、协同治理邻避冲突的策略选择

由上述分析可知,邻避冲突事件大都是由多方坚持各自的理性立场而引起的,涉及政府、企业、非政府组织、民众等众多利益主体相互博弈的过程。因此,邻避冲突的有效解决需要多元利益主体的协同合作来完成,而多元协同治理正是解决邻避冲突问题的最佳选择。

所谓协同治理就是指:政府、企业、非政府组织以及民众等多元利益相关方,为解决共同面临的社会问题,以适当的方式进行信息互动和决策交流,并分别对结果承担相应责任的过程。<sup>[8]</sup>然而,由于我国目前对邻避冲突事件的解决尚处于协同治理的初期,多方合作治理的优势还很不明显。因此,政府仍需发挥其主导作用;即通过完善自身的建设,同时培育多方力量,使各方积极有序的开展合作,最终达到

有效解决邻避冲突的目的。具体包括:

#### (一)政府层面

##### 1. 改变传统的决策模式

政府对传统“决定—宣布—辩护”决策模式的习惯性延续,使得近年来我国的邻避冲突事件大都以政府部门迫于民众的压力将邻避设施暂时停建或迁址再建收场。为了逐渐改善这一局面,政府就要摒弃传统的决策模式。具体做法如下:

(1)政府在决策过程中要注重信息的全方位公开。在邻避设施选址、兴建以及运行过程中,政府一方面需要转变传统上对民众非理性的偏见,避免公权力在决策过程中的滥用,注重信息公开机制的建设。另一方面,为了让民众尽可能充分的了解邻避设施的相关信息,政府也需要在公示日期内开展多形式、多时段的信息公开工作。比如,利用多种科技手段,在多媒体平台上高频率的发布信息,同时避免使用专业技术性语言等令民众困惑的方式来解释设施选址、兴建以及运行的有关情况等等。<sup>[9]</sup>

(2)建立双向的信息沟通机制。针对单向信息沟通方式的弊端,政府须改变以往对民众质疑声的被动性回应以及形式上的民意征询,转而应加强对邻避设施相关信息的主动宣传,对民众反馈信息的积极回应,并建立双向的信息沟通交流机制。同时,政府在处理邻避冲突事件时,也要借鉴国外成功的治理经验来加强自身的能力建设。比如,在1984年,美国的明尼苏达州决定在当地建造一个垃圾焚烧发电厂。为了避免周边民众对该项目的强烈抵制,当地政府决定在规划过程中,通过新闻和公告等多种形式加强与民众的沟通,同时在设施的选址上,也充分考虑了民众的具体意见。最终,该项目顺利完成选址,并于1989年正式开始运行。<sup>[10]</sup>

(3)完善决策过程中的民众参与机制。由于对决策效率最大化的片面追求,政府很少考虑到民众参与的重要性问题。事实证明,对邻避设施项目遮遮掩掩,刻意回避民众的质疑不仅无法提高政府的决策效率,反而会在邻避设施的选址公布阶段带来更为严重的邻避冲突事件。而提高民众对政府决策的参与度,拓宽参与渠道,不仅能够调动民众主动参与的积极性,同时也可以有效地缓解民众对邻避设施的抵触情绪。因此,政府应积极鼓励民众参与到决策中来,并完善决策程序中的参与机制,以保障民众通过制度化的渠道来合理表达其诉求。

2. 转变传统的“治标”思维,树立正确的“治本”观念

地方政府在处理邻避事件时,最重要的是树立“治本”的思想观念来取代“治标”的思维方式。所谓“治本”即是指政府以实现区域内的长治久安为出发点;而“治标”指的是政府以平息眼前的冲突事件为目的。在地方政府推进城市化的进程中,不可避免的会遇到邻避冲

突事件,而如何处理类似事件则考验着执政者的智慧。以往地区内暂时性稳定的目标只需要“治标”的思维就可以实现;而为了区域内的长治久安,从源头上减少邻避冲突发生的可能,则需要政府树立起“治本”的观念,同时摒弃制度框架外的“摆平”策略,最终将邻避冲突事件的解决纳入常态的治理机制之中。

3.综合考虑多方利益,注重邻避设施对环境和社会造成的影响

由于在邻避设施兴建的过程中,地方政府很少考虑除经济效益以外的其他因素。因而导致了民众的强烈抗议并引发了大规模的冲突事件。比如,在2016年6月中部某城市就因垃圾焚烧发电厂的建设引发了邻避冲突事件。事件中,政府在该项目选址建设时,并未充分考虑到周边民众的切身利益,同时也刻意隐瞒了有关垃圾焚烧发电厂建设的相关信息,从选址到建设的两年多时间里,除了在官网上进行零星的公示外,并未进行更多的信息公开工作。在该市部分民众对项目建设并不知情的情况下,抵制垃圾焚烧发电厂的行为便在所难免。最终,政府经过研究,决定停建该项目,而该市的市委书记也因对事件处置不力被免。<sup>[1]</sup>因此,地方政府应加强项目建设的邻避意识,并对设施所涉及的各方利益进行综合性考虑,尤其要注重其在选址、兴建以及运行过程中对周边民众和社会造成的负面影响。

4.完善对周边民众的补偿机制

由于邻避设施所具有的“收益分散,成本集中”特征,使得政府必须通过相应的补偿机制来保证利益在空间上的均衡分布。一方面,政府应在补偿体系中纳入邻避设施对周边民众心理以及健康损失方面的隐性因素,以使补偿机制日趋合理完善。另一方面,针对以往补偿方式单一的情况,地方政府在对周边民众补偿的过程中,应当注重结合物质补偿和非物质补偿各自的优点,灵活运用非物质补偿中的财产保险、生态环境补偿等手段。比如,针对邻避设施可能造成周边地区污染的情况,政府可以通过扩大绿化面积,来改善附近场地的公共环境,以此缓解邻避设施带来的负外部性影响等等。

(二)企业层面

1.完善政府对企业的监管

针对行政审批通过后,企业内部出现的生产、安全等方面问题。政府应及时转变“事前审批,事后不管”的传统思维方式,加强对企业运行全过程的监督。此外,政府也需要制定严厉的处罚措施,对企业生产活动中出现的各种不符标准的行为进行惩罚,以使企业的各项行为在政府监管下,回到正常的制度化轨道上来。

2.督促企业建立起相关的风险预警机制来提高其应急管理能力

由于企业单方面强调邻避设施的技术安全性并不足以消除民众的疑虑,同时也无助于邻避冲突的

有效解决。因此,企业应当保持适度的技术理性,并加强与周边民众的沟通交流,增强自身的社会责任感。此外,由于核电站、变电站等类型的邻避设施一旦发生安全事故,便会造成无法挽回的损失。因此,政府有必要督促企业建立起相关的风险预警机制来提高其应急管理能力。

(三)非政府组织层面

邻避冲突事件的有效解决,需要非政府组织的积极配合。而由于非政府组织自身有限的力量,使其民众信任的优势难以得到充分发挥。因此,政府需要加大对非政府组织的培育力度,同时鼓励非政府组织积极地建言献策,并通过将其纳入到政府常态的决策程序中,来实现多方利益的合理平衡。

(四)民众层面

1.调动民众的积极性,并引导民众有序参与

政府应当加强对邻避设施风险可控性的科学宣传,使民众理性看待设施的安全性问题,同时鼓励民众合理地提出诉求来调动他们参与决策的积极性。此外,政府也要提升民众的参与能力,优化参与渠道,最终实现民众的有序参与。

2.建立多方的信任机制

邻避设施在选址、兴建过程中的信息不公开、缺少参与渠道等因素都造成了民众对政府和企业的极度不信任。因此,政府亟需建立起多方的信任机制,来避免冲突事态的升级。而如何加快信任机制的建立,一定程度上可以借鉴日本和我国台湾地区的做法。比如,日本为增加民众对政府的信任,把垃圾焚烧发电站的选址设立在大阪环境事业局的附近;而我国台湾地区的环保机构也常常设立在垃圾焚烧发电厂内,这样不仅有利于政府对发电厂的实时监督,也提升了政府的公信力,以上做法都在一定程度上避免了邻避冲突事件的发生。<sup>[2]</sup>

## 四、结语

在我国城市化进程加快的背景下,邻避冲突事件发生的概率也越来越高,如何解决此类冲突,则考验着执政者的智慧。本文试图从邻避冲突的现实困境入手,研究解决冲突的策略方案。分析发现,多元协同治理才是解决邻避冲突问题的最佳选择。此外,由于我国目前对邻避事件的解决尚处于协同治理初期,多方合作的劣势还不够明显。这就要求政府在借鉴国外治理经验的基础上,发挥其主导优势:即通过强化自身的能力,加强对企业的监管,加大对非政府组织的培育力度以及提升民众参与决策的能力等措施,推进各方积极有序的开展合作,确保协同优势得到最大程度的发挥,以此来实现邻避冲突问题的有效解决。

## 参考文献:

[1] O'Hare M. Not on My Back, You Don't: Facility Sitting

- and the Strategic Important of Compensation[J].Public Policy, 1977, 25(4): 407-458.
- [2] 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, 2006, (4): 93-103.
- [3] 陈晓勤.邻避问题中的利益失衡及其治理[J].法学杂志, 2016, (12): 127.
- [4] 郁建兴, 黄飏.地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略[J].政治学研究, 2016, (2): 56.
- [5] 何艳玲.“中国式”邻避冲突：基于事件的分析[J].开放时代, 2009, (12): 110.
- [6] 中新网.垃圾焚烧项目“一建就闹一闹就停”如何走出困局?[EB/OL].http://www.chinanews.com/gn/2017/01-14/8124022.shtml, 2017-02-23.
- [7] 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): 173.
- [8] 田培杰.协同治理概念考辨[J].上海大学学报(社会科学版), 2014, (1): 135.
- [9] 张乐, 童星.重大“邻避”设施决策社会稳定风险评估的现实困境与政策建议——来自 S 省的调研与分析[J].四川大学学报(哲学社会科学版), 2016, (3): 114.
- [10] 陈佛保, 郝前进.美国处理邻避冲突的做法[J].城市问题, 2013, (6): 82.
- [11] 央广网.湖北仙桃群众反对垃圾焚烧发电项目 市委书记处置不力被免[EB/OL].http://news.cnr.cn/native/gd/20160824/t20160824\_523067624.shtml, 2017-02-22.
- [12] 赵小燕.邻避冲突参与动机及其治理：基于三种人性假设的视角[J].武汉大学学报(社会科学版), 2014, (2): 40.
- [责任编辑：张 磊]

## Research on the Resolving Dilemma and Cooperative Governance of Neighborhood Conflict

HU Gui-ren

(School of Political Science and Public Administration, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

**Abstract:** With the accelerated process of urbanization in our country, the demand for infrastructure construction is increasing gradually which is driven by urban resident population, and the accompanying conflict phenomenon is becoming more and more prominent. Therefore, it is particularly essential to find a strategic scheme to solve the conflict. Due to many relevant stakeholders are concerned with NIMBY conflict, including government, enterprise, non-government organizations and the public, etc. So, it requires the cooperation of multiple subjects to achieve effective governance. Moreover, because current settlement of the NIMBY incident in our country is still in the early stage of collaborative governance, the advantages of multi-subject cooperation is not obvious, thus requiring the government to play its leading role in dealing with the problem of NIMBY. Through improving government construction, cultivating multi-force, so that the parties can conduct cooperation in an active and orderly manner, eventually, to maximize the benefits of collaboration.

**Key words:** NIMBY conflict; NIMBY facilities; multi-subject; collaborative governance

(上接第 9 页)

## History, Reality and Future of Chinese Traditional Art Forms – A Case Study of Hubei Han Opera

ZHOU Jing-shuang

(Academy of Marxism, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

**Abstract:** Han opera, known as the origin of Peking opera, has been a long history of three hundred years old and is one of the most traditional forms of art that can represent the local characteristics of Hubei. However, the development of pluralistic art and the widespread use of new media have changed the survival and development environment of Han opera, which has challenged this ancient traditional art form. The revitalization and development of Han opera is not a broad road, and it needs to be supported by the government, to carry out its own innovation and to integrate with the times.

**Key words:** traditional art; Han opera; modern art style