

【公共管理研究】

协同视域下当代中国环境邻避冲突治理模式探讨

刘淑妍¹, 李志博¹, 丁进锋²

(1. 同济大学 政治与国际关系学院, 上海 200092)
(2. 中国浦东干部学院 牛津大学联合城市研究中心, 上海 201204)

摘要:近年来,随着城市化进程的不断加快,作为城市化进程的衍生物与副产品的环境邻避冲突也愈演愈烈,已然成为影响中国环境治理绩效的主要因素。通过对国内典型环境邻避冲突事件进行梳理,总结出当前中国环境邻避冲突治理实践中“一核多元”协同模式的应用情景,梳理出当前我国环境邻避冲突的演化趋势与治理现状,发现治理环节尚存在的诸多不足,在此基础上提出从转变理念、提升能力、完善机制等三方面着手,对未来中国环境邻避冲突治理模式进行优化。

关键词:邻避冲突;协同治理;一核多元

中图分类号:D630 **文章编号:**1673-5420(2020)03-0035-09

一、高速发展的城市化进程与邻避困境

改革开放以来,中国城市的数量不断增加,城市人口不断增多,城市规模不断扩大,城市群发展格局初步形成。在城市化进程不断加快的大环境下,需要建造更多用以维系城市稳健发展和公众正常生活的公共设施。一些贴近居住区的设施可能会对当地的环境、居民生命健康或财产等造成不良影响,这种设施被学界统称为“邻避设施”。例如,环境建设方面的邻避设施有垃圾焚烧厂、污水处理厂、飞机场、通信基站等。

“邻避”(NIMBY)这一概念最早由欧哈尔提出,他将大众反对石油化工厂建设的态度总结为“不要建在我家(Not on my back,you don't)”^[1]。谭鸿仁、王俊隆将其翻译为“邻避”^[2],并逐渐延伸出诸如“邻避冲突”“邻避设施”“邻避运动”和“邻避情结”等一系列概念。由此,越来越多的学者开始在“邻避”这一概念框架下探讨相关理论与实践,并把由兴建邻避设施引发的一系列抗争行为称为“邻避冲突”。邻避冲突的产生从表面上看是政府兴建的部分提供公共服务的基础设施因具有强烈的负外部性特征而成为临近地区公众抵触的对象,从本质上看则是社会多元主体因为不同的行为理念和现实目标而产生的对抗和碰撞。

邻避运动最早出现在发达国家,伴随着现代科技的快速发展和城市规模的不断扩大,从20世纪60年代到80年代,大规模的邻避运动在美国出现,并扩展到欧洲一些国家。这个阶段的邻避运动主要是反对建设污染型邻避设施,包括对建立垃圾填埋场和有毒废弃物处理场等的抗争运动。由于担心居住环境、生活质量、公共安全、房屋价值等受到影响,邻避情结(NIMBY Syndrome)愈演愈烈,社区协会常联合激进的居民向政府和施工单位施压。1980年至1987年间,由于遭到居民的反对,欧洲81个有害废物处理设施只有8个落成;为储存处理废弃物而设的工厂仅有3%的厂址被接受^[3]。随着城镇化的深度发展,邻避运动开始在亚洲出现。以日本为例,20世纪70年代,东京都决定在各区修建垃圾焚烧厂,但是杉并区的居民表示反对并组织了抗议活动,被学界称为“东京垃圾战争”^[4]。中国香港、澳门和台湾地区的邻避运动自20世纪90年代以来迅速增加。其中,台湾因为垃圾填埋场面临饱和,出现了“一县市一焚烧炉”运动^[5]。澳门遭反对的邻避设施包括加油站、停车场、垃圾房、轻轨路线等^[6]。

随着城市化进程的加快和中国经济社会的转型发展,城市居住人口密度不断加大,这对邻避设施建设的数量和规模,以及政府的公共服务供给能力和城市治理能力均提出了更高的要求。与此同时,互联网加剧了邻避运动的社会效应。在网络“邻避”活动中,“无中心化”特征明显。由于多头无序、参与者素质不一,活动失控的风险很大^[7]。当前,无论是在基础设施较为完备的发达国家,还是在公共服务发展水平不高的发展中国家,邻避设施的选址、建设和运营都面临巨大的困难和挑战。邻避冲突普遍存在,成为世界各国社会治理的难题之一。

二、“一核多元”协同治理:中国环境邻避冲突治理的实践发展

邻避冲突近年来在我国频发,作为城市化高速发展与公众权利意识觉醒之间矛盾

激化的产物,它具有较为鲜明的时代特征,在一定程度上影响着我国的社会稳定与经济发展。邻避冲突的产生源于经济、政治、社会伦理等多方面的因素,本质上反映了民众对于公共事务参与权的迫切需求与政府封闭式决策之间的矛盾。美国于1970年颁布的《国家环境政策法案》被认为是公众参与环境治理的最早尝试。此后,许多西方国家将吸纳公众参与作为提升环境治理有效性的基本措施,探讨新型环境保护模式^[8]。目前,学术界基本都承认以整合不同社会力量为目标的协同治理观念在应对邻避冲突中的积极价值。有学者认为传统的管制性管理框架存在缺陷,需要整合协同治理理念,将行动者网络分析融入邻避治理中建构新的模型^[9]。有关政策建议也多将吸纳社会力量参与、调整政府本身的职能定位视作解决邻避治理问题的关键点,认为府际协同治理和多元主体协同治理是有效解决邻避冲突的两大路径,提出构建基于政府、企业、民众、非政府环保组织“四个中心”的横向邻避冲突协同治理模式^[10]。

尽管在环境邻避治理的过程中,地方政府已采取了很多措施,但仍然存在诸多问题。越来越多的学者提出政府应该改变环境治理的方式,寻求与社会的协作与沟通。随着基于自然科学协同论和社会科学治理理论的“协同治理”概念进入学术界的视野,邻避冲突治理方式经历了从传统技术性治理向吸纳民众参与的社会性治理的转变。邻避冲突协同治理是指冲突的多元利益相关方就特定环境邻避建设议题开展沟通对话,协同完成邻避治理的一种治理模式。这种运用协同治理理念的邻避冲突治理,以寻求多方合作“协商-对话-共识”的横向模式代替了原有的政府“拍板-通知-辩护”的纵向模式。在环境邻避冲突的协同治理中,政府不再是唯一的问题解决者,而是有序协商讨论的引导者,在引导其他主体正视某些议题、维护政府权威的同时稳定社会秩序、满足多元主体的利益需求。

我国当前的环境治理正逐渐打破“政府主动、企业被动、公众不动”的格局,逐步形成合作治理的态势。但是公民个体、社区、社会组织的力量相对薄弱,还不足以承接政府下放的公共权力。因此,构建一个完善的、政府主导的、多元主体协同的环境邻避治理模式显得尤为重要。

林尚立认为,在中国当前社会中打造多元治理主体的格局是无可争议的,若想在此基础上形成更有意义的合作共治,需要依赖治理体系现代化的发展,同时也离不开制度的权威^[11]。这就要求我们在“多元”治理的格局下,结合中国当前的政治现实,引入政府作为“一核”的制度权威,充分发挥其对全局的把控与引导作用。因此,本文立足当前中国环境邻避冲突治理实践,通过考察各主体在邻避治理过程中的相关利益诉求、态度行为和应对策略,发现并提炼政策目标与行动者网络间出现的异质性信号和关键要素,

从协同治理的角度出发,提出对中国环境邻避冲突治理“一核多元”模式的优化路径。

三、当前我国环境邻避冲突演化趋势与治理现状

随着社会的不断发展,政府的服务意识不断提升,合作治理与协商对话观念深入人心,简政放权措施卓有成效;民众的权利意识和生态环境保护意识普遍增强,对生活环境质量的要求不断提高;企业的技术发展水平与资源需求不断攀升;社会组织的规模不断扩大,资源整合力度持续加强。但由基础设施建设所引发的环境邻避冲突,已成为影响社会安定的突出问题,也成为环境保护工作与社会治理工作面临的重大挑战。原环保部部长周生贤表示,“发达国家一两百年出现的环境问题,在我国改革开放几十年的快速发展中就已经出现了……中国当前的状况可以用四句话形容:局部有所好转、总体尚未遏制、形势依然严峻、压力持续增大”^[12]。特别是在福建、广东、辽宁等东部沿海地区,不断发生因邻避设施选址所引发的公众群体抗争事件。由表 1 可以看出,从 2007 年到 2017 年,以 PX 事件为首的环境邻避冲突事件层出不穷,几乎以每年一次的频率发生,抗争方式多样。

表 1 2007—2017 年 PX 事件汇总

时间	发生地	参与主体	抗争方式	结果
2007 年	厦门	腾龙集团、政府、市民、社会组织	游行、黄丝带行动	停建迁址
2008 年	漳州	腾龙集团、政府、村民	堵路抗议	已完工
2008 年	成都	彭州石化、政府、市民、社会组织	市政府散步行动	已完工
2011 年	大连	福佳集团、政府、村民	广场散步,佩戴防毒面具	停建迁址
2012 年	宁波	镇海炼化、政府、民众	围堵政府、广场散步	缓建
2012 年	九江	九江石化、政府、民众	静坐、散发传单	已完工
2013 年	昆明	云南石化、政府、民众	市中心散步,佩戴黑色口罩	缓建
2014 年	茂名	茂名石化、政府、市民	街头抗议,衍生暴力冲突	缓建
2017 年	龙口	南山集团、政府、村民	网络联名,街头请愿散步	停建

注:作者根据相关媒体数据资料整理而成

从邻避治理的角度分析,上述案例中出现的问题主要有:一是决策前几乎都没有充

分征求公众意见,即便有少数的项目公开措施,也多是流于形式,“告知”的色彩明显大于“意见征询”的色彩,这导致环境邻避决策的开放度和参与度严重不足;二是政府和相关建设企业对邻避设施选址和定位的判断不同,强行推动一些民众担心存在较大环境风险的项目;三是应对手段情绪化,政府和民众在处置初期存在沟通严重不足的情况;四是在地方维稳压力下,项目常常陷入“立项-抗议-停建”的怪圈,“不闹不停,一闹就停”的背后往往会造成较大的经济损失^[13]。

针对近年来频发的环境邻避冲突,相关部门高度重视,并从加强依法环评、推进信息公开、提升群众参与力度、扩大参与广度,以及健全社会风险评价机制等方面入手进行有效治理。上海交通大学在2019年度的《城市居民环保意识调查报告》中指出,政府在环境治理中发挥着不可替代的作用。在环保信息公开方面,认为政府信息公开频率较高的受访者从2017年的57.1%提升到了70%;在环保治理绩效方面,持正面评价(6分及以上)的受访者比重从2017年的70.3%提升到了77.3%。在民众对于各级政府治理环境问题的信心方面,数据显示,对中央政府的环保工作持信任态度的调查对象占比从2017年的71.7%上升到了90.7%;对地方政府持信任预期的受访者占比也从66.7%上升到了81.3%^[14]。不难看出,近年来,政府在水环境治理方面的表现得到了民众的充分认可,在邻避冲突治理上已取得显著成效,但仍然存在一些问题。

四、基于协同视角分析环境邻避冲突治理存在的问题

(一)协同治理观念缺失,包办一切代替有效主导

“一核多元”的协同治理观念要求“核”倾听“元”的想法,并同“元”进行有效的磋商,谋求共赢,但在实践中则出现了“听有余,商不足”的情况。在水环境治理中,“一核”指地方政府因为具有资源聚集的属性,在决策流程中往往拥有绝对的话语权。对其余的直接利益相关者而言,政府拥有绝对的话语权同“一核多元”的水环境治理理念不符。它排斥了包括民众在内的多元主体想要参与水治理的想法,一方面,侵害了决策的公平性;另一方面,忽视了公民参与水治理的心理需求,影响了政府的公信力。

(二)多元主体能力不足,治理手段单一

“一核多元”的协同治理模式承载了不同主体希望达成的治理愿景:“多元”主体想要通过达成共识实现自身的利益诉求,“一核”也希望通过合理的协作机制实现在推动经济发展的同时保持社会稳定的治理目标。但在实际工作中,公众的声音很难通过合

适的渠道进入政府决策议程,主体组织弱化、素质不均衡和非制度化参与等突出问题。此外,治理手段单一,导致治理的有效性大打折扣。

(三)治理体制不完善,协同程度不足

协同治理要朝着组织化、有序化和理性化的方向发展,需要从制度上进行规范,否则很难保障各主体的充分参与。一个地区的经济发展指标在传统政绩考核体系中占有较大的比重,这使得地方政府官员往往把精力集中在推动地区内 GDP 的快速增长上^[15]。成百亿的化工厂投资所带来的经济与政治红利是难以想象的,因此,地方政府会积极进行招标,吸引资金注入,运用行政权力为企业提供政策便利,这使得许多邻避设施即使存在较大的社会风险,也可以获得较为齐全的审批手续。在这种重视地区经济发展的锦标赛模式中,即便有关部门觉察到邻避设施的建设有可能会引发群众的强烈抗争,也多半抱有侥幸心理,习惯于采用消极的态度加以应对。

五、“一核多元”邻避冲突协同治理模式优化的基本思路

在当前邻避冲突治理中,由于协同治理主体在治理环节主动或被动地进行流于形式的参与,造成了协同治理成效难以兑现、邻避冲突屡禁不绝等现实窘境。因此,需要对“一核多元”的治理体系进行优化,通过转变理念、提升能力、完善机制等,破除环境邻避冲突实践中的治理梗阻。

(一)平衡与信任:明确多主体角色定位

治理主体的多元化,是协同治理理论的核心。虽然在环境邻避治理中涌现出了很多新兴的治理主体,但这些主体仍然缺乏话语权。我们要立足于我国权利结构的传统与现实,构建以政府为核心的多中心协同治理模式。即政府作为重要的治理主体,发挥不可替代的组织引领作用;公民及企业作为邻避冲突中重要的利益相关者,发挥对政府起的软性约束作用。

环境邻避治理应坚持以政府为主导,但政府应当摒弃垄断权力的思维和包办一切的角色形象。一方面,应引导多元利益主体进行角色定位,促进多元合作治理机制的建构;另一方面,应努力推动传统的管制性管理理念向协同治理理念转变,实现政府从“决断者”向“引领者”的角色转变。公众作为最直接的利益相关者,应提升主人翁意识,强化政治参与能力,理性表达诉求,实现从无序的“对抗者”向理性的“参与者”的跨越。企业作为邻避设施的直接建设方和运营方,要坚持经济利益与社会责任协调发展的原则,主动承担社会责任,成为邻避冲突治理体系中的协调者和承担者。社会组织作为第三

方“监管者”,要在确保治理流程透明化的前提下,做好监督工作。构建完善“一核多元”治理模式的关键,就在于明确邻避冲突的各治理主体的角色定位,形成以政府为主导的多元合作体系,构建常态化的治理共同体网络。

(二)多元与沟通:促进多治理主体间的利益整合

主体协同合作治理是强调各主体的一致性利益、注重协商对话、追求合作共赢的治理方式。参与邻避冲突协同治理的各主体不仅要在利益分配上达到均衡,还要在在价值取向上达成一致。具体而言,可以从以下几方面着手。

首先,搭建平等对话平台,形成良好的沟通基础。面对面的对话是对治理事件进行讨论的一种最直接的方式,可以使利益相关者的心声得到清楚的表达,消除误解,实现协同^[16]。

其次,达成目标共识,建立多方共同愿景。邻避冲突之所以产生是因为各治理主体的利益与价值取向存在差异。“地方政府是一个有着相对独立利益的经济人。在财政压力和政绩冲动下,地方政府在行为中容易不自觉地扮演‘推动利益分化角色’,并可能在没有外力约束的情况下超越合理范围而走到社会公共利益的对立面。”^[17]为了防止这种情况的发生,政府就要将项目的决策权以一定的权重合理地分配给不同的治理主体,加强各方沟通,将各个参与者的目标和追求转变为整体的目标共识。

最后,优化利益补偿方案,实现利益补偿多样化。邻避冲突是一个利益博弈的过程:政府希望借助邻避工程来完成政绩考核的硬性要求,项目建设方希望通过兴建邻避设施获得经济效益,民众则希望自身利益得到保护和补偿。因此,要努力改变传统的单一经济补偿的方式,增加补偿的多样性,倡导各方加强沟通协调、共同决策、共享利益、共担责任。

(三)依法与有序:推动多方监管和权责并行

想要有效解决邻避项目运营不当和治理混乱的问题,必须将权力关进制度的笼子里,打造多方监管与权责并行机制,达到内外联动、多重监督的效果。一方面,可打造多方监管机制,以法律条文的形式制定明确而具体的邻避设施选址方案、监管程序以及治理流程等,使邻避冲突治理变得有法可依。另一方面,邻避项目的建设多属于政企合作,企业不应该只重视利润而忽略民众利益,政府也不应在冲突发生时完全让企业承担经济损失。参与邻避设施建设和治理的各主体,要共同分担相应的风险责任,并且公平地享受发展权利。

随着工业化和城市化程度的不断提高,邻避冲突在中国不断发生,对邻避冲突治理的研究无论是在理论上还是在实践中都具有重要的意义。协同治理是在法治基础上的

不同参与主体有原则的合作治理。根据公民社会理论,需要构造“小政府,大社会”的社会治理结构,即通过政府简政放权,尊重和保护社会主体的自主活动,赋予社会较强的自治能力。但是,尚未成熟的公民社会在社会治理中依旧需要政府引导。党的十八大以来,我国逐渐形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会治理体制机制。“一核多元”的邻避冲突协同治理模式所提倡的核心理念是尊重权威前提下的协同合作,这同现代社会治理体制不谋而合,是现代社会治理的一次有益尝试。

参考文献:

- [1] O'HARE M. Not on my back, you don't: facility siting and the strategic importance of compensation[J]. Public Policy, 1977(1): 407 - 458.
- [2] 谭鸿仁, 王俊隆. 邻避与风险社会: 新店安坑掩埋场设置的个案分析[J]. 地理研究, 2005(5): 105 - 125.
- [3] O'HARE M, BACOW L, SANDERSON D. Facility siting and public opposition[M]. New York: Nostrand Company, 1988.
- [4] 平成循环型社会白皮书[EB/OL]. [2020 - 01 - 21]. <http://www.env.go.jp/policy/hakusyo/index.html>.
- [5] 丘昌泰. 从“邻避情结”到“迎臂效应”: 台湾环保抗争的问题与出路[J]. 政治科学论丛, 2001(17): 33 - 56.
- [6] 娄胜华, 姜姗姗. “邻避运动”在澳门的兴起及其治理: 以美沙酮服务站选址争议为个案[J]. 中国行政管理, 2012(4): 114 - 117 + 99.
- [7] 孔祥涛. 中国的“邻避”问题与治理路径[J]. 世界环境, 2018(6): 16 - 19.
- [8] 王晓楠. 公众环境治理参与行为的多层分析[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2018(5): 37 - 45.
- [9] ARMITAGE D, PLUMMER R. Adaptive capacity and environmental governance[J]. Springer, 2010(12): 1 - 19.
- [10] 汪泽波, 王鸿雁. 多中心治理理论视角下京津冀区域环境协同治理探析[J]. 生态经济, 2016(6): 157 - 163.
- [11] 林尚立. 协商民主: 中国特色现代政治得以成长的基础——基于中国协商民主功能的考察[J]. 湖北社会科学, 2015(7): 16 - 22.
- [12] 周生贤. 环保形势依然严峻 努力建设美丽中国[J]. 环境教育, 2012(11): 6 - 12.
- [13] 邵青. 环境正义、风险感知与邻避冲突的协商治理路径分析: 基于国内垃圾焚烧发电项目的案例思考[J]. 天津行政学院学报, 2020(2): 22 - 32.
- [14] 2019年中国城市居民环保意识调查报告在沪发布 建议引导公众参与环境治理[EB/OL]. [2020 - 01 - 21]. http://news.cnr.cn/native/city/20191016/t20191016_524818091.shtml.

- [15] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7):36 – 50.
- [16] 王佃利, 王玉龙, 于棋. 从“邻避管控”到“邻避治理”: 中国邻避问题治理路径转型[J]. 中国行政管理, 2017(5):119 – 125.
- [17] 万翠英, 陈晓永. 跨域性环境治理困局成因及破解思路[J]. 科学社会主义, 2014(3):115 – 118.
- (责任编辑: 楼启炜)

On the cooperative governance of environmental NIMBY conflicts in China

LIU Shuyan¹, LI Zhibo¹, DING Jinfeng²

(1. School of Political Science & International Relations, Tongji University, Shanghai 200092, China;
2. China Pudong Executive Leadership Academy, The Joint Center for Urban Studies of Oxford University,
Shanghai 201204, China)

Abstract: In recent years of more rapid urbanization, a series of environmental “not in my back yard” (NIMBY) conflicts have frequently occurred as hurdles to the performance of environment governance. By combing the typical cases of domestic PX projects, this paper summarizes the application scenarios of the “One Core and Multiple Elements” cooperative governance in the current Chinese environmental NIMBY conflicts, and analyzes the exiting defects of local government in the process of handling conflicts. To optimize the governance of such NIMBY conflicts in China, the study further proposes to proceed from three aspects: transforming ideas, improving capabilities and improving mechanism.

Key words: NIMBY; cooperative governance; One Core and Multiple Elements