

社会安全风险管理研究 I

大型工程的 >>>>>>>> 社会稳定风险管理

胡象明 王锋 王丽 等著



NLIC2970873834

DAXING GONGCHENG DE SHEHUI WENDING
FENGXIAN GUANLI

>>>>>>>>

新华出版社

国家社科基金重大项目“大型工程的社会稳定风险评估研究”(11&ZD173)和
国家社科基金重点项目“特殊重大工程项目社会稳定风险评估及预警模型研究”
(11AGL009)的阶段性成果

大型工程的 >>>>>>>> 社会稳定风险管理



胡象明 王锋 王丽 等著

DAXING GONG
FENGXIAN (



NLIC2970873834

WENDING

>>>>>>>>

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大型工程的社会稳定风险管理 / 胡象明等著. —北京: 新华出版社, 2013.3

ISBN 978-7-5166-0341-3

I. ①大… II. ①胡… III. ①大型建设项目—社会稳定—风险管理—研究
IV. ①F282

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第017283号

大型工程的社会稳定风险管理

作 者: 胡象明等著

出 版 人: 张百新

责任编辑: 唐波勇

封面设计: 李尘工作室

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

<http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 李尘工作室

印 刷: 北京竹曦印务有限公司

成品尺寸: 170mm × 240mm

印 张: 18.25

字 数: 296千字

版 次: 2013年3月第一版

印 次: 2013年3月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-0341-3

定 价: 29.80元

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

社会安全与风险管理研究

学术顾问：闪淳昌 高小平 王浦劬

首席专家：胡象明

主要成员：张彦通 方卫华 李程伟 杨爱华 谢宝富
闫洪芹 黄 敏 邓丽芳 王 锋 王 丽
谭 爽 陈晓正 牛聚粉

全国哲学社会科学规划办公室

2011年度国家社科基金重大项目 (第三批) 立项通知书

胡象明 同志：

经过专家评审并报全国哲学社会科学规划领导小组批准，您投标的课题 大型工程的社会稳定风险评估研究 被确立为2011年度国家社会科学基金重大项目，批准号为 11&ZD173，资助经费总额为 80 万元，首次拨付启动经费 68 万元，预留经费 12 万元，立项时间2011年12月。



目 录

引 言

邻避事件的起因与困境：从宁波镇海PX事件谈起	1
------------------------------	---

第1章 导 论	9
1.1 研究背景与研究意义	9
1.2 国内外研究现状述评	13
1.3 研究方法与内容框架	21

上篇 案例研究

第2章 福岛核事故后公众核电安全危机心理调查与分析	29
2.1 调查研究背景与现状	29
2.2 福岛核事故后公众核电安全危机心理调查	32
2.3 分析和讨论	45
附件1：日本“3.11”事件公众态度调查问卷	52
附件2：核电站周边公众访谈提纲	59
附件3：核电站工作人员调查问卷	60
附件4：核电站工作人员访谈提纲	67
第3章 日本福岛核事故风险放大案例研究	68
3.1 案例研究的理论框架	69
3.2 相关文献综述	72
3.3 案例过程分析：由日本福岛核事故引致的“抢盐事件”	79



3.4 结论与启示	98
附件5: “核电站项目社会稳定风险研究” 调查问卷	104
第4章 北京六里屯垃圾填埋场邻避情结实证调查与分析	110
4.1 研究背景与思路	111
4.2 国内外研究现状	117
4.3 六里屯垃圾填埋场实证调查概况	120
4.4 垃圾填埋场邻避情结影响因素分析	125
4.5 垃圾填埋场邻避情结的缓解对策	144
4.6 结论与讨论	148
附件6: 北京六里屯垃圾填埋场的邻避情结调查问卷	152
附件7: 邻避情结评分表	156

下篇 理论探讨

第5章 重大工程社会稳定风险评估	159
5.1 当代风险感知理论研究: 流派、趋势与论争	159
5.2 重大项目社会稳定风险评估模型: 利益相关者的视角	173
5.3 基于社会预期的重大工程项目社会稳定风险评估研究	185
第6章 重大工程安全文化与公众心理资本管理	193
6.1 核安全文化冲突及其对策研究: 福岛事故的启示	193
6.2 特殊重大工程项目风险的社会放大效应及其启示 ——以日本福岛核泄漏事故为例	204
6.3 重大工程项目安全危机中的民众心理契约及 政府管理对策初探	215
6.4 工程项目事故危机中的公众心理资本管理 ——从“甬温线”动车追尾案谈起	225

第7章 邻避事件中的公共参与和危机治理	235
7.1 危机状态中的公共参与和公共精神 ——基于公共政策视角的厦门PX事件透视 ...	236
7.2 特殊工程邻避事件引致地方政府公信力危机成因及治理 ...	246
第8章 邻避工程建设与管理：国外的经验与启示	255
8.1 英国核废料管理经验与启示	255
8.2 瑞典核废料管理经验与启示	265
8.3 加拿大核废料管理经验与启示	273
后 记	283

引言

邻避事件的起因与困境：从宁波镇海PX事件谈起

随着工业化的快速发展，各地不可避免地需要上马一些大型工程项目。其中有些工程项目具有某种特殊性质，有可能对周边居民的生产和生活带来某种风险，使这些居民在心理上感到不安，进而产生抵制行为，出现某些冲突事件，在一定程度上威胁到社会稳定，国外通常将这类事件称为“邻避（Not In My Back Yard，简称NIMBY）”事件。目前我国正处于工业化的快速发展时期，此类事件频发，已引起政府的高度重视。为理性地应对这些事件，加强对这一现象的深入研究，当前来说具有非常重要的现实意义。

一、邻避事件：为什么同样的故事会反复上演？

2012年10月初以来，浙江宁波镇海炼化扩建一体化项目遭到了当地部分民众的上访，10月22日以后，遭到连续抗议，形成了较大规模的群体性事件。27日下午，宁波市委、市政府召开全市领导干部会议，就广泛征求民众对镇海炼化扩建一体化项目的意见，共同维护社会稳定作出进一步部署。当晚，中共宁波市委和市政府主要负责人还分别主持召开座谈会，就镇海炼化扩建一体化项目面对面听取民众意见，事后宣布暂停这一项目。《环球时报》29日在报道这一问题时评论说：“这起连日来轰动全国的重化工立项争议以公众已经很熟悉的方式得到解决，那就是当地民众上街激烈抗议，官方被迫彻底让步。从厦门



到大连，再到什邡、启东，同样的故事情节反复上演。”^①

这里给我们提出的第一个问题是：为什么同样的故事情节会反复上演？也就是说，导致当前中国邻避工程的群体性事件不断出现的缘由是什么？这需要进行深层次的思考。

一是邻避工程自身的性质，由于它有可能造成环境污染，对周边居民的利益有重要负面影响，会引起周边居民本能的抵制，这是有关邻避工程事件的共性，各国使然，并非中国独有。当然，除了这个普遍原因之外，还有当今中国的特殊原因。

二是中国正处于工业化时期，需要大规模建设，包括邻避工程在内的新工程开工较多，因而有更多的可能引发此类事件。一个不可避免的事实是，中国要发展，就要上项目，包括邻避工程项目，无论是垃圾场、核电站、PX项目，均不可不建，要建就可能利益冲突，这是一个无法回避的矛盾。

三是中国官方还没有从旧有的决策思维走出来，很多项目的论证只有官方、企业和所谓专家的论证，在决策中很少征求民众的意见，即使有公众参与也流于形式。在立项时，我们有比较科学的技术安全评估、经济安全评估和环境安全评估，就是没有比较科学的社会安全评估。而且往往认为可以用环境安全评估取代社会安全评估，或者有所谓的社会稳定评估也只是走过场而已。

四是随着改革开放的发展，民众的自我利益不断觉醒，利益诉求不断提高，决策的民主化落后于公民的诉求。讲民主，我们讲了几十年，但只是抽象地讲人民当家做主？然而如何让人民当家做主？我们只说有人民代表大会、有人民政府等，就是人民当家做主。具体怎样让人民当家做主，则没有可操作的措施，最后官为民做主成了一种习惯，只是教导人民要相信政府是为人民做主的。但随着利益多元化的发展，这种说教越来越没有说服力。因为不同群体利益的冲突，甚至政府与群众利益的冲突已成为现实。为了捍卫自己的利益，民众要求参与公共决策以捍卫自己利益的诉求不断提高，如果官方无视或轻视这些诉求，群体性事件就难以避免。

五是在实际的操作过程中，确实存在着重视政府和企业利益、轻视民众利益的现象，这是引起民众不满、引发群体性事件的直接导火线。在地方政府

^① 环球时报社评：重化工项目上街头裁决非长久之计，2012年10月29日。环球网。http://opinion.huanqiu.com/editorial/2012-10/3222871.html.

招商引资过程中，政府优先考虑的是GDP和税收，其次是企业的利益，尤其是由于存在地方与地方之间的竞争，地方引资往往以压低环境保护的投入和对当地居民的补偿作为优惠条件，因而难免造成对当地居民的伤害，民众捍卫自己利益也有其合理意义。

六、公共信任的缺失，也是导致此类群体性事件不断上演的一个重要原因。这里的公共信任，既包括官方对民众的信任，也包括民众对官方以及专家的信任。现在的问题是，在决策中，由于官方不信任民众，害怕民众知情，因而使决策过程很难有真正意义上的民众参与；在决策后，尽管官方做了很多所谓的宣传解释，但由于民众缺乏对官方及其专家的信任，因而使民众根本不相信官方的解释，甚至不相信专家的论证和科学说明。今天在我国，PX已经被妖魔化，任由专家解释也很难说服群众，原因就在于此。凡建PX项目，就有可能引发群体性事件，如果不重建公共信任，各说各话，此类事件就很难避免。

二、立项—抗议—停止：是否成为中国解决邻避事件的一种模式？

从厦门到大连，再到什邡、启东，同样的故事情节反复上演。这些故事有哪些共同点呢？如果我们大致归纳一下，故事的演进大致遵循以下逻辑：

第一，地方政府招商引资，论证立项。为了发展本地经济，提高当地的GDP，增加本地财政收入，地方政府进行招商引资，通过各种优惠条件吸引企业。在企业有投资意愿后，开展项目论证，并通过一定的程序立项，获得上级有关主管部门批准。

第二，项目开工，群众不满，上访上街抗议。由于事前未能与群众充分沟通，决策过程中未能充分听取群众意见，加之项目建设未能充分考虑当地群众利益，也可能当地群众由于对项目的利害关系不知情，导致群众对项目的抗议，甚至引发大规模的群体性事件。

第三，在群体性事件面前，出于维稳的压力，迫使当地政府做出让步，中止项目。由于受到较大规模的群众抗议，当地政府不得不优先维护社会稳定，无论是什邡，还是宁波镇海，都不得不忍痛割爱，顾不上前期投资的巨大



损失，宣布停止项目施工，甚至宣布终止项目。

由于这种事件的过程逻辑在厦门、大连、什邡、启东、宁波等不同地方、不同时间反复出现，似乎形成了一种比较稳定的事件过程模式。这种模式可以说有以下几个特点：

一是政府与企业合谋式决策。这类项目的决策往往是政府与企业合谋的结果，政府要GDP和税收，企业要利润，在成本最小化的驱动下，当地群体利益考虑不充分。而且政府出于对群众的不信任，往往在决策中公众参与不足，决策透明度低。

二是群众非理性抗议。群体对项目的抗议，往往是在不知情的情况下的一种不满情绪的表达。由于群众对政府及其专家的不信任，任由政府官员和专家如何解释，群众还是宁愿相信小道消息，PX项目是否对公众会造成如此大的损害，其实很多参与抗议的人并不清楚，只是出于人云亦云，由从众心理，到从众行为，最后导致相当规模的群体性事件。

三是没有赢家的结局。由于群众与政府互不信任，最后导致冲突愈演愈烈，使政府要么强力制止，乃至产生流血事件；要么不得不让步，导致项目终止。在这个过程中，几乎没有赢家。如果出现流血事件，自然抗议者不是赢家，而政府也未必是赢家，因为政府的声誉受到影响，而且还会带来很多后遗症。如果是项目中止，自然政府不是赢家，投资者不是赢家，抗议的群众也未必是赢家。因为项目的投资会对当地群众带来很多实际利益，如各种补偿、就业、公共福利的提升等，随之也一去不复返。正如环球时报在《重化工项目上街头裁决非长久之计》社评中说：“这种模式不会有赢者，更像是整个中国都是输家。”

其实，这是一种不得已而为之的解决问题的方式，不但是一种无效益的解决问题的方式，而且是一种负效益的解决问题的方式，但愿它不是一种解决中国邻避问题的模式。如果真的成了解决中国邻避问题的模式，那么真有可能是一种导致“整个中国都是输家”的模式。因此，我们必须摒弃这种解决问题的方式，防止它演变成一种固化了的模式。

三、问题与困境：出路在哪里？

如果厦门、大连、什邡、宁波等地解决此类事件的方式成为我国解决邻避事件的一种固化模式，由于这是一种没有赢家的解决之道，那么其后果应该说是非常严重的。

其一，此后中国还要不要建设邻避工程？发达国家的现代化历史表明，在整个工业化、现代化进程中，上马一大批邻避工程是不可避免的。城市人多，必然会制造大量的垃圾，大量的垃圾存在，就离不开垃圾处理场的建设。当然，我们要提高垃圾处理技术水平，尽最大努力减少垃圾处理对环境的负面作用。问题是无论你怎么提高技术水平，周边的居民都有可能反对。要解决能源问题，核电站可能也不能少；要解决很多工业用品问题，恐怕PX之类的项目也得建，像中国这样的大国此类产品仅依靠国外进口是不现实的。但这些项目的建设也会遇到同样的困境。是不是因为有反对意见，我们就宣布不建设这些项目了呢？从全国的情况来看，事情并非如此简单。只要我们继续推进工业化、现代化，就一定会有一大批工程要开工建设。在这些工程中，不可避免地包括大量的邻避工程。问题不在于要不要上这些工程，而在于怎样上这些工程，怎样让人们接受这些工程，特别是让周边的民众接受这些工程。

其二，此类工程究竟应该建在何处？可能有的人会说，从国家和人民生产和生活的需要考虑，我同意建设这些项目，但不同意建在我家门口。在这次宁波镇海PX事件中，有人提出，类似这样的项目不应该放在东部发达地区，言下之意是应该放在中西部次发达地区。正如环球时报评论中所指出的那样，中西部次发达地区的民众未必就同意建设此类项目而不发生抗议事件。事实已经证明，中西部次发达地区的民众同样会做出这样的行为。2012年7月初四川什邡市民众抗议动工建设“宏达钼铜多金属资源深加工综合利用项目”，就是典型的一例。那么这就给我们提出了一个矛盾的问题：此类项目应该建设，但不管建在哪里，似乎都可能遭到人们的反对。那么，它们到底应该建在哪里呢？如果我们受制于现在的思维模式，此问题可能是一个没有答案的问题。

其三，究竟通过什么方式可以让民众接受这类工程？事实上，核电站项目、PX项目、垃圾处理项目等等，之所以受到项目周边居民的反对，甚至抗



议,除了这些项目本身可能对环境安全有一定的负面影响外,更多地与社会舆论对这些项目的污名化、人们对这些项目的真实性质不理解以及项目的安全文化建设滞后等有关。例如,联合国原子辐射效应科学委员会于2000年5月2日-11日在维也纳举行了第49次会议,其中主要议题之一是评价切尔诺贝利核电站事故14年来的辐射后果。该委员会的结论是:核电站事故造成30人死亡,其中28人死于过量照射,死者均为核电站工作人员或消防人员。但有些媒体却将这次事故的死亡人数夸大到9万余人。^①甚至一些政府官员在不同的场合也发出一些不适当的言论,造成对核电、PX等项目的污名化,使人们谈核色变,谈PX色变,更在人们的心理上造成对这些项目的恐惧。其实,现代高科技的发展,这些项目的安全性能大大提高,如核电的安全系数甚至可能要高过火电的安全系数,正如飞机的安全系数要高过汽车的安全系数一样。但如果媒体继续传播这些可怕的夸张消息,使邻避项目的负面效应不断放大;如果我们的民众继续对有关核电站、PX等邻避项目的安全知识不甚了解,如果我们有关邻避项目的安全文化还停留于现有的水平,加之媒体的放大效应,怎么叫我们的民众能够接受这类项目呢?当然,这其中还有一个利益补偿的问题,如果我们的政府和企业不能充分考虑周边民众的利益,要这些民众接受这些项目也是非常困难的。

其四,如何防治中国式的邻避事件?国际经验表明,一个国家在工业化、现代化的过程中,要完全不开工建设邻避工程简直就是不可能的。试问:即使不建核电站和PX之类的项目,但垃圾处理场总还是要建吧。就是美国这样的发达国家,也不能把纽约的生活垃圾运到非洲去处理,更何况美国也有核电站,也有很多PX之类的化工项目。既然美国这样的发达国家可以建,中国的发达地区为何不能建?但目前的困境是每当一个邻避项目开工时,总可能有人要闹,这一闹就停,总不是办法。为了中国的长远发展,我们必须走出目前这样“立项—抗议—停止”的状况,不能让这种现实状况反复出现,以至于形成一种常态,甚至演变为一种固化模式,这就要认真研究如何防治此类邻避事件的问题。对此,政府要加以高度认识,不能头痛医头,脚痛医脚,必须痛下决心,改变我们对邻避工程的立项决策程序,调整有关邻避工程利益补偿机

^① 张田堪.25年前切尔诺贝利核事故:死伤人数一直成谜.中国新闻网.2011年3月21日. <http://www.chinanews.com/cal/2011/03-21/2919073.shtml>.

制，强化有关邻避项目安全知识的普及和宣传，重视有关邻避项目的安全文化的建设。

我们生活的时代，是一个充满风险的时代。维护社会稳定是我国当前一项重要的政治任务，邻避工程是一种风险工程，不但存在技术、经济和环境方面的风险，更存在着社会方面的风险。邻避事件严重地影响到当前的社会稳定，是我们各级政府都必须要面对的。但是，因为要维护社会稳定，就宣布停止建设邻避工程，这只是回避矛盾而不是解决矛盾的办法。因为邻避工程迟早是要建设的，否则我国的工业化、现代化就无法进行。但回避矛盾毕竟不是办法，我们必须正视这种矛盾，正视风险的存在，只有正视矛盾，我们才会下决心去寻找解决这一矛盾的方法；只有正视风险的存在，我们才会想方设法去增长自己管控风险的能力。只要政府真正从中华民族的长远利益出发，从人民群众的切身利益出发，并把长远利益和当前利益结合起来，与各界携手合作，解决矛盾的办法是一定会有的，再大的风险也是能够克服的。当然，这方面还有很多工作需要进行，这里作者只是提出问题，而要真正解决问题，还有很长很长的路要走。但正如鲁迅所说，世间上本没有路，路是人走出来的。

但是，路在何方？需要我们不断地探索。

第1章 导 论

自20世纪中叶,人类步入“风险社会”以来,重大突发事件频发:前苏联的切尔诺贝利及日本福岛的核泄漏、美国的“9.11”事件、席卷全球的疯牛病、非典、禽流感、印尼的海啸、汶川的地震以及温州的动车事故等。如何化风险为机遇,预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,已成为当今世界各国亟待解决的难题。然而,对我国而言,仅仅关注人为技术风险和自然灾害风险显然远远不够,因技术风险引致的社会稳定风险更应引起我们的重视和忧虑。从厦门的PX事件,到湖南嘉禾血铅事件;从四川什邡事件,到江苏启东事件,大型工程项目引致的社会冲突事件此起彼伏。技术风险背景下的社会稳定风险的凸现,考验着我国执政党的执政能力,以及各级政府的应变和应对能力。与此同时,技术风险和社会稳定风险叠加下的“双重风险”的评估和防治也自然而然成为学术界亟待攻关的重大课题。本书试图就此重大课题开展初步性探索,为“双重风险”的评估、防治和管理开出一些“药方”,以供学术界与相关政府部门决策时参考。导论部分主要介绍本书的研究背景与研究意义、国内外研究现状、研究方法和内容框架安排等内容。

1.1 研究背景与研究意义

(一) 研究背景

1. 理论背景

大型工程项目是指具有一定投资规模,关系国计民生或对一定区域内关乎民众利益的社会经济、政治、文化、生态环境等有着重要影响,容易导致社会利益冲突的工程项目。该类工程项目由于周期长、规模大、涉及范围广、风