

# 邻避治理

理论与**与**实践

徐祖迎 朱玉芹 © 著



上海三联书店

L299.23

F299.23/30

2018

# 邻避治理

理论与**与**实践

徐祖迎 朱玉芹 © 著



RFID

北方工业大学图书馆



C00584222



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

邻避治理:理论与实践/徐祖迎,朱玉芹著.

—上海:上海三联书店,2018.

ISBN 978-7-5426-6375-7

I. ①邻… II. ①徐…②朱… III. ①城市管理—研究—  
中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 141612 号

## 邻避治理:理论与实践

著 者 徐祖迎 朱玉芹

责任编辑 钱震华

装帧设计 汪要军

出版发行 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号

印 刷 江苏常熟市东张印刷有限公司

版 次 2018 年 8 月第 1 版

印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 700×1000 1/16

字 数 360 千字

印 张 23.5

书 号 ISBN 978-7-5426-6375-7/C·575

定 价 78.00 元

本书是安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKQ2016D32)  
的阶段性研究成果

## 摘 要

随着社会的发展,人们对公共设施的需求也开始急剧增加。一些公共设施在服务民众的同时,也产生了极大的负面效应,如环境的污染引起的生态环境的恶化,以及由此而引起了人们的身体健康受到了损害及其房屋价值的贬值。环境类“邻避”设施,诸如垃圾焚烧厂、火力发电厂、变电所等,虽然对于公共利益是必需的,但却容易引起当地民众的反对和抵制,这就是邻避冲突。

通过对四例典型案例的分析发现,邻避冲突爆发的原因有经济因素、心理因素、参与动机和环保意识的觉醒等。邻避冲突总体呈现出成本和收益的非对称性、资讯的不均衡性、高度的动员性和不确定性等特点。除此之外,中国邻避冲突有着不同于西方的独特景观,具有抗争诉求的单一化和非政治化、抗争方式的弱组织化、抗争策略的“问题化”特征。

邻避治理是保持社会稳定、促进社会和谐发展的重要手段。由于邻避冲突涉及公共事项、事关公共利益,第三方的介

人和干预就成为一种必然选择。第三方干预是帮助冲突双方实现冲突平息和冲突和解的重要手段,其作用机制包括制造“缓冲期”和“冷却期”、建立或改进对话渠道以及直接裁决。第三方干预的有效发挥必须具备一定的条件,即较高的公信力、较强的中立性和公正性以及恰当的干预时机。在冲突管理过程中,权力介入的效果受到冲突困境性质和冲突管理目标的限制。对于“守约困境冲突”和“对抗困境冲突”,权力介入能够发挥重要作用;而对于“隔绝困境冲突”,权力介入就起不到重要作用。以处置冲突为目标的冲突管理需要权力大力介入,但以化解和转化冲突为目标的冲突管理对权力介入的需求就比较间接。为了弥补权力介入的局限,一种重要的替代选择是“威信介入”。

冲突管理并不仅仅是政府的职责,社会组织也是冲突管理的重要主体,是政府冲突管理的有益补充。社会组织在冲突管理中发挥了重要作用,其功能主要表现为交流功能、干预功能和提议功能。社会组织参与冲突治理的实践和经验,对于提升社会组织的冲突管理能力有重要启示:改善社会组织建设和发展的制度条件,向社会组织提供资源,向社会组织开放机会,向社会组织授权,推进社会组织自身能力建设。

当前中国社会的冲突以强势群体和弱势群体之间的博弈为主。网络动员可以迅速地改变冲突双方的博弈格局,它对强势群体和弱势群体双方的影响是不同的。网络动员使得冲突双方的支持力量呈现一种非均衡性增长,它大大地削弱了强势群体对冲突结果的控制。具体地说,网络动员通过影响

民众的认知、评价、情绪和意志等主观因素对冲突双方产生了不同影响。

实践中,中国某些地方政府在邻避治理过程中主要运用控制媒体,封锁信息、排斥环保组织参与、滥用强力等手段。因此邻避治理不可避免地面临着各种管理危机,主要表现为信任危机、参与危机和发展危机,信息开放和公众参与是破除这些危机的根本途径,具体地说就是要求政府进行政策营销和政策对话、保障民众参与邻避项目的补偿回馈以及专家坚守独立性和中立性。同时坚持以疏代堵原则、民众参与原则和信息公开原则。

中国邻避冲突的解决之道就是要由邻避情节走向迎臂效应,具体地就要加强参与机制、健全回馈机制、完善风险机制等机制建设。同时重塑政府公信力,破除“塔西佗陷阱”、推进网络合作治理、构建行政伦理自主性也就成为一种必然的选择。

# 目 录

## 第一章 导论

第一节 问题的提出及研究意义 .....	1
一、问题的提出 .....	1
二、研究意义 .....	11
第二节 文献及理论综述 .....	13
一、邻避冲突的表述 .....	16
二、邻避冲突的属性 .....	18
三、邻避冲突的研究途径 .....	21
第三节 基本概念与理论基础 .....	31
一、基本概念阐述 .....	31
二、相关理论支撑 .....	35
三、研究方法 .....	43

## 第二章 邻避冲突的成因及特征

第一节 几起典型的邻避冲突事件 .....	45
-----------------------	----



## 2 邻避治理:理论与实践

一、厦门PX事件 .....	45
二、大连PX事件 .....	50
三、广东番禺垃圾焚烧厂事件 .....	54
四、化州市民抗议修建火葬场 .....	64
第二节 邻避冲突的原因 .....	67
一、经济因素 .....	68
二、心理因素 .....	70
三、参与动机 .....	72
四、环保意识因素 .....	74
第三节 邻避冲突的特征 .....	76
一、邻避冲突的总体性特征 .....	76
二、“中国式”邻避冲突的特点 .....	80

## 第三章 邻避冲突中的第三方干预

第一节 第三方干预及其机制 .....	89
一、第三方干预的内涵 .....	90
二、第三方干预的类型 .....	93
三、第三方干预的作用机制 .....	101
四、第三方有效干预的条件 .....	106
第二节 权力介入的效果与限度 .....	110
一、有关权力在冲突管理中作用的理论争论 .....	111
二、冲突困境的类型与权力作用的限度 .....	114
三、冲突管理目标与权力作用的限度 .....	117
四、“威信介入”作为权力介入的替代选择 .....	120

## 第四章 社会组织参与邻避治理的功能和策略

第一节 社会组织参与邻避治理的必要性和可能性·····	124
一、政府单一管理冲突的弊端·····	124
二、社会组织参与冲突治理的优势·····	127
第二节 社会组织的冲突治理功能·····	129
一、社会组织提供了交流的平台·····	129
二、社会组织进行中立的第三方干预·····	130
三、社会组织为政府提供各种建议方案·····	131
第三节 社会组织参与冲突治理的实践和经验·····	132
一、社会组织参与冲突管理的方式·····	133
二、安徽社会组织参与冲突治理的实践·····	136
第四节 社会组织参与邻避治理的可能选择·····	141
一、改善社会组织建设和发展的制度条件·····	141
二、向社会组织提供所需的资源·····	142
三、向社会组织开放机会·····	142
四、向社会组织授权·····	143
五、促进社会组织自身的能力建设·····	144

## 第五章 网络动员对邻避冲突的塑造和影响

第一节 网络动员对冲突双方博弈格局的影响·····	150
一、强势群体和弱势群体的冲突·····	150
二、冲突博弈中强弱双方不同的行动逻辑·····	153

三、网络动员成为弱势方改变冲突格局的 最佳选择·····	156
四、网络动员对冲突双方的总体性影响·····	163
第二节 网络动员对冲突双方的影响·····	168
一、网络信息传播对冲突双方认知的影响·····	169
二、网络判断形成对冲突双方评价标准的影响·····	177
三、网络情绪感染对冲突双方情绪的影响·····	184
四、网络的行动口号对冲突双方意志的影响·····	192

## 第六章 我国邻避冲突治理的困境

第一节 我国邻避治理存在的问题·····	197
一、控制本地媒体,封锁消息·····	197
二、排斥环保组织的参与·····	198
三、GDP 至上的政绩观·····	200
四、利益表达渠道的缺失·····	201
五、“强制”手段激化了矛盾·····	203
第二节 我国邻避冲突的治理危机·····	205
一、信任危机·····	205
二、参与危机·····	208
三、发展危机·····	211
第三节 邻避冲突的治理原则·····	212
一、以疏代堵原则·····	212
二、民众参与原则·····	214
三、信息公开原则·····	216

## 第七章 由邻避情结走向迎臂效应

第一节 加强机制建设·····	220
一、加强参与机制建设·····	220
二、健全回馈机制建设·····	225
三、完善风险沟通机制·····	227
第二节 重塑政府公信力·····	230
一、政府公信力的价值之维·····	231
二、加强网络监督·····	241
第三节 推进网络合作治理·····	257
一、政府和公民的互动博弈·····	258
二、培育发达的公民社会·····	261
三、形成合作互惠的行动策略·····	265
第四节 构建行政伦理自主性·····	267
一、行政伦理制度化建设·····	270
二、行政组织文化建设·····	272
三、道德品质培养·····	273
参考文献·····	277
附录·····	299

# 第一章 导 论

## 第一节 问题的提出及研究意义

### 一、问题的提出

随着社会的发展,人们对公共设施的需求也开始急剧增加。一些公共设施在服务民众的同时,也产生了极大的负面效应,如环境的污染引起的生态环境的恶化,以及由此而引起了人们的身体健康受到了损害及其房屋价值的贬值等。因此,这种嫌恶性的公共设施一旦放置在“我家的后院”,隔壁民众必然会产生抗拒心理,甚至采取激烈的抗争行动。但是,并不是所有的公共设施都会受到人们的反对,只有那些具有高度邻避效果的公共设施才会受到人们的激烈反对。一些特殊的公共设施,比如石化工业区、垃圾焚化场、火力发电站、变电所、火葬场等,常常受到当地居民的激烈反对,“这类设施的兴

建与营运经常成为当地民众进行激烈自力救济之问题焦点。”<sup>①</sup>这种嫌恶性的公共设施虽然对于整个社会的公共利益是必须的,但是却经常遭到设施所在地居民的抵制和反对,这种厌恶性的公共设施就是邻避设施。根据“预期损失——不确定性”特征,邻避设施主要分为四类:第一,污染类邻避设施,包括垃圾焚烧厂、磁悬浮和飞机厂等;第二,风险聚集类邻避设施,包括核电厂、化工厂、加油站等;第三,污名化类邻避设施,包括戒毒中心、监狱、传染病医院等;第四,心理不悦类邻避设施,包括殡仪馆、火葬场和墓地等。<sup>②</sup>针对这些公共设施的“不要在我家后院”运动(即 Not In My Backyard),在全国范围内掀起了一系列的社会抗争并且使“邻避冲突”的问题异常突出。

所谓的“邻避冲突”(NIMBY Conflict)是指由于嫌恶性公共设施的兴建而带来的各种抵制和抗议活动。一些居民一般会在“邻避情结”的支配下拒斥公共设施建造在他们的后院,从而引发各种各样的邻避冲突。“这种邻避冲突已经从发达国家蔓延到发展中国家,称为城市冲突中及其重要而特殊的表现形式。”<sup>③</sup>这种邻避冲突最早发生在西方的发达国家,如二十世纪七十年代日本的“反污染输出运动”、1992年美国

---

① 邱昌泰.邻避情结与社区治理:台湾环保抗争的困局与出路[M].台北:韦伯文化国际出版有限公司,2007:1.

② 陶鹏,童星.邻避型群体性事件及其治理[J].南京社会科学,2010(8).

③ M. J. Dear & Taylor S. M., *Not on Our Street: Community Attitudes toward Mental Health Care*, London: Pion, 1982.

夏洛特(Charlotte)民众发生了反对废弃物转化能源工程运动以及2008年德国上万民众封堵核废料列车运动。

回顾发达国家或地区的发展轨迹可以发现,几乎所有的发达经济体在走过经济高速发展阶段之后都会经历一个“邻避”时代。从20世纪70年代的美国到80年代的欧洲、日本,再到90年代的新加坡、韩国、中国台湾地区等,发达经济体无一不经历了一个从单纯对抗转化为理解配合的过程。

邻避现象最早出现在美国。随着城市化和工业化进程的加快,一些厌恶性的公共设施虽然对于公共利益是必需的,却遭到了设施所在地居民的抵制,美国也不例外。20世纪70年代,公众的环境和安全意识增强,邻避问题开始出现,到了20世纪80年代,邻避抗争愈演愈烈,“1980年代的大众政治哲学,当时被成为美国的邻避时代<sup>①</sup>”。

以美国邻避史为例,美国的邻避历经前邻避时期、早期邻避时期和后邻避时期<sup>②</sup>:

1. 前邻避时期(Pre-NIMBY Era):20世纪70年代之前。这一时期,社会公众普遍认为污染是经济社会发展的必然结果,环保意识和权利意识较为薄弱,对于经济活动对环境的破坏作用以及邻避设施对自身健康权、财产权的侵害尚未有准确的认知与重视,不同群体在邻避问题上并不存在共识。在此阶段,社会公众自然而然地对邻避设施的相关决策毫无兴趣,忽

---

① 陈佛宝,郝前进.美国处理邻避冲突的做法[J].城市问题,2013(6).

② 王佃利.邻避困境——城市治理的挑战与转型[M].北京大学出版社,2017.

略邻避设施的负外部性,对邻避设施的兴建与运营后果秉持自然接受的结果。这一时期,美国的一些厌恶性的公共设施诸如垃圾焚烧厂、填埋场、火葬场、核电厂等较少得到抵制和反对。

2. 早期邻避时期(Early NIMBY Era):20世纪70年代至80年代。20世纪70年代石油危机之后,社会公众对于环境保护问题日益关注,生产活动对环境的破坏作用逐渐得到重视,社会公众的环境和安全风险意识得到增强。此时,社会公众的态度从毫无兴趣、坦然接受转变为极度关心或反对,不同群体在邻避问题方面逐渐产生分歧,此时的邻避问题逐渐走向复杂化。

3. “拉夫运河”时期(Post-Love Canal Era):20世纪80年代至今。“拉夫运河”事件后,邻避设施的大肆兴建与日益崛起的“邻避主义”进行激烈交锋,邻避问题上升为社会议题。在此背景下,不同类型的草根环保组织纷纷兴起,掀起各类有组织的抵制邻避设施在邻近地区兴建的社会运动。数据显示,美国1980—1987年计划兴建的81座毒性废弃物处理厂,只有8座顺利完成,究其原因,就是因为民众强烈的“邻避情结”。至此,“邻避”一词在争议中逐渐流行开来,不同社会组织及群众逐渐参与到相关决策之中。

20世纪80年代以来,随着人们环保意识得觉醒,人们开始抵制邻避设施的兴建。“1980—1987年间,美国共有87家设施申请建厂,结果只有6家成功建造和运营<sup>①</sup>”。其中居民

---

① 陈佛宝,郝前进.美国处理邻避冲突的做法[J].城市问题,2013(6).



对尤卡山项目的抵制和反对就体现了民众的这一邻避情节。

为了有效地处置核废物,美国决定建造核废物处置库。经过仔细的勘察,1987年,美国国会指定尤卡山场址为唯一高放废物处置库候选场址,要求能源部对其场址特性进行评价并查明该场址作为地质处置库的适宜性。2002年7月9日,由总统推荐并经美国国会批准,尤卡山场址被确定为高放废物地质处置的最终场址。

然而,由于担心处置库的有害物质会随地下水带至居民区,以及核器试验场的核试验会导致癌症的增加,影响人们的生存条件,政府的尤卡山选址决策引起了民众的担忧和强烈抵制。2010年3月3日,能源部正式向核管会提交申请,撤销其于2008年6月提交的尤卡山处置库建造许可证申请书,这意味着美国唯一的高放废物地质处置项目已经正式终止。

台湾地区的邻避抗争发轫于20世纪80年代,此后才开始展开激烈的自力救济运动,从邻避设施的分类来看,台湾的环保抗争可以分为五个阶段<sup>①</sup>:

1. 以中小型工厂污染为抗争对象的萌芽阶段(1981—1986)

这一时期台湾地区的环保抗争运动的出现,和一九八一年以后力量逐渐强大的政治反动运动由密切关系。在台湾民

---

<sup>①</sup> 参见邱昌泰. 从邻避情结到迎臂效应:台湾环保抗争运动的问题与出路. 政治科学论丛,2003(17).