

中国式邻避运动：特征、 演进逻辑与形成机理

王娟¹, 刘细良^{1,2}, 黄胜波¹

(1. 湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082; 2. 湖南省两型社会与生态文明协同创新中心, 湖南 长沙 410082)

摘要:当前我国城市化进程不断加快,大量公共基础设施的建设势在必行。由于社会意识形态发生变化,政府在一定程度上仍采取封闭式决策模式,公众的切身利益就会受到侵蚀,在利益诉求渠道不畅的情况下,受邻避情结的影响,极易引发邻避运动。分析中国式邻避运动的显著特征与演进逻辑,运用负外部性、集体行动逻辑等理论从社会意识形态、政治、经济、制度以及心理5个层面对我国邻避运动的多元形成机理进行深入探析,以期对中国式邻避运动的缓解与治理提供借鉴。

关键词:邻避运动;中国式邻避运动;邻避设施;形成机理

中图分类号:D669 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-5884(2014)10-0182-03

随着我国城市化进程的快速推进,政府不断兴建各类公共基础设施以满足人民日益增长的公共服务需求。然而有些产生负面影响的基础设施却不受居民欢迎由此引发居民抗争,严重影响了我国城市化的进程以及社会的稳定,这类现象通常被称之为邻避运动。我国正处于环境敏感期,邻避运动在近几年呈易发多发之势,在2013年5月举办的首届“邻避运动案例研讨会”上,专家学者认为我国已经全面进入邻避运动时代。邻避运动对整个社会而言,是机遇也是挑战:一方面它能提升政府的执政水平,进一步促进我国社会主义民主政治的发展;另一方面又会导致政府公信力、企业经济利益以及整个社会的长远利益受到不同程度的损害,若处理不当极易演变为暴力性的群体性事件。当下社会经济发展日新月异,邻避运动的新诱因也在逐渐暴露,本文正是基于当前中国所处的特殊历史时期,紧紧结合我国现实国情社情对中国式邻避运动的特征、演进逻辑和形成机理进行系统的本土化研究,为中国式邻避运动的相关研究构建理论基础。

1 中国式邻避运动的特征与演进逻辑

《中国慈善发展报告(2013)》指出,继2011年厦门PX事件后,2012年中国“邻避运动”达到高潮^[1],此起彼

伏的邻避运动已经成为我国现代化建设中的“拦路虎”。“邻避”一词最早由O'Hare提出,在英文中简写为“NIM-BY”,全称是Not in My Back Yard,意思为“别在我家后院”,主要是指大家都承认某些公共设施对于整个社会而言必不可少,但是受多种因素的影响,希望这些设施建在他处而非自家附近的现象^[2]。邻避设施是探究邻避运动形成机理的逻辑起点,它是指“那些兴建能够给社会带来整体性利益但对周围居民产生严重负面影响的设施”^[3]。邻避设施的特性决定了它们是不受欢迎的公共物品,常遭到周边居民的反对抗争。

邻避运动的研究起源于西方国家,中国近些年发生的邻避运动与西方国家相比存在着一定的差异。我们将发生在现实特定时代背景下,呈现出中国独有特色的邻避运动称之为中国式邻避运动。笔者认为中国式邻避运动主要具有以下几个方面的特性:(1)涉及范围有限:与西方国家相比,中国式邻避运动的范围仍局限于垃圾焚烧场、发电站、大型的化工项目等常规的邻避设施,较少涉及到加油站、精神病医院、殡仪馆等非正规邻避设施;(2)多发生于经济发达地区:由于城乡发展不平衡、城市的基础设施需求较大、城市居民的维权意识较强等原因,中国式邻避运动大多发生在经济发达城市,如厦门、大连、番禺等;(3)多以政府妥协告终:基于维护社会稳定的

收稿日期:2014-04-20

基金项目:国家自然科学基金项目(71203061);湖南省软科学研究计划重点项目(2013ZK2005);湖南省两型社会与生态文明协同创新中心资助项目

作者简介:王娟(1991-),女,湖南湘潭人,硕士生,主要从事公共管理与政府规制研究。

考虑,政府在面对公众抗争的情况下基本都会让步。几乎所有已发生的邻避运动案例都是以政府妥协告终,项目或停建或迁址或取消;(4)由理性过渡到非理性:在事件发生前期,居民一般都能保持理性并试图通过合法渠道表达诉求,希望政府改变决策,当发现收效甚微后才会组织起来进行大规模的抗争从而将事件推至高潮。(5)利益诉求单一。中国式邻避运动的利益诉求直接指向设施的停建或迁址,议题比较单一。一旦政府做出设施停建或迁址的决定,公众的抗争便会迅速平息。

从深层次来看,中国式邻避运动都遵循类似的演进逻辑,大体上都经历以下三个阶段:第一阶段,政府为尽量减少阻力,一般都是在公民事先不知情的情况下公布某个大型项目开工的消息,随后项目周边的居民开始通过各种合法的渠道进行抗议;第二阶段,在体制内的的申诉途径无果之后,居民一般会组织起来进行大规模的集会游行,采取横幅抗议、聚集政府大楼门前等方式进行抗争,而政府也会采取相应的措施进行压制,导致事件升级,整个事件被推向高潮;第三阶段,在项目周边居民和全社会的舆论支持下,政府迫于压力和居民进行协商对话,经过行充分的利益博弈后,政府出于维护社会稳定的需要一般会作出让步,宣告邻避设施停建和迁址。然而这并不意味着运动的结束,在此之后,有些宣布停建的项目又重新启动,一些迁址后的项目或者新建的项目也会同样遭到当地居民的反对,随即又开始新一轮的邻避运动,如此循环往复。

由邻避设施引发的中国式邻避运动一般以政府宣告停建或迁址而告终,表面上是民意的胜利,但实质上是“多输”的结局,对整个社会的经济发展会产生一系列的不良影响,还会影响社会的和谐稳定。因此,破解中国式邻避运动这一难题已经到了刻不容缓的地步,而要破解这一难题,掌握其形成机理则成了当务之急。

2 中国式邻避运动的形成机理分析

中国式邻避运动不是纯粹的环境问题,涉及到政治、经济、法律等多个层面,其形成机理极其复杂,但大体上可从社会意识形态、政治、经济、制度以及心理5个方面进行解读。

2.1 社会意识形态发生变化

社会存在决定社会意识,经济社会的快速发展往往伴随着社会意识的变化。邻避运动在我国的兴起与社会意识的变化息息相关,意识形态的变化主要体现在两个方面:(1)环保意识的增强。马斯洛认为人的需要是从低到高呈阶梯式发展的,只有当较低层次的需要得到满足后,另一个较高层次的需要才会出现^[4]。自改革开放以来,人们的生活有了极大的改善,需要层次也随之提升。人们开始密切关注身边所处的环境,更加注重生活的质量。(2)公民意识的觉醒。随着社会主义民主政治的深入发展,公共话语空间不断扩大,我国城市居民的公

民意识得到了前所未有的增强。当居民认为政府的决策不够科学民主进而可能会侵犯到自身权益时,就会采取体制内或体制外的方式表达自身的诉求以期政府能调整或改变决策从而达到维护自身权益的目的。

2.2 政府采取封闭式决策模式

我国自古就有“少数服从多数”的传统观念,然而由于人本身的局限,多数人做出的决策并不总是能确保意志的正当性。正如奥斯特罗姆所说,多数决策原则就意味着多数人能够代表全体做出决策,但是这种决策往往与少数人的利益是相悖的^[5]。国内一些学者也认为每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性,这种不可侵犯性即使以整个社会的福利之名也不能逾越^[6]。遗憾的是,部分地方政府在决策时并未意识到这些,他们单纯的认为兴建邻避设施是为了实现公共利益的需要,借此要求设施周边的“少数”居民理应要做出牺牲,这就容易陷入“多数人暴政”。受这一思维的影响,政府在进行邻避设施选址时就会采取“决定—宣布—辩护”的封闭式决策模式,压抑公众的政治参与需求。然而,人天生就是政治动物,在面对和自身利益密切相关的政府决策时有着强烈的参与热情,封闭式的决策模式忽视了公众的知情权和参与权,会让公众感觉政府和专家、企业之间进行的是合谋式决策,从而使居民对政府、专家、企业产生信任危机,为公众大规模的抗争行为埋下了隐患。

2.3 居民的切身利益受到侵蚀

“经济人”假定认为当人们对若干种可能性必须进行抉择时,他们趋利避害的本性将会使他们选择那种能为自己带来较多好处的办法。城市居民作为理性“经济人”,在面临着邻避设施建在自家后院的情况下,自然会对这一情况产生的利弊进行权衡,从而作出对自己最有利的行动。就客观现实来说,邻避设施的两大特性是使居民切身利益受到损害的主要诱因。第一,邻避设施与生俱来的负外部性。相当一部分邻避设施具有不确定性的风险,比如加油站、核电站等,这类设施会让人感到对生命的威胁。一些邻避设施如垃圾焚烧场等,还会污染环境,危害居民的身体健康。第二,邻避设施成本和收益不均衡。在享受邻避设施同等服务时,邻避设施周边居民却比他人付出了更多的成本,成本和收益的非对称导致利益相关者产生相对剥夺感从而产生利益受损的心理感受。从中国已经发生的邻避运动案例来看,政府在建设邻避项目时一般会对周边利益受损的居民进行一定的补偿,然而由于补偿机制不健全等多种因素的制约,这一政策并未收到实效。

2.4 利益诉求渠道不畅

在得知要兴建邻避设施的初期,广大居民还是能够保持理性,然而受多种因素的制约导致居民的利益诉求渠道不畅,这就使得公众在内心深处积蓄一种非理性抗争的驱动力并试图寻求一些非制度性的解决措施。利益诉求渠道不畅主要体现在以下3个方面:1)部分公众自

身法制意识淡薄以致诉求无法表达。受邻避设施影响的居民素质参差不齐,相当一部分居民还不懂得如何利用已有的渠道表达诉求。2)政府职能部门之间相互推诿以致诉求无处表达。邻避设施选址涉及到多个政府职能部门诸如国土部门、规划部门等,“九龙治水”极易出现“群龙无首”的局面。3)司法救济难以奏效以致诉求无效表达。在温和的诉求表达无效的情况下,公众便会尝试运用法律来维护自身权益。然而受现实国情的制约,我国司法救济渠道尚不完善,因而难以为公众提供切实有效的保障。民意如水,总要有奔泻的方式和渠道^[7]。当这些体制内的解决渠道被阻塞或难以奏效时,受到冷落的民意极可能演变成“民怨”甚至“民愤”。在面临着共同利益诉求的情况下,邻避设施周围的居民就会形成小集团,“小集团由于共同目标的存在,更具有凝聚力和有效性、行动更果断,而且更能有效的利用他们的资源”^[8],极易产生集体反抗行动。

2.5 风险认知存在偏差

对于邻避设施,公众大多承认兴建邻避设施的必要性但又担心其负面效应影响自身,部分学者将这种矛盾心理称之为邻避情结。邻避情结的产生不需要任何经济面、技术面、行政面的理性认识,仅仅是一种情绪性的反应^[9]。邻避情结的本质是风险认知,如果说邻避情结是邻避运动产生的根源,那么风险认知则是这个根源的根源。也即是说,公众之所以会喊出“不要建在我家后院”的口号,其根源就在于居民感知到了邻避设施的不确定性风险。然而公众的风险认知与专家存在一定的差异:专家更看重技术风险,他们认为风险的大小可以用数据来衡量且可以采取技术措施来预防和消解;而在公众看来,风险更多的是一种心理感受,这种感受与文化、价值观等要素相互影响从而被加强或削弱。邻避设施选址往往缺乏公众参与,再加上政府一般都不会公布项目的核

心信息,导致公众对可能存在的环境影响不甚了解,但是他们通过网络、报纸等相关渠道却可以得知邻避设施产生的严重后果。污染猜想和风险感知使得邻避设施的风险被无限放大,敲打着居民敏感而脆弱的神经。

参考文献:

- [1] 郑莉.“后院保卫战”频现 官员称说什么民众都不信[N]. 工人日报,2013-07-21.
- [2] Denis J. Brion. An Essay on LULU, NIMBY, and the Problem of Distribute Justice[J]. Bonton College Environment Affairs Law Review, 1988(3):103-112.
- [3] O'Hare M. Not on My Back, You Don't: Facility Siting and the Strategic Important of Compensation[J]. Public Policy, 1997(4):407-458.
- [4] 周三多,陈传明,鲁明泓. 管理学原理与方法[M]. 上海:复旦大学出版社,2008.
- [5] 文森特·奥斯特罗姆,罗伯特·比什,埃莉诺·奥斯特罗姆. 美国地方政府[M]. 北京:北京大学出版,2014.
- [6] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏,何包钢,廖申白,译. 北京:中国社会科学出版社,2009.
- [7] 颜添增,戴凡. 公众参与在公共治理中的角色与实际运用——来自“厦门PX事件”的启示[J]. 经济研究导刊,2009(30):205-207.
- [8] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰,李崇新,译. 上海:上海人民出版社,1995.
- [9] Vitte M E, Pollock P H, Lilie S A. Factors Contributing to NIMBY Attitude[J]. Waste management, 1993(2):125-129.

(责任校对 朱正余)