

城市化进程中的 邻避危机与治理研究

吴涛 著



格致出版社



上海人民出版社

城市化进程中的邻避危机与治理研究

吴 涛 著

格致出版社 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中的邻避危机与治理研究/吴涛著. —

上海:格致出版社;上海人民出版社,2018.12

ISBN 978-7-5432-2926-6

I. ①城… II. ①吴… 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 208783 号

责任编辑 贺俊逸

装帧设计 人马艺术设计·储平

城市化进程中的邻避危机与治理研究

吴涛著

出版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发行 上海人民出版社发行中心

印刷 常熟市新骅印刷有限公司

开本 720×1000 1/16

印张 14.5

插页 2

字数 227,000

版次 2018 年 12 月第 1 版

印次 2018 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2926-6/D·115

定价 55.00 元



前言

邻避危机是城市化进程中较易出现的公共危机与治理难题。一定程度上说，它是衔接不畅、配套缺失、历史遗留以及急功近利、补偿标准等多重因素引发的公共政策和法律法规的副产品，具体表现为反建垃圾处理厂、火葬场、变电站等。这些设施被认为有可能对周围环境、居民健康造成威胁，以至于所在社区的民众不愿与其毗邻。

城市化进程中的邻避危机与治理研究，需要深入分析邻避问题的状况、类型和问题，并提供积极有效的对策建议。这一领域的研究也要求我们整合理论和实践中已有分析视角的长处，以实现多学科视角下城市化进程中的邻避危机及治理研究，包括经济学和政治学研究、传播学和公共管理学研究等多学科视角，以及理论研究与实践案例研究的结合。

笔者初步进行了城市化进程中的邻避危机与治理的研究，深感这一问题在实践中，还面临较为复杂的自然环境、社会心理、社会经济等因素，与区域经济发展水平、居民受教育水平和民意表达机制、公共话语空间等多重因素密切相关。为此，在对策研究中，有必要在公共治理的战略思维下组合运用经济补偿、公民参与、危机公关、政策营销、心理引导等多重手段，在邻避项目的设置前、建设中、建成后形成全过程的危机对策链条，将邻避问题的风险评估、源头治理与危机防控、危机善后结合起来。

在这一领域的研究过程中，笔者认为，在我国，城市化进程中邻避危机的发生往往主要有着两个重要根源：一方面，一些地方缺乏科学、长远的总体规划，或有规划也不严格执行，没有充分考虑各种城市设施的功能关系，

没有特别顾及相关设施对居民生活的负面影响；另一方面，一些居民不通过法律和其他合法渠道反映意见，往往抱有“大闹大解决、不闹不解决”的错误想法。此外，由于部分人的科学素养不高，加上信息不透明、谣言蛊惑，使得邻避危机的解决陷入困境。

由此可见，在此情形下，提升相关各方的主体精神，是一个重大的现实课题。政府包办一切，不让居民参与显然是不对的，但无政府主义式参与也不利于问题的解决。以往“一统就死，一放就乱”的困境表明，无论是政府还是居民，都缺乏现代共治精神。这是解决邻避危机的深层次“集体无意识”，必须予以重视。

根据对这一领域的初步研究，笔者认为可以尝试解决城市化进程中邻避危机的主要途径是，通过科学的规划和配套建设，尽可能减少公共设施对居民的负面影响。对可能损害市民的敏感工程，可以在公开信息、深化沟通的基础上，通过适当降低房价或税收的途径加以解决。

从长远来看，城市化进程中的邻避危机与治理难题是城市化、现代化的产物。邻避设施本身是人类通过科技和工业进步不断追求美好生活的矛盾体，这一矛盾体的解决需要通过进一步的现代化，即科技进步和城市治理的法治化、民主化及市场化来加以缓解与克服。

就我国城市化进程中的邻避危机而言，它们往往是公共政策的副产品，又常因法律法规的协调性、统筹性欠缺或缺位而难以及时平复，加之复杂的政府公信力和心理等因素，极易成为城市化健康持续发展的隐患。为此，有必要坚持“以民主促民生”的理念，持续推进国家治理体系和治理能力现代化，强化公共部门的公信力。

值得指出的是，城市化进程中的邻避危机与治理研究也要重视心理引导，以信息透明、实时监测、现身说法等手段来化解民众害怕、抵触的心理。作为城市化进程中的邻避危机与治理研究的初步探索，笔者认为一是将危机处置、舆情引导与源头治理、风险评估相结合，有效引导社会组织与民众的有序参与；二是将新型群众工作方式方法的创新探索与法治思维、协商民主的实

践运用相结合，坚持人民主体地位，虚心向人民学习、倾听人民呼声、汲取人民智慧，着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题；三是将专家的专业知识与民众的权利制约相结合，将公共价值、公共精神的引导与公民教育的路径探索结合起来，真正实现基层有活力、管理出实效、群众得实惠，探寻中国特色的邻避问题解决之策。

吴 涛

目 录

前言 ... 1

第一章 为什么要研究城市化进程中的邻避危机与治理? ... 1

第二章 国内外城市化历史的逻辑进程：理论与实践 ... 6

一、全球视野下的城市化与城市治理的危机 ... 7

二、城市化进程与城市问题的学术反思 ... 14

三、中国城市化的历史进程与现实挑战 ... 27

四、国际视野下城市化进程的一个视角：大城市社会危机处理之比较 ... 49

第三章 城市化进程中邻避危机的缘起、特点和分类 ... 65

一、城市化进程中邻避危机的缘起：从灾害风险到风险社会 ... 65

二、邻避危机的时空背景与定义特征 ... 75

三、邻避危机的分类与邻避设施的反建阻力分析 ... 80

第四章 邻避危机的典型案例研究：国际视角的实践探索 ... 88

一、邻避危机的世界性难题：变电站引发的抗争 ... 88

二、全媒体社会的挑战与金属污染事件 ... 98

三、基于公共性问题的 PX 案例 ... 117

四、国际视野对比下的海湾石油泄漏事件	... 145
第五章 城市化进程中邻避危机的治理对策研究：多学科的视角与组合运用	... 166
一、经济学视角下的邻避危机对策与补偿金的运用	... 166
二、政治学视角下的邻避危机对策与公民参与	... 169
三、传播学视角下的邻避危机对策与形象修复	... 188
四、公共管理学视角下的邻避危机对策与政策营销	... 197
五、邻避危机对策之组合运用：基于公共治理的战略思维	... 203
参考文献	... 214
后记	... 221

第一章

为什么要研究城市化进程中的 邻避危机与治理？

邻避危机 [国外学者一般称为 “Not In My Backyard” (不要在我家后院), 也有简写为 “NIMBY”, 因英文缩写的音译和其具体的含义, 国内学者通常翻译为邻避现象或邻避危机] 是当前国内外城市化进程中极易出现的新型公共危机, 其可以溯源于公共政策、法律法规、领导决策、政绩考核等由于衔接不畅、配套缺失、历史遗留、急功近利、补偿标准等多重因素而引发的公共政策和法律法规的副产品, 邻避危机本身也是城市化进程的衍生物。具体表现为由反建垃圾处理厂、火葬场、变电站等邻避设施而引发, 这些邻避设施既服务于广大地区民众, 又可能对所在地生活环境、居民健康造成威胁, 以至于所在地社区民众普遍采取嫌恶或排斥的态度, 不愿与其毗邻, 拒绝在他们居住地附近设置此类设施, 这便产生邻避危机。邻避设施本身是科技改变生活的产物, 是城市进步和生活发展的具体表现, 邻避危机的载体具有独特的负外部性, 其成本由设施所在地的居民负担, 收益由更大范围的抽象集体共享, 极易引起当地民众抗争, 引发公共危机或群体性事件。十九大报告提出, 中国特色社会主义进入新时代, 中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。报告提出要增强驾驭风险本领, 健全各方面风险防控机制善于处理各种复杂矛盾, 勇于战胜

前进道路上的各种艰难险阻，牢牢把握工作主动权。因此，从全球视野下对城市化进程中的邻避危机进行研究具有重要的理论和应用价值。

综观学术界近年来关于邻避问题的研究，已有文献遵循和形成了两个主要的研究范式。

研究范式Ⅰ：在经济学的框架内讨论邻避危机，尤其是从市场机制的角度讨论相关对策。有学者从经济学角度认为应以市场化方式解决邻避危机的环境补偿方案。^①也有学者从垃圾处理等邻避问题的产业化、市场化视角出发，讨论了基于利益补偿机制的多个主体的利益—协调以规避邻避危机。^②还有学者认为，破解邻避危机的基本思路是消除处理地居民和全社会在边际收益、边际成本上的差异，建立和完善环境补偿机制。^③

基于这一研究范式的文献为我们分析和解决全球视野下城市化进程中的邻避危机提供了一个有解释力的分析框架，但其不足之处是，实践中通过补偿等市场机制往往只能暂时缓解邻避危机，并不能彻底解决危机，影响了研究结果在邻避危机对策上的参考价值。

研究范式Ⅱ：在公共管理学尤其是公共政策分析和公共危机管理的逻辑框架内，从扩大公民参与的视角来分析邻避危机并探讨制度解决机制。有学者通过案例式研究方法进行深入研究。^④也有学者认为，在政治分析的视野下，在邻避型公共设施建立过程中，充分利用风险沟通等风险治理手段来建立居民们对决策过程的信任，是有效消解邻避现象的重要手段。^⑤还有学者认为，产生邻避危机的主要原因在于公共政策的价值属性上公共性偏离、政策过程方面公民参与不足、政策合法性方面合法性不够。^⑥

基于这一研究范式的文献，将邻避危机纳入公共政策分析和公共危机管理的大视野中，注重构建解决邻避危机的政治协商机制和扩大公民参与，具有重要的学术价值，但其不足之处是，大多缺乏对实践中邻避问题的相关政策分析和邻避危机案例的深入细致研究。

本书拟在学术界已有研究成果的基础上，在城市化快速推进的全球视野背景下，考察邻避危机的状况、类型和问题，为维护社会和谐与稳定、促进城市化的健康发展和保障公民权利提供对策建议。在研究中力图整合学术界

已有研究范式的长处,经济学研究与政治学研究相结合,传播学与公共管理学研究等多学科研究视角相结合,以实现多学科视角下的邻避危机及对策研究。具体方法如下。

一是分析国外经验。通过国际经验中的城市化历史进程的逻辑分析和邻避危机典型案例分析,归纳分析其阶段性特征及相关因素,总结对现阶段城市化进程中邻避危机的借鉴价值。

二是归纳当前现状。关于邻避危机的大量出现必须进行深入的分类和归纳分析,从现行的行政体制、危机管理机制、公共政策、法律法规中提炼、总结和归纳,描绘和刻画全球视野下城市化进程中邻避危机所处的特定时空环境,总结和归纳城市化快速发展特征及其对邻避危机的影响和要求,从当前典型案例分析归纳全球视野下城市化进程中邻避危机的类型及阶段性特征。

三是典型案例分析。通过实践中全球视野下的邻避危机案例的失败与成功经验研究,把握现阶段邻避危机的最新发展状况及相关影响因素,引入社会心理和利益分析视角。从公共政策的公共性出发,以民主促民生,以邻避危机的事前预防、事中应对和事后总结构建邻避危机管理体系,找到坚持民主协商、维护社会稳定和合法合情合理应对邻避危机“三位一体”的机制和途径。

四是对策探究与优化组合。通过邻避危机的对策探究,根据邻避危机中的具体问题,比较经济、政治、法律、社会等多重手段的组合式运用与全球视野下处理邻避危机的经验得失,根据邻避危机的成因、类型和难点,提出对策建议。

本书拟立足于全球视野下城市化进程对邻避危机的影响和要求,对实践中的邻避危机进行归纳和解析,并提出对策建议。具体包括:一是描述和分析现阶段城市化进程中邻避危机的特点、模式和态势,对实践中邻避危机的起因、发展、爆发、应对进行归纳,在此基础上,评估全球视野下城市化进程中邻避危机的基本状况。二是研究现行公共政策过程、危机管理机制、邻避项目所在地经济、社会、文化特征对邻避危机的影响和关系,探讨邻避危机极易“一触即发”以及发展扩大的症结。三是着眼于维护社会稳定,扩

大公共政策制定中的公民参与和保障公民权益，针对邻避危机极易“一触即发”和发展扩大的问题，借鉴全球视野下城市化进程中处理邻避危机的经验教训，提出城市化进程中应对邻避危机的对策建议。

在实践中，邻避危机有较为复杂的自然环境、社会心理、社会经济等因素，其发展过程与该区域的经济水平、居民受教育水平以及民意表达机制、公共话语空间等多重因素密切相关。应对邻避危机必须因地制宜，从本区域的实际情况出发，提升危机处理的针对性和实效性。邻避危机的“一触即发”与发展扩大的症结根源于城市化快速发展下的危机应对机制尚不适应维护社会稳定、保障公共政策的公共性和尊重公民合法权益的要求。处理邻避危机必须将经济、政治、法律、社会等多重手段相结合，通过扩大公共政策制定中的公民参与，畅通民意表达机制，完善民主协商机制，加强利益兼顾机制，构建理性互动机制来合法合情合理解决。

在城市的实践中，城市政府往往在 GDP 挂帅的冲动下，缺乏科学长远的城市总体规划，或有规划也不严格执行，不考虑各种城市设施彼此的功能关系，不顾及这些设施对居民生活的负面影响，不公开相关信息，是导致中国城市邻避危机的重要根源。另一方面，一些城市居民顾及自身的一些所谓的环境危机，不通过法律和其他合法的渠道反映自己的意志，采取“大闹大解决，不闹不解决”等错误做法，加重了邻避危机。此外，由于部分居民的科学知识不足，对一些并不构成危机的环境过于惊恐，再加上信息不透明，使得邻避危机的解决陷入困境。如何通过邻避危机的解决，提升城市居民的公民和公关意识，提升全体城市的主体精神，是一个重大难题。政府包办一切，不让居民广泛参与固然不对，但是无政府主义所谓参与，也不利于公民意识的提升，以往“一统就死，一放就乱”的困境表明，无论是政府还是居民，都缺乏现代城市公民精神，这是解决中国城市邻避危机深层的“集体无意识”，是现阶段化解城市邻避危机的中国特色。

解决邻避危机的主要途径，是尽可能减少环境对居民的负面影响，把可能危害居民的设备设施建在远离居民密集区。对可能损害周围居民的环境设施，在公开信息的前提下，可以主要通过适当降低房价和相关税收的途径解

决。至于政府及其领导人的处理邻避危机的技术、技巧，绝不是主要的。西方政府及学者的一些研究可能过于政客化、技术化。

邻避危机是城市化、城市现代化的产物，邻避设施本身就是人类通过科技和工业进步不断追求美好生活的矛盾体，而这一矛盾体的解决也需要通过社会的进一步现代化，即科技进步和城市治理的法治化、民主化以及市场化的进程来缓解和克服这个矛盾。在实践中，邻避危机有较为复杂的自然环境、社会心理、社会经济等因素，其发展过程与该区域的经济发展水平、居民受教育水平以及民意表达机制、公共话语空间等多重因素密切相关。从全球视野来看，城市化进程中的邻避危机往往是公共政策的副产品，又常常因法律法规的协调性、统筹性欠缺或缺位而难以补偿平复，再加以复杂的政府公信力与社会心理等因素，极易成为城市化健康持续发展的“火药桶”，在城市化的进程中，必须以民主促民生，推进国家治理体系和治理能力现代化，将危机处置与源头治理、风险评估与新型群众工作方式方法的创新探索、法治思维、协商民主的实践运用相结合，将公共价值、公共精神的引导与公民教育的路径探索结合起来，探寻邻避危机问题对策及解决之道。

注释：

- ① 李晓晖：《城市邻避性公共设施建设的困境与对策探讨》，《规划师》2009年第12期。
- ② 张向和、彭绪亚：《垃圾处理设施的邻避特征及其社会冲突的解决机制》，《求实》2010年第2期。
- ③ 金通：《垃圾处理产业中的邻避现象探析》，《当代财经》2007年第5期。
- ④ 何艳玲：《“邻避冲突”及其解决：基于一次城市集体抗争的分析》，《公共管理研究》2006年第4期。可参见罗宪志：《邻避现象的民主协商治理路径探析》，南京大学硕士论文，2011年；以及梁新：《邻避冲突治理模式转换研究》，南京大学硕士论文，2014年。
- ⑤ 陶鹏、童星：《邻避型群体性事件及其治理》，《南京社会科学》2010年第8期。
- ⑥ 乔艳洁等：《从公共政策角度探析邻避效应》，《郑州航空工业管理学院学报》2007年第1期。

第二章

国内外城市化历史的逻辑进程： 理论与实践

从城市历史进程的学术史来考察，城市在中国古代称为市，在中国古代的秦、汉两朝时早已有，但作为地方行政单位的市，则是中国近现代的产物。秦汉时，中国有些城镇已经达到相当规模。随着商品经济的发展，城镇中不仅出现了商品交易市场，还出现了国家设置的管理市场的官署，这种官署的长官称为市令，其职责只是市场交易管理，不涉及其他事物。因此，市在中国古代，是指某种定期在城镇区域中的进行商业活动的集结地点。在人类的历史上，战争的需要就产生了城，交易的需求就产生了市。城市的本质是经济发展到一定历史阶段的产物。城市是社会经济活动聚集的结果，其中既包括因经济的发展而导致的人口集中，也包括资金和技术的集中。而城市化的发展随着文明的进步与时间的变化，在人口组成、社会结构、人际关系、社会价值、社会规范与社会制度上都发生着急剧变化。城市会依赖这些周围地区人口和经济因素的聚集，以及对周边地区的辐射和扩展。而这种城市化进程中，城市与周边地区这种相互作用，将导致城市区域圈的形成，甚至出现城市发展演进的更高级阶段——城市群。由此可见，城市本身是历史的产物，也是人类发展的产物，研究邻避危机这一城市问题离不开对于国内外城市化历史逻辑的探讨，本章拟在探讨全球视野下的城市化与城市治理的危机的基

础上，就城市化进程与城市问题的学术反思进行探讨，进而分析和研究中国城市化的历史进程与现实挑战。

一、全球视野下的城市化与城市治理的危机

（一）全球化背景下的城市化

2018 年全球人口突破 74 亿，已经有超过一半的人口定居于城市之中。^①人口超过 100 万的城市数目也从 1900 年的 10 个增加到 2000 年的 440 个；除此之外，在 1960 年拥有 1 000 万人口的城市有 3 个，但至 2011 年，这样的国际都市（cosmopolis）已经有 32 个。^②城市人口增加的速度也大幅提升，从 100 万增加到 800 万所需要的时间已大大缩短，过去英国伦敦花了 130 年，而现在韩国首尔却只花了 25 年。^③ 研究者认为，在城市作为全球经济发展的重要节点的功能未消失前，城市将会继续吸引人类用脚投票，人类的历史未来很大程度上将是城市的发展史。

从城市的进一步发展来看，城市作为人口、物资、资金、信息等多种生产要素高度聚集的现代社会空间单元，在城市世界化、经济全球化、信息网络化的背景下，其政治、经济、意识形态都处于不断的变化之中，都市发展呈现日趋加重的复杂性格局。随着城市人口的增加，犯罪、贫穷、贫富差距等问题即伴随而来，遂成为全球城市的普遍性问题。城市政府通常为了有效解决这些问题，以提高市民生活水平和促进经济持续发展，必须面临增加服务的提供和满足基础设施需求。因此，在全球化的形势下，强化城市治理能力与施政效能，结合各方资源，以强化城市发展的竞争力，应为当前各城市发展重点。

随着全球化的发展过程及其带来的各项影响，产业的国际分工、文化的跨国交流，快速且具穿透力的全球流动空间，冲击并动摇着以固定空间领域为基础的传统国家机关治理形态。全球化现象可说是以市场机能连接的世界性资本主义体系的快速发展，并已侵蚀以国家为基本单位的竞争性国际体系

的运作形态。2007年6月联合国人口基金会（United Nations Population Fund, 简称 UNFPA）发布《世界人口状况报告》指出，2008年世界各国的城市人口将首度超越乡村人口，达到全球人口的50%；到2030年，全球城市人口有望更进一步突破50亿，达到当时全球人口的60%。^④这意味着21世纪将是城市的世纪。由此可见，城市化是指随着社会经济科技的发展，农村从事第一产业的人口向城市第二、第三产业聚集和转移，从而使城市人口比重加大，城市数量增加、规模扩大、质量提高并最终达到城乡一体化的目标的城市文明不断向农村扩散的社会发展过程。简言之，城市化就是人类为了满足自身发展需要而不断迁入、拓展、优化城市并最终达到城乡一体化目标的历史过程。由此可见，这一城市化的定义包含四个方面的含义：第一，社会经济、科技的发展，是城市化的真正动力；第二，农村人口向城市的聚集和转移，是城市化的核心内容；第三，城市化是一个“质”“量”并行的和谐进程；第四，城市化的最终目标是实现城乡一体化。

进一步而言，全球视野下的城市化进程主要体现在两个方面。第一，是一个国家的人口聚集的过程，也就是人口从农村转移到城市的过程；第二，是指一个国家的劳动力从第一产业（农业）向第二产业（工业）及第三产业（信息服务业）转移的过程。

（二）城市治理理论与城市治理的危机

1. 从治理理论到城市治理

治理（governance）一词，其原意是指统治活动、控制手段、管理方法。治理理论的学术分析经历了统治（government）、治理（governance）、善政（good government）、善治（good governance）的分析与过程^⑤，并倡导更少的统治，更多的治理（less government, more governance）。

治理强调公共事务并非由政府所独揽，公共管理要从统治走向治理，从善政走向善治。权力也不再是个人的行为，需要兼顾民众参与，同时也重视政府与私部门的协调，通过多元互动及竞争性的集体行动所进行。治理更加

强调互动与协调、他律与自律。由上述可知，治理的意义似乎在为整体社会提供一个发展的方向。有学者提出了治理所必须完成的下列工作：（1）目标的设定（goal setting），治理是为社会订下集体目标，并将资源合理分配到目标上。（2）领导（steering），治理就是指执行与指导能力的创造，目的在于促进问题的解决、和政策发展的结合，特别是针对公共组织、非营利组织，以及私部门所进行的行动。（3）凝聚（coherence），由于许多机构与众多公共政策方案、选项同时存在，因此，应该通过机制构建来凝聚政府中的各项计划。^⑥治理主要可区分为两个层次的含义：首先，是强调治理就是建立发展中法律框架和培养能力。其中包括实现法治，改进政府管理，提高政府效率等；其次，是支持和培养公民社会的发展，自愿性组织、非政府组织、各种社团都是要发展的对象。

由此可见，通过治理将发展出侦测与评估治理系统行动的机制，治理工作的核心价值仍是制度的建构，治理是从制度的焦点与制度的变迁发展出来的。治理同时也关系到更有策略性的控制与管理，并关系到决策的方向和行动主体的任务和角色。治理事实上是一种自我管理的网络，凝聚着许多参与者的共同行动者系统，在此系统中特别讲究互动、协调的机能，并在互动中调整分际形成一个建构的、自主的自治网络，公民与政府共同分担管理责任，以期发挥治理的功能。其不仅是决定决策方向的重要过程，还决定由谁来决策、决策主体应具备的能力。所以城市治理可以视城市长期稳定协调发展和维持城市良好运作为目标，以人、财、物、信息等各种资源为对象，对城市运行系统做出的综合性协调、规划、控制和建设的活动。

治理领域通常可以分为三种层次：（1）全球范围的治理。处理各级政府包括中央的、地方的管辖范围以外的国际性事务。（2）国家层次的治理。此类也包括国家内部的治理。在这一层面上又可以分为以下几个层次：中央的、省或州的、城市的、地方的。在城市或地方层次，治理指政府及其他行动主体在市民社会中的组织是如何在公共事务中扮演重要的作用，尤其是影响和参与决策行为。（3）企业单位层次治理，即公司治理，包括了公司内外相关组织或机构的各种行为，这些行为主体通常涉及相当多组织，因而行动的决